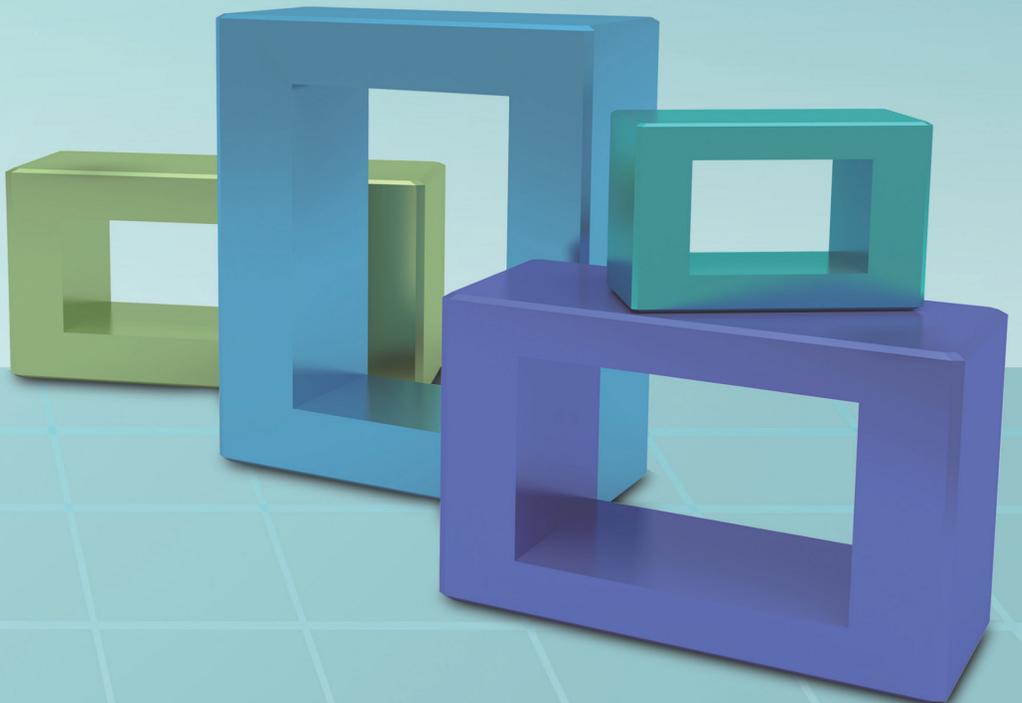


일본 자치단체의 회계제도와 공공시설관리 및 재정운영 내부통제 개선 동향



연구진

이창균(한국지방행정연구원 선임연구위원)

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

신두섭(한국지방행정연구원 수석연구원)

제1장 머리말	1
제2장 일본 지방자치단체 회계제도 변화 동향	7
제1절 서론: 현금주의 단식부기 지방정부회계제도의 한계와 공회계제도 개혁	9
제2절 일본의 지방자치단체 공회계제도 변화: 1990년 이후 최근	13
제3절 지방회계제도 개편 최근 동향: 2010년 이후 2014년 현재	21
제3장 일본 지방자치단체의 공공시설의 종합적 관리개선 동향	47
제1절 서론	49
제2절 노후화 대책과 계획 수립	50
제3절 수요 조사결과 및 시사점	65
제4절 공공시설 종합관리계획과 공공시설 제거에 관한 지방채 특례	77
제4장 일본 자치단체의 내부통제제도 및 재정운영 내부통제 개선 동향	81
제1절 서론	83
제2절 일본의 자치단체 내부통제제도 강화 배경	86



제3절 자치단체의 내부통제제도 개선방향 90
제4절 일본 자치단체의 재정관련 내부통제 특징 ... 107
참고문헌 110



<표 2-1> 일본의 공회계제도 개편 추진과정	16
<표 2-2> 4개 재무서류(재무보고서)	18
<표 2-3> 기준모델과 총무성방식 개정모델의 비교	19
<표 2-4> 지방공공단체의 평성 21년도(2009년) 판 재무서류 작성 상황	20
<표 2-5> 기업회계와 정부회계의 재무보고서 이용자	24
<표 2-6> 행정비용계산서	34
<표 2-7> 순자산변동계산서 과목구성	35
<표 2-8> 신지방공회계의 향후 추진에 관한 연구회 보고서 개요	44
<표 2-9> 지방자치단체 회계제도 개편관련 향후 주요과제 ..	45
<표 3-1> 노후화 상황(내용연수까지 10년 미만 및 내용 연수를 넘은 시설의 비율)	53
<표 3-2> 장래 연간갱신비용의 예정액 및 현재 기존갱신액 등에 대한 비율	54
<표 3-3> 조사결과의 개요	66
<표 3-4> 전시설의 상황 (전국계)	76
<표 3-5> 공공시설 매니지먼트 추진상황조사결과 (총무성 자치재정국 재무조사과)	79
<표 3-6> 갱신비용자산소프트 개요	79
<표 4-1> 지방자치단체의 내부통제에 관한 역할분담	88
<표 4-2> 지방자치단체의 내부통제 기본방침(이미지)	98
<표 4-3> 지방자치단체의 내부통제제도 개요(보고서안)	100
<표 4-4> 한일 재정지출관련 내부통제 비교	109

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 2-1> 일본의 정부회계 개편(‘신지방공회계제도’)의 의의와 방향	11
<그림 2-2> 정부회계의 한계	12
<그림 2-3> 지방자치단체 회계제도의 정비촉진	23
<그림 2-4> 자금수지계산서의 구성	36
<그림 2-5> 4개 재무제표 간의 관계	37
<그림 3-1> 공공시설 등 종합관리계획에 기초한 노후화대책의 추진이미지	59
<그림 3-2> 11 시설의 경과 연수(전국계)	67
<그림 3-3> 시설분류별 건수(전국계)	68
<그림 3-4> 시설분류별 면적(전국계)	69
<그림 3-5> 시설분류별 해체철거비용(전국계)	70
<그림 3-6> 시설의 구조(전국계)	71
<그림 3-7> 시설의 현황(전국계)	72
<그림 3-8> 해체철거의 이유(전국계)	73
<그림 3-9> 해체철거 후의 적지이용의 유무(전국계)	74
<그림 3-10> 해체철거 후의 적지이용의 상세(전국계)	75
<그림 3-11> 인프라장수화계획의 체계	78
<그림 4-1> 자치단체 내부통제를 정비 및 운용 이미지	102
<그림 4-2> 지방자치단체의 내부통제체제의 운용 스케줄 (N년도 이미지)	104
<그림 4-3> 일본 자치단체의 출납장 및 수입역에 의한 재정지출 내부통제	106





제1장

머리말

제1장

머리말

일본의 지방재정제도는 지방교부세, 국고보조금, 정부간 재정관계, 회계제도 등 많은 부분에서 우리나라와 비슷한 점이 많다. 이런 가운데 재정분석과 같은 분야는 우리나라가 보다 구체적인 기법으로 자치단체의 재정운영에 대한 평가를 하고 있는 등 우수한 면이 있다. 그러나 많은 부분에서 지방자치의 역사 및 재정분권의 역사가 깊은 일본의 제도적 발전은 우리나라 지방자치단체의 재정운영에 많은 시사점을 주고 있다.

일본은 2004년부터 지방분권형 세재정시스템을 확립하기 위하여 三位一體 개혁을 추진하여 왔다. 삼위일체 개혁이란 [국가로부터 지방으로의 국고보조금의 삭감], [지방교부세의 개혁], [세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것을 말한다. 그러나 권한과 조직을 완고하게 지키려는 중앙부처의 벽이 너무 두터워 세원이양이 일부 실현되고 있는 가운데, 미흡하나마 국고보조금의 축소, 국가의 관여 축소 등 일정부분 성과는 나타나고 있다.

또한 지방재정계획제도, 사업별예산편성, 지방채협의제, 인건비 관리의 자율성과 책임성, 공공투자사업의 단계별 심사, 민간자금의 활용과 자치단체 자금관리에 있어서 지정관리자제도 등 다양한 제도가 지방재정관리 시스템속에서 원활히 작동할 수 있도록 제도개선이 지속적으로 이루어지고 있다.

이외에도 일본은 예산집행 및 재정지출 등 재정운영에 있어서 내부통제체계가 작동하고 있는데, 이중에서 감사위원은 매 회계 연도마다 매 1회 이상 자치단체의 재무 및 회계, 행정사무 및 그 소속 직원의 직무에 대한 감사를 실시하고 그 결과에 따라 감사의견을 제시하며, 이에 대한 시정 등의 조치를 권고하고 있다. 이런 가운데 더 나아가 최근에는 자치단체의 예산 및 재정지출을 중심으로 자치단체의 내부통제 필요성을 인식하고 꾸준한 연구결과를 보고서로 발표하고 내부통제제도의 구축을 추진하고 있다.

한편, 일본은 2000년대 중반부터 자치단체의 회계제도를 개혁하기 위하여 ‘신지방공회계제도’를 도입하고 있으나 아직 우리나라와 같이 전국적 실시 및 동일한 기준에 의해 적용되지 않고 있다. 이에 최근에는 지방자치단체들도 한층 민간기업과 마찬가지로 보유하고 있는 현금과 자산 그리고 차입금 등 채무 실태를 객관적이고 종합적으로 파악할 수 있는 방식으로 회계제도를 바꾸어야 한다는 목소리가 높아지고 있는 가운데, 발생주의 복식부기회계제도의 유용성과 도입 필요성이 강조되고 있다. 이런 가운데 일본은 최근에 지방공회계제도에 대한 지금까지의 현상을 되돌아보고 공회계제도의 새로운 방안을 내놓고 있다.

그리고 일본은 최근 자치단체가 가지고 있는 다양한 공공시설에 대한 종합적인 관리 개선방안을 마련하고 있다.

따라서 자료집은 일본의 지방재정제도에 있어서 최근의 개선동향을 정리하여 우리나라 지방재정관리제도의 개선에 시사점을 얻고자 한다.

첫째, 복식부기 등 공공회계에 대한 개선동향을 검토한다(임성일). 이에 대해서는 [今後の新地方公會計の推進に關する研究報告書の概要と留意点](山並雄士, 地方財務, 2014. 6), [地方公會計及び地方公企業會計基準の改正の意義とメリット](鈴木 豊, 地方財務, 2014. 7), [一番やさしい公會計の本](有限責任監査法人トーマツ, 学陽書房, 2012) 기타 總務省 자료 등을 참고로 하고 있다.

둘째, 자치단체의 공공시설에 대한 종합적인 관리 및 개선방안에 대해 검토한다(신두섭). 이에 대해서는 [公共施設等總合管理計畫の策定にあたっての指針(案)の概要](村田, 2014), [公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進(下)](地方財務, 2014. 6) 등을 참고하고 있다.

셋째, 자치단체에 있어서 내부통제제도 및 재정집행관련 내부통제 강화에 대해 중점을 두고 검토한다(이창균). 이에 대해서는 [地方公共團體における内部統制制度の導入に關する報告書について](地方自治, 2014. 6), [地方公共團體における内部統制制度のあり方に関する研究報告書(概要)](일본 총무성, 2014),

[自治體リストラ](自治體問題研究所編, 1995), 일본 총무성 사이트(<http://www.soumu.go.jp>), <http://www.soumu.go.jp/main-content/000019096.pdf>를 참고하고 있다.



제2장

일본 지방자치단체 회계제도 변화 동향

제1절 서론: 현금주의 단식부기 지방정부회계제도의 한계와
공회계제도 개혁

제2절 일본의 지방자치단체 공회계제도 변화:
1990년 이후 최근

제3절 지방회계제도 개편 최근 동향:
2010년 이후 2014년 현재

제2장

일본 지방자치단체 회계제도
변화 동향

제1절

서론: 현금주의 단식부기 지방정부회계제도의
한계와 공회계제도 개혁

일본의 지방자치단체들은 과거 오랫동안 경상수지비율 등 다양한 재정지표를 이용해서 재정상황을 파악해 왔다. 이들 재정지표는 기본적으로 현금주의 단식부기회계를 통해 생성되는 재정통계에 기반을 두고 산출되었다. 그러나 이러한 회계시스템에 의한 재무정보로는 지방자치단체 전체를 포괄하는 재정적 상태나 건전성과 효율성 그리고 재무성과를 제대로 파악할 수 없는 한계에 부딪힐 수밖에 없었다. 무엇보다도 날로 복잡해지는 지방재정의 환경 변화 속에서 현금주의 단식부기회계 정보에 의존하여 중요한 행·재정 의사결정을 하는데 많은 제약을 감수해야 하는 문제가 점점 심각해졌다.

예를 들어, 지방자치단체의 재정능력을 제대로 파악하기 위해서는 기존 회계에서 다루는 현금 자산 외에 다양한 자산(토지, 건물, 도로, 장비, 물품, 기타 자본자산 등)에 대한 정보가 필수적으로 요구된다. 그리고 부채의 경우에도 지방자치단체가 외부로부터 자금을 직·간접적으로 빌리는 채무(공공자금 및 금융기관 차입, 증권발행) 외에 공무원의 퇴직과 관련된 지불의무나 우발채무(contingency liability) 등을 반영할 수 있을 때 비로소 재정의 상태와 능력을 객관적으로 판단해 주는 정보의 유용성을 지니게 된다.

이러한 가운데 전문가 사회를 중심으로 지방자치단체들도 민간기업과 마찬가지로 보유하고 있는 현금과 자산 그리고 차입금과 각종 지불의무를 객관적이고 종합적으로 파악할 수 있는 방식으로 회계제도를 바꾸어야 한다는 목소리가 비등하였다. 특히, 발생주의 복식부기 회계방식에 의한 통일된 회계기준이 수립

되어 전 지방자치단체가 재무보고서를 작성 공표할 경우 주민을 비롯한 이해관계자들이 지방재정 상태를 객관적으로 비교할 수 있는 장점과 유용성이 나타날 수 있다는 사실이 사회적으로 크게 부각되었다. 한마디로, 정부회계 부문에 발생주의 복식부기회계제도 도입 필요성과 유용성이 강조된 것이다.

일본에서 지방자치단체의 회계제도(이하 “지방공회계”라고 함)를 정비하고자 하는 의의는 크게 보아 다음의 네 가지 관점에서 파악된다. 그것은 정부회계의 한계, 현금주의의 한계, 지방자치단체 기반에 의한 한계, 예산통제 중시의 한계, 자산·채무개혁의 한계를 극복하고자 하는 측면이다(有限責任監査法人トーマツ, 学陽書房(2012), pp. 117-122).

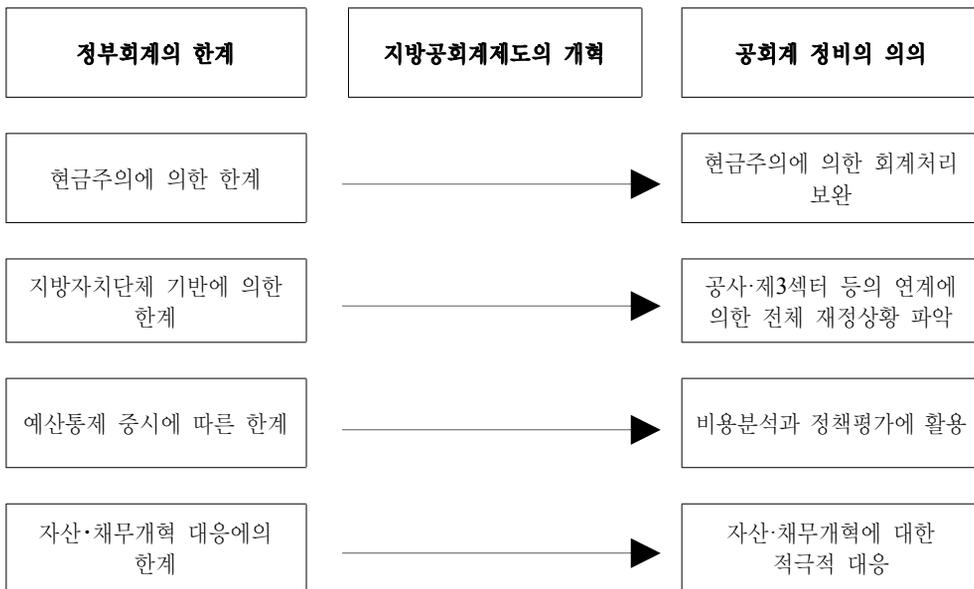
첫째, 정부회계와 현금주의 한계의 극복이란, 기존의 지방자치단체 회계가 행정서비스의 제공과정에서 발생하는 각종 비용을 회계적으로 제대로 반영하지 못하는 현상을 극복한다는 의미이다. 대표적인 예로 퇴직급여충당금, 감가상각비 등 실제로 행정서비스 공급비용으로 계상되어야 할 비용항목('비현금지출 cost')이 회계적으로 반영되지 못하고 있는 사실과 이로 인해 지방자치단체가 공급하는 서비스의 원가가 과소평가(계상)되는 문제점을 지적할 수 있다. 그리고 현금주의회계는 현금의 유입과 유출 즉, 유량(flow)에 대한 정보만을 다루고 있고, 자산·부채와 같은 스톡(stock) 정보를 다루지 못하는 한계가 있어서 지방자치단체의 의사결정에 제약이 주어지고 있다.

둘째, 지방자치단체 기반에 의한 한계의 극복이란, 기존 회계제도가 지방자치단체가 실질적으로 관장하고 지배하는 각종 산하조직의 재정상태를 포함하지 못하고 있는 한계 즉, 지방공공부문 전체를 포함하는 재정상태 정보를 제공하지 못하는 한계를 극복하고자 하는 의미이다. 물론 현금주의회계 하에서도 이러한 접근이 불가능한 것은 아니다. 하지만 지방공공부문 중에 기업형 실체가 있음을 감안할 때, 발생주의에 기초한 동일 회계기준을 사용할 경우 지방자치단체 전체를 아우르는 연결 재무제표가 생성될 수 있는 유용성이 나타난다.

셋째, 예산통제 중시의 한계 극복이란, 통상 지방자치단체들이 예산을 중요

하게 다루는 반면 예산의 집행결과를 체계적으로 집계한 결산을 상대적으로 소홀히 다룸으로 인해 발생하는 각종 문제점을 극복하고자 하는 의미를 함축한다. 특히, 예산의 통제와 관리에 치중하는 경향은 결과적으로 사업의 평가와 비용분석에 충실하지 못하고 총비용(full cost) 개념을 지방자치단체의 재정활동에 적절히 반영하지 못하는 문제점을 노정한다. 이는 최근에 우리나라에서도 지방자치단체의 일반회계, 특별회계, 기금은 물론 지방공기업과 출자·출연기관을 망라하는 지방공공부문 전체의 재정상태를 파악하여 관리하고자 하는 움직임과 맥을 같이 한다.

<그림 2-1> 일본의 정부회계 개편(‘신지방공회계제도’)의 의의와 방향



자료: 총무성 등 참조

넷째, 자산·채무개혁 대응의 한계 극복이란, 기존의 현금주의 회계가 중요한 스톡 정보(자산, 채무 등)를 생성하지 못하고 있는 정보제약 상황에서는 자산과 채무개혁을 제대로 수행할 수 없음을 인식하고 이를 극복하는 새로운 회계제도(발생주의 복식부기회계제도)의 도입 필요성을 강조하는 의미이다. 현재와 같이

자산, 채무와 같은 스톡 정보가 생성되지 못하는 상황에서는 정책결정자의 의사결정은 물론 주민과 이해관계자들이 지방자치단체의 재정상태를 파악하거나 경제적 판단을 하는데 애로가 발생한다. 그 뿐 아니라 자산과 부채와 같은 중요한 스톡 정보가 결여될 경우 정부개혁이나 예산회계 구조변화를 체계적으로 추진하기가 어렵다. 그 이유는 정부개혁 과정에서 요구되는 핵심 의사결정 판단 정보가 결여되기 때문이다.

<그림 2-2> 정부회계의 한계

현금주의에 의한 한계	지방자치단체 기반에 의한 한계	예산통제 중시에 따른 한계	자산·채무개혁 대응에 의한 한계
<ul style="list-style-type: none"> ●행정서비스의 제공 과정에서 발생하는 제반 비용이 제대로 파악 되지 않음 (예: 퇴직급부충당금, 감가상각) ●스톡정보를 알 수 없어서 과거 투자성과의 파악이 어려움 ●스톡정보 결여로 자산 형성에 수반된 장래 주민부담 등을 알 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ●지방 3공사, 제3섹터, 기타 외곽단체 등 실질적으로 지방자치단체가 지배하는 조직의 재정상황을 포함한 지방공공부문 전체의 재정 상태를 파악하기가 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ●사업별 총비용(full cost) 파악이나 시설별 비용정보를 통한 사업별·시설별 재무서류의 이용 검토가 불가능함 	<ul style="list-style-type: none"> ●현금주의에 기초한 결과 자산과 채무 상태에 대한 객관적 정보를 갖기 어렵고, 따라서 그에 입각한 자산과 채무의 통제 관리를 할 수 없음 ●이러한 문제로 인해 자산·채무개혁을 추진할 경우 정보부족현상이 발생함

자료: 学陽書房(2012), p. 117.

<유량(flow)과 저장(stock)>

경제와 재정분야의 통계나 지표는 크게 유량(flow)과 저장(stock)으로 구분된다. 유량은 일정한 시간의 흐름 속에서 관측되는 것이고, 저장은 특정한 시점 예컨대, 1월 1일 현재의 시점에서 관측되는 것이다. 예를 들어, 소득과 성장률은 유량지표이고, 이자율, 환율 등은 저장 지표이다. 우리들이 소득이나 성장률을 논하면서 12월 31일 현재 소득과 성장률이 얼마인지를 측정해서 말할 수 없다. 그것은 개인과 기업의 소득이나 소득성장률은 일정한 기간을 대상으로 그 기간 중에 발생한 노동과 판매 등을 감안하지 않으면 산출될 수 없기 때문이다. 반면에 환율은 매일 변화하는 특성을 지닌다. 그러므로 환율을 논할 때 우리는 예컨대, 12월 31일 현재의 기준 환율을 측정하고 적용할 수 있다.

일본의 지방 재무보고서 중에서 대차대조표는 특점 시점에서의 스톡(stock)에 관한 재무정보를 제공하는 반면 행정비용계산서는 일정한 기간의 유량(flow)에 관한 재무정보를 제공한다.

〈재무보고서〉

재무보고서란, 정부 또는 기업이 일정한 기간 중에 행한 각종 경제적 거래활동(예산집행, 판매, 투자, 소비 활동 등)을 회계의 원리와 기준에 의해 수치로서 정리한 보고서(또는 서류)를 말한다. 재무보고서는 목적별로 재정상태(대차대조표), 경영실적(행정비용계산서), 현금의 수지와 흐름(자금수지계산서), 자본 또는 순자산의 변동 상태(순자산변동보고서) 등을 보여주는데, 이들은 내·외부 정보이용자의 경제적 의사결정에 도움을 주는 재무정보를 제공하는 유력한 수단이다. 따라서 재무보고서는 민간, 공공부문을 막론하고 경제 활동을 수행하는 경영주체들이 반드시 작성, 공표해야 하는 의무사항이자 자기점검 수단으로 간주된다.

제2절

일본의 지방자치단체 공회계제도 변화: 1990년 이후 최근

1. 신지방공회계제도의 도입

앞서 기술한 상황적 배경을 갖고서 일본정부는 지방자치단체 회계제도를 개혁할 목적으로 2000년대 중반에 ‘신지방공회계제도’를 도입하였다. 신지방공회계제도는 일본의 지방자치단체들이 전통적으로 사용해 온 현금주의 단식부기회계방식을 발생주의 복식부기회계방식으로 전환하는 일종의 시범수단장치로서 그 기능과 목적을 지녔다. 동 제도는 현재 우리나라의 지방회계제도가 전국적으로 동일한 기준에 의해 통일적으로 적용되는 것과는 상당히 다르다. 참고로 2014년 현재 일본에서는 전국의 모든 지방자치단체들이 공통적으로 적용하는 지방회계기준이 제정되어 있지 못하고 있다.

역사적으로 보아 일본에서는 신지방공회계제도가 도입되기 훨씬 이전인 1990년대 초반부터 지방자치단체 회계제도를 발생주의 복식부기방식으로 전환하고자 하는 움직임이 전문가 사회를 중심으로 일어났다. 그러한 움직임과 노력은 우리나라보다 훨씬 앞섰으며, 특히 진행과정에서 다양한 견해를 수용하는

신중한 행보와 폭 넓은 논의가 전개된 점에 대하여는 평가할만하다. 이는 어떤 면에서 국가정책의 변화방식(접근방식, 제도화 등)과 속도에 있어서 우리나라와 일본 간에 뚜렷한 차이를 보이는 하나의 전형적인 양상으로 간주된다.

이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 지난 20여 년간 일본에서 전개되었던 발생주의 복식부기에 기초한 지방정부회계제도의 개편 움직임에 대해 간략히 기술하고자 하며, 그와 관련된 주요 내용이 <표 2-1>에 정리되어 있다.

1991년 3월에 “지방공공단체의 종합적 재정분석에 관한 조사연구회 보고서 - 행정비용계산서와 각 지방공공단체 전체의 대차대조표(balance sheet)”가 공표되었고, 그 속에 행정비용계산서와 함께 공영사업회계(우리나라의 지방공기업회계에 해당함)를 포함한 지방자치단체 전체를 포괄하는 대차대조표의 작성 방법이 제시되었다.¹⁾ 이러한 시도는 지방자치단체회계가 전통적 방식(현금주의 단식부기)이 아닌 새로운 방식(발생주의 복식부기)으로 재무보고서를 작성할 수 있는 구체적인 계기가 되었다.

이러한 가운데 국가와 지방의 재정적자가 계속 확대되면서 소위 ‘작고 효율적인 정부’를 실현하고 재정 건전성을 확보하는 이슈가 일본 국정의 최우선 과제로 부상하였다. 이는 곧바로 1995년 12월 각의결정(일본 내각회의에 의한 결정)으로 공포된 ‘행정개혁의 주요 방침’을 통해 구체화되었다. 당시에 발표된 정부방침 속에는 지방공무원의 급여개정을 비롯하여 ‘총인건비 개혁의 실행계획’과 ‘정부자산·채무개혁’ 등이 주요 과제로 포함되었다. 특히, 후자와 관련해서는 자산·채무의 관리방법, 민간의 관점과 기법의 적극적 활용 및 지속적 개선에 관한 내용들이 구체적으로 명시되었다. 국가와 지방자치단체의 자산·부채 관리에 필요한 공회계 정비부문에서는 기업회계의 사고방식을 활용한 재무서류의 작성기준을 종합적으로 검토해서 추진하는 것이 핵심과제로 채택되었다. 특히, 국가와 마찬가지로 지방자치단체도 자산·채무 개혁을 적극적으로 단행해야 하는 등 개혁의 방향과 구체적 시책이 명확히 제시되었고, 이는 전국의 지방

1) 일본에서는 “행정코스트계산서”로 공식 명칭이 지정되었지만, 한국말로 번역하는 과정에서는 여러 가지를 감안하여 “행정비용계산서”로 명칭을 붙이기로 하였다.

자치단체에 상당한 압박과 변화의 동인을 가져다 주었다. 이에 따라 각 지방자치단체는 부득이 자산과 채무에 대한 객관적 실태를 파악하고 관리체제 상황을 총 점검하는 작업에 착수해야만 하였다.

이와 관련하여 지방자치의 주무 부(省)인 총무성에 대하여는 각 지방공공단체와 협의해 나가면서 개혁의 목표와 구체적인 실행계획(일정 포함)을 수립해서 과업을 차질 없이 추진해야 하는 미션이 부여되었다. 이러한 과업을 부여 받은 총무성은 각 지방자치단체에 대해 자산과 채무의 실태를 적극적으로 파악할 것을 촉구하는 관련방침을 시달하였다. 그리고 총무성은 방침이 제대로 이행될 수 있도록(지방공공단체의 자산 및 부채의 효과적 관리, 채무확대 억제, 기타 목적 달성 포함) 지방자치단체회계제도를 개편하는 과업을 전문가 사회에 맡겼다. 이는 ‘신지방공회계제도연구회’의 발족(1996년 4월)으로 구체화되었다. 동 연구회는 이듬해 5월 ‘신지방공회계제도연구회 보고서’를 발표하였는데, 그 속에 지방자치단체회계의 준거지침에 해당하는 기준모델과 총무성방식 개정모델로 지칭되는 두 종류의 작성방식이 제시되었다.

그 후 일본의 지방회계제도 개편 움직임은 다소 소강상태를 보이다가 2000년대 중반에 다시 탄력을 받게 되었다. 구체적으로 언급하면, 일본정부가 2006년 8월에 ‘지방공공단체 행정개혁의 강화 추진을 위한 지침’(총무성 사무차관 통지)을 공포하면서 새로운 동력을 얻게 된 것이다. 동 지침 속에는 총인건비 개혁, 공공서비스 개혁 과제와 더불어 지방공회계 개혁(지방의 자산·관리개혁)에 관한 내용이 포함되었다.

2006년 5월에 공표된 ‘신지방공회계제도연구회 보고서’는 연구회의 발족에서부터 보고서가 공표되기까지의 시간이 많지 않았던 관계로 지방자치단체들이 두 모델을 실제로 시험 점검해 볼 수 있는 시간적 여유를 갖지 못하였다. 그런데 이 문제는 2006년 7월에 ‘신지방공회계제도실무연구회’가 발족되고 동 연구회를 중심으로 기존 발표 안에 대한 지방의 이용 편의성, 실용성 등을 객관적으로 검증할 수 있는 기회가 생겨나면서 해소될 수 있었다. 각 지방자치단체들

은 연구회를 중심으로 다양한 의견을 제시하고 논의할 수 있는 기회와 장을 갖게 되었고, 그 때 논의된 내용을 토대로 신지방공회계제도실무연구회는 2007년 10월 ‘신지방공회계제도 실무연구회 보고서’를 공표하였다. 그 후 각 지방자치단체는 ‘신지방공회계제도실무연구회 보고서’(2007년 10월 공표)를 토대로 2009년 가을까지 대차대조표, 행정비용계산서, 자금수지계산서, 순자산변동계산서의 기본 재무보고서(재무서류)를 작성하는 작업에 본격적으로 착수하였다.

<표 2-1> 일본의 공회계제도 개편 추진과정

연 도	주요 과정
1990년 3월	지방공공단체의 종합적 재정분석에 관한 조사연구회 보고서
1991년 3월	지방공공단체의 종합적 재정분석에 관한 조사연구회 보고서 - 행정비용계산서, 각 지방공공단체의 전체 대차대조표(balance sheet)
1995년 9월	연결 대차대조표의 시행에 관한 보고서
1995년 12월	행정개혁의 주요 방침(1995. 12. 24 내각(각의) 결정)
1996년 8월	신지방공회계제도 연구회 보고서
1997년 6월	지방공공단체의 행정개혁 강화 추진을 위한 지침(총무성 사무차관 통지)
1997년 10월	지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률
1997년 10월	공회계 정비추진 관련사항 통지(자치재정국장 통지)
2009년 1월	신지방공회계제도 실무연구회 보고서 공표
2009년 4월	신지방공회계모델에 의한 연결재무서류작성 실무 지침서(手引) 공표
2010년 3월	총무성방식 개정모델 작업용 worksheet 기재요령 개정판 공표
2010년 3월	지방공공단체의 재무서류 활용과 공개에 관한 사항 공표
2011년 3월	신지방공회계모델의 연결재무서류작성 실무지침서(개정판) 공표
2011년 3월	지방공공단체 재무서류 작성 기준모델 및 지방공공단체 재무서류 관련 총무성 개정모델에 관한 Q&A(2011년 3월 개정)

자료: 学陽書房(2012), p. 98; 총무성 참조.

2. 신지방공회계제도와 4개 재무서류(재무보고서) 작성방법

1) 4개 기본 재무서류(재무보고서)

‘신지방공회계제도’는 4개의 핵심 재무서류 또는 재무보고서(대차대조표, 행정비용계산서, 순자산변동계산서, 자금수지계산서)를 제시하는 동시에 재무보고서의 작성 및 공표에 관한 사항을 제시하고 있다.²⁾ 4개 재무서류의 핵심내용은 <표 2-2>에 압축적으로 기술되어 있다.

신지방공회계제도가 요구하는 재무서류는 기본적으로 발생주의에 기초해서 작성된다. 그 결과 대차대조표에 계상되는 건물 등의 자산가치는 자산의 이용과 더불어 가치가 감소하는 부분(減價 부분)을 공제한 후의 가격으로 자산부문에 계상된다. 퇴직금의 경우 지방공무원이 대차대조표일(3월 31일) 현재 모두 퇴직할 것을 가정할 때 추정되는 지불의무금액을 퇴직수당충당금으로 산정해서 대차대조표의 부채부문에 포함시킨다.

그리고 신지방공회계제도는 발생주의에 기초한 복식부기 회계방식을 채택하고 있다. 따라서 건물과 같은 자산의 구입거래를 회계 처리할 경우 기존의 단식부기 회계방식과 달리 현금지출거래 외에 건물 등의 증가거래도 함께 반영하여 기록한다. 즉, 자산의 증가(건물 등의 증가)와 자산의 감소(현금지출)라는 양면성이 동시에 기록되는 것이다. 이러한 방법은 단식부기 회계방식과 달리 거래와 관련되는 계정(현금, 건물 등)의 증가와 감소 상황을 동시에 기록하는 특성을 지닌다. 이러한 특성은 정부가 행하는 각종 거래의 기록누수현상을 허용하지 않고, 혹 누락상황이 발생하더라도 잘못된 착오상황을 사후에 상대적으로 쉽게 검증할 수 있는 장점을 지닌다.

2) 일본에서는 우리나라의 기업회계에서 통용되는 “재무제표”를 “재무서류(財務書類)”라고 지칭하는데, 본문에서는 ‘재무서류’와 ‘재무보고서’를 혼용해서 사용하기로 한다.

<표 2-2> 4개 재무서류(재무보고서)

<p>■ 대차대조표</p> <p>지방자치단체가 주민에게 공공서비스를 제공하기 위해 보유하고 있는 토지, 건물 등 재산(자산)에 대한 재무적 사항을 보여주고, 그 자산이 어떤 재원(부채, 순자산)을 통해 조달되었는지에 대한 재무정보를 총괄적으로 보여 주는 재무보고서</p>
<p>■ 행정비용계산서</p> <p>1회계연도 중에 있었던 행정활동 중 복지급여, 쓰레기수거 등 자산의 형성과 연계되지 않은 행정서비스의 공급에 소요된 비용과 그 공급의 대가로서 획득한 수입금 등의 재원을 대비해 보여주는 재무보고서</p>
<p>■ 순자산변동계산서</p> <p>대차대조표 속의 순자산 부문에 계상되는 각 수치가 1 회계연도 중에 어떻게 변동되었는지(어떤 변동 상황이 있었는지)에 대해 보여 주는 재무보고서</p>
<p>■ 자금수지계산서</p> <p>세계현금(자산)의 입·출 정보를 성질이 다른 3개 부문(경상적수지부문, 공공자산정비수지부문, 투자·재무적수지부문)으로 구분해서 수지 상태를 표시해 주는 재무보고서</p>

자료: 有限責任監査法人トーマツ, 学陽書房(2012), p. 101; * 필자가 일부 내용을 가필 조정하였음.

2) 재무서류 작성방법의 개요

현재 일본에서 사용되고 있는 4개 재무서류의 작성방법(회계기준)으로는 앞서 기술한 기준모델과 총무성방식 개정모델의 두 종류가 있다(동경도에서 제시한 동경도 방식이 있지만, 보편화되지 않고 있다). 두 기본모델의 회계작성방식을 비교한 내용이 <표 2-3>에 담겨 있다.

간단히 말해서, 두 작성방식의 가장 큰 차이는 기준모델이 재무서류를 작성하는 개시단계에서 모든 고정자산을 총망라해서 고정자산대장(소유하는 고정자산을 기록한 장부)에 계상할 것을 요구하는 반면 총무성방식 개정모델은 매각 가능자산(사용하지 않는 토지 등)을 제외한 나머지 모든 자산에 대하여는 대장에 계상할 것을 요구하지 않는다는 사실에 있다.

<표 2-3> 기준모델과 총무성방식 개정모델의 비교

	기준모델	총무성방식 개정모델
고정자산 산정방법 (초년도 기초잔고)	○현존하는 모든 고정자산을 총망라 (list up)하고, 공정가치로 평가함	○매각가능자산: 시가 평가 ○매각가능자산 외: 과거로부터 누적 된 건설사업비를 토대로 산정 ⇒ 단계적으로 고정자산 정보를 정 비해 나감
고정자산 산정방법 (계속 작성 시)	○발생주의 재무회계 데이터로부터 고정자산 정보를 작성함 ○그 외는 공정가치 기반의 평가를 함	
고정자산의 범위	○모든 고정자산을 총망라함	○ 당초는 건설사업비 범위 ⇒ 단계적 확장 시 입목, 물품, 지상 권, 소프트웨어 등을 포함해서 상정함
자산대장 정비	○개시 대차대조표 작성 시에 대장을 정비하고, 그 후 계속 갱신해 나감	○매각가능자산, 토지를 대상으로 우 선 정비함
작성 시 업무 부하	○초기에는 고정자산의 대장정비와 거 래 패던 정비 등에 따르는 부하가 있음 ○계속 작성 시 부하가 감소함	○당초에는 매각가능자산에 대한 새 로운 평가, 회수불능 예상액의 산정 등; 현행 총무성방식을 작성하는 단 체의 경우 업무부하는 크지 않음 ○계속 작성 시 단계적 정비가 수반되 어 부하가 있음
재무서류(보고서) 검증 가능성	○개시 때 미 분석 잔고를 제외하고, 재무서류의 수치로부터 원장, 전표 등에 대한 검증이 가능함	○대장의 단계적 정비 등을 통해 검증 가능성 향상이 가능함
재무서류 작성·공표 시기	○출납정리기간 후 빠른 시일 내에 작 성·공표가 가능함	○출납정리기간 후, 결산통계를 병렬 해서 작성 공표함

자료: 총무성

요약하면, 과거로부터 계속 취득되어 온 고정자산을 총 망라해서 조사하는 기준모델은 자산관리 측면에서 매우 유용한 장점이 있는 반면 재무제표를 작성하는 개시단계에서 많은 시간과 노력이 요구되는 단점이 있다. 이에 비해 총무성방식 개정모델은 재무제표를 작성하는 개시단계에서 필요한 시간과 노력이 크게 줄어드는 반면 자산관리의 유용성이 떨어지는 문제점을 지닌다.

3. 일본 지방자치단체의 신공회계제도 적용 현황

일본의 지방자치단체들 가운데 발생주의 복식부기에 의해 재무보고서를 작성하고 있는 자치단체와 그렇지 못한 자치단체의 현황에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다(<표 2-4> 참조).

2012년 현재 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 도도부현은 거의 대부분 발생주의 복식부기 방식에 의한 재무보고서를 작성하고 있다(전체 도도부현의 97.9%가 작성을 완료하였음). 작성방식으로는 전체의 91.5%가 신지방공회계모델(기준모델 및 총무성방식 개정모델)을 선택한 것으로 파악되었다. 기초자치단체인 시정촌의 경우 전체의 62.8%를 차지하는 1,077단체가 발생주의 복식부기 방식에 의한 재무보고서를 작성 완료하였고, 그중 967단체(56.3%)가 신지방공회계모델을 채택한 것으로 파악되었다.

<표 2-4> 지방공공단체의 평성 21년도(2009년) 판 재무서류 작성 상황

		도도부현		시정촌	
작성완료		46	(97.9%)	1,077	(62.8%)
	기준모델	3	(6.4%)	100	(5.8%)
	총무성방식개정모델	40	(85.1%)	867	(50.5%)
	총무성모델	1	(2.1%)	100	(5.8%)
	기타	2	(4.3%)	10	(0.6%)
작성 중		1	(2.1%)	506	(29.5%)
	기준모델	0	(-)	51	(3.0%)
	총무성방식개정모델	1	(2.1%)	437	(25.5%)
	총무성모델	0	(-)	12	(0.7%)
	기타	0	(-)	6	(0.3%)
착수완료(작성완료+작성중)		47	(100%)	1,583	(92.2%)
미작성		0	(-)	133	(7.8%)
합 계		47	(100%)	1,716	(100%)

자료: 총무성(2012)

제3절 지방회계제도 개편 최근 동향 : 2010년 이후 2014년 현재

1. 개요

일본의 중앙정부는 최근 모든 지방자치단체에 통일적으로 적용할 수 있는 표준 공회계 기준모델의 개발에 박차를 가하고 있다. 이와 더불어 지방공영기업(우리나라의 지방공기업에 해당함)에 적용되는 회계기준의 개정을 위한 논의와 노력에도 힘쓰고 있다. 여기서는 전자(전 지방자치단체에 적용 가능한 표준 회계기준을 수립하고 그것을 체계적으로 실시할 수 있는 방안)와 관련된 내용을 중심으로 기술하고자 한다. 구체적으로, 향후 1~3년 이내에 모든 지방자치단체에 적용하는 것을 목표로 하는 지방공회계기준의 수립 작업과 관련된 방향성과 로드맵에 관한 사항에 대해 기술하고자 한다.

최근 일본에서는 지방재정의 상황이 어려워지면서 재정투명성 향상과 재정운영의 설명책임(accountability) 강화에 대한 사회적 요구가 증가하고 있다. 이러한 가운데 2010년 10월 중앙정부는 지방공공단체의 재무서류 작성에 대한 검증작업을 실시하였다. 이와 동시에 총무성은 국제공회계기준(IPSAS)을 포함하여 국가공회계의 동향을 종합적으로 살펴보면서 새로운 지방공회계를 추진하는 방안에 대해 검토하기 시작하였다. 이를 위해 총무성은 구체적으로 ‘금후의 신지방공회계의 추진에 관한 연구회’(“연구회”라고 칭하기로 함)를 발족시켰다. 동 연구회는 국제회계기준과 국가의 공회계 상황, 지방자치단체의 회계제도 및 재무관리 운영상황 등을 살펴보면서 향후의 신지방공회계의 추진방안과 기준설정 등에 관한 사안을 다루는 과업을 부여받았다.

한편 동 연구회는 내부적으로 지방공공단체의 재무서류 작성기준을 다루는 분과(作業部會)와 고정자산대장의 정비 등에 관한 사항을 다루는 분과의 2개 분과를 설치하였다. 분과의 운영은 특별히 실무 차원에서의 적용 가능성 관점

에 무게를 두었다.

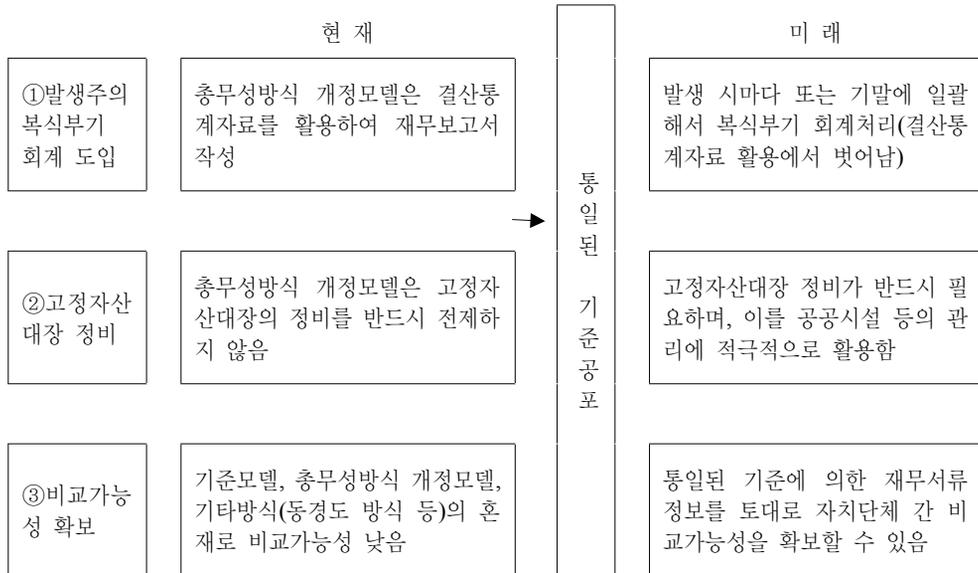
지금부터 다루는 내용은 기본적으로 두 분과의 보고서를 토대로 기술하고 있다. 구체적으로, 최근까지 진행되어 온 ‘신지방공회계제도연구회보고서’와 ‘신지방공회계제도실무연구회보고서’의 내용을 토대로 그중에서 재정리가 필요한 사항을 중심으로 정리하고 있다. 따라서 본문에서 특별히 다루지 않는 사항들은 두 보고서의 내용과 기본적으로 같은 입장을 취하는 것으로 간주할 수 있다. 특히, 현 단계에서 검토 중인 과제이면서 향후 실무적 검증이 필요한 것에 대하여는 앞으로 상세한 실무검토를 거친 다음 최적의 방법을 발견하여 제시할 필요가 있다.

2. 지방자치단체 회계기준 설정의 방향성

앞으로 지방공회계제도의 개혁이 이루어지려면 무엇보다도 모든 지방공공단체에 적용이 가능한 표준적이고 통일된 기준이 마련되어야 한다. 여기에는 자산평가의 기준과 양식 등 재무서류의 작성에 기본이 되는 사항을 통일적으로 정리하여 제시하는 것을 포함하여 일반회계, 지방공영사업회계 등 지방공공부문이 사용하고 있는 전체 회계를 포괄하는 연결재무보고서를 작성하는 내용이 포함된다. 즉, 전체 재무서류와 연결재무서류의 작성에 관하여 구체적으로 다루는 원칙과 기법 그리고 각종 실무사항 등을 체계적으로 다루는 내용들이 포함된다.

이와 같이 통일된 기준이 제시되면 자산, 부채, 비용, 수익, 그리고 순자산의 현황과 변동 상태에 대해 상세하게 파악할 수가 있고, 이를 통해 지방자치단체의 재정상태를 보다 동태적으로 파악하는 것이 가능해진다.

<그림 2-3> 지방자치단체 회계제도의 정비추진



자료: 山並雄士, 地方財務(2014. 6), p. 80.

3. 신지방공회계기준의 기초개념

앞서 언급한 ‘금후의 신지방공회계의 추진에 관한 연구회’가 제시한 보고서의 제2장에서는 재무보고서의 보고주체, 이용자, 작성목적, 질적 특성, 구성요소, 체계 등에 관한 기본 개념을 설명하고 있다. 여기에서 이와 관련된 내용들에 대해 기술하면 다음과 같다.

1) 재무보고서의 보고주체

재무보고서의 보고주체로는 도도부현(都道府県)과 시구청촌(市區町村), 그리고 일부사무조합 및 광역연합을 대상으로 한다. 그리고 보고대상 회계에는 일반회계를 비롯하여 지방공영기업회계 이외의 특별회계(이를 “일반회계 등”이라고 지칭함)가 포함된다. 특히, 재무보고 주체에 대하여는 공적자금 등에 의해 형성된 자산의 상황, 그 재원이 되는 부채나 순자산의 상황, 그리고 행정서비스의 제공에 소요되는 비용과 자금수입의 상황 등이 종합적 관점에서 명확히 파

악될 수 있도록 조치하고 있다. 구체적으로, ‘일반회계 등’에 지방공영사업회계를 더한 “전체 재무서류”를 작성하고, 또한 전체 재무서류에 지방공공단체의 관련단체를 연계시키는 연결재무서류를 동시에 작성하도록 요구하고 있다. 현재 연구회는 전체 재무서류와 연결재무서류를 구체적으로 어떻게 작성할 것인지에 대한 회계규칙 및 매뉴얼을 정리 중에 있다.

2) 재무보고서의 이용자

지방자치단체가 작성해서 공표하는 재무보고서의 이용자는 크게 외부이용자와 내부이용자로 구분할 수 있다. 외부이용자로는 주민, 지방채 투자자, 자치단체 거래처, 국가, 국회, 신용평가기관 등을 거명할 수 있고, 내부이용자로는 자치단체장, 지방공무원, 의회, 보조기관 등을 지목할 수 있다. 이와 같은 내·외부 이용자들은 지방자치단체의 재무보고서를 통해 각종 의사결정을 행하고 정보욕구를 충족한다. 따라서 지방공공단체가 재무보고서를 작성하는 목적이나 재무정보를 공개하는 내용 및 절차와 방법은 모두 이들 이용자를 중심에 두고 정립되어야 한다.

<표 2-5> 기업회계와 정부회계의 재무보고서 이용자

구 분	기업회계	정부회계
외부정보이용자	<ul style="list-style-type: none"> · 주주 · 채권자, 투자자 · 감사기관, 정부기관(세무서 등) · 신용평가기관 · NGO, 시민단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민, 납세자 · 국회의원(지방의원) · 감독·상급기관, 국제기구 · 시민단체, NGO · 채권자, 투자자
내부정보이용자	<ul style="list-style-type: none"> · 경영자 · 내부관리자 · 노동조합 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부운영 책임자 · 내부관리자, 공무원 · 공무원단체

자료: 임성일(2012) 미발표 논문

3) 재무보고서의 작성목적

지방공공단체가 재무보고서를 작성하는 목적은 크게 보아 다음의 두 가지이다.

첫째, 경제적 또는 정치적 의사결정을 수행하는 정보이용자에게 의사결정에 유용한 정보를 이해하기 쉽게 제공함으로써 공적 설명책임(public accountability)을 완수하는 데 있다.

둘째, 자산 및 채무관리, 예산편성, 성과평가, 경영관리 등에 유용하게 활용하여 궁극적으로 재정운영의 효율성과 적정화를 도모하는 데 있다.

부연하자면, 지방공공단체의 재무보고서 작성 목적은 (1)재정상태, (2)발생주의에 의한 한 회계연도에 발생한 비용과 수익, (3)순자산 변동, (4)자금수지 상태에 관한 객관적인 정보를 제공함으로써 공적 설명책임을 완수하는데 그 의미가 있다.

재무보고서의 작성 목적을 실제로 충실히 구현하는 기본 재무보고서로는 대차대조표, 자금수지계산서, 행정비용계산서, 순자산변동계산서의 4개가 제시되고 있다(이에 대하여는 뒤에서 자세히 설명된다).

4) 재무보고서의 질적 특성

재무보고서의 질적 특성(재무정보로서 구비해야 할 정성적 요건)으로는 다음의 여섯 가지가 지적되고 있다.

(1) 이해가능성의 원칙

재무보고서는 주민이 쉽게 이해할 수 있도록 간단명료하게 작성되어야 한다.

(2) 완전성의 원칙

스톡(stock) 정보로서 모든 경제자원을 망라해야 함은 물론 유량(flow) 정보로서 손익거래와 더불어 순자산 또는 그 내부구성을 변동시키는 손익 외의 모든 거래(자본거래 등)를 모두 망라해야 한다.

(3) 목적 적합성의 원칙

정보이용자에게 유용한 의미가 있어야 한다는 것으로 사후평가 및 예측과 시뮬레이션이 가능해야 하고, 회계(재무정보)가 지체 없이 적시에 수행되어야 하는 의미를 포함한다.

(4) 신뢰성의 원칙

정보의 정확성과 진실성을 의미하는 원칙으로 거래의 실질과 경제적 실태를 반영하고, 이용자의 의사결정을 왜곡시키지 않으며, 재무서류의 표시가 거래 사상(事象)을 충실히 반영하고 있는지에 대해 고려하는 것을 의미한다.

(5) 비교 가능성의 원칙

재무정보는 회계기간 간 또는 다른 회계주체와 비교가 가능해야 한다.

(6) 중요성의 원칙

재무정보에 관하여 어느 정도의 생략 등을 허용할 것인지를 판단하는 원칙이다.

5) 재무보고서의 구성요소

재무보고서의 구성요소는 여러 면에서 특성을 달리하는 일곱 가지 대 항목 - 즉, 자산, 부채, 순자산, 비용, 수익, 그 외의(기타) 순자산 감소요인 및 재원 그리고 그 외의 순자산 증가요인 - 으로 구성된다. 따라서 재무보고서는 이들에 관한 정보를 객관적이고 정확하게 보여주는데 충실해야 한다. 이하 재무보고서의 일곱 가지 구성요소에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.

(1) 자 산

자산은 과거 사상의 결과로서 특정 회계주체가 지배하는 것으로 장래에 편익이 당해 회계주체에 유입될 것으로 기대되는 자원, 또는 당해 회계주체의 목적에 직접 내지 간접적으로 기여하는 잠재적 서비스 제공능력을 수반하는 것을 의미한다.

(2) 부 채

부채는 과거의 사상으로부터 발생한 특정 회계주체의 현재의 의무로서 이를 이행하기 위해서는 경제적 편익을 수반하는 자원이 당해 회계주체로부터 유출되어야 하거나 또는 당해 회계주체의 목적에 직접 내지 간접적으로 기

여하는 잠재적 서비스 제공능력의 저하를 초래할 것으로 예상되는 것을 의미한다.

(3) 순자산

순자산이란, 자산에서 부채를 차감한 것(정미(正味) 자산)으로 정의되며, 이는 조세 등으로부터의 각출 및 당해 회계주체의 활동 등에 의해 획득된 잉여(또는 결손)의 축적된 잔고를 의미한다.

(4) 비 용

비용은 한 회계연도의 활동을 위해 소비된 것으로 자산의 유출이나 감소, 아니면 부채 발생의 형태에 의한 경제적 편익과 서비스 제공능력의 감소로서 순자산 감소의 원인이 되는 것을 의미한다.

(5) 수 익

수익은 한 회계연도 중에 있었던 활동의 성과로서 자산의 유입이나 증가, 아니면 부채 감소의 형태에 의한 경제적 편익과 서비스 제공능력의 증가로서 순자산 증가의 원인이 되는 것을 의미한다.

(6) 그 외의 순자산 감소요인

그 외의 순자산 감소요인은 당해 회계연도 중에 있었던 자산의 유출 또는 감소이나 부채 발생 형태에 의한 경제적 편익 또는 서비스 제공능력의 감소를 초래하는 것으로 비용에 해당하지 않는 순자산(그 내부 구성)의 감소요인을 말한다. 그 외 순자산의 감소요인은 발생형태에 따라 (1)고정자산 등의 증가(잉여분(부족분)), (2)고정자산 등의 감소(고정자산 등 형성분), (3)그 외 순자산의 감소로 세분화된다.

(7) 재원 및 그 외의 순자산 증가요인

‘재원 및 그 외의 순자산 증가요인’은 당해 회계연도 중에 있었던 자산의 유입 또는 증가, 혹은 부채 감소의 형태에 의한 경제적 편익과 서비스 제공능력의

증가를 수반하는 것으로 수익에 해당하지 않는 순자산(그 내부구성)의 증가요인을 말한다. 이에 해당하는 재원으로는 수익의 정의에 해당하지 않는 조세수입, 국현등(國縣等)보조금을 지적할 수 있다. 재원 및 그 외 순자산의 증가원인은 발생형태에 따라 (1)고정자산 등의 증가(고정자산 등 형성분), (2)고정자산 등의 감소(잉여분(부족분)), (3)그 외 순자산의 증가로 세분화된다.

6) 재무보고서의 체계

재무보고서의 체계는 기본적으로 주민을 비롯한 정보이용자가 경제적 또는 정치적 의사결정을 하는데 유용한 정보를 제공하는 관점에서 정리되는 것이 바람직하다. 이러한 관점에 입각해서 지방공회계제도의 재무보고서 체계는 다음의 네 가지 주제를 핵심으로 구성되어 있으며, 아울러 이와 관련된 정보를 적절히 제공하는데 초점을 맞추고 있다.

- (1) 재정상태
- (2) 자금수지 상태
- (3) 발생주의에 의한 한 회계연도의 비용과 수익
- (4) 순자산(및 내부구성)의 변동

이러한 재무보고서의 체계를 구체적으로 구현하는 핵심 재무보고서로서 대차대조표, 행정비용계산서, 순자산변동계산서, 자금수지계산서가 제시되고 있다. 현재(2014년도 중반 기준) 위에서 제시한 체계 중에서 발생주의에 의한 한 회계연도의 비용과 수익(항목 3), 순자산(내부구성 포함)의 변동(항목 4)과 관련된 내용들은 중간정리단계에 있다.

이와 관련하여 중요한 이슈로는 한 회계연도 중의 경상적 비용이 어느 정도이고, 이를 지방세 등 자체재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지, 고정자산의 증감을 포함하여 장래에 지속될 수 있는 순자산이 어떻게 변동되었는지 등에 관한 것을 지적할 수 있다.

4. 재무보고서의 구조와 작성

재무보고서의 작성 구조(체계)는 총칙을 필두로 대차대조표, 행정비용계산서, 순자산변동계산서, 자금수지계산서, 주기(주식)로 구성되어 있는데, 이에 대해 주요 내용을 중심으로 간단히 기술하고자 한다.

1) 총 칙

총칙은 재무보고서의 체계와 작성단위에 대해 다루고 있다. 작성기준일은 회계연도 말(3월 31일)이지만, 현행 예산운영시스템과의 정합성 등을 감안하여 출납정리기간 중의 거래를 포함하여 작성할 것을 명시하고 있다.

그리고 재무보고서는 총 거래원장 등의 회계장부를 토대로 작성된다. 이 때 일반회계 등의 재무보고서를 작성하는 과정에서 합산·상쇄소거 되는 방법으로는 (1) 일반회계 등의 계수를 총계한 다음, (2) 다양한 회계 상호간의 내부거래를 상쇄소거하고, (3) 일반회계 등의 순계를 도출하는 접근을 취하고 있다.³⁾

2) 대차대조표

대차대조표는 기준일 시점에서 지방공공단체의 재정상태(자산, 부채, 순자산의 잔고 및 내역)를 체계적으로 명확히 제시할 목적으로 작성되는 재무서류이다. 대차대조표 상의 자산 및 부채의 과목 배열은 고정성배열법에 의하고, 자산과 부채의 유동성 및 고정성 분류는 1년을 기준으로 구분한다. 그리고 과목분류는 토지, 건물과 같이 분류되는 성질별 기준으로 하지만, 총무성 방식 개정모델에 의한 행정목적별 분류를 부속명세서로 작성한다.

3) 재무서류의 작성기준일이 회계연도 말(3월 31일)임에도 불구하고 출납정리기간을 감안하여 동 기간 중에 발생한 현금의 유입과 유출을 회계연도 말의 계수로 간주하는 것은 정확히 말해서 발생주의의 예외에 해당한다(이러한 조치는 ‘수정 발생주의(modified accrual basis)’에 해당한다). 하지만 현실 상황과 회계연도 독립원칙 등을 감안할 때, 출납정리기간을 감안한 조치는 문제를 내포하고 있음에도 불구하고 이해가 된다. 현재 일본의 지방자치단체 회계제도는 출납정리기간 중에 발생한 현금의 유입과 유출을 포함하여 결산을 정리하고 있다.

(1) 매각가능자산의 취급

일본의 지방공회계기준에서는 매각가능자산을 별도로 중요하게 다루고 있다. 그에 따르면 매각가능 자산은 i)현재 공용 또는 공공용으로 활용되지 않는 공유재산, ii)매각이 이미 결정된 재산이나 가까운 장래에 매각될 것이 예상되는 지방공공단체의 특정한 자산을 의미한다. 매각가능자산은 원칙적으로 기준일 시점에서의 매각가능가액을 주석으로 처리하는 것으로 되어 있다. 이 때 자산평가는 감정평가액, 노선가(路線価), 공시지가 등의 평가방법을 활용하여 산정될 수 있다. 다만, 현 단계에서는 각 지방자치단체와 매각가능자산의 실상을 고려하여 가장 합리적인 방법을 사용할 수 있는 여지가 부여되어 있다. 이에 대하여는 앞으로 보다 구체적인 지침이 제시될 예정이다.

(2) 감가상각의 처리

각 지방자치단체는 매 회계연도마다 감가상각을 수행해야 하며, 감가상각은 자산의 종류별로 정액법에 의해 처리한다. 인프라 자산의 경우 감가상각이 실무적으로 매우 어려운 문제가 있음을 감안하여 종합상각방법을 인정하고 있다. 구체인 예로, 도로자산의 경우 그 구성부분을 제대로 파악하기가 어려운 점을 감안하여 각 구성자산별로 감가상각을 하지 않고 전체를 한꺼번에 종합적으로 감가상각(종합상각)하는 것을 허용한다. 이러한 종합상각방식은 도로 외에도 그와 유사한 특성을 지니는 일군의 인프라 자산에 대해 허용하고 있다.

감가상각 자산의 각 회계연도별 감가상각금액은 대상 고정자산의 당해 회계연도 개시 시의 장부가액에 내용연수에 상응하는 상각율을 곱해 산출된다. 내용연수와 상각율에 관한 사항은 원칙적으로 ‘감가상각자산의 내용연수 등에 관한 성령(省令); 1965년도 대장성령 제15호’에 근거해서 적용한다. 감가상각과 관련된 대체방법(代替法)에 관하여는 향후의 검토과제로 다룰 예정이다.

(3) 유형고정자산의 취급

유형고정자산은 크게 사업용 자산, 인프라 자산, 물품으로 구분하여 표시한

다. 유형고정자산의 개시 대차대조표 가액측정과 관련해서는 다음 원칙과 입장을 취한다.

첫째, 유형고정자산 중에서 취득원가를 파악할 수 있는 자산에 대하여는 원칙적으로 취득원가방식을 채택한다. 유형고정자산의 취득원가는 해당자산을 취득하는데 소요된 직접비용 외에 취득과 관련된 거래비용 등 부수비용을 포함하여 계산한다.

둘째, 유형고정자산 중에서 취득원가가 불분명하거나 원가 파악이 불가능한 경우에는 원칙적으로 재 조달가격방식을 채택한다. 하지만, 인프라 자산의 경우 취득원가가 불분명할 경우(예컨대, ‘도로 등’의 토지와 같이 취득원가가 불분명한 경우)에는 원칙적으로 비망가액 1엔으로 처리한다.

셋째, 취득원가의 파악 여부(실패)가 각 지방자치단체별로 차이가 있음을 감안하여 비교 가능성 원칙을 준수하는 접근을 취한다. 구체적으로, 취득원가의 파악여부 문제는 특정시점을 기준으로 정한 다음 그 이전에 취득한 자산에 대하여는 원칙적으로 취득원가가 불분명한 것으로 간주하여 처리한다.⁴⁾

넷째, 개시 대차대조표에 등록되는 사업용 자산의 가격측정은 원칙적으로 취득원가를 알 수 있는 것은 취득원가로 책정하고, 취득원가가 불분명한 것은 재 조달원가로 책정한다. 그러나 개시 대차대조표가 완성된 이후에는 취득원가를 원칙으로 적용하며, 재평가는 실시하지 않는다.

다섯째, 인프라 자산의 개시 대차대조표에 표시되는 자산가격은 원칙적으로 취득원가를 알 수 있는 것은 취득원가로 책정하고, 취득원가가 불분명한 것은 재 조달원가로 책정한다. 다만, 도로 등의 토지 중 취득원가가 불분명한 인프라 자산에 대하여는 원칙으로서 ‘비망가액 1엔’으로 처리한다. 그러나 개시 대차대조표가 완성된 이후에는 취득원가를 원칙으로 하며, 재평가는 실시하지 않는다.

4) 현상적으로 지방자치단체별로 취득원가에 대한 정보 수준이 크게 다르다. 이러한 상황에서는 앞서 언급한 재무보고서의 질적 특성에서 언급한 ‘비교 가능성’을 확보하는 차원에서 특정시점을 기준으로 특정자산에 대한 취득원가의 명확·불명확 판정을 해주는 것이 합리적이다. 즉, 특정시점을 정해서 그 이전에 취득한 자산에 대하여는 원칙적으로 취득원가가 불분명한 것으로 간주하고 재 조달원가 기준을 적용하는 것이 적절한 조치이다.

인프라 자산 중에서 적절한 대가를 지불하지 않고 취득한 것에 대하여는 재 조달원가 산정을 원칙으로 한다. 그러나 무상으로 이관을 받은 도로 등의 토지에 대하여는 원칙적으로 ‘비망가액 1엔’으로 처리한다.⁵⁾

여섯째, 만기보유 목적 외에 보유하는 유가증권의 경우 시장가격이 있는 유가증권은 기준시점에서의 시장가격을 대차대조표 가액으로 표시한다. 그리고 시장가액 상의 변동이 있을 경우 평가차액을 세체(洗替)방식에 의해 산정한 다음 순자산변동계산서의 자산평가차액으로 계상한다. 만일 유가증권의 시장가격 하락율이 30% 이상인 경우에는 “현저한(뚜렷한) 하락 경우”에 해당한다. 기금의 평가기준은 기금을 구성하는 자산의 종류에 따라 대응 적용한다.

일곱째, 물품에 관하여는 지방자치법 제239조 제1항에서 규정하고 있는 것을 기준으로 한다. 이를 토대로 계속성과 국가와의 정합성 등을 감안하여 원칙적으로 취득가액이 50만엔(한화 약 500만원) 이상인 것을 자산으로 처리한다.

여덟째, 유형고정자산과 무형고정자산에 대한 감손(결손)처리 적용문제는 유용성과 비용 대비 효과를 살펴가면서 향후 구체적으로 다루고자 한다.

(4) 부 채

퇴직수당충당금은 퇴직수당 중에서 이미 노동의 제공이 완료된 부분에 대하여는 기말요지급액방식(期末要支給額方式)으로 산정한 결과를 반영한다. 손실보상등충당금은 이행금액이 확정되지 않은 손실보상채무 등 중에서 ‘지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률’ 상의 장래부담비율의 산정을 포함한 장래부담액을 계상하고, 동일 금액을 임시손실(손실보상등충당금 조입액)에 계상한다.

상여등충당금은 기준시점까지의 기간에 대응하는 기말수당·근면수당 및 법정복리비를 계상하여 반영하는 것으로 한다. 이와 같은 부채항목(충당금)의 처리방식은 장래부담비율을 중시하는 재정 건전화에 발맞추어 충당금을 적극적으로 계상하는 회계처리를 강조하는 것으로 이해된다.

5) 이상에서 언급한 유형고정자산의 가격측정 접근은 매각가능자산, 사업용 자산, 인프라 자산으로 구분하고 그 특성과 실무적용 가능성을 적극적으로 감안하여 반영한 것이다.

(5) 순자산

순자산은 순자산의 원천 내지 운용처(運用先)에 대응하여 그 내부구성을 (i) 고정자산등형성분(자산형성을 위해 충당된 자원의 축적)과 (ii)잉여분(부족분)(소비가능한 자원의 축적)으로 구분하여 표시한다.

이 때 고정자산등형성분은 자산형성을 위해 충당한 자원의 축적을 말하고, 원칙적으로 금전 이외의 형태(고정자산등)로 보유된다. 다시 말해서, 이는 지방자치단체가 조달한 자원을 활용해서 자산을 형성한 경우 그 자산의 잔고(감가상각누계액 공제 후의 자산 잔고)를 의미한다.

3) 행정비용(코스트)계산서

행정비용계산서는 회계기간 중에 있었던 지방공공단체의 비용과 수익의 거래를 분명히 할 목적으로 과목을 구분하고 있다(<표 2-6> 참조).

행정비용계산서는 크게 비용과 수익으로 대별되는데 비용은 크게 경상비용과 임시손실, 그리고 수익은 경상수익과 임시이익으로 구분 표시된다. 비용 중 경상비용은 크게 업무비용(인건비, 물건비등, 그 외 업무비용), 이전비용(보조금 등, 사회보장급부, 타 회계로의 조출금(繰出金))으로 구분된다. 수익 중 경상수익은 사용료 및 수수료와 기타로 구분된다. 임시손실은 재해복구사업비, 자산제매각손실(資産除賣却損), 투자손실충당금 조입액(繰入額), 기타로 구분되며, 임시이익은 자산매각이익과 기타로 구분된다.

행정비용계산서를 보면 순경상행정비용과 순행정비용 개념이 있는데 전자는 경상비용에서 경상수익을 뺀 금액을 의미하고, 후자는 순경상행정비용에다 임시손실에서 임시이익을 차감한 금액을 합친 것을 의미한다.

행정비용계산서를 통해 순행정비용이 파악되고, 또한 행정비용이 어떤 재원을 통해 어느 정도 충당되었는지, 그리고 바로 뒤에서 보는 순자산변동계산서를 통해 그 결과 순자산이 어느 정도 변동되었는지 등을 밝혀주는 중요한 재무정보들이 도출될 수 있다. 이러한 정보는 각종 정책판단과 의사결정에 유용하게 활용될 뿐 아니라 특히, 재정의 세대 간 공평성(intergenerational equity)을

인식하고 관련정책을 추진하는데 있어서 매우 유용하다.

<표 2-6> 행정비용계산서

과목	금액
경상비용	
업무비용	
인건비	
직원급여비	
상여금총당금조입액(繰入額)	
퇴직수당총당금조입액(繰入額)	
기타(그 외)	
물건비등	
물건비	
유지수선비	
감가상각비	
기타	
그 외의 업무비용	
지불이자	
징수불능총당금조입액	
기타	
이전비용	
보조금등	
사회보장급부	
다른 회계에의 조출금(繰出金)	
경상수익	
사용료 및 수수료	
기타	
순경상행정비용	
임시손실	
재해복구사업비	
자산제매각손실(資産除賣却損)	
투자손실총당금조입액	
손실보상등총당금조입액	
기타	
임시이익	
자산매각이익	
기타	
순행정비용	

자료: 山並雄士, 地方財務(2014. 6), p. 90.

4) 순자산변동계산서

순자산변동계산서는 회계연도 중에 발생한 지방자치단체의 순자산 상태의

변동 즉, 정책형성상의 의사결정 또는 그 외의 사상(事象)에 의한 순자산 및 그 내부구성의 변동(그 외의 순자산감소원인·재원 및 그 외의 순자산증가원인에 의한 거래액(取引高))을 분명히 할 목적으로 과목을 구성하고 있다. 구체적인 과목의 구성은 <표 2-7>과 같다.

순자산변동계산서에는 ‘순행정 비용’, ‘재원’, ‘고정자산등의 변동(내부변동)’, ‘자산평가차액’, ‘무상소관환등(無償所管換等)’ 그리고 ‘기타’로 구분 표시된다. 재원은 ‘세수 등(지방세, 지방교부세 및 지방양여세 등을 말함)’ 그리고 ‘국현(國縣: 중앙정부와 광역자치단체인 縣)등보조금’으로 구분 표시된다.

<표 2-7> 순자산변동계산서 과목구성

	합계	고정자산등 형성분	잉여분(부족분)
전년도말 순자산 잔고			
순행정 코스트(비용) 재원 세수 등 국현(國縣) 등 보조금			
본년도 차액			
고정자산등의 변동(내부변동) 유형고정자산 등의 증가 유형고정자산 등의 감소 대부금·기금 등의 증가 대부금·기금 등의 감소 자산평가 차액 무상소관환(無償所管換)등 기타			
본년도 순자산 변동액			
본년도말 순자산 잔고			

자료: 山並雄士, 地方財務(2014. 6), p.91.

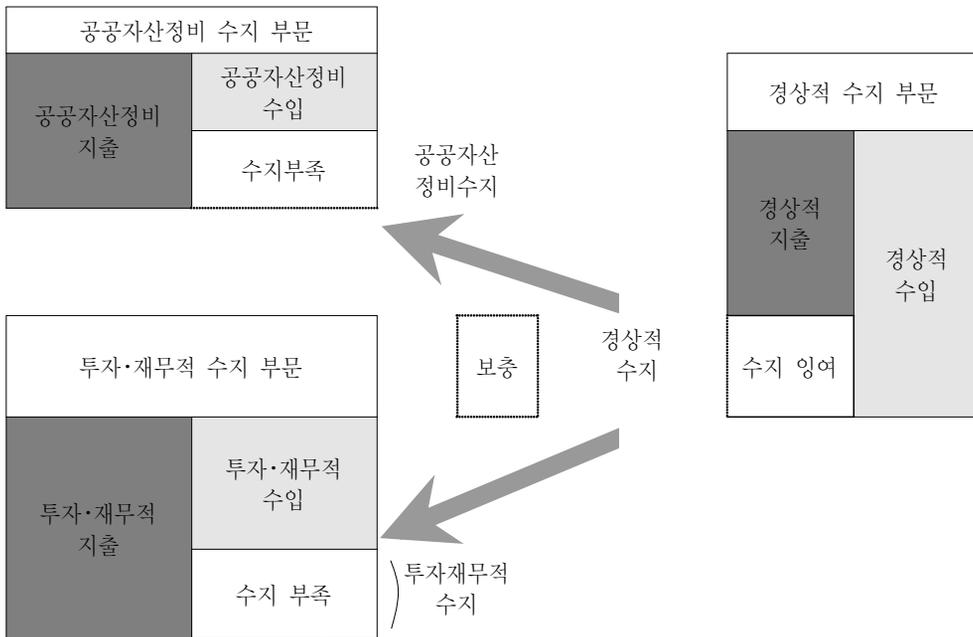
5) 자금수지계산서

자금수지계산서는 지방공공단체의 자금수지의 상태, 즉, 지방공공단체의 내부자(단체장, 의회, 보조기관 등)의 활동에 수반하는 자금이용 상황 및 자금획

특 능력을 분명히 할 목적으로 과목을 구성하며 직접법에 의해 작성한다.

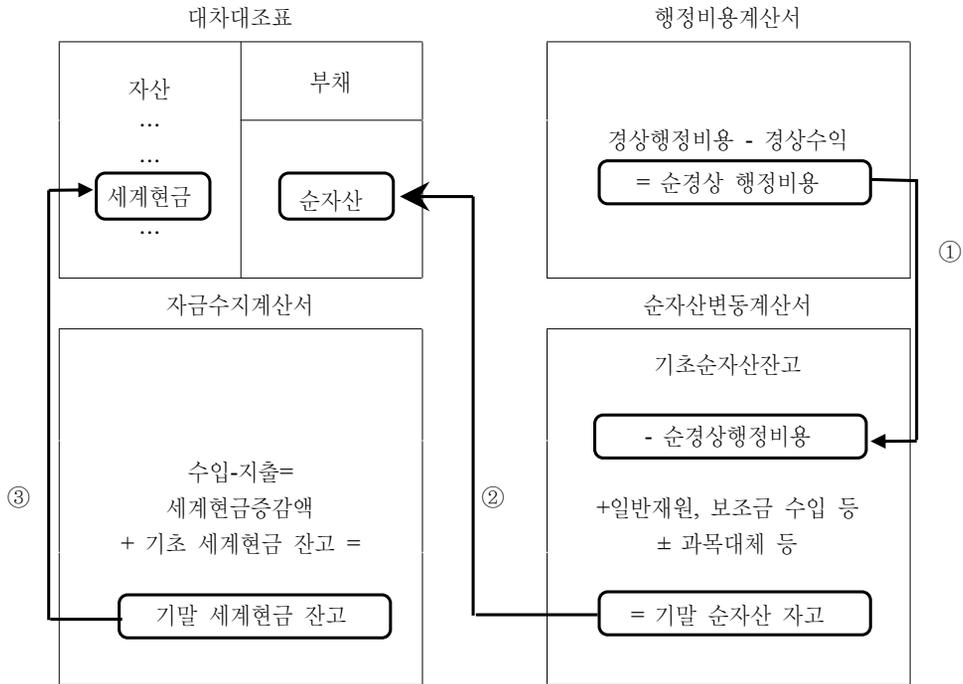
자금수지계산서는 크게 업무활동수지, 투자활동수지, 재무활동수지의 세 부분으로 구분 표시된다. 업무활동수지는 업무지출(업무비용지출, 이전비용지출), 업무수입(세수등수입, 국현등보조금수입, 사용료 및 수수료수입, 그 외 수입), 임시지출(재해복구사업비지출, 기타 지출) 임시수입의 네 항목으로 구성된다. 투자활동수지는 투자활동지출(공공시설등정비비지출, 기금적립금지출, 투자및 출자금지출, 대부금지출, 기타 지출)과 투자활동수입(국현등보조금수입, 기금해제수입, 대부금원금회수수입, 자산매각수입, 기타수입)의 2개 항목으로 구분된다. 재무활동수지는 재무활동지출(지방채상환지출, 기타 지출)과 재무활동수입(지방채발행수입, 기타 수입)의 2개 항목으로 구분된다.

<그림 2-4> 자금수지계산서의 구성



자료: 有限責任監査法人トーマツ, 学陽書房(2012), p. 141.

<그림 2-5> 4개 재무제표 간의 관계



자료: 有限責任監査法人トーマツ, 学陽書房(2012), p. 143.

자금수지계산서에 계상되는 자금의 범위에는 세계외현금(歲計外現金)은 포함되지 않는다. 다만, 대차대조표의 현금예금과의 연계 관점 차원에서 자금수지계산서의 난외에 주석으로 전년도말 세계외현금잔고, 세계외현금증감액, 회계연도말 세계외현금잔고, 회계연도말 현금예금잔고를 표시하도록 되어 있다. 자금수지계산서의 기본개념과 과목구조 및 관계에 대한 내용이 <그림 2-5>에 나타나 있다.

6) 주기(주석)

재무보고서의 주석(주기(注記))으로 기재되는 사항으로는 중요한 회계방침, 중요한 회계방침의 변경 등, 중요한 후발사상(後發事象), 우발채무, 추가정보 등이 있다. 여기에서 추가정보에 해당하는 사항을 구체적으로 열거하면, 대상범위

(대상이 되는 회계명), 일반회계등과 보통회계의 대상범위등의 차이, 출납정리 기간 관련사항, 표시단위 미만 금액의 반올림 문제, ‘지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률’이 명시하는 건전화판단비율의 상황, 이자부담 등과 관련된 채무부담행위의 익년도 이후의 지출 예정액, 이월사업과 관련된 장래의 지출예정액, 그 외 재무서류의 내용을 이해하기 위해 필요하다고 인정되는 사항, 매각가능자산에 관한 자산과목별 금액 및 범위, 감가상각과 관련하여 직접법을 사용한 경우 당해 각 유형고정자산의 과목별 또는 일괄에 의한 감가상각누계액, 감채기금과 관련된 적립부족의 유무 및 부족액, 기금차입금(조체(繰替)운용)의 내용, 지방교부세조치가 있는 지방채 중 장래의 보통교부세 산정기초인 기준재정수요액에 포함된 예정액, 장래부담에 관한 정보(지방공공단체의 재정 건전성에 관한 법률에 있는 장래부담비율의 산정 요소), 지방자치법 제234조의 3에 근거한 장기계속계약으로 대차대조표에 계산된 리스 채무금액, 순자산 중 고정자산 등 형성분 및 잉여분(부족분)의 내용, 기초적 재정수지, 기존의 결산정보와의 관련성(앞서 언급한 일반회계등과 보통회계의 대상범위 등의 차이와 관련된 것은 제외), 자금수지계산서의 업무활동수지와 순자산변동계산서의 본년도 차액과의 차이내역(검증 실시 및 주기적 정리), 일시차입금의 한도액과 실적액 및 이자금액, 중요한 비자금거래가 있다.

5. 고정자산대장의 정비

향후 전체 지방자치단체가 새로운 회계기준에 입각해서 재무보고서를 작성하고 공개하기 위해서는 무엇보다도 다른 자치단체와의 비교 가능성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이와 관련해서는 특히, 각 지방자치단체의 재정상황을 표시해 주는 재무서류의 작성에 필요한 정보를 축적하는 보조장부로서 고정자산대장을 정비하는 문제가 중요한 이슈로 대두된다.

고정자산대장은 고정자산의 취득에서부터 매각 처분에 이르는 내역을 각 자

산별로 관리하는 장부를 말한다. 고정자산대장은 지방자치단체가 소유하는 모든 고정자산(도로, 공원, 학교, 주민회관 등)에 대한 정보 특히, 취득가액, 내용연수 등의 데이터를 체계적으로 구비함으로써 대차대조표 등 재무서류의 작성에 필요한 기초를 제공하는 역할을 한다. 현행 제도상으로는 지방자치단체는 공유재산대장과 개별법에 근거한 각종 장부(예: 도로대장 등)를 구비하고 있을 뿐 회계처리 목적으로 전체 고정자산에 대해 종합적으로 정리한 장부는 확보하지 못한 상태이다.

앞으로 각 지방자치단체는 고정자산대장을 새롭게 정비함으로써 자신이 보유하는 고정자산을 정확히 파악할 수 있을 뿐 아니라 전국의 다른 지방자치단체와도 비교할 수 있는 여건과 기회를 마련해야 한다. 이를 위해서는 정부가 나서서 고정자산대장의 정비에 대한 통일된 지침을 제시해야 한다.

고정자산대장에 기재되어야 할 항목은 크게 기본항목과 추가항목으로 구분해 볼 수 있다. 전자는 기존의 자산관련 정보를 활용할 수 있는 것을 말하고, 후자는 발생주의 복식부기 회계제도의 작동에 필요한 새로운 정보(예컨대, 취득가액 등)를 추가하는 것을 말한다. 객관적으로 보아 지방자치단체가 기존에 관리해 온 자산관련대장은 앞으로 전국적으로 도입될 발생주의 복식부기 회계제도를 염두에 둔 것이 아니어서 목적과 구조 및 기능 면에서 위에서 언급한 고정자산대장과는 차이가 난다. 그러므로 지방자치단체들은 향후 기존의 자산대장에 내장된 정보를 최대한 활용하면서 가능한 빠른 시일 내에 고정자산대장으로 일원화하는 것이 바람직하다.

고정자산대장의 기재대상 범위에는 원칙적으로 모든 보유 고정자산에 대한 평가 및 정비가 포함되는 동시에 향후 계속 진행될 구입, 무상취득, 매각·폐기, 과목 교체, 감가상각 등과 관련된 증감에 관한 기록들이 포함되어야 한다. 개시 시점에 있어서는 이미 내용연수가 다한 자산이나 표시등기가 이루어지지 않은 법정 외 공공물(公共物)에 대하여는 원칙적으로 자산으로 기재하지 않는다.

고정자산대장을 정비하는 실무적 수순으로는 (1) 계획 및 준비, (2) 양식 작

성, (3) 자산의 정리, (4) 관련 데이터 작성, (5) 데이터 통합, (6) 개시 장부가액의 산정, (7) 고정자산대장 작성 등을 상정해 볼 수 있다.

고정자산대장이 정비된 후에는 공유재산대장을 정비해야 한다. 공유재산대장이 정비된 것을 전제로 할 때 자산의 취득 및 이동이 있을 경우 (1) 자산의 정리(현물 확인), (2) 등록 데이터의 작성, (3) 공유재산대장 등록, (4) 집행 데이터 대조, 기부·증여 조사 등, (5) 고정자산대장(고정자산대장에의 데이터 처리 등), (6) 고정자산대장 반영 등의 과정(수순)을 상정해 볼 수 있다.

고정자산대장을 정비하는 기간은 지방자치단체의 규모나 사정 등에 따라 다를 것으로 예상되지만, 가능하면 1년 이내에 완료하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

6. 향후의 지방공회계제도 정비

1) 제도의 도입 및 실시기한

2014년 4월 30일에 총무성(자치재정국)이 지방자치단체를 비롯한 지방공공단체에 통지한 바에 의하면 향후 지방의 발생주의 복식부기 회계제도의 도입 및 정착 계획은 다음과 같다.

2014년 말에 전국적으로 통일된 회계기준이 공표되면 2015년부터 각 지방자치단체들이 새로운 회계기준에 입각해서 재무보고서를 작성하도록 요구된다. 통일적인 기준에 의한 재무서류의 작성은 2015년부터 약 3년 기간으로 예정되어 있다. 다만, 지방자치단체 중에서 특별한(부득이한) 사정이 있을 경우에는 예외적으로 기한을 5년으로 연장한다.

2) 향후 예상

지금까지 발표된 연구결과(“연구회” 및 연구회 소속 두 분과)는 기본적으로 현행의 현금주의 회계에 기반을 둔 예산·결산제도를 전제로 다양한 논의와 기

준 설계를 모색하고 있다. 하지만 앞으로는 지금보다 한 단계 더 높은 수준에서 지방자치단체 공회계에 관한 이론과 실무적 논의가 전개될 것으로 예상된다. 현 시점에서 여러 가지 상황을 미루어 볼 때, 향후 국제공회계기준이 새로운 움직임을 보일 가능성이 점쳐지고, 아울러 국가회계기준의 틀과 내용에도 일정한 변화가 있을 가능성이 있다. 그러므로 지방공회계부문은 그와 관련된 상황 변화를 염두에 두면서 필요시 지금까지 진행해온 논의와 기준을 새로운 관점에서 변화·개선하는 적극적인 대응태도를 견지할 필요가 있다.

어떤 변화 상황에도 불구하고 한 가지 분명한 것은 지방자치단체는 국(주)민의 세금을 사용한 과정과 결과에 대한 회계적 설명책임(accountability)을 감당하고, 재정의 효율화·적정화를 판단케 해주는 적절한 재무보고서를 작성·공표·활용하는 경영관리를 할 수 있어야 한다는 사실이다. 이러한 사실을 인식할 때, 지방자치단체는 새로 정립된 지방회계기준을 충실히 이행하여 그 동안 보통회계(일반회계) 중심으로 다루어 온 지방재정 관리를 지방 공공부문 전체를 포괄하는 거시·미시적 관리방식으로 바꾸는 일대 전환을 이루어야 한다.

이와 더불어 지방자치단체의 관계공무원으로 하여금 발생부기회계에 관한 지식과 노하우(know-how)를 충실히 겸비할 수 있도록 교육과 인재육성에 최대한 노력을 기울여야 한다.

3) 향후 실무관점에서의 검토과제

앞으로 새로운 회계를 직접 사용할 지방자치단체의 실무공무원 관점에서 검토 진행해야 할 주요 사항에 대해 기술하면 다음과 같다.

(1) 매뉴얼 구축

지방공회계제도가 실무 차원에서 유기적으로 작동될 수 있도록 보다 상세한 기법과 내용을 다루는 매뉴얼을 구축해야 한다.

(2) 회계기준의 충실성 확보와 부단한 개선

국제공회계기준의 동향이나 국가의 공회계기준의 변동 상황 등을 예의주시

하면서 회계기준의 내실과 개선을 위해 지속적으로 노력해야 한다.

(3) 쉽고 정확한 개시 재무보고서 작성

지방자치단체들이 처음으로 작성 공표하는 개시 재무보고서는 정보이용자들이 쉽게 이해할 수 있으면서 각 지방공공단체의 실상을 정확히 반영하는 방식과 내용으로 작성되어야 한다.

(4) 재무보고서 활용의 충실성

지방자치단체의 재무보고서가 재정 운영의 효율성과 적정성을 확보하기 위해서는 재무보고서가 행정평가나 예산편성, 자산관리 등에 적극적으로 활용될 수 있는 방식으로 정립되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 각 지방자치단체는 빠른 시일 내에 발생주의 복식부기 회계제도를 도입하여 재무보고서를 작성, 공표해야 한다.

(5) 관련 인재 육성 등

새로운 지방공회계제도의 도입에 즈음하여 회계제도의 정비와 발전에 기여할 수 있는 인재를 육성하고 관련교육을 실시하는 등 지방자치단체의 다양한 노력과 관심이 뒤따라야 한다.

(6) 지방공공단체의 업무부하 배려 등

중앙정부는 지방회계제도의 개혁에 따르는 지방자치단체의 업무부담 등을 감안하는 행·재정적 배려정책을 취할 필요가 있으며, 특히 소규모 자치단체의 업무부담에 대한 적극적 대응책 마련에 주력해야 한다.

(7) 관련시스템의 정비

지방회계제도의 개편은 자연히 각종 시스템의 정비를 필요로 하는데, 이에 대응하여 중앙과 지방이 협력적으로 나서서 가장 효율적이고 효과적인 방법을 모색해야 한다.

(8) 재무보고서 연결 등의 방법

재무보고서의 합리적, 효과적 연계가 이루어질 수 있도록 관련기법과 실무적 착안사안 등에 대한 지침 내지 매뉴얼을 적절히 개발해야 한다.

(9) 로드 맵(road map) 제시

지방공회계제도 개편에 대한 전체 로드 맵과 세부계획이 실천 가능성을 충분히 담보할 수 있도록 충실히 계획, 제시되어야 한다.

4) 기 타

그 밖에 향후 발생주의 복식부기회계가 지방의 새로운 회계시스템으로 순조롭게 정착하기 위해서는 다음의 문제를 원만하게 처리해야 한다.

(1) 매일 매일의 거래처리: 매일 발생하는 거래에 대해 전표단위 등을 통해 당일에 기록하여 회계 처리한다.

(2) 기말 일괄 처리: 매일 처리해 온 축적된 거래를 기말에 한꺼번에 일괄적으로 회계 처리하는 접근이다(이 경우 매일 기록된 전표를 활용해야 한다).

(3) 기말 일괄 처리(간편 작성법): 매일 발생하는 거래를 축적한 다음 그것을 일정한 예산과목 단위로 집계하여 기말에 한꺼번에 회계 처리하는 접근이다.

종합적으로, 새로운 지방회계제도가 복식부기체제에 기반을 두는 만큼 매일 매일 발생하는 거래를 당일에 회계 처리하는 것이 바람직하다. 하지만 현실적으로 많은 지방자치단체들이 관련 인력과 비용에 제약을 받고 있음을 감안할 때, 전표 등을 잘 정리해 두었다가 기말에 일괄 처리하는 방안도 대안으로 상정해 볼 수 있다.

<표 2-8> 신지방공회계의 향후 추진에 관한 연구회 보고서 개요

재무서류 정비
<p>(1) 재무서류 체계</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대차대조표, 행정비용계산서, 순자산변동계산서, 자금수지계산서 <p>(2) 재무서류 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대차대조표: 유형고정자산의 평가기준 <ul style="list-style-type: none"> · 취득원가 확인가능 → 취득원가 · 취득원가 불확실(확인 어려움) → 재 조달가격 · 판매용자산 → 저가법 등

고정자산대장 정비
<p>(1) 의의·목적</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 각 지방자치단체의 재정상황을 보여주는 재무서류의 작성에 필요한 정보를 구비한 보조장부로서 고정자산대장을 정비함 ② 고정자산대장은 공공시설 등의 관리에도 활용이 가능함 <p>(2) 구체적 방법</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 청 내 체제정비 후(정비기간 1~2년): <ol style="list-style-type: none"> ① 자산정리, ② 데이터 작성, ③ 개시 시점 장부가격산정, ④ 고정자산대장 작성 등

복식부기 도입
<p>(1) 의의·목적</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 각 지방자치단체의 재정정보를 일목요연하게 정리·공표하여 설명책임을 확보함 ② 대차대조표와 고정자산대장을 상호 대조함으로써 검증가능성을 제고함 <ul style="list-style-type: none"> - 보다 정확한 재무서류의 작성, 공표에 기여함 ③ 사업별·시설별 상세비용정보를 도출, 분석함으로써 의사결정의 유용성과 객관성을 제고시킴 <p>(2) 구체적 방법</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 매일 매일의 거래를 당일에 회계 처리하는 것이 바람직함 ○ 다만, 현실을 반영하여 기말에 일괄 처리하는 방안도 대안으로 허용할 수 있음

자료: 山並雄士, 地方財務(2014. 6월호), p. 81.

<표 2-9> 지방자치단체 회계제도 개편관련 향후 주요과제

주요 과제
<p>(1) 매뉴얼 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 재무보고서와 관련된 상세 매뉴얼 구축 - 이 과정에서는 반드시 지방의 실무검토가 필요함 <p>(2) 활용 충실성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 재정운영의 효율화·적정화와 연계 - 행정평가, 예산편성 등과 연계시키는 충실한 활용이 요구되며, 계속된 노력·시도가 필요함 <p>(3) 인재 육성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 재무서류 작성, 회계처리체제 강화를 위해 지속적으로 인재육성을 도모함 <p>(4) 시스템 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 본 기준의 도입에 대비한 총체적 시스템 정비가 필요함 - 보다 효율적인 관점, cloud 활용 등 한층 진일보한 효율화 기법의 검토, 도입이 필요함

자료: 山並雄士, 地方財務(2014. 6월호), p. 81.



제3장

일본 지방자치단체의 공공시설의 종합적 관리개선 동향

제1절 서론

제2절 노후화 대책과 계획 수립

제3절 수요 조사결과 및 시사점

제4절 공공시설 종합관리계획과

공공시설 제거에 관한 지방채 특례

제3장

일본 지방자치단체의 공공시설의
종합적 관리개선 동향

제1절 서론

우리나라에서는 지방자치단체마다 재정위기관리에 대한 구체적 방안을 모색하고 사전 예방차원에서 재정관리를 위해 노력하고 있다. 이러한 움직임은 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 자치사무 및 국가로부터의 위임사무, 사무이양에 따른 자치단체마다의 사무 부담은 재정분권이 확실히 이루어지지 않은 상황에서 사무 이양에 따른 재정부담으로 이어져 결국 지방재정에 악영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 재정 여건에 최근의 동향은 재정관리 측면에서 부(-)의 영향을 줄 수 있는 조건이 많아질수록 지방자치단체 입장에서는 이를 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 그 원인 중 하나가 이 지방자치단체의 공공시설일 것이다.

1995년 민선에 의해 단체장이 뽑히게 되었고 6기 체제가 지난 6월에 출범하게 되었다. 20여 년 동안 민선 단체장들이 선제적으로 공약을 내세운 것은 소프트웨어보다는 하드웨어 중심의 시설 확충이 우선되었던 것이 사실이다. 우리나라는 3선까지의 재임이 가능하다. 그렇다면 최장 12년의 단체장 재임이 가능하다. 재선, 삼선에 뜻이 있는 단체장은 지역 주민의 표를 의식할 수밖에 없고 이에 조금이라도 어필할 수 있는 효과를 나타낼 수 있는 수단 중에 하나 역시 공공시설이다.

그러나 공공시설이 모두 지방 재정에 불필요한 것은 아니다. 지역 주민의 수요에 따라 적절한 시설 공급은 당연히 건설되어야 할 것이나 지역 간 과다 경쟁 및 지역민의 표를 의식한 건설은 결국 단체장 본인의 부임시기보다는 후임

단체장의 운영에 있어 큰 어려움으로 다가올 수밖에 없다.

현재 지자체마다 재정 어려움의 주요 요인 중 하나가 공공시설의 관리 및 운영 부분이다. 따라서 본장에서는 일본의 공공시설에 대한 종합적 관리 대책에 대해 알아보고 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 노후화 대책과 계획 수립

1. 노후화 대책의 필요성

일본의 '12년 12월 중앙자동차 도로의 한 터널에서 천장 일부가 낙하한 사고 이후 공공시설 등의 노후화대책이 큰 과제가 되고 있다. 이러한 사고를 계기로 도로 터널의 천장 긴급점검과 터널 내 부속물의 긴급점검 등의 응급적인 대책도 실시되어 오고 있다.

총무성행정평가국이 2012년 2월 3일에 공표한 '사회자본 유지관리 및 갱신에 관한 행정평가감사<조사결과에 기초한 권고>에서는 사회자본 가운데 항만, 공항, 상하수도, 하천의 각 시설에 대해 적절한 보전대책의 실시 사례 의해 국민의 안전 및 안심을 확보함과 함께 라이프 사이클 비용의 줄이기 위한 관점에서 유지관리 및 갱신 등의 실시 상황의 조사를 국토교통성, 후생노동성, 도도부현(23단체), 시정촌(32단체) 등에 대해 실시하고, 그 결과를 토대로 필요한 개선 조치에 대해 권고한 것을 알 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

- ① 법령대장 등의 정비 철저
- ② 정기점검, 보수 등의 적절한 실시
- ③ 점검결과 등의 데이터베이스 추진
- ④ 장수화 계획 등의 책정 추진

이상의 4가지 관점으로부터 국토교통성 및 후생노동성에 대한 개선책의 권고를 하게 되고, 이하 구체적으로 보면 아래와 같다.

① 법령대장 등의 정비 등에 관련해서는 국토교통성에 대해 아래와 같은 권고가 내려지고 있다

- 1) 법령대장 등의 정비와 관련하여
 - 시설을 적절하게 유지관리하기 위해, 법령대장 등의 정비를 철저히 할 것(공항, 하천)
 - 관리자(지방공공단체)에 대해, 법령대장 등을 적절히 정비할 수 있도록 요청할 것(항만, 하수도, 하천)
- 2) 시설의 유지관리정보의 효율적이고 효과적인 활용이 이루어질 수 있도록 정보제공 등을 실시할 것

② 정기점검, 보수 등의 적절한 실시에 대해서는 국토교통성 및 후생노동성에 대해 이하의 권고가 주어지고 있다.

1) 장수화 대책 조치에 대한 권고 개요

- 국토교통성, 사회자본정비중점계획법 등에 기초하여, 시설을 효율적 및 계획적으로 유지관리 하기 위해 장수화대책 등을 추진
- 후생노동성은 수도비전에 기초하여, 수도사업자 등에 있어서 에셋 매니지먼트(자산관리)를 추진
- 제도의 개요: 각 시설의 관리자는 법령, 매뉴얼에 근거하여 정기점검, 보수 등을 실시하며, 항만, 공항, 상수도, 하수도, 하천 등에 각각의 조치를 취하도록 하고 있음
- 주요 문제점을 점검하도록 하고 있는데 이 역시 항만, 공항, 상수도, 하수도, 하천 등에 대해 실시감사 등에 기초하여 필요한 조치 등을 실시, 불충분한 부분은 조기에 수정 및 보완하도록 하고 있다.
- 아울러 관리자(지방자치단체)에 대해서는 실시감사 등에 기초하여 필요한 개선조치를 실시하고 지도감독할 수 있게 하고 있다.
- 후생노동성은 수도사업자 등에 대해 점검조사, 기능진단의 계획적이고 효율적인 실시가 될 수 있도록 필요한 지원을 하도록 하고 있다.

③ 점검결과 등에 대해 데이터베이스화 추진과 관련하여서는 국토교통성 및 후생노동성에 대해 다음과 같은 권고를 하고 있다.

- 1) 국토교통성은 장수화대책을 실시하기 위해 다음과 같은 조치를 강구할 것
 - 시정촌 등에 대해 데이터베이스화에 의한 효과 등을 제시한 사례의 제공 등 지원을 지속할 것(하수도)
 - 후생노동성은, 수도사업자 등에 대해 데이터베이스화의 필요성을 주지함과 함께, 그에 따른 효과를 표한 사례의 제공 등 지원을 할 것임

④ 장수화 계획 등의 책정 추진에 대해서는 국토교통성 및 후생노동성에 대해 이하의 권고가 이루어진다.

- 1) 국토교통성은, 장수화 계획의 책정 등을 추진하기 위해 다음의 조치를 강구함
 - 유지관리계획의 책정에 의한 효과를 파악, 검증 가능하도록 라이프사이클 비용 감액 산정방법 등의 검토를 계획적으로 추진할 것(항만)
 - 장수화를 위한 열화예측수법을 도입하기 위해, 보다 고도의 유지관리수법의 도입 등, 새로운 관리수법에 대해 검토할 것(공항)
 - 시정촌 등에 대해, 장수화 대책의 필요성의 주지, 계획책정에 의한 효과적인 추진사례 소개 등의 지원을 계속 추진할 것(하수도)
 - 유지관리계획을 조기에 책정할 것, 또한 라이프사이클 비용을 최소화하기 위한 산출방법 등의 검토를 계획적으로 유지할 것(하천)
- 2) 후생노동성은 수도사업자 등에 대해, 거시적인 관리의 실시 필요성 등의 한층 주지 및 선진 사례 소개 등의 지원을 할 것

이 권고는, 국가와 지방의 쌍방에 있어서 법령대장의 정비 등 노후화 대책을 수행하기 위해 기본이 되는 정보 정비가 불충분한 것에 대한 지적과 함께, 국가에는 스스로 관리하기 위한 시설 정기점검, 보수를 적절하게 실시하기 위한 것과 지방자치단체에 대한 필요한 지원하기 위해 필요한 조치가 요구된다. 또한 정보의 축적의 필요성, 유지관리 계획의 책정과 장수화의 추진 등, 인프라 장수화 기본계획과 관련한 사항들을 총 망라하여 지적된 점이 특징이라고 할 수 있다. 그러나 선진적으로 추진하는 지방자치단체의 특징이며 또한 공공시설 등 종합관리계획의 주요한 사고방식의 하나라고 할 수 있다. 계속적으로 행정재정 운영 면에서의 지적은 이루어지지 않고 안전성의 확보를 위한 관점에서 이루어

지고 있는 한계를 보이고 있다.

한편 지방자치단체에서는 안전성 확보라는 관점에서 노후화 대책뿐만 아니라 어려운 재정상황이 계속되는 가운데, 향후 인구감소 등에 의한 공공시설 등의 이용수요가 변화가 예상되는 가운데, 단적으로 지금 한 시설 등의 장수화 또는 갱신하여 사용하고자 하는 의미에서의 노후화대책에 머무르는 것이 아닌 공공시설 등의 전체 상황을 파악하고, 장기적인 시점에서 갱신, 통폐합, 장수화 등을 계획적으로 추진하고 공공시설 관리 추진 시점에 서서 노후화대책이 추진되어 왔으며, 이 추진에 의해 지자체의 재정 부담을 경감, 평준화 하였으며, 공공시설 등의 최적한 배치를 실현하기 위한 상황이다.

따라서, 지방자치단체의 노후화대책추진은 현재 국가와 비교해 보더라도 선진적이며 시야를 폭넓게 보고 있는 대책이라고 할 수 있다. 선진적인 지방공공단체에 있어서 예를 들어 작금 지자체의 소유시설에 관한 정보(건축연수, 면적, 연장 등의 기본정보와 내진화 대책 완료 여부)뿐만 아니라 향후 인구추계와 재정상황의 추계와 함께 정례적인 갱신비용 등을 추계, 노후화대책에 활용하는 등의 동향을 볼 수 있다. 총무성의 조사에 의하면 2014년 3월에 공표된 「공공시설 및 인프라 자산의 장래 갱신비용비교분석에 관한 조사결과」에서 전국공공시설 등의 정비 상황, 현황에서 노후화 상황, 그리고 장기적으로는 필요한 갱신비용 시산결과에 의하면, 공공시설 등 내용연수까지 10년 미만의 시설 및 이미 내용 연수를 초과하고 있는 시설의 보유시설 전체의 비율(노후화 상황)이 조사되어 있고, 결과에 따르면 공공시설에서는 약 4할, 교량에서는 약 1할, 상수도관은 약 3할, 하수도관은 약 1할이 이미 노후화하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 3-1> 노후화 상황(내용연수까지 10년 미만 및 내용 연수를 넘은 시설의 비율)

	공공시설(정비후 30년이상경과)	교량(정비후 50년이상경과)	상수도관(정비후 30년이상 경과)	하수도관(정비후 40년이상경과)
전국평균 (가중)	43.1	13.2	33.7	9.7
중앙값	39.2	12.9	30.3	0.0

또한, 향후 공공시설 및 인프라 갱신비용의 예측액과 그 현재 기존갱신액 등에 대한 비율을 보면, 그 장래에 인프라를 포함한 공공시설의 갱신에는 1년간에 인구 1인당 약 6.4만엔이 필요하다는 결과를 얻었다고 한다. 이 금액은, 현재 갱신금액의 약 2.6배, 신설을 포함한 투자액의 약 1.1배에 해당한다.

<표 3-2> 장래 연간갱신비용의 예정액 및 현재 기존갱신액 등에 대한 비율

		공공시설	도로	교량	상수도관	하수도관	총합계
인구1인당 장래 1년당의 갱신비용의 예정액(천엔/명)	전국평균 (가중)	32.91	9.98	1.93	10.74	9.91	63.95
	중앙값	36.57	17.87	3.10	15.36	8.31	85.56
현재 기존갱신액에 대한장래 1년당 갱신비용의 비율(%)	전국평균 (가중)	243.6	194.5	507.3	363.4	283.1	262.6
	중앙값	361.5	414.1	1,130.9	521.1	1,073.1	417.9
현재 투자액에 대한 장래 1년당 갱신비용의 비율(%)	전국평균 (가중)	107.3	94.5	286.4	230.0	83.9	113.1
	중앙값	152.1	175.9	381.0	326.9	71.8	152.7

조사대상 협력을 얻은 111시구정촌(市區町村)으로 한정되어 있기는 하나 이러한 조사결과로부터 이미 공공시설 중에도 특히 상수도관에는 노후화 시설 비율이 높은 것을 알 수 있다.

이와 관련한 장래 갱신비용액도 현재 갱신액을 상회할 것으로 예정되어 있는 것을 알 수 있다. 전국적으로는 저출산 고령화 시대를 맞이하여 각 지자체에서는 계속 건전한 재정운영과 공공서비스를 유지해 나가기 위해 보유하고 있는 공공시설을 종합적으로 파악하고 재정운영과 연동해서 관리 및 활용해 나갈 필요성이 높다는 것을 비추어 알 수 있는 자료이다.

또한 공공시설백서인 지방공공단체에 의해 일본 PFI-PPP 협회가 실시한 조사결과에 의하면 2012년도 말 시점에서 공공시설백서를 작성, 공개하고 있는 단체는 전국에 70개 단체 정도에 그치고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 반년 후인 2013년 9월 조사에서는 117단체에 이르는 등 급증한 것을 알 수 있으며 향

후 지속적으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 또한 총무성이 2013년도에 실시한 지자체 공공시설 매니지먼트 추진상황조사결과에 의하면 공공시설 매니지먼트 관련 기본 방침을 정한 단체가 334단체(18.7%), 내년도에 방침을 정할 계획인 단체가 117단체(6.5%), 또한 이미 공공시설 매니지먼트 추진을 개시 또는 내년도까지 추진예정 단체가 74.2%로 많은 단체에서 추진이 될 예정임을 알 수 있다.

2. 공공시설에 대한 주민의식

일본의 추진 필요성과 지자체의 추진 상황에 대해 고찰한 바와 같이 주민의식은 어떠한지에 대해 최근 몇 가지 흥미 있는 보고가 있다.

그중 주식회사일본정책추진은행과 주식회사 일본경제연구소가 2014년2월에 발표한 「공공시설에 관한 주민의식조사」에는 전국주민의 공공시설에 관한 인식을 알기 위해 인터넷에 의한 20세부터 69세의 남녀인 시부 또는 동경 23구에 거주하는 사람들을 대상으로 조사를 실시한 것으로 유효 응답 수는 1054명이다.

이 의식조사결과에 의하면 주민자신이 현재 거주하고 있는 마을의 공공시설에 대해 노후화가 진행되고 있다고 인식을 가진 비율은 약 6할, 저출산 고령화가 빠르게 진행되고 있다고 실감하는 비율은 약 8할, 지방공공시설의 재정이 어렵다고 인식하는 경우가 약 8할로, 이미 노후화 대책이 필요함을 전술한 바와 같이 지역민들도 느끼고 있는 것을 알 수 있다.

또한 향후 공공시설의 바람직한 운영과 관련하여 총량 재고 필요성을 인식하고 있는 비율이 약 8할이 찬성하고 있는 것을 알 수 있었다. 이 중에서도 60대는 9할이 찬성하고 있었다. 한편, 구체적으로는 공공시설(학교, 교육문화시설, 스포츠시설, 복지시설, 보육시설 등)을 들어 ‘감소해야 한다’라고 답한 비율은 각 공공시설에서 1~4할 정도에 이르고 있으며, 총량을 재고할 필요는 있으

나, 구체적인 시설의 삭감을 든다고 하면 어렵다는 인식이다.

또한, 노후화대책과 관련하여서는 재원부족의 대응과 관련하여 증세와 기채로 충당할 것이 아니라, 재정상황에 맞는 시설량으로 하는 것이 마땅하다는 비율이 5할을 넘고 있다. 단, 이용자가 부담해야 하기 때문에 사용료를 증액하여야 한다는 생각을 가진 사람도 3할을 넘고 있으며, 다른 공공서비스를 삭감하여 재원을 확보해야 한다는 의견도 3할을 넘고 있다.

이 조사 결과는, 주민의식을 파악하기 위해 유익한 자료이며, 현재 선진적으로 추진하고 있는 지방자치단체가 직면하고 있는 과제이며 주민은 총론적으로는 이해하나 개별 시설에 대해서는 매우 곤란한 과제라는 점에서 드러내기 싫어하고 있다.

또한 토요우(東洋)대학의 네모토 교수는 각지에 일반 시민을 대상으로 무작위 추출하여 앙케트 조사를 실시하였고 그 결과를 기초로 단순한 시책에 찬성률만을 볼 것이 아니라 ‘적극적 찬성 및 반대의 비율’이라는 개념을 가지고 시민의식에 대해 분석하고 있는 것을 알 수 있다.

이 조사에 따르면 공공시설 관리와 관련하여 시민의식에 대해 지역차가 거의 없으며, 통폐합과 다기능화, 장수화, 민간시설이용에의 보조라고 하는 측면에서 찬성한다는 인식이 높았으며, 역으로 서비스수준의 인하와 새로운 과제에는 반대하는 의견이 많다는 것을 알 수 있다.

이러한 조사결과로부터 노후화대책에 과한 문제의식은 상당 정도 인식되어 오고 있는 것을 알 수 있다. 즉 국가나 지방 모두 재정난이 계속되고 있는 상황에서 노후화 대책을 추진하는 동시에 공공시설 등의 규모의 최적화에 대한 검토가 모두 필요하다.

그렇다면 국가단위의 인프라 장수화 기본계획은 어떻게 수립하고 있는지 개요를 정리해 보고자 한다.

- 개별시설별로 장수화 계획을 핵심으로 멘테넌스 사이클을 구축
- 멘테넌스 사이클의 실행과 체제의 구축 등에 의한 총비용을 감축, 평준화
- 산학관의 연계에 의한 신기술을 개발, 멘테넌스 산업을 육성

1) 목표로 할 미래상

- 안전하고 강인한 인프라시스템 구축
 - 멘테넌스 기술의 기반강화, 신기술의 개발, 도입을 통해 난해한 지형, 다양한 기상조건, 대규모 재해 등의 취약성에 대응
 - <목표> 노후화에 기인한 중요 인프라의 중대사고 제로(2030년) 등
- 종합적·일체적인 인프라 관리 실현
 - 인재 확보를 포함한 포괄적인 인프라관리에 의한 인프라 기능을 적정화·유지, 효율적으로 지속가능하게 활력있는 미래를 실현
 - <목표> 적절한 점검·수선 등에 의한 행동계획으로 모든 대상 시설의 건전성을 확보 (2020년경) 등
- 멘테넌스산업에 의한 인프라비즈니스 경쟁력 강화
 - 향후 인프라 비즈니스의 주축이 될 멘테넌스 산업으로 세계 프론트 런너의 지위를 획득
 - <목표> 점검·보수 등의 센서·로봇 등의 세계시장의 3할을 획득(2030년)

2) 기본적인 사고

- 인프라기능의 확실 및 효율적인 확보
 - 멘테넌스사이클의 구축 및 다단계의 대책에 의한 안전·안심을 확보
 - 예방·보전형 유지관리의 도입, 필요성 낮은 시설의 통폐합 등에 의한 총비용을 감소·평준화하고, 인프라 투자의 지속가능성을 확보
- 멘테넌스 산업의 육성
 - 산학관연계하에 신기술의 개발·적극 공개에 의한 민간개발을 활성화시키며, 세계의 최선단에 유도
- 다양한 시책·주체와의 연계
 - 예방·재해 감소 대책 등과의 연계를 통한 유지관리 및 갱신의 효율화
 - 정부·산학계·지역사회의 상호 연계를 강화, 한정된 예산과 인재로 안전성과 편리성을 유지 및 향상

3) 계획의 책정 내용

- 인프라 장수화계획(행동계획)
 - 계획적인 점검과 수선 등의 추진을 실시할 필요성이 인정되는 모든 인프라에 멘테넌스사이클을 구축·계속·발전시키기 위한 추진 방침
- 개별시설 별로 장수화 계획(개별시설계획)
 - 시설별 멘테넌스 사이클의 실시계획

4) 필요시책의 방향성

점검·진단	정기적인 점검에 의한 열악화, 손상 정도 및 원인의 파악 등
수선·갱신	우선순위에 기초하여 효율적이며 효과적인 수선 및 갱신 실시 등
기준액의 정비	시설의 특성을 감안한 매뉴얼 등의 정비, 새로운 의견 반영 등
정보기반의 정비와 활용	전자화된 유지관리정보의 수집·축적, 예방적인 대책 등에의 이·활용 등

신기술의 개발·도입	ICT, 센서, 로봇, 비파괴검사, 보수·보강, 신재료 등에 관한 기술 등의 개발, 적극적인 활용 등
예산관리	신기술 활용 및 인프라 기능의 적정화에 의한 유지관리·갱신비용의 감축, 평준화 등
체계의 구축	‘국가’기술 등의 지원체계 구축, 자격·연수제도의 충실 ‘지자체’유지관리·갱신부문의 인원의 적정배치, 국가의 지원제도 등의 적극적 활용 ‘민간기업’입찰계약제도의 개선 등
법령 등의 정비	기준액의 체계적인 정비 등

5) 그 외

- 전략적인 인프라의 유지관리·갱신을 위한 산학관의 역할을 명시
- 계획 팔로업의 실시

3. 공공시설 등 종합관리계획

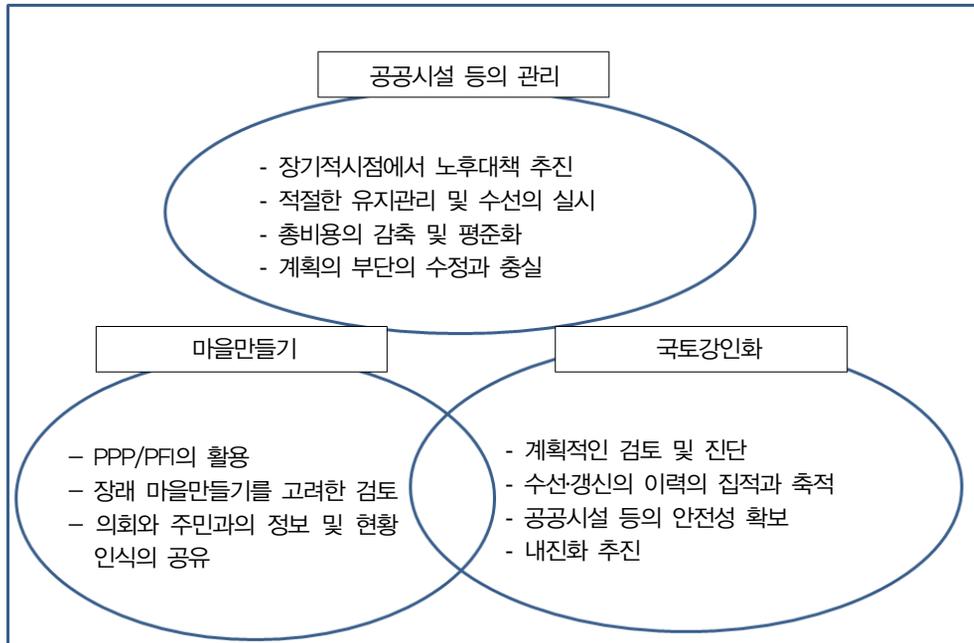
공공시설 등 종합관리계획에 대해서는 이미 2014년 1월 24일에 총무성에 의해 정식으로 책정 요청이 되었고, 지자체에 책정 작업이 이루어져 「공공시설등 종합관리계의 책정에 관한 지침(안)의 개요(公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針(案)の概要)」을 제시하고 있다.

공공시설종합관리계획은 인프라 장수화 계획(행동계획)과 같은 것이나, 명칭을 다르게 하고 있다. 이것은 인프라장수화기본계획의 구성이 공공시설 등의 점검·수선을 계획적으로 수행하는데 의미를 두고 있으며, 개별시설계획에 있어서 각각의 시설 등에 대한 개별 점검과 수선 계획을 책정하고 그에 맞는 정기적인 점검과 조사, 그 결과 집적에 기초한 안전성 확보와 장수화를 꾀하는 것을 주 목적으로 하고 있다. 이에 비해 공공시설 등 종합관리계획은, 그것들 이외에 지자체의 장기적인 시점에 입각하여 재정운영의 계속성이라는 큰 시점을 더한 목적을 가지고 있다는 점에 유의할 필요가 있다는 것이다.

그렇다면 공공시설 등 종합관리계획은 구체적으로 어떠한 것인가. 또한 인프라 장수화기본계획과의 관계는 어떠한가를 보다 구체적으로 정리해 보고자 한

다. 공공시설 등 종합관리계획은, 공공시설의 노후화 대책이라는 과제에의 대응 필요성뿐만 아니라 「공공시설 등을 종합적 및 계획적으로 관리하는 것은 지역 사회의 실정에 맞는 장래의 마을만들기를 추진하는 것 외에 불가결하며, 작금 추진되고 있는 국토강인화에도 이바지한다」라고 되어 있으며, 이번에 총무성이 요청하고 있는 공공시설 등 종합관리계획의 책정이 단지 공공시설 등의 관리에 머무는 것이 아니라 마을만들기와 국토강인화의 추진에도 의식하고 추진됨을 알 수 있다.

<그림 3-1> 공공시설 등 종합관리계획에 기초한 노후화대책의 추진이미지



자료: 村田(2014), 公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進[下], 地方財務, 2014年6月号, P.60에서 인용

‘공공시설 등 종합관리계획의 책정 지침’에 의하면, 이 계획은 인프라 장수화계획(행동계획)과 같은 것이나, 명칭을 달리하고 있다. 이것은 인프라장수화 기본계획의 구성이 공공시설 등의 점검과 수선을 계획적으로 수행하기 위한 것임을 알 수 있는데, 개별시설계획에 대해서는 각각의 시설 등에 대한 개별 점검

과 수선 계획을 책정, 이에 따라 정기적인 점검과 조사, 그 결과의 집적에 기초한 안전성 확보와 장수화를 꾀하는 것을 주요 목적으로 하고 있는 것에 대해, 공공시설 등 종합관리계획은 그 외에 지방공공단체의 장기적인 시점에서 재정운영의 계속성이라는 큰 시점을 추가하여 목적을 가지고 있다고 할 수 있다.

따라서, 국무대신통지의 요청내용을 감안하여 공공시설 등 종합관리계획 책정에 있어서, 인프라장수화기본계획에 정해야 할 사항으로는,

- ① 재정운영의 계속성
- ② 장래적인 마을만들기
- ③ 국토강인화 등의 3가지 포인트에 유의하여 검토할 필요가 있다.

‘공공시설 등 종합관리계획의 책정 지침’에서는, 공공시설 등 종합관리계획의 책정이 요구되어진 배경과 함께, 종합관리계획에 기재해야 할 사항, 종합관리계획책정의 유의사항, 그 외 등으로 구분해서 정리하면 아래와 같다.

1) 종합관리계획에 기재해야 할 사항

종합관리계획에 기재해야 할 사항으로는 ①노후화 상황과 이용 상황 등의 공공시설 등의 현황, ②총인구와 연령대별 인구에 대한 향후 추이(30년 정도가 바람직함), ③ 공공시설 등의 유지관리·수선·갱신 등과 관련하여 중장기적인 경비의 예측과 이러한 경비를 충당 가능한 재원의 가능성 등이다. 이러한 사항과 관련하여 각각의 지자체가 스스로 놓인 상황을 객관적으로 파악 및 분석하는 것이 공공시설 등의 종합적이고 계획적인 관리를 추진하기 위한 전제가 된다. 파악 및 분석의 기간은 가능한 장기간으로 하는 것이 바람직하나, 이것은 인구동향을 반영해야 하는 등 매우 장기간에 걸쳐서 이루어져야 하는 부분이 있어 공공시설 등의 내용연수를 고려한 분석이 이루어져야 할 것이다.

우선 ①과 관련하여서는 각 지자체가 소유하고 있는 모든 공공시설 등을 대상으로 이미 각 지자체에 보유하고 있는 정보를 전체적으로 정리하는 것이 요구된다. 또한, ② 이미 공표된 자료 등을 근거로 하여 특히 인구의 향후 추이에

대해 객관적으로 분석이 요구된다. ‘30년 정도’의 상당히 장기적인 분석을 요구하는 것은 인구동태의 영향이 지자체에 따라서는 5년~10년 정도로는 크지 않은 경우가 있기 때문이다.

다음으로 공공시설 등의 종합적이며 계획적인 관리에 관한 기본 방침으로는 ① 계획기간, ② 전칭적인 추진체제의 구축 및 정보관리·공유방책, 현황과 과제에 관한 기본인식, ④ 공공시설 등의 관리에 관한 기본적인 사고, ⑤팔로업의 실시방침 등이다.

우선 ① 계획기간은 10년 이상으로 하는 것은 종합관리계획의 성질이 인구동태도 포함한 장기적인 검토가 필요한 것뿐만이 아니라 개별시설계획은 각각 시설별 점검·진단으로부터 유지관리·갱신 등의 폭넓은 관리방책에 대해 검토와 기제가 필요하기 때문에 현실적인 계획으로 책정 가능하며 실효성이 있는 기간의 한 기준으로서 제시하고 있다.

②의 전 칭사적인 추진체제의 구축 및 정보관리와 공유방책에 대해서는 많은 지자체에 있어서 현황, 공공시설 등에 관한 정보가 각각의 관리담당 부서만 존재하는 것이 아닌, ‘종합적인 관리’의 걸림이 되지 않기 위해서도 전 칭사적인 추진과 관련하여 기제가 필요하다.

③ 현황과 과제에 관한 기본인식과 관련하여서는 ‘공공시설 등의 현황 및 장래의 예견되는 상황’에서 파악 및 분석한 결과의 평가를 기재하는 것이 필요하다. 이 평가(기본인식)에 기초하여 ④를 정해야 한다. ④의 ‘공공시설 등의 관리에 관한 기본적인 사고’는 기재해야 할 사항 중 가장 중요한 사항이다. 그 내용은, ‘점검·진단 등의 실시방침, 유지관리·수선·갱신 등의 실시방침, 안전 확보의 실시방침, 내진화의 실시방침, 장수화 실시방침, 통합과 폐지의 추진방침, 종합적이고 계획적인 관리를 실현하기 위한 체제의 구축방침’ 등의 일상 점검·진단 등에 근거하여 통합과 폐지 등의 향후 추진 방법, 또한 계획의 실효성을 담보하기 위한 체제구축에 이르기까지 공공시설 등의 관리에 관해 어느 시점부터 방침을 정할 필요가 있다. 또한, 이러한 것들을 정하기에 있어서는 장래의 마을

만들기 시점에서 검토와 PPP/PFI의 활용이 바람직하며, 민간투자를 유발하는 계기가 되기 때문에 유의가 필요하다.

⑤ 플로업의 실시방침으로, 계획책정 후의 취급에 대해서는 기재하고 있으며, PDCA써클 등에 기초하여 수시계획을 수정하는 것이 기대된다.

2) 시설유형별 관리에 관한 기본적인 방침

이 사항과 관련하여서는, 개별시설계획의 기본방침에 대한 기재가 필요하다. 이것은 종합관리계획의 목적에서 감안하면 종합관리계획과 개별시설계획의 정합성이 획책되어 있음을 알 수 있는 것이다. 또한 기재의 신청서류로서의 종합관리계획의 성격으로서는 여기서 제시하고 있는 기본적인 방침에 있어서 개별시설의 해체철거가 종합관리계획의 일환(종합적이며 계획적으로 추진되는 것)인지에 대한 확인 사항이다.

이상의 내용들에 대한 중요한 3가지 포인트는, 각 지방자치단체가 소유하는 모든 공공시설 등을 대상으로 한 계획일 것, 10년 이상이라는 장기간에 걸친 계획일 것, 공공시설 등의 관리에 관한 기본적인 방침을 정하는 계획이라는 것이다.

그렇다면, 종합관리계획 책정에 있어서 유의사항들에는 어떠한 것들이 있는지 간단히 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 행정서비스 수준 등의 검토가 필요하다. 종합관리계획책정의 전제로서 각각의 지방공공단체 스스로 행정서비스의 수준에 대한 검토가 필요하며 행정서비스로 필요한 경우에도 그것을 공공부문이 하드웨어를 유지할 필요가 있는지 검토해야 한다. 즉 행·재정개혁의 기본이 되는 사항에 대한 유의가 필요하다는 것이다. 그리고 종합관리계획은 하드웨어 면에서의 행·재정 개혁적인 역할을 주기 위한 계획임을 주의할 필요가 있음을 강조하고 있다.

둘째, 공공시설 등이 실태파악 및 종합관리계획의 책정과 수정이다. 총무성에 추진자세가 제시되어 있는데, 통상 공공시설 등의 관리를 위한 계획을 작성하는 경우에는 우선 전 청사 차원에서 시설 등의 상황을 점검 및 조사하여 개

별시설의 관리계획을 책정하고 종합관리계획을 책정해 가는 말하자면 적립 사항식의 계획책정을 생각할 수 있다. 본 지침에서는 긴급하게 대책을 요구하는 상황이어서 우선은 현황 파악 가능한 정보에 근거한 종합계획을 책정하고 그 이후에 수시계획으로 수정하여 내용을 보완해 나가는 것도 가능하다는 것이다.

셋째, 의회와 주민과의 정보공유이다. 종합관리계획이 장래의 마을만들기 본연의 상황을 잘 나타내 주기 때문에 의회와 주민에 충분한 정보를 제공한 이후에 책정하는 것이 바람직하다.

넷째, 수치목표의 설정이다. 계획의 실효성을 확보하는 관점에서 수치목표를 설정하는 것이 바람직하다. 또한 수치목표는, ‘100(도로, 학교 등의 시설유형)을 xx% 삭감 한다’라고 하는 특정 분야에 한정된 것이 아니라, 종합관리계획을 책정하는 취지에 비추어 지방공공단체가 소유하는 공공시설 등 전체와 관련한 것이 되어야 할 것이다.

다섯째, PPP/PFI의 활용이다. 민간 기술, 노하우, 자금 등의 활용에 대해 설명하고 있다. 여기에 더해 적극적인 정보공개가 민간투자 등을 유인할 가능성이 높기 때문에 공공시설 등의 정보 공개가 요구되어 지고 있는 것이다.

여섯째, 시구정촌 지역을 넘어선 광역적인 검토 등에 대한 부분이다. 종합관리계획책정에 있어서 특히 정주자립권 형성 협정 권역을 예를 들어, 시구정촌 지역을 넘어선 검토가라고 하는 것은 교통기관이 발달, 경제활동을 포함한 주민의 행동범위가 공역으로 확대된 오늘날 각 지방자치단체에 있어서 과거와 같이 풀세트로 공공시설 등을 소유하는 것은 적당한지에 대한 검토가 필요하다는 취지이다. 또한 도도부현과 시구정촌의 연계 필요성에 대해 언급하고 있다.

일곱 번째, 합병 시정촌과 과소지역 등에 대해 지적하고 있다. 합병 시정촌에 있어서는 공공시설 등의 통폐합의 난항 등이 과제가 되어 있으며, 특히 과소지역 등에 대해서는 지금까지 과소지역 자립촉진특별조치법 등에 기초하여 지역 자립촉진을 위한 공공시설 등을 건설해 오고 있으나 도시부와 비교하여 인구감소와 고령화가 급격하게 진행되고 있는 등 공공시설 등을 위한 도시와는

환경이 많이 바뀐 경우도 있어 특히 조속한 통합관리계획 책정의 검토가 요구되어 지고 있다.

그 외에도 다음과 같은 사항이 거론되고 있는데, ① 인프라 장수화 기본계획, ② 공영기업분야에 관한 시설, ③ 공공시설 매니지먼트의 추진상황조사의 실시, ④ 갱신비용 시산 소프트웨어의 활용, ⑤ 종합관리계획 책정에 관한 재정 조치 등, ⑥ 지방공회계(고정자산대장)의 관계 등으로 이러한 내용들은 종합관리계획의 책정에 있어서 참고 되어야 할 사항들이 대부분이다.

이 중 ① 인프라 장수화 기본계획(그 체계)은 지자체의 인프라 장수화 계획(행동계획) 책정이 기대되지만, 종합관리계획은 이것에 해당되어야 하며, 명확하게 인프라 장수화 계획(행동계획)과 종합관리계획이 같은 것임을 서술하고 있다. ② 공영기업분야와 관련된 시설과 관련하여서는 독자의 회계를 설치하고 요금수입으로 운영하기 때문에 공영기업분야에 관련한 시설에 대해서는 대상 외라는 생각이 있을 수 있으나, 그 인프라장수화기본계획이 모든 공공시설 등을 대상으로 하고 있기 때문에 공영기업은 요금수입에 의해 운영은 되고 있으나 일반회계로부터 이전재원이 있기 때문에 향후 운영의 예정 차원에서는 일반회계의 영향을 받을 수밖에 없어 대상이 되고 있다. 또한 공영기업분야에 있어서는 단지 개별시설계획에 그치는 것이 아니라 요금수입을 전제로 한 경영적 관점에서 계획책정의 필요가 있으며, 별도 통지가 있을 계획이다. 또한 공공시설 매니지먼트의 추진상황조사 실시, 갱신비용시산소프트웨어에 있어 충무성이 지자체의 종합관리계획책정의 지원을 위해 장기적인 차원에서 경비 수요 예정과 이러한 경비를 충당 가능한 재원의 이산을 산출하기에 유효한 소프트웨어를 소개하고 있다. 재정조치로서는 지방채특례조치 외에 종합관리계획 책정에 필요한 경비에 대해서는 2004년부터 3년간 특별교부세조치가 강구되고 있다.⁶⁾ 지방공회계(고정자산대장)과의 관계에 대해서는 향후 지방공회계 추진에 관한 연구회와 향후 책정이 요청 예정의 고정자산대장 등에 대해 종합관리계획을 충

6) 특례조치와 관련하여서는 후술하고 있음

실히 정치화 하는 데 활용하는 것이 바람직함을 제안하고 있다.

향후 지자체의 공공시설 등 종합관리계획을 책정해 가게 되는데, 해당 계획의 의도하는 것으로는 공공시설 등의 적절한 유지와 관리에 의한 국토강화예의 공헌 공공시설 등의 최적배치, 재정부담의 경감, 평준화, 향후의 마을 만들기, 민간투자의 촉진 등의 매우 다양한 분야와 관련된, 규모가 큰 추진이 될 것이다. 따라서 지자체에 있어서는 단지 공공시설 등의 관리와 삭감을 위한 계획이라는 시점이 아닌, 장래적인 지방공공단체의 모습을 정하는 계획이라고 인식하여 계획 책정이 이루어져야 할 것이다.

제3절 수요 조사결과 및 시사점

1. 조사 개요

대상단체는 전국의 도도부현 및 시구정촌을 조사대상으로 하며, 1,879단체 중 후쿠시시현의 3개 정을 제외한 1,786단체로부터 회신이 있었다(회답율 99.8%).

2013년 9월 1일 현재 지방공공단체가 보유하고 있는 공공시설 중, 해체철거의 의향이 있는 경우이다. 단 현행제도에 있어 해체철거비용을 지방채 대상으로 가능한 현지 대체건축 등 다른 건설사업과 일체적으로 해체철거를 예정하고 있는 공공시설 등에 대해서는 대상 외로 하였다.

조사 방법은 시설별로 입력하였으며 해체철거비용의 개선에 대해서는 각 단체의 임의방법에 의해 조사실시시점에 있어서는 가능한 범위에서 입력하였다.

2. 조사 결과

회신시설 수, 평균건축연수 및 해체철거 비용에 대해서는 해체철거 시기별로 정리하였으며, 도표 <3-3>와 같다.

<표 3-3> 조사결과의 개요

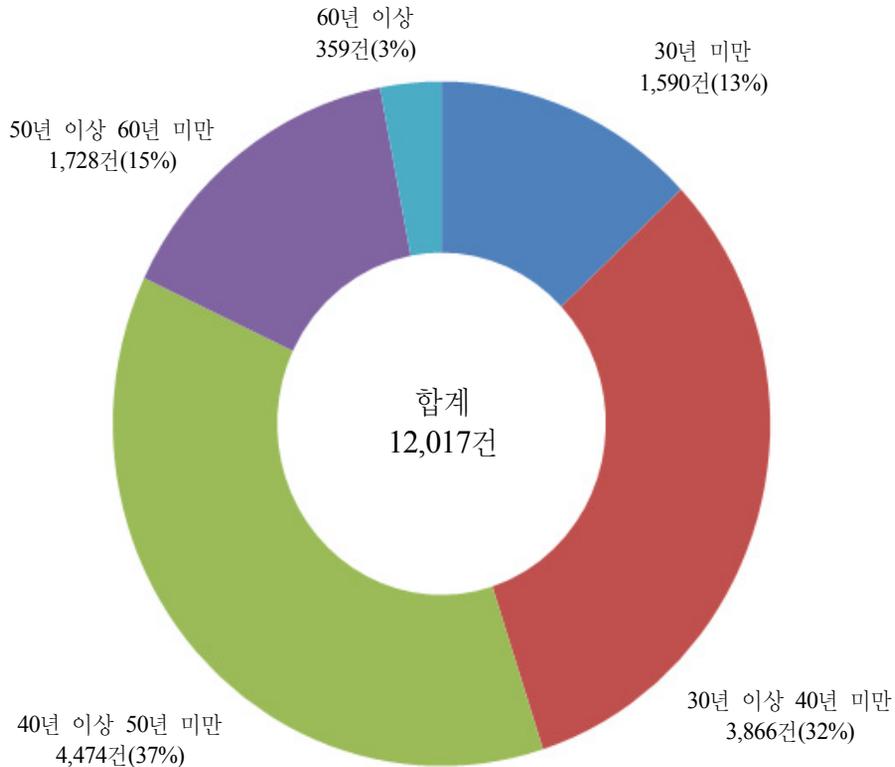
	합계	해체철거 시기					
		긴급(1~2년이내)		수년 정도 후		미정	
1. 회담시설수(건)	12,251	3,969	32.4%	3,273	26.7%	5,007	40.9%
2. 평균건축연수(년)	41	42		41		42	
3. 해체철거비용 (백만엔)	403,944	115,411	28.6%	127,567	31.6%	160,965	39.8%
평균해체철거비용 (백만엔)	35	30		41		35	

※ 각 란의 값은 해당항목의 유효회답을 집계한 것으로 각 항목의 계는 합계와 일치하는 않는 경우가 있음

※ 해체철거비용(개략산출한 값)은 각 단계로부터 유효회답을 집계한 것임

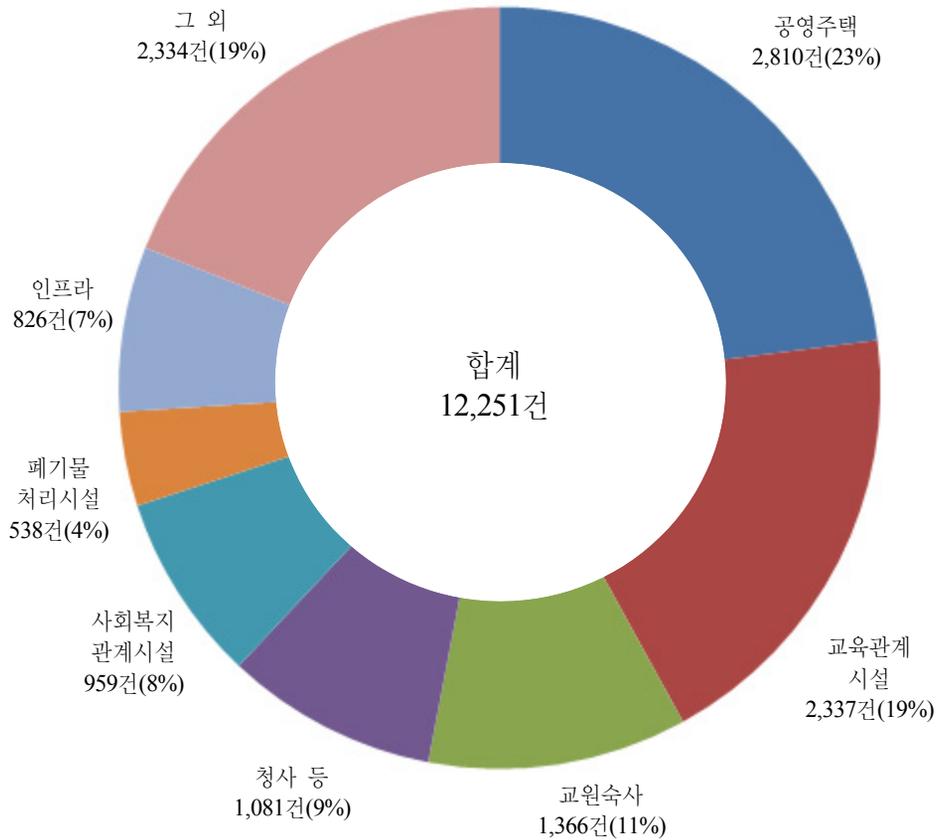
해체철거의 의향이 있는 시설은 전국에 12,251건, 해체철거를 요하는 비용의 개산은 4,039억엔이며, 건수, 금액모두 상당 정도의 수요가 있는 것을 알 수 있다. 해체철거의 시기별로는 긴급(1-2년 이내)가 3,969건(32.4%)이며 1,154억엔(28.6%)이며, 해체철거 수요가 있을 것으로 생각되며 동시에 수년 정도 후가 3,273건(26.7%)이며 1,276억엔(31.6%), 시기미정이 5,007건(40.95)로 1,610억엔(39.8%)으로 중장기에 걸쳐 수요가 있을 것으로 생각되어진다. 건축연수에 대해서는 건축 30년 이상이 10,427건으로 전체의 87%를 점하고 있다. 이 중 건축 40년 이상 50년 미만이 4,474건(37%)로 가장 많았으며, 평균건축연수가 41년이 었다. 갱신시기를 맞이한 공공시설 등에 대해서는 해체철거 의향이 강한 경향을 알 수 있다.

<그림 3-2> 11 시설의 경과 연수(전국계)



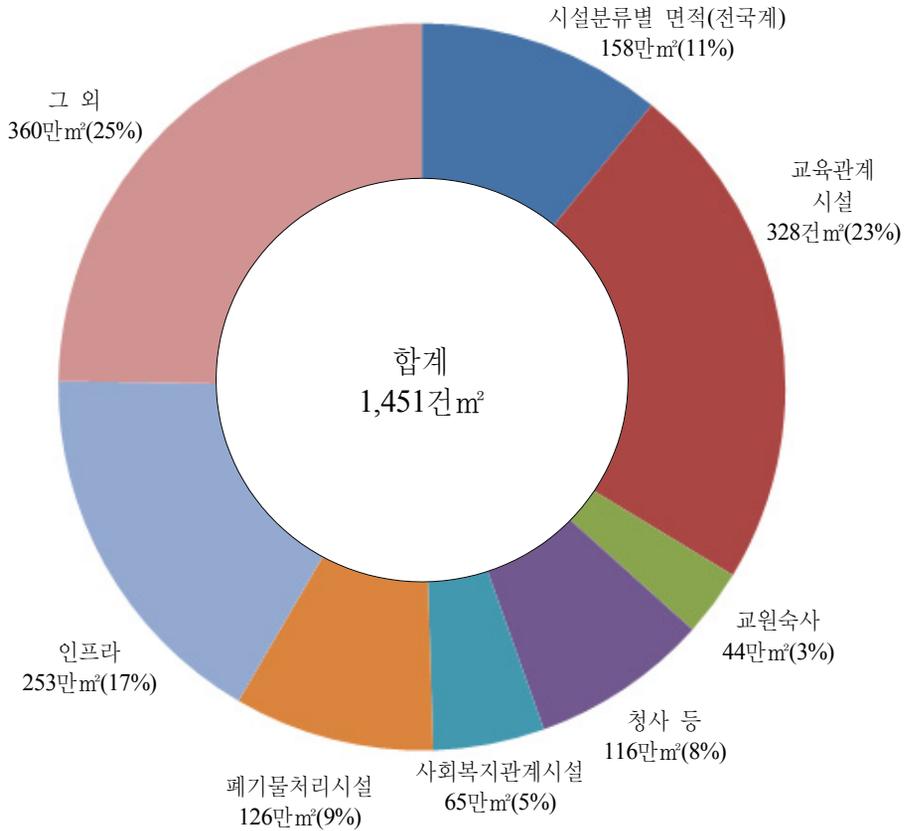
시설분류별 집계결과를 보면 주요 조사항목별로 정리하면 건수, 면적, 해체 철거비용 등으로 구분할 수 있으며, 특히 건수는 공영주택이 2,810건(23%)로 가장 많았다. 다음에 교육관련시설 2,337건(19%), 직원숙사 1,366건(11%)이다. 주택&학교는 건설이 인구동태와 밀접한 관계가 있으며, 또한 직원숙사도 시정촌 합병과 행·재정개혁에 의한 공무원 정수 삭감 등의 영향이 있는 것으로 판단된다.

<그림 3-3> 시설분류별 건수(전국계)



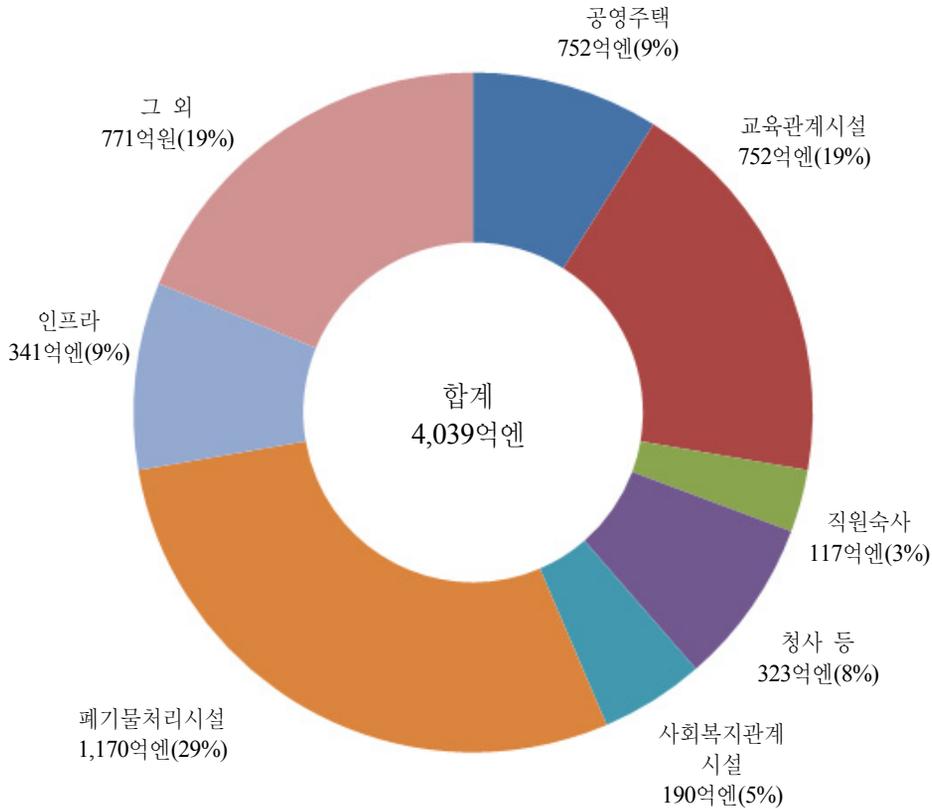
다음 면적에 있어서는 연면적은 교육관계시설이 328만㎡(23%)로 가장 많으며, 인프라 253만㎡(17%), 공영주택 158만㎡(11%)이며, 전국에 1,451만㎡ 정도이다.

<그림 3-4> 시설분류별 면적(전국계)



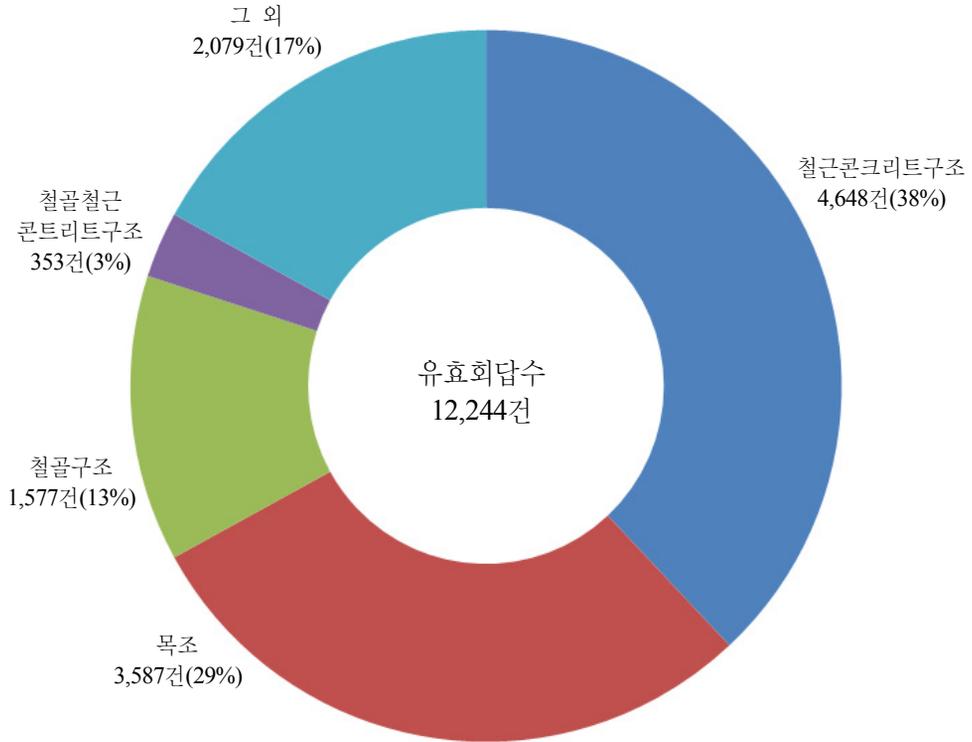
다음으로 해체철거비용(개산)을 보면, 폐기물처리시설이 1,170억엔(29%)로 가장 많으며, 교육관계시설 752억엔(19%), 공영주택 375억엔(9%)로 다음을 차지하고 있으며, 전국에 4,039억엔의 개산이 되고 있다. 시설이 대규모이며 그 구조와 해체철거의 경우 공사내용이 다른 시설과 달라 폐기물처리시설의 해체 철거비용이 가장 많으며, 연면적이 가장 많은 교육관계시설이 다음의 결과를 차지하고 있다.

<그림 3-5> 시설분류별 해체철거비용 (전국계)

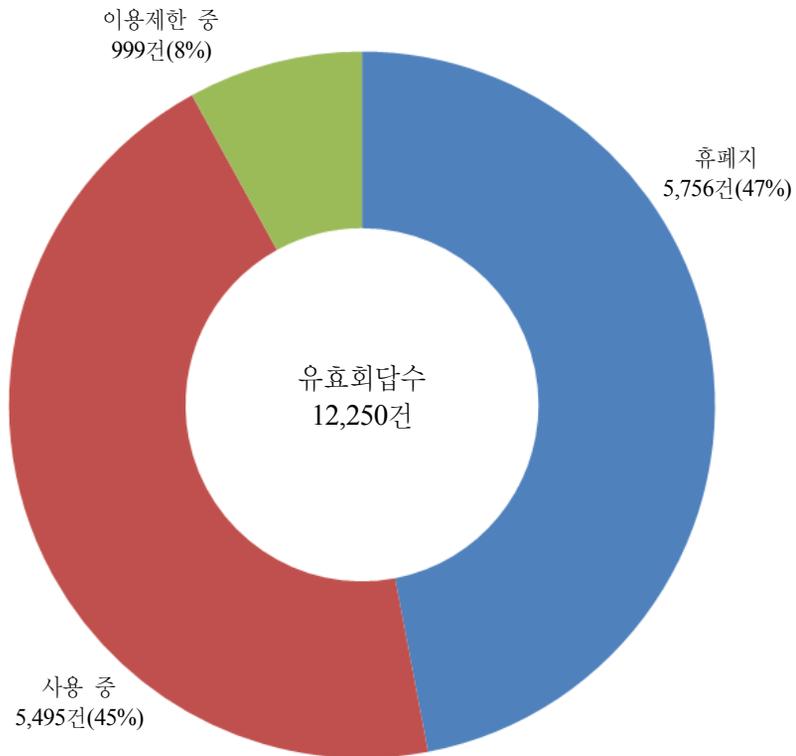


그 외 집계결과로는 공공시설 등의 구조, 현황 등의 주요 조사항목에 대해 정리하면, 시설 구조는 유효회답수 12,244건 중 철근 콘크리트 구조가 4,648건 (38%)로 가장 많으며, 이리서 목조 3,587건(29%), 철골구조 1,577건(13%)이다. 현황에 대해서는 유효회답수 12,250건 중 휴폐지가 5,756건(47%), 사용 중이 5,495건(45%), 이용제한 중이 999건(8%)이다. 또한 해체철거 이유와 관련해서는 유효회답이 있었던 12,251건 중, 폐지가 7,903건(65%), 다른 기존시설에 기능 통합하는 경우가 1,870건(15%), 다른 시설지에 신설하는 경우가 1,753건 (14%)이다. 이미 휴폐지하고 있는 공공시설 등이 가장 많으며 장래적으로 휴폐 지하고 철거하는 경우도 향후 많이 나올 것으로 보고 있다.

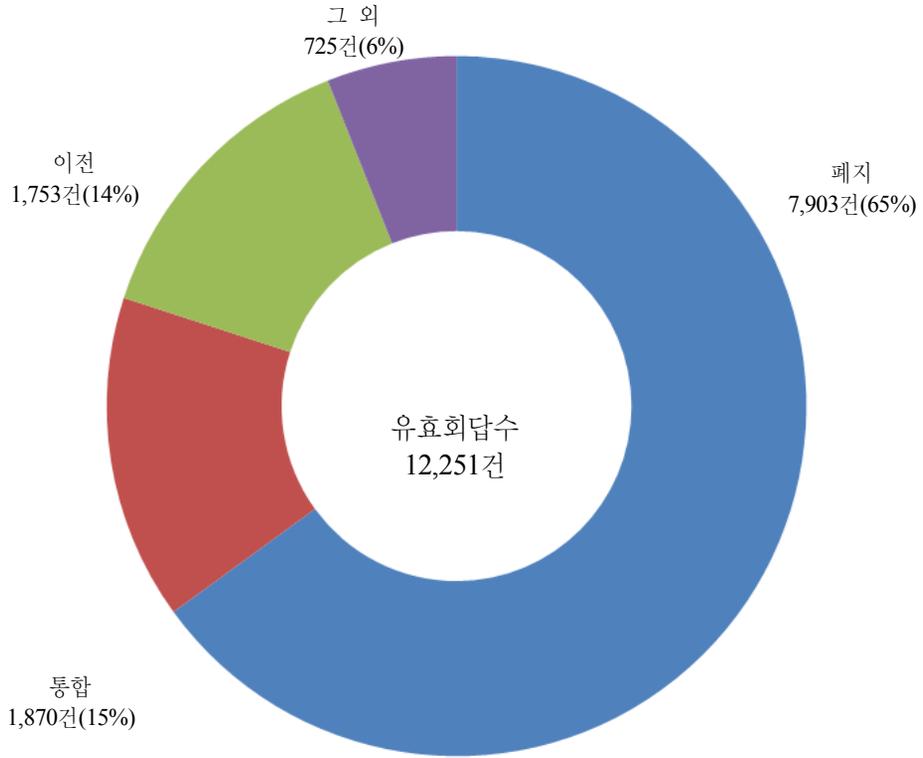
<그림 3-6> 시설의 구조 (전국계)



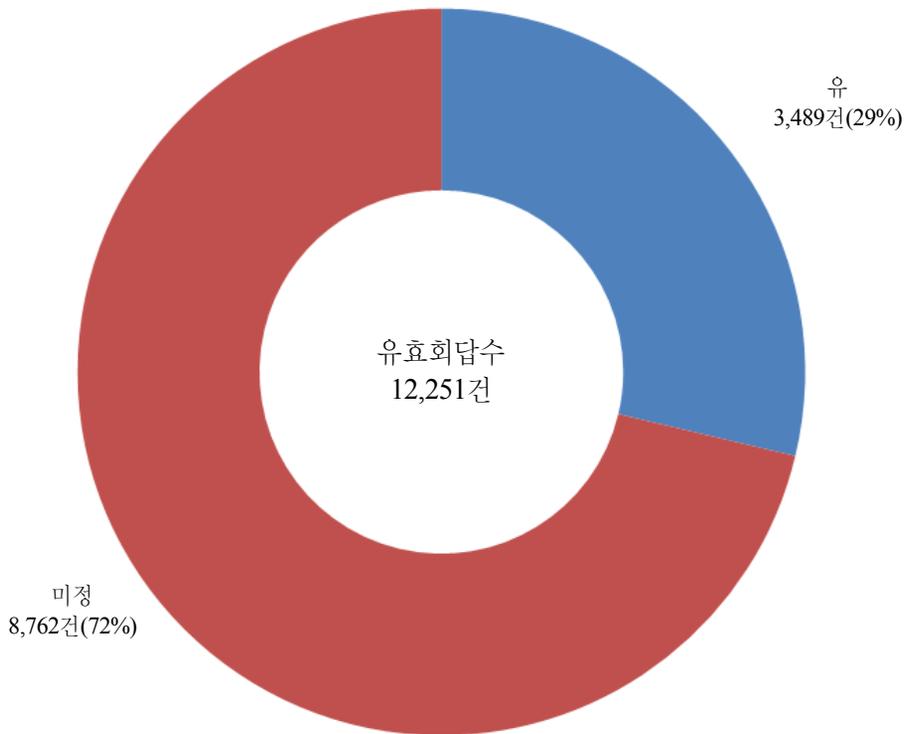
<그림 3-7> 시설의 현황 (전국계)



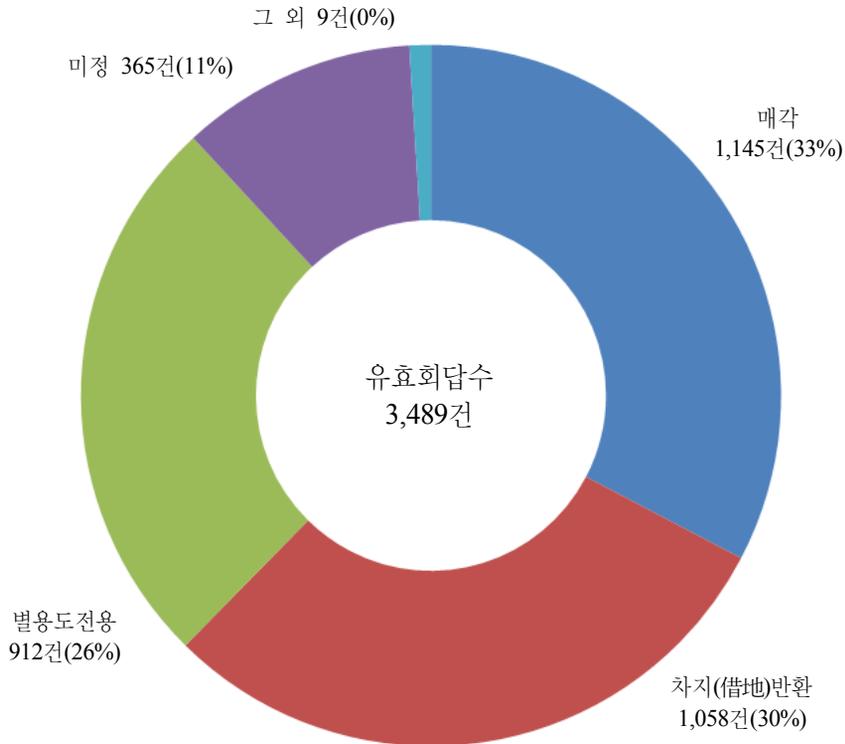
<그림 3-8> 해체철거의 이유(전국계)



<그림 3-9> 해체철거 후의 적지이용의 유무(전국계)



<그림 3-10> 해체철거 후의 적지이용의 상세(전국계)



적지이용의 예정과 관련하여서는 해체철거 후 예정의 유무와 관련하여 유효 회답이 있었던 12,251건 중 3,489건(29%)가 예정있음으로 되어 있으며, 8,762 건(725)과 관련하여서는 미정으로 되어 있다. 또한 적지이용예정이 있는 시설 3,489건의 세부와 관련하여서는 매각 1,145건(33%), 차지반환이 1,058건(30%), 별용도전환이 912건(26%)로 되어 있다. 시설종류별 집계결과를 보면 평균건축 연수, 시설 현황, 해체철거비용 등의 주요 조사항목과 관련하여 정리하면 아래 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 전시설의 상황 (전국계)

	합계	공영주택	교육관계시설	교육숙사	청사 등	사회복지관계시설	폐기물처리시설	인프라	그 외
회답시설수(건)	12,251	2,810	2,337	1,366	1,081	959	538	826	2,334
1시설당평균(m ²)	1,211	563	1,416	324	1,114	679	2,380	3,949	1,553
평균건축연수(연)	41	48	41	41	40	39	31	41	39
시설 상황(건)									
사용 중	5,495	1,375	870	352	751	582	188	271	1,106
이용제한 중	999	568	95	75	65	24	21	16	135
휴폐지	5,756	867	1,372	939	264	353	329	539	1,093
해체철거 시기(건)									
긴급(1~2년 이내)	3,969	803	694	546	483	299	114	149	881
수년 정도 후	3,273	780	522	320	315	259	156	418	503
미정	5,007	1,227	1,121	500	282	401	268	259	949
평균해체철거비용(백만엔)	35	14	34	9	33	21	236	44	36
적지이용 유무(건)									
유	3,489	598	538	568	529	254	103	179	720
미정	8,762	2,212	1,799	798	552	705	435	647	1,614

* 각 란의 값은 당해항목의 유효회답을 집계한 것으로 각 항목의 계는 합계와 일치하지 않는 경우가 있음

이와 같이, 일본에서 실시한 설문조사는 공공시설의 현황 파악뿐만이 아니라, 향후 공공시설의 휴폐지 계획 등 전체 공공시설에 대한 향후 관리에 중요한 기초자료로 활용이 가능할 것이다. 따라서 이러한 향후 계획 및 수요 조사는 우리나라에서도 재정 수요 등을 고려한 중요한 자료로 활용 될 수 있다고 판단된다. 특히 지자체의 휴폐지 판단까지의 절차 및 계획이 정확히 수립되고 이것이 재정계획과 연계하여 추진될 필요가 있다는 것이다.

제4절

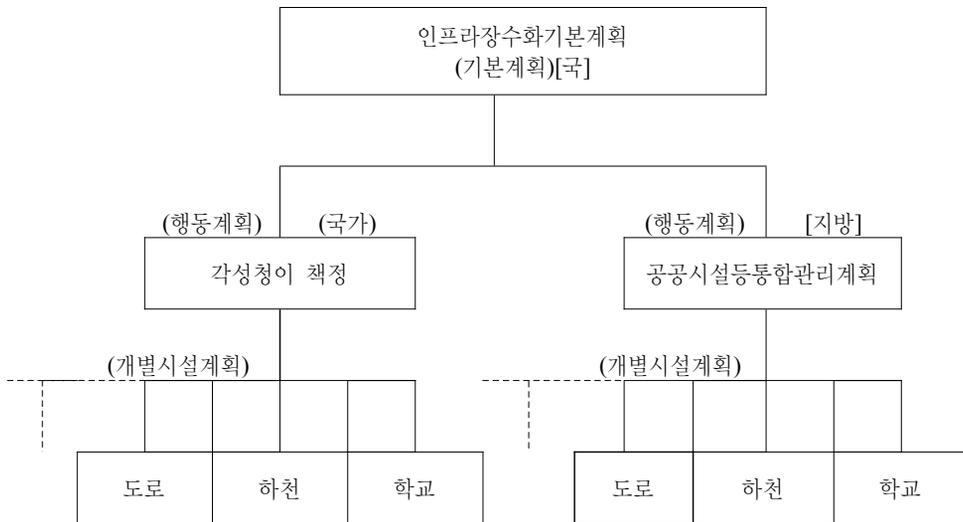
공공시설 종합관리계획과 공공시설 제거에 관한 지방채 특례

공공시설 등 종합관리계획과 관련하여 이미 2004년 1월 24일에 총무성 자치재정국 재무조사과 사무연락에 있어서 향후 정식으로 책정 요청을 함과 동시에 책정과 관련한 지침을 발주하였고 지방공공단체의 책정작업이 검토에 있으며, 현 단계에 있어서 ‘공공시설 등 종합관리계획 책정의 지침 개요’ 지침 내용안을 제시하고 있다. 공공시설 등 종합관리계획은 인프라 장수화계획(행동계획)과 같은 것이며, 명칭을 달리하고 있다. 이것은 인프라장수화기본계획의 구성이 공공시설 등의 점검, 수선을 계획적으로 수행하기 위한 계획이며 개별시설계획에 있어서 각각의 시설 등에 대한 개별 점검과 수선 계획을 책정하고, 그에 따라 정기적 점검, 조사와 그 결과의 집적에 기초한 안전성의 확보와 장수화를 기획하는데 그 목적이 있다. 그러나 공공시설 등 종합관리계획은 그 외에 지자체의 장기적 시점에서 재정운영의 지속성이라는 큰 시점을 더한 목적을 가지고 있다는 특징이 있다.

2014년 1월의 ‘공공시설 등 종합관리계획 책정에 있어서 지침의 개요’ 후, 더욱 검토가 진전된 결과 4월 22일에는 총무대신통지 및 책정지침이 제시되었다. 총무대신통지에 있어서는 공공시설 등의 노후화대책이라는 과제에 대응 필

요성뿐만 아니라 ‘공공시설 등을 종합적이며 계획적으로 관리하는 지역사회 실정과 장래 마을만들기를 추진함에 있어 불가결한 것이며, 작금 추진되고 있는 국토강화와도 관련되어 있다. 따라서 총무대신통지에 있어 요청내용을 감안하면 공공시설 등 종합관리계획책정에 있어서 인프라 장수화기본계획에 정하여진 사항에 더해, ① 재정운영의 지속성, ② 장래적으로 마을 만들기, ③ 국토강화라고 하는 3개의 포인트에 유의하여 검토가 필요함을 지적하고 있다.

<그림 3-11> 인프라장수화계획의 체계



책정지침에 있어서는 공공시설 등 종합관리계획 책정이 요구하는 배경에 대해 그 구성을 ① 종합관리계획에 기재해야 하는 사항, ② 종합관리계획책정의 유의사항, ③ 그 외 등 3가지로 구분하여 기재하고 있다.

아울러, 이 때의 ‘그 외’에 해당하는 사항 중 공공시설 매니지먼트 추진상황 조사실시 등에 대해서와 갱신비용시산소프트 활용과 관련하여서는 아래와 같은 표로 그 내용들을 쉽게 이용하고 활용하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 3-5> 공공시설 매니지먼트 추진상황조사결과(총무성 자치재정국 재무조사과)

구분	합계	도도부현	지정도시	지정도시이외의 시구정촌	
	단체수 (구성비)	단체수 (구성비)	단체수 (구성비)	단체수 (구성비)	
회답단체수	1,788	47	20	1,721	
2013년도까지 기본방침책정	334 (18.7%)	30 (63.8%)	17 (85.0%)	287 (16.7%)	
2014년도에 기본방침을 책정 (예정)	117 (6.5%)	7 (14.9%)	3 (15.0%)	107 (6.2%)	
현재까지는 추진개시 또는 2014년도까지는 추진예정	1,327 (74.2%)	40 (85.1%)	20 (100.0%)	1,267 (73.6%)	
공공시설 매니지먼트의 주관 과가 결정	707 (39.5%)	22 (46.8%)	17 (85.0%)	668 (38.8%)	
주관과	재산관리담당과	300 (42.4%)	14 (63.6%)	7 (41.2%)	279 (41.8%)
	재정담당과	94 (13.3%)	0 (0.0%)	1 (5.9%)	93 (13.9%)
	행정개혁 담당과	93 (13.2%)	2 (9.1%)	2 (11.8%)	89 (13.3%)
	기획정책 담당과	143 (20.2%)	0 (0.0%)	2 (11.8%)	141 (21.1%)
	그 외	77 (10.9%)	6 (27.3%)	5 (29.4%)	66 (9.9%)

<표 3-6> 갱신비용시산소프트 개요

	합계	도도부현	지정도시	지정도시이외의 시구정촌
	회답단체수	1,788	47	20
2013년까지는 기본방침을 책정	334 (18.7%)	30 (63.8%)	17 (85.0%)	287 (16.7%)
2014년도에 기본방침을 책정(예정)	117 (6.5%)	7 (14.9%)	3 (15.0%)	107 (6.2%)
현재까지는 추진개시 또는 2014년도까지는 추진예정	1,327 (74.2%)	40 (85.1%)	20 (100.0%)	1,267 (73.6%)

제4장

일본 자치단체의 내부통제제도 및
재정운영 내부통제 개선 동향

제1절 서론

1. 내부통제에 대한 논의

일본은 지방자치단체의 적정한 사무처리에 대한 요구가 고조되는 가운데, 지방자치단체의 내부통제제도의 강화가 필요하다고 인식하고 있다. 2014년 6월에 개최된 47개 도도부현과 20개 지정도시를 대상으로 한 조사에 의하면, 자치단체 내부통제 기본방침을 책정하고 있는 단체는 4분의 1에 불과하고 내부 모니터링은 거의 이루어지지 않고 있고 내부통제의 체계가 외부에 공개되지 않는 등 많은 과제를 안고 있는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 내부통제의 정비 및 운용에 관한 검토위원회가 2013년 7월 16일 개최되어 그 후 7회에 걸쳐 지방자치단체의 내부통제제도의 도입에 대해 논의가 이루어졌다. 최종적으로 2014년 3월에 지방자치단체의 내부통제제도의 도입에 관한 보고서가 정리되어 4월에 공표되었는데, 그 개요는 다음과 같다.

2. 지방자치단체 내부통제의 의의

1) 내부통제의 정의

내부통제의 정의에 대해서는 2007년 2월 일본 기업회계심의회의 [재무보고에 관한 내부통제의 평가 및 감사 기준에 대한 의견서]에서 다음과 같이 밝히고 있다. 내부통제는 기본적으로 기업 등의 다음과 같은 4개의 목적을 염두에

두고 있다. 첫째, 업무의 유효성 및 효율성. 둘째, 재무보고의 신뢰성. 셋째, 사업활동에 관계되는 법령등의 준수. 넷째, 자산보전의 달성을 위한 기업내의 모든 사람에 의해 수행되는 프로세스이다.

그리고 다음과 같은 6개의 기본적 요소로 구성되고 있다고 밝히고 있다. 첫째, 통제환경. 둘째, 리스크(risk)의 평가와 대응. 셋째, 통제활동. 넷째, 정보와 전달. 다섯째, 모니터링. 여섯째, IT에의 대응 등이다.

이것은 미국의 COSO(토렛도웨이위원회지원조직위원회)에 의한 내부통제의 기본적 체계에 관한 보고서를 기본으로 하고 있다. COSO의 정의를 고려하여, 지방자치단체 관계자라도 이해를 높일 수 있도록 지방자치단체의 내부통제에 대해 [자치단체장이 지방자치단체 적정한 사무처리를 확보하는데 있어서 리스크를 평가하여 스스로 컨트롤하는 체계]로 규정하고 있다.

이 정의를 기본으로 [지방자치단체에 있어서의 내부통제체제]란 [내부통제에 관계되는 내부조직상의 역할분담]이고, [지방자치단체에 있어서의 내부통제체제의 정비]란 [내부통제에 관계되는 내부조직상의 역할분담을 규정하는 것]으로 인식하고 있다. 그리고 [지방자치단체에 있어서의 내부통제체제의 운용]이란 [실제로 그 역할분담에 따라 내부통제를 행하는 것]이라고 구분하여 활용하고 있다.

한편, 지방자치단체의 내부통제의 실시주체를 자치단체장으로 하고 있다. 이는 내부통제가 사무처리의 적정함을 확보하기 위한 것이고, 집행권을 갖는 자치단체장이 담당해야 하기 때문이다.

2) 국가보다도 자치단체 우선 시행

일본은 국가에 대해서는 내부통제제도가 도입되어 있지 않고 있는데, 지방자치단체에 내부통제제도를 우선적으로 시행할 필요성이 있다고 보는 관점이다.

이는 지방자치단체가 종합행정의 주체라는 점이 구조적인 이유라 할 수 있다. 국가는 각 중앙부처별로 분담관리원칙하에, 이른바 종적으로 분할된 사무를 각 부처장관이 감독을 하는 체계로 되어 있다. 한편 지방자치단체는 횡적으로

구분되어 자치단체장이 매우 폭 넓게 사무를 행하고 있다. 이 때문에 현행 지방 자치법에서도 자치단체장이 내부조직을 설계하고 사무를 집행하고, 의회나 감사위원이 그 집행을 감시하는 체계로 되어 있다.

3) 정책결정과의 관계

정책결정에 관한 리스크에 대해서 내부통제의 대상 외로 하고 있다. 예를 들어, 2006년 11월 10일 日本最高裁判決의 사례(市가 주도하여 외국도시와 고속선의 운항사업을 목적으로 설립한 제3섹터에 대해 그 경영파탄 후에 자치법제 232조의 2에 규정하는 공익상의 필요가 있다고 지출한 보조금이 적정한 것인지 아닌지 논란이 된 사건)은 정책결정에 관한 문제라 할 수 있다.

이와 같은 사례는 의회에서 논의되어 최종적으로는 선거에서 신임을 물어야 할 사항이지 내부통제의 대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

4) 선거와의 관계

자치단체에 내부통제제도를 도입하지 않고서도 사무의 부적정한 집행에 대해서는 선거에 의해서 심판되어져야 한다는 논리도 타당성을 가지고 있다. 사무처리에 대한 적정 여부와 공과에 대해서는 최종적으로는 선거에 의해 유권자에게 묻는 것이 매우 중요하다.

그러나 부적정한 사무집행이 이루어 질 때마다 선거를 실시하는 것은 현실적이지 않을 뿐만 아니라 부적정한 사무처리가 이루어졌을 경우에는 사후적으로 대응하지 않을 수 없기 때문에 부적정한 사무처리가 이루어지지 않도록 시스템으로서 내부통제제도를 구축할 필요가 있다.

5) 사전통제 및 사후통제

내부통제가 사무를 처리하는 사전단계에서의 통제에 국한할 것인지는 논란의 여지가 있다. 내부통제는 사무의 적정함을 확보하는 것이 목적이므로 사전에 통제하는 것이 포함되는 것은 당연하다. 여기에 덧붙여, 사무를 처리한 후에 정기적으로 보고하는 사항 및 문제가 발생한 후에 2차적인 리스크에 대응하는

것은 사후적인 대응이라 할 수 있다. 따라서 사후대응도 사무의 적정한 처리를 확보하는데 있어서 하나의 수단이라 할 수 있으므로 내부통제의 외연을 이루고 있다.

제2절 일본의 자치단체 내부통제제도 강화 배경

1. 인구감소화에 따른 자치단체의 역할 증대

지방자치단체에 왜 내부통제 강화가 필요한 것인가 의문을 가질 수 있다. 특히 지금 현재 부적정한 사무처리가 노정되지 않고 있다고 생각하고 있는 지방자치단체나, 스스로 사무를 적정하게 처리하고 있다고 자부하고 있는 자치단체의 공무원일수록 내부통제제도 강화 필요성에 대한 의문이 생길 수 있다.

그러나 현실적으로 특히 재무사무처리에 있어서 부당하고 부적정한 사례가 발생하고 있고, 이에 대해 강한 위기감을 느끼고 있는 실정이다. 이는 다음과 같은 인식에서 더욱 내부통제의 강화를 필요로 하고 있다.

첫째, 인구감소 사회가 실제로 도래하고 지방자치단체의 역할이 중시되고 있고, 필요로 하는 사무의 양도 많으며 또한 높은 사무의 질이 요구되고 있는 가운데, 이를 수행하는 지방공무원의 수는 감축할 수밖에 없는 상황이 되게 된다. 이 경우, 현재는 부적정한 사무처리가 없었다고 해도 향후에도 사무처리의 적정함이 보증되어 있다고 단정할 수 없다.

둘째, 내부통제 강화의 필요성은, 지방자치단체 스스로 변하지 않고 있다는 인식에서 출발하고 있다는 점이 중요하다. 2009년 11월에 지방자치단체의 부적정한 회계처리 사례가 명확하게 드러났다. 즉, 예금등의 문제를 비롯하여 개별 자치단체에서 부적정한 사례가 현실적으로 나타나고 있다. 예를 들어, 많은 주민소송이 제기되어 큰 규모의 손해배상을 청구하는 사태가 발생하였다.

이상과 같이, 일본의 지방자치단체 내부통제제도 강화의 필요성은 우선 첫째 이유로 인구감소화의 진행에 따른 자치단체의 역할 강화를 들고 있다. 2012년 1월 국립사회보장-인구문제연구소가 공표한 [일본의 장래추계 인구](출생중위, 사망중위 추계)에 의하면, 일본의 인구는 2026년에 1억 2000만인을 밑돌고 2048년에는 1억인을 밑돈다고 추계하고 있다.

소자화 및 고령화가 진전되고 인구가 감소하는 사회로 돌입한 일본의 경우, 사람들의 생활을 지탱하는 대인서비스 등 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 중요성은 향후 더욱 증대하게 된다. 지방자치단체는 이들 행정서비스의 제공 등 사무를 적정하게 처리하는 것이 더욱 요구되기 때문에 내부통제 기능을 강화해야 한다는 것이다.

2. 자치단체의 사무처리 리스크의 확대

지방자치단체의 내부통제 강화를 필요로 하는 또 다른 이유는 자치단체에서 사무를 처리하는데 있어서 리스크가 확대되고 있다는 점을 들 수 있다. 지방자치단체는 다음과 같은 이유로 인하여 부적정한 사무처리에 대한 리스크가 확대하는 경향이 있다.

첫째, 다양한 니즈에의 대응이다. 인구감소 사회에 있어서 필요로 하게 되는 대인서비스는 다양한 니즈에 대해 보다 세밀한 대응이 요구되고 있다. 동시에 이들 행정서비스를 지탱하는 제도는 점차 복잡화하고 있다.

둘째, 광범위한 사무처리를 들 수 있다. 행정사무를 분담하고 관리하고 있는 국가의 각 부처 장관과 달리 종합행정주체인 지방자치단체장은 광범위한 사무를 처리하고 있다. 덧붙여 도도부현이나 지정도시 등은 그 규모가 크기 때문에 자치단체장의 관리 범위가 넓어 사무처리에 대해 명확히 드러나지 않을 가능성이 있다. 또한 최근 정보화의 진전에 의해 비약적으로 사무의 효율화가 진행하여 사무의 고도한 처리가 가능하게 되는 한편, 개인정보의 데이터화에 의한 개인정보 유출 등의 새로운 리스크가 증가하고 있다.

셋째, 직원 1인당 업무부담의 증가를 들 수 있다. 행정개혁에 의해 직원은 삭감하지만 업무량은 변하지 않기 때문에 미스(실수)의 증대로 연결될 우려가 있다. 이들 사무처리상의 리스크를 방지하고 지방자치단체의 사무처리의 적정함을 확보하기 위하여 일본은 다음과 같은 현행제도가 활용되고 있다.

① 자치단체장은 내부조직을 설계하고 결재권한을 분담하거나, 권한의 일부를 위임할 수 있는 것 외에, 재무에 관한 사무집행의 적정함을 확보하기 위하여 지출명령과 지출을 분리하고 있다.

② 지방의회나 감사위원제도, 주민소송 등 자치단체장 이외의 기관이 체크를 하게 되어 있다. 그러나 이들 제도가 충분히 기능하고 있다고 할 수 없다. 예를 들어, 2009년 지방자치단체의 부적정한 회계처리가 명확히 드러났던 사례가 있다.

따라서 일본은 인구감소 사회에 있어서 지방자치단체가 담당하는 중요한 역할이나 종합행정 주체로서 광범위한 사무를 처리하고 있다는 점을 감안하면, 이들 제도를 유효하게 기능시켜 리스크의 가시화, 역할분담의 명확화, 감시의 강화 등 지방자치단체가 사무를 적정하게 처리하기 위한 체제를 새로이 정비해야 한다고 보고 있다.

<표 4-1> 지방자치단체의 내부통제에 관한 역할분담

기관 등	역할과 책임	내부통제상의 역할과 책임
주민	단체장에게 사무처리(행정서비스)를 위탁	
의회	<ul style="list-style-type: none"> ●자치단체의사를 결정 ●집행기관을 감사 	단체장에 의한 내부통제체제의 정비 및 운용을 감시
자치단체장	지방자치단체의 사무를 관리하고 집행	내부통제의 정비 및 운용에 관한 기본방침을 결정하고 내부통제체제를 정비 및 운용하는 역할과 책임
감사위원	지방자치단체의 재무에 관한 사무집행 등을 감사	내부통제체제의 정비 및 운용상황을 감사하는 역할과 책임
직원		스스로의 직무와 관련하여 유효한 내부통제체제의 정비 및 운용에 일정한 역할

자료: 일본 총무성(2014), 地方公共團體における内部統制制度の導入に関する報告書について 참고하여 재정리

3. 기업의 내부통제 체계의 진전

지방자치단체가 사무를 적정하게 처리하기 위한 체제를 정비하는데 있어서 도움이 되는 사례는 대기업에서 경영자가 사무의 적정함을 확보하기 위한 도구로서 정비하고 있는 내부통제의 체계를 들 수 있다. 대기업은 회사법등에 의한 내부통제제도의 도입 당초는 혼란이 있었지만 최근에는 내부통제체제의 정비 등이 정착되고 있다.

물론 민간기업에서도 내부통제 도입 초기는 혼란이 있었다. 그것은 민간기업에서 업무프로 분석이나 리스크컨트롤 매트릭스 등의 작성이 의무적으로 수반되어 있어 그 작성 코스트가 막대했다는 이유를 들고 있다. 그러나 보다 본질적으로는 업무프로등의 작업표를 만드는 것이 내부통제의 목적이 아니라 리스크에 어떻게 대응하는 것일가가 내부통제의 본질이라는 것에 대해서는 이해가 충분히 공감하고 있었다. 따라서 민간기업에 있어서는 내부통제에 대해서 상당 수준 정착하고 그 의식이 매우 높은 상황이었다.

민간기업과 비교해서도 이해관계자가 투자가등에 한정되어 있는 금융상품거래법상의 내부통제제도에서조차 상세한 기준에 이해 체제가 정비되어 있는 것에 반해 공금으로 운영되는 지방자치단체에 있어서 내부통제제도가 없다는 것은 문제가 있다.

지방자치단체와 기업은 조직의 목적이 다르기 때문에 한마디로 비교할 수 없다. 그러나 적정한 사무처리가 요구되고 있는 지방자치단체에 있어서도 대기업과 마찬가지로 내부통제 체계가 더욱 발전되어야 한다.

4. 내부통제의 한계와 유용성

내부통제제도를 도입하고 내부통제체제를 정비 및 운용하면, 모든 사무의 집행이 적정하게 되어 [마법의 지팡이]가 된다는 보장이 없다는 지적도 있다.

예를 들어, 일반적으로 내부통제는 기업회계심의회의 의견서에 있어서 지적되어 있듯이 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 판단의 오류, 부주의, 복수의 담당자에 의한 공동모의에 의해 유효하게 기능하지 않는 경우가 있다. 둘째, 당초 상정하고 있지 않았던 조직이외의 환경의 변화나 비정형적인 거래등(지방자치단체의 경우는 비정형적인 사무처리등)에는 반드시 대응하지 않아도 되는 경우가 있다. 셋째, 비용과 편익의 비교형량이 필요하다. 넷째, 경영자(지방자치단체의 경우는 자치단체장)이 부당한 이익을 위하여 내부통제를 무시 또는 무효로 할 때에는 내부통제로서는 방지할 수 없게 된다.

또한 내부통제를 형식적으로만 도입하게 되면, 모든 사무가 적정하게 집행된다는 생각도 위험하다. 제도를 도입하여도 최종적으로는 내부통제체제를 정비하고 운용할 지방자치단체 자신이 문제의식을 갖고 노력하고 부단한 개선을 추진하지 않으면 내부통제제도는 그림의 떡이 된다.

한편 내부통제에 원래 내생하고 있는 일정의 한계를 전제로 하면서 의회제도, 감사제도의 재검토와 병행하여 내부통제제도를 도입하고 각각의 지방자치단체가 효과적이고 실효성 있도록 노력한다면 내부통제제도는 적절한 사무집행의 도구가 된다.

제3절 자치단체의 내부통제제도 개선방향

1. 지방자치단체의 내부통제체제의 정비 및 운용의 책임 명확화

지방자치단체의 내부통제제도의 개선방향은 첫째, 지방자치단체의 내부통제체제의 정비 및 운용 책임의 명확화를 들 수 있다. 둘째, 내부통제에 있어서의 단계적인 발전을 들 수 있다.

먼저, 자치단체장에게 내부통제체제의 정비 및 운용의 책임이 있고, 내부통제체제의 정비 및 운용에 대한 결정권이 있다는 사실을 지방자치법상에 명확히 해야 한다.

지방자치단체는 주민의 복지증진을 기본으로 하고 지역의 행정을 자주적이면서 종합적으로 실시하는 역할을 담당하는 것이고, 그 사무의 처리에 대해서는 지방자치법 제2조 제14항에서 제17항에서 이를 적정하게 행해야 한다는 것이 규정되어 있다.

지방자치단체는 이원대표제를 취하고 있어 지방자치단체의 사무를 집행하는 역할은 자치단체장에게 있다. 그리고 집행을 감시하는 역할이 의회에 있다. 집행에 관계하는 사항이라 하더라도 중요한 사항에는 의회의 관여가 인정되고 있고 지방자치단체의 사무를 적정하게 집행하는 의무와 책임은 기본적으로는 자치단체장에게 있다.

이 의무와 책임에 대해서는 현재 지방자치법 제148조에 자치단체장이 지방자치단체의 사무를 관리 및 집행하는 것으로 되어 있고, 당연히 그 규정 속에 포함되어 있다.

자치단체장이 사무를 적정하게 집행하는 의무를 다하기 위한 방법은 여러 가지 있는데, 지방자치단체의 사무의 적정함을 확보하는데 있어서 리스크를 평가해서 컨트롤하는 내부통제의 대처는 중요한 하나의 수단이 된다.

자치단체장이 사무를 집행하는데 있어서 어떠한 내부통제체제를 정비하고 운용하는가에 대해서 결정하는 것은 자치단체장 집행권의 핵심을 이루고 있고, 자치단체장에게 의안제출권이나 예산조제권이 전속하고 있는 것과 마찬가지로 자치단체장에게 전속하는 권한이어서 이에 수반하여 자치단체장에게 책임이 있다고 할 수 있다.

그러나 지방의회는 주민으로부터 위탁을 받아 지방자치단체의 단체의사를 결정하는 기능과 자치단체장의 집행기관이 처리하는 사무를 감시하는 기능이 있다. 이것을 고려하면 내부통제체제의 정비 및 운용에 대한 감독책임을 갖는

것은 당연한 것이고, 내부통제체제의 정비 및 운용에 관한 기본방침의 결정권한에 대해서도 의회에 있다고 볼 수 있으나 이는 그렇지 않다. 즉, 지방자치단체는 이원대표제를 취하는 가운데 지방자치단체의 사무를 집행하는 역할이 단체장에게, 그 집행을 감시하는 역할이 의회에 있다는 것을 기본으로 하고 있기 때문에 민간기업과는 달리, 의회와 마찬가지로 주민으로부터 위탁받은 집행권을 가지는 자치단체장이 내부통제체제의 정비 및 운용에 관한 기본방침의 결정권한을 가져야 한다는 것이다.

한편, 자치단체장 이외의 집행기관의 내부통제체제를 정비 및 운용하는 역할은 각 집행기관이 가진다. 예를 들어, 재무에 관한 사무집행의 리스크 등 자치단체장에게 전속하는 권한에 관한 것에 대해서는 자치단체장의 방침에 따라야 한다. 또한 자치단체장 이외의 집행기관이 내부통제체제를 정비 및 운용하는 경우에 있어서도 자치단체장은 총괄대표권을 가지고 있기 때문에 자치단체장이 정하는 방침에 따라야 한다.

그리고 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하고 있는 ① 일반사단법인, 일반재단법인, ② 특례민법법인, ③ 회사법법인 즉, 제3섹터는 각각의 법인설립의 근거가 되는 법률의 적용을 받고 있기 때문에 내부통제의 대처에 대해서는 자치단체장의 내부통제체제의 범위 밖이라고 생각되기 쉽다. 그러나 지방자치단체의 예산집행의 적정성을 기하는 관점에서, 지방자치법 제221조의 자치단체장에 의한 조사권이나 지방자치법 제199조의 감사위원회에 의한 감사 등을 통해서 제3섹터의 내부통제를 충족해 나감으로서 사무처리의 적정함을 확보해야 한다.

현재의 지방자치제도는 다원적 집행기관을 전제로 하고 있기 때문에 자치단체장이외의 집행기관에 대해서도 내부통제제도의 범위가 되고 있다. 자치단체장에게 전속하는 권한에 관한 사무에 대해서는 자치단체장이 정하는 기본방침과의 정합성을 담보해야 한다.

또한 공기기업관리자를 설치하는 지방공기업에 대해서는 자치단체장의 보조기관이지만 일정한 독립성을 가지고 있다. 지방공기업에는 회사법등의 적용은 없

기 때문에 향후 지속적인 검토가 필요하다. 제3섹터에 대해서는 회사법등, 법인 설립의 근거법에 따르게 되어 있고 지방자치단체의 내부통제체제의 범위밖에 있다. 따라서 제3섹터야말로 거버넌스 측면에서 부적정한 사무처리가 쉽게 초래될 수 있다는 것을 인식할 필요성이 있다. 현행 지방자치법 제221조등을 활용하여 거버넌스 차원에서 제3섹터의 부적정한 사무처리가 지방자치단체의 신뢰 자체를 실추시키지 않도록 해야 한다.

2. 내부통제 내용의 점진적 확대 및 대규모 자치단체부터 단계적 추진

자치단체장이 내부통제에 대처하는 것은, 업무프로세스가 보다 가시화되어 보다 효율적인 사무집행과 연계됨과 동시에 업무프로세스를 확실하게 체크하는 프로세스를 구축하게 되는 것이다. 예를 들어, 과도한 전례답습주의가 팽배한 지방자치단체의 체질을 크게 개선시키게 된다.

그러나 시작부터 내부통제를 무리하게 도입할 경우는 기업의 도입사례에서 나타난 혼란이나 비용대 효과를 무시한 과도한 내부통제체제의 문제점으로 나타날 우려가 있다.

따라서 지방자치단체의 내부통제는 내부통제 내용에 있어서 먼저 부분적인 리스크 대응으로 시작하여 서서히 심화시켜 나가야 하고 또한 자치단체 대상범위를 서서히 확대하는 단계적인 발전이 바람직하다. 지방자치단체의 내부통제는 [작게 낳아 크게 키운다]는 관점에서 설계되어야 한다.

먼저 내부통제 내용이 단계적으로 확대 발전하도록 제도적 설계가 필요하다. 지방자치단체가 최소한 평가하는 리스크를 설정하는데 있어서 해당 리스크에 추가하여 기타 리스크에 대해서도 설정하고 이를 자유로이 평가하고 대응할 수 있도록 해야 한다.

내부통제체제의 정비나 운용에 대해서는 국가의 기술적 조언을 받으면서 내부통제체제의 기본방침 및 내부통제상황평가보고서를 작성하고 공표하는 등

항상 외부에 공표하여 알려야 한다. 특히, 지방자치단체의 사무처리를 감시하는 역할을 하는 지방의회와 감사위원을 활용하여 내부통제상황평가보고서를 지방의회에 보고 및 감사위원의 감사를 반드시 시행하도록 할 필요성이 있다.

그리고 지방자치단체의 내부통제의 대상이 되는 리스크의 범위라고 하는 관점에서도 일거에 내부통제체제를 구축하는 것이 아니라 단계적으로 구축하고 발전시켜나가야 한다.

일본 지방자치단체는 시정촌의 기초자치단체라 하더라도, 인구 350만 초과인 요코하마시(横浜市)부터 인구 200인 정도의 아오케시마무라(青ヶ島村)까지 다양하다. 그리고 도도부현의 경우에도 인구 1,300만인 도쿄도(東京都)부터 59만 정도의 돗토리현(鳥取縣)까지 인구규모만을 보아도 다양하다.

대규모 지방자치단체와 소규모 지방자치단체에 있어서 부적정한 사무처리의 리스크발생의 가능성이 다르다. 대규모 지방자치단체는 1인이 안고 있는 업무의 폭은 좁고 전문성이 높지만 건수는 많다. 그 때문에 미스(실수) 등이 발생할 가능성은 높다. 인사이동이 비교적 빈번하고 불충분한 인수인계에 따른 리스크가 높다. 조직이 대규모이기 때문에 미스 등을 체크하기 위한 상호견제 체계는 구축하기 쉽지만 공동체적인 조직이라기보다는 기능적 조직이기 때문에 부정의 동기까지 파악하는 것은 곤란하다.

한편, 소규모인 지방자치단체는 1인이 파악하는 업무의 폭은 넓고 전문적인 안전에 대해서는 미스 등이 발생할 가능성이 높지만 건수는 적기 때문에 그로 인한 미스 등이 발생할 가능성은 낮다. 인사이동은 적고 불충분한 인수인계의 리스크에 따른 리스크는 낮지만 1인이 맡게 되는 경향이 있고 부정의 기회가 클 가능성이 비교적 높다. 조직이 작기 때문에 미스 등을 체크하기 위한 상호견제 체계는 구축하기 어렵지만 공동체적인 조직이기 때문에 부정의 동기에 대해서는 파악하기 쉽다.

이상과 같은 측면에서 본다면, 부정이나 미스에 대해서는 소규모 자치단체와 대규모 자치단체에서는 발생하는 원인이나 상황은 다른 것으로 어느 쪽의 리스

크가 높다고 한마디로 단정할 수 없다.⁷⁾ 지방자치단체의 내부통제제도에 대해서 일본은 도도부현이나 지정도시부터 도입하는 것으로 추진하고 있다.

3. 자치단체의 최소한 평가해야 할 리스크 작성

일본은 지방자치단체의 최소한 평가해야 할 리스크 작성을 중요하게 여기고 있다. 자치단체장이 지방자치단체의 내부통제를 정비할 때, 전 자치단체 차원에서 어떤 리스크를 설정할 것인가가 중요한 열쇠이다.

이 경우, 내부통제에 대한 4개의 목적(업무의 유효성 및 효율성, 재무보고의 신뢰성, 사업활동에 관계되는 법령등의 준수, 자산의 보전)에 따라 다양한 각도에서 사무에 대해 평가하게 된다. 지방자치단체의 내부통제의 제도화를 정착 및 발전시키는 관점에서도 지방자치단체가 최소한 평가해야 할 중요한 리스크를 먼저 설정하고 있다. 이 중에서 특히 재무사무집행리스크를 최소한 평가해야 할 리스크라고 규정하고 있다.

이는 구체적으로 [재무에 관한 사무의 집행에 있어서 법령등 위반(또는 부당)에 대한 리스크], [결산의 신뢰성을 저해하는 리스크] 및 [자산의 보전을 저해하는 리스크](이하 재무사무집행리스크라 함)에 대해 최소한 평가할 리스크로 규정하고 있다. 이는 다음과 같은 이유에서이다.

① 재무사무집행리스크는 일반적으로 지방자치단체에게 크게 영향을 미치고 발생빈도가 높은 중요한 리스크라는 점이다.

② 지방자치단체의 사무처리의 많은 부분은 예산에 기초한 것이기 때문에

7) 민간기업에 대해서는 회사법의 대상이 되는 모든 기업에 대해서 내부통제체제의 정비 및 운용이 요구되고 있지 않다. 회사법에 있어서 내부통제기본방침의 작성의 결정의무에 대해 기재되어 있는 것은 자본금 5억엔 이상의 말하자면 대회사이다. 그 이유는 대회사의 리스크가 높다는 관점보다는 내부통제를 정비 및 운용하는 것에 대한 실현가능성을 현실적으로 고려한 것이다. 회사법에서 말하는 대회사는 지방자치단체와 비교하면 어느 정도의 규모감인지는 한마디로 단정할 수 없지만 대회사의 종업원수나 매상고의 평균과 지방자치단체의 직원수나 결산액과를 비교하면 인구 30만 이상의 시정촌에 거의 해당된다고 할 수 있다.

재무사무집행리스크는 명확하면서 망라적으로 포착하는 것이 가능하고 내부통제의 대응에 핵심이 되고 있다는 점이다.

③ 재무사무집행리스크는 기업의 내부통제를 참고로 하면서 내부통제를 유효하게 기능시키기 쉬운 분야라는 점을 들고 있다.

일본의 재무사무집행리스크는 감사위원이 반드시 실시해야 하는 [재무에 관한 사무집행의 감사]의 대상이라는 점에서 해당 리스크가 내부통제의 대상이 된다. 이를 통하여 감사위원이 감사해야 할 사항을 중점화할 수 있어 감사위원의 감사의 실효성을 보다 높일 수 있다.

또한 내부통제 내용은 상호 관련성이 있기 때문에 재무사무집행리스크의 관점에서 내부통제에 대응하는 것이 다른 리스크와 관계되는 내부통제에 대한 대응과도 연결된다.

4. 최소한 평가해야 할 리스크로서의 재무사무집행리스크

우선 최소한 평가해야 할 리스크를 설정하는데 있어서 일본에서는 무엇이 최소한 평가해야 할 리스크로서 적당한 것인가에 대해 심도 있는 논의가 이루어졌다.

예를 들어, 유효성 및 효율성을 저해하는 리스크, 개인정보누설 리스크, 주민으로부터 신뢰를 실추시키는 리스크, 주민과의 권리의무에 관계하는 사무의 부적절한 처리에 대한 리스크 등은 중요한 리스크이고, 이들은 최소한 평가해야 할 리스크로 바람직하다고 인식하고 있다. 이와 같은 관점에서 리스크의 중요성, 광범위성, 대응 용이성, 다른 제도와의 연동 및 확장성 등의 관점에서 재무사무집행리스크를 선정하고 있는 것이다.

이와 같은 최소한 평가해야 할 리스크인 재무사무집행리스크에 대해서는 필수적 기재사항으로 하고, 그 이외의 리스크에 대해서는 임의적 선택사항으로 규정하고 있다.

한편, 내부통제추진책임자를 선정해야 하는데, 이는 자치단체장으로부터 위임을 받아 내부통제 기획입안을 관장하는 사람이다. 따라서 내부통제 [추진] 책임자가 되는 것이고, 내부통제책임자가 아니다. 내부통제의 최종적인 책임자는 자치단체장에 있기 때문에 내부통제기본방침의 결정권한이 자치단체장에게 있다는 점을 명확히 하고 있다. 또한 내부통제추진책임자에 대해서는 부지사나 기획부서 혹은 총무부서의 국장이 겸임하는 것도 가능하지만 전담직을 둘 수 있다.

5. 지방자치단체의 내부통제체제의 정비 및 운용에 관한 기본적인 방침

자치단체장은 내부통제 기본방침을 규정해야 하고 이를 제도화해야 한다. 내부통제 기본방침에는 자치단체장이 내부통제의 대상이 되는 사무처리상의 리스크를 기재해야 한다. 이 경우, 재무사무집행리스크에 대해서는 필수적 기재사항으로 하고 나머지 리스크에 대해서는 선택사항으로 하는 것이 중요하다.

그리고 내부통제에 대해서 가장 중요한 내용은 공표하는 문제이다. 내부통제는 조직내부의 대응이지만, 그것을 외부에 알림으로써 그 실효성을 담보하게 된다. 따라서 내부통제 기본방침이 작성되거나 변경했을 경우에는 반드시 공표해야 한다.

<표 4-2> 지방자치단체의 내부통제 기본방침(이미지)

지방자치법 제00조의 규정에 기초하여 00시의 사무집행의 적정성을 확보하기 위한 체제(즉, 내부통제체제)의 정비 및 운용에 관한 기본방침을 다음과 같이 결정하였으므로 이것을 주민 여러분에게 공표합니다.

I. 재무사무집행리스크에 대응하기 위한 체제

- 1) 부시장 및 각 구청장을 내부통제추진책임자로 임명합니다. 각각의 관리대상은 부시장의 경우는 각 국으로 하고, 각 구청장은 각 구청으로 합니다.
내부통제책임자는 재무사무집행리스크에 대응하는 내부통제체제의 정비 및 운용을 담당합니다. 구체적으로는 내부통제추진책임자는 연도말에 재무사무집행리스크에 대해 전 자치단체 차원에서 리스크를 분석하고 해당년도 당초에 중점대책 리스크 및 그 대응책을 결정합니다.
- 2) 각 국의 국장 및 각 구의 국장을 내부통제연락원으로 임명합니다. 내부통제연락원은 내부통제추진책임자에게 각 부서가 직면하는 리스크를 평가하고 대응해야 할 리스크를 보고합니다.
- 3) 각 국 및 각 구청의 재무사무집행리스크에 대한 대응상황을 확인하기 위하여 00를 독립적 평가(모니터링)의 책임자로 하고, 동 책임자는 평가결과를 신속히 시장에게 전달합니다.

(이하 생략)

II. 00시가 선택하는 리스크에 대응하기 위한 체제(이하 생략)

III. 00시 독자적 리스크에 대응하기 위한 체제(이하 생략)

00년 0 월 0 일

00시장 0000 인

1) 작 성

지방자치단체의 내부통제체제의 정비 및 운용에 대해서 결정하는 권한은 자치단체장에게 있고 그 결정사항을 문서화함으로써 내부통제를 명확히 하고 이를 외부에 공개하게 된다.

따라서 지방자치단체는 내부통제체제의 정비 및 운용에 대해서 결정했을 때는 해당 결정사항을 기재한 지방자치단체의 내부통제체제의 정비 및 운용에 관한 기본적인 방침(이하 내부통제기본방침이라 함)을 작성해야 한다.

한편, 대규모 지방자치단체 이외의 지방자치단체가 내부통제체제의 정비 및 운용을 결정하고 내부통제 기본방침을 작성하는 경우에도 국가는 이들 지방자치단체에 대해 내부통제에 원활히 대응할 수 있도록 내부통제 기본방침 작성에 필요한 기술적인 지원을 해야 한다.

또한 내부통제 기본방침의 작성시기는 지방자치단체의 인사이동이나 자치단체장의 선거등이 있기 때문에 지방자치단체의 자율적 판단에 맡기고 있다.

2) 필수적 결정사항 및 임의적 결정사항

내부통제 기본방침에는 재무에 관한 사무집행에 있어서 반드시 필요한 결정사항과 임의적 결정사항으로 구분해야 한다. 필수적 결정사항은 최소한 재무사무집행리스크이다.

한편, 임의적 결정사항은 독자적으로 선택하여 둘 수 있다. 재무사무집행리스크 이외의 리스크에 대해서는 지방자치단체가 독자적으로 판단하여 내부통제기본방침에 기재해야 한다. 이 경우, 국가는 전국적으로 발생할 가능성이 있는 리스크에 대해서 매뉴얼을 작성하여 전달하는 등 기술적으로 조언하고 있다.

3) 공 표

내부통제 기본방침을 작성 또는 변경했을 때는 이것을 공표해야 한다. 주민을 포함하여 널리 외부에 알림으로서 내부통제의 실효성이나 유효성을 높이고 나아가서는 지방자치단체의 사무처리를 위탁한 주민에 대한 설명책임에도 연결된다.

<표 4-3> 지방자치단체의 내부통제제도 개요(보고서안)

		대규모 지방자치단체	기타 지방자치단체	
1	적정하게 사무를 집행하는 의무	(현행 대로)		
2	체제를 결정하는 권한 및 책임	자치단체장에게 있음을 명확히 규정함		
3	내부통제기본방침		내부통제체제를 정비하고 운영하는 자치단체에 대해 기술적 조언을 지원해야 함	
	(1) 작성	재무사무집행 리스크에 대해 작성해야 함		
	(2) 결정 사항	①필수적결정사항		
		②임의적결정사항(선택)		기술적 조언 등 지원해야 함
(3) 공표	공표해야 함	임의		
4	내부통제체제의 정비		기술적 조언을 지원해야 함	
	(1)내부통제추진책임자	기술적 조언 등 지원해야 함		
	(2)내부모니터링책임자			
5	내부통제체제의 운용	(1)전 자치단체 레벨		
		(2)업무 레벨	임의	
6	내부통제상황평가보고서		기술적 조언을 지원해야 함	
	(1)작성	작성해야 함		
	(2)감사위원에 의한 감사			
	(3)의회에 대한 보고			
(4)공표				

자료: 일본 총무성(2014), 地方公共團體における内部統制制度の導入に関する報告書について

6. 지방자치단체의 내부통제체제의 정비 및 운용

지방자치단체의 내부통제체제를 구체적으로 어떻게 정비하고 운용해 나갈 것인가에 대해서는 자치단체장이 결정해야 한다. 즉, 최소한 평가해야 할 리스크에 대해서는 구체적으로 표시하는 한편 그 리스크를 어떻게 평가하고 대응해 갈 것인가에 대해서는 해당 자치단체장의 판단에 맡기고 있다.

그러나 전 자치단체 차원에서의 내부통제체제의 정비 및 운용, 특히 최소한

평가해야 할 재무사무집행리스크에 대해서는 지방자치단체의 규모나 특성에 따라 자치단체장이 원활하게 내부통제체제의 정비 및 운용할 수 있도록 국가는 몇 개의 모델을 제시하는 등 기술적으로 지원해야 한다.

1) 내부통제 추진책임자의 설치

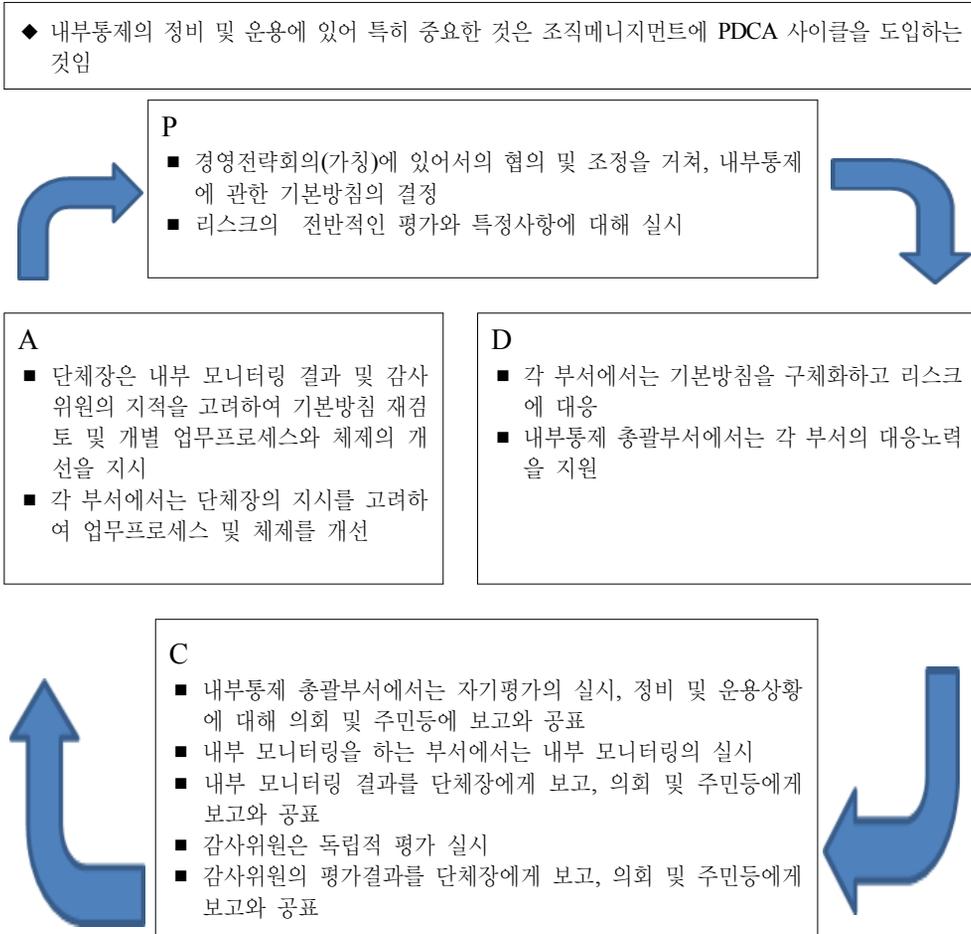
내부통제체제의 정비에 있어서 내부통제추진책임자의 설치가 중요하다. 특히 대규모 지방자치단체에 있어서는 자치단체장 1인이 내부통제체제를 정비하고 운용하는 것은 곤란한 실정이다. 또한 최소한 평가해야 할 재무사무집행리스크에 대해서는 전문적인 식견이 필요하다. 따라서 대규모 지방자치단체에 대해서는 자치단체장의 지시에 근거하여 내부통제체제의 정비 및 운용에 대해 기획하고 입안하는 내부통제추진책임자를 두어야 한다.

해당 내부통제추진책임자에게 어떠한 책임과 권한을 부여할 것인지에 대해서는 해당 지방자치단체가 판단해야 한다.

내부통제체제의 정비 및 운용은 부나 국단위의 횡단적인 대응이기 때문에 부지사나 부시장이 있는 경우에는 이들이 맡는 것으로 하고 있다. 그러나 총무계나 기획계의 부서장을 내부통제추진책임자로 할 수 있고 또한 전담하는 직을 둘 수 있다.

내부통제체제의 운용의 핵심은 PDCA사이클을 회전하는 것이다. 내부통제추진책임자는 자치단체장으로부터 위임을 받아 내부통제 기획입안(P)을 관장하는 사람이다. 따라서 내부통제 [추진] 책임자가 되는 것이고, 내부통제책임자가 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 이와 같은 관점에서 내부통제의 최종적인 책임자는 자치단체장에 있고, 그렇기 때문에 내부통제 기본방침의 결정권한이 자치단체장에게 있다는 것을 명확히 해야 한다.

<그림 4-1> 자치단체 내부통제를 정비 및 운용 이미지



자료: 연구보고서 개요, 2014.

출처: <http://www.soumu.go.jp/main-content/000019096.pdf>.

2) 내부모니터링책임자

내부통제에 있어서 상호 견제를 위해서 내부모니터링이 중요하다. 내부모니터링은 개별 사무의 적정함을 평가하는 것보다도 내부통제체제가 내부통제기본방침에 기초하여 적절히 정비되어 운용되고 있는 가를 평가하는 것이다.

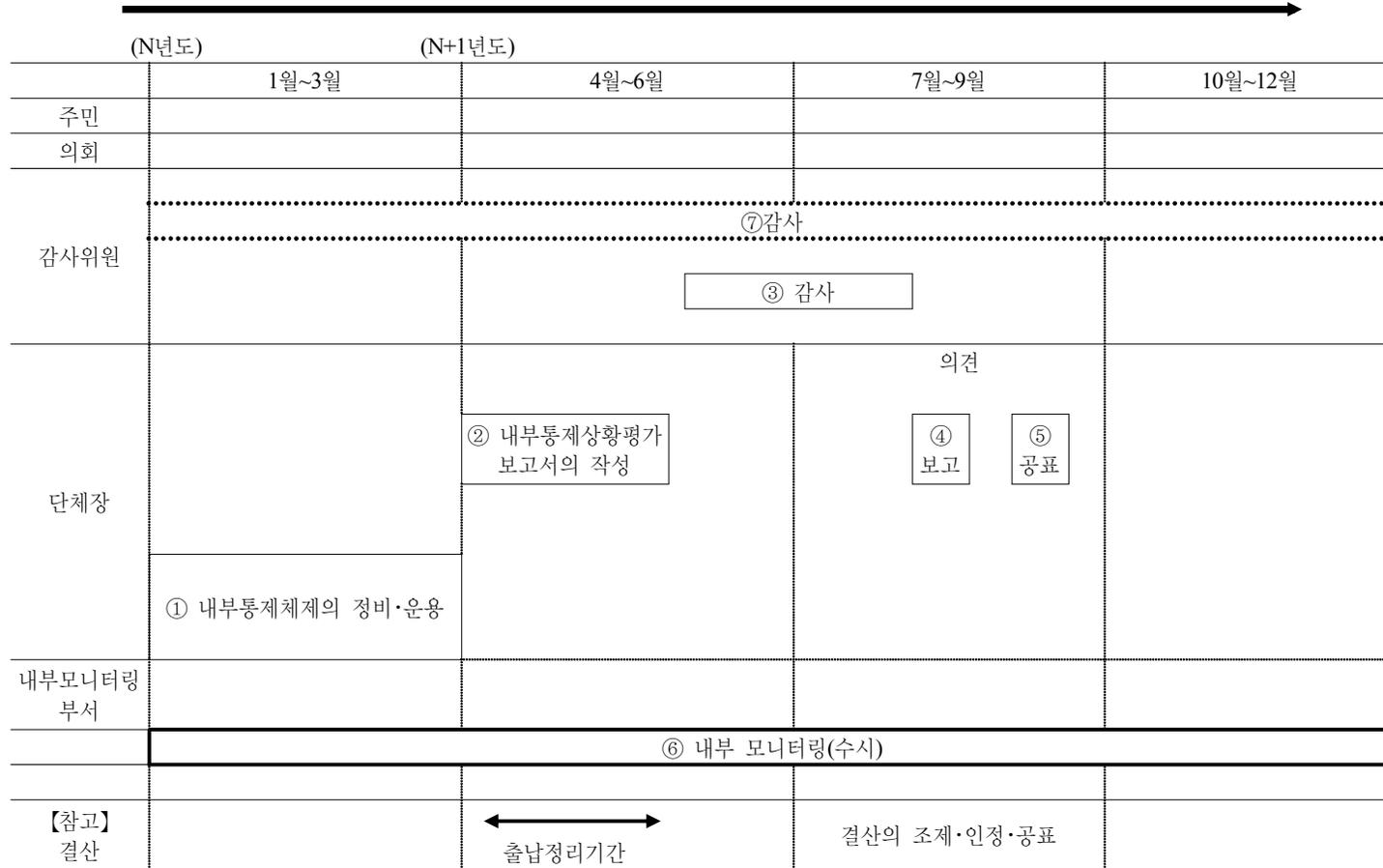
내부모니터링에는 일상적 모니터링과 독립적 평가가 있다. 일상적 모니터링은 업무레벨의 내부통제를 추진하는 것이고 지방자치단체에 따라 적절히 판단

해야 한다. 특히 재무사무집행리스크에 관계되는 일상적 모니터링에 대해서는 회계관리자가 그 역할을 담당하는 것이 지방자치법상 제도화되어 있다.

독자적 평가는 내부통제에 있어서 PDCA사이클중, C(Check)에 해당하는 것이다. 독립적 평가의 책임자는 내부통제체제를 감시하고 내부통제체제가 미흡한 점이 있으면, 자치단체장에게 수시로 보고함으로써 개선을 촉진하는 역할을 담당한다. 따라서 독립적 평가의 책임자는 P(Plan)의 책임자나 D(Do)의 책임자와는 별도의 책임자를 두는 것이 바람직하다. 또한 회계관리자는 매일 일어나는 지출에 대해서 일상적 모니터링의 책임자(D(Do)의 책임자)이기 때문에 독립적 평가의 책임자가 되는 것은 바람직하지 않다.

내부 모니터링 책임자는 내부통제체제의 운용의 PDCA사이클 가운데, 평가(C)를 담당하고 역할로서는 민간기업의 내부감사인에 근접하다. 구체적으로는 각 부서가 내부통제 기본방침에 따라 실제로 내부통제체제를 정비하고 운영하고 있는지를 사전에 예고를 하고 정기적으로 평가하고 그 결과를 직접 내부통제 책임자인 자치단체장에게 보고하는 역할을 담당한다.

<그림 4-2> 지방자치단체의 내부통제체제의 운용 스케줄(N년도 이미지)



7. 재무집행관련 내부통제체제

1) 출납장 및 수입역 제도를 통한 통제

일본의 재정운영 내부통제에 있어서 예산집행관련 내부통제체제는 명확히 구축되어 있다. 일본의 경우는 출납장과 수입역에 의해 자치단체장의 예산집행에 대해 내부통제 및 견제하는 장치를 두고 있다. 즉, 일본의 경우는 자치단체의 재정운영의 책임성 및 투명성을 확보하기 위하여 지방자치단체장의 예산집행과 관련하여 이중삼중으로 다양한 내부견제시스템을 구축하고 있다.

먼저 출납장 및 수입역제도는 일본의 지방자치법에 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 해당 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장 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, 지방자치법에 기초하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조집행시키고 있다. 둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둬으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있다. 셋째, 지정금융기관⁸⁾을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조

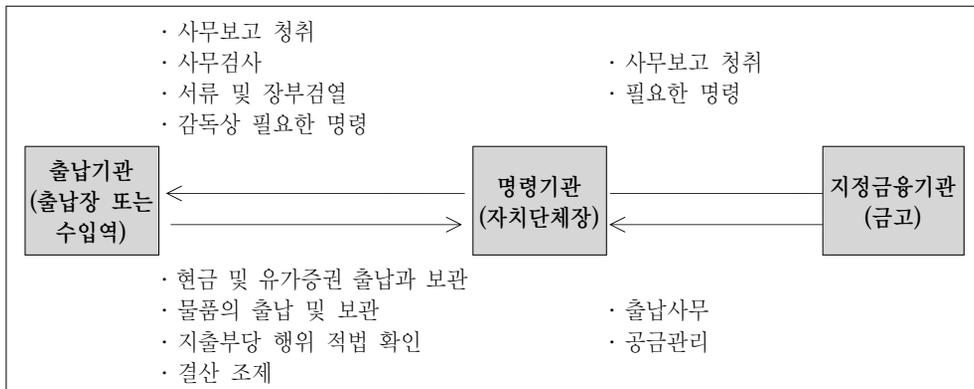
8) 일본의 지정금융기관이란 자치단체의 공공관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관으로서 우리나라의 시금고에 해당하며 그 역할도 대동소이하다. 다만, 금고지정에 있어서 공개경쟁입찰제도, 복수의 금융기관을 선정하여 윤번제 운영 등 구체적인 방법에 있어서 우리나라보다 투명성을 확보하고 있다.

의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야 할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 속달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 취급시킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있다.

지방자치단체장은 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 지방자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 상호 견제 관계에 있다. 도도부현에는 출납장, 부출납장을 설치하고 있으며 시정촌에는 수입역, 부수입역을 설치하여 운영하고 있다. 출납장 및 수입역의 역할은 현금의 출납 및 보관, 수표의 발행, 유가증권의 출납 및 보관, 물품의 출납 및 보관, 현금 및 재산의 기록관리, 지출부담행위에 관한 확인, 결산 작업 및 결산보고 등이다.

이상과 같이 일본은 자치단체의 재정지출 및 자금관리에 있어서 출납장 및 수입역제도를 두어 자치단체장의 예산집행을 견제하고 내부통제를 기하고 있다.

<그림 4-3> 일본 자치단체의 출납장 및 수입역에 의한 재정지출 내부통제



출처: 自治體問題研究所(編), 自治體リストラ, 東京: 自治体研究社, 1995

2) 감사위원 및 외부감사제도에 의한 예산집행 통제

일본의 경우는 출납장 및 수입역에 의한 재정지출관련 내부통제에 이어 감사위원제도를 두어 중복적인 통제 및 견제기능을 확보하고 있다. 이어서 1997년에는 감사위원과는 별도로 외부감사제도를 도입하고 있다.⁹⁾

일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비 및 확립이 요구되어, 지방행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 통제기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하는 관점에서 도입된 것이다.

이는 감사위원에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원에 의한 감사성과에 대한 불신과 한계를 극복하고자 감사위원과는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도를 도입하여 자치단체의 재정지출 및 자금관리에 대해 이중삼중으로 통제하고 있다.

제4절 일본 자치단체의 재정관련 내부통제 특징

이상에서 일본의 자치단체 내부통제에 대해 검토하였는데, 특히 재정지출 및 자금운용관련 중심으로 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 일본이나 우리나라는 아직 내부통제제도가 활성화되어 있지 않아 전반적으로 내부통제가 미흡하다. 그럼에도 불구하고 최근 일본의 경우는 자치단체

9) 지방자치 역사가 오래된 선진국들은 대부분의 자치단체에서 외부감사제도를 운영하고 있다. 영국과 독일은 자치단체와 독립된 별도의 외부감사기구를 두고 있다. 한편 독일과 프랑스는 연방감사원장의 동의 또는 추천에 의해, 미국의 일부 주는 주민 직접선거에 의해 외부감사기구의 장을 각각 임명 또는 선출함으로써, 외부감사기구의 독립성을 보장하고 있다.

의 고령화 및 소자화 사회, 행정사무의 다양화 및 고도화에 따른 사무처리의 리스크 발생 여지 확대 등 환경변화에 대응하여 자치단체의 내부통제의 중요성을 강하게 인식하고 이에 적극적으로 대응하고 있다는 점을 들 수 있다. 최근 기업에서의 내부통제제도를 면밀히 분석하여 자치단체에 내부통제제도를 도입하고 강화하기 위한 지속적인 연구가 진행되어 왔고 2014년에는 자치단체 내부통제제도를 강화하기 위한 총무성 보고서가 구체적으로 정리되어 추진에 박차를 가하고 있다.

둘째, 우리나라와는 달리 일본은 자치단체의 내부통제제도에 있어서도 재정운영 및 재무집행과 관련한 내부통제를 가장 기본이자 핵심으로 하고 있다는 점이다. 재무사무집행리스크를 최소한 평가해야 할 리스크로서 규정하고 중요성을 인식하고 있다는 점은 우리나라 지방재정의 책임성과 투명성을 강화하고 지방재정관리제도를 개선하는데 있어서 시사하는 바가 크다.

셋째, 일본의 경우는 자치단체장이나 자치단체의 재정지출 및 자금운용에 있어서 이중삼중으로 철저한 관리 및 통제체제를 운영하고 있다는 점은 우리나라에는 없는 제도로서 시사하는 바가 크다. 일본 자치단체는 출납장 및 수입역에 의한 재정지출관련 내부통제에 이어 감사위원제도를 두어 이중적 통제 및 견제 기능을 확보하고 있다. 나아가 감사위원과는 별도로 외부감사제도를 도입하여 자치단체의 재정지출 및 자금관리를 중복적으로 통제하고 있다는 점은 우리나라 자치단체의 합리적이고 건전하고 투명한 재정운영을 유인하는데 중요한 시사점이 될 수 있다.

<표 4-4> 한일 재정지출관련 내부통제 비교

	한국	일본
자치단체 내부통제제도	미흡	미흡하나 최근 내부통제 연구결과 강화 추진
지방재정 내부통제	핵심 리스크로 별도 구분하지 않고 재무관리 및 정보화, 회계관리 중심	특히 재무집행관련 내부통제를 기본 및 핵심 리스크로 구분하여 관리(최소한 평가해야 할 리스크로서 재무사무집행리스크)
직접적 재정지출관련 내부통제 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 감사부서(자치단체장 예속) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체장의 예속되지 않은 출납장(광역자치단체), 수입역(기초자치단체) 제도 • 감사위원제도(독립기관) • 외부감사제도(독립) 등 중복적으로 관리 및 통제

【참고문헌】

- [今後の新地方公會計の推進に關する研究報告書の概要と留意点](山並雄士, 地方財務, 2014. 6)
- [地方公會計及び地方公企業會計基準の改正の意義とメリット](鈴木 豊, 地方財務, 2014. 7)
- [一番やさしい公會計の本](有限責任監査法人トーマツ, 学陽書房, 2012)
- [公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進(下)](地方財務, 2014年6月号)
- [公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針(案)の概要](일본총무성, 2014)
- 일본 총무성 사이트(<http://www.soumu.go.jp>)
- [地方公共團體における内部統制制度の導入に關する報告書について](일본총무성, 2014)
- <http://www.soumu.go.jp/main-content/000019096.pdf>.
- [地方公共團體における内部統制制度のあり方に關する研究報告書(概要)](일본총무성, 2014)
- [自治體問題研究所(編), 自治體リストラ](自治体研究社, 1995)
- [지방재정운영 효율화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안](한국지방행정연구원, 이창균, 2014)