

서울특별시 마포구 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례안 심사보고서

2023. 4. 4.
행정건설위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자: 2023. 3. 22. 장정희 의원 외 8명
- 나. 회부일자: 2023. 3. 24.
- 다. 상정일자: 제261회 임시회 제2차 행정건설위원회(2023. 3. 31.)
상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 고병준 의원】

가. 제안이유

결산과 예비비 지출 승인에 대한 사항을 규정함으로써 집행부의 예산 사용에 대한 사후통제를 강화하여 주민의 세금 사용에 대한 민주적 정당성을 제고하는데 이바지하고자 함

나. 주요내용

- 가. 지방회계법 등에 따른 결산서 등의 제출 규정(안 제2조)
- 나. 예비비 지출 승인에 관한 규정(안 제3조)
- 다. 예비비 지출 보고에 관한 규정(안 제4조)
- 라. 구청장의 의무에 관한 규정(안 제5조)

3. 검토보고(전문위원 권하나)

가. 제정 개요

- 동 조례 제정안은 2023년 3월 22일 장정희 의원의 대표발의로 제안되어 3월 24일 우리 위원회에 회부되었으며, 제정 취지는 지방자치법 등에 따른 결산 및 예비비 지출 승인에 대한 사항을 규정함으로써 집행부의 예산 사용에 대한 의회의 사후통제를 강화하여 주민의 세금 사용에 대한 민주적 정당성을 제고하기 위한 것임.

나. 조문 검토

- 안 제1조는 동 조례안을 제정하게 되는 취지를 설명하고, 안 제2조는 구청장이 관련법에 근거하여 결산서를 작성하고 의회에 제출하도록 규정하는 것으로, 이는 상위법에 규정된 내용을 구체적으로 명시하는 것임.
- 안 제3조는 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음연도 의회의 결산서와 별도의 안건으로 제출하여 승인을 받도록 규정하였으며, 이는 그동안 결산안에 부가적으로 이루어졌던 예비비 지출에 대한 의회 승인 절차를 단독 안건으로 제출·심의하도록 함으로써 통과의례적인 심의가 아닌 심도 있는 심사가 이루어지도록 하려는 것으로 사료됨.
 - 현재 마포구는 “결산 및 예비비지출 승인”에 대해 이를 하나의 안건으로 의회에 제출하고 있으나, 이를 별도의 안건으로 하여 의회에 제출하는 조례를 제정·운영하고 있는 서울시 자치구는 강동구, 구로구 등 11개 자치구¹⁾임.
 - 또한, “결산 승인”과 “예비비 지출 승인”을 분리하여 별도의 안건으로 제출하도록 하는 사항은 「지방재정법」 제43조제4항²⁾에서 예비비 사용액

1) 강동구, 구로구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 서대문구, 서초구, 성북구, 영등포구, 용산구, 은평구

2) 「지방재정법」 제43조(예비비) ④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치

명세서를 「지방자치법」 제150조제1항3)에 따라 지방의회의 승인을 받도록 규정한 취지가 예비비는 결산과 별도로 지방의회 승인을 받도록 하기 위한 것임을(「지방재정법」 개정이유(법률 제12687호, 2014. 5. 28.) 참조)4) 고려하면 관련 법령의 취지에도 위배되지 않는 것으로 보임.

- 안 제4조는 예비비 사용내역을 분기별로 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고 하여 예비비 지출에 대한 감시·감독 기능을 강화하였음. 특히, 보고권자를 사용부서장으로 하고, 위원회 의결로 서면 대체할 수 있도록 하고 있는 등 운영의 실효성도 제고하고 있음.
- 예비비의 편성취지가 당해 회계연도에 재정활동을 수행함에 있어서 예산 편성과정에서 예측할 수 없었던 불가피한 재정지출에 효율적으로 대처하기 위해 사후승인을 전제로 운영하는 제도임에도 불구하고,

〈 최근 4년간 마포구 예비비 집행현황 〉

(일반회계 기준, 단위: 천원)

회계연도	구분	건수	결정금액	지출금액 (이월포함)	잔액
2021년	일반예비비	13건	2,090,045	2,069,163	20,882
	재해재난목적예비비	21건	2,075,387	2,019,968	55,419
2020년	일반예비비	29건	3,615,814	3,311,763	304,051
	재해재난목적예비비	5건	665,356	628,953	36,403
2019년	일반예비비	31건	4,405,207	4,356,130	49,077
	재해재난목적예비비	1건	51,238	51,238	0
2018년	일반예비비	6건	728,437	699,237	29,200
	재해재난목적예비비	-	-	-	-

법」 제150조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.

3) 「지방자치법」 제150조(결산) ① 지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증명서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 한다. 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

4) 「지방재정법」(법률 제12687호, 2014. 5. 28.) 개정 주요내용

타. 예비비제도 운영의 개선(제43조): 예비비를 일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내에서 예산에 계상하도록 하고, 지방의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없도록 하며, 예비비는 결산과 별도로 지방의회 승인을 받도록 함.

- 그 동안 마포구 예비비 지출을 살펴보면, 예비비로 긴급하게 부족예산을 확보한 사업을 기정예산을 집행하듯이 사고이월 시킨 사례가 발생하는 등 예비비 편성 취지에 부합되지 않는 사례도 발생되었는바,⁵⁾
- 이 같은 문제점을 보완·개선하고, 예비비를 효율적으로 운용하도록 하기 위해서는 다음연도 의회의 승인을 받기 전에, 분기별로 예비비 지출내역을 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하도록 하여 예비비 지출에 대한 감시·감독 기능을 강화시킬 필요성이 있음.
- 아울러, 예비비에 관한 사무는 자치사무에 해당하고 지방자치단체 재정운용에 대한 최종적인 확정 권한은 지방의회에 유보되어 있는 바,⁶⁾ 예비비의 무분별한 집행을 방지하기 위한 동 조항은 예비비 지출에 대한 의회의 사후적 통제권한을 행사하는 것에 해당된다고 할 것임.
- 안 제5조는 결산과 예비비 지출에 관한 의회 심사 결과 시정요구 사항에 대해 적절한 조치를 취하도록 규정하는 것으로, 예산의 신중한 집행과 의회의 견제 권한을 강화한다는 입법 취지에도 부합된다고 볼 수 있음.
- 다만, 결산 등에 관한 의회의 불승인에 대하여 구청장의 “적절한 조치”에 대한 구체적 특징이 없이 추상적 문언으로 규정하였으나, 이는 상위법령⁷⁾상 결산 심사결과 위법·부당 사항에 대한 의회의 “변상 및 징계조치

5) 2021회계연도 마포구 결산검사의견서: 예비비의 지출제한 준수(붙임1 참조)

6) 법제처 2019.10.15. 의견제시 19-032778(참조)

7) 「지방자치법」 제150조(결산) ① 지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증명서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 한다. **결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.**

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 승인을 받으면 그날부터 5일 이내에 시·도에서는 행정안전부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 각각 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다.

③ 제1항에 따른 감사위원의 선임과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

등 시정 요구”에 상응하는 구청장의 조치를 내포하고 있는 것으로 볼 수 있음.

- 그러나, 결산과 예비비 지출에 관하여 의회에서 불승인하더라도 구청장은 정치적 책임의 소지만 있을 뿐, 이를 무효로 하거나 취소할 수 없는 사안으로 의회가 할 수 있는 법적 제재의 한계 등 제도적 미비점은 여전히 남아 있는 문제라 할 것임.

다. 종합 검토 결과

- 이와 같이 검토한 결과, 동 제정안은 집행부의 예산 운용에 대한 감시와 사후통제 기능 등 그 실효성을 확보하기 위한 의회의 심의권을 강화하는 규정으로 상위법령의 입법취지에도 부합하는 것으로 판단됨.
- 더불어, 그 동안 보고가 이루어지지 못해왔던 예비비 지출상황에 대하여 의회가 집행부의 예비비 집행상황을 상시적으로 감시할 수 있는 제도적 근거를 마련했다는 측면에서 의의가 있다고 하겠음. 향후 집행부서에서는 동 조례안의 취지에 맞춰 운영에 만전을 기해야 할 것으로 사료됨.

4. 질의 및 답변요지: 생략

5. 토론요지: 없음

6. 심사결과: 원안가결

7. 기타 소수의견의 요지: 없음

8. 기타: 없음

「지방회계법」 제14조(결산의 수행)

- ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산서를 작성하여 「지방자치법」 제150조제1항에 따라 지방의회가 선임한 감사위원회에게 검사를 의뢰하여야 한다. <개정 2021.1.12>
- ② 감사위원회는 지방자치단체의 장, 지방의회, 그 밖의 이해관계인으로부터 독립하여 공정하게 업무를 수행하여야 한다.
- ③ 지방의회는 감사위원의 실명을 공개하여야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 결산의 결과를 다음 연도 예산 편성에 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 지방자치단체의 장은 지방의회에 결산 승인을 요청한 날부터 5일 이내에 결산서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2017.7.26>
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 결산업무의 기준·절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「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.
- ② 제1항에도 불구하고 재해·재난 관련 목적 예비비는 별도로 예산에 계상할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다.
- ④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치법」 제150조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.

「지방재정법 시행령」 제48조(예비비 사용의 제한)

업무추진비·보조금(긴급재해대책을 위한 보조금을 제외한다)에 대하여는 법 제43조의 규정에 의한 예비비의 계상을 할 수 없다.

「지방자치법」 제144조(예비비)

- ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다.
- ② 예비비의 지출은 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 한다.