일본 자치단체의 자금관리를 둘러싼 과제와 개혁동향

이 창 균
한국지방행정연구원 수석연구원

Ⅰ. 서론

지방자치단체의 자금관리 및 운용에 대한 중요성은 더욱 높아지고 있다. 이는 열악한 지방재정의 확충 및 재정운영의 효율적 관점에서 볼 경우도 중요할 뿐만 아니라 격변하는 경제 및 금융정세하에서 안정된 자금관리를 위해서도 매우 중요하다. 이와 같은 상황하에서 지방자치단체와 금융기관과의 상호 협력과 연계의 중요성은 더욱 강하게 대두될 것이다. 왜냐하면, 자치단체에서는 자금운용에 있어 금융기관을 자치단체의 금고로 지정하여 금융기관과 밀접한 관계를 유지하면서 자금관리에 충실을 기하고 있기 때문이라 할 수 있다.

이와 같은 측면에서 현재 일본 자치단체에서는 자금관리를 둘러싼 여러 가지 환경변화에 대응하여 지정금융기관제도 및 자금관리에 대한 개혁이 이루어지고 있다. 일본 자치단체는 세계현금, 각종 기금, 세계외현금(지정금융기관이 제공하는 담보, 공영주택의 예치금 등) 등의 자금을 지정금융기관을 통해서 관리하고 있다. 이중 세계외현금을 제외하고 자치단체의 자금관리는 세계현금, 기금관리에 있어 큰 문제에 직면하고 있다.

특히 페이옵(예금등의 지불보증을 일정금액까지로 하는 조치)이 실시되어 자금관리에 있어 자치단체의 자기책임성이 강화되고 있는 한편 지정금융기관 입장에서도 기금 적립금잔고가 급감하고 있는 가운데 지정금융기관으로서의 업무수행에 있어서 자치단체로부터 무수수료의 업무과다와 업무내용의 불명확등에 따른 채산의 악화 등이 자치단체와 지정금융기관의 쌍방이 자금관리를 둘러싸고 해결해야 할 과제로 대

두되고 있는 실정이다.

Ⅱ. 일본자치단체의 자금관리 및 지정금융기관제도 현황

1. 자치단체의 자금관리 체계

일본의 지방자치법은 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장 또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 확보하고 있다. 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있다. 즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있다.

첫째, 명령기관은 자치단체의 장을 가리키는데, 지방자치법 제153조 및 제180조의 2에 기초하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조집행시키고 있다. 둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둠으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있다. 셋째, 지정금융기관을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 숙달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 취급시킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있다.

이와 같이 일본자치단체의 회계 및 자금관리에 있어서 우리나라와 다른 특이한 사항은 출납장 및 수입역제도를 두고 있다는 점이다. 출납장과 수입역은 회계사무를 전담하는 보조기관으로 그 집무집행상 장으로부터 독립한 위치에 있다. 즉, 출납장 및 수입역제도는 자치단체의 수입지출사무에 대해 명령기관과 집행기관을 분리하여 회계경리의 공정성을 확보하기 위하여 자치단체장과는 독립하여 설치되어 있다.

그리고 출납장 및 수입역은 동일한 직무권한을 가지고 있고 원칙적으로 그 설치를 법률상 의무적으로 규정되어 있는데, 도도부현에는 출납장을 두고 시정촌에는 수입역을 두고 있다. 그러나 町村에 한하여 조례로 수입역을 두지 않고 정촌장 또는 조역이 그 사무를 겸임할 수 있도록 되어 있다.

출납장 또는 수입역의 역할은 법률 또는 이에 기초한 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 당해 자치단체의 회계사무를 담당한다. 출납장 또는 수입역은 부지사, 조역과 마찬가지로 자치단체장의 보조기관이고 그 담당하는 회계사무는 자치단체장의 감독을 받게되지만 회계사무의 집행에 대해서는 독립적인 권한이 부여되어 있다. 즉, 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 명

령이 없으면 공금을 지출할 수 없지만 지출명령을 받은 경우에 있어서도 당해 지출부담행위가 법령 또는 예산에 위배되지 않는지 혹은 당해 지출부담행위에 관한 채무가 확정되어 있는지를 확인한 후에 자치단체장의 지출명령에 대해 출납장 또는 수입역은 그 심사권이 부여됨으로써 회계사무의 집행기관으로서의 독립성이 보장되어 있다.

그리고 지정금융기관을 정하고 있는 자치단체는 출납장 및 수입역이 현금을 직접 수납했을 때는 당일 지정금융기관에 입금해야 한다. 그리고 세입의 징수 또는 수납사무의 위탁을 받은 자가 세입을 징수하고 수납했을 때는 규칙에서 정하는 바에 따라 그 내용을 나타내는 계산서를 첨부하여 지정금융기관에 입금해야 한다. 출납장 및 수입역 그리고 이들 사무를 보조하는 직원이 자치단체에 손해를 입혔을 경우는 배상해야 한다.

2. 지정금융기관제도의 현황

가. 지정금융기관제도의 의의 및 근거

일본의 지정금융기관이란 자치단체의 공금관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관이라 할 수 있다. 일본의 경우, 자치단체의 공금의 출납은 출납장 또는 수입역의 소관사무인데(지방자치법 제170조), 그 취급사무가 계속적이고 양이 방대하고 내용이 복잡하기 때문에 출납장, 수입역 및 그 밑에 회계직원이 출납사무의 전부를 행하는 것은 사실상 불가능에 가까울 뿐만아니라 비효율적이고 적정성과 안전성이 결여될 우려가 있다. 따라서 우리나라의 금고제도와 유사한 지정금융기관제도에 의해 금융기관을 선정하여 공금의 출납사무를 취급시켜 이에 대응하고 있다. 단, 도도부현에 있어서는 금융기관의 지정이 의무규정이 되고 있는 반면 시정촌에 있어서는 임의규정으로 되어 있다.

한편, 지정금융기관의 지정의 의무가 없는 시정촌에 있어서 실제로 지정을 하고 있지 않은 경우에는 필요한 경우에 수입역의 수납사무의 일부를 자치단체장이 지정하는 금융기관(수납사무취급금융기관 <지방자치법시행령 168조의 6>)에 대리시키기도 하고 수납사무의 일부를 자치단체장이 지정하는 우체국(수납사무취급우편관서<동법시행령168조의 7>)에 대리시킬 수 있게 되어 있다. 이는 공금의 출납사무를 가능한 금융기관에 취급하게 하여 자금운용의 적정성 및 효율성을 기하려고 하는 취지에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

나. 지정금융기관제도의 형태

일본의 지정금융기관은 원칙적으로 1자치단체 1금고의 단일금고제를 취하고 있다. 이 지정금융기관은 의회의 의결을 거쳐 하나의 자치단체마다 하나의 금융기관으로 한정되어 있는데, 하나의 금융기관이라는 것은 지정금융기관인 법인이 하나이어야 한다는 것이다. 그리고 자치단체장은 지정금융기관을 정하거나 변경할 경우는 고시해야 하는데, 이는 지정금융기관은 주민의

편의에 밀접하게 관계하고 있다는 인식에서 규정된 것이고 고시는 금융기관의 이름뿐만 아니라 위치, 명칭, 취급업무의 범위를 그 내용에 포함하고 있다.

그러나 일본의 경우는 동일회계년도내에서는 하나의 지정금융기관을 선정하고 있지만 복수의 은행을 지정하여 윤번제로 돌아가면서 지정금융기관으로 선정하고 있는 등 금고운영에 있어서는 다양한 방법을 선택하고 있다.

일본 자치단체의 공금사무 취급기관 형태로는 지정금융기관, 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서, 수납사무취급금융기관, 수납사무취급우편관서 6종류가 있다. 지정금융기관의 계약은 금융기관과 자치단체장이 계약을 체결함으로써 효력을 발생하게 된다. 그리고 지정금융기관외의 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서의 계약은 지정금융기관이 대표하여 자치단체장과 체결하고 있다.

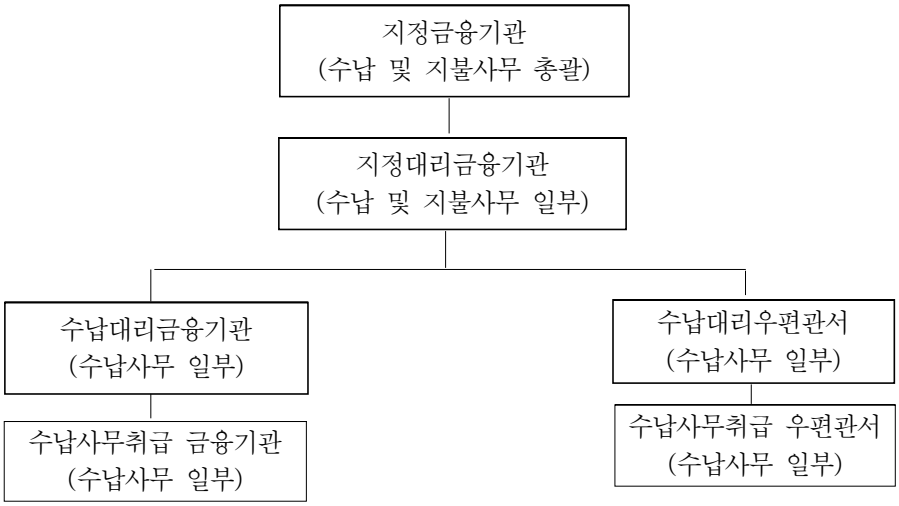
3. 지정금융기관의 업무체계

가. 개요

일본자치단체의 보통회계에 있어서 자금관리는 민간기업이나 공영기업회계와는 다르게 되어 있다. 세출예산의 경우를 예를 들어보면, 민간기업에서는 계좌이체방법에 의해 특정의 날을 정하여 일괄하여 지불하는 효율적인 방법을 취하는 것이 일반적이다. 이에 반해 자치단체의 보통회계에서는 매일 지출하는 것이 상례이다. 따라서 자치단체의 자금수지는 매우 변화가 심하고 동시에 자금의 잔고(세계현금)의 추이는 매일 변화한다.

이와 같은 변화는 자치단체의 출납기관에 있어서 매일 세입세출예산의 집행으로서 파악되고 수입이나 지출의 경우에도 모

<그림 1> 일본의 금고유형 및 기능



든 사무가 지정금융기관에 연락통지된다. 이것을 통지받은 지정금융기관은 즉시 각 회계별로 계수정리하여 예금잔고를 계상한다. 이와 같이 지정금융기관은 자치단체의 출납기관으로부터 지시전달되는 수지데이터에 기초하여 자치단체의 예금계정에 관한 업무를 행하고 있다.

일본 자치단체의 공금의 수납은 지방자치법시행령 제168조에 의해 지정금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서등에서 행한다. 주민이 납부한 세등은 이들 금융기관의 창구를 거쳐 자치단체의 지정금융기관에 송부되어 지정금융기관에게 수령된 시점에서 자치단체에 귀속하는 현금이 되고 출납장 또는 수입역 명의의 예금계좌에 계상된다.

나. 수납사무 체계

자치단체의 수납사무는 출납장 또는 수입역, 자치단체장, 지정금융기관 3자간의 사무관계로 체계화할 수 있다. 수납사무 체계에 대해 일차처리, 월차처리, 결산처리 등으로 구분하여 사무체계를 정리해 볼 수 있는데, 먼저 일차처리 체계는 다음과 같다.

일차처리의 경우, 먼저 각 금융기관등에서 납입필통지서에 대한 내용이 반복적으로 점검된 후 지정금융기관의 출장소에 도달한다. 지정금융기관의 출장소에서는 당해 자치단체에 속하는 납입필통지서를 집약해서 납입필통지서송부서를 첨부하여 출납장 또는 수입역으로 송부한다. 다음으로 출납장 또는 수입역은 납입필통지서를 조회확인한 후 과별, 연도별, 과목별로 분류하여 수입금표, 수입일계표를 작성하고 발행한다. 각 사업주관과에서는 송부된 수입일계표를 조회확인한다. 또한 출납장 또는 수입역은 납입필통지서첨부서(연도별 및 회계별)에 근거하여 수입금일계표를 작성한다.

그리고 지정금융기관은 출납장 또는 수입역의 확인을 얻은 뒤 납입필통지서송부서에 근거하여 수지보고서를 작성하고 출납장 또는 수입역에 제출한다. 출납장 또는 수입역은 수입금일계표와 수지보고서를 조회확인하고 그 결과를 지정금융기관에 통지한다. 또한 출납장 또는 수입역은 수입금표에 근거하여 세입장부에 기입하고 각 사업주관과는 수입일계표에 근거하여 세입장부에 기입한다.

둘째, 월차처리의 체계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 출납장 또는 수입역은 세입부에서 세입계산표(과목별)를 작성한다. 각 사업주관과는 세입부에서 月報(월보)를 작성하고 출납장 또는 수입역의 세입계산표와 조회하게 되는데, 세입계산표는 과목별의 편집이므로 몇 개 과에 속하는 과목에 대해서는 당해 사업주관과만으로는 세입계산표와 조회할 수 없다. 따라서 필요할 경우 관련있는 사업주관과의 세입부를 참고하여 출납장 또는 수입역의 세입부와 조회하고 있다. 그리고 지정금융기관은 수지보고서로부터 수지계산서를 작성하여 출납장 또는 수입역으로 제출하고 출납장 또는 수입역은 회계별 총액에 대한 세입계산표와 조회한다.

셋째, 결산처리의 체계는 다음과 같은 체계로 이루어지고 있다. 결산처리에 있어서

는 월차처리에서 행한 조회의 시점 이후, 계수의 이동이 없으면 필요없게 된다. 왜냐하면, 익년의 출납정리기간중의 5월분의 월차처리의 조회가 완료되었으면 그 계수가 결산의 계수가 되기 때문이다. 그러나 6월에 들어서 내부사무처리가 발생하면 6월분 월차처리의 작업이 필요하게 된다. 한편, 각 자치단체에서는 재무규칙에서 결산조서의 작성이 의무화되어 있기 때문에 각 사업주관과는 월보와는 별도로 결산조서를 출납장 또는 수입역에 보고하게 되어 있다.

다. 지출사무 체계

지출사무 체계의 경우도 수입사무와 마찬가지로 일차처리, 월차처리, 결산처리로 구분하여 정리해 볼 수 있다. 첫째, 일차처리의 체계를 정리하면 다음과 같다. 각 사업주관과는 세출예산추정차감부에 예산의 배당, 유용 등을 기입함과 동시에 지출부담행위 및 지출명령에 대해서도 기입한다. 한편 출납장 또는 수입역은 재정주관과로부터 예산의 배당, 유용 등의 통지를 받고 세출부에 기입한다. 후일 지출명령을 받았을 경우도 예산의 유무를 확인하기 위하여 세출부에 기입한다.

그리고 당해 지출명령서를 집행하면 집행결재사인을 지출명령서와 집행필통지표에 각각 날인하고 집행을 마친 지출명령서에 근거하여 세출부에 기입한다. 또한 당일에 집행한 지출명령서를 집약해서 지불금일계표를 작성하여 지정금융기관에서 작성하는 수지보고서와 조회한다. 마지막으로 각 사업주관과는 출납장 또는 수입역으로부터 수령한 집행필통지표에 근거하여 세출예산추정차감부 지출액의 집행필연월일란에 기입한다.

둘째, 월차처리의 큰 흐름은 수입사무와 동일한데, 여기서 주의를 요하는 것은 각 사업주관과에서 작성하는 월보는 지출명령 발행의 시점이 되는 것이다. 즉, 지출액란을 계산하여 작성하는 것으로서 월보의 계수가 된다. 한편, 출납장 또는 수입역의 세출부에는 집행을 마친 시점에서 기입되어 세출계산표가 작성되므로 월보와 세출계산표는 연도말의 결산시점에서 계수의 일치를 보게 된다. 따라서 차선책으로서 출납장 또는 수입역의 세출부를 근거로 하여 각 사업주관과에서는 세출예산추정차감부를 참고하여 지출액과 집행을 마친 날짜에 대해서만 조회확인한다. 개개의 기입내용에 대해서는 개별로 조회하는데, 매월 행해지지 않고 수개월분을 모아 정리하고 있다.

셋째, 결산처리에 있어서는 일차처리 및 월차처리를 하는 과정에서 세출계산표와 각 사업주관과의 월보의 계수가 일치하므로 이를 근거로 이루어지고 있다. 단, 수입의 경우와 같이 세출계산표는 각 사업주관과의 과목에 대해 그 전부를 나타내는데 반해 각 사업주관과의 월보는 당해과의 계수이고 수개과의 월보를 합산하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 지정금융기관제도 및 자금관리의 변화와 개혁동향

1. 자치단체 자금관리를 둘러싼 환경변화

가. 기금잔고의 감소와 지정금융기관의 채산악화

일본은 금리자유화의 진전과 재정상황의 악화를 배경으로 많은 자치단체가 예대금거래, 지방채인수에 대해 입찰제를 도입하여 시장원리에 기초한 금융거래를 선호하고 있는 가운데 지정금융기관은 자치단체와의 거래에 있어서 채산이 악화되고 있다. 특히 예대금의 감소는 기금잔고가 급감하고 있다는데 그 원인이 있다. 기금잔고는 절정기의 절반수준으로 급감하고 있다. 1999년도말 47개 도도부현의 각종기금(재정조정기금, 감채기금, 특정목적기금)잔고는 4조 3,646억엔 정도이다. 이 금액은 전년대비 8.2% 감소한 것이고 절정기인 92년도말 8조 6,749억엔과 비교하면 절반정도이다.

기금잔고의 내역을 보면, 99년도말 현재 재정조정기금이 3,066억엔, 감채기금이 1조 8,511억엔, 특정목적기금이 2조 2,069억엔이고 도도부현의 재정조정기금은 바닥을 맴돌고 있다. 재정조정기금의 99년도중의 적립액과 활용액의 동향을 보면, 500억엔의 적립에 비해 활용액은 1,538억엔으로 나타나고 있는데, 이는 도도부현의 재정난이 심각하다는 것을 반영해주고 있다. 기금잔고가 급감함으로 인하여 자치단체의 자금관리에 있어서 지정금융기관과의 관계가 재검토되고 있는 하나의 요인이 되고 있다.

나. 무수수료에 의한 지정금융기관의 경영부담

한편으로 수납, 지불, 파출(지정금융기관의 지정을 조건으로 자치단체의 시설내에 세등의 공금의 출납사무을 행하는 직원을 파견하는 일)등에 소요되는 비용은 은행측의 부담이 되고 있다는 점도 자금관리를 둘러싼 자치단체와 지정금융기관과의 관계 재검토의 하나의 요인이 되고 있다.

자금관리를 둘러싼 자치단체와 지정금융기관과의 경비부담에 대해서는 지정금융기관계약서에 규정되어 있다. 지정금융기관계약서는 1964년 현행 지정금융기관제도의 발족시에 체결된 것으로 지정금융기관의 사무취급상의 경비는 전액 은행의 부담으로 한다고 명기되어 있다. 이후 40년가까이 수정되지 않고 있어 지정금융기관의 경영상의 부담을 주고 있는 것으로 인식되고 있다. 현재 이를 재검토하여 지정금융기관 업무내용의 명확화를 추진하고 있다. 즉, 지정금융기관의 업무내용에 있어 지방자치법 및 동법시행령등에 상세규정이 없고 자치단체가 무수수료로 출납 및 지불에 관한 모든 사무를 지정금융기관에게 위탁하는 경향이 있으므로 이의 시정을 요구하고 있다.

다. 예금보험법의 개정과 자치단체 자금관리 책임성 강화

일본은 2000년 5월24일 예금보험법과 보험업법 개정안이 가결되었다. 이중 예금보

험법 개정안은 2001년 4월부터 시행되었는데, 개정의 목적은 금융기관의 경영파탄에 대비한 안전망을 확충하는 것이다.

개정내용은 첫째, 페이옵(예금등의 지불보증을 일정금액까지로 하는 조치)解禁을 2002년 4월까지 1년 연장한다. 둘째, 일본판 P&A(자산·부채의 계승)제도의 도입등 금융기관의 파산처리의 신속화를 기한다. 셋째, 金融機關管財人이나 브릿지뱅크(계승은행), 특별공적관리(일시국유화) 등 파산처리의 체계를 구축한다. 넷째, 개별 신용금고, 신용조합에로의 공적자금에 의한 자본주입을 가능하도록 한다는 것이 주된 내용이다.

이중 크게 과제가 되고 있는 것은 페이옵이라 할 수 있는데, 페이옵이란 금융기관이 파산했을 시 예금자에게 원금 1,000만엔까지 보험금을 직접지불하는 것을 의미한다. 즉, 예금중 1,000만엔을 초과하는 부분이 카트됨으로써 예금자에게 부담이 미칠 가능성이 있다는 것을 의미한다. 지방자치단체의 공금예금의 경우에 있어서도 1,000만엔초과 부분에 보호조치가 없게 되어 모두 자치단체 스스로의 책임으로 대응해야 하는 상황에 처해 있다.

다시말해서 금융기관의 파산시 자기책임원칙을 고려하여 예금자나 계약자에게 손실부담을 요구하는 것인데, 2002년 4월부터 시행되므로 2002년 3월말까지 모든 예금이 전액 보호된다.

그러나 페이옵 해금이 되는 2002년 4월부터는 정기성예금(정기예금, 적립금, 대부신탁등)은 파산금융기관의 1예금자당 합계로 원금 1,000만엔과 이자가 보호되고 1,000만엔을 초과하는 원금과 이자에 대해서는 파산금융기관의 청산배당에 따라 지불된다. 결제성예금(보통예금, 당좌예금등)은 2003년 3월말까지는 전액 보호되고 2003년 4월 이후는 정기성예금과 합산되어 동일하게 취급된다. 외화예금, 양도성예금등은 페이옵 해금후에도 보호대상이 된다.

이와 같은 상황에서 자치단체의 공금예금도 예금형태에 따라 페이옵의 대상이 된다. 극단적인 경우 지정금융기관등과의 거래에 있어서 파산이 생길 경우, 공금예금은 1,000만엔밖에 보증되지 않는데 비해 자치단체의 채무는 그대로 남을 수 있다. 자치단체의 외화예금등은 보호대상으로 그대로 남게 되나 전반적으로 자치단체의 자금관리에 있어서 자기책임원칙이 강조되고 있어 이에 대한 시급한 대응이 큰 과제가 되고 있다.

이와 같은 자치단체의 예금을 둘러싼 예금보험법의 개정논의에 대한 경위에 대해서 간단히 요약하면 다음과 같다. 개정예금보험법은 1999년 12월21일에 공표된 금융심의회답신에 기초하고 있는데, 이 과정에서 많은 논란이 있었다.

자치단체측은 예금보험법의 대상에서 제외하여 자치단체의 공금예금에 대해서는 전액 보호되어야 한다고 주장하였다. 자치단체의 공금출납사무는 단일의 지정금융기관을 통해서 취급되고 있고 경영이 불안하다고 해서 지정금융기관을 바꾸는 것은 곤란하다는 입장이었다. 그리고 1,000만엔의 원금보증으로는 자치단체 공금예금의 규모

에 비해 실질적으로 의의가 없다고 주장하고 지역주민의 공유재산인 공금예금은 예금보험과는 다른 보증시스템이 필요하다고 주장하였다.

금융심의회답신에 앞서 1999년 9월 전국출납장회의에서는 국가의 자치단체 공금에 대한 전액보호 의견에서부터 자치단체의 자기책임론까지 의견이 분분하였다. 논의의 결과, 금융기관과의 밀접한 관계나 지역경제에 미치는 영향등을 고려하여 자치단체의 자기책임에도 한계가 있고 배려해야 한다고 정리되었다. 한편으로 지정금융기관으로 많이 선정되고 있는 지방은행협회에서도 예금보험법에 의한 자치단체의 공금예금보호 수준은 실질적인 의미는 없다는 관점에서 자치단체의 공금예금을 보험의 대상으로 하는 것을 반대하였다. 오히려 일반예금보험과는 별도로 보험료를 국가 또는 자치단체가 부담하는 형태의 공금예금 전용의 보증시스템을 구축해야 한다고 제안하고 있다. 이 배경에는 많은 자치단체예금을 안고 있는 지역금융기관으로서는 자치단체예금이 보험의 대상이 된 경우에 이에 소요되는 보험료를 부담시키고 그 보험료 부담이 경영을 압박할 우려가 있다는 점을 들었다. 그러나 반대의 논의가 제시되었음에도 불구하고 결과적으로 이미 언급한 바와 같이 금융심의회답신에서도 개정예금보험법에도 자치단체예금을 예금보험의 대상으로 결정하게 되었다.

2. 자치단체 자금관리와 지정금융기관 제도의 개혁동향

가. 지정금융기관의 자치단체와의 거래에 대한 채산분석 강화

지금까지 지정금융기관은 자치단체와의 거래에 대해서 지정금융기관업무인 수납 및 지불에 관한 사무와 지정금융기관의 본래의 업무가 아닌 예대금거래, 지방채인수 업무등의 자금거래를 하나로 보고, 자치단체의 거래를 자금수지면에서 종합적인 채산으로 파악하여 왔다. 따라서 규제금리시대에 있어서 지정금융기관은 자치단체의 거래에 있어서는 자금거래에 의해 수익을 확보하여 자치단체와의 거래전체에서는 채산성이 있었으나 최근 금리자유화의 진전과 재정악화를 배경으로 예대금거래, 지방채인수에 대한 입찰제가 도입되어 시장원리에 기초하여 거래되고 있어 지정금융기관의 채산은 악화되고 있다. 또한 수납, 지불, 파출에 소요되는 비용에 대해서 거의 은행측의 부담이 되고 있다. 이와 같은 상황을 반영하여 지정금융기관의 자치단체와의 거래에 대한 채산은 상당히 악화되고 있다.

이를 해결하기 위하여 지정금융기관은 자치단체와의 거래에 있어서 채산관리를 일반기업과의 거래관리에 사용하고 있는 회사별채산관리시스템을 응용하여 새로운 채산관리시스템을 구축하여 개별자치단체별, 거래업무별로 상세한 채산파악을 행하고 그 실태를 충분히 분석하는 방향으로

채산분석에 대한 재검토를 추진하고 있다.

재검토의 주된 사항을 보면, 거래내용을 예대금, 지방채의 인수등을 포함한 자금거래와 수납 및 지불에 관한 사무거래로 구분하고 파출업무에 소요되는 경비, 인건비, 물건비등 경비의 배부 및 산정기준을 설정하여 도도부현 및 시정촌별 혹은 업무별로 분석하려는 경향이 많이 나타나고 있다. 또한 채산분석의 고도화를 기하기 위하여 예를 들어 지방공사, 공영기업, 사무조합등도 대상으로 하고 있다. 그리고 지정금융기관 영업점이 행하는 사무처리경비(예를 들어 세금창구수납사무등)에 대해서도 영업점경비로서 하고 있었던 것을 경비조사후 경비배부기준을 재검토하고 있다.

나. 지정금융기관계약서의 수정

수납, 지불사무, 파출등의 지정금융기관이 부담하고 있는 비용에 대해 자치단체측의 인식은 희박하고 수익자부담의 원칙이 주입되어 있지 않은 것이 현실적 실정이다. 이는 1964년의 지정금융기관제도 발족시에 지정금융기관계약서에 있어서 지정금융기관의 사무취급상의 경비는 모두 은행의 부담으로 하는 취지가 명기되어 있는 것이 주된 요인이다. 한편 은행측에서도 지방자치단체거래를 일반기업거래와는 다른 것으로 특별시하고 또한 채산에 대한 의식도 희박하고 자치단체에 대해 거래개선을 위해 노력하지 않았다. 그 결과 지정금융계약서에 있어서의 경비부담조항에 대해서는 이후 현재까지 수정되지 않고 있다. 지정금융기관은 각 자치단체에 대해 채산분석의 실정, 이에 따른 비용의 수익자부담의 필요성을 충분히 설명함과 동시에 지정금융기관의 사무취급상의 경비는 모두 은행부담으로 하고 있는 지정금융기관계약서의 내용을 실정에 맞게 수정을 추진하고 있다.

주된 수정내용으로는 경비부담조항, 담보차입조항, 지불준비조항, 파출조항의 수정을 들 수 있다. 먼저 경비부담조항의 수정에 있어서는 모두 지정금융기관부담으로 되어 있는 것을 지정금융기관과 자치단체 쌍방의 협의사항으로 고치거나 혹은 경비만 별도로 규정하는 방향으로 추진하고 있다. 또한 파출조건 개선의 경우는 파출일수의 삭감, 파출시간의 단축, 파트타임으로 교체등이 적극적으로 추진되고 있다.

다. 지정금융기관 업무내용의 명확화

현재 지정금융기관의 업무내용에 대해서 특별한 규정은 없고 자치단체측은 수납, 지불등에 관한 업무에 대해서는 모두 지정금융기관의 업무로 규정하고 무수수료로 위탁하고 있는 경향이 강하다. 이는 자치단체가 수납, 지불등의 사무와 예대금거래나 지방채인수라는 자금거래를 구분없이 모두 지정금융기관의 업무라고 인식하여 자금거래의 수익으로 수납, 지불등의 사무비용을 당연히 충당할 수 있다고 인식하고 있기 때문이라 할 수 있다.

은행측도 지정금융기관인 것으로 인하여 수납, 지불등에 소요되는 업무를 담당하므로서 자금거래는 당연히 부수하는 것으로 인식하여 거래전체로서 수익이 확보될 수 있다면 수납 및 지불등에 관한 업무에 대

해서는 기본적으로 무수수료로 임해왔다.

이에 대한 대응방안으로 지정금융기관은 지정금융기관계약서뿐만 아니라 지방자치단체측의 재무회계규칙등을 참고로 하여 업무내용의 정리를 추진하고 있다. 주된 검토내용은 현금등에 의한 수납사무, 수입역을 대신하여 행하는 현금지불사무가 본래의 범위라고 생각되는 파출업무에 대해서 특히 그 업무범위를 재정리하여 수정을 추진하고 있다.

라. 자치단체 및 지정금융기관의 개정예금보험법 및 페이옵 대응

예금보험법의 개정에 의한 자치단체의 자금관리 자기책임성의 강화와 지정금융기관의 보험료 상승에 따른 경비부담에 대한 대응책 강구가 하나의 중요 과제로 부각되고 있어 이에 대한 대응책이 추진되고 있다.

먼저 지정금융기관의 입장에서는 2001년 지방은행 64개 은행은 10조 5,000억엔의 공적예금을 가지고 있으므로 예금잔고에 보험료율(0.048%)을 곱한 88억엔의 예금보험료부담의 증가가 생기게 된다. 2002년 이후 보험료는 전년도의 평균잔고에 보험료율을 곱하는 방식으로 변하게 되는데, 자치단체 공금예금은 정기예금이 많아 지정금융기관으로서는 보험료 비용이 올라간다. 따라서 지정금융기관은 정기예금 금리를 인하하는 한편 보험외대상으로 상대적으로 금리가 높은 양도성예금(CD)로 이체하는 것을 자치단체에 권고할 것으로 예상되어지고 있다. 그러나 CD는 안정성 측면에서 정기예금보다 떨어지고 있어 자치단체의 공금은 유리하고 확실하게 관리해야 하므로 어느 금융기관에 어떤 금융상품을 선택할 것인가가 향후 자치단체의 자금관리에 있어서 끝나지 않는 과제가 되고 있다.

자치단체 입장에서도 예를 들어, 東京都(도쿄도)는 개정예금보험법의 성립을 계기로 1999년 6월에 大阪府(오사카부), 京都府(교토부), 琦玉縣(사이타마현), 神奈川縣(가나가와현), 兵庫縣(효고현), 靜岡縣(시즈오카현), 三重縣(미에현), 横浜市(요코하마시), 大阪市(오사카시)로 구성된 연구회를 발족시켰다. 동연구회의 주요 검토사항은 다음과 같다.

첫째, 금융기관의 선정방법의 개선을 들 수 있는데, 이는 주된 거래 금융기관을 복수 또는 윤번제로 하는 체계의 검토. 둘째, 지정금융기관의 파산시에 채권과 채무를 상쇄하여 손실을 경감하는 체계나 자치단체 독자적인 보험제도를 설치하는 등 금융기관의 파산에 대비한 대응책의 검토. 셋째, 자치단체 공금의 안정성 및 투자효율, 공금의 운용수단으로서 법적으로 타당한가 등의 기준을 설정하는 등 투자선의 금융상품의 선택방법 검토. 넷째, 자치단체의 자금운용 상황에 대해 주민에게 일정범위에서 공시하는 등 자금관리에 대한 정보공개 등을 추진하고 있다.

마. 지방재무회계제도의 근본적 개혁

이와 같은 상황에서 중앙정부는 자치단체의 재무회계제도를 근본적으로 개혁하는 방향으로 검토를 시작했다. 지방재무회계제도는 1963년의 지방자치법의 개정이래 큰

개혁은 없었다. 주된 검토내용은 정보화와 기술화, 행정기법의 다양화 및 투명성제고에 초점을 두고 공인회계사, 자치단체의 재무담당자, 외부 전문가로 구성된 조사연구를 거쳐 빠르면 2002년도의 통상국회에 지방자치법개정안을 제출할 예정에 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 정보화와 기술화에 대해서는 납세통지서에 기초하여 금융기관의 창구에서 납세하는 현행의 체계 혹은 월말결제의 계좌이체에 의한 지불 등 번잡한 방법의 개혁을 검토하게 된다. 자치단체와 금융기관을 네트워크로 연결하여 창구뿐만 아니라 현금자동지급기(ATM), 전화, 컴퓨터 등 다양한 납입방법을 도입하는 것을 검토한다. 그리고 전자결제나 전자화폐등에 대응한 회계의 바람직한 방향을 논의하게 된다. 또한 페이옵 해금에 수반하여 지정금융기관의 파산의 위험성이 있는 경우에 지정금융기관의 계약을 계속할 것인지, 리스크회피의 방책은 어떻게 강구할 것인가 등이 검토되고 있는데, 이는 국가와 달리 자치단체의 경우는 리스크를 회피할 수 없을 경우에 주민소송으로 발전할 것이 예상되기 때문이다.

둘째, 행정기법의 다양화나 투명성 제고에 대해서는 종래 지정금융기관에 한정되어 있는 세금등의 공금의 취급범위 확대등이다.

Ⅳ. 맺는말

일본자치단체와 지정금융기관은 그동안 자치단체의 풍부한 기금잔고 및 규제금리를 배경으로 상호 협조관계를 지탱해 왔다. 그러나 금융시장의 자유화의 진전과 함께 자치단체도 자금관리의 중요성이 강조되고 또한 예금보험법의 개정으로 인하여 자치단체의 자금관리 책임성이 강화되고 있다. 한편으로는 지정금융기관 입장에서도 자치단체의 재정악화에 의해 기금잔고가 급감하고 있고 지정금융기관으로서의 업무수행에 있어서 무수수료의 과다에 의한 채산악화에 직면하고 있는 등 자치단체의 자금관리를 둘러싼 환경은 크게 변화하고 있다.

이에 자치단체 입장에서는 예금보험법의 개정에 의해 자금관리에 있어 리스크부담이 매우 크게 발생할 가능성이 있어 금융기관의 선정방법 검토, 자치단체 독자적인 보험제도를 설치하는 등 금융기관의 파산에 대비한 대응책의 검토, 자치단체 공금운용 수단 및 금융상품의 선택방법 검토, 자치단체의 자금운용 상황에 대한 주민정보공개 등을 추진하고 있다. 그리고 지정금융기관 입장에서는 채산악화에 대응하여 자치단체와의 지정금융기관업무의 명확화, 비용부담의 개선, 자치단체별 및 사업별 채산관리시스템의 구축을 강구하고 있다.

이와 같은 일본 자치단체의 자금관리를 둘러싼 환경변화에 따른 자치단체 및 지정금융기관의 대응은 금융정세의 변화 및 자치단체의 재정악화를 맞이하고 있는 우리나라 자치단체의 자금관리 및 금고제도에 있어서도 향후 대응과제로서 시사하는 바가 크다 할 수 있다.