

지방재정

Local Finance Association Magazine

2018 제2호 Vol.38

조화로운 지방재정발전을 이어가는
지방재정 정책 전문지

再 _ 재정의 재:정의
'재정분권에 따른 자치단체의 자율성
및 책임성 강화 제고 방안'

正 _ 재정에 의한
강원도 세정과 '비양심 고액체납자
현장 징수' 우수사례

探 _ 재정을 위한
지방정부의 이월예산제도와 억제 전략(1)

口 _ 지방재정을 말하다
지방재정 Q&A



통권

제38호(2018년 제2호) 격월간

발행인

김동현(한국지방재정공제회 이사장)

발행일

2018년 6월 15일

발행처

한국지방재정공제회

홈페이지 www.lofa.or.kr

전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr

기획·디자인·제작

(주)대통기획

편집인

김광신(한국지방재정공제회 상임이사)

편집위원

김연중(행정안전부 회계제도과장)

김장호(행정안전부 재정정책과장)

박재용(행정안전부 재정협력과장)

손희준(청주대 행정학과 교수)

송경주(행정안전부 교부세과장)

유태현(남서울대 세무학과 교수)

윤재삼(서울특별시 기획조정실 재정관리관)

이삼주(한국지방행정연구원 LIMAC소장)

이원희(한경대 행정학과 교수)

주만수(한양대 경제학과 교수)

10명(편집위원은 가, 나, 다 순임)

편집간사

지성현(한국지방재정공제회 재정협력팀)



<지방재정>지에 실린 원고 내용은

필자 개인의 의견으로 한국지방재정공제회와 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS



004 LOFA C&A 2021 비전체계도

특별기획 재정(財政)의 재(再):정의(定義)

‘재정분권에 따른 자치단체의 자율성 및 책임성 강화 제고 방안’

010 기획특집 ①

지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한

제도 개선 방안 | 정재진

026 기획특집 ②

지방재정관리체계 패러다임 개선 필요

사전적 예방체계에서 사후적 관리 보완체계로의 변경 | 우명동



재정에 의한 공제회 업무 이야기

046 재정 현장 스케치

강원도 본청 세정과

054 인포

숫자로 보는 성공 프로젝트

056 재정 포커스

지방회계법령의 주요내용과 조문별 해설(4) | 최두선

072 5분 발언대

은평구 주민제안 아카데미 현장 스케치

082 지방재정 대내외 이슈

기획재정부, 「지방교부세·지방교육재정교부금
정산금 추가 교부」 외



재정을 위한 재정 연구

090 특집 기고문

지방정부의 이월예산제도와 억제 전략(1) | 류춘호

118 함께 뛰는 지부

강원도 지부

120 글로벌 현장 리포트 ①

2018년도 일본의 지방재정 대책 등에 관한 개요 | 김우영

138 글로벌 현장 리포트 ②

독일 기본법상 연방과 주의사무 및 그에 따른 지출책임 | 김동균

152 우리시대 청백리

퇴계 이황 선생



지방재정 한국지방재정공제회가 말한다

156 광고로 보는 세상

배달 앱 플랫폼 전쟁의 승자 ‘배달의 민족’

160 우리 동네 숨은 고수

목침 장인 이종철 명인

164 여기 VS 저기

글래핑 VS 오토캠핑

168 지방재정 Q&A

지방재정 질의회신 사례

172 LOFA 뉴스

174 독자퀴즈

상호부조의 방식으로 지방자치단체의
공유재산관리 및 재해복구지원을 위하여 1964년 설립된

한국지방재정공제회

LOFA history

한국지방재정공제회 연혁

1960

1964. 06

「민법」 제32조의 규정에 의거
사단법인 설립발기

1964. 09

사단법인
지방공유건물재해복구공제회
설립등기

1980

1983. 01

공공청사정비사업 신설

1988. 06

한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경

1989. 06

공공시설 및 재산조성사업 추가

1990

1992. 01

목적사업추가 및 상임이사제 등 실시

1993. 05

재정자문위원회 설치 및
국제협력업무 신설

1994. 01

지방관공선 공제사업 신설

1998. 02

지방자치단체배상공제사업 신설

1960

major business

주요사업

공유재산(건물·시설물·관공선)의
**재해복구를 위한
공제사업**

영조물의 하자 또는
업무수행 과실로 인한
손해배상공제사업

지방자치단체의
공공청사정비, 지역개발사업
등을 위한 **융자사업**

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호 지원하는 재해복구사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계 통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.

2000

2002. 10

사업명 변경 및 경영공시 명시

2003. 05「한국지방재정공제회법」 제정
(법률 제6872호)**2008. 01**

옥외광고사업 추가

2008. 05

옥외광고센터 개소

2009. 12

공공청사정비공제사업 범위 확대

2010

2010. 05

지역상생발전기금조합 설립

2011. 03

간판문화 선진화 공동협력 협약 체결

2012. 04

전략체계 및 핵심가치 선포식 개최

2012. 09

창립 제48주년 기념식 및 CI 선포식 개최

2013. 01행정종합배상 공제사업 및
지역개발지원 공제사업 추가**2014. 01**

지방관공선건조비 사업 추가

2014. 09

창립 50주년 기념식 및 기념 세미나 개최

2015. 12

옥외광고 관련 통계작성지정기관 선정

2016. 02

지방회계통계센터 개소



한국지방재정공제회
LOCAL FINANCE ASSOCIATION

지방재정 발전을 위한
재정 컨설팅, 정책·데이터 연구,
정책 콘텐츠 지원사업

지방재정 관련 통계분석
검증 및 회계 제도연구를 위한
지방회계통계사업

국제행사 및 지방자치단체
광고물 정비 자원 마련 등을 위한
옥외광고사업

business organization

한국지방재정공제회 사업조직

공제 사업본부	업무	전화번호
	지방재정지원사업 운영, 국제협력 업무, 지방재정 용자	02-3274-2052
	지방재정발전 자문기구 운영, 정책 연구 지원, 공모전 운영	02-3274-2053
	재정협력사업 운영, 국제학술협력-네트워크, 도서발간	02-3274-2054
	단체상해, 공제사업 교육 및 지부관리, 정책대응	02-3274-2011
	재해복구, 공유재산, 위험관리 컨설팅, 성과관리	02-3274-2012
	재해복구, 네트워크 구축, 위원회 운영, 사업 DB 관리	02-3274-2013
	지방관공선, 사업DB관리, VOC, 회원포탈 관리	02-3274-2014
	건설공사공제 등록·결산, 공제계수 조정	02-3274-2021
	영조물·업무·행정종합공제 업무, BCMS컨설팅	02-3274-2023
	영조물공제 등록 및 사고관리, VOC관리, 배상 컨설팅	02-3274-2024

사·도지부	사·도지부	소속	전화번호
	서울	자산관리과	02-2133-3298
	부산	회계재산담당관실	051-888-2271
	대구	회계과	053-803-3095
	인천	재산관리담당관실	032-440-2679
	광주	회계과	062-613-3136
	대전	토지정보과	042-270-6493
	울산	회계과	052-229-6372
	세종	세정과	042-270-6493
	경기	회계과	031-8008-4180
	강원	회계과	033-249-2339
	충북	회계과	042-220-2836
	충남	세무회계과	041-635-3645
	전북	회계과	063-280-2334
	전남	회계과	061-286-3481
	경북	회계과	054-880-8543
	경남	회계과	055-211-7898
	제주	세정담당관실	064-710-6918

옥외 광고센터	업무	전화번호
	사인프로티어, 홈페이지, 웹진	02-3274-2812
	옥외광고 온·오프라인 교육 운영	02-3274-2825
	정책제안 연구, 옥외광고 통계 구축	02-3274-2822
	해외통신원 운영, 해외 정책정보 생산	02-3274-2823
	불법광고물 감축 캠페인 및 공모사업, 전수조사	02-3274-2832
	사회적기업 발굴 및 육성지원, 불법광고물 감축 캠페인	02-3274-2835
	광고사업 운영, 간담회, 정책 홍보	02-3274-2841
	좋은간판나눔프로젝트, 디자인 컨설팅	02-3274-2855
	옥외광고물 디자인 개발 및 연구	02-3274-2852
	우수지역 현장학습, 우수간판, DB 구축 및 운영	02-3274-2853

지방 회계통계 센터	업무	전화번호
	예·결산 연계방안 마련, 자산·부채통계 산출관리	02-3274-2311
	지방자치단체 결산제도 및 지방재정통계 정책 지원	02-3274-2312
	지방재정통계 활용 및 개선 사례조사	02-3274-2313
	지방회계제도 개선방안 및 유용성 강화방안 연구	02-3274-2322
	지방회계 교육, 현장지원단, 국외단기연수 운영	02-3274-2332

LOFA C&A 2021 vision

LOFA C&A 2021 비전체계도

MISSION

지방재정 지원을 통하여 국민 삶의 질을 향상시킨다

VISION

지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문기관

중장기
경영목표
(2022)사업성과 극대화
[순자산 1조 6,000억 원]

+

고객지원 고도화
[회원지원 금액 700억 원]

+

사회공헌 역할 확대
[당기 순이익 1% 사회 기여]이사장
경영철학사업 중심 경영
Business-
Focused Mgt.

+

고객 중심 경영
Customer-
Focused Mgt.

+

공익 중심 경영
Public-benefit-
Focused Mgt.

5대 전략 방향

지속가능한
지방재정
지원역량 강화자산건전성
제고를 통한
안정적
경영기반 확립지방회계 통계
지원체계 확립옥외광고
발전선도 및
산업진흥 발전사회적 가치 실현
전략경영 선도

19대 전략과제

- 1 핵심역량 사업의 운영 내실화
- 2 공제 분야 신규사업 육성을 통한 수익확보
- 3 지방재정분권화에 기여하는 전문지원 강화

- 1 ERM체계에 기반한 리스트 및 성과 관리 고도화
- 2 금융자산 건전성 제고
- 3 회관 임대수익 및 관리운영 효율성

- 1 지방재정통계 산출 컨설팅 및 활용-연구 고도화
- 2 지방회계제도 전문연구기관
- 3 지방회계(재정) 전문 교육 기관으로의 도약 발전
- 4 지방계약제도 발전을 지원하는 계약전문기관 체계 구축

- 1 산업진흥 및 생태계 고도화를 통한 옥외광고센터 재도약
- 2 연구 및 교육체계 고도화를 통한 옥외광고 정책 선도
- 3 신사업 발굴 및 추진, 센터 안정적 재정 지원
- 4 사업운영의 정교화로 옥외광고 산업진흥 실현
- 5 경관개선을 통한 「지역 균형발전」 기반확충

- 1 지속가능성장을 위한 경영 체계 정착화
- 2 정보시스템 품질 고도화 통한 선진형 ICT구축
- 3 가정·직장·사회의 행복과 가치를 높여 주는 일자리 혁신
- 4 'Clean LOFA' 구현을 위한 반부패·청렴경영 확립

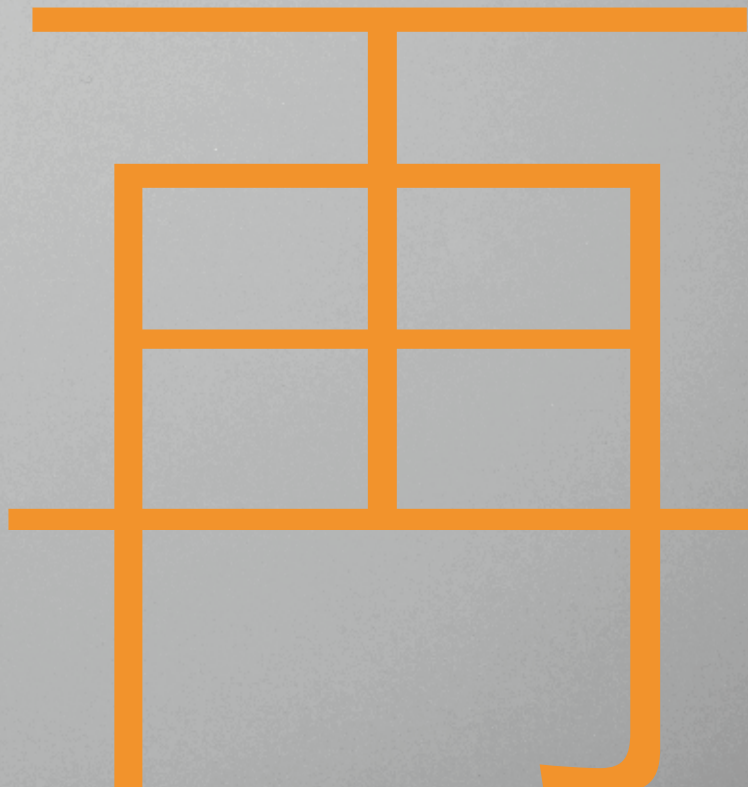
핵심가치



지방자치단체 재정분권에 따른
자율성 및 책임성 강화
제고 방안을 모색한다.



재차, 거듭 (재)



재정[財政]의 재[再]정의[定義]

재정을 다시 정의한다。

지방자치단체의 분권은 거스를 수 없는 시대정신이다.

재정분권은 지방자치가 본연의 목적을 충실하게 달성할 수 있도록 지원해주는 핵심 수단이기때, 재정분권의 추진은 매우 중요하다.

재정분권은 단순히 지방재정의 확충만을 의미하지 않는다. 재정이 이전되는 만큼 이에 합당한 자율성과 책임성이 강화되어야 한다.

이번 호에서는 경기도 주민참여예산팀 정재진 팀장의 '지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선 방안', 성신여자대학교 우명동 교수의 '지방재정관리체계 패러다임 개선 필요'를 통해 재정분권에 따른 지방자치 단체의 자율성과 책임성을 강화할 방안을 모색하고자 한다.

정재진 팀장은 재정분권과 책임성의 관계를 정의하고 지방재정 운영 실태를 점검했다. 이를 통해 재정비효율 발생 원인을 다차원적으로 분석, 개선방안을 제시했다. 한편, 우명동 교수는 지방재정의 본질인 지역주민의 생활의 질 향상에 충실하기 위해 적절한 지방관리체계를 구축해야 한다고 주장한다. 적절한 체계 구축을 위해 지방재정관리제도들을 사전적 관리체계와 사후적 관리체계로 나누고 이를 지방자치의 맥락에서 각각의 특성을 분석, 평가하여 앞으로 지방재정관리체계가 나아갈 방안을 제시한다.



글 정재진
경기도 주민참여예산팀장¹⁾

지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선 방안

I. 서론

1991년 지방의회 선거를 시작으로 30년 만에 부활한 지방자치단체가 실시된 지 23년이나 되었다. 우리가 지방자치를 하는 이유는 주민과 보다 가까운 지방자치단체가 주민의 의견을 귀담아듣고, 주민이 원하는 공공서비스를 적시에 책임 있게 제공함과 동시에 지역의 현안 문제를 스스로 처리함으로써 주민의 복리를 증진시킬 수 있다는 믿음에서이다.

지방자치는 정치적 민주성과 경제적 효율성이 확보될 때 완성된다. 언뜻 보면 두 가지 수단은 상충되는 것처럼 보일 수 있으나 이 둘은 공존해야 한다. 주민의, 주민을 위한, 주민에 의한 정책이 실현되기 위해서 정치적 민주성이 우선 확보되어야 한다. 주민을 위한 정책의 실행은 비용을 수반한다. 지방자치단체는 예산제약 하에서 주민이 필요로 하는 공공서비스가 원활히 제공될 수 있도록 경제적 효율성을 확보해야 한다. 그리고 경제적 효율성은 재정운영의 책임성을 전제로 한다.

지방자치 실시 이후 정치적 민주성을 확보하고 풀뿌리 민주주의를 실현하고자 지역주민의 손으로 단체장과 의원을 선출하였다. 최근에는 예산편성 과정에 지역주민이 직접 참여하고 있다. 대의민주주의를 넘어 직접민주주의가 실현되고 있다.

주민을 위한 정책이 실현되기 위해서는 자주적으로 결정한 사안을 자기 스스로 처리할 수 있는 권한이 필요하다. 자기 책임에 따른 권한은 사무, 조직, 인사, 재정 등으로 요약될 수 있겠으나 가장 중요한 것은 바로 자치재정권이다. 재정이 확보되지 못한다면 아무리 좋은 정책도 추진할 수 없기 때문이다. 그러나 지방재정은 제자리걸음에 그치고 있다. 국세와 지방세 구조는 8:2에서 고착되어 있고, 재정자립도는 1995년 63.5%에

서 2017년 53.7%로 약 10%p나 감소하였다. 세입 증가는 제한적인 데 반해 세출은 급격히 증가되고 있다. 중앙정부로부터 재원 없이 이전되는 사업의 양이 많아지고 있다. 자체재원으로 세출을 감당하지 못하다 보니 부족재원을 중앙에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 2010년 이후 급격하게 증가된 국고보조사업은 지방비의 의무적 매칭을 전제로 하여 재정운영의 경직성이 확대되고 있다. 이에 더해 재정운영의 책임성이 저하되고 비효율이 발생하는 사례가 끊이지 않게 나타나고 있다. 중복 투자로 인한 재원 낭비, 무분별한 행사·축제 사업의 추진, 단체장 등의 부당한 지시로 인한 재정 집행 등으로 재정 건전성이 악화되는 사례가 감사원 감사결과 지적되고 있다.

이러한 지방재정의 문제를 인식하여 문재인 정부는 연방제 수준의 강력한 지방분권과 이를 실현하기 위한 수단으로 재정분권을 국정과제로 선정하였다. 현 정부의 재정분권은 두 가지 측면에서 성공할 가능성이 높다. 첫째, 정책목표가 지방재정의 자립으로 매우 구체적이다. 둘째, 지방재정 자립을 위한 수단으로 세원의 배분과 교부세율의 상향을 명시하고 있다. 구체적인 목표와 수단을 선택했다는 측면에서 과거의 재정분권과는 달리 그 추진력이 클 것으로 기대된다.

지방자치의 발전을 위해 반드시 실행되어야 하는 재정분권은 방향성의 측면에서는 타당하나 재정분권의 주체라 할 수 있는 지방자치단체의 대부분은 재정책임성 확보보다는 재원이전에 많은 관심을 두고 있다. 재정분권을 한다고 해서 지방자치가 성공적으로 추진될 수 있다고 확정할 수는 없다. 오히려 책임성이 전제되지 않은 채 재정분권이 실행된다면 재정운용의 비효율이 발생된다. 즉, 자율성이 확보되는 만큼 책임성 또한 견고하게 발전되어야 한다. 2015년 행정자치부가 발표한 자료에 따르면 국민의 80%가 지방자치가 필요하다고 생각하면서도 지방재정 건전성에 대해서는 45.1%가 부정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 2015; 양지숙·김민정, 2015). 이는 다시 말해 지방재정의 발전을 위한 재정분권은 지방재정의 확충과 함께 책임성까지 함께 논의해야 함을 의미한다.

이하에서는 자율과 분권을 통한 진정한 지방자치가 실시되기 위해 반드시 필요한 조건인 지방재정책임성 확보 방안을 논의하고자 한다. 이를 위해 재정분권과 책임성의 관계, 지방재정 운용실태와 재정비효율 발생 원인을 다차원적으로 분석하고, 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 이 원고에서의 의견은 연구자 개인의 의견이며, 기관의 의견과는 무관함을 밝혀 둔다.

II. 재정분권과 재정책임성

1. 재정분권의 성공조건으로서 재정책임성

재정분권을 추진하는 이유는 재정민주주의의 실현을 통해 경제적 효율성을 달성함으로써 보다 적은 비용으로 지역주민이 원하는 공공재를 효율적으로 공급할 수 있다는 가정에서이다. 재정분권의 기본취지는 지역주민들이 원하는 바에 따라 자율적으로 지방공공서비스를 제공하되 그에 대한 재정책임을 부담하도록 함으로써 그 부담에 부합하는 서비스의 공급이 이루어지는지를 판단하도록 하여 적정 수준의 서비스 공급이 이루어지도록 하는 데 그 목적을 둔다. 재정분권을 추진함으로써 경제적 효율성이 달성될 수 있다는 논의는 주로 공공선택이론을 통해 등장하게 되었는데, 초기 재정분권화 이론 등에 따르면 재정분권을 통한 순기능은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 지방재정의 투명성 및 책임성을 확보할 수 있고(Ebel & Yilmaz, 2002), 둘째, 책임성 있는 재정운용을 통해 지방의 경제적 효율성을 증진시킬 수 있으며(Tiebout, 1956: 416-424; Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980), 셋째, 재정책임성에 따른 국가 경제의 성장을 촉진시킬 수 있기 때문이다(Lin & Lau, 2000, 4-8).

이러한 논리를 종합할 때 재정분권은 중앙정부로부터 재정권한(세원, 세목)의 이전과 책임성의 확보라는 두 가지 가치가 연계될 때 경제적 효율성을 증진시킬 수 있게 된다. 따라서 현재보다 더 나은 상태를 지향하면서 새로운 재정분권 전략을 구축하고자 할 때는 무엇보다 현재까지 추진된 재정분권이 자치단체 재정운영에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 먼저 관심을 가질 필요가 있다. 자치단체 재정운영의 범주는 다양하나 분권을 통한 재정자율성이 세입수준으로 대표될 수 있다면 자치단체 재정운영은 지출구조에 초점을 둬으로써 분석되어질 수 있다. 왜냐하면, 적절한 재정지출의 관리는 지방재정의 건전성과 효율성을 달성하는 관건이기 때문이다(임성일, 2003).

재정분권의 효과를 검증한 선행 연구에 따르면 재정분권을 추진한다고 해서 반드시 경제적 효율성과 재정운영의 책임성이 향상된다고 단정하기는 어렵다. 재정분권을 주제로 한 초기 연구들에서는 도덕적으로 완벽한 자치단체들이 서로 간의 경쟁을 통해 자원배분의 효율을 도모하고, 자기재원에 기초한 재정운용으로 이전재원에 의존한 재정운영에 비해 책임성이 향상된다는 논의가 지배적이다. 그러나 90년대 중반 이후부터는 재정분권이 추진된다 할지라도 재정을 운용하는 자치단체의 특성과 도덕적 해이 등이 발생됨에 따라 경제적 효율성이 감소되고, 재정운영의 책임성 또한 하락될 수 있다는 결과들이 다수 등장하게 된다.

대표적으로 Stein(1999)은 분권화와 지방자치단체의 채무비중 간에 유효한 관련성이 없고 재정분권화를 추진할 경우 지역 간 경제적 격차를 더욱 악화시켜 국가 재정 전체의 안정성에 부정적 영향을 미칠 수도 있다는 것을 주장하였다. Webb & Zou(2000)는 분권화가 지속되어도 지방자치단체의 재정지출이 적시에 실행되지 않고, 투명하지 않으며, 책무성(accountability)이 없게 운용될 경우 분권화는 오히려 국가 재정에 부정적인 영향을 미친다는 연구 결과를 제시하였다. Prud'homme(1995)은 재정을 실행하는 공무원들은 선출직 공무원이 아니기 때문에 지역주민들에게 보다 탄력적으로 대응하고자 하는 유인이 거의 존재하지 않아 지역주민의 요구에 즉각 대응하지 않는다는 결과를 제시하였다. Tanzi(1996)는 분권화가 지역의 다양한 선호를 충족시키는 데 유리하다는 가설은 공공재 공급이 항상 효율적으로 이루어진다는 전제하에서만 유효하다는 것을 강조한다. 최소한 재정분권의 효율성이 뒷받침되기 위해서는 지방자치단체의 재정운용상 책무성이 존재할 때 가능하다고 본다. 이에 따를 경우 한 국가에서의 분권화는 어떤 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 유발시키는 외부성은 물론이고 각 지방자치단체들의 기회주의적 행태가 존재하지 않거나 무시될 때 그 본래의 이점을 누릴 수 있다(Vigneault, 2005: 1). 우리나라에서도 민선자치가 진행되는 과정에서 자치단체에서는 주민의 인기를 의식한 과다한 행사와 재정지출, 투자사업의 효과보다는 수혜 범위 확대를 위한 소규모 분산 투자 등 낭비적·비효율적인 재정운영 사례가 발생되고 있다(이상운, 2002: 3, 이재은, 2004: 47-87; 임성일, 2006; 최병호, 2006; 손희준, 2015).

이를 종합해 보면 재정분권은 분권을 추진한다고 해서 성공적인 효과를 도모할 수 있는 것이 아님을 알 수 있다. 그러나 우리는 재정분권을 위해 우선적으로 중앙으로부터 지방으로의 재원 이전을 요구하고, 재원 이전이 되는 것만이 재정분권이라는 착시에 빠지고는 한다. 재정분권은 지방자치를 위한 만병통치약이 아니다. 이러한 이유로 이전되는 재원만큼의 책임성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 재정분권이 경제적 안정과 성장에 기여하기 위해서는 자치단체의 정치적 책임성과 중앙정부의 효과적인 감시기능이 중요하다. 특히 정치적 책임성과 감시기능은 중앙과 지방간 책임관계가 법적·규제적 측면에서 합리적이고 분명하게 설정될 것을 요구한다.

2. 재정책임성과 지출의 효율성

재정분권은 자치단체가 자율성을 확보한 상태에서 배분의 효율성을 통해 지역경제 성장과 국가 경제의 동반 성장을 도모하는 데 있다. 재정분권의 실행과 효과 간의 관계에 있어 징검다리 역할을 하는 것은 자치단체의 책임 있는 재정지출이다. 아무리 많은 재정 권한과 재원이 지방으로 이전된다 할지라도 자치단체가 이를 비효율적으로 운용하게 되면 재정분권의 순기능은 확보되기 어렵다.

지방분권화 시대에서 자치단체는 정치적·경제적으로 종래 중앙정부의 대리기관(agent)의 역할에서 탈피하여 독자적인 힘으로 지역발전계획을 수립·추진하고 보다 살기 좋은 지역으로 만들고자 타 지역과 경쟁하면서 그 결과에 대해서도 책임을 지게 된다. 이러한 점에서 지방분권화의 특성은 자율과 책임이라고 특징지을 수 있다(염명배, 2003: 35). 재정분권 추진에 따라서도 지방의 재정적 자율성이 한층 강화되고 있는데 강화되는 자율성만큼 자치단체의 건전하고 효율적인 예산집행 및 재정운용의 성과가 지방재정과 재정분권 정책의 성패를 좌우하는 중요한 요인이 되고 있다(Reed & Swain, 1997: 316-317; 이창균, 2006: 141).

지방자치단체 재정지출의 효율성은 다양한 용어와 함께 정의되어 왔다. 먼저 법적인 측면에서 지방재정법 제3조에서는 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 한다”고 정의하고 있어 자치단체 재정지출은 본질적으로 배분적 효율성과 경제적 효율성을 달성하기 위해 노력해야 한다는 것을 의미한다. 학문적인 맥락에서는 지방자치단체가 주어진 재정자원과 법령의 범위 내에서 생산적이고 창의적인 지출활동을 적극 수행하며, 자체재원 확충에 많은 노력을 투입한다면 건전재정을 위해 노력하거나 또는 건전재정운영을 하고 있다고 평가할 수 있다고 정의하고 있다(이승우, 2002: 61).

한편 지출의 효율성은 재정을 운용하는 행위자의 책임성을 전제로 이루어진다. 재정책임성에 대한 정의는 학자들마다 대동소이하다. Smith(1971)는 재원이 적절한 규칙에 맞게 사용되어졌는가와 관련된 책임성이라 정의한다. 이는 재정의 법적 측면뿐만 아니라 가치적 측면까지도 포함한다. 광채기(2004)는 방만하고 비효율적인 재정운영의 문제해결과 투명성 및 건전성의 확보가 이루어지는 상대라 정의한다. 배인명(2011)은 전문적 책임성과 민주적 책임성으로 구분하며, 전문적 책임성은 재정효율성과 재정건전성을 포함하며, 민주적 책임성은 재정운영의 투명성과 시민참여의 개념을 포괄한다. 임성일(2012)은 국가와 지방자치단체가 주민에게 적절한 수준의 세금을 부과하고 징수한 세금을 예산 원칙에 따라 효율적이고 효과적으로 사용하고 있음을 회계를 통해 주민에게 입증하고 설명하는 재정운영 원리라고 정의한다.

학문적인 측면, 법적인 측면을 종합할 때 재정운용의 책임성을 확보한 수준에서 지방재정지출의 효율성이라 함은 세입의 범위 내에서 효과적인 재정지출로 투자의 효율성을 확보하기 위한 것으로 재정낭비의 방지를 통한 생산성의 제고와 계획적인 재정운영을 포함한다(행정자치부, 1997: 4). 즉, 재정지출의 효율성은 행정서비스의 질을 높이고 양을 확대하기 위한 가장 바람직한 지출 모형을 설정하고 이에 근거하여 예산을 집행하는 것을 의미한다. 또한, 경비의 효율과 경비의 지출 효과를 동시에 높이는 것을

의미하며 재정운영을 효율화는 것은 행정의 양적·질적인 향상을 기하는 동시에 주민부담을 적절한 한도에서 억제하는 것도 포함된다(정세욱, 2001: 7-11).

III. 재정책임성 확보 노력과 재정운용 실태

1. 재정책임성 확보를 위한 그간의 노력

지방에 자율성을 보장하면서도 책임성을 동시에 확보한다는 것은 쉽지 않다. 자율성과 책임성 모두 양자 간 어느 하나라도 과도해질 경우 서로가 서로를 잠식시키게 되기 때문이다. 자율성은 중앙으로부터 지방으로의 권한 이전을 통해 이루어지는 반면, 책임성은 중앙의 제도적 통제가 전제된다. 자율성이 책임성 보다 커질 경우 비효율적 재정운용이 유발되고, 책임성이 자율성 보다 커지게 되면 지방의 재정자율성은 통제를 받게 된다.

1995년 민선지방자치단체장 선거를 시작으로 제도적인 측면에서 재정책임성을 확보하기 위한 노력이 지속되어 왔다. 행정안전부를 중심으로 매년 지방재정의 상태를 분석하고, 이를 개선하기 위한 대안이 제시되어 왔다. 현재 재정분석에서는 재정건전성과 재정효율성 그리고 재정책임성 등 3개 분야에 대해 평가함으로써 지방자치단체의 재정 책임성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 재정책임성 분야는 재정법령 준수, 재정공시 노력, 재정분석 대응 등 3가지 지표로 평가하고 있으며, 이들 지표는 여타의 지표와 달리 가·감점을 통해 재정분석 결과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 맥락에서 재정책임성을 확보하는 데 많은 도움을 주고 있다.

<표 1> 지방재정 분석 지표 중 재정책임성 분야 지표

지표	의미	산정방식
재정법령준수	지방재정과 관련된 법령위반 사례 파악	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 • 보조금관리에 관한 법률 • 지방계약법, 지방회계법 위반 시, 건당 -2점
재정공시노력도	지방재정공시에 대한 주민의 접근성 향상을 위해 노력도 파악	<ul style="list-style-type: none"> • 공시방법·수단의 다양성(5점) • 주민이해 증진을 위한 노력(5점)
재정분석대응도	재정분석 자료입력의 신속성·정확성, 입력기한 미준수나 자료 누락, 오류 시 페널티 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 자료입력 기한 준수(-2점) • 입력된 자료 누락, 정확도(-3점)

※ 자료 행정안전부, 「지방재정분석」

문재인 정부가 들어서면서 “강력한 재정분권”이 국정과제로 선정되었고 2017년 10월에 행정안전부는 자치분권 로드맵(안)을 발표하였다. 이에 따르면 최우선적으로 지방재정을 확충하면서도 이에 걸맞은 재정책임성을 확보하기 위하여 지방재정의 책임성 제고 방안까지 함께 마련되었다. 강력한 재정분권을 위한 중점 추진과제로 “자율과 책임이 담보된 지방재정운용 기반 마련”을 선정하였다. 자율을 위해서는 자치단체 의회 경비, 업무 추진비 등을 총액 한도 내 자율편성토록 하였고, 중앙 투자심사 대상사업을 현재 시·도 200억 원에서 300억 원으로, 시·군·구 100억 원에서 200억 원으로 상향하는 등 대상 사업 기준을 완화하였다. 그리고 자치단체 채무 한도액 설정권한을 기존 행정안전부 장관에서 자치단체장으로 이양하는 등 지방자치단체의 자율성을 확대하였다. 책임성을 확보하기 위한 방안으로는 재정정보 공개 및 주민참여예산제 확대 등 주민에 의한 재정통제 강화로 지방 재정의 지출 효율화를 도모하고자 하였고, 고액·상습 체납자의 명단공개, 은닉재산 추적 등 지방세 체납관리를 강화하고자 하였다.

<표 2> 지방재정 책임성 확보를 위한 제도

사전(편성)	사후(집행)
<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획 • 투자심사 • 지방재정영향평가 • 지방채발행총액한도 • 지방예산편성기준 • 지방비부담 관련 법령 및 국고보조예산 협의 • 예산편성의 주민참여 및 공개 확대 • 의안비용추계 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정공시 • 지방재정분석·진단 • 지방재정사전위경보시스템 • 긴급재정관리제도 • 지방교부세의 인센티브 및 감액

※ 자료 라휘문(2017) 인용, 재구성

이 외에도 지방재정법 등을 통해 제도적으로 지방재정의 책임성을 확보하기 위한 기제가 마련·운영 중이다. 지방자치단체 재정 운용 흐름을 기준으로 사전·사후까지 책임성을 확보하기 위한 기제가 마련되어 있다. 먼저 사전책임성 확보 기제로는 중기지방재정계획, 투자심사, 지방예산편성 기준, 지방비 관련 법령 및 국고보조 예산 협의 등이 있고, 사후 책임성 확보 기제로는 지방재정 공시, 긴급재정관리제도, 지방교부세의 인센티브 및 감액 제도 등이 운영 중에 있다.

2. 지방재정 운영 실태

지방재정의 책임성 확보를 위한 제도적 기제가 매년 정교화되고 진화되는 과정에서 지방재정의 비효율과 책임성이 저하된 사례는 계속 발생되고 있다. 감사원이 2011년과 2015년 실시한 지방재정 건전성 진단·점검 결과에 따르면 재정운영 전반에 있어 비효율적이고 책임성이 저하된 사례가 지적되고 있다.

먼저 예산 편성 및 결산 분야에서는 세입예산을 과다 계상하거나 세출예산을 과소 계상하여 세수결손이 예상되는데도 불요불급한 세출을 줄이기 위한 추정예산 또는 실행예산을 편성하지 않고 특별회계 자금을 일반회계로 부당 전입하는 등 결손을 감추기 위해 분식 결산을 하는 사례가 지적되었다. 일반회계 재원이 부족하다는 이유로 특별회계를 설치목적과 다르게 일반회계로 전입하거나 특별회계 세입을 일반회계 세입으로 편성하고, 예산의 사용 목적, 범위, 기간 등을 정하지 않고 포괄적인 형태로 예산을 편성한 후 이를 지방자치단체장 또는 지방의원 재량사업비 등으로 집행하는 등 비효율적 재정운영이 발생되고 있다.

재정사업을 추진함에 있어서도 지방자치단체장의 지시로 사업타당성 검토 없이 사업을 추진하거나 잦은 사업계획 변경으로 기투입된 예산의 낭비를 초래하고 있으며, 재원 확보방안도 마련하지 않고 무리하게 사업을 추진한 후 예산 부족으로 사업추진이 지연되거나 무산되어 이미 투자된 사업비가 사장되는 사례가 지적되었다. 그뿐만 아니라 지방재정 투자 심사 등 법적 절차를 무시한 채 사업을 추진하거나 지방의회 의결 없이 채무부담행위를 하는 등 지방재정에 부담을 주는 사례가 지적되었다.

지방채 관리 분야에서도 비효율적 사례가 지적되고 있는데 실제 지급의무가 있는 BTL 사업 임대료 지급액을 채무총규모에 포함하지 않고 지방자치단체 회계 간 내부거래 등을 차감하지 않은 채 단순 합산하는 방식으로 예산총규모를 산정하여 각 지방자치단체에 지방채 발행한도를 과다 부여하는 사례, 일반채원 산정기준에 관련 법령상 제외하도록 되어 있는 이월금 등 임시적 세외수입을 포함하는 것으로 지방채 발행기준을 변경하여 지방채 발행한도를 과다 부여하는 사례가 발견되었다.

이렇게 지방재정 운영의 비효율은 재정운영 전반에 걸쳐 나타나고 있다. 또한, 민선 단체장은 선거에서의 승리를 위해 책임성과 효율성을 고려하지 않은 예산 집행을 지시하는 사례까지 등장하고 있다. 지방자치단체장의 방만한 예산 집행 사례는 다음과 같다.

<표 3> 지방자치단체장의 방만한 예산집행 사례

사례	개요	과정 및 원인
중복투자로 예산 낭비	배수시설을 기보유하고 있음에도 배수지 건설을 위해 중복 투자하여 예산 낭비	실제 안정적인 급수상황을 보이고 있는 지역에 직결급수체계를 갖춘 수도물 공급을 이유로 배수시설 신설
타당성 확보 실패와 민간자본 유치 실패로 예산 낭비	국제박람회 개최 관련 위험이 지적되었음에도 불구하고 예산 낭비	40일간의 박람회 행사를 위해 연간 예산의 1/10을 투자하여 130억 원의 적자 발생과 이의 보전을 위한 80억 원의 추경예산 편성
예산을 횡령하여 개인적인 용도로 사용	업무추진비의 일부를 개인적 용도로 사용	매달 1억 100만 원의 업무추진비 중 7,100만 원을 개인용도로 사용

※ 출처 이창균(2014),
양지숙·김민정(2015) 재인용

IV. 지방재정의 비효율 발생 원인과 책임성 확보 방안

1. 재정책임성 악화 원인

지방재정 운영의 비효율은 지방자치가 실시된 이후 지속적으로 발생되고 있다. 재정책임성을 확보하기 위한 기제가 작동 중임에도 불구하고 재정책임성이 하락되는 이유는 재정책임성을 유도하기 위한 제도 하나만으로는 책임성을 확보하는데 어려움이 있다는 것을 반증하는 것이라 하겠다. 재정책임성이 하락되는 이유는 매우 다양하다. 이 하에서는 우선 지방재정의 책임성 저하를 유발하는 요인을 살펴보고자 한다.

재정책임성이 하락되는 근본적인 이유 중 하나는 책임성을 확보하기 위해 노력하는 것에 대한 유인이 없기 때문이다. 재정책임성을 확보하는 과정은 매우 많은 시간과 노력, 그리고 고통을 감내해야 한다. 만약 재정책임성을 확보하기 위한 노력을 투입해 얻게 되는 이익보다 책임성을 확보하지 않음으로써 얻게 되는 이익이 더 크다면 지방자치단체는 재정책임성을 확보하기 위해 노력하지 않을 것이다. 이는 지방재정의 구조적 한계에서 발생되는 문제이다. 1995년 민선 자치 실시 이후 지방재정 구조는 국세 8 : 지방세 2 구조에 머무르고 있다.

<표 4> 국세 대 지방세 비율

(단위 : 억 원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
국세(%)	2,019,065 [79.0]	2,055,198 [76.9]	2,178,851 [75.4]	2,327,390 [77.2]	2,422,618 [76.2]
지방세(%)	537,789 [21.0]	617,225 [23.1]	709,778 [24.6]	689,207 [22.8]	711,891 [23.8]

※ 자료 행정안전부, 지방자치단체
통합재정개요, 각 년도

그러나 재정사용액 비중은 지방이 4.5, 중앙이 4 수준이고, 교육재정을 포함할 경우 지방이 6을, 국가가 4를 사용하게 된다.

<표 5> 정부별 세출 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
중앙정부	1,525,707 [42.6]	1,579,905 [42.3]	1,669,023 [42.5]	1,722,733 [41.9]	1,691,075 [40.0]
자치단체	1,509,667 [42.1]	1,600,229 [42.8]	1,694,587 [43.1]	1,808,523 [43.9]	1,907,660 [45.1]
지방교육	549,625 [15.3]	558,879 [14.9]	563,503 [14.4]	582,628 [14.2]	629,893 [14.9]

※ 자료 행정안전부, 지방자치단체
통합재정개요, 각 년도

2만㎞ 벌어 6만㎞의 세출을 감당하기 위해서 필요한 재원은 중앙으로부터의 이전 재원에 의존하게 된다. 가장 바람직한 재정 운용은 내가 직접 필요한 재원만큼 세입을 확보하는 것이다. 그러나 세입과 세출의 불일치는 연성예산 등 비효율적인 재정 운용을 유발하게 만든다.

중앙으로부터 지방으로 이전되는 재원은 크게 지방교부세와 국고보조금으로 나누어진다. 지방교부세는 무조건부 보조금이고, 국고보조금은 조건부 보조금이다. 무조건부 보조금은 일반회계로 편입되어 꼬리표 없이 사용될 수 있다는 맥락에서 자율성은 보장될 수 있으나 자기노력이 포함되지 않은 재원이기 때문에 지출에 있어서 비효율을 유발할 가능성이 크다. 즉, 교부세의 확대는 교부세 확보를 위한 자치단체의 자주성이 존재하지 않고, 세입을 위한 책임성이 크지 않으며, 운용에 있어 자율성이 존재하기 때문에 자주성과 자율성 그리고 책임성이 일치하지 않는다. 조건부 보조금은 지방이 하고자

<표 6> 연도별·세입재원별 순계예산 규모

(단위: 억 원, %)

구분	2011년	2013년	2015년	2016년	2017년
계	1,410,393	1,568,887	1,732,590	1,845,825	1,931,532
자체수입	793,219	871,594	797,012	866,726	935,253
지방세	497,434	537,470	594,523	648,401	711,891
세외수입	295,784	334,124	202,489	218,326	223,362
이전수입	579,813	656,332	733,766	749,718	778,057
지방교부세	274,085	314,600	315,849	319,527	337,384
보조금	305,728	341,732	417,917	430,191	440,673
보전수입 등	-	-	153,605	191,615	195,465
지방채	37,362	40,960	48,207	37,766	22,757

※ 자료 행정안전부, 지방자치단체
통합재정개요, 각 년도

하는 일을 위해 사용되기보다는 중앙이 원하는 일을 추진하기 위해 지원되는 재원이고, 조건부 보조금의 비중이 증가될 경우 지방재정의 탄력성은 더욱 악화된다. 1999년부터 이전재원 중 보조금의 비중이 교부세를 능가하였으며, 보조금은 꾸준한 성장세를 보여 왔고, 그 결과 지방교부세와 국고보조금이 지방재정의 자체수입 중 지방세 수입 규모를 능가하게 되었다. 이는 끈끈이 효과(flypaper effect)를 유발하는 등 재정의 비효율을 발생시킨다.

이러한 지방재정 구조에서는 세입에 대한 자기 부담이 적어지기 때문에 세출에 있어서 재정환상을 불러오게 되고, 공공재 공급에 있어서 효율적 운영이 저하되게 된다.

둘째, 지방재정 책임성 확보를 위한 제도의 실효성 측면을 들 수 있다. 앞의 <표 2>에서 제시한 지방재정 책임성 확보를 위한 제도 이외에도 지방재정법 및 지방자치법 그리고 동법 시행령 등에는 지방재정 운영의 효율을 꾀하기 위한 다양한 제도들이 녹아 있다. 이들 제도의 필요성에 대해서는 지방자치단체 모두 공감할 수 있는 사안이라 할 수 있겠으나 실제 지방에서 운영되는 재정 상태를 충분히 고려하지 못하고 있다는 한계가 있다. 예를 들면 현 정부 들어 재정책임성 확보를 위한 하나의 대안으로 주민의 직접 참여를 제시하고 있고, 주민참여를 활성화하기 위한 제도들을 마련, 자치단체에 전파하고 있다. 그리고 이의 실효성을 강화하기 위하여 재정분석 지표에 주민참여예산 비중을 포함할 계획에 있다. 내용적으로 볼 때 주민의 직접 참여와 투명성을 확보함으로써 재정에 있어서 직접민주주의를 구현한다는 것은 매우 고무적이라 하겠다. 그러나 자치단체마다 차이가 있을 순 있겠으나 특히 道부의 경우 주민참여를 통해 제안되는 공모의 대부분은 시·군 사무이다. 지방재정법 제20조(자치사무에 관한 경비), 동법 시행령 제32조(경비지출의 제한) 등에 의해 道로 제안된 사무 중 시·군 사무에 대해서는 주민참여예산을 편성할 수 없다. 道로 제안된 사무 중 시·군 사무를 시·군으로 이송한다 할지라도 시·군은 재정부족을 이유로 적극적인 편성을 하지 않는다. 자치단체별로 다양성이 있음에도 불구하고 전국적 통일화된 기준을 적용하고, 또 이를 확산·전파·유도하겠다는 맥락에서 재정분석 지표에 포함해 평가하는 것은 오히려 자치단체의 자율성을 훼손시키게 된다. 뿐만 아니라 평가 점수를 잘 받기 위해서 형식적으로 운영함으로써 책임을 제고하는 것이 아니라 행정력만 낭비하게 되는 결과를 불러올 가능성이 크다.

또 다른 예로 중기지방재정계획을 들면 양출제입의 속성을 갖는 국가재정의 경우 필요한 세출에 맞게 세입을 편성할 수 있기 때문에 중장기 계획과 단년도 계획 간의 연동화가 가능하고, 이를 통해 계획성 있는 재정이 운용될 수 있다. 또한, 국가의 중기재정계획은 매년 초에 우선 수립하고, 이를 토대로 각 부처가 예산을 편성하기 때문에 연

동화 수준이 높다. 그러나 지방재정은 양입제출의 속성을 갖는다. 주어진 예산 제약 하에서 사업을 각감·조정하는데 방점을 두기 때문에 계속사업 이외에 신규사업 계획을 중기지방재정계획에 적극적으로 반영하기 힘들다. 뿐만 아니라 지방자치단체 예산편성 지침이 각 자치단체에 시달되고 나서 중기지방재정계획 수립 지침이 시달됨에 따라 단년도 예산에 중기재정계획을 맞춰야 하는 사례가 발생된다. 다행히도 2018년부터는 이를 개선하기 위한 최소한의 장치를 마련해 놓고는 있으나 계획과 단년도 예산과의 연동화를 통한 안정적이고 계획적인 재정운영이라는 본연의 목적을 달성하는 데에는 아직도 갈 길이 멀다 하겠다.

셋째, 앞서 제시한 지방재정의 구조와 재정책임성 확보를 위한 제도를 정교하고 완벽하게 개선한다 할지라도 자치단체장의 의지가 없다면 지방재정의 책임성 확보는 어렵다. 선거를 통해 임명되는 단체장의 재정에 대한 인식과 책임 있는 의사결정은 지방재정의 책임성 확보의 성패를 결정하게 되는 가장 중요한 요소이다. 현실에서는 단체장이 비효율을 유발할 수 있는 정책을 추진하고자 할 때 이를 적극적으로 막아서지 못한다. 왜냐하면, 단체장은 인사, 조직권을 갖고 있으며, 지시를 받은 공무원은 위법함이 없다면 재정 비효율이 발생될 수 있다 하더라도 단체장의 지시에 따를 수밖에 없다. 이에 더해 의회에서는 특정 지역 예산 또는 특정 사업에 대하여 과도하게 증액하고 이것이 당 회계연도에 집행되지 못해 이월되는 등 재정의 효율적 운영을 저해하는 사례가 발생된다. 예산은 시의성이 매우 중요하다. 편성해야 하는 예산의 총량은 제한되어 있는데, 특정 사업의 대폭적 증액은 다른 사업의 축소를 가져오게 된다. 축소된 사업은 반드시 회계 내에 필요한 만큼의 재원을 투입해야 함에도 불구하고 예산 감소로 인해 적시에 투입되지 못해 문제에 직면하게 된다. 예를 들어 도로 및 교통 분야의 재원이 축소될 경우 공기 내에 사업을 추진하기 어렵고 오히려 공기 지연에 따른 부담금을 추가로 부담해야 하는 문제에 직면하게 된다.

2. 지방재정 책임성 확보 방안

지방재정 책임성 확보를 위해서는 구조, 제도, 그리고 행태적 측면 세 부분의 대대적인 개선이 있어야 한다.

먼저 구조적 측면에서는 “편익과 부담의 일치” 원칙이 지켜질 수 있도록 지방세입의 구조를 개선해야 한다. 즉, 지방자치단체가 스스로 책임을 지고 재정을 집행할 수 있을 만큼 지방재정의 확충이 필요하다. 국세의 지방 이양 또는 국세 중 일부를 국가와 지방이 공유하는 공동세, 신세목의 개발 등을 통해 지방세입 중 자주재원의 비중을 증가

시켜야 한다. 자주재원의 비중이 증가되어야 연성예산과 재정환상 등을 최소화시킬 수 있다. 이와 함께 국고보조사업에 대한 대대적인 재검토가 필요하다. 국가가 해야 하는 사업과 지방이 해야 하는 사업을 구분해 사무의 재배치가 필요하다. 사무의 재배치 없이는 지방으로의 재원 이동이 제한적일 수밖에 없다. 중앙이 추진하는 사무에 의무적으로 지방비를 매칭하도록 하여 지방재정의 탄력도를 저하시키는 것보다는 지방이 스스로 결정하여 사업을 지속시키거나 일몰시키거나 할 수 있도록 기회를 주어야 한다.

지방재정이 확충되는 과정에서 수도권과 비수도권 간 재정력 격차가 발생되는데, 이를 위해서는 지방교부세의 역할이 중요하다. 지방교부세법상 지방교부세는 자치단체의 재정부족액을 보완하는 역할을 한다. 따라서 일차적으로 지방교부세는 재정부족액을 보완하여야 하고 이차적으로 균형을 도모해야 한다. 그리고 지방교부세가 자치단체로 이전되어 일반재원으로 사용됨으로 인해 도덕적 해이가 유발될 수 있다는 점을 감안, 지방교부세의 인센티브와 페널티 제도를 보다 정교화할 필요가 있다. 현재의 교부세는 자주재원 확충을 위한 지방자치단체의 노력을 유도하지 못한다. 자주재원이 증가하면 기준재정수입액의 증가가 이루어지기 때문에 그만큼 교부세를 받지 못하게 된다는 것을 자치단체는 알고 있다. 따라서 지방자치단체가 세출절감이나 세입확충 노력을 게을리하는 도덕적 해이 현상이 발생된다. 이를 위해 행정안전부는 지방자치단체의 방만한 재정운영을 방지하고 세입확충 노력을 강화하도록 1997년도에 자체노력 반영항목을 신설하였다. 자체노력은 1997년 4종에서 출발하여 2011년에는 16종까지 늘었다가, 현재는 14종으로 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 긴밀하게 연계되어 있지 못하다는 문제가 있다. 따라서 자체세입 확대 노력을 촉진하기 위하여 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 세외수입 체납액 축소 등 세입 확충 자체노력 반영 비율을 상향 조정해야 할 필요가 있다. 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 과정에서 추가로 반영하고 있는 수요 자체노력(가감)과 수입 자체노력(가감)을 분리하여 이를 별도의 재정수요의 한 유형으로 신설(예: 특별교부세에 성과수요 항목 신설)하거나 별도의 교부세 유형(예: 성과교부세)으로 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 개선 방안은 보통교부세 산정방식의 단순화를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 지방교부세 배분 과정에서 재정인센티브 기능을 효과적으로 발휘하여 재정책임성을 제고하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 재정책임성 확충을 위한 제도의 실효성 강화가 필요하다. 지방자치단체에서는 지방재정법에 너무 많은 제도들이 마련됨으로 인해서 제시된 모든 제도를 심도 있게 관리하기 어려운 것이 현실이다. 특히 2015년 지방재정법 개정에 따라 재정책임성 확보를 위한 제도의 의무적 실행과 예산안 첨부 자료로 추가되는 재정운영 계획 등이 과도하게 증가되다 보니 이를 형식적으로 운영하게 되는 경우가 발생된다. 제도가 운영되

기 위해서는 그만큼의 인력과 시간이 필요하나 제도가 확대되는 만큼 인력은 증가되지 않고, 시간은 제한되어 있다. 이러한 제약 속에서 다양한 재정제도를 이행한다는 것은 현실적으로 많은 어려움에 직면하게 된다. 따라서 지방자치단체가 재정책임성을 확보할 수 있도록 선택과 집중이 필요하다.

하나의 대안을 제시하면 지방재정의 책임성 확보를 위해 현재까지 행정안전부가 상급기관의 개념에서 지방자치단체의 재정 운영을 규율해 왔다면 여기서 한발 더 나아가 주민이 재정 운영 과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것이 필요하다. 재정운영 과정에서의 참여는 정보의 공개와 예산편성에의 참여로 나누어질 수 있다. 현재 재정공시를 통해 예산과 결산에 대하여 1년에 2회 공시가 되고 있고, 지방재정법에 의하여 지방자치단체 예산서와 중기지방재정계획, 성인지 예산 등이 공개되고 있다. 그러나 재정에 대한 정보는 지역주민들이 쉽게 이해하지 못하는 전문 용어가 많기 때문에 공개를 통한 신뢰성 확보에 어려움이 있다. 이를 보완하기 위해서는 지방재정공시 설명 부분을 대폭 개선해야 한다. 현재는 행정안전부가 제공하는 표준형식을 근거로 공개하고 있는데 이를 보다 쉽게 주민들이 이해할 수 있도록 개선해야 한다. 또한, 주민들이 직접 예산편성과정에 참여하고 예산 낭비를 감소시킬 수 있도록 해야 한다. 이러한 맥락에서 행정안전부는 주민참여예산제도의 확대 및 주민감시단 운영을 도입할 계획에 있다. 그러나 이 제도의 근본적 한계가 개선되지 못한다면 주민참여를 통한 재정민주주의 확립도 현실적으로 불가능하다. 최우선적으로 개선되어야 할 부분은 무보수 명예직을 고수하는 것이 아니라 자치단체별로 재정여건을 고려하여 일정 수준의 보상(포상)이 가능하도록 해야 한다. 우리가 지방의원 유급제를 도입하게 된 이유가 젊고 참신하고 능력 있는 의원이 지방의원으로 선출되어 보다 나은 정책을 실행할 수 있도록 하기 위함이었다는 점을 생각한다면 주민참여예산위원과 주민감시단원도 젊고 유능한 인재가 참여할 수 있도록 유인 제도를 도입하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 단순히 주민참여예산의 양 또는 주민감시단이 발견한 재정 낭비 사례의 양으로 제도 운영의 성패를 평가해서는 안 된다. 민주주의는 자발성에 기초해 발전되는 것이지 평가를 통해 정착되는 것이 아니기 때문이다.

셋째, 지방재정 건전성 강화를 위한 방안으로 '재정준칙'(Fiscal Rules) 도입이 필요하다. 이미 행정안전부가 시달하는 「지방자치단체 예산편성지침」에서는 예산 편성 및 재정운영에 있어 반드시 거쳐야 하는 사전절차와 기준 등이 제시되고 있다. 이는 예산을 편성하는 집행부서의 실무자들에게는 큰 도움을 줄 수 있겠으나 재정운용의 방향을 결정하는 단체장 또는 의회에는 큰 영향을 미치지 못하고 있다. 이를 위한 하나의 대안으로 재정준칙의 마련이 필요하다. 재정준칙은 재정수입, 재정지출, 채무규모 등의 총량적 재정지표에 대한 목표치를 설정하고 재정운용의 목표를 법으로 규정한 재정운

용정책을 의미한다(민기, 2012). 즉 재정준칙을 통해 재정수지, 재정지출, 정부 채무규모 등에 대한 구속력 있는 목표치를 설정하고 재정건전성을 제고시켜 나가야 한다.

V. 결론

분권은 거스를 수 없는 시대정신이다. 재정분권은 지방자치가 본연의 목적을 충실히 달성할 수 있도록 지원해 주는 핵심 수단이기 때문에 재정분권의 추진은 매우 중요하다. 문재인 정부 들어서 재정분권이 국정과제로 제시되고 현재 지방분권특별위원회를 중심으로 재정분권 추진 방안이 논의되고 있다.

재정분권은 단순히 지방재정의 확충을 의미하지 않는다. 재정이 이전되는 만큼 이에 합당한 재정책임성도 함께 이전된다. 그럼에도 불구하고 중앙으로부터의 재정 이전에 훨씬 많은 관심을 두고 있다는 현실이 조금은 우려스러운 상황이다. 재정분권을 통해 경제적 효율성이 확보되기 위한 전제 조건은 재정책임성이다. 재정책임성이 확보되지 못한다면 오히려 자율로 위장한 재정운영의 비효율성이 증가되고, 재정 비효율에 따른 편익의 감소는 전적으로 지역주민들이 지게 된다.

재정책임성을 확보하기 위한 제도들이 마련되어 있음에도 불구하고 재정비효율이 발생하는 이유는 그 원인이 매우 다양하고, 종합적인 시각에서 관리되지 못하였기 때문이다. 따라서 재정책임성을 저하시키는 재정 구조의 개선이 필요하다. 편익과 부담의 일치가 적용될 수 있을 만큼의 재정 확충이 필요하다. 또한, 현재 재정책임성 확보를 위해 운영되고 있는 제도들에 대해 그 성과를 점검하고 선택과 집중하는 노력이 필요하다. 물고기 하나 잡지 못하는 허술한 그물을 여러 개 만드는 것보다 더욱 촘촘하고, 정교한 그물 하나를 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 마지막으로 자치단체장과 의회의 인식 개선을 위한 노력이 필요하다. 개인의 행태와 가치, 인식은 쉽게 변경되지 못한다는 맥락에서 최소한해서는 안 되는 영역에 대해 재정준칙을 마련하는 것이 필요하다.

이제 곧 민선 7기가 시작된다. 문재인 정부가 추진하고자 하는 재정분권의 방향에 걸맞은 민선 7기 지방재정운용이 될 수 있도록 재정구조, 재정제도, 재정행태 세 개 분야에 대한 종합적이고 현실적인 개선이 필요하다.

<참고 문헌>

- 감사원, (2012). 「지방재정 건전성 진단 및 점검」, 감사원 (2015). 지방자치단체 재정운영 실태 보도자료. 2015.12.22. 보도
- 곽채기, (2004). 지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 재정평가제도의 도입 방안. 『지방재정』 3호. 33-52.
- 김의섭, (2013). 특집: 새정부 지방재정책임성과 건전성 강화의 방향과 과제. 『지방재정』 1. 46-57
- 라휘문, (2017). 2017년 지방재정의 성과와 과제. 『지방행정』 66(770). 30-33
- 민기, (2012). 재정준칙 PAYGO 도입 방안에 대한 시론적 고찰: 제주특별자치도를 중심으로. 『지방정부연구』 16(3). 91-109.
- 배인명, (2011). 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구. 『국정관리연구』 6(1). 57-83
- 손희준, (2015). 민선자치 20년 지방재정의 성과와 과제. 『자치발전』 5. 31-40
- 양지숙·김민정, (2015). 지방자치단체장의 재정운영과 책임성확보방안. 『한국지방자치학회 세미나 자료집』 69-93.
- 염명배, (2003). 지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의. 『한국지방재정논집』 8(2): 33-66.
- 이상운, (2002). 지방재정건전성 측정에 대한 연구. 『한국지방재정논집』 7(1): 1-37.
- 이승우, (2002). 「지방재정조정제도의 유형별로 지방재정운영이 미친 영향분석: 자주성과 건전성 측면을 중심으로」, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이재원, (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제. 『한국지방재정학회 세미나자료집』 1-27.
- 이재은, (2004). 지방분권 특별법 제정 이후 재정분권의 실천과제와 지방의 책임. 「충북개발연구원 14주년 기념 세미나: 지방분권의 추진실태와 실천방안」.
- 이창균, (2006). 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안. 『한국지방재정학회 2006년 2월 세미나 자료집』
- (2014). 한·일 지방재정 내부통제에 관한 연구: 예산집행을 중심으로. 『한국지방재정학회 동계학술대회 자료집』
- 임성일, (2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙-지방간 자원배분체계의 재구축. 『한국지방재정논집』 8(2): 1-31. (2006). 바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안. 「2006~2010년 국가재정운용계획: 균형발전 및 지방재정 분야 공개토론회 자료집」, 기획예산처 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야 작업반. 1-35. (2012). 지방재정 운영의 재정책임성 제고 방안. 『지방재정』 12(3). 8-33.
- 정세욱, (2001). 지방재정운용의 건전성 확보방안. 『지방재정』 2: 4-24.
- 최병호, (2006). 재정분권의 이론과 지방재정의 적정 구조. 『한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문집』 1-23.
- 행정안전부, (2017). 「자치분권 로드맵(안)」, 행정안전부 내부자료. 「2017년도 지방자치단체 통합재정개요」, 행정자치부. (1997). 「재정분석 종합보고서」, 행정자치부. (2015). 주민이 바라본 지방자치 20년 얼마나 달라졌나. 2015.7.1. 보도
- B. Smith, (1971). "Accountability and Independence in the Contract State." In B.Smith and D.C. Hauge(eds.), The Dilemma of Accountability in Modern Government, Macmillan.
- Brennan, G. & J. M. Buchanan, (1980). The Power of Tax. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ebel, R. D. and S. Yilmaz, S, (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. Policy Research Working Paper 2809. World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division.
- Fornasari, F., S. B. Webb, and H. F. Zou, (2000). The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence. Annals of Economic and Science. 1(2): 403-433.
- Lin, J. Y. & Z. Liu, (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. Economic Development and Cultural Change. 49(1): 1-21.
- Oates, W. E, (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. The World Bank Research Observer. 10(2): 210-220.
- Reed, B. J. & J. W. Swain, (1997). Public Finance Administration(2nd ed.). Sage.
- Stein, E, (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Office of the Chief Economist Working Paper. 386.
- Tanzi, V, (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspect. in Srurno and B. Pleskovic(eds.). Annual World Bank Conference on Development Economics. The World Bank. pp. 295-316.
- Tiebout, C. M, (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy. 64(5): 416-424.



글 우명동
성신여자대학교 교수

지방재정관리체계 패러다임 개선 필요

사전적 예방체계에서 사후적 관리 보완체계로의 변경

I. 도입부 - 문제 제기

지금 우리나라는 새 정부 들어서면서 '연방제에 버금가는 강력한 지방분권'의 실현을 선언하고, 최근에는 정부에서 제안한 「대한민국헌법 개정안」을 통해서 그와 같은 강력한 지방분권을 추구하기 위한 헌법적 기초까지 마련하고자 하는 의지를 천명하기도 했다. 그동안 우리나라 지방자치는 독립 정부 초기에 한 차례 시행되었으나 1961년 군사혁명으로 폐지되었던 것이 1995년 새롭게 부활되어 오늘에 이르고 있다. 이렇게 지방자치가 새롭게 시행된 지 20여 년이 지나면서 지방에 따라서는 새롭게 주어진 지방정부¹⁾의 자율성에 바탕을 두고 지역주민의 생활 편의를 제고시키는 생활 자치의 진면목을 보여주고 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 지방에 따라서는 지방정부 내지 지방의회가 때로는 중앙정부의 정책 방향에 부응하는 과정에서, 때로는 자신들의 사적 이익에 매몰되어 지역주민의 의지와는 다른 방향으로 지방재정을 운영함으로써, 재정적자를 누적시키고 전반적으로 재정 운영상 비효율을 심화시키고 있다는 비난을 받기도 한다.

이러한 사실에 직면하여 사회 전반적으로 지방재정의 건전한 운영을 촉구함으로써 지방재정운영이 지역주민의 생활의 질 제고에 기여한다는 지방자치의 본질에 충실하게 하기 위하여 다양한 형태의 '지방재정관리체계'에 대한 논의가 진행되어 왔음은 주지의 사실이다. 그러나 이러한 논의가 지난 시기 오랫동안 다양한 각도로 전개되고 구체적으로 시행되어 왔음에도 불구하고, 기회가 있을 때마다 현실적으로 이러한 논의가 꾸준히 형태를 달리하면서 거듭 제시되고 있다. 이러한 사실은 지방재정관리체계의 운영이 지방재정의 실태를 제대로 반영하지 못한 데에서 기인한 것으로 판단된다.

흔히 지방재정관리체계라는 것은 주로 중앙정부 입장에서 지방정부의 재정운영에서 부적절하다고 판단되는 상황들이 전개될 때 보다 적절한 상태로 유도하기 위해 강구된 다양한 수단들의 일련의 조합을 일컫는 것으로 이해되고 있다. 이렇게 보면, 지방재정관리체계는 지방정부가 재정을 어떻게 운영할 때 부적절하다고 판단하는지에 따라 서로 다른 양상을 띠기 마련이다. 나아가 부적절하다고 판단되는 수단이나 구체적인 지표가 정해지는 경우에도 지방재정이 그렇게 부적절하게 운영되게 된 책임이 지방정부에게 있다고 볼 것인지 아니면 정부 간 재정 관계 틀 자체에 있는 것으로 파악할 것인지, 더 나아가 중앙정부의 정책적 요인에 기인하는 것으로 볼 것인지 등에 따라 지방재정관리체계의 구체적인 모습에 차이가 나게 될 것이다. 말하자면 특정 시기의 중앙정부가 지방재정 문제를 바라보는 인식에 따라 지방재정관리체계는 달라질 수밖에 없다 할 것이다.

우리나라도 현실적으로 지방정부로 하여금 재정을 건전하고 효율적으로 운영하게 하기 위하여, 「지방자치법」과 「지방재정법」 등에 지방재정관리를 위한 여러 제도가 규정되어 있으며, 예산편성에서 예산집행 및 결산단계에 이르기까지 다양한 형태의 관리가 행해지고 있다. 이제 이러한 지방재정관리제도들을 사전적 관리체계와 사후적 관리체계로 나누어 ‘지방자치’의 맥락에서 각각의 특성을 분석하고 평가해봄으로써, 앞으로 지방재정관리체계의 나아갈 방향에 대한 시사점을 찾아보고자 한다. 이러한 분석과 평가를 위해 먼저 II절에서 지방재정관리체계의 필요성에 대한 이론적 배경을 ‘지방자치의 본질’과의 관계라는 관점에서 해명해보고자 한다.

II. 평가의 기준 - 지방자치의 본질과 지방재정관리

1. 지방자치의 본질

지방자치는 지방정부가 중앙정부로부터 독립성 내지 자율성을 확보하고 지역사회 의 의지를 수렴하여 지역의 문제를 다루어나감으로써, 궁극적으로 지역주민의 ‘생활의 질’을 제고시키는 것을 그 본질로 삼는다 할 수 있다. 아울러 이러한 지방자치의 물질적 기초를 제공해주는 것은 지방재정활동이라 할 수 있다. 그런데 지방재정 활동은 지방

1) 우리나라에서는 법률적으로 ‘지방자치단체’로 일컬어지고 있으나, 본고에서는 ‘지방정부’라 부르기로 한다. 그것은 본고에서는 이 용어사용의 적절성에 대한 법률적 논란에는 개입하지 않고, 지방의회와 지방자치단체장의 선출을 통해 관할 영역 내의 공적 사무를 주민의 의사를 좇아 독자적으로 수행하는 공적 기구로서 지방정부와 중앙정부와의 수평적 관계를 강조하는 취지에 기인한 것임을 밝혀둔다. 단, 법규 관련 내용을 서술하는 과정에서는 ‘지방자치단체’라는 표현을 병행하기로 한다.

정부가 지역주민들이 필요로 하는 공적 수요를 충족시키기 위해 필요한 물적 수단을 획득·관리·처분하는 활동, 줄여서 지방정부의 경제활동이라 정의되는바, 이러한 지방재정활동이 실질적으로 지방자치의 물적 기초 역할을 제대로 수행하고 있는지 여부는 이와 같은 지방재정 활동의 개념과 그 성격으로부터 유추해볼 수 있다. 말하자면, 지방재정활동이 지방정부의 활동이라는 점, 나아가 그러면서도 지역주민들을 대상으로 수행하는 (공적)경제활동이라는 점으로부터 출발할 필요가 있다.

먼저 지방재정은 지방정부의 활동이라는 점에서 지방재정활동이 실질적 지방자치의 물적 기초역할을 제대로 수행해내기 위해서는 무엇보다도 지방정부가 중앙정부로부터 독립적이고 자율적으로 지방재정운영을 운영해야 할 수 있어야 한다. 그러나 이와 같이 지방정부가 중앙정부로부터 재정적 독립성 내지 자율성만 확보한다고 하여 반드시 실질적인 지방자치가 보장되는 것은 아니라는 사실을 인식하는 것이 더욱 중요하다. 그것은 중앙정부로부터 확보된 독립적인 재정운영권을 행사함에 있어서 지방정부가 지방의회와 더불어 지역의 토호세력 내지 전국적인 자본세력들의 이해에 종속되는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 이렇게 지방재정활동이 지방정부에 의해 포획되는 경우가 발생하게 되면 비록 중앙정부로부터 독립적인 재정운영을 통해서도 지역주민의 생활의 질을 제고시키는 데 실패하기 마련이다. 바로 이러한 맥락에서 지방재정활동은 지역주민을 비롯한 지역사회를 대상으로 하는 활동으로서, 지방정부의 자의적인 활동이 아니라 지역주민을 비롯한 지역사회에 의해 통제받는 메커니즘이 주어질 때 비로소 지방정부의 재정활동이 실질적인 지방자치의 물적 기초로서의 역할에 충실할 수 있을 것이라는 점을 인식하는 것이 중요하다.²⁾ 말하자면 지방정부가 지역사회에 대해 책임을 질 수 있는 메커니즘을 갖출 필요가 있다는 점을 인식할 필요가 있을 것으로 판단된다.

2. 지방자치의 본질과 바람직한 지방재정관리체계

본고에서 논의하고자 하는 지방재정관리체계와 관련해서도 지방자치가 갖는 이러한 맥락에서 출발할 필요가 있을 것으로 판단된다. 그것은 당위적으로 보면, 지방재정 관리라는 것도 결국 지방정부로 하여금 지방재정을 ‘잘’ 운영하게 하여 궁극적으로 지역주민들의 생활의 질을 제고시키는 데 있기 때문이다. 바꾸어 말하면 현실에서 지방재정

2) 지방재정활동이 지방정부에 의해 포획될 가능성을 우려하는 논자들은 오히려 지방정부의 재정운영에 중앙정부가 일정한 정도의 가이드라인을 설정해놓을 필요가 있다는 주장을 명시적으로 제기하기도 한다. 구체적으로 지역의 차별성과 지방정부의 자율성을 존중하는 Bardhan 같은 이도 특히 개발도상국의 경우 중앙정부의 역할을 중시하는 것을 볼 수 있다. 그러나 이 경우 중앙정부의 역할은 지방재정활동이 지방정부에 의해 포획되는 것을 막아냄으로써 다수의 지역주민의 요구에 대응할 수 있는 거버넌스를 만들어내는 데 보다 적극적인 역할을 수행할 것을 요구하고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다(Bardhan, Pranab, 2006, p. 219).

관리 문제가 크게 부상되는 것은 지방재정이 바람직하게 운영되지 못하여 지방재정이 지역사회의 발전이나 지역주민들의 생활의 질을 제고시키는 데 기여하지 못한 데서 기인하는 것으로 보아야 할 것이다.

그런데 문제는 현실적으로는 지방재정을 ‘잘’ 운영하는지 여부는 누가 그것을 판단 하는지에 따라 달라질 수 있으며, 더 나아가 해당 지방정부가 관할하는 지역의 경제적, 재정적 여건 등에 따라 달라질 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 먼저 흔히 지방 재정 상태를 관리하는 주체로서 중앙정부가 택하는 정책방향 내지 성격에 따라 지방재 정관리체계의 구체적인 내용은 달라지기 마련이다. 말하자면 효율을 중시하는 정부인 가, 지방정부의 자율성을 중시하는 정부인가, 아니면 지역 간의 균형발전을 중시하는 정부인가 등에 따라 달라질 수 있다는 점이다.³⁾

뿐만 아니라 중앙정부가 지방재정관리체계를 구상하는 경우에 전국의 각 지방정 부는 각각 처한 경제적, 재정적 여건이 서로 다를 텐데도 불구하고 각 지방정부의 재정 활동을 동일한 기준에서 평가하여 그러한 기준을 충족시키지 못한 지방정부의 재정상 태를 바람직하지 못한 상태로 규정지을 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 예를 들어 흔히 중앙정부는 재정관리체도를 만듦에 있어서 그 기준으로 지방세출의 효율적 사용 여부를 평가하여 그러한 방향으로 유도하고자 하는 경우가 있다. 그래야 중앙정부 입장에서 볼 때 관리의 기준도 분명하고 평가도 보다 용이해지는 측면이 있기 때문에 일견 타당해 보이기도 하다. 이러한 관리상의 이유로 중앙정부 차원에서 각종 기준이 하달되곤 하는 것이다. 그러나 문제는 ‘효율성’이라는 것은 단순히 양적이면서 다분히 표준적이고 평균적인 개념이라는 데 있다. 말하자면 각 지역은 각자 부존자원이나 지역 경제발전상태가 다르기 때문에 이러한 특수한 서로 다른 상황을 고려하지 아니하고 단 순히 양적인 효율성 개념에 근거하여 지방재정을 통제하고 관리하려는 것은 해당 지방 정부 관할 지역경제의 활성화에 긍정적으로 기여하기 어려울 수 있다는 점을 유념할 필 요가 있다. 예를 들어 지역축제나 지역 일자리 지원을 위한 재정활동을 동일한 기준으 로 기계적으로 평가하고 유도하는 것은 바람직하지 않을 수 있다는 것이다.⁴⁾⁵⁾

3) 이러한 논리는 중앙정부와 지방정부, 상급 지방정부와 하급 지방정부 사이 모두에 적용됨은 더 말할 나위도 없다. 그러나 본고에서는 중앙정부와 지방정부로 구분하여 논의하고 있음을 밝혀둔다.

4) 사실 다 같이 ‘효율성’을 논하는 경우에도 그것이 의미하는 바가 논자에 따라 다르다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 가령 자 기 이익 추구의 개별적 본성에 충실한 근대경제학적 논자들이 일컫는 효율성 개념은 적은 비용으로 많은 것을 만들어낸다는 양적 인 차원의 개념을 일컬으며, 이에 비해 특정 사회가 처한 사회적 가치를 중시하는 제도경제학적 논자들이 일컫는 효율성 개념은 특정 사회구성원들이 가지고 있는 잠재적인 능력을 잘 발휘할 수 있는 사회상태를 일컫는 개념으로 사용된다.

사실 근대경제학적 기준에 바탕을 두고 전국적 차원에서 총량적인 효율성을 추구하는 경우 특정 지역경제 입장에서 비효율적 인 것으로 평가될 수도 있다. 지방자치의 본래 의미가 특정 지역사회에 살고 있는 사람들로 하여금 그들에게 잠재된 능력을 보다 원활하게 활용할 수 있게 함으로써 궁극적으로 삶의 질을 제고시키는 데 있다는 사실을 고려해 보면, 제도론적 효율성 개념이 실 질적인 지방자치의 개념에 부응하는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

5) 단지 ‘효율성’에만 국한된 문제는 아니다. 다른 가치, 예를 들어 지역 간의 ‘균형’을 중시하는 정부의 경우에도 무엇과 무엇 사이 의 균형을 중시하는가에 따라 관리 대상 자체가 달라질 수 있음은 물론이다.

무릇 지방재정은 해당 지방재정활동이 행해지는 관할 지역의 경제적 여건이 서로 다른 각 지방정부의 재정활동인 만큼, 그러한 재정활동의 성과나 그 성과에 대한 적절성 여부에 대한 판단도 지역에 따라 달라질 수밖에 없다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 보면, 지방재정은 지역의 여건을 반영하여 지역의 제 자원의 활성화에 기여할 수 있도록 운영될 때 비로소 지방재정과 지역경제가 선순환되는 관계를 맺어 지역주민들의 삶의 질 제고에 기여하게 될 것이다. 사실이 이리함에도 불구하고 중앙정부에 의하여, 그것도 획일적인 기준으로 지방재정관리체계를 만들어 운영해나가게 되면 지방에 따라서는 그러한 관리체계 아래서 지방재정을 지역사회의 특성에 부응하게 운영해나가는 것이 방해받는 경우도 있을 수 있다. 이렇게 보면 중앙정부에 의한 지방재정관리의 초점은 지방정부가 지역사회의 여건에 부응하게 지방재정을 잘 운영하고 있는지 여부를 사후적으로 평가하고, 그렇게 될 수 있도록 지원하는 틀을 구축하는 것이 지방자치와 지방재정의 본질에 부응하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

이제 이러한 맥락에서 이제 우리나라의 지방재정관리체계의 현황을 분석하여 그 특성을 평가한 후, 앞으로 나아나갈 방향성과 전망을 제시해보고자 한다.

III. 우리나라 지방재정관리체계의 현황 분석과 평가

우리나라 지방재정관리체계는 사전적 예방체계와 사후적 관리체계로 구성되어 있다. 사전적 예방체계는 예산편성 이전 단계에서 사전적으로 지방재정활동을 규제 내지 관리하는 제도들의 집합을 일컫는 것으로서, 구체적으로 중기지방재정계획, 지방재정투자심사제도, 지방채발행제도, 지방자치단체 예산편성 운영기준 등으로 이루어져 있다. 한편 사후적 관리체계는 예산의 집행 및 그 이후의 성과에 바탕을 두고 사후적으로 재정활동을 규제 내지 관리하는 제도들로 이루어진 하나의 틀로서, 구체적으로 지방자치단체 재정분석·진단제도, 지방재정 공시제도, 지방재정위기관리제도 등으로 구성되어 있다. 이제 이하에서 전술한 ‘지방자치의 본질’이라는 맥락에서 이들 각각의 특성을 검토해보기로 한다.

1. 사전적 예방체계

(1) 중기지방재정계획제도와 지방재정투자심사제도

‘중기지방재정계획제도’는 일찍이 1988년 중기지방재정계획 수립 법제화 이후 그

동안 몇 차례 제도변화과정을 거치면서 현재까지 시행되고 있는 상대적으로 오래된 지방재정관리제도에 해당된다. 이 제도는 5년 단위로 지방정부의 발전계획과 그에 따르는 재정수요를 전망하여 그 결과를 매년의 예산편성과정에 반영함으로써 지방재정운영의 예측 가능성을 제고시키고자 하는 제도이다. 이 제도에 따르면, 모든 지방정부는 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 제출하고 행정안전부에도 제출하도록 되어 있는데, 그 주요 내용은 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정여건과 재정규모전망, 관련 국가계획 및 지역계획 중 해당 사항, 분야별 재원배분계획, 예산과 기금별 운용방향, 의무지출 관련 사항, 지역통합재정통계 및 통합재정수지 관련 사항, 그리고 투자심사와 지방채발행 대상 사업 등으로 되어 있다(「지방재정법」 제33조; 「지방재정법시행령」 제38조의 2 등 참고). 특히 2015년부터 중기재정계획 미반영사업은 원칙적으로 후술하는 투자심사, 지방채발행 대상에서 제외하고 있다.

그러나 위와 같은 제도의 취지에도 불구하고 이 제도는 중기재정 전망이 형식적으로 이루어져 실제 예산편성은 중기지방재정계획에 의존하기보다는 전년도 답습 주의 내지 정치인의 선심성 공약에 의존하는 경향이 크다는 비판을 받기도 하고 있다(조임곤, 2013, p. 9 참고). 좀 더 구체적으로 전문성 미흡, 주민 의사 반영 미흡, 나아가 계획대상 기간 5년과 지방자치단체장 임기 4년의 불일치로 인해 나타나는 지역발전계획과 연도별 예산편성 사이의 취약한 연결고리 등으로 이 제도의 실질적 기능이 저해되고 있다는 비판을 받기도 한다(조계근, 2014, p. 67; 조임곤, 2013, p. 39 등 참고).

한편 지방자치단체장이 재정투자사업에 관한 예산을 편성하고자 할 때에는 투자효율의 극대화와 예산 절약을 위해 일정한 절차와 조건에 따라 투자심사를 거쳐 사업의 타당성을 검증받도록 하는 ‘지방재정투자심사제도’가 있다. 이 제도에 의하면 지방투자사업은 반드시 제출한 지방재정계획에 반영되도록 하여, 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한해 투자심사 신청이 가능하도록 하고 있다(「지방재정법」 제36조, 제37조; 「지방재정법령」 제41조 등 참고).

그러나 이 제도에 대해서는 심사대상 사업의 선정, 심사과정 등 운영 전반에 대한 전문성과 객관성, 엄밀성 등이 결여되어 있다는 점, 심사가 형식적인 요식행위에 그치는 경향이 있다는 점 등에서 비판을 받고 있다(박완규, 2014, p. 62; 조계근, 2014, pp. 50-51 등 참고). 그러나 무엇보다도 다 같은 투자사업이라 하더라도 그것이 지역사회에 주는 경제적 의미는 지역적 특성에 따라 달라진다는 점을 고려하면 중앙정부에 의한 심사 폭을 줄이고 지방정부가 자율적으로 판단할 수 있는 영역이 확대될 필요가 있다는 점을 유념할 필요가 있다.⁶⁾

(2) 지방채발행제도

전술한 두 제도 이외에도 재정위기에 대한 보다 직접적이고 현상적인 지표와 관련된 ‘지방채발행제도’도 시행되고 있다. 즉, 중앙정부는 지방정부의 지나친 지방채발행을 억제하여 건전한 재정운영을 유도하기 위해 지방채발행수준을 보다 직접적으로 규제 관리하기 위한 지방채발행제도를 시행하고 있다. 2005년 이전에는 지방정부가 지방채를 발행하고자 하는 경우 매 사업별로 중앙정부의 승인을 받도록 해오던 것을 지방정부의 자율성 제고 차원에서 2006년부터 ‘지방채발행총액한도제’로 바꾸어 시행해오고 있다.

구체적으로 모든 지방정부는 주어진 한도액의 범위 내에서는 중앙정부의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있게 해주고 있다. 이 경우 지방채발행 한도액은 해당 지방자치단체의 전전년도 예산액의 10/100의 범위에서 지방채발행액, 보증채무 중 채무이행의 책임을 지게 된 금액, 채무부담행위액 등을 고려하여 행정안전부장관이 결정하는 것으로 되어 있다.⁶⁾

그러나 이 제도는 위와 같은 취지에도 불구하고 지방채 발행에 관해 지방정부의 책임성이 연계되어 있지 못하다는 점, 지역주민에 의해 자율규제되는 시스템이 결여되어 있다는 점, 아울러 예외규정으로 인한 제도 시행의 임의성이 크다는 점 등이 문제점으로 지적되기도 하고 있다(임성일, 2011, pp. 119-120; 조계근, 2014, pp. 85-86 등 참고).

(3) 지방자치단체 예산편성 운영기준

지난 시기 지방재정활동을 예산편성 단계에서부터 규제해왔던 ‘지방예산편성지침’ 제도를 참여정부 때인 2005년에 폐지하여 세출 면에서 지방재정활동에 자율성을 부여하는 조치를 취한 적이 있다. 그러나 동 지침의 폐지 이후에도 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’을 하달하여 예산편성의 기본방향을 비롯하여 지방의회관련경비, 업무추진비 등과 같은 예산편성기준경비까지 구체적으로 그 기준을 제시함으로써, 예산편성단계에서 지방재정활동을 규제 내지 관리하고 있다(각 년도 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준’ 참고).

6) 지자체 자체심사의 경우 해당 지방자치단체장이 임명하는 심사위원들이 해당 단체장이 추진하는 사업을 심의하게 되므로 부적격 판정을 받는 경우가 거의 없어 적절한 기준에 근거하여 중앙정부에 심사를 의뢰하는 것이 적절하다고 주장하는 경우도 없지는 않으나(한국지방재정학회, 2010, pp. 25-27) 그것은 절차상의 문제를 강조한 것으로 볼 수 있으며, 지방자치의 본질이라는 맥락에서 보면 많은 논자들이 지적하고 있듯이(이창균 외, 2002, p. 197; 박완규, 2014, p. 69 등), 지방정부의 자율적 판단의 영역을 확대해나가는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

7) 그러나 구체적인 내용을 보면 총액한도 내라도 모든 사업에 대해 지방채를 발행할 수 있는 것은 아니며, 한도를 초과한다고 해서 반드시 지방채를 발행하지 못하도록 한 것도 아니다. 이 제도와 관련된 구체적인 내용은 「지방재정법」 제11조, 「지방재정법시행령」 제10조 등 참고.

중앙정부 입장에서는 자치단체 간 형평성을 유지하고 중앙정부와의 연계를 위한 최소한의 기준을 제시한다는 취지에서였지만, 현장에서는 이러한 예산편성기준의 하달이 자치권을 침해한다 하여 빈번하게 공무원 노총 등에서 이의가 제기되어 왔음은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 적지 않는 논자들로부터도 지방자치제도의 성숙과정에 부응하여 지방의 자율성 제고 차원에서 이 제도 실시에 이의를 제기해온 것도 사실이다. 새 정부 들어 기준을 완화하려는 움직임이 없지 않으나 여전히 지방예산 편성을 규율하는 틀로 자리 잡고 있다.

2. 사후적 관리체계

(1) 지방자치단체 재정분석·진단제도

사후적 지방재정관리제도로는 대표적으로 지방자치단체 ‘재정분석·진단제도’를 들 수 있다. 이 제도는 지방자치단체의 재정운용성과를 사후적으로 분석·평가하여 그 결과를 공개함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 제고하기 위해 운영되는 제도이다. 구체적으로 결산내용을 중심으로 주어진 지표에 근거하여 분석함으로써, 분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 단체, 재정위험수준이 일정한 기준을 초과하는 단체 등을 선정하여 재정진단을 실시할 수 있도록 규정하고, 반면 우수한 단체에 대해서는 특별교부세를 교부하는 등 인센티브를 제공함으로써 궁극적으로 지방재정운영의 건전성과 효율성을 제고시키고자 한다(2018년 3월 27일 개정된 「지방재정법」 제55조, 제57조; 「지방재정법시행령」 제65조 등 참고).

그러나 이 제도는 먼저 분석지표 측면에서 양적, 질적 지표를 활용하고 있으며, 아울러 한국지방행정연구원을 통해 매년 지표개선작업이 진행되고 그 과정에서 지방의 의견을 수렴하기 위해 노력해오고는 있으나, 여전히 지방재정의 구조적 요인이나 지역사회의 특수성을 반영하지 못하고 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 뿐만 아니라 이 제도는 지방재정위기의 진정한 해결에 중점을 두기보다는 형식적이며 중앙정부 위주의 통제적 관리수단으로서 성격을 띠는 비판을 받기도 한다.⁸⁾

(2) 지방재정 공시제도

또 하나의 사후적 관리제도로 ‘지방재정 공시제도’를 들 수 있다. 이 제도는 일찍이 1994년 도입되었던 ‘지방재정운영상황 공개제도’를 대체하여 2006년부터 시행되고 있

8) 같은 맥락에서 조기현 외(2008, p. 90)는 주민의 이해와 관심을 반영하는 지표의 부재를 문제점으로 제시하고 있는 것을 볼 수 있다.

는 제도이다. 이 제도는 해당 지방정부의 1년간의 재정운영의 결과와 주민관심사항을 알기 쉽게 제시해줌으로써 주민 스스로 재정운영상황을 평가하는 자율통제장치로서의 기능을 강화하고자 하는 취지에서 시행되고 있다. 구체적으로 지방재정법령에서 정한 일반적 재정운용상황에 대한 공통공시와 해당 지방정부의 특수한 재정운용 상황을 감안한 내용을 공개하는 특수공시로 나누어 운영되고 있다(「지방재정법」 제60조, 제60조의 2; 「지방재정법시행령」 제68조 등 참고).

그런데 이 제도는 주민에게 재정운영상황에 대한 정보를 공개한다는 취지에도 불구하고 사실상 주민요구에 부합되는 다양하고 실질적인 정보가 제공되지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다. 아울러 공시결과 수렴된 의견에 대한 환류 메커니즘이 결여되어 있어 이 제도의 원래 취지가 퇴색되고 있다는 비판을 받기도 한다(임성일, 2011, p. 294; 조계근, 2014, p. 71 등 참고).

(3) 지방재정위기관리제도

먼저 2011년 성남시 모라토리엄 선언을 계기로 「지방재정법」을 개정하여 시행되고 있는 ‘지방재정위기관리제도(재정위기 사전경보시스템)’를 들 수 있다. 흔히들 이 제도를 사전적 재정관리제도의 한 유형으로 구분하고 있으나, 이 제도는 예산편성 이전에 지방재정활동을 사전적으로 규제 내지 관리한다는 취지의 제도가 아니라 점에서 사전적 관리제도로 구분 짓기는 어려운 것으로 판단된다. 오히려 이 제도는 연도별 결산 지표뿐만 아니라 분기별 결산자료, 예산자료 등 재정운영 상태를 나타내는 다양한 재정지표를 모니터링하여 지방재정 운영의 적정성 여부를 미리 알려줌으로써 재정위기로 부터 벗어나게 하고자 하는 취지의 제도라는 점에서 사전적, 사후적 관리체제로 구분하자면 오히려 사후적 재정관리체제로 구분하는 것이 더 적절한 것으로 판단된다. 종전에 이 제도는 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업 관련 재정지표 등을 수시로 모니터링하여 종합분석한 후에, 주의단체와 심각단체(위기단체)로 구분하여, 주의단체에는 세출 및 채무조정 등 자구노력을 권고하고, 심각단체에는 재정위기단체 지정을 통해 재정건전화 조치를 취해왔다.

이렇게 지방재정위기관리제도가 시행되는 반면 다른 한편에서는 전술한 재정분석·진단제도가 동시에 시행되어 옴으로써 그동안 두 제도의 연계를 강화하자는 요구가 지속적으로 제기되어 왔다. 이번에 이러한 요구가 이번 「지방재정법」 개정에서 일부 반영되어, 두 제도를 따로 두기는 하되 기존의 재정위기관리제도가 전술한 재정분석과 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험수준의 등급별로 재정주의단체와 재정위기단체로 지정하는 것으로 바뀌었다(2018년 3월 27일 개정된 「지방재정법」 제55조의 2, 제55조의 3; 2017년 7월 26일 개정된 「지방재정법시행령」 제65조의 2 등 참고).⁹⁾

그동안 이 제도는 재정운영상태 모니터링에 사용되는 지표의 불완전성 내지 확일성 등으로 인해 지역특성을 반영하지 못해왔다는 지적을 받아왔다. 아울러 재정위기 단체 지정 및 해제 등에 관한 사항을 심의하는 '지방재정위기관리위원회'의 구성과 전문성 미흡 문제 등 여러 면에서 제도개선의 요구가 꾸준히 제기되어 오고 있다(양지숙, 2014, p. 28; 조계근, 2014, p. 64 등 참고). 특히 동 위원회 구성면에서는 중앙정부의 경우는 관련 중앙행정기관의 차관이 당연직 위원으로 되어 있으나 지방정부의 경우는 그에 상응하는 지방정부의 대표가 직접 참여하지 않음으로써 지방정부의 의견수렴에 한계를 드러내고 있다는 점에서 비판을 받을 수 있는 여지를 남겨놓고 있다.

한편 중앙정부는 위와 같은 지방재정위기관리제도가 운영되고 있음에도 불구하고 지방정부 스스로 해결할 수 없는 예외적인 재정위기 발생 시 주민에 대한 서비스의 중단, 축소 등을 예방한다는 취지로 2016년 이래 현행 재정위기관리제도의 연장선상에서 '긴급재정위기관리제도'를 추가로 만들어 시행해오고 있다. 구체적으로 기존 제도하에서 재정위기단체로 지정된 후에도 지속적으로 재정이 악화되어 자력으로 회생이 어려운 상태, 공무원 인건비 지급불능 등 유동성 위기에 직면해있는 경우, 외생적 충격으로 인해 지방정부의 재정상황이 급격히 악화된 경우 등을 대상으로 삼고 있으며, 일단 긴급재정관리단체로 지정이 되면 중앙정부에서 재정관리관을 파견하여 긴급재정관리를 하게 하는 제도이다(「지방재정법」 제5장의 2, 「지방재정법시행령」 제5장의 2 등 참고).

이러한 긴급재정관리제도는 도입 준비단계에서 '한국지방행정연구원'의 연구결과에 제시되어 있는 도입 취지를 보면, 기존의 재정위기관리제도와 재정위험을 사전에 예방한다는 점에서는 같은 목표를 갖고 있다는 사실을 인정하면서 긴급재정관리단체로 지정되지 않도록 유도하는 예방적 기능을 더한 것이라고 밝히고 있는 것을 볼 수 있다(서정섭 외, 2014, p. 121의 <표 5-2>의 내용 참고).

뿐만 아니라 동 제도 도입을 위한 「지방재정법」 개정안 입법예고 보도자료에서 당시 행정자치부는 제도도입의 목적을 “현행 위기관리제도를 한층 강화”하는데 뜻이 있다고 밝히고 있는 것을 볼 수 있다(행정자치부, ‘긴급재정관리제도 도입으로 지방재정 위기관리 강화’, 「보도자료」 2015년 7월 22일). 결국 동 제도는 지방정부의 재정위험을 더 확실하게 예방한다는 명분을 내걸고, 현행 제도의 부족한 점을 개선하려는 대신에 중앙정부에 의한 보다 직접적이고 강제적인 관리제도가 더해진 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

9) 이렇게 당분간 두 제도 간의 연계와 분리의 필요성이 동시에 인정되는 상황에서는, 제도가 구체화되는 과정에서 두 제도를 위한 지표는 공통지표와 특성지표로 구분하고 가능한 한 지표를 통일하여 공통지표로 하되 통일하기 어렵거나 별도 관리가 필요한 지표는 특성지표로 나누어 관리하는 방안이 권고될 수 있을 것이다.

10) 많은 논자들이 긴급재정관리제도가 재정위기가 가속화되는 경우 행정서비스의 중단 등을 통해 주민들이 겪을 부담을 사전에 예방한다든가 지방정부의 재정책임성을 확보한다는 도입 취지를 제시하면서도, 지방자치의 위배, 재정자주권 침해 등이 갖는 문제점이 제기되고 있다는 사실도 제시하고 있는 것을 볼 수 있다(서정섭 외, 2015, p. 169; 배준식 외, 2017, p. 3 등 참고).

3. 종합적 평가

앞에서 본 바와 같이 우리나라는 다양한 형태의 예방적 차원에서의 사전적 관리제도와 사후적 관리제도가 동시에 활용되고 있다. 그러나 구체적인 운영현황을 보면 현행 지방재정관리체계는 사전적 예방조치에 초점을 맞추어 운영되고 있으며, 나아가 사전, 사후를 떠나 전국적으로 획일적인 관리체계가 시행되고 있음을 알 수 있다.

(1) 사전적 예방 위주의 관리체계

우리나라 지방재정관리체계를 보면 무엇보다 사업계획 단계에서부터 예산편성 단계에 이르기까지 촘촘한 그물망 같은 규제 내지 관리체계가 시행되고 있는 것을 알 수 있다. 먼저 계획단계에서 중기지방재정계획제도가 있으며, 이어 재정영향평가를 거쳐 지방재정투자심사를 받고, 여기에 지방채무관리가 더해지고 최종적으로 예산편성 단계에서는 예산편성 운영기준까지 하달되는 등 엄격한 규제 내지 통제시스템의 작동으로 지방정부가 얼마 안 되는 자율재원마저 지방정부 독자적으로 예산을 운용하기는 힘든 상황이 전개되고 있다.

물론 앞에서 본 바와 같이 지방재정분석·진단제도와 지방재정 공시제도, 나아가 지방재정위기관리제도 등과 같은 사후적인 재정관리제도들도 활용되고 있기는 하다. 그러나 전술한 바와 같이 그 구체적인 내용을 보면 이러한 사후적 관리체계 또한 지방의 자율성이 보장된 형태가 아님을 알 수 있다. 이는 기존의 예방적 지방재정위기 관리를 위한 제도가 운영되어 오고 있는데도 불구하고 2016년에는 「지방재정법」을 개정하여 ‘긴급지방재정관리제도’라는 것을 도입하여 재정위기관리제도를 강화하고 있는 사례를 통해서 알 수 있다. 제도 도입 당시 중앙정부는 지방정부 자력으로 회생이 어렵거나 유동성 위기에 직면하는 경우 내지 재정상황이 급격하게 악화되는 경우 등에는 보다 즉각적이고 효율적인 관리를 통해 조속한 재정회생을 통해 주민들의 피해를 최소화시킬 필요가 있다는 취지를 제시하였다. 그러나 그사이에 지방정부가 특별히 재정운용을 잘 못 할 가능성이 더 커진 것도 아닌데도 불구하고 그와 같이 관리체계를 더욱 강화하고 있는 것은 지방자치 시대에 지방정부 주도의 재정운영이라는 큰 틀의 방향성에 비추어 보면 부적절한 정책방향으로 판단된다.

(2) 전국적, 획일적 관리체계

뿐만 아니라 대부분의 지방재정관리체계가 사전적, 사후적 제도 여부를 떠나서 중앙집권적인 관리 차원에서 운영되고 있으며, 그로 인해 지역사회의 특성을 반영할 수

있는 여건이 갖추어지지 못하고 있다는 점을 알 수 있다.

이러한 평가는 전술한 다양한 지방재정관리제도가 제시하고 있는 기준이나 틀이 중앙정부에 의해 일방적으로 정해진 전국적으로 표준적인 것이라는 데 기인한다. 말하자면, 그러한 표준적인 기준 내지 틀에 입각해서 다양한 지방정부의 재정활동을 획일적으로 관리하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 대부분의 지방재정관리제도가 지방재정활동이 지역사회 내지 지역주민의 특성에 부응해서 행해지는지 여부를 평가하고 관리할 수 있는 틀을 갖추지 못하고 있다는 사실을 의미하는 것으로 평가된다.

IV. 앞으로의 방향성과 전망

이제 앞에서의 분석과 평가에 바탕을 두고 앞으로 지방재정관리체계가 나아갈 방향성과 그러한 방향을 현실에서 구체화시킬 수 있는 실천 가능성 제고 방안을 제시해보고자 한다.

1. 방향성

(1) 사전적 예방체계로부터 사후적 관리체계로의 변화의 필요성

사전단계의 관리제도는 그 취지상 재정활동 개시 이전에 일정한 규범을 정하여 지방재정의 적절한 운용을 유도하거나 강제하기 위한 중앙정부 차원의 관리제도가 할 수 있다. 이러한 관리제도는 지방재정운용 주체인 지방정부가 독자적인 재정운용을 해내기 어려운 지방자치 초기단계이거나 아니면 그 이후 단계라 하더라도 지방자치를 할 여건이 성숙되지 못했을 때 중앙정부가 재정운용의 틀을 미리 정해주어 재정운용을 일정한 방향으로 유도하거나 강제해야 할 필요가 있을 때 그 당위성이 주어진다 할 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 지방자치를 실시하여 일정한 기간이 경과되면서 지방재정 관련 이해관계자들이 제도적으로나 실제 운용 면에서 독자적으로 재정운용을 해낼 수 있는 능력이 갖추어져 있거나 또는 독자적인 운용을 촉진할 필요성이 인정되는 단계에 이르게 되면, 이와 같은 중앙정부에 의한 사전적인 재정관리체계는 오히려 지방재정 이해관계자들의 독자적인 재정운용의 의지를 떨어뜨리거나 중앙정부에 대한 의존도를 높임으로써 재정운용의 자율성을 저해하는 방향으로 작용하게 될 것이라는 사실을 유념할 필요가 있다. 그것은 사전적 관리체계가 엄격하게 시행되는 경우 각 지방정부는 재정운영과정에서 중앙정부가 정한 기준에 맞추어 운영하고자 할 것이며, 그 과정에서

지방재정운영의 자율성이 저하되어 오히려 지방재정상태를 왜곡시킬 가능성이 커지게 될 것이기 때문이다.

이렇게 보면 결국 지방재정의 불건전하고 비효율적인 운용을 방지하여 건전한 운용을 유도하기 위해서는 사후적 관리체계에 초점을 맞출 필요가 있다 할 것이다. 말하자면 일단 재정활동이 갖는 최소한의 법적 틀의 범위 내에서 지방재정관계자들이 자율적으로 소신껏 재정운용을 하게 한 후에 그 성과를 평가하여 일정한 틀을 벗어난 경우 앞으로 건전한 재정활동을 유도하기 위한 행정적 계도 내지 필요한 경우 페널티를 부과하는 등의 관리를 해나가는 것이 바람직하다 할 것이다. 그러하지 아니하고 행정적 편의성 내지 관리상의 효율성 등을 고려하여 지속적으로 사전적 관리체계에 의존하는 경우 실질적 지방분권을 제고시키기 위한 지방자치의 취지와는 괴리를 드러낼 수밖에 없어 궁극적으로는 사회발전을 위한 지방의 동력을 활성화시키는데 실패하게 될 것이다.

(2) 지역사회 중심적 관리체계로의 전환의 필요성

그런데 지방재정을 바람직한 상태로 유도하기 위한 관리체계를 구상함에 있어서는 사전, 사후 여부를 떠나서 지방재정의 바람직한 상태가 지역에 따라 다를 수 있다는 점을 고려하는 것이 지방자치를 제고한다는 차원에서 보면 매우 중요하다는 사실을 유념할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 보면 전술한 취지에서 사후적 관리체계에 초점을 맞추더라도 확실적인 기준으로 제도를 만들어 운영할 것이 아니라 지역의 여건에 맞추어 지방재정을 운영하도록 유도할 수 있는 틀을 갖추는 필요가 있다.¹¹⁾

중요한 점은 해당 지역이 갖는 인적, 물적 자원의 특성에 바탕을 두고 그러한 특성을 활성화하는 방향으로 재정활동이 행해지고 있는지 여부를 평가하는 것이 중요하지, 전국적인 표준적인 기준을 정해서 그 기준에 부합하지 않으면 곧바로 관리대상지역으로 확정지어 해당 지역이 갖는 사정과는 다른 방향으로 유도하거나 벌을 주는 식이 되어서는 안 된다는 점이다. 지역에 따라서는 지역자원의 활성화를 위해 지역자원을 활용하는 축제가 평균적인 기준보다 더 필요할 수도 있는 것이다. 한편 지역에 따라서는 경상정비를 더 사용해야 할 경우도 있을 수 있다. 지역에 따라서는 일시적으로 더 많은 채무가 필요할 수도 있을 것이다. 무엇보다 각 지역의 특성에 부응하는 재정활동을 하였는지 그러하지 못했을 때 왜 그러하지 못했는지가 해명된 연후에 그러한 활동을 벌하거나 촉진하는 내용을 담아야 할 것이다.

11) 이는 특정 제도는 특정 사회 속에 체화된 것이기 때문에 어떠한 제도이든지 그것이 해당 사회의 사회문화적 특성을 반영하지 못한 경우 그 사회구성원들의 생활과정을 제고시키지 못한다는 견해를 갖는 제도주의경제학자들의 일관된 견해를 참고할 필요가 있다. 지방재정 문제에서는 Boex et al.(2004), Bardhan(2006), Shah(2014) 등이 이러한 입장을 취하고 있음도 참고할만하다.

그런데 여기서 한 걸음 더 나아가 보면 그와 같은 지역의 특성을 반영하여 지역주민을 비롯한 지역사회의 요구에 부응하는 재정활동이 이루어졌는지 여부는 누구보다도 지방정부, 보다 근원적으로는 지역사회가 더 잘 알 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 보면 지방재정의 바람직한 운영 여부에 대한 관리를 위해서는 무엇보다도 지역주민을 비롯한 지역사회에 의해 관리 내지 규율되는 시스템을 갖추는 것이 보다 적절할 것이라는 사실을 인식하는 것이 중요하다 할 것이다. 사후적 관리체계를 갖추고자 하는 경우에도 그 구체적인 내용은 그 재정활동과 지역주민의 생활이나 지역 산업활동과의 관계에 대해 보다 잘 아는 지역사회에 의해서 자율 규제되는 체계를 갖추는 것이 중요할 것으로 판단된다.¹²⁾

2. 전망: 실천가능성 제고방안

위와 같은 사후적 관리체계와 지역사회 중심적인 관리체계가 중요하다는 점이 논리적으로나 다른 나라의 경험 등을 통해 인정된다 하더라도 곧바로 그러한 체계가 우리나라에도 현실화된다고 보기는 어렵다 할 것이다. 그것은 지방재정과 그 관리제도와 관련된 이해관계자들이 기존의 제도적 장치에 익숙해져 있을 뿐만 아니라, 그러한 제도적 틀이 기존의 중앙과 지방과의 힘의 균형을 반영하고 있기 때문에 더욱 그러하다는 점을 인식하는 것이 중요하다.

우선적으로는 지방재정 문제 관련 이해관계자들인 지방정부, 지방의회, 더 중요하게는 지역주민을 비롯한 지역사회가 지방재정활동과 그러한 활동을 관리하기 위해 만들어진 제도가 바람직한 지역사회 만들기에 어떠한 의미를 갖는지에 대해 이해하고, 그 공감대를 넓혀 나가는 것이 중요하다. 지역주민을 비롯한 지역사회 여러 주체들이 이 문제를 이해하지 못하거나 관심을 갖지 않는다면 지방정부나 지방의회는 지역주민들의 이해와는 괴리된 채 자신들의 이해를 제고시키는 방향으로 운영하려 하거나 그러한 방향에 힘을 더하려 하기 마련이다. 뿐만 아니라 지방정부나 지방의회가 자율성 내지 분권이 주는 책임성에 오히려 부담을 느끼면서 주어진 집권적 틀에 안주하려 하면 지방재정운영이나 재정관리제도의 운영은 중앙정부의 의지에 부응하게 운영되어 가기 마련이다. 뿐만 아니라 그러한 공감대에 바탕을 두고 지역사회 중심 관리체계를 현실에서 일구어내기 위해서는 그러한 의지가 응집되어 제도화로 이어질 수 있는 현실적 힘이 바탕이 되어야 한다는 사실을 인식할 필요가 있을 것이다. 이제 이러한 맥락에서 지역 중

12) 이 분야 연구자들 사이에 이미 이와 같은 지자체 자체에 의한 내부통제기능 강화 필요성을 주장하거나 주민에 의한 통제의 중요성을 강조한 견해들이 다수 제시되고 있음을 볼 수 있다(김홍환, 2014, p. 72; 양지숙, 2015, p. 75 등 참고).

심적인 지방재정관리체계의 실천 가능성을 제고시키기 위한 핵심적 사항을 제시해보고자 한다.

(1) 지방재정문제에 대한 이해도의 제고와 참여의 확대

무엇보다 지방재정건전성 제고를 위한 지방재정관리체계 문제를 다루는 경우 공식, 비공식적인 지방재정 이해관계자들의 유기적 이해와 상호협력과정을 통해 접근해나갈 필요가 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 그것은 지방재정행위라는 것이 한편으로 지방정부의 행위이기는 하지만 그 행위는 지역사회 내지 지역주민을 대상으로 행해지는 행위로서 지방정부와 이들 제 주체들과의 관계 속에서 파악되어야 하기 때문이다. 그러나 다른 한편으로 지방재정행위는 중앙정부와의 관계 속에서 행해지는 행위이기 때문에 중앙정부와의 관계도 고려해가면서 파악해나갈 필요가 있다 할 것이다.¹³⁾

먼저 지방정부와 지역사회 제 주체들과의 관계 측면에서는 지방정부가 주민들의 생활과정이나 지역기업들의 활동에 지방재정이 어떠한 의미를 갖는지를 이해할 수 있도록 지방재정운영에 대한 관련 자료를 공개하는 것이 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 그것은 정보가 공개될 때 지역주민을 비롯한 지역사회가 관심을 갖게 되고 이해 제고를 위한 유인이 작용할 것이기 때문이다. 아울러 지방재정 문제에 대한 관심과 실질적 이해를 제고시키기 위해서는 단순히 지방정부 차원에서 정해진 일정한 자료를 공개하는 차원을 넘어서서 지역주민이나 기업들이 궁금해하는 자료가 제공되는 것이 중요하다 할 것이다. 요컨대 형식적 자료공개에 그쳐서는 지속적인 관심을 불러오기 어렵다는 점을 인식하는 것이 중요하다 할 것이다.

나아가 위와 같은 주민들의 이해도를 증진시켜주기 위해서 지방정부나 지역사회(시민단체) 등이 주관이 되어 지방재정활동이 주민들의 생활과 관련해서 갖는 중요성과 현황에 대한 ‘교육과정’을 활성화할 필요성이 있다 할 것이다. 이와 관련해서 이미 행정안전부도 지방자치인재개발원을 통해 다양한 교육과정을 개발하여 운영하고 있으나, 대부분 중앙 및 지방공무원들을 상대로 운용함으로써 지역주민이나 지역기업 내지 지역사회 제 주체들을 위한 지방재정 관련 교육프로그램은 가동되지 않고 있음을 알 수 있다.¹⁴⁾ 지역주민들이 지방재정활동에 대해 관심을 갖고 이해의 폭을 넓혀 나감으로써

13) 지방재정은 중앙정부와의 관계 속에서 행해지는 행위이기 때문에 지방재정문제를 다룰 때에는 이 양 주체와 나아가 지방재정활동의 최종 대상으로서 지역사회 제 주체들 사이에서 어떻게 의사결정이 이루어지는지를 파악하는 것이 중요하다. 이 문제가 흔히 ‘정부 간 재정 관계 조정메커니즘’이라 일컬어지는 것으로, 전술한 Boex et al.(2004), Shah(2014)와 Ter-Minassian et al.(2016) 등 지방재정문제를 다루는 많은 논자들이 조정메커니즘의 중요성을 강조하고 있다. 우리나라에서도 양지숙(2015)은 지방재정문제의 이해관계자인 지방자치단체장 및 지방공무원, 지방의회, 지역사회단체와 지역주민들 각 주체 간의 역할을 바탕으로 재정건전성을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다는 주장을 편 적이 있으며(양지숙, 2015, pp. 75-76), 우명동(2017)도 같은 맥락에서 재정건전성 강화를 위한 이 조정메커니즘에서 자율성 제고의 중요성을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다(우명동, 2017, 제16장의 내용 참고).

지방정부의 지역사회에 대한 책임성 제고에 기여한다는 점을 고려해볼 때, 지방정부가 독자적으로 또는 연구기관이나 대학 내지는 시민단체들과 연계하여 지방재정에 대한 교육과정을 항상적으로 개설하여 운영함으로써 지역사회구성원들의 지방재정에 대한 이해도 제고에 기여할 필요가 있다 할 것이다.

뿐만 아니라 위와 같은 과정을 거치면서 지방재정문제에 대한 이해도가 증진되면, 다음으로 그러한 이해에 바탕을 두고 지방재정운영과정에서의 '참여 기회'를 부여하고 그러한 기회를 확대해나갈 필요가 있다.¹⁵⁾ 이렇게 지역주민들의 참여 의지가 높아지면 현재 시행 중인 주민참여예산제도의 운영도 그 본래의 취지를 더욱 잘 살려 나갈 수 있을 것이다.¹⁶⁾ 그리하여 궁극적으로 재정활동과정에서 지방정부의 지역사회에 대한 책임성도 제고시켜 지방재정운영이 지방자치의 본질에 더욱 기여하게 될 것이라 판단된다. 아울러 기존의 제도가 더욱 활성화되면 점점 더 참여의 기회를 확대해나갈 수 있는 기초가 마련될 것이라 판단된다.

(2) 주민 욕구의 현실적 수용을 위한 제도화 노력

상술한 바와 같이 지역사회의 참여가 중요하기는 하지만 궁극적으로 제도의 변화는 정부가 입안하여 의회가 동의하여야 한다는 사실을 유념할 필요가 있다. 이렇게 볼 때 이러한 제도의 입안이나 시행과 관련해서는 중앙정부와 지방정부의 의지가 중요함을 알 수 있다. 그런데 지금까지 지방재정관리체계는 중앙정부가 지방정부의 재정활동을 관리한다는 차원에서 중앙정부가 일방적으로 만들어 시행해옴으로써 지방정부의 의지는 제대로 반영되어 오지 못했었음은 주지의 사실이다. 그러나 지방재정관리체계는 지방재정활동을 바람직한 방향으로 유도하는 데 뜻을 두어야 한다는 진술한 제도의 본래 취지의 맥락에서 보면, 중앙정부가 그러한 제도를 구상하고 만들어가는 과정에 지방정부와 협력하여 만들어가는 메커니즘을 갖추는 것이 중요하다고 할 것이다.¹⁷⁾

14) 지방자치인재개발원 홈페이지 <http://www.logodi.go.kr/> '교육과정' 항목을 참고할 것. 이와 관련하여 국세청이 국세공무원 교육원을 통해 해마다 3~4월에 '납세자 세법교실'을 열어 납세자들이 알고자 하는 납세와 관련된 세법이나 세무행정절차와 관련된 교육을 정기적으로 시행하고 있는 것은 좋은 참고가 된다 할 것이다(국세공무원 홈페이지 <http://taxstudy.nts.go.kr/ntcs.main.dev>를 참고할 것).

15) 예를 들어 지방채 발행의 경우에도 관련된 사항을 중앙정부에 의한 통제시스템에만 의지할 것이 아니라 주민투표라는 과정을 통해 주민에 의해 통제받는 시스템을 도입해나갈 수도 있을 것이다. 이와 관련해서는 미국의 플로리다주와 캘리포니아주 등 일부 주에서 지방정부 일반채 발행의 경우 주민투표에 의해 주민의 동의를 받고 있는 것을 참고할 수 있을 것이다(서정섭 외, 2014, p. 28을 참고).

16) 참여기회와 관련하여 중요한 점은 참여가 어느 특정 이해관계자들에게만 주어질 경우 그러한 참여는 오히려 공공선택론자들이 주장하듯이 사익추구에 빠져 궁극적으로 비생산적 결과를 가져올 수 있다는 점을 고려해볼 때, 지역사회 다양한 제 세력이 균형 있게 참여할 수 있도록 기회가 고르게 주어지는 것이 중요하다는 사실을 인식하는 것이 중요하다고 판단된다.

17) 구체적으로 중앙과 지방 사이의 별도의 협력 회의를 가동하고 그 회의에 지방의 대표로 기존의 지방 4단체 협의회 중에서 광역과 기초의 대표가 나서게 할 수도 있을 것이다. 또는 기존의 중앙과 지방 사이의 문제를 다루는 '지방자치발전위원회'나 '지역발전위원회' 등에 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 대표들을 균형 있게 고루 포진시키고, 이 위원회를 정부 기구화하여 실질적 권한을 부여함으로써 이 기구를 통해서 협력의 결과물이 나오도록 할 수도 있을 것이다.

중요한 것은 어느 경로를 택하든 중앙정부의 대표는 중앙정부의 정책방향과 정부 내 서로 다른 부처의 의견을 수렴하여 대표권을 행사할 수 있어야 할 것이며, 지방정부 대표도 서로 다른 단계의 다양한 지방정부들의 의사를 대변할 수 있는 대표권을 행사할 수 있어야 할 것이다. 이때 지방정부 대표의 경우 같은 단계의 지방정부를 대표하더라도 서로 다른 특성을 가진 지방정부들이 있기 때문에 중앙정부와의 협상 과정에서 어떤 문제에서는 각 단계의 서로 다른 정부들의 의견의 공통분모를 제시하기도 하고, 또 어떤 문제에 대해서는 서로 다른 의견 그 자체를 제시해서 그러한 의견들이 제도화 과정에 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그런데 이 경우 지방정부 대표의 의견은 각 단계의 지방정부들의 의견이 개별 지역사회의 '참여'에 의해 모여진 의견들에 바탕을 두고 있을 때 대표권의 행사에 힘이 실리게 될 것이다. 그러기 위해서는 지역주민들 사이의 연대, 서로 다른 지역사회들 사이의 연대에 의해 지역의 의지가 하나로 모여지는 과정이 뒷받침이 되어야 제도변화를 이루어낼 수 있는 가능성을 제고시키게 될 것이라는 사실을 유념할 필요가 있을 것이다.



<참고 문헌>

- 김홍환**, “재정파산제에 대한 지자체 등 입장분석 및 도입의 논의방향”, 『지방재정』 제14호 2014 03*04, 한국지방재정공제회, 2014, pp. 50-75.
- 박완규**, “민선6기 출범에 따른 지방재정관리제도의 과제”, 『지방재정』 제16호, 2014 07*08, 한국지방재정공제회, 2014, pp. 58-75.
- 배준식·박성문**, “지방재정 위기관리체계 쟁점과 개선방향”, 『정책과제연구보고서』 서울연 2016-PR-48, 서울연구원, 2017.
- 서정섭·신두섭·이희재·배정아**, “지방재정위기관리제도 개선방안 - (가칭)간급재정관리제도 도입방안 -”, 『정책연구』 2014-4, 2014.
- 서정섭·이희재**, “지방재정위기 극복을 위한 ‘간급재정관리제도’에 관한 연구”, 『한국정책연구』 제15권 제4호, 2015, pp. 151-169.
- 이창균·임성일·서정섭·김대영**, “건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안”, 『기본보고서』 한국지방행정연구원, 2002.
- 양지숙**, “일본의 지방재정 건전화를 위한 제도분석과 시사점”, 『연구보고서』 2015-010, 감사원 감사연구원, 2015. 4.
- 우명동**, 『지방재정학개론』 해남, 2017.
- 임성일**, “지방자치 선진화를 위한 지방재정건전성 강화방안”, 『기본보고서』 한국지방행정연구원, 2011.
- 조계근**, “지방재정 위기관리제도 강화와 강원도 대응방향”, 『연구보고』 14-38, 강원발전연구원, 2014.
- 조기현·신두섭**, “지방재정관리제도 운용실태와 개선방안”, 『기본보고서』 한국지방행정연구원, 2008.
- 조임곤**, “중기지방재정계획 제도 개선방안”, 한국조세연구원, 『지방재정위기극복을 위한 개선방안』, 한국지방재정학회, 한국조세연구원 공동정책세미나, 2013.6.7, p. 1-44.
- 한국지방재정학회**, “지방재정 투·융자 심사 제도개선 방안(최종보고서)”, 2010. 12.
- Bardhan, Pranab**, “Decentralization and development”, Ehtisham Ahman, Giorgio Brosio(eds.), Handbook of Fiscal Federalisms, Edward Elgar, 2006, pp. 201-223.
- Boex, Jamie & Jorge Martinez-Vazquez**, “Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTCS”, Working Paper 04-02, Andrew Young School of Policy Studies, 2004, pp. 1-35.
- Shah, Anwar**, “Responsibility with accountability: A FARI governance framework for performance accountability of local governments”, Zb. rad. Ekon. fak. Rij., vol. 32 sv. 2, 2014, pp. 343-377.
- Ter-Minassian, Teresa and Luiz de Mello**, “Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil”, IDB-TN-1048, Inter-American Development Bank, May 2016, pp. 1-45.

바를, 정월 (정)

한국지방재정공제회의
다양한 활동을 통해
재정의 진정한 의미를
이해하다.



재정의 역할에 대해
전남[道]를 이야기한다.

지방재정개혁 우수 사례, 우수 지자체의 주민참여예산제도 실제 운영 모습, 국내외 각종 재정이슈 등을 통해 한국지방재정공제회의 활동을 돌아보고 지방재정이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

먼저 '2017년도 지방재정개혁 우수사례 행안부 장관상'을 수상한 강원도청 세정과와 광역체납징수팀 운영사례를 살펴보고 그 의의를 밝히고자 한다. 강원도청 세정과 광역체납징수팀은 강원도 내 시군과의 협력체계를 구축하는 한편, 방송사를 통한 적극적인 홍보 활동을 전개하는 등 전방위적인 노력을 통해 지방세 이월체납액 59.5%, 세외수입 이월체납액 36%를 정리하는 쾌거를 이뤘다. 또한 은평구 주민참여위원회는 지난 5월 16일 은평구에 거주하는 주민 누구나 주민참여예산사업을 원활하게 신청할 수 있도록 '주민제안 아카데미'를 개최했다.

은평구는 이 아카데미를 통해 공모사업 신청에 어려움을 겪는 주민을 주민참여예산위원이 도와서 함께 사업신청서를 작성하는 등 뜻깊은 시간을 가졌다. 국내외 지방재정 동향에서는 지난 4월 6일 기획재정부가 발표한 '지방교부세·지방교육재정교부금 정산금 추가 교부' 등을 다룬다. 이와 더불어 각 지자체와 해외의 지방재정과 관련한 이슈를 모아봄으로써 국내 및 해외의 지방재정 트렌드를 살펴보고자 한다.

글 지성현

한국지방재정공제회 재정협력팀

보완 조수빈 대통기획 기획팀장

사진 한정선 마주 스튜디오

“비양심 고액채납자 현장 징수” 광역채납징수팀 운영사례

2017년도 지방재정개혁 우수사례 행정안전부 장관상 수상

강원도 본청 세정과



강원도 세정과가 자리잡은 강원도청 본관의 전경

지방세 고액체납자 단속 문제는 하루 이틀 된 문제는 아닐 것이다. 이미 각 자치단체는 체납단속을 위한 다양한 조직을 구성하고 지도하고 있지만, 국세청처럼 전담된 행정조직이 있는 국세 분야에 비해 지방세 분야는 관련 인원 부족으로 큰 어려움을 겪고 있다. 하지만 늘어가는 고액체납자에 대비해 각 자치단체는 체납조직을 강화, 역량 증진을 꾀하고 있다. 강원도의 체납조직 강화를 통한 다방면의 징수협력체계 구축 사례는 그런 면에서 주목해볼 만한 우수사례일 것이다. 공매, 가택수색 추진 시 유관기관(시·군, 캠프, 방송사 등)과 협력체계를 구축하고, 비양심 고액체납자에 대한 가택수색을 강력하게 추진함으로써 효율적인 운영을 시도한 것이다. 다양한 성공 사례와 노하우도 축적해갔다. 강도 높은 체납처분 집행, 방송사를 활용한 사회 고발 등으로 체납자를 압박해 체납액 전액을 현장 징수하는 등 다양한 성과를 얻어낸 것. 국민의 4대 의무인 납세 의무의 형평화를 위해 노력하는 강원도 본청 세정과를 찾아 그 노하우를 들어봤다.

높아져만 가는 지방세 체납액에 의한 특단의 결심

강원도 세정과는 취재 당일 날도 매우 바빠 보였다.

“우리 강원도는 이전 5년간 강원도(시·군 포함) 지방세 및 세외수입 이월체납액이 1,000억 원 이상 지속 발생하고, 지방세 체납액은 3년간 증가 추세였습니다. 특히 지방세 세입 규모 대비 이월체납액 발생률은 2015년 7.0%에서 2016년 7.5%로 증가, 전국 평균(6.0%→5.9%)이 감소한 것에 비해 매우 저조한 수준이었습니다.”

강원도 세정과 윤종걸 과장은 강원도의 체납 현실을 이야기하면서 운을 뗐다.

강원도 지방세 및 세외수입 이월체납액

(단위: 억 원)

구분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년
지방세 이월체납액	1,248	1,193	1,004	1,034	1,196
세외수입 이월체납액	1,085	1,134	1,101	1,045	1,106

2015년도 강원도는 지방세 이월체납액 정리실적이 징수율 23.5%, 결손율 10.7%로 전국 평균에도 크게 미치지 못하고 있는 수준이었다. 특히 대구광역시에 비하면 절반 수준에도 못 미치는 실적으로 전국 최저수준의 열악한 상황이었다.

체납관리를 담당하는 최병현 주무관은 이러한 현황에 근거, 행안부 주관의 보통교부세 산정공식에 있어서 자체노력 항목인 지방세 및 세외수입 체납액 축소*에 따른 기준년도, 익년도에 반영되는 기준재정수입액의 폐널티가 대폭 증가하는 이중적인 어려움에 처했다고 보충 설명했다.

- 지방세 반영액 : 2016년 359억 원(감액) → 2017년 507억 원(감액)

- 세외수입 반영액 : 2016년 81억 원(감액) → 2017년 129억 원(감액)

* 지방교부세법 시행규칙 제8조(건전재정운을 위한 자체노력 반영) / [별표 6]

→ 산정방식 : (전전년도 해당 지방자치단체 지방세 및 세외수입 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 및 세외수입 체납 누계액) × 180%



2015년, 2016년 지방세 이월체납액 규모(전국, 대구, 강원)

(단위 : 억 원, %)

구분	2015년 이월체납액 규모			2016년 이월체납액 규모		
	'14 세입 규모	'15 이월 체납액	체납 비율	'15 세입 규모	'16 이월 체납액	체납 비율
전국	61조 7,250	3조 7,214	6.0	70조 9,777	4조 1,654	5.9
대구	2조 5,918	554	2.1	2조 8,629	674	2.4
강원	1조 4,738	1,034	7.0	1조 5,941	1,196	7.5

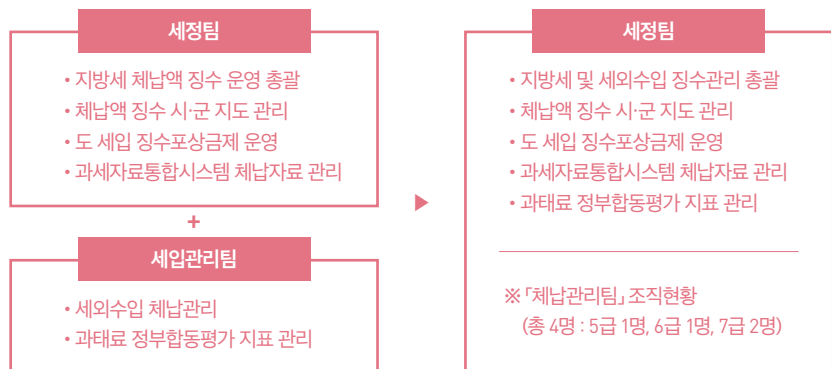
2015년 지방세 이월체납액 정리 실적

(단위 : 억 원, %)

구분	'15 이월체납액(A)	징수액 (B)	결손액 (C)	징수실적		정리실적	
				B/A	순위	(B+C)/A	순위
전국	3조 7,214	3조 7,214	5,097	25.9		39.6	
대구	554	554	137	57.3	1	82.1	1
강원	1,034	243	110	23.5	3	34.2	15

강원도는 이러한 체납문제로 인해 따라오는 여러 가지 부작용을 더 이상 묵과할 수 없다고 생각해 대대적인 체납 조직 정비 방안을 마련하기로 결심한다. 이전에는 이월체납액 및 체납비율의 큰 증가에도 불구하고 도 본청에 체납징수 전담조직 없이 세무공무원 1명이 체납액 징수를 총괄하고 있었다. 그러나 이러한 위기 상황을 극복하기 위해 지방세 체납업무와 세외수입 체납업무를 분담하고 있던 조직을 드디어 체납관리팀으로 신설(2016.1.22), 통합 관리하게 된 것이다.

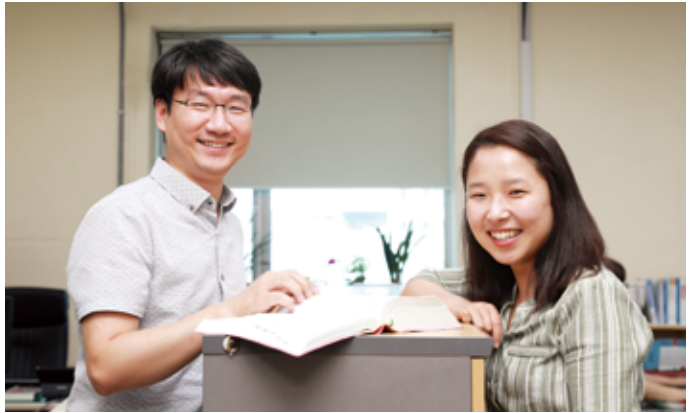
강원도 세정과 체납업무 조직 개편



“체납 전담조직 신설 및 인력 확충을 계기로 기존의 체납징수대책 및 징수기법으로는 체납액 축소에 한계가 있음을 인식했습니다. 2016년 지방세 및 세외수입 체납액 종합대책에는 체납관리 목표를 익년도 이월체납액 최소화에 두고 기존의 체납관리대책을 좀 더 효율적으로 추진함과 아울러 공매강화협약을 통한 압류재산의 공매 활성화, 벤치

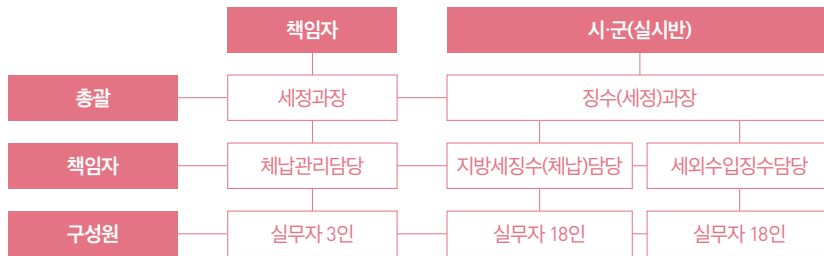


(왼쪽부터) 박미영 주무관, 박철용 세정팀장, 박두호 주무관, 최병현 주무관, 이건하 체납팀장



강원도 광역체납징수팀 협력체계

(왼쪽부터) 이의섭 주무관, 김유라 주무관



(왼쪽부터) 박두호 주무관, 박미영 주무관, 이건하 체납팀장, 윤종걸 세정과장, 박철용 세정팀장, 최은경 지방소득세팀장

마킹을 통한 가택수색 및 동산압류 신규 도입, 체납정리가 부진한 시·군에 대한 체납지도 추진, 도와 시·군이 체납액 합동징수 TF팀을 구성하는 등의 징수협력체계 구축, 적극적인 결손처분 추진 등 강도 높은 체납징수대책과 징수기법 도입을 추진하게 되었습니다.” 체납관리팀 이진하 팀장이 부연 설명을 곁들였다.

고액체납자 전담 광역체납징수팀 구성과 활약

이월체납액 증가와 고액체납자 증가 추세에 따라 도와 시·군이 따로 대응하는 데 한계가 있다는 지적과 소통과 협력이라는 시대의 흐름에 부응하기 위해 도와 시·군 징수담당공무원의 징수협력체계인 도와 시·군 체납액 합동징수 TF「광역체납징수팀」을 구성했다. 이 팀의 임무는 첫째, 1천만 원 이상 고액·상습 체납자를 대상으로 가택수색 및 동산 압류, 둘째, 1천만 원 이상 체납자에 대한 결손처분 합동작업, 셋째, 자동차세 및 차량 관련 과태료를 징수하는 것이다. 이를 위해 권역별 합동 변호관 영치를 수행하기도 했다.

강원도 지방세 및 세외수입 체납현황

(2015년 말 기준) (단위 : 명, 억 원)

세입	구분	합계	1천만 원 ~3천만 원	3천만 원 ~5천만 원	5천만 원 ~1억 원	1억 원~
지방세 체납액	인원	939	629	161	84	65
	세액	483	104	61	59	259
세외수입 체납액	인원	481	324	68	46	43
	세액	279	56	25	32	166

“다양한 분야에서 활동이 두드러졌습니다. 가택수색 및 동산압류에서는 2016년 7월 가택수색 대상자를 선정(체납자 22명, 체납액 18억 원)했고, 이는 고가 또는 중형 규모 이상 거주자 중에서 선정했습니다. 또한, 가택수색 및 동산압류반을 편성했습니다. 4개 권역별로 10명씩 편성했고, 가택수색 및 동산압류를 실시했습니다.”

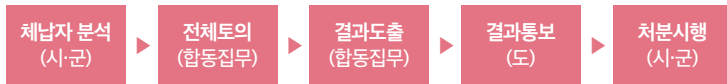
윤종걸 과장의 설명이다.

자동차세 및 차량 과태료 합동 변호관 영치 활동도 수행하여 도내 18개 전체 시·군에 도와 시·군 지방세 및 세외수입 징수담당자 80여 명을 단속반으로 구성했다. 도는 본부, 총괄 지휘업무를 부여받아 일정에 따라 2개 그룹별, 2명 이상 투입했다. 기초자치단체 공무원으로 구성된 실시반은 4명 이상으로 구성했고, 단속 지역 외 시·군은 지원반을 파견해 효율적으로 영치작업을 수행했다.

“이월체납액 결손처분 합동작업을 수행해서 시효 완성 및 무재산 체납자를 결손처분하고, 실익이 없는 압류재산 및 자동차 장기압류 체납자를 결손처분했습니다. 압류재산의 체납액 충당부족 체납자 부분을 결손처분 추진해서 징수와 결손처분을 확정해 효율성을 높였습니다”라고 이진하 팀장이 설명했다.

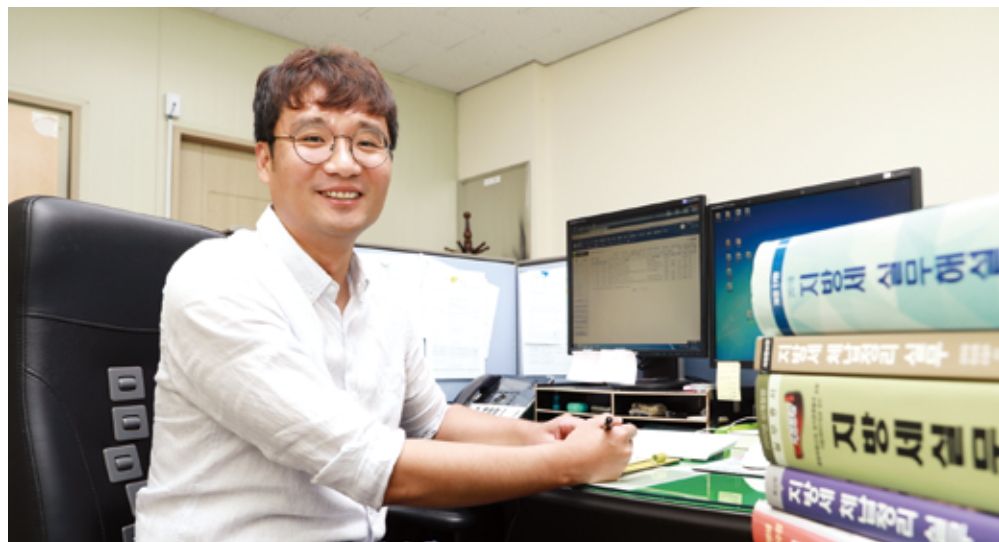
이월체납액 결손처분 합동작업

- 추진배경 소극적 결손처분→체납 규모 증가→징수율 저조로 반복
 - 2015년 결손율이 10.7%로 전국 평균 13.7%에 비해 매우 저조
 - 3개 시·군(춘천, 원주, 강릉)이 이월체납액의 총 체납액의 56.5% 차지
- 추진일시 2016. 9. 26.(월) 10:00~17:00
- 참석대상 춘천시, 원주시, 강릉시의 결손처분 담당 및 담당자
- 장소 도청 신관 2층 소회의실
- 참석인원 10명(도 4명, 시·군 6명)
- 추진방법 지방세 공매대상자 실익분석을 통한 결손처분 확정
- 업무 흐름



가택 수색 과정에서 가장 기억에 남는 사례는 없었을까. 한 체납자는 2011년 11월 부과된 지방소득세의 체납 이후 무재산을 이유로 수십 차례의 납부 독려에도 불구하고 납부를 회피했다. 체납 이후 해외여행을 두 차례 다녀오는 등 비양심 체납자의 전형적인 사례임에도 달리 강제 징수할 방법은 없었던 상황이었다. 또한, 체납자의 배우자는 체납 당시 해당 시·군의 간부공무원으로, 본인 명의 차량 3대와 주택 1채, 토지 수천 평의 부동산을 소유, 체납자와의 거래 관계가 상당히 의심되는 상황. 단순한 체납징수활동으로는 강제징수가 불가능했다.

“세무공무원의 체납징수 독려에도 수년간 버티기로 일관하는 것으로 보아 체납자에 대한 가택수색만으로는 징수가 어렵다고 판단했습니다. 이를 위해서 유관기관인 방



박두호 주무관

송사에 동행취재를 요청해서, 체납자와 배우자를 동시에 비양심 고액체납자로 사회 고발하는 방안을 모색하는 등 전방위적으로 압박함으로써 체납액 전액(약 4,900만 원)을 현장 징수했습니다. 당시에는 체납자의 반발 등으로 걱정도 많았지만 지금 생각해보면 가장 보람된 순간이 아니었나 생각합니다.”

최병현 주무관은 당시 상황을 회고하면서, 팀장과 팀원들을 슬며시 바라보며 미소를 지었다. 함께 고생한 동료들에 대한 고마움과 믿음에 대한 감사였다.

달라진 강원도의 혁신

“하면 된다”는 광역체납징수팀의 체납징수 노력으로 공매 활성화, 가택수색 및 동산압류 도입, 결손처분 합동작업, 도와 시·군의 합동 번호판 영치활동 등 소통과 협력을 통한 강력한 체납처분 실시로 이월체납액을 대폭적으로 정리하는 성과를 이룩해냈다. 구체적인 성과는 어떠했을까.

“지방세는 이월체납액 1,196억 원의 712억 원(징수 489, 결손 223) 규모로 59.5% 정리(전년 34.1% 대비 74% 증가)됐고, 세외수입 분야도 이월체납액 1,106억 원의 398억 원(징수 194, 결손 204) 규모로 36.0%가 정리(전년 19.3% 대비 87% 증가)됐습니다. 이전에는 상상할 수 없는 수치입니다.”

강원도 세정과 윤종길 과장은 이 모든 것이 광역체납징수팀의 공이고, 본청만의 성과가 아니라 모든 강원도 체납 담당 공무원들의 노고임을 강조했다. 앞으로도 강원도는 광역자치단체와 기초자치단체가 힘을 합쳐 체납 선도 자치단체로 자리매김하고자 한다고 도전정신을 불태웠다. 지금도 국민의 4대 의무인 납세의 형평성을 위해서 애써주는 그들의 노력은 계속되고 있다. 그들의 발전이 지속되기를 응원한다.



(왼쪽부터) 정완수 주무관, 우서희 주무관, 김진철 주무관

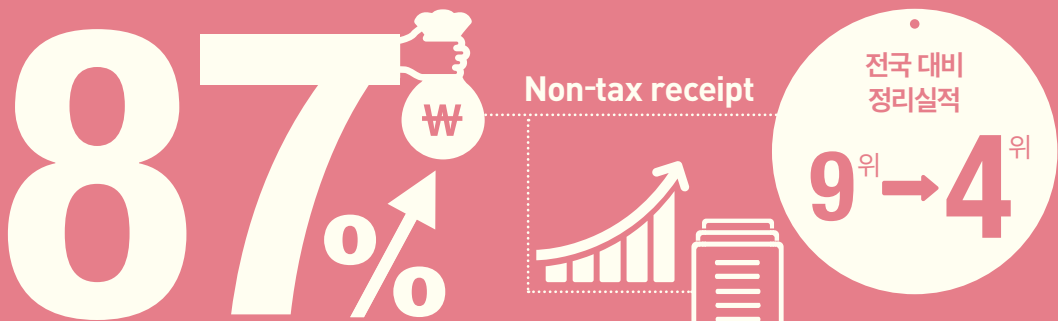
강원도청 광역체납징수팀 ‘비양심 고액체납자 현장 징수’ 사례



강원도는 이월체납액 증가와 고액체납자 증가 추세에 따라 도와 시·군이 소통하며 협력할 수 있도록 광역체납징수팀을 발족했다. 광역체납징수팀 TF는 도와 시·군에 소속된 징수담당공무원 41명으로 구성됐으며, 도와 시·군이 연계, 번호판 영치 활동 등 적극적인 체납징수 활동을 펼쳤다.

2016년 이월체납액 정리 실적(지방세)

이월체납액 1,196억 원 중에서 712억 원(징수 489억 원, 결손 223억 원)을 정리했다. 이는 강원도 전체 지방세 이월체납액의 59.5%로, 2015년 31.4% 대비 74% 증가했다. 전국 대비 정리 실적은 7위를 기록했다(2015년 15위).



2016년 이월체납액 정리 실적(세외수입) 전년대비 87% 증가

강원도는 공매 활성화, 가택수색 및 동산압류 등의 강력한 체납 처분 실시로 2016년 이월체납액 1,106억 원 중에서 398억 원(징수 194억 원, 결손 204억 원)을 처리, 36%의 세외수입을 정리했다. 이는 2015년 19.3% 대비 87% 증가한 것으로, 전국 대비 정리실적 또한 9위에서 4위로 수직 상승했다.

지방세 이월체납액 정리실적 전국 최저수준의 열악한 상황에서 지금에 이르기까지 강원도 세정과와의 피나는 노력이 있었다. 강원도는 기존 세무공무원 1명이 체납액 징수를 총괄하던 것에서 체납관리팀을 신설, 체납업무 조직을 대대적으로 개편하는 등 체납징수 업무 역량강화를 꾀했다. 이후, 적극적인 체납징수 활동으로 2017년도 지방재정개혁 우수사례 행정안전부 장관상을 수상하기에 이르렀다. 이러한 강원도청의 활약 사상을 인포그래픽을 통해 살펴보자.



2016년도 세외수입 이월체납 축소율 전국 1위



도와 시·군이 끈끈한 체납액 징수 협력관계를 구축해 2016년 대비 2017년 이월체납액을 대폭 축소할 수 있었다. 지방세는 2016년 1,196억 원에서 2017년 1,005억 원으로, 세외수입은 2016년 1,106억 원에서 856억 원으로 축소했다. 강원도는 2016년도 세외수입 이월체납 축소율 22.6%를 기록, 전국 1위를 기록했다.

효율적인 가택수색 실시로 악성체납액 징수 2억 4,800만 원

강원도는 고액체납자를 사회 고발해 압박하고자 하는 목적으로 KBS 방송사 등 언론사와의 협업을 진행했다. 동행취재 5회, 전국방송 1회, 지역방송 3회 등 적극적인 홍보 활동을 통해 체납자 13명에 대해 2억 4,800만 원의 현금을 징수하고 5천만 원 상당의 동산을 압류하는 쾌거를 이뤄냈다.



2억 4,800만 원



세외수입 반영액



100억 원

체납액 축소관련 보통교부세 기준재정수입액 반영액 개선 100억 원(세외수입)

강원도는 2017년 세외수입 반영액 129억 원(페널티)에서 2018년 약 100억 원(인센티브)으로 보통교부세 기준재정수입액 반영액을 대폭 개선했다. 또한, 지방세 부문에서도 2017년 507억 원(페널티)에서 2018년 약 100억 원(페널티)으로, 약 407억 원 가량을 개선한 바 있다.

지난 35호에서 지방회계법 제36조까지 조문별로 입법 취지와 그 내용을 알아보았고, 이번 호에서는 지방회계법 제37조부터 그 의미를 살펴보기로 한다.

지방회계법령의 주요내용과 조문별 해설(4)

법____제37조(지난 회계연도 지출) 지난 회계연도에 속하는 채무확정액으로서 지출하지 아니한 경비는 현 회계연도의 세출예산에서 지출할 수 있으며, 그 지출액은 그 경비가 속한 회계연도의 각 정책사업의 금액 중 불용금액을 초과할 수 없다. 다만, 경비의 성질상 따로 대통령령으로 정하는 보충적 용도에 속하는 것은 그러하지 아니하다.

영____제47조(보충적 경비) 법 제37조 단서에서 “대통령령으로 정하는 보충적 용도에 속하는 것”이란 다음 각 호의 경비를 말한다.

1. 공무원의 보수
2. 「공무원연금법」 제69조에 따른 연금부담금
3. 공무원 사망급여금
4. 공무원 공상급여금
5. 배상금과 보상금
6. 반환금·결손보전금 및 상환금
7. 이자
8. 소송 및 등기비용
9. 법령 또는 조례·규칙에 따라 지방의회에 제출하는 의안류 인쇄비
10. 지방세 징수교부금
11. 체납처분비 및 범칙처분비
12. 감염병 예방 및 검역비
13. 증표류 제조비
14. 물품회송 및 보관료
15. 각종 세금과 공과금
16. 공공요금 인상에 따르는 차액
17. 보험료

1. 지난 연도 지출의 의미

지난 연도에 속하는 채무확정액으로서 지출하지 아니한 경비는 현 연도에서 지출할 수 있으며 이 경우 지출할 수 있는 금액은 경비소속 연도 정책사업의 금액 중 불용액을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 다만 경비의 성질상 지방회계법 시행령 제47조의 경비는 불용액을 초과하여도 지출이 가능하도록 예외를 인정하고 있다. 이는 매 회계연도 지출이 당해 연도 수입으로 충당해야 한다는 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외를 인정하고 있는 것으로 지년간 연도의 채무를 현년도의 예산으로 집행한다는 것을 의미한다. 이는 채주가 출납폐쇄기한 이전까지 지급청구를 하지 않았거나 또는 다른 사유로 인하여 출납폐쇄기한 내 지출을 완료하지 못하는 경우에 발생된다고 볼 수 있다.

한편 채무확정액이 지출원인행위가 이루어진 경우만 해당되는지 논쟁의 소지가 있을 수 있다. 채무확정액이란 지출원인행위가 이루어졌거나 또는 협약, 구두상 지급금액의 확정, 또는 법정단가 등으로 이미 단가가 확정된 경우를 포함한다고 보아야 할 것이므로 회계상으로 반드시 지출원인행위가 확정된 경우만 지난 회계연도 지출이 가능한 것은 아니다. 실질적으로 채무가 확정되어 있으면 장부상 또는 회계 처리상 형식적인 지출원인 행위절차를 마친 경우만 해당되는 것은 아니며 사실상 채무가 확정된 경우를 포함하는 것이 타당하다고 보아야 한다.



2. 지난 연도 지출의 제한

이상과 같이 지난 연도 지출이 인정되는 경우라 하더라도 지출액은 일정한 제한을 하고 있다. 즉 지난 연도의 정책사업 중 불용액을 초과할 수 없도록 하고 있는 것이다. 여기서 정책사업이라 함은 그 경비를 지출했어야 할 세출예산서상 정책사업의 금액을 말하며 다른 지출과목에서 반납금액으로 여입된 금액까지 포함된 금액을 말한다.

3. 지난 연도 지출의 제한에 대한 예외

지난 연도 지출을 그 경비 소속연도의 세출예산 정책사업 중 불용액의 범위 내에서 원칙상 허용하고 있는 이유는 결국 그 경비의 채무확정 당시에 해당 정책사업의 집행 잔액 범위 내에서 채무를 확정해야 한다는 의미이다. 이러한 제한에도 불구하고 지방회계법 시행령 제47조에서 정하는 17가지의 보충적 용도에 속하는 경비만큼은 불용액을 초과하여 집행할 수 있도록 규정하고 있다.

그러면 지난 연도 지출액이 경비소속 연도의 정책사업 불용액을 초과하지 못하도록 한 이유는 무엇일까? 지난 연도 지출제도는 현 연도 경비의 재원을 후년도 예산에서 사용하는 것으로서 자치단체의 채무이행을 위해서 부득이한 경우를 대비하여 규정한 특례인 만큼 이를 악용하여 무제한 사용하는 것을 방지하기 위하여 필요한 것이라고 볼 수 있다.

4. 보충적 경비

지난 연도 지출의 제한에 대한 예외를 인정하는 보충적 경비란 어떠한 경비인가? 지난 연도 지출일지라도 보충적 경비 17개 항목에 대하여는 불용액 범위 내에서 지출이 가능하다는 제한적인 규정을 예외로 규정하고 있다. 다시 말해서 불용액 범위를 초과하더라도 지출이 가능하도록 규정하고 있는 것이다. 이는 경비의 성질상 지난 연도 지출 재원인 불용액을 모두 사용하고 마땅한 재원이 없다 하더라도 지방자치단체로서는 지출해야 할 필수적인 경비이고, 최종적으로는 예비비라도 지출해야 하는 경비이기 때문에 이를 허용해 주고 있다. 이러한 의미에서 이를 보충적 경비라는 용어를 사용하고 있다.

지방자치단체의 장은 소관 현금이나 또는 유가증권의 출납, 보관 기타의 금고 업무를 대행 취급하기 위하여 금융기관을 금고로 지정하여야 하며 금고를 지정하거나 이미 지정된 금고를 다른 금융기관으로 지정하는 때에는 시·도의 경우 행정안전부 장관, 시·군 자치구의 경우에는 시·도지사에게 즉시 보고해야 한다. 지방자치단체의 장이 금융기관 중에 특정금융기관을 당해 지방자치단체의 금고로 지정한다는 것은 당해 지방자치단체와 특정 금융기관 간에 금고설치를 위한 계약행위가 이루어지는 것을 말한

법 제38조(금고의 설치)

① 지방자치단체의 장은 소관 현금과 그가 소유하거나 보관하는 유가증권의 출납, 보관 및 그 밖의 금고 업무를 취급하게 하기 위하여 「은행법」에 따른 은행을 금고로 지정하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금융기관이 대통령령으로 정하는 안정성 기준을 충족할 경우에는 특별회계 및 기금 업무만을 취급하는 금고로 지정할 수 있다.

1. 「농업협동조합법」 제2조제1호에 따른 조합 중 신용사업을 하는 조합
2. 「수산업협동조합법」 제2조제4호에 따른 조합 중 신용사업을 하는 조합
3. 「산림조합법」 제2조제1호에 따른 조합 중 신용사업을 하는 조합
4. 「새마을금고법」 제2조제1항에 따른 새마을금고
5. 「신용협동조합법」 제2조제1호에 따른 신용협동조합

② 제1항에 따라 금고를 지정하거나 지정한 금고를 변경하였을 때에는 지정, 변경 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요 사항을 공고하고, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 경우 행정안전부 장관에게, 시·군 및 자치구의 경우 특별시장·광역시장 및 도지사에게 즉시 보고하여야 한다.

③ 금고의 수는 2개를 초과할 수 없다.

④ 금고의 지정기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

영 제48조(금고 업무의 약정)

① 법 제38조제1항에 따라 금고를 지정하려는 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 금고 업무의 취급능력
2. 주민의 이용 편의
3. 금융기관의 재무구조

② 법 제38조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 안정성 기준을 충족할 경우”란 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제7조의2제1항에 따른 감사보고서를 기준으로 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우를 말한다.

1. 자산총액이 2천 500억 원 이상일 것
2. 자본총액이 250억 원 이상일 것
3. 자산총액에서 자본총액이 차지하는 비율이 100분의 10 이상일 것
4. 법인세비용 차감 전 순이익이 3년 연속 흑자일 것

③ 지방자치단체의 장은 법 제38조제1항에 따라 금고를 지정하려는 경우 해당 금융기관과 금고 업무에 관한 약정을 체결하여야 한다.

④ 금고는 법령 또는 조례·규칙에서 정하는 금고로서의 의무와 제3항에 따른 약정사항을 신의에 따라 성실히 이행하여야 한다.

⑤ 법 제38조제2항에서 “대통령령으로 정하는 중요 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 제3항에 따라 약정한 금고 업무 약정기간
2. 금고의 자기자본비율 등 경영지표
3. 금고 업무 약정기간 전에 금고를 변경하는 경우에는 그 사유
4. 그 밖에 행정안전부 장관이 정하는 사항

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 금고 지정의 세부기준 및 지정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부 장관이 정한다.

영____제49조(금고 업무의 일부대행)

① 금고는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 해당 금고의 책임으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 하여금 금고 업무의 일부를 취급하게 할 수 있다.

1. 「은행법」에 따른 은행
2. 「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 체신관서(遞信官署)
3. 「새마을금고법」에 따른 새마을금고
4. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합
5. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행
6. 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드업 또는 신용사업을 하는 해당 금융기관의 조합원인 법인
7. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조에 따른 금융투자업자

② 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되는 경우에는 금고에 대하여 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 지정하여 금고 업무의 일부를 취급하게 할 수 있다.

법____제40조(금고에 대한 검사) 지방자치단체의 장은 금고가 취급하는 지방자치단체 소관 현금 및 유가증권의 출납·보관에 관하여 검사를 할 수 있다.

영____제50조(금고에 대한 검사) 지방자치단체의 장은 법 제40조에 따라 연 1회 이상 검사 공무원을 지정하여 금고의 출납상황과 장부를 검사하여야 한다.

다. 계약을 하는 경우 주요 내용에는 금고로 지정된 금융기관으로 하여금 금고 업무에 관한 법령, 조례, 규칙 등이 정하는 모든 의무를 준수할 것을 약정해야 한다고 하고 있다. 지방회계법 시행령 제49조의 규정에 의한 금고의 선정기준에 관하여는 제1항부터 제5항까지의 규정 이외에 금고선정에 관한 세부기준을 행정안전부 장관이 정하도록 하고 있다. 세부기준 중에서 금고의 지정 절차를 보면 아래와 같다.

(1) 금고지정심의위원회 구성·운영

- 자치단체의 장은 금고지정을 위하여 금고지정심의위원회를 구성하여 심의를 거쳐야 함
 ※ 자치단체 구역 내에 금융기관이 1개인 사유와 자치단체를 통합함에 따라 수익방식으로 금고를 지정하는 경우에는 심의위원회를 두지 아니할 수 있음
- 심의위원회는 다음 사항을 심의·평가함
 - 가. 금고지정 방법의 심의에 관한 사항
 - 수익방식으로 금고를 지정하고자 하는 경우에는 사전에 심의위원회에서 금고지정 방법을 심의함
 - 나. 금융기관 제출자료의 확인·심의 및 평가에 관한 사항
 - 심의위원회 심의 사항 중 평가와 관련된 사항은 자치단체의 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 별도의 평가위원회를 구성하여 심의할 수 있음
 - 다. 금고지정을 위한 평가결과 공개에 관한 사항
 - 라. 기타 금고지정을 위한 평가와 관련하여 필요한 사항
- 심의위원회는 위원장 1인을 포함하여 9명 이상 12명 이내의 위원으로 구성
- 위원은 대학교수, 변호사, 공인회계사, 세무사, 지방의원 등 관련 분야에 지식과 경험이 있는 민간전문가(과반수 이상) 및 관계 공무원 등으로 구성하되 평가대상 금융기관과 이해관계가 있는 자는 제외하여야 하며, 자치단체의 장이 위촉함
- 위원장 및 위원 선정, 위촉 기간, 위원 수, 의사정족수 및 의결정족수 등 기타 심의위원회의 운영에 필요한 사항은 자치단체의 조례 또는 규칙으로 정함

(2) 금고지정을 위한 공고 및 통지

- 자치단체의 장은 금고지정방식을 결정한 후 금고 참여 의사가 있는 금융기관으로부터 제안서를 제출받기 위하여 필요한 사항을 지방자치단체의 공보 등에 공고 및 통지하여야 함

- 금고지정을 위한 공고 및 통지를 할 때에는 제안서를 제출하고자 하는 금융기관에게 금고 평가 기준 등을 교부하거나 열람할 수 있도록 하여야 함

(3) 제안서의 심사 및 평가

- 심의위원회는 금고 평가 기준에 따라 각 금융기관에서 제출한 제안서를 금융감독원 등 정부기관 및 관련 기관이 공시한 자료와 비교하여 객관적이고 공정하게 심의·평가한 후, 금융기관별 심의표를 작성, 자치단체의 장이 정하는 기한까지 자치단체의 장에게 제출하여야 함

(4) 금고의 지정

- 자치단체의 장은 심의위원회로부터 제출받은 금융기관별 심의 결과를 바탕으로 금고를 지정함

행정안전부 장관이 정하고 있는 금고선정기준 세부기준 중에서 배점 기준은 우측 <표1>과 같다.

지방자치단체에서 금고 업무를 취급하는 금융기관은 1개 계통의 금융기관이 원칙이지만 금고로 지정받은 금융기관의 요청에 의해서나 또는 금고를 지정한 당해 자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 다른 금융기관 등에 금고 업무의 일부를 대행시킬 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 금고 업무의 일부 대행제도의 필요성은 광역자치단체인 도와 같은 경우에 있어서는 도 금고를 담당하는 특정 금융기관이 관내 모든 시·군·구에 지점이 없는 경우 이로 인하여 업무처리에 지장을 초래할 수 있기 때문에 필요한 것이라고 본다.

법____제39조(세계현금의 전용) 지방자치단체는 회계처리를 할 때 세계현금(歲計現金)이 부족한 경우 같은 회계연도에서만 다른 회계로부터 자금을 전용(轉用)할 수 있으며, 전용한 자금은 그 회계연도의 수입으로 변제(辨濟)하여야 한다. 이 경우 전용자금에 대해서는 이자를 붙이지 아니할 수 있다.

지방회계법 시행령 제50조의 경우 금고의 검사에 관하여 규정하고 있다. 이는 금고를 취급하고 있는 금융기관이 법령이나 조례 또는 규칙 및 금고계약의 약정대로 금고 업무를 원활하게 수행하고 있는지 점검을 하기 위함이며 점검결과 잘못된 부분이 있는 경우 시정 등 필요한 조치를 해야 한다.

<표1> 자치단체금고지정 평가항목 및 배점기준

항목	세부항목	배점	비고
계		100	
		30	
1. 금융기관의 대내외적 신용도 및 재무구조의 안정성	<p>가. 외부기관의 신용조사 상태평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국외평가기관(6점) - 국내평가기관(4점) <p>※ 지역조합에 대해서는 국내평가기관의 신용조사만으로 전체 배점(10점)을 평가</p> <p>나. 주요 경영지표 현황</p> <ul style="list-style-type: none"> - 총자본비율(안정성, 7점) <p>※ 지역조합에 대해서는 순자본비율(안정성, 7점)로 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고정이하여신비율(건전성, 7점) - 자기자본이익율(수익성, 6점) <p>* 경영지표 평가 세부항목별 등급 기준은 해당 감독기관에서 각 지역조합 유형별(신흥, 농·수·산림조합, 새마을금고 등)로 다르므로 해당 감독기관(금감원, 새마을금고중앙회 등)의 기준을 따름</p> <p>* 금융감독원, 행정안전부 등 감독기관의 경영실태평가 또는 검사기준에서 양호하다고 인정되는 경우 만점처리 가능</p>	(10)	
		(20)	
2. 자치단체에 대한 대출 및 예금금리	<p>가. 정기예금 예치금리</p> <p>나. 공공예금 적용금리</p> <p>다. 자치단체 대출금리</p>	(6) (5) (4)	
		15	
3. 지역주민 이용 편의성	<p>가. 관내 지점의 수 및 지역주민 이용 편리성</p> <p>* 금고지정 여부에 따라 필수로 설치되는 지점은 제외</p> <p>나. 지방세입금 수납처리능력</p> <p>다. 지방세입금 납부 편의 증진방안</p>	(5) (6) (7)	
		18	
4. 금고 업무 관리능력	<p>가. 세입세출업무 자금관리 능력</p> <p>나. 금고관리업무 수행능력</p> <p>다. 전산시스템 보안관리 등 전산처리능력</p> <p>* 전산시스템 보안인증 등 전산 보안을 강화하여 평가</p>	(5) (7) (7)	
		19	
5. 지역사회 기여 및 자치단체와의 협력사업	<p>가. 지역사회에 대한 기여실적</p> <p>나. 자치단체와의 협력사업계획</p> <p>* "지역사회에 대한 기여"는 '실적'으로만 평가, "자치단체와의 협력사업"은 '계획'으로만 평가</p>	(5) (4)	
		9	
6. 기타 사항		9	

지방자치단체는 자체재원이 부족한 경우 국고보조나 지방채를 발행하여 이를 충당하게 된다. 그러나 예산은 성립이 되었으나 연간 재정의 운영과정에서 일시적으로 자금이 부족한 경우가 발생하게 되는데 이때 특정 회계의 자금 부족 현상을 해결하는 방법 중에는 일시차입금 제도와 회계간 자금전용제도가 있다. 일시차입금 제도는 회계별로 한도액을 미리 예산총칙으로 정하여 지방의회의 의결을 얻어서 금으로부터 자금차입을 하되 일시차입금은 당해 연도 수입으로 이자를 붙여서 상환해야 한다. 반면에 세계현금의 전용제도는 동일지방자치단체 내에서 다른 회계의 여유자금을 이자 부담 없이 전용하는 것으로 편리한 제도이다. 그러나 이러한 세계현금 전용제도가 자칫 잘못하면 각 회계의 특수한 사정이 무시되거나 회계질서를 문란하게 할 수 있어 회계 간 일시전용한 자금은 반드시 당해 연도 내 상환을 전제조건으로 하고 있다.

법___제43조(현금 취급의 제한) 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 경우 외에는 지방자치단체의 자금을 현금으로 보관하거나 지급할 수 없다.

영___제52조(현금 취급 제한의 예외) 법 제43조에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 계좌 입금 및 카드 사용이 불가능한 경우
2. 일반운영비 중 일직비·숙직비를 지급하는 경우
3. 업무추진비 중 격려금, 조의금, 축의금을 지급하는 경우
4. 공무원의 여비를 지급하는 경우
5. 그 밖에 경비의 용도상 현금 사용이 불가피하다고 인정되는 경비로서 행정안전부 장관이 정하는 경비

법 제43조와 영 제52조의 규정은 지방 회계의 투명성을 더욱 견고하게 하기 위하여 지방회계법령 제정 시 법제화된 조문으로 동 조항은 회계처리는 현금으로 인출하는 방식을 원칙적으로 금지하고 계좌의 이체방식이나 신용카드를 사용하여 지출을 하도록 하고 있다. 다만 예외적으로 일·숙직비, 업무추진비 중 격려금, 축·조의금, 출장여비 등만 한정적으로 현금인출을 허용하고 있다.

법 제44조(출납원)

- ① 출납원은 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원이 소속 공무원 중에서 임명한다.
- ② 출납원은 법령, 조례 및 규칙에서 정하는 바에 따라 현금이나 물품을 출납·보관하여야 한다.
- ③ 출납원은 수입대체경비 출납원, 수입금출납원, 일상경비 등 출납원, 세입·세출 외 현금 출납원 및 물품 출납원 등으로 구분한다.

영 제54조(출납원의 분실 보고) 출납원은 자신이 보관하고 있는 현금 또는 물품을 잃어버리거나 훼손한 경우에는 지체 없이 지출원 또는 법 제46조에 따른 물품관리관을 거쳐 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.

제55조(결손보전금의 지출)

- ① 지출원은 일상경비 등 출납원이나 세입·세출 외 현금 출납원이 잃어버린 세입·세출 또는 세입·세출 외 현금을 해당 연도 내에 회수할 수 없다고 판단할 때에는 지방자치단체의 장에게 결손의 보전을 요구하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 요구를 받은 경우 결손을 보전할 필요가 있다고 인정될 때에는 지출원에게 결손보전금을 지출하게 하여야 한다.

다음은 출납원에 대하여 알아보기로 한다. 출납원은 수입대체 경비 출납원, 일상 경비 출납원, 세입·세출 외 현금 출납원, 물품 출납원 등으로 구분한다. 일반적으로 출납원은 물품이나 현금출납을 담당하는 공무원이라고 보면 된다. 출납원에 대한 관직의 지정은 지방자치단체 재무회계규칙에 상세하게 규정되어 있다. 수입대체 경비 출납원은 수입대체 경비를 운영하는 인재개발원이나 공무원 교육원 또는 시·군·구 보건소에 경리팀장이나 지출팀장 또는 주무 팀장이 지정되어 있어 수입대체 경비에 대한 출납을 담당하게 된다. 일상경비 출납원은 본청 각 실과, 사업소, 읍·면·동 등에 설치되어 있어 통상 주무 팀장이나 서무 관련 팀장 등이 일상경비 출납원으로 지정되어 있다. 세입·세출 외 현금 출납원은 통상 지방자치단체 경리팀 또는 지출팀 직원 중에 1명이 지정되어 출납업무를 담당하게 되며 통상 본청, 의회나 사업소(제1관서), 읍·면·동 등 회계 관서별로 지정이 되어 있으며 물품 출납원은 각 부서별로 주무 팀장이 담당을 하고 있다.

법____제45조(재정의 통합지출)

- ① 지방자치단체의 장은 재정자금의 효율적인 사용을 위하여 특별한 사유가 없으면 관서별 분산지출을 통합하여 운용하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 재정지출의 통합 운용을 위하여 특별한 사유가 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합지출관을 두어야 한다.

영____제53조(통합지출관)

- ① 법 제45조제2항에 따른 통합지출관(이하 “통합지출관”이라 한다)은 지방자치단체의 장이 소속 공무원 중에서 임명한다. 이 경우 통합지출관은 회계관계공무원 중 어느 하나에 해당하는 공무원과 겸직하게 할 수 있다.
- ② 통합지출관은 다음 각 호의 사무를 담당한다.
 1. 법 제14조제1항에 따른 결산서의 작성
 2. 관서별 소요자금의 통합관리
 3. 관서별 지출원 및 법 제44조에 따른 출납원(이하 “출납원”이라 한다)에 대한 지도·감독
 4. 그 밖의 자금의 통합관리 및 운용
- ③ 제1항과 제2항에서 정한 사항 외에 재정의 통합지출에 필요한 세부사항은 행정안전부 장관이 정한다.

그동안 지방자치단체는 자금배정을 자금배정 부서에서 관서별로 해오다 보니 자금이 사장되는 경우가 많아 자금의 효율적인 운영을 위하여 2006년에 지방재정법령에 통합지출관 제도를 도입하게 되었다. 그러나 임의 규정으로 두었고 시행을 위한 구체적인 매뉴얼이나 지침 등이 마련되지 않아 전국적으로 시행이 지지부진한 상태가 지속되어왔다.

그 후에 행정안전부에서 2014년도 연구용역을 거쳐서 구체적인 시행방안을 마련하였고 지방재정법과 시행령 개정을 통하여 2014년 11월 29일부터 통합지출관 제도도입을 의무화하였으며, 한편 행정안전부에서는 소요자금의 통합관리를 위하여 통합지출관이 e호조 시스템을 통하여 통합계좌를 운영하도록 하고 통합지출관이 지출원이나 출납원에 대한 지도 감독을 통하여 자금운영의 통합관리를 통한 재정수익증대와 재정지출의 효율성을 증대하도록 하였으며 2018년도부터 자금관리 부서를 회계부서로 일원화함으로써 자금운영과 지출의 효율성을 가져오는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다.

법____제46조(회계관계공무원의 임명 또는 위임) 징수관·재무관·재산관리관·물품관리관·채권관리관·부채관리관·지출원 또는 출납원과 그 대리인·분임자(分任者) 등(이하 “회계관계공무원”이라 한다)의 임명 또는 위임은 지방자치단체의 장이 소속 기관에 설치된 직위를 지정하는 것으로 갈음할 수 있다.

법____제47조(회계관계공무원의 대리 및 분임) 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원은 필요하다고 인정할 때에는 회계관계공무원의 사무전부를 대리하거나 그 일부를 나누어 맡을 공무원을 임명하거나 위임할 수 있다.

법____제48조(회계관계공무원의 임명 특례)

- ① 지방자치단체의 장은 사무 수행상 필요한 경우 국가기관이나 다른 지방자치단체의 공무원을 그 소속 기관의 장의 동의를 받아 회계관계공무원으로 임명할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 회계관계공무원에 대해서는 이 법을 적용하며, 회계에 관한 법령 중 해당 사무의 취급에 관한 규정을 준용한다.

한편 통합지출관은 일반적으로 자치단체의 장이 임명하도록 하고 있으나 통상 본청의 회계과장이나 재무과장이 이를 담당하고 있으며 통합지출관은 자금의 통합관리뿐만 아니라 당해 자치단체의 통합결산서의 작성과 지출원 및 출납원에 대한 통합적인 지도 감독 업무를 담당하고 있다.

다음은 회계공무원에 대하여 알아보기로 하자. 법 제46조의 규정은 회계공무원을 인사권자인 지방자치단체의 장이 일일이 임명하는 번거로움을 없애고 소속기관에 설치된 직위를 지정함으로써 임명에 갈음한다는 뜻이다. 지방자치단체별로 재무회계규칙을 두고 있는데 재무회계규칙에 회계관직을 구체적으로 정하고 있다. 참고로 충청남도 재무회계규칙에서 회계관직을 지정한 내용을 보면 아래와 같다.

충청남도 재무회계규칙 제3조

제3조 (회계공무원의 관직지정)

- ① 법 제46조에 의한 회계관계공무원 및 법 제10조제1항에 의한 회계책임관, 법

제45조제2항에 의한 통합지출관을 다음 각 호와 같이 지정한다. <개정 2017. 3. 30>

1. 본청

- 가. 회계책임관 - 자치행정국장
- 나. 징수관 - 자치행정국장
- 다. 분임징수관 - 세무과장, 세외수입을 주관하는 각 실·과장(팀장·단장을 포함한다)
- 라. 재무관 - 자치행정국장
- 마. 분임재무관 - 회계과장, 각 실·과장(일상경비 중에서 재무관이 지정한 경비)
- 바. 총괄채권관리관 - 자치행정국장
- 사. 채권관리관 - 소관 실·과장
- 아. 총괄부채관리관 - 기획조정실장
- 자. 부채관리관 - 소관 실·과장
- 차. 총괄기금관리관 - 기획조정실장
- 카. 통합지출관 - 세무회계과장
- 타. 지출원 - 세무회계과 경리업무담당사무관
- 파. 수입금출납원 - 세무회계과 세입업무담당사무관, 세외수입을 주관하는 각 업무담당사무관
- 하. 일상경비출납원 - 각 실·과 지출업무담당사무관
- 가. 세입세출외현금출납원 - 경리·회계·지출 업무담당자(세입세출 외 현금 출납원 외에 세입세출 외 현금 실무담당자를 별도로 지정하여 반드시 2인 이상이 업무처리)

2. 도의회

- 가. 징수관 - 사무처장
- 나. 재무관 - 사무처장
- 다. 채권관리관 - 사무처장
- 라. 부채관리관 - 총무담당관
- 마. 분임재무관 - 총무담당관, 의사담당관, 입법정책담당관, 각 상임위원회 및 특별위원회 전문위원(일상경비 중에서 재무관이 지정한 경비)
- 바. 지출원 - 총무담당관 총무업무담당사무관
- 사. 수입금출납원 - 총무담당관 총무업무담당사무관
- 아. 일상경비출납원 - 의사업무담당사무관, 입법지원업무담당사무관, 각 상임위원회 및 특별위원회 위원실 지출업무담당사무관
- 자. 세입세출 외 현금 출납원 - 경리·회계·지출 업무담당자(세입세출 외 현금 출납원 외에 세입세출 외 현금 실무담당자를 별도로 지정하여 반드시 2명 이상이 업무처리)

3. 제1관서

가. 징수관 - 관서의 장

나. 분임징수관 - 세입담당과장

다. 재무관 - 관서의 장(본청 일상경비의 경우는 분임재무관)

라. 분임재무관 - 회계담당과장(본청 일상경비의 경우는 일상경비출납원), 각 실·과장(제1관서 일상경비 중에서 도본청 재무관이 지정한 경비)

마. 채권관리관 - 관서의 장

바. 부채관리관 - 관서의 장

사. 지출원 - 지출업무담당 사무관 또는 주사. 다만, 소방관서의 경우 소방령, 소방경 및 소방장

아. 수입금출납원 - 세입업무를 담당하는 사무관 또는 주사. 다만, 소방관서의 경우 소방령, 소방경 및 소방장

자. 일상경비출납원 - 각 실·과 지출업무담당 사무관, 연구관, 지도관 또는 주사, 연구사, 지도사. 다만, 소방관서의 경우 소방령, 소방경, 소방위 및 소방장

차. 세입세출 외 현금 출납원 - 경리·회계·지출 업무담당자(세입세출 외 현금 출납원 외 세입세출 외 현금 실무담당자를 별도로 지정하여 반드시 2명 이상이 업무처리)

4. 기타관서

가. 징수관 - 관서의 장

나. 분임재무관 - 관서의 장

다. 채권관리관 - 관서의 장

라. 부채관리관 - 관서의 장

마. 수입금출납원 - 세입담당과장, 과장 직제가 없는 관서는 담당, 담당 직제가 없는 관서는 주무자

바. 일상경비출납원 - 서무담당과장, 과장 직제가 없는 관서는 담당, 담당 직제가 없는 관서는 주무자

사. 세입세출 외 현금 출납원 - 서무담당, 담당 직제가 없는 관서는 주무자(세입세출 외 현금 출납원 외에 세입세출 외 현금 실무담당자를 별도로 지정하여 반드시 2명 이상이 업무처리)

법 제47조는 회계공무원의 대리 및 분임자 지정에 관한 규정이다. 가령 재무관이 원인 행위 담당자인데 도의 경우 자치행정국장이 모든 지출원인행위를 담당하는 것은 한계가 있을 수 있어 분임자를 지정하여 일정 부분 업무를 위임할 수 있도록 하고 있는 것이다. 위임할 수 있는 범위에 관하여도 행정안전부에서 정한 기준의 범위 안에서 자

치단체별로 재무회계규칙에 구체적으로 규정하고 있다. 충청남도의 경우 재무회계규칙에서 재무관이 분임재무관(회계과장)에게 위임한 범위를 보면 아래와 같다.

제5조(재무관의 직무위임)

① 본청의 재무관은 본청의 분임재무관에게 다음 각 호에 규정하는 사항을 위임하여 처리한다. 다만 의회 사무처에 있어서는 의회 의장이 직무위임의 범위를 따로 정한다.

1. 추정금액 10억 원 이하인 공사 또는 토지의 매입이나 5억 원 이하의 제조·용역 또는

물건의 매입에 관한 사항<개정 2001. 6. 30, 2004. 12. 6, 2011. 03. 30.>

2. 급여 등 인건비, 일반운영비, 여비, 직무수행경비, 업무추진비, 전출금, 지방채 원리금,

행정재산 취득에 따른 보상금, 보조금, 위탁금, 대행사업비, 반환금, 기타 법령 또는 조례에 따른 의무적 경비의 지출과 일상경비의 교부<개정 2008. 9. 1.>

3. 제1호 및 제2호 외의 것으로서 추정금액이 2억 원 이하인 경우와 조달물자의 구매

<개정 2008. 9. 1.>

② 제1관서의 재무관은 당해 제1관서의 분임재무관에게 다음 각 호에 규정하는 사항을 위임하여 처리한다.

1. 추정금액이 3천만 원 이하의 공사나 2천만 원 이하의 제조 및 용역을 하게 하거나,

500만 원 이하의 물건을 매입할 때<개정 2008. 9. 1.>

2. 급여 등 인건비, 일반운영비, 여비, 직무수행경비, 업무추진비, 기타 법령 또는 조례에 의한

의무적 경비의 지출과 일상경비의 교부<개정 2008. 9. 1.>

3. 제1호 및 제2호 외의 것으로서 추정금액이 500만 원 이하일 때와 조달물자의 구매

<개정 2008. 9. 1.>

③ 제3조 및 제3항 단서규정에 의한 기타 관서에 위임 처리하게 할 경우 위임전결 처리에 관한 사항은 제2항을 이에 준용한다. 이 경우 “제1관서의 재무관”은 “본청의 재무관”으로, “제1관서의 분임재무관”은 “기타 관서의 분임재무관”으로 본다.

법 제48조는 회계 관계 공무원의 임명 특례에 관한 규정이다. 예를 들면 당해 지방자치단체의 예산을 국가기관이나 다른 지방자치단체에서 집행해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우에는 국가 공무원이나 다른 지방자치단체 공무원을 당해 지방자치단체의 회계공무원으로 임명하여 예산을 집행할 수 있도록 하는 제도이다. 물론 국가기관이나 다른 자치단체 공무원을 임명하는 경우 그 기관장의 동의를 얻어야 임명이 가능한 것은 물론이다.

이렇게 임명 특례를 통하여 회계공무원을 임명하는 경우는 많지는 않으나 가령 당해 지방자치단체에서 다른 지방자치단체를 통하여 예산을 집행해야 할 필요가 있는 경우이거나 다른 자치단체 관할구역에 시설물을 설치하는 경우로서 보상금 등을 지급하려면 그 자치단체를 통하여 예산을 집행하는 것이 효율적인 경우 등이 있을 수 있다.

법____제50조(회계관계공무원의 재정보증)

① 회계관계공무원(「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제2조제2호나목에 해당하는 사람을 포함한다)은 재정보증이 없이는 그 직무를 담당할 수 없다.

② 제1항에 따른 재정보증의 한도는 대통령령으로 정한다.

영____제56조(회계관계공무원의 재정보증) 법 제50조제1항에 따라 재정보증을 하는 경우의 한도액(공제에 가입한 경우에는 공제가입 한도를 말한다. 이하 같다)은 해당 회계관계공무원의 직위 및 책임범위 등을 고려하여 해당 지방자치단체의 장이 정한다. 이 경우 재정보증의 한도액은 1천만 원 이상으로 한다.

법 제50조는 회계공무원의 재정보증에 관한 사항을 규정하고 있으며 회계공무원은 재무관, 분임재무관, 징수관, 분임징수관, 지출원, 출납원, 그 외에 회계 관직자를 보조하는 공무원 등 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률 제2조제2호나목에 해당하는 사람을 포함하여 회계사무를 처리하는 공무원은 재정보증을 가입하도록 하고 있으며 한도는 영 제56조에 1천만 원 이상으로 하고 있으나 지출이나 계약업무를 담당하는 공무원은 1억 원 이상 재정보증에 가입하여 업무처리의 안전장치를 마련하는 것이 필요하다고 본다.

지금까지 지방회계법 제37조부터 50조까지 조문별로 알아보았다.

주민참여예산제도는 재정운영의 투명성을 높이고 예산에 대한 관심도를 높이기 위해 도입된 제도다. 1989년 브라질 포르투 알레그레시에서 시작된 주민참여예산제도는 우리나라에서는 2003년 광주광역시 북구에서 처음 시작돼 2004년 울산광역시 동구 등 여러 지자체에 도입됐다. 2011년 「지방재정법」 개정으로 주민참여예산제도가 의무화돼 전국으로 확대, 243개 지자체에서 실시하게 됐다. 이로써 대한민국 국민이라면 누구나 필요한 사업을 직접 제안하거나 다른 주민이 제안한 사업을 심사하고 우선순위를 정할 수 있게 되었다.

참여예산 주민제안 신청, 맡겨만 주세요

은평구 주민제안 아카데미 현장 스케치





은평구 참여예산 주민제안 사업의 A to Z

장대비가 세차게 내리던 지난 5월 16일(수) 아침 10시, 서울 은평구 녹번동에 위치한 은평구청 5층 은평홀에서 '주민제안 아카데미'가 개최됐다. 올해로 4년째 진행되고 있는 아카데미는 참여예산 공모사업을 독려하기 위해 열린 것이다. 공모사업 신청서를 작성하는 데 어려움을 겪는 주민에게 사업 심사에 참여하는 주민참여예산위원이 컨설팅해 조금 더 쉽게 참여할 수 있도록 지원하는 취지에서 마련됐다.

10시에 시작된 아카데미는 은평구 주민참여예산위원회의 조재학 위원장의 신청서 작성 안내부터 시작됐다. 은평구는 주민참여예산에 16억 원을 배정하고 이를 또다시 두 개 이상의 동네에 혜택이 돌아가는 구 정책사업에 10억 원(일반 사업 8억 원, 청소년과 청년을 위한 목적 사업 2억 원), 하나의 동네를 위한 사업인 동 지역사업에 6억 원을 배분했다. 제안 분야는 '참여와 공동체', '사회적 약자 배려', '주민생활향상', '주민직접수행', '청소년과 청년' 등 총 5개 분야다.

은평구는 다양한 사업을 수행할 수 있도록 각 사업의 예산에 한도를 두었다. 시설을 설치하거나 개·보수하는 사업을 포함한 일반사업은 1억 5천만 원 이내로 예산이 정해져 있다. 주민이 가장 많이 제안하는 프로그램 사업(교육 및 강좌 운영)의 경우 4천만 원까지 지원 가능하며, 주민 혹은 단체가 직접 수행하는 사업은 2천만 원이 한도다.

전체 주민을 위한 사업이라 특정 개인 혹은 단체를 위한 사업은 실시할 수 없다. 이미 설치되어 있는 서울시 혹은 은평구 시설에 대한 운영비를 요구하는 사업은 새로운 사업으로 확장하기 위해 지원하지 않는다. 예산 편성을 확장할 수 없는 국·시비 매칭 사업과 단순 시설 설치사업도 불가하다. 단, CCTV 설치, 도로포장, 보도블록 보수 등의 단순 시설 설치 사업은 동 지역사업에 제안 가능하다.

이날의 하이라이트는 제안사업 신청서 작성 요령을 공유하는 시간이었다. 이 자리에 참여한 주민 모두가 두 눈을 초롱초롱하게 빛내며 집중할 때, 은평구 주민참여예산위원회는 사업목적, 내용, 효과 등 일반적인 내용뿐 아니라 제안 사업이 시행됨으로 인해 야기되는 또 다른 문제는 없는지, 예상되는 어려움은 무엇이고 이를 해결할 방안은 무엇인지 등 신청서 작성 시 포함해야 할 실질적인 팁을 제공했다.

은평구 주민참여예산위원회가 전하는 참여예산 신청서 작성 TIP!

1. 시정 분야

제안자가 5개 항목 중에서 체크하되, 사업내용에 따라 추후 재분류될 수 있으니 너무 고민하지 말 것.

2. 사업명

주민투표로 결정되기 때문에 주민의 눈높이를 고려해서 무엇을 하는 것인지 명확하고 간결하게 작성할 것.

3. 소요 사업비

- ① 총액과 항목별 내역: 사업 내용별 정해진 금액 내에서 개괄적으로 작성.
- ② 주민 직접사업은 주민의 제안을 직접 수행하는 것이기 때문에 상세하게 작성.
- ③ 시설 사업의 경우 구체적인 단가를 모르기 때문에 예산을 산정하기 힘들. 대략적인 예산을 적어주면 해당 부서에서 검토해서 조정할 것이니 너무 어렵게 생각하지 말 것.

4. 사업 목적

- ① 서술형 문장이 아닌 번호나 기호를 붙여 요점 중심의 개조식으로 작성할 것.
- ② 해결하고자 하는 문제가 무엇인지 구체적으로 기술.
- ③ 근거를 제시하기 위해 서울시, 은평구, 통계청 홈페이지 등에서 관련 현황이나 통계를 활용하면 사업 통과 확률이 높아짐.

5. 사업 내용

- ① 사업이 진행되는 곳이 어디인지 위치를 정확하게 기재.
- ② 참여(수혜) 대상 규모: 목표 집단, 참여(수혜) 인원, 횟수 등 정량적 목표 기재.
(예: 은평구 거주 장애아동을 대상으로 프로그램당 10명씩 20개 분반, 연인원 200명)



신청서 작성 일대일 맞춤 컨설팅 시행

30여 분간 이어진 참여예산 신청서 작성에 대한 설명이 끝나고, 은평구 주민참여예산위원회와 주민이 일대일로 머리를 맞대고 함께 고민하는 시간을 가졌다. 주민 참여예산 사업을 제안하고 싶은 주민에게 사업이 잘 통과될 수 있도록 계획서를 일목요연하게 작성하는 법을 컨설팅했다. 어떤 부분을 보완해야 할지, 실제 심의 위원회에서 어떤 질문이 나올 것으로 예상되는지 등 사업을 통과시키기 위한 실질적인 조언을 하기도 했다.

은평구 주민참여예산위원회는 네 가지 부분에 포커스를 맞춰 사업을 심사한다. 첫째, 얼마나 공익적인 성격을 가지고 있는지. 특정한 사람 혹은 계층에게만 이익이 되는 사업보다는 전체 또는 다수 주민에게 혜택이 돌아가는 사업을 위주로 선정한다. 둘째, 시급성. 주민이 제안하는 모든 사업이 모두 필요해서 제안하는 사업이지만 예산이 한정된 만큼 우선순위를 정해 시급한 것부터 선정한다고. 셋째, 목표달성 여부다. 사업의





뜻은 좋지만 단연도 사업으로 목표달성이 가능한 사업이어야 한다고, 마지막으로 효과성이다. 주민의 실생활에 좋은 영향을 끼치는 사업 위주로 뽑는다. 혹시 참여예산 사업에 지원할 생각이 있다면 은평구 선정 기준을 참고해 제안 신청서를 작성하길 바란다.

이날 아카데미에서는 ‘연서시장 주민 문화 프로그램’, ‘남성 독거노인 자립 프로그램’, ‘신사1동 도로배수구 정비’, ‘다문화 취약계층을 위한 한국문화 체험 프로그램’, ‘공중 질서 관련 동네 풋말 제작’, ‘쓰레기 분리수거 자원 활용 높이기’ 등 은평구민의 삶의 질 향상을 위한 다양한 제안을 바탕으로 이야기를 나눴다.

또한, 은평구 주민참여예산위원회는 소요예산 산정에 어려움을 겪는 주민을 위해 예산편성기준표를 제시, 걱정한 예산 책정에 도움이 되고자 했다. 이는 한정된 예산 내에서 최대한 많은 구민이 혜택을 볼 수 있는 사업을 선정해야 하는 주민참여예산제도의 특성으로 인해 걱정한 예산을 산정하는 것이 중요하기 때문이다. 예산편성기준표에는 주민의 사업 제안 중 가장 빈번하게 요구되는 예산을 추려냈다. 강사수당 지급기준, 피



은평구 주민참여예산위원회 조재학 위원장

실리테이터(회의나 교육을 진행하는 사람으로 논의가 잘 흘러가도록 적절한 질문을 던지는 등의 조정자 역할) 수당, 자문 및 심사수당, 원고료 지급기준 등을 대상의 실적과, 시간당 지급액 등으로 나눠 상황에 따른 구체적인 가이드라인을 제시했다.

2011년 주민참여예산제도가 의무화될 당시, 「지방재정법」 상에는 예산편성 과정에 주민이 참여할 것이라고 명시되어 있었다. 그러나 은평구는 한발 앞서 예산 편성 외에도 집행, 평가에도 주민이 참여할 수 있도록 했다. 지난 3월 또다시 개정된 「지방재정법」이 사업 집행과 평가까지 포함, 주민참여를 확대할 것을 명시함에 따라 은평구의 선택이 옳았다는 것이 증명됐다.

조재학 위원장은 “은평구에서 좋은 사례를 만들어서 전국으로 전파하고 이를 통해 사회가 아래로부터 근본적으로 참여민주주의, 직접민주주의가 강화됐으면 한다”며, “좋은 사례를 만들어 전국에 전파하겠다”라고 2018년 포부를 밝혔다.

김 정 호

은평구 주민참여예산위원회
미니 인터뷰 ❶



김정호 부위원장

“여태껏 했던 제안 중에 덕산터널 출입구 경사를 완만하게 했던 사업이 가장 기억에 남습니다. 애초에는 불가한 사업이었지만 구민의 안전이 우려되는 상황이라 현장에 직접 가서 확인하고 진행했고, 그 결과 구민의 안전을 확보할 수 있었습니다.”

전용희 위원

“2015년에 실제로 사업 제안을 한 일을 계기로 주민참여예산제도에 관심이 생겨 위원회 활동을 하게 되었습니다. 처음엔 잘 몰랐지만 주민들이 제안한 사업이 채택돼 실현되는 걸 지켜보면서 우리 지역에 대한 애착도 생기고 이해도 높아졌습니다.”



전
용
희

은평구 주민참여예산위원회
미니 인터뷰 ②

정상기 위원

“생업과 병행하면서 힘들지만 ‘내가 아니면 누가 하랴’라고 봉사하는 마음으로 활동하고 있습니다. 은평구의 구성원으로서 지역에 꼭 필요한, 그리고 삶의 질 향상에 도움되는 좋은 사업을 발굴하고 잘 진행되는지 살펴 행복한 은평구를 만들겠습니다.”



은평구 주민참여예산위원회
미니 인터뷰 ③

정
상
기

김 혜 영

은평구 주민참여예산위원회
미니 인터뷰 ④



김혜영 위원

“현대인들은 바쁘잖아요. 개인의 삶을 사느라 모두에게 적용되는 정책 입안에 참여할 기회가 잘 없죠. 위원회 일에 참여하면서 시민의 의견이 실제로 반영될 수 있다는 것을 피부로 느낍니다. 요즘에는 정말 의미 있고 보람된 나날을 보내고 있어요.”

Issue 1

지방재정 대내외 이슈

국내·외 지방재정 동향



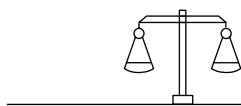
우리나라 경제 지표

구분	금리(국고채3년)(%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수	원/달러환율(₩)
2018. 04	2.22	2,451.57(3월)	104.300	1,068.05
2018. 02	2.28	2,439.10	104.260	1,080.70
2017. 12	2.10	2,467.73	103.04	1,085.95
2017. 09	1.79	2,371.84	103.59	1,132.93
2017. 06	1.67	2,372.20	102.67	1,131.62
2017. 03	1.71	2,136.17	102.79	1,133.95
2016	1.44	1,987.00	100.97	1,160.41
2015	1.79	2,011.85	100.00	1,131.52

자료 한국은행 경제통계시스템 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균) 자료 수집 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2018. 5. 14. 기준

Issue 2

국내·외 지방재정 동향

국내
정책 이슈

지방교부세·지방교육재정교부금 정산금 추가 교부

자료 기획재정부(2018), '정부, 지방교부세·지방교육재정교부금 정산금 6조 원 추가 교부' 보도자료(04.06)

정부는 2017년도 회계연도 결산 결과 확정된 일반회계 세계잉여금 10조 원에 대해 행정안전부와 교육부에서 요청한 자치단체별 배분계획에 따라, 지방교부세 정산금 3조 1천억 원과 지방교육재정교부금 정산금 2조 9천억 원을 지난 4월 6일 추가로 교부했다.

교부세(금)의 정산은 2017년도 일반회계 세계잉여금을 국가재정법에 따라 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 교부한 것이다. 내국세 초과 징수액의 19.24%(2017 회계연도 기준 2조 8,270억 원)는 보통교부세 및 특별교부세로 교부된다. 종합부동산세의 초과 징수액(2017 회계연도 기준 2,371억 원)은 부동산교부세 재원으로 각각 지방자치단체에 교부되며, 내국세 초과 징수액의 20.27%(2017 회계연도 기준 2조 9,121억 원)는 보통교부금 및 특별교부금으로 각각 지방자치단체에 교부될 예정이다.

특히, 이번 지방교부세 정산분은 지난 3월 15일 발표된 「청년 일자리 대책」의 추진을 위해서 활용될 계획이다. 세부적으로 지방자치단체와의 협력을 통해 지역 민간기업 및 산단 활성화, 지역사회공헌 등 지역주도형 청년 일자리 사업 지원에 적극 활용된다.

정부는 교부세(금) 자금 배정 시기를 작년에 비해 20일 이상 단축, 지방자치단체의 청년 일자리 창출을 신속히 지원할 예정이다.



Issue 3

국내·외 지방재정 동향

국내 지방재정 이슈



서울시 서초구, '아빠육아휴직 장려금' 도입 추진

출처 신아일보 2018.03.26

서울시 서초구청은 서초구에 거주하는 남성 육아휴직자에게 휴직 장려금을 지급하는 조례안을 입법 예고 중이라고 3월 26일 밝혔다. 이는 서초구에 주민등록을 둔 남성이 육아휴직을 하면 휴직 기간 동안 서초구청이 아이 1명당 월 30만 원을 1년간 지급하는 것을 골자로 한다. '아빠육아휴직 장려금'은 고용보험을 통해 남녀 모두에게 지급되는 육아휴직 급여제도와는 다른 성격으로, 서초구청은 남성의 가사, 육아 시간이 길어질수록 둘째 아이 출산율이 높아진다는 연구 결과를 참고해 아빠 육아휴직제도 도입을 추진했다.

경기도 안산시, 등록 외국인 아동에게 보육료 지급

출처 안산타임스 2018.04.04

경기도 안산시는 전국 최초로 등록 외국인 아동에게 보육료를 지급할 것이라고 밝혔다. 안산시는 7월부터 550개 어린이집에 재원 중인 누리과정(만3~5세) 등록 외국인 아동 600여 명에게 매월 보육료 22만 원을 지급한다. 보육료는 내국인과 동일하게 보호자의 아이 행복카드 결제를 통해 지원할 계획이다. 이를 통해 외국인 아동 보호자의 경제적 부담을 경감시키고 내·외국인의 차별 없는 보육 기반이 마련될 것으로 기대된다. 신청 시기, 방법 등 자세한 지원 내용은 어린이집 공지를 통해 진행할 예정이다.

인천시, 취약계층 주민세 전액 감면

출처 남동뉴스 2018.04.03

인천시는 사회적 취약계층 등에 대해 주민세를 전액 감면해주는 '인천광역시 시세 감면 조례' 일부 개정조례안이 가결됨에 따라 올해부터 주민세 감면을 시행한다. 주민세는 매년 8월 1일 기준 인천에 주소를 둔 주민(세대주)이 12,500원씩 납부하는 지방세로 그동안 기초생활수급자만 주민세 비과세 혜택을 받았다. 이번에 개정된 조례는 차상위 계층, 80세 이상 어르신, 미성년자, 국가보훈대상자, 의사상자 등에게 3년간 주민세 전액 감면 혜택을 부여, 올해 6만 7,000여 명이 감면을 받을 것으로 전망된다. 이번 조례 개정으로 인한 주민세 감면은 2018년 8월 정기분 주민세부터 적용되며, 자세한 사항은 인천시 홈페이지의 자치법규를 참고하거나 시나 각 구청 세무부서로 문의하면 된다.

경기도 구리시, 담배꽂초 수거 보상제, 1개당 10원 보상

출처 경기도민일보 2018.04.16



구리시는 지난 4월 16일부터 거리에 버려진 담배꽂초를 수거해 오는 주민을 대상으로 '담배꽂초 수거 보상제'를 운영하고 있다. 이는 거리에 버려진 담배꽂초를 수거해오는 주민에게 공초 1개당 10원을 보상하는 제도로 8월 31일까지 운영될 예정이다. 확보된 예산은 총 2천 5백만 원이며 보상은 1인당 최고 월 3만 원으로 제한된다. 운영기한 전에 예산이 소진될 경우 조기 마감할 계획이다. 지급 대상은 주민등록상 관내 거주자로, 담배꽂초를 수거한 주민은 매주 월·수요일에 해당 동 주민센터로 수거한 담배꽂초와 신분증, 통장사본을 지참해 신청하면 된다.

지난 2016년 처음 시도한 이 제도를 통해 구리시민 1,160명이 공초 3백 6십만 개비를 수거한 바 있다. 구리시는 담배공초를 퇴비로 만드는 기기를 구비, 수거된 담배공초를 전량 퇴비화할 계획이다.

경남 통영시, 범죄 피해자에게 생필품 할인 혜택

출처 경남매일 2018.04.17



법무부 산하 범죄 피해자 지원센터는 창원지검 통영지청과 함께 통영시, 거제시, 고성군에 자리한 농·축협 마트 8곳과 공동으로 범죄 피해자들에게 생필품 대금의 20%를 할인해주는 '파랑새 가맹점' 협약식을 4월 17일 체결했다. 이번 협약은 범죄 피해를 입은 시민에게 실질적인 경제적 혜택을 주기 위한 목적으로 기획됐다. 창원지검 통영지청 관내에서 각종 범죄로 인한

피해를 입은 시민과 지정된 가족 1명이 협약을 체결한 관련 기관·기업에 등록을 할 경우 8개 농협, 축협에서 운영하는 마트에서 20~30% 할인 혜택을 제공한다. 할인 기간은 최초 할인대상자 등록일로부터 6개월이다.

서울시, 미혼모 출산 시 100만 원 출산용품 지원

출처 세계일보 2018.05.07



서울시 한부모가족지원센터는 미혼모 임신과 출산을 축하하기 위해 출산 시 100만 원 상당 '꿈틀박스'를 지원한다고 밝혔다. 꿈틀박스에는 유모차, 젖병, 아기 띠, 배냇저고리, 분유 1단계, 수면 조끼로 구성되어 있다. 이는 지역사회의 후원을 통해 마련되어 더욱 뜻깊다. 지원 대상은 서울에 거주하면서 임신 중인 미혼모 혹은 출산 3개월 이내인 미혼모 중 기준 중위소득

80%인 미혼모 100명이다. 한부모가족지원센터는 이와 더불어 생후 12개월 미만의 영아를 대상으로 1인당 24만 원 상당의 선택적 예방접종비도 25명에게 3회에 걸쳐 지급한다. 꿈틀박스 및 선택적 예방접종은 서울시 한부모가족지원센터 전화 또는 홈페이지를 통해 신청 가능하다.

서울시, 한강드론공원 '배상책임보험' 도입

출처 아시아경제 2018.05.07

서울시는 한강드론공원에서 일어날 수 있는 안전사고를 대비해 '배상책임보험'을 도입한다. 이로 인해 앞으로 1년 동안 한강드론공원 이용자는 드론 보험에 가입할 수 있게 됐다. 보험은 한강드론공원에서 드론을 이용하다가 드론으로 인해 발생하는 제3자의 사람 또는 사물의 손해 비용을 대신 배상해주는 내용을 포함하고 있다. 보험 가입은 서울시 한강드론공원 예약 시스템 상에 나와있는 절차를 통하거나 지정된 보험사에 연락해 가입 가능하다. 서울시는 가입이 의무 조항은 아니지만, 만일의 사고를 대비하기 위해 한강사업본부 홈페이지 및 안내센터를 통해 홍보를 실시해 보험 가입을 적극 권장할 예정이다.

Issue 4

국내·외 지방재정 동향

글로벌 지방재정 이슈



United States of America



미국 연방정부(재무부·국세청)

기부금 형태의 지방세 납부 불허 방침 발표

자료 미국 중앙일보 2018.05.23



미연방 재무부와 국세청(IRS)이 뉴욕·뉴저지주 정부가 최근 허용한 재산세 등 지방세의 기부 방식 납부에 대해 불허 방침을 밝혔다.

5월 23일 IRS는 “공제 혜택을 위해 지방세를 기부 형태로 납부하는 행위를 규제하는 규정을 마련 할 것”이라며 “납세자들은 연방 세법을 준수해야 한다”고 발표했다.

이에 대해 김광호 공인회계사는 “구체적인 규제 내용은 공개되지 않았지만, IRS의 입장 발표는 납 세자가 지방세를 기부 형태로 납부해도 소득공제에 있어 큰 어려움을 겪게 된다는 의미”라며 “추 후 발표될 정식 규제 내용을 살펴봐야겠지만 현시점에서는 기부금 형태의 지방세 납부는 불가능 한 상황”이라고 설명했다. 지난해 12월 개정된 새 연방 세법은 개인 소득세 신고 시 항목별 공제 (itemized deduction)를 선택할 경우 그동안 제한 없이 허용해 온 주·로컬 정부 납부세액(SALT) 의 공제를 최대 1만 달러까지만 허용하도록 제한했다. 하지만 뉴욕·뉴저지 등 재산세 부담이 많은 주는 지방세 공제 혜택 축소로 인해 세금 부담이 가중될 것이라는 우려가 크다. 이 때문에 뉴욕·뉴 저지주 정부는 기부금에는 공제 한도가 없는 점에 착안해 지방정부가 설립한 특수 기부금 펀드에 재산세 등을 기부 형태로 낼 수 있도록 하는 규정을 최근 만들었다. 그러나 IRS가 불허 방침을 세우 면서 사실상 기부금 형태의 지방세 납부는 어려워졌다.

New Zealand



뉴질랜드

지방정부를 지원하는 새로운 2개 법안 마련

자료 New Zealand Government 공식 발표 2018.04.06



나나이아 마후타(Nanaia Mahuta) 지방정부장관(마오리족 개발 장관 겸임)은 “지방의회의 법적 목적에 사회적, 문화적, 경제적 및 환경적 복지 증진을 복원하기 위해 움직이고 있다”고 밝혔다. 4월 중순 뉴질랜드 국회에서 처음으로 검토된 이 두 법안은 지방의회가 더 폭넓게 재원조달을 할 수 있도록 하는 것과 온라인 투표를 더 용이하게 만드는 것을 골자로 한다.

지방정부(커뮤니티 웰빙) 개정 법안은 4개 복지 분야를 지방정부의 법상의 목적으로 다시 규정하고, 지방의회에 도서관, 스포츠센터, 수영장 등 커뮤니티 시설을 위한 재원을 조달하기 위해 개발에 필요한 기부금을 모을 수 있는 권한을 되돌려주기 위한 것이다. 이전에 실시되었던 국가주도의 행정은 불행히도 지방정부의 법상 목표를 폭넓은 커뮤니티 웰빙이 아니라 단순히 서비스를 전달하는 데 한정했다. 나나이아 마후타 지방정부장관은 “지방정부 법령에 4개의 복지를 삽입함으로써 주민들과 커뮤니티의 사회적, 경제적, 환경적 및 문화적 복지를 증진하기 위해 지방정부가 리더십을 발휘해야 한다는 것을 인정하게 된다”고 말했다. 또, “인구 증가, 기후 변화, 인프라 노후화 등의 도전들에 직면해 있는 상황에서 지역의 성장과 번영뿐만 아니라 삶의 질 향상을 위해서는 사업의 우선순위를 정하며 계획을 수립하는 도전에 지방의회가 직접 대응할 수 있도록 해야 한다”고 덧붙였다. 또한, “커뮤니티의 인프라와 보존자원을 뒷받침할 수 있는 개발기부금을 적립할 수 있는 권한을 통해 지방정부가 더 폭넓게 재원조달을 할 수 있도록 되어 지방의회에는 상당한 위안이 될 것이다”라고 밝혔다. 두 번째 법안은 지방선거에 있어 새로운 투표방법의 계획, 시도 및 분석을 다루는 것으로 온라인 투표를 포함해서 전자투표를 손쉽게 할 것이다. 나나이아 마후타 지방정부장관은 “지방선거 방식을 현대화하는 것은 시민참여를 장려하고 증진시키는 핵심요소다. 이 법안은 지방의회가 그 회의 구성을 결정함에 있어 더 많은 사람을 참여시킬 수 있는 새로운 도구를 사용하기 위한 것이다”라고 주장했다.

탐

찾다, 깊이 연구하다 (탐)

양질의 재정을 위한 깊이 있는 탐구를 통해
건강하고 건전한 재정 마련에 힘쓰다.

재정[財政]에 관한 탐구[探究]

건강하고, 건전한 재정에 의해 연구한다.

바른 지방재정의 운용을 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 지방재정이 건전하고, 건강하게 운용되어야 한다. 이를 위해 한국지방재정공제회는 지방재정의 발전과 공익사업을 위한 다양한 역할을 수행한다. 또한 각종 공제사업은 물론 재정 전문 정책지로서 지방회계를 건강하고 건전하게 운용하고 잘 관리할 수 있도록 정보 제공과 컨설팅도 진행한다. 특집기고문에서는 2개 호에 걸쳐 류춘호 경상남도의회 특별전문위원의 '지방정부의 이월예산제도와 억제 전략' 기고문을 소개한다. 류춘호 위원은 명시이월, 사고이월, 계속비 제도 등 '이월예산제도'를 부산과 제주의 사례를 통해 살펴본다. 이를 통해 이월예산의 유형별 발생 현황을 분석, 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 방안을 제안한다. 글로벌 현장 리포트에서는 '2018년도 일본의 지방재정 대책 등에 관한 개요'와 '독일 기본법상 연방과 주의 사무 및 그에 따른 지출 책임'을 다뤘다. 이를 통해 각 국가의 지방재정 정책을 탐구해보고자 한다.



글 류준호
경상남도의회 특별전문위원

지방정부의 이월예산제도와 억제 전략(1)

I. 문제의 제기

지방재정의 수요와 재정공급 간 격차를 위해서 지방재정의 건전성과 효율성에 대한 요구가 지속적으로 이루어져 오고 있다. 지방자치제 출범 이후 지방재정법 개정을 통해서 지방정부의 재정건전성과 효율성 강화를 위한 제도적 개선이 지속되고 있다. 지방의회의 전문성 강화 차원에서 지방의회 의원이 명예직에서 유급제로 전환(2006)되었다. 그 결과 지방의회는 전문성과 전임제(full-time)를 통한 전문의회, 정책의회의 기능에 대한 요구가 높아지고 있다. 이를 통해 지방정부의 예산심사를 통한 사전통제와 결산승인을 통한 사후 통제와 책임성 강화가 중요하다. 그럼에도 지방정부의 예산집행 관행은 관련 법령이나 예산집행 현장의 여건을 이유로 예산을 편성하고도, 실제로 예산 집행과 그 성과는 제대로 관리하지 못하는 문제점이 지속·반복되고 있다.

이하에서는 ‘이월예산제도’인 명시이월, 사고이월, 계속비 제도를 살펴보고, 구체적인 사례로 부산·제주 등을 중심으로 분석한다. 특히 제주특별자치도가 선정된 이유는 특별법에 따른 지방자치제 선행 모델로서 의미와 더불어 이월예산이 급증하고 있기 때문이다. 이월예산의 유형별 발생 현황을 분석하여 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 제 방안을 살펴본다.

II. 지방재정과 이월예산제도

1. 이월예산제도의 의미

예산의 이월(Carry-over of Budget Authority)은 당해 회계연도(t)에 집행할 것으로 승인된 예산을 사용하지 않고 다음 회계연도(t+1)로 넘겨쓰는 제도를 말한다(민기·류춘호·홍주미, 2018). 즉 예산의 이월은 세출예산을 당해연도에 집행하지 아니하고 다음연도에 지출하는 것을 의미한다(국회예산정책처, 2012a: 426; 2012b: 92).

이월예산제도는 ‘회계연도 독립의 원칙’에 대한 예외로서 당해연도에 사용하지 않은 세출예산을 다음연도에 넘겨서 사용할 수 있도록 한 제도다(행정자치부, 2017: 180). 이것은 회계연도 독립의 원칙¹⁾을 벗어난 예외적 운영으로 바로 ‘이월예산제도’다. 즉 회계연도는 “매년 1월 1일부터 시작하여 그해 12월 31일 끝난다”라는 원칙을 벗어난 예외적 예산운영이다(지방자치법 제125조; 지방재정법 제6조; 지방회계법 제6조).²⁾ 지방재정법 제50조에서 ‘세출예산의 이월’에 관한 사항을 규정하여, 지방재정의 연속성을 고려한 세출예산 이월금지에 대한 예외사유에 한해 이월예산제도를 두고 있다.

2. 이월예산제도의 문제점

이월예산제도의 도입은 예산집행의 신속성을 통해서 지방공공서비스 전달의 단절을 방지하고, 연도 말 예산의 집중집행을 방지할 수 있는 제도적 이점이 있다. 하지만 몇 가지 차원에서 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 지방정부의 재정민주주의 원칙을 훼손한다. 주민의 대의기관인 지방의회에 부여한 예산심의·의결 확정권을 편성권을 가진 집행기관이 당초 위임된 예산권을 합리적으로 운용하고 있지 못하기 때문이다. 즉 실제 예산을 확정된 의회의 의결과 달리 지출하여 차이가 발생한다. 결과적으로 이월예산제도는 주민의 대의기관인 지방의회의 기능을 약화시킨다. 지방의회는 행정사무감사와 예산안 심사·승인을 짧은 기간 내에 처리해야 하기 때문에 충분히 검토할 시간적 여유가 없다. 특히 명시이월에서 사고이월

1) 지방재정법 제7조(회계연도 독립의 원칙) ① 각 회계연도의 경비는 해당연도의 세입으로 충당하여야 한다.

2) 지방자치법 제125조(회계연도) 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그 해 12월 31일에 끝난다; 지방재정법 제6조(회계연도) ① 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝난다.

이 되는 경우에는 현실적으로 통제가 어렵다. 사고이월은 결산승인 단계에서 지방의회가 관련 정보가 제출되기 때문이다.

둘째, 시민이 요구하는 지방공공서비스의 선호와 수요를 반영한 예산안이 실제로는 예산집행과정에서 공공서비스 전달의 지연과 단절로 왜곡된다. 시민으로부터 부여 받은 조세권으로 징수한 세금은 예산의 원칙에 따라 한 회계 연도 내에 집행되지 않으므로 인해서 공공서비스의 생산과 공급이 지연/단절되기 때문이다. 지방공공서비스는 지역주민들의 일상생활에 필수적으로 지방재정계획과 예산에 따라 적절하게 집행되어야 한다.

셋째, 지방정부 재정자원의 합리적인 배분과 활용을 저해한다. 이월사업비는 당해 연도 예산으로 집행되지 않는 데도, 다음연도에 공공서비스를 공급하기 위해서 예산자원을 지체시켜 자원의 합리적 배분과 활용을 어렵게 한다. 자원배분 구조의 왜곡으로 합리적인 자원 사용이 제약된다. 결국, 당초 예산정책과 예산사업의 목표달성을 기대할 수 없다. 이월사업을 위해서 자원을 책정하여 다른 부문의 시급한 현안 사업추진을 어렵게 하는 결과를 가져올 수 있다.

넷째, 정책과 사업에 대한 기획 역량의 부족으로 재정지출의 성과향상을 기대할 수 없다. 재정지출이 한 회계 연도 세입으로 정해진 기간 내에 지출되지 않은 것은 '기획-예산-결과' 등이 상호 연계되지 못하였기 때문으로 이해할 수 있다. 이것은 지방정부의 재정기획역량이 예산 규모에 상응하지 못한 것으로 추정할 수 있다.

다섯째, 예산지출과 성과 연계에 대한 평가시스템과 책임성(answer ability)이 제대로 작동하지 않는다. 예산확보 노력에 비해서 예산 성과 향상을 위한 관리가 부족하기 때문에 발생한다. 우선적으로 예산을 확보하지만, 사업의 집행은 느슨하게 이루어지고 있기 때문이다. 관료적 비능률성 즉, 관료적 관행에 따라 이루어지고 있기 때문이다.

여섯째, 예산은 투입에 따른 양적인 기준이 아니라, 예산 성과 달성을 통한 질적인 변환(transformation)을 기대하기 어렵다. 예산확보에 따른 행정의 신속한 결정과 집행이 수반되어야 하지만, 예산확보가 예산 성과 달성을 대체하는 이른바 '목표대치(goal displacement)' 현상이 지방정부의 예산집행과정에서 발생한다. 즉 예산확보가 곧 예산정책과 사업 목표가 달성된 것으로 착시한다. 행정서비스의 고품질화는 단기적인 양적인 행정에서 나오는 것이 아니라 장기적이고 세밀한 기획과 집행, 예산과 계획의 연계를 통해서 질적인 변환을 달성하는 것에서 나온다.

이상과 같이 이월예산제도가 재정운영의 유연성을 부여하고 있지만, 실제로 운영하는 과정에서 실무적으로 절차상 문제점들이 나타나고 있다. 즉 명시이월은 이미 의회의 승인을 받은 사항이고, 사고이월을 지출원인행위부에 대해서 확인 후 결정된다. 명시이월과 사고이월은 해당 부서에서 이월요구서를 작성하여 예산부서에 요구하면, 1월 10일까지 확정한다. 명시이월은 의회의 승인 범위 내에서 있는 사항인지 확인한다. 사고이월은 지출원인행위 여부 확인이 필수적이다. 집행부에서 지출원인행위를 하지 않고 이월하는 경우가 있다. 특히 자금 미수반 이월 중에서 발생한다. 사고이월의 핵심은 지출원인행위인데 이를 악용하는 경우가 있다. 사업부서에서 지출원인행위(계약 또는 그 밖의 행위)가 이루어지지 않는 상황에서 e-호조 상에서만 지출원인행위가 일어나는 경우가 있다. 즉 거꾸로 맞추는 경우가 있다. 이런 절차를 하지 않으면 불용처리되기 때문이다. 특히 재원이 지방채인 경우에는 실질적으로 지방채가 발행되지 않으면 지출원인행위가 되지 않는데도 불구하고, 가끔 사고이월 시키는 경우가 있으며, 기금 같은 경우에도 소관 부서에서 지출원인행위를 수행하기 때문에 거꾸로 맞추는 경우가 있다. 공기업특별회계의 건설개량이월은 명시이월과 성격은 유사하나, 의회 승인은 필요 없다. 명시이월은 최초 예산편성 시라고 되어 있지만, 실질적으로는 예산 편성 이후에 추경에서 명시이월을 요청하는 경우가 있다. 이런 경우 2개 회계연도 이상 지출이 예정돼 있는 경비를 사전에 명시이월하지 않고, 지출원인 행위를 하는 경우가 있다.³⁾

3. 이월예산의 유형

1) 일반회계 및 기타특별회계의 이월예산 유형

지방재정법에 따른 이월예산의 유형은 명시이월(지방재정법 §50①), 사고이월(법 §50②), 계속비이월(법 §42 및 §50③) 등 3가지 종류다(심정근 외, 2000: 270-271; 강윤호·민기·전상경, 2015:381-383).⁴⁾

이월예산제도는 회계연도만을 기준으로 세출예산을 집행할 경우, 연도 말 예산집행으로 예산 낭비 요인이 발생하고, 불필요한 행정절차 이행이 발생할 수 있기에 도입됐다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 이월예산제도가 운영된다.

3) B광역시의회 예결특별위원회 A전문관 인터뷰(2018.4.4)

4) 지방재정365에서 2016 회계연도 이월예산은 명시이월(Elucidation Carry-over), 사고이월(Accident Carry-over), 계속비이월(Continuous Carry-over)로 구분한다.

첫째, 명시이월비는 경비의 성질상 연도 내 지출을 끝내지 못할 것이 예상되는 경우, 다음연도로 이월한다. 미리 지방의회의 사전승인을 필요로 한다.

둘째, 사고이월은 불가피한 사유로 연도 내에 지출을 하지 못하는 경비를 대상으로 한다.

셋째, 계속비 이월은 해당 회계연도에 지출하지 못한 금액을 그 계속비의 사업완성 연도까지 차례로 이월하여 사용하는 제도다. 경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로 여러 해에 걸쳐 지출할 수 있다. 이하에서는 이와 관련된 세 가지 이월예산제도를 자세히 살펴보고자 한다.

2) 직영공기업특별회계의 이월예산 유형

(1) 유형

직영공기업은 지방공기업법 제30조에 따라 건설개량이월(제1항제1호), 사고이월(제1항제2호), 계속비 이월(제4항)로 분류한다.⁵⁾⁶⁾⁷⁾

첫째, 건설개량이월은 “지방직영기업의 시설을 건설 또는 개량하는 데에 필요한 경비로서 해당연도에 지출원인행위를 하지 아니한 것 중 지방자치단체의 장의 승인을 받은 경비”다. 즉 지출원인행위를 하지 않은 경비로서 지방의회의 승인을 받지 않고, 자치단체장의 승인을 받은 경비다(지방공기업법 제30제1항제1호).

둘째, 사고이월은 “해당연도에 지출원인행위를 하고도 부득이한 사유로 그 연도에 집행하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비”다(지방공기업법 제30제1항제2호). 지출원인행위를 하고 부득이 한 사유로 그 연도 내에서 지급의무가 생기지 않은 경우다. 예컨대, 채무가 확정되지 않은 경비에 대해서 관리자는 당해 자치

5) 지방공기업법 제30조(예산의 이월) ① 매 사업연도의 세출예산은 다음연도로 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 세출예산 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다. <개정 2011.8.4>

1. 지방 직영기업의 시설을 건설 또는 개량하는 데에 필요한 경비로서 해당연도에 지출원인행위를 하지 아니한 것 중 지방자치단체의 장의 승인을 받은 경비

2. 해당연도에 지출원인행위를 하고도 부득이한 사유로 그 연도에 집행하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비 ② 삭제 <2002.3.25.> ③ 삭제 <2002.3.25.> ④ 관리자는 계속비의 연도별 소요경비 중 해당연도에 지출하지 못한 금액은 사업 완성연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있다. <개정 2011.8.4.> ⑤ 제1항과 제4항에 따라 예산을 이월할 경우 이월하는 과목별 금액은 이월예산으로 배정된 것으로 본다. <개정 2011.8.4.> [제목개정 2011.8.4.]

6) 행정자치부, 「2018년도 지방공기업 예산편성 기준」 pp.73-75

7) 2002. 3. 25. 지방공기업법 개정으로 “예산을 이월한 경우에는 지방자치단체의 장은 의회에 그 사실을 보고하여야 한다”라는 규정을 삭제했다.

단체장의 승인을 얻어 금액을 다음연도에 이월하여 사용한다.

셋째, 계속비 이월은 “계속비의 연도별 소요경비 중 해당연도에 지출하지 못한 금액은 사업 완성연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있다(지방공기업법 제30조제4항).”

(2) 절차

첫째, 건설개량사고이월은 지방공기업의 건설과 개량을 위해 필요한 경비인 ‘자본예산’의 투자 사업비 중 당해연도 내에 지출원인행위를 하지 아니한 것일 때 당해 자치단체의 장의 승인을 얻어 익년도에 이월하여 사용한다. ‘사업예산’에는 적용되지 않는다.

둘째, 관리자는 이월승인을 얻고자 할 때, 이월비 설명서를 첨부하여야 한다.

<표 1> 직영공기업의 이월예산 제도

구분	건설개량이월	사고이월	계속비 이월
개념	“시설을 건설 또는 개량하는데에 필요한 경비로서 해당연도에 지출원인행위를 하지 아니한 것 중 지방자치단체의 장의 승인을 받은 경비”	“해당연도에 지출원인행위를 하고도 부득이한 사유로 그 연도에 집행하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비”	“계속비의 연도별 소요경비 중 해당연도에 지출하지 못한 금액은 사업 완성연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있는 경비”
대상	• 지출원인행위(×) • 자본예산(○) • 사업예산(×)	• 모든 지출(○)+지출원인행위(○)+부대경비(지출원인행위 불요)	• 수 년도에 걸쳐 시행하는 사업의 경비
이월단위	• 세목 단위까지	• 세목 단위	• 세목 단위
요구권자	• 관리자(부서의장)	• 관리자(부서의장)	• 관리자(사장·이사장)
승인권자	• 자치단체의 장(사장·이사장)	• 관리자(사장·이사장)	• 지방의회(이사회)
요구 시기	• 회계연도 완료 후 10일 이내	• 회계연도 완료 후 10일 이내	• 회계연도 완료 후 10일 이내
확정 시기	• 회계연도 완료 후 30일 이내	• 회계연도 완료 후 30일 이내	• 회계연도 완료 후 30일 이내
기간연장	• 사고이월 가능	• 불가능	• 의회(이사회)의결 연장, 건설개량이월, 사고이월 가능

※ 자료 행정자치부, 2018년도 지방공기업 예산편성지침.

건설개량이월은 관리자(예, 부산광역시 수도사업특별회계, 상수도본부장)가 지출원인행위 없이(×) ‘이월비 설명서’를 자치단체장(예, 부산광역시장)에게 제출하여 승인을 받아 다음연도에 지출한다. 직영공기업의 사고이월(승인권자 관리자)과 계속비 이월(지방의회)은 일반회계의 이월과 유사한 구조를 갖는다. 하지만 일반회계와 특별회계의 사고이월이 단체장인 것과 같이, ‘건설개량이월’의 승인권자가 지방자치단체장이란 공통점이 있다.

4. 일반회계 및 기타특별회계의 이월

1) 명시이월

(1) 의의

“명시이월”은 세출예산 중 “경비의 성질상 그 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상”되어 명시이월비로서 세입·세출예산에 그 취지를 분명하게 밝혀 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있도록 한 제도다(지방재정법 §50①).

(2) 특징

명시이월의 특징으로 첫째, 명시이월비의 다음 회계연도에 걸치며, 지출원인행위는 “당해연도와 다음연도”에 이루어진다. 둘째, 재무관은 명시이월비에 대하여 “예산 집행상 부득이한 사유”가 있을 때에는 해당 회계연도와 다음 회계연도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다(지방회계법 §30). 셋째, 명시이월의 세원은 당해연도 세입에 의한다. 즉 명시이월비 세출예산은 지출원인 행위를 하는 당해연도 세입예산이어야 한다. 다음연도 세입에 의한 세출예산은 안 된다.

(3) 요건

명시이월이 가능한 세부 요건은 다음과 같다. 첫째, “경비의 성질”은 그 경비사용 대상 사업의 특수성으로 당해연도에 집행을 완공하지 못할 우려가 있는 경우다. 즉 그 경비의 사용 대상인 사무나 사업이 상당한 기간이 소요됨으로써 연도 내에서 지출을 할 수 없는 것인지 또는 특수한 사정으로 사업 집행 시기가 늦어져 연도 내에 완결하지 못하는 경우다.⁸⁾ 둘째, “지출을 끝내지 못할 경우”다. 지출을 끝내지 못할 경우는 ① 경비에 대한 지출이 되지 않은 경우, ② 계약 미체결 등으로 지출원인 행위가 발생하지 않는 경우, ③ 상대방의 반대급부의 미완료 등으로 그 지출 시기가 미도래 한 것도 포함된다. 셋째, 명시이월비는 그 사항을 예산에 명시하여 “사전에 의회승인”을 받아야 한다.

(4) 명시이월 vs. 사고이월 비교

명시이월과 사고이월은 다음과 차원에서 차이가 있다. 첫째, 명시이월은 예산의 형식을 취하지만, 사고이월은 예산의 형식을 취하지 않고, 예산집행 과정에서 나타난다.

8) 명시이월의 '경비의 성질'은 ① 외국으로부터 비품이든지 그 외의 것을 구입하는 경우에 외화의 사정 또는 상대방의 사전에 의해 연도 내에 조달할 수 없는 우려가 있는 경우, ② 특수한 부품, 자체를 요하는 것, ③ 특수한 기술을 요하는 경우다. (신해룡, (2005). 『예산결산심사: 이론과 실제』, p.266.)

그 결과는 다음연도 결산에서 나타난다. 둘째, 명시이월과 사고이월은 지방의회의 승인 여부에 따른 차이가 있다. 명시이월은 미리 지방의회의 의결을 받은 예산 형식이다. 반면 사고이월은 예산집행 과정에서 나타난다. 결산 과정에서 예산으로 사후에 '승인'된다. 셋째, 명시이월은 예산총칙에 표기되지만, 사고이월은 결산에서 승인만 받는다. 즉 예산심의와 확정 단계에서는 나타나지 않는다.

<표 2> 명시이월과 사고이월

구분	명시이월	사고이월	비고
발생 시점	• 예산의 형식	• 예산의 형식	
예산총칙 포함 여부	• 예산총칙에 미리 포함	• 예산으로 승인을 받지 않음	
	• 예산의 일부로 의회 제출	-	
의회승인	• (사전심사) 다음연도 예산 의회의 의결	• (사후심사) 사후에 의회의 결산심사만 받음	

(5) 명시이월 vs. 계속비 비교

다음으로 명시이월과 계속비의 차이를 보면 다음과 같다.

<표 3> 명시이월과 계속비의 차이

구분	명시이월	사고이월	비고
이월시한	• 의회의결 효력 : 다음연도 이월까지만 허용 재이월금지	• 의회의결 효력 : 계속사업의 완공연도까지 이월	
재차이월	• 불가	• 가능	
사고이월	• 재차사고이월 가능	• 불가	
예산성립 후(추경)	• 추경에서 지정 가능		
예산 불성립 시(준예산)	×	○	

첫째, 계속비 사업은 재차사고이월 가능하다. 의결된 바에 따라 다음연도까지만 이월이 가능하다. 명시이월을 한 후 지출원인 행위를 하는 등 사고이월의 요건을 충족한 경우 사고이월 가능하다.

둘째, 계속비 사업의 명시이월 사업비 전환이 불가하다. 계속비 사업은 명시이월과 다르게 편성되므로 명시이월을 할 수 없다. 다만, 지출원인행위를 하고 사고이월은 가능하다.

셋째, 추가경정예산에서 명시이월비 지정이 가능하다. 추가경정예산은 본예산을 변동하기 때문에 예산의 일부만 명시이월비로 변경이 가능하다. 본예산에서 명시이월이 아니지만, 예산 성립 후 명시이월비 지정의 필요성이 있는 경우, 새로운 사업을 명시이월비로 지정하여, 기존의 명시이월비 예산액을 변동 가능하다.

(6) 명시이월의 함의

명시이월비 예산을 편성하는 사유는 첫째, 명시이월을 단년도 예산으로 편성할 경우, 예산심사 과정에서 당해연도 예산집행이 불가능할 것인데도 이를 명시이월로 편성하지 않았다는 지적을 회피하기 위해서 편성하는 경우다(심정근 외, 2000:271). 예산 지출 지연에 따른 책임을 회피하기 위한 것이 아닌지 검토되어야 한다.

둘째, 단년도에 예산집행을 종료하는 경우, 재정 운용의 효율성을 저해할 수 있는 경우다(김춘순, 2015: 554). 단년도에 종료하게 될 경우 재정 운영에 불리한 결과를 초래하는 경우, 이들 사업에 대해서 이월이 가능하도록 하였다. 경비의 성질은 당해연도 집행을 완결하지 못할 우려가 있는 경우, 안정적인 예산 확보를 통해서 사업의 효율적인 집행을 기대할 수 있기 때문이다. 회계연도 종료에 맞추어 무리하게 예산을 집행할 경우, 사업의 성과를 기대하기 어려운 경우, 불리한 여건을 배제하기 위해서다.

2) 사고이월

(1) 의의

“사고이월”은 “회계연도 내”에 “지출원인행위”를 하였지만 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 “지출원인행위를 하지 않은 그 부대경비”를 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다(김홍래, 2005:565-570;김종순, 2003:168;행정자치부, 2006:96-103).

이러한 경비로는 주로 공사비, 물품용역비, 대형공사 및 특정 공사비, 손실보상비 등이 이에 해당된다(지방재정법§50② 및 영§58). 사고이월은 예산의 원활한 운영을 위해서 도입된 제도다. 하지만 이는 예산의 회계연도 독립의 원칙(법 §7)⁹⁾을 무너뜨리는 것이다. 또한, 사고이월의 경우 지방자치단체장이 결정하기 때문에 지방의회의 예산 의결권을 침해할 수 있다. 당초 지방의회의 예산 의결·확정권에 변경을 가져오기 때문이다.

9) 지방재정법 제7조(회계연도 독립의 원칙) ① 각 회계연도의 경비는 해당연도의 세입으로 충당하여야 한다.

(2) 특징

사고이월의 특징은 첫째, 이월사업의 결정권자가 지방의회가 아니라 지방자치단체장이 출납폐쇄기한 후 10일 이내에 결정한다. 둘째, 예산의 집행기한에서 사고이월은 사업집행 기간이 2년이다. 명시이월(2회계연도)은 사고이월이 허용되기 때문에 3년 이내, 계속비는 5년 이내에서 사고이월을 허용하기 때문에 6년 이내 집행이 가능하다. 셋째, 사업 결정 시기가 사후적이다. 명시이월과 계속비는 예산으로 사전에 의회의 의결(승인)을 받는다. 하지만 사고이월은 결산단계에서 지방의회의 승인을 받는다.

(3) 요건

사고이월은 “회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대 경비”로 한정된다. 첫째, “불가피한 사유”는 풍수해 등 천재지변과 같은 재난 이외에도 전쟁이나 사변 또는 시공사 내부의 파업 등으로 공사 등이 계약 기간 내 완공되지 못한 경우도 포함된다(김홍래, 2005:567). 둘째, “사전에 이월이 예상”되지 않았고, 연도 내 경비지출이 불가한 사고가 전제된다(신해룡, 2005:269). 사고이월이 아닌, 명시이월로 처리되어야 할 경비를 무리하게 사업으로 추진하는 과정에서 사고이월로 발생하여 처리되지 않아야 한다(심정근 외, 2000:271).

(4) 주요 점검사항

사고이월의 요건에 해당되는 지 확인·점검되어야 한다. 주요 점검사항으로 첫째, 사고이월은 예산편성 시점, 예산심의 의결할 때까지 당해연도에 예산집행이 가능하였지만, 해당연도의 회기 중 집행을 계획된 예산을 회계연도를 이월하여 집행하는 이유다. 둘째, 이는 예산편성 시점부터 충분히 예산의 계획과 집행에 대한 체계적인 분석과 검토가 부족한지 여부다. 셋째, 물론 예산집행 환경은 다양하고 복잡한 정책요인이 작용하기 때문에, 단정적으로 판단하기 곤란한 부분도 분명히 있겠지만, 최소화하려는 행정적 노력이 선행 여부다. 넷째, 당해연도(1회계연도)내 지출을 전제로 지방의회로부터 의결을 받았는데도, 이를 다음연도(2회계연도)에 걸쳐 집행하는 것은 의회의 의결 없는 채무부담행위¹⁰⁾와 같다. 채무부담행위는 당해연도에 사업계약을, 다음연도에 예산으로 사업대금을 지불하기 때문이다.

10) 채무부담행위는 지방자치단체가 당해연도의 기정 세출예산에 소요경비가 계상되지 않았음에도 별도의 세출예산 확보 없이 당해연도 내 사업을 우선 발주하고 사업대금을 다음연도 이후에 지불하는 행위다.

(5) 사고이월의 재이월 제한

사고이월은 ① 지출원인을 행위를 하고도 불가피한 사유로 연도 내 지출하지 못한 경비, ② 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비 등을 할 수 있다. 이러한 사고이월에 따른 예산은 ① 다른 용도로 사용이 불가능하고, ② 재이월이 불가능하다.¹¹⁾

사고이월이 재이월이 불가능한 이유는 첫째, 계속비와 달리 1년도에 한하여 한번 사고이월된 경비를 인정하는 것이 입법 취지이기 때문에 회계연도 독립의 원칙에 위배된다. 둘째, 당해연도에 지출을 전제로 한 사업이 사고이월로 인해서 다음연도(2회계연도)에 걸쳐 집행되기 때문이다. 2년을 초과하여 집행할 것이 명백하였다면 명시이월이나 계속비로 편성하는 것이 바람직하기 때문이다.

(6) 사고이월과 지방기금

지방기금에 대한 사고이월 관련 제도가 있다. 지방기금의 사고이월에 관한 사항으로, 지방기금법(지방자치단체 기금관리 기본법) 제12조에 따라 기금지출사업은 회계연도의 지출금액을 다음연도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 해당연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액과 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비는 다음연도에 이월하여 사용할 수 있다. 지방기금법 시행령 제6조에 따라, 기금지출 항목에 전년도 이월액과 다음연도 이월액으로 편성할 수 있는 근거가 있다.

(7) 사고이월의 요건

① 사고이월의 범위 확대

사고이월은 2005년 8월 4일 지방재정법 개정으로 제50조 제2항에서 “회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대경비”만 사고이월 대상이었지만, 사고이월 대상이 확대되었다. 즉 국고보조사업의 자금 없는 이월이 제도화되었고, 입찰공고 후 계약까지 장기간 소요되는 경우로 확대하였다.

사고이월의 조건에서 “경상적 성격의 경비”에 관한 규정은 2015. 12. 4 지방재정법 시행령(대통령령 제26691호)로 개정되면서 구체화됐다. 경상적 경비는 “1. 기관 또는

11) 지방기금법(지방자치단체 기금관리기본법) 제12조에 따라 사고이월에 대한 사항을 규정하고 있다.

시설의 유지·운영에 드는 경비, 2. 일반보상금, 포상금 또는 민간이전경비”로 명시했다.

② 사고이월의 요건과 대상사업

사고이월이 가능한 유형/조건으로 지방재정법 제50조제2항에서 모두 4가지를 규정한다.

첫째, 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 “경비”와 지출하지 아니한 “그 부대경비”다. 시설비와 그 부대비(감리비 등)를 포함된다.

둘째, 지출원인행위를 위하여 “입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우”로서 대통령령으로 정하는 경비다.¹²⁾

입찰공고를 통해서 계약을 체결하여 사업을 진행해야 함에도 계약이 체결되지 못하는 경우다. 특히 계약이 전문성과 지역성, 그리고 특수성을 갖는 경우다.

셋째, “공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 ① 보상절차가 진행되는 경비, ② 감정평가 중인 경우, ③ 재해복구비 등과 같이 대통령으로 정한 경비다(지방재정법 시행령 제58조).¹³⁾

넷째, “경상적 성격의 경비”는 ① 기관 또는 시설유지 운영비, ② 일반보상금, 포상금, 민간이전경비 등과 같이 대통령령으로 정하는 경비가 이에 해당된다(지방재정법 시행령 제58조).

이상과 같이 사고이월이 가능한 구체적인 사항은 지방재정법 시행령 제58조에서 세출예산의 이월에서 규정하고 있다. 또한 지방재정법 시행령 제58조 제1항의 1호에서 4호에 따라 사고이월 대상 예산사업을 확인할 수 있다.

12) 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인 행위까지 장기간 소요되는 경우는 ① P-Q대상공사비, ② 협상에 의한 계약체결, ③ 지식기반사업 등에 대한 계약, ④ 대형공사 및 특정공사(대형공사 등), ⑤ 재해복구사업비 등이다. 이 5가지는 입찰을 위한 공고 이후 계약상대자를 결정하는데 장기간이 소요되는 계약으로 입찰공고를 한 경우에는 원인행위를 하지 않았다고 하더라도 원인행위를 한 것으로 인정한다. (조현해, (2010). 「예산의 변경」 관련 질의회신 사례: 예산의 이월, 이-전동 변경사용 이체, 「지방재정과 지방세」, 통권 제27호:81-82.)

13) 사고이월 요건 3에 해당하는 공익·공공사업의 시행에 필요한 손실 보상비는 ① 보상절차가 진행되는 경비는 보상 대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비를 의미한다. ② 감정평가 중인 경우는 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비다. ③ 재해복구비는 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비이다. (자료: 기획재정부, (2018). 「2018년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, pp. 394)

<표 4> 사고이월비의 요건 및 대상 사업비

구분	지방재정법 제50조 제2항	지방재정법 시행령 제58조 (세출예산의 이월)	사고이월 해당 예산
개념	② 세출예산 중 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 사고이월비(事故移越費)로서 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다.	-	
요건①	1. 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대 경비	-	▶지출원인경비 후 회계 내 미지출 ▶부대경비
요건②	2. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우로서 대통령령으로 정하는 경비	제58조(세출예산의 이월) ①법 제50조제2항 제2호에서 "대통령령으로 정하는 경비"란 다음 각호의 경비를 말한다.	
		1. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제14조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비	▶P-Q대상공사비
		2. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제43조 및 제44조의 규정에 의하여 협상에 의한 계약체결의 방법으로 집행되는 경비	▶협상에 의한 계약체결 ▶지식기반사업 등에 대한 계약
		3. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제96조제1항의 규정에 의하여 공고된 공사에 소요되는 경비	▶대형공사 및 특정 공사 (대행공사 등)
		4. 재해복구사업에 소요되는 경비	▶재해복구사업비
요건③	3. 공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령으로 정하는 경비	② 법 제50조제2항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경비"란 다음 각호의 경비를 말한다.	
		1. 보상대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정 평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비	▶보상절차가 진행 중인 경비
		2. 공사 완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정 평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비	▶감정평가 중인 경비
		3. 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비	▶재해복구 보상경비
요건④	4. 경상적 성격의 경비로서 대통령령으로 정하는 경비	③ 법 제50조제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 경비"란 다음 각호의 경비로서 지방자치단체의 장이 정하는 경비를 말한다. 다만, 제2호의 경비는 2016년 1월 10일까지만 이월할 수 있다.	
		1. 기관 또는 시설의 유지·운영에 드는 경비	▶기관 또는 시설유지운영비
		2. 일반보상금, 포상금 또는 민간이전경비	▶일반보상금, 포상금, 민간이전경비

※ 자료 지방재정법 및 시행령 재구성

(8) 사고이월의 판단 기준과 정책적 함의

이상과 같이, 지방재정법과 시행령에 따른 사고이월 대상 금액은 다음 <표5>와 같이 요약할 수 있다. 먼저, 지방재정법 제50조제2항에 따른 “일반조건”과 지방재정법 시행령 제58조에 따른 “세부조건”을 통해서 “사고이월”이 될 수 있는 예산사업을 대상 조건을 다음 <표5>와 같이 도출할 수 있다.

<표 5> 사고이월 대상 예산사업 지방재정법(제50조제2항), 시행령(제58조)

구분	조건	세부조건	비고
근거	지방재정법 제50조 제2항	지방재정법 시행령 제58조	
요건①	1. 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대 경비	▶ 불가피한 사유로 지출원인경비 후 회계 내 미지출 경비 ⇒ 천재지변 () ▶ 부대경비 ()	▶ 천재지변
요건②	2. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우로서 대통령령으로 정하는 경비	▶ P-Q대상공사비 () ▶ 협상에 의한 계약체결 () ▶ 지식기반사업 등에 대한 계약 () ▶ 대형공사 및 특정 공사 (대형공사 등) () ▶ 재해복구사업비 ()	
요건③	3. 공익·공공사업에 의한 손실보상비	▶ 보상절차가 진행 중인 경비 () ▶ 감정평가 중인 경비 () ▶ 재해복구 보상경비 ()	
요건④	4. 경상적 성격의 경비	▶ 기관 또는 시설유지운영비 () ▶ 일반보상금, 포상금, 민간이전경비 ()	

지방재정법에서는 사고이월의 사유를 ‘지출원인행위 이후 불가피하게 지출하지 못한 경비’, ‘입찰공고 후 지출원인행위까지 오랜 기간이 걸리는 경비’, ‘손실보상비로서 보상절차가 진행 중인 경비’ 등으로 제한하고 있다. 이는 법령에서 정하는 경우와 부득이한 사유 외에는 사고이월보다는 지방의회의 의결을 거치는 명시이월을 활용하는 것이 바람직하다. 사고이월의 대부분의 사유가 ‘절대공기 부족’, ‘보상 지연’, ‘선행절차 지연’ 등인데, 그 중 ‘절대공기 부족’, ‘선행 절차 지연’은 지방재정법에 따른 사고이월 조건인지 여부에 대한 판단이 필요하다.¹⁴⁾

14) 부산광역시의회 예산결산특별위원회. 2016회계연도 결산 검토보고서, p.87.

‘절대공기 부족’의 경우, 당초 예산이 아닌, 추경에 예산에 편성하고 예산집행에 따른 사전절차 이행에 절대적인 시간이 필요한 경우다. 예산은 1회계연도 내 지출하지 못할 경우, 당연히 ‘명시이월’제도를 활용해야 하기 때문이다. 충분히 예견이 가능한 절대공기 부족에도 불구하고, 예산으로 편성하여 집행하다가, 연도 말 사고이월로 처리하는 것 때문이다.

3) 계속비 이월

(1) 의의

“계속비”는 하나의 회계 연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 때 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 얻어서 성립된다(지방자치법 제119조). 계속비는 주로 지방자치단체의 장이 공사나 제조 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 필요한 경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 여러 해에 걸쳐 지출할 수 있다(지방재정법 제42조제1항). 예산 편성 시 이에 해당되는 예산이 있는 경우 별도로 구분하여 계속비로 나타낸다(이영조·김대원, 2002: 179). 계속비는 완성에 수년이 소요되는 대형사업에 대해 총 투자액과 매년 연간 투자예정액(연부액)을 미리 지방의회의 의결을 얻어 수년에 걸쳐 지출하는 제도다(김춘순, 2015:557).¹⁵⁾

계속비 제도는 총사업비를 증액하지 않고 안정적인 재원을 확보할 수 있는 장점이 있다. 하지만 사업이 지연될 경우, 보상비나 물가상승에 따른 총사업비가 증액되는 문제점이 있다. 계속비는 예산편성을 경직화시키고, 지방의회의 예산심의 의결권을 제한하는 문제점이 있다.

(2) 특징

이러한 계속비는 첫째, 경비의 총액과 매년 투자예정액인 연부액을 정하여 미리 지방의회 의결을 필요로 한다(지방자치법 제128조). 둘째, 매년 새롭게 세출예산에 계상, 지방의회의 의결을 얻어 제출한다. 이는 회계연도 독립의 원칙을 준수해야 한다. 셋째, 계속비는 예산의 구성요소이며, 예산총칙에 표기된다.¹⁶⁾ 예산총칙은 세입세출예산

15) 계속비 제도는 지방자치법(제128조), 지방재정법(제42조 및 제50조)에서 규정하고 있다.

안, 계속비, 명시이월비 등으로 구성된다. 넷째, 예산안의 첨부서류의 하나다(지방재정법 제44조의2). 즉 계속비에 관한 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해연도 이후의 지출예산액과 사업 전체의 계획 및 그 진행사항에 관한 명세서를 제출한다. 다섯째, 결산서의 첨부서류다(지방회계법 제17조).¹⁷⁾ 세입세출결산에 '계속비 결산명세서'를 별도로 첨부한다.

(3) 요건

계속비 제도는 첫째, 완성에 수년이 걸치는 공사, 제조, 사업 등에 적용된다. 둘째, 수개의 회계연도를 거쳐 완성하는 사업이다. 셋째, 총경비와 연도별 지출액을 정하여 미리 의회의 의결을 받아야 한다. 즉, 사전에 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이를 위해서 예산총칙에 계속비를 표기하고 예산안 첨부서류로 '계속비 사업에 대한 설명서'를 제출한다. 넷째, 계속비 집행 결과에 대한 사후 승인을 받아야 한다. 결산서의 첨부서류로 '계속비 결산 명세서'를 제출한다(지방회계법 제17조제1항제1호). 다섯째, 단년도 주의 예산제도를 예외로 인정된다. 회계독립의 원칙에 대한 예외적 운영방법이다. 여섯째, 계속비 사업의 대상은 하위법령에 위임이 없고, 대상사업 선정기준, 자체 지침이 없다. 실제 대상은 "안정적인 예산확보가 보장"되기 위해서 중장기 사업 중 일정 기간 내 종결해야 할 사업이다.

(4) 지출의 제약

지방자치단체의 장은 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있으면 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아야 한다(지방자치법 제128조).

첫째, 지방자치단체의 장은 공하나 제조, 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 필요한 경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 여러 해에 걸쳐 지출할 수 있다.

16) 지방재정법 제40조(예산의 내용) ① 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비(明示移越費)를 총칭한다. ② 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 그 밖에 예산 집행에 필요한 사항을 정하여야 한다.

17) 지방회계법 제17조(결산서의 첨부서류) ① 제15조에 따른 결산서에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다. 1. 계속비 결산명세서

둘째, 계속비로 지출할 수 있는 연한(年限)은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있다.

셋째, 지방자치단체는 완성하기까지 여러 해가 걸리는 재난 복구사업, 중단 없이 이행해야 하는 사업의 예산은 특별한 사유가 없으면 계속비로 편성하여야 한다.

넷째, '계속비'의 회계연도별 소요경비의 금액 중 당해 회계연도 내에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비의 사업완성연도까지 차례차례로 이월하여 사용할 수 있다(지방재정법 제50조제3항).¹⁸⁾

요컨대, 먼저 계속비는 예산총칙에서 명시하며, 계속비를 편성하려면, 예산안 첨부서류로 제출해야 한다. 둘째, 계속비와 관련해서는 '계속비 사업에 대한 설명서, 지출 상황 및 투자계획' 등을 예산안 첨부서류와 함께 제출해야 한다(지방재정법 제44조의2 제1항제3호). 셋째, 결산서의 첨부서류 '계속비 결산 명세서'를 제출해야 한다(지방회계법 제17조제1항제1호).

(5) 계속비의 집행 등

계속비의 집행 등은 다음과 같다. 첫째, 원칙적으로 해당연도부터 5년 이내다. 필요하다고 인정하는 때에는 지방의회의 의결을 받아 연장한다. 둘째, 총액이나 연부액에 변동이 필요한 경우, 계속비의 연한을 5년 이상으로 연장하고자 할 때는 의회의 승인을 받아야 한다(지방재정법 제42조제2항). 셋째, 사업을 완성할 때까지 계속 이월하여 사용한다(지방재정법 제42조제3항). 한번 승인을 받으면, 계속비 사업이 완성할 때까지 사용할 수 있다. 넷째, 매 회계연도 연도별 금액에 관한 세출예산 경비의 금액 중 당해 연도에 지출을 종료하지 못한 것은 각 연도의 결산 시 그 잔액을 불용액으로 처리하지 않고 이를 다음연도에 순차적으로 이월하여 다음연도의 연도별 금액에 가산하여 지출할 수 있다.¹⁹⁾

18) 일본의 경우 계속비 제도는 "대규모 건설사업과 같이 사업의 실시가 2회계연도 이상에 걸쳐 이루어지는 것이 확실한 경우, 전체 사업비 및 각 연도별 사업비를 미리 일괄하여 예산을 계상하고 의회의 의결을 받은 경우"다. 또 당해사업을 수행하는데 여러 개의 계약이 필요할 때 사용한다. 법무법인(유) 율촌(2013:89).

19) 지방행정연구회·시도공무원 교육원. (2016). 「2016 공통교재 지방예산실무」 pp.62-63; 지방자치인재개발원/시도공무원교육원. (2018). 「2018 공통교재 지방예산실무」 pp.64-65.

(6) 예산안 불성립 시(준예산)의 계속비

지방의회에서 부득이한 사유로 회계연도가 시작될 때까지 예산이 의결되지 못했을 때 지방자치단체장은 지방자치법 제131조에 따라 “준예산”²⁰⁾을 통해 집행한다. 준예산은 지방자치법에 따라 예산이 성립하지 아니할 때도 예산집행할 수 있는 제도다. 지방의회에서 새로운 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못하면 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 즉, “이미 예산으로 승인된 사업의 계속”을 위해서 예산으로 집행한다. 준예산을 집행하는 경우에도 계속비 예산은 전년도 예산에 준하여 집행한다.

(7) 계속비의 편성 경비

지방자치단체는 완성하기까지 여러 해가 걸리는 공사 중 ① 시급하게 추진하여야 하는 사업으로서 재난 및 안전관리 기본법 제3조제1호의 재난복구사업²¹⁾, ② 중단 없이 이행하여야 하는 사업 예산은 특별한 사유가 없으면 계속비로 편성하여야 한다(지방재정법 §42③).

(8) 주요 점검사항

계속비 제도의 예산제도의 도입목적에 부합하는 사업이 추진되고 있는지, 당초 총사업비의 변경이 없는지 확인이 필요하다. 연도별 연부액과 집행율과의 비례성 등도 확인이 필요하다. 계속비 사업의 경우, 최초 연도에 예산을 미리 확보한 후 다음연도부터 계속이월하여 예산을 집행하기 때문이다.

20) 준예산은 지방의회에서 부득이한 사유로 새로운 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못할 때, 지방자치단체장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 전년도 예산에 준하여 집행하는 예산이다(윤영진, 2016:41-42).

21) 재난 및 안전관리 기본법(약칭 : 재난안전법) <시행 2017.7.26.> <법률 제14839호, 2017.7.26, 타법개정> 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난 : 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海淵), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성 유성체 등 자연우주물체의 추락 충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난 : 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반체계”라 한다)의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병예방법에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해다. 삭제 <2013.8.6.>

5. 이월예산제도 비교

1) 총괄

이월예산제도는 <표6>과 같이 이월예산의 대상, 요건, 지출원인행위, 편성 시기, 의회의결 시점을 중심으로 정리할 수 있다.

<표 6> 이월예산의 요건

구분	명시이월비	사고이월비	계속비이월
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 세출예산 중 “경비의 성질상” “당해연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측”될 때에 그 취지를 세입&세출예산에 명시하고, “사전에 의회의 승인을 얻어” 다음연도에 이월하여 사용하는 것을 말함 	<ul style="list-style-type: none"> • “세출예산 중 당해연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 그 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비의 금액 	<ul style="list-style-type: none"> • 수련도에 걸쳐 시행하는 사업의 경비에 대하여 일괄하여 의결을 얻은 예산임
요건	<ul style="list-style-type: none"> • 그 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상되어 - 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되는 경우 - 집행상 부득이한 상황 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대 경비 2. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우로서 대통령령으로 정하는 경비 3. 공익·공공 사업의 시행에 필요한 손실 보상비로서 대통령령으로 정하는 경비 4. 경상적 성격의 경비로서 대통령령으로 정하는 경비 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 장은 공사나 제조, 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 필요한 경비의 총액과 연도별 금액(법 제40조) • 회계연도별 필요경비 중 해당 회계연도에 지출하지 못한 금액은 그 계속비의 사업완성 연도까지 차례로 이월하여 사용(법 제50조제3항)
지출원인행위	다음연도	당해연도	당해연도
편성기	당초예산 추경예산	결산 시 확정	
의회의결	“사전의회의결” “당초 예산편성시 사전에 의회의결”	“사후의회의결” “지출원인행위하고 연내지출하지 못하는 경우” “지출원인행위하지 않은 부대경비”	“사전의회의결” “예산안으로 제출하고 미리 의회 의결을 받음”

또 지방자치법과 지방재정법에서 따라, 이월예산제도는 다음 <표7>과 같이 요약할 수 있다. 즉 근거, 기준, 예산단계, 적용 범위, 요구권자, 승인권자, 재차이월, 사고이월 가능성 여부, 사업집행 기간 등에 따라 차이가 있다.

2) 이월예산제도 비교

이월예산제도는 다음 <표7>과 같이 차이점이 있다. 첫째, 의회의 승인과 예산결정권의 침해 여부다. 명시이월과 계속비는 의회의 승인을 받아 집행한다. 하지만 사고이월은 예산을 집행하는 과정에서 발생한다. 따라서 사전에 의회의 의결 없이 단체장이 사고이월을 결정 후, 결산단계에서 사후에 승인을 받는다.

<표 7> 지방정부 예산의 이월제도

구분	명시이월비	사고이월비	계속비
근거	▶지방재정법 제50조제1항	▶지방재정법 제50조제2항	▶지방자치법 제128조 ²²⁾ ▶지방재정법 제50조제3항 ▶지방재정법 제42조
기준	• 최초 예산편성 시	• 지출원인행위한 경우 • 지출원행위하지 않은 부대경비	• 예산으로 지방의회 의결
예산단계	• 예산편성	• 예산집행	• 예산편성
적용 범위	• 입법과목인 장·관·항	• 행정과목 세항, 목	
성립원인	• 예산성립 이후 생긴 사정 변경	• 예산성립 이후 생긴 사정 변경	• 당초 예산편성 시
시기 (요구 시기)	• 최초(당초, 추경) 예산편성 시 • 회계연도 완료되는 날까지	• 추가경정예산안 편성 시 • 회계연도 완료되는 날까지	• 다음연도 예산안 요구서 편성 시 또는 추가경정예산안 • 회계연도 완료되는 날까지
확정 시기	• 회계연도 완료 후 10일 이내	• 회계연도 완료 후 10일 이내	• 회계연도 완료 후 10일 이내
지출원인행위	• 지출원인행위 관계없이 가능	• 지출원인행위 후 이월 가능	-
요구권자	• 지방자치단체의 장(예산총칙 명기)	• 부서(기관)의 장	• 자치단체장
승인권자	• 지방의회	• 자치단체장	• 지방의회
재이월	• 재이월 가능(불가피한 사유가 있을 때) ▶사고이월 가능	• 불가	• 재차이월가능(사고이월 가능)
사고이월	• 가능	• 불가(재사고이월 불가)	• 가능
사업 집행 기간	• 2년(단 사고이월 시 3년)	• 2년	• 5년(필요 시 의회 의결 받아 그 연한 연장 가능 단, 사고이월 시 6년)
대상경비	• 예산집행 상 필요 시 사전 의회의결 경비	• 전용제한 미목제외 경비	
이월금액	• 예산액	• 지출원인행위액(단, 부대경비 등은 가능)	• 당해연부액 및 사용 잔액
이월시 현금수반	• 현금수반원칙(단, 기재사업인 경우 예외)	• 현금수반원칙(단, 기재사업인 경우 예외)	• 당해연도 연부액만 현금수반
이월효과	• 이월예산배정	• 이월예산배정	• 이월예산배정(완성연도까지 계속이월가능)
이월예산관리 방법	• 예산현액	• 예산현액	• 예산현액

※ 자료 김동기(2003:264); 감사교육원(2006:45); 김홍래(2005:565-570)

행정안전부. (2017). 「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, pp. 394-397.

행정안전부 지방자치인재개발원. (2017). 「2017년도 공통교재(지방예산실무)」, p.289.

행정안전부 지방자치인재개발원. (2018). 「2018년도 공통교재(지방예산실무)」, p.201.

둘째, 이월예산의 결정 시점과 의회 승인 시, 명시이월과 계속비는 당초예산이나 추경을 편성할 때 계상되기 때문에 사전에 결정된다. 하지만 사고이월은 지출원인행위를 할 당시 연도 내에 지출이 불가피한 사유가 있어 지출하지 못하는 것으로, 출납폐쇄기한 후 10일 이내에 결정된다. 따라서 명시이월과 계속비는 당초예산이나 추경을 통해서 결정된다.

셋째, 이월예산의 사업기간과 사고이월에 따른 최장 사업기간이다. 사고이월과 사업기간의 관점에서 보면, 명시이월은 명시이월승인을 받은 다음연도에 한(2년)하여 최장 3년 내(1년 사고이월)에서 집행할 수 있다. 반면 계속비는 2년 이상 5년간이지만, 사고이월(1년)이 가능하기 때문에 최장 6년간이다.

3) 이월예산의 집행절차

이월예산의 집행절차는 지방자치단체 재무회계 규칙에 따른다. 이월예산의 집행절차는 첫째, 이월예산요구서의 작성과 제출이다. 본청 실·과장, 시·도의회사무처장 및 제1관서의 장은 지방재정법 제50조의 규정에 의한 이월예산에 대하여는 명시이월 및 계속비 이월, 사고이월의 경우 회계연도가 끝나는 날까지 이월요구서(별지 제17호 서식 또는 별지 제18호 서식)를 작성하여 예산업무담당과장에게 제출하여야 한다(재무회계규칙 제27조제1항).

둘째, 이월요구서에 대한 확정과 통지다. 예산업무담당과장은 이월요구서를 수합·심사하고 도지사의 결재를 얻어 지방재정법 제50조제4항의 규정에 의하여 명시이월 및 계속비 이월, 사고이월의 경우 회계연도가 끝나는 날로부터 10일 이내에 이월예산으로 확정하고 해당 실·과장, 재무관 및 지출원, 통합지출관, 세정업무담당과장과 시·도의회사무처장 및 제1관서의 장에게 이를 각각 통지하여야 한다.

4) 이월예산 집행의 주의사항

이월예산의 집행상 유의사항으로 첫째, 재이월과 관련하여 명시이월은 재이월이 가능하지만, 사고이월은 재사고이월이 불가하다. 둘째, 이월예산을 타목적의 용도로 전용하는 것은 이월예산의 제도 취지에 비추어 불가능하다. 셋째, 지방의회로부터 승인을 받은 경우, 당해연도 회계연도 내에 채무부담행위를 하지 않으면 그 효력을 상실하게 된다. 따라서 지출의 이월이 아닌 채무부담행위의 이월은 인정되지 않는다. 넷째, 지출

승인된 예비비는 세출예산사의 일종이기 때문에 이월 사유가 충족된다면 이월사용 할 수 있다.²³⁾

6. 이월예산의 예·결산정보와 이월예산 처리

1) 이월예산의 처리

지방의회가 이월예산을 확인할 수 있는 사전 정보는 예산안 총칙, 예산안 첨부서류, 결산서 첨부서류 등이다.

첫째, 예산안의 주요 구성요소다. 즉 계속비와 명시이월은 예산의 주요 구성요소다. 예산은 ① 예산총칙, ② 세입·세출예산, ③ 계속비, ④ 채무부담액, ⑤ 명시이월비로 구성된다. 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비(明示移越費)를 총칭한다(지방재정법 제40조제1항). 이 중에서 계속비와 명시이월비도 포함된다. 또한, 예산총칙에 '계속비사업조서'의 포함 여부를 표기한다.²⁴⁾

둘째, 예산안 첨부서류에 ① 계속비 사업에 대한 설명서, 지출상황 및 투자계획, ② 명시이월 명세서에 대한 사항을 포함한다.

<표 8> 예산 및 결산서에 표기되는 이월예산 관련 정보

구분	예산총칙	예산안 첨부서류	결산서의 첨부서류	비고
근거	· 지방재정법 제40조	· 지방재정법 제44조의2 (예산안의 첨부서류)	· 지방회계법 제17조	
내용	· 계속비 사업조서 · 명시이월비에 관한 총괄규정	· 계속비 사업에 대한 설명서, 지출상황 및 투자계획 · 명시이월 명세서	· 계속비 결산 명세서 · 이월 명세서 및 명시 이월비 집행 명세서	

※ 자료 지방재정법 및 지방회계법 재구성

셋째, 결산서 첨부서류에 ① 계속비 결산명세서, ② 이월명세서 및 명시이월비 집행명세서를 포함한다.

22) 지방자치법 제128조(계속비) 지방자치단체의 장은 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있으면 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아야 한다.

23) 행정안전부 (2017), 「2018년도 예산편성지침」, p.397.

24) 지방재정법 제40조(예산의 내용) ① 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비(明示移越費)를 총칭한다. ② 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 그 밖에 예산 집행에 필요한 사항을 정하여야 한다. 【전문개정 2011.8.4.】

이월예산은 다음연도 예산에 배정된 것으로 간주하여, 지방의회의 심의를 거치지 않고 다음연도 예산으로 배정된다.

(2) 계속비 결산명세서

2016 회계연도의 결산서 첨부서류에 26종의 결산 정보가 있다. 이중 '16. 계속비 결산 명세서', '17. 다음연도 이월사업비 현황'을 통해서 확인할 수 있다.²⁵⁾

결산서 첨부서류에 제시하는 '계속비 결산명세서'와 '다음연도 이월사업비 현황에 표기되는 계속비'는 성격에 차이가 있다.

첫째, 계속비 결산명세서에는 세부 사업명 중심으로 표기한다. 반면 다음연도 이월사업비 현황에 표기되는 계속비는 '통계목별'로 표기하는 것이 특징이다.

둘째, 계속비 명세서는 집행기준액을 표기하고, 통계목 계속비는 계속비 이월 원 인 행위를 표기한다.

셋째, 계속비 결산명세서는 연도 및 연차별 집행내역을 표기하지만, 다음연도 이월사업비 현황에서는 이월 사유를 표기한다.

<표 9> 계속비 결산 명세서 vs. 다음연도 이월사업비 현황(계속비)

구분	계속비 결산명세서	다음연도 이월사업비 현황 중 '계속비'	비고
기준	• 지방재정법 제40조	• 통계목별	
예산액	• 집행액 기준	• 지출원인행위, 지출액	
내용	• 연도·연차별 집행내역을 표기함	• 이월 사유 표기	

(3) 계속비 예산명세서

계속비는 예산안에서도 확인이 가능하다. 예산안 심사에서 계속비에 대한 예산정보를 충분히 활용해야 한다. 예컨대, 해당연도 제주특별자치도의 2017년도 당초 예산 기준으로 계속사업비 명세서에 포함된 《서성로 개설사업》은 2016 회계연도 결산서에서는 2008년부터 2016년까지 약 9년간 사업이 진행 중임을 알 수 있다.

25) 2017 회계연도 결산작성 통합기준(p.24)에서는 24종으로 줄었다.

(4) 시사점

이월예산 중 계속비에 대한 사항은 '이월예산 명세서'와 '이월예산 결산 명세서'를 통해서 관련 정보가 제시된다. '계속비 결산명세서'는 세부사업별 이월사업 총량과 연차별 이월액, 집행액, 다음연도 이월에 관한 정보를 제시한다. '다음연도 이월사업비 현황'에서 표기되는 '계속비' 관련 사항은 지출원인행위와 이월사유를 알 수 있다.

<표 10> 2017년도 제주특별자치도 계속사업비 명세서(일반회계) 예시

(단위 : 억 원, %)

연번	정책사업(실과명)	단위 사업	세부 사업	사업 기간	총사업비		증감	사유
					변경	기존		
총 계 (4건)					변경	기존		
1	깨끗하고 쾌적한 도로환경 구축	도시건설행정 추진	지방도 1132 (서귀포시 도이우회도로) 개설사업	'14~'20	445	178	267	편입토지 지가 상승입 토지 지가 상승
2			서성로 개설사업 (가시-성읍 간)	'17~'21	156	-	신규	미개설추진
3	전략산업추진	전기자동차 산업육성	첨단자동차 검사연구센터 구축사업	'17~'20	156	-	신규	전기차 개발 및 보급 연구센터 구축
4	맑고 쾌적한 환경조성	환경자원순환 센터 조성	폐기물 처리시설 확충	'14~'18 '14~'19	600	600	변경 없음	착공지연
5			폐기물 소각시설 확충		1443	1443	변경 없음	착공지연
6		오염원의 효율적 관리	환경보전 기반 구축 (환경 성질환예상관리 센터 건립)	'12~'16 '12~'17	100	100		사업 기간 변경
7	해당연도 소방안전 환경구축	해당연도 안전도시 기반구축	도민 안전체험관 건립	'17~'19	200	200		20여 종 안전체험시설
8	재난관리역량 강화	긴급구조 역량 강화	다목적 소방 헬기 도입	'15~'17	270	300	△30	계약금액 변경
9	세계가 찾는 명품 돌문화 공원 육성	해당연도 돌문화공원 조성 및 운영	해당연도 돌문화공원 전시환경 개선	'12~'20	913	913		연도별 집행계획변경
계					4,283	3,734		

※ 자료 해당연도특별자치도 2017년도 세입·세출 예산서(1-도분청)

7. 이월예산의 집행 절차

1) 이월예산의 관리원칙

명시이월, 사고이월, 계속비 이월에 대하여는 다음연도의 예산에 계상하지 않고, 이월예산으로 배정된 것으로 보는 지방재정법 제50조제4항의 규정에 의하여 “예산현액”으로 관리한다. 예산부서는 편성목까지 확정하나, 회계처리 등을 고려하여 통계목까지를 내부적으로 관리한다. 이월된 예산이라 할지라도 지출원인행위가 발생되지 않은 예산에 대하여는 동일 편성목 내에서 통계목을 변경하여 사용할 수 있다.

2) 이월예산의 절차

이월예산은 예산과 결산 단계에 따라 차이가 있다. 먼저, 예산의 경우, 명시이월과 계속비 이월은 지방자치단체장이 지방의회에서 요구한다. 반면 사고이월은 부서의장이 당해 지방자치단체장에게 요구하고, 자치단체장이 승인한다. 명시이월과 계속비 이월은 예산안으로 편성하여 지방의회에 제출하고, 제출된 예산안을 심사하여 승인한다. 다음은 결산의 경우, 사고이월에 대한 사항을 확인할 수 있다. 명시이월과 계속비 이월은 예산안으로 제출되기 때문에 예산심사 단계에서 지방의회가 알 수 있지만, 사고이월은 결산단계가 되어야 할 수 있기 때문이다.

<표 11> 이월예산의 비교

구분	명시이월	사고이월	계속비이월
이월단위	• 편성목 단위까지	• 편성목 단위	• 편성목 단위
요구권자	• 자치단체의 장	• 부서(기관)의장	• 자치단체의 장
승인권자	• 지방의회	• 자치단체의 장	• 지방의회
요구 시기	• 회계연도 완료 후 10일 → 완료되는 날까지	• 회계연도 완료 후 40일 이내 → 회계연도 완료되는 날까지	• 회계연도 완료 후 10일 이내 → 회계연도 완료되는 날까지
확정 시기	• 회계연도 완료 후 30일 이내 → 회계연도 완료 후 10일 이내	• 회계연도 완료 후 60일 이내 → 회계연도 완료 후 10일 이내	• 회계연도 완료 후 30일 이내 → 회계연도 완료 후 10일 이내
기간연장	• 사고이월 가능	• 불가능	• 의회의결 연장, 사고

※ 자료 행정자치부
(2015/2016/2018) 각 연도
지방자치단체 예산편성운영기준 및
기금운용계획수립기준 재구성

이월예산의 요구 시기와 확정 시기를 보면, 요구 시기는 ‘회계연도 완료 후 10일(명시), 40일(사고), 10일(계속)’에서 ‘회계연도 완료되는 날까지’로 앞당겨졌다. 확정 시기

는 '회계연도 완료 후 30일(명시), 60일(사고), 30일(계속)'에서 '회계연도 완료 후 10일(명시·사고·계속)' 이내로 바뀌었다.

3) 이월예산의 처리 절차

명시이월은 '명시이월사업 요구서'²⁶⁾ 제출을 통해서 이루어진다. 2회계연도에 걸쳐서 지출원인행위가 이루어질 것으로 예상되는 사업에 적용된다. 명시이월은 지방재정법 제50조제1항에 따라 명시이월을 할 필요가 있을 때에는 명시이월 요구서를 작성하여 예산 요구서를 예산 담당관에게 제출하여야 한다.

명시이월은 2회계연도에 걸쳐서 지출원인행위가 이루어질 것으로 예상될 사업을 대상으로 한다. 사고이월은 원인 행위 수반 사범은 사고이월 처리하고, 원인행위 미수 반사업은 불용 처리한다. 이러한 이월예산의 집행은 다음의 절차를 따른다.

첫째, 이월예산의 요구서 작성과 제출이다. 사고이월은 회계연도가 끝나는 날까지 이월요구서를 작성하여 예산담당관에게 제출해야 한다(재무회계규칙 제27조).

둘째, 이월예산 요구에 대한 심사와 확정과 통보다. 이월예산 요구서를 받아 심사하고 단체장의 결재를 얻어 회계연도가 끝나는 날부터 10일 이내에 이월예산으로 확정하고, 각 관서의 장에게 통지한다.²⁷⁾ 보다 구체적인 부서별 절차는 다음과 같다.

(1) 사업부서

각 부서(기관)의 장은 지방재정법 제50조의 규정에 의한 이월예산에 대하여는 명시이월, 사고이월 및 계속비 이월 모두 회계연도가 완료되는 날까지 이월요구서를 작성하여 예산 주관부서에 송부한다. 이월요구서는 명시이월, 사고이월, 계속비 이월에 대하여 각기 별지로서 구분하여 작성한다.

26) 명시이월사업 요구서는 부서명, 회계명, 정책사업-단위사업-세부사업-편성목, 사업명, 예산액, 이월요구액, 사유 등을 표기한다.

27) 재무회계규칙 제27조(이월예산의 집행) ① 본청 과장, 의회사무처장 및 제1관서의 장은 지방재정법 제50조에 따른 이월예산에 대하여는 명시이월 및 계속비 이월, 사고이월의 경우 회계연도가 끝나는 날까지 이월 요구서(별지 제17호 서식, 별지 제18호 서식, 별지 제18의2호 서식)를 작성하여 예산 담당관에게 제출하여야 한다. <개정 1994.5.10, 1995.11.16, 2006.6.1, 2008.1.10, 2008.7.3, 2009.4.9, 2014.12.26, 2015.10.29, 2017.3.16.>

② 예산담당관은 제1항에 따른 이월 요구서를 받아 합하여, 심사하고 도지사의 결재를 얻어 지방재정법 제50조제4항에 따라 명시이월, 계속비 이월 및 사고이월의 경우 회계연도가 끝나는 날로부터 10일 이내에 이월예산으로 확정하고, 해당 과장, 재무관 및 지출원, 통합지출관, 세정과장과 의회사무처장 및 제1관서의 장에게 이를 각각 통지하여야 한다. <개정 1993.3.4, 1995.11.16, 1999.2.13, 2006.6.1, 2008.1.10, 2008.7.3, 2014.10.10, 2014.12.26, 2015.10.29, 2017.3.16.>

(2) 예산부서

각 사업주관부서에서 제출한 이월요구서를 취합 심사하고, 지방자치단체의 장의 결재를 얻은 후 해당 부서(기관)의 장, 경리관 및 지출원 세입주관 과장에 대하여 지방재정법 제50조에 따라 명시이월, 사고이월 및 계속비 이월 모두 “회계연도 완료 후 10일 이내”에 이월예산으로 확정되면 예산이 배정된 것으로 본다.

(3) 회계부서

이월된 사업을 집행함에 있어서는 지출원인행위부, 지출부 등 회계 장부를 이월하는 연도 및 이월 받는 연도에 있어서 각기 정상적인 방법에 의하여 정리하고 별도의 관리하는 하지 않는다. 다만, 이월 받는 연도의 회계장부상 배정 표시란에는 이월예산의 배정임을 표시하여야 한다.

이월하는 연도에 지출원인행위가 이루어질 경우 지출결의서에 대하여는 서식의 왼쪽란(지출원인행위 관련 사항)은 계약체결 등의 지출원인 행위 시에 작성하고 경리관 등의 결재를 받아야 하며, 다음연도에 이월하여야 하는 것이 확정될 때 지출결의서의 우측 상단에 붉은 고무인을 찍고 계약서 등 관련 서류와 함께 다음연도로 이월한다.

다음연도에 이월사업에 대하여 지출을 할 때에는 새로운 지출결의서 서식을 사용하여 다시 작성하되, 서식의 우측상단에 붉은 고무인을 찍고 서식의 왼쪽란(지출원인 행위 관련 사항)과 서식의 오른쪽란(지출 관련 사항)을 전부 기재한 후 경리관 및 지출원 등의 결재를 정상적으로 받아야 한다. 다만, “지출원인행위부 동기”란의 일자리는 다시 작성하는 일자를 기준으로 한다.

8. 출납폐쇄 기한 단축과 이월예산 조기 집행

1) 출납폐쇄 기한 단축과 예산 조기 집행

출납폐쇄 기한을 줄이게 된 배경은 지방자치단체 이월예산의 조기 집행을 위해서다.²⁸⁾ 각 지방자치단체에서 전년도에 지출하지 못한 이월예산을 당해연도 1월부터 신속하게 사용할 수 있도록 제도적 개선을 하였다. 지방예산을 연도 말까지 집행할 수 있도록 국가와 같이 출납폐쇄기한²⁹⁾을 12월 말로 단축했다. 출납폐쇄기한 단축은 1~2월에 이월 및 불용예산의 과다 발생으로 예산집행이 급감하거나 계속사업 등의 차질이 발생하기 때문이다.

28) 행정자치부. (2015). 지자체 이월 예산 조기집행 속도 낸다. 『보도자료』(2015.10.14.)

29) 출납폐쇄기한은 지방재정법 제8조에 따라 한 회계연도 동안의 세입이나 세출(지출)의 원인이 되는 사실이나 그 절차를 마감하는 것을 말한다.

2) 지방재정법과 출납폐쇄 기한

지방재정법에서 출납폐쇄 기한을 2월에서 처음으로 회계연도 말로 줄였다. 2014년 5월 28일 법률 제12687호 지방재정법 제8조에서 출납폐쇄 기한을 개정하였다.³⁰⁾ “지방자치단체 출납은 회계연도가 끝난 후 2월로 폐쇄한다”에서 “~회계연도가 끝나는 날 폐쇄한다”로 개정하였다. 따라서 출납폐쇄 기한이 다음 해 2월 28일에서 회계연도 12월 31일로 2개월이 단축된다.

3) 지방회계법과 출납폐쇄 기한

현재는 2016년 5월 29일(법률 제14197호)로 제정된 지방회계법 제7조제1항에서 “지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄한다. 다만, 해당 회계연도의 예산에 포함된 경우로서 ① 회계연도 말에 계약 이행이 완료되어 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우, ② 국가나 다른 지방자치단체 등으로부터 자금이 교부되지 아니하여 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우, ③ 그 밖에 해당 회계연도 내에 지출 또는 수입 처리하기가 곤란한 경우³¹⁾로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 회계연도 1월 20일까지 수입 또는 지출 처리를 할 수 있다”라고 명시하고 있다.

지방자치단체의 출납 폐쇄기한은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄한다. 하지만 지방회계법 제7조에 따라 ① 회계연도 말에 계약 이행이 완료되어 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우, ② 국가나 다른 지방자치단체 등으로부터 자금이 교부되지 아니하여 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우, ③ 그 밖에 해당 회계연도 내에 지출 또는 수입 처리하기가 곤란한 경우로 i) 국고, 시도보조금의 정산 반납, ii) 지방보조금의 정산반납, iii) 선금급 반납, iv) 신용카드 대급지급, v) 민간위탁금 정산 반납 등이 있다.³²⁾

30) 제8조(출납 폐쇄기한 및 출납사무 완결기한) ① 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날로 한다. 다만, 출납원이 수납한 세입금은 회계연도가 끝나는 날부터 20일까지 지방자치단체 금고에 납입할 수 있으며, 일상경비는 회계연도가 끝나는 날부터 15일까지 반납할 수 있다.

31) 제7조(출납 폐쇄기한 및 출납사무 완결기한) ① 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄한다. 다만, 해당 회계연도의 예산에 포함된 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 회계연도 1월 20일까지 수입 또는 지출 처리를 할 수 있다. 1. 회계연도 말에 계약 이행이 완료되어 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우 2. 국가나 다른 지방자치단체 등으로부터 자금이 교부되지 아니하여 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우 3. 그 밖에 해당 회계연도 내에 지출 또는 수입 처리하기가 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

32) 지방회계법 시행령 제3조(출납 폐쇄기한 이내 처리의 예외), 지방회계법 제7조제1항제3호에서 “그 밖에 해당 회계연도 내에 지출 또는 수입 처리하기가 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각호의 경우를 말한다. 1. 지방재정법 제23조에 따라 교부된 국가의 보조금 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 보조금을 정산하여 반납하는 경우, 2. 지방재정법 제32조의6에 따라 지방보조사업자가 보조금을 정산하여 반납하는 경우 3. 지방자치단체 내 회계 상호간 지급금액을 대체(對替)납입하는 경우, 4. 지방재정법 제35조에 따라 지급된 선금급(先金給)을 반납하는 경우, 5. 해당 회계연도에 사용한 신용카드(여신전 문금융업법 제2조제3호에 따른 신용카드를 말한다)의 사용대금을 지급하는 경우, 6. 지방자치법 제104조제3항에 따라 체결된 민간위탁사업의 비용을 정산하여 반납하는 경우

홍성철 사무국장님 안녕하세요? <지방재정> 독자들에게 인사 부탁드립니다.

독자 여러분, 안녕하세요. 한국지방재정공제회 강원도 지부 홍성철 사무국장입니다. 예전에는 지역 지부 업무를 각 지방자치단체 공무원이 겸임했다고 알고 있습니다. 그때의 영향으로 제가 강원도청 회계과에서 일하고 있고요. 저는 2016년 7월 한국지방재정공제회 강원도 지부에 입사해 강원도청 여러분들과 함께 일하고 있습니다.

강원도 지부는 무슨 일을 하고 있나요?

지역 지부가 모두 비슷한 업무를 하고 있겠지만, 공제회의 고유목적 사업인 건물과 시설 등 다양한 공제사업에 대해 회원가입을 독려하는 업무를 주로 하고 있습니다. 또한, 자연재해가 발생했을 때, 재해현장을 확인하고 공제금 지급을 신청하거나 재해복구와 청사정비 추진사항을 지도하고 관리하는 일을 하고 있죠.

업무를 하실 때 가장 중요하게 여기는 점은 무엇인가요?

보험업을 주로 수행하고 있는 공제회에서 가장 중요한 부분은 역시 언더라이팅입니다. 업종을 구분하고, 정확한 위험을 측정하는 거죠. 언더라이팅을 원활히 하기 위해서는 회원사인 지방자치단체와의 소통이 핵심입니다. 이를 위해서 평소에도 가끔 안부 인사도 드리고, 담당자가 인사발령이 나면 찾아뵙고 법령 해설, 공제회에 가입해야 하는 이유 등을 안내하며 탄탄한 유대관계를 쌓고 있습니다.

강원도 지부에서 근무하면서 가장 보람된 일은 무엇이었나요?

2018 평창 동계올림픽대회를 준비했던 일입니다. 경기가 치러지는 각종 경기장 건물들에 대한 보험, 그리고 행사 동안 벌어지는 운영상의 문제를 해결하기 위한 보험이



강원도 지부 홍성철 사무국장

‘안전 올림픽’의
숨은 공신,
강원도
지부를 찾다

지난 2월과 3월 전 세계가 한마음 한뜻으로 뭉쳤다. 바로, 2018 평창 동계올림픽이 개최됐기 때문. 평창 올림픽은 올림픽 최초로 개최 기간 동안 사건, 사고가 전혀 발생하지 않은 ‘안전 올림픽’으로 널리 알려져 있다. 한국지방재정공제회 강원도 지부는 평창 동계올림픽의 여러 경기장과 운영상의 안전을 보장하기 위해 보험체결 업무를 수행, 올림픽 내내 안전에 만전을 기했다.



필수적입니다. 당시 조직위와 강원도 간에 보험의 주체, 보험의 범위, 책임의 소재 등 의견이 달라 체결과정이 순탄치 않았습니다. 이를 해결하기 위해 최대한 서로에게 필요한 부분을 충족하면서 각자의 의견을 수용하고자 했습니다.

공제회가 지방재정의 든든한 동반자이듯, 강원도 지부 또한 회원과 원활하게 소통하며 함께 성장했으면 합니다. 저는 우리 공제회의 상호부조가 가장 중요한 요소라고 생각합니다.

공유건물과 시설물 등에 대해서는 이를 보유한 강원도청 측이 주체가 되어 보험 가입을 해야 한다고 안내해 드리고, 올림픽 운영에서 벌어지는 배상책임에 대해서는 조직위가 보험을 들도록 했습니다.

강원도 지부가 앞으로 어떤 지부로 성장하시길 바라시나요?

공제회가 지방재정의 든든한 동반자이듯, 강원도 지부 또한 회원과 원활하게 소통하며 함께 성장했으면 합니다. 저는 우리 공제회의 상호부조가 가장 중요한 요소라고 생각합니다. 상호부조의 전제조건은 바로 '소통'입니다. 각 시도지부 사무국장님들께서도 항상 회원의 입장에서 생각하고, 행동하며 지방재정의 든든한 파트너로 각 지부를 성장시켜주셨으면, 하는 바람입니다.

2018년도 일본의 지방재정 대책 등에 관한 개요

1. 들어가며

일본의 2018년도 지방재정 대책 등에 관한 개요는 지난 2017년 12월 18일에 총무성 대신과 재무성 대신의 절충을 통해 합의되었다. 그리고 같은 해 22일에는 2018년도 예산안이 내각에서 결정되었으며, ‘2018년도 지방재정 대책의 요점’ 및 ‘2018년도 지방재정 대책의 개요’를 차례로 정리하여 발표했다. 또한, 2018년 2월 6일에는 ‘지방교부세법(1950년 법률 제211호)’이 내각을 통해 국회에 제출된 상황이다. 이러한 배경 하에서 본 보고서에서는 일본의 2018년도 지방재정 대책 및 지방자치단체의 세입 및 세출에 관한 예상액을 정리한 문서인 지방재정 계획의 개요를 정리하여 소개하고자 한다.

2. 2018년도 지방재정 대책

통상수지분에 대해서는 교부 단체를 시작으로 지방의 안정적인 재정운영에 필요한 일반 재원 총액이 2017년도 지방재정 계획 수준을 밑돌지 않도록, 실질적으로 같은 수준을 확보하는 것을 기본으로 지방재정 대책을 펼치도록 했다. 또한, 동일본대지진분에 대해서는 재해복구사업 및 전국 방재 사업에 있어서 통상수지와는 다르게, 항목별로 정리하여 소요되는 사업비 및 재원을 확보하도록 했다. 구체적인 2018년도 지방재정 대책의 개요는 다음과 같다.

2.1 통상수지분

1. 일반재원 총액의 확보

지방의 안정적인 재정운영에 필요한 지방세, 지방교부세 등 일반 재원 총액에 대해 전년도 대비 356조 엔(0.1%) 증가한 62조 1,159억 엔으로 2017년도 지방재정 계획을 상회하는 액수를 확보하기로 했다.

2. 재원 부족과 보전 조치

2018년도에는 지방세 수입과 지방교부세의 국세 증가가 예상되고 있으며, 경비 전반에 걸친 철저한 절감 및 합리화를 위해 노력에도 불구하고 사회보장관계비의 증가가 예상됨에 따라 6조 1,783억 엔의 재원 부족액이 발생하여 2006년도 이후 23년 연속으로 '지방교부세법' 제6조-3, 제2항의 규정에 해당된다. 이 때문에 재원 부족액 중 일부를 건설지방채(재원대책채)의 추가 발행 등을 통해 대처하기로 했다. 나머지 부족분에 대해서는 2017년도에 강구한 2019년도까지의 제도 개정을 바탕으로 국가와 지방이 절반씩 보전하는 것으로 하고, 국가부담분에 대해서는 국가의 일반회계에서 교부세특별회계로 전환하는 가산(임시재정대책특레가산)을 통해, 그리고 지방분담분에 대해서는 '지방재정법(1948년 법률 제109호)' 제5조의 특레지방채(임시지방대책채)를 통해 보전 조치를 강구함과 함께, 임시재정대책채의 원리금상환액에 대해서는 그 금액을 다음 년도 지방교부세의 기준재정수요액에 가산하기로 했다. 이와 같은 방식으로 2018년도 재원 부족액 6조 1,783억 엔 중에서 절반에 대해서는,

1) 공공사업등채 등 충당률의 임시적 인상 등을 통한 건설지방채(재원대책채)의 추가 발행 7,900억 엔

2) 지방교부세 증액 1조 2,362억 엔

2-1) 2016년도 국세결산정산분의 연장(2022년도부터 2026년도까지 각 연도별 449억 엔씩 정산)

2-2) 2017년도 이전의 지방재정 대책 등에 근거하여 지방교부세법에서 정하는 수준으로 2018년도에 가산하도록 되어 있는 금액(이하 기왕법정분) 등을 교부세특별회계로 편입 5,367억 엔

2-3) 교부세특별회계잉여금의 활용 750억 엔

2-4) 지방공공단체금융기구의 공고채권금리변동기준금의 활용 4,000억 엔

3) 지방부담분은 과거에 발행된 임시재정대책채의 원리금 상환 등에 필요한 임시 재정대책채의 발행 3조 8,210억 엔을 통해 보전하기로 했다. 그리고 이를 제외한 3,311억 엔에 대해서는 국가와 지방이 절반씩 보전 조치를 강구하도록 했다. 그 밖의 유의점은 다음과 같다.

3-1) 국가의 일반회계에서 기왕법정분 등의 가산액 5,367억 엔에 대한 내역은 지방교부세법부칙 제4조-2 제2항(공공사업 등 임시특례채의 이자 부담액 등)에 근거한 가산액 3,367억 엔과 투자적 경비(단독)의 일체적괴리시정분의 일반재원에 상당하는 지방재원부족분에 대해 다음 연도에 지방교부세총액에 가산하도록 조정된 2조 9,224억 엔 중 2,000억 엔이라는 점

3-2) 나머지 재원 부족액(3,311억 엔) 중 국가부담분 1,655억 엔에 대해서는 임시 재정대책특례가산을 통해 보전하는 조치가 강구되었다는 점

3-3) 2018년도 임시재정대책채의 발행액은 재원 부족액 중 지방부담분(1,655억 엔)에 다음 금액의 합산액(3조 8,210억 엔)을 더한 3조 9,865억 엔이라는 점이다.

① 2001년도 이후에 발행된 기왕임시재정대책채의 원리금 상환에 따른 재원 부족액 등 3조 3,801억 엔

② 교부세특별회계차입금의 이자비용 예상액에 상당하는 금액 804억 엔

③ 교부세특별회계차입금의 상환을 위해 발행하는 금액(괴리시정분가산 2,000억 엔을 공제한 금액) 2,000억 엔

④ 지방교부세법부칙 등 4조-2 제3항 등에 근거한 2018년도 교부세 총액에서 감액하기로 한 금액에 대해 국가 및 지방의 적절한 부담 조정을 실시하는 관점에서 발행하는 금액 2,355억 엔

⑤ 교부세특별회계잉여금의 활용을 통한 임시재정대책채의 축소 및 감액 -750억 엔

3. 지방교부세 총액

2018년도 지방교부세 총액은 16조 85억 엔(전년도 대비 3,213억 엔, 2.0% 감소)이며 그 내역은 다음과 같다.

1) 일반회계 15조 3,606억 엔

1-1) 지방교부세 법정율분 등 14조 6,583억 엔

① 소득세, 법인세, 주세, 소비세 법정율분 등 14조 8,938억 엔

② 국세감액보정정산분(2008년, 2009년, 2016년도) -2,355억 엔

1-2) 일반회계 가산 조치

① 절반대상 이외의 재원 부족에 대한 조치(기왕법정분 등) 5,367억 엔

② 임시재정대책특별가산 1,655억 엔

2) 특별회계 6,479억 엔

2-1) 지방법인세의 법정율분 6,533억 엔

2-2) 교부세특별회계차입금 상환액 -4,000억 엔

2-3) 교부세특별회계차입금 지불 이자 -804억 엔

2-4) 교부세특별회계 잉여금의 활용 750억 엔

2-5) 지방공공단체 금융기구 공고채권금리 변동준비금의 활용 4,000억 엔

4. 지방창생사업비 확보

지방공공단체가 자주성과 주체성을 최대한 발휘하여 지방창생에 노력하고 지역의 실정에 맞는 시책을 가능하게 한다는 관점에서 지방창생사업비를 전년도와 같은 금액인 1조 엔으로 계상했다.

5. 지방재정의 건전화

지방재정의 건전화를 꾀한다는 관점에서 다음과 같은 노력을 하도록 했다.

1) 임시재정대책비 발행액에 대해 개산 요구 시점에서 예상되는 4조 5,674억 엔(전년도 대비 5,222억 엔 증가)을 가능한 한 억제하여 3조 9,865억 엔(전년도 대비 587억 엔 감소)으로 산정했다.

2) 교부세특별회계차입금에 대해 상환계획대로 4,000억 엔을 상환하도록 했다.

3) 위기대응 모드에서 평시 모드로의 전환을 위해 지역경제기반강화 및 고용 등 대책비(세출특별범위 전년도 계상액 1,950억 엔)에 대해 공공시설 등의 노후화 대책 및 유지보수를 위한 경비와 사회보장관계의 지방 단독사업비의 증가에 대응한 세출을 확보(1,950억 엔)한 후에 폐지하도록 했다.

2.2 동일본대지진분

1. 복구 및 부흥사업

복구 및 부흥사업 등의 실시를 위해 특별재정수요 등을 고려하여 교부하도록 한 재해복구특별교부세(2017년도 재해복구특별교부세에 관한 연도조정분 970억 엔을 포함, 총 4,227억 엔)를 통해 다음과 같은 지방분담분 등의 조치를 취하고 있다.

1) 직할, 보조사업에 관한 지방분담분(단, 공영기업채, 공영주택건설사업채의 대상이 되는 지방분담액 및 농지농림시설에 관한 지방분담액 중 수혜자 부담으로 충족하도록 하고 있는 지방분담액(이하 '조치대상 외 지방분담액') 제외) 3,201억 엔

2) 지방단독사업분

2-1) 단독재해복구사업에 관한 경비 202억 엔

2-2) 지방자치법(1947년 법률 제67호)에 근거한 직원 파견, 동일본대지진에 관한 재해복구 등에 종사하기 위한 직원 채용에 관한 경비 등 422억 엔

3) 동일본대지진에 대한 세제상의 대응으로 피해자 등의 부담을 경감 및 복구, 부흥에 힘쓰기 위해 강구된 다음의 세제상 임시특별조치 등에 따른 감소분 403억 엔

3-1) 지방세법(1950년 법률 제226호) 등에 근거한 특별조치분 129억 엔

3-2) 조례감면분 62억 엔

3-3) 동일본대지진복구특별구역법(2011년 법률 제122호) 등에 근거한 특별조치분 212억 엔

2. 전국방재사업

동일본대지진 관계 경비 중 전국방재대책비에 대한 공채비를 계상했다.

<표1> 지방재정 계획 세입 및 세출 일람(통상수지분)

(단위: 억 원, %)

구분		2018년도 (A)	2017년도 (B)	증감액 (A)-(B)= (C)	증감율 (C)/(B)=(D)
세 입	지방세	394,294	390,663	3,631	0.9
	지방양도세	25,754	25,364	390	1.5
	지방특례교부금	1,544	1,328	216	16.3
	지방교부세	160,085	163,298	-3,213	-2.0
	국채지출금	136,512	135,386	1,126	0.8
	지방채	92,186	91,907	279	0.3
	중 임시재정대책채	39,865	40,452	-587	-1.5
	중 재원대책채	7,900	7,900	0	0.0
	사용료 및 수수료	16,091	16,184	-93	-0.6
	잡수입	42,890	42,370	520	1.2
	복구사업 일반재원충당분	-77	-77	0	0.0
	전국방재사업 일반재원충당분	-306	-225	-81	36.0
	계	868,973	866,198	2,775	0.3
	일반재원	621,159	620,803	356	0.1
	(수준초과경비를 제외)	602,759	602,703	56	0.0
세 출	급여관계경비	203,144	203,209	-65	-0.0
	퇴직수당 이외	187,313	186,737	576	0.3
	퇴직수당	15,831	16,472	-641	-3.9
	일반행정경비	370,522	365,590	4,932	1.3
	보조	202,356	197,809	4,547	2.3
	단독	140,614	140,213	401	0.3
	국민건강보험 및 후고령자의료제도 관계사업비	15,052	15,068	-16	-0.1
	지방창생사업비	10,000	10,000	0	0.0
	중점과제대응분	2,500	2,500	0	0.0
	지역경제기반강화 및 고용 등 대책비	-	1,950	-1,950	-100
	공채비	122,064	125,902	-3,838	-3.0
	유지보수비	13,079	12,621	458	3.6
	투자적 경비	116,180	113,570	2,610	2.3
	직할 및 보조	58,104	57,273	831	1.5
	단독	58,076	56,297	1,779	3.2
	중 긴급방재 및 감재사업비	5,000	5,000	0	0.0
	중 공공시설 등 적정관리추진사업비	4,800	3,500	1,300	37.1
	공영기업조출금	25,584	25,256	328	1.3
	기업채상환비보통회계부담분	15,846	15,863	-17	-0.1
	기타	9,738	9,393	345	3.7
	불교부단체수준초과경비	18,400	18,100	300	1.7
	계	868,973	866,198	2,775	0.3
	(수준초과경비를 제외)	850,573	848,098	2,475	0.3
	지방일반세출	712,663	706,333	6,330	0.9

※ 자료: 일본 총무성, 일본 재무성

<표2> 지방재정계획성세입, 세출 일람(동일본대지진분)

(단위: 억 엔, %)

구분		2018년도 (A)	2017년도 (B)	증감액 (A)-(B)= (C)	증감율 (C)/(B)=(D)
세 입	지진복구특별교부세	4,227	4,503	-276	-6.1
	일반재원충당분	77	77	0	0.0
	국고지출금	6,688	8,059	-1,371	-17.0
	지방채	32	161	-129	-80.1
	접수입	55	42	13	31.0
	계	11,079	12,842	-1,763	-13.7
세 출	급여관계경비	84	96	-12	-12.5
	일반행정경비	2,950	4,200	-1,250	-29.8
	보조	2,153	3,374	-1,221	-36.2
	단독	797	826	-29	-3.5
	공채비	55	43	12	27.9
	투자적 경비	7,810	8,341	-531	-4.5
	직할 및 보조	7,608	7,967	-359	-4.5
	단독	202	374	-172	-46.0
	공영기업조출금	180	162	18	11.1
	계	11,079	12,842	-1,763	-13.7

※ 자료 일본 총무성, 일본 재무성

3. 2018년도 지방재정계획의 개요

2018년도 지방재정 계획의 세입 및 세출 일람은 <표1>~<표3>과 같다. 다음으로 통상수지분 및 동일본대지진분의 규모 및 세입, 세출의 주요 내용에 대해 소개한다.

3.1 2018년도 지방재정 계획의 규모

1. 통상수지분의 규모

통상수지분의 세입 및 세출 규모는 86조 8,973억 엔(전년도 대비 2,775억 엔, 0.3% 증가)이며, 세출에서 차지하는 공채비(공영기업조출금 중 기업채상환비 보통회계 부담분을 포함) 및 불교부단체수준초과경비를 제외한 지방일반세출의 규모는 71조 2,663억 엔(전년도 대비 6,330억 엔, 0.9% 증가)이다. 또한, 보통수지분의 일반 재원(지방세, 지방양도세, 지방특별교부금, 지방교부세 및 임시재정대책채의 회계액)의 총액은 62조 1,559억 엔(전년도 대비 356억 엔, 0.1% 증가)이며, 일반 재원의 총액에서 불교부단체수준초과경비에 상당하는 금액을 공제한 금액(교부단체 기준)은 60조 2,759억 엔(전년도 대비 56억 엔, 0.0% 증가)으로 모두 2017년도를 상회하는 금액을 확보하고 있다.

<표3> 통상수지분 및 동일본대지진분 합계

(단위: 억 엔, %)

구분		2018년도 (A)	2017년도 (B)	증감액 (A)-(B)= (C)	증감율 (C)/(B)=(D)
세 입	지방세	394,294	390,663	3,631	0.9
	지방양도세	25,754	25,364	390	1.5
	지방특례교부금	1,544	1,328	216	16.3
	지방교부세	160,085	163,298	-3,213	-2.0
	재해복구특별교부세 이외	136,512	135,386	1,126	0.8
	재해복구특별교부세	92,186	91,907	279	0.3
	국고지출금	39,865	40,452	-587	-1.5
	지방채	7,900	7,900	0	0.0
	중 임시재정대책채	16,091	16,184	-93	-0.6
	중 재원대책채	42,890	42,370	520	1.2
	사용료 및 수수료	-77	-77	0	0.0
	잡수입	-306	-225	-81	36.0
	계	868,973	866,198	2,775	0.3
	일반재원	621,159	620,803	356	0.1
	(수준초과경비를 제외)	602,759	602,703	56	0.0
세 출	급여관계경비	203,144	203,209	-65	-0.0
	퇴직수당 이외	187,313	186,737	576	0.3
	퇴직수당	15,831	16,472	-641	-3.9
	일반행정경비	370,522	365,590	4,932	1.3
	보조	202,356	197,809	4,547	2.3
	단독	140,614	140,213	401	0.3
	국민건강보험 및 후기고령자의료제도 관계사업비	15,052	15,068	-16	-0.1
	지방창생사업비	10,000	10,000	0	0.0
	중점과제대응분	2,500	2,500	0	0.0
	지역경제기반강화 및 고용 등 대책비	-	1,950	-1,950	-100
	공채비	122,064	125,902	-3,838	-3.0
	유지보수비	13,079	12,621	458	3.6
	투자적 경비	116,180	113,570	2,610	2.3
	직할 및 보조	58,104	57,273	831	1.5
	단독	58,076	56,297	1,779	3.2
	중 긴급방재 및 감재사업비	5,000	5,000	0	0.0
	중 공공시설 등 적정관리추진사업비	4,800	3,500	1,300	37.1
	공영기업조출금	25,584	25,256	328	1.3
	기업채상환비통화회계부담분	15,846	15,863	-17	-0.1
	기타	9,738	9,393	345	3.7
	불교부단체수준초과경비	18,400	18,100	300	1.7
	계	868,973	866,198	2,775	0.3
	(수준초과경비를 제외)	850,573	848,098	2,475	0.3
	지방일반세출	712,663	706,333	6,330	0.9

※ 자료 일본 총무성, 일본 재무성

2. 동일본대지진분의 규모

1) 복구사업

복구사업의 세입, 세출 규모는 1조 1,079억 엔(전년도 대비 1,763억 엔, 13.7% 감소)이다.

2) 전국방재사업

전국 방재 사업의 세입, 세출 규모는 전국방재대책비의 공채비에 해당하는 1,035억 엔(전년도 대비 89억 엔, 13.7% 감소)이다.

3.2 통상수지분의 세입, 세출

1. 세입

1) 지방세

2018년도 지방세제개정에 대해서는 지방소비세의 정산 기준에 대해 근본적인 조정을 실시하는 등 토지에 대한 고정자산세 등 부담조정조치의 연장, 개인주민세의 기본 공제 등의 조정, 담뱃세의 세율 인상 등의 세제상 조치를 강구하도록 했다. 또한, 일본의 온실효과가스 배출 삭감 목표 달성과 재해방지 등을 피하기 위해 산림정비 등에 필요한 지방재원을 안정적으로 확보한다는 관점에서 산림환경세(가칭) 및 산림환경양도세(가칭)의 신설을 결정했다. 한편, 2018년도 지방세제 개정에 따른 지방세 효과로 213억 엔의 세수 증가를 전망하고 있으며, 그 중 지방세제 개정에 따른 것은 210억 엔, 국가의 지방세제 개정의 효과에 따른 것이 3억 엔이다. 그리고 2018년도 지방재정계획에서 지방세 수입 예상액은 세제개정 이후에 전년도 당초 예상액과 비교해서 3,631억 엔, 0.9% 증가한 39조 4,294억 엔(도부현세와 비교해서 1.7% 감소, 시정촌세와 비교해서 3.2% 증가)이다. 주요 세목으로는 도부현세 중 소득세율 9.0% 감소, 법인세율 3.9% 증가, 법인사업세 2.4% 감소, 지방소비세 2.3% 증가, 시정촌민세 중 소득세율 8.1% 증가, 법인세율 2.4% 증가, 고정재산세(교부금 제외) 0.5% 증가를 예상하고 있다.

2) 지방양도세

지방양도세 세수 예상액은 2조 5,754억 엔(전년도 대비 390억 엔, 1.5% 증가)이며, 그 내역은 지방취발유양도세 80억 엔(전년도 대비 3억 엔, 3.6% 감소), 자동차중량양도세 2,675억 엔(전년도 대비 155억 엔, 4.5% 증가), 특별톤양도세 125억 엔(전년도와 동일) 및 지방법인특별양도세 2조 211억 엔(전년도 대비 324억 엔, 1.6% 증가)이다.

3) 지방특별교부금

지방특별교부금의 수입 예상액은 주택차입금 등 특별세액 공제에 따른 세수 감소를 보전하기 위해 필요한 1,544억 엔(전년도 대비 216억 엔, 16.3% 증가)이다.

4) 지방교부세

2018년도 지방교부세에 대한 국가의 일반회계 이월금은 소득세 및 법인세의 33.1%에 상당하는 액, 주세의 50%, 소비세의 22.3%에 해당하는 액의 합계액인 14조 6,583억 엔(2008년도, 2009년도 및 2016년도 보정예산에 대한 정산액 2,355억 엔을 감액한 후의 금액)에 국가의 일반회계 가산액 7,022억 엔(기왕법정분 등 5,367억 엔 및 임시재정대책특례가산 1,655억 엔의 합계액)을 더한 15조 3,606억 엔이며, 이는 전년도 당초 예산과 비교해서 737억 엔, 0.5% 감소한 액수이다. 지방공공단체에 교부되는 지방교부세의 총액은 여기에 지방법인세 전액인 6,533억 엔, 교부세특별회계잉여금 활용액 750억 엔 및 비장공공단체금융기구의 공고채권금리변동준비금 활용액인 4,000억 엔을 더하고, 교부세특별회계차입금 상환액 4,000억 엔 및 지불이자 804억 엔을 뺀 16조 85억 엔이다. 이는 전년도 당초 예산과 비교해 3,213억 엔, 2.0% 감소한 금액이다. 또한, 지방교부세의 유의사항은 다음과 같다.

4-1) 보통교부세

① 기준재정수요액

①-1) 지방창생사업비(1조 엔)에 대해서는 지역 활성화 창조 사업비(4,000억 엔 정도 중 100억 엔 정도는 특별교부세) 및 인구감소 등 특별대책사업비(6,000억 엔 정도)로 충당할 계획이다. 이 중 인구감소 등 특별대책사업비의 산정은 2017년도부터 3년간에 걸쳐 단계적으로 사업 필요성에 따른 산정에서 사업 성과에 따른 산정으로 1,000억 엔을 이전하도록 했으며, 2018년도는 사업 필요성에 따른 4,340억 엔 정도(도부현분 1,450억 엔 정도, 시정촌분 2,890억 엔 정도), 사업 성과에 따른 1,660억 엔 정도(도부현분 550억 엔 정도, 시정촌분 1,110억 엔)를 산정했다. 지역 활성화 창조 사업비 산정은 2017년도부터 3년간에 걸쳐 단계적으로 행정개혁 노력분의 산정에서 지역 경제 활성화분의 산정으로 1,000억 엔 이전하도록 했고, 2018년도는 행정개혁 노력분 2,340억 엔 정도(도부현분 390억 엔 정도, 시정촌분 1,770억 엔 정도)를 산정했다. 이들 산정에 있어서는 지속적인 성과의 발휘를 기대하기 어려운 조건불리지역 등을 배려하도록 했다.

①-2) 지방재정 계획의 세출에서 특별히 마련되었던 지역경제 기반 강화 및 고용 등 대책비의 폐지에 따라, 지역경제 및 고용대책비를 통한 산정 및 기존 비목의 단위 비용 산입을 통한 산정을 폐지하도록 했다.

①-3) 보육원의 장애 아동 수용 및 이에 따른 보육사의 배치 실태를 고려하여 장애

아동 보육에 필요한 경비를 400억 엔 정도 증액, 800억 엔 정도를 산정하도록 했고, 사회복지비 및 포괄산정경비를 통한 산정(사회복지비에 있어서 보육원 재적 아동 수를 활용한 밀도 보정을 적용)에서 사회복지비 산정(수용 장애아 수를 활용한 밀도 보정을 적용)으로 변경하도록 했다.

①-4) 헤세이 합병에 따라 시정촌의 면적이 확대되는 등 시정촌의 모습이 크게 변화하고 있는 점을 고려하여 2016년도 혹은 2017년도에 개선한 사항에 대해서는 계속해서 단계적으로 교부세 산정에 반영하도록 했다. 또한, 그 밖의 교육비 중 도서관 및 사회체육시설에 필요한 경비에 대해 인구밀도에 따른 보정을 적용하고 보건위생비 중 보건, 복지와 관련된 주민 서비스를 위한 경비를 산정하는 경상대용보정에 대해 본청으로부터의 거리에 따른 경비의 할증 및 상공행정비, 지역진흥비와 포괄산정비의 단위 비용 조정을 실시하도록 하여 2018년 이후 3년간에 걸쳐 단계적으로 교부세 산정에 반영하도록 했다.

①-5) 기준재정수요액의 증감은 측정 단위와 밀도 보정 등의 기초 수치의 증가, 공채비 혹은 사업비 보정의 증가 등에 따라 각 지방자치단체별로 상당한 차이가 발생할 것으로 예상하고 있다.

② 기준재정수요액

②-1) 일반적으로 도부현분에 있어서는 지방소비세 및 도부현민소득세의 증가, 법인사업세의 감소가 예상되며, 시정촌분에 있어서는 지방소비세교부금 및 시정촌민세소득세의 증가, 시정촌담뱃세의 증가가 예상된다.

②-2) 기준재정수입액의 견적에 있어서는 지방소비세의 청산 기준의 조정 등 지방세제개정을 고려한 수입 예상액을 기초로 하여 전년도의 실적치를 기초 수치로써 활용한 것이 많으며, 법인 관계세 등의 정산액이 가산됨에 따라 단체별 증감은 반드시 일률적이지 않기 때문에 과소 견적이 될 것으로 보고 있다. 특히, 지방소비세교부금에 대해서는 청산 기준의 조정에 대응하여 2018년도에 한해, 해당 연도 지방소비세교부금의 교부 예상액으로 총무대신이 정하는 액수를 산정의 기초로 하도록 했다.

②-3) 현비부담교직원의 급여 부담 업무가 도부현에서 지정 도시로 이양됨에 따라, 개인주민세소득세의 세원 이양(2017년도 지방세제개정)의 영향을 받는 금액에 대해서는 기준재정수입액에 100% 산입하는 방식을 따르도록 했다. 구체적으로는 2018년도부터 당분간 지정 도시를 포괄하는 도부현의 소득율에 관한 기준자정수입액의 산정에 대해서는 세원 이양 전의 산정 방법에 따라 기준재정수입액에서 이번 세원 이양의 영향을 받는 금액을 공제하고, 지정 도시의 소득율에 관한 기준재정수입액의 산정에 대해서는 세원 이양 전의 산정 방법에 따른 기준재정수입액에 이번 세원 이양에 영향을 받는 금액을 가산하도록 했다. 또한, 2017년도에 이어 도부현에서 지정 도시에 교부되

는 도부현민세소득을 임시교부금에 대해서는 교부 예상 전액을 도부현의 기준재정수입액에서 공제하고, 수입 예상 전액을 지정 도시의 기준재정수입액에 가산하도록 했다. 그리고 퇴직 소득의 분리과세에 관한 소득율의 세율을 당분간 그대로 두기로 하고 도부현에서 지정 도시에 교부되는 분리과세소득을교부금에 대해서는 당분간 교부 예상액 전액을 도부현의 기준재정수입액에서 공제하고 수입 예상액 전액을 지정 도시의 기준재정수입액에 가산하도록 했다.

②-4) 법인 관계세(지방법인특별양도세 포함), 주민세이자율(이자율 교부금 포함), 주민세소득율(분리양도소득분) 및 특별양도세에 대해서는 정산 조치를 강구하도록 했으나, 법인 관계세(지방법인특별양도세 포함) 및 주민세이자율(이자율교부금 포함)의 감소액을 대상으로 감수보전채를 발행할 경우에는 세수 감소 보전채 발행액은 정산 조치의 대상액에서 제외된다.

②-5) 동일본대지진에 관한 지방세법 개정 등에 따른 세수 감소 예상액에 대해서는 그 75%를 가산하도록 했다.

③ 기준재정수요액의 증가율에 대해서는 기준재정수요액의 일부를 임시재정대책채로 대체하는 조치를 강구하기 전과 비교했을 때, 2017년도에 비해 개별 산정 경비(지역 활성화 창조 사업비, 인구감소 등 특별 대책 사업비, 공채비 및 사업비보정을 제외)는 도부현분은 +0.0% 정도, 시정촌분은 1.0% 정도 증가, 포괄산정경비는 도부현분 5.5% 정도 감소, 시정촌분은 5.5% 정도 감소할 것으로 예상된다.

④ 임시재정대책채의 발행 가능 금액의 배분 방식에 대해서는 계속해서 재원 부족액을 기초로 산출하는 방식을 취하도록 했다.

4-2) 특별교부세

① 2018년도 특별교부세(재해복구특별교부세를 제외) 총액은 2017년도 당초 예산에 비해 2.0% 감소했기 때문에 예산 계상에 있어서 과대 계상되지 않도록 신중하게 검토하고 있다. 특히, 2017년도에는 재해대책 등 연도에 따라 급변하는 항목에 보다는 많은 금액을 교부받는 지방공공단체에 대해 이러한 사유로 인한 특별교부세 감소를 명확히 예상하도록 하고 있다.

② 특별교부세 산정에 대해서는 특정 재원의 공제에 빠짐이 없는지, 보통교부세, 기타 특별교부세의 산정 항목, 재해복구특별교부세 및 과소대책사업채와의 이중 계상이 발생하지 않았는지 등에 대해 충분히 점검하고 이중 계상이 발생하지 않도록 특별교부세산정 담당자 간 정보공유를 피하여 적절한 사무 집행에 노력하도록 했다.

5) 국고지출금

국고지출금의 총액은 전년도에 비해 1,126억 엔, 0.8% 증가한 13조 6,512억 엔이다.

6) 지방채

2018년도 지방채 계획에 대해서는 5월 보고서에서 상세히 다룰 예정이다.

7) 사용료 및 수수료

사용료 및 수수료는 최근의 실적 등을 근거로 1조 6,091억 엔(전년도 대비 93억 엔, 0.6% 감소)을 설정했다.

8) 잡수입

잡수입은 최근의 실적 등을 근거로 4조 2,890억 엔(전년도 대비 520억 엔, 1.2% 증가)을 설정했다.

9) 복구 및 부흥사업 일반재원 충당분

복구 및 부흥사업 중 지역진흥책이나 향후의 재해에 대비하는 차원에서 전국에 공통되는 과제의 성격을 동시에 갖는 사업의 일반재원 소요액에 대응하기 위해 복구 및 부흥사업 일반재원 충당분으로 77억 엔을 계상하여 조정했다.

10) 전국 방재사업 일반재원 충당분

지방세의 임시적인 세제상의 조치(2013년도~2023년도)에 따른 지방세 수입 예상액을 웃도는 전국 방재사업의 일반재원 소요액에 대응하기 위해 전국 방재사업 일반재원 충당분으로 306억 엔을 감액 계상하도록 조정했다.

(2) 세출

1) 급여관계경비

급여관계경비의 총액은 20조 3,144억 엔(전년도 대비 65억 엔, 0.0% 감소)이다. 급여관련경비의 유의사항은 다음과 같다.

1-1) 지방재정계획상의 직원 수는 지방공공단체의 정원 감축 노력을 근거로 의무 교육 교직원의 개선 등을 예상하여 84명 감소로 산정했다.

① 모든 의무교육학교의 교직원은 지방재정계획상 학생 수의 감소 등에 따라 2,976명 감원, 이를 대응하기 위한 1,595명 증원, 전체 1,381의 감원을 예상하고 있다. 공립고등학교, 공립대학교 등의 교직원은 학생 수 감소 등에 따라 2,352명 감원을 예상하고 있다.

①-1) 일반직원(교직원, 경찰관, 경찰사무직원 및 소방 직원을 제외한 직원)은 지방재정계획상, 3,149명 증원하도록 했다.

①-2) 소방 직원은 지방재정계획상 소방방재행정의 상황 등을 근거로 500명 증원 하도록 했다.

② 지방재정 계획상의 퇴직수당은 전년도 대비 3.9% 감소한 1조 5,831억 엔으로 계상했다.

③ 지방공무원공제조합 등에 대해서는 곧 개정될 예정이다.

④ '공무원 급여 개정에 대해(2017년 11월 17일 각의 결정)'에 근거하여 국가공무원 급여제도의 종합적 재검토를 계속해서 추진하도록 요청했으며, 지방재정계획상의 급여 단위 등에 대해서는 지방공공단체가 국가공무원 급여제도의 종합적인 재검토와 동일하게 지방공무원 급여제도를 재검토할 것으로 예상하고 있다.

2) 일반행정경비

일반행정경비의 총액은 37조 522억 엔(전년도 대비 4,932억 엔, 1.3% 증가)이다. 일반행정경비의 유의사항은 다음과 같다.

2-1) 국가의 예산에 계상되는 보통보조부담금 등을 기초로 산정한 경비는 20조 2,356억 엔(전년도 대비 4,547억 엔, 2.3% 증가)이다.

2-2) 국고보조부담금을 따르지 않는 일반행정경비는 사회보장관계비의 증가 등을 반영하여 계상하고 재해복구특별교부세에서 별도로 조치하도록 하고 있는 지방세 등의 세수 감소분(지진 관련), 세출 403억 엔을 줄여 14조 614억 엔(전년도 대비 401억 엔, 0.3% 증가)을 계상하도록 했다. 세출 403억 엔의 지방세 등의 세수 감소에 대해서는 재해복구특별교부세에서 보전하도록 되어 있고 그에 상응하는 세출에 맞추어 동일 본대지진분의 세입, 세출에 계상하도록 했다.

2-3) 국고보조부담금을 국민건강보험, 후기고령자 의료제도 관계 사업비는 국민건강보험의 보험기반안정제도(보험료 경감분) 4,494억 엔, 도부현 이월금 6,469억 엔, 국보재정안정화지원사업 1,000억 엔 및 후기고령자의료제도의 보험기반안정제도(보험료경감분) 3,089억 엔을 합산한 1조 5,052억 엔(전년대비 16억 엔, 0.1% 감소)을 계상했다.

2-4) 지방공공단체가 자주성과 주체성을 최대한 발휘하여 지방창생에 노력하고 지역의 실정에 맞는 세세한 시책을 가능하게 한다는 관점에서 지방창생사업비를 전년도와 같은 액수인 1조 엔을 계상했다.

3) 공채비

공채비 총액은 임시재정대책채 원리금상환액이 계속해서 늘어나고 있지만 기타 지방채의 원리금상환액이 줄어들고 있다는 점을 감안하여 12조 2,064억 엔(전년도 대비 3,838억 엔, 3.0% 감소)을 계상했다.

4) 유지보수비

유지보수비 총액은 최근의 실적 등을 바탕으로 하고, 공공시설 등 적정관리 추진 사업 실시에 따라 증가가 예상되고 있는 공공시설 등의 유지보수, 점검 등에 필요한 경비로 250억 엔을 늘려 1조 3,079억 엔(전년도 대비 458억 엔, 3.6% 증가)을 계상했다.

5) 투자적 경비

투자적 경비 총액은 11조 6,180억 엔(전년도 대비 2,610억 엔, 2.3% 증가)을 계상했다.

5-1) 국가의 공공사업관계비는 전년도 대비 0.0% 증가했지만 지방재정계획에서는 투자적 경비 중 직할사업부담금 5,612억 엔(전년도 대비 22억 엔, 0.4% 증가), 보조사업비 5조 2,492억 엔(전년도 대비 809억 엔, 1.6% 증가)을 계상했다. 또한, 직할사업부담금 및 보조사업비 합계는 전년도 대비 1.5% 증가했다.

5-2) 지방단독사업비는 공공시설 등 적정관리 추진사업비에 대해 하천, 항만 등의 장수화 사업이나 유니버설디자인화 사업을 그 대상으로 추가하는 등, 사업 내용을 확충하여 전년도 대비 37.1% 늘어난 4,800억 엔을 계상하도록 했다. 이를 포함하여 총액 전년도 대비 3.2% 늘어난 5조 8,076억 엔을 계상했다.

6) 공영기업이월금

공영기업이월금은 2조 5,584억 엔(전년도 대비 328억 엔, 1.3% 증가)이다. 공영기업이월금은 지방공영기업 등이 정하는 일반회계와의 사이에서 경비부담구분 등의 경영에 관한 기본 원칙을 견지하면서 지방공영기업의 경영 기반의 강화를 꾀하고 주민 생활에 밀착된 사회자본의 정비 및 유지, 공립병원의 의료서비스 제공 체제의 정비를 시작으로 하는 사회경제체제의 변화에 대응하는 사업의 전개 등을 꾀하기 위해 지방재정계획에 소요액을 계상하도록 했다.

3.3 동일본대지진분의 세입, 세출

1. 복구 및 부흥사업

1) 세입

1-1) 재해복구특별교부세

복구 및 부흥사업의 지방분담분, 지방세의 세수 감소분 등을 조치하는 재해복구특별교부금은 4,227억 엔(2017년도 재해복구특별교부세에 관한 연도조정분 970억 엔 포함)을 계상하고 있다.

1-2) 국고지출금

국고지출금 총액은 6,688억 엔(전년도 대비 1,371억 엔, 17.0% 감소)이다.

1-3) 지방채

2018년도 지방채 계획에 대해서는 5월 보고서에서 상세히 다룰 예정이다.

2) 세출

2-1) 급여관계비용

급여관계비용 총액은 84억 엔(전년도 대비 12억 엔, 12.5% 감소)이다. 급여관계경비의 내역은 다음과 같다.

① 의무교육 교직원의 급여비에 대해서는 의무교육 교직원이 전년도 대비 130명 감원된 870명을 예상하고 있으며 의무교육비국고부담금 산정 기초에 준거해 산정한 결과, 전년도 대비 10억 엔 감소한 70억 엔으로 계상했다.

② 경찰관 급여비에 대해서는 전년도 대비 22명 감원된 170명을 예상하고 있으며 전년도 대비 2억 엔 감소한 14억 엔을 계상했다.

2-2) 일반행정경비

일반행정경비 총액은 2,950억 엔(전년도 대비 1,250억 엔, 29.8% 감소)이다. 일반행정경비의 내역은 다음과 같다.

① 국가의 예산에 계상된 보통보조금부담금 등을 기초로 산정한 경비는 2,153억 엔(전년도 대비 1,221억 엔, 36.2% 감소)이다.

② 국고보조금부담금에 해당하지 않는 일반행정경비는 797억 엔(전년도 대비 29억 엔, 3.5% 감소)이다. 또한, 그 내역은 다음과 같다.

②-1) 지방세 등의 세수 감소분에 상응하는 세출은 지방세법 등에 근거한 특별조치분 1,329억 엔, 조례감면분 62억 엔, 동일본대지진복구특별구역법 등에 근거한 특별조치분 212억 엔을 합산한 403억 엔을 계상했다. 지방세 등의 세수 감소분에 해당하는 세출 403억 엔은 통상수지분의 세출이지만, 위의 지방세 등의 세수 감소분은 재해복구 특별교부세에서 보전되는 것으로 동일본대지진분의 세입 세출에 계상하고 있다.

②-2) 지방자치법에 근거한 직원의 파견, 동일본대지진에 관한 재해복구 등에 종사하는 직원 채용에 필요한 경비 등 394억 엔을 계상했다.

2-3) 투자적 경비

투자적 경비 총액은 7,810억 엔(전년도 대비 531억 엔, 6.4% 감소)이다. 투자적 경비의 내역은 다음과 같다.

① 국가의 직할사업에 대한 지방단체의 부담액은 677억 엔(전년도 대비 89억 엔,

11.6% 감소)이다. 그리고 국가 예산에 계상된 국고보조금부담금 등의 금액을 기초로 산정한 공공사업비는 6,931억 엔(전년도 대비 270억 엔, 3.7% 감소)이다.

② 지방단독사업비는 202억 엔(전년도 대비 172억 엔, 46.0% 감소)이다.

2. 전국방재사업

1) 세입

1-1) 지방세

지방세의 임시적인 세제상의 조치(2013년도~2023년도)에 따른 세수 예상액은 728억 엔(전년도 대비 8억 엔, 1.1% 증가)이다.

1-2) 일반재원충당분

지방세의 세수 예상액을 웃도는 일반재원소요액에 대응하기 위한 일반재원충당분은 306억 엔(전년도 대비 81억 엔, 9.4% 증가)이다.

2) 세출-공채비

지방채의 원리금 상환액은 1,035억 엔(전년도 대비 89억 엔, 9.4% 증가)이다.

4. 결론을 대신하여

본 보고서에서는 2018년도 지방재정계획에 대해 살펴보았다. 먼저 통상수지분은 국가의 노력과 일관된 기조로 세출 개혁을 실시한다 해도 여전히 큰 폭의 재원 부족이 발생할 가능성이 있으며, 사회보장관계비의 자연적인 증가도 예상되고 있어 미래의 재정운영이 압박을 받을 우려가 있다. 이러한 상황을 감안하여 2018년도 예산편성에서는 이와 같은 사항에 유의하여 재정계획을 수립해야 할 것이다.

<참고자료>

일본 총무청 / 일본 재무성

2018년도 일본의 지방재정 대책



독일 기본법상 연방과 주의 사무 및 그에 따른 지출책임

I. 서언: 권한분배의 원칙

연방국가인 독일의 기본법은 우리와 달리 연방과 주 사이의 권한분배에 관하여 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 구조적으로 기본법 제30조는 연방 내 권한 분배의 원칙을, 제70-82조에서는 입법권한, 제83조-91e는 사무의 분배에 관해 규정하고 있다. 그리고 제104a에서 제115조까지는 지출부담의 분배, 수입의 분배, 예산제도에 관하여 규정하고 있다.

사무의 이행이 의무적으로 부여되어 있다면, 그에 적절한 재정이 담보되어야 한다. 즉, 어떠한 주체에게 어떠한 권한이 분배되어 있는지 여부는 재정의 분배에 있어서 결정적인 근거가 되며, 따라서 독일의 재정관계 내지 재정문제를 검토함에 있어서 연방 내 사무권한분배에 대한 검토는 배제될 수 없는 가장 중요한 선결 과제이다.

기본법 제30조는 “기본법에서 달리 정함이 없는 한, 국가적 권한의 실행과 국가사무의 이행은 주의 사안이다”라고 규정하여 연방국가 내 권한분배에 관한 기본원칙을 규정하고 있다. 이는 “원칙-예외-관계(Regel-Ausnahme-Verhältnis)”로 설명된다. 즉, 국가 내 모든 권한은 원칙적으로 주에게 귀속되며, 다른 주체 특히 연방에 권한을 부여하기 위해서는 기본법상 별도의 규정이 요구되는 것이다. 이러한 기본원칙은 입법권한 및 행정권한 배분의 기본원칙으로서 적용되며, 기본법은 이에 따라 연방의 권한을 명시적으로 규정하고 있다.

<입법, 행정권한 및 재정분배와 관련한 독일 기본법 규정의 구조>

구분	규율내용
제30조	권한분배에 관한 일반원칙
제70 - 82조	입법권한의 배분
제83 - 91조	행정권한의 배분
제91a - 91e조	연방과 주의 공동사무 및 재정책임
제104a조	사무에 따른 지출부담 분배의 원칙
제105조	조세입법권한의 배분
제106 - 107조	조세수입고권의 분배(수직적 재정조정), 주간 수평적 재정조정 및 연방보충교부금

II. 입법권한의 분배

1. 원칙

앞서 설명한 기본법 제30조의 연방국가 내에서의 권한분배와 관련한 “원칙-예외-관계”는 연방과 주의 입법권한의 분배에 있어서도 동일하게 적용된다. 즉 입법권한을 규정하고 있는 제70조는 모든 일반적인 입법권한은 주에게 속한다고 규정하고 있다. 이는 주에게 모든 입법권한을 부여함과 동시에, 연방의 입법권한을 위해 개별적인 규정을 요구하는 것이다. 따라서 해석상 기본법에서 연방의 입법권한을 명시한 부분을 제외한 모든 입법권한은 주의 권한에 속한다.

기본법 제70조 제2항에 따라 입법권한은 독점적 입법권한(ausschließliche Gesetzgebungskompetenz)과 경합적 입법권한(konkurrierende Gesetzgebungskompetenz)으로 구분된다.

2. 연방의 독점적 입법권한

연방이 독점적 입법권한을 갖는 구체적인 영역은 기본법 제73조에 규정되어 있다. 연방의 독점적 입법권한의 영역 내에서 주는 연방법률이 허용하는 경우에만 입법권한을 갖는다(기본법 제71조).

연방의 독점적 입법권한 (기본법 제73조 제1 - 14호)

1. 외교 문제와 민간인 보호를 포함한 국방
2. 연방 국적
3. 거주이전의 자유, 여권제도, 신고제도 및 증명서제도, 국내외의 이민 및 범죄인 인도
4. 통화, 화폐 및 주화제도, 표준도량형과 표준시간
5. 관세 및 통상 구역단위의 통일, 통상, 및 항해조약, 상품교역의 자유, 관세와 국경보호를 비롯한 외국과의 상품 및 결제 거래
 - a) 독일 문화유산을 국외반출로부터 보호
6. 항공교통
 - a) 전체 또는 과반수 지분이 연방의 재산에 속하는 철도의 교통, 연방철도 궤도의 건설·유지 및 운영과 궤도의 사용료 부과
7. 우편과 전신제도
8. 연방과 연방직속 공법상 사단에 근무하는 자의 법적 관계
9. 영업상의 권리보호, 저작권 및 출판권
 - a) 주 전체에 대한 위험이 존재하고, 주 경찰청의 관할이 인정될 수 없거나 주 최고기관이 관할의 이양을 요청한 경우, 국제 테러리즘 위험에 대한 연방 사법경찰관에 의한 방어
10. 다음 사항에 관한 연방과 주의 공조
 - a) 사법경찰
 - b) 자유 민주적 기본질서, 연방 또는 주의 존립과 안전의 보호(헌법 보호)와 연방에서 이루어지는, 폭력의 사용이나 준비행위로써 독일연방공화국의 대외적 이익을 위태롭게 하는 시도로부터의 보호 및 연방 사법경찰청의 설치와 국제범죄수사
11. 연방목적에 위한 통계
12. 무기 및 폭발물법
13. 전상자 및 전몰유가족의 원호와 전쟁포로였던 자에 대한 보호
14. 평화적 목적의 핵에너지 생산과 이용, 이 목적을 위한 시설의 설치 및 운용, 핵에너지 유출 시 또는 전리방사선에 의해 생기는 위험으로부터의 보호, 방사능 물질의 처리

3. 경합적 입법권한

경합적 입법권한의 범위 내에서 연방과 주는 입법권한을 가지고 있다, 다만, 이 경우 주는 연방이 자신의 입법권한을 사용하지 않았을 경우에만 입법권한을 갖는다(기본법 제72조 제1항).

위 목록 중 1, 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25, 26호와 관련하여 연방은 연방 내 균등한 생활여건의 조성이나 법적 또는 경제적 통일성의 유지를 위해, 국가적 이익의 측면에서 연방법률로 규율할 필요가 있는 경우에 그리고 그 범위 내에서 입법권을 갖는다(기본법 제72조 제2항).

기본법 제74조 제1항 제1- 33호

1. 민법, 형법, 법원조직, 재판절차(구속집행의 법은 제외), 변호사, 공증인 및 법률상담.
2. 호적제도
3. 결사에 관한 법
4. 외국인의 체류 및 거주에 관한 법
5. (삭제)
6. 난민 및 추방된 자에 관한 사안
7. 공적 부조
8. (삭제)
9. 전쟁피해와 복구
10. 전물자의 묘지와 기타 전쟁희생자 및 폭압 통치로 인한 희생자의 묘지
11. 영업시간 규제법, 공중접객업법, 도박장법, 유흥업소법, 박람회법, 산업전시회법, 시장법을 제외한 경제법(광업, 공업, 동력산업, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 증권거래제도, 사법상 보호 제도)
12. 경영조직, 노동보호 및 노동알선을 비롯한 노동에 관한 법과 실업보험을 비롯한 사회보험
13. 직업훈련지원의 규율과 학술적 연구의 진흥
14. 제73조 제74조의 사항에서 수용에 관한 법
15. 토지, 천연자원 및 생산수단의 공유 재산화 또는 기타 유형의 공동경제화
16. 경제력의 남용방지
17. 농·임업 생산의 진흥(경지정리법 제외), 식량의 확보, 농·임산물의 수출입, 원양어업과 연안 어업 및 연안보호
18. 도시 계획상의 토지거래, 토지법(개발분담금법 제외), 주택보조금, 구 동독 채무보조법, 주택 건설 프리미엄법, 광산노동자주택건설법, 광부정착촌법
19. 인간과 가축에게 발병하는 것으로서 공공에 위태롭거나 전염되는 병에 대한 조치, 의료업 및 치료업의 허가, 약국·약품·약제·치료제·마취제 및 독극물에 관한 법
 - a) 병원의 경제적 안정과 병원의료수가의 규제
20. 축산물법을 비롯한 식품법, 기호품·생활필수품 및 사료에 관한 법, 농·임업용의 종자 및 묘목의 거래보호, 식물의 병충해로부터의 보호와 동물의 보호
21. 원양과 근해항행과 항로표지, 내수항행, 기상업무, 해수항로 및 공중교통에 이용되는 내수 항로
22. 도로교통, 자동차제도, 장거리 교통을 위한 주도의 건설과 유지, 자동차로 공공도로를 이용하는 데 대한 (공공)요금 및 사용료의 징수와 배분
23. 산악철도를 제외한, 연방철도 이외의 궤도
24. 폐기물산업, 대기정화 및 소음방지(거동 관련 소음에 대한 보호 제외)
25. 국가배상책임
26. 사람의 인공수정, 유전자정보에 대한 연구 및 인공적 변경과 장기, 조직 및 세포의 이식에 관한 규정
27. 주, 지방자치단체 구 및 기타의 공법상 단체에서 일하는 공무원과 주에서 근무하는 법관의 신분적 권리 및 의무에 관한 사항 중 직역, 보수(報酬), 생계지원을 제외한 사항
28. 수렵
29. 자연보호 및 자연경관보호
30. 토지의 분배
31. 지역개발계획
32. 수자원관리
33. 대학입학전형 및 대학졸업

한편 주는 후술하는 영역에 관하여 -연방이 입법권한을 행사한 경우- 법률로 연방 법률과 다르게 규정할 수 있다(기본법 제75조 제3항 제1-5호).

- 수렵(수렵면허권 제외), 자연보호 및 자연경관보호(일반원칙, 종의 보존 및 해양 환경보호에 관한 사항 제외), 토지의 분배, 지역개발 원칙, 수자원 관리(자원 또는 시설 관련 규정 제외) 및 대학입학전형 및 대학졸업

4. 조세와 관련한 입법권한의 분배

기본법 제105조 제1항에 따라 연방은 재정전매(Finanzmonopole)와 관세(Zölle)에 관한 독점적 입법권한을 갖는다. 그 밖의 조세와 관련하여서는 연방이 조세에 관한 수익고권을 갖는 경우 즉, 예를 들어 공동조세, 소득세, 법인세 및 부가가치세로부터의 수입이 연방에 보장되는 경우에 연방은 경합적 입법권을 갖는다(기본법 제105조 제2항).

연방이 범통합 및 경제통합을 이유로 포괄적인 경합적 입법권한을 갖는 반면에 주(지방자치단체 포함)는 본질적으로 연방법률로 규정된 조세와 동일한 유형이 아닌 지역적 소비세(örtliche Verbrauchsteuer) 및 사치세(Aufwandsteuer) 형식의 조세징수권을 갖는다. 또한, 주는 교회세(기본법 제140조) 및 토지취득세의 세율의 결정에 관한 독점적 입법권한을 갖는다(기본법 제105조 제2a항 제2문).

지방자치단체는 토지세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer)의 세율을 결정할 수 있는 권리를 가지고 있다(기본법 제28조 제2항 및 제106조 제6항 제2문).

주는 연방의회를 통해 연방의 입법 및 행정에 참여할 수 있다. 따라서 주의 가장 두드러지는 참여는 연방의회의 동의를 필요로 하는 연방법률의 입법에 나타난다. 특히 조세입법권과 관련하여 조세 수입의 전체 또는 일부가 주 또는 지방자치단체에게 보장된 경우, 조세입법에 관한 연방법률은 연방의회의 동의가 필수적이다.

III. 사무의 분배

입법권의 분배 이후 기본법은 법률을 어떤 주체로부터 집행시킬지 여부를 다루고 있다. 이를 행정권한의 분배라고 한다. 행정권한의 분배에 있어서도 앞서 설명한 권한 분배의 원칙을 규정하고 있는 기본법 제30조는 동일하게 적용된다. 행정권한의 분배는 재정의 분배와 직접적인 관련성을 가지고 있다. 어떠한 사무를 이행하는지 여부는 어떻게 재정을 분배하는지 여부에 대한 본질적인 근거가 되기 때문이다.

1. 주의 사무

(1) 고유사무

기본법 제83조에 따르면 기본법에서 다르게 정하지 않는 한, 연방법률의 실행은 주의 고유사무(eigene Angelegenheiten)이다. 연방법률을 주가 자신의 고유사무로서 집행하는 경우, 주는 행정청의 설치와 행정절차에 관한 권한을 갖는다. 물론 주는 그 범위와 형식을 정함에 있어서 사안에 적합하게 권한을 실행하여야 한다.

주가 연방법률을 고유사무로서 집행하는 경우 연방은 감독권을 갖는다. 이러한 감독권은 연방에 친화적인 행동의무를 감독하는 것이 아니라 단지 법률의 실행 여부에 관한 합법성만을 감독할 수 있다. 이를 위해 연방은 위임받은 자(또는 대리인)를 주의 최고기관 및 하급기관에 파견할 수 있다(기본법 제84조 제3항).

(2) 위임사무

고유사무 외에 주를 통한 연방법률 집행 방법으로서 연방위임행정이 존재한다. 이 경우 연방의회의 동의를 얻은 연방법률에서 달리 정함이 없는 한 기관의 설치에 주의 권한이다. 연방법률을 통해 지방자치단체에게 사무를 위임하는 것은 허용되지 않는다(기본법 제85조 제1항).

위임사무에 있어서 주는 -전술한 고유사무와 비교할 경우- 연방법률 집행에 대한 제한된 형성의 자유를 갖는다. 즉, 위임사무와 관련하여 연방정부는 연방의회의 동의와 함께 일반 행정규칙을 발령할 수 있으며 지시권(Weisungsrecht)과 감독권을 갖고, 여기서 감독권은 합법성에 대한 감독에 그치는 것이 아니라 집행의 합목적성에 대한 감독까지 가능하다.

(3) 연방사무

기본법 제83조 제2항은 연방법률의 주의 집행에 대한 예외의 가능성을 규정하고 있고, 기본법 제83조에 규정된 행정권한분배의 기본원칙에 따라 연방의 사무는 원칙적으로 명시적인 헌법적 규정을 필요로 한다.

이에 따라 기본법 제86조는 직접적인 연방고유행정과 간접적인 연방고유사무를 규정하고 있다. 여기서 간접적인 연방고유사무는 연방소속의 단체 또는 공법상 단체에 의해 수행된다.

연방의 사무는 다시 의무적 사무와 재량사무로 구분이 된다. 예를 들어 외교, 연방 재정행정, 기본법 제89조에 따른 연방수로 및 해운행정(기본법 제87조 제1항 제1문), 관할 범위가 1개 주의 지역을 초과하는 사회보험주체(제87조 제2항), 항공교통행정(제87d조 제1항), 연방철도(제87e조 제1항), 우편 및 통신 분야에서의 고권적 과제(제87f조 제2항), 독일연방우편의 특별재산에서 출연된 기업과 관련된 과제(제87f조 제3항),

연방은행으로서의 통화 및 발권은행의 설치(제88조), 연방수로(제89조 제2항 제1문), 관세, 재정전매, 수입부가가치세를 비롯한 연방법률상의 소비세, 2009년 7월 1일부터 자동차세 및 그 밖의 동력교통수단과 관련된 교통세, 유럽공동체의 차원에서 과하는 공과금 등의 관리(제108조 제1항) 등이 연방의 의무적 사무이다. 이러한 사무들은 보통 기본법 내에서 “연방고유의 행정으로 수행된다” 또는 “연방의 고유행정으로 한다” 또는 “연방이 ~ 한다” 등으로 규정되어 있으며 재량적 사무는 “할 수 있다”라는 표현을 사용하고 있다.

IV. 사무에 따른 재정(지출)책임의 분배

연방과 주 사이의 사무배분이 기본법으로 규정되어 있다면, 이에 근거한 재정의 분배도 기본법을 통해 설명되어야 한다. 이에 따라 기본법 제10장은 재정제도에 관해 규정하고 있으며, 가장 먼저 제104a조에서 사무에 따른 지출책임의 분배에 관하여 규정하고 있다.

1. 견련성의 원칙(Konnexitätsprinzip)

사무의 배분 이후, 그리고 조세수익고권 내지 수입을 배분하기 이전에 어떤 주체가 어떤 사무에 대해 재정책임을 가지고 있는지 여부가 명확하게 설명되어야 한다. 기본법 제104a조 제1항에 따르면 기본법에 다른 규정이 없는 한, 연방과 주는 자신의 사무수행으로 발생한 비용을 각각 부담한다. 이를 견련성의 원칙이라 한다. 즉, 사무의 이행에 대해 책임이 있는 주체는 그 사무의 이행을 위한 재정지출에 대한 책임을 동시에 가지고 있으며, 다른 주체의 사무에 대한 재정의 지출은 금지된다. 이에 따라 전술한 연방과 주의 고유사무를 수행함에 있어 연방과 주는 각각 그 고유사무의 수행에 대해 재정책임을 가지고 있다. 이러한 견련성의 원칙은 사무의 배분과 관련이 있을 뿐만 아니라 수입의 배분에 있어서도 결정적인 역할을 한다. 때문에 지출책임의 분배는 사무의 분배와 조세수입의 분배 사이 중개인으로 설명된다.

2. 견련성의 원칙의 예외

사무에 있어서 권한자와 수행자가 동일한 경우 문제가 되진 않지만, 권한을 가지고 있는 주체와 사무의 이행주체가 상이할 경우 어떻게 재정책임을 배분할 것인가가 문

제 된다. 이러한 문제는 연방의 위임사무 및 기본법 제91a - 91e조에서 정하고 있는 공동사무 등에 있어서 발생한다.

(1) 연방위임사무(Bundesauftragsangelegenheiten)

앞서 설명한 건련성의 원칙에 따르면 재정책임의 분배를 위한 가장 중요한 단서는 누가 행정책임 또는 사무이행에 대한 책임을 가지고 있는지 여부이다. 때문에 연방의 위임사무는 주를 통해 수행되기 때문에 주에게 재정책임이 놓여있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 건련성의 원칙의 예외로서 기본법 제104a조 제2항은 연방위임사무에 대한 재정책임에 관하여 규정하고 있다. 동조에 따르면 “주가 연방의 위임을 받아 수행하는 사무에서 발생하는 비용은 연방이 부담한다.” 이는 기본법 제85조에 따른 위임사무 뿐만 아니라 모든 연방위임사무에 대해 동일하게 적용된다.

(2) 금전급부를 내용으로 하는 법률(Geldleistungsgesetze)

건련성의 원칙의 예외로서 기본법 제104a조 제3항은 “금전급부를 내용으로 하고 주가 집행하는 연방법률은, 금전급부의 전부 또는 일부를 연방이 부담하도록 할 수 있다. 법률이 비용의 반액 이상을 연방이 부담한다고 규정할 경우, 그 법률은 연방의 위임을 받아 집행된다”고 규정하고 있다.

“할 수 있다”라는 표현 때문에 주가 전체비용에 대한 재정책임을 가질 수도 있다는 동규정의 한계가 지적되기도 하지만, 이 경우 주가 과도한 재정부담을 가질 수 있기 때문에 입법자는 자신의 입법재량을 적절한 재정부담의 분배를 위해 사용하여야 한다는 것이 다수의 견해이다.

(3) 연방의 재정지원(Finanzhilfe des Bundes)

기본법 제104b에 따라 기본법이 연방에 입법권한을 부여하는 경우, 연방은 주와 지방자치단체의 특별히 중요한 투자를 위해 주에게 아래 사항을 위한 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

1. 전체 경제적 균형을 저해하는 것의 방지
2. 연방 내 상이한 경제력의 조정
3. 경제적 성장의 촉진

또한 연방은, 국가의 통제에서 벗어나 있으면서 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비정상적 긴급상황의 경우에는, 입법권한 없이도 재정지원을 할 수 있다(제104b조 제1항).

* 실무상 제2차 주택건설법의 영역 내에서 사회주택건설을 위해, 지방자치단체교통지원법에 따른 지자체의 교통여건을 개선하기 위해, 병원지원법에 따라 병원재정지원을 위해서 등 연방의 재정지원이 이루어진다.

이러한 연방의 재정지원 목적은 주와 지방자치단체의 투자지출로 인한 재정적 공백을 채우기 위함이다. “재정지원”의 의미상 연방이 주의 투자비용의 전체를 지원하는 것이 아니라 일부에 대한 지출에 참여하는 것이다. 연방의 재정지원이 지방자치단체의 투자지출에 대한 지원을 목적으로 하더라도, 그 재정지원을 받는 주체는 지방자치단체가 아니라 지방자치단체가 속한 주이며, 주는 다시 지방자치단체에게 지원을 한다.

촉진되어야 할 투자의 종류 등은 연방의회의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통해 정하거나, 연방예산법에 의한 행정협정으로 정한다. 지원을 위한 재원은 한시적으로 제공되어야 하며, 그것의 사용은 주기적으로 심사되어야 한다. 재정지원은 기간의 경과에 따라 감액되도록 형성되어야 한다(기본법 제104b 제2항).

(4) 공동사무 내지 협력

(Gemeinschaftsaufgaben oder Zusammenarbeit)에 대한 재정책임

연방헌법재판소의 결정(BVerfGE 4, 178, 189; 6, 376, 381f; 22, 267, 270; 41, 88, 118; 60, 175, 209; 64)에 따르면 연방국가 내에서 연방과 주는 서로 독립적인 관계이며, 연방행정과 주 행정은 분리되어야 한다. 때문에 원칙적으로 사무는 연방과 주 사이에서 명확하게 분배되어야 하며 그러한 사무는 독립적으로 자신의 책임하에 수행되어야 한다. 이는 협력행정의 금지 또는 협력적 재정지출의 금지로 이해되어 왔다. 그러나 이에 대한 예외로서 1969년 재정개혁을 통해 공동사무가 기본법에 도입되었다. 이는 연방과 주 사이에서의 엄격한 사무배분을 거부함과 동시에 재정분배의 원칙인 건련성의 원칙에 대치된다. 연방과 주의 공동사무는 기본법 제91a - 91e조에 규정되어 있다.

1) 주의 제에 대한 연방의 협력(기본법 제91a조)

연방은 지역경제구조의 다음과 관련한 주의 사무가 전체에 대해 중대하고, 자신의 협력이 생활여건의 개선을 위해 필요한 경우 주가 수행하는 사무에 협력한다(기본법 제91a 제1항 제1-2호).

1. 지역 경제구조의 개선

2. 농업구조와 연안보호의 개선

위 1호의 경우 연방은 각 주의 지출액의 50%를 부담하고, 2호의 경우 연방은 최소한 50%를 부담한다. 이 경우 연방의 부담액은 모든 주에 대해 통일적으로 결정되며, 재원확보는 연방과 주의 예산안에서 확정된다(기본법 제91a 제3항).

2) 교육계획 및 연구진흥(기본법 제91b조)

학문, 연구 및 강의에 있어서 지역을 초월하는 의미를 갖는 경우 연방과 주는 협정을 통해 서로 협력할 수 있다. 대학과 관련한 협정은 모든 주의 동의를 필요로 한다. 다만, 대규모 장비를 포함한 연구시설에 대해서는 적용되지 않는다(기본법 제91b조 제1항). 이 경우 비용부담은 협정을 통해 정해지며, 여기서 비용은 목적비용만을 의미하며, 행정비용은 해당되지 않는다.

* 목적비용(Zweckausgaben)은 행정 목적의 실현에 의하여 발생하는 비용을 말하며, 행정비용(Verwaltungsausgaben)은 행정에 필요한 인원과 시설에 소요되는 고정비용을 말한다.

3) IT-System(제91c조)

동 조항은 2009년 연방개혁(Föderalismusreform)의 결과로서 2009년 7월 29일 기본법개정을 통해 규정되었다. 연방과 주는 사무의 수행에 필요한 정보기술적 시스템에 관한 계획 수립, 설치 및 운영에 있어서 협력할 수 있다. 여기서 정보기술적 시스템에서 정보기술은 광의로서 모든 정보기술 또는 정보의 전달과 처리를 위한 모든 기술적 수단을 의미한다. 연방과 주는 협정(행정협정 및 계약)을 통해 자신들의 정보기술적 시스템 사이의 통신에 필수적인 기준과 보안요건을 확정할 수 있으며, 비용부담도 협정을 통해 정해진다.

주는 정보기술적 시스템의 공동 운영 및 이를 위한 특정한 시설의 설치를 협의할 수 있으며(제3항), 연방은 연방과 주의 정보기술적 망의 연결을 위해 연결망을 설치할 수 있다. 연결망의 수립 및 운영은 연방의회의 동의와 함께 연방법률을 통해 정해진다(제4항). 이러한 연방법률을 통해 연방과 주의 행정급부에 대한 포괄적 접근 또한 규정될 수 있다(제5항).

4) 이행능력의 비교(제91d조)

연방과 주는 자신들의 행정의 이행능력을 확정하고 촉진하기 위하여 비교연구를 수행할 수 있고 그 결과를 공표할 수 있다. 앞서 설명한 공동사무와는 달리 직접적으로 규정되어 있지 않지만, 이행능력의 비교를 위한 공무원도 또한 연방과 주의 협정을 통해 실행되며, 그러한 협정을 통해 비용부담 또한 근거되어 진다는 것이 다수의 견해이며, 이는 개정근거(BT-Drs. 16/12410, S. 10)에 부합한다.

5) 구직자에 대한 기초보장 협력(제91e조)

연방과 주 또는 주법에 따라 권한 있는 지방자치단체(구와 구연합을 포함)는 구직자의 기초보장(Grundsicherung)의 영역에서 연방법률을 집행함에 있어서 일반적으로 공동의 시설에서 협력한다. 여기서 공공의 시설이라 함은 인적·물적 수단과 함께 형

성된 형식적 공동기관 또는 연구소를 포함한 기관의 통합을 의미한다. 비용부담을 포함한 구체적인 내용은 연방의회의 동의를 필요로 하는 연방법률을 통해 결정된다.

연방은 제한된 수의 지방자치단체 구 및 구 연합이 신청을 통해 그리고 주 최고기관의 동의와 함께 앞서 전술한 사무를 독자적으로 이행하는 것을 허용할 수 있다. 사무가 연방에 의하여 수행되어야 하는 한, 연방은 행정비용을 포함한 필수적인 비용을 부담한다. 앞서 전술한 바와 같이 연방이 지방자치단체에게 직접 사무를 위임하는 것은 금지되어 있다. 때문에 동조는 기본법 제84조 제1항 제7문과 제85조 제1항 제2문의 예외로도 설명된다.

V. 결어: 한국과의 비교 및 입법적 제안

이상 살펴본 바와 같이 독일의 기본법은 입법권한의 배분, 사무의 배분, 사무에 따른 재정부담의 배분과 관련하여 구체적인 내용을 규정하고 있다.

연방국가인 독일에서 주는 지방자치단체가 아니라 지방자치단체를 포함하는 보다 포괄적이고 상위적인 개념이며, 국가성을 가지고 있고, 또한, 이에 따라 자신의 헌법을 가지고 있기 때문에 우리의 지방자치단체는 독일의 주와 비교대상으로서 원칙적으로 적합하지 않다. 또한, 국가법 또는 재정헌법상 독일연방공화국은 연방과 지방자치단체로 구분되는 것이 아니라, 연방과 지방자치단체를 포함한 주로 구분된다. 지방자치행정 은 단지 3단계 행정구조의 설명에 있어서만 가장 아래에 위치한 행정의 단위로서 등장할 뿐이다.

그러나 독일의 주와 우리나라의 지방자치단체가 그 성격이 다르다 하더라도, 주는 지방자치단체를 포함하고 있으며, 독일연방공화국 내에서 연방의 다음의 지위를 갖는 점에 의의를 두어야 한다. 이렇게 본다면 독일의 주 또한 지방이라는 개념에 편입이 가능해지며, 독일에서의 연방과 주의 관계는 앞으로 한국의 분권화된 지방자치제도를 설계함에 있어서 중요한 자료가 된다. 특히 지방분권화 및 연방정부 수준의 지방분권화는 현 정부의 국정과제이자, 오래전부터 국가의 정책목표로서 자리매김을 하고 있음에 비추어, 독일 기본법에서 주가 가지는 지위는 향후 우리의 지방자치단체의 지위를 설정함에 있어서 의미가 있다.

우리의 헌법상 입법권한은 제40조에 따라 국회의 전권이며, 국가와 지방자치단체의 사무배분에 있어서 중요한 제117조는 지방자치단체의 사무로서 “주민의 복리에 관한 사무”라는 단서만을 언급하고 있다. 오히려 국가와 지자체 사무의 배분은 지방자치

법을 통해 구체화된다. 또한, 헌법 제59조에 따라 조세의 종목과 세율은 국회의 법률을 통해서만 규정될 수 있으며, 지방자치단체는 제117조 제2항에 따라 법률과 법규명령의 범위 내에서만 자치에 관한 사항을 규정할 수 있다.

먼저, 국가와 자치사무의 배분기준을 헌법에 명시하는 것이 타당한지 여부에 대해 의문이 발생할 수 있다. 헌법의 개정은 절차적으로 복잡하고 어렵기 때문에 헌법은 장래에도 적용이 가능한 일반·추상적인 규정을 담고 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 사무배분을 위한 헌법의 규정은 여전히 추상적이라는 비판이 가능하다. 지방분권화를 실질적으로 실현하기 위해서는 헌법의 최고규범성에 비추어 헌법이 분권화를 위한 규정을 포함하고 있어야 하며, 가장 중요한 부분이 지방자치단체의 사무와 재정권한의 보장이다. 단순한 복리에 관한 사무는 해석상 의미가 달라질 수도 있다는 위험성을 내포하고 있다. 예를 들어 지자체의 주민은 국가적 측면에서는 국민이 되기 때문에 사무의 구분이 경우에 따라서는 모호해질 가능성이 있다. 물론 독일기본법 제28조도 지방자치단체의 사무를 위해 단지 “지역공동체의 사무”만을 규정하고 있다. 하지만 독일 기본법에서 특별히 국가의 사무를 명확하게 규정하고, 나머지 사무를 주의 권한으로 인정하는 방법은 헌법개정에 있어서 지방분권화, 자치권의 범위를 확대 및 명확하게 하는 방법으로 참고할 수 있다.

두 번째는 조세와 관련한 입법권한이다. 지방자치단체에 대해 규정하고 있는 독일 기본법 제28조 제2항은 자치행정의 보장에는 재정적 자기책임성의 근거가 포함되고, 그러한 근거에는 세율권이 있는 지방자치단체에 속하는 경제력 관련 세원이 속한다고 규정하고 있다. 이는 해석상 지방자치단체에게 일정한 세원과 세율권을 보장하는 것으로 이해된다. 또한 조세와 관련한 주의 입법권은 앞서 살펴본 바와 같다. 이에 반해 우리의 헌법 규정에서는 이와 같은 규정을 찾아볼 수 없다. 조세와 관련한 입법은 전적으로 국회의 권한이며, 지방자치단체는 법령의 범위 내에서만 조례를 제정할 수 있다. 여기서 주목할 점은 국회 또한 국가의 하나의 기관이라는 측면과, 그러한 국회의 법률뿐만 아니라 행정부의 법규명령을 통해 조례의 발령과 그 범위가 언제든지 제한될 수 있다는 것이다. 자치행정의 실현, 자치사무의 충실한 이행을 위해서는 지방자치단체에게도 일정한 재정권한 내지 조세에 관련한 권한이 보장이 되어야 한다. 특히 헌법의 개정을 통해 -그 내용이 추상적이고, 법률을 통해 구체화 된다 하더라도- 일정한 재정권한 내지 조세에 관한 권한이 지방자치단체에게 부여되는 것을 명시적으로 규정하는 것이 오늘날의 분권화의 의미에 부합한다.

이러한 의미에서 최근 발표된 청와대의 개헌안 제123조 제1항, 제124조는 지방분권화에 일단 친화적이라는 평가가 가능하다. 동조에 따르면 지방정부의 조례의 한계로

서 행정부의 법규명령이 삭제되었으며, 지방정부의 재정적 자기책임의 원칙, 위임사무에 있어서 위임자 비용부담원칙 및 조세와 관련한 조례제정권 등이 규정되어 있다. 이 중에서도 특히 지방자치단체의 재정적 자기책임성의 보장은 -독일의 해석론에 의하면- 자치사무의 수행권한과 그에 따른 재정부담책임이 지방자치단체에게 있다는 의미를 넘어서 지방자치단체에게는 사무의 이행에 적절한 재정적 수단이 보장되어야 한다는 의미로 해석되고, 그리하지 않은 상태에 있다면 지방자치단체는 사무이행에 적절한 재정보장을 청구할 수 있는 권리를 갖고, 국가는 지원의무를 지는 것으로 이해된다.

마지막으로 독일 기본법상 공동사무와 관련한 현행법상 규정은 존재하지 않는다. 때문에 이러한 사무유형의 필요성 및 허용가능성의 여부가 우선적으로 논의되어야 한다. 중앙정부에 많은 권한이 부여되고 있는 현실에서 자치발전을 위해 필요한 경우 지방자치단체는 정부와 함께 사무를 공동으로 수행하고, 그에 따른 비용을 공동으로 부담하는 경우가 존재할 수 있다. 이를 위한 우선적 과제는 공동사무의 개념을 “상이한 주체가 동일한 사무를 동일한 권리와 의무를 갖고 처리하는 사무”로 정의하여야 한다. 또한, 국가와 지방에 공동으로 중첩되는 사무 내지 공통사무는 공동사무와 분리되어야 하며, 협력의 필요성 내지 국가의 지원의 필요성이 특별히 인정되는 경우에 한하여 공동사무가 허용되어야 한다.

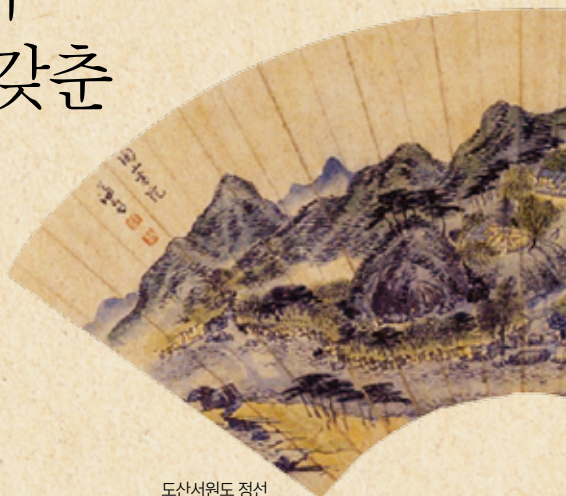
<참고자료>

Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Henneke GG, 12. Aufl., Carl Heymanns Verlag 2018.
Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl., München 2018.
Suerbaum, in: Epping / Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2017,
Hömig, Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Nomos Baden-Baden 2018.
연방의회, 기본법 개정 제안서(BT-Drs. 16/12410)
연방재무부, 재정헌법에 근거한 연방과 주의 재정관계, 2017
(Bundesministerium der Finanzen, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung)
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2017-11-09-bund-laender-finanbeziehungen.html



퇴계 이황은 오천 원권의 주인공인 율곡 이이와 함께 조선 성리학의 대부로 불리며 한국, 일본, 중국 등 동북아시아 3국 성리학의 발전에 큰 영향을 끼친 인물이다. 그가 만년에 거거했던 도산서당과 함께 천 원권 지폐 도안에서 볼 수 있어 대중에게 친숙한 존재이기도 하다.

이상적인 관리의 자질을 두루 갖춘 청백리의 표본 퇴계 이황 선생



도산서원도 정선

연산군 대에 경상도 예안현(현재 경상북도 안동)에서 태어난 퇴계 이황은 중종 대에 승문원 권지부정자로 벼슬길에 오른 이후, 성균관, 호조, 홍문관, 춘추관, 사헌부 등에서 관직을 역임했다.

이황이 한평생 재물을 경계하고 타인에게 휩쓸리지 않는 삶을 살아간 데에는 어머니의 영향이 컸다. 이황이 걸음마를 떼기도 전에 남편을 여윈 이황의 어머니는 농사와 누에치기로 8남매를 힘겹게 키우는 와중에도 이황에게 재물을 경계하고 남에게 폐를 끼치지 말라고 강조했다. 이에 따라 이황은 베로 지은 옷을 입고 흙으로 만든 신을 신는 등 평생을 검소하고 청빈하게 살았다.

그의 어머니는 문예뿐만 아니라 몸가짐을 단정히 하고 행실을 삼가는 것 또한 중히 여겼다. 이러한 성정 때문에 그는 명종 원년에 일어난 을사사화에서 관직을 삭탈 당하는 등 화를 입기도 했다. 이황의 죄목은 소윤 일파의 시론에 가담하지 않은 것이었다. 한 치 앞도 예상할 수 없는 중상모략 속에서 그의 형인 이해가 대운 일파로 몰려 귀양 도중 병사한 뒤 벼슬을 버리고 귀향을 결심, 그의 고향에 있는 하천인 토계에서 은거하며 학문에 정진했다. 이때 토계를 퇴(몰러날 퇴)계로 바꾸고, 이를 자신의 호로 삼았다. 이후 10여 년에 걸쳐 하사받은 관직을 고사하거나 관직에서 금세 물러나는 상황을 반복하다가 마침내 1560년 도산서당을 건립, 제자를 양성하기 시작했다.

벼슬길을 떠나 도산서당에서 제자를 양성하던 시절 이상적인 관료로써의 그의 자질을 보여주는 일화가 있다. 과거 영의정을 역임했었던 권철이 이황을 만나기 위해 그가

도산서원 경내



퇴계 이황(退溪 李滉, 1501~1570년)

退溪 李滉

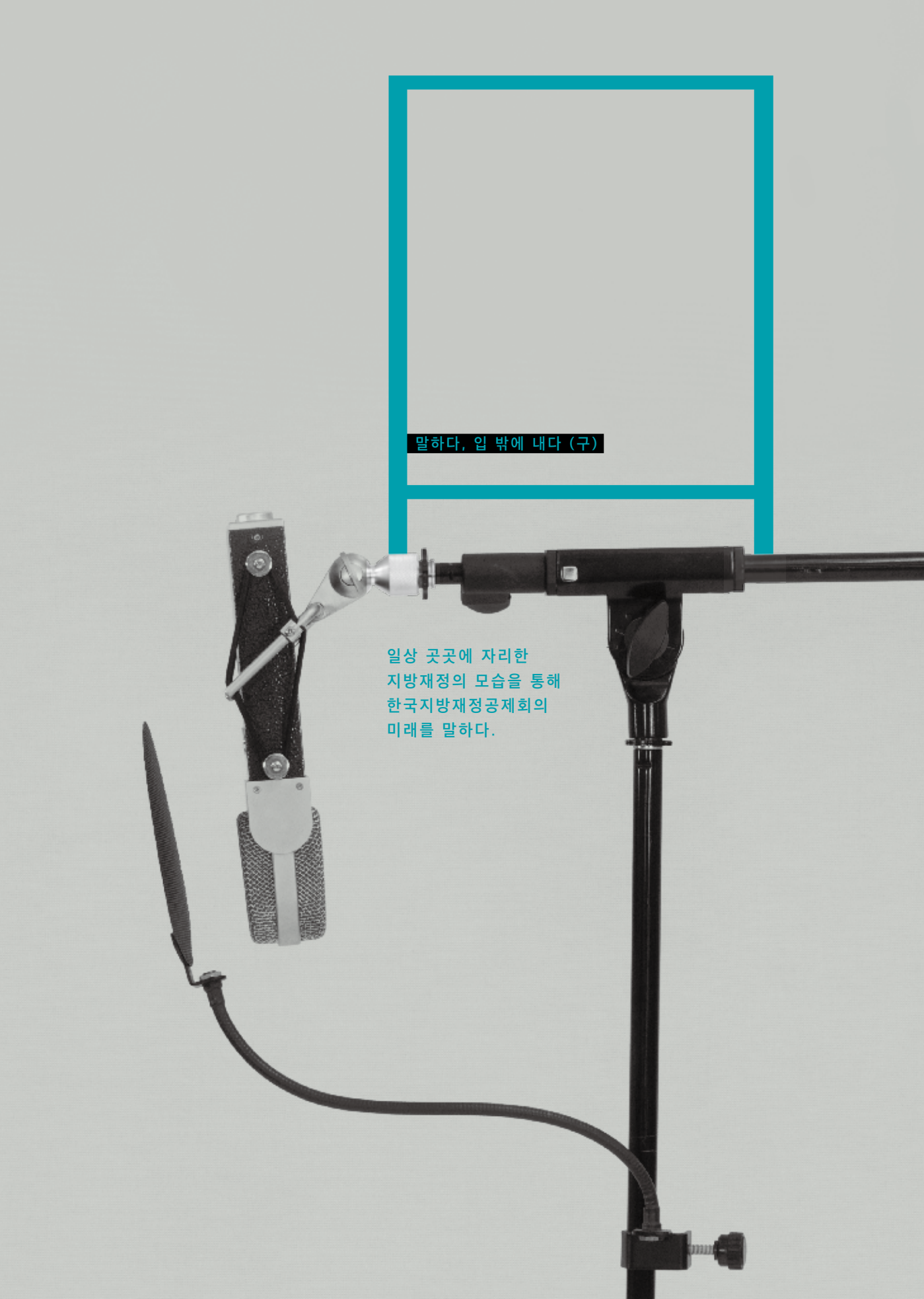
이화
재정
연구
탐

기거하던 도산서당에 찾은 일이 있었다. 종일 토론으로 시간을 보낸 이황이 권철에게 저녁 식사를 대접했다. 그러나 그날 권철의 눈앞에 차려진 밥상은 보리밥, 나물과 북어무침 등으로 가득했다. 입맛에 맞지 않은 반찬 때문에 식사를 하는 등 마는 등 했던 권철은 다음 식사에도 똑같은 찬이 나오자 황급히 자리를 뜨면서 이황에게 나라를 위한 조언을 요청했다. 이에 이황은 백성들은 이보다 더 거친 음식을 먹으며 살아간다면, 권철에게 백성의 삶의 질 향상을 위해 노력해야 할 관리가 백성의 생활과 동떨어져서는 안 된다고 조언을 건넸다. 권철은 이황의 충언에 부끄러워 몸 둘 바를 몰랐다고 한다.

또한, 무진년에 선조가 어린 나이로 즉위하자 퇴계는 임금의 지켜야 할 덕목을 담은 '무진육조소'를 올렸다. 이황이 제안한 무진육조소의 대략적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 왕통의 승계를 중히 여겨 인과 효를 온전히 한다. 둘째, 참소와 이간을 막아 양궁(선조와 인순왕후)이 친하게 지내야 한다. 셋째, 성학으로 정치의 근본을 세워나가야 한다. 넷째, 도덕으로써 인심을 바로 잡아야 한다. 다섯째, 인재를 등용해 백성의 소리를 귀담아들어야 한다. 여섯째, 수양과 반성으로 하늘의 사랑을 이어받아야 한다.

이를 본 선조는 감탄하며 임금이 국가를 다스리는 데 필요한 여섯 개 덕목을 마음속 깊이 새기고자 무진육조소의 내용을 병풍으로 만들고 지침으로 삼았다. 어린 선조의 심금을 울린 이황은 청렴, 근검, 도덕, 경효, 인의 등 이상적인 관리가 갖추어야 할 덕목을 두루 갖춘 청백리의 표본으로 오늘날 우리에게도 큰 울림을 준다.



말하다, 입 밖에 내다 (구)

일상 곳곳에 자리한
지방재정의 모습을 통해
한국지방재정공제회의
미래를 말하다.

우리 결 일 상 속에 숨은 재정이야기

신기하고 놀라운 재정에 대해 살펴본다.

미디어를 통해서 쉽게 접할 수 있는 TV CF, 지역 경제 활성화를 위해, 전통을 수호하기 위해 외길을 걷는 명인, 그리고 전국 각지에 산재한 아름다운 우리 산천 등 우리가 자칫 지나치기 쉬운 것들 속에 숨은 재정이야기를 살펴본다. 광고로 보는 세상에서는 배달 앱 시장의 후발주자인 '배달의민족'이 대대적인 캠페인 전개와 탄탄한 브랜드 구축을 통해 선두주자인 배달통을 제치고 시장을 지배하게 된 배경을 살펴보고 소비자 니즈와 타겟에 대한 이해, 소비자 라이프스타일 파악 등이 시장 지배력을 갖는데 미치는 영향을 알아보고자 한다. 무더운 여름, 기분 좋게 솔솔 불어오는 에어컨 바람에 열대야를 잊는 요즘이다. 그러나, 옛날에는 시원한 평상 위에서 목침을 베고 삼베 이불을 덮으며 더위를 이겨냈다. 대전광역시 서구에 위치한 공방에서 목침을 깎는 이종철 명인은 목침에 인체공학적 구조를 적용해 거북목, 일자목 등 디스크에 시달리는 현대인의 건강을 챙기는 목침을 선보인다. 또한, 야외 활동이 잦아지는 시기임을 감안해 몇 년 새 인기를 얻고 있는 캠핑에 대해 전격 분석한다. 여기 vs 저기에서는 무수한 캠핑 중에서 최근 각광받고 있는 글램핑과 오토캠핑에 대해 알아보고 각자에게 맞는 캠핑 스타일을 제안한다.

“세상은 넓고 맛집은 이리 많은데 왜 꼭 나가서 먹어야 한단 말인가?”...

배달시장에 대한 통찰력과 배포로
플랫폼 전쟁에서 승리



배달의민족, 대대적인 캠페인으로 시장을 휘어잡다

몇 년 전만 해도 짜장면이나 야식이 생각날 때면 나가서 먹거나 전화로 주문하던 됐다. 이제는 앱 하나면 모든 게 해결된다. 짜장면이나 족발은 물론, 랍스터, 팔빙수, 아이스크림 등 메뉴도 다양해졌고 소비자 평가도 확인할 수 있어 정말 맛있는 식당을 선택할 수 있게 되었다.

후발 브랜드지만 시장을 역전시킨 캠페인이 있다. “우리 집 가훈이다”라며 ‘좋은 음식을 먹고 싶은 곳에서’라는 가훈이 뜬다. “할아버지는 전단지를 붙이셨다. 아빠는 배달의민족을 만드셨고, 엄마는 배민찬을 만드셨다. 그런데 뭐가 부족하지 않은가?”라며 할아버지, 아버지, 엄마의 초상화가 나타난다. 어디서 많이 본 풀밭 야유회 그림과 고궁 공사에서 디저트를 먹는 사진이 보여지면서 “나라면 풀밭 위에 랍스터가 빠질 수 없고, 디저트는 벌써 도착했겠다. 세상은 넓고 맛집은 이리 많은데 왜 꼭 나가서 먹어야 한단 말인가?”라는 반문이 이어진다. 맛깔난 음식이 이어지면서 “랍스터야, 뽕양갱야, 우럭회야, 팔빙수야, 수제버거야, 스테이크야, 버블티야, 까르보나라야! 집으로 돌아와라!”라는 외침이 들린다. 마침내 독고배달의 초상화가 걸려지면서 “우리는 본래 같은 민족이었다”라며 “2017년 12월 독고배달은 배달 안 되던 맛집을 배달의민족으로 통합했다”라는 나레이션이 이어진다. ‘배달의민족’은 이어 ‘배스킨라빈스도 우리 민족이었어’, ‘우럭회도 우리 민족이었어’, ‘수제버거도 우리 민족이었어’ 등의 짧은 광고를 VOD를 중심으로 이어나가고 있다.



배달의민족

2017년 12월 독고배달은 배달 안 되던 맛집을 배달의민족으로 통합했다는 나레이션과 함께 만들어진 VOD 중심의 짧은 광고

후발주자임에도 점유율 1위를 달성한 ‘배달의민족’...

비결은 ‘브랜드 파워’

‘배달의민족’이 배달 앱 캠페인을 이렇게 대대적으로 실시하고 있는 이유는 무엇일까? 배달 앱 시장에서 살아남기 위해서, 정확히 말해서는 1위를 유지해서 살아남기 위함이 아닐까? 공정거래위원회에 따르면 국내 배달 앱 이용자 수는 2015년 1,046만 명, 거래 규모는 1조 5,065억 원으로 크게 늘어났다. 2010년 ‘배달통’을 처음으로 시작된 배달 앱 시장은 2011년 ‘배달의민족’, 2012년 ‘요기요’가 잇달아 출시되었고 현재 시장거래 규모는 약 3조 원으로 추정된다. 한 조사자료에 따르면 현재 음식배달 앱 시장 점유율은 ‘배달의민족’ 51%, ‘요기요’ 35%, ‘배달통’ 14%로 추정된다. 후발브랜드인 ‘배달의민족’이 선발인 ‘배달통’을 앞지른 것이다. 1인 가구 및 맞벌이 부부 비율 역시 급격히 증가하고 있는 가운데, 짜장면이나 야식을 배달하던 음식 배달시장은 아이스크림, 햄버거, 랍스터, 회, 스테이크 등으로 확대되고 있다. 국내 배달 앱 이용자가 국내 전체 인구의 20~30% 수준이라는 점에서 앞으로 배달 앱 이용자 수는 더욱 증가할 것으로 전망된다.

음식배달 앱 시장이라는 플랫폼은 강력한 브랜드 파워를 확보해 놓으면 가장 높은 시장 점유율을 확보할 수 있게 된다. 소비자들은 음식을 배달시키려고 생각할 때 가장 먼저 떠오르는 배달 앱을 통해 음식을 배달시키기 때문이다. 21세기 플랫폼 비즈니스는 플랫폼에 얼마나 많은 소비자와 공급자가 들어오느냐가 핵심이다.



배달 앱을 사용하는 핵심 타겟(Core target)의 앱에 대한 인식과 태도 그리고 그들의 라이프스타일과 행동을 예리하게 파악한 광고.



배달의 민족은 매년 <배민신문예> 캠페인으로 젊은 타겟들의 관심과 참여를 유도한다.

민트푸라푸치노
배민라이더스로
주문하면

배달 앱을 사용하는 핵심 타겟(Core target)의 앱에 대한 인식과 태도 그리고 그들의 라이프스타일과 행동을 예리하게 파악해 배민라이더스를 홍보하는 캠페인.

우아한
형제들

당장의 수익도 중요하지만 많은 소비자들이 모여야만 하고 이들 소비자들에게 공급할 재화와 서비스가 또다시 많이 들어오게 해야만 하는 것이다. 그래야 플랫폼의 브랜드 파워가 강력해지고 그 강력해진 브랜드 파워로 다시 소비자들과 공급자들을 끌어들이 수 있게 되는 구조인 것이다. '배달의민족'도 마찬가지이다. '배달의민족'에 가장 많은 음식 종류와 음식점, 그리고 소비자 평가 등 정보가 많아 소비자들이 몰리게 된다. 소비자들이 가장 많이 사용하면 할수록 더 많은 음식점이 가입하게 되고 그렇게 돼야 다시 소비자들이 더 많이 사용하는 선순환 구조를 이루게 된다.

배달의민족 캠페인의 핵심 통찰(Key Insight)은 소비자들의 니즈(NEEDS)에 있다. '배달의민족'을 운영하는 '우아한 형제들'은 "세상은 넓고 맛집은 이리 많은데 왜 꼭 나가서 먹어야 한단 말인가"라는 카피(Copy)처럼 소비자 니즈(NEEDS)를 날카롭게 파악했다. 또한, 배달 앱을 사용하는 핵심 타겟(Core target)의 앱에 대한 인식과 태도 그리고 그들의 라이프스타일과 행동을 예리하게 파악했다. 이러한 인사이트를 통해 '배달의민족'이라는 유니크하고 강력한 브랜드 네임(Brand Name)이 탄생했을 것이다. 또한, 이러한 인사이트를 통해 핵심 타겟에 어필할 수 있는 차별화된 캠페인이 탄생할 수 있었을 것이다. 무엇보다 돋보이는 것은, 후발임에도 불구하고 배달 앱 플랫폼 속성을 파악하고 초기부터 과감한 마케팅 비용을 투자할 수 있었던 통찰력이 아닐까 생각된다. 배달 앱 플랫폼 비즈니스는 지속적으로 성장할 것이고 이 플랫폼에서 살아남기 위해서는 브랜드 파워를 키우는 수밖에 없다는 통찰력 말이다. 이러한 통찰력과 배포가, 후발임에도 불구하고 선발을 제치고 50%가 넘는 시장 점유율을 점하고 있는 이유가 아닐까?

목침 명인이 한평생을 바쳐 만든 ‘명품’ 목침【名品 木枕】



전통목침 명인 이종칠

1970년대 초. 군에서 운전병으로 복무하던 사내는 사고로 인해 목을 다친다. 제대 후에도 어지러움을 호소하며 심할 때는 50m도 걷지 못했던 그. 2년에 걸쳐 각종 병원을 찾아 헤맨 그는 어느 한의원에서 제안한 목침을 지푸라기라도 잡는 심정으로 베보았다. 아니나 다를까, 일주일도 채 지나기도 전에 건강을 회복하는 것이 아닌가. 목침의 매력에 홀딱 빠진 그는 작은 골방에서 홀로 목침을 깎기 시작해 40여 년이 지난 지금 명인의 반열에 올랐다. 이 이야기의 주인공은 대전광역시 서구에서 목침을 깎는 이종칠 명인(대한명인 52호)이다.

“한 집안의 가장이 방에 틀어박혀 나무만 만지고 있으니 다들 못마땅해했지요. 가족들이 저 몰래 연장을 내다 버리기도 하고, 셋방살이할 적에는 옆집에서도 시끄럽다고 항의하기도 했습니다. 하지만 제 목을 낮게 한 목침을 도저히 버릴 수 없더라고요.”

72년부터 99년까지 27년에 걸쳐 작은 방에서 목침 연구에 매진했다는 이종칠 명인. 목침에 입문할 당시, 대학교나 박물관에 소장된 전통목침 관련 자료를 찾아 헤맸단다. 250여 점이 넘는 자료를 토대로 문헌 속 전통목침을 실제 재현하며 연습한 것. 이때 만든 습작 중 일부는 아직도 장식장에 소중히 보관되어 있다.

동의보감에는 목침이 인체에 기를 순화시키는 데 도움이 된다고 쓰여있다. 우리가 잠든 사이에 목침이 목과 머리를 바르게 잡아줌으로써 코골이, 어깨결림, 목 디스크, 거북목 등의 증상을 완화하는 데 도움이 된다는 것. 한평생을 바쳐 한국인의 체형을 연구한 이종칠 명인의 목침은 인체공학적인 설계로 목이 C자형으로 유지되도록 돕는다.

“목 디스크 수술날짜를 잡아놓은 고객이 우리 목침을 베고서 쉼은 듯이 나아서 수술을 취소한 경우도 있습니다. 더군다나 그 고객의 동생은 정형외과 원장이었는데 말이죠. 그 이후로 그 고객의 동생인 정형외과 원장이 나서서 우리 목침을 홍보합니다. 몇 번 씩 오시길래 한 번은 왜 이렇게 자주 오시냐 여쭈더니 집에 하나, 차에 하나, 병원에서 일직을 설 때 하나. 여러 개가 필요하시대요.”







이종칠 명인은 사람에 따라 체형이 다르기에 자신에게 맞는 목침을 사용해야 한다고 주장한다. 목이 짧은 사람, 덩치가 큰 사람 모두 체형에 맞는 목침을 베어야 한다고. 그렇기에 목침을 주문하는 사람에게 시간이 나면 공방에 와서, 여의치 않다면 전화로 자세한 상담을 펼친다. 생업으로 바쁜 고객이 열 두시를 넘겨 도착해도 좋은 목침을 제공하겠다는 집념으로 환하게 반기는 이종칠 명인. 몇 년 전부터는 미국, 독일, 일본, 홍콩 등 해외 전시회에 참가하여 대한민국 전통목침의 우수성을 널리 알리고 있다. 많은 곳에서 환영받지만 특히나 미국 LA의 한의사들에게 선풍적인 인기를 끌고 있다.

이종칠 명인은 30년 이상 된 오동나무 원목만을 사용해 목침을 만든다. 충북지역에 있는 목재상에서 국내 최고의 목재만을 공수해 온다고. 공방 옆에 구비한 나무창고에 5년간 숙성 건조하며 나무가 쉽게 비틀어지지 않도록 섬세하게 관리한다. 잘 말린 원목을 여름에는 시원하고 겨울에는 따뜻하도록 명인이 40여 년간 고안한 틀에 따라 모양을 본 뜬다. 이를 손수 깎고 사포질하길 수차례. 목침의 모습이 서서히 드러난다. 여기에 발명 특허를 받은 숯과 황토를 섞어 만든 천연 옷을 칠하고 말리기를 10여 차례 반복하면 완성이다. 3주에 걸친 인고의 시간이 소요된 그야말로 '명품'이다. 목침에 따라 숯, 한방 약재 등을 넣어 수면의 질을 저해하는 요소를 예방하기도 한다.

2008년 아버지의 대를 잇기 위해 전수자로 나선 이종칠 명인의 자제 이창호 씨는 2014년, 아버지가 평생을 바쳐온 목침을 일반 대중에게 저렴한 가격으로 보급하고자 한남대학교와 산학협력을 맺고 연구에 나섰다. 20여 개월에 걸친 노력 끝에 여러 목침 중에서 특허를 받은 '태극경두침'을 토대로 대량 생산화한 태극잠자리를 출시했다. 이종칠 명인은 이 태극잠자리가 40년 연구의 정수가 담긴 '최후의 명작'이라고 극찬을 아끼지 않는다. 목을 잘 잡아주면서도 물렁물렁한 최첨단 소재로 만들어 딱딱한 것을 싫어하는 신세대의 취향에 맞췄다고. 또한, 실용성을 중시하는 최근의 트렌드에 맞춰 하나의 목침으로 여러 가지 기능을 하도록 고안했다. 베개를 놓는 방법, 베개를 베는 위치에 따라 자세 교정, 스트레칭, 지압 등 6가지 기능을 제공하기에 목침 하나로 건강을 사수할 수 있다.

“앞으로 남은 꿈이 있다면 군부대에 목침을 납품하는 것입니다. 재물값만 받아도 좋습니다. 군인들 관물대 안의 베개를 보면, 베개 상태가 좋지 않잖아요. 숨은 흐물흐물하고 베갯잇도 없거나 찢어지고, 우리 목침은 평생 보수할 걱정 없이 사용할 수 있으니 장병들의 목 건강을 위한 목침을 제공하고 싶습니다.”

자신이 군에서 겪었던 극심한 고통을 젊은 장병들이 겪지 않았으면 한다는 이종칠 명인. 그렇게 40여 년을 한결같이 목침 외길을 걸어온 그다. 목침을 찾는 사람이 있는 한 이종칠 명인의 손길은 멈추지 않을 것이다. 대전광역시 서구의 공방에서는 오늘도 나무 깎는 소리가 울려 퍼진다.





여기 vs 저기



럭셔리족? 모험족? 내게 맞는 캠핑을 찾아서

글램핑 Glamping vs 오토캠핑 Auto camping

짧았던 봄날도 어느새 가고 무더운 여름이 우리를 기다렸단 듯이 성큼 다가왔다. 내리쬐는 뜨거운 햇살과 불어오는 더운 바람, 목 놓아 울어대는 매미가 자아내는 특유의 분위기가 본격적인 휴가시즌의 개막을 알린다. 캠핑의 계절 여름, 글램핑과 오토캠핑을 알아보고 나에게 맞는 캠핑방식을 찾아보자!



자연 속에서 즐기는
럭셔리한 하루, 글램핑

계룡산글램핑

충남 공주시 반포면
계룡대로 1348(197-5)
☎ 070-5055-0319

고대산캠핑리조트

경기도 연천군 신서면
고대산길 84-12
☎ 031-834-6300

몸만 와!
캠핑 장비
없어도
럭셔리하게
‘글램핑’

글램핑(glamping)은 화려함을 뜻하는 영어 글래머러스(glamorous)와 캠핑(camping)을 합성한 신조어로, 고가의 장비나 고급 음식 등 업자가 다양한 품목을 갖춘 텐트를 제공하는 캠핑을 뜻한다. 부티크 캠핑, 럭셔리 캠핑, 포쉬 캠핑, 캠프 캠핑 등으로 불리기도 한다. 글램핑은 1900년대 초반, 유럽의 부유한 귀족의 아프리카 사바나 여행에서 비롯됐다. 험준한 사파리를 안락하게 즐기고 싶었던 그들은 커다란 텐트에 페르시아 카펫, 킹사이즈의 침대, 앤틱 가구, 해먹 등 캠핑에서 사용할 것이라고 상상하기 어려운, 고급스럽고 화려한 장비를 가지고 갔다. 이들은 전속 요리사까지 대동해 야생에서 우아한 식사까지 즐겼다. 이것이 캐나다와 미국으로 전파된 후 한국에까지 전해진 것. 이러한 배경에서 출발한 글램핑은 10여 년 전 아웃도어 열풍을 타고 또다시 유행하기 시작해 지금에 이르렀다. 겉보기에는 그저 일반 텐트처럼 보일지라도 서툰 판단은 금물. 텐트 내부에는 무선인터넷망이 구축돼 있을 뿐만 아니라 냄비, 도마, 칼과 같은 조리기구, 흔들 의자, 소파, 침대뿐만 아니라, TV, 에어컨 등 가전제품까지 폭넓게 제공되는 그야말로 ‘초호화’ 캠핑이다.

휴식은
간편함과
쾌적함이 미덕,
글램핑의
매력에 빠지다

글램핑이 가진 최고의 장점을 꼽자면 ‘간편함’이다. 으레 캠핑이라고 하면 떠올릴 수 있는 무겁고 부피를 많이 차지하는 장비들. 차에 수많은 장비를 싣느라 여러 번 왔다 갔다 하게 되어 캠핑을 시작하기도 전에 진을 빼기 일쑤다. 이쯤 되면 쉬러 가는 건지, 노동하러 가는 건지 구분하기 어려울 정도. 이런 거주장스러운 캠핑 장비들이 글램핑장에는 완벽하게 구비돼 있다. 무거운 짐을 들고 다니는 수고 없이 휴가 내내 편안하게 즐길 수 있다. 설치하기 어려운 텐트를 세우기 위해서 씨름할 필요가 없다는 것은 여기서

기 뛰노느라 눈을 뗄 수 없는 어린 자녀를 둔 부모에게 메리트. 또한, 고급스러운 휴가를 보내길 원하지만 브랜드에 따라 수천만 원을 호가하는 캠핑장비를 구매하기 힘든 젊은 세대에게도 글램핑은 인기 만점이다. 다만 호텔에 버금가는 호화로운 장비로 인한 값비싼 요금은 글램핑족에게 피할 수 없는 숙명이다. 웬만한 펜션 요금과 맞먹을 정도. 이러한 이유로 몇 년에 한 번 정도 캠핑을 간다거나 본격적인 캠핑족이 되기 전 캠핑을 한번 체험해보고 싶은 가족과 젊은 층에게 글램핑을 추천한다.

내 손으로 똑딱! 실속과 캠핑족에게 강추한다 '오토캠핑'

오토캠핑은 자신의 텐트, 카라반 등 간이 숙박시설을 이용해서 야외 활동을 즐기면서 자동차로 여행하는 것을 뜻한다. 제2차 세계대전 이후 자동차의 발달로 말미암아 자동차 혹은 자전거에 텐트를 싣고 광활한 자연 속에서 캠핑을 즐기는 오토캠핑족이 유럽에서 생겨났다. 이는 산업화 이후 도시에서 자연을 접하기 어려워지면서 자연을 누비며 영위하려는 사람들이 늘어난 것이 이유다. 한국에서는 21세기에 접어들면서 주 5일제가 시행되 노동시간이 단축되고 여가시간이 늘어남에 따라 사람들이 늘어난 휴식 시간을 활동적으로 보내기 위해 각종 레저를 즐기기 시작한 것과 궤를 같이한다. 초기에 생겨난 오토캠핑장에서는 기본적인 화장실, 샤워장, 취사를 위한 개수대 외에는 제공하지 않았다. 그러나 최근에는 여러 장비를 대여해주는 오토캠핑장이 늘어나는 추세다. 전기시



설까지 완비된 오토캠핑장이 속속 생겨나고 있어 캠핑용 전자제품이 출시되기도, 캠핑용 토스트기, 커피머신, 빔프로젝터 등 캠핑에 재미를 더할 다양한 전자제품이 총동원되어 최근의 오토캠핑은 글램핑 못지않게 편리함을 추구하고 있다.

모든 설비가 완비된 글램핑과는 달리 오토캠핑을 떠난 캠핑족은 텐트, 침낭, 조리 도구 등 필요한 장비를 모두 캠핑장으로 가져와서 직접 설치해야 한다. 무겁고 부피가 큰 장비를 이고 지며 다녀야 하는 데다가 설치까지 해야 하기에 다소 불편한 점이 있지만, 그렇기에 더 신나고 매력적인 것이 오토캠핑이다. 가족 혹은 친구와 함께 아웅다웅 하면서도 일사불란하게 장비를 설치하는 데서 오는 재미가 쏠쏠하기 때문. 게다가 아이에게 자연의 소중함을 일깨워주면서 함께 일하며 얻는 즐거움을 통해 협동심까지 기르기에 캠핑만큼 적절한 것은 없을 것이다. 또한, 캠핑 기간 동안 좁디좁은 텐트, 딱딱하고 불편한 잠자리, 한정된 장비로 일상생활에서 누렸던 많은 것을 포기해야 하는 등 몸은 고생하지만 거친 자연을 고스란히 느낄 수 있다는 장점까지 톡톡히 누릴 수 있다. 캠핑의 매력을 '제대로' 만끽할 수 있어 좋은 오토캠핑은 저렴한 가격에 또다시 한번 반하게 만든다. 전기시설이 완비된 캠핑장의 경우 한여름 극성수기에도 평균 4~5만 원대로 값싼 비용을 자랑한다. 국립 휴양림이나 공공시설 캠핑장의 경우 더욱 저렴하다.

자연과 함께 하는 캠핑의 매력을 온전히 누리다

서둘러도 괜찮아, 남만 남치는 오토캠핑

아트인아일랜드캠핑장

강원도 평창군 봉평면

봉평북로 193-28

☎ 033-336-1771

섬진강향기오토캠핑장

전라북도 순창군 풍산면

향가로 575

☎ 063-652-9001



지방재정 질의회신 사례

Q1

광역자치단체 보조사업의 성립 전 예산사용 가능 여부

도비 보조 매칭사업으로 자금 송금을 분기(월별)로 교부해주는 경우 성립 전 예산으로 사용이 가능한지?

A1

「지방재정법」 제45조 제1호에서 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비에 대해서 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있다고 규정하고 있으므로, 도비가 전액 교부된 경우에 한하여 성립 전 집행이 가능하다고 할 것임.

Q2

지방의회 관련 총액한도액 조정 가능 여부

2018년도 예산편성부터 적용되는 지방의회 관련 경비의 총액한도를 추경 등을 통해 증액이 가능한지?

A2

2018년도 제도개선을 통해 지방의회 관련 3개 통계목(의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 지방의원국외여비) 각각에 대한 최근 3년간 당초예산액의 평균액에 물가상승률 등을 반영한 금액의 합을 총액으로 정하고 그 범위에서 자율로 결정하도록 하였으나, 그 적용 기간은 2018년부터 2021년까지 4년간 적용되도록 하였음. 따라서 2018년도에 편성한 지방의회 관련 경비 총액한도액은 변경이 불가하며 다만, 의원 정수의 증감이 있는 경우는 자체 조정 가능함.

Q3

사회복지사업보조금을 자치단체가 집행 가능 여부

사회복지사업보조(307-11)로 편성된 사업을 자치단체가 주관해서 집행할 수 있는지?

A3

사회복지사업보조(307-11) 사업비는 민간이전 경비로서 민간단체에 보조금을 통해 지원되는 경비이므로 자치단체가 직접 관련 경비를 집행할 수 없으며, 만약 법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적 경비의 성격이라면 사회보장적수혜금(301-01)로 편성하여 집행하는 것이 타당할 것임.

Q4

명시이월된 사업의 사고이월 가능 여부

명시이월된 사업으로서 설계용역에 따른 여건 변동 등으로 당해 연도 내에 지출 원인행위를 할 수 없는 경우 사고이월이 가능한지?

A4

「지방재정법」 제50조 제2항 제2호에서 “지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우로서 대통령령으로 정하는 경비”에 대하여 사고이월이 가능하도록 규정하고 있으며, 「지방재정법 시행령」 제58조 제1항 각호에서 사항별로 규정하고 있으므로 이에 해당하는 경우라면 사고이월은 가능할 것임.

참고: 지방재정법 시행령 제58조 제1항 각호

- 1__ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제14조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비
- 2__ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조 및 제44조의 규정에 의하여 협상에 의한 계약체결의 방법으로 집행되는 경비
- 3__ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제96조 제1항의 규정에 의하여 공고된 공사에 소요되는 경비
- 4__ 재해복구사업에 소요되는 경비

Q5

자치단체 공무원이 소속직원 및 산하 자치단체 직원교육 시 강사료 지급 가능 여부

광역자치단체 국장이 공무원교육원에서 광역단체 소속 공무원 및 산하 기초 자치단체 공무원을 대상으로 강의를 하는 경우 외래강사로 보아 강사료를 지급할 수 있는가?

A5

「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 공무원 교육 외래강사료는 교육기관의 강의인 경우 공무원 교육에 출강하는 외래강사료로 지급이 가능하고, 자체교육인 경우에는 소속 공무원이 담당업무 또는 교관 요원으로 지정된 자체교육 강사인 경우 강사료는 지급하지 않는다고 규정하고 있으므로, 관련 교육이 교육기관의 교육과정에 포함된 교육인지 자체교육인지를 판단하여 지급 여부를 결정하여야 할 것임.





Q6 특별회계의 존속기한 관련

자치단체가 특별회계를 설치하는 경우 5년을 초과하여 해당 특별회계를 운용할 수 있는지?

A6

「지방재정법」 제9조 제3항에서 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 하며, 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계는 예외를 인정하고 있음. 제4항에서는 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법 예고하기 전에 지방재정계획심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있음. 따라서 기 설치된 특별회계를 연장하기 위해서는 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 조례를 개정하여야 할 것임.

Q7

생활폐기물 수집운반 대행비 예산을 시설비로 편성 가능한지 여부

자치단체에서 자체 실정에 맞도록 생활폐기물 수집운반 대행비 예산을 현행 민간위탁금에서 시설비로 편성이 가능한지?

A7

「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 민간위탁금은 지방자치단체가 「지방자치법」 제104조 제3항에 의한 위임 또는 위탁, 대행사무에 수반되는 경비로서 위임 또는 위탁, 대행하는 자에게 지급하는 자본 형성적 경비 이외의 부담경비라고 규정하고 있으므로 시설비(도로, 하천 등의 건설, 토지 정비공사비 등) 성격을 고려할 때 민간위탁금을 시설비로 편성하는 것은 곤란할 것임.

Q8

지방보조금의 공사비 이외 사업비 집행 관련

민간자본보조사업(공사비, 물품구입비 등)에 대하여 공사비 외의 사업비에 대한 지방보조금 선교부가 가능한지?

A8

지방보조금의 교부와 관련하여 「지방보조금 관리기준(행안부 예규)」에서는 “공사비는 사업 진도에 따른 실적비로, 기타 사업 또는 운영경비는 보조사업 특성에 따라 미리 추진상황에 따라 교부”하도록 규정하고 있음. 따라서 공사비 외의 물품구입비 등에 대해서는 사업 특성상 미리 지원할 필요성이 있는지 여부를 판단하여 교부 시기를 결정하여야 할 것임.

Q9

지방보조금 교부결정 통지 전에 시행한 공사나 사업에 대한 보조금 교부 관련

지방보조금 관리기준에서 “교부결정 통지 전에 시행한 공사나 사업에 대하여는 보조금을 교부할 수 없으나, 불가피한 사유로 사전에 자치단체장의 승인을 받은 사항은 예외적으로 교부할 수 있다”고 규정하고 있는데, 여기서 의미하는 “교부 결정 통지 전에 시행한 공사나 사업”이 당해연도 사업만 의미하는지?

A9

지방보조금 관리기준에서 지방보조금 교부결정과 관련하여 “교부결정 통지 전”에 대하여 해당연도를 특정하고 있지 않으나, 「지방재정법」 제7조 제1항(회계연도 독립의 원칙)은 “각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하여야 한다”고 규정하고 있는 점, 「지방보조금 관리기준」에서 보조금 교부결정 통지 전에 시행할 수밖에 없는 불가피한 사유로 사전에 자치단체장의 승인을 받은 경우에 한하여 예외적으로 허용하고 있는 점 등을 고려하여 자치단체장이 판단하여야 할 것임.

Q10

지방보조사업의 실적보고 및 정산 관련

「지방재정법」 제32조의6에 따라 지방자치단체장에게 제출하는 실적보고서의 “지방보조사업에 든 경비를 재원별로 한 계산서”의 의미가 총사업비에 대한 전체 경비를 의미하는지 아니면 자치단체에서 교부결정한 보조금만 의미하는지?

A10

「지방재정법」 제32조의2 제1항은 “지방보조금은 해당 지방보조사업의 성격, 지방보조사업자의 비용부담 능력 등에 따라 적정한 수준으로 책정되어야 한다”고 규정하고, 제3항(제4호)에서 “지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 재원 분담에 관한 사항을 결정할 때”는 지방보조금심의위원회 심의를 거치도록 규정하고 있음. 또한, 「지방보조금 관리기준(행안부 예규)」에서 지방보조사업비에 포함된 자부담 비용의 집행 관리와 관련하여 “자부담도 보조금 집행기준과 동일하게 집행하여야 하고, 집행비율이 낮을 경우 자부담 사용비율에 따른 정산 후 반환”토록 규정하고 있는 점 등을 고려할 때 질의하신 「지방재정법」 제32조의6 제1항의 지방보조사업자가 지방자치단체장에게 제출하는 실적보고서에는 지방보조금 외의 보조사업자의 자부담도 포함되는 것으로 해석하는 것이 타당할 것임.

LOFA News Letter

LOFA Newsletter 2018 vol.38

2018.04~05



①

제18대 김동현 이사장 취임식 개최

한국지방재정공제회를 이끌어갈 제18대 이사장이 취임했다. 지난 4월 9일(월), 한국지방재정공제회 2층 교육실에서 김동현 이사장의 취임식이 열렸다. 이날 행사에서 신임 김동현 이사장은 기반 구축, 지방회계통계사업 추진 및 외연 확대, 옥외광고센터 지원, 신성장 동력 창출에 집중하겠다는 방침을 밝혔다. 또한, 임직원에게 상생협력을 당부하며 취임식을 마쳤다.



②

내부고객 맞춤형 공제사업 직무교육 실시

지난 4월 17일(화)부터 18일(수)까지 양일간 한국지방재정공제회 2층 교육장에서 내부고객 맞춤형 공제사업 직무교육이 실시됐다. 이번 교육에서는 공제회 내부 임직원 20여 명이 참석했으며, 삼성화재 등의 전문가로 나서 공제사업 전반에 대해서 내부 이해관계자들의 직무 역량 강화를 위한 강연을 펼쳤다.



3

한국지방재정공제회, 지방재정발전 유공 정부표창 수여

한국지방재정공제회는 지난 4월 18일(수) 지방재정발전 유공 정부표창을 수상했다. 표창은 대통령, 국무총리, 행정안전부장관 등 3개 부문에서 수여받았다. 이는 한국지방재정공제회의 활동으로 지방재정을 건전성을 제고하고, 국가 사회발전에 이바지한 공로를 인정받은 것이다. 한편, 표창장 수여식은 5월 9일 진행됐다.



4

2018년 한국정부회계학회 춘계학술대회 개최

한국지방계약학회 춘계학술대회가 4월 20일(금) 한국지방재정공제회 2층 교육장에서 열렸다. 한국정부회계학회와 한국지방재정공제회가 주최하고 한국공인회계사회, 한국경제신문이 후원한 이번 학술대회에는 30여 명이 참가, '지방분권과 회계의 역할'이라는 주제로 공영감사제 도입 등 지자체 회계 투명성을 확보하기 위해 열린 토론을 했다.

Reader's Quiz

독자퀴즈

격월간 <지방재정>은 독자 여러분의 의견을 소중하게 생각합니다. <지방재정> 가족 여러분과 함께 만들어 가는 전문지로서 언제나 독자 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 업무개선 의견, 자치단체 우수사례, 에세이 등 지방재정 발전에 도움이 되는 글을 보내주시면 채택된 원고는 <지방재정>에 반영하고, 이에 대한 소정의 원고료를 지급합니다. 더 나은 <지방재정>을 만드는 밑거름으로 사용하겠습니다.



보내실 곳



한국지방재정공제회
LOCAL FINANCE ASSOCIATION

(우)04212 서울특별시 마포구 마포대로 136, 17층
(공덕동, 지방재정회관)

Tel. 02-3274-2054 Fax. 02-3274-2009

E-mail. shchi@lofa.or.kr

위의 이메일로 정답을 보내주시는 분들께 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

제1호 정답

통	제	새	관	입	기	섬
가	을	레	도	서	덕	원
한	력	합	방	사	비	주
재	예	여	우	민	은	고
독	산	자	형	참	은	정
견	국	전	지	수	의	료
세	품	미	공	회	만	로

① 통합재정수입

일반회계 수입+특별회계 수입+기금 수입-내부거래-보전수입(차입금, 지난 연도 이월금 등)

② 서울형품셈

서울시에서 개발한 계약심사모델

③ 운세미로

남원시 예산동아리

④ 주민참여예산제도

주민이 지방자치단체 예산활동에 참여하는 제도

⑤ 비만세

비권장재화에 대한 세금의 일종, 비만 관련 세금

Quiz. 숨은 단어 찾기

힌트를 참고해 **5개의 숨은 단어**를 찾아주세요. 찾은 단어를 이메일로 보내주시면 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

치	팀	이	재	안	광	력
아	예	익	란	역	저	은
퇴	간	정	수	우	이	설
신	한	방	산	책	자	황
임	탁	해	계	체	보	권
의	납	이	지	생	용	민
스	성	산	징	대	월	미

Quiz hint★

힌트① 당해 회계연도에 집행할 것으로 승인된 예산을 사용하지 않고 다음 회계연도로 넘겨쓰는 제도(5글자)

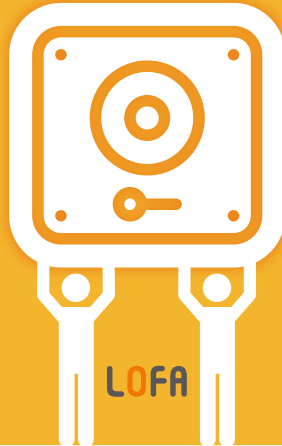
힌트② 재원이 적절한 규칙에 맞게 사용되어졌는가와 관련된 책임성(5글자)

힌트③ 이월체납액 증가와 고액체납자 증가에 따라 강원도가 도와 시군이 소통하여 협력할 수 있도록 2016년 발족한 팀의 이름(7글자)

힌트④ 천 원권 지폐 속 주인공으로 율곡 이이와 함께 조선 성리학의 대부로 불리는 인물. 경북 안동에 도선서당을 세워 후학양성에 힘쓴 청백리(4글자)

힌트⑤ 지방정부가 중앙정부로부터 독립성 내지 자율성을 확보하고 지역사회외의 의지를 수렴하여 지역의 문제를 다루어나감으로써 궁극적으로 지역주민의 생활의 질을 제고시키는 것(4글자)

지방재정



통계로
신뢰 UP!

교육·연구로
체계 UP!

지방재정통계 산출 지원

지방재정통계 산출체계 개발 및
실무지원을 통해 투명성 및 신뢰성 제고



지방재정통계를
분석·검증합니다

지방재정통계 분석·검증

체계적인 지방재정통계 분석·검증으로
지방재정정책수립 기반 구축



지방회계제도 연구

지방회계 환경 변화에 맞춘
수요자 중심 체계적인 연구



지방회계제도 발전방안을
연구합니다

민·관·학 협력

전문가 집단과의 협력 확대로
지방회계 네트워크 강화



네트워크 및 세미나

전문가 인력풀·세미나 개최로
신뢰성있는 싱크탱크의 역할



지방회계·계약공무원의
직무능력 향상을
지원합니다

지방회계 집합교육

담당공무원·의원에 특화된
전문교육으로 직무역량 활성화





지난 2월 동계올림픽을 개최한
강원도는 도민의 행복한 삶을 위해 오늘도
열정적으로 달리고 있습니다.