

지방자치단체 재정효율성 제고방안

Improving the Spending Efficiency
of Korean Local Governments

2008. 12.

연구진

이창균 (선임연구위원)

하능식 (수석연구원)

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

서 문

새 정부는 공공부문에 있어서 한정된 재원으로 생산성을 높이고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 재정운용의 효율성을 강조하고 있다. 이에 따라 기존의 대국민 서비스 수준은 유지하면서 공공부문 전반의 군살을 제거하여 작고 효율적인 정부를 구현하고자 범국가적 차원에서 예산절감을 추진하고 있다. 이에 따라 행정안전부도 전체 지방예산의 10%인 약 12조원을 절감하여 기업물류지원, 전통시장 구조개선 등에 투자할 계획이다.

이와 같은 지방자치단체의 예산절감 노력은 광범위하고 급속도로 확산 추진되고 있으나 단시일 내의 예산절감 추진으로 중장기적 관점의 계획성 부족과 획일적 추진에 대한 우려도 커지고 있다. 지역주민에게 질 좋은 공공서비스를 제공하기 위해서는 예산낭비를 차단하고 생산성을 높이는 재정효율성 향상이 필요하다. 그러나 재정효율성과 재정책임성에 대한 인식과 노력은 미흡하고 이에 대한 정책과 문헌도 소수에 불과하다.

이에 따라 본 연구는 지방자치단체의 재정효율성 제고를 위해 재정활동 과정에서 나타나는 비효율성을 유형화하고 예산과정별 재정지출 효율화의 방향을 모색하였다. 아울러 규모의 경제 실현 및 자치단체간 협력방안을 검토하였으며, 지방예산절감 평가체계 구축 및 지방재정 효율성 프로그램 도입 방안 등의 정책 제안을 하였다. 아무쪼록 이러한 정책제안들이 향후 지방자치단체의 재정지출 효율성 제고를 위한 정책대안 마련에 도움이 되기를 바라며, 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드린다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

요 약

새 정부는 경제 활성화에 대한 국민적 여망에 부응하기 위해 각종 규제완화, 경제 살리기, 대국민서비스 수준 향상 등을 적극적으로 추진하고 있다. 특히, 공공부문에 있어서 한정된 재원으로 생산성을 높이고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 재정운용의 효율성을 강조하고 있다. 이에 따라 기존의 대국민 서비스 수준은 유지하면서 공공부문 전반의 군살을 제거하여 작고 효율적인 정부를 조기에 구현하고자 범국가적 차원에서 예산절감을 추진하고 있는 것이다.

이에 따라 행정안전부도 전체 지방예산의 10%인 약 12조원을 절감하여 기업 물류지원, 전통시장 구조개선 등에 투자할 계획이며, 이 중 2008년에 5조 1천억원을 절감할 계획이다.

이와 같이 최근 지방자치단체의 예산절감 노력은 광범위하고 급속도로 확산 추진되고 있다. 그러나 단시일 내의 예산절감 추진으로 중장기적 관점의 종합적 계획성이 부족한 실정이다. 뿐만 아니라 자치단체 유형별 경제사회적 특성과 재정상황 등에 대한 고려 없이 획일적 예산절감 노력의 추진에 대한 우려도 커지고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방재정 비효율성의 원인을 다양한 측면에서 여러 방법을 사용하여 규명하고, 지방자치단체 예산절감 노력의 성과를 극대화할 수 있는 정책대안을 제시함과 아울러, 거시적 관점에서 규모의 경제 실현을 위한 자치단체간 협력 및 통합방안 등과 관련한 시사점을 제시함으로써 자치단체 재정 효율성 제고에 기여하고자 한다.

이러한 연구의 배경과 목적 하에 수행된 본 연구의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

제2장에서는 자치단체 재정효율성의 개념을 정리하고, 그 측정방법을 살펴보

있다. 우리는 여기서 지방자치단체의 효율성과 지방자치단체 재정지출의 효율성을 구분하였다. 우리가 일반적으로 “지방자치단체의 효율성”이라고 할 때는 지방자치단체의 모든 활동을 총괄적 거시적 관점에서 보고 투입 대비 산출을 극대화하는 개념으로 정의하는 것이다. 이에 비해 “지방자치단체의 재정지출 효율성”이라고 하면 상대적으로 미시적인 관점에서 개별 재정활동 하나하나로부터 투입 대비 산출을 극대화하고 이를 통해 거시적 효율성도 달성하는 것으로 받아들여야 할 것이다. 따라서 자료포락분석법에 의한 지방자치단체 효율성 측정은 거시적 효율성 측정인 것이다. 그리고 지방자치단체간의 협력이라든가 자치단체간 통합 등은 거시적 접근에 의한 재정효율화이다. 반면, 우리나라의 지방예산절감 또는 영국의 지방정부 효율성 증진 프로그램 등은 미시적 재정지출 효율성이라 할 수 있다. 미시적 접근의 효율성을 제고하기 위해서는 재정운용 과정별 효율화, 경비부문별 효율화, 개별 재정제도별 효율화 등을 포함하여야 한다. 물론 미시적 재정지출의 효율화는 거시적 재정효율성 제고의 중요한 수단이기도 한다.

먼저 거시적 측면에서 지방자치단체 재정효율성을 DEA 방법에 의해 우리나라 시를 대상으로 측정하였다. CCR-CRS 모형과 BCC-VRS 모형을 이용하여 시의 효율성을 측정한 결과 재정자립도가 높고 수도권에 위치하며, 인구규모가 큰 도시일수록 재정효율성이 높게 나타났다.

다음으로 미시적 측면에서 지방자치단체 재정지출 효율화를 위한 예산절감 및 영국의 지방정부 효율성 측정에 대해 살펴보았다.

새 정부는 재정운용의 효율성을 강조하면서 기존의 대국민 서비스 수준은 유지하면서 공공부문 전반의 균살을 제거하여 작고 효율적인 정부를 조기에 구현하고자 범국가적 차원에서 예산 절감을 추진하고 있다. 예산 절감을 통해 확보된 추가 재원은 경제 살리기, 서민생활 안정, 물가 및 에너지 대책, 국정과제 추진 등에 소요되는 재원으로 적극 활용하도록 하고 있다. 예산절감은 단순히 절감만이 아니라 관례적이고 답습적인 예산사용 관행과 공무원의 행태·마인드를 획기적으로 개선하는 한편 국민세금을 알뜰하게 쓰는 절감시스템 정착을 함께

추진하는 것이라 하고 있다.

영국은 지방정부의 재정효율성 향상을 위해 많은 노력을 하는 대표적인 나라이다. 영국정부는 자치단체의 재정효율성 향상을 위해 2004년에 재정지출검토 보고서(2004 Spending Review)를 작성하고 이를 토대로 2005년부터 3년간 달성할 효율성 증진 또는 이득(efficiency gains) 목표를 위한 기준선(baseline)을 제시하였다. 효율성 증진목표는 매년 2.5%씩 3년간 7.5%를 달성하도록 하고 있다. 영국에서 효율성은 공공서비스 제공의 투입물 절감, 자원의 단가인하, 산출량 증대 등을 달성하기 위해 서비스 전달과정 및 자원활용에 대한 혁신으로 정의한다. 따라서 영국의 효율성 개념도 미시적 효율성인 재정지출의 효율성에 포함할 수 있다.

제3장에서는 지방자치단체 재정지출의 비효율성을 유형화하고 그 내용을 여러 측면에서 분석하였다.

지방자치단체 재정지출의 비효율성은 각 지방자치단체가 재정운용을 하는 과정에서 낭비성 및 비합리적 재정지출에 의해 다양한 측면에서 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 재정운용상 비효율성에 대해 재정운용 각 단계별로 3단계(계획·예산편성 단계, 계약·사업집행 단계, 사후관리 단계)로 구분하여 세부 항목별로 사례를 검토함으로써 어느 단계에서 어떻게 비효율적 재정운영이 이루어지고 있는가를 명확히 하고자 하였다.

지방자치단체의 재정운용 단계별 비효율성을 분석한 결과 다음과 같이 나타났다. 먼저 계획·예산편성 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례로는 ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡, ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡, ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족, ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡, ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡, ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡, ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡 등이 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형으로 나타나고 있다.

그리고 계약·사업집행 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례로는 6가지로 유형화하여 정리하였다. ① 설계방식 채택의 불합리, ② 원가심사 실시 미흡, ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡, ④ 사업집행관리 부실, ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡, ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수 등이 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형으로 나타나고 있다.

한편, 사후관리 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례로는 2가지로 유형화하여 정리하였다. ① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡, ② 환류 및 활용 등 피드백 부족 등이 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형으로 나타나고 있다.

재정 비효율성을 경비부문별로 유형화하였는데, 본 연구에서는 경상경비 분야, 지방의 행사 축제 분야, 민간지원경비 분야 등을 중심으로 살펴보았다.

경상경비 분야의 경우 민간이전경비와 일반보상금의 증가가 경상경비 증가를 주도하고 있으며, 특히 낭비성 경비집행 증대가 문제로 되고 있다. 즉, 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 무분별한 국외여행 실시 등으로 예산낭비가 많이 발생한다. 그리고 시간외근무수당, 성과상여금 등을 편법으로 집행하는 사례도 많으며, 예산의 목적외 사용 등 회계질서 문란이 예산낭비의 원인으로 지적되고 있다. 지방자치단체의 행사 축제경비의 경우 사업비에 대한 관리 및 감독 불철저가 재정비효율성을 야기하는 것으로 지적된다. 민간지원경비의 경우 최근 그 규모가 빠른 속도로 팽창하고 있는데, 그 주요 원인은 편성과목 및 지원기준의 모호성, 집행정산의 투명성 미흡, 성과평가 등 사후관리 미진 등이 지적되고 있다.

규모의 경제(economies of scale)는 상품생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용이 하락하는 경우 발생하고, 평균비용(AC; Average Cost)이 증가하면 규모의 불경제(diseconomies)가 발생한다.

우리나라 자치단체별 인구규모는 편차가 매우 큰 편인데 비해 각 자치단체의 공무원 수 차이는 매우 작은 편이다. 특히 군 지역을 중심으로 인구규모가 과소

한데도 불구하고 종전의 자치단체 조직 및 공무원 인력은 그대로 유지하는 경우가 많아 고정비적 성격의 경비가 매우 큰 실정이다. 이것은 소규모 자치단체의 경우 자치단체간 합병을 통해 고정비 성격의 경비를 절감할 수 있어서 규모의 경제를 실현할 수 있는 것으로 파악된다.

규모의 경제를 활용할 수 있는데도 활용되지 못하는 대표적 사례로 지방상수도를 꼽을 수 있다. 우리나라 지방상수도의 경우 유역단위의 통합적 관리가 불가능하게 정국 164개 시·군으로 행정적 편의에 의하여 분할되어 있다. 더욱이 7대 특·광역시를 제외하고는 평균 급수인구가 10만명 내외에 불과하며, 지방자치단체 중 절반 정도를 차지하는 82개 군은 평균급수인구가 2~3만명에 불과한 매우 작은 사업구조를 가지고 있다. 전국 수도사업자의 절반 이상이 이와 같이 소규모로서 경제적 단위가 되지 못한다.

제4장에서는 지방자치단체 재정지출 효율화 방안을 미시적 접근 및 거시적 접근 모두에서 모색해 보았다.

먼저 미시적 접근인 재정운용 과정별 재정지출 효율화 방안으로 제3장 제1절에서 검토한 재정지출 비효율성 사례 및 유형 각각에 대해 합리적 대응방향을 제시하였다. 계획·예산편성 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례에 대해 7가지 유형으로, 계약·사업집행 단계에서의 비효율적 운용 사례는 6가지로, 그리고 사후관리 단계에서는 2가지 유형별로 대응방안을 모색하였다.

지방자치단체는 재정효율성을 향상시키기 위해 재정의 계획·예산편성 단계에서부터 계약·집행단계 및 사후관리 단계에 이르기까지 모든 과정을 체계적으로 관리하는 시스템을 갖추어야 한다. 특히 예산과정별 재정비효율성의 유형에 따라 재정효율화 방안을 구체적으로 설정하고 사업을 종합적으로 관리할 수 있는 역량을 구비하여야 한다.

다음으로 합리적이고 효율적 재정지출을 유도하는 방안으로 예산절감 평가체계 구축을 제안하고 있다. 예산절감 평가부문을 ① 예산편성상 절감, ② 세출절감(사업집행), ③ 재정관리 절감, ④ 절감재원 재투자 등 4개 부문으로 구분하고 있다. 평가지표의 구성에 있어서는 평가의 객관성을 제고하기 위해 정량지표를

중심으로 하되, 자치단체별 예산절감 노력도 등을 감안할 수 있도록 정성지표로 보완하고 있다. 한편, 예산절감 평가지표의 평가 및 활용에 있어서는 현재 실시되고 있는 지방자치단체 통합평가시스템(VPS)에 예산절감 평가지표를 포함하여 평가하고 지방자치단체 통합평가 및 운영에 따른 인센티브 부여 방식을 적용하는 것을 제안하고 있다.

그리고 평가부문별 평가지표로는 다음의 지표들을 제시하고 있다. 예산편성 단계에서의 평가지표로 ① 행정운영경비 예산절감률, ② 정책사업 예산절감률, ③ 재무활동 예산절감률, ④ 예산편성상 절감 우수사례 및 제도개선 실적, 세출절감(사업집행) 평가지표로는 ① 행정운영경비 절감률, ② 정책사업 절감률, ③ 재무활동 절감률, ④ 예산집행상 절감 우수사례 및 제도개선 실적, 재정관리 평가지표로는 ① 연말지출인행위비율, ② 행사·축제성경비비율, 그리고 절감재원 재투자 평가지표로는 전체 재투자액 중에서 경제살리기, 서민생활안정, 일자리창출, 저탄소·녹색성장, 물가안정에 투입한 실적을 분석하여 절감재원을 효과적으로 활용하였는가 여부를 평가함으로써 재정지출 효율성을 제고하도록 유도하고 있다.

다음으로 거시적 효율화 접근으로 규모의 경제, 자치단체간 협력 및 통합, 재정효율성 프로그램 도입 등의 관점에서 살펴보았다.

최근 교통과 통신의 발달로 시·군 단위 관할권 중심의 행정에서 생활권 중심의 행정으로 행정의 영역이 확대되면서 지역협력에 대한 주민들의 수요가 날로 증가하고 있다. 소각장과 매립지, 하수처리장, 화장장 등 비선호시설의 사회심리적 영향은 행정구역을 초월하는 특성 때문에 인접 지방자치단체 주민들까지 넘비갈등의 당사자가 되어 사업의 원활한 추진을 더욱 어렵게 한다. 이러한 시설들은 처음부터 인접 자치단체와 공동으로 설치를 추진하는 광역화 정책이 영향권 내 주민들의 넘비갈등을 효율적으로 극복하는 유용한 수단이 될 수 있다.

현재 광역행정제도과 같은 자치단체간 협력을 지원하는 제도는 실효성이 약하기 때문에 협력을 강화하기 위한 재정지원제도를 모색해 볼 수 있다. 즉 국고보조금, 균특회계, 지방교부세, 지방재정투융자심사제도 등의 측면에서 자치단

체간 협력에 대한 인센티브를 부여할 수 있는 방안을 적극 검토해 볼 수 있다. 즉, ① 국고보조금 측면에서 지방문예회관이나, 종합운동장, 실내체육관 등을 시군 공동으로 설치하는 경우 소각시설처럼 50%를 국고에서 지원하여 공동시설을 촉진하여야 한다. ② 균특회계법상 국고지원규모 및 보조비율 산정시 공공시설을 공동설치하는 경우 차등지원하여 자치단체간 협력을 유도하도록 하여야 한다. ③ 특별교부세 교부대상에 자치단체간 협력에 적극적인 단체를 우선적으로 선정한다. ④ 지방재정투융자 심사기준에 공공시설의 공동설치 등을 자치단체간 협력 사항으로 하여 포함시키는 것이다.

규모의 경제는 상수도, 오폐수 처리, 도로교통 등 주로 물적서비스의 공급에서 발생한다. 서비스 공급비용 절감은 장비 및 물품의 대량구매로 단가 인하, 감독인력 감소로 일반관리비 절감, 행정기구 인력 사무공간 등의 중복 최소화 등으로 가능하다.

편익측면에서 규모의 경제는 1원당 서비스 질의 개선과 관련되는 것이다. 서비스질의 개선은 계획 조정기능의 향상 및 서비스 제공 전문성 강화로 가능하다. 교통, 상수도, 오폐수처리 등은 서비스제공 조정 및 협력으로 서비스 질을 개선할 수 있는 예들이다.

또한 대규모 자치단체일수록 고급장비와 전문가 확보가 용이하여 규모의 경제 실현이 용이하다. 고급장비는 기술적 효율성을 향상시키고, 숙련된 전문가는 서비스 제공의 질과 거버넌스를 증대시킬 수 있기 때문이다.

따라서 재정력이 취약하고 규모가 작은 자치단체들은 자율적으로 통합하도록 유도하여 인건비 등 예산절감과 아울러 규모의 경제를 실현하도록 하여야 한다. 소규모 자치단체일수록 재정력이 낮고 지방세로 인건비도 충당할 수 없는 경우가 많으므로 통합으로 인력과 조직의 중복을 줄이면 고정비 성격의 인건비 등 경비를 상당부분 절감할 수 있다. 규모의 경제는 상수도, 오폐수 처리, 도로교통 등 주로 물적서비스의 공급에서 발생한다. 서비스 공급비용 절감은 장비 및 물품의 대량구매로 단가 인하, 감독인력 감소로 일반관리비 절감, 행정기구 인력 사무공간 등의 중복 최소화 등으로 가능하다. 편익측면에서 규모의 경제는 1원

당 서비스 질의 개선과 관련되는 것이다. 서비스질의 개선은 계획 조정기능의 향상 및 서비스 제공 전문성 강화로 가능하다. 교통, 상수도, 오폐수처리 등은 서비스제공 조정 및 협력으로 서비스 질을 개선할 수 있는 예들이다. 또한 대규모 자치단체일수록 고급장비와 전문가 확보가 용이하여 규모의 경제 실현이 용이하다. 고급장비는 기술적 효율성을 향상시키고, 숙련된 전문가는 서비스 제공의 질과 거버넌스를 증대시킬 수 있기 때문이다.

우리나라의 예산절감 추진계획은 효율성 개념에 충실하도록 영국의 지방정부 예서와 같은 효율성 증진 프로그램으로 개편할 필요가 있다. 우리나라의 지방예산절감 추진계획은 지방자치단체의 재정효율성을 향상시키고 주민의 공공서비스 만족도를 제고하고자 한다는 측면에서 영국의 효율성 증진 프로그램과 거의 동일한 목표를 가지고 있다. 그러나 우리나라의 예산절감은 투입 중심의 개념이므로 투입과 산출을 동시에 고려하는 효율성 증진 프로그램과는 근본적인 차이점이 있다. 즉 지방자치단체별로 재정효율성 증진계획을 수립하고 그 속에 구체적인 실천수단과 방법을 제시하도록 하는 효율성 증진 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이 때 지방의 자율성을 최대한 보장하되, 국가 차원에서 지방재정의 효율성 제고와 주민의 지방자치 만족도 향상을 위해 기본적인 원칙과 기준을 설정하고 정책의 방향을 제시해 주는 것이 필요하다. 특히 예산절감 과정에서 공공서비스의 질적수준이 유지되느냐에 대한 검증과정이 필요하다. 그리고 효율성 측정의 기준선(baselines)을 명확히 설정하고, 예산절감의 범위와 산정원칙, 재정인센티브 부여 등의 경우도 중앙정부 차원에서 주도해 나가야 할 것이다. 또한 단기적 접근이 아닌 장기적 효율성 개선에 목표를 두어 자치단체의 도덕적 해이를 방지하고 주민에게 더욱 효율적인 공공서비스를 제공하도록 하여야 할 것이다.

□ Key Word: 재정효율성, 예산절감, 규모의 경제, 자치단체간 협력

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 지방자치단체의 효율성 개념과 측정	5
제1절 효율성의 개념과 측정방법	5
1. 공공부문 효율성과 지방자치단체 효율성	5
2. 효율성의 측정방법론	9
제2절 지방자치단체 효율성 측정	18
1. 기존연구	20
2. DEA 효율성 측정을 위한 지표선정	22
3. DEA 효율성 측정결과	24
4. 효율성 결정요인 분석	28
제3절 지방자치단체 재정지출 효율성	29
1. 지방자치단체 재정지출 효율성의 개념	29
2. 지방자치단체 재정효율성 제고와 예산절감	31
3. 영국의 지방정부 효율성 측정	38
제3장 지방자치단체 재정의 비효율성 분석	44
제1절 자치단체 재정운영상의 비효율성	44
1. 재정운영 단계별 비효율성 유형	44
2. 경비부문별 재정 비효율성	52
제2절 규모의 경제 미활용	57
1. 지방자치단체 재정과 규모의 경제	57
2. 자치단체의 소규모화와 인건비 부담	61

3. 규모의 경제 미활용 사례 - 지방상수도	65
4. 자치단체간 협력부족	68
제3절 자치단체간 재정지출 차이와 재정 비효율성	81
1. 자치단체 재정지출 비교분석의 의의	81
2. 자치단체간 세출 차이와 재정 비효율성	82
제4장 지방자치단체 재정효율화 방안	88
제1절 재정운용 과정별 재정효율화 방안	88
1. 계획·예산편성 단계	88
2. 계약·사업집행 단계	90
3. 사후관리 단계	92
제2절 재정지출 효율화를 위한 예산절감 평가체계 구축	95
1. 예산절감 평가체계 구축의 필요성 및 활용방안	95
2. 재정효율화를 위한 평가지표의 설정	98
3. 평가지표별 예산절감 사례와 대응전략	101
제3절 자치단체의 거시적 효율성 제고를 통한 재정효율화	110
1. 민간부문의 활용	110
2. 자치단체간 협력 강화	112
3. 자치단체 규모확대를 통한 규모의 경제 실현	117
4. 효율성 증진 프로그램 개발	119
제5장 요약 및 정책제언	125
제1절 요약	125
제2절 정책제언	131
참 고 문 헌	134
Abstract	138

표 목 차

〈표 2-1〉 효율성 분석기법의 장단점	10
〈표 2-2〉 준거집단의 비율 사례	14
〈표 2-3〉 회귀분석과 프런티어 접근의 지수화 방식 비교	18
〈표 2-4〉 기존연구의 투입-산출요소	21
〈표 2-5〉 시의 효율성 측정결과	25
〈표 2-6〉 시의 인구규모별 효율성	27
〈표 2-7〉 시의 재정자립도와 효율성	28
〈표 2-8〉 효율성 결정요인 분석(Tobit 모형)	29
〈표 2-9〉 재정효율성 관계요인과 지방재정의 비효율적 운용유형	32
〈표 2-10〉 시도별 예산절감 계획	35
〈표 2-11〉 세출항목별 절감율	36
〈표 2-12〉 세출항목 비중과 절감비율간의 상관관계	36
〈표 2-13〉 예산절감 기본구조	37
〈표 2-14〉 효율성 이득의 원천별 비중	38
〈표 2-15〉 현금화 가능 여부에 따른 효율성 분류	40
〈표 2-16〉 효율성 척도와 가능한 기준선의 사례	42
〈표 3-1〉 재정운용과정별 비효율성 유형	52
〈표 3-2〉 주요 경상경비 예산 변동현황	53
〈표 3-3〉 지방자치단체 축제 현황	54
〈표 3-4〉 인구규모별 공무원수	62
〈표 3-5〉 인건비 미해결 단체 현황	62
〈표 3-6〉 요인별 예산 설명력	65

〈표 3-7〉 자치단체별 상수도 규모	66
〈표 3-8〉 자치단체간 갈등 및 협력 사례	70
〈표 3-9〉 지방분쟁조정위원회 운영현황	71
〈표 3-10〉 중앙분쟁조정위원회 운영현황	72
〈표 3-11〉 사업분야별 사무위탁 현황	74
〈표 3-12〉 자치단체별 사무위탁 현황	75
〈표 3-13〉 행정협의회 운영현황	76
〈표 3-14〉 지방자치단체조합 운영현황	79
〈표 3-15〉 1인당세출 추정-시	83
〈표 3-16〉 1인당 세출차이 요인분해	84
〈표 3-17〉 세출 차이요인과 효율성의 상관관계	87
〈표 3-18〉 세출의 최소효율 인구규모	87
〈표 4-1〉 재정운용과정별 비효율성 원인과 유형별 대응방향	93
〈표 4-2〉 예산절감 평가체계 및 활용	97
〈표 4-3〉 예산절감 평가지표 설정	100
〈표 4-4〉 평가지표별 예산절감 사례와 유형별 대응방향	109
〈표 4-5〉 전국 하수처리시설 민간위탁 현황 (2006년 기준)	112
〈표 4-6〉 서울시 민간위탁 사례 (2008년 현재)	112
〈표 4-7〉 연도별 사무위탁현황	114
〈표 4-8〉 분야별 사무위탁현황	114
〈표 4-9〉 행정협의회 구성현황 및 운영실적	114
〈표 4-10〉 한국과 영국의 효율성 향상 프로그램 비교	121

그림목차

〈그림 2-1〉 Farrell의 효율성	6
〈그림 2-2〉 효율성 이득 측정 요소	39
〈그림 3-1〉 민간이전경비의 팽창	55
〈그림 3-2〉 자치단체별 지방세와 인건비 분포(군)	63
〈그림 3-3〉 자치단체별 지방세와 인건비 분포(시)	63
〈그림 3-4〉 자치단체규모별 인구와 조직의 예산설명력	65
〈그림 4-1〉 영국의 지방정부 효율성 측정 과정	120



제1절 연구의 배경과 목적

새 정부는 경제 활성화에 대한 국민적 여망에 부응하기 위해 각종 규제완화, 경제 살리기, 대국민서비스 수준 향상 등을 적극적으로 추진하고 있다. 특히, 공공부문에 있어서 한정된 재원으로 생산성을 높이고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 재정운용의 효율성을 강조하고 있다. 이에 따라 기존의 대국민 서비스 수준은 유지하면서 공공부문 전반의 군살을 제거하여 작고 효율적인 정부를 조기에 구현하고자 범국가적 차원에서 예산 절감을 추진하고 있는 것이다.

그리고 행정안전부도 이러한 예산절감의 일환으로 전체 지방예산의 10%인 약 12조원을 절감하여 기업물류지원, 전통시장 구조개선 등에 투자할 계획이며, 이 중 2008년에 5조1천억원을 절감할 계획이다. 지방예산을 절감하는 방안으로 예산절감의 효과가 큰 계약제도를 중점 개선한다고 한다. 그리고 지방예산 절감을 체계적으로 지원하기 위해 신공법 적용, 중복투자 방지 등의 예산절감 사례와 함께 선심성 행사, 호화청사 건립, 그리고 각종 시설 중복 등의 예산낭비 사례를 발굴하여 전파하고 있다.

이와 같이 최근 지방자치단체의 예산절감 노력은 광범위하고 급속도로 확산 추진되고 있다. 그러나 단시일 내의 예산절감 추진으로 중장기적 관점의 종합적 계획성이 부족한 실정이다. 뿐만 아니라 자치단체 유형별 경제사회적 특성과 재정상황 등에 대한 고려 없이 획일적 예산절감 노력의 추진에 대한 우려도 커지고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방재정 비효율성의 원인을 다양한 측면에서 여러 방법을 사용하여 규명하고, 지방자치단체 예산절감 노력의 성과를 극대화할 수 있는 정책대안을 제시함과 아울러, 거시적 관점에서 규모의 경제 실현을 위한 자치단체간 협력 및 통합방안 관련 시사점 등을 제시함으로써 자치단체 재정효율성 제고에 기여하고자 한다.

지역주민에게 질 좋은 공공서비스를 제공하기 위해서는 예산낭비를 차단하고 생산성을 높이는 재정효율성 향상이 필요하다. 그러나 지방자치 실시 이후 재정 자율성 확보 및 재정건전성 유지에 관한 주장과 노력은 비교적 많았던데 비해 재정효율성과 재정책임성에 대한 인식과 노력은 상대적으로 미흡하였다. 그 단적인 예로 지방재정의 자율성과 건전성 관련 정책과 문헌은 다수인데 비해 재정효율성과 책임성에 관한 정책과 문헌은 소수에 불과하다는데서 알 수 있다(임성일, 2008).

본 연구는 먼저 자치단체 재정효율성의 개념을 정리하고, 그 측정방법을 살펴본다. 자치단체의 재정효율성은 자치단체의 재정을 종합적 거시적으로 접근하여 자료포락분석법(DEA), 확률적 프런티어 생산함수, 회귀분석 등에 의해 효율성을 측정하는 방법과, 자치단체 재정활동을 개별 사업별, 예산단계별 등 미시적으로 접근하여 전년대비 성과를 효율성으로 측정하는 방법으로 우리나라의 예산절감이나 영국의 효율성 증진 측정 등이 그 예이다. 본 연구는 이러한 거시적·미시적 두 접근방법을 모두 고려하여 지방재정 효율성의 측정 및 효율화 방안을 도출하고자 한다.

이를 위해 먼저 공공부문 효율성 측정방법 중 가장 널리 사용되고 있는 자료포락분석법에 의해 우리나라 시의 재정효율성을 측정한다. 그리고 이러한 자치단체의 재정효율성이 인구규모 및 재정여건 등과 어떤 관계를 갖는가를 규명하고자 한다. 다음으로 행정안전부가 중심이 되어 추진 중인 지방예산절감 계획을 측정방법 측면에서 고찰하고, 이와 유사한 외국사례인 영국의 효율성 측정방법도 비교목적으로 간단히 소개한다.

또한 지방자치단체의 재정활동 과정에서 나타나는 비효율성을 유형화하면서

예산과정별 사례를 중심으로 고찰한다. 그리고 자치단체 운용 과정에서 누릴 수 있는 규모의 경제 효과를 활용하지 못해 발생하는 비효율을 살펴본다. 특히 자치단체 인구가 감소하고 소규모화 되는데도 불구하고 과거와 같은 행정조직 구조를 유지함에 따라 행정조직의 비효율성을 야기하여 비용부담 증가로 이어지는 실태를 규명할 것이다. 그리고 규모의 경제뿐만 아니라 외부효과의 내부화 측면에서 유용한 것으로 알려진 자치단체간 협력이 제대로 이루어지지 않아 재정비효율성이 발생한다는 사실을 고찰하고자 한다.

이렇게 도출된 내용을 바탕으로 자치단체 재정지출 효율화의 방향, 규모의 경제 실현, 자치단체간 협력방안, 지방예산절감 평가체계 및 지방재정 효율성 프로그램 구축 방안 등의 정책대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

지방자치단체의 재정효율성에 관한 논의는 그 범위가 매우 넓고 다양하여 그 범위를 확정하기가 쉽지 않다. 그렇지만 논의의 편의상 본 연구는 연구의 대상 및 내용과 관련한 범위를 다음과 같이 설정하고자 한다. 본 연구는 우리나라의 지방자치단체 전체를 대상으로 하되, 기초자치단체를 분석의 중심에 두고, 필요에 따라서는 시로 분석대상을 국한시키기도 한다. 시기적으로는 최근 자료를 활용하되, 효율성 분석 등의 경우 최근 3년간 자료를 사용하고자 한다. 그리고 재정효율성의 경우 국제적 비교가 어려운 점이 많다. 왜냐하면 자치단체 투입과 산출의 항목 및 재정제도 등이 나라마다 다르고, 이와 관련한 자료도 거의 존재하지 않는 실정이다. 다만 효율성 측정방법과 관련하여 영국의 사례는 우리나라 예산절감과 관련하여 시사하는 바가 매우 크므로 벤치마킹의 관점에서 소개하고자 한다. 또한 지방재정의 재정지출 효율화 방안을 제시하기 위해 효율성의 계량적 측정과 아울러 비효율성 요인을 분석하고자 한다.

연구의 내용적 범위는 재정효율성을 재정운용상 나타나는 비효율을 제거하는

측면과 지방행정 구조 내지는 지방행정 체제로부터 기인하는 비효율을 제거하는 측면으로 구분하여 효율화 방안을 도출하고자 한다. 즉, 앞서 설명한 바와 같이 미시적 접근인 자치단체 개별 재정활동의 효율화뿐만 아니라, 거시적 접근인 자치단체의 외부적 관계 측면에서 규모의 경제 등과 관련한 효율화도 논의의 대상에 포함할 것이다.

연구방법론 측면에서 보면, 본 연구는 우선 다양한 효율성 측정방법론을 논의하고, 측정방법 중 지방자치단체 효율성 측정에 가장 널리 사용되고 있는 자료포락분석법(DEA)에 의해 우리나라 시의 재정효율성을 측정한다. 그리고 이러한 자치단체의 재정효율성이 인구규모 및 재정여건 등과 어떤 관계를 갖는가를 상관분석과 함께 토빗(Tobit) 모형을 이용하여 규명하고자 한다. 한편 자치단체 세출을 다양한 회귀모형을 통해 살펴보고, 이를 기초로 지방자치단체간 재정지출 차이분석을 하며, 아울러 이를 통해 자치단체 간에 존재하는 재정지출의 차이 원인을 DEA 효율성 측정결과와 비교분석한다.

그리고 지방자치단체 재정효율화의 일환으로 행정안전부가 중심이 되어 추진 중인 지방예산절감 계획을 측정방법 측면에서 고찰하고, 이와 유사한 외국사례인 영국의 효율성 측정방법과 비교분석 하고자 한다. 또한 지방자치단체의 재정 비효율성을 예산과정별로 유형화하고 관련 사례들을 고찰한다.

정책제안과 관련하여서는 지방자치단체는 재정효율성을 향상시키기 위해 재정의 계획·예산편성 단계에서부터 계약·집행단계 및 사후관리 단계에 이르기까지 모든 과정을 체계적으로 관리하는 시스템을 갖추고 재정부용 비효율성의 유형별 대응방향을 설정하며, 예산절감 평가체계 구축을 통한 재정지출 효율성 제고방안을 마련하도록 한다. 그리고 자치단체간 협력을 강화하기 위한 방안으로 재정제도 관련 법령 개선을 통한 인센티브 제공방안을 제안하며, 자치단체간 통합을 통해 규모의 경제를 활용하고 민간부문의 적절한 활용으로 세계화 시대에 부응하는 자치단체의 역량을 강화하는 방안을 제시한다. 마지막으로 예산절감 추진계획을 영국의 재정효율성 증진 프로그램과 같이 재정효율성 프로그램으로 개편함으로써 재정효율화를 중장기적 관점에서 체계화하도록 하는 방안을 제시한다.



제 2 장 지방자치단체의 효율성 개념과 측정

제1절 효율성의 개념과 측정방법

1. 공공부문 효율성과 지방자치단체 효율성

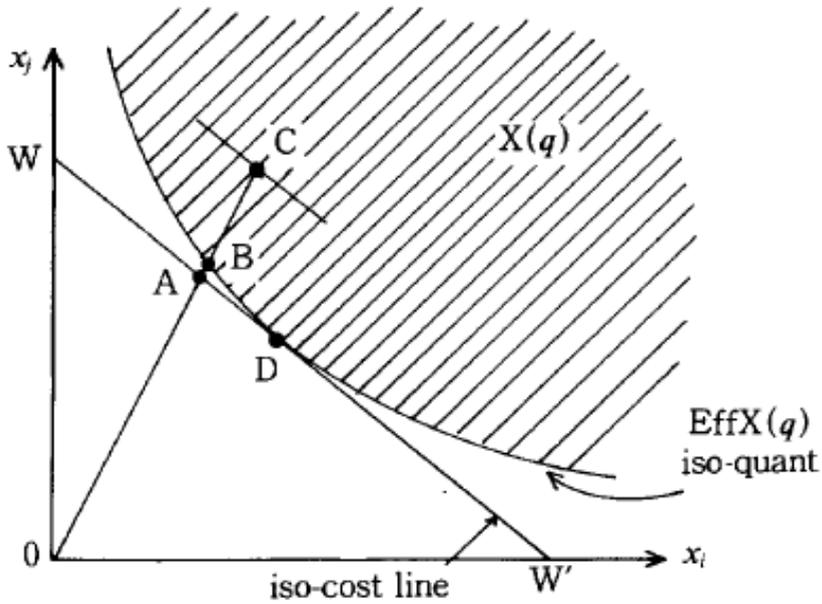
가. 공공부문의 효율성

경제학에서 효율성은 투입대비 산출의 비율로 정의된다. 일반적으로 주어진 생산기술 하에서 개별 의사 결정 단위(DMU: Decision-Making Unit)는 복수의 투입요소를 이용하여 복수의 산출물을 생산된다. 생산과정에서 개별 DMU의 효율성은 기술적인 요인만을 고려하는 기술적 효율성(technical efficiency)과 가격요인을 고려한 배분적 효율성(allocative efficiency)으로 구분된다.

기술적 효율성(technical efficiency)은 주어진 산출량을 최소의 투입요소를 사용하여 생산하거나 주어진 투입량을 사용하여 최대의 산출량을 생산하는 것을 의미한다. 이 때 투입 또는 화폐단위로 환산하지 않고 측정단위를 그대로 사용한다. 이에 비해 배분적 효율성(allocative efficiency)은 산출품 가격 및 투입요소 가격이 주어질 때 적합한 배합의 투입요소를 사용하여 적합한 배합의 산출물을 생산하는 것을 말한다.

<그림 2-1>에서는 Farrell의 효율성 개념을 도표로 요약·설명하고 있다.

〈그림 2-1〉 Farrell의 효율성



C점의 기술적 효율과 배분적 효율 측도를 보면 다음과 같이 표시된다.

기술적 효율의 측도 : $TE = OB/OC$

배분적 효율의 측도 : $AE = OA/OB$

비용 효율성의 측도 : $CE = OA/OC = TE \cdot AE$

그리고 D점의 경우 기술적 효율과 배분적 효율이 달성되어 비용효율성이 달성되는 점이다(문춘걸, 1998).

Farrell의 기술적 효율성은 투입의 모든 구성요소들이 같은 비율로 축소되어야 하는데, 이는 기술적 효율성 계측에 있어 투입구성요소들에 대한 가중치를 부여하는 것을 의미한다. Russell(1989)은 다른 투입구성요소들에게 상이한 가중

치를 부여하는 기술적 효율성을 정의하였다.

민간부문에서는 투입과 산출이 화폐가치로 파악될 수 있지만 공공부문에서는 산출물을 화폐가치로 환산하기 어려운 것이 대부분이다. 산출은 (산출물 양) \times (산출물의 질)로 표현될 수 있는데, 민간부문에서는 산출물의 질이 시장 기구를 통하여 단위 산출물의 가격으로 측정될 수 있는 반면, 공공부문에서는 산출물이 공공재적인 성격을 가진 것이 대부분이기 때문에 단위 산출물의 가격을 획득하기 어렵다. 공공부문 산출물의 이러한 특징 때문에 공공부문의 효율성을 측정할 때의 효율성 개념은 가격요인을 고려한 배분적 효율성보다는 투입량과 산출량을 대상으로 하는 기술적 효율성을 의미하는 것이 일반적이다(김재홍 외, 2001).

전통적으로 공공부문의 산출을 정확히 측정하기는 거의 불가능하다. 그 이유는 산출이 본질적으로 정성적인(qualitative in nature)경우가 많다. 또한 산출의 산정이 가능한 경우에도 여러 가지의 정책적 산출물(multiple policy outputs)이 있을 뿐만 아니라 금액으로 환산하기 어려운 복수의 서비스를 생산하고 있다. 그리고 민간부문에 비하여 공공부문에서는 법·제도·행정·도덕적 제약에 의하여 모든 투입과 산출을 마음대로 조정할 수 없는 측면이 상대적으로 더 강하다고 하겠다. 예를 들어 관할구역의 크기를 투입요소 중 하나로 생각할 때 효율성을 높이기 위하여 관할구역의 크기를 마음대로 조정하기는 현실적으로 어렵다고 하겠다. 또 다른 예로서 공공부문은 효율성만을 추구하는 것이 아니라 많은 경우 어느 정도의 형평성(equality) 달성과 거시경제적 고려(성장성, 안정성 등) 등도 해야 하기 때문에 결국 여러 정책목표가 제약으로 작용하는 측면을 들 수 있다.

그리고 대부분의 공공부문 산출물은 시장에서 거래되지 않기 때문에 시장가격이 존재하지 않는다. 이에 비해 시장가격이 존재하는 사부문의 경우에는 시장가격에 의거한 산출물의 집계가 가능하고 실적평가가 용이하다(문춘걸, 1998).

이에 따라 공공부문 효율성의 개념은 민간부문과 다르다. 정부의 산출/투입 비율을 나타내는 효율성을 높이기 위해서는 정부가 일정 수준의 서비스를 공급하는데 필요한 요소투입을 극소화하거나 일정한 투입요소를 얻는 산출요소를

극대화해야 한다. 재정효율성을 높인다는 것은 재정자원을 효율적으로 배분한다는 것과 동일한 의미를 가진다. 자원배분의 효율성을 높이기 위해서는 무엇보다도 투입요소의 산출물에 대한 기여를 토대로 자원이 배분되어야 함을 의미한다.

우리나라의 경우 예산과정을 통하여 투입요소에 대하여는 많은 관심을 보이지만 정부사업의 산출물을 소홀히 다룸에 따라 효율성을 등한히 하여 왔다. 효율성을 정부관리의 지표로 활용하기 위해서는 효율성 지표를 측정할 수 있어야 한다.

정부활동이 낭비적 지출, 비효율성, 저생산성 등으로 특징지어지고, 공공부문의 활동은 이윤추구 동기의 결여, 지나친 관료적 형식과 절차, 그리고 정부활동이 합리성 추구보다는 정치적 동기에 의해 결정되는 등 공공부문은 본질적으로 비효율적으로 되는 경향이 있다.

그러나 공공부문과 민간부문 간의 상대적 효율성에 대해서는 논란이 많은 실정이다. 공공부문과 민간부문의 효율성 비교를 위해서는 효율성 개념을 명확히 하는 것이 필요하다. 민간부문의 경우 효율성은 주어진 목적을 어떻게 최소의 비용으로 달성하느냐, 또는 주어진 자원으로 어떻게 생산을 극대화하느냐의 의미로 사용된다. 공공부문의 경우 이러한 협의의 효율성뿐만 아니라 공평한 소득분배, 경제안정, 경제성장, 복지증진 등 여러 정책목표가 내포된 광의의 효율성 추구를 목적으로 하고 있다.

나. 지방자치단체의 효율성

공공부문은 공공기관과 정부부문으로 나누어지고, 정부부문은 다시 중앙정부와 지방정부로 나누어진다. 따라서 본 연구는 정부부문 중 지방정부의 효율성만을 대상으로 하는 것이다. 중앙정부는 한 나라에 하나만 존재하지만 지방정부는 우리나라의 지방자치단체와 같이 여러 개가 존재하고, 중앙정부에 비해 지역주민에 근접하여 지역별 특성에 따라 다양한 종류와 수준의 공공서비스를 제공하

는 특성을 지니고 있다.

재정적 측면에서 보면 지방자치단체는 스스로 수입을 조달하기도 하지만 대부분 자체세입만으로는 부족하여 중앙정부로부터 여러 형태의 재정지원을 받고 있다. 그리고 지출의 경우 이러한 세입 측면의 중앙 의존성으로 인해 완전한 자율성을 갖지 못하고, 그 책임성도 불분명한 경우가 많다. 이러한 재정자율성 및 재정책임성 부족은 지방자치단체의 도덕적 해이를 가져와 재정적 비효율성을 초래하는 주요 원인이기도 하다.

우리는 여기서 지방자치단체의 효율성과 지방자치단체 재정지출의 효율성을 구분하고자 한다. 물론 두 개념은 완전히 구분되기도 어렵고 일반적인 방법은 아니지만 논의의 편의를 위해 구분을 시도하는 것이다. 우리가 일반적으로 “지방자치단체의 효율성”이라고 할 때는 지방자치단체의 모든 활동을 총괄적 거시적 관점에서 보고 투입 대비 산출을 극대화하는 개념으로 정의하는 것이다. 이에 비해 “지방자치단체의 재정지출 효율성”이라고 하면 상대적으로 미시적인 관점에서 개별 재정활동 하나 하나로부터 투입 대비 산출을 극대화하고 이를 통해 거시적 효율성도 달성하는 것으로 받아들여야 할 것이다. 따라서 자료포락분석법에 의한 지방자치단체 효율성 측정은 거시적 효율성 측정인 것이다. 그리고 지방자치단체간의 협력이라든가 자치단체간 통합 등은 거시적 접근에 의한 재정효율화이다. 반면, 우리나라의 지방예산절감 또는 영국의 지방정부 효율성 증진 프로그램 등은 미시적 재정지출 효율성이라 할 수 있다. 미시적 접근의 효율성을 제고하기 위해서는 재정운용 과정별 효율화, 경비부문별 효율화, 개별 재정제도별 효율화 등을 포함하여야 한다. 물론 미시적 재정지출의 효율화는 거시적 재정효율성 제고의 중요한 수단이기도 하다.

2. 효율성의 측정방법론

효율성 분석에는 다양한 기법들이 존재하나 분석의 대상과 자료의 이용가능성 등에 따라 분석방법도 달라져야 한다. 다음에서는 일반적으로 널리 사용되고

있는 방법을 중심으로 장단점과 자치단체 효율성 측정에서의 적용가능성 등을 중심으로 논의하고자 한다.

〈표 2-1〉 효율성 분석기법의 장단점

분석방법	장점	단점
비용-편익분석	<ul style="list-style-type: none"> - 대안들 간의 선택을 위한 비교 - 단일사업의 투자가치 판단에 유리 	<ul style="list-style-type: none"> - 화폐단위를 사용해야 함 - 할인율의 결정이 어려움 - 예측력이 결핍
비용-효과분석	<ul style="list-style-type: none"> - 물리적 단위의 사용 	<ul style="list-style-type: none"> - 지표선정의 자의성 - 평가의 공정성 결여
회귀분석	<ul style="list-style-type: none"> - 산출과 투입의 양 측면에서 설명이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 평균적 생산관계만을 나타냄 - 개별조직의 비효율 정도를 측정하기 어려움
DEA	<ul style="list-style-type: none"> - 투입산출의 가격이 불필요 - 복수의 산출물 생산 시 유리 	<ul style="list-style-type: none"> - 시계열 자료를 이용한 분석이 불가능 - 비효율성의 정도가 과대하게 계산 - 가치의 차이를 구분하지 못함
확률프런티어 모형	<ul style="list-style-type: none"> - 최대생산량을 기준으로 효율성 평가 - 시계열자료를 이용한 추세분석 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 단년도 자료를 사용하는 경우 오차량의 분포를 가정하여야 함

자료: 김재홍·김태일(2001)

효율성 분석기법은 비용-편익분석, 비용-효과분석, 회귀분석, 자료포락분석(DEA: Data Envelopment Analysis), 확률프런티어모형 등이 있다. 이러한 기법들의 장단점은 <표 2-1>에서 보는 바와 같다. 여기서 비용-편익 분석이나 비용-효과 분석은 특정사업이나 프로젝트의 타당성 평가에 주로 사용되며, 기업이나 공공기관의 효율성 평가에는 사용하지 않는 편이다. 따라서 다음에서는 공공부문의 효율성 측정과 관련하여 DEA, 회귀분석 및 확률프런티어모형에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

가. 자료포락분석법(DEA)

자료포락분석법은 Farrell(1957)의 효율성 개념에 기초하여 Charnes, Cooper and Rhodes(1978)가 발전시킨 비모수적 방식에 의한 효율성 측정기법이다. 자료포락 분석법은 상대적 효율성을 평가하는 방법으로 선형계획법에 근거하며, 특정한 함수형태를 가정하지 않고 일반적인 생산가능집합(production possibilities set)에 적용되는 몇 가지 기준 하에서 경험적 효율경계를 도출하고, 효율변경과 평가대상을 비교하여 효율성을 측정하는 방법이다(김재홍외, 2001).

공공부문은 민간부문과는 달리 투입과 산출을 화폐가치로 나타낼 수 없는 경우가 많기 때문에 효율성 측정에 어려움이 있다. 그러나 자료포락 분석법은 투입요소 및 산출물의 가격자료가 없더라도 투입과 산출의 양적 자료만을 사용하여 상대적인 의미의 기술적 효율성을 측정할 수 있기 때문에 공공부문의 효율성 측정에 많이 사용되고 있다.

자료포락 분석법에 의하여 측정되는 지방정부의 효율성 지표는 가장 효율적인 지방정부(지표 값이 1인 경우)에 대한 상대적인 수치(0~1)로 표시된다. 그러므로 연도별로 효율성을 측정할 경우 지표 값의 상대성 때문에 개별 도시 및 도시간 효율성의 연도간 변화 정도를 비교할 수 없다.

한편 자료포락 분석법에 의하여 측정되는 효율성 지표는 투입과 산출 중 어느 측면을 기준으로 측정하는가와 규모의 경제에 대한 가정(기술적 조건)에 따라 측정치가 달라진다. 본 연구에서는 기술적 조건에 따른 효율성 측정모형으로는 규모에 대한 수익불변(CRS: constant returns to scale)을 가정하고 있는 CCR모형(Charnes, Cooper and Rhodes, 1978)과 다양한 방향으로의 규모에 대한 수익(VRS: variable returns to scale)을 가정하고 있는 BCC모형(Banker, Charnes and Cooper, 1984)을 이용하여 측정결과를 비교 분석한다.

자료포락 분석법의 이론적 모형과 실증분석을 위한 CCR모형과 BCC모형의 개요는 다음과 같다(김재홍외, 2001).

자료포락 분석법의 기본 논리는 각 기관의 가중된 투입요소의 합과 산출요소

의 합인 비율로부터 각 기관의 상대적 효율성을 측정하는 것이다. 이를 위한 수식은 투입요소(X_{ij})의 선형결합(linear combination)에 대한 산출요소(y_{rj})의 선형결합비율을 극대화 시키는 가중치(u_r, v_i)를 선택하는 방식으로 이루어진다. 평가대상인 각 기관의 효율성 척도에 대한 제약조건은 선택된 가중치들이 목표함수를 풀 수 있는 것이어야 하며, 각 기관의 효율성이 비교집단 내의 가장 효율성이 높은 집단보다는 작아야 한다는 것이다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\frac{\sum u_r y_{ri}}{\sum v_i x_{ij}} \leq 1, i = 1, 2, \dots, n$$

$$\max h_0(u, v) = \frac{\sum u_r y_{r0}}{\sum v_i x_{i0}} \quad \text{s.t.} \quad u_r > 0, r = 1, 2, \dots, s \quad \text{식(2-1)}$$

$$v_i > 0, i = 0, 1, 2, \dots, m$$

여기에서 x_{ij} 는 j 번째 기관이 사용한 i 번째 투입요소의 양이며 y_{rj} 는 j 번째 기관이 사용한 r 번째 산출요소의 양을 나타낸다. u_r 는 모형 내에서 계산된 산출요소 r 에 대한 가중치이며 v_i 는 모형 내에서 계산된 투입요소 i 에 대한 가중치이다. 식(2-1)은 자료포락 분석의 원본문제이며 실증분석을 위해서는 계산상의 간편성 때문에 식(2-1)의 쌍대문제(dual problem)를 사용하게 된다. 이를 이용한 CCR-CRS 모형과 BCC-VRS 모형을 수식으로 표현하면 다음의 식(2-2)와 식(2-3)과 같다.

<CCR-CRS 모형>

$$\min \theta$$

$$\text{s.t. } Y\lambda \geq Y_0 \quad \theta X_0 \geq X\lambda, \quad \theta \text{ free } \lambda \geq 0 \quad \text{식(2-2)}$$

<BCC-VRS 모형>

$$\begin{aligned} \min \theta \\ \text{s.t. } Y\lambda \geq Y_0, \quad \theta X_0 \geq X\lambda, \quad \theta \text{ free}, \quad \lambda \geq 0, \quad e^T \lambda = 0 \end{aligned} \quad \text{식(2-3)}$$

X 는 (투입요소의 종류)×(DMU의 개수)로 구성된 투입요소 벡터를 의미하며, Y 는 (산출물의 종류)×(DMU의 개수)로 구성된 산출물 벡터를 의미한다. 식(2-2)와 식(2-3)은 개별 DMU인 (X_0, Y_0) 에 대하여 주어진 제약조건하에서 θ 의 극소화 문제를 해결하는 것이며, 여기서 얻어지는 θ_j 의 값이 특정 DMU_j의 효율성 지표이다. λ 의 값은 DEA 효율성 측정에 있어서 규모에 대한 수익의 준거기준을 구성하는 제약조건으로 작용하며, λ_j 가 양수인 경우 DMU_j가 DMU₀를 상대적으로 평가하는데 사용되었음을 의미한다. 한편 CCR모형과 BCC모형에서 측정된 기술적 효율성의 크기는 규모에 대한 수익의 가정에 의하여 CCR모형보다는 BCC모형에서 더 크게 나타난다.

DEA의 경우 효율성이 1로 정의되는 DMU(준거집단)를 비교대상으로 하여 나머지 DMU의 효율성을 구하는 것이므로 이 기법에 의한 효율성 점수는 준거집단이 동일한 DMU 사이에서만 의미를 가진다. 준거집단이 다른 DMU 사이의 효율성 점수로부터 어느 DMU의 효율성이 높은가를 판단할 수 없다.

행정기관의 효율성 평가에서 나타나는 DEA의 문제점은 다음과 같이 지적될 수 있다(김재홍외, 2001).

첫째, 평가지표가 포괄성을 결여하고 있다는 점이다. 행정기관의 효율성 평가에서 지표수는 수십 개에 이른다. 이것은 행정기관의 투입과 산출의 유형이 다양하기 때문에 몇 개의 지표만으로는 행정효율성 평가의 모든 측면을 포괄할 수 없기 때문이다. 그러나 DEA 분석에서는 투입지표와 산출지표의 수가 제약되는데, 그 이유는 평가지표들의 수가 많아질수록 평가결과에서 효율성이 1인 기관의 수가 많아지기 때문이다. 즉 다른 조건이 일정할 때 투입과 산출의 종류가 많아질수록 투입-산출의 구성비가 다양해지고 다른 유형의 투입-산출 구성비를 갖는 집단이 증가하며, 이에 따라 효율성이 1인 기관의 수도 증가한다는 것이다.

평가지표의 포괄성이란 평가지표가 평가목적에 따라 평가대상의 모든 측면을 반영해야 함을 의미한다. DEA에서 투입 및 산출지표 수의 제약으로 인해 제외되는 지표는 효율성 평가의 타당성을 저해하는 것이기도 하다.

둘째, 효율성 평가가 불가능한 대상기관들이 존재한다. DEA는 유사한 생산방식을 갖는 집단 중에서 가장 효율성이 높은 기관과 비교하여 나머지 기관들의 상대적 효율성 크기를 추정하는 것이다. 이에 따라 준거집단이 되는 기관들은 효율성 평가가 불가능하고 준거집단의 기관수가 많아질수록 평가의 변별력은 떨어진다. 전체 평가 기관에서 준거집단이 차지하는 비율은 평가대상 기관의 수, 투입과 산출지표의 수, 투입과 산출의 결합방식 등에 의해 결정된다.

〈표 2-2〉 준거집단의 비율 사례

	평가대상 기관수	투입지표 수	산출지표 수	준거집단비율
이혁주(1997)	68	4	7	44.1%
윤경준(1995)	54	3	5	25.9%
윤경준·원구환(1996)	67	4	3	23.9%
문춘걸(1998)	67	3	9	31.3%
임석민(1998)	40	3	6	32.5%

셋째, 하위부문 내에서만 비교가 가능하다는 점이다. DEA의 상대적 효율성 비교는 동일한 비교 준거집단을 갖는 그룹 내에서만 의미를 가지며, 준거집단이 다른 경우의 효율성 비교는 의미를 갖지 못한다. 준거집단의 그룹 수는 효율성 점수가 1인 기관의 수보다 많은데, 이것은 준거집단이 효율성 점수가 1인 복수의 기관들의 선형결합에 의해 설정되기 때문이다. 따라서 DEA 효율성 평가는 준거집단을 구성하지 않는 기관들이 각각 준거집단을 구성하는 기관에 비해 어느 정도 비효율적인가 만들 알 수 있게 해 주며, 전체 평가대상 중에서 효율성 순위 등은 알 수 없기 마련이다.

나. 확률적 프런티어 생산함수

확률변경생산함수(Stochastic Frontier Production Function)는 Aigner, Lovell, and Schmidt(1977)와 Meeusen and van den Broeck(1977)에 의해 제안되었다. 확률프런티어생산함수는 현재의 기술수준 하에서 일정한 양의 생산요소를 투입했을 때 생산가능한 최대의 생산량을 나타내 주는 함수식이다.

따라서 생산함수에서 최대 생산량을 변경(frontier) 또는 경계(boundary)라고 정의하며, 이러한 변경으로부터 관찰된 생산량과의 차이는 0보다 크거나 같은 값으로서 기술적 비효율성(technical inefficiency)으로 정의한다. 즉, 기술적 비효율성은 생산 가능한 최대 생산량과 실제 생산량과의 차이로 정의되기 때문에 이러한 기술적 비효율성을 추정하기 위해서는 횡단면적 자료에 의한 회귀함수의 추정이 아니라 패널데이터를 이용한 확률변경생산함수를 추정할 필요가 있다. 이렇듯 확률변경생산함수는 주어진 생산요소에 대한 평균생산량을 나타내는 회귀함수(regression function)와는 다른 개념이며, 상대적 효율성을 측정하는 비모수적 방법인 DEA모형과도 구분되는 이점이 있다(이은국 외, 2002).

DEA방법은, 첫째 다변수의 생산요소와 생산량을 사용하여 유사한 조직 간의 상대적 생산성을 측정하기 때문에 생산성 측정대상이 이질적이고 시차적으로 제약이 있는 경우 이 기법에 의한 생산성 측정은 바이어스(bias)가 포함될 가능성이 크다. 특히 자치단체별 규모의 차이가 크면 DEA의 적용에 한계가 따른다. 둘째, DEA는 결정적 방법론이고 확률잡음항(random disturbance)을 조절할 확률항(stochastic term)을 포함하지 않기 때문에 데이터에 잡음항이 존재하는 경우 잡음항에 민감하다. 셋째, DEA 방법은 최고의 생산성을 가지는 대상을 1로 기준하여 나머지 대상을 추정하는 상대적 평가방법이기 때문에 한 대상에 대해 연도별 생산성 비교 및 연도별 대상들의 생산성을 비교하기에는 적당하지 않다. 그러나 확률변경생산함수 모형은 전체 연도의 데이터를 동시에 사용하여 추정하기 때문에 생산성에 대한 연도별 추세분석이 DEA보다 우수하며 상대적 생산성의 개념을 보다 강화시킨 기법이다.

다음으로 확률변경생산함수는 회귀함수와 다른 의미를 지닌다. 즉 회귀함수는 생산가능곡선(production possibility curve)을 도출할 수 없고 생산변경 밑에 위치한 값을 얻게 되는데, 이는 관찰할 수 있는 데이터의 문제에서 찾을 수 있다. 즉 생산요소 데이터는 실제로 생산활동에 투입되는 양을 나타내 주고 있으나, 생산량 데이터는 투입된 생산요소를 이용할 때 산출할 수 있는 최대생산량과 반드시 일치한다고 정의할 수가 없다. 이는 각 자치단체간의 사업 내에 내재하는 비효율성으로 말미암아 실제로 생산된 양(데이터로부터 관찰할 수 있는 양)은 최대생산량보다 작은 값을 갖게 된다. 다시 말해 생산가능곡선상에 위치하는 점이 아니고 그 밑에 존재하는 점들이 데이터로 관찰되고 실증분석에 이용되고 있다. 따라서 수집된 데이터로부터 관찰할 수 없는 비효율성을 추정하기 위해서는 다음과 같은 확률변경생산함수를 도입할 필요가 있다.

$$y = f(x) + e$$

$$e = u + v$$

단, y 는 생산량, x 는 생산요소, e 는 총오차

$u(\leq 0)$ 는 기술적 비효율성에 의한 생산량의 손실,

v 는 $N(0, \sigma_v^2)$ 를 가지는 오차항

이 모형에서의 생산량은 변경 $f(x) + v$ 에 의한 위로 유계(bounded above)이며, 변경은 오차항 v 를 포함하고 있기 때문에 확률변경(stochastic frontier)이라고 부른다. 이 모형에서 단측분포로 가정된 u 는 총오차 e 중에서 비효율적인 요인으로 간주할 수 없는 요인에 의해 발생한 v 를 뺀 나머지로써 기술적 비효율성을 의미한다. 따라서 u 에 의해서 개별자치단체의 기술적 효율성을 추정할 수 있기 때문에 먼저 확률변경생산함수를 추정한 후 비효율성을 대표하는 변수 u 를 추정해야 한다(이은국 외, 2002).

다. 회귀분석

공공부문의 효율성을 측정하기 위해 사용되는 또 다른 방법으로는 회귀분석이 있다. 회귀분석은 한 변수가 다른 여러 변수들에 의해 설명 또는 예측되는 양태를 알아보기 위한 통계적 방법이다. 즉, 다수의 관찰된 생산량으로부터 평균적 효율성의 추정치를 구해 이 수치와 각 조직의 관찰치를 비교하여 효율성을 추정하는 방법이다. 이 방법은 주로 예측을 위해 사용되지만 사후평가를 위해서도 사용되기도 한다. 그러나 개별 조직의 비효율 정도에 대한 측정이 불가능하다는 문제 즉 다수의 관찰된 생산량으로부터 평균적 효율성의 추정치를 구해 이 수치와 각 조직의 관찰치를 비교하여 효율성을 추정하는 방법으로 주로 예측을 목적으로 사용되며, 일반적으로 다음 식과 같이 계산된다.

$$I = a + \sum_{i=1}^n b_i O_i + v_i \quad \text{식(2-4)}$$

$$O = c + \sum_{i=1}^n d_i I_i + u_i \quad \text{식(2-5)}$$

(I:input, O:output, a,b,c,d:회귀계수, v_i, u_i : 오차항)

이러한 회귀식을 사용하여 효율성을 측정하는 경우 투입 면에서 하나의 산출 또는 복수 산출의 조합변이에 의해 설명할 수 있고, 산출 측면에서 하나의 투입 또는 여러 투입의 조합의 변이에 의해 설명할 수도 있다. 즉 회귀식이 추정된 수치와 실제의 투입량 또는 산출량을 비교하게 되는데, 잔차가 양의 부호를 가지면 상대적으로 비효율적이며, 잔차가 음의 부호를 가지면 상대적으로 효율적인 것으로 판단하게 되는 것이다. 다시 말하면 모형에 의해 계산된 평균적 효율성의 추정치와 각 조직의 실제 관찰치를 비교하여 추정치보다 높은 관측치를 보이는 조직은 효율적인 것으로, 추정치보다 낮은 관측치를 보이는 조직은 비효율적인 것으로 판단하는 것이다.

〈표 2-3〉회귀분석과 프런티어 접근의 지수화 방식 비교

구분	회귀분석에 의한 방법	프런티어적 접근법
투입-산출의 관계	함수관계	상대적 효율의 관계
가중치	부여	부여하지 않음
관리전략	제시 안함	비효율적 단위에 대해 제시
사용 예	회귀분석	DEA, 확률전선모형

효율성은 기본적으로 투입 측면에서는 최소의 투입으로서, 또 산출 측면에서 볼 때는 최대의 산출을 얻는 것을 기본으로 하는 개념이므로 평균적 수준을 제시해 주는 회귀분석만으로는 효율성을 판단하기 힘들다. 특정의 산업 내에는 다양한 기술수준과 가용자원 그리고 상이한 생산조직, 경영기법을 가진 기업들이 다수 존재하게 되는데, 어떤 기업은 다른 기업에 비해 동일한 투입생산요소를 사용하여 높은 산출을 얻을 수도 있고 낮은 산출을 얻을 수도 있는 것이다. 회귀분석에 의해 얻어지는 생산함수는 투입과 산출의 평균적인 생산관계만을 나타내는 생산함수이므로 효율성을 측정하는 방법으로는 한계를 지닌다(이은국 외, 2002).

즉 앞의 식(2-4) 또는 식(2-5)에서 각각의 지방자치단체는 사업경영 $t=1$ 일 때 내재하는 비효율성으로 인하여 얻어지는 생산량은 최대생산량보다 작은 값을 나타내게 된다. 따라서 평균적인 성과로부터의 차이를 계산하는 방법으로는 효율성을 정확히 측정할 수 없으며, 효율성 또는 비효율성을 정확히 계산해 내기 위해서는 최대생산량을 계산해 이것을 기준으로 평가할 필요가 있다.

제2절 지방자치단체 효율성 측정

오늘날은 세계화, 국제화, 지방화로 시대로 규정하면서 민간부문과 더불어 공공부문에서도 무한경쟁의 원리가 작용하여 많은 변화가 나타나고 있다. 특히 지

방자치단체들은 재정적 한계 속에서도 지역 주민들에게 더 많은 서비스를 효율적이고 효과적으로 제공하고자 많은 노력을 하고 있다. 그러나 이러한 노력은 생산성 또는 효율성에 대한 정확한 진단과 평가를 통해 합리적인 대안을 모색할 때에 가능할 것이다.

지방자치단체의 효율성은 거시적 측면과 미시적 측면으로 구분할 수 있다. 거시적 측면의 효율성은 자치단체의 총예산 대비 지역주민의 전반적 공공서비스 만족도 향상의 개념으로 앞서 설명한 공공부문의 효율성 개념과 일치하는 개념이다. 이러한 거시적 효율성은 개별 자치단체의 특수한 사례 보다는 대부분의 자치단체에 일반적으로 적용할 수 있는 정책을 도출할 때 사용된다. 우리는 이러한 거시적 측면의 효율성을 “지방자치단체 효율성”이라 일컫는다. 이에 비해 미시적 측면의 효율성은 자치단체 재정활동 하나 하나에 주목하면서 불요불급하고 낭비적인 재정활동을 지양하고 우수사례 등을 확산시키는 방식에 의존한다. 이러한 미시적 접근의 효율성은 개별 재정지출 활동의 합계에 의해 도출하므로 우리는 “지방자치단체 재정지출 효율성”이라 칭하여 “지방자치단체 효율성”과 구분하고자 한다. 이에 따라 본 절에서는 지방자치단체의 효율성을 DEA 모형에 의해 측정하고 다음 절에서는 지방자치단체 재정지출 효율성과 관련하여 우리나라의 예산절감 개념과 측정 및 영국의 지방정부 효율성 측정을 소개하고자 한다.

지방자치단체 효율성은 앞서도 지적한 바와 같이 특성상 측정에 많은 한계가 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 가장 널리 사용되고 있는 방법이 자료 포락분석법(DEA)이다. 따라서 본 연구에서도 DEA 모형 중에서 규모에 대한 수익불변(Constant Returns to Scale: CRS) 모형과 규모에 대한 수익변동(Variable Returns to Scale: VRS) 모형을 사용하여 효율성을 측정하고자 한다.

왜냐 하면 지방자치단체의 효율성 분석에 있어서 DEA기법은 다음과 같은 유용성을 가지기 때문이다. 먼저, 복수의 투입요소와 복수의 산출물들을 임의적인 가중치를 사용하지 않고서 모형 속에 포함시키는 것이 가능하다. 즉, DEA기법은 총요소생산성의 측정원리에 따라 복수의 개별투입산출비율(single-factor

rations)대신 전반적인 실적에 상응하는 한 개의 통합적인 투입산출비율로 축약하는 객관적인(non-subjective) 가중치 부여체계를 제공한다.

두 번째로는 다수의 산출물이 창출되는 복잡한 생산 구조 하에서 생산함수의 구체적인 형태가 알려져 있지 않은 경우에 특정 DMU의 효율성을 그와 유사한 DMU와 비교하여 도출할 뿐만 아니라, 비교대상이 되는 효율적 DMU인 준거집단(peer group)을 보여주는 점을 들 수 있다(문춘걸, 1998). 비효율적인 DMU의 준거집단의 구성과 준거집단의 가중치로 구성된 효율적 변경상의 목표점(target)은 효율성 향상의 방안을 제시해 주는 역할을 한다.

1. 기존연구

우리나라에서 DEA 분석을 통하여 공공부문의 효율성을 측정된 사례는 매우 많다. 많은 연구들이 보건소, 지방상수도 등 특정 사업으로 구분 가능한 부분을 중심으로 연구하였다. 아울러 지방자치단체의 재정효율성을 분석한 연구도 상당수 존재한다.

먼저 윤경준(1996)의 경우 54개 자치구 보건소의 상대적 효율성을 투입측면의 CCR 모형으로 분석하였다. 투입요소로는 의료인력, 간호인력, 기타인력을 사용하였으며, 산출물 변수로는 결핵관리사업, 모자보건사업, 진료사업 등을 사용하였다. 그리고 윤경준·원구환(1996)에서는 67개 지방상수도사업 대상 투입측면의 CCR 모형을 적용하여 상대적 효율성을 측정하였다. 투입요소는 인건비, 물건비, 기타영업비용, 영업외비용 등을 사용하였고, 산출물로는 1인1일 급수량, 안정성비율, 수익성비율을 사용하였다.

한편 문춘걸·현진권(1998)은 67개 중소도시 대상 지방정부의 생산성을 여러 DEA 모형을 적용하여 측정하였다. 투입요소로는 시민 1인당 공무원 수 및 구성(일반직, 정무직 및 별정직, 특정직, 기능직 및 고용직), 인건비 제외 1인당 세출결산액, 공무원 1인당 관할면적 등을 사용하였다. 산출요소로는 하수도보급률, 상수도보급률, 도로율, 시민1인당 도시공원시설의 면적, 시민1인당 공중변소의

〈표 2-4〉 기존연구의 투입-산출요소

연구자	투입요소	산출요소
이혁주·박희봉 (1996)	① 공무원 수 ② 세출규모	① 건축허가건수 ② 쓰레기 수거량 ③ 상수도 보급률 ④ 생활보호대상자수 ⑤ 도로사업비 ⑥ 지방세징수액 ⑦ 주민수
문춘걸 (1998)	① 시민 1인당 공무원수와 구성(일반직, 정무직 및 별정직, 기능직 및 고용직) ② 시민 1인당 세출액 ③ 공무원 1인당 대비관할면적	① 하수도 보급률 ② 상수도 보급률 ③ 도로율 ④ 공원면적 ⑤ 공중변소개수 ⑥ 사회복지시설 수용인원 ⑦ 도서관 입관자수 ⑧ 주차장 면적 ⑨ 건축허가면적
임동진·김상호 (2000)	① 시민 1인당공무원수 ② 시민1인당 세출액 ③ 공무원 1인당 관할면적	① 1인당건축 허가면적 ② 하수도보급률 ③ 상수도보급률 ④ 저소득주민보호비율 ⑤ 인구1000인당 사회복지시설수 ⑥ 도로율 ⑦ 1인당지방세 징수액 ⑧ 인구 천인당 문화시설수 ⑨ 인구 천인당 도시공원면적
석영기 (2004)	① 일반직 공무원의 수 ② 정무직 공무원의 수 ③ 기능직 공무원의 수 ④ 1인당 지방세 부담액 ⑤ 1인당 세출결산액	① 재정자립도 ② 하수도보급률 ③ 상수도보급률 ④ 도로율 ⑤ 1만명당 의료인수 ⑥ 공공체육시설의 수 ⑦ 공공문화시설 및 문화단체의 수
한국지방행정연 구원 (2007)	① 시민 1000인당 공무원 수 ② 주민 1인당 세출예산(천원) ③ 특별회계 투자적경비 (천인당/ 천원)	① 상수도 보급률 ② 하수도 보급률 ③ 1인당 공원면적 ④ 주차장 비율 ⑤ 포장률 ⑥ 사회복지 시설개수 ⑦ 관광객수 ⑧ 자전거도로 정비율 ⑨ 재활용비율 ⑩ 천인당 도서관 좌석수 ⑪ 천인당 사업체 종사자수 ⑫ 주택보급률 ⑬ 건축허가면적

개수, 시민1인당 사회복지시설 수용인원, 시민1인당 공공도서관 입관자수, 등록 차량대비 공영주차장면수, 세대수 대비 건축허가건수 등을 사용하였다.

석영기(2004)의 경우 70개 시를 대상 투입지향적 BCC 모형을 이용하여 DEA 분석을 실시하였다. 투입요소는 일반직 공무원의 수, 정무직 공무원의 수, 기능직 공무원의 수, 1인당 지방세 부담액, 1인당 세출결산액 등이다. 산출요소는 재정자립도, 하수도보급률, 상수도보급률, 도로율, 1만명당 의료인수, 공공체육시설의 수, 공공문화시설 및 문화단체의 수 등을 사용하였다.

이 밖에도 <표 2-4>에서 볼 수 있듯이 이혁주·박희봉(1996), 문춘걸(1998), 임동진·김상호(2000), 한국지방행정연구원(2007) 등은 지방자치단체의 효율성을 측정할 사례들로서 투입요소와 산출요소가 자료의 이용가능성 때문에 매우 유사하다는 것을 알 수 있다.

2. DEA 효율성 측정을 위한 지표선정

공공서비스의 효율성을 측정하기 위한 변수는 기본적으로 투입요소와 산출요소로 구분된다. 지방자치단체의 효율성을 측정하기 위한 투입요소는 특정한 재화 및 서비스의 생산과 관련된 모든 투입요소를 망라하여야 한다. 그러나 자치단체 공공서비스는 투입의 복잡성으로 인해 모든 투입요소를 포함시키는 것은 거의 불가능하다. 지방자치단체의 서비스 효율성을 측정할 때 가장 많이 사용되는 투입지표는 인력과 예산을 들 수 있다(윤경준, 1995; 전병관, 2002). 예산을 투입요소로 사용하는 경우 조직의 간접적인 투입을 전반적으로 포착할 수 있다는 장점이 있으며, 인력을 투입요소로 사용하는 경우는 지방정부가 사용하는 투입요소가 대부분 노동집약적이라는 특성 때문이다. 본 연구는 투입의 복잡성을 단순화하고 조직의 간접적인 투입을 전반적으로 포착할 수 있는 예산과 서비스의 전달자로서의 인력을 투입요소로 선정하여 분석하고자 한다. 따라서 주민천명당 공무원수와 주민1인당 세출예산액이 포함되었다.

공공서비스 산출요소의 측정은 투입에 비해 매우 곤란한 경우가 많다. 지방

자치단체가 수행하는 업무는 매우 다양한데, 그 중에서 공공서비스의 최종목표가 산출요소가 된다고 할 수 있다. 이러한 산출요소를 도출하기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 그 첫째는 측정대상의 범위를 포괄하는 것이고, 다른 하나는 산출물에 대한 계량화의 가능성이다. 측정대상의 범위설정은 공공산출물의 범위에 양적재화만을 포함시킬 것인가 아니면 질적 서비스까지 포함시킬 것인가를 결정하는 것이고, 산출물의 계량화는 정부가 공급하는 공공재 가운데 계량화가 가능한 것을 조작적으로 정의하는 것이라 할 수 있다(김대원, 1999).

산출요소의 선정은 지방자치단체의 서비스 제공에 대한 주요 업무를 규정하고 비교가능한 형태로 보고된 산출지표를 선정해야 한다. 몇몇 기존 연구에서는 교통사고건수, 범죄건수, 화재건수 등의 사고 및 재난에 관련된 지표(음의 효용을 제공)를 그대로 산출물의 일부로 사용하고 있는데 이는 잘못된 분석으로 판단된다. 그 이유는 DEA기법의 제약식 중 산출 제약식의 부등호는 고려된 산출물이 모두 양의 효용을 제공하는 재화인 것을 가정하고 있기 때문이다.

산출물의 선정을 위하여 시의 일반회계 및 특별회계의 세출결산 내역의 항목을 살펴볼 필요가 있다. 일반회계의 항목으로는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비가 포함되어 있으며, 공기업 특별회계의 항목으로는 상수도사업, 하수도 사업, 공영개발사업, 지역개발기금, 통합공과금, 지하철, 기타가 포함되어 있다. 기타 특별회계의 항목으로는 주택, 의료보험기금, 토지구획, 공업단지, 지방양여금, 학생회관 이설, 중기사업, 새마을소득, 시읍상수도, 영세민 생활보조, 기타가 포함되어 있다. 시가 담당하는 업무가 아주 다양하고 많지만, 자료포락분석법을 적용하기 위하여 산출물의 종류를 제한할 수밖에 없으며 『한국도시연감』에 수록된 산출관련 자료를 사용하여야 하므로 위에 열거된 지출항목의 일부만 고려하였다.

산출물로는 상수도보급률, 하수도보급률, 도로포장율, 1인당 공원면적, 1인당 주차면수, 천인당 복지시설인원, 천인당 쓰레기처리량, 1인당 민원처리건수, 1인당 도서관이용회수, 1인당 건축허가면적을 고려하였다. 산출물로 고려될 수 있

는 것 중에서 쓰레기수거율은 거의 모든 도시에서 100%를 기록하였으므로 제외하였다. 그리고 주택보급률, 보건의료시설 및 이용관련 변수들은 개별 도시의 시예산에서 많은 부분이 지출되지 않기 때문에 제외하였다.

3. DEA 효율성 측정결과

다음에서는 CCR-CRS 모형과 BCC-VRS 모형을 이용하여 시의 효율성 측정결과를 분석한다. 효율성을 측정한 결과는 <표 2-5>에 나타난 바와 같다. BCC-VRS 모형을 적용한 효율성 지표값이 CCR-CRS모형을 적용한 결과보다 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 BCC-VRS 모형과 CCR-CRS 모형의 측정결과는 차이가 크지 않고 대체로 유사한 결과를 보여주고 있다.

대부분의 수도권 시가 높은 효율성 점수를 받았다. 수도권 시 27개 중 3분의 1인 9개 시는 두 모형 모두에서 100%를 보이고 있고 나머지 시도 상대적으로 높은 값을 보이고 있다. 이에 비해 수도권 이외의 지역에서는 비교적 산업활동이 활발한 지역이라 할 수 있는 청주시, 천안시, 창원시, 김해시 및 거제시가 100%를 기록하였다. 이러한 결과는 DEA 효율성이 투입 및 산출지표 선정에 매우 민감하다는 것과 무관하지 않은 것으로 보여진다.

〈표 2-5〉 시의 효율성 측정결과

	CCR-CRS				BCC-VRS			
	2005	2006	2007	평균	2005	2006	2007	평균
수 원 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
성 남 시	100.0%	100.0%	93.8%	97.9%	100.0%	100.0%	93.8%	97.9%
의정부시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
안 양 시	100.0%	98.5%	100.0%	99.5%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
부 천 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
광 명 시	93.4%	100.0%	92.1%	95.2%	100.0%	100.0%	92.1%	97.4%
평택시	75.6%	100.0%	66.2%	80.6%	76.2%	100.0%	66.2%	80.8%
동두천시	79.9%	65.0%	100.0%	81.6%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
안 산 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
과 천 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
구 리 시	100.0%	90.4%	90.2%	93.5%	100.0%	100.0%	90.2%	96.7%
남양주시	90.5%	100.0%	100.0%	96.8%	91.2%	100.0%	100.0%	97.1%
오 산 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
시 흥 시	100.0%	99.7%	100.0%	99.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
군 포 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
의 왕 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
하 남 시	87.8%	71.7%	63.6%	74.4%	93.7%	71.7%	63.6%	76.4%
고 양 시	100.0%	94.0%	99.0%	97.7%	100.0%	100.0%	99.0%	99.7%
용 인 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
파 주 시	91.5%	100.0%	81.5%	91.0%	100.0%	100.0%	81.5%	93.8%
이 천 시	100.0%	63.2%	78.7%	80.6%	100.0%	63.6%	78.7%	80.8%
양 주 시	54.0%	50.9%	59.8%	54.9%	55.5%	52.4%	59.8%	55.9%
포 천 시	77.9%	62.9%	93.6%	78.1%	78.4%	67.5%	93.6%	79.8%
화 성 시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
광 주 시	88.7%	97.4%	95.7%	93.9%	100.0%	100.0%	95.7%	98.6%
안 성 시	85.2%	89.7%	99.8%	91.5%	100.0%	100.0%	99.8%	99.9%
김 포 시	67.8%	72.2%	67.5%	69.2%	69.9%	81.2%	67.5%	72.9%
춘 천 시	70.0%	70.3%	78.0%	72.8%	71.2%	76.1%	78.0%	75.1%
원 주 시	83.5%	90.5%	100.0%	91.3%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
강 릉 시	63.9%	78.8%	86.1%	76.3%	71.2%	85.2%	86.1%	80.8%
동 해 시	39.1%	61.0%	63.9%	54.7%	39.2%	100.0%	63.9%	67.7%

	CCR-CRS				BCC-VRS			
태백시	30.4%	30.5%	36.3%	32.4%	39.4%	32.2%	36.3%	35.9%
속초시	81.8%	83.0%	74.0%	79.6%	100.0%	100.0%	74.0%	91.3%
삼척시	17.5%	30.6%	32.4%	26.9%	20.1%	35.3%	32.4%	29.3%
청주시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
충주시	40.8%	53.5%	57.3%	50.5%	43.1%	54.2%	57.3%	51.5%
제천시	100.0%	99.1%	88.3%	95.8%	100.0%	100.0%	88.3%	96.1%
천안시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
공주시	55.3%	56.8%	57.9%	56.7%	55.3%	57.1%	57.9%	56.8%
보령시	44.1%	32.3%	57.5%	44.6%	45.0%	34.8%	57.5%	45.8%
아산시	72.1%	84.6%	100.0%	85.6%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
서산시	73.1%	100.0%	100.0%	91.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
논산시	76.7%	65.6%	86.1%	76.1%	100.0%	65.6%	86.1%	83.9%
계룡시	55.4%	45.5%	48.6%	49.8%	100.0%	48.5%	48.6%	65.7%
전주시	94.0%	100.0%	95.1%	96.4%	100.0%	100.0%	95.1%	98.4%
군산시	63.4%	59.9%	61.6%	61.6%	63.5%	60.9%	61.6%	62.0%
익산시	100.0%	84.6%	95.7%	93.4%	100.0%	100.0%	95.7%	98.6%
정읍시	32.8%	36.6%	47.7%	39.0%	34.3%	38.5%	47.7%	40.2%
남원시	39.6%	55.9%	55.4%	50.3%	40.5%	100.0%	55.4%	65.3%
김제시	39.5%	48.8%	56.7%	48.3%	39.9%	100.0%	56.7%	65.5%
목포시	100.0%	82.7%	100.0%	94.2%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
여수시	39.1%	100.0%	100.0%	79.7%	43.5%	100.0%	100.0%	81.2%
순천시	63.6%	59.3%	61.2%	61.4%	78.8%	60.2%	61.2%	66.7%
나주시	32.3%	35.0%	41.0%	36.1%	32.5%	35.4%	41.0%	36.3%
광양시	51.7%	47.1%	74.2%	57.7%	52.0%	47.5%	74.2%	57.9%
포항시	71.0%	74.7%	76.5%	74.1%	71.4%	74.8%	76.5%	74.2%
경주시	48.9%	62.8%	69.3%	60.3%	52.1%	65.0%	69.3%	62.1%
김천시	59.8%	57.1%	63.5%	60.1%	59.9%	61.8%	63.5%	61.8%
안동시	66.0%	47.0%	63.9%	59.0%	100.0%	48.2%	63.9%	70.7%
구미시	93.8%	100.0%	100.0%	97.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
영주시	39.0%	82.0%	92.5%	71.1%	40.2%	83.0%	92.5%	71.9%
영천시	44.6%	41.2%	57.4%	47.7%	46.6%	44.2%	57.4%	49.4%
상주시	36.1%	37.4%	40.1%	37.9%	36.1%	39.0%	40.1%	38.4%
문경시	23.3%	50.3%	55.6%	43.0%	24.6%	50.3%	55.6%	43.5%
경산시	70.8%	73.4%	83.1%	75.8%	72.8%	74.8%	83.1%	76.9%

	CCR-CRS				BCC-VRS			
창원시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
마산시	91.3%	69.4%	80.3%	80.3%	94.2%	69.8%	80.3%	81.4%
진주시	67.1%	70.8%	65.1%	67.6%	67.1%	85.3%	65.1%	72.5%
진해시	59.3%	54.4%	65.9%	59.8%	67.8%	57.5%	65.9%	63.7%
통영시	39.2%	100.0%	100.0%	79.7%	40.8%	100.0%	100.0%	80.3%
사천시	40.2%	53.5%	53.7%	49.1%	42.2%	100.0%	53.7%	65.3%
김해시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
밀양시	38.5%	43.8%	43.8%	42.0%	38.5%	47.5%	43.8%	43.3%
거제시	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
양산시	76.1%	100.0%	93.1%	89.7%	76.1%	100.0%	93.1%	89.7%

이러한 효율성 측정결과를 도시 인구규모에 따라 구분하여 살펴보기로 하자. 인구규모가 10만명 미만 도시들의 평균 효율성은 CCR-CRS의 경우 55.4%이며, BCC-VRS 모형의 경우에도 63.5%에 불과하다. 인구규모가 10만-20만명인 경우에도 효율성은 준거집단(효율성 100%)의 2/3 수준에 그치고 있으며, 인구규모가 증가할수록 점진적으로 효율성도 증가하는 것으로 나타났다. 특히 인구규모가 30만명을 초과하면서 효율성은 90%를 넘어서고, 70만명 이상의 대도시의 경우 99%를 초과하여 가장 효율적인 것으로 밝혀졌다.

〈표 2-6〉 시의 인구규모별 효율성

인구규모	자치단체수	평균인구	CCR-CRS	BCC-VRS
10만미만	10	76,008	55.4%	63.5%
10-20만	25	140,320	67.6%	71.2%
20-30만	16	246,922	78.9%	82.3%
30-40만	6	331,702	90.9%	93.7%
40-50만	6	431,019	92.9%	93.2%
50-70만	6	572,690	95.0%	95.4%
70만이상	6	891,728	99.3%	99.6%

한편 재정자립도와 효율성의 관계를 보면 상관관계가 매우 뚜렷하게 나타난다 (<표 2-7> 참조). 재정자립도가 20% 미만인 시의 경우 CCR-CRS모형과 BCC-VRS 모형 모두 50%대에 머물고 있으며, 재정자립도가 증가할수록 효율성도 높아지는 것을 알 수 있다. 특히 재정자립도가 50%를 초과하는 14개 자치단체의 경우 두 모형 모두에서 99%를 넘고 있어 자치단체의 재정력이 재정효율성 결정에 매우 중요하다는 사실을 보여주고 있다.

〈표 2-7〉 시의 재정자립도와 효율성

재정자립도	자치단체수	평균재정자립도	CCR-CRS	BCC-VRS
20%미만	13	15.4	53.0%	57.5%
20-30%	17	24.0	66.6%	69.3%
30-40%	14	33.5	82.5%	84.3%
40-50%	17	45.0	87.8%	89.5%
50-60%	8	55.4	99.3%	99.8%
60%이상	6	63.9	99.5%	99.6%

4. 효율성 결정요인 분석

DEA 효율성의 결정요인을 분석하기 위해 토빗(Tobit) 모형을 사용한다. DEA 효율성은 상대적 효율성으로서 준거집단의 효율성 값이 1로 제한된다. 따라서 이러한 제한적 값을 취하는 종속변수의 회귀분석에는 일반적으로 Tobit 모형이 사용된다.

<표 2-8>의 분석결과를 통해 효율성의 결정요인을 보면 앞서의 예상과는 달리 인구는 설명력이 거의 없고 대신 재정자립도가 CCR-CRS와 BCC-VRS 모두에서 양의 유의한 값을 보이고 있다. 즉 재정자립도가 높을수록 효율성 값이 높아지며, 반대로 65세 이상 노인인구 비중이 커질수록 효율성은 낮아진다. 65세 이상 노인인구가 많아지면 행정서비스 공급단가가 증가하고, 이로 인해 효율성은 낮아지게 되는 것이다. 한편 인구규모의 경우 인구가 많은 단체일수록 재정

자립도가 높아져 효율성이 커지는데, 이것이 인구가 많아질수록 효율성이 제고 되는 것으로 보여지기 때문에 풀이된다.

〈표 2-8〉 효율성 결정요인 분석(Tobit 모형)

	CCR-CRS	BCC-VRS
인구	3.64E-08 (0.28)	-1.41E-09 (-0.01)
재정자립도	0.0083483 (3.57)	0.0078927 (2.67)
65세이상인구비중	-1.765385 (-2.36)	-2.152848 (-2.34)
상수	0.6596802 (4.67)	0.7837913 (4.47)
LR chi2(3)	80.5	60.61
관찰치수	75	75

제3절 지방자치단체 재정지출 효율성

1. 지방자치단체 재정지출 효율성의 개념

앞에서 살펴 본 바와 같이 효율성은 투입 대비 산출을 극대화하는 것이다. 이에 따라 재정 효율성은 정부부문의 투입인 예산 대비 산출인 재정적 성과를 극대화하는 것으로 볼 수 있다. 영국의 경우 재정보효율성을 생산성을 높이고 세금의 금전적 가치를 제고시키는 재정활동으로 정의하고 있다(HM Government, 2005).

지방자치단체의 재정지출 효율성¹⁾은 제한된 재정자원(예산)을 가지고 보다

1) 지방자치단체의 재정지출 효율성은 미시적 개념의 효율성으로서 각각의 재정활동으로부터 이용가능한 자원을 최선으로 활용하여 성과를 극대화 시키는 것이다. 본 연구에서는 이러

나은 서비스를 공급해서 주민의 만족도를 높이는 재정운용을 할 때 달성된다. 이러한 지방재정의 효율성은 주민의 중장기적 재정부담과 행정서비스의 질과 양, 그리고 자치단체의 경쟁력에 큰 영향을 미친다는 점에서 더욱 중요하다. 따라서 지방단체들은 재정운용 전반에 대해 각종 낭비요소와 비경제적 경비를 최소화하고 재정관리의 혁신을 통해 저비용으로 고품질의 행정서비스를 제공하는 재정활동을 확대해 나가야 한다.

임성일(2008)은 재정효율성의 이론적 토대를 규모의 경제(economies of scale), 거래비용(transaction costs), 기술진보(technological progress), 벤치마킹(benchmarking), 효율적 자원배분(efficient resource allocation)의 관점에서 파악하고 있다.

규모의 경제는 생산과정에서 투입물의 증가가 산출물의 증가보다 빨라 평균 비용이 하락하는 현상을 의미한다. 지방자치단체의 경우 행정서비스의 생산 및 공급, 구매, 소비, 정보수집, 관리 및 지원업무 등 각종 활동에서 비슷한 활동을 하는 조직(자치단체 내의 부서간, 자치단체간, 자치단체와 민간단체)을 상호연계하여 규모를 확대시켜 주면 단위비용을 감소시켜 효율성을 증대할 수 있다.

거래비용은 경제주체가 최종적으로 공급하고 소비하는 재화와 서비스에 접근 하는데 필요한 비용이라고 할 수 있다. 특히 정부부문은 구조적 특성으로 인해 서비스를 공급하는 과정에서 여러 유형의 행정비용에 직면하는 한편, 주민의 행정순비용, 집단적 의사결정비용, 다양한 정보비용 등 정부고유의 거래비용에 직면한다(Fisher, 2007). 지방자치단체의 경우 정보공유, 공동입찰 등을 통해 생산 및 소비원가를 감소시키고, 공무원의 부정 부패를 차단하여 거래비용을 줄임으로써 재정효율성을 향상시킬 수 있다.

기술진보는 총생산 증가 중 노동과 자본 이외의 기타요인에 의해 증가하는 생산증가분을 일컫는다. 기술진보는 주로 제품과 생산과정의 혁신에 의해 이루어지는 생산성 향상이므로 자치단체의 경우 기존의 예산을 가지고 주민에게 보다 질적으로 양적으로 우수한 서비스를 제공하는 경우 발생하는데, 기술진보에

한 미시적 효율성의 합이 거시적 효율성인 지방자치단체 효율성이 되는 것으로 구분하고 있다.

의한 재정효율성의 경우 측정의 어렵다는 문제가 있다.

벤치마킹이란 수범사례를 모델로 삼아 학습하고 개선하는 비교경쟁적 접근방법이다. 벤치마킹을 통해 효율성 향상을 도모하는 경우 주요 재정사업과 행정서비스 공급비용의 내역과 산출물 및 성과정보를 지속적으로 외부에 공개하고 비교하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

자원배분의 효율성은 자치단체가 주어진 예산을 가지고 기능별, 사업별로 우선순위와 배분규모를 적절히 결정하는 과정에서 실현할 수 있는 효율성이다. 자치단체의 경우 재정분야별로 예산의 배분실태를 정확히 파악하고 중장기 재정수요를 합리적으로 예측함으로써 최적의 우선순위를 결정하여 효율성을 증진시킬 수 있다.

이와 같은 재정효율성의 관계요인 측면에서 지방재정의 비효율적 운용 유형을 보면 <표 2-9>와 같다.

2. 지방자치단체 재정효율성 제고와 예산절감

새 정부는 경제 활성화를 위한 국민적 여망에 부응하기 위해 각종 규제완화, 경제 살리기, 대국민서비스 수준 향상 등을 적극적으로 추진하고 있다. 특히, 공공부문에 있어서 한정된 재원으로 생산성을 높이고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 재정운용의 효율성을 강조하고 있다. 이에 따라 기존의 대국민 서비스 수준은 유지하면서 공공부문 전반의 군살을 제거하여 작고 효율적인 정부를 조기에 구현하고자 범국가적 차원에서 예산 절감을 추진하게 된 것이다.

따라서 예산절감도 재정과정에서 나타나는 비효율성을 제거하여 효율성을 제고하고자 한다는 점에서 미시적 재정효율성으로 볼 수 있는 것이다.

예산 절감을 통해 확보된 추가 재원은 경제 살리기, 서민생활 안정, 물가 및 에너지 대책, 국정과제 추진 등에 소요되는 재원으로 적극 활용하도록 하고 있다. 예산절감은 단순히 절감만이 아니라 관례적이고 답습적인 예산사용 관행과 공무원의 행태·마인드를 획기적으로 개선하는 한편 국민세금을 알뜰하게 쓰는

〈표 2-9〉 재정효율성 관계요인과 지방재정의 비효율적 운용유형

재정효율성 관계요인	지방자치단체의 비효율적 사례유형(예시)
규모경제	<ul style="list-style-type: none"> - 정보·물품·시설·서비스의 공동활용 결여 - 유사·중복투자 - 불확실성, 위험성 사업추진 - 수요조사 및 타당성조사 미흡 - 지출 및 사업특성(규모경제 가능·불가능)의 미반영
거래비용	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰·계약의 전문성 부족 - 조달정보 공유체제 미흡 - 물품·서비스의 전국가격정보 부족 - 협상능력 및 기법부족 - 민간위탁 등 적절한 서비스 공급방식의 미활용 - 부정·부패 등
기술진보	<ul style="list-style-type: none"> - 재정업무의 프로세스 혁신 미흡 - 새로운 행정서비스 제공 미흡
벤치마킹	<ul style="list-style-type: none"> - 수범사례 미활용 - 나홀로식 축제·행사 추진 - 자율적 경쟁, 상호학습노력 부족 등
효율적 자원배분	<ul style="list-style-type: none"> - 합리적 예산투자 우선순위 결정 부족 - 미래 재정수요와 불확실성에 대한 체계적 점검 미흡 - 자치단체장의 정치적 동기 사업추진

자료: 임성일(2008)

절감시스템 정착을 함께 추진하는 것이다. 또한 민간경영기법의 도입, 원가의식 제고, 인센티브체계 구축 등을 통해 공공부문 전반에 창의와 혁신을 유도하고자 하는 측면도 있다.

정부는 전체 지방예산의 약 10%인 약 12조원을 절감하여 기업물류지원, 전통 시장 구조개선 등에 투자하고자 하며, 이 중 2008년에만 전체 자치단체 집행 예산중 총 5조 1천억원을 절감할 계획이다(행정안전부, 2008).

우선 계약방식 효율화를 비롯한 사업부서 통폐합 등 사업부문 예산을 3조 1

천억원 정도 절감토록 할 계획이며 특히, 예산절감 효과가 크다고 판단한 계약 제도에 대해 개선을 추진하고 있다. 이에 따라 시도별 계약심사과를 설치하고 공사 및 용역에 대한 원가심사를 강화함과 아울러, 장기공사의 계속비 예산 편성 의무화, 공기단축이 가능한 사업은 채무부담행위로 우선 추진하고 있다.

유사·중복 사업은 통합 발주토록 하고 사용 빈도가 높은 공통물품의 경우 공동 구매 제도 등을 활성화할 계획이다. 또 기관내부의 운영경비 절감 3500억원, 지방세 체납액 징수제고 및 세외수입 확충 등 수입증대로 8700억원, 공사·공단 및 출연·출자기관 등 예산외의 절감액이 7200억원 정도에 이를 것으로 추산하고 있다. 그리고 정부는 예산절감 등 투자실적이 우수한 단체에 대해 인센티브를 부여, 앞으로 자치단체의 적극적인 참여를 유도하겠다고 한다.

정부나 지방자치단체가 예산 절감에 나서는 것은 바람직한 현상이지만 무분별한 예산절감 정책으로 인해 계획된 사업 예산 등을 무리하게 대폭 축소해 사업자에게 무조건적인 희생을 강요하는 것에 대한 우려도 제기된다.

가. 예산절감 기본원칙 및 인정범위

행정안전부(2008)는 예산절감의 기본 원칙을 다음과 같이 설정하고 있다.

첫째, 예산절감은 전국적 획일적 기준과 목표에 의해 추진하는 것이 아니라 각 자치단체별로 지역적 특성과 재정여건 등을 고려하여 자율적 목표와 실행계획을 수립하여 추진한다.

둘째, 통상적 점증적 방법에 의한 기존의 예산절감이 아니라 구조적 틀과 시스템을 바꾸는 수준으로 예산을 원점에서 재검토하고, 행태 제도적 변화와 원가 및 비용마인드 정착을 도모한다.

셋째, 중앙 및 상위 자치단체가 예산절감을 지시 통제하는 것이 아니라 중앙과 자치단체, 자치단체 상호간 지속적 의사소통과 협력하에 추진한다.

넷째, 단순한 예산절감의 목표달성에만 초점을 두어 사업을 연기하거나 물량을 축소하는 것이 아니라, 예산절감 추진계획, 추진, 평가 등 프로세스 전반에

결쳐서 모든 자치단체가 공유 벤치마킹 할 수 있는 실효성 있는 사례와 제도, 시스템 변화를 도출하는데 초점을 두고 있다.

예산절감은 그 기본원칙에 충실하면서도 정책의 실효성을 제고할 수 있도록 하기 위해 다음과 같이 예산절감의 인정범위를 정하고 있다.

- 예산절감 범위는 원칙적으로 자치단체의 일반회계와 특별회계(기타특별회계, 공기업특별회계)를 포함한다.
- 기금, 공사공단, 출연 및 출자기관 등은 자치단체 책임하에 자율적으로 추진하되, 실적은 소관 자치단체 실적에 포함한다.
- 불용된 예산 혹은 초과징수된 세입 등 세계잉여금은 예산절감이 아니며, 각 사례별로 세부 절감내역에 따라 능동적 적극적 노력에 의한 것으로 인정되는 경우에만 인정한다.
- 예산절감 범위에는 세출예산 절감과 수입확충, 사업량 및 성과제고, 민자유치를 통한 절감 등이 포괄적으로 포함된다.
- 예산절감 및 재투자실적으로 인정되기 위해서는 추진되는 모든 사항이 관련 법령 및 절차에 위배되지 않고 합당하게 이루어져야 한다.
- 예산절감 및 재투자 실적으로 인정되기 위해서는 이에 대한 명확하고 객관적인 근거자료 제시가 가능해야 한다.
- 예산절감 인정범위는 자치단체 세부규정에 따라 시행하는 예산성과금 지급대상 범위와 반드시 일치하는 것은 아니다.
- 예산절감으로 인해 계획된 사업이 정상적으로 추진되지 못하거나 결과적으로 대국민 서비스 질이 저하되는 경우에는 예산절감의 기본적 취지에 맞지 않다.
- 국고보조금, 시도비보조금 등 사업이 지정되어 교부되는 재원은 최종적으로 집행이 이루어지는 자치단체에서 절감목표 및 실행계획을 수립한다.

다. 자치단체별 예산절감 계획과 세출항목별 구성비

시도별 예산절감 계획비율을 보면 대체로 정부의 목표수준 10% 정도에서 비슷한 것으로 나타났다. 세출절감은 사업비가 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 인력운영과 기본경비 순으로 타났다. 그리고 지방세 수입의 증대에 대한 기대도 크며, 세외수입 증대도 상당할 것으로 기대하고 있다.

이러한 자치단체의 예산절감계획이 자치단체의 세출항목별 구성비와 어떤 관계를 갖는가를 상관계수를 통해 살펴보았다. 이것은 다른 단체에 비해 상대적으로 세출비중이 높은 경우 세출절감의 여지가 커서 세출절감이 많이 나타나는지 보기 위함이다.

〈표 2-10〉 시도별 예산절감 계획

(단위: 백만원)

	절감액	세출절감				세입증대		예산외	민자
		인력운영	기본경비	사업비	재무활동	지방세	세외수입		
서울	1,406,936	20,497	27,162	636,240	3,339	201,138	105,279	413,281	36,050
부산	271,023	18,033	2,219	133,238		50,236	25,526	41,771	21,679
대구	266,107	6,530	3,261	198,850	18,046	2,450	1,784	35,186	2,000
인천	278,536	7,459	7,652	166,182	19,254	3,805	18,082	56,102	
광주	63,876	10,333	1,794	24,456	1,756	100	23,674	1,763	
대전	71,646	260	1,759	41,478		845	1,775	25,530	16,300
울산	98,639	1,912	1,303	59,927	433	15,991	9,490	9,583	
경기	751,524	30,055	14,655	515,917	18,427	73,657	38,715	60,098	227,600
강원	262,021	16,761	4,237	196,417	3,522	23,823	17,081	180	36,900
충북	126,514	7,747	5,040	91,805	720	9,612	8,417	3,173	24,418
충남	236,749	8,419	6,413	188,200	3,950	14,529	12,668	2,570	
전북	165,688	16,038	4,232	115,570	4,651	11,637	13,560		
전남	298,200	14,369	10,485	196,238	1,491	19,418	8,611	47,588	56,652
경북	300,000	32,358	11,376	174,834	3,450	64,637	13,345		1,500
경남	419,812	28,719	8,283	278,972	4,524	60,303	11,358	27,653	54,100
제주	100,001	21,294	194	66,113	908	5,200	6,292		

자료: 행정안전부(2008)

〈표 2-11〉 세출항목별 절감율

	인건비 비율	인력운영 절감율	경상적경 비비율	기본경비 절감율	사업예산 비율	사업비 절감율	기타	재무활동 절감율	합계
서울	11.5%	0.9%	10.3%	1.3%	42.1%	7.3%	36.0%	0.0%	100%
부산	9.9%	2.3%	6.2%	0.4%	53.5%	3.1%	30.5%	0.0%	100%
대구	11.2%	1.2%	6.9%	1.0%	51.4%	8.1%	30.5%	1.2%	100%
인천	9.4%	1.3%	6.3%	2.0%	64.5%	4.3%	19.9%	1.6%	100%
광주	9.8%	3.3%	5.2%	1.1%	59.6%	1.3%	25.4%	0.2%	100%
대전	11.3%	0.1%	7.6%	0.8%	55.0%	2.5%	26.1%	0.0%	100%
울산	10.5%	0.8%	7.3%	0.8%	59.8%	4.2%	22.3%	0.1%	100%
경기	7.4%	1.5%	6.5%	0.8%	64.0%	3.0%	22.1%	0.3%	100%
강원	8.9%	2.2%	5.8%	0.9%	76.4%	3.0%	9.0%	0.5%	100%
충북	10.6%	1.4%	7.5%	1.3%	70.4%	2.5%	11.4%	0.1%	100%
충남	9.6%	1.1%	5.0%	1.6%	78.3%	3.1%	7.2%	0.7%	100%
전북	10.4%	2.0%	6.3%	0.9%	76.7%	2.0%	6.6%	0.9%	100%
전남	9.5%	1.5%	6.5%	1.6%	76.6%	2.6%	7.4%	0.2%	100%
경북	11.0%	2.8%	7.0%	1.6%	72.8%	2.3%	9.2%	0.4%	100%
경남	9.2%	2.8%	5.8%	1.3%	74.7%	3.4%	10.3%	0.4%	100%
제주	11.9%	7.9%	8.3%	0.1%	67.2%	4.4%	12.6%	0.3%	100%

그러나 결과는 매우 낮은 상관계수를 보이고 있으며, 사업비의 경우 오히려 음의 값이 큰 것으로 나타나 세출절감 계획은 세출비중과 상관관계가 거의 없는 것으로 밝혀졌다. 따라서 자치단체의 세출비중으로 예산항목별 효율성을 판단하기는 어렵다는 것을 알 수 있다.

한편 예산절감의 기본구조는 <표 2-13>에서 보는 바와 같이 인력운영비, 기본경비, 사업비, 지방세, 세외수입으로 구분하고 세부 절감방안을 제시하고 있다.

〈표 2-12〉 세출항목 비중과 절감비율간의 상관관계

	인건비-인력운영	경상적경비-기본경비	사업예산-사업비	기타-재무활동
상관계수	0.214	-0.228	-0.612	-0.147

〈표 2-13〉 예산절감 기본구조

구분		예산절감 예시
인력운영비		<ul style="list-style-type: none"> - 조직구조조정 및 신규증원 최소화 - 정원대비 현원결원율 일정비율 유지
기본경비		<ul style="list-style-type: none"> - 불필요한 국내의 출장 최소화를 통한 해외·국내여비 절감 - 시정간행물·유사홍보물 통폐합, 홈페이지활용 사이버홍보 활성화 - 에너지절약 및 사무용품·우편요금 절약 - 관용차량 운영 정밀진단을 통한 차량유지비 절감
사업비	예산편성	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 단계에서부터 계약심사기법을 적용 - 제도개선 및 각종 사업추진에 실효성이 낮은 연구용역 최소화 - 유사·중복사업의 통폐합(마을회관, 체육관, 운동시설 등 공동활용) - 공기단축 등 집중투자를 통해 실질 총사업비 절감 - 재정사업 자율평가, 총사업비 관리제도 등을 통한 세출구조조정 - 민간위탁사업 확대 및 민간참여 활성화 유도
	예산배정	<ul style="list-style-type: none"> - 사업물량 재조사 등을 통한 배정유보·감배정
	계약	<ul style="list-style-type: none"> - 계약심사 전담부서 설치를 통한 원가심사 강화 - 최저가 낙찰제 확대적용(300억이상 → 100억이상) - 유사사업 통합발주, 계속비 계약제도 등 적용
	사업집행	<ul style="list-style-type: none"> - 설계변경, 신기술·신공법 도입 등을 통한 절감 - 당초 사업계획에 포함되지 않은 용도로 목적의 사용 금지 - 옥외행사 최소화, 교육원 등 자체시설 활용을 통한 행사경비 절감 - 각종 지역축제, 체육대회 등에 대한 민간보조금 절감 - 조직내의 전문인력 활용으로 설계비·연구개발비 절감
	사후관리	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 성과관리 결과를 활용한 세출구조조정 (차년도 예산편성시 반영) - 집행잔액 등의 임의적 활용 제한
지방세		<ul style="list-style-type: none"> - 세무조사 및 체납액 징수관리 강화 - 인터넷납부, 자동이체 및 신용카드 납부 등 납세편의 제공
세외수입		<ul style="list-style-type: none"> - 유희장비 민간임대, 공영주차장 민간위탁에 따른 수입증대 - 청사내 주차장, 매점, 식당 임대확대 및 계약방법 개선 - 은닉 공유재산 발굴

자료: 행정안전부(2008)

3. 영국의 지방정부 효율성 측정

가. 효율성 측정 개요

영국은 지방정부의 재정효율성 향상을 위해 많은 노력을 하는 대표적인 나라이다. 영국정부는 자치단체의 재정효율성 향상을 위해 2004년에 재정지출검토보고서(2004 Spending Review)를 작성하고 이를 토대로 2005년부터 3년간 달성할 효율성 증진 또는 이득(efficiency gains) 목표를 위한 기준선(baseline)을 제시하였다. 효율성 증진목표는 매년 2.5%씩 3년간 7.5%를 달성하도록 하고 있다.

영국에서 효율성은 공공서비스 제공의 투입물 절감, 자원의 단가인하, 산출량 증대 등을 달성하기 위해 서비스 전달과정 및 자원활용에 대한 혁신으로 정의한다. 따라서 영국의 효율성 개념도 미시적 효율성인 재정지출의 효율성에 포함할 수 있다.

영국의 경우 이러한 효율성 이득의 40% 정도가 교육부문으로부터 발생할 것으로 예상하고, 경찰부문에서 15%가 창출될 것이며, 나머지 35%는 공공주택, 노인 및 청소년 등의 부문에서 계약제도 개선 등으로부터 도출될 것으로 기대하고 있다.

〈표 2-14〉 효율성 이득의 원천별 비중

분야	예상비율	비고
교육	40%	
경찰	15%	
계약 등	35%	노인요양, 공공주택, 청소년, 고속도로, 쓰레기처리 등

효율성 측정과 관련하여 영국의 지방정부들은 다음과 같은 책임을 지닌다. 첫째, 효율성 이득(efficiency gains)을 기록하고 보고하여야 한다. 둘째, 효율성 측정방법이 효율성 측정 기준에서 정한 원칙과 일치하는지 여부를 확인하여야

한다. 셋째, 이러한 이득이 예산삭감이 아니라 효율성 증진이라는 공적 신뢰를 구축하여야 한다.

영국의 효율성 측정과 관련한 중심기관인 영국 수상실(ODPM; Office of the Deputy Prime Minister)의 책임을 보면 첫째, 측정 기준을 제공하는 것이며, 둘째, 지방정부별 효율성 이득을 대조하고 확인하는 것이며, 셋째, 효율성 개선 상황을 보고하는 것이다. 즉, ODPM은 지방정부를 위한 효율성 측정의 기준을 제공하고 중앙부처의 기준과 지방자치단체의 측정기준이 일치하도록 하여야 한다. 또한 효율성 데이터시스템 확인기준을 통해 중앙에 보고하는 효율성 이득의 원칙을 제시한다. 상세한 기준은 계약활동(procurement workstream) 측정 및 생산적 시간 일정 등에서 이용 가능하다.

영국의 효율성 이득 측정 요소는 크게 사업계획요소와 시스템 확인 및 점검 부분으로 나누어진다(<그림 2-2> 참조). 사업계획요소는 효율성 이득의 종류와 실현방법을 설정하는 단계와 측정방법 개발단계로 이루어진다. 그리고 시스템 확인 및 점검요소는 자료수집, 자료처리 및 이득보고단계로 이루어지도록 구성 되어 있다.

〈그림 2-2〉 효율성 이득 측정 요소



나. 효율성 측정의 핵심요소

효율성 이득 측정의 가장 중요한 원칙은 효율성 이득의 계량화가 다른 기관 또는 국가적 기준과의 비교를 통해 이루어지는 것이 아니라는 사실이다. 효율성의 계량화는 자치단체 스스로의 종전 성과 대비로 측정되어야 한다는 것이다.

효율성 목표는 수백만 가지로 설정될 수 있다. 목표대비 성과를 측정하기 위

해 모든 효율성은 화폐적 가치로 측정될 필요가 있다. 이러한 가치가 예산삭감 이 아니라 효율성 이득이라는 것을 검증하기 위해 질적 평가에 기초한 검증(증거)이 필요하다. 그러나 효율성 이득이 서비스 질의 개선을 화폐가치화 하는 경우라면 이러한 과정이 필요하지 않다. 질적 평가는 종전의 성과대비로 이루어지며, 다른 기관과의 비교나 서비스질의 목표수준 대비로 이루어지는 않는다.

효율성 이득의 유형은 일반적으로 다섯 가지로 볼 수 있는데 이것은 우선 현금화 가능한 것과 현금화 가능하지 않은 것으로 구분하고 있다. 현금화 가능한(cashable) 효율성 이득이란 산출물의 수준과 질을 유지하면서 화폐적 자원을 절약하도록 하여, 다른 서비스 제공에 자원을 사용할 수 있도록 하는 것이다. 이에 비해 현금화 불가능한(non-cashable) 효율성 이득은 투입물의 사용이 화폐적 자원의 절약으로 이어지지 않으면서 생산성 또는 산출물의 질이 향상될 때 나타나는 것을 말한다.

〈표 2-15〉 현금화 가능 여부에 따른 효율성 분류

현금화 가능	현금화 불가능
E1 산출물을 동일하게 유지하면서 투입물을 절약	E3 동일한 투입물에 대해 산출물의 증가 또는 산출물 질의 개선
E2 산출물을 동일하게 유지하면서 투입물 가격 인하	E4 투입물 증가보다 더 큰 산출물 증가 또는 질의 개선
E5 전체적인 목표수준을 유지하면서 산출물 비율변화를 통해 동일 투입물 대비 더 큰 산출물 달성(배분적 효율성)	

현금화 가능한 효율성 이득은 첫째, 산출물을 동일하게 유지하면서 투입물을 절약하는 것, 둘째, 산출물을 동일하게 유지하면서 투입물 가격을 인하하는 것, 셋째, 전체적인 목표수준을 유지하면서 산출물 비율변화를 통해 동일 투입물 대비 더 큰 산출물을 달성하는 것(배분적 효율성)을 포함한다. 현금화 불가능한 효율성 이득은 첫째, 동일한 투입물에 대해 산출물의 증가 또는 산출물의 질을 개

선하는 것, 둘째, 투입물 증가보다 더 큰 산출물의 증가 또는 질을 개선하는 것을 포함한다.

효율성 이득을 계산하기 위해 투입물과 산출물을 측정해야 한다. 산출물의 측정방법은 효율성의 종류에 따라 다르다. 효율성이 투입감소로만 나타나는 경우 서비스질의 하락이 없다는 것을 확인할 수 있어야 한다. 이러한 효율성 유형은 대부분 현금화 가능한 것이다. 효율성이 산출량 증가로부터 나온다면 화폐적 가치로 환산하여야 한다. 이러한 효율성은 보통 현금화 불가능한 경우가 대부분이다.

다. 효율성 측정의 일반적 기준

효율성 이득을 측정하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 측정방법은 서비스 질적 수준을 유지한다는 내용에 기초하여야 하며, 둘째, 출발점 또는 기준선을 명확히 하여야 하며, 셋째, 측정의 기준과 방법에 대한 합의가 도출 가능하여야 한다.

예를 들어 계약방법 개선과 관련한 측정방법을 보면, 새로운 상품이 적어도 종전과 동일한 질적 수준을 유지한 상태에서 다음과 같이 계산된다.

$$\text{효율성 이득} = (\text{신 단위비용} - \text{종전 단위비용}) \times \text{수량}$$

1차년도와 2차년도의 산출물 가치 비교를 통한 효율성 측정은 효율성 이득의 가치가 본래 효율성 노력이 없었을 때와 비교한 개념이다. 이 경우 효율성이 서비스질의 개선으로부터 나오므로 질적 수준 유지라는 전제조건이 필요하지 않다.

효율성 활동이 시작되기 전의 척도로 설정된 모든 투입물, 산출물 및 서비스의 질적 수준에 대해 분명한 기준선(baselines)이 설정되어 있어야 한다. 이러한 기준선은 대표성을 지녀야 하고 계절성 요인 등도 고려할 수 있어야 한다.

〈표 2-16〉 효율성 척도와 가능한 기준선의 사례

효율성 척도	가능한 기준선
<ul style="list-style-type: none"> - 지출감소 - 서비스질의 개선 - 상품구매비 절감 - 서비스 전달 공무원 구성의 변동 	<ul style="list-style-type: none"> - 연간금액 - 서비스의 기준가치 - 종전 구매단가 - 공무원 유형별 비율
<ul style="list-style-type: none"> - 질적 척도 - 고객만족도 조사 - 콜센터 서비스 - 중심적 정책기능의 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 만족도 비율 - 15초내 응답비율 - 정책관련 공공서비스협약의 기본가치

효율성의 기준을 정하고 질적 수준을 유지하고자 할 때에는 특정연도 효율성 이득은 전년대비로 계산되어야 한다. 새로운 효율성 활동이 나타나는 경우 이것은 기준년도 또는 효율성 활동 시작전 대비로 계산되어야 한다.

한편 가상적 기준선(counterfactual baselines)도 개발하여야 한다. 가상적 기준선은 서비스제공 비용 증가를 유발하는 새로운 정책수행이 필요한 경우와 같이 외부적 환경의 변화로 인하여 새로운 자원의 수요가 발생하는 경우에 설정되는 기준선을 말한다. 새로운 요건을 충족하기 위한 서비스제공의 새로운 비용은 중앙부처의 동의를 얻어 실제지출과 대비되는 기준선이 된다.

효율성은 지속가능(sustainable)하여야 한다. 즉, 총누적 이득이 지속가능해야 한다는 것이다. 그리고 효율성 이득은 계속적인(ongoing) 것으로 단년도에 끝나는 것이 아니라 차후년도에도 지속되어야 함을 의미한다. 효율성 이득을 지속가능하게 하기 위해 효율성 아젠다는 사업계획, 예산 및 성과관리과정에 포함되어야 한다. 또한 누적이득은 지속가능하다는 것이 증명될 수 있어야 한다.

효율성 이득은 회계연도별로 측정하며, 이중계산을 방지하여야 한다. 그리고 인플레이션율을 고려하기 위해 GDP 디플레이터를 적용하여야 한다.

라. 투입물 변동 측정 및 질적수준 유지

자본지출에 있어서 효율성은 수입과 지출 모두로부터 얻을 수 있는 것이므로 효율성 이득의 계산도 마찬가지로이다. 매년 사업이 반복되어 지출계획이 안정적이라면, 효율성 이득은 자본투자사업으로부터 직접 계산이 가능하다. 반복되는 활동의 단위비용 하락의 경우 계산이 용이하며, 자본지출을 피하기 위해 취해진 행동도 효율성 이득에 포함하여야 한다. 매년 반복되지 않는 일회성 사업에서 비용절감 또는 질적수준 향상이 이루어지는 경우 이것도 당해년도의 이득에 포함할 수 있다. 효율성 행동은 계약과정의 개선, 계약협상 전의 가치창출 등을 포함한다. 이 경우 사업단위에서 효율성 행동이 이루어지며, 개별 자본투자사업에 대한 사업단위 행동의 효과에 대해 측정이 이루어져야 하며, 이러한 경우 가상적 기준선 대비로 효율성 이득을 측정한다.

자본지출 절감과 자산관리 개선(자본자산 수명연장)으로 자본비용 및 감가상각비용 절감도 효율성 이득이며, 계약을 통한 절감도 포함된다.

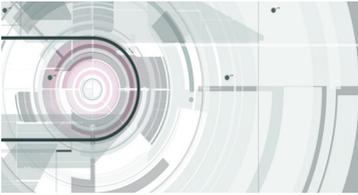
인력절감(headcount reductions)의 가치 측면에서 보면 인력절감 및 인력재배치를 통한 효율성 이득을 계산하여야 하는데, 실제비용 방식은 기준시점과 현재시점 간의 실제 인건비 차이를 말한다. 그리고 1인당인건비 방식은 실제비용을 이용할 수 없을 때, 직급별 인원변동과 1인당 인건비에 의해 계산할 수 있다. 즉,

현금화가능 효율성 이득 =

$$(\text{종전 공무원 수} - \text{효율성이후 공무원 수}) \times 1\text{인당 인건비} \times \text{물가상승률}$$

효율성 프로그램의 일반적 원칙은 서비스수준이 종전과 같이 유지되지 않는다면 효율성은 존재할 수 없다는 것이다. 서비스수준을 유지한다는 것은 단순한 내용의 기술(설명), 관리적 판단, 상세한 측정단위 등의 방법으로 검증할 수 있어야 한다.

사용하는 효율성 척도의 종류에 따라 서비스의 질적 수준을 가늠할 수 있는 척도가 필요한데 이것을 질적수준 유지지표라고 한다.



제 3 장 지방자치단체 재정의 비효율성 분석

제1절 자치단체 재정운영상의 비효율성

지방자치단체 재정지출의 비효율성은 각 지방자치단체가 재정운용을 하는 과정에서 발생시키는 낭비성 및 비합리적 재정지출을 일컫는다.

본 절에서는 우리나라 지방자치단체의 재정운영상 비효율성에 대해 재정운영 각 단계별(계획·예산편성 단계, 계약·사업집행 단계, 사후관리 단계)로 구분하여 세부 항목별 사례를 검토함으로써 어느 단계에서 어떻게 비효율적 재정운영이 이루어지고 있는가를 보다 명확히 나타내고자 한다. 그리고 비효율적 재정운영 사례를 유형화함으로써 이를 근거로 향후 비효율적 재정운영 사례별 대응방향의 모색과 아울러 자치단체 재정지출 효율화 방안을 도출하고자 한다.

1. 재정운영 단계별 비효율성 유형

가. 계획·예산편성 단계

계획·예산편성 단계에서의 지방자치단체 재정운영상의 비효율적 운용 사례는 첫째, 사업의 필요성·시급성 검토가 미흡하여 발생하는 것이다. 특히, 이러한 사례는 사업에 대해서 사전에 철저한 실태조사 및 타당성조사를 실시하지 않고 사업의 필요성 및 시급성에 대한 검증도 제대로 거치지 않은 상태에서 예산에 편성하는 경우에 많이 발생하고 있다.

〈인삼 연구기반시설 조성사업 예산집행 부적정〉

○○청은 인삼시험 연구동 신축부지 및 진입도로 예정부지에 포함되어 있는 사유지의 매입 가능여부 등을 제대로 검토하지 않은 채, 인삼시험연구 조성사업 예산을 편성한 결과, 부지매입 지연으로 집행이 어렵게 되자 타 용도로 전용하여 집행- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

둘째, 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡 등으로 인하여 비효율적 재정운용 사례가 발생하고 있다. 특히, 관련 부서 및 기관간의 유사한 사업추진으로 지방자치단체의 예산낭비가 발생하고 있는 것이다.

〈온라인 게임엔진 개발사업 추진 부적정〉

○○부와 ○○부가 추진하는 「온라인 3D 게임엔진 개발사업」과 「통합 플랫폼 게임기술개발사업」은 주요 사업내용이 유사·중복되어 있음에도 불구하고 중복 추진을 방지하기 위한 협의나 공동개발 가능성을 검토하지 않은 채 비효율적인 중복투자로 예산낭비- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

셋째, 관계기관 또는 부서간 사전협의를 하지 않아 중복투자 혹은 비합리적 사업을 추진하여 예산을 낭비하는 사례이다. 또한 협의가 부진하여 서로 자기부처 업무영역이라 주장하고 중복 투자하는 사례가 발생하는 등 예산편성 단계에서 사전 협의 미흡으로 인한 비효율적 재정운용 사례가 발생하고 있다.

〈공유수면 매립공사 부당 시행〉

○○지방해양수산청이 추진하는 부두건설공사에서 발생하는 준설토를 ○○광역시가 추진하는 공유수면 매립공사에 투입하면 공사비를 아낄 수 있었는데도 업무협의를 미흡하여 예산을 낭비- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

넷째, 사업을 계획하고 예산을 편성하는 단계에서 사업 시행 및 비용부담 주

체의 적정성 검토가 충분히 이루어지지 않음으로 인하여 재정운용상 재정지출 비효율성 및 예산낭비가 나타나고 있다.

〈재투자자원을 고려하지 않고 산정한 출자금 과다교부〉

○○부는 한국수자원공사에 대한 출자규모를 물값 현실화 정책의 추진상태에 따라 수입으로 확보되는 재투자자원의 규모를 반영하여 합리적으로 산정하여야 함에도 불구하고 이를 고려하지 않고 수도건설사업비 전액과 댐 보상비의 50% 이상을 과다하게 출자하여 예산을 낭비- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

다섯째, 지방자치단체가 예산을 편성하는 단계에서 사업수요에 대한 정확한 분석을 통해 적정규모의 예산을 반영하여야 하나 사업규모에 대한 적정성 검토가 미흡한 채로 예산을 편성하여 재정운용의 비효율성을 야기하고 있다.

〈○○본부 부대운영비 예산편성 및 집행 부적정〉

○○본부는 부대운영비 예산을 편성하면서, 실제 부대수보다 더 많은 부대수를 적용하여 과다한 예산을 편성한 후, 예산이 삭감된 다른 사업 등에 집행- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

〈○○-○○간 경전철사업 교통수요 과다예측〉

○○부, ○○광역시, ○○시는 위 사업을 민자사업으로 추진하면서 실제 운영수입이 추정 운영수입의 90%보다 적을 경우 운영수입보장금을 지급하는 것으로 협약을 맺었으나, 민자사업자가 정부로부터 운영수입을 보장받기 위해 교통수요를 과다 예측하고 주무관청에서 교통수요의 적정여부를 제대로 확인하지 않아 매년 거액의 운영수입보장금을 지급해야 하는 상황- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

여섯째, 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 예산반영 전 사업에 대한 철저한 검증과정을 거쳐야 함에도 불구하고, 이에 대한 절차가 미흡하여 예산낭비 및 비효율적 재정운용 사례가 발생하고 있다.

〈○○○○전시관 시설공사 추진 부적절〉

‘2004 ○○○○엑스포 행사’(04.10.13 ~ 04.10.17) 일환으로 ‘○○○○전시관 시설공사’(04.7.8 ~ 04.10.12, 160억 68백만원)를 추진함에 있어, 동 엑스포 행사 개막전 준공을 위해 지방재정 투·융자심사를 자체심사 안건으로 상정하기 위해 사업비를 29억원으로 축소(30억원 이상은 전북도에서 심사)하였고, 입찰대상인 실시설계 용역비를 임의로 축소(46백만원→32백만원)하여 수의계약 체결

또한, 실시설계용역결과 공사기간을 90일로 산정하였으나 엑스포 행사기간내 완공을 위해 절대공기를 70일로 축소하여 긴급공사 입찰실시 및 시공사를 선정하였고, 동 공사 부지는 바다별 매립지역임에도 지반성토 및 콘크리트 양생기간 미준수로 부실 초래

동 시설물 준공 후 비파탐하 등 각종 하자가 발생하였으나 명확한 원인 규명이 어렵다는 이유로 정밀안전진단을 실시한 후 지반보조공사 추가실시(약 5억원 소요), 총체적 부실로 예산낭비- 2007년도 정부합동감사 주요 지적사례 -

일급제, 사업계획단계에서 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡으로 총사업비가 늘어나거나 사업기간이 연장되는 결과로 인하여 예산낭비 혹은 비효율적 재정운용이 발생하고 있다.

〈○○원 총 사업비 과소 책정에 따른 낭비〉

○○원은 국가기록물 보존서고 신축사업 추진시, 당초 총사업비를 499억으로 책정하여 연차별 계획을 수립하였으나, 실제 1,409억으로 총사업비가 늘어남에 따라 공사원공시점이 지연되고 예산의 비효율적 집행을 초래-제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

〈○○지방산업단지 진입도로 건설 지연〉

○○시에서 당초 04년 ~ 10년까지 사업비 3,517억원(국비 50%)을 투자하여 총13.51km를 개설하려던 ○○지방산업단지 진입도로 건설사업이 08년까지 지방비 1,758억원은 투자가 완료되었으나, 국비는 동 기간중 당초 국비사업비 1,758억원중 51.5%인 907억원만이 지원되어 09년 ~ 10년 기간중 851억원이 지원되지 않으면, 부득이 사업기간이 연장되거나 사업비 증가가 불가피하여 입주업체들의 기업활동 저하 및 물류수송에 불편을 초래할 것으로 예상됨- 행정안전부 회계공기업과 제공 -

나. 계약·사업집행 단계

예산을 편성한 후, 실제 사업을 추진하는 단계에서도 재정운용의 비효율적 사례 및 예산낭비 사례가 다양한 측면에서 발생하고 있다. 첫째, 새로운 공법이 나 최적의 설계방식을 채택하려는 연구나 노력이 부족하여 예산이 낭비되거나 비효율적 재정지출이 이루어지는 사례가 나타나고 있다.

〈하천 제방의 배수시설을 설계 부적정〉

○○지방국토관리청은 경제적이고 품질 확보도 용이한 콘크리트 시공법을 사용하지 않고, 인력을 이용한 현장 콘크리트 타설방법을 사용함으로써 공사비가 더 소요되는 등 예산을 비효율적으로 집행- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

둘째, 사업실시를 위하여 계약체결에 앞서 철저한 원가심사를 하여야 하나 원가심사가 이루어지지 않아 계약원가를 과다하게 높게 산정하는 등 계약단계에서 비효율적 재정지출 사례가 발생하고 있다.

〈○○청 인쇄계약단가 적용 부적정〉

○○청은 인쇄물 연간단가계약을 체결하고 인쇄비를 지급하면서, 조달청장이 정한 인쇄 기준요금에 따라 옅색윤전 인쇄단가를 적용하여야 하는데도 단가가 높은 매엽기 인쇄단가를 적용하여 인쇄비 과다 지급- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

셋째, 사업의 성격이나 특성에 따라서는 다양한 계약방법이 가능함에도 합리적 계약방법을 적용하지 않아 예산낭비가 발생하고 있다.

〈공구분할로 인한 발주방식 변경으로 공사비 과다소요〉

○○광역시는 공사 추정가격 500억 이상으로 최저가 낙찰 대상공사인 ○○지방산업단지 진입 도로공사 3공구를 지역 건설업체 입찰참가기회 확대 등의 사유로 2개 공구로 분할하고 적격심사 대상공사로 변경하여 발주함으로써 예산을 낭비- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

넷째, 사업을 추진하는 과정에서 능동적이고 적극적으로 대응하지 못하는 등 각 지방자치단체의 사업에 대한 집행관리가 미흡하여 예산을 낭비하고 불합리한 재정지출을 초래하는 사례도 많이 나타나고 있다.

〈차량 배출가스 저감사업 사업대상 부당 확대〉

○○부는 정밀매연검사 결과 배출허용기준에 적합하지 않은 경유자동차에 대해 차량배출가스 저감장치 부착에 소요되는 경비를 지원하는 사업을 추진하던 중, 저감장치 부착실적이 저조하자 관련 법령상 지원대상이 아닌 배출가스 검사결과 적합관정을 받은 차량 및 배출가스 검사를 아예 받지 않은 차량에 대해서 저감장치를 부착하도록 사업대상을 확대함으로써 예산을 낭비- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

다섯째, 사업을 집행하는 과정에 있어서 해당 사업관련 여건변화 등 사업집행 변경요인에 대한 적극적인 관리와 대응이 미흡하여 예산낭비 및 불합리한 재정지출 사례가 발생하고 있다.

〈○○청 저장품 창고부지 매입〉

○○청은 2004년 저장품 창고 확충을 위해 부지를 매입하였으나, 인터넷 쇼핑몰을 통한 전자상거래가 보편화되자 창고부지가 필요 없게 되었으며, 결국 ○○홍보센터와 교육관 등을 추가 건립하는 것으로 사업내용을 변경하여 추진하다가 결국 사업을 중단함으로써, 매입 부지를 활용하지 못하고 부지매입비를 낭비-제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

여섯째, 각 지방자치단체에서 세출예산 집행기준 등 각종 관련규정을 제대로 준수하지 않고 예산을 부당하게 집행함으로써 비효율적 재정운용이 나타나고 있다.

〈공무원의 공무수행행위를 연구용역 인건비로 계상하여 지급〉

○○위원회는 7건의 학술연구용역계약을 체결하면서 동 연구용역 수행에 있어 위원회 소속 지방행정사무관 등 6명이 연구원으로 참여, 위원회 소속공무원은 당연히 하여야 할 공무수행의 일환으로 급여 이외에 별도의 반대급부를 받을 수 없는데도 인건비 1,200만원을 용역대가에 계상하여 지급- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례 -

<재해복구 목적 예비비 등 업무추진비 집행업무 부당 처리>

○○청은 호우피해 복구를 목적으로 배정받은 예비비 중 '복구현장 방문 주민위로 및 관계자 격려' 목적으로 배정받은 업무추진비를 경조사 축·조 구입비, 명절 선물 구입비, 직원 송년회식비 등 청·차장실 일반 업무추진비 용도로 사용하고, 사용용도 등 집행내용을 알 수 있는 관련 증빙서류를 전혀 갖추지 않음- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

다. 사후관리 단계

예산편성 결과에 따라 사업을 추진한 후, 해당 사업에 대한 집행결과에 대한 처리 및 평가 그리고 환류 등 사후관리 단계의 적절한 대응부족으로 인해 비효율적 재정운용 사례가 발생하고 있다. 사후관리 단계에서의 비효율적 재정운용 사례로는 첫째, 검사·정산 및 잔여재원관리가 미흡하거나 부적정한 경우를 들 수 있다.

<국제기반조성사업 예산편성 및 집행 부적정>

○○부는 국제기반조성사업의 집행 잔액을 예산심의과정에서 전액 삭감된 국제과학기술협력재단 설립 및 운영비로 집행- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

<○○부 청사대수선 공사 예산편성 및 집행 부적정>

2006년까지 7년간 총 74억여원을 투입하여 청사 대수선공사를 시행하고 해마다 청사 개보수공사를 진행, 2003년 노후 기계·전기설비 교체 및 외부 창호교체 등 대부분의 공사가 완료 되었는데도 2004년과 2005년 예산에 이미 완료 되었거나 불가능한 사업을 예산에 편성한 후 사무용 집기교체 등 다른 용도로 집행- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례 -

둘째, 사업추진 후 기존 사업에 대한 성과평가 및 피드백 등 향후 재정운용에 대한 환류 및 활용이 미흡하여 예산을 효율적으로 사용하지 못하는 사례가 발생하고 있다.

〈정보마을 무인민원서류발급기 보급 부적정〉

○○부는 2001년 종합적인 수요조사 없이 20개 시범마을에 무인민원서류발급기 25대를 보급하였고, 위 시범마을에 보급한 시설의 사용실적이 월평균 10건 미만으로 미흡한 실정인 데도 불구하고, 2002년 다시 무인민원서류발급기 74대를 추가 보급함으로써 예산을 낭비
- 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집 -

라. 재정운용 단계별 비효율성 종합

이상과 같은 지방자치단체의 재정운용 비효율성을 예산과정에 따라 정리하면 다음과 같다. 먼저 계획·예산편성 단계에서의 자치단체 비효율적 재정운용 사례를 검토한 결과, 대체로 7가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다. ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡, ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡, ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족, ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡, ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡, ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡, ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡 등이 계획·예산편성 단계에서의 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형이라 할 수 있다.

그리고 계약·사업집행 단계에서의 자치단체 재정운용상 비효율적 운용 사례를 검토한 결과, 대체로 6가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다. ① 설계방식 채택의 불합리, ② 원가심사 실시 미흡, ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡, ④ 사업 집행관리 부실, ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡, ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련 규정 미준수 등이 계약·사업집행 단계에서의 각 지방자치단체에서 보편적으로 발생하는 재정운용상의 비효율적 운용 유형이라 할 수 있다.

한편, 사후관리 단계에서의 비효율적 재정운용 사례를 검토한 결과, 대체로 2가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다. 즉, ① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡, ② 환류 및 활용 등 피드백 부족 등이 사후관리 단계에서의 비효율적 운용 유형이라 할 수 있다.

이와 같이 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례를 유형화 함으로써 각

각의 유형에 대한 원인이 보다 명확히 드러날 수 있고, 이를 통하여 비효율적 재정운용 사례에 대한 각 유형별 효율적 재정운용 시사점 및 대응방향이 도출될 수 있을 것이다.

〈표 3-1〉 재정운용과정별 비효율성 유형

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형
계획·예산편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡
계약·사업집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리
	② 원가심사 실시 미흡
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡
	④ 사업집행관리 부실
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수
사후관리단계	① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족

2. 경비부문별 재정 비효율성

가. 경상경비 증가의 문제점

재정 비효율성을 경비부문별로 유형화하기 위해 우선 경상경비 분야, 지방의 행사 축제 분야, 민간지원경비 분야 등을 중심으로 살펴보기로 하자.

경상경비 분야의 경우, 민간이전경비와 일반보상금의 증가가 경상경비 증가를 주도하고 있으며, 특히 낭비성 경비집행 증대가 문제로 되고 있다. 즉, 업무

추진비 편성·집행의 투명성 결여, 무분별한 국외여행 실시 등으로 예산낭비가 많이 발생한다. 그리고 시간외근무수당, 성과상여금 등을 편법으로 집행하는 사례도 많으며, 예산의 목적외 사용 등 회계질서 문란이 예산낭비의 원인으로 지적되고 있다.

또한 경비집행 등에 대한 내부통제시스템 취약으로 일상경비 등 세출금 및 수입금 횡령사고가 빈발하고 사치성 불건전업소에서 신용카드를 부당하게 사용한 사례도 발견되고 있다(감사원, 2005).

〈표 3-2〉 주요 경상경비 예산 변동현황

(금액: 억원)

구분	2002년		2003년		2004년		2005년	
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율
계	151,020	11.3%	168,087	16.2%	195,383	16.2%	209,544	7.2%
일반운영비	28,047	6.2%	29,781	8.9%	32,428	8.9%	34,255	5.6%
여비	4,222	8.6%	4,587	13.2%	5,192	13.2%	5,357	3.2%
업무추진비	7,553	16.3%	8,781	3.7%	9,107	3.7%	9,327	2.4%
의회비	1,071	2.4%	1,097	24.3%	1,364	24.3%	1,406	3.1%
일반보상금	34,598	16.9%	40,452	15.6%	46,782	15.6%	50,144	7.2%
포상금	1,799	20.5%	2,168	11.3%	2,413	11.3%	2,711	12.3%
민간이전	73,730	10.2%	8,1221	20.8%	98,097	20.8%	106,344	8.4%

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요(사업예산 중 경상경비 포함)

나. 지방축제 등 행사비 예산편성 및 문제점

지방자치단체 축제 등의 행사 및 사업비의 경우 관리 및 감독 불철저가 재정 비효율성을 야기하는 것으로 지적된다. 특히 지역축제가 난립하고 그 규모가 증대하는 경향을 띠고 있다. 그리고 관주도형 축제 등의 과다 개최로 행정력과 재정부담 증가가 발생하며, 자치단체가 추진하는 축제 등에 소비성경비 지원이 많이 발생한다(감사원, 2005).

그리고 민간축전 등 소요사업비에 대한 보조금지원기준이 미비하여 예산을 낭비하는 사례가 발생한다. 지방재정법 제14조 및 동법 시행령 제24조 제2항에 의하면 “지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우”에 보조금을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 지역의 전통 문화예술을 계승하고 발전시킬 필요가 있는 축제 등에 대하여는 지방자치단체 주최의 경우 자치단체가 직접 주관하거나 민간이 주관하도록 하고 민간주최의 경우 보조금을 계속 지원하여 민간이 행사를 지원하도록 한다. 민간이 주최하는 산업목적의 축제에 대하여는 일정기간만 보조금을 지원하여 재정을 스스로 확보하도록 하는 등 보조금 지원대상 축제의 종류, 보조비율, 보조기간 등에 대하여 합리적이고 구체적인 기준을 조례로 정하여 보조금을 운용함이 바람직하다. 그러나 대부분의 자치단체에서 이러한 기준없이 축제를 권장하는 자치단체의 부서 또는 자치단체장이 임의로 보조금을 교부하는 경우가 나타났다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 축제 현황

연도 규모	2003				2004			
	축제수		신설축제수		축제수		신설축제수	
	개수	비율	개수	비율	개수	비율	개수	비율
50억원이상	2	0.2	1	0.6	2	0.1	1	1.2
10억원~ 50억원미만	21	2.0	2	1.2	23	2.1	6	6.3
5억원~ 10억원미만	37	3.6	3	1.8	58	5.4	9	9.4
1억원~ 5억원미만	250	24.3	31	20.9	302	28.1	24	25.2
소계	310	30.1	37	24.5	385	35.7	40	42.1
1억원미만	718	69.9	114	75.5	688	64.3	55	57.9
합계	1028	100	151	100	1073	100	95	100

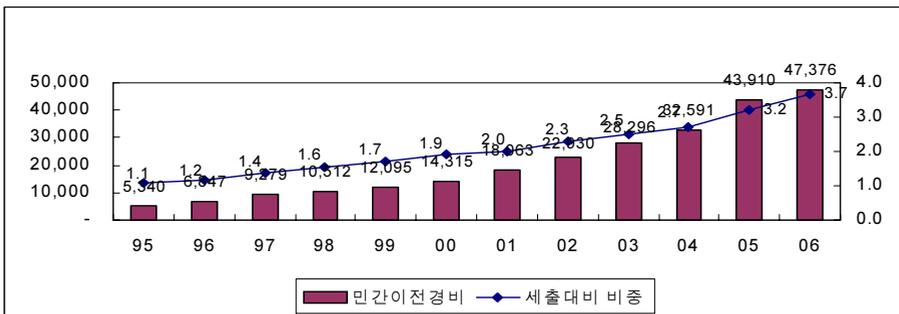
자료: 감사원(2005)

또한 축제 등 행사비에 대한 투자심사이행이 철저하지 못하다. 지방재정투융자사업 심사지침에 따르면 지방자치단체는 총사업비 10억원 이상의 행사성 사업에 관한 예산을 집행하고자 하는 경우에는 사업계획 수립후 사업시행 이전에 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 지방재정투자심사를 받도록 하고 있으나, 이를 무시한 경우가 많다. 그리고 축전 등 집행잔액을 반납하지 않고 금융기관에 계속 적립 또는 다음연도에 사용하는 경우도 발견되었다.

다. 민간지원경비의 운용 및 관리상 문제점

민간지원경비는 지속적이고 빠른 속도로 팽창하고 있으며, 지방자치 이후 민간지원경비는 더욱 빠르게 증가하고 있다(조기현 외, 2008). 현실적으로 지역내 이해집단 및 단체장의 예산요구를 제어할 수 있는 통제수단이 미흡하다. 그 규모는 '95년 5,340억원에서 '06년에는 4조 7,376억원으로 8.8배 팽창하였으며 세출에서 차지하는 비중(일반회계+특별회계)도 '95년 1.1%에서 '06년 3.7% 급증하였다. 민간지원경비의 팽창은 편성과목 및 지원기준의 모호성, 집행정산의 투명성 미흡, 성과평가 등 사후관리 미진 등이 크게 작용하였다.

〈그림 3-1〉 민간이전경비의 팽창



주: '05년까지는 결산기준(재정연감), '06년은 최종예산, '07년은 당초예산(예산개요)

현행 민간지원경비의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 과목구분이

모호하여 발생하는 문제이다. 민간경상보조와 민간행사보조는 형식상 ‘민간이 행하는 사무나 사업’, ‘민간이 추진하는 행사’로 구분하고 있으나 과목구분이 매우 모호하여 자의적으로 편성하고 있다. 세출과목의 자의적 운용은 체육단체, 보훈단체 등 과거 관변·정액단체에서 주로 발견된다. 또한 체육회, 생활체육단체에 대하여 민간경상보조와 민간행사보조를 과목구분 없이 자의적으로 편성하여 지원하는 경우가 빈번하다.

둘째, 지원기준이 지나치게 포괄적이다. 지방재정법 제17조 1항의4(보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우)에 근거하여 민간지원경비를 운용하고 있으나 보조대상이 포괄적이어서 과목구분이 모호한 실정이다. 과목 자체도 자치단체별로 다르게 해석하여 운용하며 편법에 의한 중복지원이 만연하다. 자활단체의 경우 민간경상보조에 편성하기도 하고 사회단체보조로 운용하기도 하였다. 그리고 생활체육회와 체육회 역시 자치단체에 따라 민간경상보조와 사회단체보조로 편성·운용하는 경우가 있다.

셋째, 특정 보조사업에 편중지원이 발생하고 있다. 과목구분의 모호, 포괄적인 지원기준, 심의위원회 부실운용 혹은 미설치 등으로 특정 보조사업자에게 편중되는 문제가 발생한다.

넷째, 대상사업의 적정성이 미흡하다. 민간행사보조위탁의 경우 자본적 경비를 제외하고 단체의 운영비(사무실임대료, 상근직원인건비 등) 지원이 불가함에도 불구하고 지원되는 사례가 다수 발견된다.

다섯째, 집행 및 정산기준이 불합리하다. 민간지원경비는 조례 및 재무회계규칙에 근거하여 집행 및 정산이 이루어지고 있으나 세부적인 사항이 명시되지 않아 일괄관리에 애로가 많다. 전주시 보조금 관리조례를 보면 보조사업의 완료·폐지 혹은 사업의 종료시 정산검사 의무화, 보조조건의 위반 및 부정한 방법에 의한 교부 등과 관련한 제재(보조금의 전부 혹은 일부 반환)를 규정하고 있으나, 사회단체보조금 지원에 관한 조례는 관련 규정이 전무한 실정이다. 자치단체 및 주무부서마다 제각각의 운용방식을 적용하고 있으며 지출관련 증빙서가 첨부되

지 않거나 부실하게 첨부되는 문제가 나타난다. 또한 정산절차 등의 미숙으로 실무 공무원이 재작성하거나 관련 증빙서류 부실로 감사에 의한 징계사유로 작용하였다. 뿐만 아니라 신용카드에 의한 집행이 권장사항에 불과하여 원천적으로 증빙서류 누락 및 부실관리되는 사례도 발견된다.

여섯째, 사후관리 및 정책환류가 미흡하다. 보조사업자의 사업성과, 보조금 집행·관리실적, 정책효과 등과 연계없이 관행적으로 보조사업자를 선정하거나 보조금을 교부하고 있으며 과거 정액보조단체가 포함되어 있는 사회단체보조금에서 이러한 문제가 빈번하게 발생하고 있다.

제2절 규모의 경제 미활용

1. 지방자치단체 재정과 규모의 경제

가. 규모의 경제

규모의 경제(economies of scale)는 상품생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용이 하락하는 경우 발생하고, 평균비용(AC; Average Cost)이 증가하면 규모의 불경제(diseconomies)가 발생한다. 즉 규모의 경제가 발생하는 경우는 다음과 같이 표시된다.

$$AC(Q_1) > AC(Q_2), \text{ 여기서 } Q_1 < Q_2$$

고정비용(Fixed Cost)이 산출량 증가에 따라 분산되면서 평균비용이 감소하고 이로 인해 U자형 비용곡선을 가진다는 것이다. 이것은 소규모 기업과 대규모 기업이 중규모 기업에 비해 비용면에서 불리하다는 것을 의미한다. 그러나 현실적으로 대규모 기업이 소규모기업에 비해 비용면에서 불리한 경우는 거의 찾아보

기 어렵다. 이에 따라 J. Johnston은 평균비용곡선은 U자형이 아니라 L자형을 가진다고 주장한다. L자형의 경우 평균비용은 최소효율규모(minimum efficient scale; MES)까지만 하락하고 이후에는 수평 또는 미세한 증가를 보인다는 것이다(D. Besanko et al. 2006).

이러한 규모의 경제 원천은 다음의 네 가지로 볼 수 있다.

1. 고정비용의 비분리성(indivisibilities) 및 분산성(spreading)에 의해 발생
2. 전문화에 의한 가변적 투입물의 생산성 증가
3. 규모가 커질수록 최적 평균재고량이 감소
4. 입평방법칙(cube-square rule)에 의해 관의 용량증가보다 느린 속도로 표면적이 증가

규모의 경제와 유사한 개념으로 크기의 경제(economies of size)와 범위의 경제(economies of scope)가 있다. 규모의 경제, 크기의 경제, 범위의 경제는 모두 조직의 생산과정으로부터 나온다. 생산은 자본, 노동, 재료 등 여러 가지 투입물을 필요로 하는데 경제학자들은 생산과정의 성질을 파악하기 위해 투입물과 산출물의 기술적 관계를 나타내는 생산함수를 사용한다.

이러한 접근은 규모에 대한 수익(returns to scale)으로 평가될 수 있는 생산 특성의 유형구분을 가능하게 한다. 규모에 대한 수익은 모든 투입물의 증가와 감소에 산출물이 어떻게 반응하는가를 나타내는 것이다. 모든 투입물을 두 배 증가시킬 때 산출량이 두 배로 되면 규모에 대한 수익불변(constant returns to scale), 두 배 이상이면 규모에 대한 수익체증(increasing returns to scale), 두 배 미만이면 규모에 대한 수익 체감(decreasing returns to scale)이다. 물리적 생산규모의 증가에 따라 대부분의 생산과정은 규모에 대한 수익 체증, 불변, 체감 순으로 나타난다.

규모에 대한 수익의 결정요인은 다음의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 산출량이 증가함에 따라 투입 노동 증가로 전문화 기능을 살릴 수 있고, 생산성이 향상되어 규모에 대한 수익이 체증한다. 둘째, 재고관리의 복잡성 등 관리상

의 어려움으로 산출량이 증가함에 따라 생산성이 하락하여 규모에 대한 수익이 체감한다. 결국 관리적 문제점이 전문화의 이득을 앞지르면 규모에 대한 수익은 체감하는 것이다.

규모에 대한 수익의 개념은 투입물과 산출물의 물리적 관계만을 나타내는데 비해 규모의 경제는 이것을 화폐적 비용개념으로 해석하는 것이다. 즉, 단위당 평균비용의 증감에 따라 규모의 경제와 규모의 불경제로 구분하는 것이다.

각 지방정부가 각자의 서비스를 생산하고 상당한 정도의 총계적 규모의 경제가 존재한다면 수많은 소규모 자치단체는 소수의 대규모 자치단체에 비해 동일 수준의 산출량을 위해 더 많은 지출을 하게 된다. 그러나 규모의 경제는 특정 기술과 특정 서비스에 특수한 것이다. 따라서 효율적 생산수준은 서비스의 유형에 따라 다를 수밖에 없다. 이것은 다양한 지방정부가 여러 가지 서비스를 생산할 때 고유한 생산적 특성을 지니고 있으므로, 어떤 하나의 정부크기(government size)가 모든 서비스 하나 하나를 최소비용에서 생산할 수 있다는 것은 아니라는 의미이다.

일반적으로 지역순찰, 건강검진 등과 같이 노동집약적이고 고객중심적인 서비스의 경우 서비스를 증가시키기 위해 이에 상응하는 인력 증가를 수반하므로 규모의 경제가 거의 나타나지 않는다. 반면, 하수처리 및 상수도사업 등과 같이 자본집약적인 경우 고정비용이 이용인구가 증가함에 따라 분산되므로 규모의 경제가 큰 편이다.

구조적 개혁의 관점에서 여러 자치단체를 하나의 큰 자치단체로 통합하는 경우 자치단체 소유 고정자산의 활용도 증대, 전문성 장점을 활용할 기회 증가, 투입물의 대량구매로 인한 할인혜택 등이 나타나기 때문에 규모의 경제를 실현할 가능성이 높다. 반면 자치단체 구역의 확대는 활동의 관리를 어렵게 하여 규모의 불경제를 초래할 수도 있다. 이러한 관리의 문제는 소규모 자치단체와 주민들 간의 밀접한 관계가 자치단체 통합으로 깨질 때 발생하는 것이다.

지방 효율성 향상을 위한 자치단체 통합프로그램 유효성 논쟁에 있어서 중요한 것은 규모의 경제 존재 여부는 지방서비스의 본질에 따라 다르며, 총계적 규

모의 경제와 불경제가 전체적으로 자치단체 서비스 활동을 특징지을 수 있느냐가 논점이다. 이러한 점에서 문제는 현재의 자본집약적 부분에 대한 좁은 시각에서 노동집약적인 서비스 부분으로 관심이 옮겨가고 시간이 경과하면서 이것이 더욱 확산된다는 것이다.

나. 크기의 경제

크기의 경제(Economies of Size)는 산출량을 두 배로 늘릴 때 투입물의 비율 변화를 통해 비용이 두 배 이하로 증가한다는 점에서 규모의 경제(economies of scale)와 다르다. 즉 규모의 경제는 투입물의 비율이 동일하게 변화되는 경우를 상정하고 산출물의 변화를 측정하는데 비해, 크기의 경제는 투입물 비율의 변화를 허용하고 비용변화를 측정한다는 점이 다르다(B. Dollery and E. Fleming, 2005).

자치단체는 효율성 증대를 위해 두 가지 개념이 모두 필요하지만 크기의 경제를 따르는 경우가 많다. 즉 자치단체 관할범위는 인구의 증가와 함께 면적의 증가를 수반하는데, 인구와 면적이 동일한 비율로 증가하지 않고 매우 다양한 형태로 존재하게 되기 때문이다.

현실적으로 크기의 경제와 규모의 경제 구분이 중요한 것은 아니다. 실증분석에서는 기본적 생산함수를 정확히 설정하는 것이 중요하다. 두 개념의 구분이 중요한 경우가 있다. 예컨대 지방자치단체가 행정적 기능을 결합할 경우 개별 자치단체가 스스로의 행정기능을 수행하는 경우에 비해 비용을 절감할 수 있다고 하자. 행정기능 수행을 위한 투입물의 비율은 자치단체 핵심 서비스기능의 투입물 비율과는 다르다. 자치단체 행정기능이 통합되는 경우 회계적 투입물 비중은 다른 서비스 제공을 위한 투입물 비중에 비해 작아질 것이다. 이와 같이 투입물 비율의 변화가 나타나는 경우 크기의 경제가 존재하는 것이다.

다. 범위의 경제

두 개 이상의 결합생산을 하는 생산함수에서는 생산과정에서 범위에 대한 수

익(returns to scope)의 문제가 나타난다. 범위에 대한 수익 증가의 경우 주어진 투입물을 사용하여 한 기관이 결합생산을 하는 경우 두 기관이 별도로 생산하는 경우보다 더 많은 산출량을 생산하는 것을 말한다.

범위의 경제(economies of scope)는 기업이 생산물을 다양화할수록 비용이 절감되는 경우에 나타난다. 규모의 경제는 평균비용(AC) 하락으로 정의되지만, 범위의 경제는 다양한 생산물을 여러 기업이 생산하는 것보다 한 기업이 생산할 때의 총비용(TC; Total Costs)이 절감되는 것으로 정의된다. 두 생산물 x 와 y 를 결합 생산하는 경우의 총비용이 다음과 같을 경우 범위의 경제가 나타나는 것이다.

$$TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x, 0) + TC(0, Q_y)$$

이러한 범위의 경제는 다양한 형태로 존재한다. 투입에 대한 수익체감의 경우 두 개 이상의 재화나 서비스의 생산과정에서 투입에 대한 수익체감의 존재는 자치단체가 한 재화의 생산을 증가시키기 위해 다른 재화를 더 많이 감소시켜야 하는 경우에 발생한다. 투입의 결합성은 하나의 투입물이 둘 이상의 재화생산에 사용되는 경우에 나타나며, 산출물의 결합성은 하나의 투입물로부터 둘 이상의 산출물을 생산하는 경우를 말한다(D. Besanko et al.).

이러한 생산과정 외에서 규모의 경제와 범위의 경제가 많이 나타나는 경우는 구매, 광고, R&D 등에서 볼 수 있다.

2. 자치단체의 소규모화와 인건비 부담

우리나라 기초자치단체별 인구규모는 편차가 매우 큰 편이다. 2만명도 미달하는 자치단체가 존재하는 반면 100만명이 초과하는 대규모 자치단체도 존재하여 50배 이상의 차이가 나타난다. 이러한 인구규모의 차이와는 달리 각 자치단체의 공무원 수는 400명에서 2000명으로 5배 차이에 불과하다. 인구규모별로 공무원 1인당 주민수를 보면 3만 미만의 군의 경우 47.4명인데, 50만명 이상의 도

시는 365.6명에 이르고 있어 자치단체의 소규모화가 공무원 인건비 부담으로 이어지고 있음을 알 수 있다(<표 3-4> 참조).

〈표 3-4〉 인구규모별 공무원수

구분	인구규모	평균인구	공무원수	공무원1인당주민수
군	3만미만	23,085	484	47.4
	3만-5만	38,559	577	67.2
	5만-8만	61,876	660	94.6
	8만이상	113,570	729	155.6
시	20만미만	121,004	841	149.8
	20만-50만	305,236	1,247	252.3
	50만이상	728,227	1,974	365.6

이러한 공무원 인건비 부담은 자치단체의 자체수입 또는 지방세 수입과 대비시켜 볼 때 더욱 뚜렷이 나타난다. 2008년 예산을 통해 보면 지방세 수입으로 인건비를 미해결하는 단체가 140개로 56%에 달한다. 특히 자치구와 군의 경우 각각 80%, 78%에 이르고 있어 대부분의 자치구와 군이 재정적으로 매우 열악한 상황에 처해 있음을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 인건비 미해결 단체 현황

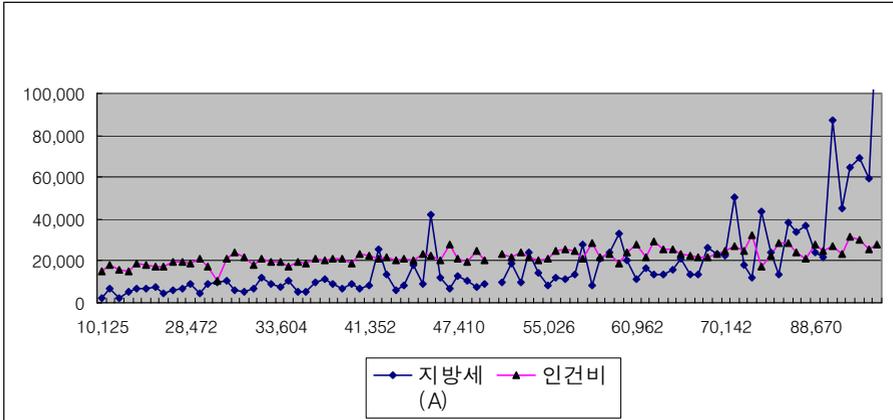
(단위 : 단체수,%)

구분	전국	시·도	시	군	자치구
자체수입	38(15%)	0	4(5%)	24(27%)	10(14%)
지방세	140(56%)	0	16(21%)	69(78%)	55(80%)

주: 1) 자체수입으로 인건비 미해결 단체 : 38(15%)개 단체

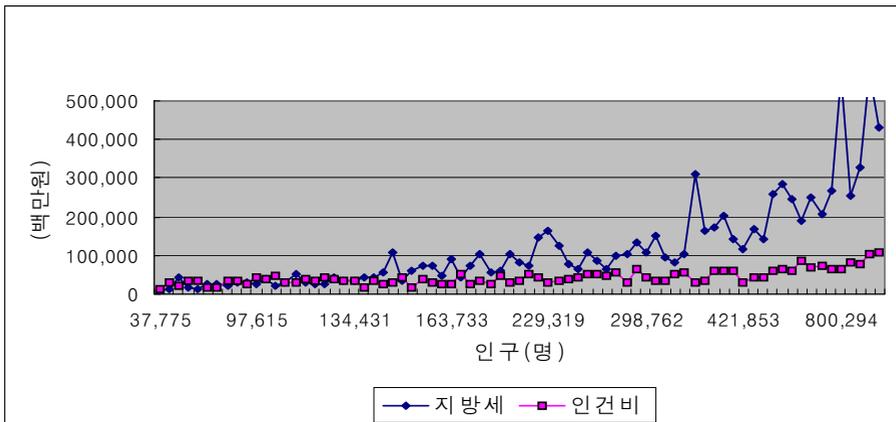
2) 지방세수입으로 인건비 미해결 단체 : 140(56%)개 단체

〈그림 3-2〉 자치단체별 지방세와 인건비 분포(군)



<그림 3-2>에서 볼 수 있듯이 군의 경우 인구규모가 7만명을 넘는 군에서 비로소 지방세로 인건비를 충당할 수 있다. 그리고 시의 경우도 인구규모가 15만 명이 넘어야 지방세를 통해 인건비를 해결할 수 있는 것으로 나타난다(<그림 3-3> 참조).

〈그림 3-3〉 자치단체별 지방세와 인건비 분포(시)



자치단체 예산을 간단한 회귀식을 통해 추정하고 이를 통해 각 자치단체의 예산 구조를 어느 정도 설명할 수 있는가를 살펴보기로 하자. 자치단체 예산은 매우 다양한 요소를 반영하여 편성되고 있으나, 무엇보다 중요한 요소는 자치단체 인구이며, 그 다음으로 중요한 요소는 읍면동수 등 기관의 조직이다. 읍면동수는 자치단체의 면적과 행정조직의 특성을 상당부분 반영하고 있어 중요한 예산 설명변수가 되고 있다. 이 밖에도 많은 요소들이 존재하지만 상대적으로 설명력이 낮고 유의성도 높지 않으므로 단순화를 위해 두 개의 독립변수만으로 설명해 보고자 한다. 독립변수 외의 상수항은 자치단체 예산의 고정비로 볼 수 있는 부분이다. 즉, 자치단체 인구규모와 관계없이 하나의 자치단체가 존재하기 위해 기본적으로 필요한 경비가 존재한다는 것이다. 161개 시군 자료를 이용한 회귀식은 다음과 같다.

$$Y = 956.5 + 0.01098X_1 + 81.78X_2$$

(5.636) (19.487) (5.925)

n=161, R² = 0.874

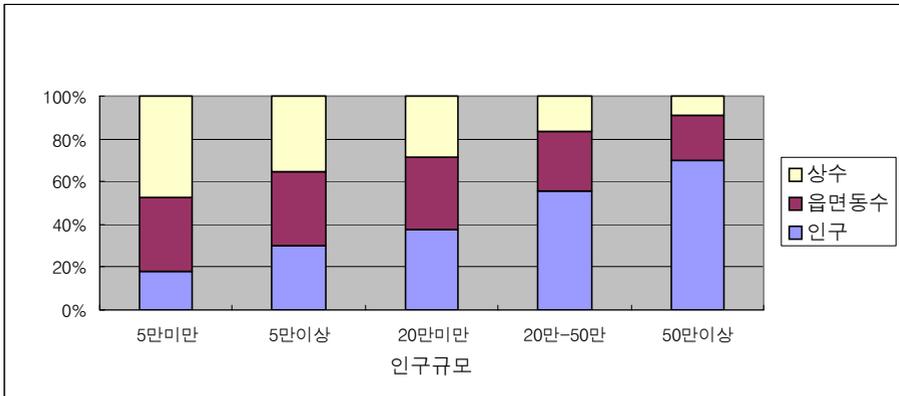
Y; 예산총액 X₁ ; 인구, X₂; 읍면동수, ()안은 t값

<표 3-6>을 보면 자치단체 예산에서 고정비용인 상수항이 차지하는 비율은 소규모 자치단체일수록 비중이 크다는 것을 알 수 있다. 이에 비해 인구로서 설명할 수 있는 예산은 자치단체가 커질수록 증가하는데, 5만 미만 군의 경우 18.3%이나 50만명 이상의 대규모 시의 경우 70%에 달한다. 그리고 읍면동수가 차지하는 비중은 소규모 자치단체에서 비교적 높아 군과 20만 미만 시에서는 34%수준으로 비슷하며, 대도시로 갈수록 비중이 줄어드는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 3-6〉 요인별 예산 설명력

	인구규모		평균인구	읍면 동수	추정값 분해			추정예산
					인구	읍면동수	상수	
군	5만미만	평균	34,600	8.8	380.0	718.9	956.5	2,055.4
		비중			18.3%	34.2%	47.6%	100.0
	5만이상	평균	76,302	11.5	837.9	939.5	956.5	2,733.9
		비중			30.0%	34.3%	35.6%	100.0
시	20만미만	평균	121,003	15.0	1,328.8	1,226.7	956.5	3,512.0
		비중			37.2%	34.3%	28.5%	100.0
	20만-50만	평균	305,236	20.4	3,351.9	1,664.8	956.5	5,973.2
		비중			56.0%	27.3%	16.7%	100.0
	50만이상	평균	728,226	29.3	7,996.9	2,398.9	956.5	11,352.3
		비중			70.0%	21.2%	8.8%	100.0

〈그림 3-4〉 자치단체규모별 인구와 조직의 예산설명력



3. 규모의 경제 미활용 사례 - 지방상수도

우리나라 지방 상수도는 유역단위의 통합적 관리가 불가능하게 전국 164개 시·군으로 행정적 편의에 의하여 분할되어 있다. 더욱이 7대 특·광역시를 제외

하고는 평균 급수인구가 10만 명 내외에 불과하며, 지방 자치단체 중 절반 정도를 차지하는 82개 군은 평균급수인구가 2~3만 명에 불과한 매우 작은 사업구조를 가지고 있다. 전국 수도사업자의 절반 이상이 이와 같이 소규모로서 경제적 단위가 되지 못한다. 2004년도의 통계를 보면 전국의 정수장은 565개이고, 이 중 1일 5000톤 미만의 소규모 정수장이 341개소로서 60%를 차지하고 있다. 규모가 영세하면 정수장의 자동화 비율이 현저히 낮아 현장 기능 인력의 경험에 의해 운영되고 있지만 기능 인력의 숙련도와 전문성이 낮은 경우가 많아 운전신뢰도가 떨어지고 수질에 대한 감시체계가 미흡하게 된다. 시설은 노후화되고 있어서 무엇을 어떻게 개선을 한다고 하더라도 효율적인 시설을 도입하는데 어려움도 많다.

〈표 3-7〉 자치단체별 상수도 규모

시설규모(일)	지자체		합계		특·광역시		시단위		군단위	
	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율	개소	비율
계	565	100	44	100	210	100	311	100		
2천톤미만	220	39	5	11	55	26	160	52		
2천톤~5천톤 미만	121	21	3	7	33	16	85	27		
5천톤~20천톤미만	95	17	1	2	43	21	51	16		
20천톤~100천톤 미만	86	15	8	18	63	30	15	5		
100천톤~300천톤 미만	22	4	9	21	13	6	-	-		
300천톤 이상	21	4	18	41	3	1	-	-		

규모의 경제가 있는 특·광역시와 자체취수원 및 기술력을 보유한 일부 경쟁력 있는 지역들은 현재의 직영체제가 유리할 수도 있다. 그러나 대부분의 중소시군의 경우, 열악한 재정력과 관리역량 부족으로 상수도의 생산원이 상승과 수질악화 등의 문제가 근본적으로 개선되고 있지 못하는 것이 현실이다.

현재 수도사업은 지방공기업형태로 분리·운영되지만 경영상 완전독립이 아닌 회계제도 분리만이 목적이다. 따라서 인사권, 재정권 등을 지자체장이 직접

통제하기 때문에 사업관리자인 상수도 사업본부장 또는 사업소장의 권한이 미비하고 독립적인 책임경영체제 구축이 불가능하다. 예산승인권한이 지방의회에 위임되어 있고, 예산편성 및 집행은 실질적으로 지방자치단체장이 권한을 행사하고 있으므로 수도사업의 독립적인 예산편성 및 투자 의사 결정이 이루어지지 못하고 있다. 더욱이 지자체의 장은 선거에 의해 선출되는 까닭에 정치적 동기로 인해 수도요금 인상을 기피하여 재정여건 열악의 악순환을 반복하고 있는 것이다. 그나마 가시적인 사업에 예산을 배정하므로 수도사업에 대한 투자는 후순위로 미루어지고 있다.

수도사업이 공기업형태로 운영됨에 따라 수도를 전공한 사람이 정수장을 운영하고 관망을 관리하는 경우보다는, 공무원이 주로 수도사업소에 배치되었으므로 수도사업을 배우면서 관리하는 구조이다. 단순 반복 업무를 수행하는 기능직들은 장기근속으로 근무하는 반면 기술개선·신기술도입·오랜 경험과 지식 등을 활용하여 운영 및 관리에 효율성을 발휘하고, 사고를 미연에 방지하며, 수도사업의 방향과 전략을 수립할 인력들은 순환보직, 진급 등의 제도적 문제로 수도사업을 떠나는 경우가 다반사이다.

물론 수도사업에 경험이 없는 사람도 갑작스럽게 중견관리급 이상으로 전입되기도 한다. 이로 인하여 발전과 혁신대신 기존 운영·관리의 답습은 그동안 누누이 문제점으로 지적되어 왔다.

전문성 부재를 해결하기 위한 노력으로 5급 이하 기업직, 수도토목, 공업직 등의 전문 직렬화를 시행하여 전문성 확보를 위한 노력을 하고 있다. 그러나 이 제도도 후퇴하고, 순환보직이라는 제도의 약점은 해결하기 어렵다.

수도사업 관리자는 일반기업의 대표이사과 같은 입장에 있기 때문에 사업전반에 대한 충분한 이해와 미래 수도사업에 대한 통찰력, 그리고 판단력을 갖추어야 함에도 불구하고 현실적으로는 원칙 없는 짧은 기간 내의 순환인사로 자율성과 전문성, 책임성을 기대하기가 곤란하다.

정부에서는 매년 막대한 예산('06년도 총 5,236억, 특·광역시 제외)을 들여 지방상수도의 시설개선과 적자보전을 지원하고 있으나, 최근 4년간 우수율은 제

자리결음(‘03년 78.4%→‘06년 80.2%)에 있으며, 연간 누수로 인한 손실이 5천억 가량으로 추정되는 등 근본적인 문제 해결에는 한계가 있다. 이 같은 정부지원금은 납세자인 국민들의 부담으로 이어지기 때문에, 행안부에서는 자발적인 상수도 원가절감 노력을 유도하고 정부지원금이 보다 효율적으로 사용될 수 있도록 하는 차원에서 지방상수도 전문기관 통합관리방안을 제시하고 있다(행안부, 2008).

상수도사업의 민간참여 정도에 따라, ① 소유지분과 법적 책임을 민간에게 넘기는 순수 민영화(Privatization), ② 시설관리권 양여를 통해 시설투자와 요금 징수권을 민간에게 넘기는 양여/리스계약(Concession/Lease), ③ 소유권과 요금결정·징수권은 자치단체가 갖고 시설유지·관리 등 제한된 분야만을 위탁하는 관리계약(Management Contract) 방식 등으로 구분할 수 있다.

금번 행안부에서 제시한 지방상수도 전문기관 통합관리방안은 ③ 형태의 전문기관 참여 방식으로, 상수도 서비스의 권한을 민간으로 넘기는 협의의 “민영화(Privatization)”와는 다른 개념이다.

4. 자치단체간 협력부족

사업이나 업무의 특성상 규모의 경제가 작용하거나 외부효과가 작용하여 하나의 독립적인 자치단체가 서비스를 공급하는 경우보다 둘 이상의 자치단체가 협력하여 공급하면 더욱 효율적으로 되는 경우가 있다. 이러한 자치단체간 협력을 통해 효율성을 제고할 수 있도록 여러 가지 제도와 규정이 있으나, 다양한 이유로 그 활용도가 낮아 비효율적 재정운용을 결과하는 경우가 많다. 다음에서는 관련 제도와 규정을 보면서 무엇이 문제가 되고 있는지 살펴보기로 하자.

가. 자치단체 협력과 분쟁조정제도

1) 지방자치단체간 협력사업

자치단체간 협력사업은 지방자치법에 법제화되어 있지 않고 2개 이상의 지방자치단체가 협약 등을 체결하여 자기 책임 하에 공동으로 사업을 추진하는 사업 방식이라고 할 수 있다. 이 협력 사업이 사무위탁과 다른 점은 사무위탁이 자신의 사무일부를 타자치단체에 계약방식을 통하여 위임하는 것인데 비하여 이 협력 사업은 공통의 사무를 직접 공동으로 처리한다는 데에 있다(강인성, 2007).

이 협력 사업은 법적인 구속이 없이 기존의 행정구역을 유지한 채로 권리주체의 형성이나 변경을 요하지 않고 자발적으로 필요 당사자간에 계약을 통하여 사무를 처리할 수 있기 때문에 자율성과 융통성이 크다는 장점을 가지고 있다. 반면에 협력의 절차나 방식이 법제화가 되어 있지 않고 당사자 간의 자율적인 합의에 의존하기 때문에 합의도출 및 신의성실에 입각한 집행 등에 어려움이 있을 수 있다.

2) 지방자치단체간 분쟁조정

지방자치법 제148조에 의하면 지방자치단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼(이하 “분쟁”이라 한다)이 생기면 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 행정안전부장관이나 시·도지사가 당사자의 신청에 따라 조정할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다. 그리고 분쟁의 조정과 협의사항의 조정에 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부에 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회와 시·도에 지방자치단체 지방분쟁조정위원회를 두도록 하고 있다.

〈표 3-8〉 자치단체간 갈등 및 협력 사례

	갈등사례	협력사례
기초-기초		
쓰레기· 하수처리시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용인시 - 성남시 하수처리장 ○ 영광군(소각장) - 고창군 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이천시(광역소각장) 5개 시·군 ○ 구리시(소각장) - 남양주시(매립지) ○ 전주시(소각장) - 완주군(매립지) - 김제시 ○ 성시(소각장) - 오산시(하수처리장) ○ 창원시(소각장) - 마산시(하수처리장) ○ 양주시(소각장) - 동두천시 ○ 청주시(소각장) - 청원군 ○ 무안군(소각장) - 함평군 ○ 경산시(소각장) - 청도군 ○ 진천군(매립지) - 음성군
장사시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부천시(추모공원) - 구로구 ○ 광명시(납골당) - 안양시 ○ 종로구 등 7개 구(납골당) - 화성시 	
수자원관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용인시 - 평택시 상수원보호구역 해제 ○ 제천시 - 영월군 상수원보호구역 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안양천 유역 13개 자치단체 수질개선
지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용인시 - 성남시 도로신설 ○ 경주시 - 군산시 방사성폐기물 처분장 유치 ○ 이천시 - 청주시 하이닉스 제2 공장 유치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안산시 - 시흥시 - 화성시 시화호 개발
행정관할권 외	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아산시 - 천안시 고속철도역 사명칭 ○ 평택시 - 당진군 항만관할권 ○ 광양시 - 순천시 울촌산업단지 관할권 ○ 제천시 - 충주시 충주호 명칭 변경 갈등사례 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시 금천구 - 구로구 행정구역 경계조정 ○ 사천시 - 남해군 연륙교 명칭

	갈등사례	협력사례
광역-기초		
쓰레기·하수처리시설	○ 서울시 - 강남구 소각장 광역화	○ 광명시(소각장) - 서울시(하수처리장)
장사시설	○ 서울시 - 서초구 추모공원 ○ 경기도 - 하남시 추모공원	○ 울산시 - 울주군 추모공원 ○ 충청남도 - 홍성군 추모공원
수자원관리	○ 김해시(공단조성) - 부산시(상수원보호)	○ 부산시 - 연제·동래·금정구 온천천 수질개선
지역개발		○ 경상북도(도청이전) - 23개 시·군 ○ 충청북도 - 12개 시·군 관광개발
광역-광역		
수자원관리	○ 대구시(공단조성) - 부산시·울산시·경상남도	
지역개발		○ 광주시 - 전라남도 공공기관 유치
행정관할권 외	○ 경상남도 - 부산시 신항 명칭 ○ 경상남도 - 부산시 신항 관할권	

자료: 행정안전부(2008)

3) 분쟁조정위원회 운영현황 및 문제점

지방과 중앙의 분쟁위원회 운영현황을 보면 <표 3-9>와 <표 3-10>과 같다. 광역자치단체의 경우 겨우 절반정도가 위원회를 설치 운영하고 있으며, 설치한 자치단체의 경우에도 활동은 매우 부진한 것으로 나타났다. 중앙조정위원회의 경우도 그 동안 활동 실적은 매우 미미한 실정이다.

<표 3-9> 지방분쟁조정위원회 운영현황

자치단체	설치일자	운영내용	결과
서울특별시	1995. 9. 29	없음	
부산광역시	1995. 9. 26	○ 북구↔사상구 - 분구 전 지정기탁금 승계	조정('98.12.14)
대구광역시	1995. 6. 30	없음	
인천광역시	1995. 11. 17	○ 연수구↔남동구 - 자동차용 액화석유가스 충전소 입지분쟁	조정('04.3.16)

자치단체	설치일자	운영내용	결과
광주광역시	1994. 12. 31	없음	
대전광역시	1994. 10. 1	없음	
울산광역시	1999. 7. 24	없음	
경기도	1995. 6. 30	○ 양주시↔남양주시 - 행정구역 개편에 따른 공유재산 승계	조정('03.10.27)
		○ 연천군↔동두천시 - 하천점용 불허가 분쟁	조정('06.10.2)
		○ 의정부시↔양주시 - 종량천 자동차전용도로 폐쇄 분쟁	기각('06.10.2)
		○ 광명시↔안양시 - 광명시 봉안당 입지 분쟁	기각('07.7.24)
강원도	1995. 2. 10	○ 평창군↔강릉시 - 평창군 도암면↔대관령면 명칭 변경 분쟁	취하('07.12.13)
충청북도	1994. 12. 15	없음	
충청남도	1995. 2. 9	없음	
전라북도	1995. 1. 1	없음	
전라남도	1994. 12. 12	○ 광양시↔순천시 - 울촌산업단지 관할권 분쟁	각하('03.12.26)
경상북도	1994. 11. 4	없음	
경상남도	1995. 2. 15	○ 사천시↔진주시 - 진주권 광역쓰레기 매립지 분쟁	조정('01.11.16)
제주특별자치도	1995. 10. 16	폐지	

자료: 행정안전부(2008)

〈표 3-10〉 중앙분쟁조정위원회 운영현황

분쟁사례	당사자	결과
아산만 국가공단항만 매립지 경계 분쟁	평택시↔당진군	각하('01.1.31)
경전철 노선변경에 따른 환승역사 건립부담금 분쟁	경기도↔서울시	조정('01.1.31)
행정구역 개편에 따른 잡종재산 인계 분쟁	경기도↔인천시	각하('01.1.31)
아산만 방조제 담수호 경계 분쟁	평택시↔아산시	조정('01.7.6)
자동차 액화가스충전소 설치 분쟁	인천 계양구·부천시↔ 김포시	실무조정, 취하('01.7.6)

분쟁 사례	당사자	결과
자동차 액화가스충전소 설치 분쟁	서울 강동구·송파구↔ 하남시	실무조정, 취하(01.7.6)
시설납골시설 공설화 분쟁	경기도 화성시↔서울시	조정하지 않는 조정종결(08.6.17)
신항만1-1단계 시설관할권 분쟁 (1차분)	경남도↔부산시	”
신항만1-1단계 시설관할권 분쟁 (2차분)	경남도↔부산시	”

자료: 행정안전부(2008)

지방자치법이 규정한 분쟁조정위원회의 ‘조정’은 당사자 간의 대화와 타협을 중시하는 조정(Mediation)이라기보다 제3자의 결정에 의존하는 재정(Adjudication)에 더 가깝다.

지방자치단체 간의 분쟁을 자치단체의 자율성과 창의성을 존중하는 조정(Mediation)으로 해결하기보다 시·도 또는 행정안전부의 심판형 결정방식에 의존하면 결과에 따라 불이익을 받게 될지도 모르는 위험부담을 우려해 지방자치단체들이 조정신청 자체를 기피할 가능성이 많다.

지방자치단체 간에 분쟁이 발생했을 때 시·도 또는 행정안전부의 심판을 요청하기 전에 자치단체들 스스로 대화와 타협을 통해 분쟁을 해결할 수 있는 협상(Negotiation)과 조정(Mediation)에 관한 절차가 필요하지만 지방자치법은 이러한 내용을 담고 있지 못하다.

나. 사무위탁

1) 개요

지방자치법 제 151조에 지방자치단체나 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 이 경우 지방자치단체의 장은 사무위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 하도록 되어있다(강인성, 2007).

사무위탁을 하기 위해서는 관련 지방자치단체 간에 협의하여 규약을 정하고 고시과정을 거쳐야 한다. 이 규약에는 위탁사무의 내용과 범위, 관리, 비용 등에 관한 전반적인 사항을 담도록 되어있다. 한편 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하도록 규정되어 있다.

이러한 사무위탁은 기존의 자치단체의 체제를 그대로 유지하면서 타자치단체와 협력이 가능하고, 비용이 많이 들지 않아 경제적이며 의사결정측면에서도 신속성과 유연성이 크다는 장점을 가지고 있다. 하지만 규약 제정시 지방의회의 참여가 법문화 되어 있지 않아 주민들의 의견반영이 원활히 이루어지지 않을 수 있고 규약내용으로 들어가는 사무범위나 집행방법 등에 대한 구체적인 절차나 규정이 또한 미비한 문제를 안고 있다. 또한 광역협력사업에 대한 경험이 많지 않아 중앙과 지방을 비롯한 계층 간 또는 동일 계층 간의 위탁 가능한 사무의 분류나 구분이 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

2) 운영현황 및 문제점

사무위탁 현황을 보면 최근 들어 사무위탁은 더욱 줄어들어 1년에 한 두 건에 불과하며, 사업분야별로 보면 상하수도과 쓰레기처리가 전체의 3분의 2를 차지하고 있다.

자치단체별로 보면 기초단체간의 사무위탁이 가장 많고 광역간의 위탁이 다음이며, 광역과 기초간의 사무위탁은 상대적으로 적은 편이다.

〈표 3-11〉 사업분야별 사무위탁 현황

2006년12월현재

합계	상·하수도	쓰레기처리	장사시설	도로설치	행정기능	교육	수익사업
55	23	12	1	7	5	3	4

자료: 행정안전부(2008)

〈표 3-12〉 자치단체별 사무위탁 현황

2006년12월현재

합계	기초-기초	기초-광역	광역-광역
55	34	7	14

자료: 행정안전부(2008)

사무위탁은 법적으로 구체적인 절차나 방식이 없어 까다롭지 않고 융통성이 많다는 장점이 있다. 그러나 지나치게 자세한 내용까지 법령에 규정하여 자치단체의 자율성과 창의성을 침해하는 것도 문제지만, 모든 것을 협의에 따라 정하도록 위임하는 것도 제도의 활성화를 제약하는 요인이 될 수 있다. 사무위탁에 관한 지방자치단체 간의 협의방법과 절차에 관한 구체적 규정은 자치단체의 자율성과 창의성을 훼손하지 않으면서 협력을 활성화하는 데 도움이 된다.

다. 행정협의회

1) 개요

지방자치법 제 152조를 보면 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 행정협의회 구성에 있어서 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정자치부장관과 관계중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하도록 되어있다.

우선 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하도록 법제화되어 있다. 사무위탁에서 미비되어 있는 지방의회의 의결과정을 거치도록 되어 있다. 아울러 행정자치부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있도록 하고 있다. 이 협의회의 규약에는 사무내용, 조직구성, 재정운용 등의 사항을 명시하도록 하고 있다.

또한 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항이 있을 경우에는 관계 지방자치단체의 장이 조정을 요청할 수 있게 되어있다. 이 경우에 시·도간의 협의사항에 대하여는 행정자치부 장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 조정할 수 있으나, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부 장관이 조정할 수 있게 되어 있다(강인성, 2007).

이 협력방식은 각 자치단체가 법인격을 가지고 권리주체로서 다양한 광역사무를 자발적으로 협의하여 처리할 수 있다는 장점이 있다. 아울러 규모의 경제를 통한 경제적 효율성과 합리성을 높이는데 기여할 수 있다. 한편, 법인격을 갖추지 않는 비상설기구인 관계로 협의회를 통한 협의사항이나 결정에 구속력이 약하고 분쟁해결능력과 실무적 집행력이 떨어진다는 단점을 가지고 있다.

2) 운영현황 및 문제점

행정협의회는 권역별행정협의회와 기능별행정협의회로 나누어지는데, 권역별 행정협의회는 기능별 행정협의회에 비하여 활동이 부진한 실정이다. 즉 권역별 행정협의회는 광역행정협의회 7개, 기초행정협의회 53개 등 60개가 구성되어 있으나, 2007년도 운영실적은 광역 15건, 기초 54건에 불과하다. 이에 비해 기능별 행정협의회는 47개가 구성되어 259건을 검토하였다.

〈표 3-13〉 행정협의회 운영현황

2006년 12월 현재

협의회명	상정 안건수	비선호시설	수자원 관리	지역 개발	도로 교통	일반 행정	기타
계	259	1	44	83	24	42	65
전국시도지사협의회	30	-	1	4	3	15	7
수도권대기질개선광역협의회 실무협의회	17	-	-	-	5	-	12
한강수계관리실무위원회	21	-	21	-	-	-	-
잠실권역물관리협의회	7	-	7	-	-	-	-

협의회명	상정 안건수	비선호시설	수자원 관리	지역 개발	도로 교통	일반 행정	기타
부울경발전협의회	21	-	1	6	3	10	1
부울경광역교통실무협의회	5	-	-	-	5	-	-
지역균형발전협의회	2	-	-	-	-	-	2
동남권관광협의회	20	-	-	18	-	-	2
동해안권관광진흥협의회	14	-	-	12	-	-	2
경기도시장군수협의회	32	1	1	2	1	12	15
중부내륙중심권행정협력회	6	-	-	3	1	-	2
전국 시도지사협의회 실무협의회	2	-	-	-	-	2	-
청주·청원지역협력 실무협의회	7	-	-	-	1	1	5
백제권관광시장군수협의회	2	-	-	2	-	-	-
금강권관광협의회	5	-	-	3	-	-	2
호남권정책협의회	9	-	-	6	2	-	1
전국동주도시교류협의회	2	-	-	-	-	-	2
섬진강환경행정협의회	9	-	8	-	-	-	1
형산강살리기광역협의회	4	-	4	-	-	-	-
경상북도시장군수협의회	12	-	1	3	3	1	4
전국고추주산단지시장군수 협의회	2	-	-	-	-	-	2
사과주산지시장군수협의회	4	-	-	2	-	-	2
남해안중심시군부단체장 협의회	4	-	-	1	-	1	2
서부경남관광광협의회	5	-	-	5	-	-	-
전국마늘주산단지시군 광역협의회	10	-	-	9	-	-	1
가야문화권지역발전·혁신 광역협의회	4	-	-	4	-	-	-
지리산권자치단체장협의회	3	-	-	3	-	-	-

자료: 행정안전부(2008)

기초행정협의회의 경우 시장·군수가 인접 자치단체와 공동사무를 처리하기 위해 시·군 의회뿐만 아니라 시·도 의회의 동의까지 받도록 하면 시간이 너무 오래 걸려 지역협력의 추진, 협력의지를 위축시킬 우려가 있다. 따라서 시·군의 경우 시·도 의회의 동의절차는 생략하는 것이 바람직하다.

상수원보호구역의 지정과 변경, 행정관할권, 역사·항만·지역의 명칭 등에 관한 사항들이 협의대상에서 빠져있다. 상수원보호구역의 지정과 변경은 수도법, 쓰레기처리시설은 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률에 규정하고 있으므로 제외하더라도 행정관할권, 역사·항만·지역의 명칭에 관한 사항은 포함하는 것이 바람직하다.

분쟁이 발생하기 전에 협의로 문제를 해결하는 것이 의사결정 비용과 시간을 절약하고, 합의 가능성을 높이는 지름길이다. 자치단체들이 협의회의 참여자, 의제, 목적, 기간, 의결방법 등 구체적 내용에 미리 합의하여 협의결과를 성실하게 이행할 수 있도록 협의회 운영규약의 기본모형을 제도화할 필요가 있다.

라. 지방자치단체조합

1) 개요

지방자치법 제 159조는 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의 승인, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 명시하고 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정자치부장관의 승인을 받도록 되어 있다(강인성, 2007).

지방자치단체조합은 법인으로 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둘 수 있게 되어있다. 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요사무를 심의·의결하며 지방자치단체조합이 제공하는 역

무에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 조례의 범위 안에서 정할 수 있게 되어 있다.

지방자치단체의 조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄하도록 되어 있다. 지방자치단체조합의 규약에는 사무의 내용을 비롯하여 조직구성과 재정운용 그리고 운영에 관한 사항을 명시하도록 되어 있다. 이 조합의 지도·감독은 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정자치부 장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받게 되어 있다. 그리고 지방자치단체 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합일 경우에는 행정자치부장관의 지도·감독을 받게 되어 있다.

2) 운영현황 및 문제점

지방자치단체조합의 운영현황을 보면 부산·진해 경제자유구역청, 광양만권 경제자유구역청, 황해 경제자유구역청, 대구·경북 경제자유구역청 등 4개의 자유구역청과 부산·거제간 연결도로건설조합, 부산·김해 경량전철조합, 수도권교 통본부 등이 운영되고 있다.

〈표 3-14〉 지방자치단체조합 운영현황

조합 명칭	부산·거제간 연결도로건설조합	부산·김해 경량전철조합	부산·진해 경제자유구역청	광양만권 경제자유구역청
구성	부산·경남	부산·김해	부산·경남	경남·전남
구성일	2003.6.4	2004.2.16	2004.1.20	2004.1.20
조합장	- 경남·부산 순번임명 - 임기2년	- 협의 선임 - 임기2년 (1회연임)	- 공동임명 - 임기3년 (1회연임)	- 공동임명 - 임기3년 (연임가능)
조합 회의	○위원 7인 - 부산 3, 경남 3, 조합장 추천 1 - 임기3년 (연임가능)	○위원 9인 - 부산 4, 김해 4, 조합장 추천 1 - 임기2년 (1회연임)	○위원 13인 - 부산6, 경남6, 재정부1 - 임기2년 (1회연임)	○위원 11인 - 전남7, 경남3, 재정부1 - 임기2년

조합 명칭	부산·거제간 연결도로건설조합	부산·김해 경량전철조합	부산·진해 경제자유구역청	광양만권 경제자유구역청
재원 조달 (백만원)	○총 계 150,396 - 분담금 : 113,096 (시도 1/2씩) - 보조금 : 37,300	○총 계 99,843 - 분담금 : 51,843 (시도 1/2씩) - 보조금 : 48,000	○총 계 92,379 - 분담금 : 40,442 (구역청 면적비율) - 보조금 : 51,937	○총 계 29,315 - 분담금 : 3,991 (구역청 면적비율) - 보조금 : 23,736 - 사업수입: 1,588
사무	○ 건설 관련 지도·감독 ○ 보상 및 민원처리 ○ 실시계획 승인, 실시협약 변경 및 관리, 기타 행정지원 등	좌동	○ 경제자유구역법 제27조의 규정에 의한 사무 ○ 신항만의 건설과 배후 물류단지 건설	○ 경제자유구역법 제27조의 규정에 의한 사무 ○ 5개지구(광양, 울촌, 신덕, 화양, 화동) 개발사업 추진

조합 명칭	수도권교통본부	항해 경제자유구역청	대구·경북 경제자유구역청
구성	경기·서울·인천	경기·충남	대구·경북
구성일	2005. 2. 4	2008. 6. 10	2008. 6. 10
조합장	- 순번 임명 - 임기2년	- 공동 임명 - 임기3년(연임가능)	- 협의 공동 임명 - 임기3년(연임가능)
조합 회의	○위원 15인 - 서울5, 경기5, 인천3, 국토해양부2 - 임기2년(연임가능)	○위원 19인 - 경기9, 충남9, 지식경제부1 - 임기2년(1회연임)	○위원 17인 - 대구8, 경북8, 지식경제부 - 임기2년(1회연임)
재원 조달 (백만원)	○총 계 14,438 - 분담금 : 9,642 (조합회의 구성 비율) - 보조금 : 4,600 - 기 타 : 196	○총 계 3,158 - 분담금 3,158 (운영경비 50% 분담)	○총 계 5,429 - 분담금 5,429 (운영경비 50% 분담)
사무	○ 수도권대중 교통 종합계획수립 ○ 수도권교통 정책 협의조정 ○ 수도권대중 교통 환승시설 확충	○ 경제자유구역법 제27조에 의한 특례사무 ○ 경제자유구역 개발·관리 ○ 투자유치	좌동

자료: 행정안전부(2008)

지방자치단체조합이 외국의 경우와 달리 운영이 부진한 이유는 지방자치단체의 법적 성격이 불분명하고 조합의 설립 및 운영과 관련하여 자치단체의 자율성이 매우 제약되어 있어 자치단체 입장에서 이 제도를 기피한다는 데 있다.

지방자치단체조합에 대한 시·도지사 또는 행정안전부장관의 설립 승인, 운영과정의 지도·감독, 행정안전부장관의 해산·규약변경 명령권 등은 지방자치단체의 자율성과 창의성을 침해하고 지역협력의 추진, 협력의지를 위축시킬 우려가 있다.

제3절 자치단체간 재정지출 차이와 재정 비효율성

1. 자치단체 재정지출 비교분석의 의의

최근 자치단체의 재정효율성이 강조되면서 지방정부의 낭비적 지출에 대한 관심이 커지고 있다. 선출직 자치단체장들은 낭비성지출을 제거하고 경비절감에 대한 노력 등을 공약으로 많이 내세우고 있으나 자치단체간 재정지출의 차이를 비교하는 연구는 매우 드문 상황이다.

본 연구에서는 지방자치단체 재정지출의 단순한 상대 비교를 실시하고, 이를 제2장에서 측정한 재정효율성과 연계 분석해 보고자 한다. 우선 자치단체별 재정지출의 차이를 다양한 모형을 적용하여 비교할 것이며, 재정지출은 자치단체 인구수로 나눈 1인당 기준으로 비교하여 평균비용 개념을 적용하고자 한다. 여기서 단순한 재정지출의 차이를 어떻게 해석하느냐의 문제가 있다. 본 연구에서는 자치단체 서비스 산출량이나 질의 측정이 어렵다는 한계를 인정하고 재정지출 차이를 효율성과는 구분하여 살펴본다. 즉, 지방정부 서비스의 양과 질에 대한 측정 어려움은 있으나, 자치단체 간 재정지출 차이의 측정은 서비스생산에 대한 중요한 정보를 제공할 수 있기 때문에 유용하다는 것이다.

본 연구는 자치단체 공공서비스 제공의 상대적 유효성(efficacy) 평가에 유용

한 정보를 제공할 수 있다. 그러나 1인당 기준으로 측정된 재정지출 자체의 차이가 지방자치단체 성과나 효율성의 차이를 의미하지 않는다는데 유의해야 한다. 본 연구는 지방정부 서비스제공을 위한 재정지출의 차이와 추세에 관한 자료를 제공함과 아울러 세출총액 및 기능별 지출에 대한 지출함수를 추정할 것이다. 비용함수 추정을 통해 첫째, 자치단체 서비스 비용과 질에 영향을 미칠수 있는 요소를 통제하면서 자치단체 재정지출의 어느 정도가 설명될 수 없는지를 결정한다. 둘째, 자치단체간 재정지출의 차이점을 설명하고, 이를 위해 추정계수를 이용하여 추정된 지출 차이의 원천을 세분화한다. 셋째, 재정지출에 대한 인구의 영향을 추정하여 규모의 경제와 자치단체간 재정지출의 차이를 이해하고, 자치단체 적정 인구규모에 대해 논의해 보고자 한다.

2. 자치단체간 세출 차이와 재정 비효율성

가. 세출 결정요인

자치단체의 세출을 결정하는 주요변수들은 다음과 같다. 인구는 세출의 많은 부분을 설명하면서 규모의 경제 존재여부를 결정할 수 있고, 지방세 비중으로 세입구조를 파악할 것이며, 65세 이상 노인인구비중을 통해 인구구조의 영향을 살펴볼 것이다. 이 밖에도 소득 및 빈곤율, 정당분포, 도시화율 등을 고려할 수 있으나 모형의 단순화를 위해 분석에서 제외하였다.

모형A는 인구만으로 세출을 설명하는 모형이며, 모형B는 인구나 면적으로 세출을 설명하고자 하는 모형이다. 그리고 모형C는 자치단체 세출을 결정하는 변수로 인구 외에 재정여건(재정자립도), 행정조직(읍면동당 인구수), 주민소득 수준(1인당주민세), 인구구조(65세이상 노인인구비중) 등을 고려한 모형이다. 회귀분석 결과 모형 C의 경우 읍면동당 인구수 외의 다른 모든 변수들에서 통계적으로 유의한 값을 보였다.

〈표 3-15〉 1인당세출 추정-시

시부 변수	모형A		모형B		모형C	
	계수	t	계수	t	계수	t
인구	-6.43E-06	-8.57	-6.58E-06	-10.1	-3.66E-06	-4.82
인구제공	4.72E-12	5.98	5.16E-12	7.5	3.06E-12	4.44
면적			6.06E-07	5.06		
재정자립도					-0.0229407	-3.16
읍면동당인구수					8.79E-06	0.73
1인당주민세					0.006701	2.77
65세이상인구비중					4.27928	2.49
상수	2,820795	22.25	2,506255	19.85	2,268104	6.89
F	64.15		65.48		40.28	
adjR2	0.6243		0.7179		0.7561	

나. 세출 차이 요인분해

모형C를 이용하여 자치단체간 세출 차이를 발생시키는 원인은 <표 3-16>과 같이 분해할 수 있다. 즉 세출차이를 규모(인구), 재정여건(재정자립도), 행정조직(읍면동당 인구수), 주민소득수준(1인당주민세), 인구구조(65세이상 노인인구 비중) 등으로 설명한다. <표 3-16>의 수치는 다음과 같이 계산된다. 인구의 경우

$$= (-3.66E-06) \times (\text{인구수} - \text{평균인구}) + (3.06E-12) \times (\text{인구제공} - \text{평균인구제공})$$

따라서 이 값이 양의 값을 가지면 인구수로 인해 이 자치단체는 1인당 세출이 시평균에 비해 높고, 음의 값을 가지면 시평균에 비해 낮다는 것을 의미한다. 예컨대 수원시의 경우 수원시의 인구수로 인해 1인당 세출이 시평균에 비해 11만6천원이 높고, 재정자립도가 높아 1인당 세출이 시평균에 비해 64만3천원이 낮으며, 읍면동당인구수와 1인당주민세로 인해 시 평균에 비해 각각 9만3천원과 11만6천원 높은 세출을 가지며, 65세 이상 노인인구비율이 낮아 20만7천원 만큼

시평균보다 낮은 1인당 세출을 보인다. 집계액의 경우 이러한 설명변수들로 인해 자치단체의 1인당 세출이 시평균에 비해 높고 낮음을 말해줄 수 있다.

〈표 3-16〉 1인당 세출차이 요인분해

시 \ 차이요인	인구	재정자립도	읍면동당 인구	1인당 주민세	65세이상 인구	합계
경기수원시	116.6	-642.9	93.7	167.8	-207.1	-471.8
경기성남시	-48.2	-766.8	70.6	302.7	-157.9	-599.6
경기의정부시	-341.0	-379.1	109.4	-86.0	-126.1	-822.7
경기안양시	-464.6	-691.1	52.4	61.5	-170.1	-1211.8
경기부천시	-272.5	-633.7	79.1	-10.9	-190.4	-1028.5
경기광명시	-254.5	-310.2	41.0	-57.7	-153.6	-735.0
경기평택시	-303.2	-186.4	24.2	134.6	-61.2	-392.0
경기동두천시	370.4	348.2	-28.1	-125.4	15.9	581.0
경기안산시	-455.0	-599.3	118.0	97.7	-222.7	-1061.3
경기고양시	-234.6	-560.3	84.6	62.4	-121.7	-769.6
경기과천시	387.8	-163.4	-20.3	574.2	-107.1	671.2
경기구리시	35.0	-216.2	89.9	-40.6	-169.7	-301.6
경기남양주시	-353.9	-177.2	115.7	-37.4	-99.8	-552.6
경기오산시	234.4	-346.9	52.7	28.3	-206.0	-237.6
경기시흥시	-309.5	-535.1	110.9	73.2	-224.9	-885.3
경기군포시	-145.4	-450.2	96.6	17.2	-174.1	-655.8
경기의왕시	167.7	-337.8	86.9	9.0	-153.0	-227.1
경기하남시	209.5	-243.7	-9.9	29.6	-117.3	-131.8
경기용인시	-465.6	-617.6	137.7	479.4	-127.2	-593.4
경기파주시	-70.6	-90.0	8.4	80.7	30.5	-41.1
경기이천시	41.7	-266.6	-2.9	164.7	-55.9	-119.0
경기안성시	142.8	56.8	-33.6	31.3	65.5	262.9
경기김포시	3.3	-28.1	58.8	105.3	-76.0	63.4
경기화성시	-80.7	-624.5	19.9	489.0	-7.4	-203.7
경기광주시	27.3	-365.3	50.1	144.3	-108.5	-252.0

시 \ 차이요인	인구	재정자립도	읍면동당 인구	1인당 주민세	65세이상 인구	합계
경기양주시	148.8	33.9	-2.9	-23.5	-81.7	74.5
경기포천시	149.8	61.4	-28.8	-35.7	17.9	164.7
강원춘천시	-102.6	54.5	-33.6	-16.3	28.7	-69.2
강원원주시	-159.2	164.6	-23.7	-18.8	-16.6	-53.6
강원강릉시	-47.9	77.5	-27.1	-46.1	42.6	-1.0
강원동해시	289.0	341.3	-33.6	-108.0	-7.9	480.8
강원태백시	440.4	469.7	-63.5	-110.5	18.4	754.5
강원속초시	328.6	153.2	-25.4	-119.5	-24.1	312.7
강원삼척시	370.6	524.8	-67.6	-115.3	199.7	912.2
충북청주시	-464.3	-420.4	64.9	-24.8	-156.3	-1000.8
충북충주시	-1.6	357.3	-49.4	-106.0	75.9	276.2
충북제천시	176.2	334.4	-50.3	-154.9	72.8	378.2
충남천안시	-411.8	-278.1	34.6	199.7	-123.0	-578.6
충남공주시	201.5	403.2	-54.9	-55.4	229.5	723.8
충남보령시	262.6	373.4	-62.2	-115.1	217.5	676.2
충남아산시	33.5	-71.7	-22.3	251.2	52.7	243.3
충남서산시	148.4	316.0	-34.8	80.9	115.4	626.0
충남논산시	188.0	506.5	-43.1	-122.1	263.9	793.1
충남계룡시	517.3	442.2	-31.1	93.3	-162.6	859.2
전북전주시	-463.6	-142.8	14.5	-83.9	-103.4	-779.1
전북군산시	-130.1	311.5	-44.5	-118.8	6.2	24.2
전북익산시	-237.7	47.6	-24.2	-108.4	19.3	-303.3
전북정읍시	186.6	520.2	-70.6	-163.8	298.0	770.3
전북남원시	298.3	550.0	-85.1	-176.9	300.0	886.3
전북김제시	269.1	474.3	-72.8	-175.9	390.2	885.1
전남목포시	-77.4	162.3	-41.0	-113.0	-99.7	-168.7
전남여수시	-209.1	86.6	-22.3	-2.5	-9.6	-156.9
전남순천시	-136.9	238.0	-23.7	-121.6	-9.3	-53.6
전남나주시	290.1	527.1	-76.0	-144.1	408.5	1005.7

시 \ 차이요인	인구	재정자립도	읍면동당 인구	1인당 주민세	65세이상 인구	합계
전남광양시	185.4	-289.6	-22.5	18.2	-75.0	-183.5
경북포항시	-440.9	-305.6	12.6	71.1	-94.2	-757.1
경북경주시	-156.2	155.5	-24.3	-74.0	111.1	12.2
경북김천시	161.0	371.1	-64.6	-116.3	219.1	570.3
경북안동시	82.1	460.6	-58.6	-116.7	221.7	589.0
경북구미시	-290.3	-484.6	-6.0	303.6	-192.6	-669.8
경북영주시	224.8	437.6	-65.8	-126.0	214.6	685.2
경북영천시	258.4	339.0	-61.4	-127.8	304.1	712.3
경북상주시	249.7	531.7	-80.8	-166.4	445.4	979.6
경북문경시	353.1	495.0	-72.0	-167.9	373.1	981.3
경북경산시	-19.8	38.5	4.0	-51.9	-17.4	-46.6
경남창원시	-442.2	-709.4	176.4	128.3	-237.5	-1084.4
경남마산시	-379.2	-115.2	-4.6	-43.0	-101.4	-643.4
경남진주시	-258.7	70.6	-42.4	-91.1	-27.8	-349.4
경남진해시	148.7	134.8	-34.8	-67.3	-60.6	120.8
경남통영시	196.0	355.0	-57.7	-128.6	12.7	377.3
경남사천시	251.2	359.6	-51.1	-109.9	148.8	598.6
경남김해시	-360.6	-250.6	90.7	-41.5	-165.8	-727.8
경남밀양시	242.3	361.9	-58.4	-149.1	267.6	664.3
경남거제시	50.1	86.6	-19.7	234.1	-116.7	234.5
경남양산시	-6.9	-232.2	83.2	-19.4	-124.5	-299.8

자치단체 세출을 결정하는 주요 변수들과 제2장에서 측정한 DEA 효율성과의 상관관계를 보면 <표 3-17>과 같다. 즉 인구규모와 효율성의 관계는 음의 상관관계를 보이는데, 이것은 인구에 의해 세출이 높아진 단체일수록 재정효율성은 낮아진다. 재정자립도로 인해 세출이 낮아진 자치단체일수록 효율성은 높아지고, 읍면동당 인구수와 1인당주민세로 인해 세출이 높아진 자치단체일수록 효율성이 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-17〉 세출 차이요인과 효율성의 상관관계

차이요인 효율성	인구규모	재정자립도	읍면동당 인구수	1인당주민세	65세인구비중	합계
CRS평균	-0.613	-0.785	0.735	0.556	-0.754	-0.756
VRS평균	-0.541	-0.709	0.671	0.522	-0.715	-0.681

다. 세출의 규모의 경제

자치단체 세출을 통해 재정지출에서의 규모의 경제 존재여부를 각 모형에 따라 확인할 수 있다. 추가 변수에 의해 회귀식을 통제하는 모형 B와 C의 경우 규모의 경제가 약간 축소된다. 시부에 비해 군부에서 규모의 경제가 훨씬 적게 나타나며, 최소효율 인구규모는 모형C를 따르면 시의 경우 59만8천명인데 비해, 군의 경우 12만6천명으로 나타난다. 시의 평균인구가 27만2천명, 군의 평균인구가 5만7천명인 것을 감안하면 시군의 평균인구는 최소효율 인구규모의 약45% 수준에 있는 것으로 파악된다.

그러나 이러한 최소효율 인구규모는 회귀식의 모형을 2차식으로 표시하여 나타나는 결과이다. 그런데 실제로 우리나라 기초자치단체의 1인당 세출을 인구규모별로 표시하면 2차식에 의한 U자형이 아니라 L자형에 가깝다. 따라서 2차식 모형의 회귀식에 의한 최소효율 인구규모는 최적 도시규모를 나타내는 것이 아니라는데 유의해야 한다. 즉, 최소효율 인구규모를 상회하는 자치단체의 1인당 세출은 크게 증가하지 않는다는 것이다.

〈표 3-18〉 세출의 최소효율 인구규모

	모형A	모형B	모형C
시부	681,144	637,597	598,039
군부	130,091	129,758	126,122



제 4 장 지방자치단체 재정효율화 방안

제1절 재정운용 과정별 재정효율화 방안

1. 계획·예산편성 단계

재정운용 과정별 재정지출 효율화는 제3장 제1절에서 검토한 재정지출 비효율성 사례 및 유형에서 나타난 비효율적 재정지출에 대해 각각의 유형별로 어떻게 합리적으로 대응하여 재정지출을 효율화할 것인가를 도모하는 것이다. 즉, 비효율적 재정운용 유형별로 대응전략을 모색하는 것이 바로 재정지출의 효율성을 제고하는 것이기 때문이다.

먼저 계획·예산편성 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례에 대한 유형은 제3장에서 7가지 유형으로 구분하였는데, 다음에서는 그 각각의 유형별로 대응방향을 모색해 본다.

- ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 당해 사업이 다른 사업에 우선하여 추진할 필요성이 있는지 심사하여 사업의 필요성이 낮은 사업은 폐지하고, 현 시점에서 반드시 추진하지 않아도 되는 사업은 추후에 재검토하는 방향으로 대응할 필요성이 있다. 또한 사업을 추진하기 전에 실태조사와 기본계획 수립 등 사전준비를 철저히 하여 예산낭비를 방지해야 한다.
- ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 관련 부서 혹은 기관간 유사한 사

업을 중복적으로 추진함에 따른 예산낭비가 발생하지 않도록 사전 업무협의 등을 통해 사업계획을 취소하거나 사업규모를 적정하게 조정해야 한다. 그리고 기존 시설·장비를 개보수 또는 활용할 수 있는 경우, 당해 사업을 추진하는 대신 개보수 및 연계활용 방안으로 사업내용을 변경할 필요성이 있다.

- ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 관계기관 또는 부서간 사전협의를 하여 중복투자 혹은 비합리적 사업추진으로 예산을 낭비하지 않도록 해야 하며, 또한 당해 사업 추진과 관련 있는 자치단체, 국가기관, 공기업 등이 추진하고 있는 다른 사업과 연계하여 추진하는 것이 효율적인 경우 사업추진 방식 등을 협의·추진하여 예산을 절감할 필요성이 있다.
- ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업의 공익성이 낮거나 민간이 투자하는 것이 보다 적절한 경우, 자치단체가 직접 투자하기보다는 전문기관위탁·민자유치 등을 통한 시행을 검토해야 한다. 그리고 공기업 등에 대한 과도한 출연·출자금 교부가 발생하지 않도록 당해 기관의 사업내용 및 수입구조 등을 엄밀히 조사하여 효율적 재정운용에 대응해야 한다.
- ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 예산을 편성할 때는 사업수요에 대한 정확한 분석을 통해 적정규모의 예산이 편성될 수 있도록 하고, 관행적으로 예산을 실제 필요한 것보다 많은 규모로 편성한 후, 남은 예산을 다른 용도로 사용하는 일이 없도록 유의해야 한다. 그리고 중장기 수요 변화를 고려할 때, 사업 규모가 수요보다 과다하게 책정된 경우, 사업계획 수정을 통해 적정규모로 축소 조정해야 한다.
- ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 예산반영 전 사업에 대한 보다 철저한 검증과정을 거쳐야 하고,

특히 지방재정법 제37조 및 동법 시행령 제41조 등이 정하고 있는 재정투·융자 심사 요건에 해당하는 경우 반드시 당해 절차를 거치도록 하고 그 심사 결과를 준수해야 한다.

- ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡으로 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업 집행과정에서 총 사업비가 늘어나고 사업기간이 연장되는 일이 발생하지 않도록 사업 계획단계에서 사업에 소요되는 기간 및 예산을 보다 정확하게 예측할 필요성이 있다. 또한 장기간 소요되는 사업의 경우, 예산확보가 불투명하여 사업기간연장 및 사업비가 증가되지 않도록 사업비를 안정적으로 확보할 필요성이 있다.

2. 계약·사업집행 단계

계약·사업집행 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례에 대한 유형은 제3장에서 이하의 6가지 유형으로 구분하였는데, 각각의 유형별로 대응방향을 모색해 볼 수 있다.

- ① 설계방식 채택의 불합리로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업의 성격에 따라 새로운 공법이나 최적의 설계방식을 채택하려는 보다 적극적인 연구나 노력이 필요하다. 특히 설계공법 채택시 경제적이며 고품질 확보가 가능한 가장 효율적인 공법을 적용하여 예산절감을 유인할 필요성이 있다.
- ② 원가심사 실시 미흡으로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 계약 체결에 앞서 원가심사·설계경제성 검토 등을 통해 계약내용의 적정성을 충분히 검토하여 계약원가가 과도하게 높게 산정되지 않도록 계약내용에 불필요한 항목 포함여부, 단가 적정성 여부 등에 대해 철저히 검수해야 한다.
- ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡으로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업의 성격이나 특성에 따라 계약의 목적·특성·시급

성 등을 감안하여 가장 능률적이고 경제적인 계약방법을 선택할 필요성이 있다.

- ④ 사업집행관리 부실로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업을 추진하는 과정에서 능동적이고 적극적으로 대응할 필요가 있다. 특히 민원발생으로 사업추진 변경이 예정되어 사업비 증액이 불가피 할 경우, 설명회·간담회 등을 통한 적극적인 이해·설득으로 차질 없는 사업수행 및 예산절감을 유인해야 한다. 또한 사업 집행과정에서 불필요한 설계 변경 및 사업대상 확대 등으로 예산이 낭비되지 않도록 유의해야 한다.
- ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업을 집행하는 과정에서 발생하는 해당 사업관련 여건변화 등 사업집행 변경요인에 대한 적극적인 관리 및 대응이 필요하다. 특히 사업 집행과정에서 새로 적용할 수 있는 신기술·신공법이 발견되어 당해 사업에 대한 원가절감이 가능한 경우에는 설계변경을 추진해야 한다. 또한 사업계획이 수립된 후에 혹은 사업이 집행되고 있는 과정에서 사업목적이나 주변여건의 변화로 사업을 중단하거나 사업 규모를 축소하는 것이 바람직한 경우에는 사업 재검토를 통해 조정해야 한다. 그리고 현장여건의 변화로 설계변경을 하는 경우에 있어서도 소요자재의 원가나 물량을 정확하게 산정하여 공사비를 계상해야 한다.
- ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 무엇보다도 세출예산 집행기준 등 관련규정을 준수하는 것이 중요하다. 특히 특정사업이나 기관운영 목적의 예산을 직원의 인건비성 경비로 부당하게 집행하는 등 예산의 부당한 집행에 대한 통제가 필요하며 또한 세출예산 집행기준 등 관련규정에 의해 예비비·업무추진비 등 경비성격별로 정해진 집행기준 및 절차를 준수할 필요성이 있다.

3. 사후관리 단계

사후관리 단계에서의 자치단체 재정운용상 비효율적 운용 사례에 대한 유형은 제3장에서 두 가지 유형으로 구분하였는데, 각각의 유형별로 대응방향을 모색해 보기로 하자.

- ① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡으로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 해당 사업에 대한 집행결과에 대한 처리과정에 보다 철저히 대응할 필요성이 있다. 특히 집행잔액을 불필요한 설계변경 등을 통해서 낭비하거나 세출예산에 반영되지 않은 다른 사업에 부당하게 사용하는 일이 발생하지 않도록 잔여재원 관리에 철저하게 대응할 필요성이 있다. 또한 예산의 목적외 사용을 지양해야 한다.
- ② 환류 및 활용 등 피드백 부족으로 인해 발생하는 재정운용 비효율성 유형이다. 이 경우는 사업추진 후 기존 사업에 대한 성과평가 및 피드백 등 향후 재정운용에 대한 환류 및 활용에 적극 대응할 필요성이 있다. 특히 사업 추진 단계별로 목표를 달성하고 있는지 여부를 체계적으로 평가하여 다음단계 사업이나 유사사업 추진시 기존사업의 낭비요인이 되풀이 되지 않도록 하여야 하며 성과에 따라 인센티브 혹은 패널티를 부여할 필요성이 있다.

이상의 재정운용 과정별 비효율성 유형과 유형별 효율적 재정운용 방향에 대해서 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-1〉 재정부운용과정별 비효율성 원인과 유형별 대응방향

재정부운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정부운용 방향
계획·예산편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 필요성이 낮은 사업은 폐지하고, 현 시점에서 사업우선순위 등 재검토 - 사업추진 전에 실태조사와 기본계획 수립 등 사전준비 철저
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 사전 업무협의를 통해 사업계획을 취소하거나 사업규모를 적정 - 기존 시설·장비를 개보수 또는 연계 활용 방안으로 사업내용 변경
	③ 관계기관 또는 부서간 사전 협의의 미 실시 및 협의부족	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 추진과 관련 있는 자치단체, 국가기관, 공기업 등과 사업추진 방식 등을 협의·추진
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자가 적정한 경우, 전문기관위탁·민자유치 등을 통한 시행 - 과도한 출연·출자금 교부가 발생하지 않도록 사업내용, 수입구조 등을 엄밀히 조사
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 사업수요에 대한 보다 정확한 분석 실시 - 사업규모가 수요보다 과다하게 정해진 경우, 사업계획 수정을 통해 적정 규모로 축소 조정
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 법에 규정된 심사절차를 거쳐 사업을 보다 철저히 검증하고 그 심사결과를 준수
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 계획단계에서 사업기간 및 예산이 늘어나는 것을 사전억제를 위해 정확하게 예측 - 장기간 소요되는 사업의 경우, 사업비를 안정적으로 확보
계약·사업집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리	<ul style="list-style-type: none"> - 설계공법 채택시 경제적이며 고품질 확보가 가능한 가장 효율적인 공법을 적용

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
계약·사업집행 단계	② 원가심사 실시 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 원가심사·설계경제성 검토 등을 통해 계약내용의 적정성을 충분히 검토 - 계약내용에 불필요한 항목 포함여부, 단가 적정성 여부 등에 대해 철저히 검수
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 계약의 목적·특성·시급성 등을 감안 하여, 가장 능률적이고 경제적인 계약 방법을 선택
	④ 사업집행관리 부실	<ul style="list-style-type: none"> - 민원발생으로 사업추진 변경시는 설명회·간담회 등을 통한 적극적인 이해·설득 - 사업 집행과정에서 불필요한 설계변경, 사업대상 확대 등에 유의
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 집행과정에서 신기술·신공법이 발견되면 설계변경 추진 - 사업목적이나 주변여건의 변화가 발생할 경우는 사업 재검토를 통해 조정
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련 규정 미준수	<ul style="list-style-type: none"> - 예산의 부당한 집행에 대한 통제장치 강화 - 세출예산 집행기준 등 관련규정에 의해 경비성격별로 정해진 집행 기준 및 절차를 준수
사후관리단계	① 검사·정산 및 잔여자원관리 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 집행잔액을 부당하게 사용하는 일이 없도록 잔여자원 관리 철저 - 예산의 목적외 사용 지양
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 추진 단계별로 목표를 달성하고 있는지 여부를 체계적으로 평가하여 피드백 강화 - 사업성과에 따라 인센티브 혹은 패널티 부여

제2절 재정지출 효율화를 위한 예산절감 평가체계 구축

1. 예산절감 평가체계 구축의 필요성 및 활용방안

가. 예산절감 평가체계 구축의 필요성

예산절감 평가체계 구축을 통하여 자치단체의 재정지출 효율성 제고를 유인할 수 있다. 왜냐하면 예산절감은 자치단체의 재정지출 효율화의 결과이라고 볼 수 있기 때문이다. 즉, 각 지방자치단체에서 다양한 방법에 의해 예산을 절감한 경우, 이것이 곧 재정지출의 효율성을 제고하는 것이 되기 때문이다.

예산절감이라고 할 경우, 예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐서 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하여 새로운 투자재원을 확보하는 과정으로 볼 수 있다. 따라서 예산절감은 재정지출 총액 자체를 단순히 축소하는 「긴축재정」이 아니라, 예산절감을 통해 추가로 확보된 재원은 전액 경제활성화, 서민생활 안정 및 지역현안 사업 등에 재투자하는 것이라 할 수 있다.

새 정부 출범 이후 예산 10% 절감을 국정과제로 추진하고 있다. 「지방예산절감·재투자계획」을 보고('08. 4. 27, 국무위원 재정전략회의)하는 등 자치단체의 예산절감은 범정부적으로 추진되고 있다. 이러한 예산절감에 대한 자치단체의 적극적인 동참 유도를 위해서는 객관적인 평가를 통해 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 예산절감 평가체계를 구축하여 보다 적극적으로 예산절감을 추진하고 재정지출 효율성 제고를 위한 유인책을 제공할 필요성이 있는 것이다.

나. 예산절감 평가체계의 설계 및 활용

예산절감은 각종 낭비요소를 제거하고 불요불급한 지출을 최소화하여 예산을 절감하는 것 뿐만 아니라 예산절감의 효과를 극대화하기 위해서는 해당 자치단

체 주민이 예산절감의 실질적 효과를 느낄 수 있도록 절감재원을 경제살리기, 고용창출, 서민생활 안정, 주민에 대한 서비스 수준을 향상하는데 재투자로 이어져야 비로소 재정지출의 효율성을 제고시키는 것이 된다.

이와 같은 예산절감의 의의를 고려하여 예산절감 평가분야 및 평가지표 설계에 있어서도 재정운용 전 과정별로 평가부문을 구분하여 예산절감의 내용 및 근거를 보다 명확히 나타낼 필요성이 있다.

먼저 예산절감 평가부문의 구성은 재정운용 과정 및 단계를 고려하여 ① 예산편성상 절감, ② 세출절감(사업집행), ③ 재정관리 절감, ④ 절감재원 재투자 등 4개 부문으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 예산편성상 절감은 예산을 편성하는 과정에서 모든 사업의 타당성 등을 철저히 점검하여 각종 낭비요소를 줄이고 불요불급한 경비를 절감하였느냐는 것이다. 구체적으로 예산을 편성하는 단계에서는 인력운영비, 기본경비, 계속사업비, 신규사업비, 재무활동 관련 경비 등이 주요 평가항목으로서 절감대상이 되고 있다.

둘째, 세출절감은 예산을 편성한 후, 실제 사업을 집행하는 과정에서 다양한 기법 및 수단을 활용하여 경비를 절감하고 있느냐는 것이다. 세출절감 부문에서는 사업비, 인력운영비, 기본경비, 재무활동, 계약(조달) 관련 경비가 주요 평가항목으로서 절감대상이 되고 있다.

셋째, 재정관리 절감은 재정운용 과정에서 연말지출원인행위 등 합리적 재정관리, 행사·축제성 경비 관리, 지방채 및 여유자금 관리 등이 주요 평가항목으로서 절감대상이 되고 있다.

넷째, 절감재원 재투자는 절감한 재원을 얼마나 효과적으로 재투자하였느냐는 것이다. 절감한 재원의 재투자 효과를 극대화하기 위해서는 경제살리기, 서민생활안정, 일자리창출, 저탄소·녹색성장, 물가안정 등이 주요 재투자 대상이 되고 있다.

다음으로 평가지표의 구성에 있어서는 평가의 객관성을 제고하기 위해 정량지표를 중심으로 하되, 자치단체별 예산절감 노력도 등을 감안할 수 있도록 정

성지표로 보완할 필요가 있다. 정성지표는 예산절감 우수사례 및 제도개선 실적 등으로 평가한다.

한편, 예산절감 평가지표의 평가 및 활용에 있어서는 현재 실시되고 있는 지방자치단체 통합평가시스템(VPS)에 예산절감 평가지표를 포함하여 평가하고 지방자치단체 통합평가 및 운영에 따른 인센티브 부여 방식을 적용한다. 예산절감이 미흡한 자치단체에 대해서는 예산 협의·보완시 예산절감이 가능한 분야를 발굴하게 하여 추가로 예산절감을 유도할 필요성이 있다. 그리고 예산절감 계획·추진·평가 등 프로세스 전반에 걸쳐서 모든 자치단체가 공유·벤치마킹할 수 있는 실효성 있는 사례와 제도·시스템 변화를 도출하고 예산절감 우수사례집을 발간하여 예산절감 우수사례가 널리 보급될 수 있도록 활용한다.

〈표 4-2〉 예산절감 평가체계 및 활용

구분	평가부문		평가항목
예산절감 평가분야 (4부문)	예산편성상 절감		- 인력운영비, 기본경비, 계속사업비, 신규사업비, 재무활동
	세출절감		- 사업비, 인력운영비, 기본경비, 재무활동, 시설관리, 계약(조달)
	재정관리 절감		- 연말지출원인행위 등 합리적 재정관리, 행사·축제성 경비 관리, 지방채 및 여유자금 관리
	절감재원 재투자		- 경제살리기, 서민생활안정, 일자리창출, 저탄소·녹색성장, 물가안정
평가지표	정량지표	절감률	예) 행정운영경비 절감률 : {(행정운영경비 당초예산액 - 행정운영경비 최종집행액) / 행정운영경비 당초예산액} × 100
	정성지표		- 예산절감 우수사례, 제도개선 실적 등
평가 및 활용	예산절감 실적에 대한 평가지표가 지방자치단체 통합평가시스템(VPS)에 포함하여 평가하고 지방자치단체 통합평가 및 운영에 따른 인센티브 부여		

2. 재정효율화를 위한 평가지표의 설정

가. 예산편성상 절감 평가지표

예산절감이 자원사용의 생산성을 높이고 예산낭비요인 제거 등 예산집행의 효율성을 높이는 것이므로, 예산절감 평가를 위해서는 예산절감의 취지와 원칙을 정하고, 예산편성·운용에 새로운 패러다임이 형성되도록 장기적 안목에서 접근이 필요하다.

먼저 예산을 편성하는 단계에서 모든 사업의 타당성 등을 철저히 점검하여 각종 낭비요소를 줄이고 행정운영경비 등 불요불급한 경비를 절감하는 것이 과제이다. 이를 고려할 경우, 예산편성 단계에서의 평가지표로 ① 행정운영경비 예산절감률, ② 정책사업 예산절감률, ③ 재무활동 예산절감률, ④ 예산편성상 절감 우수사례 및 제도개선 실적 등을 들 수 있다.

첫째, 행정운영경비 예산절감률에 있어서는 경상적 경비인 인력운영비와 기본경비가 핵심이다. 이를 기초로 세부평가지표로는 총액인건비한도액 예산반영절감률과 기본경비예산절감률로 구분하여 평가할 필요가 있다. 총액인건비한도액 예산반영절감률은 자치단체별 총액인건비 한도액을 기준으로 실제 인력운영비 예산편성액을 대비함으로써 인력운영비 절감노력을 파악하는데 의의가 있다. 그리고 기본경비예산절감률은 인력운영비와는 별도로 자치단체의 경상적 경비인 일반운영비, 여비, 자산취득비, 업무추진비 등 절감노력을 파악하는 지표로서 의의가 있다.

둘째, 정책사업 예산절감률에 있어서는 계속사업과 신규사업이 핵심이 되고 있다. 자치단체의 예산중 인력운영비, 기본경비 등을 제외하면 나머지는 정책사업비이고 사업비는 계속사업비와 신규사업비로 구분된다. 예산을 편성하는 과정에서 계속사업은 실효성이 낮거나 성과가 부진한 사업은 축소·폐지, 유사·중복 사업은 통·폐합 등을 통해 예산을 절감할 수 있고 또한 신규사업은 편성전에 사업의 필요성 등을 철저히 분석하고 원가산정방식 등을 통해 예산을 절감할 수 있다.

셋째, 예산편성상 재무활동 예산절감률에 있어서는 지방채조기상환 및 저리

차환 등이 핵심과제이다. 즉, 재무활동 노력의 결과로 인해 익년도 예산편성상 이자부담 감소 등에 의한 예산절감 노력을 파악하는데 의의가 있다.

넷째, 이상의 정량평가 외에 정성평가지표로서 예산편성상 절감 우수사례 및 제도개선 실적의 평가를 통해서 재정지출 효율성 제고를 유인하는 것도 중요하다. 우수사례 실적은 투자사업평가관리시스템 구축 및 운영 결과에 의한 예산반영, 예산편성전 사전 유관기관간 업무협조, 재정수요 및 수혜자 재산정 결과에 의한 예산반영, 민간위탁 및 민자유치에 의한 예산절감, 예산편성시 외부기관 지적사항 반영, 참여예산제도 실천 등 합리적 예산편성 등을 통해 예산편성상 절감한 사례 건수 등으로 평가해 볼 수 있다.

나. 세출절감 평가지표

예산을 편성하여 실제 사업을 추진하는 예산집행 과정에 있어서도 예산편성 단계와 마찬가지로 인건비, 사업비, 재정관리 분야 등에서 다양하게 각종 낭비 요소를 줄이고 불요불급한 경비를 절감하는 것이 가능하다. 이를 고려할 경우, 평가지표로 ① 행정운영경비 절감률, ② 정책사업 절감률, ③ 재무활동 절감률, ④ 예산집행상 절감 우수사례 및 제도개선 실적 등을 사용할 수 있다.

첫째, 행정운영경비 절감률은 행정운영경비 중 자치단체가 출선수범하여 어느 정도 절감하고자 노력하였는가를 파악하는데 의의가 있다. 둘째, 정책사업 절감률은 예산집행과정에서 자치단체가 정책사업비 절감노력을 통하여 재정지출 효율성 제고 정도를 평가하는데 의의가 있다. 셋째, 재무활동 절감률은 예산집행과정에서 자치단체가 재무활동비 절감에 어느 정도 적극적으로 노력하였는가를 파악하는데 의의가 있다. 넷째, 예산집행상 절감 우수사례 및 제도개선 실적을 평가하여 재정지출 효율성을 제고할 수 있다. 우수사례 실적은 유사중복사업 통·폐합, 신기술 도입, 집행부진사업 조정, 수혜대상자 재산정, 유휴시설 재 활용, 계약심사강화와 계약방법 개선 등을 통해 세출예산을 절감하나 행정서비스의 만족도를 제고한 사례 건수로 평가해 볼 수 있다.

다. 재정관리 절감 평가지표

재정관리와 관련해서는 재정의 계획성과 건전성이 효율적 재정지출의 핵심이 되고 있다. 이를 고려할 경우, ① 연말지출원인행위비율, ② 행사·축제성경비비율로 재정관리부문을 평가하여 재정지출 효율성을 제고할 수 있다.

첫째, 연말지출원인행위비율은 연말에 비계획적이고 불필요한 예산을 집행하는지의 여부를 파악하는데 의의가 있다. 둘째, 행사·축제성경비비율은 행사·축제성경비 지출수준을 측정하여 건전재정 운영을 평가하는데 의의가 있다.

라. 절감재원 재투자 평가지표

자치단체가 재정을 운용하는 과정에서 각종 낭비요소를 제거하고 불요불급한 지출을 최소화하여 예산을 절감함과 동시에 주민이 예산절감의 실질적 효과를 느낄 수 있도록 절감재원을 효과적으로 재투자하여 재정지출 효율성을 제고하는 것도 중요한 과제라 할 수 있다.

〈표 4-3〉 예산절감 평가지표 설정

평가지표(4)	평가 세부지표(11)	정성·정량 구분	비고
①예산편성상 절감	1. 행정운영경비 절감률	정량	'09년 예산편성상 절감
	2. 정책사업 절감률	정량	
	3. 재무활동 절감률	정량	
	4. 예산편성상 절감 우수사례 및 제도개선 실적	정성	
②세출절감	1. 행정운영경비 절감률	정량	'08년 예산집행상 절감 및 재투자
	2. 정책사업 절감률	정량	
	3. 재무활동 절감률	정량	
	4. 예산집행상 절감 우수사례 및 제도개선 실적	정성	
③재정관리 절감	1. 자체사업 연말지출원인행위 비율	정량	
	2. 행사·축제성 경비 비율	정량	
④절감재원 재투자	1. 예산집행상 절감재원 재투자율	정량	

이를 평가하기 위해서는 예산집행상 절감재원 재투자율을 고려할 수 있다. 전체 재투자액 중에서 경제살리기, 서민생활안정, 일자리창출, 저탄소·녹색성장, 물가안정에 투입한 실적을 분석하여 절감재원이 효과적으로 활용되었는가 여부를 파악할 필요가 있다. 이상의 평가부문별 평가지표를 정리하면 <표 4-3>과 같다.

3. 평가지표별 예산절감 사례와 대응전략

가. 예산편성상 절감 우수사례

예산을 편성하는 과정에서의 예산절감 우수사례는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 예산편성전 사업내용, 필요성, 활용방안 등을 사전에 충분히 심의하여 불필요한 예산지출을 방지한 사례이다.

〈대전광역시 용역사업 및 사업용 장비 구입 사전심의제 운영〉

용역사업과 사업용 장비 및 기계·기구 구입에 대하여 예산편성전 용역사업 내용과 사업용 장비의 필요성 및 활용방안 등을 심의하여 업무담당자의 관련 규정 미숙지로 발생할 수 있는 용역비 과다산정 조정, 기 연구 실적 및 기존 자료 활용, 과도한 용역사업 의존을 자체 인력을 활용한 사업추진 등으로 예산절감-예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

둘째, 유사한 성격의 시설을 개별적으로 건립하지 않고 복합시설로 건립하는 것이 효율적인 경우, 소관부서간 협의하에 계획을 종합적으로 검토하여 통합 추진한 사례이다.

〈충남 금산 다락원 설치〉

문화부(문예회관, 야외공연장), 복지부(보건소, 노인복지회관, 청소년수련관, 장애인복지회관, 농림부(농업경영인회관), 체육진흥공단(실내수영장), 마사회(농어촌문체육센터) 등 7개 기관의 12개 사업을 통합 발주하여 설계비·공사비 및 운영비를 절감하였으며 유사한 성격의 시설을 통합한 복합 다기능적 시설을 건립함으로써 주민에게 고품질 서비스를 제공하면서, 동시에 지역의 랜드마크 시설로 자리 잡음 - 예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

셋째, 지역내 혹은 인근지역의 다른 축제·행사와 유사·중복되거나 경제성이 낮은 경우에 여러 행사를 통합하여 개최한 사례이다.

〈전남 구례 지역축제와 군민의 날 행사 통합개최〉

전남 구례군은 07년까지 「지리산 남악제(4.20)」와 「군민의 날 행사(4.23)」를 각각 개최하여 왔으나, 08년부터 두개 행사를 「남악제 행사」로 통합·운영하여 예산절감- 자치단체 제출 우수사례 -

넷째, 다른 기관 또는 부서간 업무협의를 통한 사업의 동시 시행으로 중복공사에 따른 예산낭비 요인을 제거한 사례 및 다른 기관 또는 부서와 공동으로 활용할 수 있는 정보시스템이나 시설·물품·통계자료 등이 있는지 사전에 확인하고 신규로 설치·구매·조사하기 보다는 공동 활용한 사례이다.

〈충북 제천 상하수관거 동시시행을 통한 예산절감〉

제천시 수도사업소 및 환경사업소의 소관업무별 상수관 및 하수관의 동시시공을 통하여 굴착비용 등 예산의 중복투입 방지. 이것은 상·하수도사업과 관련된 부서간 유기적인 업무협조와 사업추진에 따른 정보공유로 예산의 이중투자 사전방지 및 시민의 시정에 대한 신뢰도 확보 - 예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

〈서울시 소모성물품구매관리시스템(MRO) 도입·운영〉

각 부서별로 개별 구입해 왔던 각종 소모성 물품(복사용지, 프린터/복사기 토너, 기타 사무용품 등)들에 대한 구매 프로세스 개선(오프라인→온라인)을 통하여 업무효율 및 예산낭비요소 제거. 온라인 일괄구매 단가계약을 통한 가격 표준 및 구매비 절감, 지출절차 간소로 업무량 경감 - 자치단체 제출 우수사례 -

다섯째, 민간에 위탁하여 추진할 수 있고 민간이 당해 사업 추진을 통해 수익을 얻을 수 있는 경우, 사업비를 민간이 부담하도록 협의한 사례와 이와 반대로 자치단체 내부 공무원이 적은 경비로 직접수행 할 수 있는 사업은 민간에 대한 용역 발주를 지양한 사례이다.

〈대전 노은역 광장 지하주차장 건설 민자유치〉

노은역 주변의 주차수요를 해결하고 인근지역 주민들의 도시철도 환승 편의를 도모하기 위해 노은역 동편광장에 지하주차장 및 지상공원을 조성하는 사업을, 「민간투자법」 제4조 제1호에 정한 방식에 따라 수익형 민자사업(BTO)으로 추진함으로써 건설비용 및 유지관리비 절감- 예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

〈인천 소규모건설사업시행 자체설계반 운영〉

매년 읍·면에서 주민편익사업으로 시행되는 사업건수가 약 250~300건 정도로 외부용역 수행시 많은 예산이 소요되던 것을 자체 기술력을 가진 공무원들로 구성된 자체설계반을 구성하여 설계함으로써 업무능력 향상에 따른 부실공사 방지 및 예산절감 - 예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

여섯째, 사업규모의 적정성에 대해 자치단체내 혹은 민간 전문가로부터 의견을 수렴하여 사업비가 과다하게 예산에 반영된 경우, 적정규모로 조정한 사례이다.

〈충남 아산 착수에서 준공까지 하나로 clean system〉

전문가 「자문위원회(148명)」 및 내부공무원으로 구성된 「사업별 자문TFT」가 주축이 되어 사업, 용역, 물품구입의 계획단계에서 부터 준공단계까지 전 과정을 관리하는 「착수에서 준공까지 하나로 클린 시스템」 운영으로 고질적 부조리 발생 부분인 계약체결·집행과정에 재정·설계심사제를 도입하여 투명성 확보- 예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

나. 세출절감(사업집행) 우수사례

첫째, 행정운영경비 절감이다. 먼저 직무분석 등 조직진단을 통해 적정한 행정수요에 맞도록 효율적으로 조직을 설계하고 인력을 운영하여 인건비 등 예산을 절감한 사례와 조직운영의 효율성과 대국민 서비스 질을 제고하기 위해 전문기관 등에 위탁을 통하여 인력운영비를 절감한 사례이다.

〈직무분석을 통한 인력감축 운영으로 인력운영비 절감〉

대구시는 도시철도 3호선 건설공사 등 증원수요가 발생되었으나 시정 전 분야에 대한 직무분석과 조직 재설계를 통해 감축한 32명을 신규시책 분야에 재배치함으로써 인건비로 연간 약17억원을 절감하는 효과발생- 자치단체 제출 우수사례 -

〈지방상수도 운영관리 전문기관위탁 전환으로 예산절감〉

충북 단양군은 한국수자원공사에 지방상수도 운영관리를 위탁토록 하고 2008. 7. 1부터 공무원을 공기업으로 전환하여 연간 인건비 등 542백만원 절감 예상- 자치단체 제출 우수사례 -

둘째, 계약관련 우수사례이다. 먼저 건설공사에 대한 설계부실 및 설계변경에 관한 사항을 검토하여 사업예산의 효과적 활용과 품질향상으로 부실공사를 사전 예방하여 건설한 건설공사를 시행한 사례와 계약심사 전담부서를 설치하거나, 전담 전문인력을 확보하여 각종 공사 및 용역 등에 대하여 철저한 원가심사를 함으로써 부실방지와 예산집행의 효율성을 극대화 한 사례이다.

〈대전광역시 건설공사 사전 설계심사제 운영〉

총공사비 3억원 이상 100억원 미만의 건설공사(토목, 건축분야 등), 설계 변경하는 경우로서 1회 변경금액이 계약금액의 10%이상 공사를 대상으로 건설공사 집행전 설계도서에 대한 사전심사로 경제적인 설계·시공유도, 부실공사 방지 및 설계변경 취소- 예산절감지원단 지원활동 수집·확인사례 -

〈서울시 계약심사과 설치〉

서울시는 계약심사과를 설치하여 토목·건축 등 각종 공사 및 용역에 대한 철저한 원가심사를 통해 예산절감 및 계약관련 전문성을 제고 - 서울신문 08.5.27 14면, 동아일보 08.5.28 31면

셋째, 사업이 계획된 예산과 인력 투입소요에 맞추어 집행되고 있는가를 수시로 관리하여 당초 계획된 예산과 인력으로 사업을 마무리할 수 있는지 여부를 지속적으로 관리한 사례와 사업 집행과정에서 신기술·신공법이 발견되어 당해 사업에 대한 원가절감이 가능한 경우에 설계변경을 추진한 사례이다.

〈대전광역시 자체건설공사 기술 감리단 운영〉

대형건설사업의 자체감리, 친환경공법 및 신기술을 도입 운영함으로써 예산절감 및 품질 향상을 도모하고 공기를 단축, 조기에 개통함으로써 주민의 생활 불편 최소화와 교통 소통의 원활 ⇒ 07년 건설시공을 위한 심사로 11억원 절감- 자치단체 제출 우수사례 -

〈건설교통부와 한국철도시설공단의 터널 보강방법 개선을 통한 공사비 절감〉

설계업체와 시공업체는 터널공사구간에 강관다단그라우팅공법과 록볼트시공을 구조적 특성 및 상호 간섭문제 등을 고려하지 않은 채 관례적으로 중복 반영하여 시공하고 있었으나 록볼트 설치가 오히려 강관과 지반을 손상시키는 결과를 초래한다는 문제점을 알고 강관다단그라우팅 시공구간에 록볼트를 제외토록 설계변경 - 제17대 대통령직인수위원회 예산낭비사례집-모범사례 -

넷째, 사후관리에 대한 우수사례로서 사업종료 후 유지·관리에 과도한 예산 지출이 소요될 경우에 있어서 활용방안을 적극적으로 강구하여 재정부담 감소 및 세외수입을 확보한 사례이다.

〈광주광역시 월드컵경기장 사후활용사업 추진〉

2002년 월드컵 축구대회의 성공적 개최를 위해 1,588억원(국비 341억원, 시비1,247억원)을 들여 건설된 광주월드컵경기장이 대회 이후 효과적으로 활용되지 못하고 있으며 매년 16~20억원 정도의 관리운영비만 소요되어 시 재정에 상당한 부담을 주고 있음. 대형할인점 및 스포츠센터(골프연습장 포함)를 유치함으로써 월드컵경기장 관리·운영비용을 모두 충당할 뿐만 아니라 재정수입을 통하여 시 재정에도 보탬이 되고 있음- 예산절감지원단 지원 활동 수집·확인사례 -

다. 재정관리 절감 우수사례

첫째, 순세계 잉여금의 일부를 지방채 상환기금으로 적립하여 지방채를 조기에 상환하거나 이자율이 낮은 차입선으로 변경 또는 실제 자금이 필요한 시기조정 등의 방법으로 이자부담을 경감한 사례이다.

〈지방채 조기상환 등으로 이자부담 경감〉

울산시에서는 매년 발생하는 순세계잉여금의 일부를 적립하여 지방채 상환기금으로 활용하여 조기에 상환함으로써 공단환경오염 이주지원사업 273백만원을 절감, 이자율이 낮은 차입선 변경으로 중산지방산업단지조성에 따른 이자 454백만원, 지방채 발생사업의 추진상황을 점검하여 필요한 시기에 자금을 제공하여 499백만원 등 절감- 자치단체 제출 우수사례 -

둘째, 원화채권을 발행하는 것보다 금리가 낮은 저금리 외화를 차입함으로써 막대한 규모의 차입이자비용을 절감한 사례이다.

〈엔화와 원화의 금리에 따른 엔화 조달추진으로 예산절감〉

제주도에서는 97년 당시 엔화와 원화의 절대 금리차를 이용하여 엔화 조달(1,577억원)에 성공함으로써 원화채권 발행시보다 10년간 약 1,388억원의 차입비용 절감 효과

*국내시장 조달금리 13%, 엔 조달금리(환차손 포함) 3.835% - 자치단체 제출 우수사례 -

셋째, 용도 폐지된 공유재산을 매각하는 시점을 부동산이나 건설경기 등을 검토하여 매각함으로써 세외수입을 증대한 사례이다.

〈도유재산 적기매각으로 세외수입 증대〉

전남도에서는 도청 이전으로 용도 폐기된 도유재산(7필지 21,698㎡, 7동 3,264㎡)을매각함에 있어서 부동산 및 건설경기 등을 분석 검토하여 매각시점을 결정하고 매각 대상재산의 가치 등을 집중 홍보하여 재산적 가치를 높이고 공개입찰을 통해 매각을 추진함으로써 예정 가격 189억원보다 158억원이 많은 347억원으로 낙찰 - 예산절감지원단 지원활동시 수집·확인사례 -

넷째, 자치단체에서 보유하고 있는 여유자금에 대하여 안정성을 확보하면서 보다 수익성이 높은 상품에 탄력적으로 예치·운용하여 수익률을 극대화 한 사례이다.

〈통합관리기금 수익률 제고〉

강원도에서는 저축기간에 제한이 없고 년4~5%의 높은 수익률이 보장되는 초단기 안정적 국공채(MMF)에 투자예치로 높은 이자수익을 확보하여 연간 1억원 이상의 수익을 기대 - 예산절감지원단 지원활동시 수집·확인사례 -

라. 평가지표별 우수사례 유형화와 효율적 재정지출 대응전략

효율적인 재정지출을 위한 하나의 수단으로 예산절감 평가체계를 구축하여 그 평가지표에 근거하여 적극적으로 대응해 갈 경우, 결국 각 자치단체는 재정지출 효율성을 제고할 수 있게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 예산절감 우수사례를 예산절감 평가체계의 평가지표별로 대응시켜 자치단체 재정운용상의 효율적 운용 사례를 유형화함으로써 각 평가지표별 효율적 재정운용 방향을 도출할 수 있다.

자치단체 재정운용상의 효율적 운용 사례 검토 결과, 크게 예산편성상 절감, 세출절감(사업집행), 재정관리 절감, 절감예산 재투자 유형으로 구분하여 각 유형별 세부 재정지출 우수사례와 대응시켜 정리해 볼 수 있다. 즉, 평가지표별 예산절감 우수사례를 통한 예산절감 방향성 및 전략에 대해 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 첫째, 예산편성상 예산절감에 대한 구체적인 우수사례는 대체로 5가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다. ① 사업의 필요성 사전심의 강화, ② 유사·중복사업 지양, ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 강화, ④ 사업시행 및 비용부담 주체 적정화, ⑤ 사업규모의 적정성 검증 등이 예산편성 단계에서의 재정운용상의 효율적 재정지출에 대한 주요 유형이라 할 수 있다. 따라서 예산편성 단계에서 예산을 절감하면서 재정지출의 효율성을 달성하기 위한 핵심적인 사항은 예산편성 전에 사업의 필요성 등 심의를 강화하여 중복투자를 억제하고 관계기관과의 충분한 협의를 거쳐 합리적으로 대응하면서 비용부담 및 사업규모의 적정성을 검토하여 사업비가 과다하게 계상되지 않도록 전략적으로 대응할 필요성

이 있다.

둘째, 예산편성후 실제 사업을 추진하는 과정에서 세출절감에 대한 구체적인 우수사례는 대체로 4가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다. ① 인건비 등 행정 운영경비 절감, ② 최적의 설계방식 채택과 원가심사 철저, ③ 사업집행관리 철저, ④ 사후관리 철저 등이 사업집행 단계에서의 세출절감에 대한 재정운용상의 효율적 재정지출의 주요 유형이라 할 수 있다. 따라서 사업을 추진하는 과정에서 예산을 절감하면서 재정지출의 효율성을 달성하기 위한 핵심적인 사항은 지속적으로 조직 및 기능을 점검하면서 경상적 경비인 행정운영경비를 합리적으로 운영하고 그리고 사업을 집행하는데 있어서 원가심사 및 사업추진방식 개선 등 사업집행에 대한 철저한 관리와 사후 평가 및 피드백 체계를 강화해 나갈 필요성이 있다.

셋째, 재정관리 측면에서 예산절감에 대한 구체적인 우수사례는 대체로 3가지로 유형화하여 정리해 볼 수 있다. ① 채무관리 개선, ② 공유재산 관리개선, ③ 자금관리 개선 등이 재정관리 측면에서의 예산절감에 대한 재정운용상의 효율적 재정지출의 주요 유형이라 할 수 있다. 따라서 재정관리 측면에서 예산을 절감하면서 재정지출의 효율성을 달성하기 위한 핵심적인 사항은 채무관리를 개선하여 이자부담을 줄이면서 합리적인 여유자금을 운용하여 수입을 확충하고 공유자산을 적기에 효율적으로 운영하는 노력이 필요하다.

넷째, 절감재원 재투자 측면에서는 기존의 각종 평가체계나 평가지표상으로 명확하게 구축되어 있지 않아 구체적인 사례가 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서 제시하는 예산절감 평가체계에 절감재원 재투자 평가지표를 구축하여 절감재원 재투자 우수사례 발굴 및 자치단체 확산을 유도할 필요성이 있다. 즉, 단순히 예산절감에 그치는 것이 아니라 예산절감의 효과를 실질적으로 느낄 수 있도록 절감재원을 효과적으로 재투자하여 경제살리기, 고용창출, 서민생활 안정, 주민에 대한 서비스 수준 향상 등을 도모할 필요성이 있다.

〈표 4-4〉 평가지표별 예산절감 사례와 유형별 대응방향

재정운용 과정별 평가지표	예산절감 우수사례 유형	구체적 우수사례 및 활용
예산편성상 절감	① 사업의 필요성 사전심의 강화	- 예산편성전 사업내용, 필요성 등 사전 심의하여 불필요한 예산지출 방지
	② 유사·중복사업 지양	- 유사성격의 시설을 개별적으로 건립하지 않고 종합적 검토하여 통합 추진 - 지역내 다른 축제·행사와 유사·중복되거나 경제성이 낮은 행사를 통합 개최
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 강화	- 다른 기관 또는 부서간 업무협의를 통한 사업의 동시시행 - 다른 기관과 설치·구매·조사 공동활용
	④ 사업시행 및 비용부담 주체 적정화	- 민간위탁하거나 사업비를 민간이 부담하도록 협의 - 공무원이 적은 경비로 직접수행 할 수 있는 사업은 민간용역 발주 지양
	⑤ 사업규모의 적정성 검증	- 적정 사업규모 산정을 위해 자치단체내 혹은 민간전문가 의견수렴
세출절감	① 인건비 등 행정운영경비 절감	- 직무분석 등 조직진단을 통해 인건비 등 예산을 절감 - 전문기관 위탁을 통한 인력운영비 절감
	② 최적의 설계방식 채택과 원가심사 철저	- 설계부실 등 부실공사를 사전 예방하여 건설한 건설공사 시행 - 계약심사 전담부서를 설치하여 각종 공사, 용역에 대한 철저한 원가심사
	③ 사업집행관리 철저	- 당초 계획된 예산과 인력으로 사업을 마무리할 수 있는지 지속적으로 관리 - 사업 집행과정에서 신기술·신공법의 검토를 통한 원가절감
	④ 사후관리 철저	- 사업종료 후 유지·관리에 과도한 예산지출 검토하여 대응방안 강구

재정운용 과정별 평가지표	예산절감 우수사례 유형	구체적 우수사례 및 활용
재정관리 절감	① 채무관리 개선	- 저금리 외화를 차입함으로써 막대한 규모의 차입이자비용 절감 - 지방채 조기상환, 실제 자금이 필요한 시기조정 등 이자부담 경감
	② 공유재산 관리개선	- 공유재산 매각시점을 적절히 파악하여 세외수입을 증대
	③ 자금관리 개선	- 여유자금의 안정성을 확보하면서 탄력적으로 예치·운용하여 수익률 극대화
절감재원 재투자	- 절감재원 재투자 평가사례 없음	- 본 연구에서 제시하는 예산절감 평가체계 구축을 통하여 절감재원 재투자 우수사례 발굴 및 확산 유도

제3절 자치단체의 거시적 효율성 제고를 통한 재정효율화

1. 민간부문의 활용

공공부문의 민간부문 활용과 관련하여서는 매우 다양한 개념들이 소개되고 있다. 세계은행 등에서는 최근 민간의 참여 정도에 따라 민영화와 구분하여 민관협력(PPP : Public-Private Partnerships)이란 개념을 새롭게 사용하고 있다. 민간이 공공부문의 역할을 완전히 대체하는 사유화(Privatization) 개념과는 달리, PPP는 지자체·전문기관·시민간 거버넌스 차원에서 상호협력·보완적 역할을 수행하는 것이 특징이다.

민간참여 정도에 따라, ① 소유지분과 법적 책임을 민간에게 넘기는 순수 민영화(Privatization), ② 시설관리권 양여를 통해 시설투자와 요금징수권을 민간에게 넘기는 양여/리스계약(Concession/Lease), ③ 소유권과 요금결정·징수권은 자

치단체가 갖고 시설유지·관리 등 제한된 분야만을 위탁하는 관리계약(Management Contract) 방식 등으로 구분하고 있다.

현재 많은 지방자치단체에서 상·하수도, 청사, 사회복지시설 등 공공시설의 관리를 전문기관에 위탁하고 있으며, 이를 통해 서비스를 제고시킨 사례는 주위에서 많이 찾아볼 수 있다.

상수도사업의 경우 지방자치단체 지역독점체제로 운영되고 있어 시군 지역에서는 급수인구가 적고 시설규모가 영세하여 생산원가가 높다. 소규모 상수도사업장에서는 전문인력이 부족하고, 수도시설의 중복 과잉투자가 발생한다. 수계 권역마다 지방자치단체별로 20개 이상 운영되고 있는 수도사업장들을 공간적인접성과 생활권의 유사성을 고려하여 통합권역화한다면 상당량의 생산비용 절감을 꾀할 수 있을 것이다.

공공부문 조직의 비효율성 문제를 해결하기 위해 작은 정부 구현 및 공공부문의 민영화와 같은 신자유주의적 가치를 바탕으로 한 행정개혁이 선호되고 있다. 그러나 민영화는 경제학자들로부터 지지를 받고 있으나 행정학자들은 민영화 대신 공공서비스 공급에 대한 책임과 배분에 관한 권한은 공공부문이 그대로 유지하고, 공공서비스의 생산 및 전달방법은 민간부문에 위탁하여 공공부문의 책임과 민간부문의 효율성을 동시에 추구하는 개념으로 민간위탁을 강조하기 시작하였다. 경쟁과 같은 시장기제 도입으로 공공부문의 효율화가 가능하다는 믿음이 증가하면서 민간위탁은 지속적으로 증가하고 있다(정철현·김정한, 2007). 그러나 김재훈(2005)에 의하면 지방자치단체들은 민간위탁기업이 구역별 독점체제를 갖는 것을 비공식적인 규칙으로 인식하고 있으며, 수의계약을 통해 이를 유지하는 것으로 나타났다. 따라서 정부는 경쟁을 통해 얻을 수 있는 편익보다 독점체제를 유지하여 안정적인 공급을 선호하고 있으며, 최저가 경쟁입찰은 공공서비스의 질을 악화시켜 도입을 꺼려하는 것으로 분석하였다.

지방자치단체의 대표적 민간위탁 현황을 보면, 전국 하수처리시설의 60%가 이미 민간위탁으로 운영 중이며, 서울시의 경우 사회복지·의료·환경·상수도·교통 등 다양한 분야의 시설 관리와 사무를 민간에 위탁하고 있다.

〈표 4-5〉 전국 하수처리시설 민간위탁 현황 (2006년 기준)

지자체 하수처리시설				톤당 처리비용	
계	지자체운영	민간위탁	민간위탁율	지자체 운영	민간위탁
318	126	192	60.4%	100원	79.5원

〈표 4-6〉 서울시 민간위탁 사례 (2008년 현재)

분 야	위탁내용	수탁기관
사회복지	시립양로원, 노인요양원, 여성보호센터, 청소년수련관, 문화교류센터 등	엘림복지회, 천주교수녀회, 한국청소년육성회 등
의료	보라매병원, 동부병원, 고양정신병원 등	서울대학교병원 등
환경·상수도	자원회수시설, 슬러지처리시설, 상수도 계량기 점검·교체업무 등	한국시거스, 태두건설 등
교통	남산 1·3호터널 혼잡통행료징수, 도시고속 도로 교통관리시스템, 교통안전시설 경정비 등	도로교통안전관리공단 등
기타	시청사 전기·통신·소방관리, 체육시설관리, 행정정보시스템 유지관리 등	녹지사업소 등

2. 자치단체간 협력 강화

가. 공공시설 광역화의 필요성

시·군 단위 관할권 중심의 행정에서 생활권 중심의 행정으로 행정의 영역이 확대되면서 지역협력에 대한 주민들의 수요가 날로 증가하고 있다. 소각장과 매립지, 하수처리장, 화장장 등 비선호시설의 사회심리적 영향은 행정구역을 초월하는 특성 때문에 인접 지방자치단체 주민들까지 넘비갈등의 당사자가 되어 사업의 원활한 추진을 더욱 어렵게 한다. 이러한 시설들은 처음부터 인접 자치단체와 공동으로 설치를 추진하는 광역화 정책이 영향권 내 주민들의 넘비갈등을 효율적으로 극복하는 유용한 수단이 될 수 있다.

환경적으로 안전한 시설임에도 불구하고 비선호시설이라는 부정적 사회인식

때문에 반대하는 주민들을 설득하기 위해서는 선호시설로 전환하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 도로·상하수도 등 기반시설과 복지회관·종합병원 등 편의시설의 설치, 토지이용 규제 완화 등 지역개발 사업을 함께 추진하여 오히려 집값 상승의 기회로 주민들이 비선호시설의 유치를 추진하도록 하는 것이다. 그러나 이를 위해서는 상당한 재원이 필요하다. 단일 시·군 특히 인구가 적고 재정자립도가 낮은 시·군의 경우에는 단독으로 이러한 재원을 조달하는 데 한계가 있다.

공공시설의 광역화는 이러한 문제를 해결할 수 있는 효율적인 대안이다. 시·군마다 개별 설치에 따른 예산의 낭비를 방지하고 인구가 적은 시·군들이 공동으로 시설을 설치·운영함으로써 규모의 경제효과로 절약한 예산은 다른 사업이나 정책에 활용할 수 있다. 이러한 장점 때문에 많은 지방자치단체들이 이미 소각장과 하수처리장 등 비선호시설을 공동으로 설치, 이용하고 있다. 광명시 소각장과 서울시 하수처리장, 화성시 소각장과 오산시 하수처리장, 마산시 하수처리장과 창원시 소각장, 이천시, 광주시, 하남시, 여주군, 양평군 등 5개 시·군의 광역소각장, 전주시와 김제시, 완주군의 광역 소각장과 매립지, 청주시와 청원군의 광역소각장, 양주시와 동두천시의 광역소각장, 무안군과 함평군의 광역소각장, 진천군과 음성군의 광역매립지 등이 대표적인 예다(행정안전부, 2008).

문제는 광역화 사업이 일부 지방자치단체들의 자발적인 노력과 추진에만 의존하고 있다는 점이다. 공공시설 특히 비선호시설의 광역화 협력을 지방자치단체의 노력에만 맡겨두지 말고 정부가 적극적으로 지원한다면 한층 더 가속도가 붙을 것이다. 행정구역의 경계를 뛰어넘는 협력을 촉진하기 위해 국가 차원의 지원기구를 설치하여 운영하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

나. 광역행정제도의 개선

사무위탁은 지방자치단체가 소관 사무의 일부를 타자치단체에 위탁하여 처리하는 것이다. 그러나 사무위탁은 거의 활용이 되지 않는 유명무실한 제도이다. 특히 2004년 이후에는 매년 평균 1건도 이루어지지 않았다. 사무위탁의 경우 규약제

정 시 지방의회참여가 명문화되어 있지 않아 주민 의견반영이 불충분하고, 규약에 포함될 사무범위나 집행방법 등의 구체적 절차나 규정이 미비하는 등 많은 문제점이 제기된다. 따라서 중앙정부 차원에서 행정서비스의 공공위탁과 민간위탁 모두를 포함한 사무위탁의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

〈표 4-7〉 연도별 사무위탁현황

합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
56	2	1	2	2	5	21	5	5	10	1	1	-	1

〈표 4-8〉 분야별 사무위탁현황

합계	상하수처리	쓰레기처리	묘지	도로건설	행정기능	교육	수익사업
56	23	12	1	8	5	3	4

자치단체간 행정협의회의 경우 2개 이상의 자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 자치단체간에 구성하는 협의회이다. 행정협의회의 경우 기능별 행정협의회가 가장 활발하고, 다음으로 기초행정협의회이다. 행정협의회는 협력대상 사무에 제한이 없어 활용도가 계속 증가할 것으로 예상되나 제도상의 분쟁해결능력과 집행력이 부족하다는 단점이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 협의회를 지방정부협의체로 발전시켜 상설기구화 하는 방안을 검토할 수 있다(강인성, 2007).

〈표 4-9〉 행정협의회 구성현황 및 운영실적

유형	권역	참여 자치단체 수	2007년 운영실적
광역행정협의회	7개 권역	14개	15건
기초행정협의회	53개 권역	164개	54건
기능별행정협의회	47개 권역		331건

지방자치단체조합은 2개 이상의 자치단체가 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하고 지방의회의 의결, 행안부장관 또는 시도지사의 승인을 얻어 조합을 설립하는 것이다. 그러나 지방자치단체조합은 지방자치단체의 법적 성격이 불분명하고 조합의 설립 및 운영에 있어 자치단체의 자율성이 제약되어 있어 제도활용이 부진하다는 문제점이 있다. 따라서 조합의 설립, 조직, 운영에 관한 법적규정을 명확히 하고 자율성 제고할 필요가 있다.

지방자치단체간 협약 체결은 2개 이상의 지방자치단체가 자기책임 하에 공동으로 사업을 추진하는 방식이다. 협력사업은 법적 구속이 없어 자발적으로 필요 당사자 간에 계약을 통하여 사무를 처리할 수 있기 때문에 자율성과 융통성이 큰 반면 협력의 절차나 방식이 법제화되어 있지 않기 때문에 합의도출 민 신의 성실에 입각한 집행 등에 어려움이 있다. 지방자치단체간의 협력을 촉진하기 위해 고려할 수 있는 사항들은 다음과 같다. 첫째, 시·군 또는 시·도 행정구역 중심으로 운영하고 있는 각 분야의 법령들을 자치단체간의 협력을 촉진하는 방향으로 개정 또는 제정하는 것이다. 둘째, 환경부, 보건복지부, 국토해양부, 문화관광부, 지식경제부 등 부처별로 분산돼 있는 비선호시설과 선호시설 사업들을 상호 연계, 조정하는 것이다. 비선호사업에는 선호사업을, 선호사업에는 비선호사업을 하나로 묶어 신청지역을 공모하고 협상을 통해 입지를 결정하는 것이 님비갈등과 핼피갈등을 동시에 해소하는 효율적인 정책이다. 셋째, 246개 자치단체에서 추진 중인 사업들의 정보와 진행 상황들을 한 곳에서 취합하여 데이터베이스로 관리하는 것을 들 수 있다.

다. 자치단체 협력 강화를 위한 재정지원 방안

현재 자치단체간 협력을 지원하는 제도는 실효성이 약하기 때문에 협력을 강화하기 위한 재정지원제도를 국고보조금, 균특회계, 지방교부세, 지방재정투융자심사제도 등의 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 국고보조금 제도의 개선이다. 환경부는 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한

법률'에 따라 시·군 단독 소각시설에는 30%, 광역 소각시설에는 50%를 지원함으로써 시·군 간의 공동시설 설치를 촉진하고 있다. 그러나 광역매립지, 광역하수처리장, 광역 장사시설에 대한 차등지원 제도는 없다. 참고로 지방문예회관과 체육시설은 시설의 규모나 광역화 여부에 관계없이 정액보조 또는 30%를 보조하고 있다. 그런데 국고보조금에 차등을 두지 않으면 시·군마다 더 크고 더 넓은 문예회관, 종합운동장, 실내체육관 등을 경쟁적으로 설치함으로써 과잉투자에 따른 예산의 낭비를 피하기 어렵다. 따라서 광역시설의 국고보조금 인상으로 지방자치단체 공공시설의 광역화를 촉진함으로써 시·군마다 개별설치에 따른 예산의 낭비를 예방하고 시설운영의 효율성을 높이는 것이 바람직하다. 즉, 지방문예회관이나 지방체육시설을 시군 공동으로 설치하는 경우 소각시설처럼 50%를 지원토록 하여 공동시설을 촉진할 수 있다.

둘째, 국가균형발전특별회계 차등지원 제도를 개선하는 것이다. 국가균형발전특별법시행령 제42조에는 법 제39조의 규정에 의하여 지원규모 및 보조비용의 차등을 둘 경우 여러 가지 사항을 고려하도록 하고 있다. 지방자치단체의 재정상황, 제13조제2항의 규정에 의한 종합평가결과, 법 제2조제5호의 규정에 의한 낙후지역의 발전정도, 예산집행의 실적, 예산편성지침의 준수여부 등 지방자치단체의 회계운영의 성과, 그 밖에 지방자치단체의 자체재원 확보현황, 당해사업의 지역발전에의 기여도 등을 감안하여 기획재정부장관이 정하는 사항 등이다. 여기에 공공시설의 공동 설치·운영 등 지방자치단체간의 협력 상황을 포함시켜 차등지원을 하도록 함으로써 자치단체간 협력을 유도할 수 있다.

셋째, 지방교부세 제도 측면의 개선사항이다. 지방교부세법 시행령 제9조의2(특별교부세의 교부기준 등) 특별교부세의 교부대상 선정에서 지방행정 및 재정 운용실적이 우수한 자치단체로 공공시설의 공동 설치·운영, 수자원관리, 행정구역 경계조정 등 지방자치단체간의 협력 사업에 적극적으로 참여한 자치단체를 추가하는 것을 검토할 수 있다.

넷째, 지방재정투융자심사 제도의 개선이다. 지방재정투융자사업심사규칙 제2조(투자심사기준) 재정투·융자사업에 대한 심사기준은 투자사업의 필요성 및

타당성, 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 재정·경제적 효율성 등이다. 여기에 공공시설의 공동설치·운영 등 지방자치단체간의 협력 지원을 새로운 심사기준으로 추가할 수 있다.

3. 자치단체 규모확대를 통한 규모의 경제 실현

규모의 경제를 통해 재정효율성을 달성하기 위해서는 자치단체가 생산하고 소비하는 시설, 물품, 서비스를 공동으로 공급하거나, 구입 및 활용하는 재정관행을 확산시키는 정책마이드의 변화가 필요하다(임성일, 2008).

규모의 경제 실현을 위해서는 앞서 살펴본 자치단체간 협력 강화 외에도 민간부문의 활용 및 자치단체의 통합 등을 고려할 수 있다.

규모의 경제는 한 재화의 산출량과 단위당 평균비용이 역의 상관관계를 갖는다는 것을 의미한다. 즉 생산의 규모가 커질수록 일정 수준까지 평균비용이 하락한다. 그리고 평균비용함수가 U자형인 경우 생산의 일정수준을 넘으면 규모의 불경제 작용한다. 규모의 경제는 민간의 제조업에 사용되는 개념을 공공서비스 생산의 최적규모에 적용한 것이다.

최적 지방정부의 규모는 평균생산비용을 최소화하기 위해 충분히 넓은 지역을 관할 범위로 하여 충분한 서비스를 생산 공급하는 것이다. 그런데 지방정부가 너무 크면 규모의 불경제에 직면한다. 이러한 비용증가는 관료적 혼잡상태 및 서비스공급의 어려움으로 인한 것이다. 비용함수의 기울기로 서비스 산출량 수준이 최적에서 멀어졌을 때의 영향을 평가할 수 있다. 즉 기울기가 크면 최적에서 멀어질수록 높은 비용증가가 발생한다.

규모의 경제는 상수도, 오폐수 처리, 도로교통 등 주로 물적서비스의 공급에서 발생한다. 서비스 공급비용 절감은 장비 및 물품의 대량구매로 단가 인하, 감독인력 감소로 일반관리비 절감, 행정기구 인력 사무공간 등의 중복 최소화 등으로 가능하다.

편익측면에서 규모의 경제는 1원당 서비스 질의 개선과 관련되는 것이다. 서비스질의 개선은 계획 조정기능의 향상 및 서비스 제공 전문성 강화로 가능하다. 교통, 상수도, 오폐수처리 등은 서비스제공 조정 및 협력으로 서비스 질을 개선할 수 있는 예들이다.

또한 대규모 자치단체일수록 고급장비와 전문가 확보가 용이하여 규모의 경제 실현이 용이하다. 고급장비는 기술적 효율성을 향상시키고, 숙련된 전문가는 서비스 제공의 질과 거버넌스를 증대시킬 수 있기 때문이다.

자치단체 통합의 반대론자는 규모의 경제와 관련한 많은 어려움을 지적하고 있다. 서비스마다 생산의 최소비용 인구규모가 각기 다르다는 것이다. 즉 최적 정부 규모는 서비스 유형에 따라 다르다는 의미이다. 서비스별 규모의 경제 특성은 2층 제 지방정부체계를 정당화 하는 것이 될 수 있다. 이 때 상위정부는 교통, 오폐수 등 규모의 경제와 관련한 서비스를 책임지고, 하위정부는 규모가 작을수록 효율적으로 서비스를 제공할 수 있는 소방, 여가 오락 등의 서비스를 책임진다.

통합 반대론자에 의하면 대규모 지방정부가 전문가의 관료화를 촉진시켰다고 주장한다. 그러한 행정으로 서비스 기대 수준의 증대, 공무원 급여인상, 고가의 전문장비 필요 등의 결과를 초래한다고 보았다. 특히 전문화에 대한 요구 증대는 공공비용의 증대를 야기하였으나 로컬거버넌스를 개선하였다는 사례는 찾아보기 어렵다고 주장한다. 따라서 이러한 행정의 전문화는 통합론자들의 경우 서비스 질의 개선을 가져왔다고 하는데 비해 반대론자들은 불필요한 비용의 증가를 야기한다고 주장한다.

자치단체 통합의 또 다른 문제는 지역주민의 의사와는 무관하게 통합과정에서 서비스의 기준 및 공무원 급여의 상향평준화를 초래한다는 것이다. 특히 공공선택론자들은 지방정부 통합을 반대한다. 지방정부는 공공서비스 생산자일 필요가 없으며 단지 조정자일 뿐이라는 것이다. 이러한 구분의 전제하에서는 서비스 제공에 있어서 많은 선택요소가 존재한다. 지방정부는 필요한 서비스를 결정할 수 있지만 제3자가 서비스를 생산할 수 있다. 이러한 제3자(민간, 특수목적 기관, 또는 다른 자치단체)의 서비스 생산과 제공은 특정지역에 국한될 필요가

없으므로 규모의 경제도 실현하기 용이하다는 것이다. 공공선택론자들은 공공서비스 제공의 경쟁으로 재정의 책임성 및 효율성 달성이 가능하다고 보고 있다.

그러나 통합론자에 의하면 자치단체 통합으로 인구가 면적이 늘어남에 따라 소규모자치단체로서는 비용부담 때문에 할 수 없던 사업을 규모가 커지면서 평균비용이 감소하여 가능해지는 사업이 많아진다. 먼저 광역행정의 추진이 원활해진다. 교통, 오폐수, 쓰레기처리 등 혐오시설의 설치가 편리해진다. 그리고 대중교통 행정의 단일화로 신속한 행정추진이 가능해지며, 농어촌 버스요금 단일화 및 택시사업구역 통합으로 대중교통수단의 운영체계, 요금의 단일화로 주민의 요금부담 경감 및 교통이용 편의 도모 등의 편익을 기대할 수 있다. 또한 외곽도로 연계 등으로 인하여 농촌지역 교통편의 제공의 효과도 나타난다.

그리고 자치단체를 통합하면 외부효과의 내부화가 가능하다. 소규모 자치단체일수록 외부불경제를 야기하는 시설의 설치가 더욱 어려운데 비해 자치단체 통합으로 시설 수의 감소가 가능해지고 입지선정도 용이해지는 효과를 얻을 수 있다. 특히 쓰레기매립장, 분뇨처리장, 하수종말 처리장 등 혐오시설을 공유할 수 있으므로 중복투자 방지 및 친환경적인 행정 추진이 가능해진다. 또한 통합에 따라 지역발전에 주도적 역할을 할 수 있고 지역개발의 이중투자 요인을 제거하면서 효율적인 투자로 지역개발을 가속화 할 수 있게 된다.

4. 효율성 증진 프로그램 개발

가. 영국의 효율성 증진 프로그램 벤치마킹

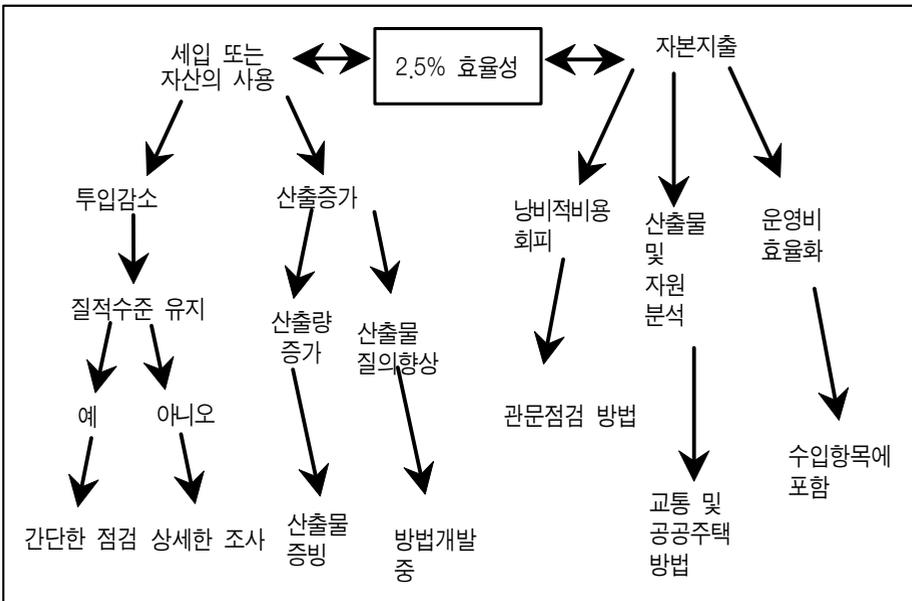
우리나라의 지방예산절감 추진계획은 지방자치단체의 재정효율성을 향상시키고 주민의 공공서비스 만족도를 제고하고자 한다는 측면에서 영국의 효율성 증진 프로그램과 거의 동일한 목표를 가지고 있다. 그러나 우리나라의 예산절감은 투입 중심의 개념이므로 투입과 산출을 동시에 고려하는 효율성 증진 프로그램과는 근본적인 차이점이 있다. 이러한 효율성의 개념뿐만 아니라 측정방법 면

에서도 두 프로그램은 많은 차이점이 있다.

우선 영국의 재정효율성 프로그램을 보면 효율성 측정 과정이 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 체계적이고, 특히 효율성 개념에 충실하다는 특징을 지니고 있다.

영국의 경우 2004년 SR04의 지출검토보고서를 토대로 각 자치단체별 기준선(baselines)을 정하고 모든 자치단체는 이 기준 대비 매년 2.5%의 효율성을 달성하도록 목표를 부여하였다. 자치단체가 이 목표에 미달하는 경우 보조금을 삭감하며, 목표를 달성하는 경우 절감예산을 자치단체 스스로 자유롭게 사용하도록 인센티브를 부여하였다. 2007년에는 CSR07(Comprehensive Spending Review 2007) 계획 하에 향후 3년간 (2008/09 - 2010/2011) 연간 재정효율성 증진 목표를 3%로 올려잡았다.

<그림 4-1> 영국의 지방정부 효율성 측정 과정



자료: HM Government(2005)

〈표 4-10〉 한국과 영국의 효율성 향상 프로그램 비교

비교항목	한국	영국
프로그램명	예산절감	효율성 증진
개시연도	2008	2005/6
사전지출조사	없음	SR04
측정	투입중심	투입과 산출
계획기간	2년	3년
목표	10%(연간 5%)	7.5%(연간 2.5%)
점검	행안부 및 시도	감사위원회
감가상각	고려안함	고려함
물가상승률 고려	고려안함	GDP 디플레이터
질적수준 유지	약함	강함

우리나라의 예산절감 프로그램을 영국의 효율성증진 프로그램과 비교해 보면 <표 4-10>에서 보는 바와 같다.

먼저 영국의 효율성 증진 프로그램은 사전에 지출검토보고서를 작성하고 이에 기초하여 효율성 증진 목표를 설정하였다. 이에 비해 우리나라는 이러한 과정 없이 즉각 예산절감계획을 추진하였다. 그리고 영국의 경우 3년의 계획기간 동안 효율성 증진 목표를 7.5%로 하는데 비해, 우리나라는 2년간 10%로 잡아 연간 평균 목표치(5%)가 영국(2.5%)의 두 배에 이르러 매우 높은 수준이다.

여기서 또한 염두에 두어야 할 것은 우리나라 예산절감의 경우 산출물이 감소하지 않아야 한다고 하지만 이에 대한 명시적 기준이 없어 예산절감을 하기 위해 공공서비스 산출물의 하락을 초래하는 현상이 나타날 수 있다. 따라서 예산절감 실적에 나타나는 효율성 향상은 실제보다 과대하게 측정될 가능성이 있는 것이다.

그리고 영국의 경우 지방정부가 작성하는 효율성 보고서를 감사위원회(Audit Commission)의 감사관(Auditors)이 점검하도록 하고 있으나, 우리나라는 예산절감 평가는 행정안전부가 시도를 평가하고 시도 기초자치단체를 평가하도록 하

여 평가의 중립성과 객관성에 대한 우려가 제기되고 있다. 또한 이러한 상급 자치단체에 의한 하급자치단체의 평가는 자치단체의 수직적 주종관계를 강화하여 재정자율성을 해칠 가능성도 제기될 수 있다.

〈참고〉 영국의 효율성 측정 기본원칙

a. 일반원칙

- a1 효율성은 생산성을 증가시키는 것
- a2 모든 자치단체는 기준년도 일정비율로 동일한 목표치를 가짐
- a3 지방정부의 목표치는 누적기준으로 연간 2.5%의 목표치를 가짐
- a4 기준선은 기준년도 순지출이며, 결산자료를 사용하여 수정
- a5 자치단체는 관련기관의 효율성을 보고할 수 있음
- a6 효율성 이득은 기준년도 이후의 기간 동안 것만 포함
- a7 효율성 이득은 현금화 가능한 것과 불가능한 것으로 구분
- a8 효율성은 지출이 증가하거나 변동이 없더라도 나타남
- a9 비용을 절감시키는 모든 것이 효율성에 포함되는 것은 아님
- a10 서비스질의 개선은 효율성에 포함 가능
- a11 성과물에 가치를 매기는 것은 효율성 평가의 핵심이지만 적절한 계산은 아님
- a12 우수한 서비스의 기준을 낮추는 것은 그 서비스가 다른 활동에 의해 유지되지 않는 한 효율성이 아님
- a13 일회성 효율성은 그것이 발생하는 당해 연도에만 효율성으로 표시
- a14 지속적 효율성 이득은 이후에도 계속 존재해야 함
- a15 자발적 부문 활용과 관련한 효율성은 위험, 완전한 비용회복, 자금조달 안정성 등에 대한 우수사례원칙과 일치하여야 함

b. 측정원칙

- b1 효율성은 자신의 전년대비로 측정
- b2 특정분야를 제외하면 인플레이션율은 GDP디플레이터로 측정
- b3 효율성은 순 비용으로 표시
- b4 효율성 이득은 주택수입계정(Housing Revenue Account)으로부터 발생가능
- b5 효율성 이득은 자본지출로부터 달성 가능
- b6 특정 환경에서는 수수료 및 부담금도 효율성 이득을 발생
- b7 효율성 이득은 파트너십을 통해 발생가능
- b8 효율성 이득은 재무관리기능으로부터 도출가능
- b9 자치단체는 연도 중 부분적 개선효과도 보고해야 함

c. 보고원칙

- c1 이해관계자들이 수급할 수 있는 균형잡힌 보고
- c2 과거형보고서(backward look statement)에서 질적 점검(quality cross- checks) 사용
- c3 효율성연차보고서(AES)는 자치단체 책임자의 승인 필요
- c4 AES에 기록된 효율성은 견고한 과정에 기초해야 함
- c5 변동성 있는 효율성 이득은 AES에서 수정되어야 함
- c6 AES는 검토과정이 필요
- c7 AES는 esd-toolkit 를 통해 제출되어야 함
- c8 효율성 이득은 가능한 모든 서비스분야에도 기록되어야 함

자료: HM Government DCLG(2007)

나. 효율성 증진 프로그램 구축방안

우리나라의 예산절감 추진계획은 효율성 개념에 충실하도록 효율성 증진 프로그램으로 개편하여야 할 것이다. 즉 지방자치단체별로 재정효율성 증진계획을 수립하고 그 속에 구체적인 실천수단과 방법을 제시하도록 하는 효율성 증진 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이 때 지방의 자율성을 최대한 보장하되, 국가 차원에서 지방재정의 효율성 제고와 주민의 지방자치 만족도 향상을 위해 기본적인 원칙과 기준을 설정하고 정책의 방향을 제시해 주는 것이 필요하다(임성일, 2008).

그리고 투입중심의 예산절감이 아닌 투입대비 산출 개념의 효율성 증진이라는 방향에서 접근할 필요성이 있는 것이다. 현행 예산절감에서도 효율성 개념을 인용하고 있으나, 투입(비용)의 배분과 산출 측정의 어려움 등으로 인해 매우 제한적으로 사용되고 있는 실정이다. 특히 예산절감 과정에서 공공서비스의 질적 수준이 유지되느냐에 대한 검증과정이 필요하다. 그리고 효율성 측정의 기준선(baselines)을 명확히 설정하고, 예산절감의 범위와 산정원칙, 재정인센티브 부여 등의 경우도 중앙정부 차원에서 주도해 나가야 할 것이다.

또한 단기적 접근이 아닌 장기적 효율성 개선에 목표를 두어 자치단체의 도

덕적 해이를 방지하고 주민에게 더욱 효율적인 공공서비스를 제공하도록 하여야 한다. 한편 재정효율성 평가체계의 구축으로 우수자치단체에 대한 재정적 인센티브를 제공하고 재정효율성 증진 우수사례의 전파를 통하여 지방재정 효율성 제고에 기여하여야 할 것이다.



제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

새 정부는 경제 활성화를 위해 각종 규제완화, 경제 살리기, 대국민서비스 수준 향상 등을 적극적으로 추진하고 있다. 특히, 공공부문에 있어서 한정된 재원으로 생산성을 높이고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 재정운용의 효율성을 강조하고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방재정 비효율성의 원인을 다양한 방법으로 규명하고, 지방자치단체 예산절감 노력의 성과를 극대화할 수 있는 정책대안을 제시함과 아울러 재정효율성 증진 프로그램을 제안함으로써 자치단체 재정효율성 제고에 기여하고자 한다.

이러한 연구의 배경과 목적 하에 수행된 본 연구의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

제2장에서는 자치단체 재정효율성의 개념을 정리하고, 그 측정방법을 살펴보았다. 우리는 여기서 지방자치단체의 효율성과 지방자치단체 재정지출의 효율성을 구분하였다. 우리가 일반적으로 “지방자치단체의 효율성”이라고 할 때는 지방자치단체의 모든 활동을 총괄적 거시적 관점에서 보고 투입 대비 산출을 극대화하는 개념으로 정의하는 것이다. 이에 비해 “지방자치단체의 재정지출 효율성”이라고 하면 상대적으로 미시적인 관점에서 개별 재정활동 하나하나로부터 투입 대비 산출을 극대화하고 이를 통해 거시적 효율성도 달성하는 것으로 받아들여야 할 것이다. 따라서 자료포락분석법에 의한 지방자치단체 효율성 측정은

거시적 효율성 측정인 것이다. 그리고 지방자치단체간의 협력이라든가 자치단체간 통합 등의 경우도 거시적 접근에 의한 재정효율화이다. 반면, 우리나라의 지방예산절감 또는 영국의 지방정부 효율성 증진 프로그램 등은 미시적 재정지출 효율성이라 할 수 있다. 미시적 접근의 효율성을 제고하기 위해서는 재정운용 과정별 효율화, 경비부문별 효율화, 개별 재정제도별 효율화 등을 포함하여야 한다. 물론 미시적 재정지출의 효율화는 거시적 재정효율성 제고의 중요한 수단이기도 한다.

먼저 거시적 측면에서 지방자치단체 재정효율성을 DEA 방법에 의해 우리나라 시를 대상으로 측정하였다. CCR-CRS 모형과 BCC-VRS 모형을 이용하여 시의 효율성을 측정한 결과 재정자립도가 높고 수도권에 위치하며, 인구규모가 큰 도시일수록 재정효율성이 높게 나타났다.

다음으로 미시적 측면에서 지방자치단체 재정지출 효율화를 위한 예산절감 및 영국의 지방정부 효율성 측정에 대해 살펴보았다.

새 정부는 재정운용의 효율성을 강조하면서 기존의 대국민 서비스 수준은 유지함과 동시에 공공부문 전반의 균살을 제거하여 작고 효율적인 정부를 조기에 구현하고자 범국가적 차원에서 예산 절감을 추진하고 있다. 예산 절감을 통해 확보된 추가 재원은 경제 살리기, 서민생활 안정, 물가 및 에너지 대책, 국정과제 추진 등에 소요되는 재원으로 적극 활용하도록 하고 있다. 예산절감은 단순히 절감만이 아니라 관례 답습적인 예산사용 관행과 공무원의 행태·마인드를 획기적으로 개선하는 한편 국민세금을 알뜰하게 쓰는 절감시스템 정착을 함께 추진하는 것이라고 하고 있다.

영국은 지방정부의 재정효율성 향상을 위해 많은 노력을 하는 대표적인 나라이다. 영국정부는 자치단체의 재정효율성 향상을 위해 2004년에 재정지출검토보고서(2004 Spending Review)를 작성하고 이를 토대로 2005년부터 3년간 달성할 효율성 증진 또는 이득(efficiency gains) 목표를 위한 기준선(baseline)을 제시하였다. 효율성 증진목표는 매년 2.5%씩 3년간 7.5%를 달성하도록 하고 있다. 영국에서 효율성은 공공서비스 제공의 투입물 절감, 자원의 단가인하, 산출량

증대 등을 달성하기 위해 서비스 전달과정 및 자원활용에 대한 혁신으로 정의한다. 따라서 영국의 효율성 개념도 미시적 효율성인 재정지출의 효율성에 포함할 수 있다.

제3장에서는 지방자치단체 재정지출의 비효율성을 유형화하고 그 내용을 여러 측면에서 분석하였다.

지방자치단체 재정지출의 비효율성은 각 지방자치단체가 재정운용을 하는 과정에서 매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 재정운용상 비효율성에 대해 재정운용 각 단계별로 3단계(계획·예산편성 단계, 계약·사업집행 단계, 사후관리 단계)로 구분하여 세부 항목별로 사례를 검토함으로써 어느 단계에서 어떻게 비효율적 재정운영이 이루어지고 있는가를 명확히 하고자 하였다.

지방자치단체의 재정운용 단계별 비효율성은 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 계획·예산편성 단계에서의 비효율적 재정운용 사례로는 ① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡, ② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡, ③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미 실시 및 협의부족, ④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡, ⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡, ⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡, ⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡 등의 형태로 나타나고 있다.

그리고 계약·사업집행 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례로는 6가지로 유형화하여 정리될 수 있다. ① 설계방식 채택의 불합리, ② 원가심사 실시 미흡, ③ 계약방법의 적정성 검토 미흡, ④ 사업집행관리 부실, ⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡, ⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수 등이 대표적 재정운용상의 비효율적 운용 유형으로 볼 수 있다.

한편, 사후관리 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례로는 2가지 유형으로 정리하여 볼 수 있다. ① 감사·정산 및 잔여재원관리 미흡, ② 환류 및 활용 등 피드백 부족 등이 비효율적 운용 유형이다.

그리고 재정 비효율성을 경비부문별로 유형화할 수 있는데, 본 연구에서는

경상경비 분야, 지방의 행사 축제 분야, 민간지원경비 분야 등을 중심으로 살펴 보았다.

경상경비 분야의 경우 민간이전경비와 일반보상금의 증가가 경상경비 증가를 주도하고 있으며, 특히 낭비성 경비집행 증대가 문제로 되고 있다. 즉, 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 무분별한 국외여행 실시 등으로 예산낭비가 많이 발생한다. 그리고 시간외근무수당, 성과상여금 등을 편법으로 집행하는 사례도 많으며, 예산의 목적외 사용 등 회계질서 문란이 예산낭비의 원인으로 지적되고 있다. 지방자치단체의 행사 축제경비의 경우 사업비에 대한 관리 및 감독 불철저가 재정비효율성을 야기하는 주된 원인으로 지적된다. 민간지원경비의 경우 최근 그 규모가 빠른 속도로 팽창하고 있는데, 그 주요 원인은 편성과목 및 지원기준의 모호성, 집행정산의 투명성 미흡, 성과평가 등 사후관리 미진 등이 지적되고 있다.

규모의 경제(economies of scale)는 상품생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용이 하락하는 경우 발생하고, 평균비용(AC; Average Cost)이 증가하면 규모의 불경제(diseconomies)가 발생한다.

우리나라 자치단체별 인구규모는 편차가 매우 큰 편인데 비해 각 자치단체의 공무원 수 차이는 매우 작은 편이다. 특히 군 지역을 중심으로 인구규모가 과소한데도 불구하고 종전의 자치단체 조직 및 공무원 인력은 그대로 유지하는 경우가 많아 고정비적 성격의 경비가 매우 큰 실정이다. 이것은 소규모 자치단체의 경우 자치단체간 합병을 통해 고정비 성격의 경비를 절감할 수 있어서 규모의 경제를 실현할 수 있는 것으로 파악된다.

규모의 경제를 활용할 수 있는데도 활용되지 못하는 대표적 사례로 지방상수도를 꼽을 수 있다. 우리나라 지방 상수도의 경우 유역단위의 통합적 관리가 불가능하게 전국 164개 시·군으로 행정적 편의에 의하여 분할되어 있다. 더욱이 7대 특·광역시 제외하고는 평균 급수인구가 10만 명 내외에 불과하며, 지방 자치단체 중 절반 정도를 차지하는 82개 군은 평균급수인구가 2~3만 명에 불과한 매우 작은 사업구조를 가지고 있다. 전국 수도사업자의 절반 이상이 이와 같이

소규모로서 경제적 단위가 되지 못한다.

제4장에서는 지방자치단체 재정지출 효율화 방안을 미시적 접근 및 거시적 접근 모두에서 모색해 보았다.

먼저 미시적 접근인 재정운용 과정별 재정지출 효율화 방안으로 제3장 제1절에서 검토한 재정지출 비효율성 사례 및 유형 각각에 대해 합리적 대응방향을 제시하였다. 계획·예산편성 단계에서의 자치단체 재정운용상의 비효율적 운용 사례에 대해 7가지 유형으로, 계약·사업집행 단계에서의 비효율적 운용 사례는 6가지로, 그리고 사후관리 단계에서는 2가지 유형별로 대응방안을 모색하였다.

그리고 합리적이고 효율적 재정지출을 유도하는 방안으로 예산절감 평가체계 구축을 제안하고 있다. 예산절감 평가부문을 ① 예산편성상 절감, ② 세출절감(사업집행), ③ 재정관리 절감, ④ 절감재원 재투자 등 4개 부문으로 구분하고 있다. 평가지표의 구성에 있어서는 평가의 객관성을 제고하기 위해 정량지표를 중심으로 하되, 자치단체별 예산절감 노력도 등을 감안할 수 있도록 정성지표로 보완하고 있다. 한편, 예산절감 평가지표의 평가 및 활용에 있어서는 현재 실시되고 있는 지방자치단체 통합평가시스템(VPS)에 예산절감 평가지표를 포함하여 평가하고 지방자치단체 통합평가 및 운영에 따른 인센티브 부여 방식을 적용하는 것이 바람직한 것으로 제안하고 있다.

그리고 평가부문별 평가지표로는 다음의 지표들을 제시하고 있다. 예산편성 단계에서의 평가지표로 ① 행정운영경비 예산절감률, ② 정책사업 예산절감률, ③ 재무활동 예산절감률, ④ 예산편성상 절감 우수사례 및 제도개선 실적, 세출절감(사업집행) 평가지표로는 ① 행정운영경비 절감률, ② 정책사업 절감률, ③ 재무활동 절감률, ④ 예산집행상 절감 우수사례 및 제도개선 실적, 재정관리 평가지표로는 ① 연말지출인행위비율, ② 행사·축제성경비비율, 그리고 절감재원 재투자 평가지표로는 전체 재투자액 중에서 경제살리기, 서민생활안정, 일자리창출, 저탄소·녹색성장, 물가안정에 투입한 실적을 분석하여 절감재원을 효과적으로 활용하였는가 여부를 평가함으로써 재정지출 효율성을 제고하도록 유도하고 있다.

다음으로 거시적 효율화 접근으로 규모의 경제, 자치단체간 협력 및 통합, 재정효율성 프로그램 도입 등의 관점에서 살펴보았다.

최근 교통과 통신의 발달로 시·군 단위 관할권 중심의 행정에서 생활권 중심의 행정으로 행정의 영역이 확대되면서 지역협력에 대한 주민들의 수요가 날로 증가하고 있다. 소각장과 매립지, 하수처리장, 화장장 등 비선호시설의 사회심리적 영향은 행정구역을 초월하는 특성 때문에 인접 지방자치단체 주민들까지 넘비갈등의 당사자가 되어 사업의 원활한 추진을 더욱 어렵게 한다. 이러한 시설들은 처음부터 인접 자치단체와 공동으로 설치를 추진하는 광역화 정책이 영향권 내 주민들의 넘비갈등을 효율적으로 극복하는 유용한 수단이 될 수 있다.

현재 광역행정제도와 같은 자치단체간 협력을 지원하는 제도는 실효성이 약하기 때문에 협력을 강화하기 위한 재정지원제도를 모색해 볼 수 있다. 즉 국고보조금, 균특회계, 지방교부세, 지방재정투융자심사제도 등의 측면에서 자치단체간 협력에 대한 인센티브를 부여할 수 있는 방안을 적극 검토해 볼 수 있다.

규모의 경제는 상수도, 오폐수 처리, 도로교통 등 주로 물적서비스의 공급에서 발생한다. 서비스 공급비용 절감은 장비 및 물품의 대량구매로 단가 인하, 감독인력 감소로 일반관리비 절감, 행정기구 인력 사무공간 등의 중복 최소화 등으로 가능하다.

편익측면에서 규모의 경제는 1원당 서비스 질의 개선과 관련되는 것이다. 서비스질의 개선은 계획 조정기능의 향상 및 서비스 제공 전문성 강화로 가능하다. 교통, 상수도, 오폐수처리 등은 서비스제공 조정 및 협력으로 서비스 질을 개선할 수 있는 예들이다.

또한 대규모 자치단체일수록 고급장비와 전문가 확보가 용이하여 규모의 경제 실현이 용이하다. 고급장비는 기술적 효율성을 향상시키고, 숙련된 전문가는 서비스 제공의 질과 거버넌스를 증대시킬 수 있기 때문이다.

우리나라의 예산절감 추진계획은 효율성 개념에 충실하도록 영국의 지방정부에서와 같은 효율성 증진 프로그램으로 개편할 필요가 있다. 즉 지방자치단체별로 재정효율성 증진계획을 수립하고 그 속에 구체적인 실천수단과 방법을 제시

하도록 하는 효율성 증진 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이 때 지방의 자율성을 최대한 보장하되, 국가 차원에서 지방재정의 효율성 제고와 주민의 지방자치 만족도 향상을 위해 기본적인 원칙과 기준을 설정하고 정책의 방향을 제시해 주는 것이 필요하다.

제2절 정책제언

이상에서 정리한 내용을 토대로 지방자치단체 재정효율성 제고를 위한 정책 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체는 재정효율성을 향상시키기 위해 재정의 계획·예산편성 단계에서부터 계약·집행단계 및 사후관리 단계에 이르기까지 모든 과정을 체계적으로 관리하는 시스템을 갖추어야 한다. 특히 앞에서 정리한 바와 같이 예산과정별 재정비효율성의 유형에 따라 재정효율화 방안을 구체적으로 설정하고 사업을 종합적으로 관리할 수 있는 역량을 구비하여야 한다.

둘째, 예산절감 평가체계 구축을 통하여 자치단체의 재정지출 효율성을 제고하여야 한다. 예산절감이라고 할 경우, 예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐서 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하여 새로운 투자재원을 확보하는 과정이다. 따라서 예산절감은 재정지출 총액 자체를 단순히 축소하는 「긴축재정」이 아니라, 예산절감을 통해 추가로 확보된 재원은 전액 경제활성화, 서민생활 안정 및 지역현안 사업 등에 재투자하는 것이라 할 수 있다. 그러나 예산절감 평가체계가 잘못되면 정작 필요한 사업을 추진하지 않거나 필요한 곳에 경비지출이 이루어지지 않는 등 오히려 부작용을 낳을 수도 있다. 따라서 예산절감에 대한 자치단체의 적극적인 동참을 유도하고, 객관적인 평가를 통해 우수자치단체에 인센티브를 부여하기 위해 합리적 예산절감 평가체계의 구축이 필요한 것이다.

셋째, 자치단체간 협력 강화를 위해 재정효율성을 제고하도록 다양한 재정지

원방안이 모색되어야 한다. 시·군 단위 관할권 중심의 행정에서 생활권 중심의 행정으로 행정의 영역이 확대되면서 지역협력에 대한 주민들의 수요가 날로 증가하고 있다. 비선호시설 설치와 관련하여 인접 지방자치단체 주민들까지 넘비갈등의 당사자가 되어 사업의 원활한 추진을 더욱 어렵게 한다. 이러한 시설들은 인접 자치단체와 공동으로 설치를 추진하는 광역화 정책이 넘비갈등을 효율적으로 극복하는 유용한 수단이 될 수 있다. ① 국고보조금 측면에서 지방문예회관이나, 종합운동장, 실내체육관 등을 시군 공동으로 설치하는 경우 소각시설처럼 50%를 국고에서 지원하여 공동시설을 추진하여야 한다. ② 균특회계법상 국고지원규모 및 보조비율 산정시 공공시설을 공동설치하는 경우 차등지원하여 자치단체간 협력을 유도하도록 하여야 한다. ③ 특별교부세 교부대상에 자치단체간 협력에 적극적인 단체를 우선적으로 선정한다. ④ 지방재정투융자 심사기준에 공공시설의 공동설치 등을 자치단체간 협력 사항으로 하여 포함시키는 것이다.

넷째, 재정력이 취약하고 규모가 작은 자치단체들은 자율적으로 통합하도록 유도하여 인건비 등 예산절감과 아울러 규모의 경제를 실현하도록 하여야 한다. 소규모 자치단체일수록 재정력이 낮고 지방세로 인건비도 충당할 수 없는 경우가 많으므로 통합으로 인력과 조직의 중복을 줄이면 고정비 성격의 인건비 등 경비를 상당부분 절감할 수 있다. 규모의 경제는 상수도, 오폐수 처리, 도로교통 등 주로 물적서비스의 공급에서 발생한다. 서비스 공급비용 절감은 장비 및 물품의 대량구매로 단가 인하, 감독인력 감소로 일반관리비 절감, 행정기구 인력 사무공간 등의 중복 최소화 등으로 가능하다. 편익측면에서 규모의 경제는 1원당 서비스 질의 개선과 관련되는 것이다. 서비스질의 개선은 계획 조정기능의 향상 및 서비스 제공 전문성 강화로 가능하다. 교통, 상수도, 오폐수처리 등은 서비스제공 조정 및 협력으로 서비스 질을 개선할 수 있는 예들이다. 또한 대규모 자치단체일수록 고급장비와 전문가 확보가 용이하여 규모의 경제 실현이 용이하다. 고급장비는 기술적 효율성을 향상시키고, 숙련된 전문가는 서비스 제공의 질과 거버넌스를 증대시킬 수 있기 때문이다.

다섯째, 영국의 경우와 같은 효율성 증진 프로그램을 개발하여야 한다. 우리나라의 지방예산절감 추진계획은 지방자치단체의 재정효율성을 향상시키고 주민의 공공서비스 만족도를 제고하고자 한다는 측면에서 영국의 효율성 증진 프로그램과 거의 동일한 목표를 가지고 있다. 그러나 우리나라의 예산절감은 투입 중심의 개념이므로 투입과 산출을 동시에 고려하는 효율성 증진 프로그램과는 근본적인 차이점이 있다. 즉 지방자치단체별로 재정효율성 증진계획을 수립하고 그 속에 구체적인 실천수단과 방법을 제시하도록 하는 효율성 증진 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이 때 지방의 자율성 최대한 보장하되, 국가 차원에서 지방재정의 효율성 제고와 주민의 지방자치 만족도 향상을 위해 기본적인 원칙과 기준을 설정하고 정책의 방향을 제시해 주는 것이 필요하다. 특히 예산절감 과정에서 공공서비스의 질적수준이 유지되느냐에 대한 검증과정이 필요하다. 그리고 효율성 측정의 기준선(baselines)을 명확히 설정하고, 예산절감의 범위와 산정원칙, 재정인센티브 부여 등의 경우도 중앙정부 차원에서 주도해 나가야 할 것이다. 또한 단기적 접근이 아닌 장기적 효율성 개선에 목표를 두어 자치단체의 도덕적 해이를 방지하고 주민에게 더욱 효율적인 공공서비스를 제공하도록 하여야 할 것이다.



참 고 문 헌

- 감사원, 『감사결과처분요구서』, 2005. 12.
- 강인성, 『협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구』, 한국지방행정연구원, 2007
- 김건위·최호진, “DEA 기법 적용상의 유의점에 관한 연구 - 지방행정분야를 중심으로”, 『지방행정연구』제19권 제3호, 2005. 9.
- 김석태·이영조, “광역시도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성”, 『한국행정논집』 제16권 제4호, 2004
- 김재홍·김태일, 『공공부문의 효율성 평가와 측정』, 집문당, 2001. 9.
- 김재홍, “도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향”, 『한국정책학회보』 제9권 제2호, 2000
- 김재훈, “민간위탁의 계약유형에 관한 연구: 거래비용 경제학 및 신제도이론의 적용”, 『한국행정학보』, 제39권 제3호, 2005
- 김종수, “지방행정서비스의 주민만족도 측정 분석: 경기도를 중심으로”, 『한국정책과학학회보』 제11권 제1호, 2007. 3.
- 문춘걸, 『자료포락분석법 및 그 변형기법을 통한 공공부문의 생산성 측정: 한국 중소도시의 생산성 분석』, 한국조세연구원, 1998.3.
- 문춘걸·현진건, “우리나라 지방정부의 생산성- 중소도시를 중심으로”, 『공공경제학회 제1차 학술대회논문집』, 1998. pp.117-165
- 박재완·임주영·현진권(1997). “공공부문 생산성지표의 개발과 활용”, 최광·임주영 편. 『공공부문 생산성제고를 위한 연구(II)』, 한국조세연구원

- 박채규, “지방계약제도 운용의 효율성 증진방안”, 『지방재정과 지방세』 4월호, 한국지방재정공제회, 2008.
- 석영기, “DEA를 이용한 지방자치단체의 성과평가”, 『산학경영연구』 제17권 제2호, 2004. 10.
- 유금록, 『공공부문의 효율성 측정과 평가』, 대영문화사, 2004. 6.
- 윤경준, “DEA를 통한 보건소의 효율성 측정”, 『한국정책학회보』 제5권 제1호, 1996. pp.80-109
- 윤경준, “공공부문 성과측정을 위한 DEA와 확률전선모형의 비교분석 - 일선경찰서의 기술효율성 측정을 중심으로,” 『한국행정학보』 제32권 제4호, 1998.
- 윤경준 · 원구환, “지방재정 직영기업의 상대적 효율성 평가: 도시상수도사업에 대한 DEA 분석”, 『한국행정연구』, 1996. pp.119-139
- 이남영 외, 『지역경제와 지방행정의 효율성』, 한국개발연구원, 1998. 4.
- 이은국 · 원구환 · 오승은, 『지방정부 생산성 측정의 이론과 실제』, 집문당, 2002.
- 이창균 · 서정섭, 『긴축재정을 위한 경비절감과 지출효율화 방안』, 한국지방행정연구원, 1998. 12.
- 이혁주 · 박희봉, 도시행정서비스의 생산특성과 비효율성 분석, 『한국행정학보』, 1996. pp.121-137
- 임동진 · 김상호, “DEA를 통한 지방정부의 생산성 측정 - 인력 · 재정과 공공서비스 관계를 중심으로 - ,” 『한국행정학보』, 제34권 제4호, 2000 겨울. pp.217-234
- 임성일, “지방재정의 효율성 제고와 예산절감”, 『2008 지방재정세미나 발표문』, 2008.6.
- 전병관, “지방정부의 상대적 생산성 측정: DEA에 의한 기술 배분 규모효율성을 중심으로,” 『지방정부연구』, 6(2), pp.23-44.
- 정정길 · 오연천 · 김신복 · 이달곤(1996). “민선지방자치 1년의 평가와 과제”, 『한국행정연구소 총서 4』, 서울대학교 행정대학원.

- 정철현 · 김정한, “민간위탁의 실패요소에 관한 탐색연구”, 한국행정학회 하계학술대회, 2007
- 조기현 · 하능식, “지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석”, 한국지방자치학회 하계학술대회, 2008.8.
- 주만수, “지방자치단체의 통합과 재정효율성”, 『한국지방재정논집』 제13권 제1호, 2008.4.
- 최병호 · 정종필 · 이근재, “기초자치단체 최소효율 인구규모의 변화추이와 요인 분석”, 『한국지방재정학회 동계학술세미나』, 2007. 12.
- 최승일, “지속가능한 발전을 위한 수도사업의 변화”, 『자연과 문명의 조화』, 대한토목학회, 2008
- 한국지방행정연구원, 『지방행정체제개편 연구』, 연구보고서, 2007.1
- 행정안전부, 『예산절감 길라잡이』, 2008
- Afonso, Antonio and Sonia Fernandes (2005), “Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government”, Technical University of Lisbon Working Paper No. 2005/19
- Banker, R.D., A. Charnes, and W.W. Cooper, “Some Models for Estimating Technical and Scale Efficiencies in Data Envelopment Analysis,” *Management Science* 30(9), 1984. pp.1078-1092
- Charnes, A., W.W. Cooper, and E. Rhodes, “Measuring the Efficiency of Decision Making Units,” *European Journal of Operational Research*, 2(6), 1978.
- Besanko, D., D. Dranove, M. Shanley, and S. Schaefer, *Economics of Strategy*, Wiley; 4 edition, August 7, 2006.
- De Borger, Bruno and Kristiaan Kerstens, “Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches,” *Regional Science and Urban Economics* 26, 1996. pp. 145-170
- Dollery, B. and E. Fleming, “A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government”,

- University of New England, Working Paper Series in Economics, No. 2005-6
- Fisher, R.C., *State and Local Public Finance*, 3rd ed., Thomson South-Western, 2007.
- Gimenez, Victor M. and Diego Prior, “Long- and Short-Term Cost Efficiency Frontier Evaluation: Evidence from Spanish Local Governments”, *Fiscal Studies*, vol. 28, no.1, 2007
- Herman, Alexis M. and Katharine G. Abraham, “Measuring State and Local Government Labor Productivity: Examples from Eleven Services,” U.S. Department of Labor, June 1998.
- HM Government, “Measuring and Reporting Efficiency Gains”, Department for Communities and Local Government, UK, 2007
- HM Government, “Measuring and Reporting Value for Money Gains”, Department for Communities and Local Government, UK, 2008
- Hoyt, William H., John E. Garen, and Anna L. Stewart, “Cost of Government Services: Trends and Comparisons for Kentucky and Its Neighboring States,” *Regional Economic Development*, vol.1, No.1, 2005
- Office of the Deputy Prime Minister, “Efficiency Technical Note for Local Government”, ODPM, 2005

Abstract

Improving the Spending Efficiency of Korean Local Governments

Chang-Kyun Lee, Neung-Sik Ha

The President Lee Myungbak's Government has emphasized on the efficiency in public sector to provide better services with a given resources. As a means of improving efficiency, in particular, budget-saving programs have been propelled by central government as well as local governments. According to the Ministry of Public Administration and Security, local governments are planning to save 10% of their budgets, amounted twelve trillion Won in two years. However, the budget-saving programs are not well-prepared, and thus, could have many problems. Therefore, the purpose of this study is to help improve the spending efficiency of local governments by many different approaches.

First of all, in this study we measure the relative efficiency of Korean local governments in a non-parametric framework approach using Data Envelopment Analysis. This allows assessing the extent of local spending that seems to be wasted relative to the best-practice frontier. Our results suggest that local governments in capital area, with higher own-revenue ratio, and with larger population could achieve better performance. Efficiency scores are afterwards explained by means of Tobit analysis with relevant explanatory variables.

We also classify the sources of inefficient spendings in local governments, and suggest the ways of efficiency improvements. Local governments need to be more willing to learn from the experience of others and to work jointly to achieve efficiencies. The large number of small local governments in Korea means that scale economies are difficult to exploit and the policy options for overcoming this problem are discussed. Finally, we suggest that like the efficiency gains program in the United Kingdom, a new efficiency program for local governments has to be introduced because the current budget-saving program does not sufficiently reflect the basic concept of government efficiency and thus may result in a budget-cutting program.