

1. 대구광역시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례안

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- 발의일자 : 2020년 9월 25일
- 발 의 자 : 윤기배·김재우·김지만·윤영애·이시복·전경원·장상수
·황순자 의원
- 회부일자 : 2020년 9월 29일
- 상정일자 : 제278회 대구광역시의회 임시회
제1차 기획행정위원회(2020년 10월 12일), 원안 가결

2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 윤기배 의원)

□ 제안이유

- 자치단체의 수입은 크게 중앙정부의 교부금 및 보조금과 지방세입으로 구성됨. 그 중 세입은 지역경기가 호경기를 이룰 경우 증가하고, 불경기에는 정체되거나 감소하게 됨. 따라서 자치단체의 재정활동은 경기변동에 영향을 받는다고 할 수 있음.
- 하지만 회계연도 독립의 원칙¹⁾으로 인해, 호경기에는 증가된

1) 「지방재정법」제7조

수입을 지출하기 위해 우선순위가 낮은 사업도 시행하게 되고, 불경기에는 계획된 사업도 집행하지 못하는 경우가 발생하게 되기도 하는데, 이는 공공행정서비스의 안정적인 제공을 저해할 위험요소가 되기도 함.

- 이에, 재원에 여유가 생긴 연도에는 세입을 일부 적립하고, 부족한 연도에는 적립금을 회수하여 부족재원을 충당하는 재원조정적 재정관리가 필요하며, 연도간 재정격차를 줄이기 위한 지방재정 조정제도의 일환으로 통합재정안정화기금을 도입·설치 할 필요가 있음.
- 특히 코로나19 사태와 같이 대규모 재난이 또다시 발생할 경우, 긴급히 사용가능한 기금의 확보는 재난상황에서의 대응력을 높이고 사태 장기화시 지속가능한 재원을 공급한다는 점에서 자치단체의 재정건전성을 높일 뿐만 아니라, 각종 상황에서의 대응능력을 향상해 줄 수도 있음.
- 따라서 통합재정안정화기금 구성을 통한 호경기시의 세입적립을 통해, 회개연도간 재정불균형을 해소하고, 나아가 지방재정의 건전성 및 안전성을 확보하기 위해 해당 조례를 발의하게 되었음.

□ 주요내용

- 말씀드린 취지에 따라, 10개 조항으로 관련 규정을 마련하였음.
- 먼저, 제2조에서는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 따라 통합재정안정화기금의 계정을 예수예탁용으로 활용하는 통합계정과

전출용으로 활용하는 재정안정화계정으로 나누도록 하였음.

- 또한, 제3조에서는 통합계정의 재원과 용도를 규정하였고,
- 제4조에서는 재정안정화계정의 재원과 용도에 관해 정하였음.
- 제7조에서는 통합기금의 관리·운영시 중요한 사항을 심의하기 위한 ‘통합재정안정화기금운용심의위원회’의 설치에 관해 규정하였음.

3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 신록휴)

○ 이 제정 조례안은

- ▶ 「지방재정법」 및 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 “지방기금법”이라 한다)개정에 따라 각종 회계·기금의 여유재원을 예수·예탁·융자하는 창구를 일원화하는 “대구광역시 통합재정안정화기금”(이하 “통합기금”이라 한다)을 신설하여 재정운영의 효율성을 도모하고자 하는 것임.

○ 먼저, 조례안 제정과 관련한 배경을 살펴보면,

- ▶ 지방자치단체의 경우 국가와 달리 각종 회계 및 기금의 여유재원 이전을 허용하는 근거 규정²⁾이 없어 일부 특별회계나 기금에 여유재원이 있음에도 일반회계나 다른 특별회계는 재원이 부족하고,

2) 국가재정법 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다.

특별회계 예비비 편성 한도 규정³⁾이 불명확하여 예비비를 제한 없이 편성함으로써 불용액이 과다하게 발생하는 등 지방재정 운용에 있어 비효율적 측면이 있었음.

- ▶ 또한, 개정 전 「지방재정법」 제14조제1항에는 지방자치단체의 회계연도 간 재정수입의 불균형 조정을 위하여 '재정안정화기금'을 설치할 수 있도록 하고, 개정 전 「지방기금법」 제16조제1항에는 각종 기금의 여유재원을 통합 관리하고 이를 재정용자 및 지방채 상환 등에 활용하기 위하여 '통합관리기금'을 설치할 수 있도록 하는 등,

회계연도 간 재정변동에 대한 자금유통 기능과 동일 회계연도 내 기금별 재정여건에 따른 자금유통 기능이 이원화되어 있어 지방재정운용의 불합리성을 유발하고 통합성 증진에 제약이 있었음.

- ▶ 이와 같은 상황에서 중앙정부는 지방자치단체의 건의를 받아들여 회계와 기금 간 또는 회계(기금) 상호 간에 재원을 예탁·예수할 수 있도록 허용하는 근거를 신설(「지방재정법」 제9조의²⁴⁾)하고, 기존의 재정안정화기금과 통합관리기금을 병합한 '통합기금'을 신설하여 예탁·예수는 '통합기금'을 통해서 가능하도록 창구를

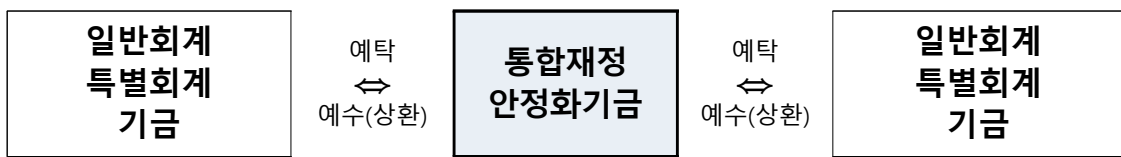
3) **지방재정법 제43조(예비비)** ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계와 교육비특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 하고, 그 밖의 특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있다.(2020. 6. 9. 신설)

4) **제9조의2(회계·기금 간 여유재원의 예수·예탁)** ① 지방자치단체의 장은 재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률 또는 조례에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 회계와 기금 간, 회계 상호 간 그리고 기금 상호 간에 여유재원 또는 기금 예치금을 예탁하거나 예수하여 통합적으로 활용할 수 있다. 이 경우 그 내용을 예산 또는 기금운용계획에 반영하여야 한다.

일원화(「지방기금법」 제16조⁵⁾)하는 등 재정운용의 효율성을 높여 열악한 지방자치단체의 재정상황을 개선토록 하였음.

이와 함께 대구시에서는 존속 기한이 도래된('20.12.31.) 지방채상환기금을 폐지하고, 그 기능은 통합기금의 재정안정화계정의 운용 용도에 편입하여 각 기금 기능의 중복성을 배제하였음.

《 통합기금 조례안의 주요 내용 》



○ 제정 조례안의 주요내용을 살펴보면,

- ▶ 이 제정 조례안은 본칙 10개조와 부칙 5개조로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같음.
- ▶ 안 제1조에서는 「지방기금법」 제16조에 따른 통합기금의 설치 및 운용·관리에 필요한 사항을 정하고자 하는 조례 제정의 목적을 규정하고 있음.
- ▶ 안 제2조에서는 통합기금의 계정을 종전 통합관리기금의 역할을 하는 '통합계정'과 재정안정화기금과 지방채상환기금의 역할을 하는 '재정안정화계정'으로 구분함.

※ 대구시의 경우 재정안정화기금은 미운용

5) 제16조(통합재정안정화기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유자원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 통합재정안정화기금(이하 "통합기금"이라 한다)을 설치할 수 있다. 통합기금은 통합 계정과 재정안정화 계정으로 구분하여 운용하여야 한다.

- ▶ **안 제3조**에서는 ‘통합계정’의 재원과 용도를 개별 기금뿐 아니라 특별 회계의 여유재원까지 예수·예탁할 수 있도록 확대하여 지방재정 운용의 효율성을 높이고자 하였음.
- ▶ **안 제4조**에서는 대구시의 기존 지방채상환기금이 지방채 상환에만 재원을 활용했던 것을 ‘재정안정화계정’에서는 지방채 상환은 물론 회계 연도 간의 재정수입 불균형 조정과 대규모 재난 및 재해의 발생, 지역경제 상황의 현저한 악화 등에도 사용할 수 있도록 하되, 한 회계연도에 사용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준 적립금 총액의 100분의 50을 초과할 수 없도록 하여 기금 운용의 안정성을 도모하였음.

이미 공포(심의)된 타 광역시 조례와 비교하여 볼 때, ‘재정안정화계정’의 용도는 대동소이하나, 재원과 사용제한에 대해서는 지방자치단체별 특성에 따라 다소 차이를 보이고 있음.(참고 2 참조)

※ 공포 - 부산, 대전 / 유보 - 인천(상임위)

《 통합계정과 재정안정화계정의 재원 및 용도 》

구 분	통합계정	재정안정화계정
적립 재원	<ul style="list-style-type: none"> 타 회계·기금으로부터 예수금 타 회계·기금 예탁금의 원금·이자 수입 	<ul style="list-style-type: none"> 일반회계 순세계잉여금의 30%이상 지방세 결산액이 전년대비 20%초과한 경우, 초과분의 10%이상
적립 용도	<ul style="list-style-type: none"> 타 회계·기금으로 예탁 타 회계·기금 예수금의 원금·이자 상환 	<ul style="list-style-type: none"> 지방채 원리금 상환 세입(지방세, 세외수입, 교부세) 감소 시 또는 재난·재해, 지역경제 악화 시 일반재원으로 활용
사용 제한	해당 없음	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 말 기준 재정안정화계정 적립금 총액의 50%초과 사용 금지 단, 지방채 원리금 상환에는 제한 없음

- ▶ **안 제5조와 안 제7조에서는** 통합기금은 시 금고에 별도의 계좌로 예치·관리하고, 통합기금의 관리·운용에 관한 중요 사항 심의를 위하여 “대구광역시 통합재정안정화기금운용심의위원회”를 두되, “대구광역시 지방재정계획심의위원회”가 대행할 수 있도록 하여, 유사·중복기능의 위원회를 통합·운영토록 하였음.
- ▶ **안 제6조에서는** 통합기금의 예탁·예수에 대한 이자율은 금융시장 여건을 고려하여 시장이 정하도록 하였으며, 종전 통합관리기금의 경우 이자율은 예탁시점의 시금고 1년 정기예금의 이자율과 기금의 금융자산 운용 수익률 등을 기준으로 대구광역시 통합관리기금운용심의위원회의 심의를 거쳐 시장이 정하였음.
일부 시·도의 경우 조례에 통합계정의 예수·예탁 관련 사항을 상세히 명시하고 있으나, 운영에 필요한 세부적인 사항은 규칙으로 정할 수 있으므로 운용상 문제는 없을 것으로 보임.
- ▶ **안 제8조에서는** 통합기금운용관으로는 기획조정실장을, 분임통합기금운용관으로는 예산담당관을, 통합기금출납원으로는 재정관리업무 담당사무관을 회계관계공무원으로 지정하여 통합기금이 효율적으로 관리·운용될 수 있도록 하였음.
- ▶ **안 제9조와 안 제10조에서는** 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 하고, 「지방기금법」 제4제2항6)에 따라 통합기금의 존속기한은 2025년 12월 31일까지로 명시하였음.

6) **제4조(기금의 존속기한)** ② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.

- ▶ 부칙에서는 이 조례안은 2021년 1월 1일부터 시행하는 것으로 하고, 그 밖의 이 조례안 제정에 따른 다른 조례의 폐지·개정과 종전 기금의 자금이체, 권리·의무·재산의 승계에 대하여 규정 하였음.

○ 이상에서 보고 드린 바와 같이

- ▶ 제출된 조례제정안은 재정수요의 지속적인 증가에 부합하기 어려운 지방자치단체의 재정여건에 맞추어 개정된 상위 법령의 내용을 적기에 반영하고, 그 동안 사용목적이 제한되어 활용 하지 못했던 개별 기금과 특별회계의 여유재원을 적기에 활용 하지 못하는 비효율을 개선하고자 하는 것으로, 상위 법령과의 연계성, 조례의 체계, 내용의 적법성, 제정의 시의성 등을 종합적으로 고려할 때 조례의 제정 취지는 적절한 것으로 판단됨.
- ▶ 다만 일부 광역시의 경우, 특별회계와 개별 기금 여유재원의 통합 예탁·예수로 인해 특별회계와 개별 기금 본연의 사업 추진 부실에 대한 우려로 상임위원회 심사에서 조례안 의결이 유보 되는 상황도 있었으므로, 개별 기금과 특별회계 운영계획에 지장을 주지 않는 범위 내에서 여유재원의 효율적 활용이 될 수 있도록 통합기금의 운용 과정과 결과에 대한 철저한 모니터링이 이루어져야 할 것임.

참고 1**시·도별 통합재정안정화기금 조례 제정 추진 현황**

(2020. 10월 현재)

시·도	추진상황	의회 상정 및 의결	시행시기	비고
서울	조례안 준비중	'20. 11월	-	
부산	조례안 공포	'20. 9월	'21. 1월	수정가결(오타)
대구	조례안 심의 예정	'20. 10월	'21. 1월	
인천	조례안 심의(유보)	'20. 9월	공포 시	기금 및 특별회계
광주	조례안 준비중	'20. 10월	공포 시	입법예고
대전	조례안 공포	'20. 9월	공포 시	원안가결
울산	조례안 준비중	'20. 10월	'21. 1월	입법예고
세종	조례안 준비중	'20. 10월	'21. 1월	입법예고
경기	조례안 공포	'20. 9월	'20. 10월	수정가결 (시행일/준속기간)
강원	조례안 준비중	'20. 11월	-	
충북	조례안 준비중	'20. 11월	-	
충남	조례안 공포	'20. 9월	공포 시	원안가결
전북	조례안 공포	'20. 9월	공포 시	원안가결
전남	조례안 준비중	'20. 11월	-	
경북	조례안 준비중	'20. 11월	-	
경남	조례안 공포	'20. 9월	공포 시	원안가결
제주	조례안 준비중	'20. 10월	'21. 1월	입법예고

참고 2**재정안정화계정 자원·용도·제한 비교**(공포 또는 심의 중인 광역시)**○ 적립재원**

대 구	부 산	인 천	대 전
<ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 순세계잉여금의 30% 이상 • 지방세 결산액이 전년대비 20% 초과한 경우, 초과분의 10% 이상 • 그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 금액 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 순세계잉여금의 30% 범위 내 • 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년간 평균금액의 200% 초과한 경우, 초과분의 20% 이상 • 그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 금액 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 순세계잉여금의 30% 이상 • 전년도 지방세 증가액이 전년도 이전 최근 3년 평균 지방세 증가액을 30% 초과한 경우, 초과분의 10% 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 결산액이 전년대비 30% 이상인 경우, 초과분의 20% 이상 • 일반회계 순세계잉여금이 최근 3년간 평균금액의 2배 초과한 경우, 초과분의 20% 이상 • 특별회계의 출연금

○ 적립용도

대 구	부 산	인 천	대 전
<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 원리금 상환 • 세입 중 지방세, 세외수입, 교부세 합계 금액이 최근 3년 평균금액보다 감소한 경우 부족 일반재원 충당 • 재난·재해 발생, 지역경제 상황의 현저한 악화 시 일반재원으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 원리금 상환 (지방채 조기상환 포함) • 세입 중 지방세, 세외수입, 교부세 합계 금액이 최근 3년 평균금액보다 감소한 경우 부족 일반재원 충당 • 재난·재해 발생, 지역경제 상황의 현저한 악화 시 일반재원으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 원리금 상환 • 세입 중 지방세, 세외수입, 교부세 합계 금액이 최근 3년 평균금액보다 감소한 경우 부족 일반재원 충당 • 재난·재해 발생 시 일반재원으로 활용 • 공사·공단에서 발행한 지방채 원리금 상환 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채 원리금 상환 • 세입 중 지방세, 세외수입, 교부세 합계 금액이 최근 3년 평균금액보다 감소한 경우 • 재난·재해 발생, 지역경제 상황의 현저한 악화 시 • 대규모 사업 실시

○ 사용제한

대 구	부 산	인 천	대 전
<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 말 기준 적립금 총액의 50% 초과 사용 금지 단, 지방채 원리금 상환에는 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 말 기준 적립금 총액의 50% 초과 사용 금지 단, 지방채 원리금 (조기)상환에는 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 말 기준 적립금 총액의 50% 초과 사용 금지 단, 지방채 원리금 상환에는 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 말 기준 적립금 총액의 85% 초과 사용 금지 단, 지방채 원리금 상환에는 제한 없음

참고 3**특별회계 운영 현황 및 예탁금 추계**(지방재정법 제43조 관련)

(단위: 백만원)

회계구분	2020년 추경 2회			예비비 1% 규모 (C=A*0.01)	예탁가능 규모(B-C)
	예산총액(A)	예비비 편성액(B)	예비비 비율 (B/A)		
합 계	2,425,600	323,830	13.4%	24,256	311,601
기타특별회계 소계	1,525,400	136,221	8.9%	15,254	132,118
도시철도사업	363,500	221	0.1%	3,635	-
교통사업	71,300	99	0.1%	713	-
의료급여기금	596,750	902	0.2%	5,967	-
중소기업육성기금	63,000	11,816	18.8%	630	11,186
산업단지	42,780	30,838	72.1%	427	30,411
광역교통시설	31,100	15,746	50.6%	311	15,435
수질개선	7,600	130	1.7%	96	54
기반시설	2,030	1,771	87.2%	20	1,751
경부고속철도변 정비사업	19,300	19,300	100.0%	193	19,107
재정비축진	150	0	0.0%	1	-
소방안전	266,700	500	0.2%	2,667	-
학교용지부담금	61,190	54,787	89.5%	611	54,176
공기업특별회계 소계	900,200	187,609	20.8%	9,002	179,482
상수도사업	301,300	2,138	0.7%	3,013	-
하수도사업	598,900	185,471	31.0%	5,989	179,482

4. 질의 및 답변요지

질 의	답 변
<p>○ 조례안 제4조제1항에서 시장이 필요하다고 인정한 금액도 적립한다고 되어 있는데, 타 시도 조례에도 있는 내용인지?</p> <p>○ 단체장의 임의 규정이 꼭 있어야 할 부분은 아닌 것 같은데, 삭제해도 무방한 것이 아닌지?</p>	<p>○ 행정안전부의 표준조례안에 포함되어 있었던 부분으로 타 시·도는 경남, 충남, 울산의 조례에 기재되어 있음.</p> <p>○ 재원 중 순세계잉여금은 매년 줄여가는 추세이고, 코로나 19로 인하여 세입의 증가도 기대하기 어려운 상황에서 지방채 상환 등의 재원 마련을 위하여 시장이 임의적으로 적립할 수 있도록 하는 것도 필요할 것으로 판단됨.</p>

5. 토론요지

○ 없음

6. 수정안 요지

○ 없음

7. 심사결과

○ 원안 가결(재석의원 전원찬성)

8. 소수의견 요지

○ 없 음

9. 기타 필요한 사항

○ 없 음