

일본 자치단체의 사업별 예산제도의 사례연구

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서 론

우리나라는 현재 자치단체의 예산편성을 기존의 성질별예산편성에서 사업별예산편성 중심으로 전환하기 위한 연구가 진행중에 있다. 일본 자치단체의 경우는 사업별예산 편성이 활성화되어 유익하게 활용되고 있다. 일본은 자치단체의 경영에 있어 성과측정이 중요한 초점이 되고 있다. 이를 위하여 각 자치단체에서 예산회계시스템을 성과측정에 능동적으로 대응할 수 있는 구조로 개편하고 있다. 사업별예산편성이 그 하나의 수단이 되고 있다. 이와 아울러 최근에는 복식부기회계제도의 도입이 자치단체를 중심으로 추진중에 있다.

일본 자치단체는 기존의 성질별 중심의 예산편성을 기본으로 하되 사업별로 예산을 편성하여 자치단체의 행정 및 재정운동을 보다 명확히 하고 성과측정에 능동적으로 대응하고 있다. 물론 법적으로는 성질별

예산편성을 기본으로 하고 있으나 대부분의 자치단체가 성질별예산편성외에 별도로 사업별예산을 편성하여 동시에 활용하고 있다. 따라서 사업별예산이 전국적으로 통일되거나 법적 근거를 둔 제도는 아니나 자치단체가 자율적으로 대응하고 있다.

우리나라의 경우도 현재 행정자치부가 자치단체 예산과목의 개선 및 프로그램예산제도(가칭) 도입을 위한 연구가 진행중에 있음을 고려할 경우, 이미 실행되고 있는 일본의 사업별예산편성에 대한 기본체계 및 구체적인 편성사례는 우리나라의 사업별예산제도 도입 논의에 있어 시사하는 바가 클 것으로 생각된다.

II. 일본의 성질별예산 구조와 사업별예산의 의의

1. 현행 성질별예산의 과목구조

일본 자치단체의 예산편성은 성질별예산

〈표 1〉 세입예산의 과목구분(도도부현)

관	항	목	절
1. 도(도부현)세	1. 도부현민세	1. 개인	1.현년과세분
2. 지방소비세청산금	1. 지방소비세청산금	1. 지방소비세청산금	목과 동일
3. 지방양여세	1. 지방도로양여세	1. 지방도로양여세	목과 동일
4. 지방특례교부금	1. 지방특례교부금	1. 지방특례교부금	목과 동일
5. 지방교부세	1. 지방교부세	1. 지방교부세	목과 동일
6. 교통안전대책특별교부금	1. 교통안전대책특별교부금	1. 교통안전대책특별교부금	목과 동일
7. 분담금 및 부담금	1. 분담금	1. 농림수산업분담금	항의 구분에 기초하여 단체장이 절의 구분 결정
8. 사용료 및 수수료	1. 사용료	1. 민생사용료	항의 구분에 기초하여 단체장이 절의 구분 결정
9. 국고지출금	1. 국고부담금	1. 민생비국고부담금	항의 구분에 기초하여 단체장이 절의 구분 결정
10. 재산수입	1. 재산운용수입	1. 재산대부수입	항의 구분에 기초하여 단체장이 절의 구분 결정
11. 기부금	1. 기부금	1. 일반기부금	항의 구분에 기초하여 단체장이 절의 구분 결정
12. 조입금	1. 특별회계조입금	1. 00특별회계조입 금	목과 동일
13. 조월금	1. 조월금	1. 조월금	목과 동일
14. 채수입	1. 연체금, 가산금, 과태료	1. 연체금	목과 동일
15. 도(도부현)채	1. 도(도부현)채	1. 토목채	항의 구분에 기초하여 단체장이 절의 구분 결정

주: 지방자치법, 동법시행령 및 시행규칙을 근거로 작성

을 기본으로 하고 있다. 현행 예산의 분류 과목으로서 관, 항, 목, 절의 구분을 사용한 예산방식이 채택되고 있다. 예산과목의 관에서 목까지는 행정목적에 의한 큰 분류구분에 대응하고 있고 절은 수용비, 보수비, 여비 등과 같은 행정활동에 의해 발생한 지출의 성질적인 내용을 나타내고 있다. 일본의 절과 우리나라의 목은 최종적으로 인

건비, 물건비 등과 같은 행정활동에 의해 발생한 지출의 성질적인 내용을 나타내고 있다. 이 예산과목에 따른 예산방식을 일반적으로 성질별예산이라 불리고 있다. 성질별예산 편성상의 경비에는 여러 가지 다양한 목적사업에 대한 지출이 포함되어 있고 그 예산이 어떤 목적으로 사용되는지의 구분이 명확히 파악되지 않고 있다.

〈표 2〉 세출예산의 과목구분(도도부현)

관	항	목
1.의회비	1.의회비	1.의회비 2.사무국비
2.총무비	1.총무관리비	1.일반관리비 2.인사관리비 3.광보비 4.문서비 5.재정관리비 6.회계관리비 7.재산관리비 8.지청및지방사무소비 9.온급및퇴직연금비 10.제경비
	2.기획비	1.기획총무비 2.계획조사비
	3.징세비	1.세무총무비 2.부과징수비
	4.시정촌진흥비	1.시정촌연락조정비 2.자치진흥비
	5.선거비	1.선거관리위원회비 2.선거계발비 3.00선거비
	6.방재비	1.방재총무비 2.소방연락조정비
	7.통계조사비	1.통계조사총무비 2.00통계비
	8.인사위원회비	1.위원회비 2.사무국비
	9.감사위원회비	1.위원회비 2.사무국비
3.민생비	1.사회복지비	1.사회복지총무비 2.신체장애자복지비 3.지적장애자복지비 4.노인복지비 5.유가족등원호비 6.국민건강보험연락조정비 7.사회복지시설비 8.노인복지시설비
	2.아동복지비	1.아동복지총무비 2.아동조치비 3.모자복지비 4.아동복지시설비
	3.생활보호비	1.생활보호총무비 2.부조비 3.생활보호시설비
	4.재해구조비	1.구조비 2.비축비
4.위생비	1.공중위생비	1.공중위생총무비 2.결핵대책비 3.예방비 4.정신위생비 5.위생연구소비
	2.환경위생비	1.환경위생총무비 2.식품위생지도비 3.환경위생지도비
	3.보건소비	1.보건소비
	4.의약비	1.의약총무비 2.의무비 3.보건부등지도관리비 4.약무비
5.노동비	1.노동비	1.노동총무비 2.노동교육비 3.노동복지비
	2.직업훈련비	1.직업훈련총무비 2.직업훈련교비
	3.실업대책비	1.실업대책총무비 2.일반실업대책사업비
	4.노동위원회비	1.위원회비 2.사무국비
6.농림수산업비	1.농업비	1.농업총무비 2.농업개량보급비 3.농업진흥비 4.농작물대책비 5.비료대책비 6.식물방역비 7.농업협동조합지도비 8.농업공제단체지도비 9.식량관리비 10.농업시험장비 11.잡업비
	2.축산업비	1.축산총무비 2.축산진흥비 3.가축보건위생비 4.축산시험장비
	3.농지비	1.농지총무비 2.토지개량비 3.농지방재사업비 4.개간및개척사업비 5.간척사업비 6.농지조정비
	4.임업비	1.임업총무비 2.임업진흥비 3.삼림병해충방제비 4.조림비 5.임도비 6.치산비 7.임업시험장비 8.수렵비
	5.수산업비	1.수산업총무비 2.수산업진흥비 3.수산업협동조합지도비 4.어업조정비 5.어업단속비 6.수산시험장비 7.어항관리비 8.어항건설비

관	항	목
7.상공비	1.상업비	1.상업총무비 2.상업진흥비 3.무역진흥비 4.물산알선소비
	2.공평업비	1.공평업총무비 2.중소기업진흥비 3.총포화약가스등단속비 4.계량검정비 5.공업시험장비 6.광업진흥비
	3.관광비	1.관광비
8.토목비	1.토목관리비	1.토목총무비 2.토목출장소비 3.건설업지도감독비 4.건축지도비
	2.도로교량비	1.도로교량총무비 2.도로유지비 3.도로신설개량비 4.교량유지비 5.교량신설개량비
	3.하천해안비	1.하천총무비 2.하천개량비 3.사방비 4.해안보전비 5.수방비
	4.항만비	1.항만관리비 2.항만건설비
	5.도시계획비	1.도시계획총무비 2.토지구획정리비 3.가로사업비 4.공원비
	6.주택비	1.주택관리비 2.주택건설비
9.경찰비	1.경찰관리비	1.경찰관리비 2.공안위원회비 3.경찰본부비 4.장비비 5.운전면허비 6.은급및퇴직연금비
	2.경찰활동비	1.일반경찰활동비 2.형사경찰비 3.교통지도단속비
10.교육비	1.교육총무비	1.교육위원회비 2.사무국비 3.교직원인사비 4.교육연락조정비 5.교육연구소비 6.은급및퇴직연금비
	2.소학교비	1.교직원비 2.교육진흥비
	3.중학교비	1.교직원비 2.교육진흥비
	4.고등학교비	1.고등학교총무비 2.전일제고등학교관리비 3.정시제고등학교관리비 4.교육진흥비 5.학교건설비 6.통신교육비
	5.특수학교비	1.맹농학교비 2.양호학교비
	6.사회교육비	1.사회교육총무비 2.시정각교육비 3.문화재보호비 4.도서관비
	7.보건교육비	1.보건체육총무비 2.체육진흥비 3.체육시설비
11.재해복구비	1.농림수산시설재해복구비	1.00재해복구비
	2.00시설재해복구비	1.00재해복구비
12.공채비	1.공채비	1.원금 2.이자 3.공채제경비
13.제지출금	1.보통재산취득비	1.00취득비
	2.공영기업대부금	1.00공영기업대부금
	3.지방소비세청산금	1.지방소비세청산금
	4.이자할교부금	1.이자할교부금
	5.지방소비세교부금	1.지방소비세교부금
	6.골프장이용세교부금	1.골프장이용세교부금
	7.자동차취득세교부금	1.자동차취득세교부금
	8.이자할청산금	1.이자할청산금
14.예비비	1.예비비	1.예비비

주: 지방자치법, 동법시행령 및 시행규칙을 근거로 작성

일본 자치단체의 세입세출 예산과목 구분은 지방자치법 216조에 규정되어 있는데, 세입예산과목 구분은 세입의 성질에 따라

관, 항으로 대별하고 세출예산과목 구분은 세출의 목적에 따라 관, 항으로 구분하는 것으로 규정되어 있다. 목까지는 법적 양식

〈표 3〉 세출예산의 절의 세부구분

절	설 명
1.보수	1.의원보수 2.위원보수 3.비상근직원보수
2.급료	1.특별직급 2.일반직급
3.직원수당등	1.부양수당 2.초임급조정수당 3.통근수당 4.특수근무수당 5.특지근무수당 6.00수당 7.아동수당
4.공제비	1.지방공무원공제조합에 대한 부담금 2.보수, 급료 및 임금에 관계되는 사회보험료
5.재해보상비	1.요양보상비 2.휴업보상비 3.00보상비 4.장제료
6.은급및퇴직연금	1.은급 2.퇴직연금
7.임금	
8.보상비	1.보상금 2.상금 3.매상금
9.여비	1.비용변상 2.보통여비 3.특별여비
10.교제비	
11.수용비	1.소모품비 2.연료비 3.식량비 4.인쇄제본비 5.광열수비 6.수선비 7.00재료비 8.사료비 9.의약재료비
12.역무비	1.통신운반비 2.보관료 3.광고비 4.수수료 5.필경번역료 6.화재보험료 7.자동차손해보험료
13.위탁료	
14.사용료및임차료	
15.공사청부비	1.00공사청부비
16.원재료비	1.공사재료비 2.가공용원료비
17.공유재산구입비	1.권리구입비 2.토지구입비 3.가옥구입비 4.선박,항공기등구입비
18.비품구입비	1.청사용기구입비 2.기계구입비 3.동물구입비
19.부담금,보조및교부금	1.부담금 2.보조금 3.교부금
20.부조비	1.생활부조비 2.00부조비
21.대부금	
22.보상,보전및배상금	1.보상금 2.보전금 3.배상금
23.상환금,이자및할인료	1.상환금 2.수표지불미제상환금 3.이자 및 할인료 4.환부가산금
24.투자및출자금	
25.적립금	
26.기부금	
27.공과금	
28.전출금	

주: 지방자치법, 동법시행령 및 시행규칙을 근거로 작성

을 따라야 하나 절의 경우는 목과 동일하게 적용하는 경우와 자치단체장이 항의 구분에 기초하여 자율적으로 절을 설정할 수 있도록 구분되어 있다. 도도부현의 경우 세입과목은 다음과 같이 15개의 관으로 구성되어 예산이 편성되고 있다.

한편, 세출예산 과목구분은 14개 관, 57개 항, 186개 목으로 구성되어 예산이 편성되고 있다.

이어서 세출예산의 절의 세부 항목은 28개 절, 74개 세부설명 항목으로 구성되어 있고 이에 따라 예산이 편성되고 있다.

2. 사업별예산의 도입배경

이상과 같이 일본 자치단체의 경우는 성질별예산으로는 사업에 따른 경비구분이 명확하게 드러나지 않으므로 사업단위별로 경비를 파악할 필요성이 있다는 관점에서 사업목적에 대응하는 새로운 예산체계의 형태로서 사업별예산을 편성하여 활용하게 되었다.

사업별예산이란 자치단체가 실시하는 사업마다 그 예산의 요구에서부터 편성 및 사정, 집행을 일관하여 행하는 새로운 예산 방식이라 할 수 있다. 사업별예산은 1949년 당시 미국의 전후의 행정개혁의 일환으로 최초로 등장하였다. 미국은 트루먼대통령 당시 설치된 제1차 후버위원회에 의해 도입하였다. 일본의 경우에도 조사에 의하면, 인구 5만이상 자치단체에서의 도입율은 전체 64%에 달하고 있는 등 최근에서는 어떤 형태이든 사업별예산시스템이 거의

모든 자치단체에 정착되어가고 있는 실정이다.

3. 사업별예산의 필요성 및 효과

사업별예산의 필요성에 대해서는 다음과 같이 인식되고 있다. 첫째, 예산편성에 있어서 재원관리형에서 정책주도형으로 전환에 대응할 수 있다. 기존의 예산편성의 주요한 관점은 재원확보와 관리통제에 중심이 되고 있으나 향후는 자치단체의 행정운영에 대한 평가가 불가피하게 되면 예산편성에 있어서도 계획과 정책의 관점에서의 기능이 더욱 강하게 요구되고 있다. 이 경우 정책검토에 있어서는 반드시 비용 대 효과의 데이터가 필요하게 된다. 즉, 사업별예산이라는 새로운 예산방식은 기존의 재원관리형의 예산편성에서 정책주도형의 예산편성으로 전환하기 위하여 필요성이 인식되고 있다.

둘째, 자치단체의 사업경영의 관점에서 필요성이 인식되고 있다. 그러나 사업별예산은 단지 사업별로 예산을 편성한다는 좁은 의미에서의 재정측면에서의 문제로 파악할 성질의 것이 아니라 장기적으로 사업을 축으로 하는 자치단체 경영비전의 실현에 중요한 의미가 있다. 즉, 사업별경영을 통한 자치단체의 경영행정을 실현한다는 의미를 가지고 있다.

사업별경영이란 모든 행정활동과 기능이 사업을 단위로 하여 관련하여 체계화된 결과로서 실현하는 것이다. 각종 행정자원(재원, 인적자원, 물적자원, 정보 등)이 사업목

적에 따라 종합적으로 배분관리됨과 동시에 각 사무나 사업에 대한 목적의식이 보다 명확하게 되어 그 결과에 대한 평가나 성과측정도 다양한 관점에서 실시할 수 있다.

한편, 사업별예산을 실시하고 있는 일본 자치단체는 종래와 비교해서 대체로 다음과 같은 효과가 나타나고 있는 것으로 조사되고 있다.

- ① 예산요구의 명확화: 각 과에서의 예산 요구 내용이 보다 명확하게 됨
- ② 예산사정의 합리화: 예산편성 및 사정이 행정목적에 기초하여 합리적으로 이루어짐
- ③ 의회설명의 충실: 의회에 대한 예산의 설명이 용이하며 충실해 짐
- ④ 예산의 장기시점 도입: 종합계획에 대응한 예산의 편성 및 집행이 보다 가능함
- ⑤ 사업계획의 레벨업: 각 사업계획의 사정내용이 향상되고 사업담당자의 사업관리 의식이 고조됨
- ⑥ 결산결과에 대한 인식 개선: 사업의 결산결과 및 집행결과가 보다 인식되게 됨

Ⅲ. 사업별예산의 기본적 구조 및 사업코스트 산정

1. 사업별예산의 기본적 구조

기존의 성질별예산편성 구조에 있어서도 사업단위의 개념이 없는 것은 아니다. 성질별예산의 작성에 있어서도 그 경비내역이나 근거를 나타내기 위해서는 단위사업별

예산의 합산이 필요하다. 그러나 이는 예산액의 데이터로서의 역할이 중심이고 예산의 편성체계나 그 관리방식으로서의 목적이 아니라는 데 문제가 있다.

사업별예산의 가장 기본적인 요건이면서 중요한 포인트는 사업코스트와 사업성과(퍼포먼스)의 파악이라 할 수 있다. 어느 사업에 어느 정도의 경비(코스트)가 발생하는가를 파악함과 동시에 사업실시에 의해 어느 정도 성과나 효과가 있는지를 명확히 하는데 있다. 사업별예산에서는 어떠한 경우에 있어서도 비용과 성과 2가지의 정보가 도출되어 유효하게 활용할 수 있는 내용이 되도록 노력해야 하는데, 이것이 사업별예산시스템의 목표라 할 수 있다.

성질별예산과 사업별예산의 구조상의 관계를 정리해 보면 [그림 1] 과 같다. 즉, 목은 절 (1)-(4)에 의해 구성되어 있고 그 절에는 사업(A)- 사업(D)가 포함되어 있다. 그리고 각 절의 경비는 어느 사업이든 사업별로 배분되어 있는데, 최종적으로 배분결과를 각 사업별로 합계하면 사업코스트를 구할 수 있다.

2. 사업별예산의 구축형태

사업별예산은 결코 하나의 통일된 형태라기 보다 시스템의 발전단계를 거치면서 여러 형태가 나타나고 있는데, 일반적으로 5가지 단계로 구분할 수 있다.

① 정책적예산

대규모 투자사업을 중심으로 하는 단발적이고 개별적인 시스템이다. 이들 사업의

[그림 1] 사업별예산과 성질별예산의 구조

성 질 별 목- 예 산	사 업 별 예 산				절 합계
	사업(A)	사업(B)	사업(C)	사업(D)	
목-절(1)	2	5		3	10
예-절(2)		10		5	15
산-절(3)			3		3
산-절(4)			1	1	2
사업코스트	12	8	6	4	

프로젝트에 대해서는 예산코스트가 그때 명확해지게 되는데, 이와 같은 의미에서 가장 초기단계의 사업별예산시스템이라 할 수 있다.

② 사업코스트예산

경상적, 투자적사업의 양자를 대상으로 사업의 직접 및 간접경비의 견적에 의해 사업코스트를 명확히 하는 목적을 가진 시스템이라 할 수 있다. 여기서는 경상적사업이 시스템화의 대상에 포함되고 그 간접비를 통합한 코스트가 산정되지만 아직 토탈코스트의 파악까지는 이르지 못하고 있는 형태라 할 수 있다.

③ 토탈코스트예산

사업의 종사직원 수의 파악을 전제로 하여 사업의 인건비를 통합한 토탈코스트에 기초하여 예산편성과 사정을 실현하는 시스템이라 할 수 있다.

④ 초기퍼포먼스예산

사업에 대한 토탈코스트는 지표화되고 있으나 사업의 퍼포먼스에 관한 데이터가 충분히 지표화되지 않아 일반적인 기술방

식에 의해 표시되는데 그치는 시스템이라 할 수 있다.

⑤ 퍼포먼스예산

사업의 토탈코스트와 퍼포먼스의 완전한 지표화가 이루어지고 이들의 예산편성과정에서의 구체적인 활용이 실현되는 시스템이라 할 수 있다.

일본의 경우는 현재 ②의 수준에 있다고 인식되고 있다. 사업코스트예로의 인건비의 통합이 진전되지 않고 있으며 그리고 퍼포먼스지표의 설정과 활용이 행정조직에 정착되지 않은 상황에 있다. 그러나 최근 4-5년 사이에 사업별예산시스템에 있어 인건비를 포함하는 토탈코스트의 산정이 시도되고 있고 퍼포먼스지표의 활용에 관심을 가진 자치단체가 증가하고 있는 실정이다.

3. 사업별예산 작성시 사업코스트의 산정방식

가. 사업코스트의 산정 요인

일반적으로 사업에 대한 코스트를 산정

〈표 4〉 사업별예산시스템의 발전단계

구 분	투자적사업	경상적사업	인건비	퍼포먼스지표
⑤퍼포먼스예산	* (투자비+운용비)	* (사업비+간접비)	*	*
④초기퍼포먼스예산	* (투자비+운용비)	(사업비+간접비)	*	* (기술적)
③토탈코스트예산	* (투자비+운용비)	* (사업비+간접비)	*	
②사업코스트예산	* (투자비)	* (사업비+간접비)		
①정책적예산	* (정책적사업비)			

하는 범위로서는 코스트가 발생하는 다음 3가지 측면이 고려되고 있다. 첫째, 코스트의 대상형태(경상코스트와 자본코스트)를 들 수 있다. 사업의 실시예 필요한 코스트 중에는 당해연도의 서비스에 코스트의 발생이 직접 연결되는 경상코스트와 과거의 시점에서 이미 발생하고 있는 자본코스트가 있다. 이 전형적인 예는 시설의 유지운영비와 건설비와의 관계이다. 여기에서 문제가 되는 것은 자본코스트에 대한 산정방법이다. 장래에 걸친 서비스발생에 대해 어떻게 그 코스트를 각 연도에 배분할 것인가의 문제인데, 이 경우에 자본시설에 대한 감가상각의 방법이 적용되어야 한다.

둘째, 코스트의 부담주체(행정코스트와 공공코스트)를 들 수 있다. 공공서비스의 제공코스트에는 행정에 의해 부담되는 행정코스트와 행정 이외의 사회전체에 의해 부담을 포괄적으로 포함하는 공공코스트가 존재한다. 공공코스트에는 기부행위, 불란티어 활동, 민간의 토지건물의 제공 등이

포함되고 있는데, 최근에는 그 비중이 특정의 사업에 대해 크게 나타나는 경향이 있으므로 공공코스트를 무시하면 전체의 사업코스트는 과소평가되게 된다.

셋째, 코스트의 건적기간(단기코스트와 장기코스트)을 들 수 있다. 코스트의 발생을 어느 기간으로 파악할 것인가는 코스트 산정의 목적과 밀접하게 관계하고 있다. 단기코스트는 통상 단년도를 대상으로 하는 코스트로서 예산액 혹은 결산액이 사업서비스에 어떻게 관련성을 갖고 연결되어 있는가를 명확히 보여주고 있다. 이에 반해 장기코스트는 어떤 사업의 개시에서 종료까지 전 기간에 걸쳐 발생하는 비용(조사비, 투자비, 유지운영비등)의 파악을 목적으로 하는 것으로서 사업의 장기적 전망에 이용된다.

나. 사업비의 산정방법

1) 토탈코스트에 대한 인식

사업의 실시예 직접 간접으로 관련하는

조직전체의 활동을 코스트에 포함해야 하는데, 이것이 토탈코스트이다. 사업별예산의 토탈코스트는 경상사업의 경우, 직접사업비, 간접사업비, 인건비에 의해 일반적으로 구성된다. 행정조직내부의 관리적업무에서 발생하는 관리비는 그 업무가 내부서비스의 개별사업으로서 설정되므로 포함하지 않는 점에 유의해야 한다.

2) 사업비의 산정방법

우선 해당 사업에 직접 소요되는 직접사업비는 실태에 맞게 절 혹은 세절의 구분에 따라 견적을 각 사업담당부서에서 작성해도 특별한 문제가 발생하지 않는다. 이와 같은 방식은 종래의 성질별예산과 같은 방식과 산정근거를 적용하여 작성할 수 있다.

이에 대해 간접사업비의 경우는 여비, 비품비, 역무비 등 종래 사업과 직접 연계되어 산정하고 있지 않는 비목을 대상으로 하기 때문에 간접사업비의 산출은 간접비로 활용되는 다수의 사업간에 배분해야 한다. 이 경우의 배분방법은 실제 간접사업비 지출 상황에 기초하여 경험적 판단을 중심으로 배분하는 방법과 어떤 공통기준(직접사업비, 종사직원수 등이 일반적으로 고려)에 의해 사업간에 배분하는 방법이 있다. 그러나 후자의 방법에는 사업간에 공통하는 적절한 배분기준을 설정하기가 매우 어렵기 때문에 실제로는 전자의 방법에 의한 배분이 대부분 채용되고 있다.

3) 구분 불가능한 경비

그러나 현실적으로 목 과목의 예산액 중

에는 특정사업에 연계하여 배분하기가 곤란한 공통적경비가 아무래도 발생하게 된다. 이들 구분이 불가능한 경비는 목별로 기타경비, 관리사업비 등의 명칭을 붙인 항목(사업)에 통합하는 방법을 취할 수 있다. 이로서 각 사업의 코스트를 집계한 액은 목의 예산액에 일치한 수치가 된다.

다. 인건비의 산정방법

사업의 토탈코스트 산정에 있어서 서비스제공에 관한 인건비를 포함하여야 하는 것은 당연하다. 행정서비스가 인적서비스인 것은 의문의 여지가 없다. 성질별예산편성시에는 비용에 대한 원가의식이 희박하였으나 사업별예산편성시에는 인건비의 산정이 중요한 과제가 되게 된다.

일본의 사업별예산 편성시 인건비의 산정은 대체로 2가지 방법이 활용되고 있다. 첫째는 급여마스트대조방식을 들 수 있다. 즉, 해당 사업에 종사하는 직원의 급여지불액(시간외, 휴일근무, 특수근무, 부양, 통근, 주거 등 수당을 포함)을 사업의 분담 상황에 기초하여 비율을 정하는 방법이고 이는 현실적으로 발생하고 있는 인건비 그 자체를 구할 수 있다는 장점이 있다. 둘째는 평균급여액 방식을 들 수 있다. 즉, 직원의 평균급여액에 의한 산정으로서 이는 해당 사업에 어떤 연령, 성, 경험을 가진 직원이 종사하는가에 관계없이 종사직원 수를 기준으로 사업의 인건비를 산정하는 방법이다.

Ⅳ. 일본의 사업별예산 편성사례

1. 사업별예산 대상사업의 종류와 범위

사업별예산제의 도입을 위해서는 대상사업을 어디까지 할 것인지 그리고 범위를 어디까지 할 것인지를 기본적인 방향이 설정되어야 한다. 일본의 경우는 대체로 다음과 같은 방향으로 추진되고 있다.

첫째, 사업에는 경상적사업과 투자적사업으로 구분될 수 있는데, 모든 사업을 대상으로 할 것인지가 과제가 되고 있다. 일본의 경우, 사업별예산 도입 초기에는 대규모의 단발적 프로젝트사업에 사업별예산을 우선 적용하고 있다. 이후 1994년도 조사에 의하면 91%가 경상적사업까지 포함하여 모든 사업을 사업별예산편성 적용 대상사업으로 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 세입과 세출을 동시에 적용할 것인가가 과제가 되고 있다. 사업별예산에 있어서는 세출사업이 중심이지만 하나의 사업을 종합적으로 경영하는 관점에서 그 재원충당의 근거를 명시하는 세입측면에서도 사업별예산의 적용이 고려되어야 할 것이다. 일본의 경우, 세출예산을 먼저 도입하고 단계적으로 접근하는 방법으로 추진되고 있는데 41%정도가 세입사업까지 적용하고 있다.

셋째, 일반회계사업과 특별회계사업을 동시에 대상으로 할 것인가가 과제가 되고 있다. 자치단체의 종합적인 경영차원에서 양자를 포함하여 사업별예산을 편성하는 것이 바람직하나 회계상의 차이가 있으

로 일본의 경우는 일반회계사업을 우선 적용하고 단계적으로 특별회계사업을 확대적용하는 방안이 추진되고 있는데, 현재 78%가 특별회계까지도 적용하고 있다.

넷째, 대민서비스사업과 행정내부관리사업을 구분하여 적용하는 것도 하나의 과제가 되고 있다. 우선 성과측정이 보다 용이하고 상대적으로 투명하게 나타낼 수 있는 대민서비스사업부터 적용하고 단계적으로 행정내부관리사업부문도 사업별예산제에 확대적용하는 방법이 고려될 수 있다. 일본의 경우, 현재 약 80%의 자치단체가 행정내부관리사업까지 적용하고 있다.

2. 사업별예산 작성체계

일본의 사업별예산 작성체계는 예산과목의 목을 세분화한 형태로 작성되고 있다. 일본의 관, 항, 목, 절, 세절, 명세 순으로 예산이 편성되고 있는데, 목과 절 사이에 사업이라는 단위를 삽입하여 사업마다 절의 각 항목이 대응되게 하고 있다.

세입의 경우에 있어서는 최종인 세절 다음에 사업을 설정하고 있다. 현재 일본 자치단체의 사업별예산을 적용하는데 있어서 사업별예산 사업설정 레벨은 93%가 목의 세분화를 한 형태를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다. 세출의 경우는 예산과목의 목을 세분화한 형태의 사업이 설정되고 있다. 즉, 목과 절 사이에 사업이라는 단위를 삽입하여 사업마다 절의 각 항목이 대응되게 하고 있다. 이는 동일 목의 원칙에 기초하여 사업이 선택구분되는 것을 의미하는

〈표 5〉 사업별예산의 「사업」 설정단위

縣・市 (인구별) 구 분	사 업 설 정				
	목의 세분화	목에 상당	목보다 큼	임 의	기 타
1. 2만인이상 5만인미만	109	10	0	1	0
	90.8	8.3		0.8	
2. 5만인이상 10만인미만	83	1	0	2	0
	96.5	1.2		2.3	
3. 10만인이상 20만인미만	48	1	0	2	0
	94.1	2.0		3.9	
4. 20만인이상 30만인미만	16	0	0	2	0
	88.9			11.1	
5. 30만인이상	40	1	0	0	2
	93.0	2.3			4.7
6. 도도부현	19	1	0	1	0
	90.5	4.8		4.8	
합 계	315	14	0	8	2
	92.9	4.1		2.4	0.6

주: 상단은 단체수, 하단은 구성비(%)

데, 특수한 경우를 제외하고는 대체로 이 방식을 취하고 있다.

구체적으로 세입 및 세출예산을 동시에 고려하여 사업별예산을 작성할 경우, 세입과 세출과의 관계는 [그림 2]와 같다.

3. 사업별예산의 편성양식

가. 사례 1 : 三重縣(미에현)의 사례

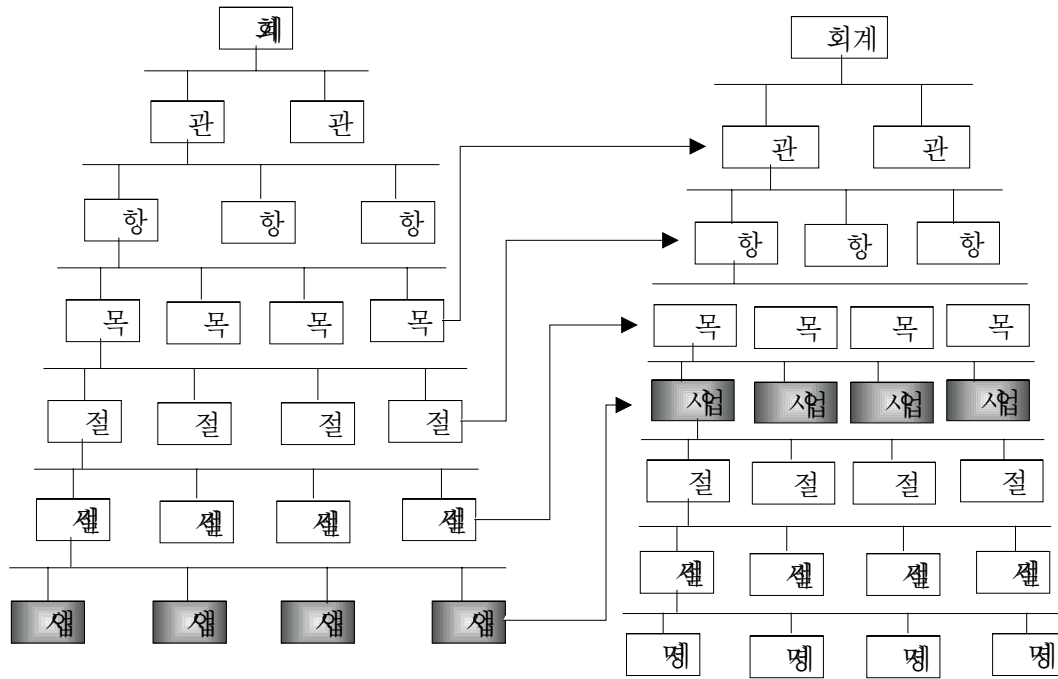
미에현의 경우는 기획부서의 사무를 포함한 모든 사무나 사업에 대해 사업별예산을 편성하고 있다. 법적 근거를 둔 품목별 예산과는 별도로 작성하고 있다. 목을 세분화한 형태를 취하고 있는데, 이는 우리나라

의 항에 해당하는 부,과의 기능에 맞춰 사업별예산이 편성되고 있다. 세출예산과목 구분중 14개 관의 하나인 위생비 관련 사업별예산편성 사례는 다음과 같다.

나. 사례 2 : 神奈川縣(가나가와현)의 사례

가나가와현의 경우는 미에현과 마찬가지로 사업별예산을 별도로 작성하고 있으나 모든 사무나 사업을 편성하는 것이 아니라 주요 사업을 선정하여 편성하고 있다. 2004년은 주요 사업 123개를 선정하여 사업별예산을 편성하되 2006년부터 모든 사무나 사업으로 확대 추진을 계획하고 있다.

[그림 2] 세입 및 세출의 사업별예산 작성체계
(세입) (세출)



→ (특정재원의 대응)

<표 6> 미에현의 위생비관련 사업별예산 편성체계

관	항	목	사업명칭	세부사업명칭	본연도 사업비	본연도 현비	사업개요(목적)	부국 명칭	소속 명칭	정책체계명칭
위 생 비	위 생 비	위 생 비	환경보전 시설정비 조성사업 비	환경보전시 설정비조성 사업비	4	4	현내 중소기업자의 공 장, 사업장에서의 사업 활동에 의한 환경에로의 부하를 경감하기 위하여 환경보전을 위한 시설의 설치 및 개선, 이전등에 필요한 자금융자에 대해 이자보급을 행함	환경부	환경부	환경을 지키 는 활동참가 및 협동의 축 진
위 생 비	위 생 비	위 생 비	지구온단 화대책추 진사업비	프론대책추 진비	119	4	프론회수 및 파과법에 기초하여 관련업계와 연 대하여 업무용 냉장, 냉 동기기의 프론회수를 추 진함	환경부	환경부	대 기 환 경 의 보전

주: 미에현 홈페이지에 근거하여 작성

〈표 7〉 가나가와현 복지부 아동복지과 사업별예산 편성체계

부국명 : 복지부 소속명 : 아동복지과

사업명칭	회계	관	항	목	주요분석항목 -개시 및 시한연도:2004-2008 -투자적경비구분 : 투자 -주요 시책사업체계 -전략 프로젝트
	01	04	02	01	
	사업				
	34 지역소규모아동양호추진사업비 세사업 01 지역소규모아동양호추진사업비 세세사업 01 지역소규모아동양호추진사업비				
사업비내역		전년도예산	본연도예산	전년도당초비교	재원의 내역
	총액		25,544	25,544	
	특정재원 -국고지출금		15,092	15,092	국고보조금 -아동복지시설정비비보 조금 (22,200+438)*2/3=15,092
	일반재원		10,452	10,452	
〈사업비의 산정내역〉 1. 시설, 설비정비비 및 운영비보조 총액 25,544천엔 (1) 시설정비비보조 보조단가(3,700천엔) *정원(6명) = 22,200천엔 (2) 설비정비비보조 보조단가(73천엔) *정원(6명) = 438천엔 (3) 운영비보조 2,906천엔(민간사회복지시설운영비보조기준에 의한 직원 1명의 추가배치) 2. 보조선 사회복지법인 성산학원 3. 보조율 정액(부담비율 국1/2, 현1/2) 〈사업의 개요〉 1. 목적 피학대아동에 대해 가정적, 개별적 양호를 실시하는 지역소규모아동양호시설의 정비를 추진함. 2. 근거 아동복지법제56조2 3. 실시주체 사회복지법인 4. 내용 지역소규모아동양호시설의 정비 및 운영에 관한 비용을 보조함 〈조정의 내용〉 요구대로 예산에 계상. 단, 국고보조단가의 인하분 및 2003년도 급여개정 영향액을 감액 조정					

주: 가나가와현 홈페이지에 근거하여 작성

〈표 8〉 나라야마정의 사업별예산 편성 체계

회계 : 일반					사업 : 가연물처리사업				계속사업		경상				
세 입									세출 관04		항02		목02	세목01	
관	항	목	절	세절	설명	본연도	전년도	비교	절	세절	설명	본연도	전년도	비교	
10	02	03	1	1	쓰레기중지대	11,000	11,000	0	8	1	공해감시보상	400	320	80	
					11	4	등유연료비	370	350	20					
					13	9	각종분석위탁료	2,590	2,590	0					
일반재원						51,180	27,510	23,670	15	21	소각장보수공사	58,820	35,250	23,570	
계						62,180	38,510	23,670	계			62,180	38,510	23,670	
[사업내용] -가연물처리를 위하여 소각장의 적절한 유지관리 및 안전한 시설운영 -소각장에서 배출되는 오수, 매연의 분석조사를 통한 주변의 환경오염 미연에 방지									[사업성과지표]						
									지표		전년도		본년도		
									-가연쓰레기총처리량(t) -연소쓰레기회수에 대한 주민만족도		4,040		4,200		
											24.5		24.5		
종사직원수															
정직원수 1.0						임시 및 파트직원수									

자료: 事業別豫算入門, 齊藤達三著, ぎょうせい, 1995, 168쪽

사업별예산편성은 미에현과 마찬가지로 관, 항, 목의 체계에 맞추어서 목 다음에 사업을 편성하고 있으나 다만, 사업별예산 편성양식이 다르다. 미에현의 사업별예산편성은 예산과목구분에 초점이 맞춰져 있으나 가나가와현의 경우는 부서별 기능에 중점이 주어진 경향이 있다.

다. 사례 3 : 菲山町(나라야마정)의 사례

静岡県(시즈오카현)의 나라야마정의 경우도 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 작성하고 있다. 사업별예산편성은 미에현 및 가나가와현과 마찬가지로 관, 항, 목의 체계에 맞추어서 목 다음에 사업을 편성하

고 있으나 다만, 사업별예산 편성양식이 다르다.

나라야마의 경우는 부서가 명기되지 않고 있으며 세입과 세출을 연계하여 사업별 예산을 작성하고 있고 또한 성과지표를 동시에 나타내고 있다는 점 등이 특징이다. 나라야마정의 가연물처리사업에 대한 사업별예산편성사례는 다음과 같다.

V. 맺는 말: 우리나라 사업별 예산 도입에로의 시사점

이상의 일본 자치단체의 사업별예산제도

에 대한 사례를 검토한 결과, 우리나라의 제도도입에로의 시사점으로는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 기존의 성질별예산와는 별도로 사업별예산을 동시에 활용하고 있다는 점을 들 수 있다. 일본의 경우는 법제도적으로 품목별예산제도를 기본으로 하고 사업별예산 편성을 자치단체의 선택에 의해 채택하고 있다. 우리나라의 경우도 단기적으로 품목별예산제도를 기본으로 하되 별도로 사업별예산편성을 의무화하고 장기적으로 사업별예산 편성체제로 전환하는 것이 현실적으로 바람직하다.

둘째, 사업별예산편성 방식에 있어서 일본의 경우는 국,과 단위의 기능에 속하는 목을 세분화하는 형태의 사업별예산편성이 일반적이다. 우리나라의 경우도 현실적으로 국,과 단위의 기능에 속하는 항을 세분화하는 형태의 사업별예산편성이 현실의 성질별예산편성을 전면적으로 개편하지 않고도 시행이 가능하므로 바람직하다.

셋째, 사업별예산편성 양식에 있어서 일본의 경우는 미에현과 가나가와현의 사례가 사업별예산 편성양식의 가장 일반적인 형태라는 점을 고려할 필요성이 있다. 차이점은 미에현의 경우는 예산서에 관, 항, 목의 체계가 명확하게 드러나게 사업이 편성되어 있으나 가나가와현의 경우는 관, 항, 목의 순서에 따라 편성되는 것은 동일하나 부서별 사업이 보다 명확하게 드러나

게 편성되어 있다. 그러나 나라야마정의 경우는 사업별예산서에 성과지표 등이 포함되어 있고 세입과 세출을 연계하여 나타내고 있으나 이는 일반적인 형태는 아니고 사업에 대한 평가는 별도의 평가방법에 의해 평가하는 것이 일반적이다. 따라서 우리나라의 경우, 사업별예산제도 도입 및 제도 개선의 방향에 비추어 볼 때, 미에현의 사례와 같이 예산과목구조에 초점을 맞추는 형태가 보다 적합한 것으로 판단된다.

아울러 제도 도입을 위해서는 비용 대 효과의 산정체계 설정이 지속적으로 연구되어야 하는 과제를 안고 있다. 인건비, 직접비, 간접비 등의 산정에 대한 표준적인 산정방식을 설정하고 평가 및 효과의 측정 방법을 고려하여 이와 연계한 성과측정이 가능한 예산편성시스템 구축이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 事業別豫算入門, 齊藤達三箸, ぎょうせい, 1995
- 麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方税財政改革-三位一體改革について, 2004
- 地方自治小6法, 學陽書房, 2002
- 日本各自治團體 홈페이지, 2004 