

지방 재정

LOCAL FINANCE ASSOCIATION MAGAZINE

2019 vol.48

세계잉여금 발생 원인과 관리 방안

LOFA



LOFA C&A 2023 VISION

LOFA C&A 전략경영 체계도

MISSION 지방재정발전 지원으로 지방자치단체의 성공적 지역경영을 뒷받침한다

VISION 회원과 함께 성장·발전하는 지방재정 및 옥외광고 전문기관

경영방침

지속 가능한
미래성장기반
구축

+

고객 동행의
경영시스템
확립

+

사회적 가치
창출 경영의
내재화

4대 전략목표

주력사업 고도화
및 미래
성장동력 발굴

- 1 회원 니즈를 반영한
공제사업 혁신 가속화
- 2 자산운용 전문성
제고로
수익 창출 극대화
- 3 전사적 역량 결집으로
신사업 발굴 본격화

지방재정 선진화
지원을 위한
조직역량 확대

- 1 지방재정 정책연구
및 조사·분석
기능 강화
- 2 회원에 대한
재정업무 지원
서비스 다양화

상생과
협력기반의
옥외광고진흥 선도

- 1 4차 산업혁명 기반의
옥외광고 산업
육성 추진
- 2 국민 참여형 고품격
옥외광고 문화
확산 지원

열린 경영혁신
지원체계 강화

- 1 조직성과 극대화를
위한 최적의
업무환경 조성
(소통·신뢰·혁신)
- 2 공동체 발전과
공공의 이익에
기여하는 다양한
사업 발굴 추진

핵심가치



핵심가치
Core value



고객중시
Consumer Focus



책임
Responsibility



신뢰
Trust



열정
Passion



전문성
Professionalism

상호부조의 방식으로 지방자치단체의
공유재산관리 및 재해복구지원을 위하여 1964년 설립된

한국지방재정공제회

LOFA HISTORY 한국지방재정공제회 연혁

1960

1964. 06

「민법」 제32조의 규정에 의거
사단법인 설립받기

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

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. 01

행정종합배상 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

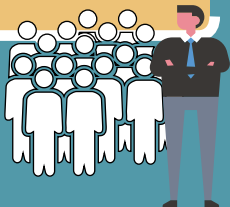
지방회계통계센터 개소

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비 사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.

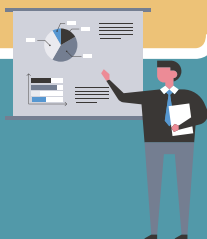
주요사업

MAJOR BUSINESS

공유재산
(건물·시설물·관공선)의
재해복구를 위한
공제사업



영조물의 하자 또는
업무수행 과실로 인한
손해배상공제사업



지방자치단체의
공공청사정비, 지역개발사업
등을 위한 융자사업



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 재원 마련 등을 위한
옥외광고사업



사업조직

BUSINESS ORGANIZATION

| 본부 | 부서 | 업무 | 전화번호 |
|------------|-----------|--------------------------|--------------|
| 경영 혁신본부 | 기획 조정부 | 회사 전사 안내 | 02-3274-0114 |
| | | 지방재정 정책지원, '지방재정'지 관련 문의 | 02-3274-2045 |
| | | 경영공시, 제규정 관련 문의 | 02-3274-2043 |

| 본부 | 부서 | 업무 | 전화번호 |
|------------|-------|--------------------------|--------------|
| 공제 사업본부 | 공제사업실 | 건물 시설물 재해복구 사업 전반 관련 문의 | 02-3274-2013 |
| | | 시민안전공제, 단체상해공제 관련 사업 문의 | 02-3274-2011 |
| | | 영조물, 업무 행정배상 관련 사업 전반 문의 | 02-3274-2015 |
| | | 영조물 배상공제 관련 사고접수 등 문의 | 02-3274-2016 |
| | 안전관리부 | 지방재정용자사업, 지방재정지원 사업 문의 | 02-3274-2051 |
| | | 안전관리 컨설팅, BCMS컨설팅 사업 문의 | 02-3274-2052 |
| | 지방재산부 | 공유재산 수탁 등 지방재산 사업 전반 문의 | 02-3274-2432 |
| | | 공유재산 업무정보방, 법령집/편람 관련 문의 | 02-3274-2434 |

| 본부 | 부서 | 업무 | 전화번호 |
|--------------|-------|-----------------------------|--------------|
| 지방회계 통계센터 | 연구기획부 | 지방회계제도 개선방안 및 정책대안 연구 관련 문의 | 02-3274-2322 |
| | | 재무분석 컨설팅 사업(원가, 재무지표) 관련 문의 | 02-3274-2321 |
| | | 찾아가는 지방재정 세미나, 연구 관련 문의 | 02-3274-2323 |
| | 통계관리부 | 지방재정통계 산출 · 분석 및 DB 관련 문의 | 02-3274-2315 |
| | 지방교육부 | 결산검사 교육, 집합/특별 회계교육 문의 | 02-3274-2332 |
| | | 지방회계통계센터 교육장, 현장교육 문의 | 02-3274-2333 |
| | 계약지원부 | 지방계약정보방, 계약컨설팅 관련 문의 | 02-3274-2342 |
| | 계약연구부 | 지방계약제도 연구, 법령집/편람 관련 문의 | 02-3274-2352 |

| 본부 | 업무 | 전화번호 |
|------------|-----------------|--------------|
| 옥외 광고센터 | 옥외광고센터 관련 종합 문의 | 02-3274-2813 |
| | 기금조성용 옥외광고사업 문의 | 02-3274-2846 |
| | 경관개선 사업 관련 문의 | 02-3274-2851 |

| 시·도지부 | 소속 | E-mail | 전화번호 |
|-------|----------|---------------------|---------------|
| 서울 | 자산관리과 | seoul@lofa.or.kr | 02-2133-3298 |
| 부산 | 회계재산담당관실 | pusan@lofa.or.kr | 051-888-2271 |
| 대구 | 회계과 | daegu@lofa.or.kr | 053-803-3095 |
| 인천 | 재산관리담당관실 | incheon@lofa.or.kr | 032-440-2704 |
| 광주 | 회계과 | kwangju@lofa.or.kr | 062-613-3136 |
| 대전 | 토지정책과 | daejeon@lofa.or.kr | 042-270-6493 |
| 울산 | 회계과 | ulsan@lofa.or.kr | 052-229-6372 |
| 세종 | 예산담당관 | less9862@lofa.or.kr | 042-270-6493 |
| 경기 | 재산관리과 | gyeonggi@lofa.or.kr | 031-8008-4180 |
| 강원 | 회계과 | gangwon@lofa.or.kr | 033-249-2339 |
| 충북 | 회계과 | chungbuk@lofa.or.kr | 043-220-2836 |
| 충남 | 세무회계과 | chungnam@lofa.or.kr | 041-635-3645 |
| 전북 | 회계과 | chonbuk@lofa.or.kr | 063-280-2334 |
| 전남 | 회계과 | chonnam@lofa.or.kr | 061-286-3481 |
| 경북 | 회계과 | kyongbuk@lofa.or.kr | 054-880-8543 |
| 경남 | 회계과 | kyongnam@lofa.or.kr | 055-211-3857 |
| 제주 | 회계과 | jeju@lofa.or.kr | 064-710-6918 |

지방재정

2019 vol.48



CONTENTS

2019

통권 _ 제48호(2019년 제6호) 격월간
 발행인 _ 김동현(한국지방재정공제회 이사장)
 발행일 _ 2019년 12월 13일
 발행처 _ 한국지방재정공제회
 홈페이지 _ www.lofa.or.kr
 전자책 서비스 홈페이지 _ ebook.lofa.or.kr
 편집인 _ 박병열(한국지방재정공제회 경영혁신본부장)
 편집위원 _
 박재기(동국대학교 교수)
 김종범(행정안전부 회계제도과장)
 손희준(청주대학교 교수)
 신현준(서울특별시 재정균형발전담당관)
 유태현(남서울대학교 교수)
 이방무(행정안전부 재정정책과장)
 이삼주(한국지방행정연구원 LIMAC소장)
 이원희(한경대학교 교수)
 이창규(행정안전부 재정협력과장)
 정종훈(행정안전부 교부세과장)
 주만수(한양대학교 교수)
 편집부장 _ 이종원(한국지방재정공제회 기획조정부장)
 편집간사 _ 지성현(한국지방재정공제회 기획조정부)

Special theme

새(東)

새로운 지방재정

세계잉여금 발생 원인과 관리 방안

08 전문가 제언①

순세계잉여금 발생 원인 분석과 현황
류춘호

54 전문가 제언②

자치단체의 세계잉여금 발생과
구조적 한계
박충훈

60 요약노트



하(西)

오늘의 지방재정

움직이는 사람들

64 공제회가 간다

지방세외수입, 지방행정개혁의 상징이다

72 성공 인포

숫자로 보는 성공 프로젝트

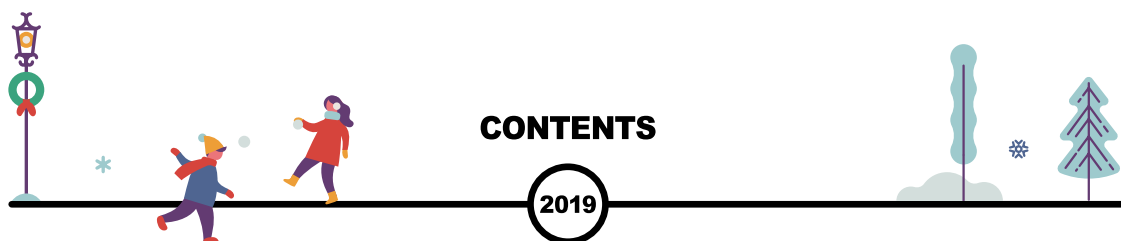
74 나도 한마디

재정기조를 바로 세우다
공공재정관리사 자격증



* '새하마노'는 동서남북의 순우리말로 동풍을 뜻하는 우리말 새바람(새로운), 서풍을 뜻하는 하늬바람(지다, 잇다), 남풍을 뜻하는 마파람(앞), 북풍을 뜻하는 눈바람/눈바람(뒤)의 첫 글자를 조합해 만든 단어입니다. 우리말에 담긴 의미처럼 2019 지방재정에 대한민국 동서남북, 방방곡곡을 활기치게 할 새 바람을, 튼튼한 지방재정으로 지방분권의 시대를 활짝 열수 있도록 할 다양한 콘텐츠와 정보를 담아 더욱 중요해진 지방재정의 역할을 살펴보겠습니다.

<지방재정>지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 한국지방재정공제회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



마(南)

내일의 지방재정

더 나은 공제회 이야기

82 특집기고①

일본의 대도시 재정개혁과 과제

114 특집기고②

미국 지방자치단체의 공유재산관리

120 글로벌 현장 리포트

일본 지방자치단체의 채무 및 지방채 관리

128 지방재정 대내외 이슈

소방관, 47년 만에 모두 국가직 된다 등

134 열린 재정 알리미

빅데이터로 찾아보는 2019 재정이슈

138 지방재정 Q&A

지방재정 질의회신 사례



노(北)

또 다른 지방재정

일상 속 공제회 이야기

142 요즘 우리는

2019 트렌드 HOT 키워드

146 스마트 라이프

퇴근길 행복을 찾아서

148 쉽게 읽는 경제 이야기

소비자는 가성비, 기업은 경쟁력 PB상품

150 골목길 가이드

대전 소재동

154 LOFA 뉴스

156 독자퀴즈





동쪽의 우리말 '새'는 동풍의 순우리말 새바람에서 가져온 말입니다. 떠오르는 태양이 있는 방향을 나타내는 말이기에 새로움을 의미하기도 합니다. 새로움이 시작되는 곳으로부터 불어오는 새바람처럼, '새' 섹션에서는 지방재정에 새로운 바람을 불어넣을 다양한 이야기를 살펴봅니다. 특히, 이번 호에서는 세계잉여금 발생 원인과 관리 방안에 대해 다채롭게 살펴봅니다.

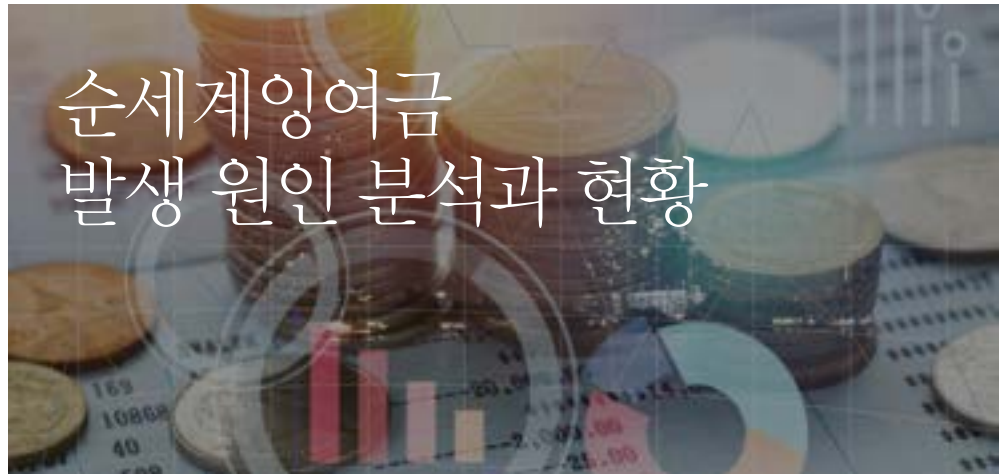
2019







글 류준호
(경상남도의회 특별전문위원)



지방정부의 결산에 따른 순세계잉여금의 발생 총량과 발생 원인 그리고 이를 처리하는 과정에서 발생하는 문제점을 단계별로 분석한다.

지방정부의 예·결산에서 순세계잉여금 발생과 처리는 중요한 재정 관리 활동의 하나다. 당초예산과 추가경정예산에 순세계잉여금은 예산편성을 위한 주요 재원 수단의 하나다. 순세계잉여금의 발생 원인은 세입과 세출이라는 두 가지 측면에서 발생한다. 첫째, 세입 측면의 순세계잉여금 발생은 당초 세입추계를 과소하게 하고 실제징수액은 세입예산보다 많은 경우다. 둘째, 세출 측면에서 ①실제 필요 재원보다 과다한 예산안 요구에 따른 예산편성 단계 ②예산안에 대한 예비비 종합심사를 통해 확정된 예산이 실제 집행하는 과정에서 미집행 ③예산집행에서 낙찰 차액 발생 집행잔액 발생 ④미집행에 따른 예산지출을 위한 지출원인행위도 하지 못하고 다음 연도로 이월 처리 ⑤예산집행 사유 미발생 또는 행정절차 미이행, 사업포기 등으로 불용처리 등으로 발생한다.

이와 같이 발생한 순세계잉여금은 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 계획적인 예산집행을 불가능하게 만드는 원인이 된다. 둘째, 합리적인 예산편성과 집행이라는 예산편성과 집행의 원칙도 지킬 수 없게 된다. 셋째, 특히 문제가 되는 것은 세입예산으로 편성하지 않고, 지방의회의 예산과 결산에 대한 의결과 승인 과정도 있기 전에 먼저 지방채 상환을 위해 지출되는 구조적 문제점이 있다. 결국,

순세계잉여금은 세입세출에 관한 재정규율이 엄격히 준수되지 않게 하고, 단기적 시계에서 예산자원을 처리하여 지방재정의 건전성과 효율성을 저해하게 된다.

순세계잉여금이 보다 효율적으로 운영되기 위해서는 첫째, 순세계잉여금 등 재정자원에 관한 중장기적 재정관리전략 수립. 둘째, 순세계잉여금 발생 원인에 따른 세입과 세출 관리에 대한 통제 강화. 셋째, 지방정부의 재정여건 등을 고려한 자체적인 재정규율 도입. 넷째, 세입추계의 정확성 제고와 세출에 따른 과다한 불용액에 대한 실국 부서별 재정 책임성 강화. 다섯째, 교육재정교부금 및 조정교부금 등 법정잉여금 처리의 시기와 재정규모에 대한 적절성 강화. 여섯째, 순세계잉여금을 활용한 연례적 추가경정예산 편성 적합성 기준 설정과 타당성 검토 강화 등이 필요하다.

*주제어: 순세계잉여금(budget surplus), 법정잉여금, 불용액(집행잔액)(remainder), 재정안전화기금(BSF, budget stabilization funds), 순세계잉여금의 지출에 대한 재정규율(budget surplus expenditure fiscal rules)

I. 서론

지방정부는 매년 세입과 세출 간의 차이에 따른 순세계잉여금¹⁾이 발생한다. 이러한 순세계잉여금은 다음연도 세입예산으로 편성된다. 순세계잉여금은 지방정부에서 재정운영에 따라 발생하는 재원이다. 이 재원은 매년 연례적으로 발생한다.

순세계잉여금은 세입·세출의 결산상 잉여금 중에서 명시이월, 사고이월, 계속비이월과 보조금 집행잔액을 차감한 금액이다. 순세계잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다.

1) 歲計剩餘金에서 '歲計'는 한 회계연도나 한 해의 세입과 세출을 결산함을 의미한다.

순세계잉여금은 매 회계연도에 세출의 절감, 세수의 증가, 세출예산의 집행잔액 중 불용액 발생 등 여러 가지 요인에 의하여 발생된다. 그러나 순세계잉여금의 발생은 예산운용 계획의 착오로도 볼 수 있다. 세입의 과소 편성, 세출의 과다 편성으로 인한 예산계획의 실패다.

이에 따라 행정자치부에서 매년 실시하는 재정분석지표에서 순세계잉여금 비율이 낮을수록 재정운영의 효율성을 높게 평가한다. 따라서 본 예산편성 시 순세계잉여금의 발생을 최소화 할 수 있도록 예산편성이 중요하다.

순세계잉여금이 지속적으로 발생하는 상황에서 상대적으로 금리가 높은 지방채의 조기상환을 통해 예산 대비 채무비율 감소 및 이자 부담액 감소 등 재정 건전성을 확보할 수 있도록 지방채 등 채무상환 계획 수립이 필요하다.

한편, 감사원(2011.12)의 「지방재정 건전성 진단·점검」 감사결과보고서에 의하면, 지방자치단체가 무리한 예산집행으로 순세계잉여금 결손을 흑자로 분식 처리하는 사례가 지적됐다.²⁾³⁾ 순세계잉여금 결손 발생으로 실제 자금 이월이 없는 데도 이월금이 있는 것처럼 가공의 이월금을 계상하여 흑자로 전환했다.

이하에서는 지방정부의 순세계잉여금의 발생 원인과 처리 절차, 운영상 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시한다. 본 연구는 광역시도의 순세계잉여금을 지방재정법령과 지방회계법령 그리고 결산작성통합기준, 예산편성 기준, 보조금법령 및 조례, 감사원 감사결과 보고서 등 제도적 차원에서 분석한다. 각 시도의 결산서를 통해서 순세계잉여금의 연도별 발생 규모와 원인을 실증적으로 분석한다.

II. 지방재정과 순세계잉여금의 구조

1. 순세계잉여금의 의미

1) 의미

순세계잉여금은 전년도의 결산 결과 발생한 세계잉여금에서 이월금(명시이월, 사고이월금, 계속비이월금)과 국고 및 시·도시보조금 사용잔액을 제외한 금액이다. 이것은 당해 연도 예산에 세외수입의 하나로 편입되어 새로운 세입 재원으로

로 사용된다. 다만, 지방채가 있는 경우 다음 연도 세출예산에 구매됨이 없이 순세계잉여금에서 원리금과 차입을 상환할 수 있다(김홍래, 2005: 169).

순세계잉여금은 결산 결과 실제 수입총액에서 실제 지출총액의 차액이다. 여기서 실제 수입총액은 세입금의 금고 마감일인 1월 20일까지의 수납액을 의미하며, 실제 지출총액이란 출납 폐쇄기한인 2월 10일까지의 지출액이다.⁴⁾ 지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고, 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다(지방자치법§134①). 결산서에는 결산 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하여야 한다(지방회계법시행령§10①). 결산 승인은 제1차 정례회(5월·6월)에서 처리한다(지방자치법시행령§54). 따라서 순세계잉여금은 결산 승인 단계에서 확정된다.

<표1> 세입과 세출의 구조

| 실제 세입액 | | - | 당해연도 지출액 | = | 이월금 등 | | + | 순세계 잉여금 |
|------------|------------|---|-------------|---|---------------------|--------------|---|------------|
| 전연도 이월액 | 당해연도 수입 | | | | 이월금 (명시, 사고, 계속) | 국·도 집행 잔액 | | |

주1 실제수입액 - 당해연도지출액=잉여금

한편, 세입순세계잉여금=세계잉여금(수납된 세입금-지출된 세출액)-(다음연도 이월사업비+보조금 집행잔액) 즉, 순세계잉여금이란 매 회계연도의 세입·세출 결산 후 발생한 잔액(세계잉여금)에서 다음 회계연도에 지출하거나 반납할 것이 예정되는 잔액을 차감한 각 회계연도의 순수한 잉여금을 말하며, 순세계잉여금은 다음 회계연도의 세입예산으로 이입한다(감사원, 2015; 375).⁵⁾

이월예산은 명시이월금+사고이월금+계속비이월금으로 구성된다. 순세계잉여금은 전년도 초과세입과 세출예산 집행잔액 등 결산상의 잉여금을 말한다. 순세계잉여금은 지방정부의 예산편성 시기와 결산 시기의 차이로 세입결산액에서 세출계산액을 제외한 순잔액이 회계기간에 포함되지 못하고 다음해 예산에 포함되는 항목이다(배상석, 2015:129).

2) 감사원. (2011). 「지방재정 건전성 진단·점검 감사결과보고서」.

3) 천안시는 가결산 결과 순세계잉여금 결손을 다음 회계연도 이월되는 자금이 있는 것처럼 가공의 이월금("자금없는 이월금")을 계상하여 순세계잉여금 결손을 흑자로 분식회계 처리하였다.

4) 이상윤. 지방예산·결산특강④ : 예산과 결산의 관계

5) 감사원. (2015). 「지방자치단체 재정운영 실태 감사결과보고서」, p.375.

순세계잉여금은 세입액에서 세출액을 뺀 잉여금(차인잔액)에서 다음연도 이월비, 보조금 집행잔액, 지방채상환액을 제외한 순수한 잉여금을 의미한다.

<표2> 순세계잉여금의 정의

| |
|---|
| 순세계잉여금 = 결산상 잉여금 - 법령상 지출의무(다른 법률에 의한 금액, 이월금) - 지방채증권 또는 차입금의 상환해당액 |
| 순세계잉여금 = 해당연도 세입(수납액) - 해당연도 세출(지출액) - 다음연도 이월액 - 보조금 잔액 - 현년도 채무상환 |

순세계잉여금은 1회계연도에 수납된 세입액으로부터 지출된 세출액을 차감한 잔액을 말하며 결산상 잉여금이라 한다. 세계잉여금의 발생 원인은 ①세입예산 초과하여 수납된 세입액, 즉 조세 등의 예산에 계획되지 않고 예산 외에 수납된 수입액과 ②세출예산 중 지출되지 않은 것, 즉 다음연도 이월액과 불용액을 말하며, 새로운 재원으로 사용할 수 있는 여유 재원으로 정의한다.⁶⁾

2) 순세계잉여금 세입 과목

순세계잉여금은 세입예산 과목으로 순세계잉여금(711-01)과 법정잉여금(711-02)으로 구분하여 편성한다. 첫째, 순세계잉여금(711-01)은 「지방회계법」 제19조에서 규정한 결산상 잉여금에서 다른 법률에 의한 금액, 「지방재정법」 제50조에 의한 이월금, 지방회계법 제19조에 의한 지방채원리금의 상환액을 제외한 금액을 의미한다.⁷⁾⁸⁾

둘째, 법정잉여금(711-02)은 전연도 결산에 따라 「지방회계법」 제19조에 규정한 다른 법률에 의한 금액 또는 법률에 의해 위임된 조례에 근거한 금액을 의미한다.

2. 순세계잉여금의 특징

순세계잉여금은 지방재정운영의 결과라는 측면에서 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 회계독립의 원칙에 예외다. 회계독립의 원칙에 따라 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당해야 한다. 회계연도 독립은 각 회계연도의 경비는 당해연도의 세입으로 충당해야 하며, 매 회계연도의 세출예산은 다음연도에 사용할 수 없다는 원칙이다(지방재정법§7).⁹⁾ 예산운영상 신축성을 유지하기 위한

회계연도 독립원칙의 예외로는 계속비, 예산의 이월, 과년도 수입, 과년도 지출과 더불어 “세계잉여금의 세입이입” 등이 있다.

둘째, 결산 전 세입이입제도로 활용된다. 결산 전이라도 일정한 조건 하에서 세입에 이입하여 처리할 수 있다.

셋째, 지방채 상환 등에 활용하여 지방의회의 사전의결을 받지 않는다. 세입·세출예산안에 대해서는 지방의회의 사전의결을 원칙으로 한다. 하지만 순세계잉여금에서 지방채 상환과 같은 경우, 지방의회의 결산승인 전을 받지 않고도 처리할 수 있다.

3. 순세계잉여금의 발생 구조

1) 순세계잉여금 산출

순세계잉여금의 발생은 다음과 같다. 첫째, 세입의 과부족액은 당초 세입추계보다 미달하거나 초과하는 경우로 구성된다. 세입은 당해연도 세입과 전연도 이월세입액을 합한 금액이다. 전연도 이월세입은 당초보다 세입징수율이 낮은 경우, 미달액이 발생한다. 반면 당초 추계한 세입보다 많은 경우 초과세입이 발생한다.

둘째, 세출은 ①당해연도 지출액 ②전년도 이월사업비의 지출액 ③다음연도 이월사업비로 구성된다. 당해연도 지출액(예산액)과 전년도 이월사업비가 합하면 “예산현액”이 된다. 예산현액은 당해연도 예산액+전년도 이월사업비(명시, 사고, 계속비)를 포함한 개념이다. 실제로 회계연도 내에 지출할 수 있는 총 예산액이다.

셋째, 「국고보조금(시·도보조금) 사용잔액」은 「보조금 관리에 관한 법률」(§27), 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(§12), 「지방재정법」, 「지방자치단체 보조금 관리 조례」 등에 따라 보조금 정산 후 사용잔액(이자포함)을 세출예산으로 편성하여 지출한다. 보조사업자는 보조금 정산보고서 등이 포함된 실적보고서와 집행잔액과 보조금으로부터 발생한 이자를 반납 받는다.¹⁰⁾

6) 행정안전부. (2018). 「2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준」 p. 317.

7) 행정안전부. (2018). 「2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준」 p. 55.

8) 부산의 2019년도 예산을 보면 711-01 순세계잉여금 1300억 원을 편성하였다.

9) 회계연도란 재정활동의 시간적 구분으로서 지방자치단체가 세입·세출의 상황을 명확히 하고 재정을 적절히 통제하기 위해 설정한 기간으로 1년(1월 1일 ~ 12월 31일)을 단위로 함(지방자치법 제125조)

10) 보조금에 관한 사항은 다음을 참조할 것. 전주열·김동석. (2018). 「보조금법 이론과 실무」 한국법제연구원.

넷째, 「불용액」은 세출예산에 편성된 금액보다 집행액이 적은 경우 그 차액을 말한다. 회계연도 전체적으로 볼 때에는 예산현액(예산액+이월금)에서 실제지출액과 다음연도의 이월액을 감한 금액으로 나타난다. 불용액은 ①세출예산을 잘못 예측편성하여 집행하는 경우 ②세출예산에 반영하였으나 사정의 변경으로 이를 일부만 집행한 경우 등의 경우 발생한다. 불용액은 순세계잉여금으로 정리되어 처리된다.

<표3> 불용액 산식

불용액

= 예산현액(전년도이월액 + 당해연도세출예산) - 당해연도 지출액 - 이월금 등(이월금+국·도비 집행잔액)

자료 행정안전부 (2018) 「2018년도 지방자치단체 재정공시 편람」 p.151

결국, 불용액은 당초예산으로 편성되었으나 사업변경(중단, 감소 등)과 예산 절감 등에 따라 발생한다. 전액불용은 지출원인행위가 발생하지 않은 경우다. 일부 불용액의 경우 사업시행자 또는 보조사업자가 사업을 취소하거나 반환하는 경우다. 전액불용액은 사고이월이 발생할 경우, 전액 불용 처리하여 사고이월에 따른 지방의회의 지적을 피하기 위해서 수립하는 경우도 있다. 또한 예비비는 예비비 지출결정(단체장)이 나면 실국의 사업비로 지출된다. 예비비 총액에서 예비비로 사용승인이 된 나머지가 예비비로 확정되며, 결산에서 전액 불용 처리되는 항목이 된다.

다섯째, 「법정잉여금」은 법률에 따라서 결산상 잉여금을 처리해야 하는 경우다. 예컨대, 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교육재정교부금은 내국세(20.27%)와 교육세의 예산액과 결산액의 차이에 인한 교부금 차액을 다음다음연도 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산해야 한다. 이러한 재원은 법정잉여금 형태로 공제하여 교부한다. 또한 각 시·도 조례에 따라서 결산상 잉여금을 지출해야 하는 사업 등도 준 법정잉여금으로 볼 수 있다. 법정잉여금(711-02) 세입과목으로 편성하여, 관련 법정 지출/전출에 사용된다.

<표4> (세입 과부족액 + 세출 불용액 - 법정잉여금)

| 세입 | | | | + | 세출 | | | | - | 법정 잉여금 |
|-------------|-------------|-----|-----|---|-------------|------------------------------------|---------------|-----|---|-----------|
| 당해연도분 세입 | 전년도 이월세입 | 미달액 | 초과액 | | 지출액 | 다음연도 이월 사업비 (자금 없는 이월 제외) | 국고보조금 사용잔액 | 불용액 | | |
| | | | | | 당해연도 지출액 | 전년도이월 사업비지출 | | | | |

2) 다음연도 이월액 공제

이월액은 지방정부가 예산운영의 유연성과 효율성을 위한 제도다. 「다음연도 이월액」 중에서 명시이월, 사고이월, 계속비이월을 공제한다. 이월예산은 자금이 수반되는 것이 원칙이나 국비와 같이 자금 미교부에 따라 자금이 수반되지 않는 이월액도 있다.

첫째, 「명시이월」은 세출예산 중 경비의 성질상 그 회계연도에 지출을 마치지 못할 것으로 예상되는 경우, 그 취지를 분명하게 밝혀 미리 지방의회의 의결을 받은 금액으로 다음 회계연도에 사용할 수 있다.

둘째, 「사고이월」은 ①회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에서 지출하지 못하는 경비와 지출하지 아니한 그 부대경비 ②지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때 까지 오랜 기간이 걸리는 경우의 경비 ③공익·공공 사업의 시행에 필요한 손실보상비 ④경상적 경비 등이다.

셋째, 「계속비」는 하나의 회계 연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 때 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 얻어서 성립된다(지방자치법①119). 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(지방재정법④2①). 이와 같이 이월예산은 공제한 후 이를 순세계잉여금으로 산출된다.

이상과 같은 이월예산제도는 순세계잉여금 발생을 억제하기 위한 보완적 수단으로 활용되기도 한다. 첫째, 사고이월은 사고이월의 법정요건에 따라 발생하는 경우도 있으나 불용처리로 인해서 신규예산 편성의 어려움을 피하기 위해서 발생하는 경우도 있다. 둘째, 명시이월은 당초예산이나 추가경정예산 편성 시 확

정하여 지방의회의 의결을 받아야 한다. 그런데 최종 정리추경 또는 결산 추경에서 명시이월사업으로 확정하는 경우가 있다. 셋째, 계속비이월은 수년에 걸쳐 사업이 추진되는 경우, 사업초기에 예산을 확보하고 계속비이월로 사용하는 경우가 있다.

3) 보조금 반환금(사용잔액과 이자 반납)

순세계잉여금을 산출하기 위해서는 보조금 반환금을 제외한다. 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조와 제31조 및 「지방보조금 관리 조례」 (§23, §24, §28)에 따라 보조사업자는 보조사업을 완료하면 보조사업 실적 보고서를 작성하여 제출한다. 보조사업 실적 보고서에는 정산 보고서 및 서류를 첨부하여야 한다. 보조사업 실적 보고서에 따라서 보조사업 실적이 법령, 보조금 교부결정의 내용 또는 처분에 적합한지 심사한 결과 적합하다고 인정될 때 보조금 금액을 확정하여 보조사업자에게 통지한다.

보조사업자에게 교부하여야 할 금액을 확정할 경우 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명한다. 즉 보조사업의 실적에 따른 정산 절차를 거쳐 집행 잔액이 있는 경우 중앙관서의 장이나 시·도지사에게 반환해야 한다.

「지방자치단체 예산편성 기준」에서도 보조사업이 완료되면, 다음 회계연도에 반환해야 한다. 보조금 집행잔액은 다음 회계연도 세입(보조금 사용 잔액 항목) 및 세출(보조금 반환금 항목) 예산에 각각 반영해야 한다.

즉 첫째, 보조금의 사용잔액과 이자수입에 대한 세입으로 계상한다. 지방보조금 정산에 따라 이자반납 수입을 이자수입(2016-06)으로 편성한다.

둘째, 보조금의 사용잔액과 이자수입에 대해서 세출예산으로 편성한다. 국고 보조금이나 시·도 보조금은 사용잔액과 이자 반납금을 반환금(802-01 국보조조금반환금¹¹⁾, 802-02 시·도비 반환금)으로 편성한다.¹²⁾ 정산보고서에는 교부결정에 따른 사용내역과 반환액을 명확하게 구분하여 작성한다(§12의2①). 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액 반환을 명한다(보조금법§31;보조금법시행령§13).

결국, 보조금의 사용잔액과 이자수입에 대한 반환을 세입으로 편성하여 세출로 지출해야 한다. 보조금 사용잔액과 이자수입 반납도 순세계잉여금을 산출하기 위한 하나의 차다. 만약 이 과정에서 보조금 반환(사용잔액과 이자수입)을 누락할 경우, 지방자치단체의 순세계잉여금이 과다 계상될 수 있다.¹³⁾

4) 법정잉여금

순세계잉여금은 전년도 세출예산 집행잔액과 초과세입 등 결산상 잉여금에서 지방재정법(§52)에서 규정한 다른 법률에 의한 금액(법정잉여금)과 이월사업비, 국고보조금반환액을 제외한 금액을 말한다.

「법정잉여금」은 교육재정지원, 구·군 재정지원, 징수교부금, 운수업계보조금, 원자력발전특별회계전출금 등이 이에 해당된다. 법률에 따라 법정 전출하기 위해서 “보전수입등 및 내부거래”로 구분하고, 보전수입등(710)-법정잉여금(711-02)로 세입으로 편성한다.¹⁴⁾

법정잉여금은 법령상 지출의무가 있는 것을 의미한다. 이러한 법령 의무적 경비는 <표>와 같다. 법정잉여금(711-02)은 “지방회계법 제19조에서 규정한 다른 법률(법률에 의해 위임된 조례에 근거한 금액 포함)에 의한 금액”이다. 법정잉여금(711-02)은 보전수입등 및 내부거래(700)에서 편성한다.¹⁵⁾

장기미집행특별회계, 지방채상환기금 전출금, 지방교육세, 지방교육재정교부금 등이 이에 해당된다. 예컨대 경남도의 시군조정교부금은 의무부담액 8,279억 원 중 실제 반영액은 6,028억 원 규모다.¹⁶⁾

11) 중앙부처가 반납금을 고지한 즉시 국고보조금 사용잔액과 이자를 반납하되, 예산에 반납액이 계상되지 않을 경우에는 '정산 후 최초로 편성되는 추가경정예산'에 반납금을 반드시 계상해야 한다. 행정안전부. 2019년도 예산편성 지침. 802 반환금 등 계목 참조

12) 중앙부처가 반납금을 고지한 즉시 국고보조금 사용잔액과 이자를 반납하되, 예산에 반납액이 계상되지 않은 경우에는 '정산 후 최초로 편성되는 추가경정예산'에 반납금을 반드시 계상하여야 함. 행정안전부. 2019년도 예산편성운영기준 p. 116.

13) 각 회계연도의 보조금 반환액은 크지 않다. 광역시도 2001~2017회계연도 보조금 반환액은 평균 52억 원 수준이다.

14) 제주도는 2018년도 제1회 추경예산에서 순세계잉여금(711-01) 3,357억 원과 법정잉여금(712-02) 262억 원을 편성하였다. 법정잉여금 수입은 ①지방교육세 초과분(지난연도 세입분 포함) 59억 원 ②지방교육재정교부금 정산분(지난연도 세입분 포함) 17억 원 ③2017년도 특별교부세 미편성분 56.9억 원 ④2017년 결산 지특보조금 집행잔액 129억 원 등 총 262억 원을 편성(예산서 p.89) 편성하였다. 이중 교육비특별회계 법정전출금으로 102억 원을 증액했다(추경예산서 p.59)

15) 부산시는 2018년도 제2회 추경에서 일반회계(세정담당관 소관)에 법정잉여금(711-02)을 460억 원을 편성하였다. 내부거래지출로 지방채상환기금 전출금(702-01)로 180억 원을 편성하였다. 또 교육협력과는 교육비특별회계관련 지방세 법정전출금 445억 원을 편성했다.

16) 2018년 당초예산에는 2018년도 추경분(753,804백만 원) 중 일부(602,886백만 원)만 반영되었으며, 2016년도 정산분(74,143백만 원)과 2018년도 분 미반영액(150,918백만 원)은 다음 추경에 반영할 계획이다.

<표5> 법정·의무적 경비 편성 내역 사례(경상남도 2018년 당초)

(단위: 억 원)

| 구분 | | 실과 | 사업명 | 의무부담액 | 편성액 | 미부담액 | 비고 |
|------|---------|-----------|---------------------------|--------|--------|-------|-----------|
| 합계 | | | | 14,944 | 12,249 | 2,694 | |
| 기초 | 조정교부금 | 소계 | | 8,392 | 6,142 | 2,250 | |
| | | 예산담당관실 | 시·군 조정교부금 ¹⁷⁾ | 8,279 | 6,028 | 2,250 | 결산이후 추경편성 |
| | | 예산담당관실 | 화력발전 조정교부금 ¹⁸⁾ | 113 | 113 | - | |
| | 징수교부금 | 소계 | | 503 | 503 | - | |
| | | 세정과 | 도세 징수교부금 | 435 | 435 | - | |
| | | 환경정책과 | 환경개선부담금 | 30 | 31 | - | |
| | | 환경정책과 | 배출부과금 | 2 | 2 | - | |
| | | 수질관리과 | 수질개선 부담금 ¹⁹⁾ | 7 | 7 | - | |
| | | 도로과 | 도로점사용료 | 3 | 3 | - | |
| | | 하천과 | 하천사용료 | 13 | 13 | - | |
| | | 도시계획과 | 학교용지부담금 | 10 | 994 | - | |
| | 학교용지부담금 | 도시계획과 | 학교용지부담금 ²⁰⁾²¹⁾ | 240 | 240 | - | |
| 교육청 | 지방교육세 | 세정과 | 지방교육세 ²²⁾ | 4,655 | 4,211 | 444 | 결산이후 추경편성 |
| | 교육재정부담금 | 예산담당관 | 지방교육재정부담금 | 844 | 844 | - | |
| 법정기금 | 재난관리기금 | 재난대응과 | 재난관리기금 조성 | 205 | 205 | - | |
| | 재해구호기금 | 서민복지노인정책과 | 재해구호기금 조성 | 103 | 103 | - | |

자료 경상남도의회 예산결산특별위원회, 2018년도 당초예산 검토보고서 재구성

법정잉여금은 법령, 각 지방자치단체의 성격과 관련 조례에 따라서 차이가 있다. 그 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다(임상수·박지혜, 2014:215). 첫째, 기초자치단체 관련 조정교부금, 징수교부금 둘째, 교육청 지원 관련 지방세, 담배소비세, 지방교육세 등 셋째, 특별회계 전출금 넷째, 법정기금 전출금 다섯째, 지방채 상환기금, 채무부담행위 상환 여섯째, 국고보조금집행잔액 반환금, 과오납 등으로 구성된다.

4. 순세계잉여금의 확정

1) 출납사무의 폐쇄²³⁾

순세계잉여금의 확정 = 출납사무가 폐쇄된 이후다.²⁴⁾ 회계연도에 속하는 세

입세출의 출납을 폐쇄하고 출납사무를 완결함으로써 지방자치단체의 세입·세출액 및 세계잉여금이 확정된다. 예산의 집행은 원칙적으로 회계연도 내에서 행하여져야 하며, 결산은 예산이 구체적으로 집행된 실적이기 때문에 출납사무의 완결을 전제로 작성한다.

지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날(12. 31.) 폐쇄한다. 다만, 해당 회계연도의 예산에 포함된 경우로서 예외적인 경우에 한하여 다음 회계연도 1월 20일까지 수입 또는 지출 처리를 할 수 있다(지방회계법§7①). 출납원이 수납한 세입금의 정리를 위하여 다음 회계연도 1월 20일까지 출납 정리기한을 두고 있다(지방회계법§7②). 회계연도에 속하는 세입·세출의 출납에 관한 사무처리 기한은 다음해 2월 10일까지 마쳐야 한다(지방회계법§7③).

결국, 매 회계연도에 속하는 세입·세출의 출납을 폐쇄하고 출납사무를 완결함으로써 지방자치단체의 세입·세출액 및 세계잉여금이 확정된다.

2) 순세계잉여금의 세입·세출결산 총괄 설명

순세계잉여금은 다음연도 이월액 중에서 명시이월, 사고이월, 계속비이월, (국·도비)보조금 집행잔액을 공제한 금액이 순세계잉여금이다.

세입·세출 결과 총괄에서 예산현액에서 수납액, 수납액에서 지출액을 제외한

17) 「지방재정법」 제29조, 「지방재정법 시행령」 제36조, 「경상남도 조정교부금 배분 조례」

18) 「지방세법」 제142조의 특정자원(발전용수, 지하수, 화력발전)에 부과되는 목적세인 지역자원시설세의 수입과 지출을 명확히 하기 위하여 「경상남도 특정자원지역자원시설세 특별회계 설치 조례」를 제정(2017. 11. 2.)하였음. 지역자원시설세의 100분의 65

19) 관련법률: 「먹는물 관리법」 제31조(수질개선부담금의 부과징수) 부과기준: 샘물 취수량 1m³당 2,200원

| | | | | | | |
|----------------------|----------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|
| 먹는샘물제조업체 수질개선 부담금 납부 | ⇒ (100%) | 환경부 (40%) | ⇒ (60%) | 시·도 (20%) | ⇒ (40%) | 시·군 (40%) |
|----------------------|----------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|

20) 학교용지부담금은 일정규모(100세대) 이상의 주택 건설용 토지를 조성·개발하는 사업지구 내 부족한 학교용지 확보를 위하여 주택건설 사업자에게 부과·징수하는 것으로, 징수한 금액 중 3%는 해당 시·군에 교부함.

21) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(제5조의4) 개정(2017.3.21.)으로 학교용지부담금특별회계를 설치·운용하도록 의무화함에 따라 「경상남도 학교부담금 부과징수 및 사용에 관한 조례」(제4조)를 개정(2017.9.28.)하여 2018년부터 학교용지부담금특별회계가 신설됨.

22) 교육비특별회계 법정전출금은 지방교육세 전액, 담배소비세(100분의 45), 광역시세(총액의 100분의 5)를 교육비특별회계로 전출한다.

23) 행정자치부. (2018). 「2017회계연도 결산작성 통합기준」, p. 9.

24) 먼저, 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄하도록 규정하고 있음. 다만, 출납원이 수납한 세입금의 정리를 위하여 회계연도 종료 후 20일까지 출납정리기한을 두고 있음(「지방재정법」 제8조제1항, 출납폐쇄 기한 및 출납사무 완결기한) 둘째, 회계연도에 속하는 세입·세출의 출납에 관한 사무는 다음해 2월10일까지 마쳐야 함(「지방재정법」 제8조제2항, 출납사무 완결기한)

결산상 잉여금에서 기존채무 상황액을 공제한다. 이 금액에서 이월액(명시이월, 사고이월, 계속비이월)을 차감한다. 그리고 국고보조금 집행잔액, 법정전출금 등을 제외하고 남은 금액이 순세계잉여금이 된다. 예컨대 2017회계연도 부산시의 경우와 같이 「결산상 세입·세출처리상황」 총괄설명을 통해서 확인할 수 있다.²⁵⁾ 결산서에서 “결산상 세입·세출처리상황”을 설명하는 부분에서 총세입에서 총세출의 세출항목을 제외하고 처리하는 과정을 설명한다.

5. 결산상 잉여금의 처리 규정

1) 총칙

세입·세출의 결산 이전이라도 「결산 전 이입제도」가 있다. 결산 전 이입제도는 「지방회계법 시행령」 제16조²⁶⁾ 및 제17조²⁷⁾에 근거하여 결산상 잉여금 중 순세계잉여금에 대해서 다음연도에 이입할 수 있으며, 부득이한 경우 이를 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 당해연도의 세입에 이입할 수 있다.

「지방회계법」 제19조²⁸⁾에 따라 세입·세출결산상 잉여금(剩餘金)이 있을 때에는 ①다른 법률에 따라 정하여진 금액 ②「지방재정법」 제50조에 따른 이월금(사고이월, 명시이월, 계속비비월)을 뺀 금액을 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다.

행정안전부는 순세계잉여금의 처리에 대해서 ‘결산상 잉여금은 다음연도 세입에 이입하여야 하고, 예외적으로 회계연도가 시작된 후 자금형편상 부득이한 경우에만 결산 이전이라도 당해연도 세입에 이입할 수 있다.’고 판단한다.²⁹⁾

한편, 「지방재정법」(§14) 일부 개정(2017. 10. 24.)으로 회계연도 간의 재정수입 불균형을 조정하고 재정을 안정적으로 운용하기 위해서 「재정안정화기금」을 설치할 수 있는 근거를 두었다.³⁰⁾ 여기에 필요한 재원의 하나로 ‘결산상 잉여금’을 활용할 수 있도록 했다.

2) 결산상 잉여금 처리 원칙

지방자치단체의 결산에 따른 잉여금에 대한 처리 원칙은 ①지방채원리금의 상환 ②다음연도 세입 ③결산 전 세입 처리 등 3가지다.

<표6> 지방정부의 순세계잉여금 처리 절차

| 구분 | 제1단계 | 제2단계 | 제3단계 |
|----|------------|-----------------|-----------------|
| 근거 | 지방회계법 제19조 | ⇒ 지방회계법시행령 제16조 | ⇒ 지방회계법시행령 제16조 |
| 처리 | 지방채원리금 상환 | 다음연도 세입 | 결산 전 세입 처리 |

첫째, 지방자치단체는 세입·세출결산상 잉여금을 「지방채원리금 상환」에 사용할 수 있다. 즉 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출결산상 잉여금이 있을 때 ①다른 법률에 따른 금액 ②지방재정법 제50조에 따른 이월금을 뺀 잉여금은 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다(지방회계법§19). 순세계잉여금의 채무상환 활용은 ‘관리채무부담도’에 따라 다르다. ①관리채무부담도가 60% 미만인 단체는 자체적으로 매년 순세계잉여금의 일정액을 향후 상환재원으로 기금 또는 별도 회계 등에 적립하거나 직접 사용하는 방안을 추진한다. ②관리채무부담도가 60% 이상인 단체는 매년 의무적으로 순세계잉여금 발생의 20%에 해당하는 금액을 조기 상환하거나 채무상환을 위해 기금 또는 별개의 회계 등에 적립해야 한다.³¹⁾

둘째, 지방자치단체의 장은 매 회계연도 결산상 잉여금이 있는 경우, 「다음연도 세입」에 이입해야 한다(지방회계법시행령§16).

25) 행정자치부 2016년도 지방자치단체 예산편성 운영기준. pp. 323-324.

26) [지방회계법 시행령] 제16조(결산상 잉여금의 처리) 지방자치단체의 장은 매 회계연도의 결산상 잉여금이 있는 경우에는 법 제19조 각 호의 금액과 지방채증권 또는 차입금의 상환해당액을 공제한 금액을 다음 연도 세입에 이입(移入)하여야 한다.

27) [지방회계법 시행령] 제17조(세계잉여금의 결산 전 이입) 지방자치단체의 장은 매 회계연도의 결산상 잉여금 중에서 전년도 세입금의 수납액으로써 채무확정액과 법 제19조 각 호의 금액 및 지방채증권 또는 차입금의 상환재원에 충당한 후에 발생한 잉여금은 제16조에도 불구하고 회계연도가 시작된 후 자금형편상 부득이한 경우에만 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 당해 연도의 세입에 이입할 수 있다.

28) 제19조(결산상 잉여금의 처리) 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출 결산상 잉여금(剩餘金)이 있을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금을 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다. 1. 다른 법률에 따라 용도가 정하여진 금액 2. 「지방재정법」 제50조에 따른 이월금

29) 행정안전부, 회계제도과-1018 (17. 9.18), “지방회계법시행령」 제17조 해석요청에 대한 회신”

30) [지방재정법] 제14조(지방자치단체 재정안정화기금의 설치 등) ①지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금(이하 “재정안정화기금”이라 한다)을 설치할 수 있다. ②지방자치단체가 한 회계연도에 재정안정화기금에서 사용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준 재정안정화기금 적립금 총액 중 지방자치단체의 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과할 수 없다. 다만, 지방채의 원리금 상환에 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 재정안정화기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.[본조신설 2017. 10. 24.]

31) 행정안전부. (2017). 「2018년도 지방재정행계획 수립 기준」p.42. 관리채무부담도는 전전년도 결산기준으로 경상일반재원(일반재원 임시적 세외수입) 대비 관리채무의 현재액 비율을 말한다.(p.7)

셋째, 세계잉여금의 「결산 전 세입처리」가 가능하다. 즉 지방자치단체의 장은 매 회계연도의 결산상 잉여금 중에서 전년도 세입금의 수납액으로 채무확정액과 법 제19조(결산상잉여금의 처리) 각 호의 금액 및 지방채증권 또는 차입금의 상환재원에 충당한 후에 발생한 잉여금에 대하여는 제16조(결산상잉여금의 처리)에도 불구하고 회계연도가 시작된 후 자금형편상 부득이한 경우에만 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 당해 연도의 세입에 이입할 수 있다(지방회계법시행령§17).

3) 순세계잉여금과 재정안정화 기금

순세계잉여금은 예산의 여유재원(budget slack)으로 정부가 경제적 불확실성, 경기충격, 현금수입 감소, 위기상황대처, 재정투자의 기회 활용 등 다양한 목적을 위해 사용할 수 있다(Shanna Rose & Daniel L. Smith, 2011:194).

지방자치단체는 결산상잉여금의 일부를 재원으로 지방자치단체 「재정안정화기금」을 설치할 수 있다(지방재정법§14). 재정안정화기금(BSF, budget stabilization funds)³²⁾에 활용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준으로 재정안정화기금 적립금 총액 중 지방자치단체의 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액으로 한다.

재정안정화기금은 순세계잉여금의 용도를 지방채 상환뿐만 아니라 미래에 대하여 적립하여 사용할 수 있는 근거를 마련한 것이다. 또 순세계잉여금을 효율적으로 사용하는 방식이다. 재정안정화기금은 광역시도 중 경기(2019.4.), 경북(2019.9), 광주(2019.5), 대구, 경남, 대전, 세종, 충남, 제주 등 10개 단체에서 운영 중이다. 제주도는 재정안정화 기금으로 매년 일반회계 순세계잉여금의 30%를 적립한다.

경남도 재정안정화 기금의 재원은 두 가지다. 즉 ①세입을 재원으로 하는 것으로, 지방세 증가율이 최근 3년 평균 증가율을 20% 초과한 경우, 초과분의 30% 이상 ②결산상 잉여금인 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 120% 초과한 경우, 초과분의 30% 이상으로 규정하고 있다. 경상남도 재정안정화 적립금은 재정운용의 지속가능한 건전성을 확보하기 위하여 「지방재정법」 제14조 및 「경상남도

재정안정화 적립금 설치 및 운용조례」에 따라 2017년부터 설치된 기금이다(존속 기한 2021. 12. 31.).

2017년 당시 재정안정화 적립금의 적립요건에 따르면 <표>와 같은 산식에 따라서 197억 원 이상을 적립해야 한다. 경기 침체로 인한 세수 감소 등으로 100억 원만 적립하였다. 2017년도 적립요건은 조례 제3조 제1항 제1호, 제2호(의무조항)에 따른다.³⁴⁾

<표7> 순세계잉여금 활용 관련 광역시도 재정안정화 기금 설치 및 운용 조례

| 단체명 | 일반회계 순세계잉여금 최근 3년 평균금액 | 기금 적립액 | 내용 | 비고 |
|-------------------|---------------------------|--------|--|----|
| 대전 | 200% | 20% 이상 | 2. 일반회계 순세계잉여금 최근 3년 평균금액의 2배 초과, 초과분의 20% 이상 해당하는 금액 | |
| 광주 | 200% | 20% 이상 | 2. 일반회계의 순세계잉여금이 최근 3년간 평균 금액의 200%를 초과하는 경우, 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액 | |
| 세종 | 200% | 20% 이상 | 2. 일반회계의 순세계잉여금이 최근 3년간 평균 금액의 200%를 초과하는 경우, 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액. | |
| 경기 | 130% | 30% 이상 | 2. 「지방재정법」 제14조제1항에 따른 결산상 잉여금 중 같은 법 제50조에 따른 이월금 및 국고보조금 사용 잔액의 반납금을 제외한 금액의 30% 이상에 해당하는 금액 | |
| 충남 | 200% | 20% 이상 | 일반회계의 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 200%를 초과하는 경우, 순세계잉여금 초과분의 20% 이상에 해당하는 금액 | |
| 경북 | 120% | 30% 이상 | 2. 일반회계의 순세계잉여금이 최근 3년 평균 금액의 120%를 초과하는 경우, 초과분의 30% 이상에 해당되는 금액 | |
| 경남 | 120% | 30% 이상 | 2. 일반회계의 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 120%를 초과하는 경우, 초과분의 30% 이상에 해당하는 금액 | |
| 제주 ³³⁾ | 매년 30% 이상 | 30% 이상 | 일반회계의 순세계잉여금의 30% 이상 | |

32) 재정안정화기금(rainy day funds, RDFs)은 미래의 재정상황, 건전성을 고려해 현재의 소비수준을 정한다.

33) [제주특별자치도 재정안정화기금 설치 및 운용 조례] 제5조(기금의 조성) ① 도지사는 제4조제1호에 따른 출연금으로 매년 일반회계의 순세계잉여금의 30퍼센트 이상에 해당하는 금액을 적립하여야 한다.

34) 경상남도 재정안정화기금은 2017년도 제1회 추경에서 편성하였다.

<표8> 경상남도 재정안전화 기금 산출 산식 예시

| 지방세 | 순세계잉여금 |
|--|--|
| ① 전년대비 2016년 지방세 증가율 (A): $\Delta 0.93\%$ $- 2,559,664\text{백만 원}(16\text{년}) - 2,583,742\text{백만 원}(15\text{년})$ $= \Delta 24,078\text{백만 원}$ ② 최근 3년 증가율의 20%(B): 15.79% $- \text{최근 3년}(2013\sim 2015\text{년})\text{증가율: } 13.16\%$ $- \text{최근 3년 증가율의 } 20\%: 15.79\%(13.16\% \times 120\%)$ ③ 초과율(A-B): $\Delta 0.93\% - 15.19\%$ $\Rightarrow \text{적립가능액: } 0\text{원}$ | ① 2016년 실 순세계잉여금 (A): 147,159백만 원 $- \text{결산상 순세계잉여금: } 206,029\text{백만 원}$ $- \text{법정경비 공제액: } 58,870\text{백만 원}$ ② 최근 3년 평균액의 120% (B): 81,459백만 원 $- \text{최근 3년 평균액: } 67,883\text{백만 원}$ $- \text{최근 3년 평균액의 } 120\%: 81,459\text{백만 원}(67,883\text{백만 원} \times 120\%)$ ③ 초과금액 (A-B) = 65,700백만 원 $\Rightarrow \text{적립가능액: } 197\text{억 원}(65,700\text{백만 원} \times 30\%)$ |
| 적립요건 미충족 | 적립요건 충족 |

주 1 제1호: 지방세 증가율이 최근 3년 평균 증가율을 20% 초과한 경우, 초과분의 30% 이상

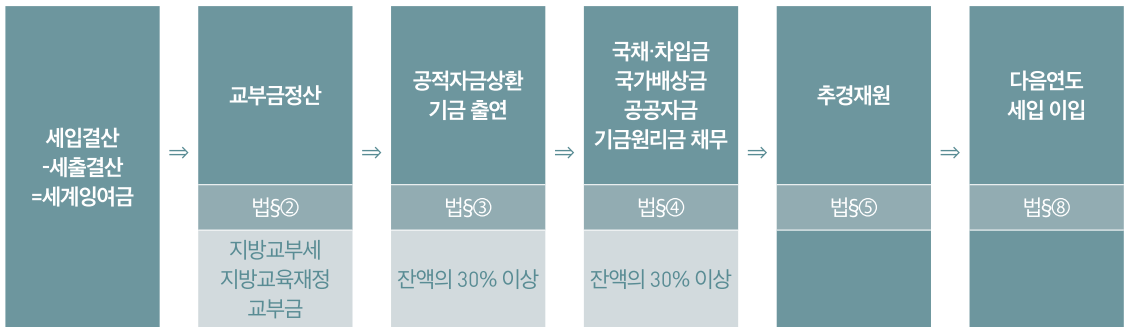
주 2 제2호: 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 120% 초과한 경우, 초과분의 30% 이상

자료 경상남도의회 예산결산특별위원회. 2017회계연도 결산서 검토보고서; 2017년도 제1회 추가경정예산 검토보고서, p.54.

4) 국가재정의 잉여금 처리

국가재정에서 순세계잉여금의 처리 절차는 「국가재정법」 제90조에 따라 다음 <표>와 같이 처리한다.

<표9> 국가재정의 세계잉여금 처리 절차



← 국가결산보고서에 대한 대통령 승인

국가재정의 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조에 따라 5단계로 처리된다. ① 지방교부세와 지방교육재정교부금에 대한 교부금정산 ②공적자금상환기금 출연 ③국채·차입금·국가배상금·채무 등에 대한 지출 ④추가경정예산 편성 ⑤다음연도 세입에 이입 등의 단계로 이루어진다. ①번에서 ④번까지의 세계잉여금의 사용 또는 출연은 국가회계법에 따라 기획재정부장관이 작성하는 「국가결산보고서」에 대한 대통령의 승인을 받아야 사용할 수 있다.³⁵⁾³⁶⁾

6. 광역시·도별 순세계잉여금 처리

<표10> 순세계잉여금과 법령 및 조례에 따른 법정/준법정잉여금 처리

| 단체명 | 유형 | 회계 및 기금명 | 재원 | 근거 | 비고 |
|-----|----|----------------|---|--|----|
| 공통 | 법령 | 시·군 조정교부금 | 보통세 27% (50만 이상 47%) | 지방재정법(§29)(시군조정교부금), 지방재정법 시행령(§36) | |
| | | 자치구조 정교부금 | 특광역시 보통세 중 조례로 정하는 일정액 <div>서울 22.6% 부산 22.0% 대구 22.29% 인천 20.0% 광주 23.9% 대전 23.0% 울산 20.0%</div> | 지방재정법(제29조의2)(자치구의 조정교부금)지방자치법 제173조(자치구의 재원) | |
| | | 시·도비 보조금 | 시·도의 일반회계 또는 특별회계 | 지방재정법제23조② | |
| 부산시 | 조례 | 지방채 상환기금 | 일반회계순세계잉여금의 100분의 30 | 부산시 지방채상환기금 설치 및 운용 조례§2②(기금의 재원) | |
| | | 장기미집행 특별회계 | 일반회계 결산결과 순세계잉여금의 20% 범위 | 부산광역시 장기미집행도시계획시설대지등보상특별회계 설치 및 운용 조례 | |
| | | 교통사업 특별회계 | 보통세 징수액의 0.5% | 부산광역시 교통사업특별회계 조례 제2조제2항 | |
| | 법령 | 재난 관리기금 | 보통세 수입의 1% | 「재난 및 안전관리 기본법」(「재난안전법」) 제67조(재난관리기금의 적립)에 따른 적립금 | |
| | | 재해구호기금 | 보통세 수입의 0.5% | 「재해구호법」 제15조(재해구호기금의 최저적립액)에 따른 적립금 | |
| 성남시 | 조례 | 녹지기금조례 | 일반회계순세계잉여금의 15% 이내 | 성남시 공원·녹지 조성기금 설치 및 운용 조례 제2조 (기금의 재원) | |
| 경남도 | 조례 | 재정 안정화기금 | 일반회계의 순세계잉여금이 최근 3년 평균금액의 120%를 초과하는 경우, 초과분의 30% 이상에 해당하는 금액 | 경상남도 재정안전화 기금 설치 및 운용 조례 제3조 (적립금 조성) | |
| 서울시 | 조례 | 감채기금 | 순세계잉여금 50% 이상 | 「서울특별시 감채기금설치 및 운용조례」 제3조(기금의 조성) | |
| 경기도 | 조례 | 지방채 상환기금 | 순세계잉여금 30% 이상 | 경기도 지방채 상환재원 적립기금 설치 및 운용 조례 제2조 (기금의 조성) | |
| | 법령 | 도시주거환경 정비기금 | 도시계획세징수액의 15% | 도시 및 주거환경정비법 제82조제1항 | |

35) 국가회계법 제13조(결산의 수행) ①중앙관서의 장은 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의2에 따라 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 작성하여야 한다.

③기획재정부장관은 회계연도마다 중앙관서결산보고서를 통합하여 국가의 결산보고서(이하 “국가결산보고서”라 한다)를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.

36) 국가재정에서 2017회계연도 11.3조 원, 2018회계연도 13.2조 원이 발생하였다. 2018회계연도 일반회계 10조 6,575억 원이 발생하였고, 이를 지방교부세 10조 5,291억 원, 공적자금상환기금 출연 655억 원, 추경 629억 원으로 활용되었다. 국회예산정책처. (2019). 「2018회계연도 결산 총괄분석」, p.5.10.

각 지방정부는 순세계잉여금의 사용방법에 대한 사항을 규정한다. 첫째, 공통된 사항은 법령에 따라 시·군조정교부금, 자치구 조정교부금으로 구분된다. 둘째, 지방세 징수액의 일정액을 특별회계, 법정기금(재해 및 재난기금)에 전출하도록 규정하고 있다. 법령에 따라 전출해야하는 것은 법정잉여금에 해당한다. 셋째, 서울시는 감채기금 조례(§3)에 따라 ①자치구 조정교부금 ②교육비특별회계 전출금 ③기타 법규로 정한 의무적 지출액 등 법정정산금을 제외한 후, 순세계잉여금의 50% 이상을 해당 기금으로 적립한다.

순세계잉여금 발생에 따른 처리 관련 유형을 다음 <표>와 같이 정리할 수 있다. 각 지방정부는 지방회계법 시행령(§17)의 단서 규정에 따라서 당초예산이나 추경에 반영하고 있다.

III. 지방정부의 순세계잉여금 관리실태

1. 지방자치단체 불용액 발생 규모

지방정부에서 연간 발생하는 불용액은 지난 10년간(2010~2018회계연도) 연평균 19조 원이다. 2016회계연도 25.2조 원, 2017회계연도 24.3조 원, 2018회계연도 28.5조 원 규모다.

최근 나라살림연구는 2018회계연도 243개 지방자치단체 순세계잉여금 규모로 35조 원(34,990억 원)으로 추정했다. 이 중 부산광역시 본청은 367억 원 규모다. 그런데 실제 부산시 순세계잉여금은 3,672억 원 규모(일반회계 1,608억 원, 특별회계 2,063억 원)이다.³⁷⁾ 여기서 이월액은 순세계잉여금 발생 규모, 불용액 규모를 감소시키는 수단이 될 수 있다.

<표11> 지방자치단체별 세출결산 집행현황

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 세출예산현액(A) | 지출액(B) | 이월액(C) | 불응액(D) | B/A | C/A | D/A |
|------|-----------|-----------|---------|---------|-------|-------|------|
| 2010 | 2,144,033 | 1,933,098 | 153,915 | 125,111 | 90.2% | 7.2% | 5.8% |
| 2011 | 2,213,044 | 1,919,239 | 166,492 | 127,312 | 86.7% | 7.5% | 5.8% |
| 2012 | 2,399,386 | 2,064,707 | 189,599 | 145,079 | 86.1% | 7.9% | 6.0% |
| 2013 | 2,547,765 | 2,199,857 | 193,289 | 154,618 | 86.3% | 7.6% | 6.1% |
| 2014 | 2,630,421 | 2,254,621 | 203,276 | 172,532 | 85.7% | 7.7% | 6.6% |
| 2015 | 2,704,084 | 2,451,211 | 249,818 | 205,966 | 90.6% | 9.2% | 7.6% |
| 2016 | 3,156,533 | 2,640,099 | 264,329 | 252,105 | 83.6% | 8.4% | 8.0% |
| 2017 | 3,044,723 | 2,766,638 | 298,625 | 243,897 | 90.9% | 9.8% | 8.0% |
| 2018 | 3,245,048 | 2,929,819 | 328,329 | 285,774 | 90.3% | 10.1% | 8.8% |
| 평균 | 2,676,115 | 2,351,032 | 227,519 | 190,266 | 87.9% | 8.5% | 7.1% |

자료 행정안전부. 각 연도지방재정연감(결산): 지방재정통계: 자치단체>결산>결산현황>지방재정연감

<http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do> (2019. 12. 2.)

2. 광역시도 순세계잉여금의 발생구조

1) 순세계잉여금 발생 총량

광역시도에서 최근 5년간의 순세계잉여금 발생 내역을 다음 <표>와 같이 정리할 수 있다. 주요 광역시도의 5년간 세입결산액 평균 9.3조 대비 6.3%인 순세계잉여금 5,902억 원이다. 서울시 평균 7.1%인 2조 968억 원³⁸⁾, 부산시 4.1%인 4,451억 원, 대구시 5.8%인 4,392억 원 등이다.

37) 부산광역시. 「2018회계연도 결산서」, p.6.

38) 서울시 순세계잉여금 발생내역은 초과세입, 자금 없는 이월액, 집행잔액(정책사업, 행정운영경비, 재무활동), 보조금 집행잔액 등으로 구성된다. 2017회계연도 순세계잉여금은 34,320억 원이며, 이중 초과세입 23,297억 원, 집행잔액 11,352억 원(정책사업 10,528억 원, 행정운영경비 584억 원, 재무활동 239억 원)이다. 서울시 순세계잉여금 발생 내역:

<http://finance.seoul.go.kr/files/2018/06/5b35cdb0b7e800.74635757.pdf>

<표12> 최근 5년간(2013~2017회계연도)순세계잉여금 발생 추이

(단위: 억 원, %)

| 시도 | 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 평균 | 연균 증가율 |
|----|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 서울 | 세입(A) | 244,284 | 258,867 | 287,156 | 325,899 | 352,459 | 293,733 | 9.6 |
| | 순세계잉여금(B) | 8,107 | 9,869 | 23,810 | 28,726 | 34,328 | 20,968 | 43.4 |
| | B/A | 3.3% | 3.8% | 8.3% | 8.8% | 9.7% | 7.1% | |
| 부산 | 세입(A) | 97,445 | 99,833 | 112,448 | 115,309 | 115,926 | 108,192 | 4.4 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,250 | 4,909 | 6,778 | 5,242 | 3,077 | 4,451 | 8.1 |
| | B/A | 2.3% | 4.9% | 6.0% | 4.5% | 2.7% | 4.1% | |
| 대구 | 세입(A) | 69,925 | 70,988 | 77,288 | 78,181 | 80,577 | 75,392 | 3.6 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,202 | 5,101 | 4,572 | 4,554 | 5,531 | 4,392 | 25.9 |
| | B/A | 3.1% | 7.2% | 5.9% | 5.8% | 6.9% | 5.8% | |
| 인천 | 세입(A) | 88,364 | 83,962 | 94,916 | 95,631 | 100,853 | 92,745 | 3.4 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,235 | 445 | 1,894 | 7,674 | 9,598 | 4,369 | 44.0 |
| | B/A | 2.5% | 0.5% | 2.0% | 8.0% | 9.5% | 4.7% | |
| 대전 | 세입(A) | 39,766 | 41,986 | 45,522 | 47,768 | 46,775 | 44,363 | 4.1 |
| | 순세계잉여금(B) | 3,152 | 4,901 | 5,896 | 6,709 | 2,393 | 4,610 | △6.7 |
| | B/A | 7.9% | 11.7% | 13.0% | 14.0% | 5.1% | 10.4% | |
| 광주 | 세입(A) | 41,709 | 43,601 | 47,185 | 47,771 | 48,003 | 45,654 | 3.6 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,019 | 2,772 | 2,451 | 3,496 | 2,603 | 2,668 | 6.6 |
| | B/A | 4.8% | 6.4% | 5.2% | 7.3% | 5.4% | 5.8% | |
| 충북 | 세입(A) | 38,017 | 40,290 | 44,205 | 50,294 | 46,825 | 43,926 | 5.3 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,181 | 3,366 | 3,849 | 4,655 | 2,445 | 3,299 | 2.9 |
| | B/A | 5.7% | 8.4% | 8.7% | 9.3% | 5.2% | 7.5% | |
| 경남 | 세입(A) | 76,421 | 77,598 | 90,634 | 88,834 | 81,755 | 83,048 | 1.7 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,863 | 4,633 | 7,469 | 6,463 | 1,563 | 4,598 | △14.0 |
| | B/A | 3.7% | 6.0% | 8.2% | 7.3% | 1.9% | 5.5% | |
| 제주 | 세입(A) | 43,753 | 44,989 | 48,607 | 55,814 | 59,268 | 50,486 | 7.9 |
| | 순세계잉여금(B) | 2,986 | 3,042 | 3,649 | 5,526 | 3,619 | 3,764 | 4.9 |
| | B/A | 6.8% | 6.8% | 7.5% | 9.9% | 6.1% | 7.5% | |
| 평균 | 세입(A) | 82,187 | 84,679 | 94,218 | 100,611 | 103,605 | 93,060 | 6.0 |
| | 순세계잉여금(B) | 3,111 | 4,338 | 6,708 | 8,116 | 7,240 | 5,902 | 23.5 |
| | B/A | 3.8% | 5.1% | 7.1% | 8.1% | 7.0% | 6.3% | |

자료 각 시도 2017회계연도 결산서 재구성

2) 광역시도 순세계잉여금 발생 규모

광역시도의 순세계잉여금 발생의 세부내역을 보면, 집행잔액 56.6%(4,094억 원), 초과세입 42.6%(3,086억 원), 자금 없는 이월액 8.3%(603억 원), 재무활동 5.1%(373억 원), 보조금 집행잔액 1.1%(81억 원) 순이다. 순세계잉여금은 집행잔액 중 “정책사업”에서 약 38.7%를 차지한다. 결국 세출불용액이 초과세입 보다 14%p 더 높은 비중을 차지한다.

3) 광역시도 순세계잉여금 발생구조

순세계잉여금 발생구조는 다음 <표>와 같다. 첫째, 세입에서 ‘초과세입금’은 당초 세입추계액 보다 많은 경우다. 또는 당초 예상하지 못한 세입의 발생이다. 둘째, ‘자금 없는 이월액’은 당초예산으로 총사업비로 편성되었으나, 국비교부가 다음연도에 이루어져 발생하는 경우다. 중앙정부의 예산반영 내시가 이루어지는 단계와 실제 예산 교부시점의 차이로 발생한다. 셋째, ‘집행잔액’은 정책사업, 행정 운영경비, 재무활동에서 발생하는 사항이다. 정책사업과 행정운영비는 일반적인 예산집행 잔액을 의미한다. 넷째, 차감항목은 보조금 집행잔액이다. 광역시도의 국비보조금 집행잔액은 중앙정부에 반납하고, 기초자치단에서 시도 및 국비보조금 집행잔액은 광역자치단체와 중앙정부에 반납해야 하기 때문에 순세계잉여금에 포함되지 않는다.

<표13> 시도별 순세계잉여금 발생 내역(2017회계연도)

(단위: 억 원, %)

| 과목 | 순세계잉여금 〔㉔=〔㉑+㉒+ ㉓〕-㉔〕 | 초과 세입금 ㉑ | 자금 없는 이월액 ㉒ | 집행잔액 ㉓ | | | | 차감항목 ㉔ | |
|----|-----------------------------|----------------|-------------------|--------|--------|------------|-------|-------------|-------------|
| | | | | 소계 | 정책사업 | 행정 운영경비 | 재무활동 | 보조금 집행잔액 | 현년도 채무상환 |
| 서울 | 34,320 | 23,297 | - | 11,352 | 10,528 | 584 | 239 | 329 | - |
| 부산 | 3,077 | 710 | 242 | 2,416 | 1,952 | 153 | 39 | 22 | - |
| 대구 | 5,531 | 507 | 235 | 4,822 | 4,150 | 648 | 23 | 32 | - |
| 인천 | 9,585 | 463 | 3,918 | 9,164 | 640 | 81 | 2,679 | 45 | - |
| 대전 | 2,393 | 305 | 21 | 2,085 | 1,991 | 81 | 12 | 19 | - |
| 광주 | 2,603 | 745 | 19 | 1,890 | 1,501 | 77 | 311 | 52 | - |
| 충북 | 2,445 | 1,219 | 76 | 1,160 | 1,113 | 45 | 2 | 11 | - |
| 경남 | 1,563 | △203 | 825 | 954 | 916 | 37 | 0 | 13 | - |
| 제주 | 3,619 | 733 | 91 | 3,003 | 2,395 | 559 | 48 | 208 | - |
| 평균 | 7,237 | 3,086 | 603 | 4,094 | 2,798 | 252 | 373 | 81 | - |
| | 100.0% | 42.6% | 8.3% | 56.6% | 38.7% | 3.5% | 5.1% | 1.1% | |

자료 각 시도 2017회계연도 결산서 재구성

4) 순세계잉여금의 발생 원인별 현황

광역시도별 일반회계의 집행잔액 발생 원인별 사유는 예산집행잔액 44.2%, 예비비 37.6%, 계획변경 등 집행사유 미발생 13.3%, 보조금 집행잔액 3.6% 순이다.

지방재정법(§43①)에 따라 예비비는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예산에 계상해야 한다.

하지만 특별회계(교육비특별회계 제외)는 예비비를 계상하지 아니할 수 있다. 그런데 전반적으로 일반회계보다는 특별회계의 세입과목은 일정하지만 세출과목이 없는 경우, 예비비를 과도하게 편성하는 경향을 갖는다. 실제로 시도별 특별회계와 일반회계 집행잔액 비율은 각각 66.6%, 33.4%로 특별회계의 집행잔액이 3.7배 더 많다. 예비비를 1% 이내로 편성하지만, 당해연도에 실제 지출액은 일부에 불과하기 때문이다.³⁹⁾

<표14> 시도별 일반회계 집행잔액(불용액) 발생 원인별 현황(2017회계연도)

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 계 (A=B+C) | 특별회계 (B) | 일반회계(C) | | | | | | 비고 |
|----|--------------|-------------|----------|-----------------------|-----------------|--------------------|-------------|-------|----|
| | | | 집행 잔액 | 원인별 | | | | | |
| | | | | 계획변경 등 집행사유 미발생 | 예산절감 (예산유보액) | 예산집행잔액 (낙찰차액 등) | 보조금 집행잔액 | 예비비 | |
| 서울 | | 6,017 | 5,335 | 580 | 4,745 | 2,792 | 262 | 1,694 | |
| | 100.0% | 53.0% | 47.0% | 10.9% | 88.9% | 52.3% | 4.9% | 31.8% | |
| 부산 | 2,146 | 1,400 | 746 | 55 | 9 | 487 | 22 | 175 | |
| | 100.0% | 65.2% | 34.8% | 7.3% | 1.1% | 65.2% | 2.9% | 23.4% | |
| 대구 | 4,822 | 3,657 | 1,165 | 166 | 100 | 497 | 28 | 373 | |
| | 100.0% | 75.8% | 24.2% | 14.2% | 8.6% | 42.7% | 2.4% | 32.0% | |
| 인천 | 9,163 | 8,214 | 949 | 237 | 0 | 369 | 13 | 329 | |
| | 100.0% | 89.6% | 10.4% | 25.0% | 0.0% | 38.9% | 1.4% | 34.7% | |
| 대전 | 2,085 | 1,216 | 869 | 21 | - | 271 | 19 | 558 | |
| | 100.0% | 58.3% | 41.7% | 2.4% | 0.0% | 31.2% | 2.2% | 64.2% | |
| 광주 | 2,665 | 1,890 | 775 | 92 | 32 | 363 | 52 | 235 | |
| | 100.0% | 58.3% | 41.7% | 11.9% | 4.1% | 46.8% | 6.7% | 30.3% | |
| 충북 | 1,160 | 382 | 778 | 72 | - | 152 | 10 | 543 | |
| | 100.0% | 58.3% | 41.7% | 1.3% | 0.0% | 2.8% | 0.2% | 10.2% | |
| 경남 | 960 | 97 | 863 | 302 | 0 | 140 | 13 | 407 | |
| | 100.0% | 10.1% | 89.9% | 35.0% | 0.0% | 16.2% | 1.5% | 47.2% | |
| 평균 | 4,294 | 2,859 | 766 | 102 | 326 | 338 | 28 | 288 | |
| 비중 | 100.0% | 66.6% | 33.4% | 7.1% | 22.7% | 23.6% | 1.9% | 20.1% | |

주1. 제주도의 경우 (9)세출예산 집행잔액 현황을 과별로 분리하여 집계상 한계가 있어 생략함

자료: 각 시도 2017회계연도 결산서 첨부서류 재구성

3. 부산시의 순세계잉여 발생과 처리실태

1) 순세계잉여금 발생 총량

지방자치단체에서 순세계잉여금의 발생 구조는 다음 <표>와 같다. 각 회계연도 결산상 세입세출 처리상황을 통해서 세입결산액, 세출결산액, 잉여금(다음연도+국고보조금반환금+순세계잉여금) 등으로 구성된다.

39) 행정안전부. 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)(예산 및 기금운용 개요) 예비비의 일반회계 확보율은 2018년도 당초 1.8%, 특별회계와 일반회계는 2.4%수준이다. 일반회계 평균보다 일반회계와 특별회계의 평균 예비비 확보율이 더 높다.

지난 18년간(2001~2018회계연도) 순세계잉여금은 세입결산 대비 연평균 4.2%(3,532억 원) 발생되었다. 같은 기간 이월액은 3.5%(4,762억 원) 발생했다. 세입결산 대비 순세계잉여금과 이월액은 약 6.5%인(8,294억 원)이 발생하였다. 즉 연간 6.5%인 예산이 효율적으로 활용되지 못하는 구조다.

<표15> 결산상 세입·세출 처리상황과 순세계잉여금(부산시 2010~2018회계연도)

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 세입 결산액(A) | 세출 결산액(B) | 차입잔액 (C=A-B) | C/A | 잉여금 (D=E+ F+G) | 다음연도 이월액 (E) | 국고 보조금 반환금(F) | 순세계 잉여금(G) | 이월액 비중(E/A) | 순세계 잉여금 비중(G/A) | 자금 미수반 |
|------------|--------------|--------------|-----------------|-------|----------------------|-----------------|---------------------|---------------|----------------|-----------------------|-----------|
| 2001 | 50,733 | 42,440 | 8,293 | 16.3% | 10,628 | 7,494 | 76 | 3,058 | 15% | 6% | 2,331 |
| 2002 | 59,988 | 48,867 | 11,121 | 18.5% | 11,771 | 6,107 | 18 | 5,646 | 10% | 9% | 651 |
| 2003 | 55,272 | 44,711 | 10,561 | 19.1% | 11,218 | 7,239 | 22 | 3,957 | 13% | 7% | 657 |
| 2004 | 55,515 | 47,090 | 8,425 | 15.2% | 8,922 | 7,013 | 94 | 1,815 | 13% | 3% | 498 |
| 2005 | 58,379 | 51,649 | 6,730 | 11.5% | 7,033 | 5,108 | 47 | 1,878 | 9% | 3% | 305 |
| 2006 | 67,112 | 58,952 | 8,160 | 12.2% | 9,054 | 5,363 | 7 | 3,684 | 8% | 5% | 895 |
| 2007 | 75,576 | 67,143 | 8,433 | 11.2% | 8,532 | 4,242 | 74 | 4,216 | 6% | 6% | 100 |
| 2008 | 80,469 | 73,156 | 7,313 | 9.1% | 7,311 | 4,424 | 44 | 2,843 | 5% | 4% | 150 |
| 2009 | 88,702 | 82,271 | 6,431 | 7.3% | 6,424 | 2,812 | 182 | 3,430 | 3% | 4% | 151 |
| 2010 | 88,422 | 81,559 | 6,863 | 7.8% | 6,861 | 4,660 | 71 | 2,130 | 5% | 2% | 0 |
| 2011 | 88,887 | 83,587 | 5,300 | 6.0% | 5,299 | 2,879 | 22 | 2,398 | 3% | 3% | 419 |
| 2012 | 90,208 | 84,823 | 5,385 | 6.0% | 5,384 | 2,966 | 21 | 2,397 | 3% | 3% | 69 |
| 2013 | 97,445 | 91,760 | 5,685 | 5.8% | 5,685 | 3,397 | 38 | 2,250 | 3% | 2% | 209 |
| 2014 | 99,833 | 90,133 | 9,700 | 9.7% | 9,700 | 4,767 | 24 | 4,909 | 5% | 5% | 108 |
| 2015 | 112,448 | 100,932 | 11,516 | 10.2% | 11,515 | 4,500 | 37 | 6,978 | 4% | 6% | 547 |
| 2016 | 115,309 | 106,028 | 9,281 | 8.0% | 9,280 | 3,953 | 85 | 5,242 | 3% | 5% | 741 |
| 2017 | 115,926 | 108,219 | 7,707 | 6.6% | 7,706 | 4,607 | 22 | 3,077 | 4% | 3% | 242 |
| 2018 | 120,572 | 112,524 | 8,048 | 6.7% | 8,047 | 4,177 | 198 | 3,672 | 3.5% | 3.0% | 563 |
| 평균 | 84,489 | 76,436 | 8,053 | 9.5% | 8,354 | 4,762 | 60 | 3,532 | 5.6% | 4.2% | 480 |
| 연평균 증가율 | 5.2 | 5.9 | △0.2 | △5.1 | △1.6 | △3.4 | 5.8 | 1.1 | △8.2 | △3.9 | △8.0 |

자료 부산시 2001~2018회계연도결산서부속서류,
부산광역시예산결산특별위원회 2001~2018회계연도결산검토보고서재구성

2) 순세계잉여금의 발생 세부 내역

행정안전부의 「결산작성 통합기준」에 따라 순세계잉여금 발생 내역을 작성한다. 순세계잉여금 = 초과세입금 + 자금 없는 이월액 + 집행잔액(정책사업+행정운

영경비+재무활동)-(보조금반납금+현연도 채무상환)으로 구성된다. 여기서 집행
잔액은 불용액으로 정책사업 51.8%(1,891억 원)이다.

<표16> 순세계잉여금의 발생 내역(부산시 2009~2018회계연도)

(단위: 억 원, %)

| 과목 | 순세계잉여금 (㉔)=(㉑+㉒+ ㉓)-㉔] | 초과 세입금 ㉑ | 자금없는 이월액 ㉒ | 집행잔액 ㉓ | | | | 차감항목 ㉔ | |
|--------|------------------------------|----------------|------------------|--------|-------|------------|-------|--------------------------|-------------|
| | | | | 소계 | 정책사업 | 행정운영 경비 | 재무활동 | 보조금 반납금 ¹⁾ | 현연도 채무상환 |
| 2009 | 3,430 | 776 | 151 | 2,685 | 2,428 | 80 | 177 | 182 | - |
| 2010 | 2,130 | 677 | 0 | 1,524 | 1,337 | 93 | 94 | 71 | - |
| 2011 | 2,398 | 394 | 419 | 1,607 | 1,455 | 76 | 76 | 22 | - |
| 2012 | 2,396 | 912 | 69 | 1,436 | 1,173 | 96 | 167 | 21 | - |
| 2013 | 2,250 | 426 | 209 | 1,653 | 1,427 | 100 | 126 | 38 | - |
| 2014 | 4,908 | 3,044 | 108 | 1,780 | 1,557 | 97 | 126 | 24 | - |
| 2015 | 6,976 | 3,716 | 547 | 2,750 | 1,934 | 97 | 719 | 37 | - |
| 2016 | 5,261 | 1,109 | 742 | 3,474 | 3,164 | 247 | 63 | 64 | - |
| 2017 | 3,077 | 710 | 243 | 2,146 | 1,953 | 153 | 40 | 22 | - |
| 2018 | 3,672 | 591 | 563 | 2,715 | 2,481 | 173 | 60 | 198 | - |
| 평균 | 3,650 | 1,236 | 305 | 2,177 | 1,891 | 121 | 165 | 68 | - |
| 비중 | 100.0% | 33.9% | 8.4% | 59.6% | 51.8% | 3.3% | 4.5% | 1.9% | - |
| 연평균증가율 | 0.8 | △3.0 | 15.7 | 0.1 | 0.2 | 8.9 | △11.3 | 0.9 | - |

주1 보조금집행잔액(17)→보조금반납금(18)으로 변경됨

자료 각 회계연도 결산서 재구성 <http://www.busan.go.kr/public/finalaccount>

부산시 2001~2018회계연도결산서 부속서류

각 회계연도 지방자치단체 결산작성 통합기준

부산광역시예산결산특별위원회2001~2018회계연도결산검토보고서 재구성

3) 세출예산 집행잔액(불용액) 원인별 현황

(1) 불용액 원인

불용액⁴⁰⁾은 세출예산에 편성된 금액보다 집행액이 적은 경우 그 차액을 말한다. 회계연도 전체적으로 볼 때 예산현액(예산액+이월금)에서 실제 지출액과 다음연도의 이월액을 감한 금액으로 나타난다. 지방재정법에서 세출예산의 결산시 불용액을 명백히 하도록 규정하도록 하여 결산시 그 금액을 확정한다.

40) '불용액'과 '집행잔액'은 혼용되어 사용되고 있다. 지방재정법 시행령(2014.11.), 지방회계법(16.5.) 및 지방회계법 시행령(16.11.) 등에 따라서 '불용액'→'집행잔액'으로 변경되었다. 집행잔액은 집행을 한 결과 남은 금액이라는 의미가 강하고, 불용액은 이미 편성된 예산을 의도적으로 사용하지 않았다는 의미가 강화하다.

불용액이 발생하는 것은 세출예산을 잘못 예측하여 집행하는 경우 및 세출예산에 반영하였으나 사정의 변경으로 이를 일부만 집행한 경우에 발생하게 된다. 불용액은 순세계잉여금으로 정리되어 처리된다.

<표17> 불용액의 발생구조

불용액
= 예산현액(전년도이월액+당해연도세출예산) + 당해연도 지출액 - 이월금 등(이월금 국도비 집행잔액)

(2) 불용액의 발생 원인 실태

결산서 첨부서류에 '9. 세출예산 집행잔액 현황'을 나타낸다. 여기에는 집행잔액의 원인을 ①계획변경 등 집행사유 미발생 ②예산절감(유보액) ③예산집행 잔액(낙찰 차액 등) ④보조금집행잔액 ⑤예비비 등으로 구성된다.

2010~2018회계연도 불용액은 평균 2,121억 원으로 연평균 7.50%의 증가율을 보인다. 특히 특별회계는 6.4%, 일반회계 8.7%다. 불용액금액(집행잔액)은 평균 일반회계 899억 원보다 332억 원이 많은 1,222억 원 규모다.

<표18> 부산시 집행잔액 발생 원인(2010~2018회계연도)

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 세출결산 예산현액 (A) | 계 (B=C+D) | 집행잔액 | | 일반회계 원인별 | | | | | B/A |
|------------|---------------------|--------------|-------------|-------------|-----------------------|---------------------|------------------------|-------------|-------|------|
| | | | 특별회계 (C) | 일반회계 (D) | 계획변경 등 집행사유 미발생 | 예산절감 (예산 유보액) | 예산집행 잔액(낙찰 차액 등) | 보조금 집행잔액 | 예비비 | |
| 2010 | 87,745 | 1,523 | 844 | 679 | 37 | 10 | 410 | 69 | 153 | 1.7% |
| 2011 | 88,492 | 1,606 | 961 | 645 | 150 | 7 | 378 | 21 | 89 | 1.8% |
| 2012 | 89,296 | 1,437 | 956 | 481 | 49 | 1 | 257 | 13 | 162 | 1.6% |
| 2013 | 97,019 | 1,653 | 916 | 737 | 44 | - | 403 | 54 | 236 | 1.7% |
| 2014 | 96,789 | 1,779 | 946 | 833 | 56 | 1 | 482 | 23 | 271 | 1.8% |
| 2015 | 100,932 | 2,750 | 1,307 | 1,443 | 532 | 2 | 461 | 36 | 412 | 2.7% |
| 2016 | 106,028 | 3,476 | 2,277 | 1,199 | 23 | 113 | 864 | 85 | 226 | 3.3% |
| 2017 | 108,219 | 2,146 | 1,400 | 746 | 55 | 9 | 487 | 22 | 175 | 2.0% |
| 2018 | 112,525 | 2,715 | 1,390 | 1,324 | 115 | 0.1 | 376 | 208 | 455 | 2.4% |
| 평균 | 98,561 | 2,121 | 1,222 | 899 | 118 | 18 | 458 | 59 | 242 | 2.2% |
| 비중 | | | | 100.0% | 13.1% | 2.0% | 50.9% | 6.6% | 26.9% | |
| 연평균 증가율 | 3.2 | 7.5 | 6.4 | 8.7 | 15.2 | △43.8 | △1.1 | 14.8 | 14.6 | |

자료 각 연도 결산서부속서류(2010~2013) 부속서류, 2014~2018회계연도 첨부서류, 결산서 재구성

또한 일반회계의 불용액의 발생원은 예산집행잔액(낙찰차액 등) 50.9%, 예비비 26.9%, 계획변경 등 집행사유 미발생 13.1%, 보조금 집행잔액 6.6%, 예산절감(예산유보액) 2% 순이다.

불용액이 급증하는 것도 문제다. 이러한 불용액 발생은 첫째, “계획변경 등” 부실한 사업집행에 그 원인 있다. 둘째, 일반회계 불용액의 과다 발생은 낮은 예산집행을에서 찾을 수 있다. 셋째, 낙찰차액⁴¹⁾은 계약발주 후 실제 계약예정가와 실제 계약액 간에 차이가 있기 때문에 발생한다. 그런데 지방계약 집행기준에서는 계약 낙찰차액을 사용에 일정한 제한을 두고 있어 불용액의 발생 원인이 되고 있다.⁴²⁾

4) 예비비와 불용액

예비비는 ①예측불가능성 ②시급성 ③불가피성 3가지를 요건으로 한다. 예비비는 「지방자치법」 제129조 및 「지방재정법」 제43조의 규정에 따라 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출액에 충당하기 위한 자금이다. 지방자치법은 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비 계상을 의무화하고 있다(지방자치법§129).

예비비는 지방자치단체가 재정활동을 수행에서 예측할 수 없었던+불가피한 지출 필요에 대해 적절하게 대처토록 하기 위한 제도로써 지방자치단체 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 예산 운용에 탄력성을 부여한 제도다.

41) 「지방자치단체 세출예산 집행기준」(행정안전부 예규 제20호, 2018. 1. 1. 시행)에서 '낙찰차액'의 집행방법에 대해서 규정하고 있다. 즉 14-1. 시설비(401-01)

○ 기본조사설계비, 실시설계비 및 공모설계비, 토지매입비, 시설비(401-01-4), 문화재 발굴경비로 구분하여 집행한다.

○ 시설비(401-01-4)의 낙찰차액은 다음 방법에 따라 집행한다.

- 동일 편성목 내의 낙찰차액을 토지매입비(보상비), 실시설계비, 부대공사비, 감리비로 사용 할 수 있음

예) 건축공사 낙찰차액으로 건축물의 조정 안전시설공사 등 실시

- 낙찰차액을 이외의 신규사업으로 사용하는 경우 반드시 추가경정예산을 편성하여 사용하여야 하므로, 낙찰차액 사용 전에 신규사업에 해당되는지 여부를 예산부서와 협의하여야 한다.

- 시설비의 낙찰차액을 시설부대비로 변경하여 국내 및 국외여비로 집행할 수 없다.

42) 「지방자치단체입찰및계약집행기준」(행정안전부 예규 제39호, 2018. 7. 9. 일부개정) p. 130.

제3절 수의계약 대상과 운영요령

9) 계약담당자는 예정가격 이하로서 예정가격 대비 견적가격을 공사는 87.745%, 용역·물품은 88%(추정가격 2천만 원 이하인 용역·물품은 90%) 이상으로 제출한 자(다만, 「출판문화산업 진흥법」 제22조에 해당하는 간행물을 구매하는 경우에는 예정가격 대비 견적가격을 90% 이상으로 제출한 자)중 최저가격을 제출한 자부터 순서대로 <별표1>의 배제사유에 해당하지 아니한 자를 계약상대자로 결정한다.

예비비는 「지방재정법」 제43조⁴³⁾에 따르면 1% 이내에서 편성한다. 1% 이내의 편성한 예비비는 집행한 후 집행잔액은 전액 불용액으로 처리된다. 예비비를 신규로 편성한 사업은 해당 실국의 신규사업으로 이루어진다. 예비비가 과다 편성될 경우, 불용액이 증가 되고, 이를 다음연도에 순세게잉여금으로 다시 세입으로 편성된다.

5) 지방채 발생과 불용액

부족한 지방재원을 확보하기 위한 수단으로 ‘지방채’ 발행을 통해서 자원을 동원한다. 그런데, 재정부족을 이유로 발행한 지방채를 실제로 제대로 활용하지 못하고 불용하는 사례가 다수 있다.

지방채 차입금 이자와 예수금 이자를 지급하기 위해서 2015회계연도 884억 원을 편성하였지만 실제로 집행은 754억 원으로 약 15%인 130억 원이 집행잔액으로 발생하였다.

특히, 5년간(2012~2016회계연도) 지방채 차입금 이자상환 목적으로 예산을 편성하였지만, 불용액이 2012년 112억 원, 2013년도 75억 원, 2014년도 113억 원, 2015년 130억 원, 2016년도 19억 원 등 총 448억 원이 발생하였다.

<표19> 지방채 차입금 이자상환 불용액 발생 규모

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 예산현액(A) | 집행액(B) | 불용액(C=A-B) | 불용률(C/A) | 비고 |
|------|---------|--------|------------|----------|----|
| 2012 | 1,131 | 1,019 | 112 | 9.9% | |
| 2013 | 852 | 777 | 75 | 8.8% | |
| 2014 | 1,131 | 1,019 | 112 | 9.9% | |
| 2015 | 884 | 754 | 130 | 14.7% | |
| 2016 | 678 | 659 | 19 | 2.8% | |
| 평균 | 935 | 846 | 90 | 9.6% | |
| 합계 | 4,676 | 4,228 | 448 | 9.6% | |

자료 부산광역시의회 예산결산특별위원회. 2012~2016회계연도 결산서 검토보고서 재구성

그리고 지방채 이자 불용률 50%가 넘는 사업은 51개로 예산대비(119억) 불용액이 68%(81억)나 발생하고 있어 지방채 관련 재정 자원 관리의 개선이 필요하다. 불용액 발생의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 첫째, 연례적으로 발생하는 불용사업에 대한 모니터링 강화하여 불용액을 최소화해야 한다. 둘째, 지방의

회 차원에서 관련 예산편성 시 최근 3년간 불용액 추이나 평균, 규모 등을 확인하는 예결산 심사를 강화해야 한다. 셋째, 불용액이 발생이 최소화할 수 있도록 예산집행사항을 점검하여 '예산편성-예산집행-예산성과' 등이 효율적으로 연계되도록 해야 한다.

6) 불용액 과다발생

최근 5년간(2014~2018회계연도) 불용액 과다발생은 총 1,304건 2,036억 원이다. 전액불용액은 374건에 201억 원이다. 불용액의 과다발생이나 전액불용은 순세계잉여금의 주요 발생 원인이 된다.

<표20> 부산시 불용액 발생 내역

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 불용액과다 (집행잔액 50% 이상) 발생 사업 | | 전액불용 (보전지출, 예비비 제외) | | 비고 |
|------|------------------------------|--------|------------------------|--------|----|
| | 사업수 | 불용액(억) | 사업수 | 불용액(억) | |
| 2014 | 597 | 177 | 77 | 12 | |
| 2015 | 219 | 1002 | 65 | 49 | |
| 2016 | 156 | 258 | 69 | 62 | |
| 2017 | 167 | 337 | 71 | 6 | |
| 2018 | 165 | 262 | 92 | 72 | |
| 합계 | 1,304 | 2,036 | 374 | 201 | |
| 평균 | 261 | 407 | 75 | 40 | |

자료 부산광역시의회 예산결산특별위원회, 2014~2018회계연도 결산서 검토보고서 재구성

7) 순세계잉여금의 세입재원 처리

순세계잉여금은 당초예산 또는 추경의 재원으로 세입처리한다. 부산시는 순세계잉여금을 2015~2018년까지 당초예산에 6,076억 원(62%), 1회 추경 2,441억 원(24.9%), 2회 추경 1,289억 원(13.1%) 등 총 9,806억 원을 세입예산으로

43) [지방재정법] 제43조(예비비)

① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 한다. 다만, 특별회계(교육비특별회계는 제외한다)의 경우에는 예비비를 계상하지 아니할 수 있다. <개정 2014. 5. 28.>

② 제1항에도 불구하고 재해·재난 관련 목적 예비비는 별도로 예산에 계상할 수 있다. <신설 2014. 5. 28.>

③ 지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다. <신설 2014. 5. 28.>

④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다. <신설 2014. 5. 28.>[전문개정 2011. 8. 4.]

반영하였다. 당초예산은 지방회계법에 따라 결산을 하지 않은 상태에서 세입을 관행적으로 처리하고 있다. 또한 1회 추경의 경우, 추경시점이 결산(1차 정례회) 전에 이루어질 경우, 역시 지방회계법(§19)령을 위반하여 세입으로 편성한 것으로 볼 수 있다.

지방회계법 제19조에서는 법정잉여금, 이월금을 제외하고 우선적으로 지방채 상환에 사용하도록 하고 있을 뿐이다. 지방채나 차입금의 상환을 우선 공제한다음 다음연도 세입에 이입할 수 있기 때문이다.

<표21> 순세계잉여금 일반회계 당초 및 추경 편성 현황(부산시)

| 구분 | 당초(A) | 1추(B) | 2추(C) | (D=A+B+C) | 비고 |
|------|-------|-------|-------|-----------|----|
| 2015 | 600 | 1,628 | - | 2,228 | |
| 2016 | 3,300 | 137 | - | 3,437 | |
| 2017 | 1,576 | 676 | - | 2,252 | |
| 2018 | 600 | - | 1,289 | 1,889 | |
| 계 | 6,076 | 2,441 | 1,289 | 9,806 | |
| (비중) | 62.0% | 24.9% | 13.1% | 100.0% | |

자료 부산광역시의회 예산결산특별위원회 각 연도 예산안 검토보고서 재구성

결국, 지방회계법(§19)과 시행령(§16)에서는 순세계잉여금의 결산 전 이입제도는 “회계연도가 시작된 후 자금형편상 부득이한 경우에만 전년도 세입·세출결산 이전이라도 당해연도의 세입에 이입할 수 있다. 지방정부나 지방교육청은 관행적으로 회계연도 결산으로 발생할 것으로 예상되는 순세계잉여금을 결산규모가 확정되기 전에 추경이나 다음연도 예산에 이입하고 있다.”⁴⁴⁾ 순세계잉여금을 지방정부의 세입의 하나로 인식하여 세입예산 자원으로 활용하겠다는 편의적 결산처리는 가능한 제한적으로 적용되어야 한다.

IV. 순세계잉여금 발생과 처리의 문제점

1. 순세계잉여금 발생과 의무지출 부조화

지방채상환기금의 주요 세입으로 순세계잉여금을 활용 한다.⁴⁵⁾ 「부산광역시

지방채상환기금 설치 및 운용 조례」 제2조 기금의 재원으로 ‘일반회계 순세계잉여금의 100분의 30 해당금액 이상을 기금으로 출연’해야 한다.

<표22> 순세계잉여금 발생과 지방채 상환

| 구분 | 합계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 순세계잉여금(A) | 11,324 | 681 | 2,227 | 3,436 | 2,252 | 1,428 | 1,300 |
| 전출의무금액(B) | 3,396 | 204 | 668 | 1,031 | 675 | 428 | 390 |
| 전출금액(C) | 3,652 | 460 | 668 | 1,031 | 675 | 428 | 390 |
| 전출금비율(C/A) | 2 | 67.6% | 30.0% | 30.0% | 30.0% | 30.0% | 30.0% |
| 조기상환액(D) | 596 | 26 | 420 | 150 | - | - | - |

자료: 부산광역시 2017회계연도 결산·2019년도 예산안 검토보고서

「부산광역시 지방채상환기금 설치 및 운용 조례」 제3조 제2항에 따라 ‘조기 상환 재원’으로 활용되어야 한다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾ 부산시는 재정위기단체로 지정(2015년 7월)된 이후 재정 건전성을 확보하기 위해 매년 1,000억 원 이상 채무 감축 목표를 수립하고 그에 따라 매년 4,200억 원 규모 이하로 지방채 발행, 조기상환 등을 병행 추진하는 계획을 수립하였다. 하지만 2017년 채무감축액은 688억 원으로 감축 목표액 1,000억 원을 달성하지 못했다. 2017년도에는 지방채 상환기금의 조기 상환액이 ‘0’원에 불과하다.⁴⁸⁾

44) 경남도교육청은 최근 5년간 순세계잉여금을 다음연도 본예산이나 추경 등에 반영하고 있다.

| 회계연도 | 순세계잉여금 금액(A=B+C) | 다음연도 반영액(억 원) | |
|------|---------------------|---------------|-----------|
| | | 본예산(B) | 추경(순증)(C) |
| 2016 | 1,435 | 595 | 840 |
| 2017 | 895 | 600 | 295 |
| 2018 | 691 | 680 | 11 |
| 2019 | 1,122 | 600 | 522 |
| 2020 | 800 | 800 | |

자료: 경남도의회 2020년도 교육비특별회계검토보고서, p.33. 재구성

45) 「부산광역시 지방채상환기금 설치 및 운용 조례」 제2조(기금의 재원) ② 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 매년 일반회계 순세계잉여금의 100분의 30 해당금액 이상을 기금으로 출연하여야 한다. <개정 2010. 4. 28>

46) 「부산광역시 지방채상환기금 설치 및 운용 조례」 제3조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다. 3. 지방채 감채에 필요한 조기 상환재원 적립 4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 지방채 상환자금 지원

47) 서울시의 경우 「서울특별시 감채기금 설치 및 운용조례」는 회계연도 결산상 순세계잉여금에서 법정 정산분을 공제한 50% 이상을 해당 기금으로 적립하도록 하고 있다.

48) 전북도는 2015회계연도 순세계잉여금 165억 원의 여유재원으로 차입금을 조기상환 하였다. 조기상환을 위해서 이자비용 절감 효과가 낮은 차입금을 조기상환을 분산한 결과 이자비용 절감효과 9.4억 원의 기회를 상실했다. 감사원. 2016. 전라북도 기관운영감사 감사보고서, pp.33-35.

2. 순세계잉여금의 지방채·교육채 조기상환과 지방의회 통제 사각지대

순세계잉여금이 발생하면, 지방채/교육채의 조기상환에 활용될 수 있다. 그런데 순세계잉여금의 조기상환을 할 경우, 추가경정예산 등 예산으로 반영하지 않고 지출된다. 지출된 결과는 다음연도 결산에서 총액으로만 나타난다. 그 결과 지방의회는 순세계잉여금에서 지방채나 지방교육채에 조기상환되는 것에 대해서 예산심의권이 작동하지 않는 문제가 발생한다. 사후적으로 순세계잉여금의 처리 결과를 확인할 수 있는 문제점이 있다. 이를 시정하기 위해서 경남도의회는 순세계잉여금을 추경에 반영하여 지방채나 교육채 상환에 지출하도록 부대의견으로 통제하고 있다.

예컨대, 부산광역시 교육청은 지방교육채 상환에 순세계잉여금을 세출예산에 상관없이 기존 채무상환(2014년 427억 원, 2016년 500억 원, 2017년 413억 원 등 총 1,340억 원)에 우선적으로 활용했다. 이것은 지방교육채 상환은 의회 예산심의 대상에서 제외된 채로 대규모의 예산집행을 초래한다. 재정운용상 불가피한 상황을 제외하고는 세출예산에 반영하여 상환되는 절차가 생략된 결과다.⁴⁹⁾

<표23> 교육비특별회계의 순세계잉여금과 지방교육채 상환

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 계 | 평균 | 연평균 증가율 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|------------|
| 예산현액 (㉔)=㉑+㉒) | 33,878 | 34,998 | 34,845 | 36,354 | 39,387 | 41,969 | 221,431 | 36,905 | 4.4 |
| 세입결산액㉑ | 33,874 | 34,845 | 36,354 | 38,122 | 39,450 | 42,050 | 224,695 | 37,449 | 4.4 |
| 세출결산액㉒ | 31,799 | 32,965 | 33,949 | 34,635 | 36,361 | 39,359 | 209,068 | 34,845 | 4.4 |
| 세계잉여금 (㉓)=㉑-㉒) | 2,075 | 1,879 | 2,405 | 3,486 | 3,089 | 2,690 | 15,624 | 2,604 | 5.3 |
| 명사이월비 | 160 | 224 | 182 | 831 | 1,235 | 1,646 | 4,278 | 713 | 59.4 |
| 사고이월비 | 363 | 130 | 187 | 79 | 109 | 96 | 964 | 161 | -23.4 |
| 계속비이월비 | 188 | 238 | 843 | 1,064 | 411 | 180 | 2,924 | 487 | -0.9 |
| 국고보조잔액 | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 지방교육채상환 | - | - | 427 | - | 500 | 413 | 1,340 | 223 | |
| 순세계잉여금㉓ | 1,363 | 1,285 | 764 | 1,512 | 831 | 354 | 6,109 | 1,018 | -23.6 |
| 순세계잉여금비율 (㉓)/㉑) | 4.0 | 3.7 | 2.1 | 4.0 | 2.1 | 0.8 | | 3 | -27.5 |

자료 부산시의회예산결산특별위원회, 부산시교육비특별회계 2016~2017회계연도 결산검토의견서

이러한 상황은 지방회계법령에서 지방채 등에 대한 조기상환을 할 수 있는 근거에 따른 것이다.

3. 순세계잉여금과 분식회계에 따른 재정진단, 지방재정건전화 계획 수립과 이행

지방자치단체(예 김해시, 정읍시, 창원시, 서울노원구, 진주시, 부산시, 상주시 등)에서 순세계잉여금을 통해 세입을 부풀리는 행태인 분식회계⁵⁰⁾가 지속되고 있다. 이에 대해서 감사원의 지적이 반복되고 있다(김광운·김영태, 2003).

재정운영상 수지균형을 맞추지 못하자 순세계잉여금을 부풀려서 결산하는 사례가 발생하고 있다. 집행잔액 과다 발생을 통한 순세계잉여금을 발생시켜, 결손액을 숨기는 사례다(감사원, 2015;2013;2017;국회예산정책처, 2016:43).

부산시는 2009년도 '광역교통시설특별회계'에서 수납액 1,192억 원·지출액 1,203억 원으로 순세계잉여금이 △11억 원이 나타나자, 계속사업인 '김해부원동~가락간 도로확장' 공사비 152억 원 중 11억 원을 다음연도 이월액으로 계상하지 않는 방식으로 순세계잉여금이 506억 원 발생한 것으로 결산하였다.⁵¹⁾

2009회계연도 결산서 사항별 설명서에 따르면, 광역교통시설특별회계 실제 수납액은 1,191억 원이고, 예산현액은 1,207억 원(지출액은 1,154억 원, 이월액 37억 원, 집행잔액 15.5억 원)으로 수입보다 지출액이 많다. 없는 재원을 감추기 위해서 이월금 37억 원, 집행잔액 15.5억 원을 의도적으로 생성한 것으로 추정할 수 있다.⁵²⁾

각 회계연도의 세입을 분식 결산하는 경우, 순세계잉여금을 실제보다 과다 계상하여 재정상태를 왜곡시킬 수 있다.

49) 경상남도교육청의 경우, 지방교육채 조기상환으로 2016년도 400억 원 2017년 759억 원을 1,159억 원을 지방의회의 승인 없이 처리하였다(경상남도 예산결산특별위원회, 2017회계연도 교육비특별회계 검토보고서, p.6)

50) 분식회계는 "경영자가 재무제표를 중요하게 오도시킴으로써 투자자와 채권자에게 재무적 손실을 입히는 부정행위"로 정의된다. 분식회계의 유형은 ①수익을 조기에 기록(recording revenues too soon) ②가공수익을 기록 ③일시적 이득으로 이익을 부풀림 ④당기비용을 차기로 이월시킴 ⑤모든 부채를 기록·공시하지 않음 ⑥당기이익을 차지로 이월시킴 ⑦차기비용을 당기로 이월시킴 등 7가지 유형 있다. 감사원의 감사에서 지적된 분식회계는 "수익을 조기에 기록"하는 행위로 이해할 수 있다. 김광운·김영태, (2003). 분식회계에 대응한 기업의 윤리와 감사인의 책임, 『세무학연구』 20(1):193-219.

51) 감사원, (2011). 「지방재정 건전성 진단·점검」 감사결과 보고서.

52) 부산광역시, 2009회계연도 결산서 사항별 설명서, pp. 658, 676-677.

분석 결산은 「결산상 세입실적인 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용(결산)한 경우」 「지방재정법」 제55조(재정분석 및 재정진단 등)와 같은 법 시행령 제65조(재정분석 및 재정진단 등)의 규정에 따라 행정안전부로부터 「재정진단」을 받는다. 재정진단 결과에 따라 조직개편, 채무상환, 신규사업, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 하는 「지방재정건전화 계획」을 수립하고 이행할 것을 권고받는다.

4. 법정 의무지출 미편성과 순세계잉여금 발생

「재해구호법」 제15조(재해구호기금의 최저적립액), 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조(재난관리기금의 적립), 「도시 및 주거환경정비법」 제126조(도시·주거환경정비기금) 및 시행령 제95조, 「주차장법 시행령」 제15조(주차장특별회계의 재원)의 규정에 따라 재난관리기금, 도시주거환경정비기금 및 교통사업특별회계에 법정액을 의무적으로 지출하여 적립해야 한다.

<표24> 법정 의무 지출액

| 회계 및 기금명 | 법정 의무액 | 근거 |
|------------|-----------------------------|--------------------|
| 지방채상환기금 | 각 시도 조례에 따라 규정함 | 감채 및 상환기금 조례 |
| 재해관리기금 | 최근 3년간 보통세 세입결산액 연평균액의 0.5% | 재해구호법 제15조 |
| 재난관리기금 | 최근 3년간 보통세 세입결산액 연평균액의 1% | 재난 및 안전관리 기본법 제67조 |
| 도시주거환경정비기금 | 재산세 도시지역분 징수액의 10% | 도시및주거환경정비법 제82조 |
| 교통사업특별회계 | 재산세 도시지역분 징수액의 10% | 주차장법 시행령 제15조 |

자료 감사원(2015). 「지방자치단체 재정운영실태 감사결과 보고서」, pp.170-175.

5. 순세계잉여금과 재정공시의 왜곡

각 지방자치단체는 통합재정(예산기준)을 공시해야 한다. 통합재정 공시에서 순세계잉여금이 과다발생할 경우, 지방자치단체는 적자가 아니라 흑자 자치단체가 된다. 결국, 순세계잉여금은 세입예산 과소편성이나 불용액 등으로 나타난다. 따라서 순수한 재정활동의 결과는 순세계잉여금의 발생 여부에 따라 달리 나타난다.

다음 <표>는 부산시 「2018년도 예산기준 재정공시」 내역이다. 2018년도 통합재정수지1에서는 1,393억 원 적자다. 하지만 순세계잉여금 1,582억 원이 포함된 통합재정수지2는 188억 원 흑자다. 순세계잉여금이 포함된 「통합재정수지2」의 경우 흑자다. 반면 「순세계잉여금」이 포함되지 않는 「통합재정수지1」의 경우 적자다.

<표25> 통합재정수지(부산시 2014~2018)

(2018년 부산시 예산기준 재정공시 기준)

| 연도 | 통합재정수지1 | 통합재정수지2 | 순세계잉여금 | 비고 |
|------|---------|---------|--------|----|
| 2014 | △ 1,061 | 263 | - | |
| 2015 | △ 895 | 931 | 1,827 | |
| 2016 | △ 2,727 | 1,656 | 4,384 | |
| 2017 | △ 1,494 | 1,742 | 3,237 | |
| 2018 | △ 1,393 | 188 | 1,582 | |

주1 당초예산 총계 기준

주2 통합재정규모 = 지출(경상지출+자본지출) + 순용자(용자지출-용자회수)

주3 통합재정수지 1 = 세입(경상수입 + 이전수입 + 자본수입) - 통합재정규모

주4 통합재정수지 2 = 세입(경상수입 + 이전수입 + 자본수입) - 통합재정규모 + 순세계잉여금

주5 순세계잉여금: 2015~2018년도 부산광역시 예산기준 재정공시 재구성

자료 부산광역시 2015~2018년도 예산기준 재정공시 재구성(<http://www.busan.go.kr/ghclos201801>)

서울시의 경우, 2018년 당초예산(일반회계+특별회계+기금) 기준 통합재정수지(순세계잉여금 포함)는 8,846억 원의 적자다. 최근 5년간(2014~2018년) 통합재정수지1, 통합재정수지2 모두에서 적자다. 순세계잉여금이 포함되는 통합재정수지2의 경우 다소 적자규모가 줄어들었다.

<표26> 통합재정수지(부산시 2014~2018)

(2018년 부산시 예산기준 재정공시 기준)

| 연도 | 통합재정수지1 | 통합재정수지2 | 순세계잉여금 | 비고 |
|------|---------|---------|--------|----|
| 2014 | △3,669 | △667 | 9,863 | |
| 2015 | △7,442 | △4,964 | 23,810 | |
| 2016 | △14,825 | △10,425 | 28,726 | |
| 2017 | △12,074 | △4,802 | 34,328 | |
| 2018 | △14,351 | △8,846 | 5,504 | |

자료 주1. 순세계잉여금2014~2017년도 결산기준, 2018년도 당초예산기준

자료: 서울특별시 2018회계연도 예산기준 재정공시 <http://news.seoul.go.kr/gov/archives/508068>

결국, 순세계잉여금의 포함여부에 따라서 통합재정 수지의 적자와 흑자에 영향을 미친다. 부산시의 경우 순세계잉여금을 포한 통합재정수지2는 흑자가 되었지만, 서울시는 순세계잉여금을 포함시켜도 적자다.

6. 연도말 국고보조금 등의 순세계잉여금 처리와 추경 성립 전 예산

연도별 특별교부금은 순세계잉여금 수입으로 편성한 후 추경에서는 특별교부세 사업을 편성한다. 2018년도 제1회 추경에서 순세계잉여금(711-01)은 수입은 1,445억 원이다. 이 중 일반회계 순세계잉여금 1,222억 원을 제외하면 223억 원(15.4%)이 연도 말에 교부된 재원이다. 구체적으로 국고보조금, 특별교부세, 기금, 재난안전특별교부금 등으로 구성되어 있다. 이러한 사업은 간주처리 하지 않고, 순세계잉여금으로 전입시킨 후 다시 교부목적에 따라서 지출된다. 예컨대, 경남도는 어린이 보호구역 CCTV 설치(2017년도 재난안전 특별교부세)로 23억 원을 먼저 순세계잉여금으로 처리한다. 다음으로 어린이보호구역 CCTV를 추경성립 전으로 23억 원을 편성한다.

<표27> 경상남도 추경성립 전 예산 현황(2013~2018)

(단위: 억 원, 개, %)

| 구분 | 예산액(A) | 집행액(B) | 집행률(B/A) | 사업수(C) | 비고 |
|------------------|--------|--------|----------|--------|----|
| 2013. 1추(07.26.) | 507 | 359 | 70.8% | 45 | |
| 2013. 2추(12.19.) | 144 | 127 | 88.2% | 34 | |
| 2014. 1추(07.29.) | 558 | 416 | 74.6% | 40 | |
| 2014. 2추(12.18.) | 557 | 331 | 59.4% | 44 | |
| 2015. 1추(09.15.) | 664 | 449 | 67.6% | 92 | |
| 2016. 2추(11.28.) | 650 | 564 | 86.8% | 84 | |
| 2016. 1추(05.17.) | 127 | 115 | 90.6% | 28 | |
| 2017. 1추(06.29.) | 250 | 228 | 91.2% | 49 | |
| 2017. 2추(09.20.) | 174 | 172 | 98.8% | 30 | |
| 2017. 3추(11.29.) | 82 | 82 | 100.0% | 7 | |
| 2018. 1추(07.25.) | 420 | 407 | 96.9% | 61 | |
| 평균 | 376 | 295 | 78.6% | 47 | |
| 계 | 4,133 | 3,250 | 78.6% | 514 | |

자료 주1. 심의 당시 기준

자료: 경상남도의회 예산결산특별위원회, 각 연도 추가경정예산 검토보고서 재구성

「추경성립 전 사용」은 「지방재정법」 제45조에 따라 국가로부터 용도가 지정되고 소요전액이 교부된 경비, 국가로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 경우 그 소요 경비를 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있다. 첫째, 추경성립 전 사용은 지방의회의 예산심의권을 벗어나는 예외적인 사항이다. 둘째, 예산총계주의에 따라 모든 세입·세출은 예산에 편성해 집행해야 하지만 예외적으로 인정되는 제도다.

각 시도별로 추경성립전 예산제도 운영 방식은 다소 차이가 있다. 경남도와 같이 운영하는 방식과 그러하지 않은 방식으로 이원화가 될 수 있다.

V. 지방재정의 건전성과 순세계잉여금 관리 전략

1. 중장기적 재정관리전략 수립

순세계잉여금을 단기적 관점이 아닌 중장기적 관점에서 재정관리 전략을 수립해야 한다. 순세계잉여금의 발생은 지방채 상환, 추가경정예산편성, 법령 및 조례에 따른 법정잉여금 처리 등의 제도적 관행에서 벗어나야 한다. 순세계잉여금의 단기 재정 이득(short-term fiscal gains)이 장기 구조적 재정상태(long-term structural fiscal poistions)를 악화시키는 제도적 장애를 극복하기 위해서다. 순세계잉여금이라는 재정자원을 다음연도 세입으로 편성하는 관성적 재정 관행은 계획적인 재정운영 계획 수립을 저해하고, 예산집행에서는 비효율성을 초래할 수 있기 때문이다. 또한 예산정책과 사업을 추진에서 보다 적극적인 예산집행에 의지보다는 사고이월이나 불용처리라는 쉬운 정책수단을 선택할 유인을 갖기 때문이다.⁵³⁾ 순세계잉여금의 발생은 세입증대와 지출감소를 맞추기 위해 금융 정책에 영향을 주어 경제성장률을 낮추는 부정적인 결과를 초래할 수 있다.⁵⁴⁾ 재정지출에 따른 승수효과가 제대로 나타나지 않거나 재정지출 규모를 줄이는 효과가 나타날 수 있기 때문이다.

53) 이러한 우려는 나아정(2008)과 이남수·이성규 (2008)에서 확인할 수 있다.

54) Effects of a budget surplus ; <https://www.economicshelp.org/blog/14011/debt/effects-of-a-budget-surplus/>

2. 순세계잉여금의 지출관리에 대한 통제 강화·재정규율 작성

순세계잉여금은 관련 법령에 따라 처리하는 경우, 지방의회의 예산과 결산에 대한 심의 및 승인권을 벗어나는 경우에 대한 통제가 강화되어야 한다.

첫째, 순세계잉여금에서 지방채 상황과 같이 추경으로 편성하지 않고 지출되는 세출에 대한 통제를 강화해야 한다. 매년 연례적으로 발생하는 순세계잉여금의 처리원칙은 지방재정법과 지방회계법령에서 포괄적으로 규정한다. 각 지방자치단체에 공통된 처리원칙을 만들어야 한다.

둘째, 지방재정법과 지방회계법령에서 포괄적으로 규정한 순세계잉여금 처리에 관한 규정을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 국가재정법과 같이 구체적으로 단계별로 표기하는 방안이 마련되어야 한다. 국가재정과 지방재정의 차이에 따라, 국가재정법과 같이 일괄적인 원칙을 규정하기 어렵다. 그럼에도 각 지방정부에 순세계잉여금 처리에 관한 사항을 관련 조례 제정을 통해서 통합적으로 관리하여, 법정 및 조례에 따른 순세계잉여금 처리 원칙을 정립할 필요가 있다. 경상남도는 “0000년 회계연도 세출예산 결산 이후, 추경예산 세입 반영 원칙”을 통해서 보전수입 및 내부거래(순세계잉여금, 법정잉여금 등)의 운용하는 원칙으로 삼고 있다.⁵⁵⁾

이와 같이 지방재정법과 지방회계법령은 순세계잉여금의 처리를 의무지출과 재량지출을 혼용하여 규정하고 있다. 법령에서 규정한 사항이 각 지방자치단체 조례로 규정하여 의무지출 또는 준의무지출을 하지 않을 경우 법적·제도적으로 책임지는 순세계잉여금의 지출에 대한 재정규율(budget surplus expenditure fiscal rules)이 필요하다.

3. 세입추계의 정확성 제고

세입추계의 오차에 따른 순세계잉여금 발생을 최소화하기 위해서는 세입추계가 정확해야 한다. 순세계잉여금의 연례적 발생에 대한 관리 강화를 위해서다. 순세계잉여금을 다음연도 세입예산으로 편성하기 위한 정책수단으로 불가피한

경우를 제외하고는 활용되지 않도록 해야 한다. 각 지방정부가 과소하게 지방세입을 추계하여 여유자원을 마련하여 추가경정예산을 편성 하기 때문이다(박태갑, 2004;강태구, 2004;배상석, 2013).

예산의 편성은 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제적 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상해야 한다. 또한 세입·세출의 항목을 구체적으로 명시한 예산으로 계상해야 한다(지방재정법§36).⁵⁶⁾

4. 세출에 따른 과다 불용액 관리

불용액의 발생을 억제하기 위해서는 두 가지 차원에서 접근이 필요하다. 첫째, 불용액 과다 발생 정책 및 사업에 대한 관리 강화다. 불용액이 계획변경 등 정책집행계획이나 의지 부족으로 발생하는 경우다. 예산집행 담당 실국의 내부적 노력으로 충분히 극복할 수 있다. 국비 미교부의 경우 상대적으로 그 규모가 작지만 국비 미확보에 따른 사업 추진계획 변경 등을 신속히 수반해야 한다. 따라서 당초 편성된 예산의 집행상황에 대한 점검과 모니터링이 중요하다.

둘째, 세입 확충과 더불어 세출의 효율적 운영이 중요하다. 부족한 재원을 세출예산으로 편성하였지만 실제로 예산집행이 되지 않거나 사업포기 등으로 인해서 전액 불용처리하거나 국고반납액으로 편성하는 사례가 없도록 해야 한다.

55) 경상남도 「2019년도 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준」 p.53.

56) [지방재정법] 제36조(예산의 편성)

① 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.

② 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하여야 한다.

③ 지방자치단체는 세입·세출의 항목이 구체적으로 명시되도록 예산을 계상하여야 한다. <신설 2014. 5. 28.>

④ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과를 기초로 하여야 한다. <개정 2014. 5. 28.>[전문개정 2011. 8. 4.]

5. 법정 및 준법정전출금의 관리 강화

법정잉여금의 처리가 적절성에 대한 관리 강화다. 법령이나 조례, 협약 등에 따라서 전출해야할 의무지출과 준의무 지출이 있다.⁵⁷⁾⁵⁸⁾ 의무지출은 법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자지출을 의미한다(지방재정법§33③6호). 이러한 의무지출의 범위에는 ①교육비특별회계전출금(지방교육재정교부금법§11②), 징수교부금(지방세기본법§67), 조정교부금(지방재정법§29 및 §29의2) ②국고보조사업 또는 시·도보조금(지방재정법§23②) ③지방채 및 차입금에 대한 이자지출 ④교육·보육과정 교육비(유아교육법§24 및 영§29·§34③) ⑤그 밖에 법령이나 지방자치단체의 조례에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비 등이다.

지방자치단체가 부족한 재원을 이유로 법정 및 준법정 전출금으로 편성해야 할 예산을 누락하거나 추경으로 편성하는 사례가 발생하지 않도록 관리해야 한다. 예컨대 부산시는 부산교통공사 인수부채에 대한 부산시 분담 지연이 지속되는 사례가 있다.⁵⁹⁾⁶⁰⁾

6. 당초예산 부족분 추가경정예산 편성 억제

당초예산 일부 예산편성 후 추가경정예산에서 부족분 편성이 연례적으로 이루어지고 있다. 예컨대 부산시는 교통공사 적자 보전, 하수도특별회계 민간투자사업(BTL), 수정 및 백양 터널 민간투자사업(BTO)의 재정지원금, 준공영제의 재정지원금 등을 추경을 통해서 연례적으로 편성한다. 또한 하수도특별회계 지방공기업에 대한 민간투자사업 재정지원금을 추경에 사용료 지불에 관한 사항을 추경에 편성하는 관행도 개선이 필요하다.

당초예산으로 편성해야 함에도 가용재원 부족을 이유로 당초예산과 추경으로 분리하여 편성하는 관행이 있다. 이는 재정자원의 효율적 운영이라는 목적도 있지만, 과다 및 팽창 예산을 편성할 수 있는 문제점도 있다.

가용재원⁶¹⁾ 부족에 따라서 총 예산의 일부만 먼저 편성하고 추가경정예산으로 부족예산을 편성하는 경우, 단일 사업에 대해서 지방의회가 전체적인 관점에서 필요 재원의 총량의 적정성과 적합성을 판단하기 곤란한 문제점이 있다.

VI. 맺음말

순세계잉여금은 예산과 결산 과정에서 불가피하게 직면하는 중요 단계의 하나다. 예산과정에서는 순세계잉여금을 세입으로 편성해야 하기 때문이다. 그리고 결산단계에 예산집행 결과에 따라 나타나는 순세계잉여금이다.

순세계잉여금이 단순히 지방채 상환이나 조례에 따른 법정잉여금 전출이나 편성, 추경의 세입 재원이라는 측면에 국한되지 않는다. 예산단계에서는 세입추계의 오류, 세출예산의 과다편성, 예산집행 미이행에 따른 불용액 발생이라는 문제점을 확인할 수 있는 중요 점검 포인트가 된다. 결산단계에서는 예산상 세입과 실제 세입과의 격차를 확인할 수 있고, 예비비를 과다 편성한 그 결과를 확인할 수 있기 때문이다.

지방의회 차원에서 순세계잉여금에 대해서 관심을 갖고 지속적으로 모니터링해야 한다. 지방재정에서 당초예산에 대한 심사 강도는 높다. 그런데 추가경정예산이나 결산승인의 경우 상대적으로 관심이 적고, 심사도 우호적인 경우가 많기 때문이다.

57) 부산시 법정 및 준의무지출 예산의 미편성액은 총 1조 3,369억 원 규모다. 교육청 1,958억 원, 구군 1,138억 원, 운수업계 보조금 113억 원, 교통공사 인수부채 및 운영적자보전 6,713억 원, 시내버스 준공영제 815억 원, 도시공사 부지대금 1,435억 원, 국미 미배청 1,487억 원 등 총 1조 3,639억 원 규모다. 「국제신문」 (2018). 채무 줄었지만 부채 급증...돈 없어 국비사업 지연 속출. 9.30.3면; <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20181001.22003011970>

58) 부산광역시의 준공영제에 필요한 재원을 예산부족으로 제대로 반영되지 못하고 있다. 부산시 2018년 2회 추경자료에 따르면, 총필요 재원은 1,949억 원이다. 그런데 부산시 예산부족으로 250억 원만 반영하고, 부족분 815억 원은 추후 반영할 예정이다. 2017년 결산기준 1,129억 원 대비하여 2018년도 총 필요 예산액은 1,949억 원으로 70%(820억 원)나 급증한 금액이다. 즉 2018년 2회 추경증가액은 당초: 884억+2회추경 250억 원+부족분 815억=등 총 1949억 원임. 자료: 2017회계연도 결산서; 2018년도 제2회 추경 사업설명서. p.481

59) 부산시지하철건설본부 설치: 1981. 1. 1, 부산교통공단 설립: 1988. 7. 1, 부산교통공사 설립: 2006. 1. 1

60) 부산교통공단은 2015년 말 이란 시 인수부채액은 2조 8,511억 원(정부 2조 1,948억; 77%)+ 부산시 6,563억; 23%)이다. 공단이관(2005년) 당시 정부부채 2조 1,948억 원은 2013년도에 전액 상환이 되었다. 하지만 부산시는 2017년 9월말 현재 부채액은 약 10%(593억 원)밖에 줄지 않았다. 인수부채에 대한 원금과 이자를 합하면 그 규모는 훨씬 증가한다. 2006. 1. 1. 부산교통공사가 국가공기업에서 부산시 지방공기업으로 전환되었다. 이에 따라서 당시 총부채 3조 5,865억 원(원금+이자)에 대해서 부산시 1조 343억 원, 정부 2조 5,522억 원을 각각 상환하도록 하였다.

61) 가용재원은 지방자치단체의 존립과 운영에 필요한 경비를 제외하고 시책 상 필요한 곳에 사용할 수 있는 재원이다(조기현·여효성, 2018:11).

먼저, 추가경정예산의 예산심사가 심층적으로 이루어지지 않는 이유는 ①당초예산에 대비하여 그 규모가 크지 않다는 점 ②회계연도 중 당초예산에 부족예산의 반영이라는 점 ③연도 말 교부금을 당해연도 반영하기 위한 예산사업의 이라는 점 ④성립 전 예산⁶²⁾으로 지방의회의 심의·의결을 받지 않아도 이미 집행 중인 예산사업으로 형식적 요건에 해당된다는 점 ⑤지방선거 이후에 새로운 단체장의 공약이 반영된 사업으로 정치적 이유 등으로 볼 수 있다.

다음은 결산승인의 경우 관대화 경향성이 나타나는 이유는 ①이미 집행된 결과에 대한 사후 정산의 의미라는 점 ②예산집행 결과를 되돌릴 수 없다는 물리적·시간적 한계 ③예산의 집행결과 보다는 예산편성에 더 무게를 두는 지방의회의 예산심사 관행 ④예산안보다 결산정보의 복잡성과 산만성 등으로 인한 결산 정보 파악의 어려움 등으로 인해서다. 결국, 결산정보는 각 부분으로 분산되어 있어, 상호 연계하여 비교·분석하지 않을 경우, 제대로 결산 성과를 확인하기 어렵다는 구조적·제도적 한계점이 있기 때문이다. 결산승인을 하든 하지 않든 집행부 입장에서 행정활동에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 제도적 수단이 없다는 점도 이러한 결산 승인의 관대화를 만드는 요인이다. 예산안의 경우 불승인할 경우, 준예산제도가 있기 때문에 집행부의 입장에서 상대적으로 열세이기 때문이다.

이상과 같이 지방정부는 순세계잉여금의 단순히 발생액이라는 결과론적 관점을 벗어나서 보다 심층적으로 분석해야 한다. 순세계잉여금의 산출과정, 발생원인, 발생에 따른 결산상 순세계잉여금의 처리방식 등을 다각적이고 종합적으로 살펴야 지방재정의 건전성과 효율성을 높일 수 있을 것이다. 그런 측면에서 순세계잉여금이 갖는 세입과 세출 구조의 차원에서 보다 심층적으로 관심을 갖고 분석해야 한다.

62) 성립전예산은 지방재정법 제45조에 의거 용도가 지정되고 소요전액이 교부된 국고보조사업의 경우에는 성립전으로 집행 가능하다.

<참고문헌>

- 감사원(2011).** 「경상남도 및 진주시 기관운영감사 감사결과 처분요구서」, pp.69-71.
- 감사원(2011).** 「지방재정 건전성 진단·점검 감사결과보고서」, (2011.12).
- 감사원(2013).** 「지자체 주요사업 예산편성 및 집행실태 감사결과보고서」, pp.100-104.
- 감사원(2015).** 「지방자치단체 재정운영 실태 감사결과보고서」, (2015.12).
- 감사원(2016).** 「전라북도 기관운영감사 감사 보고서」, pp.33-35.
- 감사원(2017).** 「순천시 등 6개 기관 중점분야 기관운영감사 감사보고서」, pp.158-160.
- 강태구(2004).** 기초지방자치단체 세입예산 과소추계원인에 관한 연구.
「한국지방자치학회보」 16(1): 93-111.
- 고철수(2015).** 「세수 부족에 대비한 순세계잉여금 활용방안. 제주발전연구원.
- 고철수·김영주(2015).** 세수부족에 대비한 순세계잉여금 활용방안.
JDI.정책이슈브리프. No.210(2015.1.20.)
- 김광윤·김영태(2003).** 분식회계에 대응한 기업의 윤리와 감사인의 책임.
「세무학연구」 20(1):193-219.
- 김완용(2012).** 우리나라 세계잉여금 처리의 문제점과 개선방안:
주요국의 재정준칙의 비교를 중심으로. 「조세연구」 12(2): 87-138.
- 남황우(2016).** 재정안정화기금 도입방안. 「한국지방재정학회세미나 자료집」, pp.19-44.
- 류춘호(2018).** 지방정부의 이월예산제도와 억제전략(1)(2). 「지방재정」 38:90-117, 40: 82-103.
- 류춘호(2006).** 지방정부의 이월예산제도에 관한 연구: 부산시를 중심으로.
한국지방정부학회 학술발표논문집.
- 류춘호(2019).** 순세계잉여금 처리와 지방의회 재정통제 전략. 「월간 공공정책」 165: 82-85.
- 류춘호(2019).** 지방재정 건전성과 순세계잉여금 관리 전략. 「월간 공공정책」 166: 80-83.
- 류춘호(2019).** 지방정부의 순세계잉여금 관리 실태와 정책 방향. 「월간 공공정책」 164: 83-86.
- 민기·백상규(2016).** 지방자치단체 추가경정예산 편성 결정요인에 관한 연구.
「재정정책논집」 18(4): 93-120.
- 박 광(1994).** 「세계잉여금 발생요인과 합리적 배분에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원.
석사학위논문.
- 박태갑(2004).** 「세계잉여금의 운영 실태와 개선방안에 관한 연구:
경상남도 기초 지방자치단체를 중심으로」, 경상대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 배상석(2013).** 우리나라 지방자치단체들의 세입추계오차들에 관한 연구.
「한국정책학보」 22(1): 361-387.
- 배상석(2015).** 순세계잉여금의 경기대응적 역할가능성에 대한 연구.
「한국자치행정학보」 29(2): 127-150.

- 이남수·이성규(2008).** 「OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례」, 국회예산정책처.
- 유갑열(2018).** 「지방자치단체 순세계잉여금이 부채에 미치는 영향에 관한 연구」, 박사학위논문. 충북대학교.
- 유갑열·이장희(2018).** 지방자치단체 순세계잉여금이 부채에 미치는 영향. 「한국비교저부학보」 22(2): 133-163.
- 이미애·이현우·홍윤미(2015).** 지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구. 「지방정부연구」 18(4): 481-502
- 이상윤(2005).** 지방예산·결산 특강④. 4월호. pp.53-59.
- 이시원·김주찬·박태갑(2005).** 세계잉여금의 운영실태 연구. 경상남도 기초 자치단체를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」 16(1): 275-297.
- 이현우(2012).** 「세계잉여금의 예산편성 및 활용방안 연구」, 경기개발연구원.
- (2012).** 지방자치단체의 예산운영에 관한 연구. 한국지방재정학회 2012년 동계학술대회발표논문집. pp.169-195.
- 임상수·박지혜(2014).** 「지방재정건전화법 도입에 관한 연구」, 한국지방세연구원.
- 임성일·이호(2014).** 지방재정의 순세계잉여금 영향요인: 예산회계 관점을 중심으로. 「정부회계연구」 12(2):1-25.
- 임주영·정지선·김완용(2011).** 「우리나라 세계잉여금 처리의 문제점 및 개선방안」, 2011년도 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 주윤창(2018).** 「자치단체 순세계잉여금이 재정운영결과에 미치는 영향에 관한 연구」, 박사학위논문. 인하대학교대원 경영학과.
- 전주열·김동석(2018).** 「보조금법 이론과 실무」, 한국법제연구원.
- 정성호(2014).** 중앙 및 지방정부의 재정준칙도입에 관한 합리적 대안: 순세계잉여금 활용을 중심으로. 강원대학교비교법학연구소, 「강원법학」 42:417-442
- 조기현·여효성(2018).** 「지방자치단체 가용재원 중장기 전망과 정책대응」, 한국지방행정연구원.
- 한국지방재정학회(2016).** 「지방자치단체 재정안정화 기금 도입방안」, 한국지방재정학회.
- 한성경(2010).** 광역자치단체 세입추정 오차에 관한 연구. 「정부학연구」 16(2):151-172.
- 「국고보조금 운영관리 지침」(기획재정부 공고 제2016-132호, 2016. 7. 28.)
- 행정안전부(2018).** 「2018년도 지방자치단체 재정공시 편람」, p.151
- Alfred Tat-Kei Ho(2018).** From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice, PAR. Public Administration Review, Vol. 78, Iss. 5, pp. 748-758;|http://lps3.doi.org.libproxy.pknu.ac.kr/10.1111/puar.12915
- Cornia, G.C., & Ray D.N(2003).** Rainy Day Funds and Value at Risk. State Tax Notes. 563-567

Marlow, Justin(2005). Fiscal Slack and Counter-Cyclical Expenditure Stabilization : A First Look at the Local, Public Budgeting & Finance, Fall : 48-72.

Shanna Rose, Daniel L. Smith(2011). Budget Slack, Institutions, and Transparency. Public Administration Review. 72(2):187-195.;
<http://lps3.doi.org.libproxy.pknu.ac.kr/10.1111/j.1540-6210.2011.02491.x>

Sobel, Russell S. and Randall G. Holcombe(1996). The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises during the 1990-1991 Recession, Public Budgeting and Finance. Fall. 28-48.

Stuart Kasdin(2018). Budgeting Rules and Program Outcomes. Public Administration Review, 78(5):759-771.



글 박충훈
(경기연구원 자치분권연구실
선임연구위원)



자치단체의 세계잉여금 발생과 구조적 한계

1. 들어가며

최근 나라살림연구소에서 발표한 보고서로 인하여 순세계잉여금에 대한 국민들의 관심이 높아졌다. 정부는 국민의 세금으로 운영되기 때문에 국민으로부터 살림에 필요한 세금을 적정하게 거두어 이를 효율적으로 사용하는 것이 원칙이다. 그런데, 세금으로 거둬들인 세입이 세출을 초과하여 잉여금이 발생하였고, 이렇게 발생하는 잉여금이 내수경기가 악화되는 큰 원인이라고 하니 안 그래도 경제전망이 낙관적이지 않은 상황에서 한바탕 시끄러워질 수밖에 없을 것이다. 특히 중앙정부와 비교하여 지방자치단체의 이월금과 잉여금의 비율이 현저히 높다고 비교하면서, 지방자치단체의 재정 운영이 더 비효율적이라는 인상을 주는 비교방식을 택하여 더욱 논란이 되고 있다.

이론적으로는 세입과 세출을 균형 있게 운영하여야 하는 것이 당연하나, 실제 예산운영 과정에서는 세입과 세출 모두 예상하지 못한 여러 요인 때문에 당초의 계획대로 운영하지 못하는 것이 현실이다. 때문에 중앙정부 역시 자치단체보다는 적은 규모이나 잉여금이 발생하고 있고, 자치단체에서 발생한 잉여금은 채무상환

과 다음연도 세입으로 이입, 결산 전 세입처리 등으로 활용하고 있다.¹⁾ 따라서, 잉여금이 발생하더라도 채무상환이나 세입으로 활용되기 때문에 시차의 문제가 발생하기는 하지만 결국 국민에게 필요한 예산사업으로 활용되고 있는 것이다. 다만, 잉여금의 규모가 지나칠 경우 예산투입이 필요한 분야에 적기에 적절한 규모의 예산집행이 이루어지지 않는다는 점에서 예산의 계획적·효율적 운영을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 점은 지적할 수 있을 것이다.

II. 세계잉여금의 발생과 처리

예산편성단계에서부터 수입과 지출을 일치시키는 균형예산은 예산원칙 중의 하나이지만, 현실적으로 결산과정에서는 수입과 지출이 반드시 일치하지 않는 현상이 발생한다. 자치단체의 결산 과정에서 나타나는 실제 수입결산액과 실제 지출결산액 간의 차이를 잉여금 또는 세계잉여금이라 하고, 이 중 반납 의무가 있는 보조금 집행잔액과 다음 회계연도로 이월하는 이월금을 제외한 나머지를 순세계잉여금이라 한다.

<표1> 순세계잉여금의 산출방식²⁾

| | | | | | | | | | |
|------------------|---|------------------|---|----------------------|---|--------------------------|-------------|---|-----------------------|
| 세입 결산액 (A) | - | 세출 결산액 (B) | = | 세계 잉여금 (C=A-B) | = | 이월금 등 (D) | | + | 순세계 잉여금 (E=C-D) |
| | | | | | | 명시이월금 사고이월금 계속비이월금 | 보조금 집행잔액 | | |

잉여금이 발생하는 원인은 세입과 세출로 나누어 살펴볼 수 있는데, 기본적으로는 예산편성 단계에서의 세입 및 세출 예측액과 결산 단계에서의 세입 및 세출 실제액 간의 차이에서 발생하는 것이다.

먼저 세입의 경우 예산편성을 위해 세입항목에 대한 예측을 하게 되는데, 이 예측값과 실제 세입액의 차이에서 잉여금이 발생한다. 자치단체의 세입항목은 지

1) 지방회계법 제19조(결산상 잉여금의 처리) 및 동법 시행령 제16조(결산상 잉여금의 처리), 제17조(세계잉여금의 결산 전 이입)

2) 이현우외. (2012). 「세계잉여금의 예산편성 및 활용방안 연구」, 경기연구원. P.3 재구성

방세와 세외수입 등 자체재원과 보조금, 지방교부세 등의 의존재원으로 구분된다. 자체재원인 지방세와 세외수입의 경우 실제 납부액을 정확하게 알 수 없으므로 예산편성 시에는 예측값을 사용하게 되며, 의존재원인 보조금과 지방교부세 역시 자치단체가 결정하는 재원이 아니라 중앙정부 등에 의해 결정되는 재원이므로 예측값을 사용하게 된다.

한편, 세출의 경우는 편성된 세출액과 실제 집행된 지출액의 차이에서 잉여금이 발생한다. 즉, 예산집행을 하는 과정에서 집행하지 않거나 집행하고 남은 금액에서 잉여금이 발생하는데, 주요원인으로는 계획변경 등 집행사유가 발생하지 않았거나 낙찰차액, 미집행액 등 집행 이후의 잔액이 발생한 경우 등이 있다.

이렇게 발생한 세계잉여금은 지방채 원리금 상환에 사용하거나 다음 회계연도의 세입에 이입하여야 한다. 지방채 원리금 상환은 다른 법률에 따라 용도가 정해진 금액과 지방재정법 제50조에 따른 이월금을 제외한 금액을 사용할 수 있는데, 이 때 다른 법률에 따라 용도가 정해진 금액과 지방재정법 제50조에 따른 이월금을 제외한 금액은 순세계잉여금을 의미한다. 순세계잉여금 중 지방채원리금 상환 금액을 제외한 나머지는 다음연도 세입으로 이입하게 되는 것이다. 다만, 자치단체의 자금형편상 부득이한 경우 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 당해 연도의 세입에 이입할 수 있도록 '결산 전 세입처리'를 규정하고 있다. 또한 순세계잉여금 중 일부를 자치단체의 조례에 따라 기금 등으로 편입할 수 있다.

결국 당해연도에 발생한 잉여금은 비록 당해연도에 집행되지는 않았지만, 채무상환이나 다음연도 세입으로 활용되고 있는 것이다.

III. 세계잉여금 발생의 구조적 한계

세계잉여금은 어쩔 수 없이 발생할 수밖에 없지만, 가급적 그 차이를 줄여나가는 것이 세계잉여금 관리의 원칙이다. 그래서 일반적으로는 세입 측면에서 세수의 추계를 정확히 하여 실제 납부액과의 차이를 줄이거나 세출 측면에서 계획적 집행을 통해 미집행 또는 집행잔액을 최소화하는 노력이 필요하다고 한다. 그럼에도

불구하고, 자치단체의 세계잉여금이 중앙정부보다 많이 나타나게 되는 구조적 문제점을 간과해서는 안 될 것이다.

세입측면에서 자치단체에서 초과세입이 발생하는 구조적 문제점으로는 세입 예측의 소극성과 함께 정책 의존성을 들 수 있다. 자치단체에서 초과세입이 발생하는 가장 큰 이유는 보수적 세수추계가 가장 큰 이유라고 할 수 있다. 자치단체의 재정운영 과정에서 적극적 세수추계를 통해 세입액을 예측하였다가 실제 납부액이 이에 못 미칠 경우 예산사업에 차질이 생기거나 지방채를 발행하여 세수부족분을 확보하여야 하는데, 이러한 부담이 적극적 세수추계를 저해하는 요인이라 할 수 있다. 결국 자치단체에서 보수적 세수추계를 선호하는 행태가 나타나는 이유는 적극적으로 추계하여 부족액이 발생하는 것보다는 차라리 소극적으로 추계하여 잉여금을 남기는 것이 추계를 담당하는 부서나 공무원의 부담이 적다는 인식이 자리 잡고 있기 때문이다.

여기에 더하여 자치단체는 세입을 통제할 수 있는 수단이 거의 없기 때문에 세입변화에 대한 중앙정부 정책에 대한 의존성이 커진다. 예를 들어 광역자치단체의 대표적 세원인 취득세, 등록면허세와 기초자치단체의 재산세의 경우 중앙정부의 부동산 정책에 의해 크게 영향을 받는다. 정부의 부동산 정책에 따라 아파트 등 주택가격이 상승/하강하거나 주택거래량이 증가/감소하게 되면 자치단체의 취득세, 등록면허세와 재산세가 이에 영향을 받아 세입 예상액과는 다른 납부 실적이 나타나게 된다. 자치단체가 세수예측을 하는 과정에서 중앙정부의 정책이 회계연도 내에서 변동될 것이라 예측하기는 구조적으로 어렵다고 할 수 있다.

한편 세출 측면에서 발생하는 세계잉여금은 이월사업을 제외하면 계획변경 등으로 인해 집행사유가 발생하지 않거나 낙찰 차액 등과 같이 정상적인 예산 집행 이후 발생하게 된다. 정상적인 예산 집행 이후 발생하는 집행잔액은 큰 문제가 없으나, 집행사유 미발생으로 발생하는 집행잔액은 문제라고 할 수 있다. 자치단체 내부에서 발생하는 집행사유 미발생 사업은 사업계획의 부실이나 사업환경 변화를 적절하게 예측하지 못해서 발생하므로 사업계획의 철저한 관리가 요구되어진다. 그러나 중앙정부로부터 연도 말에 교부되는 국고보조금, 특별교부세, 기금, 재난안전특별교부금과 같은 재원은 순세계잉여금으로 처리된 후 교부목적에 따

라 지출됨(류춘호, 2019: 115)³⁾에 따라 세계잉여금 발생 원인 중 하나가 되고 있다.

이 외에도 예산제도상 편성하게 되어 있는 예비비 역시 세계잉여금 발생의 원인이 되고 있다. 지방재정법 제43조에서는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산 총액의 1/100 범위 내에서 예비비를 편성하도록 하고 있으며, 이와는 별도로 재해·재난 관련 목적 예비비를 편성하도록 하고 있다. 편성된 예비비가 목적대로 집행되지 않게 되면 세계잉여금으로 처리되는 구조이다.

이상과 같이 세계잉여금의 발생원인 중에는 자치단체가 노력하여도 해결할 수 없는 구조적인 원인이 포함되어 있다. 이러한 구조적 한계 때문에 세계잉여금의 규모는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 순으로 많아지는 현상이 나타나게 되고, 재원의 전달체계 상 의존재원 규모가 커질수록 세입예측의 부정확성이 높아지고 계획적 집행이 어려워진다고 해석할 수 있다. 따라서 자치단체의 세계잉여금 과다 발생에 대하여 개선 노력을 요구할 필요는 있으나, 자치단체만의 잘못으로 책임을 전가해서는 안 될 것이다.

IV. 맺음말

세계잉여금의 발생은 예산과 결산제도를 운용하면서 발생하는 불가피한 상황이다. 이 과정에서 당해 연도에 사용되지 않은 예산은 채무상환이나 다음연도 예산으로 활용되기 때문에 세계잉여금이 발생하였다 하더라도 행정서비스 공급이 부족해지거나 내수가 악화되는데 기여하였다는 주장은 과도한 주장이라 할 수 있다. 다만 세계잉여금이 지나치게 많이 발생한다는 것은 적기에 계획적 예산집행이 이루어지지 않았다는 것이므로, 예산집행의 계획성과 효율성을 제고하는 등 적정 수준으로 세계잉여금 발생을 관리할 필요는 있을 것이다.

3) 류춘호(2019). 지방정부의 순세계잉여금 관리실태와 정책방향②, 『지방재정』 2019년 제3호 P.115

오히려 세계잉여금과 관련된 더욱 중요한 문제는 발생된 세계잉여금을 적정하게 활용하고 있는가이다. 법령과 조례에 따라 정해진 용도에 적정 규모의 세계잉여금이 사용되고 있는지에 관심을 가질 필요가 있으며, 순세계잉여금을 활용하여 관례적으로 당초 예산의 부족분을 추가경정예산에 편성하는 등 추가경정예산 편성이 관행화되는 것을 개선할 필요가 있을 것이다.



Special theme 기획특집

세계잉여금 발생 원인과 관리 방안

요약노트는 각 전문가 제언의 핵심 내용을 그대로 발췌한 페이지입니다.

빠른 시간 안에 필요한 내용을 살펴보고 원활한 지방재정 운영에 도움이 되기를 바랍니다.

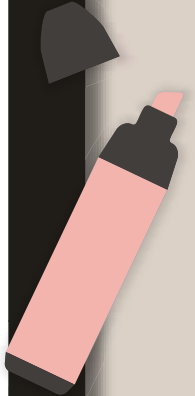
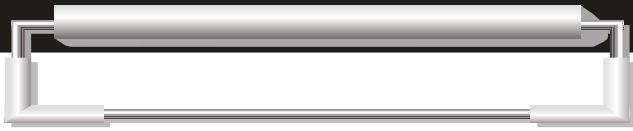
1. 순세계잉여금 발생 원인 분석과 현황 (류춘호 경상남도의회 특별전문위원)

순세계잉여금이 보다 효율적으로 운영되기 위해서는 첫째, 순세계잉여금 등 재정자원에 관한 중장기적 재정관리전략 수립. 둘째, 순세계잉여금 발생 원인에 따른 세입과 세출 관리에 대한 통제 강화. 셋째, 지방정부의 재정여건 등을 고려한 자체적인 재정규율 도입. 넷째, 세입 추계의 정확성 제고와 세출에 따른 과다한 불용액에 대한 실국 부서별 재정 책임성 강화. 다섯째, 교육재정교부금 및 조정교부금 등 법정잉여금 처리의 시기와 재정규모에 대한 적절성 강화. 여섯째, 순세계잉여금을 활용한 연례적 추가경정예산 편성 적합성 기준 설정과 타당성 검토 강화 등이 필요하다. (중략) 단기적 관점이 아닌 중장기적 관점에서 재정관리 전략을 수립해야 한다.



순세계잉여금의 발생은 지방채 상환, 추가경정예산 편성, 법령 및 조례에 따른 법정잉여금 처리 등의 제도적 관행에서 벗어나야 한다. (중략) 순세계잉여금에서 지방채 상환과 같이 추경으로 편성하지 않고 지출되는 세출에 대한 통제를 강화해야 한다. (중략) 지방재정법과 지방회계법령에서 포괄적으로 규정한 순세계잉여금 처리에 관한 규정을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 국가재정법과 같이 구체적으로 단계별로 표기하는 방안이 마련되어야 한다. (중략) 순세계잉여금을 다음연도 세입예산으로 편성하





기 위한 정책수단으로 불가피한 경우를 제외하고는 활용되지 않도록 해야 한다. 각 지방정부가 과소하게 지방세입을 추계하여 여유자원을 마련하여 추가경정예산을 편성 하기 때문이다. (중략) 당초 편성된 예산의 집행상황에 대한 점검과 모니터링이 중요하다. (중략) 부족한 재원을 세출예산으로 편성하였지만 실제로 예산집행이 되지 않거나 사업포기 등으로 인해서 전액 불용처리하거나 국고반납액으로 편성하는 사례가 없도록 해야 한다. (중략) 지방자치단체가 부족한 재원을 이유로 법정 및 준법정 전출금으로 편성해야 할 예산을 누락하거나 추경으로 편성하는 사례가 발생하지 않도록 관리해야 한다.

2. 자치단체의 세계잉여금 발생과 구조적 한계 (박충훈 경기연구원 자치분권연구실 선임연구위원)

이론적으로는 세입과 세출을 균형 있게 운영하여야 하는 것이 당연하나, 실제 예산운영과정에서는 세입과 세출 모두 예상하지 못한 여러 요인 때문에 당초의 계획대로 운영하지 못하는 것이 현실이다. (중략) 세계잉여금의 발생원인 중에는 자치단체가 노력하여도 해결할 수 없는 구조적인 원인이 포함되어 있다. 이러한 구조적 한계 때문에 세계잉여금의 규모는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 순으로 많아지는 현상이 나타나게 되고, 자원의 전달체계 상 의존재원 규모가 커질수록 세입예측의 부정확성이 높아지고 계획적 집행이 어려워진다고 해석할 수 있다.



따라서 자치단체의 세계잉여금 과다 발생에 대하여 개선 노력을 요구할 필요는 있으나, 자치단체만의 잘못으로 책임을 전가해서는 안 될 것이다. (중략) 당해 연도에 사용되지 않은 예산은 채무상환이나 다음연도 예산으로 활용되기 때문에 세계잉여금이 발생하였다 하더라도 행정서비스 공급이 부족해지거나 내수가 악화되는 데 기여하였다는 주

장은 과도한 주장이라 할 수 있다. 다만 세계잉여금이 지나치게 많이 발생한다는 것은 적기에 계획적 예산집행이 이루어지지 않았다는 것이므로, 예산집행의 계획성과 효율성을 제고하는 등 적정 수준으로 세계잉여금 발생을 관리할 필요는 있을 것이다. 오히려 세계잉여금과 관련된 더욱 중요한 문제는 발생된 세계잉여금을 적정하게 활용하고 있는가이다.

하

하늬바람

옛사람들은 맑은 날 서쪽에서 불어오는 바람을 하늬바람이라고 불렀습니다. 서쪽에 '하'라는 순우리말 이름이 붙여진 이유입니다. 오늘의 태양은 지금 이 순간에도 서쪽을 향해 쉼 없이 움직이고 있습니다. '하' 섹션에서는 태양처럼 묵묵하고 부지런하게 구슬땀을 흘리며 지방재정 활성화를 위해 노력하고 있는 사람들을 만나 그들의 이야기를 들어봅니다.



하

공제회가 간다

글 이원희 (한경대 교수)



지방세외수입, 2019 지방세외수입 우수사례 발표대회 지방행정 개혁의 상징이다

세외수입의 개념 논쟁

지난 11월 6일, '2019 지방세외수입 우수사례 발표대회'가 있었다. 108개 사업이 제출되었고, 10월 8일에 1차 서면심사를 거쳐 20개 사업을 선정했다. 그리고 이날의 발표대회를 통해 최종 수상 사례가 결정됐다. 이날 심사위원으로 참석하면서 지방행정의 다이나믹한 변화를 이해하는 계기가 되었다.

사실 세외수입(non tax revenue)은 개념이 불명확하기도 하다. 무엇이라고 적극적으로 규정(positive concept)하는 것이 아니라, '세금이 아닌 것'이라고 하는 소극적인 규정(negative concept)이기 때문이다. '세금이 아니라면 무엇인가?'라는 질문이 제기된다. 2017년에 제정된 '지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률'에 따르면 "지방세외수입"이란 '지방세외수입금과 그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전 수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정안전부령으로 정하는 금전 수입을 말한다.'고 되어 있다.

이러한 세외수입은 정상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 정상적 세외수입은 주기적으로 수입이 확보되는 재산임대수입, 사용료수입, 수수료 수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등이다. 반면 임시적 세외수입은 수입이 불규칙적으로 발생하는 재산매각수입, 부담금 및 과징금 등 기타수입, 지난연도수입 등이다.

행정안전부는 이러한 성격을 보다 명확하게 개념을 정의하기 위해 '지방행정재채부과금법'으로 전면 개정을 준비하고 있다. 세외수입을 세입의 관점이 아니라 지향하는 기능의 관점에서 보면, '사회질서의 확립'을 추구하고 있기 때문이다. 이에 집행과정에서는 공정과 투명이 중요한 가치이다.

세외수입의 특징

지방세외수입은 지방세와 함께 지방자치단체의 자체수입(자체재원)을 구성하는 한 요소이지만, 지방세와 다르게 부과·징수가 개별 법령을 관리하는 실·과·소에서 분산적으로 이루어지고 있어 체계적인 관리가 어려운 상황이다.

2016년도 순계 결산 기준으로 지방자치단체의 지방세외수입은 26.1조 원으로 지방세 75.5조 원을 포함한 전체 자체수입 101.6조 원의 25.6%를 차지하고 있다. 약 2,155여 종의 지방세외수입 항목들은 지방자치단체의 개별 부서에서 분산·관리하고 있어, 징수율이나 신장성 등이 지방세와 비교하여 저조한 편이다. 관련되는 법률도 200여 개에 이른다.

2016년 기준으로 지방세외수입 징수율은 77.8%로 지방세 징수율(93.9%)보다 16.1%p 낮은 상황이다. 또한 2014년도 지방세외수입의 일부 항목 조정으로 인해 지방세외수입이 지방세입에서 점유하는 비중이 33.7%에서 10.6% 수준으로 축소되었다.

따라서 지방세외수입의 체계적·효율적 관리 및 지방자치단체의 세입확충 노력을 제고하기 위해서는 지방세외수입의 제도적 개선이 필요한 상황이다. OECD 등 국제기구에서도 재정확충의 일환으로 응익원칙에 따라 부과·징수되는 사용자부담금(user charge)에 정책적 노력을 기울일 것을 권고하고 있다.

실제로 우리나라의 지방세외수입은 사용자부담금을 포함하고 있기 때문에 지방재정 및 지방세제의 대원칙인 응익원칙에 가장 부합하는 세입항목이라 할 수 있다.

실효성 있는 지방세외수입의 제도 개선을 위해서는 현행 지방세외수입 관리 및 운영 실태에 대한 정확한 분석 및 진단이 필수적이다. 즉, 지방세외수입 관련 제도의 개선을 위해서는 현행 통계자료에 기초한 지방자치단체 세외수입 관련 운영실적의 분석 및 진단이 필요하다.

이를 위해서는 우선 객관적으로 검증 가능한 지방세외수입 관련 통계들을 이용하여 분석지표들을 구축하고, 이를 토대로 지방자치단체의 세외수입

관리·운영 실태를 분석·진단하여야 한다. 지방세연구원이 이에 관한 총괄 기능을 담당하고 있어 향후 중요한 기능을 수행할 것으로 기대된다.

우수 사례의 특징

세외수입은 현장의 다양한 아이디어를 통해 발굴되고 있다. 그래서 공무원의 새로운 혁신적 마인드가 필요하다. 이날 발표된 사례들을 보면서 세외수입의 특징들을 추출할 수 있었다. 그리고 이러한 아이디어를 공유하고 확산하는 과정이 필요하다. 심사위원으로서 참여했던 감동을 자료로 정리하는 이유이다.

① 찾자

가장 자주 등장한 키워드는 ‘찾는다’였다. 지방세는 과표와 세율이 있기 때문에 적용을 하면 된다. 그러나 세외수입은 공무원의 적극적인 의지로 찾아낼 수 있는 여지가 큰 영역이다.

흔히들 공공(公共)은 공공재이기 때문에 무료라고 생각하기 쉽다. 공공재(public goods)의 원래 의미는 같이 사용한다는 것이지 공짜를 의미하는 것은 아니다. 공익적 관점에서 공급하되 수익자 부담원칙을 적용할 수 있다는 관점의 변화가 필요하다. 근거가 있음에도 불구하고 무관심으로 인해 실시하지 않는 경우에 제도를 적극적으로 활용하는 의지가 있었다.

대상을 받은 부산시 해운대구는 광고대행사의 분양완료 후 고의폐업, 시행사 책임회피 등으로 불법현수막과태료 체납액이 큰 폭으로 증가했으며 도시미관 또한 심각하게 해쳐 해결 방안이 필요한 상황이었다. 부산시는 체납자(시행사)의 신탁 부동산에 대해 신탁회사를 제3채무자로 하는 ‘소유권이전등기청구권압류’제도와 법조항은 있었으나 사문화됐던 ‘감치 제도’를 이용해 1억 3백만 원을 징수, 사회정의도 구현하고 지방재원도 확충했다.

② 끈질긴 집중력

세외수입의 발굴을 위해서는 적극적인 노력이 필요하다. CCTV를 확인하여 현장을 확인하고, 공간정보시스템을 확인하고, 국립자료원에 가서

과거의 문건을 찾기 위해 노력하는 과정이 수반되었다. 세외수입은 문서로 부과하는 것이 아니라, 발로 찾는 과정이 더욱 의미가 있었다. 그리고 무엇에 부딪히더라도 끝까지 추적하는 ‘끈질김’도 감동적이었다.

경기도 여주시는 전국 최초로 하천수 사용료 징수권을 34년 만에 되찾아 온 사례를 발표해 대상을 받았다. 여주시는 남한강을 관리하는 지자체임에도 불구하고 그간 행사하지 못했던 하천수 사용료 징수권을 되찾아 오기 위해 전 직원이 수년에 걸친 준비를 거쳐 부당이득금 반환소송을 제기했다. 35년이나 지난 행정자료 추적의 어려움에도 불구하고 국가기록원, 국토교통부, 경기도청 등을 발로 뛰며 관련 근거 자료를 확보하는 실무자들의 적극적인 행동으로 하천수 사용료 징수권환을 회복, 매년 4억 원 이상의 자부재원을 확보할 수 있게 됐다. 이 사례는 전국의 지자체에 확산될 것으로 기대를 모았다.

③ 협력과 연계

법에서 ‘할 수 있다’라고 하는 경우 적극적 행정을 하면 오히려 문제가 유발되는 경우가 많다. 그래서 보통 ‘할 수 있다’라고 하는 경우에는 하지 않는 경우가 많다. 그러나 조금만 노력하면 새로운 사업이 발굴될 수 있다. 근거가 있는 경우에 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

광주광역시 서구에서는 ‘지하수법’에 지하수이용부담금의 부과·징수는 각 지방자치단체의 재량으로 규정되어 있는 것을 발견했다. 굳이 제도를 시행하면 주민으로부터 민원과 반발을 유발할 수 있기 때문에 그간 조례 제정을 미뤘었다. 그러나 공공자원인 지하수를 대량으로 취수하여 영업하는 업체로부터 이용부담금을 부과 징수하여 무분별한 지하수 채취를 억제하고 지역의 지하수 보전 관리에 필요한 재원을 확보하는 성과를 거두었다.

④ 도전

관행에 안주하지 않는 정신이 발견됐다. 현장에서 발견된 문제점을 해결하기 위해 꾸준히 노력하여 연구 개발에 성공하여 특허를 내는 경우도 있었다.

인천시 미추홀구에서는 보도와 차도 구분이 없는 주택가 이면도로 및 통학로 주변에 도로 상태를 도로 이용자에게 알리기 위해 이면도로 교차점 노면에 속도 저감 유도기를 설치했다. 눈에 보이지 않는 다른 쪽 도로의 차량 진입 여부를 확인할 수 있도록 LED 점멸 신호와 음성으로 안내해 보행자 및 차량 교통 사고를 예방하는 '교차점 안전 알리미'를 개발하여 지적재산권 특허 등록을 하였다. 이후 통상 실시권 협약을 통해 1천만 원의 수익을 확보하고 있다.

새로운 것을 도입하고 바꾸는 것 못지않게 기본을 지키는 것도 중요하다. 현장에서 개발된 아이디어를 바탕으로 법 개정안을 제시하는 적극적인 노력이 있었다.

⑤ 납세자 입장의 관점 전환

세외수입은 증대 그 자체가 목표는 아니다. 납세자의 편의를 도모하는 것이 더욱 중요하다. 예컨대 등기신청을 해태하면 과태료를 부과하지만, 사실은 신청 해태를 하지 않도록 지원해 주는 방식도 중요하다. 이러한 관점에서 체납액이 되지 않도록 사전 공지하는 방식을 채택하는 노력이 의미가 있었다.

2012년 행정중심복합도시로 정식 출범한 세종시는 부동산 거래가 급증하여 부동산 등기 신청이 늘어나는 과정에서 등기해태과태료 부과 건수 및 부과액도 '13년 3건에서 '19년 88건으로 증가하고 있었다. 부동산의 소유권 이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자는 반대급부의 이행이 완료된 날로부터 60일 이내에 소유권 이전등기를 신청하여야 하지만, '우리는 등기만 한다'는 등 기소와 과태료만 부과하는 지자체의 철저한 분업화로 등기신청지연에 따른 과태료 부과 대상임을 알리는 안내 없이 과태료가 부과되어 행정의 불신이 야기되었다. 이에 취득세 신고 창구와 부동산 실거래 창구의 협업을 통해 과태료에 대한 사전 안내를 할 수 있도록 하는 원스톱 서비스를 실현하였다. 향후 여러 종류의 과태료 중에서 관리가 가능한 회계 과목을 선정하여 밀착 관리하고 체납 발생을 줄여 징수비용을 절약하는 성과를 지향하도록 하였다.



⑥ 발표 방식의 혁신

발표를 일방향적인 PPT 방식 이외에 연극, 상황극, Prezi 방식 등 다양한 발표 방식이 동원되었다. 내용 못지 않게 어떻게 전달하느냐도 흥미로운 관점 포인트이었다.

새로운 발상을 위한 제언

세외수입의 영역은 많은 행정활동이 수입으로 연결된다. 부동산 매매, 자동차 관련, 하수도, 관광과 문화 등 대상이 매우 다양하다. 그리고 수단도 통제가 있는가 하면 개발이 있는 등 다양하다. 목적도 단순히 수입의 확보가 아니라 바람직한 시민사회를 형성하는 기본이 되기도 한다. 부동산 매매에서 다운 계약서를 작성하지 못하도록 하는 것은 단순히 과태료 수입이 목적인 것이 아니라, 경제 활동의 건전성을 담보하기 위한 것이다. 우리가 세외수입에 대해 관심을 가져야 할 이유이다.

특히 세외수입은 각 지역에서 중복되고 반복되는 사례들이다. 특정 지역에서의 혁신적인 정보를 확산해야 할 필요가 크다. 모든 사례를 홈페이지에 제시하여 공유할 필요가 있다. 혹 완결성이 부족한 사례라고 하더라도 다른 지역에서 이를 발전시켜 더 좋은 정책으로 개발할 수 있다.

행정안전부는 2022년을 목표로 지방세외수입시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다. 이러한 DB가 구축되면 투명성과 효율성이 제고될 것으로 기대된다.

<2019년 지방세외수입 우수사례 수상 내역>

| 상 | 자치단체 | 제목 |
|-----|---------|---|
| 대상 | 부산 해운대구 | 불법 분양현수막 과태료 체납금, 이래도 안 내시겠습니까? |
| 대상 | 경기 여주시 | (전국최초) 하천수 사용료 징수권 34년만에 되찾아 오다 |
| 최우수 | 서울 서초구 | 공영주차장 체납차량 실시간 무선 알림 단속시스템 구축·운영을 통한 세수증대 |
| 최우수 | 대구 동구 | 고물을 보물로, 행간(行間)을 읽어 보물을 캔다 |
| 최우수 | 인천 남동구 | 영치예고차량 납부독려 문자발송을 통한 과태료 체납액 징수 증대 |
| 최우수 | 대전 서구 | 아파트 분양권 전매 시세차익 현실화로 세입증대 |
| 최우수 | 울산 본청 | 기업체 하수도 사용료 부과체계 개선을 통한 사용료 수입 증대 |
| 최우수 | 강원 원주시 | “원주시 스마트 영치, 그것이 알고 싶다!” |
| 최우수 | 충북 단양군 | 페터널 관광상품화「BTO방식-수익자쿼터제」로 단양군을 경영하다 |
| 최우수 | 전북 전주시 | 문화가 돈이 되는 전주형 컬처노믹스(Culturenomics) |
| 최우수 | 전남 여수시 | Good-bye 마린, Hi 마리나 ‘해변의 산책길’ 마리나 프로젝트를 통한 세수증대 |
| 최우수 | 경남 김해시 | 모르셨죠? 아파트 분양권도 압류될 수 있어요! |
| 우수 | 인천 미추홀구 | 지적재산권 판매를 통한 세외수입 증대 및 사회적 비용 절감 |
| 우수 | 광주 서구 | 지하수이용부담금 부과·징수 제도 도입을 통한 세외수입 증대 |
| 우수 | 울산 동구 | 소상공인의 부담을 덜어주자! |
| 우수 | 세종시 | 체납액 ZERO 달성 부동산등기해태과태료 징수 사전통지로 끝내자 |
| 우수 | 경기 양주시 | 다면적 모니터링을 통한 채권 추심 |
| 우수 | 강원 강릉시 | 골프장 고액체납 고객님, 집중관리 들어가셨습니다 |
| 우수 | 충남 서산시 | 한전 송전탑부지 및 송전선로 선하지, 변상금 및 사용료 징수 |
| 우수 | 경북 의성군 | 일상(日常)에서 돈을 캐다 |

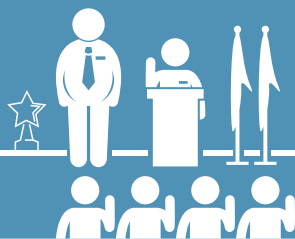
핵심 키워드로 보는 2019 지방세외수입 우수사례 발표대회

세외수입은 공무원의 적극성과 혁신적인 마인드가 필요한 영역이다. 지난 11월 6일, '2019 지방세외수입 우수 사례 발표대회' 현장에서 발견한 지자체에 귀감이 될만한 지방세외수입 우수사례 주요 키워드를 살펴본다.

지방세외수입 우수사례 발표 경진대회에 제출된

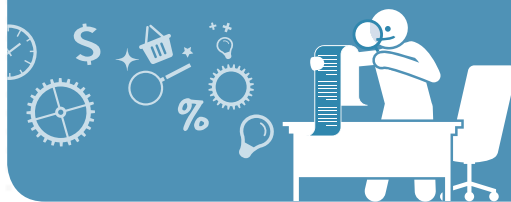
108개 사업 중 **20**개 선정

지난 11월 6일, 지방세외수입 우수사례 발표대회가 있었다. 108개 사업이 제출되었고, 10월 8일에 1차 서면심사를 거쳐 20개 사업을 선정하고, 이날의 발표 대회를 통해 최종 수상 사례를 결정하는 행사였다. 지방행정의 다이나믹한 변화를 살펴볼 수 있는 자리였다.



가장 자주 등장한 키워드 **‘찾는다’**

지방세외수입 우수사례 발표에서 가장 많이 등장한 키워드는 '찾는다'였다. 대상을 받은 부산시 해운대구는 광고 대행사의 분양완료 후 고의폐업, 시행사 책임회피 등으로 해결 방안이 필요한 상황이었다. 체납자(시행사)의 신탁 부동산에 대해 신탁회사를 제3채무자로 하는 '소유권이 전등기청구권압류'제도와 법조항은 있었으나 사문화됐던 '감치 제도'를 이용해 1억 3백만 원을 징수, 사회정의도 구현하고 지방재원도 확충했다.



끈질긴 집중력으로

되찾은 하천수 사용료 징수권

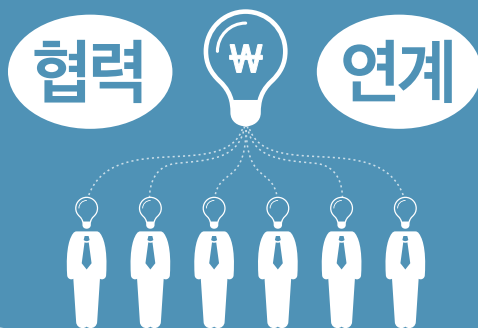


세외수입은 문서로 부과하는 것이 아니라, 발로 찾는 과정이 더욱 의미가 있다. 그리고 무엇에 부딪히더라도 끝까지 추적하는 '끈질김'도 중요하다. 경기도 여주시는 남한강을 관리하는 지자체임에도 불구하고 그간 행사하지 못했던 하천수 사용료 징수권을 되찾아 오기 위해 전 직원이 수년에 걸친 준비를 거쳐 부당이득금 반환소송을 제기해 매년 4억 원 이상의 자주재원을 확보할 수 있게 됐다.

적극적인 행정을 위해선

협력과 연계가 필요

종종 적극적 행정이 민원과 반발을 유발하는 경우가 있다. 이 때문에 법에서 '할 수 있다'라고 하는 경우 하지 않는 경우가 많다. 하지만 협력과 연계를 통해 조금만 노력하면 새로운 사업이 발굴될 수 있다.



끊임없는 도전으로

성공한 연구 개발

현장에서 발견된 문제점을 해결하기 위해 꾸준히 노력하여 연구 개발에 성공하고 이를 특허 출원하는 경우도 있다. 인천시 미추홀구에서는 보행자 및 차량 교통 사고를 예방하는 '교차점 안전 알리미'를 개발하여 지적재산권 특허 등록, 이후 통상 실시권 협약을 통해 1천만 원의 수익을 확보하고 있다.



납세자 입장의 관점 전환이 더욱 중요

세외수입은 증대 그 자체보다 납세자의 편의를 도모하는 것이 더욱 중요하다. 세종시는 취득세 신고 창구와 부동산 실거래 창구의 협업을 통해 과태료에 대한 사전 안내를 할 수 있도록 하는 원스톱 서비스를 실현해 주목 받았다.



ONE STOP SERVICE

발표 방식의 혁신으로 효과적인 내용 전달

이번 지방 세외수입 우수사례 발표에서는 PPT와 같은 일방향적인 발표 방식 이외에도 연극, 상황극, 프레지 방식 등 다양한 발표 방식이 동원됐다. 발표 방식의 혁신을 통해 더 효과적으로 내용을 전달하고 청중의 흥미와 관심을 유도했다.





재정기초를 바로 세우다

공공재정관리사 자격증

국가 및 지방자치단체의 재정사업들이 효율적이고 투명하게 운영되기 위해서는 재정공무원을 비롯한 공공기관과 국고·지방보조금 수령단체 재정담당자의 전문성이 우선시되어야 한다. 그간의 문제점을 인식하고 재정운영자의 전문성을 제고하기 위해 도입된 ‘공공재정관리사’ 자격증 제도에 대해 자세히 알아본다.

공공재정관리사 자격증 시험 첫 시행

지난 9월 28일 서울대학교 행정대학원 본관에서 제1회 공공재정관리사(3급) 자격시험이 진행됐다. 올해 4월 정식 민간자격 등록번호를 부여받은 이후 처음으로 치러진 시험으로, 공공재정 담당 공무원, 국고보조금 수령기관 회계 담당자 및 대학생 등이 시험에 응시했다.

도가 도입되었지만 이러한 재정제도가 잘 실행될 수 있도록 하는 기초인프라의 구비는 미흡한 상황이다. 이 중에서 무엇보다도 가장 중요한 기초인프라는 재정제도를 실제 운영하는 국가 및 지방자치단체 재정 관련 공무원의 전문성과 업무 처리의 자율성일 것이다. 하지만 실제로 이에 대한 중요성이 부각되지 못하고 있다.

재정 관련 공무원 전문성 부족의 가장 큰 원인은 순환보직으로 인해 예산을 평가하고 중장기적 관점에서 재정을 총괄적으로 운영할 수 있는 경험 부족과 공무원 시험제도의 한계, 재정 관련 공무원 교육·훈련의 한계, 전문성을 겸비한 재정공무원에 대한 인센티브 부족 등을 꼽을 수 있겠다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 목소리도 끊임없이 이어져 왔다. 관련 학회와 학자들은 국가 및 지방자치단체는 물론 공공기관과 보조금 수령단체 재정담당자의 전문성을 향상시킬 수 있는 제도 도입의 필요성과 공공재정에 대한 체계적인 교육·훈련이 필요하다는 것을 역설해왔다.

그 결과, 중앙정부와 지방자치단체는 물론 정부의 예산, 회계, 감사 등을 담당하는 재정공무원 및 공공기관과 국고·지방보조금 수령단체 재정운영자의 전문성을 제고하기 위한 자격증 제도가 도입됐다. 바로 ‘공공재정관리사’ 자격증이다.

공공재정관리사 자격증 주요내용

1. 명칭: 공공재정관리사(Public Financial Manager)
2. 민간자격관리기관: 사단법인 공공재정관리사협회(Public Financial Managers Association: PFMA)
3. 민간자격 등록번호: 제 2019-002310호(기획재정부 장관의 등록, 한국직업능력 개발원장 등록)

공공재정관리사 자격증 제도가 도입되는 데 앞장선 공공재정관리사협회 최진혁 협회장과 재정성과연구원 강인재 원장은 “공공재정관리사 자격증 취득을 통해 재정관리제도의 성과제고 및 재정사업 전달체계 개선을 위한 주기적인 교육과 훈련을 제도화할 것이며, 이를 통해 재정공무원의 전문성

이 제고되고 재정사업을 효율적이고 투명하게 운영할 수 있는 기반이 마련 될 수 있을 것”이라고 말했다.

미국의 경우 정부회계사협회(Association of Governmental Accountants; AGA)가 주관하는 CGFM(Certified Government Financial Manager)과 정부재정공무원협회(Government Finance Officers Association)가 주관하는 CPFO(Certified Public Finance Officer)라는 국가·정부 재정관리 분야 전문가 자격증 제도가 활발히 시행되고 있다. 자격증 취득 후에는 전문성을 인정받고 연방·주·지방정부 및 공공기관의 재무관리를 담당하는 전문가로 활동한다.

이처럼 국내에서도 공공재정관리사 자격증 제도의 도입으로 공공재정 전문가가 양성되고, 재정·재무행정 및 정부회계에 대한 전문 지식 및 활용능력을 통해 정부·공공기관은 물론 정부보조금 수령단체의 재정분야 업무가 보다 효율적이고 투명하게 수행될 수 있을 것으로 기대된다.

또한 공공재정에 대한 전문성이 필요한 곳이 다양한 만큼 ○예산 회계 관련 공무원·순환 근무에 따라 새롭게 담당하게 된 공무원, ○공무원이 되기 위해 준비하는 수험생, ○공공기관 재정담당자·국가 및 자치단체 재정 관련 각종 위원회 참여자, ○국고보조금·지방보조금 수령단체 실무자, ○사기업·자영업 등 다양한 분야에서 공공재정관리사 자격증이 필요할 것으로 보인다.

| 등급 | 검정 방법 | 검정 과목 | 합격 기준 |
|----|--------|---------------------------|-----------------------------|
| 3급 | 필기 | 재정학, 재무행정론, 정부회계 | - 과목당 40점 이상 - 평균 60점 이상 |
| 2급 | 필기 | 재정학, 재무행정론, 정부회계 | - 과목당 40점 이상 - 평균 60점 이상 |
| 1급 | 필기(1차) | 재정학, 재무행정론, 정부회계, 재정정보시스템 | - 과목당 50점 이상 - 평균 60점 이상 |
| | 필기(2차) | 논술시험(재정분야) | - 70점 이상 |

- 전문대학이나 대학에서 해당과목을 2개 이상 B학점으로 이수한 자는 3급 해당과목을 면제받을 수 있다.
- 전문대학 이상에서 해당과목을 수강하여 B학점의 성적을 받은 과목에 한하여 5점의 가산점을, A학점 이상의 성적을 받은 경우 10점의 가산점을 부여한다.
- 과목 면제, 과목 가산에 관한 인정은 자격증관리위원회에서 심의·의결함(운영규정 제12조 ⑤항). 예시) 재정학(공공경제학 포함), 정부회계(비영리회계 포함), 재무행정(예산론 포함)
- 시험합격자는 소정의 실무교육을 이수한 후 10일 이내 합격증 교부



1

최진혁

공공재정관리사 협회 회장

- 현) 충남대학교 자치행정학과 교수
 현) 대통령소속 자치분권위원회 정책자문위원장
- 프랑스 제1대학교(Université de Paris I : Panthéon-Sorbonne)
 - 공법학박사(지방행·재정전공)
 - 한국지방자치학회 회장
 - 한국정부회계학회 회장
 - 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 자문위원
 - 대통령소속 지방분권촉진위원회 실무위원
 - 대통령소속 지방자치발전위원회 제3실무위원장

최진혁 공공재정관리사 협회 회장

공공재정관리사협회는 국가 및 지방자치단체는 물론 보조금 수령단체 재정담당 공직자들이 재정분야의 자격증을 취득을 통해 전문성을 향상시키는데 도움을 드리고자 합니다. 본 협회는 재정 관련 학자, 재정공직자가 중심이 되어 설립한 단체로서 궁극적으로는 국가 및 지방자치단체, 공공기관의 재정책임성을 확보하게 하여 결국 재정민주주의를 확립하는데 기여할 것으로 기대합니다.

2

강인재 재정성과 연구원 원장

현) 재정성과연구원 원장

- 서울대학교 행정학 박사
- 전북대학교 교수
- 미 Syracuse대 Visiting Scholar
- (사)한국정부회계학회 회장
- (사)한국지방재정학회 회장
- (사)서울행정학회 회장

강인재 재정성과연구원 원장

재정업무 담당자들이 업무에 바로 적용 가능한 것을 가르치는 실무 교육은 이미 있어왔지만, 기본적인 개념을 확실히 정립할 수 있는 기회는 부족했습니다. 앞으로는 공공재정관리사 자격시험을 통해 재정을 바르게 아는 인재들이 육성되고, 그 전문성을 통해 공공재정이 보다 효율적으로 운영되어지길 기대합니다.





南

마

파

마파람

남풍의 순우리말은 마파람입니다. 마파람이 어원이 되어 남쪽의 순우리말은 '마'라고 부릅니다. 남쪽이라는 말은 우리말에서 보통 앞을 의미하기 때문에 마파람은 앞으로 부는 바람이라는 의미를 지닙니다. 이에 매호 더 나은 지방재정의 미래를 위해 앞으로 나아가는 내일의 지방재정 이야기를 '마' 섹션을 통해 살펴봅니다.

글 이창균
(고양시정연구원 초빙선임연구위원)



일본의 대도시 재정개혁과 과제

1. 대도시 재정문제 논의의 필요성

일본은 대도시제도에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 일본 지정도시 시장회 등 단체에서는 매년 대도시제도에 대한 조사 및 연구를 통한 개선방안을 지속적으로 정부에 건의하면서 개선을 요구하고 있다. 정부는 이들 제안을 고려하여 2014년 대도시제도에 대한 전반적인 개혁을 추진하였고 이후에도 개선방안이 지속적으로 강구되고 있다. 특히 지정도시를 중심으로 대도시의 재정현상과 재정특성을 면밀히 분석하여 대도시 재정제도의 개선을 추진하고 있다.

이와 같은 관점은 대도시는 도시적 특성에 의해 도시적 행정수요 및 재정수요가 있고 이를 반영할 필요성이 있다는 것이다. 또한 획일적 지방자치제도에서 탈피하여 지방자치제도의 다양성을 통하여 지방분권의 확립과 지역경쟁력을 이끌어 가겠다는 것이다.

우리나라도 대도시제도가 운영되고 있지만 미흡한 상황에서 2019년 3월 100만 이상 대도시의 경우는 특례시를 도입하는 내용을 포함한 지방자치법 전부 개정안이 국회에 제출되어 현재 심의 중에 있다. 특례시를 어느 정도의 인구 규모로 할지는 논란의 여지가 많고 협의가 이루어져야 한다. 또한 지역 간 불균형이 심화되고 수도권과 비수도권의 인구 및 재정의 지역적 차이가 있음에도 또다시 특례시를 두어 특례를 확대하는 것은 지역균형발전 차원에서도 바람직하지 않다는 반론도 있다.

그렇지만 획일적 지방자치제도에서 벗어나 지방자치제도의 다양성을 통한 지방분권을 촉진하는 하나의 수단으로 대도시제도가 과제가 되고 있기 때문에 행정 및 재정 등 다양한 측면에서의 논의 및 대응이 필요하다. 이와 같은 관점에서 일본은 대도시의 재정특성 및 재정문제를 명확히 하고 대도시의 재정수요 및 재정부족에 대해 개선이 이루어지고 있다. 따라서 일본의 대도시의 재정현상과 개선 동향을 파악하는 것은 향후 우리나라 대도시 재정제도 개선에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

II. 일본의 대도시 재정개혁 추진과 과제

1. 대도시제도의 개혁과 재정특례

일본의 대도시제도는 지정도시, 중핵시, 시행시 특례시 등 제도를 운영하고 있다. 대도시의 유형 및 특성에 대응하여 행정 및 재정권한에 있어서 차등적 적용을 통한 지방자치의 다양성을 보장하고 있다.

일본의 대도시에 대한 차등적 분권 즉, 대도시 특례는 사무배분 특례, 행정관여 특례, 행정조직의 특례, 재정특례, 기타특례가 있다. 지정도시에는 첫째, 사무배분에 대해 특례가 있다. 광역자치단체의 권한이 지정도시에 이양되어 광역에 준하는 권한을 행사할 수 있다. 또한 광역을 거치거나 협의하는 절차 없이 독자적으로 정책을 실시할 수 있다. 광역자치단체 8할 수준의 권한을 행사하는 것으로 평가되고 있다.

둘째, 행정 관여 특례를 들 수 있다. 특정 사무에 대해서는 광역자치단체장의 관여가 축소된다. 예를 들어 아동복지시설(지적장애아시설, 양호시설, 아동자립 지원시설 등)의 검사, 개선명령, 사업정지·정지 명령 등은 지정도시가 직접 담당 하고 정부의 주무대신과 바로 협의할 수 있다. 예를 들어 지방채의 기채, 기채 방법, 이율 및 상황방법 변경의 허가 등이 지방재정법 제5조의 3에 근거하여 총무대 신과 직접 협의한다. 아울러 지방교부세 액수의 산정에 활용되는 자료 검사 등도 정부와 직접 하게 된다.

셋째, 행정조직 특례를 들 수 있다. 지역을 복수의 행정구로 구분하여 구청을 설치할 수 있다. 구청은 주민등록의 교부와 국민건강보험, 지역진흥 등 일상생활 과 관련된 다수의 행정서비스가 제공된다.

넷째, 재정특례를 들 수 있다. 기준재정수요액 산정 시 보정 등 지방교부세의 보증, 지방양여세 할증, 지방채발행의 허가권이 지사에서 자치대신으로 바뀌고 아울러 복권발행이 가능하다.

다섯째, 기타 사항으로 각종 신청에서 정부와 직접 교섭을 할 수 있어 보다 신속한 사무집행이 가능하다. 광역자치단체를 통하지 않고 정부와 접촉할 수 있기 때문에 지정도시의 의사를 직접 전달하고 절충하면서 독자적 사업을 추진할 수 있다.

일본은 지방분권 개혁의 추진 및 시정촌 합병 등에 의해 광역자치단체와 기초자치단체의 역할이 크게 변화해 왔다. 현행 지정도시제도는 잠정적으로 도입 된 것에 불과하고 제도 창설부터 이미 60년 이상 경과하고 있다. 지정도시가 직면 하고 있는 인구감소, 소자·고령화, 사회자본의 노후화 등 문제 및 권역전체의 활성화·발전의 견인역으로서 지정도시에 요구되는 역할에 충분히 대응할 수 있는 제 도가 아니라고 보고 있다.

따라서 2014년 지방자치법 개정에 의해 <그림1>과 같이 지정도시제도가 안고 있는 문제점에 대해 다양한 측면에서 제도개혁이 추진되었다. 첫째, 지정도 시제도의 개선이다. 여기에는 구의 역할의 확충, 지정도시 도도부현조정회의 설 치, 이중행정의 해소, 도시 내 분권에 의한 주민자치의 강화 등을 주요 사항으로 하고 있다.

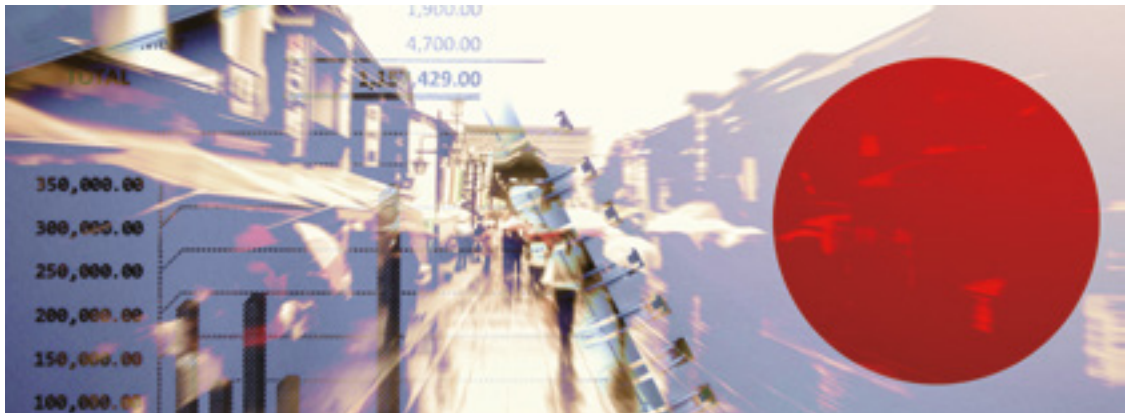
둘째, 중핵시제도와 특례시제도의 통합이다. 특례시제도를 폐지하고 중핵시의 지정요건을 '인구 20만 이상의 시'로 변경하였다.

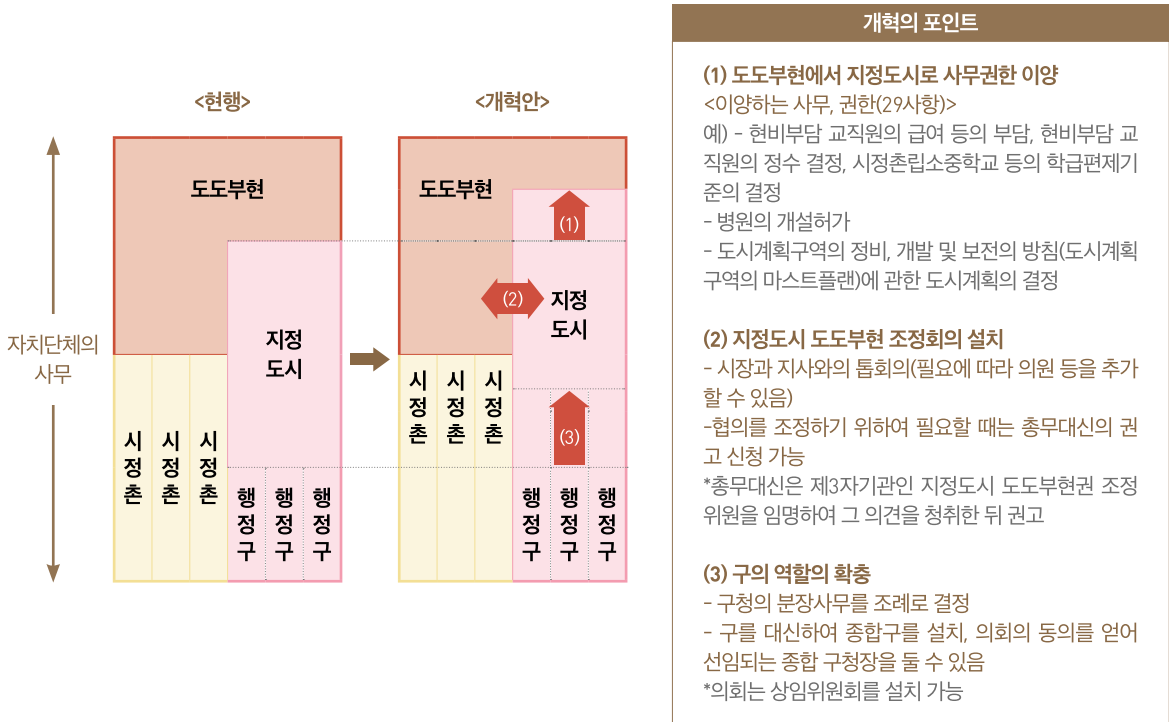
셋째, 행정서비스 제공체계의 개선을 위하여 새로운 광역연휴제도의 신설이다. 여기에는 새로운 연휴협약제도의 신설 외에도 지방권의 시정촌간의 광역연휴, 사무의 대행정행제도의 신설 등을 주요 과제로 하고 있다.

<표1> 일본의 대도시 특례

| 구분 | 지정도시 | 중핵시 | 시행시 특례시 |
|---------------|---|---|---|
| 지정요건 (법률적) | - 인구 50만 이상으로 정령으로 지정 - 인구, 기타 도시로서의 규모, 행정능력 등에 있어서 기존 정령 지정도시와 동등한 상태로 보여지는 도시를 지정 | - 인구 20만 이상 - 원래 30만 이상이었으나 특례시 폐지로 통합되면서 20만 이상 | - 특례시제도 폐지(15.4.1.) 당시 특례시 - 20.4. 내 중핵시로 이행 |
| 지정현황 | 20개 시 | 54개 시 | 31개 시 |
| 사무 특례 | - 지방자치법에 열거된 사무 (19개 분야) ※개별법에서 특례로 규정한 사무도 가능 | - 지정도시 이양사무 중 도도부현에서 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무 | - 중핵시 이양사무 중 도도부현에서 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무 |
| 행정감독 특례 | - 지사의 허가, 인가, 승인 등의 감독을 요하는 사무에 대한 감독 폐지 혹은 지사 감독 대신 주무장관의 감독을 받음 | - 복지에 관한 사무에 한하여 지정도시와 같은 특례가 있음 | 특례 없음 |
| 조직 특례 | - 행정구의 설치 - 구 선거관리위원회 설치 | 특례 없음 | 특례 없음 |
| 재정 특례 | - 지방교부세의 보정 (기준재정수요액 산정 보정) - 지방양여세 할증 - 지방채발행의 허가권이 지사에서 자치대신이 됨 - 복권발행 가능 등 | - 지방교부세의 보정 (기준재정수요액 산정 보정) | - 지방교부세의 보정 (기준재정수요액 산정 보정) |

출처 일본자료 재정리





출처 地方自治法改正、平成26年、総務省、7쪽

2. 대도시 재정상황 및 자원부족에 대한 조치

일본 대도시의 재정상황은 첫째, 대도시 특례사무에 관한 재정 및 세제상의 조치 부족. 둘째, 세입에 차지하는 세수의 비율이 낮고, 대도시 특유의 재정수요에 대응하기 위해 기채를 대규모 발행해야 하는 실정. 셋째, 인구 및 산업의 집적이 높는데, 이에 맞는 세의 배분이 이루어지지 않아 재정부족이 발생하고 재정난을 겪고 있는 실정에 있다. 이를 해결하기 위하여 대도시의 특성에 맞는 세제정제도의 구축이 필요하다고 제기되고 있다.

특히 지정도시는 사무배분의 특례에 의해 도부현으로부터 이양되고 있는 사무 및 권한을 담당하고 있지만 필요한 자원에 대해서는 세제상의 조치가 미흡하다. 또한 지정도시의 시민은 대도시특례사무에 관한 행정서비스를 지정도시로부터 받고 있음에도 불구하고, 그 경비를 도부현세로서 부담하고 있어 수익과 부담의 관계에 불균형과 괴리가 발생하고 있다.

<그림2> 일본 대도시의 재정상태

| 대도시의 재정상황 대도시 특유의 재정수요에 대응한 세 및 재정제도 미확립 | | |
|---|--|--|
| 대도시특례사무에 관한 세제상의 조치부족 | 세입에 차지하는 세수의 비율이 낮고, 대도시 특유의 재정수요에 대응하기 위한 대규모의 기채가 필요 | 인구 및 산업의 집적이 높는데, 이에 맞는 세의 배분이 이루어지지 않고 있음 |

↓

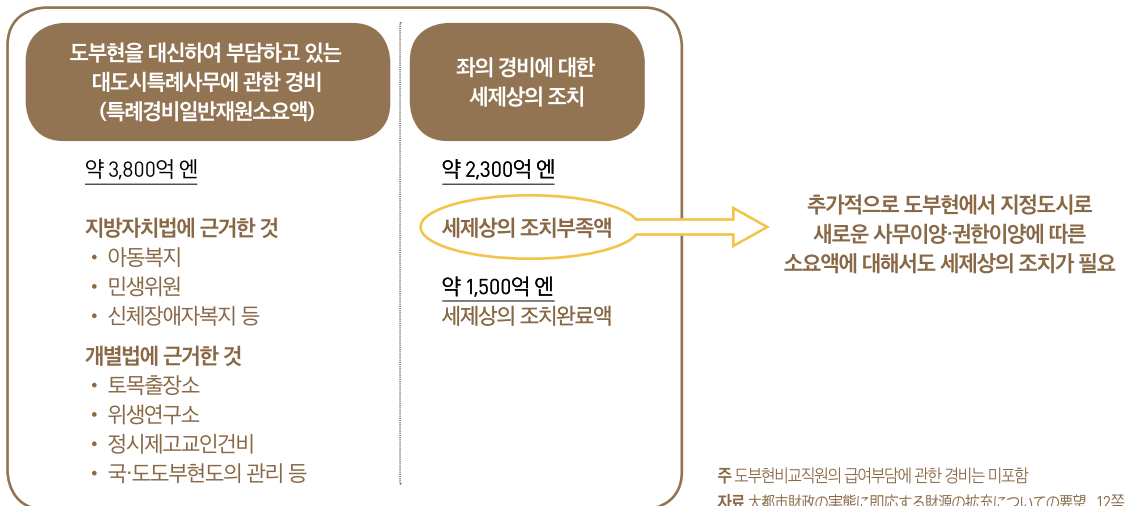
대도시 특유의 재정수요에 대응한 도시세원의 확충 강화를 도모하는 등
대도시의 특성에 맞는 세 및 재정제도의 구축이 필요

자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、平成31年度、指定都市市長会、34쪽

대도시특례사무의 재정부담에 대해서는 세재정제도상 세출에 맞는 세입이 확보되지 못해 일반재원으로 지출되고 있다. 실제 <그림3>과 같이, 대도시특례사무에 소요되는 필요액은 약 3,800억 엔인데 비해, 세제상의 조치액은 1,500억 엔에 불과하고 2,300억 엔에 대해서는 재원조치가 부족한 상황인 것으로 나타났다. 따라서 지정도시의 대도시특례사무에 관한 경비 중 세제상의 조치부족액에 대해서는 개인도부현민세, 법인도부현민세 및 지방소비세의 복수 세목을 통해서 세원이양에 의한 세원배분의 개선을 위해 대도시특례세제의 신설 필요성이 제기되고 있다. 또한 진정한 분권형 사회를 실현하기 위하여 도부현에서 지정도시로 추가로 이양된 사무 및 권한에 필요한 재원에 대해서도 지정도시에게 세제상의 합당한 조치가 요구되고 있다.

<그림3> 대도시특례사무에 대한 세제상의 조치부족

□ 대도시특례사무에 관한 세제상의 조치부족액(2018년도 예산에 의한 개요)



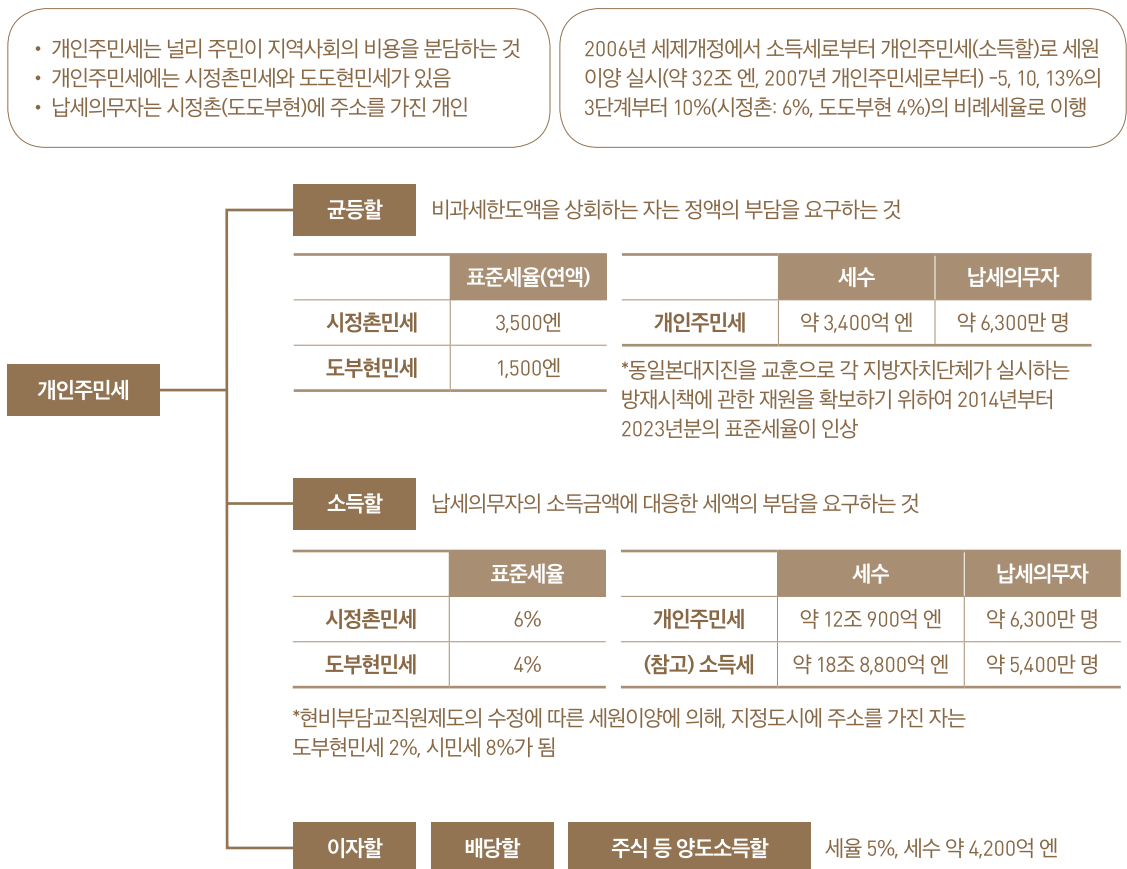
3. 개인주민세에 의한 교직원급여부담 재원이양

<그림4> 현비부담교직원제도의 개선에 따른 세원이양

| 세원이양의 경위 | | |
|--|------|------|
| <ul style="list-style-type: none"> 지역의 자구성 및 자립성을 제고하기 위한 개혁추진을 위한 관계법률의 정비에 관한 법률(2014년 법률 제51호)에 의해 현비부담교직원 급여 등의 부담사무 등이 도도부현에서 지정도시로 이양(2017년 4월 1일 시행) 2014년 세제개정 개요에서 사무이양과 병행하여 개인주민세 소득할의 세율 2% 상당분을 세원이양하기로 되어 있음 | 권한 | 도도부현 |
| | 지정도시 | ○ |
| | ○ | → |

자료 地方財政関係資料、平成31年4月、総務省, 2쪽

<그림5> 개인주민세에 의한 세원이양_개인주민세의 개요



출처 地方財政関係資料、平成31年4月、総務省

도도부현 사무에서 지정도시로 사무이양에 수반하여 재원도 이양되었다. 예를 들어, 현비부담교직원급여 등의 부담이 도도부현에서 지정도시가 부담하게 되었다. <그림4>와 같이 현비부담교직원에 대한 사무이양에 따른 세원이양은 주민세에 의해 이루어졌다.

구체적으로 <그림5>와 같이 개인주민세를 통해서 재원이 이양됐다. 지정 도시에 주소를 가진 자의 개인주민세소득할의 표준세율에 대해서 도도부현세는 2%(현행 4%), 시민세는 8%(현행 6%)로 2%씩 이양하여 추진하고 또한 분리과세(퇴직소득의 분리과세를 제외)에 관한 세율 및 세액공제의 비율도 원칙적으로 이 비율에 맞춰 개정하였다.

4. 지방교부세에 의한 대도시 재정특례와 재정수요 반영

일본은 지정도시를 포함한 대도시 재정은 <표2>와 같이 기본적으로 재정특례에 의해 재정수요를 반영하고 있다. 정부와 광역자치단체로부터 재원의 양여, 교부금과 지출금의 증액 등의 조치를 들 수 있다.

<표2> 재정상의 특례

| | | 주요 내용 |
|----|----------------------|--|
| 세입 | 특정재원 | <ul style="list-style-type: none"> 국가 광역 지출금: 국고지출금의 교부신청, 교부결정 및 그 취소 등의 사무 일부가 광역단체장에게 위임되지 않고 각 성청이 직접 실시함. 또 광역의 사무이양으로 광역 지출금은 없어짐. 즉 광역 지출금이 국가 지출금으로 변경되게 됨 지방채: 광역과 동일하게 총무대신이 직접 허가함 사용료·수수료 등: 광역으로부터 사무가 이양되어 증수가 예상됨 |
| | 일반재원 | <ul style="list-style-type: none"> 시민세: 시의 둘 이상의 구에 사업소를 보유한 개인이나 법인의 경우, 각 구별로 시민세의 균등비율이 적용됨 지방도로 양여세: 광역단체와 동일하게, 지방도로세(국세)의 수입액의 100분의 43을, 일반도로, 광역도로, 광역단체장·지정도시 단체장이 관리하는 도로의 연장·면적에 맞게 양여됨 경유거래세 교부금: 지정도시에 경유거래세(광역) 수입액의 10분의 9를, 해당 지역의 일반도로 및 광역도로의 면적 비율에 맞게 교부함 |
| 세출 | 이양사무 및 행정조직 변경 관련 지출 | - 지정도시에서 민생, 보건위생, 도시계획 등 주민생활에 직접 연결되는 많은 사무가 광역으로부터 이양되므로, 관련 시설, 심의회의 설치, 직원 배치, 구별 선관위의 설치 등 관계 지출이 증가함 |
| | 토목·건설 관계 지출 | - 시 지역 내에 국도의 소규모적 신설, 개축공사, 지정구간 이외의 국도 및 광역 도로를 관리하게 되므로 관련 경비 지출이 증가함 |

지정도시에 대한 재정수요는 재정특례 외에 지방교부세 산정 시 기준재정수요액에 반영하고 있다. 구체적으로 지방교부세의 기준재정수요액 산정 시 측정단위 및 보정계수를 통해 재정수요를 반영하고 있다.

측정단위에 의한 도로교량비(측정단위: 도로면적)의 경우, 지정도시에 대해서는 해당 자치단체의 구역 내에 있는 국도(도도부현이 관리하는 것에 한함) 및 도도부현도를 관리하도록 되어 있으므로 국도 및 도도부현도분이 가산된 측정단위를 활용하고 있다. 그리고 보정계수에 의한 사회복지비(측정단위: 인구)의 경우, 지정도시는 아동상담소의 설치, 모자상담원의 설치 등의 사무를 담당하고 있으므로 이들 사무 등에 관한 경비분담을 반영하기 위하여 할증한 보정계수를 활용하고 있다.

<그림6> 지방교부세 반영 체계



출처 地方交付税関係、令和元年6月4日、総務省自治財政局、4쪽

한편, 지정도시 등 대도시 주요사무에 대해서 보통교부세의 산정 시 비목별로 <그림7>과 같이 지방교부세를 통해 반영해 주고 있다.

<그림7> 지정도시 사무의 지방교부세 반영 사례

□ 지정도시·중핵시·특례시가 실시하는 주요 사무와 교부세 반영

| 지정도시 | | 보통교부세 관계 비목 | |
|---|--|---|--|
| | 중핵시 | | |
| <div>• 도시계획 등에 관한 사무</div> <div>-도도부현도, 산폐시설, 유통업무단지 등에 관한 도시계획 결정</div> <div>-시가지개발사업에 관한 도시계획 결정</div> <div>• 토목행정에 관한 사무</div> <div>-현 비부담교직원의 임면, 급여의 결정, 급여부담 사무</div> | <div>• 도시계획에 관한 사무</div> <div>-옥외광고물의 조례에 의한 설치제한</div> | <div>특례시</div> <div>• 도시계획 등에 관한 사무</div> <div>-시가지구역 등의 개발행위, 건축 등의 허가</div> <div>-토지구획정리조합의 설립 허가</div> | <div>도로교량비</div> <div>도시계획비</div> <div>기타 토목비</div> |
| <div>• 문교행정에 관한 사무</div> <div>-현비부담교직원의 임면, 급여의 결정, 급여부담 사무</div> | <div>• 문교행정에 관한 사무</div> <div>-현비부담교직원의 연수</div> | | <div>기타 교육비</div> |
| <div>• 민생행정에 관한 사무</div> <div>-아동상담소의 설치</div> <div>• 위생행정에 관한 사무</div> <div>-난병 의료대책</div> | <div>• 민생행정에 관한 사무</div> <div>-신체장애자 대장의 교부</div> <div>-모자상담원 설치</div> <div>-모자, 과부복지자금 임대</div> <div>-양호노인홈의 설치인가, 감독 등</div> <div>-생활보호심사지불업무 등</div> <div>• 보건소의 설치 (보건소 설치 시)</div> <div>-지역주민의 건강유지, 증진 위한 사업실시</div> <div>-음식점영업 등의 허가</div> <div>-일반폐기물처리시설, 산업폐기물처리시설의 허가</div> <div>-정화조 시설 등의 신청</div> <div>-온천의 병용 허가</div> | | <div>사회복지비</div> <div>교량자보건복지비</div> <div>생활보호비</div> <div>보건위생비</div> |
| | | 계량법에 기초한 권고, 정기검사 | 상공행정비 |

자료 地方交付税関係、令和元年6月4日、総務省自治財政局、3쪽

그리고 도시화의 정도(種地)에 맞게 기준재정수요액의 할증이 이루어지고 있다. 지방자치단체의 재정수요는 도시화가 진행함에 따라 증대하는 경향에 있으므로 자치단체를 도시화의 정도에 맞게 구분하고, 이 구분(種地)에 맞게 도시수요를 할증해주고 있다.

예) 소방비의 수요액

$$= \text{단위비용} \times \text{측정단위(인구)} \times \text{단계보정} \times \text{밀도보정} \times \text{보통용태보정(도시수요할증분)}$$

도시화의 정도인 종지(種地)에 대한 구분은 교통발달에 따라 도시의 권역이 광역화하고 도시기능의 연계가 강해짐에 따라 다음과 같이 구분하고 있다. 도시화의 정도는 ①중핵도시의 기능, ②중핵도시와의 기능적인 연계에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 시정촌을 중핵도시인 아래의 [I의 지역]과 그 이외의 시정촌인 [II의 지역]으로 크게 구분하고 10개의 종지로 구분하여 도시의 수요를 지방교부세의 산정에 반영하고 있다.

한편, 종지를 구분하는 요소는 다음과 같다. [I의 지역]은 ①인구집중지구 인구, ②주간유입인구, ③경제구조(취업자 수에 차지하는 제2, 3차 취업자 수의 비율), ④택지평균가격지수(해당 시정촌의 택지평균가격을 전국평균의 택지평균가격으로 제한 비율)이다. 그리고 [II의 지역]은 ①I의 지역으로부터 거리, ②주간유출인구 비율, ③경제구조, ④택지평균가격지수 등이다. 구체적으로는 비목별로 종지구분에 맞게 설정하는 보통용태보정을 활용하여 기준재정수요액을 할증 산정하고 있다.

<표3> 소방비의 할증계수(2018년 산정)

| | | | | | | | |
|------|-------|-----|-------|-------|-------|------|-------|
| I-10 | 1.422 | I-5 | 1.070 | II-10 | 1.220 | II-5 | 1.000 |
| I-9 | 1.339 | I-4 | 1.000 | II-9 | 1.179 | II-4 | 0.945 |
| I-8 | 1.317 | I-3 | 0.957 | II-8 | 1.137 | II-3 | 0.903 |
| I-7 | 1.272 | I-2 | 0.890 | II-7 | 1.080 | II-2 | 0.847 |
| I-6 | 1.175 | I-1 | 0.858 | II-6 | 1.027 | II-1 | 0.812 |

자료: 地方交付税関係、令和元年6月4日、総務省自治財政局、5쪽

5. 양여세 등에 의한 대도시의 재정 보완

대도시에 대해서 사업소세 및 구도로 특정재원을 통해서 재정을 보완하고 있다. 사업소세는 목적세로서 지정도시 등이 부과하여 재정을 보완하고 있다. 이와 아울러 <표4>와 같이 구도로 특정재원을 통해서도 대도시 재정수요를 반영하고 있다. 자동차취득세교부금은 시정촌도분에 추가하여 구역 내의 일반국도분을 가산하여 교부한다. 경유거래세교부금은 지정도시만으로 구역 내의 일반국도를 대상으로 교부한다. 지방회발유양여세는 시정촌도분에 추가하여 도도부현과 같이

구역 내의 일반국도분을 교부한다. 석유가스양여세는 도도부현과 같이 구역 내의 일반국도분을 교부하고 있는 등 양여세 등에 의해 대도시의 재원을 보완하고 있다.

<표4> 지정도시에 관한 양여세 등 개요

| 명칭 | 자동차취득세 교부세 | 경유거래세 교부금 | 지방회발유 양여세 | 석유가스 양여세 |
|---------------|---|---|--|----------------------------------|
| 총액 | 자동차취득세수입액 *0.95*7/10 상기 외 지정도시에 대해 가산 | 경유거래세수입액*0.9* 지정도시 구역 내에 있는 일반국도 등의 면적에 차지하는 비율 | 지방회발유 수입액의 전액 | 석유가스세 수입액의 1/2 |
| 교부단체· 양여단체 | 시정촌(특별구 포함) | 지정도시 | 도도부현 시정촌 (특별구 포함) | 도도부현 지정도시 |
| 교부기준· 양여기준 | 1/2시정촌도의 연장 1/2시정촌도의 면적 <지정도시 가산> 자동차취득세수입액 *0.95*3/10* 지정도시 구역 내의 일반국도 등의 연장·면적/ 도도부현 구역 내의 일반국도 등의 연장·면적 합계 | 지정도시구역 내의 일반국도 등의 연장· 면적/도도부현구의 구역 내의 일반국도 등의 연장· 면적 합계 | ○도도부현·지정도시 (58/100) 1/2 일반국도 등의 연장 1/2 일반국도 등의 면적 ○시정촌(42/100) 1/2 시정촌도의 연장 1/2 시정촌도의 면적 | 1/2 일반국도 등의 연장 1/2 일반국도 등의 면적 |

출처 日本の未来のために—指定都市市長会の活動、令和元年、指定都市市長会、11쪽

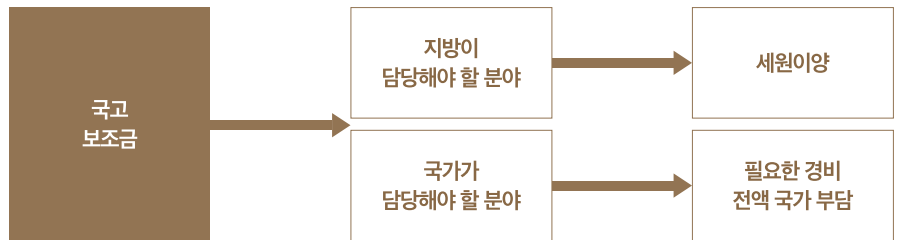
6. 국고보조부담금의 개혁과 세원이양 추진

일본은 대도시제도의 개혁을 통하여 대도시의 재정수요를 보장하고 있는데, 이외에도 국고보조금제도의 개혁을 통한 세원이양이 검토되고 있다. 이 또한 대도시재정 문제의 개선에 있어서 하나의 과제가 되고 있다. 주민에게 필요한 서비스를 지방 스스로의 책임으로 자주적, 효율적으로 제공하기 위해서는 먼저 국가와 지방 간의 역할분담 개선 후에 국가가 담당해야 할 분야에 대해서는 필요한 경비 전액을 국가가 부담한다. 동시에 지방이 담당해야 할 분야에 대해서는 국가의 관여·의무부여의 폐지·감축과 병행하여 국고보조부담금을 폐지하고 소요액을 전액 세원이양하는 원칙을 세우고 있다.

지방이 필요로 하는 국고보조부담금의 총액을 확보함과 동시에 사업규모 및 용도에 관한 요건의 완화, 예산유용의 탄력적 대응, 사무절차의 간소화 등 지방의 자율성을 제고할 수 있도록 제도개선을 추진하고 있다.

<그림8> 국고보조금 개혁 체계

□ 국고보조금의 개혁 이미지



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、14쪽

Ⅲ. 일본의 대도시 재정현상과 특성

1. 대도시특유의 재정수요와 재정실태

1) 대도시의 특성

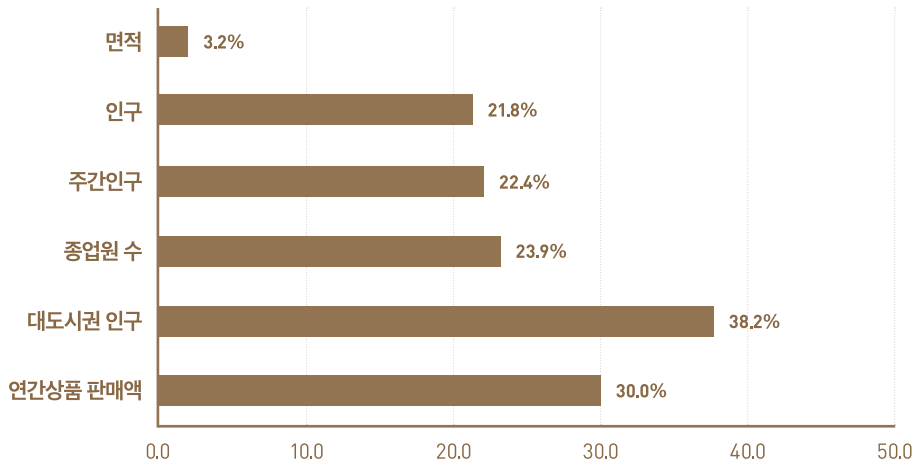
일본의 대도시인 지정도시는 인구의 집적 및 산업·경제활동의 집적에 따라 고차원의 도시기능 및 고도의 다양한 산업구조를 가짐과 동시에 인·물·정보가 서로 교차하는 거점으로서 도시권의 중추성이 높다.

한편으로 인구 및 산업의 집적·집중에 의해 경제, 생활인프라의 문제를 비롯하여 시민생활의 안전·안심, 생활보호 및 홈리스, 소자화 등 도시적 과제가 현재화되고 있다.

일본의 대도시 특성은 첫째, 대도시의 집적성을 들 수 있다. 집적성이란 인·물·정보 및 경제활동·도시활동 등의 지정도시에로의 집중도를 나타내는 것으로써 대도시에는 많은 사람이 더불어 생활하는 활발한 경제활동을 하고 있다는 것이다.

국토면적의 3.2%에 불과한 지정도시에는 주야를 막론하고 전국의 약 2할 인구가 집중하고 있다. 지정도시의 대도시권 인구는 전국의 약 4할에 이르고 상업활동도 전국의 3할을 차지하고 있다. 이와 같이 지정도시는 대도시로서의 사람의 정주 및 교류에 관련하여 높은 집적성을 가지고 있다.

<그림9> 사람의 정주 및 교류에 관련한 집적(지정도시의 전국 비율)



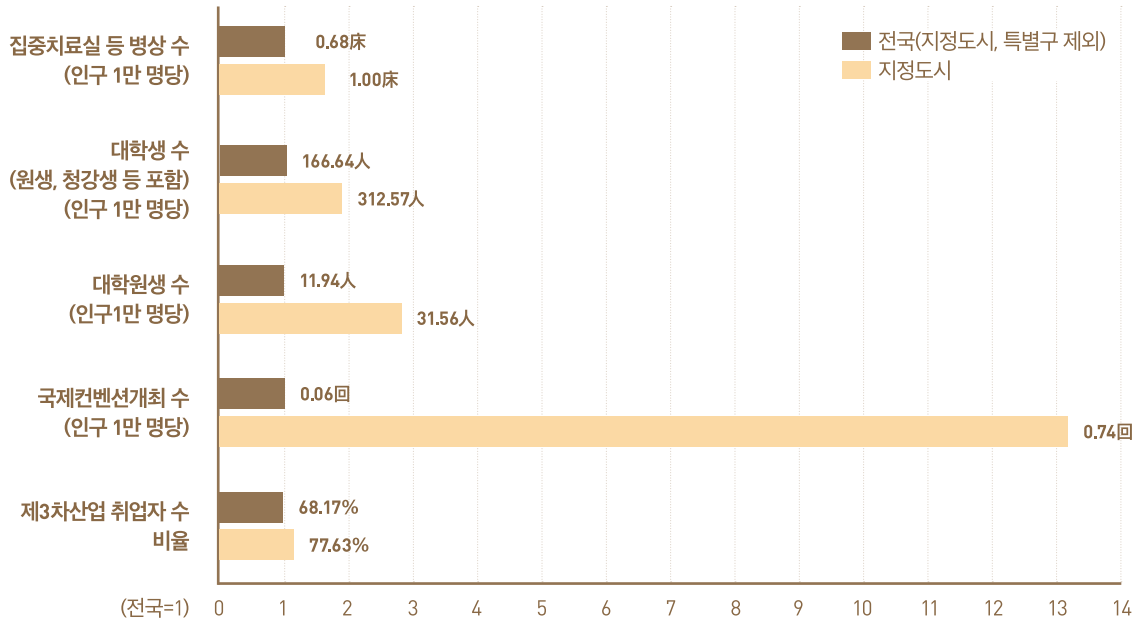
자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望, 35쪽

둘째, 대도시의 고차성을 들 수 있다. 고차성이란 고차적 도시기능의 집적과 산업의 고도화·다양화의 진전도를 나타내는 것으로 고도의 다양한 산업·사회·문화활동이 대도시의 특성이다. 지정도시에서는 고도의 의료 및 고등교육의 집적, 국제컨벤션 개최가 현저하고 고차원적 도시기능이 집적하고 있다. 또한 산업면에서도 제3차 산업의 비중이 높은 등 산업의 고도화·다양화가 진전하고 있다.

셋째, 대도시의 중추성을 들 수 있다. 중추성이란 도시권의 지정도시의 사회·경제활동의 중심성, 거점성을 나타내는 것으로 지정도시는 도시권의 중핵을 담당하고 있다는 것이다. 도시권의 지정도시비율의 인구는 2, 3할인데 비해, 종사자수 및 연간상품판매액에서는 4할, 6할을 차지하고 있어 지정도시는 각각의 도시권 중에서 높은 중추성을 가지고 있다.

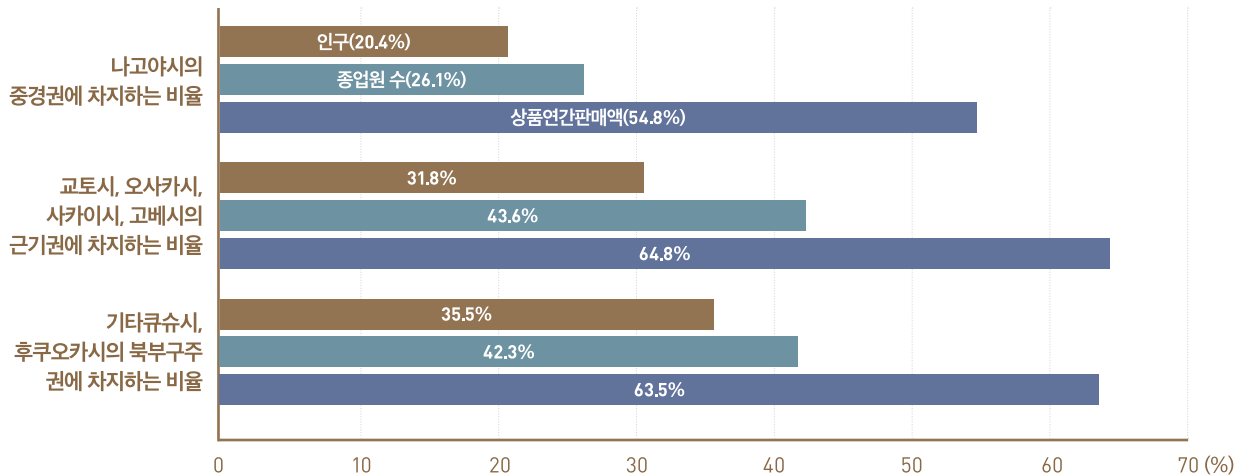
넷째, 일본 대도시의 일본경제 견인 역할을 들 수 있다. 지정도시의 인구 및 산업의 집적성, 도시기능 및 산업구조의 고차성, 각각의 도시권의 중추성 등이 배경이 되어 지정도시는 인구 1인당 지역 내 GDP는 상대적으로 높고 불황기에 있어서도 전국보다도 높은 생산성을 지속적으로 유지하면서 일본경제를 견인하는 역할을 담당하고 있다. 결과적으로 전국보다도 높은 수준의 인구 1인당 GDP로 일본경제에 공헌하고 있다는 것이다.

<그림10> 고차원적인 도시기능의 집적과 산업의 고도화·다양화(전국 평균의 비교)



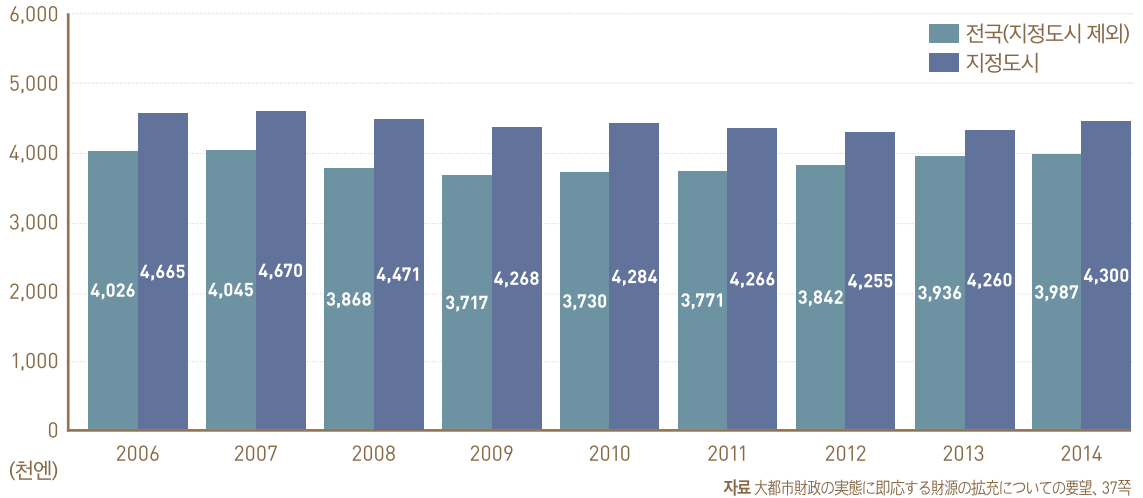
자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、36쪽

<그림11> 도시권의 중추성



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、36쪽

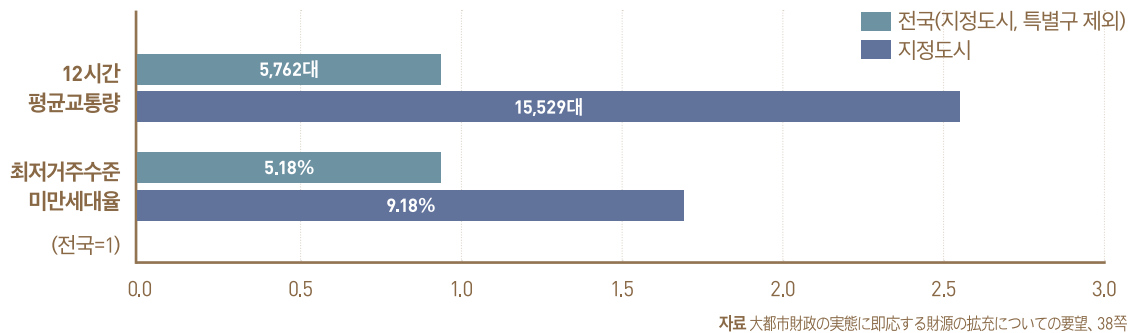
<그림12> 인구 1인당 지역 내 GDP



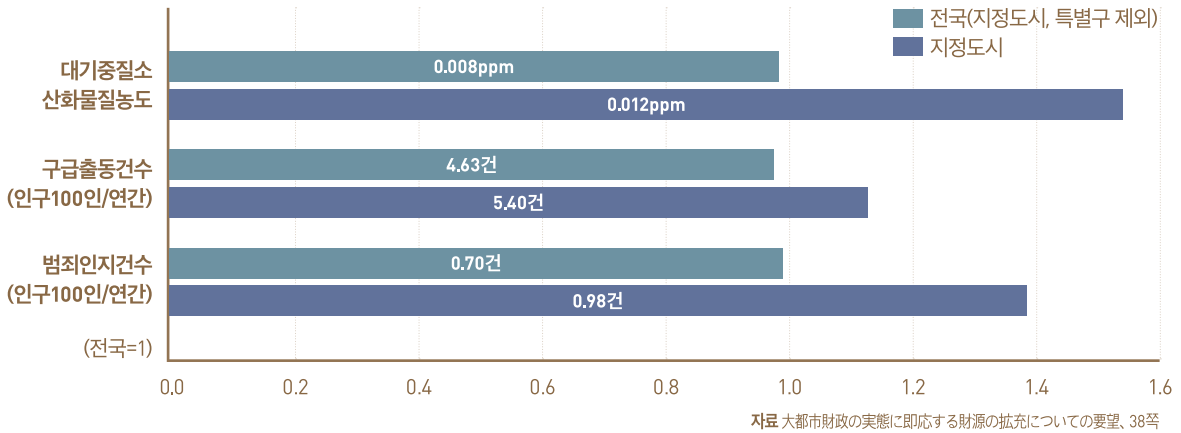
2) 대도시의 도시적 과제와 도시적 재정수요

일본 지정도시에서는 인구 및 산업이 집적, 고도화하고 도시권의 중추성을 갖고 있기 때문에 과밀 및 집중에 기인하는 다양한 도시적 과제가 현재화되고 있다. 예를 들면, 교통혼잡 및 낮은 주거수준 등의 경제·생활인프라의 문제, 쓰레기 및 배기가스등의 환경문제, 구명구급활동 및 범죄 등 시민생활의 안전·안심에 관한 문제, 생활보호 및 홈레스 등의 빈곤문제 등 전국에 비해 지정도시에서는 도시적 과제가 현실적으로 표출되어 왔다.

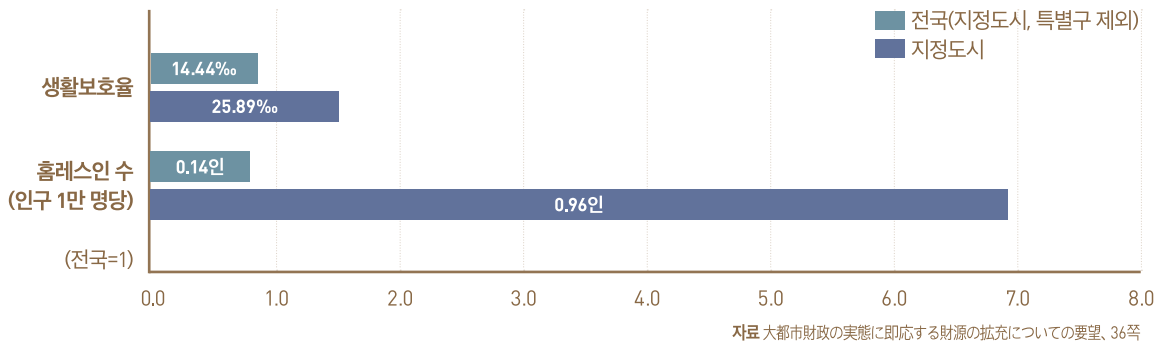
<그림13> 도시적 인프라의 정비



<그림14> 환경·안전안심



<그림15> 복지

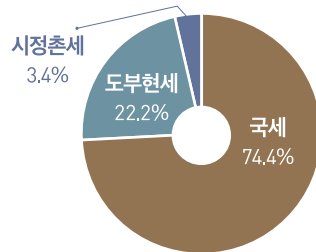


그리고 일본의 지정도시는 권역의 중추도시로서의 역할, 인구의 집중·산업집적에 수반하여 도시적 과제로부터 발생하는 대도시 특유의 재정수요를 안고 있음에도 불구하고 도시세원인 소비·유통과세 및 법인소득과세의 배분비율이 극히 낮다.

지정도시는 소비유통활동이 활발히 이루어지고 있고 또한 법인이 산업경제의 집적에 수반하여 사회자본정비 등의 행정서비스를 향수하고 있음을 고려하여 특히 지방소비세와 법인주민세의 배분비율을 확충할 필요성이 제기되고 있다. 결과적으로 지정도시는 도시적 인프라 정비, 환경 및 안전안심, 복지 등 도시적 과제를 많이 안고 있다. 이들 도시적 과제 및 도시적 재정수요를 보면, 전국 평균과 비교해도 매우 높게 나타나고 있다.

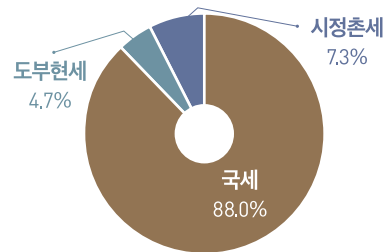
<그림18> 도시세원의 배분비율

<소비 및 유통과세의 배분비율 (2018년)>



주1 국가의 당초예산액, 지방재정계획액에 의한 수치
2 동일본대지진에 의한 감면 등의 금액은 미포함

<법인소득과세의 배분비율(실효세율)(2018년 4월 1일)>

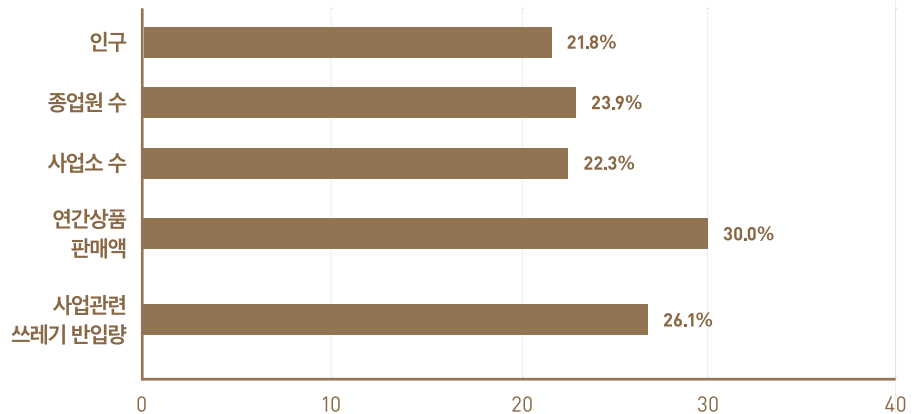


주1 실효세율은 법인사업세 및 지방법인특별세가
손금산입된 것을 조정한 후의 세율
2 자본금이 1억 엔을 초과하는 법인을 대상으로 한 경우

자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、10쪽

또한 지정도시는 전국의 인구의 약 2할이 집중하고 있고 연간 상품 판매액도 전국의 약 3할을 차지하는 등 소비유통활동 및 법인의 사업활동이 활발한 특성을 나타내고 있다.

<그림19> 활발한 소비유통활동 및 법인의 사업활동(지정도시의 전국 비율)



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、10쪽

2. 대도시 특유의 재정수요 및 대도시 재정현상

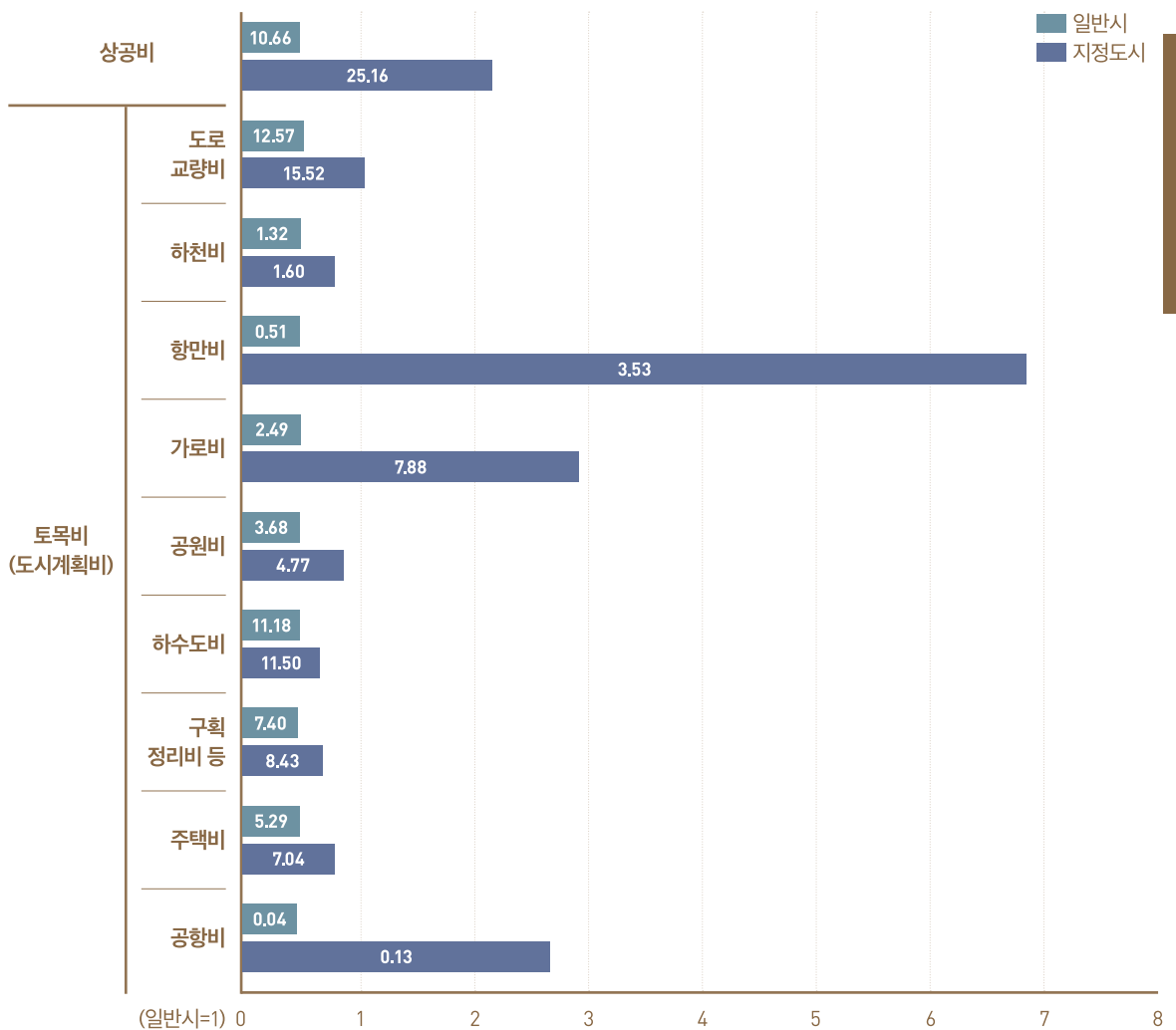
1) 대도시 특유의 재정수요

(1) 집적성·고차성·중추성에 기인하는 재정수요

일본 지정도시의 인구 및 산업의 집적성, 고차적인 도시기능 및 산업의 고도

화, 도시의 중추성은 활발한 경제활동을 수반하는 법인수요, 과밀한 공간이용 및 교통혼잡 등의 도시적 인프라 수요를 발생시켜, 그 대응을 위하여 기업활동지원, 도로, 교통기관, 공원, 항만, 하수도 등에 대한 고수준의 정비가 필요하게 된다. 그 결과 지정도시의 상공비 및 토목비, 공기업 등에 대한 전출금은 일반시보다도 매우 높은 수준에 있다.

<그림20> 법인수요 대응과 도시 인프라의 정비·유지(인구 1인당 세출액, 천엔)

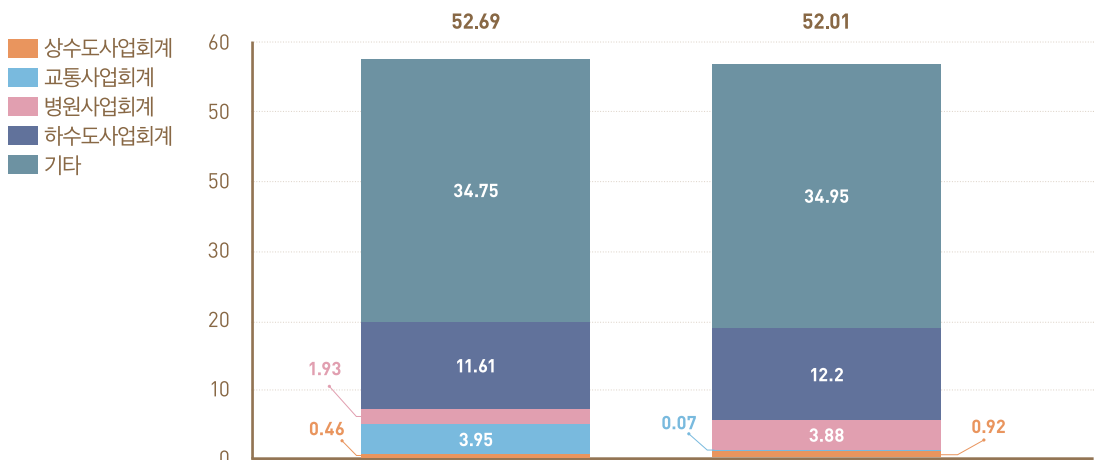


자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、39쪽

또한 지정도시에서는 지가 및 물가가 상대적으로 높기 때문에 이들 인프라의 정비비, 유지비에 대해서도 상대적으로 코스트가 높다. 결과적으로 상공비·토목비의 세출은 일반시보다도 대폭 높은 수준에 있는 대도시 특유의 재정수요를 나타내고 있다.

또한 도시의 중추성에 대응하는 도시교통의 기반정비 및 유지관리를 위한 재정부담이 높은 대도시 특유의 재정수요를 갖고 있다.

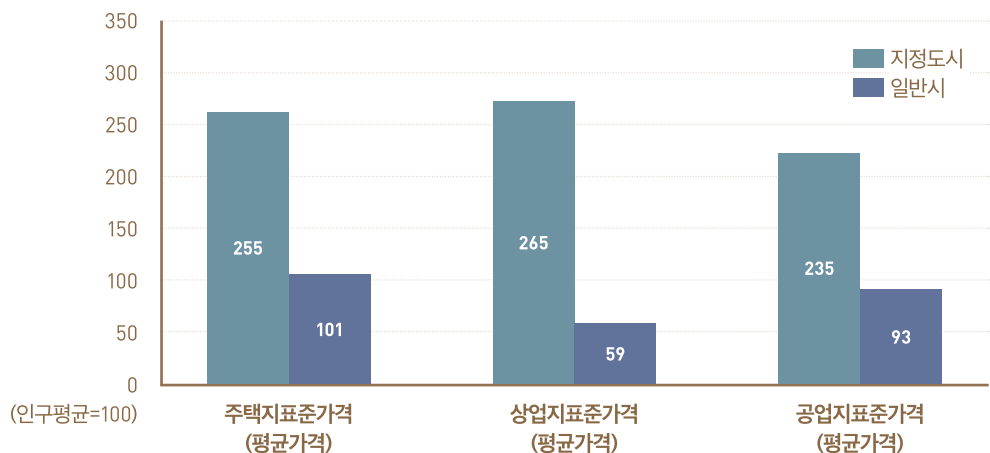
<그림21> 공기업에 대한 전출금(인구 1인당)



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望, 40쪽

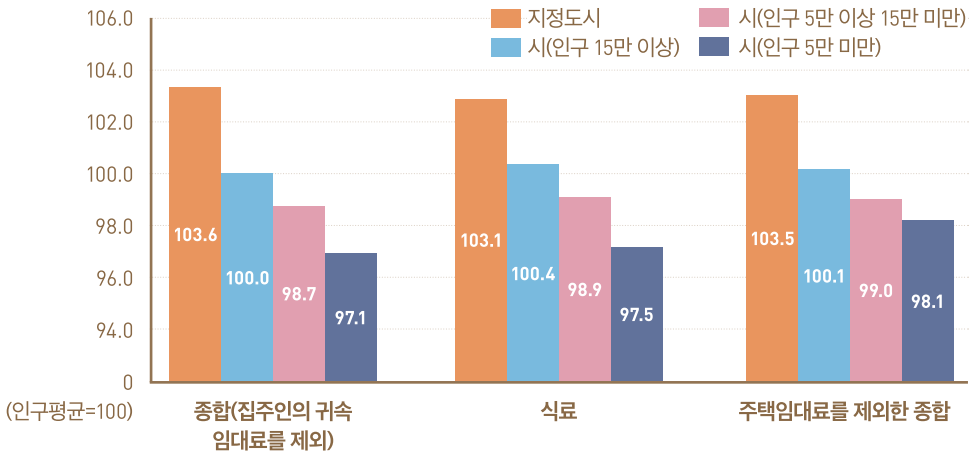
한편, 도시적 집적에 의해 압도적으로 높은 지가·물가를 나타내고 있다는 점도 대도시 특유의 재정수요 요인으로 파악되고 있다.

<그림22> 지가



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望, 40쪽

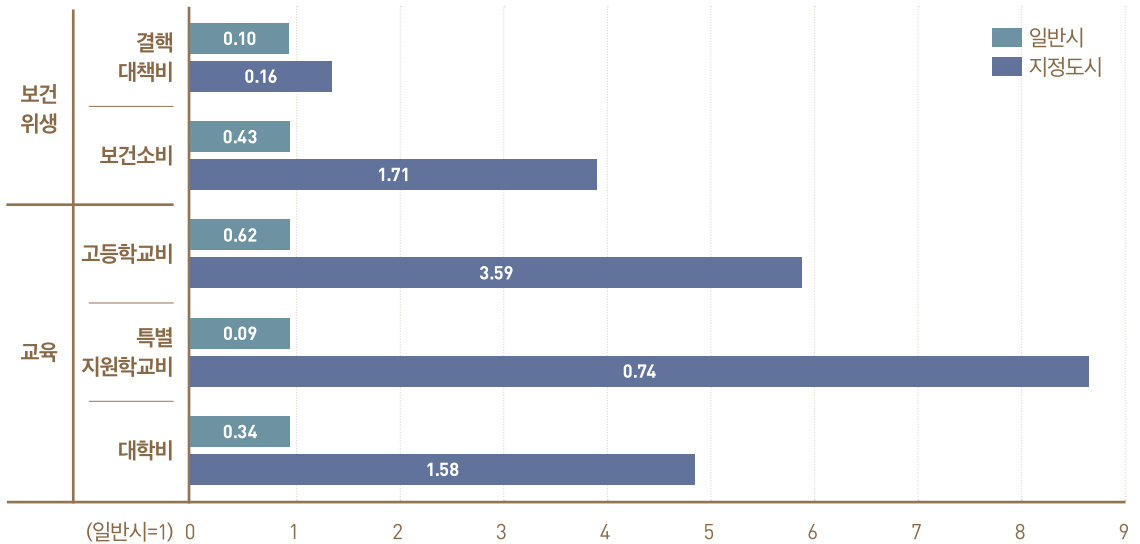
<그림23> 물가



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、40쪽

한편, 집적성·고차성·중추성을 담당하는 지정도시는 대도시 특례사무를 포함하는 도도부현 수준의 사무를 많이 담당하고 있다. 그 결과 보건위생관계비, 교육관계비가 일반시의 수준보다도 현저하게 높다. 결과적으로 많은 권한이양에 의한 높은 세출수준을 나타내고 있다는 점도 대도시 특유의 재정수요로 인식되고 있다.

<그림24> 보건위생, 교육의 지출(인구1인당 세출액, 천엔)



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、41쪽

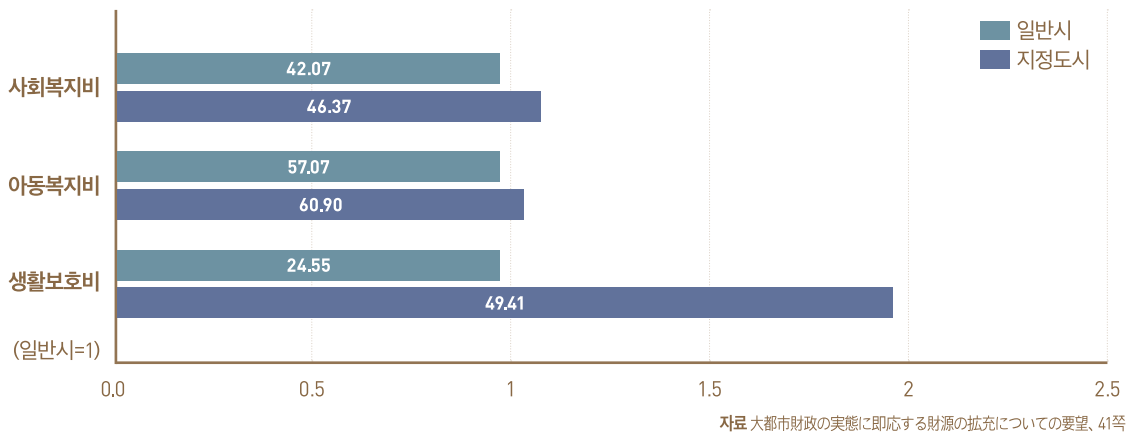
(2) 안전·복지 등 다양한 도시적 과제에 대응한 재정수요

시민생활의 안전·안심에 관한 문제, 생활보호, 노인홈 등의 도시적 과제에 대

응하기 위하여 지정도시는 보다 많은 지출을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 사회복지비, 아동복지비, 생활보호비 등의 복지관계의 지출도 일반시의 레벨보다 높고 그 중에서도 생활보호비에 대해서는 약 2배가 지출되고 있다.

이와 같이 도시적 과제에 대응하기 위해서도 대도시의 재정지출 증가로 이어지고 있다. 결과적으로 도시적 과제에 대응한 높은 세출수준을 나타내고 있다는 점도 대도시 재정수요의 특징을 반영하고 있다.

<그림25> 복지서비스·공적부조에 대응하는 지출(인구 1인당 세출액, 천엔)



2) 대도시의 심각한 재정구조 및 현상

대도시로서의 집적성·고차성·중추성 및 도시적 과제의 존재를 배경으로 다양한 형태의 대도시 특유의 재정수요가 발생하고 있고, 세출증가 요인이 되고 있다. 그러나 이에 대응한 세재정제도가 확립되지 않아 필요한 세입이 확보되지 않고 있는 실정이다.

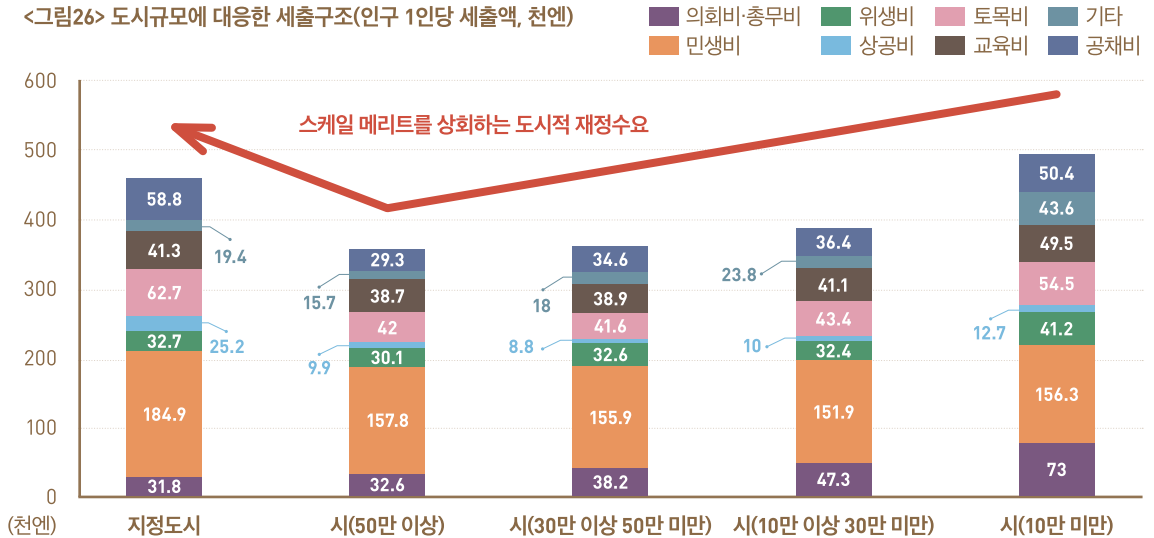
또한 인프라 정비를 위해서 대규모의 기채를 발행하지 않을 수 없으므로 채무잔고가 팽창하고 대都市는 전국과 비교해서 심각한 재정상황에 있는 것으로 나타나고 있다.

(1) 대도시 특유의 재정수요에 의한 높은 세출수준

세출에 관해서는 일반적으로 도시 규모가 커짐에 따라 스케일메리트에 의한 효율적인 재정운용이 가능하게 된다. 그러나 지정도시에서는 법인수요에 대응, 도시인프라의 정비·유지 및 도시적 과제 대응에 의해 토목비 및 민생비의 대도시

특유의 재정수요가 현재화되고 인구 1인당 세출액은 높게 된다. 결과적으로 스케일 메리트를 상회하는 도시적 재정수요를 나타내고 있어 대도시의 심각한 재정현상을 보이고 있다.

<그림26> 도시규모에 대응한 세출구조(인구 1인당 세출액, 천엔)



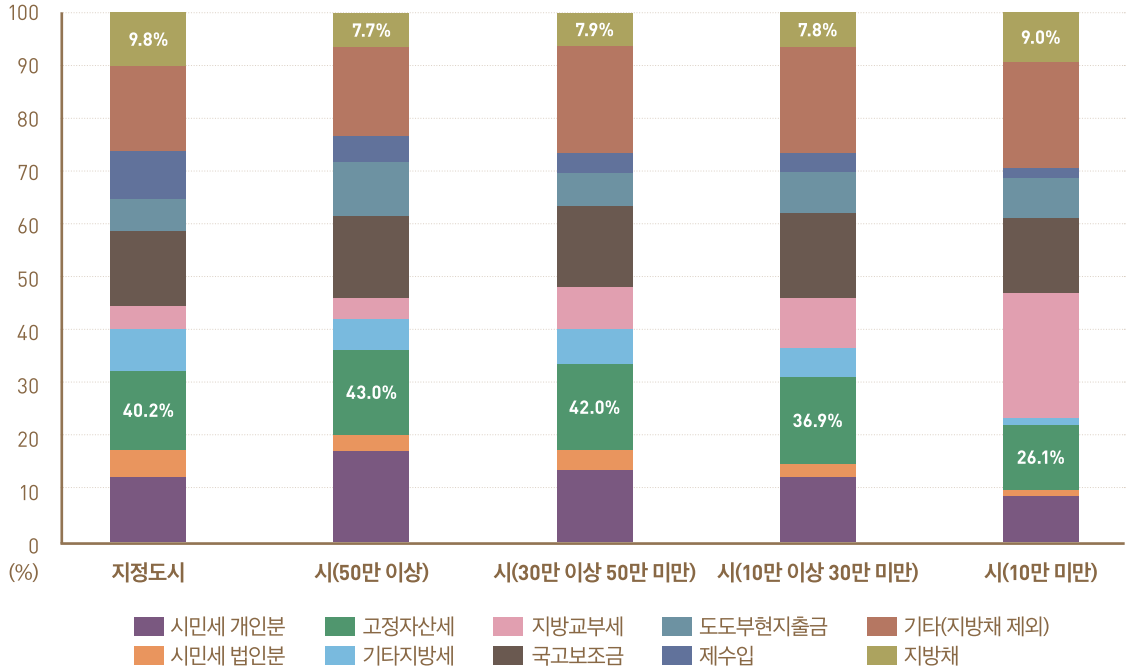
자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望, 42쪽

(2) 세수의 비율이 낮고 대규모 기채가 필요하게 되는 세입구조

지정도시에서는 세입전체에 점하는 시세수입 비율은 일반시와 마찬가지로 낮은 수준이고 대도시 특유의 재정수요에 대응할 수 있는 세입구조로 되어 있지 않다. 또한 대도시 특유의 재정수요에 대응하기 위하여 세입 전체에 차지하는 기채비율은 높다. 결과적으로 기채의존도가 높은 재정운영, 자주적인 재정운영에 적합하지 않은 세입구조, 세입 전체에 차지하는 시세수입의 비율은 일반시와 같이 낮은 수준이어서 대도시 재정현상의 심각성을 단적으로 보이고 있다.

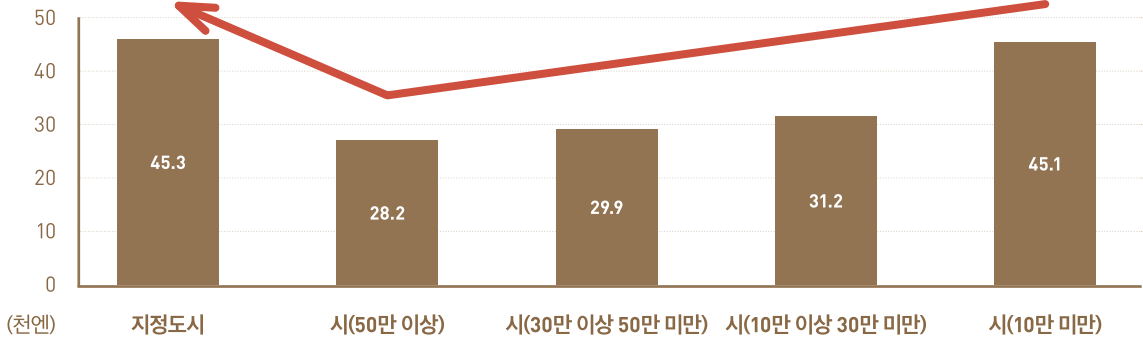


<그림27> 도시규모에 대응한 세입구조(세입액의 구성비)



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望, 43쪽

<그림28> 인구 1인당 기채액

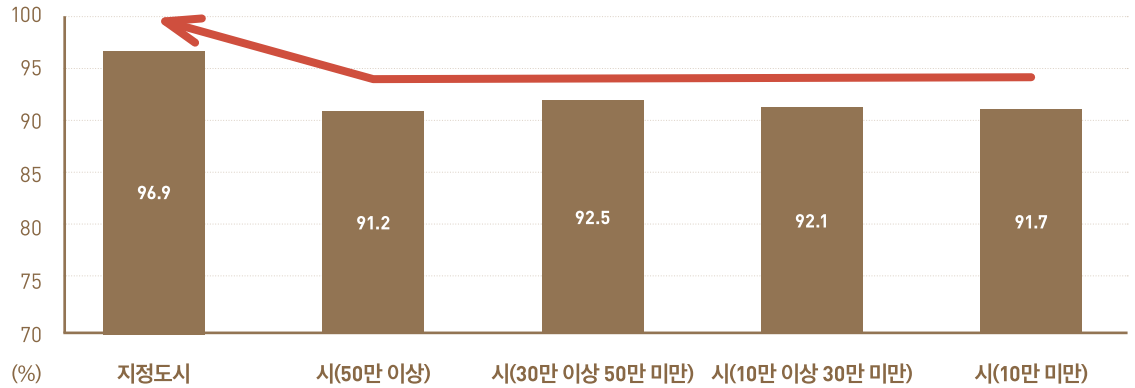


자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望, 43쪽

(3) 대도시의 재정상황의 악화

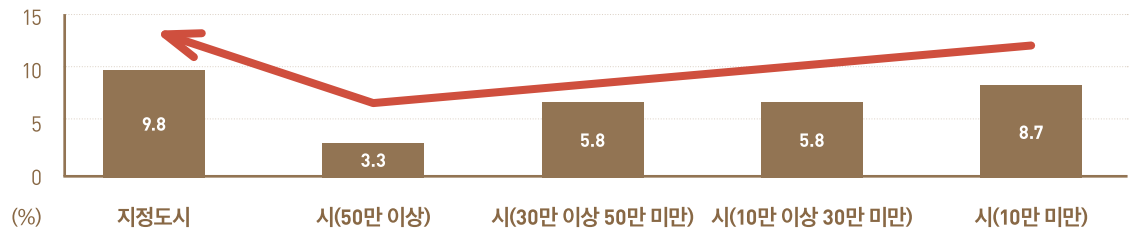
일반시의 경우는 도시규모가 확대됨에 따라서 경상수지비율은 개선되지만 지정도시의 경우는 대도시 특유의 재정수요에 대응하는 세재정제도가 확립되어 있지 않기 때문에 경상수지비율은 오히려 악화하고 있다.

<그림29> 경상수지 비율



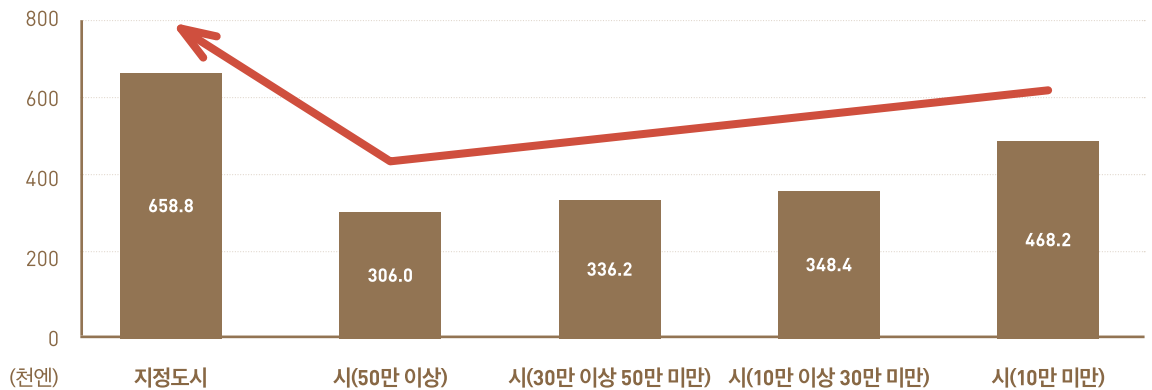
자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、45卒

<그림30> 실질공채비 비율



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、45쪽

<그림31> 1인당 지방채현재고



자료 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、45쪽

또한 지정도시에서는 큰 규모의 인프라 정비비가 필요하게 되고 지방채상환액이 증가하게 되므로 실질공채비비율은 대폭으로 증가하고 지방채현재고도 현저하게 높은 수준이다. 결과적으로 대도시는 심각한 재정상황을 초래하고 있는 것으로 나타나고 있다.

IV. 우리나라 대도시 재정개선의 시사점

1. 지방교부세에 의한 자원보장 및 대도시 재정부족액 명확화

일본은 지방교부세에 대한 관점은 보조금 및 교부금과 같은 국가가 은혜적으로 부여하는 것이 아니고, 지역사회에 필요불가결한 일정 수준의 행정서비스를 제공하기 위한 자원보장기능과 세원편재의 조정기능을 가진 지방고유의 재원이 라는 인식을 갖고 있다. 지방교부세 총액은 소비세율의 인상에 수반하여 사회보 장의 충실 등도 포함한 재정수요 및 지방세 등의 수입을 정확하게 예상하는 것으 로 새로운 지방부담을 발생시킴 없이 표준적인 행정서비스의 제공에 필요한 재원 을 확보하는 것이 중요하다고 인식하고 있다.

이와 같이 일본은 자치단체의 재정부족액을 원칙적으로 지방교부세로 전액 충 당해주는 체계인 것이 우리나라 지방재정에 있어 시사점이 될 수 있고, 아울러 다 양한 방식으로 대도시 재정수요를 반영하고 있다는 점이 시사점이라 할 수 있다.

한편, 앞서 검토하였듯이 대도시의 재정부족에 대한 조치가 미흡하지만, 일본 은 사무배분의 특례에 의한 소요재원을 계산하고 재정부족액을 면밀히 조사함과 아울러 이에 대한 조치를 강구하고 있다는 점도 우리나라 대도시 재정개선에 시 사점을 안겨주고 있다. 지정도시의 대도시 특례사무에 관한 경비중 세제상의 조 치부족액에 대해서는 개인도부현민세, 법인도부현민세 및 지방소비세의 복수 세 목에서 세원이양에 의한 세원배분을 개선하는 대도시특례세제 신설이 논의되고 있다는 점도 시사하는 바가 크다.

<그림32> 지방교부세의 재정부족액 보전체계



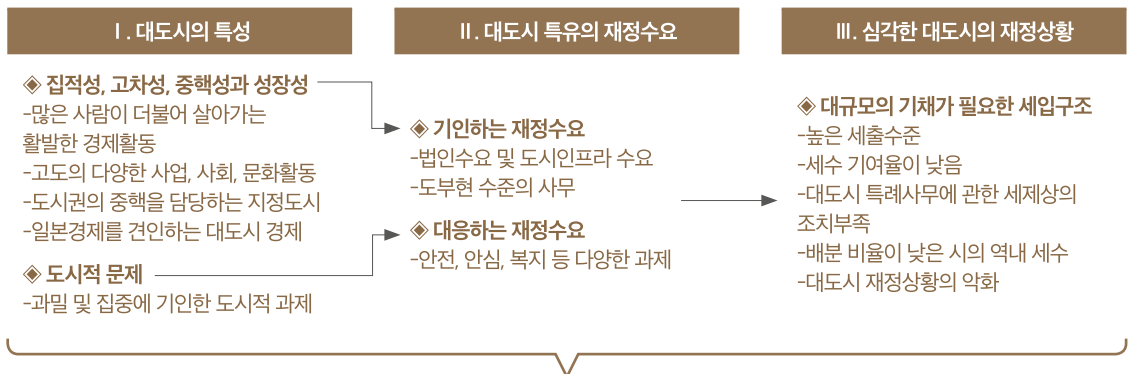
2. 대도시의 재정특성 구체화와 재정수요 반영 노력

일본은 대도시 재정특성 및 대도시 재정수요를 전부 반영해 주지 못하고 있지만, 일본의 대도시재정에 대한 대응에 있어서 가장 큰 시사점은 무엇보다 대도시의 특성 및 대도시 특유의 재정수요를 면밀히 조사하여 지정도시의 재정수요를 명확히 함과 아울러 재정수요 반영에 노력하고 있다는 점이다.

지정도시의 도부현의 중심으로서 지역경제를 견인해 오고 있다. 이런 가운데 다양한 대도시 자체의 특성을 가지고 있고 다양한 대도시 특유의 재정수요가 현 재화되고 있다. 이미 검토한 바와 같이, 인구 및 산업의 집적성, 고도한 도시기능 및 산업의 고도화, 각 도시권의 중추성 등에 대응하기 위한 재정수요가 발생하고 있고 또한 안전·안심, 빈곤 및 소자화 등의 도시적 과제에 대응하기 위한 재정수요도 발생하고 있다.

이와 같은 대도시 특유의 재정수요가 세출증가의 요인이 되고 있는데, 대도시 특유의 재정수요에 대응한 세재정제도의 확립 필요성이 제기되고 있다. 대도시의 집적성·고차성·중추성을 배경으로 한 일본경제를 견인하는 역할을 가지는 한편 다양한 도시적 과제에 대응하여 대도시 특유의 재정수요 반영을 위한 도시세원의 충실강화를 추진하고 있다. 대도시의 특성에 맞는 세재정제도의 구축을 추진하고 있다는 점은 향후 우리나라 대도시제도의 재정문제를 검토하는데 많은 시사점을 보여주고 있다.

<그림33> 대도시 특유의 재정수요 반영 체계



대도시의 특성에 맞는 세 및 재정제도의 구축이 필요

3. 대도시 재정실태에 대응한 정부간 세원 및 재원 재배분 재정립

일본은 대도시 재정실태를 포함하여 향후 진정한 분권형 사회의 실현을 위한 국·지방 간의 세원배분에 대해 재정립하여 추진하고 있다는 점도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 단기적인 재정보전 및 처방이 아니라 종합적인 측면에서 정부 간 세원배분 및 재원배분을 재검토하고 있다는 점이다.

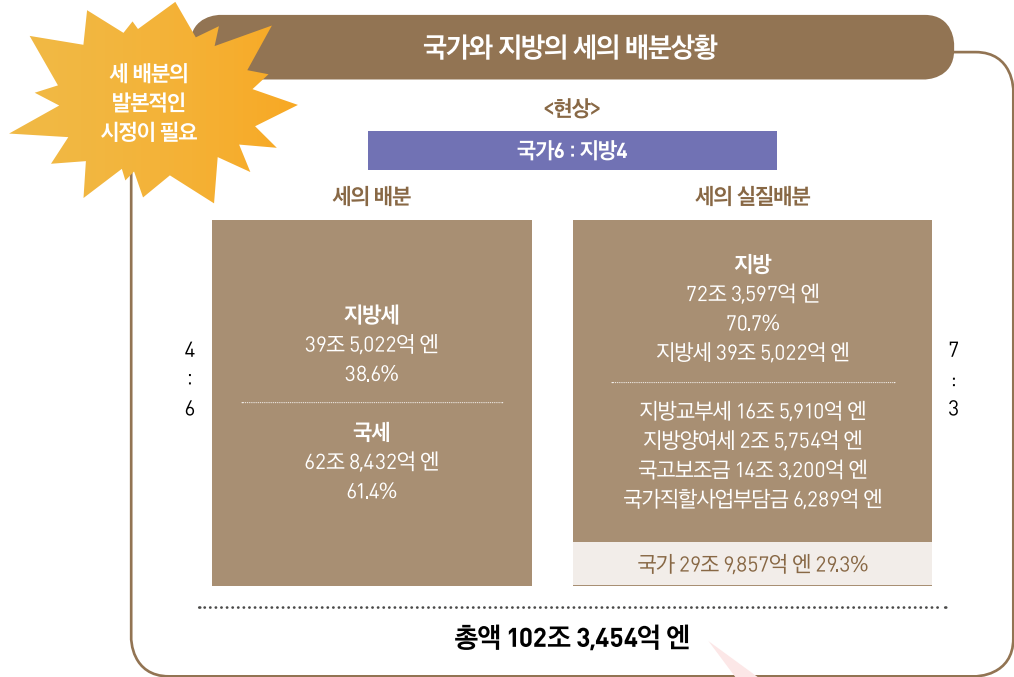
일본은 국가와 지방 간의 '세의 배분'은 현재 6대4인 반면, 지방교부세 및 국고 보조금을 포함한 '세의 실질배분'은 3대7로 우리나라와 같이 큰 괴리가 있다. 따라서 자치단체가 사무 및 사업을 자주적이고 자립적으로 집행할 수 있는 진정한 분권형 사회를 실현하기 위하여 소비세, 소득세, 법인세 등 복수의 기간세로부터 세원이양을 추진하고 국가 및 지방 간의 '세의 배분'을 우선은 5대5로 하고 추가지적으로 국가와 지방의 역할분담을 근본적으로 개선한 후 새로운 역할분담에 대응한 '세의 배분'이 될 수 있도록 지방세의 배분비율을 높여나가는 전략이 추진되고 있다는 점이 향후 우리나라 대도시 재정문제를 포함한 정부 간 재정관계의 개선에 있어서 큰 시사점을 던져주고 있다.

지방자치단체 간의 재정력 격차의 시정은 법인주민세등의 지방세수를 축소하지 않고, 국세에서 세원이양 등 지방세재원 확충을 중심으로 지방교부세 등도 포함하여 일체적으로 추진하고 있는 등 분권형 사회 실현을 위한 종합적이고 근본적인 정부간 세원배분을 재정립하고 구체화하여 추진하고 있다는 점은 의의가 크다고 할 수 있다.

결론적으로 대도시의 특수한 재정수요를 반영하는 것은 대도시에 더한 재정적 특혜를 주자는 것이 아니라 도시 기능을 살리고 대도시 기능에 맞는 서비스 수준의 질적 대응을 위한 현실적 재정수요를 합리적으로 반영해야 한다는 것을 의미하는 것이다. 대도시 실정에 맞는 재정수요를 반영할 수 있는 재정시스템이 되도록 대도시 재정문제를 검토하고 분석할 필요가 있다는 것이다.



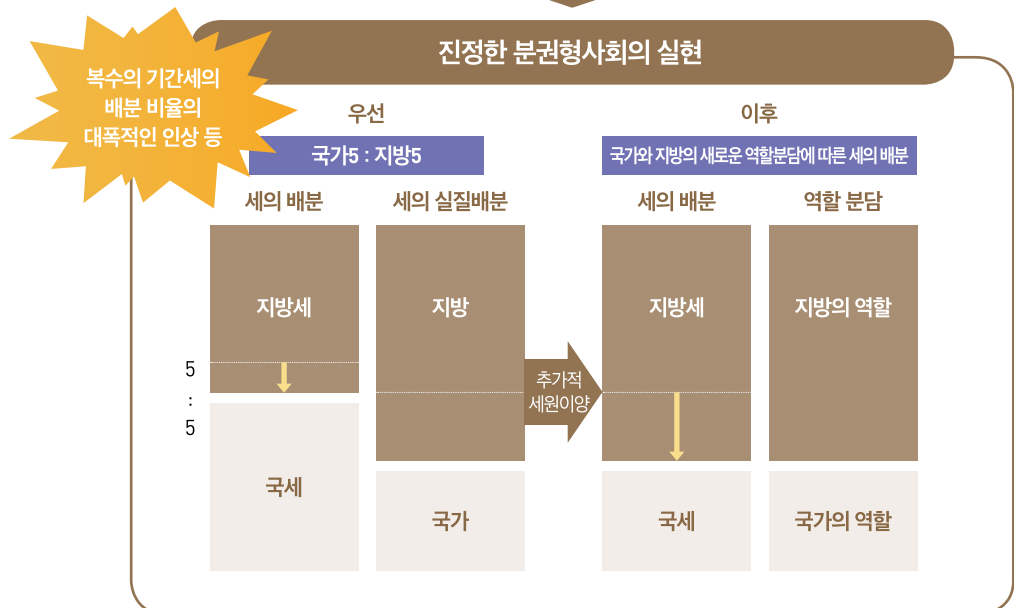
<그림34> 분권형사회 실현을 위한 세원배분의 재정립



주 국가 당초예산액, 지방재정계획액에 의한 수치

세원이양

지방법인세 확대 영향에 의해
향후 시정촌과 국가와의 세의
배분격차가 더욱 확대





<참고문헌>

大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望、平成31年度、指定都市市長会

日本の未来のためにー指定都市市長会の活動、令和元年、指定都市市長会

地方財政関係資料、平成31年4月、総務省

地方交付税関係、令和元年6月4日、総務省自治財政局

地方税の現状と課題、令和元年6月、総務省自治財政局

地方自治法改正、平成26年、総務省

国の施策及び予算に関する提案、平成30年7月、指定都市市長会

指定都市制度について、令和元年、総務省

未来を見据えた大都市の実現へ向けて、平成27年12月、指定都市市長会



1. 서론

미국은 연방국가이기 때문에 연방정부가 관할하는 국유지(public land)와 연방시설물(federal facilities)에 대한 관리와 주정부 및 시 또는 카운티정부의 공유재산에 대한 관리체제는 별개로 작동한다. 국립공원 등 광활한 국유지에 대하여 연방국유지관리국(Bureau of Public Land)이 관할하고 각 부처의 재산에 대해서는 소관부처와 총무처(General Service Agency)가 책임지고 있다. 주정부 및 지방정부는 각각 다양한 형태의 거버넌스로 주정부재산 및 공유재산을 관리하고 활용하고 있으며 예산에서 차지하는 비중이 상당한 것으로 평가된다. Wilson and Slagle(2018; 22)에 따르면 델라웨어와 같은 주의 경우 주정부재산으로부터 확보된 수입이 2015년 전체 주정부 수입의 13%를 차지하고 있다. 시,

카운티, 타운과 같은 기초자치단체의 경우 경제적 및 물리적 환경이 크게 다르므로 일반화하기 어려우나 그럼에도 불구하고 전반적인 전략적 공유재산관리라는 개념이 관심을 받고 있으며 중요한 정책적 가치로 자리 잡고 있는 모습을 보여준다.

II. 전략적 공유재산관리

미국 연방, 주 및 지방정부들은 1990년대 이래로 전략적 공유재산관리라는 개념을 적극적으로 도입하고 있다. 조세수입의 확대가 어려워지는 경제적 상황 속에서 지방정부가 관할하는 도시의 발전을 위해 토지, 빌딩, 인프라 등에 대한 전략적 관리의 필요성이 커졌기 때문이다. 공유재산은 그 자체의 자본적 가치뿐 아니라 공공서비스의 질에도 영향을 미치므로 주민들의 복리후생에 직접적인 관련성이 있다. 전략적 공유재산관리를 위한 새로운 자산관리의 접근방식이자 개념으로는 포트폴리오관리와 라이프사이클관리가 있다. 이 두 개념을 조합하여 자산취득, 자산활용, 자산매각의 전과정에서 재무관리기법과 재정제도를 뒷받침하는 방식으로 재무관리의 틀이 형성되어왔다. 또한 분석적 정부회계(analytical accounting)제도도 발달하여 자산의 가치에 대한 경제적으로 타당한 정보가 제공되고 활용되기 시작하였다.

자산관리에 대한 권한과 책임에 대한 논의도 뒤따라와 어떤 조직구조 및 거버넌스가 공유재산의 활용을 위하여 바람직한가에 대한 논의도 활발하게 진행되었다. 이에 따라 지방의회(council) 소속, 시장직속, 행정부서 형태 등 다양한 조직구조가 시도되었다.

지방정부의 공유재산관리에 있어서 대표적인 이슈는 단기적인 정치적 의도에 따른 중장기적 가치추구의 훼손, 체계적이고 순차적인 자산개발 및 활용의 어려움, 전문성있는 공유재산관리인력 확보의 어려움, 자산관리제도 개혁에 있어서 주도적인 리더십 및 주도세력의 부재 문제가 제기되어왔다.(Kaganova and Kopanyi, 2014) 이러한 문제에 대면하여 주정부와 지방정부들은 제도적 실험을 전개하여 왔으며 다양한 성과를 보여주고 있다.

III. 미국 주정부의 공유재산관리

미국의 주정부도 상당한 주공유지와 재산을 보유하고 있다. 대부분의 주의 경우 각 부서들이 공유재산에 대한 관리, 감독, 활용권한을 보유하고 있다. 1990년대 이래 신공공관리론의 영향으로 세수입의 감소와 재무자원의 활용의 요구가 높아짐에 따라 주정부들도 적극적으로 공유재산을 활용하기 시작했다. 예를 들어 1992년 플로리다주는 관리서비스부(department of management services)를 창설하여 공유재산관리의 책임을 부여하였다. 코네티컷주는 1987년 비슷한 미션을 가진 부서로서 공공사업부(department of public work)를 제도화하였다. 이러한 조직적 기반을 통하여 주정부들은 그간 방만하게 사용되는 공공재산을 합리적으로 재배치하는 노력을 기울이고 공유재산의 활용에 대한 성과평가를 도입하여왔다.

Lu(2011; 178-230)는 주정부의 문서와 서베이를 통하여 미국 주정부의 공유재산관리체제에 대하여 요약하여 설명하고 있다. 이 중 중요내용을 설명하면 주정부의 예산지출 중 공유재산의 생성에 지출되는 비중은 약 7% 정도이며, 대부분 정부활동(governmental activities)과 수익활동(business-like activities)으로 구분하고 있다. 법적 규제 프레임워크는 점차 줄어들고 있으며 수익활동에 대한 인식이나 제도적 기반이 확대되고 있는 것을 볼 수 있다. 조직구조로서는 집권화된 구조와 분권화된 구조보다는 혼합형 거버넌스가 대부분을 점하고 있었다. 공유재산관리계획에 대하여 대부분의 주정부는 공유재산관리를 위한 종합계획이 수립되고 있으며 니즈분석, 취득방법론, 우선순위설정방법론, 전주기원가관리 등이 많이 다루어지고 있는 반면 자산성과에 대한 체계적인 관리는 약하고 미션스테이트먼트도 다소 약한 면이 있었다. 민간위탁에 대하여는 다양한 방식이 시도되고 있으며 전반적인 추세는 발견할 수 없었다. 공유재산의 인벤토리 관리에서는 자산범주, 위치, 연식, 취득원가, 사이즈, 점유, 법적 소유권, 시가, 렌트여부, 이력 등이 관리되고 있는 반면, 보다 심층적인 정보들은 다소 소홀히 취급되고 있다. 정보시스템에는 취득관련, 보유관련, 재무정보, 재무보고 등이 주된 요소이었다. 공유재산관리에 대한 성과지표로는 원가 위주로 이루어지고 있는 한계가 나타나고 있다.

IV. 미국 지방정부의 공유재산관리

지방정부에서 고정자산은 대차대조표에서 많은 비중을 차지하며 공공서비스 제공의 물리적 기반이 된다. 전통적인 공공자산관리에서 지방정부들은 주로 이익 등 현금흐름에 관심을 가져왔으며 자산의 가치, 자본이익에는 큰 관심을 갖지 못한 것으로 평가된다. 이익의 흐름에 주로 관심을 갖다보니 자산가치의 유지에 소홀하게 되었고, 이는 노후화를 부추겨 지나치게 빠른 감가상각이 일어나게 되었다. 이는 지방자치단체의 지방채의 신용등급에 영향을 미치게 되고, 다시 자본투자에 영향을 주는 악순환이 발생했다. 이런 상황이 반복되면서 지방자치단체들은 공유재산관리의 중요성을 인식하고 전반적인 재무관리와 연계하여 공유재산관리를 바라보는 시각이 생기게 되었다. 이는 공유재산을 유희재산이라는 관점에서 라이프사이클을 가진 재산이라는 관점으로 나타나게 되었고, 이에 대한 수탁자 책임을 강조하는 정책들이 적극적으로 채택되게 되었다. (Kaganova et al., 2000) 최근 미국 지방자치단체들은 다양한 관리기법, 성과관리 등의 논의가 활발하게 진행되고 있다. 다만 지방자치단체의 규모와 재정환경에 한계에 의하여 전문화된 자산관리조직이나 전문가가 고용되지는 못하고 있는 것으로 파악된다.

Hentschel and Utter(2006)는 미국의 주요 지방정부들을 대상으로 공유재산 관련 서베이를 5년간 두 차례에 걸쳐 진행한 바 있다. 자산인벤토리, 자산취득 및 매각, 감정평가의 기능의 경우 지방정부가 직접 수행하는 케이스가 증가하였으며 공유지 통합, 건설관리, 활용방식 연구, 전략기획, 대출금융, 시장리서치, 건설디자인서비스 등의 기능은 아웃소싱이 활발하게 이루어졌다.

Hentschel and Utter(2006)는 몇 가지 사례를 설명하고 있는데 그 내용은 주로 유희재산으로서 보존과 감독위주의 공유재산관리정책을 적극적인 활용을 위한 전략적 공유재산관리정책으로 전환하는 과정에서 맞닥뜨리는 여러 가지 문제들과 관련된 것들이다. 예를 들어 덴버시가 공적인 자금의 투입없이 적정가격의 주택사업(*affordable housing*)을 추진하는 과정에서 그간 건축에 활용하기 어려웠던 분산되어 있는 시유지를 개발하는 과정에서 새로운 건축기술을 도입한 사례가 제시되어 있다. 볼티모어의 경우 시유지에서 시장가치가 낮은 300여 부지를 발굴하여 매각한 사례도 있다. 부지의 활용가능성에 대한 홍보와 면세혜택을

통하여 적극적인 매각을 하고 재정수입을 올린 성공적인 사례이다. 볼티모어의 경우 시정부 내의 행정 프로세스에 대한 전반적인 개선을 통하여 1여 년에 달하는 사유지 관련 시의회와 정부 의사결정 프로세스를 대폭 단축하였다. 이로써 시장의 수요에 대하여 적시성 있는 대응이 가능해졌다.

V. 시사점

미국 지방자치단체의 공유재산의 활용 현황을 검토해보면 이 이슈가 시기적으로 우리나라에 비하여 앞서고 있다는 점과 이를 위한 행정적 및 제도적 개선이 점진적으로 지속적으로 이루어져 왔다는 점을 확인할 수 있다. 대체로 1990년대에 시작된 제도개선은 여러 가지 시행착오를 거쳐 2000년대에 들어 적극적 공유재산 활용을 위한 제도적 기반이 만들어진 바 있다. 주정부들의 경우 정부자산관리계획이 체계화되고 거버넌스와 전문인력을 위한 역량강화까지 이루어졌으며 지방정부의 경우 기존의 관리체계와 행정 프로세스에 대한 전반적인 개선이 이루어져 여러 가지 성공사례가 등장하고 있다.

이러한 변화과정에서 주정부와 지방정부의 적극적인 개혁을 유도할 수 있는 조건에 대하여 연구자들이 관심을 갖고 있다. 여러 가지 조건 중 지방정부의 주정부에 대한 재정적 의존성을 줄이고 자체 재원의 적극적인 활용을 유도하도록 하는 인센티브가 강조된다. 또한 단편적인 재산활용보다 이를 가능하게 하는 제도적 기반으로서 법적 규제 프레임워크의 정비, 취득에서부터 매각에 이르는 공유재산의 전생애주기에 대한 행정 프로세스의 개선과 시간적 단축이 필요하다는 점이 지적된다. 공유재산관리체계의 성과체계 정비, 관리인력에 대한 역량강화를 위한 다양한 프로그램의 도입도 중요하다. 이러한 시행착오 중 우리나라 지방정부에 적합한 여러 가지 제도개선방안을 벤치마킹하는 작업이 필요할 것이다. 특히 지방정부 수준에서 활발하게 활용되고 있는 민관협력방식의 개발에 대하여 주목할 필요가 있다. 성공적인 민관협력의 조건에 대한 탐색을 통해 우리나라의 상황에 맞는 공유재산 개발의 방식을 제도화할 수 있을 것으로 판단된다.

<참고문헌>

Hentschel, John and Marilee Utter. 2006.

“U.S. Cities – An Entrepreneurial Approach to Municipal Real Estate Asset Management.” Managing Government Property Assets: International Experiences. Urban Institutes

Kaganova, Olga, Ritu Nayyar-Stone and George Peterson. 2000.

Municipal Real Property Asset Management: An Application of Private Sector Practices. Urban Institute

Kaganova, Olga and Mihaly Kopanyi, 2014.

“Managing Local Assets.” Municipal Finances. World Bank

Lu, Yaotai. 2011.

Public Asset Management: Empirical Evidence from the State Governments in the United States. Ph.D. Dissertation. Florida Atlantic University

Wilson, Darrin and Derek Slagle, 2018.

“Hidden treasure: a study of unclaimed property management by state government.” Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Vol.30 No.1 pp.22-34



1. 들어가며

일본 홋카이도 유바리시는 2007년 3월 재정재건단체로 분류되었다. 353억 엔의 적자, 예정된 재정재건 기간 18년이라는 일본의 '지방재정재건축진특별조치법'이 제정된 이후 최대 규모의 재정 파탄이었다. 유바리시의 재정 파탄을 계기로 재정재건 법제에 대한 개정이 가속화되었는데, 일본 총무성은 '새로운 지방재정재생제도 연구회'를 설치하고 이 연구회가 제출한 보고서를 기반으로 '지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률안'을 책정했다. 새 법안에는 4가지 재정지표가 도입되어 플로우(flow)와 스톡(stock) 양면에서 지방공공단체의 재정 상황을 파악하기 쉽도록 했다. 또한 재정 재건에 앞선 단계로 '조기 건전화' 단계가 설치되어 채무조정, 즉 채무 감면 조치는 새 법안에서 제외되었으며, 이 법안은 2009년 4월부터 전면 시행되고 있다. 한편, 일본에는 지방채만을 대상으로 이를 관리 및 감독하는 법제도가 존재하지 않지만 총무성에서는 매년 지방채를 종합적으로 관리하기 위한 지침을 발표하고 있다. 본 보고서에서는 '지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률'에

대한 구체적인 내용을 살펴보고, 지방채 계획액 추이 및 총무성의 지방채 관리 지침을 정리하여 소개하고자 한다.

II. 새로운 재정재건 법제

1. 지방재정재건축진특별조치법

1) 도입 경위와 개요

기존의 ‘지방재정재건축진특별조치법’은 1945년 이후 꾸준히 발생한 지방재정의 위기적 상황을 계기로 제정되었다. 전후 제도개혁을 통해 지방의 재정 부담이 커지는 한편, 한국전쟁 특수 이후의 급격한 경기 침체에 따라 1954년도 예산은 국가와 지방을 통틀어 1조 엔 규모의 삭감을 동반하는 긴축 예산이었다. 지방재정은 큰 영향을 받아 34개 도도부현을 포함한 2,281개 지방공공단체가 1954년도 결산 기준으로 실질적인 적자를 기록했다. 이 재정적자를 처리하고 향후 재정적자가 증대되는 것을 방지하기 위해 ‘지방재정재건축진특별조치법’이 제정되었다. 이 법에서 정하는 재정재건에는 본재건(재정재건채(적자 공채) 발행 가능)과 준용재건 2가지가 있다. 본재건을 적용하는 지방공공단체는 1954년도 실질수지가 적자이면서 1956년 5월 31일까지 이 법의 적용을 신청한 지방공공단체에 한정되어 있다. 이후 이 법의 적용은 모두 준용재건으로 홋카이도 유마리시도 준용재건단체였다. ‘지방재정재건축진특별조치법’에서는 실질적자비율이 기준(도도부현: 5%, 시정촌: 20%) 이상이 되어도 법정 조치는 지방채의 발행을 제한하는 것뿐이었으며 재건단체가 될지 말지는 각 지방공공단체의 의사에 따라 결정되었다. 재건단체가 되면 지방채의 발행 제한이 해제되는 등 국가에 의한 재정지원조치를 받을 수 있다. 반면, 재건 계획은 국가의 관리하에서 실행되기 때문에 재정상의 자치 권한은 큰 폭으로 제한된다. 일례로 2001년, 10년에 걸친 재정 개건을 마친 (구)아카이케정 직원은 재정 재건기의 (구)아카이케정 자치를 돌아볼 때, “계획 당시의 예산을 변경하려 하면 단 1엔이라도 모두 국가와 협의해야 했다.”고 한다.

<표1> 신구재건법 대조표

| | 신재건법안 | 기존의 재건법(준용재건) |
|---------------------------|--|--|
| 지표 | <ul style="list-style-type: none"> • 매년도 감사위원의 심사를 통해 의회에 그 결과를 보고하고 공표한다(제3조). 1. 실질적자비율(수익사업회계 등 공영사업회계 일부를 포함) (2조1항) 2. 연결실질적자비율(2조 2항) 3. 실질공채비율(2조 3항) 4. 미래부담비율(2조 4항) • 조기건전화 및 재정재생의 각 기준은 법령으로 정한다 (2조 5, 6항). | <ul style="list-style-type: none"> • 실질적자비율(공영기업회계, 제3섹터 등의 재무 상황은 산정 대상 외) • 기준치 도도부현: 5% 시정촌: 20%(시행령 11조 2항) |
| 재정의 조기 건전화 | <ul style="list-style-type: none"> • 재정건전화계획(4조): 4개 지표 중 하나라도 기준 이상인 경우 책정을 의무화 • 의회 의결표(5조) • 매년 실시상황을 공표(6조) • 총무대신 및 도도부현 지사의 관여(7조): 재정건전화 계획의 보고 및 권고 | 규정 없음 |
| 재정의 재생 | <ul style="list-style-type: none"> • 재정재생계획(8조): 재생판단비율(1~3) 중 하나라도 기준 이상인 경우 책정을 의무화 • 의회 의결표(9조) • 총무대신의 동의를 요구하는지는 임의(10조 1항) • 동의 기준은 총무상이 정한다(10조 2항). • 총무상은 실시 상황의 조사 및 보고 요구 가능(19조) • 동의 없음: 지방채 발행 제한(11조): 재해복구사업채를 제외하고 원칙적으로 불가 • 동의 있음: 재생특례채(적자공채) 발행 가능) (12조) • 상환 연한은 재생계획의 계획기간 내(12조 2항)로 국가가 적절히 배려(12조 3항) • 국가의 관여(20조): 총무대신의 예산 변경 등의 권고 | <ul style="list-style-type: none"> • 재건계획의 책정(2조) (재건 단체에 등재는 임의) 매년 실시 상황을 총무대신에게 보고하고 주민에 공표 재건 기간은 약 7년 이내(2조 3항) • 지방채 발행 제한의 완화(23조 1항) • 국가의 재정 지원 일시 차입금으로 정부 자금의 용자를 알선 일시 차입금 이자에 대한 특별교부세 조치 |
| 공영기업의 경영 건전화에 관한 규정 | 매년 기업별로 자금부족비율을 의회에 보고 및 공표(22조) 경영건전화기준 이상으로 경영건전화계획 책정을 의무화 (재정 조기건전화책에 외부 감사를 추가하는 형태로) | <ul style="list-style-type: none"> • 규정 없음 • 지방공영기업법에 재건법에 준한 재건 제도가 있음 (신재건법 성립에 따라 삭제) |
| 기타 | 외부감사(26조 1항): 건전화판단비율 중 하나라도 조기건전화기준 이상일 경우 감사 계약을 의무화 | 외부 감사에 관한 규정 없음 |

자료 일본 총무성

2) 재정 재건의 프로세스

(1) 파탄 전(실질적자비율 5% 혹은 20% 미만)

실질적자비율은 기존의 재건법에서 정하는 지방채 발행 제한에 저촉되지 않지만 재정이 악화되고 있는 경우에는 자주적인 재정건전화대책을 강구하도록 한다. 이 단계에서 활용할 수 있는 규제 조치로는 행정개혁추진채의 발행이나 공적 자금의 조기 상환 및 이를 재원으로 한 차환채의 발행이 있다. 또한 이 단계에서 재정 적자인 지방공공단체가 재건단체 지정을 신청할 수 있다.

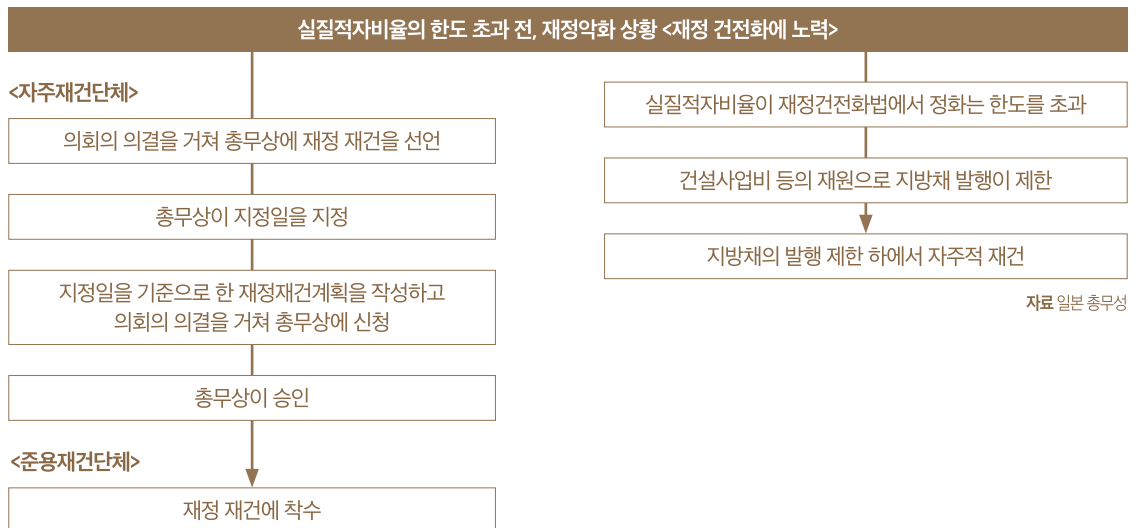
(2) 파탄 후(실질적자비율 5% 혹은 20% 이상)

이 단계에 달한 지방공공단체가 재정을 건전화시키는 방법으로는 다음의 두 가지가 있으며 어느 쪽을 선택할 것인지는 각 지방공공단체의 자주적인 판단에 맡긴다.

① 자주 재건: 재정 적자인 지방공공단체가 기존의 재정건전화법을 준용하지 않고 자주적으로 재건 계획을 세워 적자 해소를 꾀하는 방법이다. 지방채의 발행이 제한되는 것 이외에는 제약이 없는 반면, 법적 우대 조치나 국가의 재정 지원 조치는 받을 수 없다. 2000년부터 이 자주 재건 방식을 도입한 바 있는 지방공공단체로 후쿠시마현 이즈미자키촌이 있다.

② 준용 재건: 준용재건단체가 되어 국가 및 도도부현의 지도하에서 재정 재건을 꾀하는 방법이다.

<그림1> 재정 재건의 프로세스



2. 지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률안

앞서 언급한 바와 같이 ‘새로운 지방재정재생제도 연구회’의 최종보고서의 내용을 바탕으로 한 ‘지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률안’은 2007년 3월 9일에 각의 결정되었다. 새 법안은 각 지표의 공표에 대해 공포 후 1년 이내부터, 기타 의무 규정에 대해서는 2008년 결산에 근거한 조치부터, 각각 적용되었다.

1) 4가지 신지표

새 법안에 의해 도입된 재정지표는 1. 실질적자비율, 2. 연결실질적자비율, 3. 실질공채비율, 4. 장래부담비율 등 4가지다.

<표2> 각 지표의 내용

| | |
|-------------|--|
| 1. 실질적자비율 | 실질적자액의 표준재정규모(표준세입액+보통지방교부세액+지방양도세 등 표준세수입액=(기준재정수입액-지방양도세 등) * 100/75)에 대한 비율 |
| 2. 연결실질적자비율 | 전체 회계의 실질적자 등의 표준재정규모에 대한 비율 |
| 3. 실질공채비율 | 지방채 원리 상환금 및 공채비에 준하여 채무 부담 행위에 관한 지출의 합계액 (지방교부세가 조치되는 것을 제외)에 총당된 일반재원의 표준재정규모 (기준재정수요액에 포함된 공채비를 제외)에 대한 비율의 과거 3년 간의 평균치 |
| 4. 장래부담비율 | 공영기업, 출자법인 등을 포함한 보통회계의 실질적 부채(장래부담액(지방채 잔액, 채무부담행위 등)-총당 가능한 자산액(보통교부세로 총당되는 기대액 등)) / (표준재정규모-기준재정수요액에 포함된 공채비) |

자료 일본 총무성

지표 1, 2, 3은 매년 자금의 흐름을 나타내는 플로(flow) 지표, 지표 4는 자산이나 부채를 파악하기 위한 스톡(stock) 지표이다. 이 중 지표 1은 기존 재건법에서도 사용된 것으로 보통회계를 중심으로 한 기간적인 지표이다. 그러나 보통회계나 일부 공영기업회계만으로는 다양화한 현재의 지방공공단체의 재정 활동을 파악하기 어렵다. 이에 따라 수도사업 등 보통회계에는 포함되지 않지만 지방공공단체 재정에 있어서 큰 규모를 차지하는 공영기업회계를 감시하는 플로(flow) 지표로써 지표 2가 설정되었다. 일반회계를 흑자로 하기 위해 공영사업회계 등으로의 이전을 피하고 공영사업회계를 경유한 일시적인 차입을 통한 회계 간 조작의 사례를 고려하면 이들 회계를 연결하여 감시할 필요가 있기 때문이다. 지표 3은 협의제로 이행한 지방채 제도가 채용하고 있는 플로(flow) 지표이다. 지표 4는 보통회계가 채무를 실질적으로 부담하는 가능성이 있는 범위를 커버하고 있다. 지방공공단체의 실질적인 채무를 책정 대상으로 하고 있으며 중장기적인 재정의 건전화를 확보하는 것을 목적으로 설정된 지표이다. 예를 들어, 홋카이도 유바리시의 재정에서는 공사나 관광사업에 관련된 제3섹터에 대한 채무부담행위가 큰 부담이 되었다. 또한 지방채 발행이 허가되지 않았던 시설을 토지개발공사를 경유하여 취득하는 등 부적절한 채무부담행위가 있었던 사실도 지적되어 재정 지표에 공사나 제3섹터를 포함하도록 했다. ‘지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률

안에 있어서의 각 지표의 조기건전화 및 재정 재생의 각 기준에 대해서는 정령으로 정하고 있다. 4가지 지표 중 하나라도 기준치 이상이 되면 조기건전화 단계에 있는 것으로 인정되어 재정재건화 계획의 책정을 요구받게 된다.

Ⅲ. 지방채 관리 지침 및 발행 현황

1. 지방채 발행 계획액(자금별) 추이

<표3> 지방채 발행 계획으로 본 자금별 추이

(단위: 억 엔)

| | 공적자금 | | | 민간자금 | | 합계 |
|------|--------|--------|--------|----------|----------|---------|
| | 정부 자금 | 공고 자금 | 기구 자금 | 시장 공모 자금 | 기타 민간 자금 | |
| 2002 | 76,000 | 19,000 | | 19,400 | 50,839 | 165,239 |
| 2003 | 76,900 | 17,800 | | 24,000 | 66,145 | 184,845 |
| 2004 | 56,000 | 16,140 | | 31,600 | 71,103 | 174,843 |
| 2005 | 47,200 | 15,330 | | 33,000 | 59,836 | 155,366 |
| 2006 | 38,500 | 14,060 | | 35,000 | 51,906 | 139,466 |
| 2007 | 32,800 | 13,500 | | 34,000 | 44,808 | 125,108 |
| 2008 | 32,400 | 2,100 | 11,230 | 34,000 | 45,046 | 124,776 |
| 2009 | 39,340 | | 18,330 | 36,700 | 47,474 | 141,844 |
| 2010 | 43,390 | | 21,590 | 43,000 | 50,996 | 158,976 |
| 2011 | 37,310 | | 18,930 | 42,000 | 39,100 | 137,340 |
| 2012 | 38,870 | | 21,740 | 44,400 | 39,100 | 140,301 |
| 2013 | 36,810 | | 21,720 | 44,400 | 33,948 | 136,878 |
| 2014 | 34,530 | | 20,500 | 42,600 | 32,197 | 129,827 |
| 2015 | 32,690 | | 19,710 | 40,000 | 29,664 | 122,064 |
| 2016 | 28,335 | | 18,160 | 36,900 | 29,067 | 112,462 |
| 2017 | 28,680 | | 18,117 | 38,200 | 31,448 | 116,445 |

자료 일본 총무성

<표3>에서 보는 바와 같이 2002년 이후 일본 지방채의 발행 추이는 꾸준한 감소 경향에 있다. 특히, 정부 자금, 공고 자금, 기구 자금으로 구성되는 공적자금의 비율이 줄어드는 한편, 시장공모자금과 기타 민간자금으로 구성되는 민간자금

의 비율이 높아지고 있다. 즉 일본의 지방공공단체는 공적 부문을 통한 자금 조달 방식에서 벗어나 민간 부문을 통한 자금 조달이 활발하게 전개되고 있음을 알 수 있다.

2) 일본 총무성의 지방채 종합적 관리 지침

(1) 종합적인 지방채 관리

각종 재정 지표를 바탕으로 재정 상황을 분석하고 세입 및 세출 전반에 있어서 중장기적인 재정 계획을 책정함과 동시에 장지에 걸친 지방채 발행 계획 및 상환 계획을 책정하는 등 종합적인 지방채 관리를 계획적으로 실시하도록 한다. 또한 지방채를 안정적으로 발행한다는 관점에서 발행 형식, 발행 연한, 자금의 조달처, 자금 조달 수법 등의 다양화에도 적극적으로 노력해야 한다.

(2) 사무처리체제의 강화 및 충실

① 조직 및 인원 배치의 충실: 금융시장의 동향 파악 및 분석, 자금 조달 수법의 다양화, 정보 제공 등에 적절하게 대응하기 위해 각 지방공공단체의 실정에 맞게 전문성을 확보 및 발휘할 수 있도록 적절한 조직 및 인원 배치에 노력해야 한다. 특히, 최근의 금융시장의 움직임에 대응하고 발행 조건의 결정 및 채권 관리 등 지방채의 적절한 사무 집행을 확보하기 위해 연수 등을 통한 직원 육성, 인재 등용에 적극적으로 노력해야 한다.

② 공채관리특별회계의 설치: 발행 단위의 대형화, 발행 방식의 표준화, 차환채 발행 등에 따라 공채 관리에 대한 종합적인 처리의 필요성이 높은 지방공공단체는 공채관리특별회계를 설치함으로써 적절히 대응하도록 한다.

(3) 정보 제공 및 IR 활동의 추진

재정 정보 등에 대한 공표는 ‘지방공공단체 재정의 건전화에 관한 법률(앞서 소개한 새 법률)’에 근거하여 건전화 지표를 포함하여 지방공공단체의 개정 상황 전망에 대한 적극적 및 정기적인 정보 개시를 실시하고 지방채의 안정성 및 금융상품으로서의 수익성 등에 대해 정확히 이해함으로써 지방채 전체에 대한 신임을 유지하고 향상시켜 나가야 한다. 특히, 시장공모지방채를 발행하는 지방공공단체는 정기적으로 투자자들을 위한 설명회를 개최하는 등 IR 활동을 적극적으로 전개함으로써 지방채 시장 전체의 안정화에 협력해야 한다.

IV. 시사점

본 보고서에서는 일본 지방공공단체의 채무 및 지방채 관리 방식에 대해 살펴 보았다. 일본의 경우 '지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률'을 통해 지방채를 비롯한 지방공공단체의 채무 전반을 관리하고 있다고 볼 수 있다. 이는 한국의 긴급 재정관리제도에 해당하는데, 해당 지방자치단체가 긴급재정관리제도 대상이 되면 건전성이 회복될 때까지 예산편성권 등 재정 자치권 및 지방채 발행을 제한한다는 점에서 그 내용도 매우 유사하다. 그러나 '지방공공단체 재정 건전화에 관한 법률'에서는 지방재정회생 절차에 들어가기 전에 '재정 조기 건전화' 단계를 둠으로써 지방공공단체가 재정적 위기에 봉착했을 때, 신속하게 재정 건전화 계획을 책정하여 지방자치단체가 스스로 재정 파탄에 이르는 것을 방지하는 장치를 마련하고 있다는 점에서 한국의 긴급재정관리제도와 약간의 차이가 있다고 할 수 있다.

<출처>

日本総務省報告 http://www.soumu.go.jp/main_content/000483067.pdf

前澤貴子 (2007) 「地方自治体の財政問題と再建法制」『調査と情報』第585号

清水信行 (2013) 「デフォルト(財政破綻)に関する研究」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.4

Issue 1

지방재정 대내외 이슈

국내·외 지방재정 동향



우리나라 경제 지표

| 구분 | 금리(국고채3년)(%) 한은 기준 금리(1.25) | 주가(KOSPI) | 소비자 물가지수 (2015=0) | 원/달러환율(₩) |
|---------|--------------------------------|-----------|----------------------|-----------|
| 2019.10 | 1.357 | 2,065.75 | 105.460 | 1,184.13 |
| 2019.09 | 1.287 | 2,045.21 | 105.200 | 1,197.55 |
| 2019.06 | 1.496 | 2,105.30 | 104.880 | 1,175.62 |
| 2019.03 | 1.789 | 2,161.91 | 104.490 | 1,130.72 |
| 2018 | 2.099 | 2,325.01 | 104.450 | 1,100.30 |
| 2017 | 1.801 | 2,311.36 | 102.930 | 1,130.84 |
| 2016 | 1.442 | 1,987.00 | 100.970 | 1,160.50 |
| 2015 | 1.794 | 2,011.85 | 100.000 | 1,131.49 |

자료 한국은행 경제통계시스템, 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균)

자료 수집 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2019. 12. 01. 기준

Issue 2

국내·외 지방재정 동향

국내 정책 이슈



소방관, 47년 만에 모두 국가직 된다…내년 4월 시행

문재인정부 국정과제 결실…관련 6개 법률안 국회 본회의 통과

자료 소방청 2019.11.19

소방공무원 신분 국가직 전환을 위한 6개 법률안이 19일 국회 본회의를 통과했다.

국회는 이날 본회의에서 소방공무원법·소방기본법·지방공무원법·지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률·지방교부세법·소방재정지원 및 시도 소방특별회계 설치법 등 소방관 국가직화 법안 6건을 가결했다.

소방공무원의 신분은 1973년 2월 8일 지방소방공무원법이 제정된 이후 현재까지 국가직과 지방직으로 이원화되어 있었다. 소방행정체계는 1992년 광역자치 소방체제로 전환해 발전 기틀을 마련했으나 광역 지방자치단체의 재정력이나 단체장의 관심도에 따라 소방인력 및 장비 등 소방안전서비스 제공역량에 따라 차등이 생겼다.

이에 따라 정부는 세월호 사고, 강원산불과 같은 대형재난을 계기로 중앙정부의 역할을 증대시켜 재난으로부터 국민 보호를 강화하고자 지난 2017년 7월 소방청을 개청했고, 육상재난대응총괄기관으로서의 역할을 부여했다. 이와 더불어 이원화 상태인 소방공무원 신분을 국가직으로 일원화해 부족한 소방인력을 확충하고 소방공무원 처우를 개선하는 것을 문재인정부의 국정과제로 선정했고 관련 법령의 제·개정 작업에 본격적으로 착수했다.

이에 따라 2017년 10월 26일 대통령과 시·도지사 간담회에서 소방공무원 국가직 전환 추진에 대한 기본방향을 발표했고, 2018년 10월에는 정부의 '재정분권 추진방안'을 통해 소방공무원 국가직화와 소방인력 충원에 필요한 인건비 지원을 위해 담배 개별소비세의 20%인 현행 소방안전교부세율을 2020년까지 45%로 늘리는 방향으로 인건비 지원에 대한 정부안을 확정했다.

국가직 전환을 위한 6개 법률안의 주요 내용을 보면 소방공무원법 개정으로 소방공무원을 국가소방공무원으로 일원화하여 지방소방공무원은 모두 국가소방공무원으로 전환된다. 또한 시도 소속 소방공무원의 임용권을 시·도지사에게 위임할 수 있도록 하였으며, 소청은 국가공무원법에 따라 설치된 소청심사위원회에서 심사하는 등의 내용을 담고 있다.

소방기본법 개정으로 시·도지사 직속으로 소방본부를 두고, 국가 차원에서 화재예방을 강화하고 각종 재난에 효과적으로 대응하기 위해 소방청장이 화재예방과 대형재난대응 등 필요한 경우에는 시·도 소방본부장 및 소방서장을 지휘·감독할 수 있는 권한을 부여했다. 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법 제정으로 현재 시·도에서 조례로 각각 다르게 운영하고 있는 소방특별회계를 법률로 격상하여 지방 소방재정을 안정적으로 확보할 수 있도록 했다.

지방교부세법 개정으로 지방자치단체의 소방인력 운용, 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위한 소방안전교부세율을 기존 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%에서 2020년에는 45%로 상향, 부족한 소방인력 확충을 위한 인건비로도 사용할 수 있도록 했다. 그 밖에도 소방공무원 국가직 전환에 따라 지방공무원법에 지방공무원의 종류에서 지방소방공무원을 삭제하고, 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률에서는 지방자치에 두는 국가소방공무원의 정원(23명 이내)을 삭제하는 등 일부 개정했다. 소방청은 국가직 관련 법률이 국회를 통과함에 따라 법률 시행을 위한 하위법령 입법절차를 내년 3월까지 마무리할 예정이다.

국가직 관련 법령은 2020년 4월 1일 일괄시행으로 소방공무원 총 정원의 98.7%를 차지하고 있는 지방직 소방공무원의 신분이 국가직으로 전환된다. 다만, 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법은 예산 회계연도 등을 감안해 2021년 1월 1일부터 시행된다.



행안부, 공유재산시스템 개편으로 공무원 업무 효율 향상, 체계적 관리 지원

한국지역정보개발원과 협력, 1~2개월 걸리던 공시지가 입력시간 10분으로 줄여

자료 행정안전부 회계제도와 보도자료(2019.11.06)

행정안전부(장관 진영)에 따르면 행안부는 한국지역정보개발원(원장 지대범)과 협력해 공유재산관리시스템을 보완·개편, 서비스에 들어간다. 공유재산시스템은 지자체의 공유재산 취득과 대부, 무단점유사용, 처분 등을 관리하는 공무원 전용 전산체계로 지방자치단체별 공유재산실태와 증감현황 등을 볼 수 있다. 2018년 기준으로 토지 28만 건, 건물 1만 건과 산림 등 약 3천 2백만 건 이상의 재산변동내용이 담겨 있다. 주요 개편사항은 공시지가 일괄 현행화, 위치정보 활용 방안 마련, 공유재산 정보개방의 체계화, 표준세외수입시스템 정보 연계 등 총 4개다.

먼저, 행안부는 국토교통부의 공시지가 시스템인 부동산종합공부시스템과 공유재산시스템을 연동시키는 방법으로 최소 1~2개월 이상 걸렸던 공유재산 공시지가 입력시간을 10분 내외로 최신회 할 수 있도록 했다. 두 번째, 지번만 제공되던 공유재산 정보에 지도 서비스를 추가해 공유재산의 위치와 주변 여건 등을 파악할 수 있게 됐다. 행안부는 공유재산시스템과 국토부가 보유하고 있는 지도서비스인 V-월드를 접목시켜 공간정보를 제공할 계획이다. V-월드는 국토부가 제공하는 개방형 지도 서비스로 항공사진과 위성영상, 지형, 3D시설물을 볼 수 있다. 두 개 서비스가 결합되면서 이용자는 공유재산의 정확한 위치는 물론 주변 여건을 감안해 정확한 가치와 활용도를 쉽게 알 수 있게 된다. 세 번째, 전국 지자체가 보유중인 공유재산 항목을 지방행정 인허가 데이터개방 시스템(localdata.go.kr)을 통해 한 곳에서 볼 수 있게 된다. 기존에는 각 지자체 별로 홈페이지에 공유재산을 공개하면서 공개 항목과 내용 등이 서로 다르게 제공되었다. 행안부는 이를 개선하기 위해 각 자치단체별 개방항목을 재산의 종류, 소재지, 용도, 면적, 관리기관과 부서, 이용현황, 이용구분 등으로 통일해 지방행정인허가 데이터개방 시스템(localdata.go.kr)에 게재하도록 했다. 이밖에 공유재산시스템과 표준지방세외수입시스템을 연계해 두 개 시스템 모두에 변동사항을 입력해야 했던 담당 공무원의 불편을 줄이고 정확한 세금 부과가 이뤄지도록 했다.

Issue 3

국내·외 지방재정 동향

국내 지방재정 이슈



서울시, 난방비 14만 원 줄이세요



서울시가 가정용 친환경콘덴싱보일러 보급에 박차를 가하고 있다. 서울시내 10년 이상 노후 보일러 90만 대를 2022년까지 모두 교체한다는 목표로 지원을 확대하고 있다. 시는 사업 첫해인 올해 안에 가정용 노후 보일러 5만 대를 교체한다는 계획이다. 이를 위해 지원 예산 100억 원을 세워두고 보일러 1대당 20만 원을 지원한다. 예산을 추가 확보할 예정이지만 일단 이번 혜택은 예산 소진 시까지만 가능하다. 지원대상은 가정용 일반보일러를 친환경콘덴싱보일러로 교체하는 주택소유주 및 주택소유주의 위임을 받은 세입자다. 중앙난방에서 개별난방(친환경보일러)으로 전환하는 공동주택도 지원 대상에 포함했다. 유치원, 경로당 같은 공동시설은 대상에서 제외된다.

대전시, 도시공원일몰제 대책 마무리

대전시 도시공원 일몰제 대책이 사실상 마무리됐다. 대전시는 수년간 일몰제 대책을 놓고 갈등을 빚어왔다. 대전시에 따르면 전체 26개 공원 가운데 12개 공원은 시 재정으로 매입하고 3개 공원은 민간특례제 도입으로 해결하기로 했다. 2020년 도시공원 일몰제에 따라 5개 공원은 해제된다. 해제 공원을 제외하면 실제 대전시가 해결해야 하는 공원 면적은 365만2000㎡다.



이 가운데 용전공원, 문화공원, 월평공원 정림지구 3곳 60만2000㎡는 민간특례제를 도입하기로 했다. 이에 따라 대전시가 매입해야 하는 공원은 12개 305만㎡만 남게 됐다. 대전시는 이들 공원 매입에 3,972억 원이 필요할 것으로 보고 있다. 올해까지 2,582억 원을 마련했고 내년 예산에 추가로 1,390억 원을 편성할 예정이다. 남은 문제는 이들 매입 대상 토지주와의 보상문제다. 대전시 관계자는 “토지주와의 보상절차를 예상대로 진행할 경우 늦어도 2021년까지 매입을 마무리할 것으로 기대하고 있다”고 밝혔다.

전라남도, 장애인콜택시 요금 단일화

전라남도가 교통약자의 이동권 보장을 위해 장애인콜택시를 24시간 운영하고 도내 요금을 전국 최초로 단일화했다. 요금체계도 전국에서 가장 저렴한 수준으로 관리할 계획이다. 기존 전남 22개 시·군에서 요금이 제각각으로 운영되던 것을 기본요금 2km당 500원, 추가요금 1km당 100원으로 하되, 관내는 시내버스 및 군내버스 요금으로, 관외는 시외버스 요금으로 통일한다. 밤 12시부터 새벽 4시까지 심야시간엔 주간요금의 2배로 책정한다. 또한 시·군마다 다르게 운영되던 운영시간도 24시간 연중무휴 운영으로 변경한다. 광주시를 포함한 다른 도 인접 시·군까지 운행할 수 있도록 운영 방식도 변경해 교통약자의 편의를 강화할 방침이다.

여주시, 경기지역 첫 ‘농민수당’

여주시의회는 조례심사특별위원회에서 농업경영체에 등록된 여주지역 농가에 연간 60만 원 내에서 농민수당을 지역화폐로 지급하는 내용의 ‘농민수당 지원 조례안’을 위원 6명 전원 찬성으로 의결했다. 이에 따라 논밭 면적을 합해 1,000㎡ 이상(농업경영체 등록기준)을 경작하는 여주지역 농가 1만 1,000여 가구가 내년부터 연간 60만 원씩, 모두 66억 원가량의 농민수당을 받게 된다. 이웃한 이천시는 시의원 주도로, 양평군은 주민 발의를 통한 농민수당지원 조례 제정을 추진 중이나 조례 제정 절차를 거쳐 도입을 확정할 도내 지자체는 여주시가 처음이다. 여주시는 “시의회 지적사항을 충분히 설명하고 이해를 구해 조례안이 통과됐다”며 “도와 재원분담 비율 협의, 신청 절차 정비, 수혜대상자 확인 및 홍보 등의 준비과정을 거쳐 이르면 내년 6월이나 하반기에는 수당지급이 가능할 것”이라고 밝혔다.

창원시, 저소득층 전세금 반환보증 지원



창원시는 무주택자 주거복지 확대 및 사회적 경제 기업 육성 방안을 발표했다. 특히 전국 최초로 저소득 임차인의 재산권 보호를 위한 ‘전세보증금 반환보증’ 보증료 지원을 추진해 관심을 끌고 있다. 이번 사업은 임대사업자의 부도 발생, 임의 회비 등으로 임차인이 전세보증금을 돌려받지 못하는 피해 사례가 발생하면서, 이에 대한 대책 마련의 일환으로 추진한다. 지원 대상으로는 신청일 기준

창원시에 전입신고 되어 있는 전세보증금 1억원 이하 공동주택 및 다가구주택 임대차계약 임차인이다. 임차인이 주택도시보증공사 등 해당 기관에 전체보증금 반환보증을 먼저 가입한 후, 시에 보증료 지원을 신청하면 임차인에게 지급된다.

서울 구로구, 이사해도 종량제봉투 그대로

서울 구로구로 이사한 주민들이 이전 지역에서 사용하던 종량제봉투를 폐기하는 낭비가 줄어들게 됐다. 구로구는 직전 지역에서 쓰다 남은 종량제봉투 배출을 허용하기로 하고 이달부터 시행한다고 밝혔다. 구로구는 주민들 불편을 덜기 위해 지난 2015년부터 서울시 다른 자치구에서 전입한 세대에 대해 별다른 조건 없이 남은 봉투 사용을 허용해왔다. 이달부터는 이를 확대, 전국 지자체 종량제봉투를 수거하고 있다. 구로구 관계자는 “이사하기 전 지역에서 쓰고 남은 종량제봉투도 낭비 없이 사용할 수 있게 됐다”며 “구로에서 다른 지역으로 이사가는 주민들도 혜택을 볼 수 있도록 전국적으로 확산됐으면 한다”고 말했다.



Issue 4

국내·외 지방재정 동향

글로벌 지방재정 현황



Australia



호주

호주(NSW) 지방정부로 도시계획 권한 대규모 이양

출처 Government News, (2019.11.)



적체된 개발신청건을 해결하기 위해 NSW 주정부에서 지방정부로 도시계획 권한을 대규모로 이양했다. 도시계획공공공간부 롭 스토크스(Rob Stokes) 장관은 이달 초에 권한이양을 발표하면서 “이번 조치는 시드니 인구가 빠르게 증가함에 따라 권한이양을 통해 훌륭한 새 공간을 신속하게 만들기 위한 것이다”라고 말했다.

권한이양을 위해 오랫동안 노력해 왔던 지방정부는 환영하고 있지만, 개발업자들은 주택공급을 지연시킬 것이라고 우려하고 있다. 이번 조치로 도시계획에 있어 NSW 주정부가 직접 관장하는 지역(12개), 지방정부와 협력하여 수립하는 지역(25개) 및 지방정부가 관장하는 지역(11개)이 구분된다. “지나친 개발이 아닌 잘 계획된 개발, 주택 구매자로부터 신뢰받을 수 있는 건설, 주민들을 소외시키는 게 아니라 통합하는 개발이 되어야 한다고 하면서, 개발업자가 기대하는 것보다는 때때로 더 많은 시간이 소요될 것이다”라고 지방정부연합의 린다 스콧(Linda Scott) 의장은 말한다. 한편, 개발업자들은 지방정부로 권한이 이양됨에 따라 도시계획 절차가 지연될 가능성이 높다고 우려하면서 처리 기한과 규모별 성과 등에 대한 엄격한 제한을 둘 필요가 있다고 주장하고 있다.

Europe



유럽

“빈집 1유로에 드립니다” 유럽 지방도시들 생존 안간힘

출처 동아일보(2019.11.12.)

상권도 죽고 유동인구도 사라져 버린 도시를 어떻게든 살리기 위해 리버풀시는 2013년부터 시 소유의 빈집을 단돈 1파운드(약 1,490원)에 넘겨주는 파격적인 프로그램을 시행하고 있다. 더 이상 돈이 돌지 않는 쇠퇴한 산업도시인 리버풀은 떠나가는 사람들 때문에 수천 채가 빈집으로 남아있다. 주택을 철거하는 데도 한계가 있어 교육지책으로 시작한 제도다. 그럼에도 진도는 더디다.

리버풀시의 주택정책담당 직원 토니 무스데일 씨는 “현재까지 67채가 리모델링됐으며 29채가 수리 중이고, 7채가 소유권 이전을 위한 법적 절차를 밟고 있다”고 했다.

‘제로 이코노미’의 파도가 경제 여건이 취약한 지방도시를 덮침에 따라 각국 지방자치단체는 인구

감소라는 난제(難題)에 맞서 싸우고 있다. 인구 감소는 지자체 세수 감소와 재정 파탄에 이어 도시 소멸로까지 이어진다. 각국 도시들은 주민들에게 주택을 제공할 뿐만 아니라 취업 알선, 육아 지원 등 다양한 실험에 나서며 생존을 위한 몸부림을 치고 있다.

○ “무료로 빈집 제공”, “노인용 자율주행 버스”

유럽에서는 리버풀을 벤치마크해 ‘1유로(약 1,260원) 주택’이 곳곳에서 도입되고 있다. 빈집 5,000여 채로 몸살을 앓던 프랑스 북부 도시 루베시는 2018년부터 ‘1유로 프로젝트’를 시작했다. 이탈리아 아소도시 올로라이 역시 2,250명이던 인구가 1,300여 명으로 줄어들자 지난해부터 석조 주택 200여 채를 채당 1유로에 제공하고 있다. 이탈리아 남부 아브루초주는 기업들에 ‘취업 보너스’를 내걸었다. 16~24세 청년들을 새로 고용하는 업주에게 최대 8,060유로(약 1,036만 원)의 지원금을 준다. 이탈리아 국가 차원에서도 전문지식이나 기술 보유자, 해외 대학 학위자 등 고숙련 근로자를 유치하기 위해 세금 감면 정책을 쓰고 있다. 떠나는 인구를 잡기 위해 독자적인 콘텐츠를 키우는 곳도 있다. 독일 볼프스부르크시는 1990년대엔 유명도시에 가까웠다. 자동차회사 폭스바겐의 본사와 공장 이 있지만 근로시간이 지나면 사람들이 썰물처럼 타지로 빠져나갔기 때문이다. 하지만 자동차 테마파크 ‘아우토슈타트’가 생기고 지자체와 기업의 일자리 지원 노력 덕분에 관광객이 다시 증가하는 등 상황이 다소 나아졌다.

○ 지방 쇠퇴-인구 감소의 대세는 막기 어려워

저패니피케이션(일본화)의 발원지 일본에서는 이미 다양한 지방 살리기 정책 아이디어가 나온 상황이다. 2014년 정책제언기관 일본창성회의는 2040년까지 기초단체 1,799곳 가운데 절반인 896곳이 인구 감소로 소멸할 가능성이 있다는 보고서, 이른바 ‘마스다 리포트’를 내놔다. 오키타마에서는 2015년부터 빈 주택을 무료로 제공하고 리모델링 사업비까지 지원한다. 집을 고치는 데 들어간 사업비가 10만 엔 이상일 경우 그 중 반액을 최대 200만 엔(약 2,140만 원)까지 지원하는 것. 최근엔 아예 새집을 지어 공짜로 주는 방안도 동원했다. 정원과 주차장이 딸린 2층 신축주택을 매달 5만 엔의 사용료를 받고 빌려주되 22년이 지나면 아예 무료로 양도하기로 한 것이다. 4차 산업혁명 시대에 발맞춘 신기술로 활로를 찾기도 한다. 도쿄도 다마시와 효고현 미키시 등 뉴타운에서는 자율주행버스 시범사업을 시작했다. 다마뉴타운에 사는 직장인 스즈키 씨(34)는 “고령자들이 개인 차량을 이용하지 않아도 병원이나 상업시설에 방문할 수 있게 된다면 인구 유출을 조금은 막을 수 있을 것”이라고 기대했다. 하지만 이 같은 노력에도 지방 인구 감소의 고리를 끊는 것은 결코 쉽지 않다.

○ 한국 소멸위험 시군구 75→89곳, 거점지역까지 확산

한국에서도 ‘지방 소멸’ 위험이 커지고 있다. 11일 한국고용정보원의 ‘한국 지방 소멸 보고서’에 따르면 전국 시군구 228곳 중 소멸 위험 지역은 2013년 75곳(32.9%)이었지만 2018년 89곳(39%)으로 늘었다.

지방 소멸 현상은 농어촌 낙후 지역뿐만 아니라 지방의 대도시도 물론이고 수도권에서 공공기관 본사들이 이전해 오는 거점 지역까지 확산되고 있다. 공기업 직원들이 해당 도시에 거주하는 비율이 떨어져 본사 이전 효과가 나타나지 않기 때문으로 보인다. 지역별 경제지표에서도 지방 제조업 도시들의 부진이 나타난다. 올 9월 발표된 통계청의 지역소득통계에 따르면 명실상부한 전국 개인소득 1위였던 울산은 2017년 기준으로 서울에 밀려 2위(2,195만 6,000원)로 내려왔다. 글로벌 조선·해운업 부진과 자동차 산업 불황으로 지역경제가 큰 타격을 입었기 때문이다. 경북(-1.2%), 경남(-0.7%), 울산(-0.7%)의 역내 성장률도 마이너스를 면치 못했다. 개인 연체자도 지방 경기가 안 좋은 지역들에서 다량 발생하고 있다. 한국의 지방 소멸 위험은 급속하게 진행되는 저출산·고령화와 주력 산업 붕괴가 겹친 탓이란 분석이 많다. 안 그래도 인구가 줄고 있는 지역에 일자리가 없으니 젊은 이들이 유출되고 있는 것이다. 김형기 경북대 명예교수는 “중앙정부가 아닌 지방자치단체가 주도권을 쥐고 일자리와 지역사업을 할 수 있어야 한다”며 “지방 소멸 현상이 너무 심각해 지금은 정책의 대전환을 하지 않으면 안 되는 시기”라고 했다.

빅데이터로 찾아보는 2019 재정이슈

키워드: 아프리카돼지열병



정책여론수렴시스템 데이터 분석 결과, 지난 한 달 동안 ‘아프리카돼지열병’의 언급량이 큰 폭으로 상승했다. 이는 ‘감염’, ‘확산방지’, ‘살처분’ 등이 연관어로 도출되었듯이, 전 세계적으로 발생된 아프리카돼지열병 방역에 대한 국민의 관심이 많았던 것으로 보인다. 이번 호에서는 감염병 대응 및 방역체계를 위한 정부의 재정지원에 대해서 알아보려고 한다.

#1 ‘아프리카돼지열병’이란?

아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF)은 출혈열의 특징을 갖는 바이러스성 돼지 전염병이다. 특히, 급성형으로 감염되면 치사율이 100%에 이르고 있어, 우리나라에서는 아프리카돼지열병을 「가축전염병예방법」상 제1종 법정전염병으로 지정하고 관리하고 있으며, 아프리카돼지열병이 발생하면 세계동물보건기구(The World Organization for Animal Health, OIE¹⁾)에 발생 사실을 즉시 보고하고 돼지와 관련된 국제교역도 즉시 중단해야 한다. 아프리카돼지열병은 감염된 돼지와 직접적인 접촉 외에도, 야생멧돼지 또는 진드기와 같은 매개체를 통하거나, 전염되었으나 열처리하지 않은 돼지고기로 만든 잔반을 먹은 경우에도 감염될 수 있다. 현재까지 효과적인 치료제가 개발되어 있지 않으나, 돼지과(Suidae)에 속하는 동물에만 감염되고 사람이나 다른 동물은 감염되지 않는 것으로 보고되고 있다.

1) 1924년에 창설된 세계동물보건기구는 2003년 The Office International des Epizooties에서 the World Organization for Animal Health로 이름이 변경되었으나, 약자는 그대로 OIE를 사용

#2 확산 방지

1920년대 아프리카에서 최초로 발생하여, 주로 아프리카의 풍토병이었던 아프리카돼지열병은 최근 빠르게 전파되고 있다. 2007년 동유럽 국가의 한 항구의 선박에서 나온 잔반을 통해 아프리카에서 유럽으로 유입된 이래 아시아로도 퍼지고 있어, 2018년 8월에는 중국, 몽골 등 아시아 전역까지 확산됐다. 우리나라의 경우, 지난 9월 16일 경기도 파주에 있는 돼지농장에서 처음으로 아프리카돼지열병이 발생하여, 정부는 위기경보단계를 최고 수준인 심각 단계로 격상하고 전국 돼지농장, 도축장 등에 일시이동중지(Standstill)의 발령 및 거점소독시설과 통제초소를 운영하는 등 긴급 방역 조치를 시행하였다. 또한, 발생농장에서 사육하고 있는 돼지와 발생한 축사를 중심으로 반경 500m 내의 지역(관리지역)에서 사육하는 돼지를 살처분하여 추가확산도 방지하고 있다.

#3 2019년도 가축 검역 및 방역 관련 주요사업

체계적이고 과학적인 가축 검역²⁾·방역³⁾ 시스템으로 전염성 질병의 발생 및 확산을 방지하고, 축산업의 발전과 공중위생 안전을 향상하기 위해 정부는 다양한 사업을 추진하고 있다.

<가축 검역 및 방역 관련 주요사업> (단위: 억 원)



주 총지출 기준(2019년은 최종예산, 2020년은 정부예산안)

자료 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정(openfiscaldata.go.kr)

2) 검역이란 동식물 및 이를 가공한 식품을 매체로 전파될 수 있는 동식물 전염병 및 병해충의 유입 확산을 예방하고 국내외로 번지는 것을 방지하기 위해 수출입 단계에서 실시하는 위생 조치를 말함

3) 방역이란 감염병의 유행을 막고 그 침입을 예방하는 실무와 대책까지 포함한 용어로 외국에서 발생한 감염병이 국내에 들어오지 못하도록 하는 검역도 방역의 한 부분임

#4 검역본부 정보화 사업

국가가축방역통합시스템을 구축·운영하여 정보통신기술을 활용한 동물 질병 및 가축 검역·방역 정보를 통합관리하고 있다. 국가가축방역통합시스템(khis.go.kr)이란 축산농장 및 시설, 차량 출입정보 등 방역 기초정보를 제공함과 동시에 예방 활동부터 예찰, 진단, 통제, 사후관리까지 통합적으로 지원하는 시스템으로, 검역·방역 업무의 효율성은 높이고 대국민 서비스 및 정보제공은 강화하고 있다.

#5 동축산물 검역검사 사업

동·축산물에 대한 검역 검사를 수행하며 외국에서 발생한 감염병의 국내유입을 방지하고 있다. 노후 검역 시설 및 장비의 유지보수와 함께 국가별 질병 발생상황의 수집·분석, 수입 동·축산물의 전염병 정밀검사 등의 철저한 검역 검사로 해외 가축전염병의 국내유입을 방지함으로써 국내 축산업 보호 및 수입 동·축산물의 안전성을 확보하고 있다.

#6 동물용 의약품산업 종합지원 사업·농림축산 검역검사 기술개발

가축 방역체계 강화를 위해서 감염병 치료제를 개발하고, 소요 물품·장비구매를 지원하고 있다. 동물용 의약품 또는 의료기기 제조시설의 신축·개보수에 필요한 자금을 보조 또는 융자 지원하거나, 국가 재난형 동물 질병의 방역기술 및 의약품 개발을 지원함으로써, 고품질의 동물용 의약품을 공급하고 국제 경쟁력을 높이고 있다.

#7 가축방역·시도가축방역 사업

긴급방역에 드는 백신 및 진단 약품의 구입과 방역 인력의 현장 출동 및 정밀검사도 수행하고 있으며, 소독·방역 차량을 구입하거나 공중방역 수의사의 직무교육을 지원하여 가축 질병으로 인한 축산농가의 피해를 줄이고 양질의 진료 서비스를 제공하고 있다.

#8 살처분 보상금 사업

농가의 피해를 최소화하며 효율적인 방역 조치를 위해 전염병에 걸렸거나 걸렸다고 의심되는 가축 및 오염된 물건을 살처분(폐기)한 축산인을 대상으로 보상금을 지급하고 있다. 본 사업을 통해 전염성 질병의 신고 의무를 심어줄 뿐만 아니라 질병 전파를 방지하고자 가축을 살처분한 축산인의 금전적 피해를 최소화하고 있으며, 이동중지 명령에 따라 격리·역류·이동제한 또는 교통차단이 된 지역 안에서 사육된 가축 중 조기 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축에 대해서도 도태 장려금을 지급하고 있다.

#9 가축위생방역지원 사업·국제기구 분담금

공동방재단을 운영하여 소규모 양축농가의 소독을 지원하고 있으며, 매년 9월 23일을 '일제소독의 날'로 지정하여 자율 방역의식을 확산하고 농장의 방역실태를 점검하는 등 민간 방역 기능을 활성화하여 민·관 공동 방역체계도 확립하고 있다. 국제적으로는 구제역 등 가축전염병 예방, 식품품종보호 등 현안에 대한 국제협력을 증진하기 위해 세계동물보건기구(OIE), 국제식물신품종보호연맹(UPOV) 등에 가입하고 있다.

지방재정 질의회신 사례

Q1 보조사업자 A가 각 단체를 선정한 후 전체 보조금 중 일부 보조금을 주어 보조사업자에게 정산케 하는 것이 '제3자에게 위탁금지' 규정을 위반한 것은 아닌지. 보조사업자가 공모를 통해 선정된 단체와 협약을 체결하고 보조금을 주려 하는데 지자체 세출예산집행기준에 따라 계약 체결만을 통해 해야 하는지, 사업성격에 따라 계약방식이 아닌 협약체결을 해도 되는지 여부

A1 보조사업의 재위탁(교부) 가능여부에 대한 것으로 판단됨. 보조사업은 사업목적에 따라 보조사업자가 직접 수행(집행)하는 것이 원칙이지만, **보조사업의 특성상 그 일부를 제3자에게 재위탁(교부)이 필요할 경우, 그 허용여부는 당해 자치단체에서 결정하여 보조금 교부조건에 명시하면 될 것.** 다만, 보조사업의 재위탁(교부)을 허용할 때에는 사업계획서 등을 기초로 사업의 목적 범위 내에서 사업의 특성 등을 고려하여 재위탁(교부) 필요성을 신중히 검토 후 결정하여야 함. 보조사업 수행과정에서의 구체적인 권리관계에 관한 내용은 당해 자치단체에서 정할 사항이나, 보조금 교부조건에 재위탁(교부)의 허용 여부 및 범위, 보조금 집행·정산 방법 등을 가급적 구체적으로 명시하여 향후 책임을 명확히 할 필요가 있음.

「지방자치단체 세출예산집행기준」에서는 '보조사업자가 경비를 집행하는 경우 「지방계약법령」을 적용하여 대행사업자를 선정하고 계약을 이행하도록 보조금 교부조건에 명시'하라고 규정하고 있으나, 재위탁(교부)은 집행권한을 제3자에게 위임하는 것이고, 계약에 따른 대행은 보조사업자가 전문업체 등과 공사·용역계약 등을 체결하여 사업을 수행하는 것으로 서로 다르다 할 것. 따라서, **보조사업의 재위탁(교부)에 대한 구체적인 방법 및 절차 등은 관계법령 등에 따라 당해 자치단체에서 결정하여야 할 사항임.** 다만, 보조사업의 재위탁(교부) 시 그 대상자 선정 과정이 공정하고 투명하게 이루어질 수 있도록 해야 함.

Q2 운영비를 지원하는 사회(민간)단체의 직원에 대한 근무나 복무에 관한 사항을 지자체의 권고나 방침 등으로 관여할 수 있는지, 운영비 교부 시, 교부조건에 각 단체별로 직원 복무규정이나 근무관리지침 등을 만들어 적용할 수 있도록 명시할 수 있는지 여부

A2 다른 법률 등에 따라 지방자치단체가 해당 사회(민간)단체 직원의 근무나 복무 등에 관하여 관리·감독 권한이 있는지는 별론으로 하고, 지방자치단

체의 장은 「지방재정법」 제32조의5 제3항에 따라 보조사업자가 사업 계획 및 목적으로 보조사업을 수행하고 있는지를 파악하기 위하여 해당 자치단체 소속 공무원으로 하여금 현지조사를 할 수 있음.

통일적 기준에 의한 보조금의 적정한 집행관리 등 교부 목적 달성에 필요한 경우, 상위 법령 등에 위배되지 않는 범위 내에서 별도의 보조사업 (집행)지침 등을 마련하여, 해당 보조사업의 범위 내에서만 이를 준수하도록 교부조건 등에 명시할 수 있을 것임.

Q3

甲(지방보조사업자)이 불법건축물에 친환경 쌀 수매건조시설 설치를 위한 지방보조금을 신청하여 교부 받은 경우, 친환경 쌀 수매건조시설을 설치할 건물이 불법건축물이라는 사실을 숨긴 채 지방보조금을 신청한 행위가 「지방재정법」 제32조의8 제1항 제3호 '거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 경우'에 해당 하는지 여부

A3

대법원 판결에 의하면, 「보조금의예산및관리에관한법률(현)보조금관리에관한법률」 제40조에 규정된 '허위의 신청 기타 부정한 방법'이라 함은 정상적인 절차에 의하여는 같은 법에 의한 보조금을 지급받을 수 없음에도 위계 기타 사회통념상 부정이라고 인정되는 행위로서 보조금 교부에 관한 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 적극적 및 소극적 행위를 뜻한다고 판시함.(대법원 2001.1.5., 선고 99도4101 / 2007.12.27, 선고2006도8870 등)

지자체장이 불법건축물에서 보조사업이 수행될 거라는 사실을 보조금 신청 당시 알았더라면, 불법건축물에서 보조사업을 수행하는 것이 합목적성 등에 비추어 타당한 것인지, 나아가 해당 건물이 철거(행정대집행)의 대상이 되었을 경우에는 당초 목적으로 보조사업을 달성할 수 있는 것인지 등을 구체적으로 고려하여 보조사업자 선정 및 지원여부 등을 달리 판단할 수도 있는 사항임을 감안하면, 불법건축물이라는 사실을 숨긴 채 보조금을 신청하여 교부받은 것은 보조금 교부에 관한 의사결정에 영향을 미치는 행위에 해당한다고 할 수 있을 것임.

노北

놉바람/놉바람

놉바람 또는 놉바람은 북풍을 일컫는 순우리말입니다. 집을 지을 때 태양을 등지고 살다 보니 북쪽은 어원적으로 '등'과 깊은 연관성을 지니게 되었습니다. 그리고 북쪽을 가리키는 '놉' 또는 '놉'이라는 글자는 세월이 흐르며 '노'로 바뀌었습니다. '노' 섹션에서는 지방재정의 뒷모습, 일상 속 공제회 이야기를 통해 또 다른 지방재정의 얼굴을 만나봅니다.

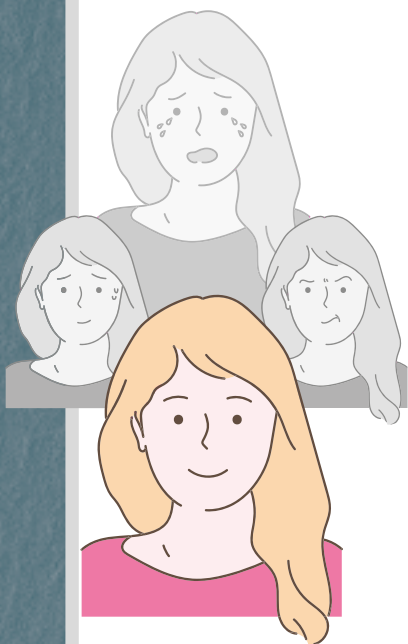


2019 트렌드 HOT 키워드

<요즘 우리는>에서는 매호 시의성 있는 이슈를 압축적으로 담아낸 트렌드 키워드를 통해 우리가 살고 있는 요즘 세상의 이야기를 쉽고 빠르게 전달한다. 2019년, 우리가 주목해야 할 트렌드 HOT 키워드를 소개한다.

#1. 멀티페르소나

'멀티페르소나'란 현대인들이 상황에 맞는 여러 개의 가면을 그때그때 바꿔 쓰는 것을 이르는 말로, 한마디로 말하자면 '여러 개의 가면'이란 뜻이다. '페르소나'는 고대 그리스 연극 배우들이 썼던 가면을 일컫는 말이었는데, 심리학에서 타인에게 비치는 외적 성격을 지칭하는 용어로 사용됐다. 구스타프 융은 '인간은 천 개의 페르소나를 갖고 있고, 상황에 맞게 꺼내 쓴다'고 말하기도 했다. 과거에는 정체성이 분리되는 것을 해리성 인격장애라고 부르며 비정상적인 현상으로 여겼지만, 현대인들은 정체성의 분리를 아주 자연스럽게 필연적이라고 여긴다. 직장에서와 퇴근 후의 정체성이 다르고, 평소의 모습과 덕질할 때의 정체성도 다르다. 일상과 SNS를 할 때의 정체성도 다른데, SNS 중에서도 유튜브인지, 트위터인지, 인스타그램인지에 따라 다른 모습을 보인다. 심지어 '부계장', '뒷계장', '핀스타그램(fake instagram account)' 등 계정을 여러 개 만들어 계정에 따라 다른 정체성을 드러낸다. 글로벌웹인덱스의 시장조사 리포트에 따르면 인터넷 사용자 중 98% 이상이 SNS를 이용하며, 한 사람당 평균 7.6개의 계정을 보유하고 있다고 한다.



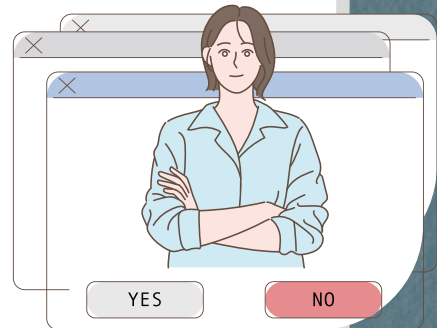
#2. 포노 사피엔스

스마트폰의 등장으로 시간의 제약 없이 소통하고 정보 전달의 속도가 빨라졌다. 이처럼 편리한 생활을 하게 되면서 스마트폰 없이 생활하는 것이 힘들어진 사람을 ‘포노 사피엔스’라고 부른다. 스마트폰을 통해 우리의 일상은 많은 것이 바뀌었다. 스마트폰을 이용해 영화를 보고 물건을 사고 은행 업무를 본다. 또 길을 찾고 친구와 이야기하는 것도 모두 디지털 환경을 이용한다. 지난 10년간 지상파TV와 신문의 광고수익은 거의 절반으로 떨어졌지만, 검색 포털과 유튜브의 점유비율은 폭발적으로 증가했다고 한다. 또 2018년 기준으로 금융업무에서 인터넷뱅킹과 자동화기기가 차지하는 업무비중이 80%를 넘어섰다. 한국씨티은행은 이미 지점 80%를 폐쇄하고 온라인뱅킹을 강화했다. 얼마 전 한 은행이 파업을 벌였을 때 대부분의 시민들이 불편함을 느끼지 못했다는 반응을 보여 은행업계에 큰 충격을 주기도 했다. 유통 역시 마찬가지다. 미국의 백화점은 3분의 1이 문을 닫았고, 대형마트의 매출은 나날이 줄고 있다. 대신 온라인 판매는 급격히 증가하고 있다. 이 모든 변화는 권력이나 자본과 같은 특정 세력이 아닌 ‘포노 사피엔스’라는 신인류가 자발적 선택을 통해 주도해나가고 있다.



#3. 페어 플레이어

개인성이 화두인 사회에서 자라 다양한 매체를 통해 자신의 적은 노력으로 사회를 변화시키길 원하고, 공정하고 올바른 것을 추구하는 밀레니얼 세대를 ‘페어 플레이어’ 세대라고 일컫는다. 페어 플레이어 세대의 공정함에 대한 열망은 사회 전반에서 드러나며, 새로운 생활양식을 만들어내고 있다. 이들은 직장에서 내 노력의 결과를 팀장님에게 돌리는 것은 공정하지 않으며, 자신의 기여는 합당하게 인정받아야 한다고 주장한다. 학생들은 주관식보다는 보다 공정한 평가가 이루어질 수 있는 객관식 시험을, 조별 과제보다 개인 과제를 선호한다. 가사 노동은 가족 구성원 모두가 공평하게 분배해야 한다고 여긴다. 구매에 앞서서도 상품 자체뿐만 아니라 그 브랜드의 가치관을 중시한다. 10대에는 입시 경쟁, 20대에는 취업 경쟁, 30대 이후엔 승진 경쟁을 하며, 무한 경쟁에 내몰려왔던 밀레니얼 세대에게 가장 중요한 가치는 공정성을 담보한 경쟁의 규칙이다. 그래서 이들은 자본과 인맥으로 불공정을 일삼는 무임 승차자에게 가장 크게 분노하는 것이다.





#4. 팬슈머

‘팬슈머’란 팬(fan)과 컨슈머(consumer)의 합성어로 상품이나 브랜드의 생산 과정에 참여하는 소비자를 일컫는 용어다. ‘나에 의해’ 변화가 이루어진다는 점에 주목해서 ‘바이미(by me)신드롬’이라고 부르기도 한다. 팬슈머는 생산 과정에 참여해 브랜드를 키워냈다는 경험에 즐거움을 느끼고 소비에 적극적으로 참여한다. 그렇지만 무조건적인 지지를 보내는 것은 아니다. 적극적으로 소비에 나서는 동시에 비판, 간섭, 견제도 함께한다는 특징을 가진다. 소유에서 경험으로 이동했던 소비 패러다임이 이제 경험에서 ‘관여’로 발전하고 있는 것이다. 명분이 있거나 자신이 관심 있는 사업에 투자하는 클라우드 펀딩이나 기업의 제품 개발·MD·마케팅 활동에 적극 참여하는 서포터 활동은 물론이고, 연예인 팬슈머들은 기획사의 정책과 연예인의 데뷔 여부까지 관여한다. 심지어 과도한 스케줄에 시달리는 스타를 위해 확정된 콘서트를 연기시키거나 손익분기점을 넘기기 힘들 것 같았던 여성주의 영화를 N차 관람과 영혼 보내기(표만 사서 몸 대신 영혼을 보내는 것)로 흥행으로 이끈다. 최근에는 SNS 인플루언서들도 팬슈머들이 관여하는 대상에 포함되면서 비판과 지지를 동시에 받고 있다.

#5. 업글인간

‘업글인간’은 성공보다는 성장을 추구하는 자기계발형 인간을 칭하는 신조어다. 무언가를 하지 않으면 불안감을 느끼는 현대인의 특징이기도 하다. 업글인간은 타인과의 경쟁보다 어제보다 나아진 자신을 만드는 데 집중한다. ‘성장’이 곧 라이프스타일인 업글인간이 개발하고자 하는 영역은 세가지로 구분할 수 있다. 첫째는 규칙적인 운동을 통한 몸의 업그레이드다. 인스타그램에 ‘런스타그램’이란 해시태그를 검색하면 26만 건이 나오고, 몸 만들기에 필요한 단백질 보충 식품 시장도 연일 성장세다 둘째는 새로운 경험을 추구하는 취미의 업그레이드다. 최근 인기가 높은 ‘원데이 클래스’는 다양한 경험으로 나를 발견하고자 하는 업글 인간의 전형을 보여준다. 세번째는 지적 세계를 확장해가는 지식의 업그레이드다. 지성인들의 대화를 다루는 방송 프로그램이 인기를 끌고, 전자책 구독 서비스 시장은 갈수록 확대되고 있다. 이 세가지가 업글인간이 추구하는 자기계발 포인트라고 할 수 있다. 업글인간 트렌드는 주 52시간 근무제 시행이라는 사회 변화에 기인하기도 하지만 근본적으로는 고령화 사회에서 인생과 경력 관리의 패러다임이 달라졌기 때문에 나타난 결과다.



#6. 편리미엄

‘편리미엄’이란 ‘편리함’과 ‘프리미엄’을 결합한 단어로 ‘편리한 것이 곧 프리미엄’이라고 여기는 현대 사회의 트렌드를 이르는 말이다. 바쁜 현대인은 ‘시간’이야말로 중요한 가치이자, 비용을 지불해 절약한 시간으로 다양한 경험을 할 수 있는 것이 더욱 경쟁력이 있다고 믿는다. 편리미엄의 전략은 크게 세 가지로 나뉜다. 첫 번째는 해야 할 일에 대한 절대적 시간을 줄여주는 것. 스마트폰으로 음료를 주문할 수 있는 ‘스마트 오더’가 대표적인 서비스다. 스마트 오더를 이용하면 음료 주문을 위해 긴 줄을 서거나 카운터까지 가는 시간을 줄여준다. 어린 자녀를 둔 부모들에게 ‘핸즈프리 유착기’, ‘오토 분유포트기’ 등의 육아템이 부모의 자유시간을 확보해주고 있다. 두 번째는 귀찮은 일에 들어가는 노력을 덜어주는 것이다. 잔업을 시간제로 할당하여 처리해주는 서비스 플랫폼이 환영 받고 있으며, 홈클리닝 업체나 전문 양육 서비스 업체들도 이러한 맥락에서 인기를 끌고 있다. 마지막은 얻고자 하는 성과를 극대화시켜주는 전략이다. 5~20분의 운동만으로 효과를 내는 EMS 트레이닝의 인기와 고농축·고기능성으로 효과적인 피부관리가 가능한 에센스 제품의 급격한 매출신장에서 찾아볼 수 있다.



#7. 오팔세대

‘오팔세대’란 ‘Old People with Active Life’의 앞 글자를 딴 신조어로, 새로운 소비층으로 부각되고 있는 5060 세대를 일컫는다. 오팔세대의 OPAL은 ‘활기찬 인생을 살아가는 신노년층(Old People with Active Life)’의 약자이기도 하지만, 동시에 베이비부머를 대표하는 ‘58년생 개띠’의 ‘오팔’을 의미하기도 한다. 또한 이들의 다채로운 행보가 보석 오팔의 색을 닮았다는 의미도 담겨있다. 오팔세대는 퇴직 이후에도 새로운 일에 도전하고, 다양한 여가생활을 즐긴다. 대한민국의 5060 세대는 한국전쟁 직후 출생률이 급격히 증가한 1955년에서 1963년에 태어난 사람들로 대한민국 인구의 약 28%를 차지한다. 게다가 이들은 경제성장률 10%대의 고도성장기에 청장년기를 보냈기에 전 연령대 중 가장 많은 자산을 보유한 세대다. 5060 세대는 한때 노년으로 불렸지만 이제는 ‘신중년층’이라는 이름으로 새롭게 떠오르고 있다. 근 10년간 급속도로 발전한 IT 기술로 세대 간 생활 방식의 차이가 발생했지만, 더욱 간단한 조작으로 많은 것이 가능해진 스마트폰의 등장으로 오팔세대도 자연스럽게 모바일 세대로 편승했다. 이들은 유튜브를 통해 세상과 소통하고, 자연스레 소비에 필요한 정보 탐색, 구매에 이르기까지 소비의 양적·질적 변화를 겪고 있다.

Old
People with
Active
Life



퇴근길 행복을 찾아서 취미·모임 애플리케이션

<스마트 라이프>에서는 현대인들을 위한 여러 가지 일상의 기술을 모아 효율적으로 제공한다. 주 52시간 근무제가 시행되면서 직장인들에게도 여가를 즐길 시간이 허락됐다. 여가시간을 알차게 사용하고 싶은 마음은 굴뚝같지만 어디서 무엇을 시작해야 할지 모르겠다면, 우선 '취미·모임 애플리케이션'을 다운로드해보자.

· 취향과 관심사로 뭉쳐라!

매일 회사와 집만 오가는 일상이 우울하지만 어디서 무엇을 해야 할지 몰라 퇴근 후 스마트폰 화면만 멍하니 바라보다 잠든다면 주목하자. 퇴근 후 집이 아닌 새롭고 흥미로운 경험이 펼쳐질 곳으로 발걸음을 돌릴 수 있게 도와주는 애플리케이션이 있다.



소모임

<소모임>이라는 이름에서부터 어떤 애플리케이션인지 충분히 유추할 수 있다. 이름 그대로 같은 취미를 가진 사람들의 소모임 정보를 찾을 수 있는 애플리케이션이다. 매주 5,000여 개의 정보가 올라올 만큼 이용자가 많은 것도 큰 장점이다. 그만큼 소모임의 카테고리도 매우 다양하기 때문이다. 여행, 공연, 와인, 사진, 캠핑, 레저스포츠, 봉사활동 등 다양한 카테고리에서 관심사에 맞는 소모임을 찾았다면, 모임 갤러리 활동 사진을 보며 모임의 분위기도 예상해볼 수 있다. 혹 수많은 소모임 중에 내가 원하는 모임이 없다면 직접 개설해 운영자가 될 수도 있다.

관심사가 같은 새로운 사람을 만날 수 있다는 점에서는 '소모임'과 비슷하지만, 스터디에 조금 더 초점이 맞춰진 애플리케이션도 있다. 채충전보다는 자기개발을 위해 시간을 투자하고 싶은 사람들을 위한 애플리케이션 **<커넥츠>**



커넥츠

<커넥츠>다. 나와 같은 분야의 공부를 하는 스터디 모임을 찾아 참여할 수도 있고, 새로운 스터디 모임을 개설할 수도 있다. 단순히 시험을 준비하는 공부뿐만 아니라 창업이나 취업, 뷰티, 반려동물 등 다양한 분야의 전문가들이 활동하고 있어 여러 가지 팁과 지식을 전수받을 수 있는 유용한 공간이다.

· 빠르고 가까운 취미 찾기

새로운 사람을 만나는 즐거움보다 혼자만의 조용한 시간을 통해 재충전을 하고자 하는 사람도 적지 않다. 그렇다면 사부작사부작 손을 움직이며, 마음의 평화를 찾아보면 어떨까? 바깥 날씨가 어떨든 상관없다. 따뜻하고 아늑한 내 방을 벗어나지 않아도 새로운 취미를 갖는 일이 가능하다.

심심찮게 금손이라는 말을 들어왔다면, 혹은 금손으로 거듭나고 싶은 열망이 가득한 사람이라면 **'솜씨당'**이 제공하는 서비스가 반가울 테다. 솜씨당은 주변에 있는 원데이클래스와 공방 정보를 모아 제공한다. 눈에 띄지 않는 조용한 주택가 골목에 위치한 공방을 발견한 것도 반가운데 가격, 일정 등의 정보와 함께 다양한 혜택도 제공한다. 만약 주변에 원하는 클래스가 없다면 실력 있는 작가를 매칭하는 서비스도 있다. 수업을 진행할 수 있을 만큼의 재능이 있다면 직접 작가로 등록하고 활동할 수도 있다.



솜씨당

새로운 취미생활은 해야겠는데, 집 밖을 나서기는 싫은 집순이, 집돌이라면? 답은 **'클래스101'**이다. 스마트폰에 애플리케이션만 있다면, 각 분야 전문가들의 강의를 들을 수 있으니 말이다. 심지어 준비물까지 집으로 배송해 준다. 공예, 미술, 음악, 요리 등 카테고리도 다양하다. 또 홍석천, 그루비룸, 대도서관 등 이름만 들으면 알법한 전문가들이 운영하는 클래스가 많다는 것도 큰 장점이다.



클래스101

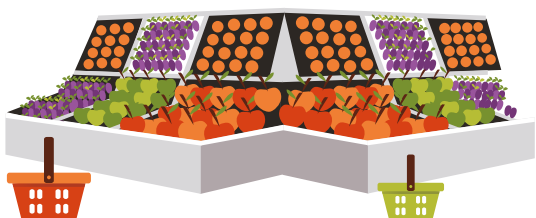
소비자는 가성비, 기업은 경쟁력

PB상품 *private brand goods*

최근 몇 년 동안 ‘가성비’는 소비 트렌드의 핵심 키워드였다. ‘가성비’란 ‘가격 대비 성능비’의 줄임말로 가격에 비해 품질이 좋은 상품을 찾는 합리적 소비의 키워드로 자리 잡았다. 요즘 마트나 백화점에서는 전에 없던 가성비를 자랑하는 물건들이 소비자들의 구매욕을 자극하고 있다. 바로 PB상품이다.

PB상품이란?

PB상품이란 백화점·슈퍼마켓 등 대형소매상이 자기 매장의 특성과 고객의 성향에 맞추어 독자적으로 개발한 브랜드 상품을 말한다. PB상품에는 패션 상품에서부터 식품·음료·잡화에 이르기까지 다양하다. 해당 점포에서만 판매된다는 점이 어디에서나 살 수 있는 제조업체 브랜드(national brand:NB)와의 차별점이다. 오직 이 곳에서만 살 수 있는 상품이기에 충성 고객을 만드는 데에도 유리하다. 신세계의 ‘노브랜드’, ‘피코크’, GS리테일의 ‘유어스’, 홈플러스의 ‘시그니처’ 등이 대표적인 PB브랜드다.



지금은 PB상품 전성시대

웹서핑 중에 ‘편의점 PB상품 추천’이라든지 ‘가성비 최고 PB상품들’이라는 글들을 한 번쯤 봤을 것이다. 가성비를 중요시하는 소비자와 한국 유통업계는 PB에 완전히 꽃혔다.

기존의 생산업체와 유통경로로는 값싸고 질 좋은 상품을 내놓는 데 한계가 있다. 때문에 유통업체들이 기획·개발·생산부터 판매과정까지 전부 또는 일부를 자주적으로 수행해 PB상품을 만들고, 더 많은 고객을 끌기 위해 치열한 상품개발 경쟁을 하고 있다. 처음엔 감자칩 같은 과자나 간단한 생활용품 위주였지만 점점 라면과 우유, 육식용품과 청소용품, 침구 등으로 확대됐다. 이마트가 출시한 ‘노브랜드’는 소형가전은 물론 TV까지 내놓았다. 이제는 PB상품의 종류가 1,000여 가지가 넘는다고 하니 가히 전성시대라 할 만하다.



PB상품의 역사

국내에 처음으로 등장한 PB상품은 1960년대 신세계백화점이 자체 제작한 남성 와이셔츠였다. 하지만 당시 유통업체들은 점포 수를 늘리고 유통망을 확장하는 데 주력하고 있었기 때문에 자체 브랜드에 관심을 기울일만한 여력이 없었고, 2010년까지 우리나라는 PB상품의 불모지였다고 할 수 있다. 물론 상황은 점차 바뀌어 갔다. 이미 매장이 들어설 수 있는 곳은 전부 들어섰고, PB는 이런 상황의 해법이었다.

중간 유통마진이나 광고·홍보비를 절감하고 본연의 기능을 제외한 기능이나 포장을 최소화해 가성비를 높일 수 있었고, 유통사의 브랜드 이미지를 담아 낼 수도 있었다. 그리고 수십 년 새 혼자 사는 1인 가구가 급격히 늘어났고, 일하는 여성이 늘어나 가정의 식습관이 달라진 점, 20~30대의 주머니가 과거보다 가벼워져 더욱 합리적인 소비 패턴을 갖게 됐다는 점

도 PB상품이 성장하는 데 주요 원인이었다. 국내 PB 브랜드의 성장세가 가속화되고 있지만, 유럽에 비하면 아직은 시작 단계라고 할 수 있다. 우리나라 대형마트 3사의 PB상품 점유율은 20% 정도인 반면 유럽이나 미국의 경우 매장의 절반 정도를 PB상품이 채우고 있을 정도다. 유럽에서는 영국의 '맥스앤스펜서' 등 전 매장의 제품을 PB제품으로 채운 'PB 전문점'도 운영되고 있다. 최근 이마트가 노브랜드 매장을 늘려가고 있는 것도 이러한 유럽의 흐름을 쫓고 있는 셈이다.

회색빛 골목에 찾아온 새로운 변화

대전 소재동

대전역 뒷골목 소재동은 국내에 남아있는 관사촌 중 가장 규모가 큰 곳이다. 일제 강점기 당시 철도관계자들이 거주하던 부촌이었지만, 이곳은 시간이 지날수록 사람들에게 잊혀져 갔다. 역사적·문화적으로 의미가 큰 장소라지만 낙후된 이 골목을 찾아오는 사람은 없었다. 하지만 이 골목의 특색을 살린 새로운 시도가 있었고, 이후 다시 한 번 제2의 전성기를 누리고 있다.

100년의 시간을 담고 있는 곳

소재동은 본래 아름다운 호수가 있던 자리다. 이름난 중국 소주의 호수에 견줄 만큼 아름답다고 하여 소재호라 이름이 붙었고, 그만큼 풍광이 좋았다고 한다. 조선 후기의 대 유학자 우암 송시열은 그 풍광에 반해 소재호 옆에 집을 짓고 살기도 했다. 소재동 언저리에 남아있는 송자고택이 바로 그 집이다. 이 평화롭던 호숫가에 변화가 찾아온 것은 1905년 일제의 지배 아래 경부선 철도가 개통되면서부터다. 경부선에 이어 1914년 호남선 철도가 개통됐고, 두 철로가 만나는 대전역은 명실상부한 교통의 심장이 됐다. 그리고 자연스레 일본인들이 들어와 자리를 잡기 시작했다. 소재호 주변에는 신사가 세워지고, 호숫가는 일본풍의 분위기로 변해갔다. 1927년에는 소재호가 매립되기에 이르렀고, 흙으로 호수를 메워 만든 땅엔 '소재동'이라는 이름만 남았다. 소재동은 일본인 철도관계자들과 기술자들이 모여 거주하면서 '철도관사촌'이라는 새로운 정체성을 갖게 된다. 1930년대 당시 100여 채의 관사가 있었지만 6·25전쟁 이후 40여 채만 남았다. 국내에 남아있는 관사촌 중 가장 큰 규모다. 근대화를 상징하는 100년의 세월을 고스란히 간직한 소재동 관사촌은 역사적·문화적 의의가 큰 장소이지만, 점점 사람들의 기억 속에서 잊혀져 가고 있었다. 이곳에 '도시재생'의 바람이 불기 전까지는 말이다.

蘇堤洞
소재동



노
— 또 다른 지방재정





남은 골목에서 핫플레이스로

대전역 2번 출구로 나와 5분 정도 걸으면 1920년대부터 1980년대까지의 시간을 그대로 담고 있는 소제동에 도착한다. 일제강점기 때 만들어지던 회색 빛 석기와가 없힌 빈집과 폐허가 즐비한 마을. 찾아오는 사람보다 떠나는 사람이 더 많았던 이 마을이 최근 SNS를 뜨겁게 달구고 있다. 평일 오후에도 제법 북적인다. 언뜻 보기엔 달라진 게 없는 듯하지만 남은 슈퍼와 철물점, 이용원을 지나 소제동 골목을 천천히 걷다 보면 개성 있는 카페와 식당이 곳곳에서 등장한다. 소제동에 변화를 가져온 건 다름 아닌 10여 개의 특색 있는 가게들이다. 마을과 자연스레 어우러지면서도 독특한 컨셉으로 운영되고 있는 이 가게들은 전국의 젊은이들을 소제동으로 불러모으고 있다. 소제동에 처음 문을 연 카페 ‘오아시스’와 ‘별’이다. ‘오아시스’는 사막의 오아시스를 주제로 잡았다. 황량하던 골목에 생긴 유일한 카페였기에 오아시스라는 이름이 신뜻 납득이 된다. 소제동에 자리한 또 다른 카페 ‘별’과 레스토랑 ‘파운드’에서는 메뉴에서도 특별함을 발견할 수 있다. 카페 ‘별’은 충남에서 생산된 밀가루를 사용해 팬케이크를 만들고, 레스토랑 ‘파운드’는 서천김 페스토파스타, 금산 갯잎 리조또, 예산 파리고 추 닭구이, 예산 표고 트리플크림파스타 등 충청도 지역에서 나는 농수산물로 메뉴를 구성했다. 이뿐만이 아니다. 가게 곳곳에 다양한 농산물과 장인들이 만든 제품이 전시되어 있고, 토요일엔 지역 생산자들이 참여하는 마켓도 열린다. 지역의 역사가 고스란히 느껴지는 장소에서 지역 식재료를 사용한 요리를 맛볼 수 있는 것이다. 이 외에도 소제동에 자리 잡은 가게들은 특색 있는 컨셉으로 사람들을 불러모으고 있다.

예술가들에게 영감을 부여할 이 곳

2012년부터는 예술가에게 창작레지던시를 제공하는 소제창작촌도 운영되고 있다. 소제창작촌 내에 자리한 ‘재생공간293’에서는 창작촌에 입주해 일정 기간 동안 머무는 작가들의 작품활동을 만날 수 있다. 소제창작센터의 작가들은 이 곳이 대전의 역사에서 어떤 상징적 의미를 지니는지 묻는다. 그리고 이 마을의 삶을 함께 살아낸다. 찾은 답은 그들만의 언어로 다채롭게 표현된다.

이 사회의 몸체를 사지가 절단된 마네킹으로 비유하기도 하며, 알에서 병아리를 부화 시켜 소제동으로 통칭되는 사회의 약자가 살아남는 생존전략을 언급하기도 한다. 예술과 새로운 시도를 통해 소제동의 아름다움과 가치가 공유되길 기대해본다.



❄️ LOFA News Letter ☁️

LOFA News letter 2019 vol.48

2019. 11~12



1

한국지방재정공제회, 행안부와 업무협약

한국지방재정공제회는 ‘마을기업 재도약 지원 사업’과 ‘지역혁신포럼 지원 사업’의 성공적 추진을 돕고 지역사회 일자리 창출 활성화에 기여하기 위해 지난 11월 15일 행정안전부, (사)충북시민재단과 업무협약을 체결했다. 이로써 지방재정공제회는 행정안전부 산하기관 중에서 최초로 ‘정부와 함께하는 일자리창출사업’을 구축했다. 공제회 관계자는 “지방자치단체의 든든한 동반자로서 지역 맞춤형 일자리 창출에 기여하고자 하는 지방재정공제회와 민관 협력으로 지역사회 문제를 해결하려는 행안부의 정책 방향이 맞아떨어져 추진하게 됐다”고 설명했다.



2

한국옥외광고센터 ‘아름다운 간판거리 2019’, ‘옥외광고 행정실무편람’ 발간

한국지방재정공제회 한국옥외광고센터가 간판정비사업 우수사례를 엮은 ‘아름다운 간판거리 2019’와 ‘옥외광고 행정실무편람’을 배포했다. ‘아름다운 간판거리 2019’는 시민이 직접 뽑은 아름다운 간판 수상작품과 13개 지자체의 간판정비사업 현장, 창의력이 돋보이는 간판 사례 등을 담고 있다. ‘옥외광고 행정실무편람’은 옥외광고 담당 지자체 공무원들의 집필 및 자문, 감수를 통해 발간됐으며, 옥외광고 행정업무의 개요, 옥외광고 관리업무, 옥외광고 정비업무 등의 내용을 담았다. 부록으로 옥외광고물 법률 및 시행령, 시·군·구 조례 비교표 등이 있다.



3

제2회 한국지방자치단체 회계대상 시상식

한국경제신문이 주최하고 한국공인회계사가 주관, 행정안전부와 한국지방재정공제회, 한국정부회계학회, 재정성과연구원 등이 후원하는 제2회 한국지방자치단체 회계대상 시상식이 지난 12월 13일 한국경제신문사 다산홀에서 진행됐다. 평가는 전국 243개 지방자치단체의 회계업무 정보를 자체적으로 조사·수집하고 일부는 설문문을 통해 보완하는 방식으로 했다. 평가지표는 크게 회계 인프라 구축, 정보의 신뢰성 및 유용성, 회계·재정 관리, 회계정보 공시 등으로 구분했다. 이를 다시 28개 세부 평가항목으로 나눠 각각의 상황을 파악했다.



4

한국지방재정공제회, 한국교육학술정보원과 업무 협약

한국지방재정공제회와 한국교육학술정보원(KERIS)은 지난 11월 29일 서울 지방재정공제회관에서 양 기관의 공동 발전과 상생을 위한 업무협약을 체결했다. 이번 협정은 미래교육과 교육재정분야 연구에 양 기관의 힘을 모으고 지속적인 협력 사업 발굴을 통하여 공동발전을 이루고자 추진되었다. 주요 협력 분야는 미래교육 관련 '에듀테크 플라자' 서울 사무소 구축 및 시설 상호 활용 협조, 지방교육재정 관련 연구자료 공유, 학술연구 DB의 공유 및 공동연구 추진 등을 포함하고 있다.

Reader's Quiz

독자퀴즈

격월간 <지방재정>은 독자 여러분의 의견을 소중하게 생각합니다. <지방재정> 가족 여러분과 함께 만들어 가는 전문지로써 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, 16층
(공덕동, 지방재정회관)

Tel. 02-3274-2045 Fax. 02-3274-2008

E-mail. ae389@naver.com

위의 이메일로 정답을 보내주시신 분들께 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

2019년 제5호 정답

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 블 | 록 | 체 | 인 | 코 | 득 | 제 |
| 라 | 스 | 검 | 텔 | 평 | 도 | 리 |
| 디 | 위 | 록 | 리 | 갈 | 분 | 태 |
| 배 | 비 | 압 | 전 | 심 | 기 | 리 |
| 리 | 트 | 암 | 스 | 테 | 르 | 담 |
| 쉬 | 코 | 노 | 미 | 스 | 정 | 성 |
| 바 | 인 | 세 | 인 | 크 | 로 | 폰 |

- 블록체인** 블록에 데이터를 담아 체인 형태로 연결, 수많은 컴퓨터에 동시에 이를 복제해 저장하는 분산형 데이터 저장 기술.
- 쉬코노미** 여성이 경제의 주체가 돼 자신을 위한 소비를 점차 늘리고 있는 현상.
- 인텔리전스** 인공지능으로 빅데이터를 식별하고 분석하는 기술을 적용해 고객의 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 가치를 창조하는 역량을 '데이터 00000'라고 한다.
- 암스테르담** 네덜란드의 수도로 최근 관광객들에게 부과하는 관광세를 높이겠다고 발표한 도시.
- 비트코인** 블록체인 기술을 입증하기 위한 하나의 콘텐츠로 온라인상에서 개인과 개인이 직접 돈을 주고받을 수 있도록 암호화된 가상화폐.

Quiz. 숨은 단어 찾기

힌트를 참고해 **5개의 숨은 단어**를 찾아주세요. 찾은 단어를 1월 20일 까지 아래 이메일로 보내주시면 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 도 | 향 | 말 | 건 | 공 | 시 | 세 |
| 로 | 서 | 속 | 우 | 공 | 수 | 외 |
| 소 | 방 | 청 | 창 | 재 | 건 | 수 |
| 제 | 송 | 데 | 헌 | 정 | 규 | 입 |
| 동 | 호 | 교 | 곽 | 관 | 포 | 리 |
| 랑 | 화 | 인 | 편 | 리 | 미 | 엄 |
| 방 | 쇼 | 키 | 라 | 사 | 이 | 타 |

Quiz hint★

- 힌트① 조세 외의 금전 수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정안전부령으로 정하는 금전 수입. (4글자)
- 힌트② '편리함'과 '프리미엄'을 결합한 단어로 '편리한 것이 곧 프리미엄'이라고 여기는 현대 사회의 트렌드. (4글자)
- 힌트③ 국가 및 지방자치단체, 공공기관의 재정분야 관리자의 전문성 향상을 위해 최근 도입된 자격증 제도. (7글자)
- 힌트④ 대전에 위치한 국내에 남아있는 가장 큰 규모의 관사촌이자 최근 도시재생이 일어나고 있는 곳. (3글자)
- 힌트⑤ 세월호 사고, 강원산불과 같은 대형재난을 계기로 중앙정부의 역할을 증대시켜 재난으로부터 국민 보호를 강화하고자 2017년 7월 개칭된 곳. (3글자)

한국지방재정공제회 는 지방재정발전 지원으로 지방자치단체의 성공적 지역경영을 뒷받침하는 지방재정·옥외광고 전문기관입니다.

공제사업

저렴한 공제회비로 고객 맞춤형
공제서비스를 제공하고 자치단체의
예산절감에 기여합니다.



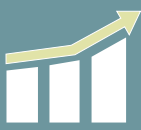
회원지원사업

회원을 위한 다양한 서비스를
제공하고 공제사업의 이익 환원과
지역사회의 발전에 기여합니다.



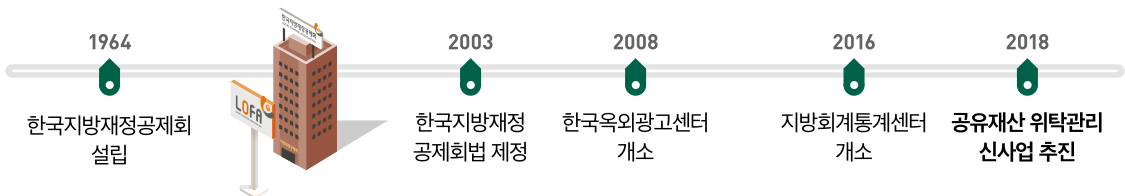
지방회계통계사업

지방재정·회계·계약 관련 전문 교육,
연구 수행 및 전문가 네트워크 운영 등을
통해 지방자치단체의 발전을 지원합니다.



옥외광고사업

옥외광고의 획기적인 개선과 관련 산업의
육성·발전을 지원하여 바람직한 옥외광고의
문화를 만들고 있습니다.



공유재산 위탁관리란

지방자치단체가 소유 중인 일반재산의 관리·처분에
관한 사무(대부, 매각, 변상금 부과, 체납처분 등)를 위탁
기관에 맡기는 제도입니다.

한국지방재정공제회는 지방자치단체로부터 위탁받은 공유
재산을 효율적이고 체계적으로 관리하며 지방재정의
건전성을 도모해 나가고 있습니다.

공유재산 위탁관리는 지방자치단체의

재정수입을 증대시킵니다.

행정부담을 완화하고 업무효율성을 제고합니다.

적극적 행정을 도우며 지역주민의 만족도를
제고합니다.



한국지방재정공제회는 행정안전부와 함께
국민이 쉽게 공유재산을 활용할 수 있도록
‘알기쉬운 공유재산 활용 가이드북’을 제작·
배포하였습니다.

※ 행정안전부 홈페이지에서 e-book 다운로드가 가능합니다.



2019년에도 한국지방재정공제회는
지방자치단체의 재정발전을 위해서 최선을 다했습니다.
더욱더 성장하는 지방재정공제회의
2020년을 기대해 주시기 바랍니다.