

지방재정 실무 백과사전



우리나라를 포함한 대부분의 국가들이 최근 경제위기를 겪으면서 재정정책을 통한 경기 회복과 성장동력 확보를 위한 노력을 진행중에 있다. 그 과정을 자세히 살펴보면 중장기 재정 건전화 계획 수립과 더불어 중앙과 지방 간 자원 및 역할배분을 명확히 하는 것으로 정책방향이 결정되고 있다. 하지만 안타깝게도 우리나라는 아직까지 중앙과 지방자치단체 간의 중장기적 자원부담 설계가 명확하지 못한 상황이다. 이에 중앙과 지방 간의 자원 및 역할배분을 어떻게 할 것인지와 더불어, 특히 이슈가 되고 있는 사회복지 기능 분담을 위한 자원배분 방향을 살펴보았다.



‘지방재정’ 공금증 해결

글 _ 명삼수 (행정안전부 재정정책과)

Question

문화재단 출연금의 정산 및 결산

‘○○남구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례’에 따라 설립된 ○○ 문화재단에 구의 문화예술사업 중 11개 사업을 이관하고 출연금을 교부한 경우, ‘○○구 보조금관리조례’에 따라 각 사업별 정산을 하여야 하는지, 또는 위 재단 설립 조례에 따라 사업연도별 결산서만을 제출하면 되는지 여부를 알고 싶다.

Answer

자치단체의 출연금은 자치단체가 직접 수행하는 것이 어렵거나 민간이 수행하는 것이 좀더 효율적인 사업을 수행하는 자에게 법령에 근거하여 반대급부 없이 행하는 것으로, 특정사업을 위하여 필요한 경우에 관련한 사업성 경비를 지원하는 보조금과는 달리 그 집행에 대하여 반드시 정산의 의무가 있는 것은 아니다. 또한 재단 설립조례는 사업연도마다 사업계획과 예산서를 작성하여 구청장의 승인을 받아 의회에 제출하는 한편, 매사업연도별 결산서를 작성하여 제출하도록 규정하고 있으므로 별도의 정산 요구를 하는 것은 실익이 없을 것으로 판단된다. 하지만 재단 출연금이 재단의 특정한 사업 수행을 위한 사업성 경비로서의 성격을 가지는 경우 보조금에 준하여 정산을 요구할 수도 있다. 문화재단에 지원한 경비의 정산 여부는 자치단체 예산상 출연금으로 편성하여 지원한 경우라도 당해 경비의 구체적인 지원 목적과 실질적인 내용에 따라 판단하는 것이 타당하다.

Question

명시이월 사업을 계속비 사업으로 변경승인

2011 회계연도에 명시이월했던 사업인데, 사업 절차가 계속 늦어지게 되어 당초 준공계획보다 훨씬 늦어지게 되었다. 원칙대로라면 2012년에 지출원인행위를 하여 사고이월만 가능할 텐데 지출원인 행위도 못한 상황. 이런 경우 수년도에 걸쳐 사업이 진행되는 것을 사유로 하여 명시이월로 승인받은 사업을 계속비 사업으로 재승인 받는 것이 가능한지 궁금하다.

Answer

명시이월은 '지방재정법' 제50조 제1항에 따라 세출예산 중 경비의 성질상 당해회계연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상될 때 그 취지를 세입·세출예산에 명시하고, 사전에 의회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용하는 것을 말하고, 계속비사업은 '지방재정법' 제42조 제1항에 따라 공사나 제조 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 소요경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다. 따라서 이미 명시이월된 사업비를 계속비 이월로 변경 사용하는 것은 부적절하고, 향후 투자되는 사업에 대해 새롭게 계속비사업으로 선정하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

Question

인센티브로 교부받은 금전을 담당부서에 지급

우리 구에서는 중앙부처(광역지자체 포함) 또는 민간단체 등에서 주관·주최하는 공모사업이나 평가 시 우수한 성적을 거두어 사업비를 지원받을 경우 지방재정에 도움이 됨에 따라 그 규모에 맞추어 일정금액을 해당부서에 지원하고자 한다. 이 경우 해당부서에 지원할 일정금액은 어느 과목에 예산편성을 해야 하는지 알고 싶다. 만약 포상금 과목에 편성을 하면 기관장 방침으로 해당부서에 지원이 가능한지? 아니면 기관장 방침 후 조례를 별도 제정해야 하는지 궁금하다.

Answer

자치단체가 인센티브로 교부받은 금액일지라도 예산총계주의에 의하여 당해 자치단체의 세입으로 편입되어야 할 것이며, 임의로 그에 기여한 개인 또는 부서에 해당 경비를 직접 지원할 수는 없다. 또한 공무원 개인에 대하여 법령 또는 조례에 근거 없는 포상금을 지급할 수 없으므로, 포상금 과목에 편성하려면 관련 법령 또는 조례에 근거가 있어야 할 것이다. 아울러 각 부서에 대하여 격려 차원으로 지급하는 경비라면 업무추진비의 성격에 가깝다.

Question

보건진료 전담공무원 및 보건진료소운영협의회의 회의수당
보건진료 전담공무원의 보건진료소 업무용 차량유류대와 보건진료소 업무추진비, 보건진료소운영협의회의 실비·회의비·업무추진비 지급이 궁금하다.

Answer

관용차량의 경우, 차량유류대는 지방자치단체 예산편성운영기준에 따라 일반운영비의 공공운영비 예산 범위 내에서 집행 가능하나, 보건진료 전담공무원의 개인차량을 업무용으로 등록하고 차량유류대를 지급하는 것은 공사 구분이 불분명하여 지원이 곤란하다. 다만 보건진료 전담공무원의 출장 시 당해 자치단체의 지방공무원여비 규정에 따라 예산범위 내에서 지급하는 것은 가능하다. 기관운영업무추진비는 자치단체의 장과 보좌기관, 사업소장의 통상적인 조직운영, 유관기관과의 협조 등의 직무수행에 소요되는 제반 경비이다. 시·군·구의 경우 사업소장의 직급이 4급 이상인 기관, 시·도의 경우 사업소장의 직급이 4급 이상인 기관으로서 실·과 단위의 하부조직이 있는 경우에 예산편성이 가능하다. 보건진료소는 보건진료전담공무원 대부분 1명(6~7급)이 근무하는 보건소의 하부조직으로, 기관운영업무추진비 예산편성 대상기관이 아니다. 또한 시책추진업무추진비는 당해 지방자치단체의 주요행사, 대단위 시책추진사업 등을 위한 경비로, 자치단체별 예산편성한도액 범위 내에서 당해 자치단체가 판단할 사항이다. 지방자치단체가 주관하는 회의 등

에 보건진료소 운영협의회원이 참석할 경우의 실비보상은 '지방자치단체 예산편성운영기준' (행정안전부 훈령)에 따라 예산의 범위 내(행사실비보상금)에서 급량비 및 교통비 등의 실비를 지급할 수 있다. 다만 지방자치단체가 보건진료소 운영협의회원에게 회의비 지급 등 반대급부적 경비를 지급하려면, 법령 또는 조례에 지급 근거가 있어야 하며, 보건진료소 운영협의회장에게 업무추진비 지원은 불가하다.

Question

교육경비 보조

예산의 투명성과 자치단체장의 선심성 예산편성 예방을 위해 예산편성 시 포괄적인 예산편성을 지양하고 지급처의 명확한 부기 기재 원칙으로 하고 있어 우리 군에서도 교육경비 지원 예산 편성 시 명확하게 부기하고 의회에 설명을 거쳐 지원하고 있다. 의회에서 확정된 예산에 대하여 '지방교육재정교부금법' 및 '지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정'에 의거하여 교육경비보조금 심의위원회의 심의를 거쳐 지원함이 타당한지 궁금하다. 혹 심의위원회에서 지원하지 말라고 결정했을 때 지원이 불과한지? 그리고 사업대상, 금액이 의회에서 심의를 거친 사업은 교육경비 심의를 하지 않아도 되는지 알고 싶다.

Answer

'지방자치단체 예산편성운영기준' 제8조 제2항에 따르면, 지방자치단체는 사업별 목적용도 및 추진계획 등을 사전에 구체적으로 확정하지 아니하고, 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원에게 일정액씩 예산을 포괄적으로 할당하여 편성·집행할 수 없도록 규정되어 있으므로 교육경비 보조금에 대한 예산을 편성할 때에도 이를 준수해야 한다. 또한 같은 기준 제6조제2항(별표9 세출예산 성질별 분류)에 따르면 교육기관에 대한 보조금(308-06)은 시·도 및 시·군·자치구가 '지방교육재정교부금법 제11조 제6항 및 시군 및 자치구의 교육경비보조에관한규정' (현, 지방자치단

체의 교육경비보조에 관한 규정)에 따라 관할 구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하는 경비이다. 질의와 같이 교육기관에 대한 보조금(308-06) 지원을 지원할 때, 교육경비보조금 심의위원회의 심의 여부, 심의위원회에서 지원을 하지 말라고 결정되었을 때에는 지원 가능 여부는 현재 자치단체에 관련 조례가 있는지는 알 수 없으나, 관련 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없다면 당해 자치단체에서 판단할 사항이다. 또한, 지방의회에서 구체적인 사업으로 의결되었고, 관련 법령 또는 조례에 교육경비보조금 심의위원회의 심의를 거처도록 하는 특별한 규정이 없다면 교육경비 보조금에 대한 위원회 심의를 반드시 할 필요는 없다.

Question

수입대체경비 운영

지방재정법 제16조에는 용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 '수입대체경비'라 한다)는 지방자치단체의 장 및 소속 행정기관은 제15조 및 제63조의 규정에 불구하고 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있다고 규정되어 있다. 이때 직접 지출할 수 있다는 의미는 무엇인지? 예산편성하여 세입조치하지 않고도 지출할 수 있는 것인지 궁금하다.

Answer

수입대체경비의 직접 지출할 수 있다고 함은 지방재정법 제15조의 수입의 직접사용 금지의 예외이다. 본래 모든 수입은 지정된 수납기관에 납부하고 이를 세출예산에 계상하여 집행하는 것이 원칙이나, 수입대체경비는 자치단체장이 수입징수관 및 수입금출납공무원을 임명하고, 수입한 수입대체경비는 다른 자금과 구분하여 금고은행에 수입대체경비출납공무원 계정을 설치하여 예탁하되, 수입대체경비출납원은 세입예산액에 달할 때까지 예탁금을 세입조치하게 된다.

Question

보조금 지급

현재 공공하수처리시설을 운영하고 있고 타 읍면의 하수를 추가로 유입시키는 공사가 진행중이다. 타 읍면의 하수 추가 유입으로 악취 등의 문제가 발생한다하여 공공하수처리시설 인근 마을에서 집단 민원을 제기하였다. 군에서는 해결책으로 주민요구사업(○○발전설비)을 검토중이다. 마을에 군비 보조금을 지급하면 마을에서 '현재 개인사업자가 운영하고 있는 ○○발전설비'를 군비 보조금으로 매입할 수 있는지 궁금하다.

Answer

'지방재정법' 제3조 제1항에 따르면 지방재정 운용의 기본원칙으로서 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 한다. 그리고 같은 법 제17조 제1항에서 지방자치단체는 원칙적으로 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다고 재정지원을 금지하면서, 예외적으로 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 법률에 규정이 있는 경우(제1호)나 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등에 한하여 이를 허용하고 있다. 이러한 예외 조항의 해석은 법의 취지를 살려 엄격하게 해석하여야 한다. 질의 내용과 같이 개인 사업자가 운영하고 있는 태양광 발전설비시설을 마을이 매입할 경우에, 자치단체가 보조금을 지원할 수 있는지 여부는, 마을이 추진하고자 하는 사업이 지방자치단체의 소관에 속하는 사무인지 여부와 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우인지 여부를 종합적으로 검토하여 당해 지방자치단체에서 판단해야 할 사항이다. ☺

지방세 관련 주요사례 모음

글 _ 오 정 의 (행정안전부 지방세운영과)

Case 01

부당이득금은 토지사용 대가로서의 유료사용에 해당

(대법원 2012. 12. 13. 선고 2010두4964 판결)

이 사건 토지에 관하여 대한민국 명의로 원인무효인 소유권보존등기가 경료된 상태에서 대한민국이 위 토지를 사실상 사용·수익하여 왔더라도, 원고가 대한민국을 상대로 제기한 소유권보존등기 말소등기청구소송에서 원고가 진정한 소유자임이 밝혀져 승소 확정판결을 받은 이상 원고는 그 과세기준일 당시 이 사건 토지에 대하여 소유자로서의 권능을 실제로 행사하였는지 여부와 관계없이 위 판결 확정 전의 과세기간에 대하여도 사용·수익·처분권능을 행사할 수 있는 지위에 있는 자로서 특별한 사정이 없는 한 사실상 소유자에 해당한다고 할 것이므로 이 사건 토지에 대한 종합토지세 또는 재산세의 납세의무자라고 할 것이다. 종전 지방세법 제234조의 12 제6호 및 그 위임에 따른 구 지방세법 시행령(2005. 1. 5. 대통령령 제18669호로 개정되기 전의 것) 제194조의7 제1호, 그리고 구 지방세법 제186조 제4호 및 그 위임에 따른 구 지방세법 시행령(2008. 5. 27. 대통령령 제20794호로 개정되기 전의 것) 제137조 제1항 제1호는 도로법상의 도로인 토지에 대하여는 종합토지세 또는 재산세를 부과하지 아니하되, 당해 토지가 유료로 사용되는 경우에는 예외로 하도록 규정하고 있다. 이들 규정의 취지와 법문에서 유료의 개념에 아무런 제한을 가하지 아니한 점 등에 비추어 보면, 여기서 ‘유료로 사용되는 경우’라 함은 어떤 명목으로든 당해 토지의 사용에

대하여 대가가 지급되는 경우를 말하고, 그 사용이 대가적 의미를 갖는다면 그 사용기간의 장단이나, 그 대가의 지급이 1회적인지 또는 정기적이거나 반복적인 것인지를 묻지 아니한다(대법원 1993. 9. 14. 선고 92누15505 판결 등 참조). … 대한민국이 원고에게 지급한 부당이득금은 이 사건 토지의 이용에 대한 대가로서의 성격을 가지므로 이 사건 토지는 유료로 사용되었다고 보아야 한다는 이유로, 이 사건 각 과세기준일 현재 이 사건 토지는 종합토지세 또는 재산세의 비과세대상에 해당하지 아니한다.

Case 02

지방세환급금에 관한 권리의 소멸시효 기산점

(법제처 12-0675호, 2012. 12. 14 법령해석)

법령에 근거가 없는 과세처분에 의하여 납세자가 납부하거나 징수당한 오납금은 처음부터 법률상 원인 없이 납부된 것이므로 이러한 오납금에 대하여 납세자가 환급을 청구할 수 있는 권리는 납세자가 납부한 날에 발생하여 확정되었다고 할 것이고, 그렇다면 지방세환급금에 관한 권리는 납부 시에 행사할 수 있으므로 그 소멸시효는 이를 행사할 수 있는 납부일부부터 진행한다고 보아야 한다(대법원 1992. 3. 31. 선고 91다32053 판결 및 대법원 2004. 4. 27. 선고 2003두10763 판결 등 참조). 한편, 납세자로서는 과세처분의 근거가 되는 법령이 존재하는지 또는 개정되었는지를 현실적으로 알기 어렵기 때문에 지방자치단체의 장이 지방세환급금을 결정하고 납세자에게 환급결정 통지를 하여 환급대상자가 그 사실을 안 날이 권리를 행사할 수 있는 때에 해당한다는 의견이 있을 수 있으나, 일반적으로 소멸시효는 객관적으로 권리가 발생하여 그 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행하고 그 권리를 행사할 수 없는 동안만은 진행하지 않는바, 권리를 행사할 수 없다고 함은 그 권리행사에 법률상의 장애사유, 예컨대 기간의 미도래나 조건불성취 등이 있는 경우를 말하는 것이고, 권리의 존재나 권리행사 가능성을 사실상 알지 못하였고 알지 못함에 과실이 없다고 하여도 이러한 사유는 법률상 장애사유에

해당하지 않으므로(대법원 1992. 3. 31. 선고 91다32053 판결 등 참조), 과세처분의 법령상 근거 유무를 현실적으로 알기 어렵다고 하여도 이러한 사유는 법률상의 장애사유가 아니라 사실상의 장애사유에 지나지 않다고 할 것이다. 따라서, 지방자치단체의 장이 법령의 개정으로 과세 근거규정이 없어졌음에도 지방세를 부과하여 납부자가 이를 납부한 경우에 지방세환급금에 관한 권리의 소멸시효 기산점인 ‘이를 행사할 수 있는 때’는 납세자가 지방세를 납부한 날이라고 할 것이다.

Case 03

‘건축 중인 건축물’은 ‘과세기준일 현재 공사에 착수한 경우’

(대법원 2012. 9. 27. 선고 2012두13641 판결)

조세법규의 해석은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하고 합리적인 이유없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 않는다고 할 것이다. 한편 토지에 대한 재산세는 보유하는 토지에 담세력을 인정하여 과세하는 수익세적 성격을 지닌 것으로 당해 토지를 보유하는 동안 매년 독립적으로 과세기준일 현재의 ‘토지의 현황이나 이용상황’에 따라 구분되는 것인 점을 고려하면, 지방세법 시행령 제132조 제1항에 규정된 ‘건축 중인 건축물’이라 함은 ‘과세기준일 현재 공사에 착수한 경우’만을 말하고 그 착공에 필요한 준비작업을 하고 있는 경우까지 포함한다고 볼 수는 없고, 과세기준일 현재 착공을 하지 못한 것에 정당한 사유가 있다 하더라도 건축하고자 하는 건축물의 부속토지는 건축 중인 건축물의 부속토지에 해당한다고 볼 수 없는 것이다(대법원 1995. 9. 26. 선고 95누7857 판결 등 참조). 나아가 당해 토지상의 기존건물의 철거를 시작한 시점을 건축착공일로 볼 수는 없고, 착공신고서가 제출된 날을 착공일로 보아야 한다(대법원 1997. 10. 28. 선고 96누7304 판결). 이 법리에 비추어 보면, 원고가 이 사건 구조물을 철거하거나 소외 회사의 건축허가를 취소시키기 위하여 건축허가 취소동의서를 받은 것(다만 원고는 2010년 12월 경에 건축허가 취소동의서를 받았다,

기록 84쪽)은 새로운 건물의 신축허가 또는 착공에 필요한 준비작업을 한 것에 불과하고, 새로운 건물의 신축공사에 착수한 것으로 볼 수 없다.

Case 04

지방세특례제한법 제33조제1항의 '공동주택'

(법제처 12-0700호, 2012. 12. 31 법령해석)

‘지방세특례제한법’ 제31조 제1항과 같은 법 제33조 제1항에서 공동주택의 부속토지에 대한 취득세 감면 여부를 달리 규정한 것은, 같은 법 제31조 제1항에 따른 감면을 받으려면 ‘임대주택법’ 상 절차에 따라 임대사업자 등록을 하여야 하고, 이 경우 같은 법 제16조 제1항 및 ‘임대주택법 시행령’ 제13조 제1항에 따라 해당 임대주택의 임대개시일부터 최소 5년부터 최대 50년까지 그 임대주택은 매각할 수 없게 되는 점, 반면에 ‘지방세특례제한법’ 제33조 제1항에 따른 면제를 받으려면 단지 ‘부가가치세법’에 따른 사업자등록만 거치면 되는 점, ‘지방세특례제한법’ 제31조 제1항의 경우 저소득층의 주거 수단인 임대주택의 공급 확대에 그 목적이 있어 같은 법 제33조 제1항의 경우보다 공익성이 더 인정되는 점 등이 고려된 것으로 보인다. 또한, 주택건설사업자가 공동주택을 건축하는 경우에는 통상적으로 먼저 공동주택의 건축을 위한 토지를 취득한 다음 분양 목적의 공동주택을 신축하게 되는바, 그 토지를 취득할 당시 이미 취득세의 납부 의무가 성립하여 취득세를 납부하였기 때문에 ‘지방세특례제한법’ 제33조 제1항의 ‘건축한 공동주택’이란 건축이 완료된 공동주택만을 의미한다고 보는 것이 타당하다 할 것이다. 따라서 ‘지방세특례제한법’ 제33조 제1항의 ‘공동주택’에 그 부속토지는 포함되지 않는다고 할 것이다. ☺