

<결산검사 주요 주제 분석>

2023회계연도 결산검사 핵심 쟁점 정리

2024.07.03

작성 : 나라살림연구소

세입에서는 징수액, 공공예금이자수입, 보조금 집행잔액 등 관련 이슈 발생, 특히 세입예산 과소 추계 사례 많아 적정 규모 추계 필요

세출에서는 기본경비 과다 불용액, 예비비 편성, 반복적 재이월 관련 이슈 발생, 원칙대로 예산 집행 필요

1. 분석 이유

- 지난 3월에서 5월 사이에 전국적으로 지방자치단체에서는 결산검사를 실시함. 결산검사는 2023 회계연도의 결산서를 지방의회에 제출하기 전 정리하는 마지막 과정으로, 재정감사의 일환임.
- 결산검사를 통해 예산집행에 관한 회계업무의 정확성, 적법성, 효율성을 평가할 수 있고, 이후 의회나 시민이 집행주체의 회계 책임을 평가하는 데에도 도움을 줄 수 있어 의미가 있음.
- 지자체에서 결산검사가 종료된 시점에서 나라살림연구소는 올해 결산검사 의견서에서 주요하게 살펴볼 핵심 쟁점 9선을 선정함.

- 결산검사에서 쟁점이 된 사안은 예산 집행 시 유의해야 하는 점이기도 하므로, 결산검사의 쟁점 사항을 점검함으로써 예산 집행의 효율성과 적법성 등을 제고할 필요가 있음.

2. 현황

[세입예산]

- 공공예금이자수입의 연례적 과소 추계로 인해 예산의 효율성 저해
 - 공공예금이자수입은 일반예금과 정기적금의 불입에 따른 이자수입으로 당초예산, 추경예산, 최종예산 단계별로 실제 수입을 얼마나 반영하고 있는지를 징수결정액, 실수납액과 비교하여 과초 추계를 방지해 세입예산 증가에 따른 세출예산 확대로 이어지게 해야 함.
- 세외수입 가운데 지방행정제재부과금 수입의 징수율 제고 방안
 - 지방행정제재부과금 가운데 과태료 이행강제금 등 위법적 행위에 따른 징벌적 부과금의 징수율이 매우 낮은 것으로 나타나고 있음. 위법한 행위에 따른 부과금의 징수율이 낮게 되면 공권력 무력화 현상이 발생할 수 있어 특히 징수율 제고에 노력해야 함.

[세입결산]

- 보조금 집행잔액 사유 제출 필수 검토
 - 국고보조금 집행잔액 발생 시 지방자치단체에서 활용하여 지역 경제 발전에 일조할 수 있었던 금액을 반납해야 함. 뿐만 아니라 다른 프로그램에서 내실 있게 쓰일 수 있었던 자금을 묵혀두는 것은 국가적으로도 손실임. 보조금 집행잔액이 발생한 사업 전체 또는 일부에 대하여 집행잔액 발생 사유를 부서로부터 제출받고, 정책 환경의 문제, 중앙-지방 간 문제로 등으로 인하여 불가피하게 발생한 것이 아닌 경우, 그 문제점을 지적하고 재발을 방지하도록 해야 함.

□ 지방세 예산현액대비 실제징수액 규모를 통한 세수추계 정확성 검토

- 세입결산에서 예산현액 대비 실제징수액 규모의 비중을 통해 세입예산추계의 정확성을 확인할 필요가 있음.
- 지자체의 세수예측력(지방세에 있어서)은 지자체의 세입예산에 대한 관리능력을 평가하는 기준으로 최근 들어 특히 매우 강조되고 있음. 지방의회의 예산안심의를 위해 제출하는 첨부서류에 세입예산 추계분석보고서를 추가한 지방재정법 시행령 제49조의2(예산안의 첨부서류) 최근 개정도 이를 반영함.
- 이때 세수추계는 세수추이 및 경기변동 등을 활용한 추계산식을 적용하여 다음연도 지방세 수입을 예측하는 연단위작업으로, 추계산식의 기본구조는 “당해연도 예상 징수액 ×추계 변수 ±세입특수요인”으로, 각 지자체는 세수추계의 정확성 제고를 위해 각 세목별로 세입의 변동을 좌우하는 요인들을 분석하고, 이를 측정해 세수추계에 반영하고 있음.
- 세목별로 “당해연도 예상징수액”은 당해연도 1월~9월 징수액과 최근 4년 평균(혹은 최근 6년 중 최대 및 최소를 제외한 4년 평균)진도비로 계산한 10월~12월 징수예상액을 합산해 산출하고, 추계변수로는 세목별로 예컨대 주민세의 경우는 세액신장률(또는 납세의무자 증감률)을, 자동차세의 경우는 소유분에 대해서는 차량증감률을, 운수업체보조분에 대해서는 운수업체 보조금 안분율 증감률을 사용함. 이같은 추계산식은 행정안전부의 표준지방세정보시스템을 통해 확인가능하며, 해당 프로그램을 활용해 기초통계 등도 자동으로 제공되고 있음.
- 여기에 지자체별로 관내외 세수관련 변동요인을 확인해 세입특수요인(개인사업자 과세대상 소득금액 기준 변동, 관내 대기업을 인력변동 등)을 반영, 정확성을 제고하고 있음.
- 지방재정에서 세출예산은 균형재정과 양입제출의 원리에 따라 세입예산을 기준으로 편성되며, 따라서 세입예산을 최대한 실제수납액에 가깝게 추계하는 것은 주민에게 돌아갈 행정서비스의 양과 질을 안정적으로 확보하기 위해 필수적임.
- 세입결산상 예산현액과 실제징수액의 차이가 과도하다면 세입추계시 이같은 과학적 추계노력이 충분히 이루어졌는지 점검할 필요가 있음.

[세출예산]

□ 적정 수준의 예비비 편성 규모 산정

◦ 긴급한 필요 시 예비비를 통하지 않더라도 예산의 이전용, 추가경정, 재난관리기금 및 통합재정안정화기금을 통하여 재원을 조달할 방법이 존재함. 이에 과도한 예비비 편성을 지양해야 함. 그러나 대부분의 지방자치단체에서 법적 한도를 채우는 수준의 일반예비비 및 과도한 재난 재해 목적 예비비를 편성하고 있음. 이에 적정 수준의 예비비 편성 규모를 산정 및 편성함으로써 재정 운영의 효율성 제고하도록 해야 함.

[세출결산]

□ 일반예비비 지출의 적정성 검토

◦ 예비비는 지방재정법 제43조에 따라 예산편성시점에 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 재원으로 일반예비비는 일반회계와 교육비특별회계의 경우 각 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예산에 계상하여야 하며(의무), 그 외 특별회계의 경우에는 각 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예산에 계상할 수 있음(재량).

◦ 지방재정법에서 일반회계와 교육비특별회계에 일반예비비를 의무적으로 계상하도록 한 것은 예산편성시 예상할 수 없었던 재정수요에 대한 대응능력을 확보하도록 하기 위한 것으로 일반예비비는 통상 재해재난보다는 그 외의 새로운 정책수요나 예기치 못한 사건에 대응하기 위한 재원으로 활용됨.

◦ 일반예비비가 수년동안 폭설이 반복적으로 발생한 경우 제설장비의 구입 및 운영경비, 상습적인 침수지역의 침수피해 대응예산 등 예산편성시점에 예상하기 어려웠다고 보기 어려운 사업에 대해 지출된 경우 지출의 적정성에 대한 검토가 필요함.

◦ 대응의 필요성이 연례적으로 예상되는 수준이라면 일반회계 예산편성을 통해 주민들의 불편과 위험을 감축하도록 체계적으로 대응하는 것이 필요하며, 예상한 범위를 넘어선 피해에 대한 대응의 경우 일반예비비보다는 재해재난 예비비를 통해 대응하는 것이 바람직함

◦ 일반예비비가 급박한 재정수요에 대응하는 긴급예산으로써 취지에 맞게 이루어질 수 있도록 운영 관리되어야 할 것임

□ 세입예산에 미편성했으나 수년 지속적으로 세입 발생한 경우 세입예산 편성 제기

◦ 부서별 세입결산 현황 자료를 살펴보면 세입예산(예산액, 예산현액)에 미편성되었던 세입 항목에서 징수결정액-실제수납액 세입결산처리된 경우를 확인할 수 있음.

◦ 이 경우가 최근 3~4년 세입결산에서 반복되고 있다면 그 사유, 지속 발생여부를 확인하여 매년 지속적으로 세입처리되는 경우라면 세입예산 편성 제기.

◦ 이는 세입과 세출예산이 누락됨이 없이 총괄적으로 편성, 관리되도록 하기 위한 예산총계주의 예산원칙에 따르는 것임.(부서별 개별사업에 따라 사유와 지속발생 여부 확인 필요)

- 사례: (해당부서,재무과)이자수입의 세입예산 미편성 후 세입결산처리된 경우: 사유 확인하여 '공공예금 이자수입'처럼 지속적 세입처리 가능한 경우 세입예산 편성 제기(보통예금계좌 이자 세입처리 방식: 부서별 세입처리->재무과 세입처리 일원화로 개선 가능)
- 사례: (교통행정과) 임시적세외수입-기타수입-그외수입 항목의 세부내역 확인결과: 폐기번호판, 방치자전거 고철 판매수입의 지속성 확인되어 세입예산 편성 제기

□ 국내여비 등 기본경비의 과다 불용액 줄이기 위한 세부방안 점검, 제기

◦ 국내여비 등의 기본경비의 최근 3년간 결산 상황을 예산현액-지출액-불용액-예산현액 대비 불용률(%) 분석하여 과다 불용액이 발생할 경우, 불용액을 줄이기 위한 세부방안 점검하여 개선 제기.

◦ 기본경비 세부 편성내역을 점검하여 인원수의 적용률이 적정한지 점검 요(要). 다년간의 부서별 평균 집행률 등 통계치를 활용해서 부서별 적정 비율로 편성하고, 추후 부족분 발생시 의회와의 협의를 통해 추경예산으로 편성하는 등 국내여비 등 기본경비의 과다 불용액을 줄이는 세부방안 마련

□ 부적절한 반복적 재이월 남발 점검

◦ 이월제도는 지방재정법 제50조에 따라 당해 회계연도에 집행하도록 의회에서 승인한 예산을 불가피하게 집행하지 못한 경우 사업운영에 차질이 빚어지는 것을 막기

위해 다음연도로 넘겨 사용할 수 있도록 한 ‘회계연도 독립의 원칙’의 예외로써 최소한의 범위내에서만 활용되어야 함.

- 특히 반복적인 재이월은 엄격히 제한되는 것으로, 행정안전부의 예산편성운영기준에 따르면 전년도에 의회의 승인을 통해 이루어진 명시이월사업의 경우 불가피한 사유가 있을 때에 한하여 다시 사고이월할 수 있으나 명시이월로의 재이월은 금지되며, 의회의 승인없이 지방재정법 제50조 제2항의 요건에 따라 이루어진 사고이월사업의 경우 재이월은 허용될 수 없음.

- 부적절한 반복적인 재이월이 목인되는 경우 효율적인 집행관리를 기대하기 어려움.

- 전년도에 사고이월된 사업의 예산집행이 이루어지지 못했다면 원칙에 따라 불용처리하고 다시 사업예산을 편성해 전체예산이 편성의 우선순위에 따라 합리적으로 배분될 수 있도록 해야 함.

3. 시사점

- 지금까지 2023회계연도 결산검사와 관련해서 세입예산 및 세입결산, 세출예산 및 세출결산 등에 관한 주요 주제를 살펴보았음. 위에서 다룬 9개의 주제 중 세입예산 세수추계의 정확성과 예비비 편성의 적정성은 나라살림연구소의 기존 연구에서 여러 차례 강조해 왔으며, 이번 결산검사에서도 주요 주제로 부각됨.

- 본예산에 세입예산을 과소편성한 후 추경을 통해 세입예산을 증액하는 사례가 다수 발생하는데, 세입예산은 가급적 본예산으로 편성할 필요가 있음.

- 또한 반복적으로 재이월을 남발하는 사례는 결산심사에서도 주의 깊게 살펴볼 필요가 있음.

- 결산검사는 결산심사의 전 단계로 법령 위반이나 오류 정정을 넘어 예산 집행에 대한 적적할 검토와 지적을 통해 예산 편성 - 예산 집행 - 결산 - 환류의 과정이 적정하고, 효율적이며 책임성 있게 진행될 수 있도록 적극적인 의견 제시가 필요함.