

수수료 효율결정의 개선방안에 관한 연구

- 원가분석 방법을 중심으로 -

주 운 현*

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 수수료 효율체계와 문제점
- III. 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)
- IV. 수수료 효율체계의 비교분석
- V. 결 론

본 연구는 지방자치단체의 재원확충을 위한 연구로서 세외수입 중 경상적세외수입인 수수료 효율체계에 관한 연구이다. 현행 수수료의 효율체계의 개선방안을 모색하기 위해 시장 부문의 원가산정방법의 하나인 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)과의 비교·분석을 하였으며 분석결과를 토대로 수수료의 효율결정의 합리적인 개선방안에 대한 정책적 대안을 제시하였다. 연구에 의하면 합리적인 효율결정을 위해서는 첫째, 산정요소에 대한 검토가 필요하며, 둘째 원가 파악에 있어서는 원가에서 가장 많은 비중을 차지하는 인건비계상의 경우 각 활동·업무에 투입된 업무량, 즉 시간을 기준으로 하는 것이 합리적이다. 셋째, 수수료의 합리적인 원가보상률의 경우 그 기준이 매우 주관적이고 가치판단의 문제점으로 객관적으로 지표화(예, checklist)하는 것이 바람직하며, 넷째, 유사한 항목들에 대한 표준원가의 필요성이다. 마지막으로 활동기준원가계산을 공공부문에 도입함으로써 정확한 원가분석 뿐만 아니라 공공서비스의 운영프로세스의 개선도 도모할 수 있다. 본 연구는 이러한 지방분권화 시대에 적응하고 각 지방자치단체의 재원확충을 도모하는데 그 의미가 있다.

□ 주제어: 수수료, 효율체계, 원가분석, 활동기준원가계산, 표준원가

* 건국대학교 행정학과 강사

I. 서론

오늘날의 지방분권화시대에는 중앙정부 업무의 지방이양에 따른 행정비의 증대, 지역간 균형발전을 위한 막대한 지역개발비용과 생활환경의 평준화를 위한 사회적·후생비용의 증대 등 지방재정수요의 증대로 인한 재정수요가 급격히 증가하고 있다.

따라서, 지방자치단체는 재정력 확충이라는 당면문제에 직면하고 있으며, 특히 자주재원 증대의 필요성이 더욱 중요시되고 있다. 그러나 현실적으로 지방재정은 행정의 수행에 가장 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하여 지역주민이 선호하는 다양한 사업을 수행하거나 새로운 행정수요에 대처하여 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 가용재원이 매우 제한되어 있고, 재원이양이 제대로 수반되지 않은 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등은 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다.

또한 지방자치단체의 중추적인 재원조달기능을 하는 지방세의 경우 조세에 대한 일반국민의 부정적인 시각 때문에 기존 조세의 세율인상이나 신규세원의 발굴에도 한계가 있다.

이러한 환경하에서 1980년대 이후부터 꾸준히 성장해 온 지방자치단체의 세외수입은 주민들의 조세저항을 크게 받지 않으면서도 재정수요 확충과 공공서비스 배분의 형평성 및 효율성이라는 측면에서 많은 장점을 지닌 재원조달 기능을 가지고 있다.

특히 경상적 세외수입인 수수료는 공공서비스로부터 수혜자별 편익을 기준으로 공공경비의 일부를 부담시키는 사용자부담(User Charge)의 성격을 가진 것으로 조세 자체를 근본적으로 대체할 수는 없다고 하더라도 최소한 건전한 공공비용부담원칙을 일깨워주는 동시에 세외수입 확충에 기여한다(S. J. Bailey, P. K. Falconer and S. Mcchlery, 1993: 13.)

그러나 우리나라의 경우 수수료 요율결정에 대한 연구가 미진한 실정이다.¹⁾²⁾

그 원인으로는 첫째, 정부나 국민 모두 적절한 대가를 보상받아야 할 공공사업이나 공공서

- 1) 대부분의 연구들이 정부 또는 지방자치단체의 회계상의 문제점을 고려한 개선방안 모색에 치중하고 있다. 이러한 연구로는 권광호(2004), 윤성식(1999, 2002), 윤영진(2000), 김용우(2001) 등이 있고, 발생주의 및 복식부기 도입에 관한 연구로는 옥동석(1999), 김상규(2000), 김혁(2001), 배득중(2001), 이효·김현(2002), 윤성식(2004) 등이 있다. 외국사례를 소개한 것으로는 김재훈(1999), 김재훈·박광훈(1999), 이남국(2003) 등을 들 수 있다.
- 2) 요율이란 요율은 요금수준과 요금체계라는 개념을 동시에 가지고 있다. 요금수준이란 소비자나 사용자로부터 받아들여야 요금의 총액을 결정하는 것이다. 즉, 징수해야 할 요금총수입액을 결정하는 것을 말하며, 요금체계는 요금총액을 개개의 소비자에게 부담시키는 방법, 구조, 요율 등을 총칭한다. 즉, 사용자·수수료의 요율은 전체 요금수입의 규모를 결정한 후 해당 서비스의 수혜자에게 비용을 부담시키는 절차라고 볼 수 있다.

비스에 대해서도 무료 내지 공급비용을 크게 못미치는 가격으로 공급하는 것을 당연히 생각하고 있다. 둘째, 수수료는 그 종류도 많고 징수한 법적 근거도 다양할 뿐만 아니라 경영 행정인식의 부족으로 효율이 장기간 조정되지 못하고 있다. 마지막으로 지금까지 수수료가 지방수입에서 차지하는 비중도 낮았지만 그 부담의 형태가 다양하고 극히 애매한 기준으로 결정되고 있기 때문에 이론적으로 정리하고 연구하는 데 적지 않은 어려움이 있다(이현수·노인만, 1997: 126).

또한 현행 수수료 효율을 결정함에 있어 가장 큰 문제점은 대부분의 수수료가 원가보다 낮은 가격으로 공급된다는 것이다.

그 원인은 크게 두 가지이다. 하나는 정확한 원가분석이 이루어지지 못했다는 것이며 또 하나는 원가분석을 실시한 후 수수료를 부과함에 있어 합리적인 기준이 없다.³⁾

이와 같이 공급원가에도 현저히 미달하는 수준의 요금을 부과하게 되면 수수료의 부과 의도하던 경제적 목표를 달성할 수 없게 되어 그 결과 해당 서비스에 대한 과잉 수요가 발생하여 자원의 낭비 및 비효율적인 배분이 발생한다.

따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 합리적인 수수료의 효율결정을 위해 사적부분의 원가분석방법과의 비교분석을 통하여 현 효율체계의 개선방안을 모색하는 데 연구의 목적이 있다.

이를 위해 첫째, 연구대상의 측면으로서 수수료 중 대표적인 항목인 수입증지항목을 선정하여 수수료의 표준원가산정을 모색한다.

둘째, 연구방법의 측면으로서 현행 원가분석 방법의 개선방안을 모색하기 위해 시장 부분의 원가산정방법의 하나인 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)⁴⁾과의 비교·분석을 통하여 효율적인 수수료의 원가분석방법을 제시한다.

마지막으로 위의 분석결과를 토대로 수수료의 효율결정의 합리적인 개선방안에 대한 구체적인 정책적 대안을 제시하고자 한다.

3) 본 연구에서는 원가분석을 대상으로 하였으며 부과기준, 즉 원가보상률에 대한 논의는 지면상 제외하였다.

4) 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)이란 보다 정확한 원가계산을 위해 기업의 기능을 여러 가지 활동들로 구분한 다음, 활동을 기본적인 원가대상으로 삼아 원가를 집계하고 이를 토대로 하여 다른 원가대상들(부문이나 작업 또는 제품)의 원가를 집계하는 원가계산제도로서 활동기준회계 또는 거래원가계산(transaction costing)이라고도 한다. 여기서, 활동(activity)이란 자원을 소비하는 사건(event)이나 거래(transaction)를 말하며, 구매주문, 재료처리, 생산계획(생산주문), 작업준비, 품질검사, 선적 등을 예로 들 수 있다.

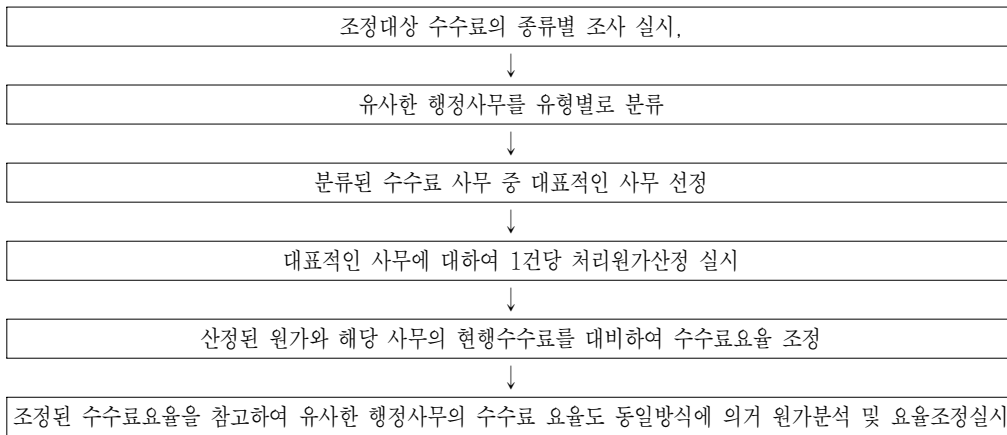
II. 수수료 요율체계와 문제점

1. 수수료의 요율체계

먼저, 수수료 요율을 결정하기 위해서는 다음의 절차를 거쳐야 한다(〈그림 1〉 참조).

첫째, 원가를 산정할 행정서비스의 개황을 조사한다(수수료 명칭, 담당부서, 근거법규, 처리담당자(직급, 호봉), 현재의 요율 및 3년간 평균 처리 건수). 둘째, 사무처리흐름 및 소요 시간을 분석 한다(접수, 자료 검토, 공부 확인, 관련부서 검토, 현장 확인, 결제, 공부 정리, 증명 작성, 결과 통보 등). 셋째, 사무처리에 소요된 비용을 분석한다(인건비, 감가상각비, 임금·여비, 인쇄·제본비, 광열비, 소모품비, 기타 비용).

〈그림 1〉 요율결정을 위한 절차



다음은 원가분석을 함에 있어 수수료 원가란 행정서비스 제공에 소요되는 제비용으로서 인건비, 건물 및 기계·장비의 감가상각비, 소모품비 등으로 구성된다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(행정자치부·자치정보화조합, 2004).

첫째, 인건비는 행정서비스 제공에 소요되는 인력의 투입비용으로 실무 처리 담당공무원의 직접인건비 및 기타 제수당과 업무유관부서 및 총괄지원부서 등의 인건비 및 제수당을 의미한다.

둘째, 임금 및 여비에는 사무보조 인력의 인부이며, 실무 처리 담당공무원의 출장 여비를 말한다.

셋째, 건물 및 기계·장비 감가상각비는 행정서비스 처리부서의 사무실, 청사운영 기계 설비, 실험기자재, 사무장비 및 집기 등의 감가상각비를 의미한다.

넷째, 인쇄·제본비는 행정서비스 사무처리 결과물(출력물)에 대한 원가를 의미한다.

다섯째, 소모품비는 기계·장비의 소모품 또는 사무용품등을 의미한다.

마지막으로, 사무처리흐름 및 소요시간 분석은 접수, 자료 검토, 공부 확인, 관련부서 검토, 현장 확인, 결재, 공부 정리, 증명 작성, 결과 통보 등의 걸린 총시간을 의미한다.

아래의 <표 1>은 위의 기준을 바탕으로 수수료의 원가계산 조사표를 예시한 것이다.

<표 1> 조사표 작성요령(예시)

| |
|---|
| <p>I. 수수료의 개황</p> <p>1. 수수료 명칭: 토지지목변경신청 2. 담 당 부 서: 00시 지적과 3. 근 거 법 규: 지적법 제34조, 동법시행규칙 제44조 4. 현 요 율: 500원 5. 3년간 평균처리건수 증가율: 5% 6. 업무처리흐름 및 소요시간: 42분 ㉠ 접수: 2분 ㉡ 관계공부확인(지적도, 토지대장 등): 5분 ㉢ 사실조사 및 확인: 30분 ㉣ 결재 및 관계공부정리: 5분 ㉤ 지목변경 처리통지</p> <p>II. 수수료의 원가분석(1건당 비용)</p> <p>1. 인 건 비: 4,550원 2. 여 비: 625원 3. 인쇄·제본비 : 19.38원 4. 광 열 비: 5. 소모품비: 3.8원 6. 기타경비: 40원 7. 총 계: 5,238원</p> <p>III. 실비보상율 : (500원(현요율) ÷ 5,238원(II)) × 100 = 9.5%</p> |
|---|

또한, 위의 조사표를 기준으로 실제 해당서비스의 수수료에 대한 원가분석을 예시하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 원가분석(예시)

(단위: 원)

| 구 분 | 원 가 산 출 내 역 | 원 가 액 | |
|-----------------------|-------------|----------------------------------|----------|
| 총 계 | | 5,237.7 | |
| 원 가 항 목 별 | 인 건 비 | 1,481,132원÷30일÷480분×42분 | 4,549.52 |
| | 여 비 | 5,000원÷240분×30분 | 625.0 |
| | 인쇄제본비 | 3(신청서+복명서+통지서) × 6.46 (A4복사용지가격) | 19.38 |
| | 광 열 비 | | |
| | 소모품비 | 현상액, 복사액, 복사지, 풀, 인주, 스탬프, 볼펜 등 | 3.8 |
| | 기타경비 | 전화 등 기타경비 | 40 |

주: 위의 각 항목별 원가분석은 항목별로 각기 다른 원가기준 및 단가에 의거하여 산정된다.

2. 수수료의 효율체계의 문제점

요율결정과 관련된 현행 수수료의 문제점은 크게 합리적 원가산출의 곤란 및 기관별 불균형으로 구분할 수 있다.⁵⁾

1) 합리적 원가 산출의 곤란

수수료의 요율은 정확한 원가분석을 전제로 하고 있음에도 불구하고 대다수의 지방자치단체는 적정원가를 산정하지 못하고 있거나 공급원가보다 낮게 책정하고 있다. 〈표 3〉은 포천시의 분야별 수수료를 비교한 것으로서 대부분의 수수료 요율이 원가에 못 미친다는 것을 알 수 있다.⁶⁾ 그 원인은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 수수료의 요율을 결정함에 있어 업무처리 소요시간이 단위당 원가 계산에 중요한 변수로 작용한다. 그런데 서비스 종류별로 또 개인별로 업무처리시간에 상당한 차이가 있을 수 밖에 없는데 실제로는 동일한 시간이 소요되는 것으로 계산을 하고 있다. 이는 현행 원가분석방법이 안고 있는 가장 근본적인 문제라 할 수 있다.

둘째, 원가보상률의 문제로서 원가산정 이후 얼마만큼의 원가를 반영할 것인지에 관한 체

5) 이 밖에도 요율조정의 소극성, 무료수수료의 과다 등을 들 수 있다.

6) 수수료요율의 현실화와 관련해서 포천시 뿐만 아니라 대부분의 지방자치단체에서도 나타나는 문제점으로서 본 연구에서는 최근에 원가분석을 실시하였던 포천시를 예로 들었다.

계적인 기준이 없다. 수수료의 부과대상이 되는 공공서비스는 시장에서 공급되는 사적제와는 달리 공공재의 성격을 함께 가지고 있기 때문에 공급원가 모두를 요금으로 부과하는 것은 옳지 않다. 공공재적 특성과 사적재적 특성의 상대적 크기를 구분하여, 개인에게 귀속되는 편익의 비율만큼 수수료를 부과하는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 그 비율을 정확히 산정하기란 용이한 일이 아니다. 따라서 많은 경우 이와 같은 구분은 가치판단을 필요로 하는 정책적 결정의 성격을 띤다.⁷⁾

〈표 3〉 포천시 특정 분야별 수수료 현실화 현황

(단위: 원, %)

| 수수료 징수대상사무 | 단 위 | 현요금 | 원가분석액 | 원가보상률 |
|------------------------|-----|--------|-----------|--------|
| 1. 각종 신고 등록필 | 1건 | 1,000 | 738.0 | 121.36 |
| 2. 의료기관약국(휴, 폐업)사실증명 | 1건 | 2,300 | 3,064.5 | 75.05 |
| 3. 공유재산의대부신청 | 1건 | 8,000 | 24,979.2 | 32.03 |
| 4. 부동산중개사무소(공인중개사)개설등록 | 1건 | 10,000 | 38,719.6 | 25.83 |
| 5. 안경업소 개설등록 | 1건 | 26,000 | 79,109.9 | 32.87 |
| 6. 종합병원개설허가(부속의료기관 포함) | 1건 | 90,000 | 180,421.7 | 49.88 |

자료: 포천시(2003)에서 일부만을 발췌 정리하였다.

2) 기관별 요율 불균형에 따른 문제

현행 수수료 제도의 또 다른 문제는 비슷한 생산요소로 구성된 동종유사의 행정서비스임에도 자치단체별로 부과되는 요금에 커다란 차이가 발생하고 있다는 것이다(〈표 4〉 참조). 예를 들어 ‘병원개설신고’의 경우 수수료 금액이 건당 20,000원에서 140,000원까지로 격차가 극심하다. 물론 조례를 제정하는 것은 자치단체의 고유권한이고, 자치단체의 여건 및 특색에 따라 금액이 상이할 수는 있다. 그러나 동일 사무에 대한 시·군별 차이는 동종 유사서비스의 수수료에 대하여 표준 요율을 마련함으로써 자치단체간의 요율 격차를 해소해야 할 필요성을 보여주고 있다.⁸⁾

7) 수수료는 전술한 바와 같이 사용자부담원리가 적용될 수 있는 요금이다. 이러한 사용자부담제도를 적용함에 있어 평가될 수 있는 단위가 요율이라는 점에서 중요한 의미를 갖는바, 수수료의 요율이 사용자부담의 어느 정도까지 미치는가 하는 범위상의 문제를 고려하여야 한다(오희환·박기관, 1996: 22).

8) 이에 참여정부에서는 자치단체의 재원확보에 있어 중앙의존적인 행태에서 벗어나 세입증대를

〈표 4〉 경기도의 시·군간 주요 요율 현황 비교(2004년 현재)

(단위: 원)

| 수수료·사용료명 | 최고요율(원) | | 최저요율(원) | | 차이 |
|-----------|-----------------|---------|---------|--------|---------|
| | 시 군 | 요율 | 시 군 | 요율 | |
| 각종신고및등록필증 | 화성 | 1,500 | 광명 | 300 | 1,200 |
| 공장등록 증명 | 평택, 안성 | 2,600 | 양평 | 300 | 2,300 |
| 시설보유증명 | 의정부 | 3,500 | 안양, 고양 | 350 | 3,150 |
| 식품영업휴폐업증명 | 광주 | 3,400 | 양평 | 350 | 3,050 |
| 토지도면 | 안양, 평택 | 1,000 | 고양, 양평 | 350 | 650 |
| 공부열람 | 수원, 안양, 용인 | 700 | 양평 | 100 | 600 |
| 이미용신규면허 | 의정부, 이천, 하남, 포천 | 10,000 | 연천 | 1,500 | 8,500 |
| 병원개설 | 포천 | 140,000 | 남양주 | 20,000 | 120,000 |

자료: 각 시·군 홈페이지.

Ⅲ. 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)

1. 전통적 원가계산과의 비교

Horngren(2000: 140-143) 등에 의하면 활동기준원가계산이란⁹⁾ 재화나 용역을 제공하기 위한 일련의 활동을 파악하고 각 활동에 대한 원가를 추정한 후, 재화나 용역을 생산하기

스스로의 노력을 강화할 수 있는 유인체계와 합리적인 세입체계의 구축 방안으로서 자치단체별 편차가 심하고 원가이하의 수수료(30~50종) 요율의 개선을 위해 2006년 상반기에 “수수료 표준요율규정(대통령령)”의 제정을 계획하고 있다.

- 9) 활동기준원가계산은 1970년대 반도체기술의 발전으로 인한 가격하락으로 수많은 원가동인정보를 경제적으로 수집하는 것이 가능하게 되면서 여러 기업들에 의해 도입되기 시작하였다(조승제, 1996: 249-267). 도입 목적도 처음에는 정확한 제품원가산정을 위한 원가계산방식으로 도입되었으나, 1990년대부터는 코스트절감 등의 경영관리목적으로 더욱 많이 이용되기 시작하였으며, 이러한 ABC정보의 관리적 이용을 활동기준관리(ABM)라 한다. ABM은 ABC소프트웨어의 상용화로 ABC정보를 저렴하게 얻을 수 있게 됨에 따라 크게 확산되었다. 1990년대 후반에는 고객의 주문에 대한 견적이 산출, 자체생산/외부구입 분석, 아웃소싱 결정 등을 위한 코스트추정을 위하여 ABC자료가 이용되기 시작하였으며, 최근에는 ABC자료를 이용하여 향후 필요하게 될 자원의 양을 사전에 결정하는 활동기준예산편성기법(Activity-based planning and budgeting: ABP/B)에 대한 관심이 늘고 있다.

위하여 어떠한 활동을 거쳤는지를 판단하여 원가를 산정하는 방식이다. 활동기준원가계산방법이 전통적 원가계산방법과 근본적으로 다른 것은 활동(Activity)을 원가계산의 기초로 한다는 점이다. 활동은 자원을 소비하고 원가대상은 활동을 소비한다는 것으로, 원가대상이 자원을 직접적으로 소비한다고 가정하고 있는 전통적 원가계산방법과는 접근방식에 차이가 난다(김성진, 2000: 58). 전통적인 원가계산과 활동기준원가계산방식을 보다 구체적으로 비교하면 다음과 같다. 먼저 일반적인 제조간접비를 집계하고 배부하는 데 있어서 전통적인 원가시스템에서는 제조간접비를 집계하는 최소단위가 개별 부서 또는 공장 전체가 된다. 즉 원가집합이 하나이거나 소수의 원가집합을 사용함으로써 획일적인 배부기준의 적용가능성이 높다. 그러나 활동기준원가시스템의 경우에는 제조간접비를 활동영역 또는 비용의 소모기준 등 여러 요인들을 고려하여 다수의 원가집합을 사용하고, 이들 원가집합들의 특성이나 활동간의 관계를 고려하여 다수의 기준을 적용한다.¹⁰⁾

다음으로 배부기준의 측면에서 전통적 원가시스템은 각 원가집합에 포함되어 있는 개별적인 원가항목별로 항목의 특성을 고려한 별도의 배부기준을 적용하기가 힘들다. 이에 반해 활동기준원가시스템의 배부기준은 이미 원가집합을 생성할 때 개별적인 원가항목들의 특성을 고려하여 원가집합을 구성한다. 전통적인 원가시스템이 평균치를 활용한 개략적 원가계산을 수행한다면, 활동기준원가시스템은 인과관계를 체계적으로 반영하여 보다 높은 정확성을 띤 원가계산을 수행한다고 할 수 있다. 따라서 전통적 원가시스템이 단순히 제품원가의 산정을 통한 외부보고를 목적으로 원가를 산정하는 것과는 차이가 난다. 원가산정의 목적이나 방법에 있어서 두 시스템은 근본적으로 다르며, 이에 따라 결과의 해석이나 활용적인 측면에서도 두 시스템은 다를 수밖에 없다(박준호·주순제, 2002: 60).

10) 간접비와 관련하여 전통적 원가계산방법은 제품과 간접활동간의 인간관계가 없는 임의적 배부기준인 직접노무비를 채택하고 있고 ABC는 간접활동과 제품과의 인과관계에 기초한 활동동인을 기준으로 원가를 산정함으로써 상대적으로 합리적이다(김성진, 2000: 76).

〈표 5〉 ABC와 전통적 원가계산의 비교

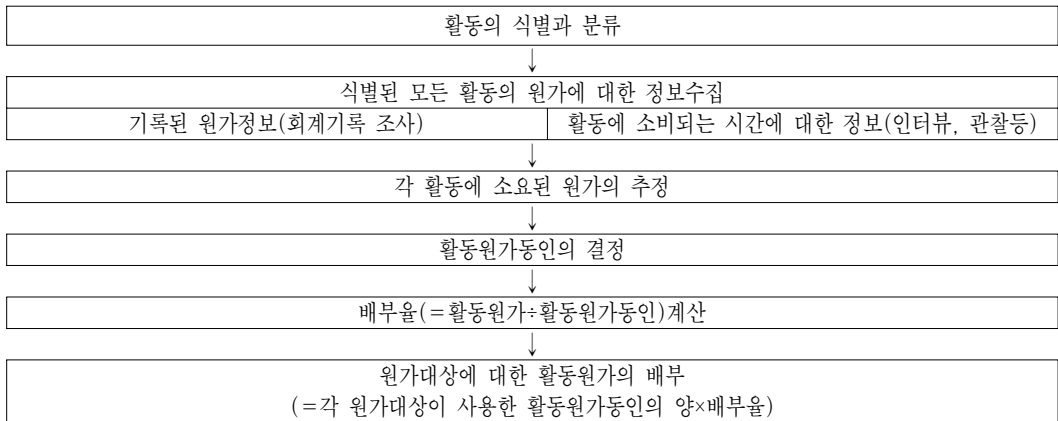
| | ABC | 전통적 원가계산 |
|------------|--|--|
| 원가품 | 주요 활동이나 비즈니스프로세스별 활동원가 집합에 원가를 집계 각 원가집합내 원가들이 동질적임 | 공장전체 또는 부문별로 원가를 집계 각 원가집합내 원가들이 이질적임 |
| 배부기준 | 활동원가에 영향을 미치는 원가동인을 배부기준으로 함 | 직접노무비, 기계시간 등 생산량관련 지표를 배부기준으로 함 |
| 원가계층 | 생산량과 무관한 원가도 있음을 인정, 조직내 원가의 비선형성 인정 | 조직의 모든 원가가 생산량이나 서비스량에 비례한다고 봄 |
| 원가대상 | 제품라인, 비즈니스프로세스, 고객, 공급자등 다양한 원가대상을 설정할 수 있음 | 단일 원가대상: 제품/서비스 원가 추정 |
| 의사결정 지원 | 관리의사결정을 지원할 정확한 정보 제공 | 원가동인과 배부기준이 일치하지 않음으로서 과소/과대배부 문제 발생 |
| 원가통제 | 조직 활동에 드는 모든 원가를 파악, 체계적으로 원가관리 가능 | 원가통제는 각 기능별 부문이 수행하는 일로 봄 |
| 원가시스템 도입비용 | 도입하는데 비교적 비용이 많이 듦 | 비용이 적게 듦 |

자료: Granof, M. H., D. E. Platt, and I. Vaysman, 2000: 9; 구정욱, 2003: 200에서 재인용.

2. ABC의 원가분석단계

ABC에서의 활동이란 자원을 이용하여 가치를 창출하는 작업을 말하며, 원가를 발생시키는 기본단위이다. ABC의 원가계산절차는 크게 6단계로 구분할 수 있다(Cooper and Kaplan, 1998: 210).

〈그림 2〉 ABC의 원가분석 단계



자료: 구정욱, 2003: 205.

첫째, 제1단계는 활동의 식별과 분류로서 조직이 가진 자원(resources)을 명확히 파악하고 활동들을 식별하는 단계이다. 조직이 가진 자원은 크게 인적자원, 공간 및 시설설비, 기타 소모품/잡비 등으로 구분할 수 있는데 이들 자원은 비용을 발생시킨다.

둘째, 제2단계는 정보수집으로서 식별된 모든 활동별로 기록된 원가정보(회계기록 조사)와 활동에 소비되는 시간에 대한 정보수집 단계이다.

셋째, 제3단계는 원가의 추정단계이다. 조직이 가진 자원과 조직이 수행하는 활동이 식별되면 자원이 발생시키는 비용과 자원을 소비하는 활동을 대응시켜 활동별 원가를 산정한다. 활동별 원가의 계산은 ABC에서 상품/서비스 비용을 결정하는데 필수적인 부분일 뿐만 아니라 비부가가치활동(non-value-added activities)분석에 필요한 정보를 얻을 수 있다는 측면에서도 중요하다. 자원이 발생시키는 비용을 나타내는 항목들을 활동별 원가로 변환시키기 위해서는 비용의 원인이 되는 계량적인 요인을 확인하거나 또는 각 활동에 의해 소비된 자원 소비량의 비율(%)을 추정할 필요가 있다.

넷째, 제4단계는 활동원가동인의 결정단계이다. ABC에서 활동원가는 원가동인(activity cost driver)에 의하여 각 원가대상에 배부된다. 따라서 활동원가를 원가대상에 배부하기 위해서는 각 활동과 원가대상을 연결시키는 활동원가동인을 결정하여야 한다. 이 활동원가동인은 각 활동과 원가대상간의 원인-결과관계를 나타낸다.

다섯째, 제5단계는 배부율 계산이다. 활동원가동인이 결정되면 각 활동의 원가를 해당 활동원가동인의 양으로 나누어 배부율(활동원가동인율)을 계산한다.

마지막으로, 원가대상에 대한 활동원가의 배부이다. 각 원가대상이 사용한 활동원가동인의 양과 위에서 계산한 배부율을 곱함으로써 최종 활동원가가 계산된다.

3. 공공부문에의 적용사례

1970년대 제조업분야에서 처음 도입되기 시작한 ABC는 통신, 운송, 도소매업, 의료, 정보서비스 뿐만 아니라 공공부문으로 적용범위가 확대되고 있다.¹¹⁾

11) 일본의 경우 横浜市는 각종 업무개선을 목적으로 행정서비스의 업무프로세스 및 경영부분에 ABC를 도입함으로써 각 행정서비스 영역의 불필요한 비용을 제거하여 지방재정지출의 경감하였으며, 미국의 경우 인디애나폴리스시(Indianapolis city)는 시의 예산 절감을 목적으로 각 행정서비스 영역 시장경제화 및 민영화 도입(하수처리장, 수도요금청구, 시도로유지 등)하려고 하였으며, 이에 각 부문에 ABC를 도입하여 불필요한 비용제거 및 사무의 효율화를 촉진하였다. 이밖에도 호주, 뉴질랜드에서도 사례를 찾아볼 수 있으며 본 연구에서는 일본의 사례를 검토하였다.

특히 일본의 경우 각종 공공요금의 책정, 원가절감, 내외부정보보고의 개선 등의 목적에 많이 활용하고 있다. 특히 지방자치단체의 비용구조 파악과 업무과정의 개선을 위한 방법으로 ABC를 통한 원가분석방법이 주목을 받고 있다(南學, 2002(1): 200-209; 2002(2): 240-249; 2002(3): 270-282; 2002(4): 303-312; 2002(5): 306-315; 2003(2): 13-19).¹²⁾

일본에서는 2000년 “지방분권일괄법”의 시행 이후 지방자치단체가 하나의 경영주체라는 인식이 확산되고 있으며, 특히 주민과 직결된 서비스의 비중이 큰 기초자치단체(市·町·村)들은 서비스와 비용부담의 균형을 강조하고 있다. 이에 Yokkaichi시(四日市市)는 ABC를 적용해 각종 행정서비스의 비용을 정확히 파악하여 보다 효율적인 업무프로세스를 실현하고자 노력하고 있다. 즉 업무프로세스의 재구축을 통해 업무속도를 향상하고, 고충감소로 주민 만족도를 향상시켜 업무의 효율성을 향상시키려는 것이다. 이에 1997년 시의 자산과 부채 상황을 파악하기 위해 ‘지구시민센터’를 대·중·소규모로 1개씩 추출해 ABC를 시범 적용하여 분석하였다. 그 동안 ‘지구시민센터’의 업무는 창구업무, 지역진흥업무(홍보사업 등), 사회교육업무(강좌개최), 기타업무 등으로 지역주민에게 중요한 서비스를 제공하지만 지역규모, 인구규모에 비해 수가 많고 인건비 부담도 크기 때문에 시의 재정운영에 많은 부담을 주었다.

〈표 6〉의 분석결과는 활동비용을 비용동인(건수)으로 나누어 계산을 한 것이며, 활동단가가 낮을수록 그 활동이 효율적임을 보여준다. 이에 가장 효율적인 센터의 계산 결과를 다른 센터의 경영효율화 목표로 설정하여 예산편성에 반영함으로써 재정삭감이 가능하게 되었다.

〈표 6〉 Yokkaichi시(四日市市)의 ABC 결과

| 시민센터 | | A | B | C |
|-------|-----------|---------|--------|--------|
| 업무활동 | | | | |
| 호적증명 | 활동비용(천엔) | 2,764 | 3,129 | 1,063 |
| | 등초본건수 | 2,914 | 1,775 | 1,069 |
| | 활동단가(엔/건) | 949 | 1,763 | 995 |
| 홍보작성 | 활동비용(천엔) | 2,643 | 1,913 | 1,596 |
| | 발행회수 | 26 | 25 | 25 |
| | 활동단가(엔/회) | 101,638 | 76,529 | 63,826 |
| 공민관운영 | 활동비용(천엔) | 6,079 | 6,182 | 3,091 |
| | 이용회수 | 2,164 | 1,208 | 721 |
| | 활동단가(엔/회) | 2,809 | 5,118 | 4,288 |

자료: 行政&ADP, 2000: 7.

12) 南學은 ABC의 도입을 광역·기초자치단체로 구분하여 각각의 사례를 가지고 검토하였다.

IV. 수수료 효율체계의 비교분석

1. 분석방법

1) 분석대상

현행 수수료요율이 적정하게 평가 되었는지를 알아보기 위해서는 원가분석을 실시하여야 한다. 그러나 수수료의 항목이 매우 많기 때문에 그 모든 항목을 분석대상으로 삼는 것은 무리가 있다.

본 연구에서는 특정 수수료를 선정하여 분석할 것이다. 그 이유는 그러한 분석을 함으로써 유사한 수수료 항목들에 대한 원가를 상대적으로 평가할 수 있기 때문이다. 이에 원가분석의 다음의 기준을 근거로 원가분석대상 수수료를 선정하였다.

첫째, 서술한 바와 같이 경상적 세외수입 중 수수료를 대상으로 한다. 사용료의 경우 효율결정이 정밀하고 효율조정이 조례등에 규정되어 있기 때문에 효율조정에 있어 수수료 보다는 신축적이기 때문이다.

둘째, 수수료 항목 중 처리건수를 기준으로 한다. 즉, 처리건수가 많다는 것은 그 만큼 빈번하게 수수료를 취급한다는 의미이며, 수입측면에 있어서도 세외수입 확충에 도움을 주기 때문이다. 2003년을 기준으로 증지수입내역 중 증명이 가장 많은 건수를 차지하고 있다.¹³⁾

셋째, 원가에 대한 정보획득을 기준으로 한다. 즉, 정확한 원가분석으로 위해서는 원가항목에 대한 정확한 정보가 필요하기 때문이다.

이러한 기준을 가지고 선정한 원가분석대상 수수료는 건수가 제일 많은 증명 항목을 부과 근거를 기준으로 법정 수수료인 주민등록등·초본을 대상으로 선정하였다.

2) 분석방법

현행 수수료의 효율의 적정성을 평가하는 방식으로 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 사적부문에서 시행하고 있는 원가분석방법과의 비교를 통한 분석일 것이다.

즉, 수수료는 정부의 일반적인 행정서비스에 대한 포괄적인 대가로서 정부가 주민들로부터 강제로 징수하여 일반재원으로 사용하는 일반조세와는 달리 특정서비스에 대한 반대급부

13) 2003년을 기준으로 항목별 증지수입 내역을 살펴보면 총 348,439,804건 중 증명이 86%인 298,084,883건을 차지하고 있으며, 증명항목 중 주민등록이 49%인 147,354,741건으로 가장 많다.

로서 그 서비스의 혜택을 거부하는 주민들은 납부하지 않아도 되며 수입이 주로 특정서비스를 제공하는 데 사용되는 사용자부담금으로 구성된다는 관점에서 기업의 가격결정방식과의 비교방법을 통해 수수료의 적정성을 평가하는 것은 이론적인 타당성을 지닌다.

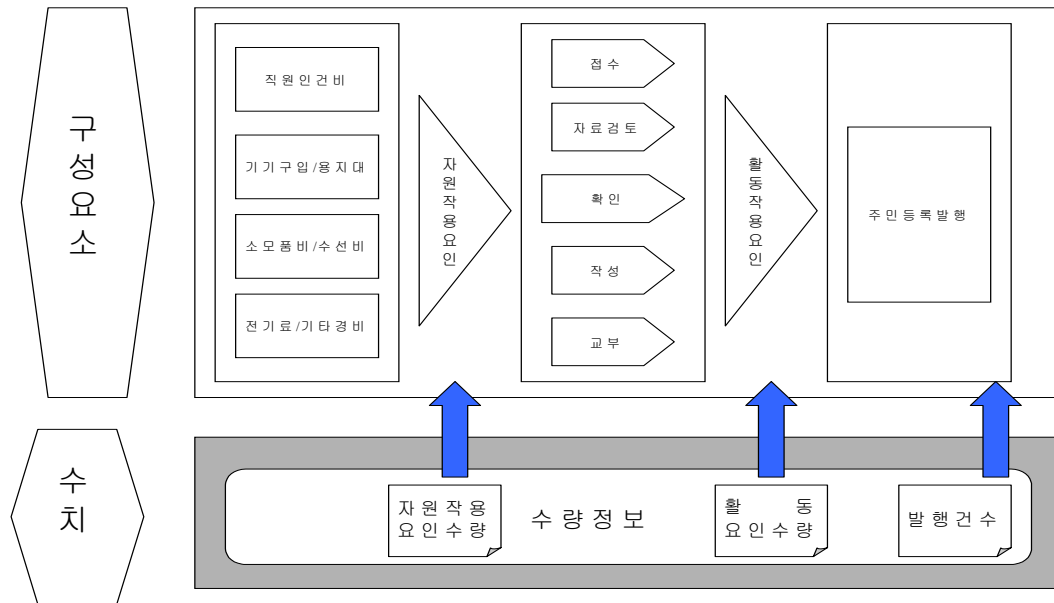
이에 본 연구에서는 현행 수수료의 원가분석방법과 사적부문에서 시행하고 있는 활동기준 원가계산(ABC: Activity-Based Costing, 이하 ABC라고 함)을 비교함으로써 효율의 적정성을 평가할 것이다.¹⁴⁾ 즉, 수수료의 효율을 재조정하기 위해서는 우선 그 원가 파악이 필수적인데, 수수료를 징수하는 서비스마다 원가를 파악하기 위해서는 인건비를 중심으로 한 여러 비용을 원가계산대상(원가 파악대상)에 할당할 필요가 있는 것이다.

이 때 비용에서 차지하는 인건비의 비율이 높은 공공부문의 합리적인 배당방법은 각 활동·업무에 투입된 업무량을 기준으로 하는 것이 가장 합리적인 것이다.

이에 주민등록등·초본은 법령기준으로 전국의 통일된 수수료이기 때문에 행정자치부의 원가분석과 ABC를 통해서 비교분석할 것이다(<그림 3>참조).

또한, 단일업무와 복수업무를 중심으로 분석함으로써 업무에 따라 원가가 어떻게 산정되는지를 파악하였다.

<그림 3> ABC를 활용한 원가계산 과정



14) 본 연구에서는 분석방법의 차이로 인한 효율의 비교에 있기 때문에 계산과정과 결과에 중점을 두었다. 이에 활동기준원가계산방법에 대한 이론적, 실천적인 논의는 제외하였다.

2. 원가 분석

1) 행정자치부의 원가분석

먼저 행정자치부에서 주민등록등·초본의 원가분석을 2001년 기준으로 한 결과는 698.98원이다. 그러나 이 원가는 3년전의 원가이기 때문에 본 연구자가 2004년을 기준으로 재산출하였다(〈표 7〉참조). 그 결과 2004년을 기준으로 한 주민등록등·초본의 원가는 725.23원으로서 2001년(698.98원)보다 26.25원이 상승하였다. 요율인상의 주된 원인은 원가산출에 있어 비중이 가장 큰 인건비가 인상되었기 때문이다.

〈표 7〉 주민등록표 등·초본 원가산출(2004년 기준)

| 항 목 | 금액(원) | 산출기초 |
|----------|--------|---|
| 계 | 725.23 | 1매당 원가 |
| 1. 인건비 | 571.28 | · 8급5호봉 기준(2004년 연봉(20,565,960원) 기준) 1,713,830÷25일+480분×4분=571.28원 |
| 2. 감가상각비 | 35.09 | · 기기구입비(주전산기, 단말기, PRT, URS, R/W기) 10,000,000원÷(300,000-(300,000×5.05))=35.09원 (대당 총발급가능매수 : 30만매, 파지율 5%) |
| 3. 용지대 | 28.76 | · 증명발급용지(색도2도, A4, 1BOX당 29,700원) 29,700÷2,500매(파지율 5%)=11.88원 11.88원+11.88원+5원=28.76원 (증명발급용지+대사1회용+만원전표 등) |
| 4. 소모품비 | 28.33 | · 토 너 : 65,000원÷(7,000매-(7,000×0.05))=9.77원 · 드 럽 : 120,000원÷(20,000매-(20,000매×0.05))=13.3원 · 현상기 : 250,000원÷(50,000매-(50,000매×0.05))=5.26원 9.77원+13.3원+5.26원=28.33원 |
| 5. 수선비 | 26.13 | · 월 수선비(연 기기구입액의 8%) 67,000원 · 월발급매수 : 9,906,838매÷3,671읍면동=2,699매 67,000원÷2,699매(파지율 5%)=26.13원 |
| 6. 전기료 | 15.64 | · 사용장비 : 본체(ZCP30), 모니터(LX151), 프린트(CLBP) · 전력량 : 본체1(300W), 모니터1(28W), CLBP(400W)=728W/H · 월 전기사용량 : 728W×8시간×25일=145.6KW · 월 전기사용료 : 145.6KW×72.5원+5,170원=15,726원 (KW당 여름철 91.60전, 봄·가을 61.10전, 겨울 64.90전, 기본료) (VAT포함) 15,726원+(15,756×01)=17,298.6원 17,298.6원÷1,106매=15.64원 |
| 7. 기타비용 | 20.00 | · 풀, 인주, 스탬프, 볼펜 등 |

주: 각 항목별 단가의 경우 2001년 원가분석을 기준으로 2004년의 단가별로 조정하여 산정하였다. 또한, 인건비는 중앙인사위원회, 행정자치부의 2004년 공무원봉급과 보수·수당으로, 용지대, 소모품비, 수선비, 기타비용은 조달청단가로 계산하였으며, 전기료는 각 장비별 소요전력량과 한국전력공사의 kw당 단가로 정하였다.

자료: 중앙인사위원회, "2004년 공무원보수표", 2004; 행정자치부, "2004년 지방공무원 보수·수당 업무처리지침", 2004; 조달청 홈페이지; 한국전력공사 홈페이지.

현 요율과 비교하면 관내 150원, 관외 450원으로서¹⁵⁾ 이는 원가의 각각 20.68%, 62.05%정도밖에 못 미치고 있는데 오히려 2001년보다도 원가보상에 있어서 떨어졌다. 2001년의 경우에는 관내 21.45%, 관외 64.4%를 보상하였는데 3년동안 요율조정이 되지 않아 원가보상률이 더 차이가 나는 것으로 나타났다(〈표 8〉참조). 이를 행정수수료에 대한 물가상승률과 비교를 해봐도 그러한 결과를 알 수 있는데, 전년도 기준으로 2002년 16.6%, 2003년 3.0%가 상승한 반면 주민등록등·초본수수료는 변동이 없었다. 그러나 2002년의 전년대비 급격한 상승은 각 지방자치단체들의 현실화 노력과도 무관하지는 않는 것 같다. 즉, 2001년까지의 현실화율을 80%까지 인상한다는 방침에 따른 결과인 것 같다.

그리고 위의 원가분석에서의 가장 큰 문제점은 이 수수료가 법정수수료이기 때문에 행정자치부에서 원가를 산출하여 그 근거로 요율을 결정, 전국에 똑같은 수수료를 징수하고 있는데, 인건비를 제외한 다른 항목들은 각 자치단체별로 상이하기 때문에 원가 또한 다르게 나타나는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 예를 들어 소모품비의 경우 토너, 드럼은 프린트의 종류에 따라 가격들이 틀리기 때문에 이에 근거한 원가산출도 틀린다는 것이다. 이러한 문제점은 정부의 원가산출방법에서 나타나는 동일한 문제점인 동시에 그만큼 동일한 항목에 대한 원가산출의 어려움이기도 하다.

〈표 8〉 주민등록등·초본의 원가보상률

| 구 분 | 원가산출 | 현요율 | | 원가보상률 | | 행정수수료 소비자물가증감율 | |
|-------|---------|------|------|--------|--------|----------------|--------------|
| | | 관내 | 관외 | 관내 | 관외 | | |
| 2001년 | 698.98원 | 150원 | 450원 | 21.45% | 64.40% | 2001년 | 전년대비 1.2% 증감 |
| 2004년 | 725.23원 | // | // | 20.68% | 62.25% | 2002년 | 전년대비 19.5%증감 |
| 증감율 | 10.8% | 변동없음 | | | | 2003년 | 전년대비 3.0%증가 |

주: 행정수수료 소비자물가증감율은 통계청 자료임

15) 주민등록 발급 수수료와 관련하여 행정자치부는 2004년 4월 주민등록 등초본의 발급단가를 반영하여 지방재정 확충에 기여하고 주민등록 등초본의 단일 수수료 부과로 주민불편을 해소하기 위해 주민등록 수수료 현실화 및 관내, 관외 단일요금을 추진하였는데 주된 내용은 현행 관내 150원, 관외 450원의 발급 수수료를 600원으로 통합하는 것이었다. 그러나 현재까지도 해당 자치단체에서는 관내, 관외 구분하고 있기 때문에 본 연구에서는 관내 150원, 관외 450원을 기준으로 비교분석하였다.

2) ABC분석방법

ABC방법을 사용하여 동 수수료를 분석하면은 다음과 같다. 먼저 ABC는 자원이 발생하는 비용을 가지고 각 활동별 원가로 변화시켜야 되는데 이를 위해서는 비용의 원인이 되는 계량적인 요인을 확인하거나 또는 각 활동에 의해 소비된 자원소비량의 비율(%)를 추정할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 인건비의 경우 담당직원들이 각 활동을 수행하는데 소비하는 시간의 %를 추정하여 각 활동에 배분하고, 다른 비용은 비용발생의 원인을 추적하는 방법을 택하였다. 여기서 인건비는 위의 인건비를 기초로하여 산정하였으며, 담당직원들의 각 활동에 소비하는 시간의 추정치(%)를 알아내기 전화인터뷰를 사용하였다. 각 항목별 단가는 <표 9>와 같다.

또한 담당업무가 중복되었는가 아니면 한 업무만 하는 것인가에 따라 원가차이를 보이고 있는데 그러한 것은 ABC가 업무활동에 근거를 두고 원가분석을 실시하기 때문이다. 이에 두 개의 단체를 대상으로 업무에 수에 따라 원가계산의 결과 차이를 살펴보겠다.

<표 9> ABC의 각 항목별 단가

| 항 목 | 금액(원) | 산출기초 |
|----------|-------|---|
| 1. 인건비 | 연봉기준 | · 8급5호봉 기준(2004년 연봉(20,565,960원) 기준) |
| 2. 감가상각비 | 35.09 | · 기기구입비(주전산기, 단말기, PRT, URS, R/W기) 10,000,000원÷(300,000-(300,000×5.05))=35.09원 (대당 총발급가능매수 : 30만매, 파지율 5%) |
| 3. 용지대 | 28.76 | · 증명발급용지(색도2도, A4, 1BOX당 29,700원) 29,700÷2,500매(파지율 5%)=11.88원 11.88원+11.88원+5원=28.76원 (증명발급용지+대사1회용+만원전표 등) |
| 4. 소모품비 | 28.33 | · 토 너 : 65,000원÷(7,000매-(7,000×0.05))=9.77원 · 드 램 : 120,000원÷(20,000매-(20,000매×0.05))=13.3원 · 현상기 : 250,000원÷(50,000매-(50,000매×0.05))=5.26원 9.77원+13.3원+5.26원=28.33원 |
| 5. 수선비 | 26.13 | · 월 수선비(연 기기구입액의 8%) 67,000원 · 월발급매수 : 9,906,838매÷3,671읍면동=2,699매 67,000원÷2,699매(파지율 5%)=26.13원 |
| 6. 전기료 | 15.64 | · 사용장비 : 본체(ZCP30), 모니터(LX151), 프린트(CLBP) · 전력량 : 본체1(300W), 모니터1(28W), CLBP(400W)=728W/H · 월 전기사용량 : 728W×8시간×25일=145.6KW · 월 전기사용료 : 145.6KW×72.5원+5,170원=15,726원 (KW당 여름철 91.60전, 봄·가을 61.10전, 겨울 64.90전, 기본료) (VAT포함) 15,726원+(15,756×01)=17,298.6원 17,298.6원÷1,106매=15.64원 |
| 7. 기타비용 | 20.00 | · 풀, 인주, 스탬프, 볼펜 등 |

주: 인건비의 경우 동일한 직급과 호봉으로 산정하였다. 이에 연봉산정은 기본급(849,900*12)+정근·명절·보너스(849,000*6)+1일자수당(365,000*12)+20일자수당(73,980*12)

① 단일업무

담당직원이 주민등록등·초본에 대한 발급업무만을 하는 경우 각 활동에 소비한 시간의 비율을 추정하는 것은 <표 10>과 같다.¹⁶⁾

〈표 10〉 담당직원의 활동시간비율

| 활동\시간 | 시간(분) | 비율 |
|-------|-------|------|
| 접수 | 1 | 25.0 |
| 확인 | 1 | 25.0 |
| 입력 | 1 | 25.0 |
| 출력 | 0.5 | 12.5 |
| 교부 | 0.5 | 12.5 |
| 계 | 4 | 100 |

먼저, 활동의 구분은 주민등록 등·초본 발급 1건을 기준으로 처리과정을 중심으로 분석을 하였다. <표 11>과 <표 12>는 담당직원의 인건비 총액을 <표 10>에 나타난 활동별 소비시간 비율에 곱하여 인건비 및 다른 비용항목들을 각 활동에 배부한 결과를 나타낸다. 활동별 총원가는 <표 12>의 맨 아래행에 계산되어 있다.

〈표 11〉 활동별 각 비용항목들에 대한 배부

| 활동 | 인건비배부 | 감각상각비 | 용지대 | 소모품비 | 수선비 | 전기료 | 기타비용 |
|----|------------|-------|------|------|------|------|-------|
| 접수 | 5,141,490 | 8.8 | 7.19 | 0.00 | 6.53 | 0 | 5 |
| 확인 | 5,141,490 | 8.8 | 0.00 | 7.08 | 6.53 | 3.91 | 5 |
| 입력 | 5,141,490 | 8.8 | 0.00 | 7.08 | 6.53 | 3.91 | 5 |
| 출력 | 2,570,745 | 4.4 | 3.60 | 3.54 | 3.27 | 1.96 | 0.625 |
| 교부 | 2,570,745 | 4.4 | 0.00 | 0.89 | 3.27 | 0.00 | 0.625 |
| 계 | 20,565,960 | 35.1 | 10.8 | 18.6 | 26.1 | 9.8 | 16.3 |

16) 활동소비시간은 성남시, 파주시, 오산시의 담당자와의 전화 인터뷰를 통해서 정보를 획득하였다. 그러나 정확한 활동에 소비하는 시간의 추정치를 알아내기 위해서는 직접 관찰하는 방법을 사용하여야 한다.

〈표 12〉 활동원가의 계산

| 항 목 | 총비용 | 접 수 | 확 인 | 입 력 | 출 력 | 교 부 |
|-------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 인건비 | 20,565,960.00 | 5,141,490.00 | 5,141,490.00 | 5,14,1490.00 | 2,570,745.00 | 2,570,745.00 |
| 감각상각비 | 35.09 | 8.77 | 8.77 | 8.77 | 4.39 | 4.39 |
| 용지대 | 10.79 | 7.19 | 0.00 | 0.00 | 3.60 | 0.00 |
| 소모품비 | 18.59 | 0.00 | 7.08 | 7.08 | 3.54 | 0.89 |
| 수선비 | 26.13 | 6.53 | 6.53 | 6.53 | 3.27 | 3.27 |
| 전기료 | 9.78 | 0.00 | 3.91 | 3.91 | 1.96 | 0.00 |
| 기타비용 | 16.25 | 5.00 | 5.00 | 5.00 | 0.63 | 0.63 |
| 총활동원가 | 20,566,076.62 | 5,141,517.50 | 5,141,521.30 | 5,141,521.30 | 2,570,762.37 | 25,70,754.16 |

다음은 원가동인에 관한 것으로서 ABC에서 활동원가는 원가동인에 의하여 각 원가대상에 배부된다. 따라서 활동과 원가대상을 연결시키는 활동원가동인을 결정하여야 한다. 활동원가동인은 각 활동과 원가대상인 주민등록등·초본을 계량적으로 연결시키는 수단이다. 본 연구에서는 각 활동별 원가동인을 건수로 선택하였다. 분석대상 단체의 경우 한달 400건정도를 발급한다고 밝혀 1년기준으로 4,800건으로 하였다. 그리고 활동원가동인이 결정되면 각 활동의 원가를 해당 활동원가동인의 양으로 나누어 배부율(활동원가동인율)을 계산한다. 예를 들어 접수에 대한 배부율의 계산은 아래와 같이 접수활동에 든 총비용을 신청건수로 나누어 구한다. 계산된 배부율은 주민등록등·초본 1건에 접수활동원가가 얼마나 드는지를 나타낸다. 〈표 13〉은 각 활동별원가동인과 활동원가동인율을 나타낸다. 그 결과 주민등록등·초본 1건을 기준으로 드는 원가총액은 4,284.6원이다.

〈표 13〉 활동원가동인과 배부율(주민등록등·초본: 단일업무)

| 활 동 | 활동원가 ① | 원가동인 | 원가동인총수 ② | 배부율(=①÷②) |
|-----|-------------|------|----------|-----------|
| 접 수 | 5141517.50 | 발급건수 | 4800 | 1071.15 |
| 확 인 | 5141521.30 | 발급건수 | 4800 | 1071.15 |
| 입 력 | 5141521.30 | 발급건수 | 4800 | 1071.15 |
| 출 력 | 2570762.37 | 발급건수 | 4800 | 535.58 |
| 교 부 | 2570754.16 | 발급건수 | 4800 | 535.57 |
| 총합계 | 20566076.62 | - | 24000 | 4284.6 |

② 복수업무

다음은 담당업무가 중복되어 있는 경우의 원가를 계산하면 다음과 같다. 절차와 계산방식은 위의 단일업무일 때와 같다. 하지만 단일업무의 활동하고는 다르게 각 업무별로 활동시간 비율을 결정한다.¹⁷⁾ 아래의 <표 14>는 각 활동시간비율과 활동별 배부한 결과이다. 활동별 비율을 보면은 평균 주민등록등·초본과 관련해서 한달 기준으로 20%정도를 차지하며, 팩스업무가 20%, 여권신청이 30%, 우편전신이 30%로 나타났다. 이러한 업무비중은 서술에서 밝혔듯이 시간으로 추정이 가능하다.

<표 14> 활동별 각 비용항목들에 대한 배부(복수업무)

| 활동 | 시간(분) | 비율 | 인건비배부 | 감각상각비 | 용지대 | 소모품비 | 수선비 | 전기료 | 기타비용 |
|------|-------|------|------------|-------|------|------|-------|------|------|
| 팩스업무 | 20 | 20.0 | 4,113,192 | 7.0 | 5.75 | 5.67 | 12.11 | 0.00 | 4.00 |
| 주민등록 | 20 | 20.0 | 4,113,192 | 7.0 | 0.00 | 5.67 | 12.11 | 0.00 | 4.00 |
| 여권신청 | 30 | 30.0 | 6,169,788 | 10.5 | 8.63 | 8.50 | 18.17 | 4.69 | 6.00 |
| 우편전신 | 30 | 30.0 | 6,169,788 | 10.5 | 8.63 | 8.50 | 18.17 | 4.69 | 6.00 |
| 계 | 100 | 100 | 20,565,960 | 35 | 23 | 28 | 61 | 9 | 20 |

그리고 위의 결과를 가지고 활동원가를 계산하면 <표 15>와 같다.

<표 15> 활동원가의 계산(복수업무)

| 항목 | 총비용 | 팩스 | 주민등록 | 여권신청 | 우편전신 |
|-------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 인건비 | 20,565,960.00 | 4,113,192.00 | 4,113,192.00 | 6,169,788.00 | 6,169,788.00 |
| 감각상각비 | 35.09 | 7.02 | 7.02 | 10.53 | 10.53 |
| 용지대 | 23.01 | 5.75 | 0.00 | 8.63 | 8.63 |
| 소모품비 | 28.33 | 5.67 | 5.67 | 8.50 | 8.50 |
| 수선비 | 60.57 | 12.11 | 12.11 | 18.17 | 18.17 |
| 전기료 | 9.38 | 0.00 | 0.00 | 4.69 | 4.69 |
| 기타비용 | 20.00 | 4.00 | 4.00 | 6.00 | 6.00 |
| 총활동원가 | 20,566,136.38 | 4,113,226.55 | 4,113,220.80 | 6,169,844.52 | 6,169,844.52 |

17) 실질적으로 회계원가에서 사용하고 있는 ABC가 이러한 활동별, 즉 업무를 중심으로 분석을 하고 있다. 이에 단일업무 보다는 여러 업무를 담당하고 있는 담당자가 주민등록등·초본1건에 드는 시간을 기준으로 하는 것이 적절한 원가분석방법이다.

활동원가동인의 경우 역시 신청건수를 기준으로 하였으며 한달기준으로 400건을 기준으로 1년에 4,800건으로 배부율을 계산하면은 <표 16>과 같이 1건당 856.92의 비용이 드는 것이다.

<표 16> 활동원가동인과 배부율(주민등록등·초본: 복수업무)

| 활 동 | 활동원가 ① | 원가동인 | 원가동인총수 ② | 배부율(=①÷②) |
|------|---------------|------|----------|-----------|
| 팩 스 | 4,113,226.55 | 발급건수 | 1700 | 2419.55 |
| 주민등록 | 4,113,220.80 | 발급건수 | 4800 | 856.92 |
| 여권신청 | 6,169,844.52 | 발급건수 | 1700 | 3629.32 |
| 우편전신 | 6,169,844.52 | 발급건수 | 1700 | 3629.32 |
| 총합계 | 20,566,136.38 | 0.00 | | 10535.11 |

3. 소결

위의 결과들을 비교하면 <표 17>과 같다. 주민등록등·초본 1건을 기준으로 행정자치부의 경우 725.23원으로서 현요율과 비교하면 관내·외요율인 150원, 400원을 기준으로 각각 20.68%, 62.05%를 보상하고 있으며, ABC의 경우 단일 업무의 경우 3.50%, 9.33%를 복수업무의 경우 17.50%, 46.67%를 보상하고 있다.

주민등록등·초본이 그 성격상 공익성이 큰 것이 사실이지만, 그 원가보상이 지나치게 저렴하다고 볼 수 있다. 더구나 ABC의 단일 업무를 기준으로 한 원가하고는 더 큰 차이가 나고 있다. 이러한 결과는 이 수수료에 대한 효율조정이 필요하다는 것을 보여 주고 있다. 이에 행정자치부는 올해 주민등록등·초본 수수료가 타 증명서류와 비교해 현저하게 낮게 책정되어 현실화가 필요하다는 인식하에 관내, 관외 단일요금을 추진하려는 계획을 세웠지만 아직 까지 시행이 되지 않고 있다.¹⁸⁾

18) 주민등록표의 열람(관내, 관외요금 통합)의 경우 300원(현행 관내 100원, 관외 300원)으로, 주민등록표의 등·초본 발급(관내, 관외요금 통합)은 600원(현행 관내 150원, 관외450원)으로 각각 인상하는 방안이었다.

〈표 17〉 원가분석 결과의 비교(주민등록등·초본)

| 기 준 | 년 도 | 분석방법 | 원 가 | 실비보상비율 (%, 현요율대비) | |
|-----------|------|--------|----------------|----------------------|-------|
| | | | | 관내 | 관외 |
| 행정자치부 | 2001 | 기존의 분석 | 698.98 | 21.45 | 57.22 |
| | 2004 | // | 725.23 | 20.68 | 62.05 |
| 단일업무 | 2004 | ABC | 4,284.6 | 3.50 | 9.33 |
| 복수 이상의 업무 | 2004 | // | 856.92 | 17.50 | 46.67 |
| 현 요율 | | | 관내 150, 관외 400 | | |

주: 실비보상비율 = 현요율 ÷ 원가 × 100

V. 결 론

지방자치단체는 특정인에 제공한 역무에 대한 반대급부로서 수수료를 징수하고 있다.

현재 지방자치단체들이 징수하는 수수료의 규모가 지방재정에서 차지하는 비율이 크지 않지만 사용자부담원칙의 확대를 통한 지방자주재원확보의 적극적 수단으로서의 가능성을 가지고 있다.

그러나 현재 우리나라의 수수료 제도가 안고 있는 가장 큰 문제점은 각종 사용료의 평균수지율과 수수료의 원가보상률이 낮다는 점과, 서비스의 종류별, 지역별, 기관별로 차이가 심하다는 점이다.

즉, 사용료의 평균수지율이 60%에도 못 미치고 있고, 수수료의 경우에도 오랫동안 요율조정이 이루어지지 않아 평균원가보상률이 비슷한 수준이다. 대부분의 사용료와 수수료가 원가보다 낮은 가격으로 공급되고 있는 것이다.

따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 수수료 요율체계에 대해서 분석을 하였다.

먼저 분석대상과 관련해서는 경상적세외수입 중 수수료이다.

둘째, 분석방법과 관련해서는 선행연구들에서 실시하지 않은 공공부문과 사적부문의 원가분석비교를 통하여 현행 원가산정이 올바른지에 대해서 분석을 하였다.

이를 위해 수수료 수입에서 가장 건수가 많은 수입증지를 대상으로 현행 원가분석과 ABC를 통한 비교분석을 실시하였다.

이상의 분석결과를 바탕으로 한 수수료 요율결정에 대한 개선방안은 다음과 같다.

먼저, 산정요소에 대한 검토로서 행정서비스의 정확한 원가계산을 위하여 업무처리에 투입된 요소 전체에 대하여 원가분석이 이루어져야 한다. 그러나 행정서비스의 제공을 위한 행정활동이 여러 부서에 중복, 또는 다른 행정사무에 부수되거나 복합되어 이루어져 있고, 건

물 등의 가격을 행정서비스 원가산정에 포함할 경우 자치단체별로 사무실의 종류와 노후정도가 상이하므로, 건물감가상각비 산정이 복잡하여 공정성과 타당성 확보의 어려움이 있다.¹⁹⁾

또한, 원가산정방식이 복잡하면 복잡·다양한 수많은 수수료 산정을 위하여 많은 행정력이 투입되게 되므로 수수료원가산정 및 요율조정의 시기적절한 대응이 곤란하게 될 여지가 있다.

다음으로 원가산정요소는 행정서비스 처리부서의 투입요소만 반영하고 산정요소에 대한 요소가격은 매년 요소시장 가격의 변동에 따라 변동가격을 반영시키면 보다 손쉽고 물가변동을 반영하는 원가분석이 이루어질 수 있을 것이다.

둘째 원가산정방법에 있어 필수적인 것은 원가 파악이다. 이를 위해 인건비를 중심으로 한 여러 비용들을 원가계산 대상에 할당할 필요가 있다.

예를 들어 이러한 경우 원가를 차지하는 인건비의 비율에 대한 합리적인 배당방법은 각 활동·업무에 투입된 업무량, 즉 시간을 기준으로 하는 것이 가장 합리적이다.

기존의 원가산정방법은 인건비는 연봉을 기준으로 하루 8시간을 기준으로 나누는 단순한 방법을 사용하고 있지만 실질적으로 과연 해당업무에 8시간을 투입한다는 것은 실질적으로 불가능하다.

왜냐하면 원가에는 실질적으로 투입된 업무만이 계산되어야지 그 외의 비용들까지 투입된다면 요율이 왜곡되기 때문이다.

이에 본 연구에서 실시한 ABC경우 각 업무에 관련된 활동별로 세분하여 시간비율로 연봉을 나눔으로써 정확한 업무량을 계산할 수 있고 다른 여러 항목들도 같은 방법으로 계산할 수 있다. 그리고 이러한 원가계산이 끝난 후 1년의 발급건수를 가지고 나누면 1건당 원가가 결정되는 것이다.

셋째, 부과기준에 대한 개선방안으로서 수수료에 대한 합리적인 원가보상률을 결정하는 기준을 설정하여야 한다.

즉, 원가분석방법에 의해 결정된 원가를 해당 항목에 얼마나 적용해야 하느냐에 대한 문제이다. 이러한 문제는 수수료를 일정한 기준에 따라 원가보상률을 달리 결정함으로써 해결할 수 있다.

그러나 객관적이고 합리적인 기준을 설정한다는 것은 매우 어렵다. 그 이유는 부과기준들을 주관성을 배제한 채 객관적으로 결정할 수가 없기 때문이다. 즉, 수수료의 성질상 엄격하

19) 예를 들어, 건축허가처리시 실무부서인 건축과 외에 업무처리와 관련하여 주민등록확인, 도시계획확인, 지방세납부실태확인, 현지확인출장 등이 필요하며 문서발송시 총무부서 업무협조 등 유관부서 담당자의 인건비 산정, 그리고 청사(사무실)에 대한 감가상각비 반영 등의 문제가 발생한다.

게 구분하는 기준이 없기 때문에 시대의 흐름속에서 판단되어야 할 가치판단의 문제라는 것이다.

예를 들어 기존의 부과기준 중 해당 서비스의 성격이 필수적이냐 수익적이냐에 따라 원가보상률을 결정하는 경우 주민등록등·초본은 대부분 필수적·비수익적 서비스라고 하고 있다. 하지만, 어느 경우에는 다른 서비스의 성질을 가지게 된다. 다시 말해서 주민등록등·초본대신 다른 것을 가지고 증명을 하면 선택적인 것이고 이 증명서류로 인해 개인에게 편익을 가져다 주었을 경우에는 수익적 서비스의 성격을 가지고 있다는 것이다.

따라서 원가보상률을 결정함에 있어 객관적으로 지표화시키는 방법이 필요하다. 이를 위해 수수료의 성질에 맞는 검토항목들을 설정한 후 전문가 또는 통계분석을 이용한 합리적인 원가보상률을 결정하여야 한다.

넷째, 표준원가의 필요성이다. 수수료의 요율조정에 관한 것으로서 각 자치단체들은 요율의 조정을 통한 세수확보에 노력을 기울이고 있다. 이러한 요율조정은 서술한 바와 같이 원가분석이 필수적인데 각 자치단체들은 원가분석을 전문기관에 역을 의뢰하거나 타자치단체의 원가분석 자료를 참고로 하여 자체적으로 원가분석을 실시하고 있다.

하지만 이러한 항목들에 대한 원가분석을 자치단체들마다 실시한다는 것은 오히려 비용을 이중으로 들게 해 요율조정으로 인한 수입보다도 원가분석비용이 더 들 수 있다는 것이다.

그러므로 동일하거나 유사한 항목들에 대한 원가분석은 행정자치부에서 일괄적으로 실시하여 해당자치단체들이 원가분석 결과를 참고로 자체적으로 요율을 결정하게 하는 것이 비용을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 요율을 통일시킬 수 있다.

이에 행정자치부가 자치단체가 제공하는 수수료를 원가요소별로 사전에 그 표준을 설정한 후 표준원가를 산정하면은 해당자치단체들이 실제요율과 비교하여 요율결정의 기초자료로 활용할 수가 있기 때문이다.

물론 모든 수수료를 표준원가로 하기는 불가능하겠지만 항목들을 그룹(group)화 시켜서 표준원가를 제정하면 훨씬 수월해질 것이다. 예를 들어 현 제증명수수료의 경우 「사실 및 실적에 관한 증명」, 「도시·개발계획 등에 관한 증명」 등으로 구분된 바 이것을 그룹화하여 「사실 및 실적에 관한 증명」에 대해서 표준원가를 결정해 주면 이와 관련된 수수료의 원가산정의 기초자료로 활용할 수 있다.

마지막으로, ABC의 활용이다. 원가분석 방법인 ABC의 활용을 적극적으로 모색하여야 한다. 즉, ABC 통하여 단순한 원가분석을 통한 비용절감을 목적으로 한 업무개선이 아닌 업무프로세스의 본질적 개선을 통해 비용절감과 고객만족도의 두 가지 측면을 도모함으로써 사적부문에서 도입하고 있는 원가경영시스템(ABM: Activity-Based Management)으로의 발전도 고려하여야 한다.

지금까지 수수료의 효율체계에 대한 정책적 함의를 서술하였다.

결론적으로 지방자치단체의 재원확충에 이점이 있는 수수료의 효율체계를 개선하기 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체들의 노력이 필요하며 이와 더불어 합리적인 효율체계에 대한 연구가 필요하다. 또한 이를 뒷받침할 수 있는 법령개정 및 전산시스템의 개발도 또한 필요한 것이다.

이를 통하여 지방분권화시대에 적응하고 각 지방자치단체의 재원확충을 도모할 수 있는 것이다.

【참고문헌】

- 구정옥. (2003). ABC를 이용한 신용협동조합의 금융상품 수익성 분석모형. 『회계정보연구』, 제19권: 201-205.
- 김성기. (2001). 『현대원가·관리회계』. 서울: 다산출판사.
- 김성진. (2001). 『활동기준 원가관리(기업가치 극대화를 위한)』. 서울: 경영베스트.
- 김종순. (2001). 『지방재정학』. 서울: 삼영사.
- 윤성식. (1998). 『정부회계: 예산원가회계 및 감사』. 서울: 법문사.
- 오희환·박기관. (1996). 『사용료·수수료의 요율 조정 방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이현숙·노인만. (1997). 사용자부담제도에 관한 연구-사용료·수수료를 중심으로-. 『법정연구』 제4집: 126.
- 포천시. (2003). 『포천시 수수료 사용료 현실화를 위한 연구조사 용역보고서』.
- 행정자치부. (1998~2004). 『지방세외수입연감』. 서울: 행정자치부
- _____. (1998~2004). 『지방재정연감』. 서울: 행정자치부
- _____. (2003). 『2002년 지방공기업 현황』. 서울: 행정자치부
- _____. (2003). 『지방상수도요금산정요령』. 서울: 행정자치부
- _____. (2002). 『지방자주재정확충을 위한 2002년 세외수입업무 추진지침』. 서울: 행정자치부
- 행정자치부·자치정보화조합. (2004). 『2004년도 지방세외수입 실무편람』. 서울: 행정자치부·자치정보화조합
- 行政&ADP. (2000). 活動基準原價計算(ABC)な活用した行政運營の効率化: 四日市市にわける事例な參考に: 2.
- 南 學. (2003). (1). 手数料・使用料の適正化には根據が必要. 地方財務. No.592: 20-27.
- _____. (2003). (2). 自治体ABCによるアウトソーシングの検証. 地方財務. No.588: 13-19.
- _____. (2002). (1). 自治体サービスのABC分析と 『行政改革』. 地方財務. No.572: 200-209.
- _____. (2002). (2). 自治体サービスのABC分析と 『行政改革』-基礎自治体の基本的業務な分析する-. 地方財務. No.573: 240-249.
- _____. (2002)(3). 自治体サービスのABC分析と 『行政改革』-ABC基礎と適用方法-. 地方財務. No.574: 270-282.
- _____. (2002)(4). 自治体サービスのABC分析と 『行政改革』-ABCの自治体への応用-. 地方財務. No.575: 303-312.

- _____. (2002)(5), 自治体サービスのABC分析と「行政改革」-廣がる行政サービスへのABCの適用-. *地方財務*. No.578: 306-315.
- Cooper, R. and R. S. Kaplan. (1998). *The Design of Cost Management System*. Prentice Hall: New Jersey.
- Downing, Paul B. (1987). "User Charge and Service Fees" in James H. Carr, ed, *Crisis and Constraint in Municipal Finance*, Center for Urban Policy Research. 161-162.
- Horngren Charles T. (2000). George Foster. and Srikant M. Datar, *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*. Prentice Hall: 140-143.
- OECD. (1998). *User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*, Paris: OECD.
- S. J. Bailey, P. K. Falconer and S. Mcchlery. (1993). *Local Government Charge: Policy and Practice*, Harlow: Longman.