

● 제271회 ●
서울특별시의회(정례회)
제4차 보건복지위원회

2016년도 제1회 서울특별시 시민건강국 소관
추가경정예산안
검 토 보 고 서

2016. 12. 2.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시장 제출】

의안번호 1445

1. 추가경정예산안 개요

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제안자 : 서울특별시장
- 나. 제안일 : 2016. 10. 31.
- 다. 회부일 : 2016. 11. 03.

2. 추가경정예산안 규모 및 특징

가. 세입예산

- 시민건강국 2016년도 제1회 일반회계 추가경정세입예산액은 1,434억 7천 5백만원으로 당초보다 34억 4천 2백만원(2.5%)이 증가된 수준으로 그 내역은 다음과 같음.

<2016년도 제1회 추가경정예산안 세입 규모>

(단위 : 백만원, %)

구분	2015예산	2016년도		증감(비율)
		추경예산	본예산	
합계	151,538	143,475	140,033	3,442(2.5%)
세외				
경상적	34,605	35,077	35,077	0
수입				
임시적	6,078	4,835	4,835	0
보조금	110,844	103,052	99,610	3,442(3.5%)
보전수입 등 및 내부거래	11	511	511	0

나. 세출예산

- 시민건강국 소관 2016년도 제1회 추가경정세출예산액은 4,024억 7천 4백만원으로 당초 예산보다 66억 5천 2백만원(1.7%) 이 증가되었으며 그 내역은 다음과 같음.

<2016년도 제1회 추가경정예산안 세출 규모>

(단위 : 백만원, %)

사 업 명	2015년	2016년			증감율
		추경예산	기정예산	증감	
합 계	427,667	402,474	395,822	6,652	1.7
행정운영경비	7,307	7,546	7,546	0	
재무활동	1,053	850	850	0	
사업비	419,306	394,078	387,426	6,652	1.7

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 지방자치법 제130조(추가경정예산)

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 총괄

- 2016회계연도 제1차 시민건강국 소관 추가경정예산안(이하 ‘추경안’)은 국비 매칭 사업 중 법정 의무경비 정산과 중앙정부 추경에 따른 보건복지부의 변경내시를 반영하여 시비 부담분을 편성하고, 예산집행 실태 및 집행계획을 재점검하여 예산 집행의 효율성과 효과성을 높이고 예산 불용을 최소화하는 데에 그 목적이 있음.
- 시민건강국 소관 추경안은 기정예산(3,958억2천2백만원)의 2.2%에 해당하는 21개 사업 88억 7천만원을 증액하였으며, 기정예산의 0.6 %인 2개 사업 22억 1천 9백만원을 감액하였음.

<표 1> 2016년도 제1회 추가경정 예산(안)

(단위 : 백만원)

구 분	추경예산	기정예산	추가경정 예산 요구(안)			
			감 액	%	증 액	%
계	402,474	395,822	8,870	2.2	2,219	0.6
행정운영경비	7,546	7,546				
재무활동	850	850				
사업비	394,078	387,426	8,870	2.2	2,219	0.6

※ 총 23개 사업 중 6,652백만원 (국비 3,442백만원, 시비 3,210백만원)

- 증액사업 : 21개 사업 중 8,870백만원 (국비 4,390백만원, 시비 4,480백만원)

- 감액사업 : 2개 사업 감 2,219백만원 (국비 948백만원, 시비 1,270백만원)

- 기정예산과 비교하여 1.7%가 증액된 추가경정예산안 전체 규모는 총 66억 5천 2백만원이 편성되었으며, 저출산 보완대책에 따른 난임부부 시술 지원대상 확대에 따라 모자보건사업에 24억 3천 4백만원, 저소득층 여성 청소년 생리대 지원 등을 위한 저소득기저귀 조제분유 지원사업 29억 7백만원 등이 증액 편성되었음.

2 세입 추경안 검토

- 시민건강국 소관 2016년도 제1회 일반회계 추가경정세입예산액은 2조 9,478억 8천 8백만원으로 당초보다 2,144억 4천 2백만원(7.8%)이 증가되었음.

<표 2> 2016년도 제1회 추가경정예산(안) 세입 규모

(단위 : 백만원, %)

구분	2015예산	2016년도		증감(비율)
		추경예산	본예산	
합계	151,538	143,475	140,033	3,442(2.5%)
세외	34,605	35,077	35,077	0
수입	6,078	4,835	4,835	0
보조금	110,844	103,052	99,610	3,442(3.5%)
보전수입 등 및 내부거래	11	511	511	0

- 세입은 국고보조금으로만 편성되었으며, 신규 사업 및 지원대상 확대에 따른 국비 변경내시 등으로 인해 국비가 추가 교부되었음.

1. 추경안 중 증액 편성분에 대한 검토

1) 총괄

- 금번 추경안은 국가 추경('16. 9. 2.)의 결과로 국비매칭사업 중 2016년 사업비의 국비 추가확보에 따라 매칭비율에 의거하여 시비 부담분을 조정하여 세출예산을 증액 조정하고자 하는 것임.
- 2016년도 시민건강국 소관 세출예산 중에서는,
 - “모자보건사업(24억 3천4백만원)”, “영아 인플루엔자 예방접종(21억 9천5백만원)”, “국내외 재난의료지원(1억 5천8백만원)”, “저소득기저귀 조제분유 지원사업(29억 7백만원)”, “희귀난치성질환자 의료비 지원(1억 6천2백만원)”, “에이즈 및 성매개감염병 예방관리(3억 6천7백만원)”, “국가지정 입원치료병상 시설장비 유지비(1억 3천9백만원)” 등 총 23개 사업에 66억 5천 2백만원(국비 34억 4천2백만원, 시비 3,2억 1천만원)을 증액 편성하고자 하는 것임.
- 2016년도 제1회 시민건강국 소관 추경안 세출 규모는 다음과 같음.

<표 3> 2016년도 제1회 시민건강국 소관 추경안 세출 규모

(단위 : 백만원, %)

구 분	추경예산안	기정예산	증감
합 계	(x103,052) 402,474	(x99,610) 395,822	(x3,442) 6,652
공공보건· 의료분야 대시민 서비스 수준 향상	(x13,635) 142,587	(x13,409) 142,384	(x226) 203
서울특별시 서울의료원 운영보조	(x801) 18,253	(x755) 18,208	(x46) 46
응급의료기관지원 발전프로그램운영	(x6,188) 6,188	(x6,211) 6,211	(x△23) △23
의약업소 유통 지도관리	(x27) 59	(x22) 54	(x5) 5
국내외 재난의료지원	(x735) 1,118	(x544) 959	(x190) 158
정신질환자 사회복귀시설 운영보조	(x162) 3,368	(x153) 3,350	(x9) 18
시민건강수준 향상	(x38,734) 92,284	(x36,195) 86,781	(x2,540) 5,503
모자보건사업	(x8,114) 17,534	(x6,991) 15,100	(x1,123) 2,434
저소득기저귀 조제분유 지원사업	(x2,435) 5,275	(x1,093) 2,368	(x1,342) 2,907
희귀난치성질환자 의료비 지원	(x3,987) 8,639	(x3,912) 8,477	(x75) 162
식품안전성 관리향상	(x3,276) 7,071	(x3,266) 7,061	(x10) 10
건강한 시민을 위한 식생활교육 추진	(x260) 539	(x250) 529	(x10) 10
생활보건 관리 향상	(x45,476) 105,283	(x44,941) 104,555	(x535) 728
급성감염병 격리치료비	(x20) 40	(x10) 20	(x10) 20
감염병 전문가 교육	(x106) 106	(x91) 91	(x15) 15

구 분	추경예산안	기정예산	증감
MERS, 신종플루 등 신종감염병 대책	(x7) 1,300	(x6) 1,299	(x1) 1
에이즈 및 성매개감염병 예방관리	(x1,322) 2,643	(x1,138) 2,277	(x183) 367
국가지정 입원치료병상 시설장비유지비	(x489) 489	(x350) 350	(x139) 139
병원감염관리	(x451) 451	(x390) 390	(x61) 61
결핵 관리	(x3,834) 5,786	(x3,735) 5,687	(x99) 99
필수예방접종 무료지원사업	(x33,101) 77,533	(x34,026) 79,729	(x△925) △2,195
한센인피해사건 피해자 생활지원사업	(x39) 39	(x13) 13	(x26) 26
영아 인플루엔자 예방접종	(x925) 2,195	(x) 0	(x925) 2,195
선진형 동물보호시스템 구축	(x371) 3,178	(x342) 3,149	(x29) 29
가축방역	(x371) 540	(x342) 511	(x29) 29
보건환경연구원 효율적 운영	(x1,073) 12,997	(x1,010) 12,858	(x63) 139
시도가축방역	(x67) 360	(x15) 256	(x52) 104
식중독 예방 및 관리	(x41) 137	(x31) 102	(x11) 35
연구활성화 및 시설환경 개선으로 진료서비스 증진	(x183) 10,553	(x143) 10,513	(x40) 40
완화의료전문기관 지원사업	(x40) 40	(x) 0	(x) 40

2) 2016회계연도 성립전사용예산에 대한 법적 검토

- 금번 시민건강국 소관 추경안은 국비매칭 사업중 국고보조금 증액 변동에 따라 시비분 확보에 따른 추경이 필요한 사업에 대해 추경편성 시까지 집행시기를 미루기 어려운 경우에는 「지방재정법」제45조에 따른 ‘성립전사용예산 제도’를 활용하였음.
- 2015회계연도까지는 예산편성 이후 추가로 교부된 국고보조금에 대해 간주처리 제도¹⁾를 예산총칙에 명시하여 사용한 바, 별도의 추경 없이 예산변경 사용이 가능했음.
- 간주처리는 지방재정법 제45조법적인 근거가 없고, 특히 회기년도 마지막 추경 이후 간주예산은 의회의 예산심의를 거치지 않고 형식적인 의회 보고절차를 통해 다음해로 이월하여 집행부에서 집행할 수 있도록 예산을 임의편성하여 시장이 예산 편성권을 갖고 의회는 의결권을 갖는 기본원칙에 위배된다는 지적이 있었음.
- 2016회계연도 서울시 예산안 총칙에서 “회계연도중에 교부되는 국고보조금, 지방교부세 등은 예산 승인된 것으로 간주 처리하고 이를 의회에 보고한다”고 명시했던 조항을 삭제함으로써, 기존에 국비내시 등을 근거로 간주처리하던 것이 지방재정법 제45조에 따라 ‘성립전사용예산’ 집행(원칙적으로는 추경편성)으로 변경되었음.

1) 간주처리 : 예산총칙에 “회계연도 중에 교부되는 국고보조금, 지방교부세 등은 예산 승인된 것으로 간주처리하고 이를 의회에 보고한다.”고 명시하고 운영하는 방식

지방재정법

제45조(추가경정예산의 편성 등) 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 추가경정예산(追加更正豫算)을 편성할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 경비는 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있으며, 이는 같은 회계연도의 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다.

1. 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비
2. 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 경우 그 소요 경비

으로, 기정예산(366억 6천 9백만원) 대비 9.6% 증액된 401억 8천1백만원의 국고보조금을 성립전사용예산으로 처리하였음.

<표 4> 2016 회계연도 성립전예산 처리규모

(단위 : 백만원)

사업명	당초예산(A)			성립전 예산(B)			변경 후(A+B)		
	계	국비	시비	계	국비	시비	계	국비	시비
합계	36,669	13,801	22,867	3,513	1,979	1,533	40,181	15,781	24,401
서울특별시 서울의료원 운영보조	18,208	755	17,453	46	46	0	18,253	801	17,453
응급의료기관지원 발전프로그램운영	6,211	6,211	0	△23	△23	0	6,188	6,188	0
의약업소 유통 지도관리	54	22	32	5	5	0	59	27	32
국내외 재난의료지원	959	544	415	158	190	△32	1,118	735	383
저소득기저귀 조제분유 지원사업	2,368	1,093	1,275	2,907	1,342	1,565	5,275	2,435	2,840
건강한 시민을 위한 식생활교육 추진	529	250	279	10	10	0	539	260	279

감염병 전문가 교육	91	91	0	15	15	0	106	106	0
MERS, 신종플루 등 신종감염병 대책	1,299	6	1,293	1	1	0	1,300	7	1,293
국가지정 입원치료병상 시설장비유지비	350	350	0	139	139	0	489	489	0
병원감염관리	390	390	0	61	61	0	451	451	0
결핵 관리	5,687	3,735	1,952	99	99	0	5,786	3,834	1,952
한센인피해사건 피해자 생활지원사업	13	13	0	26	26	0	39	39	0
가축방역	511	342	168	29	29	0	540	371	168
완화의료전문기관 지원사업	0	0	0	40	40	0	40	40	0

○ 행정자치부는 지난 9월2일에 통과된 국가추경의 조기집행을 위하여 공문³⁾을 통하여 자치단체 매칭사업의 경우에도 자부담분 확보 이전에 교부된 국고보조금 범위에서 지방의회에 사전 보고 후 “성립전사용예산”으로 집행할 수 있다는 유권해석을 통보하였음.

3) 행정자치부 재정정책과-4435(2016.09.02.) “국가추경에 따른 조기집행을 위한 성립전 사용 한시적 운영 통보”

조기집행 한시적 운영 - 행자부 공문('16.09.02..)

▶ 국고보조사업(지방비 부담사업 포함)으로서 추가경정예산의 성립전까지 국고보조재원만으로도 집행이 가능한 경우, 교부된 국고보조금 범위 내에서 지방의회에 사전보고 후 추가경정예산의 성립전 사용가능 ('16.1.1 ~6.30일, '16. 9.2 ~12.31일)

※ 「2016년도 예산 및 기금운용 계획 집행지침(기획재정부)」 : 각 중앙관서의 장은 자치단체 매칭사업의 경우 자부담분 확보 이전에 국비를 교부하여 사업을 우선 추진토록 할 수 있음.

- 지방재정법 예산편성운영기준에 따라 모든 예산은 원칙적으로 본예산에 편성하고 성립된 예산의 변경이 필요할 시 추가경정예산을 통해 편성해야함.
- 성립전사용예산은 의회의 동의나 승인 절차를 거치지 않고 사전보고로 집행되기 때문에 재난구호 및 복구 등과 같은 예외적으로 시급한 경우에만 부득불 예산심의 이전에 선 집행하도록 허용하는 것임.
- 그러므로 지방재정법 상의 ‘소요전액이 교부된 경비’는 전액이 국비로 교부된 경우로 엄격히 해석해야 하며, 용도가 정해진 국비 전액이 교부된 경우에 한하여 지자체의 추경예산 성립전 사용이 가능하다고 할 것임.
- 무엇보다 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방재정법(제45조)의 입법 취지를 고려할 때, “소요 전액이 교부된 경비”에 일부가 지방비 부담 사업을 포함하여 해석할 경우, 선집행된 경비에 관한 추가경정예산에 대해 지방의회가 삭감할 수 없고 계상된 예산대로 의결해야 할 의무가 있다는 판례⁴⁾에 따라 지방의회의 예산 심의권이 사실상 침해될 우려가 있다고 하겠음.

4) 대법원 2004. 5. 27. 선고 2003추68.

- 또한 지방자치단체의 재량에 따라 일부 지방비 부담 사업을 무분별하게 성립 전 예산으로 사용하는 경우 지방재정이 악화될 수 있는 가능성도 감안해야 할 것임.
- 행정자치부의 유권해석에 따라 성립전 사용예산제도를 활용한 것은 법적으로는 문제가 없다고 할 수 있으나, 지방재정법 취지에 맞지 않는 확장 해석에 기초한 위법한 집행으로 평가될 가능성이 있음.
- 무분별한 성립전 사용예산제도 활용은 의회의 예산 심의권을 심각하게 침해할 수 있다는 점을 고려할 때, 앞으로 성립전 사용예산제도를 지양하고 의회와의 긴밀한 협의 관계 속에서 적법성을 확보하며, 민주적 정당성을 부여받을 수 있는 추가경정예산제도를 활용하여 탄력성 있게 예산을 운용할 수 있도록 주의가 요망된다고 하겠음.
- 검토하건데, 집행부가 행정자치부의 유권해석에 따라 성립전 사용예산제도를 활용한 것은 법적으로 큰 문제점 없다고 하겠으나, 지방재정법 취지에 맞지 않는 확장 해석에 기초한 위법한 집행으로 평가될 가능성이 있음.

3) 시비부담분 편성이 요구되는 성립전사용예산 사업

가 . 기저기 조제분유 지원사업('16년 여성청소년 생리대 지원사업)

- 생리대 제조사 가격인상 발표('16. 5. 29) 이후 SNS를 통해 수건이나 신발 깔창으로 생리대를 대용한다는 안타까운 사연들이 전해지면서 사회 이슈화되었음.
- 이에 대한 대응으로 국가추경('16. 9. 2)에서는 ‘저소득층 여성 청소년 생리대

지원'사업이 기존 기저귀 조제분유 지원사업의 신규 세부사업으로 편성되었으며, 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원예산도 증액하였음.

- 동 사업은 국비 30% : 시비 35% : 구비 35% 비율인 국비매칭 사업으로 금번 추경안에서는 국비 3억 2,310만원에 따른 시비부담분 3억 7,695만원을 포함한 총 7억 5만원이 증액 편성되었으며, 성립전사용예산 제도를 활용하여 추경 전에 사전 집행을 한 사례임

<표 5> 기저귀 조제분유 지원사업 추경안 예산편성 현황

(단위 : 백만원)

예산과목 (통계목)	추경예산(안)	기정예산	증 감	산 출 내 역
자치단체경상보조	(X1,415,918) 3,067,823	(X1,092,818) 2,367,773	(X323,100) 700,050	○저소득층 기저귀 조제분유 지원 (기저귀) $32,000\text{원} \times 8,900\text{명} \times 12\text{개월} \times 0.65 = 2,221,440$ (조제분유) $43,000\text{원} \times 436\text{명} \times 12\text{개월} \times 0.65 = 146,235$ ○저소득층 여성 청소년 생리대 지원 (생리대) $49861\text{명} \times 200\text{원} \times 108\text{개} \times 0.65 = 700,048$

2. 집행실적 저조 사업에 대한 검토

- 2016회계연도 시민건강국 소관의 각 사업별 예산집행현황을 보면, 2016년 11월말 현재까지 집행률이 저조한 사업들이 있는 바, 해당 사업들에 대하여 연말에 집행 예정이라고 하고 있으나 해당 예산의 집행가능 여부와 앞으로 예산편성상 감액 조정 필요성에 대한 점검 등이 요망된다 하겠음.

<표 5> 2016회계연도 부서별 예산 집행현황('16.11.30.기준)

(단위:백만원)

세부사업명	예산현액	지출액	집행잔액	불용률
서울시 공공의료지원단 운영	1,857	751	1,105	59.5%
자동심장충격기 보급 관리	600	199	401	66.8%
공공보건의료기관 평가 및 역량강화	272	161	111	40.8%
지역사회 일차의료 시범사업	197	138	59	30.0%
트라우마 치유 지원 사업(재난 및 인권피해)	300	0	300	100.0%
정신질환자 취업지원시설 운영보조	528	363	165	31.3%
축산물 위해요소 중점관리기준(HACCP) 컨설팅 사업	28	11	17	60.0%
축산물 이력제 실시	1	0	0	34.8%
학교 우유급식 지원	1,935	1,179	756	39.1%
시민.전문가 참여 식품안전 관리체계 운영	7	3	4	50.3%
급성감염병 격리치료비	20	9	11	57.3%
MERS, 신종플루 등 신종감염병 대책	1,300	726	574	44.2%
역학조사관 교육 및 활동비 지원	20	8	12	58.4%
인수공통 전염병 관리 강화	49	32	17	33.7%
강남 유통농수산물 안전성 검사 (보건환경연구원 연구지원부)	1,209	606	604	49.9%
환경분야 시험검사 정도관리 시스템 강화 (보건환경연구원 연구지원부)	146	84	62	42.4%

세부사업명	예산현액	지출액	집행잔액	불용률
발달장애아 전문치료센터 운영 (은평병원 원무과)	81	49	32	39.8%

3. 국시비 매칭사업의 문제점 및 상위법 제·개정 필요

- 금번 추경안은 국가추경에 따른 국고보조금 증액에 따라 수동적으로 시비 부담분을 추가 편성하는 내용임.
- 이러한 추경 편성의 근본적 원인은 국가사무와 지방자치단체 사무의 구분이 불명확하여, 대부분의 국가사업이 지방자치단체와 예산 매칭을 통해 집행되는 방식 때문이라고 하겠음.
- 그 결과로 시비 부담분이 포함된 사업임에도 불구하고 지방자치단체의 책임 하에 운용되기 보다는 중앙부처에서 결정해서 예산을 내려주면, 상명하달식으로 지방자치단체는 이에 맞추어서 피동적 자세로 업무를 집행할 수밖에 없다고 할 것임.
- 이러한 예산 편성 및 집행 방식의 가장 큰 문제점은 사무처리가 명확히 분리되어 있지 않고, 중첩적이며 이중적으로 되어 있다 보니, 예산의 사용부담도 명확하지 않기 때문에 중앙부처의 예산을 획득하여 추진한 사업이 그 지방자치단체에 꼭 필요한 것인지에 대한 판단조차도 확실치 않아, 이로 인해 체계적인 예산 낭비가 일어날 위험성에 노출되어 있다는 점임.
- 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 ‘지방분권 특별법’)」에 따르면 사무배분과 관련하여 국가와 지방자치단체는 주민의 편익증진, 집행의

효과 등을 고려하여 상호 중복되지 않도록 배분하고, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시군 및 자치구의 사무로 하며, 시군구가 처리하기 어려운 사무는 특별시, 광역시 또는 특별자치도의 사무로 하도록 하는 ‘보충성의 원칙’을 법률적 차원에서 규정하고 있음.

- ‘지방분권 특별법’에 따라 중앙정부는 지방자치단체에 대해 기관위임한 사무 및 단체위임한 사무를 분석하여 지방자치단체가 일차적으로 처리할 수 있는 사무는 자치사무로 재배분해야 하며, 이에 소요되는 예산을 추계하여 지방자치단체 자체 세원으로 충당할 수 있도록 국세와 지방세의 비율을 균형적으로 조정할 수 있도록 「지방자치법」 등 관련 법령의 제·개정이 요구됨.