

정책연구 2012-17

# 지방공기업의 사업예산제도 도입방안에 관한 연구

2012 Global Leader KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 연구진

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

이 효(한국지방행정연구원 연구위원)

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
1. 연구범위 .....	4
2. 연구방법 .....	5
제3절 연구의 분석 틀 .....	6
<b>제2장 지방공기업특별회계 개요: 개념, 특성, 운영원리</b> .....	9
제1절 개요 .....	11
1. 문제인식 .....	11
2. 지방공기업의 유형 .....	12
3. 지방공기업특별회계의 특성 .....	15
제2절 일반회계와 지방공기업특별회계의 비교 .....	16
1. 재정운영 기본원칙 .....	16
2. 회계처리 원칙 .....	18
3. 예산체제 .....	21
4. 결산처리와 원가계산 .....	23
<b>제3장 일반회계와 지방공기업특별회계의 예산과목구조 연계</b> .....	33
제1절 예산과목체계 이해 .....	35
1. 개요 .....	35

2. 지방공기업 예산편성지침 및 과목체계 .....	38
제2절 예산과목의 비교 .....	44
1. 개요 .....	44
2. 세입예산과목 비교 .....	45
3. 세출예산과목 비교 .....	46
제3절 예산과목체계 및 구조 연계 .....	52
1. 기본인식 및 접근 .....	52
2. 전제조건 .....	53
3. 접근방법 .....	53

**제4장 사업예산제도의 기본구조와 지방공기업특별회계 적용** ..... 69

제1절 사업예산제도의 기본개념 및 구조 .....	71
1. 개념 정의 .....	71
2. 프로그램예산의 기본구조 .....	72
3. 프로그램 구조화와 단위사업 설정 및 분류(유형화) ..	74
제2절 사업예산제도의 지방공기업특별회계 적용 .....	77
1. 기본접근 .....	77
2. 사업예산 구조화 : 상수도사업, 도시공사 .....	82
3. 지방공기업 예산체제의 조정 .....	97
4. 지방공기업 예산회계의 수익과 비용 대응 : 상수도사업 .....	103



참고문헌 ..... 116

참고자료 ..... 118

〈부록〉 지방공기업의 사업구조화에 관한 조사표 ... 128



# 표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 지방공기업의 특징 .....	13
<표 2-2> 지방공기업의 경영형태 .....	13
<표 2-3> 지방공사·공단 현황 .....	14
<표 2-4> 일반회계와 지방공기업 예산과목의 차이 비교 .....	20
<표 2-5> 지방재정법과 지방공기업법 간의 비교 .....	24
<표 3-1> 지방재정 예산회계별 비교(일반회계와 공기업특별회계) : 세입 예시 .....	36
<표 3-2> 상·하수도사업의 예산체제 .....	36
<표 3-3> 지방상수도사업의 예산구조 .....	42
<표 3-4> 지방공기업특별회계의 특성 .....	45
<표 3-5> 자본예산과 일반예산의 대응관계 .....	48
<표 3-6> 상수도사업 사업예산 성질별 과목체계 검토 .....	50
<표 3-7> 상수도사업 자본예산 성질별 과목체계 검토 .....	51
<표 3-8> 일반회계와 지방공기업특별회계의 공통 및 고유영역 ..	56
<표 3-9> 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 세입예산과목 비교 ..	57
<표 3-10> 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 세출예산과목 비교 .....	61
<표 4-1> 지방공기업 프로그램예산 구조화 접근방법 .....	81
<표 4-2> 지방자치단체 기능별 세출분류 : 13개 분야, 51개 부문 ..	83
<표 4-3> 전주시 맑은물 사업소의 조직구조 및 사업현황 .....	86
<표 4-4> 전주시 상수도사업의 사업구조화(안) .....	87
<표 4-5> 남원시 상수도사업소의 조직구조 및 사업현황 .....	88
<표 4-6> 남원시 상수도사업의 사업구조화(안) .....	89
<표 4-7> 울산광역시 도시공사의 조직구조 및 사업현황 .....	90
<표 4-8> 울산광역시 도시공사의 사업구조화(안) .....	91





<표 4-9> 대구도시공사의 조직구조 및 사업현황 .....	92
<표 4-10> 대구도시공사의 사업구조화(안) .....	95
<표 4-11> 춘천도시공사의 조직구조 및 사업현황 .....	96
<표 4-12> 춘천도시공사의 사업구조화(안) .....	97
<표 4-13> 사업구조화 과정에서의 사업예산·자본예산체제에 대한 접근 .....	100
<표 4-14> 지방공기업의 사업예산제도 도입 관련 예산회계과목 배열(접근 I) .....	101
<표 4-15> 지방공기업의 사업예산제도 도입 관련 예산회계과목 배열(접근 II) .....	102
<표 4-16> 상수도사업의 영업수익 예산구조 .....	104
<표 4-17> 상수도사업의 영업비용 예산구조 .....	105
<표 4-18> 사업예산의 영업수익 비교(목 및 산출기초) .....	106
<표 4-19> 사업예산의 영업비용 비교 .....	107
<표 4-20> 상수도사업의 영업수익과 영업비용의 대응관계 ..	109
<표 4-21> 상수도사업 영업비용의 회계적 성격 .....	110
<표 4-22> 기타특별회계에서 운영하는 상수도사업의 사업구조화 사례 .....	113
<표 4-23> 사업과 자본을 구분한 상수도사업의 사업구조화 사례 ..	114
<표 4-24> 상수도사업의 수입 유형과 사업 간의 대응 여부 ..	115

# 그림 차례

한국지방행정연구원

[그림 1-1] 연구의 분석 틀 .....	7
[그림 2-1] 일반회계와 지방공기업 간의 예산체계 비교 .....	21
[그림 4-1] 프로그램예산의 기본구조 .....	73
[그림 4-2] 상수도사업 프로그램예산의 구조화(안) .....	78
[그림 4-3] 프로그램예산제도의 지방공기업 사업구조화 : 접근방법 .....	80

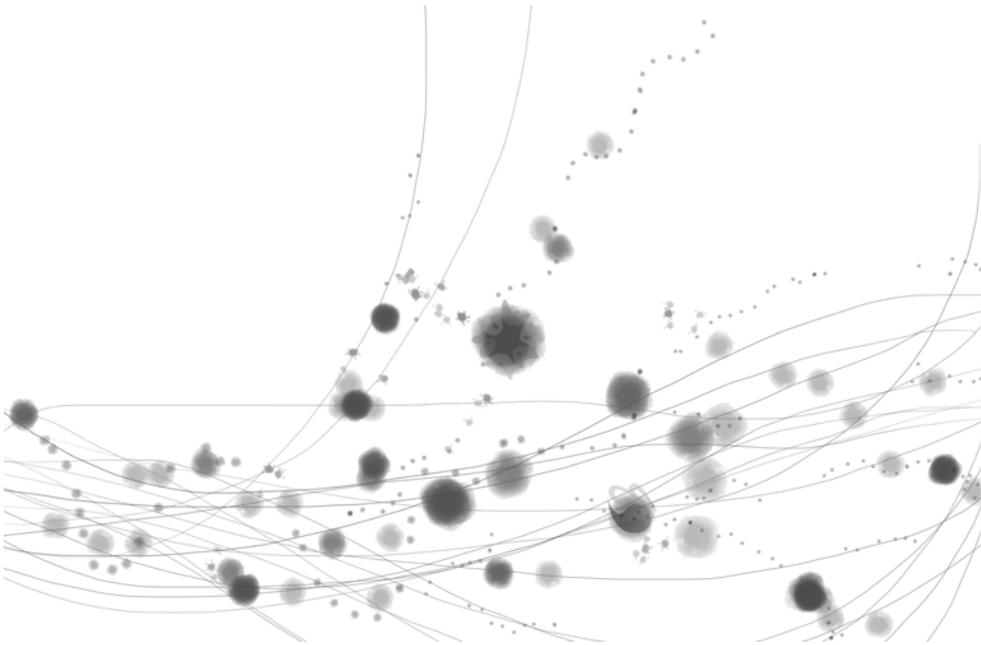


# 제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제3절 연구의 분석 틀





# 제 1 장 서론

## 제1절 연구 배경 및 목적

- 지방공기업특별회계는 일반회계 및 기타특별회계와 달리 프로그램예산제도(program budgeting)를 도입하지 않고 있는데, 이는 동일한 지방자치단체 내에서 회계별로 상이한 예산제도가 운용되는 문제점을 야기함
  - 이는 재정정보의 통합성과 일관성 면에서 중대한 문제를 초래할 뿐 아니라, 예산의 이해관계자(stakeholder)에게 종합적이고 객관적인 의사결정 재정정보를 제공하지 못하는 문제를 초래함
    - \* 지방자치단체 일반회계는 2008년도부터 사업예산제도를 실시하고 있음
- 2013회계연도부터 지방자치단체 복식부기 결산(운영보고서)이 사업별 서비스 원가산출체계로 개편됨에 따라 무엇보다도 두 회계 간에 일관된 결산정보가 생성되어야 할 필요성이 고조됨
  - 지방자치단체 원가계산준칙의 적용대상을 일반회계와 기타특별회계에 더해 지방공기업특별회계를 포함시킴
  - 아울러 지방자치단체 재무보고서에 포함되는 지방공기업의 일관성 있는 재정정보의 생성이 요구됨
    - 예컨대, 현재는 상하수도의 주요 공정별 원가(취수, 정수, 급수 등)에 대한 정보체계가 구축되어 있지 못하고 있는데, 이에 대해 주요 공정별로 사업을 구조화하여 체계적으로 기능별 원가정보를 제공하는 예산회계제도의 보완이 필요함
- 이러한 가운데 지방자치단체의 재정통계를 정비하는 과정에서 지방공공

부문의 포괄대상 범위를 확대 적용하려는 정책의 변화가 감지되는데, 이 경우 일부 공사·공단이 지방공공부문에 포함될 가능성이 높아짐

- 만일 공사·공단이 지방공공부문에 포함될 경우 지방자치단체와 공사·공단 간에 예산구조 및 체계를 표준화, 일치화시켜 주는 조치가 수반되어야 할 것임

○ 이러한 문제인식을 가지면서 본 연구는 지방자치단체의 예산분류체계와 과목구조 그리고 원가산정체계를 전반적으로 점검·분석하면서 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 일관성과 종합성을 담보할 수 있는 예산제도의 정비방안을 모색하는데 그 목적이 있음

- 지방공기업에 적합한 사업예산 편성방안을 도출하는데 초점이 주어짐
  - 일반·기타특별·지방공기업특별회계의 연계성과 종합성 확보를 통해 의사결정 정보, 비교분석정보, 재정공시정보의 충실화 구현
- 지방자치단체 재무보고서에 지방직영기업의 사업별 원가정보 제공 가능

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구범위

- 사업예산제도의 개념과 구조, 운영 및 성과관리 등 핵심내용에 대한 종합 점검
  - 프로그램예산(program budget)에 관한 이론 및 연구 점검
  - 프로그램예산제도(사업예산제도)의 지방자치단체 도입 과정에 대한 종합적 검토와 그를 통한 사업예산제도의 지방공기업 도입 시사점 도출
- 일반회계와 지방공기업특별회계의 비교 분석
  - 일반회계(일반 행정)·지방공기업특별회계(공기업 사업행정) 간에 존

- 재하는 목적, 운영원리·방식, 자원조달, 지출특성 차이 분석
- 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 공통점과 차이점에 대한 체계적 점검을 통한 양자의 예산연계 방안(모형) 모색
- 품목별 예산제도와 사업예산제도의 구조 및 실태분석
  - 사업예산제도의 예산분류 체계와 지방공기업특별회계의 예산체계 및 과목 분석
    - 직영기업, 공사·공단 사업유형 파악
    - 지방공기업 예산과목분류와 사업예산제도의 예산분류기준 간의 비교 분석
- 사업예산제도에 입각한 지방공기업 예산편성기준(2014년) 개편방안 마련
  - 지방공기업의 예산편성체제 일원화(통합예산구조 및 표준예산과목 구축)
  - 지방공기업 사업예산의 사업 구조화 방안 마련

## 2. 연구방법

- 문헌연구
  - 지방자치단체 예산이론 및 예산체계 원리, 프로그램예산에 대한 구체 내용 파악
  - 일반회계 예산분류체계 관련 자료 검토, 사업예산제도의 핵심운영시스템 파악
  - 지방공기업 예산편성 및 계정과목 분류 자료 검토
- 현지조사/심층면담/전문가 그룹을 통한 의견수렴
  - 사례단체 방문조사 및 지방공무원 실무자면담 등
  - 전문가 워크숍, 관계공무원 합동회의 실시; 조사표 활용 및 분석
- 사례분석
  - 대표적 사업유형을 사례로 예산과목 심층 분석(조사표, 실무자 면담,

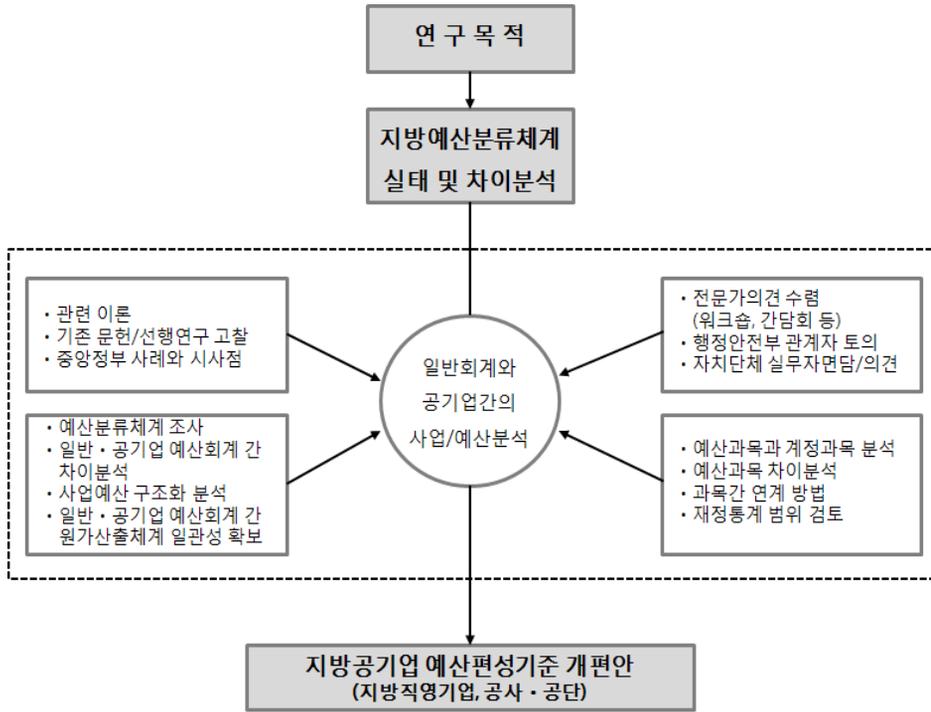
워크숍)

- 적용상 문제점, 애로사항, 효과, 향후과제 등 검토

### 제3절 연구의 분석 틀

- 일반회계와 지방공기업 간의 사업 및 예산체계의 차이를 분석하기 위하여 사업예산 관련 이론적 고찰과 선행연구(중앙정부 사례 등)를 검토함
- 일반회계와 지방공기업 예산분류체계에 관한 운영 실태를 분석하고 주요 쟁점을 도출하여 이들 쟁점을 해결하는 방향에서 조사표와 심층면담을 실시함
- 연구목적을 달성하기 위한 연구범위 및 방법에 따라 일반회계와 지방공기업의 예산구조와 예산과목을 분석한 후, 지방공기업의 특성을 반영하는 사업예산제도의 도입방안을 모색함

[그림 1-1] 연구의 분석 틀



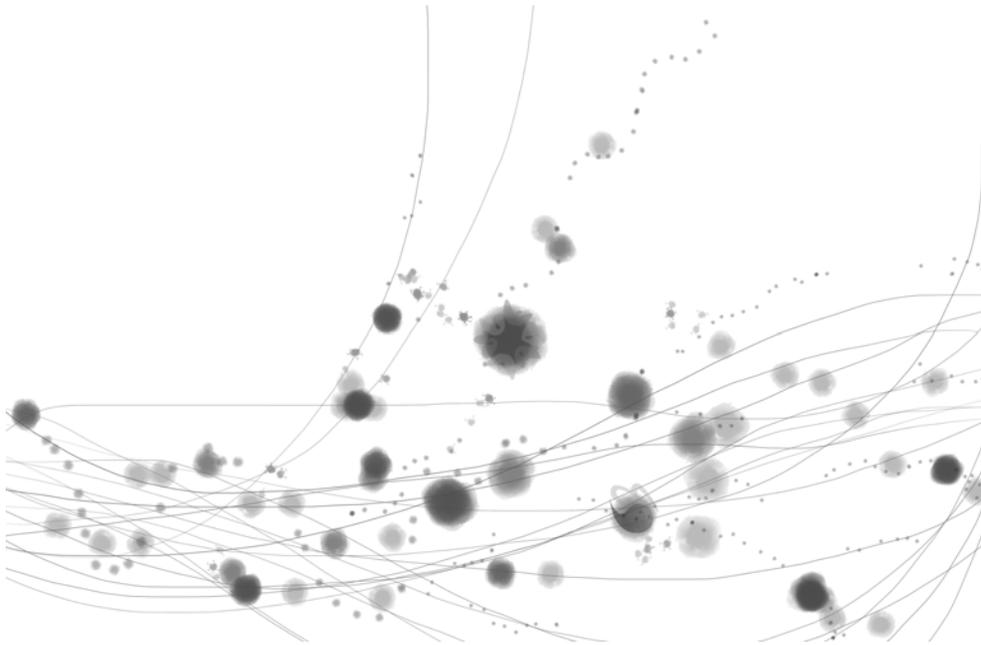


## 제 2 장

# 지방공기업 특별회계 개요 : 개념, 특성, 운영원리

제1절 개요

제2절 일반회계와 지방공기업특별회계의 비교





## 제 2 장

# 지방공기업특별회계 개요: 개념, 특성, 운영원리

### 제1절 개요

#### 1. 문제인식: 지방공기업특별회계와 사업예산제도 도입

- 현재 일반회계와 기타특별회계는 2008년부터 사업예산제도를 운영하고 있는 반면 공기업특별회계는 사업예산제도를 도입하지 않은 상태에서 전통적인 품목별 예산제도를 실시하고 있음
  - 이는 동일한 지방자치단체 내에서 회계별로 상이한 예산제도가 운영되고 있는 것으로 전체 자치단체를 포괄하는 재정정보의 통합성과 정보 유용성에 한계가 있음을 시사함
- 이러한 상황에서 정부는 2013회계연도부터 자치단체 복식부기 결산(운영보고서)을 사업별 서비스 원가산출 체계로 개편하기로 결정하였는데, 이것이 실현되기 위해서는 무엇보다도 일반회계와 특별회계 간에 예산·결산정보가 일관된 방식으로 도출될 수 있는 제도적 보완조치가 필요함
- 이것은 다시 말해서, 일반회계와 지방공기업특별회계 모두에 대해 동일한 예산제도가 적용되고, 동일한 회계 기준과 방식에 의해 일관성 있는 재정정보가 생성될 수 있는 예산회계제도 상의 조치가 취해져야 함을 뜻함
  - 구체적으로, 지방공기업 부문에서도 일반회계와 동일한 사업예산제도가 도입될 수 있는 방안을 강구해야 함을 의미함
    - \* 이와 같은 조치가 순조롭게 이루어진다면 이는 지방예산회계정보의 통합성·종합성 확보, 국가·지방재정 간 연계성 강화 측면에서 중요한 진전이 있을 것으로 예상함
- 현실적으로 일반회계와 지방공기업특별회계 간에는 존재목적, 운영원리·

방식, 재원조달, 지출특성 등의 측면에서 차이가 있기 때문에 현행 사업 예산제도를 지방공기업의 예산제도에 접목시키는 과정에서는 이들을 면밀히 파악한 다음 양자의 특성 차이를 충분히 반영하는 방식으로 예산제도를 개발하는 접근이 필요함

- 일반회계와 공기업특별회계의 공통점과 차이점을 체계적으로 분석한 다음 사업예산제도를 지방공기업 부문에 접목시키는 정책적 접근이 필요함
- 두 예산제도를 연계하기 위해서는 먼저, 사업예산분류체계와 지방공기업 예산과목을 분석하는 접근을 취한 다음 지방공기업별로 ‘사업 구조화’를 모색하는 접근이 합리적임

○ 이 때 지방공기업 특성별(직영기업, 공사·공단, 사업유형 등)로 예산과목 분류와 사업예산제도의 예산분류기준을 상호 비교 분석하면서 동시에 예산·결산제도의 차이 등에 대하여도 분석해야 함

- 아울러 자치단체와 공사·공단 간 조직운영원리와 각 지방공기업이 수행하는 기본사업의 구조를 사업예산시스템에 맞도록 도출(사업 구조화)하는 것이 중요함

## 2. 지방공기업의 유형

○ 지방자치단체가 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업은 크게 보아 지방직영기업, 지방공사·공단, 제3섹터(지방공사·공단 외 출자·출연법인)의 세 유형으로 구분됨

- 지방직영기업은 지방자치단체가 직접 행정조직형태의 기업을 설치해서 운영하는 사업조직임(상·하수도, 공영개발 등)
- 지방공사·공단은 지방자치단체가 특수법인을 설립하여 간접적으로 운영하는 사업조직임(도시개발공사, 시설관리공단 등)
  - 이 중 공단은 지방자치단체가 자본금 전액을 출자한 것이고, 공사는

## 50% 이상 출자한 지방공기업임

- 지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자·출연한 기업을 의미함

〈표 2-1〉 지방공기업의 특징

구 분	특 징
설립주체	지방자치단체
사업영역	주민의 복리증진을 위한 공익사업으로서 수익성이 있는 사업
경영원칙	공익성과 수익성의 조화, 독립채산 원칙
예산회계	기업회계기준에 의한 복식부기 예산관리 및 회계 운영
재원조달	수익자부담원칙
관리책임	직영기업: 관리자 지정, 지방공사·공단: 사장(이사장)

자료: 행정안전부, 지방공사·공단현황, 2011.

〈표 2-2〉 지방공기업의 경영형태

경영형태	지방공기업의 유형	자치단체 출자비율	공기업수	비고
직접경영 (245)	지방직영기업	100%	상수도(115), 하수도(81), 공영개발(33), 지역개발기금(16)	정부조직 형태
간접경영 (134)	지방공단	100%	도시개발공사(52), 시설관리공단(82) 등	민간출자 불허
	지방공사	전액출자형 100%		광의의 제3섹터
		제3섹터형 50% 이상	38	
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인 (제3섹터)	50% 미만		

자료: 행정안전부, 지방공사·공단현황, 2011.

<표 2-3> 지방공사·공단 현황(2010)

형태	사업별	개수	공 기 업 별
계		131	
지방공사	소 계	51	
	지 하 철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 * 서울(2) : 서울메트로, 서울도시철도공사
	도시개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	기타 공사 (자치단체 100% 출자)	25	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 인천광역시관광공사, 김대중컨벤션센터, 지방공사대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 광주지방공사, 용인지방공사, 하남시도시개발공사, 김포시도시개발공사, 남양주시도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 안산도시공사, 춘천도시개발공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 여수시도시공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 창녕군개발공사, 함안지방공사
	기타 공사 (자치단체 50% 이상 출자)	3	경기평택항만공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
지방공단	소 계	80	
	시설·환경· 경륜공단	80	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구, 부산, 기장군, 대구, 인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 강화군, 대전, 울산, 울산남구, 울주군, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 포천시, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 청주시, 단양관광관리공단, 전주시, 구미시, 안동시, 문경관광진흥공단, 창원시, 김해시, 거제시, 양산시, 부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 부산경륜공단, 창원경륜공단

자료: 행정안전부

### 3. 지방공기업특별회계의 특성

- 지방공기업특별회계는 지역주민의 복리를 위해 특정한 사업서비스(예: 상수도, 하수도)를 효과적으로 공급할 목적으로 설치된 것으로, 주민에게 다양한 일반행정 서비스를 제공할 목적으로 설치된 일반회계와는 기본적으로 차이가 있음
  - － 일반회계가 공익성에 치중하는데 비해 지방공기업특별회계는 공익성을 추구하면서 기업성도 동시에 추구하는 특성을 보임
  - － 일반회계가 효율성과 형평성 원리에 입각하여 양자를 균형 있게 모색하는데 비해 지방공기업특별회계는 상대적으로 효율성에 치중하는 경향이 있음
- 지방공기업특별회계는 지방재정법에 의해 관장되는 일반회계와 달리 지방재정법(지방자치단체의 특별회계 관점)과 지방공기업법(기업원리에 따라 운영되는 조직체의 관점)에 의해 관장되는 특징을 지님
  - － 지방공기업법은 지방자치단체의 일부인 지방직영기업과 독립된 법인에 해당하는 지방공사·공단을 모두 포괄함
    - \* 지방재정관련 사항(기본원칙, 체계 등)은 지방자치법에서도 명시하고 있음
- 현재 지방공기업특별회계와 일반회계 간에는 예산회계제도의 기본구조와 운영방식에 있어서 상당한 차이가 존재하는데, 그 주요 내용은 다음과 같음
  - － 일반회계는 현금주의에 입각한 예산제도를 운영하는 반면 지방공기업특별회계는 일부 발생주의를 적용하는 예산제도를 운영함
  - － 일반회계는 성과중심의 사업예산제도를 실시하는 반면 지방공기업특별회계는 투입관리(input management)에 치중하는 전통적인 품목별예산제도를 실시하고 있음
  - － 일반회계와 달리 지방공기업특별회계는 비록 완전하지는 않지만 자본예산제도(capital budgeting)를 부분적으로 실시하고 있음

- 일반회계와 달리 지방공기업특별회계는 사업예산과 자본예산으로 구분 운영
- 일반회계와 지방공기업특별회계 간에는 예산과목구조 면에서 공통점도 있지만, 차이도 상당히 많음
- 특히, 지방공사·공단은 예산편성 내역, 예산편성 절차(예: 이사회 의결) 등에서 상당한 차이를 보임
- 일반회계와 공기업특별회계 간에는 제시되는 부속서류 면에서도 차이가 있음
- 예컨대, 사업운영계획, 사업예산·자본예산 사항별 설명서, 예정 대차대조표, 예정 손익계산서 등은 지방공기업특별회계에만 요구되는 부속서류임
- 지방공기업(공사 및 공단 포함)의 예산편성원칙은 일반회계의 예산편성 원칙과 다른 측면이 많은데, 그 주요 사항을 적시하면 다음과 같음
- 독립재산 원칙, 발생주의 원칙, 현금을 수반하지 않는 경비(비 현금거래)의 계상, 공사·공단의 여유금 운용 및 타 법인 출자, 공사채 발행, 이익잉여금 처분 등은 일반회계의 예산원칙에는 적용되지 않는 것들임
- 특히, 발생주의 원칙, 비 현금 수반 경비, 이익잉여금 처분 등은 일반회계와 공기업특별회계 간에 존재하는 중요한 예산회계 차이 요소들임

## 제2절 일반회계와 지방공기업특별회계의 비교

### 1. 재정운영 기본원칙: 일반적·포괄적, 제한적·구체적 예산기능

- 지방자치단체의 일반회계는 주민의 복지와 혜택에 유익한 종합 행정서비스를 수행하는 예산수단으로서 기능을 하는데 비해 지방공기업특별회계는 특정한 공공사업을 수행하는 제한적·구체적 예산집행기능을 담당함

- 그 결과 일반회계는 공익성을 최우선으로 삼지만, 지방공기업특별회계는 공익성을 기반으로 하면서 수익성도 추구하는 원칙을 준수함

- 지방재정법 제3조: 지방자치단체 일반재정 운용은 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다”고 규정하고, 또한 “지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”는 성인지적 관점을 기본원칙으로 규정함
- 지방공기업법 제3조: 지방공기업은 “기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 하며, 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다”고 경영의 기본원칙을 규정하고 있음

- 현재 일반회계는 지방예산의 기능별 분류(IMF의 GFS 분류) 중 13개 분야, 51개 부문을 포괄하는데 비해(국가의 경우 국방, 외교 등 다른 분야와 부문을 보유함) 지방공기업의 경우 이 중 각 사업별 특성에 따라 매우 제한된 기능과 연관성을 갖게 됨
  - 예) 상하수도 지방공기업의 경우 환경분야(070)의 상하수도·수질(071) 부문에 한정되는 등 매우 제한된 분야·부문과 연계됨
  - 이는 조직과 사업의 핵심기능이 단순함을 시사하는 것으로 일반회계에 비해 사업 구조화가 상대적으로 용이할 수 있음을 함축함
- 지방자치단체의 일반재정은 성과중심의 재정운영 기초를 유지하고 있음
  - “지방재정을 운용할 때 지출 성과의 극대화를 위하여 노력하여야 하며, 행정안전부장관은 성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다”고 규정하고 있음(지방재정법 제5조)
- 지방공기업은 독립채산 원칙을 중요한 재정운영기조로 삼고 있음
  - “지방직영기업의 특별회계에서 해당 기업의 경비는 해당 기업의 수입

으로 충당하여야 한다”라고 규정하고 있음(지방공기업법 제14조)

- 지방자치단체 일반재정의 회계연도와 지방공기업의 회계연도(사업연도)는 기본적으로 동일한 기간구조를 지님
  - 일반회계의 회계연도: 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝나고, 세입과 세출의 회계연도 소속 구분은 대통령령으로 정한다“라고 규정함(지방재정법 제6조)
  - 지방공기업의 사업연도는 “지방자치단체의 일반회계의 회계연도에 따른다”라고 규정함(지방공기업법 15조 및 64조)

## 2. 회계처리 원칙

- 현재 지방예산회계의 원리는 현금주의와 발생주의를 병행하고 있는데, 회계간에 상이한 기준과 원리가 적용되고 있음
  - 일반회계와 기타특별회계의 경우 예산은 현금주의(cash basis)를 사용하는 반면 결산은 현금주의와 발생주의(accrual basis)를 병행하고 있음
  - 이에 비해 공기업특별회계(직영공기업과 공사·공단)는 기업경영방식에 치중하는 관계로 예산과 회계 모두에 발생주의 원리를 적용하고 있음
    - 그 결과 발생주의 항목과 비 현금지출 예산과목을 내포함
      - \* 단, 지방공기업특별회계 예산은 제한된 수준의 발생주의를 적용하고 있음
      - \* 현재 일반정부의 예산제도에 발생주의 원리를 적용하는 국가, 소위 ‘예산발생주의(accrual basis budgeting) 사용국가’는 선구자격인 뉴질랜드를 포함하여 영국, 호주 등 전 세계적으로 극소수에 불과함
- 지방공기업특별회계가 발생주의 예산 요인을 내포하는 것은 구체적으로, 당해 사업연도의 사업운영을 위한 “예산 손익계산서”를 제시하는 사례를 통해 알 수 있음(비 현금 지출경비 계상이 요구됨)
  - 지방공기업법 제32조 및 동법 시행령 제25조에서는 지방직영기업의

관리자가 현금의 지출을 수반하지 아니하는 경비에 관하여는 예산 없이 그 발생된 경비를 계상할 수 있도록 규정하고 있음

\* 비현금지출 경비 특례(법 제32조 및 시행령 25조): 현금 지출을 수반하지 아니하는 경비에 관하여는 예산 없이 그 발생된 경비를 계상할 수 있음:

①감가상각비, ②자산감모비, ③제품·상품의 매출원가, ④자산의 정리 또는 변동에 수반하는 장부가액의 삭제금액, ⑤발생품등을 사용하는 경우 발생품 장부가액, ⑥부채성 충당금계정으로의 편입액, ⑦기타 발생주의 회계기준에 의하여 대응계상되는 손비

○ 발생주의예산 개념을 포함하는 지방공기업 예산에는 비현금성경비가 계상되기 때문에 세입예산 총액과 세출예산 총액이 일치하지 않는 현상이 나타남

- 비현금성 경비로 계상한 감가상각비는 각 자산별 감가상각방법에 따라 당년도분을 계산하여 예산에 계상하고, 관련된 유보재원 등 보전재원을 최대한 확보함

- 감가상각비 등을 누계액으로 계상하지 못하도록 하여 예산규모가 과대 계상되는 사례를 방지함
- 한편, 이익잉여금 등 보전재원은 예산총칙에 명시하고, 자본적 수입의 예산과목에는 반영하지 않음

\* 실제 사례에 따르면 감가상각비, 무형자산상각비 등 비현금지출비용을 사업예산의 영업비용으로 예산에 편성하지 않은 경우가 많았으며, 예산편성을 한 경우에도 결산액이 기재되지 않았음

\* 따라서 이러한 항목은 사실상 회계결산 단계에서 본격적으로 계상되는 것으로 발생주의적 개념의 예산운용이 실질적으로 활용도가 낮은 것으로 간주됨

\* 형식적으로는 현재 일반회계의 예산과목에도 감가상각비 등의 항목이 존재하나 실제로는 활용되지 않고 있는 목 과목임

<표 2-4> 일반회계와 지방공기업 예산과목의 차이 비교

구분	일반회계, 기타특별회계, 기금	공기업(특별회계)	
감가상각비	706-01 (세출예산)	717-01(사업예산)	
당기순이익	706-02 (세출예산)	없음	

- 일반회계와 공기업특별회계 간에 상이한 예산회계원리가 적용된다는 사실은 향후 공기업특별회계의 예산체계를 현행 일반회계의 사업예산제도와 일치시키는 과정에서 일정한 제약 및 장애 요인으로 작용할 것으로 예상됨<sup>1)</sup>
  - 구체적으로, 일반회계에 없는 예산발생주의 과목(예: 감가상각)과 지방공기업특별회계에 존재하는 예산발생주의 과목을 객관적으로 비교한 다음 그 결과를 합리적으로 반영하는 조치가 필요함

□ 지방자치단체 일반재정은 회계처리에 있어서 “각 회계연도의 경비는 해당 연도의 수입으로 충당하여야 한다”고 규정하여 회계연도 독립 원칙을 규정하고 있음

- 해당 회계연도의 수입으로 경비를 충당하기에 부족하면 다음 연도의 수입을 앞당겨 충당·사용할 수 있음
- 이 경우 앞당겨 충당·사용한 금액은 다음 연도의 수입·세출예산에 편입하여야 한다고 규정하고 있음(지방재정법 제7조)

□ 반면에 지방공기업은 ① 지방직영기업은 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 재산의 증감 및 변동을 발생 사실에 따라 회계처리하며, 대차대조표 계정인 자산, 부채 및 자본 계정과 손익계산서 계정인 수익 및 비용 계정을 설정하여 회계 처리하며(지방공기업법 제16조), ② 공사는 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 기업회계기준에 따라 회계처리하고, 사업 분야별로 구분하여 회계 처리할 수 있다고 하여 발생주의 회계처리를 원칙으로 규정함(지방공기업법 제64조의2)

1) 본 연구는 현재 지방공기업의 예산과목 중 발생주의 원리를 적용하고 있는 것들을 중점적으로 파악하고, 그것이 기존 일반회계 예산과목(또는 회계과목)과 어떤 관계를 유지하고 있는 지에 대해 점검을 한 다음 이를 토대로 양자의 연계 즉, 통합적 관점에서의 예산제도를 구조화하고자 함

<예산의 편성>

- 지방자치단체 일반재정은 예산의 편성에 있어서 “지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 하며, 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하여야 한다”고 규정하고 있음(지방재정법 제36조)
- 이에 대해 지방공기업은 “공사의 사장은 매 사업연도의 사업계획 및 예산을 해당 사업연도가 시작되기 전까지 편성하여야 하며, 편성된 예산은 이사회의 의결로 확정된다”라고 규정함(지방공기업법 제 65조)

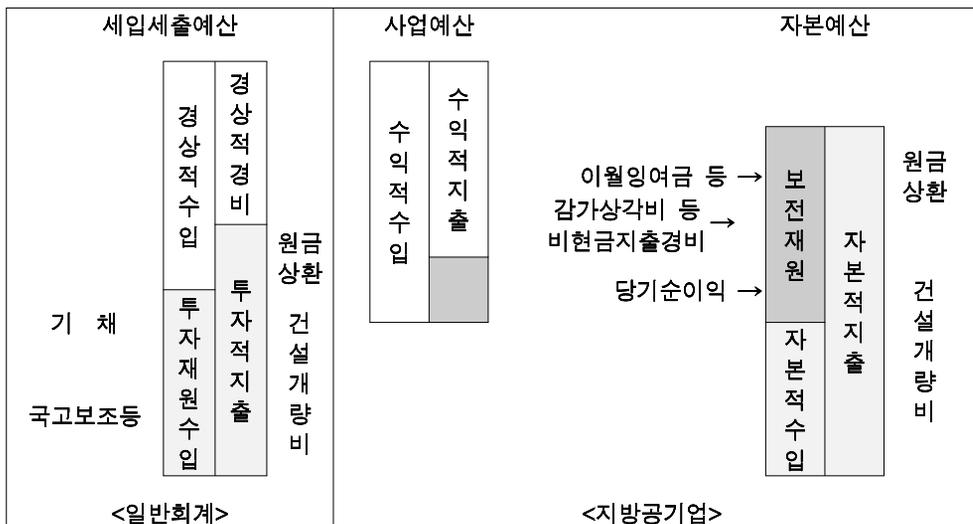
3. 예산체제

- 일반회계는 세입과 세출을 각각 일괄적으로 처리하는 단일예산 체제를 취하는 반면 지방공기업특별회계는 수익적 수지와 자본적 수지를 구분하여 손익과 자본을 계리하는 복합적 예산체제를 취하고 있음

－ 일반회계:

- 세입(지방세, 세외수입, .... 지방채 및 예치금 수입)
- 세출(기능별: 교육, 환경, 사회복지 등; 성질별: 인건비, 물건비 등)

<그림 2-1> 일반회계와 지방공기업 간의 예산체제 비교



- 지방공기업특별회계: 경상예산·자본예산의 구분
  - 수익적 수입과 지출: 당해연도의 기간계산에 속한 손익거래 비용(사용료수입, 인건비, 재료비, 물건비, 감가상각비, 지급이자 등)
  - 자본적 수입과 지출: 당해연도 자산·부채·자본의 증감(지방채, 고정부채원금상환금, 건설개량사업비 등)
  - 이월잉여금 등 보전재원은 사업예산 또는 자본예산에 포함되지 않음
- 예산의 내용 및 예산과목 구분은 지방자치단체 일반재정의 경우“예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비를 총칭하며, 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 그 밖에 예산 집행에 필요한 사항을 정하여야 한다고 예산의 내용을 규정함(지방재정법 제40조)
  - 또한 예산의 과목 구분의 경우 ”세입예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장(章)·관(款)·항(項)으로 구분하고, 세출예산은 그 내용의 기능별·사업별 또는 성질별로 주요항목 및 세부항목으로 구분함
    - 이 경우 주요 항목은 분야·부문·정책사업으로 구분하고, 세부항목은 단위사업·세부사업·목으로 구분한다“고 규정함(지방재정법 제41조)
- 지방공기업은“예산은 예산총칙과 해당 지방공기업의 사업운영계획에 따라 작성한 다음 각 호의 사항을 내용으로 구성함(지방공기업법 제25조)
  - 1. 해당 사업연도의 수익·비용에 관한 수익적 수입과 지출에 관한 예정(이하 "사업예산"이라 한다)
  - 2. 해당 사업연도의 자산·부채·자본의 신규 증감액에 관한 자본적 수입과 지출에 관한 예정(이하 "자본예산"이라 한다)
  - 3. 사업예산 및 자본예산과 관련된 자금의 운영계획을 예산의 내용으로 규정함(지방공기업법 제25조)

- ※ 일반회계 예산의 편성·운용은 사업별로 이루어지고, 지방공기업은 사업예산과 자본예산에 의해 운용되는 등 예산의 편성 및 운용에 있어서 양자 간에 큰 차이점을 나타내고 있음

#### 4. 결산처리와 원가계산

- 일반회계와 공기업특별회계는 결산분야에서도 상당한 차이를 보이고 있음
  - 일반회계 예산회계 결산: “세입·세출의 결산은 세입·세출의 예산과 같은 구분에 따라 작성하며, 다음 각 호의 사항을 명백히 하여야 한다”라고 규정함
    - 즉, 세입은 세입예산액, 징수결정액, 수납액, 불납결손액, 미수납액을 작성하고, 세출은 세출예산액, 전년도 이월액, 예비비 사용액, 전용 등 증감액, 초과 지출액, 예산현액, 지출액, 다음 회계연도 이월액, 불용액을 명백히 하여야 함(지방재정법 제51조)
  - 재무회계 결산: “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 재정상태 및 운용결과를 명백히 하기 위하여 발생주의와 복식부기 회계원리를 기초로 하여 행정안전부장관이 정하는 회계기준에 따라 거래 사실과 경제적 실질을 반영하여 회계처리하고 재무보고서를 작성하여야 한다”라고 규정함(지방재정법 제53조)
    - 예산회계와 재무회계 결산을 동시에 규정함("dual system" 유지)
  - 지방공기업은 “관리자는 매 사업연도의 말일을 기준으로 모든 장부를 마감하여 결산을 하여야 하며, 매 사업연도가 끝난 후 2개월 이내에 지방직영기업의 결산서를 작성하여 이를 해당 연도의 사업보고서와 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류와 함께 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다”라고 규정함(지방공기업법 제35조)
- 일반회계의 경우 “지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝난 후 2월로 폐쇄한다”라고 규정하여 출납폐쇄기한을 두고 있으나(지방재정법 제8조),

지방공기업은 출납폐쇄기한을 두지 않고 있음

- 따라서 출납폐쇄기한의 차이로 인한 재정정보의 차이를 명확히 하면서 상호 조정을 하는 조치가 필요함

- 일반회계는 균형예산을 원칙으로 하지만, 지방공기업특별회계의 경우 자본예산을 보유하는 관계로 불균형예산을 허용함
- 일반회계는 원가계산과 관련된 명시적 규정이 없으나, 지방공기업은 “사업의 능률적 추진, 경영 관리 및 요금 결정의 기초로 사용될 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 기능별·급부별 원가계산을 하여야 한다”라고 규정하고 있음(지방공기업법 제21조)
- ※ 다만, 일반회계의 경우 재무회계와 관련하여 “지방자치단체 원가계산준칙”을 두고 사업의 순원가 산출에 대해 규정하고 있음

<표 2-5> 지방재정법과 지방공기업법 간의 비교

지방재정법	지방공기업법
	<p>제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)</li> <li>2. 공업용수도사업</li> <li>3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)</li> <li>4. 자동차운송사업</li> <li>5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)</li> <li>6. 하수도사업</li> <li>7. 주택사업</li> <li>8. 토지개발사업</li> </ol> <p>② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>제3조(지방재정 운용의 기본원칙) ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p>기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.</p> <p>1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업</p> <p>2. 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업</p> <p>3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업</p> <p>4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조를 준용할 수 있다.</p> <p>제3조(경영의 기본원칙) ① 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 "지방공기업"이라 한다)은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다.</p> <p>제5조(지방직영기업의 설치) 지방자치단체는 지방직영기업을 설치·경영하려는 경우에는 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 한다.</p> <p>제13조(특별회계) 지방자치단체는 제2조에 해당하는 사업마다 특별회계를 설치하여야 한다. 다만, 제7조제1항 단서에 따라 둘 이상의 사업에 대하여 관리자를 1명만 두는 경우에는 둘 이상의 사업에 대하여 하나의 특별회계를 둘 수 있다.</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>제5조(성과 중심의 지방재정 운용) ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용할 때 지출 성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.</p>	<p>제14조(독립채산) ① 지방직영기업의 특별회계에서 해당 기업의 경비는 해당 기업의 수입으로 충당하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방직영기업의 경비로서 대통령령으로 정하는 경비는 해당 지방자치단체의 일반회계나 다른 특별회계가 부담금이나 그 밖의 방법으로 부담한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경비의 성질상 지방직영기업의 수입으로 충당하는 것이 적당하지 아니한 경비</li> <li>2. 지방직영기업의 성질상 그 경영으로 생기는 수입만으로 충당하는 것이 객관적으로 곤란하다고 인정되는 경비</li> </ol> <p>② 지방직영기업의 특별회계는 재해복구 또는 그 밖의 특별한 사유로 인하여 필요한 경우에는 예산에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 일반회계나 다른 특별회계로부터 재정적 지원을 받을 수 있다.</p>
<p>제6조(회계연도) ① 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝난다.</p> <p>② 세입과 세출의 회계연도 소속 구분은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제15조(사업연도) 지방직영기업의 사업연도는 지방자치단체의 일반회계의 회계연도에 따른다.</p> <p>제64조(사업연도) 공사의 사업연도는 지방자치단체의 일반회계의 회계연도에 따른다.</p>
<p>제7조(회계연도 독립의 원칙) ① 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하여야 한다.</p> <p>② 해당 회계연도의 수입으로 경비를 충당하기에 부족하면 다음 연도의 수입을 앞당겨 충당·사용할 수 있다. 이 경우 앞당겨 충당·사용한 금액은 다음 연도의 세입·세출예산에 편입하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 다음 연도의 수입을 앞당겨 충당·사용하려면 미리 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 다음 연도의 수입을 앞당겨 충당·사용하였을 때에는 시·군 및 자치구의 경우 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 경우 행정안전부장관에게 즉시 보고하여야 한다.</p>	<p>제16조(회계처리의 원칙) ① 지방직영기업의 특별회계는 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 재산의 증감 및 변동(이하 "회계거래"라 한다)을 발생 사실에 따라 회계처리한다.</p> <p>② 지방직영기업의 회계거래는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계연도 소속을 구분한다.</p> <p>③ 지방직영기업의 특별회계는 대차대조표 계정인 자산, 부채 및 자본 계정과 손익계산서 계정인 수익 및 비용 계정을 설정하여 회계처리한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 자산, 부채 및 자본에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 내용을 명확히 하여야 한다.</p> <p>⑤ 지방직영기업의 특별회계는 대통령령으로 정하는 보조 계정을 설정할 수 있다.</p> <p>제64조의2(회계처리의 원칙 등) ① 공사는 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 기업회계기준에 따라</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>제8조(출납폐쇄 기한) 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝난 후 2월로 폐쇄한다.</p> <p>제9조(회계의 구분) ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.</p> <p>② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다.</p> <p>제34조(예산총계주의의 원칙) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다.</p> <p>② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 「지방자치법」 제142조제1항 및 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 설치된 기금을 운용하는 경우 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금이나 유가증권이 있는 경우에는 제2항에도 불구하고 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다.</p>	<p>회계처리한다.</p> <p>② 공사는 사업 분야별로 구분하여 회계처리할 수 있다.</p> <p>③ 공사는 계약을 체결하는 경우 공정한 경쟁 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 자에 대하여는 2년 이내의 범위에서 입찰참가자격을 제한할 수 있다.</p> <p>④ 공사는 제3항에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자와 수의계약을 체결하여서는 아니 된다. 다만, 제3항에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자 외에는 적합한 시공자·제조자가 존재하지 아니하는 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 회계처리, 계약의 기준 및 절차, 입찰참가자격의 제한 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>제35조(세출의 재원) 지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 제11조에 따른 지방채로 충당할 수 있다.</p> <p>제36조(예산의 편성) ① 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.                  ② 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하여야 한다.                  ③ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 재정투·융자사업에 대한 심사 결과를 기초로 하여야 한다.</p> <p>제40조(예산의 내용) ① 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비(明示移越費)를 총칭한다.                  ② 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 그 밖에 예산 집</p>	<p>제21조(원가계산) 지방직영기업의 특별회계는 사업의 능률적 추진, 경영 관리 및 요금 결정의 기초로 사용될 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 기능별·급부별(給付別) 원가계산을 하여야 한다.</p> <p>제23조(예산의 편성) ① 지방직영기업은 합리적인 원가기준에 따라 경비를 산정하여 예산에 계상(計上)하여야 한다.                  ② 예산의 수입과 지출은 연도 중의 기업의 재정집행 상황에 비추어 합리적으로 계상되어야 한다.                  ③ 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 일반회계 및 다른 특별회계의 예산편성지침과 구분하여 지방직영기업의 예산편성 기본지침을 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 매년 작성하여 전년도 7월 31일까지 지방직영기업에 알려야 한다.</p> <p>제65조(예산) ① 공사의 사장은 매 사업연도의 사업계획 및 예산을 해당 사업연도가 시작되기 전까지 편성하여야 한다.                  ② 제1항에 따라 편성된 예산은 이사회의 의결로 확정된다. 예산이 확정된 후에 생긴 불가피한 사유로 예산을 변경하는 경우에도 또한 같다.                  ③ 공사의 사장은 제2항에 따라 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.</p> <p>제24조(예산의 구분) 지방직영기업의 예산은 그 사업의 운영계획과 기능에 따라 구분하여야 한다.</p> <p>제25조(예산의 내용) 지방직영기업의 예산은 예산총칙과 해당 지방직영기업의 사업운영계획에 따라 작성한 다음 각 호의 사항을 내용으로 한다.                  1. 해당 사업연도의 수익·비용에 관한 수익적(收益的) 수입과 지출에 관한 예정(이하 "사업예산"이라 한다)</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>행에 필요한 사항을 정하여야 한다.</p> <p>제41조(예산의 과목 구분) ① 지방자치단체의 세입예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장(章)·관(款)·항(項)으로 구분한다.</p> <p>② 지방자치단체의 세출예산은 그 내용의 기능별·사업별 또는 성질별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목은 분야·부문·정책사업으로 구분하고, 세부항목은 단위사업·세부사업·목으로 구분한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 각 과목의 구분과 설정 등 지방자치단체의 예산 과목 운용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제51조(예산회계의 결산) 세입·세출의 결산은 세입·세출의 예산과 같은 구분에 따라 작성하며, 다음 각 호의 사항을 명백히 하여야 한다.</p> <p>1. 세입</p> <p>가. 세입예산액</p> <p>나. 징수결정액</p> <p>다. 수납액</p> <p>라. 불납결손액(不納缺損額)</p> <p>마. 미수납액(未收納額)</p> <p>2. 세출</p> <p>가. 세출예산액</p> <p>나. 전년도 이월액</p> <p>다. 예비비 사용액</p> <p>라. 전용 등 증감액</p> <p>마. 제16조제1항 단서에 따른 초과 지출액</p> <p>바. 예산현액(豫算現額)</p> <p>사. 지출액</p> <p>아. 다음 회계연도 이월액</p> <p>자. 불용액(不用額)</p> <p>제53조(재무회계의 결산) ① 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 재정상태 및 운용결과를 명백히 하기 위하여 발생주의와 복식부기 회계원리를 기초로 하여 행정안전부장관이 정하는</p>	<p>2. 해당 사업연도의 자산·부채·자본의 신규 증감액에 관한 자본적 수입과 지출에 관한 예정(이하 "자본예산"이라 한다)</p> <p>3. 사업예산 및 자본예산과 관련된 자금의 운영 계획</p> <p>제35조(결산) ① 관리자는 매 사업연도의 말일을 기준으로 모든 장부를 마감하여 결산을 하여야 한다.</p> <p>② 관리자는 매 사업연도가 끝난 후 2개월 이내에 지방직영기업의 결산서를 작성하여 이를 해당 연도의 사업보고서와 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류와 함께 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 결산서 및 사업보고서와 그 밖의 서류에 공인회계사의 회계감사 보고서를 첨부하여 다음 연도 의회에 제출하여 승인을 받아야 한다.</p> <p>① 공사는 매 사업연도의 결산을 해당 사업연도가 끝난 후 2개월 이내에 완료하여야 한다.</p> <p>② 공사는 결산 완료 후 결산서를 작성하여 대통령령으로 정하는 서류 및 지방자치단체의 장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여 승인을 받아야 한다.</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>회계기준에 따라 거래 사실과 경제적 실질을 반영하여 회계처리하고 재무보고서를 작성하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제134조제1항에 따른 감사위원에게 결산검사에 필요한 서류를 제출할 때에는 제1항에 따른 재무보고서에 「공인회계사법」에 따른 공인회계사의 검토의견을 첨부하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 재무보고서의 작성 및 제출 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제52조(결산상 잉여금의 처리) 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출결산상 잉여금(剩餘金)이 있을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금은 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 다른 법률에 따른 금액</li> <li>2. 제50조에 따른 이월금</li> </ol>	<p>제37조(이익의 처리) ① 지방직영기업은 해당 사업연도에 이익이 생긴 경우에 전(前) 사업연도로부터 이월된 결손금이 있으면 그 이익금으로 결손금을 보전(補填)하여야 하고, 결손금을 보전하고 남은 금액은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 금액의 10분의 1 이상의 금액을 이익적립금으로 적립하여야 하며, 적립하고 남은 금액은 조례로 정하는 바에 따라 감채(減債)적립금 또는 건설개량적립금으로 적립하거나 제17조제2항 또는 제3항에 따른 납부금 또는 전출금으로 지출할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 제1항의 이익적립금은 결손금을 보전하는 목적 외에는 사용할 수 없다.</li> <li>③ 제1항의 감채적립금은 지방채를 상환하는 목적 외에는 사용할 수 없다.</li> <li>④ 제1항의 건설개량적립금은 건설개량 목적 외에는 사용할 수 없다.</li> <li>⑤ 매 사업연도에 생긴 자본잉여금은 그 원천별(源泉別)로 그 내용을 표시한 과목에 적립하여야 한다.</li> <li>⑥ 제5항의 자본잉여금은 대통령령으로 정하는 경우 외에는 처분할 수 없다.</li> </ol> <p>제38조(손실의 처리) 지방직영기업은 해당 사업연도에 손실이 생긴 경우에 전 사업연도로부터 이월된 이익금이 있으면 그 이익금으로 결손금을 보전하고, 이익금으로도 보전하지 못한 결손금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이월한다.</p> <p>제67조(손익금의 처리) ① 공사는 결산 결과 이</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>제60조(재정 운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 한 번 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 세입·세출예산의 집행상황</li> <li>2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서</li> <li>3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액</li> <li>4. 채권관리 현황</li> <li>5. 기금운용 현황</li> <li>6. 공유재산의 증감 및 현재액</li> <li>7. 제55조제3항에 따른 재정건전화계획 및 이행 현황</li> <li>8. 제59조에 따른 통합재정정보</li> <li>9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 재정 운용상황의 공시 방법, 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>익이 생긴 경우에 전 사업연도로부터 이월된 결손금이 있으면 그 이익금으로 결손금을 보전하고, 결손금을 보전하고 남은 금액은 대통령령으로 정하는 바에 따라 준비금으로 적립하여야 하며, 적립한 후에도 잉여가 생긴 경우에는 이익을 배당하고, 배당하고 남은 금액은 정관으로 정하는 바에 따라 적립할 수 있다.</p> <p>② 공사는 결산 결과 손실이 생긴 경우에 그 결손금을 적립금으로 보전하고, 적립금으로도 보전하지 못한 결손금은 제1항에 따른 준비금으로 보전하거나 이월한다.</p> <p>제39조(회전기금) ① 지방직영기업은 사업을 능률적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 회전기금을 설치할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 회전기금은 해당 지방직영기업의 특별회계의 예산에서 정하는 바에 따라 조성한다.</p> <p>③ 제1항의 회전기금은 사업예산 및 자본예산에 의하지 아니하고 조례로 정하는 바에 따라 운용한다.</p> <p>제46조(업무 상황의 공표 등) ① 관리자는 조례로 정하는 바에 따라 사업연도마다 두 번 이상 지방직영기업의 업무 상황을 설명하는 서류를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지체 없이 이를 공표하여야 한다.</p> <p>② 관리자는 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, 그 밖에 경영에 관한 중요 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 제2항에 따라 각 지방직영기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)할 수 있다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 통합공시를 하기 위하여 지방직영기업에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 지방직영기업은 특별한 사정이 없으면</p>

지방재정법	지방공기업법
<p>제76조(지난 회계연도 지출) 지난 회계연도에 속하는 채무확정액으로서 지출하지 아니한 경비는 현 회계연도의 세출예산에서 지출할 수 있으며, 그 지출액은 그 경비가 속한 회계연도의 각 정책사업의 금액 중 불용금액을 초과하지 못한다. 다만, 경비의 성질상 따로 대통령령으로 정하는 보충적 용도에 속하는 것은 그러하지 아니하다.</p>	<p>요청에 따라야 한다.</p> <p>⑤ 행정안전부장관은 지방직영기업이 제2항에 따른 경영공시 의무와 제4항에 따른 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다.</p> <p>⑥ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

주1: 두 법의 비교에 있어서 빈 칸에 있는 부분은 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 주요 특성과 조건의 차이를 시사하는 것임

주2: 공통 사항의 경우에도 동일·유사한 내용이 있는가 하면, 내용과 실질 면에서 차이가 있기도 함

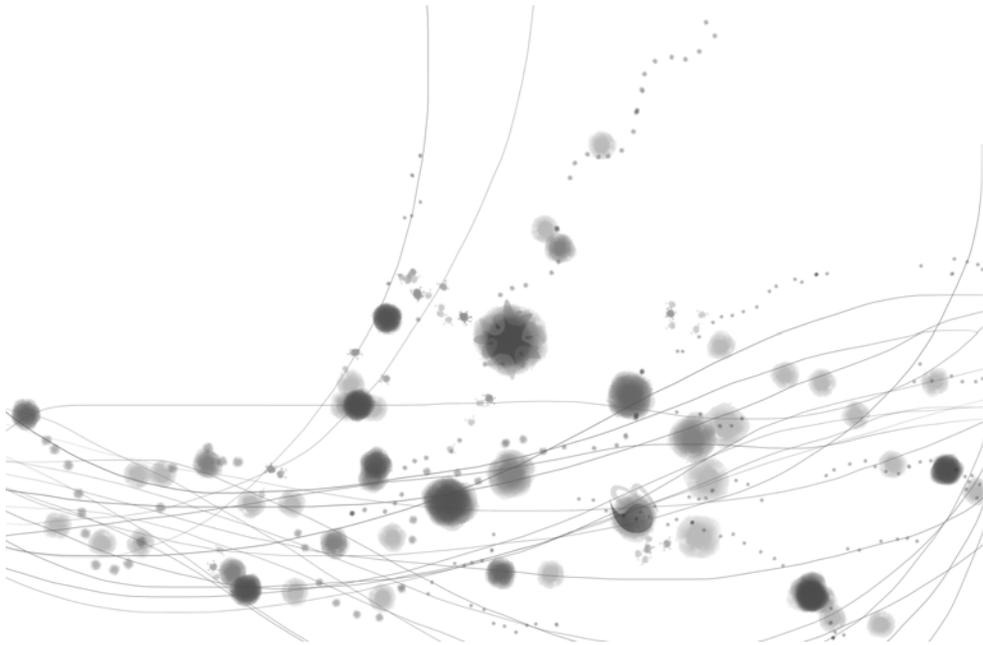
# 제 3 장

## 일반회계와 지방공기업특별회계의 예산과목구조 연계

제1절 예산과목체계 이해

제2절 예산과목의 비교

제3절 예산과목체계 및 구조 연계





## 제 3 장

일반회계와 지방공기업특별회계의  
예산과목구조 연계

## 제1절 예산과목체계 이해

## 1. 개요

- 지방공기업의 예산체제는 지방자치단체의 일반회계 예산체제와 완전히 다른데, 그 중에서도 가장 크게 차이가 나는 것은 지방공기업특별회계가 사업예산과 자본예산이라는 이원적 예산체제를 실시하는 점임
  - 사업예산은 사업수익과 사업비용으로 구분하여 예산을 편성하고, 자본예산은 자본적 수입과 자본적 지출로 구분하여 예산을 편성함
    - \* 공기업특별회계는 완전하지는 않지만 일종의 자본예산제도를 도입하고 있음
- 일반회계가 수입(세입)과 지출(세출)로 구분되는 가운데 세입·세출 부문별로 세부항목이 체계적으로 구조화되고 있는데 비해 지방공기업특별회계는 수익과 비용 체계로 분류되는 가운데 각 부문별로 세부항목이 구조화되는 특징을 보임
- 이와 같이 예산의 기본 틀이 다른 상태에서는 양자를 일관성 있고 종합적으로 포괄하는 재정정보가 산출될 수 없음
  - 더구나 일반회계 재정사업과 달리 지방공기업 재정사업은 사업예산체제로 설정되지 않고 있어서 동일한 차원에서 사업의 성과를 평가하거나 원가를 산정하기가 어려움

<표 3-1> 지방재정 예산회계별 비교(일반회계와 공기업특별회계): 세입 예시

일반회계·기타특별회계				지방공기업특별회계					
				사업예산			자본예산		
장	관	항	목	관	항	세항	관	항	세항
100 지방세수입				660사업수입			100자본적수입		
110 지방세				610영업수익			120고정자산매각수입		
200 세외수입				620영업외수익			140투자자산수입		
- - - - -				630특별이익			- - - - -		
600 지방채 및 예치금수입							420기타자본적수입		

<표 3-2> 상·하수도사업의 예산체제

사 업 예 산			자 본 예 산			
관	항	세 항	관	항	세 항	
600 상(하)수도 사업수익	610 영업수익	611 급수수익 (사 용 료 수 익)	100 자본적 수입	120 고정자산 매각수입	121 토 지	
		612 급수공사수익(우수처리부담금)			122 입 목	
		613 기타급수공사수익			123 건 물	
		614 기타영업수익			124 기계장치	
	620 영업외 수익	621 수입이자		140 투자자산 수입	125 차량운반구	
		622 타회계 전입금수익			126 공기구비품	
		623 외화환산이익			127 기타가동설비자산	
		624 고정자산처분이익				
		625 기타영업외수익		220 비유동부 채수입	141 대여금	
700 상(하)수도 사업비용	630 특별이익	631 전기손익 수정이익			142 기타투자자산수입	
		632 기타특별이익				
		710 영업비용	711 원수 및 취수비(관거비)			221 외국차관
			712 정수비(펌프장비)			222 공 채
713 배·급수비(처리장비)				223 지역개발기금		
714 일반관리비				224 정부차입금		
715 정수및수용가관리비				225 은행차입금		
716 급수공사비				226 기타비유동부채		
			320 자본잉여 금수입	321 시설분담금		
				322 타회계건설보조금		
				323 공사부담금		
			420 기타자본 적 수입	421 기타자본적수입		

(뒤에서 계속)

사 업 예 산			자 본 예 산		
관	항	세 항	관	항	세 항
		717 감가상각비			
		718 기타 영업비용			
	720	721 지급이자	100	120	121 토 지
	영업외	722 기업채취급제비	자본적	가 동	122 입 목
	비 용	723 자산감모손실	지 출	설비자산	123 건 물
		724 고정자산처분손실			124 구 축 물
		725 기타영업외비용			125 기계장치
					126 차량운반구
					127 공기구비품
					128 기타가동설비자산
	730	731 임시손실		130	131 건설중인자산
	특 별	732 전기손익수정손실		비가동	132 광역사업건설중인자산
	손 실	733 기타특별손실		설비자산	
				150	151 무형자산
				무형자산	
				180	181 투자자산
				투자자산	
				220	221 외국차관
				비유동부	222 공 채
				채상환금	223 지역개발기금
					224 정부차입금
					225 은행차입금
					226 기타비유동부채
				410	412 민간자본이전
				민간자본	
				이 전	
				420	421 기타자본적 지출
				기타자본	
				적 지 출	
	800	810 예 비 비		800	810 예 비 비
	예비비			예비비	

## 2. 지방공기업 예산편성지침 및 과목체계

### 1) 지방예산회계제도 개요

- 2012년 현재 지방자치단체의 예산회계는 크게 보아 일반회계·기타특별회계·기금회계와 지방공기업특별회계 간에 차이가 있는 방식으로 구조화되어 운영되고 있음
  - 일반회계, 기타특별회계 및 기금의 예산과목은 「지방자치단체 예산편성운영기준」에 의해 규정되고 있음(행정안전부 훈령, 제2조)
    - 세입의 경우 “세입예산과목 구분과 설정”에서, 세출의 경우 “세출예산 성질별 분류(목그룹, 편성목, 통계목)” 및 사업예산 구조화(정책, 단위, 세부사업)를 통해 규정되고 있음
  - 공기업특별회계의 예산과목은 별도로 행정안전부의 「지방공기업 예산편성기준」에 의해 규정되고 있음
    - 지방공기업의 유형별로 “예산과목 구조 및 해소”를 규정하고 있음
    - 지방공기업 예산은 기본적으로 사업예산과 자본예산으로 구성되어 있음
- 일반회계와 지방공기업특별회계는 경제적 활동의 내용과 특성 그리고 지향목표와 가치 등 여러 면에서 차이가 존재하는데 이는 일차적으로 예산구조의 차이, 그리고 이차적으로는 운영방식, 회계결산 등의 측면에서 차이를 초래함

### 2) 예산회계의 법적 근거(지방공기업법 등)와 예산과목 구분 근거 등

- 지방공기업특별회계의 예산회계와 관련된 법적 근거는 지방공기업법 등에 기초하고 있음
  - 지방직영기업의 경우 행정안전부장관이 정하는 예산편성기준(법 제23조)이고, 지방공사·공단인 경우는 예산 및 결산에 공통적으로 적용하여야 할 사항에 관한 기준(법 제66조의 2)임
- 예산·결산에 관한 공통기준(법 제66조의2)

- 행정안전부장관은 공사·공단의 예산 및 결산에 공통적으로 적용하여야 할 사항에 관한 기준을 작성하여 통보할 수 있음
  - 공사·공단의 예산·결산의 제출 및 운영에 필요한 사항은 공통기준의 범위에서 지방자치단체의 장이 정함
- 예산의 내용(법 제25조)은 예산총칙, 사업예산, 자본예산 등으로 구성됨
- 사업예산: 수익·비용에 관한 수익적 수입과 지출에 관한 예정을 제시함
  - 자본예산: 자산·부채·자본의 신규 증감액에 관한 자본적 수입과 지출에 관한 예정을 제시함
- \* 사업예산 및 자본예산과 관련된 자금의 운영계획
- 예산의 편성(법 제23조)은 합리적인 원가기준에 따라 경비를 산정하여 예산에 계상함
  - 수입과 지출은 연도 중 기업의 재정집행 상황에 비추어 합리적으로 계상함
  - 지방자치단체의 장은 일반회계 및 다른 특별회계의 예산편성지침과 구분하여 지방직영기업의 예산편성 기본지침을 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 매년 작성하여 지방직영기업에 알려야 함
- 과목의 구분 기준(시행규칙 제6조)
- 지방공기업의 계정과목은 법 제23조 제3항 및 법 제66조의 2(법 제76조 제2항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함)의 규정에 의하여 행정안전부장관이 작성·통보하는 기준에 의해 구분, 설정됨
- 3) 예산구분 체계
- 예산의 구분(법 제24조)은 사업의 운영계획과 기능에 따라 구분하는데, 사업의 운영계획 부분은 일반회계에는 존재하지 않는 것임
- 예산과목 체계는 기능별 체계 중심으로 구조화되어 있는 가운데 성질별 체계가 보완적으로 작동됨

- 지방공기업특별회계의 예산체제는 일반회계와 달리 사업예산과 자본예산으로 구분되고 있으며, 예산과목은 사업예산과 자본예산의 구분체계 하에서 각각의 세입·세출과목이 설정되는 형식을 취하고 있음
  - － 이는 기업형 정부재정의 특성을 반영하는 것이고, 일종의 자본예산제도를 실시하는 것으로 간주할 수 있음
  - 일반회계가 수입(세입)·지출(세출)의 구조를 갖고 있는 것과는 달리 지방공기업특별회계는 수익·비용 체계를 갖고 있음
  - － 사업예산은 수익과 비용, 자본예산은 자산, 부채, 자본에 초점을 두고 있는데 이는 기업회계의 재무제표인 손익계산서와 재무상태표의 연계, 작성을 염두에 두고 구조화된 것으로 간주됨
- 지방공기업특별회계 사업예산의 수익과 비용은 회계결산의 손익계산서와 직접적인 연관성을 가지고 있음
  - － 사업수익은 영업수익, 영업외수익, 특별이익, 그리고 사업비용은 영업비용, 영업외비용, 특별손실로 구분되어 있음
  - 이는 단계별로 구분된 손익계산서의 영업이익, 경상이익, 당기순이익을 산정할 수 있도록 해주고 있음
  - － 사업수익과 사업비용 중 영업외항목(영업외수익, 영업외비용) 및 특별항목(특별이익, 특별손실)은 공기업의 사업유형에 관계없이 대체로 공통적으로 적용이 가능한 항목들임
  - － 사업예산은 관, 항, 세항의 구조를 지님
    - 관은 수익·비용, 항은 수익·비용의 중분류, 세항은 손익계산서의 수익·비용 과목과 연결되는 것으로 설계됨
    - \* 지방자치단체의 일반회계도 사업예산제도를 도입하기 전에는 장·관·항·세항으로 예산을 구분하였지만 이는 현재 지방공기업특별회계가 사용하는 관·항·세항의 분류가 함축하는 의미와 완전히 다름
    - \* 영업항목(영업수익 및 영업비용)은 개별 지방공기업이 지니는 사업적 특성을 가장 잘 나타내 주는 부분이라고 말할 수 있음

- 예) 상하수도사업은 영업비용에서 제조원가의 특성, 공영개발사업은 토지개발사업의 특성, 그리고 지역개발기금사업은 자금용자사업의 특성을 구체적으로 보여줌
  - 지방공기업특별회계의 자본예산에 속하는 과목들은 모두 회계결산의 재무상태표(구, 대차대조표)와 직접적으로 연관되어 있음
    - 재무상태표는 전년 말 이후 1년간의 자산, 부채 등의 변동을 보여줌  
 → 자본예산과목에서는 자산매각수입, 지방채차입, 자본적 보조금 및 분담금수취를 수입과목, 그리고 유형자산의 시설투자, 지방채상환, 자본이전 등을 지출과목으로 구성하여 자산, 부채, 자본(잉여금)의 증감 상태를 직접적으로 보여줌
    - 자본예산의 예산과목 구조는 관, 항, 세항으로 구조화됨
      - 항은 재무상태표의 자산·부채·자본의 중분류, 세항은 자산·부채·자본과목과 연결되나, 관의 위상이 다소 모호함
  - 종합: 지방공기업특별회계는 일반회계·기타특별회계의 예산구조(체계)와 달리 사업예산과 자본예산으로 구분한 점과, 예산과목의 구성이 기업회계의 주된 재무제표(재무상태표, 손익계산서)와 직접적으로 연계되는 방식으로 체계화되어 있는 점이 가장 두드러지는 구조적 특징이라고 말할 수 있음
    - 이는 향후 일반회계와 지방공기업특별회계의 예산을 연계시키는 방안을 모색하는 과정에서 가장 중점을 두어야 할 부분인 동시에 애로 요인으로 작용할 가능성이 있는 것임
- 4) 지방공기업 사업 유형별 사업예산과 자본예산 구조
- 지방공기업특별회계는 사업의 유형별로 차별성 있는 과목구조를 제시하고 있는데, 이는 지방공기업 유형별로 지니는 기능과 특성을 반영하기 때문인 것으로 판단됨
    - 2012년도 지방공기업예산편성기준에 의하면 지방공기업의 유형은 다

음의 일곱 종류임

- ①상하수도사업, ②공영개발사업, ③지역개발기금사업, ④시설(주차·경륜·환경)관리공단, ⑤도시철도공사, ⑥도시개발공사, ⑦기타공사

- 2012년도 지방공기업 예산편성기준에서는 지방공기업의 유형 중 3개 직영기업과 4개 간접경영기업에 대해 구체적인 예산과목을 제시하고 있음
  - 예산과목을 구체적으로 제시하지 않은 지방공기업에 대하여는 다음과 같은 조치가 취해지고 있음
    - 직영기업은 상하수도사업의 예산과목을 준용하도록 함
    - 지방공사·공단의 경우 기능이 유사한 지방공사·공단의 예산과목을 준용하되, 필요한 경우 기업회계기준, 조세특례제한법, 법인세법 등의 관련규정을 원용할 수 있도록 조치하고 있음
- 지방공기업 중 대표적인 상수도사업의 관·항·세항 체계를 예시하면 다음과 같은데, 그 외의 지방공기업도 기본적으로 이와 유사한 체계를 유지함 (<표 3-3> 참조)

<표 3-3> 지방상수도사업 예산구조

사업예산			자본예산		
관	항	세항	관	항	세항
사업 수익	영업수익	급수수익 등	자본적 수입	고정자산매각수입	토지 등
	영업외수익	수입이자 등		투자자산수입	대여금 등
	특별이익			비유동부채수입	외국차관 등
사업 비용	영업비용	정수비 등		자본잉여금수입	시설분담금 등
	영업외비용	지급이자 등		기타자본적수입	
	특별손실			가동설비자산	토지 등
				비가동설비자산	건설증인자산 등
			무형자산		
			투자자산		
			비유동부채상환금	외국차관 등	
	예비비		민간자본이전		
		기타자본적지출			
		예비비			

## 5) 지방공기업 예산체계의 특징

- 지방공기업특별회계도 일반회계와 마찬가지로 세출분야에서 성질별 체계와 기능별 체계를 보유하고 있지만, 일반회계에 비해 양자의 구분이 다소 모호한 특징을 보임
  - 지방공기업은 명확한 구분이 없이 세항을 기능별 체계 또는 성질별 체계에 따라 다르게 사용함
  - 사업예산제도를 도입하기 이전에 일반회계는 장·관·항 분류시스템을 사용하였는데, 당시의 분류체계는 의미와 기능이 상대적으로 명확하였음
    - 기능별 체계로서 장·관·항·세항 등, 경상·사업예산 구분기준으로서 세세항, 성질별 체계로서 목·세목 등의 명확한 기준 제시
- 사업예산과 자본예산의 구조는 결산 재무제표와의 연계를 전제로 설정되었고, 각 예산에 포함된 과목체계 또한 재무제표의 과목과 긴밀하게 연계됨
  - 사업예산·자본예산의 구분체계는 손익계산서·대차대조표의 과목체계와 거의 유사함
    - 지방공기업특별회계는 일반회계와 달리 예산회계결산과 재무회계결산을 명시적으로 구분하지 않고 있지만, 기본적인 회계결산은 재무회계 결산임
  - 지방직영기업의 성질별 과목체계는 기본적으로 일반회계의 과목체계를 대부분 활용하고 있음(이로 인하여 일부 혼란이 야기됨)
- 그런데 지방자치단체의 발생주의·복식부기의 연계과정에서 알 수 있는 것처럼 일반회계의 성질별 과목체계와 대차대조표·손익계산서 과목체계는 일정한 연관관계가 있는데, 현재는 이를 별도의 체계로 구분하지 않고 같은 체계 안에서 혼합 운영함으로써 인해 예산체계의 이해에 상당한 어려움이 초래되고 있음

- 편성된 예산이 집행되고 이를 회계적으로 결산을 하게 되면 이것이 곧 재무제표와 연결되어야 하는 것이 원칙이나, 실제로는 그렇지 못하여 사실상 예산회계와 재무회계가 이원화되는 현상이 나타나고 있음
- 일반회계는 기본적으로 수입과 지출이 일치하는 균형 예산체제를 유지하는 반면 공기업특별회계(특히, 자본예산)는 불균형 예산체제를 허용하고 있음
  - 일반회계는 전년도 순세계잉여금, 보조금 집행잔액을 당해연도의 세외수입에 포함시켜 당해연도 세출예산의 재원으로 사용가능한 체계이며, 그 결과 수입과 지출이 같음
  - 지방공기업특별회계의 경우 전년도 잉여금 등은 보전재원으로 관리하는데, 이는 자금운영계획 형태로 예산총칙에만 반영되므로 당해연도의 사업예산과 자본예산에는 반영되지 않음
  - 즉, 당해연도의 사업예산, 자본예산은 지방자치단체의 일반회계와 달리 예산 불균형을 전제로 하는 방식인데, 지방직영기업의 경우는 지방자치단체의 특별회계이기도 하므로 이해가 쉽지 않음

## 제2절 예산과목의 비교

### 1. 개요

- 전체적으로 보아 지방자치단체의 일반회계와 지방공기업특별회계 간에는 예산과목 체제와 내용 면에서 상당한 차이가 있음
  - 두 회계 간에 공통된 예산과목이 있는가 하면, 각 회계별로 고유한 예산과목들이 존재하고 있음
  - 기업형 회계의 특성을 반영하여 일반회계 등 예산과목에 없는 과목을

신설하거나, 과목을 세분화하고 양자 간의 차이를 고려하여 일부 과목은 사용하지 않고 있는 것이 특징임

- 예산에 초점을 두면, 일반회계·기타특별회계·기금회계는 현금주의 예산을 편성하는 반면 지방공기업특별회계는 비록 불완전하나 발생주의 예산을 편성함
  - 두 유형의 회계 간에는 예산체제, 과목구조, 운영방식 등에서 상당한 차이가 존재함

<표 3-4> 지방공기업특별회계의 특성

구 분	일반회계, 기타특별회계, 기금	공기업(특별회계)
예산구조	세입예산, 세출예산	사업예산, 자본예산
과목구분	세입(장·관·항·목) 세출(정책·단위·세부사업· 목그룹·편성목·통계목)	관·항·세항·목
근거	지방자치단체 예산편성운영기준	지방공기업예산편성기준

- 예산정보체계 면에서의 낙후성이 크게 부각되는데, 이는 특히 예산과목 구조체계 측면과 예산과목 코드체계(전산시스템 포함)의 두 측면에서 파악됨
  - 예산과목체계(관/항/세항 등)
  - 예산코드 처리 등(번호의 뒤죽박죽, 산만, 일반회계와의 코드 연계 결여 등)

## 2. 세입예산과목 비교

- 세입예산과목의 경우 지방공기업특별회계는 일반회계와 달리 공기업 사업별 수입의 특성을 반영하여 예산과목을 설정하고 있음
  - 기본적으로 지방공기업특별회계는 일반회계의 행정 활동과 다른 기업

활동의 특성으로 인해 수입의 내역(원천)이 다르고, 그에 따라 분류를 달리하는 접근을 하고 있음

- 예산과목 코드 번호가 일관성, 체계성 측면에서 매우 혼란스럽고 수입 항목이 상이하야 정보 취합기능과 정보 분석기능 면에서 크게 떨어지는 문제가 있는데, 종합적인 관점에서 체계화 및 조정하는 작업이 필요함
  - 100 세입예산과목
    - => 일반회계 : 지방세수입
    - => 공기업회계 : 자본적수입(고정자산, 투자자산수입 등)
  - 사업수익(영업수익, 영업외수익), 자본적수입, 특별이익 등 일반회계와 불일치
  - 자본적잉여금수입(320)은 시설분담금, 보조금, 공사부담금 등으로 일반회계 과목 조정 필요
  - 비유동부채수입은 일반회계의 지방채 및 예치금 회수 과목과 유사하므로 상호 일치하도록 조정 필요

### 3. 세출예산과목 비교

- 세출예산과목의 경우 지방공기업특별회계는 일반회계와 달리 공기업 사업별 경비의 특성을 반영하여 예산과목을 설정하고 있음
  - 지방공기업특별회계는 일반회계의 행정 활동과 다른 기업 활동의 특성으로 인해 지출의 유형화를 달리하고 있음(기업 특성을 반영하여 지출 대신 비용 개념 사용)
    - 비용을 사업비용, 자본적지출, 특별손실 등으로 구분하고 있어 일반회계 분류기준과는 상이함
  - 예를 들면, 영업비용, 영업외비용, 가동설비자산(토지, 건물, 구축물 등), 무형자산, 투자자산, 비유동부채상환금 등으로 설정하여, 이들 과목을 경비의 성격을 중심으로 재분류하는 것이 필요함

- 예산과목 번호체계가 일관성, 체계성 측면에서 매우 혼란스럽고 지출 항목이 상이하여 종합적인 관점에서 체계화 및 조정하는 작업이 필요함
  - 100 세출예산과목
    - => 일반회계 : 인건비
    - => 공기업회계 : 자본적수입(가동설비자산, 비가동설비자산, 무형자산)
  - 사업비용(영업비용, 영업외비용), 자본적지출, 특별손실 등 일반회계와 불일치
  - 305 세출예산과목
    - => 일반회계 : 배상금등
    - => 공기업회계 : 보전금(배상금등, 민간검침활동지원비)
  - 일반회계 용자 및 출자(500)은 공기업회계 투자자산에 해당되므로 상호 일치하도록 조정 필요
    - => 일반회계 : 용자금, 출자금
    - => 공기업회계 : 투자유가증권, 장기대여금, 보증금 등
  - 가동설비자산은 토지, 건물, 구축물 각각에 대해 시설비, 자산취득비 등을 설정하고 있으나, 가동설비자산은 120번이고 시설비(401), 자산취득비(405) 등으로 나타나, 코드번호 체계가 매우 체계적이지 못함
- 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 세출예산과목을 좀 더 세부적으로 살펴보면, 일반회계에서 사용하는 성질별 분류 중 목의 상당 부분은 공기업특별회계가 원용하여 사용하고 있지만, 지방공기업특별회계는 기능별 예산구분이 매우 취약한 특징을 보임
  - 세출과목 중 사업예산의 경우 인건비(100) 및 물건비(200) 과목은 일반회계와 대동소이함
    - 의회비, 의용소방대 및 자율방범대, 통리반장활동비 등 지방공기업의 기능과 무관한 과목은 제외되어 있음
  - 상하수도사업의 경우 제조사업의 특성을 반영하여 재료비를 세분화하

여 일반재료비, 약품비, 원수구입비, 정수구입비, 동력비 등으로 구분하고 있는 것이 특징 중의 하나임

- 자본예산 관련 목에서는 토지(121), 입목(122), 건물(123) 등과 같은 “세항”아래에 각각의 성질별 비목(예: 시설비, 감리비, 시설부대비)을 대응시키고 있는 것이 특징적임
- 이것은 영업비용에 있어 원가과목의 경우와 유사한 형태로 자본예산의 구분과 일반회계와 같은 성질별 목구분을 동시에 충족시키기 위한 것으로 판단됨
- 이 때문에 “세항”과 “목”간에 숫자 코드 연계성은 직접적으로 존재하지 않는 것이 자본예산 세입과목과의 차이점임

<표 3-5> 자본예산과 일반예산의 대응관계

구분	401-01 시설비	401-02 감리비	401-03 시설부대비	405-01 자산취득비	405-02 대수선비	405-03 도서구입비
121 토지				○		
122 입목	○	○	○	○		
123 건물	○	○	○	○		
124 구축물	○	○	○			
125 기계장치	○	○	○	○		
126 차량운반구				○	○	
127 공기구비품				○	○	○
128 기타가동설비 자산				○		
131 건설중인자산	○	○	○	○		
132 광역사업건설 중인자산	403-02 공공기관 등에 대한 대행사업비					

- 이외에 공기업에서 시설유지보수비를 세부적으로 구분한 수선교체비(급수관계량기교체, 수도관교체, 감리비, 지원사업성시설비, 기타교체비)와 급수공사비(신설공사비, 개조공사비)가 별도 예산목으로 존재하는 것이 특징임

- 발생주의 개념에 따른 과목으로 자산감모손실, 고정자산처분손실, 기타영업외비용, 임시손실, 전기손익수정손실 등의 과목도 있음
- 그리고 자본적 거래를 별도로 반영하기 위해 기타자본적지출, 반환금, 이익정산금, 시설투자충당금과 같은 과목을 별도로 설정하고 있음
- 이처럼 사업구조 이외에 세입 목과 세출 목 자체의 구조도 공기업의 특징을 반영하고 있으며 일반회계와의 공통 예산 목에 대한 정비를 할 것 인지는 보다 더 검토가 필요한 부분으로 생각됨
- 지방공기업특별회계 지출 성질별 사업예산의 목은 대체로 지방자치단체의 일반회계와 유사하지만, 일반회계와 차이가 나는 점이 적지 않음
  - 예컨대, 재료비 등 특정 목의 세목은 일반회계와 동일하지만, 급수공사비, 감가상각비 등 지방공기업에만 존재하는 세항들이 있음
  - 영업외비용, 특별손실 항의 세항, 목은 지방자치단체 일반회계와 차이가 큼
  - 영업비용의 성질별 체계 세항(인력운영비 등)은 성질별 분류 시만 사용되며, 실제 예산편성 시는 기능별 체계의 세항별로 편성
- 자본예산의 성질별 예산과목 구조는 다음과 같음
  - 자본예산의 목은 대체로 지방자치단체의 일반회계와 유사하지만, 특징적인 것은 그것이 대차대조표 과목인 세항의 하위 체계로 편입되고 있는 점임

\* 상수도특별회계 자본예산의 성질별 과목체계(예시)

<표 3-6> 상수도사업 사업예산 성질별 과목체계 검토

항	세항	목	비고	
영업비용	인력운영비	인건비		
		직무수행경비	물건비(일반회계)	
	운영경비	일반운영비		
		여비		
		업무추진비		
		재료비	공기업(세구분)	
		수선교체비		
		연구개발비		
	경상이전	일반보상금		
		이주및재해보상금		
		포상금		
		연금부담금등		
		보전금	배상금(일반회계)	
		출연금		
		민간이전		
		자치단체등 이전		
	급수공사비	급수공사비	공기관등 대행사업비	자치단체자본이전 (403 일반)
		국외이전		
	감가상각비	감가상각비	고유과목(공기업)	
기타영업비용	행사관련 시설비	기타내부거래(일반)	시설비및부대비 (일반회계)	
영업외 비용	지급이자	지급이자	차입금이자상환 (일반회계)	
		시도지역개발기금융자금상환이자		
		시군구지역개발기금융자금상환이자		
	기업채취급 재비	기업채취급재비	고유과목(공기업)	
	자산감모손실	자산감모손실		
고정자산 처분손실	고정자산처분손실			
기타영업외 비용	기타영업외비용			
특별손실	임시손실	임시손실	고유과목(공기업)	
	전기손익 수정손실	전기손익수정손실	고유과목(공기업)	
		국고보조금반환금	반환금기타(일반)	
		시·도비보조금반환금		
기타특별손실	기타특별손실	고유과목(공기업)		
예비비	예비비	예비비		

&lt;표 3-7&gt; 상수도사업 자본예산 성질별 과목체계 검토

항	세항	목	비고
가동설비 자산	토지	자산취득비등	
	입목	시설비등	시설비및부대비 (401 일반회계)  자산취득비 (405 일반회계)
		자산취득비등	
	건물	시설비등	
		자산취득비등	
	건축물	시설비	
	기계장치	시설비등	
		자산취득비등	
	차량운반구	자산취득비등	
	공기구비품	자산취득비등	
	기타가동 설비자산	자산취득비등	
비가동 설비자산	건설중인자산	시설비등	상동
		자산취득비등	
	광역사업건설 중인자산	공공기관등에대한대행사업비	자치단체자본이전 (403 일반)
무형자산	무형자산계정	무형자산계정	고유과목(공기업)
투자자산	투자자산	투자유가증권	융자및출자 (일반회계)
		장기대여금	
		보증금	
		기타투자자산	
비유동부채 상환금	외국차관	외국차관상환금	차입금원금상환 (601 일반)
	공채	상환금	
	지역개발기금	시도상환금	
		시군구상환금	
	정부차입금	상환금	
	은행차입금	상환금	
기타비유동 부채	기타비유동부채상환금		
민간자본 이전	민간자본이전	민간자본보조	
		민간대행사업비	
기타자본적 지출	기타자본적 지출	반환금	
		이익정산금	고유과목(공기업)
		자치단체자본보조	
		시설투자충당금	고유과목(공기업)
예비비	예비비	예비비	

### 제3절 예산과목체계 및 구조 연계

#### 1. 기본인식 및 접근

- 사업예산제도를 지방공기업특별회계에 접목시키기 위해서는 일반회계와 기타특별회계를 포괄하는 예산과목 구조(세입 및 세출)와 지방공기업특별회계를 포괄하는 예산과목 구조를 큰 틀과 세부 내역 측면에서 상호 비교·검토하는 작업이 선행되어야 함
- 이와 관련하여 본 연구에서는 비교분석의 방법으로서 큰 틀에서의 거시(macro) 비교분석과 세부항목(micro)의 일대일 비교분석을 동시에 수행하는 접근방법을 취하고 있음
  - 세입의 경우 공통과목과 고유과목을 분류하여 과목체계를 표준화
  - 세출도 동일한 비교분석 접근방식을 취하되, 특히 다음 사항에 유념하고자 함
    - 그것은 큰 틀에서의 비교와 세부항목의 일대일 비교분석, 일반회계 세출예산 성질별 분류(목 그룹, 편성목, 통계목)와 지방공기업 성질별 분류 비교, 세출예산의 기능별·사업별 분류임
- 현재 지방공기업의 경우 사업별 예산분류가 체계적으로 이루어지지 않고 있는데, 이는 일반회계와 특별회계의 연계를 통한 통합재정정보의 충실성, 지방공기업의 사업별(공정별) 원가관리, 성과관리 등의 측면에서 중대한 문제를 노정하므로 이에 대한 개선방안이 강구되어야 함
- 이에 대한 대안은 다양할 수 있지만, 그 중 가장 유력한 대안으로 현행 지방의 기본예산제도인 사업예산제도의 예산과목체계와 지방공기업특별회계의 예산과목체계를 가능한 최대한의 범위에서 공통적으로 연계시키는 접근을 지목할 수 있음

## 2. 전제조건

- 지방공기업특별회계의 예산제도를 현행 품목별 예산체제에서 사업예산체제로 전환하는 접근을 취할 경우 다음과 같은 몇 가지 전제조건이 필요함
  - － 지방공기업의 경우 일반회계와 달리 사업예산과 자본예산으로 이원화된 상태인데, 이는 지방공기업의 특성과 장점에 해당하므로 이러한 구조를 그대로 유지함
  - － 일반회계와 지방공기업특별회계의 고유 기능과 특성, 목적 등을 최대한 보장함
  - － 일반회계의 세입·세출 과목과 지방공기업특별회계의 세입·세출 과목을 일대일로 대응 비교함(세입·세출 과목 간의 유사점과 차이점에 대한 비교분석)
  - － 일반회계와 지방공기업특별회계의 연계목표는 객관성 있는 통합재정정보의 도출, 사업별 원가산정, 성과관리를 통해 지방재정의 효율성과 투명성을 제고하는데 있음

## 3. 접근방법

- 일반회계와 지방공기업특별회계 간에 존재 목적, 기본 특성, 운영방법, 예산회계제도 등의 측면에서 근본적인 차이가 있는데, 이를 예산제도의 조화(표준화) 과정에서 면밀히 검토, 반영함

### 1) 두 제도의 특성 차이 검토 및 배려

#### (1) 존재목적과 기능 차이

- 일반회계와 지방공기업특별회계는 존재목적 면에서 크게 다름
  - － 일반회계는 공공성에 중점을 두고 일반주민의 복리를 위해 예산을 운영함; 예산사업의 서비스가 다양하고 광범위하며 이를 반영하는 성과관리가 이루어짐

- 지방공기업특별회계는 공익성과 수익성을 동시에 추구하며, 특정 공익사업에 치중하는 특성을 지님
- 지방채 발행의 특성은 일반회계의 경우 일반채의 특성을, 지방공기업의 경우 수익채(revenue bond)의 특성을 지님
- \* 지방공기업은 사업형 회계로 원칙적으로 행정형 회계인 일반회계, 기타특별회계, 기금 등과 차이가 있음

(2) 운영방법

- 일반회계는 집행부가 중심이 되어 예산을 편성하면 지방의회가 심의 확정하는 구조이나, 지방공기업특별회계는 공기업 자체와 자치단체장을 중심으로 예산을 확정, 운영함
- 일반회계의 기채 발행 조건은 상대적으로 엄격한 반면 지방공기업의 경우는 상대적으로 완화된 상태임
- 지방채 발행에 대해 일반회계채는 주민에 대해 무한책임을 지는 반면 지방공기업채는 제한적 책임을 짐

(3) 예산회계제도

- 2007년도부터 지방자치단체 일반회계에 발생주의 복식부기제도가 도입됨에 따라 일반회계 또한 종래의 현금의 수입·지출 중심의 계리 외에 현금수지의 유무에 관계없이 경영활동의 발생(채권·채무의 발생)을 계리하고 있지만, 여전히 그 중심은 현금주의에 있음
- 두 회계 간의 결정적인 차이는 예산의 발생주의 활용 여부임
- 지방공기업특별회계는 추정 재무제표를 작성하는 등 예산의 수립과정에서 발생주의 기준을 적용하는 반면 일반회계는 그렇지 못함

① 기간계산(비용배분)

- 일반회계는 당년도의 현금지출을 모두 당년도의 비용으로 처리하지만, 지방공기업특별회계는 현금지출이 있더라도 그것이 모두 그 연도의 비용으로 되는 것은 아님

- 원가 중에서 그 연도의 수익획득에 기여한 부분만이 그 연도의 비용으로 인정되고 지출효과가 익년도 이후에 지속하는 것은 자산으로 이월

## ② 손익거래와 자본거래 구분

- 일반회계는 세입과 세출을 각각 일괄적으로 처리하는 단일예산 체제를 취하는 반면 지방공기업특별회계는 수익적 수지와 자본적 수지를 구분하여 손익과 자본에 대한 계리를 함

## ③ 기타사항

- 일반회계의 경우 출납폐쇄기한과 당겨쓰기(구 조상충용)제도 등이 있는 반면 지방공기업특별회계는 이러한 제도를 운영하지 않음
  - 현금수입·지출과 관계없이 사업연도말로 세입은 조사결정, 세출은 채무확정된 금액만으로 결산
  - 출납폐쇄기한 중 회계 간 내부거래가 있을 경우(전출·전입, 예탁·예수 자본전출 등) 일반회계에서는 해당 회계연도에 세입세출로 기록하나, 공기업특별회계에서는 다음 회계연도에 계리됨; 회계연도 적용의 불일치 상황이 발생함
  - 이 경우 순계기준으로 보면 예산 및 결산 모두가 불일치할 수 있는데, 이는 과목의 차이에서 비롯되는 것이 아니라 제도운영에 따라 생겨나는 것임

## 2) 일반회계와 지방공기업특별회계의 예산과목 체제 및 구조 연계

- 일반회계와 지방공기업특별회계 모두 혼용할 수 있는 예산과목구조를 만들어주는 접근이 필요함(공통/표준화 예산체계 정립)
  - 세입, 세출 각 예산과목을 수평적으로 병합하는 접근을 취함
- 이 경우 다음과 같은 경우의 수가 나타날 수 있는데, 이에 대해 합리적인 조치를 취해 주어야 함
  - 현 상태에서 두 회계 모두에 사용/적용되고 있는 예산과목(명칭 차이 포함)

- 각자 고유하게 사용하는 예산과목
  - 일반회계 고유과목, 지방공기업특별회계 고유과목
- 기타 유형
  - \* 이들에 대해 체계적으로 분석한 다음 전체를 포괄하는 grand 통합을 모색

<표 3-8> 일반회계와 지방공기업특별회계의 공통 및 고유 영역

세입	일반회계	지방공기업특별회계	비고
지방세	○	없음	
세외수입	○	△	
이전재정수입	○	△	
지방채	○	△	
기타	△	△	

주: ○, △ 표시는 각각 두 회계간에 공통점이 많음, 제한적임을 의미함

- 다음에서 제시하고 있는 일반회계와 지방공기업특별회계간의 세입·세출 비교분석결과는 현 상태에서 두 회계 모두 사용하고 있는 예산과목(명칭 차이 포함)과 각자 고유하게 사용하는 예산과목에 대한 정보를 제시하고 있음
  - 일반회계 고유과목, 지방공기업특별회계 고유 예산과목(A)
  - 일반회계와 지방공기업회계 간에 호환/조정이 가능한 예산과목(B)
  - 발생주의 회계에서 설정되어 있는 예산과목(C)

&lt;표 3-9&gt; 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 세입예산과목 비교

일반회계			지방공기업			비고
장	관	항	관	항	세항	
100		지방세수입				A
	110	지방세				
		111 보통세				
		111-01 취득세				
		111-02 등록면허세				
		111-03 주민세				
		111-04 재산세				
		111-05 자동차세				
		111-06 레저세				
		111-07 담배소비세				
		111-08 지방소비세				
		111-09 지방소득세				
		112 목적세				
		112-01 지역자원시설세				
		112-02 지방교육세				
		113 지난년도수입				
		113-01 지난년도수입				
200		세외수입	600		상수도사업수익	A
	210	경상적 세외수입		610	영업수익	
		211 재산임대수입			611 상수도 급수수익	
		211-01 국유재산임대료			611-1 가정용	
		211-02 공유재산임대료			611-2 업무용	
		212 사용료수입			611-3 영업용	
		212-01 도로사용료			611-4 욕탕용 1중	
		212-02 하천사용료			611-5 욕탕용 2중	
		212-03 하수도사용료			611-6 전용공업용	
		212-04 상수도사용료				
		212-05 시장사용료				
		212-06 도축장사용료				
		212-07 입장료수입				
		212-08 기타 사용료				
		213 수수료수입				
		213-01 증지수입				
		213-02 쓰레기처리봉투판매수입				
		213-03 재활용품수거판매수입				
		213-04 기타 수수료				
		214 사업수입			612 상수도급수공사수익	
		214-01 사업장 생산수입			612-1 신설공사수입	
		214-02 주차요금수입			612-2 개조공사수입	
		214-03 통행료수입			613 기타급수수익	
		214-04 청산금수입			613-1 원·정수판매수익	
		214-05 분담금수입			614 기타영업수익	

일반회계			지방공기업			비고	
장	관	항	관	항	세항		
		214-06				614-1 수수료수입	
		214-07				614-2 가압료수입	
		214-08				614-3 잡수입	
		214-09					
		215			620	영업외수익	B
		215-01			621	수입이자	
		216				621-1 일반이자수입	
		216-01				621-2 대여금이자수입	
		216-02					
		216-03					
					100	자본적수입	A
		220			120	고정자산매각수입	
		221			121	토지	
		221-01			121-1	자산매각수입	
		221-02			122	입목	
		221-03			122-1	자산매각수입	
					123	건물	
					123-1	자산매각수입	
					124	기계장치	
					124-1	자산매각수입	
					125	차량운반구	
					125-1	자산매각수입	
					126	공기구비품	
					126-1	자산매각수입	
					127	기타가동설비자산	
					127-1	자산매각수입	
		222					A
		222-01					
		222-02					
		223					
		223-01					
		223-02					
		223-03					
		224			622	타회계전입금수익	B
		224-01			622-1	일반회계전입금	
		224-02			622-2	타특별회계전입금	
		224-03			622-3	일반회계지원금	
		224-04			622-4	타특별회계지원금	
		224-05			622-5	시도보조금	

일반회계			지방공기업			비고
장	관	항	관	항	세항	
		225				622-6 국고보조금
						622-7 기타전입금
		225-01				
		225-02				
		225-03				
		226		140		B
		226-01			141	
					141-1	
					142	
					142-1	
		227				
		227-01				
		227-02				
		228		623		C
		228-01			623-1	
		228-02		624		
		228-03			624-1	
		228-04		625		B
		228-05			625-1	
		228-06			625-2	
		228-07			625-3	
		228-08			625-4	C
		228-09			625-5	B
		229		630		C
		229-01			631	
					631-1	
					632	
					632-1	
300						A
		310				
		311				
		311-01				
		311-02				
		311-03				
		311-04				
400						
		410				
		411				
		411-01				
		420				
		421				
		421-01				
500				320		A
		510			321	

일반회계			지방공기업			비고
장	관	항	관	항	세항	
		511 국고보조금등			321-1 시설분담금	
		511-01 국고보조금			322 타회계건설보조금	
		511-02 광역지역발전특별회계보조금			322-1 국고보조금	
		511-03 기금			322-2 타회계건설보조금	
		520 시도비보조금등			322-3 시도비보조금	
		521 시도비보조금등			322-4 기타건설보조금	
		521-01 시도비보조금등			323 공사부담금	
					323-1 타회계공사부담금	
					323-2 타자치단체공사부담금	
					323-3 기타공사부담금	
				420	기타자본적수입	
					421 기타자본적수입	
					421-1 기타자본적수입	
600		지방채 및 예치금회수	220		비유동부채수입	
	610	국내차입금		221	외국차관	
		611 차입금			221-1 차입금	
		611-01 정부자금채		222	공채	
		611-02 금융기관채			222-1 매출공채	
		611-03 지방공공자금채			222-2 교부공채	
		611-04 기타			222-3 모집공채	
		612 지방채증권		223	지역개발기금	
		612-01 모집공채			223-1 시도용자금수입	
		612-02 매출공채			223-2 시군구용자금수입	
		612-03 교부공채		224	정부차입금	
		613 지역개발기금			224-1 차입금	
		613-01 지역개발기금 시도용자금수입		225	은행차입금	
		613-02 지역개발기금 시군구용자금수입			225-1 차입금	
		620 국외차입금		226	기타비유동부채	
		621 국외차입금			226-1 차입금	
		621-01 국외차입금				
		630 예치금회수				
		631 예치금회수				
		631-01 예치금회수				

B

주) A : 일반회계 또는 지방공기업회계에 설정되어 있는 고유 예산과목  
 B : 일반회계와 지방공기업회계 간에 환환/조정이 가능한 예산과목  
 C : 발생주의 회계에서 설정되어 있는 예산과목

&lt;표 3-10&gt; 일반회계와 지방공기업특별회계 간의 세출예산과목 비교

일반회계			지방공기업			비고		
그룹	편성목	설정	관	항	세항		목	해소
						700	상수도 사업비용	
						710	영업비용	
100	인건비					100	인력운영비	
	101	인건비					101	인건비
		101-01					101-01	보수
		101-02					101-02	기타직보수
		101-03					101-03	무기계약근로자보수
		101-04					101-04	기간제근로자등보수
200	물건비					200	운영경비	B
	201	일반운영비					201	일반운영비
		201-01					201-01	사무관리비
		201-02					201-02	공공운영비
		201-03					201-03	행사운영비
	202	여비					202	여비
		202-01					202-01	국내 및 월액여비
		202-02					202-02	국외여비
		202-03						국외업무여비
		202-04						국제화여비
		202-05						전문교육기관여비
	203	업무추진비					203	업무추진비
		203-01					203-01	기관운영업무추진비
		203-02					203-02	정원가산업무추진비
		203-03					203-03	시책업무추진비
		203-04					203-04	부서운영업무추진비
	204	직무수행경비					102	직무수행경비
		204-01					102-01	직책급여업무수행경비
		204-02					102-02	직급보조비
		204-03					102-03	특정업무수행경비
	205	의회비						
		205-01						의정활동비
		205-02						월정수당
		205-03						국내여비
		205-04						국외여비
		205-05						의정운영공통경비
		205-06						기관운영업무추진비
		205-07						의장단협의체부담금
		205-08						의원국민연금부담금
		205-09						의원국민건강부담금
	206	재료비					206	재료비
							206-01	일반재료비
							206-02	약품비
							206-03	원수구입비

일반회계			지방공기업				비고	
그룹	편성목	설정	관	항	세항	목		해소
							206-04 정수구입비	
							206-05 동력비	
						207	수선교체비	
							207-01 급수계량기교체비	
							207-02 수도관 교체비	
							207-03 감리비	
							207-04 지원사업성 시설비	
							207-05 기타교체비	
	207	연구개발비				208	연구개발비	
		207-01 연구용역비					208-01 연구용역비	
		207-02 전산개발비					208-02 시험연구비	
		207-03 시험연구비						
300	경상이전					300	경상이전	B
	301	일반보상금				301	일반보상금	
		301-01 사회보장적수혜금					301-01 사회보장적수혜금	
		301-02 장학금 및 학자금					301-02 장학금 및 학자금	
		301-03 의용소방대지원경비					301-03 민간인국외여비	
		301-04 자율방범대원운영비					301-04 외빈초청여비	
		301-05 통리반장활동보상금					301-05 공익근무요원보상금	
		301-06 입영장정지원비					301-06 행사실비보상금	
		301-07 민간인국외여비					301-07 예술단원·운동부등보상금	
		301-08 외빈초청여비					301-08 기타보상금	
		301-09 공익근무요원보상금						
		301-10 행사실비보상금						
		301-11 예술단원·운동부등보상금						
		301-12 기타보상금						
	302	이주 및 재해보상금				302	이주 및 재해보상금	
		302-01 민간인이주보상금					302-01 민간인이주보상금	
		302-02 민간인재해보상금					302-02 민간인재해보상금	
	303	포상금				303	포상금	
		303-01 포상금					303-01 포상금	
		303-02 성과상여금					303-02 성과상여금	
	304	연금부담금등				304	연금부담금등	
		304-01 연금부담금					304-01 연금부담금	
		304-02 국민건강보험금					304-02 국민건강보험금	
		304-03 의원상해부담금						
	305	배상금등				305	보전금	
							305-01 배상금등	B
							305-02 민간검침활동지원비	A
	306	출연금				306	출연금	B

일반회계			지방공기업				비고	
그룹	편성목	설정	관	항	세항	목		해소
							306-01 자치단체출연금등	
							306-02 민간출연금	
	307	민간이전				307	민간이전	
		307-01 의료 및 구료비					307-01 민간경상보조	
		307-02 민간경상보조금					307-02 사회단체보조금	
		307-03 사회단체보조금					307-03 민간행사보조	
		307-04 민간행사보조금					307-04 민간위탁대행사업비	
		307-05 민간위탁금					307-05 보험료지원비	
		307-06 보험금					307-06 연금지급금	
		307-07 연금지급금					307-07 이차보전금	
		307-08 이차보전금						
		307-09 운수업계보조금						
		307-10 사회복지보조						
	308	자치단체등이전				308	자치단체등이전	
		308-01 자치단체경상보조금					308-01 자치단체경상보조금	B
		308-02 징수교부금					308-02 자치단체간부담금	
		308-03 조정교부금					308-03 공기업특별회계간부담금	
		308-04 재정보전금					308-04 기타부담금	
		308-05 자치단체간부담금						
		308-06 교육기관에 대한 보조금						
		308-07 예비군육성지원경상보조						
		308-08 기타부담금						
	309	전출금				309	공기관등 대행사업비	B
		309-01 공기업특별회계경상전출금					309-01 공기관등 대행사업비	
		309-02 공사공단경상전출금						
		309-03 공무원연금관리공단경상전출금						
	310	국외이전				310	국외이전	B
		310-01 국외경상이전					310-01 국외경상이전	
		310-02 국제부담금						
						720	영업외비용	
	311	차입금이자상환				721	지급이자	B
		311-01 시도지역개발기금차입금이자상환				721-1	지급이자	
		311-02 시군구지역개발기금차입금이자상환				721-2	시도지역개발기금융자금상환이자	
		311-03 통화금융기관차입금이자상환				721-3	시군구지역개발기금융자금상환이자	
		311-04 중앙정부차입금이자상환				722	기업채취급대비	
		311-05 지방채증권이자상환				722-1	기업채취급대비	
		311-06 기타차입금이자상환				723	자산감모손실	C
						723-1	자산감모손실	
						724	고정자산처분손실	

일반회계			지방공기업				비고
그룹	편성목	설정	관	항	세항	목	
						724-1	고정자산처분손실
						725	기타영업외비용
						725-1	기타영업외비용
400	자본지출		100	자본적지출			
	401	시설비및부대비		120	가동설비자산		
		401-01		121	토지		
		401-02			405	자산취득비등	
		401-03		122	입목		
		401-04			401	시설비등	
					401-01	시설비	
					401-02	감리비	
					401-03	시설부대비	
					405	자산취득비등	
					405-01	자산취득비	
				123	건물		
					401	시설비등	
					401-01	시설비	A
					401-02	감리비	
					401-03	시설부대비	
					405	자산취득비등	
					405-01	자산취득비	
				124	구축물		
					401	시설비	
					401-01	시설비	
					401-02	감리비	
					401-03	시설부대비	
				125	기계장치		
					401	시설비등	
					401-01	시설비	
					401-02	감리비	
					401-03	시설부대비	
					405	자산취득비등	
					405-01	자산취득비	
				126	차량운반구		
					405	자산취득비등	
					405-01	자산취득비	
					405-02	대수선비	A
				127	공기구비품		
					405	자산취득비등	
					405-01	자산취득비	
					405-02	대수선비	
					405-03	도서구입비	

일반회계			지방공기업			비고	
그룹	편성목	설정	관	항	세항		목
					128	기타기동설비자산	
					405	자산취득비등	
						405-01	자산취득비
					130	비기동설비자산	
					131	건설중인자산	
					401	시설비등	
						401-01	시설비
						401-02	감리비
						401-03	시설부대비
					405	자산취득비등	
						405-01	자산취득비
					132	광역사업 건설중인자산	
					403	공공기관등에 대한 대행사업비	
						403-01	공공기관등 대행사업비
					150	무형자산	
					151	무형자산계정	
						151	무형자산계정
						151-01	무형자산취득비
						151-02	전산개발비
						151-03	기타무형자산
					716	급수공사비	
						716-1	급수공사비
						716-1-01	신설공사비
						716-1-02	개조공사비
					718	기타영업비용	
						718-1	행사관련시설비
	402	민간자본이전		410	민간자본이전		
		402-01	민간자본보조		412	민간자본이전	
		402-02	민간대행사업비			412-01	민간자본보조
						412-02	민간대행사업비
	403	자치단체등자본이전		420	기타자본적지출		
		403-01	자치단체자본보조		421	기타자본적지출	
		403-02	공기관등에 대한 대행사업비			421-1	기타자본적지출
		403-03	예비군육성지원자본보조			421-2	반환금
	404	공기업자본전출금				421-3	이익정산금
		404-01	공기업특별회계자본전출금			421-4	자치단체자본보조
		404-02	공시공단자본전출금			421-5	시설투자충당금
	405	자산취득비					
		405-01	자산및물품취득비				

일반회계			지방공기업				비고	
그룹	편성목	설정	관	항	세항	목		해소
		405-02 도서구입비						
	406	기타자본이전						
	407	국외자본이전						
500	용자 및 출자				180	투자자산		
	501	용자금				181	투자자산	B
		501-01 민간용자금					181-1 투자유가증권	
		501-02 통화금융기관용자금					181-2 장기대여금	
	502	출자금					181-3 보증금	
							181-4 기타투자자산	
600	보전재원				220	비유동부채상환금		
	601	차입금원금상환				221	외국차관	B
		601-01 시도지역개발기금차입금 원금상환					601-01 외국차관상환금	
		601-02 시군구지역개발기금차입 금원금상환				222	공채	
		601-03 통화금융기관차입금원금 상환					601-01 상환금	
		601-04 중앙정부차입금원금상환				223	지역개발기금	
		601-05 지방채증권원금상환					601-01 시도상환금	
		601-06 기타국내차입금원금상환					601-02 시군구상환금	
		601-07 차관상환				224	정부차입금	
		601-08 기타해외채무상환					601-01 상환금	
							225 은행차입금	
							601-01 상환금	
							226 기타비유동부채	C
							601-01 기타비유동부채상환금	
	602	예치금						
700	내부거래							
	701	기타회계전출금						
	702	기금전출금						
	703	교육비특별회계전출금						
	704	예약금						
	705	예수금원리금상환						
		705-01 예수금원금상환						
		705-02 예수금이자상환						
	706	기타내부거래				717	감가상각비	C
		706-01 감가상각비					717-1 감가상각비	

일반회계			지방공기업				비고		
그룹	편성목	설정	관	항	세항	목		해소	
		706-02 당기순이익							
		706-03 적립금							
800	예비비및기타				800	예비비		B	
	801	예비비				810	예비비		
	802	반환금기타					811		예비비
		802-01 국고보조금반환금							
		802-02 시도비보조금반환금							
		803-03 과오납금등							
		803-04 잡손금							
		803-05 당겨쓰기충당금							
					730	특별손실		C	
						731	임시손실		
							731-1		임시손실
						732	전기손익수정손실		
							732-1		전기손익수정손실
							732-2		국고보조금반환금
							732-3		시도비보조금반환금
						733	기타특별손실		
							733-1	기타특별손실	

- 주) A : 일반회계 또는 지방공기업회계에 설정되어 있는 고유 예산과목  
 B : 일반회계와 지방공기업회계 간에 호환/조정이 가능한 예산과목  
 C : 발생주의 회계에서 설정되어 있는 예산과목

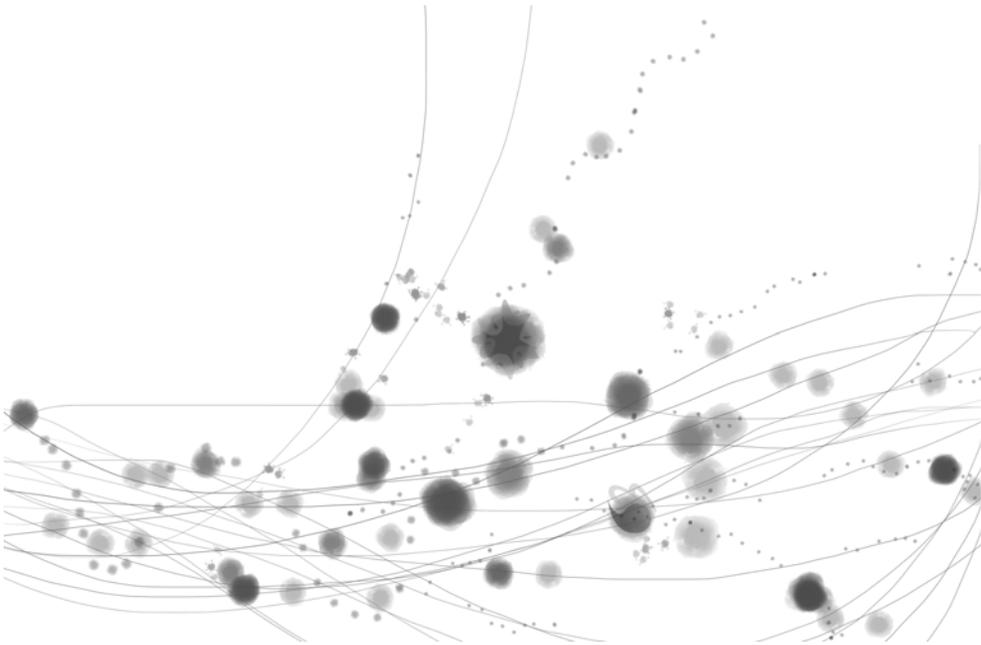


## 제 4 장

# 사업예산제도의 기본구조와 지방공기업특별회계 적용

제1절 사업예산제도의 기본개념 및 구조

제2절 사업예산제도의 지방공기업특별회계 적용





## 제 4 장

사업예산제도의 기본구조와  
지방공기업특별회계 적용

## 제1절 사업예산제도의 기본개념 및 구조

## 1. 개념 정의

- 사업예산제도(program budget)는 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고, 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법으로 정의됨
- 전통적인 예산접근방식이 “품목(line-item)”이라고 불리는 경비성질별(인건비, 장비구입 등) 지출의 통제·관리에 중점을 두는데 비해 프로그램예산제도는 프로그램의 목표와 달성도를 토대로 자원 배분에 중점을 두고 있음(GAO, 1993, p. 3)
  - － 품목별 예산제도는 예산의 투입요인을 내포하는 ‘목’ 중심으로 예산을 관리하는 특징을 지님
  - － 반면에 프로그램예산제도는 프로그램(program)과 단위사업(project, activities)을 핵심 예산단위와 성과관리단위로 설정하고 이들을 중심으로 예산집행의 결과(산출물(output)과 성과(outcome))를 체계적으로 관리하는 시스템을 특징으로 함
  - － 프로그램예산체제에서는 조직 및 사업별 성과측정과 그 결과의 예산 반영이 가능하고, 보다 다양한 성과정보와 자원배분 정보가 정보 수요자에게 제공될 수 있음

□ 프로그램예산제도의 장점

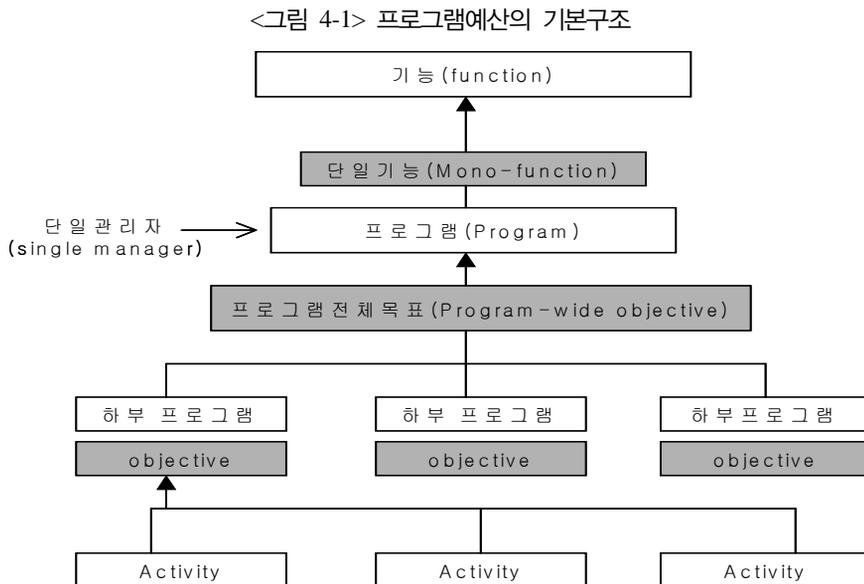
- 투입·산출·성과의 연계를 통한 객관적 성과평가가 가능
- 조직과 프로그램단위의 자금 사용용도가 분명하고 예산집행의 산출물과 정책 영향을 객관적으로 파악 가능(정책부문간, 프로그램간의 우선순위 결정에 유용한 재정정보 생성)
- 재정운영의 자율성과 책임성의 동시 확보 가능
- 재정정책의 의사결정과 이해관계자들에게 유용한 재정정보 생성

## 2. 프로그램예산의 기본구조

- 프로그램예산의 기본구조는 정부의 기능(function)을 정점으로 그 밑에 프로그램, 단위사업(activities, projects)이 자리하는 위계구조를 지니며, 그 속에서 프로그램이 핵심 예산단위로서 기능을 함
  - 프로그램은 예산단위와 성과관리 단위 모두에 있어서 핵심 역할을 담당함
  - 프로그램은 예산체계와 성과관리체계 및 자원배분체계를 연계시키는 기본단위 내지 연계통로에 해당
    - \* 따라서 프로그램의 실천적 정의를 제시하고 그것을 토대로 예산체계(과목구조 등) 속에 프로그램을 체계적으로 구조화시키는 예산구조 개편작업은 프로그램예산제도의 구축에 있어서 가장 중요한 요소임<sup>2)</sup>
- 프로그램은 정부의 정책방침 내지 전략목표(strategic objective)를 구체적으로 달성하는 재정사업단위로 구조화되어야 함
  - 프로그램은 자신의 정책목표를 실행해 주는 복수의 단위사업으로 구성되며, 프로그램과 단위사업은 반드시 단일 관리자에 의해 통괄되도록 구조화되어야 함
    - 여러 개의 다른 조직이 프로그램을 관리할 경우 조직별 성과관리가 어려움
    - 프로그램과 그에 속하는 단위사업이 일정한 원리에 의해 수립되면,

2) 프로그램예산제도의 핵심요인으로는 일반적으로 프로그램 구조화, 성과관리체계 구축, 원가산정, 회계 및 재정정보화 인프라 개선 등이 지적됨

- 각 프로그램을 성과관리와 연계시키는 시스템을 구축하는 작업이 필요함
- 즉, 각 프로그램별로 프로그램의 존재가치(정책목적, 성과목표)와 소요비용을 명시하고 이들을 산출물 및 성과와 연계시키는 일련의 재정 성과관리시스템을 구축해야 함
- 다이아몬드(J. Diamond)에 의하면 프로그램예산이 성공적으로 도입되기 위해서는 다음의 네 요소들에 대한 구조개편이 필수적으로 요구됨(p. 3)
- 예산프로그램 구조를 광범위한 전략예산계획(strategic budget planning) 및 중기예산의 틀과 연계시키는 재구조화 작업(정책목표와 세부 연간 예산계획의 연계)
  - 기존 프로그램 구조의 재편 및 정교화 작업(예산관리에 유용한 제도 및 정보 제약성 제거)
  - 예산-원가산정시스템(budget-costing system) 및 관련기법의 개선
  - 책임성(accountability) 관리체제 및 예산 인센티브제도의 도입 필요성



자료: J. Diamond, "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies," World Bank Paper, WPP/03/1698, 2003.

### 3. 프로그램 구조화와 단위사업 선정 및 분류(유형화)

- 주요 국가의 사례와 국제기구(World Bank, IMF 등)의 정책제안 그리고 우리의 실정을 종합적으로 고려할 때, 프로그램단위를 구조화하는 기본 원리를 다음과 같이 제시할 수 있음(Diamond, GAO, IMF, Schick, World Bank, 국내예산 실태 참조)
    - 프로그램은 기능(하부기능 포함), 프로그램, 단위사업(activities, projects)의 수직구조로 설계
    - 프로그램은 정부의 존재이유, 사명, 전략목표를 구체화하는 예산단위 이면서 또한 그 집행결과를 평가받는 대상단위로서 적합하도록 구조화
    - 프로그램은 성과목표의 적용과 성과평가가 가능한 예산단위로 설정
    - 프로그램은 프로그램의 예산·회계·운영에 대한 책임을 질 수 있는 단일 관리자에 의해 관리(관리자(조직) 중복현상 배제)
    - 프로그램은 충분한 재정자원에 의해 뒷받침되어야 하고, 프로그램별로 산출물의 생산비용을 산정 가능(불충분하고 부정확한 비용정보가 많을수록 성과관리와 예산배정에 장애 발생)
    - 프로그램은 정책 측면과 예산규모 면에서 일정한 중요성을 내포
    - 프로그램에 속하는 다수의 단위사업들은 세입의 원천을 달리하더라도 단일 프로그램 목표 하에 통합
  - 프로그램의 하부 실행단위인 단위사업은 구체적이고 명확한 예산집행 활동의 특성을 가지면서 비용 산정의 기초단위이자 정책평가 및 분석대상으로서 의미를 가지는 사업으로 구성함
    - 단위사업은 사업수행에 따른 산출물이나 성과가 구체적으로 제시되고 측정될 수 있는 특성을 내포함
- \* 사업비의 원가추적 가능성, 직접비 비중, 사업 중요성(금액, 주민파급효과, 혜택 등) 기준도 단위사업을 선정하는 원리로 적용 가능함

- 단위사업과 프로그램의 설계방법은 크게 상향식 접근(bottom-up approach)과 하향식 접근(top-down approach)의 두 접근방법으로 구분될 수 있음
  - 전자는 예산서, 예산요구서, 사업보고서 등을 토대로 프로그램과 단위사업을 표준화시키는 접근임
    - 종전 품목별예산제도를 기준으로 하면 산출기초인 ‘부기’ 상의 사업과 항, 세항사업, 그리고 공기업특별회계의 경우 산출기초와 관, 항 등을 전면 재검토하고 여기에 신규사업을 추가하는 접근방법을 골자로 함
  - 후자는 관련 이론과 원리, 경험치 등을 토대로 지방자치단체의 미션, 기능, 전략목표 등을 기반으로 프로그램과 하부 단위사업을 구축하는 접근방법을 골자로 함
    - \* 우리의 지방 현실을 고려할 때, 프로그램과 단위사업을 구조화하는 방법으로는 하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 병행하는 것이 합리적일 것으로 판단됨
- 가능한 모든 프로그램에 대하여 성과측정을 하되, 단위사업의 경우 현실 여건과 실익 차원에서 적절한 성과관리 수준을 결정하는 것이 바람직함
  - 프로그램은 단일 관리자(실·국의 장에 해당할 수 있음)에 의해 관리되도록 구조화되어야 함
    - 대체로 말해 각 실·국은 그 성격 및 규모에 따라 복수의 프로그램과 그에 속하는 다수의 단위사업을 관장하도록 구조화하는 것이 합리적임
  - 현행 조직을 고려할 때, 프로그램과 단위사업은 각각 과 단위와 팀(계) 단위에서 실제 집행되는 것이 합리적임
  - 사랍(F. Sarraf)에 의하면 프로그램과 단위사업(경상·투자사업)의 크기와 형태에 관하여 세계적으로 표준화된 원리가 없는 상태이므로 (Sarraf, p. 5), 자치단체 수준별로 다소 유연한 형태의 사업을 운영할 수 있음
- 프로그램을 구조화하고 단위사업을 선정하는 과정에서는 일정한 원리에

의해 단위사업을 유형화해야 함(성과관리와 각종 재정분석 정보 추출 차원에서 필요)

- 사업(프로그램, 단위사업 포함)과 비사업의 구분이 필요함
  - 단순 재무활동(정부간 재정이전(지방교부세, 국고·시도비보조금, 조정교부금, 광역·지역발전특별회계 보조금 등, 부담금, 출연금, 채무 발행 및 상환, 내부거래, 기타 일상 반복적 경비지출 등)을 단위사업 대상에서 분리 관리하는 방안 등; 현행 사업예산제도에서는 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하고 있음
- 경상 운영사업(current, operating project)과 자본투자사업(capital investment project)의 구분이 필요함
  - 전자는 지방자치단체가 주민들에게 기본 서비스를 공급하고 자체기능을 유지·관리할 목적에서 반복적으로 지출하는 사업들을 의미함(관련 예산 및 비용정보의 생성 필요)
  - 후자는 지방자치단체가 수행하는 일정 규모 이상의 비 반복적인 자본투자사업(청사·도서관·박물관·문예회관·체육시설 건축, 토지구입, 도로·교통시설 구축, 대규모 정보화사업 등 지방 SOC사업)을 의미함(관련 예산 및 비용정보의 생성 필요)
    - \* 프로그램의 하부사업구조인 단위사업을 경상지출(current expenditure)과 자본지출(capital expenditure)로 구분할 필요가 있으나, 현행 사업예산제도는 이와 같은 구분을 하지 못하는 한계를 드러냄
- 현재 일반회계는 경상지출과 자본지출을 제대로 구분하고 있지 않으나, 지방공기업은 기본적으로 자본예산을 실시한 관계로 경상·자본지출에 대한 체계와 내용은 지방공기업특별회계가 일반회계보다 우수한 것으로 판단됨
  - 이와 관련된 내용은 향후 일반회계가 지방공기업특별회계로부터 벤치마킹(benchmarking) 해야 할 것임

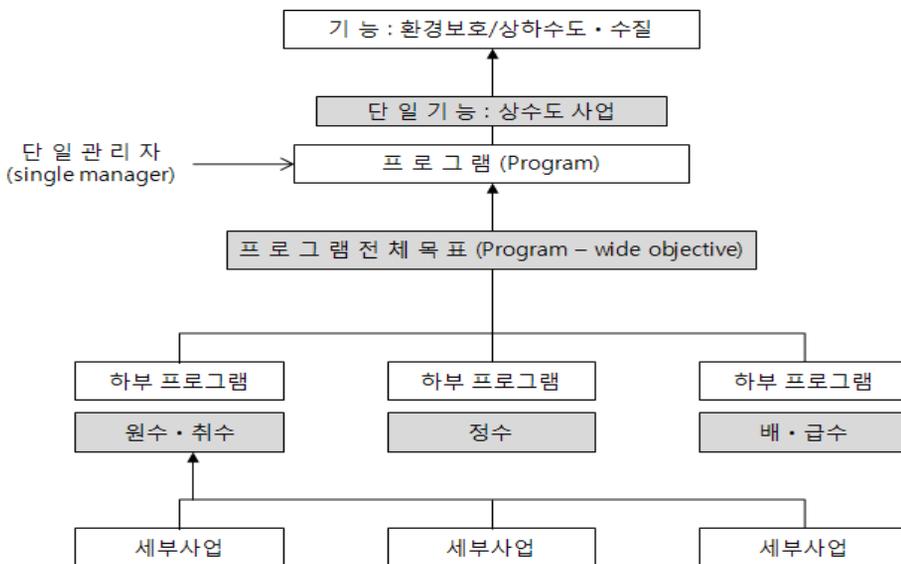
## 제2절 사업예산제도의 지방공기업특별회계 적용

### 1. 기본접근

- 여기서는 지금까지 살펴본 프로그램예산의 기본 개념과 구조화 과정을 토대로 현재 사업예산제도를 실시하지 않고 있는 지방공기업특별회계의 예산체제를 프로그램(정책사업) 중심으로 재설정하는 방안을 모색하고자 함
  - 이 과정에서는 일반회계와 기타특별회계의 사업예산 구조화 경험과 예산편성기준을 적극적으로 참조할 필요가 있음
- 지방공기업의 사업별 핵심기능을 파악(조직/예산사업 점검 등)한 다음 기본프로그램(정책사업)을 선정하고 그 하부에 단위사업과 세부사업이 만들어지는 새로운 위계구조를 구축하되, 다음을 중요한 판단준거 내지 원칙으로 삼음
  - 프로그램 또는 단위사업을 예산단위, 성과관리 단위, 그리고 예산체계와 성과관리체계 및 자원배분체계를 연계시키는 구심점으로 활용함
  - 프로그램은 각 지방공기업의 핵심 전략목표(strategic objective)를 구체적으로 달성하는 예산사업단위로 구조화되어야 함
    - 지방공기업의 특성과 규모, 수행업무, 조직체계 등을 고려할 때, 프로그램은 최소 1개에서 최대 3개 정도가 합리적일 것으로 판단됨
    - 프로그램과 단위사업은 반드시 단일 관리자에 의해 통괄되도록 구조화해야 하며, 이 경우 지방공기업의 실/국/본부 등이 적절한 주체가 될 것임
    - 프로그램과 그에 속하는 단위사업/세부사업은 기능, 예산, 원가산정, 성과관리 등의 측면에서 일관된 연계성을 가질 수 있도록 구조화되어야 함

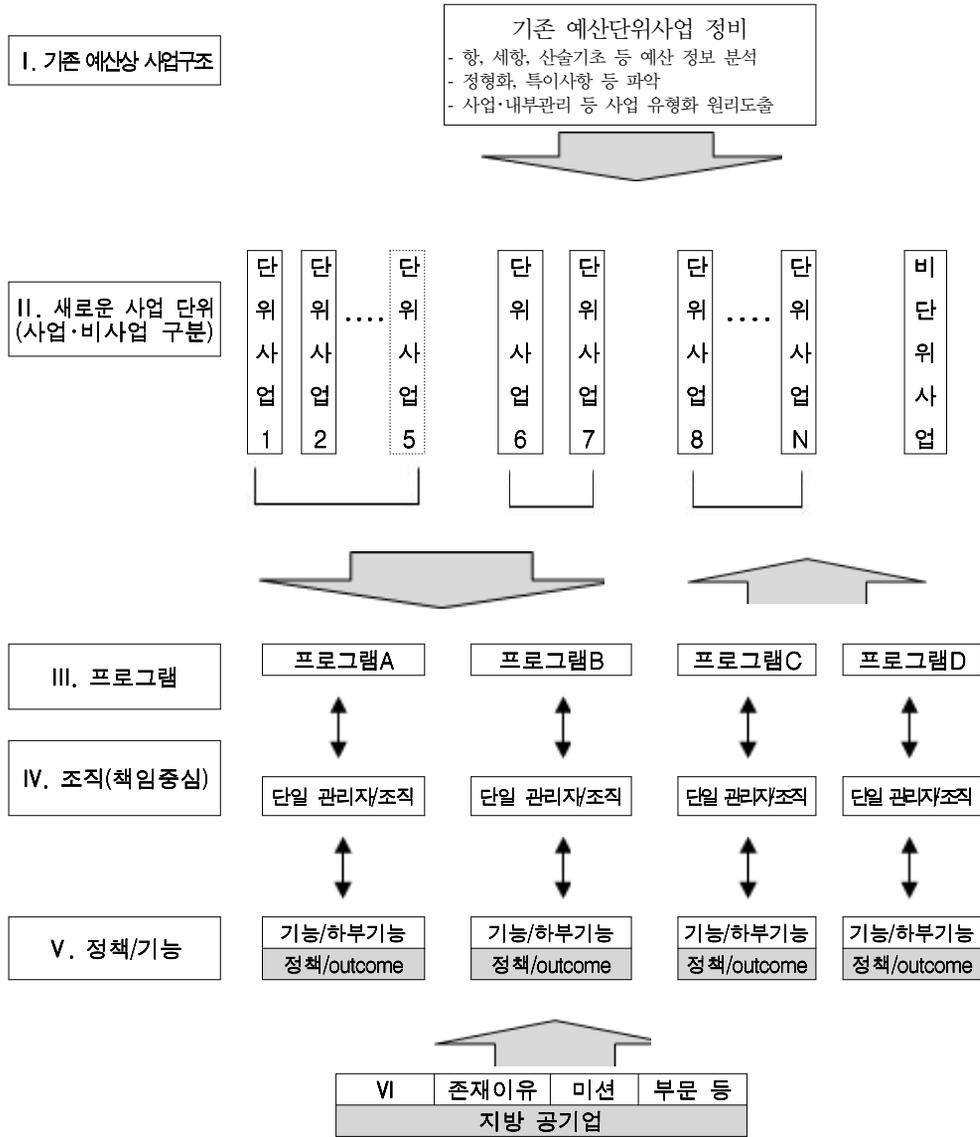
- 프로그램은 프로그램별로 산출물의 생산비용 산정이 가능한 단위로 구성함
- 단위사업들은 세입의 원천을 달리하더라도 단일 프로그램의 목표 하에 통합시킴
- 프로그램별로 프로그램의 존재가치(정책목적, 성과목표)와 소요비용을 명시하고, 이들을 산출물 및 성과와 연계시키는 재정성과관리시스템의 구축이 요구됨
  - \* 예산-원가산정시스템(budget-costing system) 및 관련기법의 개선
  - \* 책임성(accountability) 관리체제 및 예산 인센티브제도의 도입 필요성
  - \* 지방공기업별 전략계획(존재이유, 사명, 전략목표 및 집행수단 등)의 수립
- 프로그램의 하부 실행단위인 단위사업은 구체적이고 명확한 예산집행 활동의 특성을 가지면서 비용 산정의 기초단위이자 정책평가 및 분석대상으로서 의미를 갖는 사업으로 구성함
  - 단위사업은 사업수행에 따른 산출물이나 성과가 구체적으로 제시되고 측정될 수 있는 사업단위로 구조화

<그림 4-2> 상수도사업 프로그램예산의 구조화(안)



- 지방공기업특별회계의 프로그램예산 구조화/설계는 앞서 파악한 바와 같이 상향식 접근과 하향식 접근의 두 접근방법을 병행하는 접근을 취함
  - 이를 위해서는 지방공기업별로 핵심 기능과 주요 예산사업(주로 산출 기초인 ‘부기’ 상의 사업과 항, 세항사업을 의미함)을 전면 재검토하는 기초 작업이 선행되어야 함
  - 지방공기업별로 존재의 이유와 미션, 기능, 전략목표 등을 파악한 다음 프로그램과 하부 단위사업/세부사업을 구축함
    - 각 지방공기업의 조직구조(실/본부/국, 과/계/팀 등)와 핵심 예산사업에 주목하여 프로그램, 단위사업, 세부사업을 구조화하는 접근이 합리적임
    - 현행 조직을 고려할 때, 프로그램과 단위사업은 각각 실/국/과 단위와 팀(계) 단위에서 집행, 관리되는 것이 합리적임
- 단위사업을 선정하는 과정에서는 사업기능과 관리기능의 구분이 필요한데, 여기에는 특히 단순 재무활동(지출)을 단위사업 대상에서 분리하는 것이 중요함
  - 일반회계 사업예산에서 정책사업과 비 정책사업을 구분하는 것을 지방공기업부문에서도 적용할 필요가 있음(정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 구분)

<그림 4-3> 프로그램예산제도의 지방공기업 사업 구조화: 접근방법



※ 현재 일반회계는 경상지출과 자본지출을 제대로 구분하고 있지 않으나, 지방공기업은 기본적으로 자본 예산을 실시한 관계로 경상·자본지출에 대한 체계와 내용은 지방공기업특별회계가 일반회계보다 우수한 것으로 판단됨

- 지방공기업특별회계의 사업 구조화를 위해서는 기존 예산사업의 분석은 물론 지방공기업별로 조직별 핵심기능 및 활동, 성과관리프로그램 등에 대한 종합적 접근이 요구됨(\* 이는 본 연구의 조사표 설계에 적절히 반영되고 있음)

<표 4-1> 지방공기업 프로그램예산 구조화 접근방법

	조직, 핵심기능/활동	예산사업 내역	기타
본부/국/실(프로그램) 과(단위사업) 팀/계(세부사업)	* 조직별 핵심 예산 활동 점검에 초점	* 예산사업 중 사업 구조화 정보 도출에 초점	* 성과관리체제, 특이사항 등 점검

- 현재 지방예산의 기능별 분류는 IMF의 GFS 분류(UN COFOG에 기초함) 중 13개 분야의 51개 부문을 포괄하고 있는데, 이 중에서 지방공기업은 매우 제한된 기능과 연관성을 갖고 있음
  - 예를 들어, 상하수도 지방공기업의 경우 환경분야(070)의 상하수도·수질(071) 부문, 그리고 도시교통공사의 경우 수송 및 교통(120) 분야의 도시철도 부문(123)에 속하는 등 매우 제한된 분야·부문과 연계됨
  - 대부분의 지방공기업은 환경보호(070), 수송 및 교통(120), 국토 및 지역개발(140) 등 소수의 기능별 분야에 한정됨
- 따라서 지방공기업은 세출기능 중 최상위급인 분야와 부문이 제한된 상태에서 사업예산제도의 예산체계 즉, 분야/부문/정책사업/단위사업/세부사업의 구조화를 모색하게 될 가능성이 매우 높음
  - 지방공기업이 수행하는 기능 내지 업무 가운데서 지출 기능별 분류의 최고 단계인 분야와 부문 수준(level)에 해당하는 것은 없음
  - 따라서 지방공기업특별회계에 사업예산제도를 도입하는 과정에서는 특히, 정책사업(program) 이하의 사업들을 어떻게 구조화할 지가 관건임

- 이러한 인식과 논리에 따르면 각 지방공기업(특별회계)을 대상으로 그 특성(조직, 기능, 예산 등)을 점검한 다음 몇 개의 정책사업을 설정하고, 그 하부에 몇 개의 단위사업과 세부사업을 구조화 할 것인지를 설계하는 것이 지방공기업의 사업 구조화에 있어서 관건이 됨(<표 4-1> 참조)
    - 이를 위해서는 각 지방공기업별로 사업의 목적과 목표, 기능 및 내용, 조직구조, 예산편성 구조, 성과관리시스템 등에 대한 기초점검이 종합적으로 이루어져야 함
- \* 예) 상수도사업에 대한 기능/조직/예산 연관성 분석, 성과관리시스템 점검 요

## 2. 사업예산 구조화: 상수도사업, 도시공사

- 지방상수도사업특별회계를 IMF의 GFS 분류(UN COFOG에 기초함)에 비추어 보면 프로그램/단위사업/세부사업은 다음과 같은 기본구조를 갖게 될 것으로 전망됨
  - 사업예산체계의 070 분야 - 071 상하수도·수질 밑에 1-2개의 정책사업(프로그램)과 그 하부의 다수 단위사업/세부사업의 구조를 갖게 될 것임
  - 지방상수도공기업 조직은 사업본부/사업소 하에 다수의 과 단위(예: 수도행정과, 급수과, 수질관리과)와 10개 내외의 팀 단위(수도행정팀, 급수시설팀, 수질관리팀, 생산관리팀 등)가 구성되는 형태로 운영되고 있는데, 이는 일반행정과 비교할 때 소규모 조직으로 간주됨(일반행정의 경우 다수의 실/국이 존재함)

&lt;표 4-2&gt; 지방자치단체 기능별 세출분류 : 13개 분야, 51개 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	식품의약품안전		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

주: 행정운영경비는 기타(900) 분야로 처리됨

- 지금부터는 앞서 제시한 기본접근방식에 의해 지방공기업의 사업예산 구조화를 모색하되, 상수도특별회계를 중심으로 그 대안을 모색하고자 함
- 지방공기업의 사업 구조화 접근방법에 기초하여 공기업 유형별로 사업예산 편성을 위한 사업구조화(안)을 다음과 같은 방향설정 하에서 마련하고자 함
  - 지방자치단체 세출예산 기능별 구분(13 분야, 51 부문)을 고려할 때, 지방공기업의 조직체계는 부문 아래에 위치하는 것이 합리적이므로 이를 사업 구조화 과정에 반영함
  - 지방공기업 사업예산의 사업구조화는 일반회계와 마찬가지로 조직부서의 전략목표를 기초로 그 달성에 필수적인 핵심기능과 활동을 중심

으로 설정함

- 세부적인 사업 구조화는 각 공기업 유형별로 조직체계 및 핵심기능/활동을 분석한 결과에 기초하여 확정함
- 지방공기업의 사업구조화에 관한 조사표의 조직부서-핵심기능/활동-예산사업내역을 분석

<지방공기업의 사업 유형>

상하수도	공영개발	지역개발기금	시설관리공단	도시철도공사	도시개발공사	기타공사
------	------	--------	--------	--------	--------	------

- 현재의 지방공기업 조직체계 상 최상위 조직(자치단체장, 이사회 등 최고 의사결정기구(제외함)은 본부/실/국 단위인데, 이들은 사업예산제도 구조에서 정책사업을 전담하는 단위에 해당함
  - 따라서 각 지방공기업 사업(예: 상수도사업, 도시개발공사 등)의 정책 목표를 정책사업으로 설정할 수 있음
    - (예시) 상수도사업본부의 정책목표 → 상수도사업의 정책사업  
도시개발공사의 정책목표 → 도시개발공사의 정책사업
  - 사업예산원리, 일반회계 사업예산의 운영실태 등을 감안할 때, 상수도 특별회계가 수행할 정책사업은 1-2개 수준이 적절할 것으로 판단됨
- 단위사업은 각 지방공기업 사업의 과 단위 조직에서 수행하는 핵심 활동을 기초로 설정하되, 정책사업의 성과목표를 달성하기 위한 구체적인 예산집행 활동을 고려하여 구조화함
  - (예시) 상수도 급수과 → 맑은물 공급을 위한 급수 관련 핵심활동  
상수도 수질관리과 → 맑은물 공급을 위한 정수 관련 핵심활동
- 세부사업은 각 지방공기업 사업의 팀/계 단위 조직에서 수행하는 핵심 사업단위를 기초로 설정하되, 단위사업을 구성하는 가장 하위의 사업단위

로서 사업주체(광역단체, 기초단체), 재원구분(국고보조, 자체재원)을 고려하여 구조화할 필요가 있음

- (예시) 상수도 급수과 누수방지팀 → 긴급누수복구 및 누수탐사 관련 사업  
상수도 수질관리과 수질관리팀 → 정수장 유지관리 관련 사업

- 이와 같은 사실을 인식하면서 여기서는 지방공기업 유형 가운데, 상수도 사업과 도시(개발)공사를 대상으로 사업예산의 사업 구조화 방안을 다음과 같이 제시하고자 함

## 1) 상수도사업의 구조화 방안

### (1) 전주시의 맑은물 사업소

- 맑은물사업소의 조직은 수도행정과, 급수과, 수질관리과로 구성되고, 예를 들어, 급수과는 급수시설팀, 누수방지팀 등 4개 팀으로 구성되어 있으며, 각 과별로 복수의 팀이 운영됨
  - 예) 수도행정과 수도행정팀 포함 4개 팀, 급수과 맑은물 공급팀 포함 4개 팀, 수질관리과 수질관리팀 포함 3개 팀 운영
- 상수도특별회계가 사업예산을 구축하기 위해서는 이들 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 사업구조와 연결하는 접근이 필요함

<표 4-3> 전주시 맑은물 사업소의 조직구조 및 사업현황

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
본부/국/실(프로그램)				
과단위 (단위 사업)	수도행정과	·맑은물사업소운영총괄 ·상. 하수도사용료부과및징수	·맑은물사업소운영 ·상. 하수도사용료부과및징수	
	급수과	·맑은물공급업무	·맑은물공급사업,지곡배수지건설 ·팔복배수지및 ·혁신도시배수관포설	
	수질관리과	·원. 정수 확보 및 생산	·수돗물 생산. 관리	
팀/ 계단위 (세부 사업)	수도 행정과	수도행정팀	·맑은물사업소 운영총괄	·맑은물사업소 운영
		완산요금팀	·수도검침관리및공업용수사용계약	·수도검침관리
		덕진요금팀	·수도사용료과징업무	·수도사용료 부과 및 징수
		체납징수팀	·체납 상. 하수도 사용료 징수	·체납 상. 하수도 사용료 징수
	급수과	맑은물공급팀	·맑은물공급사업	·맑은물공급사업
		급수시설팀	·상수도급수공사,노후급수선통합 공사	·상수도급수공사,노후급수선 통합공사
		누수방지팀	·누수방지 및 탐사 유지관리	·누수방지 및 탐사 유지관리
		계량기팀	·고장,노후계량기교체및계량기 시험소 운영	·고장,노후계량기교체및계량기 시험소 운영
	수질 관리과	수질관리팀	·사업장 관리 및 자재물품 출납	·사업장 관리 및 자재물품 출납
		수질분석팀	·상수도 수질관리	·먹는물 수질검사 운영
		생산관리팀	·원수확보및 정수생산에 관한사항	·원. 정수 생산 관리

- 본 연구는 맑은물 사업소의 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 분석한 다음 그 결과를 토대로 아래와 같이 사업 구조화 방안을 제시함

&lt;표 4-4&gt; 전주시 상수도사업의 사업구조화(안)

사업유형/ 조직부서	정책사업	단위사업	세부사업
맑은물 사업소	·맑고 안전한 급수서비스제공	·원수·취수 관련 단위사업	·상수원 보호구역관리
			·취수장 유지관리
		·정수 관련 단위사업	·수질검사기관 운영
			·정수장 유지관리
			·배수지내부개량공사
		·배급수 관련 단위사업	·상수도전면개량을통한 맑은물 공급사업
			·전주권광역상수도수수사업 혁신도시 및 팔복배수지건설
·전주권광역상수도수수사업 지곡 배수지건설			
·소규모배수관포설사업			
		·긴급누수복구 및 누수탐사	

## (2) 남원시의 상수도사업소

- 상수도사업소의 조직은 급수팀, 누수방지팀 등으로 구성되어 있음
- 이들 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 사업구조와 연결하면 다음과 같음

<표 4-5> 남원시 상수도사업소의 조직구조 및 사업현황

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
본부/과(프로그램)		·맑고 안전한 수돗물 생산·공급		
팀/계단위 (단위사업)	수도경영	·지원업무 강화	·인력운영경비 ·기본경비 ·지방채상환	
	급수	·안정된 공급체계 구축	·농촌마을권급수공사 ·개인급수공사	
	수도시설	·안정된 공급체계 구축	·시설물유지관리비 ·수도정비기본계획수립 ·배수지계통상수도공사	
	누수방지	·유수율 제고	·노후급배수관교체 ·노후급수장치교체 ·누수탐사및복구	
담당자 단위 (세부사업)	수도경영	지원업무 담당자	·인력운영경비	·인력운영경비
		지원업무 담당자	·기본경비	·기본경비
		지원업무 담당자	·지방채 상환	·지방채 상환
	급수	급수관련 담당자	·급수환경 개선	·농촌마을권급수공사 ·개인급수공사
	수도시설	정수관련 담당자	·시설물 유지관리	·정수시설물유지관리비 ·수도정비기본계획수립
		배수관련 담당자	·시설물 확장	·배수지계통상수도공사 ·배수관포설공사
	누수방지	유수율제고 담당자	·유수율 제고	·노후급배수관교체 ·노후급수장치교체 ·누수탐사및복구

- 남원시 상수도사업소의 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 분석한 다음 그 결과를 토대로 아래와 같이 사업 구조화 방안을 제시함

&lt;표 4-6&gt; 남원시 상수도사업의 사업구조화(안)

사업유형/ 조직부서	정책사업	단위사업	세부사업
상수도 사업소	·맑고 안전한 수 돗물 생산·공급	·수돗물수질의고급화 (취정수 관련 단위사업)	·취정수 시설물 유지보수
			·상수원 보호구역 유지관리
			·상수도 종합계획 수립
		·안정된공급체계구축 (배급수 관련 단위사업)	·동화댐 광역상수도 수수사업
			·광역상수도 마을권 급수공사
			·개인 급수공사
			·배수관 포설사업
			·노후 급수장치 교체
			·누수탐사 및 복구
	·유수율 제고사업	·노후 급배수관 교체	
·인력운영비			
·기본경비			
·행정운영경비	·인력운영비		
·재무활동	·기본경비	·지방채상환	
	·보전지출		

## 2) 도시(개발)공사의 사업 구조화 방안

### (1) 울산광역시 도시공사

- 울산광역시 도시공사의 조직은 기획조정실, 사업개발단, 재무회계팀, 사업추진팀, 보상팀, 마케팅팀으로 구성되고, 예컨대 사업개발단은 사업개발, 기술관리 등 복수의 담당이 운영되는 조직체계를 이루고 있음
- 도시공사가 사업예산을 구축하기 위해서는 이들 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 사업구조와 연결하는 접근이 필요함

<표 4-7> 울산광역시 도시공사의 조직구조 및 사업현황

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
울산광역시도시공사		·고객이감동하는미래형도시공간 창출	·일반관리, 산업단지, 도시개발, 택지개발, 주택건설, 물류단지, 임대주택	
팀/계단위 (단위사업)	기획조정실	·기획경영, 예산, 총무	·일반관리	
	사업개발단	·사업개발, 기술관리	·산업단지, 도시개발, 택지개발, 주택건설, 물류단지	
	재무회계팀	·자금관리, 회계관리, 주택관리	·일반관리, 임대주택관리	
	사업추진팀	·시설공사	·산업단지, 도시개발, 택지개발, 주택건설, 물류단지, 임대주택	
	보상팀	·보상	·산업단지, 도시개발, 택지개발, 주택건설, 물류단지, 임대주택	
	마케팅팀	·마케팅	·산업단지, 도시개발, 택지개발, 주택건설, 물류단지, 임대주택	
담당자단위 (세부사업)	기획조정실	기획담당자	·기획, 이사회, 감사, 경영평가, 중장기경영계획, 인사, 연봉, 조직	·일반관리
		교육담당자	·교육, 총무, 행사, 조성원가, 제비용률, 노무, 복리후생	·일반관리
		전산담당자	·전산, 통신, 경영공시, 홈페이지관리, 개인정보보호, 보안	·일반관리
		예산담당자	·예산, 재정계획, 투자사업타당성 심의위원회, 법무, 사규관리	·일반관리
		홍보담당자	·홍보, 고객만족제안제도, 직인, 브랜드, 윤리경영, 문서관리, 서무	·일반관리
		의전담당자	·의전, 경영평가지원, 도서관리, 업무보고	·일반관리
	사업개발단	사업담당자	·설계, 제영향평가	·산업단지, 택지개발
		사업담당자	·주택, 건축사업계획, 건축사업 인허가 주택종합계획	·택지개발, 주택건설
		사업담당자	·신규사업 발굴 및 전략수립	·도시개발, 물류단지
		사업담당자	·신기술	·산업단지, 물류단지
		사업담당자	·설계기준 및 지침수립, 서무	·산업단지, 물류단지
	재무회계팀	자금담당자	·자금, 지출원, 수의계약	·일반관리
		회계담당자	·회계, 세무, 결산, 지출관리	·일반관리
		임대담당자	·임대주택관리	·임대주택관리
		계약담당자	·계약, 급여, 총인건비, 지출원인 행위	·일반관리
		자산담당자	·차량, 자산, 청사시설	·일반관리
	사업추진팀	임대담당자	·임대주택관리, 서무	·임대주택관리
		토목담당자	·토목	·도시개발, 택지개발, 주택건설
		건축담당자	·건축	·주택건설, 물류단지
		전기담당자	·전기	·도시개발, 택지개발, 주택건설, 산업단지, 물류단지
	토목담당자	·토목	·도시개발, 택지개발, 주택건설	

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
		기계담당자	·기계	·도시개발, 택지개발, 주택건설, 산업단지, 물류단지
		건축담당자	·건축	·주택건설, 물류단지, 임대주택관리
		조경담당자	·조경	·도시개발, 택지개발, 주택건설, 산업단지, 물류단지
		토목담당자	·토목, 서무	·택지개발, 주택건설
	보상팀	보상담당자	·보상	·산업단지
		보상담당자	·보상	·도시개발, 택지개발
		보상담당자	·보상	·물류단지
		보상담당자	·보상, 서무	·택지개발
	마케팅팀	마케팅담당자	·마케팅	·도시개발, 산업단지, 택지개발
		마케팅담당자	·마케팅	·물류단지, 주택건설
		마케팅담당자	·마케팅	·물류단지, 택지개발
		마케팅담당자	·마케팅	·예산집행, 수입관리

- 울산광역시 도시공사의 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 분석한 다음, 그 결과를 토대로 도시공사의 사업 구조화(안)을 구성하면 다음과 같음

<표 4-8> 울산광역시 도시공사의 사업구조화(안)

사업유형/조직부서	정책사업	단위사업	세부사업
울산도시공사	고객이 감동하는 미래형 도시공간 창출	·건축물의 취득, 건축, 분양, 임대 및 관리사업	·병영삼일아파트 임대주택관리사업
			·울리보금자리지구 주택건설사업
		·토지의 취득, 개발, 분양, 임대 및 관리사업	·KTX울산역 역세권개발사업
			·울리보금자리주택지구조성사업
			·울동보금자리주택지구조성사업
		·산업단지 조성사업	·가천지구 택지개발사업
			·온산국가산업단지강양, 우봉1지구조성사업
			·온산국가산업단지강양, 우봉2지구조성사업
		·유통, 물류단지 조성 및 관리사업	·온산국가산업단지학남지구조성사업
			·진장유통단지내 유통시설사업
		·진장물류단지 확장사업	

(2) 대구도시공사

- 대구도시공사의 조직은 기획조정실, 감사실, 경영지원처, 레포츨센터, 사업개발처, 토목사업처, 건축사업처, 보상판매처, 주거복지처, 사이언스파크사업단으로 구성되고, 이들 실·처는 다시 복수의 팀이나 담당으로 구성됨
  - 예) 사업개발처는 사업개발파트, 단지설계파트, 주택설계파트의 3개 파트로 구성되고, 보상판매처는 토지판매파트, 주택공급파트, 보상파트의 3개 파트를 운영
- 대구도시공사가 사업예산을 구축하기 위해서는 이들 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 사업구조와 연결하는 접근이 필요함

<표 4-9> 대구도시공사의 조직구조 및 사업현황

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역
본부/국/실(프로그램)			
과단위 (단위 사업)	기획조정실	·경영기획,조직관리,자금및재무,예산·원가,법무·송무,전산,이사회,대외협력,경영분석및평가,경영혁신 업무 총괄	·조직, 경영평가관련 용역비, 소송비, 전산시스템 유지관리비, 홍보비, 차입금 원리금 상환 및 기타 업무관리비
	감사실	·대내외감사, 복무감찰, 일상감사·조사, 청렴·부패방지및윤리업무등 감사업무총괄	·감사관련 업무관리비
	경영지원처	·인사, 노무, 교육, 보수 및 복리후생, 의전, 일반총무, 회계, 계약 및 지출, 결산 및 세무, 청사관리,레포츨센터 지도·감독 업무 총괄	·급여, 복리후생비, 사옥유지관리비, 회계결산감사 용역비 등 업무관리비
	레포츨센터	·레포츨센터(종합체육시설)관리·운영 업무총괄	·레포츨센터 운영비(인건비, 고객관리유지 및 홍보비, 시설물 유지관리비 등)
	사업개발처	·신사업 발굴, 사업계획, 타당성조사·분석, R&D,사업(도시개발, 택지개발,	·설계용역비, 타당성 조사용역비 등

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
팀/계단위 (세부사업)		산업단지, 관광단지, 공원조성, 주택건설, 재정비촉진, 도시정비, 건축 사업)의 설계, 인·허가 및 변경업무 총괄		
	토목사업처	·사업(도시개발, 택지·산업단지, 관광단지, 공원조성)의 공사시공관리·준공 및 설계변경 업무총괄	·단지조성공사비 등 (토목,전기, 상하수도 등)	
	건축사업처	·사업(주택건설, 재정비촉진, 도시정비, 건축사업)의 공사 시공관리·준공 및 설계변경 업무총괄	·주택건설 공사비등 (건축,전기, 설비 등)	
	보상판매처	·용지판매,주택분양,공공임대·부대 시설공급,판매및수입관리,고객관리,콜센터,가격결정,판촉홍보 및 마케팅, 보상, 매입 취득, 지적 업무 총괄	·토지 및 지장물 등 보상비, 토지( 주택)관련 판매관리비 등	
	주거복지처	·영구임대 계약 및 관리, 다가구매입 임대계약 및 관리, 분양주택, 공공임대 등 입주·시설물 유지보수 및 하자처리, 관리사무소 운영·지도 업무 총괄	·시설물 유지관리비 등	
	사이언스파크사업단	·대구국가과학산업단지 관련 보상(매입 취득), 판매, 공사 시공관리·준공 및 설계변경 등 사업추진 총괄	·국가과학산업단지설계용역비,토지및지장물등보상비, 공사비, 판매관리비 등	
	기획조정실	경영기획 파트	·경영기획, 조직관리, 법무·송무, 전산, 이사회, 경영분석 및 평가, 경영혁신 업무 총괄	·조직, 경영평가관련 용역비, 소송비, 전산시스템 유지관리비
		리스크관리 파트	·예산, 자금관리, 원가산정 및 관리업무	·차입금 원리금 상환
		고객홍보 파트	·홍보관련 업무	·홍보비
	경영지원처	총무인사 파트	·인사, 노무, 교육, 보수 및 복리후생, 의전, 일반총무, 청사관리, 레포츠헤터 지도·감독 업무 총괄	·인건비, 복리후생비, 사옥유지관리비 등 업무관리비
		회계 파트	·회계, 계약 및 지출, 결산 및 세무 관련업무	·결산감사용역비 등
사업개발처	사업개발 파트	·신사업발굴,사업계획,타당성조사·분석,사업개발프로젝트 T/F/T운영	·타당성조사 용역비 등	
	단지설계 파트	·용지조성관련 설계업무	·설계용역비, 타당성 조사용역비 등	

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
	주택설계 파트	·주택건설관련 설계업무	·설계용역비, 타당성 조사용역비 등	
	토목 사업처	토목 파트	·용지조성사업(도시개발, 택지·산업단지, 관광단지, 공원조성)의공사 시공관리·준공 및 설계변경 업무총괄	·토목공사비 등
		성서5차사업단	·성서5차산업단지 조성 관련 토목공사	·토목공사비 등
		출판단지사업단	·출판산업단지 조성 관련 토목공사	·토목공사비 등
	건축 사업처	건축 파트	·건축사업(주택건설, 재정비촉진, 도시정비, 건축사업)의 공사 시공관리·준공 및 설계변경업무 총괄	·건축공사비 등
		삼덕3가사업단	·삼덕3가 청아람아파트 건립 관련업무	·건축공사비 등
	보상 판매처	토지판매 파트	·택지, 산업용지 및 기타 조성용지 분양관련업무	·판매관리비 등
		주택공급 파트	·분양, 임대주택 공급 관련업무	·판매관리비 등
		보상 파트	·토지 및 지장물 보상 관련업무	·토지 및 지장물 등 보상비
	주거 복지처	주택관리 파트	·영구임대 계약 및 관리, 다가구매입 임대계약 및 관리	·다가구매입비 및 업무관리비 등
		시설관리 파트	·분양주택, 공공임대등 입주·시설물 유지보수 및 하자처리, 관리사무소 운영·지도 업무 총괄	·시설물 유지관리비 등
	사이언스 파크 사업단	사업운영 파트	·대구국가과학산업단지 관련 보상(매입 취득), 판매, 공사시공관리·준공 및 설계변경 등 사업추진 총괄	·국가과학산업단지설계용역비, 토지및지장물등보상비, 공사비, 판매관리비 등

- 대구도시공사의 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 분석한 다음 그 결과를 토대로 아래와 같이 사업 구조화 방안을 제시할 수 있음

&lt;표 4-10&gt; 대구도시공사의 사업구조화(안)

사업유형/ 조직부서	정책사업	단위사업	세부사업
대구도시 공사	저렴한 용지 및 주택의 지속적 공급	·용지조성 관련 사업	·성서5차산업단지 조성사업
			·출판산업단지 조성사업
			·수성의료지구 조성사업
			·대구선부지 재개발사업
			·사이언스파크 조성사업
		·주택건설 관련 사업	·삼덕청아람아파트 건립사업
			·달성2차청아람 2단지아파트 건립사업
			·달성2차청아람 3단지아파트 건립사업
		·관리운영 관련 사업	·임대주택 관리사업
			·레포츠센터 운영사업

### (3) 춘천도시공사

- 춘천도시공사의 조직은 기획총무부, 개발부, 기반조성부, 관리1부, 관리2부로 구성되고, 이들 부는 다시 복수의 파트로 구성됨
  - 예) 개발부는 도시개발파트, 도시정비파트의 2개 파트로 구성되고, 관리1부는 상수도검침파트, 추차시설파트의 2개 파트를 운영하는 조직체계를 지니고 있음
- 춘천도시공사가 사업예산을 구축하기 위해서는 이들 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 사업구조와 연결하는 접근이 필요함

<표 4-11> 춘천도시공사의 조직구조 및 사업현황

구 분	조직부서	핵심기능/활동	예산사업내역	
본부/국/실(프로그램)		·도시개발 및 공공시설관리		
부단위 (단위 사업)	기획총무부	·인력, 재정지원및기획, 조정		
	개발부	·도시개발업무 시행		
	기반조성부	·공공개발사업지 보상 및 분양		
	관리1부	·공공시설관리, 운영(공용주차장,상수도검침)		
	관리2부	·공공시설관리, 운영(복지시설,관광시설)		
파트 단위 (세부 사업)	기획 총무부	기획전략 파트	·경영평가업무 ·예산편성,배정,조정 ·민간출자검토,자본금및공사채관리	·고객만족도조사용역,법무사 수수료,기타경비
		총무회계 파트	·인사및노무관리 ·청사및전산관리,홍보 ·계약,지출,회계관리	·행사추진비용,직원교육비,업 무용프로그램 구입, 유지비,기타경비등
	개발부	도시개발 파트	·도시개발사업(은의2지구,학곡지구),약사 분구 우수수분류화사업, 종합공영차고지조성사업, 남춘천(광판)산업단지사업	·환경영향평가수수료,용역비, 공사비,감리비
		도시정비 파트	·춘천공영차고지관리센터신축공사, 춘천안식원 이전신축공사, 강남노인종합복지회관 신축공사	·용역비,공사비,감리비 등
	기반 조성부	용지1,2 파트	·용지취득및보상(은의2지구,학곡지구,공 영차고지), 분묘개장 및 이장확인(학곡지구), 분양(학곡지구), 보상분양관련 소송업무	·각사업 감정평가 수수료 및 보상비 등
	관리 1부	상수도 검침파트	·상수도계량기검침,고지서배부, 미납자 납부독려, 수용가 변경자료 수집, 이상계량기 발견	·검침원 인건비 및 기타 경비 등
		주차시 설파트	·주차요금징수및미납차량관리, 주차고지서 발송, 주차장시설 관리, 주차민원처리, 주차요금 수입관리	·주차관리원인건비및기타경 비, 주차장정비등
	관리 2부	복지 시설파트	·근로자종합복지관(수영장,헬스장관리,여 가활동프로그램 관리), 시민복지회관(대관) ·안식원,안식공원관리	·수영만,노래교실,요가등여가 활동프로그램 강사료 등, 각시설보수및제조·제설작업 등
		관광 시설파트	·구곡폭포관광지, 삼악산 관광지, 청평사관광지 운영 관리	·토요숲속공원 운영비 및 기타 경비 등

- 춘천도시공사의 조직부서에서 수행하는 핵심기능/활동 및 예산사업내역을 분석한 다음 그 결과를 토대로 아래와 같이 사업 구조화 방안을 제시할 수 있음

<표 4-12> 춘천도시공사의 사업구조화(안)

사업유형/ 조직부서	정책사업	단위사업	세부사업
춘천도시공사	도시개발 및 공공시설의 효율적 관리를 통한 주민 삶의 질 향상	시설관리를 통한 공공서비스 제공	·상수도 검침 업무
			·공영주차장 관리·운영
			·복지시설 관리·운영
			·관광지시설 관리·운영
		지역개발을 통한 삶의 질 향상	·도시개발 사업
			·산업단지 조성 사업
			·하천정비 사업
			·공영차고지 사업
			·공공시설물 신축공사

### 3. 지방공기업 예산체제의 조정

#### 1) 개요: 기본접근

- 본 연구에서는 지방공기업 예산편성기준(2013년도), 2012년도 지방공기업예산서(직영공기업, 공사·공단) 그리고 관련 지방공무원을 대상으로 한 조사표 분석 등을 토대로 지방공기업 예산을 사업예산방식으로 구조화하는 접근을 다음과 같이 하고자 함
- 지방공기업예산을 사업예산(Program Budget) 방식으로 구조화하는 과정에서 현실적으로 가장 큰 난제로 부상되는 것은 지방공기업의 기본예산 구조인 사업예산과 자본예산을 어떤 방식으로 활용하고(어떻게 처리하고), 이 경우 현 체제와의 관계를 어떻게 정립할 것인지를 결정하는 문제가 매우 중요함

- 지방공기업의 예산체제는 일반회계와 달리 사업예산과 자본예산의 이원화 구조를 취하고 있는데, 이는 지방공기업의 특성을 반영하는 기업형 재무제표의 생성과도 밀접한 관련이 있음
- 지방공기업의 사업예산·자본예산의 내용과 조사표 분석 결과를 면밀히 살펴보고 이를 사업예산 구조화의 이론과 실무(World Bank 등 전문기관이 제시하는 이론과 실무 틀)에 비추어 볼 때, 사업 구조화는 사업예산 중심으로 형성될 가능성이 매우 높은 것으로 판단됨
  - 사업예산의 경우 주민서비스 공급이나 수익창출 활동과 밀접한 연관성이 있는 예산지출을 하고 있음
  - 자본예산의 경우 실제 주민서비스 창출이나 수익창출 활동보다 그에 필요한 자산의 구입, 건축 등 자본적 활동이 대부분을 차지함
    - ⇒ 따라서 사업예산의 사업 구조화는 수익적 예산 활동을 중심으로 구축할 필요성이 매우 높음
    - ⇒ 이 경우 자본예산의 내용과 항목들을 어떻게 처리할지가 과제로 남음(사업예산 중심의 사업 구조화에 포함시킬 것인지, 아니면 별도의 예산관리 대상으로 처리할 것인지 등의 과제가 남게 됨)
- 지방공기업의 사업예산과 관련되는 예산활동을 예산서와 조사표, 관계공무원 대담, 사업예산제도의 이론과 실제 등을 토대로 종합 판단을 해본 결과, 정책사업/단위사업/세부사업의 수는 일반회계의 통상적인 사례에 비해 크게 제한될 것으로 판단됨
  - 기본적으로 정책사업 1-3개, 단위사업 5-10개, 세부사업 10-20개 수준일 것으로 판단되며, 구체적인 수는 지방공기업의 특성과 규모, 조직 및 활동 내용 등에 의해 지방공기업별로 차이가 남
  - 특히, 과 이하 조직단위에서 수행되고 있는 예산활동 중 사업예산에 적합한 활동(세부사업)은 일반회계에 비해 크게 제한적일 것으로 일차 분석됨

- 이에 대해 최종적인 판단(세부사업 구조화)을 하기 위해서는 팀/계단 위에서 구체적으로 수행하는 예산활동이 무엇인지를 면밀히 검토하고, 그 결과를 검증하는 작업이 필요함
- 조사표의 분석결과는 이러한 논거를 지지하고 있음

## 2) 현행 지방공기업 예산체제의 조정 방향

- 지방공기업특별회계의 사업예산 구조화 과정에서 중요한 쟁점으로 부상되는 현행 예산회계 체제(사업예산·자본예산의 이원화체제)에 대한 처리 문제에 대하여는 다음의 두 대안을 중심으로 접근해 볼 수 있음
  - 사업예산·자본예산 이원화체제 유지(대안 1):
    - 예산과 기업회계 재무결산이 직접 연계되고, 예산활동의 성격을 경상·자본으로 구분하여 효과적인 성과관리를 할 수 있는 장점이 있으므로 가능한 기존 체제를 유지하는 것이 바람직함
    - 이 경우 사업예산의 구조화를 반영하는 새로운 지방공기업 예산시스템을 만들어야 하기 때문에 예산제도(예산서식 포함)가 조금 더 복잡해지는 문제가 생겨남
  - 사업예산·자본예산 일원화(대안 2): 현실적으로 사업예산제도에 요구되는 사업 구조화가 대부분 사업예산을 중심으로 이루어질 가능성이 높다는 점을 감안할 때, 예산체제를 일원화하는 방안도 대안으로 검토해 볼 수 있음
    - 이 경우 전술한 장점(사업예산·자본예산의 이원화체제를 유지할 경우 예산과 기업회계 재무결산이 직접 연계되는 동시에 예산활동의 성격을 경상·자본으로 구분하여 성과관리를 할 수 있는 장점)을 잃어버릴 가능성이 큼
    - 아울러 공기업의 특성을 반영하는 추정 손익계산서의 도출에 애로가 발생함

⇒ 종합: 현행 사업예산·자본예산 이원화체제를 유지하면서 사업예산제도의 목적과 형식에 맞는 새로운 지방공기업 사업예산프로그램을 신설하는 것이 합리적인 것으로 판단됨

<표 4-13> 사업 구조화 과정에서의 사업예산·자본예산체제에 대한 접근

접근	핵심 내용	장단점/예로사항
접근 I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업예산 중심의 사업 구조화</li> <li>• 자산구입/신축/유지 활동의 사업 반영 방안 강구</li> <li>• 사업예산, 자본예산의 순차적 배열</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방공기업 특성 반영</li> <li>• 예산과 재무결산의 연계</li> <li>• 일반회계의 경우 경상/자본 예산 개념 없음(일관성 비교)</li> </ul>
접근 II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단일예산체제의 사업 구조화</li> <li>• 자산구입/신축 활동의 사업 반영 방안 강구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방공기업 특성 반영, 예산과 재무결산 연계가 어려움</li> </ul>

주: 접근 I, 접근 II는 각각 사업예산·자본예산 이원체제, 단일예산체제(사업·자본예산 체제 폐지)를 의미함

### 3) 지방공기업 사업예산 과목구조 배치방식

- 일반회계의 예산활동과 지방공기업의 예산활동 간에는 여러 면에서 중요한 차이(존재 목적, 활동 범위, 기능, 공익성·수익성, 기타 특성의 측면에서 차이)가 존재함
- 이러한 상황을 인식할 때, 두 예산회계 부문을 종합적으로 하나의 예산과목구조 속에 완벽하게 통합하는 것은 현실적으로 무리이지만, 여기서는 차선의 대안으로 일종의 절충식 접근방안을 다음과 같이 제시함
  - 일반회계와 지방공기업특별회계에 공통적으로 적용되는 예산과목(회계과목)과 각 회계별로 고유한 예산과목(회계과목)으로 구분한 다음 이들을 포괄하는 예산서 양식(예산과목 구조)을 개발함
- ⇒ 이 경우 공통과목(I), 고유과목(II: 일반회계 고유과목, 공기업특별회계 고유과목)의 순으로 과목구조를 제시함

- 예산편성기준에서 제시되고 있는 일반회계 목 과목(성질별) 활용
- 지방공기업 고유(감가상각 등 비 현금지출, 기타 발생주의 요소)의 예산회계 활동을 반영하는 예산과목 신설
- 예산과목과 회계과목의 직접 연계 강구 등

<표 4-14> 지방공기업의 사업예산제도 도입 관련 예산회계과목 배열(접근 I)

예산		예산과목	회계과목
I. 공통과목			
II. 고유 과목	일반회계		
	공기업회계		

<표 4-15> 지방공기업의 사업예산제도 도입 관련 예산회계과목 배열(접근 II)

예산과목	회계과목	비 고 (*비고란에 일반회계와 지방공기업간에 차이가 있을 경우 그 표기를 하는 접근임)
		* 지방공기업 고유
		* 일반회계 고유

#### 4) 지방공기업 사업 구조화와 자본예산의 처리

- 공기업특별회계의 사업 구조화가 이루어진 다음에 해결해야 할 문제(사업 구조화 이후 예상되는 문제)는 다음과 같음<sup>3)</sup>
  - 일반회계사업과 달리 지방공기업사업의 경우 자산의 유지·구입 등과 관련된 활동(지출, 비용)이 많은데, 이들을 사업예산의 구조화 틀(체계) 속에서 어떻게 정리(예산회계 위치 메김)할 것인가의 과제가 부상됨
  - 각 사업단위(정책/단위/세부사업)에 합리적으로 할당할 수 있는 방안을 강구하는 것이 매우 어려움
    - 사업단위에 포함: 가능할 경우 수익과 비용의 매칭(matching)을 통한 원가 산정이 가능하여 보다 효과적인 성과관리가 가능해짐

3) 현재 지방자치단체의 일반회계와 지방공기업특별회계 간에는 예산과목 체제와 내용 면에서 상당한 차이가 있는데, 그 핵심은 (1)두 회계 간에 공통된 예산과목이 있는가 하면, (2)각 회계별로 고유한 예산과목들이 존재하는 것으로 압축될 수 있음(제3장의 내용 참조); 기업형 회계의 특성을 반영하여 일반회계 등 예산과목에 없는 과목을 신설하거나, 과목을 세분화하고 양자 간의 차이를 고려하여 일부 과목은 사용하지 않고 있는 것이 특징임

- 사업단위와 무관하게 별도 관리: 예산회계의 처리가 용이한 장점은 있는 반면 성과관리에 결함을 초래함
- 공기업특별회계의 사업 구조화 과정에서도 일반회계와 같이 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하는 접근이 합리적임

#### 4. 지방공기업 예산회계의 수익과 비용 대응: 상수도사업

- 지방공기업에 있어서 수익과목과 비용과목의 대응(matching)은 자본예산 보다는 주로 사업예산부문에서 나타나고 있음
  - 이것은 사업예산이 회계 상 손익계산서와 관련되는 항목으로 구성되어 있기 때문임
    - 특히, 사업예산 중 영업수익과 영업비용이 수익과 비용의 대응이 관련된 부분으로 볼 수 있음
    - 사업수익의 구성항목인 영업수익과 사업비용의 구성항목인 영업비용이 직접적으로 관련됨
- 다만, 지방공기업부문에 사업예산제도를 도입할 경우 사업 구조화를 전제로 한 사업별 수익·비용을 어떤 수준에서 어떻게 대응하는 것이 합리적인지에 대한 분석이 필요함
  - 이와 관련하여 이하에서는 우선 현행 예산구조 하에서의 수익과 비용의 대응을 영업수익과 영업비용을 중심으로 살펴보고, 이후 사업예산 도입을 전제로 사업 구조화가 되는 경우 수익과 비용의 대응문제를 검토해 보기로 함

## 1) 영업수익과 영업비용의 특징

### 가) 영업수익 및 영업비용의 예산구조

- 지방공기업의 영업수익과 영업비용은 해당 공기업의 사업유형(business type)을 특징적으로 잘 보여주는 항목인데, 이 점에서 통상 공기업 종류에 관계없이 유사한 과목으로 구성된 영업외 수익 및 영업외 비용과 다른 성격을 갖고 있음
- 상수도공기업을 예로 들면, 영업수익은 사용료수익, 급수공사수익, 기타 영업수익으로 구성됨

<표 4-16> 상수도사업의 영업수익 예산구조

관	항	세항	목	해설
사업수익	영업수익	급수수익	가정용	가정용 상수도사용료
			공공용	공공용(업무용) 상수도사용료
			일반용	일반용(영업용) 상수도사용료
			대중탕용	대중탕(욕탕1,2종) 상수도사용료
		급수공사수익	신설공사수익	수탁 신설공사에 따른 자재대, 시공비 및 기타수입
			개조공사수익	수탁 시설공사의 개조공사에 따른 자재대, 시공비 및 기타수입
		기타영업수익	원정수판매수입	타 지자체에 대한 원정수판매수입
			기타수수료수익	급수공사 및 급수조례에 따른 각종 수수료수익
			기타영업수익	물이용부담금징수에 관한 위수탁비용 등

- 영업수익 중 급수수익은 상수도의 사용자 즉, 고객 유형별(client type)로 목(目)이 설정된 것인 반면 급수공사수익 및 기타영업수익은 성질별 구분에 따라 목이 설정되어 있는 특징을 보임

- 상수도공기업의 경우 영업비용은 원수및취수비, 정수비, 배급수비, 일반관리비, 징수 및 수용가관리비, 급수공사비의 목으로 분류됨<sup>4)</sup>
  - 영업비용은 급수 공사비를 제외하고는 그 아래에 인건비, 운영경비 등 성질별 목을 포함하는 “복합과목”의 특징을 지님
  - 또한, 영업비용의 세항 구분은 상수도사업의 업무구분(조직) 또는 수돗물 제조과정(process)을 반영하여 설정되어 있는 것이 특징임

&lt;표 4-17&gt; 상수도사업의 영업비용 예산구조

관	항	세항	목
사업비용	영업비용	원수및취수비	인건비등
		정수비	인건비등
		배급수비	인건비등
		급수공사비	신설공사비
			개조공사비
		일반관리비	인건비등
징수및수용가관리비	인건비등		

#### 나) 영업수익 및 영업비용의 사례분석

- 영업수익과 영업비용의 실제 구성내역을 지역사례(남원시, 문경시, 삼척시)를 가지고 살펴본 결과 아래와 같은 특징이 발견됨(<표4-18> 및 <표 4-19> 참조)
  - 영업수익은 기본적으로 행정안전부에서 정한 사업예산 목 등의 구분에 따르되, 삼척시의 경우 다른 자치단체와 달리 급수수익 및 기타영업수익 등에 있어 산출기초 상에서 상수도사업소와 각 지역상수도시설별로 수익이 구분 표시되고 있음

4) 2013년 예산과목 구조개편으로 기존의 독립된 목이었던 감가상각비는 각 세항별로 분산되어 포함 되도록 변경된 상태임

- 영업비용은 각 자치단체별로 목 구분에 있어서 약간의 차이가 있으나 대체로 유사한 것으로 파악됨
- 삼척시의 경우 영업비용을 세목 및 산출기초 단계에서 분석한 결과, 일반관리비를 제외한 그 밖의 영업비용에 있어서 상수도사업소와 각 지역상수도시설별로 비용이 구분 표시되고 있었음

<표 4-18> 사업예산의 영업수의 비교(목 및 산출기초)

목구분		남원시	문경시	삼척시
급수 수익	가정용	사용요금, 구경요금	상수도사용료	상수도사업소(단계별사용료,신설,구경별정액료) 도계상수도(단계별사용료,신설,구경별정액료) 원덕상수도(단계별사용료,신설,구경별정액료) 근덕상수도(단계별사용료,신설,구경별정액료)
	일반용	사용요금, 구경요금		
	대중탕용	사용요금, 구경요금		
	산업용	사용요금, 구경요금		
	업무용		상수도사용료	상수도사업소(단계별사용료,구경별정액료) 도계상수도(단계별사용료,구경별정액료) 원덕상수도(단계별사용료,구경별정액료) 근덕상수도(단계별사용료,구경별정액료)
	영업용		상수도사용료	상수도사업소(단계별사용료,구경별정액료) 도계상수도(단계별사용료,구경별정액료) 원덕상수도(단계별사용료,구경별정액료) 근덕상수도(단계별사용료,구경별정액료)
	욕탕용1종		상수도사용료	상수도사업소(단계별사용료,구경별정액료) 도계상수도(단계별사용료,구경별정액료) 근덕상수도(단계별사용료,구경별정액료)
	전용 공업용		상수도사용료	
급수 공사 수익	신설공사 수입	신설급수 공사자재대	수도사업소 (개인급수 신설계량기대금)	상수도사업소(개인신규급수공사)
		시설급수 공사자재대	수도사업소 (개인급수 신설공사비대금)	도계상수도(개인신규급수공사)

목구분		남원시	문경시	삼척시
		수탁공사비	수도사업소 (개인급수 개조공사비대금)	원덕상수도(개인신규급수공사)
			읍면(개인급수 신설계량기대금)	근덕상수도(개인신규급수공사)
			읍면(개인급수 신설공사비대금)	
기타급 수수익	월정수 판매수입		급수공사수수료	
			정수해지수수료	
기타영 업수익	수수료 수입	설계수수료		상수도사업소(설계수수료)
		재료검사 수수료		도계상수도(설계수수료)
		준공검사 수수료		원덕상수도(설계수수료)
				근덕상수도(설계수수료)
	잡수입			상수도사업소(수도미터기교체)
				도계상수도(수도미터기교체)

<표 4-19> 사업예산의 영업비용 비교

목구분		남원시	문경시	삼척시
원수및취수비	운영경비	일반운영비		0
		재료비		0
		수선교체비		0
정수비	인력운영비	인건비	0	0
		직무수행경비		0
	운영경비	일반운영비	0	0
		여비		0
		재료비	0	0
		수선교체비	0	0
	연구개발비	0		
경상이전	자치단체등이전	0		
배급수비	운영경비	인건비		0
		직무수행경비		0
		일반운영비	0	0

목구분		남원시	문경시	삼척시
		여비		0
		재료비		0
		수선교체비	0	0
		연구개발비	0	0
일반관리비	인력운영비	인건비	0	0
		직무수행경비	0	0
	운영경비	일반운영비	0	0
		여비	0	0
		업무추진비	0	0
	경상이전	포상금		0
연금부담금등		0	0	
징수및수용가 관리비	인력운영비	인건비		0
		직무수행경비		0
	운영경비	일반운영비	0	0
		여비		0
		수선교체비		0
경상이전	보전금	0		
급수공사비	급수공사비	0	0	0

2) 현 단계에서의 수익과 비용의 대응: 영업수익과 영업비용

- 위에서 살펴본 바와 같이, 상수도공기업의 경우 현재 영업수익의 대표적인 항목인 급수수익은 고객유형별로 구분되어 징수되고 있으며, 영업비용 특히, 원가항목은 원수 및 취수비, 정수비, 배수 및 급수비 등 수돗물의 제조단계를 기준으로 구분되어 집계되고 있음
- 이와 같이 적용되는 기준이 다른 방식으로 집계되고 있는 현재의 상황에서는 영업비용과 영업수익을 직접적으로 대응하는 접근은 어려워 보임
  - 그 이유는 현재 급수수익을 수돗물의 제조단계별로 구분할 수 없기 때문임
  - 예를 들어, 현재의 요금 징수방식이 정수수수로, 원수 및 취수수수로, 배수 및 급수수수로 등으로 세분해서 요금을 징수하는 것은 아니기 때문임

- 다만, 영업수익 중 급수공사수익과 영업비용 중 급수공사비는 기본적으로 지역주민들에 대한 급수공사 부담분을 지방자치단체가 수령하고 이를 공사비로 사용하는 것으로 원칙적으로 대응관계가 성립함

<표 4-20> 상수도사업의 영업수익과 영업비용의 대응관계

영업수익	직접 대응관계	영업비용
급수수익 기타영업수익	X	원수및취수비
		정수비
		배급수비
		일반관리비
		징수및수용가관리비
급수공사수익	O	급수공사비

### 3) 일반적인 회계개념에 있어 수익과 비용의 대응

- 일반적으로 수익과 비용의 대응(matching principle)은 기업회계의 원칙으로 큰 관점에서 수익과 비용의 전체적인 인식 시기와 관련된 것으로 과목대응에 초점을 두는 것은 아님
  - 이는 회계연도를 기준으로 비용과 수익이 대응되어야 함을 강조하는 기업회계 원칙을 의미함
  - 수익을 창출하기 위해 사용된 비용은 그 수익이 보고되는 기간에 인식되어야 한다는 것을 의미함
  - 수익비용의 대응은 발생주의에 따라 이루어지고 있는 현행 지방공기업 회계결산의 일반원칙임

#### 4) 사업예산 도입에 따른 수익과 비용의 대응

##### 가) 영업비용의 회계적 성격 구분

- 상수도공기업의 경우 현재 영업비용은 회계적 성격에 따라 제조원가(cost)와 일반관리비(administration expense)가 혼재되어 있는 상태임
  - 그러나 원가계산을 하는 등 제조기업과 유사한 성격에도 불구하고 상수도공기업의 경우 매출원가와 일반관리비를 구분하지 않고 사업예산 구분과 동일하게 손익계산서에도 영업비용으로 일괄 기재하는 특징을 보임

<표 4-21> 상수도사업 영업비용의 회계적 성격

공기업 예산서	회계적 성격	공기업 손익계산서
원수및취수비	제조원가	영업비용
정수비	제조원가	영업비용
배급수비	제조원가	영업비용
일반관리비	일반관리비	영업비용
징수및수용가관리비	일반관리비	영업비용
급수공사비	제조원가	영업비용
감가상각비	제조원가, 일반관리비	영업비용
대손상각비	일반관리비	영업비용
퇴직급여	제조원가, 일반관리비	영업비용

- 향후 영업수익과 영업비용에 있어 상호 대응을 고려할 때 일반관리비 성격의 것은 영업수익과의 직접 관련성을 설정하기 어려워 대응관계를 설정하기 어려울 것으로 판단됨
  - 따라서, 제조원가(cost) 성격의 항목을 중심으로 수익과의 대응관계를 설정하는 방향이 타당할 것으로 보임

- 이와 관련하여 수도사업의 제조원가 과목설정과 제조원가 성격 과목에 대한 검토를 통해 공정단계별 한계를 그어 주는 것도 고려할 수 있음

<참고: 수도물의 제조과정>

- 취수: 물(원수)을 확보하는 것. 정수처리에 한계가 있기 때문에 일정기준 이상의 수질과 수량을 확보해야 함
- 도수: 취수한 원수를 정수시설까지 이송하는 것. 통상 관로를 통해 이송
- 정수: 용도에 맞는 수질이 되도록 원수를 정수시설에서 정수하는 것
- 송수: 정수된 물을 정수지에서 배수지까지 이송하는 것으로 정수장과 인접지에서는 정수지를 배수지와 겸해 사용할 수 있음; 이외 지역에는 통상 마을인근에 별도 저류시설인 배수지를 두게 됨
- 배수: 배수지에서 수용가까지 이송하는 것. 관로를 이용하여 이송
- 급수: 배수관에서 분기하여 수용가에서 사용하는 것. 급수시설은 통상 개인이 공사비를 부담하게 됨

#### 나) 책임중심점의 설정

- 영업수익과 영업비용을 포함한 수익과 비용의 대응은 현재의 예산 또는 회계(재무제표) 구조에서는 달성하기 어렵다고 생각됨
- 이에 대한 대안으로 사업예산의 도입 및 관리회계적인 책임중심점(responsibility center)을 도입하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있음
  - 대표적으로 상수도사업소와 각 지역상수도 시설별로 영업수익 및 영업비용의 항목을 구분하고 있는 것이 하나의 사례임
- 이와 관련하여 사후적으로 회계결산 단계에서 이를 별도로 작업하는 것은 많은 추가적 작업이 요구되기 때문에 사업예산을 도입하고 이에 책임중심점 관점에서 수익과 비용의 대응을 추진하는 것이 필요할 것임

- 이러한 기본전제가 충족되면 회계적으로도 설정된 사업단위 및 책임중심점 관점에서 사업수익과 사업비용의 대응이 가능할 것으로 생각됨
  - 이와 관련하여 사업예산 도입에 따른 사업구조화에 있어 이러한 점을 고려하는 것이 필요하다고 생각됨

다) 사업구조화 사례: 기타특별회계의 경우

- 지방공기업의 경우 사업 구조화를 위한 근거가 행정안전부 예산편성 규정에는 존재하나 실제 홈페이지 등에 공개된 지방자치단체 예산서에서는 사업 구조화 사례를 확인할 수 없었음<sup>5)</sup>
- 이와 관련하여 상수도사업을 기타특별회계로 운영하는 자치단체의 경우를 참고하면, 사업 구조화의 내역을 살펴볼 수 있음
  - 아래에서는 고성군, 무주군의 경우 기타특별회계 상수도사업의 사업 구조화 사례를 보여줌
- 현재 기타특별회계로 운영되는 경우 각 부서(예: 상수도사업소)별로 1개의 정책사업과 1~2개의 단위사업을 운영하는 것으로 파악됨
  - 세부사업은 2~6개 정도로 지방자치단체별로 차이가 나타남
- 세부사업은 크게 시설운영 및 정비, 시설확충으로 구분되어 성격상 사업 예산의 지출(사업)과 자본예산의 지출(자본) 구분의 특징을 반영하는 것으로 보이나, 구체적인 설정은 각 자치단체별로 차이가 있음

5) 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시 등 특별시 및 광역시의 경우에도 확인되지 않음

&lt;표 4-22&gt; 기타특별회계에서 운영하는 상수도사업의 사업구조화 사례

사업구분	경남 고성군(상수도특별)		전북 무주군(상수도특별)
정책사업	상수도관리	정책사업	상수도관리
단위사업	광역 및 지방상수도의 안정적공급	단위사업	상수도유지
광역상수도 확충사업	상수관망 최적관리시스템구축		
광역상수도 공급 및 운영			
단위사업	노후관교체 및 유수율 제고사업	단위사업	상수도개량
지방상수도확충			
농어촌생활용수개발사업			
정책사업	맑은물 안정적 공급	정책사업	수질보전
단위사업	상수도사업	단위사업	상수도사업
상수도시설정비			
상수도배수지정비			
한국수장원공사원수구입			
충주댐 광역상수원 보호구역관리			
청천배수지 부지매입			
			상수도시설운영
			운문댐맑은물 공급사업

## 라) 수익-비용 대응을 위한 방향

- 현재 상수도사업소를 운영하고 있는 지방자치단체 중에서 조직을 중심으로 사업구조화를 설정하는 경우 사업소 이하의 조직은 원수 및 취수, 정수, 배급수 등과 같은 제조공정의 특징을 반영하고 있음
- 따라서 사업 구조화에 있어서 조직구조 이외에 사업과 자본의 성격 구분 등을 어떻게 반영할 것인가가 수익·비용의 대응문제와 관련하여 중요한 이슈로 부각됨
  - 사업예산제도가 도입된다 하더라도 현행의 사업 및 자본예산의 구분(즉, 복식예산 형태)을 완전히 반영하지 않는 것은 어려울 것으로 생

각되기 때문임

- 이러한 예산구조가 일반회계 등과 달리 지방공기업의 사업예산 구조화 과정에서 반드시 반영되어야 하는 주요 요건의 하나인 것으로 간주됨

(1안) 사업소 이하 조직특징을 반영하여 사업을 구조화

(2안) 1안을 존중하여 단위사업을 설정하되, 세부사업단위에서는 사업과 자본의 구분을 적용하여 구조화

- 예를 들어, 2안과 같이 접근할 경우 사업구조화의 사례는 아래와 같이 구성될 수 있을 것임

<표 4-23> 사업과 자본을 구분한 상수도사업의 사업구조화 사례

정책사업	단위사업 (조직반영)	세부사업 (사업-자본구분 반영)
맑은물의 안정적 공급	원수 및 취수관리	원수확보 및 취수시설유지관리
		취수시설 개량 및 확장
	정수시설운영	정수시설유지관리
		정수시설개량 및 확장
	배수 및 급수시설 운영	배수 및 급수시설 유지관리
		배수 및 급수시설 개량 및 확장

- 단순히 조직의 특성에만 중점을 두는 접근보다 2안과 같이 사업과 자본구분을 함께 고려한다면 사업수입과 자본수입의 유형을 반영하여 세부사업에 수입을 대응시킬 수 있을 것임
- 이와 관련하여 영업수익 이외에 보조금 등을 포함하여 대표적인 수입의 유형을 유형별로 구분해 보면 다음과 같음
  - 보조금수익, 부담금 및 전출금등 수익의 경우 각 개별사업과의 수익-비용대응이 가능할 것으로 판단됨
  - 그러나 이 경우에도 급수수익의 경우 개별사업에의 대응은 어려울 것

으로 생각되며, 급수수익의 대응은 급수수익 요금구조의 개편 등을 고려하여 대응여부에 대한 분석이 가능할 것으로 생각됨

<표 4-24> 상수도사업의 수입 유형과 사업 간의 대응 여부

수익유형	세구분	대응사업
세외수익	급수수익(기타영업수익)	개별사업 대응곤란
	급수공사수익	배수 및 급수시설 개량 및 확장
보조금수익	경상활동(경상보조금)	원수확보 및 취수시설 유지관리 정수시설 유지관리 배수 및 급수시설 유지관리
	자본활동(자본보조금)	취수시설 개량 및 확장 정수시설 개량 및 확장 배수 및 급수시설 개량 및 확장
부담금, 전출금 등 수익	경상활동(경상전출금등)	원수확보 및 취수시설 유지관리 정수시설 유지관리 배수 및 급수시설 유지관리
	자본활동(자본전출금등)	취수시설 개량 및 확장 정수시설 개량 및 확장 배수 및 급수시설 개량 및 확장

## 참고문헌

- 김수연·양승권, “지방공기업의 성과관리시스템(BSC) 도입에 관한 연구,” 한국경영컨설팅학회 하계통합학술대회, 2007.
- 노현준, “지방공기업 예산회계 표준시스템,” 정보화현장, KLID, 2009.
- 여은정·이영한, “지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구,” 한국지방재정논집, 제12권 제3호, 2007.
- 임성일, “강원도의 예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도의 도입을 중심으로”, 한국행정과 정책연구, 제3권 제1호, 2005.
- 임성일·이효, “지방자치단체의 복식부기 결산정보와 현금주의 결산정보간의 비교분석”, 정부회계연구, 제6권 제2호, 2008.
- 주인기 외, 회계원리, 법문사, 2010.
- 한국지방행정연구원, 자율과 성과지향의 지방예산제도 개편방안, 2006.
- 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준, 2012.
- 행정안전부, 2013년도 지방공기업 예산편성기준, 2012.
- 행정안전부, 지방공기업 현황(직영기업, 지방공사·공단), 2011.
- 행정안전부, 지방공기업 결산 및 경영분석, 2010.
- 지방재정법 및 지방공기업법 등 법령자료.
- Diamond, J. , "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies," World Bank Paper, WPP/03/1698, 2003.
- GAO, “Performance Budgeting: Opportunity and Challenges,” 2002.
- Marlowe, J. et. al, *Capital Budgeting and Finance*, ICMA, 2008.
- OECD, “Public Sector Modernization: Governing for Performance,” OECD Observer, 2004.
- OECD, *Fact Book*, 2010, OECD.
- Schick, Allen, *Perspectives on Budgeting*, The American Society for Public Administration, 1987.

- Shah, Anwar(ed.), *Local Budgeting*, The World Bank, 2007.
- Shah, Anwar(ed.), *Local Public Financial Management*, The World Bank, 2007.

### 〈참고자료 1〉 : 공기업회계와 원가기준 적용과 수익 및 비용의 대응

- 지방자치단체 원가계산준칙은 지방공기업특별회계를 적용대상에 포함하고 있음
  - 다만, 그 적용은 관련법령이 정비될 때 까지 유예되고 있음
  
- 2012년 재무회계 결산부터는 현행 지방공기업특별회계의 손익계산서를 기준으로 원가계산준칙의 형식에 맞게 재정운영보고서의 수정 작성이 필요하게 되었음
  - 즉, 2011년까지 적용된 재정운영보고서(기능별)에 비해 큰 변화가 있을 것으로 예상됨
  - 즉, 현행 원가계산준칙에서는 세부사업을 원가대상으로 정의하고 있으며, 세부사업을 기준으로 사업원가에서 사업수익을 차감한 사업 순원가를 계산하도록 규정하고 있음
  - 그러나 현재 지방공기업의 경우 사업예산이 도입되지 않아 이 부분의 작업에 한계가 있음
  
- 이처럼 지방공기업의 사업예산 도입과 지방원가계산준칙의 적용은 수익(사업수익)과 비용(사업원가)의 대응에 있어 새로운 시각을 보여주고 있음

## 〈참고자료 2〉 지방공기업특별회계 예산서 개요

- 지방공기업특별회계는 일반회계와 크게 다른데 여기에서 지방공기업에 사업예산제도를 도입할 경우 반드시 고려해야 할 주요 사안과 애로 사항에 참고가 될 내용을 정리하면 다음과 같음(\* 이하 내용은 일반회계와 크게 다른 내용들임)
- 예산서 서식: 예산안의 제출에 따른 서류(지방공기업법 제26조, 동 시행령 제19조, 제20조)
- 사업운영계획서
  - 총괄: 일반현황, 업무현황, 시설계획, 인력관리계획, 자산평가액
  - 주요 투자사업계획
- 예산총칙
  - 제1조 총칙, 제2조 업무의 예정량, 제3조 수익적 수입 및 지출, 제4조 자본적 수입 및 지출, 제5조 계속비, 제6조 채무부담행위, 제7조 지방채, 제8조 일시차입금의 한도액, 제9조 법 제29조의 규정에 의한 예산전용금지 과목, 제10조 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 보조금, 제11조 이익잉여금의 예정처분, 제12조 법 제40조의 규정에 의한 중요한 자산의 취득과 처분에 관한 사항, 제13조 회전기금의 수입 및 지출예정액에 관한 사항, 제14조 기타 필요한 사항
  - \* 이 중에서도 업무예정량, 수익적 수입 및 지출, 자본적 수입 및 지출, 이익잉여금의 예정처분, 재고자산 구입 한도액, 중요 자산 취득 및 처분, 회전기금 등은 일반회계의 예산총칙에는 없는 것들로 공기업 고유의 예산사항에 해당함
- 예산총괄
  - 1) 예산총괄표: 사업예산, 자본예산, 자본운영으로 구성

- 사업예산은 수입(영업수익, 영업외수익)과 지출(영업비용, 영업외비용)로 구성됨
  - 자본예산은 수입(자본잉여금수입 등)과 지출(가동설비자산, 비가동설비자산, 무형자산, 비유동부채상환금, 예비비)로 구성됨
  - 자금운영은 수입(영업수익, 영업외수익, 미수금, 이월금, 자본잉여금수입)과 지출(영업비용, 영업외비용, 가동설비자산, 비가동설비자산, 무형자산, 비유동부채상환금, 예비비)로 구성됨
- 2) 수입목별 조서
- 지출목별 조서: 경상(수익적)/자본적 수입에 대한 목별 내역을 기술
  - 성질별 과목조서: 지출의 성질별 내역을 기술(예: 100 인력운영비, 200 운영경비, 300 경상이전, 400 기타자본적지출, 700 내부거래, 800 예비비 등의 목 정보)
  - 세출예산 목별조서(총괄): 710 영업비용을 사업성격으로 구분(예: 711 관거비, 713 처리장비... 등)한 다음 각 비용별로 일반회계 목 과목을 하부에 둠(101 인건비, 201 일반운영비, 206 재료비 등); 720 영업외비용 정보(721 지급이자); 730 특별손실(732 전기손익수정손실); 그 다음으로 100 자본적 지출에 대한 정보를 정리함

○ 사업예산

- 사업예산 총괄, 수익적 수입, 수익적 지출로 구성됨
- 4-1) 사업예산 총괄
- 수익의 부, 지출의 부로 분류한 다음 수익의 부는 영업수익과 영업외수익, 지출의 부는 영업비용과 영업외비용으로 구분하고 있음
- 4-2) 수익적 수입 목별조서
- 4-3) 수익적 수입 예산서:
  - 기본사업에 대해 610 영업수익, 670 영업외수익으로 구분한 다음 세부 목 정보 제시함
- 4-4) 수익적 지출 목별조서

- 4-5) 수익적 지출 예산서:
  - 기본사업(하수도사업)의 비용에 대해 710 영업비용, 720 영업외비용, 730 특별손실 등으로 구분한 다음 세부 목 정보 제시; 이 때 일반회계 세출 목 과목을 활용함

⇒ 여기에서 사업예산제도의 기본 구조 생성 가능

- \* 과 단위의 지출정보 제시

#### ○ 자본예산

- 자본예산 총괄, 자본적 수입, 자본적 지출로 구성됨
- 5-1) 자본예산 총괄
- 수익의 부, 지출의 부로 분류한 다음 각 부문별 정보 제시
- 5-2) 자본적 수입 목별 조서
- 5-3) 자본적 수입 예산서
- 5-4) 이월금 수입 예산서
- 5-5) 자본적 지출 목별조서
- 5-6) 자본적 지출 예산서: 과 단위 지출활동/내역 제시
- \*\* 실제 사업보다 구입, 건축 등 자본적 활동이 대부분을 차지함

#### ○ 자금운영계획

- (1)사업예산, 자본예산의 사항별 설명서(예산서의 사업·자본예산으로 같음)
- (2)급여비 명세서
- (3)계속비에 관한 조서
- (4)채무부담행위에 관한 조서
- (5)당해 사업연도(2012년)의 예정대차대조표 및 예정손익계산서와 전 사업연도(2011년)의 대차대조표 및 손익계산서

### <참고자료 3> 지방자치단체 예산편성운영기준에 의한 공기업 사업구조화

#### <공기업특별회계(직영공기업) 사업구조화 절차>

##### 1. 기본원칙

- “사업예산 운영규정”에 따라 공기업특별회계 및 기금도 사업구조화
  - 향후 예산개요·재정연감 등의 합산작업을 고려하여 사업구조화는 기본적으로 실시하고, 예산요구·조정·확정은 자치단체 실정에 맞게 실시
- 공기업특별회계의 경우
  - 사업구조화는 지방재정관리시스템에서 관리하고, 예산·회계 운영은 공기업 예산회계시스템을 사용
  - 공기업특별회계 국고보조금 집행실적은 현행 지방재정관리시스템을 사용

##### 2. 사업구조화 방안

- 공기업특별회계의 사업구조화
  - 본청의 실과팀에 사업구조화를 하는 경우
    - 기존 정책사업, 행정운영경비, 재무활동에 각각 1개의 단위사업 설정(필요시 별도의 정책사업으로 설정)
    - 세부사업은 “4. 세부사업의 설정”에 따름
  - 소속기관(상하수도본부 등)에 사업구조화를 하는 경우
    - 소속기관별로 정책사업, 행정운영경비, 재무활동을 각각 1개씩을 설정하고, 1개의 정책사업 아래에 1개의 단위사업 설정
    - 세부사업은 “4. 세부사업의 설정”에 따름
- 기금의 사업구조화
  - 기존 정책사업, 행정운영경비, 재무활동에 각각 1개의 단위사업 설정(필요시 별도의 정책사업으로 설정)
  - 세부사업은 “4. 세부사업의 설정”에 따름

<참고자료 4> 지방공기업특별회계의 주요 예산서 구조

<사업예산 총괄표>

(단위 : 천원)

수 익 의 부 (A)			비 용 의 부 (B)		
계 정 과 목		예산액	계 정 과 목		예산액
영업수익	계	○○○	영업비용	계	○○○
영업외수익	계	○○○	영업외비용	계	○○○
특별이익	계	○○○	특별손실	계	○○○
			법인세등	계	○○○
			예 비 비	계	○○○
<b>합 계</b>		<b>○○○</b>	<b>합 계</b>		<b>○○○</b>
<b>차 액 (A-B) = ○○○</b>					

<자본예산 총괄표>

(단위 : 천원)

수 익 의 부 (A)			비 용 의 부 (B)		
계 정 과 목		예산액	계 정 과 목		예산액
투자자산수입	계	○○○	투자자산	계	○○○
고정자산매각수입	계	○○○	유형자산	계	○○○
고정부채수입	계	○○○	무형자산	계	○○○
자본잉여금수입	계	○○○	재고자산	계	○○○
자본금	계	○○○	고정부채상환	계	○○○
기타자본적수입	계	○○○	유동부채상환	계	○○○
			기타자본적지출	계	
			예 비 비	계	○○○
<b>합 계</b>		<b>○○○</b>	<b>합 계</b>		<b>○○○</b>
<b>차 액 (A-B) = ○○○</b>					

<예산 총괄표>

(단위 : 천원)

사업예산		자본예산		자금운영	
수입계 (A)		수입계 (A')		수입계 (A'')	
영업수익				영업수익	
영업외수익				영업외수익	
특별이익				특별이익	
		투자자산		이월금	
		고정자산매각수입		(순세계잉여금)	
		고정부채수입		(미수금)	
		자본금		투자자산	
		자본잉여금수입		고정자산매각수입	
		기타자본적수입		고정부채수입	
				자본금	
				자본잉여금수입	
				기타자본적수입	
지출계 (B)		지출계 (B')		지출계 (B'')	
영업비용				영업비용	
영업외비용				영업외비용	
특별손실				특별손실	
법인세등				법인세등	
		투자자산		이월예산자금	
		유형자산		미지급금·비용	
		무형자산		투자자산	
		유동부채상환금		유형자산	
		고정부채상환금		무형자산	
		기타자본적지출		유동부채상환금	
예비비		예비비		고정부채상환금	
				기타자본적지출	
차인(A-B)		차인(A'-B')		차인(A''-B'')	

<사업예산 총괄표>

(단위 : 천원)

수 익 의 부 (A)			비 용 의 부 (B)		
계 정 과 목		예산액	계 정 과 목		예산액
영업수익	계	○○○	영업비용	계	○○○
	운수사업수익 용지매출수익 주택판매수익 임대사업수익 관리사업수익 대행사업수익 부대사업수익 자체사업수익 기타영업수익			매출원가 판매비와 관리비 일반관리비 (인건비) (경상경비) (업무관리비) 대행사업비 조정금 기타영업비용	
영업외수익	계	○○○	영업외비용	계	○○○
	이자수익 보조금등수익 외화환산이익 고정자산처분이익 기타영업외수익			지급이자 및 기업채 취급제비 자산감모손실 고정자산처분손실 기타영업외비용	
특별이익	계	○○○	특별손실	계	○○○
	전기손익수정이익 기타특별이익			임시손실 전기손익수정손실 기타특별손실	
			법인세등	계	○○○
				법인세등	
			예비비	계	○○○
				예비비	
<b>합 계</b>		○○○	<b>합 계</b>		○○○
<b>차 액 (A-B) = ○○○</b>					

<자본예산 총괄표>

(단위 : 천원)

수 익 의 부 (A)			비 용 의 부 (B)		
계 정 과 목	예산액		계 정 과 목	예산액	
투 자 자 산 수 입	계	○○○	투 자 자 산	계	○○○
	대여금 기타투자자산			투자유가증권 대여금, 보증금 전신전화가입권 퇴직급여보험금 기타투자자산	
고 정 자 산 매 각 수 입	계	○○○	유 형 자 산	계	○○○
	토지, 임목, 건물 건축물, 기계장치 차량운반구 공기구비품 기타고정자산			토지, 임목, 건물 건축물, 기계장치 차량운반구 공기구비품 건설중인자산	
고 정 부 채 수 입	계	○○○	무 형 자 산	계	○○○
	외국차관, 공채, 사채, 시도차입금 정부차입금 기타고정부채			창업비 개발비 영업권 기타무형자산	
자 본 잉 여 금 수 입	계	○○○	재 고 자 산	계	○○○
	출연금 국비보조금, 시도비보조금 부담금 기타자본잉여금			미완성 토지 미완성 주택 저장품 등	
자 본 금	계	○○○	고 정 부 채 상 환	계	○○○
	설립자본금 증자자본금 보통주자본금 우선주자본금 등			정부차입금상환 국민주택기금 은행차입금상환 시도차입금상환 공채(매출, 모집) 외국차관상환 보증금상환 등	
기 타 자 본 적 수 입	계	○○○	유 동 부 채 상 환	계	○○○
	기타자본적수입			단기차입금 유동성장기채무 선수금 등	
			기타자본적지출	계	
				정산반환금 이익배당금 등	
			예 비 비	계	○○○
<b>합 계</b>		○○○	<b>합 계</b>		○○○
<b>차 액 (A-B) = ○○○</b>					

〈참고자료 5〉 사업별 예산편성

0000년도 본예산 ○○회계		(단위:천원)			
분야 · 부문 · 정책사업 · 단위사업(회계)		예산액	전년도 당초 예산액	비교증감	증감률
총 계		0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	정책사업비	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	재무활동				%
	행정운영경비				%
분야1		0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	부문1	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	정책사업1	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	단위사업1(회계명, 일반 회계는 미표시)	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	단위사업2				%
	정책사업2	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	단위사업3	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
	재무활동				%
	내부거래지출				%
	보전지출				%
	부문2	0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
분야2		0000 [국 00] [시 00]	0000	00	0%
f	f	f	f	f	f
기타					%
	행정운영경비				%
	인력운영비				%
	기본경비				%

자료: 행정안전부

주: 예산액에 보조재원이 있는 경우 재원별로 구분 표시

국(국비), 군(군특보조금), 기(기금), 분(분권교부세), 시(시비), 도(도비), 지(지방채)를 의미함

〈부록〉

## 지방공기업의 사업구조화에 관한 조사표

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 행정안전부와 공동으로 「지방공기업의 사업예산제도 도입방안에 관한 연구」를 수행하고 있습니다.

현재 일반회계와 지방공기업은 예산구조와 예산과목이 상이하어 상호 연계가 이루어지고 않고 있으며, 이는 통합재정 정보를 산출하는데 장애 요인으로 작용하고 있습니다.

이에 지방공기업에 대해서 사업별 예산분류 방안을 마련함으로써 지방자치단체 예산정보의 종합적인 체계성과 일관성을 확보하고자 합니다.

과제 수행과 관련하여 바람직한 정책방안을 마련하고자 지방공기업의 사업유형별(상하수도, 공영개발, 지역개발기금, 시설관리공단, 도시철도, 도시공사, 기타공사)로 조직부서의 핵심기능/활동을 조사하고자 합니다.

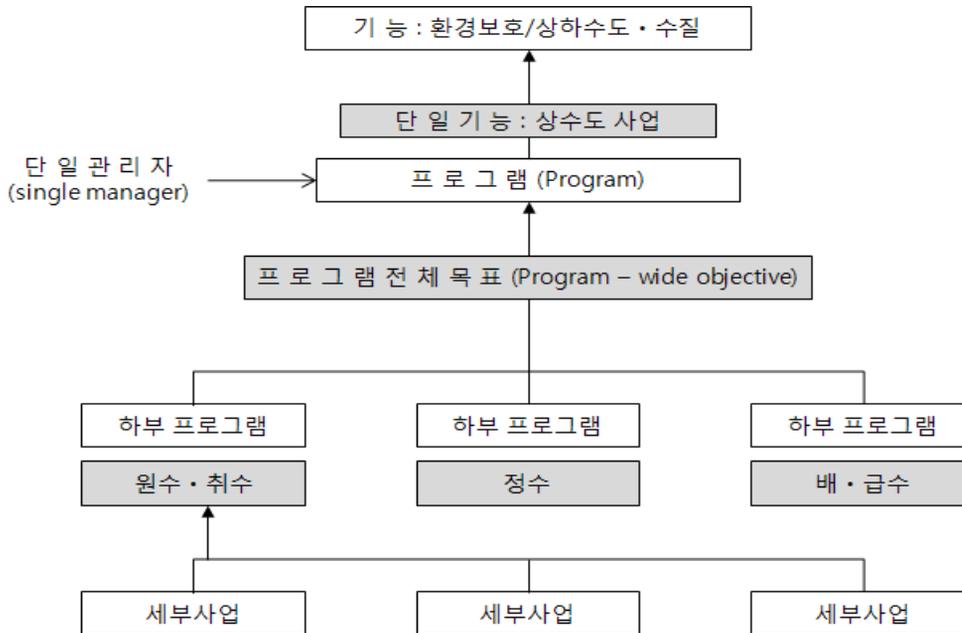
본 조사표의 결과는 행정안전부의 지방공기업 예산편성기준을 개선하는데 크게 도움을 줄 것으로 판단됩니다.

바쁘신 가운데 소중한 귀한 의견을 주신데 대하여 감사의 말씀을 드립니다.

2012년 7월  
한국지방행정연구원

- 지방공기업의 사업별 핵심기능을 파악한 다음(조직/예산사업 점검 등) 기본프로그램(정책사업)을 선정하고, 그 하부에 단위사업과 세부사업이 자리하는 새로운 위계구조를 만들어 줌
  - **프로그램(정책사업)**은 각 지방공기업의 핵심 전략목표(strategic objective)를 구체적으로 달성하는 예산사업단위로 구조화되어야 함
  - **단위사업**은 프로그램의 하부 실행단위로서, 구체적이고 명확한 예산집행 활동의 특성을 가지면서 프로그램을 구성하는 핵심활동을 대상으로 구성
  
- 지방공기업의 사업구조화는 상향식 접근과 하향식 접근의 두 접근방법을 병행함
  - 지방공기업별로 핵심 기능과 주요 예산사업(주로 산출기초인 ‘부기’ 상의 사업과 항, 세항사업을 의미함)을 전면 재검토
  - 지방공기업별로 존재의 이유와 미션, 기능, 전략목표 등을 파악한 다음 프로그램과 하부 단위사업/세부사업을 구축함
    - 각 지방공기업의 조직구조(실/본부/국, 과/계/팀 등)와 핵심 예산사업에 주목하여 프로그램, 단위사업, 세부사업을 구조화하는 접근이 합리적임
    - 현행 조직을 고려할 때, 프로그램과 단위사업은 각각 국/과 단위와 팀(계) 단위에서 집행, 관리되는 것이 합리적임

<상수도사업 프로그램예산의 구조화(안)>



◆ **조사표 작성방법 및 유의사항**

- 핵심기능/활동 : 압축적으로 표현 (1줄 ~ 최대 3줄 이내)
- 예산사업내역 : 조직의 핵심기능/활동을 뒷받침(연계)하는 핵심 예산사업을 압축적으로 기술
- 주요 비예산기능이 있는 경우(예: 총무과, 기획예산과 등) 기술하세요

※ 조사표 작성 시 행정안전부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 포함된 사업 예산제도, 기타 공기업에서 자체적으로 작성한 성과분석보고서(예: BSC 등)가 있는 경우 이들 자료를 참조하시면 조사표 작성에 도움이 될 것 입니다.

지방공기업 사업 구조화에 관한 조사표

사업유형*)	조직부서	핵심기능/활동	예산사업 내역
본부/국/실 (프로그램)			
과 (단위사업)	A 과		
	B 과		
	C 과		
	D 과		
	E 과		
	· · ·과		
팀/계 (세부사업)	A과	○○팀/계	
	B과	○○팀/계	
	C과	○○팀/계	
	D과	○○팀/계	
	E과	○○팀/계	
	· · ·과	○○팀/계	

\*) 지방공기업의 사업 유형은 아래와 같음

상하수도	공영개발	지역개발기금	시설관리공단	도시철도	도시공사	기타공사
------	------	--------	--------	------	------	------

- 만일 자체적으로 사업예산 방식의 예산을 편성하였거나, 앞의 조사표와 행안부의 예산편성기준(2012, 2013)을 참조하여 사업예산을 편성할 경우를 상정할 때 예상되는 사업예산 구조화(안)을 제시하여 주시기 바랍니다.
- 지방자치단체 예산편성 운영기준에 의한 공기업 사업구조화

※ 공기업특별회계(직영공기업) 사업구조화 절차

1. 기본원칙

- “사업예산 운영규정” 에 따라 공기업특별회계 및 기금도 사업구조화
  - 향후 예산개요·재정연감 등의 합산작업을 고려하여 사업구조화는 기본적으로 실시하고, 예산요구·조정·확정은 자치단체 실정에 맞게 실시
- 공기업특별회계의 경우
  - 사업구조화는 지방재정관리시스템에서 관리하고, 예산·회계 운영은 공기업예산회계시스템을 사용
  - 공기업특별회계의 국고보조금 집행실적은 현행 지방재정관리시스템을 사용

2. 사업구조화 방안

- 공기업특별회계의 사업구조화
  - 본청의 실과팀에 사업구조화를 하는 경우
    - 기존 정책사업, 행정운영경비, 재무활동에 각각 1개의 단위사업 설정(필요시 별도의 정책사업으로 설정)
    - 세부사업은 “4. 세부사업의 설정” 에 따름
  - 소속기관(상하수도본부 등)에 사업구조화를 하는 경우
    - 소속기관별로 정책사업, 행정운영경비, 재무활동을 각각 1개씩을 설정하고, 1개의 정책사업 아래에 1개의 단위사업 설정
    - 세부사업은 “4. 세부사업의 설정” 에 따름
- 기금의 사업구조화
  - 기존 정책사업, 행정운영경비, 재무활동에 각각 1개의 단위사업 설정(필요시 별도의 정책사업으로 설정)
  - 세부사업은 “4. 세부사업의 설정” 에 따름

## ○ 일반회계의 사업별 예산편성(사례)

0000년도 본예산 ○○회계		(단위:천원)			
분야 · 부문 · 정책사업 · 단위사업(회계)	예산액	전년도 당초 예산액	비교증감	증감률	
총 계	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
정책사업비	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
재무활동				%	
행정운영경비				%	
분야1	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
부문1	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
정책사업1	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
단위사업1(회계명, 일반 회계는 미표시)	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
단위사업2				%	
정책사업2	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
단위사업3	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
재무활동				%	
내부거래지출				%	
보전지출				%	
부문2	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
분야2	0000 (국 00 ) (시 00 )	0000	00	0%	
f	f	f	f	f	
기타				%	
행정운영경비				%	
인력운영비				%	
기본경비				%	

자료: 행정안전부

주: 예산액에 보조재원이 있는 경우 재원별로 구분 표시

국(국비), 군(군특보조금), 기(기금), 분(분권교부세), 시(시비), 도(도비), 지(지방채)를 의미함

지방공기업 사업예산 구조화(안)

사업유형/ 조직부서	정책사업	단위사업	세부사업	기타
(예시) 상하수도본부	(예시) 맑고 안전한 급 수서비스 제공 (상수도사업)	(예시) 원수·취수 관련 단위사업	(예시) ----- ----- -----	
		정수 관련 단위 사업	----- ----- -----	
		배·급수 관련 단위사업	----- ----- -----	
	하수도사업	○○○사업	----- ----- -----	
		○○○사업	----- ----- -----	
		○○○사업	----- ----- -----	

## &lt;참조&gt;

- 현재 지방예산의 기능별 분류는 13개 분야, 51개 부문을 포괄하고 있는데, 지방공기업의 경우 이 중 매우 제한된 기능과 연관성을 갖고 있음
  - 예를 들어, 상하수도 지방공기업의 경우 환경분야(070)의 상하수도·수질(071) 부문, 그리고 도시교통공사의 경우 수송 및 교통(120) 분야의 도시철도 부문(123)에 속하는 등 매우 제한된 분야·부문과 연계됨
  - 대부분의 지방공기업은 환경보호(070), 수송 및 교통(120), 국토 및 지역개발(140) 등 소수의 기능별 분야에 한정됨
  
- 지방공기업은 분야와 부문이 제한된 상태에서 사업예산제도의 예산체제인 분야/부문/정책사업/단위사업/세부사업의 구조화를 모색하게 될 가능성이 매우 높음
  
- 지방상수도사업특별회계를 예산의 기능별 분류에 비추어 보면 프로그램/단위사업/세부사업은 다음과 같은 기본구조를 갖게 될 것으로 전망됨
  - 070 분야 - 071 상하수도·수질 밑에 1-2개의 정책사업(프로그램)과 그 하부의 다수 단위사업/세부사업의 구조를 갖게 될 것임

<지방자치단체 기능별 세출분류 : 13개 분야, 51개 부문>

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		<b>일반공공행정(4)</b>	070		<b>환경보호(6)</b>	110		<b>산업·중소기업(6)</b>
	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
				075	해양		115	에너지 및 자원개발
020		<b>공공질서 및 안전(2)</b>		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	023	경찰	080		<b>사회복지(8)</b>	120		<b>수송 및 교통(5)</b>
	025	재난방재·민방위		081	기초생활보장		121	도로
050		<b>교육(3)</b>		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초중등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	052	고등교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
	053	평생·직업교육		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
060		<b>문화 및 관광(5)</b>		087	보훈	140		<b>국토 및 지역개발(3)</b>
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		<b>보건(2)</b>		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		<b>과학기술(3)</b>
	065	문화 및 관광일반		093	식품의약품안전		151	기술개발
			100		<b>농림해양수산(3)</b>		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		<b>예비비(1)</b>
900		<b>기타</b>		103	해양수산·어촌		161	예비비