지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안

Improving Productivity of Local Government Project

2009. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

이　　효（연구위원）
이 삼 주（연구위원）

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

서 문

최근 정부의 행정운영에 민간부문의 경영기법이 급속하게 도입되고 있는 추세 속에서 민간부문에서 사용하고 있는 생산성이 정부부문에서도 비용절감과 성과개선을 강조하기 위하여 활용되고 있다. 우리나라 지방자치단체에는 '07년에 발생주의회계가 도입되었고 '08년에는 사업예산제도가 도입되었다. 이러한 제도들이 도입된 배경은 재정운영의 성과를 측정하고 이를 통한 비용절감이 자리잡고 있으나 지방자치단체의 재정사업에는 유사중복 투자 및 방만한 재정운영 등이 여전히 사회적 이슈로 대두되고 있는 실정이다.

이러한 문제의 이면에는 제도적 측면과 함께 운영적 측면이 복합적으로 작용하여 나타나고 있어 어느 한 부분을 개선하기 보다는 총체적인 진단과 함께 처방이 내려져야 할 것으로 보인다. 이에 따라 본 연구에서는 지방자치단체 재정사업의 생산성이라는 개념 정립부터 시작하여 각종 정책과 프로그램 운영실태를 분석하는 어려운 연구과정을 거쳐 생산성 제고를 위한 기반구축, 자치단체간 경쟁체제 도입, 정부생산성의 측정방안 등을 제시하고 있다. 재정사업의 생산성은 그 중요성에 비해 아직 국내 연구가 활발히 진행되지 못하고 있다는 점에서 본 연구는 선도적 연구로서의 의미가 있는 것으로 판단된다.

본 연구에서 나타나고 있듯이 생산성은 정부성과의 중심부에 놓여 있으며 정부생산성을 개선할 기회는 무궁무진한 것으로 보인다. 특히 열악한 지방재정을 감안할 때 생산성은 이를 헤쳐나갈 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 아무쪼록 본 연구가 지방자치단체에서 재정사업을 계획하고 집행하는데 도움이 되기를 바라며, 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드린다.

2009년 12월

한국지방행정연구원장 유 정 석

요 약

발생주의회계('07), 사업예산('08) 등 새로운 예산회계제도 도입 이후 정부예산 및 회계운영 방식을 투입 중심에서 성과에 초점을 두는 방향으로 전환하고, 재정사업 모니터링과 성과분석 등을 적극 추구하고 있다. 특히 재정사업은 정부의 예산을 통해 사업단위로 재원을 할당하여 추진하는 사업으로서, 사업방식 개선, 유사·중복성 해소, 예산집행의 효율성 제고, 사업평가 등을 통해 비용을 줄이고 사업성과를 개선하는 것이 요구된다.

이러한 시대적 상황과 연계하여 지방자치단체의 재정사업에 대해서도 생산성 제고가 필요하다는 인식을 출발점으로 하여 본 연구는 다음 사항을 제시하고 있다.

첫째, 정부생산성 향상과 관련한 선행연구를 통해 생산성 관련 쟁점 등 전반적인 논의를 포괄적으로 검토하면서 정부생산성에 대한 개념을 정의하고 관련 이론적 배경을 고찰하였다.

둘째, 자치단체의 생산성향상 관련 각종 정책과 프로그램 운영실태를 분석하고 행정경영 및 재무관리 관점에서 생산성을 저해하는 요인과 배경을 분석하였다.

셋째, 공공시설을 대상으로 생산성을 분석하고 동시에 자치단체를 공공서비스의 생산주체로 보는 경우 비용분석이 중요한 전략적 분석수단이 되므로 재정사업(사례)에 대한 비용분석을 실시하고 시사점을 탐색하였다.

넷째, 정부생산성 제고를 위한 기반구축, 행정경영과 자원의 사용 측면에서 비용절감방안, 정부생산성 측정의 기반정비 등 재정지출의 생산성 제고를 위한 정책방안을 모색하였다.

본 연구에서 수행된 연구내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 제2장에서는 민간부문에서의 생산성 개념이 정부부문에서는 어떠한 특성이 나타나는지 그리고 이를 어떻게 측정하는지에 대하여 살펴보았다. 즉 전통적 의미의 생산성은 노동, 자본 등 생산요소의 투입물과 생산과정을 통해 얻어지는 산출물을 비교한 것으로 일반적으로 투입물에 대한 산출물의 비율로 정의

되지만 정부의 생산성이란 단순히 투입과 지출간의 관계가 아니라 질 적인 부분이 포함되는 경제성, 효율성, 유용성 등이 모두 포함되는 개념으로 파악하는 것이 필요하다. 결국 예산 제약 하에서 재정을 운영하는 정부부문의 경우 생산성이란 일정한 경제적 자원을 사용하여 보다 품질이 좋고 더 나은 서비스를 제공하는 것, 즉, 성과를 향상시키는 것으로 정리할 수 있다.

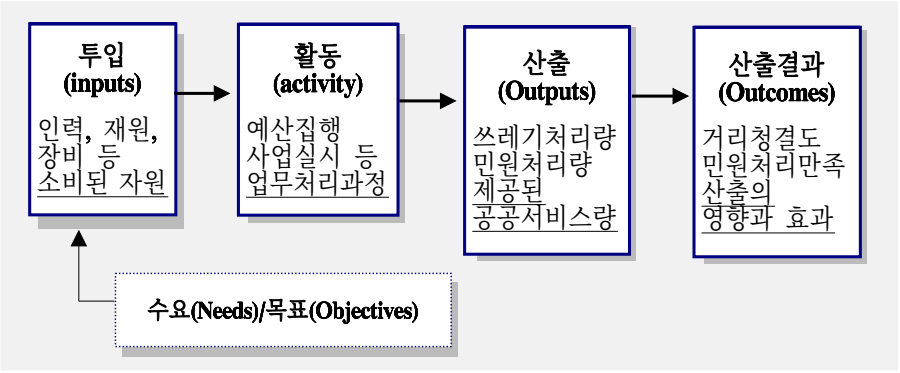
이러한 정부생산성의 특징은 첫째, 생산성이란 정부를 분석하는 하나의 측정수단이다. 둘째, 정부부문에서 생산성 향상은 정부지출의 불가피한 증대로 인해 필수불가결한 요소이다. 셋째, 행정서비스에 대한 양과 질 모두의 증대와 향상 요구는 정부로 하여금 더 많은 일을 하고 업무를 더 잘 할 것을 요구한다. 넷째, 정부 산출의 측정에 있어서 공공안전이나 입법활동과 같이 많은 공공부문 활동들이 계량화할 수 있는 산출물이 적으며, 산출이 분명한 경우 조차도 이것은 시민만족도 등 평가결과가 없으면 그 측정이 어렵고 연도별로 가치가 어떻게 변화하는가를 측정하는 것은 현실적으로 많은 한계가 있다.

정부생산성의 측정과 관련하여 주목되는 점은 민간부문과는 다른 정부의 특성을 반영하여 어떻게 적실성 있게 생산성을 측정하는가 하는 것이다. 정부생산성의 경우도 기본적으로는 투입과 산출의 관계에서 출발한다. 따라서 투입을 어떻게 정의하고 산출을 무엇으로 볼 것인가에 대해 결정하여야 한다. 해외의 최근 동향에서도 정부 공공서비스에 대해 투입비용, 산출물 및 생산성에 대한 보다 나은 측정방안에 초점이 두어지고 있다.

투입(inputs)은 정부활동의 직접적인 생산물인 산출(outputs) 활동에 사용된 자원으로 노동, 재화및서비스, 자본을 말한다. 투입은 가능한 자본서비스(capital services)를 포함하여 종합적으로 측정되어야 한다. 이 경우 투입가치 변동을 반영하기 위해 임금과 가격디플레이터(pay and price deflators)를 활용할 수 있다.

이에 비해 산출지표는 제공된 서비스의 양을 의미하며 흔히 정부활동에 의한 공공서비스의 산출량으로서 표시된다. 결과지표는 산출의 질을 반영하는 것으로 정부활동이 지역사회에 미치는 변화나 효과, 주민만족도 등으로 표시된다.

<그림 1> 공공서비스의 생산과정



제3장에서는 생산성 측면에서의 재정사업 운영실태를 생산성 측정 기반, 재정사업 관리제도, 비용분석 구조 등으로 구분하여 그 현황을 분석하였다. 그 결과 생산성 측정 기반에서는 첫째, 각 공공시설별 연간소요예산을 인식할 수 없는 문제가 발견되었다. 실제로 현행 사업예산의 구조 상에는 각 시설별 소요예산에 대해서는 공시가 되고 있지 않으며 또 시설별 운영경비 만 산출할 수 있도록 하고 있어 공무원이 직접운영하는 경우 인건비 등 인력관련 경비가 제외되어 정확히 어느 정도의 예산이 소요되는지를 확인할 수 없는 구조로 이루어져 있다. 둘째, 성과측정 측면에서는 정부사업과 활동에 대한 성과(outcomes)는 사업의 성공 여부를 궁극적으로 측정하는 것이라고 할 수 있으나 정부의 성과를 측정하기 어려운 것은 서비스의 효과(영향)를 결정하기 어려운 특성이 발견되었다. 특히 이러한 현상은 관측된 서비스성과가 흔히 정부산출물의 효과와 함께 각종 규정이나 비정부적 요인에 의한 효과와 혼합되어 있어 그러하다. 셋째, 세출예산과목구조에서 일반회계, 기타특별회계, 기금회계가 동일한 반면 공기업특별회계는 일반회계 등과 다른 예산과목 구조를 지니고 있어 회계 간에 일관성 있는 재무비교분석은 물론 통합재정정보를 산출하기가 어렵고 나아가 자치단체 간에 재정상태와 경영실적을 객관적으로 비교하는데 한계가 있다.

사업관리 측면에서는 기본적으로 현금주의 회계방식을 적용하고 있어 이해관

계자에게 정확하고 다양한 정보를 제공하는데 근본적인 한계가 내재되어 있다. 마지막으로 비용산정 측면에서는 총비용과 평균비용 등 적정한 비용정보를 산정하기 위해서 간접비배부가 필연적이나 현재의 예산회계제도에서는 예산이 직접비 위주로 배정되어 지출되기 때문에 간접비를 적절히 배분하여 비용정보를 생성하는데 한계가 있다.

제4장은 지방자치단체 공공시설에 대한 사례분석을 시도하였는 바, 사례단체는 경기도내의 기초자치단체를 대상으로 종합운동장의 경우 7개 시와 2개 군을 사례 단체로 선정하였으며, 문화예술회관의 경우 9개 시와 2개 군을 선정하여 분석하였다. 각 사례시설에 대하여 투입변수로는 공공시설의 인력, 면적, 예산규모를 선정하고, 산출(성과) 변수로는 사업수입과 시설이용자수를 선정하였다. 그 결과 종합운동장의 경우 전체적으로 시부의 생산성 측정결과가 군에 비해 높게 측정되었다. 재무성과 관점의 생산성 측정결과는 ①사업수입/인력", "②사업수입/면적", "③사업수입/예산" 모든 지표에서 시부의 생산성이 군보다 높게 나타났으며, 시설이용자 관점의 생산성 측정결과는 "⑤이용자수/면적"와 "⑥이용자수/예산" 지표에서는 시부가 군부에 비해 생산성이 높게 나타났다. 한편 문화예술회관의 경우는 전체적으로 시부의 생산성 측정결과가 군에 비해 높게 측정되었다. 재정성과 관점의 생산성 측정결과 및 시설이용자 관점 측정결과는 시부와 군부 간의 차이나 인구규모에 따른 일정한 경향을 발견하기 어려웠다.

마지막으로 제5장에서는 생산성 제고를 위한 방안을 제시하고 있는 바, 생산성 제고를 위한 기반구축, 행정경영을 통한 비용절감, 정부생산성의 측정방안 등으로 구분하여 대안을 모색하였다.

먼저 정부생산성 제고와 관련하여 현재 가장 문제시 되는 사항은 생산성을 측정할 수 있는 기반이 구축되지 않았다는 점이다. 이로 인해 정부생산성의 수준이 어떤 위치에 있고 앞으로 어떻게 생산성을 향상시킬 것인가를 명확하게 제시하기 어렵다. 따라서 생산성 제고를 위한 기반구축 방안으로서 통합성과관리제도의 도입, 책임중심점의 설정, 그리고 관리회계를 통한 원가정보의 활용 등을 대안으로 제시하였다. 이들은 재정사업의 생산성과 관련하여 성과를 효율적

으로 관리하기 위한 제도적 틀로서 통합성과관리제도와 책임중심점 설정, 그리고 투입비용의 객관적 계산을 위한 원가정보 문제를 파악하고자 하는 것이다.

행정경영을 통한 비용절감 방안에서는 행정에서의 낭비적 요소를 제거하고 비용을 절감하는 새로운 개념의 경영기법으로 원가분석제도 도입을 제기하고 있는 바, 이를 위해서는 회계·재원 구분없이 법정·경직성 경비를 제외한 모든 사업을 대상으로 하되, ①물품구매·제조, 수리, 운반 등은 예정가격 10만원 이상, ②각종 공사, 설계, 용역 등은 모든 사업, ③기타 자치단체장이 필요하다고 인정하는 사업을 대상으로 분석하는 등 실질적이고 전분야에 걸쳐 심도있게 다루어질 필요가 있다. 원가분석은 별도의 원가분석팀을 구성하여 독립성을 유지하면서 물품구매, 공사, 용역 등 자치단체에서 시행하는 모든 사업에 대하여 엄격한 시장조사와 정확한 품셈적용으로 낭비요인을 제거하는데 중심을 둘 필요성을 제기하였다.

마지막으로 공공부문의 경쟁력을 높이기 위해서는 공공부문의 관리운영 과정에서 발생하는 비효율성을 정확하게 측정하고, 공공부문의 성과를 객관적이고 과학적으로 평가하여 관리 개선을 지속적으로 추구해야 하는 노력이 필요하다. 이와 관련하여 데이터의 관리 강화, 투입과 산출요소의 합리적 산정, 정부생산성의 복합적 성격을 고려하여 관리하는 방안 등을 제시하였다.



목 차



제 1 장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 목적 ····· 1

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3
1. 연구의 범위 ····· 3
2. 연구의 방법 ····· 5

제 2 장 재정사업의 생산성에 관한 이론적 고찰 ····· 7

제1절 생산성의 개념 및 특징 ····· 7
1. 생산성의 개념 ····· 7
2. 정부 생산성의 의의 ····· 10

제2절 재정사업 생산성의 측정방법 ····· 12
1. 생산성의 측정 문제 ····· 12
2. 생산성 측정시의 고려사항 ····· 14
3. 생산성 측정 방법 ····· 16

제3절 재정사업의 비용분석 ····· 21
1. 비용의 개념과 유형 ····· 21
2. 비용산정 방법 ····· 25

제4절 정부성과의 측정 ····· 28
1. 정부산출에 대한 접근 ····· 28
2. 정부성과의 측정 ····· 29

제5절 선행연구 검토 및 분석과정 ····· 34
1. 선행연구 검토 ····· 34
2. 분석의 틀 ····· 44

제 3 장 생산성 측면에서의 재정사업 운영실태 ·····48
제1절 생산성 측정 기반 현황(예산 및 회계구조) ·····48
1. 기본구조 ·····48
2. 예산과목 분류체계 ·····49
3. 비용산정 구조 ·····54
제2절 재정사업 관리제도 현황 ·····56
1. 사업관리제도 ·····56
2. 재정사업 자율평가 ·····61
제3절 비용분석 현황 ·····66
1. 일반회계의 비용분석체계 ·····66
2. 지방공기업 특별회계의 비용분석체계 ·····68
제4절 문제점 ·····75
1. 생산성 측정 기반의 문제 ·····75
2. 사업관리 측면의 문제 ·····79
3. 비용산정 측면의 문제 ·····81

제 4 장 사례분석 ·····83
제1절 기본요건 및 사례시설의 유형 ·····83
1. 기본요건 ·····83
2. 사례시설의 유형 ·····86
제2절 연구설계 ·····97
1. 사례단체 및 자료수집 ·····97
2. 변수의 선정 ·····97
3. 분석과정 ·····98
제3절 정부생산성 분석 : 공공시설의 사례 ·····100
1. 종합운동장 사례 ·····100
2. 문화예술회관 사례 ·····102
제4절 비용분석 : 공공청사의 사례 ·····106
1. 비용분석의 개관 ·····106
2. 비용항목의 선정 ·····106
3. 공공청사의 비용분석 ·····108

제 5 장 생산성 제고방안 ·····110
제1절 기본방향 ·····110
제2절 정부생산성 제고를 위한 기반구축 방안 ·····112
1. 통합성과관리제도의 도입 ·····112
2. 책임중심점의 설정 ·····115
3. 관리회계 원가정보의 활용 ·····122
제3절 행정경영을 통한 비용절감 ·····130
1. 의의 ·····130
2. 원가분석에 의한 비용절감 ·····131
3. 자원관리시스템을 통한 예산낭비 제거 ·····133
제4절 정부생산성 측정의 기반정비 ·····137
1. 데이터 관리 강화 ·····137
2. 투입과 산출요소의 합리적 산정 ·····138
3. 정부생산성의 복합적 성격 고려 ·····139
참고문헌 ·····140
Abstract ·····143



표 목 차



<표 2-1> 지방예산의 규모와 추이 ·····11
<표 2-2> 사업타당성 분석의 기준 비교 ·····20
<표 2-2> 원가의 유형 ·····22
<표 2-3> 수수료의 원가산정 조서 현황 ·····23
<표 2-4> 직접원가와 간접원가의 비교 ·····24
<표 2-5> 생산원가와 비생산원가의 비교 ·····24
<표 2-6> 공공서비스위탁비용의 산정 항목 ·····25
<표 2-7> 투입에 대한 성과의 유형 ·····32
<표 2-8> 정부성과 측정지표의 주요 내용 ·····33
<표 2-9> 정부산출과 생산성에 관한 국제기준 ·····35
<표 2-10> 성과주의예산/성과관리의 추진현황 ·····35
<표 2-11> 부처별 효율성 프로그램 ·····41
<표 2-12> 공공부문 효율성 절약 목표 ·····42
<표 2-13> 정부생산성에 대한 선행연구 ·····45
<표 3-1> 사업예산의 예산구조 ·····49
<표 3-2> 사업예산에서의 분야 및 부문 ·····51
<표 3-3> 사업예산에서의 편성목과 통계목의 구조 ·····52
<표 3-4> 간접비의 배분(해양수산부 해양정책국) ·····55
<표 3-5> 현행 지방재정관리제도와 법적 근거 ·····58
<표 3-6> 현행 지방재정공개 대상 ·····59
<표 3-7> 예산낭비가 우려되는 사업의 유형 ·····60
<표 3-8> 재정사업 자율평가의 공통질문 ·····64
<표 3-9> 재정사업 자율평가 결과의 산출방식 ·····66
<표 3-10> 회계과목의 비용항목 : 일반수용비의 사례 ·····66

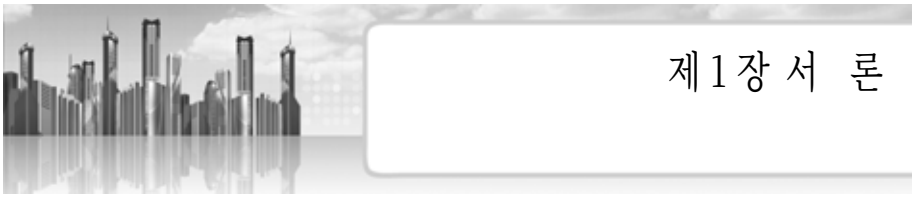
<표 3-11> 쓰레기수거서비스의 비용분석 ·····67
<표 3-12> 원가와 예산항목의 연계(예시) ·····67
<표 3-13> 지방공기업의 법적용 범위 ·····68
<표 3-14> 지방공기업특별회계의 예산과목구분 ·····69
<표 3-15> 지방공기업의 계정과목 분류구조 ·····71
<표 3-16> 상수도사업의 총괄원가 구성항목 ·····74
<표 3-17> 상수도사업의 판매단가 산출 ·····74
<표 3-18> 상수도사업의 총괄원가 산출 ·····74
<표 3-19> 상수도사업의 요금인상 요인 산출 ·····75
<표 3-20> 사업예산에서의 시설별 예산항목 ·····77
<표 3-21> 사업관리상의 일반적 문제점 ·····80
<표 4-1> 현행법상의 사회기반시설의 종류 ·····88
<표 4-2> 사회기반시설의 재분류 ·····90
<표 4-3> 관계법규에 의한 공공문화시설의 세 분류 ·····94
<표 4-4> 시·도별 문화시설 설치 비중 ·····96
<표 4-2> 종합운동장의 생산성 분석 ·····101
<표 4-3> 문예회관(시민회관)의 생산성 분석 ·····104
<표 4-4> 공공시설 분석을 위한 주요 비용항목 ·····108
<표 4-5> 공공청사관리의 운영비용 분석 : A시 사례 ·····109
<표 5-1> 책임중심점의 구분 ·····117
<표 5-2> 투자중심점 설정 현황 : 전주시 사례 ·····118
<표 5-3> 원가산정의 범위와 영향요인 ·····126



그림목차



<그림 2-1> 정부생산성의 개념 ·····8
<그림 2-2> 공공서비스의 생산과정 ·····30
<그림 2-3> 정부생산성의 분석과정 ·····47
<그림 3-1> 기능, 프로그램 및 활동의 계층구조 ·····48
<그림 3-2> 사업예산과 품목예산의 과목 비교 ·····50
<그림 3-3> 사업 관련 비용의 배분 ·····55
<그림 3-4> 재정사업 자율평가의 운영 절차 ·····65
<그림 3-5> 사업구조, 정책/단위사업의 예 ·····76
<그림 4-1> 재정사업 생산성 분석과정 ·····99
<그림 5-1> 정부생산성 제고를 위한 정책대안의 모색 ·····111
<그림 5-2> 통합성과관리제도와 생산성의 관계 ·····115
<그림 5-3> 생산성 분석과 관리회계 원가정보의 활용단계 ·····130
<그림 5-4> 원가분석제도 업무처리 흐름도 ·····133



제1장 서 론

제1절 연구의 목적

그동안 지방자치단체의 방만한 재정운영, 비용 개념 결여, 경쟁 부재와 유사 중복 투자 등은 정부활동의 생산성을 낮추고 비효율과 낭비를 유발하는 요인으로 지적되어 왔다. 지방자치단체가 정책 및 사업의 추진에 있어서 가용자원이 부족하고 경제적 불황으로 인한 재정적 어려움에 처한 상황에서는 비용을 절감하면서 공공서비스를 효과적으로 공급하기 위해 생산성 제고가 요구된다.

최근 새로운 예산회계제도의 도입('07년 발생주의회계, '08년 사업예산 등) 등 재정제도의 변화도 정부의 효율성과 생산성을 제고하기 위한 정책 추진과 연결되어 있다. 다만, 이들 새로운 제도는 아직까지는 도입 자체에 초점이 두어지고 있기 때문에 이러한 제도를 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의는 미흡한 실정이다.

최근 정부예산 및 회계운영 방식을 투입 중심에서 성과에 초점을 두는 방향으로 전환하고, 재정사업 모니터링과 성과분석 등을 적극 추구하고 있다. 이는 행정경영 관점에서 자원의 효율적 사용과 재정투자의 생산성 향상과 연결되어 있다고 볼 수 있다. 특히 재정사업은 정부의 예산을 통해 사업단위로 재원을 할당하여 추진하는 사업으로서, 사업방식 개선, 유사·중복성 해소, 예산집행의 효율성 제고, 사업평가 등을 통해 비용을 줄이고 사업성과를 개선하는 것이 요구된다.

고전적 의미의 생산성은 투입된 생산요소에 대한 산출량과의 관계에서 적은 양의 생산요소를 이용하여 더 많은 생산량을 달성했는지를 의미한다. 이와 관련

하여 정부부문에서는 생산요소를 얼마나 효율적으로 사용하였는지를 파악하고 나아가 성과배분의 합리성을 규명하려는 목적을 지니고 있다. 이는 곧 생산성이 단순한 지출통제나 경비삭감의 의미, 즉 단순히 공공서비스 공급을 위해 예산을 어느 정도 편성하여 집행하였는지 보다는 적은 예산으로 사업효과(성과)를 극대화하는 것으로 이해할 수 있다. 특히, 정부부문의 생산성은 그 의미에 있어서 투입 대비 산출의 개념과 서비스 질을 포괄하고 있다. 이로 인해 정부생산성의 개선전략 또한 투입요소를 개선하는 비용절감 측면과 성과 개선이라는 두 측면을 동시에 고려하는 것이 필요하다.

종합적으로 지방자치단체의 재정사업에 대한 생산성 제고가 필요하다는 인식을 출발점으로 하여 본 연구는 다음 사항을 제시하는데 그 목적을 두고 있다.

첫째, 정부생산성 향상과 관련한 선행연구를 통해 생산성 관련 쟁점 등 전반적인 논의를 포괄적으로 검토하면서 정부생산성에 대한 개념을 정의하고 관련 이론적 배경을 고찰한다.

둘째, 자치단체의 생산성향상 관련 각종 정책과 프로그램 운영실태를 분석하고 행정경영 및 재무관리 관점에서 생산성을 저해하는 요인과 배경을 분석한다.

셋째, 공공시설을 대상으로 생산성을 분석하고 동시에 자치단체를 공공서비스의 생산주체로 보는 경우 비용분석이 중요한 전략적 분석수단이 되므로 재정사업(사례)에 대한 비용분석을 실시하고 시사점을 발견한다.

넷째, 정부생산성 제고를 위한 기반구축, 행정경영과 자원의 사용 측면에서 비용절감방안, 정부생산성 측정의 기반정비 등 재정지출의 생산성 제고를 위한 정책방안을 모색한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

가. 생산성의 범위

생산성이란 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.

그러므로 재정사업의 생산성은 기구와 인력의 문제보다는 사업수행과 관련한 투입, 과정, 평가에 초점을 두고 접근하는 것이 요구된다. 따라서 본 연구에서의 생산성은 투입과 산출 간의 관계를 기초로 하되 산출에는 질 적인 부분이 포함되는 개념으로 이해한다.

나. 재정사업의 범위

일반적으로 재정사업이란 정부의 예산을 통해 사업단위로 재원을 할당하여 추진하는 사업으로 지방자치단체의 모든 사업을 의미한다. 그러나 모든 사업을 분석대상으로 하기에는 한계가 있기 때문에 본 연구에서의 분석대상은 다음과 같은 기준에 의해 재정사업의 범위를 한정하고자 한다.

① 투입과 지출이 연계된 사업

② 사업 또는 의사결정의 통제 및 책임을 구분할 수 있는 사업

③ 프로그램(또는 정책사업) 단위와 같이 일정한 기준에 의해 정책목표가 구

분되는 사업

이러한 기준을 근거로 할 때 현행 재정사업은 다음과 같은 두가지로 구분할 수 있다.

우선, 사업예산에서의 정책사업을 들 수 있다. 이 사업은 투입과 지출이 명확히 연계되어 있고, 자치단체별로 노력 여하에 따라 다양한 방법으로 예산 절감이 가능하다는 점에서 분석결과의 효과를 제고할 수 있으나, 이 역시 사업의 종류가 지나치게 다양하고 단위사업을 추출하는데 어려움이 있을 수 있다.

또 하나는 투융자심사사업이나 사전타당성조사가 이루어지는 사업으로서 공공청사·문화예술회관 등 공공시설사업을 들 수 있다. 이들 사업은 투입과 산출의 연계가 명확하고 단위사업으로 분리가 가능하다는 점에서 상기의 기준을 충족한다.

따라서 본 연구의 재정사업은 지방재정법 시행령 제30조 3항에 명시된 공공시설 사업으로 한정한다. 동법에서는 공공시설을 건축비 100억원 이상인 청사·시민회관, 구민회관 등 공용 또는 공공용 건물로 정의하고 있다.

본 연구에서 재정사업을 이와 같이 한정하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 주민복지 증진을 목적으로 주민들이 이용하는 공공시설 중에서 특히 어느 정도 독립성을 갖고 경영효율 개선이 가능한 시설을 선정하는 것이 요구된다. 예를 들어, 문화 및 스포츠 관련 시설 등 지역주민들이 이용하는 시설의 경우 시설 사용료를 징수하는 시설을 고려할 수 있다. 이들 시설은 우선 공공시설의 유지관리비(고정비용)가 상당이 소요되는 시설들로서 효율적인 경영을 통해 고정비용을 줄여 총비용을 줄이면서 주민효용을 증대시켜 실제로 재정효과를 개선할 수 있을 것이다.

둘째, 공공시설은 독립적으로 운영되기 때문에 중장기적인 관점에서 행정경영관리가 이루어지고 비교적 총비용을 객관적으로 계산하기 용이하다.

따라서 본 연구에서 분석대상인 재정사업은 이들 기준을 고려하면서 비용분석이 가능한 사업단위로 한정하고자 한다.

2. 연구의 방법

가. 문헌연구

정부생산성과 관련한 선행연구 검토와 전반적인 논의를 살펴보면서 사례재정사업의 비용분석 및 예산집행 결과에 대한 성과를 분석한다. 그리고 행정경영 관점에서 지방자치단체 재정사업의 낭비와 비효율을 초래하는 원인과 배경을 파악한다.

또한 문헌분석에서는 재정부족에 대응하는 관점에서 예산지출 우선순위 조정, 중복·과잉 재정집행 방지, 예산절감 등 재정운영의 생산성 제고방안을 검토한다. 국제적 동향과 주요 선진국(미국, 영국)의 벤치마킹을 통해 제도적 개선과 정책대안 마련을 위한 시사점을 도출한다.

나. 사례연구

사례연구는 재정사업의 선정기준에 적합한 공공시설 가운데 종합운동장과 문화예술회관을 선정하여 생산성을 분석한다. 또한 공공청사를 사례로 청사관리에 소요되는 운영경비에 대한 비용분석을 실시한다. 따라서 자치단체 재정사업의 생산성과 관련하여 이론적 논의를 전반적으로 검토 한 후, 분석대상 사례 사업에 대한 생산성과 비용분석을 토대로 정책대안을 모색한다.

이 과정에서는 실제 공공시설을 유지 관리하는데 소요되는 비용을 분석하여 생산성 문제를 검토하고, 매년 예산으로 공공시설 운영비를 어느 정도 계상하여야 하는지를 분석하여 생산적인 예산운영이 될 수 있도록 유도한다.

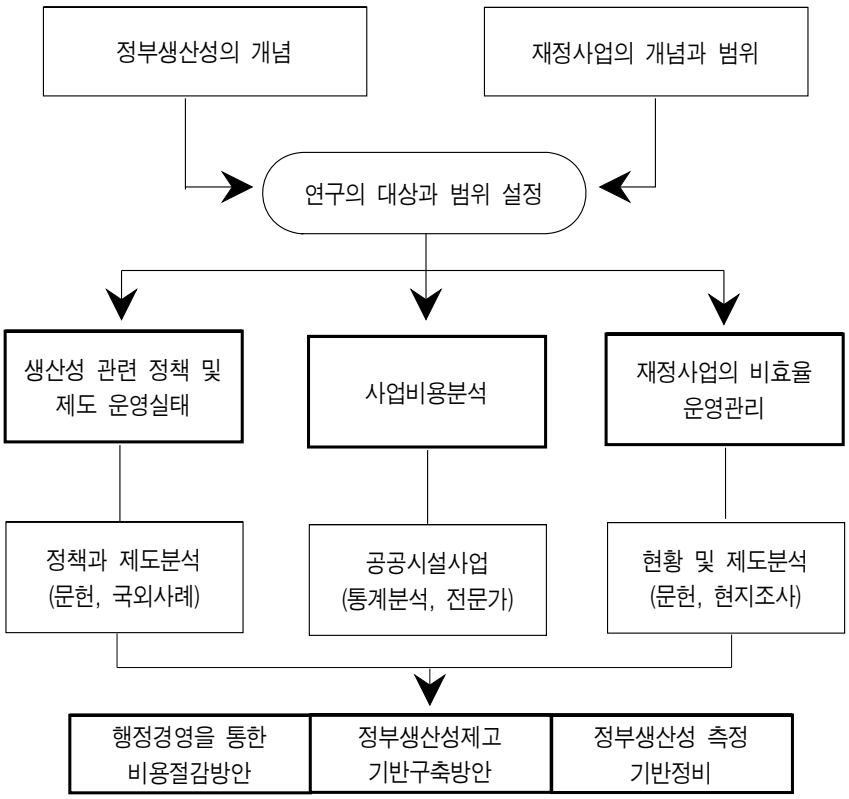
다. 분석방법

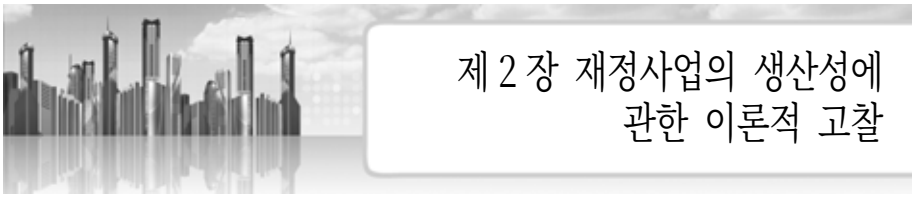
분석방법은 투입과 산출을 비교하는 방법을 사용하되 결과(outcome)와 편익을 산출할 수 있는 방법을 병행한다.

사례단체에 대한 생산성 분석은 재무성과 관점과 함께 결과를 측정하기 위한 방법으로 시설이용자 관점에 대해 분석한다. 그 이유는 공공시설의 경우 입장료와 사용료 등 사업수입이 발생하고 있으며, 특히 사업수행의 결과와 관련하여 시설을 이용하는 수요자 관점이 중요하기 때문이다.

다만 비용적인 측면 만을 고려할 경우 경제적인 부분이 배제될 가능성이 있기 때문에 분석대상에 따라 편익분석도 병행하여 분석한다. 이 경우 경제적 분석은 재정부담의 규모를 예측하기 위하여 계량화된 비용과 편익을 기준으로 분석한다.

라. 연구의 분석과정





제 2 장 재정사업의 생산성에 관한 이론적 고찰

제1절 생산성의 개념 및 특징

1. 생산성의 개념

전통적 의미의 생산성은 노동, 자본 등 생산요소의 투입물과 생산과정을 통해 얻어지는 산출물을 비교한 것으로 일반적으로 투입물에 대한 산출물의 비율로 정의된다.(이영수·이충렬, 2000: 57). 따라서 전통적 의미의 생산성은 능률성(efficiency)과 유사한 개념으로 사용되고 있다.

정부부문의 생산성 역시 공공서비스 제공과 관련하여 투입 대비 산출의 관계로 표시된다는 점에서 전통적 의미의 생산성과 외견상 차이가 없다. 그러나 흔히 생산성을 예산삭감이나 인력감축을 의미하는 것으로 생각할 수 있으나 이것은 생산성의 의미를 잘못 해석하는 것이다. 생산성 향상은 분명히 비용절감에 의해 이루어지나, 또한 산출의 질 또는 산출의 양을 증가시키는 부분도 포함되는 개념이기 때문이다. 이와 관련하여 정부의 생산성을 단순히 총 지출에서 경상이전비와 자본형성비를 차감한 부분으로 정의하는 사례도 발견된다(안진, 1997: 256). 이는 정부부문도 민간기업과 같이 생산자라는 측면에서 정부부문과 민간부문을 동일시하여 정의하였기 때문에 전체 지출에서 남는 부분 즉 잉여금을 생산성으로 인식하였기 때문으로 풀이된다.

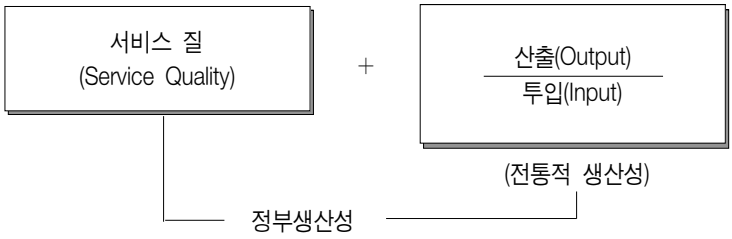
생산성의 의미를 이와 같이 정의할 경우 이에는 매우 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있다. 즉 경제성(economy), 효율성(efficiency), 유용성(effectiveness)

등이 그것으로, 이중 경제성은 일정한 산출에 대한 투입요소의 최소화, 효율성은 일정한 투입요소로 산출물을 최대화, 유용성은 산출물을 통하여 결과(outcome)를 개선하는 것 등을 의미한다(윤석완, 2009:13)

이러한 개념들과 관련하여 정부의 생산성이란 단순히 투입과 지출간의 관계가 아니라 질 적인 부분이 포함되는 경제성, 효율성, 유용성 등이 모두 포함되는 개념으로 파악하는 것이 필요하다. 동일한 맥락에서 정부의 생산성을 측정할 때, 첫째는 효율성 뿐만 아니라 기술변화를 포함하며, 둘째는 효율성과 효과성을 포함하며, 셋째는 산출물의 양은 물론 질도 고려할 필요가 있음을 상기할 필요가 있다(유금록, 2003:242).

결국 예산 제약 하에서 재정을 운영하는 정부부문의 경우 생산성이란 일정한 경제적 자원을 사용하여 보다 품질이 좋고 더 나은 서비스를 제공하는 것, 즉, 성과를 향상시키는 것으로 정리할 수 있다.

<그림 2-1> 정부생산성의 개념



이러한 정부부문의 성과를 측정하는 기준으로 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 형평성(equity) 등이 있다.(Savas, E. S., 1987:122.). 이 경우 능률성은 투입에 대한 산출의 의미로, 능률적이라 함은 투입단위당 산출을 크게 하거나 동일한 산출을 하는데 적은 투입이 이루어졌을 때를 의미한다. 공공시설의 경우 인력 및 재원 등의 투입을 통하여 시설활용을 극대화 할 필요가 있다는 점에서 공공시설의 능률성은 운영수지와 시설의 활용도를 통해 평가하게 된다. 효과성은 목표의 달성도를 의미하는 바, 공공시설의 경우에는 시설 이용자의 수요

를 충족시켜주는 정도로 표현할 수 있다. 이러한 효과성은 주관성이 작용할 가능성이 있기 때문에 측정에 어려움이 있으나 일반적으로 민간시설의 이용만족도와 비교를 통해 파악한다. 그리고 형평성은 서비스의 공평한 분배로 정의된다. 일반적으로 공공재의 형평성은 기회, 시장, 결과, 참여 등의 형평성으로 구성된다. 이러한 형평성을 측정하는 기준은 사용요금수준, 시설접근의 균등성, 결과의 균등성, 시설이용자의 의사반영정도 등을 통해 측정된다(송광태, 2000: 57).

정부운영에 있어서 생산성을 개선하는 또 한 가지 방법으로는 행정을 통해 산출하는 서비스의 질을 저하시키지 않으면서 투입비용을 줄이는 것이다. 이 경우 생산성 개선 여부를 파악하기 위해서는 투입비용을 될 수 있는 한 정확히 계산하는 것이 필요하다.

즉, 어디에 어떠한 목적으로 얼마나 투입하는가로 구분하여 파악하면 보다 구체적인 효율성 평가가 가능해진다. 특히 얼마나 투입되었는가는 예산(재원)을 얼마나 투입하는가 하는 것 뿐 아니라 인력, 물자, 재원이 어느 정도 투입되었는가 하는 자원의 투입이라는 관점에서 비용(원가)을 파악하는 것이 필요하다.

일반적으로 비용의 범주는 직접경비(인건비, 사업비, 운영비)를 비롯하여 간접인건비, 공통경비 등을 포함할 수 있다. 더 나아가 퇴직급여, 감가상각비 등 비현금거래를 포함할 수 있다. 이때 재정사업의 재원 범위는 사용료·수수료로부터 국고보조금, 도시비보조금 등이 포함된다.

예컨대. 생산성 측면에서 지방자치단체는 행사·축제성 경비나 행정운영기본경비 등 경상적 경비를 절감하고 이 재원을 사회간접자본투자에 배분함으로써 재정지출을 보다 생산적인 분야로 유도할 수 있을 것이다.

이와 같은 세출우선순위의 조정은 저출산·고령화 등에 의한 복지비용, 저탄소·녹색성장 등 연구개발투자 등 국가적 정책수요나 새로운 재정수요 등 향후 지방재정의 수요변화를 예측하여 적정하게 대응하도록 재정구조를 조정하는 것이다.

- 비용절감 : 예산절감, 원가절감, 계약구매, 경상비총액관리 등
- 성과관리 : 재정성과관리, 재정사업평가, 성과분석 및 평가 등
- 예산/회계/감사 : 성과예산, 회계책임성, 내부통제와 성과감사 등
- 사업관리 : 타당성/심사제도, 예산일몰제, 총사업비관리제도 등

2. 정부 생산성의 의의

가. 정부생산성의 논의배경

1980년대 중반 이후 전 세계적으로 확산된 공공부문의 개혁은 작지만 강한 정부를 지향하고 있다. 그 배경으로서 신공공관리(New Public Management: NPM)에 대한 관심이 증대되었다. 신공공관리는 시장원리와 경쟁을 추구하면서 효율성과 성과의 중요성, 공공서비스의 능률성과 효과성을 제고할 것을 요구한다. 이러한 신공공관리에 기반을 둔 성과관리에 대한 논의는 정부의 감축, 예산의 효율적 운용, 예산절감 등과 밀접하게 관련되어 있다.

대표적으로 미국의 정부성과·결과법(GPRA, 1993), 영국의 종합지출검토(Comprehensive Spending Review: CSR), 뉴질랜드의 산출예산제도, 호주의 결과·산출체계(Outcomes and Outputs Framework) 등 성과관리와 책임성을 강화하려는 제도가 있다. 이들은 그동안의 투입(Input)과 사전통제 중심의 행정운영 방식에서 산출결과(Outcome)와 사후관리로 초점이 이동된 것을 의미한다. 이와 같은 정부개혁 움직임은 성과목표에 대한 실적 또는 효과를 측정하고 예산절감, 비용의 절감 등 자원의 효율적 사용을 포함하는 생산성 개념과 그 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 경우 2008년 기준 예산규모는 약 144조원으로 GDP의 14.1%를 점하고 있으며 연도별로 지속적인 증가 추이를 보이고 있다. 향후 경제적 여건이 어려운 상황에서 저출산·고령화, 기후변화와 환경보전 등에 대응한 복지비용과 환경비용 등 재정수요 증가를 고려하면, 비용절감과 성과 개선을 통한 정부생산성 향상은 가장 시급하고도 중요한 과제일 것이다.

<표 2-1> 지방예산의 규모와 추이

(단위 : 억원, %)

연도	2005	2006	2007	2008	2009
GDP (A)	8,066,219	8,480,446	9,011,886	10,239,377	10,240,675
지방재정규모(B)	1,070,625	1,154,722	1,280,366	1,444,536	1,375,349
B/A×100	13.3	13.6	14.2	14.1	13.4

나. 정부생산성의 특징

정부재정의 규모가 크고 지속적인 증가를 보이는 경우 민간부문에서의 생산성 향상 운동과 마찬가지로 정부부문에서도 생산성 논의가 제기되고 그 중요성이 증대할 것이다. 특히 정부생산성은 민간부문이나 여타 공공서비스개선제도에 비해 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 생산성이란 정부를 분석하는 하나의 측정수단이다. 즉, 정부가 달성한 결과의 품질과 정부운영의 효율성을 표시하는 도구이다. 재정이 어려워 적자가 발생하는 경우 예산삭감 또는 증세를 하도록 압력을 받게 될 것이다. 이 경우 투입 단위당 산출(또는 성과)에 의해 정부활동 결과를 측정한다.

둘째, 정부부문에서 생산성 향상은 다음의 이유에서 요구된다. 하나는 정부지출의 불가피한 증대에 기인하고 있다. 인구의 고령화로 사회보장, 의료비용이 급격히 증대하고 환경변화에 따른 재난재해 등 새로운 지출수요 증대, 경찰·소방 등 공공안전 관련 재정지출의 증대도 예상된다. 또한 정부의 고객인 시민들이 행정서비스 품질에 대해 기대가 높아지고 있다는 점이다. 시민들이 민원해결이 불편하고 정보가 미흡하다고 느끼는 것은 그만큼 정부에 대한 신뢰성 부족을 의미하므로, 정부는 행정서비스 질의 향상을 소홀히 다룰 수 없다. 예를 들어, 과거보다는 현재에, 현재보다는 미래에 더 나은 보건의료서비스와 아이들에 대한 더 나은 교육시설과 서비스를 원하고 있기 때문이다.

셋째, 행정서비스에 대한 양과 질 모두의 증대와 향상 요구는 정부로 하여금 더 많은 일을 하고 업무를 더 잘 할 것을 요구한다. 이에 비해 정부의 재원은 한

정되어 있는 것이 대부분이다. 따라서 시민들의 높아진 기대 수준을 충족시키고 재정 면에서 예산을 절감하고 지출수요 증대를 줄이는 방안으로서 정부생산성 향상이 추구된다. 결국 정부의 생산성이란 보다 효율적인 정부를 의미한다. 효율적인 정부는 높은 품질의 서비스를 전달하는데 효과적이어야 하고 시민들에게 보다 나은 결과를 가져다주는 생산적인 정부를 의미한다고 볼 수 있다.

넷째, 정부 산출의 측정에 있어서 특히 2가지 문제가 나타난다. 그 하나는 공공안전이나 입법활동과 같이 많은 공공부문 활동들이 계량화할 수 있는 산출물이 없다는 점이다. 즉, 산출의 계량화가 곤란하다. 다른 하나는 건강관리 또는 교육서비스와 같은 영역에서 산출이 분명한 경우 조차도 이것은 시민만족도 등 평가결과가 없으면 그 측정이 어렵고 연도별로 가치가 어떻게 변화하는가를 측정하는 것은 현실적으로 많은 한계가 있다.

제2절 재정사업 생산성의 측정방법

1. 생산성의 측정 문제

생산성은 흔히 투입 대비 산출에 의해 계산된다. 산출은 생산된 재화 또는 공급된 서비스의 수(양)이고 투입은 노동, 재료, 자본이다. 산출의 측정에서 우리는 흔히 재화·서비스 가격에 수량을 곱한다. 그러나 가격은 종종 서비스 질의 변화를 반영하지 못하기 때문에 이 경우 조정된 가격을 사용하게 된다.

궁극적으로 생산성은 정부가 계속적으로 높은 품질의 서비스를 전달하면서 그러나 더 저렴하게 공급할 때 달성되는 것이다. 동일한 지출로 서비스를 향상시키는 방법을 고안해내는 것이 필요하다. 이에 따라 오늘날 정부생산성 측정은 결국 투입비용과 산출결과(outcome)를 비교하는 것이다. 교육서비스를 예를 들면, 가르친 학생의 수가 아니라 해당학생의 성적, 시험결과 향상도와 같은 보다 가치 있는 측정방법이 요구되고 있다.

정부의 생산성 측정과 관련하여 한 가지 중요한 검토사항은 생산성의 정의와 관련된다. 사실 생산성은 그동안 원가절감으로 주로 이해되고 이에 따라 생산성 이득(productivity gain)이 비용절감(savings)과 상호 교환적으로 사용되었으나 사실은 조금 다르게 생각할 필요가 있다. 즉, 정부에서 생산성 향상은 비용절감 쪽보다는, 공공서비스 제공에 있어서 정부가 보다 나은 결과(양과 질 모두에서)를 전달하는데 있다고 보아야 한다. 예컨대 보다 효과적인 조세징수, 보다 나은 퇴직자 건강관리, 보다 높은 수준의 교육서비스 등을 들 수 있다. 이에 영향을 미치는 또 하나의 요소는 정부의 재정상황에 대한 고려가 필요하다는 것이다.

재정상황의 개념을 명확히 하기 위해서는 재정상황이 지니는 다음 특성을 파악하는 것이 필요하다.

① 재정상황은 시간차원을 지닌다. 단기적 재정상황은 정부의 유동성 또는 즉각적인 수요에 대응할 현금조달가능성에 달려 있고, 장기적 재정상황은 장기에 걸친 자원의 보장과 지출을 관리하는 정부의 능력에 의존한다.

② 재정상황은 정부의 경제적 환경에 기반을 두고 있다. 즉, 수입과 지출을 균형화하는 능력 즉, 경제적 차원을 지니고 있다.

③ 재정상황은 다차원적 개념(multidimensional concept)이다. 다양한 개인과 집단과 관련되기 때문에, 재정상황은 채권자처럼 단일의 개인이나 집단의 지급의무와 관련하여 측정될 수 있는 것이 아니라, 자원을 받거나 공급하는 모든 정부 고객들에 대한 지급의무로 간주되어야 한다. 이것은 단일의 측면이 아니라 모든 주요한 원천과 자원의 사용 즉, 수입, 지출, 차입 등에 대한 분석을 요구한다.

④ 재정상황은 명시적 재정의무 뿐 아니라 암묵적 재정의무를 포함한다. 자본시설의 노후화에 따른 준비금, 리스 또는 연금계획 등도 정부 재정상황분석에서 고려되어야 한다.

⑤ 재정상황은 복합변수이다. 재정상황은 단일의 하나의 차원이 아닌, 재정적 강점과 약점을 포괄하는 복합적 변수이다.

결과적으로 정부의 생산성은 생산성 자체의 분석 외에도 이러한 정부의 재정상황이 갖고 있는 특징이 고려되어야 한다는 점이다.

또 하나 정부의 생산성을 측정할 때 고려해야할 부분은 정부부문을 민간기업과 비교할 때 고유한 정부만의 특성을 지니고 있다는 점이다. 물론 이들 차이를 일반화하는 데는 어려움이 있으나, 조직목표, 재원, 통제의 관점에서 그 차이를 살펴보면 다음과 같다(Freeman & Shoulders, 2006: 2-3).

첫째, 조직목표에 있어서 차이가 발견된다. G&NP 조직의 목표는 재원범위 내에서 공공서비스를 제공하는데 있다. 이에 따라 민간기업이 전형적으로 순이익에 초점을 두고 있는데 반해 정부조직은 주로 공공목적을 달성하기 위한 재원의 조달과 사용에 초점이 두어진다.

둘째, 재원을 획득하는 원천이 다르다. 민간기업은 소유주에 의한 투자나 제품의 판매를 통해 수익을 창출하지만, 정부조직은 조세라는 강제적 징수수단을 통해 재원을 확보하거나 상급정부로부터의 재정이전금에 의존하는 재원구조를 갖는다.

셋째, 법규와 예산의 통제에 차이가 있다. 민간기업은 시장의 가격기제에 의해 운영되지만 정부조직은 시장원리에 의한 이익이나 가격 기준이 존재하지 않는다. 대신 정부조직은 보다 엄격한 법규 및 예산기준 등 다양한 통제수단을 갖추고 있다.

2. 생산성 측정시의 고려사항

정부생산성의 측정과 관련하여 주목되는 점은 민간부문과는 다른 정부의 특성을 반영하여 어떻게 적실성 있게 생산성을 측정하는가 하는 것이다. 정부생산성의 경우도 기본적으로는 투입과 산출의 관계에서 출발한다. 따라서 투입을 어떻게 정의하고 산출을 무엇으로 볼 것인가에 대해 결정하여야 한다. 해외의 최근 동향에서도 정부 공공서비스에 대해 투입비용, 산출물 및 생산성에 대한 보다 나은 측정방안에 초점이 두어지고 있다.

투입(inputs)은 정부활동의 직접적인 생산물인 산출(outputs) 활동에 사용된 자원으로 노동, 재화및서비스, 자본을 말한다. 투입은 가능한 자본서비스(capital

services)를 포함하여 종합적으로 측정되어야 한다. 이 경우 투입가치 변동을 반영하기 위해 임금과 가격디플레이터(pay and price deflators)를 활용할 수 있을 것이다. 투입요소와 관련한 주요 고려사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 생산성 측정에 있어서 노동 투입요소는 "근무시간(hours worked)"이 근로자에 의해 제공된 서비스양에 가장 가까우므로 노동 투입을 나타내는 가장 적절한 변수일 수 있다. 그러나 실제로 근무시간을 직접적으로 측정하는데는 여려어려움이 있다. 이 경우 임금지수(pay indices)나 행정인력에 대한 시간당 노동비용지수(index of labour costs per hour : ILCH) 등을 활용할 수 있을 것이다. 노동투입의 경우 평균 근로시간의 변화와 노동의 질 차이를 어떻게 반영할 것인가에 어려움이 있다.

둘째, 재화 및 서비스 투입은 가격조정지수(price deflators)를 개발하는 것이 중요하다. 예를 들면 computer software, 자문서비스 등에 대한 가격조정지수를 활용하여 투입비용을 측정할 수 있다.

셋째, 투입의 측정에 있어서 자본(capital)과 같은 내구적, 영속성 있는 투입요소는 일회계년도 이상 지속되기 때문에 보다 측정에 어려움이 따른다. 자본은 자본자산으로서 이들 자본의 소비를 추정하게 된다. 즉, 자본소비는 자본축적(capital stock)이 연도에 따라 소모되는 금액에 의해 측정하게 된다. 여기서 자본소비(capital comsumption)는 공공서비스 생산에 있어서 자산의 대체가치(replacement value)로 표시되는 자산가치의 하락(감가상각, depreciation)을 의미한다. 한편 자본 투입의 측정에서 자본서비스(capital service) 방식은 자본의 기회비용을 고려하여 자본을 측정하는 방식으로서 공공서비스의 생산과정에서 자산의 실제적인 기여를 측정하기 위한 것이다. 이 경우 자본서비스는 고정자산의 소비와 자본수익을 합한 금액으로 표시될 것이다.

Capital Services = 고정자본의 소비(Consumption of Fixed Capital: CFC)
+ 자본수익(Return on Capital)/기회비용(Opportunity)

3. 생산성 측정 방법

가. 투입과 산출을 기초로 하는 방법

1) 단일 자원생산성

생산성은 투입 대비 산출의 비율로 표시할 수 있다. 여기서 산출은 서비스 질의 변화를 고려한 산출량이며, 투입요소는 노동, 재화·서비스, 자본소비이다. 이때 투입은 임금 및 가격의 변화를 고려한 투입액을 의미한다.

$$\text{생산성} = \frac{\text{산출(Output)}}{\text{투입(Input)}}$$

- 산출 : 서비스량 × 서비스질
- 투입 : 현가지출 / 임금 및 가격 디플레이터

생산성의 가장 기본적인 측정은 각 개별 자원의 생산성을 측정하는 단일 자원생산성(single resource productivity: SRP)이다. 예를 들어 인력 투입요소의 경우 산출량 : 20박스, 투입량: 24 manhours(3명×8시간) 이면 SRP ratio = 20/24 = 0.83 boxes/manhours 이다.

2) 생산성 지수(productivity Index : PI)

생산성지수 측정방식은 이전 기간(지난 6개월 또는 지난 12개월)의 결과를 사용하거나 전체 산업의 평균을 사용하는 등 생산성 표준을 기준으로 생산성을 측정하는 방법이다.

생산성지수(productivity index)	
실제 측정된 결과 × 100	= PI
표준	

투입	SRP	표준		PI
인력	0.83	0.75	(0.83×100)/0.75	111%
장비	2.85	3.00	(2.85×100)/3.00	83.0%
재료	0.25	0.25	(0.25×100)/0.25	100%

3) 총자원생산성(Total Resource Productivity: TRP)

생산성 개선은 하나의 투입요소에 의해서가 아니라 전체 투입요소에 의해 영향을 받게 되므로 총자원생산성을 산출하는 것이 필요하다. 이 경우에는 각 투입요소에 대해 모든 투입요소를 화폐가치로 전환하여 측정한다.

투입			산출
24명·시간@ 1.5원	36원	636원	20박스
8장비·시간@ 15원	120원		
80재료·단위@ 6원	480원		
총자원생산성 = 20/636 = 0.031 박스/투입			

앞의 사례에서 생산성 표준이 0.026이면 **PI = (0.031×100)/0.026 = 119%** 로 계산된다. 생산성지수 방식은 다른 조직이나 사업과의 비교를 통해 유용한 분석결과를 얻을 수 있는 장점을 갖는다.

나. 비용편익분석 방법

1) 개관

생산성의 기본개념은 투입된 생산요소에 대한 산출량과의 관계에서 적은 양의 생산요소를 이용하여 더 많은 생산량을 달성했는지를 의미한다. 이러한 생산

성을 측정하는 방법은 일반적으로 경제적 분석, 재무적 분석 그리고 정책적 분석 등 3가지 방법이 활용되고 있다. 이중 경제적 분석은 계량화된 비용과 편익을 기준으로 B/C비율, 순현재가치(NPV), 내부수익율(IRR) 등을 산정하는 방법이며, 재무적 분석은 재정부담의 규모를 예측하기 위하여 사업자체의 수익성을 평가하는 방법을 의미한다. 한편 정책적 분석은 이용자의 만족도를 포함하여 지역특성, 입지 및 규모, 해당 시설의 지역에 대한 기여, 재원조달 가능성, 관련계획과 일치성 등을 분석하는 방법을 의미한다.

국가재정사업 예비타당성조사[1]의 경우도 경제적 타당성 평가, 재무적 타당성 평가, 정책적 타당성 평가를 하고 있으며, 이중 경제적 타당성 평가는 계량화된 비용과 편익을 기준으로 B/C비율, 순현재가치(NPV), 내부수익율(IRR) 등을 산정하고 있다. 한편 재무적 타당성 평가는 재정부담의 규모를 예측하기 위하여 사업자체의 수익성을 평가하며 정책적 분석은 경제성 분석에는 포함되지 않으나 사업 수행의 타당성을 평가하는데 중요한 평가항목들을 분석하고 있다.

이외에 공공교통시설사업 투자평가지침[2]에서는 총사업비 100억원 이상 소요되는 교통시설 건설을 위한 타당성조사시에는 교통체계효율화법에 의한 「공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침」에 의하여 조사를 실시하도록 하고 있는 바, 동 지침에서는 경제성평가, 종합평가, 재무성평가 등을 분석하도록 하고 있다. 이중 경제성평가방법에서는 사회경제지표 및 교통수요예측방법, 편익 및 비용항목의 추정방법을 제시하고, 평가지표(B/C비율·NPV·IRR)에 따라 경제적 타당성여부를 판단하도록 하고, 종합평가방법에서는 경제성있는 사업에 한해 지역경제파급효과를 평가하고, 경제성과 지역성지표에 가중치를 적용하는 종합평가를 통해 사업간 투자우선순위를 정하도록 하며, 종합평가를 거친 사업은 재

1) 예비타당성조사의 법적 근거가 되는 현행 국가재정법시행령 제13조는 총사업비 500억원 이상인 공공건설사업에 대하여 타당성 조사를 실시하도록 하고 있음.

2) 건설교통부는 막대한 예산이 소요되는 교통투자사업의 신중한 착수와 교통투자의 효율화를 위하여 이 같은 내용을 골자로 하는 『공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침(이하 "교통투자평가지침"이라 한다)』을 제정·고시하고 2002년 1월 18일부터 시행하고 있음.

무적 타당성을 평가하여 민간투자사업으로 추진이 가능한지 여부를 평가하도록 하고 있다.

또 지방자치단체의 타당성 조사 역시 상기의 3가지 분석방법을 활용하고 있는 바, 이중 경제성 분석은 주로 비용편익분석이 활용되고 있다.

대체로 비용편익분석에서는 활용되고 있는 요소중 비용(Cost)은 주로 투자비(Investment)로 나타나기 때문에 비교적 쉽게 파악되지만 공공사업의 편익(Benefit)은 장기적으로 나타나기도 하고 편익 자체가 구체적이지 않은 경우가 많아 그 산정이 쉽지 않다. 이 경우 주로 사용하는 방법중 적절한 할인율(discount rate)을 선정하는 것이며 이는 순현재가치 개념을 활용하여 비용과 편익을 합리적으로 산정하는 것은 비용편익분석 방법의 핵심이라고 할 수 있다. 순현재가치(NPV) 산정은 수익률과 투자비용의 관계로서 파악하게 되는데 사업의 전 기간에 걸쳐 발생하는 순편익의 합계를 의미하는 순현재가치(NPV)가 0보다 크면 타당성이 있는 것으로 판단하고 총비용과 총편익의 비율을 고려하는 B/C 분석은 비용편익 비율이 1보다 클 경우 사업을 추진하게 된다.

순현재가치(NPV) 산정 공식

$$NPV = \sum \frac{CR_t}{(1+\gamma)^t} - \sum \frac{CI_t}{(1+\gamma)^t} > 0$$

CR_t : 연차별 수입률, CI_t 년차별 투자비용

γ : 할인율, t : 연도

이외에도 사업기간의 적정성을 검토하는 방법에는 PB(Payback)분석, 수익성(Profitability)이 1보다 큰지를 기준으로 사업의 타당성을 조사하는 PI분석 등이 있다.

<표 2-2> 사업타당성 분석의 기준 비교

기법	사업착수 기준	강점	약점
수익회수기간 (PB)	PB기간이 설정된 사업기간보다 짧을 경우 사업착수	- 적용하기 쉽고 비용이 적게 듬 - 사업위험도 측정 - 사업의 유동성 측정	- 객관적인 기준이 아님 - 수익성을 검토하지 못함 - 현금흐름을 파악하지 못함
순현재가치 (NPV)	순현재가치가 제로이거나 제로 이상일 경우사업착수	- 현금흐름의 중요성 고려함 - 객관적인 사업타당성 기준 제시 - 개념적으로 가장 완벽한 기법	- 순현재가치의 산정이 다소 복잡함 - 비용과 편익을 산정하는 것이 용이하지 않음
내부수익율 (IRR)	내부수익율이 자본비용보다 클 경우 사업착수	- 측정하기 쉬움 - 순현재가치 기법과 유사	- 복수의 내부수익율이 존재 - 순현재가치의 기준과 상치될 수 있음
수익성지수 (PI)	수익성지수가 1보다 클 경우 사업착수	- 자본할당 문제해결시 유용	- 순현재가치의 기준과 상치될 수 있음

2) 할인율 선정

비용편익분석에서 할인율의 선정 문제는 매우 중요한 과제이며 투자사업의 추진여부를 결정짓는 관건이라고 할 수 있다. 할인율이 높을 경우 중요한 사업임에도 불구하고 추진불가 결정이 내려질 수도 있고, 할인율을 지나치게 낮게 설정할 경우 관대하게 함으로써 사회적 낭비를 초래할 수도 있기 때문이다. 할인율의 종류는 다양하며 투자대상사업의 특성에 따라서 적정할인율의 선정이 달라질 수 있다. 그리고 이러한 할인율은 모든 공공 투자정책에 일률적으로 적용할 만한 기준에 대한 합의가 없는 상황이다. 일예로 미국의 예산관리처(OMB)는 일반적인 공공투자사업에 7%의 할인율을 적용하고 있으나 수자원과 에너지 부분은 7% 이하, 산업적 성격의 서비스산업에는 7% 이상을 적용하고 있다. 영국의 경우 정부투자사업에는 6%의 할인율 적용을 원칙으로 하면서, 정부부문에서 생산된 산출물이 민간부문에 판매되는 경우와 민간산업에 대한 보조금 성격의 정부지출사업 그리고 정부가 직접 수행하는 철도 및 도로사업에는 8%의 할

인율을 적용하고 있다. 이와 관련하여 세계은행(world bank) 및 유엔개발기구에서는 국가의 공공정책을 분석할 때 대체로 10%의 할인율을 사회적 할인율로 사용하고 있다.

우리나라의 경우 한국개발연구원에서 예비타당성 조사를 추진할 때에는 7.5%를 적용하고 있으며 한국산업관계연구원과 한국지방행정연구원은 국고채 수익율인 4.09%를 적용하고 있다. 결론적으로 정책효과를 금전적으로 측정할 수 있는 편익과 비용 뿐만 아니라 금전적 가치로 측정할 수 없는 효과도 포함하는 할인율중 어느 것이 바람직한 절대적인 기준이 존재하고 있는 것이 아니라는 점에서 각 조사별로 장단점을 유지하고 있다. 따라서 현행의 분석방법이 무엇이 잘못되고 잘되었다고 논할 수 없는 것 또한 사실이다.

다만 현재의 분석방법은 재무적 측면에 지나치게 강조하고 있는 나머지 성과분석적 측면을 다소 소홀히 다루고 있는 문제가 발견된다.

제3절 재정사업의 비용분석

1. 비용의 개념과 유형

가. 개관

비용은 어떤 대상을 산정기준으로 하는지에 따라 약간의 차이가 있을 수 있다. 즉 특정 행정활동을 기준으로 산정할 경우와 민간기업에서 제조활동에 소요되는 비용을 산정할 경우 주요 산정대상비용에서 차이가 발생할 수 있다[3]. 따라서 비용(원가)의 유형은 분류기준에 따라 다양하게 분류될 수 있으며 대표적으

3) 행정활동을 기준으로 할 때 산정될 필요가 있는 비용의 유형으로는 변동비와 고정비, 점증비와 매몰비, 반복비와 비반복비, 암묵적 비용과 명시적 비용, 직접비와 간접비, 기회비용 등이며(Emil J. Posavac, Program Evaluation, Prentice Hall, pp. 195-197.), 제조업의 경우는 주로 원가와 관련된 비용이다(이창우 등, 원가관리회계, 박영사, p. 26.).

로 많이 이용되는 분류기준과 그에 따른 비용의 종류가 아래의 표에 요약되어 있다.

<표 2-3> 원가의 유형

분류기준	원가의 종류
원가집적대상에의 추적 가능성	직접원가, 간접원가
서비스제공과의 관련성	생산원가, 비생산원가
조업도에 따른 분류	변동원가, 고정원가
통제 가능성	통제가능원가, 통제불능원가

<표 2-3>에서 제시되는 원가의 다양한 분류기준 중 서울시 성과주의예산, 프로그램예산제도 등 최근에 제도화 되고 있는 예산체제에서 정부서비스의 비용산출 과정에서 쟁점이 되고 있는 직접원가와 간접원가 그리고 현행 회계실무에서 이용되고 있는 제조원가와 비제조원가를 중심으로 기술하면 다음과 같다.

실제로 서울시의 성과주의 예산제도와 프로그램 예산제도에서는 간접비 배분의 어려움으로 인해 세부활동에 대해서는 직접비 만을 계상하고 운영비, 인건비 등 간접비에 대해서는 조직단위 또는 프로그램단위를 기준으로 계상토록 하고 있다.

또 현행 서비스수수료 및 위탁비용의 산정시에는 생산원가와 비생산원가를 구분하여 산정하도록 하고 있다.

<표 2-4> 수수료의 원가산정 조서 현황

① 수수료의 개황
  ㉮ 수수료 명칭 : 건설기계 저당권 설정 및 이전 등록
  ㉯ 담당부서 :
  ㉰ 근거법규 : 건설기계관리법 제5조 및 동법 시행령 제6조
  ㉱ 현 요 금 : 무료
  ㉲ 3년간 총 처리건수 : 12건(' 02 = 3건, ' 03 = 5건, ' 0 4= 4건)
  ㉳ 업무처리흐름 및 소요시간 : 47분
    ⓐ 신청서접수 : 2분
    ⓑ 공부확인 : 5분
    ⓒ 등록, 결재, 증명발급 및 관계공부정리 : 40분
② 수수료의 원가분석(1건당 비용)
  ㉮ 인 건 비 : 7,580원
  ㉯ 인 쇄 비(조판료, 인쇄비 등) : 102.45원
  ㉰ 감가상각비(컴퓨터, 프린터기, 복사기, 인증기 등) : 82.9원
  ㉱ 소모품비(복사액, 복사지, 스탬프, 인주, 풀 등) : 10원
  ㉱ 총 계 : 7,775.35원
③ 실비보상율 : 현요율 / 총계 = %

※ 수수료의 원가분석에 사용된 단위는 모두 생산원가임.

나. 원가집적대상에의 추적 가능성에 따른 분류

원가는 특정 원가집적대상(cost objet)에의 추적 가능성에 따라 직접원가(direct cost)와 간접원가(indirect cost)로 구분된다. 여기서 원가집적 대상이란 원가를 부담하는 목적을 의미하며 특정제품, 조직, 고객, 활동, 프로그램 등이 그 예이다.

원가를 원가대상에 대해 직접적으로 추적할 수 있으면 직접원가로서 여기에는 직접인건비, 재료비 등이 포함된다. 반면에 간접원가는 특정원가집적대상과 관련이 있기는 하지만 그 원가집적대상에 직접적으로 추적할 수 없는 원가이다.

직접원가는 원가집적대상과의 관련성을 찾기가 용이하므로 추적이 단순하나, 간접원가는 많은 원가(비용)의 경우 원가대상에 대해 직접적인 추적이 상대적으로 어려운 것이 일반적이다.

이와 같은 간접원가는 보통 하나 이상의 원가대상에 공통적으로 관련되는 비

용으로 행정비용, 지원비용 등이 포함된다.

이러한 이유에서 직접원가를 원가집적대상에 할당하는 것을 원가추적이라고 하며 간접원가를 할당하는 것을 원가배부라고 하며 간접원가의 배부시에는 합리적인 배분기준 즉, 원인과 결과에 기초하여 원가대상에 할당된다.

<표 2-5> 직접원가와 간접원가의 비교

구분	직접원가	간접원가
원가집적대상과의 관계	원가의 추적 (cost tracing)	원가의 배부 (cost allocation)
포함항목	직접인건비, 재료비	행정비용, 간접비용

다. 서비스제공과의 관련성에 따른 분류

서비스제공 활동과의 관련성에 따라 원가를 분류하면 생산원가와 비생산원가로 구분될 수 있다. 생산원가는 서비스를 제공하는 과정에서 직접적으로 투입되는 원가를 의미하며 이에는 재료비, 인건비, 경비 등이 포함된다. 반면에 비생산원가는 서비스를 제공하는 과정과 직접적으로 관련없이 발생하는 원가로서 행정지원비용(특정비용, 감독비용 등)이 이에 해당한다.

<표 2-6> 생산원가와 비생산원가의 비교

구분	생산원가	비생산원가
서비스활동과의 관계	직접적	간접적
포함항목	재료비, 인건비, 경비	감독비용

<표 2-7> 공공서비스위탁비용의 산정 항목

대분류	중분류	세분류	비고
재료비	소계		
	직접재료비	시간당 재료원 단위	○
		작업시간계수	
	간접재료비		
인건비	소계		
	직접인건비		○
	간접인건비		○
경비	소계		
	장비손료		○
	각종보험료		
	차량공과금		
	피복비		
	기타경비		
일반관리비			
이윤			

주: ○는 생산원가에 포함되는 항목임

결과적으로 비생산원가는 특정활동을 수행하는데 비용적인 요소가 발생하였음에도 불구하고 가시적으로 나타나지 않는 특징이 있으며, 통상적으로 서비스 비용을 산정하는데 이는 제외되는 것이 일반적이다.

2. 비용산정 방법

투입요소에 대한 비용산정은 공공부문에 있어서 매우 취약한 부분이다. 그러나 투입비용(원가)의 계산 없이는 객관적인 효율성과 생산성을 측정하는 것이 불가능하다. 원가의 추정을 위해서는 (ⅰ) 각 원가대상이 소비한 자원을 파악하고, (ⅱ) 각 자원의 원가를 추정하고, (ⅲ) 사용된 모든 자원의 원가를 합산하는 과정이 요구된다.

이와 관련하여 비용산정체계(costing system)의 주된 기능 중의 하나는 활동, 사업, 서비스 등의 비용산정 대상에 대해 원가를 추정하는 것이다. 예를 들면, 회사의 경우 각 제품을 생산하는데 사용된 모든 자원의 원가를 측정하는데 원가시스템을 사용하고 있다. 일반적으로 원가시스템을 통해 조직활동 수행에 소비된 자원의 원가를 할당하는 방법은 직접적인 원가배분과 간접적인 원가배분으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1) 직접적인 원가배분

원가시스템은 직접적 또는 간접적으로 자원의 원가(resource cost)를 할당할 수 있는데, 원가를 직접적으로 배분하는 경우 「C = P × Q」 공식에 의해 원가를 원가대상에 할당하게 된다.

> 직접적으로 원가를 배분하는 공식
> C = P × Q
> C : 소비된 자원의 원가
> P : 단위당 구입가격(또는 취득원가)
> Q : 소비된 자원의 양

이와 같은 직접적인 원가배분은 일반적으로 다음과 같은 5단계 과정으로 이루어진다.

<제1단계> : 원가산정대상에 의해 소비되는 모든 직접적으로 할당된 자원을 파악한다.

<제2단계> : 소비된 각 자원의 단위당 가격을 추정한다.

<제3단계> : 원가산정대상이 소비한 자원의 양을 추정한다.

<제4단계> : 소비된 자원의 단위당 가격에 사용된 자원의 양을 곱한다.

<제5단계> : 직접적으로 할당할 수 있는 모든 자원의 원가를 합산하여 원가산정대상의 직접원가(direct cost)를 추정한다.

2) 간접적인 원가배분

정부활동 수행에 있어서 원가가 간접적으로 할당되는 경우 원가대상에 대한 원가의 할당은 「C ′= R × Q ′」 공식에 의하여 이루어진다.

> 간접적으로 원가를 배분하는 공식
> C' = R × Q'
> C' : 소비된 자원의 추정원가
> R : 소비된 자원의 원가동인단위당 가격
> Q' : 원가동인단위의 양

예를 들면, 만약 간접적인 원가동인(indirect cost driver)으로서 직접적 근무시간이 감독비용을 할당하는데 사용된 경우, R은 총감독비용을 총근무시간수로 나누어 산출할 수 있다. 즉, 이 값(R)은 근무시간당 감독비용으로서 원가동인단위당 가격을 의미하고, Q ′는 원가대상에 의해 소비된 직접적인 근무시간(간접적인 원가동인)의 양을 의미한다.[4)]

따라서 소비된 자원의 추정원가(C ′)는 원가동인단위당 가격에 소비된 원가동인단위의 양을 곱하여 산출할 수 있다. 앞에서 살펴 본 간접적인 원가배분을 체계적으로 정리하면 다음과 같은 6단계의 과정으로 이루어지게 된다.

<제1단계> : 원가산정대상에 의해 소비되는 모든 간접적으로 할당된 자원을 파악한다.

<제2단계> : 각 소비된 자원에 대한 원가동인을 파악한다.

<제3단계> : 각 원가동인의 단위가격을 추정한다.

<제4단계> : 각 원가동인의 양을 측정한다.

<제5단계> : 각 자원의 원가동인 단위가격에 소비된 원가동인의 양을 곱한다.

<제6단계> : 원가산정대상에 할당된 간접원가를 산정하기 위해 소비된 자원

4) 원가동인(cost driver)은 원가를 가장 직접적으로 변동시키는 원가의 배부기준이며, 일반적으로 조직부서의 활동을 명확하게 분석하고 이를 바탕으로 원가동인을 결정한다.

의 원가를 합산한다.

따라서 최종적으로 간접원가와 앞에서 산출된 총직접원가를 합하여 원가산정 대상의 투입비용(총원가)을 계산한다. 그런데 간접적인 원가배분의 경우 어떠한 원가동인을 선정하는가에 따라 과소 또는 과대하게 원가가 추정될 수 있다. 따라서 비용산정체계를 설계하는 경우 원가산정 대상별로 원가가 할당되는 자원에 비례하여 원가동인을 선택하는 것이 필요하다.[5]

제4절 정부성과의 측정

1. 정부산출에 대한 접근

공공서비스의 관리를 위해서는 성과측정이 필수적이다. 보건서비스의 경우 궁극적인 성과측정 목표는 질병에 의한 사망률 감소에 있으나 실제로 이들은 정부의 보건서비스 활동 뿐 아니라 개인의 건강관리나 흡연, 음주 등 다른 요소에 의해 영향을 받는다. 따라서 집합재를 상정하는 경우 정부생산성 측정은 매우 어려운 문제이다. 생산성 측정과 관련하여 정부산출을 측정하는 하나의 방법은 "output=input" 접근이다. 즉, 투입을 산출로 대체하는 접근이다. 이 방법은 전체로서 노동생산성(=노동투입 단위 당 산출)이 일정(불변)하다고 가정하고 있다. 이때 정부의 투입은 고용자 보상, 재화·서비스 구입원가, 고정자산 소비에 대한 자본부담금이다. 이 방법은 두가지 점에서 제약을 갖는다. 하나는 국방이나 공공행정과 같은 집합적 서비스의 경우 산출물에 대한 정확한 성격을 파악하기 어

5) 원가산정대상이 상이한 비율로 자원을 소비하는 경우 단일의 원가동인으로는 모든 간접비용을 정확하게 할당할 수 없다. 이에 따라 대부분 원가시스템은 간접비 할당에 있어서 복수의 원가동인을 사용하는 것이 일반적이다. 그런데 원가동인이 많을수록 오류를 줄이고 정확성을 높일 수 있으나 그만큼 측정비용이 소요되기 때문에 비용편익을 고려하여 원가동인을 정하는 것이 바람직하다. 따라서 최적 원가시스템은 오류비용과 측정비용을 최소화하는 것이라고 볼 수 있다.

렵다는 점, 둘째로는 교육이나 보건과 같은 개인적 서비스의 경우 시장거래가 이루어지지 않기 때문에 가치를 측정하기 어렵다는 점이다.

다른 하나의 접근은 공공부문 비시장생산물에 있어서 직접적으로 정부산출을 측정(output measurement)하는 것이다. 이는 1998년 영국에서 도입되었다(UK, Blue Book 1998). 1998년 이래 영국 통계국(ONS: Office for National Statistics)은 "output=input"접근방식을 정부산출량의 직접적 측정으로 대체해 왔다. 보건, 교육, 사회보장행정을 비롯하여 여러 분야로 전개되어 현재 일반정부 최종소비의 약 2/3정도가 직접적 산출 측정으로 전환되었다. 다시 말해 투입요소에 의해서가 아니라 학생수(교육), 수감자수(사법행정), 화재진압수(소방), 보호아동수(사회서비스)와 같은 직접적인 산출지표가 산출량의 증대를 측정하는데 사용된다.

2. 정부성과의 측정

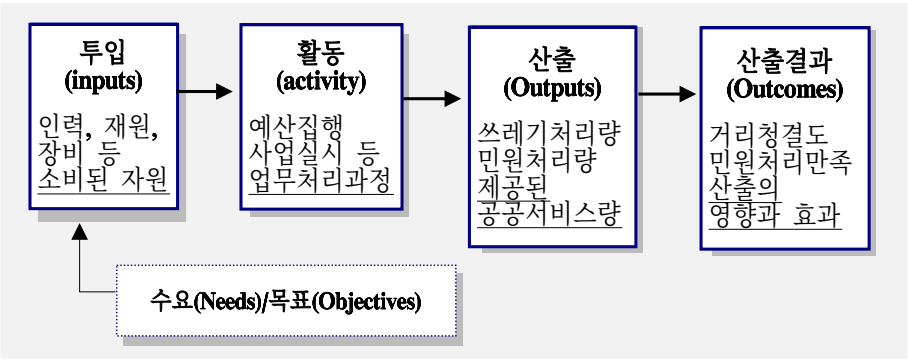
세계적으로 공공서비스의 질을 개선하는데 관심이 증대하고 있다. 특히 지출의 증가를 수반하지 않고 정부산출을 증가시키면서 서비스 질을 개선하는 것이다. 정부성과의 측정에서 발생하는 문제의 하나는 시장에서 판매되는 것이 아니어서 정치적 판단이 반영된다는 것과 바로 정부산출의 질(quality) 문제이다. 예컨대 교육이나 건강관리(health care) 분야의 경우 산출물의 시장가격이 존재하지 않기 때문에 가격 조정지수 등을 통한 질 조정이 곤란하다.

투입에 대한 성과를 보는 경우 다음의 측면을 고려할 수 있다. 즉, 활동(activity), 산출(output), 산출결과(outcome)이다. <그림 2-2>에서와 같이 투입(노동, 재화서비스 구입, 자본소비)에 대한 성과를 보는 대안에서 우선, 활동지표는 병원서비스에서 진찰횟수나 경찰서비스에서 순찰횟수와 같이 공공서비스 전달과정에 초점을 두는 것으로 중간단계에서의 과정점검이나 진척도로 표시된다. 그런데 병원서비스의 경우 의료기술이 향상된 신기술이 도입되면 필요한 진찰회수를 줄일 수 있다. 진찰횟수를 성과지표로 정하는 경우 산출과 생산성이 감소하는 결과를 가져온다. 그러나 집합재의 경우 산출지표나 결과지표를 정하기

불가능한 경우 활동지표를 활용할 수 있을 것이다.

이에 비해 산출지표는 제공된 서비스의 양을 의미하며 흔히 정부활동에 의한 공공서비스의 산출량으로서 표시된다. 결과지표는 산출의 질을 반영하는 것으로 정부활동이 지역사회에 미치는 변화나 효과, 주민만족도 등으로 표시된다.

<그림 2-2> 공공서비스의 생산과정



성과측정의 논의와 관련하여 성과가 갖는 의미를 보다 정확하게 살펴볼 필요가 있다. 성과의 의미는 단일의 차원이 아니라 그 의미 속에는 다차원의 개념이 혼합되어 있다는 점이다. 일반적으로 조직에 있어서 의사결정 단계나 수준에 따라 관심사항이 다르다. 의사결정 수준이 어떠한가에 따라 투입자원의 최소화를 통한 원가절감이 요구되는가 하면 또 어떤 의사결정 수준에서는 보다 높은 조직의 산출이나 결과에 보다 깊은 관심을 갖게 된다. 따라서 성과의 차원(dimensions of performance)도 이들 의사결정 수준에 따라 다양한 차원에서 이루어진다고 볼 수 있다. 성과측정에서 사용되는 성과 차원은 일반적으로 경제성, 효율성, 효과성, 서비스질 등의 차원으로 분류된다.

① 경제성 측정(economy measures)

경제성은 최소 비용으로 적정한 질의 투입 또는 자원을 획득하는 것으로 정의된다. 모든 관련 비용이 경제성 평가에서 포함되어야 한다. 경제성은 투입비

용의 기대가치에 대한 실제 투입비용의 비율로 측정된다. 기대가치는 흔히 예정가치 또는 목표가치를 사용할 수 있다. 어떤 조직이 가능한 저렴한 비용으로 투입자원을 구입하면 그 조직은 경제적인 조직이라고 평가된다.

② 효율성 측정(efficiency measures)

효율성은 산출(제공된 서비스양)과 서비스를 생산하는데 사용된 자원 간의 관계이다. 효율적이란 일정한 투입으로 가능한 최대의 산출을 얻거나 또는 일정한 산출에 대해 최소의 투입을 의미한다. 따라서 효율성은 산출을 투입으로 나누어 측정될 수 있다. 반면에 한계효율은 투입의 변화에 대한 산출의 변화의 비율로 측정된다. 단위노동비용 또는 노동생산성은 효율성 측정의 보편적인 예이다.

③ 효과성 측정(effectiveness measures)

효과성은 공공부문의 지출의 가치(value for money)의 가장 중요한 요소이다. 예커대 공공서비스를 경제적이고 효율적으로 제공할 수 있을지 모르지만, 본래 의도한 목표(outcome)를 달성하지 못한다면 서비스 제공에 사용된 자원은 낭비되었다고 볼 수 있다. 따라서 효과성 차원은 성과측정의 보다 어려운 영역인 것이다. 공공부문의 경우 주로 목표를 정의하는 것이 곤란하기 때문에 성과측정에 어려움이 나타난다. 예컨대, 신산업 건설에 의한 특정지역의 실업 감소나 주택재고 개선과 같은 정책목표를 달성하고자 설계된 프로그램의 경우에 성과를 어떻게 측정할 것인가 하는 점이다. 따라서 효과성은 효율성과 차별화되어야 한다. 예를 들면 새로운 자동차도로를 건설하는 경우 효율성은 도로연장 단위당 원가에 의해 측정될 수 있는 반면에 효과성은 자동차도로 건설로 인해 교통시간 축소, 운송비용절감, 교통사고 감소 등 복수의 목표를 달성한 결과와 관련된다. 효과성은 흔히 결과(outcomes)와 동시에 투입비용(원가)을 혼합하여 측정된다. 즉, 비용효과성(cost-effectiveness)으로 측정되는 것이다.

④ 서비스질의 측정(service quality measures)

보다 넓은 의미에서 서비스 질은 서비스전달이 제시된 요구조건을 충족시키거

나 또는 서비스가 목적에 적합하게 전달되었는가를 의미한다. 이런 의미에서 서비스질은 프로그램 효과성을 포괄하는 개념이라고 볼 수 있다. 그러나 서비스질은 보다 직접적인 사용자 수요(needs)를 충족하는 관점에서 사용되는 것이 일반적이다. 즉, 서비스의 적시성(timeliness), 접근성(accessibility), 정확성(accuracy), 계속성(continuity) 및 서비스를 향유하는데 있어서 안락함과 편안한 정도와 관련된다.

오늘날 공공서비스 전달에서 2가지 새로운 인식이 강조되고 있다. 하나는 정부는 서비스 질과 경제적 성과 간의 연계를 인식하는 것이고, 둘째는 시민들이 점차 공공서비스에 대해 개인적 복지와 편의성을 인지하고 고객으로서 자신들의 권리를 깨닫고 있다는 점이다. 결국 이러한 새로운 인식은 공공서비스의 질적 개선과 밀접하게 관련되어 있는 것이다. 이에 따라 정부생산성에서도 과거의 규칙과 절차에 기초한 전통적인 관리로부터 고객 대응과 소비자 지향의 문화로의 전환이 요구되고 있다. 사용자수요를 충족시키는 것이 성과에 있어서 필수적 부분으로 되고 있는 것이다.

결국 성과는 이러한 여러 차원의 혼합물이라고 볼 수 있다. 그런데 각 개별적 기준 간에는 갈등이 발생할 수 있다. 예를 들어 보다 높은 비용에서만 서비스질 향상이 가능할 수 있는 경우가 여기에 해당한다(OECD, 1994: 37~38).

<표 2-8> 투입에 대한 성과의 유형

유형	개념	지표 예시
투입지표 (Input)	예산(투입비용) 인력, 장비, 물품, 시설 등	예산 100억원 투입 인력, 장비, 시설 투입비용
활동지표 (Activity)	사업진척상황 사업진행과정	환자진찰횟수, 경찰순찰횟수, 예방접종 실시, 쓰레기 수거 실시, 금연교실 개최(3회)
산출지표 (Output)	공공서비스의 산출량	진찰받은 환자수, 범죄검거자수, 예방접종률, 쓰레기 수거량, 금연교실 수강자수(20명)
결과지표 (Outcome)	지역사회에 미치는 변화 행정활동에 대한 만족도	기대수명 증가, 범죄율 감소, 교통혼잡도 감소, 거리 청결도 향상, 흡연률 저하, 주민만족도 향상

한편 정부부문의 성과측정에서는 다음과 같은 어려움과 한계가 내재되어 있다. 예컨대, 사람들의 읽기능력 평가를 신문이나 책자의 판매량으로 간접적으로 측정할 수 있으나 이 경우에도 투입지표 이외에 다른 외생요인에 의해 영향받게 된다. 그리고 실업자훈련프로그램의 경우 해당 기술이 교육훈련 후에 구식이 되었다면 그 교육프로그램은 대상목표 집단에 대해 유용성이 없어지게 된다. 이와 같이 공공서비스의 성과 개념 속에는 효율성, 효과성, 유용성, 지속가능성의 개념이 포함되어 있다고 보아야 할 것이다.

결국 이해관계자로서의 주민들은 정부의 활동이나 사업에 대해 정책 의도가 아니라 서비스결과 즉, 재정지출로부터의 편익을 어느 정도 얻는가에 의해 궁극적으로 정부를 평가하게 된다. 이처럼 프로그램이 사회에 미치는 영향을 평가하는 산출결과(Outcome)를 측정하는 것이 바람직하지만, 사실 측정에 어려움과 한계가 있다는 점에서 대부분의 OECD 국가들에 있어서도 성과측정은 Output과 Outcome 지표를 조합하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-9> 정부성과 측정지표의 주요 내용

구분	투입지표 (Input)	산출지표 (Output)	결과지표 (Outcome)	비고
교육	예산, 교사수 교육강의시간	학생들의 수업출석수, 교육받은 학생수	읽기능력 수준 (신문, 책자 판매량), 시험합격율	라디오, TV의 경쟁 정도에 의해 영향 받음
보건	예산, 의료인수 보건진료수	질병치료	사람들이 보다 건강해 짐	개인들이 운동을 하여 더 건강해진 경우 등 기타 요인이 작용
서비스 질	정확성(Accuracy): 수혜대상자에게 지급액의 부족이나 과도지급 등 실수나 오류없이 지급액을 전달 적시성(Timeliness): 서비스 지급에 소요되는 시간과 관련하여 평균처리시간 또는 기한 내 처리건수 등을 사용			

특히 정부산출의 측정이 성과목표로 설정되는 경우 산출이 조작될 수 있음에 유의하여야 한다. 예컨대 시험에 합격한 학생수에 의해 성과를 판단하는 경우 경우에 따라서는 시험을 보다 쉽게 출제할 수 있을 것이다. 이 경우 시험합격률은 교육서비스를 평가하기 위한 유용한 지표가 아닐 수 있다. 왜냐하면 이 지표값이 개선된 것이 사회적으로 바람직한 Outcome의 증대를 반영하지 못할 것이기 때문이다.

한편, 정부성과의 측정에서 제기되는 또 한가지 논점은 서비스 질 변화의 반영 문제이다. 서비스 질이란 ① 의도한 산출결과(Outcome)의 전달, ② 사용자요구에 대한 대응성으로 나타낼 수 있다. 사회복지의 경우 지급의 적확성과 적시성을 측정하게 된다. 즉, 복지수당이 적기에 적격수혜 대상자에게 제대로 도달되는 것, 실수나 오류없이 지급되는 것, 그리고 관련 정보구득이나 청구의 용이성 등 사용자 대응성을 평가하게 된다.

제5절 선행연구 검토 및 분석과정

1. 선행연구 검토

가. 국제동향

정부생산성 측정을 위한 노력은 세계적으로 이루어지고 있다. 1993 국민계정체계(System of National Accounts: SNA)에서는 “output = input” 측정을 제시하고 있다. 그리고 2002년에 유럽 국민계정체계(ESA: European System of National Accounts)에 따라 유럽연합(EU)은 2006년까지 각 개별 서비스의 사례에서 직접적인 산출의 측정이 도입되어야 한다고 결정한 바 있다. 또한 영국은 이 분야에서 선구자로서 1998년부터 직접적으로 산출(output)을 측정해오고 있다(통계국, ONS: Office for National Statistics). 이와 관련하여 정부산출과 생산성에 관한 대

표적인 국제기준으로는 국민계정체계(SNA), ESA, OECD 생산성매뉴얼 등을 들 수 있다(<표 2-10> 참조).

<표 2-10> 정부산출과 생산성에 관한 국제기준

기준	국제기관	특징
국민계정체계(SNA: System of National Accounts)	UN, OECD, World Bank, European Commission	권위있는 지침 역할을 하는 국제기준 SNA 1993, SNA 2008(준비중)
ESA(European System of Accounts)	Eurostat	SNA 1993과 일치 (ESA 1995)
OECD 생산성지침	OECD	생산성 측정을 위한 종합지침서 (OECD Productivity Manual 2001)

한편, 성과측정을 예산 및 관리과정에 도입하는 것은 널리 추진되고 있고 장기간에 걸쳐 추진되고 있는 사안이다. 대부분 산출(output)을 측정하여 오다가 최근에는 산출결과(outcomes)를 측정하고자 노력하고 있다. OECD 조사결과에 의하면, 28개 응답국가 중 과반수가 넘는 51% 국가들이 산출과 산출결과를 혼합하여 성과를 측정한다고 응답하고 있다(Teresa Curristine, OECD, 2005: 89). 이와 관련하여 OECD 국가를 중심으로 성과중심예산, 성과관리제도를 도입하고 있는 현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-11> 성과주의예산/성과관리의 추진현황

국가	제도 명칭
미 국	Budget and Performance Integration
영 국	The Public Service Agreement Framework
캐 나 다	Management Accountability Framework, Management Resources and Results Structures, Expenditure Management Information System
뉴 질 랜 드	Managing for Outcomes
스 웨 덴	Results-based Budgeting, 1988
일 본	정부정책평가법 제정, 2002

〈표 계속〉

국가	제도 명칭
한 국	성과관리제도
칠 레	System of Management Control and Results-based Budgeting
덴 마 크	Guidelines on Performance Management
핀 란 드	Productivity Project, Accountability, and Performance Management Project
아일랜드	Resource Allocation and Business Planning(RABP) Pilot Plan
멕 시 코	New Programmatic Structure(NEP) and Performance Evaluation System(PES)

자료 : Teresa Curristine, OECD, 2005.

나. 미국

미국에서 생산성 논의는 전혀 새로운 개념이 아니다. 그동안 공공부문 생산성의 직접적 측정과 함께 성과중심예산제도와 정부업무에 대한 성과관리기법을 통한 정부생산성 향상을 추진해오고 있다. 이와 관련하여 민간부문에서는 사실 경쟁(competition) 압력이 생산성과 직결된다고 볼 수 있다. 예컨대, 경쟁 강화와 쇄신적인 관리 요소가 생산성 성장에서 중요하게 생각된다. 반면에 정부부문의 생산성은 주로 성과투명성에 대한 요구(압력), 성과의 지속적인 관리를 위한 지원이라는 2개 축을 중심으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 민간부문의 경쟁성을 대신할 수 있는 것으로는 성과 투명성에 대한 요구를 들 수 있다. 미국 정부는 정부성과에 대한 투명성을 증대하고자 줄곧 예산을 성과와 연계시키고자 노력하고 있다. 결국 예산과 성과의 통합을 보다 크게 할 것이다.

둘째, 인센티브를 강화하고 능력을 배양하여 높은 수준의 생산성을 지속가능하게 만드는 일이다.

이들 성과투명성과 성과의 지속적 관리를 위한 인센티브 부여는 상호 보완적인 관계에 있다. 즉, 보다 투명할수록 성과개선 효과의 지속적 운영을 확산하는데 도움이 된다.

미국의 GPRA, PART 등은 정부운영의 초점을 활동(activity)에서 산출결과

(outcome)로 전환시키고 있다. 이것은 활동은 열심히 다양하게 실행하였으나 그 결과, 성과가 미흡하였다면 그것은 아마도 목표가 제대로 설정되지 못하였거나 자원의 사용이 효과적이지 못한데 기인하는 것이다. 결국 GPRA의 경우 성과에 대한 장기적인 목표설정을 담은 성과계획서와 그 결과, 부진원인 등을 기술하는 성과보고서를 작성하도록 하고 있다.

그러나 GPRA의 결과와 목표가 어떻게 되었는가에 대해서는 제시하지 못하기 때문에 PART가 각 프로그램을 평가하는 역할을 수행한다. PART는 프로그램 설계, 프로그램목적, 전략기획(성과목적의 질, 장기계획과 연간계획의 연계를 포함), 프로그램관리, 프로그램결과를 평가한다.

정부의 공공서비스와 같이 이질적인 서로 다른 활동을 측정하는 비교 가능하고 일관성 있는 접근방법을 개발하는 것은 매우 어려운 일이다. PART는 예산과 성과의 통합 수준을 높일 수 있다고 생각하였으나 사실은 예산과 성과는 구조적으로 분리되어 있다. GAO에 따르면, PART는 성과평가 도구로서의 장점에도 불구하고 예산권한을 갖고 있는 의회로부터의 충분한 의견 투입을 고려하여 고안되지 않았다. 이로 인해 결국 PART도 예산 순환과정 속에 충분히 작동되지는 못하고 있는 것이다(Danker, 2006: 12~15)

그리고 지방정부의 사례로서 미국 인디애나폴리스시는 1992년에 행정서비스 공급에 공공-민간 경쟁입찰제도(competitive bidding)를 도입하여 정부 경쟁력을 향상시켰다. 공공서비스의 품질 향상과 비용절감을 공공부문과 민간부문의 경쟁을 통해 실현한 것이다. 이것은 지방정부가 경쟁주체로서 민간기업과 함께 입찰에 참가하여 낙찰된 기관이 해당 공공서비스를 공급하는 방식으로 원가와 경쟁 개념을 적용한 것이다(GAO, 1997: 34~36)

시공무원들은 단순히 자신들의 업무를 민간기업에 전가시키는 것이 아니라 동등한 경쟁주체로서 활동기반원가(Activity-based costing), 성과측정기법, 다양한 재정·회계기법을 사용하여 행정서비스 비용을 계산하고 이를 입찰가격으로 하는 방식으로 경쟁입찰에 참가하였다. 이를 통해 인디아나폴리스시는 민영화가 가져올 수 있는 행정비용절감 이상의 효과를 거두었다. 그리고 절감된 예산을

경찰력 증대, 산업재개발 등에 재투자하였다.

인디애나폴리스시의 "경쟁과 원가계산(The Competition and Costing) 프로그램"은 1995년에 미국 정부의 정부개혁상을 수상했다. 그리고 10만달러의 상금은 공무원들이 경쟁 입찰에 더 효율적으로 참여할 수 있도록 훈련시키는데 사용되었고, 또한 인디애나폴리스 사례를 벤치마킹하려고 방문하는 다른 지방정부의 방문단 초청이나, 소개 자료 개발에 사용되었다.

다. 영국

1) 효율성 검토의 개념

영국의 경우 전통적으로 효율성 검토(Efficiency Review)를 실시하고 있다. 여기서 효율성이란 공공서비스의 제공에 있어서 이용가능한 자원에 대한 최선의 사용을 의미한다. 즉, 공공부문에서의 효율성은 서비스 전달과정과 자원 이용에 관한 다음의 내용을 포함하고 있다.

① 투입(예: 인원, 자산 등) 수를 감축하는 반면에 동일한 서비스 공급수준을 유지하는 것

② 공공서비스 제공에 필요한 자원의 더 낮은 가격

③ 동일한 투입 수준을 유지하면서 서비스 질을 강화하고 서비스 양을 확대하는 등의 추가적인 산출을 가져 오는 것

④ 투입 단위 원가당 산출 비율의 개선

⑤ 동일한 투입에 대해 동일한 전체 목적을 위한 서로 다른 산출 간의 균형을 개선하는 것

영국 정부는 최근 효율성을 증대하고 자원의 보다 나은 사용에 관한 인센티브의 강화를 목적으로 공공지출관리시스템을 변화시키고자 다음과 같은 조치를 취하였다.

첫째, 부서 수준(공공부문 전체 수준은 아닐지라도)에서 공공지출에 대한 다년도(3년) 계획으로 전환하고, 사용되지 않은 자원이나 효율성 절감(efficiency

savings)을 다음 결산기간으로 이월하는 것을 허용하는 "예산집행 유연성(full end-year flexibility: EYF)"을 확보하였다.

둘째, 효율성에 초점을 두는 VFM, PSA 대상목표(targets)를 포함하는 공공서비스협약(Public Service Agreements : PSAs)을 설정한다.

셋째, 자원회계 및 예산(resource accounting and budgeting)의 도입, 자산관리에 초점을 두는 부서투자전략(Departmental Investment Strategies: DIS)을 도입한다.

넷째, 정부부서에 대해 행정비용 한도액을 설정하여 이전의 운영경비 통제(관리)를 대체하였다.

이외에 공공부문 효율성은 개별 부서별 및 기타 공공단체별로도 추진되고 있는데, 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 중앙과 지방정부에 의한 정보통신기술(information communication technology: ICT)에 대해 상당한 투자가 이루어졌다. 이로 인해 공공서비스 전달에 있어서 거래비용 절감과 서류작업이 줄어들었다.

② 데이터 공유, 성과비교, 성과의 지속적 발전을 촉진하는 조치를 취하였다.

③ 정보제공과 서비스 전달을 위한 전자채널을 사용한다. 24시간 운영되어 새로운 정보에 대한 접근성과 편의성이 높아졌다.

④ 활동기준원가계산(activity based costing)과 같은 효율성 추진에 도움이 되는 재정회계기법을 사용한다. 특히 예산회계 및 사업관리와 관련하여 중요한 점은 정책과 운용적 의사결정을 알릴 수 있는 보다 나은 유용한 관리정보를 적기에 제공하는 것이다. 예를 들어 활동기준원가계산을 통해 경영관리에 필요한 각종 단위비용과 사업원가정보를 제공하는 것을 들 수 있다.

⑤ 전자경매(e-auctions), 전자구매(e-procurement) 등 구매방식 개선을 통해 예산을 성공적으로 절감하고 있다.

2) 효율성 절약의 주요 대상 분야

이와 관련하여 영국의 효율성 절약의 주요 대상 분야를 보면 다음과 같다.

① 행정지원업무

공공부문에서 행정지원업무 기능은 일선 서비스의 전달에 대한 필수적인 지원을 제공하는 역할을 담당한다. 지원분야로는 재무, 인적자원, 정보기술지원, 구매서비스, 법률서비스, 공공시설관리, 여행서비스, 마케팅, 코뮤니케이션 업무 등을 들 수 있다.

② 구매업무

공공부문은 국가경제에 있어서 재화·서비스의 가장 큰 구매자 중의 하나이다. 2003~'04년에 구매업무에 1,000억 파운드 이상을 소비했다. 주요 구매대상으로는 공공시설과 ICT시스템 및 서비스, 뿐만 아니라 전문적 서비스, 임시적 노동, 건설, 사회적 주택, 사회적 보호, 환경서비스 등을 들 수 있다.

③ 거래서비스

대부분의 시민과 기업에 대해 공공부문에 의해 제공되는 거래업무(transactional service)는 가장 공통적인 정부와의 상호작용이다. 정부에 의해 수행되는 거래서비스는 편익과 연금의 지급, 조세·부담금·수수료의 징수를 포함한다. 또한 거래서비스는 출생·사망 기록, 편익·권리의 계산 등과 같은 정보의 수집과 교환에 있어서 정부의 역할을 포함한다.

④ 공공부문을 위한 정책, 자금조달, 규제

효과적인 전략에 기초한 정책과 집중적 조사와 규제는 공공서비스의 성과를 제고하는데 필수적이다. 따라서 정부의 일부는 정책을 개발하고 공공부문의 다른 부분에 자금을 제공하고 조사 또는 규제하는 업무를 담당한다. 예를 들면, 교육정책을 개발하거나 학교 성과를 조사하는 활동 등을 들 수 있다.

⑤ 민간부문을 위한 정책, 자금조달, 규제

몇몇 정부활동은 특히 민간부문에 영향을 미치거나 개입하도록 고안된다. 예를 들어, 정부는 소비자이익을 보호하기 위해 특정 산업을 규제하거나 또는 작업조건과 환경보호 규제에 따르도록 유도한다. 또한 정부는 생산성 향상과 일자리 창출과 같은 민간단체를 위한 정책을 수립하고 자금을 제공한다. 민간부문에서의 정부개입은 기업에 부과되는 순응비용을 주의깊게 고려하고 이들 개입이

효율적이고 효과적으로 유지되도록 보장하여야 한다.

공공부문은 민간부문과 관련하여 공공정책 목표를 지원하기 위하여 상당한 자원을 지출하고 있다. 즉 공정시장의 유지, 소비자보호, 환경보호 등이 대표적이다. 공공의 PFR과 마찬가지로 민간의 PFR의 경우에도 어떻게 하면 예산을 줄일 수 있을까를 고민하게 되는 것이다.

⑥ 시간의 생산적 활용

학교, 병원, 경찰 등과 같은 보다 광범위한 공공부문에 있어서 일선 공공서비스 제공에 있어서 시간을 생산적으로 활용하는 것이 매우 중요하다. 일선 직원은 사용자에게 서비스를 전달하고 사용자들이 이들 핵심활동으로부터 소비하는 시간의 양을 줄이는 것이 효율성의 가장 중요한 부분이다.

<표 2-12> 부처별 효율성 프로그램

프로그램	주요 내용
행정지원 분야	· HR, 재정, IT · 업무과정의 단순화, 표준화 · 공공부문 간의 서비스의 공동활용 및 외주화(outsource)
거래서비스	· 고객집단 이동을 통한 효율성 제고 · web 중심 인터페이스, 콜센터 활용 등 · 온라인 세금징수 및 세금환급
구매조달서비스	· 전자경매, 전자조달시스템 활용 · 공동구매 등 새로운 방식을 통해 효율과 서비스전달을 개선
정책·자금·규제	· Home Office, DH(보건부), DfES(교육기술부) 등 직위 감축 · 전달기능과 조사활동의 합리화를 통한 경비절감
시간의 생산적 활용	· ICT 시스템을 통한 효율 증대 · 일선직원의 시간의 생산적 활용에 의한 예산절감 · 경찰, 학교, 보건서비스의 직원업무량 개선
부서재배치 (relocation)	· 더 낮은 재산비용, 이직률 감소, 더 효과적인 서비스전달을 통해 효율성 이득을 얻기 위해 런던에서 위치를 이동 · 새로운 업무관행, 과정과 기술의 채택을 촉진하고 조직문화 개선에 기여

자료: H.M. Treasury, 2004: Annex C: 47~51 재작성

3) 효율성 목표와 비용절감

영국 정부의 효율성 절약 목표를 예를 들어 보면, 영국 정부는 2007~'08년도에 전체 공공부문에 대해 2.5% 절감을 목표로 하여 200억 파운드의 효율성 이득을 설정하고 있다. 모든 부처에 대해 행정비용은 한도액을 설정하거나 '05~'06년 수준 이하로 편성할 것을 요구하고 있다. 이것은 중앙정부 운영비용을 총지출의 일정비율로 감축하는 것이다. 이와 관련하여 이들 기능별 효율성 절약 목표의 주요 내용을 살펴보면 <표 2-13>와 같다.

<표 2-13> 공공부문 효율성 절약 목표

	Agreed efficiency target (£ million) 2007-08
Department	
Education and Skills	4,350
Health	6,470
Transport	785
Office of the Deputy Prime Minister	620
Home Office	1,970
Constitutional Affairs	290
Law Officer's Department	40
Defence	2,830
Foreign and Commonwealth Office	120
International Development	310
Trade and Industry	380
Environment, Food and Rural Affairs	610
Culture, Media and Sport	260
Work and Pensions	960
Northern Ireland Office	90
Chancellor's Departments	550
Cabinet Office	25
Smaller Departments	20
Local Government	6,450
Total forecast efficiency savings	21,480

자료: H M Treasury, 2004. Releasing resources to the front line. p.30.

효율성 절약과 관련하여 영국 DWP의 수당지급현대화프로그램의 사례를 살펴보면 다음과 같다. DWP는 수당지급 대상자가 약 2,000만명에 이르는데 '03년 4월부터 수당지급방식을 고지서 지급방식에서 은행계좌를 통한 직접 지급방식으로 전환하였다. 이에 따라 1년에 약 4억 파운드의 비용절감을 가져왔다. 즉, 종이고지서 방식의 경우 거래 1건당 약 1파운드의 비용이 발생하였으나, 은행계좌 직접처리방식은 거래 1건당 약 2펜스가 소요되었다. 뿐만아니라 은행계좌를 통한 직접지급방식은 고객에 대해 안전하고 편리한 방식이고 지급사기를 줄임으로써 효율성을 개선하는 효과를 가져왔다(HM Treasury, 2004 : 16).

그리고 효율성 전달(Efficiency Delivery)이 중요하다. 우수한 재정관리는 자원의 효율적 사용과 주요 효율성 프로그램의 성공적인 전달에 있어서 필수적인 사항이다. 이것은 민간부문과 폭넓은 공공부문의 수범사례 뿐 아니라 전문적인 재무책임자가 배치되어야 한다. 이를 위해 재무관리능력을 평가하고 강화하는 정책방안을 추진하는 것이 필요하다. 결국 효율성 프로그램이 추진되어 효율성 이득이 얻어지고 이것이 지속적으로 유지관리되도록 하기 위해서는 아래와 같은 효율성 전달이 반드시 고려되어야 한다.

① 효율성 달성목표(efficiency targets)는 지출검토 완료 이전에 부처와 협의되어야 한다.

② 효율성 이득이 더 일어날 수 있도록 인센티브를 부여하여야 한다.

③ 산출이 줄어들지 않고 효율성이 달성되도록 행정비용 지출한도 설정 등을 적용하는 것이 필요하다.

④ 정부의 효율성 프로그램을 지원하기 위해서 PSA 전달 확인, 상세한 성과 모니터링과 성과보고가 이루어져야 한다.

한편, 효율성 측정은 부처들이 자신들이 설정한 효율성 목표를 추진하려면 성과에 대한 감사와 투명한 측정이 매우 중요하다. 이에 따라 부처들은 그들이 효율성 절약을 평가하는데 사용할 측정기법과 방법론을 설명하는 효율성 기술서(Efficiency Technical Notes: ETNs)를 만들 것을 요구한다.

이 효율성 기술서는 전반적인 절약의 범위, 정부의 절약목표 추진에 책임을

지는 핵심적인 메카니즘이 될 것이다. 이들 측정치의 신뢰성을 보장하기 위해 정부는 부처의 기술서 책자를 발행하기 전에 회계감사원과 감사위원회를 초청하고 있다.

2. 분석의 틀

가. 선행연구 검토

우리나라의 생산성 연구는 정부부문의 생산성을 측정하기 위한 분석틀이나 측정방법과 측정지표의 개발보다는 주로 공공부문의 개혁 차원에서 추진되었다고 볼 수 있다. 즉, 중심내용으로는 정부조직의 개편, 공공부문의 인력규모 검토, 인사제도 및 예산회계제도의 정비 등을 통해 경비지출을 줄이고 정부의 핵심역량을 강화하는 내용을 들 수 있다. 이 점에서 보면 그동안의 정부생산성 연구는 그만큼 이론적 배경이나 핵심 구성요소, 생산성 향상을 위한 정책방향 등 보다 기본적인 사항에 대한 개념과 이론 연구가 부족한 실정이라고 볼 수 있다. 선행연구에서 정부의 생산성을 측정하는 방법은 정부지출 전체를 대상으로 하는 방법(안진, 1997;유금록, 2003;오동훈, 2006)과 개별시설을 대상으로 분석하는 방법으로 구분된다. 이중 정부지출 전체를 대상으로 측정하는 방법은 분석의 용이성 및 전체 추세를 파악하는데 장점이 있을 수 있으나, 각 정부지출 대상별 문제의 원인 및 개선대안을 모색하는데 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 각 개별 정부지출 그중에서도 공공시설을 중심으로 생산성을 측정한다.

선행연구에서는 각 개별시설에 대한 생산성을 측정하는 방법에 있어서도 차별화되어 있는 바, 지표를 이용하는 방법(송광태, 2000), 민간시설과 비교하는 방법(조연숙, 2001), 비용편익분석(박광국, 2003), 총비용분석(최영출, 2005) 등 다양한 분석방법을 활용하고 있다.

이중 지표를 이용하는 방법은 지표값에 대한 결과를 기준으로 분석하는 것으로 지표로 설정된 분석대상에 대해서는 의미있는 분석이 가능하지만 그 외의 부분에 대

한 분석이 곤란하게 된다. 나머지 분석방법의 경우도 각 시설에 대하여 하나의 측면에서만 분석이 이루어지고 있는 관계로 종합적인 분석결과의 도출에 한계가 있다.

<표 2-14> 정부생산성에 대한 선행연구

구분		분석대상	분석방법	비고
연구자	연구			
안진	자치단체의 공공서비스 산출과 생산성, 한국지방재정학회, 지방재정연구, 1997.	광역자치단체	더글라스 생산함수를 이용한 생산물 접근법	총괄분석
유금록	지방공영개발사업의 생산성 평가, 서울대 행정문제 연구소, 행정논총, 43(2), 2003.	지방직영기업형 공영개발사업	DEA	총괄분석
최영출	시군통합의 예산절감효과 추정: 중복 공공시설의 절감효과, 한국도시행정학회 도시행정학보, 18(3), 2005.	도매시장, 유통업무설비, 수도, 종합운동장, 청소년수련시설, 공공직업훈련시설, 공동묘지, 화장장, 폐기물 처리시설	총 비용분석	개별분석
오동훈	공공문화시설 건립 타당성 조사방법의 효율성에 관한 연구, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 19(2), 2006.	공공도서관, 문화체육센터	타당성 조사항목별 비교분석	총괄분석
박광국	공공문화시설 건립사업의 투자효과 분석, 한국행정학회, 한국행정학보, 15(4), 2003.	문화예술회관	순현재가치(NPV), 편익비용분석, 할인율 변화를 통한 민감도 분석	개별분석
송광태	지방자치단체 공공체육시설의 운영성과 분석과 향후 개선방안, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 13(2), 2000.	공공체육시설	측정기준별 지표설정 및 민간시설과의 비교	개별분석
Savas, E. S	Privatization: The Key to Better Government, New york, Chatam Houes Publishers, 1987.	공공재	지표별 분석	개별분석
조연숙	여성복지서비스기관 운영형태 다양화와 성과, 한국행정학보, 한국행정학회, 2001.	서울시 4개 여성복지회관	직영, 민영, 위탁관리 비교	개별분석

나. 분석의 틀

선행연구가 갖고 있는 한계를 감안하여 본 연구에서는 재정사업의 생산성 분석에 있어서 재정사업의 비용분석과 성과개선 측면을 포함하는 접근을 시도한다. 이 점은 일반적으로 정부생산성 향상 전략은 단일의 방법을 통해 해결되기보다는 다양한 방법과 대안을 통해 이루어질 수 있다는 점이다. 오늘날 공공서비스의 생산에 있어서 가장 효율적인 공공조직이란 품질관리, 의사결정도구로서 성과측정 사용, 조직학습과 인재개발에의 투자, 새로운 기술의 채택, 민간 비영리기관 및 주민들과의 협력체제 구축 등 다면적인 접근을 통해 달성된다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 사례분석에서 공공시설에 대한 비용분석을 통한 개선과 성과개선 전략을 함께 고려하면서 생산성을 분석한다. 여기서 정부생산성을 구성하는 핵심요소를 중심으로 분석과정을 정리하면 다음과 같다.

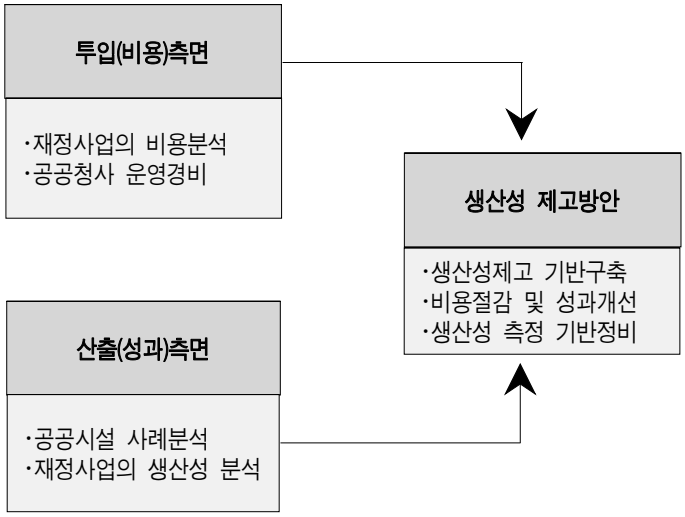
첫째, 투입측면에서의 예산절감, 비용의 최소화를 위한 사업관리와 비용계산 방법을 개발하여 공공시설사업의 비용을 분석한다.

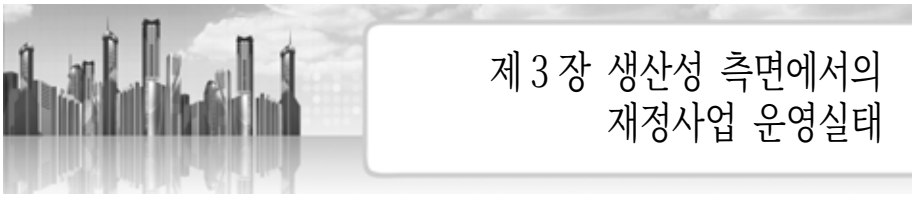
둘째, 산출측면에서는 성과와 산출결과를 개선하기 위한 성과관리를 추구한다. 특히 공공서비스 전달에 있어서 결과에 대한 책임성을 강화하는 것이 중요하다.

셋째, 이들 정책적 방안은 예산/회계/감사를 포함하는 재정관리와 연계·운영됨으로써 실효성이 확보되도록 한다.

넷째, 양자의 통합적 관점에서의 개선은 투입 대비 산출(또는 성과)의 비율로 표시되는 생산성의 강화로 이어지고 최종적으로 공공서비스의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있을 것이다.

<그림 2-3> 정부생산성의 분석과정





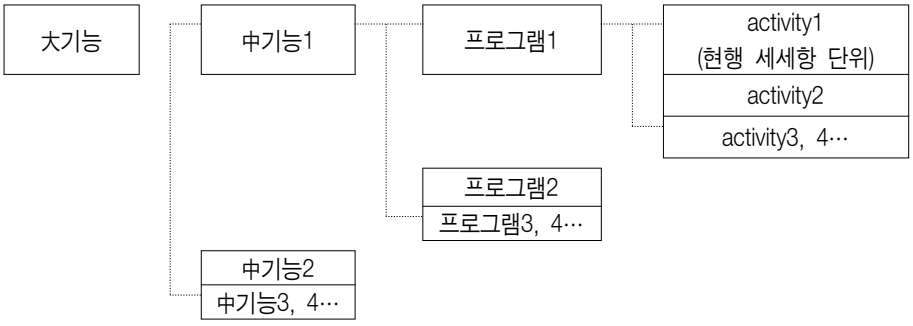
제 3 장 생산성 측면에서의 재정사업 운영실태

제1절 생산성 측정 기반 현황(예산 및 회계구조)

1. 기본구조

사업예산제도는 2008년부터 도입되었으며 그 기본구조는 정부의 기능을 대기능과 중기능으로 분류하고, 활동(단위사업)으로 정의된 현행 세세항 사업을 묶어 프로그램을 형성함으로써, 대기능-중기능-프로그램-단위사업의 상하계층구조를 설정하였다(<그림 3-1> 참조).

<그림 3-1> 기능, 프로그램 및 활동의 계층구조



사업예산제도는 품목별 예산의 장-관-항-세항-(세세항)-목-세목-산출기초의 구조가 조직-프로그램-단위사업-회계-목의 구조로 개편되게 되었다. 이를 위해, 첫

째, 성과관리가 가능하도록 성과책임단위 및 중심관리단위로서 “조직 및 프로그램”을 예산구조에 반영하고, 둘째, 동일한 정책목적을 달성하기 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 3-1> 사업예산의 예산구조

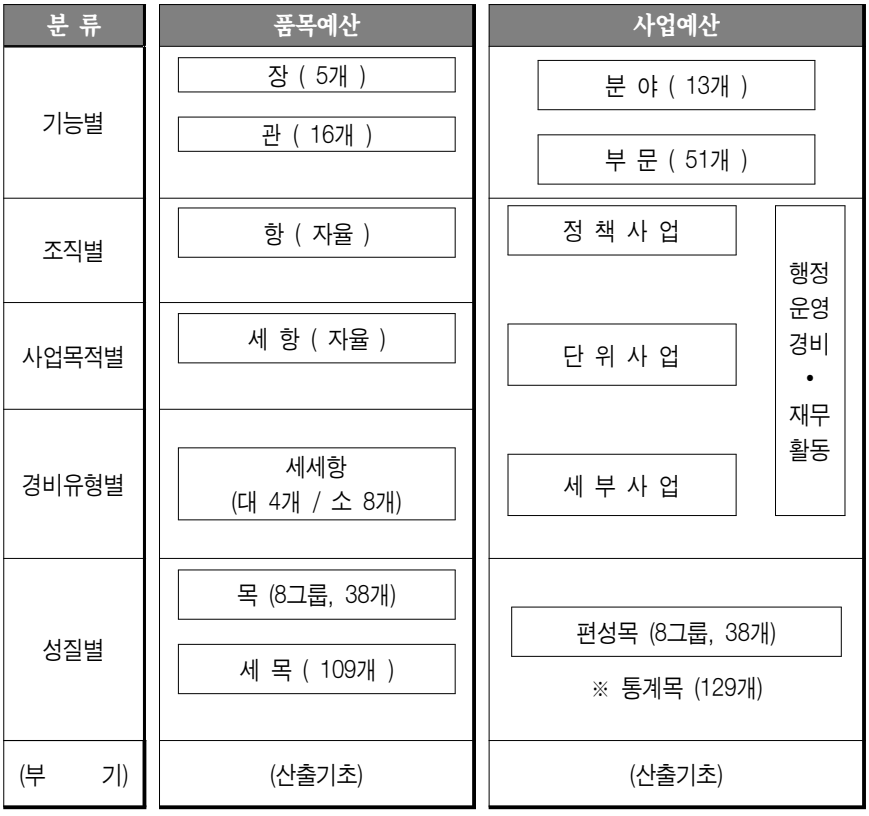
구 분	성과책임단위	성과관리단위	통합예산지향	최소한 투입통제
예산구조	조 직	프로그램-단위사업	회계/기금	목그룹-목
설정권한	자율설정	자율설정	자율설정	전국 표준

2. 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 제시토록 하되 이 부분은 내부목적으로 만 사용하도록 하고 있다.

<그림 3-2> 사업예산과 품목예산의 과목 비교



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

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 있다. 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.

<표 3-2> 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.

한편 사업예산에서 성질별 분류는 그룹과 편성목, 통계목으로 구분되는데 이 중 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.

<표 3-3> 사업예산에서의 편성목과 통계목의 구조

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(129)
100 인건비	101 인건비	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 일용인부임, 일시사역인부임
200 물건비	201 일반운영비	사무관리비, 공공운영비, 행사운영비
	202 여비	국내여비, 월액여비, 국외여비
	203 업무추진비	기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 시책추진업무추진비, 부서운영업무추진비
	204 직무수행경비	직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무수행활동비
	205 의회비	의정활동비, 의정월정수당, 의정국내여비, 의정국외여비, 의정운영공통업무추진비, 의정기관운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금
	206 재료비	재료비
	207 연구개발비	연구용역비, 전산개발비, 시험연구비
300 경상이전	301 일반보상금	사회보장적수혜금, 민간장학금, 의용소방대지원경비, 자율방범대원지원비, 통·리·반장활동비, 입영장정지원비, 민간인국외여비, 외빈초청여비, 공익근무요원보상금, 행사실비보상금, 예술단원·운동부등보상금, 기타보상금
	302 이주및재해보상금	민간인이주보상금, 민간인재해보상금
	303 포상금	포상금, 성과상여금
	304 연금부담금등	연금부담금, 국민건강보험금, 의원상해부담금
	305 배상금등	배상금등
	306 출연금	출연금
	307 민간이전	의료및구료비, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조금, 민간위탁금, 보험료지원비, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금
	308 자치단체등이전	자치단체경상보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 자치단체간부담금, 교육기관보조금, 예비군육성지원경상보조, 기타부담금
	309 공기업경상전출금	공기업특별회계경상전출금, 공사·공단경상전출금
	310 국외이전	국외경상이전, 국제부담금

〈표 계속〉

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(129)
300 경상 이전	311 차입금이자상환	시·도지역개발기금차입금이자상환, 시·군·구지역개발기금차입금이자상환, 통화금융기관차입금이자상환, 중앙정부차입금이자상환, 지방채증권이자상환, 기타차입금이자상환
400 자본 지출	401 시설비및부대비	기본조사설계비, 실시설계비, 토지매입비, 시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비
	402 민간자본이전	민간자본보조금, 민간대행사업비
	403 자치단체등자본이전	자치단체자본보조금, 공기관등에대한대행사업비, 예비군육성지원자본보조
	404 공기업자본전출금	공기업특별회계자본전출금, 공사·공단자본전출금
	405 자산취득비	자산및물품취득비, 도서구입비
	406 기타자본이전	기타자본이전
	407 국외자본이전	국외자본이전
500 융자 및 출자	501 융자금	민간융자금, 통화금융기관융자금
	502 출자금	출자금
600 보전 재원	601 차입금원금상환	시·도지역개발기금차입금원금상환, 시·군·구지역개발기금차입금원금상환, 통화금융기관차입금원금상환, 중앙정부차입금원금상환, 지방채증권원금상환, 기타국내차입금원금상환, 차관상환, 기타해외채무상환
	602 예치금	예치금
700 내부 거래	701 기타회계전출금	기타회계전출금
	702 기금전출금	기금전출금
	703 교육비특별회계전출금	교육비특별회계전출금
	704 예탁금	예탁금
	705 예수금원리금상환	예수금원금상환, 예수금이자상환
	706 기타내부거래	감가상각비, 당기순이익, 적립금

〈표 계속〉

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(129)
800 예 비 비 및기타	801 예비비	예비비
	802 반환금기타	국고보조금반환금, 시·도비보조금반환금, 과오납금등, 잡손금, 당겨쓰기충당금

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

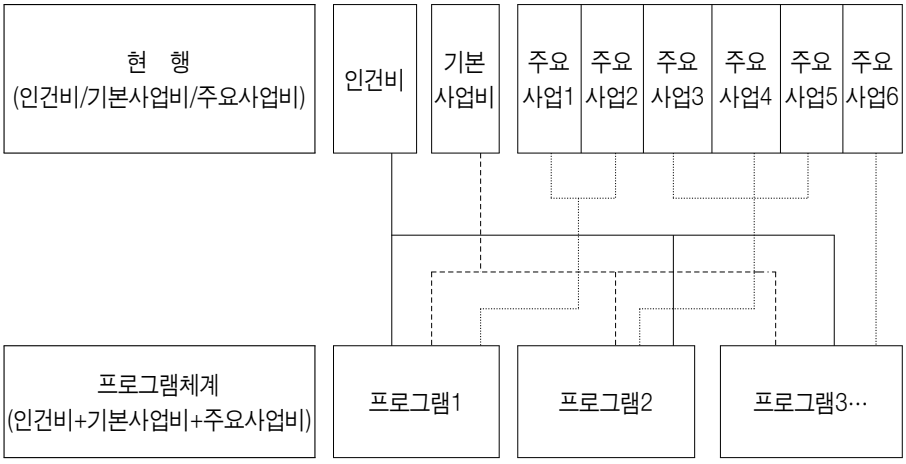
3. 비용산정 구조

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(<그림 3-3> 참조).

부서 전체에 기여하는 지원부서인 기획관리, 총무부서, 회계부서, 전산담당부서 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.

<표 3-4>는 52개의 단위사업을 3개의 프로그램으로 운영하는 해양수산부 해양정책국을 사례로 하여 프로그램 간접비를 배분하는 방법을 보여 주고 있다.

<그림 3-3> 사업 관련 비용의 배분



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 긍극적으로는 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.

<표 3-4> 간접비의 배분(해양수산부 해양정책국)

실·국	프로그램	구성요소	예 산	사업(activities)
해양정책국	해양환경 보전	직접비	70,522,935	황해환경종합조사 등 31개 사업
		인건비	1,444,308	
		기본경비	210,164	
		전산운영비	130,699	
		합 계	72,308,105	

〈표 계속〉

실·국	프로그램	구성요소	예 산	사업(activities)
해양정책국	해양조사·자원개발	직접비	33,773,000	해양관측 및 조사 등 10개 사업
		인건비	691,670	
		기본경비	100,646	
		전산운영비	42,161	
		합 계	34,607,477	
	해양문화·관광 진흥	직접비	14,313,000	해양관광자원개발 등 11개 사업
		인건비	293,130	
		기본경비	42,654	
		전산운영비	46,377	
		합 계	14,695,161	
인 건 비			2,429,108	배부대상 경비
기본경비			353,464	
전산운영비			219,236	

제2절 재정사업 관리제도 현황

1. 사업관리제도

현행 지방재정체계에서는 재정활동을 관리하기 위해 다양한 제도를 구비하고 있다. 지방자치의 발전을 위하여 지방재정규모의 확충, 재정분권 및 재정운영의 자율성의 확대 등과 더불어 이에 상응하는 책임성, 투명성을 확보하기 위하여 재정관리시스템이 체계화되고 있다. 이는 곧 재정운영의 자율성과 함께 책임성 제고라는 지방분권의 두축이 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 확보

할 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 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중장기재정계획제도(지방재정법 제33조).

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

셋째, 재정운영상황을 건전성·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 3-5>와 같다.

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

<표 3-5> 현행 지방재정관리제도와 법적 근거

구 분	재정관리제도	법적근거
예산편성과 관련한 제도	· 중기지방재정계획제도 · 투·융자심사제도 · 지방채발행승인제도	지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방재정법 제11조
예산집행 및 결산과 관련한 제도	· 지방재정분석·진단제도 · 교부세 감액제도 · 지방재정인센티브 · 지방재정상황 주민공개	지방재정법 제55조 지방교부세법 제11조② 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 지방재정법 제60

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. 현행법에서는 지방채발행 한도액을 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 정하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제10조). 중기지방재정계획제도는 재정을 계획성 있게 운용하기 위한 제도이다. 투융자심사제도는 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 3-6> 현행 지방재정공개 대상

2월 공개대상	7월 공개대상
① 지방재정여건 및 재정운용방침 ② 당해연도 예산편성현황 및 주요 사업조서 ③ 당해연도 주민부담상황 ④ 당해연도 지방채 등 채무관리상황 ⑤ 당해연도 공유재산·중요물품 등의 취득·처분계획 ⑥ 당해연도 지방공기업 운영상황 ⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항	① 전년도의 결산개황 ② 전년도 세입·세출 집행상황 ③ 전년도 주민부담상황 ④ 전년도 지방채 등 채무관리상황 ⑤ 전년도 공유재산·중요물품의 증감 및 현재액 ⑥ 전년도 지방공기업 운영상황 ⑦ 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 <표 3-6>과 같이 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 순응확보와 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 감액하도록 하고 있다. 또 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게

을리한 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.

지방자치단체에는 이러한 사업관리제도가 설치되어 있지만 동 제도들이 본래의 취지를 살리지 못하는 경우가 자주 발생하고 있다. 이와 관련하여 감사원 2007회계연도 결산검사 보고에 의하면, 「지방자치단체 국고보조사업 추진실태」에 대한 감사를 실시한 결과는 투자심사 등 사전절차도 이행하지 않고 보조금을 교부받아 무분별하게 사업을 추진, 재정사업을 제대로 이행하지 못하여 예산의 낭비·사장을 초래하고, 사업내용이 동일한 사업에 중복 투자하는 등의 문제점이 있어 사업추진의 타당성을 철저히 검토하고 사업관리 감독을 강화하는 등의 조치를 통해 재정의 생산성을 제고하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 특히 예산낭비가 우려되는 문제 사업의 유형을 살펴보면 다음과 같다(<표 3-7> 참조).

<표 3-7> 예산낭비가 우려되는 사업의 유형

구분	내용	비고
타당성 부족 사업	사업이 달성하고자 하는 목적을 위해서 필요한 사업인지에 대한 판단 타당성에 대한 평가 및 기본 설계에 대한 변경 등으로 인해 제 때 사업이 진행되지 못할 뿐만 아니라 사업 및 정책의 연속성을 가지기 힘들게 된다	경제적 비용 증가 등으로 재검토가 필요함 골프장 건설 붐으로 수년 내에 공급과잉 현상 발생 사업의 시급성 떨어짐
계획 부실 사업	사업의 바탕이 되는 근거법이 미비하거나 추진과정에 대한 계획이 제대로 설정되어 있지 않은 경우 사업 및 정책이 당초 계획보다 느려지게 되고 결국 추가 예산 지원 등이 필요하게 되어 예산의 효율적 배분이 어렵게 된다	구체적인 사업수행계획 마련되어 있지 않음 사업 추진 방식의 변경에 따라 대규모의 추가 소요재원 필요성 예상됨

〈표 계속〉

구분	내용	비고
예산과다 계상사업	실제 필요한 만큼의 예산이 배분되지 않아, 실제 이·전용 또는 불용의 가능성을 만들어주게 된다 예산 심의의 기능이 제대로 발휘되지 못할 소지도 있다	전년도보다 7배의 예산 증액 기술발전 속도와 시장가격 하락 요인을 고려하지 않고 사전 일괄 구매계약 당초 수요예측의 50% 미만에 머물 것으로 예상
집행부진 사업	지자체의 자체 예산 마련이나 민자 유치가 원활하지 않아 연례적으로 발생하는 집행부진사업 연례적인 예산집행으로 인해 사업의 공기가 연장되는 과정에서 계획 및 설계가 수정되어 사업비가 추가되는 문제나 공기 연장으로 인해 물가상승률이 반영된 사업비의 증가 등	사업추진 이전협의를 완료하지 못한 상태로 예산을 매해 계상함으로 인해 타 사업으로의 전용, 이·불용이 빈번함 3년 평균 집행률이 16.5%에 불과
유사중복 사업	부처간 또는 부처내부, 지역간 유사한 사업들이 존재 근거 법령, 사업의 구체적 내용 등에서 중복되어 낭비를 유발	타 기관과의 중복투자 이미 건설되어 있는 유사한 사업에 투자

자료 : 함께하는 시민행동, "2009년 문제예산 발표". 2009.

2. 재정사업 자율평가

가. 재정사업 자율평가의 도입배경 및 의의

우리나라 중앙정부에서는 재정사업에 대한 성과관리를 위해 2003년도부터 재정사업 성과관리제도를 도입하여 성과중심의 재정운용을 실시하였다. 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(김성일·홍정렬, 2005:34).

이러한 성과목표·지표 중심의 성과목표관리제도에 대한 반성과 함께 '04년 「

예산 총액배분 자율편성제도」의 도입으로 부처의 자율적 예산운용 성과에 대한 모니터링 및 예산환류를 강화할 필요성이 제기되었다. 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 재정성과관리제도의 하나로서 성과중심의 사업평가에서 끝나는 것이 아니라 그 평가결과를 예산에 반영하기 위한 제도이다[6].

즉, 부처 스스로 사업별 자율평가를 통해 사업목표를 명확히 인식하고 평가결과를 자율예산 편성 및 제도개선에 반영하게 된다. 이때 기획예산처는 부처 자율평가 결과의 적정성을 검토하여 그 결과를 예산편성 및 세출 구조조정 등에 활용한다. '06년부터는 정부업무평가기본법에 의한 통합정부업무평가제도의 시행으로 재정사업 부문에 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. 기획재정부는 재정사업 자율평가 매뉴얼에서 "재정사업 자율평가는 사업수행부서가 재정사업을 자율적으로 평가하여 재정당국이 예산심사에 활용하는 제도('05년 시행)"라고 개념을 규정하고 있다(기획재정부, 2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼, 2008.12).

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.

6) 기획예산처, 재정사업자율평가 및 재정운용평가 매뉴얼, 2007. 12.

【적용제외 사업(예시)】

① 인건비·기본사업비 등 경상적인 행정경비
② 자치단체에 포괄적으로 이전되는 사업비(자치단체교부금, 지방교육재정교부금 등)
③ 정부내부지출, 보전지출, 예비비 및 기타 세출비목으로만 구성된 사업

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 평가대상인 48개 중앙행정기관이 된다. 재정사업 자율평가에서는 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 계획·집행·성과 단계의 11개 공통질문 및 사업유형별 1~3개 추가질문으로 구성되며, 사업유형은 과거 크게 R&D사업과 비R&D사업으로 구분하고 비R&D사업을 시행주체에 따라 직접사업과 간접사업으로 구분하였으나 '07년 이후에는 이러한 구분을 없애고 SOC, 시설·장비구매, 출자·출연, 융자, 민간보조, 지자체보조, 조사·교육 등 기타사업의 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 다른 사업과의 유사·중복성, 사업추진방식의 효율성,

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 달성 여부, 평가결과의 활용 여부 등을 점검하고 있다.

<표 3-8> 재정사업 자율평가의 공통질문

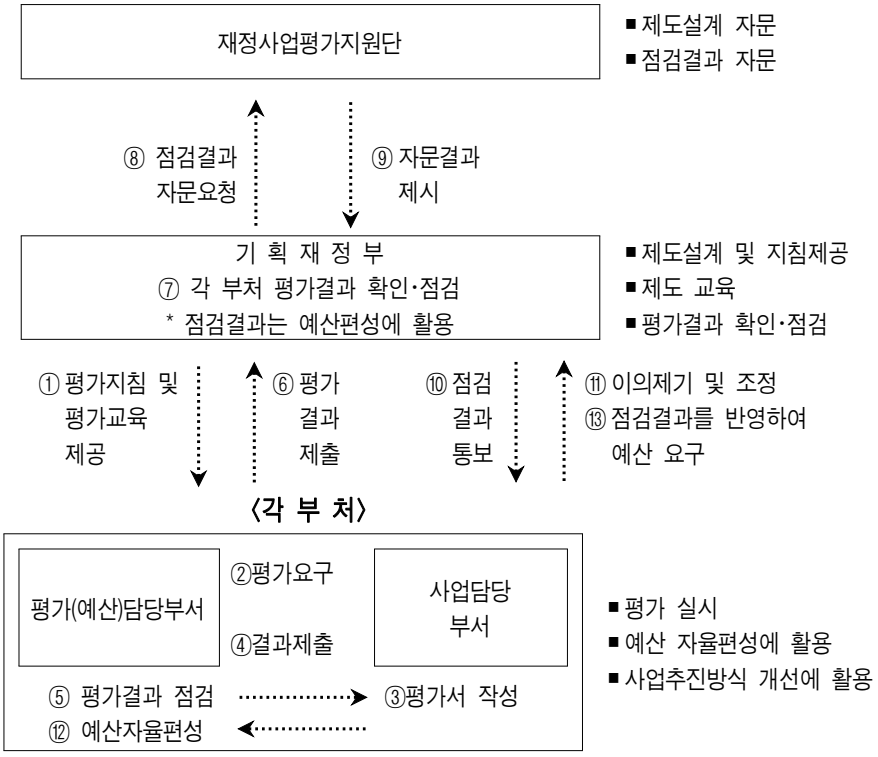
		< 11개 공통질문 >	배점
계획 (30)	사업계획 (15)	1-1. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	7.5
		1-2. 현재 사업추진방식이 효율적이고 적절한가?	7.5
	성과계획 (15)	1-3. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	7.5
		1-4. 성과지표의 목표치가 합리적인가?	7.5
관리 (20)		2-1. 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
		2-2. 사업추진중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5.0
		2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가?	5.0
		2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5.0
성과/환류 (50)		3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
		3-2. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
		3-3. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?	5.0

출처 : 기획재정부(2008)

라. 제도운영절차 등

전반적인 평가과정을 살펴보면, 평가지침 사전제시(전년도) → 부처 자율평가 및 평가결과 제출(2~3월초, 각 부처→재정부) → 확인·점검을 통해 부처 평가점수 수정(3~6월, 재정부)의 절차를 거친다. 이 과정에서는 각 부처는 평가(예산)담당부서와 사업담당부서 간에 평가요구와 결과제출을 통해 사업평가의 타당성을 확보하고 평가결과를 유용하게 활용하는 적극적인 노력이 필요하다.

<그림 3-4> 재정사업 자율평가의 운영 절차



출처 : 기획재정부, 2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼, 2009.12, p. 6.

재정사업 자율평가에서 평가결과 산출은 항목별 점수를 종합 → 사업별로 5등급화하는 방법을 사용한다. 이들 평가결과는 '우수' 이상 등급사업은 원칙적으로 예산을 증액하고 '미흡' 이하 등급사업은 10%이상 삭감 또는 사업폐지를 검토하는 등 사업평가결과를 예산과 연결하여 활용하는 환류시스템을 운용하고 있다.

<표 3-9> 재정사업 자율평가 결과의 산출방식

5 등급 :	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
점수부여	(90점 이상)	(89~80점)	(79~60점)	(59~50점)	(50점 미만)

제3절 비용분석 현황

1. 일반회계의 비용분석체계

현재 일반회계의 예산체계 내에서 비용을 분석하는 방법은 세출과목구조에 기초하여 각 비목별 산출기초를 적용하여 파악할 수 있다. 그런데 이러한 방법은 회계과목의 개별 항목에 대한 비용 금액일 뿐 실제로 행정서비스, 프로그램별 또는 개별 활동에 대한 비용을 산출하기에는 불완전한 정보이다. 즉, 행정서비스나 프로그램별 비용을 분석하기 위해서는 이들 개별 비용을 다시 조합하는 별개의 과정을 필요로 하게 된다. 현행 예산회계제도에서 파악할 수 있는 개별 비용 항목을 살펴보면 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 회계과목의 비용항목 : 일반수용비의 사례

세세항	목	세목	산출기초
물건비	일반 운영비	일반 수용비	잡비/관서운영비, 사무용잡품비, 인쇄비, 홍보물 제작비, 소모품비, 간행물 구입비, 광고비, 수선유지비, 물품위탁 및 업무대행수수료, 등기 및 소송료, 감정료, 검정료, 시험료, 외자조작비, 고속도로통행료, 주차료 및 차고료, 물품의 운송대, 포장비 및 하차료, 대체송금, 전송금, 우편송금수수료, 변호사수임료 및 외국어통역비, 속기료, 원고료, 측량수수료 등, 소규모용역제공수수료

예를 들어, 쓰레기수거 서비스의 비용을 분석해보면, 먼저 이 서비스의 원가를 산정하고 각 원가별로 지출되는 항목을 예산의 세출구조에 적용하는 과정을

거치게 된다. 다시 말해 쓰레기수거 서비스의 원가는 <표 3-11>에서와 같이 인건비, 재료비, 기타 제경비 등으로 구성되는데,[7] 이들 비용은 앞에서 살펴본 바와 같이 각 항목별로 산출기초를 토대로 산출된다.

<표 3-11> 쓰레기수거서비스의 비용분석

항목	소요비용	관련근거
인건비	88,554,931	각 기준단가 (산출기초)
재료비	13,837,478	
기타 제비용	199,251,746	

자료 : 인천광역시, 위탁관리비용 원가산정, 2005. 9.

이러한 행정서비스 제공에 소요되는 비용을 예산체계와 연계하기 위해서는 각 예산항목에서 비용에 해당하는 세부항목을 찾아 적용하여야 한다. 이 과정에서 현행 예산제도상의 각 예산항목은 쓰레기수거서비스 만의 항목이 아닌 당해 연도 전체 행정서비스를 제공하는데 소요되는 예산을 계상하였기 때문에 예산항목 만으로는 쓰레기수거서비스에 소요된 전체 비용을 분석하기 곤란한 구조로 되어 있다. 결과적으로 현행 지방자치단체 일반회계 예산구조를 통하여 비용정보를 파악하기가 어려운 원인 중의 하나는 회계과목에 여러 성격의 지출이 포함되거나 또는 유사 내지 동일 성격의 지출이 여러 회계과목에 산재하여 분포되어 있다는 점이다(<표 3-12> 참조).

<표 3-12> 원가와 예산항목의 연계(예시)

원가항목	예산항목	분류번호
인건비	인건비	101-04
재료비	일반운영비	201
기타 제비용	일반운영비	201

7) 인천광역시, 위탁관리비용 원가산정, 2005. 9.

2. 지방공기업 특별회계의 비용분석체계

가. 지방공기업의 법적용 범위

지방공기업은 지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 직·간접으로 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업으로 정의되며, 경영형태에 따라 직접경영기업(지방직영기업)과 간접경영기업(지방공사·공단)으로 구분된다(지방공기업법 제2조, 지방공기업법시행령 제2조 등 참조).[8] 지방공기업은 사업의 종류에 따라 지방공기업법이 당연히 적용되는 사업과 조례가 정하는 바에 의하여 임의로 적용되는 사업으로 구분된다. 현재 당연적용사업으로는 수도사업(간이상수도사업 제외), 궤도사업(도시철도사업 포함) 등 9개 사업이 있고 이외에 임의적용사업들이 있다(<표 3-13> 참조).

<표 3-13> 지방공기업의 법적용 범위

구 분	사업명	적용기준
당연적용사업	수도사업(간이상수도사업 제외)	1일 생산능력 1만5천톤 이상
	공업용수도사업	1일 생산능력 1만톤 이상
	궤도사업(도시철도사업 포함)	보유차량 50량 이상
	자동차운송사업	보유차량 30대 이상
	지방도로사업(유료도로사업에 한함)	도로관리연장 50㎞이상 또는 유료터널·교량 3개소 이상
	하수도사업	하수처리장시설 구비
	주택사업	주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 100,000㎡ 이상

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

〈표 계속〉

구 분	사업명	적용기준
당연 적용 사업	토지개발사업	조성면적 100,000㎡ 이상
	의료사업	병상수 30개 이상
임의 적용 사업	경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음의 사업 ① 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역 경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 ② 당연적용사업중 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업	

주 : 지방공기업법을 토대로 정리함

나. 예산과목 구조

지방공기업특별회계의 예산제도는 일반회계의 예산제도와 기본적으로 그 틀과 접근을 달리하고 있다. 지방공기업특별회계 예산은 당해 사업의 운영계획과 기능에 따라 구분하고 있다.

<표 3-14> 지방공기업특별회계의 예산과목구분

사업예산		자본예산		자금예산
수 입 계(A)		수 입 계(A')		수입계(A'')
영 업 수 익				영 업 수 입
영업외 수 익				영업외 수익
특 별 이 익				특별 이 익
				이 월 액
				수용가미수금
				기타 미수금
				자산매각수입
				고정부채수입
				잉여금수입
				기타 자본적수입

〈표 계속〉

사업예산		자본예산		자금예산
수 입 계(A)		수 입 계(A')		수입계(A'')
지 출 계(B)		지 출 계(B')		지 출 계(B'')
영 업 비 용 영업외 비용 특 별 손 실		 가동설비자산 비가동설비자산 이 연 자 산 무형고정자산 투자 및 기타자산 기타 자본적 지출		영 업 비 용 영업외 비용 특 별 손 실 미 지 급 비용 미 지 급 금 가동설비자산 이 연 자 산 무형고정자산 투자 및 기타자산 고정부채상환금 기타자본적지출
예 비 비		예 비 비		예비비
차 인(A-B)		차 인(A'-B')		차 인(A''-B'')

주: 1) 사업예산·자본예산의 구분은 관의 분류임
2) 영업수익·영업비용·재산매각수입등의 구분은 항의 분류임
자료: 행정안전부, 「2010년 지방공기업 예산편성지침」, 2009.

즉, 예정수입·예정지출로 대별하여 이를 수익적 수입·지출, 자본적 수입·지출로 구분한 후 각각 관·항으로 구분한다. 관·항의 구분 및 설정은 기업회계기준에 따라 전국의 지방공기업특별회계에 공통적으로 적용하고 있다. 세항·목의 구분 및 설정은 행정안전부장관이 정하며 각 사업별로 특성에 따라 기능별로 원가계산이 가능하도록 편제되어 있다.

다. 계정과목 구조

지방공기업특별회계는 발생주의회계에 따라 회계처리에 필요한 계정에 대하여 자산계정, 부채계정, 자본계정, 수익계정 및 비용계정을 두고 필요한 정리계

정을 두도록 규정하고 있다(지방공기업법시행령 제12조). 구체적인 계정과목의 구분은 기업회계기준을 준용하여 행정안전부장관이 정하도록 하고 있다. 계정과목을 구체적으로는 살펴보면, <표 3-15>에서와 같이 대차대조표를 구성하는 자산계정은 유동자산과 비유동자산으로 대구분하고 유동자산은 다시 당좌자산과 재고자산으로 구분하고, 비유동자산은 투자자산, 가동설비자산, 비가동설비자산, 무형자산, 기타비유동자산으로 구분하고 있다. 부채계정은 유동부채와 비유동부채로 구분한다. 자본계정은 자본금, 자본잉여금, 이익잉여금, 자본조정, 기타포괄손익누계액으로 구분한다. 그리고 손익계산서를 구성하는 수익계정은 영업수익, 영업외수익, 특별수익으로 구분하고 비용계정은 영업비용, 영업외비용, 특별손실로 구분하고 이를 토대로 당기순손익을 산출하는 과목구조를 지니고 있다. 이러한 계정과목을 토대로 지방공기업의 각 사업별로 원가를 계산하고 이를 토대로 비용을 분석할 수 있다.

<표 3-15> 지방공기업의 계정과목 분류구조

구분	중분류		소분류
자산	유동자산		당좌자산(현금및현금성자산, 단기투자자산, 선급금, 단기대여금, 미수수익, 선급비용 등) 재고자산(저장품 등)
	비유동자산	투자자산	장기금융상품, 장기대여금, 기타투자자산
		가동설비자산	토지, 입목, 건물, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 공기구비품, 기타가동설비자산
		비가동설비자산	건설중인자산, 사용수익기부자산, 기타비가동설비자산
		무형자산	시설이용권, 특허권, 개발비, 시험연구비 등
		기타비유동자산	
부채	유동부채		단기차입금, 미지급금, 미지급비용, 선수금, 예수금, 선수수익, 유동성장기부채, 기타유동부채
	비유동부채		외국차관, 지방채, 재정자금, 타회계차입금, 퇴직급여충당부채, 은행차입금, 기타비유동부채

〈표 계속〉

구분	중분류	소분류
자본	자본금	원시자본금, 타회계출자금, 국고교부자본금, 기타
	자본잉여금	국고보조금, 타회계보조금, 시설분담금, 공사부담금, 재평가적립금, 기부금, 기타자본잉여금
	이익잉여금	이익적립금, 감채적립금, 건설개량적립금, 미처분이익잉여금 등
	자본조정	
	기타포괄손익누계액	
수익	영업수익	급수수익, 수탁공사수익, 온천사업수익, 융자금이자수익, 용지매출수익, 주택분양수익, 임대사업수익, 관리사업수익, 기타영업수익
	영업외수익	수입이자및배당금, 타회계부담금수입, 외환차익, 외화평가이익, 대손충당금환입, 기타영업외수익
	특별이익	고정자산처분이익, 투자자산처분이익, 채무면제이익, 기타특별이익
비용	영업비용	원수및취수비, 정수비, 배수비, 업무비, 관리비, 수탁공사비, 온천사업비, 대손상각, 기금관리비, 지급이자및지방채취급제비용, 용지매출원가, 주택분양원가, 임대사업비, 관리사업비, 업무관리비, 감가상각비, 기타영업비용
	영업외비용	지급이자및기업채취급제비, 외환차손, 외화평가손실, 재고자산평가손실, 재고자산감모손실, 기타영업외비용
	특별손실	고정자산처분손실, 투자자산처분손실, 임시손실, 기타특별손실
	당기순손익	당기순(손)익

자료: 행정안전부, 「2008년도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009를 참조하여 작성

라. 비용분석체계

지방공기업의 원가는 판매단가와 총괄원가로 구성된다. 이중 판매단가는 주민에게 제공된 산출량과 이로부터 얻은 수익간의 관계로 산정한다. 반면 총괄원가는 영업비용과 영업수익, 영업외비용과 영업외수익 등 지방공기업 운영과정에서 발생하는 모든 비용과 수익을 대비하여 산출하고 마지막으로 판매단가와 총괄원가를 기준으로 인상요인 여부를 판단하게 된다.

〈지방공기업회계에서 원가산정〉
- 판매단가: 수익/산출량
- 총괄원가 : (영업비용+자본비용+영업외비용)-(기타영업수익+영업외수익)
- 요금인상요인: (총괄원가/판매단가)-1

상수도사업의 사례를 보면, 영업비용은 인건비와 동력비, 약품비 등의 상수도 공급 업무에 필요한 여러 경비로 구성되고, 자본비용은 타인자본비용(지급이자)과 자기자본비용의 합으로 계산된다. 여기서 자기자본비용은 요금기저에 자기자본비율을 곱하여 자기자본 규모를 추정한 후, 적정투자보수율을 곱하여 계산된다. 요금기저는 상수도사업을 위한 자산규모로 순가동설비자산, 운전자금, 건설중인자산의 반액의 합으로 계산한다. 이 중 순가동설비자산은 총가동설비자산에서 시설분담금누계, 공사부담금, 기부채납자산, 국고보조사업비를 차감하여 계산하며, 자기자본비율은 자기자본을 총자산으로 나누어 산출한다. 한편 영업외수익은 수입이자 및 배당금, 타회계부담금수입, 기타영업외수익으로 구성된다.

〈상수도사업의 원가 구성요소〉
- ○ 영업비용 = 인건비+동력비+약품비+원정수구입비+급수장치개량비+수선유지비+민간위탁비 +감가상각비+기타경비
- ○ 자본비용 = 타인자본비용(지급이자) + 자기자본비용
- ○ 자기자본비용 = 요금기저 × 자기자본비율 × 적정투자보수율
- ○ 요금기저 = 순가동설비자산 + 운전자금 + 건설중인 자산/2
- ○ 순가동설비자산 = 총가동설비자산-시설분담금누계-공사부담금-기부채납자산-국고보조사업비
- ○ 자기자본비율 = 자기자본/총자산×100
- ○ 영업외수익 = 수입이자 및 배당금 + 타회계부담금수입 + 기타영업외수익

이러한 원가분석체계와 예산체계와의 연계과정을 살펴보면, 각 원가구성항목이 예산항목과 직접적으로 연계될 수 있는 구조로 설정되어 있다. 이러한 연계가 가능한 이유는 지방공기업특별회계의 경우 단일의 행정서비스를 제공하기 때문에 공통비의 산출이 가능하고 또 발생주의 회계인식기준을 적용하여 예산

과 회계가 연계될 수 있는 구조로 설정되어 있기 때문이다(<표 3-16> 참조).

<표 3-16> 상수도사업의 총괄원가 구성항목

원가항목	영업비용	자본비용	영업외비용	기타영업수익	영업외수익
예산항목	사업예산	자본예산	자금예산	자금예산	자금예산

이와 관련하여 상수도사업의 총괄원가 산정과정을 살펴보면, 먼저 아래의 <표 3-17>에 제시된 바와 같이 판매단가는 급수수익과 제공되는 급수량 간의 관계에 의해 528.3원이 산출된다.

<표 3-17> 상수도사업의 판매단가 산출

급수수익 (백만원) (A)	급수량 (천㎥) (B)	㎥ 당 판매단가(원) (C=A/B)
2,346,170	4,441,254	528.3

그리고 상수도사업의 총괄원가는 <표 3-18>와 같이 영업비용(487원), 자본비용(112원) 그리고 영업외비용(11원)과 기타영업수익(9원), 영업외수익(28원)의 관계에 의해 계산하면 573.0원이 된다.

<표 3-18> 상수도사업의 총괄원가 산출

영업비용	자본비용	영업외비용	기타영업수익	영업외수익	㎥ 당 총괄원가(원)
487	112	11	9	28	573.0

결과적으로 당해 자치단체의 상수도사업의 임금상승 요인은 판매단가와 총괄원가와의 차이인 8.5원이 된다. 이러한 산출결과는 예산구조 속의 사업예산, 자본예산, 자금예산 등과 연계가 이루어지게 된다.

<표 3-19> 상수도사업의 요금인상 요인 산출

급수수익(백만원) (A)	조정량(천㎥) (B)	㎥당 판매단가(원) (C=A/B)	㎥당 총괄원가(원) (D)	요금인상 요인(%) (D/C-1)
2,346,170	4,441,254	528.3	573.0	8.5

제4절 문제점

1. 생산성 측정 기반의 문제

가. 사업예산의 구조 문제

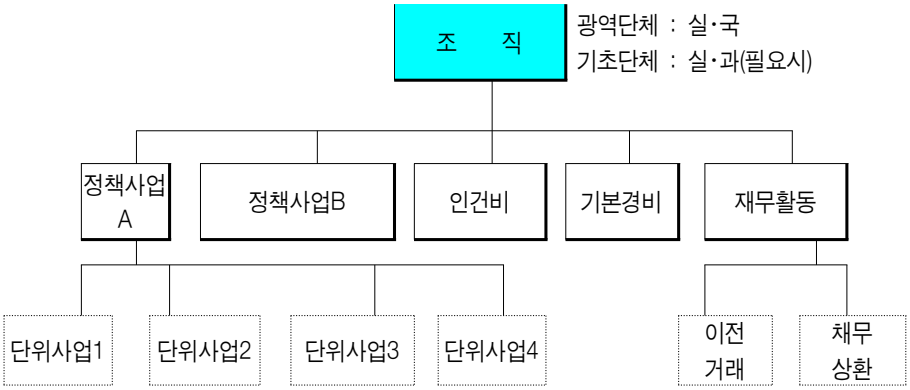
사업별 예산제도의 경우 아직 그 체계가 완성되지 않은 관계로 예산체계 및 비용산정 체계가 명확하게 나타나 있지 않은 상태이다. 따라서 현시점에서 사업별 예산제도의 한계를 기술하는 것은 시기적으로 다소 이른감이 없지 않다. 다만 사업별 예산제도의 기본구조 하에서 원가산정과 관련된 틀이 어느 정도 완성되었기 때문에 원가산정 방식에 대해서 만 기술하고자 한다.

이러한 인식을 기초로 사업별 예산제도의 프로그램 구조를 살펴보면 다음과 같다. 즉 사업별 예산제도의 프로그램 구조는 (1) 실·국의 임무(Mission), (2) 전략목표·성과목표 설정, (3) 실·국 임무, 전략목표, 성과목표를 토대로 정책사업을 설정, (4) 정책사업과 수직적 연관성이 있도록 단위사업을 지정, (5) 산출기초로부터 도출된 정책사업·단위사업 등 5단계로 구성된다.

이중 정책사업은 정책적·전략적 목표 하에서 성과목표를 추진하는 도구로서의 기능을 하게 된다. 이러한 정책사업은 성과의 측정 및 예산통제의 관리단위로서, 원칙적으로 사업목적이 유사한 단위사업들을 하나의 "정책사업"으로 그룹화된다. 뿐만 아니라 하나의 정책사업은 1개의 기능과 연계토록 하고, 하나의 "과"단위에서만 수행토록 설정하고 있다.

한편 단위사업은 현행 품목구조 때문에 분리된 산출기초상의 세부 사업들을 하나의 "단위사업"으로 통합하되, 논리적으로 동일 사업 또는 국고보조 등 재원상의 이유 및 경상/투자사업의 구분에 따라 분리된 사업들은 별도로 분리하고, 1개의 회계(일반, 특별, 기금)와 연계되도록 하고 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음의 <그림 3-5>와 같다.

<그림 3-5> 사업구조, 정책/단위사업의 예



하나의 사업을 추진하는데 소요되는 원가는 크게 직접비(direct cost)와 간접비(indirect cost)로 구분할 수 있다. 이중 직접비는 행정서비스 활동에 직접 소요되는 비용으로 자산취득 및 일용인부임 등이 그 예로 될 수 있다. 반면에 간접비는 당해 사업과 관련하여 발생하지만 직접적인 연관관계를 추정하기 곤란한 비용으로 인건비 및 일반관리비 등이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

결과적으로 성과측정을 하기 위해서는 기능 또는 사업에 소요되는 비용이나 원가를 산정해야 하며 이 경우 비용이나 원가를 산정한다는 의미는 직접비와 간접비 모두를 추출할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

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.

<표 3-20> 사업예산에서의 시설별 예산항목

분야	부문	정책사업	해당업무	비고
문화 및 관광	문화예술	문화예술진흥	관련사업소 운영경비	문예회관, 박물관, 미술관, 음악당
		공공도서관 확충 및 운영	공공도서관	
	체육	생활체육육성	체육시설관련사업소 운영	
사회복지	취약계층지원	장애인복지증진	복지회관운영	
	노인·청소년	노인복지증진	노인복지회관운영	

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 되고 있지 않다. 또 시설별 운영경비 만 산출할 수 있도록 하고 있어 공무원이 직접운영하는 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.

나. 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, 서비스 노력 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 관측된 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.

다. 예산 및 회계 측면의 문제

1) 과목분류의 차이 문제

세출예산과목구조에서 일반회계, 기타특별회계, 기금회계가 동일한 반면 공기업특별회계는 일반회계 등과 다른 예산과목 구조를 지니고 있다. 이러한 차이는 비단 예산과목에서만 발생하는 것이 아니고 다른 부분에서도 상당한 차이가 발생한다. 예를 들면, 자산분류와 관련하여 지방자치단체의 공유재산을 규정하고 있는 법률은 공유재산및물품관리법(일반회계)과 지방공기업법(지방공기업특별회계) 등 두 개의 법률로 구성되어 있다.

이러한 공유재산및물품관리법과 지방공기업법 간에는 인식기준, 분류기준, 대상회계 등에서 차이가 발생하고 있으며 이로 인해 관리하는 자산의 분류도 다른 기준을 적용하고 있다. 이러한 상황에서는 회계 간에 일관성 있는 재무비교

분석은 물론 통합재정정보를 산출하기가 어렵고 나아가 자치단체 간에 재정상태와 경영실적을 객관적으로 비교하기에 한계가 있다.

우리나라 예산과목 가운데 정책사업 단위의 예산과목은 자치단체의 과 또는 국의 기능(명칭 또는 업무)과 연계되고, 단위사업은 조직(팀) 및 사업별로 분류토록 하고 있다. 그러나 실제로는 조직의 분류와 예산의 분류가 일치하고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 예산을 사업 및 조직단위와 연계시키기 곤란하다. 즉, 현행 예산제도는 기본적으로 사업단위별로 예산액을 정하는 구조를 취하고 있으나, 책임중심점에 의해 성과관리가 가능하도록 기능하는 성과기준 예산체계와는 차이를 보인다.

2) 회계관리 측면의 문제

발생주의(복식부기)회계제도가 도입되어 운영되고 있으나 생산성 측정 및 효율성 분석에 필요한 사업의 총비용이 제대로 산출되는 구조가 아니다. 이는 현행 회계제도는 도입은 되었으나 아직 자치단체의 경영관리와 의사결정 지원을 위한 경영정보로서의 다양성과 유용성 면에서는 부족한 점이 많이 있음을 의미한다. 특히 사업단위별 원가산정을 위한 원가회계기준과 비용분석기법의 개발이 요구된다.

2. 사업관리 측면의 문제

현행 지방재정관리제도는 사전적, 사후적으로 지방자치단체의 책임성을 확보하고 재정의 건전성 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

<표 3-21> 사업관리상의 일반적 문제점

구분	내용
자산부채 관리 미흡	- 재정상태 파악에 치중하여 실질적인 자산부채관리의 효율성 제고 미흡 - 예산회계상의 공유재산, 물품관리와 복식부기 재무결산서 간의 불일치 발생 - 물품 등에 대한 자산화 세부기준 결여
경영성과분석과 합리적인 재정운영여건 미흡	- 자치단체의 사업원가 계산 미비로 객관적인 재정분석(경영성과 측정) 곤란 - 기능별 재정운영보고서 활용 부족으로 인해 분야/부문별 투자효율성 분석 곤란
재정운영 투명성 확보의 한계	- 재정정보 공유 미흡(단편적, 분산적 통계) - 지역주민에 대한 투명한 회계정보 제공 한계
정책결정 회계정보 산출미흡	- 재정정보의 의사결정 지원기능 미흡(환류 부족) - 미래의 재정전망 곤란 - 재정회계정보의 관리기능 부족(정책정보 활용도 낮음)
재정과 회계 범위문제	- 재정정보의 가치 낮음 ・재정정보화시스템 구축이 전산화에 치움침 ・재정의 범위, 거래의 범위에 대한 개념정의 미비 - 국제기준에 부합한 국제비교 곤란(현재 회계단위 기준으로 재정범위 파악) - 내부적인 업무단계 등에 따라 인식되지 않기 때문에 재정정보의 창출 제한적임
예산체계상 문제	- 회계별로 구분되어 체계적인 재정정보 창출 미흡 - 성과관리 단위별 재정정보 창출 곤란 - 조직단위별, 사업단위별 투입금액의 명확한 파악 곤란 - 관리정보가 단순집계자료 수준에 불과하고 관리대상 정보항목이 단순함
재정정보시스템 측면	- 재정정보시스템이 각 부처, 각 부서 고유업무처리 위주로 구축되어 내무업무처리에만 활용 - 정보공유 어렵고 예산 및 회계, 자금, 자산, 부채관리 업무의 체계적인 연계 한계(재정정보 중복 입력) - 세입세출과 기금의 예산편성, 집행관리체계의 표준화 미흡 - 국가와 지방자치단체간 통일된 정보공유체제 미비 - 경제정책과 연계한 재정운영 효과분석예측 등 미흡

자료 : 배득종·강인재·신종렬, 복식부기회계제도 도입, 적용에 관한 비용-편익 분석, 한국행정학회, 2002, pp. 23-31 참조하여 재작성

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 수 밖에 없다.

3. 비용산정 측면의 문제

가. 비용관리와 비용절감노력의 부족

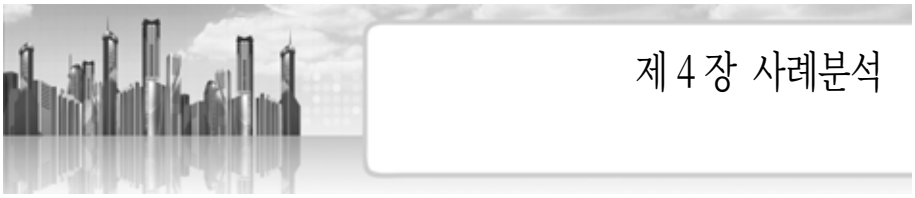
현행 예산회계제도에서는 배정받은 예산범위 내에서 예산을 지출하면 되므로 관리책임에 따라 원가대상을 설정하고 이에 따른 비용을 산정하여 관리해야 할 필요성에 대해 인식하지 못하고 있다. 오히려 예산을 모두 집행해야만 차후 연도에도 예산을 충분히 배정받을 수 있으므로 회계연도말 시점에서는 불용액을 줄이기 위해 예산을 불필요하게 집행할 유인이 존재한다.

결과적으로 비용을 보다 적극적으로 관리함으로써 비용절감을 이루고 나아가 잉여예산을 추가적인 사업에 투자함으로써 주민편익을 극대화해야 함에도 불구하고 비용을 관리하기 보다는 예산에 맞춰 지출하는데 중점을 두고 운영되고 있다.

나. 간접비의 집계 및 배분문제

총비용과 평균비용 등 적정한 비용정보를 산정하기 위해서는 간접비배부가 필연적이나 현재의 예산회계제도에서는 예산이 직접비 위주로 배정되어 지출되기 때문에 간접비를 적절히 배분하여 비용정보를 생성하는데 한계가 있다. 간접비배분을 위해서는 먼저 간접비총액이 적절히 집계되어야 하는데, 현재로서는 인건비·교육훈련비 등을 비롯한 각종 간접비지출이 한 개부서의 예산에 집중되어 편성되는 경우가 많기 때문에 부서별 또는 사업별 간접비총액의 집계 자체가 매우 어려운 실정이다.

결과적으로 간접비가 적절히 배분되어야만 정확한 비용정보가 생성될 수 있으나 현재는 총간접비의 집계 자체가 매우 어렵기 때문에 간접비배분이 매우 어려운 구조로 되어 있다. 앞으로 원가회계기준의 수립과 비용분석방법을 개발하여 조직부서/프로그램별로 총비용을 계산하고 이를 근거로 하여 생산성 향상 전략과 구체적인 실행방안을 강구하여야 할 것이다.



제 4 장 사례분석

제1절 기본요건 및 사례시설의 유형

1. 기본요건

재정사업이란 인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 특정사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업(강인재, 2009:2)을 의미하며 이는 결국 지방자치단체에서 수행하는 대부분의 사업에 해당된다. 따라서 재정사업을 분석하기 위해서는 범위를 한정할 필요가 있다. 이를 위해 사업 자체보다는 재원의 성격을 기준으로 분류하는 것이 보다 명확해 질 수 있다. 지방자치단체의 재정지출은 크게 자본이전과 경상이전으로 구분할 수 있다.

이중 경상이전은 대체로 민간이전지출이 대부분을 차지하고 있으며, 지방자치단체의 예산편성과정에서 이전경비(Expenses Transfer) 중 지역주민에게 직접 공공서비스를 제공하거나 개인·민간기업·단체에게 공공서비스의 생산을 위탁하기 위해서 지불하는 경비를 의미한다. 이러한 이전경비는 의료비 및 구료비(01), 민간 및 사회단체 경상보조금(02), 민간위탁금(03), 보험금(04), 연금지급금(05), 이차보전금(06), 운수업계보조금(07) 등이 포함된다. 따라서 경상이전의 경우는 지출결과의 실체를 규명하는데 한계가 있기 때문에 이를 대상으로 사례를 연구하는 데는 한계가 있다.

따라서 재정사업에 대한 분석은 결국 지방자치단체의 재정지출 사업중 자본이전과 관련된 시설투자 즉 공공시설을 중심으로 이루어지게 된다. 이 경우 공

공시설이란 주민의 복지를 증진할 목적으로 주민들이 이용할 수 있도록 지방자치단체가 설치·운영하는 영조물과 같은 개념으로 도시공원, 상하수도, 공공하수도, 학교, 박물관, 병원, 보호시설 등이 포함된다.

이러한 공공시설을 분석하기 위해서는 분석기준에 적합한 시설을 선정해야 하며 이를 위해서는 기본요건이 필요한 바, 최영출(2005)은 도시계획관리법령에 시설결정 및 설치기준이 비교적 상세히 규정되어 있는 52개 도시기반시설중 몇 가지 선정기준을 마련하고 지방자치단체에서 통합건설 및 비용절감이 가능한 시설을 선정하였다.[9)]

다만, 최영출의 경우 자치단체 통합효과를 분석할 목적으로 사례선정 및 분석이 이루어져 있기 때문에 통합이 이루어지지 않은 일반 자치단체에 적용하는데 어려움이 있을 수 있다.

따라서 본 연구에서는 공공시설이 갖고 있는 특성을 살펴보고 이러한 특성과 분석 가능성 등을 기초로 사례분석을 위한 공공시설을 선정하고자 한다. 먼저 공공시설의 특성을 살펴보면(한표환, 1996:4-6), 공공시설은 주민들의 생활편의나 주민복지 측면에서 중요한 역할을 담당하는 공공서비스를 실질적으로 창출·제공하는 물리적 시설공간으로 다음과 같은 특성을 갖는다.

먼저 일정지역의 주민들에게 제공되는 공공서비스는 비배제성(non-rivaliness)과 비경합성(non-excludability)의 소비특성을 갖기 때문에 개인적 수준에서는 무임승차의 문제가 발생하며, 공간적 수준에서는 공공재 공급시설 입지문제를 야기한다. 따라서 이들 공공서비스의 원활한 공급과 지역간 형평배분을 보장할 수 있는 공공시설의 적정입지선정은 시장원리에 의존할 수 없으며 입지배분 혹은 결정과정에 정부나 자치단체 등 공공부문이 사회배분적 차원에서 개입하게 된다.

한편 공공서비스의 공급은 지리적, 공간적 측면을 갖기 때문에 시설을 공급할 때는 해당시설을 어디에 위치시킬 것인가 하는 입지선정의 문제가 매우 중요

9) 시장성이 높아 민간부분에 의한 공급이 가능한 시설, 시장성은 낮으나 광역성이 높아 중앙정부가 공급하는 시설, 정부투자기관등 공급업자가 특별히 정해져 있는 시설, 시설의 성격상 특정지역에 설치해야 하는 입지제한적 시설, 시설의 성격으로 보아 통합건설이 부적합한 시설 등을 제외하고 선전하였음.

하다. 일반적으로 공공시설의 입지적합성은 시장원리를 따르는 사적부문 즉, 기업이나 도·소매활동 등을 포함한 각종 경제활동의 입지선정에서 고려되어지는 입지요인(location factor)들 보다는 지역주민 접근성(accessibility), 공간적 효율성(efficiency), 서비스 시설배분의 형평성(equity) 등의 관점이 매우 중요시된다.

그런데, 공공시설이 창출하는 공공서비스는 일반적 공공재(public goods)의 범주에 포함되어 공공재가 가지는 재화자체의 성격을 가지나 순수한 공공재이론에 지방 혹은 도시라는 공간적 개념을 접합시킬 경우 그 자체적 속성이나 입지배분에 따른 다양한 파급효과로 인하여 서비스 편익범위에 따라 다음과 같은 행정적·지리적 부수현상이 수반하게 된다.

첫째, 행정구역에 의한 분할현상(jurisdictional partitioning)이다. 지방자치단체가 공급하는 공공서비스는 해당자치단체의 정치, 경제, 사회, 행정적 이유로 그 양과 질에서 서로 상이하며, 결과적으로 각 개인이 향유하는 공공서비스의 양은 거주하는 행정구역에 따라 달라지게 된다. 이 때문에 공공시설의 입지가 지역적으로 불균형하게 분포할 경우에는 공공서비스 공급의 지역간 형평성 문제가 제기될 수 있다.

두 번째, 근린(neighbourhood)효과이다. 일반적으로 특정시설을 이용하는데 드는 시간, 노력, 비용 등은 이용거리가 멀수록 증가하는 반면 그 수요는 비용의 증가에 반비례해서 감소하게 된다. 즉, 시간과 비용이 일정하다고 할 때 공공서비스시설의 이용량과 이용빈도는 시설이용 거리가 증가함에 따라 감소하는 반비례 경향을 보인다. 따라서 공공서비스시설은 시설규모와 주변여건에 따라 일정한 권역내에 있는 지역주민들에게만 서비스를 제공하게 되는 것이다.

세 번째로 지리적 외부성(externalities)이다. 공공시설은 시설입지에 따라 발생하게 되는 파급효과(side effects)가 그 주변지역에 대해 일정한 공간범위(spatial field)를 형성하게 되고 이러한 효과는 해당시설의 성격과 기능에 따라 正 혹은 否의 편익 혹은 비용을 발생시키는 바, 특히 否의 외부효과를 발생시키는 시설을 혐오시설이라고 취급되고 있다.

끝으로 위계와 계층구조(hierarchy)이다. 공간적 혹은 지리적 측면에서 볼 때

공공시설은 그 규모와 포괄하는 서비스제공 혹은 영향권역에 따라 공공시설간 위계와 계층구조가 존재하며 생활권의 범위에 따라 그 기능과 역할을 달리 한다. 따라서 각각의 공공시설은 공급되는 서비스 특성에 따라 최소인구규모(population threshold)를 가지면서 일정한 이용권역 혹은 유효서비스반경(effective sevice radius)을 지닌다.

사례시설을 선정함에 있어 이러한 공공시설의 특성과 함께 고려되어야 할 것으로 분석가능성이 있다. 본 연구는 공공시설의 생산성을 측정하기 위한 것이고 생산성의 절대적인 기준이 있는 것이 아니기 때문에 분석가능성의 요건중 비교가능성을 염두해 둘 필요가 있다.

비교가능성이란 분석하고자 하는 대상간 관리방법 및 관리주체에서 차별화되어 있는 시설로서 유사시설에 대해서는 운영주체간 비교가 가능해야 하며, 성격이 다른 공공시설은 자치단체간 비교가 가능한 시설을 의미한다.

이외에도 다음과 같은 몇가지 요건을 기준으로 분석대상 시설을 선정하고자 한다.

첫째, 책임성. 즉 부서 및 관리인의 책임과 성과가 명확히 독립적으로 구별될 수 있는 시설로서 한 개의 과 또는 계단위에서의 의사결정과정을 통해 관리되고 통제되고 있는 공공시설을 선정할 필요가 있다.

둘째, 조정가능성. 즉 분석결과에 따라 관리방법을 조정할 수 있는 시설로서 운영주체 및 관리방법의 비교를 통해 분석된 결과가 환류되어 생산성을 제고할 수 있는 시설일 필요가 있다.

2. 사례시설의 유형

가. 공공시설의 종류

1) 법적 분류

공공시설은 그 종류가 매우 다양하며 분류기준 역시 다양한 기준을 갖고 있

다. 여기에는 사례분석 대상시설을 선정하기에 앞서 현재 분류되고 있는 유형을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 분류는 크게 법적인 분류, 실무적인 분류로 대별된다.

먼저 법적인 분류를 살펴보면, 공공시설을 분류하고 있는 대표적인 법률로 사회간접시설에 대한 민간투자법을 들 수 있다. 동법에서는 공공시설을 도로 및 도로부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적 댐, 수도, 하수종말처리시설, 하천부속물, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 정보통신망, 유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널, 종합여객시설, 관광지 및 관광단지, 노외주차장, 도시공원, 폐수종말처리시설, 축산폐수공공처리시설, 재활용시설, 생활체육시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 지능형교통체계 등으로 분류하고 있다.

<표 4-1> 현행법상의 사회기반시설의 종류

종 류	관 련 법	종 류	관 련 법
도로 및 도로부속물 (교량, 터널)	도로법 제2조 및 제3조	관광지 및 관광단지	관광진흥법 제2조
철도	철도법 제2조 제1항	노외주차장	주차장법 제2조
도시철도	도시철도법 제3조	도시공원	동시공원법 제2조
항만시설	항만법 제2조	폐수종말처리장	수질환경보전법 제25조
다목적댐	특정다목적댐법 제1조	분료처리시설	오수·분료 및 축산폐수 처리에 관한 법률 제2조
수도 (급수시설, 송수관, 저장시설)	수도법 제3조	축산폐수공동처리 시설	오수·분료 및 축산폐수 처리에 관한 법률 제2조 제9호
하수도 및 하수종말처리시설 (배수관, 배수시설)	하수도법 제2조	재활용시설	자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 제2조 제10호
하천부속물	하천법 제2조	생활체육시설	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제6조
어항시설	어항법 제2조	청소년수련시설	청소년기본법 제3조
폐기물처리시설 (저장시설, 소각시설, 재활용시설)	폐기물관리법 제2조	도서관	도서관 및 독서진흥법 제2조
전기통신시설	전기통신기본법 제2조	박물관 및 미술관	박물관 및 미술관진흥법 제2조
전원설비	전원개발에 관한 특별법 제2조	국제회의시설	국제회의산업육성에 관한 법률 제2조
가스공급시설	도시가스업법 제2조	지능형교통체제	교통체계효율화법 제2조
집단에너지시설	집단에너지사업법 제2조	여객자동차터미널	여객자동차운송사업법 제2조
정보통신망	정보통신망이용촉진등에 관한 법률 제2조	종합여객시설	항만법 제2조
유통단지	유통단지개발촉진법 제2조	물류시설중 화물 터미널 및 창고	화물유통촉진법 제2조

2) 실무적 분류

공공시설에 대한 분류중 실무적으로 분류하고 있는 기준중 가장 대표적인 것으로 지방재정투융자 심사 및 타당성 조사대상시설을 들 수 있다. 지방재정투융자 심사 제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복 과잉투자를 사전에 방지코자 매년 예산편성에 사업의 타당성·효율성을 심사토록 법적 제도화하는 제도이다. 동 제도는 자체심사와 의뢰심사로 이원화하고 있으며 자체심사는 시·군·자치구의 경우 10억이상 30억원 미만사업 또는 전액 시·군·구비 사업중 10억원이상 사업을 대상으로 하고 있다. 시·도심사 의 경우는 서울 30억원 이상, 광역시·도 20억원 이상 200억원 미만 신규사업과 전액 시·도비사업중 20억원이상 사업을 대상으로 하고 있다. 한편 의뢰심사의 경우는 시·도심사는 30억원이상 200억원 미만 신규사업을 그리고 중앙심사는 200억원 이상 신규사업, 10억원이상 행사성 사업, 외국차관도입·해외투자사업 등을 대상으로 하고 있다.

이러한 타당성조사의 대상사업으로는 지방청사와 같은 공공건물과 각종 공공회관, 체육관 등의 공공용건물 등이 해당하며[10], 타당성조사의 대상이 되는 재산의 경제적 가치는 건축비가 100억원 이상인 재산을 대상으로 하고 있다[11].

나. 사례시설 유형

사례시설을 선정하기 위하여 사회간접시설에 대한 민간투자법에 규정된 시설과 지방재정투자심사의 대상인 시설을 간략히 살펴보았다. 이중 사회간접시설에 대한 민간투자법에 규정된 시설은 각각의 공공시설을을 주물과 종물로 구분하지

10) 취수장, 정수장, 폐기물처리장, 폐수처리장, 분뇨처리장, 병원, 화장장, 납골당, 학교·기숙사, 공설운동장 기타 이에 준하는 시설 즉, 생산 공장화된 시설 등 특수시설은 제외하고 있다.

11) 건축비라 함은 토지취득비, 설계용역비, 기타 부대비용을 제외한 재산 즉, 건축공사, 토목공사, 기계설비공사, 인테리어, 조경공사, 전기설비공사, 통신/IBS 공사, 소방공사, 음향·조명공사 등을 합한 공사비를 의미한다.

않고 단일의 시설로 규정하고 있어 공공시설에 대한 분석을 망(network)으로 할 수 있다는 장점이 있다. 또 동법에 규정된 시설은 현행 관련법중 가장 다양한 사회기반시설을 규정하고 있어 대부분의 공공시설을 인식할 수 있다는 장점이 있다.

다만 동법에서 규정하고 있는 시설은 대단히 다양한 세부시설로 세분화되고 또 관리주체가 다르다는 한계가 나타나고 있다. 일 예로 도로 및 도로부속물의 경우 터널, 교량 등 도로 내에 설치된 시설로 세분화될 뿐만 아니라 하나의 시설일지라도 용도에 따라 다시 나뉘어지는 경향이 있다. 즉 동일한 도로표지라 하더라도 경계표지, 이정표지, 방향표지, 노선표지, 기타표지 등으로 재분류되는 특성을 갖고 있다. 그런데 현행 지방행정 실무적으로는 각 세부시설별로 그 관리부서가 차별화되어 있다. 다시말해 교통표지판은 도로교통과와 경찰청 등이 관리하고 있는 것과 같이 세부시설로 들어가게 되면 관리부서가 달라 본 연구에서의 사례선정 기준중 책임성 즉 부서 및 관리인의 책임과 성과가 명확히 독립적으로 구별될 수 있는 시설이라는 조건을 충족하는데 어려움이 있게 된다.

<표 4-2> 사회기반시설의 재분류

대분류	중분류	비 고
도로 및 도로부속물	・도로원표, 이정표, 수선담당구역표, 도로경계표와 도로표식, 방호울타리, 가로수, 가로등 ・도로에 연접하는 자동차주차장 및 도로수선용재료적치장, 도로에 관한 정보제공장치·기상관측장치 또는 긴급연락시설, 도로상의 방설시설 또는 제설시설, 도로에의 토사유출 또는 낙석을 방지하기 위한 시설, 운전자의 시선을 유도하기 위한 시설, 유료도로상의 통행료 징수 및 관리용시설, 도로의 이용증진을 위하여 설치한 휴게시설 및 대기실, 도로의 관리를 위한 통신시설 ・공동구, 지하도 또는 육교, 방음시설(방음림을 포함) ・교통량측정시설 및 교통관제시설, 도로반사경·과속방지시설·미끄럼방지시설 및 차량단속시설	・도로: 터널·교량·도선장·도로용 엘리베이터 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물 ・도로부속물: 도로구조의 보전과 안전하고 원활한 도로교통의 확보 기타 도로의 관리에 필요한 시설 또는 공작물

〈표 계속〉

대분류	중분류	비 고
공원시설	·도로 또는 광장, 화단·분수·조각등 조경시설, 휴게소·장의자등 휴양시설, 그네·미끄럼틀·사장등 유희시설, 정구장·수영장·궁도장등 운동시설, 식물원·동물원·수족관·박물관·야외음악당등 교양시설, 주거장·매점·변소등 이용자를 위한 편익시설, 관리사무소·출입문·울타리·담장등 공원관리시설	·일반도로: 도로 및 도로부속물 ·공원시설내의 도로: 공원시설
하천	하천관리에 필요한 댐·하구둑·제방·호안·수제·보·갑문·수문·수로터널·운하·관측시설 등	물이 계속하여 흐르고 있는 토지 및 지형, 당해 토지에 있어서 식물이 자라는 상황 기타의 상황이 매년 1회이상 물이 흐른 흔적을 나타내고 있는 토지

반면에 지방재정투융자 심사 및 타당성 조사대상은 금액을 기준으로 한정되어 있으며 제도자체의 도입 이유가 본 연구의 목적과 맥을 같이한다는 장점이 나타난다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면, 지방재정투융자 심사 대상 사업에 대하여 심사를 받기 전에 예비타당성 조사를 받도록 하고 있는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방재정운영의 건전성과 효율성 도모. 즉 타당성조사는 지방자치단체의 재원배분 및 재정운영의 효율성과 건전성을 도모하기 위한 제도로서 자치단체의 예산제약(budget constraint) 상황에서 재정운용의 효율성과 재원배분의 적정성을 높이기 위해서는 어떤 사업이 해당 자치단체에 필요하고 해당사업의 투자우선순위가 어느 정도인지를 파악할 수 있도록 해주는 합리적인 분석이 필요하고 이와 관련된 제도적 장치로 지방재정투융자심사제도가 있으나 여러 면에서 크고 작은 문제와 한계를 노정하고 있기 때문에 타당성조사는 투자심사 이전에 미리 해당사업에 대한 타당성 문제를 전반적으로 조사·검토함으로써 투자심사제도의 실효성과 편이성을 제고시키는 기능을 하고 있다.

둘째, 무분별한 공공용건물의 신축 억제. 즉 지방자치단체가 객관적 기초 하

에 청사를 신축하도록 유도하여 불요불급하고 과잉규모의 건축을 방지하기 위한 제도이다. 민선 지방자치단체장의 출범이후 지방자치단체에서는 주민들을 위해 꼭 필요한 공공시설도 있으나 자치단체장들의 치적과 선심성 사업으로 각종 회관과 청사를 신축하는 경향이 있어 왔으며 이는 선심행정·전시행정의 폐단을 일으키고 있다는 지적이 있다. 이는 사회적으로 적정한 자원의 배분을 가로막게 되며 지방재정에 있어서도 사업의 우선순위를 왜곡하거나 부족한 지방재정을 더욱 더 압박하는 요인으로 작용하고 있기 때문에 타당성 조사 제도를 도입하게 되었다.

셋째, 지방재정투자심사제도의 보완역할. 즉 전문기관이 청사신축의 필요성 여부, 입지·규모의 적정성 판단, 재정분석 및 재원조달 능력의 검증, 사업추진기간 및 관리방안의 합리성 여부 등 재정투·융자심사전 사전에 타당성 분석을 하도록 하여 종합적인 계획이 이루어지도록 하는데 목적이 있다. 그러나 지방재정투·융자심사결과의 이행력·구속력이 미약하며, 투자심사결과와 재정지원과의 연계성이 미흡하고, 투자심사기법 및 전문성의 부족으로 불요불급한 시설과 과대규모의 시설계획을 거르지(screen) 못하는 경우도 있기 때문에 타당성 제도가 도입되었다.

넷째, 사업의 타당성 제고 및 자원의 낭비 억제. 즉 타당성 조사는 공용청사, 시민회관 등의 공공·공공용 시설의 건축에 대한 객관성, 합리성, 투명성을 제고하도록 하여 사회적 자원의 낭비를 방지하고자 하는데 있다. 이를 위해 지방자치단체에서는 타당성조사를 한 투·융자사업에 대하여 투자심사를 의뢰하고자 하는 때에는 사전에 실시한 타당성조사의 결과 및 이의 반영여부와 반영하지 아니한 경우 그 이유를 적시한 서류를 함께 제출하도록 하고 있다.

따라서 지방재정사업의 생산성을 제고하기 위해서는 불필요한 낭비요인을 축소하고 보다 능률적으로 재정지출을 해야 한다는 점에서 본 연구의 목적과 유사한 도입취지를 갖고 있다고 할 수 있다.

그러므로 본 연구에서는 지방투융자사업 및 타당성 조사대상 사업을 사례시설로 선정하고자 한다.

타당성 조사대상 사업을 사례시설로 선정한다고 하더라도 이 역시 종류가 대

단히 많은 것이 사실이다.

본 연구에서는 다양한 공공시설중에서 앞에서 기술한 기본요건에 적합한 시설로 공공문화시설을 선정하고자 하며 그중 사회적으로 예산낭비의 사례로 지적되고 있는 문화시설 특히 문화예술회관과 공설운동장을 분석대상으로 선정한다. 실제로 선행연구에서는 지방자치가 실시된 이후 자치단체들이 각종 시설물의 설치에 과잉·중복투자하고 있으며 이는 지방재정을 악화시키는 요인으로 작용하고 있는 문제를 지적하고 있다(송광태, 2000:54).

한편 박광국(2003)은 우리나라의 공공문화시설은 다른 목적의 공간이 그 운영과 관리의 편리성 때문에 획일화되어 가는 경향이 있다는 경험적 연구결과를 발표한 바 있다. 즉 최근에 증가되고 있는 문화예술회관, 문화의 집, 청소년수련관, 여성회관, 주민자치센터 등은 문화시설들 마다 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(박광국, 2003:2).

공공문화시설은 문화서비스를 필요로 하는 사람들에게 서비스를 제공하는 물리적 시설로서 국가나 지방자치단체 또는 기타 이에 준하는 공공단체(공사, 공단 등)가 직접 주민의 문화 활동을 증진시킬 목적으로 설치·관리되는 일체의 시설이라고 할 수 있다. 이러한 공공문화시설은 지역공동체 형성차원에서 공동생활을 위한 주민교류의 장을 제공하고, 지역주민의 경제·사회활동을 원활하게 지원하는 긍정적인 역할을 담당하고 있어 지역주민의 삶의 질을 향상시키는데 필수불가결한 시설이기도 하다.

도시계획법에 의한 도시계획시설의 분류에 의하면(제2조) 공공문화시설의 범주에는 운동장, 공용의 청사, 학교, 도서관, 연구시설, 문화시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설이 이에 포함된다. 또한, 공공문화시설은 도시계획시설기준에 관한 규칙 및 관계법에 의하여 <표 4-3>과 같이 시설의 정의에 따른 시설의 종류로 세분화할 수 있다.

<표 4-3> 관계법규에 의한 공공문화시설의 세 분류

시설 분류	시설의 정의	시설의 종류
운동장	1. 국제경기종목으로 채택된 운동종목의 각종 운동장중 공공의 용에 공하기 위하여 설치하는 운동장 2. 골프장(9홀이상인 것에 한한다) 3. 종합운동장(제1호의 규정에 의한 운동장중 육상경기장과 1종목이상의 운동경기장을 함께 설치하는 것 또는 3종목이상의 운동경기장을 함께 설치하는 것을 말함. 다만, 관람석의 수가 1천석 이하인 소규모 실내운동장은 제외)	1. 실내체육관, 구민체육센터, 테니스장, 수영장, 사격장 등과 각종 체육시설 2. 골프장 3. 잠실종합운동장, 목동종합운동장, 동대문운동장 등
공용의 청사	1. 공공업무를 수행하기 위하여 설치하는 국가 또는 지방자치단체의 청사 2. 우리나라와 외교관계를 수립한 나라의 외교업무수행을 위하여 정부가 설치하여 빌려주는 주한 외교관을 위한 공관 3. 교정시설(교도소, 구치소, 소년원 및 소년분류심사원)	1. 정부종합청사 등 각종 국가 공용의 청사와 시청, 시의회, 구청, 구의회, 동사무소, 우체국, 전화국, 소방서, 경찰서, 세무서, 파출소등 2. 대사관, 영사관 등과 관련시설 3. 교도서, 구치소, 소년원, 소년분류심사원
학교	초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 의한 학교와 유아교육진흥법 제2조 제2호의 구정에 의한 새마을유아원	새마을 유아원, 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교, 특수학교 및 각종학교
도서관	도서관 및 독서진흥법 제 2조 제4호, 제7호, 제8호의 규정에 의한 공공도서관, 전문도서관, 특수도서관을 말함	국립도서관, 시립도서관, 마을문고, 특수도서관, 전문도서관 등
연구시설	과학기술·학술·문화·예술 및 산업경제에 관한 조사·연구·시험들을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 출연 또는 출자하여 설치하는 연구시설	각종 정부 및 지방자치단체연구소

〈표 계속〉

시설 분류	시설의 정의	시설의 종류	
문화시설	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 문화시설 또는 문화관광부장관이 지정하는 자가 설치하는 문화시설	문화관, 극장, 음악당, 박물관, 미술관, 기념관, 전시관	
사회복지시설	사회복지사업법 제2조 제3항의 규정에 의한 사회복지시설을 말함	아동복지시설	아동상담소, 영아시설, 육아시설, 아동일시보호시설, 아동직업보도시설, 교호시설, 아동입양위탁시설, 정서장애아시설, 자립지원시설, 보육시설
		노인복지시설	양로시설, 노인요양시설, 노인전문요양시설, 실비양로시설, 실비노인용양시설
		장애인복지시설	지체장애인재활시설, 시각장애인재활시설, 청각·언어장애인재활시설, 정신지체장애인재활시설, 장애인요양시설, 장애인근로시설
		여성복지시설	모자보호시설, 미혼모시설, 일시보호시설, 일시보호소, 선도보호시설, 자립자활시설, 성폭력피해자보호시설
		기타복지시설	부랑인선도시설, 정신요양시설, 정신질환자사회복귀시설, 결핵요양시설, 장애인요양시설
공공직업훈련시설	직업훈련기본법 제19조의 규정에 의한 공공직업훈련시설	직업훈련원	
청소년수련시설		청소년수련원, 청소년수련관, 청소년수련실, 청소년회관	

이중 지방자치단체가 설치하는 문화시설인 문예회관과 공설운동장을 대상으로 하며, 전국의 모든 시설을 분석하는데 한계가 있기 때문에 전국적으로 문화시설이 가장 많이 분포되어 있는 경기도를 대상으로 한다.

실제로 전국 지방자치단체의 공공공연장, 종합경기장, 공공실내체육관 등 사례대상 시설은 총 891개가 설치되어 있으며, 이중 경기도가 153개로 전체의 17.17%를 차지하고 다음으로 서울시가 125개로 14.03%를 차지하고 있다. 결과적으로 경기도의 문화시설이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 시설이 많다는 것은 한편으로는 비교가능성을 제고할 수 있다는 의미가 있기 때문에 경기도의 문화시설중 문예회관과 공설운동장을 대상으로 한다.

<표 4-4> 시·도별 문화시설 설치 비중

(단위: 개소, %)

구분	계	공공공연장	종합경기장	공공실내 체육관	비중
계	891	347	389	155	100.00
서울	125	56	67	2	14.03
부산	24	17	5	2	2.69
대구	23	18	3	2	2.58
인천	32	21	9	2	3.59
광주	27	14	11	2	3.03
대전	21	8	12	1	2.36
울산	8	4	3	1	0.90
경기	153	58	67	28	17.17
강원	83	28	35	20	9.32
충북	59	14	33	12	6.62
충남	53	23	20	10	5.95
전북	44	21	14	9	4.94
전남	60	16	26	18	6.73
경북	70	19	34	17	7.86
경남	82	24	34	24	9.20
제주	27	6	16	5	3.03

자료: 행정안전부, 한국도시연감, 2007.

제2절 연구설계

1. 사례단체 및 자료수집

사례단체는 경기도내의 기초자치단체를 대상으로 한다. 사례 시설에 따라 종합운동장의 경우 7개 시와 2개 군을 사례 단체로 선정하였으며, 문화예술회관의 경우 9개 시와 2개 군을 사례 단체로 선정하였다.

〈종합운동장의 사례 단체〉
- 시부 : 수원, 성남, 고양, 부천, 용인, 의정부, 안성시(7개)
- 군부 : 가평군, 연천군(2개)

〈문화예술회관의 사례 단체〉
- 시부 : 수원, 고양, 용인, 안양, 파주, 양주, 안성, 오산, 과천시(9개)
- 군부 : 가평군, 연천군(2개)

자료수집은 지방공기업으로 운영되고 있는 경기도내 기초자치단체의 시설관리공단을 대상으로 한다. 각 시·군은 시설관리공단에 종합운동장, 문화예술회관 등 공공시설을 위탁관리하도록 하고 있으며, 매년 시설관리공단의 경영실적을 분석하고 있다. 본 연구에서는 사례단체의 2008년도 시설관리공단의 경영실적 보고서에 수록된 관련 데이터를 수집하여 분석한다.

한편, 비용분석은 공공청사관리의 운영비용과 관련하여 A자치단체의 청사관련 데이터를 토대로 분석하고자 한다.

2. 변수의 선정

생산성은 투입과 산출(또는 결과)의 관계로 표시된다. 따라서 공공시설사업의

생산성을 측정하는 경우 투입요소와 산출요소에 해당하는 변수를 선정하는 것이 중요하다. 먼저 투입변수로는 공공시설의 인력, 면적, 예산규모를 선정한다. 이것은 공공시설을 관리운영하는데 소요되는 비용과 직접 연관되는 요소로서 사업성과를 측정하는 경우 이들 투입 대비 산출(성과)을 측정하는 것이 중요하기 때문이다. 동일한 조건이라면 이들 투입에 대해 산출(성과)의 비율이 높으면 인력·면적·예산 단위당 사업성과가 양호하고 생산성이 높은 수준이라고 판단할 수 있다.

다음으로 산출(성과) 변수로는 사업수입과 시설이용자수를 선정한다. 산출변수의 선정에서는 정부생산성의 개념 정의에 토대하여 재무성과를 나타내는 사업수익과 서비스이용자 관점에서 시설이용자수를 선정한다.

첫째, 사업수입 변수는 공공시설의 재무성과를 측정하기 위한 것이다. 재무성과는 공공시설의 운영과 관련하여 재무적 관점에서 사업성과를 바라보는 시각이다. 특히 본 연구에서 파악하고 있는 공공시설사업은 대부분 입장료와 사용료 등 직접적인 사업수익이 발생하고 있다는 점에서 재무성과 분석은 반드시 필요하다고 판단된다.

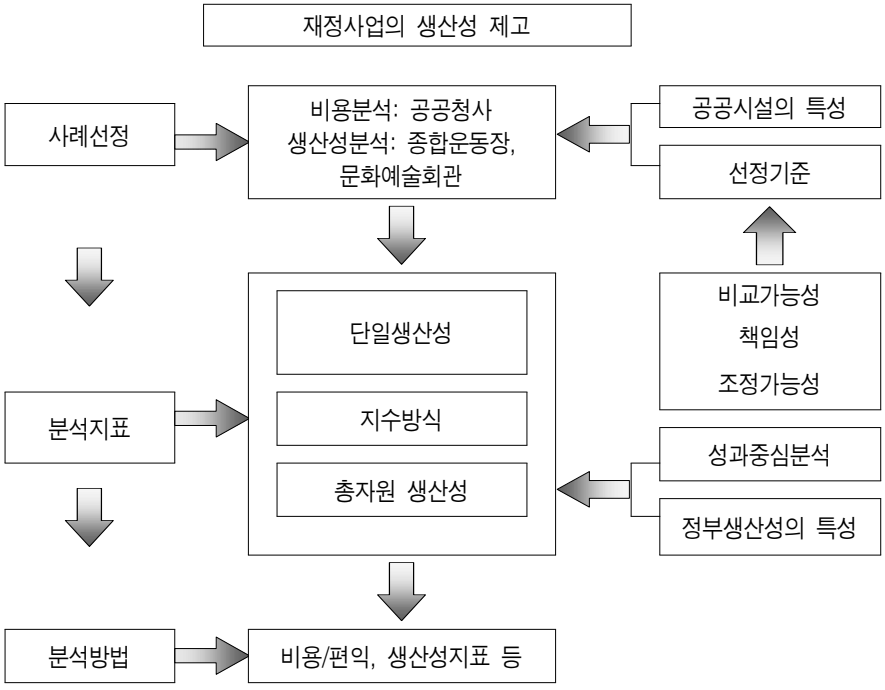
둘째, 시설이용자수 변수는 서비스이용 관점에서 생산성을 측정하기 위한 것이다. 즉, 이용자수는 공공시설을 이용하는 사용자 관점에서 사업성과를 바라보는 시각이다. 본 사례에서 분석하고자 하는 종합운동장이나 문화예술회관 등의 공공시설은 최종적으로 시설이용자의 수와 고객만족도에 의해 성과가 나타날 것이기 때문이다. 다만, 본 연구에서는 이용자만족도의 경우 자료가 없어 시설이용자수를 산출(성과)변수로 활용하고자 한다.

3. 분석과정

생산성 분석을 위한 사례 공공시설인 종합운동장, 문화예술회관과 비용분석의 사례시설인 공공청사에 대해 수집된 데이터를 사용하여 재정사업에 대한 생산성을 분석한다. 생산성 분석은 투입변수 대비 산출(성과) 변수의 비율로 산정

한다. 비용분석의 경우에는 총운영경비에서 직접적 사업수입을 차감한 순운영경비를 산출하는 방식을 이용한다. 이와 같은 내용을 바탕으로 본 연구에서의 분석과정을 요약하면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 재정사업 생산성 분석과정



제3절 정부생산성 분석 : 공공시설의 사례

1. 종합운동장 사례

가. 생산성 측정

종합운동자의 생산성을 투입 대비 산출(성과)의 비율로 측정하면, <표 4-5>에서와 같이 우선 재무성과 관점에서 생산성은 "①사업수입/인력", "②사업수입/면적", "③사업수입/예산"에 의해 측정된다.

첫째, ①사업수입/인력은 시부의 경우 성남시가 53.63으로 가장 높고 그 다음은 수원(41.16), 부천(41.01), 고양(40.38), 용인(33.52), 의정부시(5.35)의 순으로 나타난다. 군의 경우 가평군은 35.49이고 연천군은 16.33으로 나타난다.

둘째, ②사업수입/면적은 시부의 경우 수원시와 성남시가 0.0067로 가장 높고 그 다음은 용인(0.0035), 부천(0.0027), 의정부(0.0026)의 순이다. 군의 경우 가평군은 0.0007이고 연천군은 0.0002로 측정된다.

셋째, ③사업수입/예산은 시부의 경우 부천시가 0.6009로 가장 높고 그 다음은 용인(0.4792), 성남(0.4750), 수원(0.4534), 고양(0.3511), 의정부시(0.0431)의 순이다. 군의 경우 연천군이 0.0002로 나타난다.

그리고 시설이용자 관점에서는 "④이용자수/인력", "⑤이용자수/면적", "⑥이용자수/예산"에 의해 생산성을 측정한다.

첫째, ④이용자수/인력은 시부의 경우 성남시가 57,499로 가장 높고 그 다음은 부천(54,147), 고양(41,099), 수원(32,012), 용인(20,958), 의정부(11,056), 안성시(9,890)의 순으로 나타난다. 군의 경우 연천군이 80,911이고 가평군은 63,018로 나타난다.

둘째, ⑤이용자수/면적은 시부의 경우 성남시가 7.23으로 가장 높고 그 다음은 안성(6.01), 의정부(5.47), 수원(5.28), 부천(3.68), 용인(2.19)의 순으로 나타난다.

군의 경우 가평군은 1.24이고 연천군은 0.88로 측정된다.

셋째, ⑥이용자수/예산은 시부의 경우 부천시가 793으로 가장 높고 그 다음은 성남(508), 안성(359), 고양(357), 수원(352), 용인(299), 의정부시(89)로 나타난다. 군의 경우 연천군이 0.83으로 측정된다.

<표 4-5> 종합운동장의 생산성 분석

구분	인구수(명)	인력(명)	면적(㎡)	예산액 (백만원)	사업수입 (백만원)	이용자수 (명)
수원시	1,074,982	31.8	192,800	2,887	1,309	1,018,000
성남시	956,962	17.9	142,250	2,021	960	1,028,350
고양시	937,572	16	-	1,840.1	646	657,586
부천시	870,687	43.3	636,400	2,955.4	1,776.1	2,344,600
용인시	833,834	5	47,676	349.7	167.6	104,790
의정부시	431,163	23	46,471	2,851	123	254,302
안성시	170,654	7.5	12,349	206.3	-	74,182
가평군	57,511	1.33	67,400	-	47.4	83,815
연천군	45,200	1.2	110,580	117,310	19.6	97,094

구분	① 사업수입/ 인력	② 사업수입/ 면적	③ 사업수입/ 예산	④ 이용자수/ 인력	⑤ 이용자수/ 면적	⑥ 이용자수/ 예산
수원시	41.16	0.0067	0.4534	32,012	5.28	352
성남시	53.63	0.0067	0.4750	57,499	7.23	508
고양시	40.38	-	0.3511	41,099	-	357
부천시	41.01	0.0027	0.6009	54,147	3.68	793
용인시	33.52	0.0035	0.4792	20,958	2.19	299
의정부시	5.35	0.0026	0.0431	11,056	5.47	89
안성시	-	-	-	9,890	6.01	359
가평군	35.49	0.0007	-	63,018	1.24	-
연천군	16.33	0.0002	0.0002	80,911	0.88	0.83

주 : 연천군 : 공설운동장

나. 분석결과

첫째, 전체적으로 시부의 생산성 측정결과가 군에 비해 높게 측정된다. 다만, 종합운동장의 "④이용자수/인력" 지표는 군이 시부에 비해 상당히 높게 나타나고 있다(예컨대, 시부에서 가장 낮은 안성시는 9,890인데 비해 연천군은 80,911, 가평군은 63,018이다). 그리고 인구수를 고려하여 생산성 측정결과를 보면, 대체로 인구규모가 클수록 생산성이 높은 것으로 분석되고 있으나 일부 시(①사업수입/인력의 의정부시)는 군보다 낮은 지표값을 보인다.

둘째, 재무성과 관점의 생산성 측정결과는 ①사업수입/인력", "②사업수입/면적", "③사업수입/예산" 모든 지표에서 시부의 생산성이 군보다 높게 나타난다. 다만, 의정부시의 경우 ①사업수입/인력이 5.35, ③사업수입/예산이 0.0431로 상대적으로 다른 시에 비해 크게 낮은 지표값을 보이고 있다.

셋째, 시설이용자 관점의 생산성 측정결과는 "⑤이용자수/면적"와 "⑥이용자수/예산" 지표에서는 시부가 군부에 비해 생산성이 높게 나타나고 있으나, "④이용자수/인력"의 경우 군부가 시부보다 높게 나타난다. 시설이용자 관점에서는 인구수가 많을수록 생산성이 높은 경향을 보이고 있으나 일관성을 발견하기는 어렵다.

2. 문화예술회관 사례

가. 생산성 측정

문화예술회관의 생산성을 투입 대비 산출(성과)의 비율로 측정하면, <표 4-6>에서와 같이 우선 재무성과 관점에서 생산성은 "①사업수입/인력", "②사업수입/면적", "③사업수입/예산"에 의해 측정된다.

첫째, 문화예술회관 운영에 있어서 ①사업수입/인력 지표는 시부의 경우 수원시가 61.81로 가장 높고 그 다음은 과천(57.11), 안양(25.64), 고양(23.75), 오산(21.32), 양주(17.11), 용인(14.37), 파주시(9.17)의 순이다. 군의 경우 가평군이 17.20이고 연천군은 7.20으로 측정된다.

둘째, ②사업수입/면적은 시부의 경우 수원시가 0.1565로 가장 높고 그 다음은 오산(0.0571), 안양(0.0407), 용인(0.0238), 양주시(0.0033)의 순이다. 군의 경우 가평군은 0.0072이고 연천군은 0.0005로 측정된다.

셋째, ③사업수입/예산은 시부의 경우 안양시가 1.2632로 가장 높고 그 다음은 과천(0.7224), 수원(0.6799), 고양(0.2672), 오산(0.2306), 용인(0.2162), 양주(0.1476), 파주시(0.0676)의 순으로 나타난다. 군의 경우 연천군이 0.0001의 값을 나타내고 있다.

그리고 시설이용자 관점에서는 "④이용자수/인력", "⑤이용자수/면적", "⑥이용자수/예산"에 의해 생산성을 측정한다.

첫째, ④이용자수/인력은 시부의 경우 파주시가 30,019로 가장 높고 그 다음은 고양(27,013), 과천(20,304), 용인(19,425), 안양(14,166), 수원(13,296), 오산(5,861), 안성시(1,950)의 순으로 나타난다. 군의 경우 연천군이 28,598이고 가평군은 25,792이다.

둘째, ⑤이용자수/면적은 시부의 경우 수원시가 33.67로 가장 높고 그 다음은 용인(32.20), 안양(22.49), 오산(15.69), 안성시(1.27)의 순이다. 군의 경우 가평군이 10.74이고 연천군은 1.91로 측정된다.

셋째, ⑥이용자수/예산은 시부의 경우 안양시가 698로 가장 높고 그 다음은 고양(303), 용인(292), 과천(256), 파주(221), 수원(146), 오산(63), 안성시(30)의 순으로 나타난다. 군의 경우 연천군이 0.27을 나타내고 있다.

<표 4-6> 문예회관(시민회관)의 생산성 분석

구분	인구수(명)	인력(명)	면적(㎡)	예산액 (백만원)	사업수입 (백만원)	이용자수 (명)
수원시	1,074,982	37.5	14,806.5	3,409	2,318	498,600
고양시	937,572	4	-	355.6	95.0	108,055
용인시	833,834	10	6,032	664.6	143.7	194,250
안양시	617,249	17.8	11,212	361.3	456.4	252,155
파주시	317,874	6	-	813.1	55.0	180,118
양주시	179,778	7.4	38,017	857.5	126.6	-
안성시	170,654	2	3,064	128.5	-	3,900
오산시	156,225	17.3	6,462	1,599.2	368.8	101,408
과천시	71,885	96	-	7,589.1	5,482.5	1,949,207
가평군	57,511	2	4,801	-	34.4	51,585
연천군	45,200	0.5	7,498	53,820	3.6	14,299

구분	① 사업수입/ 인력	② 사업수입/ 면적	③ 사업수입/ 예산	④ 이용자수/ 인력	⑤ 이용자수/ 면적	⑥ 이용자수/ 예산
수원시	61.81	0.1565	0.6799	13,296	33.67	146
고양시	23.75	-	0.2672	27,013	-	303
용인시	14.37	0.0238	0.2162	19,425	32.20	292
안양시	25.64	0.0407	1.2632	14,166	22.49	698
파주시	9.17	-	0.0676	30,019	-	221
양주시	17.11	0.0033	0.1476	-	-	-
안성시	-	-	-	1,950	1.27	30
오산시	21.32	0.0571	0.2306	5,861	15.69	63
과천시	57.11	-	0.7224	20,304	-	256
가평군	17.20	0.0072	-	25,792	10.74	-
연천군	7.20	0.0005	0.0001	28,598	1.91	0.27

주 : 시(군)민회관 : 수원시, 파주시, 양주시, 연천군
문화예술회관 : 고양시, 용인시, 안양시, 안성시, 오산시, 가평군

나. 분석결과

첫째, 전체적으로 시부의 생산성 측정결과가 군에 비해 높게 측정된다. 다만, 문화예술회관의 ④이용자수/인력 지표는 군의 지표값이 상당히 높은 수치를 보이고 있다. 예컨대 시부의 안성시가 1,950인데 비해 연천군과 가평군은 각각 28,598, 25,792를 보이고 있다. 인구규모를 고려하여 생산성 측정결과를 보면, 대체로 인구수가 많을수록 생산성이 높은 것으로 분석되고 있으나, 파주시는 다른 시에 비해 상대적으로 일부 지표값에서 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 즉, 파주시의 "①사업수입/인력" 지표값은 9.17이고 "③사업수입/예산"은 0.0676으로 다른 시와 그 격차가 크고 군보다도 낮은 수준에 머무르고 있다.

둘째, 재정성과 관점의 생산성 측정결과를 보면, "①사업수입/인력" 지표는 시부와 군부 간의 차이나 인구규모에 따른 일정한 경향을 발견하기 어렵다. 반면에 "②사업수입/면적"과 "③사업수입/예산"은 시부가 군부에 비해 생산성이 높은 것으로 분석된다. 그리고 "①사업수입/인력"에서는 수원과 과천이 각각 61.81, 57.11로 상대적으로 높은 생산성을 보이고, "③사업수입/예산"은 안양(1.2632), 과천(0.7224), 수원(0.6799)의 지표값이 상대적으로 높다.

셋째, 시설이용자 관점의 생산성 측정결과는 "④이용자수/인력" 지표는 시부와 군부 간 및 인구규모에 따라 생산성 차이의 일관성을 발견하기 어렵다. 그러나 "⑤이용자수/면적"와 "⑥이용자수/예산" 지표에 있어서는 시부가 군부에 비해 생산성이 높게 나타나고 인구수가 많을수록 생산성이 양호하게 나타나는 경향을 보인다. 다만, 안성시의 경우 "④이용자수/인력", "⑤이용자수/면적", "⑥이용자수/예산" 지표값이 각각 1,950, 1.27, 30으로 다른 시에 비해 크게 낮은 수준이고, 오산시도 "④이용자수/인력"와 "⑥이용자수/예산" 지표값이 각각 5,861, 63로 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

제4절 비용분석 : 공공청사의 사례

1. 비용분석의 개관

현재 지방행정서비스에 대한 비용분석은 일반회계 등에서는 제대로 이루어지지 않고 있는데 비해 그동안 발생주의 회계원칙을 채택해 온 지방공기업회계에서는 원가계산기준을 적용하여 왔다. 이와 관련하여 현금주의회계와 발생주의 회계를 병행하는 이원적 체계를 운영하고는 있지만, '07년도 발생주의(복식부기) 회계와 '08년도 사업예산제도의 도입에 따라 프로그램/기능별로 비용분석이 가능하도록 예산 및 회계에 구조적 변화를 가져오는 것이 필요하다고 생각된다. 이러한 점을 고려하면서 행정서비스에 대한 비용분석에 대해 살펴보면 다음과 같다.

우선 행정서비스에 대한 비용분석은 투입요소를 화폐가치로 측정하는 작업이며, 공공부문에 있어서 매우 취약한 부분에 해당한다. 그러나 투입비용(원가)의 계산 없이는 객관적인 생산성을 측정하는 것이 불가능하다는 점에서 비용분석을 위한 관리회계의 발전이 공공부문에서 절실하게 요청되고 있다. 행정서비스에 대한 비용분석을 하기 위해서는 각 원가대상이 소비한 자원을 파악하고 원가를 추정한 후, 이들 사용된 모든 자원의 원가를 합산하는 과정이 필요하다. 즉, 회사에서 각 제품을 생산하는데 사용된 모든 자원의 원가를 측정하기 위해 원가회계시스템을 사용하고 있듯이 공공부문에서도 행정서비스의 제공에 소요되는 투입비용을 계산하기 위한 비용산정체계(costing system)의 구축이 요구된다.

2. 비용항목의 선정

정부부문 생산성은 그 의미에 있어서 투입 대비 산출의 개념과 서비스 질을 포괄하고 있다. 이에 따라 정부생산성에 대한 접근 역시 투입요소와 관련한 비

용절감과 성과개선이라는 양면을 동시에 고려하는 것이 필요하다. 이 가운데 투입요소와 관련하여서는 공공서비스에 대한 비용분석이라는 전략적인 분석수단이 필요하다. 이 과정에서는 실제로 앞절에서 제시한 공공시설의 유지 관리에서 소요되는 비용을 분석하고 이를 토대로 매년 예산으로 공공시설 운영비를 어느 정도 계상하여야 하는지를 파악하고 유지관리비용을 줄이는 개선방안을 도출하는 등의 재정운용 방향을 설정할 수 있다. 일반적으로 지방자치단체의 비용분석은 행정비용계산서를 통해 파악할 수 있는데, 여기서 행정비용이란 공공서비스(공공사업)의 총투입비용에서 수익자가 직접 부담하는 사용료·수수료 등 직접수익을 제외한 순비용(net cost) 개념으로 표시된다.[12)]

비용분석을 위해서는 투입요소를 측정하여야 한다. 투입은 정부활동의 직접적인 생산물인 산출물을 얻기 위한 활동에 사용된 자원이며 노동, 재화·서비스 구입, 자본소비를 구성요소로 한다. 노동 투입(labor input)은 공공서비스 공급에 있어서 가장 중요한 투입요소이며, 임금, 수당, 고용에 따른 각종 사회보장기여금(국민연금, 건강보험, 퇴직연금, 고용보험 등) 등으로 구성된다. 그리고 재화 및 서비스 투입은 소모품, 제세공과금, 난방비, 교통비, 여비, 데이터처리 등과 같은 지출을 포함한다. 자본소비 투입은 건물, 장비, 컴퓨터프로그램 등과 같은 고정자산에 대한 물리적 감가상각비용을 말한다. 이와 같은 투입요소를 고려하면서 공공시설사업에 관한 비용분석을 위한 서식과 주요 비용항목을 살펴보면 <표 4-7>과 같다.

12) 어떤 사업에서 행정비용이 100원이라면 이 손실은 보통 지방자치단체가 일반재원으로 충당하는 것이 일반적이다. 이와 같이 재정사업별로 잉여 또는 손실이 발생한 원인을 검토하고 각 사업별 목적달성도를 평가하여 사업별 집행실적을 평가할 수 있다. 이 경우 사업별로 가능한 정확한 총비용을 계산하는 것이 필요하다.

<표 4-7> 공공시설 분석을 위한 주요 비용항목

비용항목	현금주의 회계인식	발생주의 회계인식
인건비 ①	보수(기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비) 기타직보수 무기계약근로자보수 기간제근로자등보수	급여(기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 직책급업무추진비, 직급보조비, 특정업무수행활동비, 성과상여금, 공무원명예퇴직수당, 기타직인건비) 복리후생비 기타인건비 퇴직급여
운영비 ②	공공요금, 연료비, 소모품비, 수선유지비, 청소용역비 등	제세공과금, 소모품비, 수선유지비,
사업비 ③	재료비 등	재료비 등 사업비용
사업수익 ④	사용료, 수수료, 입장료 등	사용료, 수수료, 입장료 등
감가상각비 ⑤	-	고정자산에 대한 감가상각비용, 자산처분손실
이자비용 ⑥	-	이자비용
운영비용 =①+②+③-④ +⑤+⑥		

3. 공공청사의 비용분석

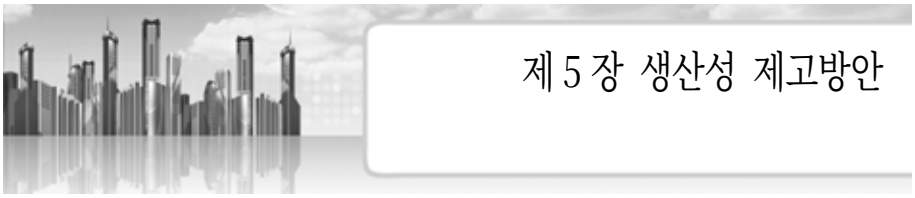
공공시설사업에 대한 비용분석의 사례로 공공청사관리를 위한 운영비용을 분석하면 <표 4-8>와 같다. A시의 공공청사는 지하2층, 지상10층 건물로 연면적이 53,218㎡이다. 이 경우 매년 관리운영에 소요되는 비용이 어느 정도인가를 분석하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 투입요소를 고려하면 인건비(노무비)는 청사관리를 전담하는 공무원(3명)의 임금, 상여금, 연월차수당을 포함하여 113백만원이고, 운영비는 자동차세등 조세공과금, 수선유지비, 청소용역비 등 2,186백만원이다. 그리고 건물에 대한 감가상각비는 640백만원으로 파악된다.

따라서 A시의 공공청사관리에는 매년 2,826백만원의 운영비용이 소요되고 있으며, 여기서 청사의 면적을 고려하여 청사 1㎡당 연간운영비용을 계산하면

55,226원으로 분석된다. 위 사례에서 공공청사의 사무실 임대료 등의 직접적인 수익이 발생한 경우에는 이 직접 사업수익은 총운영비용에서 차감하여야 한다.

<표 4-8> 공공청사관리의 운영비용 분석 : A시 사례

청사 기본정보	・건물 구조 : 지하2층 지상10층 ・건물 연면적 : 53,218㎡ ・감가상각방법 : 정액법 적용 ・내용연수 : 40년 ・매년 감가상각비 : 640백만원		
연간 운영경비	No.	구분	200×년
	①	사업비	-
	②	운영비(경비)	2,186백만원
	③	인건비(노무비)	113백만원
	④	**연간경비(①+②+③)**	2,299백만원
	⑤	국·도·시비보조금	-
	⑥	사업수익(사용료·수수료 등)	-
	⑦	**시부담연간경비(④-⑤-⑥)**	-
	⑧	감가상각비용, 채무상환이자	640백만원
	⑨	이자비용	-
	⑩	**시부담연간총경비(⑦+⑧)**	2,826백만원



제 5 장 생산성 제고방안

제1절 기본방향

생산성은 정부성과의 중심부에 놓여 있으며 정부생산성을 개선할 기회는 무궁무진하다. 정부생산성이 다가오는 정부의 재정적 어려움에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보는 것이다. 최근까지 공공부문 조직 예컨대 지방자치단체를 비롯하여 학교, 복지기관, 보건의료시스템, 우편, 교통시스템, 국방 등에서 성과개선 또는 생산성 증대를 적극 추진해 왔다.

정부의 생산성과 관련하여 한 가지 중요한 사항은 그동안 생산성은 원가절감으로 주로 이해되고 이에 따라 생산성 이득(productivity gain)이 비용절감(savings)과 상호 교환적으로 사용되었으나 사실은 조금 다르게 생각할 필요가 있다. 즉, 정부에서 생산성 향상은 비용절감 쪽 보다는, 공공서비스 제공에 있어서 정부가 보다 나은 결과(양과 질 모두에서)를 전달하는데 있다고 보아야 한다. 예컨대 보다 효과적인 조세징수, 보다 나은 퇴직자 건강관리, 보다 높은 수준의 교육서비스 제공 등을 들 수 있다.

따라서 재정사업의 생산성 제고는 기본적으로 투입 측면에서의 비용절감 문제와 사업성과의 개선이라는 두 가지 축을 중심으로 살펴볼 수 있다. 이를 생산성 운영 실태에서 나타난 문제점과 연결하여 개선방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부생산성 제고를 위한 기반을 구축하는 것이 필요하다. 여기에는 우선 재정사업의 계획과 예산할당 및 집행, 성과평가를 포괄하는 통합성과관리제도의 도입이 요구된다. 그리고 성과관리의 기본단위가 되는 책임중심점을 설정

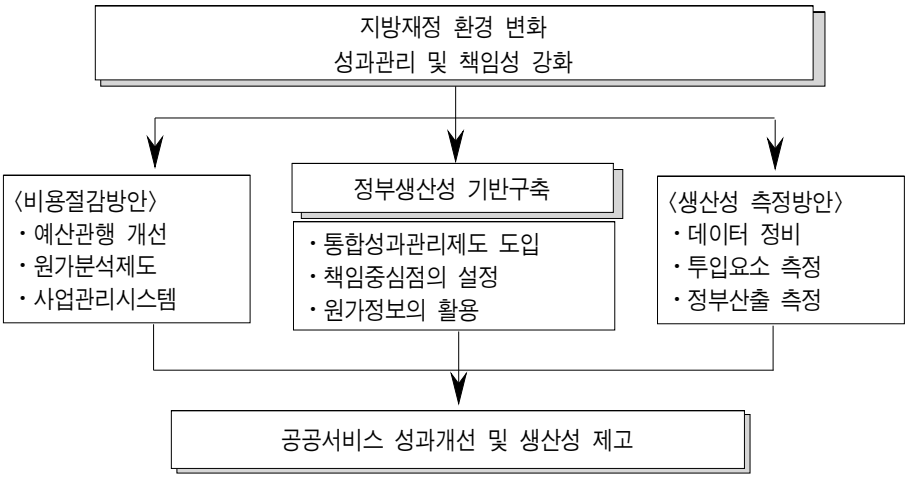
하는 문제와 마지막으로 생산성 측정의 투입 측면에서 원가정보를 활용할 수 있는 방법을 강구하는 것이 요구된다.

둘째, 행정경영관리와 경쟁 도입을 통한 비용절감 방안이다. 이는 재정사업의 운영과 관련하여 기존의 예산관행을 탈피하고 사업의 타당성분석과 엄정한 성과분석을 통해 예산낭비를 억제하고 예산배분 및 예산의 효율적 운영을 도모하는 것을 의미한다.

셋째, 정부부문의 생산성 측정방안을 개발하는 것이 필요하다. 정부조직은 민간부문과는 다른 고유한 특성을 지니고 있으므로, 이들 특성을 고려하여 생산성을 측정하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

이와 같은 정책방향과 정부생산성의 투입 측면과 성과 측면을 고려하면서 정책적 방안을 살펴보면 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 정부생산성 제고를 위한 정책대안의 모색



제2절 정부생산성 제고를 위한 기반구축 방안

정부생산성 제고와 관련하여 현재 가장 문제시 되는 사항은 생산성을 측정할 수 있는 기반이 구축되지 않았다는 점이다. 이로 인해 정부생산성의 수준이 어떤 위치에 있고 앞으로 어떻게 생산성을 향상시킬 것인가를 명확하게 제시하기 어렵다. 따라서 여기서는 우선 생산성 제고를 위한 기반구축 방안으로서 통합성과관리제도의 도입, 책임중심점의 설정, 그리고 관리회계를 통한 원가정보의 활용에 대해 살펴보고자 한다. 이들 사항은 재정사업의 생산성과 관련하여 성과를 효율적으로 관리하기 위한 제도적 틀로서 통합성과관리제도와 책임중심점 설정, 그리고 투입비용의 객관적 계산을 위한 원가정보 문제를 파악하고자 하는 것이다.

1. 통합성과관리제도의 도입

가. 의의 및 필요성

OECD(1999)의 연구를 살펴보면, 재정관리와 정책성과관리의 통합운영은 성과측정체제를 개발한 다음 이를 바탕으로 정책사업의 계획, 집행, 평가와 예산과정을 연계시키는 방향으로 이루어져야 한다고 보고 있다. 정책의 성과관리 과정은 목표달성, 성과측정, 모니터링 보고의 3단계로 구분하고, 재정관리 과정은 예산편성, 예산집행, 결산 및 회계감사의 3단계로 구분하고 있다. 이세구(2001)의 연구는 서울시의 통합성과관리모형을 제시하면서 성과주의예산과 목표관리 및 심사평가의 3개 영역을 통합적으로 관리하는 방안을 제시하고 있다. 여기서 성과관리과정은 성과계획단계, 성과계획의 집행 및 관리단계, 성과보고단계의 3단계로 구분하여 각 부서(실·국)의 사업 및 성과관리가 이루어져야 한다고 보고 있다. 특히 성과계획단계는 강조되는 부분으로서 이 단계에서는 실·국의 전략목표와 단위사업별 성과목표의 설정, 성과지표 및 측정방법의 설정, 단위사업별

성과예산의 편성, 그리고 공무원의 목표설정과 심사평가대상사업의 선정 등이 핵심적 요소라고 주장하였다. 즉, 이 단계에서는 성과예산, 목표관리제, 심사평가의 3개 성과관리제도가 연계될 수 있음을 보여준다.

이와 관련하여 현행 재정사업의 관리는 중장기계획 및 투융자심사 등 사업계획 단계에 치중되어 있으며 실제로 사업의 투입비용과 사업의 수행성과를 체계적으로 관리하는 시스템을 갖추고 있지 못하다. 특히, 성과관리제도(BSC 등), 사업-예산-성과의 관리가 별개로 작동하고 있어 이들을 하나의 틀로 연결하는 통합적 성과관리가 부재한 상황이다. 이에 따라 이러한 문제를 개선하기 위해 통합성과관리제도가 필요하다. 즉, 통합성과관리제도는 사업의 계획단계부터 완료 이후까지 전 과정을 기록 및 관리하는 제도로 중장기정책과 예산제도 간의 괴리를 보완하고 사업/예산/성과를 하나의 시스템으로 연계하여 관리하도록 하는 제도를 의미한다.

나. 통합성과관리제도의 주요 기능

신공공관리 이론에 기반을 둔 성과관리에 대한 논의는 정부의 감축 및 예산절감과 관련된 논의들이라고 볼 수 있다. 대표적으로 미국은 GRPA 및 사업성과 평가를 위한 PART의 도입으로 성과주의와 예산절감을 연계시켜 운용하고 있으며, 영국의 종합지출점검제도, 호주의 포트폴리오예산서, 뉴질랜드의 산출예산제도 등은 결국 정부의 생산성 문제와 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있다.

성과관리는 “전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고, 이를 의사결정에 환류시키는 것”(고영선 외, 2004: 39)이다. 한편 “예산-회계-감사” 과정은 “정책준비 및 기획, 의사결정, 실행, 모니터링과 통제, 평가와 환류라고 하는 보다 넓은 정책 및 관리 순환과정 속에 포함되어 있다. 따라서 이들 성과관리와 재정관리를 연결하여 통합적으로 운영하는 것이 필요하다. 이와 같은 통합성과관리제도의 주요 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정의 성과관리와 공공서비스 공급의 책임성을 강화하기 위해서는 정부가 수행하는 각종 사업에 대해 최초 계약단계로부터 사업완료 시점까지 전체적인 계획-예산편성 및 집행-회계감사-성과분석-개선평가의 전과정을 체계적으로 관리하는 것이 중요하다. 이를 통해 재정 전반의 사업관리시스템을 개선할 수 있다. 실제로 재정사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어지기 위해서는 성과목표와 사업목표 설정, 예산의 집행, 성과의 측정 및 환류과정이 적정하게 이루어지는 것 뿐 아니라, 더욱 중요한 것은 자원투입과 사전통제로부터 산출 또는 성과와 사후관리를 철저히 이행하는 것이 매우 중요하다.

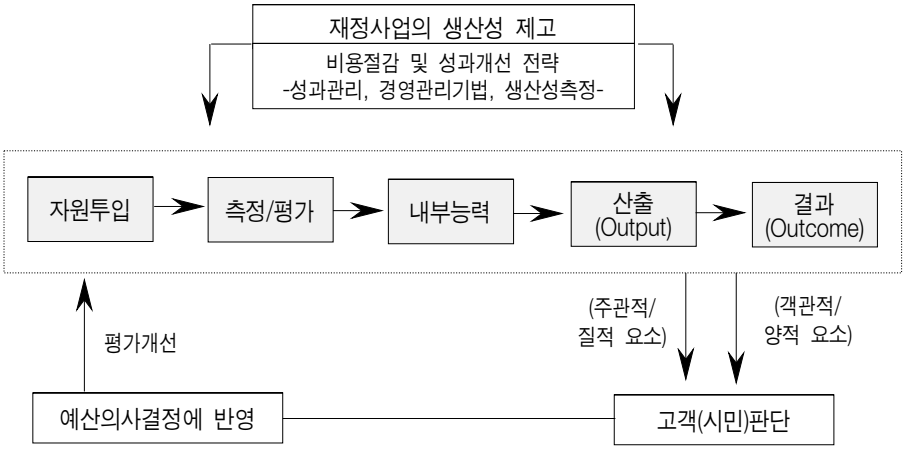
둘째, 예산을 통한 자원의 배분과 지출의 성과를 연계시킬 수 있다. 정부의 조직별 혹은 사업활동별로 공공서비스에 대한 목표를 세우고 이에 대한 구체적인 실행계획을 수립한 후 이러한 계획의 실행과정과 결과에 대한 성과를 측정·보고하고 측정된 성과를 평가하고 이를 예산과 연계 운영하는 것이다. 최근 들어 도입한 프로그램예산, 사업예산제도, 재정사업 성과관리제도 등은 결국 투입요소에 대한 통제중심이 아니라 성과중심으로 예산을 운용하며, 예산집행의 결과가 어떠한 산출(output)과 결과(outcome)를 달성했는지를 측정하고, 이를 기초로 인센티브를 부여하는 성과기준 예산체계로의 전환을 의미한다. 이는 생산성 향상을 위한 예산제도로의 전환과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

셋째, 재정사업의 성과관리제도는 프로그램예산제도와 연결되어 '성과계획 수립 → 프로그램별 예산의 편성 → 성과지표 개발 → 성과측정 및 평가 → 성과정보 보고 및 환류의 과정에 의해 정책의사결정에 반영하도록 하여 성과관리의 실효성을 높일 수 있다.

넷째, 성과관리제도와 성과예산제도의 필요성은 주민들에게 성과목표와 평가결과를 공개하여 행정의 투명성 및 신뢰성을 확보하고, 지원대상사업, 지원규모 등을 평가결과와 연계하여 결정함으로써 재정지출의 효율성과 생산성을 제고한다는 측면에 근거한다. 그리고 각 조직부서가 스스로 목표의식을 갖고 적극적으로 재정사업을 추진하게 되어 책임의식이 강화되고, 예산과 회계, 감사제도 등 전반적인 사업운영시스템의 효율화에 기여한다(박중훈·박민정, 2008 : 18). 이와

같은 통합성과관리제도와 생산성의 관계를 정리하면 <그림 5-2>와 같다.

<그림 5-2> 통합성과관리제도와 생산성의 관계



자료: Marc Holzer(1996. p.151) 토대로 재구성

2. 책임중심점의 설정

가. 책임중심점의 개념

책임중심점은 책임자가 의사결정의 권한을 갖고 운영하는 단위[13]로서, 관리자들의 책임영역을 명확히 하여 예산통제 및 성과평가를 위한 기초를 제공하는 단위를 의미한다. 이 관리자들은 종종 예산소유자(budget holders)라고 불리며 그들은 예산을 집행하고 그 결과에 대한 책임을 지게 된다. 따라서 하나의 책임중심점은 노무, 재료, 자본의 투입을 받고, 이 투입을 가지고 제품을 생산할 것을 요청받게 되는 단위를 의미한다.

일반적으로 책임중심점은 조직 및 활동과의 관계를 기초로 비용중심점(cost centers)이나 조직부서(department)와 연관관계를 갖게 된다. 즉, 가장 낮은 단계의

13) http://tutc.nared.net/egovernment, 2005. 9

활동에서 투입과 산출에 관한 자료를 수집하는 회계(accounts)시스템인 비용중심점이 형성되고 관리자 개인은 한 개 또는 그 이상의 비용중심점에 대하여 책임을 지게 된다. 따라서 다수의 비용중심점들은 책임중심점(responsibility center)을 형성하게 된다. 이와 같은 책임중심점은 다시 프로그램(programme)이나 서비스 수준에서 모아지고, 프로그램과 서비스 책임중심점은 조직부서(department)를 구성하게 된다.[14] 따라서 책임중심점은 정부의 업무 중 가장 하위단위의 활동과 조직부서 사이에 존재하는 단위라고 볼 수 있다. 이러한 책임중심점은 회계책임과의 관계에서 원가중심점(cost center), 이익중심점(profit center), 투자중심점(investment center) 등으로 다시 구분될 수 있다.

첫째, 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.

둘째, 이익중심점은 사업의 한 부분으로 원가는 물론 수익까지 축적되는 책임단위로서 수익과 비용의 차이인 이익에 대하여 책임을 지는 단위이다. 이러한 이익중심점은 손익계산서를 중심으로 평가하게 된다.

셋째, 마지막으로 투자중심점은 비용과 수익은 물론 투자자금의 통제가 가능한 책임단위로서 대기업의 본사, 분권화된 대규모 조직의 사업부 등이 그 예에 해당하며 평가 시에 투자이익률 또는 잔여이익을 기초로 평가하게 된다.

이와 같은 책임중심점의 구분에 따른 권한범위와 관리방법 등을 정리하면 <표 5-1>와 같이 제시할 수 있다.

14) 김흥래 외, 복식부기회계 이론과 실무, 2004. p. 533.

<표 5-1> 책임중심점의 구분

구분	원가중심점	이익중심점	투자중심점
책임	제조원가	영업이익	투자이익률 잔여이익
권한 이양 범위	제조일정 원자재구매 노무관리(생산직)	판매가격결정 제품사양 및 수량결정 제조권한	투자결정권, 영업권
관리 방법	제조부문: 표준원가로 관리 관리부문: 예산으로 관리	영업부문: 제조부문과 내부거래 제조부문: 영업부문과 내부거래 관리부문: 서비스가격결정	독립채산제

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 비용산정은 조직의 업무에 대한 비용산정시스템이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 현행 지방자치단체 복식부기 전산시스템에서도 책임중심점을 설정하고 있는 바, 동 시스템에서는 책임중심점을 투자중심점에서 설정하고 투자중심점 관리는 자산유형의 선택에 따라 그 자산의 관리 주체를 회계적인 측면에서 관리하고자 하고 있다. 다시 말해 복식부기시스템은 현재 지방자치단체에서는 정확한 관리가 되고 있지 않다는 점에서 출발하여 해당 자산이 어떤 투자중심점에서 관리되고 있는지의 여부를 판단하는데 주안점을 두고 책임중심점을 설정하고 있다.

이러한 투자중심점은 지방자치단체의 자산종류를 기준으로 1차 분류하고 각 분류된 자산의 종류별로 실제 관리하고 있는 기관을 중심으로 2차 분류하는 체제를 갖추고 있다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 투자중심점 설정 현황 : 전주시 사례

투자중심점 상위레벨	투자중심점 하위레벨
[일반행정]일반행정	완산구청
[일반행정]청소년복지회관	중앙동
[일반행정]종합복지회관	덕진구청
[일반행정]보건소	전주시청
[일반행정]생활체육시설	근로자종합복지관
[일반행정]잡종재산	전통 한옥 지구
[일반행정]기타업무영역	전통 한옥 지구
[SOC]박물관	전주 한옥 지구
[SOC]주차장	문화로
[SOC]공원	보안등
[SOC]도서관	완산 생활 체육 공원
[SOC]미술관	국도 대체 우회 도로
[SOC]동물원	전주 첨단 산업 단지
[SOC]수목원및식물원	전주 진입로
[SOC]공연시설	전주권 광역 쓰레기 소각장
[SOC]체육시설	자연 생태 체험관
[SOC]사회복지시설	동부우회도로
[SOC]의료시설	삼천지구 주거 환경 개선
[SOC]해양주민편의시설	전주시 평생 학습 센타
[SOC]기타주민편의시설	진북동사무소
[SOC]건설중인주민편의시설	인후1동사무소
도로	인후2동사무소
도시철도	인후3동사무소
폐기물처리시설	덕진동사무소
폐수및종말처리시설	금암1동사무소
상수도	금암2동사무소
하수도	팔복동사무소
하천부속시설	우아1동사무소
분뇨처리시설	호동골공원 등
축산폐수공동처리시설	
재활용시설	
어업기반시설	
댐	
농림및축산산업기반시설	
기타사회기반시설	
건설중인사회기반시설	

이러한 현행 복식부기시스템의 투자중심점은 자산관리의 효율성 측면을 강조하여, 어느 투자중심점을 중심으로 자산의 소유 및 변경이 어느 정도 이루어졌는지를 파악하는데 매우 효과적으로 구성되어 있다. 다만 현 시스템은 각 투자중심점을 중심으로 비용을 파악하는 데는 한계가 있을 수 있다. 따라서 투자중심점의 설정은 그 설정목표가 무엇인지가 가장 중요한 출발점이 될 수 있는 바, 본 연구에서는 비용계산을 위한 투자중심점의 설정에 목표를 두고자 한다.

이러한 인식의 출발점에 기초할 때, 책임중심점을 비용산정의 기제로서 활용하기 위해서는 책임중심점이 갖고 있는 조직 내에서의 위상, 책임중심점의 업무에 대한 범위설정 등이 필요하다.

2) 조직 내에서의 위상

조직 내에서의 위상이란 책임중심점이 조직체계 중 어느 수준에 해당하는지에 대한 것으로 현행 지방자치단체의 조직체계와 책임중심점과의 연계점을 규명하는 작업이라고 할 수 있다. 이러한 조직 내에서의 위상은 다음과 같은 두 가지 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 보면,[15] 지방자치단체의 예산구조에서 세입과목은 장·관·항·목의 4단계로 구분되어 있으며, 이중 장·관은 세입의 원천별,

15) 현재 지방자치단체의 예산편성체계의 근거가 되는 예산편성지침서는 폐지가 되었지만 아직 과거의 지침을 근거로 지방자치단체의 예산이 편성되고 있다는 점에서 책임중심점과 예산체계와의 관계는 지방자치단체예산편성지침서를 기준으로 판단함.

항·목은 세입의 세부종목별로 분류하고 있다. 반면에 세출예산분류는 분야·부문/정책·단위·세부사업/편성목·통계목으로 구분된다. 이 중 분야·부문은 행정활동을 기능별로 구분한 것이고, 정책·단위·세부사업은 행정조직 또는 사업목적별로 구분하고, 그 아래에 경비성질별로 편성목과 통계목을 설정하고 있다.

따라서 지방자치단체의 예산편성체계를 기초로 책임중심점으로 인식될 수 있는 조직은 실·과(정책사업) 수준이라고 볼 수 있다. 그러나 비용을 산정함에 있어 보다 바람직한 것은 실제 집행하는 조직의 활동을 대상으로 하는 것이 바람직하다는 관점에서 볼 때, 과 단위보다는 계(또는 팀)수준의 행정활동에 대한 비용산정이 보다 필요한 것으로 판단된다.

다만, 이 경우에도 현행 세출예산 분류구조에서 사업단위(정책·단위·세부사업)와 행정조직 구분이 정확히 일치하지는 않는다는 문제가 여전히 남는다. 실제로 정책사업 구분은 자치단체의 실·과의 기능과 연계되고, 단위사업은 계단위와 연계가 되어 있지만 일부의 경우 하나의 정책사업에 여러 조직부서가 관련되는가 하면, 그 반대의 경우도 발생하고 있다. 뿐만 아니라 현행 자치단체의 조직기구와 예산과목구조를 비교해 보면, 이들이 상호 명확한 연계성을 갖고 있지 않음을 알 수 있다. 즉, 재정부문의 조직단위(계 단위)는 세정, 평가, 경영수입, 공기업관리, 지적업무 등으로 구분되어 있으나, 실제 예산분류는 세정관리, 재산관리, 지적관리로 압축되어 설정되어 있다. 이로 인해 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 점을 인식할 때 현재의 지방자치단체 조직체계와 연계되는 접합점은 대체로 계(팀)수준을 상정할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 비용분석을 위한 책임중심점은 계(또는 팀)로 상정해도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 다만 일부 사례의 경우 업무의 성격과 복잡성을 고려하여 예외

적으로 과수준에서의 책임중심점도 고려할 필요가 있다.

셋째, 책임중심점과 원가산정과의 관계에서, 책임중심점을 권한의 이양과 관련하여 원가중심점, 이익중심점, 투자중심점으로 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 행정서비스의 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 볼 수 있다. 결과적으로 조직체계 내에서의 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 선행연구에서 사용되고 있는 정의를 준용하고자 한다.

먼저 업무는 사업, 프로그램, 정책을 포함하여 지방자치단체가 수행하는 모든 행정과정을 의미하는 것으로 유추 해석할 수 있다.[16] 이중 사업, 프로그램, 정책 간의 관계는 논자에 따라 약간의 차이가 존재하고 있다. 다시 말해 여러 가지 사업(project)이 모여 하나의 프로그램(program)을 형성하고 유사한 프로그램이 하나의 정책(policy)을 구성하게 되므로 사업, 프로그램, 정책 간에는 계층이 존

16) 박희정 외, 「지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」, 한국지방행정연구원, 2004. p. 116.

재한다고 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.

첫째, 전사적 업무는 주민의 삶의 질과 직접적인 관련이 있는 과제들로서 매년 그 결과를 주민에게 공개할 필요가 있는 업무이다.

둘째, 핵심업무부서의 업무는 주어진 목표를 달성하기 위한 과제로서 조직의 성과향상에 결정적으로 기여하는 업무로서 가장 중요하고 비중있는 업무이다.[17]

셋째, 팀수준 또는 개인수준의 업무는 주요성공과제 등을 의미하는 업무이다.

이와 같이 업무의 범위 및 기능 등은 논자에 따라 다양하기 때문에 이들 간의 관계를 명확히 설정하는 데는 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 업무 중 비용산정의 목적, 비용산정의 가능성, 비용산정의 정확성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다.

3. 관리회계 원가정보의 활용

가. 생산성 분석에서 원가정보의 중요성

정부생산성 분석과 관리회계 원가정보의 활용 문제는 사실상 공공서비스 공급에 관한 생산성 측정이나 성과 향상 전략과 관련하여 투입요소인 비용정보를

17) 남명수 외, 「성과관리시스템」, 한·언, 1994, p. 140.

보다 합리적이고 객관적으로 계산하는 문제와 직결된다. 이렇게 보면 이것은 광범위한(거시적) 접근이라기 보다는 특정분야에 대한 심층적 연구에 가까운 미시적 접근방식에 속한다. 예컨대, 생산성 분석을 위한 투입비용의 산정 문제는 단위비용(unit cost), 총비용(full cost)의 계산 등의 원가계산기준을 개발하고 공공서비스 산출에 대해 자원투입의 단위비용을 산정하는 문제이기 때문이다.

다시 말해 지방자치단체 행정경영에서 재정사업의 생산성을 분석하기 위해서는 산출물을 명확하게 정의하는 동시에 사업수행에 소비된 원가 정보를 정확하게 분석하는 것이 필요하다. 이때 원가를 계산할 수 없으면 생산성이나 효율성을 판단할 수 없게 된다. 생산성을 투입비용에 대한 산출 또는 성과의 비율로 보는 경우 사업의 총비용을 계산하지 않으면 생산성 측정은 의미가 없기 때문이다.

또한 예산편성 상의 사업비용과 사업집행 결과 지출된 총비용을 비교하여 재정사업의 성과를 평가하는 경우에도 사업원가나 사업의 총비용을 계산할 수 없으면 생산성을 분석할 수 없다. 결국 재정사업의 수행 결과에 대해 생산성을 측정하는 경우 사업비용의 계산이 필요하고 미래의 사업수행을 위한 예산편성 시에도 사업원가(program cost)를 추정하는 것이 필요하다. 이러한 투입비용의 명확화를 통해 생산성 분석이나 성과평가에 있어서 예상되는 성과가 추정되고 실제성과가 측정되어 추정치와 결과의 차이에 대한 원인이 규명되는 것이다(윤성식, 1993 : 1019~1027).

그런데 이와 같은 재정사업의 투입비용이나 원가정보는 관리회계의 개발을 통해 제공될 수 있다. 특히 우리나라의 경우 정부부문에 발생주의 회계원칙 적용이 아직 시행 초기단계에 있어 원가정보와 같은 관리회계가 개발되지 않고 있어 정책의사결정 지원기능을 강화하기 위한 관리회계 관련 연구가 매우 절실한 실정이다.

나. 비용(원가) 산정의 범위와 영향요인

재정사업을 수행하기 위하여 투입하는 자원으로서 예산이나 인원을 상정하는

경우, 이러한 투입이 행정활동이라는 과정을 거쳐 산출물인 행정서비스로 전환되고 그 결과로 지역주민의 만족도(outcome)가 향상된다고 할 때, 이러한 일련의 과정에서 구체적으로 재정사업의 생산성을 분석하기 위해서는 모든 투입을 원가로 환산하여 통일적으로 파악할 필요가 있다. 즉, 인원은 인건비로, 이용한 설비는 감가상각비로 환산하게 되면 비용으로 합산할 수 있다. 이와 같이 금액으로 환산한 투입비용과 산출을 비교하여 생산성을 분석·평가하는 것이 요구되는 것이다.[18]

이와 관련하여 한가지 고려해야 할 사항은 우리나라 예산제도는 발생주의가 아닌 현금주의를 채택하고 있다는 점이다. 이로 인해 자치단체의 사업예산에서 표시되는 예산원가의 경우 현실적으로 직원의 인건비를 구성하는 급여, 수당 등이 사업별로 집계되지 않는다. 또한 직원 퇴직시에 지급하는 퇴직급여충당부채나 고정자산의 소비에 대한 감가상각비용이 포함되지 않는 등 원가집계가 아주 미흡한 실정이다. 따라서 재정사업의 원가를 정확히 계산하기 위해서는 사업집행에 관한 이들 모든 소비된 비용을 파악할 필요가 있다. 예컨대, 인건비를 사업별로 안분하기 위해서는 직원의 사업별 활동량에 따라 인건비를 사업별로 배분하여야 되는데, 이 경우 직원의 사업분담표를 작성하여야 한다. 사업분담표는 직원 1인당 매일의 업무내용과 근무시간을 기록하여 직원이 사업에 기여한 비율을 통해 매트릭스화한 표이다.

이를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 현행 사업예산제도에서 예산원가 산정은 실·과 중심으로 정책사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동을 구성요소로 하고 있으며 행정운영경비는 정책사업 수준에서 할당되고 있다. 특히 원가정보를 이용하여 사업예산에서 실제로 투입비용 대비 성과를 측정하는 문제는 사실 사업원가정보, 단위비용 관련 정보 등 신뢰할 수 있는 비용데이터(cost data)의 이용가능성에 달려 있지만, 현재는 여러 가지 제약과 한계로 인해

18) 투입에 관한 모든 원가를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 현금주의에 의한 세입세출액뿐아니라 보다 정확한 원가로서 수익과 비용을 인식할 필요가 있다. 예컨대 발생주의에 의한 행정비용계산에서는 직원의 퇴직급여충당금전입이나 감가상각비, 금리 등의 새로운 비용요소를 포함하여 보다 정확한 원가를 파악하는 것이 가능하다.

사업원가를 반영하는 생산성 측정이 어려운 상태에 있다. 따라서 현행 사업예산 원가의 현황 분석을 토대로 살펴보면, 재정사업의 생산성 측정을 위한 투입비용의 계산을 위해서는 다음과 같은 조건의 충족이 요구된다.

첫째, 자산·부채 관리에 따른 비용의 정확한 인식이 필요하다. 자산의 취득 사용 유지 처분 등의 각각에 대해 자산의 변동사항을 회계처리 한다. 예컨대, 자산 사용에 따른 비용(감가상각비), 자산 소유에 따른 비용(자본부담금) 등에 대한 회계처리 여부, 부채 차입에 따른 비용, 기타 선급금과 충당금 등의 인식과 회계처리 여부를 규정하여야 한다.

둘째, 현행 사업예산에서는 경상과 자본의 구분이 이루어지지 않고 있으나 원가분석을 위해서는 소비된 자원에 대해 경상과 자본의 구분이 필수적이다. 즉, 경상예산에서는 경상적 사업비용, 행정운영비용, 자본비용, 자본보조금(회계실체내), 사회보장비, 공적연금, 의무적 부담금 등이 해당되고, 반면에 자본예산에는 새로운 자본지출, 자본보조금(다른 회계실체간), 자산의 매각, 순융자 항목이 포함된다.

셋째, 행정비용과 사업비용을 구분하여 원가계산을 고려하여 예산편성 구조를 개선하는 것이 필요하다. 우선, 행정비용에는 인력운영비(임금·급여 등 직접인건비, 공적연금·건강보험부담금 등 사회보장비용, 직무수행경비·업무추진비 등 부서인건비), 기본경비(임대료, 여비, 일반운영비 등 부서운영을 위한 행정사무비용), 부동산소유에 대한 자본부담금 비용 등을 포함할 수 있다. 한편 사업비용에는 사업 정책 목적의 달성을 위해 지출되는 경비(생활보장비, 시설비 등 직접비), 자본비용(감가상각과 손괴, 자본부담금비용 등 비현금거래), 예비비(미래원가를 위한 준비금) 등이 포함될 수 있을 것이다(<표 5-3> 참조). 이와 같은 원가정보는 예산상 원가와 실제 집행한 사후적 원가의 비교, 다른 사업 및 단체기관 간에 비교(총비용 또는 단위비용), 사업원가의 연도별 변화추이 등을 통해 정부활동의 성과를 측정하고 관리하는데 유용하게 활용될 것이다.

<표 5-3> 원가산정의 범위와 영향요인

구분	예산원가(현금주의)	원가산정(발생주의)
원가 항목	・비현금거래(자산관리비용 등)를 원가에 미포함 ・원가항목을 사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 재무활동으로 구분	・비현금거래 포함 ・행정비용과 사업비용을 엄격히 구분 ・순원가 및 총원가 접근 방식
감가상각비 포함 여부	미포함	포함
자본부담금 포함 여부	미포함	포함
재무활동	・내부거래, 보전재원 포함	・미래 현금지출(충당금) 포함

다. 생산성 분석에서 원가정보의 반영

지방자치단체의 전반적인 성과관리체계 하에서 성과계획에 기초하여 재정사업을 집행하고 투입비용 대비 성과를 비교하여 생산성을 분석하는 작업이 필요하다. 이 과정에서는 투입요소를 결정하는 원가(비용)정보가 생산성 분석에 반영될 수 있도록 관리회계제도를 개발하는 것이 중요하다.[19] 재정사업의 생산성은 재정사업의 실적과 성과를 극대화하는 것으로 투입 대비 산출(또는 결과)을 높이는 전략이 요구된다. 그동안 정부는 국가재정 혁신 차원에서 통합재정범위의 정립 및 정부회계제도와 예산체제의 개편을 연계하여 추진함으로써 실질적으로 재정관리의 효율성을 증진하고자 노력하고 있다. 이 경우 가장 핵심적인 사안으로서 의사결정 지원기능으로서 사업원가 등 관리회계정보를 활용할 수 있도록 예산체제를 성과기준(예: 프로그램예산구조)으로 개편하고 이를 발생주

19) 정부부문의 재정관리는 예산-회계-감사의 순환과정으로서 이것은 보다 넓은 정책 및 성과관리과정에 포함되어 있다. 이러한 두개의 전체와 부분이 효율적으로 연결되어 유기적으로 운영 관리되어야 한다. 특히 최근의 동향은 재정관리 초점이 "자원투입과 사전통제"로부터 "성과(결과)와 사후관리"로 전환되고 있다. 이로 인해 전반적인 정부의 행·재정운영에 변화가 나타나고 있는 것이다. 그런데 이러한 과정들은 분권화의 정도와 성과관리의 수준에 따라 각 국가나 제도에서 다양한 모습을 보이고 있다(OECD, Christopher Pollitt, 2001 : pp.9~11).

의 회계결산과의 연계 기능을 통해 실질적으로 재정사업의 총원가(full cost)가 산출되도록 재정관리시스템을 구축하는 일이다.

최근 미국을 비롯한 주요 선진국은 공공부문 재정관리와 성과를 개선하고, 공공서비스의 책임성 강화를 목표로 개혁을 추진하고 있다. 이들 개혁은 보다 나은 원가와 성과정보를 통해 정부부문의 생산성을 제고하고자 하는 요구에 부응하기 위한 것으로 보인다. 이에 따라 정부활동 원가에 관한 발생기준의 관리회계정보를 생성하고자 노력하고 있다. 그러나 실제로 이들 관리회계 원가정보를 재정사업의 생산성 측정에 활용하는 데는 여러 어려움이 여전히 남아 있다. 이것은 예산제도가 현금주의로 운영되고 있어서 재정사업의 계획과 예산편성 및 집행이 현금주의에 의해 이루어지고 있다는 점이다. 이와 같은 상태에서는 재정사업의 투입비용을 객관적으로 계산하는데 한계가 있다.

정부부문의 관리회계가 정보산출의 토대이고 정부활동에 대한 실적과 성과를 표시하는 기초정보라고 한다면, 정부예산은 정부조직의 기능과 활동에 대한 자원의 조달과 배분내용을 표시하는 1회계년도의 재정계획으로서 주민과의 약속이다. 특히, 민간기업의 경우 주로 집행단계에서 다양한 의사결정이 이루어지는데 반해, 정부조직은 예산단계에서 가장 중요하고도 수많은 의사결정이 이루어진다는 점에서 그 중요성이 인식되어야 한다. 종합적으로 재정사업의 생산성을 적합하게 측정하기 위해서는 재정사업의 산출물에 대한 명확한 정의와 함께 사업 수행에 소비된 총비용을 계산할 수 있는 예산회계구조를 마련하는 것이 중요하다.

라. 정부부문 원가계산기준의 마련

재정사업이 예산의 낭비없이 효율적으로 수행되고 목표한 사업성과를 거두고 있는가를 파악하는 것이 중요하다. 이것은 재정사업의 실시결과에 대한 생산성 관련 정보를 통해 자신의 정부가 어떠한 재정사업에 어느 정도의 예산을 투입하고 그 성과는 어떠한가?, 그리고 사업관리를 통해 미래 투자에 대한 예측도 가

능하게 되는 등 사업 관련 종합적이고 체계적인 정보를 쉽고 편리하게 접할 수 있음을 의미한다. 따라서 발생주의 관리회계정보를 활성화하여 재정사업 관련 정보를 산출하도록 하여야 한다. 재정사업 수행과 관련하여 실제 투입된 비용과 사업으로부터의 수익을 차감한 순원가(net cost) 산출방식에 의한 비용을 파악하도록 하여야 한다.

재정사업의 성과관리에서는 원가 개념과 발생주의 관리회계정보를 활용하여 과학적이고 객관적으로 프로그램의 성과와 효과를 측정하는 것이 매우 중요시된다. 이 점은 동일한 성과목표를 보다 적은 투입비용으로 달성한 경우가 보다 생산성이 높기 때문이다. 따라서 실제로 성과관리의 한 축을 이루는 투입비용을 객관적으로 계산하기 위해서는 사업별 원가시스템이 작동되어야 한다.[20] 즉, 정부회계기준에 사업원가계산에 관한 구체적인 원가회계기준과 원가분석방법이 명시되어야 한다.

이를 위해 정부회계기준에 원가계산준칙을 마련하기 위한 근거 규정을 추가하고 구체적인 원가계산지침(예규 또는 지침 형태)을 마련할 필요가 있다(신홍철, 2008: 61). 특히 원가계산 규칙에서는 직접비와 함께 간접비를 적합하게 배분하는 방안이 필요하다. 간접비는 주로 조직부서 전체에 걸치는 공통경비(전산, 세무, 기획 등)나 조직부서의 행정비용으로서 이들 공통비용을 각 프로그램에 배부하는 원칙과 기준이 요구된다. 아울러 지방자치단체의 경우 발생주의회계는 도입 이후 2번의 결산재무제표를 작성한 경험을 바탕으로 성과(원가)정보 생성 기반 마련 등 정보 유용성 차원에서 재무제표의 내용과 품질을 높이는 노력이 요구된다.[21]

---

20) 투입비용의 측정은 실제로 공공서비스의 생산과정과 관련하여 인력, 자본투자 등 소비된 자원의 원가에 해당하는 투입비용을 얼마나 적합성 있게 산출하는가에 달려 있다. 이것은 프로그램에 대한 단위비용, 총비용을 계산하는 문제로서 직접비와 간접비를 포함하는 총비용의 계산이 매우 중요함을 의미한다. 각 국가의 경우에 있어서도 최근의 동향은 정부의 투입, 산출 및 생산성에 대한 보다 나은 측정에 초점이 두어지고 있다. 투입비용은 정부활동의 직접적인 생산물인 산출(outputs)을 생산하는 활동에 소비된 자원으로서 노동, 재화·서비스, 자본 요소로 구성된다. 이 경우 일반적으로 투입비용은 임금이나 가격변동을 고려하여 노동, 재화·서비스, 자본을 종합적으로 반영하여 산정하는 것이 필요하다.

마. 사업 투입비용의 산정방안

재정사업의 생산성을 분석하고 사업 간에 그 정도를 비교하기 위해서는 각 재정사업의 생산성을 측정함에 있어서 사업의 추진결과(산출물)를 명확하게 설정함에 동시에 그 사업수행에 어느 정도의 자원이 소비되었는가 하는 투입비용을 계산하는 것이 반드시 필요하다. 이와 관련하여 재정사업의 수행에 소비된 자원의 원가를 제대로 파악하기 위해서는 직접비 뿐 아니라 간접비를 모두 포함하는 수준으로 이행하는 것이 필요하다. 간접원가의 경우에도 처음에는 공무원 인건비를 각 재정사업별로 할당하고 그 다음에는 실·과부서 공통간접비를 포함하여 할당하고, 최종적으로 행정지원부서(기획, 전산, 세무, 회계 등)의 공통간접비를 모두 망라하여 원가를 산정하는 단계로 나아가는 것이 필요할 것이다. 여기서 이와 같은 재정사업의 투입비용을 산정을 위한 단계적 과정을 제시하면 <그림 5-3>과 같다.

첫째, 재정사업 수행에 사용된 자원소요액을 중심으로 사업의 투입비용을 산정하되, 모든 원가 항목이 포함되기보다는 직접적인 직접사업비를 중심으로 재정사업의 투입비용을 산정한다.

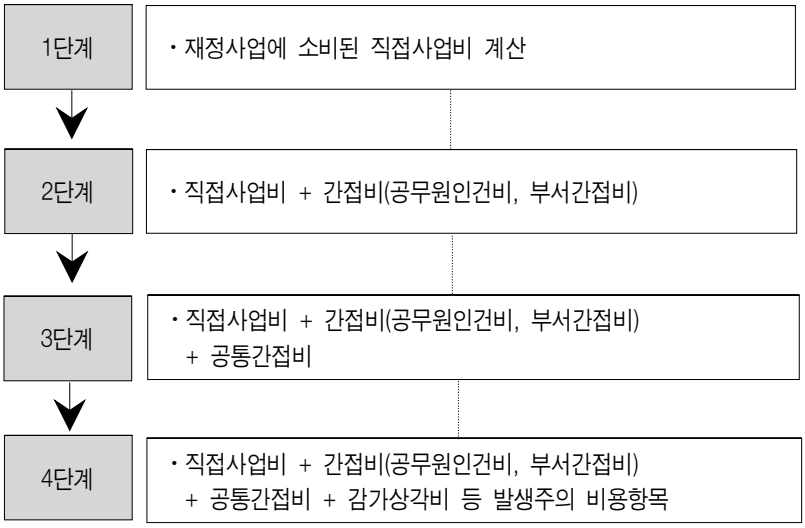
둘째, 직접사업비와 함께 간접비에 속하는 공무원 인건비와 실·과단위 행정운영경비(부서간접비)를 포함하여 재정사업의 투입비용을 산정한다.

셋째, 마지막 단계로 직접사업비, 공무원인건비, 부서간접비를 포함하여 행정지원부서(전산부서, 기획부서, 회계부서, 예산부서 등)의 공통간접비까지를 모두 망라적으로 포함하여 각 재정사업에 할당하여 실제적으로 모든 원가 항목이 포함된 총투입비용을 산정한다. 이와 같은 원가산정은 발생주의회계를 전제로 하여 감가상각비, 퇴직급여비용 등을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

---

21) 성과(원가)정보 생성과 관련하여 한가지 고려사항은 현재 현금주의에 의한 세입세출결산과 발생주의에 의한 재무회계결산이 병행 운영되고 있으므로 이에 대한 정보의 차이를 작성하여 알기 쉽게 정보이용자에게 보고하는 것이 필요하다.

<그림 5-3> 생산성 분석과 관리회계 원가정보의 활용단계



제3절 행정경영을 통한 비용절감

1. 의의

민간부문은 시장기제에 의해 가격결정과 소비자의 수요와 선호에 의해 자원의 효율적 배분이 이루어질 수 있지만, 정부부문은 자원의 배분이 성과 및 수요와 연계되지 않기 때문에 예산과정이라는 수단을 통해 자원배분이 이루어진다. 따라서 정부부문의 경우 자원배분의 합리성은 떨어질 수 밖에 없는 실정이다. 만일 정부가 쉽게 그들의 성과를 개선하고 생산성을 증대시킬 수 있다면 이미 벌써 그렇게 했을 것이다. 경쟁이 없는 상황에서 독점, 정부규제에 의해 보호된 기업, 거의 경쟁자가 없는 기타 민간부문 기업은 언제나 낮을 생산성을 보이고 있다. 결국 경쟁이 없으면 관리자들은 성과를 개선하거나 새로운 기술을 추진할 유인이 거의 없는 것이다. 따라서 정부에 있어서 그 해결책은 행정경영을 통한

경쟁 도입과 원가분석 등 비용절감을 적극적으로 추진하는 것이다.

예컨대 고령화에 따른 의료비용, 연금 등 복지비용 지출증대가 예상되면, 자치단체로서는 세금 추가 인상이나 차입을 하거나 아니면 필요한 서비스를 줄이는 등의 문제를 생각할 수 있다. 이 경우 행정경영기법을 통해 생산성 을 강화하는 방법은 이들 재정적 어려움을 해결하는 방안이 될 수 있다. 즉, 정부활동을 경쟁에 노출시키면 서비스를 개선하고 원가를 절감할 수 있다. 오늘날 재정적자와 전례 없는 경제적 어려움에 처한 정부로서는 성과 개선과 생산성 향상을 더 이상 미룰 수 없는 시점에 있는 것이다.

정부부문에 있어서 생산성 저하는 근본적으로 독점, 규제 등 경쟁요소의 부재에서 연유하고 있다. 이에 따라 정부생산성 증대는 일차적으로 정부부문에 경쟁요소를 도입하여 해결하여야 하지만, 시장의 실패 가능성이 큰 부분에서는 정부의 독점적 공급이 불가피한 것도 사실이다. 이와 같은 경쟁요소 도입이 불가능하거나 곤란한 부문에서는 성과관리 강화, 예산회계제도 개선 등을 통한 비시장적인 생산성 제고방안을 모색할 수 있다.

2. 원가분석에 의한 비용절감

가. 원가분석제도의 도입배경

민선자치 출범 이후 행정에 대한 주민요구는 더욱 다양하고 높아지는 반면에 행정서비스에 충당할 재원이 부족한 상황에서 자치단체로서는 이들 재정적 어려움을 해결하는 새로운 해법을 마련하여야 한다. 즉, 행정에 있어서도 기업경영혁신 성공사례의 벤치마킹을 통한 경영합리화 운동이 절실하게 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 변화와 개혁을 지방자치단체가 선도하고 행정에서의 낭비적 요소를 제거하고 비용을 절감하는 새로운 개념의 경영기법으로 원가분석제도를 도입한다.

나. 원가분석제도의 개념

원가분석제도의 도입은 행정에도 경영기법을 도입하여 “저비용-고효율”을 실천하고 예산절감을 통한 건전한 재정운영 도모와 부조리를 사전에 예방하여 선량한 공직자를 보호하는 제도적 장치 마련의 일환으로 추진하는 경영혁신에 해당하는 제도이다. 자치단체가 물품을 구매하고 공사를 발주하여 절감된 예산으로 주민숙원사업에 재투자하는 등 새로운 행정혁신을 추진하게 되었다.

다. 대상사업

원가분석업무의 대상은 자치단체가 추진하는 일련의 재정활동 중 회계·재원 구분없이 법정·경직성 경비를 제외한 모든 사업을 대상으로 하되, ①물품구매·제조, 수리, 운반 등은 예정가격 10만원 이상, ②각종 공사, 설계, 용역 등은 모든 사업, ③기타 자치단체장이 필요하다고 인정하는 사업을 대상으로 분석하는 등 실질적이고 전분야에 걸쳐 심도있게 다루어지고 있다.

라. 운영방법

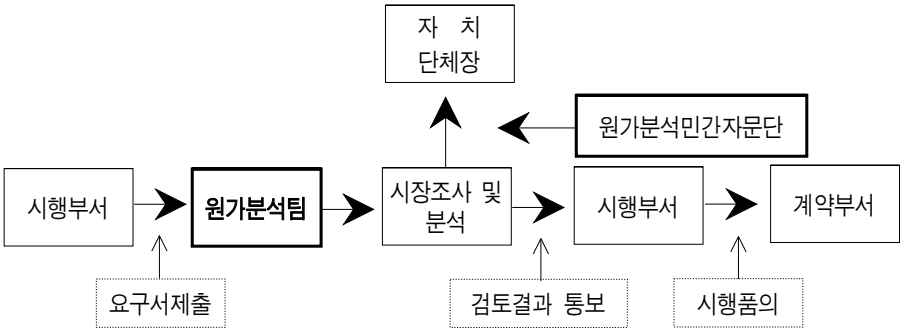
원가분석은 별도의 원가분석팀을 구성하여 독립성을 유지하면서 물품구매, 공사, 용역 등 자치단체에서 시행하는 모든 사업에 대하여 엄격한 시장조사와 정확한 품셈적용으로 낭비요인을 제거하는데 역점을 두고 있다. 기존의 조달청 등의 품셈단가에 의존하지 않는 철저한 시장경제 원리를 적용하며 분석의 객관성, 공정성, 전문성 확보를 위하여 각계의 전문가(물품, 토목, 건축분야)로 구성된 원가분석민간자문위원을 위촉하여 자문을 받고 있다. 물품 및 공사 등 예정가격에 따라 자체분석과 민간자문위원 심사 등 이원화시스템으로 객관성을 확보하고 사업규모와 성격에 따라 자문위원 개별심사 또는 자문위원회를 통한 심사로 운영하고 있다.

주민편익과 직결된 긴급공사의 경우에는 사후분석제도를 도입하여 주민불편

을 최소화하는 등 탄력적으로 적용하고 있으며 특히 1천만원 미만 공사에 있어서는 자치단체 홈페이지를 통한 "견적계약제도"를 도입하여 지역내 모든 업체에 참여기회를 제공하여 영세기업 보호에도 앞장서고 있다.

사례 자치단체인 대구광역시 남구의 원가분석제도의 전반적인 업무처리 흐름도를 제시하면 <그림 5-4>와 같다.

<그림 5-4> 원가분석제도 업무처리 흐름도



대구광역시 남구는 원가분석업무 시행을 통해 물품 및 공사분야 사업에 대해 10.8%의 절감실적을 올렸으며 절감된 예산은 당초 재원부족으로 주민숙원사업에 반영하지 못한 사업에 우선적으로 투자하여 지역경제를 활성화하고 주민불편을 해소하는 효과를 거두고 있다. 이와 같은 사례는 지방자치단체 차원에서 비용을 절감하고 생산성을 개선하는 대표적인 사례라고 판단된다.

3. 자원관리시스템을 통한 예산낭비 제거

자원관리시스템의 기본 목표는 정부가 예산을 낭비하지 않는 재정규율을 지키는 것과 자원할당에 있어서 정치적인 고려가 아니라 정부의 우선순위에 따라 배분적 효율성(allocative efficiency)에 기초하여 자원을 할당하는 것이다. 그리고 프로그램과 서비스 전달에 관한 예산자원의 사용에 있어서 효율성을 증대시키

는 기술적 효율성(technical efficiency)을 확보하는 것을 들 수 있다. 그런데 정부예산은 그 성격상 중요한 세가지 문제점을 갖고 있다. 하나는 소위 공유의 비극(tragedy of commons)으로 예산을 공동 자원 풀로 생각하고 서로 사용하려고 한다는 점이다. 둘째는 정부 우선순위에 있어서 정치적 영향으로 자원이 할당된다는 점이다. 셋째로는 정보비대칭과 부적절한 인센티브로 인해 자원의 효율적 할당과 사용을 해치는 점이다(pollitt, OECD, 2001, p.8.). 따라서 자원관리시스템을 통해 예산이 어디에 어떻게 사용되고 있으며 그 결과 사업성과는 어떠한가를 평가·점검하고 예산낭비요인을 발견하여 이를 해결하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 지방자치단체 재정사업의 수행에는 사업을 수립하고 집행하고 관리하는데 있어서 여러 가지 문제가 나타나고 있는 것이 현실이다. 특히 완공시점의 연장과 그로 인해 발생하는 사업비용의 증가, 기본설계까지 마친 사업의 백지화로 인한 재정낭비 등이 지적되고 있다. 물론 사업수행 이전에 투융자심사 등을 통해 사업의 경제적 타당성과 절차적인 사항을 충분히 검토하고 있으나 실제 대형투자사업의 실시에서는 여러 가지 문제와 제약이 나타나고 있다.

특히 타당성 분석에서 사업우선순위가 낮은 사업이나 유사중복사업을 적정하다고 인정하거나 사업완공 후 매년 소요되는 유지관리비용이 과다하게 요구되는 공공시설의 경우, 예산운영상의 어려움과 재정낭비의 대표적인 사례로 나타날 수 있음을 고려하여야 한다. 또한 재정지출의 효과를 고려하지 않은 채 정치적 요구에 의해 소규모 분산투자를 실시하는 등의 문제를 들 수 있다. 따라서 분산투자에 따른 경제적 손실을 방지할 수 있도록 재정투자사업의 효율적인 관리방안이 요구된다. 따라서 재정사업에 대한 심사기능을 강화하고 사업수행결과에 대해 그 성과를 평가하는 자원관리시스템을 통해 체계적으로 재정사업을 관리하여 예산낭비요인을 제거하여야 한다.

첫째, 현재 재정사업 수행의 성과를 적절히 평가하여 다음의 예산에 반영하지 못하는 등 효율성 확보를 위한 적절한 사후관리체계가 결여되어 있어 재원의 낭비나 비효율이 발생할 여지가 있다. 따라서 재정사업 시행에 있어서 방만한 예산지출 및 부정부패 등 예산낭비 행태를 개선하여야 한다. 예산집행에 있어서

선심 낭비성 경비나 불필요한 중복투자지출 등을 사전에 방지하고 억제하는 것이 필요하다.[22]

둘째, 사업의 계약관리를 보다 철저히 실시하여 예산을 절감하는 일도 중요하다. 계약체결 전에 계약심사제 운영, 통합계약관리 등 사전적인 타당성 검증과 자원사용의 타당성을 심사하는 제도적 장치는 의미있는 예산절감 수단이 될 수 있다. 예를 들어, 행정사무 수행에 필요한 소모품을 자치단체에서 일괄 구매하지 않고 각 실과별로 구매하거나 자치단체 전체적으로가 아니라 각 구청별로 소모품을 구매하는 경우 그만큼 예산이 많이 소요될 것이다. 예산절감을 위해서는 전체 물량을 대상으로 단가계약을 맺는 것이 필요하다. 그리고 계약체결 시 기초가격조사를 제대로 하지 않으면 물품을 고가로 매입하는 등 예산낭비를 초래할 수 있을 것이다.

셋째, 대규모 지역SOC사업의 부실공사 및 예산낭비 등을 방지하기 위하여 택지개발, 도로 및 하천, 기반시설 등 3개 분야의 사업에 대한 사업계획, 설계·시공, 사업비 등에 관한 관리시스템을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 기본적으로 사업계획 수립시 수요예측과 경제성 분석의 적정성, 설계변경 및 총사업비 증액 등 관리의 적정성, 부실시공 및 건설 관련 불합리한 규제 여부 등을 체계적으로 관리 운영하는 것이 필요하다. 그리고 투자타당성을 실시하여 사업우선순위에 따라 체계적으로 재원을 배분하는 것이 무엇보다 중요하다. 재정사업에 대해 우선순위를 비교하여 사업에 대한 투자방향과 규모를 설정하는 것이 필요하다. 특히, 완공위주의 사업비 지원으로 계속사업을 조기완료하고, 신규사업은 사업타당성 체크리스트를 통해 철저한 검증이 선행된 후 타당성이 검증된 사업에 대해

22) 감사원의 감사결과에 의하면, 광역철도 건설 투자효과 극대화 및 안전성 확보와 관련하여 신분당선 연장구간에 대해 다음과 같은 점을 지적하고 있다. 즉, 기 착공된 광역철도 개통을 우선적으로 추진하고 사업타당성이 낮거나 중복 노선 건설은 재검토·조정하도록 하는 한편 장래 수송수요 및 열차운행계획 등을 감안하여 과다 설계된 정거장 규모 등 축소를 요구하였다. 신분당선 연장구간 등 12개 노선의 정거장 규모를 과다 설계하거나 급행열차 운행이 불필요한 노선에 부본선 설치를 계획하고 있어 공사비 6,100억원 낭비 우려가 있음을 지적한 사례가 있다(국회법제사법위원회에 제출한 감사원 주요업무현황, 2008).

추진하여야 한다.

그리고 수혜자의 입장에서 부서·기관, 자치단체, 민간 등에서 중복되지 않는지를 점검하고 유사사업은 연계를 강화하고 중복사업은 통합 가능성을 검토하여야 한다. 특히 재해, 교육, 복지분야 재정사업의 경우 사전 예방적 투자를 강화하여 향후 재정부담을 사전에 억제하는 것이 무엇보다도 중요하다.[23)]

넷째, 총사업비관리제도, 예산일몰제 등을 통해 재정사업을 체계적으로 관리한다. 우선 총사업비관리제도는 비효율적 예산지출을 사전에 방지하고 재정투자의 생산성을 제고하고자 일정 기준 이상의 사업을 대상으로 총사업비를 관리하는 제도이다. 사업구상, 타당성조사, 실시설계, 발주 및 시공 등 각 단계별로 총액사업 변경·조정시 사전협의를 의무화하고 총사업비 증가요인을 발견하여 조치하도록 한다. 그리고 예산일몰제(sunset laws)는 일단 실시하기 시작한 모든 사업을 일정기간(예컨대, 3년 또는 5년)후에 검토하여 일몰(sunset)에 도달하였다고 판단되는 활동은 중지하고 새로이 일출(sunrise)시킬 필요가 있다고 판단되는 활동은 다시 제안하는 것을 말한다. 이는 사업이 그 유효성과 타당성이 감소하여도 일종의 타성과 관습화된 요구에 의해서 존속하는 것을 막고 새로운 사회적 타당성이 있는 신규사업을 시도하도록 하기 위한 것이다(신해룡, 2007).

즉, 연례적이고 반복적인 재정사업 중 재검토가 필요하다고 판단되는 사업에 대해 심사분석을 실시하여 효율성이 낮은 사업은 일몰제를 적용함으로써 재정지출의 생산성을 제고하기 위한 것이다. 구체적으로 적용 사례를 보면, 연례·반복적인 사업 중 성과분석이 필요하고 주민수혜도와 효율성이 낮다고 판단되는 사업을 선정하여 T/F팀을 구성하여 정례적인 점검을 실시한다. 심사분석결과 부실, 중복, 과잉투자사업에 대해서 재투자를 방지하고 일몰제를 적용하여 낭비적 요소를 제거하는 것이다.

다섯째, 재정사업의 목표 및 실적에 대해 엄정한 성과평가를 실시하고 평가

23) 재해복구사업의 경우 사전에 피해가 예상되는 지역에 예방사업을 추진함으로서 재난재해로 인해 발생하게 되는 막대한 사후적 복구비용을 절감하는 효과를 얻을 수 있다. 또한 빈곤아동에 대한 교육투자 확대로 미래 기초생보자 확대 억제하거나, 생활체육, 건강관련 홍보사업 확대로 건강보험 재정소요를 억제할 수 있을 것이다.

결과를 매년 예산조정에 긴밀하게 연계하는 것이 필요하다. 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. 우선순위가 낮은 재정사업은 과감히 축소하거나 폐지하고 중장기적으로는 정부와 민간의 역할에 관한 심층적 논의를 통해 재정사업의 재원배분의 구조적 개선 전략과 방향을 추진하는 것이 필요하다. 대표적으로 국고보조사업과 관련하여 투자심사 등 사전절차도 거치지 않은 채 보조금을 우선 교부받은 후 사업이 지연·취소되어 예산을 사장시키거나 동일한 사업에 중복하여 보조금을 교부하거나 법령상 지원대상이 아닌 사업에 보조금을 지원하는 사례 등은 재정책임성 강화 차원에서 엄정하게 조치하여야 한다.

제4절 정부생산성 측정의 기반정비

공공부문의 경쟁력을 높이기 위해서는 공공부문의 관리운영 과정에서 발생하는 비효율성을 정확하게 측정하고, 공공부문의 성과를 객관적이고 과학적으로 평가하여 관리 개선을 지속적으로 추구해야 하는 노력이 필요하다. 이와 관련하여 정부생산성 측정에서 나타나는 문제점으로는 신뢰성 있는 데이터의 부재, 사업투입원가의 산정곤란, 정부산출물의 모호성 등을 들 수 있다.

1. 데이터 관리 강화

공공서비스 제공에 있어서 유의미한 비용절약(cost savings), 서비스질과 생산성의 증가 정도를 측정하고 분석하는 것이 매우 중요시되고 그에 대한 관심이 증대되고 있으나, 실제로 정부생산성을 측정하는데 필수적인 관련 데이터는 매우 빈약한 실정이다. 설령 관련 데이터를 획득하더라도 신뢰성이 낮아 이들 데

이터를 사용하여 분석한 생산성 결과를 사업이나 조직 간에 비교하는 것이 곤란하다. 이러한 데이터로는 프로그램 산출, 주민만족도, 정부의 쇄신 정도, 재정사업에 관한 운영비용 등을 들 수 있다. 특히, 재정사업에 있어서 사업의 규모와 형태, 투입된 인건비, 운영경비, 감가상각비, 채무상환이자 등의 구체적인 자료를 획득하기는 매우 어려운 것이 현실이다.

재정사업의 경우 사업의 완료 후 사업 소요경비, 재원의 성격(국고보조금, 자체재원 등) 등을 즉시 정보화하여 데이터로서의 유용성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 투입과 산출요소의 합리적 산정

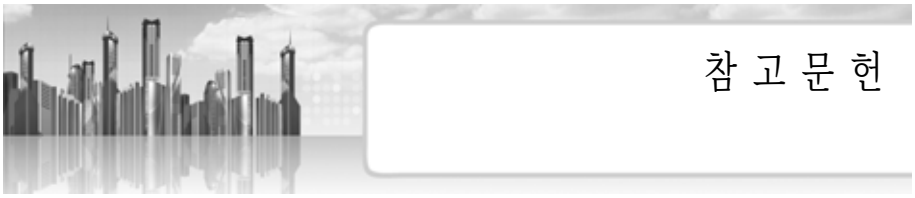
투입요소에 해당하는 노동, 재화및서비스, 자본의 경우 투입의 질적 변화를 고려해야 한다. 즉, 더 잘 훈련된 근로자, 더 우수한 장비 등과 같은 투입 요소의 질을 고려하는 것이 필요하다. 마찬가지로 제공되는 서비스의 산출에 있어서의 질적 개선을 고려하지 않으면 생산성은 과소 또는 과대 측정될 것이다. 그리고 정부산출물을 결정하는 경우 재정사업의 성과는 보통 예산년도보다 장기간에 걸쳐 나타나며, 정부프로그램의 성과는 흔히 사업수행에 의해서는 단지 부분적으로만 결정되고 그보다는 관리자가 통제할 수 없는 보다 다양한 다른 영향변수에 의해 성과가 결정된다는 점이다. 따라서 투입자원과 산출(output)을 연결한다는 것은 매우 어려운 일인 것이다.

한편, 정부생산성 측정에서 최근의 동향은 투입비용과 산출결과(outcome)의 비교를 강조하고 있는데, 실제로 공공서비스의 산출결과를 제대로 측정하는 것이 어렵다. 예를 들어, 교육서비스의 경우 가르친 학생의 수가 아니라 해당학생의 성적, 시험결과 향상도와 같은 보다 가치 있는 측정방법이 요구되고 있다. 따라서 정부생산성을 객관적으로 분석하기 위해서는 투입요소와 산출요소를 합리적으로 산정할 수 있도록 기법을 개발하는 것이 필요하다.

3. 정부생산성의 복합적 성격 고려

정부생산성 문제는 사업관리과정의 문제, 성과평가 기제의 불비, 원가기준의 불비 등 다양한 원인에서 제기된다. 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.

그리고 정부생산성 측정은 계속적으로 모니터링되어야 한다. 실제로 정부산출(성과)에 있어서 서비스 질의 변화를 계속 관찰하는 것이 필요하며, 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 있기 때문이다. 결국 정부생산성 분석 및 그에 따른 생산성 개선 전략은 이와 같은 다양하고 복합적인 성격을 반영하여 마련하는 것이 필요하다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

강인재. “지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안,” 「지방재정과 지방세」, 2009년 제10호(통권 제22호).

고영선.「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」. KDI 연구보고서. 2004.

감사원, 감사결과 처분요구서 : 주요 국고보조사업 관리실태, 2008.11.

기획재정부.「2008년도 재정사업 자율평가 매뉴얼」. 2008.12.

김재훈, “성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로,” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2002.

남명수 외,「성과관리시스템」, 한·언, 1994.

박광국 외, “공공문화시설 건립사업의 투자효과분석,”「한국행정학보」, 15(4), 한국행정학회, 2003.

박중훈·박민정.「예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구: 재정사업 자율평가제를 중심으로」. 한국행정연구원 연구보고서. 2008.

박희정 외,「지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」, 한국지방행정연구원, 2004.

송광태, “지방자치단체 공공체육시설의 운영성과 분석과 향후 개선방안,”「도시행정학보」, 13(2), 한국도시행정학회, 2000.

수원시, 용인시, 부천시 등,「시설관리공단 경영실적보고서」, 2008.

신해룡,「지방예산결산심사론」, 세명서관, 2007.

신홍철, “사업예산제도와 복식부기제도의 유기적 연계 강화,”「지방재정과 지방세」, 통권 제8호, 2008.

안 진, “자치단체의 공공서비스 산출과 생산성,” 「지방재정연구」, 한국지방재정학회, 1997.

오동훈 외, “공공문화시설 건립 타당성 조사방법의 효율성에 관한 연구,” 「도시행정학보」, 19(2), 한국도시행정학회, 2006.

유금록, “지방공영개발사업의 생산성 평가,” 「행정논총」, 43(2), 서울대 행정문제연구소, 2003.

윤성식. “예산회계정보시스템의 설계 : 효율성측정의 필요조건.” 「한국행정학보」, 27(4). 1993.

이계식·고영선. 「아래로부터의 정부개혁」. 한국개발연구원. 1997.

이세구, 「서울시 통합성과관리방안에 관한 연구」, 서울특별시 용역보고서, 2001.

인천광역시, 「위탁관리비용 원가산정」, 2005. 9.

조성호. “지방자치단체의 정책관리와 예산관리의 연계에 관한 연구 : 전략기획, 성과평가, 예산관리의 연계를 중심으로” . 「지방정부연구」, 8(3). 2004.

최영출, “시군통합의 예산절감효과 추정: 중복 공공시설의 절감효과,” 「도시행정학보」, 18(3), 한국도시행정학회, 2005.

한국개발연구원. 「21세기에 대비한 재정정책 방향과 정부생산성의 제고」. 공청회자료. 1996.

한국개발연구원. 「지방자치단체의 생산성 제고방안」. 1997.

한국조세연구원. 「국가경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고」. 1996.

한국지방행정연구원, 「지방자치단체 사업의 비용산정체계 구축방안」, 2005.

행정안전부, 「2010년 지방공기업 예산편성지침」, 2009.

행정안전부, 「2008년도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

2. 국외문헌

Danker, Tony. et al. “How Can American Government Meet Its Productivity Challenge?. Mckinsey&Company. 2006.

Dohrmann, T. and L. Mendonca. “Boosting Government Productivity,” *The Mckinsey*

Quarterly. No.4. 2004.

Freeman & Shoulders, *Governmental and Nonprofit Accounting : Theory and Practice(8th)*. NJ: Pearson Education, 2006.

Gershon, Peter. "Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency". HM Treasury. 2004.

GAO. "Privatization: Lessons learned by State and Local Governments." 1997.

Higgins, P. et al. "The Role of Competition in Best Value". *Local Government Studies*, Vol.31 No.2. 2006.

HMSO, *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, 2005.

HM Treasury. Releasing Resources to the front line : Independent Review of Public Sector Efficiency. 2004.

Holzer, Marc. "Reconsidering Productivity paradigms : Competition as an Alternative to Privatization". 「국가경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고」 한국조세연구원 개원 4주년 기념 심포지엄. 1996.8월.

Morley, Elaine., Scott P. Bryant, Harry P. Hatry, *Comparative Performance Measurement*. The Urban Institute Press : Washington, D.C. 2001.

OECD, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-Oriented Management*, 1994.

Pollitt, Christopher, *Integrating Financial management and Performance Management*, OECD, 2001.

Savas, E. S., *Privatization: The Key to Better Government*, New york, Chatam Houes Publishers, 1987.

U.S. Department of Labor, Working Together for Public Service, Snapshot : Indianapolis.

佐々木 弘. "地方公營企業·經營改革の方向性."「都市問題」. 제98권 제11호. 2007.

三重縣,「みえ政策評價システム運用マニュアル」, 2008.

Abstract

Improving Productivity of Local Government Project

The purpose of this study is to improve the productivity of local government project. Recently the government try to achieve higher performance of local government project, but up to now not be established infrastructure for measuring the productivity. In fact, governmental sector is unique in that they do not attemt to earn a profit, owned collectively by their constituents, those contributing financial resources to the organizations do not necessarily receive a direct or proportionate share of their services, their major policy decision is made by majority vote of an elected or appointed governing body. Therefore defined concept of productivity in governmental sector is different from private productivity as followed rising performance including service quality and so on.

The composition of this study is as follows: the chapter 2 overviews the theoretical background such as concept, feature of governmental performance, and measurement method of productivity and the chapter 3 examines the reality and the problems of the current productivity program in local government. It is necessary to analyze obstructive factors and backgrounds of productivity in local government project. The information coming from the analyzing is very useful to higher performance.

Then, based on the analytical results of the current productivity activities, the chapter 4 suggests some policy proposals : (ⅰ) establishing the infrastructures for enhancing governmental productivity such as integrated performance management

system, setting of accountability center, use of managerial accounting information, (ii) expense cutting by innovative management technique, (iii) sustainable evaluation and management needs to rise competitiveness, it is necessary to measure exactly efficiency and inefficiency, and then sustaining management that managing data, evaluating input fators and output fators, (iv) finally the local government project is the budgetary program needing as followed : sustaining improvement of plan, removement of inefficiency factors, calculation of total cost of public services (programs) is gradually required for the purpose of measuring the performance of program in new budget system.

지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안

발행일 : 2009년 12월 31일
발행인 : 유 정 석
발행처 : 한국지방행정연구원
서울특별시 서초구 서초동 교대역길 43
Tel : 02)3488 - 7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394 - 0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 극동디앤씨(주)
Tel. 02)2274 - 7800

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-336-7