

지방예산제도의 개선방안

- 성과측정을 위한 투입비용산정을 중심으로 -

Improving the Budgeting System of Local Governments

- Focusing on the Cost Calculations for the Performance Measurement -

2000. 12.

연구진

임성일 (지방재정세제연구실 연구위원)

이효 (지방재정세제연구실 수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

정부개혁은 행정개혁과 재정개혁이 상호보완적이고 동시에 추진될 때에만 성공을 거둘 수 있음을 인식할 때 지금은 재정개혁에 박차를 가해야 할 시점이다. 재정개혁 중에서도 시급성이나 우선순위 면에서 볼 때 예산회계제도의 개혁에 역점을 두는 것이 매우 중요하다.

최근 예산개혁과 관련하여 정부활동의 성과측정에 관한 일부 연구가 있었지만 이는 외국제도의 소개, 포괄적인 한국적용 가능성의 검토 수준에 머물고 있는 정도이다. 현행의 지방예산제도를 구체적으로 분석한 다음 그것을 성과정보의 산출에 적합한 체제로 개선하는 실천적인 연구는 발견되지 않고 있으며, 특히 회계제도의 문제를 고려하면서 성과측정을 모색하는 심층연구는 찾아보기 힘든 실정이다.

이러한 점을 종합적으로 고려하면서 본 연구는 성과측정 및 비용산정 관련 이론과 국내·외의 실증분석 결과를 토대로 우리의 현실상황에 적합한 지방예산제도의 개선방안을 제시하고자 다양한 노력과 시도를 경주하고 있다. 특히, 성과측정에 유용할 수 있도록 하기 위한 예산과목체계의 조정, 총비용산정 및 간접비 추정 등 비용산정방법의 개발, 발생주의 복식부기제도의 도입 등 객관적인 비용산정 방안을 중점적으로 제시하고 있다.

아무쪼록 본 연구결과가 정책개선에 반영이 되고 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되는 한편 후속연구를 촉진하는 계기가 되기를 기대하며 연구진의 노고를 치하한다.

2000년 12월

한국지방행정연구원 원장 박우서

요 약

1980년대 이후 공공부문의 개혁 움직임이 전 세계적으로 확산되는 가운데 정부활동의 성과측정, 효율성 제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화 요인들이 강조되고 있다. 이와 같은 상황에서 우리 정부는 공공부문의 업무 성과(performance)를 객관적으로 측정하고자 일련의 개혁프로그램을 추진하고 있으나, 예산회계제도 등 주요 제도적 장치가 제대로 뒷받침되지 않아 문제와 장벽에 부딪히고 있다.

현행 예산제도는 투입중심의 품목별 예산제도를 유지하고 있고 비용 개념이 없이 예산이 편성되는 문제점을 안고 있다. 예산과목분류체계 또한 성과정보를 제공하기에 부적합한 구조로 이루어져 있어 정부의 개혁프로그램이 실질적인 효과를 보지 못하고 있다. 정부개혁은 행정개혁과 재정개혁이 상호보완적이고 동시에 추진될 때에만 성공을 거둘 수 있음을 인식할 때 지금은 재정개혁에 박차를 가해야 할 시점이다. 재정개혁 중에서도 시급성이나 우선순위 면에서 볼 때 예산회계제도의 개혁에 역점을 두는 것이 매우 중요하다.

본 연구는 이러한 현상을 종합적으로 인식하면서 우리 나라 지방자치단체의 예산회계제도에 대한 실태분석을 토대로 예산제도와 성과측정문제를 적절히 연계할 수 있는 지방예산제도의 개선방안을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다.

현재 우리 나라 지방예산회계제도는 기본적으로 자치단체 활동의 성과를 측정할 수 있는 기반구조를 제대로 구비하지 못하고 있다. 구체적으로 성과측정과 관련하여 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

(1) 현행 지방예산회계시스템은 자치단체의 행정활동(예산집행) 전반에 걸치는 효율성은 물론 자치단체의 조직단위, 사업단위에 대한 성과를 제대로 측정할 수 있는 기반을 갖추지 못하고 있다. 한마디로, 성과측정체계와 예산회계체계간에 체계적인 연계성이 없다. 이러한 상태에서는 동태적으로 변하고 있는 지방행정의 여건변화에 대응할 수가 없고 주민에 대하여 책임성 있는 행정을 구현할 수가 없다.

(2) 현행 지방예산체제와 성과측정 프로그램은 행정활동에 소요되는 모든 비용(total cost)을 포함하는 구조와 체계를 갖추지 못하는 문제점을 안고 있다. 예산의 편성과 집행 그리고 결산을 포함하는 모든 예산과정(budget process)이 성과측정체계와 연계성을 지닐 때 비로소 온전한 성과측정이 이루어질 수 있음을 인식할 때 현행 예산제도는 성과측정에 부적합한 체계를 갖고 있다.

(3) 현재의 예산과목구조는 성과측정에 요구되는 투입비용의 산정에 있어서 여러 가지 문제와 기본제약을 안고 있을 뿐 아니라 투입비용이 사업단위나 부서단위의 성과측정에 유용하게 사용될 수 있도록 만들어져 있지 않다. 기존의 세출예산체제에서는 기능별 세출과 품목별 세출에 의한 비용정보를 1차적으로 입수할 수 있으나, 여기에서 입수되는 비용정보는 조직단위(국·과·계 등)나 사업단위와 관련된 총비용 중 일부 정보에 불과하다. 사업단위에서의 간접경비와 관련된 정보는 물론 사업의 수행에 필요한 직접경비(직접경비의 세부내역 포함)에 관한 정보도 제대로 파악되지 못하고 있는 것이 현실이다. 한마디로, 현행 지방예산제도의 세출과목은 성과측정에 적절한 재정정보를 제공할 수 있는 구조를 지니지 못하고 있다.

(4) 현행 지방예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기 방식에 의존하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과

측정에 필요한 정보를 제대로 제공하지 못하고 있다. 이 문제는 근본적으로 현행 예산과목체계가 거래의 성격에 따라 자산항목, 부채항목, 수익항목, 비용항목으로 분류되지 않고 모든 거래를 수익(수입) 또는 비용(지출)항목으로 인식되고 있기 때문이다. 현금주의 단식부기체계가 지니는 장점도 많지만, 이것은 특히 정부활동의 성과를 측정하는 예산회계시스템으로서 여러 면에서 문제와 한계를 지닌다.

본 연구는 이러한 문제점을 종합적으로 인식하고 현재 우리 나라의 지방자치단체가 처해 있는 법적, 제도적, 사회·재정적 여건을 고려하면서 지방예산제도를 성과측정에 적합한 체제로 변화시켜 나가되, 예산제도를 통하여 파악할 수 있는 성과관련 재정정보가 극대화 될 수 있는 방향으로 개선방안을 모색하는 데 중점을 두었다. 정책대안의 제시는 성과측정 관련 이론과 외국사례 그리고 한국의 실정에 대한 분석 등을 토대로 우리의 실정에 적절하다고 판단되는 정책대안을 제시하였으며, 다음과 같은 기본방향에서 접근하였다.

첫째, 지방예산회계제도를 통하여 자치단체 행정활동의 성과측정에 기여할 수 있는 전반적인 내용을 다루되, 특히, 비용산정과 관련된 예산제도의 구조변화와 회계처리·인식 방식의 변화에 상대적으로 중점을 두고 있다.

둘째, 예산과목 구조를 면밀히 분석한 다음 사업단위와 조직단위에서 성과측정이 가능할 수 있도록 예산과목체계를 변화시키는 방안을 제시하고 있다. 방안의 제시는 기본적으로 이론 및 사례연구에 기초하지만 자치단체간의 비교가 가능한 접근방안을 모색하고자 노력하고 있다.

셋째, 정부예산활동의 성과측정은 기본적으로 비용과 산출(또는 결과)의 관계로 나타나기 때문에 객관적인 비용의 산정문제는 매우 중요하다. 본 연구에서는 직접비와 간접비를 포괄하는 총비용의 관점에 입각하면서 특히,

그 동안 무시되어 온 간접비에 대한 인식과 그 합리적 산정에 연구의 중점을 두고 있다.

넷째, 현행 예산회계제도를 염두로 한 실용적 대안의 모색에 주력하는 동시에 중장기적 관점에서 예산회계제도의 개편을 전제로 하는 미래지향적 대안을 포괄적으로 제시한다. 여기에는 결산평가의 예산환류 문제를 비롯하여 발생주의에 기초한 복식부기 회계제도의 도입을 전제로 하는 예산회계제도 개선방안 등이 포함된다.

본 연구에서 제시한 개선방안과 관련하여 그 정책적 시사점을 종합 정리하면 다음과 같다.

(1) 현행 예산과목의 구조는 사업단위로 만들어져 있지 않을 뿐 아니라 사업단위에서 총비용을 파악할 수가 없어서 사업 또는 프로그램별로 비용과 성과를 파악할 수 없도록 구조되어 있다. 이와 같은 현실 문제를 해결할 수 있는 대안으로 비용을 산출하는 단계(즉, 산출기초의 제시 단계)에서부터 사업단위의 성과측정에 필요한 다양한 비용정보가 일관성 있게 생성될 수 있도록 예산과목체계를 조정하는 것이 요구된다. 구체적으로, 사업단위별로 예산(비용)정보가 수집이 되고 분석될 수 있도록 세항 및 세세항의 기능을 조정하여 사업단위 중심의 예산과목을 항과 목 사이에 설정하는 것이 바람직하다. 사업별 예산과목을 항과 목 사이에 두는 경우 사업의 단위를 조정해주어야 한다. 사업의 단위는 사업이 국·과의 조직범위 안에서 설정될 수 있도록 가능한 표준화시키는 것이 바람직하며, 그 과정에서는 사업의 규모, 중요성, 단일성 등의 기준이 고려되어야 할 것이다.

(2) 지방자치단체의 행정활동에 대한 투입비용(원가)을 정확히 산정하기 위해서는 각 사업별로 소요되는 직접경비의 규모는 물론 간접경비에 대한 추정이 있어야 한다. 간접비를 추정하기 위해서는 먼저 현업 부서와 지원 부

서를 구분하는 동시에 경비의 유형별 구분방식에 의해 직접경비와 간접경비를 구분해주어야 한다. 중장기적으로는 최근 서구의 선진국에서 많이 사용하고 있는 것처럼, 비용센터(cost center) 개념에 입각하여 총비용을 산정하고 안분하는 접근으로 예산회계제도를 변화시키는 것이 바람직하다.


(3) 지방자치단체 행정활동의 성과를 정확히 파악하기 위해서는 예산제도 뿐 아니라 회계제도도 정비하여야 한다. 즉, 성과측정에 필요한 비용을 적절히 산정하기 위해서는 현행 예산제도의 “산출기초” 등을 회계적 관점에서 면밀히 검토한 다음 세출과목을 재분류함으로써 비용과목을 정확히 추출하는 것이 필요하다. 이때 예산과목은 비용과목과 자산, 부채에 속하는 과목간에 분명한 구분이 있을 수 있도록 만들어져야 하며, 아울러 발생주의의 도입에 따른 과목(감가상각비, 대손상각비, 퇴직급여충당금 등)들을 인식해주어야 한다.

(4) 성과측정이 제대로 되기 위해서는 예산이 객관적이고 합리적인 비용산출에 근거하여 사업별, 조직별로 편성되는 예산편성의 적정성이 유지될 수 있도록 예산제도가 정비되어야 한다. 이를 위해서는 우선, “기준비용” 등 각종 비용의 단가를 시장에 맞추어 표준화시키는 작업을 통해 투입비용(input cost)을 객관적으로 파악하여야 한다.

(5) 자치단체의 행정활동을 객관적으로 평가하기 위해서는 재무정보와 관련된 성과지표의 개발작업이 뒤따라야 하며, 성과측정이 이루어진 다음에는 그 결과를 다음 예산에 반영하는 체계를 갖추어야 한다.

(6) 회계제도를 개선하여야 한다. 이와 관련하여 발생주의에 기초한 복식부기제도는 기본적으로 비용산정(원가계산)이 보다 객관적으로 이루어질 수 있으므로 동 제도의 도입을 중장기적 관점에서 적극적으로 모색해야 한다.

그리고 성과측정을 위해서는 성과와 예산회계제도간의 연계, 성과측정



대상에 대한 정확한 정의와 지표개발, 그리고 데이터의 정확성을 모색하는 것이 매우 중요하다. 따라서 성과측정에 부합되도록 새롭게 정비된 예산회계제도를 뒷받침 해 줄 수 있는 데이터 관리 및 통계시스템을 정비하여야 한다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	7
제2장 성과중심예산제도에 관한 일반이론과 외국실태	9
제1절 성과중심예산제도에 관한 일반이론	9
1. 성과의 개념	11
2. 성과측정의 범위	12
3. 성과중심예산제도	14
4. 성과측정의 대상 및 단위	16
제2절 공공부문 개혁과 성과중심 예산제도의 중요성	21
제3절 외국사례 및 시사	26
1. 미국	26
2. 뉴질랜드	46
3. 일본	54
4. 외국사례의 시사 및 한계	70

제3장 우리나라의 지방예산제도	74
제1절 현황	74
1. 지방예산회계제도 개요	74
2. 지방예산제도 - 편제와 과목체계	80
제2절 문제점	97
1. 성과와 예산의 연계성 문제	97
2. 예산회계체계의 불합리성	100
3. 직접경비·간접경비의 구분 문제	102
4. 회계제도의 문제	105
제3절 기존 예산회계제도와 성과측정의 한계	110
1. 현행 예산제도와 성과측정	110
2. 정부의 성과주의예산제도에 대한 검토	112
제4장 성과측정에 부합하는 예산제도의 개선방안	123
제1절 서	123
제2절 기본방향 및 접근방법	125
제3절 예산과목체계의 조정	129
1. 비용산정과 예산체제	129
2. 예산과목체계 조정의 기본방향	132
3. 예산과목체계의 조정방안	133
제4절 비용산정의 객관성 제고	143
1. 간접비 추정의 기본접근: 인건비를 중심으로	145
2. 간접비 추정: B 자치단체의 사례	149

3. 직접비와 간접비의 구분: 예시	163
제5절 복식부기 도입을 전제로 한 예산과목체계의 개선	166
1. 기본방향	166
2. 기존 예산체계 분석	169
3. 예산체계 조정방안	182
제6절 기타 정책제언	189
1. 예산편성의 적정성 확보	189
2. 재무정보와 관련된 성과지표의 제시	191
3. 성과의 다음 예산반영	192
4. 관련 데이터 및 통계정비	194
5. 회계제도의 개선	194

제5장 요약 및 정책건의 196

제1절 요약	196
제2절 정책건의	200
1. 예산과목체계 조정	200
2. 간접비 추정	203
3. 지방회계제도의 개선	204
4. 기타 정책대안	205

【참고문헌】 209

【Abstract】 212

표 목 차

〈표 2-1〉 성과측정의 대상	19
〈표 2-2〉 예산대비 실적(결산) 비율	22
〈표 2-3〉 행정기능별 성과측정 실태	30
〈표 2-4〉 성과측정 결과의 활용주체	32
〈표 2-5〉 성과측정의 발전 및 활용	33
〈표 2-6〉 성과측정의 영향 정도	34
〈표 2-7〉 장비·시설의 기초가액 산정	36
〈표 2-8〉 직접비의 구성	41
〈표 2-9〉 세출예산과목의 유형	48
〈표 2-10〉 납세자 정보서비스 예산내역 (95. 6.30 ~ 96. 6.30)	52
〈표 2-11〉 산출의 계량 및 평가: 자문서비스의 산출물 평가	53
〈표 2-12〉 살기 좋은 사회를 만들기 위한 정책과 시책	57
〈표 2-13〉 評價의 三類型	58
〈표 2-14〉 施策 「아동교육환경의 정비」 2010년도의 목표	59
〈표 2-15〉 施策 「아동교육환경의 정비」의 진척상황	60
〈표 2-16〉 기본사무사업목적평가표의 양식	61
〈표 2-17〉 사업별 인건비 할당(예시)	67
〈표 2-18〉 행정지원부서의 개요	68
〈표 2-19〉 산업노동국의 인건비 계산	70
〈표 3-1〉 지방자치단체 회계별 계리방식	76
〈표 3-2〉 지방회계의 재무보고서 유형	78

〈표 3-3〉 세입순계예산규모(회계별)	79
〈표 3-4〉 일반회계와 지방공기업특별회계의 예산편제	80
〈표 3-5〉 세입과목의 분류	81
〈표 3-6〉 세입예산 과목구조(일반회계/기타특별회계)	82
〈표 3-7〉 세출과목의 분류	86
〈표 3-8〉 세출예산의 성질별 분류	87
〈표 3-9〉 세출예산의 과목구조	88
〈표 3-10〉 세입예산의 구성비율(총계기준, 1999)	90
〈표 3-11〉 세출예산의 구성비율	92
〈표 3-12〉 지방공기업의 법적용 범위	94
〈표 3-13〉 지방공기업의 예산과목	95
〈표 3-14〉 지방공기업 계정과목	96
〈표 3-15〉 세출과목과 조직단위간의 비교(B 자치단체 사례)	99
〈표 3-16〉 현행 세출예산과목구조	104
〈표 3-17〉 세출회계과목의 분류문제(예시)	109
〈표 3-18〉 성과측정 관련 총괄표(예시)	114
〈표 3-19〉 성과목표별 예산서 작성요령(예시)	114
〈표 3-20〉 기능별 성과공시지표(예시)	118
〈표 4-1〉 투입비용(원가)의 산정방법	129
〈표 4-2〉 지방세수의 관련 부서(사례단체)	130
〈표 4-3〉 예산체계의 조정(예시)	139
〈표 4-4〉 사업단위별 성과목표 제시(예시)	142
〈표 4-5〉 비용을 고려하는 성과보고서(예시)	143
〈표 4-6〉 사례자치단체의 회계과목별 사업조서(2000년도)	147
〈표 4-7〉 사례자치단체의 재정규모	151



〈표 4-8〉 회계과의 핵심업무(B 자치단체) 152

〈표 4-9〉 과기능과 계기능의 연계성 분석 154

〈표 4-10〉 사례자치단체(회계과) 소속 공무원의 업무량 정보 156

〈표 4-11〉 회계과 직원의 인건비 구분(예시) 160

〈표 4-12〉 세입예산과목의 재분류 167

〈표 4-13〉 세출예산과목의 재분류 169

〈표 4-14〉 세출예산과목의 조정(안) 183

그림 목차

〈그림 2-1〉 성과중심 예산제도의 운영체계 및 절차	15
〈그림 2-2〉 Lüder의 공회계혁신의 유발모델(Contingency Model)	24
〈그림 2-3〉 공공부문의 생산과정(Production Process)	25
〈그림 2-4〉 산출예산과정	51
〈그림 2-5〉 정책목적과 수단의 체계화	56
〈그림 2-6〉 예산과목과 사업체계의 분석: 일본의 三重縣 사례	65
〈그림 4-1〉 정책대안의 모색체계	128
〈그림 4-2〉 사업별 예산과목의 설정(기본개념)	138
〈그림 4-3〉 사업단위의 설정(예시)	141
〈그림 4-4〉 사업단위의 간접비 추정(A도로사업)	162

제1장 서론

제1절 연구목적

1980년대 이후 공공부문의 효율성, 효과성 및 공공서비스의 공급과 관련된 고객만족(customer satisfaction) 개념이 강조됨에 따라 행정활동에 대한 성과측정과 함께 성과정보의 필요성이 증대하고 있다. 이와 같은 행정환경의 변화에도 불구하고 현행 지방예산회계제도는 그것을 능동적으로 수용하기에는 이미 역부족이다. 국내·외적으로 정부활동의 성과측정, 효율성 제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화요인들이 강조되고 있는 상황에서 현행 지방예산회계제도는 정태적 상태에 머무르고 있다. 예산회계제도의 정태성을 구체적으로 언급하자면 다음과 같다.¹⁾

첫째, 예산의 편성이 객관적인 비용과 수익의 추정에 기초하지 않고 예산점중주의 방식에 의존하는 경향을 지니고 있다.

둘째, 예산운영에 대한 성과평가체제가 결여되어 있고 예산집행의 결과를 다음 예산활동에 체계적으로 반영하는 제도적 장치가 결여되어 있다.

셋째, 지방자치단체 회계제도가 현금의 유입·유출에 초점을 두는 현금주의에 기초한 단식부기제도를 채택하고 있어서 정부활동의 경제적 비용·편익 비교와 재정상태의 변동상황에 대한 객관적인 정보를 국민에게 제공하지 못하고 있다. 한마디로, 현행 예산회계제도에서는 지방자치단체의 자산, 부채, 자본, 운영(활동)성과에 대한 정보를 제대로 파악할 수가 없다.

1) 임성일, "지방자치단체의 예산회계제도 - 복식부기제도의 도입을 중심으로," 한국회계정보학회, 2000년도 추계학술연구발표회, pp. 7~8.

넷째, 수익성 사업의 경우 비용과 수익의 산정을 토대로 하는 재무적 성과에 대한 측정이 취약하고, 비수익성 사업의 경우 비용과 효과(성과/결과)에 대한 측정이 이루어지지 못하고 있다.

다섯째, 비용 측면에서는 간접비용에 대한 측정이, 그리고 수익 측면에서는 경제적 수익을 포함하여 주민만족·효용증가 등에 대한 측정이 매우 미흡하다.

이와 같은 상황에서 정부는 공공부문의 업무성과(performance)를 객관적으로 측정하고자 일련의 개혁프로그램을 추진하고 있으나, 예산회계제도 등 주요 제도적 장치의 뒷받침 미비로 문제와 장벽에 부딪히고 있다. 현실적으로 현행 예산제도는 투입중심의 품목별 예산제도를 유지하고 있고 비용 개념이 없이 예산이 편성되는 문제점을 안고 있다. 예산과목분류체계 또한 성과정보를 제공하기에는 부적합한 구조로 이루어져 있어 정부의 개혁프로그램이 실질적인 효과를 보지 못하고 있다. 정부개혁은 행정개혁과 재정개혁이 상호보완적이고 동시에 추진될 때에만 성공을 거둘 수 있음을 인식할 때 지금은 재정개혁에 박차를 가해야 할 시점이다. 재정개혁 중에서도 시급성이나 우선순위 면에서 볼 때 예산회계제도의 개혁에 역점을 두는 것이 매우 중요하다.

이와 같은 시대적 당위성을 인식할 때 지방자치단체는 예산투입에 대한 성과정보를 통해 예산과정(budget process) - 예산준비, 예산편성, 예산집행, 성과측정·감사, 결산결과 반영 - 의 합리성을 높이고 지방행정의 효율성, 효과성, 공공책임성을 제고시키는데 만전을 다해야 한다. 그 과정에서는 예산회계제도의 체계적 정비를 통해 재정자원의 효율적 이용(생산성 제고)을 모색하는 한편, 정부활동의 성과정보를 익년도 예산편성에 환류시켜 예산편성 과정의 비효율을 제거하고 불필요한 예산낭비를 줄이는 노력이 필요하다.

최근 예산개혁과 관련하여 정부활동의 성과측정에 관한 일부 연구가 있었지만 이는 외국제도의 소개, 포괄적인 한국적용 가능성의 검토 수준에 머물고 있는 정도이다. 현행의 지방예산제도를 구체적으로 분석한 다음 그것을 성과정보의 산출에 적합한 체제로 개선하는 실천적인 연구는 발견되지 않고 있으며, 특히 회계제도의 문제를 고려하면서 성과측정을 모색하는 심층연구는 찾아보기 힘든 실정이다²⁾

이러한 현상을 종합적으로 인식하고 본 연구는 우리 나라 지방자치단체의 예산회계제도에 대한 실태분석을 토대로 예산활동의 성과정보를 적절히 제공할 수 있는 방향으로 지방예산제도의 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 그 과정에서는 특히, 성과측정이 예산 및 비용과 밀접한 연계성을 지닐 수 있도록 지방예산제도를 개선하는데 많은 연구 시간과 노력이 할애되고 있다. 구체적으로, 정부활동의 성과측정과 관련하여 투입비용(원가) 정보가 사업단위와 조직단위에서 체계적으로 파악되고 분석되는 문제에 연구의 초점이 주어지고 있다. 연구의 진행은 성과중심예산제도에 관한 이론과 외

2) 최근에 소개된 대표적인 선행연구로는 서울시정개발연구원의 「성과지향 예산제도 도입방안」, 1999 ; 경기개발연구원의 「지방정부의 성과주의 예산제도 도입방안」, 1999 ; 기획예산처의 「성과주의 예산제도」, 2000 ; 한국조세연구원의 “공공부문 생산성 제고를 위한 연구”, 1997; 한국지방행정연구원의 「지방정부 성과공시제도 도입방안 연구」, 1999 등을 들 수 있다. 그리고 개별 논문으로는 김동건, “성과중심예산제도의 도입과 재정개혁,” 「행정논총」, 제35권 제2호, 1997; 라휘문·한표환, “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발,” 「한국정책학회보」, 제8권 제2호, 1999; 박기백, “예산과 성과,” 「재정포럼」, 제19호, 1998; 박재완, “지방자치단체의 성과지표 개발: 논점과 예시,” 「한국지방재정논집」, 제4권 제1호, 1999; 이재원, “성과중심의 지방정부 예산개혁 과제,” 「경기21세기」, 제12호, 1997; 임성일, “지방자치단체 예산회계제도의 혁신방향,” 「지방행정연구」, 제14권 제1호, 2000; 임성일, “지방자치단체의 예산회계제도 - 복식부기제도의 도입을 중심으로,” 한국회계정보학회, 2000년도 추계 학술연구발표회 등을 들 수 있다.

국실태를 파악한 다음 우리 나라의 지방예산회계제도에 대한 실태파악을 토대로 우리의 현실에 맞는 성과지향형 예산회계제도의 개선방안을 제시하는 접근을 하고 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

정부활동의 성과측정 문제를 논하는 경우 그것을 예산과 분리하여 설명할 수는 없다. 그 이유는 성과측정을 하는 주된 목적이 주어진 예산계약 (budget constraint) 조건하에서 정부활동의 목표(주민복지, 주민만족 증진 등)가 얼마나 효율적이고 효과적으로 달성되었는지를 측정하는 문제와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 물론 성과측정이 정부의 예산문제에만 관련되는 것은 아니다. 성과측정은 예산 이외에도 전략계획, 행정관리(성과관리, 품질관리 등), 프로그램의 평가 등 다양한 정책목적과 깊은 연관성이 있다.

본 연구에서 다루고자 하는 주제는 성과측정 문제를 예산과 연계시켜 접근하는 것들이다. 구체적으로, 본 연구는 자치단체가 수행하는 각종 사업 및 사무에 대하여 보다 객관적인 비용정보를 제공할 수 있는 접근의 틀(정책대안)을 제시하는데 그 주된 목적이 있다. 사업별 또는 조직별로 그들이 사용하는 비용에 대한 객관적인 정보가 주어질 때 행정활동에 따른 비용-효과분석은 물론 성과측정에 있어서 진일보한 결과를 유도할 수 있다.

일반적으로 성과측정은 통상 주어진 예산 하에서 목표의 달성도를 측정하는 접근을 하고 있다. 그런데 여기에서 반드시 짚고 넘어가야 할 사실이

있다. 그것은 첫째, 주어진 예산이 객관적인 비용산출 근거에 의해 책정된 것인가 하는 것이고, 둘째, 예산이 사업의 수행과 관련되는 모든 투입비용(input cost)을 포함하여 산정된 것인가 하는 문제이다. 전자와 관련하여 언급하자면, 가능한 비용이 반영되거나 비용개념에 입각하여 예산이 수립되고 그 예산을 토대로 정부활동의 성과를 연계시키는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 이 문제보다는 후자와 관련된 문제에 관하여 더 큰 관심을 두고 다루고 있다.

우리 나라의 현행 예산체제와 성과측정 프로그램은 행정활동에 소요되는 모든 비용을 포함하는 구조와 체제를 갖추지 못하는 문제점을 안고 있다. 예산의 편성과 집행을 포함하는 모든 예산과정(budgeting process)이 성과측정체제와 연계성을 지닐 때 비로소 온전한 성과측정이 이루어질 수 있음은 이미 잘 알려진 사실이다. 이러한 사실을 인식할 때 성과측정을 제대로 하기 위해서는 예산체제에 대한 정비가 불가피하다. 본 연구는 예산과정 가운데서도 성과측정에 필수적인 각종 비용정보를 체계적으로 반영할 수 있는 예산체제의 체계 및 구조를 분석하고 개선하는데 중점을 두고 있다. 이와 관련하여 연구의 범위를 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 지방예산회계제도를 통하여 자치단체 행정활동의 성과측정에 기여할 수 있는 전반적인 내용을 다루되 특히, 예산 및 비용산정과 관련된 예산체제의 구조변화와 회계처리·인식 방식의 변화에 상대적으로 중점을 둔다.

둘째, 예산과목 구조를 면밀히 분석한 다음 가능한 사업단위 또는 조직단위의 성과측정이 이루어질 수 있도록 과목구조의 개편방안을 모색한다. 방안의 제시는 특정자치단체를 사례지역으로 연구하지만, 가능한 자치단체간에 비교할 수 있는 시스템의 개발을 모색한다³⁾

3) 이 과정에서는 성과지표나 행정활동 목적에 대해서도 일부 언급을 하지만 그것은 연

셋째, 정부예산활동의 성과측정은 기본적으로 비용과 산출(또는 결과)의 관계로 나타나기 때문에 객관적인 비용의 산정문제는 매우 중요한 요인이다. 본 연구에서는 직접비와 간접비를 포괄하는 총비용의 관점에 입각하면서 특히, 그동안 무시되어 온 간접비의 인식 및 합리적 산정에 연구의 중점을 둔다.

넷째, 현행 예산회계제도를 염두로 한 실용적 대안의 모색에 주력하는 동시에 중장기적 관점에서 예산회계제도의 개편을 전제로 하는 미래지향적 대안을 포괄적으로 제시한다. 여기에는 결산평가의 예산환류 문제를 비롯하여 발생주의에 기초한 복식부기 회계제도의 도입을 전제로 하는 예산회계제도 개선방안 등이 포함된다.

다섯째, 본 연구는 성과측정과 예산제도의 연계문제에 우선적인 중점을 둔다. 다만, 지방의 회계제도도 성과측정과 일정한 연관성을 지니기 때문에 본 연구에서는 그와 관련된 부분(특히, 비용문제)에 대하여도 중요한 사안들을 다루고 있다.

요약하면, 본 연구에서 수행하고자 하는 주요 내용으로는, 기존 예산회계제도의 분석, 성과측정에 관한 일반이론, 현행 예산회계제도상의 장애요인과 문제점, 사례 단계를 대상으로 한 간접비 추정방식의 탐구, 그리고 성과정보 제공을 위한 예산회계제도의 개선 등을 들 수 있다.

구의 중심영역이 아니다. 즉, 성과측정 방식이나 지표의 개발·적용은 본 연구의 범위를 넘어서는 주제들이다.

2. 연구의 방법

본 연구에서 사용하고 있는 방법론은 크게 문헌조사, 통계분석, 현장조사로 구분될 수 있다. 문헌조사는 본 연구의 수행에 필요한 이론적 기틀과 국내·외 관련연구를 살펴보는 데 주로 활용되었다. 통계분석은 예산회계자료의 분석 등 본 과제의 수행에 필요한 기본자료의 실증분석과 대안모색에 있어서 유용하게 활용되었다. 현장조사는 현장의 실태 파악과 보다 심층적인 연구가 필요한 부분을 충족시킬 목적으로 시도되었고, 주로 관련 공무원과의 면담·협의 등의 접근방법이 사용되었다.

1) 문헌조사

국내·외 관련 단행본, 정기간행물, 논문을 활용하여 선행연구를 검토하고 있다. 이 과정에서는 (1) 성과중심 예산제도, 성과측정 이론 및 응용사례의 검토, (2) 우리 나라 지방예산회계제도의 현황 및 문제점 파악, (3) 주요 선진국 벤치마킹 (benchmarking : 미국, 뉴질랜드, 일본의 사례) 등이 다루어진다.

2) 통계분석

지방재정, 지방회계, 성과측정 관련 자료, 사례자치단체의 통계자료 등 본 연구와 관련이 있는 기본통계자료의 정리·분석을 활용하여 본 과제수행에 필요한 실증분석을 뒷받침하고 있다.

3) 현장조사 및 실무자면담

현장조사 및 실무자면담은 주로 기존자료의 미비점을 보완하고 심층연구

를 수행할 목적으로 활용되고 있다. 성과측정과 예산의 연계 문제와 투입비용(원가)의 산정과 관련하여서는 특정 자치단체(일반시)를 대상으로 현장조사 및 면접조사를 실시하였다. 이를 위해 특정사업부서와 지원부서 각 1곳을 사례부서로 선정하여 접근하고 있다(실제 연구결과의 발표에서는 특정사업부서에서의 면접은 단지 참고사항으로 간주되었다). 사업 또는 프로그램 단위를 대상으로 사업 또는 프로그램의 직접비와 간접비를 구분하고 특히, 간접비의 추정방안을 모색하는 과정에서 현장조사방법이 적극적으로 활용되었다. 현장조사 및 실무자면담방식은 제3장의 우리나라 지방예산제도의 현황과 문제점을 파악하는데 도움을 주었을 뿐 아니라 제4장의 개선방안 모색에 있어서도 상당히 유용한 판단기준을 제공하였다.

제2장 성과중심예산제도에 관한 일반이론과 외국실태

제1절 성과중심예산제도에 관한 일반이론

정부예산제도의 틀과 구조는 시대의 변화와 더불어 변화되는 특성을 지닌다. 이것은 정부의 기능과 행정서비스에 대한 주민의 수요가 정치·문화·경제 등 시대적 상황변화에 따라 정부의 행정활동도 그에 맞추어 탄력성 있게 변화되어야 하기 때문이다.

1980년대 이후 지금까지 선진국의 자치단체들은 크고 작은 예산체제의 변화를 모색해 왔다. 몇 가지 중요한 변화사항을 열거해 보면, 예산의 구조를 전반적으로 바꾸는 성과중심 예산제도의 도입을 비롯하여 사업중심 예산포맷(program format), 중장기 예산제도, 목표관리(MBO: management by objectives), 자본예산(capital budgeting), 전략계획(strategic planning) 등이 있다. 이 중에서도 선진국에서 가장 큰 관심과 노력을 기울이고 있는 제도는 단연 성과중심예산제도라 말할 수 있다. 그것은 1990년대에 접어들면서 대부분의 선진국들과 그에 속한 지방정부들이 성과측정 프로그램과 성과예산제도를 도입하였거나 아니면 적어도 이들을 도입하고자 시도하는 중이라는 사실을 통하여 입증될 수 있다.⁴⁾ 한마디로, 성과중심예산제도는 오늘날 정부예산제도의 주류(主流)로 자리 메김을 하고 있는 것이다.

4) Mary Kopczynski & Michael Lombardo, "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort," *PAR*, Vol. 59, No. 2(March/April 1999), pp. 124-125.

역사적으로, 공공부문에서 성과측정에 관심을 두기 시작한 것은 1930년대로 거슬러 올라간다. 미국의 ICMA는 「도시활동의 측정(Measuring Municipal Activities, 1938)」이라는 보고서를 통하여 일부 도시행정서비스를 대상으로 성과측정방법을 제시하였다.⁵⁾ 그외에도 도시활동에 대한 측정(ICMA, 1943), 1960년대의 프로그램예산(program budgeting), 1970년대의 프로그램 평가(program evaluation) 등도 직·간접적으로 성과측정을 목적으로 시도된 것들이다.

그러나 정부활동의 성과측정에 대하여 정부가 보다 강한 정책의지를 가지고 구체적인 접근의 틀을 제시하기 시작한 것은 1990년대를 전후로 한 시기라 할 수 있다. 특별히 성과측정은 정부개혁과 함께 성과중심의 관리(result-oriented management)가 각광을 받기 시작하면서 입법, 행정, 전문가 분야에 걸쳐 많은 관심과 노력의 대상이 되었다. 이 기간 중 성과측정은 특히, 회계감사 및 예산분야를 중심으로 괄목할만한 발전을 이루었다.⁶⁾ 재무감사는 예산집행의 범규준수와 정확성을 점검하는 데 초점이 주어졌으나 차츰 정부활동의 효율성과 효과성에 대한 관심이 증가하면서 마침내 성과예산(performance budgeting)의 개발, 그리고 나아가 성과감사(performance auditing)로 이어졌다. 여기서는 주로 각 사업 내지 프로그램별로 예산집행의 관련범규 준수 점검, 해당사업의 목적을 달성하는데 자원을 효율적으로 사용하고 사업·프로그램의 공급방식에 있어서 효과적인지를 점검하는(즉, 최소의 자원활용을 통한 사업성과의 극대화 모색) 문제에 초점을 두었다.

이와 같은 현상이 나타난 배경에는 민간기법의 응용(민영화, 경영기법, 고객만족 등) 및 민관협력체제 등 종전과 다른 정부운영방식을 통하여 행정활

5) Mary Kopczynski & Michael Lombardo, *ibid.*, p. 125.

6) 이들 분야는 정부의 재정회계관리와 정책결정과 밀접한 관련이 있는 것으로 1980년대 이후 전개된 정부개혁에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다.

등의 효율성, 효과성, 책임성을 제고하고자 하는 공공부문의 개혁 목표가 주요한 역할을 하였다.

1. 성과의 개념

성과의 개념은 공공부문의 기관별, 조직별, 사업별로 수행하는 행정활동의 결과(즉, 예산집행에 따른 재화와 서비스의 공급결과)로 창출되는 산출물(output)과 그 영향 및 파급효과(impact/effect)를 포괄하는 개념이다. 성과개념을 토대로 성과측정에 대한 개념 정의를 하기는 쉽지 않다. 성과측정은 다양하게 정의되지만, 대체로 보아 주어진 행정활동의 목표나 목적에 대하여 실제 달성한 성과정도를 측정하는데 그 핵심이 있다. 보다 구체적으로 표현하자면, 설정된 기관 또는 사업의 사명과 목표, 실천전략 등을 실제 집행된 예산(행정활동)과 비교·점검·평가하는 일체의 성과지향적 행정활동이라 할 수 있다.

오늘날 성과측정은 관리행정의 핵심수단으로 기능을 할 뿐 아니라 “행정의 고객만족”이라는 새로운 패러다임의 구현수단으로서 중요한 기능을 담당한다. 성과측정은 행정관리에 있어 정책(기관)의 목표를 설정한 다음 그것의 달성도 즉, 성과를 측정하고 그것을 행정의 의사결정 과정에 직·간접적으로 활용할 때 그 의미가 있다. 즉, 성과측정의 목적은 예산과정, 실적평가, 주요 사업의 전략계획 등에 성과측정이 활용되어 정부의 정책결정 과정에 결정적이고 필수적인 정보를 제공하는데 있다. 아울러 성과측정은 주민이 부담한 세금이 실제 어떤 사업에 구체적으로 어떤 수준의 실적과 효과를 나타내고 있는지를 측정함으로써 책임성있고 투명한 행정을 구현하는데도 중

요한 기능을 담당한다.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 정부활동부서(agency)와 사업/프로그램 활동의 생산성, 서비스 질, 적시성, 효과성, 비용-효과성을 측정해 줄 수 있는 성과지표를 개발하고 적용·분석하는 것이 매우 중요하다.⁷⁾

2. 성과측정의 범위

공공부문에서 성과측정이라는 수단이 적용될 수 있는 범위에 관하여는 보다 구체적이고 깊이 있는 사례연구가 수반되어야 할 것이다. 현재 선진국을 중심으로 정부활동의 효율성과 서비스 질 향상 차원에서 전개되고 있는 성과측정이 하나의 중요한 정책대안으로 부상 중인 것은 분명하지만, 아울러 그 실효성과 적용상의 한계와 관련된 문제점도 부각되고 있음을 인지할 필요가 있다. 즉, 성과측정이 마치 만병통치약처럼 모든 분야에 걸쳐 그 효과를 나타내는 정책수단이 아니라는 사실이다.

현재 성과측정 프로그램을 운영 중인 선진국의 경우에도 모든 정부활동에 대하여 성과측정을 하거나 성과지표를 개발·적용하고 있는 것은 아니다. 다시 말해서, 완전한 의미에서의 성과측정이나 성과예산제도를 실시하는 나라는 존재하지 않는다. 여기에는 여러 가지 이유가 있지만 그 가운데 가장 중요한 몇 가지를 지적하자면 다음과 같다. 우선, 상당수의 행정활동의 경우 행정서비스의 질을 포함하여 행정활동에 따른 사회적 영향과 효과를 객관적으로 측정하는데 애로와 문제에 부딪히고 있다. 그 다음으로 성과를 측정할

7) Whaley, Joseph S. and Kathryn E. Newcomer, *Improving Government Performance*, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1989, p. 124.

수 있는 대상(사업, 활동, 조직 등)의 고유한 특성과 관련된 제약조건, 그리고 객관적 측정수단의 제약조건이 존재하는 것도 중요한 이유에 해당한다. 간단히 말해서, 정부가 제공하는 행정서비스 중에는 서비스의 질, 심미적·주관적 가치판단, 그리고 정성분석을 요하는 것들이 존재하기 때문에 모든 행정활동에 성과프로그램을 적용하는데는 기본적인 한계가 있다. 이러한 문제는 현재 정부활동의 성과측정에 관한 한 선두를 달리고 있는 국가들 - 예컨대, 뉴질랜드, 미국, 영국 등 - 에 있어서도 중요한 과제이자 문제거리로 남아 있다⁸⁾

Poister & Streib의 연구결과⁹⁾에 의하면 미국의 도시들 중에서 성과측정을 통하여 행정관리, 의사결정 등 실용 면에서 효과를 거두고 있는 도시는 전체의 40% 미만인 것으로 나타났다. 그리고 성과측정을 적극적으로 하는 도시들의 경우도 모든 사업에 대하여 성과측정을 하지 않고 유용성이 있다고 판단되는 사업을 대상으로 성과를 측정하는 것으로 나타났다. 예를 들자면, 동물관리, 교통엔지니어링, 주택사업 등은 다른 분야에 비해 상대적으로 성과측정의 대상에서 제외되는 경향이 높은 반면 경찰, 소방, 거리청소, 코드집행, 상·하수도 등은 대부분의 지방정부에서 성과측정을 시도하는 것으로 조사되었다. 성과측정을 많이 하는 도시들은 대체로 단위비용이나 효율성 지

8) 최근 행정서비스의 결과 효과를 측정하는 기법이 다소 향상되고 있기는 하지만 여전히 이 문제를 둘러싸고 논란과 찬반이 거듭되는 실정이다. 그 외에도 성과지표의 객관성, 성과측정에 대한 개념의 모호성, 혼동성, 그리고 필요한 정보수집·공급의 적시성, 데이터분석능력 등도 성과측정과 관련하여 문제 내지 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 제대로 된 성과측정을 하기 위해서는 각국 정부가 이들에 대한 해결방안을 적극적으로 모색해야만 한다.

9) Theodore H. Poister & Gregory Streib, "Performance Measurement in Municipal Government : Assessing the State of the Practice," *FAR*, Vol. 59, No. 4, July/August 1999, pp. 332-333.

표를 상대적으로 적게 사용하는 대신 다른 성과측정 수단 (업무량 측정 및 효과성 측정지표, 서비스 질, 주민만족 측정 등) 을 많이 활용하는 것으로 조사되었다.

3. 성과중심예산제도

선진국을 중심으로 추진 중인 성과중심 예산제도는 국가마다 다소 차이가 있지만 그 핵심과정을 요약하면 대체로 다음과 같다.

(1) 공공부문의 기관별, 조직별, 사업별로 그들이 제공하는 재화와 서비스에 대한 목표를 수립한다.

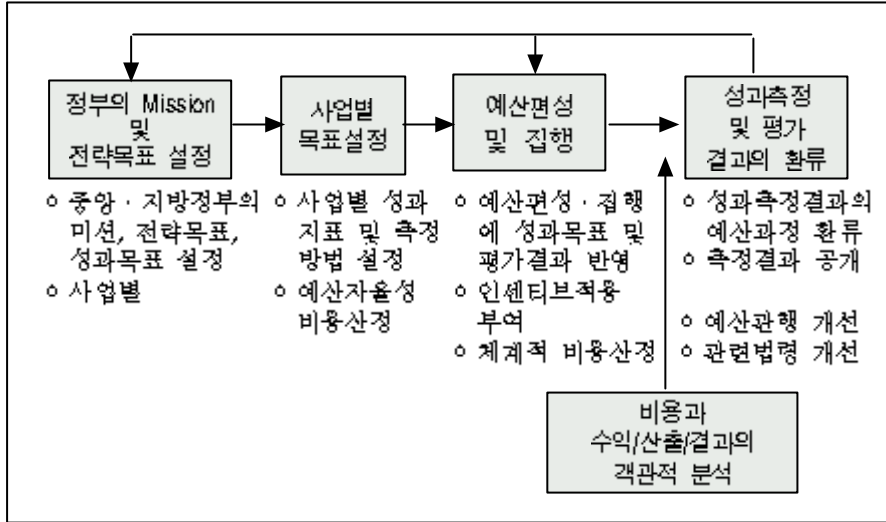
(2) 목표를 구체적으로 구현(생산·공급)하는 실행계획과 전략을 구상한다.

(3) 목표와 전략에 따른 행정활동(예산집행)의 결과나 성과를 구체적으로 측정한다.

(4) 성과측정 결과를 공개, 활용, 환류하는 일련의 체계성 있는 예산과정을 도모한다.

선진국의 성과중심예산제도는 한마디로 행정서비스의 공급에 비용개념을 도입함으로써 효율성과 효과성을 증진하는 것을 목표로 하고 있으며, 재정운영의 분권화(decentralization)를 통해 재정운영 주체의 자율과 책임성을 연계시키는 전략이다.

〈그림 2-1〉 성과중심 예산제도의 운영체계 및 절차



즉, 성과중심예산제도는 조직의 존재이유 또는 궁극적인 목표를 합리적으로 설정한 다음 그것을 구체적으로 실현시켜 주는 하위의 목표와 수단을 개발하고, 이들 상호간에 체계적인 연계성을 갖도록 예산제도 측면에서 일련의 장치를 마련한 것을 의미한다. 여기에서 일련의 장치란 특히 기관·조직·사업별 목표의 달성에 필요한 예산집행의 체계와 과목구조 그리고 비용산정방식을 적절히 정비하는 내용을 포함한다.¹⁰⁾

성과중심예산제도의 도입은 재정운영의 공공책임성(public accountability) 제고를 주된 목적으로 하며, 예산절약, 조직개편 등의 부차적 목적을 지니고 있다. 성과중심예산제도가 지향하는 공공책임성은 기본적으로 재정운영의

10) 행정활동의 성과측정체계와 관련된 주요 개념 및 용어를 소개하면 기관사명(mission), 목표(goals), 전략목표(strategic objectives), 주요과업(major assignment), 성과측정·지표(performance evaluation, indicator), 정책반영(policy reflection) 등이 있다.

투명성(transparency), 재정운영의 효율성(efficiency), 재정운영의 효과성(effectiveness) 제고를 내포하고 있다.

4. 성과측정의 대상 및 단위

지방자치단체의 모든 행정활동을 대상으로 총체적 관점에서 성과측정을 할 수도 있을 것이다. 예컨대, 시정운영에 대한 여론조사나 전문평가기관에 의한 종합평가 등이 이에 해당한다. 그러나 이러한 접근은 다소 비과학적이거나 객관성이 낮은 측정결과를 가져다 줄 가능성이 높다. 그 이유는 자치단체의 행정활동 중에는 상호 배타적 특성을 지니는 사업이 있을 뿐만 아니라 성과측정의 주체 - 예컨대, 주민, 시민 단체, 전문가 집단 등 - 에 따라 주관적인 판단을 할 가능성이 있기 때문이다. 예컨대, 자치단체가 통상 수행하는 사업 가운데 지역경제개발 프로그램과 환경관련 프로그램을 지적할 수 있다.

사실 이들 프로그램 간에는 내재적으로 상호 상충적인 부분이 존재한다. 이 경우 지역경제개발을 선호하는 주체의 입장에서 시정(市政)을 평가한다면 환경프로그램에 치중하는 행정활동에 대하여 상대적으로 높은 점수를 주지 않을 가능성이 높다. 마찬가지로 환경보호를 선호하는 주체들은 지나친 지역경제개발에 대하여 부정적인 성과평가를 할 가능성이 매우 높다.

이와 같은 문제점을 인식할 때 성과측정은 가능한 사업단위 내지 자치단체 내의 조직(부서)단위로 실시하는 것이 보다 합리적이다. 이러한 접근을 취할 경우 지방자치단체는 성과를 측정할 수 있는 대상사업과 성과를 측정하기 어려운 사업을 지역실정에 따라 적절히 구분해야 할 것이다. 그리고 전

자에 대하여는 사업수행에 따른 객관적인 투입비용(input cost)을 산정하는 방법을 제시하는 한편 투입에 따른 결과 - 즉, 산출물 내지 성과(output, outcome) - 를 합리적으로 측정해주는 기준과 그에 따른 평가방식을 제시해 주어야 한다. 후자에 대하여는 다양한 연구를 통하여 객관적인 성과측정이 가능한 방향으로 전환하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그러나 본질적으로 서비스의 질과 밀접한 관련이 있거나 성과측정에 따르는 비용이 그 효과보다 더 크게 나타나는 사무나 부서활동에 대하여는 다른 방식으로 행정을 관리해 나가는 것이 합리적이다.

미국의 조사결과에 의하면, 성과측정을 추진하게 된 가장 중요한 이유 중 하나가 행정관리 면에서 종전보다 “진일보한 관리결정(better management decisions)”을 할 수 있다는 점으로 드러났다. 그 다음으로는 주민의 행정책임성 수요에 대한 대응, 선출직 관리(elected officials)로부터의 압력, 지역상공인의 요구, 연방정부 등 상위정부에 대한 보고의무 등이 성과측정을 추진하게 된 원동력인 것으로 나타났다.¹¹⁾ 우리의 경우 아직은 이와 유사한 실증분석이 이루어지지 않아 구체적으로 알 수는 없지만, 시민단체와 지역주민의 수요 그리고 세계적 추세에 보조를 맞추고자 하는 중앙정부의 정책의지 등이 중요한 원동력일 것으로 추측된다.

최근에 이르기까지 선진국(지방정부 부문)에서 제도개선을 통하여 주로 파악하고 있는 성과측정에 관한 정보들은 대체로 업무량과 비용측정(workload, cost measures) 부문이다. 이에 비해 행정서비스 공급의 결과 즉, 서비스 질, 사업의 목표 또는 기준의 달성과 관련된 성과정보는 적절히 생성되지 못하고 있다.¹²⁾ 우리의 경우 행정서비스의 질에 대한 측정문제는 말할

11) Poister & Strehl, op. cit., pp. 328-329.

12) Palmer(1993)의 조사에 의하면 미국의 조사대상 지방정부 가운데 약 50% 정도는 일부 서비스 질(즉, outcome)을 측정하는 성과측정지표(수단)를 개발한 것으로 조사되

것도 없고 비용의 측정에 대한 관심과 노력조차 지금까지 매우 낮은 상태였다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 이와 같은 현실을 인식하면서 특히 행정서비스의 비용측정 문제에 연구의 중점을 두고 있다.

지방행정·재정 부문의 성과측정 대상은 크게 보아 다음의 세 유형으로 구분이 가능하다.

- (1) 지방자치단체간의 성과측정·비교
- (2) 지방자치단체의 자체 성과측정(예산·결산, 과거와 현재실적 비교 등)
- (3) 지방자치단체의 조직(실·국·과 단위), 사업·프로그램의 성과측정

이 중에서 특히 (1)은 중앙정부 입장에서의 필요성이 상대적으로 강하고 (3)은 자치단체 입장에서의 필요성이 상대적으로 강하다. (1)의 경우 앞서 언급한 바와 같이 그 필요성은 인정되나 실용성과 객관성 면에서 문제와 제약을 안고 있다. 그러나 (3)의 경우 성과측정에 필요한 제도적 기반과 실천수단이 체계적으로 정비될 경우 그 유용성과 객관성이 보장될 수 있다. 본 연구에서는 이 부분에 대하여 중점적으로 연구하고자 한다.

었다. 그러나 실제 이들 지표를 활용하여 구체적인 목표를 설정한 지방정부는 단지 27%에 불과한 것으로 파악되었다. 이와 같은 현상은 최근 GASB가 미국 내 약 3,000개의 지방정부를 대상으로 조사한 결과(1997)에서도 비슷하게 입증되었다. GASB의 설문에 응답한 553개 지방정부 가운데 26%가 성과 내지 산출물에 대한 측정기준을 개발한 것으로 조사되었다(Ama J. Palmer, "Performance Measurement in Local Government," *Public Money and Management* 13, 1993, p. 125).

〈표 2-1〉 성과측정의 대상

측정대상	성과측정 예	주요 이해당사자
자치단체간	· 동일 서비스에 대한 단위당 비용계산 · 예산대비 결산실적	중앙·지방정부, 기타 이해관계자
자치단체 자체	· 과거에 대비한 현재의 개선상태 · 단위당 생산비용 비교 · 예산 대비 결산실적	중앙정부, 해당 자치단체, 기타 이해관계자
자치단체내 조직·사업	· 조직별, 사업·프로그램별 산출물·성과	해당 자치단체, 기타 이해관계자

일반적으로 성과측정의 영역은 계량적인 부문과 비계량적인 부문(질적, 심미적)으로 구별될 수 있다. 예산회계제도의 개선을 통하여 기여할 수 있는 부문은 비용산정과 계량적 산출물의 객관성·합리성 제고에 국한되며, 비계량적 산출물과 결과물(특히, 질적인 요인)과 관련된 성과측정의 기여분은 매우 제한적일 것으로 추정된다. 1990년대에 들어와서는 미국 등 선진국에서 행정서비스의 질적 측면을 측정하고 고객만족도를 측정하고자 하는 시도가 많아 졌지만 여기에는 여전히 문제와 한계가 존재한다. 이러한 사실은 본 연구가 기여할 수 있는 한계점을 명백히 지적해 준다.

성과측정의 방법으로는 비용-산출분석(input-output analysis), 비용-편익분석(cost-benefit analysis), 비용-효과분석(cost-effectiveness analysis) 등 다양한 방법이 있지만 이 중에서 비용-산출분석이 가장 계량적이고 주관적 요인의 개입여지가 낮은 것으로 파악된다(즉, 비교적 객관성 있는 계량 데이터를 기반으로 접근하고 있다). 그러나 공공부문의 산출물 가운데 상당부분은 비계량적이고 질적인 요인을 내포하고 있어서(예: 각종 민원 만족상태, 심미적

서비스 등) 이 방법에도 한계가 있다. 비용-편익(또는 효과)분석은 개념상 훌륭하나, 특히 편익과 효과의 측정에 있어서 객관성 있는 기법이 충분히 개발되지 못한 실정이고 아울러 적절한 데이터의 미비 문제로 인해 객관성을 유지하는 데 한계가 있다.

이에 비해 예산회계제도에 기초한 성과측정은 비용에 대한 측정(투입요소인 자본, 노동에 대한 비용 계상)과 목표(예산)에 대한 달성도(결산)의 측정에 상당한 중점이 주어진다. 이때 만일 행정활동과 예산제도 간에 직접적인 대응(matching)이 이루어 질 수 있도록 예산제도가 정비된다면 객관적이고 합리적인 성과측정이 가능해진다.

제2절 공공부문 개혁과 성과중심 예산제도의 중요성

성과중심예산제도는 전 세계적으로 진행 중인 공공부문 개혁의 주요 프로그램의 일환으로 특히, 공공부문의 효율성과 책임성을 높이는 데 큰 역할을 하고 있다. 성과중심예산제도는 국(주)민의 세금에 의해서 운영되는 재정이 보다 효율적이고 효과적으로 운영되고 그 절차와 과정이 국민에게 투명하게 공개되는 것을 지향한다.¹³⁾

이와 같은 도입목적은 분권화 추진, 자율성 및 책임성 보장, 부서의 성과와 예산·인사·임금과의 연계 등의 구체적인 정책수단을 통하여 달성된다. 현실적으로 자치단체의 예산 대비 결산실적이 매우 낮아 재정부용성과의 문제가 발견되고 있다. 예를 들어, 1998년도의 결산통계에 의하면 지방자치단체의 예산 대비 실적은 전국 평균이 89.7%인 것으로 조사되었다. 이와 같은 현상이 나타나는 원인은 여러 가지가 있으며 그 실상은 자치단체마다 상이하다. 그것은 과다한 불용액, 이월비, 세제잉여금 발생 등의 요인과 밀접한 관련이 있고 보다 근본적으로는 수입·세출예산의 편성·지출의 불합리성과 관련이 있다. 이러한 현실을 인식할 때, 예산편성과 결산간의 연계성이 절실히 요구되며, 이것은 무엇보다도 올바른 성과평가체계와 재정환류시스템(financial feedback system)의 개발을 통해 점진적으로 개선되어야 한다.

13) 일반적으로 효율성이란 투입요소(input) 단위당 산출물(output)이 증가하는 것을 의미하며 비용 최소화를 말한다. 효율성은 생산성, 경제성 개념과 유사하게 사용되고 있다. 이에 비해 효과성이란 행정활동의 결과로 나타나는 영향 내지 파급효과를 측정하는 개념이다. 따라서 행정활동의 효과성 측정이란 행정활동의 결과가 본래 의도하였던 행정활동의 목적을 어느 정도 달성하였는지를 측정하는 것을 의미하며 통상 주민만족과 연계되는 경향이 많다.

〈표 2-2〉 예산대비 실적(결산) 비율

(단위: 백만원, %)

구분	예산순계(A)	세출결산순계(B)	B/A*100
전국	57,504,518	51,604,709	89.7
일반회계	42,374,881	38,076,886	89.8
공기업특별회계	7,189,667	7,558,113	105.1
기타특별회계	7,939,970	5,969,710	75.2
서울	7,609,714	6,254,877	82.2
광역시	10,461,244	7,718,870	73.8
도	14,658,116	5,915,352	40.4
시	14,595,975	16,330,521	111.9
군	6,703,489	9,281,121	138.4
자치구	3,475,980	6,103,968	175.6

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 1999.

안타깝게도 지금까지 지방자치단체의 조직이나 개별사업을 대상으로 구체적 성과가 측정된 경우는 거의 없다. 심지어는 정부의 국책사업을 포함하여 지방의 대형사업에 해당하는 지방양여금사업에 대하여도 비용, 사업량, 산출물, 그리고 사업의 효과 전반에 걸쳐 그 성과를 측정하는 사례가 거의 발견되지 않고 있다. 이것이 우리의 성과측정 현주소이다.

따라서 공공부문 개혁과 관련하여 요구되는 성과측정이 제대로 이루어지기 위해서는 예산회계제도의 개선 못지 않게 정부정책의 영향 및 효과를 정확하게 측정해 줄 수 있는 측정수단과 방법이 괄목할만한 수준으로 개선되어야 한다. 현재 우리 나라의 경우 상대적으로 후자에 노력을 기울이는 반면 전자에 대하여는 다소 무관심한 실정이다. 정부는 성과측정의 수단과 방법 뿐 아니라 그 기반을 형성하는 예산회계제도의 구조와 체계를 동시에 개선해

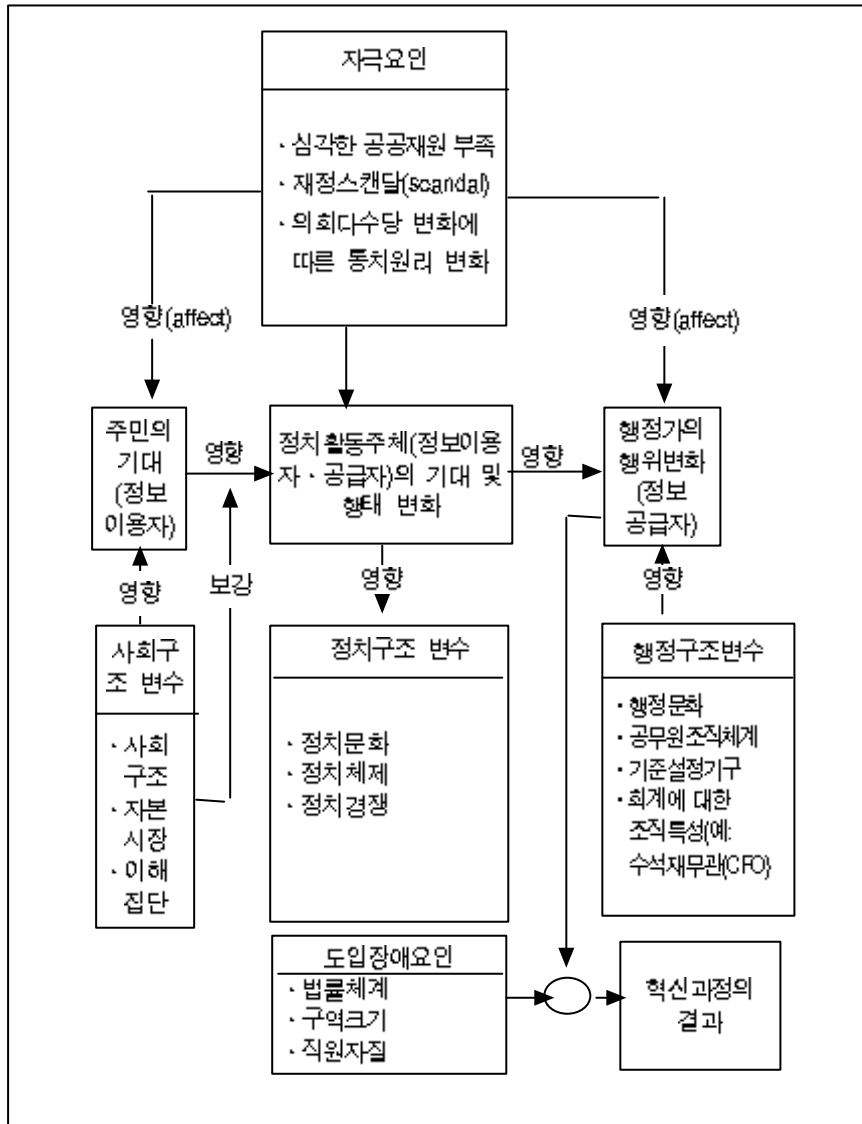
나가는 정책을 추진해야 할 것이다.

공공회계의 혁신에 관한 리더(Lider)의 우발모델에 의하면, <그림 2-2>에 서와 같이 공회계 혁신과정에는 복잡한 요인이 작용하고 있음을 알 수 있다. 특히, 재원부족, 정부통치원리의 변화 등의 자극요인은 정보이용자(주민)와 정보공급자(정부기관)에게 영향을 미치고 이것은 정치활동주체의 기대와 행태에 변화를 초래한다. 이 과정에서는 사회구조적 변수와 행정구조 변수 또한 중요한 영향변수로 작용하며, 경우에 따라서는 이들이 도입장애 요인으로 작용하기도 한다.

이와 같은 혁신과정은 <그림 2-3>과 같이 실제로 공공서비스의 생산과정과 연계되어 행정활동의 성과에 영향을 미치는 것으로 리더는 분석하고 있다. 예컨대, 정부기관이 지향하는 가치와 목표를 달성하고자 자원을 투입하는 계획과정과 이를 통한 공공서비스(행정활동)의 산출이 본래 의도한 결과를 달성하였는지, 그리고 그것이 궁극적으로 지역사회에 어떠한 영향을 주었는지를 판단하는 성과측정으로 나타나게 된다. 이러한 공공서비스의 공급 활동은 <그림 2-3>에서 나타난 바와 같이 그 적정성, 효율성, 효과성의 세 기준을 토대로 평가될 수 있다.

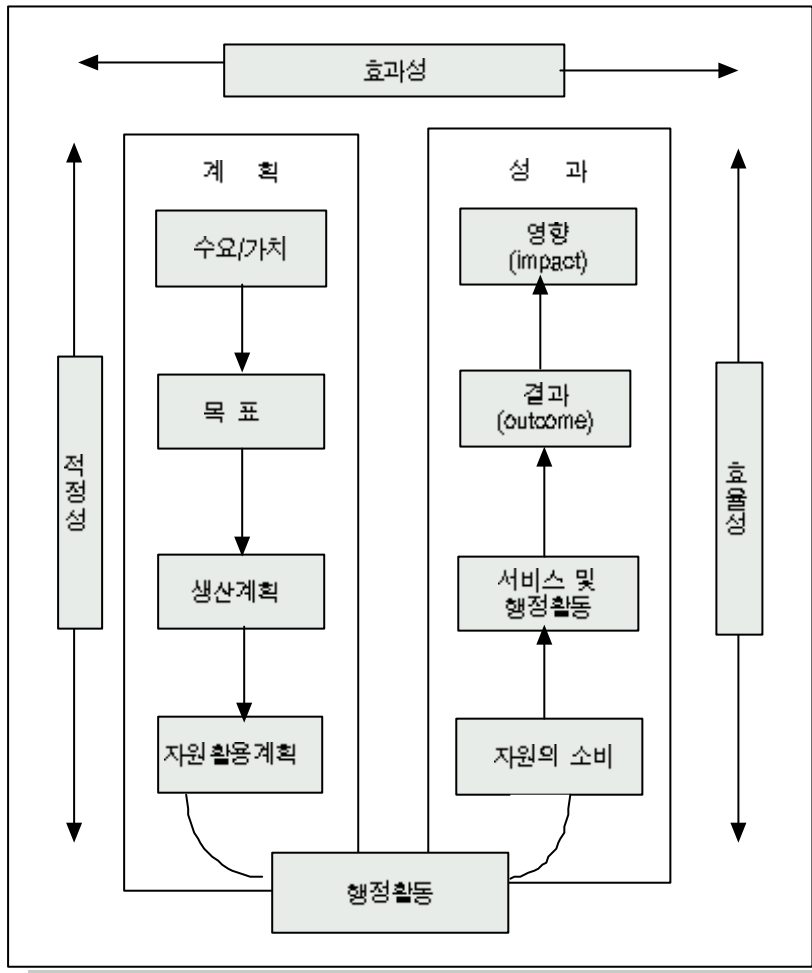
리더의 모델에 입각해 보면, 성과측정을 요구하는 각종 내·외부 자극요인 들에 의해 지방자치단체 의사결정 주체의 행태와 사고방식에 변화가 야기되고, 이는 궁극적으로 예산제도의 개혁을 유도하게 된다. 그리고 예산제도의 개혁은 적정성, 효율성, 효과성을 극대화시킬 수 있는 방향으로 추진될 필요성이 있다.

〈그림 2-2〉 Luder의 공회계혁신의 우발모델(Contingency Model)



자료: Schedler, "Performance Measurement in a Direct Democratic Environment: Local Government Reforms in Switzerland", Public Budgeting & Finance, Winter 1994, p. 41.

〈그림 2-3〉 공공부문의 생산과정 (Production Process)



자료: ibid., p. 43.

제3절 외국사례 및 시사

1. 미국

미국은 역사적으로 성과중심의 예산제도를 도입하기 위해서 다방면의 노력을 기울인 대표적인 국가 중 하나이다. 구체적으로, 미국은 시대별로 PPBS, MBO, ZBB 등의 예산개혁 작업을 추진하였다. 이들은 그 나름의 장점과 소기의 성과를 거두었지만 당시의 관리체제 하에서는 크게 성공하지 못하였다. 현재 미국에서 시도하고 있는 성과관리개혁은 1993년에 제정된 「행정성과및결과에대한법률(Government Performance and Results Act: GPRA)」에 기초를 두고 있다. 금번의 개혁프로그램은 시대적 환경변화요인, 정부와 공무원의 관심과 노력, 실천수단 등 모든 면에서 과거 어느 프로그램에 비해 성공적인 결실을 맺을 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다. 특히, 동 법은 종합적이고 체계적인 성과관리의 틀을 확립하고 이에 근거하여 성과중심예산제도를 정착시키도록 법적 의무를 부과하고 있는 것으로 미국정부의 강력한 정책의지를 담고 있다. GPRA 법안은 예산과 성과를 연계시키기 위하여 제정된 법률로서 미국 연방기관이 달성하고자 하는 목표와 수단을 계량적 측정이 가능하도록 구체적으로 정하고 실제 측정된 성과를 성과목표와 비교하도록 의무화하고 있다. 이 절에서는 미국의 성과관리개혁에 있어서 핵심을 이루는 GPRA의 주요내용에 대한 검토와 함께 미국 지방정부의 성과측정에 관한 내용들을 전반적으로 살펴보고 있다.

가. GPRA의 핵심구성체계¹⁴⁾

GPRA에서 천명하고 있는 핵심사항은 크게 보아 전략계획, 연간성과계획, 연간성과추정보고서, 관리자에 대한 책무성 및 자율권 강화로 구성되어 있으며 그 주된 내용은 다음과 같다.

1) 전략계획(strategic plans)

각 부서의 전략계획은 다음과 같은 사항을 포함하도록 되어 있다.

- 부서의 임무와 역할에 대한 종합 의견
- 일반 목표에 대한 설명과 이를 달성할 수 있는 방안
- 전략계획서에 언급된 일반 목표와 연간성과계획서에 언급되는 성과 목표간의 관계
- 일반 목표의 달성에 영향을 미칠 수 있는 주요 외부변수 파악
- 사업평가에 대한 설명과 평가결과의 향후반영계획

2) 연간성과계획

- 각 부서의 사업에 대한 1개 이상의 성과목표 설정
- 실제의 성과를 측정하는데 사용되는 성과지표 설정
- 측정된 가치의 설명 및 확증에 사용될 수단의 제시
- 성과목표의 달성에 요구되는 기술, 인적자본, 정보, 운영절차 등에 대한 간략한 설명

14) 김동건, "성과중심예산제도의 도입과 재정개혁," 「행정논총」, 35(2), 1997. 12 pp. 115-121.

3) 연간성과추진보고서

- 성과지표에 의해 측정된 실제 성과수준과 연간성과계획상의 성과목표간 비교분석
- 목표 미달의 원인분석 및 향후상세 계획 제시
- 회계연도 기간중에 완성된 사업들에 대한 평가결과의 요약정리

4) 관리자에 대한 책임성 및 자율권 강화

나. 미국 지방정부의 성과추진

미국의 경우 지방정부 단위에서 성과추진에 대하여 본격적인 관심을 표명하기 시작한 것은 1990년대에 들어서면서이다. 그 배경에는 당시 과거 몇년간 겪게된 지방정부의 세출삭감 압력, 조세저항, 민간경영기법을 채택하고자 하는 의지(이 부문은 지방정부가 전통적으로 결집되어 온 부문임), 민영화, 권한이양(devolution), 지방정부의 책임성에 대한 주민요구, 그리고 거시적 정부개혁의 영향 등이 중요한 동인으로 작용하였다.

이러한 가운데 당시 부통령으로 재직 중이던 고어(Al Gore)가 주도한 『국가성과검토(National Performance Review, 1993)』는 공공부문의 업무실적에 대하여 새로운 정의와 측정을 유도한 중요한 기점으로 역할을 하였다. 이 법안은 미국의 연방·지방정부를 포함한 전 공공부문에 큰 파급효과를 미치면서 구체적이고 실천성 있는 정책대안을 도출하도록 유도하였다.

참고로 Melkers & Willoughby의 실증분석¹⁵⁾에 의하면 미국의 50개 주정부는

15) Julia Melkers and Katherine Willoughby, "The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50," PAR, January/ February, Vol.58, No.1, 1998, pp. 66-68.

대부분 “성과기초예산(performance-based budgeting; PPB)”을 요구하는 법적 또는 행정적 장치를 구비한 것으로 나타났다. 특히, 법적 장치를 갖춘 지역의 수가 플로리다, 루이지애나, 미네소타, 텍사스 주 등 31개 주정부에 이르고 나머지 주정부의 대다수도 비록 법적 장치는 없지만 다양한 정책수단을 갖춘 것으로 나타났다. 따라서 주정부의 경우 연방정부에 못지 않게 성과측정을 위해 상당한 관심과 노력을 기울이고 있다.

지방정부의 경우 연방정부와 달리 성과측정시스템을 의무적으로 적용하도록 요구하는 법적·제도적 장치는 없다. 그러나, 최근 지방정부들간에 행정활동의 성과에 초점을 두는 관리·감시체계에 대한 관심과 실천사례가 크게 증가하고 있다. 조사결과에 의하면 일반적으로 소도시에 비해 중대도시들이 성과측정과 감시체제를 적극적으로 활용하는 경향을 보이고 있다. 구체적인 통계수치를 인용하자면, 인구 5만 미만 30%, 인구 10만~25만 이하 50%, 인구 25만 이상 도시들 중 75% 이상이 성과측정 및 감시체제를 활용하는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 성과측정의 대상은 일반적으로 다양한 행정기능에 걸쳐 시도되는 것으로 조사되었고, 특히 업무량과 산출물 측정에 가장 많은 중점이 주어지는 것으로 조사되었다(응답한 도시들 중 50~80%가 대부분의 행정기능에 대한 산출물을 측정하는 것으로 나타남).

조사대상도시의 35~55%는 서비스 질과 고객만족을 측정하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 근년에 서비스질 관리와 고객만족에 상당한 관심과 강조가 주어졌음을 일깨워 준다. 여기에서 미국의 지방정부(업무성과측정을 하는 것으로 보고된 243개 도시)를 대상으로 행정서비스의 기능별 업무성과에 대하여 파악해 본 설문조사 결과로부터 발견된 주요 내용을 정리해보면 다음과 같다.

16) Theodore H. Paister & Gregory Streib, *op.cit.*, p. 328.

1) 기능별 분류에 의한 업무성과 측정

도시가 수행하는 행정기능 가운데서 업무성과의 측정이 이루어지는 것으로는 거리유지가 237개 도시로 가장 많았고, 그 다음으로 경찰서비스(230개), 소방(212개), 지역사회계획(233개), 코드집행(code enforcement; 236개), 교통공학(228개), 주차 및 레크리에이션(227개) 등의 순서로 나타났다. 그밖에 긴급의료서비스, 동물관리, 주택, 상하수도, 고형폐기물, 도서관 등의 행정기능에 있어서도, 도시간에 차이가 있지만, 상당수의 도시에서 업무성과를 파악하는 것으로 조사되었다.

〈표 2-3〉 행정기능별 성과측정 실태

기능	성과측정 도시수	측정기준별 비율(%)				
		업무량 (산출물)	단위비용 (효율)	성과·효과	서비스질	고객만족
경찰	230	77.8%	32.2%	64.8%	56.5%	53.0%
소방	212	71.2%	30.7%	56.6%	56.1%	41.0%
긴급의료	151	58.9%	30.5%	44.4%	45.0%	37.1%
동물관리	160	53.8%	22.5%	33.1%	27.5%	30.6%
지역계획	233	57.1%	24.9%	45.1%	39.1%	41.2%
코드집행	236	68.2%	31.4%	53.4%	44.1%	38.1%
주택	146	44.5%	28.1%	43.8%	26.0%	28.8%
상하수도	198	67.2%	52.5%	46.0%	44.4%	37.9%
쓰레기처리	199	59.8%	45.2%	35.2%	36.2%	35.2%
도로정비	237	70.5%	46.8%	46.4%	40.1%	37.6%
교통공학	228	51.3%	34.2%	37.7%	34.6%	29.8%
도서관	136	60.3%	32.4%	39.0%	42.6%	47.1%
공원·레크리에이션	227	67.8%	40.1%	49.8%	46.7%	54.2%

주: 성과측정을 하는 것으로 응답한 243개 도시를 대상으로 조사한 것임

출처: Paister & Streib, op.cit., p. 329.

2) 성과측정에 사용된 준거

성과를 측정하는 데 사용된 준거로서는 크게 보아 업무량 즉, 산출물(workload, output), 행정서비스 생산에 쓰여진 단위비용 즉, 효율성(unit cost, efficiency), 성과·효과(outcome, effectiveness), 서비스 질, 주민만족 등이 활용되고 있는 것으로 조사되었다. 사용된 제 기준은 그 활용도와 중요성 면에서 도시별, 서비스 기능별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 대체로 보아, 업무량 즉, 산출물을 준거로 사용하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났고 단위당 비용(효율성)을 준거로 사용하는 경우는 다소 적은 것으로 나타났다. 이에 비해 사업의 성과, 서비스 질, 고객(주민)만족 기준은 그 중간 수준으로 활용되는 것으로 조사되었다(<표 2-3> 참조).

3) 성과측정 결과의 활용주체

성과측정의 결과를 활용하는 주체에 관한 조사결과에 따르면 자치단체 내의 운영부서(operating department)와 도시전체를 관리하는 시 관리관(city manager)으로 응답한 도시가 가장 많았고 그 다음으로 예산부서, 기타, 시장의 순으로 조사되었다(<표 2-4> 참조).

〈표 2-4〉 성과측정 결과의 활용주체

활용주체	사 용 범 위					
	시 전체 측정시스템	%	특정부서/ 프로그램	%	합계	%
시관리관	46	31.1%	32	34.0%	78	32.2%
운영부서	33	22.3%	46	49.0%	79	32.6%
시 장	5	3.4%	3	3.2%	8	3.3%
예산부서	53	35.8%	10	10.6%	63	26.0%
기 타	11	7.4%	3	3.2%	14	5.8%
합 계	148	61.2%	94	38.8%	242	100.0%

자료: Poister & Streib, *op. cit.*, p. 330.

4) 성과측정 프로그램의 영향

성과측정 프로그램을 도입한 결과 그것이 각종 행정활동에 미치는 영향을 조사한 설문조사 결과를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

(1) 성과측정의 영향에 대하여 “보통”으로 응답한 도시가 57.7%로 가장 많았고 그 다음이 상당함(20.4%), 약간(16.9%), 전혀 없음(4.9%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 성과측정프로그램의 도입 이후 지방정부의 운영·관리 측면에서 아직은 매우 괄목할만한 변화가 나타나지 않고 있음을 암시해 준다.

(2) 성과측정과 예산배정간의 관계 변화를 묻는 질문에 대하여는 “보통”과 “약간”이 각각 44.8%, 34.4%로 가장 많았고 그 다음이 상당함(11.9%), 전혀 없음(9.1%)으로 나타났다. 이것은 성과측정의 결과가 일정 수준 이상 예

산과 자금의 배정에 영향을 미치고 있음을 보여준다.

(3) 성과측정과 서비스 질의 개선에 대한 질문에 대하여는 “보통” 31.4%, “약간” 42.1%로 나타나 성과측정 이후 일정 수준의 서비스 질의 개선이 있었음을 보여준다(상당함 15.0%, 없음 11.4%).

(4) 그밖에 성과측정 프로그램의 도입은 도시의 운영경비를 감소시키고 공무원의 업무동기를 유발시켜 주는데 상당히 기여한 것으로 조사되었다.

〈표 2-5〉 성과측정의 발전 및 활용

성과측정 과정의 특성	응답수	항상	가끔	매우 예외	전혀 안함
(1) 측정수단을 조직·사업의 미션, 목표를 토대로 개발하는지 여부	146	64.6%	24.5%	8.8%	2.0%
(2) 성과측정의 기준·목표수립 여부	145	54.5%	34.5%	8.3%	2.8%
(3) 자료이용가능성보다 실제 측정상 중요한 사항에 중점을 두는지 여부	148	41.9%	53.4%	4.7%	-
(4) 과거의 성과측정 기록을 활용	149	77.2%	16.1%	5.4%	1.3%
(5) 조직내 부서간, 프로그램간, 기타 운영단위 간의 상대비교를 목적으로 하는 유사 측정 지표의 활용 여부	146	19.2%	35.6%	30.8%	14.4%
(6) 다른 자치단체나 민간계약업자와의 상대비교를 목적으로 하는 성과지표의 활용 여부	146	18.5%	50.7%	25.3%	5.5%
(7) 행정서비스의 주민(고객)만족을 측정할 목적으로 하는 즉석 고객 반응 카드(quick customer response cards)의 활용 여부	141	31.9%	36.2%	17.7%	14.2%

자료: Poister & Streib, *op cit*, p. 331.

〈표 2-6〉 성과측정의 영향 정도

항 목	응답수	매우 큼	보통	약간	거의 없음
성과측정의 영향	142	20.4%	57.7%	16.9%	4.9%
의사결정의 질 향상	139	10.8%	51.1%	30.2%	7.9%
예산배정 변화	143	11.9%	44.8%	34.3%	9.1%
문제 우선순위 변화	145	16.6%	38.6%	35.2%	9.7%
프로그램의 초점 변화	141	23.4%	48.2%	23.4%	5.0%
서비스 질 개선	140	15.0%	31.4%	42.1%	11.4%
도시운영경비의 절감	142	30.3%	40.8%	24.6%	4.2%
시 관리관의 책임 제고	135	9.6%	33.3%	41.5%	15.6%
직원의 근무동기 개선	143	28.0%	39.9%	28.0%	4.2%
조직목표에 대한 직원 인식 향상	132	12.1%	31.1%	31.8%	25.0%
성과평가의 객관성 제고	135	14.8%	29.6%	37.0%	18.5%
주민관계 개선	134	16.4%	35.1%	32.8%	15.7%
우선순위가 낮은 목표에 대한 부당한 관심(보다 중요한 목표의 희생)	133	1.5%	21.1%	49.6%	27.8%
직원업무성과의 저하	133	3.0%	6.0%	20.3%	70.7%

자료: Poister & Streib, *op. cit.*, p. 333.

다. ICMA와 IOG

1990년대 중반 무렵 미국의 지방정부들간의 성과를 비교측정하고자 하는 크고 작은 시도가 몇 차례 있었다. 그 중 대표적인 것으로는 ICMA와 IOG의 주도하에 상당수의 지방정부들과 전문가집단이 컨소시엄 형식으로 참여한 프로젝트를 들 수 있다. 여기에서 이에 관한 내용을 간단히 설명하면 다음과

같다.¹⁷⁾

1) IOG Project

North Carolina 주를 중심으로 7개의 대도시, 7개의 카운티, 그리고 14개의 중도시들이 참여하였고 IOG가 주도적인 역할을 하였다. 이 프로젝트에서 지방정부간의 성과 비교를 목적으로 선정한 행정서비스 영역은 크게 경찰(순찰, 수사, 긴급통화), 고형폐기물 수거(주거쓰레기 수거, 가정용쓰레기 재활용, 정원쓰레기/낙엽수거), 가로정비(도로유지, 수선)의 세 부문이었다.

지방정부들간에 행정서비스 생산비용을 비교하고자 하는 경우 부딪히게 되는 가장 큰 문제 중의 하나는 지역간의 예산회계시스템의 차이 등으로 인하여 객관적이고 공정한 비용정보를 입수하기가 어려운 점이다. 이와 같은 문제는 특히 미국과 같은 연방형 국가와 지방자치와 분권화가 잘 발달한 국가의 경우 더욱 심하게 나타나는 경향이 있다.¹⁸⁾

이러한 문제를 인식하고 IOG Project에서는 비용관련 정보수집 및 보고체제를 통일된 기준에 의해 표준화할 목적으로 종합적인 원가회계모델(cost accounting model)을 개발하였는데, 그 주요 내용들은 다음의 사항들과 관련이 있다.

- (1) 직접 인건비·운영경비
- (2) 간접비/중앙경비(indirect/central costs)
- (3) 장비관련경비(equipment costs)

17) Coo(Charles Coo, "Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts", Public Administration Review, March/April, Vol. 59, No. 2, 1999, pp 110-115)의 연구내용을 참조하였다.

18) 우리의 경우 지방재정법, 예산편성지침 등으로 인하여 일정수준에서 전국적 통일성을 지니고 있으므로 미국과 달리 이와 같은 문제점은 상대적으로 덜하다.

(4) 시설관련경비(facilities costs)

이들 경비산정 문제와 관련하여 구체적으로, 직접 경비·간접경비에 대한 구분(각종 부가급부, 전기·전화·가스료 등의 처리), 간접비 배분계획(indirect cost allocation plan), 부서별 간접비(departmental overhead) 할당, 감가상각비의 추정 등에 대한 사항들이 중요한 이슈로 부각되었다. 감가상각의 경우 시설, 장비에 대한 비용을 역사적 원가(historical costs)를 토대로 추정하는 방식을 취하였고 장비 및 시설에 대한 기초가액을 다음과 같은 방식에 의해 산정하였다.¹⁹⁾

〈표 2-7〉 장비·시설의 기초가액 산정

항목	기초가액
· 가구 및 사무실 장비	취득가액의 10%
· 유지·건설 장비	취득가액의 12%
· 자동차, 경차	취득가액의 30%
· 중장비 차량	취득가액의 16%
· 데이터처리 장비	취득가액의 20%
· 건물사용비	건물건축비용의 2% + capitalized renovation

자료: Charles Coe, *op. cit.*, p. 120.

이러한 원가회계모델은 기본적으로 네 유형의 비용 - 직접비, 간접비, 장비 관련비용, 시설관련비용 - 에 관한 정보를 제공할 수 있도록 고안되었다.

19) IOG 프로젝트에 참여한 지방정부의 경우 통상 고정자산 기록에 취득가액을 기록해 두기 때문에 이와 관련된 정보의 입수가 가능하였다.

특히, 원가회계모델에서는 각 비용 유형별로 단위비용(unit cost)의 산출이 가능하였으므로 자연스럽게 성과비교에 필요한 유용한 정보가 산출되었다. 이와 함께 행정서비스의 민영화, 민간위탁에 따른 비용과 혜택을 적절히 산정함으로써 간접비와 자본비용 중 어떤 부분을 감소할 수 있을 것인가를 결정할 수 있다.

2) ICMA Project

ICMA의 「전국의 지방정부간 성과비교 프로젝트(national performance comparison project)」는 1994년에 ICMA가 주축이 되고 일부 대도시형 지방정부가 컨소시엄 형식으로 참여한 성과측정 프로젝트이다. 이 컨소시엄은 일부 행정서비스를 대상으로 성과측정을 시도하였고, 특히 행정서비스의 바람직한 공급 결과의 파악과 성과지표의 규정에 상당한 중점을 두었다.

동 사업은 지방정부간의 객관적인 상대비교를 목적으로 특정 부문을 선정하여 다음 통일된 성과지표의 개발(지표정의의 공통성 유지), 객관적인 데이터 수집의 과정을 거치면서 각 지방정부간에 성과비교를 유도하는 접근을 취하였다.

ICMA 프로젝트의 측정대상분야는 크게 경찰, 소방, 주민서비스, 지원서비스의 네 부문이었고 구체적인 항목은 다음과 같다.

- (1) 경찰 : 순찰, 체포·수사
 - (2) 소방서비스 : 화재진압, 응급의료서비스, 조사 및 유해물질
 - (3) 주민서비스(neighborhood services) : 도로유지보수, 가로등, 쓰레기 수거, 주택, 공원 및 레크레이션, 도서관
 - (4) 지원서비스 : 구매, 위험관리, 차량관리, 인력자원, 시설관리 등
- 프로젝트의 수행과정에서 각 부서의 대표들은 서로 만나서 실제로 적용

될 성과지표와 비용산정에 대하여 수차례 걸쳐 구체적인 논의를 하였다. 그러나 ICMA 프로젝트에서는 IOG 프로젝트와 달리 표준원가회계모델을 개발하지는 않았다. 여기에서 ICMA 프로젝트의 주요 특징사항에 관하여 기술하면 다음과 같다.

(1) ICMA 프로젝트에서는 각 데이터 요인에 산입되어야 할 비용에 대한 정보는 정의하였지만 직접비와 간접비의 구분을 분명히 하지 않았다.

(2) 지방정부 내부의 서비스 자금(internal service funds), 부대급부(fringe benefits), 시 전체에 걸치는 간접비용, 각 부서별 간접비용, 건물 및 장비의 감가상각비 등에 대한 표준화 시도를 하지 않았다.

(3) 지역별 생활비용(cost of living)의 격차를 인정하면서도 실제 지방정부간의 재정지출의 상태를 비교하는 과정에서는 생활비격차 부분을 조정하지 않았다.

(4) 유수의 회계법인(Deloitte and Touche)에 소속된 자문단들이 각 도시를 방문하여 보고자료의 정확성을 검증하고 자문해 주었다.

ICMA의 지방정부간 성과측정 결과에 대한 1차발표가 1996년에 있었는데 그 중에서 특히 본 연구와 관련이 깊은 중요사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 통계자료와 보고자료의 객관성, 구체성이 요구되었다.

둘째, 지역별 단위비용의 격차가 행정서비스에 따라 상당히 큰 것으로 관측되었다. 예를 들어, 1인당 재활동비의 경우 도시별로 1달러에서 42달러에 이르는 큰 격차가 존재하는 것으로 나타났다.

셋째, 특별히 지역별로 단위비용의 분산이 큰 경우에는 통계자료의 질과 정확성에 대한 검증은 물론 각종 여건변수들에 대한 확인 작업이 반드시 필요한 것으로 나타났다. 아울러, 지역간의 비용격차가 반드시 지방행정의 효율성이나 성과와 관련이 없는 경우 즉, 외부요인(행정구역 크기, 인구밀도,

도로사정 등)과 관련이 있는 경우도 발견되었다.

마지막으로, 성과가 탁월한 것으로 나타난 도시들을 대상으로 그 성공요인을 파악한 다음 “수범(best practice)단체”로 선정하는 것이 바람직하다는 제안이 제시되었다.

3) IOG, ICMA 프로젝트의 시사

ICMA, IOG 프로젝트를 수행하는 과정에서는 특별히 (1)회계년도 차이, (2)지역간 생활비용 격차, (3)서로 다른 예산회계관행 등 미국 고유의 문제가 있었기 때문에 이들에 대한 표준화 작업이 선행되었다. 사실, 미국적 상황에서는 이러한 사전 작업이 없이는 지역간, 자치단체간의 객관적인 성과비교가 불가능하므로 이들 프로젝트에서 사전 표준화작업에 큰 중점을 둔 것은 충분히 이해가 간다. 이에 비해 우리나라의 경우 지방재정제도가 기본적으로 전국적 통일성을 유지하고 있기 때문에 이들과 관련된 문제는 상대적으로 작아 큰 우려를 하지 않아도 된다. 따라서 한국적 상황에서의 자치단체간 성과비교의 문제는 성과측정의 기반이 되는 예산회계제도의 정비와 함께 적절한 성과목표와 측정수단 및 지표 등을 개발하는데 상대적으로 중점이 주어지는 것이 합리적이다.

IOG, ICMA 프로젝트가 우리에게 주는 중요한 시사점은 예산회계가 성과측정에 필요한 각종 비용에 대한 정보를 제공할 수 있도록 구조와 체계를 갖추는 것이 매우 중요함을 인식시켜 주는데 있다. 구체적으로, 예산제도가 조직·사업별로 직접경비와 간접경비의 산출이 가능하도록 구조가 이루어져야 할 필요성을 강조하고 있다. 아울러 비용의 산정에 있어서도 보다 객관적이고 세분화될 필요가 있음을 가르쳐주고 있다. 이것은 다른 말로 표현해서, 예산제도의 구조조정 뿐아니라 회계제도의 변화도 필요함을 시사하고

있다. 뒤에서 보다 자세히 언급되고 있지만, 현재 일반회계에서 채택하고 있는 현금주의에 기초한 단식부기에서는 실제 행정활동에 사용되는 진정한 비용을 정확히 포착해주지 못하고 있다. 행정활동의 비용을 객관성있고 정확히 산정하기 위해서는 발생주의 회계(accrual accounting)에 기초한 복식부기제도를 도입할 필요성이 있다.

라. 직접비와 간접비의 구분

미국의 지방정부를 대상으로 직접비와 간접비를 구분해 본 사례를 소개하면 다음과 같다. 직접비는 크게 인건비와 운영비로 구분되고, 간접비는 주로 중앙의 비용센터(Central Cost Center)에서 소요되는 경비로 구성되어 있다.²⁰⁾

1) 직접비의 범위(1996/96 회계연도)

직접비는 크게 인건비(personal services expenses)와 운영비(operating expenses)로 구성되어 있다. 인건비는 급여 및 임금, 임시·비상근직 급여 및 임금, 초과근무수당·휴일수당, 장기근속을 포함하여 16개 항목으로 구성되어 있다. 그리고 운영비는 운영물품, 재판매용 구입, 훈련, 유지보수장비, 각종 사용료, 광고비, 전화·전기·가스비 등을 포함하여 17개 항목이 있다.²¹⁾(<표 2-8> 참조)

20) 미국 지방정부를 사례로 한 직접비와 간접비에 관한 내용은 Charles Coe, "Local Government Benchmarking Lessons from Two Major Multigovernment Efforts", *Public Administration Review*, March/April, Vol. 59, No. 2, 1999. 참조

21) 직접비는 해당 회계연도말 기준으로 감사가 끝난 결산치(year-end audited numbers)를 근거로 산정되며, 일부 항목 - 예전대, 전화·가스·전기요금 등 - 은 특성상 직접비와 간접비 양쪽에 포함될 수 있다.

〈표 2-8〉 직접비의 구성

(1) 인건비(봉급, 수당, 상여금, 기타)

계정(회계과목)	정 의
1. 봉급 및 급여 (salaries & wages) - 정규직	FICA & retirement regulations에 근거한 정규직 공무원의 총소득
2. 봉급 및 급여 (salaries & wages) - 임시직	FICA에는 근거하나 retirement regulations에는 근거하지 않는 모든 피고용자에 대한 총소득
3. 초과근무/공휴일 근무수당	정규직에만 적용
4. 근속수당	적격자에게 지불하는 근속 총소득
5.법집행 관련공무원 수당 (Sep. Allowance-Law Enforce.)	법집행공무원에 대한 지불
6. 기타 관련공무원수당 (Sep. Allowance-Other)	기타 관련공무원에 대한 지불
7. Supplemental Retirement Income- Plan- Law Enf.	법집행공무원에 대한 보충적 퇴직계획에 대한 지불
8.FICA/Soc. Security	사회보장세금에 대한 지방정부 부담분
9. Retirement Contribution	-
10. Hoop/Medical Insurance	-
11. Disability Ins.	지방정부 부담비용
12.Unemployment Comp. Contribution	지방정부 부담비용
13. Workers' Compensation Contribution	-
14. Deferred comperation /401K	-
15. 기타 혜택 (Other benefits)	기타 이상에서 언급되지 않은 인건비 관련비용

(2) 운영경비(Operating Expenses)

계정(회계과목)	정의
1. 물품비(Operating Supplies)	사업수행에 필요한 각종 재료비
2. 재판매용 구입	재판매를 목적으로 구입한 재산 및 재료비용
3. 훈련·출장	공무원의 여행(출장) 및 훈련관련 제 경비
4. 장비유지수선	장비 및 사무실 기구에 대한 서비스 및 수선 (유지계약 포함)
5. 사용료, 면허료 등	사용료 및 면허(공무원의 업무수행에 필요한 면 허의 허가)
6. 홍보비	모든 언론매체에 대한 홍보비용
7. 단체구매·임대	공무원 사용에 필요한 유니폼 및 기타 임대품
8. 각종 지불금/회원권/가입권	각종 회원, 기관, 정기구독 관련 경비
9. 전화	전화료
10. 전기·가스 등 (utilities)	전기, 가스, 난방연료, 상하수도료, 기타 공공요금에 대한 모든 직접경비(요금)
11. 정보처리비(MIS/Data Processing/ GIS and similar services)	모든 관련 직접경비
12. 민간위탁·계약 등	계약된 특별서비스의 비용 포함
13. 계약관련행정(Contract Administration)	서비스계약 행정단위에 대한 직접·간접경비 (단, 다른 회계에 포착되지 않는 부분)
14. 재산/시설관리	자산 또는 시설유지와 관련된 비용(자체/외부계약 관계없음)
15. 기동대 유지	기동대, 차량대 등 관련 직접경비
16. 기타 잡비	다른 범위에 분류되지 않은 기타 경비
17. 특별프로그램 경비	특정사업 또는 특정부서(예: 토지처리비용)와 관련된 경비 (특정 단일 프로그램/특정목적에 관련이 있는 경비)

2) 간접비의 범위

간접비의 범위 설정에 따라 중앙서비스비용(central services costs)에 대한 처리가 상당히 달라질 수 있으므로 간접비의 범위를 합리적이고 실용적으로 설정하는 문제에 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 실제로는 사업단위에 따라서 직접비와 간접비의 구분이 모호한 경우가 적지 않게 발생한다. 그리고 간접비를 고려하는 과정에서는 간접비의 점유비율을 비롯하여 간접비의 할당계획(cost allocation plan) 등에 대해서도 면밀히 검토할 것을 제시하고 있다.

간접비의 구분은 크게 중앙비용으로 29개 항목을 구분하고 있으며, 여기에는 시 관리관실(city manager's office)의 경비를 포함하여 각 위원회, 시의회, 시검찰총장, 인사·인력자원, 예산 및 평가, 세입부과·징수, 구매, 재무관련 전문사용료(감사비, 재무컨설팅비 등), 위험관리행정, 책임보험(liability insurance), 재산관련보험(부동산, 건물), 장비 및 차량관련 보험료, 중앙지원 서비스(우편, 복사·인쇄·마치크로필름작성 등), 교통관련, 기타 엔지니어링, 교통계획, 부동산관리, 경제개발, 시청내 통신, 도시계획, 부서별 간접인건비(부서 단위의 감시·행정비용), 부서별 간접운영경비 등이 있다. 다만, 전화(시내, 장거리), 전기·가스·온방·상하수도·기타 공공요금, 재산시설관리, 차량정비비용 등 일부 비용의 경우 직접비와 간접비의 구분이 불분명한 점이 없지 않다.

여기에서 중앙의 비용센터(Central Cost Center)에서 처리되는 소요경비를 중심으로 제시된 간접비에 관하여 기술하면 다음과 같다.

1. 시관리관(재정책임자) 사무실 : 시청의 일반관리기능과 관련된 모든 비용
2. 시의회 : 각종 위원회의 운영과 관련된 비용

3. 시 서기 : 서기사무소의 유지·운영과 관련된 제 비용
4. 시 법률담당 : 모든 법무관련 비용
5. 인사·인력담당 : 시 전체에 걸치는 인사서비스 관련경비
6. 예산 및 평가 : 예산 및 평가기능과 관련된 제 비용
7. 재정 : 재정·재무활동과 관련된 제 비용(회계, 재무, 급여업무, 고정자산관리 회계, 피고용자회계, 원가회계, 재무보고 준비 및 기타 재무관련 기능)
8. 세입부과 징수 : 세입의 부과·징수와 관련된 모든 활동(미터기 점검, 조세 및 각종 세외수입관련 부과·징수)
9. 범 시차원의 구매기능관련 제 비용
10. 재정관련 전문가 사용료 : 회계감사비용, 비용할당계획(cost allocation plan), 재무자문 등
11. 위험관리행정(Risk Management Administration): 위험관리관련 비용
12. 책임보험(Liability Insurance)
13. 재산보험(Property Insurance) : 토지, 건물 등 부동산관련 보험료
14. 장비·차량관련 보험
15. 중앙지원서비스 : 각종 중앙지원 서비스 및 재료, 우편서비스, 복사·인쇄·마이크로필름 등
16. 교통엔지니어링
17. 기타 엔지니어링
18. 교통계획
19. 부동산관리: 자산관리, 판매, 구입 등과 관련된 모든 비용
20. 경제개발
21. 시의 커뮤니케이션 서비스

- 22. 도시계획 : 토지개발서비스, 디자인 검토 등 포함
- 23. 부서의 간접인건비(Overhead-Personal Services Costs) : 부서 단위에서 행해지는 모든 감독 및 행정비용
- 24. 부서의 간접운영비(Overhead-Operating Costs) : 부서 단위에서 행해지는 모든 운영관련 감독 및 행정비용

간접비 항목 중에서 장비와 차량의 자본비용은 년 단위로 할당되며, 여기에는 가구 및 사무실 장비, 유지·건설장비, 자동차·경차, 중장비차량, 데이터처리장비, 경·소품장비, 기타 장비가 포함된다. 시설사용경비의 할당은 건물사용경비(시 소유건물의 자본비용을 해당 프로그램이나 부서에 년 단위로 할당하는데 사용됨)와 건물임대비용(building rental charges)으로 구분한 다음 구체적으로 경비를 안분해 나가는 접근을 취하고 있다.

3) 직접비와 간접비의 구분 조정 필요

지방정부가 지출하는 비용 중에는 엄격히 직접비, 간접비로 구분하는 것이 어려운 것들이 있다. 여기에 해당하는 비용으로는 전화비용, 공공요금 (Utilities Costs), 정보처리 및 지리정보시스템 등(MIS/Data Processing/GIS and similar services), 자산·시설유지, 기동대(차량 등) 유지비용 등이 있다. 이들에 대하여는 해당 부서의 예산회계 방식에 따라 (1) 직접비로 간주하는 방안, (2) 일부는 직접비, 일부는 간접비로 간주하는 방안, (3) 완전히 간접비로 구분하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이 문제는 자치단체의 행정환경에 맞추어 일정 수준에서 조정하는 것이 합리적이다.

2. 뉴질랜드

가. 재정관리의 개혁²²⁾

뉴질랜드 정부는 1980년대 중반 이후 성과향상을 위한 관리체계의 구축과 관련하여 일련의 정책을 추진하였다. 주요한 내용으로는 비상업조직의 관리구조기본법의 제정, 사무차관의 성과계약을 중심으로 한 내각 내의 장관과 사무차관간 책임성 관계, 성과의 사전 구체화 강조, 그리고 투입에서 산출통제로 목표설정의 전환 등을 들 수 있다. 이들 중 본 연구의 대상으로 되는 재정관리의 개혁 내용(산출중심의 관리체계)을 살펴보면 다음과 같다.

뉴질랜드는 1989/90년에 중앙기관과 각 부처 사이에 산출물의 목록에 대해 논의가 시작되었으며, 모든 정부부처는 정부활동의 산출물에 대해 동질적인 것은 유형화하는 한편 예산편성을 위해 비용을 추정하여야 한다. 이때 논란이 제기되는 것은 정부활동에 대한 산출물을 어떻게 정의하고 이를 구체화할 것인가 하는 점이다. 산출물의 구체화 수준은 각 부처마다 추구하는 목적이 상이하므로 다양하게 나타나고 있다. 시행 초기에는 산출물의 구체화 정도가 부처별로 매우 심한 차이를 보였으며, 어떤 부처는 서비스 공급내용이 상당히 구체적이던데 반해 다른 부처는 산출물에 대한 기술이 너무 일반적이고 내부관리체계와도 연계되지 못했다. 그리고 여러 가지 다른 산출물을 생산하는 부처는 산출물을 구분하여 목록화하고 있는데, 재무부의 경우를 예를 들면 9개의 산출물로 나타난다.

※ 재무부의 산출분류표

- 정책자문 : 일반적인 경제와 재정에 관한 전략

22) 뉴질랜드 재정관리의 개혁에 대해서는 윤영진 외, 「정부개혁의 모델」(서울: 지샘, 1999)을 주로 참조하여 기술하였다.

- 정책자문 : 세금부과
- 정책자문 : 재화와 서비스, 노동, 자금에 대한 수요와 공급
- 국가와 부처, 공기업, 기관들의 재정성과
- 자산매각의 관리
- 예산의 관리
- 국가재정보고서
- 보험
- 부채관리 등

뉴질랜드의 산출중심 관리체제는 각 부처로 하여금 그들이 지출하는 자원으로 생산해 내는 산출물을 명시적으로 드러내는데 있다. 이 과정에서 두드러지는 특징으로는 기존의 투입물 위주의 예산과목을 산출물 위주의 예산과목으로 변경한 것이다. 기존의 예산과목은 인건비, 물건비, 자본지출경비 등과 같이 정부부처가 현금을 지출하고 구입하는 재화와 서비스를 유형별로 구분한 반면에, 산출물 위주의 예산과목 하에서는 정부부처가 생산하는 산출물 - 예컨대, 정책자문, 계약 및 보조금관리, 수입관세심사, 차량등록관리 등 - 을 기준으로 예산이 편성된다.

뉴질랜드의 경우 세출부문 예산과목은 모두 7 가지로 구분된다. 즉, 산출물군(output classes), 이전급여 및 기타비상환성경비(benefits and other unrequited expenses), 차입경비(borrowing expenses), 기타경비(other expenses), 자본출연(capital contributions), 국가자본자산구입 및 개량(purchase or development of capital assets by the Crown), 부채상환(repayment of debt) 으로 구성된다. 이들 세출예산과목은 거래의 성격에서 보면 산출물군, 이전급여 및 기타비상환성경비, 차입경비, 기타경비는 정부의 경상거래에 따른 비용으로서 경상적인 운영수지를 나타내는 항목들이며, 자본출연, 국가자본자산구입 및 개량, 부채상환은 자

본 거래 항목으로서 자본수지를 나타내고 있다.

이와 같은 세출과목을 우리나라의 예산과목과 개략적으로 비교해 보면 <표 2-9>와 같다. 정확하게 일치하는 것은 아니지만, 앞서 살펴본 산출물군은 우리나라의 인건비, 물건비 항목에 해당하고 이전급여 및 기타비상환성경비, 차입경비, 기타경비는 경상이전 항목과 주로 관련되어 있다.

〈표 2-9〉 세출예산과목의 유형

거래 성격	세출과목	내용	우리나라 예산과목과의 비교
경상 거래	산출물군	정부부처, 책임운영기관 또는 제3자에 의해 생산되는 산출물들에 대해 국가가 부담하는 비용	인건비, 물건비, 경상이전 (출연금)
	이전급여 및 기타비상환성경비	지출의 대가를 직접 수행하지 못하는 국가의 각종 지급으로서, 개인에 대한 이전급여 성격을 띤 실업급여 또는 장학금 등이 포함됨	경상이전 (민간경상이전)
	차입경비	국가가 여타 기관에 대한 용자, 보증 또는 채무감면의 과정에서 부담하는 이자 및 기타 채무력 경비	경상이전(차입금이자)
	기타경비	산출물 생산과 관련되지 않는 각종 비용으로서 구조조정비용, 소송비용 또는 고정자산매각손 중 국가부담분, 해외계중차관, 보조금 등이 해당됨	경상이전(보상금, 배상금)
자본 거래	자본출연	부처에 대한 국가소유권을 증가시키는 지출 또는 부처 외의 자에 대한 주식구입 또는 용자제공	경상이전(출연금), 자본이전경비, 용자 및 출자
	국가자본자산구입 및 개량	권설중인 군함과 같은 주요 국방무기 체계, 국가고속도로, 국립공원, 의회 건물 등의 구입 및 개량	자본지출
	부채상환	국가가 차입한 자본(주로 외화포시부채)에 대한 원금상환	보전지출(차입금상환)

자료: New Zealand Treasury, The Estimates of Appropriations: For the Government of New Zealand, for the year ending 30 June 1999.

윤영진 외, 「정부개혁의 모델」 (서울: 지샘, 1999), p. 99.

그리고 자본출연은 자본이전경비, 융자 및 출자와 관련되며 국가자본 자산 구입 및 개량은 우리의 자본 지출에 해당하는 과목이며, 부채상환은 보전지출에 각각 해당한다.

산출물을 중심으로 하는 예산과목이 설정되면 각 산출물에 어느 정도의 예산을 편성하는 것이 적절한가의 문제에 직면한다. 이 산출물에 대한 원가 계산은 부처가 국가에 공급하는 산출물군 내의 개별 산출물에 따라 이루어진다. 세출예산과목의 “산출물군” 내에는 수개의 산출물이 포함되어 있는데, 이들 개별 산출물에 대해 정부부처의 국과 실 등을 기준으로 소요된 자원이 구분·평가된다. 산출물은 예산편성이 이루어지는 기준이기 때문에 각 부처는 투입물 비용을 산출물에 정확히 대응시켜야 예산편성에 따른 문제를 해소할 수 있다. 다시 말해 산출물을 공급하여 획득하는 수입이 실제 원가비용을 충분히 충당할 수 있어야 하며, 지나치게 높은 원가비용이 책정되어 부처의 효율성 제고 노력이 둔화되지 않도록 하여야 한다.

이러한 원가정보는 예산편성과정에서 구입가격을 산정하는데 이용된다. 물론 원가계산에 있어서 정부기관이 공동으로 사용하는 간접비(예: 정책담당부서의 정보기술, 각종 시설자산 등)에 대한 원가배분 문제가 심각하다. 따라서 직접비의 비중이 높을수록 원가정보는 보다 정확하게 된다. 원가배분의 방법은 각 부처별로 서로 다른데, 일반적으로 인건비는 산출물 생산에 투입된 근무시간을 기준으로 배분되는 소위 근무시간기록제가 많이 사용된다.

나. 산출예산제도²³⁾

뉴질랜드는 정부개혁 과정에서 산출중심의 예산체제를 채택하였다. 산출

23) 뉴질랜드의 산출예산제도에 대해서는 최광·임주영, “공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)”(한국조세연구원, 1997)을 주로 참조하여 기술하였다.

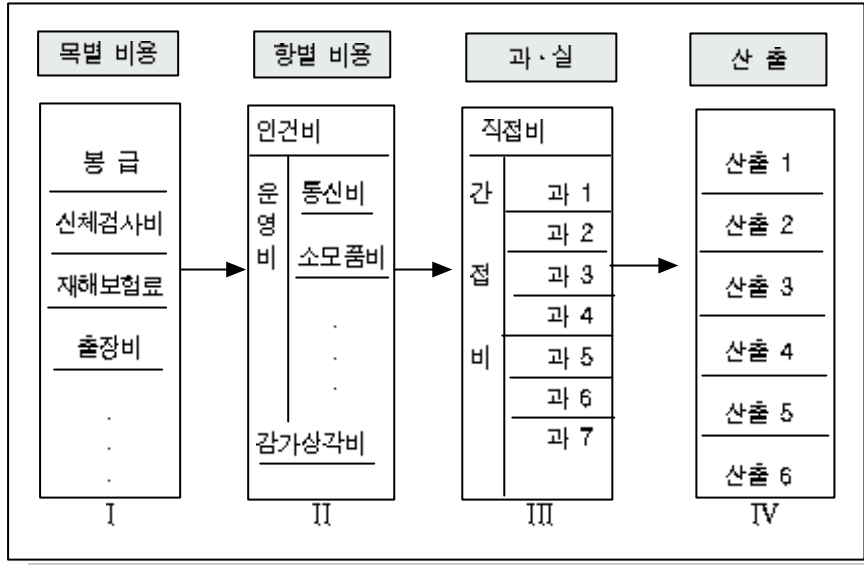
예산제도는 민간부문에서 개발되어 근년에 공공부문에 접목이 되고 있는 것으로 정부활동의 산출물 각각에 대하여 인건비, 운영비, 감가상각비 등 세부적인 예산을 책정하는 것을 골격으로 하고 있다. 산출예산제도를 채택한다는 것은 한마디로 정부활동의 전반적인 관리를 산출물 중심의 관리체제로 전환하는 것을 의미한다.

뉴질랜드는 공공부문의 관리에 있어서 과거의 투입중심에서 구체적인 산출물 기준으로 예산을 편성하고 있다. 이때 개별 부서는 부서의 목표와 일련의 프로그램을 포함하는 사업계획을 제시한다. 정부가 재정지출을 통하여 달성하고자 하는 목표는 재정지출의 결과(또는 효과)이지만, 그 측정이 어려우므로 뉴질랜드 정부는 구체적인 수치로 표시될 수 있는 산출물을 중심으로 성과를 관리하기로 결정한 것이다.

이와 같은 산출예산과정은 목별 비용을 항별 비용으로 취합하는 전통적인 투입예산제도의 단계에서 여러 비용들을 특정산출물에 할당하는 과정이라고 볼 수 있다.²⁴⁾

24) 이 과정에서 중요한 것은 예산서 상의 항별 비용을 특정산출물에 직접 할당할 것인지 아니면 과·실 단위의 조직별로 취합하여 이것을 다시 산출물에 배분하는 간접적인 방법으로 할당할 것인지를 결정하는 것이다.

〈그림 2-4〉 산출예산과정



- I : 목별 비용
- II : 품목별 비용(현금주의, 발생주의에 따라 비용의 산정이 달라짐)
- III : 품목별 비용과 조직과의 연계(직접비·간접비의 구분에 중점을 둠)
- IV : 산출물을 관련조직과 연계(조직별 투입요소와 투입경비 산정)

이와 같이 계산된 산출예산은 산출물의 생산부서가 다른 부서에 판매하는 형태를 취하므로 예산도 판매가격에 상응하여 배정된다. 생산에 소요된 투입비용, 즉 투입원가를 계산하여 그 차액은 통상적인 이윤 또는 손실(흑자 또는 적자)로 계상된다. 생산되는 정부서비스 산출의 가격은 투입원가와 동일하므로 흑자·적자는 다만 사후적인 계산상 차액에 불과하고, 이것은 해당 부처의 비용절감노력이나 예측의 부정확 등에 기인하는 것이다.

예를 들어, 뉴질랜드의 “납세자 정보서비스의 산출예산”의 경우를 살펴보

면, 납세자정보서비스의 총수입을 4개의 산출예산으로 배정한 후, 이들 산출물에 배정된 산출예산액과 실제지출액(산출비용)을 비교하여 해당 산출물에 대하여 이윤을 달성하였거나 이윤의 미달성을 측정하고 있다.

〈표 2-10〉 납세자 정보서비스 예산내역 (95. 6.30 ~ 96. 6.30)

(단위: 1,000 NZ달러)

1995 (실적)	예산내역	1996 (실적)	1996 (예산)
63,010	수입	63,530	63,530
16	정부에 대한 매출	3	0
63,026	기타 매출		
	전체 수입	63,533	63,530
62,629	비용	63,026	63,530
0	연간지출	0	0
	기타지출		
397	순잉여금(결손금)	507	0
53,411	산출4.1 : 소비자 조회 서비스	56,676	54,847
6,533	산출4.2 : 자문서비스	3,988	4,871
2,685	산출4.3 : 정보서비스	2,058	3,403
0	산출4.4 : 납세순용비용절감	304	409
62,629	산출비용	63,026	63,530

자료: Inland Revenue Department, "Inland Revenue Annual Report", 1996.

최광·임주영, "공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)", 한국조세연구원, 1997. 9, p. 13

각 산출의 계량평가는 질(Quality), 양(Quantity), 적시성(Timeliness)의 세가지 기준에 의하여 달성-미 달성을 평가한다. 산출물의 달성 평가부문에서는 예산편성시의 목표에 비해 5%내의 오차 안에 실적이 측정되면 목표는 달성(Achieved)된 것으로 평가하며, 그러하지 못할 경우에는 미달성(Not

Achieved)으로 평가하고 그에 대하여 상세 설명을 요구하도록 되어 있다.

여기에서 “4.2 자문서비스(advisory service)” 산출물의 달성-미달성 여부에 대한 예를 들면 다음과 같다.

〈표 2-11〉 산출의 계량 및 평가: 자문서비스의 산출물 평가

산출 4.2 자문서비스		예산 및 수행 실적			달성여부
		예산	실제	비율	
양적 평가	자문을 위한 방문 권수	20,000	20,271	+1.4%	달성 (Achieved)
	임시 조세 사무실 개설/ 고객교육 세미나	27,000	22,876	-15.3%	미달성 (Not Achieved)
	미달성 이유 : 일부 임시 조세사무실은 1996년 소득세 신고기간 동안 개설되지 않았음. 그 이유는 이 기간 중에 납세자에 대한 서비스는 근로자가 사무실로 찾아오지 않고 안내 데스크나 전화로 서비스를 받도록 하는 데 우선순위를 두었기 때문임				
질적 평가	방문고객의 98%가 이해 가능한 좋은 자문을 받도록 서비스를 제공	98%	97.2%	-0.8%	달성
정시성	담당부서에서는 4주 동안 접수된 자문권수를 100% 수행하였으나 일부 고객이 기한을 연기함	100%	95.5%	-4.5%	달성

자료 : 최광·임주영, 상계서, p. 15.

산출물의 평가에서 중요한 것은 투입예산의 항별 비용을 어떻게 특정산출물에 할당할 것이냐 하는 점이다. 이와 관련해서 직접비에 비하여 제량적 특성이 많을 수 있는 간접비의 비중이 높을수록 객관적인 예산편성과 성과 측정이 어려운 사실을 인식해야 한다.

3. 일본

가. 사무사업평가제도

일본의 지방자치단체들 가운데 행정개혁의 선봉에 나선 소위 “선도자치단체”들은 행정서비스의 성과를 측정하기 위해서 다양한 노력을 시도하고 있다. 여기에는 예산회계체계의 개선을 비롯하여 비용측정, 성과지표 개발 등이 대표적으로 포함된다. 일본의 선도 자치단체들은 “사무사업”을 중심으로 사업의 수행과정에서 소요되는 비용(직·간접비용)을 객관적으로 산정함으로써 행정활동의 성과를 보다 객관적으로 측정하고자 시도하고 있다. 즉, 이들은 비용개념을 정립하는 가운데 성과측정을 도모하고 있다.

일본의 선도자치단체 가운데서도 대표적인 자치단체로 알려진 미에현(三重縣)의 사례를 중심으로 사무사업평가시스템의 구체적인 내용을 기술하면 다음과 같다.

미에현의 사무사업평가시스템은 기본적으로 개별 사무사업에서부터 기본 사무사업-시책-정책 수준에 이르기까지 상호 연계체계를 구축하고 있고 무엇보다도 사무를 예산체계와 직접 연계시키는 특징을 지니고 있다. 몇 년간의 노력과 시행착오를 겪은 후 미에현은 성과측정을 목적으로 “사무사업목적평가표”를 만들기에 이르렀다. 1998년도에는 마침내 당초예산의 편성을 위해 작성된 3,381개의 사무사업목적평가표를 주민에게 공개함으로써 보다 투명한 행정을 구현하고자 노력하였다. 미에현에서 도입한 사무사업평가시스템은 성과관리(진척도관리)를 그 특징으로 하고 있다. 사무사업평가시스템은 개별 사무의 성과관리와 관리효과의 실효성을 확보할 수 있도록 “새로운 종합계획”(시정의 목적체계), “창조적인 개혁계획”(시정개혁체계)과 연계되어 운영된다.

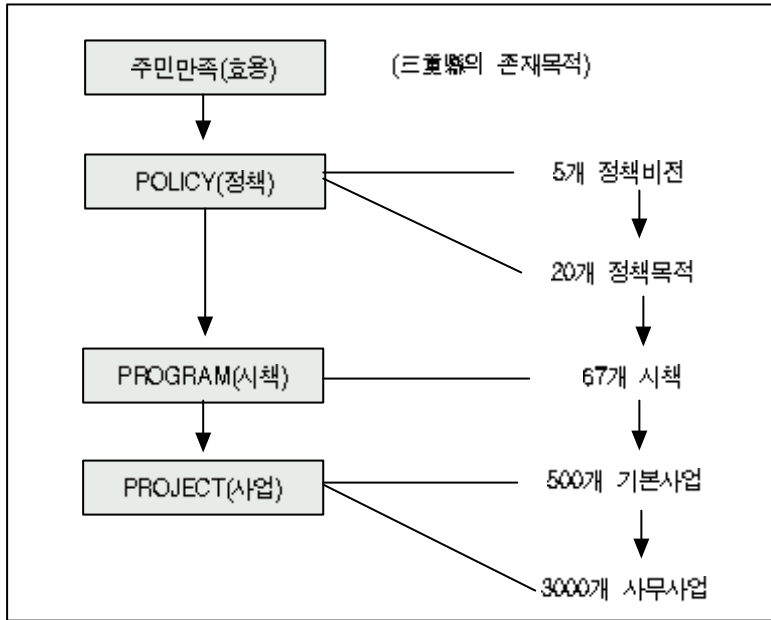
(1) 새로운 종합계획이란 새로운 시대 흐름에 대응할 수 있도록 기존의 제도, 관행, 행정방식 등을 변화시키는 계획체계를 의미한다. 이 계획체계에서는 구체적으로 주민이 진실로 필요로 하는 행정서비스의 실현을 위해 자치단체가 주민, 단체, 기업 등과 협력하는 공공·민간의 연계체계를 중요시한다. 아울러 행정서비스를 제공하는 자치단체의 일면적 입장이 아니라 행정서비스를 수혜하는 주민 입장에서의 주민만족도 향상을 중시한다.

(2) 정책체계란 현정(縣政) 목적을 실현하기 위한 정책체계를 말하며, 미에현은 다음과 같은 5개 정책체계를 설정하고 있다.

- ① 인간과 문화를 육성한다.
- ② 안전하고 안심하고 살 수 있는 사회를 만든다.
- ③ 자연과 조화되는 아름다운 환경을 창조한다.
- ④ 산업을 진흥하고 경제를 활성화시킨다.
- ⑤ 다양한 교류 협력을 통해 개성과 매력 있는 지역을 조성한다.

미에현은 이상의 5개 목적을 정책추진의 기본방향으로 정의하고 이를 토대로 20개 정책 - 67개 시책 - 500개 기본사업 - 3,000개 사무사업이 연역적으로 연계·추진되고 있다. 이와 같은 정책목적과 수단의 체계화 과정을 제시하면 <그림 2-5>와 같다.

〈그림 2-5〉 정책목적과 수단의 체계화



자료: 長峯 純一, “政策評價手法に求められる視點: 自治體事務事業評價を中心に.”
「地方分權」(きょうせい, 2000년 2월호), p. 23.

여기에서 구체적으로 정책추진의 기본방향과 정책 간의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 예를 들어, 앞의 “정책체계”에서 제시되었던 ②의 기본방향(안전하고 안심하고 살 수 있는 사회를 만든다)을 실현하기 위한 정책으로서 안전한 생활, 건강한 생활, 안심할 수 있는 생활, 살기좋은 사회의 구축이라는 한 단계 세분화된 정책들이 제시되었고 이들 각각은 보다 구체화된 세부시책과 연결된다. 이와 같은 정책추진의 기본방향 - 정책 - 시책과의 연역적인 관계가 <표 2-12>에 나타나 있다.

〈표 2-12〉 살기 좋은 사회를 만들기 위한 정책과 시책

정 책	시 책
1. 안전한 생활의 확보	(1) 방재대책의 추진 (2) 치산·치수·해안보전대책의 추진 (3) 교통안전대책의 추진 (4) 지역안전대책의 추진 (5) 생활환경위생의 확보
2. 건강한 생활의 확보	(1) 고령자와 장애자가 활동가능한 환경조성 (2) 건강과 보건의향의 추진 (3) 어린이 교육환경의 정비
3. 안심할 수 있는 생활의 확보	(1) 의료제공체계의 정비 (2) 보건·복지서비스의 증설 (3) 생활보장의 확보 (4) 소비자의 자립 지원
4. 살기좋은 사회의 구축	(1) 살기 좋은 사회의 기반 조성 (2) 지역과 함께 나아가는 복지사회 구축

정부활동에 대한 평가는 크게 3가지 유형, 즉 업적평가, 사업평가, 시책평가로 구분할 수 있다. 각 평가유형은 그 실시목적과 평가대상 등에 있어 차이가 있으며 제공되는 정보의 내용과 직접 관련된다. 미에 현에서 실시하고 있는 사무사업평가시스템은 <표 2-13>에서 목표달성도를 평가하는 업적평가에 해당한다.

〈표 2-13〉 評價의 三類型

구분	업적평가 (목표달성도평가)	프로젝트평가 (사무사업평가)	프로그램평가 (시책평가)
주요 목적	· 국민의 시각에서 성과중시의 행정실현 · 철저한 회계책임 (accountability)구현	· 행정의 질 향상(효율성, 필요성) · 회계책임의 철저(의사결정과정의 투명성 확보)	· 행정의 질 향상 (효과성) · 회계책임의 철저 (종합성)
특징	· 정책을 체계화하고 시책에 목표를 설정하여 그 달성도를 지표에 의해 측정	· 현행 시책을 전제로 사업이나 규제 등을 평가 · 채택여부의 결정 등이 중심	· 시책 자체를 평가대상으로 하고 의사결정권자에 대해 정책개선을 위한 정보 제공
평가대상	· 특히 평가가 곤란한 분야를 제외하고 실시	· 특정분야를 대상으로 실시	· 전분야를 대상으로 하지만 일부중점적으로 실시
실시시기	· 사후· 정기적으로 평가	· 사전평가가 기본(도중·사후의 후속평가)	· 사후평가가 기본
평가방법	· 정책의 체계화와 목표의 지표화	· 평가대상의 성격에 의한 다양한 기법*)	· 비용분석, 비교분석, 통계해석, 표본조사, 사례분석 등 다양한 기법에 의해 실증적·종합적 평가
산출정보의 성격	· 성적점검정보	· 판단정보	
사례	· 三重縣의 사무사업평가시스템 · 동경도의 벤치마크 시스템 · 미국의 GPRA (정부업적성과법) · 영국의 CRS/PSA (업적평가제도)	· 공공사업, 규제, 연구개발, ODA, 보조사업 등 평가	· GAO(미국 회계검사원)의 프로그램평가

주: *)는 예를 들면, 공공사업: 비용편익분석(비용·효과분석), 규제: 규제영향분석, 연구개발: 전문가에 의한 평가 등을 들 수 있다.

자료: 山谷 清志, “わが國における政策評價の實踐: 導入狀況のレビュー,” 「地方分權」(ぎょうせい, 2000년 2월호), p. 18.

사무사업평가와 관련하여 미에현이 수립한 “아동교육환경의 정비” 시책에 관한 2010년도의 목표수치를 살펴보면 다음과 같다. <표 2-14>에서 2010년까지 수치목표가 달성될 수 있도록 사무사업을 실시하고 매년 추진상황을 조사하여 공표한다. 시책의 수치목표는 사업성과를 평가하는 기준이 되며 시책목표는 사무사업평가시스템과 연동하여 사업을 실시하고 있다.

<표 2-14> 施策 「아동교육환경의 정비」 2010년도의 목표

항 목	현 황	2010년도의 목표
유아사망율 (출생율 1000명당) ☆1	(1995년) 5.0명	3.0명
수요에 대한 보육체계 유아보육 연장교육 야간교육 일시교육 ☆2	입소대기 50명 (85/453) 19 % 0개소 (4/453) 0.9 %	입소대기의 해소 100% 5개소 10%
방과후 아동그룹 수 ☆3	50개소	150개소
중증 심신장애아(자) 동원사업실시 개수 ☆4	0개소	9개소
심신장애아 동원사업시행 개수	8개소	16개소

- ☆1 : 임신 중에서 출산 후에까지 모자의 종합적인 건강관리의 충실도를 보여주는 지표
- ☆2 : 아동교육에 가정의 다양한 보육수요에 대응하기 위한 보육체계의 충실의 정도를 보여주는 지표
- ☆3 : 지역과 관련하여 아동교육 지원의 충실 정도를 나타내는 지표
- ☆4 : 재택 중증심신장애아(자), 취학전심신장애아의 지역에서의 치료와 보육의 정도를 나타내는 지표로서 기능훈련과 생활지도 등을 받기 위한 사업을 생활창조권에서 실시

시책에 대한 진척상황은 <표 2-15>와 같이 제시된다. 즉, 목표 항목별로

현상(기준연도의 상황), 2001년도의 목표, 과거(1997년)실적을 기록하고 그에 따른 진척상황을 A, B, C, D로 표시하고 있다.

〈표 2-15〉 施策 「아동교육환경의 정비」의 진척상황

(수치목표분)

시책	번호	목표항목	현황(기준연도 상황)	2001년도의 목표	1997년도의 실적	구분
233 아동 교육 환경 의 정비	233	유아사당율 (출산아1000당)	5.0명 (1995년)	4.4명	4.1명	A
		수요에 대한 보육체계 (유아보육)	입소대기 50명(1997)	입소대기 30명	입소대기 50명	B
		수요에 대한보육체계 (연장보육)	19%(85시설 /453시설)	35%(160시설 /453시설)	20%(89시설 /453시설)	A
		수요에 대한 보육체계 (야간보육)	0개소	2개소	0개소	D
		수요에 대한 보육체계 (일시교육)	0.9%(4시설 /453시설)	3%	0.9%	B
		방과후 아동클럽수	50개소	75개소	58개소	A
		중중심신장애아(자) 통원사업실시 개소수	0개소	4개소	0개소	D
		심신장애아동 통원 사업시행 개소수	8개소	10개소	8개소	B

기호 A : 실적수치가 나아진 것

B : 실적수치가 변화가 없는 것

C : 실적수치가 퇴보된 것

D : ① 목표설정시점에 1998년 이후 착수가 예정된 것

② 조사의 시행이 격년, 5년에 1번인 것

주 : 2001년도는 제1차 실시계획의 최종연도가 됨. 아래에 기록된 출처문헌은 제1차 실시계획의 진척도관리를 목적으로 작성된 공표자료임

출처 : 『平成9年度「三重のく(こづくり)宣言」의 진척상황』

기본사무사업목적평가표는 주 담당과에서 작성한다. 평가표의 구성은 (1) 목적과 성과, (2) 기본사무사업 환경변화부문(사무사업실시의 개요로서 관리과정의 “DO”에 해당함), 그리고 (3) 기본사무사업의 평가(수행된 사업의 자기평가로서 “SEE”에 해당함)로 구성된다. 평가에서는 상위목적인 시책과의 관련성이나 대상과 의도의 타당성, 다른 기본사무사업과의 관계, 성과향상 및 비용절약의 가능성 등에 대해 자기평가 내용을 기록한다. 이와 같은 미에현의 기본사무사업목적평가표의 양식을 제시하면 <표 2-16>과 같다.

〈표 2-16〉 기본사무사업목적평가표의 양식

1999年度	○ 당초예산	기본사무사업목적평가표		기입일	99년 1월 27일
	월보정 예산	소속	건강복지부	아동가정과	
기본사무 사업명	아동교육상담지원의 중실사업 (301)				
상위시책	아동교육의 환경경비 (3)	상위정책	건강한 생활의 확보 (II-1)		
관련시책	인권시책의 종합추진 (1)	관련정책	인권의 존중 (I-1)		

(1) 목적과 성과 연도 당 초 예산·일보경예산	① 대상과 의도(무엇을 어떠한 상태로 되게 할 것인가) 가정과 지역의 수양능력의 저하에 수반하여, 아동상담의 다양화, 복잡화에 대응하기 위하여 아동상담소기능의 충실 및 보건치료, 복지, 교육 등으로 연휴를 도, 전문기능을 생성하는 종합적인 상담지원체제를 확립한다.	성과지표	지표명 종합상담건수
	② 결과(사책의 의도)		지표식 종합상담에 대한 가정지원율(%) $= (\text{상담건수} / \text{상담잠재수}) \times 100$ (대) $(\text{아동문제종합전화상담건수} / \text{아동수})$ $\times (\text{상담처리건수} / \text{아동문제종합전화상담건수}) \times 100$
	보건·의료·복지·교육의 제휴에 의한 아동교육의 종합지원 시스템의 구축, 아동가정에 신속하고 적절한 지도 및 원조가 의도되고, 아동의 건전한 목성이 의도된다.		
	③ 종합계획의 목표항목		변경하는 경우의 지표명, 지표식
	④ 상담지원체제의 정비 아동학대방지회의의 설치		

		⑤ 예산 및 소요시간 등의 추이					
		권전년도 (1996년)	전년도	당해년도	당해 년도 보정후	익년도 (1998)	계획목 표연차
성 과 지 표	목표	0.22	0.25	0.33	/	0.35	/
	실적	0.22	0.27				
종합계획 목표수치		-	가정건강센 타의 조사 검토결과 보고서 작성	가정건강센 타의 조사 검토결과 보고서 작성	/	가정건강센 타의 조사 검토결과 보고서 작성	/
예산액 등		15,160 천엔	17,820천엔	19,811천엔	/	25,145천엔	/
소요시간		10,835 시간	6,891시간	9,819시간	/	34,680시간	/
필요개산 비용		57,854 천엔	45,384천엔	60,858천엔	/	170,108천엔	/

(2) 기본사무사업 환경변화

(3) 기본사무사업의 평가

① 시책에 따른 위치

② 대상과 의도의 타당성

③ 다른 기본사무사업과의 관련

④ 성과향상·비용절약여지 등

기본사무
사업명 | 아동교육상담지원의 중실사업

(4) 기본사무사업의 개편방향

① 사무사업의 상호관계와 사무사업의 비중 등을 고려한 개혁방향

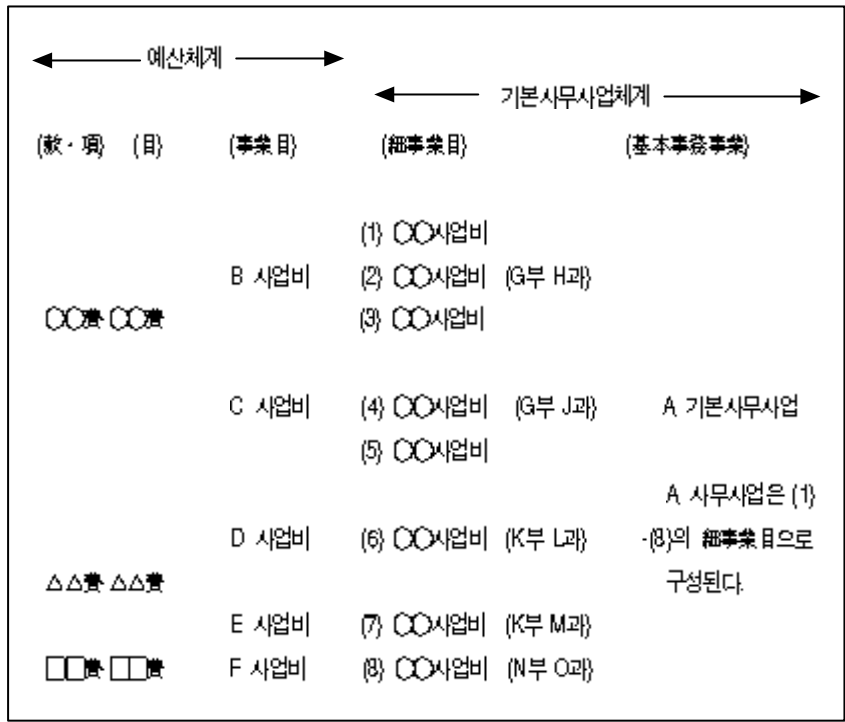
② 제도에 따른 개편방향

주: 石原俊彦, 「地方自治體の事業評價と發生主義會計」(東京: 中央經濟社, 1999), pp. 51-53.

미에현의 기본사무사업시스템에서는 예산체계와 사업체계를 연계시키는 접근을 취하고 있다. 즉, 기본사무사업을 예산체계상의 사업목(事業目)과 일치시키고 있다. 여기에서 기본사무사업이란 예산편성 상의 세사업목(細事業目)을 단위로 하는 사무사업들을 유사목적의 유형별로 그룹화시킨 사업단위를 의미한다. 한편, 예산편성의 사업목(事業目)이란 관·항·목의 체계를 갖는 목적별 세출경비분류를 기초로 설정되어 있다. 세사업목은 사업목을 더욱 세분화한 것을 의미한다. 그리고 자치단체 회계의 관·항·목에 의한 목적별 분류는 어떤 의미에서 조직단위와 연결된다고 볼 수 있다.

기본사무사업과 조직단위와의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 미에현의 사무사업평가시스템은 기본사무사업이 예산편성상의 사업목을 기준으로 설정되어 있기 때문에 관·항·목의 목 수준에서 일치하고 있다. 예를 들면, 신종합계획 상의 “교통안전대책의 추진”에 대해 기본사무사업으로 설정된 “안전하고 쾌적한 교통환경조성사업”은 생활부 생활과를 담당과로 하는 3개 사무사업, 토지정비부 도로안전과를 담당과로 하는 3개 사무사업, 토지정비부 마을조성추진과를 담당과로 하는 2개 사무사업 등으로 구성된다. 따라서 기본사무사업은 복수의 부(部)와 과(課)를 포함하는 형태로 구성되어 있다. 이와 같이 기본사무사업이 복수의 부·과에 걸치는 경우의 예산과목의 구조를 살펴보면 <그림 2-6>과 같다.

〈그림 2-6〉 예산과목과 사업체계의 분석: 일본의 三重縣 사례



나. 간접비의 할당

예산과 사업을 연계시키는 과정에서는 간접비를 추정·할당하는 것이 매우 중요하다. 이와 관련하여 일본 행정경영연구회에서 제시한 인건비 할당 방식을 살펴보면 다음과 같다(기본적으로 각국 총무과의 인건비 또는 전체 지원부문의 인건비를 각 사업에 할당하는 방식을 취하고 있다).

① 계장이하의 일반직은 사업에 직접 종사하는 직원이고 각 사업담당비율에 의해 인건비를 각 사업에 안분한다.

② 과장과 부장은 0.2를 의회관련경비로 인식하고 각 사업에 할당하는 부분은 0.8로 한다. 이 0.8부분은 과장 혹은 부장이 주관하는 각 사업에 균등액을 안분한다.

③局的 총무과에서 발생하는 인건비도 0.2를 의회관련경비로 인식하고 0.8은 각 사업에 안분한다. 이때 0.8부분은 해당국에서 실시하는 모든 사업에 균등액을 안분한다.

④ 전체 행정지원부문의 인건비(의회관련경비 공제후)는 전체 직원수의 비율로 각국에 안분한다. 각국에 안분된 인건비는 해당국에서 실시되는 모든 사업에 균등액을 안분한다.

⑤ 특별 직(위원, 위탁직)의 인건비는 해당국에서 실시되는 모든 사업에 균등액을 안분한다.

⑥ 임시직원의 임금은 해당사업에 계상한다.

〈표 2-17〉 사업별 인건비 할당(예시)

예산명세	인건비		관리직		국·실 총무과	他局 지원 부문	회계, 재정, 인사, 총무, 법제
	일반직	계장이하	과장	부장			
할당방식	각사업 담당할	각사업 균등할	각사업 균등할	국·실 균등할	各局 비례 할당		
직원급역비 ○○人 ○○,○○○원 ↓ 평균인건비 산출 × 사업별 업무분담비율 ↓ 비목별/사업별 인건비	○○人	○人	○人	○人			
	-	0.2	0.2	0.2	0.2		→의회관련경비 (신규)
	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8		
	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	→사업업무분담 비율 →비목별 총인건비
담당과 A과 < 예산사항별 사업 > 1. □□□□사업 ○○,○○○원 2. △△△△사업 ○○,○○○원 3. ○○○○사업 ○○,○○○원 4. 의회대책경비 ○,○○○원	21人 ○○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	*사업평가의 최소단위를 예산체계(관·항· 목)의 목단위 혹은 과단위로 집계하고, 직원의 경수계획, 정책조정, 예산관리에 연동시키는 체제 실현
	15人 ○○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	
	34人 ○○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	
		0.2人 ○○○원	0.1人 ○○○원				
	7.0人* ○○○원	1.0人 ○○○원	0.5人 ○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	
담당과 B과 < 예산사항별 사업 > 1. ◎◎◎◎사업 ○○,○○○원 2. ◇◇◇◇사업 ○○,○○○원 3. ∇∇∇∇사업 ○○,○○○원 4. 의회대책경비 ○,○○○원	0.7人 ○○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	
	0.6人 ○○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	
	1.7人 ○○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	
		0.2人 ○○○원	0.1人 ○○○원				
	3.0人 ○○○원	1.0人 ○○○원	0.5人 ○○○원	○○○원	○○○원	○○○원	

주: 石原俊彦, 前掲書, p. 234.

여기서 인건비의 할당과 관련하여 산업노동국과 행정지원부서 간의 간접 인건비의 할당사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 지원부문의 직원인건비

지원부문의 직원인건비에는 각 국의 총무과 인건비와 전체 지원부문인 회계·기획·재정·인사·법제·제도과 등의 인건비가 포함되어 있다. 행정 지원을 받는 13개 국의 개요는 <표 2-18>과 같다.

<표 2-18> 행정지원부서의 개요

課名	관리직	일반직	계	課名	관리직	일반직	계
회계실	2人	12人	14人	급여과	1人	11人	12人
기획과	2人	6人	8人	行革室	3人	7人	10人
재정과	2人	8人	10人	법제과	1人	5人	6人
계획담당	1人	4人	5人	調度課	1人	7人	8人
인사과	2人	8人	10人	합계	15人	68人	83人

2) 행정지원을 받는 13국 3,227人

- | | | | |
|---------|------|---------|------|
| ① 비서실 | 28人 | ⑧ 복지국 | 850人 |
| ② 도시거점 | 49人 | ⑨ 시민국 | 303人 |
| ③ 기획재정국 | 44人 | ⑩ 산업노동국 | 85人 |
| ④ 총무국 | 142人 | ⑪ 토목국 | 454人 |
| ⑤ 理財局 | 252人 | ⑫ 도시국 | 238人 |
| ⑥ 미화환경국 | 460人 | ⑬ 同和對策室 | 46人 |

⑦ 보건국 276人

3) 간접인건비의 계산

(1) 간접인건비의 집계

- 총무비의 인건비단가 (퇴직수당분 제외): 11,102千円(총무비인건비의 평균단가)
- 지원부문 관리직에 관한 의회대책경비: $11,102 \times 15人 \times 0.2人分 \approx 33,306千円$
- 각국에 할당하는 지원부문의 인건비: $11,102 \times 15人 \times 0.8人分 + 11,102 \times 68人 \approx 888,160千円$
- 산업노동국에 할당되는 지원부문의 인건비: $888,160 \div 3,227人 \times 85人 \approx 23,375千円$
- 산업노동국 총무과 인건비: $10,046(산공비인건비의 평균단가) \times 2人 \times 0.8人分 + 10,046 \times 4人 \approx 56,258千円$
- 따라서 56,258천엔을 산업노동국의 총사업수 176으로 나누면 1사업당 단가는 319천엔이다. 그리고 산업노동국에 지원되는 인력의 인건비단가는 23,375천엔을 총사업수 176으로 나누면 132천엔이다.

(2) 산업노동국의 사업수와 인건비

산업노동국의 인건비는 국에 속한 과의 직접인건비와 위에서 제시된 간접인건비 추계를 토대로 <표 2-19>와 같이 추정되고 있다.

〈표 2-19〉 산업노동국의 인건비 계산

(단위: 千円)

課名	사업수	산업노동국총무과 인건비	지원 부문 인건비	인건비 합계
총무과	1	319+114 = 433	132+ 143 = 275	708
A 과	19	319×19사업 = 6,061	132×19사업 = 2,508	8,569
B 과	25	319×25사업 = 7,975	132×25사업 = 3,300	11,275
C 과	33	319×33사업 = 10,527	132×33사업 = 4,356	14,883
D 과	36	319×36사업 = 11,484	132×36사업 = 4,752	16,236
E 과	21	319×21사업 = 6,699	132×21사업 = 2,772	9,471
F 과	16	319×16사업 = 5,104	132×16사업 = 2,112	7,216
G 과	17	319×17사업 = 5,423	132×17사업 = 2,244	7,667
H 과	8	319× 8사업 = 2,552	132× 8사업 = 1,056	3,608
합계	176	56,258	23,375	79,633

4. 외국사례의 시사 및 한계

주요 선진국의 경우 정부활동의 성과를 측정하고자 하는 시도는 과거 몇 차례 있었으나 정부개혁 차원에서 전면적이고 구체적으로 추진된 것은 사실상 1990년대를 전후로 한 시점에서이다. 현재까지 추진중인 성과측정의 시도는 접근의 거시성(巨視性), 종합성, 실용성 등의 관점에서 볼 때 과거의 시도와 차원이 다른 것으로 향후 그 귀추가 주목된다.

주요 선진국의 경우(일본은 예외) 예산회계제도의 구조 뿐아니라 공공부문의 조직·운영체계가 우리에게 비해 상대적으로 성과측정에 용이하도록 만들어져 있거나 과거부터 최소한 그 방향으로 점진적인 변화가 있어 왔다. 다

시 말해서, 기존의 행정·재정제도의 구조와 틀이 성과측정에 어느 정도 적합할 수 있도록 변형이 가능하며, 예산편성 과정과 행정활동에 대한 비용개념이 최소 수준 이상 정립되어 있다. 특히, 회계제도의 경우 상당수의 국가들이 복식부기제도와 (수정)발생주의 개념을 활용하고 있어서 기본적으로 비용의 객관성과 정확성이 상당 수준 보장이 되고 있다.²⁵⁾

특히, 선진국에서는 1990년대 중반을 전후로 성과측정에 필수적인 성과지표의 개발에 상당한 진전이 있었다. 구체적으로, 계량지표는 물론 서비스질이나 주민만족과 같은 비계량적 목표치의 산정(성과지표의 총체적 값이거나 또는 분자 값에 해당함)과 사업수행비용 즉, 행정원가(주로 성과지표의 분모

25) 영국의 지방자치단체는 오래 전부터 발생주의에 입각한 복식부기제도를 적용해왔고 중앙정부는 1998년부터 발생주의 회계제도인 자원회계(resource accounting)제도를, 그리고 2000년부터는 자원예산(resource budgeting)제도를 도입하기로 예정되어 있다. 미국의 지방자치단체들은 최근까지 수정발생주의를 채택해 왔으나 1999년도 하반기에 발표된 정부회계기준위원회 개념서(GASB Statement, No. 34)를 통하여 통합재무보고(Government-wide Financial Statement)에 대하여는 발생주의를 적용하는 한편 자금별 재무보고서(Funds Financial Statement)에 대하여는 수정발생주의를 적용하는 방식을 채택하고 있다(2001 회계연도부터 자치단체의 규모 등에 따라 단계적으로 시행될 예정임). 스페인의 경우 중앙정부는 1986년부터, 그리고 지방정부는 1992년부터 복식부기제도를 전면적으로 도입하였고 현재는 수정발생주의를 채택하고 있다. 뉴질랜드의 경우 중앙정부와 지방자치단체 모두 발생주의에 기초한 복식부기 회계시스템을 채택하고 있으며, 예산에 대해서도 결산과 마찬가지로 발생주의에 기초한 복식부기 방식으로 회계처리하고 있어서 이 부문에 관한 한 명실공히 세계의 첨단을 지향하고 있다. 특히, 뉴질랜드는 다른 나라와 달리 민간기업과 정부 모두 뉴질랜드 공인회계사회에서 발행하는 뉴질랜드 회계기준을 적용하는 특징을 보이고 있다. 그밖에 유럽연합, 네덜란드, 프랑스 정부는 수정발생주의 회계시스템을 채택하고 있으며, 특히 프랑스의 기초자치단체들은 1997년부터 발생주의 회계를 적용하고 있다 (임성일, "지방자치단체 예산회계제도의 혁신방향," 「지방행정연구」, 제14권 제1호 (2000. 6월), p. 12. 참조).

에 해당하며 단위비용당 성과 측정)의 산정에 있어서 일정한 성과를 거두었다. 그러나 이러한 진전에도 불구하고 행정활동에 대한 성과측정 문제는 여전히 많은 과제와 한계를 노정하고 있는 실정이다.

행정활동의 비용개념이나 예산편성과정에서의 회계적 비용개념이 제대로 반영되지 못하는 우리의 지방예산회계시스템과는 기본구조 면에서 상당한 괴리가 있다. 본 연구에서 검토한 미국의 사례에 의하면 미국의 지방정부들은 행정활동의 수행과 관련된 직접비와 간접비를 가능한 객관적으로 산정할 수 있는 방향으로 예산회계제도를 변화시키고 있는 것으로 나타났다. 객관적이고 정확성 있는 비용산정체계를 토대로 행정활동의 성과를 보다 객관성 있게 측정하고자 하는 정책임에 틀림없다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 비용 특히, 간접비의 추정과 할당문제와 관련하여 문제와 한계점이 노정되고 있다. 일본의 경우 사업별로 소요되는 직·간접비용을 직접 관련부서와 간접 관련부서로 구분하여 비용을 객관적으로 구분 산출하려는 시도는 의미가 있고 높이 평가할만하다. 그러나 그러한 시도는 여전히 다음과 같은 문제와 한계를 안고 있다.

(1) 간접비의 추정에 있어서 직무분석을 포함하여 일부 자외적 요인들이 내포되어 있다.

(2) 간접비의 추정을 단위사업별로 매 회계연도마다 시도하는 것이 사실상 어렵다. 이 문제에 대해서는 지원부서의 업무할당(비용배분)을 일정기간에 걸쳐 표준화, 공식화하는 방안을 모색하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다 (예: 2-3년 단위).

외국의 제도와 사례를 토대로 우리가 얻을 수 있는 시사와 교훈을 압축적으로 표현하면 다음과 같다.

첫째, 지방예산제도가 성과측정에 적합할 수 있도록 정비되어야 한다.

둘째, 행정활동을 총비용(total cost) 관점에서 접근하고 직접비와 간접비의 구분 및 정보제공이 주어질 수 있어야 한다. 아울러 간접비의 경우 조직별, 사업별, 인력별로 안분할 수 있는 수단과 장치가 개발되어야 한다.

셋째, 지방회계제도가 현재의 단식부기체제에서 복식부기체제로 변화될 필요가 있고 이 과정에서는 회계의 인식기준이 현금주의(cash basis)에서 발생주의(accrual basis)로 변화될 필요가 있다.

넷째, 지방자치단체간의 공정한 성과비교를 위해서는 예산제도, 회계제도, 비용산정방식, 성과측정지표 등에 있어서 일정한 표준화가 필요하다.

제3장 우리나라의 지방예산제도

이 장에서는 우리나라 지방예산제도의 현황과 문제점을 살펴보고 특히, 본 연구의 주제인 성과측정 문제와 직·간접적인 연관성이 있는 사항들을 중심으로 다루고자 한다. 이 과정에서는 지방자치단체의 예산제도에 우선적인 관심을 두지만, 거시적이고 중장기적인 관점에서 지방자치단체의 회계제도에 관하여도 중요하다고 판단되는 사항들을 중심으로 언급하고 있다. 이에 대한 이유는 정부활동의 성과를 제대로 측정하기 위해서는 성과의 측정이 예산제도와 연계되어야 할 뿐 아니라 궁극적으로 회계제도에 의해서도 충분히 뒷받침되어야 하기 때문이다.

제1절 현황

1. 지방예산회계제도 개요

가. 예산과 회계의 관계

지방예산·회계제도는 지방자치단체가 행정목적에 수행할 목적으로 재화와 서비스를 조달·공급하고 결산하는 일련의 과정에 있어서 자원을 입수·할당하고 그와 관련된 회계처리를 하는 제도를 의미한다. 이러한 일련의 과정은 계획수립-> 예산편성-> 예산집행-> 결산단계로 구분되어 구체적으로 나타난다.

예산은 재원의 조달과 배분에 관한 예정적 수치로 회계의 원인이 되며 집

행결과를 담고 있는 결산을 통해 그 목표달성도가 측정된다. 회계는 편성된 예산을 집행의 원인과 결과에 따라 순차적으로 기록하고 이를 분석·평가·해석하며 그 결과를 지역주민, 지방의회, 행정내부 등 각종 정보이용자에게 보고하는 기술이다. 요약해서 표현하자면, 예산은 법적 구속력을 전제로 지출을 사전에 통제하는 것이고, 회계는 예산을 토대로 행해진 각종 행정활동 즉, 거래들을 일정한 방식에 의해 체계적으로 처리하고 정보를 제공하는 것이다.

나. 지방자치단체 예산회계의 종류

지방자치단체의 예산회계는 지방자치법 제117조 및 지방재정법 제5조에 의해 일반회계와 특별회계로 구분된다. 아울러 일반회계와 특별회계의 세입세출예산과는 별도로 각 지방자치단체는 다양한 종류의 기금을 운영하고 있으며²⁶⁾, 1999년 말 현재 120종 1,797개 기금에 총 8조 6,140억원이 확보되어 있다. 기금들 중에는 사업적 특성을 지니는 것이 있는 가하면 용자형 또는 적립형 특성을 지니는 기금도 있다. 일반적으로 지방자치단체가 보유하는 기금들은 특성, 기능, 규모 그리고 사회적 파급효과 면에서 중앙정부가 보유하는 기금들과 상당한 차이가 있다. 일반회계와 특별회계의 예산은 지방자치법과 지방재정법에 의해 지방의회의 심의의결을 거치도록 되어 있지만 기금예산은 지방의회의 예산심의를 거치지 않는 것으로 되어 있다.²⁷⁾

26) 기금의 설치근거는 지방자치법 제133조(행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 특정한 자금의 운용을 위하여 조례로서 기금을 설치·운영할 수 있다)에 있고, 관리 및 운영방법에 관한 사항은 지방재정법 제110조와 동법 시행령 제156조 등에 명시되어 있다.

27) 참고로 지방자치단체가 운영하는 회계 수(1999년도)는 총 3,687개 이고 회계숫자상 기금회계가 가장 많고 그 다음으로 각종 특별회계가 많다.

다. 지방회계제도²⁸⁾

지방자치단체의 현행 예산회계제도를 회계처리 방식과 거래인식기준(recognition criteria) 면에서 파악하면 크게 다음의 두 유형으로 구분될 수 있다. 일반회계와 기타특별회계 그리고 기금은 지방재정법에 근거하여 현금주의에 기초한 단식부기제도를 채택하고 있다(엄밀히 말하자면, 출납폐쇄기한 등으로 인해 수정현금주의를 채택하고 있음). 즉, 이들은 현금의 유입과 유출에 따라 수입(수익)과 지출(비용)을 인식하고 현금이 수반되지 않는 거래들을 회계처리의 대상에서 제외시키는 인식기준을 취하고 있다. 그리고 회계처리에 필요한 회계기준은 체계적으로 정립되어 있지 않고, 지방재정법 등 관련법규가 일종의 회계기준 내지 실무지침의 역할을 수행하고 있는 실정이다. 이에 비해 지방공기업특별회계는 지방공기업법에 근거하여 민간기업의 회계기준을 원용하는 등 민간기업과 유사한 발생주의에 기초한 복식부기제도를 채택하고 있다²⁹⁾ 기금의 경우 현금주의 회계를 채택하지만 결산 자료를 토대로 추정대차대조표를 작성하는 사례가 많다.

〈표 3-1〉 지방자치단체 회계별 처리방식

구 분	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금회계
기장방법	현금주의 (단식부기)	현금주의 (단식부기)	발생주의 (복식부기)	현금주의 (단식부기)
계리대상	세입·세출	세입·세출	수익·비용 자산·자본·부채	세입·세출
적용법규	지방재정법	지방재정법	지방공기업법	지방재정법

28) 임성일의 논문(전계 논문, 「지방행정연구」, pp. 4-8)을 주로 참조하였다.

29) 지방공기업특별회계의 경우도 형식적으로는 발생주의에 기초한 복식부기제도를 도입하고 있지만 실제 운용과정에서는 민간기업에 비해 매우 제한적이고 제약적인 적용을 하고 있다. 상당수의 지방공기업은 연도 중 또는 연도말의 결산시점에 즈음하여 공인회계사의 도움을 받아 복식부기방식의 재무제표를 작성하고 있는 실정이다.

한편다로, 지방자치단체의 재정운영을 다루는 주요 회계들간에는 회계처리 방식은 물론 거래의 인식기준과 측정의 초점(measurement focus) 등에 있어서 본질적으로 다른 접근이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서는 동일한 거래현상에 대하여도 회계별로 상이한 재무정보가 생산될 수 있고, 지방재정의 상태나 위상 그리고 재정운영 실적을 객관적으로 포괄하는 거시적이고 종합적인 정보를 얻을 수가 없다.

일반회계의 경우 회계의 특성과 내용 그리고 운영방식 면에서 지방자치단체간에 별다른 차이가 없지만, 기타특별회계나 공기업특별회계의 경우는 사업유형·규모·특성·운영방식 면에서 자치단체간에 상당한 차이가 있다. 그 결과 현실적으로 기타특별회계와 지방공기업특별회계의 재무상태와 경영실적을 자치단체간에 객관적으로 비교하기가 매우 어렵다.

재무보고서의 유형과 성격, 양식체계도 각 회계별로 차이가 있다. 일반회계와 기타특별회계의 경우 자치단체 단위로 재무보고서가 제출되지만 지방공기업의 경우는 개별 공기업 단위로 재무보고서가 작성되고 있다. 일반회계와 기타특별회계는 지방재정법에 근거하여 현금주의에 기초한 단식부기 회계방식에 의해 세입세출결산서 등을 산출하도록 되어 있으며 민간기업 방식의 재무제표는 만들지 않고 있다. 지방공기업특별회계는 지방공기업법을 토대로 발생주의에 기초한 복식부기 회계방식에 의해 민간기업과 유사한 재무제표를 만들고 있다(<표 3-2> 참조).

〈표 3-2〉 지방회계의 재무보고서 유형

일반회계	지방공기업특별회계
<ul style="list-style-type: none"> · 세입세출결산서 · 기금결산보고서 · 채권현재액보고서 · 채무결산보고서 · 공유재산증감 및 현재액보고서 · 물품증감 및 현재액보고서 	<ul style="list-style-type: none"> 지방공기업법 제35조 및 제46조 · 결산 및 사업보고서 · 회계감사보고서 · 재무제표 · 경영실적평가보고서 · 동법 시행령에서 정하는 서류

주: 지방재정법·시행령, 지방공기업법·시행령을 토대로 작성한 것임

예산의 편성체계와 과목구성에 있어서도 일반회계와 공기업특별회계 간에 상당한 차이가 있어서 일관성 있는 비교를 할 수가 없다. 이것은 자치단체 내의 통합재정정보를 포함하여 동급 자치단체간의 전국비교 모두에 대하여 지적되는 사항이다.

라. 지방재정의 규모

2000년도 당초예산을 기준할 때, 지방재정의 세입규모는 총 55조 5,088억 원이며 이것은 일반회계 40조 5,097억원(73%)과 특별회계 14조 9,991억원(27%)으로 구성되어 있고 그 구체적인 상황은 자치단체별로 상이하다. 지방재정의 세입은 지방세 18조 5,209억원(33.4%), 세외수입 16조 4,305억원(29.6%), 이전재정 17조 8,674억원(지방교부세, 지방양여금, 보조금: 32.2%), 지방채 2조 6,900억원(4.8%)으로 구성되어 있다. 세출성질별 예산규모를 파악하면, 경상예산 13조 9,401억원(25.1%), 사업예산 31조 5,931억원(56.9%), 채무상환 3조 3,667억원(6.1%), 예비비등 6조 6,089억원(11.9%)으로 구성되어 있다.

〈표 3-3〉 세입순계예산규모(회계별)

(단위 : 억원)

회계·재원별		연도별					
		1980	1985	1990	1995	1999	2000
총 규 모	계	26,042	65,946	229,140	523,789	609,220	555,088
	지방세	7,678	16,546	63,786	153,169	178,613	185,209
	세외수입	10,874	33,736	93,240	207,465	181,943	164,305
	지방교부세	4,100	10,061	27,647	56,746	68,977	70,909
	지방양여금	-	-	-	18,701	28,388	33,920
	보조금	3,390	5,603	21,905	41,092	98,035	73,845
	지방채	-	-	22,562	46,616	53,264	26,900
일 반 회 계	계	19,454	42,123	154,910	366,673	443,588	405,097
	지방세	7,678	16,546	63,786	153,169	178,613	185,209
	세외수입	4,407	10,829	39,796	90,325	70,195	55,282
	지방교부세	4,100	10,061	27,647	56,713	68,947	70,909
	지방양여금	-	-	-	18,701	28,237	33,520
	보조금	3,269	4,687	20,418	32,190	79,591	56,859
	지방채	-	-	3,263	15,575	18,005	3,318
특 별 회 계	계	6,588	23,823	74,230	157,116	165,632	149,991
	세외수입	6,467	22,907	53,444	117,140	111,748	109,023
	지방교부세	-	-	-	33	30	-
	지방양여금	-	-	-	-	151	400
	보조금	121	916	1,487	8,902	18,444	16,986
지방채	-	-	19,299	31,041	32,259	23,582	

자료: 행정자치부

주: 1995년까지는 결산액, 1999년도 최종예산액, 2000년도 당초예산액임.

2. 지방예산제도 - 편제와 과목체계

가. 예산의 편제

일반회계의 경우 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위, 명시이월비 등의 형식으로 편제되어 있다. 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항을 규정하도록 되어 있다. 지방공기업특별회계의 경우 예산은 예산총칙과 사업운영계획에 따라 작성한 당해 사업연도의 사업예산(수입과 비용에 관한 수익적 수입과 지출에 관한 예정)과 자본예산(자산·부채·자본의 신규증감액에 관한 자본적 수입과 지출에 관한 예정) 그리고 자금운영계획을 중심으로 편제되어 있다.

〈표 3-4〉 일반회계와 지방공기업특별회계의 예산편제

구분	일반회계	지방공기업특별회계
예산의 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 예산총칙 · 세입·세출예산 · 계속비 · 채무부담행위 · 명시이월비 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업운영계획에 따라 작성한 수익과 비용에 관한 수익적 수입과 지출(사업예산) · 자산·부채·자본의 신규증감액에 관한 자본적수입과 지출(자본예산) · 자금의 운영계획
예산총칙	<ul style="list-style-type: none"> · 세입·세출예산 · 계속비 · 채무부담행위 및 명시이월비의 총괄적 규정 · 지방채 및 일시차입금의 한도액 · 기타 예산집행에 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 업무의 계속량 · 예정수입 및 예정지출의 금액 · 계속비, 채무부담행위 · 지방채, 일시차입금의 한도액 · 예산전용 금지과목, 보조금 · 이익잉여금의 예정처분 · 재고자산의 구입한도액 · 중요자산의 취득 및 처분 · 회전기금의 수입 및 지출예정액 · 기타 필요한 사항

자료: 지방재정법 및 지방공기업법

나. 일반회계의 과목구조

예산과목과 계정과목은 예산편성 및 회계처리결과 즉, 결산의 기초가 되는 것으로 지방재정의 운영에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 일반회계의 예산과목은 세입·세출예산을 일정한 기준에 따라 체계적으로 편성할 목적으로 기능별, 성질별로 분류하고 있다. 예산과목과 계정과목은 국가와 지방간 그리고 지방자치단체간의 연계, 회계책임의 명확화, 재정정책수립 차원에서 중요한 기능을 하고 있기 때문에 지방재정법에서 전국적 통일성을 요구하고 있다.

1) 세입과목의 분류체계

현재 세입예산과목은 장·관·항·목의 4단계로 구분되어 있다. 장·관은 세입의 원천별, 그리고 항·목은 세입의 세부종목별로 분류하고 있다.

〈표 3-5〉 세입과목의 분류

장	관	항	목
세입원천별 대분류	세입원천별 중분류	세입종목별 분류	세입종목별 소분류
지방세 수입	지방세	보통세 목적세	11개 세목별 4개 세목별
세외수입	경상적 세외수입 임시적 세외수입	임대수입, 사용료, 수수료수입 등 6개 항, 재산매각수입, 전입금, 부담금 등 8개 항	28개 목 25개 목
지방교부세	지방교부세	지방교부세	지방교부세 중액교부금

지방양여금	지방양여금	지방양여금	지방양여금
조정교부금	조정교부금	조정교부금	조정교부금
보조금	국고보조금 등 시도비보조금	국고보조금 등 시도비보조금	국고보조금, 기금수입 시도비보조금
지방채	국내차입금 국외차입금	차입금 등 3개 항 국외차입금	9개 목 국외차입금

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산편성기본지침, 2000.

이와 같은 세입예산의 과목구조를 장, 관, 항, 목별로 구체적으로 살펴보면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 세입예산 과목구조(일반회계/기타특별회계)

장	관	항	목
100 지방세수입	110 지방세	111 보통세	111-01 취득세
			111-02 등록세
			111-03 면허세
111-04 주민세			
111-05 재산세			
111-06 자동차세			
111-07 주행세			
111-08 농지세			
111-09 도축세			
111-10 경주·마권세			
111-11 담배소비세			
111-12 종합토지세			
112 목적세	112-01 도시계획세	112-02 공동시설세	
		112-03 사업소세	
		112-04 지역개발세	
		113 과년도수입	113-01 과년도수입

(계속)

200 세외수입	210 경상적 세외수입	211 재산임대수입	211-01 국유재산임대료 211-02 공유재산임대료
		212 사용료수입	212-01 도로사용료 212-02 하천사용료 212-03 하수도사용료 212-04 시장사용료 212-05 도축장사용료 212-06 입장료수입 212-07 기타 사용료
		213 수수료수입	213-01 증지수입 213-02 쓰레기 처리 봉투 판매수입 213-03 재활용품 수거 판매수입 213-04 기타수수료
		214 사업수입	214-01 사업장생 산수입 214-02 주차요금수입 214-03 통행료수입 214-04 청산금수입 214-05 분담금수입 214-06 매각 사업수입 214-07 기타 사업수입
		215 징수교부금수입	215-01 시·도세 징수 교부금수입 215-02 사용료 징수교부금 215-03 기타 징수교부금
		216 이자수입	216-01 공공예금이자수입 216-02 민간용자금 회수이자수입 216-03 자치단체용자금 회수이자수입 216-04 기타이자수입

(계속)

200 세의수입	220 임시적 세외수입	221 재산매각수입	221-01 국유재산매각수입 221-02 공유재산매각수입
		222 순세계잉여금	222-01 순세계잉여금
		223 이월금	223-01 국고보조금 사용잔액 223-02 시·도비 보조금사용잔액 223-03 전년도 이월 사업비
		224 전입금	224-01 내부 전입금 224-02 외부 전입금
		225 예탁금 및 예수금	225-01 예탁금 수입 225-02 예수금 상환금 225-03 예수금이자수입
		226 용자금 원금수입	226-01 민간용자금 회수수입 226-02 자치단체 용자금회수수입
		227 부담금	227-01 자치단체간 부담금 227-02 일반부담금
		228 갹수입	228-01 불용품 매각대 228-02 변상금 228-03 위약금 228-04 과태료수입 228-05 체납처분수입 228-06 보상금수납금 228-07 반환금수입 228-08 기부금 및 기금수입 228-09 기타 갹수입
		229 과년도수입	229-01 과년도수입
300 지방교부세	310 지방교부세	311 지방교부세	311-01 지방교부세 311002 중액교부금

(계속)

400 지방양여금	410 지방양여금	411 지방양여금	411-01 지방양여금
500 조정교부금 및재정보전금	510 조정교부금	511 조정교부금	511-01 조정교부금
	520 재정보전금	521 재정보전금	521-01 재정보전금
600 보조금	610 국고보조금 등	611 국고보조금 등	611-01 국고보조금 611-02 기금수입
	620 시·도비 보조금	621 시·도비 보조금	621-01 시·도비 보조금
700 지방채	710 국내차입금	711 차입금	711-01 정부자금채 711-02 금융기관채 711-03지방공공자금채 711-04 기타
		712 지방채증권	712-01 모집공채 712-02 매출공채 712-03 교부공채
		713 지역개발기금	713-01 시·도 용자금수입 713-02 시·군·구 용자금 수입
	720 국외차입금	721 국외차입금	721-01 국외차입금

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산편성기본지침, 2000.

2) 지출경비의 분류체계

지방자치단체의 경비지출은 원칙적으로 세출예산과목구분에 따라 지출된다. 현재 지출경비의 체계는 6단계로 분류·운영되고 있으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 3-7〉 세출과목의 분류

구분	장	관	항	세항	세세항	목
내용	기능별 분류		조직별분류	사업목적별분류	경비유형별분류	성질별 분류
분류수	5	16	자율결정	자율결정	대분류 4 소분류 8	36 (세목 78)

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산편성기본지침을 토대로 작성하였음

(1) 세세항 분류: 경비유형별 분류

○ 대분류(4) : 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비등

- 소분류(8) :
- 인건비 _____ 경상예산
 - 경상적 경비 _____
 - 보조사업비 _____ 사업예산
 - 자체사업 _____
 - 지방 채상환 _____ 채무상환
 - 채무부담행위 상환 _____
 - 예비비 _____
 - 기 타 _____

(2) 목(경비성질별)분류: 경비의 사용되는 용도에 따른 분류

세출예산의 성질별 분류는 8개 경비에 대해 36개 목, 78개 세목으로 구성되어 있다.

〈표 3-8〉 세출예산의 성질별 분류

성질별	목(36)	세목(78)
인 권 비	인권비	4
물 권 비	일반운영비, 여비, 업무추진비, 복리후생비, 의회비, 재료비, 연구개발비	20
이전경비	일반보상금, 이주 및 재해보상금, 포상금, 연금부담금, 배상금등, 출연금, 민간이전, 자치단체이전, 공기업경상전출금, 해외이전, 차입금이자	29
자본지출	시설비 및 부대비, 민간자본이전, 자치단체이전, 공기업경상전출금, 해외이전, 차입금이자	8
용자 및 지출	용자금, 출자금	5
보전재원	차입금원금	5
내부거래	기타특별회계전출금, 교육비특별회계전출금, 예탁금, 예수금원리금상환, 기타내부거래	3
예비비기타	예비비, 반환금기타	4

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산편성기본지침을 토대로 작성하였음

이와 같은 세출예산의 과목구조를 장, 관, 항, 세항, 목별로 구체적으로 살펴보면 <표 3-9>와 같다(항과 세항은 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 허용되고 있다).

〈표 3-9〉 세출예산의 과목구조

○ 일반회계 예산과목 구분

장	관	항	세항	목
1000 일반행정비	1100 입법 및 선거관계			100 인건비 101 인건비
	1200 일반 행정비			200 물건비 201 일반운영비 202 여비 203 업무추진비 204 복리후생비 205 의회비 206 재료비 207 연구개발비
2000 사회개발비	2100 교육 및 문화비			300 이권경비 301 일반보상금 302 이주및재해 보상금 303 포상금 304 연금부담금 등 305 해상금등 306 출연금 307 민간이권 308 자치단체이권 309 공기업 경상전출금 310 해외이권 311 차입금이자
	2200 보건 및 생활환경개선비			400 자본지출 401 시설비 및 부대비 402 민간자본이권 403 자치단체이권 404 공기업자본전출금 405 자산취득비 406 기타 자본이권 407 해외자본이권
	2300 사회보장비			500 융자 및 출자 501 융자금 502 출자금
	2400 주택 및 지역사회 개발비			600 보편자원 601 차입금원금 700 내부거래 701 기타회계 전출금 702 교육비특별회계 전출금 703 예탁금 704 예수금 705 기타 내부거래 800 예비비 및 기타 801 예비비 802 반환금기타
3000 경제개발비	3100 농수산개발비			
	3200 지역경제개발비			
	3300 국토자원보존개발비			
	3400 교통관리비			
4000 지방위비	4100 지방위관리비			
	4200 소방관리비			
5000 지원 및 기타경비	5100 지방채상환			
	5200 체지출금			
	5300 교부금			
	5400 예비비			

○ 기타 특별회계의 과목구분(예)

특별회계	장	관	항	세항	목
도시교통사업 특별회계 (주차장 등의 특별회계)	3000 경제개발	3400 교통관리			100 인건비 101 인건비 200 물건비 201 일반운영비 202 여비 203 업무추진비 204 복리후생비 205 의회비 206 재료비 207 연구개발비
	5000 지원 및 기타 경비	5100 지방채상환			300 이권경비 301 일반보상금 302 이주 및 재해 보상금 303 포상금 304 연금부담금 등 305 해상금등 306 출연금 307 민간이권 308 자치단체이권 309 공기업 경상권출금 310 해외이권 311 차입금이자
주택사업 특별회계	2000 사회개발	5400 예비비			400 자본지출 401 시설비 및 부대비 402 민간자본이권 403 자치단체이권 404 공기업자본권출금 405 자산취득비 406 기타 자본이권 407 해외자본이권
	5000 지원 및 기타 경비	2400 주택 및 지역사회 회개발			500 융자 및 출자 501 융자금 502 출자금 600 보전재원 601 차입금원금 700 내부거래 701 기타회계 전출금 702 교육비특별회계 전출금 703 예탁금 704 예수금 원리금 상환 705 기타 내부거래
의료보험기금 운영특별회계	2000 사회개발	5100 지방채상환			800 예비비 및 기타 801 예비비 802 반환금기타
	5000 지원 및 기타 경비	5400 예비비			
기타특별회계	특별회계 기능 에 따라 일반 회계 장과 연결	2300 사회보장			
		5100 지방채상환			
		5200 예비비			
		일반회계 관과 연계			

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산편성기본지침, 2000

다. 예산과목별 구성비율

예산과목별로 구성비율을 살펴보면, 세입예산의 경우 총 예산액 70조 6,933억원 중 세외수입이 29.8%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음이 지방세(26.2%), 보조금(21.5%), 지방교부세(10.0%), 지방양여금(4.8%), 조정교부금 및 재정보전금(3.1%), 그리고 지방채(4.5%) 등으로 구성되어 있다(<표 3-10> 참조).

〈표 3-10〉 세입예산의 구성비율(총계기준, 1999)

(단위: 백만원)

장	예산액(%)	관	예산액(%)	항	예산액(%)
합계	70,693,363 (100%)	합계	70,693,363 (100%)	합계	70,693,363 (100%)
100 지방세 수입	18,520,865 (26.20%)	110 지방세	18,520,865 (26.20%)	111 보통세	16,496,276 (23.33%)
				112 목적세	1,548,171 (2.19%)
				113 과년도수입	476,418 (0.67%)
200 세외수입	21,052,483 (29.78%)	210 경상적 세외수입	9,757,001 (13.80%)	211 재산임대수입	81,043 (0.11%)
				212 사용료수입	2,136,165 (3.02%)
				213 수수료수입	728,749 (1.03%)
				214 사업수입	4,217,354 (5.97%)
				215 징수교부금수입	1,172,798 (1.66%)
				216 이자수입	1,420,892 (2.01%)
		220 임시적 세외수입	11,295,482 (15.98%)	221 재산매각수입	818,167 (1.16%)
				222 순세계잉여금	4,252,995 (6.02%)
				223 이월금	295,446 (0.42%)
				224 권입금	2,124,662 (3.00%)

(계속)

장	예산액(%)	관	예산액(%)	항	예산액(%)
200 세외수입				225 예탁금및 예수금	178,581 (0.25%)
				226 융자금원금수입	1,128,894 (1.60%)
				227 부담금	997,060 (1.41%)
				228 잡수입	1,239,734 (1.75%)
				229 과년도수입	259,943 (0.37%)
300 지방교부세	7,090,944 (10.03%)	310 지방교부세	7,090,944 (10.03%)	311 지방교부세	7,090,944 (10.04%)
400 지방양여금	3,392,001 (4.80%)	410 지방양여금	3,392,001 (4.80%)	411 지방양여금	3,392,001 (4.80%)
500 조정교부금·재경보전금	2,220,672 (3.14%)	510 조정교부금	1,866,722 (2.64%)	511 조정교부금	1,866,722 (2.64%)
		520 재경보전금	353,950 (0.50%)	521 재경보전금	353,950 (0.50%)
600 보조금	15,229,820 (21.54%)	610 국고보조금 등	11,978,125 (16.94%)	611 국고보조금 등	11,978,125 (16.94%)
		621 시·도비보조금	3,251,695 (4.60%)	621 시·도비보조금	3,251,695 (4.60%)
700 지방채	3,186,598 (4.51%)	710 지방채	3,186,598 (4.51%)	711 지방채	3,186,598 (4.51%)

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 1999.

세출예산의 구성내역을 살펴보면, 총 예산액중 사회개발비가 47.4%로 가장 높은 비중을 차지하고, 그 다음이 경제개발비(29.4%), 일반행정비(13.5%), 민방위비(1.5%), 그리고 지원 및 기타경비(8.2%) 등으로 구성되어 있다(<표 3-11> 참조).

〈표 3-11〉 세출예산의 구성비율

(단위: 백만원)

장	예산액(%)	관	예산액(%)
합계	70,693,363(100%)	합계	70,693,363(100%)
1000 일반행정비	9,562,943(13.53%)	1100 입법 및 선거관계	297,961(0.42%)
		1200 일반행정비	9,264,982(13.11%)
2000 사회개발비	33,522,701(47.42%)	2100 교육 및 문화비	3,613,133(5.99%)
		2200 보건 및 생활환경개선비	11,506,708(16.28%)
		2300 사회보장비	8,462,834(12.00%)
		2400 주택 및 지역사회개발비	9,720,026(13.75%)
3000 경제개발비	20,757,161(29.36%)	3100 농수산개발비	4,652,635(6.58%)
		3200 지역경제개발비	3,187,149(4.51%)
		3300 국토자원보존개발비	8,013,396(11.34%)
		3400 교통관리비	4,903,979(6.94%)
4000 지방위비	1,091,535(1.54%)	4100 지방위관리비	157,040(0.22%)
		4200 소방관리비	934,495(1.32%)
5000 지원 및 기타 경비	5,759,043(8.15%)	5100 지방채상환	1,045,579(1.48%)
		5200 제지출금	67,683(0.09%)
		5300 교부금	3,589,959(5.08%)
		5400 예비비	1,054,822(1.49%)

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 1999.

라. 지방공기업특별회계의 과목구조

지방공기업은 지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 직접·간접으로 경영하는 사업중 지방공기업법의 적용을 받는 사업으로 정의되며 그 경영형태에 따라 직접경영기업(지방직영기업)과 간접경영기업(지방공사·공단)으로 구분된다(지방공기업법 제2조, 지방공기업법시행령 제2조 등 참조).³⁰⁾

또한 지방공기업은 사업의 종류에 따라 지방공기업법이 당연히 적용되는 사업과 조례가 정하는 바에 의하여 임의로 적용되는 사업으로 구분된다. 현재 당연적용사업으로는 수도사업(간이상수도사업 제외), 궤도사업(도시철도사업 포함) 등 9개 사업이 있고 임의적용사업으로는 <표 3-12>의 사업들이 있다.

30) 지방공기업은 지방자치단체의 일반적인 활동을 담고 있는 일반회계와 비교할 때, 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 즉, (1) 경영(설립)주체 : 지방자치단체(특수법인), (2) 사업영역 : 주민의 복지증진을 위한 공익사업으로서 기업성이 있는 사업, (3) 경영원칙 : 공공성과 기업성의 조화, 독립채산원칙, (4) 예산회계 : 지방공기업특별회계(복식부기 및 예산), (5) 재원조달 : 수익자 부담원칙, (6) 관리책임 : "관리자" 지정 및 경영권한 부여 등을 들 수 있다.

〈표 3-12〉 지방공기업의 법적용 범위

구분	사업명	적용기준
당연적용사업	수도사업(간이상수도사업 제외)	1일 생산능력 1만5천톤 이상
	공업용수도사업	1일 생산능력 1만톤 이상
	케도사업(도시철도사업 포함)	보유차량 50량 이상
	자동차운송사업	보유차량 30대 이상
	지방도로사업(유료도로사업에 한함)	도로관리연장 50km 이상 또는 유포터널·교량 3개소 이상
	하수도사업	하수처리장시설 구비
	주택사업	주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 100,000㎡ 이상
	토지개발사업	조성면적 100,000㎡ 이상
	의료사업	병상수 30개 이상
임의적용사업	경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음의 사업 ① 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 ② 당연적용사업중 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업	

주: 지방공기업법을 토대로 정리함

앞서 언급한 바와 같이 지방공기업특별회계의 예산회계제도는 일반회계의 예산회계제도와 기본적으로 그 틀과 접근을 달리하고 있다. 지방공기업특별회계의 과목은 사업의 운영계획과 기능에 따라 구분하기 위해 예정수입·예정지출로 대별하여 이를 수익적 수입·지출, 자본적 수입·지출로 구분한 후 각각 관·항으로 편제하고 있다. 관·항의 구분 및 설정은 기업회계 기준에 따라 전국의 지방공기업특별회계에 공통적으로 적용하고 있다. 세

항·목의 구분 및 설정은 행정자치부장관이 정하며 각 사업별로 특성에 따라 기능별로 원가계산이 가능하도록 편제되어 있다.

〈표 3-13〉 지방공기업의 예산과목

사업예산		자본예산		자금예산
수입계(A)		수입계(A')		수입계(A'')
영업수익				영업수입
영업외수익				영업외수익
특별이익				특별이익
				이월액
				수용가미수금
				기타미수금
				자산매각수입
				고정부채수입
				잉여금수입
				기타자본적수입
지출계(B)		지출계(B')		지출계(B'')
영업비용				영업비용
영업외비용				영업외비용
특별손실				특별손실
				미지급비용
				미지급금
		가동설비자산		가동설비자산
		비가동설비자산		이연자산
		이연자산		무형고정자산
		무형고정자산		투자및기타자산
		투자및기타자산		고정부채상환금
		기타자본적지출		기타자본적지출
예비비		예비비		예비비
차인(A-B)		차인(A'-B')		차인(A''-B'')

주: 사업예산·자본예산의 구분은 관의 분류임
 영업수익·영업비용·재산매각수입등의 구분은 항의 분류임
 자료: 행정자치부, 지방공기업예산편성지침, 2000

특히, 회계처리에 필요한 계정에 대하여 자산계정, 부채계정, 자본계정, 수익계정 및 비용계정을 두고 필요한 정리계정을 두도록 규정하고 있다(지방공기업법시행령 제12조). 이때 구체적인 계정과목구분은 기업회계기준을 준용하여 행자부장관이 정하도록 하고 있다.

〈표 3-14〉 지방공기업 계정과목

대분류	중분류	소분류
자산	유동자산	현금예금, 수용가미수금, 유가증권, 저장품, 기타유동자산
	투자 및 기타 자산	투자유가증권, 출자금, 장기대여금, 기금유자금, 전산권확가입권, 기타투자 및 각종보증금
	가동설비자산 (고정자산)	토지, 입목, 건물, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 공기구비품, 기타가동설비자산
	무형자산	기타시설이용권, 차지권, 특허권, 기업채발행자금및기업채발행비, 개발비, 시험연구비
부채	유동부채	단기차입금, 미지급금, 미지급비용, 선수금, 예수금, 선수수익, 유동성장기부채, 기타유동부채
	고정부채	외국차관, 지방채, 재정자금, 타회계차입금, 중당금, 기타고정부채
자본	자본금	원시자본금, 타회계출자자본금, 국고교부자본금
	잉여금	자본잉여금, 이익잉여금
수익	영업수익	급수수익, 수탁공사수익, 온천사업수익, 용자금이자수익, 용지매출수익, 주택분양수익, 임대사업수익, 관리사업수익, 기타영업수익
	영업외수익	수입이자및배당금, 타회계부담금수입, 외환차익, 외화평가이익, 대손충당금환입, 기타영업외수익
	특별이익	고정자산처분이익, 투자자산처분이익, 채무면제이익, 기타특별이익
비용	영업비용	원수및취수비, 경수비, 배수비, 업무비, 관리비, 수탁공사비, 온천사업비, 대손상각, 기금관리비, 지급이자및지방채취급제비용, 용지매출원가, 주택분양원가, 임대사업비, 관리사업비, 업무관리비, 감가상각비, 기타영업비용
	영업외비용	지급이자및기업채취급제비, 외환차손, 외화평가손실, 재고자산평가손실, 재고자산감모손실, 기타영업외비용
	특별손실	고정자산처분손실, 투자자산처분손실, 임시손실, 기타특별손실
	당기순손익	당기순(손)익

자료: 지방공기업결산 및 경영분석(행정자치부)을 토대로 정리함

제2절 문제점

앞 절에서는 우리나라 지방예산회계제도의 현황에 대하여 전반적으로 살펴보았다. 이 절에서는 지방예산회계제도의 문제점을 파악하되 특히, 본 과제와 관련성이 높다고 생각되는 사항을 중심으로 기술하고자 한다.

현행 지방자치단체 예산회계제도에 대하여 한마디로 평가하자면 기본적으로 자치단체 활동의 성과를 측정할 수 있는 소프트웨어(software)와 하드웨어(hardware)를 제대로 구비하고 있지 못하다. 이 문제와 관련하여 지금부터는 지방자치단체의 성과정보를 파악하는데 어려움을 가져오는 여러 가지 요인과 문제점에 관하여 구체적으로 기술하고자 한다.

1. 성과와 예산의 연계성 문제

민간기업과 달리 공공서비스의 공급과 관련된 원가개념이 정립되지 못하여 실제 공공서비스 전달에 투입되는 비용을 정확히 산출하지 못하고 있다. 이와 같은 현상이 발생하는 이유는 앞서 지적한 바와 같이 현행 지방예산체계가 품목별 예산제도에 기반을 두는 것과 회계제도에 회계적 기본개념 - 자산, 부채, 자본, 비용, 수익 등 - 이 체계적으로 적용되지 못하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 무엇보다도 현행 예산체제에서는 사업 또는 프로그램별로 비용과 성과를 파악하는 것이 사실상 불가능하다. 그 가장 큰 원인은 예산과목의 구조가 사업단위로 만들어져 있지 않기 때문에 사업단위별로 예산과 비용에 관한 정보가 수집·분석될 수 있는 예산장치가 결여되어 있다는 점

이다. 특히, 기능간·사업간에 여러 조직의 활동이 혼합되어 있는 현행 세입 및 세출과목구조에서는 예산을 산출물(사업 및 조직단위)과 연계시키기 곤란하다. 이와 관련된 내용을 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 현행 예산분류체계에 의하면 조직별, 사업별로 그 운영에 관련된 총 비용(total cost)을 산출할 수가 없다. 현행 예산제도는 기본적으로 경비의 항목별로 예산액을 정하는 구조를 취하고 있어서 사업단위별, 프로그램별로 예산을 파악해야 하는 성과중심 예산제도와는 구조 면에서 본질적인 차이를 보인다. 구체적으로, 세출예산의 장·관은 행정활동을 기능별로 구분한 것이고, 항은 행정조직별, 세항은 조직 또는 사업목적별로 구분한 것이다. 대체로 보아 항의 예산과목은 자치단체의 과 또는 국의 기능(명칭 또는 업무)과 연계되고 있다. 이에 비해 세항은 계의 기능과 직접 연계되는 경우도 있고, 몇 개의 계 기능이 하나의 세항과목과 연계되거나 또는 몇 개의 세항과목이 하나의 계와 연계되는 경우가 있다(<표 3-15> 참조).

중요한 사실은 세출과목구조에 있어서 행정조직별 분류(항, 세항 일부)와 성질별 분류(목)를 체계적으로 연결해 주는 장치가 없다는 점이다. 세출과목 구조를 두고 구체적으로 표현하자면, “항”과 “목” 또는 “세세항”과 “목” 간에 비용정보 체계상의 연계고리가 모호하다는 것이다. 특히, 세항의 하부단위인 세세항을 예를 들자면, 이것은 4개 대분류(경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비)와 8개 소분류로 구성되어 있다. 여기에서 문제는 경상예산에서 파악될 수 있는 것은 인건비와 경상적 경비이고, 사업예산에서 파악될 수 있는 것은 보조사업 및 자체사업과 관련된 경비에 국한된다는 점이다.

이러한 예산체제에서는 세세항에서 경상예산, 사업예산으로 일단 구분된 다음에는 그 상위단위(세항, 항 등)에서는 더 이상 종합적인 비용정보를 얻

을 수 없는 문제점이 생겨난다. 즉, 항단위(행정조직 단위)에서 조직별 비용 내역을 구체적으로 산출하거나 아니면 세항단위(계단위, 사업단위)에서 사업별 비용내역을 구체적으로 산출하고자 할 경우 실제 애로에 부딪히게 된다. 다시 말해서 현재의 예산과목구조에서는 성과측정에 필수적인 사업단위(또는 조직단위) 중심의 비용측정이 어렵고 특히, 객관적인 비용산정은 더욱 어렵다. 요약하자면, 현행 예산분류체계에서의 예산편성은 경상예산, 사업예산 등으로 분류하고 그 이하에서는 성질별 과목으로 이어지기 때문에 실제로 각 사업별, 프로그램별로 예산내역을 파악할 수 없다.

〈표 3-15〉 세출과목과 조직단위간의 비교(B 자치단체 사례)

장	관	항		세항	
		예산과목	과(국)단위	예산과목	계단위
일반행정비	일반행정비	기획관리	기획예산과 (기획예산국)	기획관리	기획
				심사분석	심사분석, 통계
				예산운영	예산
				경영사업관리	경영사업
				법무관리	법무
		공보관리	공보실	공보관리	홍보관리, 공보, 편집기획
		행정감사	감사실	감사관리	행정감사, 재정감사, 기술감사, 조사
				읍부즈만	읍부즈만 운영 읍부즈만
		내무행정	총무과 (행정지원국)	서무관리	총무, 시정
				인사관리	인사, 조직관리
				정보통신운영	정보기획, 지역정보, 정보운영, 통신
			정보관리과 (행정지원국)	민원실운영	민원
		시민복지과 (복지환경국)	자치행정	-	

일반 행정비	일반 행정비	재무행정	세경과 (기획세무과)	지역안전관리	-
			부과1과 (기획세무과)	세경관리	세무행정, 세무조사1·2, 세외수입
			부과2과 (기획세무과)	징수관리	징수행정, 공매, 제납정리, 수납
			징수과 (기획세무국)	회계관리	경리, 계약, 복식부기
			회계과 (행정지원국)	재산관리	재산관리
				도세관리	도세행정, 귀·취등록세
				시세관리	자동차세, 면허세, 사업소세, 주민세, 재산세1·2, 종합토지세

둘째, 정부활동의 경우 하나 하나의 사업 또는 프로그램에 대해 여러 부서(조직단위)가 관련되는 경우가 많이 있다. 따라서 진정한 의미에서의 행정비용을 산출하기 위해서는 총비용(직접비·간접비 포함)을 객관적으로 산정해 내어야 하고, 사업부서와 지원부서(기획, 예산, 총무, 재무, 회계 등) 간의 업무관계에 기초하여 추정된 간접비를 사업 또는 프로그램에 할당해야 한다. 그러나 현행 예산체제에서는 현실적으로 이와 관련된 재정정보를 입수하기가 어렵다. 특히, 공무원 인건비의 경우 사업 또는 프로그램과는 별도로 편성되고 있어서 이들 비용을 할당하는 문제가 있다.

2. 예산회계체계의 불합리성

지방예산회계제도의 기반이 체계적으로 정비되어 있지 못하다. 지방자치

단체의 각 회계단위별(일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계)로 유사 사업이 존재하고 동일회계 내에서도 특성이 다른 사업이 포함되는 등 회계 체계의 불합리성이 나타나고 있다. 예컨대, 지방공기업으로 운영되고 있는 상수도사업과 기타특별회계로 운영되고 있는 간이상수도사업은 성격상 같은 사업이지만 법적 요건에 따라 상수도사업은 발생주의에 기초한 복식부기 방식의 기업회계기준이 적용되는 반면에 간이상수도사업은 현금주의에 기초한 단식부기 방식이 적용되고 있다. 이와 유사한 사례는 지방공기업특별회계에 속한 지역개발기금과 세입세출예산외로 처리되는 기금간에도 발견되고 각종 기금들간(사업형기금과 비사업형기금)에도 발견된다.

이와 같이 예산회계별로 본질적인 차이가 있는 상황에서는 회계간의 상호연계방식을 통해 유용한 재무정보를 정보이용자에게 적절히 제공할 수가 없다. 이러한 현상은 궁극적으로 회계처리의 일관성 유지와 회계정보의 공정성 및 유용성 보장에 중대한 장애요인으로 작용한다. 그리고 나아가 이것은 통일되고 일관성 있는 성과정보의 산출을 가로막는 한편 자치단체간 비교를 어렵게 한다.

현행 지방예산체제는 경상적 지출과 자본적 지출을 구분하지 않고 있기 때문에 정부활동의 성과를 객관적으로 측정하는데 애로를 초래하고 있다. 예컨대, 사회간접시설에 대한 투자와 같이 지출효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자본적 지출을 관리하는 계정과 지출효과가 단기적이고 경상적인 경비 성격을 지니는 경상적 지출 간에 사실상 구분을 두고 있지 않다.

현재, 특별회계가 어느 정도 자본예산의 특성을 지니지만 특별회계 중에서도 경상예산이 존재하고 일반회계 내에서도 자본예산의 특성이 존재하는 복합적 예산체제가 운영되고 있는 것이 현실이다³¹⁾ 따라서 경상적 지출과

31) 세출예산과목 중 세세항에서 경상예산, 사업예산 등으로 구분하고 있지만 이것은 자

자본적 지출의 특성을 최대한 반영하면서 예산편성과 성과측정을 하기 위해서는 경상예산(current budget)과 자본예산(capital budget)을 구분하는 것이 요구된다.

3. 직접경비·간접경비의 구분 문제

현행 지방예산회계제도는 성과측정에 필요한 각종 비용정보를 체계적으로 제공해주지 못하고 있다. 현행 예산회계제도를 통해서 파악할 수 있는 각종 경비에 관한 정보는 대체로 다음에 국한된다 (그러나 이들 재무정보도 사업별로 완전히 파악되지 못하고 있는 실정이다).

- (1) 사업별 직접경비 일부
- (2) 인건비(기본급, 수당, 기타직보수, 일용인부임)
- (3) 운영경비의 일부
- (4) 자본투자경비의 일부

앞에서 몇차례 지적한 바와 같이 현행 지방예산제도는 각 조직별·사업별로 직접비는 물론 간접비에 대한 정보를 제공해 주지 못하는 문제점을 안고 있다. 한마디로, 현행 예산회계제도를 통하여 파악할 수 있는 비용정보로서는 성과측정에 필요한 비용(원가) 정보 수준을 도저히 충족시킬 수 없다. 이러한 상황이 발생하는 원인은 앞서 자세히 기술한 바와 같이 현행 세출예산과목구조와 밀접한 관련이 있다. 여기에서 현행 세출예산의 과목구조에 대해서 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

본예산제도와 본질적으로 다르다.

- (1) 장/관 : 기능별 분류 : 5개 장 16개 관
- (2) 항 : 행정조직별 분류 : 자율설정토록 위임
- (3) 세항 : 사업목적별 분류 : 자율설정토록 위임
- (4) 세세항: 경산예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등으로 분류
- (5) 목 : 성질별 분류 : 36개 목
- (6) 세목 : 내용별 분류 : 78개 세목

현재의 세출예산과목 가운데서 비용을 비교적 상세하게 다루고 있는 것은 성질별 분류에 해당하는 목과 세목이다. 성질별 분류단위인 목은 인건비, 물건비, 이전경비, 자본지출, 융자 및 출자, 보전재원, 내부거래, 예비비 및 기타의 8개 경비로 구분되어 있고 세부적으로는 36개 목으로 구성되어 있다 (<표 3-16> 참조). 그리고 목 단위의 비용을 계상하는 세부비용에 관한 정보는 "설정"이라는 제목 하에서 다루어지고 있다³²⁾ 그러나 이러한 경비의 성질별 분류는 단순히 예산액을 경비의 성질에 기초하여 기술한 것으로 성과측정에 필요한 비용의 개념과 차이가 있다. 그 중에서도 특히, 직접비와 간접비의 구분 등에 활용할 수가 없는 점을 지적할 수 있다.

32) "설정"은 현행 예산체제에서 지방자치단체가 집행하는 비용에 관한 가장 기초가 되는 단위라 할 수 있다. 그런데, "설정" 속에는 서로 다른 성격의 비용이 같이 취급되고 있거나 또는 각기 다른 "설정"에 유사한 비용이 분산되어 있는 경우가 있어서 객관적인 비용의 산정을 어렵게 하고 있다.

〈표 3-16〉 현행 세출예산과목구조

목	세목	목	세목
1.인건비 인건비	기본급 수당 기타직보수 일용인부임	자치단체이전	자치단체경상보조금 자치단체교부금 자치단체부담금 자치단체간이전 교육기관에 대한 보조금
2.물건비 일반운영비	-	공기업경상권출금	-
여비	국내여비, 월액여비 국외여비, 외빈초정여비	해외이전	해외경상이전, 국제부담금
		차입금이자	-
업무추진비	기관운영업무추진비 정원가산업무추진비 시책추진업무추진비 기타업무추진비	4.자본지출 시설비 및 부대비	시설비 시설부대비
복리후생비	-	민간자본이전	민간자본보조 민간대행사업비
의회비	의정활동비, 회의수당 국내여비, 해외여비 의정운영공동업무추진비 기관운영업무추진비 의원상해부담금	자치단체자본이전	자치단체자본보조 자치단체대행사업비
		공기업자본권출금	-
		자산취득비	자산 및 물품취득비 도서구입비
재료비	재료비 일시사역인부임	기타자본이전	-
연구개발비	학술용역비, 전산개발비 시험연구비	해외자본이전	-
3.이전경비 일반보상금	사회보상적수혜금 장학금 및 학자금 의용소방대지원경비 자살방범대원운영비 동리반장수당 및 활동비 입영장정지원비 민간인해외여비 공익근무요원보상금 민간실비보상금 기타보상금	5.용자 및 출자 용자금	민간용자금 지방자치단체에 대한 용자금 지방자치단체에 대한 대부금 기업회계등용자금 동화금융기관용자금
		출자금	-
		6.보전재원 차입금원금	기업회계등 차입금상환 예금은행 차입금상환 기타국내 차입금상환 차관상환 기타해외채무상환
이주 및 재해보상금	이주보상금 재해보상금	7.내부거래 기타회계전출금	-

포상금	-	교육비특별회계전출금	-
연금부담금등	연금부담금, 의료보험금	예탁금	-
배상금등	-	예수금원리금상환	
출연금	자치단체출연금 기타출연금	기타내부거래	감가상각비, 당기순이익적립금
민간이권	의료 및 구료비 민간 및 단체경상보조금 민간위탁금, 보험금 연금지급금, 이차보전금	8. 예비비 및 기타 예비비	-
		반환금기타	반환금, 과오납금등 잡손금, 조상충용충당금

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산편성기본지침, 2000

4. 회계제도의 문제

1) 현금주의 단식부기회계의 문제점

현행 지방예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기 방식에 의존하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과측정에 필요한 정보를 제대로 제공하지 못하고 있다. 이 문제는 구체적으로 자치단체의 자산, 부채, 자본 및 수익, 비용에 관한 정보를 제대로 반영할 수 있는 경로가 차단되어 있는 데서 비롯된다. 현금주의에 근거를 두고 있는 현행의 자산 분류 및 인식기준은 발생주의에 기초한 자산의 개념, 분류, 가치평가와 크게 다르다. 일반적으로 지방자치단체들은 자산에 대한 객관적인 가치평가와 가치증식에 관심을 두기보다는 재산으로서의 유지·관리·기록보존에 상대적으로 치중하고 있는 실정이다³³⁾. 즉, 자치단체들은 회계적 의미에

33) 지방자치단체의 자산은 지방재정법(제10장 재산)을 토대로 인식되며 크게 공유재산,

서의 자산에 대한 인식·관리보다 행정운용 측면에서의 자산관리에 중점을 두고 있는 것이 현실이다. 자산과 마찬가지로 회계적 의미의 부채 개념이 적용되지 않고 있다. 예를 들어, 지방채의 경우 수입으로 인식되고 원리금의 상환이 이루어질 경우 지출(비용)로 인식되고 있다. 이러한 회계인식에서는 자치단체가 미래에 부담해야 할 채무에 관한 정보와 채무부담의 기간별·세대별 안배(distribution)에 대한 고려가 배제될 수 밖에 없다. 그리고 공무원의 퇴직과 관련된 퇴직충당금이나 각종 부채성격의 회계과목에 대한 인식이 결여되어 있다. 아울러 현행 회계제도에서는 행정활동의 원가가 제대로 산정되지 않기 때문에 수익성사업의 경우 비용과 수익에 초점을 두는 재정성과의 측정이 어렵고 비수익성사업의 경우 비용과 효과·성과에 대한 성과측정이 이루어지지 못하고 있다.

일반적으로 현금주의 회계는 그 장점에도 불구하고 재무보고의 충실성 문제를 비롯하여 지방재정의 상태와 운영실적 즉, 스톡(stock)과 흐름(flow)에 대한 객관적이고 종합적인 정보를 충분히 제공해주지 못하는 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점에 대한 인식과 세계적인 추세를 고려할 때 정부회계의 인식기준을 현금주의로부터 발생주의로 방향을 전환할 필요가 있다. 정부회계에 발생주의를 토대로 하는 복식부기제도를 도입할 경우 대차평균원리에 의한 자기검증기능 효과(회계관련 부정·오류의 감소), 자산·부채 등의 객관적·총체적 파악에 따른 지방재정 상태와 위상에 대한 객관적 정보이용과 이에 근거한 정책결정, 재정의 건전성·안정성 파악, 성과평가에 유용한 정보입수 등의 장점을 확보할 수 있는 사실은 이미 잘 알려져 있다.

물품, 채권, 공공시설 및 기금(현금과 유가증권은 별개)으로 구분된다. 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산, 보존재산, 잠종재산으로 구분되고 다시 행정재산은 공용재산, 공공용 재산, 기업용 재산으로 분류된다(지방재정법 제72조②).

2) 예산회계제도의 기준 미정립

지방예산회계제도의 기준이 체계적이고 합리적으로 설정되어 있지 못하는 문제가 있다. 현행 지방예산회계제도는 예산의 편성과 예산집행의 법규 준수에 중점을 두는 행정통제위주의 체계를 취하는 한편 정부회계관련 제 규정은 회계처리 기준이라기보다는 자치단체의 운영과 사무관리의 지침적 성격을 지니며 예산과 재정 그리고 회계가 혼합되어 있다³⁴⁾

3) 예산과목분류체계의 문제

(1) 자산과 부채항목의 결여

현행 예산과목체계는 거래의 성격에 따라 자산항목, 부채항목, 수익항목, 비용항목으로 분류하지 않고 모든 거래를 수익(수입) 또는 비용(지출)항목으로 인식하고 있다. 이와 같은 현상이 나타나는 근본 원인은 현행의 지방예산회계제도(일반회계)가 현금주의를 토대로 한 단식부기 회계체계를 취하고 있기 때문이다. 현금주의 단식부기체계가 지니는 장점도 많지만, 이것은 특히 정부활동의 성과를 측정하는 예산회계시스템으로서 여러 면에서 문제와 한계를 지닌다. 여기에서 현행 예산과목분류체계가 지니고 있는 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 현 예산과목은 현금의 입·출금을 기준으로 설정되어 입금은 수익으로, 출금은 비용으로 인식하므로 자산과 부채의 증감 및 수익과 비용의 발생에 의한 인식이 이루어지지 않고 있다.

둘째, 자산으로 인식되어야 할 회계과목이 수익이나 비용과목으로 나타나 있다. 예컨대, 자산의 증가가 세출예산의 비용항목으로(예: 토지구입비), 자

34) 권수영·김선구, "정부부문에서의 발생주의회계/복식부기제도 도입 및 추진방안," 「회계저널」, 제8권, 제1호, 1999, pp. 290-291.

산의 감소가 세입예산의 수익항목(예: 자산매각대)에 나타나 있다.

셋째, 지방채의 경우 지방채발행은 수익항목으로, 지방채상환은 비용항목으로 처리되고 있다. 그러나 거래의 성격에 기초하면 지방채발행은 자산 및 부채의 증가이고 지방채상환은 부채의 감소 및 비용의 발생으로 나타난다.

따라서 현행과 같은 예산과목체계 하에서는 재정상태가 실제보다 과대 또는 과소평가되어 정보이용자에게 부정확하고 왜곡된 정보가 제공될 가능성이 높다. 보다 객관적인 성과정보를 파악하기 위해서는 세입과목은 수익, 부채, 자산항목으로, 세출과목은 비용, 자산, 부채항목으로 예산과목을 재분류하는 것이 필요하다.

(2) 예산과목분류의 비합리성

현행 자치단체 회계(결산)체계를 통하여 성과정보를 파악하기가 어려운 또 다른 요인으로는 하나의 회계과목에 여러 성격의 지출이 포함되거나 또는 유사 내지 동일 성격의 지출이 여러 회계과목에 산재하여 분포되어 있는 것을 지적할 수 있다. 동일한 예산과목이 여러 과목에 산재하는 문제가 있다. 이것은 인건비 항목을 포함하여 물건비(복리후생비 및 기타업무추진비의 일부, 재료비의 일시사역인부임 등)에 있어서 쉽게 발견된다.³⁵⁾ 그 구체적인 사례는 다음의 <표 3-17>에 담겨 있다.

35) 예를 들어, 이전경비 가운데 보상금과 포상금을 명확하게 정의하여 재분류할 필요가 있다. 그리고 자본지출의 민간대행사업비의 경우 자산분을 제외한 것은 민간이전 항목으로 조정하고 물건비 중 연구개발비의 전산개발비는 자산취득비로 조정할 필요가 있다.

〈표 3-17〉 세출회계과목의 분류문제(예시)

○ 물건비-일반운영비-일반수용비 항목

세세항	목	세목	산출기초	회계과목
물건비	일반 운영비	일반 수용비	잡비/관서운영비 사무용잡품비 인쇄비 홍보물 제작비 소모품비 간행물 구입비 광고비 수선유지비 물품위탁 및 업무대행수수료 등기 및 소송료 감정료, 검정료, 시험료 외자조작비 고속도로통행료, 주차료 및 차고료 물품의 운송대 포장비 및 하차료 대체충금, 전충금, 우편충금수수료 변호사수임료 및 외국어통역비 속기료, 원고료, 측량수수료 등 소규모용역제공수수료	잡비 사무용잡품비 도서인쇄비 광고선전비 소모품비 도서인쇄비 광고선전비 해당자산원가 수선유지비 지급수수료 지급수수료 지급수수료 지급수수료 차량유지비 운반비 운반비 지급수수료 지급수수료 지급수수료 지급수수료

○ 물건비-연구개발비 항목

세세항	목	세목	산출기초	회계과목
물건비	연구개발비	학술용역비 전산개발비 시험연구비	학술용역비 전산개발비 시험연구비	경상개발비 ○○유형자산 기타의 유형자산 경상개발비

이와 같이 예산과목분류상의 불합리성이 존재하게 되면 행정활동의 직접비·간접비의 산정과정에서 정보왜곡이 초래될 가능성이 있다.

4) 기타

그 밖에 예산과목 분류의 비체계성, 결산보고서의 양식·과목구분의 복잡성, 결산시기, 결산보고서간의 상호 연계성 결여 등 크고 작은 문제점들이 노정되고 있다³⁶⁾ 현행 자치단체 회계를 보면 한 회계과목에 여러 성격의 지출이 포함되거나 유사 내지 동일 성격의 지출이 여러 회계과목에 산재하고 있어서 정확한 재무정보를 파악하기가 힘들다. 그리고 결산보고서간의 연계성이 결여되어 회계보고서의 검증이 어렵고 회계감사의 효율성이 저해되어 회계정보의 신뢰성이 떨어지는 문제점이 발견된다.

제3절 기존 예산회계제도와 성과측정의 한계

1. 현행 예산제도와 성과측정

성과측정을 하기 위해서는 정부의 예산 프로그램을 통하여 행정활동의 업무량 또는 산출물에 대한 정보가 제공될 수 있어야 한다. 그런데 현행 예산제도는 이러한 정보를 구체적이고 객관적으로 생성해 주는 제도적 장치나 여건을 갖추지 못하고 있다.

36) 김선구, "지방정부의 결산서로 본 우리나라 예산회계제도의 문제점과 개선방안," 2000년 행정학회 춘계학술대회, 2000, pp. 3-7.

구체적으로, 예산을 수립하는 과정에서 “산출기초”라는 것이 있어서 목(세목)의 예산소요 내역을 객관적으로 산출하는 역할을 하고 있지만, 그것이 체계화되지 못할 뿐 아니라 객관적인 비용정보에 근거하지 못하는 경우가 적지 않다. 예를 들어, 하나의 산출기초에 2개 이상의 회계과목이 존재하거나 비용단가의 부정확성 등으로 인하여 정확한 비용정보를 생성하는데 한계가 있다.

우리 나라의 현행 예산제도와 예산수립 관행은 비용산정 문제에 있어서 여러 가지 문제와 불합리성을 안고 있다. 먼저, 세출예산의 수립과정에서 비용에 대한 정보가 체계적이고 정확성 있게 제시되지 못하고 있다. 구체적으로, 앞서 언급한 “산출기초”의 산정 문제 뿐 아니라 특히 성과측정에 요구되는 사업별 비용(직접비, 간접비 등)에 관한 정보를 파악할 수 있는 제도적 장치가 제대로 정비되어 있지 못한 점이다. 기능별 세출과 품목별 세출에 중점이 주어지고 있는 기존의 세출예산체제에서는 사업별, 프로그램별로 그에 소요되는 직접경비와 간접경비의 구분이 이루어지지 않고 있다. 따라서 사업별·부서별로 행정서비스의 원가를 파악할 수가 없고 그 결과 행정활동의 성과를 제대로 측정하기가 힘들다.

한마디로 우리 나라의 현행 예산제도는 성과측정에 필요한 구체적이고 다양한 비용정보를 제공할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 성과측정에 필요한 기본요건들 - 행정의 목표설정, 성과측정 예산체제, 예산집행 정보 등 - 가운데 비용정보가 결여된 상태에서는 행정서비스의 집행(즉, 예산 내지 비용의 지출)과 관련된 성과를 측정(성과지표의 측정)하는 것은 사실상 무의미하거나 불가능하다. 구체적으로, 정확한 원가의 추정이 곤란할 경우 투입비용을 기준으로 하는 성과측정은 그 의미를 상실한다. 예컨대, 비용단위당 산출물(또는 성과)을 측정하는 성과측정 방식은 제대로 수행될 수

가 없다. 그 이유는 성과측정지표의 분모에 해당하는 비용관련 수치가 부정확하기 때문이다(단위비용당 성과측정은 정의에 의해 해당지표의 분모에 반드시 비용이 적용되어야 한다). 분모의 수치가 부정확한 상태에서는 객관적으로 도출된 산출물(또는 결과) 정보(즉, 분자의 수치)를 어떠한 방식으로 적용한다 하더라도 지표의 최종값 즉, 성과측정치의 객관성은 유지될 수가 없다.

요약하자면, 비용에 대한 정보가 불확실한 경우 원가에 대비한 산출량 측정은 물론 효과 또는 성과(effectiveness, outcome)의 측정은 그 의미와 유용성을 잃고 만다. 한마디로, 행정활동에 원가개념이 적용되지 않고는 행정활동의 효율성, 경제성, 생산성 등에 대하여 객관적인 평가를 할 수가 없다. 마찬가지로 비용에 대한 정보가 기본적으로 결여된 상태에서는 행정활동에 대한 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 할 수가 없다³⁷⁾ 이러한 관점에서 볼 때 행정활동에 비용의 개념을 정립하고 가능하다면 그것을 객관적인 수치로 체계화시키는 일은 매우 중요하다.

2. 정부의 성과주의예산제도에 대한 검토

가. 중앙정부³⁸⁾

정부는 기획예산처가 주관이 되어 성과주의 예산제도의 도입에 대한 추

37) 공공서비스에 대한 비용편익분석에서는 정량적 측정 이외에 서비스 질 또는 주민만족도 등 정성적 분석이 필요한 사례가 많기 때문에 비용개념의 결여와 함께 본질적인 한계가 있다.

38) 성과주의예산 2001년 시범사업 추진 지침(기획예산처, 2000. 4.)을 토대로 정리하였다.

진계획을 발표함과 동시에 그 시범사업기관을 선정하였다(’99. 5월). 정부발표에 따르면 농림부 농촌개발국, 법제처 법제기획관실 등 16개 부서가 시범사업기관으로 선정되었다. 그 후 정부는 시범사업에 대한 구체적인 추진방침을 예산과 연계시켜 2001년도 예산안편성지침을 통하여 시달하였다(2000. 3월말). 이때 12개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정하였다.

정부는 시범사업의 추진계획의 일환으로 시범사업기관에 대하여 (1) 성과계획서 제출, (2) 성과계획서 수정, (3) 성과보고서 작성을 요구하고 있다. 그리고 성과예산서 작성과 관련하여 시범기관은 예산요구액을 기준으로 성과예산서를 작성하도록 요구되었다. 즉, 시범기관의 경우 성과목표별 예산서를 작성한 다음 이를 취합하여 전략목표별 예산서를 작성해야 한다. 이와 관련된 구체적인 내역은 다음과 같다.

- ▶ 1개 성과목표가 복수의 사업을 포괄하는 경우에는 복수사업의 해당예산을 합산하여 표시한다.
- ▶ 1개 사업에 복수의 성과목표가 설정된 경우 해당사업 예산을 분할하여 표시한다.
- ▶ 성과목표별로 구분하기 곤란한 여타경비는 “기타 사항”란에 비목별로 기재한다. 인건비의 경우에 성과목표별로 구분이 가능한 경우에는 성과목표별로 구분하여 기재하며, 기타사항에 포함된 경비의 경우에도 전략목표별 예산서 작성시에는 가중치를 주어 전략목표별로 구분하여 기재한다.
- ▶ 전략목표와 성과목표의 설정수준에 따라 관련 사업예산의 과목이 항, 세항 또는 세세항이 될 수 있다.

〈표 3-18〉 성과측정 관련 총괄표(예시)

구분	성과목표	성과지표	성과지표 검증방법	예산(백만원)
전략목표1	목표1	지표1	xxx
	목표2	지표1 지표2	xxx
	목표3 :	지표1 : :	xxx
전략목표2 :	: :	: :	: :	: :
기타 사항		관서운영비 업무추진비 : <소계>		xxx xxx : xxx(00%) ⁰
합 계				xxx

주: 1) 예산총액 대비 비율

2) 총괄표에서는 전략목표, 성과목표, 성과지표를 간략하게 요약하여 기재

자료: 기획예산처, 성과주의예산 2001년 시범사업추진지침, 2000.4.

〈표 3-19〉 성과목표별 예산서 작성요령(예시)

(단위 : 백만원)

성과목표	현행예산과목(예산코드번호)	금액	성과기준예산
1-1	o o 사업1(xx-xx-xx)	xxx	xxx
	o o 사업2(xx-xx-xx)	xxx	
1-2	o o 사업3(xx-xx)	xxx	xxx
1-3 :	: :	: :	: :
<소 계>			xxx(00%) ⁰
기타사항	관서운영비		xxx
	업무추진비		xxx
	: <소 계>		: xxx(00%) ²
총 계			xxx

주: 1), 2) 예산총액 대비 비율을 의미

성과목표	현행예산과목(예산코드번호)	금액(백만원)	성과기준 예산 (백만원)
1-1	가족계획시술 (xx-xx-xx)	xxx	xxx

자료: 기획예산처, 전계서.

나. 지방자치단체

1) 예산편성지침

지방자치단체의 경우 성과측정에 대한 논의만 진행될 뿐 성과측정을 위해 예산회계제도의 변화나 연계방안이 모색되지는 않고 있다. 한마디로 행정활동에 소요되는 비용이나 예산을 성과측정과 구체적으로 연계시키는 제도적 장치나 수단이 강구되지 못하고 있는 실정이다. 지방예산의 기본지침적 성격을 지니는 행정자치부의 예산편성지침(2001년)에서는 성과주의에 대한 상징적 표현만 있을 뿐 구체적인 지침과 내용을 담고 있지 못하다. 예를 들어, 2001년도 지방자치단체예산편성기본지침(p. 67)에서는 “주요재정사업의 성과주의형 과목구조 적용”이라는 제목아래 다음의 내용들을 담고 있지만 이것은 사실상 선언적인 표현에 불과하다.

- (1) 주요재정사업에 대해서는 종래 「조직별(과 또는 계단위)」로 편성하고 있는 세항을 「사업목적별」로 편성하도록 개선
- (2) 세항의 구체적 분류방법은 조직의 업무특성에 따라 탄력적으로 적용
 - 일반행정업무 관련부서 : 조직별 위주편성
 - 토목, 건설, 도로 등 사업관련부서 : 사업목적별 위주편성
- (3) 주요재정사업에 대해서는 사업성과를 철저히 평가하여 익년도 예산편

성시 반영(환류)

이상의 내용을 예산편성지침에서 성과측정을 사업단위로 접근하겠다는 방향성을 읽을 수 있고, 아울러 어떠한 방식이든 성과측정 결과를 다음 예산에 반영하겠다는 정책기조를 감지할 수 있다. 그러나, 현행 예산체계를 크게 바꾸지 않은 상태에서 현재의 세항(조직별 세출)을 사업목적별로 편성한다면 여전히 세세항, 목 단위에서 제공될 수 있는 비용정보가 세항, 항 등 상위 과목으로 체계적으로 연계되지 못하는 문제점이 남게 된다.

한마디로 요약하자면, 지방예산회계제도에서는 성과측정에 필요한 기반을 정비하지 못하고 있는 실정이다. 본 연구의 수행을 위해 선정된 사례지역의 경우를 살펴보아도 성과중심 예산제도를 도입할 수 있는 여건이 충분히 마련되어 있지 못한 실정이며, 이러한 현상은 전국의 지방자치단체에 공통적으로 존재한다.

2) 지방자치단체의 성과지표

우리 나라의 지방자치 단체를 대상으로 시범 적용된 성과지표 사례를 통해 성과측정의 전반적인 개관을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 총 11개 분야에 걸쳐 39개 성과지표를 개발하고 이를 시범 적용하고 있다. 다음으로 성과공시지표는 재무적 지표와 비재무적 지표를 포괄하고 있는데, 재무적 지표는 12개로 1/3 이하에 불과하다. 기능별로 제시되는 성과공시지표를 살펴보면 <표 3-20>과 같으며, 이에 대한 분석을 통하여 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 성과측정에 있어서 비용요인에 대한 관심과 노력이 매우 낮다. <표 3-20>에서 예시된 성과지표들 중에서 비용이나 예산을 고려하는 성과지표는 전체(39개 지표)의 20-25%에 불과하다.

둘째, 성과를 구체적으로 측정하는 과정에서 대변수(proxy)의 활용이 많고, 대변수 중에서도 그 적합성에 문제가 있는 것들이 상당수 있다.

셋째, 성과측정지표들의 상당수가 산출물(output)과 관련이 있고 행정활동의 성과 내지 결과(outcome, result)와 관련되거나 서비스질에 관한 지표들은 극소수에 불과하다. 예를 들어, 보건 부문에서 각종 “실적”을 측정하는 지표들은 대표적으로 행정활동과 연관되는 산출물에 해당한다. 이들을 행정활동에 따른 성과나 영향과 연계시키기 위해서는 다음과 같은 접근이 있어야 한다. 예컨대, 보건소 이용환자 수의 감소가 보건예방의 노력에 의한 성과로 측정되어야 한다. 마찬가지로 상·하수도보급률의 경우 보급률 자체가 서비스 질을 내포하거나 성과를 직접 측정해주는 지표로서 기능하지 않기 때문에 이에 대한 개선책이 모색될 필요가 있다(상수도보급률, 하수도보급률과 같은 지표도 그 나름의 의미를 지님).

넷째, 재무적 지표의 경우에도 비용산정에 대한 정확성, 합리성에 문제가 있다. 예를 들어, 보건부문 지표 중 주민1인당 방역비용(관내전체방역비용/주민수)의 경우 분자의 방역비용에 대한 산출내역이 부정확하거나 지역별로 차이가 심할 경우 등 지표가 지니는 의미는 상실된다.

〈표 3-20〉 기능별 성과공시지표(예시)

분야	지표유형	성과지표	측정방법
민원처리	NF	전화/FAX/PC통신/민원 이용률	$\frac{\text{전화} \cdot \text{FAX} \cdot \text{PC통신} \cdot \text{신청민원수}}{\text{전화} \cdot \text{FAX} \cdot \text{PC통신} \cdot \text{이용가능전제민원수}} \times 100$
	NF	유기한 민원처리기관 준수율	$\frac{\text{지연처리건수}}{\text{전체유기한민원신청건수}} \times 100$
위생	NF	부정불량식품 적발실적	a. $\frac{\text{연간적발건수}}{\text{관련업체수}} \times 100$
			b. 신고건수
위생	NF	위생관련 불법행위 적발실적	a. $\frac{\text{연간적발건수}}{\text{위생업체수}} \times 100$
			b. 신고건수
보건	NF	영유아 예방접종율	$\frac{\text{보건소이용 접종자수}}{\text{접종대상 영·유아수}} \times 100$
	F	주민1인당 방역비용(원)	관내 전체방역비용/전체주민수
	NF	거동불편자 방문진료실적	방문진료인원수/방문진료 관리대상자수
	NF	보건소 이용자 진료실적(명)	연간 진료환자수/의료인 수
	NF	불법의료행위 단속실적	a. 연간 적발건수
			b. 적발율 = $\frac{\text{적발건수}}{\text{단속을 실시한 대상업체수}} \times 100$
NF	불법약품 판매행위 단속실적	a. 연간 적발건수	
		b. 적발율 = $\frac{\text{적발건수}}{\text{단속을 실시한 대상업체수}} \times 100$	

주) NF: 비재무적 지표, F: 재무적 지표임

(계속)

분야	종류	성과지표	측정방법
사회복지	NF	사회복지시설 확충실적	a. 노인시설 수용인원수/관내 노인 인구수
			b. 아동시설 수용인원수/관내 아동 인구수
			c. 장애인시설 수용인원수/관내 장애인 인구수
	NF	장애자 지원실적	a. 장애시설설치율 = $\frac{\text{설치시설수}}{\text{장애인 편의시설 설치요구대상시설수}} \times 100$
			b. 장애인고용비율 = $\frac{\text{고용장애인수}}{\text{권제 기업체 근로자수}} \times 100$
			c. 장애인취업율 = $\frac{\text{취업장애인수}}{\text{지역의 권제장애인수}} \times 100$
	NF	사회복지시설 운영실태 점검 실적	a. 노인시설 점검횟수
			b. 적발율 = $\frac{\text{적발건수}}{\text{연간 점검횟수}} \times 100$
			a. 아동시설 점검횟수
			b. 적발율 = $\frac{\text{적발건수}}{\text{연간 점검횟수}} \times 100$
		c. 시정조치율 = $\frac{\text{시정조치건수}}{\text{연간점검건수}} \times 100$	
		a. 장애인시설 점검횟수	
		b. 적발율 = $\frac{\text{적발건수}}{\text{연간 점검횟수}} \times 100$	
F	저소득층 1인당 생활안정자금 지원 실적	수혜평균액 = $\frac{\text{연간 생활안정자금지원총액}}{\text{연간 생활안정자금수혜자수}}$	
환경보호	NF/F	대기오염유발물질 배출억소 지도· 단속 실적	a. $\frac{\text{적발건수}}{\text{관리기업체수}} \times 100$
			b. 벌과금총액/적발기업수
	NF/F	수질오염유발물질 배출억소 지도· 단속 실적	a. $\frac{\text{적발건수}}{\text{관리기업체수}} \times 100$
			b. 벌과금총액/적발기업수
	NF/F	불법계기물배출억소 지도·단속실적	a. $\frac{\text{적발건수}}{\text{관리기업체수}} \times 100$
			b. 벌과금총액/적발기업수

(계속)

분야	종류	성과지표	측정방법
환경보호	F/NF	쓰레기처리실적	a. 돈당처리비용 = $\frac{\text{연간 쓰레기처리비용}}{\text{연간 쓰레기처리량(톤)}}$
			b. 재활용율 = $\frac{\text{연간 쓰레기재활용량}}{\text{연간쓰레기처리량}} \times 100$
			c. 1인당 쓰레기배출량 = $\frac{\text{연간 쓰레기배출량}}{\text{주민수}}$
도시/ 전설/ 교통	NF	상수도 보급율	$\frac{\text{상수도보급가구수}}{\text{전체가구수}} \times 100$
	NF	하수도 보급율	$\frac{\text{공공하수도설치구역인구수}}{\text{전체인구}} \times 100$
	NF	도로포장율	$\frac{\text{포장면적}}{\text{도시계획도로면적}} \times 100$
	NF	주택보급율	$\frac{\text{주택보유가구수}}{\text{전체가구수}} \times 100$
	NF	공원면적	주민1인당 평균면적 = $\frac{\text{공원면적}}{\text{전체 주민수}}$
	NF	교통사고 사망자수	연간 관내 교통사고 사망자수
	NF	주차장 확보실적	공공주차장 면적/차량등록대수
	NF	주경차 지도단속실적	연간 단속적발건수/차량등록대수
문화/ 체육	F	문화(예술/체육)행사 지원실적	a. ①문화·예술행사지원금액 ②체육행사지원금액
			b. ①문화·예술행사지원액 비율 = $\frac{\text{문화·예술행사지원액}}{\text{일반회계예산총액}} \times 100$ ②체육행사지원액비율 = $\frac{\text{체육행사지원액}}{\text{일반회계예산총액}} \times 100$
	NF	관리시설 연간사용일수	자치단체 관리시설의 연간사용일수
	NF	도서관규모	a. 도서관 수용인원 b. 주민1,000명 당 좌석수 = $\frac{\text{도서관 좌석수}}{\text{전체주민수}} \times 1,000$ c. 주민1인당 장서수 = $\frac{\text{전체 공공도서관 장서수}}{\text{전체주민수}}$ d. 이용율 = $\frac{\text{이용자수}}{\text{전체주민수}} \times 100$

(계속)

분야	지표유형	성과지표	측정방법
경제 동향	NF/F	중소기업육성자금 지원실적	a. 중소기업자금업체 지원율 = $\frac{\text{지원업체}}{\text{대상지원업체수}} \times 100$
			b. 평균지원규모 = $\frac{\text{총지원규모}}{\text{대상지원업체수}}$
	NF	기업유치실적	a. 지역내 기업체수경감율 = $\frac{\text{금년도업체수} - \text{전년도업체수}}{\text{전년도업체수}} \times 100$
			b. 기업체고용자수증감율 = $\frac{\text{금년도고용자수} - \text{전년도고용자수}}{\text{전년도고용자수}} \times 100$
농림/축 /수산업	F	농기계보급실적	$\frac{\text{기계확설비지원총액}}{\text{일반회계예산총액}} \times 100$
	NF	농림·축산·수산업 농가 확대실적	a. 농림업권업율 = $\frac{\text{농업권업가구수}}{\text{권계농업가구수}} \times 100$
			b. 축산업권업율 = $\frac{\text{축산업권업가구수}}{\text{권계축산업가구수}} \times 100$
			c. 수산업권업율 = $\frac{\text{수산업권업가구수}}{\text{권계수산업가구수}} \times 100$
	F	농림·축산·수산업 농가 부채 규모	a. 농림업가구당 부채규모 = $\frac{\text{농업부채액}}{\text{신청건수}}$
			b. 축산업가구당 부채규모 = $\frac{\text{축산업부채액}}{\text{신청건수}}$
			c. 수산업가구당 부채규모 = $\frac{\text{수산업부채액}}{\text{신청건수}}$
	NF	농림·축산·수산업 후계자육성실적	a. 농림업 후계자 지정건수
			b. 축산업 후계자 지정건수
			c. 수산업 후계자 지정건수
세 정	NF	부과오류율	$\frac{\text{부과오류건수}}{\text{총부과건수}} \times 100$
	F	지방세징수율	$\frac{\text{지방세징수액}}{\text{지방세총부과액}} \times 100$
	F	제납액정리실적	$\frac{\text{제납액정리액}}{\text{제납액}} \times 100$
재난 관리	NF	재난위험시설의 안전도	a. 점검율 = $\frac{\text{점검횟수}}{\text{대상시설수}} \times 100$
			b. 보수보강율 = $\frac{\text{보수보강건수}}{\text{보수보강지적건수}} \times 100$

다. 소 결론(종합)

지방자치단체의 경우 현재로서는 행정활동의 성과를 측정하고자 하는 정책의지가 약할 뿐 아니라 그것을 효율적으로 수행하는데 있어서 예산회계제도의 변화가 매우 중요하다는 사실조차 제대로 인식하지 못하고 있다. 중앙정부의 경우 성과목표와 예산과목을 연계하고자 하는 정책의지는 있지만, 정부가 예산체제를 구조적으로 변화시키지 않는 현 상태에서는 그 목적을 달성하기에는 근본적인 한계가 있다. 이와 함께 정부의 성과측정에 대한 정책 방향성에도 다소 문제가 있다. 간단히 말해서, 정부가 제시하고 있는 성과지표들은 대부분 산출물 내지 사업의 효과와 관련된 것들이고, 행정비용 및 예산과 관련된 성과지표는 소수에 불과하다. 이와 관련하여 몇 가지 사항을 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 행정활동의 산출물과 비용을 파악한 다음 산출물 단위당 비용을 측정 비교하는 방식의 성과측정 접근이 매우 제한적이다.

둘째, 현행 예산구조 및 체계 하에서는 자치단체가 수행하는 각종 사업의 원가를 정확히 추정할 수가 없다. 정확한 원가의 추정이 곤란할 경우 원가에 대비한 산출량(또는 업무량)의 측정은 물론 원가대비 효과 또는 성과를 추정할 수가 없다.

이와 같은 현상이 발생할 경우 행정서비스의 공급(즉, 예산 내지 비용의 지출)과 관련된 성과를 측정(성과지표의 측정)하는 것은 사실상 무의미하거나 불가능하다. 앞으로는 가능한 객관적인 비용이 반영된 예산을 제시하고 이러한 예산을 토대로 산출물 내지 성과가 어느 정도 달성되었는지를 측정하는데 정책의 주안점을 둘 필요성이 있다.

셋째, 성과지표와 성과측정에 필요한 정보들이 예산과목구조와 체계적으로 연계되어 있지 못하다.

제4장 성과측정에 부합하는 예산제도의 개선 방안

제1절 서

현행 예산회계시스템은 자치단체의 행정활동(예산집행) 전반에 걸치는 효율성은 물론 자치단체의 조직단위, 사업단위에 대한 성과를 제대로 측정할 수 있는 기반을 갖추지 못하고 있다. 이러한 상태에서는 동태적으로 변하고 있는 지방행정의 여건변화에 대응할 수가 없고 주민에 대하여 책임성 있는 행정을 구현할 수가 없다. 시대적 변화상황을 종합적으로 인식할 때 행정활동의 성과를 측정 평가하고 그 결과를 다음 예산에 환류시키는 방향으로 예산회계제도를 정비해 나가는 일은 매우 중요하고 시급하다.

이 과정에서는 가능한 성과측정이 예산과 연계성을 지닐 수 있도록 성과측정의 기본단위를 적절히 선정해주어야 한다. 구체적으로, 성과측정의 기본단위를 사업단위(또는 프로그램 단위) 내지 조직단위로 구성해주어야 한다. 이와 함께 성과측정의 수단을 개발하고 그것이 예산과 연계성을 유지할 수 있도록 두 부문간에 제도적 연계장치를 마련해주는 일이 반드시 필요하다.

현재의 예산과목구조가 성과측정에 요구되는 투입비용의 산정에 있어서 여러 가지 문제와 기본적인 제약을 안고 있음은 이미 지적한 바이다. 더 중요한 문제는 투입비용이 제대로 산정된다 하더라도 현재는 그것이 사업단위나 부서단위의 성과측정에 유용하게 사용될 수 있도록 예산회계제도가 만들어져 있지 않다는 점이다. 한마디로, 현행 지방예산제도의 세출과목은 성과측정에 적절한 재정정보를 제공할 수 있는 구조를 지니지 못하고 있다.

지방행정의 효율성, 효과성, 그리고 책임성이 총체적으로 높아지기 위해서는 행정활동에 소요될 투입비용정보가 보다 구체적이고 객관적으로 파악될 수 있는 방향으로 예산회계제도가 개선되어야 한다. 이와 함께 행정활동과 관련된 비용과 편익을 상호 비교할 수 있도록 예산과목의 구조와 단위의 객관성을 개선하는 작업이 병행되어야 한다.

이러한 사실을 인식하면서 이 장에서는 성과측정에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 예산제도의 개선방안을 모색하는데 연구의 중점을 두고 있다. 그 주요내용으로는 성과측정에 부합하는 예산과목 구조의 조정, 비용산정방식의 개선, 회계제도의 개선³⁹⁾ 그리고 기타 방안들이 포함되어 있다.

현행 지방예산제도를 면밀히 분석해보면 예산과목구조의 변화가 없이는 사업별, 조직별 성과측정을 할 수가 없음을 알 수 있다. 따라서 이 장에서 예산과목의 구조문제를 신중히 다루는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 아울러 지방자치단체가 행하는 사업의 비용산정 문제 특히, 간접비와 총 경비(total cost)의 산정 그리고 이들을 예산제도와 접목시키는 방안에 관하여 연구를 하는 것도 성과측정과 중요한 연계성을 지닌다.

그리고 본 연구에서는 중장기적 시각에서 현행 현금주의 단식부기 회계체제에서의 비용처리 문제를 지적하고 발생주의에 기초한 복식부기 관점에서의 비용 문제를 다루고 있다. 이 문제와 관련하여 본 연구는 현행 예산체제에서 발생주의 비용요인을 추출하는 접근방법을 강구할 뿐 아니라 향후 예산회계제도의 개혁 시 고려되어야 할 관련 주제들도 일부 다루고 있다.⁴⁰⁾

39) 본 연구의 주제가 기본적으로 예산제도와 결부되어 있지만, 성과측정 문제가 실제로는 회계제도(특히, 발생주의에 기초한 복식부기 제도)와도 밀접한 관련이 있기 때문에 본 연구에서는 중장기적 관점에서 회계제도에 관하여도 간단히 언급하고 있다.

40) 이와 같은 시도를 하는 목적은 여러 가지 있지만 그 중에서도 특히 정부활동의 성과측정과 비용-편익분석에 필요한 예산회계 부문의 기반을 제공하는데 주된 목적이

제2절 기본방향 및 접근방법

지방예산제도를 성과측정에 적합한 체제로 변화시켜 나가는 과정에서는 예산제도를 통하여 파악할 수 있는 성과관련 재무정보가 극대화 될 수 있는 방향으로 정책을 모색하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이때 예산회계제도 이외의 관련 성과측정기반이 동시에 체계적으로 정립되어야 한다. 여기에 해당하는 사항으로는 (1) 지방행정 조직체계(조직별 자율적 예산편성, 탄력적 인력운용 등), (2) 지방공무원의 업무분장 및 업무독립성, (3) 객관적 업무량 산정, (4) 성과지표의 개발 등을 지적할 수 있다. 이것은 행정과 재정 두 부문이 동시에 체제와 제도적 준비를 모색할 때 공공부문의 개혁이 성공할 수 있다는 관점에서 이해되어야 한다(본 연구에서는 예산회계제도 이외의 성과측정기반에 관한 사항들은 다루지 않는다).

성과측정에 유용할 수 있도록 예산제도를 정비하는 방안은 크게 장·단기 접근으로 구분해 볼 수 있다. 여기에서 장·단기의 구분은 예산회계제도의 기본구조가 실제 변화될 수 있는 현실가능성(실천가능성) 관점에서 규정되고 있다. 예를 들어, 성과중심예산제도의 도입과 같은 예산제도의 체계변화와 복식부기 제도의 도입과 같은 회계제도의 변화는 중장기 차원에서 실현가능성이 있는 정책대안에 해당한다. 이에 비해 현행 예산회계제도의 기본구조와 체계를 유지하면서 일부 사항을 변경하는 정책대안(예: 과목체계의 수정·보완)은 단기에 접근할 수 있는 정책대안에 속한다. 이와 같은 정책대안의 구분을 염두에 두면서 본 연구는 특히 다음의 내용들을 중심으로 정책대안을 모색하고자 노력하고 있다.

있다. 예산회계 부문의 기반정비가 이루어지고 행정활동에 대한 성과측정이 제대로 이루어질 경우 그 혜택은 지방자치단체와 일반시민 모두에게 돌아갈 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 행정활동의 성과측정과 예산회계제도의 연계를 모색하는 과정에서는 성과관련 재무정보가 질·양 면에서 극대화 될 수 있도록 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 정책목표를 완전히 구현하기 위해서는 예산과정(예산의 계획 및 편성, 예산집행, 성과측정 및 그 결과의 다음 예산 반영) 전체에 걸치는 종합적인 정책 및 제도변화가 뒤따라야 할 것이다. 이 중에서도 특히 세출예산의 편성 및 집행과 관련된 부분의 개선이 매우 중요하다.

성과제도와 예산제도의 연계방안을 모색하는 과정에서는 무엇보다도 다음의 사항에 대하여 종합적으로 깊은 검토가 있어야 한다.

첫째, 예산과목체계와 성과측정체계와의 연계를 구체적이고 실용성있게 제시하여야 한다.

둘째, 성과측정의 단위를 실용성 있게 선정해야 한다. 구체적으로, 사업별로 성과를 측정할 것인지, 아니면 조직별로 성과를 측정할 것인지를 정해야 한다(아니면 최소한 우선순위 내지 정책의 기본방향은 주어져야 한다). 전자는 다양한 부서와 다양한 투입요소가 동원이 되어 산출물을 창출하는 과정에서 소요된 비용의 추정에 중심(예산을 산출물 중심으로 편성)을 둔다. 반면에 후자는 조직단위(국, 과)를 중심으로 각 조직단위에서 생산·공급하는 산출물의 생산에 소요된 비용을 추정하는데 중점을 둔다.⁴¹⁾

셋째, 예산지출의 효율성과 효과성(주민만족 극대화)을 측정할 수 있는 측정기법을 적절히 개발해야 한다. 이때 가능하면 계량적 측정치가 제시되는 것이 바람직하지만 경우에 따라서는 질적 측정치가 포함될 수도 있을 것이다.

41) 이 경우 예산은 조직단위로 편성되어야 하며 간접비 추정은 필수적이다. 현실적으로 국 또는 과에 따라서 관련 산출물의 생산에 대한 직·간접적 기여가 다르기 때문에 비용의 산정과정에서는 이 점이 고려되어야 한다.

넷째, 예산편성체제, 예산서, 결산서의 기능변화가 필요하다. 예산편성 및 예산서는 합리적인 재정활동의 계획과 목표를 담고 있어야 하며 이를 토대로 행정활동(예산집행)의 성과측정이 이루어져야 한다. 결산서도 예산의 집행실적을 정리한 단순한 회계장부가 아니라 예산집행에 따른 산출/결과의 정보원으로, 그리고 예산에 대한 목표 달성도를 객관적으로 측정하는 수단으로 변화되어야 한다.

다섯째, 행정활동에 소요되는 비용을 총비용(total cost) 관점에서 측정해야 한다. 이를 위해서는 직접비용을 객관적으로 산정해야 할 뿐만 아니라 간접비용을 합리적으로 추정해야 한다. 그 과정에서는 공통비용의 안배가 필수적이며, 특히 지원부서와 사업부서의 성과 및 비용안배에 있어서 치밀한 분석 검토가 이루어져야 한다.

여섯째, 자산, 부채, 수익, 비용에 대한 인식기준을 정립하고 이를 토대로 생성된 재무정보를 성과분석에 적절히 활용하여야 한다. 즉, 공정하고 객관적인 성과측정이 이루어지기 위해서는 예산제도 뿐만 아니라 회계제도의 변화도 수반되어야 한다.

본 연구에서는 과제의 범위와 여러 가지 제약요건을 고려하여 특별히 다음의 사항들을 중심으로 성과측정에 부합하는 지방예산제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

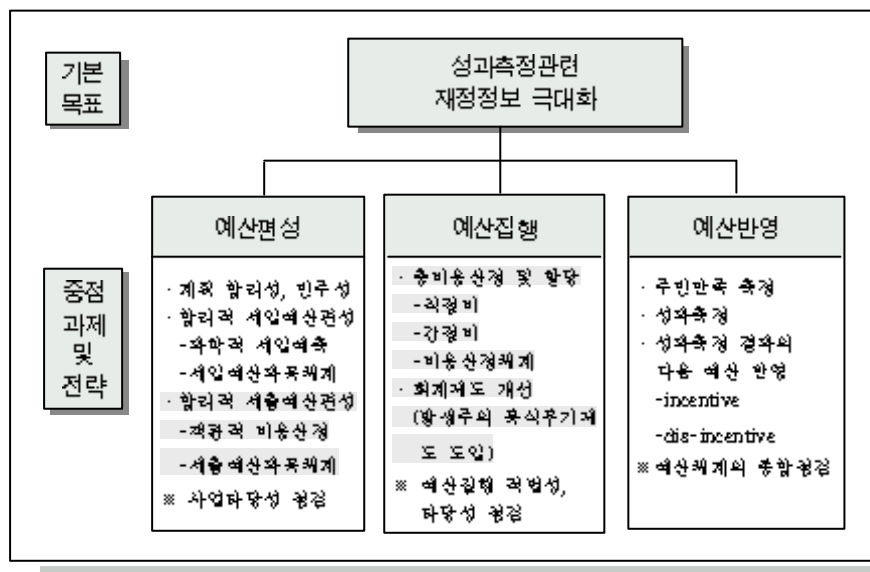
- (1) 예산과목체계의 조정
- (2) 비용산정방법(간접비 추정방법)의 개발
- (3) 복식부기제도의 도입
- (4) 기타(성과주의예산제도 등)

이 가운데서 예산과목체계의 조정과 비용산정방법에 관한 정책대안은 단기적 정책대안에 해당한다. 이에 비해 복식부기제도의 도입과 같은 회계제

도의 구조변화 대안은 중장기적 관점에서 접근이 가능한 정책대안에 해당한다. 전자의 경우 정책의 실용화 과정에서 상대적으로 장애물이 많지 않은 반면, 후자의 경우 여러 관점에서 장애와 제약요인들이 많이 있다. 이러한 사실을 고려하여 본 연구에서는 단기대안에 대해서는 구체적으로 다루는 반면 중장기대안에 대해서는 정책의 방향성과 거시적 개선방안 수준에서 개괄적으로 다루고 있다.

<그림 4-1>에 표현된 바와 같이 본 연구에서 주로 다루고 있는 내용은 예산의 집행 즉, 세출예산과 많은 관련이 있고 일부 예산편성과 관련된 내용들도 다루어지고 있다. 예산집행의 결과에 대한 성과측정이나 그 결과의 다음 예산 반영 등과 관련된 문제들은 본 연구에서 다루어지지 않는다.

<그림 4-1> 정책대안의 모색체계



주: 음영으로 처리한 부분이 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 내용임

제3절 예산과목체계의 조정

이 절에서는 예산의 집행 즉, 세출예산의 비용체계를 성과측정에 적합하도록 개선해주는 방안에 관하여 기술하고 있다. 특히, 현행 세출예산의 과목구조 개편을 통하여 비용관련 재정정보가 사업 및 조직단위로 체계적으로 수집, 분석될 수 있도록 개선하는 내용에 중점을 두고 있다.

1. 비용산정과 예산체제

지방자치단체의 예산회계에서 투입비용(원가)을 산정하는 방법은 크게 보아 성질별 경비분류에 의한 방법, 산출물에 의한 방법, 그리고 사업 또는 프로그램에 의한 방법의 세 가지로 구분해 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 투입비용(원가)의 산정방법

분류기준	내 용
성질별 기준	지방자치단체 예산회계제도의 회계과목을 기준으로 분류
산출물 기준	지방자치단체의 조직활동(activity)을 기준으로 분류
사업 또는 프로그램 기준	행정활동의 기본단위인 사업 또는 프로그램을 기준으로 분류

가. 성질별 분류에 의한 비용계산

성질별 분류에 의한 비용계산방법은 기업회계나 지방공기업특별회계에서 일반적으로 채택하고 있는 것으로 비목(회계과목)을 기준으로 투입비용을 산출하는 방법이다. 이 방법에 따르면 지방자치단체 회계에서 수익(예: 지방세수익, 세외수익)과 대응되는 비용을 투입비용 또는 원가로 분류한다. 예를 들면, 지방세나 세외수익의 징수·수납과 업무를 담당하는 부서의 비용을 원가로 간주하는 것이다. 세외수익의 경우 사무성격상 여러 부서가 관련되어 있기 때문에 객관적인 비용산정이 상대적으로 어렵지만 지방세수익은 징수·수납기관이 단일화 되어 있어 비용의 산정이 상대적으로 용이하다.

본 연구의 수행을 위해서 현장조사를 실시한 사례단체 B, K 자치단체의 경우 지방세수익과 직접적으로 관련된 부서는 다음과 같다. 위의 접근에 의하면 예컨대, B자치단체의 경우 지방세 수익을 확보하는데 소요된 투입비용은 세정과, 부과1·2과, 징수과의 노동 및 자본과 관련된 비용을 총합함으로써 계산될 수 있다.

성질별 분류에 의한 접근방법은 행정활동에 투입된 비용과 수익이 일대일로 대응(matching)이 되지 않는 현재의 실정에서는 그 실효성이 담보되기가 매우 어렵다.

〈표 4-2〉 지방세수의 관련 부서(사례단체)

구 분	지방세수익 관련부서	비고
B 자치단체	세정과, 부과1과, 부과2과, 징수과	기획세무국
K 자치단체	세무1과, 세무2과	재무국

나. 산출물 분류에 의한 비용산정

산출물 분류에 의한 비용계산방법은 회계과목에 초점을 두지 않고 지방자치단체의 조직활동을 기준으로 투입비용을 집계하는 접근이다. 이 방법은 관리회계적 관점에 입각하여 지방행정활동에 소요된 원가를 책임중심점(responsibility center)별로 집계하는 것이다. 책임중심점이란 지방자치단체 재무보고실체의 한 부분을 담당하면서 업무활동, 산출물 등에 있어서 다른 부분과 명확히 구분되는 단위를 말한다.

지방자치단체에 책임중심점을 설정하는 방법은 여러가지가 있겠지만 그 가운데서도 조직단위별로 파악하는 방법이 상당한 현실성을 지닌다. 예컨대, 현재 지방자치단체의 국·과·계 등 조직단위의 행정활동들이 현행 예산과목구조 중 항, 세항을 통해 어느 정도 구분이 되고 있으므로 이들을 보완·조정하여 조직활동의 구분단위인 책임중심점으로 발전시켜나가는 방안이다.

다. 사업(프로그램)별 비용산정

사업별 비용계산방법은 지방자치단체가 수행하는 사업 또는 프로그램을 중심으로 비용을 산정하고 나아가 성과를 측정하는 접근이다. 현재와 같은 예산회계체계에서는 이와 같은 방법을 적용하는 것이 상당히 어렵다(물론 현행 예산제도 하에서도 이러한 접근방법을 시도할 수는 있지만 그 효과는 일정선에서 한계가 있을 것으로 예상된다). 다만, 지방자치단체에 관리회계시스템이 도입되고 성과주의 예산제도의 도입 등 성과측정을 위한 기반이 갖추어질 중장기적 시점에서 본다면 사업단위를 책임중심점으로 설정하고 비용과 성과를 측정할 수가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 사업별 비용정보의 입수가 성과측정에 있어서 매우 중요함을 인식하고 현행

예산제도의 틀을 크게 흔들리지 않는 범위에서 사업별 비용산정의 실천방안을 모색하는 데 주력하고 있다.

2. 예산과목체계 조정의 기본방향

현행 예산체제에서는 사업 또는 프로그램별로 비용과 성과를 파악하는 것이 사실상 불가능하다. 그 가장 큰 원인은 예산과목의 구조가 사업단위로 만들어져 있지 않기 때문이다. 보다 구체적으로, 사업단위별로 예산과 비용에 관한 정보가 수집·분석될 수 있는 예산장치가 결여되어 있기 때문이다. 현행 예산제도를 면밀히 살펴보면 조직단위별 예산과목과 경비성질별 예산과목 간에 연계성이 없음을 발견할 수 있다. 그리고 한걸음 더 나아가 이들 과목사이에 사업별 예산정보를 담는 예산장치가 있어야 할 필요성을 인식하게 된다.

현행 예산제도의 기본구조를 크게 변화시키지 않는 조건에서 사업 또는 프로그램별로 성과를 파악하는 방법으로 다음의 방안을 제시할 수 있다. 현행 성질별 분류에 해당하는 목(또는 세목) 단위와 조직활동별 분류에 속하는 항(또는 세항) 단위 사이에 사업 또는 프로그램에 해당하는 과목을 설정하는 방안이다.

이와 같은 접근방안을 수용할 경우 특히 다음의 사항들에 관하여 깊이 생각해 볼 필요가 있다.

첫째, 현재 계 단위에서 수집되는 세출예산의 정보가 체계적이지 못한 점이다. 현행 지방예산편성체계에서는 계 단위가 1차 중심으로 역할을 하고 있다. 예산편성과 관련되는 모든 예산항목(사업 등)이 1차적으로 계 단위에

서 접수가 되고 이것이 과(또는 국)를 경유하여 궁극적으로 예산담당부서로 이관된다. 그후 최종적으로 지방의회에서 예산안이 의결되기까지 다양한 절차와 경로를 거치면서 예산안에 대한 조정작업이 이루어진다. 문제는 현재 계 단위에서 수집·정리되는 비용정보가 이미 체계성과 종합성을 상실한 정보라는 점이다. 이 점에 관해서는 뒤에서 보다 상세히 설명되고 있다.

둘째, 계 단위에서 수집된 사업별 재정(비용)정보가 그 상위의 예산과목구조 즉, 조직단위로 올라가면서 또 한 차례 정보의 질과 특성이 희석 되는 문제점이다. 즉, 계 단위에서 수집된 일부 불완전한 조직별, 사업목적별 비용정보가 그 상위 예산단위(항 단위)에 이르러 조직단위의 비용정보로 변화될 때 또 한 차례 객관성과 종합성이 결여된 비용정보가 생성된다.

셋째, 예산과목 중 세세항의 기능과 중요성에 대한 재검토 문제이다. 현재 세항 단위와 목 단위 사이에는 세세항(대분류 4개 비목, 소분류 8개 비목) 단위가 설정되어 있다. 세세항은 경비를 경상예산과 사업예산 등 경비의 특성별로 분류하는 접근이며 근본적으로 사업 또는 프로그램 중심의 예산점검 장치를 갖지 못하고 있다.

3. 예산과목체계의 조정방안

가. 산출기초의 비용산정 단위조정

현재는 예산과목구조로 인하여 산출기초에서 제시될 수 있는 비용정보의 내용과 성격이 처음부터 제한을 받고 있다. 예를 들어, 목 단위에서 수집되는 비용은 인건비, 물건비 등 행정활동에 실제 투입되는 모든 비용이지만 그것이 세세항(경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비)의 제약으로 인해 처음부

터 경상예산으로 구분될 비용항목과 사업예산으로 구분될 비용항목의 구분이 주어지고 있다. 그런데 문제는 세세항의 경상예산에 계상되어 있는 산출근거 비용 중에서는 실제 세세항의 사업예산에 속한 사업을 수행하는데 소요될 비용이 적지 않다는 것이다. 마찬가지로, 사업예산에 포함된 비용 중에서도 경상예산에 포함될 소지가 있는 비용이 있다. 이것은 다시 말해서 세세항 등의 존재로 말미암아 현행 예산체제에서는 사업별로 모든 비용을 파악할 수가 없음을 의미한다. 성과측정을 위해서는 특히, 사업단위에서 총비용을 파악할 수 있어야 하는데 현행 예산과목체계에서는 그것이 사실상 불가능하다.

이와 같은 현실 문제를 해결할 수 있는 대안으로 본 연구에서는 비용을 산출하는 단계(즉, 산출기초의 제시단계)에서부터 사업단위의 성과측정에 필요한 다양한 비용정보가 일관성 있게 생성될 수 있도록 예산과목구조를 변경시키는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서는 최소한 다음의 사항과 관련된 조치가 불가피하다(이와 관련된 내용들은 다음의 항에서 다루어진다).

- (1) 세세항 과목의 폐지 또는 변경
- (2) 사업단위 중심의 산출기초 산정
- (3) 사업단위의 표준화·조정

나. 예산과목구조의 변경

1) 세세항 과목의 폐지·변경 필요성

현재 세세항 과목은 예산지출의 특성을 기준으로 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비의 4개 부문으로 구성되어 있다. 이와 같은 예산과목 구분은 그 나름의 유용성을 지닌다. 대표적으로 예산지출이 소비성인지 투자성인지

를 구분해줌으로써 거시적 관점에서 재정운용의 건전성과 안정성을 파악할 수 있는 정보를 제공하는 유용성이 인정된다. 그러나 이러한 정보는 구체성과 객관성을 내포하는 재정지출정보에 해당하지 않으며, 특히 성과측정에 있어서 별다른 유용성을 지니지 못한다.

성과측정에 필요한 예산(비용)정보가 체계적으로 수집되기 위해서는 어떤 형식이든 현행 예산과목구조 속에 사업단위의 비용정보가 포함되는 방향으로 과목구조체계를 변화시켜 주어야 한다. 이와 관련하여 현재 활용중인 세세항 과목을 폐지할 필요성이 있다. 이것은, 앞서 간단히 지적한 바와 같이, 이 과목의 존재로 인하여 성과측정에 필요한 사업별, 조직별 비용산출에 장애가 발생하기 때문이다. 물론 세세항 과목의 존재 또는 다른 방식으로의 활용 문제는 세세항 과목의 유용성 정도와 직결될 것이지만 현재로서는 그 유용성이 제한적인 것으로 추정된다. 이 문제에 대한 대안은 다음 2항에서 보다 자세히 다루어진다.

2) 사업단위를 반영하는 예산과목구조

성과측정에 적합한 예산체계를 모색하는 과정에서 반드시 고려해야 할 중요한 요인의 하나가 예산과목구조와 관련이 있음은 이미 강조한 바이다. 무엇보다도 사업단위에서 비용이 산출되고 예산이 편성될 수 있을 때 비로소 예산과 성과간에 연계가 될 수 있기 때문이다. 예산과 성과의 연계장치는 사업단위로 행정활동의 목표달성도 즉, 성과를 측정할 경우 가장 기본이 되는 기반정비에 해당한다.

예산과목체계에 사업단위를 반영하는 방법은 크게 볼 때 기존의 예산과목체계를 전반적으로 구조조정하는 방법과 기존 시스템을 부분적으로 수정·보완하는 방법으로 구분할 수 있다. 여러 가지 현실 여건을 고려할 때

전자는 중장기적 접근이 될 수 있고 후자는 단기적 접근이 될 수 있다. 본 연구에서는 후자에 관하여 보다 구체적인 대안을 제시하고자 하며 그 내용은 다음과 같다.

우선, 사업단위별로 예산(비용)정보가 수집이 되고 분석될 수 있도록 사업단위 중심의 예산과목을 항목과 목 사이에 설정할 것을 제시한다. 현재 세출예산의 항목(행정조직별 과목구성)과 목(세출비용 성질별 과목) 간에는 뚜렷한 연계성이 없을 뿐 아니라 성과측정을 위한 제도적 장치나 기능이 결여되어 있는 상태이다. 이러한 상태에서 행정조직별 과목(즉, 세출비용과목)과 세출성질별 과목 간의 연결고리로서 사업단위별 예산정보를 수집할 수 있는 항목을 신규로 설정해 주는 것은 중요한 의미가 있다.

현재 항목과 목 사이에 존재하는 세항과 세세항은 각각 조직·사업목적별 분류와 경비·사업특성별 분류를 그 특징으로 하고 있다. 세항을 면밀히 분석해 보면, 지방자치단체 조직의 계단위 기능과 사업단위 기능이 섞여 있음을 알 수 있다. 이러한 상태에서는 조직단위에 의한 예산정보나 아니면 사업단위에 의한 예산정보 둘 중 어느 하나도 체계적으로 파악할 수가 없다. 마찬가지로 세세항의 구조 또한 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비로 구성되어 있어서 조직단위나 사업단위의 성과측정에 필요한 다양한 예산정보를 체계적으로 수집할 수가 없다.

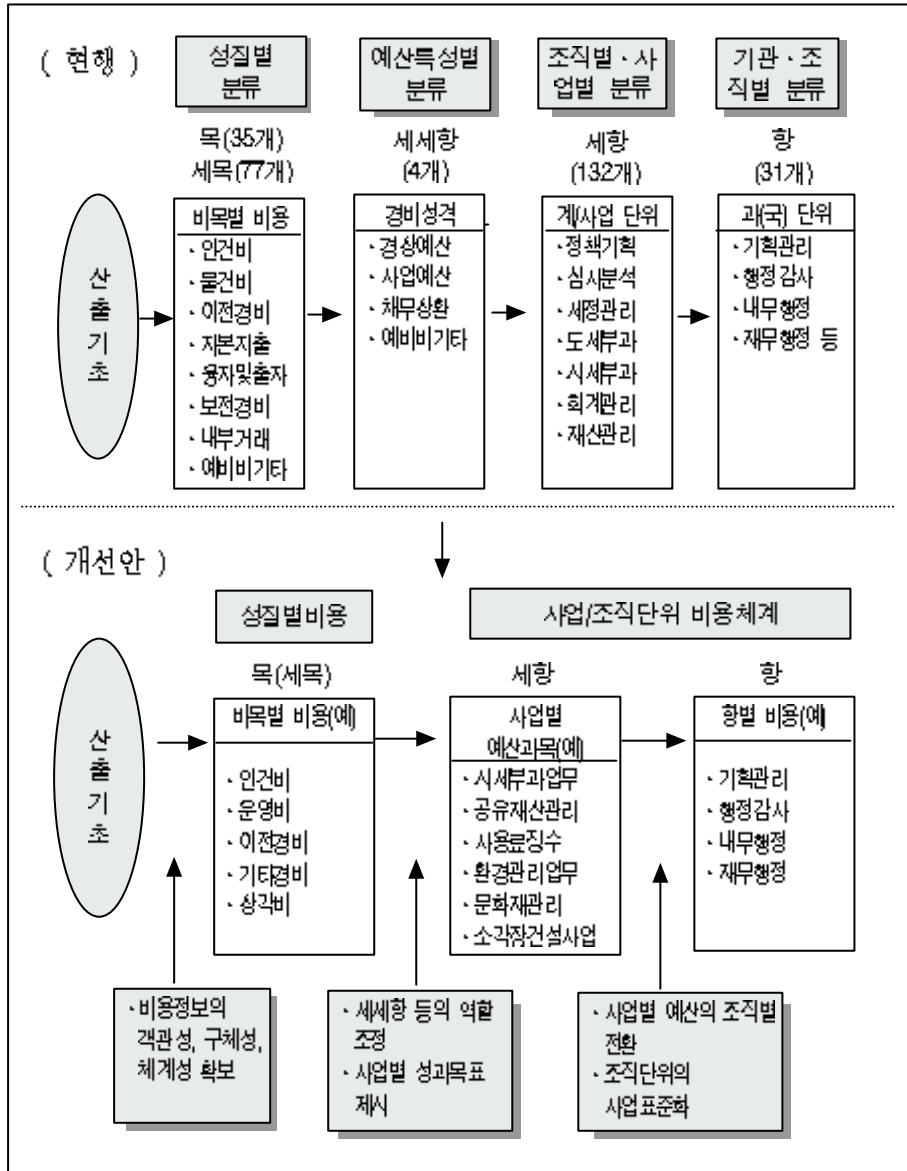
이와 같은 사실을 인식할 때 현행 예산구조의 항목과 목 사이에 사업중심으로 예산정보가 집계될 수 있는 일종의 책임중심점(responsibility center)을 만들어주어야 할 합리성과 필요성이 인정된다. 이 경우 현재의 세항 기능으로 하여금 이러한 역할을 담당하도록 대체하는 방안을 모색할 수 있다. 만일 이러한 접근을 시도한다면 현재 조직과 사업목적이 혼재되어 설정되어 있는 세항의 구조를 사업단위로 일관성있게 개편하는 작업을 추진해야만 한다.

이와 같은 접근을 시도할 경우에 예상되는 문제점과 그 극복방안에 관하여 언급하면 다음과 같다.

첫째, 세세항에 대한 처리문제이다. 세세항을 현재와 같이 둔다면 위에서 제시하는 방안은 실효성을 갖지 못할 것이다. 그 이유는 바로 앞에서 설명한 바와 같이 세세항의 존재로 인해 세세항 밑(목, 산출기초 등)에서 올라오는 비용정보가 원천적으로 구분이 되고 단편화되기 때문이다. 그러므로 세세항을 별도의 기능으로 전환시키든지 아니면 세세항을 폐지하는 방안을 취하는 것이 합리적이다.

둘째, 제시된 방안을 추진할 경우 세항과 그 상위과목체계인 항 간의 연계성을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제이다. 현재 항의 과목체계가 대체로 국·과의 행정조직 단위로 설정되어 있으므로 이 문제는 사업별 예산을 행정조직과 어떻게 연계시킬 것인가 하는 문제로 귀착이 된다. 이것은 세항에서 사업단위의 과목을 설정하면서 그것이 가능한 조직단위로 구분될 수 있도록 과목체계를 잡아준다면 크게 문제가 되지 않을 것으로 본다. 그럼에도 불구하고 사업의 특성상 국·과의 영역을 넘어 두 개 이상의 부서에 사업활동이 중복되는 경우가 발견될 수 있을 것이다. 이러한 사례에 대해서는 구체적인 성과측정 단계에서 부서간에 비용을 적절히 할당해주는 접근을 취하면 될 것이다. 그러나 중·장기적 시각에서 성과주의 예산제도의 도입을 모색한다면 사업별 예산과 조직별 예산과의 연계문제는 예산과목체계의 전면적 구조개편 차원에서 근본적으로 접근되는 것이 합리적이다.

〈그림 4-2〉 사업별 예산과목의 설정(기본개념)



〈표 4-3〉 예산체계의 조정(예시)

(현행)

(개선안)

항	세항	세세항	목	항	세항(예시)-사업단위	세세항	목	
재무관리	세정관리	경상적 경비	일반운영비 여비 업무추진비 포상금	재무관리	· 지방세 세무조사 · 세원발굴 · 지방세관리 S/W		좌동	
		자체사업	연구개발비 자산취득비				좌동	
	도세 부과 관리	경상적 경비	일반운영비 여비 업무추진비 일반보상금		· 도세과징 및 세수증대 · 세무민원처리		좌동	
		자체사업	자산취득비					
	시세 부과 관리	경상적 경비	일반운영비 여비 업무추진비 일반보상금		· 시세과징 및 세수증대 · 세무민원 및 납세홍보		좌동	
		자체사업	자산취득비					
	징수관리	경상적 경비	일반운영비 여비 업무추진비 일반보상금 포상금		· 제 납세징수업무	제지 또는 별도 관리		좌동
		자체사업	자산취득비					
	회계관리	인건비	인건비			· 회계업무 · 급여업무 · 청산관리업무 · 계약업무 · 물품관리업무		좌동
		경상적 경비	일반운영비 업무추진비 복리후생비 일반보상금 연금부담금 민간이전					
			자체사업		자산취득비			
		기타	출연금					
재산관리	경상적 경비	일반운영비 재료비	· 국공유재산관리업무 · 시설관리업무		좌동			
	보조사업	일반운영비 여비						
	자체사업	시설비 및 부대비						

주: 개선안의 세항에서 제시되고 있는 사업들은 단순한 예시에 불과하며, 실제 정책화 단계에서는 사업단위에 대한 깊은 논의가 있어야 할 것임

3) 사업단위의 표준화

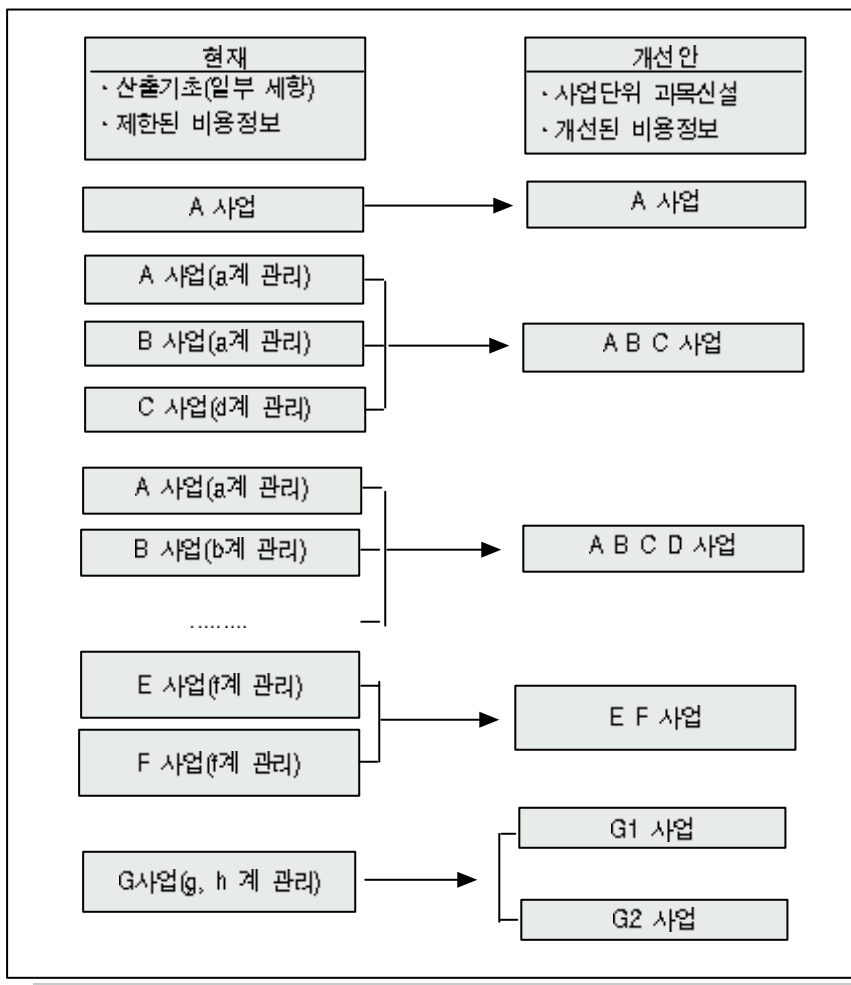
사업별 예산과목을 항과 목 사이에 두는 경우 사업의 단위를 조정하는 작업이 있어야 한다. 사업의 단위는 가능한 표준화되는 것이 바람직하지만, 지방행정의 특성을 고려할 때 일부 예외적인 상황이 불가피하게 생겨날 것으로 예상된다. 사업의 단위를 결정하는 과정에서는 사업의 규모, 중요성, 단일성 등의 기준이 고려되어야 할 것이다. 만일 현재의 세항과 유사한 수준에서 사업단위를 선정할 경우 사업의 규모는 비교적 큰 규모가 될 것이다. 현행의 예산편성기준을 원용하면, 경우에 따라서는 산출기초에서 제시되고 있는 몇 개의 사업을 합쳐서 하나의 사업단위를 만들어야 할 것이다. 또 다른 경우는 하나의 사업을 두 개 이상으로 구분할 필요가 있고, 그 밖에 다양한 경우가 예상될 수 있다(<그림 4-3> 참조).

<그림 4-3>에 제시된 일부 사례를 언급하자면, 다음과 같다. 우선, 현재의 산출기초나 일부 세항에서 제시된 사업이 그대로 새로운 사업과목으로 신설되는 경우도 있을 수 있다. 그 다음으로는 사업의 특성·규모 등을 고려하여 몇 개의 사업이 하나의 사업단위로 전환될 수도 있다(<그림 4-3>에서의 ABC사업, ABCD사업, EF사업 예시 참조). 이 경우 서로 다른 부서에서 관장되는 사업들이 통합 관리되거나 사업의 특성상 2개 이상의 부서에서 공동관리 되어야 하는 사업들에 대한 문제를 원만히 해결해 주어야 한다. 이것은 개별 자치단체가 지역의 실정과 조직의 특성 등을 고려하는 가운데 충분히 해결이 가능한 문제에 해당한다. 이때 가능하다면 과 단위를 넘어서지 않는 범위에서 사업단위를 표준화시키는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 마지막으로, 하나의 사업이 두 개 이상의 사업단위로 구분되어야 할 경우도 상정해 볼 수 있다(G 사업의 G1 사업, G2 사업 분할).

이러한 접근을 하는 과정에서는 가능하다면 새롭게 설정할 사업단위가

국·과의 조직범위 안에서 설정될 수 있도록 사업단위를 표준화·조정해주는 것이 바람직하다(사업단위를 구체적으로 설정하는 작업은 본 연구의 범위를 넘어선다). 이 문제는 지방행정의 단위사무, 소·중·대기능에 대한 심층연구와 실무자의 전문경험 등을 토대로 해결책이 모색되는 것이 합리적이다.

〈그림 4-3〉 사업단위의 설정(예시)



예산과목체계 속에 사업단위의 과목이 신설된 다음에는 각 사업단위별로 성과측정에 필수적인 성과측정의 목표 및 전략(필요시에는 성과지표도 포함)을 분명히 정립해 주어야 한다. 이때 <표 4-4>에서 제시된 것처럼 예산서 속에 성과목표를 제시하는 방안을 모색할 수도 있다. 아울러 별도의 성과보고서 형식을 빌어 사업단위의 예산(비용)과 성과목표, 성과지표, 성과측정 결과가 일련의 연계성을 지닐 수 있도록 접근하는 방안을 모색할 수도 있을 것이다(<표 4-4>, <표 4-5> 참조).

<표 4-4> 사업단위별 성과목표 제시(예시)

항	사업단위별 성과목표(예)	세항(예시)-사업단위	세세항	목
재무관리	· 세정의 효율성 증대 · 신세원 발굴권수·금액 · 정보화·관리비용절감	· 지방세 세무조사 · 세원발굴 · 지방세관리 S/W	제지 또는 별도 관리	비목별 비용 정보
	· 시세·도세 수입증대 · 세무민원 만족 제고	· 도세과징 및 세수증대 활동 · 세무민원 처리		
	· 시세수입증대 · 전년대비 8% 증가 · 지방세 관련 주민만족제고	· 시세과징 및 세수증대 · 세무민원 및 납세홍보		
	· 징수율 제고 · 체납율 5% → 4% · 체납관련 민원 권수 감소 · 지난 5년 평균 100권→75권	· 체납제 징수업무		
	· 내부고객 만족 제고 · 회계, 급여 · 청사관리, 시설관리 · 계약, 물품관리 등 · 국공유재산 관리 효율화	· 회계업무 · 급여업무 · 청사관리 업무 · 계약업무 · 물품관리 업무 · 국공유 재산관리 업무 · 시설관리 업무		

주: 사업단위별 성과목표와 세항에서 제시된 사업은 예시에 불과함

〈표 4-5〉 비용을 고려하는 성과보고서(예시)

항	성과목표/지표(비예산과목)	세 항(사업단위중심)	비용정보	성과달성도
교통관리	<ul style="list-style-type: none"> · 주민만족 증진 (교통 소동·안전 분야) · 차량 통행속도 개선 (시간당 20km→30km) · 교통사고율 감소 	A 단위 사업 (교통관련사업)	총비용	※해당목표의 달성도 추정
			직접비용	-계량지표
			간접비용	-비계량 및 질적 지표 ※원인분석 및 조치

제4절 비용산정의 객관성 제고

지방자치단체의 행정활동에 대한 투입비용(원가)을 정확히 산정하기 위해서는 각 사업별로 소요되는 직접경비의 규모는 물론 간접경비에 대한 추정이 있어야 한다. 현행 예산제도에 따르면 지출비용(목 단위를 기준)은 크게 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출, 용자 및 출자, 보전재원, 내부거래, 예비비 및 기타의 8개 유형으로 구분되고 있다. 이 중에서 인건비와 물건비를 제외한 나머지 지출항목들은 사실상 간접비의 추정과 별다른 연관성을 지니지 않는다. 실제 자치단체의 사업수행과 관련해서 파악되어야 할 간접비는 대부분 인건비와 물건비와 관련이 있다.

이 절에서는 특정 자치단체의 사례연구를 통하여 인건비를 중심으로 간접비를 추정하는 접근방안에 대하여 기술하고 있다. 인건비 이외의 물건비 등 기타 모든 비용을 포함하는 간접비 추정방안을 제시할 수 있다면 좋겠지만 이 과업은 매우 방대한 인력과 시간을 요하는 작업에 속하기 때문에 본

연구에서는 제한적인 접근에 머무를 수밖에 없다. 한가지 다행스러운 것은 인건비를 중심으로 하는 간접비 추정방식이 다른 비용 부문에서도 일정 부분 원용이 가능하기 때문에 여기에서 시도하는 접근이 그 나름으로 의의를 지닌다는 점이다.

간접비를 추정하고 그것을 사업단위나 조직단위로 안분하는 방법은 몇 가지 있을 수 있으나 현행 예산제도를 크게 바꾸지 않을 경우 그 대안은 매우 제한적이다. 우선, 최근 서구의 선진국에서 많이 사용하고 있는 것처럼, 전 자치단체의 활동과 관련되는 비용(기획, 지원, 총무, 예산, 회계 관련 비용 등)을 처음부터 간접비로 구분한 다음 이것을 사업단위와 조직단위로 적절히 할당하는 방법을 고려해 볼 수가 있다. 이 방법은 유용성과 합리성 면에서 좋은 것으로 평가되지만 우리 나라의 현행 행정·재정여건을 고려할 때 이것을 당장 실용화하는데는 많은 문제와 장애요인이 예상된다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 현재 자치단체가 사용하고 있는 제반 비용을 대상으로 직접비와 간접비의 항목을 구분하고자 하는 시도를 해보았다. 그러나 영미 등에서 활용되고 있는 비용센터(cost center) 개념에 입각하여 비용을 산정하고 안분하는 접근은 한국 상황에서의 현실응용성이 낮다고 보아 본 연구에서는 심도있게 검토하지 않기로 한다.

본 연구에서는 그동안 공공부문에서 완전히 간과되어 온 간접비의 중요성을 일깨우는 한편, 기존 예산제도의 틀을 존중하면서 간접비를 추정하고 안배하는 방식에 대하여 연구의 중점을 두고 있다.

1. 간접비 추정의 기본접근: 인건비를 중심으로

인건비 부문의 간접비를 추정하기 위해서는 행정지원부서의 인건비를 파악하고 그것을 적절히 할당하는 작업이 매우 중요하다. 지방자치단체의 조직활동을 살펴보면, 행정지원부서(예컨대, 기획/재정부서, 총무부서, 회계부서 등)들은 자체의 고유사업을 수행하기 보다는 자치단체 전체의 업무(전체 부서)와 관련이 있는 업무를 수행하기 때문에 이들 부서를 중심으로 하는 사업별 또는 조직단위별 비용-성과측정이 어렵다.⁴²⁾ 이와 함께 자치단체 내의 일반사업부서들의 경우 자체의 예산을 기반으로 사업을 수행하지만 실제로는 지원부서로부터 다양한 행정지원을 받고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 현재까지 기획·예산·총무 등 지원부서로부터 주어진 지원의 내용과 규모가 파악된 사례는 거의 없지만 특히, 성과측정을 위해서는 그에 대한 금액가치의 환산 즉, 비용의 산정이 필요하다. 예를 들어, 회계과에서 각 부서에 속한 공무원의 급여를 처리하고 계약업무를 담당해 준다든지 총무·기획부서에서 각종 구비서류와 예산관련업무를 담당한다든지 하는 일들에 대한 금전적 가치를 계산하는 것이다. 이것은 다름이 아니라 지원부서에 속한 인력의 인건비를 관련 조직단위 또는 관련 사업단위로 비용을 할당해주는 문제에 해당한다.

여기에서 본 연구의 실용성을 높일 목적으로 선정된 사례지역 즉, B자치

42) 사업부서의 경우 행정활동에 따른 비용산정과 산출물 파악이 상대적으로 쉽고, 경우에 따라서는 성과나 결과의 파악도 그다지 어렵지 않을 수 있다. 이에 비해 기획/지원부서의 경우 행정활동에 따른 비용산출이 어렵고 직접 산출물(output)이나 성과 또는 결과(outcome/results)를 파악하기가 어렵다(이 문제는 행정활동과 관련한 원가산출, 간접비 추정 등과 밀접한 관련이 있음).

단체의 회계과의 비목별 사업조서를 분석하면 다음과 같다.

현행 자치단체 예산서를 통해 파악이 가능한 사업별 예산액은 대체로 보아 각 부서가 주관하는 주요 업무에 대한 소요예산액 정도이다. <표 4-6>에서 제시하고 있는 사례자치단체 회계과의 예산내역을 보면, 주요 업무(회계관리, 계약, 재산관리 등) 별로 경상예산, 사업예산, 채무상환, 기타 등에 관한 재무정보가 담겨있음을 파악할 수 있다.

구체적으로, 회계관리의 경우 경상예산에는 기본급, 수당, 기타직보수, 일용인부임, 국내여비, 업무추진비, 복리후생비 등의 목별로 산출기초가 제시되어 있다. 그리고 사업예산에는 자산 및 물품취득비가 계상되어 있다. 재산관리의 경우에는 사업예산으로서 국공유재산관리급량비, 국공유재산관리여비, 국공유재산관리유공자시상, 국공유재산관리장비구입 등이 산출기초에 산정되어 있다.

그런데 여기서 제시되는 예산액은 회계과에서 담당하는 업무와 관련되는 소요 예산액일 뿐 실제 회계과가 수행하는 업무량과 직결된 비용개념으로서의 예산액은 아니다. 예컨대, 회계관리의 기본급 등 인건비에는 사례자치단체의 전체 공무원에 대한 인건비가 계상되어 있다. 이와 같이 자치단체에 속한 공무원의 인건비가 회계과의 예산에서 책정된다면 실제 사업부서에서 사업비용을 산정하면서 관련공무원의 직접 인건비를 계상하지 못하는 문제가 발생한다.

〈표 4-6〉 사례자치단체의 회계과목별 사업조서(2000년도)

(단위: 천원)

목 별	사업내용	산출근거	승인액
101-01 기본급	회계관리 · 급여 · 상여금	경상예산 - 인건비	27,214,014
101-02 수당	· 정액수당		6,297,060
101-03 기타직보수			1,829,265
101-04 일용인부업	· 사무보조		145,316
201-00 일반운영비	재산관리	사업예산 - 보조사업	2,140,708
202-01 국내여비	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	
	재산관리	사업예산 - 보조사업	35,560
202-03 국외여비	재산관리	사업예산 - 보조사업	20,000
203-03 시책추진업무추진비	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	7,200
203-04 기타업무추진비			3,345,660
204-00 복리후생비	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	
	일반직·기능직		
	정원경찰		
	시보편집원		
	교통전문직		
	보건전문직		11,122,132
206-01 재료비	재산관리	경상예산 - 경상적 경비	1,860
301-09 민간설비보상금	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	3,000
301-10 기타보상금	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	150,000
303-00 포상금	재산관리	사업예산 - 보조사업	
			2,000

(계속)

304-01 연금부담금	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	5,109,380
304-02 의료보험금	회계관리	경상예산	725,247
306-02 기타출연금	회계관리	예비비등	
	재산관리	예비비등	365,952
307-05 연금지급금	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	272,536
311-00 차입금이자	지방채상환	채무상환	86,700
401-01 시설비	재산관리	사업예산	2,290,897
405-01 자산 및 물품취득비	회계관리	사업예산 - 자체사업	
	재산관리	사업예산 - 보조사업	22,945
405-02 도서구입비	회계관리	경상예산 - 경상적 경비	1,000
601-01 기업회계 등 차입금 상환			400,000

조직단위나 사업단위의 업무성과를 파악하기 위해서는 행정지원부서의 비용을 일정 기준에 따라 각각 할당하는 것이 필요하다. 사실, 행정활동에 비용개념을 도입하고자 할 때 필수적으로 고려해야 할 사항이자 동시에 어려운 과제로 등장하는 것이 다름 아닌 행정지원부서의 각종 경비를 안분하는 기준을 정립하는 문제이다. 가장 합리적인 방법 중 하나는 실제의 업무량을 측정하고 그것을 토대로 지원부서 직원의 인건비를 각 사업별로 배분하는 것이다. 이 경우 반드시 요구되는 것은 지원부서 공무원 개개인의 사무분

장(업무내용)과 업무량에 대한 객관적 정보의 이용가능성이다.

만일 사무분담에 따른 업무량 정보가 객관적으로 주어질 수 있다면, 사업별로 할당될 인건비는 기본적으로 “단가 x 시간”의 방식에 의해 추정될 수 있다. 이와 같이 추정된 비용은 지원부서의 특정인력이 특정사업에 기여하는 인건비 즉, 해당사업의 간접인건비가 된다. 이때 만일 각 사업단위별로 간접인건비를 산정한다면 각 지원부서별로 해당사업에 간접적으로 연관된 공무원의 업무량 정보를 근거로 간접인건비를 산정한 다음 그것을 자치단체 전체에 걸쳐 합산함으로써 비용의 추정이 가능해진다(직접인건비에 대한 정보는 예산자료를 통해 입수가 가능하다).

마찬가지로 지원부서의 입장에서 소속공무원이 다른 부서에 기여한 비용을 추정하자면, 해당 직원의 연간 인건비에서 그 직원이 특정사무에 기여한 사무분담비율을 곱함으로써 그 추정이 가능해진다. 이때 만일 각 직원별로 인건비를 파악하고 그것을 각 사업별로 집계하는 것이 복잡하다면 관련 과단위의 평균인건비(예산기준)를 기초로 각 사업에 부과된 인건비를 계산할 수 있을 것이다.

이와 같은 기본 발상을 전제로 본 연구는 구체적인 사례연구를 통하여 실천적인 대안을 모색하고자 시도하였고, 그 자세한 내용이 다음 항에서 다루어지고 있다.

2. 간접비 추정: B 자치단체의 사례

기존의 세출예산체제에서는 기능별 세출과 품목별 세출에 의한 비용정보를 1차적으로 입수할 수 있다. 그러나 여기에서 입수되는 비용정보는 조직

단위(국·과·계 등)나 사업단위와 관련된 총비용 중 일부 정보에 불과하다. 앞서 3장에서 지적한 바와 같이 사업단위에서의 간접경비와 관련된 정보는 물론 사업의 수행에 필요한 직접경비(직접경비의 세부내역 포함)에 관한 정보도 제대로 파악되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이와 같은 문제점을 부분적으로나마 해결할 목적으로 본 연구는 행정활동의 경비를 직접비와 간접비 형태로 구분하여 행정서비스의 원가를 파악하고자 하는 접근을 시도하고 있다. 이러한 접근을 시도하는 가장 큰 이유는 현행 기능별/품목별 세출예산 구조 하에서는 사업부서별(조직별), 그리고 사업별로 원가를 산정하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다.

간접비를 추정하기 위해서는 먼저 현업 부서와 지원 부서를 구분하는 동시에 경비의 유형별 구분방식에 의해 직접경비와 간접경비를 구분해주어야 한다. 이를 위해서는 사례 자치단체의 조직과 예산과목을 면밀히 분석·점검하는 작업이 추진되어야 한다.

간접비의 추정을 목적으로 본 연구에서 선정한 사례 단체는 B자치단체의 회계과이다. 사례로 선정한 가장 큰 이유는 자료의 이용가능성과 수시면접 가능성에 있었다. 또한 동 단체가 지방행정 개혁에 있어서 비교적 적극적인 태도를 보인 점도 선정의 한 요인으로 작용하였다. 특히, 회계과는 업무의 특성상 자치단체 전체의 업무지원기능을 담당하고 있기 때문에 간접비를 추정하는 임상대상으로 비교적 적절한 것으로 판단되었다.

가. 사례자치단체의 재정

사례자치단체의 재정은 크게 일반회계, 공기업특별회계(3개), 기타특별회계(7개), 기금(12개)으로 구성되어 있다. 그밖에 시설관리공단을 포함하여 제

3섹터 형태의 주식회사 등이 동 자치단체의 재정과 연관성을 지닌다. 2000년도 예산은 5,914억원이고 이것은 일반회계 2,859억원, 기타특별회계 644억원, 공기업특별회계 1,691억원으로 구성되어 있다.

〈표 4-7〉 사례자치단체의 재정규모

(단위: 억원)

년도	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금
1997	6,174	3,223	403(7)	2,548(3)	80(7)
1998	5,765	3,194	416(7)	2,156(3)	-
1999	5,915	3,579	494(7)	1,842(3)	240(11)
2000	5,194	2,859	644(7)	1,691(3)	271(12)

주: ()안의 수치는 회계의 수를 나타냄

나. 업무분석 : 회계과 사례

1) 업무의 핵심내용

회계과의 업무는 크게 경리업무, 계약업무, 재산관리업무로 구분된다. 대체로 보아 경리업무와 계약업무는 자치단체 전체에 걸치는 지원업무적 특성을 지니는 반면 재산관리업무 중 일부는 해당부서의 고유업무적 특성을 지닌다. 여기에서 이들 3개 업무(계 단위 업무)의 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

(1) 경리업무

경리업무는 지출원인행위에 의한 지출결정행위, 지급명령을 발하는 지출행위, 지급명령이나 일상경비로 교부 받은 금액에 대한 지급업무, 출납업무, 결산업무 등을 다룬다. 지출원인행위란 세출예산, 계속비, 채무부담행위 등과 관련하여 예산집행의 원인이 되는 계약, 기타의 행위 즉, 지출의 원인이

되는 채무를 부담하는 행위를 말한다. 일반적으로 지출은 예산집행 품의, 지출원의 지급명령, 지급 등의 절차를 통해 이루어진다.

(2) 계약업무

계약업무는 집행품의, 계약체결 및 재정사항 협의, 공고기준 설정, 입찰등록, 입찰집행, 계약체결, 기성·준공검사, 대가지급, 하자보수보증금의 납부 등 지방자치단체가 행하는 모든 계약관련 업무를 다룬다.

(3) 재산관리업무

재산관리업무는 주로 공유재산 관리계획과 관련되는 업무를 다루고 있다. 여기에는 국·공유재산의 사용·수익허가·대부, 국·공유재산 변상금 징수, 공유재산관리계획(취득·처분), 국유재산 매각 등의 업무들이 포함된다. 앞의 경리업무와 계약업무에 비해 재산관리업무 가운데는 어느 정도 사업적 특성을 지니는 것들이 있다.

B자치단체의 회계과에서 담당하는 핵심업무는 <표 4-8>와 같이 경리, 계약, 재산관리업무로 구분된다. 이러한 업무는 주로 자치단체 전체의 운영과 관련되는 집행기능에 해당하는 업무이다.

<표 4-8> 회계과의 핵심업무(B 자치단체)

대기능	중기능	소기능	기능의 성격		
			정책	집행	지원/고유
회계	경리	- 세출예산지출 - 자금관리 - 출납·결산		○	지원업무
	계약	- 공사·용역·구매계약 - 입찰참가자격 등록 및 관리		○	지원업무
	재산관리	- 국공유재산관리 및 처분 - 재산수입 수납		○	고유/지원

한편, 과(회계과) 기능과 그에 속한 계(경리, 계약, 재산관리) 기능간의 연계성 정도를 분석해 보면, 경리 및 계약업무는 과기능과 계기능이 대체로 일치하지만 재산관리업무는 연계성이 크지 않은 것으로 나타났다(<표 4-9> 참조). 이는 재산관리업무의 경우 상대적으로 사업적 성격이 크고 다른 기능과 분리가 가능한 업무이기 때문이다. 본 연구에서 정확한 업무량 조사를 하지는 않았지만, 사례 자치단체 회계과의 경우 업무중요도와 업무량 그리고 조직미션(mission)과의 연계성 면에서 경리(지출)기능이 단연 높은 것으로 추정되었다. 그 다음으로는 계약기능과 재산관리기능의 순으로 추정되었는데 그 중에서도 재산관리기능은 업무중요도와 업무량 면에서 다소 떨어지는 것으로 추정되었다. 이와 같은 관측은 B 자치단체와 유사한 조직구조를 갖고 있는 전국의 대부분 자치단체에서도 비슷하게 나타날 것으로 추측된다.⁴³⁾

43) 예를 들어, 1999년 초에 완료된 「정부조직의 경영진단」 프로젝트와 관련하여 조사된 모 자치단체 재무과의 직무분석 결과를 소개하면 다음과 같다. 중요도 면에서 파악할 때, 지출업무가 46%, 계약업무 32%, 재산관리업무 22% 수준으로 나타났고, 업무량에 있어서는 지출업무 48%, 계약업무 30%, 재산관리업무 22% 등으로 나타났다. 따라서 재무과의 경우 지출업무, 계약업무, 재산관리업무의 순으로 중요도와 업무량이 편성되어 있는 것으로 간주될 수 있다.

〈표〉 재무과의 핵심업무분석

과/담당	핵심업무	업무중요도(%)	업무량(%)	미션연계	
재무	지출	세입세출결산보고서 작성 연달경산서 작성 예산집행	46	48	○
	계약	각종 공사계약 용역계약 물품구매	32	30	○
	재산 관리	공유재산 취득, 매각 공유재산심의회 운영	22	22	△

〈표 4-9〉 과기능과 계기능의 연계성 분석

과기능	담당	세부내용	연관성	연계성종합
자치단체의 원활한 업무 수행을 위한 자금 및 물품관리업무	경리	-세출예산지출 -자금관리	△	·과 기능과 담당이 수행하는 기능이 대체로 일치함 ·다만, 국공유재산의 취득, 매각을 담당하는 재산관리는 연계성이 크지 않음
	계약	-공사·용역·구매계약 -입찰참가자격 등록, 관리	○	
	재산 관리	-국·공유재산 관리, 처분 -재산수입 수납	○	

주: ○와 △ 표는 각각 연관성이 강함, 보통을 의미함

요약하면, 회계과가 수행하고 있는 업무의 대부분이 당해자치단체의 공통적 이해관계가 있는 지원업무의 성격을 지니지만 그 중에서 재산관리업무의 일부가 다른 부서와의 연계성이 상대적으로 낮은 회계과의 고유업무(비지원업무)적 특성을 지니고 있는 것으로 판단된다.

2) 인력별(직급별) 주요 담당업무

본 연구에서는 회계과에 속한 인력의 업무활동 상태에 관한 정보를 토대로 간접비를 할당하고자 시도해 보았다. 엄밀히 말해서 회계과 직원을 대상으로 하는 정밀 직무분석이 선행되어야 하겠지만 이것은 본 과제수행의 역량과 범위를 넘어서기 때문에 다른 방식을 활용하였다. 다른 방식이란, 사례 자치단체의 업무분장표를 토대로 부서내부의 자료, 관련 공무원과의 면접을 종합적으로 고려하는 접근방식을 뜻한다. 이 과정에서 한가지 다행스러운 것은 사례로 선정한 과에서 최근 특정목적에 위해 자체적으로 개개인의 업무수행 실적에 대한 실증조사를 하였다는 사실이다. 이와 관련된 자료를 분

석·점검해 본 결과 얻을 수 있는 중요한 정보는 해당공무원이 실제 현장에서 수행하는 업무의 내용이 구체적으로 무엇인지에 대하여 보다 잘 알 수 있게 해주는 것이다. 이러한 정보는 궁극적으로 지원부서에 근무하는 공무원의 인건비를 어떻게 간접비로 안분할 것인가를 판단하는데 중요한 단서를 제공해 준다.

회계과 공무원의 업무실태 파악과 관련된 자료는 <표 4-10>에 정리되어 있다(<표 4-10>에 담긴 자료는 원시자료를 연구의 목적에 맞추어 일부 가공한 것임). 그런데 문제는 업무의 내용이 건수(件數) 위주로 되어서 구체적인 업무량 정보를 파악하는데 애로가 있다는 점이다. 이러한 점을 보완하기 위해서 본 연구는 해당과의 실정에 정통한 관리공무원을 대상으로 면접을 시도하였다. 그 결과 회계과에 속한 공무원의 업무내용과 업무량에 대하여 보다 나은 윤곽을 가질 수가 있었다. 그럼에도 불구하고 공무원 개개인에 대한 정확한 업무량은 여전히 파악할 수가 없었다. 그러나 만일 자치단체가 실제로 간접비를 추정하고 그것을 안배해야 할 상황에 놓인다면 업무량 등에 대한 정보를 철저히 파악하지 않으면 안된다.⁴⁴⁾ 다만, 본 연구의 목적이 정확한 업무량 파악과 그에 근거한 간접인건비의 파악에 있기보다는 간접비 추정의 방법론을 제시하는데 있기 때문에 업무량 추정의 정확성 문제는 어느 정도 논외로 할 수가 있을 것이다.

44) 직무분석은 조직의 업무에 대한 질적·양적 평가를 근간으로 각 대상조직에 대한 개 선점을 찾고자 하는 과정이다. 지방자치단체의 경우 중앙정부와는 달리 수행기능이 다양하고 복잡하므로 단위사무를 대상으로 한 직무분석이 쉽지 않다. 직무분석의 기초자료는 상세한 업무분류표와 업무조사서에 의하여 수집하고, 이밖에 체계적인 면담 등을 통해 그 내용을 보완하는 작업이 필요하다. 직무분석에서는 각 기능별로 핵심업무, 중요도·업무량, 그리고 조직별 핵심업무의 미션연계성 등을 파악함으로써 조직, 인력, 예산을 상호 연계시키는 작업이 이루어져야 한다. 일반적으로 직무분석은 업무분류, 업무조사, 업무면담, 분석, 조직개선단계의 순으로 추진된다.

〈표 4-10〉 사례자치단체(회계과) 소속 공무원의 업무량 정보

구분	직급	추진실적	건수
경리계	행정6급	<ul style="list-style-type: none"> ○일반회계관련업무(세입·세출결산, 지출) ○재정연감작성 ○국·도·비지출결의서 및 출납계산서작성 ○출납사무검사 ○결산검사 ○예산편성 	<ul style="list-style-type: none"> 1 1 52 1 1 3
	행정7급	<ul style="list-style-type: none"> ○일반회계 및 기타특별회계 관련업무(세입·세출결산, 지출) ○재정연감작성 ○출납사무검사 ○예산편성 ○감산 및 원인행위 파악 ○일상경비집행 	<ul style="list-style-type: none"> 10,000 1 1 3 20,498 457
	행정8급	<ul style="list-style-type: none"> ○국·도·비 관련업무 <ul style="list-style-type: none"> - 지출결의서 작성 - 일상경비출납계산서 작성 ○세입·세출의 현금수입전표 지출결의서 작성 ○협조문 및 업무연락 작성 ○연말정산 	<ul style="list-style-type: none"> 133 81 52 1,428 232 1
	기능9급	<ul style="list-style-type: none"> ○지출관련업무 <ul style="list-style-type: none"> - 새마을소득특별회계 - 토지구획정리 - 일반회계 - 주택사업 - 토지구획 - 교통사업 ○ 예산 및 자금배정통지 정리 ○ 원인행위 	<ul style="list-style-type: none"> 10,027 1 27 9,331 20 239 409 10,499 10,499
재산관리계	행정6급	<ul style="list-style-type: none"> ○계획수립관련업무 <ul style="list-style-type: none"> - 상동택지개발에 따른 공용의 정사부지 확보계획수립 - 국·공유 재산실태조사 및 활용계획수립 - 사회단체 사용지정 - 제납세 일제정리계획 수립 및 정수 ○시정조정위원회 개최 ○국공유 재산관리대장정리 ○국가소송수행 	<ul style="list-style-type: none"> 256 1 1 3 251 33 1,450 23

(계속)

구분	직급	추진실적	건수
재산 관리계	행정7급	○공유재산관리업무 - 관리계획 수립 - 교환 및 손실보상 - 임차보증금 약정, 공중 및 동기축타 - 실태조사, 예산 및 지출, 매각 ○협조문 공문 처리 ○경기개발공사주식관련 ○기타 보안문서 처리 ○감사 및 의회 요구자료 작성	3,966 23 9 10 3,924 28 3 67 9
	별정8급	○국유재산관련 업무 - 국가채권관리계획서 작성 - 재산증감 및 현재액 계산 - 세입징수액계산서 작성 - 세입세출보고 - 매입 및 매각계약 체결 - 무주부동산 관리청 지정 - 무단점유변상금부과 - 감정의회, 시효취득관련 소송현황 작성 - 국유재산 관리보전조치 - 도시계획시설사업실시계획인가에 따른 협의 - 국가소송수행	372 1 1 3 3 20 5 20 23 249 24 23
	행정8급	○국유재산관리업무 - 청사정비기금지원금신청 - 공공시설정비지원금 납부 - 국유재산 대부료 및 변상금 징수결의 - 계약의 체결 - 대부료 부과 및 분할납부회신과 체납자 부동산 압류 ○재해복구업무 - 복구회비 및 공공시설정비 회비 납부 - 복구회비 수시등록분 납부 ○시유재산관리업무 - 감정평가의회, 대부계약체결결의 및 통보 - 대부료 징수결의, 변상금 징수결의	656 2 1 253 105 295 701 1 700 37 10 27

(계속)

구 분	직 급	추진 실적	건수
재산 관리계	행정7급	○세외수입제납액 징수대책보고 제출	3
		○청사관리업무 - 화재보험 가입, 정비계획 및 정비현황 제출 - 청사정비지원금 영수증 제출 - 공공시설보험가입현황 의정보고서 제출 ○지방채 운용현황 제출 ○대부료 제납자 입류통지	171 168 2 1 1 4
계약계	행정6급	○수의계약승인	9
		○물품관리 추진계획 및 조례제정 ○정수품목승인 ○공사, 용역, 구매, 제조 등에 관한 기초금액 작성 ○기성 및 준공공사 입회 ○주칸차량점검	4 3 89 120 982
	지방행정 주 사 보	○공사관련업무 - 수의 계약 승인, 공사용역계약체결 - 지역제한입찰검토보고 - 공사용역 격격심사 낙찰자 결정 - 공사용역 기성 및 준공검사자 지정 - 시설공사정기하차 검사 - 공사용역의 선급금, 기성금, 준공금 지급결정 ○시설공사하차 발생처리 ○관급자재 자체구매계약	322 60 1 21 63 2 175 4 18
		행정8급	○물품관리 업무 - 구매계약, 정수물품승인 - 관리추진계획, 물품관리 조례지정
	기능8등급	○차량 관련업무 - 관용차량 정수, 순환차량운행, 유류수불부, - 차량저수작업, 차량보험, 관급자재요청 - 일일배차점검	7,327 256 45 7,026
		기능9등급	○대장정리, 관급자재조달요청, 세금계산서정리보고
	기능9등급	○관내 운행, 관외운행	239

주: 원시자료를 연구목적에 맞추어 조정·정리한 것임

3) 간접비 추정 - 인건비 할당방안

앞에서 살펴본 사례단체의 업무분석에 기초하여 회계과의 인건비를 할당하는 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저, 회계과의 업무를 총괄하는 과장의 경우 업무의 대부분이 부서내부의 업무가 효율적으로 추진될 수 있도록 협의·조정·지시하는데 할애되고 있는 것으로 나타났다. 사례분석의 결과 이와 같은 업무가 차지하는 비중은 전체의 약 70% 정도 되는 것으로 추정되었다. 그런데 이러한 70% 수치 속에는 회계과의 고유사무(즉, 일부 재산관리사무)를 위한 업무도 포함되어 있다. 직접인건비와 간접인건비를 구분하고자 한다면 회계과장이 일부 재산관리사업에 얼마만큼 업무를 할애하는지에 대한 정보가 파악되어야 할 것이다. 그 밖에 과장은 회계과의 대외관련업무(민간부문, 시민단체 협의 등), 상급부서(상급자 포함)와의 업무관계, 지방의회 관련업무 등에 각 10% 정도의 업무량을 할애하는 것으로 추정되었다. 이와 같은 추정결과에 근거하는 한편, 만일 회계과장이 재산관리업무와 관련해서 약 10% 정도의 업무량을 할애한다고 가정한다면 회계과장의 인건비(대부분 간접인건비에 해당함)는 <표 4-11>에 나타난 바와 같이 안분될 수 있다.

마찬가지의 분석논리로서 각 계장의 인건비와 기타 소속직원의 인건비를 구체적으로 추정할 수 있다. 일반적으로 경리계와 계약계가 담당하는 업무는 성격상 대부분 자치단체 전체에 걸치는 지원업무에 해당하므로 그에 소속된 직원의 인건비는 거의 다 사례자치단체 입장에서 본 간접인건비에 해당한다. 그러나 이 경우에도 간접인건비를 관련부서 또는 관련사업별로 안분해 주어야만 진정한 의미에서의 간접비 추정과 성과측정이 이루어질 수 있다. 이를 위해서는 예컨대, 경리계에 속한 직원 개개인이 특정부서 및 특정사업과 업무적으로 얼마만큼 연계가 되어 있는지에 대한 정보가 파악되어

야 한다. 사실 이에 대한 정보는 연구자의 입장에서 그 접근이 매우 어려운 것으로 나타났다. 따라서 여기서는 업무실태분석 등을 고려하는 일정한 가정을 전제로 간접비를 추정하는 접근방법을 제시하고자 한다(실제 적절한 업무관련 정보가 입수될 경우 이러한 접근은 유효할 것이다). 만일 경리계에 속한 A 직원이 수행하는 일 가운데 50%가 자치단체 전체에 걸치는 공통적 지원업무이고 나머지 50%는 몇 개의 사업과 관련성이 높다고 가정한다면 다음의 <표 4-11>에서 예시된 것과 같은 간접비의 추정이 가능하다.

<표 4-11> 회계과 직원의 인건비 구분(예시)

간접비 유형	인건비 할당(급여 1개월 기준)
사업별 간접비 할당	회계과장 급여: $1,476,300\text{원} \times 0.1 = 147,630\text{원}$ → 재산관리업무의 직접인건비
	A 직원 급여: $919,400\text{원} \times 0.1 = 91,940\text{원}$ → K 사업의 간접인건비
	A 직원 급여: $919,400\text{원} \times 0.05 = 45,970\text{원}$ → L 사업의 간접인건비
	A 직원 급여: $919,400\text{원} \times 0.05 = 45,970\text{원}$ → M 사업의 간접인건비
	A 직원 급여: $919,400\text{원} \times 0.3 = 275,820\text{원}$ → N 사업의 간접인건비
	B 직원 급여: $755,700\text{원} \times 0.8 = 604,560\text{원}$ → 재산관리업무의 직접인건비
자치단체 차원의 간접비	회계과장 급여: $1,476,300\text{원} \times 0.9 = 1,328,670\text{원}$ → 자치단체 전체 지원경비
	A 직원 급여: $919,400\text{원} \times 0.5 = 459,700\text{원}$ → 자치단체 전체 지원경비
	B 직원 급여: $755,700\text{원} \times 0.2 = 151,140\text{원}$ → 자치단체 전체 지원경비

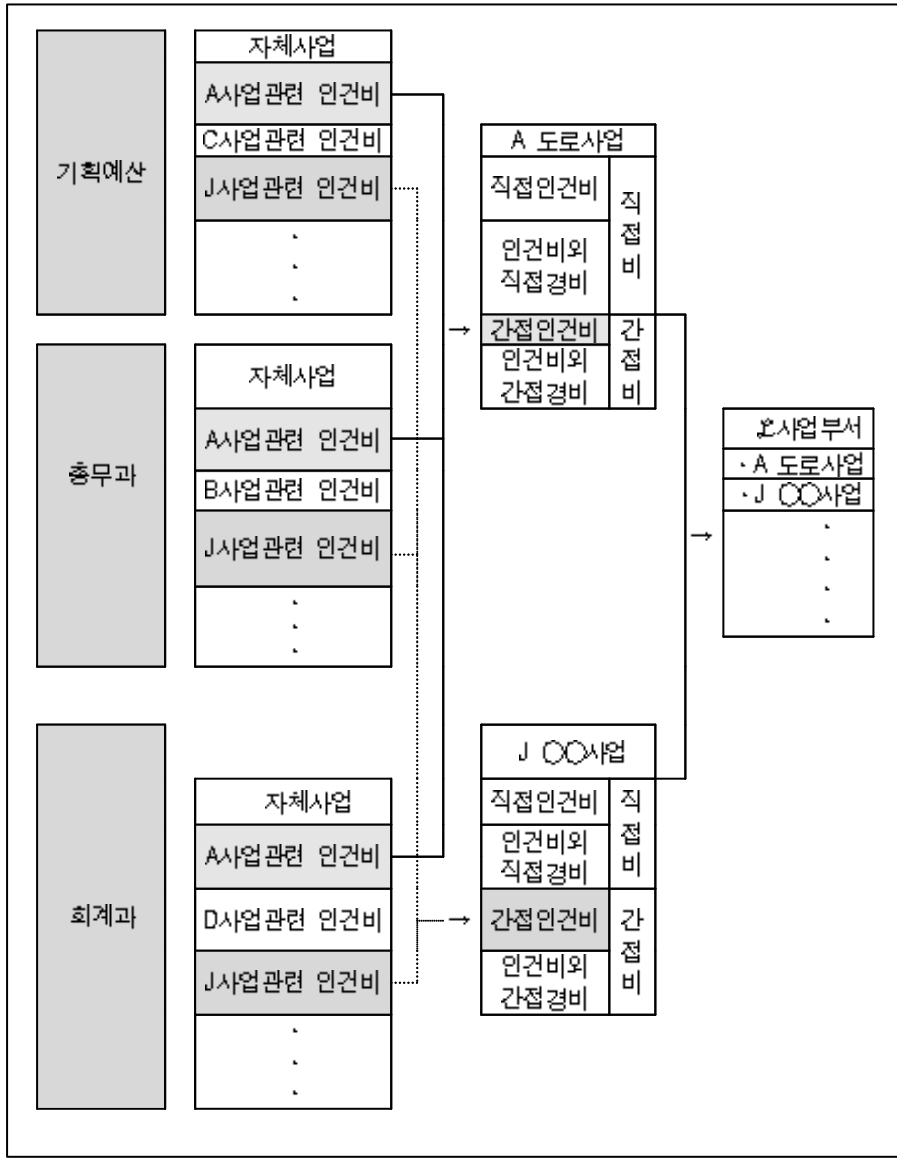
- 주: 1) 이때 회계과장의 간접인건비는 회계과 총괄업무(60%)를 포함한 대외관련업무, 상급부서관련업무, 지방의회관련업무(각 10%)로 구성된다.
 2) 급여는 회계과장의 경우 4급(28호봉), A 직원은 7급(19호봉), B 직원은 8급(15호봉)을 산출기초로 하여 산정되었다.

한편, 재산관리계의 경우 소속공무원들은 자치단체 전체에 걸치는 공통지원 업무를 하기보다는 상대적으로 계 중심의 고유업무를 수행하는 측면이 강

하다. 이때 만일 재산관리계에 속한 B 직원이 수행하는 일의 약 80%가 재산 관리부문의 고유업무이고 나머지 약 20%가 자치단체의 공통지원업무라고 가정한다면 B 직원의 인건비는 다음과 같이 세분화된다. 직접인건비는 604,560원(B 직원의 급여: 755,700원 × 0.8 = 604,560원)이고, 자치단체 입장에서 간접인건비는 B 직원의 급여액에 0.2를 곱한 금액이 된다. 간접인건비의 경우는 앞의 사례와 마찬가지로 특정사업 또는 특정부서와의 업무연계성을 고려하여 각각 인분되어야 한다.

이상에서 기술한 접근방법을 모든 지원부서로 확대하고 그 결과를 개별 사업단위 입장에서 총합할 경우 개별 사업단위의 총체적인 간접인건비가 계산될 수 있다. 예를 들어, A도로사업을 수행하는데 간접적으로 행정지원을 해준 각 부서(기획예산, 총무, 회계부서 등) 단위로부터 산정되고 안배된 각각의 간접인건비를 모두 합산하게 되면 A도로사업의 수행에 소요된 간접인건비가 산출될 수 있다. 이때 산출된 간접인건비와 기타의 간접경비 그리고 직접비를 모두 합치면 사실상 A도로사업의 총비용이 계산될 수 있다. 만일 사업단위별로 총비용의 산출이 가능하다면 사업과 조직간의 관계를 예산체계상에서 일정수준 연계해 줄 경우 그것을 조직단위에서 활용하는 것이 가능해진다. 이때 가능하다면 사업이 조직간에 중첩되는 사례가 최소화될 수 있도록 예산체계를 정비해 주어야 보다 효과적인 성과측정이 가능해진다. 이러한 내용을 개념적으로 정리하여 나타내면 <그림 4-4>와 같다.

〈그림 4-4〉 사업단위의 간접비 추정(A도로사업)



3. 직접비와 간접비의 구분: 예시

지방행정활동의 비용정보를 정확하게 파악하기 위해서는 간접비 추정작업과 함께 직접비와 간접비에 대한 개념과 범위를 정하는 작업이 필요하다. 이러한 사실을 인식하고 여기에서는 현행 지방예산과목 분류체계를 토대로 직접비와 간접비를 다음과 같이 개괄적으로 구분해 보았다. 이러한 구분은 앞서 미국의 사례에서도 제시된 바와 같이 절대적인 것이 아니다. 마찬가지로, 일부 비용의 경우 직접비의 성격과 간접비의 성격이 부분적으로 혼재되어 있어서 그 구분이 모호한 실정이다. 이와 같은 상황에서는 자치단체의 실제 상태를 고려하여 일부 직·간접비의 구분을 자치단체별로 지역특성에 맞도록 조정해 줄 수가 있을 것이다.

그런데 여기에서 한 가지 언급하고 싶은 것은 직·간접비의 구분이 중요한 의미를 지니지만, 이러한 구분이 주어진다고 해서 현재 일부 영미권에서 활용 중인 행정비용정보의 입수나 비용센터(cost center) 기능이 보장될 수 있는 것은 아니라는 사실이다. 그것은 이들 국가의 예산체계가 우리와 상당히 다르기 때문이다.

가. 직접비의 범위

(1) 인건비관련 비용

- 인건비(목) - 기본급, 수당, 기타직보수, 일용인부임
- 일반운영비(목) - 운영수당(복리후생관련)
- 복리후생비(목)
- 연금부담금등(목) 등

(2) 사업수행에 필요한 각종 재료비

- 일반운영비(목) - 일반수용비의 소모품비
 - 재료비(목) - 재료비 등
- (3) 공무원의 훈련 및 출장관련 비용
- 일반운영비(목) - 운영수당의 교육훈련비
 - 여비(목) 등
- (4) 장비유지 및 수선비용
- 일반운영비 - 일반수용비 - 수선유지비
 - 일반운영비 - 시설장비유지비, 연료비, 차량선박비 등
- (5) 사용료 및 면허료
- 일반운영비 - 일반수용비의 지급수수료 경비 등
- (6) 홍보비
- 일반운영비 - 일반수용비 - 홍보물제작비, 광고비 등
- (7) 단체구매 및 임대관련 비용
- 일반운영비 - 피복비, 임차료 등
- (8) 각종 지불금
- 일반운영비 - 일반수용비 - 간행물구입비
 - 출연금(목)
 - 민간이전 - 민간 및 사회단체경상보조금, 민간위탁금,
 - 자치단체이전(목)
 - 해외이전(목) 등
- (9) 전기, 가스, 상하수도, 전화료 등 공공요금
- 공공요금 및 제세(목) 등
- (10) 재산 및 시설관리에 관한 비용
- 시설 및 부대비(목)

- 민간자본이전, 자치 단체 자본 이전
- 자산취득비 등

(11) 정보처리비

- 연구개발비 - 전산개발비 등

나. 간접비의 범위

1) 예산과목분류상 항 및 세항 단위를 통한 간접비 파악

(1) 일반관리기능과 관련된 비용

- 기획관리(항) - 기획관리, 법무관리
- 행정감사(항) - 감사관리, 음부즈만 운영
- 내무행정(항) - 서무관리, 자치 행정

(2) 의회운영과 관련된 비용

- 지방의회운영(항), 선거관리(항)

(3) 인사기능과 관련된 경비

- 내무행정(항) - 인사관리(세항)

(4) 예산 및 평가기능과 관련된 비용

- 기획관리(항) - 예산운영, 심사분석(세항)

(5) 재무활동과 관련된 비용

- 재무행정(항) - 회계관리, 재산관리

(6) 세입의 부과징수와 관련된 비용

- 재무행정(항) - 세정관리, 징수관리, 도세관리, 시세관리

(7) 위험관리와 관련된 비용

- 민방위관리(항)-민방위관리, 비상대책, 재난관리, 민방위교육장운영

2) 예산과목분류상 목 및 세목 단위를 통한 간접비 파악

(1) 부서의 간접운영비

- 일반운영비(목) - 일반수용비의 관서운영비 항목
- 업무추진비(목) - 기관운영업무추진비, 부서운영업무추진비

(2) 책임보험, 재산보험, 장비·차량관련 보험비용

- 일반운영비(목) - 공공요금 및 제세의 제보험료 항목

(3) 중앙지원서비스 및 우편, 복사, 인쇄 등과 관련된 비용

- 일반운영비(목) - 일반수용비의 인쇄비 항목

일반수용비의 지급수수료 항목

(4) 의회운영과 관련된 비용

- 의회비(목)

제5절 복식부기 도입을 전제로 한 예산과목체계의 개선

1. 기본방향

현행 세입과목은 회계적 관점에서 자산, 부채, 수익, 비용, 순자산항목 등이 혼재되어 있다. 예를 들어, 현행 세입예산과목 중에서 지방채는 수입이 아니라 부채, 자산, 비용이 혼재되어 있다. 마찬가지로 세외수입과 보조금 속에서도 자산, 부채, 수익 등이 혼재되어 있다(<표 4-12> 참조). 이와 같은

상태에서는 자치단체의 재정상태와 운영실적을 정확히 파악하는 것이 어렵다. 따라서 회계적 의미의 비용과 수익을 자산, 부채와 분명히 구분을 해주는 예산회계제도의 정비가 절실하다.

앞서 지적한 바와 같이 본 연구에서는 성과측정과 관련된 예산제도의 개선에 중점을 두고 있기 때문에 여기에서 다루는 복식부기제도에 관한 내용은 현행 예산과목의 복식부기 방식으로의 변화를 중심으로 언급하고자 한다. 이와 같은 접근을 하는 것은 진정한 성과측정이 있기 위해서는 무엇보다도 예산제도의 정비 뿐 아니라 회계적 의미의 비용과 수익에 대한 개념과 구체적 측정(즉, 비용·수익정보)이 매우 중요하기 때문이다.

세입예산과목의 경우 <표 4-12>, <표 4-13>에서 제시한 바와 같이 현행 예산과목을 복식부기 방식의 계정분류 및 회계과목으로 변화시킬 것을 제시한다.

〈표 4-12〉 세입예산과목의 재분류

장	관	항	목	산출기초	회계과목	계정분류
세외수입	임시적세외수입	용자금원금수입	민간용자금회수수입	민간에 용자한 금액을 회수하는 원금수입	장기용자금 단기용자금 잡이익	자산 자산 수익
			자치단체용자금회수수입	자치단체에 용자한 금액을 회수하는 원금수입	장기용자금 단기용자금 잡이익	자산 자산 수익
보조금	국고보조금 등	국고보조금 등	국고보조금	행정자치부에서 통보한 국고보조금	미지급금 국고보조금수익 전기오류수정손실	부채 수익 순자산항목
			기금수입	중앙정부에서 관리하고 있는 각종기금에서 지원되는 수입	미지급금 국고보조금수익 전기오류수정손실	부채 수익 순자산항목

지방채	국내 차입금	차입금	정부자금채	정부특별회계에서 지원되는 용자금 정부, 정부투자기관 등이 출연 조성하여 운영되고 있는 기금에서 지원되는 용자금	장기차입금 단기차입금 이자비용 미지급비용 선급비용 유동성장기부채	부채 부채 비용 부채 자산 부채
		지방 채 중 권	모집공채	지방채정법의 규정에 의해 발행하는 지방채	단기지방채 장기지방채 지방채할인발행차금 이자비용 미지급비용 선급비용 유동성장기지방채	부채 부채 부채차감 비용 부채 자산 부채

세출과목 또한 회계적 관점에서 자산, 비용, 부채 등이 혼재되어 행정활동에 대한 객관적인 비용산정이 곤란하다. 따라서 투입비용을 합리적으로 산정하기 위해서는 기존 예산체계의 개선이 수반되어야 하며, 그것은 예산과목의 체계적 재분류에 중점이 주어져야 한다. 이때 예산과목은 비용과목과 자산, 부채에 속하는 과목 간에 분명한 구분이 있을 수 있도록 만들어져야 한다.

〈표 4-13〉 세출예산과목의 재분류

구분	목	세목	산출기초	회계과목	비고
이권 비용	이주 및 재해보상금	이주보상금	이주보상금	사회간접시설 ○○유형자산	자산 자산
		재해보상금	재해보상금	보상금	비용
	연금부담금 등	연금부담금	연금부담금	복리후생비	비용
		의료보험금	의료보험부담금	복리후생비	비용
내부 거래	예탁금	-	예탁금	장단기회계간예탁금	자산
	예수금원리금 상환	-	예수금	장단기회계간예수금 이자비용	부채 비용

2. 기존 예산체계 분석

지방자치단체 행정활동의 성과를 측정하고 이를 예산과 연계시키기 위해서는 무엇보다도 먼저 예산제도를 성과측정이 가능한 시스템으로 그 체계를 변화시키는 것이 중요하다. 구체적으로 예산과목의 분류에 있어서 비용과목과 자산, 부채 등의 과목 간에 분명한 구분이 있도록 예산체계를 정비해야 한다. 아래표에서 보는 바와 같이 현행 세출예산분류는 자산, 비용, 부채에 해당하는 항목들이 혼재되어 있다. 예를 들어, 세출예산 중 퇴직금은 비용이 아니라 부채에 해당하며, 소송공탁금이나 보증금, 이주보상금 등은 비용이 아니라 자산에 해당하는 항목들이다. 특히, 자본지출 항목의 상당수는 비용으로 처리되기 보다는 자산으로 처리되어야 한다. 성과측정에 필요한 비용을 적절히 산정하기 위해서는 현행 예산제도의 “산출기초” 등을 회계적 관

점에서 면밀히 검토한 다음 세출과목을 재분류함으로써 비용과목을 정확히 추출해내는 작업이 뒤따라야 한다.

1) 인건비 분석

인건비는 기본급, 수당, 기타직보수, 일용인부임의 4개 세목으로 구성되어 있으며, 산출기초를 근거로 경비의 성격을 분류하면 퇴직급여충당금을 제외하면 전부 비용항목에 해당한다.

		목	세목	산출기초	회계과목	비고	
100	인건비	101	인건비	01 기본급	기본급	급여	비용
					기말수당 및 정근수당	급여	비용
				02 수 당	기타수당	급여	비용
					03 기타직보수	기타직보수	잡급
				04 일용인부임	퇴직금	퇴직급여충당금	부채
					일용인부임	잡급	비용
					일용인부국민연금	복리후생비	비용
					퇴직금	퇴직급여충당금	부채
					일용인부부상치료비	복리후생비	비용
					일용인부피복비	복리후생비	비용
					일용인부여비	여비교통비	비용
					급량비 및 의료보험부담금	복리후생비	비용

2) 물건비 분석

물건비는 대부분 비용 항목으로 구성되어 있고 일부 항목은 자산, 부채에

(계속)

			목	세목	산출기초	회계과목	비고
200	물건비	201		1. 일반수용비	속기료, 원고료, 측량수수료 등 소규모용역제공수수료	지급수수료 지급수수료	비용 비용
				2. 위탁교육비	공무원위탁교육관련경비 지방공무원의 공공기관위탁교육	교육훈련비 교육훈련비	비용 비용
				3. 공공요금 및 제세	우편물발송대 전보료 및 전화료 회선사용료 철도요금으로 지불되는 운송대 전기료, 가스료 및 상하수도 자동차세 등 의료원공공진료부담금 협회비 소송공탁금 및 기타 공과금 제보험료	통신비 통신비 운반비 수도광열비 세금과공과 세금과공과 세금과공과 보증금 세금과공과 보험료	비용 비용 비용 비용 비용 비용 비용 자산 비용 비용
일반 운영 비			4. 운영수당	위원회참석수당 및 교통비, 숙박비 일속직비 시험실시계획소요경비 공무원교육외래강사료	회의비 복리후생비 교육훈련비 교육훈련비 잡급	비용 비용 비용 비용 비용	
			5. 피복비	피복비	복리후생비 교육훈련비	비용 비용	
			6. 급량비	급량비 운반비 및 광고료	복리후생비 잡비 잡비	비용 비용 비용	
			7. 임차료	임차료 계약 및 전세보증금	임차료 보증금	비용 자산	
			8. 연료비	냉난방시설유지경비	수선유지비 수도광열비	비용 비용	
			9. 시설장비 유지비	건물 및 건축설비 등의 수선비 시설장비수선비 통신시설유지비	수선유지비 수선유지비 수선유지비	비용/자산 비용/자산 비용/자산	

(계속)

		목	세목	산출기초	회계과목	비고		
200	물건비	201	일반		원동기동유지비	수선유지비	비용/자산	
			운영비	10 차량, 선박비	차량유류대 및 소모품비 선박유지비	차량유지비 수선유지비	비용 비용	
				11 공무원을 대상으로 한 의료비	공무원대상의료비	복리후생비	비용	
		202	여비	01 국내 여비	관내출장비	관내출장비	여비교통비	비용
					공사현장현장체계비	여비교통비	비용	
					국내출장비	여비교통비	비용	
					인사이동여비	여비교통비	비용	
				02 월액 여비	월액여비	여비교통비	비용	
				03 국외 여비	국외여비	여비교통비	비용	
				04 외빈초청여비	외빈초청비	행사비	비용	
		203	업무 추진비	01 기관운영 업무추진비	기관운영 업무추진비	업무추진비	비용	
				02 정원가산업무추진비	정원가산업무추진비	업무추진비	비용	
				03 시책추진 업무추진비	시책업무추진비	업무추진비	비용	
				04 기타업무추진비				
				1 직책급 업무추진비	직책급 업무추진비	급여	비용	
				2 직급보조비	직급보조비	급여	비용	
				3 부서운영 업무추진비	부서운영 업무추진비	업무추진비	비용	
				4 특정업무수행업무추진비	특정업무 수행활동비	급여	비용	
		204	복리 후생비	1 정액급식비	정액급식비	급여	비용	
				2 교통비	교통비	급여	비용	
				3 명절휴가비	명절휴가비	급여	비용	
				4 연가보상비	연가보상비	급여	비용	
		205	의회비	01 의정활동비	의정활동비	의회비	비용	
02 회의수당	의정 회의수당			의회비	비용			
03 국내 여비	의정 국내여비			의회비	비용			
04 해외 여비	의정 해외여비			의회비	비용			

(계속)

200	물건비	205	의회비	05 의경운영공동업무추진비	의경운영공동업무추진비	의회비	비용
				06 기관운영 업무추진비	기관운영 업무추진비	의회비	비용
				07 의원상해 부담금	의원상해 부담금	의회비	비용
	206	재료비	01 재료비	기타구입비 교육강사수용용유류대	소모품비 차량유지비	비용/자산 비용/자산	
			02 일시사역 인부임	일시사역 인부임	급급 잡비	비용 비용	
	207	연구 개발비	01 학술용역비	학술용역비	경상개발비 건설중인자산 기타의유형자산	비용 자산 자산	
			02 전산개발비	전산개발비	기타의유형자산 경상개발비	자산 비용	
			03 시험연구비	시험연구비	건설중인자산 경상개발비	자산 비용	

3) 경상이전비 분석

경상이전은 대부분 비용 항목에 해당하며, 일부 항목의 경우 자산, 부채로 처리되거나 또는 비용과 자산으로 구분해야 한다. 예컨대, 이주보상금의 경우 대규모 공공사업을 위한 부대경비로 보아 자본적 지출로 계상하고, 자치단체출연금 및 기타출연금은 출연자금에 대한 회수가능성 여부를 판단하여 비용 또는 자산으로 처리하는 것이 필요하다.

		목	세 목	산출기초	회계과목	비고	
300	이전 경비	301 일 반 보상금	01 사회보장적수혜금	사회보장지원금	사회보장지원금	비용	
			02 장학금 및 학자금	장학금	장학금	비용	
			03 의용소방대 지원 경비	의용소방대 지원경비	주민자치활동지원금	비용	
			04 자술방법대원 운영비	자술방법대 운영비	주민자치활동지원금	비용	
			05 통리반장 수당 및 활동비	통리반장 활동비	주민자치활동지원금	비용	
			06 입영장경 지원비	입영장경 지원비	민간지원금	비용	
			07 민간연 해외여비	민간연해외여비	민간지원금	비용	
			08 공익근무요원 보상금	공익근무요원 지원금	민간지원금	비용	
			09 민간설비 보상금	민간설비 지원금	민간지원금	비용	
			10 기타 보상금	기타보상금	잡급 산하단체운영비 지급수수료 포상금	비용 비용 비용 비용	
	302	이주 및 재해 보상금	01 이주보상금	이주보상금	사회간접시설(OO) OO유형자산	자산 자산	
			02 재해보상금	재해보상금	보상금	비용	
	303	포상금		모범공무원산업시찰 공로연수비 생계비 지원경비 해외파견공무원 학자금 성과상여금 공무원포상금 상여금	포상금 포상금 복리후생비 교육훈련비 급여 포상금 급여	비용 비용 비용 비용 비용 비용 비용	
	304	연금부 담금등	01 연금부담금	연금부담금	복리후생비	비용	
			02 의료보험금	의료보험부담금	복리후생비	비용	
	305	배상금등		배상금	보상금	비용	
	306	출연금등	01 자치단체출연금	자치단체출연금	자치단체출연금	출연금 출연금비용	비용/자산 비용/자산
				02 기타출연금	민간출연금	출연금비용	비용/자산
					자치경영협회출연금 한국지방재정공제회출연금 장학금 대여금	출연금비용 출연금비용 장/단기대여금	비용/자산 비용/자산 비용/자산

(계속)

			목	세목	산출기초	회계과목	비고
300	경상 이전	307	민간 이전	01 의료 및 구료비	의료비	민간지원금	비용
				02 민간및사회단체경상보조금	민간/사회단체경상보조금	민간지원금	비용
				03 민간위탁금	민간위탁금	민간지원금	비용
				04 보험금	보험금	출연금	비용/자산
				05 연금지급금	연금지급금	보험료	비용/자산
				06 이차보전금	이차보전금	퇴직급여충당금	비용
						보상금	부채
			민간지원금	비용			
		308	자치단체 이전	01 자치단체경상보조금	자치단체경상보조금	보조금비용	비용
	02 자치단체 교부금			자치단체교부금	보조금비용	비용	
	03 자치단체 부담금			자치단체부담금	부담금비용	비용	
	04 자치단체간 이전			자치단체간 이전경비	보조금비용	비용	
	05 교육기관에 대한 보조금			교육기관보조금	보조금비용	비용	
		309	공기업경상 전출금		공기업경상전출금	전출금비용	비용
		310	해외이전	01 해외경상이전	해외경상이전	해외이전금	비용
	02 국제부담금			국제부담금	해외이전금	비용	
		311	차입금이자		이자비용	이자비용	비용

4) 자본지출

자본지출은 대부분 자산항목에 해당하며 일부 항목에 대해서는 비용과 자산으로 구분해 줄 필요가 있으며, 그 구체적인 제안은 다음과 같다.

첫째, 시설비 및 부대비는 해당사업이 1년 이상 지속되거나 여러 건의 예산집행을 통해 사업목적은 달성할 수 있는 경우에는 건설중인 자산으로 계상하고, 사업이 종결될 때 자산과목으로 분류한다.

둘째, 민간자본이전은 자치단체 소유의 자산을 취득하는 경우에는 자산으로 계상한다.

셋째, 자치단체 자본이전의 경우 자치단체 소유의 자산을 취득하는 경우나 장래에 회수가 가능한 자본이전은 자산으로 계상한다.

넷째, 자산취득비, 차관물자용역대, 해외자본이전은 내용연수가 1년 이상이고 건당 취득금액이 자본적 지출 판단기준에 해당하면 자산화하고 자산화에 해당되지 아니하면 비용으로 처리한다.

			목	세목	산출기초	회계과목	비고
400	자본 지출	401	시설 및 부대비	01 시설비	해당자산 과목	○○ 유형자산	자산
				02 감리비		사회간접시설(○○)	자산
				03 시설부대비		건설중인자산	자산
		402	민간자본이전	01 민간자본보조	민간자본보조금	민간지원금	비용/자산
				02 민간대행사업비	민간대행사업비	○○ 유형자산 건설중인자산 민간지원금 ○○ 유형자산 건설중인자산 외주용역비	자산 자산 비용/자산 자산 자산 비용/자산
		403	자치단체 자본이전	01 자치단체 자본 보조	자치단체자본보조금	보조금비용	비용/자산
				02 자치단체 대행 사업비	자치단체대행사업비	부담금비용 ○○ 유형자산	비용/자산 자산
		404	공기업자본 전출금		공기업자본전출금	전출금	비용/자산
405	자산취득비	01 자산 및 물품 취득비	해당자산과목 소모품비	○○ 유형자산 소모품비	자산 비용/자산		
		02 도서구입비	해당자산과목	○○ 유형자산	자산		
406	기타자본이전	차관물자 무형고경자산	차관물자 용역대 건설가계정 무형고경자산	차관물 자용역대 건설가계정 산업채산권 전신전 화가입권 영업권	○○ 유형자산 소모품비 경상개발비 교육훈련비 건설중인자산 건설중인자산 산업채산권 보증금 영업권	자산 비용/자산 비용/자산 비용/자산 자산 자산 자산 자산 자산	
					407	해외자본이전	해외자본이전

5) 융자 및 출자

융자 및 출자는 민간부문과 공공부문에 대한 융자금, 출자금으로서 전부 자산 항목에 해당한다. 따라서 이 부문에는 비용항목이 없다.

			목	세목	산출기초	회계과목	비고
500	융자 및 출자	501	융자금	01 민간융자금	민간대여금	장/단기대여금	자산
				02 지자체에 대한 융자금	자치단체민간융자금	장/단기대여금	자산
				03 지자체에 대한 대부금	자치단체대부금	장/단기대여금	자산
				04 기업회계 등 융자금	기업회계비금융기업융자금	장/단기대여금	자산
				05 동화금융기관 융자금	금융기관을 통한 민간선 융자금	장/단기대여금	자산
		502	출자금	—	출자금	투자유가증권	자산

6) 보전재원

보전재원은 채무상환비로서 회계적 의미에서 부채 항목에 해당한다.

			목	세 목	산출기초	회계과목	비고
600	보전재원	601	차입금원금	01 기업회계 등 차입금상환	장기차입금	장기차입금	부채
				02 예금은행 차입금상환	단기차입금	단기차입금	부채
				03 기타국내 차입금상환	장기지방채	장기지방채	부채
				02 예금은행 차입금상환	단기지방채	단기지방채	부채
				04 차관 상환	장기외화차입금	장기차입금	부채
				05 기타해외채무상환	단기외화차입금	단기차입금	부채

7) 내부거래 및 예비비 기타

내부거래 및 예비비 기타 경비는 비용, 자산, 부채 항목에 해당하며 일부 항목은 비용과 자산으로 구분하는 것이 필요하다. 특히 일부 항목은 수익감소, 순자산감소에 해당한다. 예컨대, 기타회계전출비용은 향후 회수가 가능한 성격의 전출금은 자산으로 처리하고 과오납금 등은 당기 이전에 발생한 지방세수익 등의 반환인 경우에는 전기오류수정손실로 처리하고 당기에 발생한 지방세수익 등은 지방세수익 등을 감소시키는 것으로 처리한다. 그리고 국고보조금 및 시도비보조금 반환금은 반납할 금액이 이미 확정되어 부채(미지급금)로 계상되어 있으므로 부채의 감소로 처리한다.

		목	세목	산출기초	회계과목	비고	
700	내부 거래	701	기타회계전출금	기타회계전출금	전출금비용	비용/자산	
		702	교육비특별회계전출금	교육비특별회계전출금	전출금비용	비용	
		703	예탁금	예탁금	장/단기회계간예탁금	자산	
		704	예수금원리금상환	예수금	장/단기회계간예수금 이자비용	자산 비용	
		705	기타내부거래	01 감가상각비 02 당기순이익 03 적립금	N/A N/A N/A	N/A N/A N/A 출연금	비용
800	예비비 및 기타	801	예비비		N/A	N/A	
		802	반환금기타	01 반환금	반환금	미지급금	부채
				02 과오납금 등	과오납금	미지급금 ○○ 세수익	부채 수익감소
				03 잡손금	잡손금	전기오류수정손실 잡손실	순자산감소 비용
04 조성충용충당금	N/A			N/A			

주: NA는 이용이 불가능함을 의미함

8) 발생주의 복식부기 도입에 의한 추가회계과목

지방자치단체가 특정사업을 수행하는 경우 그 프로젝트에 투입되는 비용으로는 예산에 포함되는 거래 뿐 아니라 예산외 거래도 포함된다는 점에 유의할 필요가 있다. 일반적으로 예산외 거래에는 세입·세출과 관련이 없는 현금의 유출입거래와 현금의 유출입을 수반하지 않는 비교환적 거래가 될 수 있다. 예컨대, 세입세출외 현금이나 기금 등은 전자에 해당하고 발생주의 회계에서 나타나는 감가상각비, 대손상각비 등은 후자에 해당하는 비용항목이다. 다시 말해서, 성과측정에 필요한 투입비용(원가)을 보다 객관적이고 정확하게 산정하기 위해서는 기존 예산제도를 개선하는 작업과 함께 발생주의 회계제도 도입에 따른 비용과목을 고려하는 것이 필요하다는 점이다.

발생주의 과목으로는 대표적으로 감가상각에 따른 비용, 결손금액 충당을 위한 대손상각비를 포함하여 다음의 항목들이 고려될 수 있다(이와 관련된 보다 구체적인 논의는 본 연구의 범위를 넘어서므로 여기서는 더 이상 논의하지 않기로 한다).

- 무형자산상각비, 유형자산상각비
- 대손상각비, 대손충당금 환입
- 퇴직급여충당금
- 유형자산처분손익, 투자부동산처분손익
- 유가증권평가손익, 투자유가증권평가손익
- 유가증권처분손익, 투자유가증권처분손익 등

3. 예산체계 조정방안

세출예산과목은 기업회계기준에 맞추어 분류하면 대체로 합리적인 비용구분이 가능하다. 현행 예산체계를 기준으로 한다면, 세출예산과목의 세목 중심으로 비용을 분류하되, 일부 자산과 부채항목에 속하는 예산과목을 따로 분류할 필요성이 있다. 이와 같은 인식과 앞의 2항에서 분석한 내용을 토대로 세출예산과목에 대한 조정(안)을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다 (<표 4-14> 참조).

(1) 인건비(100), 물건비(200), 이전경비(300)는 대부분 비용항목으로 분류하되, 일부 자산(물건비 중 자산의 취득과 관련한 소송공탁금과 전산개발비, 이전경비 중 이주보상금), 부채(퇴직급여충당금)에 해당하는 과목과 비용·자산이 혼합되어 있는 항목에 대하여 이를 구분하여 표시한다.

(2) 자본지출(400), 융자 및 출자(500)는 자산항목으로 분류하되, 자본지출 중 비용과 자산이 혼합되어 있는 일부 항목(민간자본보조, 민간대행사업비, 전출금, 차관물자용역대 등)은 이를 구분하여 표시한다. 체계적 배열을 위하여 자본지출의 분류번호를 600으로 전환한다.

(3) 보전재원(600)은 부채항목으로 분류한다. 부채의 상환을 할 경우 회계처리는 세입예산의 지방채의 차기항목에 해당되며, 체계적 배열을 위하여 보전재원의 분류번호를 700으로 전환한다.

(4) 내부거래(700)는 전출금을 중심으로 구성되어 있으므로 비용항목으로 분류하되, 자산(예탁금, 예수금원리금상환)에 해당하는 항목은 자산과목으로 이전한다. 체계적 배열을 위하여 내부거래의 분류번호를 400으로 전환한다.

(5) 예비비 및 기타(800)는 세입예산에서는 일반적으로 비용으로 분류할

수 있지만, 실제로 집행된 결과가 결산에서 파악되므로 특정 항목에 속한다고 볼 수 없다. 즉, 이것은 예산과목으로는 존재하지만 회계과목으로는 존재하지 않는다는 의미이다.

〈표 4-14〉 세출예산과목의 조정(안)

현 행		조 정(안)		비 고
100 인건비		100 인건비		
101 인건비		101 인건비		
01 기본급		01 기본급		
02 수 당		02 수 당		
03 기타직보수		03 기타직보수		퇴직금은 부채 항목 701-06으로 이동
04 일용인부임		04 일용인부임		
200 물건비		200 물건비		
201 일반운영비		201 일반운영비		별첨 참조
202 여비		202 여비		
01 국내여비		01 국내여비		
02 월액여비		02 월액여비		
03 국외여비		03 국외여비		
04 외빈초청여비		04 외빈초청여비		
203 업무추진비		203 업무추진비		
01 기관운영업무추진비		01 기관운영업무추진비		
02 정원가산업무추진비		02 정원가산업무추진비		
03 시책추진업무추진비		03 시책추진업무추진비		
04 기타업무추진비		04 기타업무추진비		일부 인건비로 이전
204 복리후생비		204 복리후생비		

(계속)

구 분		조 정(안)		비 고
205 의회비		205 의회비		
	01 의정활동비		01 의정활동비	
	02 회의수당		02 회의수당	
	03 국내여비		03 국내여비	
	04 해외여비		04 해외여비	
	05 의정운영공동업무추진비		05 의정운영공동업무추진비	
	06 기관운영업무추진비		06 기관운영업무추진비	
	07 의원상해부담금		07 의원상해부담금	
206 재료비		206 재료비		
	01 재료비		01 재료비	
	02 일시지역인부임		02 일시지역인부임	인건비로 전환
207 연구개발비		207 연구개발비		
	01 학술용역비		01 학술용역비	
	02 전산개발비		02 전산개발비	자산항목 60403 로 이전
	03 시험연구비		03 시험연구비	
300 이전경비		300 이전경비		
301 일반보상금		301 일반보상금		
	01 사회보장적수혜금		01 사회보장적수혜금	
	02 장학금및학자금		02 장학금및학자금	
	03 의용소방대지원경비		03 의용소방대지원경비	
	04 자술방법대원운영비		04 자술방법대원운영비	
	05 동리반장수당및활동비		05 동리반장수당및활동비	
	06 입영장정지원비		06 입영장정지원비	
	07 민간인해외여비		07 민간인해외여비	
	08 공익근무요원보상금		08 공익근무요원보상금	
	09 민간설비보상금		09 민간설비보상금	
	10 기타보상금		10 기타보상금	

(계속)

구 분		조 정(인)		비 고
302 이주및재해보상금		302 이주및재해보상금		
	01 이주보상금		01 이주보상금	자산항목 607로 이동
	02 재해보상금		02 재해보상금	
303 포상금		303 포상금		인건비(물건비)이전
304 연금부담금등		304 연금부담금등		
	01 연금부담금		01 연금부담금	
	02 의료보험금		02 의료보험금	
305 배상금등		305 배상금등		
306 출연금		306 출연금		
	01 자치단체출연금		01 자치단체출연금	
	02 기타출연금		02 기타출연금	
307 민간이전		307 민간이전		
	01 의료및구료비		01 의료및구료비	
	02 민간및단체경상보조금		02 민간및단체경상보조금	
	03 민간위탁금		03 민간위탁금	
	04 보험금		04 보험금	
	05 연금지급금		05 연금지급금	
	06 이차보전금		06 이차보전금	
			07 민간자본보조	402-01에서 이전
			08 민간대행사업비	402-02-2에서 이전
308 자치단체이전		308 자치단체이전		
	01 자치단체경상보조금		01 자치단체경상보조금	
	02 자치단체교부금		02 자치단체교부금	
	03 자치단체부담금		03 자치단체부담금	
	04 자치단체간이전		04 자치단체간이전	
			05 자치단체자본보조	403-01에서 이전
			06 자치단체대행사업비	403-02에서 이전
	06 교육기관에대한보조금		07 교육기관에대한보조금	

(계속)

구 분	조 정(인)	비 고
309 공기업경상전출금	309 공기업경상전출금	
	310 공기업자본전출금	
310 해외이전	311 해외이전	
01 해외경상이전	01 해외경상이전	
	02 해외자본이전	407에서 이전
02 국제부담금	03 국제부담금	
311 차입금이자	311 차입금이자	
400 자본지출	600 자본지출	
401 시설비및부대비	601 시설비	
01 시설비	602 시설부대비	
02 감리비		
03 시설부대비		
402 민간자본이전	603 민간자본이전	
01 민간자본보조		
02 민간대행사업비	01 민간대행사업비	01-1 자산분만 해당
403 자치단체자본이전		
01 자치단체자본보조		
02 자치단체대행사업비		
404 공기업자본전출금		
405 자산취득비	604 자산취득비	
01 자산및물품취득비	01 자산및물품취득비	
02 도서구입비	02 도서구입비	
	03 전산개발비	207-02에서 이전
406 기타자본이전	605 차관물자용역대	406-1을 405로 전환
	606 무형고정자산	406-3을 406로 전환
	607 이주보상금	302-01에서 이전
	608 예탁금	703에서 이전
	609 예수금원리금상환	704에서 이전
407 해외자본이전		311-02로 이전

(계속)

구 분	조 정(안)	비 고
500 용자 및 출자	500 용자 및 출자	
501 용자금	501 용자금	
01 민간용자금	01 민간용자금	
02 지방자치단체에대한용자금	02 지방자치단체에대한용자금	
03 지방자치단체에대한대부금	03 지방자치단체에대한대부금	
04 기업회계등 용자금	04 기업회계등 용자금	
05 통화금융기관용자금	05 통화금융기관용자금	
502 출자금	502 출자금	
	503 공탁금	일반운영비(201) 소총공 탁금 에서 이전
600 보전재원	700 보전재원	
601 차입금원금	701 차입금원금	
01 기업회계등차입금상환	01 기업회계등차입금상환	
02 예금은행차입금상환	02 예금은행차입금상환	
03 기타국내차입금상환	03 기타국내차입금상환	
04 차관상환	04 차관상환	
05 기타해외채무상환	05 기타해외채무상환	
	702 퇴직급여충당금	기타직보수(100-03)에서 이전
700 내부거래	400 내부거래	
701 기타회계전출금	401 기타회계전출금	
702 교육비특별회계전출금	402 교육비특별회계전출금	
703 예탁금	403 예탁금	자산(68)항목으로 이동
704 예수금원리금상환	404 예수금원리금상환	자산(68)항목으로 이동
705 기타내부거래	405 기타내부거래	
01 감가상각비		
02 당기순이익		
03 적립금	01 적립금	
800 예비비	800 기타	
801 예비비		
802 반환금기타	802 반환금기타	
01 반환금	01 반환금	부채
02 과오납금등	02 과오납금등	수익감소 또는 순자산 감소
03 잡손금	03 잡손금	비용
04 조상충용충당금	04 조상충용충당금	삭제

별첨 1 : 일반운영비의 조정(안)

현 행	조 정(안)	비 고
201 일반운영비		
1. 일반수용비	세분화 및 명칭정비	
가. 관서운영 수용비	잡비, 관서운영비	
1), 3), 4)	잡비에 포함	
2) 관보구독료 및 법령후록구입비	간행물구입비	
나. 사무용잡품비	사무용품비	
다. 인쇄물 및 유인물 제작비	인쇄비	
라. 상패등 제작비	홍보물 제작비	
마. 소모성물품제작비	소모품비	
바. 신문등 구입비	간행물구입비	
사. 광고료 및 광고료	광고비	
아. 기계등 소규모 수선비	수선유지비(9에 포함)	
자. 기타	세분화 및 명칭정비	
①~③ ㉑	수수료 및 사용료	
③ ㉒	업무위탁대가	
2. 위탁교육비	교육훈련비	
가.나. 공무원 위탁교육관련 경비	위탁교육비	
	외래강사료(4.라.)	
3. 공공요금 및 제세	세분화 및 명칭정비	
가~사, 아2)	공공요금, 제세, 각종부담금, 보험료	
아1) 공탁금	500으로 이전	소송공탁금은 자산(500) 항목으로 이동
4. 운영수당		
라. 공무원교육 외래강사료	2.교육훈련비중 외래강사료	
7.임차료		
가. 보증금, 전세금	500으로 이전	
9. 시설장비유지비	수선유지비(1.아 포함)	

제6절 기타 정책제언

1. 예산편성의 적정성 확보

성과측정이 제대로 되기 위해서는 예산의 편성단계에서부터 예산편성의 적정성이 유지될 수 있도록 예산제도가 정비되어야 한다. 예산편성의 적정성이란 예산이 객관적이고 합리적인 비용산출에 근거하여 사업별, 조직별로 편성되는 것을 의미한다. 국내외의 사례를 파악해 볼 때 이 문제는 상대적으로 소홀히 다루어지는 경향이 있다. 그 이유 중 하나는 아마도 행정부와 입법부를 통하여 수립된 예산이 대체로 합리적인 비용산출에 근거하여 책정되었다는 가정이 담겨 있기 때문일 것이다.

현재 행정활동에 소요되는 비용의 계산체계는 불합리한 점이 많고 정부내외에서 만족을 갖지 못하는 실정이다. 예산의 집행을 통하여 행정활동의 목표가 어떻게 달성되는가를 체계적으로 파악하고 평가·반영하는 문제는 행정의 주민책임성, 효율성, 효과성 제고 측면에서 매우 중요한 과제이다.

우선, 투입비용(input cost)을 객관적으로 파악할 수 있도록 예산제도를 개선하는 작업이 선결되어야 할 것이다. 그 이유는, 현행 예산체제에서는 예산과 조직단위별 산출 또는 성과와의 구체적인 연계성이 결여되어 있어서 이와 관련된 비용정보를 입수하기가 어렵기 때문이다.⁴⁵⁾

사실, 예산이 합리적인 비용산출을 근거로 책정된다면 이 문제는 그다지

45) 이는 각 세목별 지출항목(기본급, 여비, 보상금, 시설비, 차입금상환 등)을 항별비용(경비의 성격별)으로 구분(인건비, 운영비, 감가상각비)하는 문제, 항별비용을 직접비와 간접비로 구분(간접비의 경우 여러 과가 관련됨)하는 문제, 그리고 이를 각 조직단위에 속하는 사업에 비용할당(직접비는 각 산출물에 직접 할당하고 간접비는 안분함)하는 문제 등이 곤란하다는 점을 들 수 있다.

염려하지 않아도 된다. 그런데 문제는 예산이 객관적인 비용근거에 의해서 설정되고 있지 않다는 점이다. 우리의 현실을 살펴보면 사업예산이 합리적인 비용산출에 근거하지 않고 정책적, 정치적으로 산정되는 경우가 적지 않다. 예를 들어, 국가단위에서 추진되어 온 경부고속전철사업이나 신공항사업 등 각종 SOC사업들이 이에 해당한다. 이와 유사한 사례는 그 규모를 달리할 뿐 지방의 투융자사업에서도 자주 발견된다. 그 뿐 아니라 예산편성지침에서 제시하는 기준경비 중 일부가 현실성을 결하고 있는 것도 비용산출의 객관성 문제를 야기하는 사례에 속한다. 이러한 상황에서 기존의 예산편성방식에 의존하여 성과측정을 시도한다면 성과측정의 기반에 구멍이 생겨나 측정된 성과는 실제보다 과대 또는 과소하게 평가되는 현상이 나타난다.

행정활동의 목표가 설정되고 사업의 타당성이 인정되면 해당사업은 예산의 뒷받침을 통하여 구체적으로 집행이 된다.⁴⁶⁾ 객관적이고 합리적으로 책정된 예산은 목표 달성도를 측정하는데 있어서 중요한 역할을 한다. 그러나 잘못 산정 되거나 불합리하게 책정된 예산을 토대로 사업의 성과를 측정할 경우 왜곡된 성과정보가 생성되고 결과적으로 성과측정의 정책목적은 달성할 수가 없다. 다시 말해서, 예산이 합리적으로 편성되었을 경우 그와 관련된 행정활동의 성과를 측정하는 것은 의미가 있지만 예산이 불합리하게 편성되었을 경우 해당사업의 성과를 측정하는 것은 의미가 없거나 문제를 내포할 수밖에 없다. 그러므로 향후 지방예산의 편성과정에서는 합리적이고 객관적인 비용에 근거하여 예산이 수립될 수 있도록 제도적인 개선이 있어야 한다.

이를 위해서는 중앙과 지방이 힘을 모아 합리적인 비용이 산출될 수 있도록

46) 혹 예산이 수반되지 않는 경우(공무원의 자발적인 봉사 등)에도 엄밀히 말해서 공무원의 인건비가 암묵적으로 수반된다. 그러므로 행정활동에는 반드시 예산의 집행이 이루어지는 것이다.

특 “기준비용” 등 각종 비용의 단가를 시장에 맞추어 표준화시키는 작업을 추진해야 한다. 그 과정에서는 도·소매물가에 대한 정보를 지속적으로 수집·분석하는 것은 물론 공공부문의 소비와 관련된 물가정보를 지속적으로 관측·분석(monitoring)하는 정책적 접근을 시도할 필요성이 있다. 행정의 여건 변화를 미루어볼 때 이제는 공공부문의 물가에 대하여도 많은 관심과 정책적 배려가 주어져야 할 시점에 이르렀다. 정부는 예산결감 차원에서 비용 단가를 낮추기 보다는 비용의 현실화를 통하여 행정의 효율성을 진작하는 긍정적 정책기조를 취해야 할 것이다.

2. 재무정보와 관련된 성과지표의 제시

사업단위(또는 조직단위)로 적절한 성과목표가 설정되면, 각종 행정활동을 객관적으로 평가해 줄 수 있는 성과지표를 개발하는 작업이 뒤따라야 한다.⁴⁷⁾

일반적으로 보아 성과지표는 비용에 관한 정보를 지니는 재무성과지표(financial performance indicator)와 비용정보를 요하지 않는 비재무성과지표(non-financial performance indicator)로 구분될 수 있다. 현재 우리 나라에서 제시되고 있는 성과지표의 상당수가 비재무적 특성을 지니므로 객관적인 지표개발이 이루어지지 못할 경우 주관성과 자의성의 한계를 벗어나기 어렵다. 따라서 성과를 가능한 계량적으로 측정할 수 있도록 비용 및 예산과 연계성을 지니는 성과지표의 수정·보완 작업이 지속적으로 추진되어야 한다.

47) 본 연구는 성과지표의 측정이 가능할 수 있도록 예산회계제도를 변화시키는 정책대안의 모색에 치중하고 있으므로 이 문제에 관해서는 구체적으로 다루지 않고 있다.

지방행정 부문에서의 성과측정 대상 및 영역에 관한 사회적 합의를 도출하는 문제도 중요하다. 지방행정·재정 부문의 성과측정 대상은 크게 보아 (1) 지방자치단체간의 성과측정·비교, (2) 지방자치단체의 자체비교(연도간 비교 등), (3) 지방자치단체 내의 조직(실·국/과 단위) 또는 개인의 성과측정, (4) 사업별 성과측정 등으로 구분될 수 있다. 일반적인 관점에서 보면 이 중에서도 지방자치단체의 조직단위, 사업단위의 성과측정에 특히 중점이 주어지는 경향이 있다. 따라서 지방자치단체는 이 부문의 발전을 위해 제도적, 정책적 개선에 노력을 경주해야 할 것이다. 아울러 자치단체간, 그리고 연도간의 상대비교를 위해 중앙과 지방이 상호 협력체계를 유지하는 가운데 세련된 성과측정기법을 개발해 나가야 한다. 특히, 이 과정에서는 세입·세출과 관련된 일련의 “표준화”, “통일화”가 요구되므로 이 문제에 대하여 지혜롭게 대처해야 한다. 이것은 자치단체간의 상대비교에 있어서 상호인정이 가능한 “기본 규칙(ground rule)”을 제정하는 것과 같아서 그 중요성이 매우 크다.

3. 성과의 다음 예산반영

예산과 성과간의 연계는 예산집행의 결과(1차는 output, 2차는 outcome)를 사업별, 조직별로 객관적인 분석을 한 다음 그 결과를 다음 예산에 반영해 줄 때 비로소 그 효과가 나타난다. 이를 위해서는 성과측정의 대상선정, 측정대상의 성과목표, 예산집행 실태, 성과측정 수단의 개발·측정, 그리고 측정결과의 다음 예산 반영 등에 대한 일련의 과정들이 객관적으로 연계될 수 있도록 예산회계제도가 구축되어야 한다. 성과측정이 이루어진 다음 그 결

과를 다음 예산에 반영하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중에서도 특별히 예산상의 유인과 불이익(budgetary incentives, dis-incentives)을 주는 방법이 가장 보편적이다. 예산상의 유인은 일정수준의 성과를 달성한 사업주관부서에 대하여 후속사업이나 부서운영에 있어서 재정인센티브를 부여하는 것을 의미한다. 예산상의 불이익은 일정수준에 미치지 못하는 성과미달에 대하여 사업주관부서에 대하여 후속사업이나 부서운영에 있어서 재정적 불이익을 주는 것이다.

성과결과에 대하여 재정적 유인과 불이익을 주는 것도 중요하지만, 그 보다 더 중요한 것은 사업수행의 주체가 성과평가의 과정과 결과를 통하여 자신을 배워나가는 “학습과정(learning process)”을 익히는 일이다. 현재 세계적으로 각광을 받고 있는 성과중심예산제도와 정부가 추진중인 성과측정을 동시에 고려할 때 우리의 현행 예산제도는 어떤 형태이든 변화되어야 한다. 이때 변화의 방향성은 예산활동의 전 과정에 걸쳐 객관적인 성과측정이 가능하고 아울러 측정된 성과가 일련의 “학습과정”을 거쳐 다음 예산, 그리고 다음의 행정활동에 개선된 형태로 투영될 수 있는 방향을 지향해야 한다.

마지막으로, 정부부문에서 성과를 측정하거나 소위 성과중심 예산제도(performance-oriented budgeting system)를 도입하고자 하는 경우 그 장점 못지않게 제약조건과 한계점에 대하여 깊은 인식을 해야 한다. 민간기업의 경우 기본적으로 그 존립목적이 이윤추구에 있고 모든 거래에 있어서 수익과 비용의 개념이 뚜렷하지만, 정부부문의 경우 그 존립목적이 공공서비스 효과의 극대화 등에 있어서 수익과 비용의 개념이 불분명한 경우가 많이 있다. 따라서, 행정활동의 성과측정은 민간부문의 사고와 기법을 그대로 활용할 수 없는 기본적 한계가 있다. 보다 구체적으로 언급하면, 공공부문의 사명과 목표(mission, goals, objectives) 등이 민간부문과 상당부분 다르고 일반 정부

(general government)의 경우 사실상 손익에 대한 개념이 없다. 그리고 지방공
기업을 포함한 기업형 단체의 경우도 수익성 못지 않게 공익성이 중요하
는 점 등을 들 수 있다.

4. 관련 데이터 및 통계정비

성과측정을 위해서는 성과와 예산회계제도간의 연계, 성과측정 대상에 대
한 정확한 정의와 지표개발, 그리고 데이터의 정확성을 모색하는 것이 매우
중요하다. 이와 관련하여 특히, 성과측정에 부합되도록 새롭게 정비된 예산
회계제도를 뒷받침 해 줄 수 있는 데이터 관리 및 통계시스템이 정비되어야
한다. 데이터·통계시스템은 관련자료의 객관성과 정확성(통계오류 등)을
보장해 줄 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다. 특히, 지표의 정의와 데이
터의 정확성이 보장되지 않는 경우 자치단체간의 객관적인 비교를 할 수 있
는 게임의 규칙이 정립되지 않으므로 이 문제에 대하여 매우 신중히 접근해
야 할 것이다.

5. 회계제도의 개선

발생주의에 기초한 복식부기제도의 도입이 이루어질 경우 기본적으로 비
용산정(원가계산)이 보다 객관적으로 이루어질 수 있다. 이때 정부활동의 직
접 산출물(output)에 대한 명확한 정의가 주어지고 그에 대한 측정이 이루어
진다면 현재보다 진일보한 성과측정이 이루어질 것으로 예상된다. 즉, 비용

산정의 객관성이 높아지게 되면 비용을 기준으로 측정되는 산출물이나 정책 효과의 객관성이 향상될 수 있다.⁴⁸⁾ 발생주의에 기초한 복식부기제도의 도입은 비단 비용산정(원가계산)의 객관성을 높이고 성과측정에 기여한다는 관점에서 뿐 아니라 우리 나라의 지방자치 발전차원에서 매우 중요한 정책 대안으로 인식되는 것이 보다 합리적이다. 현재 전국의 지방자치 단체들이 사용하고 있는 현금주의에 기초한 단식부기제도와 비교해서 발생주의에 기초한 복식부기 회계제도가 지니는 장점과 시대적 요청에 관한 내용들은 이미 제3장에서 언급하였다. 다만, 여기에서 마지막으로 강조하고자 하는 점은 정부와 학계 그리고 시민단체들이 지혜와 노력을 함께 모아 복식부기회계제도가 한국적 현실에 잘 착근(着根) 될 수 있도록 그 틀과 접근 그리고 시간 계획 등에 있어서 앞으로 주도면밀해야 한다는 것이다.

48) 발생주의 복식부기 회계제도를 도입하는 경우 비용의 산정은 종전에 비해 진일보한 결과를 가져다 줄 가능성이 매우 높지만, 행정활동(예산집행)의 효율성과 효과성의 측정(또는 이를 측정하는데 필수적인 산출물이나 성과의 측정)은 반드시 괄목할만한 수준으로 개선되지 않을 수도 있다. 그 이유는 비용변수가 통제할 수 있는 부분은 성과지표의 분모에 제한되므로, 만일 분자에 해당하는 산출물 내지 정책효과 측정의 객관성이 없을 경우 여전히 성과측정의 객관성이 보장될 수 없기 때문이다. 그러므로 올바른 성과측정이 이루어지기 위해서는 행정활동의 목표를 반영하는 성과지표의 개발, 지표측정에 요구되는 측정치의 객관성 확보가 매우 중요하다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

1980년대 이후 공공부문의 개혁 움직임이 전 세계적으로 확산되는 가운데 정부활동의 성과측정, 효율성 제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화 요인들이 강조되고 있다. 이와 같은 상황에서 우리 정부는 공공부문의 업무 성과(performance)를 객관적으로 측정하고자 일련의 개혁프로그램을 추진하고 있으나, 예산회계제도 등 주요 제도적 장치가 제대로 뒷받침되지 않아 문제와 장벽에 부딪히고 있다.

현행 예산제도는 투입중심의 품목별 예산제도를 유지하고 있고 비용 개념이 없이 예산이 편성되는 문제점을 안고 있다. 예산과목분류체계 또한 성과정보를 제공하기에 부적합한 구조로 이루어져 있어 정부의 개혁프로그램이 실질적인 효과를 보지 못하고 있다. 정부개혁은 행정개혁과 재정개혁이 상호보완적이고 동시에 추진될 때에만 성공을 거둘 수 있음을 인식할 때 지금은 재정개혁에 박차를 가해야 할 시점이다. 재정개혁 중에서도 시급성이나 우선순위 면에서 볼 때 예산회계제도의 개혁에 역점을 두는 것이 매우 중요하다.

본 연구는 이러한 현상을 종합적으로 인식하면서 우리 나라 지방자치단체의 예산회계제도에 대한 실태분석을 토대로 예산제도와 성과측정문제를 적절히 연계할 수 있는 지방예산제도의 개선방안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다.

이와 같은 연구 목적 아래 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 서론이고 여기에서는 주로 연구의 목적과 범위 그리고 방법에 관한 사항들이 기술되고 있다. 제2장은 성과측정과 연관성을 지니는 예산회계 부문의 일반이론에 관하여 전반적으로 살펴보는 한편 미국, 뉴질랜드, 일본의 관련사례들에 대하여 다루고 있다. 주요 선진국의 경우 정부활동의 성과를 측정하고자 하는 시도는 과거 몇 차례 있었으나 근년에 추진중인 것은 접근의 거시성(巨視性), 종합성, 실용성 등의 관점에서 볼 때 과거의 시도와 차원이 다른 것이다.

외국의 제도와 사례를 살펴본 결과 우리가 얻을 수 있는 시사와 교훈을 간단히 요약하면 다음과 같다.

- (1) 지방예산제도가 성과측정에 적합할 수 있도록 정비되어야 한다.
- (2) 행정활동을 총비용(total cost) 관점에서 접근하고, 직접비와 간접비에 대한 정보가 체계적으로 제공될 수 있도록 제도적 정비가 있어야 한다. 특히, 간접비의 경우 조직별, 사업별, 인력별로 안분할 수 있는 수단과 장치가 개발되어야 한다.
- (3) 지방회계제도가 현재의 단식부기체제에서 복식부기체제로 변화될 필요가 있고 이 과정에서는 회계의 인식기준이 현금주의(cash basis)에서 발생주의(accrual basis)로 변화될 필요가 있다.
- (4) 지방자치단체간의 공정한 성과비교를 위해서는 예산제도, 회계제도, 비용산정방식, 성과측정지표 등에 있어서 일정한 표준화가 필요하다.

제3장은 우리 나라 지방예산회계제도의 현황과 문제점에 관하여 기술하되, 특히 본 연구의 핵심주제인 성과예산과 관련이 있는 사항들을 중심으로 다루고 있다. 여기에서 본 연구를 통하여 파악된 문제점에 대하여 요약 정리하면 다음과 같다.

- (1) 현행 지방예산회계시스템은 자치단체의 행정활동(예산집행) 전반에

결치는 효율성은 물론 자치단체의 조직단위, 사업단위에 대한 성과를 제대로 측정할 수 있는 기반을 갖추지 못하고 있다. 한마디로, 성과측정체계와 예산회계체계간에 체계적인 연계성이 없다. 이러한 상태에서는 동태적으로 변하고 있는 지방행정의 여건변화에 대응할 수가 없고 주민에 대하여 책임성 있는 행정을 구현할 수가 없다.

(2) 현행 지방예산체제와 성과측정 프로그램은 행정활동에 소요되는 모든 비용(total cost)을 포함하는 구조와 체제를 갖추지 못하는 문제점을 안고 있다. 예산의 편성과 집행 그리고 결산을 포함하는 모든 예산과정(budgeting process)이 성과측정체계와 연계성을 지닐 때 비로소 온전한 성과측정이 이루어질 수 있음을 인식할 때 현행 예산제도는 성과측정에 부적합한 체제를 갖고 있다.

(3) 현재의 예산과목구조는 성과측정에 요구되는 투입비용의 산정에 있어서 여러 가지 문제와 기본제약을 안고 있을 뿐 아니라 투입비용이 사업단위나 부서단위의 성과측정에 유용하게 사용될 수 있도록 만들어져 있지 않다. 기존의 세출예산체제에서는 기능별 세출과 품목별 세출에 의한 비용정보를 1차적으로 입수할 수 있으나, 여기에서 입수되는 비용정보는 조직단위(국·과·계 등)나 사업단위와 관련된 총비용 중 일부 정보에 불과하다. 사업단위에서의 간접경비와 관련된 정보는 물론 사업의 수행에 필요한 직접경비(직접경비의 세부내역 포함)에 관한 정보도 제대로 파악되지 못하고 있는 것이 현실이다. 한마디로, 현행 지방예산제도의 세출과목은 성과측정에 적절한 재정정보를 제공할 수 있는 구조를 지니지 못하고 있다.

(4) 현행 지방예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기 방식에 의존하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과측정에 필요한 정보를 제대로 제공하지 못하고 있다. 이 문제는 근본적으로

현행 예산과목체계가 거래의 성격에 따라 자산항목, 부채항목, 수익항목, 비용항목으로 분류하지 않고 모든 거래를 수익(수입) 또는 비용(지출)항목으로 인식하고 있기 때문이다. 현금주의 단식부기체계가 지니는 장점도 많지만, 이것은 특히 정부활동의 성과를 측정하는 예산회계시스템으로서 여러 면에서 문제와 한계를 지닌다.

제4장은 본 연구의 중심에 해당하며 여기서는 제2장과 제3장을 통하여 제시된 제반 이론과 외국사례 그리고 한국의 실정에 대한 분석 등을 근거로 우리의 실정에 적절하다고 판단되는 정책대안이 제시되고 있다. 대안의 제시 과정에서는 현재 우리 나라의 지방자치단체가 처해 있는 법적, 제도적, 사회·재정적 여건을 종합적으로 고려하면서 비교적 단기적으로 도입이 가능한 제도적 개선방안을 모색하는데 중점을 두고 있다. 제4장에서 다루고 있는 주요 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방예산회계제도를 통하여 자치단체 행정활동의 성과측정에 기여할 수 있는 전반적인 내용을 다루되, 특히, 비용산정과 관련된 예산제도의 구조변화와 회계처리·인식 방식의 변화에 상대적으로 중점을 두고 있다.

둘째, 예산과목 구조를 면밀히 분석한 다음 사업단위와 조직단위에서 성과측정이 가능할 수 있도록 예산과목체계를 변화시키는 방안을 제시하고 있다. 방안의 제시는 기본적으로 이론 및 사례연구에 기초하지만 자치단체간의 비교가 가능한 접근방안을 모색하고자 노력하고 있다.

셋째, 정부예산활동의 성과측정은 기본적으로 비용과 산출(또는 결과)의 관계로 나타나기 때문에 객관적인 비용의 산정문제는 매우 중요하다. 본 연구에서는 직접비와 간접비를 포괄하는 총비용의 관점에 입각하면서 특히, 그동안 무시되어 온 간접비에 대한 인식과 그 합리적 산정에 연구의 중점을 두고 있다.

넷째, 현행 예산회계제도를 염두로 한 실용적 대안의 모색에 주력하는 동시에 중장기적 관점에서 예산회계제도의 개편을 전제로 하는 미래지향적 대안을 포괄적으로 제시한다. 여기에는 결산평가의 예산환류 문제를 비롯하여 발생주의에 기초한 복식부기 회계제도의 도입을 전제로 하는 예산회계제도 개선방안 등이 포함된다.

제4장에서는 이상에서 언급된 사항들을 중심으로 구체적인 개선방안과 정책대안을 제시하고 있는데 그와 관련된 내용들은 다음 제2절의 정책건의 부분에서 요약 정리되어 있다.

제2절 정책건의

지방예산제도를 성과측정에 적합한 체제로 변화시켜 나가는 과정에서는 예산제도를 통하여 파악할 수 있는 성과관련 재정정보가 극대화 될 수 있는 방향으로 정책을 모색하는 것이 바람직하다. 이와 같은 기본방향 아래 본 연구에서는 성과측정에 부합하는 예산제도의 개선방안을 정리하여 다음과 같이 정책건의 하고자 한다.

1. 예산과목체계 조정

1) 세항 및 세세항 기능의 조정

성과측정에 적합한 예산체계를 모색하는 과정에서 반드시 고려해야 할 요인의 하나가 예산과목구조와 관련이 있다. 그러나 현행 예산과목의 구조는 사업단위로 만들어져 있지 않을 뿐 아니라 사업단위에서 총비용을 파악

할 수가 없어서 사업 또는 프로그램 별로 비용과 성과를 파악할 수 없도록 구조되어 있다.

이와 같은 현실 문제를 해결할 수 있는 대안으로 비용을 산출하는 단계(즉, 산출기초의 제시단계)에서부터 사업단위의 성과측정에 필요한 다양한 비용정보가 일관성 있게 생성될 수 있도록 예산과목구조를 변경시키는 방안을 제시하고자 한다. 구체적으로, 사업단위별로 예산(비용)정보가 수집이 되고 분석될 수 있도록 사업단위 중심의 예산과목을 항과 목 사이에 설정할 것을 제시한다.

현재 세출예산의 항(행정조직별 과목구성)과 목(세출비용 성질별 과목) 간에는 뚜렷한 연계성이 없을 뿐 아니라 성과측정을 위한 제도적 장치나 기능이 결여되어 있는 상태이다. 이러한 상태에서 행정조직별 과목(즉, 세출비용 과목)과 세출성질별 과목간의 연결고리로서 사업단위별 예산정보를 수집할 수 있는 항목을 신규로 설정해 주는 것은 중요한 의미를 지닌다.

이와 같은 접근은 현행 예산구조의 항과 목 사이에 사업중심으로 예산정보가 집계될 수 있는 일종의 책임중심점(responsibility center)을 만들어주는 것이다. 이 경우 현재의 세항 기능으로 하여금 이러한 역할을 담당하도록 대체하는 방안을 모색할 수 있다. 만일 이러한 접근을 시도한다면 현재 조직과 사업목적이 혼재되어 설정되어 있는 세항의 구조를 사업단위로 일관성 있게 개편하는 작업을 추진해야만 한다.

이와 같은 접근을 시도할 경우에 예상되는 문제점을 극복하기 위해서는 세세항을 별도의 기능으로 전환시키든지 아니면 세세항을 폐지하는 방안을 모색할 필요성이 있다. 그리고 제시된 방안을 추진할 경우 세항과 그 상위과목체계인 항 간의 연계성 문제는 세항에서 사업단위의 과목을 설정하면서 그것이 가능한 조직단위로 구분될 수 있도록 과목체계를 잡아준다면 크게

문제가 되지 않을 것이다. 그러나 중·장기적 시각에서 성과주의 예산제도의 도입을 모색한다면 사업별 예산과 조직별 예산과의 연계문제는 예산과목 체계의 전면적 구조개편 차원에서 근본적으로 접근되는 것이 합리적이다.

사업별 예산과목을 항과 목 사이에 두는 경우 사업의 단위를 조정해주어야 한다. 사업의 단위는 사업이 국·과의 조직범위 안에서 설정될 수 있도록 가능한 표준화시키는 것이 바람직하며, 그 과정에서는 사업의 규모, 중요성, 단일성 등의 기준이 고려되어야 할 것이다. 이 문제는 지방행정의 단위사무, 소·중·대 기능에 대한 심층연구와 실무자의 전문경험 등을 토대로 해결책이 모색되는 것이 합리적이다.

2) 성과목표의 제시와 성과보고서

예산과목체계 속에 사업단위의 과목이 신설된 다음에는 각 사업단위별로 성과측정에 필수적인 성과측정의 목표 및 전략(필요시에는 성과지표도 포함)을 분명히 정립해 주어야 한다. 이때 예산서 속에 성과목표를 제시하는 방안을 모색할 수도 있고, 별도의 성과보고서 형식을 빌어 사업단위의 예산(비용)과 성과목표, 성과지표, 성과측정 결과가 일련의 연계성을 지니도록 접근하는 방안을 모색할 수도 있을 것이다.

〈 비용을 고려하는 성과보고서(예시) 〉

항	성과목표/지표(비예산과목)	세항(사업 단위중심)	비용정보	성과달성도
교통 관리	· 주민만족 증진 (교통 소동·안전 분야) · 차량 통행속도 개선 시간당 20km→30km · 교통사고율 감소	A 단위사업 (교통관련사업)	총비용	※해당목표의 달성도 측정 - 계량지표 - 비계량 및 질적 지표
			직접비용 - 인건비 - 인건비외 경비	
간접비용 - 인건비 - 인건비외 경비				

2. 간접비 추정

지방자치단체의 행정활동에 대한 투입비용(원가)을 정확히 산정하기 위해서는 각 사업별로 소요되는 직접경비의 규모는 물론 간접경비에 대한 추정이 있어야 한다. 만일 모든 간접경비의 추정이 힘들다면 우선 인건비의 간접비라도 계상하는 접근을 시도하면서 점차 다른 간접경비 부문으로 확대 적용하는 것이 바람직하다.

앞으로 올바른 성과측정이 이루어지기 위해서는 지원부서에 속한 인력의 인건비를 관련 조직단위 또는 관련 사업단위로 비용을 할당해주는 문제를 해결해나가야 한다. 가장 합리적인 방법 중 하나는 실제의 업무량을 측정하고 그것을 토대로 지원부서 직원의 인건비를 각 사업별로 배분하는 것이다. 이를 위해서는 지원부서 공무원 개개인의 사무분장(업무내용)과 업무량에 대한 객관적인 정보의 확보가 매우 중요하다. 만일 사무분담에 따른 업무량 정보가 객관적으로 주어질 수 있다면, 사업별로 할당될 인건비는 기본적으로 “단가 x 시간”의 방식에 의해 추정될 수 있다. 이와 같이 추정된 비용은 지원부서의 특정인력이 특정사업에 기여하는 인건비 즉, 해당사업의 간접인건비가 된다. 마찬가지로 지원부서의 입장에서 소속공무원이 다른 부서에 기여한 비용을 추정하자면, 해당 직원의 연간 인건비에서 그 직원이 특정사무에 기여한 사무분담비율을 곱함으로써 그 추정이 가능해진다.

간접비를 추정하기 위해서는 먼저 현업 부서와 지원 부서를 구분하는 동시에 경비의 유형별 구분방식에 의해 직접경비와 간접경비를 구분해주어야 한다. 이를 위해서는 자치단체의 조직과 직무 그리고 예산과목을 면밀히 분석·점검하는 작업이 추진되어야 한다. 특히, 직무분석에 있어서는 수직적, 수평적 조직간 기능 연계성을 비롯하여 업무중요도, 업무량, 그리고 조직미

선(mission)과의 연계성 등에 대한 체계적인 분석이 있어야 한다.

지방행정활동의 비용정보를 정확하게 파악하기 위해서는 간접비 추정작업과 함께 직접비와 간접비에 대한 개념과 범위를 정하는 작업이 필요하다. 일부 비용의 경우 직접비와 간접비의 성격이 부분적으로 혼재되어 있어서 그 구분이 모호할 수 있으나 이 때에는 자치단체별로 지역특성에 맞도록 일부 직·간접비를 구분·조정해 줄 수가 있을 것이다.

중장기적으로는 최근 서구의 선진국에서 많이 사용하고 있는 것처럼, 비용센터(cost center) 개념에 입각하여 총비용을 산정하고 안분하는 접근으로 예산회계제도를 변화시키는 것이 바람직하다. 그 과정에서는 전 자치단체의 활동과 관련되는 비용(기획, 지원, 총무, 예산, 회계 관련 비용 등)을 처음부터 간접비로 구분한 다음 이것을 사업단위와 조직단위로 적절히 할당하는 방법이 고려될 수 있을 것이다. 이 방법은 유용성과 합리성 면에서 높이 평가되지만 현재 우리 나라의 행정·재정여건을 고려할 때 이것을 당장 실용화하는데는 많은 문제와 장애요인이 예상된다.

3. 지방회계제도의 개선

지방자치단체 행정활동의 성과를 정확히 파악하기 위해서는 예산제도 뿐 아니라 회계제도의 정비도 중요하다. 그것은 진정한 성과측정이 있기 위해서는 무엇보다도 예산제도의 정비 뿐 아니라 회계적 의미의 비용과 수익에 대한 개념과 구체적 측정(즉, 비용·수익정보)이 매우 중요하기 때문이다.

현행 세입·세출예산과목은 회계적 관점에서 자산, 부채, 수익, 비용, 순자산항목 등이 혼재되어 있다. 예를 들어, 지방채는 수입이 아니라 부채, 자

산, 비용이 혼재되어 있다. 마찬가지로 세외수입과 보조금 속에서도 자산, 부채, 수익 등이 혼재되어 있다. 그리고 자본지출 항목의 상당수는 자산으로 처리되어야 함에도 불구하고 비용으로 처리되고 있다. 성과측정에 필요한 비용을 적절히 산정하기 위해서는 현행 예산제도의 “산출기초” 등을 회계적 관점에서 면밀히 검토한 다음 세출과목을 재분류함으로써 비용과목을 정확히 추출해내는 작업이 뒤따라야 한다. 따라서 투입비용을 합리적으로 산정하기 위해서는 기존 예산체계의 개선이 수반되어야 하며, 그것은 예산과목의 체계적 재분류에 중점이 주어져야 한다. 이때 예산과목은 비용과목과 자산, 부채에 속하는 과목 간에 분명한 구분이 있을 수 있도록 만들어져야 한다. 아울러 발생주의의 도입에 따른 과목(감가상각비, 대손상각비, 퇴직급여충당금 등)들을 인식해주어야 할 것이다.

세출예산과목은 기업회계기준에 맞추어 분류하면 대체로 합리적인 비용구분이 가능하다. 현행 예산체계를 기준으로 한다면, 세출예산과목의 세목 중심으로 비용을 분류하되, 일부 자산과 부채항목에 속하는 예산과목을 따로 분류할 필요성이 있다.

4. 기타 정책대안

1) 예산편성의 적정성 확보

성과측정이 제대로 되기 위해서는 예산이 객관적이고 합리적인 비용산출에 근거하여 사업별, 조직별로 편성되는 예산편성의 적정성이 유지될 수 있도록 예산제도가 정비되어야 한다. 우선, 투입비용(input cost)을 객관적으로 파악할 수 있도록 예산제도를 개선하는 작업이 선결되어야 할 것이다.

이를 위해서는 중앙과 지방이 힘을 모아 합리적인 비용이 산출될 수 있도록 “기준비용” 등 각종 비용의 단가를 시장에 맞추어 표준화시키는 작업을 추진해야 한다. 그 과정에서는 도·소매물가에 대한 정보를 지속적으로 수집·분석하는 것은 물론 공공부문의 소비와 관련된 물가정보를 지속적으로 관측·분석(monitoring)하는 정책적 접근을 시도할 필요성이 있다. 정부는 예산결감 차원에서 비용단가를 낮추기 보다는 비용의 현실화를 통하여 행정의 효율성을 진작하는 긍정적 정책기조를 취해야 할 것이다.

2) 재무정보와 관련된 성과지표의 제시

사업단위(또는 조직단위)로 적절한 성과목표가 설정되면, 각종 행정활동을 객관적으로 평가해 줄 수 있는 성과지표를 개발하는 작업이 뒤따라야 한다. 현재 우리 나라에서 제시되고 있는 성과지표의 상당수가 비재무적 특성을 지니므로 객관적인 지표개발이 이루어지지 못할 경우 주관성과 자의성의 한계를 벗어나기 어렵다. 따라서 성과를 가능한 계량적으로 측정할 수 있도록 비용 및 예산과 연계성을 지니는 성과지표의 수정·보완 작업이 지속적으로 추진되어야 한다.

지방행정 부문에서의 성과측정 대상 및 영역에 관한 사회적 합의를 도출하는 문제도 중요하다. 특히, 이 과정에서는 세입·세출과 관련된 일련의 “표준화”, “통일화”가 요구되므로 이 문제에 대하여 지혜롭게 대처해야 한다.

3) 성과의 다음 예산반영

성과측정이 이루어진 다음 그 결과를 다음 예산에 반영하는 방법은 여러 가지 있지만, 그 중에서도 우선, 예산상의 유인과 불이익(budgetary incentives, dis-incentives)을 주는 보편적인 방법을 채택할 것을 제시한다. 예산상의 유인

은 일정수준의 성과를 달성한 사업주관부서에 대하여 후속사업이나 부서운영에 있어서 재정인센티브를 부여하는 것을 의미한다. 예산상의 불이익은 일정수준에 미치지 못하는 성과미달에 대하여 사업주관부서에 게 후속사업이나 부서운영에 있어서 재정적 불이익을 주는 것이다.

성과결과에 대하여 재정적 유인과 불이익을 주는 것도 중요하지만, 그 보다 더 중요한 것은 사업수행의 주체가 성과평가의 과정과 결과를 통하여 자신을 배워나가는 “학습과정(learning process)”을 익히는 일이다. 예산활동의 전 과정에 걸쳐 객관적인 성과측정이 가능하고 아울러 측정된 성과가 일련의 “학습과정”을 거쳐 다음 예산, 그리고 다음의 행정활동에 개선된 형태로 투영될 수 있는 방향을 지향해야 한다.

마지막으로, 정부부문에서 성과를 측정하거나 소위 성과중심 예산제도(performance-oriented budgeting system)를 도입하고자 하는 경우 그 장점 못지않게 제약조건과 한계점에 대하여 깊은 인식을 해야 한다. 민간기업의 경우 기본적으로 그 존립목적이 이윤추구에 있고 모든 거래에 있어서 수익과 비용의 개념이 뚜렷하지만, 정부부문의 경우 그 존립목적이 공공서비스 효과의 극대화 등에 있어서 수익과 비용의 개념이 불분명한 경우가 많이 있다. 따라서, 행정활동의 성과측정은 민간부문의 사고와 기법을 그대로 활용할 수 없는 기본적인 한계가 있다.

4) 관련 데이터 및 통계정비

성과측정을 위해서는 성과와 예산회계제도간의 연계, 성과측정 대상에 대한 정확한 정의와 지표개발, 그리고 데이터의 정확성을 모색하는 것이 매우 중요하다. 이와 관련하여 특히, 성과측정에 부합되도록 새롭게 정비된 예산회계제도를 뒷받침 해 줄 수 있는 데이터 관리 및 통계시스템을 정비할 것

을 제시한다. 데이터·통계시스템은 관련자료의 객관성과 정확성(통계오류 등)을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다.

5) 회계제도의 개선

발생주의에 기초한 복식부기제도의 도입이 이루어질 경우 기본적으로 비용산정(원가계산)이 보다 객관적으로 이루어질 수 있으므로 동 제도의 도입을 중장기적 관점에서 적극적으로 모색해야 한다. 발생주의에 기초한 복식부기제도의 도입은 비단 비용산정(원가계산)의 객관성을 높이고 성과측정에 기여한다는 관점에서 뿐 아니라 우리 나라의 지방자치 발전 차원에서 매우 중요한 정책대안으로 인식되는 것이 보다 합리적이다.

【참고문헌】

국내문헌

- 갈렘 엔 컴퍼니 편역, 「정부회계혁명」, 서울: 한·언, 1999.
- 경기개발연구원, 「지방정부의 성과주의 예산제도 도입방안」, 1999. 12.
- 기획예산처, 「성과주의 예산제도」, 2000. 4.
- 기획예산처, 성과주의예산 2001년 시범사업추진지침, 2000.4
- 김동건, “성과중심예산제도의 도입과 재정개혁,” 「행정논총」, 제35권 제2호, 서울대 행정대학원, 1997. 12
- 김선구, “지방정부의 결산서로 본 우리나라 예산회계제도의 문제점과 개선방안,” 2000년 행정학회 춘계학술대회, 2000.
- 권수영·김선구, “정부부문에서의 발생주의회계/ 복식부기제도 도입 및 추진방안,” 「회계저널」, 제8권 제1호, 1999.
- 라휘문·한표환, “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발,” 「한국정책학회보」, 제8권 제2호, 1999.
- 라휘문 외, 「지방정부 성과공시제도 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원, 1999. 9.
- 박기백, “예산과 성과,” 「재정포럼」, 제19호, 한국조세연구원, 1998.
- 박재완, “지방자치단체의 성과지표 개발: 논점과 예시,” 「한국지방재정은집」, 제4권 제1호, 1999.
- 서울시정개발연구원, 「성과지향 예산제도 도입방향」, 1999.
- 이재원, “성과중심의 지방정부 예산개혁 과제,” 「경기21세기」, 제12호, 경기개발연구원, 1997년 3/4월호
- 임성일, “지방자치단체 예산회계제도의 혁신방향,” 「지방행정연구」, 제14권 제1호, 한국지방행정연구원, 2000. 6월.
- , “지방자치단체의 예산회계제도 - 복식부기제도의 도입을 중심으로,”

- 한국회계정보학회, 2000년도 추계 학술연구발표회.
- 최광·임주영, "공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)", 한국조세연구원, 1997.
- Ammons, D. N., *Accountability for Performance : Measurement and Monitoring in Local Government*, Washington, DC: International City/ County Management Association, 1995.
- Coe, Charles, "Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts", *Public Administration Review*, March/April, Vol. 59, No. 2, 1999.
- Gray, Andrew, ed., *Budgeting, Auditing, and Evaluation*, New Jersey: Transaction Pub., 1993.
- Inland Revenue Department, "Inland Revenue Annual Report", 1996.
- International City/County Management Association(ICMA), *Comparative Performance Measurement: FY 1995 Data Report*, Washington, DC: ICMA, 1996.
- Institute of Government(IOG), *Performance and Cost Data: Phase 1 City Services*, Chapel Hill, NC: IOG.
- Klaus Lüder, "A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in the Political Administrative Environmental," *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, Vol. 7, 1992
- Kopczynski, M. & Lombardo, M., "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort," *PAR*, Vol. 59, No. 2, March/April 1999.
- Mariri, John, *Politics of Budget Control*, Washington, D.C.: Hemisphere Pub., 1992
- Melkers, Julia and Katherine Willoughby, "The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50," *PAR*, January/ February, Vol.58, No.1, 1998.

- OECD, *Budgeting for Results*, Paris: OECD, 1995.
- Palmer, Anna J., "Performance Measurement in Local Government," *Public Money and Management* 13, 1993.
- Poister, T. H., and Gregory Streib, "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice", *Public Administration Review*, July/August, Vol. 59, No. 4, 1999.
- Poterba, James M., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: Chicago Univ. Press, 1999.
- Savoie, Donald J., ed., *Budgeting and the Management of Public Spending*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- Schedler, "Performance Measurement in a Direct Democratic Environment: Local Government Reforms in Switzerland", *Public Budgeting & Finance*, Winter 1994.
- Wholey, Joseph S. and Kathryn E. Newcomer, *Improving Government Performance*, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1989.
- 齊藤達三, 「自治體の事業別豫算」, 東京: 學陽書房, 1996.
- 河野一之, 「豫算制度」, 東京: 學陽書房, 1989.
- 石原俊彦, 「地方自治體の事業評價と發生主義會計」, 東京: 中央經濟社, 1999.
- 日本公認會計士協議會, 公會計原則(試案), 公會計委員會研究報告, 第1號, 1997.
- 筆谷勇, 「公會計原則の解説」, 東京: 中央經濟社, 1998.
- 長峯純一, "政策評價手法に求められる視點: 自治體事務事業評價を中心に," 「地方分權」, ぎょうせい, 2000年 2월호
- 山谷清志, "わが國における政策評價の實踐: 導入狀況のレビュー," 「地方分權」, ぎょうせい, 2000年 2월호

【Abstract】

Improving the Budgeting System of Local Governments

- Focusing on the Cost Calculations for the Performance Measurement -

The purpose of this research is to improve the budgeting system of Korean local governments, focusing on the cost calculations for the performance measurement.

It is well known that the government reform can come up with very successful achievements when both the administrative reform and the financial reform are inter-related each other and pursued simultaneously. However, the current Korean situation is far from it. It is the time to initiate a financial reform and, among other things, the priority of the reform should be given to the reform of the budgeting and accounting system of the local governments. The current budgeting and accounting systems of local governments as well as central government in fact have various problems including lacks of informations on the fiscal position and performance of the government's finance.

Recognizing these facts this research particularly focused on finding better ways for the local budgeting system in the near future. Under the study purpose this research has been conducted as follows. The first chapter is an introduction of the study and the second chapter concentrates on the relevant theoretical perspectives and experiences of the foreign countries including the USA, New

██████████

Zealand, and Japan in regard to the budget-related performance measurement. Chapter 3 deals with the reality of the local budgeting system of Korea.

If we briefly describe on the problems of the local budgeting system found in the study, they are:

(1) There are few instruments which link the relationship between the performance measurement and budget system.

(2) There are no mechanisms or concepts for the calculation of total costs of the budget execution.

(3) Cost informations on the direct costs are limited and the cost informations on the indirect costs are hard to obtain.


(4) It is difficult to obtain informations on the true status of local finance and performance since the accounting system is based on the cash based single-entry bookkeeping system. Generally, the Korean local governments do not have accounting informations such as assets, liabilities, net assets, and etc.

Chapter 4 is the main chapter of this study and the followings are major policy suggestions based on the research and analysis done by this study.

(1) The Budget structure needs to be changed so that the various relevant cost informations can be obtained. Specifically, a new budget item covering the projects or programs needs to be developed and positioned between the current division(Hang) and sub-division(Mok)

(2) After establishing a new budget item, it is necessary to establish the goals, objectives, and strategies and link them to particular programs which is essential to the measurement of the performance of each project of the department.

(3) To calculate the correct input costs of the various activities of local



governments, both the direct and indirect costs are needed to be calculated. To do this, most of all, all the departments within a local government need to be classified as an operational department or as a non-operational(supporting) department. In addition, various efforts such as job assignment, work-load analysis are in need to calculate the indirect costs.

(4) In the medium run, an accrual-based double-bookkeeping accounting system needs to be introduced in the local government accounting system, replacing the current cash-based single entry bookkeeping system.

지방예산제도의 개선방안

발행일 : 2000년 12월 29일
발행인 : 박 우 서
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 한국행정DB센터
Tel. 02)725-0641
<http://www.admindb.co.kr>
인쇄처 : 현대인쇄문화사
Tel. 02)2272-8125
E-mail: hprint@unitel.co.kr

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-232-8 93350

