지방자치단체의 금고운영 개선방안

연구책임 : 이 창 균(책임연구원)

한국지방행정연구원

<요약 및 정책건의>

Ⅰ. 연구목적

○ 지방자치단체와 금융기관과의 상호 협력과 연계의 중요성은 금고운영을 개선하는 과제에 있어서 더욱 강하게 대두되고 있음.

○ 그러나 현실적으로 자치단체가 금고를 운영하는데 있어서 금고의 선정방법 및 선정기준, 금고의 관리 및 평가 등 전반적인 금고운영에 있어서 불합리한 점이 존재하고 있어 금고제도의 본래의 기능인 자치단체의 자금관리의 효율성 제고가 제대로 기능하지 못하고 있는 실정이어서 금고제도의 개선 필요성이 제기되고 있음.

○ 본 연구는 자금관리에 대한 전반적인 논의가 아닌 금고운영에 국한하여 금고의 선정방법 및 선정기준의 확립, 금고형태의 다양화, 금고관리 및 평가기준의 설정, 금고관리 체계의 확립 등을 통한 자치단체 금고운영의 개선방안을 마련하는데 연구목적을 두고 있음.

Ⅱ. 연구범위 및 방법

○ 본 연구는 지방자치단체의 자금관리 및 운영의 효율성을 위한 여러 가지 수단 및 방법 중 그 하나의 측면을 이루고 있는 금고운영에 대한 논의에 국한하여 개선방안을 모색하는데 그 범위를 한정하고 있음.

○ 연구방법으로는 문헌조사 및 전문가 그리고 금고관련 담당자의 의견을 수렴함과 동시에 특히 우리나라와 유사하게 운영되고 있는 일본의 지정금융기관(금고)제도를 면밀히 검토함으로써 하나의 시사점으로 참고함.

○ 개선방안으로 금고선정방법, 금고수, 금고에 대한 선정기준, 평가기준, 관리체계 등으로 구분하여 각각에 대해 방안을 제시함.

Ⅲ. 연구내용

1. 금고운영에 대한 문제점

○ 첫째, 명확한 법적 근거가 없는 가운데 1자치단체 1금고의 원칙이 행정자치부의 지침에 의해 이루어지고 있어 각 자치단체별로 금고운영에 있어 통일성이 결여되어 자치단체와의 알력을 불러일으키고 있음.

○ 둘째, 금고선정에 있어 행정자치부장관 혹은 시도지사에게 보고하도록 되어 있어 자치단체의 자율성이 결여되어 있을 뿐만 아니라 자치단체의 자금관리에 지대한 영향을 미치는 금고선정 과정에서 지방의회를 배제함으로써 자치단체장의 자의성이 개입될 가능성을 배제할 수 없는 실정임.

○ 셋째, 금고계약은 수의계약 가능내용에 명시되어 있지 않음에도 금고계약을 수의계약에 의해 체결함으로 인한 문제점을 들 수 있는데, 자치단체의 계약 중 가장 규모가 크고 직접 돈을 맡겨 관리시키는 금고를 결정하는 중요한 문제임에도 공개되지 않은 절차로 수의계약

을 하고 있는 실정임.

○ 넷째, 금고를 선정함에 있어서는 구체적이고 객관적인 기준 등 이와 관련된 규정, 조례 등이 결여되어 있음.

○ 다섯째, 금고에 대한 감독 및 관리체계가 미흡하고 그리고 금고의 업무에 대한 평가기준이 확립되어 있지 않음.

○ 여섯째, 자치단체내 자금관리를 담당하는 직원들은 재무관리나 은행 업무에 대한 전문지식이 없는 일반직 공무원이 맡고 있어 전문성이 결여되어 있음.

○ 일곱째, 금고가 자치단체의 자금관리 및 운용에 대해 보다 적극적으로 대응하기 보다는 안일하게 대처하고 있는 경향이 있고 또한 금고 업무 자체에 있어서도 소홀히 하는 사례가 많이 나타나고 있는 실정임.

2. 일본의 금고운영 시사점

○ 첫째, 일본은 우리 나라의 금고제도에서 예금제도로 개정하여 지정금융기관이 경쟁입찰에 의해 선정되고 일반고객과 동등한 입장에서 은행과 거래하는 형태를 취하고 있음.

○ 둘째, 지정금융기관은 단일금고제로 제도화되어 있으나 복수의 금고를 순번제로 운영하고 있고 또한 일반회계와 여유자금을 관리하는 은행을 별도로 운영하고 있는 등 다양한 형태의 금고운영이 이루어지고 있음.

○ 셋째, 지정금융기관이 경쟁입찰로 선정되고 있어 보다 금고선정에

있어 투명성이 확보되어 있고 또한 지방의회의 승인을 얻도록 하고 있어 의회가 자치단체장의 금고선정에 있어 견제기능을 하고 있음과 동시에 금고선정에 대한 자치단체의 자율성이 전적으로 보장되어 있음.

○ 넷째, 일본의 경우는 출납장 및 수입역이라는 자치단체장으로부터 독립적 권한을 가진 기구가 자금관리 및 금고관리를 담당하고 있음. 즉, 자금관리는 명령기관(자치단체장), 출납기관(출납장 또는 수입역), 금고(지정금융기관) 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있음. 따라서 금고관리는 출납기관인 출납장 혹은 수입역이 담당하고 있어 보다 전문성이 확보되어 있고 그리고 자치단체장의 공금지출에 대한 견제기능이 제도화되어 있음.

○ 다섯째, 지정금융기관이 담보를 제공하고 있고 또한 계약내용이 실제 금고업무 수행시 필요한 구체적인 내용으로 명문화되고 있어 금고업무에 대한 책임성이 보다 확보되고 있음.

○ 여섯째, 일본은 출납장 또는 수입역이 정기적 및 수시로 금고업무에 대해 검사하게 되어 있음. 또한 감사위원이 금고업무에 대해 검사 및 감사를 하게 되어 있어 출납장 혹은 수입역의 검사에 대한 보완조치가 취해지고 있는 등 일본의 경우는 금고에 대한 철저한 관리감독 체계가 확립되어 있음.

3. 구체적인 대안

○ 금고수에 대한 규정의 명확화 및 금고의 다양화

- 현행 단일금고제도의 명문화, 복수금융기관의 순번제, 회계별 금고

를 분리, 자금특성별로 금고를 분리하는 방안을 들 수 있음.

○ 이와 같이 4가지 대안들은 각각 의의를 갖고 있다고 볼 수 있는데, 현실적으로 자치단체가 적용하는데 있어서는 적용기준이 필요함.

- 4가지 대안들 중 각 자치단체가 자율적으로 하나의 대안을 선택하는 방법
- 모든 자치단체가 4가지 대안들 중 동일한 하나의 대안을 선택하는 방법
- 자치단체의 규모별로 금고운영을 달리 적용하는 방법으로서 재정규모 및 지역적 범위가 비교적 작은 시군구의 경우는 단일금고제를 취하게 하는 반면 재정규모 및 지역적 범위가 비교적 큰 시도의 경우는 복수금고제를 취하게 하는 방법이 고려될 수 있음.

○ 금고선정방식의 개선

- 첫째, 경쟁입찰제로 전환
- 둘째, 금고운영자문위원회를 설치하는 방안을 들 수 있음.

○ 금고 선정기준 및 평가기준 설정

- 첫째, 10항목의 금고선정 기준과 이에 대한 평가방법의 설정
- 둘째, 금고선정 못지 않게 금고의 업무상황에 대한 철저한 평가가 필요함. 금고에 대한 평가기준을 크게 분류해 볼 경우 대체로 출납업무 상황, 자금운용 상황, 자치단체 및 주민에 대한 서비스 제공상황으로 나누어 볼 수 있음.

○ 금고관리체계의 확립

- 첫째, 금고운영 및 자금관리에 대한 전문성을 제고할 필요성이 있

는데, 조직내에 전담부서를 두는 방법으로써 자금관리계를 신설하여 자금관련 공무원을 차출하여 담당하게 하는 방안, 자문위원회를 두는 방법, 스텝 형태로 전문가를 두는 방법이 고려될 수 있음.

- 둘째, 조례의 제정이 필요함. 자금관리의 효율성, 안전성, 투명성을 제고하고 금고운영관련 체계를 확립하기 위한 하나의 방안으로 조례의 제정을 들 수 있음.
- 셋째, 기록 및 보고체계의 확립이 필요함.
- 넷째, 은행의 금고업무에 대한 책임성이 강화되어야 하는데, 방안으로는 금고에 대한 배상책임을 조례 및 계약서에 명확히 규정, 금고에 대해 담보를 제공하게 하는 방안을 들 수 있음.

Ⅳ. 정책건의

○ 금고를 복수제로 하든 단일금고제로 하든 법적으로 명확하게 규정할 필요성이 있고 또한 본 연구에서 제시한 4가지 대안을 자치단체의 실정에 맞게 운영할 수 있는 방향으로 개선이 필요함.

○ 경쟁입찰에 의한 금고선정 방법에 의할 경우, 금융기관이 공개적이고 공정한 방법에 의해 선정될 뿐만 아니라 금융기관간의 경쟁을 통해 보다 많은 금융서비스를 제공받을 수 있으며 투자 수익률을 증대시킬 수 있고 그리고 정치적으로도 안전하기 때문에 금융기관을 선정하는 가장 바람직한 방법이라 할 수 있으므로 금고선정방법을 수의계약에서 경쟁입찰제로 전환할 필요성이 있음.

○ 금고선정기준의 설정이 필요한데, 이 경우 본 연구에서 제시한 기준

을 근거로 하여 자치단체의 실정에 맞게 보다 구체적인 기준설정이 필요함.

○ 금고에 대한 평가제도가 구체적으로 마련되어야 하는데, 이는 자치단체 조직 내에는 금융기관을 평가하고 선정할 수 있는 전문성에 한계가 있으므로 금고운영자문위원회를 설치하여 전문성을 강화함과 동시에 금고선정의 공정성을 제고할 수 있음.

○ 금고관리체계를 확립하는데 있어서는 우선 금고운영 및 자금관리에 대한 전문성을 제고할 필요성이 있는데, 조직내에 전담부서를 두는 방법으로써 자금관리계를 신설하는 방안이 적극적으로 고려될 필요성이 있다고 보여짐.

○ 자치단체별로 금고운영에 대한 구체적인 틀을 마련할 필요성이 있는데, 이는 조례제정으로 구체화할 수 있으므로 금고운영에 대한 조례제정이 필요함.

목 차

제1장 서론 1
제1절 연구목적 1
제2절 연구범위 및 방법 2

제2장 금고제도에 대한 이해 4
제1절 금고제도의 의의 및 필요성 4
1. 자치단체의 자금과 금고 4
2. 금고의 의의 및 역할 7
제2절 금고의 형태 및 연혁 11
1. 금고의 형태 11
2. 금고제도의 연혁 및 금고설치 현황 12
제3절 금고의 지정과 금고의 유형 15
1. 금고의 지정 15
2. 금고유형별 기능 16
3. 금고의 계약 및 해약 17

제3장 금고의 업무체계 및 문제점 21
제1절 금고의 업무체계 및 회계공무원 21
1. 수납 및 지출업무 체계 21

2. 세입 및 세출월계대사 업무체계 25
3. 회계공무원의 임무 28
제2절 금고의 관리 및 검사 29
1. 수납업무에 대한 검사내용 29
2. 지출업무에 대한 검사내용 33
제3절 금고운영의 문제점 35
1. 1자치단체 1금고에 대한 규정의 불명확 35
2. 금고선정 방식의 합리성 결여 36
3. 금고선정 기준의 결여 37
4. 금고에 대한 업무평가 및 관리의 미흡 38
5. 회계공무원의 전문성 결여 39
6. 금고의 업무소홀 39

제4장 일본의 지정금융기관제도 45
제1절 지정금융기관의 선정 및 유형별 기능 45
1. 지정금융기관제도의 근거 및 변천 45
2. 금고의 유형 및 선정방법 47
3. 자금관리 책임체계 및 담보 49
제2절 금고유형별 기능 52
1. 지정금융기관 52
2. 지정대리금융기관 58
3. 수납대리금융기관 58
4. 수납대리우편관서 60

제3절 지정금융기관의 업무체계와 회계공무원 61
1. 수납 및 지출사무 체계 61
2. 출납장 및 수입역의 설치와 그 기능 69
제4절 지정금융기관의 검사 및 감사 75
1. 출납장 및 수입역의 검사 75
2. 감사위원의 검사 및 감사 76
제5절 평가 및 시사점 77
1. 금고의 형태 77
2. 금고 수 및 유형 78
3. 금고선정방법 78
4. 금고관리 전담하는 독립기관의 설치 79
5. 담보제공 및 계약내용의 구체화 79
6. 금고에 대한 검사 및 감사 80

제5장 금고운영 개선방안 81
제1절 금고수에 대한 규정의 명확화 및 금고의 다양화 . 81
1. 현행 단일금고제도의 명문화 81
2. 복수금융기관의 순번제 83
3. 회계별 금고분리 83
4. 자금특성별 금고분리 84
제2절 금고선정방식의 개선 86
1. 경쟁입찰제로 전환 86
2. 금고운영자문위원회 설치운영 90

제3절 금고 선정기준 및 평가기준 설정 91
1. 금고선정기준의 설정 91
2. 금고평가기준의 설정 95
제4절 금고관리 체계의 확립 100
1. 금고 및 자금관리 전문성 제고 100
2. 조례의 제정 101
3. 기록 및 보고체계의 확립 104
4. 은행의 금고업무 책임성 강화 105

부록1 : 서울특별시 노원구 금고업무 취급계약서 . 107
부록2 : 京都(교토)市 지정금융기관 계약서 111
부록3 : 大阪(오사카)市의 지정금융기관 운영사례 . 117

참고문헌 120

표 목 차

<표 2-1> 지방자치단체별 금고지정 현황 14
<표 3-1> 금고의 수납 및 지출업무에 대한 검사내용 34
<표 3-2> 금고의 출납업무에 대한 지적사항 44
<표 4-1> 회계처리에 필요한 장표 및 장부 74
<표 5-1> 대안별 평가 86
<표 5-2> 금고선정 기준의 설정 94
<표 5-3> 금고평가 기준의 설정 99

그림 목차

<그림 3-1> 수납업무 체계(도의 경우) 22
<그림 3-2> 수납업무의 체계(특별시 및 광역시의 경우) 23
<그림 3-3> 지출업무의 체계 24
<그림 3-4> 세입월계대사 업무체계(시도, 시군구 자체부과분의 경우)25
<그림 3-5> 세출월계대사 업무체계 27
<그림 4-1> 일본의 금고유형 및 기능 48
<그림 4-2> 일본의 수입사무 체계① 63
<그림 4-3> 일본의 수입사무 체계② 64
<그림 4-4> 일본의 지출사무 체계① 67
<그림 4-5> 일본의 지출사무 체계② 68
<그림 4-6> 자치단체 금고형태의 한·일 비교 78

제1장 서론

제1절 연구목적

지방자치단체의 자금관리 및 운용에 대한 중요성은 더욱 높아지고 있다. 이는 열악한 지방재정의 확충 및 재정운영의 효율적 관점에서 볼 경우도 중요할 뿐만 아니라 금융자율화 그리고 특히 오늘날 IMF체제하의 격변하는 경제 및 금융정세하에서 안정된 자금관리를 위해서도 중요하다. 이와 같은 상황하에서 지방자치단체와 금융기관과의 상호 협력과 연계의 중요성은 더욱 강하게 대두될 것이다.

자치단체의 자금운용에 있어서는 공공성, 안전성, 수익성, 유동성이라는 4요건이 기본원칙이라 할 수 있다. 따라서 자치단체에서는 자금운용에 있어 이상의 4요건의 실효성을 높이기 위해서 금융기관을 금고로 지정하여 금융기관과 밀접한 관계를 유지하면서 자금관리에 충실을 기하고 있다. 즉, 자치단체의 금고제도는 지방재정법 제64조 1항에 자치단체의 금고설치가 의무화되어 있으며 또한 동법시행령 제72조에 의하면 금고의 설치는 계약에 의해 이루어지도록 되어 있다. 이와 같은 금고제도는 자치단체의 공금 중 현금 및 유가증권 등의 막대한 금액을 효율적으로 관리하기 위하여 마련된 제도이다.

그러나 현실적으로 자치단체가 금고를 운영하는데 있어서 금고의 선정방법 및 선정기준, 금고의 관리 및 평가 등 전반적인 금고운영에 있어서 불합리한 점이 존재하고 있어 금고제도의 본래의 기능인 자치단체의 자금관리의 효율성 제고가 제대로 기능하지 못하고 있는 실정이어서 금고제도의 개선 필요성이 제기되고 있다.

이와 같은 상황 속에서 충청북도의 경우는 1996년 도의원, 경제인, 학자, 금융인 등 19명으로 금고선정자문위원회를 구성하고 농협, 제일은행, 충북은행이 51개 항목에 걸쳐 제출한 사업계획서를 검토, 도지사에게 추천하는 방식으로 금고를 선정한 사실은 향후 금고제도 개선에 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 한편, 일본의 경우도 지방자치법 제235조에 근거하여 다양한 금융기관을 선정하여 운영하고 또한 금고선정에 있어 자치단체의 재정수입 및 재정운용측면에서 보다 유리한 방향으로 금고가 경쟁입찰로 선정되고 있는 등 금고운영이 우리나라에 비해 상대적으로 잘 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

본 연구는 자금관리에 대한 전반적인 논의가 아닌 금고운영에 국한하여 금고의 선정방법 및 선정기준의 확립, 금고형태의 다양화, 금고관리 및 평가기준의 설정, 금고관리 체계의 확립 등을 통한 자치단체 금고운영의 개선방안을 마련하는데 연구목적을 두고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

지방자치단체의 자금인 공금은 무엇보다도 안전성이 강조되고 있는 가운데 그 공금의 운영 및 관리는 지방자치단체와 금고(금융기관)와의

협력 및 연계하에 이루어지고 있다. 본 연구는 지방자치단체의 자금관리 및 운영의 효율성을 위한 여러 가지 수단 및 방법 중 그 하나의 측면을 이루고 있는 금고운영에 대한 논의에 국한하여 개선방안을 모색하는데 그 범위를 한정하고 있다.

연구방법으로는 문헌조사 및 전문가 그리고 금고관련 담당자의 의견을 수렴함과 동시에 특히 우리나라와 유사하게 운영되고 있는 일본의 지정금융기관(금고)제도를 면밀히 검토함으로써 하나의 시사점으로 참고한다.

이와 같은 목적하에 본 연구는 제2장에서 금고제도에 대해서는 거의 알려지지 않고 있을 뿐만 아니라 이에 대한 연구가 전혀 없는 실정이므로 금고제도에 대한 이해를 높이고 제3장에서는 우리나라 자치단체와 금고간에 있어서의 업무체계의 현황 및 문제점을 검토한다. 제4장에서는 금고제도의 개선방안을 모색하는데 있어서 우리나라의 금고제도와 가장 유사한 일본의 지정금융기관제도를 구체적으로 검토한 후 우리나라와 일본의 금고제도 차이점을 밝혀 내고 향후 개선방안을 모색하는데 하나의 시사점을 도출하고 그리고 제5장에서는 전반적인 금고운영에 대한 개선방안을 제시한다.

제2장 금고제도에 대한 이해

제1절 금고제도의 의의 및 필요성

1. 자치단체의 자금과 금고

공공부문인 재정과 민간부문에서의 자금공급을 중심으로 한 금융부문과는 개개의 영역을 형성하고 있다. 즉, 재정은 주로 조세를 재원으로 하고 있고 여신 및 수신을 주요 기능으로 하는 금융활동과는 본질을 달리하고 있다고 할 수 있다.

그러나 금융부문과 재정부문과의 관계는 화폐의 이동이라는 측면에서는 밀접하다고 할 수 있는데, 재정수지는 금융부문의 자금의 증감으로 나타나고 있다. 조세는 금융기관에 있는 민간의 예금이 감소되고 공채의 발행은 금융기관의 인수에 의해 재정수입이 된다. 재정지출에 대해서도 급여의 지불 등은 민간금융기관을 통해서 지불하거나 입출금이 이루어지고 있는 등 재정과 금융간에는 깊은 관계를 갖고 있다. 특히 지방재정의 경우에는 금고를 통해서 지역적인 범위에서 이루어지고 있어 지방재정과 금고와의 관계는 더욱 밀접하다고 할 수 있다.

자치단체의 자금관리의 목적은 행정의 기본을 이루는 예산의 적정한 집행을 기하고 각종 행정을 원활히 추진하는데 있어서 필요한 자금의 조달과 여유자금의 운용을 계획적이고 효율적으로 행하는 데에 있다. 이

목적의 수행을 위해서는 보다 고도의 자금운용계획을 마련하는 것이 필요하다.

즉, 자금관리 혹은 현금관리(cash management)란 현금의 흐름을 적절히 통제함으로써 지방자치단체의 지출수요에 적절히 대처하는 동시에 일시적으로 발생하는 여유자금을 투자하여 지방자치단체의 재정상태를 유리하게 만드는 일련의 과정을 의미한다. 이를 구체적으로 설명해 보면, 자금관리는 첫째, 현금징수 과정의 효율화와 현금지출 과정에 대한 적절한 통제를 통해 자금보유 수준을 극대화시키고, 둘째, 지방자치단체가 보유하는 자금에 대한 안정성을 확보하며, 셋째, 현금지출수요에 적절하게 대처할 수 있도록 유동성(liquidity)을 확보함과 동시에, 넷째, 수입과 지출의 시간적 격차에 따라 발생하는 여유자금을 투자함으로써 재정수입을 증대시키는 데 그 목적이 있다[1]. 결국, 자금관리는 기본적으로 지방자치단체의 지출수요에 대처할 수 있도록 현금의 가용성을 적절히 유지함과 동시에 여유자금의 투자로부터 얻어지는 수익의 극대화를 목표로 하는 것이다.

그런데, 문제는 자금관리의 기본적인 이 두 가지 목표사이에는 상충관계가 존재한다는 점이다. 즉, 현금 지출수요에 충분히 대처할 수 있도록 현금의 가용성을 지나치게 높이는 경우 이는 곧 여유자금의 투자로부터 얻어질 수 있는 잠재적 재정수입의 손실을 의미하는 것이 되고, 반대로 수익의 극대화는 자칫 현금의 가용성이라는 측면에서 문제를 발생시킬 수 있다는 것이다. 그러므로 자치단체의 자금관리는 곧 이 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 보다 합리적인 자금관리 체계를 확립해야

---

1) 하연섭, 지방자치단체의 효율적 자금운용방안, 자금관리개선을 위한 최종보고서, 노원구의회, 1997.7, 137쪽

하는데, 그 관리에 있어서 금고 등 기타 확실한 금융기관을 통해서 예금하거나 기타 가장 확실하고 유리한 방법에 의해 보관 및 관리하고 있는 것이다.

즉, 자치단체의 자금운용은 결국 첫째, 공공성, 둘째, 안전성(확실성), 셋째, 수익성(효율성), 셋째, 유동성(가용성)이라는 4가지 측면의 특성이 조화를 이루어야 하는데, 이들 실효성을 높이기 위해서는 자치단체는 금고의 지정을 통하여 금융기관과 밀접한 관계를 유지하면서 자금관리에 충실을 기하고 있다. 동시에 금고는 지방자치단체의 계획이나 요청에 의해 수입 및 지출 그리고 자금운용을 하게 되는데, 보다 적극적인 측면에서는 자금흐름의 구조를 분석하여 가장 효율적인 자금관리가 되도록 적극적으로 협조하고 노력할 의무가 있다.

이들 4가지 측면에서 자치단체의 공금과 금고와의 관계를 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다[2].

첫째, 안전성이 확보되어야 하는 측면이다. 자치단체의 자금은 안전하게 관리되어야 하는데, 때로 여유자금의 운용시 높은 이자율을 지향하는데 치중할 경우 예기치 못한 피해를 볼 수가 있고 잘못 불확정금리 금융상품을 선정하여 이자율 하락으로 인한 불안전성을 초래할 수 있으며 자금관리 책임자는 원본손실시 변상책임까지 부담해야 할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 자치단체의 자금은 금융기관 중에서 금고를 지정하여 관리함으로써 자금의 안전성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 공익성의 측면을 들 수 있다. 자치단체의 자금은 그 자체가 공익성을 가지고 있으므로 금고에 맡겨진 자금은 금융시장 전체 질서를 준

2) 인천광역시, 지방자치단체 금고제도 실무, 1997, 20-21쪽

수하면서 관리되고 운용되어야 한다. 이자율 또한 금융시장의 혼란이 없도록 시장메카니즘에 의해 결정되어야 한다. 무리한 이자율 결정은 해당 금고의 경영위기는 물론 지역주민이나 기업체에 대한 높은 대출이자를 부담하게 하는 역효과가 있고 국가 전체적으로도 인플레 심리유발은 물론 국제경쟁력을 상실케 하므로 금고자금은 공익성을 감안하여 적정선에서 자치단체와 금고가 상호 협의하여 관리 및 운용되어야 한다.

셋째, 수익성이 보장되어야 하는 측면이다. 금고에 보관 및 관리되는 자치단체의 자금은 가능한 한 이자율이 높은 상품으로 운용되어야 자치단체의 세외수입(이자수입)의 증대를 통해 지방재정을 자주적으로 확충할 수 있게 된다. 그러나 수익성은 때로 안전성 및 유동성뿐만 아니라 공익성과도 대립되는 경우가 많으므로 수익성 또한 자치단체와 금고와의 상호 협의하에 적정하게 확보되어야 한다.

넷째, 유동성이 확보되어야 한다는 측면을 들 수 있다. 지방자치단체의 세입이나 세출은 항상 정확하게 유입과 지출시기를 예측할 수 없는 상황이므로 적정한 유동성 없이는 갑작스런 경비지출시 많은 기회비용을 감수하고 예금의 중도해지나 유가증권을 금융시장에 매도해야 한다. 그러나 유동성이 필요 이상 많은 경우 이자수입이 크게 감소하여 세외수입의 감소를 초래하게 되므로 자치단체와 금고의 보다 효율적인 연계체제의 확립을 통하여 이에 적극적으로 대응해야 할 것이다.

2. 금고의 의의 및 역할

금고는 지방자치단체장이 소관현금과 그의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관, 각종 세입금의 수납, 세출금의 지급 등 기타

자금의 관리, 운용, 조달 등의 업무를 취급하게 하기 위하여 계약의 형식을 빌어 지정한 금융기관을 말하는데, 이 경우의 금융기관은 「은행법 제3조에서 규정한 금융기관」을 의미한다[3].

이 금고제도는 자치단체의 막대한 공금의 출납을 회계공무원이 담당하기에는 공금의 규모 및 업무의 량 그리고 금융정세에 따른 자금운용의 전문성에 한계가 있기 때문에 이를 전문성이 있는 은행을 지정하여 대행하게 함으로써 자치단체의 공금의 안정적 관리와 출납사무의 효율적 운영을 도모하는데 제도의 의의가 있다고 할 수 있다. 즉, 금고란 자치단체의 공금관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관이라 할 수 있다.

이와 같은 금고는 해당자치단체를 위하여 대체로 다음과 같은 역할을 하고 있다. 즉, ① 현금 및 유가증권의 출납 및 보관, ② 지방세수납, ③ 지역경제 및 지역개발에 기여, ④ 지방자치단체 자금의 관리운용, ⑤ 자치단체의 자금조달에 대한 기여 등 5가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 현금 및 유가증권을 출납하고 보관 및 관리하는 역할을 들 수 있다. 즉, 지방자치단체의 명령에 의해 지출업무 뿐만 아니라 각종 장부를 비치하고 세입세출에 대한 사항을 보고하며 금고업무 전반적인 사항에 대해 지방자치단체의 검사를 받도록 되어 있다. 한편, 현금 및 유가증권의 출납보관에 관하여 지방자치단체에 손해를 끼친 경우에는 배상책임

---

3) 은행법 제3조

① 이 법에서 금융기관이라 함은 예금의 수입, 유가증권 또는 기타 채무증서의 발행에 의하여 불특정다수인으로부터 채무를 부담함으로써 득한 자금을 대출하는 업무를 규칙적, 조직적으로 영위하는 한국은행 이외의 모든 법인을 말한다.

② 농업협동조합중앙회와 수산업협동조합중앙회 및 그 회원인 수산업협동조합과 축산업협동조합 중앙회의 신용사업부문은 하나의 금융기관으로 본다.

을 지고 있다.

둘째, 지방세를 수납하는 역할을 들 수 있다. 지방세는 법률에 근거해야 하므로 세원포착 및 부과는 금고에서 재량적으로 할 수 없으나 지방세의 수납은 통상 현금이 수반되어 금융기관을 경유하게 되므로 당연히 금고에서 수납의 중심 역할을 하게 된다. 이와 같이 수납에 있어서 지방자치단체는 금고와 상호 협력하여 납세자의 편의제공 및 징세기관, 수납기관 업무처리의 효율성을 제고하고 있다.

셋째, 지역경제 및 지역개발에 기여하는 역할을 들 수 있다. 금고는 지역경제발전과 지역개발을 위하여 공공부문과 상호 협조하여 역할을 분담하고 지역개발을 위한 투자재원조달 기여 및 지방재정력만으로 추진하기 어려운 대규모 개발 사업 등에 참여가 기대되고 있다.

넷째, 지방자치단체의 전반적인 자금관리 및 운용에 대한 역할을 들 수 있다. 자치단체의 공금은 양적으로도 막대하여 출납에 대한 여유자금 상황 등의 파악과 그리고 금융정세 변화에 능동적으로 대응하기에는 한계가 있으므로 이들 공금의 효율적인 운영 및 관리를 통하여 재정수입의 확충 및 자금관리의 안전성을 확보해 주고 있다[4].

다섯째, 자치단체의 자금조달 기여 및 신용력 증대 역할을 들 수 있다. 자치단체의 자금운용에 있어서 항상 자금의 수급균형을 맞추기는 어려운데, 이 경우 금고로부터 일시차입금을 조달하거나 또한 자치단체가 지방채를 발행할 경우 이를 인수하는데 있어서도 금고의 역할이 기대되고 있다. 이와 같이 자치단체의 자금수급에 대한 적절한 역할과 더불어 자치단체의 신용력을 보증하고 증대시키는 역할을 기대할 수 있다.

---

4) 인천광역시, 전개서, 16쪽

한편, 금고는 이상의 역할을 수행하는 과정 속에서 지방재정법시행령 제164조에 규정한 바와 같이 금고는 출납에 관한 일계표, 월계표 기타 필요한 보고서를 자치단체장에게 제출하여야 하고 그리고 동시행령 제162조의 규정에 의해 금고는 각종 장부를 비치하고 자치단체를 위하여 취급하는 현금의 출납 또는 유가증권의 수급을 기록하여야 한다. 또한 금고는 금고업무에 관한 장부 및 증빙서류를 회계연도 경과 후 5년간 보존하여야 한다.

이상과 같은 금고역할의 중요성은 향후 더욱 강하게 대두될 것으로 전망되는데, 이는 지방재정을 둘러싼 여러 가지 환경변화에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 금융자율화와 최근의 IMF관리체제 등으로 인한 금융시장의 변화를 들 수 있다. 이와 같은 금융시장의 변화는 자치단체의 자금관리에 영향을 미치고 금융기관과 자치단체와의 결속과도 깊이 관계하고 있다. 즉, 자치단체 자금의 안전성 및 수익성에 대한 조정이 더욱 중요한 과제가 되고 있는 가운데 금융기관과의 관계나 자치단체의 자금운용 상황에 따라서는 탄력적인 결과가 나타날 가능성이 더욱 크기 때문이라 할 수 있다.

둘째, 지방재정에 있어서 자금관리가 중시되게 되어 자금의 코스트에 대한 인식이 강하게 대두되고 있다는 점을 들 수 있다. 자금관리라고 하는 것은 연도를 통한 자금의 조달과 운용을 의미하고 있는데, 종래는 수지의 적합성을 중심으로 생각되어 왔다. 즉, 종래는 예산집행에 필요한 자금을 조달하고 자금부족이 생기지 않도록 하는 소극적인 목표가 중심을 이루었다고 할 수 있다. 그러나 최근에는 자금관리의 효율성 관점이 강하게 대두되고 있어 자치단체의 자금운용에 대한 금융기관과의 관계

및 금융시장 동향파악이 중요시 되고 있다.

셋째, 지방채 및 기금의 양적인 증대를 들 수 있다. 지방채가 활성화되고 특히 해외채발행이 보다 활발히 이루어질 것으로 예상되고 있어 이에 대한 적절한 대응노력이 하나의 과제가 되고 있으며 또한 각종 기금은 그 규모가 크게 증가됨으로써 종래의 자금운용방식으로는 능동적으로 대처할 수 없는 실정이다. 즉, 금융자율화에 수반하여 예금의 형태는 다양화하고 각종 유리한 금융상품이 개발됨으로써 자치단체의 자금운용의 범위도 확대되고 있다. 따라서 예금면에서는 가능한 고율운용을 행하고 차입은 필요최소한으로 막는 등 금고를 통한 자치단체의 자금운용이 보다 활발히 이루어질 것으로 전망되고 있다.

제2절 금고의 형태 및 연혁

1. 금고의 형태

지방차치단체의 현금출납사무를 취급하는 방법에는 금고제도와 예금제도가 있는데, 금고제도는 다시 특설금고제도와 위탁금고제도로 구분되고 있다[5].

특설금고제도는 지방차치단체가 직접 금고출납사무를 1국·과로 하여금 관장하여 취급케 하는 제도이고, 위탁금고제도는 이를 특정금융기관에 위탁하여 관리하는 제도이다. 전자의 금고제도는 모든 지방자치단

5) 김영철, 지방자치단체 소관현금의 예금관련제도 해설, 지방재정 98호, 한국지방재정공제회, 1998.2, 83-84쪽

체의 자금을 당해 금융기관의 다른 영업자금과 별도로 취급하는 것이고, 후자의 예금제도는 지방자치단체의 자금을 취급하기 위한 별도의 기구를 두지 않고 일반예금과 같이 예입되어 금융기관의 다른 영업자금과 합쳐서 경리되어 일반금융자금이 되는 것이 다른 점이다.

이 예금제도의 경우는 지방자치단체는 다른 예금자와 같이 그 현금에 대한 소유권을 상실하고 단지 그 금융기관에 대하여 반환을 청구할 수 있는 채권만을 갖게 되는 것으로, 이는 자금의 효율을 높일 뿐만 아니라 재정자금과 일반금융자금을 일체로 하는 결과가 되어 통화팽창의 억제에 기여하는 등의 이점이 있다.

우리나라 현행의 지방자치단체의 금고는 전자의 금고제도 중 위탁금고 제도를 원칙으로 하고 있으면서도 일반예금과 취급을 같이하면 자금관리에 완벽을 기하지 못할 우려도 없지 않으므로 법령이나 규칙은 물론 금고설치 계약을 통하여 많은 제약을 가함으로써 공금의 공익성 및 안전성을 확보하고 있는 것이다. 제4장에 후술하듯이, 일본의 경우는 우리나라와 달리 금고제도를 시행해 오다가 1963년부터 예금제도(지정금융기관제도)로 개정됨에 따라 지정금융기관제도에 대한 보다 구체적인 규정이 마련되게 되었다.

2. 금고제도의 연혁 및 금고설치 현황

특정의 금융기관을 지정하여 당해 지방자치단체의 금고업무를 처리하도록 하는 금고제도는 지방재정법 시행 이전인 1915년 4월 1일 경성부(현 서울특별시)가 경성은행(현 한국상업은행)을 지정함으로써 시행되었다. 1936년 4월1일 부산부(현 부산광역시) 및 도가 조선상업은행(현 한국

상업은행)을 금고은행으로 지정하였는데, 이중 도의 경우는 조선상업은행을 금고은행으로 지정하여 오다가 1954년 조선상업은행이 한국상업은행으로 개편됨에 따라 1954년 1월 25일 한국상업은행 업무에 속하지 않은 금고업무가 제일은행으로 이관되었다. 이에 따라 1954년 1월25일부터 9개 도의 금고업무를 제일은행에서 취급하기 시작하였다.

그리고 1963년 11월11일 법률 제1443호로 지방재정법이 제정공포된 이후 1964년 4월25일부터 시는 중소기업은행, 군은 농협을 금고은행으로 지정하여 자금을 관리하여 왔다. 이와 같이 자치단체의 금고를 금융기관별로 지정한 것은 1964년 1월23일 금고업무 취급에 대한 청와대의 지시에 따라 국무총리실이 주관하여 각 자치단체별로 취급은행을 조정하여 지정하도록 한데서 비롯되었다.

한편, 1967년 이후 지방은행이 신설됨에 따라 지방자치단체의 금고에 대한 지방은행의 취급문제가 대두되어 중소기업은행이 맡고 있던 시단위 금고에 대한 지정을 놓고 농협과 지방은행이 적극적으로 유치경쟁을 벌여 많은 지방은행이 금고에 참여하게 되었다.

1998년 1월 현재, 시도별 금고지정 현황을 보면 <표 2-1>과 같이 나타나고 있다. 서울특별시와 부산광역시는 상업은행, 대구광역시는 대구은행, 인천광역시는 경기은행, 광주광역시는 광주은행, 대전광역시는 충청은행, 울산광역시는 경남은행을 금고로 지정하여 운영하고 있으며 경기, 충남, 전북, 전남, 경남도는 제일은행, 강원, 충북, 경북도는 농협, 제주도는 제주은행을 금고은행으로 지정하여 활용하고 있다.

<표 2-1> 지방자치단체별 금고지정 현황

구분	은행별	단체수	지 정 단 체
합계		250	
특별시 광역시 금 고	상업은행	2	서울, 부산
	지방은행	5	대구은행(대구), 경기은행(인천), 경남은행(울산), 광주은행(광주), 충청은행(대전)
도금고	제일은행	6	경기, 강원, 충남, 전북, 전남, 경남
	농협	2	충북, 경북
	지방은행	1	제주은행(제주)
시금고	소계	71	
	중소기업 은행	2	수원, 목포
	농협	57	성남, 의정부, 안양, 부천, 평택, 동두천, 안산, 고양, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 하남, 이천, 용인, 파주, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 충주, 제천, 천안, 공주, 논산, 보령, 아산, 서산, 군산, 정읍, 익산, 남원, 김제, 순천, 나주, 여천, 광양, 경주, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 서귀포
	지방은행	12	경기은행(광명,과천,구리,의왕), 충북은행(청주), 전북은행(전주), 광주은행(여수), 제주은행(제주), 대구은행(포항, 구미), 경남은행(창원, 마산)
구금고	소계	69	
	상업은행	40	서울 25개 전구, 부산 15개 전구
	농협	5	광주 광산구, 울산 4개 전구
	지방은행	24	대구은행(대구 7개 전구),경기은행(인천 8개 전구),광주은행(광주 4개 전구),충청은행(대전 5개 전구)
군금고	농협	94	전국 94개군 전체(광역시 5개군 포함)

제3절 금고의 지정과 금고의 유형

1. 금고의 지정

지방재정법 제64조의 제1항에 의하면, 자치단체장은 금융기관으로 하여금 소관 현금과 그의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관 기타의 금고업무를 취급하기 위하여 금고를 지정하여야 한다고 규정하고 있고 그리고 제2항에는 제1항의 규정에 의하여 금고를 지정하거나 지정한 금고를 변경한 때에는 이를 공고하고 시도에 있어서는 행정자치부장관, 시군 및 자치구에 있어서는 시도지사에게 즉시 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

한편 동법시행령 제72조에 의하면, 법 제64조의 규정에 의한 금고의 설치는 계약에 의하여야 하고 그리고 제1항의 계약에는 금고로 하여금 금고업무에 관한 법령, 조례, 규칙이 정하는 모든 의무를 준수할 것을 약정하여야 한다고 규정되어 있다. 이와 같이 우리나라의 금고지정은 자치단체장의 권한에 속하며 1자치단체 1금고에 대한 법적규정이 없으나 행정자치부의 지침에 의해 1자치단체 1금고의 원칙하에 각 자치단체는 하나의 금융기관을 지정하여 계약을 함으로써 설치되고 있다.

그리고 동법시행령 제73조에 자치단체장이나 금고업무취급 금융기관이 필요하다고 인정할 경우는 금고업무의 일부를 대행하는 금융기관을 지정하여 업무를 취급할 수 있게 규정하고 있어 자치단체의 출납사무의 원활한 수행을 위하여 금고외의 금융기관을 지정하여 설치할 수 있도록 되어 있다[6]. 즉, 공금취급업무의 신속성과 정확성을 기하고 안전성을 도

---

6) 지방재정법시행령 제73조(금고업무의 일부대행)
1. 금고업무를 취급하는 금융기관은 자치단체의 장의 승인을 얻어 그의 책임으로 다른 금

모하기 위하여 자치단체금고 이외에 수납대행점, 지출대행점, 지급대행점 등을 두고 있다.

2. 금고유형별 기능

일반적으로 금고라고 할 경우는 지방재정법 제64조의 규정에 의거하여 지방자치단체 재무회계규칙 제99조에서 구분하고 있는 "자치단체금고" 만을 지칭하고 있다. 다만 재무회계규칙 제99조의 구분은 금고업무의 일부대행을 하는 금융기관을 광의의 금고로 포함하여 『자치단체금고』, 『자치단체금고 수납대행점』, 『자치단체금고 지출대행점』, 『자치단체금고 공금지급대행점』 4가지로 구분한 것인데, 이들 종류별로 그 기능 및 역할에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자치단체금고란 자치단체소관의 현금, 유가증권을 출납 및 보관하는 총괄금융기관을 말한다. 그런데, 광역자치단체인 도의 경우는 도금고를 담당한 금융기관이 관내 모든 시군에 지점을 갖지 못하여 도세수납에 지장이 있는 경우에 도지사가 대리수납기관을 지정하여 그에게 업무의 일부를 대리케 할 수 있다.

둘째, 자치단체금고 수납대행점이란 자치단체금고의 수납업무 일부를 대행하는 금융기관을 말한다. 이는 총괄금융기관인 금고를 제외한 은

융기관, 체신관서, 새마을금고법에 의한 새마을금고, 신용협동조합법에 의한 신용협동조합 또는 신용사업을 행하는 당해 금융기관의 조합원인 공법인으로 하여금 금고업무의 일부를 취급하게 할 수 있다.

2. 자치단체의 장은 필요하다고 인정되는 경우에는 금고업무를 취급하는 금융기관으로 하여금 당해 자치단체의 장이 지정하는 금융기관, 체신관서, 새마을금고법에 의한 새마을금고 또는 신용협동조합법에 의한 신용협동조합으로 하여금 금고업무의 일부를 취급하게 하도록 명할 수 있다.

행법 제3조에서 규정한 금융기관과 체신관서, 새마을금고법에 의한 새마을금고 또는 신용협동조합법에 의한 신용협동조합, 신용금고법에 의한 상호신용금고가 해당된다.

셋째, 자치단체금고 지출대행점이란 자치단체 제1관서의 지출 및 보관업무를 일부 대행하는 금융기관 또는 체신관서를 말한다. 이 경우 제1관서는 시도의 소속행정기관 또는 하부행정기관중 지출원을 설치한 기관을 말한다.

넷째, 자치단체금고 공급지급대행점이란 자치단체 일상경비 출납기관의 지급 및 보관업무를 일부 대행하는 금융기관 또는 체신관서를 말한다. 이 경우 지방재정법시행령 제73조에 의한 공법인인 금융기관 또는 체신관서의 조합원은 여기서 금융기관으로 간주되고 있다.

3. 금고의 계약 및 해약

자치단체장은 공금의 출납 및 자금운용의 효율성을 제고하기 위하여 금고를 지정하여 공금을 관리하도록 해야 하며 그리고 금고의 설치는 계약에 의하도록 되어 있다. 이는 재정관계 법령, 조례, 규칙이 정하는 모든 의무를 준수할 것을 약정하는 것으로 지방자치단체의 공금이 일반예금과 동일하게 취급 또는 혼동하여 관리되어서는 아니 되며 공금관리의 엄격성과 안전성을 위하여 미리 계약으로 약정하도록 한 것이다.

즉, 지방자치단체와 금융기관간의 금고계약은 순수한 사법상의 계약과는 달리 자의적인 행위를 방지하고 재정질서를 엄정하게 유지하는 동시에 예산집행의 공정성, 효율성이 제고되어야 하므로 일정한 제한과 절차를 정할 필요성이 있으며 또한 경제발전에 따른 지방재정규모의 팽창

과 지방자치단체 기능의 확대에 따른 세수증대로 인하여 공공사업의 대형화, 장기화, 종합화 그리고 경기변동 등 제반여건 변화에 부응하여 이루어질 필요성이 있는 등으로 인하여 공금을 일반예금과 동일하게 취급하면 공금의 안전성이 저해될 우려가 있으므로 재정관계 법령을 통하여 금고계약에 있어 많은 제약을 가하고 있는 것이다.

따라서 지방자치단체와 금융기관간의 금고계약은 일반적인 계약과는 달리 사적인 채권, 채무의 관계가 성립하는 것이 아니고 행정주체가 하는 행정작용중 사인 상호간의 법률관계에서와 같이 상대방과 대등한 지위에서 사인간의 관계에서와 같이 행하는 사법행위가 아닌 지방자치단체가 수행할 현금, 유가증권 등의 관리를 공권력의 소지자로서 우월한 의사능력의 발동으로 금융기관에 위탁하는 공법행위로 보는 입장에서 금고계약은 금고를 지정하여 수의계약으로 이루어지고 있다[7].

한편, 금고의 계약은 지방재정법 제64조의 규정에 의하여 체결되는 것으로 재무회계규칙 제99조에서 정한 금고별 계약요령에 대해 정리하면 다음과 같다[8].

첫째, 법령에는 명확히 규정되어 있지 않지만 행정자치부의 지침에 의해 일반적으로 금고(총괄금고)는 1개 금융기관을 지정하게 되어 있다. 그런데, 자치단체금고의 기능만으로 금고의 업무를 감당하기 어려울 경우에 지방자치단체장이 특정의 금융기관을 지정하여 금고 업무의 일부를 대리시키도록 명할 수 있다. 이는 광역자치단체인 시도의 경우 시도금고를 담당한 금융기관이 관내 시군구에 지점을 갖지 못하여 지방세입의 수납에 지장이 있는 경우에 시도지사가 대행수납기관을 지정하여 업무를

---

7) 인천광역시, 전개서, 28-29쪽

8) 인천광역시, 전개서, 30-32쪽

대행케 할 수 있도록 한 것이다.

둘째, 금고수납대행점은 자치단체장의 수납업무를 일부 대행하는 역할을 하는데, 금고수납대행 당사자는 지방자치단체장과 금고은행, 수납금융기관의 3자 계약에 의해 수납대행이 이루어진다.

셋째, 금고지출대행점은 제1관서의 지출 및 보관업무를 일부 대행하는 금융기관 또는 체신관서가 해당 지방자치단체 관서장의 신청에 의해 지방자치단체, 관서(자치단체 소속 행정기관 또는 하부기관중 지출원을 설치한 기관)의 장, 금고은행, 지출대행금융기관등 4자간의 계약에 의해 지출대행이 이루어진다.

넷째, 공급지급 대행점은 자치단체 일상경비 출납기관의 지급 및 보관업무를 일부 대행케 하기 위하여 지방자치단체 관서장의 신청과 해당 금융기관의 승낙에 의해 거래가 이루어지고 있다.

이상과 같은 금고 및 기타 대행금융기관이 계약을 체결할 때에는 계약서를 작성하여야 하며 자치단체와 금고은행 쌍방이 기명 날인함으로서 계약이 성립된다(구체적으로 서울시 노원구와 한국상업은행간의 금고계약내용에 대해서는 부록1을 참조).

한편, 금고의 해약은 해지사유를 계약사항에 명시하여 두고 있는데, 계약기간 만료전이라도 해약사항에 해당될 경우 자치단체는 해약할 수 있고 그리고 금고측에서도 금고계약 기간내 금고업무 취급을 해약하고자 할 때에는 최소한 2개월 전에 자치단체와 협의하여 승낙을 받아 해약할 수 있게 되어 있다. 구체적으로 금고해약에 대한 내용을 살펴보면, 먼저 지방자치단체에 의한 금고해약 요건으로는 다음과 같다[9].

---

9) 인천광역시, 전개서, 32-33쪽

① 자치단체 감독관청의 지시 또는 권고가 있을 경우

② 금고가 금고계약에 의한 금고취급업무 및 지방세 수입금 수납업무의 책임과 의무를 이행하지 아니하였을 경우

③ 금고가 금고업무에 대하여 부정행위가 있다고 인정될 경우

④ 기타 지방자치단체의 사정으로 계약의 정지 또는 해약가 필요한 경우 등이며, 금고해약시 금고는 자치단체가 정하는 서류를 작성하여 보관현금과 함께 자치단체 또는 자치단체가 지정하는 자에게 인계하여야 한다.

다음으로 금고의 요청에 의한 금고해약은 금고가 금고계약 기간내 금고업무 취급을 해지하고자 할 때에는 최소한 2개월 전에 자치단체와 협의하여 승낙을 받아야 하며 당해 지방자치단체에서는 금고계약 해지승인을 하고자 할 때에는 금고에 지출관계 업무를 취급하는 담당직원을 파견시켜 금고업무의 인수인계가 종결될 때까지 금고에 예치된 현금과 유가증권 관리업무에 대한 관리감독을 기하여야 한다.

제3장 금고의 업무체계 및 문제점

제1절 금고의 업무체계 및 회계공무원

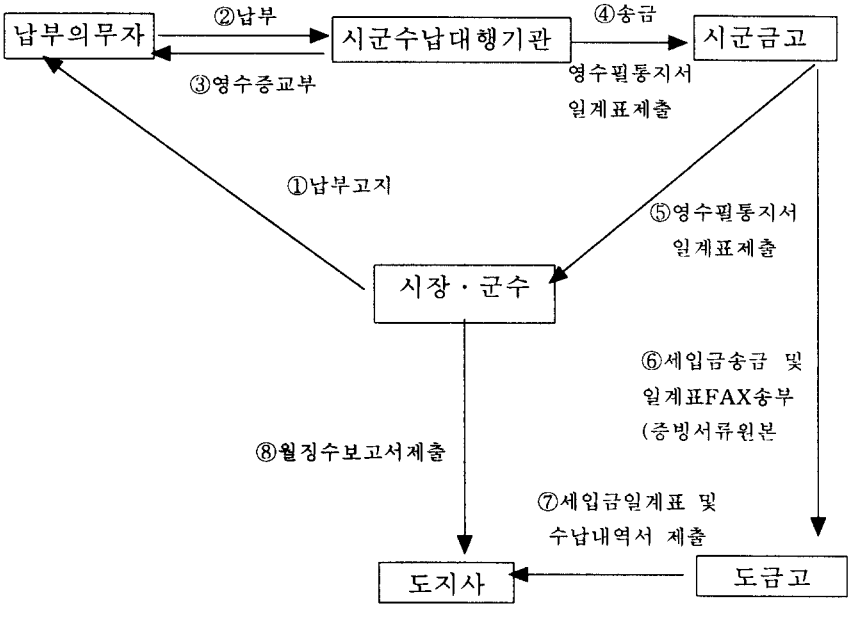
1. 수납 및 지출업무 체계

가. 수납업무 체계

금고의 역할은 수납업무 및 지출업무가 주종을 이루고 있는데, 먼저 자치단체와 금고간에 있어서의 수납업무의 체계를 정리해 보면 <그림 3-1>과 같다.

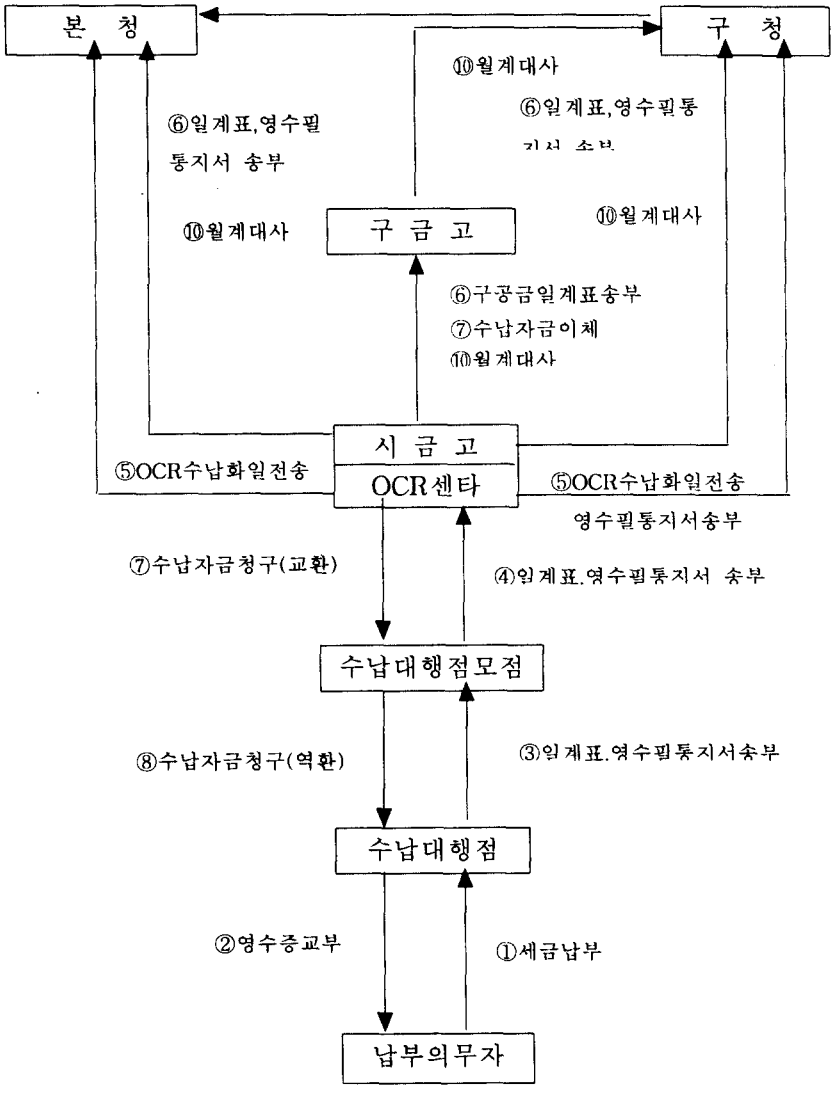
자치단체에서 납부고지서를 납부의무자에게 고지하면 이에 근거하여 납세의무자는 시군 수납대행기관으로 납부하고 시군 수납대행기관은 이것을 시군금고로 송금하게 된다. 시군금고는 자치단체 및 도금고에 통지하고 도금고는 수납내역서를 도에 제출하고 그리고 시군구는 도에 징수보고서를 제출하는 체계로 수납업무가 이루어지고 있다. 그리고 시군구의 경우는 도의 수납체계에서 당연 도금고 및 도지사의 관계가 없어지는 보다 간편한 흐름으로 이루어지고 있다.

<그림 3-1> 수납업무 체계(도의 경우)



한편, 특별시 및 광역시의 수납업무 체계는 도의 경우와 기본적으로는 동일한데, 구체적으로 나타내 보면 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 수납업무의 체계(특별시 및 광역시의 경우)

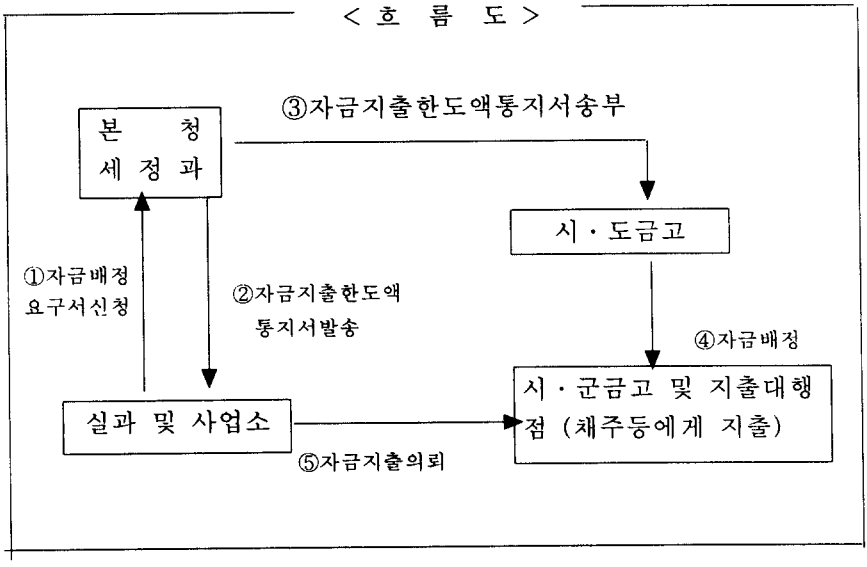


나. 지출업무 체계

지출업무에 있어서 자치단체와 금고와의 업무체계에 대해 도의 경우를 구체적으로 정리하면 <그림 3-3>과 같다.

먼저 각실과 및 사업소에서 자금배정을 요구하면 세정과장은 예산담당관으로부터 세출예산월별집행계획서에 의거 각실·과장, 도의회사무처 및 제1관서장에게 배정한 예산안범위내에서 세입예산 월별징수계획서(자금수급계획서)를 참조하여 자금을 배정한다. 그리고 세정과장은 자금배정내역을 각 실과장, 도의회사무처, 제1관서장에게 세출예산지출한도액을 통지하고 지출원 및 도금고에 대해서는 지출한도액 통지서를 송부한다. 이에 따라 시도금고는 시군금고 및 지출대행점에 자금을 배정하여 지출하는 체계로 되어 있다.

<그림 3-3> 지출업무의 체계



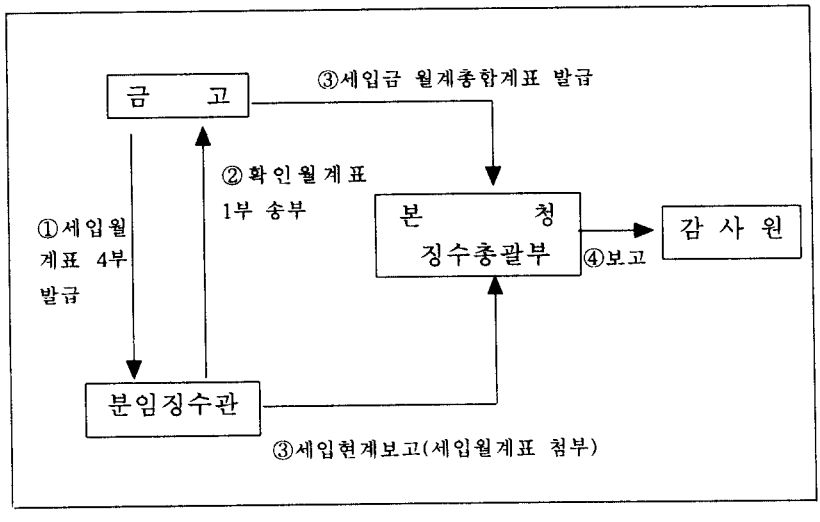
2. 세입 및 세출월계대사 업무체계

가. 세입월계대사 업무체계

세입월계대사는 지방자치단체와 시금고(금고취급점)가 매월 회계별, 월중 세입액과 년중 세입누계액을 상호 대사 확인하는 증명서로써 중요한 계산증명서류로 이용되고 있다.

즉, 세입월계대사는 시·군, 제1관서 및 시·도본청의 징수관과 시·도금고가 당월 (매월 1일부터 말일까지)의 세입처리 내용을 대사하여 상호간에 일치여부를 확인하는 절차이며 이를 증명하는 문서를 세입월계표라 한다.

<그림 3-4> 세입월계대사 업무체계(시도, 시군구 자체부과분의 경우)



시·도 및 시·군·구금고는 매월 말일 세입금내역장을 마감하여 당월중의 세입금액 및 당월까지의 누계액을 산출하는데, 구체적인 체계는 <그림 3-4>와 같다. 즉, 금고는 분임징수관에게 세입월계표를 발급하면 분임징수관은 확인월계표를 송부한다. 그리고 금고는 본청의 징수총괄부로 세입금월계총합계표를 발급하고 분임징수관은 세입현계를 보고하면 본청은 이를 감사원에 보고하는 체계로 이루어지고 있다.

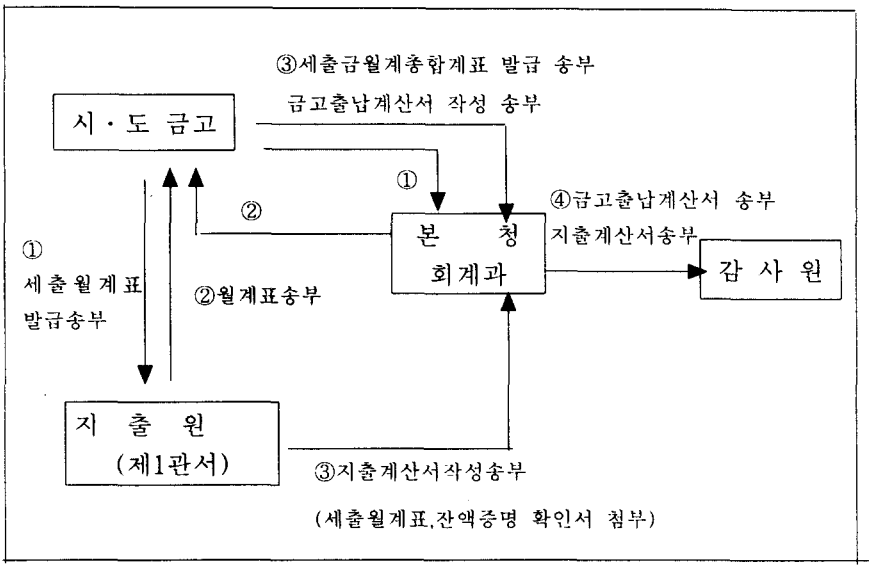
나. 세출월계대사 업무체계

세출월계대사는 자치단체(지출원)와 시도금고(금고취급점)가 매월 회계별 월중 지급액과 년중의 세출비목간의 지급 누계액, 지출잔액, 미지급액을 상호대사 확인하는 증명서로써 중요한 계산증명 서류로 이용되고 있다.

세출월계대사의 업무체계는 <그림 3-5>와 같이 나타낼 수 있는데, 먼저 시·도금고에서는 각 회계별로 세출월계표와 잔액증명서 각 4부를 익월 5일까지 지출원(제1관서등 포함)에게 송부하고 그리고 지출원(제1관서등 포함)은 금고에서 송부된 세출월계표와 지출 행위된 금액과의 일치여부를 확인하여 세출월계표(1부)를 금고로 송부한다.

한편 제1관서등의 지출원은 지출계산서(2부)를 작성하여 시·도 지출원에게 송부하고 시·도금고에서는 매월 금고출납계산서(2부)와 분기별로 세출금월계총합계표(2부)를 작성하여 시·도 지출원에게 송부한다. 그리고 시·도지출원은 송부된 지출계산서와 금고출납계산서의 지출액등을 확인하여 감사원에게 송부(각1부)하는 체계로 이루어지고 있다.

<그림 3-5> 세출월계대사 업무체계



다. 결산업무 체계

공금예금 결산은 각 영업점에서 보유하고 있는 공금예금에 대하여 시금고계약에 의거 회계단위별로 실시하여 공금예금에 원가(세입조치)함으로써 예금이자를 지급하는데 그 의의가 있다. 결산절차로는 먼저, 금고은행 영업점의 경우는 수납분에 대하여 당일 공금예금에 세입조치되는 바 별도 계산할 필요가 없고 자동 결산 처리된다. 그리고 자치단체금고점의 경우, 수납분에 대하여 위의 경우와 동일하고 그러나 세출계좌의 결산은 원장신규시 이자 결산원가 등록을 함으로써 전산담당부서에서 이

자결산하여 세입구좌로 자동이체 처리된다. 단, 전산화되지 않은 경우에는 수작업으로 이자결산하여 전표기표세입구좌에 입금처리 하고 있다.

한편, 결산은 매년 6월과 12월말을 기준으로 하여 결산 익월 5일 이내에 세입조치하고 있는데, 결산에 대해서는 지침을 시달하고 있다. 즉, 결산 총괄부서장은 결산일의 15일전에 당해 각 수납점과 타행소관부서 앞으로 결산에 관한 기준과 절차를 정한 결산지침을 시달하고 있다.

그리고 결산이자는 자동 입금처리되며 타행분에 대해서는 별단예금 중 기타 일시예치금 계정에서 전액 인출하여 지방자치단체별, 회계별로 세입조치하고 있다. 결산보고 절차는 금고취급점장은 결산이자 세입조치 후 소정기일 이내에 각 회계단위별로 결산명세표를 작성하여 납부서와 함께 해당자치단체 지출원에게 제출하여야 한다.

3. 회계공무원의 임무

자치단체의 자금관련 및 금고업무를 위하여 자치단체는 회계관계 공무원을 두고 있는데, 우리나라는 일본과 달리 독립기관이 아닌 소속기관의 해당 관직에 임명받음으로써 업무를 처리하고 있다. 즉, 지방재정법 제111조에 의하면, 출납원은 자치단체장 또는 위임을 받은 공무원이 소속 공무원중에서 임명하고 출납원은 법령, 조례 및 규칙이 정하는 바에 의하여 현금 또는 물품을 출납, 보관하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 자치단체의 금고업무는 소속공무원 중에서 자치단체장이 임명하는 출납원이 그 역할을 담당하고 있다. 이외에도 동법 제112조에 징수관, 경리관, 재산관리관, 물품관리관, 채권관리관, 채무관리관, 지출원 또는 출납원과 그 대리자, 분임자 등의 임명 또는 위임은 자치단체장이

또는 보관중인 유가증권의 출납 및 보관업무를 수행하면서 의무적으로 비치하여야 하는 장부의 기록상태 등 확인(재무회계규칙 제104조)을 들 수 있는데, 대체로 세입세출원장, 세입금내역장, 세출금내역장, 자금운용내역장, 세입세출외현금출납장, 유가증권 수급장 등을 들 수 있다.

④ 지방자치단체 세입금 지연처리 여부 : 지방자치단체가 대한주택공사, 한국토지개발공사, 대한송유관공사등과 협약에 의하여 위탁공사비 등의 부담금을 수납하는 과정에서 계좌에 입금된 지연세입처리 여부

⑤ 세입세출일계표 및 월계표 정확성 여부 : 금고는 매일 세입세출금의 출납과 현금잔액 현황을 세입세출 일계표로 작성하고 그리고 매월 세입세출금의 월계표를 작성하여 징수관과 지출원에게 제출하고 있는데, 일계표와 월계표의 정확성을 선별적으로 일자를 지정하여 세입 및 세출내역과의 일치여부 확인(재무회계규칙 제116조, 제117조)

⑥ 과오납반환의 적정여부 : 지방자치단체와 그 소속기관의 징수관이 발행한 과오납금 반환명령에 의거 금고에서는 즉시 채주에게 지급하거나 송금하여야 하는데, 채주의 정당한 계좌가 아닌 오류계좌로의 송금 또는 계좌오류를 이유로 반환보류여부 및 과오납금 반환명령 없이 반환한 사례 등을 확인(재무회계규칙 제107조)

⑦ 이자지급 적정여부 : 지방자치단체의 유휴자금은 관서별 실정에 따라 장기, 중기, 단기 및 지급준비금으로 구분하여 고금리상품에 예치운영하면서 만기도래, 만기경과 또는 중도해약시 발생하는 이자의 적정여부를 확인하고 상품특성상 매월 이자를 지급하는 정기예금의 경우 이자지연 지급사례 등도 병행하여 검사

⑧ 예금증서 보관상태 확인 : 지방자치단체의 유휴자금을 예금종류별로 예치하여 자금을 운영하면서 일정시점을 기준으로 예금증서 일치여

부 확인(재무회계규칙 제74조)

⑨ 세입금 송금코드제 이행여부 : 지방자치단체의 세입금을 관리하면서 관서별, 회계별, 세목별코드를 부여하여 신속한 일일결산을 도모하고 있는데, 징수관별 수납금 송급시 코드표기 이행여부 확인

⑩ 국고보조금 집행잔액 착오불입 여부 : 시군구의 국고보조금 집행잔액은 시도의 일반회계 세입예산으로 편성치 않고 시도 세입세출외현금 계좌로 입금 후 중앙부처의 납입고지서에 의거 계좌에서 인출하여 반납하고 있는데, 이의 이행여부 확인

⑪ 시도비보조금 집행잔액 착오불입여부 : 시군구의 시도비보조금 집행잔액은 시도 일반회계로 송금하여야 하는데, 시도의 세입세출외현금 계좌 송금 여부 확인

⑫ 기업카드 결제용 통장 이자수입 적정여부 : 각 실·과 및 관서별로 사용하는 기업카드 결제용 계좌에서 발생한 이자수입의 적정처리 여부(재무회계규칙 제85조)

⑬ 세목 및 기관분류 적정여부 : 지방자치단체의 세입금을 수납하면서 시도와 시군구의 세입금에 대한 분류상태와 지방세 및 국세(교육세, 농어촌특별세)의 정확한 구분상태를 확인하고 지방세입금의 관서별 분류과정에서 세입금의 정확한 분류이행상태 확인

⑭ 영수인누락 및 가산금 미징수여부 : 지방세입금을 수납하면서 금융기관 담당자의 영수인을 날인하지 않고 시군구 금고에 영수필통지서를 송부하는 사례와 납기경과 납세고지서를 납기내로 착오수납 사례 확인

⑮ 자금이체 지연 : 수납대행점에서 지방세입금을 수납한 후 당해 시군구 금고에 자금을 이체하면서 약정기일 초과 지연이체 여부

⑯ 영수필통지서 송부 적정여부 : 수납대행점에서 영수한 지방세입금 영수필통지서의 당해 시군구금고 송부 약정기일 준수 여부

⑰ 수납세입금 관계서류 보관상태 : 지방자치단체의 수납일계표와 고지서원부의 소관기관별, 일자별, 세목별 정리상태 확인

2. 지출업무에 대한 검사내용

다음으로 세출업무와 관련하여 자치단체가 금고에 대한 검사내용은 대체로 다음과 같다.

① 세출금 지급적정 여부 : 세출금의 지급은 일일결산시마다 지출원의 확인을 거치므로 회계사고 등을 미연에 방지하고 있는데, 금고에서 재고금을 초과하거나 집합지급명령과 금액명세표의 합계금액이 부합하지 않을 경우, 지급명령의 지출원 인영이 비치된 인감과 상이하거나 금액이 정정 된 경우 등의 부당지출 여부 확인(재무회계규칙 제112조)

② 자금배정 이행여부 : 지방자치단체장으로부터 지출한도액 배정서(자금배정)를 받은 금고에서 당일 또는 지정일에 제1관서의 지출원 공금계좌로 송금내역을 확인하여 지연송금 또는 송금액 일치여부 확인(재무회계규칙 제48조 제2항)

③ 세입세출외현금 관리 : 세입세출외현금의 수납은 출납원이 발행한 납부서에 의거 수납하고, 반환의 경우는 세입세출외현금 출납원의 반환통지서로 반환하고 있는데, 기제출된 인감과의 일치여부를 대조하고 세입세출외현금 일계표의 수납 및 반환내역 확인(재무회계규칙 제76조, 제77조)

<표 3-1> 금고의 수납 및 지출업무에 대한 검사내용

구분	수납관련 업무	지출관련 업무
검사 내용	o 인감제출 이행여부 o 수입증지 관리상태 o 각종 장부 비치여부 o 자치단체세입금 지연처리 여부 o 세입세출일계표 및 월계표 정확성 여부 o 과오납 반환의 적정여부 o 이자지급 적정여부 o 예금증서 보관상태 o 세입금 송금코드제 이행여부 o 국고보조금 집행잔액 착오불입 여부 o 시도비보조금 집행잔액 착오불입 여부 o 기업카드 결제용 통장 이자수입 적정 여부 o 세목 및 기관분류 적정여부 o 영수인 누락 및 가산금 미징수 여부 o 자금이체 지연여부 o 영수필 통지서 송부 적정여부 o 수납세입금 관계서류 보관상태	o 세출금지급 적정여부 o 자금배정 이행여부 o 세입세출외현금 관리상황 o 유가증권 관리상황

④ 유가증권 관리 : 금고는 지방자치단체장 소유 또는 일시보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관을 담당하면서 지방자치단체 소유 유가증권(주식등)과 세입세출외현금 출납원의 위탁서에 의한 일시보관 유가

증권을 성실히 관리하고 있는데, 일정한 시점기준으로 유가증권 수급부와 금고보관량의 일치 여부 확인(지방재정법시행령 제74조 및 재무회계규칙 제81조, 제84조). 이상의 금고업무에 대한 자치단체의 검사내용을 정리하면 <표 3-1>과 같다.

제3절 금고운영의 문제점

1. 1자치단체 1금고에 대한 규정의 불명확

금고수를 단일로 하는 것이 좋은지 아니면 복수로 하는 것이 좋은지에 대해서는 각각 장단점이 있기 때문에 논란이 되고 있다. 현재 1자치단체 1금고에 대한 법규정은 없으나 행정자치부는 1자치단체 1금고의 지침을 각 자치단체에 시달하고 있다. 이는 자치단체의 금고를 단일화하는 것이 자금관리의 통합성과 효율성을 높일 수 있다는 입장이다. 그러나 현실적으로 자치단체가 금고를 단일화하고 있는지 또한 단일금고제를 채택한 지방자치단체의 자금이 통합적 효율적으로 관리되고 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다.

실제 전국 지방자치단체의 금고운영 실태를 보면, 많은 지방자치단체가 2-3개의 은행을 복수로 운영하고 있는데, 특별회계나 기금등은 금고외에 다른 은행을 지정하고 있다. 예를 들어, 서울시 및 시의 각 구의 경우는 상업은행으로 통일되어 있는 반면 부산의 경우는 부산은행과 상업은행, 농협, 동남은행 등이고 대구의 경우 대구은행, 대동은행 그리고 인천의 경우 경기은행, 농협, 광주의 경우도 광주은행, 농협, 대전의 경우

는 충청은행, 주택은행 등 복수의 은행을 지정하여 운영하고 있다.

이와 같이 대부분의 자치단체의 경우 일반회계는 주로 금고은행에 맡겨 관리하고 있고 특별회계, 기금 등은 다른 은행에 맡겨 운영하고 있는 실정이다. 이는 1자치단체 1금고의 명확한 법적규정이 마련되어 있지 않는데서 비롯된 것으로 이로 인하여 각 자치단체별로 금고운영에 있어 통일성이 결여되어 행정자치부와 자치단체간 알력을 불러일으키고 있다. 따라서 현재와 같은 상황에서 단일금고제를 취하든 복수금고제를 취하든 중요한 것은 명확한 법규정을 마련할 필요성이 있다.

그런데, 단일금고제는 금고은행의 독점으로 인하여 은행간 경쟁을 통한 서비스의 질적 제고, 수익성 제고의 가능성을 차단하고 있다. 즉, 금고업무 취급계약서 제4조 2항에 여유자금은 이율이 높은 예금으로 예치토록 되어 있으나 특정은행 독점예치로 자금운용이 효율적이지 못하여 세외수입 증대 등 지방재정확충에 지장을 초래하고 있는 실정이다. 따라서 일반회계와 자금의 성격이 다른 특별회계와 기금은 각 지방자치단체가 자율적으로 선정할 수 있도록 자율권을 주어 복수의 금융기관간에 건전한 경쟁을 유발하여 보다 높은 자금운용의 효율성을 기하는 방향이 적극적으로 검토될 필요성이 있다.

2. 금고선정 방식의 합리성 결여

금고의 선정에 있어서 우리나라는 자치단체장이 금고를 지정하여 시도의 경우는 행정자치부장관, 시군구의 경우는 시도지사에게 보고 하도록 하고 있다. 즉, 금고선정에 있어 행정자치부장관 혹은 시도지사에게 보고하도록 되어 있어 자치단체의 자율성이 결여되어 있을 뿐만 아니라

자치단체의 자금관리에 지대한 영향을 미치는 금고선정과정에서 지방의회를 배제함으로써 자치단체장의 자의성 개입 가능성을 배제할 수 없는 실정이다. 그런데, 일본의 경우는 자치단체의 자율성 및 책임성을 높이는 차원에서 중앙부서의 보고대신 지방의회의 승인을 받도록 하고 있다.

한편, 지방재정법 제61조에 의하면, 자치단체장이 금고계약을 체결하는 경우는 기본적으로 일반경쟁에 붙이도록 되어 있다. 다만, 지방재정법 시행령 제70조에 수의계약이 가능한 내용이 명시되어 있기는 하지만 금고계약은 수의계약 가능내용에 명시되어 있지 않음에도 금고계약을 수의계약에 의해 체결함으로 인하여 여러 가지 문제점을 나타내고 있다.

자치단체의 계약 중 가장 규모가 크고 직접 돈을 맡겨 관리시키는 금고를 결정하는 중요한 문제임에도 공개되지 않은 절차로 수의계약을 하고 있는 실정이다. 더욱이 자치단체가 수의계약을 하면서 사전에 일정한 기준에 의해 평가된 결과를 기초로 하는 것이 아니라 대체로 특정은행의 편의를 보아주는 형태로 이루어지고 있어 이에 따른 서비스의 질적 저하로 인한 이자손실이나 부실한 서비스와 은행의 과도한 영리추구 자세가 개선될 여지가 기대되기 어렵다.

3. 금고선정 기준의 결여

금고를 선정함에 있어서는 구체적이고 객관적인 기준이 있어야 하는데, 이와 관련된 규정, 조례 등이 결여되어 있는 실정이며 그때그때 수의계약을 체결함에 있어서 적용된 명확한 명문상의 금융기관 선정기준이 없이 대체적으로 관행적인 차원에서 이루어지고 있다.

금고지정의 권한을 갖고 있는 지방자치단체장은 금고지정시 자치단

체의 제반여건과 금융환경을 심도있게 비교 검토하여 자치단체, 주민, 지역의 중소기업 등에게 가장 많은 혜택을 줄 수 있는 금융기관을 선정하여야 할 것이다.

특히, 금융자율화와 IMF관리체제하에 국내외 금융기관간의 경쟁심화로 1998년 현재 금융기관의 합병 및 도산 등이 진행되고 있고 또한 96년 6월1일 예금보험제도 운영에 의한 예금자보호를 목적으로 예금자보호법이 시행되고 있으나 지방자치단체는 동법의 보호대상에서 제외되는 등 우리나라의 제반 금융환경이 어려워지고 있는 실정이므로 그 어느때 보다도 지방자치단체의 안정적인 공금관리의 중요성이 더해가고 있어 금고선정에 대한 기준설정이 필요하다.

4. 금고에 대한 업무평가 및 관리의 미흡

금고에 대한 감독 및 관리가 미흡하고 그리고 금고의 업무에 대한 평가기준이 확립되어 있지 않다. 금고업무에 대한 검사는 일본의 경우 출납장 및 수입역이 수시로 하고 있고 게다가 감사위원이 이를 보완하여 검사하게 되어 있어 금고업무에 대한 검사 및 감독체계가 이중으로 확립되어 있는 반면 우리나라의 경우는 년1회 자치단체장의 검사의무가 부여되어 있기는 하지만 형식적으로 이루어지고 있어 금고에 대한 감독 및 관리가 미흡한 실정이다.

한편, 금고의 업무에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않고 있는데, 자치단체와 금고간의 계약내용이 제대로 이행되고 있는지 정기적으로 일정기준에 의해 평가되어야 금고가 업무에 보다 적극적으로 대응하게 될 것이다. 이는 계약기간동안 금고업무에 대해 평가하여 계약만료시 새로

이 금고를 선정하는데 있어서 근거자료로 활용할 수 있을 뿐만 아니라 계약기간 동안 금고은행의 독점적 지위로부터 오는 업무소홀 및 서비스 질 저하를 막을 수 있을 것이다.

5. 회계공무원의 전문성 결여

일본의 경우는 자치단체장과는 독립된 기관인 출납장 또는 수입역을 두어 금고업무 뿐만 아니라 자금관련 업무를 전담하고 있어 어느정도 전문성이 확보되어 있는 반면 우리라나의 경우는 자금관리를 담당하는 직원들은 재무관리나 은행업무에 대한 전문지식이 없는 일반직 공무원이 맡고 있어 자금관리가 정확한 통계자료를 근거로 한 과학적인 기준에 의하지 못하고 담당자의 판단에 의존하고 있는 상황에 있으며 금고업무에 대한 감독 및 관리가 제대로 이루어질 수 있는 체계가 되어 있지 않다.

이러한 상황에서는 자금관리의 기법이나 투자의 방법을 적용할 수가 없으며 금고은행이 자기에게 유리한 방향에서 제공하는 정보의 진위를 가리지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체가 자금관리의 효율성을 높이기 위해서는 자금관리 담당의 전문성 확보 및 자금관리 전담부서의 설치 등이 적극적으로 고려되어야 할 것이다.

6. 금고의 업무소홀

금고가 자치단체의 자금관리 및 운용에 대해 보다 적극적으로 대응하기 보다는 안일하게 대처하고 있는 경향이 있고 또한 금고업무 자체에 있어서도 업무에 소홀히 하는 사례가 많이 나타나고 있다. 시도, 시군구의 금고업무에 대한 검사결과 지적사례를 보면 다음과 같다.

① 인감제출 미이행 : 금고는 출납에 사용하는 영수인등 공인과 사무취급자 변경시 인감을 징수관에게 제출토록 규정하고 있으나, 금고의 수납인 및 사무취급자의 변경 등이 수시로 발생되었음에도 인감제출을 이행하지 않고 있다.

② 수입증지 관리소홀 : 수입증지는 조제년도에 따라 선입·선출 수급관리로 증지를 관리하여야 함에도 증지관리에 대한 효율성이 미흡하다.

③ 세입금 내역장 미작성 : 시도, 시군구 세입금 수납후 수납내역에 대한 대장을 작성하여야 하나 이행치 않고 있는데, 세입금 내역장은 수납의 기본적인 장부로서 수납된 순서대로 수납일자, 세입과목, 납부자 성명, 세입금액 등을 기재하여 매일 수납완료 후 장부를 마감하여 납세고지서 등의 금액과 일치여부를 확인한 후 일계 및 누계를 작성하여야 한다.

④ 시도세입금 지연처리 : 유관기관(주공, 토송, 송유관공사 등)의 부담금과 중앙 부처의 기금교부액을 관리하는 시도세입금 통장에 입금된 자금 중 지연세입처리로 지방자치단체 자금사장 초래

⑤ 공금예금 보유한도액 초과관리 : 자치단체의 경상경비등 지급준비금으로 관리하고 있는 공금예금의 월별 보유한도액을 정하여 초과자금은 1개월 정기예금에 자동이체하여 운용하고 있는데, 공금예금 보유한도액 초과관리

⑥ 세입금 송금코드제 이행미흡 : 시도세입금의 정확하고 신속한 관리를 위하여 세입금송금코드제를 운영하면서 일부 외청, 사업소 및 시군구의 이행상태 미흡으로 세입금 분류 지장 초래

⑦ 국고보조금 집행잔액 착오불입 : 94년부터 시군구의 국고보조금 집행잔액은 시도 세입세출외현금 계좌에 송금토록 개선하였으나, 시도일반회계로 송금하여 세입금 관리 지장초래

⑧ 시도비보조금 집행잔액 착오불입 : 시군구의 시도비보조금 집행잔액은 시도 일반회계로 송금하여야 함에도 세입세출외현금 계좌로 송금하여 세입금 관리 지장초래

⑨ 시도, 시군구 금고직원 인사관리 : 금고업무는 시도 및 시군구 행정 전반에 대한 세입·세출을 지원하기 위하여 지방행정에 대한 이해와 지식이 필요함에도, 일부 직원이 1년 미만의 근무기간으로 전보되어 원활한 자치단체의 재정관리에 차질이 우려되므로 금고전담 직원배치시 최소한 1년 이상 전보제한의 인사관리로 효율적인 금고운영 도모해야 할 것이다.

한편, 수납대행점의 경우 업무소홀로 인한 지적사항에 대해 정리해 보면 다음과 같다.

① 시도, 시군구세 분류착오 : 일부 금융기관에서 시도, 시군구세의 세입주체를 정확히 분류하지 못하고 착오 전금시키는 사례가 있는데 광역과 기초자치단체 재원의 명확한 구분으로 정확한 세입관리를 도모해야 한다.

② 지방세와 교육세 및 농어촌특별세 분류착오 : 시도, 시군구 세입의 지방세와 이에 부가되는 교육세 및 농어촌특별세가 동일 고지서에 병기되어 수납대행점에서 합산 수납한 후 세목별로 분류하여 자금을 이체하고 있으나, 교육세 및 농어촌특별세는 국고인 관계로 구좌갱정이 불가능하므로 수납대행점에서는 특히 지방세와 교육세 및 농어촌특별세의 정확한 분류가 요망되고 있다.

③ 기관분류 소홀 : 도 단위의 수납대행점의 경우 지방세입금은 당해 자치단체로 자금이체가 정확히 이행되고 있으나, 일부 광역시의 경우 구청별 분류지연으로 해당구청별 수입금 전금이 기일내 소인을 하지 못함에 따라 지방자치단체의 독촉장 발부로 민원을 야기함과 아울러 별도로 구좌갱정 요청을 하여야 하므로 업무가중을 초래하고 있다.

④ 영수인 누락 : 지방세 등을 수납하면서 납부고지서겸 영수증, 수납의뢰서, 영수필통지서에 은행에서 증명하는 수납점인 및 취급자인은 날인하여야 하나 누락시키는 사례가 발생하고 있는데, 수납인(영수인)이 누락된 것을 징수관에게 송부하였을 경우 은행의 수납증명 사항이 없으므로 사고의 미연방지 등을 위하여 날인 누락을 근절할 필요가 있다.

⑤ 가산금 미징수 : 지방세 등의 납기가 경과하였음에도 담당자 부주의로 납기내로 착오수납이 일부 발생하여 납기후 세입금을 납기내 수납으로 가산금에 대한 독촉장이 발부되어 민원발생 원인제공 및 행정력 낭비를 초래하고 있다.

⑥ 자금이체 지연 : 수납대행점에서 지방자치단체의 세입금을 수납한 후 당해 시군구 금고에 약정된 이체기일내 자금을 이체하여야 함에도 일부 금융기관의 경우 지연이체하고 있다.

⑦ 영수필통지서 송부지연 : 수납대행점에서 지방자치단체의 세입금을 수납한 후 당해 시군구 금고에 약정된 기일내 영수필통지서를 송부하여야 함에도 일부 금융기관 기일초과로 수납처리가 누락되어 독촉장 발부 및 가산금 문제가 발생

⑧ 징수금액 불일치 : 수납점에서는 당일 수납한 금액을 일계표와 수납집계표 및 수납내역장, 공금예금 원장에 일치시켜야 하는데, 원장상 입금액은 틀림없으나 수납집계표상 금액은 틀리게 착오기재되어 증빙서

류로서의 기능상실

⑨ 수납세입금 관계서류 보관불량 : 수납점에서 매일 수납한 고지서 원부를 수납집계표와 함께 편철하지 않고 수일분을 몰아서 봉투 및 종이 박스에 넣어 방치하고 있어 수납원부 보존년한(5년)이내 분실위험이 있고 차후 수납조회시 찾아보기가 어려우므로 매월 단위 또는 수일단위로 표지를 씌어 보관이 요망되고 있다.

⑩ 수납의뢰서 분실 : 수납점에서는 시도, 시군구 세입금을 수납한 증빙서류로 수납의뢰서를 보관하여야 하나 분실후 미편철 그리고 수납의뢰서는 지방세 등을 수납하였다는 가장 기본적인 증빙서류로 수납사고가 발생하였을시 수납여부를 수납점에서 증명 할 수 없게 된다.

⑪ 수납창구 직원의 빈번한 교체 : 시도, 시군구 세입금 수납대행 각 점에서 수납창구 직원의 빈번한 교체 및 신규직원을 배치하여 세입관리 업무에 많은 문제점이 도출되고 있다. 그리고 수납대행점별 정기적인 자체교육 및 수납부서의 사기앙양책을 강구하고 관리책임자의 적극적인 일일결산 점검이 철저하게 이루어져야 한다.

⑫ 수납소인일자 지연처리 : 수납점에서 등록세 영수증중 납세자용 및 등기소 통보분 영수증은 수납당일 정상적으로 수납소인하여 교부하고 은행보관분 및 징수관서통보용 영수필통지서에는 일자를 달리하여 수납소인한 후 지연처리되고 있다.

⑬ 영수증 파기 : 수납금융기관에서 등록세를 수납한 후 자체보관 영수증과 세입관서통보용 영수필 통지서를 파기하고 은행 공금예금 계정에도 기록하지 않는 수법으로 수납한 등록세액을 횡령한 사례 등을 들 수 있다. 이상 금고의 출납업무에 대한 지적사항을 정리하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 금고의 출납업무에 대한 지적사항

구분	금 고	수 납 대 행
지적사항	o 인감제출 미이행 o 수입증지 관리소홀 o 세입금 내역장 미작성 o 시도세입금 지연처리 o 공금예금 보유한도액 초과관리 o 세입금 송금코드제 이행미흡 o 국고보조금 집행잔액 착오불입 o 시도비보조금 집행잔액 착오불입 o 시도, 시군구 금고직원의 빈번한 교체	o 시도, 시군구세 분류착오 o 지방세와 교육세 및 농어촌특별세 분류착오 o 기관분류 소홀 o 영수인 누락 o 가산금 미징수 o 자금이체 지연 o 영수필통지서 송부지연 o 징수금액 불일치 o 수납세입금 관계서류 보관불량 o 수납의뢰서 분실 o 수납창구 직원의 빈번한 교체 o 수납소인일자 지연처리 o 영수증 파기

제4장 일본의 지정금융기관제도

제1절 지정금융기관의 선정 및 유형별 기능

1. 지정금융기관제도의 근거 및 변천

일본의 경우, 자치단체의 출납사무는 출납장 또는 수입역이 담당하지만 자치단체의 사무는 복잡다양하고 사무량도 증가하는 경향에 있어 공금취급의 효율성과 안전성을 제고하기 위한 견지에서 우리나라의 금고제도에 해당되는 지정금융기관제도를 채택하고 있다.

즉, 자치단체의 공금의 출납은 출납장 또는 수입역의 소관사무인데(지방자치법 제170조), 그 취급사무가 계속적이고 양이 방대하고 내용이 복잡하기 때문에 출납장, 수입역 및 그 밑에 회계직원이 출납사무의 전부를 행하는 것은 사실상 불가능에 가까울 뿐만아니라 비효율적이고 적정성과 안전성이 결여될 우려가 있다. 따라서 금융기관을 선정하여 공금의 출납사무를 취급시켜 이에 대응하고 있다. 단, 都道府縣에 있어서는 금융기관의 지정이 의무규정이 되고 있는 반면 市町村에 있어서는 임의규정으로 되어 있다.

한편, 지정금융기관의 지정의 의무가 없는 시정촌에 있어서 실제로 지정을 하고 있지 않은 경우에는 필요한 경우에 수입역의 수납사무의 일부를 자치단체장이 지정하는 금융기관(수납사무취급금융기관 <지방자치

법시행령 168조의 6>)에 대리시키기도 하고 수납사무의 일부를 자치단체장이 지정하는 우체국(수납사무취금우편관서<동법시행령168조의 7>)에 대리시킬 수 있게 되어 있다. 이는 공금의 출납사무를 가능한 금융기관에 취급하게 하여 자금운용의 적정성 및 효율성을 기하려고 하는 취지에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

일본의 경우, 종래는 금고제도로서 현금출납기관이 인정되어 있었는데, 1963년의 개정으로 예금제도로서의 금융기관의 지정방식으로 바뀌었다. 예금제도의 이행은 일종의 사회조건에로의 순응을 기조로 하고 있는데, 금고제도에서 예금제도로 개정된 것은 자치단체 공금의 지출방법이 원칙적으로 수표에 의하도록 전환됨에 따른 것이다. 즉, 수표는 금고가 발행하는 것이 아니라 출납장 또는 수입역이 발행하는 것으로 되었기 때문에 종래의 금고라고 하는 자치단체의 대행기관을 둘 이유가 없게 되어 예금제도가 취해지게 되었다[11].

이와 같이 공금의 지출방법의 차이에 근거하여 금고제도에서 예금제도로 개정되었나 공금의 수납면에 있어서는 종래의 금고제도와 같은 형태를 취하고 있다. 따라서 예금제도라 할지라도 공금의 지출방법이 수표에 의하도록 한 것 외에는 공금취급의 실태는 금고제도와 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

이와 같이 예금제도로 개정됨에 따라 금융기관의 지정방식이 구체적으로 규정되게 되었고(지방자치법 제235조), 기타 공금취급의 공정을 보증하기 위한 검사 및 감사(지방자치법 제235조의 2), 일시차입금의 근거와 운용(지방자치법 제235의 3), 현금 및 유가증권의 보관체제 및 관리방법(지방자치법 제235조의 4), 그리고 결산에 대비한 출납의 폐쇄(지방자

11) 宮元義雄, 地方財務, 第一法規出版, 1985, 253-254쪽

치법 제235조의 5)가 규정되게 되어 전체적으로 자치단체의 공금의 안정적이고 효율적인 관리체제와 지정금융기관제도의 운영에 대한 구체적인 방법이 마련되어 졌다.

2. 금고의 유형 및 선정방법

일본의 지정금융기관은 우리나라의 금고에 해당되는데, 1자치단체 1금고의 단일금고제를 취하고 있다[12]. 이 지정금융기관은 의회의 의결을 거쳐 하나의 자치단체마다 하나의 금융기관으로 한정되어 있는데, 하나의 금융기관이라는 것은 지정금융기관인 법인이 하나이어야 한다는 것이다. 그리고 자치단체장은 지정금융기관을 정하거나 변경할 경우는 고시해야 하는데, 이는 지정금융기관은 주민의 편의에 밀접하게 관계하고 있다는 인식에서 규정된 것이고 고시는 금융기관의 이름뿐만 아니라 위치, 명칭, 취급업무의 범위를 그 내용에 포함하고 있다.

그러나 일본의 경우는 동일회계년도내에서는 하나의 지정금융기관을 선정하고 있지만 복수의 은행을 지정하여 윤번제로 돌아가면서 지정금융기관으로 선정하고 있는 등 금고운영에 있어서는 다양한 방법을 선택하고 있고 또한 금고업무의 일부를 대리하는 다양한 은행을 두고 있는 실정이다.

일본 자치단체의 공금사무 취급기관으로서는 지정금융기관, 지정대

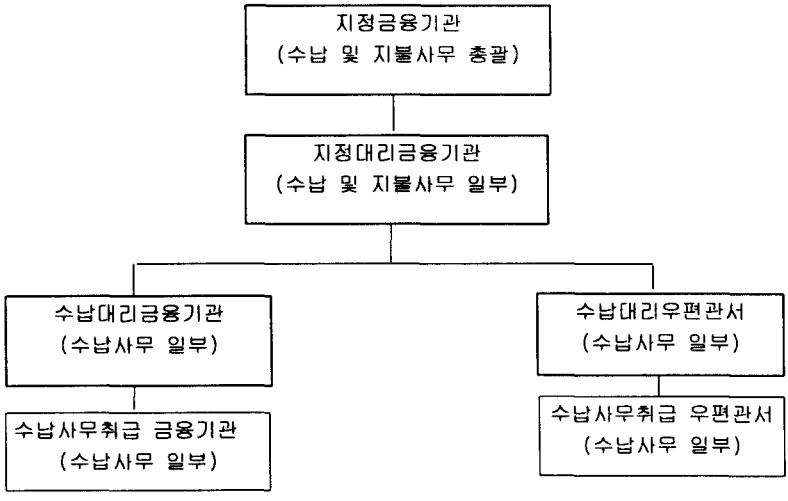
---

12) 지방자치법 제235조(금융기관의 지정)

1. 도도부현은 정령이 정하는 바에 따라 금융기관을 지정하여 도도부현의 공금의 수납 또는 지불의 사무를 취급시켜야 한다.
2. 시정촌은 정령이 정하는 바에 따라 금융기관을 지정하여 시정촌의 공금의 수납 또는 지불의 사무를 취급시킬 수 있다.

리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서, 수납사무취급금융기관, 수납사무취급우편관서 6종류가 있다. 지정금융기관의 계약은 금융기관과 자치단체장이 계약을 체결함으로써 효력을 발생하게 된다. 그리고 지정금융기관외의 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서의 계약은 지정금융기관이 대표하여 자치단체장과 체결하고 있다(일본의 자치단체와 지정금융기관간 계약내용에 대한 京都(교토)市의 구체적 사례는 부록2를 참조).

<그림 4-1> 일본의 금고유형 및 기능



한편, 금고를 지정하는데 있어서는 우리나라와는 달리 의회의 의결을 필요로 하고 있는데, 이는 공금취급의 특수성 및 중요성을 고려하여

의회가 관여하는 것이 적당하다는 인식에 기초하고 있다. 의회의 의결에 있어서는 어느 금융기관을 지정금융기관으로 할 것인가의 가부의결에 의하고 있다. 따라서 의회로서는 자치단체장이 발의한 금융기관을 수정하여 의결하는 것이 아니라 발의한 금융기관에 대해 찬반을 결정하는데 그친다[13].

그리고 금고지정방법은 「주식회사 00은행」처럼 법인을 지정하는 방법과 「주식회사 00은행 00지점」의 경우처럼 점포를 지정하는 방법이 있다. 예를 들어, 京都(교토)市의 경우는 3년마다 의회의 의결을 거쳐 지정금융기관을 지정하고 있고 현재는 三和銀行 京都支店을 지정금융기관으로 하는 점포지정방식을 취하고 있다. 전자는 본점 및 지점을 포함한 총괄지정이고 후자는 개개의 점포를 지정하는 것으로 지정방법이 다르다. 그리고 지역적 범위가 비교적 좁은 시정촌의 경우 지정금융기관은 반드시 당해 시정촌에 소재하는 금융기관에 한정하는 것은 아니다.

한편, 지정금융기관은 반영구적이기는 하지만 하나의 금융기관에 국한하고 있지는 않고 있다. 지정금융기관을 복수로 정해 놓고 순번제로 교체하는 것은 상관없지만 반년마다 단기적으로 교체하는 것은 허용되지 않고 있다.

3. 자금관리 책임체계 및 담보

일본의 지방자치법은 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한과를 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장

13) 宮元義雄, 전게서, 254-255쪽

또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 확보하고 있다. 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있다. 즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있다.

첫째, 명령기관은 자치단체의 장을 가리키는데, 지방자치법 제153조 및 제180조의 2에 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조집행시킬 수 있다.

둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둠으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있다.

셋째, 지정금융기관을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 숙달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 취급시킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있다.

그리고 수납기관에 있어서의 공금의 출납사무의 개요를 단적으로 표현하면, 수입에 대해서는 모두 자치단체가 지정한 지정금융기관등(지정금융기관외의 대행금융기관을 포함)에서 취급하고 그 수납금은 지정금융기관에 설정하고 있는 자치단체의 별단예금구좌에 모두 입금하고 있다. 그리고 지출에 있어서는 일체의 경비를 당해 자치단체의 별단예금계좌를 통해서 지불하고 있다.

한편, 지정금융기관으로 지정되기 위해서는 우리나라와는 달리 계약시 담보를 제공해야 한다. 지정금융기관의 담보제공에 대해 京都市회계규칙(1964년 4월1일 규칙제64호, 개정 1997년 6월)의 사례로 살펴보면 다음과 같다.

京都市회계규칙 제9조에 의하면, 지정금융기관은 전년도의 京都市의 별단예금 계좌의 평균잔고 이상의 담보를 제공해야 하고 그리고 다음에 열거하는 유가증권을 가지고 담보에 충당할 수 있다고 규정하고 있다.

① 국채증권

② 지방채증권

③ 일본은행출자증권

④ 농림채권

⑤ 상공채권

⑥ 전신전화채권

⑦ 철도채권

⑧ 도로채권

⑨ 주택채권

그리고 동조 제3항에 의하면, 전항의 규정에 의해 유가증권의 담보가격은 일본은행출자증권의 경우는 시가의 10분의 8이내, 기타 유가증권의 경우는 시가의 10분의 9 이내로 하고 시가가 확실하지 않는 경우는 시장이 적정하게 정하도록 되어 있다. 단, 京都市가 발행하는 공채증권의 경우는 액면금액으로 한다고 규정하고 있다.

제2절 금고유형별 기능

1. 지정금융기관

가. 지정금융기관의 조건 및 계약내용

우리나라의 금고에 해당하는 일본의 지정금융기관은 1개 자치단체에 1개가 지정되는 것으로서 의회의 의결을 거쳐 지정되는데, 지정된 지정금융기관은 자치단체가 지정하는 이하의 기타 대행금융기관의 공금출납사무를 총괄함과 동시에 그들을 대표하여 해당 자치단체에 대해 책임을 지는 금융기관이다[14].

---

14) 지방자치법시행령 제168조(지정금융기관등)

1. 도도부현은 지방자치법 제235조 제1항의 규정에 의해 의회의 의결을 거쳐 하나의 금융기관을 지정하여 당해 도도부현의 공금의 출납 및 지불의 사무을 취급시켜야 한다.
2. 시정촌은 지방자치법 제235조의 제2항의 규정에 의해 하나의 금융기관을 지정하여 당해 시정촌의 공금의 수납 및 지불의 사무를 취급시킬 수 있다.
3. 보통지방자치단체의 장은 필요하다고 인정할 때는 지정금융기관으로 하여금 그 취급하는 수납 및 지불의 사무의 일부를 당해 자치단체의 장이 지정하는 금융기관에 취급시킬 수 있다.
5. 자치단체의 장은 필요하다고 인정될 때는 지정금융기관으로 하여금 그 취급하는 사무의 일부를 우편진체법 제58조에 규정하는 공금에 관한 우편진체의 방법에 의해 자치단체의 장이 지정하는 우편관서에 취급시킬 수 있다.
6. 지정금융기관을 지정하고 있지 않은 시정촌의 장은 필요하다고 인정할 때는 수입역이 취급하는 수납사무의 일부를 당해 시정촌의 장이 지정하는 금융기관에게 취급시킬 수 있다.
7. 지정금융기관을 지정하고 있지 않은 시정촌의 장은 필요하다고 인정할 때는 수입역이 취급하는 수납사무의 일부를 우편진체법 제58조에 규정하는 공금에 관한 우편진체 방법에 의해 당해 시정촌의 장이 지정하는 우편관서에 취급시킬 수 있다.
8. 제1항 또는 제2항의 금융기관을 지정금융기관, 제3항의 금융기관을 지정대리금융기관, 제4항의 금융기관을 수납대리금융기관, 제5항의 우편관서를 수납대리우편관서, 제6항의 금융기관을 수납사무취급금융기관, 제7항의 우편관서를 수납사무취급우편관서라고 한다.
9. 자치단체의 장은 지정대리금융기관, 수납대리금융기관 또는 수납대리우편관서를 지정하고 또한 취소를 하려고 할 때는 사전에 지정금융기관의 의견을 들어야 한다.
10. 자치단체의 장은 지정금융기관, 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서, 수납사무취급금융기관 또는 수납사무취급우편관서를 정하고 또는 변경한때는 이를

지정금융기관이 되기 위해서 은행은 다음과 같은 구체적인 조건을 갖추어야 한다.

① 자치단체로부터의 예금수납이 가능할 것

② 자치단체의 예금구좌로 제3자가 입금을 할 수 있을 것

③ 자치단체가 당해 금융기관을 지불인으로 하는 수표를 발행할 수 있을 것

④ 계좌이체 취급이 가능할 것

⑤ 수표교환소에서의 수표교환이 가능할 것

⑥ 원격지의 채권자에 대한 송금이 가능할 것

이상의 조건에 맞는 일본의 금융기관으로는 보통은행, 신용금고, 노동금고. 신용협동조합, 농업협동조합 및 농업협동조합연합회가 해당되고 지정금융기관이 될 수 없는 것은 우편관서인데, 이는 수입업무의 일부를 대행하는 수납대리우편관서로만 가능하다.

한편, 지방자치단체와 지정금융기관간의 계약내용은 대체로 다음과 같다(大阪市의 지정금융기관 및 기타 대행금융기관에 대한 구체적인 운영 사례는 부록3을 참조).

① 지정금융기관에 대한 취지, 공금의 수납 및 지불사무를 취급하는 지역

② 지정대리금융기관, 수납대리금융기관 및 수납대리우편관서에 관한 사항과 이들 금융기관의 총괄

③ 담보의 종류 및 업무에 대한 책임과 보상

고시해야 한다.

④ 계좌이체 및 수입방법

⑤ 원격지 지불, 계좌이체의 지출방법

⑥ 수표에 관한 협정

⑦ 출납장 및 수입역이 직접 취급한 현금의 입금에 관한 사항

⑧ 계약기간, 계약의 변경, 해제 등에 관한 사항

⑨ 기타

나. 지정금융기관의 책무

지방자치법시행령 제168조의 2에 의하면, 지정금융기관이 되기 위해서는 자치단체에 사전에 담보를 제공해야 하며, 이 지정금융기관은 기타 금융기관을 포함한 공금의 수납 및 지불의 사무를 총괄하게 된다. 그리고 공금은 자치단체의 통지서류에 의해 수납 및 지불을 할 수 있게 되어 있다[15].

이와 같이 지정금융기관은 여러 가지 책무가 있는데, 첫째, 자치단체가 지정하는 은행을 대표하여 업무를 총괄하는 역할을 하고 있다. 즉, 지정금융기관은 지정대리금융기관, 수납대리금융기관 및 수납대리우편관서의 공금의 수납 또는 지불사무를 총괄할 책임이 있다. 총괄이란 지정금융기관이 지정대리금융기관, 수납대리금융기관 및 수납대리우편관서가

---

15) 동법시행령 제168조의 2(지정금융기관의 책무)

1. 지정금융기관은 대리지정금융기관, 수납대리금융기관 및 수납대리우편관서의 공금의 수납 및 지불의 사무를 총괄한다.
2. 지정금융기관은 공금의 수납 또는 지불의 사무(지정대리금융기관, 수납대리금융기관 및 수납대리우편관서가 취급하는 사무를 포함)에 대해 당해 자치단체에 대해 책임을 진다.
3. 지정금융기관은 자치단체의 장이 정하는 바에 따라 담보를 제공해야 한다.

취급하는 공금의 수납 또는 지불에 관하여 자치단체에 대해 계약을 체결하고 예금상황의 정리, 미지불어음의 정리 등 일체의 사무처리 총괄을 말한다. 이와 같은 사무를 수행하기 위해서 지정금융기관은 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서와 기관 상호간의 계약을 체결하고 이 계약에 의해 필요한 담보를 요구하고 상호 보고절차 등을 정하고 있다.

둘째, 지정금융기관은 공금의 수납 및 지불사무에 대해 당해 자치단체에 대해 책임을 진다. 이 책임은 공금의 수납 또는 지불사무에 관한 것으로써 책임의 성질은 사법상의 관계로서 민사상의 손해배상에 관한 책임으로 해석되고 있다.

셋째, 지정금융기관은 자치단체장이 정하는 바에 따라 담보를 제공해야 하는데, 물적담보를 원칙으로 하고 있다. 담보의 종류 및 정도는 자치단체의 장이 정하는 바에 의하지만 일반적으로 처분이 용이한 것으로 하고 있다.

넷째, 지정금융기관은 출납업무외에도 보관사무를 취급하고 있다. 지방자치법시행령 제168조제2항의 규정에 의한 공금의 수납 및 지불의 사무외에 자치단체의 소유에 속하지 않는 유가증권으로 일시적으로 보관하는 공유재산 및 기금에 속하는 유가증권 등 일시보관 유가증권의 지불 및 보관사무를 취급하고 있다.

다섯째, 자치단체에 직원을 파견해야 한다. 지정금융기관은 해당 자치단체장, 출납장 혹은 수입역이 지정하는 장소에 계약에 의해 정한 인원을 상근 또는 임시로 직원을 파견해야 한다. 이들 지정금융기관파견인은 일요일, 토요일 그리고 국민축일에 관한 법률에 규정하는 휴일 및 1월2일, 1월3일, 12월29일에서 31일 까지는 공금의 수납, 지불, 일시보관

유가증권 등의 입출을 행하지 않는다.

여섯째, 예금잔고 및 출납에 관한 보고서를 작성하여 보고하여야 한다. 지정금융기관은 매일 각 출납기관에 대해 당해 출납기관에 속하는 출납금을 출납보고서 및 자치단체장이 정하는 수납보고서에 의해 보고하고 그 증명을 받은 후 반환받아야 한다. 그리고 지정금융기관은 일시보관 유가증권 등의 입출이 있은 경우는 당해 일시보관 유가증권 등에 관한 사무를 담당하는 출납기관에 대해 유가증권출납일계보고서에 의해 보고하고 그 증명을 받은 후 반환받아야 한다. 또한 지정금융기관은 매일 예금잔고표를 작성하여 익일 수입역에게 제출해야 한다.

일곱째, 각종 서류를 정리하고 보존해야 한다. 지정금융기관은 반환받은 출납금보고서 및 수납금보고서, 공금수입표 및 공금지출표, 예금원부 및 예금내역부, 유가증권출납일계보고서에 의한 유가증권보관원부를 정리해야 한다. 그리고 각종 장부 및 관계서류를 익년도 6월1일부터 기산하여 5년간 보존해야 한다.

다. 지정금융기관의 공금취급

지정금융기관은 스스로의 의사에 의해 공금출납을 할 수 없다. 따라서 지정금융기관은 납세통지서, 납입통지서 기타 납입에 관한 서류에 근거하여 공금을 수납해야 하며 공금의 지불은 출납장 혹은 수입역의 지불명령서에 근거해야 한다[16].

---

16) 동법시행령 제168조의 3(지정금융기관의 공금취급)

1. 지정금융기관, 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서, 수납사무취급금융기관, 수납사무취급우편관서는 납세통지서, 납입통지서 기타 납입에 관한 서류에 근거하지 않으면 공금의 수납을 할 수 없다.
2. 지정금융기관 및 지정대리금융기관은 출납장 혹은 수입역이 발행한 수표 또는 출납장

그리고 지정금융기관은 공금을 수납했을 경우 또는 공금의 불입을 받았을 때는 당해 자치단체의 예금계좌에 입금해야 하고 또한 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서는 출납장 혹은 수입역이 정하는 바에 따라 입금받은 공금을 지정금융기관의 자치단체 예금구좌에 이체하고 수납사무취급금융기관 및 수납사무취급우편관서는 출납장 혹은 수입역이 정한 바에 따라 입금받은 공금을 출납장 혹은 수입역이 정하는 수입사무취급금융기관 또는 수납사무취급우편관서의 당해 자치단체의 예금구좌에 이체해야 한다.

한편, 지정금융기관은 자치단체의 예금에 대한 예금이자는 대체로 도시은행의 보통예금 금리의 최고수준의 이율에 의한 이자를 부여하고 그리고 자치단체가 예금전환이 필요하다고 요구할 경우는 별단예금에서 다른 유리한 예금으로 현금을 이체하거나 다른 금융기관에 예금해야 한다.

라. 지정금융기관에 대한 검사

지정금융기관은 자치단체를 대신하여 공금의 출납사무를 행하는 것인데 관련법령, 조례, 규칙은 물론이고 지정계약의 조항에도 구속되게 되어 있다(지방자치법시행령 제168조의 3). 게다가 출납사무에 대해서는 출납장, 수입역, 감사위원의 검사 및 감독을 받도록 되어 있다(지방자치법시행령 제168조의 4, 지방자치법 제235조의 2의 2).

한편, 자치단체의 출납장 및 수입역은 정기 또는 임시로 지정금융기관이 행하는 공금의 수납 또는 지불사무 및 예금의 상황을 검사하는 의

또는 수입역의 통지에 근거하지 않으면 공금의 지불을 할 수 없다.

무가 부여되어 있는데(지방자치법시행령 제168조의 4), 예를 들어 京都(교토)市의 경우는 매년 10월에 정기검사를 행하고 또한 수입역이 필요하다고 인정될 때는 수시로 검사하는 것으로 되어 있다(京都市재무규칙 제105조).

2. 지정대리금융기관

지정대리금융기관이란 자치단체장이 지정하는 금융기관으로 지정금융기관이 취급하는 수납 및 지불사무의 양쪽 사무의 일부를 대리해서 취급하는 금융기관을 말한다. 이는 지정금융기관이 취급하는 수납 및 지불사무의 일부를 지정금융기관을 대리하여 취급하게 함으로써 자치단체의 공금의 출납사무를 보다 원활히 하는데 있다.

지정대리금융기관의 경우 수에는 제한이 없고 또한 지역에 대해서도 제한이 없어 자치단체가 필요한 만큼 지정할 수 있다. 그리고 지정대리금융기관을 지정할 경우는 자치단체장이 사전에 지정금융기관의 의견을 들어 지정하는 것으로 의회의 의결은 필요 없다.

3. 수납대리금융기관

수납대리금융기관이란 자치단체장이 지정하는 금융기관으로 지정금융기관이 취급하는 수납사무의 일부만을 대리하여 취급하는 금융기관을 말하고 자치단체장이 필요한 경우는 지정금융기관으로 하여금 그 취급하는 수납사무의 일부를 금융기관 중에서 지정하여 취급시키고 있다. 수납대리금융기관을 지정할 경우는 지정금융기관의 의견을 들어 지정하고 변경할 때는 이를 고시해야 하고 그리고 법령상 수에는 제한을 두지 않고

있다.

즉, 수납대리금융기관은 지정금융기관이 공금의 수납 및 지불사무를 수행하는 단일의 금융기관인데 반해 수납대리금융기관은 지불사무는 행하지 않고 그 수는 자치단체장이 필요에 따라 얼마든지 지정하여 운영할 수 있다.

수납대리금융기관의 지정의 의미는 공금의 수납에 있어서 수납창구를 널리 개설하고 수납의무자인 주민의 편의를 도모하는데 목적이 있는데, 보통은행, 신탁은행, 신용금고, 농협, 신용조합등 시내에 점포를 가지고 있는 금융기관을 수납대리금융기관으로 지정하고 있다. 지정에 있어서는 은행법인을 지정하고 그 법인에 속하는 시내 및 시외의 전 점포에서 공금의 수납사무를 취급시키고 있는데, 수납대리금융기관이 행하는 수납사무는 지정금융기관이 행하는 수납사무와 다름이 없고 자치단체가 발행하는 납세통지서 등 납입에 관한 서류에 근거해야 공금을 수납할 수 있다.

한편, 수납대리금융기관이 수납한 공금처리등 사무처리는 다음에 의해 처리하고 있다.

첫째, 수납대리금융기관은 시내에 소재하는 수납대리금융기관과 동계통의 금융기관중에서 적당하다고 인정되는 금융기관을 대표점으로 할 것.

둘째, 대표점은 동계통의 수납대리금융기관이 취급하는 수납사무에 대해 종합정리할 것.

셋째, 수납대리금융기관은 공금을 수납한 당일에 영수필통지서를 출납기관별(출납장 혹은 수입역, 각 구의 수입역)로 종합정리한 뒤 공금수

납첨표를 작성첨부하여 대표점으로 송부할 것.

넷째, 대표점은 영수필통지서를 출납기관별로 합산한 뒤 공금수납첨표 및 공금수납일계표를 작성첨부한 뒤 다음 영업일 오전 11시까지 지정금융기관에 송부할 것.

다섯째, 대표점은 종합정리한 수납금을 수표교환소를 경유한 뒤 수납한 일에서 세 번째 영업일 이내에 지정금융기관으로 입급하고 공금수납영수서를 수령할 것 등으로 되어 있다.

4. 수납대리우편관서

수납대리우편관서는 지정금융기관의 수납사무의 일부를 대리할 수 있는 우체국이다. 즉, 수납대리우편관서란 자치단체장이 지정하는 우편관서로서 지정금융기관이 취급하는 수납사무의 일부만을 대리하여 취급하는 것을 말하고 자치단체장이 필요한 경우는 지정금융기관으로 하여금 그 취급하는 수납사무의 일부를 장이 지정하는 우편관서에 취급시킬 수 있다.

그리고 지정에 있어서는 지정금융기관의 의견을 청취해야 하고 수에 제한이 없다. 예를 들어 京都市의 경우, 京都府내에 소재하는 우체국 및 경도예금사무센터를 수납대리우편관서로 지정하고 수납대리금융기관과 마찬가지로 공금의 수납사무를 취급시키고 있다. 단, 반납통지서에 의한 수납사무는 취급하지 않는다.

제3절 지정금융기관의 업무체계와 회계공무원

1. 수납 및 지출사무 체계

가. 수납사무 체계

자치단체의 수납사무는 출납장 또는 수입역, 자치단체장, 지정금융기관 3자간의 사무관계로 체계화할 수 있다. 수납사무 체계에 대해 일차처리, 월차처리, 결산처리 등으로 구분하여 사무체계를 정리해 볼 수 있는데, 먼저 일차처리 체계는 다음과 같다.

일차처리의 경우, 먼저 각 금융기관등에서 납입필통지서에 대한 내용이 반복적으로 점검된 후 지정금융기관의 출장소에 도달한다. 지정금융기관의 출장소에서는 당해 자치단체에 속하는 납입필통지서를 집약해서 납입필통지서송부서를 첨부하여 출납장 또는 수입역으로 송부한다.

다음으로 출납장 또는 수입역은 납입필통지서를 조회확인한 후 과별, 연도별, 과목별로 분류하여 수입금표, 수입일계표를 작성하고 발행한다. 각 사업주관과에서는 송부된 수입일계표를 조회확인한다. 또한 출납장 또는 수입역은 납입필통지서첨부서(연도별 및 회계별)에 근거하여 수입금일계표를 작성한다.

그리고 지정금융기관은 출납장 또는 수입역의 확인을 얻은 뒤 납입필통지서송부서에 근거하여 수지보고서를 작성하고 출납장 또는 수입역에 제출한다. 출납장 또는 수입역은 수입금일계표와 수지보고서를 조회확인하고 그 결과를 지정금융기관에 통지한다. 또한 출납장 또는 수입역은 수입금표에 근거하여 세입장부에 기입하고 각 사업주관과는 수입일계표에 근거하여 세입장부에 기입한다. 이상의 수입사무의 일차처리 내용

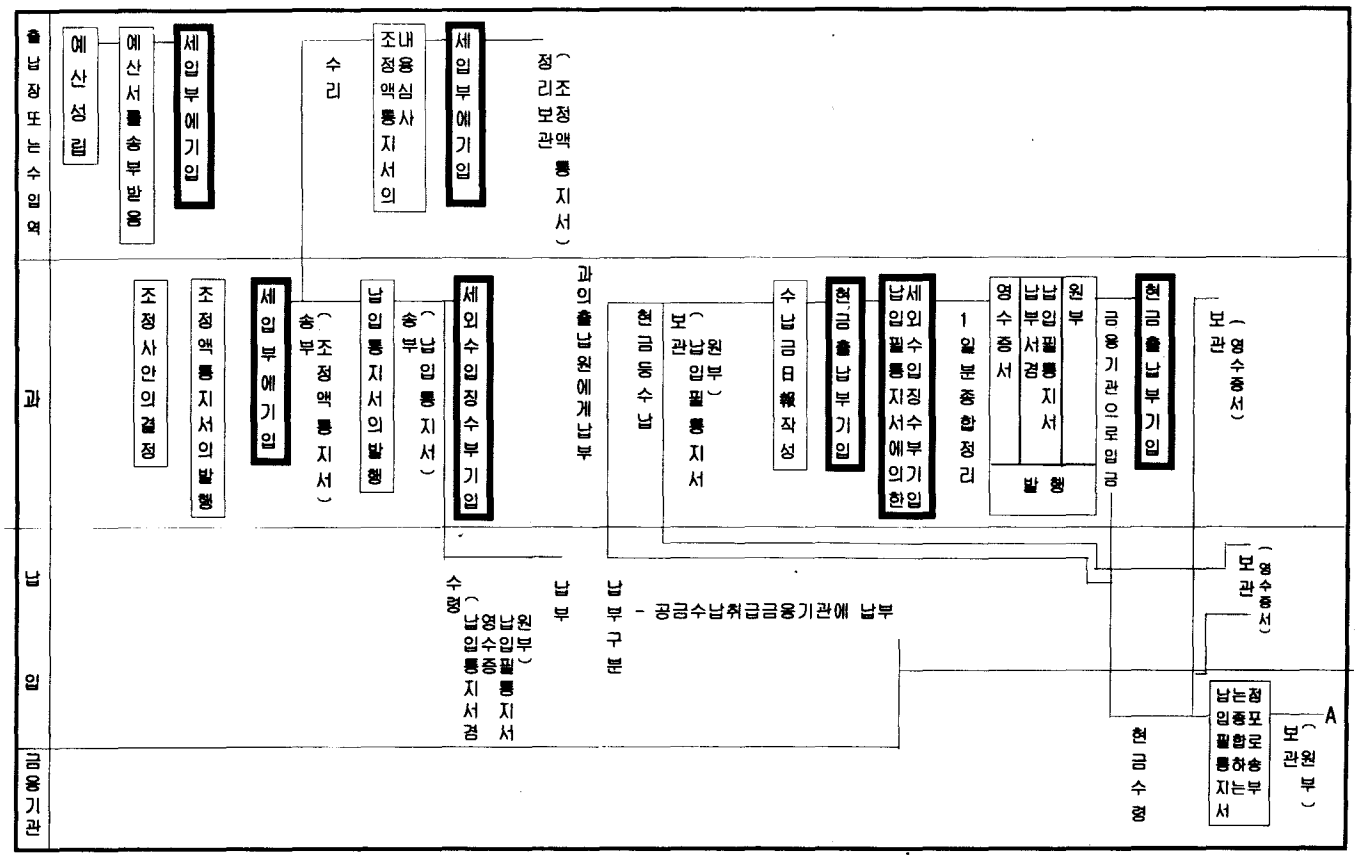
에 대해 장부작성 및 조회업무를 중심으로 구체적으로 정리하면 <그림 4-2> 및 <그림 4-3>과 같다.

둘째, 월차처리의 체계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 출납장 또는 수입역은 세입부에서 세입계산표(과목별)를 작성한다. 각 사업주관과는 세입부에서 月報(월보)를 작성하고 출납장 또는 수입역의 세입계산표와 조회하게 되는데, 세입계산표는 과목별의 편집이므로 몇 개 과에 속하는 과목에 대해서는 당해 사업주관과만으로는 세입계산표와 조회할 수 없다. 따라서 필요할 경우 관련있는 사업주관과의 세입부를 참고하여 출납장 또는 수입역의 세입부와 조회하고 있다. 그리고 지정금융기관은 수지보고서로부터 수지계산서를 작성하여 출납장 또는 수입역으로 제출하고 출납장 또는 수입역은 회계별 총액에 대한 세입계산표와 조회한다.

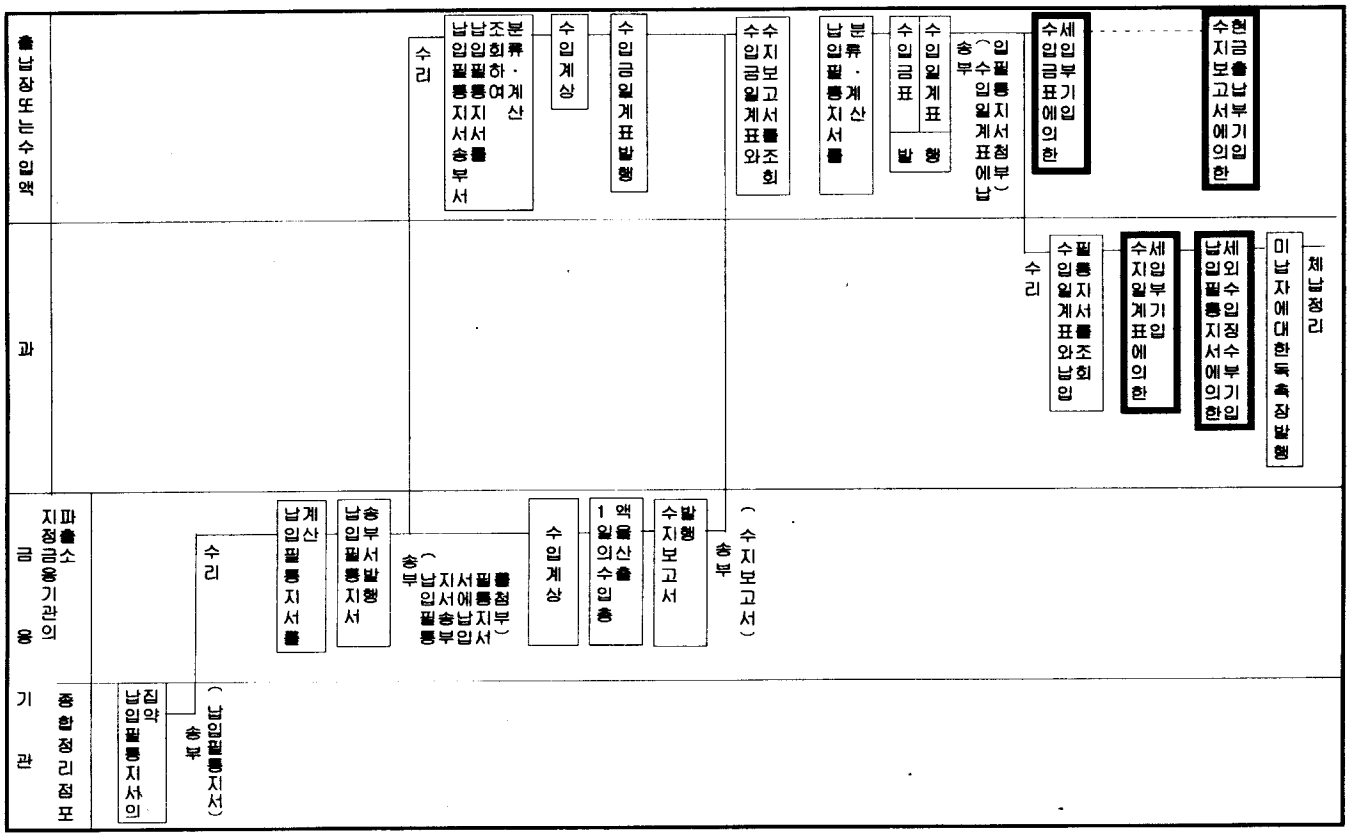
셋째, 결산처리의 체계는 다음과 같은 체계로 이루어지고 있다. 결산처리에 있어서는 월차처리에서 행한 조회의 시점 이후, 계수의 이동이 없으면 필요없게 된다. 왜냐하면, 익년의 출납정리기간중의 5월분의 월차처리의 조회가 완료되었으면 그 계수가 결산의 계수가 되기 때문이다. 그러나 6월에 들어서 진체경정처리 등의 내부사무처리가 발생하면 6월분 월차처리의 작업이 필요하게 된다.

한편, 각 자치단체에서는 재무규칙에서 결산조서의 작성이 의무화되어 있기 때문에 각 사업주관과는 월보와는 별도로 결산조서를 출납장 또는 수입역에 보고하게 되어 있다.

<그림 4-2> 수입사무의 체계 ①



<그림 4-3> 수입사무의 체계 ②



나. 지출사무 체계

지출사무 체계의 경우도 수입사무와 마찬가지로 일차처리, 월차처리, 결산처리로 구분하여 정리해 볼 수 있다.

첫째, 일차처리의 체계를 정리하면 다음과 같다. 각 사업주관과는 세출예산추정차감부에 예산의 배당, 유용 등을 기입함과 동시에 지출부담행위 및 지출명령에 대해서도 기입한다. 한편 출납장 또는 수입역은 재정주관과로부터 예산의 배당, 유용 등의 통지를 받고 세출부에 기입한다. 후일 지출명령을 받았을 경우도 예산의 유무를 확인하기 위하여 세출부에 기입한다.

그리고 당해 지출명령서를 집행하면 집행결재사인을 지출명령서와 집행필통지표에 각각 날인하고 집행을 마친 지출명령서에 근거하여 세출부에 기입한다. 또한 당일에 집행한 지출명령서를 집약해서 지불금일계표를 작성하여 지정금융기관에서 작성하는 수지보고서와 조회한다.

마지막으로 각 사업주관과는 출납장 또는 수입역으로부터 수령한 집행필통지표에 근거하여 세출예산추정차감부 지출액의 집행필연월일 란에 기입한다. 이상의 지출사무 체계를 장부작성 및 조회업무를 중심으로 구체적으로 정리하면 <그림 4-4> 및 <그림 4-5>로 나타낼 수 있다.

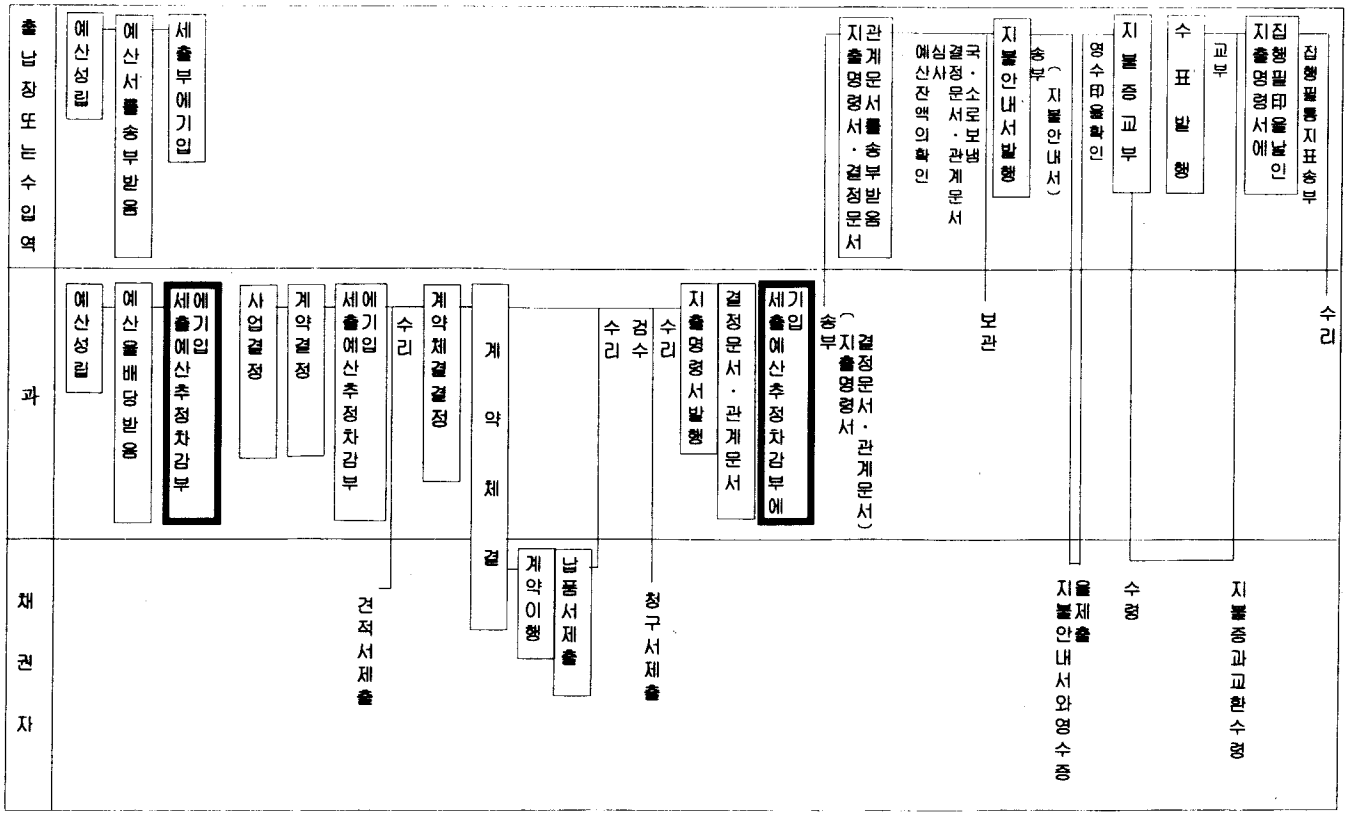
둘째, 월차처리의 큰 흐름은 수입사무와 동일한데, 여기서 주의를 요하는 것은 각 사업주관과에서 작성하는 월보는 지출명령발행의 시점이 되는 것이다. 즉, 지출액란을 계산하여 작성하는 것으로서 월보의 계수가 된다.

한편, 출납장 또는 수입역의 세출부에는 집행을 마친 시점에서 기입되어 세출계산표가 작성되므로 월보와 세출계산표는 연도말의 결산시점

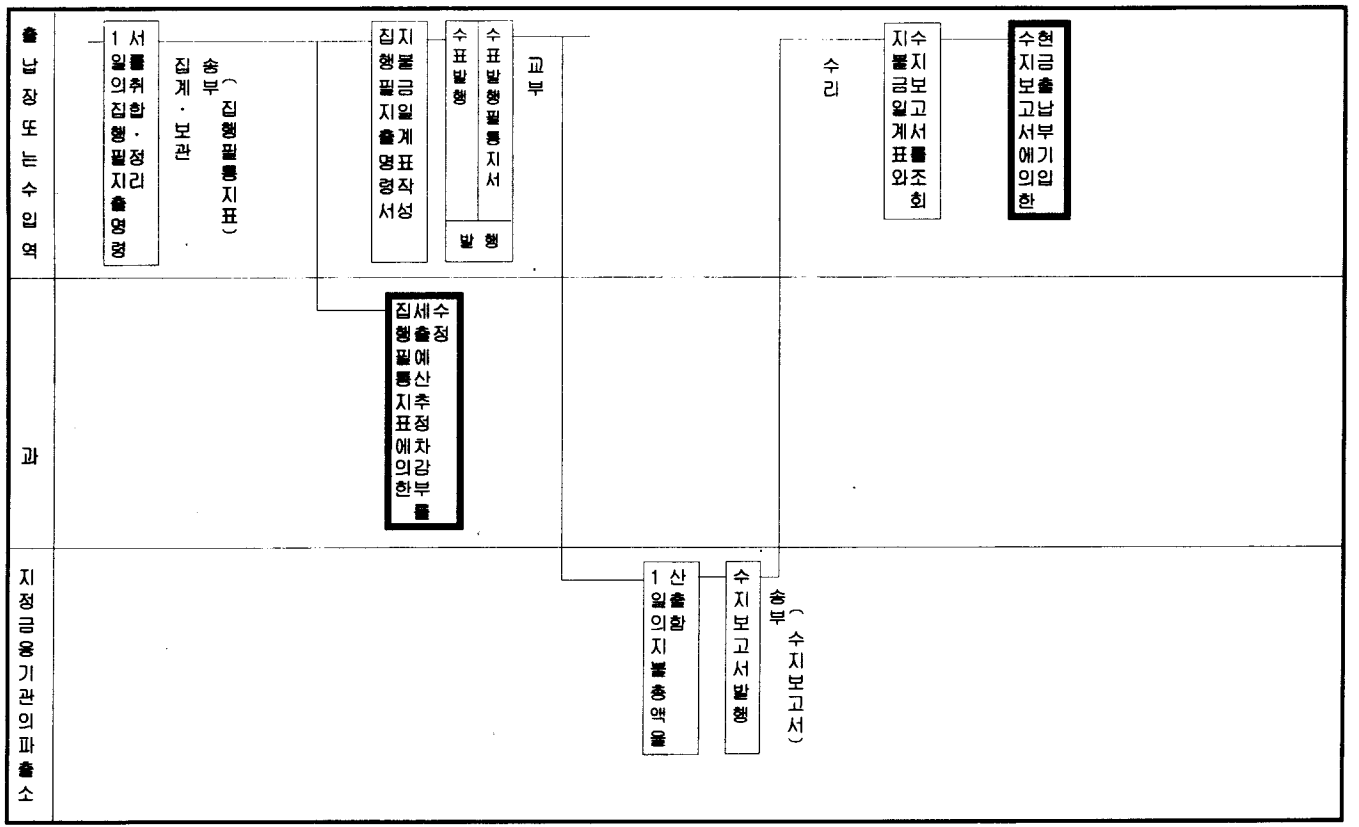
에서 계수의 일치를 보게 된다. 따라서 차선책으로서 출납장 또는 수입역의 세출부를 근거로 하여 각 사업주관과에서는 세출예산추정차감부를 참고하여 지출액과 집행을 마친 날짜에 대해서만 조회확인한다. 개개의 기입내용에 대해서는 개별로 조회하는데, 매월 행해지지 않고 수개월분을 모아 정리하고 있다.

셋째, 결산처리에 있어서는 일차처리 및 월차처리를 하는 과정에서 세출계산표와 각 사업주관과의 월보의 계수가 일치하므로 이를 근거로 이루어지고 있다. 단, 수입의 경우와 같이 세출계산표는 각 사업주관과의 과목에 대해 그 전부를 나타내는데 반해 각 사업주관과의 월보는 당해과의 계수이고 수개과의 월보를 합산하는 것이 필요하다.

<그림 4-4> 지출사무의 체계 ①



<그림 4-5> 지출사무의 체계 ②(1일내 처리)



2. 출납장 및 수입역의 설치와 그 기능

가. 출납장 및 수입역 설치 의의와 그 역할

일본 자치단체의 경우 자금운용 및 회계사무를 보다 원활히 하기 위하여 자치단체에 출납장 또는 수입역을 두고 있다. 출납장과 수입역은 회계사무를 전담하는 보조기관으로 그 집무집행상 장으로부터 독립한 위치에 있다. 즉, 출납장 및 수입역제도는 자치단체의 수입지출사무에 대해 명령기관과 집행기관을 분리하여 회계경리의 공정성을 확보하기 위하여 자치단체장과는 독립하여 설치되어 있다.

출납장제도는 2차대전 전에는 존재하지 않아 도도부현 지사가 출납사무를 처리하고 있었는데, 전후 도도부현 지사가 민선에 의해 선출되는 것을 계기로 도도부현이 완전한 자치단체로 성립됨으로 인하여 새로이 설치된 제도이다. 그러나 수입역은 계속해서 시행되어 왔다. 그리고 출납장 및 수입역은 동일한 직무권한을 가지고 있고 원칙적으로 그 설치를 법률상 의무적으로 규정되어 있는데, 도도부현에는 출납장을 두고 시정촌에는 수입역을 두고 있다. 그러나 町村에 한하여 조례로 수입역을 두지 않고 정촌장 또는 조역이 그 사무를 겸임할 수 있도록 되어 있다[17].

출납장 또는 수입역의 역할은 법률 또는 이에 기초한 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 당해 자치단체의 회계사무를 담당한다. 출납장 또는 수입역은 부지사, 조역과 마찬가지로 자치단체장의 보조기관이고 그 담당하는 회계사무는 자치단체장의 감독을 받게되지만 회계사무의 집

---

17) 지방자치법 제168조

1. 도도부현에 출납장을 둔다.
2. 시정촌에 수입역 1인을 둔다. 단 정촌은 조례로 수입역을 두지않고 정촌장 또는 조역으로 하여 그 사무를 겸임시킬 수 있다.

행에 대해서는 독립적인 권한이 부여되어 있다. 즉, 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 명령이 없으면 공금을 지출할 수 없지만 지출명령을 받은 경우에 있어서도 당해 지출부담행위가 법령 또는 예산에 위배되지 않는지 혹은 당해 지출부담행위에 관한 채무가 확정되어 있는지를 확인한 후에 자치단체장의 지출명령에 대해 출납장 또는 수입역은 그 심사권이 부여됨으로써 회계사무의 집행기관으로서의 독립성이 보장되어 있다.

그리고 지정금융기관을 정하고 있는 자치단체는 출납장 및 수입역이 현금을 직접 수납했을 때는 당일 지정금융기관에 입금해야 한다. 그리고 세입의 징수 또는 수납사무의 위탁을 받은 자가 세입을 징수하고 수납했을 때는 규칙에서 정하는 바에 따라 그 내용을 나타내는 계산서를 첨부하여 지정금융기관에 입금해야 한다. 출납장 및 수입역 그리고 이들 사무를 보조하는 직원이 자치단체에 손해를 입혔을 경우는 배상해야 한다.

이상의 출납장 또는 수입역이 처리해야 할 사무의 범위는 다음의 3항목으로 나눌 수 있다. 첫째, 회계사무. 둘째, 세입의 징수, 수납사무의 위탁자 또는 지출사무의 위탁자에 대한 검사. 셋째, 지정금융기관의 검사 등이다. 이중 회계사무는 대체로 다음과 같다.

① 현금(증권 및 기금을 포함)의 출납 및 보관

② 수표발행

③ 유가증권의 출납 및 보관

④ 물품의 출납 및 보관

⑤ 현금 및 재산의 기록관리

⑥ 지출부담행위에 관한 확인

⑦ 결산을 조제하고 이를 자치단체장에게 제출해야 하는데, 매회계

년도 정령이 정하는 바에 따라 결산을 조제하고 출납폐쇄후 3개월이내(8월31일 까지)에 증빙서류를 포함하여 자치단체장에게 제출해야 한다.

나. 출납장 및 수입역의 선정과 임기

도도부현에 출납장, 시정촌 및 지정시의 구에 수입역 1인을 두고 있는데, 정촌의 경우는 조례로 수입역을 두지 않고 정촌장 또는 조역으로 하여 그 사무를 겸임시킬 수 있다. 어떠한 경우에 수입역을 두지않을 수 있는가에 대해서는 법률상 명확하지 않지만 일반적으로 자치단체의 규모가 작고 회계사무가 간소하여 독립적으로 별도의 기관을 두지 않아도 공금운영이 공정하게 이루어질 수 있는 경우이다. 수입역을 두지 않는 경우는 정촌장 또는 조역에게 그 사무를 겸임시키게 되는데 이 경우는 반드시 조례가 정하는 바에 의하고 있는데, 대체로 조역이 겸임하고 있다.

그리고 출납장 또는 수입역은 자치단체장이 의회의 동의를 거쳐 선임하게 되어 있다. 단, 지정시의 구의 수입역은 지정시 직원중에서 시장이 임명하는데 의회의 동의는 필요로 하지 않는다. 이들의 임기는 4년인데, 지정시 구의 수입역은 임기가 정해져 있지 않다.

한편, 출납장 및 수입역의 임기는 부지사 및 조역의 경우와 달리 자치단체장은 임기중 일방적으로 해직하는 것은 인정되지 않고 있고 회계사무의 공정한 집행을 기하고 독립한 지위를 확보하기 위하여 임기중 신분이 보장되어 있다. 그리고 자치단체장, 조역 또는 감사위원과 친자, 부부 또는 형제자매의 관계에 있는 자는 출납장, 수입역 또는 구의 수입역이 될 수 없다. 아울러 출납장 또는 수입역은 중의원의원, 참의원의원, 자치단체의 의원, 상근직원, 검찰관, 경찰관, 수세관리, 자치단체의 공안

위원회의 위원과 겸직할 수 없게 되어 있으며 또한 이들은 당해 자치단체가 경비를 부담하는 사업에 관계하는 일을 할 수 없다.

다. 출납장 및 수입역과 자치단체장간의 상호 견제관계

자치단체의 회계사무는 법률 또는 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 출납장 및 수입역의 권한에 속하는데, 자치단체장은 출납장 또는 수입역이 회계사무를 집행하는데 있어서 준수해야 할 의무에 위반하고 있지 않는지 혹은 그 행위가 직무상 적당하지 않는지 감시하고 출납장 또는 수입역에 대해 필요한 경우에 지시명령을 한다. 반면 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 관계에 있다.

구체적으로 자치단체장의 출납장 또는 수입역에 대한 감독내용으로는 다음과 같다.

① 사무보고에 대한 청취

② 실지검사

③ 서류 및 장부의 검열

④ 감독상 필요한 명령 등

그러나 출납장 또는 수입역의 회계사무중 현금출납의 검사와 같은 감사위원의 검사가 인정되고 있는 사무에 대해서는 자치단체장은 검사하지 않는다. 한편, 출납장 또는 수입역은 다음 사항을 확인한 후 이상이 있을 경우는 자치단체장의 지출명령이 있어도 지출하지 않는다.

① 지출부담행위가 법령 또는 예산에 위반하고 있지 않을 것

② 지출부담행위에 관한 채무가 확정되어 있을 것

그리고 출납장 및 수입역의 자치단체장의 지출명령에 대한 심사는 대체로 다음과 같은 점에 감안하여 행해지고 있다.

① 금액산정에 있어 허위사실은 없는가

② 세출의 회계연도소속구분 및 예산과목에 오류는 없는가

③ 예산액 및 예산배당액을 초과하고 있지 않는가

④ 계약체결 방법등은 적법한가

⑤ 지불방법 및 지불시기는 적법한가

⑥ 특히 인정된 것 외에 익년도에 계속되는 것은 없는가

⑦ 기타 법령 또는 예산에 위배하고 있지 않는가

라. 출납장 및 수입역 사무의 위임과 사무처리 조직

자치단체장은 필요한 경우 출납장 또는 수입역으로 하여금 그 사무의 일부를 다음의 사람에게 위임할 수 있는데, 이 경우 자치단체장은 즉시 그 취지를 공고해야 한다. 즉, 자치단체장은 출납장 또는 수입역의 사무를 보조하는 직원으로써 부출납장 또는 부수입역, 출납원 기타 회계직원이 두어 출납장 또는 수입역의 사무의 일부를 위임시킬 수 있다. 한편, 자치단체장은 출납장 또는 수입역의 권한에 속하는 사무를 처리시키기 위하여 규칙으로 필요한 조직을 설치할 수 있다. 이 경우 그 요령은 과나 계를 설치하여 그 담당사무를 명시하면 된다.

이상의 출납장 및 수입역 그리고 자치단체장과 지정금융기관 3자간의 회계처리업무 과정에서 이루어지고 있는 각종 서류의 작성 및 담당을 정리해 보면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 회계처리에 필요한 장표 및 장부

장표 또는 장부	발행인 또는 기입인	제출선	시기	기표 또는 기장의 단위	장표 및 장부의 내용
세입부	출납장 또는 수입역		매일	과목별	각종통지서, 수입금표에 근거하여 기입
현금출납부	출납장 또는 수입역		매일	회계별	수지보고서에 근거하여 기입
현금출납부	각 출납원		매일	과목별	각 출납원이 징수한 현금에 근거하여 기입
세출부	출납장 또는 수입역		매일	과목별	예산관련통지서, 집행필 지출명령서에 근거하여 기입
세외수입징수부	장(위임이 있는 경우 각 과)		필요한 경우	과목별	세외수입과 관련된 채권을 관리함
세출예산추정차감부	각 과		필요한 경우	과목별	예산관련통지서, 지출부담행위, 지출명령의 발행에 대해 기입함
수입금일계표	출납장 또는 수입역		매일	회계별	수입계상액을 일람화함
수입금표·수입일계표	출납장 또는 수입역	수입일계표는 자치단체장에게	수입계상 때 마다	과별 과목별	수입일계표는 복사식에 의해 작성함
세입계산표	출납장 또는 수입역	자치단체장	매월	회계별 과목별	세입부에 근거하여 작성함
지불금일계표	출납장 또는 수입역		매일	회계별	지출집행금액을 일람화함
세출계산표	출납장 또는 수입역	자치단체장	매월	회계별 과목별	세출부에 근거하여 작성함
수납금일보	각 출납원	자치단체장	수납때 마다	회계별 과목별	세입금과 관련된 수납액의 당일분을 합계함
지출명령서	각 과	출납장 또는 수입역	지출명령 때 마다	과별,연도별 회계별 과목별	지출명령을 행했을 경우 작성함
진체수입명령서 진체지출명령서	각 과	출납장 또는 수입역	진체수지 때 마다	과별,연도별 회계별, 과목별	진체수지를 행했을 경우 작성함
납입필통지서송부서	지정금융기관	출납장 또는 수입역	수입계상 때 마다	연도별 회계별	출납장 또는 수입역에게 송부하는 납입필통지서의 총액을 기입함
수지보고서	지정금융기관	출납원 또는 수입역, 지정금융기관 총괄점	수지계상 때 마다	연도별 회계별	1일동안의 수입액과 지출액을 기입함
수지계산서	지정금융기관	출납원 또는 수입역, 지정금융기관 총괄점	매월	연도별 회계별	수지보고서에 근거하여 작성함
세입세출외현금출납부	출납장 또는 수입역		출납때 마다	연도별 회계별	세입세출외 현금의 수입, 지출상황에 대해 기입함

제4절 지정금융기관의 검사 및 감사

1. 출납장 및 수입역의 검사

출납장 또는 수입역은 수시로 공금의 수납 및 출납상황을 검사해야 하며 그리고 필요한 경우에는 지정금융기관에 대해 조치를 강구하도록 요구할 수 있다[18]. 즉, 출납장 또는 수입역은 지정금융기관등에 대해 정기 및 수시로 공금의 수납 및 지불사무 그리고 예금상황을 검사할 의무를 부여하고 있다. 검사는 주로 지정금융기관으로부터 예금상황에 대해 일계 또는 월계에 의해 보고되는 내용을 확인하는 형태로 이루어지고 있다.

정기검사는 사전에 기일을 정해놓고 하는데, 이는 감사위원이 출납검사를 월별로 하는데 대응하는 측면이 있다. 수시검사는 정기검사시 파악하지 못했던 사실을 있는 그대로의 상태를 볼 수 있는 특징이 있다. 따라서 수시검사는 지정금융기관등의 변동 기타 지정금융기관등의 영업상태에 변화가 있을 경우를 고려하여 실시하고 있다.

한편, 출납장 또는 수입역은 검사를 했을 경우 그 결과에 기초하여 지정금융기관등에 대해 필요한 조치를 강구하도록 요구할 수 있는데, 이

---

18) 지방자치법시행령 제168조의 4(지정금융기관 등의 검사)

1. 출납장 또는 수입역은 지정금융기관, 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서, 수납사무취급금융기관, 수납사무취급우편관서에 대해 정기 및 임시로 공금의 수납 또는 지불의 사무 및 공금의 예금상황을 검사해야 한다.
2. 출납장 또는 수입역은 전항의 검사를 했을 때는 그 결과에 기초하여 지정금융기관, 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서, 수납사무취급금융기관 및 수납사무처리우편관서에 대해 필요한 조치를 강구할 수 있다.
3. 감사위원은 제1항의 검사의 결과에 대해 출납장 또는 수입역에 대해 보고를 요구할 수 있다.

과정을 통하여 공금의 수납 또는 지불사무 및 예금상황이 법령 또는 계약에 위반하거나 혹은 부당한 운용이 있는 경우에 이를 시정하고 정상화하는 장치를 마련하고 있다.

2. 감사위원의 검사 및 감사

자치단체는 출납장 및 수입역의 역할을 제고하고 자금운용에 대한 사고를 방지하기 위하여 감사위원에게 검사 및 감사의 권한을 부여하고 있다. 즉, 감사위원의 본래의 직무에 첨가하여 출납장 또는 수입역의 권한에 속하는 현금출납 및 지정금융기관의 공금출납사무에 대해서도 검사 내지 감사를 행하는 권한을 부여하고 있다[19].

그러나 감사위원의 금융기관에 대한 감사는 공금의 출납사무에 한정하고 금융기관 본래의 업무에 대해서는 감사를 할 수 없다. 한편, 감사위원은 출납장 또는 수입역의 검사결과에 대해 보고를 요구할 수 있다. 또한 감사위원은 보고내용에 문제가 있다고 판단될 경우는 스스로 감사할 수 있는데, 이는 출납장 혹은 수입역의 검사를 보완하는 체계라 할 수 있다.

그리고 감사위원은 자치단체의 현금의 출납을 매월 일정한 날을 정하여 검사하는데, 이 경우 출납은 현금만이 검사대상이 된다. 검사는 현

---

19) 지방자치법 제235조의 2(현금출납 검사 및 공금의 수납 감사)

1. 지방자치단체의 현금의 출납은 매월 날짜를 정하여 감사위원이 이것을 검사해야 한다.
2. 감사위원은 필요하다고 인정할 경우 또는 지방자치단체의 장의 요구가 있을 경우는 전조의 규정에 의해 지정된 금융기관이 취급하는 당해 지방자치단체의 공금의 수납 또는 지불의 사무에 대해 감사할 수 있다.
3. 감사위원은 제1항의 규정에 의한 검사의 결과에 관한 보고 또는 전항의 규정에 의한 감사의 결과에 관한 보고를 자치단체의 의회 및 장에게 제출해야 한다.

금출납의 장부와 현금잔고를 확인조회하는 방법으로 검사가 이루어지고 있다. 이상과 같이 일본의 경우는 지정금융기관에 대해 출납장 혹은 수입역이 정기적 및 수시로 검사하고 게다가 감사위원이 검사 및 감사하는 체계로 이루어져 있어 지정금융기관 관리에 대한 체계가 명확히 확립되어 있음을 알 수 있다.

제5절 평가 및 시사점

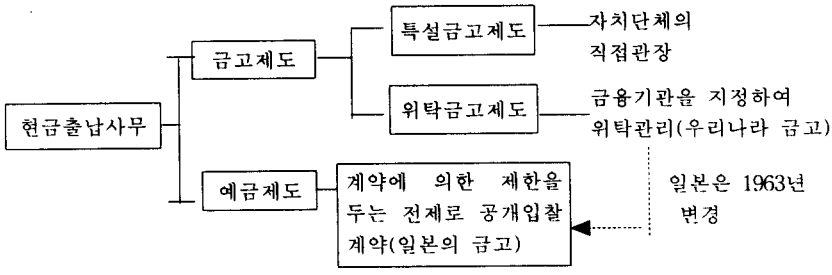
1. 금고의 형태

우리나라와 일본은 금고운영에 있어 양국 모두 1자치단체 1금고등 유사한 점이 많으나 근본적인 제도운영의 차이점도 많이 발견되고 있다. 일본의 경우, 우리나라에 비해 금고운영 및 금고관리에 있어서 보다 체계적이고 안전성이 확보될 수 있는 다양한 제도가 마련되어 있음을 알 수 있다. 우리나라와 일본의 금고운영에 있어 차이점과 일본의 특징적인 점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 금고형태를 들 수 있는데, 우리나라는 금고제도로서 금융기관을 수의계약으로 지정하여 자금관리 및 자금의 출납을 위탁하는 금고제도 형태를 취하고 있다. 반면 일본의 경우는 우리나라의 금고제도에서 예금제도로 개정하여 지정금융기관이 경쟁입찰에 의해 선정되고 일반고객과 동등한 입장에서 은행과 거래하는 형태를 취하고 있다. 단, 사전에 지정금융기관의 자격 및 업무에 대한 제약을 둠으로써 자치단체 자금의 공공성 및 안전성을 확보하고 있다. 일본과 우리나라의 금고제도 형태를

나타내 보면 <그림 4-6>과 같다.

<그림 4-6> 자치단체 금고형태의 한 · 일 비교



2. 금고 수 및 유형

우리나라는 금고수가 법적으로 규정되어 있지 않고 행정자치부의 지침으로 단일금고 원칙을 취하고 있고 유형도 단순하다. 그러나 일본의 경우는 지정금융기관은 단일금고제로 제도화되어 있으나 복수의 은행을 순번제로 운영하고 있고 또한 일반회계와 여유자금을 관리하는 은행을 별도로 운영하고 있는 등 다양한 형태의 금고운영이 이루어지고 있다.

3. 금고선정방법

우리나라는 자치단체장이 금고를 지정하는 수의계약으로 이루어지고 있는데 반해 일본의 경우는 경쟁입찰로 선정되고 있어 보다 금고선정에 있어 투명성이 확보되어 있다. 또한 금고선정에 있어 우리나라는 자치단

제5장 금고운영 개선방안

제1절 금고수에 대한 규정의 명확화 및 금고의 다양화

1. 현행 단일금고제도의 명문화

자치단체의 자금관리 및 운용에 있어 금고제도의 개선도 하나의 중요한 과제가 되고 있다. 금고제도의 개선과제로서는 금고수의 규정, 금고의 선정방식, 금고를 선정하는 기준 및 평가기준의 설정, 금고의 관리체계의 확립 등이 주요 과제가 되고 있다.

먼저 금고 수를 단일로 할 것인지 복수로 할 것인지에 대해서는 각각 장단점을 가지고 있어 일률적으로 정하기가 대단히 어렵다. 금융기관을 복수로 선정할 경우에는 지정된 금융기관간의 경쟁을 통하여 높은 수익을 보장받을 수 있을 뿐만 아니라 서비스의 질을 향상시키는데 유리하다. 또한 금융기관을 평가하기도 용이하다는 장점이 있다. 그러나 복수의 금융기관을 관리하는데 소요되는 비용이 상승하고 현금의 집중이 어렵다는 문제점이 있다.

맥키니(Mckinney J. B)에 의하면, 복수의 금융기관을 선정하여 여러 개의 예치구좌를 운영하는 것은 첫째, 현금의 집중과 투자수익 증대 기회가 감소하고, 둘째, 처리비용을 증가시키며, 셋째, 비상시에 대응함에

있어서의 융통성이 감소하고, 넷째, 많은 계좌들이 관련됨으로 인해 현금 예측의 정확성에 부정적인 영향을 미치며, 다섯째, 많은 수의 은행들이 관련됨으로 인해 예치기간과 규모 결정상의 복잡성이 증대하는 등의 문제를 발생시킨다고 하였다.

한편, 하나의 금융기관만을 선정하고 이에 따라 자치단체가 보유하는 자금을 집중하게 되면 현금의 유출입에 대한 통제가 용이하고 유휴잔고를 줄일 수 있으며 보다 효율적인 투자를 가능하게 한다는 장점이 있다. 그러나 금융기관을 하나로 하는 경우에는 일정 기간 독점에 의한 서비스질의 하락이나 수익률이 감소할 가능성을 배제할 수 없다.

이상과 같이 복수금고제 혹은 단일금고제는 각각 장단점이 있는데, 만일 자치단체 자금운용의 통합성 측면에서 본다면 단일금고제도의 장점을 과소평가되어서는 안될 것이다. 그러나 문제는 금고를 복수제로 하든 단일금고제로 하든 법적으로 명확하게 규정하여 자치단체의 금고선정 및 운영에 혼란은 막을 필요성이 있다는 것이다. 따라서 단일금고제도를 명문화하는 이 대안은 현행의 단일금고제도의 장점을 살리면서 자치단체의 금고운영에 대한 혼란과 행정자치부와의 알력을 없앨 수 있는 대안이라 할 수 있다.

즉, 현행의 단일금고제도를 법적규정으로 명문화하여 자치단체별로 하나의 금고를 두어 자치단체의 지출사무의 처리체제의 통일성과 사무처리의 효율성을 도모하는 방안이다. 따라서 만약 현행대로 단일 금고제도를 지속할 경우는 지방재정법에 1자치단체 1금고에 대한 규정을 삽입함으로써 현재 자치단체와 행정자치부간의 금고운영에 대한 알력을 제거할 필요성이 있다.

2. 복수금융기관의 순번제

이는 현행의 1자치단체 1금고의 장점을 살리면서 다양한 은행을 선정할 수 있는 대안이라 할 수 있다. 자치단체가 몇 개의 금융기관을 동시에 지정하여 3년을 주기로 순번제로 금고 역할을 담당시키는 방법인데, 일본의 경우는 이와 같은 방법이 많이 활용되고 있고 또한 그 효과가 높이 평가되고 있다.

이 대안은 여러 은행을 동시에 금고로 지정하는 복수금고제도보다는 계좌 수를 최소화하는 동시에 여유자금을 집중시킬 수 있는 이점이 있고 그리고 여러 은행에서 자금부족시 및 지방채발행시 자금조달이 보다 용이하다는 이점이 있다. 그러나 주기적으로 금고를 바꾸게 되어 고도의 숙련과 일관성이 요구되는 금고관리 업무의 효율성 저하와 업무전산화 등에 있어서 투자가 소홀할 우려가 있다.

이상과 같이 이 방안에 대해서도 장단점은 있으나 1자치단체 1금고의 현행제도의 틀을 유지하면서 복수금고제도의 장점이 가미될 수 있는 대안으로써 현실적으로 실현가능성 측면에서 가장 높다고 판단된다.

3. 회계별 금고분리

이 대안은 일반회계와 특별회계(기금포함)를 구분하여 회계별로 복수의 금융기관을 금고로 지정하여 자금을 분산하여 관리시키는 방법이다. 이 방법은 복수의 금융기관으로 하여금 자금을 관리할 수 있는 기회를 보장해 준다는 이점이 있고, 또한 단일금고제도의 독점의 피해를 막을 수 있다는 장점이 있다. 그리고 은행간의 경쟁을 유도할 수 있어 보다 적극적인 자금관리가 이루어 질 수 있다.

한편, 이 대안은 실제 많은 자치단체가 금고 외의 다른 은행을 지정하여 특별회계를 분산관리 하고 있는 현실적 상황을 제도화하고 현실화한다는 의미를 갖고 있다. 그러나 이 대안은 자치단체의 통합적인 자금관리를 어렵게 할 수 있다는 단점을 갖고 있으나, 현실적으로 자치단체 금고제도의 가장 큰 문제 중의 하나가 독점에서 오는 것이라 할 수 있으므로 특별회계를 분리하여 부분적으로나마 경쟁을 유도해 금고운영에 대한 개선을 유도할 수 있는 하나의 대안이라 할 수 있다.

4. 자금특성별 금고분리

이 대안은 자금의 특성을 기준으로 금고를 분리하여 복수로 선정하는 방법이다. 이는 공공자금을 수납·관리하는 금고와 여유자금에 대한 효율적인 투자를 담당하는 금융기관을 분리하여 운영하는 방안이라 할 수 있다.

일반적으로 이에 대한 대안으로 언급할 수 있는 것은 공금을 예치할 주거래 은행과 투자를 위한 금융기관을 별도로 운용하는 방안을 제시할 수 있다. 만약, 투자까지 동일한 은행에서 해결하는 것은 독점으로 인한 수익률의 감소가 우려되고 타금융기관의 높은 수익률 향유 가능성을 배제하는 것이므로 투자를 위해서는 복수의 타금융기관을 이용할 수 있도록 함으로써 경쟁을 통한 높은 수익률을 확보하여야 할 필요성은 더욱 높아지고 있다.

일본의 경우, 자치단체에 따라서는 세계현금은 지정금융기관 중심으로 운영하며 그리고 기금은 원칙적으로 경쟁입찰에 의한 은행을 선정하여 운영하는 등 자금의 성격에 따라 운용대상기관을 구분하고 있는 사례

가 많다. 개개의 자치단체의 상황에 따라 실정에 맞게 운용방침을 정하는 것이 바람직한데 경향으로는 경쟁원리중시의 자치단체가 증가하고 있음을 고려한다면 이 대안도 적극적으로 고려해 볼 필요성이 있다고 보여진다.

이와 같이 4가지 대안들은 각각 의의를 갖고 있다고 볼 수 있는데, <표 5-1>과 같이 현실적으로 자치단체가 적용하는데 있어서는 몇 가지 적용기준을 제시해 볼 수 있다.

첫째, 4가지 대안들 중 각 자치단체가 자율적으로 하나를 선택하게 하는 방법이 있겠으나, 이 경우는 자치단체별 금고운영의 통일성이 결여되어 현실적으로 그다지 바람직하지 않다고 보여진다.

둘째, 모든 자치단체가 4가지 대안들 중 동일한 대안 하나를 선택하게 하는 방법이 있는데, 이 경우는 앞에서 언급했듯이 복수은행의 순번제가 현행 단일금고제의 형태를 유지하면서 복수금고제의 장점을 어느 정도 수용된 방안으로써 가장 바람직한 방법이라 할 수 있다.

셋째, 자치단체의 규모별로 금고운영을 달리 적용시키는 방법이 고려될 수 있다. 즉, 재정규모 및 지역적 범위가 비교적 작은 시군구의 경우는 모든 자금을 하나의 금융기관에 집중시키는 단일금고제도를 취하게 하고 반면, 재정규모 및 지역적 범위가 비교적 큰 시도의 경우는 지나치게 많은 금융기관과 거래하는 것은 바람직하지 않다 할 지라도 금융기관 사이의 경쟁을 통한 투자수익의 증대 및 금융기관에 대한 객관적인 평가를 위해서는 회계별 및 자금특성별 복수의 금융기관을 지정하여 운영하게 하는 방법이 고려될 수 있다.

<표 5-1> 대안별 평가

대안	금고수	일반회계	특별회계	여유자금	효 과	종합평가(적용기준)
현행 단일금고제 명문화	1	○ (특별회계 및 여유자금 포함)	×	×	현행 단일금고체제의 제도화와 자금의 통합적 관리	모든 자치단체 적용 차선 대안
복수은행 순번제	1	○ (특별회계 및 여유자금 포함)	×	×	현행 제도의 기본하에 복수금고제의 장점을 가미한 은행의 다양화	모든 자치단체 적용 최우선 대안
회계별 금고분리	2	○	○	×	자치단체에 따라 시행되고 있는 것을 제도화	자치단체규모별 적용 차선 대안
자금특성별 금고분리	2	○	×	○	자금운용측면에서 지방재정 확충	자치단체규모별 적용 최우선대안

제2절 금고선정방식의 개선

1. 경쟁입찰제로 전환

지방재정법 제61조에 의하면, 지방자치단체장이 계약을 체결할 경우 일반경쟁에 부치는 것이 원칙으로 되어 있고, 예외적으로 지방재정법시행령 제70조의 준용규정에 의해 국가를 당사자로 하는 법률 시행령 제26조~제32조에는 수의계약으로 할 수 있는 내용이 열거되어 있으나 금고

계약이 위 열거된 내용에는 규정되어 있지 않음에도 불구하고 지금까지 금고계약은 수의계약방식으로 체결해 왔다. 일반적으로 수의계약은 기술적인 문제 등 부득이한 경우 이외에는 절제하는 것이 일반적인데, 이는 수의계약에 의할 경우 경쟁입찰을 할 경우의 추가적인 이익을 상실하기 때문이다.

현재 금고선정 방식을 둘러싸고 수의계약에서 경쟁일찰제로 전환함으로써 금고선정에 있어 보다 공정성과 서비스 수준의 향상을 도모할 필요성이 있다고 주장하는 일부 자치단체의 입장과 공금의 중요성 및 행정주체의 계약이라는 특수성을 근거로 하여 수의계약이 바람직하다는 주로 행정자치부의 입장간에 다소 견해차가 보여지고 있다.

먼저 수의계약의 견해를 정리하면, 일부에서 금고지정을 금융기관간의 서비스 경쟁을 통하여 수익율 극대화하기 위해서는 지방재정법 제61조 및 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조에 의거 공개경쟁입찰에 의거 지정하여야 한다는 의견이 제기되고 있으나, 지방자치단체의 금고지정은 일반적인 계약과는 달리 사적인 채권·채무의 관계가 성립하는 것도 아니고 행정주체가 하는 행정작용 중 「사인 상호간의 법률관계에서와 같이 상대방과 대등한 지위에서 사인간의 관계에서와 같이 행하는 사법행위」가 아닌 「지방자치단체가 수행할 현금·유가증권 등의 관리를 공권력의 소지자로서 우월한 의사능력의 발동으로 금융기관에 위탁하는 공법행위」로 보아야 하므로, 사경제의 주체로서 행하는 사법상의 법률행위에만 적용되는 "국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률" 은 금고지정에는 적용되지 않는다고 보고 있다. 아울러 공개경쟁입찰시 지방자치단체가 시중금리 인상을 선도하고 또한 고금리를 제시하는 금융기관만이 금고로 지정될 수 있어 일부 경쟁력을 갖춘 금융기관이 독점할 가

능성이 있으며 그리고 고금리 요구는 그 금융비용을 결과적으로 지역주민 및 지역제조업체 등에 전가하게 되므로 지역경제 활성화에 역행하는 결과를 초래하게 된다[20].

이상과 같이 금고계약은 공법행위로 보고 수의계약에 의하는 것이 바람직하다는 견해가 주로 행정자치부에서 유지되고 있으나 일부 자치단체 및 학계에서는 경쟁입찰제를 주장하고 있는데, 경쟁입찰제를 취하고 있는 일본의 금고계약 성격에 대해서는 다음과 같이 정리될 수 있다.

금고계약의 성질은 금고의 성격과 업무내용에 의해 이미 공공적 성격이 나타나고 있지만 외형적으로는 사법상의 계약으로써 일종의 청부적인 성질을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 당사자간의 자유로운 청부계약이나 위탁계약의 형태가 아니고 역시 금고의 법적 성격이 규정되어 있는 지방자치법 및 재무규칙 등 관계법령에 있어서 제약을 받은 범위내에서 비로소 계약을 체결할 수 있다. 계약내용도 스스로 각종 법 및 규정에 의해 제약을 받는다고 하는 점에서 보면 실질적으로는 특수한 계약이라 할 수 있다. 따라서 계약의 성격 자체는 사법상의 계약이 틀림없지만 제약을 받은 특수한 계약이라고 하는 점에 있어서는 일반의 경우와 성질에 있어서 약간 차이가 있는 것으로 해석하고 있다.

이와 같이 일본의 경우는 금고계약은 기본적으로 공법행위가 아닌 사법행위로 보고 있으며 그러나 공공자금의 업무를 취급하는 금고라는 역할에 비추어 볼 때, 사전에 법적제약을 받는 일종의 특수한 계약정도로 보고 있다. 이는 금고의 자격 및 권한을 법에 규정한 이상은 계약은 경쟁입찰 방식을 채택하는 것이 보다 효과적이라고 보는 견해라 할 수 있다. 따라서 금고의 공공자금 취급에 대한 안전성 및 공공성에 대해 각

20) 인천광역시, 전게서, 25쪽

종 규정 및 계약내용을 통하여 보다 확보될 수 있다면, 금고계약 자체는 경쟁입찰제로 전환해도 무방할 뿐만 아니라 나아가 수의계약에서 오는 폐해를 막고 경쟁입찰제의 장점을 기대할 수 있을 것이다.

경쟁입찰에 의한 금고선정 방법에 의할 경우, 금융기관이 공개적이고 공정한 방법에 의해 선정될 뿐만 아니라 금융기관간의 경쟁을 통해 보다 많은 금융서비스를 제공받을 수 있으며 투자 수익률을 극대화할 수 있고 그리고 정치적으로도 안전하기 때문에 금융기관을 선정하는 가장 바람직한 방법이라 할 수 있다. 미국, 일본 등에 있어서 자치단체의 금고선정 방법은 공개입찰에 의하고 있다.

금고선정을 경쟁입찰에 의할 경우 자치단체 측면에서는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

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

둘째, 자치단체가 동일한 비용을 지불하면서도 금융기관간의 경쟁에 의해 추가적인 서비스 제공이 기대될 수 있다.

셋째, 자치단체의 자금관리의 효율성이 전반적으로 증대되는 효과가 있다.

넷째, 은행이 제공하는 서비스들에 대한 비용이 감소하여 이는 서비스에 대한 대가 지불형태를 보상잔고(보상잔고란 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 방법이 일반적이다)로 할 경우

보상잔고의 감소로 이어져 결국 투자재원의 증대를 가져다 준다.

한편, 금고선정에 대한 경쟁입찰을 위한 절차에 대해 크게 세 단계로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 자치단체는 금융기관으로부터 제공받기를 원하는 서비스의 종류와 투자의 형태를 먼저 정해야 하고 그리고 이를 각 금융기관에 제시하고 후술하는 금고선정 기준에 의해 계획서를 체출하도록 한다.

둘째, 자치단체는 각 금융기관이 금고선정 기준에 의해 작성하여 제출한 계획서를 평가한다. 이 경우 각 금융기관이 제출한 계획서를 평가할 최선의 방법이란 존재하지 않기 때문에 평가의 주관성과 선정과정의 정치성을 전적으로 배제하기는 어렵다. 따라서 후술하는 금고운영자문위원회에서 평가하여 공개적으로 금고를 선정할 경우 금고선정 과정의 공정성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 금융기관과의 계약은 자치단체가 여유자금에 대한 수익을 증대하기 위해서 뿐만 아니라 지정된 금융기관으로 하여금 지속적으로 서비스의 향상을 가져올 수 있게 하고 또한 다른 금융기관에게도 기회를 부여하기 위해서 대체로 일정기간(3년)을 두어 주기적으로 실시될 필요가 있다.

2. 금고운영자문위원회 설치운영

이는 자치단체 조직 내에는 금융기관을 평가하고 선정할 수 있는 전문성에 한계가 있으므로 금고운영자문위원회를 설치하여 전문성을 강화함과 동시에 금고선정의 공정성을 제고하는 방안이라 할 수 있다. 설치방법으로는 다음과 같이 제시할 수 있다.

① 위원

자치단체장을 위원장으로 하고 위원은 회계관계공무원, 지방의원, 경제인, 재정 및 금융관련 학자, 회계사 등이 참여하는 20명 내외의 인원으로 한다.

② 임기 및 회의

임기는 2년으로 하고 회의는 위원장이 수시로 개최한다.

③ 업무

- 금고선정기준에 따른 금고의 선정
- 금고평가기준에 따른 금고업무의 평가
- 자금관리 상황에 대한 자문 및 조언

⑤ 규정

금고관련 조례를 제정하고 그 조례에 위원회의 설치운영에 대해 규정한다.

제3절 금고 선정기준 및 평가기준 설정

1. 금고선정기준의 설정

공금출납의 효율성, 공금의 안전성 및 적정한 수익성까지 확보하기 위해서는 무엇보다도 금고선정이 하나의 중요한 과제인데, 이를 위해서는 자치단체별로 각 지역의 실정을 감안하여 자치단체가 금융기관에 대해 요구해야 할 사항 등을 포함한 다양한 금고선정 기준을 마련할 필요

성이 있다.

자치단체의 금고선정 기준으로서는 크게 구분해 보면 첫째, 은행이 제공하는 금융서비스의 종류 및 비용, 둘째, 은행이 제공할 수 있는 투자형태 및 수익률, 셋째, 금융기관의 재정상태 및 운영상태, 넷째, 지역사회 발전기여, 다섯째, 자치단체 자금관리의 경험 유무 등을 들 수 있다. 이들 기준에 대한 객관적인 평가에 의해 각각의 자치단체에 가장 유리한 금융기관을 경쟁입찰에 의해 금고를 선정해야 할 것이다. 구체적으로 금고선정시 고려해야 할 선정기준을 제시하면 다음과 같다.

① 재무구조의 건전성

금융기관의 납입자본금, 잉여금 등 자본금 적립상태와 대손충당금, 감가상각충당금 등 내부자금 유보상태가 양호해야 한다.

② 금융기관의 지역사회 기여도

금융기관의 지방중소기업체에 대한 여신 지원 및 우대금리 대출 지원 등 지역사회에 이바지하는 공공성이 강해야 한다.

③ 자금공급 능력

지방자치단체의 일시차입금 등 자금 차입 요청시 금융자금을 원활히 공급할 수 있는 자금동원 능력이 있어야 한다.

④ 금고업무 취급 능력

지방세, 국고보조금, 기타 지방수입의 신속한 집결을 통한 자금운용의 효율성을 높이고 지방수입관련 비리를 사전에 예방하기 위해 세정업무의 전산화가 완비되어야 하고, 금고취급 전문인력을 확보하고 있어야 하며 자치단체의 각종 사업추진관련 자금수급 조절능력이 있어야 한다.

⑤ 지역주민 이용의 편리성

지역내 고른 점포망을 갖추고 지역주민의 금융수요를 충족할 수 있어야 한다.

⑥ 지방자치단체와 금고간 협력사업 추진능력

지역경제의 활성화 및 지역주민의 서비스 수요에 부응하기 위한 공공부문의 지역개발사업에 적극 참여할 수 있어야 한다.

⑦ 자금운영의 수익성

공금운용에 따른 이자수입은 지방재정수입의 큰 비중을 차지하고 있으므로 금리수준, 예치기간, 계약해지 등 공공예금예치를 위한 자금운용 수익능력이 있어야 한다.

⑧ 은행의 대내외 신용도

국내의 은행감독원 경영평가 및 해외의 S&P, MOODY'S로부터의 평가에서 국내 시중은행중 대내외에서 높은 신용평가를 받아야 한다.

⑨ 기타 서비스 제공여부

자치단체 및 주민에 대해 서비스 만족도가 높아야 하며 자금운용 및 출납사무와 관련하여 금고가 제공할 수 있는 서비스 내용의 제시여부와 자치단체가 제시하는 사항의 수용여부 등을 들 수 있다. 어떤 방식으로 은행이 제공하는 각종 서비스에 대한 비용을 지불하는지에 상관없이 그 어떤 경우에도 자치단체와 은행이 체결하는 계약서에는 명확하게 방법이 지정되어 있어야 하며, 자치단체의 현금관리 담당자는 각 은행이 제공해 줄 수 있는 서비스의 종류 및 그 비용에 대한 정보들을 충분하게 확보하고 있지 않으면 안 될 것이다.

⑩ 금고업무의 평가결과

금고로 지정되어 금고업무를 수행한 적이 있는 은행의 경우에는 업무 평가기준에 의한 평가결과가 양호한지의 여부를 들 수 있다. 이상을 금고선정의 기준으로 삼아 지방의회의 의결을 제도화하여 선정할 경우 금고선정의 공정성 확보는 물론 자금관리 및 운용의 효율성과 출납사무의 원활을 도모할 수 있다. 이상을 정리하면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 금고선정 기준의 설정

구분	선 정 기 준	내 용
1	재무구조의 건전성	자본금 적립상태, 내부자금 유보상태
2	금융기관의 지역사회 기여도	지역중소업체에 대한 대출상태
3	자금공급 능력	일시차입금, 지방채인수등 자치단체에 대한 자금공급 및 지원상태
4	금고업무 취급경력	자치단체 세입업무 전산화 및 금고취급 전문인력 확보 상태
5	지역주민 이용의 편리성	지역내 고른 점포망으로 주민의 금융수요 충족 여부
6	자치단체와의 협력사업 추진능력	자치단체와 지역개발사업 및 지역활성화 사업에 대한 참여 상태
7	자금운용의 수익성	자금운용에 대한 수익능력의 여부
8	은행의 대내외 신용도	은행감독원 및 외국의 평가 기관의 평가결과
9	기타 서비스 제공	자치단체 및 주민에 대한 고객만족도, 은행이 제시하는 서비스 내용, 자치단체가 요구하는 사항의 수용여부
10	금고에 대한 평가결과	금고업무를 수행한 은행에 대해서는 기준에 의한 평가결과

2. 금고평가기준의 설정

금고선정 못지 않게 금고의 업무상황에 대한 철저한 평가가 필요하다. 현재 금고에 대한 평가는 1년에 한 번 시행되는 것이 일반적이고 그것도 형식적인 장부의 비치여부나 지급명령의 이행 상태 등에 국한되어 있는 실정이다.

금고가 제공하는 서비스나 여유자금의 투자에 따른 수익률 및 실제 수입액에 대한 평가는 주기적으로 실시될 필요가 있다. 이를 위해 금고는 주기적으로 예치액, 투자의 형태, 수익률, 수익금액 등을 지방자치단체에 보고해야 할 것이다. 이러한 금고에 대한 평가는 경쟁입찰에 의해서 금고를 선정하는 경우 기존 금고의 재계약 여부를 결정하는데 있어 매우 중요한 판단근거가 될 수 있을 것이다. 따라서 다양한 금고업무 평가에 대한 기준을 정하여 금고를 평가할 필요성이 있는데, 적어도 분기별로 이루어져야 할 필요성이 있다. 그리고 이에 대한 내용은 금고지정시 금고계약서에 명확하게 규정하여 금고가 대응할 수 있도록 해야 할 것이다.

금고에 대한 평가기준을 크게 분류해 볼 경우 대체로 출납업무 상황, 자금운용 상황, 자치단체 및 주민에 대한 서비스 제공상황으로 나누어 볼 수 있는데, 유형별로 구체적으로 그 기준을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 출납업무 상황의 평가기준으로는 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것이다.

① 금고의 출납업무에 대한 출납상황과 각종 장부 작성 및 자치단체에 대한 보고상태

② 금고업무관련 각종 규정의 이행여부

③ 계좌입금관련 적정여부

- 당해계좌에 정당하게 입금 처리되고 있는지의 여부
- 착오입금사례 여부
- 지연입금사례 여부
- 계좌착오로 즉시 송금할 수 없을 때 지출원에게 통지하고 있는지의 여부

④ 세입세출외현금 관리의 적정여부

- 장부비치 및 보관상태는 적정한지의 여부
- 이자계산은 적정한지의 여부

⑤ 유가증권 출납 및 보관상황은 적정한지의 여부

둘째, 금고의 자금운용 상황의 평가기준으로는 다음과 같은 사항이 고려될 수 있다.

① 이자율

자치단체의 공금예금에 대한 이자율은 다른 금융기관과의 금리를 비교하여 판단할 수 있다.

② 여유자금의 투자수익율

자치단체의 여유자금의 투자에 따른 수익률은 과거의 경험과 현재의 금리체계를 중심으로 정해지는데, 이는 시장금리와의 비교를 위한 기준으로서 뿐만아니라 금고의 자금운용 능력을 평가하는 기준으로서의 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 이는 일정기간 동안 지방자치단체가 보유하고 있는 자금 중 얼마만큼이 실제로 투자되었는가를 평가하기 위한 지표라

할 수 있는데, 투자율과 수익률은 다음과 같은 방법에 의해 구할 수 있을 것이다.

$$\text{투자율} = \frac{100 \times \text{일일(월)평균투자금액}}{\text{일일(월)평균 현금잔고} + \text{일일(월)평균 투자금액}}$$

$$\text{수익률} = \frac{\text{수 익 액}}{\text{투자가능한 여유자금의 규모}}$$

셋째, 지방자치단체 및 지역의 주민에 대한 서비스 제공 상황을 평가할 필요성이 있는데, 평가기준으로는 다음과 같은 사항이 고려될 수 있다.

① 금고의 지역사회 기여도

금고의 지역사회 기여도는 지역의 중소기업에 대한 대출 상황 및 우대금리 적용 상황을 고려하여 파악할 수 있으며 또한 지역사회의 복지 향상 및 문화 진흥에 어느 정도 투자하고 있는지를 근거로 하여 파악할 수 있다.

② 자치단체 및 주민에 대한 고객만족도

자치단체의 공무원 중 금고관련 및 금고이용자에 대해 설문조사하고 그리고 주민에 대해서도 수납업무에 어느 정도 적극적으로 대응하고 있

는지에 대해 설문조사하여 파악할 수 있다.

③ 자치단체에 대한 자금공급 능력

자치단체가 일시차입금을 요구할 경우 이에 대한 대응노력이나 지방채를 발행할 경우 인수노력 정도를 기준으로 파악할 수 있다.

④ 자치단체의 요구에 대한 대응정도

자치단체가 기타 출납사무 및 자금운용시 필요한 경우에 금고에 대해 요구하는 사항이 어느 정도 수용되고 있는지를 근거로 이를 파악할 수 있을 것이다. 이상의 금고업무에 대한 평가기준을 정리하면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 금고평가기준의 설정

구분	평가기준	내용
출납업무상황	①금고의 출납업무에 따른 출납상황과 각종 장부 작성 및 보고상태 ②금고업무관련 각종 규정의 이행여부 ③계좌입금관련 적정여부 ④세입세출외현금의 적정여부 ⑤유가증권출납 및 보관상황의 적정여부	0 각종 장부 작성 및 보고 0 계약내용에 대한 이행여부 0 계좌입금관련 적정여부는 당해 계좌에 정당하게 입금 처리되고 있는지의 여부, 착오입금사례 여부, 지연입금사례 여부, 계좌착오로 즉시 송금할 수 없을 때 지출원에게 통지하고 있는지의 여부 0 장부비치 및 보관상태, 이자산정 적정여부 0 유가증권출납 및 보관상황
자금운용상황	①이자율 ②여유자금의 투자수익율	0 이자율은 금융기관과의 금리를 비교하여 판단 0 여유자금 투자수익율은 투자율과 수익률을 산정하여 산출
자치단체,주민에대한 서비스 상황	①금고의 지역사회기여도 ②자치단체 및 주민에 대한 고객만족도 ③자치단체에 대한 자금공급 능력 ④자치단체의 요구에 대한 대응정도	0 금고의 지역사회 기여도는 지역의 중소기업에 대한 우대금리 적용정도, 지역사회 및 문화진흥 투자정도 0 일시차입금 및 지방채 인수정도 0 금고관련 공무원 및 주민에 대해 설문조사 0 기타 자치단체의 요구사항 대응노력 정도

제4절 금고관리 체계의 확립

1. 금고 및 자금관리 전문성 제고

지방자치단체가 여유자금을 금고를 통해 투자를 하더라도 금고를 관리하고 금융시장의 동향, 금융상품의 종류, 금융상품의 조건 등을 수집하고 분석할 수 있는 전문적인 인력이 양성되거나 갖추어져야 이에 대응할 수 있을 것이다.

즉, 자치단체가 은행업무에 대한 지식이나 각 금융기관의 금융상품에 대한 정보, 자금의 수요예측을 위한 정보를 작성하고 해석하는 능력, 회계업무에 대한 지식 등 자금관리에 필요한 능력을 보충해야 하는데, 전문성을 보충하는 방법으로는 조직내에 전담부서를 두는 방법과 자문위원회를 두는 방법 그리고 스텝 형태로 전문가를 두는 방법 등 다양한 고려될 수 있다.

첫째, 자문위원회를 두는 방법은 앞에서 제시한 금고운영자문위원회의 형태를 취하면 될 것이다.

둘째, 조직내 전담부서를 두는 방안은 자금관리계를 신설하여 자금관리 및 금고관리를 담당하게 하는 방안이다. 이 경우는 일본의 출납장 혹은 수입역제도의 변형이라 할 수 있는데, 회계관계 공무원중 차출하여 자금관리 및 금고관리를 위한 인력의 육성 및 훈련시킴과 동시에 외부로부터 전문인력을 채용하여 보강할 필요성이 있다. 이와 같은 전문인력을 채용하여 전담부서를 설치하는 것이 가장 적극적으로 문제를 해결하는 방법이라 할 수 있으나 조직 전체의 인사정책 방향과의 일관성 문제 등이 제기될 수 있다.

셋째, 스탭 형태로 전문가를 두는 방안을 들 수 있다. 일반적으로 직제에 따라 의사결정 권한을 갖는 조직체계를 라인(Line)이라 하고, 이와는 달리 자문의 역할을 하나 의사결정권한을 갖지 않는 부문을 스텝이라 한다. 이는 외부에서 전문인을 스탭 형태로 계약직으로 고용하는 방법이라 할 수 있다.

스텝을 두는 경우는 라인에 조직을 충원하는 것보다 조직운영을 경직시키지 않는다는 장점이 있다. 스탭에 전문가를 계약직 형태로 고용하는 방법은 외국의 지방자치단체에서 재정담당(Treasurer)을 두는 것과 유사한 방법이 될 것이다. 스탭을 두는 방법으로는 자치단체장 밑에 예산부서, 세입부서, 지출부서의 장이 참석하는 기구를 만들고 이 기구에 전문가로 하여금 자치단체 전체 자금운영계획 등을 만들도록 하되, 결정은 부서장들이 하는 방법을 고려할 수 있다.

2. 조례의 제정

자금관리의 효율성, 안전성, 투명성을 제고하고 금고운영관련 체계를 확립하기 위한 하나의 방안으로 조례의 제정을 들 수 있다. 조례에는 조례제정의 목적, 금고의 선정기준 및 평가기준, 금고와 자치단체의 역할 등이 기본적으로 포함되어야 하는데, 구체적인 조례내용을 제시하면 다음과 같다.

① 목적

조례의 목적은 자금관리의 안전성과 효율성 제고, 자치단체와 금고의 출납사무의 효율성 제고, 금고업무 및 운영에 대한 규정을 명확히 하기 위함이다.

② 금고의 선정방식

금고의 선정방식을 경쟁입찰방식으로 명문화한다.

③ 금고의 수 및 형태

앞에서 제시한 4가지 방안을 검토하여 가능한 자치단체의 재정규모 및 지역적 범위를 고려하여 다양한 금고형태가 취해질 수 있도록 근거를 마련한다.

④ 금고의 선정기준

앞에서 제시한 금고선정 기준을 검토하여 각 자치단체별로 실정에 맞게 규정한다.

⑤ 금고운영자문위원회

앞에서 제시한 금고운영자문위원회의 구성에 관한 사항을 조례에 규정한다.

⑥ 금고의 평가기준

앞에서 제시한 금고에 대한 평가기준을 각 자치단체별로 실정에 맞게 규정한다.

⑦ 금고의 업무와 자치단체의 역할에 대한 규정

금고의 공금출납 업무 뿐만 아니라 장부의 기록, 자치단체에 대한 보고 내용 및 시기, 보관업무에 대해 구제적인 내용이 제시되어야 할 것이다.

⑧ 금고에 대한 검사 및 관리에 관한 사항을 규정

자치단체의 금고에 대한 검사 및 관리 등에 대한 구체적인 내용이 규정되어야 할 것이다.

⑨ 담고제공에 관한 사항

후술하는 담보에 관한 사항을 제시한다.

⑩ 금고계약서 내용에 관한 사항

자치단체와 금고간의 계약서에 조례에서 정한 구체적인 내용이 포함되어야 하는데, 주요 내용은 다음과 같다.

- 취급업무의 비용부담
- 금고업무취급점의 지정
- 법령준수 의무 및 책임
- 이자계산 및 지급
- 지급명령제도절차 등
- 일시차입 및 기채
- 계약의 해지, 해지승인, 해지시 인수관계
- 손해의 배상
- 담보제공
- 금고검사 및 계약기간
- 계약내용변경등 해석관계

⑪ 금고선정에 대한 의회의 의결에 관한 사항

자치단체장이 금고선정 기준에 의해 금고운영자문위원회에서 금고를 선정하게 되면 이를 지방의회에 승인을 받도록 한다. 이 경우 의회는 자치단체장이 선정한 금융기관에 대해 가부만을 결정하고 만약 부결되면 자치단체장은 금고운영자문위원회에서 다른 금융기관을 지정받아 재차

의회의 동의를 구하는 것으로 한다.

⑫ 금고선정의 공표

금고선정 사실에 대한 공표와 아울러 금고선정 과정에 대한 공개조항을 넣어 금고선정에 대한 공정한 판단을 했는지를 감시할 수 있도록 한다.

3. 기록 및 보고체계의 확립

예산과 그 집행을 그대로 정확하게 기록하고 그것을 결산에 정리하는데는 일상의 출납사무의 관리가 중요하다. 채권이 발생하고 있는데에도 조정를 계획하지 않거나 금고로부터 납입필통지서의 송부가 있는데도 그대로 수일간이나 방치하거나 혹은 출납원이 현금을 수납해도 그것을 금고에 입금하지 않거나 해서는 그 처리가 적절하지 않을 뿐만 아니라 정확한 정리를 더욱 어렵게 할 것이다. 따라서 일상의 출납관리에 있어서는 지방재정법을 비롯하여 각종 법령 및 각 자치단체에서 정하는 재무규칙 기타 규정되어 있는 처리방법에 의해 신속하고 정확하게 처리하는 것이 중요하다.

정확한 회계처리를 확보하는데는 자치단체나 금고는 첫 단계로 사실의 파악에 기초하여 사안의 결정 혹은 장부의 작성이 필요하다.

두 번째 단계로 결정을 받은 사안 또는 장부에 근거하여 기록해야 할 경우에는 비치된 장부에 기입한다. 하나의 기록이라도 빠지면 장부의 정확성은 잃게 되고 정확히 기입함으로서 기입착오 등이 용이하게 발견될 수 있고 또한 정확한 기록이 모아지면 결산서 작성의 근거로 활용하게 되는 장점이 있다.

세 번째 단계로 이들 기록 및 기입 사실에 대한 보고체계가 규정대로 철저하게 이루어져야 한다. 이러한 기록 및 보고체계가 제도화되어야만 금고의 운용상태가 보다 쉽게 파악될 수 있고 또한 이에 따른 개선조치가 취해질 수 있을 것이다.

4. 은행의 금고업무 책임성 강화

은행의 금고업무에 대한 책임성을 강화하는 방안으로는 두 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 금고에 대한 배상책임을 조례 및 계약서에 명확히 규정해야 한다. 예를 들어, 법령위반(공금취급의 통지가 없는데도 지불했을 경우) 혹은 계약위반에 의해 자치단체에 손해를 입혔을 경우, 자치단체의 예금인 세계현금을 자기의 영업자금으로 충당하고 다른데 운용한 경우에 그 회수가 불가능하게 되었을 경우, 재해에 의해 현금을 분실했을 경우, 금고가 파산한 경우 등으로 인하여 자치단체에 손해를 입힌 경우는 비록 불가항력이라도 금고는 자치단체에 손해배상의 책임을 지게 한다. 그러나 사전에 자치단체와 금고계약시 협의하여 특약을 둔 경우는 제외하는 것으로 한다.

둘째, 금고에 대해 담보를 제공하게 하는 방안을 들 수 있다. 이는 장래 발생할 수 있는 채무이행을 확보하기 위해 제공되는 것으로 구체적으로는 조례 및 금고계약서에 규정해야 한다.

담보에는 물적담보와 인적담보의 2종류가 있지만 물적담보를 기본으로 하여 물적담보는 특정의 재산에 의해 채권에 부수해서 그 채무이행을 담보하는 것을 말하는데, 일반적으로 채무의 발생과 동시에

는 것으로 이 담보는 장래 발생하는 채무의 이행을 확보하기 위해 제공되는 것이다. 따라서 담보물이 부동산일 경우는 저당권을 설정하여 등기하고 그리고 동산일 경우는 질권을 설정할 필요가 있다. 자치단체가 금고로부터 손해를 입었을 경우는 최종적으로는 그 담보권의 실행에 의해 배상을 받을 수 있다.

담보의 종류나 가격규모에 대해서는 자치단체장이 적정한 수준에서 정하는 것으로 한다. 그리고 담보는 일단 처분의 필요가 생길 때는 자유로이 처분할 수 있어야 하므로 국채, 지방채 등의 유가증권 기타 회사채 등 확실한 것이 적절하다.

부록 1 : 서울특별시 노원구 금고업무 취급계약서

서울특별시 노원구(이하 甲이라 한다)는 주식회사 한국상업은행(이하 乙이라 한다)과 일반회계 및 각 특별회계와 기금의 금고업무를 취급하게 하기 위하여 다음과 같이 계약을 체결한다.

제1조 (취급업무 및 비용부담)

① 乙은 甲에 속하는 세입세출 및 세입세출외 현금과 유가증권의 출납보관에 관한 금고업무를 취급한다.

② 전항의 유가증권의 범위는 법령, 조례, 규칙에 의해 발행된 일체의 유가증권을 말하는 것으로, 서울특별시 노원구 수입증지도 이에 포함한다.

③ 송금업무에 소요되는 수수료를 포함한 금고업무에 따른 일체의 비용은 乙이 부담한다.

제2조 (금고업무 취급점의 지정)

① 甲 또는 甲 소속의 산하기관 금고업무는 乙 또는 乙 산하 각 지점 중 구청장이 지정하는 점포에서 이를 취급한다.

② 乙은 전하의 업무취급에 지장이 없도록 영업점의 신설명칭 또는 주소의 변경, 승격, 폐쇄 등의 사유가 발생할 경우에는 사전에 이를 甲에게 통지하여야 한다.

제3조 (법령준수의무)

① 乙은 甲의 금고업무를 취급함에 있어 금고관계 각종 법령, 조례, 규칙과 본계약 및 甲이 정하는 금고업무 취급절차에 관한 모든 업무를 준수하여야 한다.

② 乙은 甲의 금고의 현금과 유가증권의 출납보관에 관하여 일체의 책임을 지며, 甲에 대하여 손해를 끼쳤을 경우는 이유여하를 막론하고 배상의 책임을 진다. 다만, 지급명령의 인영이 미리 제출된 인영과 부합되는 때에는 그러하지 아니한다.

제4조 (예금 및 납입)

① 乙은 보관하는 현금중 甲의 세입세출에 속하는 것에 한하여 지출에 지장이 없도록 乙이 취급하는 보통예금의 금리와 계산방법에 의한 이자를 매년 다음 2기로 甲에게 납입하여야 한다.

- 제 1기 : 1월 1일 ~ 6월 30일 (7월 5일까지 지급)

- 제 2기 : 7월 1일 ~ 12월 31일 (익년 1월 7일까지 지급)

② 甲은 보관금 중에서 일정한 기간에 있어 지출에 필요가 없는 경우는 乙이 취급하는 예금 중 이율이 높은 예금으로 예금할 수 있다.

제5조 (검 사)

甲은 정기 또는 수시로 乙이 취급하는 금고의 장부, 서류, 현금 및 유가증권의 검사를 행할 수 있다. 이 경우 乙은 적극적으로 이에 협조하여야 하며 이를 거부할 수 없다.

제6조 (계약의 해제)

甲은 다음 각 호의 1에 해당할 경우에는 乙에 대하여 금고업무 취급의 정지를 명하고 본 계약의 해제할 수 있다. 이 경우 乙은 이로 인하여

발생한 손해배상을 청구할 수 없다.

1. 금고업무 취급에 있어서 부당행위가 있다고 인정할 때

2. 금고업무 취급관계 법규에 위반되었을 때

3. 乙이 본 계약상의 의무를 태만히 하였을 때

4. 甲의 사정상 해약의 필요가 있을 때

제7조 (계약해제시의 인계)

전조의 규정에 의하여 계약해제를 할 경우 乙은 甲이 지정한 기한내에 계산서를 작성하고 그 보관에 속한 예금과 유가증권을 甲이 지정한 자에게 인계하여야 한다.

제8조 (손해의 배상)

乙이 전조의 의무를 이행하지 아니할 때에는 이로 인하여 발생한 손해를 乙이 배상하여야 한다.

제9조 (계약해제의 승인)

乙이 본 계약을 해지하고자 할 때에는 해지예정일 2개월 전에 신고하여 甲의 승인을 받아야 한다.

제10조 (계약의 해석)

본 계약의 해석상 의문이 있을 때에는 쌍방의 합의에 의하여 결정하고 합의가 이루어지지 아니할 때에는 甲이 해석하는 바에 따른다.

제11조 (계약기간)

본 계약의 기간은 1997년 5월 1일부터 2000년 4월 30일 까지로 한다.

본 계약을 증명하기 위하여 계약서 3통을 작성하여 각각 서명날인하고 甲이 2통을 乙이 1통을 보관한다.

1997년 2월 25일

(甲) 서울특별시 노원구청장 000 (도장)

(乙)주식회사 한국상업은행장 000 (도장)

부록 2 : 京都(교토)市 지정금융기관 사무취급 등에 관한 계약서(1997년 4월1일)

경도시(갑)와 주식회사 三和은행(을)은 지정금융기관의 사무취급 등에 관해 다음과 같이 계약을 체결한다.

(지정금융기관)

제1조 갑은 지방자치법(이하 법) 제235조 제2항의 규정에 의해 을의 경도지점을 갑의 지정금융기관으로 지정한다.

2. 갑은 을의 경도지점(이하 지정금융기관이라 한다)에 갑의 공금의 수납 및 지불사무 및 유가증권의 출납 및 보관의 사무를 취급시킨다.

(사무취급의 원칙)

제2조 지정금융기관은 갑의 지시 및 감독을 받고 법 기타 관계법령 및 경도시회계규칙(이하 규칙이라 한다) 기타 갑이 별도로 정하는 것외에는 이 계약이 정하는 바에 따라 제1조 제2항의 규정에 의한 사무(이하 취급사무라 한다)을 취급하는 것으로 한다.

(직원의 파견)

제3조 지정금융기관은 시청, 구청, 시청지소 기타 갑이 지정하는 장소에 별도로 갑을이 협의해서 정하는 인원을 상시 또는 임시로 파견하는 것으로 한다.

(수납대리금융기관 및 수납대리우편관서의 설치)

제4조 을은 갑이 자치법시행령제168조 제4항의 규정에 의한 지정한 금융기관(이하 수납대리금융기관이라 한다) 으로서 지정금융기관을 제외한 을의 각 점포에 있어서 공금의 수납사무의 일부를 취급하는 것으로 한다.

2. 지정금융기관은 갑이 수납대리금융기관으로서 지정한 금융기관과 사무취급에 관한 계약을 체결하는 것으로 한다.

3. 지정금융기관은 갑이 지방자치법시행령 제168조 제5항의 규정에 의해 지정한 우편관서와 사무의 취급에 관한 계약을 체결하는 것으로 한다.

4. 지정금융기관은 전2항에 규정하는 계약의 체결에 있어서는 사전에 그 계약의 내용에 대해 갑의 승인을 받아야 한다.

(예금구좌)

제5조 갑은 지정금융기관에 별단예금구좌 및 당좌예금구좌를 설정하여 지정금융기관이 취급하는 갑의 공금을 예금한다.

2. 지정금융기관은 전항에 규정하는 별단예금구좌를 가지고 갑의 수납금을 정리하고 당좌예금구좌를 가지고 갑의 지불금을 정리한다.

3. 갑은 별단예금의 일부를 찾아서 지정금융기관 또는 기타 금융기관에 예입할 수 있다.

(예금이자)

제6조 전조에 규정하는 별단예금구좌의 예금에는 을의 보통예금의 이율에 의한 이자를 제공한다.

2. 지정금융기관은 전항에 규정하는 이자를 매년 1월, 4월, 7월 및 10월의 각월의 15일까지 그 전월의 말일까지의 3개월분을 갑에게 지불한다

(사무취급 경비)

제7조 갑은 취급사무에 관한 경비(수납대리금융기관에서 취급하는 사무에 관한 경비를 포함한다)로서 다음의 각호에 열거하는 수수료를 지정금융기관에 지불한다.

(1) 다음에 정하는 바에 의해 계산한 액의 합계액에 100분의 105을 곱해서 얻은 액(1엔 미만의 단수가 생길 경우는 당해 단수를 절삭하여 얻은 액)

가. 공금의 수납사무취급수수료(수납대리금융기관이 납입통지서, 불입서, 반납통지서등에 의해 공금을 수납한 경우에 한한다)

가) 점포의 창구에서 수납했을 경우

A 수납한 점포가 경도시내에 있을 경우 1건당 1엔

B 수납한 점포가 경도시외에 있을 경우 1건당 3엔

나) 계좌이체의 방법에 의해 수납했을 경우

가)에서 열거한 금액에 1건당 2엔을 가산한 액

나. 공금의 지불사무취급수수료(계좌이체 또는 송금의 방법에 의해 지불한 경우에 한한다)

A 금액이 1만엔 미만인 경우 1건다 100엔

B 금액이 1만원 이상인 경우 1건당 150엔

(2) 공금의 계좌이체의 방법에 의해 지불한 경우에는 영수서 등의 송부에 필요한 우송료의 실비에 상당하는 액

(3) 공금을 우편이체 송금방법에 의해 지불한 경우는 우편이체 실비에 상당하는 액

(4) 공금을 상기 (1)의 나 및 (3)에 규정하고 있는 송금방법에 의해 지불한 경우에는 송금통지서 등의 송부에 필요한 우송료의 실비에 상당하는 액

2. 전항에 규정한 것 외에 취급사무에 관한 필요한 경비는 지정금융기관의 부담으로 한다.

3. 지정금융기관은 제1항에 규정하는 수수료를 매년 2회, 4월부터 9월까지 및 10월부터 익년의 3월까지의 6개월마다 정리하여 갑에게 청구하는 것으로 하고 갑은 당해 청구가 있는 일로부터 기산해서 30일이내에 이를 지불한다.

(배상책임)

제8조 지정금융기관은 취급사무에 관해 갑에게 손해를 끼친 경우는 비상재해 기타 이유를 불문하고 전부 배상의 책임을 진다.

(비밀유지 의무)

제9조 지정금융기관은 취급사무의 취급에 있어서 얻은 사실을 일체 다른데 이용하거나 또는 누설해서는 안된다.

(담보의 처분)

제10조 을이 이 계약의 의무를 이행하지 않을 경우나 이 계약이 만료하여 계속해서 계약을 체결하지 않을 경우 혹은 이 계약이 해제된 경

우에 갑의 예금(이자를 포함한다) 및 유가증권을 반환하지 않았을 경우는 갑은 규칙 제9조의 규정에 의해 제공된 담보(이하 담보라 한다)을 처분하여 손해배상금, 반환금 및 처분비로 충당하고 또한 부족한 경우는 그 부족금액을 추징할 수 있다.

(계약의 일부변경 또는 해약)

제11조 갑은 임의로 이 계약의 일부를 변경하거나 해약할 수 있다. 이 경우에 갑은 을에게 불이익이 생기는 경우가 있어도 일체 책임을 지지 않는다.

2. 을은 이 계약의 일부를 변경하거나 해약하려고 할 때는 6개월 이전에 서면으로 갑에게 그 취지를 제출해야 한다.

(계약만료 경우의 조치)

제12조 을은 이 계약이 만료하여 계속해서 계약을 체결하지 않을 경우 또는 전조의 규정에 의해 이 계약이 해약된 경우는 취급사무에 관한 총결산서 및 갑이 지시하는 서류를 작성한 뒤 이것을 갑에게 체출함과 동시에 예금 및 유가증권을 반환해야 한다.

2. 갑은 을이 전항의 규정에 의한 의무를 완료했을 경우는 신속하게 담보(제10조의 규정에 의해 처분했을 경우는 그 잔여)를 을에게 반환해야 한다.

(계약의 유효기간)

제13조 이 계약의 유효기간을 1997년 4월1일부터 3년간으로 한다.

(기타)

제14조 이 계약에 대해 의문 또는 변경이 필요한 경우에는 갑을은

협의한 뒤에 그때마다 결정한다.

이 계약을 증명하기 위하여 본서 2통을 작성하여 갑을 기명날인한 뒤 각각 1통을 보유한다

1997년 3월29일

갑 京都市中京區寺町通御池上 上本能寺前町 488번지

京都市 대표자 경도시장 0000 인

을 大阪市 中央區伏見町3丁5번6호

주식회사 三和銀行 대표자 0000 인

부록 3 : 大阪(오사카)市의 지정금융기관 운영 사례

1. 지정금융기관의 지정 및 책무

대판시는 복수의 지정금융기관을 선정하여 의회에 일괄적으로 의결을 거쳐 복수의 지정금융기관을 순번제로 활용하여 공금의 수납 및 지불의 사무를 시키고 있다.

그리고 시는 지정금융기관, 지정대리금융기관, 수납대리금융기관, 수납대리우편관서등 모든 종류의 금고형태를 모두 활용하고 있으며 윤번제에 의해 지정금융기관이 아닌 금융기관은 자동적으로 기타의 금고형태로 업무를 계속시키고 있다.

또한 지정금융기관에게 시에 대해 책임을 지게하며 그리고 지정금융기관에게 시가 정하는 바에 따라 담보를 받고 있다.

2. 지정금융기관등의 지정상황

시의 지정금융기관은 1964년 4월부터 의결을 거쳐 다음의 순서에 의해 지정되고 있다. 三和은행, 住友은행, 富士은행, 大和은행의 순서로 1년 단위로 번갈아 하는데 1997년 6월부터 1998년 5월까지는 住友은행이 맡고 있다.

그리고 지정대리금융기관은 위의 4행중 지정금융기관을 제외한 3행

이 자동적으로 지정(4행은 전국의 지점을 대상으로 하는 법인지정으로 현재 1,247점포)되고 있다. 수납대리금융기관은 은행, 신용금고, 신용조합, 농협, 노금을 지정(大阪府내의 점포에 한한 점포지정으로 현재 137행 1,592점포)하여 운영하고 있고 수납대리우편관서로는 대판저금사무센터 및 大阪府내의 우체국(1,130국)을 지정하여 운영하고 있다.

3. 지정(대리)금융기관의 관련업무

첫째, 총괄출납취급금융기관(지방공기업법 제27조 관리자가 시장의 동의를 얻어 지정)의 업무를 취급하고 있다. 이는 준공기업(시민병원, 중앙도매시장, 항만경영, 하수도)에 관한 공금의 수납 및 지불에 관한 사무를 취급하고 있다. 그리고 시의 교통국 및 수도국 양국의 총괄출납취급금융기관은 4행중 중복하지 않는 순서로 지정하고 있는데, 현재 교통국은 大和은행, 수도국은 富士은행, 외곽단체는 三和은행으로 하고 있다.

둘째, 세계현금의 예탁업무를 하고 있는데, 여유자금중 14일이상의 기간으로 양도성예금, 대형정기예금에 대해서는 4행에 균등하게 금액, 비율로 예탁하고 있다. 그리고 여유자금 중 7일에서 13일의 단기간은 외화예금, 채권현선거래, 그리고 7일미만의 지불준비금에 대해서는 통지예금, 별단예금에 의해 지정금융기관 1행에 예탁하고 있다.

셋째, 일시차입금의 조달(4행균등, 단기프레임레이트)을 하고 있다.

넷째, 시채인수, 외곽단체에로의 출자, 출연 및 직원파견

다섯째, 은행검사의 통지 등 수납대리금융기관에 대한 사무연락의 편의제공

여섯째, 납세장려의 포스터 등의 무상배포 등의 업무를 취급하고

있다.

4. 지정(대리)금융기관의 직원배치 상황

본청 파출소에 지정금융기관에서 8명을 파견하고 있고 구청파출소에 48명을 파견하고 있다. 이중 지정금융기관에서 8명(住友은행), 지정대리금융기관에서 40명을(大和은행 및 富士은행 각12명 24명, 三和은행 16명) 파견하고 있다. 그리고 총괄출납취급금융기관에서는 교통국에 3명(大和은행)을 파견하고 있고 별도로 현금운반, 확인업무의 일본통운경화센터에 1-2명을 파견하고 있다. 한편 수도국에 3명(富士은행)을 파견하고 있어 합계 62명으로 1행당 평균 15명이 파견되고 있다.

참고문헌

국내문헌

이문영 · 윤성식, 「재무행정원론」. 서울: 학현사, 1995.

인천광역시, 「지방자치단체 금고업무편람」. 1997.

노원구, 「자금관리 개선을 위한 최종보고서」. 1997년.

행정자치부, 「지방자치단체 기금개요」. 1997.

김영철, "지방자치단체 소관현금의 예금관련제도 해설," 「지방재정」. 서울: 한국지방재정공제회. 1998.

국외문헌

決算實務研究會, 決算見方 · 方, 東京: 學陽書房, 1996.

宮元義雄, 地方財務, 東京: 第一法規, 1985.

石原信雄, 財務管理, 東京: 學陽書房, 1986.

海老忠彦, 自治體新財務管理, 東京: 第一法規, 1983.

地方財務研究會, 新地方財務, 東京: , 1996.

京都市 會計室, 京都市會計關係例規集, 奧田印刷, 1998.

大阪市收入役室, 大阪市公金取扱關係規程集, 丸二印刷, 1998.

Mckinney, Jerome B. Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies: A Practical and Integrative Approach, 2nd ed., Westport: Quorum Books. 1995.

Improving the Management of the Local Government's

Abstract and Propositions

Chapter 1. Introduction

1. Purpose of the Study
2. Scope and Methodology

Chapter 2. Understanding on the Local Government's Principal Trading Bank

1. Significance
2. History
3. Types

Chapter 3. Business System and Problems

1. Accounting officer's Role
2. Management
3. Problems

Chapter 4. Japanese System of Local Government's Principal Trading Bank

1. Types
2. Function

3. Accounting officer's Role
4. Management
5. Comparison and Evaluation

Chapter 5. Improving Local Government's Principal Trading Bank

1. Number
2. Process of Selection
3. Criteria on the Selection and Evaluation
4. Management System