

碩士學位論文

地方自治團體의 資金管理 效率化 方案에 關한 研究

- 濟州道 事例를 中心으로 -



110 595

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 桂 華

碩士學位論文

地方自治團體의 資金管理 效率化 方案에 關한 研究

- 濟州道 事例를 中心으로 -

指導教授 梁 永 哲



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 桂 華

2001年 1月 日

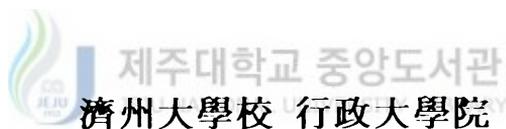
# 地方自治團體의 資金管理 效率化 方案에 關한 研究

- 濟州道 事例를 中心으로 -

指導教授 梁 永 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2001年 1月 日



行政學科 地方自治專攻

李 桂 華

李桂華의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2001年 1月 日

審査委員長 \_\_\_\_\_ ①

委 員 \_\_\_\_\_ ①

委 員 \_\_\_\_\_ ①

# 目 次

제 1 장 序 論 .....	1
제 1 절 研究의 目的과 意義 .....	1
제 2 절 研究의 範圍 및 方法 .....	3
1. 研究 範圍 .....	3
2. 研究 方法 .....	4
제 2 장 資金管理의 理論 및 法的 基礎 .....	6
제 1 절 資金管理의 意義 및 構成要素 .....	6
1. 資金管理의 意義 및 重要性 .....	6
2. 資金管理의 構成要素 .....	9
제 2 절 資金管理의 法的基礎 및 資金運用的 原則 .....	17
1. 資金管理의 法的基礎 .....	17
2. 資金運用的 原則 .....	21
제 3 장 濟州道の 資金管理 實態 및 問題點 .....	25
제 1 절 濟州道の 資金 規模 및 歲入·歲出 構造 .....	25
1. 資金 總計規模 및 增加 推移 .....	25
2. 歲入·歲出의 構造 .....	27
제 2 절 濟州道の 資金管理 實態 .....	32
1. 金庫의 指定 實態 .....	32
2. 資金의 管理 體系 .....	37
3. 資金의 收入 및 資金의 支出 管理 .....	42
4. 遊休資金의 投資 實態 .....	52

제 3 절 濟州道 資金管理上의 問題點 .....	68
1. 非合理的인 道 金庫 指定 및 運用 .....	68
2. 資金管理 體系의 未定着 .....	71
3. 資金收入 過程의 遲延 및 資金支出의 管理 不足 .....	75
4. 遊休資金 投資戰略의 非合理性 .....	80
제 4 장 資金管理 效率化 方案 .....	85
제 1 절 道 金庫의 合理的 運用 .....	85
1. 金庫 指定基準의 明確化·地方化 .....	86
2. 金庫 指定方式의 公開化·競爭化 .....	87
3. 道 金庫 事務處理의 大幅的인 改善 .....	89
제 2 절 資金管理 體系의 充實化 .....	91
1. 專門人力 配置 및 徹底한 計劃의 樹立 .....	91
2. 豫算 및 資金配定 制度의 改善 .....	92
제 3 절 資金收入의 促進 및 資金支出의 統制 管理 .....	94
1. 資金收入의 促進 .....	94
2. 資金支出의 統制 管理 .....	99
3. 現金豫算制度의 導入 및 運營 .....	101
제 4 절 遊休資金의 投資戰略 樹立 및 執行 .....	104
1. 投資의 過程 .....	105
2. 投資의 形態 .....	106
3. 投資對象 金融商品의 多樣化 .....	108
4. 投資財源의 集中化 .....	108
제 5 장 結 論 .....	112
參考文獻 .....	116
SUMMARY .....	120

## 表 目 次

<표 1> 1990~1999회계연도 세입결산의 규모 .....	25
<표 2> 1990~1999회계연도 일반회계의 세입항목별 현황 .....	27
<표 3> 1990~1999회계연도 일반회계 세입·세출결산의 차이 .....	28
<표 4> 1996~1999회계연도 일반회계의 기능별지출 현황 .....	29
<표 5> 1996~1999회계연도 일반회계의 성질별지출 현황 .....	31
<표 6> 시·도 금고지정 현황 .....	35
<표 7> 자금관리 관련 업무분장 .....	37
<표 8> 수납대행점별 자금이체 기간 비교 .....	43
<표 9> 1996~1999회계연도 일반회계의 월별징수 현황 .....	47
<표 10> 1996~1999회계연도 일반회계의 수입원별·월별세입 현황 .....	49
<표 11> 1996~1999회계연도 일반회계의 월별세출 비교 .....	51
<표 12> 1996~1999회계연도 일반회계 수입·지출흐름의 차이 .....	53
<표 13> 1996~1999년도 정기예금의 기간별금리 현황 .....	55
<표 14> 1996~1999년도 공금의 예금상품별 예치 현황 .....	56
<표 15> 1996~1999년도 일반회계의 보통예금(평균잔액) 현황 .....	58
<표 16> 1996~1999년도 일반회계의 공공성예금 연도별·월별 이자 및 수익률 현황 .....	59
<표 17> 1990~1995회계연도 일반회계의 지방자치단체 계층별 이자수입 비율 .....	62
<표 18> 1996~1998회계연도 일반회계의 지방자치단체 계층별 이자수입 비율 .....	63
<표 19> 1990~1995회계연도 일반회계의 도 자치단체별 이자수입 비율 .....	66
<표 20> 1996~1999회계연도 일반회계의 도 자치단체별 이자수입 비율 .....	67
<표 21> 자금관리 총괄관리 적정인력 추정표 .....	72
<표 22> 1996~1999회계연도의 국고금송금통지서 영수 현황 .....	77
<표 23> 1996~1999년도 타도 투자금융상품의 종류 .....	82
<표 24> 기금별 자금예치 및 관리 현황 .....	83
<표 25> 지방세(도세) 체납유형별 현황 .....	96

## 그림 목次

<그림 1> 자금의 범위 .....	10
<그림 2> 자금배정의 처리절차 .....	15
<그림 3> 자금관리의 구성요소 .....	16
<그림 4> 1990~1999회계연도의 자금규모 추이 .....	26
<그림 5> 자금관리 흐름도 .....	39
<그림 6> 수납업무 절차 흐름도 .....	44
<그림 7> 국고금송금 취결절차 .....	46
<그림 8> 국고금송금 지급절차 .....	46
<그림 9> 현금지출의 과정 .....	50
<그림 10> 현금예산의 작성단계 .....	103
<그림 11> 집중계좌와 영계좌 운용도 .....	110

# 제 1 장 序 論

## 제 1 절 研究의 目的과 意義

최근 IMF 구제금융을 유발한 외환위기를 겪으면서 우리는 중앙정부와 지방정부를 포함한 행정기관의 재무관리 건전성이 얼마나 중요한가 하는 점을 실감할 수 있었다. 특히 지방정부의 경우 지방자치의 본격적인 실시와 더불어 재정수요는 폭발적인데 비해 재원은 한정되어 감축관리를 할 수밖에 없는 환경이다. 따라서 지방자치단체의 재원확보의 차원, 그리고 투명하고 효율적인 내부자원관리의 측면에서 자금관리의 중요성은 아무리 강조하여도 부족할 것이다.

지방자치의 전통과 경험이 풍부한 선진국의 경우 지방자치가 점차 실천적이고 실리 지향적인 모습을 띄어 감에 따라 지방자치단체가 하나의 경영단체로 인식되고 있다. 즉, 지방자치단체가 정치적 기능을 수행하는 권력주체라기보다는 주민과 지역사회로부터의 요구를 최소한의 비용으로 최대한 충족시키는 경영주체로서 필요한 서비스 기능을 효율적으로 수행하는 것이 요구되고 있다.

우리나라의 경우도 지방자치의 본격적인 실시와 더불어 지방자치단체의 행정에 대한 지역주민의 수요가 급격히 증가하면서 지방재정의 경영적 접근에 대한 관심이 높아지고 있다. 그러나 이러한 주민들의 높은 요구에도 불구하고 이 요구를 충족시키기 위한 재정 상태는 매우 열악하다. 우리나라 도단위 지방자치단체의 평균 재정자립도가 고작 35% 내외라는 사실이 지방재정 상태를 극명하게 말해 주고 있다. 이와 같은 지방재정규모하에서 열악한 지방자치단체의 행정수준을 극복하기 위한 대안으로서 제시된 것이 바로 '지방정부의 경영화 전략'이다.

지방정부의 경영화는 대체적으로 다음과 같은 두 가지의 방향으로 전개된다.<sup>1)</sup> 하나는 이른바 지방정부의 '외연적 경영효율화 방안'이다. '외연적 경영효율화'란

---

1) 박정수, "지방자치단체의 효율적인 현금관리 방안: 경기도 군포시 16개시·도교육청 사례를 중심으로", 「1999년도 하계 대 학술대회 Proceeding : 지방재정 위기와 갈등」, (서울: 한국지방재정학회, 1998, 8), p. 173.

지방정부를 둘러싸고 있는 외부적 행정환경과의 관계 속에서의 방안이다. 따라서 여기에는 지역을 종합적으로 개발하기 위한 여러 가지 유형의 개발 방안들이 포함되며, 민·관 공동출자사업(소위 제3섹터사업)의 활성화, 경영수익사업의 활성화, 지방공기업의 개선을 통한 효율증대 등이 그것이다. 그리고 다른 하나는 지방정부의 '내부적 경영혁신 방안'이다. 이를 '조직내부 경영효율화'라고도 한다. 지방정부의 '조직내부 경영효율화'란 지방자치단체의 내부적인 행·재정운영 또는 행정관리의 영역이라 할 수 있다. 조직관리기법, 행정정보화 등 행정관리기법, 재정관리기법, 혁신적인 경영기법 등 여러 가지의 행정경영기법의 도입 및 정착을 내부경영의 일환으로 간주할 수 있을 것이다.

그 동안 우리 지방자치단체의 재정개혁은 재정확충과 관련하여 주로 지방자치단체의 외적인 제도에 치중하여 왔다. 이에 따라 관련연구 또한 지방세의 확충, 사용자·수수료·경영수익사업 등의 세외수입 확충, 지방채의 발행 등에 집중되어 왔다. 이러한 기형적인 연구 관행으로 인해 구체적인 재정관리문제에 대해서는 그 중요성을 선언적으로 강조하는 수준에 머물러 있을 뿐 실천방안에 대한 연구가 매우 미진한 상태이다. 물론 지방자치단체의 열악한 재정여건과 최근까지의 중앙 의존적인 행정관행을 감안한다면 외적인 제도 면에서는 효과적인 지방재정 확충방안에 대한 연구의 필요성을 부인할 수 없다. 그러나 분명한 것은 조직 내적인 운영·관리상의 문제인식 및 개선노력을 선행시키거나 병행하지 않으면 아무리 훌륭한 지방재정 확충방안이라고 할지라도 그 효과는 반감될 수밖에 없다는 사실이다. 특히 효율적인 자금관리는 당해 지역주민에게 추가적인 재정적 부담 없이 이미 재정수입으로 들어오는 자금을 합리적으로 운영·관리함으로써 추가적인 재정수입을 증대할 수 있다는 점에서 그 중요성은 강조되고 있다.

지방자치의 역사가 오래된 미국의 경우를 보면 지방정부 단위로 자금관리의 효율화를 극대화하기 위한 노력이 활발하게 이루어지고 있고, 그에 따라 효율화 방안도 다양하게 실시되고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 중앙집권적 관치행정의 뿌리깊은 타성 속에서 경제적 효율보다는 법 적합성 위주로 대응하는 관료들의 행태로 인해 지방정부 단위의 자금관리의 효율화는 아직 그 개념적 인식조차 미진한 실정이다.<sup>2)</sup>

더욱이 21세기의 개막과 더불어 세계화의 흐름이 '작은 정부', '지방화'로 급류를 타고 있음에도 불구하고 중앙정부는 부채의 증가, 남북협력에 의한 외적 재정 수요의 급증 등으로 지방정부에 대한 재정적 지원은 앞으로 점점 적어질 수밖에 없다는 것도 큰 문제이다. 반면에 지방재정은 그 재원의 한계로 인하여 현재와 같은 열악한 수준을 벗어나기 어렵고 지역주민들이 행정서비스에 대한 양적·질적 요구는 급등할 것이다. 이러한 어려운 환경을 지방자치단체가 타개하기 위해서는 '내부관리의 효율화'에 크게 의존할 수밖에 없다. '내부관리의 효율화' 중심축은 결국 자금일 수밖에 없기 때문에 자금관리의 효율화를 위한 방안 제시가 본 연구의 목적이라 하겠다. 또한 자금관리의 구성요소 중 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 현금이라는 점을 고려할 때 현금을 중심으로 한 자금관리에 대한 연구의의는 아무리 강조해도 지나침이 없다고 하겠다. 특히 선진국과는 달리 우리나라는 이 분야에 대한 연구가 미진하기 때문에 이 분야에 대한 연구의 필요성은 높다고 하겠다.

이러한 문제인식 하에 본 연구 논문에서는 그 동안 민간부문에서 고려되어 온 재무관리기법으로서의 자금관리를 제주도를 사례로 하여 현재 자금관리는 어떻게 이루어지고 있는지, 그 과정상에 노정 되고 있는 문제점은 무엇이며, 이를 극복하기 위한 방안은 무엇인지를 알아보고자 한다.

## 제 2 절 研究의 範圍 및 方法

### 1. 研究 範圍

본 연구에서는 지방자치단체의 자금관리 효율화 방안에 관한 사항을 연구 범위로 한다. 본 연구에서의 자금관리의 효율화 방안이란 지방자치단체의 수입금도 금고 또는 세입금 수납대행점에 현금이 납입되는 시점부터 채무가 확정되고

---

2) 송창수, "지방정부의 효율적인 현금관리에 관한 연구", (석사학위 논문, 서울시립대학교 대학원, 1977), p. 3.

지급기한이 도래한 후 정당한 채주에게 지급되는 시점까지의 관리 과정에서 발생하는 유휴자금을 투자 전략 수립 등 적절하게 자금 운용하는 것을 말한다. 따라서 본 연구에서는 아래와 같이 범위를 정하여 연구하고자 한다.

첫째, 지방자치단체의 범위는 전체 지방자치단체를 대상으로 하는 것이 이상적이겠으나 시간적인 제약, 자료수집의 제약 등으로 현실적으로 이는 불가능하다. 자금관리와 관련된 자료들(도 금고 자료 등)은 대부분의 외부유출이 제한되어 있는 자료들이어서 직접 방문하여 협조를 구하지 않으면 안 된다. 본 연구는 이러한 현실적인 제약으로 인해 제주도 지방자치단체를 사례지역으로 선정하였다.

둘째, 시간적 범위는 1996년도부터 1999년도까지 최근 4개년간의 자료를 사용하였다. 그 이유는 이 기간이 본격적인 지방자치, 민선자치 시대가 개막되고 실험적인 단계를 거치고 있기 때문이다. 일부 세입·세출결산 자료의 경우 과거 10년(1990년도)전까지의 내용을 포함하고 있는 것들도 있다.

셋째, 제주도 지방자치단체의 자금의 수입과 자금지출에 관하여 조사, 분석, 검토하고

넷째, 지방자치단체의 자금관리와 관계되는 법규, 즉 지방재정법 및 제주도재무회계규칙 중 현 실정과 맞지 않거나 개선해야 할 부분을 조사, 분석하며

다섯째, 지방자치단체의 자금관리와 관계되는 실무적인 사항, 즉 절차, 조직, 장부 등에 관하여 알아본다.

여섯째, 지방자치단체의 유휴자금 운용에 관한 사항을 알아본다.

## 2. 研究 方法

연구방법은 이론연구와 사례연구를 병행하였다. 먼저 이론적으로는 자금관리란 무엇이며, 구체적으로 자금관리의 효율화 방안에는 어떠한 것들이 있는지를 자금관리의 구성요소별로 고찰할 예정이다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행시켜 나아갈 예정이다.

첫째, 우선은 자금관리를 다룬 국·내외 선행연구들을 검토하여 본 연구를 위한 분석모형을 설정할 것이다. 그리고 과거의 논문, 정부의 법규, 자치법규 및 문

헌을 통해서 자금관리의 이론, 법적기초 및 절차 등을 살펴볼 것이다.

둘째, 제주도의 자금관리 중 제도적 측면과 자금수입·지출의 통계와 관련된 자료는 일차적으로 관련 재정자료를 검토하는 것으로 하되, 부족한 부분은 현재의 실무자 및 업무에 근무한 경력이 있는 자들과의 면담을 통해 보충할 예정이다.

셋째, 제주도의 대안적 자금관리모형을 모색하는 과정에서는 기존의 선행연구에서 자금관리의 구성요소별로 제시하고 있는 효율화 방안들을 위주로 논의를 전개하였다. 여기에서 그 동안 논의되어 온 다양한 자금관리 기법들과 논점들도 아울러 소개할 예정이다.

요약하자면, 본 연구는 이론연구와 사례연구를 병행하였으며, 자료는 기존의 연구문헌, 그리고 세입·세출결산서, 지방재정연감 등의 2차 자료들을 이용하는 한편, 부족한 부분은 관련 공무원 등을 통해 보완하는 방법을 이용하였다. 특히 본인이 도 단위의 자금관리를 직접 담당하였기 때문에 이를 기초로 한 경험적 연구도 본 연구의 주요 접근방법이 될 것이다.



## 제 2 장 資金管理의 理論 및 法的 基礎

### 제 1 절 資金管理의 意義 및 構成要素

#### 1. 資金管理의 意義 및 重要性

##### 1) 資金管理의 意義

자금관리 혹은 현금관리(cash management)란 현금의 흐름을 적절히 통제함으로써 지방자치단체의 지출수요에 적절히 대처하는 동시에 일시적으로 발생하는 유휴자금을 투자하여 지방자치단체의 재정상태를 유리하게 만드는 일련의 과정을 의미한다. 즉, 자금관리는 첫째, 현금 징수과정의 효율화와 자금지출 과정에 대한 적절한 통제를 통해 자금보유 수준을 극대화시키고, 둘째, 지방자치단체가 보유하는 자금에 대한 안전성을 확보하며, 셋째, 현금지출 수요에 적절하게 대처할 수 있도록 유동성을 확보함과 동시에, 넷째, 수입과 지출의 시간적 격차에 따라 발생하는 여유자금을 투자함으로써 재정수입을 증대시키는데 그 의의가 있다.<sup>3)</sup>

지방자치단체의 세입과 세출은 일시적으로 발생하는 것이 아니라 회계연도에 걸쳐서 분산되어 이루어지는 것이 일반적이다. 어느 시기는 자금수입이 지출을 초과하여 여유자금이 발생하기도 하고, 또 어느 시기에는 자금지출이 수입을 초과하여 자금부족 상태에 직면하기도 한다. 지방자치단체는 자금부족의 사태에 대비하여 일정한 수준의 자금을 항상 보유하는 한편 너무 과다하게 자금을 보유함으로써 자금보유 비용이 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 그러므로 지방자치단체의 채무변제에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 여유자금을 적절한 형태의 금융상품에 투자하여 투자수익을 창출하여야 한다.

따라서 자금관리는 현금의 유입(inflow)을 촉진하여 자금수입의 극대화를 도모하

3) 서울특별시의회 재무경제위원회, “서울시의 자금운용 효율화 방안을 위한 정책토론회”, (1995, 11), p. 5.

고, 현금의 유출(outflow)을 통제하여 지출을 극소화함으로써 일단 자금잔고를 최대화하고(maximum cash availability), 유동성을 잃지 않는 범위 내에서 나머지 자금을 적절한 금융상품에 투자함으로써 최대의 이자수익을 창출하는데(maximum yield) 관련되는 제반 관리과정이라고 정의할 수 있을 것이다. 조직의 유동성을 확보하기 위하여 일정한 양의 자금이 항상 확보되어 있어야 하지만 자금잔고는 언제나 필요 최소한의 상태를 유지하여 불필요하게 과다한 양의 자금을 보유하여 불필요한 기회비용을 발생시키지 말아야 한다. 이러한 맥락에서 최적보유 자금보유량의 개념이 도출된다.

이러한 자금관리 목적의 양대 축인 수익성과 유동성간에는 상충적인 관계가 존재한다. 은행의 자금잔고가 많을수록 자금을 투자하지 않음으로써 발생하는 기회비용(opportunity costs)은 증가하나 조직의 자금수요에 대처할 수 있는 융통성은 오히려 증가하게 된다. 반면에 많은 자금을 투자로 전환하여서 잔고가 적을 때에는 투자를 통한 수익은 증가할 것이나 융통성은 감소하게 된다. 따라서 지방자치단체는 이러한 자금관리의 두 가지 목적을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제에 직면하게 된다. 이 경우 어느 목적을 더 강조하느냐는 지방자치단체의 제반 정책의사결정이나 프로그램의 목적에 달려 있다고 할 것이다. 이 경우 양자의 조화를 위해 일반적으로 두 가지 대안간의 비용분석을 함으로써 양자의 비용이 최소가 되는 선에서 자금잔고의 양을 결정하는 방법이 이용될 수 있다. 유동성을 강조하는 경우 발생하는 비용은 투자를 하지 않아 자금잔고의 양이 과다함으로 인해 상실된 이자소득으로 계산되며, 수익성을 강조하는 경우 발생하는 비용은 정보를 검색하고 투자를 하며, 투자를 환수하고, 차입과 부채상환을 하는 데에 필요한 의사결정에 소요되는 제반비용으로 표현된다.<sup>4)</sup>

## 2) 資金管理의 重要性

지방자치단체는 주민의 일상생활에 밀착된 행정서비스를 효과적으로 제공하기 위하여 필요한 자금을 확보하고 이 자금을 다양한 행정활동에 지출하는 활동을 수행하게 된다. 이러한 자금의 수입과 지출의 관리를 개별적으로 관리하는 것이

4) 박정수, 전계논문, pp. 174~175.

아니라 말하자면 전체로서의 재정자금을 관리하는 것이 자금관리이다. 따라서 이와 같은 자금관리가 적정하고 효율적으로 이루어지는 것은 매우 중요한 것이다. 왜냐하면 자금관리는 예산집행단계에서 세입과 세출을 조정하여 원활한 자금흐름이 이루어질 수 있도록 하는 기능을 수행하기 때문이다. 이러한 관점을 고려하면서 자금관리의 중요성을 살펴보면 다음과 같다.<sup>5)</sup>

첫째, 예산은 세입과 세출이 일치하도록 편성된다. 그러나 연도 중의 각 시기에 있어서 반드시 수입과 지출이 일치하는 것은 아니고 자금이 과부족이 발생하므로 지방자치단체는 각 시기별 자금부족 또는 자금초과 상황에 따라 수입과 지출을 조정하면서 계획적으로 자금을 조달하고 효율적으로 자금을 운용하여야 한다.

둘째, 사회경제적 여건의 변동이 심한 경우 금융시장의 금리변동 등을 반영하여 자금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 즉, 환율이나 금리가 급격하게 인상되거나 인하되는 등의 금융환경의 변화에 대응하여 지방자치단체의 자산·부채구조를 분석하여 최적의 투자전략을 수립하여 운영하는 것이 중요하다.

셋째, 지방재정의 운용과정에서는 수입과 지출흐름의 시간적 차이로 인하여 일시적인 여유자금을 확대하여 투자함으로써 이자수입을 극대화하는 것이 필요하다. 즉, 지출수요에 충당하기 이전에 일시적으로 발생하는 여유자금을 최적금융상품에 투자하여 가능한 많은 이자수입을 확보하게 되면 기존의 지방세입규모 내에서도 추가적인 재원조달 효과를 거둘 수 있다. 이러한 금융수입은 주민에 대한 부담이나 중앙정부의 지원이 아닌 자체적으로 재정수익을 확보할 수 있다는 점에서 지방재원 확충을 위한 효과적인 수단이라고 판단된다.

넷째, 효율적인 자금관리 활동은 지역경제발전과 지역개발에 중요한 역할을 수행할 수 있다. 재정지출수요에 충당하기 위해 조달되는 지방세와 각종 사용료·수수료 등은 지역경제가 보유하고 있는 민간부문의 가용자원을 공공부문으로 이전시킴으로써 일정시점에서는 지역경제 활동에 수축효과를 초래할 것이다. 그리고 민간부문으로부터 공공부문으로 이전된 자원이 세출구조를 통해 지역경제에 투자되는 단계에 이르러서야 비로소 지역경제를 촉진하는 역할을 하게 된다. 이

---

5) 이 효, “지방자치단체의 자금운용 개선방안”, 「연구 보고서 : 98-6」 제295권, (수원 : 한국 지방행정연구원, 1988), p. 7.

과정에서 자금관리 활동은 부족자금의 조달, 여유자금의 관리와 투자활동에 있어 외부자금의 역내유입과 재정자금의 역내순환을 촉진시켜 지역경제를 진작시키는 역할을 수행할 수 있다.<sup>6)</sup>

다섯째, 자금관리에 있어서는 무엇보다도 단순히 예산집행에 필요한 자금을 조달하고 자금부족을 해소하는 소극적인 접근과 함께 고금리의 차입금을 가능한 억제하고 여유자금을 유리하게 운용하여 재정수익을 극대화한다고 하는 종합적인 자금관리가 필요하다. 특히, 예산집행계획에 따라 연간 재정자금의 운용을 어떻게 할 것인가? 각 시기별로 자금의 과부족상황은 어떠한가를 정확하게 파악하고 그 상황에 적합한 자금운용이 필요하다. 따라서 자금의 흐름을 적절히 통제하여 지방자치단체의 지출수요에 탄력적으로 대처하는 동시에 일시적으로 발생하는 여유자금을 생산적으로 활용함으로써 지방재정상태를 건전하게 유인하는 데 기여할 수 있다.

## 2. 資金管理의 構成要素

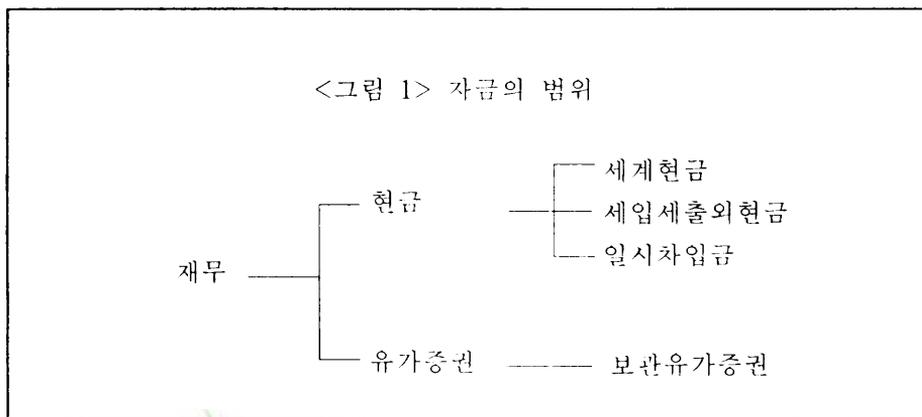
### 1) 資金의 範圍

지방자치단체의 자금관리에 있어 자금의 범위는 현금 및 유가증권을 포함한다. 현금 및 유가증권은 지방재무의 중요한 부분으로서 그 출납과 보관을 중심으로 법률(지방재정법 제64조~제68조)에 기본규정을 두고, 대통령령(지방재정법시행령 제72조~제76조)과 규칙(지방자치단체재무회계규칙)에 실체규정을 두고 있다. 지방자치단체의 자금관리는 주민(의회)의 감시도 받고 있기 때문에 그 범위 내지 취급의 한계에 의한 관리체제와 책임체제를 마련하고 있다. 특히 자금의 취급은 항상 책임소재를 명료하게 해 둘 필요가 있기 때문에 지방자치단체는 자금의 관리에 주안점을 두고 있다.<sup>7)</sup>

6) 오연천, “지방자치단체 자금관리의 효율화와 지방금융기관의역할”, 「행정논총」, 제34권, 제12호, (서울대학교 행정대학원, 1996, 12), p. 44.

7) 일본의 경우를 보면 지방자치단체의 회계는 출납장 또는 수입역이 소관하는 것이 원칙으로 되어 관리체계가 이루어져 있다. 그 출납장 또는 수입역이 소관사무의 일부를 다른 자에게 취급시켜 사무처리의 원활화를 도모함과 동시에 회계사무의 총괄책임자로서 전체를 장악할 수 있도록 하는 것은 조직체제로 보아 필요한 것이고 그것이 오히려 커다란 특징이다. 이는

현금 및 유가증권의 범위에 있어서 유가증권에는 재산에 속하는 유가증권은 포함되지 않는다. 그리고 현금과 유가증권에 대한 관리체제와 감시체제로서 현금 취급을 위한 금고의 지정, 현금출납의 검사 및 공금수납 등의 감사, 현금 및 유가증권의 보관, 출납의 폐쇄 등을 규정하게 된다. 이에 대한 내용이 <그림 1>이다.



그런데 현금 및 유가증권의 범위에서 가장 문제로 되는 것은 지방자치단체의 공금의 한계가 어디까지인가 하는 점이다. 공금이라 함은 일반적으로 단지 현금만을 의미하는 것은 아니다. 공금은 동산·부동산을 막론하고 재산상의 즉, 물질적인 이익의 공여를 포괄하는 것으로 정의된다. 우리 나라의 경우 지방자치단체의 장이 보관하거나 소유하는 모든 현금 등을 지방자치단체 금고에 예탁하고 공금은 출납사무를 금고가 취급하도록 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

이와 관련하여 지방자치단체의 공금은 법령상 지방자치단체 또는 그 기관의 관리에 속하는 현금 및 유가증권을 말한다고 해석할 수 있다.<sup>9)</sup> 따라서 법령에 근거하지 않은 것은 공금의 범위 외라는 것이다. 또한 법령에 근거가 있더라도

지방자치단체의 회계사무의 양이 팽대하고 사무처리가 복잡하고 계속 반복적으로 이루어지는 실정에 있으며, 출납장 하에서 모두(Cash)를 처리하는 것은 실제로 불가능에 가깝고 또한 수입역 하에 있어서도 직접관리하는 것은 용이하지 않기 때문에 회계사무의 효율적 운영과 안전을 도모하는 견지에서 자금관리에 가장 숙달한 은행, 기타 금융기관에서 취급하게 하는 길을 열어 놓은 것이다.

8) 행정자치부, 「지방자치단체 금고업무 편람」, 1998. p. 55.

9) 宮元義雄, 「地方財務の基礎知識」, (동경 : きょうせい, 1992), pp. 174~176.

지방자치단체 또는 그 기관이 관리하도록 되어 있지 않은 현금은 공금의 범위의라는 것이다. 그리고 법령상에 근거가 있고 지방자치단체 또는 그 기관이 관리하도록 되어 있더라도 정규기관의 관리에 속하지 않는 사적관리의 단계는 공금으로 되어야 할 현금이라도 아직 공금의 범위에 들지 않는 경우가 있다는 점에 주의할 필요가 있다.<sup>10)</sup>

이와 같은 공금의 범위는 누가 책임을 지고 관리하며 책임과 배상에 관련되는가, 주민의 감사청구 및 소송의 대상으로 되는가에 기초하여 공금의 범위를 명확히 하는 것이 극히 중요하다. 그리고 공금은 지방자치단체의 소유와 관계없이 현금은 모두가 공금의 범위에 속하지만 유가증권은 현금에 대신하는 보관유가증권에 한정된다는 점에 주의하여야 한다. 실제로 지방자치단체가 관리하는 자금은 다음에 설명하는 대로 크게 세계현금, 세입세출외현금, 일시차입금, 기금에 속하는 현금, 유가증권 등을 들 수 있다.<sup>11)</sup> 그러나 자금관리의 중심으로 되는 것은 세계현금과 기금에 속하는 현금이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 자금이 라는 용어는 현금의 개념과 동일하게 사용하고자 한다.

첫째, 세계현금은 연도내의 일시적인 여유자금이며 기본적으로는 연도중의 지급 준비금의 성격을 지닌다.

즉, 세계현금이란 지방자치단체의 세입·세출에 속하는 현금으로서 1회계연도의 일체의 수입 또는 지출에 관한 현금을 말한다. 세계현금에 속하는가 아닌가는 세입·세출로 되는가 아닌가에 따라 결정된다. 세입·세출로 되지 않는 것은 세입세출외현금이다. 세계현금의 관리에 있어서는 지방자치단체의 필요한 자금수요에 즉시 대처하기 위한 지급준비금은 유동성을 확보할 수 있도록 보통예금의 방법으로 운용하고, 단기지급을 요하지 않는 여유자금은 지방자치단체 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리한다.

---

10) 이러한 범주에 속하는 현금은 현금에 대신하는 증권, 격지불을 위한 자금교부로 금고 또는 금고대행기관에 보관, 전도자금(예약금, 계약금)을 받은 직원이 보관하는 현금 등을 말하는데, 이 경우 지방자치단체의 기관으로서의 보관책임이 일관하여 지속되고 지방자치단체에 대하여 책임을 지는 범위의 현금취급은 대략 공금의 범위로 보아도 좋을 것이다.

11) 이 효, 전계논문, p. 11.

둘째, 세입세출외현금이란 지방자치단체의 소유에 속하지 않는 현금을 모두 포함하는 개념이다.

즉, 세입세출외현금은 지방자치단체에 귀속시킬 수 있고 채무이행의 담보 등 지방자치단체가 일시적으로 보관·관리하는 현금으로서 그 종류별로 구분하여 금고에 보관·관리하여야 한다.<sup>12)</sup> 세입세출외현금에는 보증금·보관금·잡종금 등 기타가 해당된다(지방자치단체재무회계규칙 제75조). 즉, 보증금이란 일정한 채무의 담보 및 계약이행의 담보로서 납입하는 금전으로서 입찰보증금, 계약보증금, 차액보증금, 하자보수보증금, 선금급보증금 등이 있다. 보관금이란 법률이나 명령에 의하여 국가나 지방자치단체에 보관하는 경비로서 채권압류금, 기여금, 세금, 의료보험금, 공제회비, 학자금, 생활용자금, 국민연금, 공공시설손실부담금 등이 이에 속한다. 잡종금 등 기타란 보증금과 보관금 이외의 세입세출외현금으로서 기관내부의 사무관리상 필요에 의해 보관하는 경비로 불우이웃돕기 성금, 재해의연금, 위문금, 사회복지사업금, 폐·휴지 매각대 등이 있다.

셋째, 일시차입금은 세출예산내의 지출현금의 부족을 배우기 위하여 차입된 현금이라 정의할 수 있다.<sup>13)</sup>

이는 세계상 일시적인 지급자금의 부족을 보전하기 위하여 인정된 제도로 일시적인 융통에 불과한 것이기 때문에 일시차입금은 당해 연도의 세입으로 이를 상환하여야 하며 지방채나 장기차입금과는 달리 세입예산에 포함되지 않는다. 일시차입이 필요한 때에는 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻도록 규정하고 있다(지방재정법 제11조). 그러나 이 한도액이라 함은 그 현재액이 언젠든지 이를 초과할 수 없다는 최고액을 말하는 것으로 연도내의 합계액을 의미하는 것은 아니다. 일반적으로 일시차입금은 지방자치단체의 금고 은행에서 차입하며 차입된 현금은 금고은행에 이를 예치·관리한다.

넷째, 기금에 속하는 현금이란 지방자치단체의 행정목적 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우는 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다고 지방자치법 제133조에 규정되어 있다.

12) 김영철, “지방자치단체의 소관현금의 예금관련제도 해설”, 「지방재정」(통권제91호, 제2호, 1998, 4), p. 88.

13) 김영철, 상계서, p. 87.

이 기금에는 재산, 물품, 현금 등이 포함되는데 이 중 특정한 자금의 운용을 위한 현금을 “기금에 속하는 현금”이라 하며, 이 현금은 지방재정법 제156조 제3항 후단의 규정에 따라 해당자치단체금고에 각 기금별로 별도의 계정으로 예치·관리하여야 한다.<sup>14)</sup>

다섯째, 유가증권이란 채권자 또는 소유자의 재산권을 나타내는 채권이나 소유권을 법적으로 명시한 증서다.

유가증권의 종류는 ①선하증권, 화물상환증, 창고증권 등과 같이 일정의 상품 및 서비스에 대한 청구권을 나타내는 상품증권 ②어음, 수표, 지폐 등과 같이 일정한 액의 화폐에 대한 청구권을 나타내는 화폐증권 ③차용증, 보험증서 등의 증거증권 ④국채, 지방채, 주식, 사채 등과 같이 자본의 일정부분 소유와 자본의 과실인 배당 혹은 이자에 대한 청구권을 나타내는 자본증권으로 분류할 수 있다.

지방자치단체의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납사무는 세입세출의 현금에 준하여 금고에 보관하여야 한다. 다만, 현금에 갈음하여 유가증권으로 납입한 지방세 기타의 세입금 및 계약업무와 관련한 각종 보증금에 갈음하여 제출하는 유가증권은 예외이다.

## 2) 자금관리의 構成要素

공공자금 관리는 일반적으로 4가지 요소를 포함한다. 즉, 은행관계, 수입의 수납·송금처리·입금, 지출의 통제(관리), 자금의 투자이다. 물론 4요소 가운데 자금의 투자가 강조되고 있으나 나머지 요소들도 전반적인 자금관리의 성공을 위해 중요한 요소이다.<sup>15)</sup>

첫째, 은행관계는 자금관리를 위한 적정한 은행계정의 수와 형태를 결정하고 수익적 기초에서 지방자치단체와 은행 상호간에 연계성을 확보하는 것을 의미한다.

14) 김영철, 상계서, pp. 87~88.

15) Jone L. Mikesell, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*(Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1982), pp. 357~36 ; Harold I. Steinberg and Donald Tashner, “Cash Management for Local Government” Jack Rabin·W. Bartley Hildreth·Gerald J. Miller(eds), *Budget Management: A Reader in Local Government Financial Management* (Athens, Georgia : Univ. of Georgia, 1983), p. 151.

자금관리의 효율화를 도모하기 위해서는 지방자치단체와 금융기관과의 효과적인 관계가 설정되어야 한다. 우리 나라의 경우 현금과 유가증권의 관리에 있어 지방자치단체 금고를 지정하여 운용하고 있다.<sup>16)</sup> 자금관리와 투자관리정책에 있어 은행관계의 개선은 지방자치단체가 은행관계를 새롭게 설정할 수 있는 권한과 관련된다. 자금운용에 있어 여유자금을 효율적으로 운용하고 일시적인 자금부족에 효과적으로 대응하기 위해서는 은행관계의 설정이 매우 중대한 문제이다. 지방자치단체는 안전성, 재정적인 건전성, 그리고 비용 효과적인 서비스의 제공 등과 관련하여 금융기관을 확인하고 그 결과에 따라 경쟁입찰을 통해 예금기관을 선택하는 등의 전략이 필요한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 수입의 수납·송금처리·입금은 수입측면에서의 요소로 자금관리와 관련하여 가능한 신속하게 현금수입이 징수되어 지방자치단체의 금고에 입금되는 것과 관련된다. 특히 이 요소는 지방자치단체와 금융기관(금고)과의 연계성을 유지하는 일이 중요시된다.<sup>17)</sup>

지방자치단체 금고는 지방세수납을 비롯하여 각종 사용료와 수수료, 보조금 등 국고지원금의 송금처리, 입금 등의 업무를 처리한다. 즉, 지방세의 경우 법률에 근거해야 하므로 조세부과는 금고에서 재량적으로 할 수 없으나 지방세의 수납은 통상 현금이 수반되어 금융기관을 경유하게 되므로 금고를 통해 수납하게 된다. 따라서 지방세납부는 금융기관과 지방자치단체가 상호 협력하여 납세자의 편의를 제공하고 징세기관과 수납기관의 업무처리의 효율성을 제고하는 문제가 관건이 된다. 이에 따라 수입의 수납·송금처리·입금처리는 전산화의 정도와 밀접한 관련을 지니게 된다. 자금의 수납·전송·입금의 신속한 처리와 금고의 예금잔액을 매일매일 정확하게 확인하고 이를 기초로 지방자치단체가 자금수입과 자금수요를 적시에 파악하여 효과적으로 자금을 운용하기 위해서는 금고와 지방자치단체간의 전산망을 온라인으로 연계하여 운영하는 것이 매우 중요한 사안으로 제기된다.

---

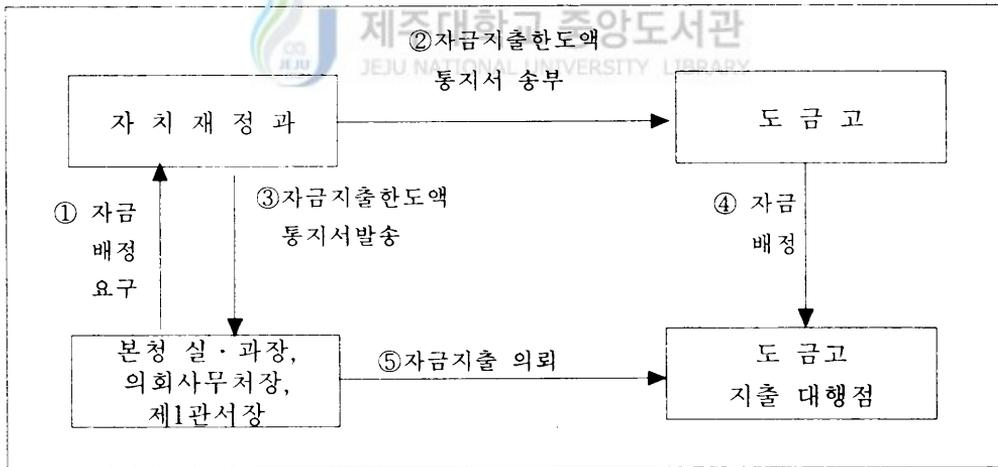
16) 이 효, 전계논문, p. 16.

17) 이 효, 상계논문, p. 17.

셋째, 지출의 통제관리는 지출측면에서의 자금배정과 주로 관련되는 것으로 현금흐름의 기획·관리와 관련된다.

즉, 현금이 적정한 시기에 지출되는 것을 말한다. 따라서 여기서는 정보가 최적투자결정에 이용될 수 있도록 현금수입과 현금지출을 예측하고 자금의 가용성을 극대화하기 위해 자금의 유출을 계획하는 일이 중요시된다. 이러한 자금배정은 성립된 예산에 대하여 예산배정계획에 따라 자금 배정계획을 수립하여 지출한도액을 통보하는 행위로서 월별 또는 분기별로 지출원이 설치된 기관별로 통보하게 된다. 일반적인 자금배정의 처리절차를 살펴보면, 제주도인 경우 자치재정과장은 세출예산월별자금지출종합계획서에 근거하여 월별로 지출원, 도 금고 및 도 금고 지출대행점과 도의회 사무처장 등 제1관서의 장에게 세출예산 지출한도액을 통지하여야 한다.<sup>18)</sup> 이에 대한 내용은 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 자금배정의 처리절차



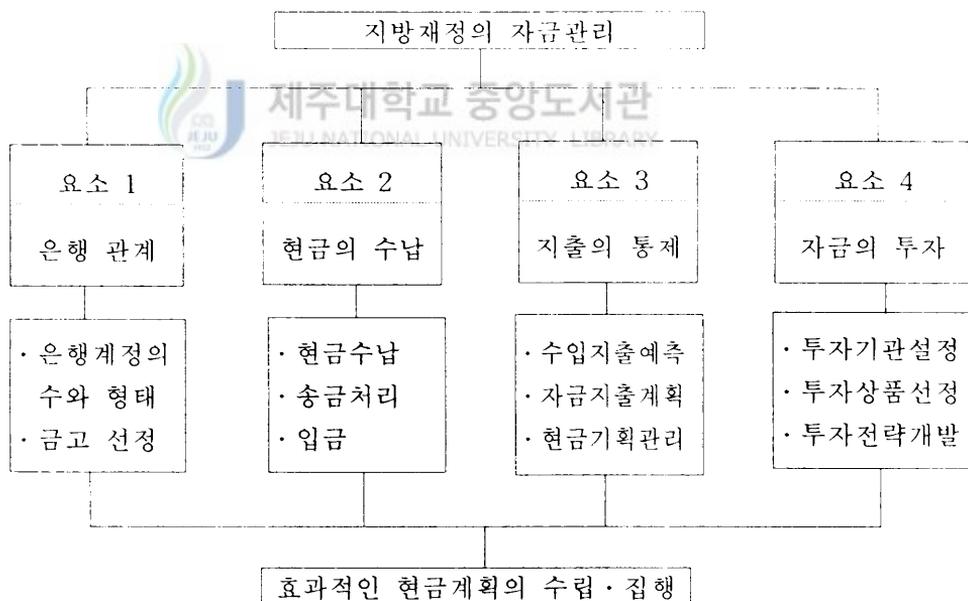
자료 : 행정자치부, 전게서, p. 32.

넷째, 유희자금의 투자는 원금의 완전한 안전성과 현금요구시 유동성의 제약하에서 수익성의 극대화를 추구하는 것이다.

18) 재무회계규칙 제148조(자금 배정)

이와 같은 여유자금의 투자는 지방자치단체의 투자계획의 수립에 기초한 투자 전략 개발의 핵심적인 요소이다. 따라서 가장 바람직한 이자율을 얻기 위해 최적 금융기관과 투자대상 상품을 선정하는 일이 중요시된다. 특히 지방자치단체의 경우 공공자금을 적정하게 운용하는 것이 관건이기 때문에 여유자금의 투자에 있어서 수익성만을 강조하여 운용할 수는 없다. 만약 지급 유동성과 안전성을 무시하고 고수익률에 치중하여 여유자금을 운용하는 경우 투자위험에 노출되는 등의 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 일반적으로 안전성과 유동성을 확보한 후 여유자금을 투자하는 보수적 투자전략이 하나의 대안으로 채택될 수 있을 것이다. 따라서 효과적인 현금계획의 수립과 집행을 위한 자금관리의 구성요소를 종합하면 <그림 3>과 같이 제시할 수 있다.

<그림 3> 자금관리의 구성요소



자료 : 이 효, 전계논문, p. 19.

## 제 2 절 資金管理의 法的基礎 및 資金運用의 原則

### 1. 資金管理의 法的基礎

지방자치단체의 자금관리는 지방자치법, 지방재정법과 동법시행령에 그 법적 근거를 두고 있으며, 구체적인 사항은 지방자치단체 재무회계규칙에서 규정하고 있다. 자금관리의 법적 기초에서는 우리나라와 일본의 경우를 상호 비교하면서 검토하고자 한다.<sup>19)</sup> 주요 검토내용으로는 지방자치단체의 금고, 세계현금, 세입 세출외현금, 일시차입금, 기금, 세계잉여금 등을 중심으로 살펴본다.

#### 1) 地方自治團體의 金庫 指定

금고의 지정(설치)에 대하여는 “지방자치단체의 장은 금융기관으로 하여금 소관 현금과 그의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관 기타의 금고 업무를 취급하게 하기 위하여 금고를 지정하여야 한다”(지방재정법 제64조)고 금고의 설치규정을 정하고 있다. 또한 “지방자치단체의 장 또는 행정자치부장관은 금고가 취급하는 지방자치단체 소관의 현금 및 유가증권의 출납·보관에 관하여 검사를 할 수 있다”(지방재정법 제66조)고 금고에 대한 검사를 규정하고 있다.

일본의 경우에는 우리나라의 금고에 해당하는 지정금융기관의 설치와 관련하여 지방자치법 제235조에서 “도·도·부·현(시·정·촌)은 정령이 정하는 바에 따라 금융기관을 지정하여 도·도·부·현(시·정·촌)의 공금의 수납 또는 지불의 사무를 취급하도록 해야 한다”고 규정하고, 지방자치법 제235조의 2에서 “보통지방자치단체의 현금의 출납은 每月例日 감사위원이 이를 검사하도록 해야 한다” “감사위원은 필요하다고 인정하는 경우 또는 보통지방자치단체의 장의 요구가 있는 경우에는 지정된 금융기관이 취급하는 당해 보통지방자치단체의 공금의 수납 또는 지불의 사무에 대하여 감사할 수 있다”고 현금출납의 검사 및 공금수납 등의 감사 규정을 두고 있다.

19) 이는 양 국가의 비교를 통해 유사점과 차이점을 파악하고, 그 시사점을 발견하기 위해서이다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 자금관리를 지방재정법을 위주로 규정하고 있는데 대해 일본은 지방자치법에 법적 근거를 규정하고 있다.

## 2) 歲計現金의 運用

세계현금에 대하여는 “지방자치단체의 회계에 있어서 세계현금에 부족이 생긴 회계는 동일 회계연도에 한하여 다른 회계로부터 자금을 전용할 수 있으며, 전용한 자금은 그 회계연도의 수입으로 변제하여야 한다. 이 경우의 전용자금에 대하여는 이자를 붙이지 아니할 수 있다”(지방재정법 제65조)고 세계현금의 전용을 규정하고 있다. 세계현금의 운용과 관련하여서는 “도지사는 유휴자금을 활용하기 위하여 도 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리할 수 있다”, “자금의 관리는 세입담당과장이 주관한다”(도 지방자치단체 재무회계규칙 제74조)고 규정하고 있다.

일본에서는 현금 및 유가증권의 보관과 관련하여 지방자치법 제235조의 4에서 “보통지방자치단체의 세입세출에 속하는 현금(세계현금)은 정령이 정하는 바에 따라 가장 확실하고 유리한 방법에 의해 이를 보관하여야 한다”고 규정하고 있다. 지방자치법시행령 제168조의 6에서 “출납장 또는 수입역은 세계현금을 지정금융기관 기타 확실한 금융기관에의 예금, 기타 가장 확실하고 유리한 방법에 의해 보관하여야 한다”고 세계현금의 보관에 관해 규정하고 있다.

따라서 세계현금의 운용과 관련하여 우리나라는 지방재정법에 근거를 두고 구체적인 자금운용은 지방자치단체 재무회계규칙에서 규정하고 있다. 반면에 일본의 경우는 지방자치법과 동법시행령에서 규정하고 있다. 특히 자금운용과 관련하여 일본은 독립기관으로서 출납장 또는 수입역을 별도로 두고 있음을 알 수 있다.

## 3) 歲入歲出外現金의 保管

세입세출외현금의 종류에는 보증금, 보관금, 잡종금 등 기타가 있다(재무회계규칙 제75조)고 규정되어 있다.<sup>20)</sup> 세입세출외현금의 보관에 대하여는 “지방자치단체의 세입세출외현금은 세입세출외현금출납원이 그 종류별로 명확히 구분하여 금고에 보관하여야 하며, 연도구분은 그 수입과 지출을 한 날이 속하는 연도에 의한다”(지방재정법시행령 제74조 제1항)고 규정하고 있다.

20) 재무회계규칙 제75조(세입세출외현금 종류) 세입세출외현금은 다음 각호의 구분에 의하여 정리한다. 1. 보증금, 2. 보관금, 3. 잡종금 등 기타

일본의 경우 현금 및 유가증권의 보관과 관련하여 지방자치법시행령 제168조의 7에서 “출납장 또는 수입역은 보통지방자치단체가 보관하는 유가증권으로 당해 보통지방자치단체의 소유에 속하지 않는 것을 출납할 수 없으며, 세입세출의 현금의 출납 및 보관은 세계현금의 출납 및 보관의 예에 따라 이를 행하여야 한다”고 규정하고 있다.

따라서 세입세출외현금의 보관과 관련하여 우리 나라는 별도의 세입세출외현금출납원을 두고 있으나 일본에서는 세계현금의 보관의 예에 따라 행해지고 있다.

#### 4) 一時借入金의 借入과 償還

일시차입금은 지방재정법 제11조에서 “지방자치단체의 장은 예산에 계상된 범위안의 지출을 위하여 일시차입금이 필요한 때에는 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻어야 하고, 일시차입금은 당해 회계연도의 수입으로 상환하여야 한다”고 규정하고 있다.

일본의 경우 지방자치법 제235조의 3에서 “보통지방자치단체의 장은 세출예산내의 지출을 하기 위하여 일시차입금을 차입할 수 있고, 일시차입금의 차입한도액은 예산에서 이를 정하여야 하며, 그 회계연도의 수입으로 상환하여야 한다”고 규정하고 있다.

따라서 일본의 경우 우리나라와 내용상으로는 거의 차이가 없다고 볼 수 있다.

#### 5) 基金의 設置 및 運用·管理

재산 및 기금의 설치에 대하여는 “지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다”(지방자치법 제133조)고 규정하고 있다. 또 기금의 운용과 관리에 대하여는 “기금은 조례로 정하는 특별한 목적을 위하여 적정하고 효율적으로 운용하여야 한다”(지방재정법 제110조), “지방자치단체의 장은 법 제110조의 규정에 의한 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 기금의 종류별로 기금운용관과 기금출납원을 두어야 하며, 기금의 관리에 관하여는 세계현금의 수입·지출·출납·보관의 절차와 공유재산·물품의 관리·처분 또는 채권관리의 예에

의하여 이를 관리하고, 그 외 기금의 관리에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”(지방재정법시행령 제156조)고 규정하고 있다.

한편, 일본의 경우 기금의 설치와 운용·관리는 지방자치법 제241조에서 “보통 지방자치단체는 조례가 정하는 바에 따라 특정목적에 위하여 재산을 유지하고 자금을 적립하거나 또는 정액의 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다”고 규정하고, “기금은 특정목적에 따라 확실하고 효율적으로 운용하여야 하며, 기금의 관리에 대하여는 기금에 속하는 재산의 종류에 따라 수입 혹은 지출의 절차, 세계현금의 출납 혹은 보관, 공유재산 혹은 물품의 관리 내지 처분 또는 채권의 관리의 예에 의한다”고 규정하고 있다.

따라서 일본의 경우 기금의 특정목적에 따라 확실하고 효율적으로 운용하여야 한다는 기금운용의 원칙을 명시적으로 규정하고 있다는 점에서 그 시사점을 발견할 수 있다.

#### 6) 歲計剩餘金の處理

세입·세출결산상에 잉여금이 발생하는 경우 지방채의 원리금상환에 사용하거나 재산 또는 기금에 편입할 수 있다. 따라서 세계잉여금의 처리는 지방자치단체의 자금관리에 간접적으로 영향을 미친다고 볼 수 있다. 결산상 잉여금의 처리에 관하여는 지방재정법 제42조에서 “지방자치단체는 매 회계연도에 있어서 세입·세출결산상 잉여금이 있을 때에는 그 잉여금이 생긴 연도의 다음 연도까지 세출예산에 구애됨이 없이 지방채의 원리금의 상환에 이를 사용할 수 있다”고 규정하고 있다. 또 동법시행령 제39조에서는 “매 회계연도의 결산상 잉여금에서 지방채증권 또는 차입금의 상환 해당 금액을 공제한 잔액은 다음 연도 세입에 이입하되, 조례가 정하는 바에 의하여 그 잉여금의 전부 또는 일부를 재산 또는 기금에 편입할 수 있다”고 규정하고 있다.

한편, 일본의 경우에는 지방자치법 제233조의 2에서 “각 회계연도에 있어서 결산상 잉여금이 발생한 경우는 익년도의 세입에 편입하여야 한다. 다만, 조례가 정하는 바에 따라 또는 보통지방자치단체의 의회의 의결에 따라 잉여금의 전부 또는 일부를 익년도로 이월하지 않고 기금에 편입할 수 있다”고 규정하고 있다.

또한 지방재정법 제7조에서는 “지방자치단체는 각 회계연도에 세입세출결산상 잉여금이 생긴 경우 당해 잉여금의 1/2이상을 잉여금이 생긴 익익년도까지 적립하거나 상환기한을 연장한 지방채의 상환재원에 충당하여야 하고, 공영기업에 대하여 세입세출결산상 잉여금이 생긴 경우에는 지방의회의 의결을 거쳐 전부 또는 일부를 일반회계 또는 다른 특별회계에 산입할 수 있다”고 규정하고 있다.

따라서 일본에서는 잉여금이 생긴 경우 잉여금의 1/2이상을 적립하거나 상환기한을 연장한 지방채의 상환재원에 충당하는 의무규정을 마련해 두고 있으나, 우리나라의 경우 적립금에 대한 규정은 없고 지방채의 상환은 임의규정이다.

## 2. 資金運用의 原則

지방자치단체는 자금의 운용에 있어서 자금 흐름의 구조를 분석하여 지정금융기관 기타 확실한 금융기관에 예금하거나 기타 가장 확실하고 유리한 방법으로 보관하여야 한다. 자금운용의 원칙으로서 지방자치단체의 재무회계규칙 제74조(자금운용)에서는 “지방자치단체의 장은 유휴자금을 활용하기 위하여 지방자치단체 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리할 수 있다”고 규정하고 자금의 관리는 세입담당과장이 주관하도록 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자금 운용에 있어서는 공공주체로서의 공익성, 안전성, 수익성, 유동성의 요건이 기본 원칙으로 되고 있으며, 이 점을 고려하여 지방자치단체는 가장 효율적인 자금운용을 모색하여야 한다.<sup>21)</sup>

### 1) 公益性

공적 주체로서의 지방자치단체의 자금운용은 민간기업의 재무투자와는 달리 공익성의 원칙 하에서 이루어져야 한다. 이는 지방재정자금의 운용이 결국 지역주민의 부담과 밀접하게 관련되어 있고 민간경제와도 연계성을 지니고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체는 자금운용의 실패로 인한 재정적 손실이 주민의 부담으로 작용하지 않도록 유의하고, 금융시장의 질서를 준수하면서 운용되어야 하

21) 이 효, 전제논문, p. 20.

고 이자율 또한 금융시장의 혼란을 초래하지 않도록 운용되어야 한다.

이 점은 공공주체로서의 지방자치단체는 공공자금의 운용에 있어 민간자금 내지 민간경제에 해로운 영향을 끼쳐서는 아니 된다는 점을 강조하는 것이다. 특히 지방자치단체가 불건전한 자금운용으로 재정적 위기를 초래하는 경우 이는 지역 주민이나 국가재정에 심각한 영향을 미친다는 점에서 공익성을 고려하여 자금을 관리·운용하여야 한다.

다만, 그 동안의 지방자치단체의 자금운용이 지나치게 보수적인 안전성 접근에 치우치다 보니 생산적으로 운용하여 일정수준의 수익성을 확보하지 못하고 있다는 점을 고려하여 앞으로는 공익성과 유동성을 고려한 가운데 수익성 원칙에 초점을 맞추어 자금을 운용하는 것이 강조되고 있음을 고려하여야 할 것이다.

## 2) 安全性

안전성(확실성)이란 원금의 회수가 보증되어 있는가의 문제이다. 아무리 큰 예금수익을 얻을 수 있다고 하더라도 원금이 손실될 위험이 있는 자금운용수단은 적당하지 않다. 운용자금도 일정기간이 지나면 지급에 필요한 자금으로 되기 때문에 운용기간의 설정에 유의하는 동시에 원금 또는 원리금에서 손실이 발생할 가능성이 있는 운용을 하여서는 아니 된다. 특히 예금자보호법상 금융기관의 파산할시 자치단체는 동 법의 보호대상에서 제외되어 원리금 지급이 보장되지 않기 때문에 자금운용에 있어 안전성의 원칙은 매우 중요한 요소로 나타나고 있다.

## 3) 收益性

수익성(효율성)은 보통 기대수익의 크기로 판단되며 가능한 수익성이 높은 금융상품을 선택하여야 한다. 자금운용 수단별로 기대수익의 차이가 크지 않을 경우에는 자금운용 비용을 비교하여 최적 수익상품을 선택하는 것이 바람직하다. 따라서 금리수준이나 이자가 가산되는 시기에 주의하여 투자수익성을 비교 검토할 필요가 있다.

수익성(profitability)이란 자금의 투입가치보다 자금산출의 화폐가치가 더 큰 것을 의미한다.<sup>22)</sup> 수익성과 관련하여 중요한 점은 수익에 대한 사전적 기대와 사

후적 결과가 항상 일치하지 않고 여러 가지 요인들에 의해 사전적 기대와는 다르게 나타날 수 있는 이른바 위험이 존재한다는 점이다.

수익성의 수준은 일반적으로 투자에 대한 시간가치로 제시된다. 즉, 투자행위는 현재 소비의 유보에 대한 보상이 이루어져야 하고 미래 보상의 불확실성에 대한 프리미엄이 요구된다. 예컨대 이와 같은 화폐의 시간적 가치가 바로 이자이다. 이 경우 미래가치를 현재가치화 하는 이자율을 할인율이라고 하고 현재투자에 대해 장래 발생하는 수익의 비율을 수익률이라고 한다. 따라서 할인율과 수익률은 미래와 현재의 양면에서 본 동일한 개념이라고 말할 수 있다.<sup>22)</sup>

#### 4) 流動性

유동성이란 자금이 어느 기간동안 고정되는가? 그리고 예측외의 긴급 자금수요가 발생한 경우 현금화가 가능한가? 하는 것을 말한다. 중도해약이나 양도에 의해 현금화가 불가능한 운용수단이나 중도에서의 현금화로 인해 손실을 초래할 우려가 있는 금융상품에 대하여는 투자금액 및 기간설정을 신중히 할 필요가 있다. 유동성 문제에서 보면 기금은 그 설치목적이나 성격 등에 따라서 다소 상이하지만 세계현금에 비하여 상대적으로 보다 장기적인 운용이 가능한 자금이라고 볼 수 있다.

따라서 자금운용에 있어서는 투자 수익성을 지나치게 강조한 나머지 자금의 유동성 위기를 초래하여 많은 금액을 일시차입금을 차입한다거나 예산의 집행시기에 악영향을 끼치지 않도록 주의하여야 한다. 이와 같은 지급유동성 위기를 방지하기 위해서는 자금의 수입과 지출흐름을 담고 있는 효과적인 자금계획의 수립·운영이 매우 중요하다.

#### 5) 諸原則의 調和 必要性

자금운용은 앞에서 살펴 본 바와 같이 일반적으로 4가지 원칙이 있다. 즉, 공

22) Om Prakash Mathur, Project Analysis for Local Development ( Boulder and London Westview Press, 1985), p. 74.

23)  $P$ =현재가치,  $F$ =미래가치,  $n$ 을 투자기간이라고 할 때, 미래가치를 현재화하는 경우에서  $P=F/(1+r)^n$  에서  $r$ 은 할인율이고 현재가치를 미래가치화하는 경우  $F=P \cdot (1+r)^n$  에서  $r$ 은 수익률로서 나타낼 수 있다.

익성, 안전성, 수익성, 유동성이다. 이 4가지 원칙은 전반적인 자금운용의 성공을 위해 중요한 요건으로서 재요소간에 조화를 이룰 필요성이 있다.

첫째, 일반적으로 수익성과 유동성(또는 안전성)은 상충관계에 있다. 수익성이 높으면 그 만큼 유동성과 안전성은 떨어지고 유동성과 안전성이 높으면 수익성이 떨어지게 된다. 따라서 여유자금을 가장 효율적으로 운용하기 위해서는 일정한 기준에 따라 수익성과 유동성 또는 안전성간의 조화를 모색해야 한다. 다만, 공적 주체로서의 지방자치단체는 여유자금을 예치 하고자 하는 경우 안전성과 유동성을 확보할 수 있는 금융상품 중에서 수익성이 높은 자금운용 수단을 선정하여야 할 것이다.

둘째, 자금운용 수단의 선택에 있어서는 자금계획에 기초하고 자금조달의 필요성을 충분히 고려하여야 한다. 자금여유가 생기는 경우 이를 어떻게 효율적으로 운용할 것인가에 대하여는 단순히 이자율이 높은 금융상품을 선정하여 고금리의 장기에금으로 운용하게 되면 지급준비금에 부족이 생긴다거나 일시차입금에 의한 이자부담이 높게 될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 자금운용은 자금조달과 표리일체의 관계에 있기 때문에 “예금이자-지급이자=순 운용이익”을 최대화 하는 것이 중요하다.

셋째, 자금운용에 있어서는 금리동향을 주시하면서 운용기간을 고려하는 것이 필요하다. 금리가 상승하는 시기에는 단기로 운용기간을 나누어 고수익 단기상품으로 운용하고 반대로 금리가 하락하는 시기에는 필요에 따라 장기의 고정금리 상품으로 운용하는 것이 유리하다. 다만, 자금운용의 유동성과 수익성 면에서 단기와 장기의 금융상품을 조합하여 운용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

넷째, 금융기관의 선택에 있어서는 보다 높은 이자율을 목적으로 하는 경우에는 금융기관을 경쟁입찰로 결정하는 것이 유리할 것이다. 그러나 지정금융기관(금고)과의 관계를 고려하면 연고 체의 인수나 공금취급 등 종합적인 거래관계를 맺고 있다는 점, 자금공급 면에서 지역산업에 대한 기여도 등을 감안하는 것이 필요하다. 따라서 금융기관의 선택은 결국 종래의 금융관행을 중시하여 상대교섭에 의한 지정금융기관을 중심으로 한 자금운용과 경쟁원리를 중시한 자금운용을 어떻게 균형 있게 유지할 것인가를 고려하여야 할 것이다.<sup>24)</sup>

### 제 3 장 濟州道の 資金管理 實態 및 問題點

#### 제 1 절 濟州道の 資金 規模 및 歲入·歲出 構造

##### 1. 資金 總計規模 및 增加 推移

제주도의 수입원은 지방세인 도세(취득세·등록세·면허세·경주마권세·공동시설세·지역개발세), 세외수입(경상적세외수입- 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·이자수입·사업장수입 등, 임시적세외수입- 재산매각수입·순세계잉여금·이월금·과년도수입 등), 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 지방채 등으로 구성되어 있다.

지방자치단체는 당해 지역주민을 위한 각종 재화와 서비스를 제공하기 위해서는 충분한 예산을 확보하여야 하는데 사례분석 지역인 제주도의 세입결산 규모를 1990년도부터 1999년도까지 10개년간의 추이를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 1990~1999회계연도 세입결산의 규모

(단위 : 억원, %)

회계별 연도별	합 계		일 반 회 계		특 별 회 계				비 고
		증감율		증감율	소계	증감율	기타	공기업	
1990	1,186	-	1,069	-	117	-	117	-	
1991	1,315	10.9	1,276	19.4	39	△66.7	39	-	
1992	2,230	69.6	1,500	17.6	730	1771.8	172	558	
1993	2,484	11.4	1,642	9.5	842	15.3	622	220	
1994	2,892	16.4	2,012	22.5	880	4.5	101	779	
1995	3,414	18.0	2,784	38.4	630	△28.4	173	457	
1996	3,968	16.2	3,296	18.4	672	6.7	237	435	
1997	6,400	61.3	4,220	28.0	2,180	224.4	1,869	311	
1998	5,689	△11.1	4,472	5.8	1,217	△44.2	924	293	
1999	6,140	7.9	5,245	17.3	895	△26.5	528	367	

자료 : 제주도, 1990~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

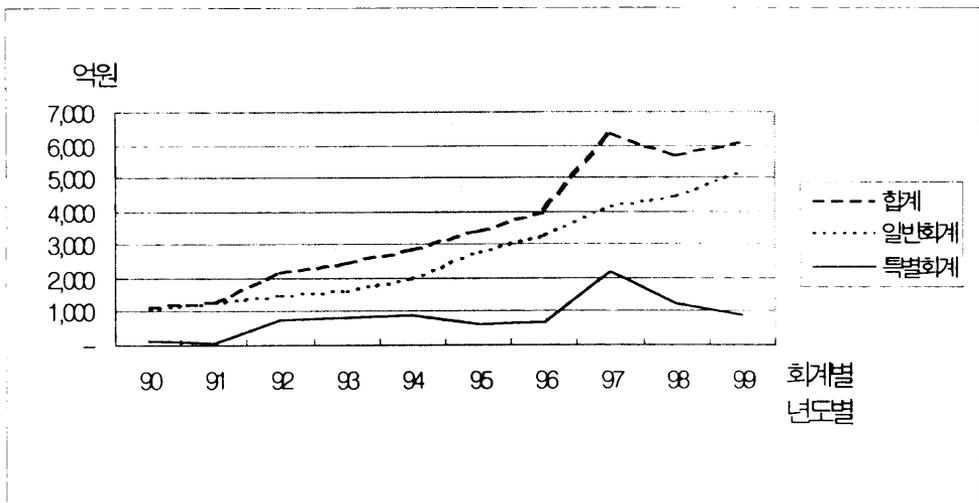
24) 현실적으로 지방자치단체에 따라서는 세계현금은 금고를 중심으로 운용하고 기금은 자금의 성격에 따라 자금운용 대상기관을 구분하는 사례도 있다. 따라서 각 지방자치단체의 상황에 따라서 적합한 자금운용 방침을 정하는 것이 필요할 것이다.

<표 1>에서 보면 세입규모면에서는 1990년도의 1,186억원에서 1999년도의 6,140억원에 이르기까지 약 5.2배 정도가 늘어났으며 특별회계는 규모변동에 따라 다소 등락이 있기는 하지만 전체적으로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 일반회계의 경우는 매년 증가 추세인 반면에 특별회계의 경우는 매년 기복이 심하다. 특히 1997년도와 1998년도의 세입규모가 급격히 증가한 것은 해외증권 발행(200억엔)으로 관광지 연계도로 개설 사업을 시행하였기 때문이다. 이렇게 세입규모의 증가에 따라 취급되는 자금의 규모 또한 증가하기 마련이다. 따라서 이러한 방대한 규모의 자금을 효율적으로 관리하지 아니할 경우의 낭비 또는 비용의 증가 또한 그 가능성이 커진다고 할 것이다. 자금관리의 중요성(필요성)은 이렇게 관리해야 할 자금의 규모가 커지고 있는 데에서 출발한다고 할 수 있다.

이러한 상황에 대처하기 위해서 효율적인 자금관리를 통한 이자수입의 증대, 그리고 효율적인 내부적 재무관리에 많은 관심을 보이고 있는 것이 오늘날 우리 나라 지방자치단체의 보편적 현실이다. 자금관리의 맥락은 일면 이렇게 관리해야 할 자금의 규모가 커지고 있음과 동시에 감축관리 시대에 보다 철저한 자금관리를 할 필요성에서 출발한다고 할 수 있다.

이러한 자금규모의 증가추이를 그래프로 그려보면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 1990~1999회계연도의 자금규모 추이



<그림 4>를 통해 살펴보면 1997년을 기점으로 해서 특별회계의 갑자기 규모가 커졌는데 이는 민선지방자치 실시 이후 지역개발을 위한 특별회계 예산지출이 대폭 증가했기 때문이다. 한편, 일반회계의 경우 IMF 구제금융 이후 세수가 감소한 반면 제주도의 경우는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 제주경마장 마권을 구입하는 제도인 교차투표제도 확대시행, 인터넷 부동산매물정보센터 운영, 별장 과세 완화제도 등 공격적인 세수 확충 시책이 주요한 것으로 분석되고 있다.

## 2. 歲入 · 歲出의 構造

### 1) 年度別 歲入 現況

자금수입이 어떠한 원천으로부터 이루어지는가를 파악하는 것은 자금관리에 있어서 필수적이다. 뒤에서 언급하게 될 현금예산의 작성에 있어서 규모뿐만 아니라 그 원천이 중요한 요소이기 때문이다. 다음 <표 2>에는 1990년도부터 1999년까지 10개년간 일반회계의 수입원천을 나타냈다.

<표 2> 1990~1999회계연도 일반회계의 세입항목별 현황

(단위 : 억원, %)

연도별 수입원별	'90규모 (구성비)	'91규모 (구성비)	'92규모 (구성비)	'93규모 (구성비)	'94규모 (구성비)	'95규모 (구성비)	'96규모 (구성비)	'97규모 (구성비)	'98규모 (구성비)	'99규모 (구성비)	합계 (구성비)
지방세	297 (27.8)	429 (33.6)	525 (35.0)	559 (34.0)	619 (30.8)	771 (27.7)	765 (23.2)	881 (20.9)	850 (19.0)	1,010 (19.3)	6,706 (24.4)
세외수입	175 (16.4)	252 (19.7)	307 (20.5)	273 (16.6)	283 (14.1)	252 (9.1)	352 (15.0)	631 (15.0)	816 (18.2)	722 (13.8)	4,063 (14.8)
경상적	29 (2.7)	38 (3.0)	45 (3.0)	30 (1.8)	28 (1.4)	34 (1.2)	50 (1.5)	88 (2.1)	100 (20.2)	147 (2.8)	589 (2.1)
임시적	146 (13.7)	214 (16.8)	262 (17.5)	243 (14.8)	255 (12.7)	218 (7.8)	302 (9.2)	543 (12.9)	716 (16.0)	575 (11.0)	3,474 (12.6)
지방교부세	274 (25.8)	345 (27.0)	444 (29.6)	533 (32.5)	559 (27.8)	643 (23.1)	752 (22.8)	814 (19.3)	829 (18.5)	725 (13.8)	5,918 (21.5)
지방양여금					88 (4.4)	158 (5.7)	194 (5.9)	265 (6.3)	236 (5.3)	303 (5.8)	1,244 (4.5)
보조금	323 (30.2)	250 (19.6)	224 (14.9)	277 (16.9)	386 (19.2)	711 (25.5)	1,091 (33.1)	1,443 (34.2)	1,376 (30.8)	2,121 (40.4)	8,202 (29.8)
지방채					77 (3.8)	249 (8.9)	142 (4.3)	186 (4.4)	365 (8.2)	364 (6.9)	1,383 (5.0)
합계	1,062 (100.0)	1,276 (100.0)	1,500 (100.0)	1,642 (100.0)	2,012 (100.0)	2,784 (100.0)	3,296 (100.0)	4,220 (100.0)	4,472 (100.0)	5,245 (100.0)	27,516 (100.0)

자료 : 제주도, 1990~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

제주도의 수입원을 10개년간 평균치를 산출하여 보면 지방세 수입(24.4%), 세외수입(14.8%), 지방교부세(21.5%), 지방양여금(4.5%), 국고보조금(29.8%), 지방채(5.0%)로 구성되어 있다. 전체적으로 볼 때 총 세입 중 국고보조금이 차지하는 비중이 29.8%로 가장 크다. 그 다음으로 지방세 수입이 24.4%, 지방교부세가 21.5%이며 지방채나 지방양여금은 비교적 그 비중이 적다. 이러한 사실은 제주도의 자금관리에 있어서 가장 중요한 수입원으로서 국고보조금, 지방세수입, 지방교부세, 세외수입 순이다. 수입이 중앙정부의 지원(55.8%)에 의존하는 경향이 크다는 것을 시사한다.

현금관리자 입장에서 볼 때 세외수입 중 80%이상을 임시적 세외수입인 세계잉여금과 전년도 이월사업비가 대부분을 차지하고 있다는 점이 관심이 대상이 될 수밖에 없다.<sup>25)</sup> 이러한 현상은 세입결산과 세출결산의 차이에서 발생하는 지방재정의 일반적인 현상인 것이다.

<표 3>에서 나타나 있는 바와 같이 제주도의 경우 10개년간의 실제 결산내역을 살펴보면 세입결산 금액은 27,516억원인 반면에 세출결산 금액은 24,760억원에 그치고 있어 2,756억원이라는 잉여금(세입결산금액의 10.0% 내외)이 발생하고 있다. 현금예산을 수립해야 하는 이유 중의 하나가 바로 이와 같은 세입결산과 세출결산간의 차이이며 이 부분에 현금 흐름 분석의 초점이 맞추어져야 한다.

<표 3> 1990~1999회계연도 일반회계 세입·세출결산의 차이

(단위 : 억원, %)

연도별 결산금액	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	합계
세입결산 (A)	1,069	1,276	1,500	1,642	2,012	2,784	3,296	4,220	4,472	5,245	27,516
세출결산 (B)	889	1,038	1,309	1,511	1,837	2,637	3,036	3,726	3,988	4,789	24,760
잉여금 (C=A-B)	180	238	191	131	175	147	260	494	484	456	2,756
잉여금비율 (C/A)	16.8	18.7	12.7	8.0	8.7	5.3	7.9	11.7	10.8	8.7	10.0

자료 : 제주도, 1990~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

25) 세계잉여금이란 세입예산으로 추정된 세입보다 실제 징수한 세입이 초과되는 경우를 말하고, 이월사업비(명시이월, 사고이월)는 여러 가지 사유로 인하여 다음연도로 이월된 경비를 말한다.

2) 年度別 歲出 現況

현금수입처인 수입원과 동시에 현금지출의 원인인 지출원을 살펴보아 어느 항목으로 어느 정도의 자금이 유출되고 있는가를 개괄적으로 검토해 볼 필요가 있다. 세출은 크게 기능별 세출과 경제성질별 세출로 나누어진다.

첫째, 기능별 세출 항목을 큰 범주(장·관별)로 나누어 보면,

일반행정비(입법 및 선거관계비, 일반행정비), 사회개발비(교육 및 문화비, 보건 및 생활 환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비), 경제개발비(농수산개발비, 지역경제 개발비, 국토자원 보존개발비, 교통관리비), 민방위비(민방위 관리비, 소방관리비) 지원 및 기타경비(지방채상환, 제지출금, 교부금, 예비비) 등으로 구성되어있다. 1996년도부터 1999년까지 4개년간의 예를 들어 평균 구성비를 살펴보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 1996~1999회계연도 일반회계의 기능별지출 현황

(단위 : 억원, %)

연도별	기능별	일반행정비	사회개발비	경제개발비	민방위비	지원 및 기타경비	합계
	1996	금액	398	850	1,341	139	308
	비율	13.1	28.0	44.2	4.6	10.1	100.0
1997	금액	486	1,114	1,659	141	326	3,726
	비율	13.0	29.9	44.5	3.8	8.8	100.0
1998	금액	456	1,152	1,694	152	534	3,988
	비율	11.4	28.9	42.5	3.8	13.4	100.0
1999	금액	499	1,391	2,157	209	533	4,789
	비율	10.4	29.1	45.0	4.4	11.1	100.0
합계 (평균)	금액	1,839 (460)	4,507 (1,127)	6,851 (1,713)	641 (160)	1,701 (425)	15,539 (3,885)
	비율	11.8	29.0	44.1	4.1	11.0	100.0

자료 : 제주도, 1996~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

<표 4>에서는 1996년도부터 1999년도에 걸쳐 일반회계 세출액 중 경제개발비가 42.5~45.0%(평균 44.1%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있음은 물론 매년 그 규모나 구성비 면에서 증가 추세에 있다. 다음은 사회개발비로 28.0~29.9%(평균 29.0%), 일반행정부 10.4~13.1%(평균 11.8%), 지원 및 기타경비 8.8~13.4%(평균 11.0%), 그리고 민방위비가 3.8~4.6%(평균 4.1%), 순서로 나열할 수가 있다.

위에서 보는 바와 같이 기능별 세출 항목에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 경제개발비로서 일반회계 전체의 44.1%를 차지하고 있고 그 다음으로 사회개발비로서 29.0%의 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 일반행정부는 감소 추세를 보이는 반면 경제개발비와 사회개발비가 일반회계 전체의 73.1%의 큰 비중을 차지하고 있는 것은 실증적인 연구에 기초하여 신중하게 그 요인을 다루어야 하나, 부분적으로 지방자치단체장의 선거로 인해 후보들의 선거공약으로 지역 주민들의 개발욕구를 수용한 데 그 원인이 있다고 볼 수 있을 것이다. 주요사업으로 농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리에 소요되는 경제개발비, 교육·문화·보건 및 생활환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발에 소요되는 사회개발비로써 2개 지출항목이 전체 지출의 73.1%로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 경제성질별 세출분류로 나누어 보면,

인건비(기본급, 수당, 기타직 보수, 일용인부임 등), 물건비(일반운영비, 여비, 업무추진비, 복리후생비, 의회비, 재료비, 연구개발비 등), 이전경비(보상금, 포상금, 연금부담금, 배상금, 출연금, 민간이전, 자치단체이전, 차입금이자 등), 자본지출(시설비 및 시설부대비, 민간자본이전, 자치단체자본이전, 공기업자본전출금, 자산취득비 등), 융자 및 출자(융자금, 출자금 등), 보전재원(차입금 원금상환 등) 내부거래(기타회계 전출금, 예탁금, 적립금 등), 예비비 및 기타(예비비, 반환금 등)로 구성되어 있다. 1996년도부터 1999년도까지 4개년간 평균 성질별 구성비를 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 1996~1999회계연도 일반회계의 성질별지출 현황

(단위 : 억원, %)

성질별 연도별		인건비	물건비	이전경비	자본지출	융자 및 출자	보전재원	내부거래	예비비 및 기타	합계
1996	금액	277	259	712	1,695	21	36	35	1	3,036
	비율	9.1	8.5	23.4	55.8	0.7	1.2	1.2	0.1	100.0
1997	금액	316	276	801	2,144	132	21	35	1	3,726
	비율	8.5	7.4	21.5	57.5	3.5	0.6	0.9	0.1	100.0
1998	금액	299	281	1,002	2,141	18	201	43	3	3,988
	비율	7.5	7.0	25.1	53.7	0.5	5.0	1.1	0.1	100.0
1999	금액	324	280	1,216	2,630	113	174	50	2	4,789
	비율	6.8	5.8	25.4	54.9	2.4	3.6	1.0	0.1	100.0
합계 (평균)	금액	1,216 (304)	1,096 (274)	3,731 (933)	8,610 (2,152)	284 (71)	432 (108)	163 (41)	7 (2)	15,539 (3,885)
	비율	7.8	7.1	24.0	55.4	1.8	2.8	1.0	0.1	100.0

자료 : 제주도, 1996~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

경제성질별 세출 분류 중 자본지출이 53.7~57.5%(평균 55.4%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이전경비 21.5~25.4%(평균 24.0%), 인건비 6.8~9.1(평균 7.8%), 물건비 5.8~8.5%(평균 7.1%), 보전재원, 융자 및 출자, 내부거래, 예비비 및 기타 순이다. 여기에서도 자본지출과 이전경비 2개 지출 항목이 전체의 평균 79.4%를 차지하고 있는 것은 지역주민들의 개발욕구를 수용한 것으로 볼 수 있다. 반면에 인건비와 물건비가 해가 지날수록 감소 추세를 보이고 있음은 IMF로 인한 구조조정 등으로 인력감축에 따른 현상으로 볼 수 있다.

## 제 2 절 濟州道の 資金管理 實態

### 1. 金庫의 指定 實態

#### 1) 金庫指定의 基準 및 方式

1996년 10월 OECD 가입에 따른 금융자유화 및 금융시장의 개방확대에 따라 국내·외 금융기관간의 경쟁심화로 금융기관의 합병, 도산 등도 실제 일어나고 있다. 즉, 주택은행과 국민은행의 합병, 한빛은행을 중심으로 지방은행을 편입시킨 금융지주회사 설립 등이다. 1996년 6월 1일 예금보험제도 운영에 의한 예금자 보호를 목적으로 한 “예금자보호법(1995. 12. 29. 법률 제5042호 제정)”이 시행되고 있다. 그러나 지방자치단체는 동 법의 보호대상에서 제외되는 등 우리나라의 체반 금융환경이 어려워지고 있는 실정으로 그 어느 때 보다도 지방자치단체의 안정적인 공금관리의 중요성이 더해가고 있어 금고지정 기준에 대한 다각적인 검토가 필요하다.

지방자치단체의 장은 소관 현금과 유가증권의 출납 및 보관 기타 금고업무를 취급하게 하기 위하여 관내 금융기관 중 재무구조, 안정성, 지역사회발전 기여 등을 검토하여 해당 자치단체에 가장 유리한 금융기관을 지정하여 약정하는 것을 말하며, 지방재정법 제64조 제1항 및 동법시행령 제72조에 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 금고지정 권한은 법령상 지방자치단체의 장의 고유권한으로 명시하고 있으므로 지방의회가 사후 견제의 범위를 벗어나 조례제정 등을 통하여 단체장의 권한을 동등한 지위에서 합의하여 행사하는 등 사전에 적극적으로 개입하는 것은 지방자치법이 정한 의결기관과 집행기관간의 권한분리 및 배분의 취지에 배치되므로 금고지정에 적극적, 직접적, 사전적 간섭을 할 수 없는 것으로 보아야 할 것이다.<sup>27)</sup>

26) 지방재정법 제64조(금고의 설치) ①지방자치단체의 장은 금융기관으로 하여금 소관 현금과 그의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관 기타의 금고업무를 취급하게 하기 위하여 금고를 지정하여야 한다.

지방재정법시행령 제72조(금고업무의 약정) 지방자치단체의 장은 제64조의 규정에 의하여 금고를 지정하는 경우에 그 금고와 금고업무에 관한 약정을 하여야 하며, 당해 금고는 법령·조례·규칙이 정하는 금고의 모든 의무와 그 약정한 사항을 이행하여야 한다.

27) 행정자치부, 전게서, p. 22.

첫째, 금고지정의 기준을 살펴보면,

지방재정법령에 금고지정 기준을 명시한 규정은 없으나 금고지정 사항도 자금의 수급과 관련된 재정운용 상황이므로 지방재정의 기본법인 지방재정법 제2조(28)의 “재정운영의 기본원칙”에 반하지 않은 범위 내에서 고려되어야 할 것이다. 금고지정시에 일반적으로 재무구조의 건전성(안전성), 금융기관의 공공성(지역사회 기여도), 자금공급 능력, 금고업무 취급 노하우, 지역주민 이용의 편리성, 지방자치단체와 금고간 협력사업 추진능력, 금고운영의 수익성 등이 고려되어야 할 사항이다.

둘째, 금고지정의 방식(방법)을 살펴보면,

지방재정법 제정 당시에는 지방자치단체의 장이 금고를 지정 변경하고자 하는 경우 서울특별시(현 내각수반)의 승인을, 부산시·도는 내무부장관의 승인을, 시·군은 도지사의 승인을 받아 지정·변경하여 왔다. 그러나 지방재정법이 전문 개정(1988. 4. 6, 법률 제4006호) 되면서 금고 지정권한이 지방자치단체의 장의 고유권한으로 변경되어 금고를 지정 및 변경한 때에는 이를 공고하고, 시·도에 있어서는 행정자치부장관, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 즉시 보고하도록 개선하여 오늘에 이르고 있다.<sup>28)</sup> 금고지정의 고유권한을 갖고 있는 지방자치단체의 장은 금고를 지정할 때 자치단체의 재반여건과 금융환경을 심도 있게 비교 검토하여 자치단체, 주민, 지역 제조업체 등에게 가장 많은 혜택을 줄 수 있고 재무구조가 가장 건실한 금융기관을 지정하여야 할 것이다.

## 2) 金庫의 指定 現況

특정의 금융기관을 지정하여 당해 자치단체의 금고업무를 처리하도록 하는 위탁금고 제도는 지방재정법 시행 이전인 1915년 4월 1일에 경성부(현 서울특별시)가 경성은행(현 한빛은행)을, 1936년 4월 1일에 부산부(현 부산광역시)가

28) 지방재정법 제2조(재정운영의 기본원칙) ①지방자치단체는 그 재정을 건전하게 운영하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

29) 지방재정법 제64조(금고의 설치) ②제1항의 규정에 의하여 금고를 지정하거나 지정한 금고를 변경한 때에는 이를 공고하고, 시·도에 있어서는 행정자치부장관, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 즉시 보고하여야 한다.

조선상업은행(현 한빛은행)을 금고은행으로 지정하여 활용하였다. 도는 1936년 4월 1일부터 조선식산은행을 도 금고로 지정하여 활용하여 오다가 1954년 조선식산은행이 한국산업은행으로 개편됨에 따라 1954년 1월 25일자로 한국산업은행의 업무에 속하지 않은 금고업무가 제일은행으로 이관되었다. 이에 따라 1954년 1월 25일부터 9개 도의 금고업무를 제일은행에서 승계를 받아 취급하기 시작하였다.

1963년 11월 11일 법률 제1443호로 지방재정법이 제정 공포 시행된 이후에는 시 금고는 중소기업은행을, 군은 농협을 금고은행으로 1964년 4월 25일부터 지정하여 자치단체의 금고업무를 대행하도록 하였다.

이렇게 자치단체의 금고를 금융기관별로 지정한 것은 1964년 1월 23일 금고업무 취급에 대한 청와대 지시에 의하여 국무총리실이 주관하여 각급 자치단체별로 취급은행을 조정하여 지정하도록 한 데서 비롯되었다.

1967년 이후 지방은행이 신설 발족됨에 따라 지방자치단체의 금고에 대한 지방은행의 취급문제가 대두되어 중소기업은행이 맡고 있던 시 단위 금고에 대한 지정을 놓고 농협과 지방은행이 적극 유치경쟁을 하여 많은 변화가 이루어져 오고 있다.<sup>30)</sup>

한편, 제주도는 지방재정법 제64조(금고의 설치) 및 동법시행령 제72조(금고업무의 약정)의 규정에 근거하여 제주도의 자금을 관리할 금융기관을 지정하여 금고업무를 대행케 하고 있다. 1954년 1월 25일부터 정부의 방침에 따라 제일은행과 제주도금고 업무 취급계약을 체결하였다. 이후 매 2년마다 계약을 갱신하여 왔다. 1996년 1월부터 본격적인 민선 지방자치단체장 시대를 맞아 지역경제 활성화를 기하고 지역자금의 역외 유출을 방지하고자 지방은행에 지역금융 발전에 주도적 기능을 수행할 수 있도록 하기 위하여 제주도금고 업무를 제주은행이 담당하게 되었다. 2000년도 현재 제주은행은 일반회계, 의료보호기금운영특별회계 및 제주도개발사업특별회계를 담당하고 있다.

위에서 보는 바와 같이 제주도는 1954년이래 1995년까지 41년간 제일은행에 수의계약 방식에 의해 금고업무를 담당하게 하였으며 제주은행과는 1996년부터 2000년 12월 현재까지 수의계약 방식으로 금고업무 취급계약을 체결하여 왔다.

30) 김영철, 전계논문, p. 84.

그러나 이와 같이 제일은행 및 제주은행과 수의계약을 체결함에 있어 적용된 명문상의 금융기관 지정 기준은 전무한 실정이며, 다만 1년에 한 번 이루어지는 도 금고 검사에 적용되는 검사기준이 있을 뿐이다.<sup>31)</sup>

2000년 1월 1일 현재 시·도 금고 지정현황<표 6>을 보면, 서울특별시와 부산광역시에는 한빛은행, 대구광역시는 대구은행, 인천광역시는 한미은행, 대전광역시는 하나은행, 광주광역시와 전라남도는 광주은행, 울산광역시는 경남은행, 경기도·강원도·충청북도·경상북도·경상남도는 농협, 충청남도과 전라북도는 제일은행, 제주도는 제주은행을 금고은행으로 지정하여 활용하고 있다.

<표 6> 시·도 금고지정 현황

(2000. 1. 1.현재)

구 분	은 행 별	단체수	지 정 단 체
합 계		16	
서울시 광역시 금 고	일 반 은 행	4	한빛은행 : 서울·부산, 한미은행 : 인천, 하나은행 : 대전
	지 방 은 행	3	대구은행 : 대구, 광주은행 : 광주, 경남은행 : 울산
도금고	일 반 은 행	2	제일은행 : 충남·전북
	지 방 은 행	2	광주은행 : 전남, 제주은행: 제주
	농협	5	경기, 강원, 충북, 경북, 경남

자료 : 행정자치부, 지방재정세제국 재정경제과

### 3) 道 金庫의 處理事務

제주도의 금고가 제주도를 위하여 행하는 역할은 현금 및 유가증권의 출납·보관, 지방세 수납, 지역경제 및 지역개발에 기여, 지방자치단체 자금의 관리운용 등 4 가지로 나누어 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

31) 제주도는 지방재정법시행령 제76조(금고에 대한 검사), 제주도재무회계규칙 제120조(금고의 감독 및 검사)에 근거하여 제주도소관 현금의 출납 및 보관 업무를 취급하는 도 금고의 세출분야 업무처리상황을 점검하여 금고업무에 원활화를 기하고 회계사고를 사전 예방한다는 목적하에 실시하고 있다.

첫째, 현금 및 유가증권을 출납하고 보관하는 것이다.

이를 위해 징수관, 지출원, 출납원의 성명 및 인감을 미리 지방자치단체로 구분 정리해야 한다. 뿐만 아니라 각종 장부를 비치하고 세입 세출에 대한 사항을 매일 보고하며, 금고업무 전반적인 사항에 대해 지방자치단체의 검사를 받도록 되어 있다. 한편, 현금 및 유가증권의 출납·보관에 관하여 지방자치단체에 손해를 끼친 경우에는 배상책임을 지도록 하고 있다.<sup>32)</sup>

둘째, 지방세를 수납하는 업무를 한다.

지방자치단체는 세원의 포착, 조세의 부과·징수 및 세원의 관리가 용이하도록 하기 위해서 지방세 등 세무행정을 경제적으로 운용하여야 한다. 지방세는 법률에 근거해야 하므로 세원포착 및 부과는 금고에서 재량적으로 할 수 없으나 지방세의 수납은 통상 현금이 수반되어 금융기관을 경유하게 되므로 당연히 금고(금고 및 금고수납대행점)에서 수납중심 역할을 하게 된다. 따라서 지방세납부는 금융기관과 지방자치단체가 상호 협력하여 납세자의 편의제공 및 징세기관, 수납기관 업무처리의 효율성을 제고하는 것이 제일의적 과제이다.

셋째, 지역경제 및 지역개발에 기여를 해야 한다.

금고는 지역경제발전과 지역개발을 위하여 공공부문과 상호 협조하여 역할을 분담하고, 지역개발을 위한 투자재원 조달에 기여하고 지방재정력만으로 추진하기 어려운 대규모 개발 사업 등에 참여할 필요가 있다.

넷째, 지방자치단체의 자금을 관리 운용하여야 한다.

원칙적으로 금고는 지방자치단체의 계획이나 요청에 의해 수입, 지출, 운용을 하게 되나 보다 적극적인 측면에서는 자금흐름의 구조를 분석하여 가장 효율적으로 자금관리가 되도록 협조할 의무가 있다. 자금은 안전성, 공익성, 수익성, 유용성을 감안하여 관리하여야 한다.

---

32) 행정자치부, 전계서, pp. 18~20.

33) 지방재정법 제67조(금고의 배상책임) 금고가 지방자치단체를 위하여 취급하는 현금 또는 유가증권의 출납·보관에 관하여 지방자치단체에 손해를 끼친 경우에 금고의 배상책임에 관하여는 민법과 상법을 적용한다.

## 2. 資金의 管理 體系

### 1) 資金管理 關聯 業務 分掌

제도적으로 자금관리와 관련된 업무들이 조직의 어떤 부서에 어떻게 분배되어 있는가를 살펴보는 것은 중요하다. 어떻게 업무 분장이 되어 있느냐에 따라 자금 관리의 효과가 증대되기도 하고 반감되기도 하기 때문이다. <표 7>은 현재 제주도의 자금관리 관련 업무분장 상황이다.

<표 7> 자금관리 관련 업무분장

담당 부서		담당 업무	
자치 경제국	자치 재정과	평가 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세입 및 세외수입의 총괄관리</li> <li>○ 세외수입원의 분석발굴</li> <li>○ 도 자금 수급계획의 수립 및 조정</li> <li>○ 도 금고의 감독</li> <li>○ 지방세 구제제도 운영</li> <li>○ 채권의 총괄 관리</li> <li>○ 기부금품 모집규제 업무 등</li> </ul>
		세정 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도세 기본계획의 수립 및 조정</li> <li>○ 지방세 제도운영 및 연구</li> <li>○ 지방세 세무조사</li> <li>○ 지방세 체납액 관리</li> <li>○ 세무업무 전산화 추진 등</li> </ul>
		경영수입 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경영수익사업의 개발 및 평가</li> <li>○ 자치복권, 관광복권 관련 업무</li> <li>○ 지방재정 확충 총괄 등</li> </ul>
		공기업관리담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공기업 총괄 조정</li> <li>○ 민·관 출자사업(제3섹터) 업무</li> <li>○ 시·군 공기업 육성지도 등</li> </ul>
		지적 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지적업무 기획 조정</li> <li>○ 지적측량 및 지적공부 관리</li> <li>○ 개별지가 운영 등</li> </ul>
기획 관리실	예산 담당관	예산1 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반회계 및 특별회계예산 편성</li> <li>○ 제주도개발사업 특별회계 운영</li> <li>○ 예산 배정 및 운영</li> <li>○ 기금운용계획 수립</li> <li>○ 국고보조금 관리 등</li> </ul>
		예산2 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역개발기금 특별회계 운영</li> <li>○ 지방교부세 및 지방양여금 관리</li> <li>○ 투융자사업 심사</li> <li>○ 중기재정계획 수립</li> <li>○ 지방재정 진단 운영</li> <li>○ 지방채 관리 등</li> </ul>
총무과	계약지출 담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공사도급계약 및 용역 계약</li> <li>○ 물품구매 조달</li> <li>○ 물품재무조사 및 수급관리</li> <li>○ 불용품 매각</li> <li>○ 봉급에 관한 사항</li> <li>○ 각종 지출건의 지출원인 행위</li> <li>○ 회계문서의 과목조사 및 계수검사</li> <li>○ 세입세출외현금 총괄(통합)관리 등</li> </ul>	

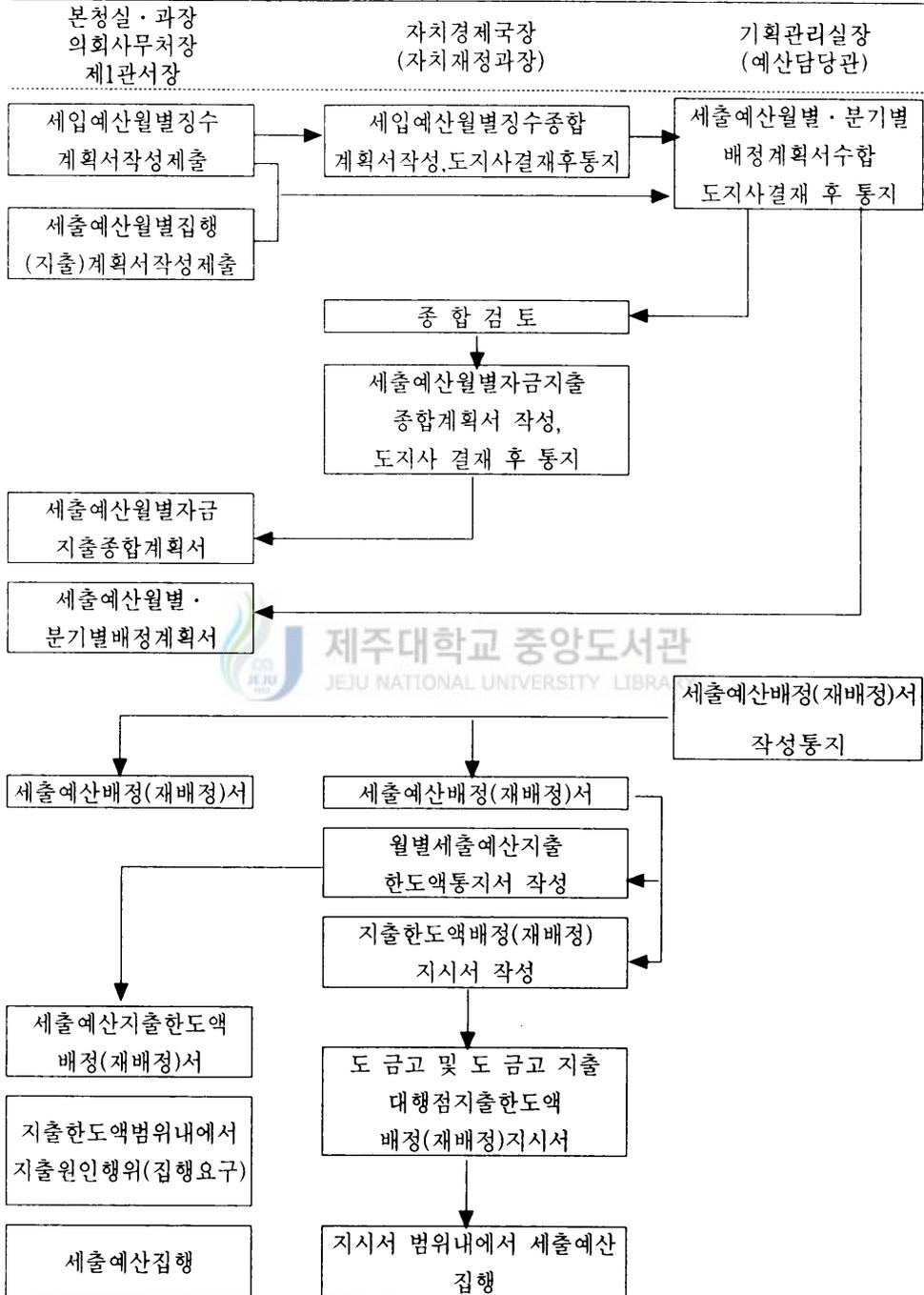
자료 : 제주도, “제주도행정기구설치조례시행규칙및사무전결규칙”에 의거 정리 작성

자금과 직·간접적으로 연관되지 않는 부서가 없을 수는 없지만 직접적으로 자금관리와 관련된 업무를 담당하고 있는 부서의 편제는 제주도의 경우 크게 자치경제국, 기획관리실 및 총무과로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 자치경제국 자치재정과에서는 도세 기본계획, 각종 세입의 총괄, 도 자금 수급계획의 수립 등을 관장하고 있다. 다음 기획관리실의 경우를 보면 세입·세출예산의 총괄조정, 중기재정계획의 수립, 지방재정진단 운영 등의 업무를 담당하고 있다. 그리고 총무과에서는 물품의 구매, 용역 및 공사계약, 도비 및 국비의 지출 등을 관장하고 있다. 특히 자금관리와 직접적으로 관련되는 부서는 자치경제국 자치재정과 평가담당으로서 도 자금의 수급계획 수립, 조정 및 도 금고의 지도·감독 등을 담당하는 것이 주 업무이다.

## 2) 資金의 管理 過程

앞서의 업무분장과 함께 동시에 고찰해 보아야 할 것은 자금수입에서부터 지출에 이르기까지 의사결정에 영향을 미치는 주체들간의 상관관계이다. 따라서 하나의 의사결정이 이루어지기까지 전달되는 보고체계와 집행에 대한 평가체계 등을 살펴볼 필요가 있는 것이다. 제주도의 자금운용 과정을 제주도재무회계규칙상의 내용을 토대로 단순화시켜 그림으로 간단히 나타내 보면 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 자금관리 흐름도



자료 : 제주도, “제주도재무회계규칙”에 의거 정리 작성

<그림 5>에서 보듯이, 먼저 제주도재무회계규칙 제17조<sup>34)</sup>에 의거하여 의결된 예산이 통지되면 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장은 즉시 세입예산월별징수계획과 세출예산월별집행(지출)계획서를 작성하여 예산담당관과 자치재정과장에게 각각 제출하여야 한다.

자치경제국의 자치재정과장은 앞서 본청 실·과 및 관서에서 제출한 세입예산월별징수계획서를 종합 검토하여 세입예산월별징수종합계획서를 작성하여 도지사의 결재를 받아 예산담당관에게 제출하여야 한다.<sup>35)</sup>

이어 소관 부서인 예산담당관은 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장이 제출한 세출예산월별집행(지출)계획서와 자치재정과장이 통지한 세입예산월별징수종합계획서를 수합(기초)하여 세출예산월별·분기별배정계획서를 작성하여 도지사의 결재를 받아 확정하여 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장에게 통지하도록 되어 있다.<sup>36)</sup>

한편 자치경제국의 자치재정과장은 제주도재무회계규칙 제18조(예산배정 계획) 규정에 의하여 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장이 제출한 세출예산월별집행(지출)계획서와 앞서 예산담당관으로부터 통지 받은 세출예산월별·분기별배정계획서를 기초로 하여 세출예산월별자금지출종합계획서를 작성하여 도지사의 결재를 받은 후 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장에게 통지하게 된다.<sup>37)</sup>

세출예산의 배정은 기획관리실장이 행한다.<sup>38)</sup> 기획관리실장은 제주도재무회계규칙 제18조의 규정에 의한 세출예산월별·분기별배정계획서를 근거로 하여 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장, 경리관과 지출원, 자치재정과장에게 월별세출예산배정서를 작성하여 통지하여야 한다. 다만, 추경예산 등의 사유로 추가 또는 변경배정이 필요한 경우에는 수요관서의 요구를 받아 수시 예산을 배정할 수 있다.<sup>39)</sup> 월별세출예산배정서를 통지 받은 자치재정과장은 이를 참고하

34) 제주도재무회계규칙 제17조(의결예산의 통지) 기획관리실장은 예산이 의결되었을 때에는 그 내용을 본청 실·과장, 관서의 장 및 금고에 신속히 통지하여야 한다.

35) 제주도재무회계규칙 제47조 제1항(자금수급계획서)

36) 제주도재무회계규칙 제18조 제2항(예산배정계획서)

37) 제주도재무회계규칙 제47조 제2항(자금수급 계획)

38) 제주도재무회계규칙 제19조 제1항(예산배정 및 통지)

여, 앞서 작성 통지한 세출예산월별자금지출종합계획서에 근거하여 월별로 지출원, 도금고 및 도금고지출대행점과 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장에게 세출예산지출한도액을 설정하여 통지한다. 다만, 예산집행 상 자금의 추가배정이 긴급히 필요하거나 효율적인 자금운용상 불가피하다고 판단되는 경우에는 수시 배정할 수 있도록 한다. 도 금고에 대하여는 지출한도액배정지시서를 발부하는 형식을 취하고 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장에게는 세출예산지출한도액통지서를 송부하는 형식으로 한다.<sup>40)</sup>

한편 본청 실·국장은 배정받은 세출예산을 도의회사무처, 제1관서, 시·군의 경리관과 지출원으로 하여금 집행하고자 할 때에는 기획관리실장에게 예산재배정을 요구하여야 한다.<sup>41)</sup>

세출예산을 배정받은 후 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장은 제주도재무회계규칙 제19조의 규정에 의한 세출예산의 배정범위 내에서 지출원인 행위를 할 수 있다. 각 실·과장은 공사·제조·용역의 도급, 물건의 매입·수리·운반 등에 관하여는 총무과장에게 그 집행을 요구하여야 한다. 다만, 일상경비로 지급하는 것은 그러하지 아니한다. 도금고 및 도 금고지출대행점은 총무과 지출원의 지급명령에 따라 지출한도액배정(재배정)범위 내에서 지출을 하게 되는 것이다.<sup>42)</sup> 이 과정은 전국 도 광역자치단체와 거의 비슷하다.

39) 제주도재무회계규칙 제19조 제2항(예산배정 및 통지)

40) 제주도재무회계규칙 제48조(자금배정)

41) 제주도재무회계규칙 제19조 제3항(예산배정 및 통지)

42) 제주도재무회계규칙 제23조(세출예산의 집행)

### 3. 資金의 收入 및 資金의 支出 管理

#### 1) 資金의 收入

##### (1) 資金收入의 過程

앞서 살펴본 바와 같이 제주도의 수입원은 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 지방채 등으로 구성되어 있으며, 이들의 수입 과정을 살펴보기로 하겠다.

첫째, 지방세(도세)의 경우를 예를 들어 설명해 보겠다.

제주도의 자금수입은 다음과 같은 과정으로 이루어진다. 먼저 과세권자(시장·군수)가 납세고지서(지방세)를 발급하게 되면, 납부자들은 수납대행 금융기관(수납점)에 이를 납부하게 되는데 이 과정을 <표 8>을 통해 구체적으로 살펴보기로 한다.

우선, 수납대행점에서 시·군·구 금고까지 자금이체 과정을 살펴보자.

수납대행점의 수납·송금 등 수납업무 전반에 관한 사항은 지방자치단체, 금고, 당해 금융기관 3자간에 체결한 “지방세입금 수납대행 약정서”에 명시되고 있다. 수납대행점은 전국적으로 수납이 가능한 농협, 우체국과 같은 전국 수납대행점과 당해 자치단체 부과분만 수납이 가능한 관내 수납대행점으로 구분되며 수납대행점별로 자치단체 금고까지 자금이체 기간이 다소 상이하나 원칙적으로 7일 이내를 기준으로 정하고 있다.<sup>43)</sup>

---

43) 행정자치부, 전계서, p. 40.

<표 8> 수납대행점별 자금이체 기간 비교

구 분		자 금 이 체 내 역
전 국 수 납 대 행 점	농협	· 관내, 관외분 세입금은 모두 수납일로부터 7일 이내 송금
	우체국	· 관내분 세입금은 수납일로부터 7일이내, 관외분 세입금은 10일 이내 · 업무형편상 매일 이체가 불가능한 경우에는 월4회 이체하되 이체예정일 전일까지 수납 모점국에 집계된 금액을 이체하고 미집계된 금액은 다음 이체일에 이체한다.
관내 수납대행점		· 기준 : 수납일로부터 7일이내 금고에 송금 · 자치단체별 실정 감안 1~7일 이내에서 탄력적으로 운용

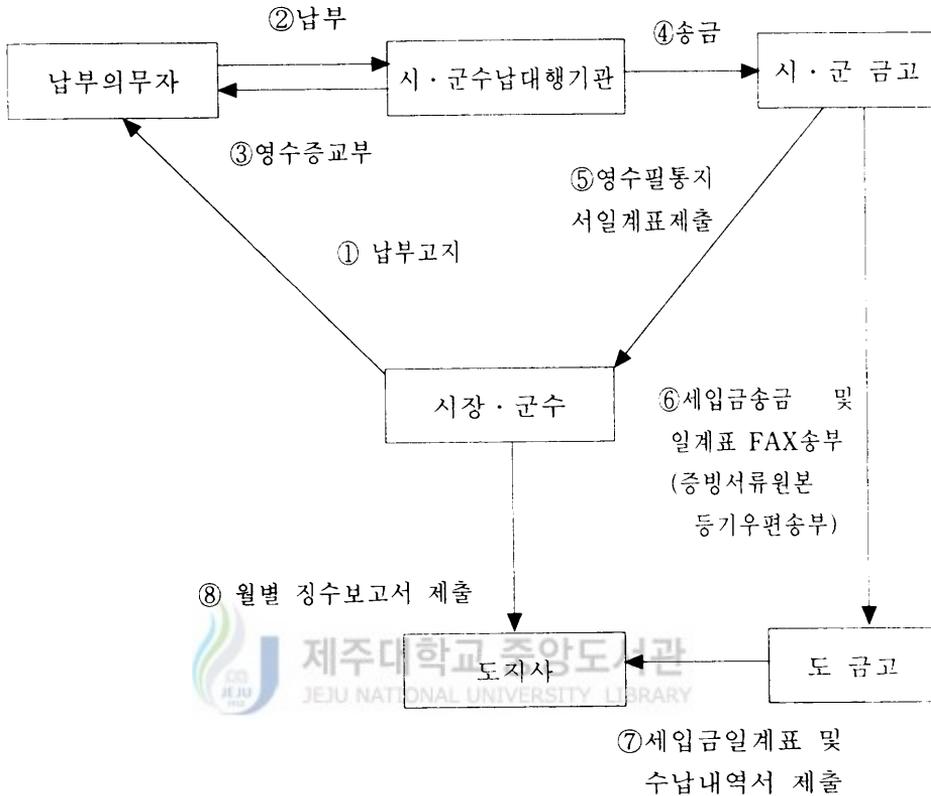
자료 : 행정자치부, 전계서, p. 40.

수납대행점에서 수입금을 수납하는 경우에는 영수증을 납부자에게 교부하고 영수필통지서의 송부 및 자금이체에 관하여는 계약으로 정하는 바에 따라 처리하여야 한다. 수납대행점은 매일의 수납금액에 대하여 세입금액 원장에 기록하고 연도별, 시·군·구별, 회계별, 세목별로 구분 정리한 후 영수필통지서와 세입금 일계표를 수납의영업일(우체국: 모점국 도착의일)에 시·군·구금고로 이송한다.

다음으로, 시·군·구 금고에서 시·도 금고로의 이체 과정을 살펴보면,

수납대행점에서 시·군·구 금고로 세입금이 송금되면 시·군·구 금고는 시·군·구 세입금을 익일 시·군·구에 세입조치하고 시·도세입금은 수입일계표 및 영수필통지서 등과 함께 세입금 도착 당일(또는 익일) 직접(또는 시·군·구 금고 모점을 거쳐) 시·도 금고로 송금하여야 한다. 시·도 금고는 송부된 수입일계표 및 징수관별, 세목별 수납내역서를 작성하여 시·도 세입 담당 부서에 통보하여야 한다. 결국 납세자가 수납대행기관의 지점에 납부하는 경우에는 영수필통지서, 수납일계표 등 등기우편 송달된 증빙자료에 의거 모점에서 수납내역 확인 후 공공예금 계좌에 이체에 따른 송금지연은 평균 6일에서 41일이나 걸리는 셈이다.<sup>44)</sup> 이 과정을 간단하게 그려보면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 수납업무 절차 흐름도



자료 : 행정자치부, 상계서, p. 70.

둘째, 세외수입(재산 임대·매각 수입, 사용료, 수수료, 이자수입, 부담금 등)은, 제주도 본청에서 발급하는 납입고지서에 의거 납부되는 데 수시 수입이 대부분이며 도로 점용료, 하천·공유수면 점·사용료와 같이 납기가 정하여진 세외수입도 있다. 납부는 제주도 금고 수납대행점(제주은행 본·지점)에 불입하도록 제도화되어 있어 당일 수입처리 되므로 자금이체 지연문제는 발생하지 않는다고 볼 수 있다.

셋째, 지방교부세는,

지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 지방자치단체의 재정을

44) 행정자치부, 상계서, p. 41.

조정함으로써 지방재정의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 하는 것으로 다달이 교부되고 있다. 교부 방법은 행정자치부의 교부요구에 의해 한국은행의 BOK - WIRE를 통하여 각 시·도 국고대리점(제주은행)에 당일 송금처리 되므로 자금이체가 지연되는 문제는 발생하고 있지 않다.

넷째, 지방양여금은,

국고의 수입 일부를 지방자치단체에 이양하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비 사업, 농어촌지역 개발사업, 수질오염 방지사업, 청소년 육성사업, 지역개발사업 등을 추진함으로써 지역간의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 하는 것으로 다달이 교부되고 있고, 교부방법은 지방교부세와 동일하므로 자금이체가 지연되는 문제는 발생하고 있지 않다.

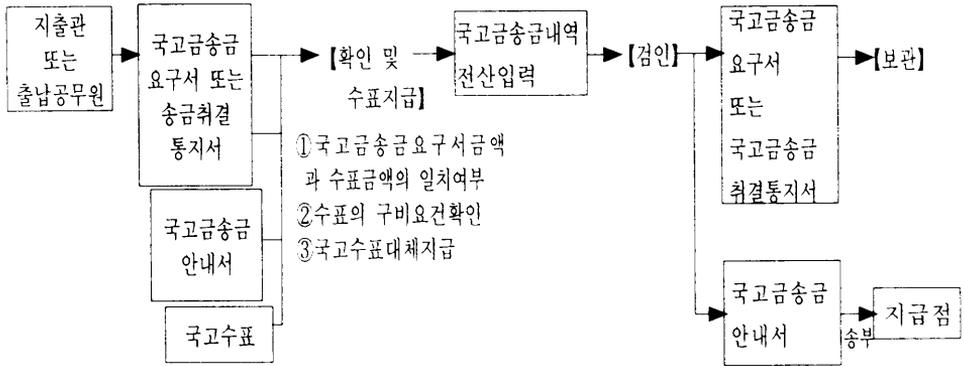
다섯째, 국고보조금은,

지방교부세와 달리 중앙정부나 상위 자치단체가 지방자치단체에 대하여 구체적인 사업용도를 지정하고 재정을 지원하는 제도를 말한다.

우리 나라의 국고보조금은 국가적 이해관계 또는 국가와 지방자치단체간의 이해관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 이전지출을 통하여 지방자치단체로 하여금 효율적인 자원배분을 유도하는 지방재정 조정제도라 할 수 있으며 지방재정 수입원으로서의 중요성과 또한 소득분배 기능을 포함하는 국가정책 실현 수단으로서의 의의를 갖고 있다 하겠다.

국고보조금 송금은 중앙관서의 국고금 송금요구서에 의거 국고대리점 앞으로 송금하여 수취인이 직접 현금으로 지급 받을 수 있도록 되어 있다. 국고금송금 취결은 자기 점포와 거래하는 지출관서가 타 거래점의 출납공무원이나 채권자에게 국고금 송금을 지급의뢰 받았을 경우에는 <그림 7>과 같이 조치하고 있으며, 이때 중앙관서의 지출관은 지방자치단체의 장에게 국고금송금통지서를 우편 등으로 발송하게 된다.

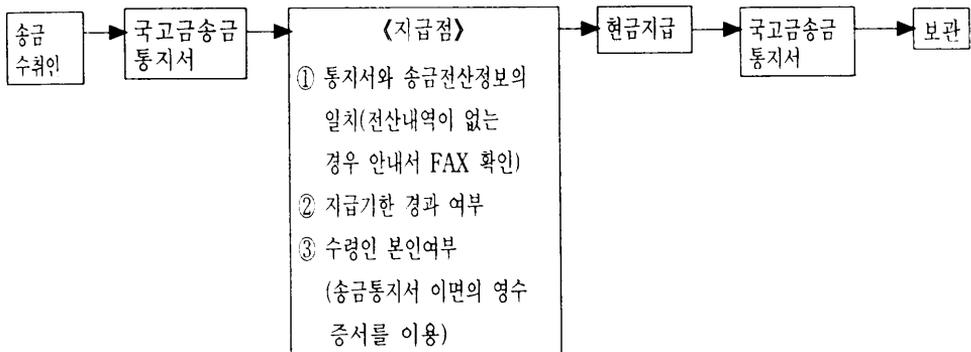
<그림 7> 국고금송금 취결절차



자료 : 한국은행 금융결제부, 「국고업무 편람」, 1998, 5. p. 62.

중앙관서에서 송부한 국고금송금통지서를 받은 지방자치단체(제주도)는 이들도 금고(제주은행)에 제시하여 송금된 국고금을 수령하여 <그림 8>과 같이 세입조치하고 있다. 송금요구관서(중앙관서의 장)에서 수취인 앞(지방자치단체의 장)으로 국고금송금통지서를 송부하면 수취인은 이를 수령하여 지급점(제주은행)에 제시하여 송금된 국고금을 영수하여 세입조치 시키고 있다.

<그림 8> 국고금송금 지급절차



자료 : 한국은행 금융결제부, 상계서, p. 64.

여섯째, 지방채 발행은 주로 지방자치법과 지방재정법에 기초하고 있다.

이들 법에 따르면 지방자치단체가 지방채를 발행하는 목적은 회계연도 상에 발생하는 재정적자의 보전, 주택·상하수도·택지개발 등 자본투자적 사업에 대한 투자재원 확보에 있다. 행정자치부장관이 승인한 범위 내에서 필요한 시점에서 금융기관으로부터 차입 세입조치하고 있다.

## (2) 資金收入의 흐름

자금의 수입은 1년 동안 균일하게 이루어지는 것이 아니며 월별로 편차가 있기 마련이다.

다음 <표 9>는 1996년도부터 1999년도까지 일반회계를 기준으로 살펴 본 재주도의 월별 징수 현황이다. 자금의 수입이 1년 중 어느 시기에 얼마나 들어오는 지 그 비중을 월별로 나아가서는 주별로 살펴보는 것은 현금예산의 작성을 위한 유용한 정보를 제시해 주므로 자금관리에 있어서 매우 중요한 부분이라고 할 것이다.



<표 9> 1996~1999회계연도 일반회계의 월별징수 현황

(단위 : 백만원)

월별 연도별	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13~14	합계
1996	15,573	15,303	21,186	23,399	22,915	22,913	18,398	28,624	18,344	31,587	28,647	74,665	8,021	329,575
1997	12,569	38,756	23,393	17,922	25,290	20,291	38,839	24,303	23,566	46,227	41,264	91,211	18,353	421,984
1998	15,504	14,795	65,799	30,510	28,203	27,298	43,752	14,809	32,227	60,781	41,741	50,268	21,477	447,164
1999	16,037	54,513	77,578	39,367	35,732	32,885	38,794	24,203	52,898	41,231	51,483	50,004	9,787	524,512
4년 합계	59,683	123,367	187,966	111,198	112,140	103,387	139,783	91,939	127,035	179,826	163,135	266,148	57,638	1,723,235
4년 평균	14,921	30,842	46,991	27,799	28,035	25,847	34,946	22,985	31,759	44,956	40,784	66,537	14,409	430,809

자료 : 제주도, 1996~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

1996년도부터 1999년도까지 4개년간 평균 일반회계의 수입흐름을 보면 <표9>에서와 같이 월별로 큰 차이를 나타내고 있다. 월별 수입편차를 보면 최고인 12월의 66,537백만원과 최저인 1월의 14,921백만원 간에는 약 4.5배의 편차를 보이고 있다.<sup>45)</sup> 수입흐름을 분기별로 살펴보면 1/4분기(1~3월)가 92,752백만원으로 21.5%를 차지하고 2/4분기(4~6월)는 81,681백만원으로 19.0%, 3/4분기(7~9월)는 89,690백만원으로 20.8% 그리고 4/4분기(10~12월)는 166,686백만원으로 38.7%를 차지하여 4/4분기에 수입이 집중되고 있음을 알 수 있다. 따라서 4/4분기를 제외하고는 1/4분기에서 3/4분기까지 월별 수입흐름의 편차가 심하지 않기 때문에 그만큼 기간별 자금수요와 자금지출의 적용 운용이 가능하다는 점에서 여유자금의 운용과 수입-지출간 자금의 유동성 확보를 기할 수 있다고 볼 수 있다.

한편 수입원별로는 <표 10>에서보는 바와 같이 세외수입이 월별로 가장 큰 차이를 보이고 있다. 중앙 의존재원인 지방교부세, 국고보조금 등은 월별로 지방자치단체에 교부되고 있는데 이들 수입도 월별로 불균형을 이루고 있고, 대부분 4/4분기에 수입이 편중되어 있음을 볼 수 있다. 지방세는 비교적 월별로 균형을 이루고 있다.

이처럼 세외수입이 3월에 편중되고 있는 것은 매 회계연도의 결산상 잉여금이 생겨서 수입 처리된 것이고, 1~2월이 다른 달에 비해 비교적 수입이 집중된 것은 회계연도가 개시된 후 자금형편상 부득이 전년도 세입금을 당해 연도의 세입에 이입<sup>46)</sup>하였기 때문이다.

한편 지방교부세, 국고보조금 등이 10~12월에 집중적으로 세입 되고 있는 것은 연초에 발주한 각종 보조금사업 등이 이 기간 동안에 완료(공) 되어 이에 따

45) 월별 수입흐름에서 13월과 14월은 다음해의 1월과 2월을 의미한다. <표 9>에서 다음해의 1월과 2월의 금액을 제시한 이유는 당해 회계연도의 출납폐쇄기간이 다음해 2월까지이므로 실제의 자금흐름을 보기 위하여는 다음해의 1월과 2월의 자금흐름도 포함되기 때문이다. 이와 같은 점은 수입흐름 뿐만 아니라 지출흐름, 자금수지에서도 동일하게 적용된다.

46) 지방재정법시행령 제40조(세계잉여금의 결산전 이입) 매 회계연도의 결산전 잉여금은 회계연도가 개시된 후 자금형편상 부득이한 때에는 전년도 세입금의 수납액으로써 채무확정액, 법 제42조 각 호의 금액과 지방채증권 및 차입금의 상환재원에 충당하고 잉여금이 있을 것이 확실하다고 인정하는 경우에 한하여 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 이를 당해 연도의 세입에 이입할 수 있다.

른 대금을 지급하기 위하여 중앙부처에서 보조금 교부가 이루어지고 있기 때문으로 분석된다.

<표 10> 1996~1999회계연도 일반회계의 수입원별·월별세입 현황

(단위 : 억원, %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	13월	14월	합계	
지방세	'96	62	80	73	60	62	66	74	46	40	50	53	82	9	8	765
	'97	58	93	78	77	61	72	85	70	56	71	64	73	17	6	881
	'98	39	59	64	86	63	69	150	46	59	50	55	79	22	9	850
	'99	55	75	66	70	124	89	103	74	58	110	83	83	15	5	1,010
	소계	214	307	281	293	310	296	412	236	213	281	255	317	63	28	3,506
세외수입	'96	62	1	90	7	35	8	7	8	10	8	7	63	6	40	352
	'97	16	193	77	13	12	19	35	17	18	16	12	163	14	26	631
	'98	76	15	515	9	8	10	20	14	11	16	10	95	15	2	816
	'99	17	48	433	13	16	18	14	18	23	14	37	36	23	12	722
	소계	171	257	1,115	42	71	55	76	57	62	54	66	357	58	80	2,521
지방교부세	'96	23	44	0	42	50	43	45	77	50	100	169	109	0	0	752
	'97	48	55	26	32	55	43	63	76	80	125	118	87	3	3	814
	'98	30	40	49	72	85	72	91	37	79	114	84	67	0	9	829
	'99	63	18	90	67	64	65	35	51	61	85	78	48	0	0	725
	소계	164	157	165	213	254	223	234	241	270	424	449	311	3	12	3,120
지방양여금	'96	0	8	14	14	16	12	14	17	17	22	15	32	0	13	194
	'97	0	13	16	14	28	10	23	23	20	24	20	30	28	16	265
	'98	0	0	16	20	16	15	18	12	32	20	23	22	20	22	236
	'99	0	0	50	34	31	32	29	34	16	29	28	20	0	0	303
	소계	0	21	96	82	91	69	84	86	85	95	86	104	48	51	998
국고보조금	'96	8	19	36	111	66	100	45	138	66	135	43	319	0	5	1,091
	'97	4	34	37	44	98	58	108	57	62	226	198	448	46	23	1,443
	'98	11	34	12	118	110	108	158	39	131	229	245	65	2	114	1,376
	'99	25	404	137	180	122	125	146	66	341	159	289	85	42	0	2,121
	소계	48	491	222	453	396	391	457	300	600	749	775	917	90	142	6,031
지방채	'96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	142	0	0	142
	'97	0	0	0	0	0	0	75	0	0	0	0	111	0	0	186
	'98	0	0	0	0	0	0	0	0	11	180	0	174	0	0	365
	'99	0	0	0	30	0	0	60	0	30	15	0	229	0	0	364
	소계	0	0	0	30	0	0	135	0	41	195	0	656	0	0	1,057
합계	'96	155	152	213	234	229	229	185	286	183	315	287	747	15	66	3,296
	'97	126	388	234	180	254	202	389	243	236	462	412	912	108	74	4,220
	'98	156	148	656	305	282	274	437	148	323	609	417	502	59	156	4,472
	'99	160	545	776	394	357	329	387	243	529	412	515	501	80	17	5,245
	소계	597	1,233	1,879	1,113	1,122	1,034	1,398	920	1,271	1,798	1,631	2,662	262	313	17,233

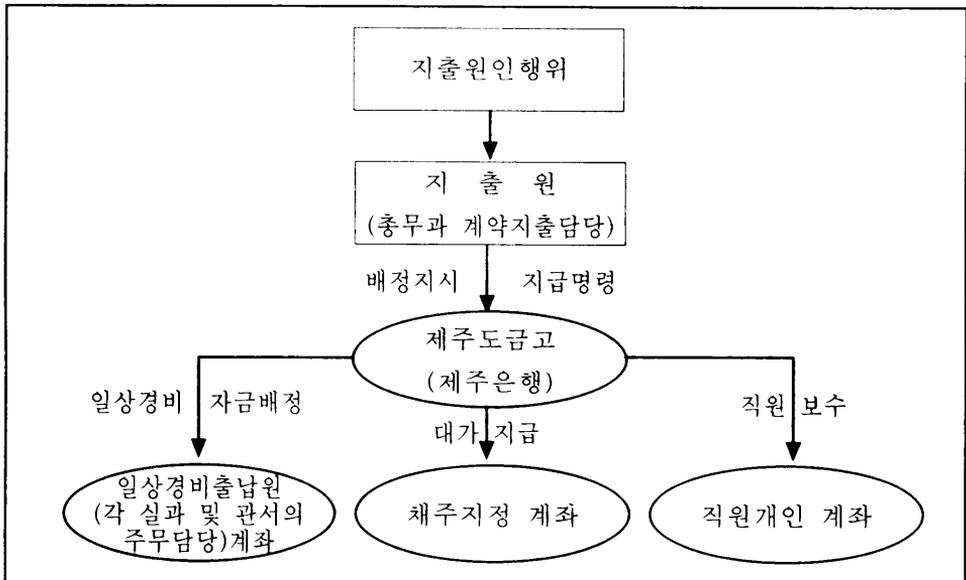
자료 : 제주은행 신제주지점

## 2) 資金의 支出

### (1) 資金支出의 過程

자금의 지출은 크게 두 가지 과정으로 이루어진다. 먼저 제주도 본청의 경우 각 실과·담당관의 일상경비인 여비, 업무추진비, 일반운영비 중 부서운영에 필요한 일반수용비·공공요금·급량비 등은 일상경비출납원인 주무담당(계장)의 지출원인행위에 의하여 통장에 입금된 후 필요에 따라 주무담당에 의해 지출된다. 다음 도본청 직원의 보수지급, 공사 또는 토지의 매입비, 제조·용역 또는 물건의 매입비 등은 도 금고에서 직원의 개인통장에 입금되고 채주지정 계좌에 입금(송금)된다. 어느 경우에도 제주도청 총무과의 지출원이 도 금고에 지급명령을 함으로써 이루어지나 일상경비의 경우에는 현금의 지출로 이어지는 것이 아니라 주무담당들의 통장에 일단 입금 처리된 후 지출되는 단계를 밟게 된다. 제주도 본청의 경우 간단히 <그림 9>로 나타낼 수 있다.

<그림 9> 현금지출의 과정



자료 : 송창수, 전개논문, p. 37.

## 2) 資金支出의 흐름

자금수입과 마찬가지로 자금지출도 1년 동안 꾸준히 발생하게 되며 월별로도 적지 않은 편차를 보이고 있다. 1996년도에서 1999년도까지 일반회계의 4개년간 평균 월별 지출 흐름을 살펴보면 < 표 11 >에서와 같이 월별로 큰 차이를 나타내고 있다.

< 표 11 > 1996~1999회계연도 일반회계의 월별지출 비교

(단위 : 백만원)

월별 연도별	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13~14	합계
1996	13,550	13,950	10,791	10,677	15,612	20,711	19,193	26,527	27,337	14,668	24,956	92,395	13,209	303,576
1997	4,755	20,469	10,558	19,295	14,718	14,915	35,498	22,376	28,328	34,550	41,886	102,799	22,497	372,644
1998	12,498	16,824	22,248	21,473	26,533	29,513	37,683	29,389	29,743	24,103	28,534	72,388	47,873	398,802
1999	9,316	39,288	21,943	25,217	23,294	29,157	29,444	17,986	55,505	24,753	64,504	74,214	64,234	478,855
4년 합계	40,119	90,531	65,540	76,662	80,157	94,296	121,818	96,278	140,913	98,074	159,880	341,796	147,813	1,553,877
4년 평균	10,030	22,633	16,385	19,166	20,039	23,574	30,455	24,070	35,228	24,519	39,970	85,449	36,953	388,469

자료 : 제주도, 1996~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

월별 수입 편차를 보면 최고인 12월의 85,449백만원과 최저인 1월의 10,030백만원 간에는 약 8.5배의 편차를 보이고 있다.

지출흐름을 분기별로 살펴보면, 1/4분기(1~3월)가 49,048백만원으로 12.6%를 점하고 있으며, 2/4분기(4~6월)는 62,778백만원으로 16.2%, 3/4분기(7~9월)는 89,752백만원으로 23.1%, 그리고 4/4분기(10~14월)는 186,891백만원으로 48.1%를 차지하여 4/4분기에 자금이 집중되고 있음을 알 수 있다.

4/4분기에 자금이 집중되는 이유는 각종 공사와 보조금 사업이 이 기간 동안에 완료(공)되어 이에 따른 대금을 지급하기 때문이다.

이처럼 특정 달(특정 분기)에 자금이 편중되어 지출되는 현상은 수입흐름의 경직성과 월별 자금의 불균형적 수입을 고려하면 자금운용상의 어려움을 초래하게 된다.

#### 4. 遊休資金의 投資 實態

##### 1) 資金收支 分析

수입흐름과 지출흐름을 연결하여 자금수지를 분석하면 <표 12>에서 보는 바와 같이 1996년도부터 1999년도까지 4개년간 평균 일반회계의 세입·세출을 기준으로 수입이 지출보다 42,340백만원이 많다. 이를 연도별로 보면 1996년도가 25,999백만원, 1997년도는 49,340백만원, 1998년도는 48,362백만원, 1999년도 45,657백만원이다.



<표 12> 1996~1999회계연도 일반회계 수입·지출흐름의 차이

(단위 : 백만원)

연도별	월별	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13~14	합계
		1996	수입	15,573	15,303	21,186	23,399	22,915	22,913	18,398	28,624	18,344	31,587	28,647	74,665
	지출	13,550	13,950	10,791	10,677	15,612	20,711	19,193	26,527	27,337	14,668	24,956	92,395	13,209	303,576
	차이	2,023	1,353	10,395	12,722	7,303	2,202	△795	2,097	△8,993	16,919	3,691	△17,730	△5,188	25,999
1997	수입	12,569	38,756	23,393	17,922	25,290	20,291	38,839	24,303	23,566	46,227	41,264	91,211	18,353	421,984
	지출	4,755	20,469	10,558	19,295	14,718	14,915	35,498	22,376	28,328	34,550	41,886	102,799	22,497	372,644
	차이	7,814	18,287	12,835	△1,373	10,572	5,376	3,341	1,927	△4,762	11,677	△622	△11,588	△4,144	49,340
1998	수입	15,504	14,795	65,799	30,510	28,203	27,298	43,752	14,809	32,227	60,781	41,741	50,268	21,477	447,164
	지출	12,498	16,824	22,248	21,473	26,533	29,513	37,683	29,389	29,743	24,103	28,534	72,388	47,873	398,802
	차이	3,006	△2,029	43,551	9,037	1,670	△2,215	6,069	△14,580	2,484	36,678	13,207	△22,120	△26,396	48,362
1999	수입	16,037	54,513	77,578	39,367	35,732	32,885	38,794	24,203	52,898	41,231	51,483	50,004	9,787	524,512
	지출	9,316	39,288	21,943	25,217	23,294	29,157	29,444	17,986	55,505	24,753	64,504	74,214	64,234	478,855
	차이	6,721	15,225	55,635	14,150	12,438	3,728	9,350	6,217	△2,607	16,478	△13,021	△24,210	△54,447	45,657
4년 합계	수입	59,683	123,367	187,956	111,198	112,140	103,387	139,783	91,939	127,035	179,826	163,135	266,148	57,638	1,723,235
	지출	40,119	90,531	65,540	76,662	80,157	94,296	121,818	96,278	140,913	98,074	159,880	341,796	147,813	1,553,877
	차이	19,564	32,836	122,416	34,536	31,983	9,091	17,965	△4,339	△13,878	81,752	3,255	△75,648	△90,175	169,358
4년 평균	수입	14,921	30,842	46,989	27,799	28,035	25,847	34,946	22,985	31,759	44,956	40,784	66,537	14,409	430,809
	지출	10,030	22,633	16,385	19,166	20,039	23,574	30,455	24,070	35,228	24,519	39,970	85,449	36,953	388,469
	차이	4,891	8,209	30,604	8,633	7,996	2,273	4,491	△1,085	△3,469	20,437	814	△18,912	△22,544	42,340

자료 : 제주도, 1996~1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

이를 월별로 수입이 지출을 초과하는 달을 보면 3월에 30,064백만원, 10월에 20,437백만원, 4월에 8,633백만원으로 수입이 지출을 크게 초과하고 있다. 반면에 지출이 수입을 초과하는 달을 보면 12월(폐쇄기 포함)에 41,456백만원의 자금부족이 발생하고 있으며 9월에 3,469백만원, 8월에 1,085백만원의 자금부족이 나타나고 있다. 1회계연도를 폐쇄기 포함 14개월로 보면 수입이 지출을 초과하는 달은 9개월인 반면에 지출이 수입을 초과하는 달은 5개월이다. 따라서 월별로 수입과 지출간의 불균형이 심하여 일시적인 여유자금 운용의 자금부족에 효율적으로 대처하지 않을 경우 자금운용에 상당한 어려움이 초래될 수 있을 것이다.

분기별 자금수지를 살펴보면 1996년도부터 1999년도까지 4개년간 평균 기준으로 1/4분기(1~3월)에는 43,704백만원의 여유자금이 발생하고 있으며, 2/4분기(4~6월)에는 18,903백만원의 여유자금이 발생하고 있다. 그러나 3/4분기(7~9월)에는 62백만원의 자금부족이 발생하고 있으며, 4/4분기(10~14월, 폐쇄기 포함) 20,205백만원의 자금부족이 크게 발생하고 있음을 알 수 있다. 따라서 1/4분기에는 과도하게 자금 여유가 생기고, 4/4분기에는 크게 자금부족이 발생하고 있는데, 그 이유는 1/4분기에는 주로 인건비와 물건비가 지출되는 반면에, 4/4분기에는 자금규모가 큰 자본지출과 이전경비가 집중적으로 지출되고 있기 때문이다. 이와 같이 월별, 분기별 편차가 크게 발생하므로 자금 여유가 발생하는 달(분기)에는 지급 유동성을 고려한 가운데 여유자금의 효과적인 운영으로 대응하는 자금운용의 효율화 전략이 요구된다.

이상에서 살펴 본 세입과 세출의 흐름은 연도간의 시계열분석을 통해 미래의 일정시점을 투사할 수 있는 자료로 활용될 때 그 유용성은 크다고 할 것이다.

## 2) 定期預金 年度別・期間別 金利 現況

투자수익률은 자금관리의 커다란 두 기둥중 하나이다. 1996~1999년도까지 제주도가 유희자금을 예치하고 있는 정기예금의 연도별・기간별 금리현황은 <표 13>과 같다.

< 표 13 > 1996~1999년도 정기예금의 기간별금리 현황

연도별 기간별	1996	1997			1998					1999				
		1. 1~ 10. 31	11. 1~ 12. 31	평균	1. 1~ 1. 31	2. 1~ 8. 31	9. 1~ 11. 30	12. 1~ 12. 31	평균	1. 1~ 3. 10	3.11~ 5. 9	5.10~ 9. 9	9.10~ 12. 31	평균
1개월이상 3개월 미만	5.0	5.0	8.0 ~9.0	5.6	8.0 ~9.0	10.0~ 10.5	9.0~ 10.0	8.5	9.8	8.5	7.5	6.5	5.9	6.8
3개월이상 6개월 미만	7.0	7.0	8.0 ~9.0	7.3	8.0 ~9.0	10.8	10.5	9.0	10.4	9.0	8.0	7.2	6.7	7.5
6개월이상 9개월 미만	8.0	8.0	10.0	8.3	10.0	11.0	10.7	10.0	10.8	10.0	8.5	7.6	7.4	8.1
9개월이상 1년 미만	8.0	8.0	10.0	8.3	10.0	11.0	10.7	10.0	10.8	10.0	9.3	8.1	7.7	8.5

- 주) 1. 1996~1997년 10월까지의 별도 금리 협상 없이 일반정기예금 금리를 적용  
 2. 1996~1997년 10월까지의 자료는 월말 기준으로 작성  
 3. 1998년 12월부터는 적용기간(이상~미만에서 초과~까지로)이 변경적용 되었으며,  
 1999년도 부터는 월이자 지급식의 금리를 적용

자료 : 제주은행 신제주지점



1999년도 1개월 짜리 정기예금의 수익률은 6.8%, 3개월 짜리 정기예금의 수익률은 7.5%, 6개월 짜리의 경우에는 8.1%, 그리고 12개월 짜리의 경우에는 8.6%를 각각 적용 받고 있었다. 4개년간('96~'99) 정기예금 기간별 수익률 변동 추이를 살펴보면 1996년 1월 1일부터 1999년 10월 31일까지는 일반적인 수익률로 최저 5.0%(1개월) 최고 8.0%(9개월)인 반면에, IMF 구제금융 때에는('97. 11. 1. ~'99. 3. 10) 수익률이 최저 8.0%(1개월) 최고 11.0%(9개월)로서 IMF 이전 최고 수익률(8.0%)이 IMF때에 최저 수익률과 같아 많은 차이를 보이고 있다. 특히 IMF 구제금융 직후 연 이자율이 20%를 상회했었다는 사실에 비추어 볼 때 금리 적용에 문제점이 있었음을 시사한다.

### 3) 遊休資金 投資 現況

제주도는 일반회계와 특별회계를 불문하고 유휴자금을 제주은행의 정기예금 등에 투자하고 있다. 제주도재무회계규칙 제74조에 의하면 도지사는 유휴자금을

활용하기 위하여 도 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리할 수 있도록 규정되어 있기 때문에 제주도의 보관금 중에 일정기간 지출할 필요가 없는 경우 현행 도 금고인 제주은행의 여러 예금 중 정기에금, 표지어음, 양도성예금, 공금예금 등에 예치하고 있는 것이다. 규정상 다른 은행을 이용할 수는 없다. 이 규정 때문에 자금운용의 융통성이 저해 받고 있다고 하겠다.

첫째, 1996회계연도부터 1999회계연도까지 현재 제주도가 투자하고 있는 일반회계의 정기에금, 표지어음, 양도성예금 등의 현황을 기간별로 살펴보면 다음 <표 14>와 같다.

<표 14> 1996~1999년도 공금의 예금상품별 예치 현황

· 정기에금

(단위 : 백만원)

기간별 연도별	1개월		3개월		6개월		9개월		12개월		합계	
	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액
1996			2	400	18	22,400			22	21,000	42	43,800
1997	5	1,100	9	6,900	11	5,100			12	5,800	37	18,900
1998	25	60,200	8	9,400	5	4,000	1	3,460			39	77,060
1999	87	47,500	36	33,800	64	60,200	51	60,200	2	1,500	240	203,200

· 표지어음

(단위 : 백만원)

기간별 연도별	30~59일		60~89일		90~180일		181~270일		271~365일		합계	
	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액
1996	1	5,000	7	7,000					9	5,000	8	12,000
1997	14	11,700	11	8,900							25	20,600
1998												
1999												

· 양도성예금

(단위 : 백만원)

기간별 연도별	30~59일		60~89일		90~180일		181~270일		271~365일		합계	
	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액	계좌수	금액
1996	8	26,400	2	1,200							10	27,600
1997	31	48,660	199	167,900					1	200	231	216,760
1998	51	87,700	59	87,480	11	16,900					121	192,080
1999	2	1,600	5	5,900							7	7,500

자료 : 제주은행 신제주지점

<표 14>를 보면 1999년도 정기예금의 계좌수가 240개 계좌에 203,200백만 원 을 예치하고 있음을 알 수 있다. 이를 기간별로 분석해 보면 1개월이 87개 계좌 에 47,500백만원, 3개월이 36개 계좌에 33,800백만원, 6개월이 64개 계좌에 60,200백만원, 9개월이 51개 계좌에 60,200백만원, 그리고 12개월이 2개의 계좌 에 1,500백만원을 예치하고 있는데, 정기예금의 금리차원을 떠나서 이렇게 자체 기간별로는 대부분 6~12개월의 중·장기에 예치하고 있는 것은 높은 수익률을 추구한다는 차원에서 일면 긍정적으로 해석할 수 있다는 점에서 일면 예치관리가 적절하게 이루어지고 있다는 평가를 내릴 수도 있겠다. 그러나 그 평가 이면 에는 정기예금이 아닌 보통예금의 평균잔액이 지나치게 많지는 않은지에 대한 분석이 선행되어야 한다.<sup>47)</sup>

한편 1996년도에는 정기예금의 경우 중·장기로, 표지어음이거나 양도성예금은 단기위주로 예치하고 있어 예치기간이나 금융상품 운용 면에서 긍정적으로 해석 할 수 있으나 <표 15>에서 보는 바와 같이 보통예금의 평균잔액이 지나치게 많 아 여유자금을 적절하게 활용하지 못하고 있다.

1997~1998년도는 여유자금을 단기위주로 예치관리하고 있어 부적절하게 자금 관리를 하였음을 알 수 있다. 즉, 예치금액 전체에서 3개월 이하의 예치금액이 차지하는 비율이 1997년도는 91%이고 1998년도는 95%로서 이를 증명하고 있다.

47) 이러한 분석을 위해서는 먼저 최적 또는 최소 자금보유량이 어느 정도인지를 경험적인 데이터 를 이용하여 책정하여야 하나 이는 또 다른 연구과제일 수밖에 없다. 여기에 필요한 자료는 공개대상이 아니어서 취득하기가 어렵다.

둘째, 공금(보통)예금 현황을 살펴보면,

과학적이고 경험적인 데이터에 의해 제시되어 있는 명확한 최적보유현금에 대한 정보가 없는 상태에서는 현재의 현금 잔고가 많은지 적은지를 판단하기 어려우나 일단 공금(보통)예금의 양이 월별로 어느 정도나 되는지를 살펴보는 것은 의미가 있다. 다음 <표 15>는 1996년 1월부터 1999년 12월까지 제주도의 공금예금 내역이다.

<표 15> 1996~1999년도 일반회계의 보통예금(평균잔액) 현황

(단위 : 백만원)

연도별 월 별	1996	1997	1998	1999	평균잔액
1	2,072	6,114	10,512	2,997	5,423
2	5,211	6,063	9,691	4,879	6,461
3	5,487	3,453	4,163	1,442	3,636
4	5,780	2,596	1,853	2,725	3,238
5	6,229	1,803	1,517	2,592	3,035
6	4,307	2,098	1,797	2,166	2,592
7	5,141	3,482	1,922	2,003	3,137
8	5,160	2,550	1,352	1,916	2,744
9	6,807	2,552	4,161	3,911	4,357
10	10,564	2,634	6,047	1,626	5,217
11	8,931	5,254	2,623	2,723	4,882
12	10,980	8,503	3,898	4,388	6,942
평균잔액	6,389	3,925	4,128	2,781	4,306

자료 : 제주은행 신제주지점

위기간 동안만을 고려한다면 평균잔액이 가장 많은 달은 12월, 2월, 1월과 10월이며 이 경우 5,000백만원 이상의 평균잔액이 제주은행의 도 금고에 예치되어 있었던 것으로 나타났다. 연도별의 월별 평균잔액을 위의 표에서 살펴보면 1996년도의 경우에는 6,389백만원이며, 1997년도에는 3,295백만원, 1998년도는 4,128백만원, 1999년도의 경우에는 2,781백만원인 것으로 나타났다.

1996~1998년도의 월평균 잔액은 최저 3,925백만원에서 최고 6,389백만원이다. 이렇게 과다한 평균잔액이 저이율의 보통예금 계좌에 방치되어 추가적인 이자수입을 얻지 못하였다.

4) 投資 收益率

제주도가 월별로 향유한 이자수익 및 이자수익률에 대한 실적을 공금(보통)예금과 정기에금으로 나누어 살펴보면 다음 <표 16>과 같다

<표 16> 1996~1999년도 공금성예금 연도별·월별 이자 및 수익률 현황

(단위 : 백만원, %)

연 도	월 별	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1996	계	평균잔액	2,072	5,211	8,584	18,247	30,552	35,407	35,593	31,160	32,807	36,564	44,731	49,399	
		이자	-	-	11	154	120	169	244	170	171	171	171	271	
		수익률	-	-	1.54	10.13	4.71	5.73	8.23	6.55	6.25	5.61	4.59	6.58	
	공금예금	평균잔액	2,072	5,211	5,487	5,780	6,229	4,307	5,141	5,160	6,807	10,564	8,931	10,980	
		이자	-	-	-	-	-	-	39	-	-	-	-	-	
		수익률	-	-	-	-	-	-	1.61	-	-	-	-	-	
	정기에금등	평균잔액	-	-	3,097	12,467	24,323	31,100	30,452	26,000	26,000	26,000	36,800	38,419	
		이자	-	-	11	154	120	169	205	170	171	171	171	271	
		수익률	-	-	4.26	14.82	5.92	6.52	8.08	7.85	7.89	7.89	5.73	8.46	
	1997	계	평균잔액	28,437	26,043	40,161	42,283	42,435	51,881	54,872	57,227	57,452	58,515	59,300	54,230
			이자	288	200	238	318	320	412	497	465	488	478	464	578
			수익률	11.31	9.22	8.90	9.02	9.05	9.53	10.87	9.77	10.19	9.80	9.39	12.78
공금예금		평균잔액	6,114	6,063	3,453	2,566	1,803	2,098	3,482	2,560	2,562	2,634	5,254	8,503	
		이자	42	-	-	-	-	-	19	-	-	-	-	-	
		수익률	1.06	-	-	-	-	-	1.03	-	-	-	-	-	
정기에금등		평균잔액	22,323	19,980	36,708	39,687	40,632	49,783	51,390	54,677	54,900	55,881	54,046	45,787	
		이자	226	200	238	318	320	412	478	465	488	478	464	578	
		수익률	12.15	12.01	9.74	9.62	9.45	9.93	11.16	10.23	10.67	10.26	10.30	15.15	
1998		계	평균잔액	49,480	41,201	51,417	51,613	54,065	53,950	59,563	53,547	46,984	61,139	93,263	78,910
			이자	283	199	236	320	304	430	622	505	673	466	577	969
			수익률	6.86	5.80	6.91	7.44	6.75	9.56	12.53	11.32	17.19	9.15	7.42	14.74
	공금예금	평균잔액	10,512	9,691	4,163	1,853	1,517	1,797	1,922	1,352	4,161	6,047	2,623	3,998	
		이자	22	-	-	-	-	-	24	-	-	-	-	-	
		수익률	1.06	-	-	-	-	-	0.98	-	-	-	-	-	
	정기에금등	평균잔액	38,968	31,510	47,254	49,760	52,548	52,153	57,631	52,195	42,823	55,922	90,640	75,012	
		이자	261	199	236	320	304	430	598	505	673	466	577	969	
		수익률	8.04	7.58	7.52	7.72	6.94	9.89	12.45	11.61	18.86	10.15	7.64	15.50	
	1999	계	평균잔액	72,889	71,021	100,572	89,778	98,323	108,762	115,924	121,679	122,781	136,765	129,999	122,037
			이자	537	504	502	656	687	777	814	843	866	861	960	911
			수익률	8.84	8.52	5.99	8.77	8.38	8.57	8.43	8.31	8.46	7.61	8.86	8.96
공금예금		평균잔액	2,997	4,879	1,442	2,725	2,592	2,166	2,003	1,916	3,911	1,626	2,723	4,388	
		이자	17	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	
		수익률	1.02	-	-	-	-	-	1.07	-	-	-	-	-	
정기에금등		평균잔액	69,892	66,142	99,130	87,053	95,731	106,596	113,921	119,763	118,870	134,169	127,276	117,649	
		이자	520	504	502	656	687	777	799	843	866	861	960	911	
		수익률	8.93	9.14	6.08	9.04	8.61	8.75	8.42	8.45	8.74	7.70	9.05	9.29	

자료 : 제주은행 신제주지점

보통예금의 경우에는 도 금고 계약에 의해 이자지급 기일이 정해져 있기 때문에 이자수익이 발생하는 달과 없는 달이 생긴다. 이자수익이 발생하지 아니한 달에 대한 오해가 없어야 하겠다. 그러나 이자수익이 있는 달만을 비교하더라도 이자수익률이 1996년 이후 1999년까지 매년 1월과 7월에 2회 발생하는데 모두가

1.0% 내외이다. 또한 정기예금 등의 경우에도 1996년도는 4.26~14.82%(평균 7.63%)이고, 1997년도의 경우는 9.45~15.15%(평균 10.79%)이며, 1998년도는 6.94~18.86%(평균 10.41%)이고, 1999년도에는 6.08~9.29%(평균 8.49%)로 나타나 역시 IMF전후해서 편차가 적지 않게 발생하고 있음을 알 수 있다. 참고적으로 언급하자면 대개 예치금액이 많으면 많을수록 이자수입액이 증가함이 일반적이거나 위의 표에서는 가시적으로 이러한 관계가 유의미하게 나타나지 않음을 확인할 수 있다.<sup>48)</sup>

## 5) 濟州道와 他 地方自治團體 資金運用 實績 比較 分析

### (1) 地方自治團體 種類別(階層別) 資金運用 實績

자산관리 면에서 지방자치단체의 자금운용 실적은 “세입면에서 이자수입이 차지(점)하는 비중”을 통해 파악할 수 있다.

이자수입은 지방자치단체가 여유자금의 운용을 통해 얻는 수입이다. 이자수입이 많을수록 자금운용의 수익성은 높다고 볼 수 있다. 즉, 이자수입은 지방자치단체의 수입금을 금고 등에 예치함으로써 발생하는 과실수입으로써 보통예금 또는 정기예금 등에서 발생하는 예금이자수입과, 민간기업 또는 지방자치단체의 융자금 회수에 따른 이자수입, 세입세출외현금에서 발생하는 이자수입 등을 들 수 있다.

지방자치단체의 9개년('90~'98)간 평균 이자수입 비중을 <표 17> 및 <표 18>에서 살펴보면 일반시가 1.0~2.5%(평균 2.0%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 다음이 특별시로서 0.6~2.6%(평균1.5%), 군이 0.7~2.4%(평균 1.3%), 광역시 1.0~1.5%(평균1.2%), 자치구 0.7~1.9%(평균 1.1%), 도가 0.7~1.4%(평균 1.0%)의 순서로 나타나고 있다.

9개년간에 걸친 추이를 보면 자금운용 의지에 따라 상당 정도로 기복이 심함을 알 수 있다. 먼저 서울특별시의 경우에는 1.0% 미만인 해는 2개년도('93, '94), 1.0~2.0% 미만인 해는 5개년도('90~'92, '95, '98), 2.0% 초과인 해는 2개

48) 그 달에 남아있는 잔고와 그 달에 향유한 이자수입액의 가지고 수평적인 이자수익율을 계산하는 것은 정확하지 못하다. 이자수익은 그 달의 현금잔고에 의해 발생한 것보다는 이전의 잔고들에 의해 발생한 것이 일정한 달에 지급되기 때문이다.

년도('96, '97)로 타 시·도에 비해 실적이 좋은 편이다. 이는 여타 광역지방자치단체에 비해 서울특별시의 경우는 자금관리를 전담하는 별도기구가 운영되고 있기 때문이라 할 수 있다.

광역시도 9개년간 모두 1.0~1.5%로 비교적 안정적인 이자수입 비중을 나타내고 있다.

반면 도인 경우는 타 지방자치단체 계층에 비해 최하위 이자수입 비중을 나타내고 있다. 1.0%미만인 해가 무려 6개년도('90~'95)이고 나머지 3개년도('96~'99)도 1.4%이하로 나타나고 있다. 이처럼 도 자치단체가 이자수입 비중이 제일 낮은 이유는 회계상 중앙정부의 이전지출인 국고보조금이 도를 경유하여 시·군에 지급되기 때문에 세입 후 여유자금으로 활용할 기간이 짧기 때문으로 풀이된다.

일반시의 경우를 살펴보면 전국 지방자치단체 종류별 중 가장 높은 이자수입 비중을 나타내고 있다. 타 지방자치단체 계층과는 다르게 1.0% 미만인 해는 없고 1.3~2.5% 수준을 나타내고 있다. 이처럼 이자수입 비중이 가장 높은 것은 모든 시에서 세외수입의 하나인 이자수입의 확대를 위해 노력하고 있기 때문이다. 고양시, 부천시, 수원시, 안양시 등이 이 경우인데 1996년도가 1995년도 대비 2배 정도로 이자수입이 확대되었다. 영계좌 도입, 보조금교부 전 지출억제 등의 노력을 통해 최대한 유희자금을 줄이고 이를 활용하려는 노력의 결과이기도 하다.

군의 경우, 1.0% 미만인 해가 4개년도('90, '91, '93, '94)이고 1.0~1.9%인 해는 5개년도('92, '95~'98)이다.

자치구는 1.0% 미만인 해가 4개년도('90, '91, '94, '95), 1.0~2.0% 미만인 해는 5개년도('92, '93, '96~'98)로 나타나고 있다.

종합적으로 볼 때 민선 지방자치단체장 출범이후('95. 7. 1.)부터 지방재정확충을 위한 자치단체의 자체적인 노력 가운데 가장 두드러지게 그 실적을 확인할 수 있는 것은 이자수입의 증대이다. 민선자치 이전의 경우 관행에 따라 자치단체 금고에 유동성을 감안 낮은 이자율(단기 상품)로 예치하던 방식을 완전히 탈피하여 자금배정 주기를 가장 최단기로 설정하고 일정액 이상의 여유자금은 가급적 당시 시점에서 가장 높은 이자율을 확보할 수 있는 고 수익 금융상품에 투자하

고 있는 것이다.<sup>49)</sup> <표 18>에서와 같이 민선자치가 본격적으로 실시된 이후 3개 년간('96~'98)은 이자수입 비중이 평균 1.7%인 반면에 민선자치 실시 이전 6개 년간('90~'95)은 1.0%이었다는 사실이 이를 입증하고 있다. 어느 자치단체(종류 별)를 보더라도 민선자치 실시 이전보다 실시 후에 낮은 이자수입 비중을 나타내 는 곳은 없다.

<표 17> 1990~1995회계연도 일반회계의 지방자치단체 계층별 이자수입 비율

(단위 : 억원, %)

연도별	자치단체별	특별시	광역시	도	시	군	자치구	합계
1990	세입결산(A)	25,923	23,860	43,732	30,909	46,935	22,491	193,850
	이자수입(B)	344	275	315	311	332	163	1,740
	비율(B/A)	1.3	1.2	0.7	1.0	0.7	0.7	0.9
1991	세입결산(A)	30,641	30,999	51,717	39,496	59,783	29,804	242,440
	이자수입(B)	397	386	453	577	565	255	2,633
	비율(B/A)	1.3	1.2	0.9	1.5	0.9	0.9	1.1
1992	세입결산(A)	31,800	36,411	50,747	45,351	63,043	36,933	264,285
	이자수입(B)	309	352	429	627	659	394	2,770
	비율(B/A)	1.0	1.0	0.8	1.4	1.0	1.1	1.0
1993	세입결산(A)	32,607	38,372	59,776	50,172	69,967	39,366	290,800
	이자수입(B)	201	405	452	637	589	380	2,664
	비율(B/A)	0.6	1.1	0.8	1.3	0.8	1.0	0.9
1994	세입결산(A)	37,079	46,213	78,315	70,073	95,349	45,009	372,038
	이자수입(B)	314	525	609	912	899	427	3,686
	비율(B/A)	0.8	1.1	0.8	1.3	0.9	0.9	1.0
1995	세입결산(A)	45,292	52,645	99,312	120,172	84,930	53,757	456,108
	이자수입(B)	602	577	879	1,927	1,023	517	5,525
	비율(B/A)	1.3	1.1	0.9	1.6	1.2	0.9	1.2
'90~ '95 소계 (평균)	세입결산(A)	203,342	228,500	383,599	356,713	420,007	227,360	1,819,521
	이자수입(B)	2,167	2,520	3,137	4,991	4,067	2,136	19,018
	비율(B/A)	1.1	1.1	0.8	1.4	1.0	0.9	1.0

자료 : 행정자치부, 1990~1995회계연도 「지방재정연감」에 의거 정리 작성

49) '97 자치단체평가단, 「민선지방자치 2년의 평가와 과제」, (서울대학교 행정대학원, 1997, 6), p. 87.

<표 18> 1996~1998회계연도 일반회계의 지방자치단체 계층별 이자수입 비율

(단위 : 억원, %)

연도별	자치단체별	특별시	광역시	도	시	군	자치구	합계
	1996	세입결산(A)	59,926	58,947	116,314	154,104	98,956	61,404
	이자수입(B)	1,549	768	1,219	3,396	1,489	722	9,143
	비율(B/A)	2.6	1.3	1.0	2.2	1.5	1.2	1.7
1997	세입결산(A)	63,706	75,465	128,008	170,454	112,592	69,951	620,176
	이자수입(B)	1,409	1,096	1,607	4,196	2,168	1,031	11,507
	비율(B/A)	2.2	1.5	1.3	2.5	1.9	1.5	1.9
1998	세입결산(A)	56,401	71,327	136,772	181,547	113,592	67,385	627,024
	이자수입(B)	576	784	1,916	4,339	2,198	903	10,716
	비율(B/A)	1.7	1.0	1.4	1.4	2.4	1.9	1.7
'96~'98	세입결산(A)	180,033	205,739	381,094	506,105	325,140	198,740	1,796,851
소계	이자수입(B)	3,534	2,648	4,742	11,931	5,855	2,656	31,366
(평균)	비율(B/A)	2.0	1.3	1.2	2.4	1.8	1.3	1.7
'90~'98	세입결산(A)	383,375	434,239	764,693	862,818	745,147	426,100	3,616,372
합계	이자수입(B)	5,701	5,168	7,879	16,922	9,922	4,792	50,384
(평균)	비율(B/A)	1.5	1.2	1.0	2.0	1.3	1.1	1.4

자료 : 행정자치부, 1996~1998회계연도 「지방재정연감」에 의거 정리 작성

## (2) 道 自治團體別 資金運用 實積

제주도의 이자수입 증대를 위한 노력 정도를 평가하기 위하여 전국 도 자치단체별로 10개년간('90~'99) 평균 이자수입의 비중을 <표 19> 및 <표 20>으로 나타내 보았다. 경기도가 0.8~1.8%(평균 1.2%)로 가장 높은 이자수입 비중을 차지하고 있으며, 그 다음이 경상남도로서 0.6~1.6%(평균 1.2%), 전라남도 0.5~1.5%(평균 1.1%), 제주도 0.4~1.7%(평균 1.0%), 전라북도 0.6~1.2%(평균 1.0%), 강원도·충청북도·충청남도가 각각 평균 0.9%, 경상북도는 0.2~0.8%(평균 0.5%)의 순이다. 제주도는 중간 수준에 있음을 알 수 있다.

이중에 특히 경기도가 1.0% 미만인 해는 2개년도('90, '99)뿐이고 나머지 8개년도('91~'98)는 1.1~1.8%로 비교적 해마다 고른 수준을 나타내고 있다. 이는 여유자금을 중·장기 특정금전 신탁 및 2년 정기예금으로 하여 고 금리로 예치하고 있으며 단기자금은 표지어음 및 신중환매채권 등으로 투자패턴을 다양하게 운용한 결과라고 볼 수 있다.<sup>50)</sup>

경상남도인 경우는 1.0% 미만인 해는 2개년도('92, '93)이고 나머지 8개년도('90, '91, '94~'99)는 1.0~1.6%의 비중을 점하고 있다. 자금운용은 자금분석 및 관리를 1일 단위로 하고 있고 여유자금을 고수익 금융상품에 적극적으로 예치하고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다.<sup>51)</sup>

전라남도는 민선자치 실시 이전 6개년도('90~'95)는 매해 1.0%미만(0.5~0.9%)인 반면 민선자치 본격실시 이후는 4개년도('96~'99)는 1.2~1.5%의 이자수입 비중을 나타내고 있다. 이는 예금평균잔액 90% 이상을 양도성예금(CD) 및 특정금전신탁에 예치하고 있으며 도 금고를 1개 은행에서 3개 은행으로 분산 지정하여 고수익을 유도하고 있다.<sup>52)</sup>

경상북도는 9개도 중에서 가장 낮은 이자수입을 나타내고 있는데 최저 0.2% 최고 0.8% 수준에 머물고 있다. 이는 집행자금 배정을 매일 매일 하지 않고 매월 적정한도로 배정하기 때문이라고 볼 수 있다.<sup>53)</sup>

50) '97 자치단체평가단, 상계논문, p. 203.

51) '97 자치단체평가단, 상계논문, p. 204.

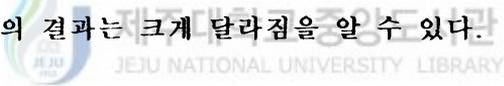
52) '97 자치단체평가단, 상계논문, p. 203.

53) '97 자치단체평가단, 상계논문, p. 204.

한편 민선자치 실시 이전 이후를 기준으로 이자수입 비중을 비교하여 보면 충청남도가 0.8% 차이를 나타내고 있다. 이는 충청남도가 자금배정을 월 2회에서 수시 배정으로 개선하였고 자금을 전산관리하고 있기 때문이다. 그 다음이 전라남도 0.6%, 강원도·제주도가 각각 0.5%, 충청북도·경상북도·경상남도가 각각 0.4%, 경기도 0.2%, 전라북도 0.0%의 순으로 나타나고 있다.

제주도를 타도와 비교하여 보면 10개년간 해마다 전국 도 평균치를 상회한 적은 4개년도('90~'92, '99)뿐이고 나머지 6개년도('93~'98)는 전국 도 자치단체 평균치에 최저 0.2%에서 최고 0.5%까지 미달되고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 타도에서는 민선지방자치단체장 실시 이후 본격적으로 지방재정확충의 방안으로 이자수입 확충을 위한 전산시스템개발, 자금운용강화 등 많은 시책을 개발하여 운용하고 있는데 제주도의 경우는 별다른 시책이 추진되지 못하고 있는 것을 알 수 있다.<sup>54)</sup>

이렇듯 자금운용 실적을 비교한 결과 지방자치단체의 자금관리는 그 노력 여하에 따라 재정수입의 결과는 크게 달라짐을 알 수 있다.



---

54) '97 자치단체평가단, 상계논문, p. 204.

<표 19> 1990~1995회계연도 일반회계의 도 자치단체별 이자수입 비율

(단위 : 억원, %)

도 단체별		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
1990	세입결산(A)	9,328	5,121	3,692	3,987	3,929	5,223	5,150	6,233	1,069	43,732
	이자수입(B)	80	31	16	21	25	42	24	66	10	315
	비율(B/A)	0.9	0.6	0.4	0.5	0.6	0.8	0.5	1.1	0.9	0.7
1991	세입결산(A)	12,514	4,572	3,689	4,498	4,728	5,653	6,533	8,254	1,276	51,717
	이자수입(B)	151	31	29	24	43	51	24	84	16	453
	비율(B/A)	1.2	0.7	0.8	0.5	0.9	0.9	0.4	1.0	1.2	0.9
1992	세입결산(A)	13,046	3,833	3,372	4,398	4,806	5,559	6,294	7,939	1,500	50,747
	이자수입(B)	168	33	28	21	48	55	11	46	19	429
	비율(B/A)	1.3	0.9	0.8	0.5	1.0	0.9	0.2	0.6	1.2	0.8
1993	세입결산(A)	17,022	4,331	3,849	5,269	5,580	6,280	7,070	8,733	1,642	59,776
	이자수입(B)	181	29	25	39	64	32	16	57	9	452
	비율(B/A)	1.1	0.7	0.6	0.7	1.1	0.5	0.2	0.7	0.5	0.8
1994	세입결산(A)	22,165	5,539	5,536	6,608	7,589	7,693	9,786	11,387	2,012	78,315
	이자수입(B)	235	32	34	29	79	41	25	126	8	609
	비율(B/A)	1.1	0.6	0.6	0.4	1.0	0.5	0.3	1.1	0.4	0.8
1995	세입결산(A)	26,684	7,637	7,010	10,863	9,577	10,586	10,882	13,289	2,784	99,312
	이자수입(B)	334	43	58	36	94	89	50	162	13	879
	비율(B/A)	1.3	0.6	0.8	0.3	1.0	0.8	0.5	1.2	0.4	0.9
'90~'95 소계 (평균)	세입결산(A)	100,759	31,033	27,148	35,623	36,209	40,994	45,715	55,835	10,283	383,599
	이자수입(B)	1,149	199	190	170	353	310	150	541	75	3,137
	비율(B/A)	1.1	0.6	0.7	0.5	0.9	0.8	0.3	0.9	0.7	0.8

자료 : 행정자치부, 1990~1995회계연도 「지방재정연감」에 의거 정리 작성

<표 20> 1996~1999회계연도 일반회계의 도 자치단체별 이자수입 비율

(단위 : 억원, %)

연도별	도 단체별	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
1996	세입결산(A)	32,695	11,012	7,862	10,767	10,945	13,015	12,095	14,627	3,296	116,314
	이자수입(B)	404	83	87	105	111	160	68	184	17	1,219
	비율(B/A)	1.2	0.8	1.1	1.0	1.0	1.2	0.6	1.3	0.5	1.0
1997	세입결산(A)	34,197	11,765	8,796	12,701	12,174	15,178	13,710	15,267	4,220	128,008
	이자수입(B)	481	158	113	160	101	226	79	241	48	1,607
	비율(B/A)	1.4	1.3	1.3	1.3	0.8	1.5	0.6	1.6	1.1	1.3
1998	세입결산(A)	35,128	11,970	9,911	13,738	12,458	15,827	17,780	15,488	4,472	136,772
	이자수입(B)	638	153	110	214	148	234	138	225	56	1,916
	비율(B/A)	1.8	1.3	1.1	1.6	1.2	1.5	0.8	1.5	1.2	1.4
1999	세입결산(A)	44,036	14,574	9,342	14,330	12,298	16,781	17,203	17,761	5,245	151,570
	이자수입(B)	363	127	81	171	91	212	125	184	89	1,443
	비율(B/A)	0.8	0.9	0.9	1.2	0.7	1.3	0.7	1.0	1.7	1.0
96~99 소계 (평균)	세입결산(A)	146,056	49,321	35,911	51,536	47,875	60,801	60,788	63,143	17,233	532,664
	이자수입(B)	1,886	521	391	650	451	832	410	834	210	6,185
	비율(B/A)	1.3	1.1	1.1	1.3	0.9	1.4	0.7	1.3	1.2	1.2
90~99 합계 (평균)	세입결산(A)	246,815	80,354	63,059	87,159	84,084	101,795	106,503	118,978	27,516	916,263
	이자수입(B)	3,035	720	581	820	804	1,142	560	1,375	285	9,322
	비율(B/A)	1.2	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	0.5	1.2	1.0	1.0

자료 1) 행정자치부, 1996~1998회계연도 「지방재정연감」에 의거 정리 작성

2) 1999회계연도 이자수입은 행정자치부 주관으로 각 시도 세외수입 담당자들이

2000. 7. 24.부터 7. 29.까지 6일간 세외수입연감 발간을 위한 합동작업결과임

### 제 3 절 濟州道 資金管理上의 問題點

#### 1. 非合理的인 道 金庫 指定 및 運用

##### 1) 道 金庫 指定 基準·方式의 缺如

도 금고는 자금관리에 있어서 매우 중요한 위치에 있음을 앞에서 살펴보았다. 도의 자금관리가 잘 되느냐의 여부는 도와 금고와의 관계가 얼마나 합리적으로 이루어지고 있느냐에 달려 있다. 그러나 본 연구의 결과를 보면 지금까지는 도 금고 운용이 여러 가지 미비한 점이 있음을 알 수 있다. 이를 간략하게 설명하면 다음과 같다.

첫째, 금고의 지정기준이 정해져 있지 않은 점이다.

금고의 지정이 지방자치단체의 장이 고유권한이긴 하나 명확한 지정기준이 없어 수의계약 방식으로 금고를 지정할 때 투명성 확보가 어렵고 금고지정 시기마다 지정기준이 다르게 적용될 수 있다. 법적 논란의 여부를 차치 하더라도 즉, 제주도가 도 금고를 지정한 것이 법적으로 문제가 없는 것으로 해석되는 경우라 하더라도 금고를 지정함에 있어서는 구체적, 객관적, 합리적 기준이 있었어야 한다. 그럼에도 불구하고 아직까지 제주도에 이와 관련된 규정, 조례 등이 없는 상태이며 그때 그때 명확한 기준 없이 다만 관행적인 차원으로 처리하여 위와 같은 수의계약의 문제를 야기한 것으로 판단된다. 제일은행에서 제주은행으로 도 금고가 바뀔 때도 합리적인 기준에 의해서 이루어진 것이 아니라 정치적 논리에 의해서 이루어 졌다고 볼 수 있다.

둘째, 금고의 지정방식(방법)이 공개되지 않는 점이다.

도청의 계약 중 가장 규모가 크고 직접 돈을 맡겨 관리시키는 금고를 결정하는 중요한 문제인데도 아직도 공개되지 않은 절차로 수의계약 형식을 취하고 있는 실정이다.

지방재정법 제61조(계약의 방법)<sup>55)</sup>의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 계약 등을 체결할 경우 일반경쟁에 부치는 것이 원칙으로 되어 있고, 예외적으로 지방재정법시행령 제70조(국가를당사자로하는계약에관한법률시행령의 준용등)의 준용규정에 의해 수의계약으로 할 수 있는 내용이 열거되어 있다. 그러나 금고계약 관계는 위 열거된 내용에는 나타나 있지 않음에도 불구하고 지금까지 금고계약은 수의계약방식으로 체결해 왔다. 일반적으로 수의계약은 기술적인 문제 등 부득이한 경우 이외에는 제한하는 것이 아닌데, 이는 수의계약에 의할 경우 경쟁입찰을 할 경우의 추가적인 이익을 상실하기 때문이다.

금고의 지정이 비합리적, 비민주적으로 이루어졌을 때 얼마나 많은 파장을 몰고 오는지를 ‘인천광역시금고운영에관한조례’의 제정 사례를 들어보면 알 수 있다.

인천광역시는 1976년이래 지금까지 시장이 매 2년 단위로 수의계약에 의한 시금고를 지정해 왔다. 그러던 중 IMF 영향으로 발생한 1998년 6월 29일 당시 시금고였던 경기은행이 퇴출로 인한 지역경제 혼란과 시민 및 중소기업의 엄청난 경제적 손실 그리고 시 재정 손실을 입었다. 이 사례를 거울 삼아 인천광역시는 시금고 선정의 기준 및 절차와 운영에 관한 사항을 규정함으로써 합리적인 시금고 선정과 운영을 통하여 시의 재정관리와 기금관리의 안전성, 효율성, 투명성 및 민주성을 확보하기 위한 노력을 경주하였다. 특히, 인천광역시의회 노력이 돋보였다. 1999년 8월 25일 인천광역시의회에서 인천광역시금고선정및운영에관한조례(안)를 발의(신 맹순 외5인)하고, 동년 9월 17일 제73회 임시회 제5차 본회의에서 동 조례를 의결하고 다음날 인천광역시장에게 이송하였다. 인천광역시장은 이 조례(안)를 행정자치부장관에게 보고하자 행정자치부장관은 이것은 의회가 집행부의 권한을 침해하는 것이기 때문에 동년 10월 4일 지방자치법 제159조 제1항<sup>56)</sup>에 의하여 재의 요구를 지시하므로 인천광역시장은 동년 10월 7일 의회에

55) 지방재정법 제61조(계약의 방법) 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 매 매·임대·도급 기타의 계약을 체결하는 경우에는 이를 공고하여 일반경쟁에 붙여야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·지역특수성 등에 비추어 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 붙이거나 수의 계약에 의할 수 있다.

56) 지방자치법 제159조(지방의회 의결의 재의와 제소) ①지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지

제의 요구를 하였으나 인천광역시의회 의장은 동년 11월 4일 제75회 임시회에서 당초 원안과 동일하게 재의결을 하였다.

이에 인천광역시장은 지방재정법 제64조 제1항의 규정에 의한 금고의 지정권한은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 고유권한으로 지방자치단체의 조례로 정할 수 없다면서 대법원에 재소를 하였다. 집행부의 장인 인천광역시장은 의결기관인 지방의회가 조례로 금고 선정 방식과 절차, 계약기간 등을 규정하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한인 자치사무의 관리 및 집행권을 침해하는 것이므로 그 제정을 위한 이 사건 재의결은 지방자치법 제15조 및 지방재정법 제64조에 위배되어 효력이 없다고 주장하여 동년 11월 11일 동 조례안 무효확인 청구 소송 및 집행 가처분 신청을 대법원에 낸 것이다. 그러나 대법원은 조례안은 적법하며 재의결 효력의 부인을 구하는 청구는 이유 없다고 하여 2000년 6월 13일 청구를 기각 판결하였다.<sup>57)</sup> 집행부가 시 금고의 방만하고 비합리적인 운영에 대하여 의회가 견제해준 유명한 사례라 할 수 있다. 앞으로 이 사례는 타 시·도와 시·군·구에도 큰 영향을 미쳐 각 자치단체들이 금고운영의 합리화에 많은 노력을 할 것이라 기대된다.

## 2) 道 金庫 事務處理의 未洽

도 금고 지정기준의 결여와 지정방식의 비공개 이외에도 도 금고 사무처리에 있어서 미흡한 몇 가지 중요한 사항들이 있다.

첫째, 현금 또는 유가증권의 출납·보관 규정의 미비를 들 수 있다.

도 금고 업무취급계약서의 내용이 구체적이지 못한 부분이 있어 문제 발생 시 분쟁의 소지가 있다. 지방재정법 제67조(금고의 배상책임)에는 “금고가 지방자치단체를 위하여 취급하는 현금 또는 유가증권의 출납·보관에 관하여 지방자치단체에 손해를 끼친 경우에 금고의 배상책임에 관하여는 민법과 상법을 적용한다”고 모호하게 규정하고 있다. 법률행위이고 법률행위의 해석은 당사자의 의사표시

---

방자치단체의 장은 지방의회에 이유서를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

57) 인천광역시 세정45120-1008(2000. 7. 4)호로 각 시·도에 통보한, 사건: 99추92 인천광역시 금고운영에 관한 조례안 재의결무효확인 판결문 내용에 의거 정리 작성하였다.

를 최우선으로 하고 있으므로 이 규정은 논란을 불러올 소지가 크다 하겠다.

둘째, 세입금 내역장의 보조장부가 비치되어 있지 않고 있다는 점이다.

지방자치단체의 모든 세입은 도 금고로 입금된다. 그 다음 도 금고에서 징수관에게 통지는 제주도재무회계규칙 제116조(세입세출일계표)의 별지 제81호의1 서식에 의하여 회계별로 수입액·과오납반환액·과목경정액·차감잔액만 구분하여 통지하게 규정하여 시행하고 있다. 따라서 징수관이 세입금 정리를 위하여 항상 세입과목별 대조확인이 필요하다. 그러므로 도 금고에서는 징수관에게 세입금 통지를 할 때 세목별로 구분 기록하는 세입금 내역장의 보조장부가 필요한 데도 불구하고 아직까지도 보조장부가 비치되지 않고 있다.

셋째, 세입세출일·월계표의 제출제도가 미비하다는 점이다.

제주도재무회계규칙 제116조(세입세출일계표) 및 제117조(세입세출월계표)의 규정에 의거 세입세출일계표 및 세입세출월계표를 징수관과 지출원에게 제출토록 하고 있다. 그러나 본청의 지출원에게는 매일 매일 세입세출일계표를 제출토록 하고 있으나 제1관서의 지출원에게는 제출의 의무를 두지 않고 있다. 지출은 지출원이 통상지급 명령서를 발행하여 채주에게 지급하면 채주가 도 금고 또는 도 금고 지출대행점에서 지급 받음으로써 이루어진다. 따라서 이 과정에서 착오 또는 분실이 일어날 수 있어 도 금고와 제1관서의 지출부서 사이에도 매일 확인 점검이 필요하다.

## 2. 資金管理 體系의 未定着

자금관리를 함에 있어서 전문인력 배치와 재무회계규칙 등 각종제도가 지방재정화 시대에 알맞게 개선되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 있다. 현재 제주도의 현금 관리 체계상에 나타난 문제점이 무엇인지 살펴보자.

첫째, 자금관리 부서의 인력부족을 들 수 있다.

자금관리를 전담하는 기구와 인력이 별도로 설치되어 있지 않고 독립기관이 아닌 소속기관의 해당관직에 임명하고 있다. 일본의 경우 출납장(또는 수입역)이라는 독립기관을 설치하여 자금관리를 하고 있다. 현행 제주도직제규칙 상 자금

수급계획의 수립과 시행, 도 금고의 관리 및 지도·감독 등 자금총괄관리 업무는 자치재정과장이 주무과장이고, 세외수입, 시·군세 지도 감독 등을 주관하고 있는 평가담당 부서에서 2명이 자금관리 업무를 담당하고 있다. 총괄담당 1명(5급), 행정직 7급 1명이 자금의 총괄관리와 운용을 담당하고 있다. 특히 이들 자금관리담당자는 타 업무와 병행하여 업무를 처리하고 자리가동이 빈번하여 자금관리업무를 전담할 수 없는 실정이다. 이의 적정성 판단을 위하여 자금관리 업무를 계량적으로 환산해 보면 <표 21>과 같다.

<표 21> 자금관리 총괄관리 적정인력 추정표

업 무 명	일/인	산 출 내 역	비 고
계	903		
자금수급 계획		1명×15일=15	
자금수급 계획변경		1명×7일×3월=21	
자금배정(정기)		1명×4일×12월=48	
자금배정(수시)		1명×25일×12월=300	
자금배정의 정리		1명×25일×12월=300	
자금운용 계획		1명×3일×3월=9	
자금운용 자료수집		1명×5일×12월=60	
자금운용을 위한연구		1명×1/4일×300일=75	
자금운용		1명×1/4일×300일=75	

위와 같은 가정이 성립되면 제주도에선 현재의 체제 내에서도 자금의 총괄관리 및 운용을 위한 실무인력이 최소한 3명이 있어야 한다. 그러나 현재 실무인원 1명(타 업무 병행)으로는 매우 부족하여 적극적이며 효율적인 자금운용이 어려울 것으로 판단된다.

둘째, 세출예산월별자금지출종합계획의 현실 적용력 부족을 들 수 있다. 자치재정과장이 세출예산월별집행(지출)계획서와 세출예산월별·분기별배정계획서를 기초로 하여 세출예산월별자금지출종합계획서를 작성한다. 그러나 이는 계획서 작성시의 예측에 불과하여 경제사정 기타의 상황변동 등으로 항상 변할 수

있어 계획의 수정이 항시 요구된다고 볼 수 있다. 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장이 세입예산월별징수계획서와 세출예산월별집행(지출)계획서의 제출시 징수계획은 예측보다 늦게 지출계획은 예측보다 빠르게 하려는 속성이 있어 사실과는 갭이 발생하므로 수시로 변경이 필요하다. 그러나 제주도재무회계규칙 제47조 제3항(자금수급계획)은 “자치재정과장은 추가경정예산 등으로 예산액에 변동이 있을 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 준하여 처리한다”고 하여 예산액에 변동이 있을 경우 계획변경을 하도록 하고 있어 변화하는 실정에 적합하지 않은 경우가 있으므로 효율적인 자금운용의 문제점으로 지적되고 있다. 셋째, 세출예산 배정관리가 소홀하다는 점이다.

이 문제에서는 우선 세출예산월별·분기별배정계획 변경제도의 시행 미비를 들 수 있다.

제주도재무회계규칙 제18조 제3항(예산배정계획)에 “추가경정 예산 등 기타 사정의 변경으로 인하여 세출예산월별·분기별배정계획을 변경할 필요가 있을 경우에는 예산담당관에게 이의 변경을 요구하여야 한다”고 규정하고 있으나 제주도의 경우 이의 시행실적이 매우 저조하다.

그 다음의 문제점은, 재배정예산의 총괄관리가 되고 있지 않다.

제주도재무회계규칙 제19조 제3항(예산배정 및 통지)에서 “세출예산을 제1관서 및 기타 관서의 경리관 및 지출원으로 하여금 집행하고자 할 때에는 예산담당관에게 예산재배정 요구를 하여야 한다”고 규정하여 시행하고 있다. 그러나 아직은 예산 부서에서 사용하는 예산원부에는 재배정액의 기록난이 없고 회계부서 장부에도 표시되지 않고 있어 당해부서 외에 재배정 예산의 집행 등 총괄관리가 되지 않고 있다. 이렇게 되면 기관별로 지출의 파악이 잘 되지 않는다는 문제점이 나타나게 된다.

이 밖에 세출예산배정의 행정력 낭비도 문제점이라 할 수 있다.

제주도의 경우 각 실·과장, 의회사무처장, 제1관서의 장으로부터 매월 예산배정 요구를 받아 세출예산배정의 기초자료로 하고 있으므로 행정력이 낭비될 뿐만 아니라 세출예산배정 규정에도 맞지 않는 문제점이 지적된다.

넷째, 자금배정의 비효율성을 제기할 수 있다.

이 부분에서의 첫 번째의 문제점은, 본청 및 제1관서에 자금배정 방법이 상이하  
다는 점이다.

제주도재무회계규칙에 본청에서는 세출예산지출한도액만 통지하고 자금은 자치  
재정과 수입금출납원이 관리하고 있다. 그러나 제1관서에서는 각 관서별 지출원  
이 본청 수입금출납원으로부터 자금을 배정 받아 운용함으로써 각 계좌별 잔액  
이 분산되어 자금관리 및 운용의 효율성을 기할 수 없다.

두 번째의 문제점은, 예산배정서에 따라 자금을 배정하는 경향이 있다는 점이다.

자금을 담당하는 자치재정과장이 수립한 세출예산월별자금지출종합계획서에 의  
하지 아니하고 예산담당관이 정하는 예산배정서에 따라 배정되는 경향이 있다.  
이는 자금배정이 예산배정의 범위 내에서 이루어지고 있기 때문이다. 세출예산월  
별자금지출종합계획서는 본청 실·과장, 의회사무처장 및 제1관서의 장이 제출한  
세출예산월별집행(지출)계획서와 예산담당관이 통지하는 세출예산월별·분기별  
배정계획서를 기초로 하여 자금배정을 담당하는 자치재정과장이 수립한다. 따라  
서 모든 자금배정은 세출예산월별자금지출종합계획서에 의하여야 하며 현재의  
자금배정 관행은 문제점으로 지적된다.

### 3. 資金收入 過程의 遲延 및 資金支出의 管理 不足

#### 1) 地方稅(道稅)의 收入過程 遲延

앞서 지방세의 자금수입 과정을 영수필통지서의 흐름과 현금의 흐름 두 가지로 나누어 검토해 보았다. 그러나 영수필통지서의 흐름 과정에서 보면 제주도내 수납대행 금융기관의 지점이나 본점에서의 처리가 약 2~3일만에 이루어지고 있다. 반면에 제주도내 이외의 시중은행, 농협, 우체국 등 수납대행금융기관에 납부하였을 시 제주도금고인 제주은행에 세입조치 되기까지 소요되는 기간이 약 7일에서 14일로 현재시점에서 동원 가능한 현금의 규모를 정확하게 파악하는 데 장애 요인으로 작용하고 있다. 이는 오씨알(OCR)<sup>58)</sup> 고지서에 너무 의존하고 있는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 오씨알(OCR)고지서의 집계를 위해서는 별도의 인원과 추가적인 기간이 소요되기 때문이다.<sup>59)</sup> 자금관리 측면에서는 시간의 지체는 곧 비용으로 계산된다. 현재 은행에 예입되어 있는 자금의 규모에 대한 정보를 신속하게 파악하지 못함으로 인해 자금동원에 대한 의사결정상의 오류를 발생시킬 소지가 다분히 있다. 당장 동원 가능한 현금이 있음에도 불구하고 시간이 촉박한 변제를 충당하기 위해 기 투자(정기예금)된 자금을 투자수익(이자수익)의 손실을 무릅쓰고 현금으로 전환(해약)하는 사례가 비일비재하며, 아니면 이자비용이 큰 차입을 선택하게 되는 것 등은 쉽게 예로 들 수 있는 발생 가능한 문제들이다.

또 언급할 수 있는 문제점은 자금이 제주은행의 금고계정에 입금 처리되기까지는 걸리는 기간이 너무 길다는 것이다. 현재 제주도는 각 금융기관이 수납대행 서비스를 제공하는 대가에 대한 명확한 기준이 없고 은행들의 논리에 그대로 수

58) OCR(Optical Character Reader)은 기계에 의해서 인쇄된 문자 또는 손으로 쓴 문자를 광학적 수단으로 판독하는 장치를 말한다. 영문, 숫자, 한글 기호의 문자판독에 대해서는 KS(한국공업규격)에서 제정하여 널리 실용화되고 있다.

59) 이렇게 현금수입 정보의 집계가 지연된다는 문제 이외에도 현재의 OCR납부는 주민이 금융기관에 직접 방문하여 납부하여야 하는 바, 세금 마감일자에 임박하여 납부하는 경우 납세자들이 물리는 관계로 장시간 대기해야만 하는 주민들의 불편을 초래하고 있다. 현재의 추세는 은행에 들리지 않고도 수납처리가 되게끔 하여 은행에서 장시간 대기해야만 하는 불편을 해소하는 방향으로 서비스가 제공되고 있음을 감안한다면 이는 명백하게 개선되어야 할 부분이라고 할 것이다.

동적으로 따라가기만 하는 소극적인 관리를 하고 있다. 잘 알려져 있는 바와 같이 은행들은 현금이 유입되고 유출되는 시간적인 차이를 이용하여 자금을 회전 시킴으로써 발생하는 이자소득으로 운영되는 시스템이다. 그러다 보니 일단 현금이 은행으로 유입되기만 하면 되도록 오랜 기간 유출되지 않도록 관리에 만전을 기한다. 은행들의 금융상품이 제공하는 이자수익이 장기간 예치할수록 높게 책정되어 있는 것도 바로 이러한 이유인 것이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 제주도내의 수납대행 금융기관의 지점에서 본점으로 넘어오는 기간은 약 2~3일밖에 소요되지 않고 있으나 제주도이외의 수납대행 금융기관의 지점 및 본점에서 제주도의 통제하에 있는 제주은행의 도 금고로 예입되는데 소요되는 기간은 약 7일에서 14일(평균 10.5일)씩이나 소요되고 있다. 이는 명백하게 비용으로 고려되어야 한다. 실시간으로 자금이 유입되고 유출되는 시대에 평균 7~14일이란 처리기간은 은행의 운영논리 이외에 달리 설명할 수 없을 것이다.

## 2) 國庫補助金の 收入過程 遲延

국고금 송금은 국고금송금요구서에 의하여 수취인이 직접 현금으로 지급 받을 수 있도록 되어 있다. 중앙관서의 지출관으로부터 국고금송금요구를 받은 은행은 국고금송금요구서 금액과 국고수표금액의 일치여부 등을 확인하여서 당일 또는 그 익일 국고대리점(제주은행) 앞으로 송금하여 수취인이 직접 현금으로 지급을 받을 수 있도록 조치를 취한다. 이때 지방자치단체의 장이 국고대리점 앞으로 송금한 국고금을 영수하려면 중앙관서의 지출관이 발송한 국고금송금통지서를 도 금고 은행에 제출하여야 하나, 중앙관서에서 지방자치단체로 국고금송금통지서 발송할 때는 일반 등기우편을 이용하고 있다. 또한 매일 매일 국고금송금통지서를 발송하지 않고 여러 건 모아 놓았다가 1회에 발송하는 등 하여 평균 4일(21.7%)에서 7일(10.1%)에 이르기까지 많은 기간(전체의 63.7%)이 소요되어 국고금을 제때에 도 자금으로 세입하지 못하여 이자수익의 손실을 초래하고 있다. 이를 정리한 내용이 <표 22>이다.

<표 22> 1996~1999회계연도의 국고금송금통지서 영수 현황

(단위: 백만원, %)

연도별 소요일수	1996		1997		1998		1999		합 계		
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수 비율
D일	23	6,711	4	957	10	1,410	1	3	38	9,081	4.7
D+ 1					6	9,426	3	30,144	9	39,570	1.1
2	3	79	6	3,833	39	11,712	33	21,208	81	36,832	10.1
3	5	1,861	11	5,520	80	37,604	79	32,218	175	77,203	21.7
4	12	4,289	28	12,272	65	33,785	54	39,844	159	90,190	19.7
5	23	10,059	19	6,945	30	18,919	26	15,839	98	51,762	12.2
6	19	4,239	22	7,474	25	5,842	15	22,126	81	39,678	10.1
7	10	1,009	8	3,398	7	3,140	18	2,485	43	10,032	5.3
8	6	1,057	10	1,458	6	2,373	1	4,741	23	9,629	2.9
9	2	20	7	4,036	3	105	1	20	13	4,181	1.6
10	2	18	8	1,724	5	1,567	4	2,126	19	5,435	2.4
11	9	2,711	2	359	1	15	1	78	13	3,163	1.6
12	3	672	11	329	1	3	1	16	16	1,020	2.0
13	2	486	1	430					3	916	0.4
14	2	234	2	225			1	77	5	536	0.6
15	2	85	2	31			1	1,500	5	1,616	0.6
16~20	6	223	2	194			1	16	9	433	1.1
21~25							2	141	2	141	0.2
26~30	2	62	3	150	1	5	8	539	14	756	1.7
합계	131	33,815	146	49,332	279	125,906	250	173,121	806	382,174	100.0

주 : D일은 수표 발행일을 말함

자료: 제주도 자치재정과

이 밖에 자금 수입 과정상에 나타나는 문제점은, 자금 수입에 대한 정보수집 및 활용의 미흡을 들 수 있다.

제주도는 수입이 발생하는 즉시 수입일계표를 작성하고 있기는 하다. 그러나 이는 감사를 대비하는 데 주목적이 있을 뿐 장래의 현금수입에 대한 예측을 하는 데에 전혀 활용되지 않고 있다. 또한 재정과 관련된 과거 기록들이 미래의 예측에 없어서는 안 될 중요한 것들임에도 불구하고 일정기간이 경과한 후에는 폐기 처분하는 것이 관행으로 되어 있어 효율적인 자금관리를 위한 현금흐름의 예측 등에 장애요인으로 작용하고 있다.

### 3) 資金 支出의 管理 不足

자금관리에 있어서 지출원의 지급명령에 의해 금고에서 바로 지출되는 경우에 자금관리의 개념상 필요한 노력이 이루어지고 있지 않다는 점을 지적하고자 한다.

첫째, 일상경비출납원의 계좌에 유휴자금이 항시 발생하고 있다는 점이다.

앞서 살펴보았듯이 자금의 지출은 크게 두 가지 과정 즉, 제주도 지출원의 명령에 따라서 금고에서 바로 유출되는 경우와 일단 각 실·과 및 관서의 일상경비출납원인 주무담당(계장)들의 통장에 예입되었다가 소요에 따라 지출되는 경우로 나누어진다. 여기서는 일상경비출납원의 계좌에 입금된 후 지출되는 경우에 발생하는 문제를 언급해 본다. 일단 도 금고 계정에서 다른 계좌로 이체된 자금은 일괄적으로 통제하기 힘들다. 각 실·과 관서의 일상경비출납원의 계좌에 입금된 자금이 바로 이러한 예에 속한다. 일상경비출납원의 계좌에 입금된 현금은 바로 소요에 따라 한꺼번에 지출되는 것이 아니라 그때 그때의 소요에 따라 부분적으로 지출된다. 이렇게 되면 당연히 일정기간 일정한 양의 여유자금이 항시적으로 예치되어 있기 마련이다. 이렇게 단순히 예치되어 있는 자금은 그 자체가 비용을 수반하는 것임을 알아야 한다.

둘째, 보조금·선금급 등을 조기에 지급하고 있다는 점이다.

지방재정법 제53조<sup>60)</sup> 및 제주도재무회계규칙 제50조<sup>61)</sup>의 규정에 의하여 모든 지출은 채무가 확정되고 지급기한이 도래된 후 정당한 채주에게 지급함을 원칙으로 하고 있다. 이 원칙에 따라 자치단체에 대한 자본·경상보조, 민간인에 대한 자본·경상보조, 사회단체에 대한 보조 등은 보조금의 예산및관리에 관한법률과 제주도보조금관리조례 등 관련법령에 의거 보조사업의 공정(실적)에 따라 여러번에 걸쳐 분할 교부하여야 한다. 그럼에도 불구하고 매 회계연도 초에 보조금총액을 교부결정함과 동시에 자금교부(보조금총액)도 결정하여 자금을 단 한번(1회)

60) 지방재정법 제53조(지급명령의 제한) 지출원은 법령·조례·규칙 또는 계약 기타 정당한 사유로 그 지방자치단체에 대하여 채권을 가진 자에게 지급하기 위한 경우 외에는 지급명령을 발할 수 없다.

61) 제주도재무회계규칙 제50조(지출 및 지급의 원칙) ①지출원이 지급명령을 발하거나 출납원이 지급을 할 때에는 채무가 확정되고 지급기한이 도래한 후 정당한 채주에게 지급하여야 한다.

②지출원은 지출행위에 앞서 회계관계 법규에 의한 적법여부를 심사한 후 지출하여야 한다.

에 조기 지출함으로써 여유자금을 적절하게 활용하지 못하여 재정수익을 상실하는 사례가 자주 발생하고 있다.

또한 이와 같은 지출 및 지급의 원칙의 예외규정으로 지급기한이 도래가 안되었는데 미리 지급하는 것으로 선금급·기성급·준공급 지급 등이 있는데 이것 또한 규정보다 조기에 자금을 집행하고 있다.

우선 선금급이란 확정된 채무에 대하여 계약 상대방의 계약이행 전에 또는 대가 지급시기 도래 전에 미리 그 대금의 전부 또는 일부를 지급하는 것을 말한다. 공사 또는 제조의 경우 3천만원 이상, 용역의 경우에는 1천만원 이상으로서 계약금액의 70% 범위 내에서 청구 받은 날부터 14일 이내에 지급토록 지방재정법 제55조<sup>62)</sup> 및 동법시행령 제65조<sup>63)</sup>에 규정되어 있음에도 불구하고 2~3일내 조기에 지출이 이루어져 여유자금을 적절하게 활용하지 못하여 이자수익 손실이 초래되고 있다.

그리고 도급계약에 있어 그 목적물이 완성(완납)전에 그 대가의 일부를 지급하기로 약정한 경우, 기성(기납)부분에 대하여 대가 지급하는 기성급도 청구 받은 날부터 7일 이내인데 1~2일 내에 지급하는 사례가 비일비재하다.

또한 목적물이 완성된 후에 검사에 합격한 때에 소정절차에 따라 그 대가의 전부를 지급하는 준공급도 청구 받은 날로부터 14일 이내에 지급토록 되어 있음에도 불구하고 1~2일 내에 지급하는 사례가 많아 재정손실을 초래하고 있다.

---

62) 지방재정법 제55조(선금급과 개산급) 지출원은 운임·용선료·여비 기타 대통령령이 정하는 경비로서 그 성질상 선금급 또는 개산급으로서 지급하지 아니하면 사무 또는 사업에 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 선금급 또는 개산급을 할 수 있다.

63) 지방재정법시행령 제65조(선금급) ①법 제55조의 규정에 의하여 선금급을 할 수 있는 경비는 다음 각호와 같다.

4. 부담금·교부금과 보조금

6. 시험·연구 또는 조사의 수임인에 대하여 지급하는 경비

13. 계약금액이 3천만원 이상인 공사·제조나 1천만원 이상인 용역의 경우에 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 금액

②제1항 제13호의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 바에 의하여 계약체결 후 계약상대방의 청구를 받은 날로부터 14일 이내에 선금급 하여야 한다.

#### 4. 遊休資金 投資戰略의 非合理性

제주도에는 현재 명문적으로 공금을 투자할 때 어떠한 문제들을 고려해야 하는지 투자의 목표는 일차적으로 어디에 두어야 하는가 등에 대해 명확하게 서면상으로 규정되어 있는 바가 없다. 다만 앞서 언급한 제주도재무회계규칙 제74조(자금운용) 제1항에서 “도 금고에 이자율이 높은 예금”으로만 규정되어 있을 뿐이다. 투자의 목적이나 방법, 투자대상 금융상품의 범위 등에 대한 구체적인 규정이 없으며 투자는 그때 그때의 상황에 좌우되기 쉬우며 일관된 투자계획을 수립하지 못하고 있는 실정으로 이에 대한 문제점을 제시해 보고자 한다.

##### 1) 投資財源의 管理 疏忽

제주도의 경우 지금(1999회계연도)은 상대적으로 많이 개선되기는 했지만 1993년도부터 1998년도까지 6개년간 유휴자금을 정기예금 등으로 예치할 때 예치기간을 설정함에 있어서 장래의 자금수급 상황을 종합적으로 고려하여 계획적이고 합리적으로 설정하였어야 했다. 그러나 예치 당시의 상황에 따라 그때 그때 적당히 예치기간을 설정함으로써 여유자금을 장기간 방치하여 자금운용 실적이 전국 도단위 지방자치단체의 평균치에 미달되었음을 <표 19> 및 <표 20>에서 지적한 바 있다.

이러한 문제는 그 당시의 자금관리에 대한 관리자 및 담당자들의 인식이 얼마나 뒤떨어져 있는가를 단적으로 보여주는 것이다. 이는 결과적으로 계획적인 장래예측은 엄두도 못 낼 형편이다. 지방자치단체의 회계는 일반회계, 특별회계, 기금, 그리고 세입세출외현금으로 구분되어 계리되고 있다. 회계별 구분에 따른 자금관리로 인해 일반회계 및 의료보호기금특별회계와 제주도개발사업특별회계의 자금은 재무관리 부서(자치경제국 자치재정과)에서 그 집행을 관리하고 있다. 지역개발기금특별회계(공기업) 및 기금은 해당 부서에서 관리하고 있으므로 특히 특별회계와 기금관리부서의 의식은 성실한 금고 지킴이 역할을 하고 있을 뿐 그에 대한 효율적인 운용과 관련된 경영관리 의식이 결여되어 있음은 물론 법규 또한 이를 허용하고 있지 않다. 일반적으로 재무관리 부서가 회계별로 현금잔액

에 이상만 없으면 된다는 식의 법 적합성 위주의 사고에 젖어 있음은 앞서 지적한 바와 같다. 여러 단계를 거치는 감사와 검사에서 업무수행과 예산집행은 합법적, 합목적적이기만 하면 아무런 지적을 받지 않으므로 업무수행에 대한 경제성·능률성·효율성 등은 고려의 대상이 되지 않는 것이다.

비단 관리자 및 담당자들에게만 문제가 있는 것은 아니다. 일반적으로 은행들이 고액의 예치자들에게 만기일이나 중도해약의 불리함 등에 대한 각종 정보, 그리고 대안적인 수단 등을 적극적으로 알려주고 있는 시대에도 금고가 위와 같은 여유자금 과다발생 문제 등을 통지하지 않았다는 것도 커다란 문제점 중의 하나였다. 이는 근원적으로 제주도가 수의계약방식에 의해 도 금고 은행과 독점계약을 관행적으로 행해 옴으로써 경쟁의 묘미를 살리지 못한 데에 그 원인이 있다고 판단된다.

## 2) 投資對象 金融商品의 單純性

제주도가 여유자금이 발생할 경우에 이를 관리하는 방식이 일반회계의 경우 주로 정기예금 등에 의존하고 있음을 앞서 살펴보았다. 그러나 이렇게 투자대상 금융상품이 단순한 경우에는 관리하기는 수월할지는 모르겠으나 추가적인 세외수입의 확충이라는 측면에서는 바람직하지 못하다. 제주도재무회계규칙 제74조에 “도지사는 유휴자금을 활용하기 위하여 도 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리할 수 있다”고 규정되어 있다. 그러나 이 규정에는 높은 이자율이라고 규정하고 있을 뿐 정기예금에 국한시키고 있지는 않음에도 불구하고 제주도의 경우 그 동안 유휴자금을 정기예금 위주로 투자해 왔다. 이것은 법적으로는 하등의 문제가 발생하지는 않지만 보다 높은 수익의 다른 금융상품, 예를 들어 개발신탁, 금전신탁 등의 금융상품에 투자했을 경우 이자수익률이 증가하여 세외수입 증대효과를 볼 수도 있었다는 차원에서 결과적으로 소극적인 자금관리로 도 재정에 손실을 입혔다는 지적을 면하기 어렵다. 수익률이 높은 금융상품들이 위험성 측면에서 정기예금의 그것과 거의 차이가 없기 때문에 공금의 안정성을 해치지 않는 범위 내에서 얼마든지 수익성을 추구할 수 있었던 것이다. 제주도의 이러한 단순한 관리실태는 다른 지방자치단체의 그것과 비교하면 문제점이 확연하

게 드러난다. 참고적으로 타 지방자치단체의 투자대상 금융상품의 종류를 열거해보면 다음 <표 23>과 같다.

<표 23> 1996~1999년도 他道 투자금융상품의 종류

도 별	투 자 대 상 금 융 상 품
경기도	정기예금, 표지어음, 마음대로부금, 기업금전신탁, 특정금전신탁, 신종환매채권,
강원도	정기예금, 표지어음, 특정금전신탁
충청북도	정기예금, 양도성예금, 표지어음, 기업금전신탁, 특정금전신탁, 신종환매채권, 금고우대자유예금
충청남도	정기예금, 양도성예금, 표지어음, 일반불특정예금, 기업금전신탁, 환매조건부채권, 특정금전신탁,
전라북도	정기예금, 양도성예금, 특정금전신탁, 개발신탁
전라남도	정기예금, 양도성예금, 특정금전신탁
경상북도	정기예금, 정기적금, 표지어음, 환매채권
경상남도	정기예금, 양도성예금, 표지어음, 자유적립신탁, 환매채권, 기업금전신탁
제주도	정기예금, 양도성예금, 표지어음

자료 : 2000년 10월 각도 도금고 자금운용담당자에게 전화를 통하여 파악한 결과임

도 자금은 공공성을 띄고 있기 때문에 관리에 신중을 기해야 하는 것은 당연하다. 제주도의 기금관리 내역을 살펴볼 때 제주도의 자금 관리 차원의 투자는 일관성이 결여되어 있다. 즉, 해외채무 상환재원 적립기금의 경우에는 정기예금·개발신탁·적립신탁·중소기업육성기금예탁 등 4개 종류의 금융상품에 예치하고 있다. 그리고 노인복지기금은 정기예금·개발신탁·양도성예금 등 3개 종류의 금융상품에 예치하고 있다. 또한 재해구호기금, 장애인복지기금, 청소년육성기금, 선도농업인육성기금, 문화예술진흥기금, 재해대책기금 등의 경우는 정기예금·개

발신탁·적립신탁 중에서 2개 종류의 금융상품에 투자하고 있다. 마지막으로 생활보호기금, 여성발전기금, 식품진흥기금, 공무원교육시상금, 농수축산물직판장운영기금, 국민참여개발사업지원기금, 재난관리기금은 정기예금·개발신탁·양도성예금·기업금전신탁 중에서 1개 종류의 금융상품에 투자하는 등 그 형태가 유휴자금 관리하는 방식에 비해 다양하게 전개되어 있다. 참고적으로 제주도의 기금별 자금예치 및 관리현황을 살펴보면 다음 <표 24>와 같다.

<표 24> 기금별 자금예치 및 관리 현황

(단위 : 백만원)

예치내용별 기금종류별	설치 연도	예치금	금융상품 및 종류	예치 은행
재해구호기금	1984	4,081	정기예금, 개발신탁	제주은행
생활보호기금	1964	7	양도성예금	제주은행
노인복지기금	1995	1,070	정기예금, 개발신탁, 양도성예금	제주은행
장애인복지기금	1995	1,055	정기예금, 개발신탁	제주은행
청소년육성기금	1997	1,997	정기예금, 개발신탁	제주은행
여성발전기금	1998	300	개발신탁	제주은행
식품진흥기금	1989	2,291	기업금전신탁	농협
공무원교육시상금	1987	70	양도성예금	제주은행
중소기업육성기금	1992	42,347	정기예금	제주은행, 제일은행
해외채무상환재원적립기금	1997	14,588	정기예금, 개발신탁, 적립신탁, 중소기업육성기금신탁	제주은행, 외환은행, 농협
농수축산물직판장운영기금	1995	186	정기예금	제주은행
선도농업인육성기금	1997	1,319	정기예금, 적립신탁	농협
문화예술진흥기금	1984	4,003	정기예금, 개발신탁	제주은행
주민참여개발사업지원기금	1996	1,074	정기예금	농협
재해대책기금	1997	1,693	정기예금, 개발신탁	제주은행
재난관리기금	1999	153	정기예금	제주은행
합 계(16개 기금)		76,237		

자료: 제주도, 1999회계연도 「세입·세출결산서」에 의거 정리 작성

### 3) 公金預金の 平均殘額 過多

각 수납대행 금융기관으로부터 도 금고인 제주은행으로 이체된 세입금액이 거액으로 장기간 공금(보통)예금 계좌에 방치되고 있다고 할 수 있다. 앞서 제주도의 공금(정기예금 제외)의 월별 평균잔액이 1996년의 경우에는 6,389백만원, 1997년 3,925백만원, 1998년 4,128백만원이 되고 1999년의 경우에는 2,781백만원으로 4개년간 평균 4,306백만원이었음을 <표 15>에서 살펴보았는데, 이는 적지 않은 액수라고 할 수 있을 것이다. 쓰지 않고 방치해 두는 현금은 그 자체를 투자했을 경우 추가적으로 얻을 수 있었던 수입으로 표현될 수 있는 기회비용이기 때문에 너무 과도한 현금의 보유는 바람직하지 못하다. 1년 수입금을 단순 분할할 경우 하루 평균 1996년도의 경우에는 903백만원, 1997년도 1,156백만원, 1998년도 1,225백만원이 되고 1999년도의 경우에는 1,437백만원으로 4개년간 평균 1,180백만원이 들어옴을 감안한다면 평균잔액 4,306백만원은 너무 과도하다고 할 것이다.



## 제 4 장 資 金 管 理 效 率 化 方 案

### 제 1 절 道 金 庫 的 合 理 的 運 用

지방자치단체는 돈을 벌지 않기 때문에 지방자치단체 차원에서의 자금관리는 지방자치단체 운용의 부산물이다. 따라서 대부분의 자금관리 활동의 대행자로서 지방자치단체에 서비스를 제공할 특화된 금융기관이 개입되지 않을 수 없다. 이는 지방자치단체의 자금관리 프로그램이 외부와는 차단된 마치 고요한 진공상태에서 운용될 수는 없다는 의미이다. 맥킨니(Mckinney J. B)도 은행은 제1금융권과 제2금융권에의 접근을 가능케 해주고 필수적인 서비스들을 제공해 줌으로써 지방자치단체에 있어 핵심적인 역할을 차지하고 있다고 하였다.<sup>64)</sup> 사실 모든 중요한 거래는 중개자를 통해서 수행된다. 물품구입이나 투자의 만기 등으로 발생하는 대부분의 자금이체들은 은행을 통해서 수행될 수밖에 없다. 일상적인 자금관리 서비스들은 대개 시중은행들에 의해 제공되어 왔다. 서비스의 성격, 각 서비스와 관련된 위험, 그리고 예치관계의 성격 등에 따라 금융기관들에 대한 다양한 분석 및 판단도구들이 필요하다.<sup>65)</sup>

64) 그에 의하면 대부분이 지방자치단체들은 은행들이 서로 관계를 맺고 싶어하는 최우량 고객들이라는 점을 지적하면서 효과적인 현금관리의 목표를 달성하는 데 있어 다음과 같은 요소들을 주의 깊게 고려해야 한다는 것이다.

- 이용 가능한 은행서비스들에 대한 예리한 분석
- 제공되는 개별 은행서비스들의 비용에 대한 정보
- 지방자치단체 단위의 자금예치를 위한 은행들간의 경쟁
- 은행관계의 지속적인 평가
- 투자결정이 이루어질 때 가장 좋은 결과를 얻기 위해 은행들간의 일상적인 경쟁관계 유도[ Mckinney, Jerome B., *Effective Financial Mngement in Public and Nonprofit Agencies: A Practical and Integrative Approach*, 2th ed.(Westport: Quorum Books, 1995), pp. 169~170.]

65) Miller, Girard, "Cash Management" in Petersen, John E. and Dennis R. Strachota(eds.), *local Government Finance: Concepts and Practices*(Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1991), pp. 247~248.

이러한 역할을 수행하는 은행인 도 금고의 합리적 운용은 지방자치단체 입장에서는 당연한 사항이다. 그럼에도 불구하고 전술한 바와 같이 도 금고 운용은 체계적이지 못하다. 도 금고의 합리적 운용은 시급한 사항이다. 본 연구자는 이 분야에 근무한 경험을 가지고 있기 때문에 다음과 같은 방안을 구상 제시하고자 한다.

## 1. 金庫 指定基準의 明確化·地方化

지방재정을 운용함에 있어서 금융기관은 자금관리자의 협력자, 지원자, 대리자로서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 금융기관과의 효과적인 관계 구축은 위에서 언급한 효율적인 자금관리를 위한 각종 제도의 도입과 운용에 있어서도 중요한 요소로 작용하게 된다.

현행 제도에서 각 금융기관이 제출한 거래 제안요구서를 평가할 최선의 평가 기준, 즉 금융기관 지정기준은 존재하지 않으며, 평가의 주관성과 지정과정에 개입될 가능성이 있는 정치성을 완전하게 배제하기는 어려운 일이다. 따라서 많은 경우 외부의 자금관리 전문가들에게 지정기준 등에 대한 자문을 구하거나 또는 직접적으로 평가과정에 참여시킴으로써 공개경쟁 입찰을 통한 금융기관의 지정에 공정성을 기할 수 있을 것이다.

일반적으로 언급되는 금융기관 지정 기준들로는 다음과 같은 것들이 고려될 수 있을 것이다.<sup>66)</sup>

- 첫째, 금융기관이 제공하는 금융서비스의 종류 및 비용
- 둘째, 금융기관에서 제공할 수 있는 투자형태 및 수익률
- 셋째, 금융기관의 재무구조(자본금, 여수신고), 경영효율성, 안정성, 성장성
- 넷째, 지방재정 자금의 역내순환 촉진 효과
- 다섯째, 자금운용의 지역경제에 대한 파급 효과

그러나 이와 같은 지정기준들을 적용하여 경쟁입찰에 의해 지방자치단체의 금고를 지정함에 있어 가장 논란이 되는 점은 그동안 공공금고가 시중은행 중심으

66) 오연철, 전계논문, pp. 48~49.

로 수익계약에 의해 선정됨으로써 지방은행들이 상대적으로 소외되어 왔다는 사실이다. <표 6>에서 정리되어 있는 바와 같이 대구·광주·울산광역시, 전남·제주도를 제외한 대부분의 시·도 자치단체에 있어서 한빛은행, 제일은행, 농협 등 서울에 본점을 둔 시중은행 등이 시·도 금고를 맡고 있어 지방재정자금의 역외유출 조장, 지방재정과 지역경제의 유기적인 연계 미흡 등의 문제점이 노정되고 있는 것으로 지적되고 있다.

특히 지역경제의 성장·발전을 도모하기 위해서는 지방금융의 활성화가 뒷받침되어야 하고, 지역자금의 역외유출을 방지하는 것이 필요한데, 지역에 있어 가장 큰 경제활동단위인 지방자치단체의 재정자금의 관리와 운용을 자금의 역외유출의 통로가 되고 있는 시중은행과 특수은행에 맡기고 있는 것은 지방화 시대에 부합하지 않다는 것이다. 이런 점에서 앞으로 지방자치단체의 금고지정에 있어 상기의 기준들을 효과적으로 적용함으로써 지방은행이 공공금고의 역할을 담당할 수 있는 기회를 확대하는 것이 필요하다고 하겠다.

또한 지방은행은 시·군 지역에 대한 점포 수에 있어서도 시중은행에 비해 비교우위를 유지하고 있어 지방세, 사용료·수수료 등의 수납업무를 수행함에 있어 보다 우수한 서비스를 제공할 수 있다.

## 2. 金庫 指定方式의 公開化·競爭化

제주도는 도제 실시 이후 비공개 수익계약형식에 의해 도 금고업무를 맡겨 왔고, 이로 인해 여러 가지 문제가 발생하였다는 점을 앞서 지적한 바 있다. 스타이쓰(Steiss A. W.)에 의해 제기된 바, 많은 지방자치단체들이 모든 자금을 한 은행에 예치하는 것은 관례에 의해서 그렇게 하였거나 아니면 정책적인 목적에 그 기반을 두고 있다는 주장을 제주도에도 그대로 적용될 수 있는 것이다.<sup>67)</sup> 당연한 논리이겠지만 이러한 문제에 대응하는 최선의 방법은 시장경쟁원리에 입각한 공개경쟁입찰제를 금융기관의 지정방식으로 도입하는 것이다. 이 방법은 금융

67) Steiss, Alan Walter, *Financial Management in Public Organizations*, (Pacific Grove, C. A: Brooks/Cole, 1989), p. 84.

기관이 공개적이고 공정한 방법에 의해 지정되므로 정치적으로도 가장 안전한 방법이라고 할 수 있을 것이다. 미국, 영국, 일본 등 주요 나라의 지방자치단체의 금융기관의 지정방법은 거의 공개경쟁입찰제를 채택하고 있는 실정이다.<sup>68)</sup>

공개경쟁입찰에 의할 경우 지방자치단체 측면에서는 다음과 같은 이익이 발생한다.

첫째, 이자율의 증가로 추가적인 수입이 발생하여 결과적으로 투자형태로 전환시킬 수 있는 이용 가능한 자금의 총액이 전반적으로 증가되는 효과가 있다.

둘째, 동일한 비용을 지불하면서도 추가적인 서비스들을 제공받을 수 있다.

셋째, 은행이 제공하는 서비스들에 대한 비용이 감소하며 이는 서비스에 대한 지불형태를 보상잔고<sup>69)</sup>로 할 경우 보상잔고의 감소로 이어져 결국 투자재원의 증대를 가져다준다.

넷째, 당연한 논리이겠지만 자금관리의 효율성이 전반적으로 증대되는 효과가 있다.

공개경쟁입찰 시 서면상의 거래제안요구서(request for proposal)의 형태는 가변적이거나, 항상 각 은행들이 구비하고 있는 제반 시설들이나 은행의 재무상태(안정성)와 서비스비용 등에 대한 평가를 용이하게 하는 정보들을 명확하게 요구하는 내용의 것이어야 한다.<sup>70)</sup> 일반적으로 이에 대한 대안으로 언급할 수 있는 것

68) 서울특별시의회 재무경제위원회, 전계논문, p. 18.

69) 보상잔고(Compensating Balance)란 은행이 제공하는 서비스에 대한 대가로서 은행에 예치해 두어야 하는 일정한 액수의 현금을 의미한다. 서비스에 대한 비용지불은 직접적으로 대가를 지불하는 방식과 은행에 보상잔고를 예치하는 두 가지 일반적인 방법이 있다. 참고적으로 언급하자면 스타이쓰(Steiss A. W.)에 의하면 은행들은 서비스의 대가로 보상잔고를 선호하고 있는데, 이러한 보상잔고가 은행의 여신자금의 주요 원천이 되기 때문이라고 한다. 보상잔고는 거래은행과의 협상을 통해 결정되며, 지방자치단체의 자금관리자는 이러한 협상을 전개하기 전에 다음과 같은 정보를 확보하고 있어야만 한다고 한다. 첫째, 지방자치단체의 운영을 위해 은행에 얼마나 많은 자금을 예치해 두어야 하는가? 즉, 최적자금 보유량이 어느 정도인지를 결정해야만 한다는 것이다. 둘째, 은행으로부터 기대되는 서비스의 유형에는 어떠한 것들이 있는가? 셋째, 지방자치단체는 이들 서비스들에 대해 그 대가로서 얼마를 지불할 용의가 있는가에 대한 정보이다. 또한 스타이쓰는 은행이 주기적으로 지방자치단체에 보상잔고에 대한 분석자료를 제공하도록 하여야 한다고 주장하였다. 만약 은행이 요구하는 보상잔고가 많다고 판단되면 보상잔고액을 하향조정하기 위해 은행과 협상을 진행하여야 한다. 반대로 보상잔고가 적다고 판단되는 경우에는 서비스의 질을 유지하기 위해 잔고를 증가시킴으로써 문제상황을 교정하려고 노력하여야 한다.(Steiss, op. cit., p. 85).

70) Miller, op. cit., p. 250. (Mckinney, op. cit., p. 170).

은 공금을 예치할 주거채 은행과 투자를 위한 금융기관을 별도로 운용하는 방안을 제시할 수 있겠다. 다음에서 언급할 집중계좌나 영계좌를 운영하기 위해서는 자금의 집중(Pooling)이 가능하도록 주거채 은행을 하나로 할 필요가 있다고 할 것이다. 그러나 투자까지 동일한 은행에서 해결하는 것은 독점으로 인한 수익률의 감소가 우려되므로 타 금융기관을 이용할 수 있도록 함으로써 경쟁을 통한 높은 수익률을 확보하여야 할 것이다. 이것이 가능하려면 현행 제주도채무회계규칙상의 규정을 개정하는 작업이 선행되어야 한다.<sup>71)</sup>

이와 더불어서 금융 기관에 대한 평가도 계속되어야 한다.

계약이 체결된 뒤에도 거래 금융기관에 대한 평가는 지속적으로 이루어져야 하며, 또한 다른 금융기관과의 비교·평가도 지속적으로 이루어져야 한다. 현재 제주도는 도 금고 금융기관에 대한 평가를 1년에 단 한 번만 시행하고 있다. 그것도 형식적인 장부의 비치여부나 지급명령의 이행 상태 등에 국한되어 있음은 앞서 지적한 바와 같다. 금융기관이 제공하는 서비스나 여유자금의 투자에 따른 수익률 및 실제 수입액 등에 대한 평가는 적어도 분기별로 그리고 가능하다면 월별로 이루어질 필요가 있다. 이것은 계약서상으로 명확하게 응찰 금융기관으로 하여금 위의 평가가 가능한 정보를 주기적으로 보고할 의무를 제시함으로써 가능하다.

### 3. 道 金庫 事務處理의 大幅的인 改善

금고계약은 지방재정법에 근거를 두고 있기는 하나 손해배상 책임 등이 민법과 상법에 의하는 평등한 계약행위이지 행정관서가 우월한 지위에서 갖는 공법상 행정행위가 아니다. 그러므로 계약쌍방이 각각의 사정과 이익에 가장 적정한 방향으로 계약을 할 수 있다. 또한 도 금고는 자치단체 소관 현금과 그의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관 기타 금고업무를 취급할 뿐만 아

71) 현행 제주도채무회계규칙 제74조(자금운용)에는 여유자금을 활용하기 위하여 도 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리할 수 있도록 규정되어 있어 도금고 이외의 다른 금융기관에의 투자가 원천적으로 봉쇄되어 있다.

나라 당해 지방자치단체의 수입·지출 및 자금관리를 효율적으로 할 수 있도록 협력해 주어야 할 의무도 있다.

첫째, 도 금고 업무취급계약서의 내용은 가능한 한 구체적이고 명확하게 하여 문제발생 시 분쟁의 소지를 없애도록 한다.

금고계약서 제6조(보관현금의 운용)의 “을은 갑의 금고보관 현금 중 갑의 지급상 필요하지 않는 범위 내에서 이를 운용할 수 있다”의 “지급상 필요하지 않는 범위”를 세입금액의 잔액 모두에서 “지급상 필요하지 않는”으로 달리 해석할 소지가 있으므로 이를 “을은 갑의 금고보관 현금 중 갑의 반환 지출요구에 지장이 없고 운용하지 아니하는 범위 내에서 이를 운용할 수 있다”로 수정해야 한다.

둘째, 도 금고에 세입금액 내역장의 보조장부를 두어 세입금액 관리에 명확성을 기할 필요가 있다.

이를 징수관별, 회계별로만 정하여서는 부족하다. 지방자치단체의 세입금액은 제주도재무회계규칙 제40조에 의한 징수관의 수입일계표, 징수부 및 제104조에 의해 비치하는 도금고의 세입세출원장, 세입금액 내역장 등은 상호 연관성을 가지고 있으므로 도 금고에 세입금액 내역장 보조장부를 두어 세입 부서의 수입일계표와 상호 대조가 용이하도록 세입금액 내역장의 보조장부를 두도록 조정한다.

- 세입금액 내역장 보조장부안 (금고용) -

년·월·일	관	항	목	납입건수	금액	비고

셋째, 세입·세출일계표 통지제도 개선(보완)이 필요하다.

제1관서의 지출원도 매일 장부마감 후 계정확인이 필요하므로 도 금고와의 상호 대조가 필요하다. 그러므로 제주도재무회계규칙을 보완하여 제1관서의 지출원에게도 매일 세입세출 일계표의 통지를 의무화하여야 한다.

- 재무회계규칙 개정(안) -

현 행	개 정 안
제116조(세입·세출일계표)도금고는 매일 세입·세출금의 출납과 현금잔액을 세입·세출일계표(별지 제81호 서식)에 의하여 그 다음날 본청의 징수관과 지출원에게 제출하여야 한다.	제116조(세입·세출일계표)----- -----그 다음날 본청의 징수관 및 지출원과 제1관서의 지출원에게 제출하여야 한다.

## 제 2 절 資 金 管 理 體 系 의 充 實 化

### 1. 專 門 人 力 配 置 및 徹 底 的 計 劃 의 樹 立

현재 제주도 자금 총괄관리 및 운용은 앞에서 보았듯이 세외수입, 시·군세 지도 감독 등을 주관하고 있는 평가 담당 부서에서 1명(행정직 7급)이 담당하고 있다. 1999년도 제주도 재정규모(공기업채외)는 577,332백만원으로서 운용해야 할 유휴자금이 1,200억원 대를 넘을 때가 빈번하다. 또한 이에 따른 이자수입이 년 10,253백만원에 이르며, 운용의 방법에 따라 이자수입을 높일 수 있다. 따라서 지방자치시대에 있어 자치단체의 재정 건실화가 무엇보다 필요하며 인력확충 및 전문인력 배치에 대한 효용의 가치는 충분하다.

때문에 자금의 총괄관리 및 운용의 담당인력을 확충해야 함은 당연하다고 하겠다. 그 방안으로 “자금관리 담당”(가칭)계를 신설하여 자금총괄관리 및 운용을 담당케 하며 여기에 자금운용 전문인력(예컨대 딜러 등)을 배치한다.

담당업무는 자금의 총괄관리 및 회계간 조정, 자금수급운용계획 수립 및 시행, 세출예산 월별·분기별 자금배정 계획수립, 세입·세출 일계표작성(징수총괄부, 지출총괄부 등 기록유지), 도 금고의 관리 및 지도감독 등의 업무를 담당하게 하도록 한다.

## 2. 豫算 및 資金配定 制度의 改善

자금관리 체계의 충실화를 위해서는 전문인력 배치와 함께 현행 예산배정 및 자금배정과 관련된 제도를 개선하여야 한다.

첫째, 세출예산월별자금지출종합계획서의 수립을 개선하여야 한다.

세출예산월별자금지출종합계획서는 세입 및 세출의 실적 변경에 따라 항상 유동적으로 변경되어야 하며 또한 향후 세입세출을 예측하여 가장 적정한 상태로 유지되어야 한다. 그러므로 제주도재무회계규칙을 개정하여 세출예산월별자금지출종합계획서를 수시로 개정하여 적정한 상태를 유지할 수 있도록 하여야 한다.

### - 재무회계규칙 개정(안) -

현 행	개 정 안
<p>제18조(예산배정계획)</p> <p>①본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의장은 제17조의 규정에 의하여 통지를 받은 때에는 즉시 세입예산월별징수계획서, 세출예산월별지출계획서를 작성하여 예산담당관과 자치재정과장에게 각각 제출하여야 한다.</p> <p>②예산담당관은 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 세출예산월별집행계획서를 기초로 하여 세출예산월별분기별배정계획서를 작성하고 도지사의 결재를 받아 확정하여 본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장에게 통지하여야 한다.</p> <p>③본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장은 추가경정예산 등 기타 사정의 변경으로 인하여 세출예산월별분기별배정계획을 변경할 필요가 있을 경우에는 예산담당관에게 이의 변경을 요구하여야 한다. 이 경우 제1항 및 제2항의 규정을 준용한다.</p>	<p>제18조(예산배정계획)</p> <p>①현행과 같음</p> <p>②현행과 같음</p> <p>③본청 실·과장, 도의회사무처장 및 제1관서의 장은 제18조 제1항에 의하여 제출한 세입예산월별징수계획, 세출예산월별지출계획서가 사정변경 등으로 인하여 수정할 필요가 있을 때에는 수시 예산담당관 및 자치재정과장에게 변경계획서를 제출하여야 한다.</p> <p>④예산담당관 및 자치재정과장은 제3항의 변경계획서를 받은 경우에는 세출예산 월별자금지출종합계획서를 제18조 제2항 및 제47조 제2항에 준하여 변경하고 변경된 내용을 당해 부서에 통지하여야 한다.</p>

둘째, 세출예산배정 제도를 개선하여야 한다.

계획이 아무리 면밀하게 수립되었다 하더라도 그것은 일정 시점에 있어서 예측에 불과한 것이므로 실제 모든 상황에 맞추어 수시로 계획을 수정하여 항상 최적의 계획을 보유하고 그에 따라 예산배정을 하여야 한다. 이의 효과적인 시행을 위하여 실무 부서에 계획변경 요청을 의무화하여야 한다. 특히 재배정예산의 파악은 전체적인 예산 및 자금관리에 꼭 필요하다. 그러므로 예산부서의 예산원부에 재배정예산을 표시하여 총괄관리가 쉽게 이루어지도록 해야 한다. 이렇게 하여 재배정 예산은 차기 연도 예산편성 시 검토 후 실제 집행부서(기관)에 편성하는 것이 바람직하다. 또한 예산배정이 계획대로 실시되고 있는지를 파악하고 예산배정이 실지 세입의 흐름에 맞추어져 있는지를 검토하여, 각 실·과장, 도의 회사무처장 및 제1관서의 장에게 결과를 통지하는 피드백 제도를 도입함이 필요하다 하겠다.

그리고 마지막으로, 자금배정 제도를 개선하여야 한다.

지출원은 세출예산 지출한도액 범위 내에서 지출하고 자금배정 부서에서 매일 정산하여 지출액만큼 이체하는 제도를 전기관에 적용한다. 현재의 금융기관은 전국이 온라인으로 연결되어 있어 도 금고에서 도산하 전 지출원의 계좌 지출상황을 리얼타임으로 파악할 수 있다. 본청 및 제1관서 지출원은 세출예산 지출한도액 범위 내에서 지출을 하고 자금배정 부서에서는 운용하고 있는 자금으로 매일 지출액만큼 정산 이체하여 주는 제도를 시행하여야 한다. 이 제도를 시행하면 자금배정 방법 차이에서 오는 혼란과 제주도재무회계규칙 제49조(자금배정의 정리)<sup>72)</sup>의 혼란을 해결할 수 있고 특히, 자금운용의 극대화를 기대할 수 있다.

---

72) 제주도재무회계규칙 제49조(자금배정의 정리) 자치재정과장은 세출예산지출한도액을 통지하였을 때에는 자금배정원부를 비치하고 정리하여야 한다.

### 제 3 절 資金收入의 促進 및 資金支出의 統制 管理

#### 1. 資金收入의 促進

##### 1) 資金 收入 過程의 短縮

제3장에서 현재 제주도의 자금수입이 어떤 과정을 통해 이루어지는지를 간략히 살펴본 후 입금 처리되어서 제주도의 통제하에 들어가기까지 걸리는 기간이 다소 길다는 지적을 하였다. 이러한 기간은 적극적으로 관리되어 단축되면 추가적인 세외수입으로 연결되며 그렇지 않으면 오히려 기회비용을 발생시킨다는 것도 언급하였다.

따라서 자금수입과 관련되는 제 처리기간을 단축하는 것이 자금수입 측면에서는 필요하며 제주도에서는 2000년 10월 종합토지세부터 시행하는 “전자금융 납부제”<sup>73)</sup> 방안의 적용을 하나의 대안으로 언급할 수 있을 것이다. 이는 징세기관과 은행을 방문하지 않고도 세금을 신고 또는 납부하는 제도이다. 그리고 현재의 오씨알(OCR) 고지서를 은행공동망 이용방법인 지로(GIRO) 고지서로 전환할 필요가 있다. 이 방법을 적용함으로써 제주도내 이외의 수납대행 금융기관의 자금유입 기간은 평균 7~14일에서 약 3~5일로 단축될 것으로 기대되고 있어 4~9일(평균 6.5일) 정도의 기간단축 효과를 볼 수 있다. 단축된 4~9일이라는 기간은 제주도에 추가적인 세외수입으로 돌아가게 될 것이다.

이와 같이 자금수입 과정을 단축하기 위해서는 다음과 같은 방법이 모색되어야 한다.

첫째, 지방세(도세)의 자금송금 방법을 개선하여야 한다.

지방세를 제주도내 이외의 수납대행점에서 수납하여 제주도 금고까지 자금

---

73) 전자금융납부제란 금융기관의 창구를 직접 방문하여 현금으로 지방세를 납부하는 방법에서 텔레뱅킹(전화), PC뱅킹(컴퓨터), 인터넷 납부서비스를 이용하여 납세자가 금융기관을 방문하지 않고 직장이나 가정에서 지방세를 납부할 수 있는 편리한 제도이다.

전자금융납부제는 프로그램 개발, 금융기관과의 협의 등이 장기간 소요되므로 인하여 우선 시·군공고 은행에 한정해서 추진하고 있다. 점차 타 금융기관까지 확대할 예정이다.(제주도 자치재정과)

이체 하려면 영수필통지서, 수납일계표 등을 등기우편으로 송달된 증빙자료에 의거 시·군 금고 모점에서 수납내역을 확인 후 도 금고로 이체하려면 최저 7일에서 최고 14일까지(평균 10.5일)가 소요된다. 이와 같은 이체에 따른 문제점을 개선키 위하여 시·군·구 금고에서 도 금고로 직접 타행환 조치하고 내역 및 증빙자료를 도 금고로 FAX로 당일 송부하면 신속한 회계처리가 가능해 지며 송금기간 단축으로 이자비용을 줄일 수 있다.

둘째, 국고보조금의 송금 방식이 개선되어야 한다.

중앙관서에서 시·도로 송금통지서를 현행 등기우편으로 보내면 제주도에 이를 수령하려면 4일(21.7%)에서 7일(10.1%)에 이르기까지 많은 기간(전체의 63.7%)이 소요되고 있음을 <표 22>에서 살펴보았다. 이를 FAX나 택배편 제도 등 빠른 송금통지 방식을 이용하면 시·도 금고 대리점에 국고금이 송금되는 날에 맞춰 세입조치 시킬 수 있다.

또 하나의 방법은 자금 이체 받은 국고대리점(제주은행)에서 자금 이체한 은행을 통하여 당해 중앙부서의 송금액과 사업명을 파악하여 세입조치 할 수 있는 방안도 모색해야 한다.

## 2) 資金收入의 極大化 方案 發掘

적절하게 자금을 관리하게 되면 자금의 징수 실현율을 높일 수 있으며 자금수입을 조기에 실현시켜 자금수지를 양호하게 만든다. 조기 납부자, 상습 체납자, 그리고 행방불명자 등에 대한 정보는 자금수입의 극대화를 위하여 관리되어야 할 필수 불가결한 요소이다.

첫째, 자금수입의 극대화 방안으로 고려할 사항은 연체와 징수불가능 세입의 감소 방안을 모색해야 한다.

이를 위해서는 현재 세금 납부기한을 경과하여 납부하는 납세자들에 대해서는 연체료를 부과하는 등 연체가 발생하지 않도록 조치를 취하고 있다. 연체료는 납세자들이 금융기관에 일시 투자하여 얻을 수 있는 투자수익보다 적으면 연체료를 지불하고도 남는 수익 때문에 연체료가 효과를 보지 못하므로 연체료는 적정 수준 이상으로 결정될 필요가 있다. 리드와 스와인(Reed B. J. & Swain J. W.)도

채납이자율은 납부자들로 하여금 같은 액수를 다른 용도로 사용하는 경우보다 지방자치단체에 납부하는 것이 유리하도록 할만큼 높게 책정될 필요가 있음을 역설한 바 있다.<sup>74)</sup> 또한 제주도에겐 현재 주소불명 등의 이유로 징수가 어려운 세입이 <표 25>에서 보는 바와 같이 상당액수에 이르고 있다. 이에 대한 적절한 조치를 취함으로써 징수 불가능한 세입을 감소시키는 노력도 소홀히 해서는 안 될 것이다.

<표 25> 지방세(도세) 채납유형별 현황

(단위; 백만원)

구분	합계	징수유예	거소불명	무재산	고질채납	소송계류	기타
합계	8,972	81	458	571	475	5,928	1,459
제주시	5,375	78	161	170	312	4,217	437
서귀포시	1,729	-	168	244	104	577	636
북제주군	954	-	110	88	59	633	64
남제주군	914	3	19	69	-	501	322

자료: 제주도 자치재정과(2000. 6. 30현재)

예컨대, 채납액을 줄여 나가기 위한 제도적인 방법으로 특정인의 예금현황 등 금융거래의 정보제공을 요구하는 경우 금융기관의 특정점포에 요구하도록 “금융실명거래및비밀보장에관한법률 제4조 제2항(금융거래의 비밀보장)”에 규정하고 있으나 지방세채납과 관련한 거래정보요구 시는 각 금융기관의 본점에 일괄 요구할 수 있도록 금융실명거래및비밀보장에관한법률 개정이 필요하다.

그리고 지방세 채납자에 대해서 출국금지 할 수 있도록 출국심사를 강화할 필요가 있다. 출국금지업무처리규칙 제3조(출국금지 대상자)에 “일정액 이상의 국세·관세 또는 지방세 등을 정당한 사유 없이 그 납부기한까지 납부하지 아니한 자”는 출국금지 대상으로 규정하고 있음에 따라, 제주도에선 지방세채납자에 대

74) 이외에도 이들은 금융거래에 있어서 없어서는 안될 필수적인 신용에 제약을 가한다거나 징수대행기관을 이용하는 방안도 고려될 수 있다고 하였다.[ Reed, B. J. and J. W. Swain, *Public Finance Administration* (New Jersey: Prentice-Hall, 1990), p. 201.] 이와 관련하여 최근 제주도가 상습채납자에 대한 금융거래제한을 시행한 것은 유효 적절한 판단이었다고 생각된다.

해서 1996. 10. 31. 법무부장관에게 출국금지요청을 하였던 바 “출국금지는 헌법에 규정된 국민의 기본권(거주이전의 자유)을 제한하는 처분으로 단순한 공무수행의 편의나 지방자치단체들이 단순한 납세확보의 수단으로 요청하는 출국금지를 모두 받아들인다면 국민의 기본권 침해소지를 배제할 수 없으므로 물적담보 등의 제도를 활용하여 납세를 보전하시기 바란다”라는 법무부장관으로부터 회신(1996. 11. 13.)이 있었다. 하지만 일정액(예를들어 지방세 5백만원)이상의 체납자들에 대해서 만이라도 출국금지 할 수 있도록 개정되어야 한다고 본다.

또한 체납자들 대부분이 등기와 동시에 저당권이 설정되나 신고납부세목은 신고납부기간 30일, 독촉기간 10일 이내 기간을 정하여 납부독촉을 하여도 납부하지 않을 경우 압류가 가능하여 위 저당권보다 후 순위가 되어 경매시 배당을 받지 못하는 경우가 있으므로 취득세와 등록세의 세목을 통합하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 일부학계에서 주장하는 취득세와 등록세를 통합(과세대상 동일 등으로)하면 제도적으로 등기등록 전에 지방세를 납부하게되므로 체납액이 발생할 수 없게 된다.

강제적인 방법으로 조세법 고발, 관허 사업제한, 예금 및 봉급압류, 신용불량자 등록 등을 병행 실시하는 것도 바람직하다 하겠다.

둘째, 조기납부에 대한 인센티브 제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다.

세금을 조기에 납부하는 납세자들에게 할인혜택을 주는 것도 현금수입을 촉진시키는 방안으로 고려될 수 있을 것이다.<sup>75)</sup> 조기납부에 대한 할인혜택은 체납이자율과는 반대되는 개념으로서 적어도 납세자들이 금융기관에 일시 투자하여 얻을 수 있는 단기투자 이익보다는 커야 한다.<sup>76)</sup>

현재 지방세 중 자동차세인 경우에는 1월에 연세액을 납부할 경우 10%의 세액을 공제해주고 있고, 국세인 양도소득세도 기한내에 신고 납부하면 세액의 10%를 공제해 주는 제도가 있다.<sup>77)</sup> 이러한 10%의 공제 세목을 취득세 세목에도

75) 마브로비티스(Mavrovitis B .P.)는 현금할인이 월별 현금흐름을 개선시키는 효과가 있으며, 따라서 고객(정부로서는 납세자)들에게 할인의 경제적 이익을 인지시킬 필요가 있다고 하였다.

[Mavrovitis, Basil P., Cashflow, credit and Collection (Chicago: Probus Pub. Co., 1994), pp. 201~202.]

76) Reed and Swain, op. cit., p. 201.

적용한다면 조기세입이 가능하고 체납액이 감소되는 두 가지의 효과가 있다.

셋째, 전자이체 활성화 방안을 모색할 필요가 있다.

자금수입의 극대화와 관련하여 납세자들의 계좌에서 세금을 자동적으로 인출해 가는 전자이체 과정이다. 이 제도는 납세자들이 세금납부의 지연으로 인한 연체료 부담 가능성을 사전에 예방하고, 징세기관으로서는 체납 걱정을 할 필요가 없는 등 양자에 일정한 이익을 가져다 주기는 하지만 프라이버시의 침해 등으로 납세자들의 불만을 살 가능성이 있다.<sup>78)</sup> 그러나 개인의 프라이버시 보호 문제가 선결되고 납세자들이 거부 반응을 보이지 않는 선에서 신중하게 고려할 만하다.

현재 제주도 시·군에서는 계좌이체 사항이 비밀보장 되는 선에서 2000년 10월 종합토지세, 12월 자동차세 등 일부세목에 대해서 시행하고 있으며 시행상 문제점을 개선하여 전 세목으로 확대해 나갈 계획이다. 전자이체와 병행하여서 추진할 사항이 전자납세고지 송달 방법이다. 전자고지서로 송달하고 전자납부하면 행정기관에서는 비용면에서 절감효과가 나타난다. 즉, 일반 보통등기우편 1통당(무게 25g 이하) 기본요금은 1,170원인 데 비해 전자납세고지서는 건당 50원 내외이므로 전자납세고지서로 송부할 경우 연간 1,069백만원의 비용절감 효과가 있다.<sup>79)</sup> 다만, 전자납세고지서에 대한 납세자 의식 수준을 향상시키기 위한 방법과 ‘전자정부구현을위한법률’ 제정(2000. 10. 2. 입법예고)이 선행되어야하므로 홍보 활동 등 다각적인 방법이 요구된다 하겠다.

77) 지방세법 제196조의6(납기와 징수방법) 및 소득세법 제69조(부동산매매업자의 토지등 매차익예정신고와 자진납부) 참조

78) Reed and Swain, op. cit., p. 201.

79) 지방세법 제51조의2(서류송달의 방법)에 “서류의 송달은 교부 또는 등기우편에 의한다”고 규정되어 있다. 1999년도 제주도 지방세중 신고납부를 제외한 납세고지서 건수는 954,878건이다. 이 건수를 기준으로 비용 절감 효과를 계산하였다.

## 2. 資金支出의 統制 管理

자금 수입의 촉진과 동시에 고려되어야 할 것은 자금지출의 통제이다.<sup>80)</sup> 자금의 수입이 적기에 이루어진다 하여도 지출이 적절하게 통제되지 않으면 자금수지의 개선효과는 그 만큼 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 자금관리를 함에 있어서는 보조금, 선금급 등을 조기에 지급하는 것을 억제하고 또한 자금을 주기적으로 일괄지불하는 제도를 모색함은 물론 조기지불과 기한을 경과한 지불로 인한 연체료의 부담을 감소시키는 데 필요한 자금을 공급하는 범위 내에서 자금의 지출을 최소화하여야 한다. 이에 대한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다.

### 1) 補助金, 先金給 等の 末期 支給 統制

제3장에서 살펴본 바와 같이 모든 지출은 관계규정에 의거 채무가 확정되고 지급기한이 도래한 후 정당한 채주에게 지급함을 원칙으로 하고 있다.

이 원칙에 따라 자치단체에 대한 자본·경상보조, 민간인에 대한 자본·경상보조, 사회단체에 대한 보조 등은 보조금의 예산및관리에 관한법률과 제주도보조금관리조례 등 관련법령에 의거 보조사업의 공정(실적)에 따라 분할 교부함은 물론, 국고보조사업의 경우는 중앙관서에서 국고보조금 자금교부 전에 지출을 억제하는 등 여유자금을 적절하게 활용하여야 한다.

확정된 채무에 대하여 계약 상대방의 계약이행 전 또는 대가 지급시기 도래 전에 미리 그 대금의 전부 또는 일부를 지급하는 선금급, 목적물이 완성(완납)전에 기성(기납)부분에 대하여 그 대가의 일부를 지급하는 기성급 및 목적물이 완성된 후에 검사에 합격하여 그 대가를 지급하는 준공급 등은 관계규정에 의하여 가급적 지급기한 마지막 날에 지출하여 여유자금을 적절하게 활용하여야 한다.

---

80) 사기업을 대상으로 하는 현금관리에 있어서 현금유출의 통제는 부동기간(Float Time)을 극대화하는 데에 그 목적이 있다. 이와 관련하여 우춘식은 현금유출을 지연시키는 통제방법으로 중앙지급통제제도과 드래프트(Draft)제도를 예로 들어 설명하고 있다. 중앙지급통제 제도는 본사에서 모든 현금지불을 관리하여 현금이 필요할 때마다 지점에 송금하여 현금유출을 통제하는 방법을 말한다. 드래프트제도는 거래선으로부터 드래프트를 받아 거래은행에 접수시키면 거래은행이 발행기업의 지급의사를 확인한 후에 현금을 지급하는 제도를 말한다. 드래프트는 당좌수표와는 달리 거래은행 앞으로 발행되지 않고 발행자 앞으로 발행된다는 점에서 특징이 있다. [우춘식, 「현대재무관리」, (서울: 삼영사, 1996), p. 529.]

## 2) 週期的 一括支給의 制度化

일정한 주기를 미리 설정하여 일괄적으로 지급하는 경우에는 통제의 용이성 이외에도 처리비용이 감소한다는 장점이 있다. 예를 들어 물품구매에 따른 대가의 지급을 한 달에 한 번이나 두 번, 또는 일주일에 한 번 정도로 해서 특정 날짜를 지급일자로 지정함으로써 일상적으로 발생하는 지출업무를 단순화시킬 수 있는 것이다. 이 경우에는 계약 당시에 재화나 서비스를 제공하는 계약 당사자에게 미리 주지시킬 필요가 있음을 물론이며, 지급을 과도하게 연장시키거나 조기 지급에 따른 현금할인의 혜택을 간과하여서는 아니 된다.<sup>81)</sup>

일괄지급에 대한 결제는 되도록 주말에 이루어지도록 하는 것이 유리하다. 이는 부동기간(Float Time)의 개념에 입각한 것으로서 휴일 동안의 추가적인 수익이 창출될 수 있기 때문이다.<sup>82)</sup>

## 3) 早期支給 制度 等の 導人 考慮

현금을 지급해야 할 시기 이전에 지급하는 경우에는 앞서 언급한 자금수입이 체체되는 경우와 동일한 문제가 있음을 명확하게 인식하여야 한다. 따라서 조기 지급의 경우 할인의 혜택을 받을 수 있는지의 여부를 서비스나 재화를 공급하는 업체나 기타 지급 받는 계약 당사자와 협상하는 것은 중요한 자금관리 기법의 하나라 할 것이다. 지급 만기일까지 투자해서 얻을 수 있는 수익률과 조기지급에 따른 현금할인 혜택으로 감소하는 비용감소를 연간 비율의 관점에서 상호 비교하여 비용 감소액이 투자 수익액 보다 큰 경우에는 조기지급을 고려할 만하다. 그러나 이 경우 조기지급을 처리하는 데 추가적으로 소요되는 비용을 감안하여야 한다. 이러한 처리비용은 할인혜택이 있는지의 여부를 확인하고, 이것을 현금

81) 리드와 스와인(Reed B. J. and Swain J. W.)은 이에 대하여 지급일을 과도하게 연장시키는 경우 대 지방자치단체 서비스 제공자의 수가 감소로 인해 결과적으로 완전경쟁이 이루어지지 않는 상황이 발생함으로써 오히려 비용이 증가하거나 지불기일의 연장만큼 추가적인 비용이 증가하거나 암묵적 또는 명시적으로 가격에 책정될 가능성이 있음을 고려해야 한다고 하였다.(Reed and Swain, op. cit., p. 204).

82) 최근까지 현금관리는 부동기간(Float Time)에 초점을 맞추어 왔다. '현금 유입은 보다 빠르게, 현금유출은 보다 느리게'(in faster, out slower)라는 슬로건이 이를 잘 대변해 주고 있다. [Stone, Bernell K. "Corporate Perspectives on Cash Management" in Federal Reserve Bank of Atlanta(eds.), Payments in The Financial Services Industry of The 1980s: Conference Proceedings (Westport, Connecticut: Quorum Books, 1984), p. 42.]

관리 지출모형에 특별한 항목으로 분리시켜 운용하는 데 추가적으로 소요되는 비용을 의미한다.<sup>83)</sup>

기업은 지불해야 할 만기가 되어도 현금 대신 몇 개월 뒤에 현금을 지불하게 하는 어음을 주는 것이 일반적이는데, 지방자치단체에서도 지출을 통제하는 차원에서 어음을 발행하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 어음 발행으로 인해 발생하는 추가적인 관리비용 및 전문가의 확보 문제가 선결되어야 할 것이다. 정부는 이와는 달리 만기 시에 현금을 주기 때문에 정부와의 거래를 선호하는 기업이 많다. 정부가 만기 이전에 현금을 지급할 수 있다면 높은 이자를 지불하고 사채를 조달해야 하는 기업의 경우에는 매우 유리한 조건이 아닐 수 없는 것이다.<sup>84)</sup>

이외에도 겨울에 사용할 물품을 여름에 구매하는 등의 시기적인 타당성이 결여된 구매에 대한 통제에도 관심을 가져야 할 것이다. 이 경우는 중앙 집중적 일괄구매 방식을 통해 해결될 수 있을 것이다. 물론 물품가격 할인의 경우 시장 이사와 할인율을 비교 검토하여 결정할 일이다. 지방자치단체는 이와 같은 점들을 충분히 감안하여 현금지출을 관리해야 할 것이다.

### 3. 現金豫算(cash budgeting)制度의 導入 및 運營

현금관리와 관련된 의사결정에 있어서 첫 번째 가장 중요한 단계는 장래 현금의 흐름, 예를 들어 일별, 주별, 월별, 그리고 분기별로 현금수입과 지출을 추정하는 것이다. 이러한 추정이 없는 상태에서 지방자치단체는 지방자치단체의 운영을 위해 어느 정도의 현금이 소요되며, 지방자치단체의 미래 성장을 지원하기 위해 어느 정도의 자금이 필요한지, 그리고 현재 투자형태를 전환시킬 수 있는 자금의 규모는 어느 정도이며 투자기간을 얼마만큼 설정할 수 있는지를 제대로 파악할 수 없다.<sup>85)</sup> 스타이스(Steiss A. W.)는 현금흐름에 대한 예측을 함에 있어

83) Reed and Swain, op. cit., p. 204.

84) 이분영·윤성식, 「재무행정원론: 기획과 통제를 위한 예산·재정·투자·감사·회계」(서울: 학현사, 1998), p. 366.

85) 콤스와 젠킨스(Coombs H. M. and Jenkins D. E.)는 이와 같이 일별, 주별, 월별, 분기별

서는 현금수입액과 지출액뿐만 아니라 현금유입의 시점과 현금유출의 시점까지 정확하게 예측될 필요가 있다고 하였다.<sup>86)</sup> 이러한 예측을 하기 위해서 필요한 것이 현금예산이다.<sup>87)</sup> 현금예산은 채권이나 채무의 발생 그리고 지출원인행위 등과 는 상관없이 단지 실제적인 현금의 수입과 지출만을 대상으로 편성된다는 데에 그 특징이 있다.

이렇게 현금 흐름을 추정하여 현금예산을 작성함으로써 일일 단위에 기초한 거래수요에 필요한 현금의 적기 제공이 가능해지고, 이자율의 상승으로 발생하는 투자소득 창출기회를 활용할 수 있게 되며, 조직의 성장에 필요한 적절한 유동성이 확보될 수 있다. 또한 은행관계에 대한 통제력이 증가하는 한편으로 현금의 집중을 통한 비용의 감소를 유도할 수 있게 된다. 그리고 현금예산 제도는 은행이 제공하는 서비스에 대한 적기 적절한 보상을 준비할 수 있을 뿐만 아니라 조직 내적인 현금관리 관련 정보원들을 다양하게 밝힐 수 있게 된다는 장점이 있다.

정부의 운영예산에 대한 정보가 알려져 있기만 하면 현금예산을 만드는 일은 어려운 일이 아니다. 칸(Kahn A.)은 실제 현금예산을 만드는 과정을 월별 현금 예산을 예로 들어 다음 <그림 10>과 같이 네 단계로 단순화해 설명하고 있다.<sup>88)</sup>

---

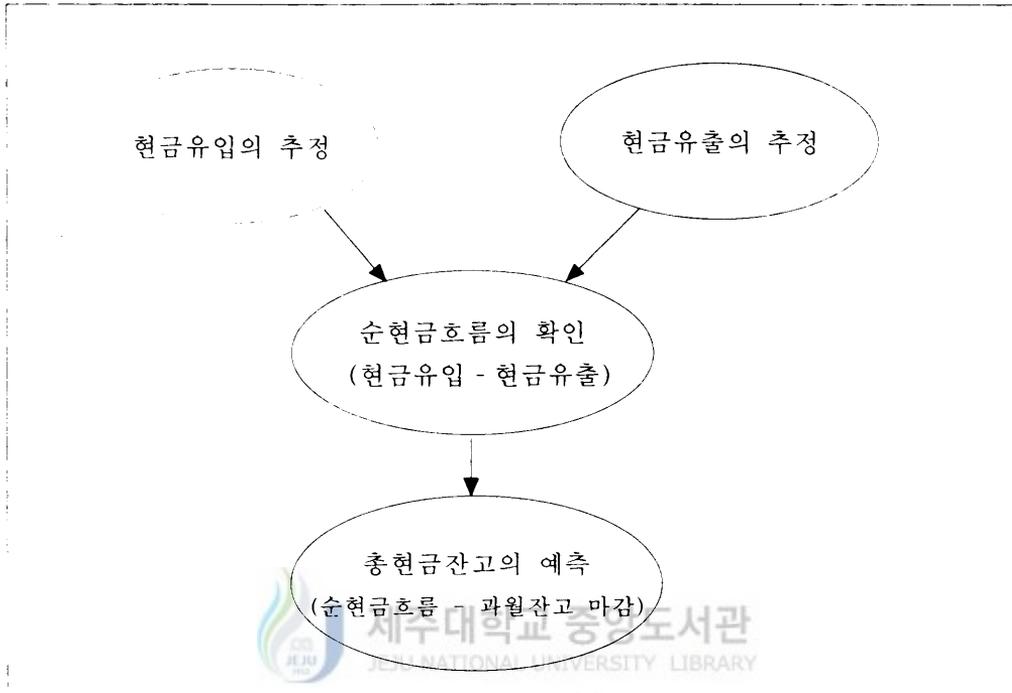
현금흐름예측에 기초하지 아니 하고는 일년 단위의 예측이 정확하게 이루어질 수 없음을 피력한 바 있다. [Coombs, H. M. and Jenkins, Public Sector Financial Management, 2th ed. (London: Chapman & Hall, 1994), pp. 158~162.]

86) Steiss, op. cit., p. 88.

87) 정한규는 기업의 운영에 있어서 현금예산의 중요성을 다음과 같이 피력하고 있다. “기업의 현금흐름을 예측하는 현금예산은 재무 계획의 가장 중요한 요소이다. 따라서 모든 기업은 현금의 유입과 유출을 미리 계획하고 통제하여야 한다. 그렇지 못하면 투자자본에 대한 수익이 감소하거나 극단적인 경우에는 도산을 면하지 못하게 될 것이다. 따라서 효율적인 영업활동을 수행하자면 경영자들은 현금예산을 통하여 기업활동을 수행하는 데 현금이 언제 얼마만큼 필요할 것인가를 미리 파악하여야 한다”. [정한규, 「재무관리」, (서울: 경문사, 1994), p. 607.]

88) Kahn, A., “Cash Management: Principles and Guidelines,” in Ravin, Jack, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller(eds.), *Budgeting: Formulation and Execution* (Georgia: Carl Vinson Institute of Government, The University of Georgia, 1996), p. 314.

<그림 10> 현금예산의 작성단계



자료 : 송창수, 전계논문, p. 77.

예를 들어 어느 달에 들어올 것으로 추정되는 현금유입 금액이 450억원이고 지출될 것으로 추정되는 현금유출 금액이 350억원이며, 그리고 과월의 마감잔고가 150억원이라고 한다면, 그 달의 순 현금흐름은 100억원이 되고 총현금잔고(월말의 잔고)는 250억원이 될 것으로 추정되는 것이다.

위와 같은 과정을 거쳐 현금예산을 편성한 후에는 현금수지의 예측치와 실제치를 비교함으로써 재무관리상의 문제점들을 쉽게 발견할 수 있을 뿐만 아니라 그 해결에도 도움을 준다. 따라서 현금예산을 편성할 때에는 가능한 한 많은 정보와 자료를 가지고 정확한 예측을 하는 것이 중요하다. 그러나 실제로는 이 예산안을 가지고 현금관리를 할 경우에도 예상치 못한 사건들이 일어나기 마련이다.

이러한 예상치 못했던 사건들은 현금관리자가 통제할 수 있는 것도 있고 통제하지 못하는 것도 있다. 현금관리자는 이러한 가능성들을 감안하여 추가적인 현금예산안을 작성하는 것이 바람직하다. 수년간에 걸친 현금흐름에 대한 정보가 누적되면 될수록 현금예산의 정확도는 높아진다.<sup>89)</sup> 따라서 예상치 못했던 사건들에 대한 지속적인 기록이 필요하며 또한 현금예산을 작성할 때의 여러 주변 상황에 대한 기록을 유지할 필요가 있다고 할 것이다.<sup>90)</sup> 이렇게 현금유입과 현금유출의 양과 시점에 대한 예측 정보를 제공하는 현금예산은 투자계획을 위한 유용한 정보를 제공하게 된다.

참고로 마이크셀(Mikesell J. L.)은 지방자치단체가 성공적으로 현금흐름을 예측하기 위해서는 보수적인 측면의 시행착오를 명확히 할 것과 현금흐름의 주요 항목에 모든 관심을 집중시킬 것, 그리고 예측과정을 단순화시킬 것과 절차에 대한 기록을 반드시 문서화할 것 등을 강조하였다.<sup>91)</sup>

#### 제 4 절 遊休資金의 投資戰略 樹立 및 執行

유희자금의 투자전략은 어디에 얼마나 투자할 것인지를 결정함에 있어서 필요한 지침을 제공하기 때문에 현금관리 프로그램의 중요한 요소이다. 투자전략은 자금관리자로 하여금 이용 가능한 자금을 최적으로 투자하도록 하는 데 필요한 재반사항을 기술하는 내용의 것이어야 한다. 일반적으로 투자전략을 수립하는 데 있어서 고려되어야 할 사항들은 다음과 같다.<sup>92)</sup>

89) 현금지출에 있어서는 경상적 경비의 경우에는 그 지출패턴이 대단히 안정적인 반면, 자본적 지출의 경우에는 지출패턴이 불안정할 수밖에 없다. 그러므로 자본적 지출에 대한 시계열적 추계는 별도로 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해서는 자본예산(Capital Budget)을 별도로 편성할 필요가 있다.

90) 맥키니(Mckinney J. B.)도 연간 일반적인 세목별·항목별로 표시되는 세입·세출예산과는 달리 현금예산은 특정한 수입과 지출은 물론 그 날짜까지 기록되어야 한다고 하였다. 또한 현실적인 현금예산을 작성하기 위해서는 과거의 역사적(시계열적) 경험과 미래 발전에 대한 전망이 주의 깊게 연구될 필요가 있다고 주장하였다. (Mckinney, op. cit., p. 158).

91) Mikesell, op. cit., pp. 448~449.

92) Mckinney, op. cit., pp. 174~175.

첫째, 금융시장의 조건 또는 상황에 대한 전망, 지방자치단체의 현금 가용능력, 바람직한 투자수단들의 조합(Combination) 등에 대한 명확한 가정이 설정되어야 한다.

둘째, 투자대상 금융상품의 특정한 유형과 양을 구입하는 데 필요한 지침과 시간표가 명확하게 기술되어야 한다.

셋째, 금융시장의 상황이 불안정하게 돌아갈 경우에 투자된 금융상품을 현금으로 전환하는 데 필요한 절차나 시스템이 명확하게 기술되어야 한다.

넷째, 현금을 추가적으로 이용할 수 있을 때, 이를 투자형태로 신속하게 전환하는 데 필요한 절차나 시스템이 명확하게 기술되어 있어야 한다.

다섯째, 자금관리자의 성과를 측정하기 위한 성과측정지표가 개발되어야만 한다.

이와 같은 원칙하에 여유자금에 대한 계획을 수립한 후 집행하여야 한다. 그러나 이러한 원칙만으로 여유자금을 운영하였다고 해서 모든 것이 해결되는 것이 아니다. 투자의 과정과 투자의 형태 등이 유휴자금의 투자 전략에 매우 중요하다. 이를 요약하면 다음과 같다.



## 1. 投資의 過程

투자의 과정은 시간이 지남에 따른 금융시장의 조건 변화와 함께 날로 그 복잡성과 정교성이 증대되어 왔다. 일반적으로 투자과정 문헌들을 종합해 보건대 투자과정은 다음과 같이 일반화될 수 있을 것이다.<sup>93)</sup>

첫째, 투자의 기회, 투자상의 제약, 투자의 우선 순위, 그리고 투자의 범위 등에 대한 정보를 명문의 투자정책에 분명하게 기술한다.<sup>94)</sup>

93) Miller, op. cit., pp. 252~253.

94) 투자정책은 현금관리 담당자들의 행동을 규제하는 공식적인 구조를 제공한다. 심지어 법규적으로 현금관리자들의 행동을 규제하는 경우에도 지방자치단체의 투자목적, 투자우선순위, 투자절차 등을 명확히 하기 위해 투자정책은 필요하다. 밀러(Miller G.)는 투자범위, 투자목적, 투자수단(투자대상 금융상품), 만기일, 투자수단의 다양화, 금융기관의 신용과 금융시장의 위험성, 투자관련 규제완화와 권한, 투자결정시의 신중성, 현금관리자들에 대한 보증, 현금관리자들에 대한 통제, 투자위원회 결성과 책임, 투자상의 안전성과 보관, 투자의 성과 평가와 회계검사 등의 내용이 명문적인 투자정책에 포함 되어야 한다고 하였다.(Ibid., pp. 253~254).

둘째, 금융시장의 투자상품을 구매함으로써 투자기회를 확인하고 전략을 집행한다.

셋째, 자금관리자가 속해 있는 지방자치단체의 주변 환경, 금융시장의 조건, 기타 금융상품의 상대적인 가치를 관찰·확인하며 그 결과를 문서화하고 보고한다.

넷째, 지방자치단체 정책상의 상황변화 등을 감안하여 새로운 투자목적 설정하고 주변 여건과 결과의 변동에 대응하여 투자목록을 조절한다.

투자를 이런 식으로 이해하게 되면 투자과정은 단순히 보석상에서 보석을 집어드는 것 이상의 복잡한 양상을 띠는 것이 확연해진다. 지방자치단체로서는 위의 과정을 위해 앞서 지적한 바와 같이 자금관리자들의 행동을 통제할 특별한 절차들의 도입이 필요하게 된다. 또한 금융시장의 조건에 대한 완전하면서도 시기 적절한 평가와 현실적인 투자전략 개발을 가능케 하는 절차들이 도입·시행되어야 하는 것이다.

## 2. 投資의 形態



투자의 형태는 투자가 이루어지기 전에 조세수입이나 세외수입 등에 의해 수입되는 자금을 예치하고 또한 지출 수요에 충당하기 위해 필요한 최소한의 현금잔고를 예치하는 금융기관을 선정한 후에 이 금융기관으로 하여금 지방자치단체가 보유하고 있는 여유자금의 투자까지도 대행하게 할 것인지, 혹은 공금을 예치하는 금융기관의 선정과는 별도로 지방자치단체가 직접적으로 투자를 담당할 것인지를 선택하는 문제와 관련된다.

미국의 경우에는 금고의 운영과 금고 여유자금의 운용이 완전히 분리되어 있다. 즉, 미국의 주 정부나 지방정부는 단지 금고를 운영할 금융기관만을 선정하고 금고에 예치되어 있는 여유자금의 운용은 재무관(Treasurer)의 책임 하에 투자국 혹은 투자과에서 부동산이나 주식을 제외한 다양한 고금리의 금융상품에 투자하는 형식을 취하고 있다. 일본의 경우도 금고운영 금융기관의 선정과 투자는 분리되어 있는데, 미국과의 차이는 지방정부가 직접 투자에 참여하는 것이 아니고 몇 개의 투자대행 금융기관을 선정하여 이들 은행에 분산 예치하는 방법을

택하고 있다는 점이다. 그러므로 어느 나라나 금고를 운영할 수 있는 금융기관으로는 하나의 은행만을 선정하고 있음이 공통적인 사항이며 단지 차이가 있다면 여유자금의 투자 방법상의 차이라고 할 것이다.<sup>95)</sup>

미국과 같이 재무국 등에서 직접 투자에 참여하는 경우에는 지방정부나 지방의회에서 투자행위를 직접 통제할 수 있는 가능성이 그만큼 높아진다는 장점이 있다. 반면에 이러한 직접투자 방법에 의할 경우에는 투자행위 자체가 정치화될 가능성이 동시에 높아진다는 단점이 있다. 그리고 투자를 담당할 수 있는 전문인력이 부족할 경우 다양한 금융상품에 투자할 수 있는 가능성이 낮아질 뿐만 아니라 투자를 위한 행정비용이 증가한다는 문제가 상존 하고 있다.<sup>96)</sup>

이와는 달리 현금관리를 위임하는 방법(Cash Management Packages)은 일정 수준의 수익을 보장받는 조건으로 특정 금융기관으로 하여금 여유자금의 투자를 대행토록 하는 방법이다. 이 방법을 택할 경우에는 지방자치단체가 현금예산을 편성하는 경우 여유자금의 투자에 따른 수익 금액이 얼마나 될 것인지를 사전에 정확하게 예측할 수 있는 가능성이 높아지게 되고 여유자금의 투자에 따른 행정비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체가 유동성을 용이하게 확보할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 방법은 한 금융기관과의 계약기간이 길 경우에는 충분한 수익을 올리지 못할 가능성이 있을 뿐만 아니라 지방자치단체가 투자 과정을 통제하거나 혹은 이를 제대로 평가할 수 있는 가능성이 낮아지는 단점을 내포하고 있다.

우리나라의 경우 지방자치의 역사가 짧아 경험이 부족한 지방자치단체로서는 미국과 같이 직접 투자에 참여하는 방법을 택하기에는 시기상조라고 할 수밖에 없으며, 미국과 같이 금융시장이 고도로 발달한 상태도 아니기 때문에 투자를 대행할 수 있는 금융기관을 선정한다고 하여도 커다란 수익률을 보장할 수는 없다.

---

95) 서울특별시의회 재무경제위원회, 전제논문, p. 16.

96) Reed and Swain, op. cit., p. 225.

### 3. 投資對象 金融商品의 多樣化

지방자치단체가 직접 투자에 참여하지 않는다고 하여도 지방자치단체의 자금 관리자는 투자할 수 있는 금융기관을 다양화하고 금융상품의 목록도 다양화해 나갈 필요가 있다고 할 것이다. 특히 제주도의 경우에는 여유자금을 도 금고의 정기예금 위주로 투자하고 있어서 이를 타산지석으로 삼을 필요가 높다고 하겠다.

투자상품을 선택할 시 고려해야 할 사항으로는 크게 위험(Risk), 유동성(Liquidity) 및 수익률(Yield)<sup>97)</sup>을 들 수 있다. 여기서의 위험은 투자원금의 손실 뿐만 아니라 잠재적인 이자수입의 상실을 포함하는 개념이다. 유동성은 환금성을 의미하는데, 이러한 위험과 유동성의 문제로 말미암아 어느 나라든지 주식 및 부동산에 대한 여유자금의 투자를 금지하고 있는 것이 일반적이다.<sup>98)</sup> 또한 미국의 지방자치단체들은 여유자금의 예치 및 투자에 따른 위험을 최소화하기 위해 금융기관으로 하여금 담보를 제공하도록 하고 있다.<sup>99)</sup>

### 4. 投資財源의 集中化

투자 재원의 집중화는 유희자금 관리전략에 중요한 방법이라고 할 수 있다. 투자재원의 집중화하는 데는 다음 두 가지 제도를 도입하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

97) 투자목표들이 투자수익률에 두어지는 경우가 많으나 항상 그러한 것은 아니다. 예를 들어 사회적인 투자가 이자수익률 극대화라는 목표에 부합하지 않는 경우가 있을 수 있으며, 한편으로는 이자수익이 사회적 목적을 달성하는데 직접적으로 기여하지 않는 영역에서 발생할 수도 있는 것이다. 투자전략은 조직의 목적이나 목표에 따라 그 양상을 달리하고 있다. (Ibid., p. 224).

98) 지방자치단체가 투자목록(Portfolio)을 작성함에 있어서 가장 중요시해야 할 것은 유동성(환금성)과 안전성임을 여러 문헌에서 확인할 수 있다. 이를 전제로 해서 구성된 투자목록 중에서 최고의 투자수익률이라든가 현금흐름예측에 따른 최적기간의 설정을 고려해야 하는 것이다. 미국의 경우 재무성단기증권(Treasury Bills)과 REPOs 그리고 양도성예금증서(CDs) 등이 단기적으로 이상적인 형태의 투자상품이라고 한다.[Lynch, Thomas D., Public Budgeting in America, 2th ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1985), p. 224.]

99) 미국의 경우 41개 주에서 은행이 담보를 제공하도록 규정하고 있다고 한다. (서울특별시 의회 재무경제위원회, 전개논문, p. 21).

첫째, 集中計座(Concentration Account) 제도 방법이라고 할 수 있다.

현재 제주도는 일반회계 및 특별회계를 위한 계좌와 기금을 위한 계좌 등을 별도로 운영하고 있음을 앞서 살펴보았다. 이렇게 수입원이나 회계별로 자금을 분산 예치함으로써 계좌의 수가 증가되는 경우에는 다양한 현금 흐름 패턴과 잔고수준을 보이는 각각의 계좌를 나름대로 관리해야 하기 때문에 현재 시점에서 이용 가능한 총 자금의 규모를 정확하게 추산하는 데 많은 무리가 따르기 마련이다. 그리고 여러 계좌를 운영하다 보면 자금유출을 통제하는 점에 있어서도 적지 않은 어려움과 추가적인 행정비용이 발생하게 된다. 지방자치단체들이 채무변제나 일상경비의 조달을 위해 너무나 과도한 은행계좌를 유지하고 있기 때문에<sup>100)</sup> 때때로 어느 정도의 자금이 투자가 가능한지를 파악하기가 어려운 경우가 있다.

재무관리 전문가들은 지방자치단체의 복잡하고 다양한 계좌들을 하나의 계좌로 통합함으로써 얻어지는 이점을 피력하여 왔다. 일반기금, 지방교부금, 도세입, 그리고 세외수입 등과 같은 수입원으로부터 발생하여 유입되는 모든 현금은 하나의 계좌로 집중될 수 있으며, 이는 여유자금의 양을 증대시키는 효과를 창출한다. 계좌의 통합은 지급시기를 보다 용이하게 통제할 수 있도록 하여 주며 여유자금의 효과적인 이용을 가능케 해 주고, 그리고 금융기관과의 관계상의 능률성을 제고시킨다.<sup>101)</sup>

둘째, 零計座(Zero-Balance Account)제도의 방법이다.

집중계좌는 위와 같이 현금관리를 함에 있어서 지급과정을 통제하고 그에 대한 일정한 계획의 수립을 가능케 한다. 이러한 집중계좌는 영계좌와 함께 운영되며 이는 건전한 계좌관리를 하는 데에 유용한 도구일 것이다. 영계좌 제도는 실질적인 현금 지출을 담당하는 지출원으로 하여금 각각 계좌를 개설하게 하고 수시로 지출이 이루어지지만 이들 계좌에 현금 잔고가 남는 경우는 없으며 지출시에 마이너스 잔고가 일시 형성되었다가 마감시간에 집중계좌로부터 자동적으로 마이너스 잔고만큼 계좌 이체가 이루어지도록 하는 방식이다. 따라서 영계좌는

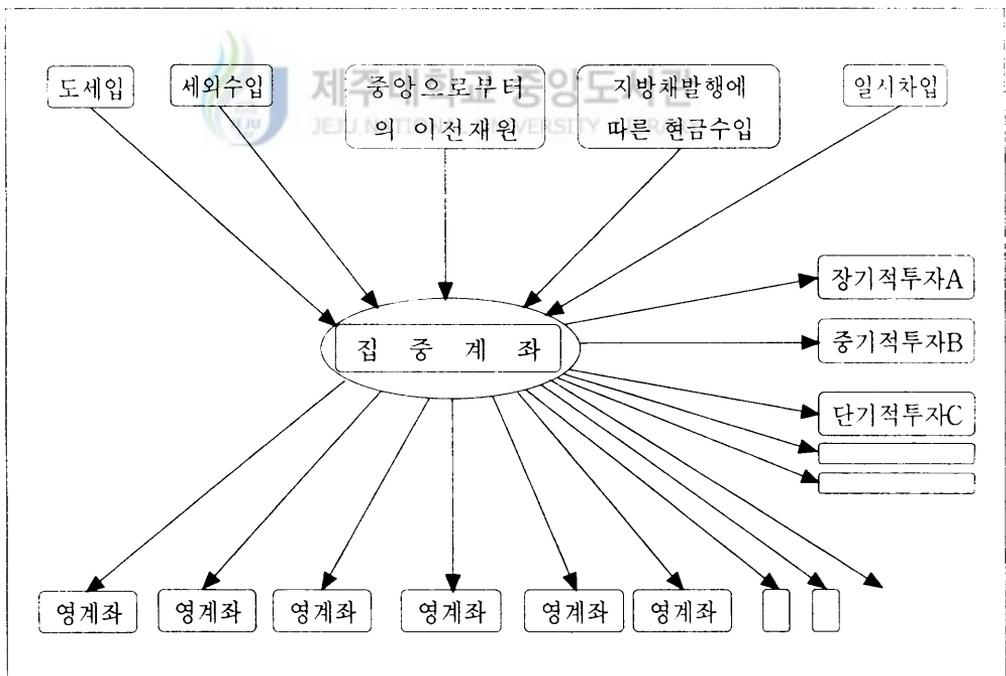
100) 제주도의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 과도한 은행계좌를 설치하고 있음을 확인할 수 있다. 다른 지방자치단체들도 대동소이할 것이다.

101) Steiss, op. cit., p. 94 : Mavrovitis, op. cit., pp. 361~362.

지급계좌에 초과현금을 유지할 필요성을 제거시키며 집중계좌에 투자할 수 있는 가용현금의 규모를 극대화시킨다.<sup>102)</sup> 이 방법을 사용함으로써 지급기일에 따른 자금의 이체시기를 결정해야 하는 부담을 덜 수 있으며 일정기간 활용하지 못해 잊혀진 계좌가 발생하는 문제를 해소시킬 수 있다. 투자될 수 있는 자금이 규모가 크면 클수록 우대금리가 적용됨으로써 투자수익률이 증가한다.

이러한 견지에서 현재 제주도가 각 실·과에서 개별적으로 관리하고 있는 일상경비출납원의 공금을 집중계좌를 통해 집중(Pooling)할 필요가 있다. 이는 자금관리의 효율성 측면에서 운용상의 집중만을 의미하는 것이며 자문에 대한 권한은 각 실·과 일상경비출납원에게 그대로 남아 있어야 할 것이다. <그림 11> 이 집중계좌와 영계좌를 운영하는 모양이다.

<그림 11> 집중계좌와 영계좌 운용도



자료 : 송창수, 전계논문, p. 95.

102) Miller, op. cit., p. 249.

그럼상으로는 여러 가지 수입원으로부터 집중계좌로 직접 유입되는 경로만이 단순화되어 나타나 있지만 실질적으로는 집중과정에 관여하는 금융기관의 수에 따라 다양한 양상을 띠게 될 것이다.

유입이나 유출을 막론하고 적용되는 메카니즘(Mechanism)은 자동적인 전자이체이다. 자금의 유입과 관련되는 모든 계좌는 미리 정하여진 주기에 따라 자동적으로 집중계좌로 이체되며, 일단 집중된 자금은 유출과 관련되는 모든 계좌로 주기적으로 자동 이체된다.<sup>103)</sup>



---

103) 전자이체의 주기와 자금관리 비용은 반비례 관계에 있다. 주기가 길면 이체횟수가 줄어들어 비용이 감소하게 되나 주기가 짧아지게 되면 이체횟수가 늘게 되어 그 만큼 비용은 증가하게 되는 것이다. 따라서 자동이체의 주기는 이체되는 현금의 양과 비용 등을 신중하게 고려하여 정해야 한다. [ Scherr, Frederick C., Modern Workig Capital Management: Text and Cases (Englewood Cliffs, N. J.; Prentice Hall, 1989), pp. 56~63.]

## 제 5 장 結 論

지금까지 크게 금고와의 관계측면, 자금관리 체계 측면, 자금의 수입 및 지출 측면, 그리고 유휴자금 투자전략 측면으로 나누어 제주도를 사례로 지방자치단체의 자금관리의 실태 및 문제점과 이 문제점을 극복하기 위한 방안들을 탐색하였다. 제주도의 경우 실태를 분석해 본 결과 자금관리의 일부분이 미흡하다거나 잘 못되었다는 식의 부분 부적합 상태가 아니라 내부재무자원의 관리기법으로의 자금관리에 대한 개념적 인식조차 안 되어 있는 총체적인 문제를 안고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이에 대한 방안들의 탐색도 자금관리 전반에 걸쳐 이론적인 맥락과 제 관리기법들을 소개하거나 응용하는 차원에서 전개하지 않을 수 없었다. 이러한 연구내용을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 제주도의 자금관리의 실태 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 먼저 금고의 지정기준·방식에 있어서 합리적인 금융기관 지정기준이 정해져 있지 않음은 물론 지정방식(방법) 또한 공개되지 않아 관행적으로 타당성을 결여한 비공개 수의계약 형식에 의존하여 왔다는 점과, 도 금고 업무를 취급함에 있어서 현금 또는 유가증권의 출납·보관규정 미흡 등이 문제점으로 제시되었다.

둘째, 자금관리 체계측면에서 자금관리를 전담하는 기구와 인력이 별도로 설치되어 있지 않아 자금관리가 효율적으로 이루어지지 못하고 있는 점, 세출예산월별자금지출종합계획을 1년에 한 번의 예측 및 계획으로 이루어지고 있어 경제사정 기타의 상황변동 등 시시각각으로 변하는 주변환경의 변화에 신속적으로 대응하기 어렵다는 점과, 그리고 세출예산배정 관리가 소홀하고 자금배정의 비효율성 등이 문제점으로 제시되었다.

셋째, 자금의 수입과 지출측면에서 이미 수입된 현금이 제주도의 통제하에 들어가는데 소요되는 기간이 너무 길어 의사결정 시점에서 이용 가능한 자금의 규모를 정확히 파악하는 데 장애가 되고 있었다. 이는 지방세(도세) 수입이 오씨알(OCR) 고지서에 너무 의존하고 있다는 점과, 국고보조금이 수입과정상의 지연으로 투자수익을 상실하고 있고, 이 밖에 자금수입에 대한 정보수집과 활용의 미흡 등이 문제점으로 제시되었다.

그리고 자금의 지출측면에서 일상경비의 경우 각 실·과 및 관서의 일상경비 출납원에 일단 자금이 이체된 후에 지출이 이루어지도록 함으로써 통제 불가능한 상태의 여유자금이 항상 존재하는 점, 보조금·선금급 등을 조기에 지출함으로써 유휴자금을 적절하게 활용치 못하여 재정손실을 초래하고 있다는 점이 문제점으로 제시되었다.

넷째, 유휴자금 투자전략 측면에 있어서 합리적인 관리기준의 부재로 재원에 대한 관리가 소홀하게 이루어지고 있고, 내용적으로 정기예금 위주로 예치함으로써 투자대상 금융상품이 단순하다는 점과 투자되지 아니하고 방치되어 있는 자금의 규모가 과다함으로 인해 투자수익을 상실하고 있다는 점을 지적하였다.

이렇듯 제주도의 자금관리상의 문제점은 부분적으로 개선을 요하는 사안이 아니라 전반적인 시스템의 도입차원에서 그 개선점을 찾아야 할 정도로 심각한 것이었다. 따라서 본 연구에서는 위에서 지적된 제 문제들에 대한 직접적인 개선(안)을 제시함과 동시에 효율적인 자금관리에 필요한 제반 개념들과 기법들을 전반적으로 소개하는 차원에서 방안들을 탐색하여 보았다.

제주도의 자금관리를 위해서 제시한 효율화 방안은 다음과 같다.

첫째, 금고의 지정기준으로 고려되어야 할 사항들로 금융서비스의 종류 및 비용, 금융기관에서 제공할 수 있는 투자형태 및 수익률, 금융기관의 경영효율성·안정성·성장성, 지방재정자금의 역내 촉진효과, 자금운용의 지역경제에 대한 파급효과 등이다. 물론 이 과정에서 고려해야 할 것은 지방화시대에 지역경제의 성장·발전을 도모하기 위해 지방금융의 활성화가 뒷받침 되어야함은 당연하다. 그리고 금고의 지정방식은 공개적인 경쟁입찰에 의하여 이루어져야 하고, 공개경쟁입찰시 지방자치단체 측면에서 자금관리의 효율성 증대로 추가적인 이자수입이 발생하는 점과, 계약체결 후에도 거래 금융기관은 물론 타 금융기관에 대해서도 지속적인 평가가 이루어져야 한다. 또한 도 금고 업무를 취급함에 있어서 계약서의 내용은 가능한 구체적이고 명확하게 하여 문제 발생시 분쟁의 소지를 없애도록 할 필요가 있으며, 도 금고에 세입금액 내역장의 보조장부를 두어 세입금액 관리에 명확성을 기할 필요가 있고 세입·세출일계표 통지제도의 개선이 필요하다.

둘째, 자금관리 체계에서는 자금관리와 관련된 업무가 효율적으로 이루어지도록 자금관리 부서를 신설하여 전문성을 제고하여야 하는 한편, 효율적인 자금관리를 가능케 하는 세출예산월별자금지출종합계획서, 세출예산배정 및 자금배정 등의 내용을 규칙 개정이나 제도적으로 개선해야 한다.

셋째, 자금의 수입을 촉진시킨다는 차원에서 먼저 현행 오씨알(OCR) 고지서를 자금수입과정의 단축에 도움이 되는 은행공동망 이용형태의 지로(GIRO)고지서로 전환할 필요성을 언급하였다. 그리고 도세 및 국고보조금을 조기에 수입 조치할 수 있는 방안으로 관련 증빙자료 송부를 일반우편 제도에서 FAX나 택배편 등 빠른 우편제도를 이용하여야 하며, 자금수입의 극대화와 관련하여 채납에 대한 연체료 부과제도와 조기 납부에 대한 인센티브로 할인혜택 등의 대책이 강구되어야 한다. 또한 납세자들의 계좌에서 세금을 자동적으로 인출해 가는 전자이체 제도의 활성화가 필요하다.

그리고 자금의 효율적인 지출통제를 위해 각종 보조금은 보조사업자의 실적(공정)에 따라 분할 교부하고, 선금급·기성급·준공급 등을 가급적 지급기한 마지막 날에 지출하여 여유자금을 적절하게 활용하여야 한다. 또한 주기적인 일괄지불 방식의 도입, 조기지급시 할인제도 도입의 필요성을 제기하였다.

또한 현금수입과 지출에 대한 정확한 미래예측 즉, 현금흐름을 정확히 예측하여 현금관리의 효율성을 증진시킨다는 차원에서 현금예산제도를 도입할 필요성을 제기함과 동시에 단순한 모형으로 현금예산의 작성단계와 절차를 설명하였다.

마지막으로 투자전략 측면에서 먼저 투자전략상의 목적 등이 명확히 기술되어야 한다. 여유자금의 직접투자 또는 대행투자의 선택, 투자 금융상품의 다양화, 그리고 투자재원의 효율적인 관리를 위해 집중계좌와 영계좌를 도입할 필요성이 있음을 제기 하였다.

이상에서 언급한 문제점들과 방안들이 비록 개별적인 장·절로 나뉘어 다루어 지기는 하였으나 본질적으로 상호 밀접한 관계에 있다 할 것이다. 이는 개개의 문제들이 독립적으로 발생하는 것이 아니라 상호간에 영향을 주고받는 인과관계로 연결되어 있기 때문이다. 따라서 제시되는 대안들 역시 자금관리의 체 구성요소들을 감안한 종합적인 접근이 아니고서는 그 실효성을 보장할 수 없기 때문이다.

최근 들어 지방의회에서부터 자금관리의 문제에 대한 관심이 부각되고 있음에 따라, 지방자치단체들이 자금관리에 관심을 보이기 시작하여 수익성을 강조하는 내용의 정책대안들이 주 관심대상으로 떠오르고 있음을 볼 수 있다. 그러나 지나치게 수익성만을 강조할 경우에 수반되는 재정손실 위험을 간과하여서는 아니 된다. 수익성을 추구하기는 하되 공급의 안전성이 선행적으로 확보되어야 한다. 이를 위해 가능한 투자목록을 구체적으로 명문화하는 등 자금관리의 체 구성요소들 별로 고려하여야 하는 것이 무엇인지를 아는 것이 무엇보다도 중요함을 잊어서는 안 될 것이다.

그러나 본 연구 논문은 이러한 여러 가지 논의에도 불구하고 여러 한계점을 가지고 있다. 현재 지방자치단체의 경우 자금운용에 대한 실적을 평가하기 위한 평가지표가 개발되어 있지 않고 평가체제가 마련되어 있지 않다. 때문에 실제로 자금운용의 성과가 어떠한가에 대한 판단을 할 수 없는 실정이다. 따라서 자금운용의 성과를 판단하기 위한 평가지표를 개발하고 자금운용에 대한 검사와 감시를 통해 자금운용의 실적을 분석하기 위한 평가체제를 어떻게 확립하여야 좋은가에 대한 연구가 추가적으로 필요하다. 이는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 당면 과제라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 행정학 연구에서 지금까지 도외시되었던 지방자치단체의 자금관리에 대한 흔치않은 논문이라는 점과 이 업무를 담당했던 경험자가 연구했다는 점에서 이론과 현실을 접합한 논문이라는 데서 큰 의의를 찾고 싶다.

## 參 考 文 獻

### 1. 國內文獻

- 강인재 외13인, 『지방재정론』, 서울 : 도서출판 대영문화사, 1995.
- 구민상, 『지방자치의 재정이론과 경영방안』, 대전 : 한남대학교출판부, 1999.
- 권강웅, 『지방세 강론』, 서울 : 조세통람사, 2000.
- 권형신 · 이상용 · 이재성, 『한국의 지방재정 : 이론과실무』, 서울 : 해남, 1997.
- 김종순, 『지방재정학』, 서울 : 도서출판 삼영사, 1997.
- 김형식, 『지방재정의 이해』, 서울 : 그린북, 1997.
- 김홍래, 『지방재정법 해설』, 서울 : 조세통람사, 1998.
- 민성기, 『재무관리 원론』, 서울 : 신영사, 1999.
- 우춘식, 『현대재무관리』, 서울 : 삼영사, 1996.
- 이문영 · 윤성식, 『재무행정원론 : 기획과 통제를 위한 예산 · 재정 · 투자 · 감사 · 회계』, 서울 : 도서출판 학현사, 1998.
- 이필상, 『재무관리』, 서울 : 박영사, 1999.
- 이필상 · 최승빈, 『투자론』, 서울 : 법문사, 1995
- 정한규, 『재무관리』, 서울 : 경문사, 1994.
- 조창현, 『지방재정론』, 서울 : 박영사, 1996.
- 김영철, “지방자치단체 소관현금의 예금관련제도 해설”, 『지방재정』, 통권제91호, 제2호.1998.
- 박정수, “지방자치단체의 효율적인 현금관리 방안 : 경기도 군포시 16개시 · 도 교육청 사례를 중심으로”, 『1999년도 하계 대 학술대회 Proceeding : 지방재정 위기와 갈등』, 서울 : 한국지방재정학회, 1999, 8.
- 송창수, “지방정부의 효율적인 현금관리에 관한 연구 : 서울시를 중심으로”, 석사학위논문, 서울시립대학교 대학원, 1997.

- 오연천, “지방자치단체 자금관리의 효율화와 지방금융기관의 역할”, 「행정논총」, 제34권, 제2호. 서울대학교 행정대학원, 1996, 12.
- 이기권, “지방자치단체 자금관리 및 운용의 효율화 방안 : 포항시 사례를 중심으로”, 「연구 논문집 : 지방재정 분야」(제32기 중견간부과정), 수원 : 내부부 지방행정연수원, 1996.
- 이창균, “지방자치단체의 금고운영 개선방안”, 「연구보고서 : 98-5」(제294권), 수원 : 한국지방행정연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_, “일본 자치단체의 자금 및 금고운영 실태”, 「'97정책연구」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이 효, “지방자치단체의 자금운용 개선방안”, 「연구보고서: 98-6」(제295권), 수원 : 한국지방행정연구원, 1998.
- 한평철, “지방자치단체의 자금관리에 관한 실증적 연구”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, 1988.
- 노원구의회 자금관리효율성제고를 위한 특별위원회, “자금관리 개선을 위한 최종보고서”, 1997, 7. 
- 서울특별시의회 재무경제위원회, “서울시의 자금운용 효율화 방안을 위한 정책토론회”, 1995, 11.
- '97 자치단체평가단, “민선지방자치 2년의 평가와 과제”, 서울대학교 행정대학원, 1997, 6.
- 제주도, 「세입·세출결산서」, 1990~1999회계연도.
- 행정자치부, 「지방자치단체 금고업무편람」, 1998, 11.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체 관리기금 개선 지침」, 「지방재정」, 통권제92호, 제3호. 1998.
- \_\_\_\_\_, 「지방재정연감」, 1990~1999회계연도.
- \_\_\_\_\_, 「지방세정연감」, 1990~1999회계연도.
- \_\_\_\_\_, 「세외수입연감」, 1990~1999회계연도.
- 한국은행금융경제부, 「국고업무편람」, 1998, 5.

## 2. 外國文獻

- Coombs, H. M. and D. E. Jenkins, *Public Sector Financial Management*, 2th ed, London : Chapman & Hall, 1994.
- Lynch, Thomas D., *Public Budgeting in America*, 4th ed, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall, 1995.
- Mathur, Om Praksh. *Project Analysis for Local Development*, Boulder and London : Westview Press, 1985.
- Mavrovitis, Basil P., *Cashflow, Credit and Collection*. Chicago : Probus Pub. Co., 1994.
- McKinney, Jerome B., *Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies : A Practical and Integrative Approach*, 2th ed, (Westport: Quorum Books, 1995).
- Mikesell, John L., *Fiscal Administration—Analysis and Applications for the Public Sector*, 3th ed. Chicago, Illinois : The Dorsey Press, 1991.
- Reed, B. J. and J. W. Swain, *Public Finance Administration* (New Jersey: Prentice-Hall, 1990).
- Scherr, Frederick C., *Modern Working Capital Management: Text and Cases*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall, 1989.
- Steiss, Alan Walter, *Financial Management in Public Organizations*. Pacific Grove, C. A. : Brooks/Cole, 1989.
- Sterinberg, Horold I. and Tashner, D., “Cash Management for Local Government,” in Jack Rabin · W. Bartley Hildreth · Gerald J. Miller(eds.), *Budget Management : A Reader in Local Government Financial Management*, Athens, Georgia : Univ. of Georgia, 1983.
- Khan, Aman, “Cash Management : Basic Principles and Guidelines in Rabin. Jack, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller(eds.), *Budgeting : Formulation and Execution* (Georgia : Carl Vinson Institute of Government, The University of Georgia, 1996), pp. 313~322.

- Miller, Girard, “Cash Management” in Petersen, John E. and Dennies R. Strachota(eds.), *Local Government Finance: Concepts and Practices* (Chicago : Muncipal Finance Officers Association, 1991), pp. 241~262.
- Stone, Bernell k., “Corporate Perspectives on Cash Management” in Federal Reserve Bank of Atlanta(eds.),*Payments in The Financial Services Industry of the 1980s: Conference Proceedings* (Westport, Connecticut: Quorum Books, 1984), pp. 41~58.
- 宮元義雄, 「地方財務の基礎知識」, 동경 : きょうせい、, 1992.
- 森脇晴記, “地方公共團體の資金運用の實態”, 「自治フォーラム」 Vol.361, 동경: 자치대학교/ 지방자치연구자료 센터-, 1989, 12.



## SUMMARY

### A Study on the Efficiency of Capital Management in Local Authority -Focused on the Case of Cheju Provincial Government-

Lee, Gye Hwa

*Graduate School of Public Administration*

*Cheju National University*

*Cheju, Korea*

*(Supervised by Professor Yang, Young Chul)*

This study has mainly inquired into the ways to cope with the problems and actual conditions of Cheju provincial government as a case of local authorities in regard to the Savings, capital management system, capital flows, and investment strategy of idle capital. Analysis showed that it is not too much to say the capital management of Cheju provincial government has a serious problem on the whole, even in the area of the fundamental concepts of the capital management itself. Therefore, this study places emphasis on the theoretical system, the several methods and applications of capital management.

The actual conditions and problems of capital management in Cheju provincial government are as follows.

First, neither the reasonable designated standards for the financial institution was determined, nor the method was opened to the public. The insufficiency of accounts and deposit regulations for cash or securities was also founded.

Second, the inefficiency was resulted from the lack of efforts to establish the department taking full charge of it in the aspect of management system. It could be also one of problems that the entire plan

of monthly estimated expenditures setting only once a year may lose its elasticity in rapidly changing economic environment. In addition, several questions in the allocation of estimated expenditures and capitals were raised.

Third, it takes too much time till the cash revenue is controlled under the Cheju provincial government with regard to the capital flow. This may cause the difficulty in figuring out the exact amounts of capital on the occasion of decision making. The local tax revenue also heavily depends on OCR-type billing. What is worse, the government subsidy already lost its investment merits. Moreover, the uncontrolled extra capital resulting in financial losses occurred because the disbursement took place all the time after the general expenses were transferred to an accounting official.

Fourth, in terms of investment strategy, the financial resources are negligently handled due to the lack of reasonable management standard. The failure in the diversification of financial products also led to the loss of investment earnings.

Thus, the serious problems of capital management of Cheju provincial government arise from the entire system rather than a certain part of it. The main purpose of this study is to show several possible proposals and introduce various concepts and methods in capital management.

The following proposals are suggested for the efficient capital management of Cheju provincial government.

First, there are several important points to be duly considered as designated standards of Savings. They are the types and expenditures of financial service, investment type and earnings rate, operating efficiency, stability, potentials, and the synergy effect on local economy, etc. It is very important that the financial service should be activated to bring about the growth of local economy. Also, the open bid system should be introduced in order to increase the efficiency of capital management and produce enough interest earnings. After the contract was concluded, the evaluation on financial institutions should be continually conducted. In

addition, the contents of contracts need to be precise and concrete to prevent the disputes in advance. Besides, it is necessary to handle the revenues with preciseness and improve the notice system as well.

Second, the department taking full charge of the capital management should be established to maximize the efficiency. The improvements should be also required in the area of monthly estimated revenue plan, the allocation of revenue and capital, etc.

Third, the OCR-type billing system needs to be changed into the GERO-type system in order to promote an increment in revenues. It is also recommended to use a facsimile or express delivery service rather than just a general postal service on the occasion of sending documentary evidences to raise revenues in advance from the local tax or government subsidies. In addition, an early payment incentive, an arrearage charge, and an automatic transferring system of the payment need to be considered in order to maximize the revenues.

Moreover, various subsidies should be provided based on the achievement of entrepreneurs to efficiently control the disbursement. The disbursement including prepayment also needs to be paid on the last day of the deadline in order to effectively use the extra capital. Then, it is suggested to introduce the cash budget system and also mentioned how to draw out the cash budget and its procedure in terms of the efficiency of cash management.

Finally, the purpose of investment should be exactly described in the strategic aspect. Also, it is necessary to introduce concentration and zero-balance accounts in order to efficiently manage the financial resources, diversify the financial products, and determine the direct or agent investment of extra capital.

Even though the problems and proposals are handled in each chapter or part separately, all of them are closely and fundamentally related each other. This means that each problem itself is not taken place independently, but connected with each other in causal relationship. Thus,

the proposals should be collectively accessed to guarantee the effectiveness.

The policy emphasizing on the profit of capital management among local authorities may result from the rise of same concerns in local council recently. However, what should be remembered is that high profit always carries with high risk. Therefore, the stability of capital needs to be ahead of the profit. It is also very important that figuring out what should be considered from the various factors of capital management such as the stipulation of investment lists.

This study has, however, some limitations. The local authorities have not developed the evaluation index and system estimating the achievements of capital operation up to now. This brings about the difficulty in estimating the achievements of capital operation. Therefore, an additional research in the area of evaluation index and system to analyze the operational achievements through the audit and observation should be conducted. This is an urgent work in hand.

Nevertheless, this study coping with the capital management of local authority might be regarded as one of very worthwhile works because of its scarcity conducted by the public official in charge of capital management in the field of public administration.