서울시 상수도사업 예산과목구조의 문제점과 개선 방안

An Improvement of the Title of Account for the Budget of Water Works, Seoul City

이 병 철*

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 자본예산제도의 개념과 외국사례의 회계적 특징
Ⅲ. 상수도사업예산의 과목구조 내용과 문제점
Ⅳ. 상수도사업 예산의 과목구조 개선안
Ⅴ. 결 론

ABSTRACT

Lee, Byung Chul

It is necessary to reform the budget system of the Water Works, Seoul City in order to make it support effective management system. The current system has some weaknesses in the title of account and its structure so that it does not prepare appropriate information for supporting management decision making. This paper points out some problems of the title of account and its structure of the current budget system and proposes a new title of account and structure which is associated with capital budget concept.

A new budget system consists of revenue budget statement and expenditure budget statement instead of operating budget statement and capital budget statement, which are the classification of current system. Expenditure budget statement is based upon capital budget concept in that components of the statement are ordinary expenditure, capital expenditure, transfer outlay and debt repayment.

Ⅰ. 서론

본격적인 지방자치의 실현과 더불어 효율적인 도시경영을 위한 합리적인 재원관리 방안을 수립하고 운영하는 일이 절실하다. 더욱이 예기치 못한 IMF시대가 도래함에 따라 서울시의 경영을 보다 알뜰하게 하고 투자에 따른 자치정부의 자산가치 증가 현황을 적절히 파악하고 관리하는 일이 그 어느 때보다도 중요하게 되었다. 이를 위하여 세입 · 세출예산을 경상부분과 자본부분으로 나누어 운영함으로써 경상수지현황과 자본형성과정을 쉽게 파악할 수 있는 예산제도 구축이 이루어져야 한다. 이를 위하여 선진국에서 널리 사용되고 있는 자본예산제도를 서울시 예산제도에 도입하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 서울시 특별회계인 상수도 사업에서 현재 사용하고 있는 자본예산제도의 과목구조가 가지고 있는 문제점을 검토하고 개선방안을 제시하고자 한다.

서울시 상수도사업본부의 조직은 본부장, 차장 밑에 3부 15과로 구성되어 있고 11개의 산하 사업소와 9개소의 정수사업소 및 수도기술연구소로 구성되어 있다. 세입세출예산의 편성과 배정은 상수도사업본부 기획예산과(이하, 기예과)가 주축이 되어 진행하며 사업집행과정 관리를 위한 심사분석 업무는 상수도사업본부 경영관리과에서 담당한다. 기예과에서 예산편성 지침을 받은 각 부는 각 사업소로부터 세입세출예산요구서와 사업설명서를 받고 이를 각 부별 자체 투자계획과 통합 조정을 한다. 급수부 등 기능별로 편성되어 있는 각 부에서 1차 조정을 마친 세입세출예산요구서는 기예과에 제출된다. 기예과에서는 5개년을 기준으로 매년 갱신되는 중기투자재정계획을 참조하여 2차 조정 작업을 한다. 여기서 중기투자재정계획은 서울시로부터의 의존수입 규모를 확정하기 위한 근거가 된다.

세입의 추정은 과징과에서 추산한 자체수입과 서울시 등으로부터의 의존수입을 합하여 추계 한다. 자체수입은 수도요금, 수입이자, 부채, 고정자산 매각 등으로 구성된다.

이하는 다음과 같이 구성되어 있다. 제 2장에서는 자본예산제도가 무엇인지 알아보고 주요 선진 외국정부에서 사용하고 있는 자본예산제도의 회계적 특징을 간략하게 살펴본다. 제 3장에서는 현행 상수도사업 예산의 과목구조와 내용을 검토하고 문제점을 분석한다. 그리고 제 4장에서 상수도사업 예산의 과목구조 개선을 위한 제안을 한다.

Ⅱ. 자본예산의 개념과 외국 사례의 회계적 특징

2.1 자본예산의 개념

자본예산(capital budgeting)은 자본자산의 취득, 유지관리, 폐기에 관한 의사결정에 필요한 정보를 예산제도를 통하여 창출하기 위한 수입지출계획 수립의 과정이다. 사기업의 경우 투자에 따른 수익이 지출과 대비되는 현금흐름의 유입으로 나타나지만 서울시 상수도사업본부와 같은 비영리기관인 경우 기대되는 수익은 무형의 공공서비스를 포함한다. 따라서 지출을 위한 수입의 부족을 정당화하기 위하여 필요한 합리적 사유 도출에 도움이 되는 정보제공이 중요하다.

자본예산을 도입하고 운용하는 주된 목적은 조직의 가치를 정확하게 측정하고 유지관리하는 데 있다. 비영리기관인 상수도사업본부의 경우 시민에 대한 효율적인 서비스를 위하여 수입의 원천과 지출의 내역에 관하여 명확히 파악하고 자본의 규모에 대한 정보를 시민에게 제공해 주어야 한다. 자본예산제도는 현금의 유입과 유출을 중심으로 하기는 하나 회계적인 이익의 측정과 분석도 중요한 정보제공의 수단이다.

자본예산은 장기프로젝트에 대한 자원 투자기준 설정과 관련된 재무관리 분야에 있어서 하나의 의사결정이라고 할 수 있다. 자본예산에 포함되는 프로젝트에는 일반적으로 토지, 건물, 시설, 장비, 구축물, 차량운반구 등이 포함된다. 이러한 자본자산의 취득, 유지관리, 폐기에 관한 의사결정이 중요한 이유는 대부분의 조직에서 첫째, 이러한 종류의 자산은 일반적으로 대규모의 자금 지출을 수반하고, 둘째, 자산의 취득 또는 유지관리와 더불어 자금이 지출되는 기간이 장기간이며, 셋째, 자본투자의사결정은 조직의 재무적 상태와 밀접히 연관되어 있기 때문이다.

2.2 외국정부 자본예산의 회계적 특징

대부분 선진외국의 정부회계는 자본예산제도의 개념을 충분히 수용하고 있다. 미국, 프랑스, 일본, 호주 등에서 사용중인 자본예산제도는 많은 장점과 특징을 갖고 있다. 그중 회계적인 측면에서 주요한 공통적인 특징들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유형의 비용, 효익 뿐만 아니라 무형의 비용 효익도 자본예산에 포함하고 있다. 미국

환경안전국(United States Environment Protection Agency)은 기업들이 환경비용에 대한 상세한 내용을 이해할 수 있도록 하고 정확한 원가회계를 실시할 수 있도록 하기 위하여 자본예산제도를 도입 활용하고 있다. 기대효익의 대부분이 측정 불가능한 무형의 것으로 구성되어 회계적 처리가 힘든 환경분야에서의 자본예산제도 도입은 타 분야에 대한 자본예산제도 적용 가능성을 높여주고 있다.

둘째, 자본예산과 경상예산을 분류하여 운영하고 있다. 자본예산제도에서 자본예산과 경상예산을 분류 조정하는 것은 자본예산과정에서 매우 중요한 일이다. 경상예산은 자본적 투자계획과 달리 다년간에 걸치지 않으므로 장기적으로 영향을 미치는 자본적 지출과 단기적인 경상적 지출을 적절히 조정 통합하는 것이 필요하기 때문이다.

프랑스는 일반회계에서 세출예산을 민간부문, 군사부문으로 나누고 이를 각각 경상지출과 자본지출로 대분류하고 있다. 동경도를 비롯한 일본정부에서 사용하고 있는 예산제도는 세출에서 자본지출을 별도 구분하여 분류하고 있다. 호주는 세출예산을 크게 경상지출과 자본지출로 구분하고 경상지출은 직접경비지출과 이전지출로 나눈다. 자본지출도 이와 마찬가지로 직접집행비와 자본이전지출로 나눈다.

셋째, 부채관리에 철저를 기하기 위하여 지출예산편성에 있어서 부채상환을 최우선 편성하고 자본투자 규모는 자기자금과 차입 가능한 부채의 규모를 설정한 후에 결정한다. 미국에서는 수년간에 걸쳐 자기조달 자금과 부채의 상한을 추산하고 이를 바탕으로 하여 수용가능한 자본적 지출 프로젝트의 범위를 우선 정해 놓고 그 안에서 우선순위를 설정한다. 프랑스에서는 국채 및 외채상환을 경상지출의 첫단에 두어 경직성 경비를 경상지출에서 우선하는 원칙을 지키고 있다. 일본도 프랑스에서와 마찬가지로 세출의 경우 공채상환 등을 최우선 편성하고 있다.

넷째, 예산이 단년도주의로 편성됨에도 불구하고 자본예산에 속하는 사업에 대해서는 예산이 편성되는 당해년도 이후의 기간에 필요로 하는 투자자금 등을 정밀 예측하고 투자 이후에 소요되는 유지보수자금과 운영자금 등을 함께 고려한다.

다섯째, 자본예산은 현금흐름을 중요시하고 현금의 수입과 지출에 대한 정확한 정보를 의사결정자에게 전달해 준다. 따라서 자본예산은 현금주의에 의하여 편성된다.

여섯째, 자본예산의 편성과 투자관리를 위하여 비용효익 분석을 철저하게 시행한다.

대부분의 선진국에서는 예산의 편성과 운용에 있어서 자본예산의 중요성을 적절히 인식

하고 있다. 서울시 특별회계 중의 하나인 상수도사업 특별회계는 자본예산제도를 적용하여 운영되고 있다. 그러나 현재의 제도는 선진제국에서 사용하고 있는 제도의 장점과 특징을 고려할 때 개선되어야 할 점이 많이 있다. 위에서 제시된 것 가운데 네 번째 것은 현재 중기투자 · 재정계획에 의하여 조정 관리되고 있으며, 둘째, 셋째, 다섯째 장점들은 서울시 상수도사업의 경우에도 즉시 수용 가능하다. 여섯 번째의 자본투자를 위한 비용효익분석과 첫 번째의 무형의 비용효익분석 등은 구체적인 시행을 위한 사전 연구가 충분히 이루어 져야 한다.

Ⅲ. 상수도사업 예산의 과목구조 내용과 문제점

상수도사업의 예산은 내무부 지침에 의거 크게 사업예산과 자본예산으로 구분되어 편성되고 있다. 사업예산은 경상적 수입과 지출로 구성되고 자본예산은 자본적 수입과 자본적 지출로 구성된다. 내무부 지침에 의하면 사업예산의 경상적 수입은 사업수입 또는 수익적 수입으로, 경상적 지출은 수익적지출로, 자본예산의 자본적 수입과 지출은 각각 자본적수입과 자본적지출로 지칭되고 있다. 이렇게 예산을 사업예산과 자본예산으로 나눈 것은 경상적 수입과 경상적 지출, 자본적 수입과 자본적 지출을 대응시키기 위한 것이다.

3.1 사업예산의 과목구조와 내용

<표 1>은 내무부 지침에 의한 상수도사업 사업예산의 계정과목 내용이다. 현행제도에서 사업예산은 수익의 부(사업수입 또는 수익적 수입)와 비용의 부(수익적지출)로 크게 나누어지고 수익의 부는 영업수익, 영업외수익, 특별이익으로 구성되고 비용의 부는 영업비용, 영업외비용, 특별손실 그리고 예비비로 구성된다.

상수도사업수익의 대부분을 차지하는 영업수익은 급수수익과 급수공사수익, 기타 영업수익으로 구성된다 급수수익은 상수도수익과 공업용수도수익으로 구성된다. 급수공사수익은 배관공사수익과 수탁공사수익으로 구성된다. 급수수익은 업종별로 전년도 수전수와 금년도 수전수 증가량의 합에 업종별 수전당 평균 물 사용량을 곱하여 산출한다. 배관공사수익은 차년도 수용가 급수전 신설계획건수에 건별 정액급수공사비를 감안하여 책정하고 수탁공사수익은 전년도 실적을 감안하여 차년도 증가 예상분을 산출 계상한다. 기타 영업수익은 급수장치 손료수입 (給水裝置 損料收入), 가압료수입(加壓料收入), 원·정수 판매수입 (源·淨水 販賣收入)으로 구분된다. 원·정수 판매수입은 타 시·군에 원·정수를 판매하는 경우에 발생하는 수익이다.

현행 제도하에서 영업외수익은 수입이자 및 배당금, 타 회계부담금수익(他 會計負擔金 收益), 기타 영업외수익으로 편성된다. 수입이자 및 배당금은 영업수익금의 금융기관예치에 따른 수입이자와 자금의 운용에 따른 배당금으로 구성된다. 타 회계부담금수익은 타지방자치단체부담금, 서울시 일반회계부담금, 타특별회계부담금 등으로 구성되며 지방 공기업법 §14 및 동법시행령 §3의 규정에 의거 회계별 경비구분부담원칙을 준수하고 독립채산을 도모하기 위하여 설정된다. 서울시 일반회계와 다른 시군, 다

수익의 부			비용의 부		
계정과목		금액	계정과목		금액
영업수익	계 (세항)		영업비용	계 (세항)	
	급수수익			원수 및 취수비	
	급수공사수익			정수비	
	온천수익			배수 및 급수비	
	기타영업수익			일반관리비	
영업외 수 익	계			전수 및 수용가관리비	
	수입이자 및 배당금			급수공사비	
	타회계부담금 수익			이전경비	
	기타영업외수익			감가상각비	
특별이익	계		영업외 비 용	계	
	고정자산처분이익			지급이자 및 기업채 취급제비	
	전기손익수정이익			이연자산상각비	
	기타특별이익			자산감모손실비	
				기타영업외비용	
			특별손실	계	
				고정자산처분손실	
				임시손실	
				전기손익수정손실	
				기타특별이익	
			예비비	예비비	
합 계 (A)			합 계 (B)		
당기순손익(자본형성)(A-B)					

<표 1> 상수도사업의 사업예산 계정과목 편성내용

른 회계로부터의 경상적 운영 보조부담액은 영업외 수입으로 계상하고, 요금부담액은 영업수익으로 계상하며 타 회계로부터의 시설비 부담액은 자본예산에 계상한다.

타 특별회계 부담금은 타 특별회계가 부담하여야 할 경상적 경비로써 하수도사용료의 수탁징수 수수료와 특별회계사업을 대행할 경우의 비용 및 수수료가 있다. 기타 영업외 수익에 속하는 것들은 토지 또는 기타 재산 등의 가격을 공시지가 및 재평가액 등을 기준으로 하여 임대할 경우 발생하는 임대료 수입과 불용 저장품 매각에 따른 매각 수입이 있다.

특별수익에는 고정자산 처분이익, 전기손익수정이익이 있다. 고정자산 처분이익은 불용

고정자산 매각시 처분액과 장부가액(장부원가-감가상각충당금)과의 차액을 계상하되 처분계획에 의거 처분이 확실한 것을 계상한다. 전기손익수정이익은 전기의 수익으로 전기에 조정되지 않고 당기에 발견됨으로써 그 조정이 이루어지는 수입이다.

현행 제도하에서 상수도 사업비용 예산은 사업수익 중 자체사업수익 총액과 일반회계부담금수입을 포함하여 편성된다. 사업비용은 그 비용과목에 대응하는 수익과목의 예정수입액을 한도로 하여 계상한다. 내무부지침에서 수익적지출로 표기되는 사업비용은 영업비용, 영업외 비용, 특별손실, 예비비로 구성된다 (<표 1>).

영업비용은 원수 및 취수비, 정수비, 배수 및 급수비, 일반관리비, 정수 및 수용가관리비, 급수공사비, 이전경비, 감가상각비로 구성된다. 인건비는 원가 기능에 따라 각 과목에 분산 포함되며 기본급과 수당 등으로 구성된다. 기본적으로 업무수행에 필요한 경비인 물건비는 업무내용에 따라 원수구입비, 정수구입비, 정수용 약품비, 동력비, 수선비, 급수계량기 교체비, 급수관 교체비, 직원피복비, 국내여비 등에 분산 편성된다. 생산설비를 유지 가동하기 위한 소규모 수선비는 영업비용으로 계상하고 대수선비는 자본적 지출에 계상하며 사무용기기 수선비는 일반관리비로 계상한다. 감가상각비는 유형 · 무형고정자산에 대한 법정 감가상각비를 의미한다.

영업외 비용은 지급이자 및 기업채 취급제비, 이연자산상각비, 자산감모손실비 등으로 구성된다. 지급이자 및 기업채 취급제비는 외국차관, 재정융자금, 지역개발자금 및 일시차입금의 차입에 따른 지급이자로서 당해연도에 변제하여야 될 이자를 의미하며 채권 취급과 관련한 비용을 포함한다. 이연자산상각비는 개발비, 재해손실, 시험연구비 등 이연자산의 당기 상각액이다. 자산감모손은 재고 자산의 훼손, 변질, 기능감퇴 등으로 인하여 그 가치가 감소되는 경우의 감소분이다. 영업외비용에는 서울시 일반회계를 비롯하여 타시 · 군에 이전하는 경비가 포함된다. 서울시 구청별로 징수하는 하수도사용료를 대행 수납한 후 각 구청에 수탁징수수익을 이전하는 경우가 대표적인 예이다.

특별손실에는 고정자산 처분손실, 임시손실, 전기손익수정손실이 포함된다. 고정자산 처분손실은 불용고정자산을 매각하였을 때 처분액과 장부가액과의 차액이며, 임시손실은 수재, 화재 등에 의하여 발생한 손실로 당기에 비용 처리할 금액이다. 전기손익수정손실은 전년도 손실로서 전기에 조정되지 않고 당기에 발견되어 그 조정이 이루어지는 비용과 전기에 수익으로 처리하였으나 당기에 반환되어야 할 각종 경상보조금 잔액이다. 예비비는 사업예산중 현금지출을 수반하지 않는 금액을 공제한 금액의 1/100이상을 계상하도록 되어 있다.

3.2 자본예산의 과목구조와 내용

현행 제도상 자본예산은 <표 2>에서와 같이 수익의 부(자본적 수입)와 비용의 부(자본적 지출)로 크게 나누어진다. 자본적 수입은 고정자산 매각수입, 고정부채수입, 자본잉여금 기타 자본적수입으로 구성된다. 고정자산 매각수입은 비가동 불용자산으로 매각처분계획에 의거 매각후 세입 조치된 수입이다. 내무부 지침은 자산매각 수입재원을 새로운 건설개량비에 투자하도록 권고함으로써 고정자산매각수입을 자본적수입으로 분류하고 있다.

고정부채수입은 협정에 따라 연내 차입이 확실한 외국차관 수입과 당기에 기채 승인된 공채, 재특자금, 토특자금, 공공자금, 지역개발기금, 기타 융자금을 포함한다. 자본잉여금 수입에 속하는 수입 중 상수도 시설확장비 조달을 위한 타 시 · 도로부터의 시설분담금 수입액은 차년도 급수전 증설계획을 감안하여 예측한다. 국고보조 및 일반회계 등으로부터의 건설보조금은 원칙적으로 회계별 투자비부담기준에 의하여 부담하고 해당 회계로부터 보조금 전출이 확정된 분을 수익으로 예측하여 계상한다.

서울시 일반회계에 의한 상환조건으로 승인된 지방채상환금과 같이 일반 회계가 부담키로 한 지방채 상환금과 특수사정에 따른 상환보조액은 일반회계로부터 보조금 전출을 확정 받아 계상한다. 주택건립지구내 상수도 설치비는 주택특별회계에 부담하고 수익으로 계상한다. 토지구획 정리지구내 상수도 설치비는 토지구획정리사업 특별회계 또는 일반회계에 부담시키고 수익으로 계상한다.

자본적지출은 당해 사업의 계속적 유지를 위하여 필요한 가동설비자산, 비가동설비자산, 무형고정자산, 이연자산, 투자 및 기타자산, 고정부채상환금, 기타 자본적지출, 예비비 등으로 구성된다. 가동설비자산과 비가동설비자산은 취수 또는 정수, 송수시설 확충을 위한 사업비로써 시설확충비로 불리운다. 2년 이상에 걸친 취 · 정수 및 송수시설 확장 사업비는 계속사업비로 계상한다. 광역상수도 사업에 따른 타 시 · 도의 협력에 의한 사업비도 함께 계상한다. 시설확충비에 포함되는 구체적인 내용들은 자산취득비, 시설비, 대수선비, 시설부대경비 등이다.

설비자산 취득비는 시가를 기준으로 계상하며 대수선비는 대규모의 수선경비로서 자산의 내용년수를 증가시키거나 자산가치를 증가시키는 수선비를 의미한다. 노후관을 개체할 경우에는 개체공사 자재비의 2%이상을 사업예산의 기타 영업외수익 항목에 불용품 매각수입으로 계상하고 노후관 통합정비공사의 경우 불용품매각수입액 만큼을 사업비용으로 계

수익의 부			비용의 부		
계정과목		금액	계정과목		금액
고정자산 매각수입	계 (세항)		가동설비 자산	계 (세항)	
	토지			토지	
	입목			입목	
	건물			건물	
	기계장치			구축물	
	차량운반구			기계장치	
	공기구비품			차량운반구	
	기타가동설비자산			공기구비품	
고정부채수입	계			기타가동설비자산	
	외국차관		비가동설비 자산	계	
	지역개발기금			건설가계정	
	재정자금			광역사업건설가계정	
	기타고정부채		무형고정 자산	무형고정자산계정	
자본잉여금	계		이연자산	계	
	시설분담금			기업채발행비	
	타회계건설보조금			개발 및 시험연구비	
	공사부담금		투자 및 기타자산	계	
기타 자본적수입	계			투자자산	
	기타자본적수입			기타자산	
			고정부채 상 환 금	계	
				외국차관	
				지역개발기금	
				재정자금	
				기타고정부채	
			기타 자본적지출	기타자본적지출	
			예비비	예비비	
합 계			합 계		

<표 2> 상수도사업의 자본예산 계정과목 편성내용

상하고 나머지는 자본예산으로 계상한다. 설비자산취득비에는 도급 및 직영공사 등에 소요되는 기본조사 설계비, 실시설계비, 감리비 등의 시설부대경비가 포함된다.

무형고정자산에는 법률상의 권리 또는 이에 준하는 것과 사실상 가치가 있는 것

을 계상하며 이연자산은 차기 이후 수년에 걸쳐 부담시켜야 할 제비용으로 개발비, 시험연구비, 기업채발행비 등을 포함한다. 투자 및 기타자산에서 큰 비중을 차지하는 것은 전신전화가입권이다. 기타 자본적 지출에는 전기에 자본적 수입으로 계상했던 각종 보조금으로서 당기에 반환해야할 잔액 등이 포함되며 예비비로써 자본적지출(자본예산) 총액의 1/100 이상을 계상한다.

3.3 현행 사업 · 자본예산 과목구조의 문제점

내무부 지침에 근거를 두고 시행되고 있는 상수도사업의 자본예산제도는 근본적으로 계정과목 분류에서부터 많은 점들이 개선되어야 한다. 개선이 필요한 주요한 문제점은 다음과 같다.

(1) 상수도사업의 사업예산은 발생주의에 의거 회계처리되고 있다. 급수수익과 타회계부담금수익인 하수도사용료 수탁징수수익 등은 실제 금융기관 계좌에 입금되는 금액이 아니라 부과 징수되는 금액을 기초로 계상된다. 특별이익의 고정자산처분이익, 전기손익수정이익 등과 특별손실의 고정자산처분손실, 전기손익수정손실 등 현금흐름과 직접적인 관련이 없는 항목이 포함되어 있다. 영업비용에는 감가상각비가 포함되어 있으며 영업외비용에는 이연자산상각비가 포함되어 있다. 자본예산제도를 도입하는 주된 이유중의 하나가 정확한 현금흐름을 파악하기 위한 것이라는 점을 감안할 때 예산은 현금주의에 기초를 두고 편성되는 것이 필요하다.

(2) 현행 상수도사업의 예산체제는 내무부지침에 의거 수익 · 비용의 대응원칙을 최대한 존중하도록 되어있다. 그러나 기업회계 원칙중의 하나인 수익과 비용의 대응이라는 개념은 상호 관련된 거래에서 수익을 그 수익의 창출에 기여한, 추적가능한 비용과 연계시킨다는 의미인데 반하여 상수도사업의 경우 수익과 지출을 계정과목 분류의 차원에서 포괄적으로 대응시키고 있다. 따라서 이것은 진정한 의미의 수익 · 비용의 대응이라고 볼 수 없다. 특히 자본예산의 경우 자본적수입을 고정자산매각수입, 고정부채 수입, 자본잉여금 등으로 구성하여 자본적지출인 가동설비자산, 비가동 설비자산, 이연자산, 무형고정자산, 투자와 기타자산 등과 대응시키고 있는 것은 아무런 의미가 없으며, 의사결정자에 대한 정보의 왜곡을 가져온다. 예를들어, 의사결정자는 영업수익을 모두 대응되어 있는 경상적인 영업비용의 충

당에 사용하고 자본적 지출은 대응되어 있는 부채 또는 보조금 등 의존수입에 의하면 된다는 식의 판단을 할 수 있다.

⑶ 수입 · 지출예산 내역을 각각 경상적인 것과 자본적인 것으로 나눈 후 경상적인 수입과 지출은 사업예산으로, 자본적인 수입과 지출은 자본예산으로 구분하여 정리한 내용은 합리적이지 못하다. 현행 제도하의 사업예산은 경상적 성격의 것으로 편성하여 비경상적인 자본예산과 대비시키고자 하였지만 사업예산과 자본예산의 내용에는 경상적인 것과 비경상적인 것이 상호 혼재되어 있다. 사업예산에는 고정자산 처분손익 등 비경상적인 항목들이 나열되어 있는 반면에 자본예산에는 고정자산매각수입 등 자본투자와 무관한 항목들이 포함되어 있다.

⑷ 현행 제도에서는 수입과 수익의 구분에 있어서 용어상의 혼동이 일어나고 있다. 자본예산이 현금주의를 기초로 편성되므로 예산의 경우 영업활동으로 부터의 현금 유입은 `영업수입'으로 하는 것이 필요하다. 수익적 수입과 수익적 지출이라는 용어는 다른 것으로 바꾸는 것이 바람직하다.

⑸ 이전수입 · 지출과 영업활동 등에 의한 수입 · 지출의 구분이 모호하다. 영업외수익에 속하는 타 회계부담금수익 중 서울시 일반회계와 다른 시 군, 다른 회계로부터의 경상적 운영 보조부담액은 영업외 수입으로 계상하고, 요금부담액은 영업수익으로 계상하며 타 회계로부터의 시설비 부담액은 자본예산에 계상한다. 그러나 그 성격의 구분이 명확하지 않다. 하수도사용료 수탁징수 수수료 등 대행징수에 따른 현금의 유입과 유출을 영업외수익, 영업외비용으로 계상하는 것은 곤란하다.

⑹ 고정부채 수입과 상환은 모두 자본예산에 편성되어 있다. 현행 자본예산에서 고정자산 매각수입의 규모가 미미하기 때문에 자본투자에 있어서 고정부채 수입은 최우선적인 재원이 된다. 한편 지출에 있어서 고정부채상환금은 그 우선순위가 높지 못하므로 가용자금을 모두 설비자산 구매 등에 소진하고 현금유입이 예상대로 진행되지 않을 경우 부채지불 불능의 사태를 당할 우려가 있다.

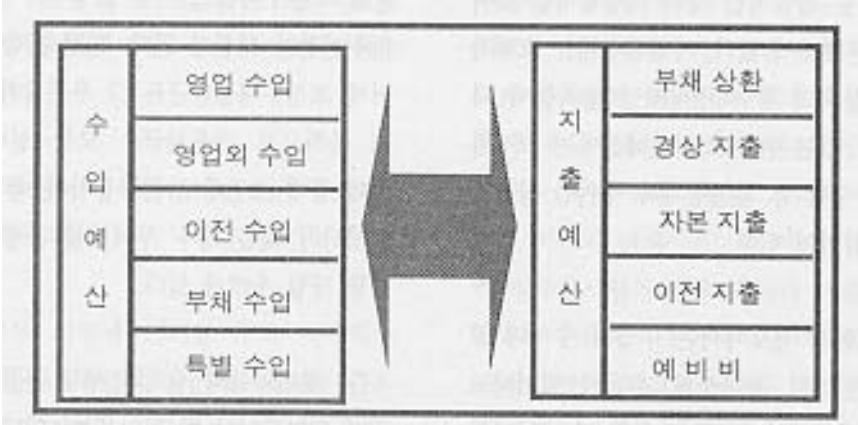
⑺ 계정과목의 성격과 세부 분류에 있어서 개선되어야 할 점이 많이 있다. 유형 · 무형의 감가상각비는 사업예산의 영업비용에 편성하고, 이연자산상각비는 영업외비용에 속하는 것으로 하며, 전신전화가입권을 투자 및 기타자산에 편성하고 있는 것 등이 그 예들이다.

(8) 현재의 예산체제는 예산이면서 동시에 기업회계의 손익계산서와 대차대조표의 역할을 하도록 구성된 것으로 보이나 이로 인하여 예산으로서의 기능도 기업회계의 재무제표로서의 역할도 적절하게 할 수 없게 되었다.

(9) 자본예산제도라고 하여 예산편성에 있어서 경상적 항목들이 소홀히 취급되어서는 안된다. 경상적인 항목들과 자본적인 항목들이 상호 조화를 이룰 수 있는 자본예산제도의 구축이 필요하다.

Ⅳ. 상수도사업 예산의 과목 구조 개선안

4.1 기본방향



[그림 1] 상수도사업 자본예산의 과목구조 개념도

(1) 서울시 상수도사업의 자본예산제도는 <그림 1>과 같이 크게 수입예산과 지출예산으로 구분하고 수입예산은 영업수입, 영업외수입, 이전수입, 부채수입, 특별수입으로 구분하며 지출예산은 부채상환, 경상지출, 자본지출, 이전지출, 특별비용으로 구분한다.

(2) 수입예산과 지출예산은 순수한 현금주의에 의하여 작성하며 발생주의에 의한 회계정보 생산을 위하여 기업회계에 의한 추계손익계산서와 추계대차대조표를 작성한다. 영업수입의 급수수입 등은 징수고지서가 송달된 날을 기준으로 수입을 계상하지 않고 금융기관

계좌입금일을 기준으로 현금추산액을 계상한다. 유형 무형의 고정자산에 대한 감가상각비, 이연자산상각비 등의 비현금거래 내용은 추계손익계산서와 대차대조표 과목으로 한다.

(3) 지출예산의 과목배치는 고정적이고 경직성이 강한 지출항목을 우선한다. 프랑스, 일본 등 주요 외국의 자본예산 과목구조에서와 같이 부채상환을 최우선 배치한다.

(4) 계정과목을 크게 경상적인 것과 비경상적인 것으로 나눈 후 수입과 비용을 각각 포괄적으로 대응시키는 현재의 방식을 버린다. 수익과 비용의 구체적인 대응은 추계손익계산서와 추계대차대조표의 기능에 맡긴다.

(5) 내용이 복잡하고 독자적인 특성을 갖고 있는 타회계와의 자금의 교류, 보조금 등은 이전수입으로 독립시킨다.

	수 입	설 명
[장]	영업수입	일반급수, 공업용급수 등 일반적으로 상수도사업본부의 고유영업활동으로 부터의 현금유입
(관) (항)	일반급수수입 급수수입 급수관손료	가정용, 영업용, 욕탕용, 공공용 등으로부터 징수되는 급수수입
(관) (항)	공업용수수입 용수수입 급수관손료	공업용으로 제공되는 급수로부터의 수입
(관)	배관공사수입	배관공사에 따른 수입
	수탁공사수입	수용가의 수탁에 의한 공사에 따른 수입
(항)	기타영업수입 가압료수입 과년도미수금	타 시·군 등에 대한 급수를 위하여 가압에 의한 수입 직전년도, 직전 전년도 등의 서비스에 대한 미납금
[장]	영업외수입	
(관)	수입이자 및 배당금	융자금, 은행예치금 등에 대한 이자 수입
	재산임대수입 불용품매각 수수료 잡수익	수도사업본부 소유자산의 외부이용에 대한 수입
[장]	이전수입	
(관)	일반회계부담금	다른 회계로부터 경상적 운영보조금, 시설비 부담액
	특별회계부담금 시설분담금 타회계보조금	
[장]	부채수입	
(관)	공채	
(항)	특별자금융자금 재정투융자 재특자금	향후 상환이 필요한 자금의 유입
[장]	특별수입	
(관)	고정자산매각수입	
	변상위약금	

<표 3> 상수도사업 수입예산의 과목구조(안)

4.2 수입예산과 과목구조 개선

수입예산은 <표 3>에서와 같이 [장]의 분류에서 영업수입, 영업외수입, 이전수입, 부채수입, 특별수입으로 나눈다. 영업수입의 내용은 현행제도의 영업수익과 같되 현금주의에 의거 추산한다. 현행제도의 영업외수익 중 타회계부담금수익은 이전수입으로 분류한다. 현행제도의 특별수익 중 전기손익수정이익은 이익잉여금처분계산서 항목으로 현금주의 예산편성에서 제외한다. 현행제도의 자본적수익에 속하는 고정자산매각수익은 개선안에서는 특별수입으로 분류하고 고정부채수입은 부채수입으로 분류한다. 현행제도의 자본잉여금은 구성내용의 성격상 적합치 않으므로 명칭을 버린다. 그밖에 고정자산매각수입은 수입예산 [장]분류 중 특별수입으로 분류하고 현행 제도상 용어인 자본적수입이란 계정과목 명칭은 그 성격이 모호하므로 계정과목 분류에서 삭제한다. 부채수입은 계정과목 배열에서 제일 하단에 배치함으로써 영업활동으로부터 유입하는 자기자금과 이전수입인 타회계 보조금 등을 우선 사용한 후 그래도 부족한 경우 부채차입을 할 수 있도록 한다.

4.3 지출예산과 과목구조 개선

지출예산은 <표4>에서와 같이 [관]의 분류에서 크게 경상지출과 자본지출, 이전지출, 부채상환으로 나누는 것이 바람직하다. 현행제도상 수익적지출은 경상지출로 용어를 변경하고 현행제도의 영업비용은 그 구성항목들을 변경시키는 것이 필요하다. 현행제도상 영업외비용에 속하는 이연자산상각비, 자산감모손 등은 추계손익계산서, 추계대차대조표 항목으로 한다. 특별손실의 전기손익수정손실은 에산편성에서 제외하고 결손금처리계산서에 계상한다.

지출예산은 단년도주의에 근거하고 있으므로 「건설중인 자산」 항목은 건물, 구축물 등에 배분되도록 한다. 건설중인 자산인 건설중인 건물, 구축물 등은 각각의 해당 [항]에 [목]으로 설정하고 대수선비도 각기 해당 [항]에 [목]으로 설정하도록 한다. 건물, 장비 등 감가상각비는 지출예산에서 제외하고 회계적 이익을 기준으로 작성되는 추계손익계산서, 추계대차대조표에 반영한다.

Ⅴ. 결론

지방자치시대의 도래와 더불어 지방정부는 행정현장에 기업경영방식을 적극 도입하고 있다. 서울시의 경우 서울시 예산회계제도의 합리적인 운영을 위하여 자본예산의 개념을

이식하기 위한 검토를 하고 있다. 선진제국에서 사용하고 있는 것과 같은 자본예산제도는 많은 장점을 가지고 있다. 서울시 특별회계 중의 하나인 상수도사업의 예산제도는 자본예산의 개념을 바탕으로 하고 있다. 그러나 현행제도는 보완 개선되어야 할 문제점을 가지고 있다.

구 분	지 출	설 명 (목)
(관)	부채상환	
(항)	공채상환	
	외국차관상환	
(관)	경상지출	
(항)	영업비용	
(목)	원수 및 취수비	인건비, 약품비
	공업용수비	
	정수비	
	배급수비	
	징수 및 수용가관리비	
	배관공사비 전기공사미지급금	
	급수공사비	급수관교체비, 급수계량기교체비
	일반관리비	
(항)	영업외비용	
(목)	지급이자 및 기업채취급제비	
(항)	특별손실	
(관)	자본지출	
(항)	토지	
(목)	건물 건설중인 건물	건물 대수선비등을 포함
(목)	구축물 건설중인 구축물 구축물 대수선비	
(목)	기계 및 장치 대수선비	
	차량운반구	
	공기구비품	
	시설공사부대경비	
	기타	전신전화가입권 등
(관)	이전지출	
(항)	시설분담금 타회계보조금	
(관)	예비비	

<표 4> 상수도사업 지출예산의 과목구조(안)

현행 제도는 대분류인 사업예산과 자본 예산의 성격이 모호하고 발생주의에 의거 작성됨으로써 자본예산제도에서 가장 중요시하는 현금흐름에 관한 정보를 적절히 제공하지 못하고 있다. 수익과 수입 등 계정과목의 용어사용이 부적절하여 정보이용자를 혼동시킬 우려가 있다. 전신전화가입권 등을 투자와 기타자산에 편성하는 등 계정과목의 세부분류가 적절치 못하다. 따라서 이러한 문제점을 해소할 수 있는 새로운 예산과목구조를 구축하는 것이 필요하다. 개선 제안된 서울시 상수도사업의 자본예산제도는 수입예산과 지출예산으로 크 게 나누고 수입예산은 영업수입, 영업외수입, 이전수입, 부채수입, 특별수입으로 구성하며 지출예산은 경상지출, 자본지출, 이전지출, 부채상환으로 구성하였다. 지출예산의 계정과목 배열에서 부채상환은 제일 첫단에 배치하였다. 예산의 내용은 현금주의에 편성되며 경상적 경비와 자본적 경비의 명확한 구별이 가능하도록 하였다. 추계손익계산서와 추계대차대조표를 발생주의에 의거하여 작성함으로써 감가상각비 등 자본예산에서 제공하지 못하는 정보를 의사결정자에게 공급할 수 있도록 하였다.

참고문헌

1. 내무부, 1997년도 지방공기업 예산편성서식 및 참고자료, 1997
2. 내무부, 1997년도 지방자치단체 예산과목 구분 및 해소, 1997
3. 내무부, 1997년도 지방공기업 예산편성지침, 1997
4. 박두태, 이병철, 정양헌, 자본예산제도 도입방안 연구, 서울시립대학교 산업경영연구소, 1997
5. 서울특별시, 중기투자재정계획수립지침(1997-2001), 1997
6. 서울특별시 재무국, '96세출예산 지출 종합계획, '96시의회정기회 재경위행정감사 별책자료, 1996
7. 서울특별시, 1996년도 예산업무관련법규집, 1996
8. 서울특별시, '96년도 세출예산집행지침, 1996
9. 서울특별시 상수도사업본부, 지출결의서, 1997
10. 유일호, 공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도의 개선, 재정포럼, 3(1996. 9) : 6-27.
11. Canada, J., W. Sullivan, and J. White, *Capital Investment Analysis for Engineering and Management*, 2nd ed., New Jersey: Prentice Hall, 1996
12. Clark, J., T. Hindelang, and R. Pritchard, *Capital Budgeting- Planing and Control of Capital Expenditures*,

3rd ed., New Jersey: Prentice Hall, 1989
13. Stevens, G., Economic and Financial Analysis of Capital Investment, New York : Wiley, 1979