

사업예산제도 실시의 성과와 과제

이 호

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서론

정부는 재정개혁의 일환으로 정부예산제도를 품목중심에서 성과지향의 사업중심 예산편성방식으로 전환하였다. 즉, 중앙정부는 '07년도부터 프로그램예산제도를 도입하여 실시하고 지방자치단체는 '08년도부터 사업예산제도를 도입하여 운용하고 있다. 이러한 예산제도의 구조적 변화로 인해 중앙정부와 지방자치단체의 재정관리시스템에도 커다란 변화가 일어나고 있으며, 이에 대응하기 위한 노력과 효과적인 실행방안이 정비되고 있다. 이들 제도는 중앙정부의 경우 디지털예산회계시스템에 의해, 그리고 지방자치단체는 지방재정관리시스템에 의해 운영된다.

정부가 도입하여 실시하고 있는 프로그램예산제도와 사업예산제도는 성과지향의 예산체제로서 전략적인 자원배분과 재정효과의 극대화를 목표로 하고 있으며 궁극적으로는 성과계획을 예산에 반영하고 예산집행의 성과를 측정하여 목표달성여부를 평가한다는 점에서, 기본적으로 하향식 접근에 의한 예산제도이고 목표설정에 따른 정책·사업의 체계화 등이 중시되는 등 기존의 각 성질별 품목에 기초하여 상향식 접근에 의해 예산을 편성하는 품목예산제도와는 커다란 차이

점을 보인다. 따라서 프로그램예산 또는 사업예산제도가 도입 본래의 목적을 달성하기 위해서는 <표1>에서와 같이 중기재정운용계획 및 성과관리제도와 통합적인 연계 하에서 운영되는 것이 요구된다.

〈표 1〉 정부예산제도의 변화

구 분	중 앙 정 부	지 방 자 치 단 체
예산방식	프로그램예산제도(2007년부터 시행)	사업예산제도(2008년부터 시행)
정보시스템	디지털예산회계시스템(dBrain)	지방재정관리시스템(e-Hojo)
주요관련 재정제도	<ul style="list-style-type: none"> · 총액배분·자율편성예산 (Top-down)제도('04년 도입) · 국가재정운용계획 · 성과관리제도 	<ul style="list-style-type: none"> · 중기지방재정계획 · 지방재정분석진단제도 · 사업예산 성과관리 (단계적 도입 예정)

본 글에서는 최근 들어 지방재정의 가장 큰 변화라고 할 수 있는 사업예산제도의 일반적 의의와 제도운영에 대한 문제점을 분석한 후, 이를 토대로 하여 새롭게 도입된 사업예산제도 실시의 주요 성과와 함께 앞으로의 제도 발전과제를 모색하고자 한다.

II. 사업예산제도의 의의 및 제도운영

1. 사업예산제도의 개념

사업예산제도는 자율과 책임 기반 하에 자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 사업을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가함으로써 재정운영의 효과성을 극대화하기 위한 예산제도이다(행정안전부, 2008년 사업예산운영규정). 즉, 사업예산은 정책과 예산의 연계 및 재정성과 제고를 위해 기존의 품목 중심이 아니라 성과관리가 용이하도록 정책사업(프로그램)을 중심으로 설정한 예산체계를 말한다. 여기서 정책사업(프로그램)이란 정부기능을 수행하기 위한 세부목표로서 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업의 묶음을 말한다.

따라서 사업예산제도는 예산계획·편성·집행에 이르는 예산체계를 사업단위로 구조화하고, 이를 사업목표와 연결함으로써 성과를 관리하고자 하는 예산기법이다. 이 때문에 제도 운영에 있어서 예산의 성과목표를 가능한 정량적으로 표시하고 목표달성을 위하여 유연하고 효율적으로 예산을 집행하고, 그 결과 성과목표를 어느 정도 달성하였는가를 측정하고 그 성과측정 결과를 다음 연도 계획과 예산에 반영하는데 초점이 두어진다.

이러한 사업예산의 주요 도입 배경을 보면, 기존의 품목예산제도는 개별사업(세세항)과 비목(목-세목) 중심으로 편성 및 집행 관리하는 예산관리방식으로서, 투입재원의 통제에는 효과적인 반면 정책우선 순위에 입각한 전략적 자원배분과 효율적 성과관리에는 한계가 있다. 이에 따라 정책과 성과중심으로 재정운용을 선진화하고 성과목표에 근거한 사업중심의 예산편성 및 성과목표 달성에 필요한 합리적 자원배분에 목적을 두고 있다. 종합적으로 전통적 품목예산과 사업예산제도와 주요 차이점과 특성을 비교 제시하면 <표2>와 같다.

〈표 2〉 품목예산제도와 사업예산제도의 주요 차이점

구 분	품목예산제도	사업예산제도
접근방식	투입과 지출통제 중심	성과와 자율 중심
예산편성의 초점	예산품목	프로그램(사업단위)
시계	단년도 예산(예산점증주의)	다년도 예산(재정운영계획에 근거)
예산운영방식	상향식(bottom-up), 미시적 적산방식	하향식(top-down), 총액배분·자율편성
예산사정	예산삭감, 사업간 예산증감 계수조정에 초점	정책적 예산심의(사업우선순위와 효과 판단)

2. 사업예산제도의 형태

1) 기본적 시각

정부예산의 제도적 변화는 분명 경쟁과 성과 및 책임성 개선으로 나아가고 있으나, 각 국가의 수준과 적용단계 및 제도의 구체적 내용에 있어서는 다양한 모습을 보이고 있다. 예컨대, 성과계획에 기초한 예산제도를 추진하는 경우(영국, 네덜란드, 뉴질랜드, 호주 등)도 있으나, 이들 국가의 경우도 실제로는 성과정보를 예산과정에 포함시키는 제도로의 발전은 지속적인 추진과제로 남아있으며, 예산과정과 성과관리를 별도로 운영하는 접근(예: 미국, 캐나다 등)도 보이고 있다. 더 나아가 예산의 인식기준을 발생주의로 채택하는 국가도 발견된다.

한편, 사업예산제도의 모습은 앞에서 살펴본 예산구조의 특성에 의한 구분 이외에 그 발전단계에 의해서도 구분하여 살펴볼 수 있는데, 우선, 초기단계에서는 주로 중점적이고 정책적인 사업을 대상으로 사업별 예산내역 및 효과를 분석하는데 초점을 두는 예산운영방식으로, 이는 예산편성의 간소화를 주된 목적으로 하고 있으며 이때 사업예산은 단발적이고 개별적이어서 본래적 의미의 사업예산 운영과는 다소 거리가 있다고 볼 수 있다.

다음으로 초기단계를 지나 체계화된 사업단위를 중심으로 예산을 편성하고 사업원가를 산정하는 것으로, 이 단계에서는 직접비와 간접비를 원가대상 사업에 할당하는 방식을 통해 사업의

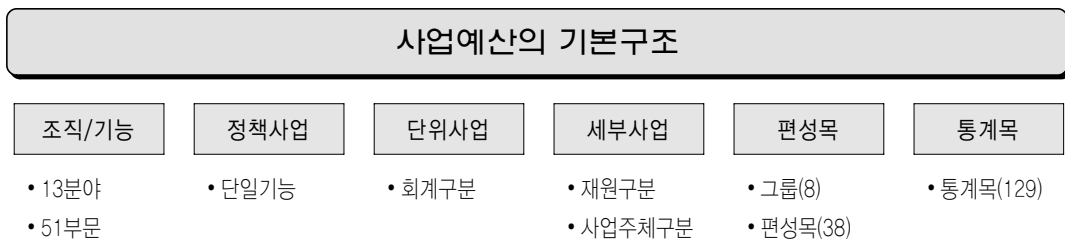
총비용을 파악하는 것이 중요시된다. 그리고 최종적으로는 사업예산의 집행결과를 성과목표와 비교 평가하고 그 측정 결과를 사업계획과 예산에 반영하는 과정을 통해 성과계획과 예산을 연계하여 관리하는 성과예산 운영단계를 들 수 있다.

이와 같은 기본적 시각에 기초하면서 사업예산제도는 사업단위와 예산과목분류체계와의 관계를 중심으로 크게 두 가지 형태로 구분하여 살펴볼 수 있다.

2) 예산과목분류에 사업단위를 직접 표시하는 형태

하나의 예산과목분류체계 속에서 프로그램(사업단위)을 체계화하여 표시하는 사업예산제도이다. 이 형태는 정부조직의 기능을 토대로 성과목표를 실현하기 위한 사업단위를 설정하고 그 아래에 예산품목을 위치시키는 예산구조를 말한다. 우리나라의 프로그램예산(중앙정부)과 사업예산(지방자치단체)은 이 첫 번째 형태를 취하고 있다. 예를 들어, 사업예산제도는 자치단체의 기능(분야, 부문) 아래에 사업체계(정책사업, 단위사업, 세부사업)를 설정하고 그 아래에 예산의 성질별 구분인 편성목을 표시하는 예산체계를 설정하고 있다(행정안전부, 지방자치단체 사업예산운영규정, 2008 참조).

[그림 1] 사업예산제도의 형태(1) : 한국의 사례



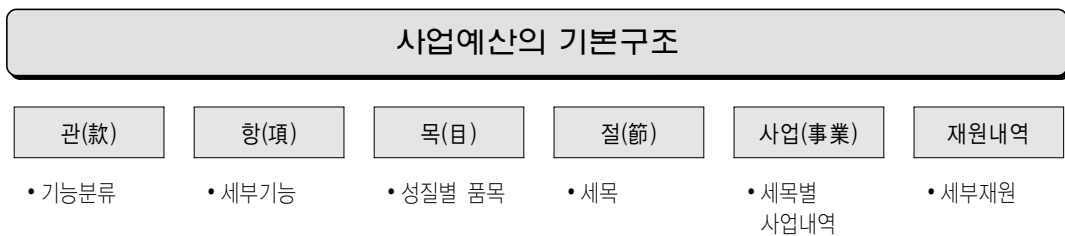
<표 3> 교통정책과(조직부서)의 사례

정책사업	단위사업	세부사업·세출과목	예산액(천원)
(정책사업 1) 안전하고 경제적인 교통정책	(단위사업 1) 교통행정지원 및 관리	교통영향평가및교통행정지원	44,080
		<ul style="list-style-type: none"> - 일반운영비 - 여비 - 일반보상금 	27,690 7,190 9,200
	(단위사업 2) 교통여건조성	어린이교통공원관리(민간이전)	310,000
		-	-

3) 예산과목분류와 사업단위를 분리하는 형태

또 하나의 형태는 예산과목구조에 사업단위를 직접 표시하지 않고 별도의 행정평가시스템에서 성과목표와 사업단위체계를 관리하면서 사업예산과 연계하여 성과관리를 운영하는 형태이다. 대표적으로 일본의 사업별예산제도를 들 수 있다. 예를 들어 일본의 사업별예산은 기본적인 품목예산구조를 유지하는 가운데 관(款)-항(項)-목(目)-절(節)-사업(事業)-재원내역(財源内譯)의 구조를 표시하고 있다. 즉, 성질별 비목을 표시하는 절(節) 아래에 구체적 사업내역을 위치시키고 있다. 이 점은 자치단체의 기능에 해당하는 분야-부문 다음에 사업단위를 위치시키는 우리나라의 사업예산과목구조와는 매우 상이하다.

[그림 2] 사업예산제도의 형태(2) : 일본의 사례



〈표 4〉 총무비 지역진흥비(기능)의 사례

第2款 總務費								
第7項 地域振興費								
目	보정전금액	보정액	계	節		사업명	금액	재원내역
				구분	금액			
市町振興費	3,217,089	△28,607	3,188,482				△28,607	(생략)
				보 수	△99	市町振興費	△21,327	
				보상비	△732			
				여 비	△702	시정진흥연락조정비		
				수용비	183	자치진흥사업대부금대부사업비	6,704	
				역무비	49	시정합병추진사업비	△923	
				위탁료	△1,645	시정지역만들기지원자금사업비		

자료 : 일본 미에현 내부자료

3. 프로그램(사업) 예산제도의 추진현황

1) 외국의 프로그램 예산체계 추진현황

주요 선진국들은 투입과 통제 중심의 품목예산제도(line-item budgeting)로부터 예산집행에 따른 결과(성과)와 책임성을 중시하는 성과예산(performance budgeting)을 구축하는데 관심과 노력을 기울여 왔다. 성과중심 예산제도는 기본적으로 다년도에 걸친 재정운용계획과 조직의 책임성을 강조하는 하향식 접근을 골간으로 하는 예산체계를 말한다. 즉, OECD를 비롯한 주요 선진국들은 자율과 분권, 책임과 성과 지향의 재정운용체계의 토대를 구축하는 차원에서 성과예산제도와 프로그램예산체계 도입 등 재정운용시스템을 성과·자율 위주로 개편하여 왔다.

정부의 경쟁력이 높은 국가들을 중심으로 대체로 '60~'70년대에 프로그램예산체계를 도입하고 '80~'90년대에 프로그램예산체계 아래 중기재정계획, Top-down 및 성과관리제도를 운영하여 왔으며, 2000년대에 들어서는 프로그램예산체계를 재구성 중에 있다(디지털예산회계기획단, 2006).

- ▶ 미국 : 성과관리법(GPRA) 제정('03), 프로그램예산 평가체계(PART) 도입('02)
- ▶ 영국 : 발생주의 방식의 자원예산회계제도 도입('98), 최고가치(Best Value) 성과관리제도 도입('00)
- ▶ 뉴질랜드 : 산출 중심의 성과관리 예산회계제도 도입('92)
- ▶ 호주 : 발생주의 방식에 의한 예산 및 회계제도로 결과 및 산출체계(Outcomes and Outputs Framework) 도입('99)
- ▶ 일본 : 성과주의형예산제도(성과중시사업) 도입('07)

2) 지방자치단체 사업예산제도의 추진현황

(1) 사업예산제도 도입을 위한 시범단체 선정

'04. 2월에 경기도, 부천시, 강원도, 속초시, 평창군, 대전시, 대전서구, 광주시, 광주동구 등 9개 단체를 선정하였다.

(2) 시범운영 확대 : '05. 7월에 50개 시범기관으로 확대

(3) 지방재정법에 법적 근거 마련 : '05. 8월

지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)

- ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다.
- ② 행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

(4) 사업예산 시범편성 실시

50개 시범기관은 '05. 9월에 '05년도 당초예산서를 시범편성하였으며, '06. 4월에 250개 전자치단체가 '06년도 당초예산서를 시범편성하였다.

(5) 2008년도부터 사업별예산제도 시행 : 사업예산서를 공식적으로 작성

4. 사업예산제도의 기본구조

1) 예산과목분류체계

사업예산제도는 정책사업과 예산을 연결하여 성과관리가 용이하도록 예산을 편성하고자 하는 개념에 기초하여 예산과목체계를 형성하고 있다. <표 5>에서와 같이 자치단체의 기능을 13분야 51부문으로 구분하고 이를 토대로 사업단위(정책·단위·세부사업)를 설정하고 그 아래에 품목(편성목, 통계목)을 두고 있다. 이는 중앙정부의 예산기능분류와 중기재정계획의 기능구분과 일치시켜 세출예산의 기능을 보다 명확하게 표시하도록 하는 방향에서 기존의 5장 16관을 13분야 51부문으로 변경함으로써 UN의 정부기능분류체계(COFOG) 및 중앙정부 세출기능분류와 일치하도록 조정하여 정책과 예산을 가능한 연계되도록 하였다(<표 6> 참조).

<표 5> 품목예산과 사업예산의 과목분류구조

구 분	기 능	조 직	사 업	경상/사업	성 질	부 기
품목예산제도	5장 16관	항 (실/국)	세항 (과/사업)	세세항 (대4, 소8)	· 목(8그룹 38목)-(경비성질) · 세목(109 세목)-(경비내용)	산출 기초
사업예산제도	13분야 51부문	· 정책사업(실/과) · 단위사업(회계/기금) · 세부사업(자원구분, 사업주체)			· 편성목(8그룹 38편성목) (예산편성의 기본단위) ※ 통계목(129통계목)	산출 기초

<표 6> 지방자치단체 세출예산의 기능분류

분 야(13)	부 문(51)
일반공공행정	입법 및 선거관리, 지방행정·재정지원, 재정·금융, 일반행정
공공질서 및 안전	경찰, 재난방재·민방위
교육	유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생·직업교육

분 야(13)	부 문(51)
문화 및 관광	문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반
환경보호	상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반
사회복지	기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반
보건	보건의료, 식품의약품안전
농림·해양수산	농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌
산업·중소기업	산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반
수송 및 교통	도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통물류등기타
국토 및 지역개발	수자원, 지역 및 도시, 산업단지
과학기술	기술개발, 과학기술연구지원, 과학기술일반
예비비	예비비

자료 : 사업예산운영규정(행정안전부, 2008) 참조

여기서 참고적으로 '08년도 사업예산편성현황을 보면, <표 7>에서 우선 13개 분야별로는 사회복지분야가 17.3%로 가장 높은 비중을 점하고 수송및교통 13.0%, 환경보호 10.9%, 국토및지역개발 10.3% 등을 보이고 있다. 회계별 보면 일반회계는 사회복지(17.5%), 수송및교통(11.8%), 농림해양수산(8.4%) 등의 분야가 중심인 반면, 특별회계는 환경보호(26.5%), 국토및지역개발(19.6%), 사회복지(16.8%), 수송 및 교통(16.6%) 등으로 나타나고 있다.

<표 7> 사업예산의 세출분야별 현황

(단위 : 억원, %)

분야	계	비중	일반회계	비중	특별회계	비중
계	1,249,666	100.0	929,429	100.0	320,237	100.0
일반공공행정	109,650	8.8	81,465	8.8	28,185	8.8
공공질서및안전	19,870	1.6	19,377	2.1	492	0.2
교육	69,551	5.6	67,200	7.2	2,351	0.7
문화및관광	60,475	4.8	56,132	6.0	4,343	1.4
환경보호	136,795	10.9	52,075	5.6	84,720	26.5
사회복지	216,658	17.3	162,981	17.5	53,677	16.8
보건	18,951	1.5	16,071	1.7	2,880	0.9
농림해양수산	80,576	6.4	77,819	8.4	2,757	0.9
산업중소기업	25,803	2.1	20,870	2.2	4,933	1.5

분야	계	비중	일반회계	비중	특별회계	비중
수송및교통	163,051	13.0	109,784	11.8	53,268	16.6
국토및지역개발	129,047	10.3	66,412	7.1	62,635	19.6
과학기술	7,053	0.6	1,276	0.1	5,777	1.8
예비비	22,483	1.8	20,428	2.2	2,055	0.6
기타	189,704	15.2	177,540	19.1	12,164	3.8

자료 : 지방자치단체 예산개요(행정안전부, 2008)를 토대로 작성

2) 정책사업의 체계화

사업예산제도에서는 지방자치단체의 정책·사업을 체계적으로 구조화하고 있다. 이것은 조직·프로그램별로 책임성 있게 성과관리가 가능하도록 하고 조직의 책임중심점에 기초하여 정부기능을 나타내는 프로그램(정책사업)을 명확하게 정의하고, 이를 기초로 정책사업의 성과목표를 설정하기 위한 것이다. 이러한 정책·사업의 구조화는 사업예산제도의 성공적인 추진의 가장 핵심적인 요소이다.

〈표 8〉에서와 같이 정책·사업의 구조화는 기본적으로 자치단체 전체 재정을 정책사업·행정운영경비·재무활동으로 구분하고, 정책사업 하위에 단위사업 및 세부사업을 설정하고 세부사업 하위에 편성목과 통계목을 두고 최하위에 산출근거를 두고 있다. 이러한 사업구조화는 동일한 성과목표 달성을 위한 정책사업을 책임중심점에 기초하여 회계·기금 구분 없이 통합 편성하여 종합적인 예산상황을 표시할 수 있도록 하고, 이를 통해 중복투자 등을 방지할 수 있다.

〈표 8〉 사업예산구조와 정책·사업의 체계화

구분	구조	주요 성격
기능	13개 분야	·중장기계획, 정책우선순위를 위한 정책수립의 기준
	51개 부문	·자치단체가 해야 할 고유한 업무기능
	(조직)	·사업별 구조에는 포함되지 않으나 정책사업 편성기준 및 성과책임 단위
사업	정책사업	·전략적 자원배분의 기본단위
	단위사업	·향후 성과관리 단위와 연계
	세부사업	·목표달성을 위한 하위수단
성질	편성목	·예산의 자율집행 및 편성·심의에 적합하도록 단순화
	통계목	·회계과목과의 연계성 고려
부기	산출근거	·예산항목 금액을 산출하기 위한 근거

한편, 사업설정을 위한 일반원칙은 <표 9>에서와 같이 정책사업은 성과측정을 위한 기본단위로서 단일 조직(실·과)에서 설정하고, 단위사업은 동일한 회계 또는 기금으로 설정하도록 규정하고 있다.

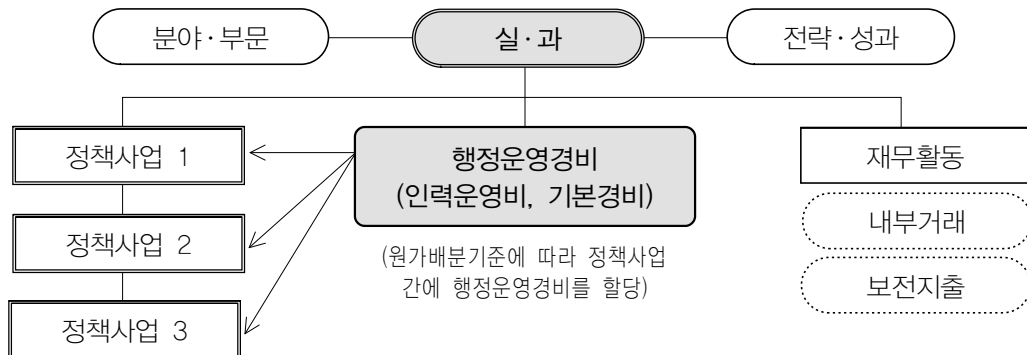
<표 9> 사업설정을 위한 일반원칙

구 분	주 요 원 칙
정책사업	<ul style="list-style-type: none"> · 1개의 정책사업은 단일 부문으로만 구성 · 1개의 정책사업은 단일 조직(실·과)에서만 운영 (본청과 산하기관의 경우는 원칙적으로 유사 정책사업을 단일화)
단위사업	<ul style="list-style-type: none"> · 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성
세부사업	<ul style="list-style-type: none"> · 광역자치단체는 직접사업과 지원사업을 구분 · 보조재원 포함사업과 자체재원사업을 구분 · 특정 사업유형에 해당되는 세부사업은 별도 구분 관리

3) 예산원가의 산정구조

예산편성과 집행 및 결산처리 과정에 있어서 예산원가는 여러 단계를 거쳐 상호 연계되고 이러한 원가정보는 성과관리에 중요한 요소로 이용된다. 사업예산의 관리적 측면에서 예산원가는 예산배정을 통하여 사전적으로 계산되는데, 예산원가의 산정주체는 실·과 단위로서 정책사업을 대상으로 사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동으로 구성되는 형태를 갖는다 [그림 3] 참조).

[그림 3] 사업예산의 원가산정구조



첫째, 정책사업비는 실·과의 성과목표를 실현하기 위한 정책사업의 수행에 직접적으로 투입되는 비용을 말한다.

둘째, 행정운영경비는 지방자치단체의 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비로서, 총액인건비제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구분하여 편성된다. 인력운영비는 장·현원 관리가 명확한 실·과 단위로 운영하고 총액인건비제 시행과 관련하여 총액인건비 항목에 포함되는 경비이다. 즉, 예산과목상 인건비(기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 무기계약근로자보수), 업무추진비(기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 부서운영업무추진비), 직무수행경비(직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무수행활동비), 포상금(성과상여금), 연금부담금등(연금부담금, 국민건강보험금), 연금지급금의 19개 통계목으로 구성된다.

한편, 기본경비는 실·과 운영을 위한 기본적인 행정사무비로서 특정 정책사업에 속하지 않으며, 부서운영을 위하여 부서의 인원수 비례로 산출하는 운영경비로서 사무관리비, 공공운영비(공공요금 및 제세), 여비(기본업무 수행을 위한 국내여비), 자산및물품취득비(사업과 무관한 경상적 업무수행용 물품취득비, PC, 프린터, 복사기, 모사전송기, 문서세단기, 냉온수기 등) 등이 포함된다. 기본경비는 각 부서별로 단위사업을 편성하고, 기존 품목예산에서 편성하던 일반운영비, 여비는 가능한 사업비에 포함하여 편성하도록 한다.

셋째, 자치단체의 지출경비 중 재정보전적 이전재원, 채무상환 등에 해당하는 영역은 총계관리 및 사업관리 방식의 차별화를 위해 재무활동(비사업)으로 설정하며, 여기에는 내부거래지출과 보전지출이 포함된다.

여기서 참고적으로 '08년도 기준으로 사업단위별 예산편성 현황을 살펴보면, <표 10>에서와 같이 총예산규모 124조 9,666억원(순계규모) 중 정책사업이 80.3%를 점하고 그 외 행정운영경비가 14.7%, 재무활동 5.1%를 비중을 점하고 있다. 정책사업(100조 3,102억원)은 자체사업 46.1%, 보조사업 34.2%로 구성되어 있다.

<표 10> 사업예산의 세출구성 내역

(단위 : 억원, %)

구 분	2008년도 예산규모	정 책 사 업			행정운영경비	재무활동
		소 계	자체사업	보조사업		
금 액	1,249,666	1,003,102	575,691	427,411	183,172	63,392
비 중	100.0	80.3	46.1	34.2	14.7	5.1

Ⅲ. 사업예산제도 실시의 주요 성과

현행 사업예산제도는 새로운 제도가 도입 초기단계에 있고 아직 우리나라의 구체적 현실여건에 적합한 핵심적 성공조건은 아직 충족하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이 글에서는 우선 현행 지방자치단체의 사업예산제도가 갖는 제도적 및 운영상의 문제점을 살펴보고, 특히 제도 도입의 본래 목적인 전략적 자원배분과 재정효과의 극대화를 달성하고 예산의 성과관리를 위한 환경기반이 미흡하다는 점을 감안하면서, 그동안의 시범운영과 '08년도부터 본격적으로 도입·시행되고 있는 운영현황을 토대로 사업예산제도 실시의 성과를 기술하고자 한다.

1. 사업예산제도의 문제점

사업예산제도는 그동안의 시범운영과 '08년도부터 본격적으로 도입·시행되고 있으나 아직 제도적, 운영적 측면에서 다음과 같은 제약과 문제점을 나타내고 있다.

(1) 성과관리를 위한 기반 취약

사업예산제도가 성과관리시스템의 틀 안에서 시행되는 것이 아니라 연계장치가 없이 사업예산운영지침에 의해 성과관리와 별개로 운영되고 있다. 즉, 중장기전략이나 정책과 예산의 연계가 부족하다. 사업예산은 기본적으로 정부조직의 전략계획과 재정운영계획에 기초하여 다년도 예산제도의 틀 속에서 운영되는 것이 원리이지만, 우리의 경우 성과평가시스템상의 성과목표 및 성과지표와 연계하여 사업의 성과와 효과를 측정하는 통합적 접근이 이루어지지 않고 있다.

이로 인해 지방자치단체 사업예산은 성과계획서에 기초하지 않은 채 예산부서에서 종전의 사업체계를 기초로 예산을 편성하고 있는 실정이다. 그간 시험 적용한 사업예산서에서도 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서의 수립과 체계적 성과지표의 설정이 제대로 이루어지지 않은 채, 단순히 사업별로 예산편성이 이루어지는 수준에 머무르고 있다.

(2) 정책사업의 체계화 미흡

사업예산제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 중장기적 재정운영계획 하에서 분야·부문별 재정지출한도를 정하여 이를 토대로 예산을 편성·집행하고, 사업의 성과목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 다음 연도 예산운영에 반영하는 것이 요구된다. 이 과정에서 가장 핵심적인 요소로서 정책·사업의 체계화를 들 수 있다. 왜냐하면 실제로 자치단체의 전략목표를

달성하기 위한 정책과 사업이 책임중심점을 기준으로 분명하게 구조화되지 않으면, 성과계획 목표와 사업집행결과 실제로 달성된 성과를 비교·평가하기 어렵고 사업간에 원가를 객관적으로 할당하는 것이 불가능하기 때문이다.

하지만 현재의 사업예산은 정책사업과 성과평가제도 상의 성과단위 간에 구조화 및 체계화 구분이 상이하여 상호 연계되어 성과를 측정하기 곤란하다. 즉, <표 11>에서와 같이 자치단체의 사회복지과를 대상으로 하여 사업구조화를 살펴보면, 사업예산에서는 프로그램(정책사업)을 세출기능 사회복지분야의 각 부문별 구분에 기초하여 사회복지과의 기능을 5개 프로그램(정책사업)으로 구조화하고 있는데 반해, BSC 성과평가에서는 수준 높은 복지실현과 복지서비스 기반 구축이라는 전략 및 성과목표 아래 10개의 성과지표를 설정하고 있어 상호 간에 연결이 부족한 실정이다.

<표 11> 사업예산과 성과평가제도 간의 정책사업 비교: 사회복지과 사례

사업예산제도의 프로그램(정책사업)	성과평가제도의 성과단위
<ul style="list-style-type: none"> · 건강한 노후생활보장(노인·청소년) · 국민기초생활보장제도운영(기초생활보장) · 보훈선양정책 활성화(보훈) · 수요자중심의 복지기반구축(기초생활보장) · 장애인복지 시범도 육성(취약계층지원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략목표: 수준 높은 복지 실현 · 성과목표(CSF): 복지서비스 기반구축 · 성과지표(KPI): <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지분야 자원봉사 참여인원수 - 복지네트워크 나눔장터 후원연결률 - 사회복지생활시설 수용인원증가률 - 사회복지시설 이용인원율 - 자활사업참여자 자활성공률 - 저소득층 신규지원대상확대율 - 사회복지시설 종사자증가율 - 장애인직업재활프로그램 참여인원수 - 노인일자리수 - 장애인 생상품 우선구매율

주 : ()내는 세출기능 사회복지 분야의 해당부문을 의미함

(3) 조직부서의 자율성과 재정운영의 책임성 확보 미흡

사업예산의 도입은 조직부서에 자율성을 부여하고 각 조직부서별로 성과목표와 성과지표를 설정하여 예산집행결과 설정된 목표의 달성여부를 평가하고 그 결과에 대해 책임을 지는 예산관

리시스템이다. 그러나 현행 사업예산제도는 제도운영이 일천하여 아직 조직단위와 사업단위로 재정운영의 자율성이 부여되고 성과평가가 이루어져 재정운영의 책임성을 확보할 수 있는 공감대 형성이 이루어져 있지 않다.

(4) 원가산정시스템의 미비

원가산정과 관련하여 제기되는 문제로는 우선, 자산과 비용을 구분하지 않고 있어 정부활동에 소비된 자원의 원가를 실제로 생성할 수 없는 구조를 갖고 있다는 점이다. 현행 사업예산제도는 사업단위로 예산을 편성하고 집행하는데 초점을 두고 있어서 실제로 사업단위의 결산정보가 어떠한 성격과 내용을 지니고 있고 이를 성과평가시스템과 어떻게 연결하여 활용할 것인가를 크게 고려하지 않고 있다. 이에 따라 사업예산의 본래적 취지를 달성하는데 필수적인 사업원가의 생성 및 활용이 대단히 취약한 상태에 있다.

현행 사업예산제도에서 원가산정은 실·과 중심으로 정책사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동을 구성요소로 하고 있는데, 이와 관련하여 제기되는 문제로는 해당 조직부서(실·과)의 간접비인 행정운영경비를 정책사업 간에 배분하기 어려운 점, 행정지원부서의 공동운영경비가 직접 관련 정책사업(프로그램)과 그 이하 단위사업 수준에까지 배분되지 못하는 점 등 원가배분 상에 어려움이 발생하는 등 사업원가의 산정시스템이 매우 취약한 상태에 있다.

(5) 사업예산 운영상의 문제

사업예산의 운영상 제기되는 문제점으로는 예산의 전용이 어려운 점과 예산의 변경사용 시 예산부서와의 협의 없이 실·국장이 변경하여 사용하는 점 등을 지적할 수 있다. 이외에 사업예산 정보 생성과 관련하여 기존의 품목예산의 세세함은 경상예산, 사업예산, 채무상환비, 예비비 등으로 구분하여 경비성질별 내역을 파악할 수 있었으나, 현 사업예산에서는 이들 예산통계자료를 산출하기 어려우므로 경상경비비율이나 경상예산비중 등을 분석하는데 한계가 있다.

2. 사업예산제도 실시의 주요 성과

사업예산제도는 그동안의 시범운영과 '08년도부터 본격적으로 실시되고 있는데, 이 과정에서 여러 가지 문제점과 보완사항이 발견되고 있음과 동시에 나름대로 실시 성과를 거두고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 새롭게 도입된 사업예산제도는 사후적 성과와 산출중심의 예산제도라는

점에서 사전적 통제와 투입중심의 예산제도인 품목예산제도와 큰 차이점이 있다. 결국 현 단계에서 사업예산제도는 전략적 자원배분과 재정지출성과의 극대화라는 목표 하에서 운용되는 점으로 보아 아직 시작단계에 있으나 우리나라에서 사업예산제도의 잠재력과 발전가능성은 그만큼 크다고 볼 수 있다.

다시 말해 현재 제도 본래의 중장기 전략적 자원배분 및 성과관리체계의 강화라는 성과지향적 예산운영에는 미흡한 수준이지만 행정경영 관점에서의 공감대 형성, 성과계획에 기초한 예산편성의 중요성 인식, 사업단위 예산정보의 산출, 정부예산에의 원가 개념 도입, 정책적 예산심의 강화 등을 제도 실시의 주요한 성과로 들 수 있을 것이다.

(1) 행정경영 관점에서의 공감대 형성

사업예산제도가 지향하는 성과예산체계에서 중요한 것은 예산편성에 그치지 않고 집행의 결과를 감사하고 그 결과를 차기 계획과 예산에 반영함으로써 재정관리 향상을 도모하는 것이다. 우리의 경우 그동안 투입중심의 예산제도를 실시해 온 결과, 예산관리제도의 전반적인 과정으로서 예산계획 → 예산집행 → 회계감사 → 성과 반영의 순환과정을 확립하지 못하였다. 따라서 성과지향의 사업예산제도의 실시로 인해 투입과 지출통제에서 벗어나 성과와 자원에 기초한 예산운영을 시행함으로써, 공공부문에 있어서 기업경영기법을 도입하여 보다 효율적이고 품질이 높은 행정서비스 제공을 목표로 하는 행정경영방식에 대해 공감대를 형성하고자 노력하고 있다.

이러한 시각의 변화는 지방자치단체가 행정서비스를 공급하는 경우, 비용(인력, 예산 등)을 얼마나 투입하는가? 또는 행정서비스를 어느 정도 수행하는가? 보다는, 정책이나 사업의 실시로 인해 주민에게 어떠한 효과를 가져왔는가? 하는 점을 중시하고, 행정서비스 공급에 있어서 성과목표를 달성하기 위하여 투입과 산출이 적절하게 사용되고 있는가에 관해 관심과 노력을 기울이고 있는 것이다. 그리고 예산집행의 성과를 재정정보시스템에 따라 예산 및 재정상황을 주민에게 공개함으로써 재정운영의 책무성과 투명성을 확보하는데 도움이 되고 있다.

(2) 성과계획에 기초한 예산편성의 중요성 인식

그동안 우리나라 지방자치단체의 예산운영은 조직의 전략목표와 성과계획서에 기초하기 보다는 전년도 예산을 토대로 점증주의 방식에 의해 예산을 관리해 왔다. 최근 들어 조직의

전략계획과 성과계획서로 BSC 성과평가를 도입하고 있으나 이것이 예산과 연결되지는 않고 있다. 이와 관련하여 사업예산제도는 궁극적으로 자원을 할당하는 통합된 방법으로서 그 중심 사상에는 자원할당을 명시적으로 성과와 연계시키는 체계라고 볼 때, 이는 단순한 예산이 아니라 더 나은 성과를 달성하기 위한 전체적인 예산관리과정을 포괄하고 있다고 보아야 한다.

따라서 사업예산제도를 실시하는 가운데 성공적인 정부운영을 위한 환경기반으로서 조직부서의 전략계획과 사업의 성과목표를 담고 있는 성과계획서를 수립하고 이에 기초하여 예산을 편성하는 것이 매우 중요함을 인식하게 되었다. 그리고 사업예산의 도입은 조직부서의 책임성과 재정지출의 효율성을 재고하기 위한 제도로써 성과목표를 달성하기 위한 정책과 사업을 명확하게 설정하고 실제로 이들 사업들이 목표 달성에 어느 정도 기여하고 있는가를 판단할 수 있으므로, 사업별로 성과지표를 설정하여 사업예산집행에 따른 성과를 측정하고 그 결과를 다음해 예산편성이나 재정정책에 반영함으로써 재정관리 향상과 성과관리를 유도하게 된다.

(3) 사업단위 예산정보의 산출

그동안 우리는 전통적인 과목구성 - 장, 관, 항, 세항, 세세항, 목, 세목 - 에 따라 예산이 체계화되고 배분되는 품목예산방식을 채택하여 왔다. 여기서 목 단위 이전은 주로 행정의 조직과 기능 분류에 대응한 분류항목이고, 목-세목 단위는 지출내용의 성질을 파악하는데 주된 목적을 두었다. 이와 같은 품목예산제도 하에서는 품목(비목)에 맞추어 예산삭감에 초점을 두어 예산을 편성함으로써 사업을 일목요연하게 파악하기가 매우 어려웠다. 즉, 품목중심의 예산방식은 예산 비목 예를 들어, 수용비와 여비 속에 목적이 서로 상이한 여러 사업의 지출(경비)이 포함되어 있기 때문에, 특정 사업에 대한 지출의 내용을 전부 파악하기 위해서는 사업을 중심으로 한 별도의 예산체계를 필요로 하게 된다. 따라서 성과관리가 중시되는 현대 행정운영에 있어서 사업목적에 대응한 새로운 예산체계가 필요하게 된 것은 당연한 일이며, 이러한 개념에 기초한 예산방식이 일반적으로 사업예산이다. 따라서 사업예산제도의 도입·실시로 인해 사업을 체계적으로 분류하고 이를 토대로 예산을 편성·집행함으로써 <표12>에서와 같이 사업별로 예산의 규모와 내역을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 기존에는 개별사업 기준의 미시적인 성과관리에 머물렀으나, 사업예산에서는 정책과 연계한 사업단위 정보를 통해 예산과 결산의 연계를 강화하게 되었다.

〈표 12〉 품목예산과 사업예산 간의 예산편성방식 비교

세항·세세항·목			예산액(백만원)	산출기초
도로관리(도로교통망확충)			167,220	
	보조사업(국가지원지방도확충)		83,000	
		401 시설비및부대비	48,500	
			47,165	04 시설비
				영월~정양간 도로확포장공사 신매~오월간 도로확포장공사
			1,236	05 감리비
				영월~정양간 도로확포장공사 신매~오월간 도로확포장공사
			99	06 시설부대비
				영월~정양간 도로확포장공사 신매~오월간 도로확포장공사



부서·정책·단위·세부사업·편성목					예산액(백만원)	전년도예산액	비교증감
도로교통과					183,333	200,179	△ 16,846
	도로교통망확충				167,220	183,365	△ 16,145
		국가지원지방도확충			83,000	81,971	1,029
			영월~정양간 도로확포장공사		28,000	23,463	4,537
			401 시설비및부대비		28,000	23,463	4,537
			04 시설비		27,242	22,743	4,499
			05 감리비		699	650	49
			06 시설부대비		59	70	△ 11
			신매~오월간 도로확포장공사		20,500	18,000	2,500
			401 시설비및부대비		20,500	18,000	2,500
			04 시설비		19,923	17,500	2,423
			05 감리비		537	470	67
			06 시설부대비		40	30	10

자료 : 강원도의 2008년도 사업예산서를 참조하여 작성

(4) 정부예산에의 원가 개념 도입

사업수행의 결과인 성과를 파악하기 위해서는 산출물을 인식하는 동시에 그 사업에 소비된 원가정보를 정확하게 인식하는 것이 필요하다. 즉, 원가를 계산할 수 없으면 경제성이나 효율성을 객관적으로 평가할 수 없다. 현행 지방자치단체 사업예산의 원가산정은 공무원 인건비가 정책사업별로 할당되지 않고 발생주의 비용항목인 감가상각비 등을 망라하지 못한다는 점에서 원가계산이 미흡한 실정이지만, 정부예산에 있어서 원가 개념을 도입함으로써 향후 사업의 단위비용과 사업의 총비용(full cost)을 산출할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 그 성과를 인정할 수 있다.

(5) 예산심의의 내실화

그동안의 사업예산제도의 시범운영과 '08년도의 본격 시행으로 의회 예산심의에 있어서 정책적 예산사정과 예산심의의 내실화를 기하는데 도움을 주고 있다. 즉, 기존에는 품목중심의 예산삭감 위주의 예산심의에 머물렀으나, 사업예산제도에서는 세출예산 사업명세서 등을 통해 사업중심의 정책적인 예산심의가 가능하게 됨으로써 지방의원들의 정책적 예산심의에 대한 관심이 높아지고 있다.

IV. 앞으로의 과제

현실적으로 사업예산제도는 제도의 시행과 함께 다양한 쟁점과 문제가 나타나고 있다. 예컨대, 전략계획에 의한 목표와 사업의 체계화 부족, 사업예산 원가산정의 불충분, 성과지표 및 성과평가 기법개발에 대한 관심부족 등으로 인해 성공적인 정착과 발전 가능성에 어려움이 나타나고 있다. 특히 정부가 최근에 도입·운영하고 있는 BSC 성과관리제도와 사업예산체계가 연계되지 않고 별도로 분리되어 운영되는 점은 행정효율의 상당한 손실이라고 생각된다. 따라서 지방자치단체가 정책의 일관성을 유지하면서 사업예산을 발전시키는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 향후 사업예산제도의 성공적인 정착을 위한 제도적 정비 가운데 중요한 사항을 대상으로 앞으로의 과제를 제시하면 다음과 같다.

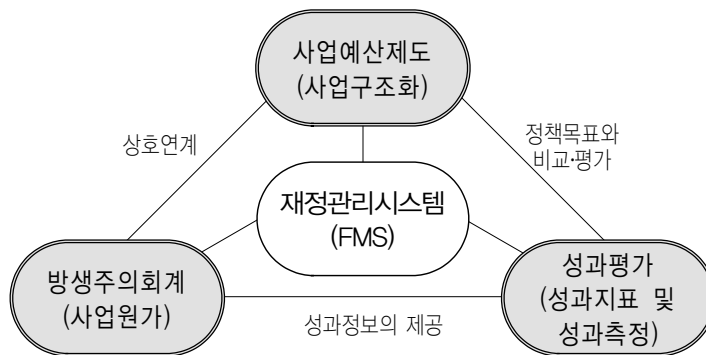
1. 지방재정관리시스템의 구축

향후의 정부예산회계시스템은 정부사업 추진에 대한 성과관리제도 측면에서 정보수요자들에게 유용한 재정정보를 제공하고 내부적 의사결정을 효과적으로 지원하는 것이 가능하도록, BSC

성과관리제도와 사업예산, 정부회계제도에 유기적인 연계시스템을 구축하는 것이 요구된다. 즉, 최근 정부예산과 정부회계제도가 사업예산체제와 발생주의회계 인식기준으로 전면 전환되면서 가장 핵심적인 쟁점사항으로 나타나고 있는 점은 사업별로 예산을 편성·집행하고 발생주의 회계기준에 의해 사업단위의 원가정보를 산출하고, 이 사업의 총원가와 사업수행에 따른 산출(성과)을 비교 평가하여 성과목표의 달성도와 재정지출의 효과성을 판단하고, 그 결과를 정책의 사결정과 예산에 반영하는 문제이다. 이러한 측면에서 볼 때 현 시점에서 가장 중요한 논점은 성과관리 차원에서 사업예산과 발생주의회계제도가 연계되도록 재정관리체계(FMS)를 설계하는 것이다.

요컨대, 전략적 계획과 성과계획서에 기반하여 사업예산을 편성·집행한 후, 이를 다시 발생주의회계에 의한 사업원가를 토대로 성과목표의 달성도와 사업성과를 측정하고 그 결과를 정책의사결정과 예산에 환류시키는 것을 의미한다. 그런데 현재의 사업예산제도는 이러한 전반적인 재정관리의 구조적 틀 속에서 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 [그림 4]와 같이 사업예산체제와 발생주의회계를 성과관리시스템과 연계시키는 재정관리시스템을 형성하는 것이 필요하다.

[그림 4] 지방재정관리시스템과 사업예산운영



이와 같은 목표는 한 번에 달성되기 보다는 단계적인 접근에 의해 이루어지는 것이 일반적이다.

2. 유연하고 단계적인 추진전략

사업예산제도의 정책 추진에서는 상당한 유연성과 단계적 추진전략이 요구된다. 이것은 현 시점에서 사업체계(정책단위·세부사업)를 명확히 하여 성과계획서를 수립하고 이를 근거로 정책사업의 성과목표 달성에 필요한 예산을 편성하고, 정책사업별 성과지표를 적실성있게 개발하

여야 한다. 예를 들어, 사업구조화 문제만 보더라도 기존의 사업을 재편하여 사업의 목표와 개념이 분명하게 구분되도록 사업단위(정책·단위·세부사업)를 정의하고 구조화하여 이를 기초로 성과계획서를 수립하는 것이 요구된다.

현재 사업예산에서 정책사업은 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업들의 묶음으로서 복수의 단위사업으로 구성된다(사업예산 운영규정에 의하면 성과 단위로 2개 ~ 8개 정도 설정함). 그리고 정책사업은 조직별 성과관리를 위해 단일의 관리자에 의해 책임성이 부여되도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 사업단위의 목적과 정의가 모호하고 기존의 업무와 활동을 미시적 관점에서 유사한 그룹으로 묶는 상향식 접근을 통해 정책·사업을 단순하게 구분해 놓음으로써 단일의 관리자에 의한 책임성의 확보와 독립적인 성과평가가 어려운 한계를 지닌다.

나아가 본격적인 사업예산 성과관리를 가능하게 하기 위해서는 실제 사업수행에 소요된 원가를 산정하고 특히, 간접비(인건비, 공통비 등)를 각 정책사업별 예산에 할당하는 원가계산방안을 마련하는 과정을 거쳐, 성과계획과 예산이 충분히 잘 연계되는 단계에 이르기까지는 상당한 기간의 노력과 관심이 필요하며 시행착오를 겪을 것으로 생각되기 때문이다.

따라서 선도적으로 사업예산제도를 적극 추진하는 자치단체(예: 강원도, 전북도, 부산시, 서울시, 경기도 등)의 경우 사업예산운영을 성과평가시스템과 연계하여 추진함으로써 실질적으로 사업목표 달성여부를 성과지표를 통해 측정하고 그 결과를 활용하여 다음 연도 계획과 정책 및 예산에 반영하는 등 환류기능을 활성화하는 것 보다 행정서비스의 품질을 향상시키는 방향에서 추진할 수 있다. 반면에 환경적 조건상 제도의 적극적 추진이 어렵거나 아직 성과관리를 위한 전략계획과 성과계획이 미흡한 자치단체의 경우 선도 자치단체의 선행적 경험과 그에 따른 시행착오를 감안하면서 보다 안정화된 상태로 사업예산제도를 정착시키는 방안을 유연성 있게 가져갈 필요가 있다. 이점은 외국의 사례에서도 성과기준 예산체계의로의 전환과 이를 성과평가로 연결시키는 작업이 결코 단순하지 않은 점을 통해 알 수 있다.

3. 사업예산 성과관리의 기반조성

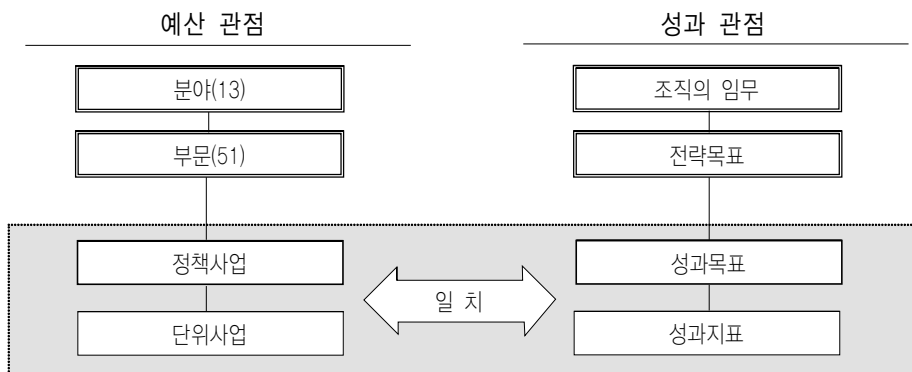
중요한 과제의 하나로 사업예산 성과관리 기반을 구축하는 문제를 들 수 있다. 성과관리는 다양한 단계와 수준에서 접근할 수 있으나, 우선 성과관리를 위한 중점 원리를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전략계획(strategic plan)에 기초하여 성과계획서(annual performance plan)를 작성하는 것이다. 이는 조직부서의 성과목표를 명확히 하고 이에 기초하여 성과지표를 분명하게 설정하는 것이다.

둘째, 성과목표를 실현하기 위한 수단을 강구한다. 목표 실현 수단은 결국 프로그램과 사업

을 의미한다. 이와 같은 목표와 수단의 관계는 상하 수직적 관계로서 정부조직과 기능을 충분히 고려하면서 사업을 체계화하고 이를 기초로 예산을 할당하는 것이 핵심이다. 왜냐하면, 정책·사업의 체계화가 조직의 임무나 전략목표에 기초하여 체계적으로 구조화되지 않으면, 결국 책임중심점을 기반으로 한 성과측정과 평가가 제대로 실현되기 어렵고 성과목표와 성과지표 간에 적실성이 그만큼 떨어지는 원인이 되기 때문이다. 이 과정에서는 [그림 5]와 같이 예산과 성과관점에서 정책사업·단위사업과 성과목표·성과지표가 상호 일치되도록 구조화하는 작업이 중요하다.

[그림 5] 목표체계와 사업체계의 연계구조



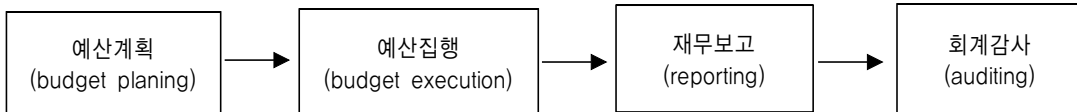
사업예산 성과관리에서 정책사업과 성과목표의 관계는 기본적으로 1:1의 관계를 가질 수 있으나, 조직부서의 담당기능이나 정책사업의 범위와 성격에 따라 정책사업 하나가 하나의 성과목표와 연계되는 경우도 있고 때로는 하나의 정책사업에 2개의 성과목표가 연계될 수도 있으며, 또한 2개 이상의 정책사업이 결합하여 하나의 성과목표를 구성하는 경우도 발생할 수 있다.

셋째, 정책사업의 성과목표 달성여부를 측정하기 위한 성과지표를 설정하고 사업이 설정한 목표가 어느 정도 달성되었는가를 비교·평가한다. 이는 사업실행 결과인 성과를 측정·평가하는 단계로서 이를 위해서는 정책사업에 대한 성과지표의 개발이 전제되어야 한다. 사업수행결과를 충분하게 설명하고 적합하게 측정하기 위해서는 정책사업의 내용을 충분히 정확하게 설명할 수 있는 핵심영향요인을 대상으로 단위사업을 정하고 이를 토대로 성과지표를 설정하여야 한다.

넷째, 성과측정 및 평가 결과 문제점을 발견하고 개선이 필요한 사항을 찾아서 만일 문제가 발견되는 경우 그 원인이 무엇인가를 밝히고 이를 개선하기 위한 방안을 모색하는 것이 필요하다.

결국 사업예산 성과관리는 성과계획과 예산을 연계하는 과정으로서 이해되며 이 과정에서 성과지표를 통한 성과측정이 성과관리의 필수적 요소가 된다. 이러한 과정은 [그림 6]과 같이 예산 계획으로부터 행정서비스(산출물)를 공급하고 그 결과에 대해 회계감사를 실시하는 전체 예산 관리과정 속에서 동시에 이루어져야 함을 인식하여야 한다.

[그림 6] 사업예산 성과관리와 예산관리과정



4. 성과지표의 개발

1) 성과지표의 도출 단계

정책사업의 성과목표 달성 여부를 측정하는데 활용하기 위한 성과지표는 다음과 같은 단계와 절차를 거쳐 도출하는 것이 필요하다.

첫째, 조직의 미션, 비전, 전략을 수립한다. 여기서 미션이란 조직이 왜 존재하는가 하는 존재 이유와 사명이고, 비전은 미래의 모습이며, 전략이란 조직의 가치창출을 위한 활동의 차별화를 의미한다.

둘째, 조직단위별로 전략목표를 설정한다. 조직의 미션 하에 성과별 전략목표를 설정하되, 전략목표는 미션과의 연계성을 고려하여 설정한다.

셋째, 정책사업별로 성과목표를 설정한다. 즉, 조직의 미션 및 성과별 전략목표에 기여하는 정책사업의 성과목표를 설정한다. 성과목표는 해당 정책사업의 핵심영향요인을 도출하고 이를 기초로 설정하는 것이 바람직하다.

넷째, 앞의 내용을 토대로 하여 성과지표를 도출한다. 즉, 정책사업별 성과목표의 달성여부를 측정하기 위한 성과측정지표를 도출하되, 핵심영향요인을 객관적으로 측정할 수 있는 지표로 전환한다. 성과지표는 단위사업의 수를 고려하여 2~4개(주지표, 부지표) 정도로 구성하는 것이 바람직할 것이다.

2) 성과지표의 종류

사업예산 성과관리에 있어서 또 다른 중요한 사항은 정책사업별로 성과지표를 설정하는 일이다. 성과지표는 다양하게 설정할 수 있으나 공공서비스의 공급과정을 중심으로 성과지표의 종류와 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 투입(input)지표는 사업에 투입하는 경영자원(예산, 인원 등)이 어느 정도인가를 표시하는 자원투입량 또는 사업의 전체 대상자수나 지구면적 등 투입자원량을 규정하는 전제, 원인이 되는 양을 표시하는데 초점을 둔다. 투입지표는 필요한 자원 및 인력이 계획대로 집행되었는지, 사업계획에 따른 인력, 자원, 물자의 지원 여부 등을 나타내는 것으로 여기에는 해당사업의 예산집행률, 세미나 개최실적, 금연교실 개최를 위한 지역기관과의 협의회수 등을 투입지표로 설정할 수 있다.
- (2) 과정(activity/process)지표는 사업진행과정에서 사업추진을 단계적으로 구분하여 중간점검 등을 하는 경우 사업의 진척도를 평가하는데 초점을 둔다. 과정지표는 대규모 사회기반 시설이나 장기간에 걸쳐 추진되는 계속사업에 대해 건설공정률이나 중간목표 달성도 등을 과정지표로 설정할 수 있다.
- (3) 산출(output)지표는 예산과 인력 등을 투입하여 만들어 낸 공공서비스의 양 또는 빈도를 표시하는 자원투입효과를 측정하는데 초점을 둔다. 산출지표의 사례로서는 주차장 건립, 상수도보급률, 쓰레기수거량, 금연교실 개최회수 등을 들 수 있다.
- (4) 결과(outcome)지표는 사업의 최종산출물을 통해서 궁극적으로 얻으려는 성과의 달성 여부를 측정하는데 초점을 둔다. 여기에는 중간결과지표와 최종결과지표로 구분할 수 있다. 즉, 중간결과 지표는 사업추진 결과에 대하여 그 직접적인 대상자에게 초래된 효과가 어느 정도인가를 표시하는 것으로 직업훈련프로그램 이수자수, 금연교실 참가자수, 금연교실 수료자수 등을 들 수 있다. 이에 대해 최종결과 지표는 사업추진 결과 나타난 사회적, 경제적, 환경적 변화를 측정하는 것으로, 도로혼잡도 감소율, 직업훈련프로그램 이수자의 취업률, 민원인 만족도 증가율, 거리청결도, 흡연율의 저하, 건강하다고 느끼는 사람의 증가 등을 들 수 있다.

정책사업에 대한 성과지표 설정에 있어서는 성과목표를 달성하는데 필수적인 핵심적 내용을 포함하는 주지표와 이를 보완할 수 있는 부지표를 설정하는 것이 요구된다. 이러한 점은 공공서비스의 특성상 성과목표의 설정이 모호할 수 있고 하나의 성과지표를 통해 성과달성 여부를 판단하는 것이 곤란한 경우가 존재한다는 점에서 필요성이 인정된다. 예를 들어, “고령자 보건복지 추진(노인 부문)”의 정책사업에 대해 성과목표와 성과지표를 예시하면 <표 13>과 같다.

〈표 13〉 성과목표와 성과지표의 설정 사례

성과목표 및 성과지표		2008 실적	2009 목표	2010 목표	2011 목표
주지표	고령자 재택서비스 이용률	57.7%	58.3%	59.0%	59.5%
부지표	요양예방서비스 이용률	46.3%	48.1%	50.0%	51.5%
	특별양호노인Home 정비수(누계)	100명	110명	120명	130명

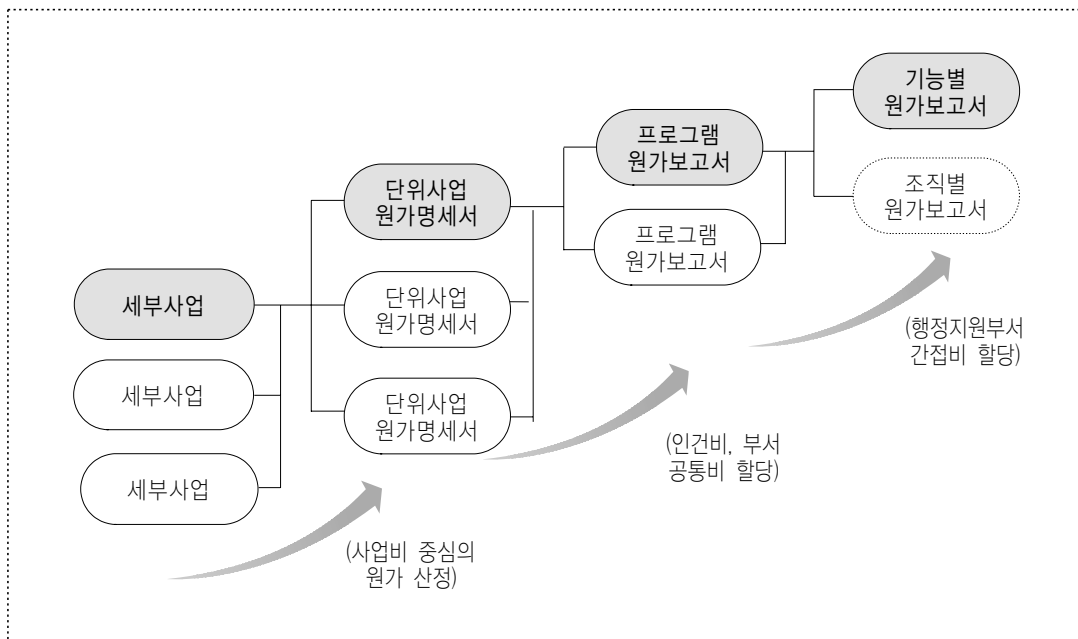
3) 성과지표 설정의 제약조건

정책사업에 대한 성과지표는 결과를 중심으로 설정하는 것이 바람직하다고 볼 수 있으나, 현실적으로 공공서비스의 산출에 대한 영향정도를 지표 수치로 표시하는데 한계가 있다는 점에서 성과목표의 달성을 적정하게 판단할 수 있는 다양한 성과지표를 개발하는 것이 필요하다. 따라서 성과지표는 결과, 산출지표를 지향하되, 제도 여건을 고려하여 과정지표와 투입지표 등을 활용하는 방식을 고려할 수 있다.

5. 원가정보의 생성

사업예산제도를 위한 과제 중 가장 중요한 쟁점의 하나는 원가정보를 생성하는 것이다. 이는 사업수행의 효율과 효과성을 파악하고 사업 간에 성과를 비교하기 위해서는 각 사업의 성과를 측정함에 있어서 사업의 성과(산출물)를 명확하게 설정함에 동시에 그 사업수행에 어느 정도의 자원이 소비되었는가 하는 사업원가를 계산하는 것이 반드시 필요하기 때문이다. 즉, 사업예산 성과관리를 위한 바로 전 단계로서 사업의 총원가(total cost)를 산정할 수 있는 원가산정기준과 원가산정시스템이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 사업단위의 원가산정을 위한 단계적 과정을 살펴보면 [그림 7]과 같이 제시할 수 있다.

[그림 7] 원가정보의 생성 단계



첫째, 단위사업별로 사업원가명세서를 작성한다. 이 경우 사업수행에 집행된 자원소요액을 중심으로 사업의 투입비용을 산정하되, 모든 원가 항목이 포함되기보다는 직접사업비를 중심으로 산정하게 될 것이다.

둘째, 단위사업명세서를 토대로 그 상위에 위치하는 프로그램(정책사업) 원가보고서를 작성한다. 정책사업원가보고서는 책임중심점을 나타내고 있기 때문에, 성과관리에 있어서 기준이 되는 원가보고서이다. 여기서는 공무원인건비와 해당 조직부서(실·과)의 행정운영경비(부서간 접비)를 포함하여 프로그램원가를 산정한다.

셋째, 마지막으로 프로그램(정책사업) 원가보고서를 기초로 하여 보고실체의 조직별 및 기능별(분야, 부문) 원가보고서를 작성한다. 이 단계에서는 행정지원부서(전산부서, 기획부서, 회계부서, 예산부서 등)의 공통간접비까지를 모두 망라적으로 포함하여 기능별 원가보고서를 작성하게 된다. ☹

◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 감사원 평가연구원, 정부업무평가 워크숍자료, 2006.
- 기획예산처, “정책·성과중심의 프로그램예산체계 도입,” 2004.
- 기획예산처, 「재정사업 자율평가 매뉴얼」, 2006.
- 기획예산처, 성과주의예산제도, 2000.
- 신홍철, “관리회계 관점에서 본 프로그램예산의 핵심이슈 및 정부의 과제,” 『관리회계연구』, 제4권 제2호, 2004.
- 윤영진, “디지털예산회계시스템 구축방안,” 한국행정학회 발표논문집(2004. 12).
- 임성일, “프로그램예산제도의 도입방안,” 한국지방재정학회 세미나발표논문, 2004.
- 한국행정연구원, 「예산성과관리제도 목표 및 지표개발에 관한 연구」, 2004.
- 행정안전부, 사업예산 성과관리 실행계획안, 2008.
- 행정안전부, 지방자치단체 사업예산 운영규정, 2008.
- 강원도, 전북도, 서울시 사업예산 성과관리 관련 자료.
- Diamond, Jack, “Establishing a Performance Management Framework for Government,” IMF Working Paper, 2005.
- Freeman, Robert J. and Craig D. Shoulders, Governmental and Nonprofit Accounting, Prentice-Hall, 2003.
- Kluvers, Ron, “An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government”, Public Budgeting and Finance, 2001.
- OECD, “Performance Budgeting : A User's Guide,” Policy Brief, March 2008.
- Sharp, Terry, “Linking Performance Measurement to Budgeting,” Government Finance Review, April 2001.

복식부기회계제도 실시의 성과와 과제

임 성 일

한국지방행정연구원 선임연구위원

I. 서 론

행정안전부는 지난 5월에 전국 246개 지방자치단체의 자산과 부채의 현황을 종합적으로 보여주는 「기초재정상태보고서」의 분석결과를 발표하였다. 그 동안 일부 복식부기 시범자치단체를 중심으로 복식부기 재무제표가 공표되기는 하였지만, 전국의 모든 지방자치단체를 포괄하는 기초재정상태보고서가 분석되고 공개되기는 이번이 처음이다. 돌이켜 보면, 이번의 공표 내용은 1999년에 정부가 복식부기회계제도에 관심을 갖고서 예산회계제도의 개편을 모색한지 근 9년, 그리고 2003년에 참여정부가 분권과제로 채택한 이후 5년 만에 달성한 성과라 할 수 있다. 물론 정부정책의 성과는 외형적이고 양적인 측면보다 실질적이고 질적인 관점에서 평가되는 것이 합리적이지만, 적어도 금번의 결과 공표는 복식부기회계가 지향하는 실질적인 성과를 향한 정책 실행의 한 걸음으로 간주해도 크게 무리가 없어 보인다.

정부회계에 있어서 복식부기회계제도가 갖는 기능과 역할 그리고 동 제도의 장·단점에 관하여는 다양한 문헌을 통하여 충분히 언급되고 있기 때문에 여기서는 구태여 이에 대하여 부연하지 않기로

한다. 다만, 관련 사항 중 한 가지 언급하고자 하는 것은 현재 구현되고 있는 지방자치단체 복식부기회계가 도입단계에서 주장되고 기대된 방향과 내용을 충실히 반영하고 있는지를 점검해야 한다는 사실이다. 주지하다시피 복식부기회계제도는 공공부문 개혁을 위한 재정 인프라의 구축 차원에서 추진되었고, 그 지향하는 가치는 재정의 효율성·투명성·책임성을 한 차원 높이는데 있다.

기존의 현금주의 단식부기 예산회계와 달리 복식부기회계는 정부가 수행하는 업무와 사업에 얼마의 비용이 소요되고 또한 그 비용을 조달하는 수입의 내역이 어떻게 구성되는지에 관한 정보를 체계적으로 제시해야 한다. 이러한 정보가 제시될 때 정부는 자신이 해야 할 일과 하지 않아야 할 일을 분명히 구분할 수 있는 판단준거를 갖게 되는데, 금번에 발표된 내용들이 이러한 정보를 제공하는지에 대해 면밀히 점검할 필요가 있다. 아울러 복식부기회계는 정부가 소유하는 자산과 부채에 관한 상세내역들을 비교 가능하고 판단 가능한 방식으로 국민에게 제시할 수 있어야 한다. 한 마디로, 제대로 된 복식부기회계가 구축되면 국민의 입장에서 정부의 재정상태가 거시적으로 건전한지, 중장기적으로 지속가능한지, 정부가 수행하는 사업이 비용 효과적(cost-effective)인지 아니면 예산 낭비적인지를 객관적으로 판단할 수 있고, 동시에 그 결과를 국민에게 투명하게 공개하는 재정시스템이 가동될 수 있다(임성일, 지방재정, 2006). 그러므로 정부의 활동에 이해관계를 갖는 주체들은 금번의 발표 내용을 면밀히 점검하면서 현재까지 드러난 지방자치단체 복식부기회계 시스템이 이러한 관점에서 제대로 진행되고 있는지를 예리하게 진단해야 한다.

이와 같은 문제의식을 지니면서 이 글은 2007년에 도입되어 현재 1년 반을 조금 넘긴 지방자치단체 복식회계제도의 실시 성과를 종합적으로 점검하면서 아울러 실시에 따른 문제와 과제를 객관적인 시각에서 파악하는데 그 목적이 있다.

II. 지방자치단체의 기초재정상태보고서 분석 결과¹⁾

행정안전부는 지난 5월에 전국 246개 지방자치단체의 자산과 부채의 현황을 종합적으로 보여주는 「기초재정상태보고서」의 분석결과를 발표하였다. 금번에 발표된 사항들은 2007년 1월부터 전국의 자치단체가 전면적으로 시행하고 있는 발생주의 복식부기회계제도에 근거해서 최초로 작성된 기초재정상태보고서를 분석한 내용을 중심으로 구성되어 있다. 본 보고서에 수록된 자산과 부채의 총합과 내역은 2006년 12월 31일을 기준으로 각 자치단체별로 실사작업을 거쳐

1) 여기에서 기술되는 내용은 행정안전부의 자료(보도자료 및 일부 내부자료)에 크게 의존하고 있음을 밝혀둔다.

확정된 것으로, 그 수치적 의미는 기존의 현금주의 단식부기회계와 재산관리시스템이 안고 있는 문제와 한계를 상당 수준 극복하는 재정부문의 성과로 간주된다.²⁾

기초재정상태보고서는 지방재정법에 의거해서 금년 8월에 전국의 자치단체들이 일제히 공시하기로 예정된 「2007 회계연도 재무보고서」를 작성하는데 근간이 되는 기초자료이다. 참고로 지방자치단체의 회계에 복식부기제도가 도입됨에 따라 자치단체들은 기존의 단식부기 회계보고서(세입세출결산서 외 5종)에 추가해서 복식부기회계 보고서인 결산총평, 재무제표(재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서), 필수보충정보, 부속명세서를 의무적으로 작성, 공표해야 한다. 지방자치단체 회계에 복식부기회계제도가 정식으로 도입되었지만, 몇 가지 이유로 인해 당분간은 기존의 단식부기회계 결산과 복식부기회계 결산을 함께 사용하는 이중 회계시스템이 유지될 것으로 전망된다. 민간기업과 본질적으로 다른 정부부문의 특성을 고려할 때, 어떤 면에서 복식부기회계와 단식부기회계를 병행하는 예산회계 정보시스템을 앞으로도 계속해서 가동하는 것이 합리적이고 유용하다. 그 이유는 효율과 이윤 극대화(profit maximization)를 목표로 하는 민간기업과 달리 정부부문은 국(주)민복지 극대화(welfare maximization)를 목표로 하면서 효율과 형평을 동시에 추구하는 존재적 특성을 지닌 주체이기 때문이다. 복식부기회계가 오랜 역사적 검증을 거쳐 기업회계부문에서 유용성과 공신력을 인정받고 있는 것은 틀림없지만, 비용과 수익, 자산과 효율 이외에 정부부문이 전통적으로 중요시 해온 균형예산, 형평성, 비수익성 등의 요인들을 고려할 때 기업식 복식부기회계가 간과하거나 과대·과소평가하는 예산회계 정보들이 적지 않다. 그러므로 중앙정부와 지방자치단체는 복식부기회계가 객관적으로 인식하지 못하거나 상대적으로 소홀히 하는 영역을 간파하고 보완하는 한편 단식부기회계의 장점 영역을 소중히 챙기면서 두 회계정보를 상호 보완적으로 활용하는 지혜를 발휘해야 한다.

지금부터는 기초재정상태보고서의 분석결과를 토대로 파악되는 중요한 사항을 요약해서 기술하고자 한다.

1. 자산과 부채의 전국 현황

2006년 말 기준으로 전국 246개 지방자치단체의 총자산은 794조 1,874억원이며, 총부채는 29조 2,606억원이다(총자산 대비 총부채 비율은 3.7%임). 여기에서 지방자치단체 수준별 자산과 부채의 구성내역 등에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다.

2) 금번에 기초재정상태보고서가 최종적으로 확정, 공표되기 이전에 각 자치단체는 2005~2007년도 기간 중에 자산과 부채에 대한 실사를 완료하였다. 참고로 지방자치단체는 2007년부터 복식부기회계제도를 실시 중인 데 반해 국가는 2007년 10월에 제정된 국가회계법을 토대로 2009년부터 복식부기회계제도를 시행할 예정이다.

1) 자산현황

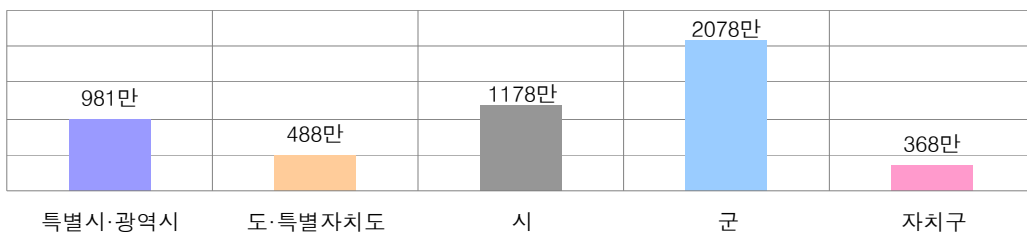
(1) 전국의 자치단체 중에서 자산이 가장 많은 곳은 서울특별시(본청: 111조 7,319억원)이며, 이것은 특별시·광역시 총 자산규모(227조 2,448억원)의 49%에 달하는 규모이다(자산의 서울 집중경향). 서울시와 비교할 때, 인구수와 세입 크기는 유사하나 면적은 더 넓은 경기도(본청)의 자산 규모는 26조 290억원(도 총자산규모 129조 2,079억원의 20%)으로 서울시의 1/4 수준에 불과하다. 이는 일반적으로 특별시·광역시의 경우 평균 공시지가가 도보다 높고 또한 사무의 범위도 넓어서, 소유자산의 범위와 규모가 상대적으로 크기 때문인 것으로 해석된다.³⁾

(2) 시 단위에서는 경기도 성남시(16조 4,554억원)가 가장 큰 규모의 자산을 보유하며, 이것은 시 단위에서 자산규모가 가장 적은 충남 계룡시(4,874억원)의 33.8배에 해당한다. 전반적으로 도시들 간에 보유자산의 규모면에서 상당한 격차가 존재하는 것으로 파악된다. 성남시의 경우 평균 공시지가(203만원)가 시 평균 공시지가(31만원)의 6.5배로 매우 높고, 사회기반시설과 주민편의시설이 상대적으로 많은 것이 최대 자산보유 시가 된 원인으로 보인다.

(3) 군과 자치구 단위에서는 충북 청원군(2조 2,601억원)과 서울 강남구(4조 4,103억원)의 자산규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 이러한 배경에는 시의 경우와 마찬가지로 이들 지역 또한 평균 공시지가가 높고(청원군 9만원, 군 평균 6만원; 강남구 738만원, 자치구 평균 103만원), 도로 등 사회기반시설을 상대적으로 많이 보유하기 때문인 것으로 파악된다.⁴⁾

(4) 자치단체 수준별로 주민 1인당 자산을 비교하면, 인구수가 적은 군이 2,078만원으로 가장 많고 그 다음으로 시 1,178만원, 특별·광역시 981만원, 도·특별자치도 488만원, 자치구 368만원의 순으로 나타난다([그림 1] 참조).

[그림 1] 주민 1인당 자산



자료 : 행정안전부

3) 예를 들어, 공원, 시민회관, 상·하수도 업무 등은 특별시·광역시의 경우 본청 사무인테 비해 도 단위에서는 이들이 시·군의 사무에 속한다. 이러한 현상은 특별시·광역시의 자산이 도의 자산보다 크고, 시·군의 자산이 자치구의 자산보다 크게 나타나는 원인의 하나로 작용한다. 2006년도 평균 공시지가를 비교하면, 특별·광역시(72만원), 도(24만원), 시(31만원), 군(6만원), 자치구(103만원)간에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다.

4) 청원군은 청주시에 인접할 뿐 아니라(대부분의 시설이 청주시 내에 위치함) 상대적으로 각종 개발사업이 활성화된 관계로 평균 공시지가가 전국의 다른 군에 비해 높다.

2) 부채 현황

(1) 전국의 자치단체 중에서 부채가 가장 많은 자치단체는 경기도(본청: 3조 5,048억원)이고⁵⁾, 기초자치단체 중 일부는 100억원 미만의 상대적으로 작은 규모의 부채를 안고 있다. 일반적으로 광역자치단체의 부채규모(전체 자치단체 부채의 약 66%를 차지함)가 기초자치단체에 비해 압도적으로 큰 데, 이것은 특별·광역시·도가 시·군·자치구보다 지역개발채권이나 각종 사회기반시설 및 주민편의시설에 투자할 목적의 지방채를 많이 발행하기 때문이다.

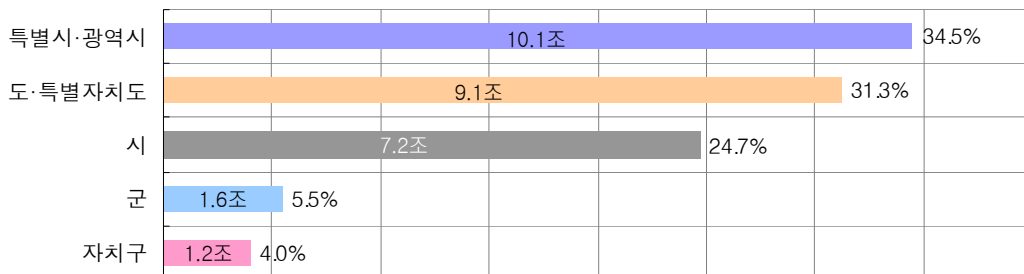
(2) 특별·광역시 단위에서는 부산광역시가 가장 많은 부채(2조 8,552억원)를 지니는 반면 울산광역시가 가장 적은 부채(6,142억원)를 지고 있는 것으로 나타났다. 부산시의 과다 부채는 각종 사회기반시설 투자(지하철 건설, 아시안게임 관련시설)와 관련해서 대규모의 차입(1조 3,818억원)을 하였기 때문인 것으로 보인다.

(3) 시 단위에서는 경기 시흥시(5,888억원)의 부채가 가장 많은 반면 경기 과천시(51억원)의 부채가 가장 적은 것으로 나타났다. 시흥시의 부채가 과다한 것은 군자매립지(시화지역)의 토지연부매입 일반미지급금(4,900억원)과 관련해서 발생한 것으로 파악된다.

(4) 군 단위에서는 전남 무안군(713억원)의 부채가 가장 많은 반면 충북 보은군의 부채(20억원)가 가장 적은 것으로 나타났다. 무안군의 부채가 상대적으로 과다한 것은 기업도시 조성 등 각종 개발사업과 관련된 차입금(682억원)의 영향이 크게 작용한 것으로 보인다.

(5) 자치구 단위에서는 서울 송파구(418억원)의 부채가 가장 많은 반면 울산 중구(56억원)의 부채가 가장 적은 것으로 나타났다. 송파구의 부채규모가 상대적으로 과다한 것은 퇴직급여충당부채(165억원), 토지매각 선수금(59억원) 등이 큰 영향을 미친 것으로 파악된다.

[그림 2] 지방자치단체 수준별 부채구성

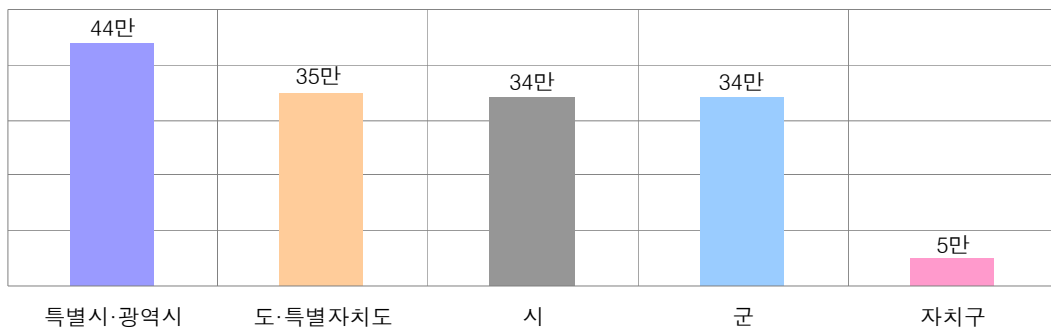


자료 : 행정안전부

5) 경기도가 안고 있는 부채의 67.5%는 지역개발채권의 발행(2조 3,670억원)과 관련되며, 그 중 83%에 해당하는 1조 9,658억원이 도내의 기초자치단체에 용자되고 있다(이때 용자 부분은 채권으로 인식되어 자산계정(투자자산)에 산정된다).

(6) 자치단체 수준별로 주민 1인당 부채를 비교하면, 대도시인 특별시·광역시가 44만원으로 가장 많고, 그 다음으로 도·특별자치도 35만원, 시·군 34만원, 자치구 5만원으로 나타났다. 도·특별자치도, 시, 군 간에는 주민 1인당 부채의 차이가 거의 없으나, 이들과 자치구간에는 부채의 격차가 큰 것으로 나타났다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 대다수의 자치구들이 지방채를 발행하지 않기 때문이다.

[그림 3] 주민 1인당 부채



자료 : 행정안전부

〈표 1〉 지방자치단체 유형별 자산·부채 관련 기본통계

(단위: 억 원)

구 분	자 산				부 채			
	계	평균	최대	최소	계	평균	최대	최소
총 계	794조 1,874	3조 2,284			29조 2,606	1,189		
특별시·광역시	227조 2,448	32조 4,635	111조 7,319 (서울특별시)	5조 5,197 (울산광역시)	10조 929	1조 4,418	2조 8,552 (부산광역시)	6,142 (울산광역시)
도·특별자치도	129조 2,079	14조 3,564	26조 290 (경기도)	7조 6,814 (충청북도)	9조 1,436	1조 159	3조 5,048 (경기도)	5,360 (전라남도)
시	254조 2,940	3조 3,906	16조 4,554 (경기 성남시)	4,874 (충남 계룡시)	7조 2,310	964	5,888 (경기 시흥시)	51 (경기 과천시)
군	100조 665	1조 1,636	2조 2,601 (충북 청원군)	2,176 (경북 울릉군)	1조 6,126	188	713 (전남 무안군)	20 (충북 보은군)
자치구	83조 3,742	1조 2,083	4조 4,103 (서울 강남구)	1,734 (부산 중구)	1조 1,805	171	418 (서울 송파구)	56 (울산 중구)

자료 : 행정안전부

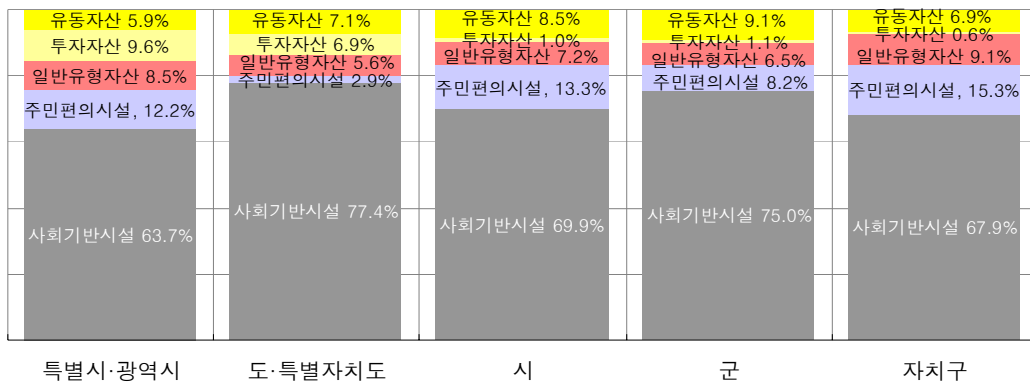
주 : 밑줄 표시는 자산·부채 부문에서 전국 최고 및 최저를 의미함.

2. 지방자치단체의 자산구성 내역

지방자치단체의 자산구성 내역을 살펴보면, 사회기반시설이 554.3조원(69.8%)으로 가장 많고 그 다음이 주민편의시설 86.2조원(10.9%), 일반유형자산 59.1조원(7.4%), 투자자산 34.7조원(4.4%), 유동자산 59.0조원(7.4%), 기타비유동자산 0.9조원(0.1%)의 순으로 파악된다. 이것은 다시 말해서, 지방자치단체 총 자산의 약 80%를 사회기반시설(도로, 하천, 상수도시설 등)과 주민편의시설(도서관, 공원 등)의 두 자산 유형이 점유하고, 나머지 약 20%를 일반유형자산(토지, 건물, 구축물 등), 유동자산(현금, 보통예금 등), 투자자산(장기대여금, 공기업출자금 등), 기타비유동자산(보증금, 무형자산 등)이 차지하고 있음을 의미한다. 이러한 현상은 그 동안 자치단체가 중점을 두어 온 재정지출의 행태와 관행 등을 인식할 때 어느 정도 납득할 수 있는 것이지만, 기업과 비교해서 자치단체의 자산 구성이 특정 자산에 편중되어 있는 문제를 일깨워 준다. 이것은 뒤에서 상세히 언급하겠으나 지방자치단체의 재정상태보고서가 제공하는 정보의 내용 및 질과 연관된 문제를 제기하는 한 원인이 된다.⁶⁾

[그림 4]에 나타난 바와 같이 전 자치단체 수준에서 사회기반시설과 주민편의시설이 전체 자산의 각각 70% 내외, 10% 내외(단, 도는 예외)를 점유하고 있다. 이러한 현상에 대해 서론에서도 언급한 바와 같이 이것이 과연 바람직한 현상인지, 그리고 이러한 자산구성의 구조를 토대로 재정상태의 건전성을 객관적으로 논할 수 있는지 등 여러 가지 문제가 제기된다.

[그림 4] 지방자치단체 수준별 자산 유형별 구성내역



자료 : 행정안전부

주 : 기타비유동자산은 규모가 미미하여 그림에 나타나지 않고 있음; 기타비유동자산의 비중은 자치구의 경우 0.2%이고, 나머지 시·도·시·군은 각각 0.1%임.

6) 지방자치단체 회계기준에 의하면 지방자치단체의 자산은 “미래에 경제적 효익을 창출할 수 있거나, 공공서비스 잠재력이 있는 자원을 포함한다.” 이러한 자산의 정의는 기본적으로 기업회계기준에 입각하면서도 부분적으로(“공공서비스 잠재력이 있는 자원”을 포함) 기업회계기준과 차이를 보인다. 여기에서 경제적 효익이란 자치단체가 직·간접적으로 미래의 현금 흐름을 창출할 수 있는 능력을 의미하고, 공공서비스 잠재력이란 미래 공공서비스를 제공할 수 있는 능력을 의미한다.

지방자치단체의 재정상태보고서에서 주민이 편익을 향유하는 각종 주민편의시설과 사회기반 시설 자산의 비중이 높게 나타나는 것은 어떤 면에서 당연한 일이다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 재정 상태보고서의 주된 기능이 자치단체의 재정건전성 상태를 객관적으로 공시해 주는데 있음을 감안할 때, 이러한 회계수치는 상당히 부담스런 수치라 할 수 있다. 그것은 단적인 예로서 만일 이들 시설의 비중이 큰 자치단체가 '진정 재정적으로 건전한 자치단체인가' 라는 비판적 물음이 주어졌을 때 그에 대한 답변이 결코 쉽지 않기 때문이다.

주민편의시설의 경우 서울 강남권(송파 1.5조, 서초 0.9조 등)과 경기 남부권(성남 3.9조, 고양 4.9조 등)에 속한 자치단체의 비중이 높게 나타났고, 사회기반시설의 경우 서울시(69.5조)가 압도적으로 높은 비중을 차지한 것을 제외하고는 전 광역자치단체에 걸쳐 어느 정도 고른 분포(10~20조)를 보이고 있다.

지방자치단체가 보유하는 자산의 주요 유형별로 전국 최대·최소지역과 금액규모 등을 분석한 결과가 <표 2>에 담겨 있다. 일반적으로 시의 경우 대부분의 자산유형에 있어서 최대·최소간의 격차가 심한 것으로 나타난 반면 도의 경우 최대·최소간의 격차가 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 특히, 시에 있어서 격차가 매우 심한 현상이 나타나는 것은 인구, 재정규모, 개발 속도, 공시지가 등에 있어서 도시간의 격차가 매우 크기 때문인 것으로 분석된다. 자산 유형별로 보면, 앞서 언급한 바와 같이 사회기반시설과 주민편의시설의 지역간 격차가 심한 것으로 나타났다(단, 사회기반시설의 경우 도는 예외임).

<표 2> 자산 유형별 최대·최소단체 분석결과

(단위: 억원, 배)

구 분	사회기반시설			주민편의시설			일반유형자산			유동자산		
	최대	최소	R	최대	최소	R	최대	최소	R	최대	최소	R
특별·광역시	694,771 (서울시)	36,259 (울산시)	19.2	167,269 (서울시)	6,658 (울산시)	25.1	103,296 (서울시)	4,015 (대구시)	25.7	52,873 (서울시)	5,356 (울산시)	9.9
도	160,931 (경기)	60,783 (충북)	2.6	11,323 (경기)	771 (경북)	14.7	22,294 (경기)	3,949 (충북)	5.6	30,664 (경기)	4,744 (전북)	6.5
시	97,683 (수원시)	2,200 (계룡시)	44.4	39,450 (성남시)	706 (나주시)	55.9	17,476 (성남시)	366 (나주시)	47.7	27,371 (성남시)	643 (남원시)	42.6
군	17,675 (청원군)	675 (울릉군)	26.2	2,375 (청원군)	341 (증평군)	7.0	2,429 (달성군)	159 (영양군)	15.3	5,875 (평창군)	410 (예천군)	14.3
자치구	28,794 (서울 강남)	790 (부산 중구)	36.4	14,691 (서울 송파)	239 (대구 중구)	61.5	4,636 (서울 강남)	242 (대구 남구)	19.2	3,594 (서울 강남)	269 (부산 수영)	13.4

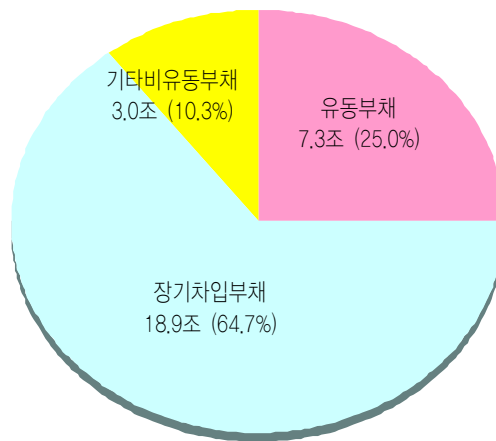
주 : 행정안전부의 자료를 보완한 것이며, R은 최대/최소 비율(배)을 의미함.

7) 민간기업의 경우 미래의 경제적 효익이 있는 자산만을 계상하며, 일반적으로 유동자산의 비중이 상대적으로 높은 경향을 보인다. 금번에 파악된 자치단체 기초재정상태보고서의 내용은 이러한 기업적 현상과 비교할 때 큰 차이가 있다.

3. 지방자치단체의 부채구성 내역

전국의 246개 자치단체가 안고 있는 부채의 유형별 구성을 살펴보면, 장기차입부채(장기차입금, 지방채증권 등)가 64.7%로 가장 많고 그 다음이 유동부채(단기차입금, 단기예수금 등) 25%, 기타비유동부채(퇴직급여충당부채, 장기예수보충금 등) 10.3%의 순으로 나타났다([그림 5] 참조). 자치구를 제외한 대부분의 자치단체들이 안고 있는 부채의 80% 이상은 지방채 등 차입부채로 구성된다.

[그림 5] 지방자치단체의 부채 유형별 구성



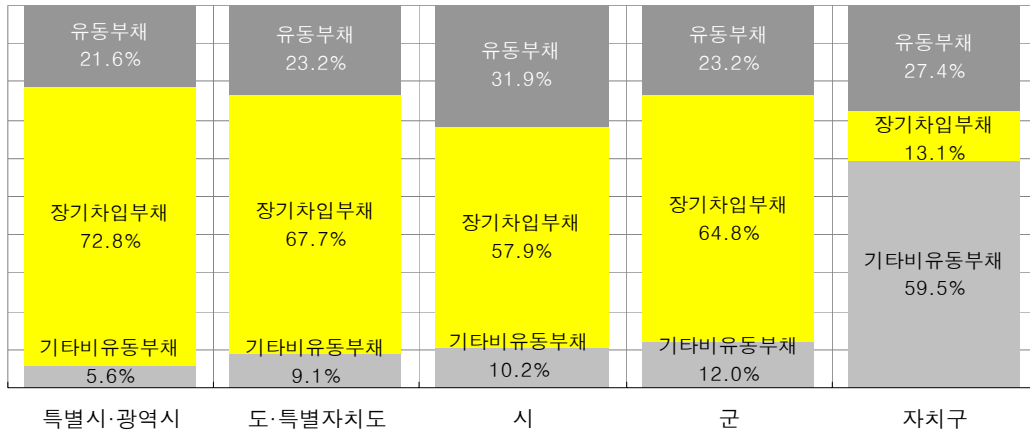
자료 : 행정안전부

자치단체 수준별로 부채의 구성내역을 파악하면, 특별시·광역시·도·군의 부채구성 내역이 유사한 반면에 시와 자치구의 부채구성 내역은 이들과 상당히 다르다. 특히, 자치구의 경우 기타비유동부채의 비중이 매우 높게 나타나는데, 이것은 자치구들이 지방채를 거의 발행하지 않는 상태에서 발생주의 복식부기회계 항목인 퇴직급여충당부채(환경미화원 등)가 계상되면서 자연히 기타비유동부채의 비중이 과대해졌기 때문이다(기존의 단식부기 결산에 의하면 대부분의 자치구에서 지방채의 재정점유 비중은 미미하며, 실제로 상당수의 자치구들이 지방채를 발행하지 않고 있다).

부채 유형별로 최대·최소 단체간의 격차가 매우 심하게 나타나는 자치단체 수준은 시이다. 구체적인 예로 시의 경우 장기차입부채의 최대/최저 비율은 650배, 그리고 유동부채와 기타비유동부채의 최대/최저 비율은 각각 364배와 568배의 매우 큰 격차를 보이고 있다. 다만, 기타비유동부채의 경우 경기도와 경남간에는 무려 934배의 격차가 존재한다(<표 3> 참조).

자치단체 수준별로 파악할 때, 장기차입부채의 비율이 가장 높은 곳은 특별시·광역시(72.8%)이고, 유동부채비율과 기타비유동부채비율이 가장 높은 곳은 각각 시(31.9%)와 자치구(59.5%)로 나타났다([그림 6] 참조).

[그림 6] 지방자치단체 수준별 부채 유형의 구성비



자료 : 행정안전부

〈표 3〉 부채 유형별 최대·최소단체 분석

(단위: 억원, 배)

구 분	장기차입부채			유동부채			기타비유동부채		
	최대	최소	R	최대	최소	R	최대	최소	R
특·광역시	18,978 (부산시)	5,029 (울산시)	3.8	8,179 (부산시)	279 (대전시)	29.3	2,418 (대전시)	43 (광주시)	56.2
도	20,756 (경기)	3,788 (전남)	5.5	7,753 (경기)	1,298 (전남)	6.0	6,539 (경기)	7 (경남)	934.1
시	3,250 (성남시)	5 (과천시)	650.0	5,091 (시흥시)	14 (과천시)	363.6	1,704 (안산시)	3 (진해시)	568.0
군	643 (무안군)	- (양구군 외)	-	203 (연기군)	7 (청송군)	29.0	82 (청원군)	6 (보은군)	13.7
자치구	176 (인천 서구)	- (서울 중구 외)	-	256 (서울 송파)	6 (부산 중구)	42.7	232 (서울 강북)	26 (대전 유성)	8.9

주 : 행정안전부의 자료를 보완하였으며, R은 최대/최소 비율(배)을 의미함.

4. 재정상태보고서에 관한 기초통계분석

기초재정상태보고서를 토대로 자산유형별, 부채유형별로 전국의 자치단체간, 동급 자치단체간의 기초통계량 분석을 실시해 보았는데, 그 결과를 요약해서 기술하면 다음과 같다(〈표 4〉~〈표 15〉참조).⁸⁾

1) 자산관련 분석결과

(1) 자산의 규모는 전국적으로 매우 심한 불균등현상을 보이며(변이계수 2.5), 불균등의 정도는 특별·광역시의 경우가 상대적으로 심한(변이계수 1.1) 반면 군과 도의 경우(변이계수 각각 0.3, 0.4)가 상대적으로 심하지 않은 것으로 나타났다. 특히, 평균과 중위값, 첨도와 왜도의 분석결과를 종합해 볼 때, 자산의 전국적 분포가 상위 자산보유단체를 중심으로 크게 편향되어 있음을 간파할 수 있다. 이러한 경향은 군과 자치구의 경우 상대적으로 덜한 반면 대도시와 일반시의 경우 상대적으로 두드러진다.

(2) 사회기반시설자산의 규모의 전국적 불균등현상과 불균등의 분포경향은 총자산의 경우와 비슷한데, 그것은 사회기반시설자산이 전체 자산의 70%를 차지하기 때문이다.

(3) 자산 유형별로 전국적 불균등 상태를 파악하면, 투자자산의 불균등이 가장 심한 반면(변이계수 5.5) 유동자산의 불균등이 상대적으로 덜 심한 것(변이계수 2.1)으로 분석되었다. 자산 유형 가운데서는 자치단체별 규모의 편중현상이 가장 심한 것은 주민편의시설인 반면 상대적으로 편중현상이 덜 심한 것은 유동자산으로 파악되었다.

〈표 4〉 총자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	3,228,404.3	8,187,327.8	2.5	1,406,555	127.5	10.1
특별·광역시	32,463,546.3	36,079,053.8	1.1	22,623,522	5.7	2.3
도	14,356,428.0	5,530,150.6	0.4	13,182,512	1.6	1.1
시	3,390,586.5	2,728,252.2	0.8	2,373,985	7.9	2.5
군	1,163,563.9	371,454.5	0.3	1,133,068	0.3	0.4
자 치 구	1,208,323.0	923,356.5	0.8	882,427	2.9	1.7

8) 기초통계량 분석은 평균, 표준편차, 변이계수, 최대·최소값, 중위값, 첨도, 왜도를 중심으로 이루어졌다(다만, 최대, 최소값은 앞에서 기술하였으므로 여기서는 생략하였음). 이 중에서 변이계수는 불균(평)등 상태를 파악하는데 보편적으로 사용되며, 첨도와 왜도는 간단히 말해서 각각 통계데이터의 중심 밀집성 정도와 정규분포로부터의 좌우 쏠림(편향) 정도를 측정하는 분석기법의 일종이다.

〈표 5〉 유동자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	239,727	501,051.8	2.1	105,937	53.4	6.6
특별 · 광역시	1,914,579	1,769,005.1	0.9	1,022,429	1.3	1.5
도	1,014,152	825,169.0	0.8	693,887	5.8	2.3
시	287,113	332,292.1	1.2	193,620	40.5	5.7
군	106,384	75,511.5	0.7	93,815	26.1	4.7
자 치 구	83,493	56,043.7	0.7	65,820	9.1	2.6

〈표 6〉 투자자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	141,095	771,198.1	5.5	10,599	106.7	9.5
특별 · 광역시	3,111,647	3,316,695.9	1.1	1,886,620	2.8	1.6
도	997,667	975,254.4	1.0	691,946	7.0	2.6
시	31,949	45,840.0	1.4	16,441	7.5	2.8
군	12,363	12,283.9	1.0	8,815	9.5	2.8
자 치 구	7,094	6,013.4	0.8	4,381	3.7	1.6

〈표 7〉 일반유형자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	240,150	756,078.3	3.1	98,375	135.1	10.8
특별 · 광역시	2,767,618	3,670,099.7	1.3	773,097	3.3	1.9
도	808,176	584,802.3	0.7	559,508	5.0	2.2
시	244,456	251,852.6	1.0	163,689	17.7	3.6
군	75,619	48,060.1	0.6	59,221	1.9	1.5
자 치 구	110,038	85,175.5	0.8	72,940	3.8	1.7

〈표 8〉 주민편의시설자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	350,349.9	1,155,504.8	3.3	132,776	166.5	12.0
특별 · 광역시	3,952,000.4	5,682,852.1	1.4	2,235,185	6.6	2.5
도	409,658.2	384,953.6	0.9	262,722	0.3	1.3
시	451,825.5	633,453.8	1.4	248,890	17.4	3.8
군	95,229.3	43,206.3	0.5	85,509	1.1	1.0
자 치 구	184,906.2	217,678.1	1.2	132,828	18.6	3.8

〈표 9〉 사회기반시설자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	2,253,270.1	5,228,991.8	2.3	1,005,941	112.8	9.3
특 별 · 광역시	20,689,138.7	22,155,373.2	1.1	15,147,806	5.8	2.3
도	11,117,571.2	3,512,095.2	0.3	11,461,320	-1.3	0.0
시	2,370,256.7	1,746,786.2	0.7	1,752,889	4.6	2.0
군	872,755.0	305,336.2	0.3	873,308	0.2	0.3
자 치 구	820,234.0	645,582.9	0.8	610,813	2.5	1.7

〈표 10〉 기타비유동자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	3,811.6	9,074.5	2.4	1430.0	96.3	8.9
특 별 · 광역시	28,562.9	38,821.2	1.4	12750.0	5.4	2.3
도	9,203.9	4,178.5	0.5	9347.0	0.3	0.4
시	4,986.8	8,001.6	1.6	2847.0	47.9	6.3
군	1,213.7	1,647.3	1.4	922.5	51.5	6.6
자 치 구	2,557.9	3,166.2	1.2	1371.0	7.1	2.5

2) 부채관련 분석결과

(1) 부채의 규모 또한 전국적으로 매우 심한 불균등현상을 보이는데(변이계수 3.1), 불균등의 정도는 시의 경우가 상대적으로 심한 반면(변이계수 1.1) 자치구와 특별·광역시의 경우(변이계수 각각 0.4, 0.5)가 상대적으로 심하지 않은 것으로 나타났다. 자산의 경우와 마찬가지로 평균과 중위값, 첨도, 왜도의 분석결과를 종합해볼 때, 채무의 전국적 분포가 상위 채무보유단체를 중심으로 크게 편향되어 있음을 간파할 수 있다. 다만, 자산의 경우와 대조적으로 이러한 경향은 특별·광역시와 자치구의 경우 상대적으로 덜한 반면 도, 시, 군에 있어서 상대적으로 두드러지게 나타나고 있다.

(2) 장기차입부채 규모의 전국적 불균등현상과 불균등의 분포경향은 총부채의 경우와 비슷한데, 그것은 장기차입부채가 전체 부채의 65%를 차지하기 때문이다. 장기차입부채의 불균등 정도는 광역자치단체보다 기초자치단체의 경우가 더 심한 것으로 파악되었다.

(3) 부채 유형별로 전국적 불균등 상태를 파악하면, 기타비유동부채의 불균등이 가장 심한 반면(변이계수 3.8) 유동부채와 장기차입부채의 불균등이 상대적으로 덜 심한 것(변이계수 값

각 3.2)으로 분석되었다. 자치단체 수준별로 기타비유동부채의 불균등 정도를 비교하면, 도와 시에 있어서 상대적으로 심하고(변이계수 각각 2.3, 2.1) 군과 자치구에 있어서 상대적으로 덜 심한 것(변이계수 각각 0.6, 0.5)으로 파악되었다.

(4) 전반적으로 보아 자산의 불균등상태에 비해 부채의 불균등상태가 상대적으로 양호하고, 불균등 분포의 집중도(왜도, 첨도 등으로 파악됨) 또한 부채의 경우가 자산에 비해 상대적으로 나은 것으로 파악되었다.

〈표 11〉 총부채 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	118,945.6	363,239.2	3.1	23,407	46.1	6.2
특 별 · 광 역 시	1,441,844.0	740,046.4	0.5	1,320,396	1.8	1.2
도	1,015,960.9	942,776.2	0.9	697,653	8.5	2.9
시	96,414.0	104,033.7	1.1	60,573	9.7	2.8
군	18,750.7	13,570.6	0.7	17,463	2.8	1.4
자 치 구	17,108.1	7,280.5	0.4	17,483	0.6	0.6

〈표 12〉 유동부채 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	29,701.8	94,904.7	3.2	5,114	42.5	6.1
특 별 · 광 역 시	311,292.6	296,517.7	1.0	243,587	-0.2	1.1
도	235,869.4	204,787.5	0.9	165,174	8.4	2.9
시	30,761.7	64,255.6	2.1	12,175	42.4	6.0
군	4,357.7	3,070.8	0.7	3,734	8.7	2.3
자 치 구	4,679.3	4,187.5	0.9	3,470	9.6	2.8

〈표 13〉 장기차입부채 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	76,934.1	247,090.6	3.2	12,392	35.5	5.6
특 별 · 광 역 시	1,050,231.7	520,511.8	0.5	1,042,059	-0.7	0.7
도	687,407.6	537,554.9	0.8	480,101	7.4	2.7
시	55,849.8	57,372.7	1.0	37,790	9.6	2.7
군	12,141.8	11,777.5	1.0	10,516	4.4	1.7
자 치 구	2,240.0	3,621.2	1.6	0	6.8	2.4

〈표 14〉 기타비유동부채 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	12,309.8	46,644.1	3.8	4,189	150.0	11.5
특별 · 광역시	80,319.7	84,854.0	1.1	51,789	1.4	1.3
도	92,683.9	210,654.6	2.3	25,666	9.0	3.0
시	9,802.4	21,063.2	2.1	4,323	47.1	6.4
군	2,251.2	1,385.0	0.6	1,873	4.7	1.9
자치구	10,188.7	5,202.9	0.5	9,358	-0.6	0.5

3) 순자산관련 분석결과

(1) 순자산 역시 전국적으로 매우 심한 불균등현상을 보이며(변이계수 2.6), 불균등의 정도는 특별 · 광역시의 경우가 상대적으로 심한(변이계수 1.2) 반면 군과 도의 경우(변이계수 각각 0.3, 0.4)가 상대적으로 심하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 평균과 중위값, 첨도와 왜도의 분석결과를 종합해 볼 때, 순자산의 전국적 분포가 상위 순자산 보유단체를 중심으로 크게 편향되는 현상이 관측된다. 이러한 경향은 군과 도의 경우 상대적으로 덜한 반면 기타 자치단체의 경우 상대적으로 두드러진다.

(2) 순자산에 대한 기초통계분석 결과와 자산의 기초통계 분석결과 간에 유사점이 많이 나타나는데, 이는 재정상태보고서의 산출 결과 자산이 부채에 비해 압도적으로 큰 비중을 차지하였기 때문이다.

〈표 15〉 순자산 기초통계분석 결과

구 분	평 균 (백만원)	표준편차 (백만원)	변이계수	중위값 (백만원)	첨 도	왜 도
전 국	3,109,458.6	7,965,073.7	2.6	1,389,350	136.2	10.5
특별 · 광역시	31,021,702.3	36,009,607.3	1.2	20,768,178	5.8	2.4
도	13,340,467.1	4,822,419.6	0.4	12,564,474	0.2	0.7
시	3,294,172.6	2,660,855.1	0.8	2,285,301	7.8	2.5
군	1,144,813.2	369,198.7	0.3	1,121,656	0.3	0.4
자치구	1,191,214.9	920,019.8	0.8	866,720	2.9	1.7

5. 예산회계와 재무회계간의 주요 차이 - 자산과 부채를 중심으로

기존의 예산회계(현금주의 단식부기)에서 다루는 재산 및 채무와 새로 도입된 재무회계(발생주의 복식부기)에서 계상하는 자산 및 부채 간에는 여러 면에서 차이가 있다. 여기에서 이들 차이점에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.

기존의 세입·세출 예산회계는 자산의 개념을 결여하고 있어서 자치단체들은 자산을 회계적으로 관리하는 시스템보다는 ‘재산’을 관리하는 시스템을 유지해 왔다. 지방재정법 등에 규정된 재산(현금, 채권, 공유재산으로 구분되며, 대부분 단·장기적으로 현금화가 가능한 특성을 지님)은 복식부기에서 규정하는 자산과 밀접한 연관이 있으나 그 범위가 제한적일 뿐 아니라 체계적인 회계원칙에 의해 회계적으로 관리되지 않았다. 복식부기회계에서 규정하는 자산은 기본적으로 이들 재산보다 훨씬 포괄적인데, 여기에는 사실상 매각 등의 방식으로 현금화가 불가능한 도로, 도시철도, 상수도시설 등의 사회기반시설과 각종 주민편의시설 등이 포함된다. 이와 같은 “재산”과 “자산”의 차이로 인해 금번의 자산실사 결과 재무회계의 자산규모(794,2조원)는 기존에 파악된 예산회계 재산(308,0조원)보다 무려 486.2조원이나 더 많은 것으로 나타났다. 특히, 양자간에 근 500조원에 가까운 큰 차이가 발생한 것은 단식부기회계에서는 그 동안 재산가액으로 평가하지 않았던 사회기반시설(도로조성비·하천부속시설 등)이 자산 항목에 포함되었기 때문이다.

〈표 16〉 단식부기 예산회계 재산과 복식부기 자산과의 결산 비교(2006년 말 기준)

기존 예산회계 재산						복식부기 자 산 (사회기반시설)	차이
재정자금	공유재산	채권	기타채권		계		
			지방세	과태료 등			
37.5조원	246.4조원	17.1조원	4.3조원	2.7조원	308조원	794.2조원 (554.3조원)	486.2조원

자료 : 행정안전부

지방자치단체 부채의 경우 단식부기회계와 복식부기회계 간에는 큰 차이가 나타나지 않는다. 그것은 자산과 달리 부채의 경우 복식부기에서 계상하는 부채항목의 상당 부분이 단식부기회계에서도 계상되기 때문이다. 구체적으로, 기존의 예산회계에서는 채무로 계상되지 않지만 발생주의 복식부기회계가 적용되면서 추가되는 부채항목으로는 유동부채(선수금, 국·도비보조금 집행 잔액 등)와 기타비유동부채(퇴직급여충당부채, 금융리스부채 등)가 있다. 이와 같이 상대적으로 작은 회계항목의 차이로 인해 금번에 단식부기 회계결산과 복식부기 회계결산을 비교해 본 결과 양자간에는 11.8조원의 차이만 발생하였다(〈표 17〉 참조).⁹⁾

9) 참고로 채무부담행위 및 공사·공단채는 복식부기상의 부채에 포함되지 않는다. 채무부담행위는 주석으로 공시하고, 공사·공단채는 추후 연결재무제표의 형태로 표시될 가능성이 크다.

〈표 17〉 현금주의 단식부기 채무와 발생주의 복식부기 부채의 비교
(2006년 말 순계 기준)

지방채무	복식부기 부채				차이
	유동부채	장기차입부채	기타비유동부채	계	
17.4조원	7.3조원	18.9조원	3조원	29.2조원	11.8조원

자료 : 행정안전부

단식부기회계에서 계상하는 지방자치단체의 채무 17.4조원의 대부분은 복식부기 부채의 장기차입부채에 포함된다(지방채무의 일부는 유동부채인 유동성장기차입부채에도 포함된다). 단식부기회계와 복식부기회계 간의 차액 11.8조원에는 지역개발채권 발행액이 포함되는데 그 중 상당액(3.7조원)이 기초자치단체에 융자금으로 활용되는 점(복식부기 부채에 포함되어 있음)을 감안한다면, 순수 발생주의에 의한 차이(순계)는 이를 차감한 8.1조원에 불과하다.

Ⅲ. 복식부기 회계제도의 실시 성과와 과제

1. 실시 성과

지방재정법에 의해 각 자치단체들은 2008년 8월에 기초재정상태보고서가 반영된 재무보고서(재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서)를 처음으로 공시하게 되는데, 그 무엇보다도 이것이 복식부기회계제도를 실시한 결과이자 중요한 성과 산출물이라 할 수 있다. 이러한 성과 산출물은 다음과 같은 파급효과를 창출할 것으로 예상된다.

먼저, 기존의 정부예산회계(현금주의 단식부기)가 제공하는 정보의 한계와 문제점을 일정 부분 해소할 것으로 기대된다. 기존의 예산회계제도는 여러 가지 예산회계 정보를 비교적 단순 명확하게 제시해 주는 장점을 갖는 반면에 정교한 재무정보와 성과정보 그리고 재정의 중장기 안정성 및 지속가능성에 관한 심층적인 재무정보를 제공하지 못하는 단점을 지닌다. 구체적으로, 금년에 처음 공시되는 자치단체 재무보고서는 현금의 수입과 지출에 한정된 기존의 예산회계정보를 넘어서서 자산과 부채에 관한 각종 재무정보를 포괄함으로써 보다 객관적인 관점에서 자치단체의 재정상태를 파악할 수 있도록 해준다. 그 뿐만 아니라 새로운 재무보고서는 기존의 세입세출결산서가 다양한 지출정보를 제공하지 못하는 한계를 극복하고 각종 비용정보를 제공함으로써 예산사업의 성과와 재정의 총체적 성과를 파악하는데 크게 기여한다(다만, 현 단계에서는 원가산정 기반이 구축되지 못한 관계로 본래 기대하는 비용정보는 제공되지 못하고 있다).

그리고 지금까지 전연 고려되지 않았던 자산의 비용화(감가상각비) 개념이 예산회계에 적용되면서 예산사업의 기간별 성과와 자산의 교체시기에 대한 정보를 갖게 되고 나아가 지방자치단체 간 또는 조직단위 간에 투입비용과 정책성과를 비교할 수 있을 것으로 기대된다.

복식부기회계를 통해 생성되는 순자산(net worth) 정보는 기존의 세입세출 예산회계가 제공하는 재정정보에 비해 그 특성과 정보 유용성을 달리한다(세입세출예산회계에서는 이와 유사한 개념과 관련 재무정보를 갖고 있지 않다). 한마디로, 순자산의 크기는 국가와 지방자치단체의 중장기 재정안정성을 가늠해 해주는 중요한 판단준거로서 기능을 한다. 만일 어떤 자치단체의 재정지출비용이 계속해서 조세수입을 초과하면 이 자치단체는 순자산의 지속적인 감소를 경험하면서 중장기적으로 재정의 불안정성 문제에 부딪힌다. 이에 비해 세입과 세출을 비교하는 단식부기 예산회계에서는 단년도 재정수지(흑·적자)는 쉽게 파악할 수 있지만, 중장기 재정안정성은 여러 가지 재무정보의 제약으로 인해 실질적으로 파악하기가 어렵다. 물론 중장기 재정수요와 수입을 체계적으로 예측해서 중장기 재정수지 상태를 점검하는 방법을 통해 재정안정성을 가늠해 볼 수 있지만, 그것은 자치단체의 실질적인 재정역량(예컨대, 조세잠재력, 인프라 잠재력, 순자산 크기 등)과 대비해서 안정성 상태를 파악하는 접근과는 차이가 있다.

2. 과 제

복식부기회계를 통해 생성되는 예산회계정보는 앞서 언급한 바와 같은 성과와 긍정적인 효과를 야기하지만, 복식부기회계의 제반 인프라가 정비되지 않은 현 단계에서는 각종 재무보고서의 체제와 정보 내용 등에 있어서 적지 않은 한계와 과제가 노정되고 있다. 여기에서 이들에 관해 기술하면 다음과 같다.

첫째, 단식부기 예산회계에 비해 자치단체가 보유하는 자산의 평가액이 자치단체의 재정상태나 재정력(fiscal capacity)을 과대하게 평가하는 경향이 있다. 현행 지방자치단체 회계기준에 의하면 자치단체의 보유자산 중에서 사회기반시설 자산(특히, 도로 자산)이 차지하는 비중이 지나치게 클 수밖에 없는데, 이것은 회계기준의 합리성을 논하기 이전에 제3자로 하여금 자치단체의 재정상태나 재정력을 객관적으로 판단하기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. 앞서 지적한 바와 같이, 자칫하면 자치단체의 다양한 재정 건전화 노력과 요인 그리고 지출활동들은 간과되고 도로시설과 상하수도시설의 많고 적음에 따라 자치단체 재정상태의 양호 여부가 결정될 가능성이 크다. 도로, 도시철도, 상·하수도시설 등 사회기반시설이 풍부하다는 것은 자치단체의 재정자원이 경상적 활동보다 자본투자 활동에 더 많이 사용되었음을 의미한다. 그리고 이러한 현상이 존재할 때 지역경제가 활성화되고 주민생활에 더 많은 편익이 제고될 가능성이 높다. 하지만 이러한 사실들이 ‘사회기반시설의 과다 여부’가 자치단체 재정의 건전성을 객관적으로

평가하는 핵심기준으로 활용될 수 있음을 입증하거나 뒷받침해 주지는 못한다. 그것은 자본투자가 채무에 의존해서 이루어질 수 있는 점, 공공부문의 특성상 사회기반시설을 매각 등의 방식으로 현금수익을 창출할 가능성이나 고수익 영역에 재투자 할 수 있는 여지가 없는 점 등을 고려할 때 그러하다. 종합적으로, 사회기반시설이 공공재로서의 편익을 제공하는 점(공공서비스 잠재력이 있는 자산), 유지·보수 등 지속적인 관리를 필요로 하는 점, 그리고 자치단체 재정지출의 많은 부분을 차지하는 점 등을 감안할 때, 사회기반시설을 자산으로 계상해야 할 합리성은 상당 수준 인정된다. 하지만 기업회계의 자산과 비용 정의 등에 비추어볼 때 사회기반시설이 자산 측면보다 비용 측면에 더 가까운 점이 없지 않음을 인식한다면, 자치단체의 재정상태 비교 분석 시 사회기반시설자산을 중장기 관점에서는 포함시키되 단기적 관점에서는 제외시키는 접근을 취하는 것이 합리적이다.

둘째, 기업회계기준을 토대로 지방자치단체 회계기준이 정립된 결과 자산의 포괄 범위가 매우 광범위 해졌고, 그 결과 자치단체의 재정 건전성과 중장기 안정성이 과도하게 긍정적인 방향으로 평가될 가능성이 높다. 앞서 언급한 바와 같이 자산의 규모는 기존 예산회계의 재산규모에 비해 매우 폭넓게 계상된 반면 부채는 기존에 계상된 규모와 내역에 비해 큰 차이를 보이지 않는다. 그 결과 복식부기회계에서 가장 기본적으로 활용되고 있는 재무 건전성 측정 잣대(예: 부채비율)를 적용할 경우 전국의 지방자치단체들은 거의 대부분 재무 건전성에 아무런 문제가 없는 것으로 평가된다.

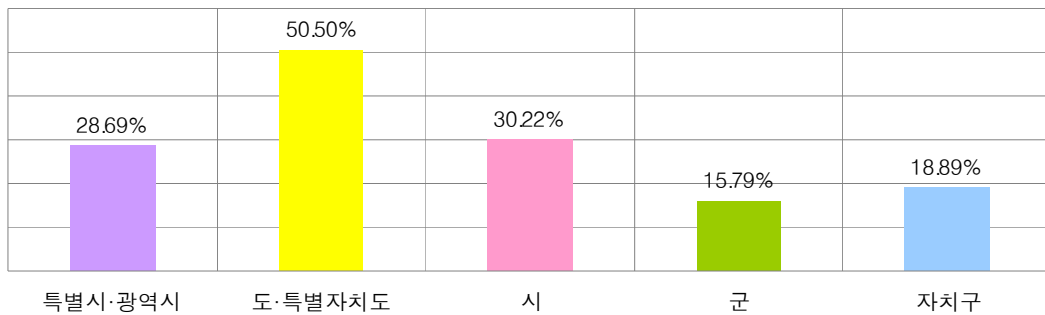
기존의 단식부기회계에서 자치단체의 재정 건전성을 점검하는 기준지표로는 전 세계적으로 채무상환비비율((지방채무 원리금/총지출 또는 세입)×100)이 보편적으로 사용되는데, 국가별로 차이가 있지만 통상 지표 값이 20% 이상이면 재정건전성에 문제가 있을 수 있는 신호로 간주된다. 채무상환비비율과 복식부기회계의 부채비율을 비교하면, 분자의 크기는 큰 차이가 없는 반면(복식부기의 부채가 단식부기의 지방채무 원리금보다 조금 더 큼) 분모의 크기는 큰 차이를 보인다(예산보다 압도적으로 큰 자산이 분모를 차지함). 금번에 공표된 자료에 의하면 전국 자치단체의 평균 부채비율(총부채/총자산×100)은 3.7%인데, 이것은 기업의 평균 부채비율 수준에 비하면 비교할 수 없을 정도로 낮은 수치이다. 이런 상황에서는 전국의 모든 자치단체들은 채무문제를 사실상 갖지 않으며, 따라서 재정안정성 문제 또한 존재하지 않는다. 하지만 지금까지 사용되어 온 단식부기회계에 의하면 상당수의 자치단체들이 15-20% 내외의 채무상환비비율을 보이는 등 재정 건전성과 안정성에 다소간의 문제를 노정하는 것으로 추정된다(그러나 이들 중 상당수는 총자산 대비 총부채 비율 적용 시 1-2% 미만의 재무건전성 단체로 분류된다).

복식부기 재무비율지표 중에서 부채비율 외에 회수가능자산(유동자산(단기금융상품 등)+투자자산(장기금융상품 등)) 대비 총부채(유동부채+장기차입부채+기타유동부채) 비율을 사용해서 지방자치단체의 재무 안정성을 보완적으로 점검하더라도 그와 관련된 문제와 한계가 존재한

다. 현재로서 동 지표는 자치단체의 재무 안정성을 객관적으로 파악하기에는 실용성과 충분성 측면에서 여전히 미흡하다. 기업에서는 이와 유사한 지표로서 유동비율(유동부채/유동자산)을 사용하고 그것이 200% 이하일 경우 재무 안정성이 높은 것으로 판단한다. 하지만 이것을 기업과 본질적으로 다른 방식으로 존재하고 운영되는 지방자치단체의 재무상태를 판단하는 준거로서 활용하기에는 근본적인 한계가 있다.

종합적으로, 현재의 복식부기 재무비율지표에만 의존할 경우 실제로 자치단체들이 경험하는 재정 건전상태를 객관적으로 파악할 수가 없으므로 보다 정교한 복식부기체제와 지표의 개발이 이루어지기 전까지는 복식부기재무지표와 단식부기 재정분석지표를 상호 보완적으로 활용하는 접근이 반드시 필요하다.

[그림 7] 회수가능자산 대비 총부채 비율



자료 : 행정안전부

셋째, 기업회계의 자본 정보와 달리 순자산(net worth) 정보가 제시하는 유용성에 상당한 한계가 있다. 기업회계의 경우 간단히 말해서 자본은 납입자본과 경영성과에 해당하는 수익의 증가분으로 구성되는데, 이러한 구성내역과 재무활동의 변화 메커니즘이 자치단체의 재무회계에서는 제대로 작동할 수가 없다. 우선, 자치단체의 순자산에는 주주들이 납입한 자본의 개념이 없을 뿐 아니라 동태적인 경영활동(손익계산서에서 경영실적으로 포착됨)의 결과 야기되는 손익의 변동이 자본계정에 반영되는 메커니즘이 자치단체의 순자산 부분에서는 효과적으로 작동되지 않는다. 그리고 현행 자치단체 재정운영보고서가 기업의 손익계산서를 모체로 하면서 기업과 본질적으로 다른 지방자치단체의 존재목적과 운영방식 등을 반영하고 있는 점(특히, 불가피하게 모호하고 절충적으로 고안된 점)을 고려할 때, 재정운영보고서에서 창출되는 수익과 비용의 역학관계가 궁극적으로 순자산에 영향을 미치는 내용이나 메커니즘이 기업회계와 비교할 때 여러 면에서 불명확하고 합리적이지 않다.

국가와 지방자치단체의 순자산은 구조와 특성 면에서 민간기업의 자본과 근본적으로 다르다. 기업의 자산과 자본은 회사가 파산하거나 청산될 경우 적극적으로 활용될 수 있지만, 정부부문의 (순)자산 중에는 극단적으로 재정위기 상황이 발생하더라도 매각할 수 없거나 매각해서는 안 되는 항목들이 많이 있다. 따라서 이와 같은 순자산의 특성을 인식할 때, 자치단체 재정의 건전성과 지속가능성을 실질적이고 유의미한 관점에서 판단하고 해석할 수 있도록 자산과 순자산의 항목 분류(재무정보 분류)를 재편성하고 정치화할 필요가 있다. 즉, (순)자산의 구성항목과 세부 정부를 어떤 수준에서 어떤 범위까지 재구성할 지의 과제가 다른 어떤 과제보다 중요하고 시급하다.¹⁰⁾ 만일 이 과제가 빠른 시일 안에 효과적으로 보완, 개선되지 못할 경우 복식부기회계제도의 도입목적을 달성하는데 상당한 차질이 있을 수 있다.

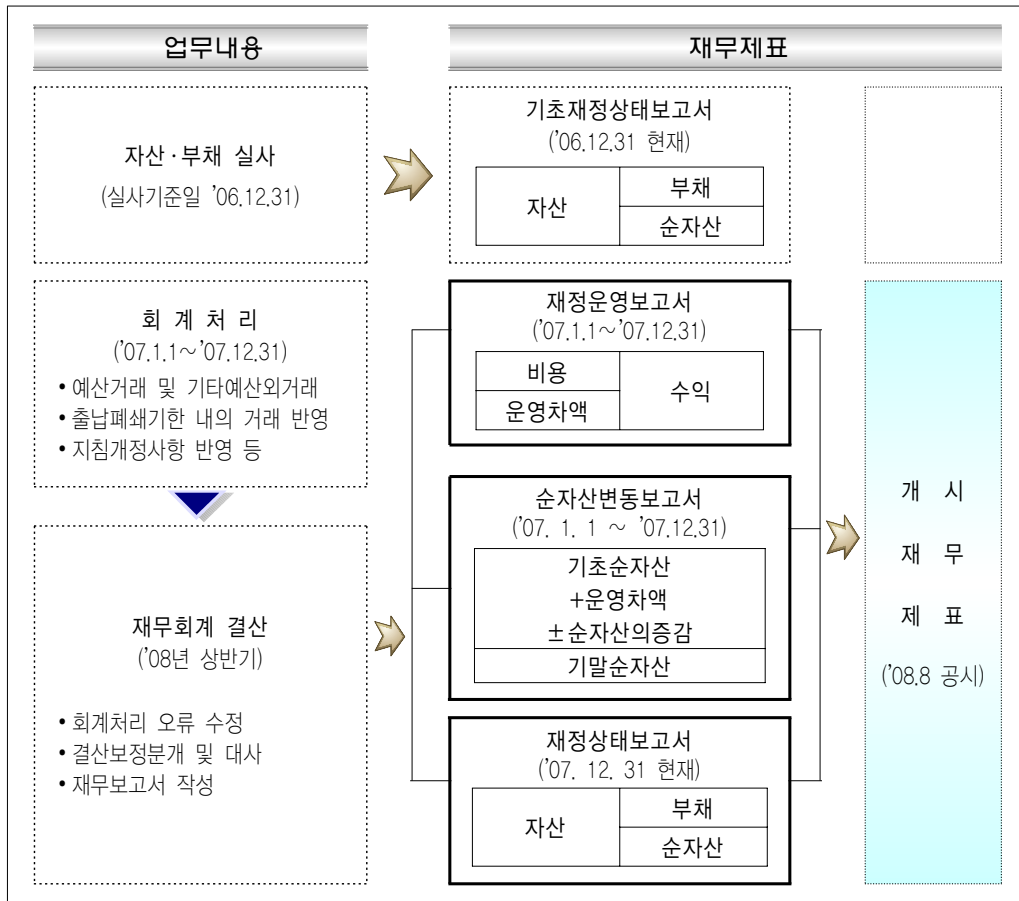
넷째, 2008년부터 시행 중인 사업예산제도(중전의 품목별 예산제도를 대치한 것임)와 복식부기회계제도를 상호 긴밀하게 연계시켜 예산회계정보가 총체적으로 효과를 극대화시킬 수 있는 방안을 강구하는 과제가 남아 있다. 만일 사업예산제도의 정보와 복식부기회계의 정보가 적절히 결합될 경우 자치단체가 수행하는 활동의 경제적 비용·편익을 총체적·개별적으로 파악할 수 있고, 자산과 부채와 연계된 경제적 자원(economic resource)의 변동 상황 점검을 통해 재정의 단·장기 상태와 지속가능성을 보다 객관적으로 파악할 수 있다. 만일 이 과정에서 원가산정 기준과 비용의 배분에 대한 인프라가 효과적으로 개발, 적용된다면 예산의 운영을 투입중심에서 결과중심으로 실시할 수 있다. 그리고 지역주민을 포함한 이해관계자들에게 재정상황에 대한 자체의 시계열적 비교분석과 경쟁대상 지방자치단체간의 비교결과가 제공될 수 있어서 지방자치단체의 회계 책임성과 재정 효율성이 크게 향상될 것으로 기대된다.

그밖에 앞으로 복식부기회계제도가 성공적으로 정착, 발전하기 위해서 해결해야 할 과제로는, (1)자치단체의 특성을 반영하는 재무제표의 내용 개선, (2)예산회계와 재무회계간의 연계성 및 상호 보완성 강화, (3)다양한 재정·재무 분석지표의 개발 및 활용(복식부기 재무비율지표와 기존의 재정분석지표의 적절한 활용), (4)지속적인 재정정보인프라의 구축 및 개선, (5)주민친화적인 재무정보의 공개, (6)자산·부채의 범위 및 평가방법 개선, (8)비용 산정기법 개발, 수익 내역의 재구조화, 비용·수익 관련정보의 활용도 결정, (9)실용성과 정보 유용성이 낮은 재정은영보고서의 전면 개편 등을 지적할 수 있다. ☹

10) 현재는 순자산을 고정 순자산, 특정 순자산, 일반 순자산으로 구분하고 있지만, 이러한 구분에 기초해서 제공되는 재무정보는 정책결정자와 국(주)민에게 큰 유용성을 주지 못한다. 예컨대, 현행의 정보내용으로는 지방채 발행과 증세의 선택과 같은 거시적 재정정책을 판단할 수가 없을 뿐 아니라 순자산의 증감이 재정활동의 성과와 결부되는지에 대해서도 불투명하다.

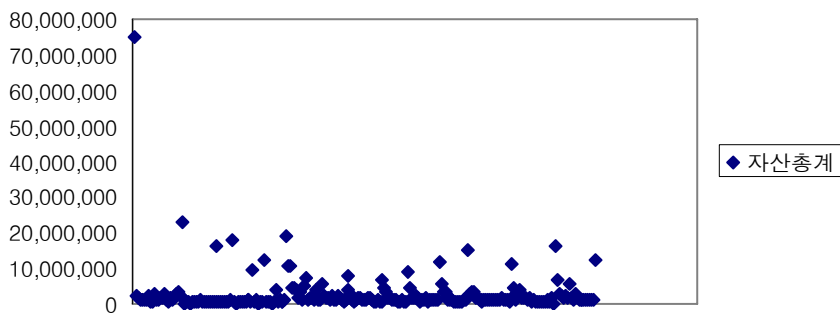
부 록

복식부기회계 처리결과 산출물

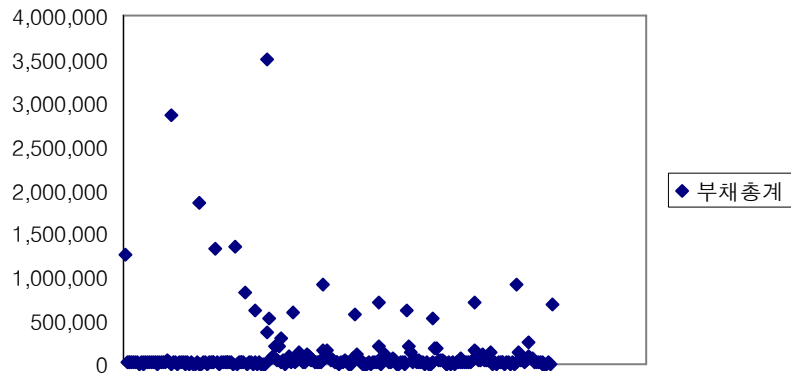


자료: 행정안전부

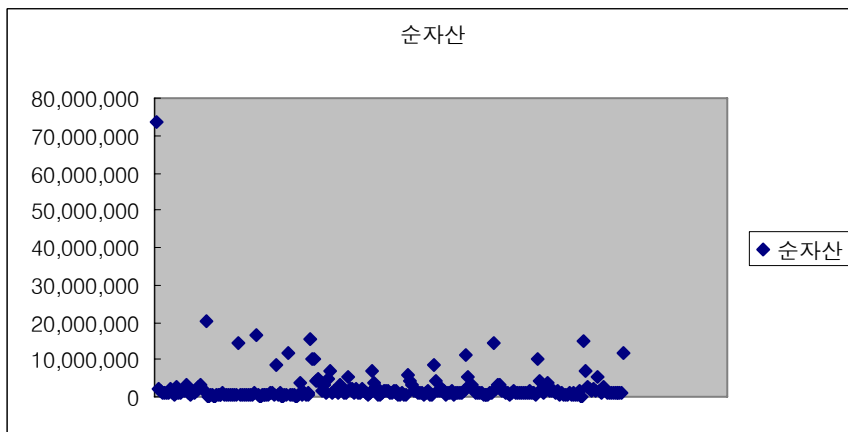
자산총계



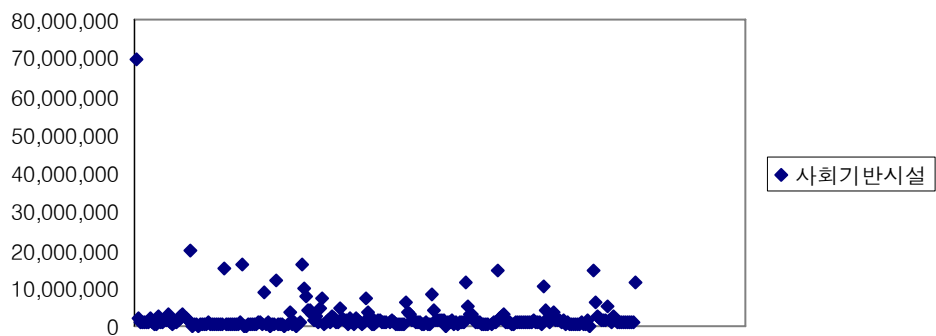
부채총계



순자산



사회기반시설



사업예산제도와 복식부기제도의 유기적 연계 강화

신 홍 철

홍익대학교 교수

I. 들어가기 : 정부재정개혁의 핵심도구로서의 사업예산 및 복식부기

대한민국 공공부문의 예산 및 회계의 인프라를 획기적으로 바꾸는 계기가 된 디지털예산회계시스템의 핵심은 사업예산과 복식부기이다. 지자체의 경우 올해가 두 제도가 동시에 시행되는 원년에 해당한다. 비록 두 제도가 재정효율성 제고라는 공동 목표를 추구하지만 두 제도는 근본적으로 성격을 달리 한다. 사업예산은 기존의 예산편성 및 사후 평가의 초점을 근본적으로 바꾸는 사고의 전환을 의미하는 반면, 복식부기는 사후분석에 유용한 정보 산출을 위한 기록방식(일종의 기술)을 말한다. 이중 핵심은 사업예산이다. 사업예산제도란 예산의 계획, 배정, 집행과정과 체계를 프로그램(정책사업 또는 단위사업: 이하, 사업) 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가와 직접 연계시키는 예산기법을 의미한다(임성일 2004). 사업예산제도가 가동되기 위해서는 사업수행에 소요된 총자원의 화폐적 금액을 뜻하는 사업원가계산과 사업예산제도의 취지를 살릴 수 있는 예산(원가)항목 분류체제의 재편이 필연적이다.

사업원가는 사전적으로는 예산편성의 기초 자료로 그리고 사후적으로는 성과평가의 기초 자료로 활용된다. 진정한 사업원가는 정부의 조직구조 하에서 발생하는 간접비까지를 포함하는

이른바 총원가(full cost) 형태로 산정되어야 한다. 그동안 단순히 품목별로만 집계해 온 공공조직의 경우 이러한 구체적인 원가집계가 적지 않은 부담으로 작용할 수 있으며 실제로 목격되고 있다(사례시의 도서관 운영사업 사례를 분석한 주운현, 2008 참조).

전통적으로 우리나라는 품목별 예산과목을 활용해 왔다. 그러나 실제로 예산을 준비하거나 심의하는 과정에서는 예산산출 기초자료에 해당하는 자료들이 고려되었다. 사업예산제도는 바로 이러한 심의에 활용되던 자료를 구체적으로 사업별원가항목으로 파악하여 사후적으로 회계수치와 대비될 것을(즉, 어떤 목적으로 어떠한 유형의 자원이 사용되는 지를 미리 사업별로 파악할 것을) 요구한다¹⁾. 이런 점에서 예산항목의 분류체계는 종전과는 다른 형태를 띠 수 밖에 없다. 왜냐하면, 예산은 일종의 비교기준치를 의미하는 벤치마크(benchmark)의 하나로 사후적으로 회계가 제공하는 실적치와 비교되어 차이분석 형태로 유용한 정보를 제공할 수 있으려면 상호 비교가능한 형태를 갖추어야 하기 때문이다. 본고의 주제인 연계란 이런 점을 강조하는 것이다.

사업예산 가동의 핵심 인프라는 복식부기이다. 사업수행의 실제원가를 파악하는 회계는 복식부기를 전제로 한다. 즉, 사업예산에 기초한 디지털예산회계제도 역시 복식부기 도입을 전제로 추진한 것이다. 복식부기는 단식부기와는 자료기록 방식이 다르다. 그 결과, 사후 분석을 위한 정보제공 수준 역시 차이를 보인다. 기록 방식의 차이는 계정에서 비롯된다. 회계에서 계정(account)은 자산, 부채 및 자본 등의 변화(증감)를 체계적으로 구분·파악하기 위한 기록장소로 정의된다. 증가와 감소를 왼쪽(차변) 또는 오른쪽(대변)으로 구분하여 기록할 경우 사후분석에 유용한 정보가 산출될 수 있음을 고려하여 계정은 집행(즉, 거래 발생) 시점에서 체계적으로 거래를 기록(즉, 자료를 수집)하기 위한 수단으로 활용된다. 요컨대 과거에는 활용하지 못했던 추가 정보(가령, 사업원가) 분석용 자료 수집은 계정의 변화를 통해서 가능한데 이를 실천하기 위한 수단이 곧 계정인 것이다²⁾. 이런 점에서 미래 판단 및 의사결정에 유용한 정보를 처음부터 어떻게 포착할 것인가라는 계정체계 설계가 중요한 것이다.

사업예산제도하에서 복식부기의 장점을 향유하려면(즉, 실질적인 변화를 가져 오기 위해서는) 자산, 부채 등의 계정을 이용한 재무보고의 개선도 중요하지만 다른 차원의 접근이 필요하다. 즉, (디지털예산회계시스템 도입 이전의 정부회계분야의 노력처럼) 발생주의·복식부기 개념을 재정정보로서 작성 등 재무회계 이슈에 국한하여 추진하는 대신에 사업예산제도와 연계되어

1) 디지털예산회계기획단의 초기 노력의 대부분 역시 과연 어떤 형태로 사업을 중심으로 예산항목을 구조화 할 것인가에 대해 투입되었다.

2) 야구에서 스위치 타자가 어느 타석에 서서 타격을 했는 가를 별도로 기록하지 않으면 (비록 전체 타율은 계산할 수 있지만) 타석 위치별 타율을 계산할 수 없다. 또한 마트에서 판매되는 요플레를 계산대에서 어떻게 처리하느냐에 따라 사후분석용 자료 수집은 달라진다. 가장 전형적인 경우는 판매가격이 동일한 경우 상이한 맛(flavor)의 요플레 별 판매량을 스캔(계산대에서 입력)하는 것이다. 그러나 (대기 손님이 많아 신속한 계산이 중요한 경우) 상이한 맛(flavor)별로 스캔하는 대신에 요플레 판매량만을 입력하는 방식을 따른다. 이 경우 별도의 재고 조사를 실시하지 않고서는 특정 맛의 요플레가 몇 개 팔려 나갔는지 그리고 각 flavor 별 요플레 재고는 얼마인가를 실시간적으로 파악할 수 없다. 이처럼 자료 수집의 상세함 정도(그로 인한 사후분석수준)는 조직의 정보니즈 및 중요성의 원칙을 감안하여(즉, 원가-효익 관점에서) 결정되는 것이다.

성과관리를 개선하기 위한 도구로 복식부기제도를 활용하는 사고 및 인식의 전환이 필요하다. 왜냐하면 예산과 회계 수치 양자가 분석의 핵심대상인 사업을 중심으로 연계되지 않으면 정부부문의 효율성 제고라는 성과로 연결될 수 없기 때문이다.

사업예산이나 복식부기의 궁극적인 목적은 예산의 효과적 효율적인 활용을 통한 국가경쟁력 제고이다³⁾. 연계란 개념은 이들 성과관리 인프라가 궁극적인 목표인 성과예산의 실행에 활용되기 위한 것으로 이해해야 한다. 성과예산은 조직이 생산한 산출물 특히, 조직이 추구하는 목표와의 달성정도를 반영하는 성과물(outcome)을 강조하는 가운데 사업예산을 한 차원 높여 성과관리와 연계시킨 예산으로 정의된다. 성과예산은 사업으로부터 기대되는 성과를 KPI로 요약하고 집행과정에서 이들 실적을 파악한 후 피드백을 토대로 내년도 예산을 배정하는 환류기능을 강조한다⁴⁾. 본고는 새로운 예산제도와 복식부기 제도의 시행 원년에 해당하는 현 시점에서 사업예산과 재무보고가 지방 재정의 효율성 및 효과성 제고에 순기능을 하기 위해서 필수적인 상호 간의 연계를 보다 강화하는 방안을 다룬다. 성과예산으로의 로드맵상 사업예산과 복식부기 제도가 통합적 성과관리의 핵심인프라로 상호 유기적으로 연계·활용되도록 현 시점에서 (일부의 경우 중앙정부 및) 지자체가 고려하여야 과제를 제시한다.

II. 사업예산에 기초한 전략적 성과관리의 실행

1. 성과관리의 핵심인 성과지표와 사업별원가

사업예산제도가 추구하는 바는 효율적인 예산집행을 통한 정책목표 달성이다. 따라서 정책달성을 위한 (실국과 같은) 조직단위별 성과목표와 사업예산을 연계하는 것은 매우 중요하다. 대부분의 공공기관이 추진하는 사업성과는 (민간부문의 당기순이익이나 EVA와 같은) 재무 수치나 지표로 측정하기가 쉽지 않아 다양한 비재무적 지표가 활용된다. 이런 이유로 BSC(균형성과표)와 같은 전략적 성과관리나 성과예산 실행상 성과목표를 요약한 KPI가 중요성을 갖는 것이다.

앞서 지적처럼 성과관리를 위한 목표달성도 평가시 이용되는 핵심정보중의 하나가 사업원가 정보이다. 사업성과와 비교되는 사업원가는 성과목표 달성 실패의 원인 파악은 물론, 다음 예산편성을 위한 환류기능을 수행하여 공공조직의 재정효율성 제고에 일조한다. 지자체를 비롯한 다양한 이해관계자들이 관심을 갖는 사업별원가는 특정 성과달성에 소요된 자원의 총액을 의미하는 총원가(full cost)로 파악되어야 한다. 미국 OMB에서 발간한 Circular A-11에서는 다음과

3) 국가재정법 제1조와 16조의 예산원칙 중 재정지출의 효과 제고 참조.

4) 미국의 경우 대통령이 특별관리하는 5대 경영아젠다(PMA) 중의 하나인 성과예산에서 “그린” 평가를 받기 위해서는 (즉, 예산상의 총비용이 미션계정과 활동에 부과되고 산출과 프로그램의 비용은 예산요구와 실행상의 성과와 통합되는 식으로) 예산과 성과의 통합을 입증해야 한다.

같이 기술한다. “예산의 관점에서 총원가는 프로그램 산출목표를 달성하기 위해 기관이 사용한 모든 예산상 자원의 합계로 급여와 비용, 제품과 서비스의 조달, 양여, 보조금, 연금지급 등과 같은 비용 요소들을 포함한다. 또한 ‘총원가’는 퇴직자 연금과 건강 급여의 연간 발생비용, 위험 쓰레기 처리 비용, 연간 자본활용 비용과 임차료, 중앙에서 지급되고 사용된 모든 지원서비스와 제품의 비용 등을 포함한다.” 참고로 예산편성, 성과관리 및 회계 3 가지로 요약하여 활용분야를 정리한 <표 1>은 프로그램(즉, 사업)의 총원가 구성 요소 및 상이한 구성의 원가 정보가 다양한 의사결정에 활용됨을 잘 보여 주고 있다.

<표 1> 프로그램 총원가의 구성요소 및 활용 가능성

원가 항목										원가 대상
원가정보 활용목적	활용대상 원가정보	프로그램 원가						프로그램 비배부원가		
		직접원가		간접원가		비생산원가				
		보전 원가	미보전 원가	보전 원가	미보전 원가	보전 원가	미보전 원가	보전 원가	미보전 원가	
예 산										
자원배분	총원가	X	X	X	X	X	X			프로그램
예산수립/ 실행/통제	관련원가	X		X		X				프로그램
성 과 관 리										
원가통제	관련원가	X		X						활동, 재화, 서비스
성과측정	총원가	X	X	X	X	X	X			프로그램
외주결정	관련원가	X	X	X	X					활동, 재화, 서비스
활동중지 결정	관련원가	X	X	X	X	X	X			프로그램
타부처에 대한 수수료결정	관련원가	X		X						활동, 재화, 서비스
민간부문에 대한 수수료결정	총원가	X	X	X	X					활동, 재화, 서비스
회 계										
자산평가	총원가	X	X	X	X					자산
재무제표	총원가	X	X	X	X	X	X	X	X	책임중심점

출처 : 신흥철외 2인(2004), Implementation of Cost Accounting System, JFMIP, 1997.

주 : X 표시는 해당된다는 것을 나타냄.

2. 사업예산에 기초한 재무보고와 원가정보의 생성

성과관리에 있어서 주요 이슈의 하나는 성과관리의 핵심 정보를 재무보고서에 어떻게 담아낼 것인가이다. 마치 BSC를 도입한 민간 기업들이 경영회의에서 어떠한 보고서를 활용하여 전략실행을 논의할 것인가를 고민하는 것처럼 사업예산에 기초한 성과관리가 성공하기 위해서는 복식부기와 발생주의에 기초한 재정정보를 어떻게 혁신해야 할 것인가를 고민하지 않으면 안된다. 왜냐하면 재정정보는 궁극적인 성과관리 개선에 기여할 수 있어야 하기 때문이다.

국가재정운용 체계를 확립하고 성과중심의 재정운용으로 효율성과 재정건전성, 투명성을 제고하기 위한 법적 근거인 (국가 및 지방)재정법과 시행령, 국가회계법 등에서는 성과관리의 근거로 성과관리제도의 실질적 집행 보장과 개별 사업예산의 충실도 평가를 강조하고 있다(국가재정법 56조의 결산의 원칙 참조). 또한 사업예산제도의 도입을 계기로 사업원가정보가 중요하다는 인식하에 이에 대한 상세한 정보를 재무보고서에 담아 공시할 것을 요구하고 있다(순원가 형태의 정책사업별보고서 참조). 그러나 아쉽게도 사업원가계산에 대한 구체적 방법이 절실히 요구되는 현재까지 원가산정에 관한 구체적인 규정은 마련되지 않고 있다.

3. 계정을 이용한 체계적 기록과 분석

사업예산의 실행적 파트너이자 재정개혁의 핵심도구 역할을 하는 복식부기는 흔히 재정효율성 및 투명성 제고 등의 장점을 갖는다고 한다. 과연 복식부기제도를 도입했다는 이유만으로 이들 장점을 실현할 수 있을까? 물론 자산, 부채 및 자본 등과 같은 계정을 이용하여 재무제표를 작성함으로써 과거 파악하지 못했던 지자체의 재정상태를 파악하는 것 자체도 의미를 갖는다. 그러나 조직이 달성하고자 하는 목표를 효과적, 효율적으로 달성했는가와 같은 물음에 답하기 위해서는 전형적인 재무보고를 위한 계정과목의 활용만으로는 불가능하다.

앞서 유용한 정보를 집행시점에서 제대로 포착하여 사후 분석(미래 판단 및 의사결정)에 활용될 자료를 체계적으로 수집하기 위한 기록 수단이 계정임을 설명한 바 있다. 계정체계의 설계는 정보시스템에서의 데이터베이스(DB) 설계에 해당한다. 복식부기는 double-entry bookkeeping이라는 영어 표현처럼 원인(자원투입)과 결과(산출)를 파악하기 위해 동일 금액이 두 개의 계정(또는 단일 계정의 왼쪽과 오른쪽에) 동시에 기록된다는 것을 말해 줄 뿐 실제로 활용할 수 있는 추가 정보는 계정의 구조화(상세함 및 추적 대상의 선정을 포함한) 및 이들 계정을 이용한 실제 기록 여부에 따라 달라진다⁵⁾.

5) 가령, 외상구입시 사후적으로 누구로부터 얼마를 구입했는가를 파악하려면 (총계정원장상의 외상매출금이라는 단일 계정을 이용하여 기록하는 대신에) 거래 상대방을 지칭하는 별도의 계정(즉, 인명계정)에 기록하거나 보조 장부(즉, 거래처원장)를 활용하여 총계정원장상의 외상매출금 계정과 보조원장에 동시에 기록한 후 (필요한 경우) 보조장부를 통해 거래처별 구입금액을 파악하는 두 가지 방법이 가능하다. 이 예와 앞서 언급한 스위치 타자의 타율 계산이나 요플레 재고 파악 사례는 공통적으로 회계의 계정은 마치 데이터베이스 설계처럼 조직의 필요에 따라 신축적으로 활용될 수 있음을 시사한다.

예를 들어 보자. 종전의 단식부기 형태의 품목별예산제도에서는 2002년 건설된 서귀포 월드컵 경기장 건설 원가를 파악할 수 없다. 사업예산제도의 도입만으로 경기장 건설원가가 산정되는 것은 아니다. 특정 경기장건설사업(프로그램) 원가를 파악하려면 그 사업을 원가대상으로 선정하고 그 경기장 건설을 위해 자원이 투입될 때마다 사전에 정한 사업코드를 이용하여 해당 사업에 자원소비액(즉, 원가)을 추적·부과해야 한다. 이 과정에서 여러 사업에 공통으로 발생하는 간접비 배분 이슈가 대두된다⁶⁾. 만약 처음부터 별도의 원가대상으로 분리·기록한다는(조직의 의지를 반영한) 코드가 활용되지 않을 경우(비록 복식부기 형태로 회계처리가 이루어지더라도) 다른 경기장 건설에 소요된 원가까지를 합한 금액이 다른 형태의 자산으로 파악될 것이다. 비록 복식부기가 원인과 결과 형태로 스톡(재무상태)과 플로(손익)을 동시에 파악하게 하고 기록상의 오류를 자동검증형태로 지적해 주지만 사업별로 원가를 집계하여 원가-효익 분석을 실시하려면 사전에 원가대상을 설정하고 계정과목 체계를 확정해야 한다. 즉, 계정체계를 어떻게 갖추느냐에 따라 복식부기에서 창출되는 정보의 양과 질은 상당한 차이가 나는 것이다. 민간 기업들이 계정간의 계층구조를 고유 번호로 체계화 한 회계계정매뉴얼(account code manual)을 활용하는 이유도 여기에 있다.

Ⅲ. 사업예산과 복식부기의 유기적 연계를 통한 성과관리 제고

1. 예산과 회계의 연계 필요성

관리회계 분야의 대가이자 공공부문 통제시스템에 정통한 Robert Anthony(하버드 대학) 교수는 예산과 회계의 중요성을 다음과 같이 주장한다.

“예산은 사업을 중심으로 편성되기 때문에 회계 또한 사업을 중심으로 원가를 집계·배분·계산하여 진정한 사업 원가를 측정해야 한다. 과거의 사업에 대한 원가의 측정은 미래의 사업원가를 추정하는 기초가 되기 때문에 회계시스템의 원가측정이 반드시 과거지향적인 범위로 국한되지 않는다. 사업의 산출과 달성하고자 하는 바람직한 결과가 정해지면 사업의 예산을 편성한다. 예산의 편성으로 확정되는 기획과 회계시스템에서 사업의 집행에 실제로 소요되는 원가를 측정하여 비교할 때 비로소 성과평가가 가능하다. 예산과 회계는 사업을 중심으로 계획과 실제 발생원가를 비교하는 연계가 이루어져야 한다.” (윤성식/권수영 2003 참조)

6) 이런 이유로 사업별로 원가를 파악하는 공공부문의 경우 계정을 이용한 체계적 기록은 더욱 더 중요하다. 참고로 과단위로 사업별예산을 산출하고 있는 일본의 동경도의 경우 입력단계에서 사업에 직접대응되는 것은 사업코드를 입력하고 그렇지 않은 것은 공통비로 입력한 후 원가계산서 공통비는 사전에 설정된 사업별 배분비용에 따라 배분되도록 시스템이 설계되어 있다. 이 경우 공통비 구분과 배분 기준의 적용이 주요 이슈가 되는데 시 도서관운영사업 사례를 검토한 주운현(2008)에 의하면 현실적으로 어렵다고 한다. 회계입력의 기본단위가 실과소로 되어 있는 지자체의 경우 사업소 내에 일부 팀만이 특정 사업에 관여할 경우 동 사업소에서 발생하는 원가를 해당 사업에 명확하게 부과하기가 쉽지 않은 것이 현실이다.

상기 Anthony 교수 주장의 요지는 곧 예산과 회계간의 유기적 연계의 목적은 성과평가 등 유용한 정보 산출이며 이의 핵심은 사업별원가정보라는 것이다. “측정되지 않으면 관리되지 못한다(You get what you measure)”라는 성과관리의 격언처럼 성과관리에서는 강조하는 바가 측정되고 보고될 것을 강조한다. 즉, A를 강조하고 A를 측정하고 A의 결과로 평가하는 것이 가장 바람직하다. 가령, 출연금 관리가 중요할 경우 출연금 관리지표의 일종인 집행율을 KPI로 선정하고 사후적으로 (목표치 대비 형태로) 평가될 수 있도록 결산서에 집행율이 포함되도록 하는 것이 한 가지 예이다. 그러나 (전략목표공유의 실패, 지표개발 또는 자료수집의 어려움 등의 이유로) 실무에서 이들 간의 갭은 도처에 존재한다. 강조하는 바를 잘못 표현하거나 강조된 바를 그릇되게 측정할 경우 오히려 왜곡을 가져올 수 있다. 최악의 경우는 A를 강조하고 B를 측정하고 C의 결과로 성과평가를 하는 것이다. 예산이 사전 강조를 요약한 것이고 회계가 평가를 위한 실적(결과) 파악이라면 이들 간의 (구조 및 내용상의) 갭은 작을수록 바람직하다.

2. 사업예산제도하의 예산과목 분류체계 개편 및 복식부기하의 회계처리

국가나 지자체는 고유의 미션을 위해 다양한 사업을 수행한다. 따라서 지자체가 사업을 통해 달성하고자 하는 목표는 적절한 예산과목을 이용하여 사업예산서에 체계적으로 나타내야 한다. 또한 이들 수치는 회계에서 구한 실적과 의미있게 대조될 수 있어야 한다. 이런 이유로 사업예산제도의 취지를 반영하는 예산과목 분류 체계가 개편된 것이다.

현행 지자체 사업예산제도하의 예산과목분류체계는 분야(제1단계)/ 부문(제2단계)/ 정책사업비, 재무활동비, 행정운영경비(3단계)/ 단위사업, 내부거래지출, 보전지출, 인력운영비, 기본경비(4단계) 분류하에 세부사업 → 편성목 → 통계목 → 산출근거의 계층구조를 따르고 있다. 새로운 예산분류체계의 특징은 다음과 같이 요약된다(이효·이삼주 2007, 『2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정』(행안부), 신흥철·최승기 2005 참조).

첫째, 종전에 품목별로 산재되어 있던 단위사업들을 사업 구조로 개편하여 사업목적을 명확히 하였다. 사업을 세항 수준으로 편입시켜 사업별로 예산정보가 산출되도록 하였으며 정책사업 하위수준에 관련 단위사업(종전의 세세항)을 연결시키는 사업 구조를 설정하였다.

둘째, 각 사업과 기능간의 연계 목적으로 13분야 51부문으로 분류하였다. 참고로 “기타(900)” 분야로 분류된 행정운영경비는 관련된 몇 개의 단위사업에 배분되어 최종적으로 분야와 부문이 확정될 임시성격의 공통비를 지칭한다.

셋째, 과거 목 및 세목구조 대신에 8그룹 38편성목 129 통계목이란 원가항목 중심의 구조를 설정하였다. 최소 예산편성단위인 단위사업의 예산편성 요소는 (인건비, 운영원가, 이전사업

등) 원가항목으로 설정하였다. 품목 대신에 사업에 통제 초점을 맞추는 특성상 예산과목(편성목)은 대폭 축소되었다. 그러나 기존 예산품목이 수행했던 세부 예산편성 단위, 집행단위를 대체할 수 있는 계정과목은 정확한 재정통계의 산출을 위한 계정과목이라는 의미의 129 통계목으로 대체되었다.

넷째, 개별 사업상 수행되는 활동이 어떠한 자원을 소비하는 지를 파악하기 위한 목적(종전의 성질별 파악)은 종전처럼 성질별 혹은 기능별 단일 관점 하에 세분화된 과목을 예산편성과목으로 사용하는 대신에 양자를 (구분표시가 가능한 형태로) 통합한 분류체계를 이용하고 성질별·기능별 예산집계는 별도의 관리코드를 이용하여 집계하는 방식을 택했다.

다섯째, 성과관리 대상에서 제외될 수 있는 (관리대상에서 제외될 수 있는 주로 자금지출과 관련된 비목들을 갖는) 사업들은 비예산사업이란 명칭으로 단위사업과 구분한다. 이처럼 프로그램사업과 비프로그램사업으로 구분하는 것은 중요성의 원칙을 적용하여 관리의 초점을 좁히기 위한 것이다.

한편, 사업예산제도하의 복식부기에 의한 회계처리의 특징은 다음과 같다.

첫째, 사업예산 인프라로 작동하는 복식부기에서는 성과관리의 핵심인 책임회계가 가동되도록 실제 사업원가를 (가능한 총원가 형태로) 파악한다. 따라서 발생주의라는 거래 인식 개념에 따라 (종전의 현금기준 단식부기처럼) 지출금액으로 원가를 인식하는 대신에 기간경과를 감안하여 비용처리한다. 이런 이유로 정상적 지출과 자본적 지출(비현금지출 성격의 감가상각비 인식이 대표적인 예임)의 구분이 중요해진다. 왜냐하면, 당기 성과와 동 성과 달성을 위해 소비된 자원을 대응시키는 책임회계의 원칙상 장기간에 걸쳐 효익을 제공하는 자본적 투자사업(가령, 건물 건축 또는 도로구축 등)은 투자지출시점에 일괄적으로 비용처리하는 대신에 발생주의 원칙에 따라 당기 원가발생분만을 사업성과와 대응시켜야 하기 때문이다⁷⁾.

둘째, 실제 장부상의 기록(즉, 부기)은 재무제표항목과 기표계정과목을 구분하여 이루어진다. 계정과목은 재무제표항목과 기표계정과목으로 구분하고 재무제표항목은 하위 기표계정과목의 합이나 별도의 재무제표 산출 로직에 의하여 산출되도록 하고 원천시스템에서 자동분개되는 기표계정과목은 다양한 관리정보 산출 및 사업원가계산이 가능하도록 의미 있는 수준까지 세분화 하였다. 기업내부적으로는 외상매출금과 받을어음 계정을 별도로 관리하지만 외부 보고용 재무제표 공시 목적으로는 (구분공시 의무가 없는 한) 두 계정 수치를 합산한 매출채권으로 통합·공시하는 것이 일례이다.

셋째, 수익·비용 계정과목의 정비가 이루어졌다. 조직, 정책사업, 단위사업에 대한 정보가 계정과목 체계에 혼재되지 않도록 수익·비용 계정과목을 성질별 계정과목으로 일관성 있게 개

7) 실무적으로 이들을 구분하여 회계처리하는 것이 실무적으로 용이하지 않음을 주순창(2008)은 사례 시의 도서관 운영 사업의 사례를 통해 지적한다.

편하여 기존의 수익항목을 재정운영보고서에 반영될 ‘교환수익’과 순자산변동보고서에 반영될 ‘비교환수익’으로 구분하였다. 한편, 기존의 비용항목은 재정운영보고서의 ‘정책사업 원가항목’과 순자산변동보고서의 ‘자원의이전’항목으로 구분하였다.

위에서 소개한 사업예산제도에 따른 예산과목분류재편과 회계처리 특징은 예산과목이나 회계과목의 분류체제는 절대적인 방식이 존재하는 것이 아니라 조직이 추구하는 목적 및 정보요구를 감안하여 신축성 있게 설계될 수 있다는 것을 시사한다.

3. 예산결산과 재무결산의 연계방안

예산집행 결과에 대한 결산처리 방식으로서 현행 단식부기·현금주의결산과 복식부기·발생주의결산을 병행처리하는 방식을 채택한 우리나라의 경우 1회계연도에 현금주의에 의한 결산정보와 발생주의에 의한 결산정보가 동시에 산출되어 양자간의 차이가 필연적이다. 즉, 현금기준으로 작성되는 사업예산과의 비교목적으로 행하는 사업예산회계의 결산(예산결산)은 예산 대비 집행결과의 합법성, 현재 보유하고 있는 자원의 정보제공에 초점을 맞춘다. 이에 반해 발생주의에 기초한 복식부기회계(재무결산)에서는 예산거래 외에 예산외거래를 포함하여 종합적인 재정상태와 운영성과에 대한 정보 제공을 목표로 삼는다(이효·이삼주, 2007 참조).

물론 예산결산은 나름대로의 유용성을 갖는다. 세입세출결산보고서가 필수 보고서인 이유도 이 때문이다. 그러나 결산 즉, 재무결산은 예산의 환류기능을 강화하기 위한 의미 있는 차이분석 정보 제공을 목적으로 한다. 이러한 사업예산결산과 재무회계결산간의 회계개념의 차이와 제도적 특성으로 인해 결산시점의 차이조정은 불가피하다. 이러한 차이조정을 포함하는 지방결산구조의 개편 방안을 이효와 이삼주(2007)는 다음과 같이 제시한다. 대처방안을 장기 및 단기로 구분한 것에 주목할 필요가 있다.

첫째, 재무회계시스템의 정립은 단기적으로는 현행 예산회계결산과 재무회계결산을 병행하되 업무효율성 및 정보의 이해가능성을 높이는 관점에서 결산정보를 조정하는 것이고 장기적 대안은 재무회계결산을 중심으로 양 제도를 통합하여 재무보고체계를 일원화하는 방안이다.

둘째, 결산서류의 체계화는 단기적으로는 사업예산의 결산서류를 주축으로 하여 복식부기 재무제표를 첨부서류로 하여 결산서체계를 구성하는 방안이다. 이에 비해 장기적 대안은 재무회계시스템의 통합을 전제로 하여 복식부기회계 재무제표를 중심으로 하되 현금주의결산을 보완하여 결산서체계를 구성하는 방안이다.

셋째, 예산회계에서 나타나지 않는 발생주의항목(가령, 감가상각비, 대손상각비 등)의 항목에 대해서는 복식부기결산에서 표시한다.

IV. 사업예산과 복식부기의 유기적 연계 강화를 위한 제언

1. 성과보고서를 중심으로 한 통합적 성과관리 실행

사업예산과 발생주의·복식부기 제도가 성과예산과 연계되어 재정효율성 제고라는 실질적인 변화를 가져오려면 성과관리라는 이름하에 여러 부처에서 독립적으로 전개하는 여러 제도들(가령, 재정사업자율평가, 정부업무평가 등)을 통합하는 국가차원의 조율도 필요하다. 이런 점에서 연계란 단순히 예산과 회계의 연계뿐만 아니라 중앙과 지방 그리고 상호 관련 맺는 성과관리 도구의 연계를 포함하는 넓은 개념으로 이해할 필요가 있다.

통합은 (사업과 동 사업이 목표로 하는 KPI를 포함한) 성과보고서를 중심으로 이루어져야 한다. 이런 점에서 미국의 PAR(성과책임보고서)처럼 성과보고서의 내용을 보다 강화할 필요가 있다. 이는 곧 발생주의·복식부기에 기초한 재무보고가 사업예산이 궁극적으로 추구하는 성과관리를 위한 기초 정보 산출을 지원하는 관리회계기능으로 확대됨을 의미한다. 이로써 현재처럼 단순기록 수준의 재무보고에 머무는 대신에 정보이용자의 행동변화를 수반하는 실질적인 회계정보 제공이 가능해 진다. 재정사업자율평가과정에서 사전적으로 성과지표를 제시하고 이에 대한 결과를 (별도의 절차 대신에 기존절차를 통합하는 식으로) 확인하는 과정을 결산과정과 통합하자는 이원희(2007) 교수의 제안 역시 KPI를 중심으로 한 사업과 예산의 연계를 결산시 작성되는 재무보고서의 역할 확대에 대한 기대로부터 비롯된 것이다.

2. 예산서 준비 및 결산심사의 변화: 단계적인 회계정보 활용도 제고

사업 중심의 예산서 및 발생주의·복식부기 방식의 재무보고 체계에 익숙하지 못한 정보이용자들의 성과보고서 활용도를 높일 수 있도록 예산편성의 기재 수준을 단계적으로 개선하여 현행 현금기준 사업예산서와 발생주의 결산서간의 갭을 좁혀야 한다. 즉, 사업비용, 행정 비용에 (현재로는 예산서상 제외되어 있지만 총원가의 주요 구성요소인) 감가상각비와 자본비용 등을 예산서상에 별도 항목 (가령, 비현금지출원가)으로 표시해 총원가에 기초한 사업원가 대비 성과평가가 가능하도록 해야 한다. 이러한 단계적 변화는 실무담당자 및 정보이용자들이 총원가 개념에 익숙해지도록 함은 물론, 예산심사 및 결산시 사업예산 및 발생주의·복식부기의 장점을 최대한 활용하도록 하는 학습을 장려한다. 이러한 경험이 축적됨에 따라 종전보다 한 차원 높은 성과관리가 전개될 것이다.

예산회계와 재무회계의 정보를 비교하여 차이가 나타나는 과목을 발견하고 이를 기초로 정보의 유용성을 고려하여 결산서류의 서식을 수정·보완할 것을 제안한 이효와 이삼주(2007)의 주장⁸⁾ 그리고 결산서의 기재방법과 예산서의 기재방법을 통일하고 예산서에 결산심사의 지적사

항을 반드시 기재하는 방법 등으로 결산심사의 의의를 살리고 예산과의 연계성을 강화하는 결산 효율성을 높일 필요가 있다는 우제창(2007)의 지적 모두 맥을 같이 한다.

3. 원가회계 기준의 필요성: 원가계산준칙 또는 원가지침의 마련

성과예산이 실천가능하려면 사업의 산출물이 예산원가와 관련 맺고 사업의 성과평가 목적상 동 사업의 효익과 관련짓도록 사업의 총원가를 파악하기 위한 매커니즘이 존재해야 한다. 가령, 원가행태별(변동 vs 고정), 생산함수 관점별(산출물 vs 비산출물), 의사결정별(투자, 매물, 기회 비용), 그리고 책임보고의무별(통제가능 vs 통제불능) 분류가 그것이다(앞서 소개한 <표 1> 및 신흥철·최승기, 2005 참조).

사업예산에서는 직접원가 vs 간접원가의 분류가 중요성을 갖는다. 왜냐하면 이전에는 (조직, 사업, 활동 등) 원가대상별로 원가집계를 위한 추적부과나 배분 경험이 없었기 때문이다. A시의 도서관 운영사업을 분석한 주운현(2008) 역시실무적으로 예상했던 간접비 집계의 허점을 발견했다고 지적한다. 즉, 현행 지자체 인건비 예산편성은 조직 전체를 기준으로 한다. 따라서 기본적으로 사업별 원가 산정상 인건비 산출은 문제가 있는데 A시의 도서관운영 사업사례에서도 부서별 인건비 또는 중요한 규모의 지출 산출이 불가능하여 원가분석상 한계를 갖는다는 것이다.

사업예산제도의 핵심인 사업별원가시스템이 실무적으로 가동되도록 하기 위해서는 (정부 또는 지방) 회계기준에 사업원가계산에 대한 구체적 방법이 명시되어야 한다. 즉, 회계기준에 원가계산준칙을 마련하기 위한 근거 규정을 추가하고 최소한 (지방의 경우) 예규형태로 구체적인 지침을 마련할 필요가 있다⁸⁾. 현재 국가재정법과 지방재정법 및 시행령 등 재무보고 관련 규정에서 사업원가에 대한 상세한 정보를 공시할 것을 규정하고 있지만 아쉽게도 현재까지 원가산정에 관한 구체적인 규정(예규, 준칙 또는 지침 형태로)은 마련되지 않고 있다.

원가정보 산출을 위한 회계기준의 제정은 가급적 중앙과 지방 모두 기본적으로 같은 방향으로 제정되는 것이 필요하다고 본다. 중앙과 지방이 거의 유사한 사업예산제도를 도입한 점 그리고 (보조금 지원사업 관리차원에서의 중앙과 지방의 연계 필요성 등을 감안할 때) 사업원가계산방법의 기본적 원칙의 일치가 바람직하다는 점을 감안하여 최소한 원가계산에 대한 기준은 일치시키는 것이 권장된다. 다만, 구체적 적용방법은 지방의 특수성에 따라 차이가 반영될 수 있도록 설계할 필요가 있다(신흥철·최승기, 2005).

8) 그들이 말하는 기재방법이란 곧 편성목을 이용한 체계적인 (사전적) 사업원가분류와 발생주의·복식부기에 기초한 (사후적) 사업원가를 비교하기 위한 목적의 (관리과목 및 기표과목 등의) 계정을 중심으로 한 연계를 말한다.

9) 이 경우 원가회계준칙은 정책(또는 단위)사업원가 산출을 위한 원가인식기준으로 규정하고 동 내용에는 재정운영보고서를 구성하는 정책사업총원가, 정책사업 교환수익, 정책사업순원가, 비배분수익, 비배분원가 및 재정운영순원가 항목 정의와 재정운영보고서 구성 항목의 인식기준을 규정할 필요가 있다.

4. KPI를 이용한 예산과 회계의 연계: 전략적 성과관리의 실행

대표적인 성과예산 성공사례로 소개되는 미국의 서니베일 시는 사업별 원가파악은 물론, 매일 진척도 파악 등의 목적으로 특정 조직(가령, A국)이 추진하는 사업(가령, 독극물 저장 안전 프로그램)이 어떠한 전략목표 달성을 위한 것인지를 명확하게 보여 주기 위해 나름대로의 번호체계를 활용한다. 예를 들어 설명해 보자. 서니베일 시의 사례 국(A국)은 각각 일정액의 원가가 발생할 3 개의 과제(4.1.1.1-5a, 4.1.1.1-5b, 4.1.1.1-5c)를 통해 수행될 활동(가령, 코드 4.1.1.1-5의 독극물 사고 조사)는 다른 2개의 활동(활동번호 4.1.1.1-3, 4.1.1.1-4의 시설검사 활동 및 유출과 누출사건 조사 활동)과 함께 연간성과목표(4.1.1.1)의 달성여부를 파악하기 위한 3 가지 성과지표의 하나인 성과지표 4.1.1.1-PI.C를 구체화 한 성과측정기준(4.1.1.1-PM.C¹⁰)과 4.1.1.1-PM.D)과의 연계관계를 보여 준다. 이런 번호체계를 이용하여 모든 원가발생은 궁극적으로 전략목표 달성에 기여함(즉, 연계되어 있음)을 보여 준다. 참고로 코드번호가 4로 시작되는 것은 A국의 네 번째 전략목적으로부터 도출된 과제임을 나타내기 위한 것이다(강현수, 2005 제2부 참조).

서니베일 시의 번호체계는 한 가지 예에 불과하다. 각 조직은 미션/ 전략목적/ 전략목표/ 전략성과목표/ 연간성과목표/ 성과지표/ 프로그램 측정지표(KPI)/ 활동/ 수행과제(하위 활동)/ (자원소비의 결과) 원가발생으로 요약되는 전형적인 전략적 성과관리(가령, 균형성과표로 불리는 BSC)의 계층구조를 감안하여 자신의 목적에 유용한 번호체계를 활용하면 된다. 코드체계 설정시 기관전략계획구조를 중심으로 할 것인지 아니면 국 자체의 전략계획구조를 반영하는 번호체계를 택할 것인지 역시 조직 상황을 감안한 선택사항이다. 물론 위의 예시처럼 후자를 택할 경우, 성과예산 대가인 Mercer의 지적처럼, 국의 연간성과목표를 소속기관의 연간성과목표와 연계시키는 차트를 활용할 필요가 있다.

V. 맺음말

새로운 제도가 성공하기 위해서는 기관장의 강력한 추진의지는 물론, 다양한 구성원들의 동참 그리고 이들을 대상으로 한 적절한 교육과 훈련이 중요하다. 사업예산과 복식부기는 물론, 이들이 궁극적으로 추구하는 성과예산 역시 예외가 아니다. 사업예산제도가 뿌리내리기 위해서는 리더십을 바탕으로 한 변화관리가 중요하다는 (우리보다 앞서 도입한 OECD 국가들로부터의) 교훈을 잊지 말아야 한다.

10) 참고로 성과측정기준 4.1.1.1-PM.C는 'ClassA1과 A2의 독성 화학물질의 저장과 관련하여 '유출 또는 누출 사고건수를 2004년 보다 5% 감소시킴'이다.

모든 개혁은 점진적으로 이루어져야 한다. 특히 사업구조화는 물론 사업원가나 핵심지표(KPI)를 비롯한 성과관련 정보 역시 처음부터 완벽할 수 없다. 새로운 재무보고 체계가 어색할 수 있는 정보이용자들의 의사결정 행태 또한 어떻게 바뀔지 예측 또한 쉽지 않다. 따라서 두 제도 실행과정상 필연적인 시행착오에 의한 경험은 물론, 성공 에피소드의 공유 역시 중요하다. 왜냐하면 구성원들의 자신감에 기초한 적극적인 참여와 관심이 성과관리 제도 정착에 매우 중요하기 때문이다. 참고로 이효와 이삼주(2007)는 K 지자체 도시교통국 사례를 통해 성격상 유사한 사업이 서로 다른 정책사업에 분류되는 등 사업분류 기준이 불명확하게 설정되어 있다는 지자체 예산편성 실행상의 문제를 지적한다(제3장 참조). 이런 현실은 아직까지 사업예산제도의 장점이 예산과 회계의 연계차원을 토대로 한 성과관리에 녹아들지 못하고 있음을 시사한다. 왜냐하면, 사업을 중심으로 한 구조화를 전략목표 달성 차원에서 고민한 조직의 경우 이런 (중복이나 일종의 케이스케이딩) 문제에서 벗어날 수 있기 때문이다. 앞서 소개한 서니베일 시의 사례가 참고가 된다.

사업예산이나 복식부기 담당 실무자들의 경험부족 등을 감안하여 새로운 제도 도입 초기에는 지나치게 복잡하거나 비싸지 않은 시스템을 구축한 후 점진적으로 보완·확대해 나가야 한다¹¹⁾. 특히 원가시스템의 경우 원가집계 및 원가관리에 대한 경험 누적되어 감에 따라 (추적가능성의 강도를 단계적으로 높이는) 수준으로 시스템을 업그레이드 할 필요가 있다. 원가계산시스템의 정교함 수준은 동 시스템 운영에 소요되는 비용이 그 편익을 초과해서는 안 된다는 경제성 원칙을 감안하여 결정되어야 한다(사업원가계산시스템 구축시 고려해야 할 3 요소 중 하나로 경제성을 꼽은 Diamond, 2003 참조).

지자체의 경우 올해가 사업예산과 복식부기 제도가 동시에 시행되는 첫해라는 점을 감안할 때 두 제도 실행과정에서 목격되는 시행착오를 공유하는 가운데 관련 법이나 지침 등 미비한 부분(가령, 원가계산기준 또는 사업 모니터링을 위한 KPI의 개발 등)을 보완해 나가기 위한 (정부 차원 및) 지자체 기관장 차원의 리더십 발휘가 어느 때보다 중요하다. 특히 지자체의 경우 유사한 조직들이 실행과정에서 경험한 성공에피소드를 베스트프랙티스로 개발하고 공통적인 문제에 대한 현실적인 해결 방안을 강구하여 이들을 지침 형태로 공유함으로써 단기간에 안정적인 단계에 이르도록 할 필요가 있다.

새 제도의 형식적인 완성도 제고에 초점을 맞추기 보다는 이들 제도가 갖는 장점이 예산편성 및 집행은 물론 결산과정에 녹아들어 실질적인 변화를 가져와야 한다. 예산심사에 비해 결산심

11) 사업예산과 복식부기 담당 실무자들의 경험과 노하우가 조직 전반에 확산될 때까지 최소한 일정 기간동안 이들 담당자들에게는 순환보직제가 적용되지 않도록 정책적인 조치를 강구할 필요가 있다.

사는 사후적 통제에 해당한다. 예산집행의 적법타당성은 물론, 집행과정에서 예산배정 당시의 정책적 오류를 찾아내는 것을 결산심사의 목표로 삼아야 한다는 박계동(2007)의 주장처럼 배정된 예산의 집행이 목적인 바를 달성했는지를 파악하는 정책결산 형태로 재무보고가 이루어지도록 할 필요가 있다.

이런 개선은 결코 불가능한 것이 아니다. 다음 세 가지를 리더가 숙선하여 실천에 옮기면 된다. 첫째는 총원가 개념을 토대로 한 사업별 원가계산의 활용이다. 물론 발생주의 개념에 대한 이해와 원가계산기준 등의 정비가 전제되어야 할 것이다. 둘째, 사업을 통해 달성할 조직목표를 소수의 KPI로 나타내고 이를 예산 전 과정에 걸쳐 사업원가와 함께 벤치마크로 활용해야 한다. 기존에 평가를 대비하여 수행해 온 각종 성과평가 및 성과관리 제도를 전략적 성과관리 차원으로 통합하면 된다. 가령, 재정사업자율평가를 BSC(균형성과표)와 연계하는 것이 한 가지 예이다. 셋째, 사전 타당성 검토시 이용했던 벤치마크들(가령, 사업원가와 KPI)은 회계에서 제공되는 실적치와 비교하는 차이분석을 정례화하는 것이다. 발생주의·복식부기에 기초한 재무보고는 이러한 차이분석이 가능하도록(즉, 정책결산을 지원하도록) 성과보고서에 의미 있는 차이분석용 정보를 담아내야 한다. 이러한 성과관리를 지원하는 환류기능이 결산과정에서 수행될 때에 비로소 예산과 회계의 연계는 이루어졌다고 할 수 있으며 사업예산과 복식부기 두 제도가 지향하는 성과예산을 실천하는 조직으로 변화할 수 있을 것이다. 다만 우려되는 점은 대부분의 조직이 성과달성에 실패하는 이유는 전략수립의 문제가 아니라 실행상의 문제라는 성과관리의 격언이 지자체의 예산 및 회계제도 개혁에도 적용된다는 점이다. 기관장은 물론, 예산 및 회계 관련 전문가들을 중심으로 한 제도 보안 및 성과관리 문화 정착을 위한 강력한 실행리더십을 기대한다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

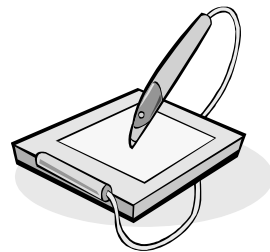
강현수, 성과예산실무, 삼일인포마인, 2005.

박계동, “조기결산제도를 위한 변명.” 예산춘추, 2007년 여름호.

신홍철·최승기, “발생주의·복식부기 회계제도 도입방안,” 디지털예산·회계기획단 공청회 발표자료, 2005년 10월.

신홍철·최응용·김원희, “관리회계 관점에서 본 사업예산의 핵심 이슈 및 정부의 과제 - 원가 정보의 산출 및 활용을 중심으로,” 회계저널 제4권 제2호, 2004년 12월.

- 우제창, “국가재정법과 결산효율성 제고 필요성,” 예산춘추, 2007년 여름호.
- 윤성식 · 권수영, 정부회계: 예산 원가 회계 및 감사, 법문사, 2000.
- 이원희, “성과관리와 결산,” 예산춘추, 2007년 여름호.
- 이호 · 이삼주, 사업별예산과 복식부기제도의 도입에 따른 지방자치단체 결산제도연구, 한국지방행정연구원 보고서, 2007.
- 이호 · 이상용 · 이삼주, 복식부기제도의 도입에 따른 지방자치단체 예산과 회계의 연계방안, 한국지방행정연구원 보고서, 2002.
- 임성일, “사업예산제도 도입방안: 지방자치단체의 예산제도를 중심으로,” 한국지방재정학회 · 한국정부회계학회 합동 특별세미나, 디지털 시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁 방향, 33-59, 2004. 12.
- 주운현, “복식부기회계제도하에서의 지방자치단체사업의 원가산정에 관한 연구 - 공공도서관사업을 중심으로,” 지방행정연구, 제22권 제1호, 2008.
- 행정안전부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정.
- Diamond, J., 2003, *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*, IMF Working Paper, WP/03/169.
- Joint Financial Management Improvement Program, 1997, *Implementation of Cost Accounting System*.



e-호조 정착을 위한 지방재정정보시스템의 과제

최용락 · 조준수

숭실대학교 교수

1. 서 론

지방자치단체는 지역개발 및 주민의 복지증진을 위해 각종 행정 활동을 수행하는 독립된 경제 주체로써의 작은 정부를 의미한다. 지방자치단체에서 수행하는 경제활동은 국가 및 민간기업들에서 수행하는 경제활동과 유사하지만, 지방자치단체의 경제활동은 지역주민 전체를 대상으로 하는 지역성과 주민의 복리증진이라는 봉사성, 지역개발이라는 공익성을 강조하는 것이 차이점이다. 그리고 지방자치단체에서 필요로하는 수입재원은 강제성을 가지고 주민들의 조세부담을 부과하여 획득하는 지방세와 국고 지원금 등으로 구성된다. 따라서 수입재원과 관련된 경비 지출은 엄정한 회계절차를 따라야 한다는 책임성이 요구된다.

지방자치단체의 재정이 갖는 이런 특성들로 인해 지방재정 환경에 대한 변화가 요구되고 있다. 가장 큰 변화로는 재정과 관련된 패러다임이 단순히 지출 통제보다는 지출 결과에 대한 성과 관리 위주로 변화하고 있을 뿐만 아니라, 국제적인 기준에 부합하는 재정통계의 국제사회 요구 등에 부응하기 위한 국가 및 지방재정관리 종합정보화가 추진되고 있으며, 재정정책 결과의 대민 공개 및 재정정책에 대한 주민의 참여 유도 등을 들 수 있다.

우리나라의 현재까지 지방재정관리 제도는 현금주의·단식부기에 기반하여 품목(Line-item)별 통제 위주의 예산을 운용함으로써, 정책목표 및 중기재정계획과 예산집행 간의 연계가 취약하고, 전략적 자원배분 및 성과관리가 미약하며, 예산집행 현황이 품목별로 산재하여 사업수행 결과가 새로운 정책수립에 반영되지 못하는 등의 문제점들이 나타나고 있다. 또한, 자산부채의 변동내역 파악이 어려워 재정정보의 신뢰성이 저하되며, 재정범위가 국제기준에 비해 협소하여 국제신용도 저하의 요인이 되고 있다.

따라서 이러한 문제점들을 개선하고, 재정의 효율화·건전화·투명화를 통해 지방재정관리의 개혁을 달성하기 위해 지방재정관리 정보화 사업이 추진되었다. 지방재정관리 정보화는 모든 지방자치단체들이 공통으로 활용 가능한 지방재정정보시스템(e-호조) 구축이 목표이며, 지방자치단체들이 수행하는 사업들을 중심으로 예산을 관리하는 사업별 예산제도와 발생주의·복식부기 회계제도, 국제회계기준 즉, IMF(International Monetary Fund) GFS(Government Finance Statistics) 매뉴얼에 따른 국제수준의 재정통계 생성, 그리고 회계제도변화에 따른 지방재정관리업무의 재설계 및 표준화 등을 포함하고 있다. 이렇게 함으로써 지방자치단체들뿐 아니라 중앙정부의 재정관리 관리력을 향상시킬 뿐 아니라 편리성을 추구할 수 있다. 또한 현재 추진하고 있는 지방재정정보시스템 고도화 사업을 통해 원가관리를 통한 성과관리의 정착 및 지방재정 관련 내용의 분석·진단·예측을 통한 지방재정 위험관리 등을 추진하는 과정에 있다.

본 논문에서는 지방재정관리 정보화 사업의 추진배경 및 추진경과, 추진성과 등을 기 구축된 지방재정관리시스템의 예제를 통해 살펴 보고, 앞으로의 지방재정정보시스템 발전을 위해 필요한 추진과제 및 방향에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 추진 배경

지방재정관리 관련 정보화 사업은 1990년대 이후 시작되었으나, 기존의 품목별 예산제도를 근간으로 하고 있었으며, 재정업무 처리의 효과성 및 효율성만을 제고하는 방식으로 추진되어 왔다. 또한 각 지방자치단체들이 자율적으로 정보화를 추진함으로써 인해 재정 혁신사상의 미흡, 업무프로세스 개선 요구에의 대응능력 부족, 표준화 및 공통연계 서비스의 부재, 지방자치단체 재정여건에 따른 정보화 수준 차이 등의 문제점이 지적되어 왔다. 따라서 이러한 문제점을 개선하고, 혁신사상을 반영한 지방재정관리시스템 구축을 위한 ‘지방재정관리 정보화’가 추진되었으며, 그 추진 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 선진 재정관리 제도의 반영 및 업무혁신의 요구가 증대하고 있다. 지금까지의 예산회계제도는 품목별로 통제 위주의 예산을 편성하고, 집행을 관리하는 방식으로 운영되어 왔으

며, 이는 투입되는 품목과 단가를 기준으로 예산을 편성하고, 지출되는 경비 유형별로 집행을 관리·결산하는 미시적 통제 중심의 예산운영을 의미한다. 따라서 시대적 흐름은 이미 중장기 전략적 자원배분과 성과관리체계의 강화라는 방향으로 바뀌고 있으나, 인건비·물건비와 같이 경비 성격의 품목 중심으로 예산을 운영하는 틀을 계속 유지하고 있어 정책과 예산을 연계시키는 전략적 자원배분과 재정사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있었다. 이를 해결하기 위해서는 사업 예산제도 및 발생주의·복식부기 회계제도 등 혁신적인 제도를 반영하고, 이에 맞춰 업무와 조직, 법·제도 등의 업무 재설계 및 표준화가 필요하다.

둘째, 종합적 정보화 계획에 따른 체계적 추진의 필요성이 대두되고 있기 때문이다. 지금까지는 지방재정관리 정보화가 지방자치단체 자율적으로 추진되어 전체 업무영역 중 일부만이 정보화되거나 정보화가 이루어지더라도 지방자치단체별로 정보의 내용이 상이한 경우가 많았다. 또한 지방자치단체 재정 여건에 따른 정보화의 수준 차이를 나타내게 되었으며, 지방자치단체들 간의 정보 연계 및 공유가 부족한 것이 현실이었다. 따라서 지방재정관리 업무 전 과정의 정보화를 이루고, 이를 통해 수평적·수직적 정보의 공유 및 시스템 연계의 필요성이 대두되었다. 이를 위해서는 종합적인 정보화 계획에 따라 전 자치단체들이 공통으로 활용할 수 있는 재정정보시스템을 우선 구축하고, 향후 점진적으로 자치단체별 특성을 반영하기 위한 커스터마이징(Customizing)을 적용하는 것이 필요하다.

셋째, 지방재정관리와 중앙정부재정관리 간의 통합적인 재정관리 기반의 필요성이다. 지방재정은 그 특성상 중앙정부재정과 밀접한 관계를 이루게 되며, 국가 차원의 통합적인 재정관리 통계 및 분석을 위해서는 범국가적 차원의 통합적인 재정관리 기반을 마련하고, 예산 및 회계과목, 회계기준 등을 연계되어야 한다. 이는 세계화·분권화 시대에 부응하는 지방재정 제도의 혁신, 지방재정 업무의 상향 표준화, 합리적 정보관리체계 수립을 통한 지방재정운영의 생산성과 국가경쟁력 강화라는 궁극적 목표를 위한 기틀의 필요성 때문이다.

3. 추진 경과

지방재정관리 정보화는 2004년 9월 지방재정관리 정보화 BPR/ISP(Business Process Reengineering / Information Strategic Planning)를 통해 통합 이행계획을 마련하고, 2005년부터 2006년까지 시스템 개발 및 보급이 완료되었다. 또한 혁신재정제도의 반영, 업무의 표준화 및 재설계, 법·제도의 본격시행 시기 등을 감안하여 1년(2007년도) 간의 시범운영을 거쳐, 2008년 전체 지방자치단체들이 본격적인 활용을 시작했다. 그리고 2007년에는 지방재정관리를 위한 통합 데이터베이스를 구축하여 책자 및 파일 형태로 존재하던 지방재정관리와 관련된 과거

데이터들의 전산화를 시작하였으며, 지방재정관리시스템에 축적된 재정정보를 활용, 지방재정 관리 내역을 분석하기 위한 재정분석시스템을 구축하여 향후 지방재정의 분석·진단·예측을 위한 기반을 마련했다.

〈표 1〉 지방재정관리 정보화 과제 연도별 사업 추진내역

연 도	주 요 내 용	사업기간
2003년	◦ 지방재정관리 정보화 BPR/ISP	2003.12 - 2004. 9
2005년	◦ 표준재정정보시스템 핵심분야(예산, 지출 등 5개 분야) 개발	2005. 5 - 2006. 3
2006년	◦ 표준재정정보시스템 전 분야 개발 및 확산·보급	2006. 4 - 2006.12
2007년	◦ 지방재정관리 통합 데이터베이스 구축	2007. 5 - 2007.12
	◦ 지방재정관리시스템 고도화	2007. 7 - 2008. 1

3.1. 1단계: 지방재정관리 정보화를 위한 BPR/ISP 수립 (2003.12 ~ 2004.9)

BPR/ISP 사업은 지방재정관리체계 혁신을 위해 업무처리 전 과정에 대한 업무재설계 및 표준화, 그리고 정보화 전략계획 수립이 추진되었다. 그 결과로 지방재정관리가 추진해야 하는 마스터 플랜(Master Plan)을 제시하고, 4대 핵심과제와 세부 추진과제를 도출했다. 그리고 이를 근거로 관련 제도 변경 및 정보시스템의 단계적 구축이 추진되었다.

〈표 2〉 지방재정관리 정보화를 위한 4대 핵심과제 및 세부 추진과제

4대 핵심과제	세부 추진과제	
발생주의·복식부기 회계	<ul style="list-style-type: none"> • 회계계정과목 설계 • 통합결산 및 재정보고서 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준거래유형에 따른 자동분개 • 회계직 독립, 회계감사강화
사업별 예산제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 사업예산업무 정립 • 예산과목구조의 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업예산제도를 통한 성과관리 • 사업별 원가관리
재무관리능력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 자금관리개선 및 배정효율화 • 전자고지·수납(EBPP) 	<ul style="list-style-type: none"> • 채무관리개선 • 전자자금이체(EFT)
정보화 수준 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 표준지방재정관리 정보구조 설계 • 지방재정관리 인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합·연계체계 • 기존 시스템의 재활용

3.2. 2단계: 지방재정관리시스템 핵심분야 개발 (2005.5 ~ 2006.3)

지방재정관리 정보화 2단계 핵심분야 개발에서는 사업 예산제도, 복식부기 회계제도 등 선진 재정제도에 따른 법·제도 정비와 재정계획, 예산관리, 지출관리, 자금관리, 기준정보관리 등의 핵심분야 정보시스템 개발이 추진되었다. 특히 한국의 246개 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있도록 최신 IT(Information Technology) 기술을 적용하였으며, 9개 시범기관에서 시범운영이 가능하도록 지원했다.

3.3. 3단계: 지방재정관리시스템 전 분야 개발 및 확산·보급 (2006.4 ~ 2007.7)

3단계 사업은 2차로 추진되었다. 1차는 2006년 4월부터 수입관리(보조금 포함), 자산(공유재산·물품연계 포함), 부채(지방채 포함), 계약(G2B(Government to Business) 연계포함), 예산 및 재무결산, 통합결산 및 재정통계 등의 지방재정관리전체 분야에 대한 개발과 지방세시스템, 세외수입시스템, 공기업관리시스템, 행정정보화시스템, 그리고 디지털예산회계시스템 등과 같은 지방재정관리시스템과 연관된 내·외부 유관시스템들 간의 물리적 연계가 추진되었다. 2차 사업에서는 2단계와 3단계 1차에서 개발된 지방재정관리시스템을 전체 지방자치단체들에 설치했다. 이 기간 동안에 지방자치단체들에 시험적용을 수행하기 위하여 2007년도 품목별로 편성된 246개 지방자치단체들의 예산 내역을 사업별 예산제도로 재편하는 시험적용을 진행하였고, 2007년도 2월까지 집행된 재정 정보를 상반기에 지방재정관리시스템으로 처리해 봄으로써 시스템의 정확성 및 안정성을 시험했다.

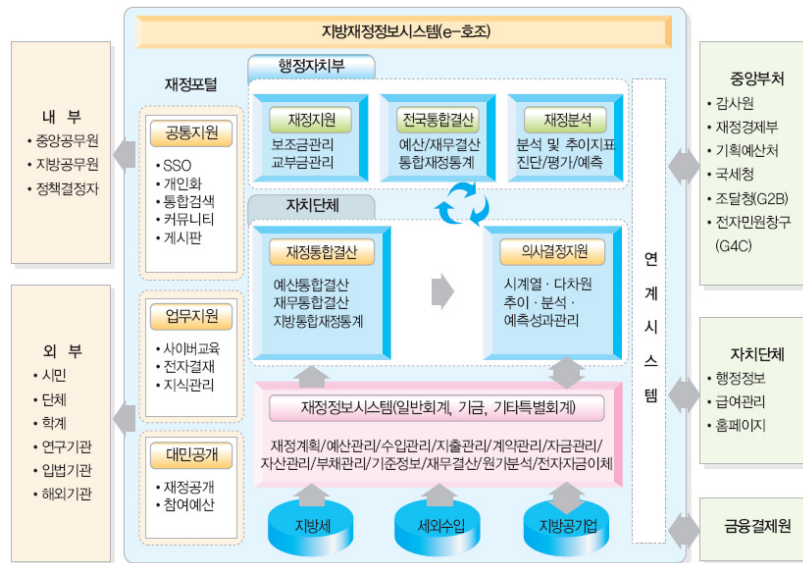
3.4. 4단계: 지방재정관리시스템 DB구축 및 고도화 (2007.7 ~ 2008.1)

지방재정관리시스템과 관련된 통합 데이터베이스 구축 및 고도화 사업은 지방자치단체별로 현존하는 과거의 지방재정 자료들을 전산화하고, 지방재정관리시스템에 축적된 재정 자료들을 활용해 각종 통계 및 재정 분석이 가능하도록 추진되었다. 지방재정관리시스템 고도화 사업은 지방자치단체의 재정운영 상황을 실시간으로 정확하게 파악하고, 효과적이며 정확한 재정관리의사결정이 지원될 수 있도록 재정분석EDW(Enterprise Data Warehouse)시스템이 구축되었다. 이와 같은 통합 데이터베이스 구축 및 통계·분석은 지방재정관리시스템이 표준화되었기에 가능했으며, 기존의 재정분석, 재정연감과 같은 정형적인 분석을 비롯해 각종 비정형적인 분석과 과거 자료를 포함한 추이분석도 가능하게 되었다. 이와 함께 성과평가관리 기능의 추가와 재정관련 모든 정책의 대민 공개를 위한 대민공개시스템, 그리고 균형발전통합관리시스템과의 연계도 추진했다.

4. 정보시스템 구성

지방재정관리시스템은 재정정보시스템, 재정통합결산, 의사결정지원, 재정지원, 전국통합결산, 재정분석 및 재정포털의 7개 하위시스템들로 구성되어 있으며, 그 개념적 구성은 [그림 1] “지방재정관리시스템 구성도”와 같다.

[그림 1] 지방재정관리시스템 구성도



지방재정관리시스템의 핵심인 재정정보시스템은 지방재정관리의 혁신과제인 사업별 예산제도와 발생주의·복식부기 회계제도를 반영하여 구축되었다. 재정정보시스템은 크게 예산·결산, 수입·지출, 자산·부채의 세 영역으로 구성된다. 예산·결산 영역에는 재정계획 및 예산관리, 재무결산, 통합재정통계가 포함되며, 재정계획→예산편성→집행→결산→평가 등 재정활동의 전 과정이 하나의 시스템에서 온-라인(On-Line)으로 실시간 관리할 수 있도록 환류(Feedback) 체계가 구축되었다. 수입·지출 영역에는 수입관리 및 지출관리, 계약관리가 포함되며, 중앙부처인 행정안전부로부터 광역 자치단체 및 기초 자치단체에 이르는 수직적 연계를 통해 국비·시비·도비 보조금의 신청, 예산의 교부 등의 업무를 처리할 수 있도록 광범위한 연계체제가 도입되었다. 또한 자산·부채 영역에는 자금관리 및 자산관리, 부채관리가 해당되며, 선행 업무에서 처리된 정보들을 이용해 자동적으로 관련 업무들의 처리가 가능하게 되었다.

재정통합결산 시스템은 자치단체별 예산 및 재무결산 업무를 위한 기능을 포함하고 있으며, 의사결정지원 시스템은 향후 지방재정관리의 고도화를 통하여 의사결정 지원정보를 생성하게 된다. 그리고 행정안전부는 중앙정보센터를 통해 자치단체 보조금 및 교부금 관리를 위한 재정

지원, 246개 전 지방자치단체의 재정통계의 자동화된 통합·가공을 통한 전국 규모의 전국 통합 결산, 재정진단을 위한 재정분석 등의 기능을 활용할 수 있다.

4.1. 재정정보시스템 예산·결산 영역

재정정보시스템에 포함되는 예산·결산 영역은 재정계획, 예산관리, 재무결산으로 구성되며, 지방자치단체들이 수행하는 사업을 정의하고, 예산을 편성한 후, 최종적으로 결산을 수행하고 통계를 작성하는 기능들로 구성되어 있다.

재정계획은 재정사업을 정의하고, 이 재정사업들을 자치단체 비전(Vision)에 맞게 구조화 할 수 있게 한다. 재정사업은 “정책사업 - 단위사업 - 세부사업” 체계로 구조화되며, 예산은 세부사업 수준에서 편성되도록 되어 있다. 정책사업의 예산액은 하위에 속한 단위사업들의 예산액으로 정의되고, 단위사업은 하위에 속한 세부사업들의 예산액으로 정의된다.

예산관리는 실제 예산을 편성하고, 배정하고, 변경하는 기능들로 구성된다. 세부사업은 예산 집행 항목들로 산출근거를 가지며, 각 산출 근거별로 예산이 편성된다. 확정된 예산은 배정을 거쳐 집행이 가능하며, 사업의 성과제고를 위하여 사업 간 예산의 변경이 이루어 질 수 있다. [그림 2] “예산관리 - 예산 편성(예시)”는 예산이 편성된 화면 예시로서, 부서 - 정책사업 - 단위사업 - 세부사업 체계에서 편성된 예산을 나타내고 있다.

[그림 2] 예산관리 - 예산 편성(예시)

부서/사업/예산과목	요구액(증감액)			조정액(증감)	
	총액	자체	의존	총액	자체
합 계	13,125,044	9,907,383	3,217,661	13,125,044	9,907,383
국회총보실	13,125,044	9,907,383	3,217,661	13,125,044	9,907,383
국정조정지원(일반행정)	1,989,414	1,989,414	0	1,989,414	1,989,414
국정시책 추진	1,051,020	1,051,020	0	1,051,020	1,051,020
국정통합관리 운영	976,520	976,520	0	976,520	976,520
201 일반운영비	38,100	38,100	0	38,100	38,100
201-01 사무관리비	28,100	28,100	0	28,100	28,100
201-02 공공운영비	10,000	10,000	0	10,000	10,000
202 여비	13,000	13,000	0	13,000	13,000
202-01 국내여비	13,000	13,000	0	13,000	13,000
203 업무추진비	15,000	15,000	0	15,000	15,000
203-03 사책추진업무추진비	15,000	15,000	0	15,000	15,000
207 연구개발비	240,000	240,000	0	240,000	240,000
207-01 연구용역비	240,000	240,000	0	240,000	240,000
401 시설비및부대비	530,420	530,420	0	530,420	530,420
401-03 토지매입비	500,420	500,420	0	500,420	500,420

결산관리는 회계연도별 결산을 위한 기능들을 포함하고 있으며, 재무제표는 재정상태보고서, 재정운영보고서, 현금흐름보고서, 순자산변동보고서의 핵심적인 4개 보고서로 구성된다. [그림 3] “결산관리 - 현금흐름보고서(예시)”는 재무제표 중 현금흐름보고서 예시 화면을 나타내고 있다. 통합재정통계는 각종 통계 및 현황을 제공하는 기능들로 구성되어 있으며, GFS 기준 재정 통계 생성기능을 포함하고 있다.

[그림 3] 결산관리 - 현금흐름보고서(예시)

과목	당기(2008)	전기(2007)	증감	비율
I. 경상활동으로 인한 현금흐름	-20,489,982,963	500,121,613,777	감소	-104.09%
1. 경상활동으로 인한 현금유입액	536,737,940	500,004,493,777	감소	-93.8926%
자채조달수익	536,737,940	500,004,403,777	감소	-93.8926%
취득조달수익	0	500,001,553,777		
면허세수입액	0	350,000		
주민세수입액	51,473,860	0		
재산세수입액	204,275,650	0		
자동차세수입액	190,938,440	2,500,000	증가	7,537.537
담배소비세수입액	87,625,840	0		
사업소득세수입액	2,424,150	0		
이자수익	0	90,000		
기타이자수입수입액	0	90,000		
2. 경상활동으로 인한 현금유출액	21,026,720,903	117,120,000	증가	17,853.14
인건비	7,959,172,580	48,100,000	증가	16,447.13
공무원 기본급의 지출	3,665,145,180	18,000,000	증가	20,261.81
공무원 기타수당 지출	738,962,050	0		
공무원에 대한 명예퇴직수당 지출	117,794,120	0		

4.2. 재정정보시스템 수입·지출 영역

수입·지출 영역은 수입관리 및 지출관리, 계약관리로 구성되며, 지방자치단체의 재정수입과 집행, 그리고 집행에 따른 계약 관련 업무를 담당한다.

수입관리는 지방자치단체의 모든 재정수입을 처리할 수 있으며, 여기에는 중앙부처나 광역자치단체의 보조금과 교부세, 기금 운영에 따른 수입금, 기타 채권 등을 관리할 수 있다. 보조금과 교부세의 경우, 중앙부처인 행정안전부로부터 광역 및 기초 자치단체에 이르는 수직적 연계를 통해 신청으로부터, 교부, 정산에 이르는 업무를 처리할 수 있으며, 이러한 기능들은 재정지

원시스템과 연동하여 운영된다. 기금의 경우, 수납, 체납, 과오납 등 기금운영에 따른 수입의 징수에서부터 정산에 이르는 업무들을 처리할 수 있도록 구축되어 있다. [그림 4] “수입관리 - 일반보조금 신청(예시)”는 수입관리에서 중앙부처에 일반보조금을 신청하는 화면 예시를 보이고 있다.

[그림 4] 수입관리 - 일반보조금 신청(예시)

사업	지역환경보전실천계획지원	지자체사업	장안산 생태숲조성
사업비	0	활동가능금액	0
<input type="checkbox"/> 전종	보조금사업코드	보조금사업명	세부사업코드
<input type="checkbox"/>	2006010633803091	아동등보호지원사업	4750000200830974
<input type="checkbox"/>	2006034193103061	지역환경보전실천계획지원	4750000200830820
<input type="checkbox"/>	2007018333503001	노인건강증진지원	4750000200830815
<input type="checkbox"/>	2006016113104321	(경)농업경영컨설팅	4750000200731021
<input type="checkbox"/>	2006016123204341	(경)조각블럭지적	4750000200731074
<input type="checkbox"/>	2006016243103801	(경)폐비닐수거비지	4750000200731069
<input type="checkbox"/>	2006016243103811	(자)토양개량제보조	4750000200731068

지출관리는 실제 집행을 위한 지출품의에서 원인행위, 지출결의까지의 전 업무를 처리할 수 있으며, 업무처리 과정에서 정보가 자동으로 연동되어 후속 업무에서 최소한의 입력만으로 업무진행이 가능하도록 구축되어 있다. [그림 5] “지출관리 - 지출결의 요청(예시)”는 집행을 위하여 지출결의를 요청하는 화면 예시로서, 관련 정보가 지출품의로부터 원인행위를 거쳐 자동으로 지출결의까지 연동됨을 볼 수 있다.

지출 과정에서 계약을 수반하는 경우에는 계약관리를 통해 계약과 관련된 제반 업무를 관리할 수 있다. 계약관리는 계약요청으로부터 계약, 검수, 납품, 계약변경, 대금지급 등 계약과 관련된 모든 업무처리 기능을 제공한다. 또한 조달청 등과 같이 외부 기관을 통해 계약을 위임하는 경우에도 관리할 수 있도록 지원한다.

[그림 5] 지출관리 - 지출결의 요청(예시)

The screenshot shows the '지출결의 요청' (Request for Disbursement Decision) form. The form is divided into several sections: '세부사업' (Detailed Project), '예산' (Budget), '지출결의' (Disbursement Decision), and '지출결의 상세' (Disbursement Decision Details). The '지출결의' section includes fields for '지출결의 목적' (Purpose of Disbursement Decision), '지출결의 금액' (Amount of Disbursement Decision), and '지출결의 일자' (Date of Disbursement Decision). The '지출결의 상세' section includes a table for '지출결의 내역' (Details of Disbursement Decision) with columns for '구분' (Category), '금액' (Amount), and '비고' (Remarks). The table shows a total amount of 3,000,000 for the '지출결의' category.

4.3. 재정정보시스템 자산·부채 영역

재정정보시스템 자산·부채 영역은 자금관리 및 자산관리, 부채관리로 구성된다.

자금관리는 실제 자금의 유입 및 유출을 관리하는 기능을 제공하며, 자금의 계획 및 집행, 자금 배정 등을 포함한다. 자금관리는 재정지출 내부통제수단의 일부로서, 자금배정을 통해 최종적인 재정지출이 마무리되며, 지방자치단체에서 적절한 자금운용을 통한 이자수입 극대화를 추구할 수 있도록 자금의 운용 및 조달 관련 기능도 제공한다. [그림 6] “자금관리 - 자금수시배정 요구(예시)”는 자금수시배정 요구 예시를 나타내고 있다.

[그림 6] 자금관리 - 자금수시배정 요구(예시)

The screenshot shows the '자금수시배정 요구' (Request for Disbursement Allocation) form. The form is divided into several sections: '예산' (Budget), '지출결의' (Disbursement Decision), and '지출결의 상세' (Disbursement Decision Details). The '지출결의' section includes fields for '지출결의 목적' (Purpose of Disbursement Decision), '지출결의 금액' (Amount of Disbursement Decision), and '지출결의 일자' (Date of Disbursement Decision). The '지출결의 상세' section includes a table for '지출결의 내역' (Details of Disbursement Decision) with columns for '구분' (Category), '금액' (Amount), and '비고' (Remarks). The table shows a total amount of 3,000,000 for the '지출결의' category.

자산관리는 고정자산을 관리하고, 자산에 대한 결산기능을 제공한다. 재정지출은 자산의 취득을 수반할 수 있으며, 자산의 시간 흐름에 따른 감가상각, 자산 처분에 따른 자산 감소 등 자산의 취득으로부터 처분·손실에 이르는 전 과정을 관리할 수 있도록 지원한다. 재정운영은 회계연도 별로 이루어지나, 자산의 형성은 수년이 소요될 수 있으므로, 건설중인 자산 관리기능을 통해 자산의 형성 과정 또한 관리 할 수 있도록 지원한다. [그림 7] “자금관리 - 건설중인 자산관리(예시)”는 현재 건설 중에 있는 자산과 관련된 자금배정 요구와 관련된 예시를 나타내고 있다.

[그림 7] 자산관리 - 건설중인 자산관리(예시)

부채관리는 지방채 및 기타 채무를 관리하고 결산하는 기능을 제공한다. 지방자치단체는 지방채를 발행할 수 있으며, 이를 위해 사전에 지방채 발행 계획을 수립하고, 발행 및 상환에 대한 업무를 관리할 수 있는 기능을 제공하며, 채무부담행위와 보증채무, 세입세출외현금 등의 기타 채무 또한 관리할 수 있도록 지원 한다.

4.4. 재정분석 및 의사결정지원 시스템

지방재정관리시스템은 업무를 처리하기 위한 시스템인 반면, 재정분석시스템은 지방재정관리시스템으로부터 생성된 재정 데이터들을 취합·가공·정제하여 각종 통계 및 분석정보를 제공

함으로써, 재정 관련 담당자들이 다양한 분석을 통해 관리 능력을 향상 시킬 뿐 아니라, 재정 관련 위험 예측을 할 수 있도록 하는 시스템이다.

재정분석시스템은 데이터 웨어하우스(Data Warehouse) 기술을 적용하여 구축되었으며, 246개 전 지방자치단체 재정데이터를 월 단위로 취합, 가공·정제 후 사용자들에게 관련 재정분석 정보를 제공한다. 제공되는 정보의 형태는 크게 지표정보와 현황정보로 구분할 수 있는데, 지표정보는 정의된 산식에 따라 결과값을 계산, 결과 지표 값을 제공하며, 현황정보는 각종 최신 재정업무 현황을 시계열적으로 제공한다. [그림 8] “재정분석 - 재정지표(예시)”는 재정지표정보 예시를 보이고 있는데, 좌측에는 광역자치단체 지표 값이, 우측에는 특정 광역자치단체 산하 기초자치단체들의 지표 값을 그래프를 활용하여 가시적으로 제공함으로써 상호 비교가 용이하도록 구성되어 있다.

재정분석시스템은 정형분석과 비정형분석 2가지 분석방식을 제공한다. 정형분석은 사전에 시스템에 정의된 형태로 분석정보를 제공하는 반면, 비정형분석은 정의된 차원(Dimension)과 결과값(Measure) 내에서 사용자가 자유롭게 원하는 분석정보를 선택, 다차원·시계열적 분석보고서를 생성하도록 지원한다. [그림 9] “재정분석 - 세출예산 비정형분석(예시)”는 세출예산에 대한 비정형분석 관련 예시를 나타내고 있다.

[그림 8] 재정분석 - 재정지표(예시)



[그림 9] 재정분석 - 세출예산 비정형분석(예시)

담당총계		2008년			
		물건비	경상대건	자본지출	융자및출자
식품의약안전	서울특별시	1,281,205,000	1,843,848,000	800,000	9,330,000,000
	부산광역시	1,016,236,000	977,260,000	271,128,000	6,000,000,000
	대구광역시	774,700,000	1,709,765,000		2,000,000,000
	인천광역시	230,276,000	1,929,566,000	55,000,000	500,000,000
	광주광역시	142,052,000	626,680,000	8,000,000	900,000,000
	대전광역시	143,760,000	455,240,000	5,000,000	300,000,000
	충청남도	142,760,000	223,330,000	9,410,000	600,000,000
	경기도	2,236,215,000	5,398,330,000	132,530,000	10,000,000,000
	강원도	176,422,000	904,866,000	34,500,000	4,000,000,000
	충청북도	242,820,000	557,574,000	4,700,000	1,500,000,000
	충청남도	411,808,000	845,942,000	0	650,000,000
	전라북도	295,270,000	786,068,000	6,400,000	2,200,000,000
	전라남도	267,803,000	427,550,000	55,200,000	1,000,000,000
	경상북도	372,960,000	1,127,460,000	100,000,000	3,630,000,000
	경상남도	565,249,000	1,529,980,000	579,000,000	2,080,000,000
	제주특별자치도	112,000,000	415,980,000		800,000,000
자치단체(All)		8,411,536,000	19,759,439,000	1,261,668,000	45,490,000,000

5. 지방재정관리의 정보화 추진 성과

지방재정관리의 효율화·건전화·투명화라는 목표 아래 추진된 지방재정관리 정보화는 지방재정관리시스템이 2008년도부터 본격적으로 운영됨에 따라 금명간 구체적인 성과가 가시적으로 나타날 것으로 기대된다. 지방재정관리시스템은 오프-라인(Off-Line) 또는 제한적인 온-라인으로 처리되던 업무가 모두 온-라인으로 바뀌게 되어 실시간으로 업무가 처리되고, 업무처리 결과는 데이터베이스에 축적되어 활용되며, 자치단체 내 부서 또는 중앙부처·자치단체 간 의사소통이 시스템적으로 이루어짐에 따라 많은 업무가 자동으로 처리되고 있다. 2008년 6월까지의 지방재정관리시스템 활용 실적은 다음과 같다.

〈표 3〉 지방재정관리시스템 사용현황 ('08.1 ~ '08.6)

사용자수	접속수	예산편성 현황	집행 현황	
			지급명령 건수	지급명령 금액
97,741	7,031,250	245개 기관 (미활용 1개 기관은 2009년부터 활용 예정)	2,896,968	51조1,161억원

지방재정관리시스템을 통한 전 재정업무의 처리는 업무처리 및 정보공공을 위한 시간 및 비용이 직접적으로 절감됨은 물론, 이용자 확대 및 정보의 정확성 향상을 통해 정보의 활용도를 제고하고, 나아가 재정서비스의 범위를 확대함으로써 높은 투자 대비 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 또한 이러한 성과는 향후 과거 자료를 포함한 재정정보의 축적 및 재정분석기반의 확충 등을 통해 더욱 확대될 것으로 기대된다. 지방재정관리시스템 활용을 통한 '08년도 성과 예상치는 다음과 같다.

〈표 4〉 지방재정관리시스템 정보화의 성과 예상치

구 분			'08년도 성과 예상치
대분류	중분류	성과 지표	
정부 효율성	비용 절감	민원처리시간 단축	연간 563,920천원 절감
		중복자료 수집비용 축소	연간 308,586천원 절감
		재사용 가능 정보의 수	연간 314,563건
		정부관리비용 절감	연간 11,929,171천원 절감
이용 활성화	이용도 제고	이용자수	282,022명
	서비스범위 확대	정보 제공 정부기관 수	247개 기관
		서비스 제공 정부기관 수	3,008개 기관
		정책정보 서비스 제공 수	3,145,630건
종합 성과		투자 대비 효과 46.55%	

6. 지방재정관리 정보화 향후 계획

재정업무 전반에 걸쳐 폭 넓게 활용되고 지방재정관리시스템은 사업예산제도의 도입 및 발생주의·복식부기 회계제도의 본격 시행을 성공적으로 수행할 수 있는 정보시스템으로서의 위상을 갖추게 되었다. 그러나, 지방재정관리시스템은 향후 많은 개선을 거쳐, 보다 진보된 정보시스템으로 발전되어야 하는 과제를 안고 있는 것 또한 사실이다.

먼저, 지방재정관리시스템은 현재보다 사업관리카드를 개선하여 사업 관련자가 사업의 진행 현황 파악 및 업무분석이 보다 용이하도록 지원하여야 한다. 이를 위해 사업관리카드는 사업의 개요 및 주요 현황을 요약하여 제공함과 동시에 해당 업무를 실제 처리할 수 있도록 개선되어야 한다. 그리고 현재 표준화를 통해 획일적으로 관리되는 지방재정관리시스템을 각 지방자치단체의 특성을 고려한 커스터마이징을 수행해야 한다. 이렇게 함으로써 지방자치단체들이 자신들의 환경에 맞는 맞춤형 지방재정관리시스템이 되도록 노력해야 한다.

다음으로는 지방재정 성과평가와 관련된 성과지표의 개발 및 시스템 반영이다. 현재의 지방재정관리시스템은 단순히 실적 위주의 성과평가를 수치적으로 보여주는 정도의 정보시스템이다. 따라서 재정과 관련하여 정확하고, 다양한 성과평가를 할 수 있는 성과지표를 개발하여 이를 지방재정관리시스템에 반영해야 한다. 이렇게 함으로써 효율적, 효과적인 지방재정관리가 이루어지도록 해야 한다.

다음은 재정분석 및 의사결정지원지원 시스템의 고도화에 대한 문제이다. 현재 지방재정관리 시스템 고도화 사업이 진행 중에 있지만, 이는 지방자치단체들이 기존에 가지고 있는 재정 관련 자료의 데이터베이스 구축이 주 업무이다. 물론 데이터베이스 구축 사업도 조속한 시일 내에 성공적으로 수행해야 하지만, 이렇게 축적된 정보들을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 재정분석 및 의사결정지원지원 시스템의 고도화를 고려해야 한다. 그리고 단순히 현존하는 데이터들만을 다양한 형태로 나타내는 시스템 보다는 통계, 분석을 통해 재정 위험에 대한 주의(Warning) 및 경고(Alert)가 가능하도록 하는 시스템으로의 발전이 필요하다.

그리고 전자결재시스템과의 연동을 통한 전자날인 또한 시급한 실정이다. 그러나, 현재 지방자치단체들의 전자결재시스템들은 자치단체 자율적으로 도입 및 활용되어 왔으며, 이로 인해 전자결재의 종류가 매우 다양하고, 정보의 연동처리를 위한 개선비용이 많이 소요되기 때문에 이에 대한 대책마련이 시급하다. 또한, 자치단체 재정업무의 효율성 제고, 나아가 재정의 내부통제 측면에서 고려해야 하는 또 다른 요소는 전자자금이체(EFT: Electronic Fund Transfer) 도입의 필요이다. 전자자금이체는 정보시스템을 통해 자금이체를 수행하는 것으로서, 자금집행의 자동화를 통한 업무효율성 향상은 물론 자금취급에 따른 회계사고를 방지할 수 있는 강력한 내부통제 수단이 될 수 있다. 또한, 전자자금이체 시스템이 구축되면, 이를 기반으로 금고은행계좌의 실시간 자금파악은 물론, 금융권의 다양한 금융 부가서비스를 추가로 활용할 수 있게 됨으로써 자치단체의 재무관리능력을 강화할 수 있는 기반이 될 것이다.

끝으로 사용자에게 대한 교육과 홍보도 지속적으로 이루어져야 한다. 정보시스템의 사용편의성 극대화와 더불어 지속적인 교육 및 홍보는 지방자치단체 공무원 순환보직에 의해 사용자의 담당업무가 변경되더라도 그에 따른 업무공백을 최소화 할 수 있는 효과적인 수단이 될 것이다. 아무리 좋은 제도를 반영한 성능 좋은 시스템이라도, 이를 활용하는 담당자들이 잘 활용하지 못하고 사용하기에 어려움을 느낀다면 이는 사업을 성공적으로 이룰 수가 없기 때문이다. 따라서 지방자치단체들에 근무하는 재정 관련 공무원들의 지속적인 교육과 홍보는 e-호조 시스템의 성패를 좌우하는 중요 핵심 요소이다.

지방재정관리와 관련된 e-호조 시스템이 태동을 넘어 발전과 성숙으로 나아가기 위해서는 재정 관련 담당자 모두의 지속적인 관심과 노력이 필요하다. 이제 막 태동된 지방재정관리시스템이 지방자치단체의 발전을 위한 밑거름이 될 수 있기 위해서는 우리 모두의 개선을 위한 지속적인 노력이 필요하다고 판단된다. ☺