

지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안(Ⅱ)

한국지방행정연구원 연구위원

이 삼 주

※ 2009년 제12호 「지방자치단체 재정사업의 생산성 재고방안(Ⅰ)」
(이 흐)에 이어 논문의 나머지 부분을 연재합니다. 편집자 注)

IV. 생산성 측면에서의 재정사업 운영실태¹⁾

1. 예산 및 회계구조 현황

가. 기본구조

사업예산제도는 2008년부터 도입되었으며 품목별 예산의 장-관-항-세항-(세세항)-목-세목-산출기초의 구조가 조직-프로그램-단위사업-회계-목의 구조로 설계되어 있다. 이러한 사업예산제도에는 첫째, 성과관리가 가능하도록 성과책임단위 및 중심관리 단위로서 “조직 및 프로그램”을 예산구조에 반영하고, 둘째, 동일한 정책목적을 달성

1) 지방재정과 지방세, 2009년 12월 호에 게재된 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안(Ⅰ)과 연결된 내용임.



하기 위한 사업들을 한 눈에 볼 수 있도록 회계구분을 예산구조에 반영하며, 셋째, 프로그램예산체제 도입초기인 점을 감안, 최소한의 투입 통제요소로서 “목”을 예산구조에 반영하도록 하고 있다.

이러한 사업예산제도에서의 사업구조는 조직과 연계된 분야 및 부문 하위에 정책사업, 행정운영경비, 재무활동 등 3가지의 사업성격을 구분하고 각 정책별 단위에서부터 회계과정까지를 계층별로 구조화하고 있다.

〈표 1〉 사업예산의 예산구조

구 분	성과책임단위	성과관리단위	통합예산지향	최소한 투입통제
예산구조	조 직	프로그램-단위사업	회계/기금	목그룹-목
설정권한	자율설정	자율설정	자율설정	전국 표준

나. 예산과목 분류체계

사업별 예산제도에서는 기능별 분류를 13개 분야, 51개 부문으로 구분하고 이하에 정책사업, 단위사업, 세부사업과 38개의 편성목으로 구성되어 있다.

이를 기존의 품목별 예산제도와 비교해 보면 품목별 예산제도는 조직과 경비유형을 항, 세항, 세세항으로 구분하고 있었으나 이를 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 구분하는 구조이며 또 과거 품목별에서는 목과 세목으로 구분되던 체계를 편성목으로 일원화하고 그 이하에 통계목과 산출근거를 제시도록 하되 이부분은 내부목적으로만 사용하도록 하고 있다.

사업예산에서 기능별 분류는 13개 분야 51개 부문으로 구성되어 있는데, 이중 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 그리고 예비비 등으로 구성되어 있다. 이러한 구분은 과거 품목별 예산제도 하에서의 기능별 분류와 차별화되어 있는데, 품목별 예산제도에서의 기능별 분류는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비, 예비비 등 6개로 분류되어 있던 것을 보다 세밀하게 구분하고 있다. 그리고 각 분야에는 사업을 기준으로 구분하고 있는 바 이를 부문이라는 명칭으로 분류하고 있다.

지방재정의 쟁점

한편 사업예산에서 성질별 분류는 그룹과, 편성목, 통계목으로 구분되는데 이중 그룹은 과거 품목별 예산제도에서의 성질별 분류와 차이가 없으며, 편성목은 38개로 구성되어 있으며 예산서에 표시되는 과목으로 예산편성시의 심의대상이 된다. 통계목은 예산서에는 표시되지 않지만 예산부서 및 사업부서의 통계관리를 위해 설정하고 있다.

〈그림 1〉 사업예산과 품목별 예산의 과목 비교

분 류	품목별	사업예산
기 능 별	장 (5개) 관 (16개)	분 야 (13개) 부 문 (51개)
조 직 별	항 (자율)	정 책 사 업
사업목적별	세 항 (자율)	단 위 사 업
경비유형별	세세항 (대 4개 / 소 8개)	세 부 사 업 행정 운영 경비 • 재무 활동
성 질 별	목 (8그룹, 38개) 세 목 (109개)	편성목 (8그룹, 38개) ※ 통계목 (129개)
(부 기)	(산출기초)	(산출기초)

자료: 행정안전부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정, 2008.



지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안(Ⅱ)

〈표 2〉 사업예산에서의 분야 및 부문

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		문화 및 관광(5)		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
	061	문화예술		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료	150		과학기술(3)
				093	식품의약안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

자료: 행정안전부, 2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정, 2008.

지방재정의 쟁점

다. 비용산정 구조

사업예산제도에서 단위사업은 원가가 집계되는 원가대상이 되며, 이때 직접비는 직접성과 관련성 원칙에 따라 원가대상에 직접 배분하고, 간접비는 합리적인 기준에 따라 원가대상에 배분한다. 즉, 단위사업에 직접적으로 발생하는 인건비와 사업비는 단위사업에 직접 배분하며, 인건비, 기본사업비 및 주요사업비가 분리되어 있는 현행 품목별예산제도와는 달리, 사업예산제도에서는 관련 비용이 집계됨으로써 개별 단위사업 및 프로그램의 원가를 파악할 수 있다.

부서 전체에 기여하는 지원부서인 기획관리실, 총무과, 장관실, 전산담당관실 등에서 발생하는 지원부서 경비(인건비 및 기본경비)는 실·국 수준의 인건비와 기본경비에 각각 합산된 후에, 인건비는 실·국 직원별 업무분장에 따라 단위사업에 배분하고, 기본경비는 단위사업의 직접비를 기준으로 배분하고, 실국수준의 전산운영비는 단위사업수를 기준으로 배분한다.

원가배분방식의 경우 기본적으로 원가는 크게 직접비와 간접비로 구분하고 이중 간접비는 인건비와 운영경비로 다시 분류된다. 다만, 간접비 배분에 대한 명확한 방법이 구현되지 않은 관계로 원가관리는 점증적인 방법을 통해 궁극적으로는 모든 지출을 집계하는 수준으로 확대하는 전략을 강구하고 있다.

따라서 초기에는 먼저 직접사업비에 대한 산정을 중심으로 하고 간접비 및 공통비는 별도로 산정하며, 이후 단계적으로 단위사업 수준까지 원가를 배부하고, 부처공통간접비, 나아가 지원부서 사업비까지 배부하는 방향으로 확대·심화하는 방법을 선택하고 있다.

2. 사업관리제도 현황

현행 지방재정체계에서는 재정활동을 관리하기 위해 다양한 제도를 구비하고 있다. 지방자치의 발전을 위하여 지방재정규모의 확충, 재정분권 및 재정운영의 자율성이 확대 등과 더불어 이에 상응하는 책임성, 투명성을 확보하기 위하여 재정관리시스템이 체계화되고 있다. 이는 곧 재정운영의 자율성과 함께 책임성 제고라는 지방분권의 두 축이 동시에 작동하고 있음을 의미한다. 재정관리제도는 자치단체의 재정운영과정에 있어 재정지출에 앞서 예산편성과 관련된 사전적 관리제도와 재정지출결과 집행의 책임과 관련된 사후적 관리제도로 구분된다. 이들 제도의 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있도록 하고 있다. 지방재정운영의 건전성과



지방재정지출의 효율성을 제고하기 위해 도입되어 운용되고 있는 지방재정관리제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중장기재정계획제도(지방재정법 제33조).

둘째, 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투융자심사제도(지방재정법 제37).

셋째, 재정운영상황을 전전성·효율성·투명성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 재정분석진단제도(지방재정법 제55조).

넷째, 지역주민의 알권리를 충족시키고 주민에 대한 재정정보 공시를 통해 건전한 재정운영을 도모하기 위한 지방재정공개제도(지방재정법 제60조) 등을 들 수 있다. 이와 같은 현행 지방재정법상에 명시되어 있는 지방재정관리제도중 대표적인 것을 살펴보면 <표 3>과 같다.

이러한 지방재정관리제도 중 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행승인제도 등은 예산편성 이전단계에서 재원을 관리하기 위한 제도이며, 지방재정분석·진단제도, 교부세 감액제도, 지방재정인센티브, 지방재정상황 주민공개 등은 예산집행 단계 또는 집행완료 후의 재정관리제도이다.

<표 3> 현행 지방재정관리제도와 법적 근거

구 분	재정관리제도	법적근거
예산편성과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 중기지방재정계획제도 · 투·융자심사제도 · 지방채발행승인제도 	<p>지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방재정법 제11조</p>
예산집행 및 결산과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정분석·진단제도 · 교부세 감액제도 · 지방재정인센티브 · 지방재정상황 주민공개 	<p>지방재정법 제55조 지방교부세법 제11조② 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 지방재정법 제60</p>

지방재정의 쟁점

지방채발행 승인제도는 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하는 제도로서 지방채 발행의 자율성을 일정한 한도 내에서 인정하고 있는 제도이다. 중기지방재정계획제도는 재정을 계획성 있게 운용하기 위한 제도로서 현행법에서는 지방채발행 한도액을 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 정하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제10조). 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하도록 하고 있는 제도로서 다음과 같은 경우에 해당된다(지방재정법 시행령 제41조). 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업이나 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업. 그리고 시·군 및 자치구는 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업과 총사업비 5억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·군 및 자치구와 공동으로 투·융자하는 사업 등이 그것이다.

〈표 4〉 현행 지방재정공개 대상

2월 공개대상	7월 공개대상
<ul style="list-style-type: none">① 지방재정여건 및 재정운용방침② 당해연도 예산편성현황 및 주요 사업조서③ 당해연도 주민부담상황④ 당해연도 지방채 등 채무관리상황⑤ 당해연도 공유재산중요물품 등의 취득처분계획⑥ 당해연도 지방공기업 운영상황⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항	<ul style="list-style-type: none">① 전년도의 결산개황② 전년도 세입·세출 집행상황③ 전년도 주민부담상황④ 전년도 지방채 등 채무관리상황⑤ 전년도 공유재산중요물품의 증감 및 현재액⑥ 전년도 지방공기업 운영상황⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항

재정정보공개제도는 정부의 책임성 제고, 알 권리의 보장, 대의제 민주정치의 보완, 부패방지, 또 다른 한편으로는 행정에의 시민참여 등을 위해 설치된 제도로서 매 회계년도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요 물품의 증감 및 현재액, 기타 재정운영에 관한 중요 사항을



주민에게 공개하도록 하고 있다.

이에 따라 재정운영상황의 전반을 공개대상으로 하되, 정례적인 공개대상을 상·하반기로 구분하여 공개하도록 하고 있다.

지방재정분석·진단제도는 지방재정 운영결과에 대한 정례적인 분석·공개를 통해 지방재정운영의 건전성·책임성·투명성 확보와 재정위기를 사전에 예방하고 심층진단 및 재정건전화계획 이행평가 등으로 미흡단체의 재정여건 개선을 위한 제도이다.

한편 교부세 감액제도는 지방자치단체의 순용확보와 경비절감 등을 유도하기 위한 제도이다. 즉 지방자치단체가 교부세 산정에 필요한 자료를 부풀리거나 거짓으로 기재하여 부당하게 교부세를 교부받거나 받으려 하는 경우에는 그 지방자치단체가 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분을 반환하도록 명하거나 부당하게 받으려 하는 금액을 감액(감액)하도록 하고 있다. 또 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 하고 있다. 마지막으로 지방재정인센티브제도는 자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정함에 있어 자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영하는 제도이다.

3. 재정사업 자율평가 체계

가. 재정사업 자율평가의 도입배경 및 의의

우리나라 중앙정부에서는 재정사업에 대한 성과관리를 위해 2003년도부터 재정사업 성과관리제도를 도입하여 성과중심의 재정을 운용하였다. 그러나 성과지표 만으로는 사업의 특성이나 집행상의 문제점, 성과부진 사유에 대하여 구체적인 정보가 부족하여 예산편성시 활용이 곤란하였으며, 성과와 예산을 연계시킬 수 있는 구체적인 체계가 부족하다는 지적이 있어왔다.

이러한 성과목표·지표 중심의 성과목표관리제도에 대한 반성과 함께 '04년 「예산 총액배분 자율편성제도」의 도입으로 부처의 자율적 예산운용 성과에 대한 모니터링 및 예산환류의 강화가 필요하게 되었다.

이에 따라 기획예산처에서는 미국의 PART(program Assessment Rating Tool: 이하 PART)를 참고하여 재정사업 자율평가제도를 도입하여 2005년부터 각 부처의 재정사업에 대해 평가를 실시하고 있다. 재정사업 자율평가제도는 재정성과관리제도중의 하나



지방재정의 쟁점

로서 성과중심의 사업평가에서 끝나는 것이 아니라 그 평가결과를 예산에 반영하기 위한 제도이다.

즉, 부처 스스로 사업별 자율평가를 통해 사업목표를 명확히 인식하고 평가결과를 자율예산 편성 및 제도개선에 반영하게 되었다. 이때 기획예산처는 부처 자율평가 결과의 적정성을 검토하여 그 결과를 예산편성 및 세출 구조조정 등에 활용하게 되었다. '06년부터는 정부업무평가기본법에 의한 통합정부업무평가제도의 시행으로 재정사업부문에 대한 평가수단 마련이 필요하게 되었다.

재정사업 자율평가제도는 성과를 중심으로 재정을 운영하고 재정사업을 효율적으로 추진하기 위해 해당 부처에서 수행하고 있는 전체 재정사업을 매년 1/3씩 자율적으로 평가하는 제도이다.

나. 평가대상 및 방법

재정사업자율평가 대상은 원칙적으로 예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업을 대상으로 하고 있다. 다만 일부 평가의 실익이 없는 사업은 제외하고 있는 바, 이러한 사업은 다음과 같다.

인건비·기본사업비 등 경상적인 행정경비, 자치단체에 포괄적으로 이전되는 사업비(자치단체교부금, 지방교육재정교부금 등), 정부내부지출, 보전지출, 예비비 및 기타 세출비목으로만 구성된 사업 등 규모 면에서는 원칙적으로 세세항을 기준으로 10억원 이상인 사업을 대상으로 하고 만약 10억원 미만의 사업이라도 평가의 실익이 있는 경우에는 평가대상에 포함시키고 있다.

평가대상에 대해서는 원칙적으로 프로그램 예산체계상 단위사업을 기준으로 하되 평가의 실익이 있도록 필요시 사업을 나누거나 합치는 등 평가대상이 자율적으로 조정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 평가대상은 정부업무기본법상 평가 대상인 48개 중앙행정기관이 된다.

재정사업자율평가에서는 부처별로 소관 재정사업을 매년 1/3씩 자율적으로 평가하도록 하고 있으며 이와 관련하여 기획예산처는 사업별 평가항목과 평가지침을 사전 제시하고 각 부처가 자율적으로 평가한 후 이를 점검하고 있다.

이 경우 평가항목은 15개 공통질문과 사업유형별 1~3개 추가질문으로 구성되며 사업유형은 과거 크게 R&D 사업과 비 R&D사업으로 구분하고 비 R&D사업을 시행주체에 따라 직접사업과 간접사업으로 구분하였으나 2007년 이후에는 이러한 구분을 없애고 SOC, 시설·장비구매, 출자·출연, 용자, 민간보조, 지자체보조, 조사·교육 등 기타사업 등 7개로 구분하고 있다.



다. 체크리스트

재정사업자율평가에서 체크리스트는 모든 사업에 공통적으로 해당되는 단계별 체크리스트와 사업유형별로 질문내용이 차별화되어 있는 유형별 체크리스트가 있다. 이중 단계별 체크리스트는 사업의 진행단계를 구분하여 각 단계에 대한 성과를 적절하게 평가하기 위한 목적을 갖고 있다.

따라서 재정사업을 계획, 집행, 성과 등 3단계로 구분하여 각 단계별 적절한 체크리스트를 구성하여 질문에 따른 답변을 작성하는 형식으로 체계화되어 있다.

이 경우 계획단계에서는 사업목적의 명확성, 사업의 타당성, 성과목표 및 지표설정의 적절성 등을 점검하고, 집행단계에서는 정기적인 모니터링의 실시 여부, 재원집행의 적절성, 사업추진의 효율성 제고 노력 등을 점검한다. 마지막으로 성과단계에서는 객관적으로 사업평가를 실시했는지 여부, 성과목표의 달성을 여부, 이해관계인의 만족여부와 제도개선 및 예산편성의 환류 여부 등을 점검하고 있다.

V. 재정사업 관리상의 문제점

1. 사업예산의 구조 문제

성과를 측정하기 위해서는 기능 또는 사업에 소요되는 비용이나 원가를 산정해야 하며 이 경우 비용이나 원가를 산정한다는 의미는 직접비와 간접비 모두를 추출할 수 있어야 한다.

그러나 사업별 예산제도는 실·국 또는 실·과 등 조직을 중심으로 편성하고 있기 때문에 하나의 사업 또는 하나의 활동에 대한 간접비 산출이 원천적으로 어렵게 설정되어 결과적으로 사업별 원가를 산정하는데 한계가 있다.

이러한 이유에서 각 공공시설별 연간소요예산을 인식할 수 없는 문제가 발생하게 된다. 실제로 현행 사업예산의 구조 상에는 과거 품목별예산에서는 이에 대한 별도의 예산을 전혀 확인할 수 없었지만 사업예산에서는 일부 확인할 수 있도록 구조화하고 있다. 다시말해 정책사업인 문화예술진흥에 문예회관 등의 사업소 운영경비를 산출토록 하고 있으며, 생활체육육성에서는 체육시설관련 사업소 운영경비를 포함하도록 하고 있다. 그러나 사업예산에서도 이를 별도로 분리하는 것이 아니라 각 시설을 종합하여 예산을 인식하고 있어 각 시설별 소요예산에 대해서는 공시가 되

지방재정의 쟁점

고 있지 않다. 또 시설별 운영경비 만 산출할 수 있도록 하고 있어 공무원이 직접 운영하는 경우 인건비 등 인력관련 경비가 제외되어 정확히 어느정도의 예산이 소요되는지를 확인할 수 없는 구조로 이루어져 있다. 이러한 문제의 대안으로 각 시설에 소요되는 모든 경비를 시설별로 집계할 수 있도록 책임중심점을 설정할 필요가 있다.

2. 성과측정상의 문제

원가정보가 성과측정에 유익하다는 점이 증가하고 있다. 성과측정은 재무적인 측정과 비재무적인 측정 모두를 포함하며, 일반적으로 이들이 서로 관련성을 지닐 때 보다 효과적이다. 그러나 원가 자체는 재무성과(financial performance)의 측정치일 수 있다.

원가에 기초한 정부서비스의 성과측정으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 서비스노력 측정. 즉: 서비스공급에 사용된 자원 원가와 기타 투입비용. 둘째, 업무실적 측정. 즉 제공된 서비스의 산출물과 성과(서비스의 효과). 셋째, 노력에 대한 업무실적의 관계 측정. 즉 서비스 산출물 단위당 비용이다.

성과측정은 민간부문의 수익성 측정(profitability measurement)에 비견되며, 정부의 경우 공공서비스의 특성상 측정기준을 정하고 정부성과를 판단하는데 어려움이 있다. 특히 성과의 측정은 공공서비스 제공에 대한 투입 또는 산출물에 비해 훨씬 더 정의하고 측정하는 것이 어렵다.

정부사업과 활동에 대한 성과(outcomes)는 사업의 성공 여부를 궁극적으로 측정하는 것이라고 할 수 있다. 정부의 성과를 측정하기 어려운 것은 서비스의 효과(영향)를 결정하기 어렵고, 특히 판측된 서비스성과가 흔히 정부산출물의 효과와 함께 각종 규정이나 비정부적 요인에 의한 효과와 혼합되어 있기 때문이다.

예컨대, 투입비용을 산출물에 할당하는 것이 가능한 반면 산출물의 비용을 상과에 할당하는 것은 불가능하지는 않지만 훨씬 더 어려운 일이라고 할 수 있다.

3. 사업관리 측면의 문제

현행 지방재정관리제도는 사전적, 사후적으로 지방자치단체의 책임성을 확보하고 재정의 건정 및 효율성을 유지하도록 하고 있으나 현금주의 회계방식을 적용하고 있어 이해관계자에게 정확하고 다양한 정보를 제공하는데 근본적인 한계가 내재되어



있다.

즉, 현재 지방자치단체는 세출과목구조에 기초하여 각 비목별로 산출기초를 적용하여 사업 또는 프로그램에 대한 소요예산액을 산출하고 있으나, 이는 엄밀하게 말하여 비용 개념에 기초한 것은 아니며, 경비의 성질별 분류에 따라 단순히 예산액을 경비의 성질에 기초하여 분류한 것으로 진정한 의미의 비용 또는 원가를 반영하는 것이 아니다.

현행 예산회계제도를 통해서 파악할 수 있는 각종 경비에 관한 정보는 대체로 ① 사업별 직접경비 일부, ② 인건비(기본급, 수당, 기타직보수, 일용인부임), ③ 운영경비의 일부, ④ 자본투자경비의 일부 등으로 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 이러한 문제는 정부활동의 경우 민간기업과 달리 공공서비스의 공급과 관련된 원가개념이 정립되지 못하여 실제 공공서비스 전달에 투입되는 비용을 정확히 산출하지 못하고 있다.

또 현행 지방재정관리제도에서는 지방재정의 주요 회계를 체계적으로 연계시켜 주는 재정통합시스템이 결여되어 지방재정의 상태와 운영실적에 관한 객관적이고 종합적인 재무정보를 입수하는 것이 불가능하다.

이러한 현상이 발생하는 이유는 기술상의 문제보다 각 회계간 또는 동일회계내의 사업(또는 프로그램)간에 기능과 특성 면에서 차이가 존재하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 이와 같은 상태에서는 지방재정 전반에 걸치는 객관적이고 종합적인 재무정보를 주민에게 제공할 수 없을 뿐 아니라 정확한 재무정보를 활용하는 합리적 정책결정의 수행이 어려울 수밖에 없다.

VII. 재정사업의 생산성 제고방안

1. 기본적 고려사항

정부생산성 제고를 위한 기본적인 고려사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 생산성을 “투입 대비 산출”로 보는 경우 생산성 측정이 변화하는 경우의 수는 <표 5>와 같다. 즉, 3가지 요인에 의해 각각 생산성이 낮게 또는 높게 측정되므로 정확성 있는 측정이 전제되어야 한다.

지방재정의 쟁점

〈표 5〉 생산성 측정의 영향요인

구분	생산성 하향 측정	생산성 상향 측정
요인	<ul style="list-style-type: none">직접적 산출 측정이 너무 낮은 경우투입에 대한 지출 측정이 너무 높은 경우투입에 대한 가격지수가 너무 낮은 경우	<ul style="list-style-type: none">직접 산출측정이 너무 높은 경우투입에 대한 지출측정이 너무 낮은 경우투입에 대한 가격지수가 너무 높은 경우

이 경우 투입의 질적 변화를 고려해야 한다. 즉 더 잘 훈련된 근로자, 더 우수한 장비 등과 같은 투입 요소의 질이 고려되어야 한다. 이러한 투입에 있어서의 향상을 고려하는 것이 필요하다. 마찬가지로 제공되는 서비스의 산출에 있어서의 질적 개선을 고려하지 않으면 생산성은 과소 또는 과대 측정될 것이다.

둘째, 생산성 문제는 사업관리과정의 문제, 성과평가 기제의 불비, 원가기준의 불비 등 다양한 원인에서 나타나고 있다. 그런데 이들 문제는 독립적인 것이 아니라 서로 연계되어 있다. 즉 원가기준의 개발은 성과평가를 위한 기초적인 인프라 측면이 있으며, 이를 예산에 반영할 경우 사업별 예산이 성과관리라는 본래의 제도도입 취지에 적합하게 운영될 수 있는 것이다. 한편 전반적인 사업관리 역시 예산과 회계의 연계를 통해 보다 정확한 관리가 가능하다.

셋째, 생산성 측정은 계속적으로 모니터링되어야 한다. 실제로 정부산출(성과)에 있어서 서비스 질의 변화를 계속 관찰하는 것이 필요하다. 정부부문은 기술적 변화에도 크게 영향을 받는다. 기술변화는 민간경제 뿐 아니라 예컨대 전자정부에서는 ICT(Information and Communications Technology)의 영향을 무시할 수 없다. 또한 정부정책의 변화 역시 정부산출에 미치는 영향을 고려하여 조정하는 것이 필요할 것이다. 오늘날 공공부문은 빠르게 변화하고 있다. 정부기능의 변화, 정부/민간부문간의 관계 변화를 비롯하여 고객에 대한 서비스 질의 강조, 정부우선순위의 변화, 자원사용의 효율성, 비용절감 노력, 재정지출의 효율성이 강조됨에 따라 정부산출물의 측정, 생산성 개선 수요가 증대되고 있다.

넷째, 정부생산성 향상은 단일의 방법을 통해 해결되기보다는 다양한 방법과 대안을 통해 이루어질 수 있다. 오늘날 공공서비스의 생산에 있어서 가장 효율적인 공공조직 이란 품질관리, 의사결정도구로서 성과측정 사용, 조직학습과 인재개발에 의 투자, 새로운 기술의 채택, 민간 비영리기관 및 주민들과의 협력체제 구축 등 다면적인 접근을 통해 달성된다고 볼 수 있기 때문이다.

다섯째, 재정의 효율성 제고 차원에서 생산성 문제가 부각되고 있다. 특히 우리나라



라의 경우 지방자치가 실시된 이후 자치단체들이 각종 시설물의 설치에 과잉·중복 투자하고 있으며 이는 지방재정을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 생산성 사례 분석에서도 살펴보았듯이 실제로 우리나라의 공공시설은 다른 목적의 공간이 그 운영과 관리의 편리성 때문에 획일화되어 가는 경향이 있다. 즉 최근에 증가되고 있는 문화 예술회관, 문화의 집, 청소년수련관, 여성회관, 주민자치센터 등은 문화시설들마다 각각 지향하는 바가 다름에도 불구하고 전시, 공연, 문화체육 강좌 등이 유사한 경우가 대부분이다. 또한 문화예술회관의 경우 재정자립도가 낮은 자치단체에서 운영하는 사례가 비일비재하며 이는 지방재정의 경직성을 더욱 악화시키는 요인이 되고 있다. 따라서 이를 공공시설에 대해 총비용분석방법에 의한 민간부문과의 비교를 통해 정부 생산성을 분석하면서 투입측면에서의 예산절감, 비용의 최소화 방안을 모색하는 것이 필요할 것이다.

2. 통합성과관리 시스템의 도입

현행 사업관리 제도는 중장기 계획 및 투용자심사 등을 통해 사업구상 단계에 치중되어 있으며 사업의 완료 이후 단계에서 이를 관리하는 제도는 갖추고 있지 못하다. 뿐만 아니라 사업예산성과관리, BSC 제도, 사업관리 등이 별개로 작동하고 있어 하나의 사업과 관련된 전체적인 부분을 관리하는 제도가 부재한 상황에 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 제도의 하나가 통합성과관리 시스템이라고 할 수 있다. 즉 통합성과관리 시스템은 사업의 계획단계부터 완료 이후까지 전 과정을 기록 및 관리하는 제도로 장기적인 사업과 단년도 예산제도간의 괴리를 보완하고 또 각 성과관리 제도를 하나의 시스템으로 연계하여 관리하도록 하는 제도를 의미한다.

이외에도 사업에 대한 사후관리가 되지 않기 때문에 담당자의 변경이 있을 경우 동 사업의 추진이유 및 추진과정에서 제기되었던 문제 등을 발견하기 어렵고 초기의 성과 목표와 현재의 성과목표 간에 차이, 성과지표의 변경과정 등을 규명하기 어려운 상황에 있다. 이외에도 사업의 완료 후 운영과정에서 소요되는 경비, 재원의 성격(국고보조금인지 자체재원인지) 등을 필요한 시점에서 즉시 정보화하기 곤란한 상황에 있다. 이러한 이유에서 복식부기제도와 사업별 예산제도가 도입되었음에도 불구하고 동 제도들을 활용하는데 어려움이 발생하고 있다.

통합성과관리 시스템은 자체업무평가, 목표관리, 사업예산성과관리, 성과관리 등 필요한 성과업무를 연계하여 통합하고 사업구상단계부터 운영과정에 이르기 까지 전 과정을 기록 및 관리하도록 하여 주요업무(사업)을 기반으로 자치단체의 성과업무를 지원

지방재정의 쟁점

하고, 업무와 전략간의 정렬관계를 모니터링, 분석, 평가하여 전략적인 업무추진의 기반을 제공하기 위한 제도이다.

이러한 통합성과관리 시스템이 기존의 BSC와 비교할 때 다음과 같은 장점이 발생할 수 있다. 즉 성과관리(BSC)제도 및 시스템은 공공기관의 성과를 측정하고 평가하기 위한 제도로서 앞다투어 도입되었다. 그러나 공공 및 지방행정 업무의 이해 없이 도입됨으로써 많은 문제점을 안고 있었다. 모두가 홀륭한 제도라고 했지만 막상 도입된 자치단체에서는 그에 상응하는 효과를 보지 못하고 있는 실정이다. 현재 자치단체에서 운영되고 있는 BSC시스템의 문제점으로는 ① BSC 성과관리시스템을 사용하기 이전에 사용하던 자체평가, 목표관리, 직무성과 계약제, 사업예산 성과관리 등 유사성과관리제도와의 중복으로 조직원의 업무가 가중② BSC 성과관리시스템을 단순히 성과측정 도구로 인식하는 경향 ③ 성과평가의 관대화 및 성과표준의 하향화 ④ BSC 성과관리시스템의 경우 성과지표에 대한 실적 등의 입력 주기가 월/분기/반기 또는 년으로 되어 있는 특성상 프로그램의 활용도가 매우 떨어짐 ⑤ BSC 성과관리는 대부분의 경우 1년을 주기로 성과평가를 하고 있으나, 공공 기관의 특성상 여러해에 걸친 장기 집행 사업이 많아 이에 대한 실적 관리 및 평가에 문제가 발생하고 있다.

지방자치단체에서 도입하고 있는 BSC 시스템의 문제점에서 보았듯이 BSC 시스템이 단순히 자치단체의 성과의 측정이나 평가를 위한 도구로 사용됨으로써 시스템의 활용도가 떨어지고 조직원들의 협조가 미흡한 편이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 자치단체 담당자들이 항시 사용하고 데이터를 입력할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 즉 자치단체의 담당자가 본인의 주요업무(사업)을 관리함으로써 궁극적으로 자치단체의 통합된 성과관리를 할 수 있는 시스템이 필요하다.

3. 책임중심점 설정

가. 책임중심점의 개념

책임중심점은 책임자가 의사결정의 권한을 갖고 운영하는 단위로서, 관리자들의 책임영역을 명확히 하여 예산통제 및 성과평가를 위한 기초를 제공하는 단위를 의미한다. 이 관리자들은 종종 예산소유자(budget holders)라고 불리며 그들의 예산을 집행하고 그 결과에 대한 책임을 지게 된다. 따라서 하나의 책임중심점은 노무, 재료형식의 투입을 받고, 이 투입을 가지고 제품과 서비스의 산출을 요청받게 되는 단위를 의미한다.



일반적으로 이러한 책임중심점은 조직 및 활동과의 관계를 기초로 비용중심점(cost centers), 조직의 부서(department)와 연관관계를 갖게 된다. 즉 가장 낮은 단계의 활동에서 투입과 산출에 관한 자료를 수집하는 회계(accounts)시스템인 비용중심점(cost centers)이 형성되고 관리자 개개인들은 한 개 또는 그 이상의 비용중심점에 대하여 책임을 지게 된다. 따라서 다수의 비용중심점들은 책임중심점(responsibility center)을 만든다. 이와 같은 책임중심점들은 다시 사업(programme)이나 서비스수준에서 모아지고, 프로그램과 서비스 책임중심점들은 조직의 부서(department)를 구성하게 된다. 따라서 책임중심점은 정부의 업무중 가장 하위단위의 활동과 조직부서 사이에 존재하는 단위로 볼 수 있다.

이러한 책임중심점은 회계책임과의 관계에서 원가중심점(cost center), 이익중심점(profit center), 투자중심점(investment center) 등으로 다시 구분될 수 있다. 원가중심점은 원가가 축적되는 제일 작은 활동단위 또는 책임단위로서 원가에 대해서만 책임을 지고 원가의 발생에만 통제권이 부여된 책임중심점으로 생산부서, 수선부서 등이 그 대표적인 예가 된다. 이러한 원가중심점의 평가는 원가보고서 및 성과보고서가 중심이 되어 이루어진다. 한편 이익중심점은 사업의 한 부분으로 원가는 물론 수익까지 축적되는 책임단위로서 수익과 비용의 차이인 이익에 대하여 책임을 부담하는 단위를 의미한다. 이러한 이익중심점은 손익계산서를 중심으로 평가하게 된다. 마지막으로 투자중심점은 비용, 수익은 물론 투자자금의 통제가 가능한 책임단위로서 대기업의 본사, 분권화된 대규모 조직의 사업부 등이 그 예에 해당하며 평가시에는 투자이익률 또는 잔여이익률을 기초로 평가하게 된다.

나. 책임중심점의 설정

1) 개관

책임중심점이 책임회계를 수행하는 하나의 단위이고 이는 가장 낮은 활동단위와 조직의 부서 사이에 존재하는 것이라고 할 때, 결과적으로 조직체계와 관련이 있다고 할 수 있다. 다만 그 평가의 대상은 일정단위에서 수행하는 업무라는 점에서 책임중심점을 통한 비용산정방안은 조직의 업무에 대한 비용산정시스템이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 현행 지방자치단체 복식부기 전산시스템에서도 책임중심점을 설정하고 있는 바, 동 시스템에서는 책임중심점을 투자중심점에서 설정하고 투자중심점관리는 자산유형의 선택에 따라 그 자산의 관리의 주체를 회계적인 측면에서 관리하고자 하고 있다. 다시말해 동 시스템은 현재 지방자치단체에서는 정확한 관리가 되고 있지

지방재정의 쟁점

않다는 점에서 출발하여 해당 자산이 어떤 투자중심점에 관리되고 있는지의 여부를 판단하는데 주안점을 두고 있는 책임중심점을 설정하고 있다.

그리고 이러한 투자중심점은 지방자치단체의 자산종류를 기준으로 1차분류하고 각 분류된 자산의 종류별로 실제 관리하고 있는 기관을 중심으로 2차 분류하는 체제를 갖추고 있다.

이러한 현행 복식부기시스템의 투자중심점은 자산관리의 효율성 측면을 강조하여, 어느 투자중심점을 중심으로 자산의 소유 및 변경이 어느정도 이루어졌는지를 파악하는데 매우 효과적으로 구성되어 있다. 다만 현 시스템은 각 투자중심점을 중심으로 비용을 파악하는데는 한계가 있을 수 있다.

따라서 투자중심점의 설정은 그 설정목표가 무엇인가가 가장 중요한 출발점이 될 수 있는 바, 여기에서는 비용산출을 위한 투자중심점의 설정에 목표를 두고 연구를 진행하고자 한다.

이러한 인식의 출발점에 기초할 때, 책임중심점을 비용산정의 기제로서 활용하기 위해서는 첫째, 책임중심점이 갖고 있는 조직내에서의 위상. 둘째, 책임중심점의 업무에 대한 범위설정 등이 필요하게 된다.

2) 조직내에서의 위상

조직내에서의 위상이란 책임중심점이 조직체계중 어느 수준에 해당하는지에 대한 것으로 현행 지방자치단체의 조직체계와 책임중심점과의 연계점을 규명하는 작업이라고 할 수 있다.

이러한 조직내에서의 위상 다음과 같은 두가지 착안점을 고려할 필요가 있다. 첫째, 책임중심점을 설정하는 이유가 지방자치단체의 업무에 대한 비용을 산정하기 위함이라는 점에서 현행 예산편성체계를 고려할 필요가 있다. 둘째, 책임중심점은 그 자체는 원가를 산정하기 위한 조직체계라기 보다는 조직의 분권화와 회계책임의 기반을 조성하는 것이 그 출발이라는 점에서 원가산정체계와 정확히 일치하는 개념이라고 보기 어렵다. 따라서 책임중심점과 원가산정과의 관계에서 지방자치단체 내의 어느 조직수준이 적절한지를 규명할 필요가 있다.

먼저, 예산편성체계와의 관계에서, 지방자치단체의 예산구조에서 세입과목은 장·관·항·목의 4단계로 구분되어 있으며, 이중 장·관은 세입의 원천별, 항·목은 세입의 세부종목별로 분류하고 있다. 반면에 세출예산의 장·관은 행정활동을 기능별로 구분한 것이고, 항은 행정조직별, 세항은 조직 또는 사업목적별로 구분하고, 그 아래에서는 경비성질별 비목을 설정하고 있다. 따라서 지방자치단체의 예산편성체계를 기초로 책임중심점으로



인식될 수 있는 조직은 항(과) 또는 계(세항)조직을 생각할 수 있다. 그러나 비용을 산정함에 있어 보다 바람직한 것은 실제 집행하는 조직의 활동을 대상으로 하는 것이 바람직하다는 관점에서 볼 때, 과수준 보다는 계(또는 팀)수준의 행정활동에 대한 비용산정이 보다 필요한 것으로 판단된다.

다만, 이 경우에도 현행 세출과목구조에서 세항과 행정조직의 기능이 정확히 일치하지는 않는다는 문제가 여전히 남게된다. 실제로 항의 예산과목은 지방자치단체의 과의 기능과 연계되고, 세항은 계의 기능과 연계가 되어 있지만 일부의 경우에는 몇 개의 계의 기능이 하나의 세항과목과 연계되거나, 몇 개의 세항과목이 하나의 계와 연계되는 경우도 발생하고 있다.

뿐만 아니라 현행 지방자치단체의 조직기구와 예산과목구조를 비교해 보면, 이들이 상호 명확한 연계성을 갖고 있지 않음을 알 수 있다. 즉, 일부 지방자치단체의 자치재정과의 조직단위(계 단위)는 세정, 평가, 경영수입, 공기업관리, 지적업무 등으로 구분되어 있으나, 실제 예산과목(세항)은 세정관리, 재산관리, 지적관리로 압축되어 설정되어 있기 때문에 조직 및 사업과 예산을 연계하여 파악하기 어렵고 실제 다양한 시책이나 단위사업이 여러 조직단위와 관련되어 있다고 판단된다.

따라서 예산체계와 조직체계의 불일치로 인해 명확히 책임중심점을 설정하기는 곤란한 것으로 판단된다. 다만 지방자치단체의 업무에 대한 비용을 산정하기 위해서는 직접적으로 행정활동을 수행하는 조직의 업무를 대상으로 비용을 산정하는 것이 바람직하고, 이러한 관점에서 인식할 때, 현재의 지방자치단체 조직체계와 연계되는 접합점은 대체로 계(팀)수준을 상정할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 비용산정을 위한 책임중심점은 계(또는 팀)으로 상정해도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 다만 일부 업무의 경우 항수준에서 편성되는 경우도 있고 두개 이상의 계(팀)기능이 하나의 세항으로 편성되는 경우도 발생하고 있다는 점을 고려하여 예외적으로 과수준에서의 책임중심점도 고려할 필요가 있다.

둘째, 책임중심점과 원가산정과의 관계에서, 책임중심점을 권한의 이양과 관련하여 원가중심점, 이익중심점, 투자중심점 등으로 구분할 수 있다. 이중 이익중심점과 투자중심점은 이익을 중심(영업이익, 잔여이익)으로 책임과 권한이 배분되는 속성이 있기 때문에 정부부문의 특성으로 인해 책임중심점으로 간주하는데 한계가 있다. 따라서 원가중심점으로 국한하여 책임중심점을 설정할 필요가 있다.

이 경우 원가중심점은 주민에게 제공할 서비스의 종류는 주어진 상황에서 인력관리, 재료관리, 일정관리 등의 권한이 부여되는 조직을 의미하는 바, 이 역시 현행 지방자치단체 행정조직체계 내에서 서비스를 직접 제공하는 부서의 기능과 대체로 일치한다고

지방재정의 쟁점

볼 수 있다.

결과적으로 조직체계내에서의 책임중심점은 각 계(또는 팀)를 중심으로 설정할 필요가 있으며, 예외적으로 과수준도 고려 대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

3) 업무의 범위

책임중심점이 조직단위를 중심으로 설정된다고 하더라도 비용산정을 위해서는 필연적으로 업무를 중심으로 산정하게 된다. 따라서 비용산정 대상인 원가중심점의 업무범위를 설정할 필요가 있다. 다만 업무의 범위가 논자에 따라 다의적으로 사용되고 있는 상황에서 명확히 그 범위를 설정하는데 한계가 있어 선행 연구에서 사용되고 있는 정의를 준용하고자 한다.

먼저 업무는 사업, 프로그램, 정책을 포함하여 지방자치단체가 수행하는 모든 행정과정을 의미하는 것으로 유추해석할 수 있다. 이중 사업, 프로그램, 정책간의 관계는 논자에 따라 약간의 차이가 존재하고 있다. 다시말해 여러 가지 사업(project)이 모여 하나의 프로그램(program)을 형성하고 유사한 프로그램이 하나의 정책(policy)을 구성하여 사업, 프로그램, 정책간에는 계층이 존재한다고 보는 의견과 하나의 프로그램에는 활동(activity), 사업(project), 기능(function), 정책(policy) 등이 포함된다는 의견이 그것이다.

한편 조직체계를 기준으로 업무를 구분하고 있는 경우도 있는 바, 기관이나 조직 전체 차원의 관심이 필요한 전사적 업무, 핵심업무부서에서 관리하여야 할 업무, 하위차원인 팀 또는 개인수준에서 관리하는 업무 등으로 구분하는 경우가 그것이다. 이중 전사적 업무는 주민의 삶의 질과 직접적인 관련이 있는 과제들로서 매년 그 결과를 주민에게 공개할 필요가 있는 업무이며, 핵심업무부서의 업무는 주어진 목표를 달성하기 위한 과제로서 조직의 성과향상에 결정적으로 기여하는 업무로서 가장 중요하고 비중 있는 업무를 의미하고 팀수준 또는 개인수준의 업무는 주요성공과제 등을 의미하는 경 우가 그것이다.

이렇듯 업무의 범위 및 기능 등은 논자에 따라 다양하기 때문에 이들간의 관계를 명확히 설정하는데는 한계가 있다. 따라서 일반적인 인식상 보다 상위의 정책목표가 무엇인지를 기준으로 정책, 프로그램, 사업의 순서는 기능하다고 판단되며 본 연구 역시 이러한 기준에 따라 비용산정 대상의 범위를 설정하고자 한다. 이 경우에도 어느 것이 사업이고 어느 것이 프로그램인지는 상대적인 개념으로 획일적인 적용이 불가능한 것이 일반적이다. 업무의 범위를 설정함에 있어 다양한 수준의 업무중 비용산정의 목적, 비용산정 가능성, 비용산정의 정확성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다.



3. 재정사업의 성과분석

재정사업의 목표 및 실적에 대해 엄정한 성과평가를 실시하고 평가결과를 매년 예산조정에 긴밀하게 연계하는 것이 필요하다. 전문적이고 공정한 재정사업 평가과정을 거쳐 예산을 편성함으로써 투자의 중복성을 방지하고 재정사업의 효율성을 높일 수 있다. 한계자원을 재정사업에 투자함에 있어서는 재정지출의 효율성과 재정성과를 극대화하는 관점에서 재정사업 타당성에 입각한 투자 내실화 및 효율성에 초점을 맞추어 예산을 조정·배분하는 철저한 우선순위 분석이 요구된다. 즉, 우선순위가 낮은 재정사업은 과감히 축소하거나 폐지하고 투자의 효율성을 높이기 위한 구조조정과 유사 중복사업의 조정을 수행하여야 한다. 중장기적으로는 정부와民間의 역할에 관한 심층적 논의를 통해 재정사업의 재원배분의 구조적 개선 전략과 방향을 추진하는 것이 필요하다.

구체적인 사례로서는 국고보조사업과 관련하여 투자심사 등 사전절차도 거치지 않은 채 보조금을 우선 교부받은 후 사업이 지연·취소되어 예산이 사장되는 사례에 대해 관련 법령에 따라 교부세 감액 등 제재조치를 하도록 한다. 또한 동일한 사업에 중복하여 보조금을 교부하거나 법령상 지원대상이 아닌 사업에 보조금을 지원하지 않도록 주의를 촉구하고 당초 지원목적과 다른 사업에 임의로 사용한 보조금을 반환하도록 시정을 요구하는 것이다. 이러한 조치를 통해 재정사업 관련 예산운용의 효율성 및 재정책 임성을 제고하여야 한다.

VII. 결 론

그동안 지방자치단체의 방만한 재정운영, 비용개념 결여, 경쟁부재와 유사·중복투자 등은 정부활동의 생산성을 낮추고 비효율과 낭비를 유발하는 요인으로 지적되어 왔다. 자치단체가 정책·사업 추진에 있어서 이용자원이 부족하고 경제적 불황으로 인한 재정압박 상황에서는 비용을 절감하면서 공공서비스를 효과적으로 공급하기 위해 생산성 향상노력이 요구된다. 최근 새로운 예산 및 회계제도 도입(‘07년 발생주의 회계, ’08년 사업예산 등)과 같은 재정제도의 변화도 정부의 효율성과 생산성 제고 정책과 연결되어 있다. 다만, 이들 새로운 제도는 아직까지는 도입 자체에 초점이 두어지고 있기 때문에 이러한 제도를 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의는 미흡한 실정이다.

지방재정의 쟁점

이러한 문제의식 하에서 지방자치단체 재정사업의 생산성을 제고할 수 있는 방안에는 어떤 것들이 있는지에 대하여 (I)과 (II)로 나누어서 살펴보았다.

생산성이란 결국 투입된 생산요소에 대한 산출량과의 관계에서 적은 양의 생산요소를 이용하여 더 많은 생산량을 달성했는지를 의미한다. 이와 관련하여 정부부문에서는 생산요소를 얼마나 효율적으로 사용하였는지를 파악하고 나아가 성과배분의 합리성을 규명하려는 목적을 지니고 있다. 이는 곧 생산성이 단순한 지출통제나 경비삭감의 의미, 즉 단순히 재정사업에 예산을 어느 정도 편성하여 집행하였는지 보다는 적은 예산으로 사업효과(성과)를 극대화하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 생산성을 제고한다는 것은 투입과 산출의 비교를 통해 산출을 제고하는데 초점이 있으며 이를 어떻게 달성하는지에 주요 관심이 있게 된다.

그러나 우리나라의 경우 아직 이를 효과적으로 측정할 만한 기반이 미흡한 상황에서 본 연구에서는 주로 생산성 측정을 위한 기반을 공공히 하는데 중점을 두고 대안을 제시하였다.

특히 현행 사업관리제도 및 예산체계 하에서 간접비의 산출을 여하히 하는지가 관건이 된다는 인식을 기본접근으로 하여 통합성과관리시스템, 책임중심점 등을 제안 하였다. 이러한 대안은 새로운 제도를 다시 만들기 보다는 기존의 제도 즉 BSC, 발생주의 복식부기제도 등을 활용할 수 있다는 점에서 다소 장점이 있을 것으로 판단된다. 

