



지방자치단체 회계·계약제도 해설

최 두 선

행정자치부 국가전문행정연수원 행정사무관

I. 머리말

지방자치단체에서 공무원들이 맡은 업무를 처리하면서 예산·회계와 결부되지 않는 경우는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 예산·회계부서에서 근무하는 공무원들 뿐만 아니라 사업부서에서 근무하는 공무원들도 예산·회계업무를 기본적으로 이해하지 않고는 적법하고 올바르게 업무를 처리할 수 없을 것이다.

특히 예산을 집행하는 과정에서 부딪히는 어려움중에 하나는 예산회계업무가 단일법령에 적용을 받는 것이 아니고 여러개의 법령, 규칙, 예규 등과 연결되어 있기 때문에 때때로 잘못된 판단을 할 수도 있다는 것이다.

본고에서는 이러한 점을 감안하여 일선에서 예산을 집행하는 과정을 순서대로 설

명하면서 올바른 판단과 이해를 도울 수 있도록 체계적이고 알기 쉽게 업무처리 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 회계의 개념과 원칙

1. 회계의 개념

회계란 재정활동의 일부로서 금전, 물품, 기타재산 등의 출납과 보관, 관리 등 유용한 재무정보(회계정보)를 종합적으로 측정하여 그 이용자가 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 전달 해 주는 정보시스템(information system)이라고 정의 할 수 있으며, 재정, 예산, 회계의 개념을 살펴보면 아래와 같다.

- 재정(Finance) : 지방자치단체가 경제의 주체로서의 종합적인 경제활동

- 예산(Budget) : 회계연도내 세입·세출의 재정적 계획
- 회계(Accounting) : 계수로서 연속적으로 종합정리 요약하면 회계는 예산을 집행하는 과정이라고 할 수 있을 것이다.

2. 회계의 종류

회계는 관리대상에 따라 현금회계, 물품회계, 재산회계, 채권회계로 구분할 수 있으며, 목적에 따라 일반회계, 특별회계로 구분하며 그 중에서 특별회계는 기타 특별회계와 공기업 특별회계로 나누어 진다.

현금회계는 현금의 출납, 보관 관리하는 회계로서 주로 지방재정 법령 및 지방자치단체 재무회계규칙의 적용을 받으며, 물품회계는 지방재정 법령 및 물품관리조례, 재산회계는 지방재정법령, 국유재산관리법령, 채권회계는 지방재정법령 및 채권관리법의 적용을 받는다. 본고에서는 현금회계에 관한 사항을 주로 살펴보기로 하겠다.

3. 회계의 원칙

(1) 회계연도 독립의 원칙

지방재정법 제3조에서 규정하고 있는 회계연도 독립의 원칙은 예산은 당해연도 개시전에는 물론 회계연도를 경과한 후에는 집행할 수 없으며 당해 회계연도의 경비는 당해연도 세입으로 집행해야 하는 원칙을 말한다. 지방자치단체 회계연도는 국

가와 동일하게 1월 1일 부터 12월 31일 까지로 정하고 있으나 예외적으로 출납폐쇄 기한은 국가와 다르게 익년도 2월말까지, 출납정리 기한은 익년도 3월 10일 까지로 정하고 있다.

이러한 원칙을 정하여 놓은 배경을 살펴보면 국가나 지방자치단체는 私人和 달라서 그 존립이 항구적이며 그 활동의 전체에 기간적인 한계를 설정할 수는 없지만 재정적 측면에서 본다면 일정한 기간을 설정하여 그간의 수지를 예측하며 지출을 억제하고 집행을 현실화 해야 할 필요성이 있기 때문이라고 할 수 있다.

그러면 회계담당 공무원이 회계연도 독립의 원칙을 지키지 않고 예산을 집행한 사례는 어떤 경우를 말하는가?

예를 들면 ① 전년도에 책자를 인쇄하여 금년도 예산으로 집행 했다는지, ② 전년도에 재산을 취득하였으나 금년도 예산으로 그 대금을 집행하는 경우 등을 말한다.

물론 회계연도 독립의 원칙에 예외적으로 적용되는 경우가 있다. ① 예산서 상에 이월(移越)을 미리 정하여 놓는 명시이월, ② 당초에는 당해 회계연도에 모두 집행하려 하였으나 불가피한 사정이 발생하여 당해 회계연도에는 지출 원인행위만 해놓고 다음연도로 이월시키는 사고 이월, ③ 예산을 미리 계속비로 수년에 걸쳐 편성해 놓는 계속비 이월, ④ 다음연도 세입에서 미리 당겨서 당해연도에 집행하는 조상충용, ⑤ 예산집행의 오류가 발생한 경우 당해 지출된 예산과목에 반납하는 지출금의 반납, ⑥ 전년도 행위에 대하여 전년도 예산과목



의 불용액 범위내에서 금년도 예산으로 지출이 가능한 과년도집행 등이 있다.

(2) 수입의 직접 사용금지의 원칙

이 원칙은 모든 수입은 지정된 수납기관에 납부하여야 하며, 지출하고자 할 때에는 반드시 세출예산에 계상해야 한다는 것이다.

언뜻 보면 당연한 논리라고 할 수 있으나 지방자치단체에서 특정한 활동을 함으로써 수익이 많이 발생하게 되면 거기에 소요되는 비용으로 직접 지출 할 수 있는 충동을 느낄 수도 있을 것이다. 그러나 자치단체 예산은 반드시 세출예산에 계상하여 집행해야만 하는 것이다. 다만 수입의 직접사용 원칙에 예외적인 「수입대체경비의 직접사용」이 지방재정법 제13조에 명시하고 있다.

이는 자치단체가 용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있도록 규정하고 있다.

< 수입대체경비의 범위 >

1. 지방자치단체가 특별한 역무 또는 시설을 제공하고 그 제공 받은 자로부터 그 비용을 징수하는 경우
2. 수입의 범위 안에서 관련경비의 총액을 지출 할 수 있는 경우
3. 수입을 수반하는 실험, 실습, 연구비에 있어서 그 수입의 범위안에서 지출하는 경우

그러나 수입대체경비는 지방재정법 시행

령 제 22조의 규정에 위 경비로서 「행정자치부장관」이 정하는 경비로 규정하고 있으나 현재까지 자치단체에서 수입대체경비를 본격적으로 적용할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않아 아직 지정되어 있지 않다.

(3) 기부보조 또는 출자의 제한

이 원칙은 지방재정의 방만한 운영과 과다한 운영을 방지하고 건전한 운영을 위하여 지방재정법 제 14조 내지 제 15조에 의하여 개인이나 법인에 대하여 기부 또는 보조를 제한하거나 출자를 제한하고 있다.

본 조는 지방자치단체가 어느 특정한 개인이나 단체에게 재화를 공여함으로써 형평을 잃는 일이 없도록 한 규정이며 이는 지방자치단체가 가지는 재정권의 작용으로 획득한 재화는 구성원인 주민의 희생으로 이룩된 것으로서 사용이 가장 효율적이어야 할 것은 물론 재정지출로 인하여 얻어지는 이익이 균점(均霑)되어야 함을 의미한다.

기부·보조 또는 출자의 제한에 대한 예외가 인정되는 경우에는 아래와 같다.

< 예외가 인정되는 경우 >

< 지출 >

- 법률에 규정이 있는 경우
- 국고보조재원에 의한 것으로 국가가 지정한 경우
- 용도에 지정한 기부금에 의한 경우
- 지자체가 권장하는 사업으로서 자치단체 조례에 의하여 정하여진 사업

< 출자 >

- 법령의 규정에 의하여 출자 할 수 있도록 정해진 단체
- 지방공기업법에 의한 지방공사, 공단
- 자치단체를 회원으로 하는 공익법인

(4) 지출 및 지급의 제한

지방재정법 제 53조의 규정에 의하면 “지출원은 법령, 조례, 규칙 또는 계약 기타 정당한 사유로 지방자치단체에 대하여 채권(債權)을 가진 자에게 지급하기 위한 경우외에는 지급명령을 발(發)할 수 없다”고 규정하고 있다.

원칙적으로 지출원이 지출을 하려면 다음 네가지 원칙의 범위 내에서 하여야 된다.

첫째 : 당해 회계연도 개시 후라야 한다

둘째 : 당해 회계연도의 세입의 범위내야 한다.

셋째 : 쌍무계약에 의하여 반대급부로서 지출할 때에는 계약 상대방의 이행이 완료되어 채무가 확정되었고 이행기에 도달하여야 한다.

넷째 : 채권자를 수취인으로 하여 지급명령을 발(發)해야 한다.

여기서 지방재정법 제53조는 네 번째의 원칙을 정한 것이다.

즉 지급명령은 법령이나 조례, 규칙 또는 계약 기타 정당한 사유로 의하여 지방자치단체에 대하여 일정한 금액의 급부를 청구할 수 있는 권리를 가진자 즉 채권자(債權

者)를 수취인으로 할 때만 발행할 수 있다는 것이다.

여기서 「채권자를 수취인으로 한다」 함은 금전 급부의 효과가 채권자에게 귀속되도록 한다는 것이므로, 채권자로부터 대금 수령위임을 받은 자, 법원의 전부명령(轉付命令)에 의하여 압류채권자에 대하여 지급명령을 발행하거나 채권자가 불명하거나 경합하는 경우로서, 채무면제를 위하여 공탁(供託)을 하는 경우에도 지급명령을 발할 수 있다. 한편, 채권 자체를 양도(讓渡) 받은 경우에는 양도받은 자에게 지급명령을 발할 수 있으나에 대하여 논란이 될 수 있으나 정상적인 적법한 절차에 의하여 양도 되었다면 양도받은 채권자에게도 지급명령을 발할 수 있을 것이다.

<지급명령이 잘못된 사례>

- 정당한 채주가 존재하나 정당한 절차에 의한 상속 또는 양도절차없이 채주의 직계존속인 자(子) 또는 부(父) 등에게 지급하는 경우
- 대금수령(代金受領)의 위임을 받지 아니한 자에게 대가를 지급하는 행위

다만, 예외적으로 출납원이나 지방자치단체 금고에 대하여 자금을 교부하는 경우 정당한 채권자가 아니라 하더라도 지급명령을 발할 수 있다.

(5) 회계기관 분립의 원칙

- 이 원칙은 지출원인행위, 지출, 현금



<예 : 광역시의 회계관직 지정현황>

관 직 명	본 청	시 의 회	제1 관서	기타관서
징수관	기획관리실장	사무처장	관서의장,부소장, 국장 또는 부장직제가 있는 관서는 부소장, 회계업무담당국장	관서의 장
분임징수	세정담당관, 세외수입업무를 담당하는 각 실 ·과장		세입업무담당과장	"
경리관	자치행정국장	사무처장	관서의장,부소장, 국장 또는 부장직제가 있는 관서는 부소장, 회계업무담당국장	
분임경리관	회계과장, 각 실·과장	총무담당관, 의사담당관, 운영위원회 전문위원	회계업무담당사무관	관서의 장
총괄채권관리관	기획관리실장			
채권관리관	소관 실·과장	사무처장	관서의장,부소장, 국장 또는 부장직제가 있는 관서는 부소장, 회계업무담당국장	관서의 장
총괄채무관리관	예산담당관			
채무관리관	소관 실·과장	사무처장	관서의장,부소장, 국장 또는 부장직제가 있는 관서는 부소장, 회계업무담당국장	관서의 장
총괄기금관리관	기획관리실장			
지출원	회계업무담당 사무관	경리업무담당사무관	경리지출업무담당자	
수입금지출원	세외수입업무 담당사무관	총무업무담당사무관	세입업무담당자	세입업무담당과장, 과장직제가 없는 관서는 서무업무담당자
일상경비지출원	각 실·과 서무업무담당 사무관	총무업무담당사무관, 의사업무담당사무관, 운영위원회 전문위원실 경리업무담당자		서무업무담당과장, 과장직제가 없는 관 서는 서무업무담당자
세입세출외현금 출납원	경리지출회계 업무담당주사	경리지출업무담당자	경리업무담당자	서무업무담당주사

출납의 직무를 상호 겸할 수 없다는 뜻이다. 다시 말해서 명령계통과 집행계통을 분립시켜 상호견제를 하게 함으로써 회계관리의 엄정을 기하려는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

- 여기서 겸직이 불가능하다는 의미는 경리관, 지출원, 일상경비 출납원 상호간에 겸직해서는 안된다는 뜻이다.

예를 들면 경리관이 지출원을 겸할 수 없거나 경리관이 일상 경비출납원 또는 지출원이 일상경비 출납원을 겸할 수 없는 것이다.

4. 회계 관계공무원 관직

회계직공무원은 원래 직무상의 중요성을 감안, 일반적인 공무원의 임명절차와는 달리, 회계직공무원으로서의 위임 또는 임명에 관한 발령절차를 거쳐야 하는 것이 기본원칙이다. 그러나 이는 사무적인 번잡뿐만 아니라 시기를 놓칠 경우 오히려 행정의 공백이 발생할 우려가 있기 때문에 官職指定制를 취하여 징수관(徵收官), 경리관(經理官), 물품관리관(物品管理官), 지출원(支出員) 또는 출납원(出納員)의 위임이나 임명은 특정의 관직을 지정해 두고 그 관직에 임명됨과 동시에 당해 회계직 공무원에 위임 또는 임명된 것으로 간주하도록 한 것이다.

관직 지정에 관한 사항은 지방자치단체 재무회계규칙 제3조에서 상세하게 명시하고 있다.

한편, 지방자치단체 재무회계규칙 제3조

제2항의 규정에서 자치단체 재무회계규칙에 정하여 놓은 회계관직이외에 특히 필요한 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 및 관서의 장이 별도로 임명할 수 있도록 규정하고 있어 자치단체내에서 임시 기구의 설치 등이 있을 때 별도의 관직을 지정할 수 있도록 하고 있다.

II. 지출원인 행위

1. 지출 원인행위의 개념

지출은 지방자치단체의 모든 수요를 충족시키기 위하여 행하는 현금의 지급을 말하고, 다른 재산을 취득하거나 혹은 채무를 감소하기 위하여 행한 현금의 지급은 물론 회계간의 진출입이나 금고내부에 있어서의 대체수지와 같은 형식적인 것도 포함하여 말하는 것이다. 지출은 다시 「지출행위」와 「지급」으로 구분한다

지출행위는 지출원인행위에 의하여 부담한 채무에 의하여 지출의 의사결정을 하고 이를 이행하기 위하여 지급명령을 하는 행위를 말하고 지급은 지급명령이나 직접 현금을 지급하는 행위를 말한다.

지출원인행위는 지방자치단체가 지출의 원인이 될 채무를 부담하는 행위를 말하며 “지출의 원인이 되는 계약 기타의 행위”로 정의하고 있으나, 그렇다고 지출을 수반하는 모든 입법작용, 사법작용이나 행정작용이 모두 지출원인행위라고 보는 것은 한계가 있다. 어떠한 조례의 규정, 재판의 판



결 또는 행정처분이 지출의 원인이 될지라도 그 자체를 지출원인 행위로 할 것이 아니라 그를 근거로 별도로 세출예산을 집행할 것을 결정하는 행위를 「지출원인행위」로 보아야 할 것이다.

세출예산은 크게 ① 집행품의 ⇒ ② 지출 원인행위 ⇒ ③ 지출 ⇒ ④ 지급행위 순으로 구분할 수 있으며 이를 도표로 표시하면 아래와 같다. 📄

2. 세출예산의 집행절차

그러면 세출예산은 어떠한 흐름에 의하여 집행이 이루어지는지 살펴 보기로 하자.

< 세출예산의 집행절차 >

