

연구보고서 98- (제 권)

## 건축재정을 위한 경비절감과 지출효율화 방안

연구책임 : 이 창 균 서 정 섭

한국지방행정연구원

# 긴축재정을 위한 경비절감과 지출효율화 방안

*Alternative Methods on Reducing Current Expenditures and  
Making an Efficient Investment under the Fiscal Retrenchment*

연구책임 : 이 창 균(책임연구원)

서 정 섭(책임연구원)

1999. 2

한국지방행정연구원

## 서 문

현재 지방자치단체는 지방세수입의 감소뿐만 아니라 이전수입의 감소가 동시에 진행되고 있는 상황에 직면하고 있습니다. 지방자치단체에서는 경상경비 절감, 필요불급한 사업의 억제, 낭비성 지출요인의 억제 등 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정운영이 중요한 과제가 되고 있습니다.

본 연구에서는 우선 IMF체제 이후 지방자치단체의 수입감소와 비효율적인 지출 현황, 경비절감과 지출효율화의 노력을 정리하였습니다. 또한 우리나라 지방자치단체가 겪는 어려움과 비슷한 상황에 놓여 있는 일본 지방자치단체의 재정위기적 상황과 그 대응노력을 검토하였습니다. 이러한 검토를 바탕으로 우리나라 지방자치단체가 노력해야 할 경비절감과 효율적인 재정지출의 방향, 경비절감을 위한 사업평가체계의 구축과 인센티브의 강화에 중점을 두어 대안을 제시하고 있습니다.

아무쪼록, 본 연구는 지방자치단체의 경비절감과 지출효율화에 대한 방법론을 제시하고 있어, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다.

1999년 2월

韓國地方行政研究院長 李 達 坤

## 요 약

현재 지방자치단체는 IMF구제금융체제를 맞이하여 재정적 위기에 놓여 있다. 다시말해 재정수입은 감소하는 반면 재정지출수요는 증가하고 있어 수입과 수요간의 불균형이 증대되고 있다. 지방재정의 수입은 국가경제의 침체로 인해 지방세수의 감소뿐만 아니라 이전재원의 감소가 동시에 진행되고 있는 상황에 직면하고 있다.

이러한 상황에서 국가재정과 지방재정의 운영기조는 긴축재정으로 전환되었다. 한편에서는 정부지출의 증대를 통한 적극적인 경기회복을 주장하기도 한다. 지방재정을 통한 경제활성화의 수행은 한계가 있으며 수입의 감소나 채무상환의 압박, 재정파산의 인식 등을 고려할 때 우선은 재정의 긴축운영이 무엇보다도 중요하다. 자치단체에서는 경비절감, 불요불급한 사업의 억제, 낭비성 지출요인의 억제 등 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정운영이 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 점에서 지방자치단체의 긴축재정운영을 위한 경비절감과 지출효율화 방안을 모색하는데 본 연구의 목적이 있다.

IMF구제금융체제 이후 지방자치단체의 재정상황은 아주 불건전한 상태에 있다. 우리나라 지방재정은 구조적으로 취약한 점도 없지 않다. 여기에 최근의 경제침체에 따른 세수감소로 지방재정은 더욱 불건전해지고 있으며, 이러한 추세가 지속될 것이라는 견해가 일반적인 경향이다. 지방세수입의 경우 세수감소는 물론 징수율도 하락하고 있다. 이전수입

의 경우 국세의 감소로 인해 재원규모의 감소뿐만 아니라 이전시기가 연기되고 지방의 부담이 증가하고 있다. 그동안 지방채의 증가로 인해 채무상환에 대한 압력도 증가하고 있다. 물론 이러한 상황이 모든 자치단체에 해당하지는 않지만 우리나라 지방재정의 전반적인 현상이라고 볼 수 있다.

반면 그동안 지방재정지출은 민선단체장 시대를 맞이하여 선심성 경비지출, 불요불급하거나 비효율적인 사업의 추진, 과도한 인건비 지출과 부실경영으로 재정지출의 비효율성이 증대되어 온 점도 적지 않다. 이러한 점을 인식하고 현재 지방자치단체에서는 건축재정을 위해 노력하고는 있지만 여러 가지 점에서 아직 미약하다고 볼 수 있다. 지방자치단체에서 아직도 경비절감의 여지가 많은데도 보다 적극적인 대응이 부족하며, 사업의 결정이나 예산편성시 전년도 답습주의 관행이 유지되어 비효율적인 사업이 이루어져 낭비성 지출이 존속하고 있다. 또한 지방자치단체의 자구노력에 의한 경비절감에 대해서 인센티브로서 반영해 주고 있으나 그 강도가 미약하여 경비절감을 유인하는 장치가 미흡한 면도 있다.

본 연구에서는 자치단체의 경비절감과 재정지출의 효율화를 위한 방안을 모색하고자 3가지 차원에서 접근하였다. 첫째, 비효율적이고 낭비성적인 지출을 억제하는 합리적인 재정운용을 통해 경비절감이 이루어져야 한다. 둘째, 경비절감과 지출효율화를 위한 사업의 재검토와 평가를 위한 사업평가체계의 구축이 필요하다. 셋째, 경비절감에 대한 인센티브가 강화되어야 하며 절감된 경비가 자치단체의 자주재원으로 활용될 수 있는 조치가 이루어져야 한다.

(1) 각 지방자치단체는 합리적 재정운용을 통한 경비절감에 노력해야 한다. 합리적인 재정운용은 계획적으로 사업을 추진하고 재정을 운영해야 하며 또한 민간부문을 적극적으로 활용하고 자치단체간에 사업을

공동으로 처리하는 영역을 넓혀 나감으로 이룩할 수 있다.

첫째, 사업과 재정의 계획적 운영방법은 행정규모시물레이션에 의한 사업 및 재정규모 설정, 자치단체별 예산편성·사정 기준의 설정, 일몰제도의 강화 등을 들 수 있다. i) 행정규모시물레이션에 의한 사업 및 재정규모를 설정하여 주민서비스로서 행하고 있는 사업 중에서 우선도가 낮은 사업을 삭제하거나 인건비나 투입액을 조정해야 한다. ii) 예산편성이나 사정도 자치단체별로 경상경비와 투자경비의 기준을 설정하여 계획적으로 대응함으로써 경비절감 및 지출효율화를 기해야 한다. 경상경비는 다음의 부문 및 방법에서 예산절감이 추진되어야 할 것이다. ① 기관운영관련 업무추진비, 행정사무집기 등 자산취득비, 시급을 요하지 않는 외자장비 구입, 여비 등의 절감이 이루어져야 한다. ② 신규사업은 기존사업의 철저한 재검토를 전제로 하여, 반드시 필요하고 긴급한 것에 한하여 시행해야 한다. ③ 기존사업은 기본적으로는 제로베이스에서 재검토하고 사업평가기준을 활용하여 필요성, 긴급도, 재원성 등의 기준에서 평가해야 한다. ④ 지방공사·공단 등 지방공기업에 대해서는 조직, 정원을 재검토하고 인사, 급여에 대해 적정화를 기하고 사업계획을 충분히 검토한 뒤 위탁의 내용, 방법 등을 재검토하여 경비를 최소화 해야 한다. ⑤ 시설의 관리운영은 아웃소싱을 추진하고 민간활력을 적극적으로 도입하는 등 효율적인 집행체제의 확보에 노력해야 할 것이다. 투자경비는 ① 중점사업에 대해서 경비의 내용을 정밀하게 조사해야 하며, ② 시급성과 규모 등을 감안하여 조정하고, 고용효과가 크지 않은 사업은 사업추진시기 및 규모를 적정수준으로 조정할 필요가 있다. iii) 일몰제도를 강화하고 활성화 해야 할 것이다. 지방자치단체의 많은 정책은 미래의 불확실하에 있기 때문에 일몰제도를 강화하여 사업의 필요성과 효과가 충분히 입증되지 않은 경우는 재검토함으로써 관련예산의 낭비를

제거하고 지출효율화를 높여 나가야 한다.

둘째, 행정서비스의 민간위탁을 통하여 경비절감 및 행정서비스의 질을 제고할 수 있으므로 이를 활성화해야 한다. 현재 지방자치단체에서는 민간위탁에 대한 정책부재 및 인식저조, 제도적 뒷받침 및 지역의 위·수탁 여건 열악, 단체장의 기업관리적 경영마인드 부재 등으로 민간위탁이 활성화 되지 못하고 있다. 지방자치단체에서 민간위탁을 효율적으로 추진하기 위해서는 입찰참여의 기준 마련, 민간위탁 전담기구의 구성이 이루어질 필요성이 있다.

셋째, 인근 자치단체간 사업의 공동처리를 통해서도 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있으므로 이의 적극적인 활용이 필요하다. 현재의 실정은 지역이기주의 등으로 인하여 이의 활용이 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다. 인접한 자치단체와 각종의 사업을 공동으로 처리함으로써 경비절감 및 자원배분의 효율성을 제고해야 할 것이다. 또한 광역연합을 구성하여 폐기물처리, 지역정비, 자연환경보전 등의 다양한 광역행정수요에 대해 적절하고도 효율적으로 대응해야 할 것이다.

(2) 자치단체가 보다 적극적으로 경비절감 및 지출 효율화를 기하기 위해서는 자치단체의 모든 사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 체계가 구축될 필요성이 있다. 이러한 평가시스템의 구축을 위해서는 평가기준과 방법이 마련되어야 한다. 이는 한정된 자원 아래 경비절감과 지출 효율성을 제고함과 동시에 주민의 다양한 욕구중에서 보다 필요성, 긴급성이 높은 시책을 효과적으로 전개해 나가기 위해서 필요하다. 사업을 전면적으로 재검토하고 또한 정기적으로 평가하기 위해서는 사업검토 위원회의 구성이 필요하다. 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 이를 예산과 연계화하여 지속적인 피드백이 이루어지는 집행과정을 취하도록 해야 한다. 이를 위해서는 사업을 대상

으로 지역특성을 감안하여 각 자치단체별 평가기준 및 항목을 설정할 필요성이 있다. 이는 사업의 긴급성, 효과성, 공정성, 대체성, 효율성, 계획성, 재원성 등에서 검토해야 한다. 이들 기준에 따른 세부적인 항목에 대해 평가하고 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정해야 한다. 평가기준으로서 가장 중요하다고 생각되는 사업우선도의 측정(사업효과)과 사업을 그만둘 수 없는 사정의 측정(계속요인)이 이루어지는 것이 바람직하다.

(3) 지방자치단체의 경비절감 인센티브로서 적립금제도 도입이 필요하다. 우리나라의 경우는 자치단체의 경비절감에 대해 특별교부세의 반영과 보통교부세 기준재정수입액의 정산을 통하여 인센티브로서 일부 반영해 주고 있으나 그 강도가 미약하다. 또한 우리나라는 예산단년도주의의 채택하여 잉여금이 생길 경우 기본적으로 당해연도에 전부 지출되는 구조로 되어 있다. 자치단체의 경비절감에 대해 인센티브제도로써 적립금제도의 도입을 통하여 보다 적극적인 경비절감의 노력을 유도할 필요성이 있다. 이는 방만한 재정운영의 억제 및 경비절감을 유인할 수 있고, 투자 효율성과 자금증식을 도모할 수 있어 연도간 재정조정과 재정운영의 신속적 대응을 기할 수 있을 것이다.



# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	5
제2장 건축재정의 필요성 및 수단 .....	8
제1절 건축재정의 배경과 필요성 .....	8
1. 경기침체와 재정 위기 .....	8
2. 지방재정규모의 팽창 .....	10
제2절 건축재정의 수단 및 방법 .....	13
1. 건축재정수단의 일반적 동향 .....	13
2. 민간위탁과 건축재정 .....	15
3. 사업의 타당성 평가 .....	18
제3장 지방재정의 위기적 현황과 경비절감 추진실태 .....	20
제1절 지방세입의 감소 .....	20
1. 세입감소 .....	20

2. 지방세의 감소 .....	21
3. 중앙정부 재정지원의 감소와 지방비부담 증가 .....	26
제2절 비효율적 재정지출과 부채증가 .....	31
1. 선심성 경비지출 .....	31
2. 불요불급 및 비효율적인 사업추진 .....	32
3. 과도한 인건비지급과 부실경영 .....	33
4. 부채의 증가 .....	34
제3절 경비절감 및 지출효율화 추진실태 .....	37
1. 지방자치단체에 대한 경비절감 권고 .....	37
2. 지방자치단체의 경비절감 추진실태 .....	43

#### 제4장 일본 지방재정위기와 경비절감 및

지출효율화 전략 .....	50
제1절 지방재정위기와 건축재정의 동향 .....	50
1. 지방재정위기의 요인 .....	50
2. 경비절감 및 건축재정을 위한 일반적 동향 .....	53
3. 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획 .....	55
제2절 오오사카부의 경비절감 및 재정재건프로그램 .....	62
1. 오오사카부의 재정위기 상황 .....	62
2. 오오사카부 재정위기의 원인 .....	64
3. 경비절감과 재정재건프로그램 .....	68
제3절 사업의 재검토 및 평가시스템 .....	73
1. 평가시스템의 도입배경 및 개요 .....	73
2. 평가시스템의 체계 .....	74

3. 평가시스템의 평가내용 및 활용 .....	77
제4절 예산절약제도와 적립금제도 .....	81
1. 예산절약제도의 도입 .....	81
2. 적립금제도 .....	82
제5장 경비절감과 지출효율화 방안 .....	86
제1절 합리적 재정운용을 통한 경비절감 .....	86
1. 계획적 사업 및 재정운영 .....	86
2. 공공서비스 공급의 민간활용 .....	93
3. 자치단체간 사업의 공동처리 .....	99
제2절 사업평가체계 구축을 통한 경비절감과 지출효율화 .....	104
1. 사업재검토를 위한 평가시스템 체계 .....	104
2. 사업재검토의 평가기준 및 평가방법 : 각 항목에 의한 평가 .....	110
3. 사업재검토의 평가기준 및 방법 : 2차원적 분석 .....	116
제3절 경비절감 인센티브로서의 적립금제도 도입 .....	118
1. 현황 .....	118
2. 적립금제도 도입의 필요성 .....	119
3. 적립금제도 도입방향 .....	122
제6장 요약 및 정책건의 .....	125
제1절 요약 .....	125
제2절 정책건의 .....	126

참고문헌 .....	131
Abstract .....	134

## 표 차례

<표 2-1> 경제성장률 전망 .....	9
<표 2-2> 지방재정규모 증가율 .....	12
<표 2-3> 건축재정운영과 전략 .....	14
<표 2-4> 일본 자치단체의 민간위탁 실시 현황 .....	16
<표 2-5> 민간위탁에 따른 비용절감 효과 .....	17
<표 3-1> '98 지방재정수입의 변화 .....	21
<표 3-2> 지방세 세목별 증감율 현황(전국: 1998년 9월 현재) .....	22
<표 3-3> 지방세 세목별 과징현황(충남: 1998년 11월 현재) .....	24
<표 3-4> 1998-1999년도 세목별 세수전망 .....	25
<표 3-5> 1998-1999년도 지역별 세수전망 .....	26
<표 3-6> 중앙정부 이전재원의 증감규모 .....	28
<표 3-7> 지방양여금 사업별 재원내역 .....	29
<표 3-8> 국고보조금의 증감과 지방비부담 증감 내역 .....	30
<표 3-9> 광역자치단체의 부채상황 .....	36
<표 3-10> 1998 예산비목별 절감권고내역(강남구 사례) .....	40
<표 3-11> '98추경예산편성시 예산삭감 방법 .....	41
<표 3-12> 인건비 삭감 조정 현황(경기도 사례) .....	44
<표 3-13> 경상경비 절감비목과 비율(경기도 사례) .....	45
<표 3-14> 사업비 절감 내역(경기도 사례) .....	46

<표 4-1> 東京都, 大阪府, 神奈川縣의 경비절감 사례 .....	55
<표 4-2> 大阪府의 재정위기 상황 .....	62
<표 4-3> 大阪府 보통건설사업비의 재원내역(보통회계) .....	65
<표 4-4> 보통회계 주요세입결산액 .....	66
<표 4-5> 경상수지비율 및 결산구성비의 추이 .....	68
<표 4-6> 재정재건프로그램의 장기재정추계 .....	69
<표 4-7> 재정재건 수지전망 .....	72
<표 4-8> 적립금의 적립 및 활용액 추이 .....	85
<표 5-1> 민간위탁 가능사업 .....	96
<표 5-2> 일부사무조합에 의한 사업의 공동처리 .....	100
<표 5-3> 광역연합에 의한 장묘사무의 공동처리 사례 .....	102
<표 5-4> 사업의 수정 .....	108

## 그림 차례

[그림 2-1] 1990년대 지방재정 규모의 변화 .....	12
[그림 2-2] 사업에 있어서의 공공과 민간의 역할분담 .....	19
[그림 3-1] 국고보조사업의 지방비부담 가중 .....	29
[그림 4-1] 재정재건 과정 .....	61
[그림 4-2] 사업평가시스템과 행정개혁 .....	75
[그림 4-3] 사업평가시스템에 의한 예산편성과의 연동 .....	75
[그림 4-4] 사업명과 지표식의 예 .....	79
[그림 5-1] 단위사업의 정책 및 시책과의 연계 .....	105
[그림 5-2] 예산반영과 사업검토의 피드백 체계 .....	111
[그림 5-3] 2차원적 분석에 의한 평가 .....	117

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

총체적인 경제위기에 따른 IMF구제금융체계를 맞이하고 있는 상황 속에서 지방세수의 감소뿐만 아니라 국세의 감소로 인한 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등 국고의존재원의 감소가 동시에 진행되고 있어 자치단체의 재정수입 상황은 매우 어려움에 직면하고 있다. 그럼에도 불구하고 한편으로 실업지증가 등에 따른 새로운 지방재정지출에 대한 수요증가가 발생하고 있어 한층 자치단체의 재정위기적 상황을 심화시키고 있는 실정이다.

1998년 10월 국민회의의 한 설문조사에 의하면, 광역 및 기초 자치단체장 1백 35명이 응답한 가운데 47.7%의 자치단체장이 “전국 자치단체 중 적어도 10% 이상이 파산할 가능성이 있다”라고 대답한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 이는 경기불황으로 지방세 등 자체 수입이 큰 폭으로 줄어들고 중앙정부가 내국세 일부를 교부해 주는 지방교부세, 특정사업을 지원하는 지방양여금, 그 밖의 국고보조금 등 의존수입이 크게 줄어들고 있는 현실을 감안한 위기감에서 오는 답변일 것이다.

여기에 덧붙여, 경제난으로 각 자치단체마다 신규사업을 억제하고 진행중인 사업도 규모를 축소하는 등 긴축살림에 안간힘을 쓰고 있다.

---

1) 중앙일보, 1998. 10. 17.



그러나 일부 자치단체들은 전임 자치단체장이 추진해 온 역점사업과 주민숙원사업을 마구 취소해 예산낭비를 부채질하는가 하면 공공청사 건립 등 불요불급한 사업에 엄청난 예산을 투입하는 등 재정지출의 비효율성이 재정위기적 상황을 초래하고 있는 하나의 요인이 되고 있다.

또한 방만한 재정운영의 하나로 부채의 증가가 재정부담 및 위기적 상황을 초래하고 있다. 행정자치부가 1998년 10월 국회 「행정자치위」에 제출한 국감 자료에 따르면, 1998년 6월말 현재 자치단체의 부채는 18조 5,584억원이다. 이는 1997년말의 19조 7,011억원에 비해 2.6%(5,127억원)가 감소했으나 1994년말 12조 9,651억원에 비해서는 무려 43.1%나 늘어났다. 이와 같은 부채상황은 1998년 자치단체 예산 57조7,553억원의 32%에 달하고 연간 이자만 1조원을 상회하고 있는 실정<sup>2)</sup>이어서 자치단체의 재정을 심각하게 압박하는 요인이 되고 있다.

이와 같은 지방재정의 위기적 상황에 능동적으로 대응하기 위해서는 자치단체는 세입측면에서 지방세 및 세외수입 등 재원확충 노력이 필요하며, 동시에 세출측면에서 불요불급한 사업의 억제, 선심성 행정의 지양, 낭비성 지출요인의 억제 등 경비절감 및 지출효율화를 통한 긴축재정의 필요성이 하나의 과제가 되고 있다. 긴축재정이 요구되고 있는 가운데 한정된 재원을 가장 효과적으로 활용하기 위해서는 여러 가지 수단과 방법이 고려될 수 있는데, 본 연구에서는 다음의 3가지를 고려하고 있다.

첫째, 경비절감을 유도해야 한다는 점이다. 예를 들어, 종로구는 1998년 전체예산의 25%에 달하는 301억원의 세수결손이 생겨날 것으로 추정하고, 구청에서는 1억원 이상 투입되는 29개의 신규사업을 대부분

---

2) 조선일보, 1998. 10. 26.

취소하고 구민회관 건립도 연기했다. 그리고 구청 공무원들의 특별근무 수당을 60%까지 줄이는 등 경비절감에 노력하고 있다. 이외에도 대부분의 자치단체에서도 재정위기적 상황하에 긴축재정을 위하여 경비절감에 노력하고 있으나 아직까지도 경비절감의 여지는 많이 남아 있는 것으로 파악되고 있어 경비절감을 위한 보다 적극적인 대응이 필요하다.

둘째, 사업<sup>3)</sup>에 대한 재검토 및 평가를 통하여 경비절감 및 지출효율화를 기할 필요성이 있다는 점을 들 수 있다. 현재 우리 나라에서는 각 부처가 단순히 사업계획을 제시하고 그 기대효과만을 나열하여 예산을 배정 받은 후 사업성과에 대해서는 사후적으로 측정하거나 보고하지 않는 경우가 대부분이다. 즉, 사업이 결정되고 예산이 배정되면 그 사업에 대해서는 재검토하거나 평가하는 노력이나 체계화가 되어 있지 않다. 사업의 결정이나 예산편성시 전년도 답습주의 관행이 그대로 유지되어 비효율적이고 선심성 사업이 이루어지고, 그리고 낭비성 지출이 존속하게 되는 것이다. 따라서 긴축재정을 통한 예산의 절감 및 지출효율화를 기하기 위해서는 지속적인 사업의 재검토 및 평가가 이루어져야 하고, 그 방법의 모색이 필요하다.

셋째, 자치단체의 자구노력에 의해 절감된 경비가 해당자치단체의 자주재원으로 귀속되는 재정시스템의 확립이 필요하다는 점을 들 수 있다. 우리나라는 자치단체의 자구노력에 의한 경비절감에 대해서 일부분을 인센티브로서 반영해 주고 있으나 그 강도가 미약하여 경비절감을 위한 유인하는 장치가 미흡하다. 따라서 각 자치단체가 재정위기적 상황을 스스로 극복하려는 노력을 한층 유도하기 위해서는 경비절감에 대한 부

3) 여기서의 사업은 일반행정서비스 사무와 공공사업을 포함하는 의미이다. 본 연구에서의 사업이라는 용어는 공공사업만을 의미하는 것이 아니라 일반행정서비스를 위한 단순한 사무로부터 지방자치단체에서 행하는 사업을 포괄하는 의미로 사용하고자 한다. 일본의 경우 이러한 의미로 '事務事業'이라는 용어를 사용하는 것이 보편적이다.

분이 전적으로 자치단체의 자주재원으로 사용할 수 있도록 하는 새로운 제도의 지방재정시스템이 강구되어야 한다. 이의 수단으로 적립금제도를 고려할 수 있다. 즉, 각 자치단체의 재정운용 결과와 지역의 경기변동에 대응한 재정시스템의 구축이 필요하다는 것이다.

자치단체가 안정된 재정운영을 유지하려고 하면 호황기에는 지방채의 상환이나 적립금제도의 도입을 통하여 절감된 세출의 잉여분을 보다 많이 적립하도록 하고 지출의 증가를 적극 억제하는 것이 필요하다. 그 대신 불황기에는 호황기에 저축한 재정여력을 배경으로 지방채를 발행하기도 하고 적립금을 활용하여 재정지출의 극단적인 축소를 막는 방법이 구축될 필요성이 있다. 이와 같은 지방재정정책(Fiscal Policy)의 역할은 그동안 중앙정부의 영역으로만 여겨져 왔다. 그러나 현실적으로 각 자치단체마다의 경비절감노력이나 재정운용이 중요시되고, 그 운용의 여하에 따라 자치단체의 재정상황이 크게 좌우되는 상황에서는 지방재정정책의 역할을 각 자치단체의 특성이나 상황을 고려하기가 어려운 중앙정부에 일방적으로 맡겨두면 결국은 재정위기에 빠질 위험성이 높다. 따라서 자치단체 스스로가 안정적인 재정운영을 위한 지방재정정책을 해야 할 필요성이 있다. 또한 그 노하우에 숙달해 있어야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 자치단체의 경비절감과 재정지출의 효율화를 위한 방안을 모색하고자 한다. 첫째, 비효율적이고 낭비성 지출의 억제를 위하여 경비절감에 대한 내용 및 방법을 제시하고 둘째, 경비절감과 지출효율화를 위한 사업의 재검토 및 평가방법을 모색하고자 한다. 셋째, 이의 절감된 경비가 자치단체의 자주재원으로 활용될 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이러한 3가지 차원에서 지방자치단체의 적극적인 경비절감을 유도하여 장기적인 재정지출 효율화에 연계될 수 있는 방안을 모색하는데 연구의 초점을 두고 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

경기침체 및 외환위기로 인하여 재정위기적 상황이 나타나고 있어 중앙 및 지방 공히 경비절감 및 지출효율화를 위한 다양한 대응방안이 강구되고 있는 실정이다.

먼저 중앙정부 입장에서의 대응방향을 보면, 정부는 IMF구제금융체제를 맞아 ① 금융산업 구조조정 지원, ② 실업 및 빈곤대책, ③ 수출금융 및 중소기업 지원, ④ 사회간접자본 투자와 지역균형발전 투자에 자원배분의 우선순위를 두고 있다. 그리고 중장기적으로 재정건전성의 확보를 위해서 ① 중기적 시각에서 재정정책을 수립 및 시행하고, ② 통합재정관리를 강화하며, ③ 재정지출의 성과관리를 강화하는 동시에, ④ 적극적인 공기업 민영화, 국유자산 매각, 과세기반(Tax Base)의 확충 등을 통해 세입을 확충하는 것으로 방향을 정하고 있다.

또한 향후 몇 년간의 재정적자의 허용폭을 사전적으로 결정하고 이를 반드시 준수할 것임을 천명하고 있다. 즉, 우리나라 경제의 구조적 문제점을 해결하고 현재의 위기상황을 극복하기 위해서는 일시적으로 재정적자를 용인하되 장기적으로는 균형재정으로 회귀할 의지를 분명히 밝히고 있다. 장기적으로는 선진국과 같은 하향식 다년도 예산편성제도(top-down multi-year budgeting)를 도입하여 지출통제를 강화하는 한편 각 부처가 중기적 시각에서 사업을 계획하고 집행할 수 있는 여건을 제공하기로 하고 있다<sup>4)</sup>.

한편, 지방자치 단체의 입장에서는 재정위기적 상황을 극복하기 위한

4) 하향식 다년도 예산편성제도는 첫째, 먼저 예산총액을 결정한 뒤에 20-30개 분야별 예산을 결정하고 그리고 세부사업예산을 편성하는 순서로 예산을 편성한다. 둘째, 향후 일정기간(대개 3년)의 예산총액을 사전적으로 결정하고 이의 준수를 엄격히 강제하는 체계로 되어 있다. 이러한 예산편성제도는 90년대 중반기에 들어와 선진 각국의 재정적자 축소에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

과제로는 세입측면과 세출 및 재정운용측면에서 대응해야 할 것이다. 첫째, 세입측면에서 보면, 국세와 지방세의 세원배분, 지방교부세의 법정교부를 상향조정 등 정부간의 세원조정 및 재정조정을 통한 지방재정의 확충을 들 수 있다. 둘째, 세출 및 재정운용 측면에서 보면, 경비절감과 지출효율화 그리고 지방재정관리 능력제고를 위한 방안 등의 모색을 들 수 있다.

이와 같이 중앙과 지방을 막론하고 현실의 재정위기를 극복하기 위한 여러 가지 과제 및 대응방안들이 대두되고 있다. 본 연구에서는 특히 자치단체의 경비절감 및 지출효율화에 대해 연구의 범위를 한정하고 있다. 즉, 세입측면은 다루지 않고<sup>5)</sup> 세출측면에서 긴축재정을 위한 경비절감 및 지출효율화에 대한 방안모색에 연구의 범위를 한정하여 전개하고자 한다.

이와 같은 측면에서 본 연구는 제1장 서론에 이어 제2장에서는 긴축재정에 대한 필요성과 그리고 긴축재정을 위한 수단 및 방법에 대해 검토한다. 제3장에서는 긴축재정의 근거로서 우리나라 지방재정의 위기적 상황을 검토하고 또한 이의 극복을 위한 하나의 방법인 경비절감에 대한 추진실태를 분석한다. 제4장에서는 일본의 재정위기상황을 초래한 요인과 그 대응방안을 검토한다. 현재 일본에서도 오오사카(大阪府)와 도쿄(東京都) 등이 재정위기를 선언하는 등 지방재정은 우리나라의 상황과 매우 유사한 요인에 의해 재정위기적 상황을 맞고 있다. 이에 대응하기 위한 노력의 검토는 우리나라 지방자치단체의 경비절감 및 지출효율화를 기하는 방법을 모색하는데 큰 시사점을 얻을 수 있다. 이러한 점에서 일본 자치단체의 재정위기적 상황 및 그 대응방안을 검토한다.<sup>6)</sup> 제5장에

5) 현재 지방자치단체의 재정위기적 상황과 관련하여 세입측면의 대응과제를 구체적으로 연구한 것은 삼성경제연구소, 지방자치단체의 재정위기와 재정정책, 1999, 1 참조.

6) 미국 지방정부의 재정위기 상황과 그 대응방안은 그동안 우리나라에 여러차례 많은 문

서는 구체적인 대응방안을 모색한다. 첫째, 경비절감 및 지출효율화를 위한 내용 및 방법을 모색하고 둘째, 경비절감과 지출효율화를 위한 사업의 재검토 및 평가 수단을 모색하고, 마지막으로 경비절감을 유도함과 동시에 절감된 경비가 자치단체의 자주재원으로 귀속될 수 있는 새로운 재정시스템으로서의 적립금제도 도입을 검토한다.

연구방법으로는 문헌연구를 포함하여 자치단체 현지를 방문하여 공무원과의 면담과 자료의 검토를 통하여 비효율적인 재정운영상황에 대한 사례를 분석한다. 그리고 대안의 모색에 있어서는 기존에 제시된 여러 가지 방안들의 검토와 아울러 우리나라 지방재정 위기의 현실적 상황과 흡사한 일본의 사례를 검토함으로써 우리나라의 실정에 맞는 새로운 대안을 모색하는 것으로 한다.

---

현에서 소개되었음을 고려하여 본 연구에서는 제4장에서 일본의 최근 경향을 중심으로 검토하고자 한다. 미국 지방정부의 재정위기과 그 대응은 한국지방행정연구원, 미국 도시재정위기의 발생원인과 대응사례, 1997 참조.

## 제2장 긴축재정의 필요성 및 수단

### 제1절 긴축재정의 배경과 필요성

#### 1. 경기침체와 재정위기

긴축재정(fiscal Retrenchment)이란 경기가 과열할 가능성이 있거나 세입세출의 균형이 이루어지지 않을 우려가 있을 경우에 증세(增稅) 등에 의한 세입확충조치를 취하지 않고 경비의 절감 등에 의해 세출규모를 축소하는 재정운용정책이라 할 수 있다. 우리나라는 IMF구제금융체제를 맞이하여 재정운영의 기초가 긴축재정으로 전환되었다. 이는 우리나라와 IMF와의 합의사항이기도 하다. 1997년도 외환위기로부터 시작된 IMF구제금융체제와 경기침체는 곧바로 중앙정부와 지방자치단체의 재정운영 방향을 근본적으로 전환시켜 놓았다.

따라서 우리나라의 긴축재정의 기초는 경기과열로 인한 것이 아니라 재정위기적 상황하의 긴축재정 상황에 놓여 있어 보다 적극적인 경비절감 및 지출효율화를 기해야 하는 실정에 놓여 있다. 이와 같은 긴축재정이 필요하게 된 배경에는 현실의 재정위기적 상황을 들 수 있는데, 우리나라의 재정위기적 상황을 초래한 배경을 정리하면 다음과 같다.

1997년 11월 외환위기로 시작된 우리 경제는 외국자본의 이탈, 주식시장의 혼란, 기업부도의 증가, IMF의 개입으로 이어지는 대국난에 직면

하고 있다. 이러한 이유로 인하여 고용불안 및 실업을 증가, 법인과 개인의 실질소득 감소는 물론 소비심리를 위축시키고 있다.

1998년 상반기 중 산업생산은 1997년 상반기에 비해 9.7% 감소하였다. 제조업 가동율은 60%선이었으며 특히, 자동차 석유화학과 같은 불황업종의 경우 가동율이 40% 전후로 급락하였다. 이러한 상황에서 기업의 시설투자 증가율 역시 1998년 2월에 마이너스 26.2%이던 것이 6월에는 무려 마이너스 52.5%로 떨어졌다. 또한 우리나라 수출의 50%를 차지하는 아시아 국가들의 경기침체, 금융경색의 지속 등으로 경제상황은 매우 심각한 상황에 놓여 있다.

이와 같이 1998년은 모든 경기가 급격히 위축되면서 <표 2-1>에서 알 수 있듯이, IMF는 7월말에 올해 경제성장률 전망치를 마이너스 4%로 하향조정하였으며 민간연구소들은 경제성장률을 마이너스 6-7%선으로 전망하기도 하였다.

<표 2-1> 경제성장률 전망

(단위:%)

	KDI	한국은행	금융연구원	대우경제연구소	LG경제연구소	삼성경제연구소	한국경제연구원	OECD	IMF
'98 하반기	3분기△4.5 4분기△3.9	.	△6.4	3분기△4.7 4분기△2.5	△4.7	△7	3분기△7.1 4분기△6.2	.	.
'98	△4.2	△5-△6	△5-△6	△5.2	△4.6	△6	△5.7	△4.7	△4.0
'99	1.8	.	마이너스 가능성	상반기 △3.6	△1.6	1-2	△3.8	2.5	.

자료: 조선일보 1998. 8. 17(△는 마이너스를 의미함)

다행히 1999년에는 그동안의 외환위기 극복, 민간 및 공공부문의 구조조정을 통하여 2%이상의 경제성장률을 예견하고는 있지만 지난해 겪었던 외환위기의 파급효과가 장기간 지속될 전망이다. 정부에서는 1999

7) 조선일보 1998. 8. 17.



년의 경상성장을의 목표치를 4.5%로 하고 있으며 1999-2002년 동안 연평균 경상성장을의 목표치를 8.6%로 설정하고 있다.<sup>8)</sup>

물론 이러한 정부의 경제성장을 설정은 하나의 목표치로 국내외 경제환경의 변화에 따라 많은 변화가 있을 것이다. 따라서 경기침체로 인한 세수부족이 예상되고 있는 상황 속에서 긴축재정을 통한 경비절감 및 지출효율화를 기할 필요성이 강조되고 있다.

## 2. 지방재정규모의 팽창

우리나라는 1960-1970년대의 고도성장과 1980년대-1990년대 중반까지의 경제안정이라는 국가정책에 따라 지속적으로 성장하여 왔다. 그동안 이러한 고도성장과 경제안정을 뒷받침하는 국가재정운영이 이루어져 왔다. 그리고 이에 필요한 재원은 소위 “개발지원 세제(開發支援 稅制)”를 통하여 조달하여 왔다.<sup>9)</sup>

이와 같은 방향에 맞춰 우리나라의 지방재정은 지방자치 실시 이후 규모가 급격히 팽창하여 왔다. 세입 총계(總計)기준으로 1990년대의 지방재정은 21조 7,680억원에서 1998년도 73조 2,200억원으로 3배 이상 증가하였다. 이 시기는 지방의회의 구성과 민선 단체장의 출범 등 지방자치의 본격 실시에 부응한 폭발적인 재정수요의 요구에 따라 지방재정의 규모가 급격히 팽창하여 왔다.

특히, 1990년대 초에 지방재정의 규모가 급격히 팽창하여 1991년과 1992년에는 전년 대비 31.2%, 20.6%씩 증가하였다. 즉, 1991년 전후의 지

8) 정부의 중기재정계획(1999-2002)에 따르면 경상성장의 각년도 목표치를 1999년 4.2%, 2000년 7.8%, 2001년 8.9%, 2002년 9.0%로 설정하고 있다(재정경제부, 중기재정계획(요약본), 1999, p. 7).

9) 재정경제부·기획예산위원회, 중기지방재정계획('99-2002), 1999.1, p. 2.

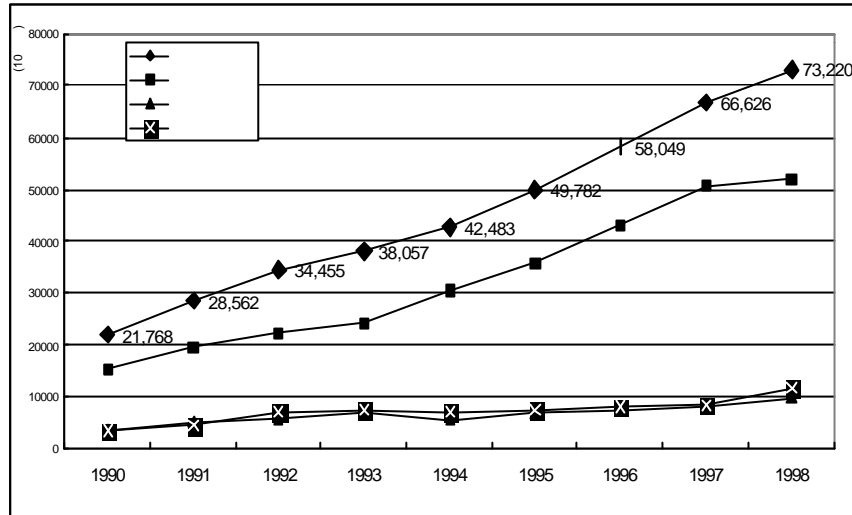
방의회 구성시기와 1995년 단체장 출범 직후에 지방재정 규모의 증가율이 높게 나타나고 있고 그 이후에도 매년 10% 포인트 이상 증가하여 오고 있다.

이렇게 볼 때, 우리나라의 지방재정은 지방자치제의 실시와 연관되어 팽창되었음을 알 수 있다. 물론 이는 지역발전과 지역주민복지에 대한 역할과 관심이 과거에 비해 지방자치단체에 많이 부여되어 이를 수행하는데 따른 재정팽창이라는 측면도 있다.

지방재정 규모증가의 변화를 일반회계와 특별회계로 구분하여 보면, 일반회계의 증가율이 낮은 해는 특별회계의 증가율이 높고 특별회계의 증가율이 낮은 해는 일반회계의 증가율이 높다. 이와 같이 양회계를 통하여 상호보완을 유지하면서 지방재정은 팽창하여 왔다(그림2-1, <표 2-2> 참조).

이와 같이 그동안 우리나라는 고도성장기와 지방자치제의 도입·정책에 의해 폭발적으로 지방재정수요가 증대하였다. 다시 말해, 1970년대 이후 1990년대 중반까지 국가경제가 성장추세이었기 때문에 이를 근간으로 지방자치도 실시되었으며 지방자치제 실시에 부응한 어느 정도의 재정수요의 증가를 충족시킬 만한 재원조달이 가능했던 것이 사실이다. 국세의 지방세 이양, 지방세법의 개정, 사용료 수수료의 현실화, 지방채의 발행 확대, 지방양여금 등의 지방지원제도 도입, 조세증가에 따른 지방교부세, 국고보조금의 지원 확대 등을 통하여 지방재정수요를 충족시켜 왔으며 이러한 조치와 더불어 지방재정규모는 팽창하여 왔다.

[그림 2-1] 1990년대 지방재정규모의 변화



<표 2-2> 지방재정규모 증가율

(단위: 10억원, %)

년도	계		일반회계		공기업특별회계		기타 특별회계	
	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율
1990	21,768	-	15,320	-	3,194	-	3,254	-
1991	28,562	31.2	19,348	26.3	4,836	51.4	4,377	34.5
1992	34,455	20.6	22,041	13.9	5,526	14.3	6,888	57.4
1993	38,057	10.5	24,220	9.9	6,496	17.6	7,340	6.6
1994	42,483	11.6	30,340	25.3	5,345	-17.7	6,797	-7.4
1995	49,782	17.2	35,792	18	6,594	23.4	7,396	8.8
1996	58,049	16.6	42,935	20	7,169	8.7	7,946	7.4
1997	66,626	14.8	50,532	17.7	7,819	9.1	8,275	4.1
1998	73,220	9.9	52,022	2.9	9,670	23.7	11,527	39.3

주: 증가율은 전년대비 증가율임.

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 각년도.

그러나 1997년 11월 IMF구제금융체제 이후 경제사회적 영향으로 국세와 지방세의 조세수입은 물론 세외수입이 감소하고 그동안 부채 증가에 따른 채무부담압력하에 놓이게 되었다. 1998년에는 세수감소, 세외수입 감소, 부채증가에 대한 우려 인식 등으로 지방재정은 사상 처음으로 당초예산을 삭감수정하게 되었다. 그리고 1999년에도 지방재정규모가 줄어들어 많은 자치단체에서 경비절감을 통한 재정규모를 축소편성하는 등 긴축재정의 필요성을 인식하게 되었다.

## 제2절 긴축재정의 수단 및 방법

### 1. 긴축재정수단의 일반적 동향

재원이 부족하고 재정위기적 상황에서는 세출을 억제하고 재원의 중점적·효율적인 배분을 통한 긴축재정이 급선무라 할 수 있다. 현재 우리나라와 같이 세입기반이 구조적으로 침체되고 있는 상황에서 긴축재정 운영은 경상예산의 일괄삭감과 같은 일시적·획일적 대응의 차원을 넘어서야 한다. 그리고 지출의 효율화를 일반적·단편적 시책의 추진으로는 상황을 극복하기 어렵다는 것이 일반적인 견해이다. 외국의 경우 우리의 현재와 같은 재정위기에 감축관리나 투자지출의 효율화를 위한 전략들이 다양하게 실천되고 있다.

외국의 지방자치단체에서 세수감소라는 재정위기 상황에서 추진되었던 긴축재정의 운영전략을 살펴보면 <표2-3>과 같다.

첫째, 인건비·경상경비 삭감이 가장 일반적인 방법으로 이해되고 있는데, 이 경우도 단순히 절감하는 것이 아니라 정책의 평가 및 일정한

방침이나 기준에 의해 전개되고 있다.

둘째, 생산성 증대를 위한 노력을 들 수 있다. 생산성 증대와 관련하여서는 정책평가, 목표관리(MBO), 영기준예산(ZBB), 사업예산(Program Budgeting), 자본예산(Capital Budgeting) 등의 노력이 진행되었다.

셋째, 공공서비스 제공에 있어서 민간위탁 등 민간자원을 활용하여 공공서비스를 제공하고 있다. 민간자원을 활용한 공공서비스의 제공은 민간위탁이 가장 활발하며 이의 일환으로 민간/공공경쟁입찰제도의 기법도 개발하여 활용하고 있다.

<표 2-3> 긴축재정운영과 전략

구분	활용수단
세출전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인력감축 없는 지출삭감               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지불 연기</li> <li>○ 부서 감축(비효과적 부서)</li> <li>○ 행정비용 감축</li> <li>○ 물품구입, 여비 감축</li> <li>○ 서비스 감축</li> <li>○ 사업계획 취소</li> <li>○ 자본지출 축소</li> <li>○ 과거 지출수준 유지</li> </ul> </li> <li>■ 인력감축을 통한 지출삭감               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공무원 해고, 조기퇴직 유도</li> <li>○ 공무원 월급 삭감, 임금동결</li> <li>○ 고용동결, 결원미보충</li> <li>○ 시간외 근무 통제</li> <li>○ 시간제 활용</li> </ul> </li> </ul>
관리전략 (생산성 증대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 효과적인 관리를 통한 생산성 향상</li> <li>○ 노동절약 기법을 통한 생산성 절약</li> </ul>
민간위탁 민관협력생산전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간위탁</li> <li>○ 공동구매 협정제도 도입</li> </ul>

자료: 이재원, 지방정부 투자자원 조달의 다각화 방안, 경기개발연구원, 1998. 12, p. 106(Walzer, Jones, Bokerstrand, & H. Magnusson, "Choosing Fiscal Austerity Strategies", P.E.Mouritzen, Managing Cities in Austerity, London: Sage, 1992)에서 정리 인용.

넷째, 행정수비범위의 검토 및 사업의 평가를 통한 경비절감 및 지출효율화를 기하고 있다는 점을 들 수 있다. 건축재정을 추진하기 위하여 지방행정의 각종 시책들이 예산운영의 효율화와 연계되어 추진되어야 한다. 미국, 일본 등 외국의 경우 이를 위하여 행정수비범위의 검토 및 전면적인 사업의 재검토를 행하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이외에도 주요사업심사분석, 부서간 실적평가, 목표관리제, 일몰법, 행정전산화, 계약직 외부전문인력의 활용 등을 추진하고 있다. 이를 통하여 공공서비스 제공에 있어서 생산성을 높이는 동시에 비용을 절감하면서 건축재정운영을 실시하고 있다.

## 2. 민간위탁과 건축재정

민간위탁은 건축재정의 중요한 하나의 수단으로 활용되고 있다. 민간위탁은 비용절감(cost effectiveness), 주민수요 변화에 대한 탄력성(flexibility) 확보, 대응성 및 통제(responsiveness and control)가 용이하다는 관점에서 다양하게 활용되고 있다. 이는 조직의 경량화를 통해 낮은 행정비용(costs-less)으로 행정서비스를 효율적으로 공급하고 경영적 시각에서 사무를 관리하며 공공부문에서 직접 서비스를 공급하지 않고 민간을 통해 서비스를 제공하는 것이다.

민간위탁은 첫째, 민간의 경영기법과 전문지식을 활용함으로써 생산성을 제고하여 민간과의 경쟁을 통한 공공서비스의 질을 높이면서 행정의 민주성을 확보할 수 있다. 둘째, 공공서비스 공급에 있어서 고객서비스 중심의 조직으로 전환이 가능하다. 셋째, 불필요한 업무의 시간적·비용적 손실을 제거하여 경영성을 제고할 수 있다. 민간위탁은 규모의 경제성, 경쟁촉진 가능성 및 파급효과, 시장성, 소비자 반응성 등이 있는

사업에의 적용이 가능하다는 효과를 가지고 있다. 이와 같은 효과는 결국 경비의 절감 및 행정 효율성의 제고, 서비스질의 향상으로 나타나게 되는 것이다.

<표 2-4> 일본 자치단체의 민간위탁 실시 현황

(단위:%)

사업명	전면위탁	일부위탁	직영
청사방문접수	38.4	4.4	57.2
청사청소	91.0	7.3	1.7
청사경비	67.5	14.7	17.7
청사전화교환	46.3	6.6	47.2
특별직 전용차운전수	2.0	2.8	95.2
청사내부에서의 인쇄	9.0	12.4	78.5
쓰레기수거(가연)	45.6	27.4	27.0
쓰레기수거(불연)	53.8	23.9	22.3
대형쓰레기수거	51.4	12.6	36.0
학교용무원	2.4	8.9	88.8
학교경비	83.7	10.2	6.1
아동보육	29.2	9.0	61.8
학교급식(조리)	4.4	11.4	84.3
보육소 관리운영	1.9	14.6	83.5
유치원 관리운영	3.4	6.2	90.5
도로측정 및 현황도 작성	49.3	46.4	4.3
분뇨처리시설 관리운영	44.2	21.3	34.5
쓰레기처리시설 관리운영	31.8	33.7	34.5
하수종말처리시설 관리운영	32.7	48.0	19.3
공중변소 관리운영	59.5	27.4	13.1
공영풀장 관리운영	50.5	19.3	30.2
체육관 관리운영	39.5	26.5	34.0
육상경기장 관리운영	50.0	17.4	32.5
야구장 관리운영	46.3	21.3	32.4
공원 관리운영	26.9	53.4	19.7
시민회관 및 문화센터 관리운영	31.4	35.4	33.2
병원 및 진료소 관리운영	12.3	39.2	48.5
몸헬퍼	61.3	21.4	17.4
입욕서비스	83.8	7.1	9.1
특별양호노인홈 관리운영	76.7	5.9	17.4

주: 일본 산업경제연구소가 1997년 전국 669개시, 동경 23구 대상으로 조사한 결과임

외국 자치단체의 경우, 공공서비스가 직영에서 많은 부분이 민간부문에 위탁하는 경향으로 나타나고 있다. 일본의 경우, 1997년 9월 669시와 동경 23구를 대상으로 조사한 결과가 <표2-4>에 정리되어 있다. 이와 같이 일본의 경우는 민간위탁이 활발히 이루어지고 있는데, 이를 통한 경비절감 효과가 상당히 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 일본 지방자치단체의 민간위탁 대상을 보면 청사관련업무, 쓰레기수거, 학교관련업무, 보육소·유치원 관리운영, 분뇨·쓰레기처리시설 관리운영, 체육관·경기장 관리운영, 시민회관 및 문화센터 관리운영, 병원 및 진료소 관리운영, 홈헬퍼, 입욕서비스 등 30개 분야에 달하고 있다.

<표 2-5> 민간위탁에 따른 비용절감 효과

(단위: 엔,%)

구분	직영(A) 공립	위탁(B) 파트/촉탁	절감비율 (B/A)	절감사례 (총액)	이유
쓰레기수거 (톤당경비)	17,921	8,252	46.0	明石市 5억4,500 (인구28만)	민간의 1인당쓰레기수거량이 직영의 2배(위탁)
학교급식 (1식당경비)	408	193	47.3	瀬和市 8억8,105 (인구45만)	1일 3.5시간으로 연간 180일경도로 민간은 파트타임이 가능하나 직영은 8시간 근무의 정규직원임
학교고용원 (고용원 1인당연간경비)	6,573	1,820	27.7	足立區 12억6,600 (인구62만)	단순노무임에도 정규직원으로 충당되고 있음
홈헬퍼 (1시간당)	5,040	1,769	33.1%	-	시간단위로 일하는데 1일 풀타임의 정규직원으로 충당되고 있음
특별양호노 인홈(입소자 1인1개월당)	365,548	297,243	81.3	-	직원수와 급여차에 의함
커뮤니티센 터(연간경비)	206,150	50,328	24.4	-	정규직원과 촉탁등과의 임금차
보육소(원아 1인 1개월당 시의지출액)	1,162,748	289,507	24.9	大田區 34억7,300만 엔 (인구63만)	보모등의 직원수와 급여차, 1인당 업무량의 차



이상과 같이 일본의 경우는 민간위탁이 활발히 이루어지고 있는데, 이를 통한 경비절감 효과가 상당히 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. <표2-5>에서 알 수 있듯이, 특별양호노인홈의 경우는 81.3%가 비용이 절감되고 있고 그리고 학교급식이나 쓰레기수거에 있어서도 약 50%의 비용절감 효과를 보이고 있다.

### 3. 사업의 타당성 평가

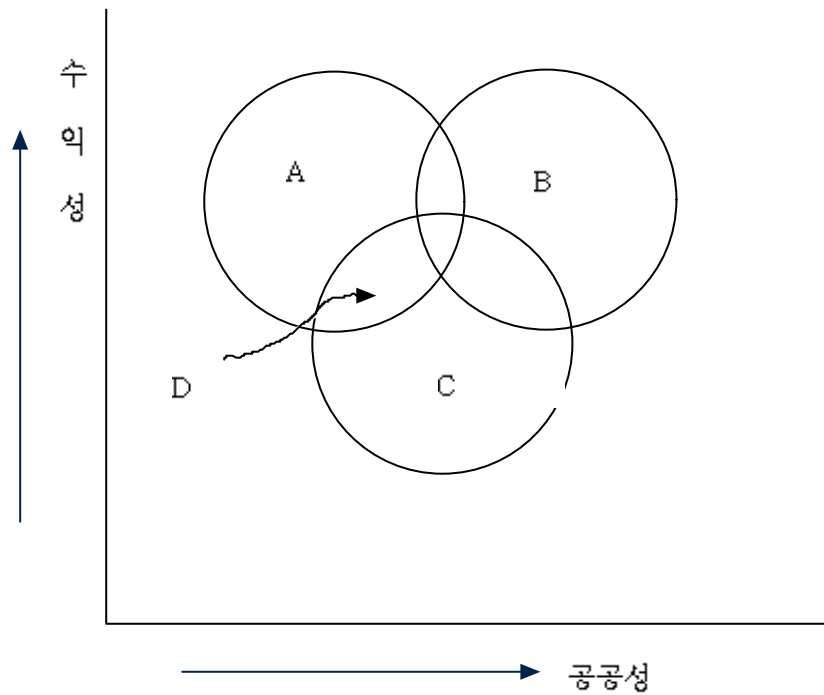
이상의 민간위탁 뿐만 아니라 경비절감을 통한 건축재정의 수단으로 활용되고 있는 다른 하나는 사업의 타당성 검토를 들 수 있다. 이를 통하여 공공과 민간의 역할분담이 명확히 됨과 동시에 경비절감 및 지출효율화를 기하고 있다. 즉, 자치단체의 사업이 주민의 세금으로 사용해야 하는 범위와 주민이 부담하는 범위를 명확히 하고 행정규모를 재정규모에 맞는 적정수준으로 설정하는 것이 필요하다. 이의 가장 기초적인 논리는 수익성과 공공성을 축으로 평가하고 여기에 덧붙여 후술하는 구체적이고 보다 명확한 평가기준에 의해 사업평가가 이루어지고 있다.

지방자치단체가 행하는 사업의 타당성을 검토하고 민간과 역할분담의 논리로써 일반적으로 이용되고 있는 것은 [그림2-2]에 나타나 있는 바와 같이 공공성과 수익성을 근거로 하여 기본적으로 분석되고 있다.

즉, 모든 재화와 서비스를 수익성과 공공성이라는 2축으로 볼 경우, A영역의 수익성이 높고 공공성이 낮은 사업은 시장을 통해서 공급되는 것이 일반적이다. 그러나 공공성이 높아도 수익성이 있으면(B영역) 민영을 기본으로 하여 통제하거나 민간의 자율적인 운영에 맡기고 있다. 한편, 수익성이 낮고 공공성이 높은 C영역은 조세를 기본으로 한 자치단체의 사업이 된다. 이와같이 공공성이 높은 사업은 자치단체, 주민이 지역

의 실정에 맞게 주체적으로 판단하여 추진하게 된다. 이 경우 재원이 한정되어 있기 때문에 후술하는 평가시스템 등과 같은 구체적인 기법에 의해 사업의 우선 순위를 결정하게 된다. 그리고 중간영역인 D영역에 해당되는 사업의 경우는 수요예측을 통한 비용과 편익분석 등 보다 정밀하고 다양한 시점에서의 검토가 필요하게 된다.

[그림 2-2] 사업에 있어서의 공공과 민간의 역할분담



## 제3장 지방재정의 위기적 현황과 경비절감 추진실태

### 제1절 지방세입의 감소

#### 1. 세입감소

우리나라 지방재정의 위기적 상황은 자치단체의 전체적인 세입감소가 큰 요인으로 작용하고 있다. 1997년 말 외환위기 발생 이후 그동안 팽창해 오던 지방재정의 여건이 갑자기 악화되는 현상이 발생하고 있다. IMF구제금융체제 이후 국내 경기의 불황과 고도경제성장이 벽에 부딪치는 상황에서 현재 재정전반에 걸치는 어려움이 발생하고 있다.

<표3-1>에 나타나 있는 바와 같이, 1998년도 지방세입은 당초 계획보다 상당히 감소하여 재정압박의 요인으로 작용하고 있다. 지방세입은 당초 57조 7,553억원 이었으나 국내외 경기침체의 영향으로 4조 3,574억원의 세입이 감소한 53조 3,979억원으로 당초 대비 7.5% 감소할 전망이다.

세입원별로 볼 때, 지방세 13.5%, 지방양여금 15.5%, 국고보조금 12.9%, 지방교부세 3.7, 세외수입 1.2%로 모든 세입원에서 감소가 나타나며 특히 지방세와 지방양여금, 국고보조금의 감소가 크게 나타나고 있다.<sup>10)</sup>

<표 3-1> '98 지방재정수입의 변화

(단위: 억원, %)

구분	당초예산(a)	추정치(b)	감소예상액 (b-a)	증감율 (b/a)	
총계	577,553(100)	533,979	43,574	△7.5	
자체 수입	소계	382,533(66.2)	354,358	28,175	△6.8
	지방세	190,768(33.0)	164,947	25,821	△13.5
	세외수입	191,765(33.2)	189,411	2,354	△1.2
의존 수입	소계	160,789(27.9)	145,390	15,399	△9.6
	지방교부세	69,100(12.0)	66,401	2,699	△3.7
	지방양여세	30,446(5.3)	25,654	4,792	△15.5
	국고보조금	61,243(10.6)	53,335	7,908	△12.9
지방채	34,231(5.9)	34,2312	-	-	

자료: 행정자치부(삼성경제연구소, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 1999, p. 107  
에서 재인용)

## 2. 지방세의 감소

기업의 연속적인 부도, 부동산 시장의 붕괴는 지속적인 실업발생, 재산가치의 하락과 부동산 거래의 중단, 건설경기의 불황으로 이어지고 있으며, 이 과정에서 지역경제의 침체와 납세자의 담세능력이 상실되는 현상이 발생하고 있다. 부동산 시장의 붕괴로 인한 재산가치의 하락과 부동산 거래중단의 사태는 토지관련거래과세인 취득세, 등록세의 세수에 막대한 영향을 미치고 있다.

취득세와 등록세가 지방세 총액에서 차지하는 비중이 40%(등록세 23%, 취득세 17%)인 점을 감안할 때, 지방자치단체의 세수감소에 미치는 영향은 엄청나다. 지방세는 주로 토지관련 재산과세(취득세, 등록세, 중

10) 삼성경제연구소, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 1999, p. 106.

합토지세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세)가 총 지방세의 70%를 차지하고 있기 때문에 부동산 경기의 침체가 계속되는 한 지방세수의 부족현상은 지속될 것이다.

<표 3-2> 지방세 세목별 증감을 현황(전국: 1998년 9월 현재)

(단위: 억원, %)

세목	징수액 (98년 9월)	전년동기 대비 증감율
계	115,588	△ 7.4
등록세	24,518	△ 21.7
취득세	17,962	△ 26.4
면허세	2,323	6.9
공동시설세	2,912	10.5
지역개발세	532	0.7
주민세	22,541	17.5
담배소비세	16,512	△ 0.2
자동차세	11,407	7.8
종합토지세	36	△ 86.1
재산세	6,216	9.5
경주마권세	2,433	△ 7.0
도축세	351	0.6
농지세	11	△ 21.8
도시계획세	3,213	8.5
사업소세	2,684	△ 9.9
과년도수입	1,933	△ 27.0

자료: 행정자치부(삼성경제연구소, 권계서, p. 104에서 재인용).

그밖에 소득, 소비과세의 성격을 지니는 지방세목의 세수감소도 예상된다. 그리고 경기침체로 인하여 지방세의 체납율이 증가할 것으로 예

상되어 이 또한 세수 감소의 한 요인으로 작용하고 있어 지방재정의 위기적 상황을 더해주고 있는 실정이다.

지방세 징수실적을 세목별로 보면 <표3-2>와 같이 15개 세목 가운데 절반 가량이 감소하고 있다. 특히 등록세와 취득세는 부동산 경기의 침체와 차량 신규등록 등의 감소로 인하여 20%를 웃도는 감소를 보여 지방세수에 큰 타격을 주고 있다. 취득세와 등록세 외에 세수가 감소하고 있는 세목은 담배소비세 △0.2%, 종합토지세 △86.1%, 경주마권세 △7.0%, 사업소세 △9.9%이다. 이에 반해 주민세는 예금이자 인상 및 이자소득세의 인상 등으로 전년동기 17.5% 증가하였다. 자동차세와 면허세는 각각 물건 증가와 면허건수의 증가로 증가하였다.<sup>11)</sup>

예를 들어 <표3-3>에서 보는 바와 같이 충남의 경우, 1998년 지방세 당초 목표는 5,633억원 이었으나 세수감소를 감안하여 5,253억원으로 조정(도세: 2,700억원→2,300억원, 시군세 2,934억원→29,53억원) 하였다. 1998년 11월말 현재 도세는 1,932억원 징수되어 부과액 대비 70.1% 징수되었으며 수정목표액 대비 84.0% 징수되었으며, 시군세는 부과액 대비 84.1% 징수되었으며, 수정목표액 대비 94.4% 징수되었다. 시군세의 경우 당초목표는 물론 수정목표 달성에 큰 무리가 없을 것으로 보이나 도세의 경우는 당초목표 뿐만 아니라 수정목표 달성에 무리가 따를 것으로 보인다. 도세의 경우는 징수율이 시군세의 징수율보다 훨씬 낮게 나타나고 있다.

그리고 자치단체 전체를 보더라도 <표3-4>에서 알 수 있듯이, 1998년도 지방세 수입은 당초 19조 763억원에서 2조 4,115억원 감소한 16조 6,648억원으로 12.6% 정도 감소할 것으로 전망하고 있으며, 1999년에도

11) 삼성경제연구소, 권계서, pp. 102-103.

계속 감소하여 1998년 당초 대비 17.3% 감소한 15조 7,682억원으로 전망하고 있다.

<표 3-3> 지방세 세목별 과징현황(충남: 1998년 11월 현재)

(단위: 백만원, %)

세 목	부과액(A)	징수액(B)	징수율(B/A)
계	606,598	471,816	77.8
도세	275,471	193,193	70.1
등록세	100,010	86,934	86.9
취득세	88,697	88,036	99.3
면허세	5,208	4,919	94.5
공동시설세	11,023	9,731	88.3
지역개발세	168	163	97.0
과년도수입	70,365	3,412	4.8
시군세	331,127	278,621	84.1
주민세	75,133	59,915	79.7
재산세	20,974	18,817	89.7
자동차세	47,263	42,402	89.7
농지세	386	227	58.8
도축세	2,853	2,817	98.7
담배소비세	90,149	90,419	100
종합토지세	38,200	33,549	87.8
도시계획세	14,694	13,267	90.3
사업소세	12,489	12,266	98.2
과년도수입	28,986	5,212	18.0

자료: 충청남도 세정과.

세수감소가 큰 세목은 취득세(△28.7%), 등록세(△27.6%), 사업소세(△12.2%), 경주마권세(△10.2%), 종합토지세(△9.2%) 등이다. 1999년에도 이들 세목은 세수가 더 감소할 것으로 전망하고 있다.

1998년 당초 대비 등록세 33.6%, 취득세 △32.3, 사업소세 △17.5%, 자동차세 10.4%, 종합토지세 △9.2% 감소할 것으로 전망하고 있다.

<표 3-4> 1998-1999년도 세목별 세수전망

(단위: 억원, %)

세목별	'98세수추계			'99세수추계		
	당초(A)	추경(B)	증감(B/A)	전망(C)	증감(C/A)	증감(C/B)
계	190,763	166,648	△12.6	157,682	△17.3	△5.4
취득세	34,506	24,618	△28.7	23,349	△32.3	△5.2
등록세	44,502	32,204	△27.6	29,569	△33.6	△8.2
면허세	2,457	2,746	11.8	2,381	△3.1	△1.3
경주마권세	3,733	3,353	△10.2	3,565	△4.5	6.3
지역개발세	693	682	△2.0	627	△9.9	△8.1
공동시설세	2,853	2,971	4.8	3,026	6.7	1.9
주민세	23,549	25,197	7.0	22,107	△6.1	△12.3
재산세	5,958	6,266	5.2	6,306	5.8	0.6
자동차세	21,309	20,722	△2.8	19,087	△10.4	△7.9
농지세	21	21	0.0	20	△4.8	△4.8
담배소비세	22,245	21,249	△4.5	20,811	△6.4	△2.1
도축세	470	569	21.1	557	18.5	△2.1
종합토지세	13,197	11,983	△9.2	11,980	△9.2	0.0
도시계획세	7,627	7,492	△1.8	7,586	△0.5	1.3
사업소세	3,679	3,232	△12.2	3,035	△17.5	△6.1
과년도수입	3,979	3,343	△16.0	3,676	△7.6	10.0

자료: 행정자치부

한편 <표3-5>에서 지방세수의 감소를 지역별로 살펴보면, 1998년도에 대구 24.8%, 울산 20.7%로 20%이상 감소하고 서울, 부산, 인천, 대전, 강원, 충남, 경북이 10%-20%감소하며 나머지 모든 지역에서 10% 미만의 감소가 전망된다. 그리고 1999년에는 세수 감소폭이 더 커져 울산 26.2%,



대구 25.0%, 부산 21.8%, 경남 21.1%로 4개 지역에서 20%이상 감소하고 전남을 제외한 모든 지역에서 10%-20%의 세수감소가 전망되고 있다.

<표 3-5> 1998-1999년도 지역별 세수전망

(단위: 억원, %)

시도별	'98세수추계			'99세수추계		
	당초(A)	추경(B)	증감 (B/A)	전망(C)	증감 (C/A)	증감 (C/B)
계	190,763	166,648	△12.6	157,682	△17.3	△5.4
서울	58,287	49,860	△14.5	48,316	△17.1	△3.1
부산	15,164	12,798	△15.6	11,853	△21.8	△7.4
대구	10,364	7,794	△24.8	7,778	△25.0	△0.2
인천	10,157	8,412	△17.2	8,189	△19.4	△2.7
광주	4,516	4,140	△8.3	3,419	△24.3	△17.4
대전	5,075	4,395	△13.4	4,386	△13.6	△0.2
울산	4,724	3,748	△20.7	3,846	△26.2	△7.0
경기	37,529	34,008	△9.4	32,159	△14.3	△5.4
강원	4,888	4,320	△11.6	4,198	△14.1	△2.8
충북	4,218	3,937	△6.7	3,641	△13.7	△7.5
충남	5,634	5,037	△10.6	4,881	△13.4	△3.1
전북	5,105	4,839	△5.2	4,507	△11.7	△6.9
전남	4,818	4,561	△5.3	4,362	△9.5	△4.4
경북	8,726	7,819	△10.4	7,151	△18.0	△8.5
경남	9,425	8,998	△4.5	7,440	△21.1	△17.3
제주	2,132	1,982	△7.0	1,961	△10.1	△3.3

자료: 행정자치부

### 3. 중앙정부 재정지원의 감소와 지방비부담 증가

고용불안 및 실업을 증가, 법인과 개인의 소득감소와 그에 따른 소

비심리의 위축은 소득세, 법인세, 부가가치세 등에 영향을 미쳐 국세수입의 감소를 야기시키고 있다.

국세수입의 감소는 국세수입을 기반으로 중앙에서 지방으로 이전되는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 규모를 감소시키고 있다. 기초자치단체 중 58%인 146개 단체(1998년 예산기준)가 지방세수입으로 인건비를 충족하지 못하고 있는 현실에서 중앙정부로부터의 재정지원은 지방자치단체의 재정운영에서 중요한 역할을 한다. 만약 중앙정부 지원재원이 감소하거나 지연될 경우 지방자치단체의 재정압박이 가중될 수 있다.

<표3-6>에 나타난 바와 같이, 1998년도의 경우 지방교부세의 재원인 내국세가 당초 대비 3.72%인 2조 338억원이 감소하여 지방교부세 규모가 1998년 당초예산 대비 3.72%인 2,699억원 감소하였다.<sup>12)</sup> 지방양여금 재원인 주세, 전화세, 농특세 등의 세수감소에 따라 4,792억원 감소하여 '98 당초예산 대비 15.5% 감소되었다.<sup>13)</sup> 국고보조금은 당초 6조 6,629억원에서 5조 8,721억원으로 7,908억원 감소하여 1998년 당초예산 대비 11.9% 감소한다. 한편, 1999년도에도 지방교부세와 지방양여금은 감소하고 국고보조금만 증가하였다.

1999년 예산과 1998년 당초예산을 대비하여 비교해 볼 때 1998년 당초 대비 지방교부세는 1조 165억원으로 14.0%, 지방양여금은 3,248억원으로 10.5% 감소하였으며 국고보조금은 4,446억원인 6.7% 증가하였다.

이와 같은 중앙정부 재정지원의 감소는 곧바로 지방자치단체 사업의

12) 1998년 내국세는 당초 54조 7,032억원에서 52조 6,694억원으로 감소하여 2조 338억원 감소하였다.

13) 1998년도에 지방양여금의 재원인 주세: 3,891억원 감소(당초 2조 1,340억원→1조 7,449억원), 전화세: 681억원 감소(당초 9,433억원→8,752억원), 농특세권입금: 220억원 감소(당초 1,620억원→1,400억원)하였다.

축소로 이어진다. 1998년 지방양여금의 감소로 지방양여금사업인 도로정비사업(14.1%), 농어촌지역개발사업(14.2%), 수질오염방지사업(15.4%), 청소년육성사업(14.2%), 지역개발사업(19.5%)이 '98 당초예산 대비 15-20% 정도 축소되었다. 또한 '98 당초 예산 대비 농림부(△3,477억원), 해양수산부(△1,122억원), 건설교통부(△867억원), 문화관광부(△790억원)등의 국고보조사업이 축소되었다.

<표 36> 중앙정부 이전재원의 증감규모

(단위: 억원)

구 분	'98 당초예산	'98 추경예산	'99 예산	'99 증감현황	
				당초대비	추경대비
지방교부세	72,591	69,892	62,426	△10,165	△7,466
지방양여금	30,977	27,601	27,729	△3,248	△3,248
국고보조금	66,629	58,721	71,075	4,446	12,354

자료: 행정자치부, '98 지방자치단체 추경예산 편성지침' 및 내부자료.

1999년도에도 지방교부세와 지방양여금의 지원이 감소되어 지방의 재정압박 및 사업의 축소가 불가피하다. 예를 들어, 지방양여금사업의 경우 <표3-7>과 같이 지난해에 이어 올해에도 축소되었다. 이와 같이 지방자치단체는 중앙정부의 재정지원감소에 따라 재정압박이 가중되고 있다.

한편, IMF구제 금융체제 이후 국고보조사업의 경우 지방비부담이 가중될 가능성을 시사하고 있다. 이는 <표3-8>에서 보는 바와 같이, 1995년 이후 1998년까지 국고보조사업의 지방비부담이 낮아졌다가 1999년에 국고보조사업의 지방비부담이 증가한 점에서 예측할 수 있다. 이 또한 중앙정부의 긴축재정에 따라 지방자치단체에 부담을 증가시킴으로서 중앙

의 재정압력을 해소시키는 반면 지방자치단체의 지방비부담에 따른 재정 압력으로 작용할 가능성이 있다고 판단된다.

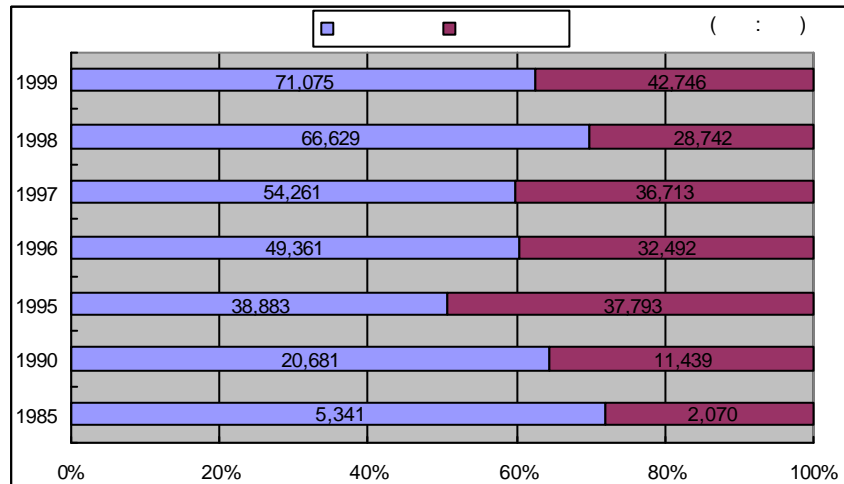
<표 3-7> 지방양여금 사업별 재원내역

(단위: 억원)

구 분	'98당초(A)	'98추경	99예산(B)	증감(B/A)
계	30,977	26,185	27,729	△3,248
도로정비사업	15,093	12,957	13,923	△1,170
농어촌지역개발사업	2,442	2,095	2,347	△95
수질오염방지사업	7,244	6,132	6,714	△530
청소년육성사업	212	182	204	△8
지역개발사업	5,986	4,819	4,541	△1,445

자료: 행정자치부

[그림 3-1] 국고보조사업의 지방비부담 비중



중앙정부의 지방자치단체에 대한 지방비부담의 비중은 <표3-8>에 나타난 바와 같이 1998년도와 1999년도 국고보조사업의 국고보조금과 지방

비부담의 내역을 살펴봄으로써 추론할 수 있다. 1998년도 국고보조사업의 지방비부담율은 30%이었다. 1999년에는 1998년에 비하여 지방교부세와 지방양여금을 감소시킨 반면 국고보조금을 6.7% 증가시키면서 지방비부담비율을 38%로 증가시켰다.

<표 3-8> 국고보조금의 증감과 지방비부담 증감 내역

(단위: 억원)

구분	국고보조금		지방비부담		비고
	1999	1998	1999	1998	
계	71,075	66,629	42,746	28,742	지방비부담 과중
통일부	18	-	-	-	
외교통상부	59	66	-	-	
행정자치부	5,215	1,681	5,019	1,123	지방비부담 증가
교육부	70	192	-	-	
과학기술부	19	2	60	-	
문화관광부	3,339	4,095	3,551	4,710	국고보조금 감소
농림부	15,033	21,817	5,354	7,725	국고보조금 감소
산업자원부	1,727	1,531	238	241	
보건복지부	23,184	16,415	8,932	7,471	국고보조금 증가
환경부	3,484	3,675	5,186	4,177	
노동부	522	177	134	60	
건설교통부	12,480	10,839	10,105	385	지방비부담 과중
해양수산부	2,285	2,668	1,701	887	지방비부담 과중
병무청	736	1,028	-	-	
농촌진흥청	432	497	412	478	
산림청	2,056	1,946	1,248	1,485	
중소기업청	400	-	800	-	
식품의약품안전청	0.6	-	0.6	-	
청소년보호위원회	4	-	6	-	
국가보훈처	12	-	-	-	

자료: 행정자치부.

이를 부처별로 살펴볼 경우, 건설교통부와 해양수산부의 경우 국고

보조금이 1998년과 1999년도에 비슷하지만 지방비부담은 엄청나게 증가하였다. 또한 문화관광부와 농림부의 경우 국고보조금이 크게 감소하였다. 이와 같이 국고보조금의 경우 대규모사업이 시행되는 건설, 해양, 문화관광, 농림분야에서 국고보조금을 축소하거나 지방비부담을 과중하게 부담토록하고 있다. 이러한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 비용분담의 전가가 IMF구제금융체제 이후 나타나는 새로운 중앙과 지방간의 재정관계라고 볼 수 있고 이것이 지방재정을 압박하는 또 하나의 요인이라 볼 수 있다.

## 제2절 비효율적 재정지출과 부채증가

### 1. 선심성 경비지출

지방재정의 위기적 상황이 초래하게 된 또 하나의 요인으로는 자치단체가 낭비적이고 선심성 경비지출이 이루어지고 있기 때문이다. 또한 지방채를 통한 비효율적이고 무리한 사업을 추진하는데 있다고 파악되고 있다. 먼저 선심성 예산지출의 사례를 보면 다음과 같다.

예를 들어, 인천 서구의 경우는 1996년과 1997년 달력 각각 9만부를 제작하여 배포했다가 감사원에 의해 선심성 예산집행 사례로 지적됐다. 소요 예산만도 1억 8천여 만원이 넘는다. 선심성 예산집행은 대체로 선거를 앞두고 이루어지고 있는데, 1998년 1월 행정자치부 자체감사에 의하면, 국내 산업시찰 명목으로 제주도관광 및 온천관광을 한 사례 4건(집행예산 4,285만원)이 적발됐다. 그리고 해외여행 경비로 쓸 수 없는 보상금 및 보조금을 전용해 모범운전자, 새마을지도자 등에게 외국 나들

이를 시켜준 경우도 8건(2억 6,326만원)이나 지적되었다.<sup>14)</sup>

또한 인천시의 경우는 1997년도 48개 민간 및 사회단체에 4억 2,500만원의 예산을 지출하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 1996년부터 2년 동안 인천지역 언론사들이 주관하는 각종 행사에 1,800만원, 인천지구 청년회의소 행사에 900만원, 교통장애인협회 인천지부 등 관련단체들의 체육대회 및 기념 행사에 1억 800만원을 각각 지출한 것으로 나타나고 있다.

## 2. 불요불급 및 비효율적인 사업추진

재정이 어려운 상황속에서 불요불급하고 비효율적인 사업을 강행하고 있는 것도 지방재정을 압박하는 하나의 요인이 되고 있다. 예를 들어, 경남 진주시의 경우는 지역 시민단체들이 반대하고 있는 가운데 600억원이나 들여 청사신축을 추진하고 있다. 더욱이 당초 청사규모가 지하 2층 지상 45층으로 계획했던 것을 사업집행과정에서 지하 3층 지상 10층으로 변경하면서 무리하게 사업을 추진하고 있다.<sup>15)</sup>

또한 대전 서구청은 진행중인 공사를 끝내지 않은 채 예산확보가 불투명한 대규모 공사를 추진하고 있다. 서구청은 1997년 남선공원 빙상장(사업비 188억원)과 복수동 호남선 복개공사(사업비 100억원)등 2건의 대규모 공사를 착공하여 1998년 현재 35%의 공정률을 보이고 있으나 예산확보가 불투명해 계획대로의 완공이 어려운 상황 속에서도 1998년 8월 이후 각각 495억원과 138억원이 들어가는 신청사와 다목적 체육관을 착

14) 중앙일보, 1998. 10. 12.

15) 한국일보, 1998. 8. 16.

공기로 하고 있다. 신청사 건립비 가운데 현재까지 확보된 사업비는 55억원(지방채)에 불과한데 다 상가분양과 현 청사 매각(195억원), 국비지원(245억원)으로 재원을 조달하려는 계획도 부동산 경기침체와 정부의 예산절감방침으로 실현 가능성이 희박하고 그리고 지방세 수입이 10%이상 줄어들고 있는 가운데 지방채를 발행해 청사를 건립하는 등의 무리하고 비효율적인 예산집행이 이루어지고 있는 실정이다.<sup>16)</sup>

한편, 자치단체장이 바뀐 일부지역에서는 전임시장이 역점을 두고 추진해온 지역현안사업을 충분한 사전검토 없이 취소해 또 다른 예산낭비를 초래하는 사례도 발생하고 있다. 경기 군포시의 경우, 전임시장시절 오랜 논란 끝에 결정돼 1998년 현재 35%의 공정률을 보이고 있는 산본동 소각장건설에 대해 환경영향평가를 다시 실시한다고 밝혀 지역에서 파문이 일고 있는 사례도 있다. 그리고 성남시의 경우는 분당선 전철 이매역사 신설, 분당 제2종합운동장 건립, 분당시민광장 건립 등 기종사업을 전면 재검토키로 하고 있는데, 그러나 이들 사업에는 이미 500억원 이상이 투입 되고 있어 이매역사의 건립이 취소될 경우 예산낭비의 사례로 지적될 가능성이 있다.<sup>17)</sup>

### 3. 과도한 인건비지급과 부실경영

지방자치단체들이 운영하는 지방공기업에 대한 감사원의 감사결과에 따르면 특히 예산낭비가 심각한 것으로 드러나고 있다.<sup>18)</sup> 지방공기업의 지난 5년간 연간 적자액은 6배, 부채규모는 25배나 늘어난데 비해, 영업수익은 겨우 36%증가했다. 그리고 1인당 부가가치는 2,920만원에서 3,054

16) 한국일보, 1998. 8. 6.

17) 한국일보, 1998. 8. 6.

18) 조선일보, 1998. 10. 26.



만원으로 20%증가한 반면, 인건비는 1,614만원에서 2,620만원으로 62%증가했고, 영업비용도 79%나 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 적자에 허덕이면서도 지방공기업들은 과도한 인건비지급 등 총체적인 부실경영이 이루어지고 있는 것으로 분석되고 있다.

예를 들어, 서울지하철공사와 지방의료원 등은 복리후생비 등을 퇴직금 산정기준에 포함시켜 정부투자기관 임직원들보다 많은 퇴직금을 받고 있다. 그리고 서울지하철공사 등 4곳은 1992년부터 6년간 1조7,680억원의 결손이 발생했는데도 사내복지기금으로 236억원을 출연했고, 서울도시개발공사는 휴가보조비로 1인당 연간 200만원을 따로 지급했다.

또한 서울도시철도공사 등 16개 기관의 임원들은 직원들 보다 임금을 최고 3.2배 인상했다. 부산신용보증 조합 등 18개 기관장은 직원수가 30명이 안되는 데도 행정부의 차관급 이상만 사용이 가능한 2000cc이상의 고급승용차를 운행하고 있고 서울도시철도공사 사장은 구입한지 3년도 안되는 전용차량을 새차로 바꾸는 사례도 있다. 대구도시개발공사의 경우, 사장실 면적이 정부투자기관기준(40평)보다 1.7배 넓은 등 각 자치단체별로 이상과 같은 낭비성 및 과도한 경비지출의 사례는 여전히 남아 있는 실정이다.

#### 4. 부채의 증가

이상과 같은 방만한 재정운영의 하나의 수단으로 지방채 발행이 증가하여 부채규모가 증가하고 있는 것도 자치단체의 재정위기적 상황을 초래하고 있는 큰 요인으로 작용하고 있다. 전국 16개 광역자치단체의 부채는 최근 3년 반 동안 크게 증가하여 18조 5천억원 정도로 지난해 자치단체의 예산의 32%에 이르고 있는 실정이다. 나아가 16개 광역자치단

체와 산하단체들의 부채 총액이 총 24조원에 이르며 연간 이자로만 1조 5,400억원이 지출되고 있는 것으로 드러났다. 게다가 연리 10%이상 고금리 이자의 비율이 96년 7.31%에서 올해에는 10.04%로 급격히 늘어나 부채구조도 계속 나빠지고 있다. 이와 같은 사실은 행정자치부가 지난해 10월 한나라당에 제출한 국정감사 자료에서 확인되었다<sup>19)</sup>.

<표3-9>에 나타난 바와 같이, 자치단체의 부채규모는 서울이 5조 8천1백16만원으로 가장 많다. 다음으로 경기도가 3조 3,465억원, 부산 2조 921억원, 대구 1조 8,121억원의 순이다. 반면 주민 1인당 부담해야 할 부채는 제주가 1백16만원으로 가장 많고 대구(72만8천6백원), 광주(70만9천6백50원), 강원(56만9천1백20원), 서울(56만2천5백90원)의 순으로 나타나고 있다

자치단체의 부채로 인한 재정위기적 상황을 인천시의 경우를 예를 들면, 인천시의 재정이 위기적 상황을 맞고 있는 것으로 분석되었다. 인천시의회 내무위원회는 공인회계사, 시의원 등 7명으로 시 재정진단조사 소위원회를 구성하여 조사한 결과, 시 부채의 대부분을 공기업 특별회계가 차지하고 세출초과로 부채 원리금상환이 불가능한 상태였다고 1998년 10월 밝히고 있다.

조사결과에 따르면, 인천시 부채 1조 313억원(6월말 기준)중 일반회계는 303억원에 불과하고 나머지는 도시철도 등 공기업 특별회계로 재무구조가 극히 취약한 것으로 드러났다. 또한 2001년부터 매년 2,500억~3,000억원의 원금과 400억원의 이자를 한꺼번에 상환해야 하는 것으로 나타나 원리금 상환을 위한 지방채 발행이 불가피한 실정에 이르고 있다.

---

19) 중앙일보, 1998년 10월17일자

<표 3-9> 광역자치단체의 부채상황

광역자치단체 부채현황					주민 1인당 부채현황		
순위	시도	부채(단위:억원)			순위	시도	1인당 부채(단위:원)
		총계	본청	산하단체			
1	서울	58,119	9,219		1	제주	1,162,460
2	경기	33,465	33,420	48,900	2	대구	728,600
3	부산	20,921	19,600	45	3	광주	709,650
4	대구	18,121	17,550	1,321	4	강원	569,120
5	경남	16,800	15,009	571	5	서울	562,590
6	경북	12,649	12,242	1,791	6	경남	552,284
7	인천	11,810	10,495	407	7	대전	545,900
8	전북	9,963	9,963	1,315	8	부산	543,450
9	전남	9,484	9,457		9	인천	483,160
10	광주	9,389	8,937	27	10	전북	467,920
11	충남	8,867	8,867	454	11	충남	467,520
12	강원	8,745	8,745		12	경북	453,650
13	대전	7,193	6,797	396	13	전남	438,562
14	충북	6,642	6,525	117	14	충북	451,870
15	제주	6,129	6,098	31	15	경기	395,290
16	울산	2,660	2,660		16	울산	263,600

주: 산하단체는 시가 출자한 기관들임(지하철공사, 도시철도공사, 각시/도 도시개발공사, 지방의료원)(1998년 6월 현재(인구수는 97년말 기준))

인천시는 그동안 사업수행을 위해 지방채를 발행했으나 부채를 갚기 위한 차환채권을 발행한 적은 없다. 그러나 인천시는 1998년 추경예산(1,695억원)과 1999년 본예산안(1,380억원)에 3,075억원의 기채계획을 세워 놓고 있어 1999년 부채규모는 1조 3,388억원으로 지난해보다 30%이상 늘어날 전망이다. 특히 금년에는 세입(1조 9,352억원)보다 세출(2조 1,205억원)이 많아 부족재원(1,853억원)을 마련하기 위해 다시 빚을 내야 할 정도의 재정위기적 상황을 맞고 있는 실정이다.

## 제3절 경비절감 및 지출효율화 추진실태

### 1. 지방자치단체에 대한 경비절감 권고

#### 가. 공무원 봉급동결과 삭감

그동안 우리나라의 지방자치단체는 방만한 재정운영이 이루어져 왔음이 각계에서 지적되어 왔다. 다시 말해 예산절감보다는 재정규모의 확충에 더 많은 관심이 집중되어 왔다는 것이다. 이제는 재정규모의 확충은 거의 불가능하고 오히려 재정규모를 감소시켜야 하는 현실에 와 있다. 1998년도 지방자치단체에서 예산을 편성한 후 1-2차 추경을 거쳐 예산규모를 감소시킨 예가 많으며<sup>20)</sup>, 그리고 많은 지방자치단체에서 1999년도 예산에서 1998년도 당초 예산규모보다 감소시켜 예산을 편성한 편성하고 있다.<sup>21)</sup>

이와 같은 경비절감 노력 및 긴축재정운영은 물론 자치단체의 자구적인 노력에 의한 것도 있겠으나, 이는 1998년부터 국가재정운영의 기초를 '긴축재정운영'으로 하고 경제의 제도약 기반을 구축하면서 세입과 세출의 불균형을 해소하기 위해 '국가경영의 혁신'과 '재정운영의 효율화'를 재정운영의 기본방향으로 정한 것에 기초한다고 볼 수 있다. 그리고 구체적으로는 중앙정부의 자치단체에 대한 경비절감을 통한 긴축재정을 예산편성지침으로서 권고한데서 기인한다고 볼 수 있다.

20) 충청남도 1998년도 예산의 경우 당초예산 수립 후 처음으로 재정규모를 1,267억원 감소시키는 2차 추경예산을 편성하였다. 충청남도는 일반회계와 특별회계를 합하여 당초에는 1조 6,045억원의 예산을 편성하였으나 2차 추경에서는 1조 4,778억원의 예산으로 재정규모를 감소시켰다(충청남도, 2차 추경예산(안) 자료).

21) 전안시의 경우 1998년도 일반회계 당초예산은 2,580억원이었으나 1999년도 일반회계 당초예산은 2,150억원으로 전년도의 83.3%의 재정규모로 예산을 편성하였으며, 특별회계도 전년도 2,360억원에서 1,870억원으로 축소하여 편성하였다(전안시, 1999년도 예산안 자료).

즉, 정부는 예산절감액을 권고하고 절감권고액 외에도 경상비부문을 전면 재검토하여 선심성·낭비성 경비는 과감하게 정리하여 관행적으로 집행하는 경상 및 사업예산에 대하여는 제로베이스 차원에서 필요성을 재검토하여 IMF 경제여건에 맞도록 운용하도록 하였다. 그 내용은 대체로 다음과 같은데, 먼저 공무원 봉급동결 및 삭감을 들 수 있다.

국가경제 위기에 따른 고통분담에 솔선수범하고 실업대책 재원마련을 위한 인건비를 삭감하고 그 삭감분은 실업대책비(공공근로사업비)로 확보토록 하였다. 이러한 인건비의 삭감은 1998. 4. 7일의 '98 지방자치단체 추경예산 편성지침에 의해 시달되었는데, 그 내용은 이하와 같다.

- 공무원 봉급동결에 따른 처우개선비(3%) 잔액
- 기말수당 삭감분

〈기말수당 삭감방법〉

- 차관급이상 기말수당액의 20%만 지급(80% 감액)
- 1-3급삼당 기말수당액의 40%만 지급(60% 감액)
- 4급이하 기말수당액의 60%만 지급(40% 감액)

**나. 경상경비 예산절감 권고**

행정자치부는 1997년 12월 12일 지방자치단체 경상비부문 절감권고를 하였다. 또한 1998년 1월 22일 경기침체에 따라 지방자치단체의 경상비 부문을 IMF구제금융체제 기간 중 각종 낭비요인, 절약 가능한 부분을 과감히 정리하여 세수결함에 대비토록 예산절감계획을 권고하고 지방자치단체는 이를 토대로 지방재정대책을 수립, 강력히 실천하도록 하였다. 이와 함께 의회의 승인 예산 이외의 실행예산을 편성·시행하고 분기별 절감 실적을 제출토록 하였다.<sup>22)</sup>

1997년 12월 12일의 지방자치단체의 경상비부문 결감 권고 내역을 살펴보면 다음과 같다.

○ 결감목표: 8,769억원

○ 업무추진비: '97 당초예산의 10% 결감

○ 기타 경상경비: '97 당초예산의 20% 결감(기타 경상경비 비목은 일반운영비, 관서운영비, 여비, 해외여비, 연구개발비, 일반보상금, 자산취득비, 일용인부인)

이상과 같은 중앙정부의 권고는 1998년도 지방자치단체 예산편성 상황을 분석한 결과를 근거로 1998년 지방예산결감방침이 시달된 것이다. 행정자치부는 1998년 지방자치단체 예산편성 상황을 분석해 본 결과 지방자치단체의 예산결감노력은 미흡하다고 지적하고 있다. 결감대상 비목의 분석에 의하면, 1997년 당초예산보다 8,404억원이나 초과 편성된 것으로 나타나고 있다.

---

22) '98 예산결감 권고 서울특별시 내부자료.

<표 3-10> 1998 예산비목별 절감권고내역(강남구 사례)

(단위: 백만원)

구분	'97 당초예산 (A)	절감목표 (B)	'98예산편성상황		(1) 초과편성· 절감액 (E-B)	(2) '98절감 계획 (B=D-C)
			계획액 (C=A-B)	편성액 (D)		
계	55,975	14,217	41,758	38,098	-17,877	-3,660
업무추진비	2,036	611	1,425	2,060	24	635
기관운영	270	81	189	274	4	85
새책추진	1,420	426	994	1,440	20	446
의장단	80	24	56	80	0	24
의정공동	208	61	142	208	0	61
정원가산금	8	19	44	68	0	19
기타경비	53,939	13,606	40,333	36,038	-17,901	-4,295
일반운영비	20,733	4,147	16,586	19,898	-840	3,307
관서당경비	4,043	809	3,238	4,659	616	1,425
여비	1,975	395	1,580	1,348	-627	-232
의회비	65	13	52	58	-12	1
연구개발비	1,141	228	913	1,435	294	522
일반보상금	13,283	3,985	9,298	3,304	-9,979	-5,994
자산취득비	11,969	3,591	8,378	5,268	-6,801	-3,210
일용인부임	0	0	0	0	0	0
해외여비	730	438	292	178	-552	-114

주: (1)초과편성·절감액: +나오는 비목은 계획액보다 초과편성액, -가 나오는 비목은 예산편성시 실제 절감한 예산액

(2) '98절감계획(E): +가 나오는 비목은 계획액보다 초과편성하여 앞으로 절감해야 할 예산액, -가 나오는 비목은 계획액보다 초과절감 편성한 것으로 업무추진비와 기타 경비내에서 초과절감 편성된 예산액만큼 다른 비목에서 절감하지 않아도 되는 예산액임

(3)해외여비는 국외여비-의회비 중 해외여비임

<표3-10>의 강남구와 같이 행정자치부가 권고한 절감목표액보다 초과하여 자체적으로 절감하여 예산을 편성한 단체는 20개 단체에 불과하였다.<sup>23)</sup> 대부분의 지방자치단체에서는 중앙정부의 절감권고를 받아들이지 않고 1998년도 예산을 편성했다는 의미라고 볼 수 있다.

이와 같이 경비절감이 제대로 이루어지고 있지 않아 1998. 4. 1일의 '98 지방자치단체 추경예산편성지침에 의해 추경시 경상경비의 예산절감 권고뿐만 아니라 사업의 재검토를 다음과 같이 권고하였다.

<표 3-11> '98추경예산편성시 예산삭감 방법

(단위: 억원)

구분	삭감비율	절감효과
계	-	11,322
○ 행사성경비 대폭축소<건전성과 생산성 제고> - 시책업무추진비	30%	319
- 일반보상금	30%	1,294
○ 기관운영관련 업무추진비 절감<고통분담 동참> - 단체장 및 지방의회등 업무추진비	30%	342
- 단순사무보조 인부	30%	894
- 기타 경상경비	20%	5,543
○ 외화관련경비 감축<국제수지 개선> - 해외여비	60%	387
○ 행정사무용 집기 등 자산취득비 절감 <근검절약 실천> - 자산취득비	30%	2,543

자료: 행정자치부, '98 추경예산편성 편성지침 자료.

23) 목표 대비 초과절감단체는 20개 단체로 광역자치단체로는 대구, 대전 기초자치단체로는 강남구, 연수구, 의정부시, 안양시, 화성군, 양평군, 정선군, 서산시, 논산시, 무주군, 순천시, 청송군, 영덕군, 성주군, 통영시, 남해군, 산청군 등이다.



첫째, 경상경비의 삭감권고를 들 수 있다. 재정의 건전성과 생산성 제고를 위해 행사성경비를 대폭 축소토록 하였다. 그리고 고등분담의 차원에서 기관운영관련 업무추진비, 단순사무보조 인부 및 기타 경상경비를 절감토록 하였으며, 국제수지 개선의 차원에서 해외여비를 최소한에 그치도록 하였다. 뿐만 아니라 행정사무용 집기 및 자산 취득비를 절감토록 하였다. 이러한 부문에서는 비목별로 20-60%까지 삭감토록 하여 총 1조 1,322억원을 절감토록 하였다(<표3-11> 참조).

둘째, 출연, 보조기관 및 기금분야 전면 재검토를 들 수 있다. 출연기관, 보조기관 및 기금부문의 예산도 조정토록 하였다. 여유자금이 있는 적립성 기금에 대한 출연, 자체 자금조달이 가능한 공공기관에 대한 지원 및 민간에 대한 보조도 최소한으로 축소하도록 하였다. 정부의 민간보조금 정비 계획에 따르면 설립목적 달성기관, 유사·중복기능 수행기관, 재정자립 가능기관에 대한 보조금을 정비하고<sup>24)</sup>, 국민운동단체(새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹 및 지방국민운동단체 등) 대한 보조금 지원방식을 개편하고 있다<sup>25)</sup>.

셋째, 사업비의 재검토를 들 수 있다. 경제여건 및 사업추진 상황 등을 감안하여 고용효과가 크지 않은 사업은 연기하거나 삭감토록 하였다. 1999년부터 재정수요가 크게 증가하는 신규사업과 반드시 시행이 필요한 사업이외의 신규사업은 착수를 연기토록 하였다.

넷째, 통합재정기능의 강화를 들 수 있다. 특별회계를 전면 재검토하여 실효성이 없거나 일반회계에서 운영이 가능한 사업은 폐지하여 일반회계로 전출토록 하였다. 지방자치단체의 예산지원을 전제로 한 기금 설

24) 예를 들면 재정자립도에 따라 일몰제를 적용하고자 한다.

25) 종래 기관별 운영비보조를 결정하던 것을 민간위원회의 사업별 심사 후 선정된 사업에 지원하는 방식으로 전환을 추천하고있다.

치는 억제하고 현재 운영중인 기금은 통합 관리토록 하였다. 일반회계에서 특별회계로 지원되는 사업이 많은 경우 재정부담을 가중시키고, 재정 운영곤란과 부실을 가져올 가능성이 크므로 일반회계에서 타회계로 지원하는 전출금은 가급적 축소, 운영토록 하였다. 특히 아시안게임시설사업, 항만배후도로건설, 지역개발사업, 지하철건설사업 등으로 일반회계 재정부담을 가중시키고 있는 부산, 대구, 제주를 비롯한 광역시(인천, 광주, 대전)는 통합재정의 운영을 통한 재정분석을 통하여 지방재정의 건전화 를 기하도록 조치하였다.

## 2. 지방자치단체의 경비절감 추진실태

### 가. 예산절감권고에 의한 경상경비 절감

지방자치 단체의 예산절감은 그 내용이나 시책에서 아직 종래와 크게 다른 방법이 나타나지 못하고 다만 중앙정부의 예산편성지침을 준수하는 수준에 그치고 있다고 하여도 과언은 아니다. 사업의 재검토 및 평가 등 다양한 방법을 통한 보다 근본적이고 적극적인 경비절감 및 지출효율화 를 기할 필요성이 있다.

이러한 상황 속에서 일부 자치 단체에서는 국가 현실을 고려한 정부 정책에 의한 예산절감의 측면에서 타자치단체에 비해 상대적으로 경비절 감에 보다 적극적인 노력을 하는 단체도 보이고 있다. 국가경제위기에 따른 고통분담에 솔선수범하고 실업대책 재원 확보를 위하여 인건비의 삭감이 시행되고 있는데, 이 인건비 절감은 봉급통결, 인건비삭감, 신규 채용 통결 및 조기퇴직제의 활용 등으로 이루어지고 있다.

<표 3-12> 인건비 삭감 조정 현황(경기도 사례)

(단위 : 억원)

구분	계	기본급 (일반직)	기타직보수 (기타직)	복리후생비(일반+기타직)			
				소계	명절 휴가비	체력 단련비	연가 보상비
계	9,272	8,172	442	658	170	409	79
처우개선비	3,608	2,788	162	658	170	409	79
기말 수당삭감	5,664	5,384	281	-	-	-	-

자료: 경기도 내부자료

예를 들어 경기도의 경우, <표3-12>에서와 같이, 인건비 삭감액은 93 억원(처우개선비 36억, 기말수당 57억)으로 이는 '98 당초예산 1,220억원 의 7.7%에 해당한다. 현재 인건비 절감은 봉급동결, 기말수당 삭감은 전 자치단체에 적용되는 것으로 이는 실업대책재원으로 전환되고 있다.

인건비 이외의 경상경비의 절감은 중앙정부의 권고에 근거하여 자치 단체에서 자발적으로 조정하여 절감하고 있다. 경상경비는 절감비목은 실제로 예산절감이 가능한 경상적 경비로는 업무추진비, 특수활동비, 일 반수용비, 관서당경비, 여비, 연구개발비, 일반보상금, 자산취득비, 일용인 부임 등이다.

경기도의 경우 인건비 절감 이외 <표3-13>과 같은 절감계획을 수립 하여 150억원의 예산을 절감할 계획으로 있는데, 이는 1998년 당초예산 의 25%에 해당한다.

이상과 같이 경비가 절감되었다고 해서 그치는 것이 아니라 실제 그 집행에 있어서 업무추진비적 경비, 의정운영공통경비, 사회단체보조금 등 은 선심성 예산집행이 되지 않도록 운영해야 한다. 그리고 사회보장적 수혜금, 장학금, 학자금은 공공성, 형평성을 감안하여 공공부문의 재정운

영의 본질에 어긋나지 않도록 운영하여 선심성, 시혜성이 되지 않도록 하여 예산낭비를 방지하여야 한다. 또한 가능한 경상경비를 절감하여도 재원부족이 심각한 자치단체가 있으면 이런 자치단체의 경우는 자체사업의 축소 등의 노력이 불가피한 실정이다.

<표 3-13> 경상경비 절감비목과 비율(경기도 사례)

(단위: 백만원)

구분	비목별	'98 예산액	'98 실행 예산액	절감액	절감비율 (%)	
합계		65,873	50,889	14,984	25	
업 무 추 진 비	소계	3,576	2,796	780	22	
	업무추진비	기관운영 일반	340	255	85	25
		경원 가산 일반	190	133	57	30
		시책추진 일반	733	623	110	15
	특수 활동비	기관운영 특수	342	257	85	25
		시책추진 특수	934	793	141	15
	의회비	의경공동운영 업무	733	523	210	30
		기관운영 일반	152	106	46	30
		기관운영 특수	152	106	46	30
		소계	62,297	48,093	14,204	25
기 경 타 비	일반운영비	일반수용비	9,956	7,351	2,605	30
		공공요금 및 제세	6,292	4,656	1,636	30
		급량비	1,545	1,143	402	30
		시설장비 유지비	4,004	2,963	1,041	30
		재료비	8,073	5,794	2,099	30
	관서 당경비 여비	관서 당경비	7,036	5,629	1,407	30
		국내 여비	2,446	1,712	734	30
		국외 여비	713	428	285	40
		외빈초청 여비	137	96	41	30
	의회비	책외 여비	160	96	64	40
		연구개발비	1,726	1,553	173	10
		전산개발비	308	277	31	10
	일반보상금	시험연구비	790	711	79	10
		민간인쇄 외 여비	15	9	6	40
		민간인쇄비보상	1,764	1,411	353	20
		재해대책보상금	27	22	5	20
		기타보상금	1,426	1,141	285	20
	자산취득비	자산및물품구입비	13,582	10,866	2,716	20
		도서구입비	127	102	25	20
	일용인부임	일용인부임	2,170	1,953	217	10

자료: 경기도(제1회 추가경정예산안 편성)

### 나. 자발적 자체사업의 축소·조정

지방세수 결함 등의 재정압박(fiscal stress)으로 투자사업의 조정이나 축소가 불가한 실정에서 시급성, 파급효과 등을 검토하여 추진시기와 규모 등을 검토하여 사업을 축소·조정하는 것은 경비절감이나 지출효율화 차원에서 의미가 있다.

중앙지원사업의 경우는 보조율의 변경 및 사업규모 변경에 의해 사업이 조정되고 있다. 그리고 자체사업의 경우, 기존 계속사업은 실국별 결감요구 사업을 우선 결감하여 조정하고 있고 또한 신규 사업은 원칙적으로 인정하지 않는 방법으로 예산을 절감하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-14> 사업비 절감 내역(경기도 사례)

구분	내역
건축물 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규사업 유보</li> <li>○ 현재 설계중, 하반기 착공 예정인 사업(운동장, 체육회관 건립) 유보</li> <li>○ 시기적으로 부적합한 사업(테마박물관, 문화의 거리조성) 유보</li> <li>○ 신규사업으로 미착공 사업(노인회관 건립) 유보</li> <li>○ 사업계획 변경으로 유보된 사업 삭감</li> </ul>
하천 도로 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국고보조사업 중 시군비 미부담 사업 삭감</li> <li>○ 토지매입추진 등으로 이월예산사업은 이월예산액 삭감</li> <li>○ 설계비와 토지매입비 동시 계상사업 토지매입비 유보</li> </ul>
기타 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가평 연극제 사업계획 변경, 취소</li> <li>○ 의정회 기금, 농림사업평가시상, 농업전문경영인 육성기금 삭감, 조정</li> <li>○ 아파트형 설치 지원금 등 부담금 삭감</li> </ul>

예를 들어 경기도의 경우 <표3-14>에 나타나 있는 바와 같이, 공공 건물(청사 등) 신축사업은 가능한 한 사업시기를 연기하거나 취소하였다. 운동장 건립, 체육회관 건립, 테마박물관 건립, 복지회관 건립, 문화거리 조성 등의 사업은 건립·조정의 재원 마련도 문제이지만 사후 운영 재원을 필요로 한다. 초기 투자재원과 사후 운영재원의 절약을 위하여 불요불급한 경우를 제외하고는 가능한 한 사업을 연기·취소하는 방법을 취하고 있다.

또한 도로확포장, 하천, 교통시설 등의 투자사업은 시급성과 규모 등을 감안하여 조정하고, 고용효과 크지 않은 사업은 사업추진 시기 및 규모를 적정수준으로 조정하고 있다. 이와 같은 노력으로 각 실국별 사업비 삭감 요구액 82건의 596억원을 삭감하였다. 이외에도 청사건립 등 건축물관련 사업비 202억원, 하천도로사업 25건의 278억원, 기타사업 39건의 116억원이 절감되고 있다.

#### 다. 민간위탁

민간위탁에 의해서도 경비절감 및 지출효율화를 기하고 있는 경우가 보여지고 있으나 외국에 비해 아직 미흡한 실정이다. 그동안 민간위탁의 대표적인 것으로는 노상유료주차장 관리 등의 주차장 운영사업, 불법주정차 관리 등의 주차장관리사업, 쓰레기 수거·처리 등의 청소사업, 위생처리장 등 환경기초시설사업 등을 들 수 있다.

보다 적극적인 민간위탁을 유도하기 위하여 행정자치부에서 지방자치단체에 대한 민간위탁을 권고하고 있으며 이에 동참하여 자치단체에서도 조직개편과 관련하여 산하 사업소를 민간에 위탁하여 운영하는 방안을 적극 검토중에 있다.

대표적인 사례로 서울특별시의 세종문화회관의 민간위탁을 들 수 있다. 이의 영향으로 지방자치단체의 각종 공공회관시설이 민간에 위탁되어 운영되고 있다. 대구광역시의 경우 문화예술회관, 시민회관, 시립예술단 운영에 110억원을 투자했으나 5억원의 수익밖에 얻지 못하고 있어 문화예술회관, 시민회관의 민간위탁을 추진하였다.

이외에도 상수도검침업무, 공공도서관, 자치단체 산하 사업소의 민간위탁 운영이 계속하여 추진되고 있다. 대구광역시 상수도사업본부는 산하 7개 사업소 중 2개 사업소에 대하여 사용량 검침, 고지서 전달, 조례 위반여부, 급수전관리 기구분할, 업종변경 등의 업무를 민간에 위탁하여 인력 39명의 감축효과를 거두었다. 그리고 향후 5개 사업소에 대하여도 단계적으로 민간위탁할 방침이다.

그리고 광주광역시의 경우, 무등·사직·산수 등 3개 시립도서관, 위생매립장관리사무소 방역분야, 양묘사업소 화훼분야, 환경사업소 하수처리, 직원통근 버스운행 등 5개 분야를 민간에 위탁하기로 하였다. 만약 이러한 민간위탁이 순조롭게 진행되면 많은 인력과 연간 1백억원의 예산을 절감할 수 있을 것으로 기대하고 있다.<sup>26)</sup> 또한 구미시의 경우는 시 산하 11개 사업소 중 환경사업소, 문화예술회관, 올림픽기념주민생활관 등 7개 사업소를 민간위탁 할 방침이다. 현재 이러한 민간위탁은 조직개편과 인력조정 차원에서 이루어지고 있다.

이상과 같이 자치단체에서는 인건비를 포함한 경상경비를 절감하고 사업의 제조정 그리고 민간위탁을 통하여 경비절감에 노력하고 있음을 보이고는 있으나 전반적으로 아직 미흡한 상태이며 여러 곳에서 경비절감을 여지를 남기고 있다고 할 수 있다. 따라서 기존의 절감방식에 덧붙

---

26) 동아일보 1997. 8. 7

여 보다 적극적으로 전체 사업에 대해 평가기준을 설정하여 재검토를 통하여 경비절감 및 지출효율화를 기해야 할 것이며 또한 경비절감을 한층 유인할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 할 것이다.



## 제4장 일본 지방재정위기와 경비절감 및 지출효율화 전략

### 제1절 지방재정위기와 긴축재정의 동향

#### 1. 지방재정위기의 요인

##### 가. 외부적 요인

일본은 현재 심각한 지방재정위기를 맞고 있다. 재정적자의 확대로 재정위기를 선언하고 행정 및 재정의 구조조정에 들어가는 자치단체가 계속 이어지고 있다.

일본의 자치단체가 재정위기에 직면하게 된 요인으로서의 외부적인 요인과 자치단체내부의 구조적인 요인으로 크게 두가지로 분석되고 있다<sup>27)</sup>. 먼저 외부적 요인은 재정위기의 공통요인으로 볼 수 있는데, 이 재정위기의 외부적 요인에도 직접적인 영향을 가져오는 경제변동에 의한 것과 간접적인 영향을 부여하고 있는 제도적인 것과는 구분할 수 있다.

경제적 요인으로서의 장기간에 걸친 불황과 특별 감세 등에 의한 세 수입의 감소를 들 수 있다. 즉, 장기간의 경기침체로 법인사업세나 법인 주민세가 격감하여 1998년도 당초 전망에서 5%정도인 2조엔 규모를 상

27) 加藤良重, 自治體も倒産する, 東京: 公人の友社, 1998, p. 17.

회하는 대폭적인 지방세 감소가 나타나고 있기 때문이라 할 수 있다. 특히 지금까지 재정위기를 선언한 동경도(東京都), 오오사카부(大阪府), 가나가와현(神奈川県)은 1998년도 당초 예산에 비해 각각 무려 4,000억엔, 1,500억엔, 1,050억엔이 부족할 것으로 나타나고 있는 실정이다.

한편, 제도적인 요인으로는 자주재원의 확보가 곤란하다는 점을 들 수 있는데, 이는 세원의 중앙집중, 비도지정(earmarked) 보조금의 과다로 인한 재정운영의 비자율성, 기채허가제 등에 의한 것으로 분석되고 있다.

## 나. 내부적 요인

### 1) 인건비의 증대

자치단체내부의 구조적인 요인으로서 직원인건비의 증대, 공채비의 증가, 특별회계전입금의 증대 등 3가지를 들 수 있다. 인건비의 증대는 매월의 급여, 시간외근무수당, 특수근무수당(세무수당, 현장작업종사수당 등 20여종), 기말수당 등이 고도성장기때의 수준을 그대로 유지하고 있기 때문인 것으로 나타났다. 그리고 직원의 고령화에 의한 인건비의 증대가 자치단체에 무거운 재정부담이 되고 있다.

### 2) 공채비의 증가

지방채의 원리금상환과 일시차입금 이자의 합계가 공채비인데, 공채비는 인건비, 부조비와 함께 의무적경비의 하나이다. 따라서 일반회계에 차지하는 공채비의 비율(공채비비율)이 높다는 것은 재정의 탄력성을 상실하게 되어 재정위기를 초래할 수 있다.

일본 자치단체의 재정위기는 바로 공채비의 증가가 또하나의 요인이 되고 있는데, 이는 국가의 경제대책에 따른 지방채의 발행을 반복하여 부채가 급속하게 팽창한데서 기인하고 있다. 1996년도의 지방채의 잔고

는 103조 2,900억엔으로 불과 6년 동안에 2배로 증가하고 최근에 원리금 상환이 본격적으로 시작되고 있어 공채비 부담은 일본 자치단체의 재정 위기를 가속화시키고 있는 실정이다.

### 3) 특별회계전입의 증가

자치단체는 특정의 사업을 행하는 경우에 기타 특정의 수입을 갖고 특정의 세출에 충당하고 일반세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우에 조례로서 특별회계를 설치할 수 있다. 일본에서는 시정촌의 경우, 일반적으로 국민건강보험특별회계, 하수도사업특별회계, 노인보건의료특별회계 등이 설치되어 있다. 이중에서 시정촌이 보험자인 국민건강보험에 대해서는 다른 의료보험과 같이 국민의료비의 매년 증가로 인하여 재정운영은 적자로 나타나고 있는 실정이어서 그 적자보전을 일반회계에서 충당하는 체계로 되어 있다.

1996년도 결산에서 동경도 27개 시의 일반회계에서 국민건강보험특별회계로 전입한 금액을 보면, 법률에서 정한 전입금 이외에 본래 국민건강보험세로 충당되어야 할 금액은 27개 시 평균 9억 3,800만엔으로 이는 세출총액 66억 9,000만엔의 14%를 차지하고 있다. 더욱이 19%이상을 차지하고 있는 시가 5개 단체나 되고 의료비의 상승에 따라 그 비율도 매년 증가하고 있는 실정이어서 일반회계로서는 과중한 부담이 되고 있다.

이와 같은 상황 속에서 1998년도의 재원부족액은 오오사카부의 경우 실질적자가 3,000억엔 정도로 나타날 것으로 전망되고 있다. 가나가와현(神奈川県)의 경우 적자액이 530억엔, 동경도 3,191억엔을 상회하는 것으로 나타나고 있다. 이들 자치단체는 재정재건단체로 전락하고 있다. 재정재건단체가 되면 자치성으로부터 세출삭감방안이나 세입확충방안을 포함

하는 재정재건계획서 제출이 요구되고 독자적인 사업이 거의 없어지게 되므로 각 자치단체는 재정재건단체가 되지 않기 위한 방안으로 무엇보다도 스스로의 지구노력에 의한 경비절감을 서두르고 있는 실정이다.

## 2. 경비절감 및 긴축재정을 위한 일반적 동향

지방재정위기 상황이 계속되고 있는 가운데 일본의 중앙정부 및 자치단체에서는 다각적인 방안을 모색하고 있다. 먼저 자치성의 입장은 세출을 적극 억제하고 재원의 중점적·효율적인 배분을 추진해야 한다는 기본방향을 정하고 있다. 즉, 재원의 중점적인 배분과 경비지출의 효율화를 통한 지출 전반에 대해 철저한 경비절감을 유도하기 위하여 자치단체에 다음과 같은 내용의 지방재정운용에 대한 유의사항을 담은 지방재정 계획지침을 시달하고 있다.<sup>28)</sup>

① 사업의 선택에 있어서는 행정으로 자치단체가 책임을 져야 할 분야를 명확히 하고 국고보조사업을 포함하여 지역실정에 따라 각 사업에 대한 긴급도를 충분히 검토하고 나아가 장래의 재정부담에 대해서도 고려하여 재원의 중점적이고 효율적인 배분에 노력해야 한다. 또한 세출중에서 큰 비중을 차지하는 인건비, 공채비를 비롯한 의무적경비의 동향에 주의하여 재정의 건전화 및 탄력성의 확보에 노력한다.

② 재정구조가 악화되고 있는 자치단체는 재정건전화를 위한 계획을 수립하는 등 자치단체별로 자주적이고 계획적으로 재정구조개선을 기해야 한다. 또한 공채비부담이 무거운 자치단체는 계획적으로 공채비부담의 경감에 노력한다.

28) 地方財務協會, 地方財政, 1997, 6, pp. 30-32.

③ 지방세, 사용료 및 수수료 등의 세입 확보에 한층 노력한다.

④ 기금은 기금설치의 취지에 맞게 기금의 적절한 관리 및 운용을 기한다.

⑤ 보통건설사업의 실시에는 우선 행정의 효율화, 경비의 절감 등을 통하여 재원을 확보함과 동시에 지방채를 재원으로 하는 사업의 경우는 장래의 재정상황 등을 충분히 고려하여 실시한다.

⑥ 지방공기업 및 지방공사 등에 대한 경영성과는 자치단체의 재정에는 큰 영향을 미치고 있음을 감안하여 보통회계외에 공기업회계 등의 재정상황을 정확하게 파악하고 종합적인 재정운영을 기함과 동시에 공기업 등의 경영에 대한 지도감독을 철저히 한다.

한편, 자치단체에서의 경비절감에 대한 일반적인 동향을 보면, 대체로 직원수의 삭감 및 인건비의 절감이 가장 대표적인 방법으로 추진되고 있다. 그리고 사업의 재평가에 의한 사업비의 삭감이 이루어지고 있으며 이외에도 민간위탁 등을 통한 경비절감 및 지출효율화를 기하고 있는데, 구체적으로 도쿄도, 오오사카부, 가나가와현의 경비절감 사례는 <표4-1>과 같다.

즉, 오오사카의 경우는 직원을 대폭적으로 삭감하고 노인, 장애인, 유아 등에 대한 의료비조성의 삭감 등 지금까지 성역시 되어 왔던 복지나 교육분야의 세출삭감책이 병행되고 있다. 가나가와현서는 인건비의 삭감 및 사업의 축소를 통한 경비절감을 기하고 있고 동경도에서는 퇴직금삭감, 급여의 삭감과 아울러 사업비의 삭감을 기하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-1> 東京都, 大阪府, 神奈川県의 경비절감 사례

도쿄도(東京都)	오오사카부(大阪府)	가나가와현(神奈川県)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지사, 의원의 월액급여를 5%삭감</li> <li>- 직원급여 동결</li> <li>- 특별직을 포함한 보너스의 억제</li> <li>- 퇴직금의 삭감</li> <li>- 사업비의 대폭적인 삭감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10년간 직원 7,000명 삭감</li> <li>- 정기승급을 2년간, 특별승급 3년간 정지</li> <li>- 노인, 유아등의 의료비조성 수정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지사의 보너스 1999년도분까지 전액 반환, 특별직도 삭감</li> <li>- 의원의 보너스를 12월분부터 2000년 3월분까지 30%삭감</li> <li>- 현자체의 신규사업은 동결하고 기존사업도 전년도 대비 30%삭감</li> <li>- 10년간 본청직원 10%삭감</li> </ul>

### 3. 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획

#### 가. 재정재건법과 재정재건단체

일본 자치단체의 경우는 재정적자가 일정규모 이상이 되면 지방재정재건촉진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 긴축재정을 기본으로 하는 경비절감 및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다.

재정재건단체는 자치성이 지정을 하는 것이 아니라 기본적으로는 자치단체가 의회의 의결을 거쳐 자치성에 재정재건단체로 신청을 하게 되어 있으나 의무적으로 신청하지 않을 수 없게 되어 있다. 즉, 표준재정규모의 일정을 이상 실질적자가 생긴 자치단체는 익년도부터는 재정재건법에 기초하여 재정재건을 행하지 않으면 지방채를 발행할 수 없게 되어 있다. 지방채의 발행이 제한되게 되므로 일반적으로 자치단체로서는 재정재건신청 및 계획서를 제출해야 하는 체계로 되어 있다. 또한 재정재

건계획은 당해 자치단체가 책정하는 것이지만 자치성 장관의 승인이 필요하므로 자치성의 강력한 관여하에 일정한 행정수준을 유지하면서 적자를 계획적으로 해소하는 등 자치단체의 경비절감 및 지출효율화를 유도하고 있다.

재정재건법은 1954년 지방재정의 궁핍화에 대응하여 1955년에 지방자치단체의 재정을 재건하기 위하여 제정되었다. 동법에 의하면 재정재건을 행하는 방법에 따라 3종류로 구분하고 있다. 첫째, 1954년도말 현재 적자가 생긴 자치단체가 재정재건채를 발행하여 행하는 재정재건이다<sup>29)</sup>. 둘째, 그 지방자치단체가 재정재건채를 발행하지 않고 행하는 재정재건의 경우가 있다. 셋째, 1955년 이후에 적자를 낸 자치단체가 재정재건법의 규정을 준용(재정재건준용단체: 준용단체)하여 행하는 재정재건단체의 경우 등이 있다.

즉, 재정재건법에 의한 재정재건방식에는 1954년도의 적자단체에 대한 것과 1955년도 이후의 적자단체에 대한 것으로 분리되고 있다. 전자가 본재건(本再建)이고 후자가 준용재건(準用再建)이라 하고 있다. 전자는 게다가 재정재건채를 발행하여 행하는 재정재건(전부적용단체의 재정재건)과 재정재건채를 발행하지 않고 행하는 재정재건(일부적용단체의 재정재건)으로 분류할 수 있다. 본재건의 방식에 의한 재정재건단체는 당초 588단체였는데 1970년도까지 재정재건이 완료되어 현재는 남아 있지 않다. 현재의 재정재건단체는 1955년도 이후의 재정재건단체인 준용재건에 의한 단체만이 남아 있다.

29) 재정재건채란 재건법 제12조의 규정에 의해 1954년도의 세입부족보전과 재건계획기간 중 퇴직수당의 재원에 충당하기 위하여 재정재건단체에 대해 발행이 인정되는 지방채이다. 이 재정재건채의 이자에 대해서는 3.5%을 넘는 부분에 대해 5%의 액을 한도로 하여 국가가 이자를 보전할 수 있게 되어 있다. 公職研, 地方自治職員研修, 1998, 4, p. 21.

재정재건단체 신청을 통하여 재정재건을 행할지의 여부는 적자가 생긴 자치단체가 자주적으로 판단하여 결정해야 한다. 판단기준은 전년도 결산의 적자비율(실질적자/표준재정규모)이 도도부현의 경우 5%이상, 시정촌의 경우는 20%이상으로 되어 있다. 이 경우 재정재건단체 신청에 의한 재정재건계획을 책정하여 재정재건을 행하지 않으면 건설지방채(5호채)를 발행할 수 없게 되고(재정재건법 제23조 제1항), 이 지방채의 제한이 있기 때문에 일반적으로 해당 자치단체로서는 재정재건의 신청을 하지 않을 수 없는 체계로 되어 있다. 또한 재정재건계획은 당해 자치단체가 책정하는 것이지만 자치대신의 승인이 필요하고 자치성의 강력한 관여가 따르고 있어 자치권이 상당히 제약을 받게 된다.

#### 나. 재정재건계획 내용

재정재건계획은 재정재건기간, 재정재건의 기본방침, 재정재건에 필요한 구체적인 조치, 세입세출연차종합계획의 4가지로 구성되어 있다. 재정재건의 기간은 당해 자치단체의 사정을 고려하여 설정하는 것인데, 시정촌의 경우 대개 표준재정규모의 10%를 매년도의 적자해소 목표액으로 정하여 이 액으로 나누어 산출된 연수를 기준으로 설정되고 있다. 재정재건계획의 내용의 사례는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

- ① 재정재건의 시기(몇 년부터 몇 년까지)
- ② 재정재건의 기본방침
- ③ 재정재건에 필요한 구체적인 조치

##### a) 세입에 관한 사항

- 세수입의 확보에 관한 조치



- 과세객체의 완전한 포착과 과세표준의 정확한 파악을 통해 과세의 공평을 기한다.

- 징수를 향상을 위하여 세에 대한 주민의 이해를 높이고 납기내 자주납세의 촉진과 체납의 방지에 노력한다.

- 체납분에 대해서는 체납원인의 조사를 철저히 하고 법률이 정하는 바에 따라 체납처분을 행하여 자주재원의 확보를 기한다.

- 고정자산세에 대해서는 100분의 1.6의 세율에 의한 초과과세를 행한다.

○ 세외수입의 확보에 관한 조치

- 사용료 및 수수료에 대해서는 부담의 공평 및 타단체와의 균형 등을 감안하여 적정요금을 징수한다.

- 재산수입에 대해서는 토지 등의 재산처분을 행하여 수입확보를 기한다.

- 기타의 수입에 대해서는 합리적인 방법에 의해 재원의 포착에 노력하고 수입의 증대를 기한다.

**b) 세출에 관한 사항**

○ 인건비에 관한 조치

- 직원수에 대해서는 희망퇴직을 강력히 추진하고 결원시 보충하지 않고 총정원의 감소를 기한다.

- 직원급여에 대해서는 국가공무원의 급여에 준하는 것으로 한다. 구체적으로는 기능노무직원 급여의 재설정, 각종 수당의 개정 및 급여개정율의 억제 등을 기함과 동시에 당분간 승급을 행하지 않는

다.

- 특별직의 보수 등에 대해서는 유사단체의 상황 및 자치단체의 재정상황을 고려하여 경비를 절감한다.

○ 물건비에 관한 조치

- 임금에 대해서는 그 업무내용을 정밀조사하여 필요최소한의 인원으로 하고 경비를 절감한다.

- 여비에 대해서는 지출기준을 검토하고 출장명령에 있어서는 그 목적효과를 정밀조사함과 동시에 인원을 최소한으로 억제하여 경비를 절감한다.

- 수용비에 대해서는 불요불급의 경비를 정리하여 경비를 절감한다.

- 기타 경비에 대해서는 지출의 실태를 검토하여 경비를 절감한다.

○ 보조금 등에 관한 조치

- 보조금, 기부금, 부담금 등에 대해서는 지출효과, 수익도 등을 검토하여 경비를 절감한다.

- 기타 소비적경비에 대해서는 지출근거, 내용, 효과 등을 검토하여 경비를 절감한다.

○ 투자적경비에 관한 조치

- 보조사업에 대해서는 특정재원을 정확히 파악함과 동시에 재정여유 범위내에서 집행하고 세입결합의 방지에 노력한다.

- 자체사업에 대해서는 사업의 긴급도, 효과 등을 충분히 검토하여 재정여유 범위내에서 계획하고 특정재원을 수반하는 것에 대해

서는 재원을 확보한 후 집행하여 세입결함의 방지에 노력한다.

- 시비의 부담을 수반하는 타자치단체의 시행사업에 대해서는 그 긴급도, 수익도 등을 충분히 검토하여 재정여유의 범위내에서 그 집행에 동의한다.

- 기타 경비에 대해서는 그 필요성에 대해 충분히 조사·검토하여 억제 및 경비절감에 노력한다.

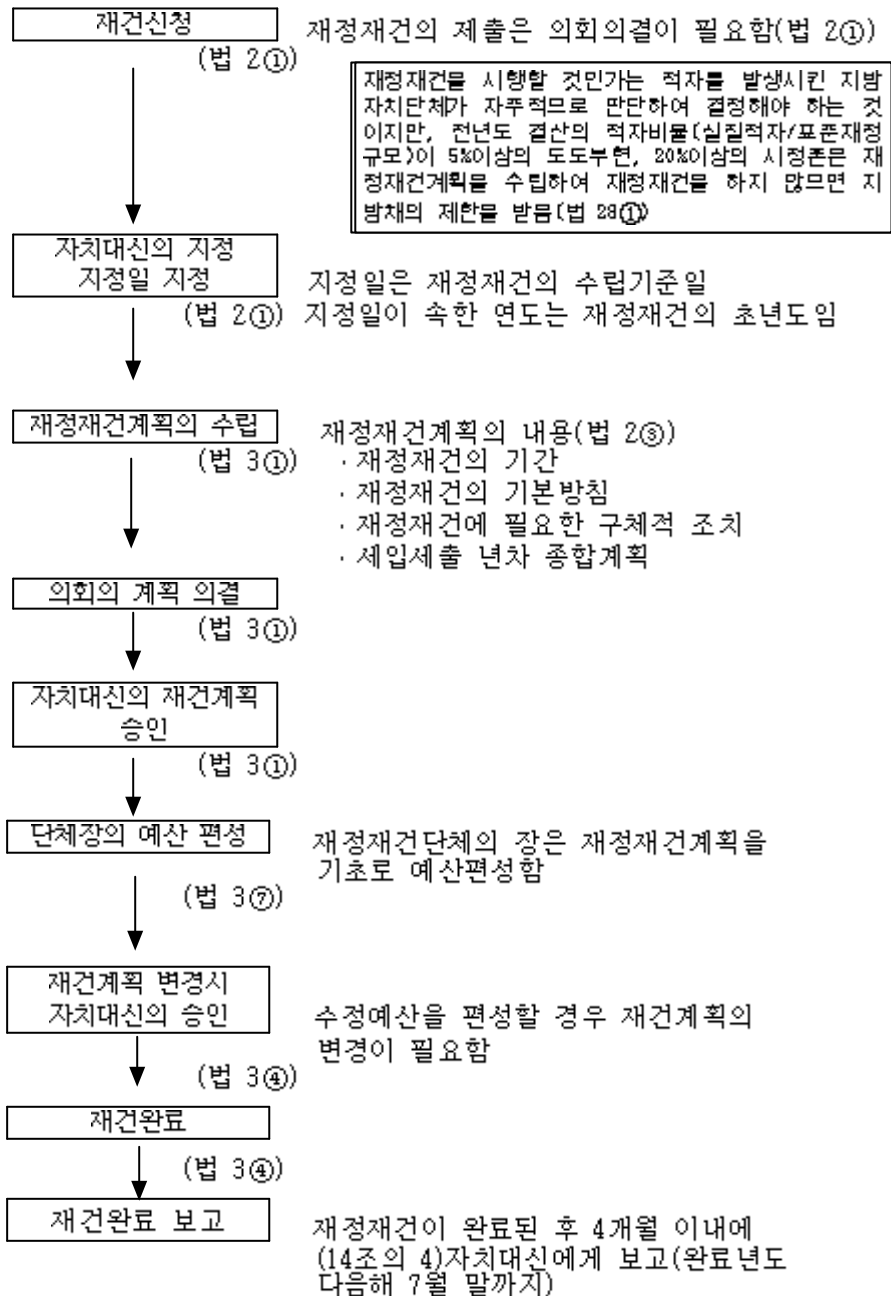
#### ④ 세입세출연차종합계획

### 다. 재정재건 과정

재정재건단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성해야 하기 때문에 자치단체의 사업은 재정재건계획의 범위내에서 계약을 받게 된다. 그리고 적자해소의 수단으로서는 경비절감 또는 사용료 등의 인상에 의한 증수(增收)가 기본적인 수단으로서 최소의 비용으로 최대의 효과를 올리는 행정이 한층 요구됨과 동시에 불요불급한 행정서비스를 제거하고 있다. 직원의 처우에 대해서는 장려퇴직등을 추진하고 직원정수의 삭감을 기함과 동시에 직원의 급여에 대해서는 국가공무원수준으로 인건비를 억제하는 것이 대체적인 재정재건전화 대책으로 통용되고 있다.

재정재건단체의 재정재건 과정은 [그림41]과 같이 자치단체가 먼저 자치대신에게 재정재건단체 신청을 하고 재정재건계획을 수립하여 지방의회의 의결을 거쳐 안을 제출하면 자치대신은 이를 승인한다. 그리고 자치단체는 재정재건계획에 기초하여 예산을 편성하고 집행함으로써 그 결과 재정재건이 완료되는 시스템으로 되어 있다.

[그림 4-1] 재정재건 과정



## 제2절 오오사카부의 경비절감 및 재정재건프로 그램

### 1. 오오사카부의 재정위기 상황

오오사카부를 비롯하여 도쿄도나 가나가와현에서도 1998년도에 재정 위기를 선언하고 있어 일본의 지방 재정위기는 대도시권 전체에서 진행하고 있다. 그 중에서도 오오사카부의 위기는 매우 심각하다. 오오사카부의 재정위기 상황은 <표4-2>에 나타나 있듯이 1999년도 4,950억엔이라는 재원부족액이 예상되고 있다. 이는 도쿄도보다도 큰 액이며 세출에 대한 비율도 17%에 달하는 높은 수준이다.

<표 4-2> 大阪府의 재정위기 상황

1999년도 재원부족예상액		경상수지비율		순채무변제년수	
府縣名	억엔(%)	府縣名	%	府縣名	년
①大阪府	4,950(17.2)	①大阪府	102.8	①兵庫縣	2.57
②東京都	4,800(6.9)	②神奈川縣	101.3	②長崎縣	2.46
③茨城縣	800(7.2)	③愛知縣	97.1	③富山縣	2.32
④福岡縣	588(3.7)	④福岡縣	91.8	④熊本縣	2.29
⑤山口縣	317(3.9)	⑤中野縣	91.2	⑤大阪府	2.18
⑥宮城縣	315(3.5)	⑥東京都	90.3	⑥岡山縣	2.16
⑦秋田縣	299(4.1)	⑦岡山縣	90.1	⑦秋田縣	2.09
⑧三重縣	220(2.8)	⑧埼玉縣	89.7	⑧愛知縣	2.09
⑨鳥取縣	172(3.8)	⑨鹿兒島縣	87.8	⑨北海道	2.07
⑩佐賀縣	42(1.9)	⑩北海道	87.6	⑩奈良縣	2.06

- 주: 1. 재원부족액의 ( )내는 세출에 접하는 부족예상액의 비율  
 2. 경상수지비율 = 경상경비충당일반재원/경상일반재원\*100  
 3. 순채무변제년수=(지방채잔고-적립금)/일반재원

자료: 日本經濟新聞 1998. 8. 14.

특히 재정경직화의 정도를 나타내는 경상수지비율은 102.8%로 전국 최악으로 나타나고 있다. 더욱이 경상적인 일반재원으로 경상적인 경비의 지출을 충당하는 경상수지비율이 100%이상의 상태가 1994년도 이래 계속되고 있고 1997년도에는 무려 112.0%까지 상승하고 있다. 또한 부채잔고는 1998년도말 3조 5,000억엔에 달할 것으로 예측되고 있다. 그 액은 표준재정규모 1조 4,300억엔의 2.44배에 해당된다. 오오사카부의 채무잔고에서 적립금잔고를 뺀 것을 표준재정규모로 나눈 수치 즉, 장래에 걸친 재정부담비율(순채무변계년수)은 2.18로 전국에서 5번째로 재정상황이 악화되어 있다. 이들 지표를 종합적으로 보면 오오사카부의 재정은 전국의 도도부현중에서도 최악의 심각한 위기적 상황에 있다고 할 수 있다.

그동안 오오사카부는 1996년 재정전전화방안을 수립하여 사업의 수정, 인원삭감과 인건비 억제, 세입확보의 노력 등 재정전전화에 노력해 왔다. 1996년부터 1998년까지 3년간에 사업의 수정 등에 의한 세출의 억제로 1,005억엔, 인건비의 억제로 86억엔, 직원 3,000명 감축, 세입의 확보로 461억엔의 효과를 얻었으나 재정상황은 개선되지 않고 장래의 재정전망은 더욱 어둡다. 오오사카부가 1998년 9월에 공표한 재정재건프로그램(안)에 의하면, 1999년도 4,950억엔의 재원부족이 예상되고 게다가 2002년도 재원부족액은 6,250억엔에 달할 것으로 예상되고 있다. 이 재원부족액은 그 시점에서 오오사카부의 재정규모 2조 4,200억엔의 약 20%에 상당하는 액이고 오오사카부 세수입의 50%에 필적하는 규모가 된다.

이런 상황이 계속되면 세출삭감이나 주민부담의 증대라는 형태로 주민생활에 중대한 영향을 피할 수 없게 된다. 또한 재정재건단체가 되면 민간기업에서 말하는 파산선고를 받게 되어 전면적으로 정부의 관리하에 들어가 엄격한 구조조정을 받게 되어 오오사카부의 자치권은 거의 정지되는 결과를 초래할 가능성이 크다. 이와 같은 사태를 피하기 위해서도

재정위기를 불러일으킨 원인과 책임을 명확히 하고 건전재정의 회복을 위하여 효율적인 재정의 확립을 위한 보다 강력한 재정재건책의 수립이 필요한 상황에 이르고 있다.

도도부현의 실질수지적자가 표준재정규모의 5%가 되면 지방재정재건촉진특별조치법에 의한 재정재건단체의 적용을 받아 차입금 등에 대한 특별조치를 받을 수 있다. 한편으로 중앙정부에 제출한 재정재건계획에 따라 엄격한 관리 및 통제하에 들어가게 된다. 오오사카부의 경우, 실질수지적자가 645억엔이 되면 표준재정규모의 5%에 해당하며 이 대로라면 재정재건단체로 전락하게 되어 있다. 따라서 오오사카부는 재정재건단체로의 전락을 피하기 위하여 복지, 교육, 의료 등 주민서비스의 삭감, 사용료 및 수수료 등 주민부담의 증대, 시정촌의 보조금의 삭감, 직원정수의 대폭 감축, 인건비의 억제, 사무조직의 통폐합 등을 추진하여 경비의 추가적인 삭감과 세입의 확보를 기하여 재정수지의 균형을 기하고자 1998년에 보다 획기적인 재정재건프로그램(안)을 수립하여 1999년도부터 추진 중에 있다.

## 2. 오오사카부 재정위기의 원인

### 가. 공공사업의 확대

오오사카부 재정위기의 최대원인으로 공공사업의 확대를 들고 있다. 1988년도 투자적 경비(보통건설사업비)는 3,400억엔에서 1995년도에는 7,300억엔으로 무려 2.1배로 증대하고 있다. 그 중에서도 1985년도에 920억엔으로 세출총액의 6.1%이었던 자체사업비는 1995년 3,300억엔으로 12.2%로 증가했다. 세출측면에서 보면 오오사카부 재정악화의 원인은 자체사업을 중심으로 하는 투자적경비의 증대에 있다고 볼 수 있다.<sup>30)</sup>

<표 4-3> 大阪府 보통건설사업비의 재원내역(보통회계)

(단위: %)

연도	보통건설사업					이중 자체사업비				보통건설 사업비/ 일반재원
	결산액	국고지 출금	지방채	기타	일반 재원	결산액	지방채	기타	일반 재원	
1990	3,751	14.8	20.7	7.5	57.0	2,040	11.3	9.2	79.5	14.6
1991	3,945	14.3	20.5	9.1	56.1	2,220	12.6	9.2	78.2	14.7
1992	4,928	18.5	50.6	8.7	22.2	2,809	58.9	10.0	31.1	8.2
1993	6,001	18.2	67.7	5.9	8.2	3,560	82.0	6.3	11.7	4.0
1994	5,393	16.2	62.5	11.3	10.0	3,428	72.8	13.9	13.3	4.5
1995	6,308	19.8	67.9	6.4	5.9	3,497	83.3	8.0	8.7	3.0
1996	4,985	22.8	59.7	7.3	10.2	2,432	74.1	10.2	15.7	3.9
1997	4,485	22.7	64.0	7.1	6.2	2,054	77.7	10.5	11.8	2.3

주: 보통건설사업비/일반재원은 일반재원 전체에 차지하는 보통건설사업비중당일반재원의 비율

자료: 大阪府, 地方財政状況調査表, 各年度로부터 작성.

<표4-3>에서 알 수 있듯이, 1991년까지는 보통건설사업비의 50% 이상, 자체사업의 80%정도가 일반재원에 의해 충당되었다. 그후 재원구성은 역전하여 보통건설사업비 60~70%, 자체사업비 70-80%가 지방채로 충당되고, 일반재원은 보통건설사업비 6-10%, 자체사업비 9-16%로 저하되었다. 그러나 지방채의 일정부분은 그 원리금상환이 지방교부세로 교부되지만 오오사카부의 재정경직화나 국가의존형의 종속적인 재정체질을 초래하는 결과가 되고 있다. 거품경제의 붕괴에 의해 세수가 격감하는 가운데 거품경제기에 계획된 대규모 사업의 시행이나 경기대책을 위한 공공사업을 추진하기 위하여 지방채에 의존한 공공투자를 계속하는 재정구조가 형성되었다. 이것이 현재의 오오사카부 재정위기의 최대의 원인이라 할 수 있다.

30) 大阪自治體問題研究所, 大阪府財政再建プログラム, 東京: 自治体研究社, 1998, p. 14.



## 나. 인건비의 증대

재정재건프로그램에 의하면, 오오사카부 재정위기의 원인은 인건비, 공채비, 부조비 등의 이른바 의무적경비의 증대에 있다고 보고 있다. 1988년도에 약 1조 1,000억엔이었던 이들 경비는 1998년도에는 1조 8,000억엔으로 1.7배로 증가하고 있다.

## 다. 거품경제의 붕괴와 세수의 격감

오오사카부 재정위기의 또다른 원인은 법인2세를 중심으로 하는 세수입의 격감에 있다. <표4-4>와 같다.

<표 4-4> 보통회계 주요세입결산액

(단위: 억엔,%)

년도	1990년도(a)	1995년도(b)	b-a
세입 총액	22,649(100.0)	26,740(100.0)	4,091
오오사카세	14,731(65.0)	10,930(40.9)	-3,801
그중 법인2세	7,982(35.2)	4,554(17.0)	-3,428
국고지출금	2,714(12.0)	3,770(14.1)	1,056
부의 채무	1,007(4.5)	5,634(21.1)	4,627

자료 : 大阪府, 財政노트로부터 작성.

1990년과 1995년의 경우를 비교해 보면, 1995년도에는 5년전에 비해 3,800억엔이나 세수입이 마이너스로 나타나고 있다. 그 중 법인2세(법인주민세와 법인사업세)의 감소가 3,400억엔으로 이것이 세수입 감소의 최대의 원인임을 알 수 있다. 법인2세의 감소는 대도시권을 중심으로 전국적으로 보여지고 있는데, 도쿄도 39.9% 감소, 가나가와현 41.2% 감소, 아

이치현(愛知縣) 39.4% 감소 등에 비해 오오사카부의 감소율은 가장 높은 42.9%로 나타나고 있다.

이와 같은 지방세 수입의 격심한 감소는 오오사카부의 경상수지비율을 100% 이상(1996년도는 112%로 이는 전국평균 80%수준에 비해 매우 높음) 올리는 결과를 초래했다. <표45>에서 알 수 있듯이 세출결산액에서 점하는 경상경비의 구성비는 1990년에서 1996년도에 걸쳐 3.2% 포인트 저하하고 있다. 그런데 경상일반재원에서 점하는 경상경비의 비율을 나타내는 경상수지비율은 23.0% 포인트나 증대하고 그중 인건비부분은 14.4포인트 증가하고 있다. 따라서 경상수지비율의 악화는 세수입의 감소에 의한 경상일반재원의 감소가 너무 크다는 데에 기인한다고 할 수 있다.

경상수지비율이 100%를 넘는다는 것은 지방세등의 일반재원을 사용하여 신규의 사업을 행할 수 없다는 것을 의미한다. 그런데 경상수지비율이 100%를 넘긴 1995년도 보통회계에 있어서 보통건설사업비는 6,300억엔에 달하고 있다. 그 재원의 내역을 보면 국고보조금이 20%, 지방채가 68%, 일반재원이 12%로 되어 있다. 이와 같이 주로 지방채에 의존하는 형태로 무리한 사업추진이 행해졌다. 그 결과 지방채 발행액은 1990년도의 1,000억엔에서 1995년도에는 5,600억엔으로 무려 4,600억엔이나 증가하고 있다. 그리고 지방채잔고가 약 3조 3,400억엔으로 주민 1인당 37만 9,000엔으로 증가했고 변제액이 매년도 3,000억엔 이상에 달하고 있다.

이상을 종합하면, 오오사카부의 재정위기는 지방세의 대폭적인 감소라는 상황속에서 인건비의 상승과 거품경제에 형성된 대규모 사업계획을 추진하기 위하여 지방채에 의존하면서 공공사업을 계속한 것에 원인이 있다고 할 수 있다.

<표 4-5> 경상수지비율 및 결산구성비의 추이

(단위 : %)

연도	결산구성비				경상수지비율			
	1990(a)	1993	1996(b)	(b)-(a)	1990(a)	1993	1996(b)	(b)-(a)
인건비	39.7	36.9	40.9	1.2	46.3	59.4	60.7	14.4
물건비	3.2	3.2	3.5	0.3	3.3	4.6	4.8	0.2
유지보수비	1.2	1.0	1.0	0.2	1.1	1.4	1.1	0
부조비	2.1	2.2	2.5	0.4	1.3	1.8	1.8	0.5
보조비등	13.6	12.5	12.8	-0.8	17.0	22.0	21.0	3.0
공채비	8.2	7.4	8.0	-0.2	10.6	10.5	13.3	2.7
적립금	4.2	0.5	1.4	-2.8	-	-	-	-
투자 및 출자	1.3	1.2	1.0	-0.3	-	-	-	-
대부금	8.0	10.1	7.4	-0.6	0.2	0.1	0.1	-0.1
조출금	0.8	0.7	0.6	-0.2	-	-	-	-
경상경비총계	82.3	75.7	79.1	-3.2	79.8	99.8	102.8	23.0

### 3. 경비절감과 재정재건프로그램

#### 가. 재정재건계획의 개요

재정재건단체 전략직전의 위기에 직면하고 있는 오오사카부는 1999년도부터 2008년까지 10년간의 재정건전화를 지향하는 재정재건프로그램을 수립했다. 프로그램 내용은 직원 7,000명 감축이나 정기승급의 2년간 정지 등 과거에 볼 수 없었던 강도 높은 인건비삭감책, 자체사업의 축소, 시정혼보조금등의 과감한 삭감 및 폐지뿐만 아니라 공립고교의 입학금인상까지 포함되어 있다. 게다가 감채기금의 활용 등을 통하여 매년도 수지균형을 목표로 하고 있다. 획기적인 재정재건이라 할 수 있지만, 10년 후의 부채잔고는 여전히 4조 3,000억엔 규모로 팽창하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-6> 재정재건프로그램의 장기재정추계

(단위: 억엔)

년 도		1999	2000	2001	2004	2007	2008	
세	의무적경비	13,447	14,100	14,600	15,050	15,650	15,950	
	인건비	10,160	10,450	10,650	10,800	11,150	11,600	
	부조비	715	750	800	850	1,000	1,200	
	공채비	2,572	2,900	3,150	3,400	3,500	3,150	
출	준의무적경비	5,040	4,350	4,350	4,350	4,650	5,150	
	투자적경비	4,614	4,800	4,600	4,700	4,300	4,200	
	국고보조	2,955	2,900	2,900	3,050	2,850	2,850	
	단독	1,659	19,00	1,700	1,650	1,450	1,400	
일반시책경비	5,664	5,550	5,550	5,450	5,550	5,750	5,800	
세 출 합 계	28,765	28,800	29,100	29,550	30,150	31,050	31,100	
세	특정경비	9,290	9,250	9,200	9,150	9,000	9,150	9,150
	국고지출금	4,075	4,299	4,250	4,300	4,350	4,500	4,550
	부채	2,205	2,200	2,050	2,000	1,800	1,800	1,750
	기타	3,010	2,850	2,900	2,850	2,850	2,850	2,850
입	세 수입	13,518	12,350	12,250	12,250	13,200	14,200	14,550
	일반세입	2,838	2,250	2,250	2,250	2,400	2,550	2,600
	세 입 합 계	25,646	23,850	23,700	23,650	24,600	25,900	26,300
필요확보재원	(3,119)	4,950	5,400	5,900	5,550	5,150	4,800	

재정재건프로그램은 <표4-6>에 나타난 바와 같이, 1999년부터 2008년까지 10년간의 재정상황을 예측하고 있다. 주된 내용은 내년도에 필요확보재원액이 4,950억엔, 재원부족액은 2001년도에는 5,900억엔에 달하는 것으로 보고 있다.

#### 나. 경비절감과 지출효율화 추진내용

재정재건계획을 보면 <표4-7>과 같이, 1999년에는 지방교부세, 감수보전채, 퇴직수당채 등의 재원대책으로 2,650억엔, 인건비의 수정이나 세출삭감 등 독자적인 노력으로 775억엔, 그래도 부족한 1,525억엔중 500엔

을 재정건전화책으로, 1,025억엔을 감채기금으로 충당하기로 되어 있다<sup>31)</sup>. 계획안의 방향은 공공성의 정밀조사, 이용자주권의 존중, 효율성의 추구라는 3가지를 들고 있다. 이러한 방침에 기초하여 오오사카부가 정리한 세출삭감책은 첫째, 인건비의 삭감, 둘째, 시책경비의 억제, 셋째, 공공시설, 지정출자법인의 개혁, 넷째, 주요 사업의 수정 등을 들 수 있다.

세출측면에서 경비절감 및 지출효율화를 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 인건비의 삭감을 들 수 있다. 직원정원 삭감과 급여억제의 양면이 있는데, 정원삭감에서는 향후 10년간에 일반행정직부문 2,200명, 교육부문 4,800명 등 합계 7,000명을 감축할 방침으로 있다. 경찰을 제외하고 현재의 직원정원은 행정직 16,400명, 교직원 53,200명 등 약 70,000명으로 감축목표는 대개 10%에 해당된다. 도도부현에서는 과거에 없는 대폭적인 구조개혁이라 할 수 있는데, 특히 절반에 해당하는 3,600명을 당초의 3년간에 삭감할 방침이다.

정원감소를 촉진하기 위하여 퇴직장려 연령도 인하하고 있다. 현행 제도는 50세 이상을 대상으로 1996년도부터 도입하고 있다. 3년간의 시한 조치로서 적용연령을 45세 이상으로 낮춰 퇴직수당가산율도 현행 20%에서 30%로 상향조정하고 있다. 그리고 급여억제책으로 나온 정기승급 2년정지는 비상수단이라 할 수 있다. 또한 특별직급여의 5%삭감을 비롯한 관리직수당의 감액조치를 계속하여 이들 조치에 의한 인건비삭감 효과는 3년후의 2001년도에 500억엔, 계획최종연도의 2008년에는 약 700억엔으로 10년간의 누계액은 약 5,500억엔으로 예상되고 있다. 오오사카부의 자주노력에 의한 세출삭감 총액은 대략 1조 5,000억엔으로 전망되고

31) 이중 감수보전채란 법인세수입이 지방교부세법에 의한 표준재정수입액을 밑도는 경우에 그 감수부분을 보충하기 위하여 발행이 허가되는 지방채이고 후에 지방교부세에 의한 정산의 대상이 되는 것이다. 또한 퇴직수당채는 지방재정재건특별조치법에 근거하여 정수삭감이 확실히 예상되는 경우 혹은 퇴직수당 지급율의 인하등에 의해 퇴직자가 급증하는 경우에 특별로서 인정되는 것이며 중앙정부의 승인이 필요하다.

있으므로 인건비로 3분의 1을 염출할 계산이다.

둘째, 개별시책의 재조정으로는 합계 225억엔을 삭감하는 것으로 되어 있다. 의료, 복지, 교육을 중심으로 공공서비스의 모든 분야에 미치고 있다. 그 중에서 특히 금액이 큰 것은 노인의료비조성의 일부부담 폐지에 의한 100~180억엔(2000년 이후부터), 병원사업회계전출금의 삭감에 의한 40억엔, 오오사카부육영회조성비의 수정에 의한 18억엔, 공립병원설치시정촌조성금의 단계적 폐지에 의한 13억엔, 사학조성비의 수정, 고교의 수업료 및 입학금의 인상 등에 의한 11억엔 등이다. 이와 같이 주민의 생활에 밀접하게 관계하는 교육, 의료, 복지의 삭감 및 폐지를 추진하고 있는데, 삭감예상액은 1999년도에 98억 7,000만엔, 2000년도 이후에는 연간 321억 2,000만엔에서 450억엔을 줄이는 것으로 되어 있다.

셋째, 단독건설사업의 삭감으로는 토목시정촌보조금 14억엔, 시정촌진흥보조금 12억엔, 노인보건시설정비사업비 11억엔 등 시정촌에로의 보조금삭감이 중심으로 되어 있다. 그리고 공공시설 개혁에서는 현대미술센터, 청소년회관 등 30개의 시설에 대해 민간이나 시정촌에로 이관 혹은 요금개정 등을 추진하고 있다. 또한 오오사카부가 주도적인 입장을 가지고 있는 92개의 지정출자법인에 대해서도 통폐합을 추진하여 향후 3년간에 20%를 삭감하는 것으로 계획하고 있다. 이외에도 주요시설정비프로젝트에 대해서는 현대예술센터건설이나 신청사, 의회동 건설계획 등을 향후 3년간 동결함과 동시에 오오사카시 주위에 새로운 체도를 건설하는 철도구상이나 岸和田 코스모폴리스계획 등 개발사업도 채산성등을 엄격하게 점검하여 수정할 방침이다.

<표 4-7> 재정재건 수지전망

년도		1999	2000	2001	2004	2007	2008	
단년도 재원부족액	A	▲ 4,950	▲ 5,400	▲ 5,900	▲ 5,550	▲ 5,150	▲ 4,800	
교부세, 감수보전채, 퇴직수당채 등 재원대책	B	2,650	2,750	2,800	2,950	2,950	2,950	
추진내용	인건비의 재검토	C	205	410	515	590	680	705
	시책의 개별적 재검토	D	225	490	525	545	550	560
	실링에 의한 세출삭감	E	225	225	225	225	225	225
	주요프로젝트의 재검토	F	10	30	120	10	5	5
	세입의 확보	G	110	100	110	265	265	280
	계 C+D+E+F+G=H		775	1,255	1,495	1,635	1,725	1,775
추진후	A+B+H=I	▲ 1,525	▲ 1,395	▲ 1,605	▲ 965	▲ 475	▲ 75	
재정건전화채의 발행	J	500	500	500	-	-	-	
차감수지	I+J=K	▲ 1,025	▲ 895	▲ 1,105	▲ 965	▲ 475	▲ 75	
감채기금의 활용	L	1,025	895	1,105	965	475	75	
단년도 수지	K+L=M	0	0	0	0	0	0	

자료: 大阪府, 財政再建프로그램.

넷째, 실링에 의한 삭감으로는 일반시책에 대해서는 30%를 삭감, 자체사업은 50% 삭감, 보조사업은 가능한 정밀조사하여 필요한 경우를 제외하고는 10%를 삭감하여 합계 225억엔을 삭감하는 것으로 되어 있다. 즉, 시책경비억제에서는 1999년도 예산편성에서 일반시책경비를 1998년도 대비 30%삭감, 건설자체사업은 동기간 대비 50%삭감의 실링을 설정하고 있다. 그리고 전국 평균을 넘는 수준으로 실시하고 있는 주요시책에 대해서도 개별적으로 철저히 수정을 행하여 1998년도 1,200억엔에서 10년후에는 거의 절반인 560억엔을 삭감할 방침이다.

## 제3절 사업의 재검토 및 평가시스템

### 1. 평가시스템의 도입배경 및 개요

사업평가시스템은 일본의 경우 최근 활발히 이론화되고 실제적으로 많은 자치단체에서 개발·적용하고 있다. 이는 사업개혁 및 예산절감을 위한 시스템으로서 사업의 목표를 명확히 한 뒤 성과지표를 설정하여 사업목적평가표라는 시트를 작성하여 예산견적서에 첨부하여 예산에 반영해 가는 것이다.

일본 자치단체의 경우도 그동안 예산편성에 있어서 증분주의(増分主義)를 답습해 오고 있다. 증분주의에 의한 예산편성은 시대의 변화와 함께 불필요하게 되거나 혹은 행정효과가 그다지 기대할 수 없게 된 과거의 사업이 계속되고 사회경제 상황이나 주민욕구에서의 대응을 둔화시키고 계획과 예산의 괴리를 초래하는 요인이 되어 왔다. 그리고 증분주의에 의한 예산편성에서는 전년도 사업실적을 기초로 당해연도의 예산사정을 행하기 때문에 전년도 예산의 불용액은 감액사정의 요인이 되지 않고 무리를 해서도 당해연도내에 예산을 다써버리는 의식을 조장하고 있는 것이다<sup>32)</sup>.

미에 현(三重縣)에서는 이러한 증분주의적 예산편성을 지양하고 경비절감과 지출효율화를 위하여 다각적인 개혁을 추진하고 있다. 이 개혁의 중추적인 위치를 점하는 것이 사업평가시스템이다. 사업평가시스템이란 개개의 사업을 제로베이스로 재검토하는 정책평가수법으로서 이 사업평가시스템이 중추가 되어 있다. 그 주요내용은 예산편성과정이나 종합계획의 목표관리, 진행관리, 기구개혁에 의한 조직, 정원의 재검토, 인사관

32) 東京市政調査會, 都市問題, 1998, 5, p. 15.



리 등 종합적인 개혁운동으로서 전개하는 체계로 되어 있다.

예산에 관련한 개혁에 있어서는 종합계획과 예산과의 연계성 강화(사업평가시스템의 적용 강화), 예산의 절약을 장려하는 체계형성(예산절약제도)등의 노력이 보여지고 있으며, 이 또한 사업평가시스템에 의한 정책평가방법이 기초가 되고 있으므로 각각 밀접히 서로 관련하고 있다. 즉, 행정개혁의 전체상은 [그림42]와 같으며, 사업평가시스템을 그 핵심으로 자리매김하여 행정시스템의 종합적인 개혁을 추진하고 있다.<sup>33)</sup>

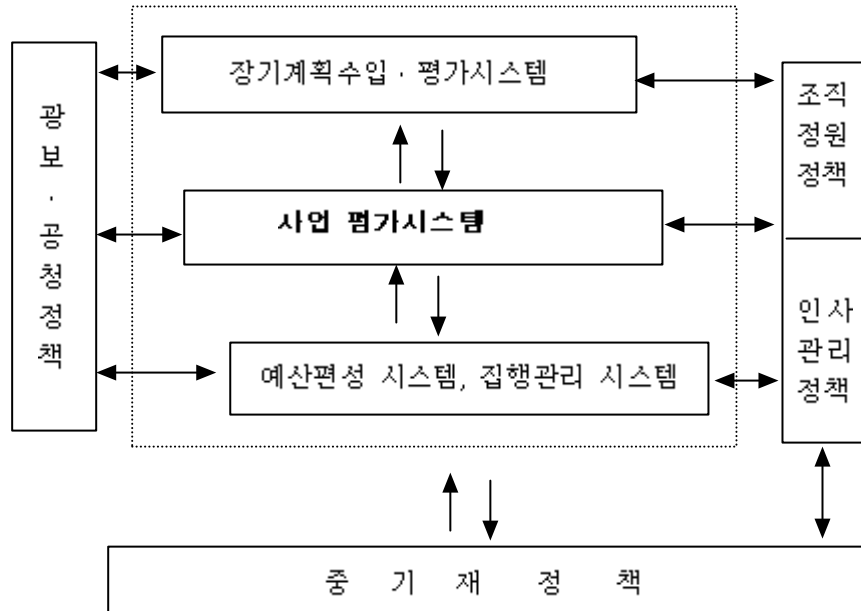
## 2. 평가시스템의 체계

사업평가시스템이란 사업을 목적 그 자체에서 재평가하고 목적을 수치화하여 나타냄으로서 사업의 목표관리나 진행관리를 행하는 체계이다. 구체적으로는 통일된 양식에 의한 시트를 마련하여 거기에 필요사항을 기입하는 것이다. 미에 현은 1995년도에 민간건설턴트회사와 3년 동안 2억 1,400만엔의 비용을 들여 사업평가시스템을 개발한 것이다.

---

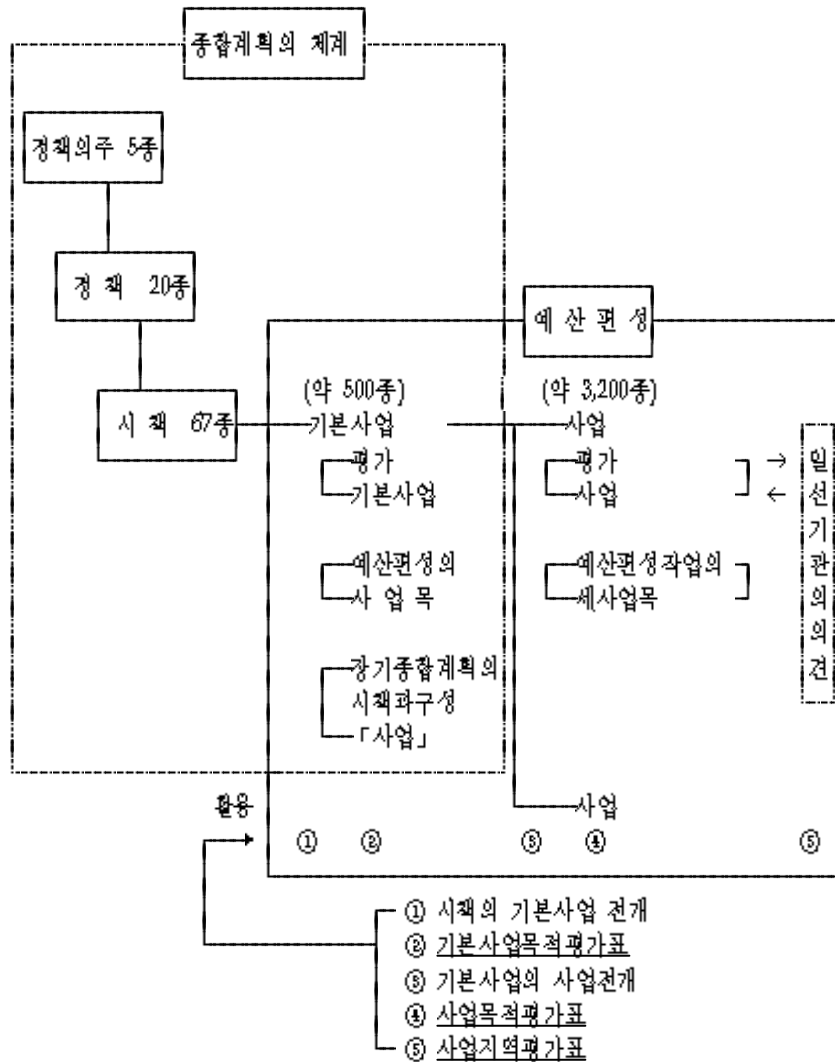
33) 公職研, 地方自治職員研修, 1997, 11, p. 39.

[그림 4-2] 사업평가시스템과 행정개혁



시스템개발에 의한 도입 초년도인 1996년도에는 사업목적평가표로 불리워지는 시트만 있었는데, 1997년부터 기본사업목적평가표와 사업지역평가표가 첨가되어 3종류로 되었다. 이중 사업을 평가시 기본이 되는 것은 사업목적평가표이다. 이것은 원칙적으로 급여비 및 공채비 이외의 모든 사업을 대상으로 예산상세사업단위로 작성된다.

[그림 4-3] 사업평가시스템에 의한 예산편성과의 연동



한편, 기본사업목적평가표 및 사업지역평가표는 사업목적평가표를 보완하는 의미가 강하다. 그중 기본사업목적평가표는 개개의 사업과 종합계획과의 연동성을 확보하기 위하여 마련된 것으로서 예산사업목 단위로 작성되는데, 그 수는 500종 정도가 된다. 기본사업은 [그림43]에 나타

난 바와 같이 종합계획에 있어서의 시책을 구성하는 사업으로서 시책과 사업의 중간에 위치하고 있는 것으로 사업목적평가표와 같이 본청담당과가 작성한다.

그리고 사업지역평가표는 7개의 일선기관에서 작성한다. 이것이 도입된 것은 미에 현의 사업이 기획, 입안에서 예산화까지 본청이 담당하고 그 집행에 대해서는 일선기관이 행하는 것이 많으므로 현장의 목소리를 반영하는 목적이 있기 때문이다. 원칙적으로 사업목적평가표에 대응하여 작성되고 있는데, 대상이 되는 사업수는 1,200종 정도가 된다. 사업지역평가표는 사업목적평가표에 있어서 일선기관의 의견 검토 및 본청과 일선기관의 역할분담 변경 여부란에 기입하기 위하여 작성되는 것이므로 이 평가표 자체는 예산사정의 단계에서 직접 활용되는 것은 아니다.

### 3. 평가시스템의 평가내용 및 활용

사업평가시스템은 사업목적평가표라는 통일된 양식에 따라 작성하는데, 사업목적평가표는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, 사업의 현재 상황을 명확히 하기 위한 사업의 목적과 성과의 파악란, 둘째, 사업을 둘러싼 환경변화를 파악한 뒤에 목적의 타당성 등의 검토를 행하는 사업의 평가란, 셋째, 검토를 받아 사업을 어떻게 개혁해 갈 것인가를 기획하는 개혁안란으로 구성되어 있다. 이것을 매년도 갱신해 가는 것으로서 사업을 Plan-Do-See(계획-실시-평가)의 사이클에 의한 관리를 정착하려는 것이다.

즉, 사업평가표는 첫째, 사업의 목적과 성과(현상의 목적이나 수단의 서술과 성과지표의 설정)가 [Do]에 해당하고, 둘째, 사업을 둘러싼 환경변화와 향후의 예측과 관련한 평가가 [See]에 해당하며 셋째, 사업 평가

의 결과를 감안한 개혁안 및 예산요구안, 성과지표의 개선안 등이 [Plan]에 해당한다.

그리고 평가표의 작성에 있어서는 다음의 2가지 점이 중시되고 있다. 첫째, 개개의 사업마다 그 목적을 엄밀히 설정하는 것이다. 사업평가 시스템에서는 사업에 대해 누구를(무엇을) 이라는 대상, 어떠한 상태로 하고 싶은가라는 의도, 그 결과로서 어떠한 상위의 목적을 달성해야 하는가 라는 결과의 3단계로 세분화하여 점점하는 것을 기본으로 하고 있다. 이렇게 함으로서 개개의 사업이라도 정책체계와의 관계를 명확히 한 후에 사업의 입안 및 재검토가 행해지게 되므로 예산편성이 보다 종합계획과 연계되어 정책적 견지에서 원활하게 행해지게 된다.

이 3단계의 구분중 당해 사업의 직접적인 목적에 해당하는 것이 [의도]이고 [결과]는 종합계획의 정책체계에 기초한 상위의 목적이다. 예를 들어, 사업목적평가표 작성 예를 보면, 구급의료정보시스템정비사업의 경우, [의도]는 개개 구급환자의 상태에 있어서 최적의 의료기관을 신속하게 소개하는 것이고 [결과]는 구급환자가 신속하게 적절한 의료를 받는 것이 된다. 여기서 [의도]만이 아니라 [결과]가 포함되어 있는 것은 사업의 목적을 그 활동만으로서 파악하는 것이 아니고 종합계획 체계와의 관계를 명확히 하고 보다 상위의 목적에서 평가하는 시점을 가지게 하기 위함이다. 즉, 사업목적평가표의 [결과]는 기본사업목적평가표에 있어서의 [의도]에 해당하도록 배려한 것이다.

둘째, 다음으로 중시되고 있는 점은 목적을 수치화하여 나타내는 것이다. 목적을 3단계로 구분하여 엄밀히 설정해도 이것만으로는 목적의 객관적인 평가에는 연결되기 어렵다. 이를 위하여 사업평가시스템에서는 목적이 어느 정도 달성되었는가를 구체적으로 나타내기 위하여 목적의 달성도를 수치로 나타내고 있는데, 이것을 성과지표라고 한다. 성과지표

는 앞의 3단계로 구분된 목적중 [의도]를 수치로 나타낸 것으로서 목적을 측정하는 척도이라 할 수 있다.

이와 같은 성과지표의 수치화를 통하여 사업의 담당부서는 성과를 객관적으로 파악할 자세가 생기고 수치데이터가 축적되어 사업이 진행관리되는 상황을 보다 명확하게 파악할 수 있게 된다. 또한 이는 피사여구에 의한 [의도]의 설정이 배척되어 목적관리가 용이하다는 것을 기대할 수 있다. 그리고 사업의 목적과 성과가 명확하게 나타나게 되어 사업의 재검토나 예산의 논의에 있어서 자치단체내의 공통언어로서 활용되어 모든 직원이 사업에 대한 내용 및 경과를 공통적으로 이해할 수 있게 된다. [그림4-4]는 사업목적평가표에 있어서의 성과지표의 설정예이다. 성과지표는 단년도마다 작성되는 평가표의 변화를 파악하기 위하여 원칙적으로 분수식으로 나타내고 있다.

이와 같은 사업평가시스템은 1996년에 미에현 본청에서부터 시작되었으며, 예산과목의 목단위로 사업목적평가표를 작성하는 것으로 하고 기존 및 신규사업을 합쳐 약 3,200건에 대해 목적 그 자체로부터 재검토를 행하였다. 초년도이기 때문에 특히 사업을 담당하는 담당과의 논의를 중요시했다. 작성된 사업목적평가표는 예산견적서에 첨부하여 예산논의의 참고자료로서 활용하였다. 이어 1997년에는 일선기관을 포함하여 적용이 확대되었다. 본청이 작성한 사업목적평가표에 대해 관련있는 일선기관이 지역으로부터의 평가를 추가하여 예산편성전에 본청과 일선기관의 의견교환이 행해지게 되어 보다 주민에 가까운 일선기관의 의견이 사업에 확실하게 반영되게 되었다.

[그림 4-4] 사업명과 지표식의 예

○ 周産期の료대책사업 (목표: 1.0)

$$\text{충실도} = \frac{\text{개최회수}}{\text{위원회계획건수}} \times \frac{\text{검사사항처리수}}{\text{개최회수}}$$

○ 지역교육활성화추진사업 (목표: 0.02)

$$\text{활성화율} = \frac{\text{활동수}}{\text{대상수}} \times \frac{\text{활동참가자}}{\text{지역의 대상자수}}$$

$$\frac{\text{달성도}}{\text{사업내용수}} \times \frac{\text{자기달성감}}{\text{사업내용수}} \times \frac{\text{참가희망자수}}{\text{사업참가자수}}$$

이와 같은 방법을 거쳐 완성된 사업목적평가표를 기초로 목적의 타당성이나 비용효과 등의 관점에서 예산논의가 행해지게 되었다. 또한 새로운 종합계획이 발표되게 되면 이 정책체계와 개개 사업의 관계가 보다 명확하게 되도록 기본사업이라는 단위를 사업의 상위에 두고 이를 통하여 효과적인 사업의 재검토 논의가 행해지고 있는 것이다. 그 결과 도입 초년도의 1996년도에는 신규 및 기존사업을 합해 서 3,200건 정도의 사업을 재검토하였다. 사업목적평가표에 기초하여 예산사정된 결과 1996년도에는 268건(59억850만엔), 1997년도에는 202건(34억 9,340만엔)의 사업이 폐지되게 되었다.

## 제4절 예산절약제도와 적립금제도

### 1. 예산절약제도의 도입

미에현(三重縣)에서는 이상의 사업평가시스템에 의해 경비절감을 이룩한 부서에 인센티브를 주고, 계획된 예산을 무리하게 지출하는 예산낭비의 관행을 개선하기 위하여 1997년도부터 예산절약제도(예산의 절감노력이 후년도 유용하게 활용되는 체계)를 아울러 도입하고 있다. 이것은 사업의 효율적인 집행 등에 의해 경비절감을 행한 액의 2분의 1에 대해서는 각 부서가 주체적으로 행하는 신규사업에 충당할 수 있게 한 것이다<sup>34)</sup>.

예산절약제도는 잉여금의 절반정도를 익년도에 이월하여 사용하는 것이고 절감의 대상은 보상비, 여비, 사용료 및 수수료, 비품구입비, 위탁료 등의 사무비이다. 각 부서에서 사무비를 절감한 경우, 그 노력을 재정과정에서 평가하여 익년도의 신규사업 등에 충당되도록 사정해 주고 있다. 즉, 각 부서에서 절약하여 생긴 잉여금은 일단 재정조정기금에 적립하여 결산하고 익년도에 적립상당액의 절반정도를 세출에 편성하여 그 재원은 다른 사업과 같이 일반재원으로 각 부서에 부여하고 있는 것이다.

그 결과 1996년도에는 약 1억800만엔, 그리고 1997년도에는 약 1억 1,800만엔의 경비가 절감되어 익년도에 약 5,800만엔이 32개 사업의 신규

34) 미에현에서는 답습주의 예산편성에 대한 폐해를 막기 위하여 예산절약제도와 함께 사무비등의 탄력적인 운용이 가능하도록 1998년도부터 부국별예산배분방식을 도입하고 있다. 이것은 각 부서에 사무경비의 총액을 배분하고 각 부서의 권한과 책임 하에 예산을 계상하는 방식이다. 그리고 이 각부국별 예산배정방식에 첨가하여 매트릭스예산 도입하고 있다. 이는 예를 들어 환경, 정보, 왕따문제 등 과제별로 예산을 편성하는 것이다. 횡축으로 부국별예산으로 나열되고 종축에는 과제별로 예산이 편성되는 것으로 수직의 행렬(매트릭스)과 같이 나타내는 방식이다. 매트릭스예산도입의 목적은 유사사업의 중복을 초래하기도 하고 부국간에 책임을 전가하는 종적행정에 대한 폐해를 지양함으로써 사업평가시스템과의 연계에 의해 예산편성의 효율성을 보다 강화하는데 있다.



사업비로 충당되었다. 신규사업비 등을 보면 콤파렛의 작성이나 조사비 등에 활용된 예가 많다. 이와 같은 예산절약제도를 도입함으로써 자체적인 경비절감을 유도하고 있어 전술한 사업평가시스템에 의한 경비절감액의 대부분이 해당 자치단체에 귀속되게 되어 사업평가시스템을 보다 유용한 제도가 될 수 있도록 뒷받침하고 있는 것이다.

## 2. 적립금제도

### 가. 적립금의 의의 및 재원

앞의 예산절약제도는 미에현에서 처음으로 시행하고 있는 제도이다. 이 제도의 도입이 가능한 것은 일본의 경우 적립금제도가 마련되어 있기 때문이다. 즉, 경비를 절약하여 생긴 잉여금을 적립하여 다음해에 활용할 수 있기 때문에 미에현의 예산절약제도는 이 적립금제도를 활용하는 하나의 독자적인 방법이라 할 수 있다. 이와 같이 일본의 적립금제도는 각 자치단체의 연도간재정조정 뿐만 아니라 각 자치단체가 경비절감을 보다 강력하게 추진할 수 있는 유인제도라고 할 수 있다. 왜냐하면 절감된 경비는 전적으로 자치단체의 자주재원으로 귀속되는 체계로 되어 있기 때문이다.

적립금제도는 1회계년도의 결산잉여금을 그 재원으로 하여 적립하는 것이다. 결산잉여금은 세입이 예산에서 정한 이상으로 신장한 경우(세의 자연증수 등)나 세출이 예산을 하회한 경우(경비절감 등) 등에 의해 생기게 된다. 즉, 결산잉여금은 세입측면에서 지방세, 사용료 및 수수료 등의 자연증수, 수익사업의 예상 이상 수입 등에 의해 세입예산에서 예측한 이상으로 신장한 경우 또는 세출측면에서 경비의 절약, 불용액 등에 의해 세출예산액을 하회하여 지출된 경우에 발생하게 되는 것이라 할 수

있다.<sup>35)</sup>

예산대로 수입 및 지출이 집행되었다면 수입지출에 대한 차감잔액이 없게 되어 재정적자나 재정흑자가 없게 된다. 그러나 현실적으로 예산을 편성하는 단계에 있어서 예산집행에 따른 경비가 부족하지 않도록 세입을 확실하게 확보할 수 있는 액을 계상하게 된다. 또한 예산을 집행하는 단계가 되면 세출이 예산액의 범위 내에서 이루어질 수 있도록 예산절감에 노력하는 한편 세입이 늘어나도록 세수확보 및 증수에 노력하게 된다.

이렇게 해서 결과적으로 세입에 대해서는 지방세등의 자연증수나 예산외의 수입등이 발생하고 세출에 있어서는 예산절감이나 지출이 되지 않은 불용액이 발생하게 된다. 이 경우 결산잉여금이 발생하고 이 결산잉여금을 효율적으로 사용하기 위하여 회계연도독립원칙의 예외로서 익년도에 이월 및 적립하여 사용하게 함으로써 자치단체의 연도간 재정조정 뿐만 아니라 경비절감 및 재정운영의 효율성을 제고하고 있다는 제도가 바로 적립금제도라 할 수 있다.

#### 나. 적립금의 활용현황

적립금은 최근 경제불황 등으로 인하여 지방세수가 감소하고 있는 상황 속에서 적립금의 적립은 크게 줄어들고 있다. 반면 그동안 적립한 적립금을 필요한 세출에 충당하여 활용하는 규모가 늘어나고 있다.

<표4-8>에서 알 수 있듯이, 1997년말 현재 적립금의 잔액은 27억 4,555만엔, 1998년말 예상잔액은 9,180만엔으로 감소하고 있다. 반면, 적립금의 활용액을 보면 1997년도 32억엔, 1998년도 27억엔으로 나타나고

35) 安永吉郎 『豫算と決算』, きょうせい, 1986, p. 421.

있다. 이는 최근 일본의 경기불황으로 인하여 지방세수가 격감하는데 따른 재원부족을 적립금등을 통하여 일정부분 메우고 있기 때문이라 할 수 있다. 이와 같은 사실은 적립금제도를 통하여 잉여금이 생긴 연도에는 이를 적립하고 재정이 궁핍한 연도에는 이를 활용하여 지속적으로 일정 수준의 행정활동 및 재정운영을 유지하고 있다는 점을 보여주고 있다.

한편, 재정조정적립금의 적립 및 활용에 대해서는 지방재정법에 구체적으로 규정되어 있다. 즉, 지방재정법 제7조의 규정에 따라서 잉여금 전액을 그대로 익년도 이후의 일반적인 세출에 충당하면 재정규모의 급속한 확대 및 재원낭비를 초래할 가능성이 있으므로 잉여금의 일정부분을 적립하여 연도간의 재정조정을 의무화함으로써 지방자치단체의 장기적 재정운영이 적립금의 운용에 의해 조정되어야 하는 것을 명확히 하고 있다.

그리고 적립금의 처분은 지방재정법 제4조 제4항에 열거한 경우에만 한해 처분하도록 규정되어 있다. 구체적으로 첫째, 경제사정의 현저한 변동 등에 의하여 재원이 현저하게 부족할 경우에 당해 부족액을 보충하기 위한 재원에 충당할 경우 둘째, 재해에 의하여 생긴 경비의 재원, 또는 재해에 의하여 생긴 감수를 보충하기 위한 재원에 충당할 경우 셋째, 긴급히 실시할 필요가 있는 대규모 토목, 기타 건설사업의 경비, 기타 부득이한 이유에 의하여 필요하게 된 경비의 재원에 충당할 경우 넷째, 장기에 걸쳐 재원육성을 위한 재산의 취득 등을 위한 경비의 재원에 충당할 경우 다섯째, 상환기한을 앞당겨서 행하는 지방채의 상환재원에 충당할 경우 등에 적립금이 활용되고 있다.

<표 48> 적립금의 적립 및 활용액 추이

(단위: 천원)

연 도	적 립 액			활 용 액	연 도 말 잔 액
	운용수익금	결산잉여금	합 계		
1963	0	114,000	114,000	0	114,000
1968	68,369	45,000	113,369	112,228	823,619
1973	36,058	170,000	206,058	175,356	1,622,399
1977	152,780	1,420,000	1,572,780	0	3,387,803
1978	90,750	190,000	280,750	0	3,668,553
1979	328,362	0	328,362	300,000	3,696,915
1980	191,132	11,000	202,132	0	3,899,047
1981	142,667	0	142,667	1,000,000	3,041,714
1982	480,993	0	480,993	262,787	3,259,920
1983	132,143	0	132,143	0	3,392,063
1984	285,941	350,000	635,941	0	4,028,004
1985	253,685	2,400,000	2,653,685	0	6,681,689
1986	510,234	500,000	1,010,234	0	7,691,923
1987	439,755	630,000	1,069,755	0	8,761,678
1988	514,594	1,370,000	1,884,594	0	10,646,272
1989	590,075	670,000	1,260,075	0	11,906,347
1990	1,040,766	1,580,000	2,620,766	0	14,527,113
1991	1,018,244	780,000	1,798,243	0	16,325,357
1992	806,084	1,130,000	1,936,084	7,500,000	10,761,441
1993	349,302	750,000	1,099,302	5,000,000	6,860,743
1994	160,275	160,000	320,275	0	7,181,018
1995	96,722	280,000	376,722	0	7,557,740
1996	73,300	1,300,000	1,373,300	3,200,000	5,731,040
1997	44,511	170,000	214,511	3,200,000	2,745,551
1998	46,247	0	46,247	2,700,000	91,798

주 : 1996년도까지는 결산, 1997년도는 결산예상, 1998년도는 예산수치임.

## 제5장 경비절감과 지출효율화 방안

### 제1절 합리적 재정운용을 통한 경비절감

#### 1. 계획적 사업 및 재정운영

##### 가. 행정규모시물레이션에 의한 사업 및 재정규모 설정

자치단체가 행하는 모든 사업은 해당 자치단체의 재정에 맞는 규모로 이루어져야 하는 것은 기본전제라 할 수 있다. 따라서 자치단체의 재정규모를 예측하여 이를 근거로 자치단체의 사업을 조정할 경우 경비절감 및 지출효율화가 크게 기대될 수 있다. 이 방안의 하나로 행정시물레이션 방법을 유용한 수단으로 제시해 볼 수 있다.

행정규모시물레이션의 목적은 자치단체의 사업 규모를 자치단체의 재정규모에 맞는 적정수준으로 설정함으로써 계획적인 재정운용을 유도하여 비효율적이고 무리한 사업을 사전에 방지함과 동시에 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있다는 데 있다.

행정규모시물레이션에 의한 계획적인 재정운영의 방법으로는 이하에서 제시하는 4단계의 절차를 거쳐 추진해 볼 수 있다.

##### ① 1단계; 현재의 사업의 조사

행정규모시물레이션을 행하는 데는 우선 현재 사업의 내용이나 코스

트를 상세하게 조사하는 것부터 시작할 필요가 있다. 자치단체에서 행하고 있는 모든 사업을 첫째, 행정으로서 의무적으로 행해야 하는 사업과 둘째, 주민서비스로서 행하고 있는 사업으로 분류하여 상세하게 리스트를 작성한다. 다음으로 각각의 사업에 투입하고 있는 시간과 비용을 산출한다.

### ② 2단계; 5년후의 인구, 산업구조, 세입의 예측

그리고 일정기간 해당 자치단체의 인구 및 세입 등을 예측하는 것이 필요하다. 이 경우 기간설정에 있어서 너무 장기적이거나 혹은 너무 짧아도 예측의 실효성이 낮아지게 되므로 대략 5년 정도의 기간을 설정하는 것으로 한다.

향후 5년후의 인구나 산업구조에 대해서는 과거의 추이로부터 예측이 가능하고 또한 5년 후의 세입에 대해서도 과거의 경향이나 여러 가지 조건을 감안하면 대략 예측이 가능하다. 이 조사는 행정이 실시한 정책이 어느 정도 지역경제에 파급효과가 있는가, 어느 정도 인구동태에 파급효과가 있는가 나아가 세수에 어느 정도 효과가 있는가를 산출하는 것이다.

### ③ 3단계; 5년후의 사업의 설정

다음으로 5년후의 인구구성이나 산업구조등을 전망하면서 5년후의 사업의 내용과 비용을 산출한다. 비용을 산출하는데 있어서는 대상이 되는 사업의 비용에 큰 영향을 주고 있는 요소를 감안하여 산출하는 것이 중요하다.

예를 들면, 고령자복지에 관한 사업은 65세 이상의 인구에 영향을

받고 아동보호에 관한 사업은 아동수에 영향을 받는다. 또한 인구구성이나 산업구조에 거의 영향을 받지 않고 고정적으로 비용이 발생하는 사업도 있다. 따라서 모든 사업에 대해 여러 가지 상황을 고려하여 행해야 할 사업과 그 비용을 산출한다.

#### ④ 4단계; 5년후의 세입액과 세출액의 균형조정

마지막으로 5년후의 세입예측액과 5년후의 사업에 의한 세출액을 비교하여 세출액이 세입액을 상회하는 경우에는 주민서비스로서 행하고 있는 사업 중에서 우선도가 낮은 사업을 삭제하거나 인건비나 투입액을 삭감한다. 그리고 세입액과 세출액의 균형이 취해질 때까지 이 작업을 반복한다. 이로서 자치단체의 사업은 해당 자치단체의 재정규모와 연계되어 계획적으로 이루어질 수 있어 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있다.

### 나. 경비별 계획적 예산편성 및 사정

자치단체의 경비를 분류하는 방법의 하나로 경상적 경비와 투자적 경비로 구분할 수 있는데, 경상적경비와 투자적경비는 그 성질과 내용에 차이가 있다. 따라서 이들 경비에 대한 각각 예산편성이나 사정에 있어서 자치단체별로 기준을 설정하여 사전에 계획적으로 대응할 경우 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있으므로 하나의 대안으로 제시해 볼 수 있다. 먼저, 경상적경비의 경우는 구체적으로 다음과 같은 방침을 정하여 계획적으로 예산을 편성하고 사정하는 것으로 한다.

#### ① 급여관계비, 공채비, 국고 및 시도보조사업, 부채부담행위, 법령

및 조례 등에 의해 그 지출이 의무화되어 있는 경비 즉, 의무적경비를 제외하고는 원칙적으로 전년도예산에 대해 자치단체의 상황에 맞게 일정 비율을 감한 범위내에서 예산요구 및 사정을 한다. 특히, 기관운영관련 업무추진비 절감, 행정사무집기 등 자산취득비 절감, 시급을 요하지 않는 외자장비 구입 유보, 여비절감 등이 이루어져야 한다.

② 신규사업에 대해서는 기존사업의 철저한 재검토를 전제로 하여 반드시 필요하고 긴급한 것에 한하여 사업을 요구한다. 이때 원칙적으로 기한을 설정하는 일몰방식으로 하고 기존사업에 대해서도 각각 사업의 성격이나 효과를 검토하여 가능한 사업의 종기를 명기하여 요구한다.

③ 기존사업에 대해서는 기본적으로는 제로베이스에서 재검토하고 후술하는 사업평가기준을 활용하여 필요성, 긴급도, 자원성 등의 시점에서 반드시 필요한 것만 요구한다.

④ 사업의 레벨향상은 원칙적으로 행하지 않는 것으로 한다. 그리고 부득이한 경우를 제외하고는 물가상승이나 인건비 상승 등에 의한 단가 개정도 가능한 행하지 않는 것으로 한다.

⑤ 지방공사·공단 등 지방공기업에 대해서는 조직, 정원을 재검토 하고 인사, 급여에 대해 한층 적정화를 기하고 적절한 지도감독을 행한다. 또한 이들의 경비에 대해서는 사업계획을 충분히 검토한 뒤 보조 및 위탁의 내용, 방법 등을 재검토하고 최소한의 필요경비를 요구한다.

⑥ 시설의 관리운영등에 있어서 아웃소싱을 추진하고 민간활력을 적극적으로 도입하는 등 효율적인 집행체계의 확보에 노력한다.

다음으로 투자적경비에 대해서는 다음과 같은 사항이 사전에 검토되어 예산편성 및 사정에 계획적으로 대응할 필요성이 있다.

① 법령, 조례, 협정 등에 기초하여 지출이 의무화되어 있는 경비 및



채무부담행위의 경비를 제외하고는 자치 단체의 실정을 감안하여 전년도 예산액의 일정비율을 감한 범위내에서 요구한다.

② 장기계획 및 실시계획에 들어가 있는 중점과제사업에 대해서도 건설계획 등 경비의 내용을 정밀하게 조사한 뒤 요구한다.

③ 청사의 신축이나 개축 등 신규의 시설건설에 대해서는 원칙적으로 추진하지 않는 것으로 한다. 또한 이미 계획이 실시되고 있는 시설에 대해서도 필요성, 긴급성, 제원성 등의 관점에서 검토한다. 즉, 공공건물(청사 등)의 신축사업은 가능한 한 사업시기를 연기하거나 취소할 필요가 있고 도로확포장, 하천, 교통시설 등의 투자사업은 시급성과 규모 등을 감안하여 조정하고, 고용효과가 크지 않은 사업은 사업추진시기 및 규모를 적정수준으로 조정할 필요가 있다.

#### 다. 일몰제의 강화

사업에 대해 일몰제의 강화를 통하여 경비절감 및 지출효율화를 기할 필요성이 있다. 일몰제도 또는 일몰법(sunset law or sunset legislation)은 정부의 조직, 법률, 사업(프로그램), 예산 등에 대하여 폐지기한을 두고 주기적으로 평가하며, 재승인절차를 통과하지 못할 경우 자동적 종결(automatic termination)이 이루어지도록 하는 제도이다. 일몰제도는 ① 예산절감, ② 행정개혁, ③ 정책의 불확실성 해소측면에서 도입 및 강화의 필요성이 제기된다.<sup>36)</sup>

첫째, 점증주의예산(incremental budgeting)의 관행은 어떤 프로그램에 대한 평가 및 종결이라는 측면에서 문제점을 지니고 있기 때문에 원점에서 다시 평가하는 제도가 필요한 것이다. 그리고 보조금예산은 실제

36) 경기개발연구원, 일몰제도의 발전방안에 관한 연구, 1998, pp. 6-8.

효과와는 관계없이 존속되는 경향이 있으므로 주기적인 심사와 종결을 통한 예산절감과 성과제고의 측면에서 이 제도의 적극적인 활용이 필요하다.

둘째, 지방행재정은 앞서 살펴본 바와 같이 행정의 비대화와 동시에 사업과 기능들간의 중복성과 상충으로 인해 비효율성이 노정되고 있으며, 일단 설치된 조직과 사업 프로그램의 경우 종결되기가 쉽지 않은 실정이다. 행정의 비대화와 비효율성이 예산증가 및 예산낭비, 그리고 재정 운영의 비효율성을 창출하는 요인이 되고 있다. 따라서 모든 프로그램은 자동적으로 사업기간이 지나면 자동적으로 종결되도록 하는 기본가정에서 출발하여 행정의 비대화와 비효율성을 제거해야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체의 많은 정책은 미래의 불확실성에 의해 충분히 예측되기 어려운 상황에서 추진되는 예가 많다. 때문에 정책의 한시적인 적용을 통하여 그 필요성과 효과가 충분히 입증될 때 정책을 지속할 필요가 있는 것이며 이렇게 함으로써 관련예산의 낭비를 제거하고 지출효율화를 높일 수 있다.

이러한 배경에서 출발하는 일몰제도는 예산절감 뿐만 아니라 효율적 재원배분과 사업성과를 위해 필요하며 경상경비지출, 사업 및 각종 정책에 활용될 수 있다. 선진국에 있어서 일몰제도의 특징을 살펴보면, 미국은 조직, 기능, 사업, 정책, 규제완화 등을 망라하고 유럽이나 일본은 보조금사업이나 규제완화에 초점을 두고 있다. 그 중 일본에서는 예산편성시 각각의 행정사무나 사업마다 존속기간을 설정하고, 그 기간내에 사무나 사업의 효과를 엄격하게 재검토하여 필요성이 인정되는 경우를 제외하고는 자동적으로 소멸시키는 예산편성방식에 이 방법을 활용하고 있다.<sup>37)</sup> 우리나라의 경우 경기도에서 1997년 4월 21일자로 일몰규정을 제정하여 일몰심사위원회를 구성하였는데 1997년의 경우 소도읍개발사업,

철도변경비 등 20여건의 사업폐지와 축소를 통해 7,597백만원의 예산을 절감하고 동 예산을 다른 투자사업에 집중적으로 배정하였다.<sup>37)</sup> 다만 경기도의 일몰제도는 시작초기단계라는 점에서 일부한계가 지적되고 있다. 일몰제도의 근거규정이 훈령으로 되어 있어 법률에 의해 설치된 위원회나 사업 등을 실질적으로 폐지하는데 한계가 있다. 일몰제도의 활용이 활발한 미국의 경우 일몰심사가 의회에서 집행부의 예산통제장치로 활용되는데 비해 경기도는 집행부 내부에서 자체 통제를 목적으로 하기 때문에 기대한 만큼의 성과를 확보할 수 있을지 의문시되고 있다고 평가하고 있다.<sup>38)</sup> 따라서 우리나라에 있어서 일몰제도를 활성화하기 위해서는 관련기구 및 기준이 개발되어야 하며 예산과 연계되어 운영되어야 할 것이다.

첫째, 일몰심사를 담당하는 심사기구의 설치가 필요하다. 일몰심사의 공정성과 수용성을 보장하기 위해서는 뒤에서 제시하고 있는 담당공무원, 지방의원, 민간전문가로 구성된 사업검토위원회를 활용하여 실질적이고 전문적인 검토를 수행해야 한다.

둘째, 일몰심사기준의 정교한 개발이 필요하다. 지방자치단체에서 우선 활용할 수 있는 일몰기준은 뒤에서 제시하고 있는 사업평가기준의 필요성, 효과성, 재원성 등을 고려하여 자치단체의 실정에 맞게 선정하여 기준으로 활용할 수 있다.

셋째, 일몰제도는 예산과 연계되어 기존 공공사업의 재평가나 신규사업 채택시 활용되어 실질적인 효과를 거두어야 한다. 그리고 행정개혁의 차원에서 조직과 정원관리와도 연계되어 운영되어야 할 것이다.

37) 삼성경제연구소, 권계서, p. 147.

38) 이재원, 권계서, p. 89.

39) 경기개발연구원, 경기도 일몰규정의 발전방안에 관한 연구, 1998, p.

## 2. 공공서비스 공급의 민간활용

### 가. 민간위탁

#### 1) 효율적인 추진방법

지방자치 단체의 재정규모가 커진 원인은 지방자치제의 실시에 따라 공공서비스 제공영역이 너무 넓어졌기 때문이다. 현재 지방자치단체가 제공하는 서비스 중에서 공공성이 있는 서비스만을 제공하고 그 밖의 것은 민간으로 위탁·이양하는 것이 바람직하다는 주장이 일고 있다.<sup>40)</sup> 시장메카니즘에 맡겨도 문제가 없는 서비스는 민간에게 이양하여 보다 적극적인 경비절감 및 재정지출의 효율화를 도모해야 할 필요가 있다.

우리나라는 최근 민간위탁에 대한 관심이 높아지고 있지만 아직 활성화가 이루어지지 않고 있다 그 이유는 첫째, 지방자치 단체의 민간위탁에 대한 정책부재 및 인식저조, 둘째, 제도적 뒷받침 및 지역의 위·수탁 여건 열악, 셋째, 단체장의 기업관리적 경영마인드 부재 등이 지적될 수 있다.<sup>41)</sup> 향후 지방자치 단체에서 민간위탁을 효율적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 추진방안이 설정되어야 할 것이다.

① 입찰참여의 기준 마련: 계약자 선정방법은 객관화를 도모할 수 있도록 공개경쟁 관리방식으로 수탁자를 선정하여야 한다. 이는 일반사회단체뿐만 아니라 경영능력이 있는 민간인에게도 문호를 개방하는 것이 될 것이다. 그리고 민간위탁에 대한 특혜성 시비를 방지하기 위하여 공개경쟁 입찰의 투명성을 확보해야 하며 입찰참여의 엄격한 기준이 마련되어야 할 것이다.

40) 삼성경제연구소, 권계서, p. 143.

41) 행정자치부, 자치단체사무의 민간위탁추진지침, 1998, p. 5.

② 민간위탁 전담기구 구성: 지방자치단체별로 민간위탁의 대상사업 선정, 위탁방법 등을 하고 심사하는 기구를 구성하여 운영할 필요가 있다. 방안으로는 뒤에서 제시하고 있는 사업검토위원회를 활용할 수 있는데, 지방의회의원, 민간전문가를 참여하게 됨으로써 민간위탁에 대한 투명성과 공정성을 확보할 수 있게 된다. 나아가 동위원회에 민간위탁에 대한 연구, 검토, 평가기능을 부여함으로써 보다 적극적이고 효율적인 민간위탁을 추진해 나가야 할 것이다.

③ 단계별 추진: 민간위탁은 여건이 좋은 지역부터 추진되어야 할 것이다. 현재 민간위탁의 가장 큰 문제는 '여건이 형성되지 못했다'는 공무원들의 평가이다. 때문에 여건이 형성된 대도시를 중심으로 먼저 추진되고 수탁여건을 조성해 나가면서 농촌지역으로 확대해 나가야 할 것이다.

④ 적절한 형태의 설정: 민간위탁의 경우 전면위탁과 일부위탁의 형태가 있다. 대상사업에 따라서 효율성이 높은 방향으로 형태를 적절히 선택할 필요성이 있다.

## 2) 민간위탁 대상

민간위탁이 낮은 행정비용으로 서비스를 공급할 수 있는 장점이 있는 반면 민간위탁만이 능사가 아니라는 기본시각이 필요하다. 민간위탁은 경영·효율·전문성을 살릴 수 있는 분야 중심으로 선정되어야 한다. 민간위탁을 적극 활용할 수 있는 분야는 다음과 같다.

① 지방자치단체 기능이라 하더라도 민간에서 수행함이 효율적인 기능

② 민간부문과의 경쟁관계에 있는 기능 중 민간부문의 발전이 요청

되는 기능

- ③ 기업적 성격을 지닌 현업, 생산·관리기능
- ④ 비권력적 시설 및 장비관리 기능
- ⑤ 전문적인 지식과 기능을 요하는 시험·연구·조사 기능

한편, 공공서비스의 민간위탁시 지나친 수익성 추구로 공공성을 저해할 우려가 있는 사무는 지양해야 할 것이다. 또한 시민의 의식주 생활에 직접적인 영향을 미치거나 국가의 검증, 공신력이 요구되는 사무 그리고 민간위탁시 오히려 서비스 질을 떨어뜨릴 가능성이 있는 사무는 지양해야 할 것이다.

이상을 종합해 볼 경우 우리나라의 민간위탁 가능 대상사업으로는 <표5-1>과 같이 제시해 볼 수 있다.

### 3) 수탁기관에 대한 책임성 확보 및 지도·감독 강화

공공서비스의 민간위탁은 수탁기관의 책임성 확보와 이를 위한 지도·감독이 철저해야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 수탁기관의 책임성 확보기준을 마련해야 한다. 예를 들면 수탁기관에 대한 년1회 이상 감사, 위탁조건 위반시 수탁업무처리 중지, 노·사·정 책임한계, 사고발생시 보상문제 등을 들 수 있다. 그리고 지나친 수익성 추구의 통제, 주민편의성 저해 통제 등의 방안이 마련되어야 한다. 이의 지도·감독을 위해 공무원 파견제 등을 고려해 볼 검토할 수 있다.

<표 5-1> 민간위탁 가능사업

구분	예시
민간수행 효율적, 단순집행기능	주정차단속, 차량견인관리, 도로유지보수관리, 시설물 유지보수, 공원시설관리, 유해환경감시, 식당운영, 전산프로그램개발 및 자료입력
민간참여 전문성, 비권력적 시설관리기능	하수처리장, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 운영
민간의 우수한 전문기술, 시험연구조사기능	건설안전시험, 교량안전점검, 설계감리
단순집행적, 시설·장비관리기능	차량·중장비관리, 청사관리, 조경관리, 방호관리, 가로등 및 전기시설관리, 통신장비관리, 관광지·유적지 관리
서비스제공 기능	방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육, 장묘(납골당, 공원묘지)관리, 시험관리
민간운영시 운영활성화 기능	문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설
비영리사회단체 재정보조로 관리가 효율적인 기능	각종 복지회관 등 사회복지시설, 도서관, 박물관, 청소년수련시설
민간시장기능 통한 자원동원 가능 기능	양묘, 화훼관리, 잠종관리, 원종관리
급속한 기술변화 습득 필요한 기능	기술교육, 직능훈련 등 교육용 역사업
현업 및 생산제작 기능	공보발간, 홍보물 제작

#### 나. 공공/민간 경쟁입찰제도 도입

경비절감과 지출효율화를 기하기 위한 또 하나의 방안으로 공공서비스의 민간위탁과 관련하여 공공/민간 경쟁입찰제도의 도입도 고려해 볼 필요가 있다. 공공/민간 경쟁입찰제도는 지방자치단체가 제공하는 일정한 공공서비스에 대하여 지방자치단체와 관련 민간부문이 함께 입찰에 참여하여 그 중에서 낙찰된 기관이 특정 공공서비스를 공급하는 제도이

다. 이 제도의 핵심은 공공·민간부문을 불문하고 가장 낮은 생산가격으로 제시된 수준의 공공서비스를 공급할 수 있는 주체에게 생산을 맡기는 것이다.<sup>42)</sup> 이 제도는 1978년 미국 피닉스 시에서 처음 도입된 후 1980년에 영국 런던 완자와스 區에서 도입하였으며 그후 다른 도시와 다른 나라에도 급속히 전파되었으며, 미국에서 1990년대에 들어와 인디애나폴리스를 중심으로 크게 확산되고 있는 추세이다.

미국의 피닉스 시에서는 처음에 쓰레기수거분야에서 실시된 이후 다른 분야까지 확산되었다. 대상사업은 공항, 소방, 주택, 근린서비스, 공원·여가시설·도서관, 쓰레기수거 및 매립, 도로청소와 도로보수 및 조경, 상수도 등이다.<sup>43)</sup> 미국의 인디애나폴리스<sup>44)</sup>는 1996년까지 60개 이상의 행정서비스에서 경쟁도입이 이루어졌으며 누적비용절감은 1992년에 650만 달러, 1993년에 1,200만 달러, 1994년에 2,760만 달러에 이른다. 1998년까지 절약액은 1억 5,000만 달러에 달할 것으로 예측하고 있다. 공무원수는 1991년 12월 말 현재 4,675명에서 1995년 말 현재 3,641명으로 경찰과 소방공무원을 제외한 공무원은 42%가 감소, 시는 최근 20년 동안 가장 적은 공무원 인력을 보유하게 되었다. 경쟁도입에 따른 비용절감에도 불구하고 제공되는 행정서비스의 수준은 하락하지 않았다고 평가하고 있다.<sup>45)</sup> 영국에서는 이를 강제 경쟁입찰제도(CCT)라 부르며 1980년도에 최초로 도입하였다. 초기에는 건설, 건물유지·관리, 도로 등 매우 제한적이었으나 1988년 이후 이 제도의 활용이 활성화되어 대상사업이 거리청소, 건물청소, 차량관리, 지상관리 각종 음식물 제공업무 등이 포

42) 임성일, 영국의 지방정부, 법경사, 1996, p. 370.

43) 이계익·고영선, 권계서, p. 159.

44) 새로운 재무·관리기법의 도입, 수행업무 개개 단위의 단위활동당 권확한 원가구성, 민간부분과 경쟁하자면 정확한 원가자료 필요 원가계산은 시가 수행하는 업무에 대한 비용의 구성내역을 알려줄 뿐만 아니라 앞으로 비용절감이 가능한 부분에 대한 정확한 정보를 제공하여 주었다.

45) 이계익·고영선, 권계서, pp. 198-204.



함되었으며 1990년대에는 법률·재무·건축 등 전문서비스 부문까지 확산되고 있다.<sup>46)</sup> 런던의 완즈와스 區는 1980년에 이 제도를 도입한 이래 1996년 현재 모든 블루칼라 업무와 지방세징수, 공무원 채용 광고, 식품품질검사, 재무상담, 회계감사, 실업자 직업훈련, 신체검사, 기술정보시스템, 소송 및 법률문제, 전산망 구축, 그래픽 디자인 등 대부분의 화이트 업무에 이르는 60여개 계약을 민간업체에 발주하고 있다. 이 경쟁입찰로 인한 비용절감누적액은 1억 2,000만 파운드에 달한다.<sup>47)</sup>

그리고 뉴질랜드의 클라이스트처치(christchurch)시는 1990년 “모든 행정서비스는 가능한 경우 민간부문과 경쟁해야 하며 그것이 적절한 경우 민간위탁에 의해서 수행되어야 한다”라며 이 제도를 도입하였다. 영국에서와 같이 강제적인 경쟁입찰제도는 아닌 자발적인 입찰제도를 시행하고 있으며, 그 대상은 1996년 현재 도로, 쓰레기수거, 상수도, 시가지관리, 공원, 도시계획, 주차, 건물관리, 교통, 자산관리, 여가시설, 재고관리 등이다.<sup>48)</sup>

이와 같이 외국 지방자치 단체의 경우 민간기업과의 경쟁조정을 통해 행정서비스의 질적 수준향상과 비용의 저렴화를 도모하고 있다. 향후 우리나라 지방자치 단체에서도 이러한 제도를 도입하여 공공서비스의 공급에 있어서 비용을 낮추고 서비스의 질적 향상을 도모해야 할 것이다.

공공/민간 경쟁입찰제도를 도입하여 활용하기 위해서는 제도의 범령화가 필요하다. 제도의 범령화를 위해서는 재정관련 법령(예산회계법, 지방재정법)의 개정을 통하여 경쟁입찰제도에 관한 법적 근거를 마련하고 적정 대상서비스 영역을 설정해야 한다. 그 하나의 대안으로 행정자

46) 임성일, 권계서, pp. 370-372.

47) 이계식·고영선, 권계서, pp. 18, 255-261 및 270-278.

48) 이계식, 고영선, 권계서, pp. 66-67.

치부령을 통해 계약단계 및 기간 등 계약에 관한 상세한 절차와 민간사업자와 내부 부서간 경쟁입찰의 공정성확보를 위한 제반 조치 등이 규정되어야 한다. 또한 지방자치단체와 민간부문간 불공정경쟁을 감시하는 법적 근거와 기구를 설치해야 한다.

### 3. 자치단체간 사업의 공동처리

인근 자치단체간 사업의 공동처리를 통해서도 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있으므로 이의 적극적인 활용이 필요하다. 즉, 인근 자치단체간 공동협력으로 사업이 이루어지고 제공된다면 많은 예산이 절감될 수 있다. 또한 지출효율화를 기할 수 있는데 사업의 공동처리는 공공서비스의 효율성 제고, 경비절감, 행정기구의 간소화 등의 필요성에 대해 능동적으로 대처하기 위한 하나의 중요한 수단으로 이해되고 있다.

IMF구제금융체제를 맞고 있는 우리의 현실적 상황에서 예산절감 정책의 하나로서 자치단체간 공동처리는 시사하는 바가 크다. 그러나 우리나라의 경우 개별 자치단체마다 각각 공공시설을 설치하고 있어 재원부담 뿐만 아니라 효율적 운영이 이루어지고 있지 않고 있는 가운데, 인접 자치단체와 공공서비스의 공급을 적정하게 상호조정하고 역할을 분담하는 방법이 검토되고 있지만 아직은 미흡한 실정이다.

그러나 일본의 경우는 다양한 사업의 분야에서 각 자치단체의 실정에 맞게 여러 가지 형태의 사업 공동처리 방식이 제도화되어 있고 실제적으로 매우 활발히 활용되고 있는 것으로 나타나고 있다.

그 중의 하나로 우리나라에도 제도화는 되어 있으나 지역이기주의 등으로 인하여 거의 활용되고 있지 않는 일부사무조합을 들 수 있다. 일본의 일부사무조합은 2이상의 지방자치단체가 사무의 일부를 공동으로

처리하기 위하여 설치하는 특별지방자치 단체이다. 이 일부사무조합제도를 활용하여 인접한 자치단체와 각종의 사업을 공동으로 처리함으로써 경비절감 및 자원배분의 효율성을 제고하고 있다.

일부사무조합은 고유의 직원 및 독자적인 재산을 가지며 조례를 제정할 수 있는 특별지방자치단체인 점이 특징이며, 일부사무조합에는 관리자를 두는 한편 의회를 구성할 수 있다. 일반적으로 관리자는 구성단체의 장 중에서 그리고 의원은 구성단체의 의원중에서 선정된다. 일부사무조합의 총수는 1998년 약 2,900건이고, 사무별로는 환경위생이 1,058건 37.3%, 방제가 495건 17.5%, 후생복지가 416건 14.7%로 나타나고 있다.

특히 생활에 직결하는 대형사업에 대해서는 자치단체가 단독으로 실시할 여력이 없는 경우 공동처리에 의해 대응하고 있다. 예를 들어 <표 5-2>에 나타나 있듯이, 1970년에 후쿠오카현(福岡縣)의 가스가시(春日市)의 경우는 인접한 오노조시(大野城市)와의 소방사무의 공동처리를 시작으로 소방, 상수도, 쓰레기, 화장 그리고 1996년에는 분뇨처리를 일부사무조합을 설립하여 공동으로 처리하고 있다.

<표 5-2> 일부사무조합에 의한 사업의 공동처리

연도	일부사무조합명	공동처리사무
1970년	春日大野城소방조합	소방
1977년	春日那珂川수도기업단	상수도
1983년	春日大野城위생시설조합단	쓰레기
1986년	筑紫野春日夜須筑慈苑시설조합	화장
1996년	春日大野城위생시설조합	분뇨처리

다음으로 일본의 사업 공동처리방법의 하나로 활용되고 있는 것은

우리나라에는 아직 제도화되어 있지 않은 광역연합을 들 수 있다. 일본의 광역연합제도는 폐기물처리, 지역 정비, 자연환경보전 등의 다양한 광역행정수요에 대해 적절하고도 효율적으로 대응함과 동시에 지방자치의 강화를 위하여 중앙정부의 권한이양을 받아들일 수 있는 체제정비를 갖추기 위하는데 그 취지를 갖고 있다. 광역연합은 광역행정수요에 대응하기 위하여 도도부현 또는 자치구를 포함한 시정촌이 설립하는 특별지방자치단체이다. 그 권한으로는 현행의 일부사무조합제도보다 자주성 및 주체성을 발휘할 수 있는 권한을 가지고 있어 활발히 이루어지고 있다.

예를 들어 <표5-3>에서 알 수 있듯이, 오이타현(大分縣)에 있는 쿠니사키정(東國町)은 인접한 3개의 町 및 1개의 村과 공동으로 東國東광역연합을 설립하여 쓰레기 및 분뇨처리시설의 설치와 관리, 일반폐기물수집운반사무, 관광진단, 소방 및 구급, 농업공제사업, 종합문화시설의 설치 및 관리운영, 화장장의 설치 및 관리운영사무 등 다양한 사무를 광역연합을 통하여 공동으로 추진하고 있다. 그리고 같은 오이타현의 우스기시(臼杵市)와 츠구미시(津久見市)의 2시의 경우도 광역연합을 결성하여 구급의료시설운영비보조사업에 관한 사무, 시정촌계획권의 객정 및 실시에 관한 사무, 장례식장 및 묘지공원의 설치와 관리운영에 관한 사무를 공동으로 처리하고 있다.

이상과 같이 일본의 경우는 인근 자치단체간 사업의 공동처리를 통하여 경비절감 및 지출효율화를 기하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우도 미흡하나마 자치단체에 따라서는 일부 이루어지고 있는 실정이나 일본과 같은 제도적 차원에서의 공동처리가 아니라 자치단체가 재원의 공동투자 형식으로 이루어지고 있는 상황이라 할 수 있다.

<표 5-3> 광역연합에 의한 장묘사무의 공동처리 사례

광역연합	설립일	구성단체	주된 처리사무
東國東 광역연합 (大分縣)	1997.7.1	東國町등 (4町1村)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역행정권계획의 책정 및 실시에 필요한 연락조정등</li> <li>- 쓰레기, 분뇨처리시설의 설치 및 관리운영등</li> <li>- 일반폐기물수집운반업, 정화조정소업의 인가</li> <li>- 관광진단</li> <li>- 화장장, 종합병원, 전염병격리병동의 설치 및 관리운영</li> <li>- 소방 및 구급</li> <li>- 농업공제사업</li> <li>- 종합문화시설의 설치 및 관리운영</li> </ul>
白津 광역연합 (大分縣)	1997.9.1	白杵市, 津久見市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역행정권계획의 책정 및 실시에 필요한 연락조정등</li> <li>- 장례식장 및 묘지공원의 설치 및 관리운영</li> <li>- 전염병격리병동의 설치 및 관리운영</li> <li>- 구급의료시설운영비보조사업에 관한 사무</li> <li>- 시정촌계획권의 책정 및 실시에 관한 사무</li> </ul>

예를 들어 경기도의 경우, 시군 공동투자실적을 보면 주로 도로·교량부문, 상수도부문, 환경부문, 시설부문 등이다. 도로·교량부문은 서울 안양, 시흥·인천, 안산·시흥, 여주·이천, 의정부·포천, 상수도부문은 안양·군포·의왕, 동두천, 양주, 안산·시흥, 용인·광주, 환경부문은 부천·광명·서울, 동두천·양주의 하수종말처리장 통합건설, 평택·오산·화성의 위생환경

사업소 설치 및 운영, 시설부문은 서울구리의 구리농수산물도매시장 등의 예를 들 수 있다. 경기도는 도비보조금의 운영을 통해 중복투자로 인한 비효율과 예산낭비를 제거하고 공공투자를 유도하고 있지만 행정구역 중심의 지역이기주의가 강하게 작용하고 있어 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.<sup>49)</sup>

그러나 경기도는 공공시설의 경우는 보다 적극적으로 1998년도부터 시군간 공동사용을 목적으로 하는 공공시설투자에 대하여 도비보조금을 증액보조하여 동일생활권에서의 중복시설투자를 방지하려는 공공서비스의 광역화를 위한 재정자치를 마련하고 있다. 즉, 여성회관, 문예회관, 시·군민회관, 공설운동장, 체육회관, 쓰레기소각시설, 쓰레기매립장 등에 대해서는 기준보조율 이외에 20% 이내에서 추가로 도비보조금을 지원하고 있다.<sup>50)</sup>

이상과 같이 우리나라의 경우도 자치단체간 사업의 공동처리가 추진되고 있으나 아직 활발히 이루어지고 있지 않아 그 효과는 아직 미흡한 실정이다. 따라서 제도화되어 있는 사무조합제도를 보다 적극적으로 활용하여 다양한 사업에 대해 인근 자치단체간 공동협력으로 처리함으로써 경비절감 및 지출효율화를 기할 필요성이 있다. 즉, 행정관할구역을 중심으로 설계된 지방공공서비스 공급체계를 재검토하여 투자의 중복성과 예산낭비를 억제하여야 하는데, 특히 인접자치단체의 공공시설을 이용할 수 있는 사업 등은 자치단체간 공동이용·관리를 함으로서 중복투자로 인한 예산낭비를 줄여나가야 할 것이다.

---

49) 경기개발연구원, 정부투자자원조달의 다각화 방안, 1998, pp. 97-98.

50) 상계서, p. 90.

## 제2절 사업평가체계 구축을 통한 경비절감 과 지출효율화

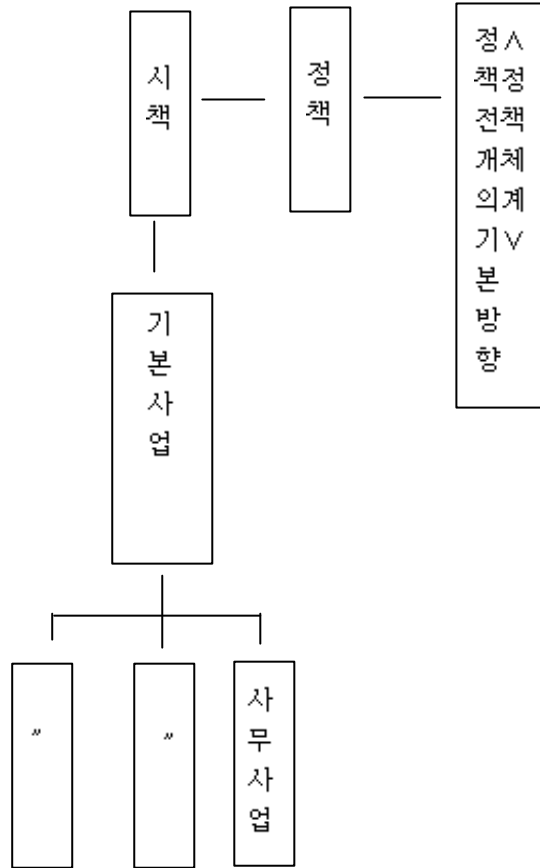
### 1. 사업재검토를 위한 평가시스템 체계

#### 가. 각 부서별 사업평가표 작성

자치단체가 보다 적극적으로 경비절감 및 지출 효율화를 기하기 위해서는 자치단체의 모든 사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 체계가 구축될 필요성이 있다. 하나의 방안으로 제시할 수 있는 것은 사업평가체계의 구축을 들 수 있다.

사업재검토를 위한 평가시스템의 체계를 제시하면 다음과 같다. 먼저 후술하는 여러 가지 평가기준 및 방법을 자치단체의 실정에 맞게 선별하여 재검토 평가기준 및 방법을 정하고 이에 따라 일정한 양식을 마련하여 각 부서별로 사업평가표를 작성한다. 즉, 사업을 소관하는 부서가 그 사업에 착수한 배경이나 계기 및 지금까지의 경과 등을 정리한다. 또한 현시점에서의 당해 사업의 필요성, 긴급성, 효과성, 대체성, 자원성 등을 검토함과 동시에 사업이 폐지되었을 경우의 영향이나 보조금의 반환 등의 문제에 대해서도 재검토를 위한 사업평가서를 작성하고 이를 자치단체장에게 보고한다.

[그림 5-1] 단위사업의 정책 및 시책과의 연계



이 경우 사업평가표를 작성하는데 있어서 중요한 것은 [그림5-1]과 같이 사전에 기존의 사업을 종합계획, 정책, 시책, 기본사무, 각 단위사무 등의 체계로 각 단위사업을 정리할 필요성이 있다. 이는 해당 단위사업 사무가 해당 자치단체의 장기발전계획 혹은 정책기조의 어디에 해당되며 또한 어떤 시책에 따라 시책의 기본사업에 대하여 해당하는지를 명확히 함으로써 해당 단위 사업의 목적 및 필요성을 구체화시키고 투명화시키



는데 의의가 있다. 따라서 자치단체의 단위사업에 대해 이상과 같이 상위 목표 및 정책에 대한 단계적인 하위의 전략으로서 해당 단위사업이 이루어지고 있는가를 먼저 정리할 필요성이 있다. 이 경우 정책 및 시책에 맞지 않는 단위사업이 어느 정도 가려지게 된다. 그리고 이를 통하여 필요한 단위사업의 실행 목적이 보다 명확히 정리되면 어떤 하나의 단위사업이 해당 자치단체의 종합적인 정책목표를 실현하기 위한 수단으로서 성과를 거두고 있는가를 파악하는데 보다 명확하고 효과적이라 할 수 있다.

즉, 단위 사업은 그 상위의 정책 및 시책, 기본사업과 연계성이 명확하게 나타날 수 있도록 사업을 그 체계에 세부적으로 분류하여 사업의 목적이 드러나도록 분류한 다음 뒤에서 제시하는 사업평가 기준에 따라 평가하는 것이 보다 효과적이라 할 수 있다.

이는 계획과 예산과의 연계성을 강화시키는 것으로서 중기계획에 열거된 사업체계와 예산편성에서 취급되는 사업체계를 어떻게 일치시킬 것인가 하는 것이 더욱 명확하게 드러나게 된다. 즉, 중기계획사업은 그 시책체계 하부형태의 단위사업과의 관계가 정리되게 되는 것이다. 단위사업을 분류하는 기준으로는 현행 예산과목의 장, 관, 항, 목, 세항, 세세항을 기초로 하여 분류해 볼 수 있을 것이다.

이상과 같은 관점에서 각 부서에서 작성한 사업평가표는 자치단체장에게 제출한다. 자치단체장은 후술하는 별도의 사업검토위원회를 설치하여 동 위원회를 통하여 제출된 사업평가표를 근거로 하여 제차 사업평가 기준 및 방법에 따라 다각적인 시점에서 재평가를 행하여 향후의 사업의 추진상황을 결정하는 것으로 한다. 이는 한정된 재원 아래 경비절감과 지출효율성을 제고함과 동시에 주민의 다양한 욕구중에서 보다 필요성, 긴급성이 높은 시책을 효과적으로 전개해 나가기 위해서 필요하다.

## 나. 사업검토위원회의 구성을 통한 재평가

사업을 전면적으로 재검토하고 또한 정기적으로 평가하기 위해서는 사업검토위원회의 구성이 필요하다. 앞에서 서술한 바와 같이 일차적으로 전 사업에 대해 각 사업 소관부서에서 평가기준에 따라 검토하여 사업평가표를 작성한 뒤 이를 기초로 하여 지방의회의원 및 민간의 전문가도 참여한 사업검토위원회에서 재차 검토하고 평가하는 체계를 취하게 되면 보다 다양한 관점에서 자치단체의 실정에 맞게 각 사업별로 긴급성, 필요성 등이 보다 명확하게 파악될 것으로 기대된다.

그러나 우리나라의 경우는 종합적으로 사업을 검토하는 위원회는 아직 구성되어 있지 않고 있는데 반해 일본 자치단체의 경우는 다양한 형태의 사업평가위원회가 구성되어 있다.

예를 들어, 시가현(慈賀縣)의 히코네시(彦根市)에서는 1996년5월 사업재검토위원회를 설치하여 사업수정점검표를 작성하여 토론을 실시한 결과 <표5-4>에서 알 수 있듯이, 1998년도까지 324건의 사업을 수정한 것으로 나타났다<sup>51)</sup>.

재검토를 행한 중요한 내용을 보면 다음과 같다. 폐지의 경우는 간이소각로구입보조사업, 빈깡통회수에 대한 도서관교환제도, 지역특성기구기보조사업, 무의료수혜세대기념품배포사업 등이다. 축소의 경우는 경노축하금지급사업, 문화단체육성보조사업, 관광행사개최사업 등이다. 통합의 경우는 시설의 배상책임보험등의 단일화, 도시녹화축제와 환경페스티벌의 합동개최 등을 들 수 있다. 그리고 OA화는 청내 LAN의 정비, 홍보책자의 편집작업의 DTP화를 들 수 있고 위탁의 경우는 위암, 폐암, 결

51) 公職研, 地方自治職員研修, 1998, B, p. 171.

해검진(렌토겐차의 폐지), 노인센터의 관리운영, 도로상의 개나 고양이 등의 사체처리를 들 수 있다. 또한 간소화한 경우는 시영주택의 입주수속사무, 연금과 국민보험 제발 콤파렛의 단일화 등을 들 수 있고 이관은 고교야구승리축하사업개최, 여성교육사업(여성의 시외연수 등)을 들 수 있다.

<표 5-4> 사업의 수정

(단위: 건수)

구 분	1996	1997	1998
폐 지	11	66	55
축 소	4	7	42
통 합	29	20	11
OA 화	8	6	9
위 탁	5	7	2
간소화	6	5	14
이 관	5	13	5
종기설정	9	9	2
기 타	2	11	13
합 계	79	144	153

한편, 종기설정의 경우는 납세조합조직육성사업, 공민관관리운영보조사업 등을 들 수 있다. 그외 정보의 일원화, 투표구의 수정 등을 들 수 있다. 그리고 보조금과 관련하여 행정의 책임분야, 경비부담의 상황, 행정효과 등을 재점검하고 폐지한 것은 21건, 대상경비, 보조율등의 수정은 43건, 종기설정2건 등 85건에 대해 수정을 실시하여 1998년 2억7천만엔의 경비절감을 이루었다.

그리고 홋카이도(北海道)의 경우는 사업의 재평가를 위하여 부지사

를 보좌하는 사업검토팀을 설치하고 있다. 사업검토팀의 구성은 부지사를 위원장으로 하고 종합기획부정책실장, 총무부 행정관리실참사, 총무부 인사과장, 총무부재정과장, 종합기획부지역조정과장, 종합기획부정책실참사, 그리고 대상시책의 소관과장으로 구성되고 있다. 이 사업검토팀의 주기적인 검토에 의해서 비효율적이고 낭비적인 사업을 가려내어 전반적으로 경비절감 및 지출효율화를 기하고 있다.

또한 도쿄도의 경우도 공공건축코스트검토위원회를 설치하여 운영하고 있다. 이는 재무국장의 자문기관으로서 건축코스트관리시스템연구소 이사장을 위원장으로 하고 공무원 및 전문가를 구성하여 모든 공공건축 사업에 대한 코스트를 검토하고 있다<sup>52)</sup>. 또한 군마현(郡馬縣)의 경우는 1996년 12월에 ‘공금지출적정화위원회’를 발족했다. 8인으로 구성된 동위원회는 현의원 2인, 현직원 2인, 나머지 4인은 민간의 전문가로 구성되어 있다. 무엇보다 특징적인 점은 토론이 공개적으로 진행되고 있다는 점이다. 먼저 현측이 공금지출을 하게 된 이유를 설명하고 이를 뒷받침하는 자료를 제출하여 이를 위원회에서 공개적으로 검토함으로써 허위출장, 식량비나 여비의 과다지급 등 모든 공금지출이 명확하게 드러나 낭비성 및 비효율적인 경비를 방지하고 경비를 절감하고 있다<sup>53)</sup>.

이와 같이 사업을 재검토하여 경비절감 및 지출효율화를 기하기 위해서는 기존의 행정내부에서만 검토한다거나 또한 일부 사업에 대해 부분적으로 검토하는 형태로는 그 효과를 기대하기가 어렵다. 따라서 민간의 전문가가 참여한 공식적인 위원회를 구성하여 공개적으로 전면적인 사업 재검토를 실시하는 것이 중요하다. 사업검토위원회의 구성은 자치단체장을 위원장으로 하고 위원은 각 사업담당 국장, 지방의회 의원, 민

52) 公職研, 地方自治職員研修, 1997, 11, p. 27.

53) 公職研, 地方自治職員研修, 1997, 3, p. 27.

간의 행정, 재정, 회계 전문가 등으로 구성하되 자치단체의 규모에 따라 그 인원을 자체적으로 정하는 것으로 한다.

#### **다. 예산반영과 사업검토의 피드백**

이상과 같이 사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화하고 지속적인 피드백이 이루어지는 집행 과정을 취할 필요가 있다. 하나의 방향으로는 <그림5-2>과 같이 PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 피드백해 가는 것이 요구되고 있다. 즉, 당초계획의 책정- 계획의 실시와 평가 - 그 피드백에 의한 사업계획의 재검토라는 순환형의 체계가 매년 혹은 정기적으로 이루어질 경우 사업의 평가시스템은 정착될 것으로 기대되고 있다.

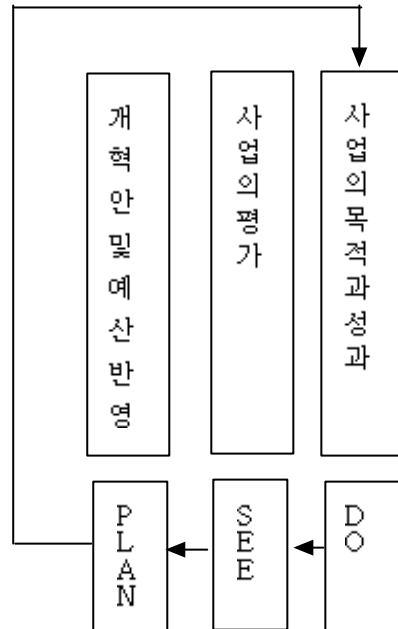
## **2. 사업재검토의 평가기준 및 평가방법 :**

### **각 항목에 의한 평가**

#### **가. 필요성**

사업을 재검토하고 평가하는 방법으로 제시할 수 있는 것은 먼저 평가항목이나 기준을 설정하여 각 항목별로 평가하는 방안을 제시해 볼 수 있다. 이를 위해서는 전 사업을 대상으로 지역특성을 감안하여 각 자치단체별 평가기준 및 항목을 설정할 필요성이 있다. 평가기준 및 항목에 의한 평가는 자의성을 배제할 수 있고 가능한 모든 사람이 공감대를 형성할 수 있다.

[그림 5-2] 예산반영과 사업검토의 피드백 체계



사업평가에 대한 기본방향으로는 첫째, 사회경제 정세의 변화를 파악하고 주민의 욕구에 정확하게 대응한 행정서비스를 제공하기 위한 사업의 재검토를 행하는 것으로 한다. 둘째, 각각의 사업에 대해 제로베이스적 관점에서 사업목적, 대상, 내용, 효과, 집행방법, 사업주체 등 모든 각도에서 재검토를 추진한다. 셋째, 재검토의 대상은 모든 사업으로 한다.

이와 같은 방향에 따라 평가기준으로 다음과 같이 제시해 볼 수 있다. 평가기준은 크게 8개 대상으로 분류하여 각 대상마다 구체적인 평가항목을 두는 것으로 한다. 먼저 사업의 필요성을 들 수 있는데, 이는 과연 해당 사업이 필요한가 라는 관점에서 검토한다.

- ① 주민생활에 불가결한 것인가
- ② 사업목적의 달성도는 어떤가
- ③ 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사업은 아닌가
- ④ 민간활동에 대한 과도한 규제, 인허가 등에 의해 민간단체의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가
- ⑤ 국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 자치단체가 실시할 필요성이 낮아진 사업은 아닌가
- ⑥ 사회경제정세나 각 제도의 변화에 따라 해당 사업의 필요성이 낮아지고 있지 않는가
- ⑦ 장래세대의 수요가 예상되고 있는가
- ⑧ 타자치단체의 해당 사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가

#### 나. 긴급성

사업의 긴급성은 지금 바로 수행해야 하는가 라는 측면에서 검토한다.

- ① 사업을 미루어도 주민의 서비스수준의 저하를 가져오지 않는가
- ② 시의 적절한 적시성이 있는가
- ③ 사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적인 관계가 소원해지는 것은 아닌가
- ④ 사회경제 정세변화, 국가 및 타자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가

#### 다. 효과성

사업의 효과성은 해당 사업이 어떤 효과를 가지고 있는가 라는 측면에서 검토한다.

- ① 사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가
- ② 경비에 비해 효과는 어떠한가
- ③ 사업목적이 불명확하게 되어 있지 않는가
- ④ 자치단체가 직접 실시하는 것보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 편이 효과가 있지 않는가
- ⑤ 적정한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않는가
- ⑥ 타사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가

#### 라. 공정성

사업의 공정성은 다른 행정서비스와 비교하여 균형을 취하고 있는가 라는 측면에서 검토한다.

- ① 사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않는가
- ② 서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가
- ③ 서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비



교 등에서 균형이 결여되어 있지 않는가

- ④ 자치단체 전체에 관계되는 사업인가

#### 마. 대체성

사업의 대체성은 사업주체의 적정여부 및 타사업으로 대체여부 측면에서 검토한다.

- ① 사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하는 편이 적당하지 않는가 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 편이 적당하지 않는가
- ② 다른 행정계층이 수행하는 편이 보다 적정한 사업은 아닌가
- ③ 기존의 다른 사업으로 대체가 가능하지 않는가

#### 바. 효율성

사업의 효율성은 사업의 실시주체, 목적, 방법 등의 측면에서 검토한다.

- ① 민간단체등에 위탁하는 편이 효율적이지 않는가
- ② 권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가
- ③ 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가
- ④ 기존의 사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않은가
- ⑤ 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가

#### 사. 계획성

사업의 계획성은 어느 정도 기간과 종합계획에 부합하는가 라는측면에서 검토한다.

- ① 목적이 타당한가
- ② 시대적 상황변화에 적응하고 있는가
- ③ 실시시기 및 기간은 적정한가
- ④ 재원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가
- ⑤ 정책 및 종합계획과 부합하고 있는가

#### 아. 재원성

사업의 재원성은 재원의 부담 및 재정상황의 측면에서 검토한다.

- ① 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가
- ② 지방채사업의 경우 지방채발행규모는 적정한가
- ③ 부채부담이 과중하지 않는가
- ④ 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사업인가

평가방법으로는 이상의 8개 대상에 대한 각 세부적인 항목에 대해 각각 평가하여 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취하면 된다. 예를 들어, 100점 만점을 기준으로 각 항목 공히 일정한 점수를 부여·산정하여 결과를 종합하는 방법이 고려될 수 있다. 그리고 8개 각 대상별로 중요도에 따라 가중치를 부여하여 이에 따라 대상내의 각 항목별로 점수를 부여하여 평가하는 방법이 고려될 수 있다.

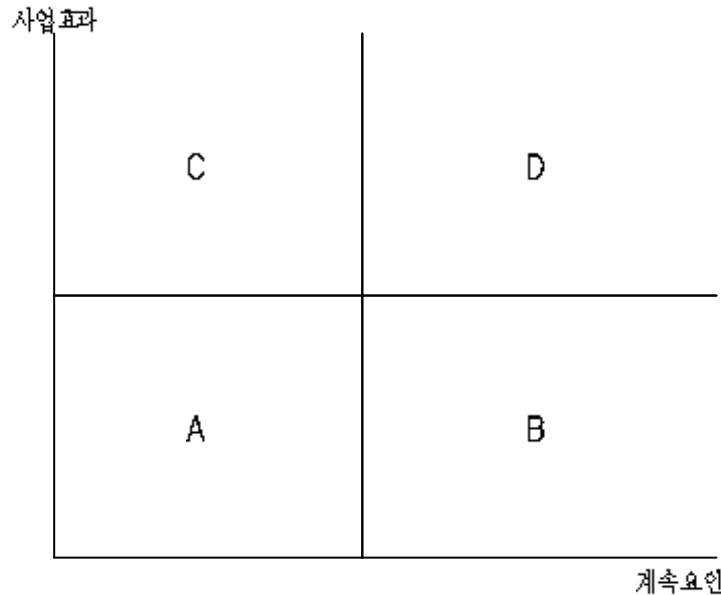
그리고 수치화될 수 있는 것은 수치에 따라 점수화하고 수치화될 수 없는 것은 서술하는 것으로 판단할 수 있다.

### 3. 사업재검토의 평가기준 및 방법 : 2차원적 분석

사업을 재검토하고 평가하는 또 하나의 방법으로 제시할 수 있는 것은 2차원적 분석을 들 수 있다. 이는 평가기준으로서 가장 중요하다고 생각되는 사업우선도의 측정(사업효과)과 사업을 그만둘 수 없는 사정의 측정(계속요인)으로 나누어 평가한다.

자치단체의 사업이 [그림5-3]의 A의 위치에 있으면 이론의 여지없이 앞에서 제시한 사업검토위원회의 재검토 대상이 된다. 그러나 해당 사업의 담당부서에 사업평가표를 그림에 따라 평가를 요구하더라도 A의 위치로 평가하는 사업은 거의 나오기 어렵기 때문에 철저한 검토가 필요하다. 이와 같은 사업은 그림의 B의 위치에 있으면 사업효과는 낮지만 계속요인은 강하다.

[그림 5-3] 2차원적 분석에 의한 평가



많은 사람이 쓸데없는 사업이라고 마음속으로 생각하고 있어도 국가의 보조금이 내려오므로 그만둘 수 없다는가 법률상 반드시 해야 한다는가 유력한 단체가 연결되어 있어 해야 한다는가 하는 경우가 많다. 이 경우는 주민의 의견을 더욱 중요시 고려하여 판단할 필요성이 있다. 그림에서 C의 위치에 있으면 역으로 사업효과는 극히 높고 주민의 인기도 높아 참가율도 높은 사업이지만 그만두려고 하면 즉시 그만둘 수 있는 사업이다. 이 경우는 진정으로 그 사업이 자치단체의 공적 사업인지의 여부의 시점에서 재검토할 필요성이 있다. 사업효과가 높다고 해서 문제가 없는 것이 아니기 때문이다. 그리고 그림 D의 위치에 있으면 사업효과도 높고 계속요인도 높는데 이 경우는 비용효과나 사업의 집행방법에 대해 점검해야 할 곳은 없는지의 관점에서 재검토 및 평가한다.

이와 같이 사업평가를 하는 경우는 적어도 2종류의 평가축을 세워 2

차원상의 포션을 정하는 것이 필요한데, 자치단체의 실정에 맞게 양측의 기준을 선정하는 것이 바람직하다. 물론 이 평가축이 많을수록 여러 가지 각도에서 파악할 수 있어 보다 명확해지지만 간이방식으로 적어도 2차원으로 해 두면 최저의 목적은 달성될 수 있을 것이다.

이상과 같은 사업평가시스템에 의해 ① 직원의 사업에 대한 의지 및 자세의 개선과 문제해결의 능력이 향상될 수 있다. ② 예산편성에 있어서 사업에 관한 공통인식하에 체계적인 사업의 개혁이 기대된다. ③ 정책논의가 활발히 이루어질 수 있다. ④ 사업에 대한 목적의 타당성과 행정활동을 비용효과의 시점에서 평가하고 보다 수준을 높여 나가기 위한 개선방안이 지속적으로 이루어질 수 있다. ⑤ 시민과의 공통인식에서 시민의 시정에 대한 신뢰감이 나타나는 등 행정경영의 개혁 및 개선에 연결되는 효과가 기대되고 있다.

### 제3절 경비절감 인센티브로서의 적립금제도 도입

#### 1. 현황

이상의 제1절 및 제2절에서 제시한 여러 가지 방안을 통해서 경비를 절감했을 경우, 절약된 경비가 해당 자치단체에 그대로 귀속되는 체제의 확립이 되어야만 제시한 방안들이 효과가 나타날 수 있다. 왜냐하면 경비를 절감하더라도 그것이 자치단체에 귀속되지 않으면 경비절감에 대한 노력을 하지 않을 가능성이 크기 때문이다.

현재 우리나라의 경우는 자치단체의 경비절감에 대해 특별교부세의 반영과 보통교부세의 기준재정수입액의 정산을 통하여 인센티브로서 일

부 반영해 주고 있으나 그 강도가 미약하여 적극적인 경비절감 노력을 유인하지 못하고 있는 실정이다. 또한 문제는 우리나라는 예산단년도주의의 채택으로 재정수지의 균형여부도 기본적으로 단년도에 맞추어져 있을 뿐만 아니라, 회계연도 독립의 원칙에 따라 당해연도 수입은 당해연도에 지출하도록 되어 있어 잉여금이 생길 경우 기본적으로는 당해연도에 전부 지출되는 구조로 되어 있다. 일본의 경우처럼 장래 재정상황에 대비하여 잉여금을 적립할 수 있는 적립금제도가 마련되어 있지 않기 때문이다.

따라서 자치단체의 자구노력에 의한 경비절감에 대해 보다 강력한 인센티브제도로써 적립금제도의 도입을 통하여 보다 적극적인 경비절감 노력을 유도할 필요성이 있다.

## 2. 적립금제도 도입의 필요성

### 가. 방만한 재정운영 억제 및 경비절감

적립금제도 도입의 필요성에 대해 보다 구체적이고 현실적인 측면에서 제시해 보면 첫째, 방만한 재정운영 억제 및 경비절감을 유인할 수 있다는 점을 들 수 있다. 현행의 지방재정법은 회계연도 독립의 원칙에 의하여 당해연도 수입은 당해연도에 지출하도록 되어 있음에 따라 방만한 재정운영을 조장하게 되고 또한 경비절감 노력을 저하시킬 우려가 있다. 즉, 세수등이 예산보다 증가하여 잉여금이 예상될 경우에는 기본적으로 당해연도 수입은 당해연도에 지출되어야 하므로 불요불급한 사업을 추진하게 되는 등 재정의 방만한 운영이 이루어질 가능성이 있다.

또한 예산을 절감함으로써 인하여 그 절감액이 해당 자치단체의 일반재원으로 쓰여질 수 있도록 제도적으로 유인할 인센티브 장치가 없기 때

문에 경비절감에 대한 노력이 부진할 수 밖에 없어 재원의 낭비를 초래할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 적립금제도를 도입하여 경비절감으로 잉여금이 생길 경우는 이 잉여금의 일정부분이 해당 자치단체의 인센티브 차원에서 일반재원으로 활용할 수 있도록 함으로서 자치단체의 방만한 재정운영의 억제 및 경비절감 노력에 대해 제도적으로 유인할 필요성이 있다.

#### 나. 재정지출 효율성 제고

적립금제도의 도입필요성은 재정지출 효율성을 제고할 수 있다는 점을 들 수 있다. 잉여금에 대해 다음연도에 대비하여 적립할 수 있는 제도적 장치가 없을 경우는 당해연도의 예산이나 잉여금만으로는 사업을 하기에는 재원이 부족할 경우가 있다. 이 경우에 새로운 사업이나 비교적 규모가 큰 사업을 실시하기 보다는 선심성이나 행사성 경비의 지출에 소요되거나 소규모 분산투자 됨으로 인하여 전반적인 재정투자의 효율성을 저해할 가능성이 있다. 따라서 잉여금이 생길 경우는 이의 일정부분을 적립하여 다음 연도의 재정상황에 대비함과 아울러 대규모 사업이 필요할 경우에 이를 활용할 수 있는 제도를 도입하여 규모의 경제를 위한 투자의 효율성과 자금증식을 도모할 필요가 있다.

이와 같은 의미에서 적립금제도는 다음 연도의 재정이 궁핍할 경우를 대비하는 비상응급 사태에만 대응하는 것이 아니라 각 지방자치단체의 장기적 경제활동의 계획성을 유지하면서 단년도마다의 수지균형까지도 확보하기 위한 조정기능을 수행할 수 있는 제도적인 장치라 할 수 있다.

즉, 적립금제도는 재정수지의 균형유지를 그 연도의 예산틀 속에서

만 처리하려고 하는 현행 체계가 초래할 수 있는 불요불급한 사업에 자금이 추가적으로 공급되는 등의 재정운영에 대한 불합리성 및 비효율적인 운영을 억제할 수 있다. 또한 장기적인 계획에 기초하여 계상된 예산 이상으로 일반재원이 증가하거나 혹은 특정재원의 증수에 의해 일반재원에 여유가 생긴 경우에는 이것을 적립하고 역으로 일반재원수입이 예상액에 부족한 경우에는 이것을 활용하여 보충하는 방법을 항시 반복하는 과정 속에서 재정지출의 효율성을 제고할 수 있는 유익한 하나의 수단이라 할 수 있다.

#### 다. 연도간재정조정과 재정운영의 신축적 대응

자치단체의 연도간 재정조정과 재정운영의 신축적 대응을 기할 수 있다는 데에 적립금제도의 도입 필요성을 찾을 수 있다. 재정은 세수의 신축을 통해서 경기변동의 흐름을 강하게 받고 있다. 즉, 국내경제가 정체한 때에는 세수의 신장도 둔화하고 재정규모가 억제되는 한편, 경제활동이 활성화되는 경우에는 세수가 확대되어 재정규모가 확대하게 된다. 그러나 세출측면에서 본다면 세수증가 및 감소의 상태에 따라 신축이 자유로운 경비는 그다지 많지 않다고 할 수 있다.

예를들어, 지방재정에 있어서 경상적 경비라고 말해지는 인건비, 부조비나 기타의 경상경비는 물론 많은 투자적경비 중에서도 일정의 행정활동을 행하고 있는 이상 매년도 경상적으로 지출되어야 할 부분도 많이 존재하고 있어 실질적으로 경직성은 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 세수의 신장에 현저한 변동이 있는 경우에도 재정규모를 그에 대응시켜 간단하게 신축시킬 수 없게 되어 있다.

그런데, 만약 연도중에 수입이 당초예상보다 현저하게 낮아 그대로



는 당해연도의 결산이 적자가 예상되었을 경우에는 일반적으로는 물건비 등의 경상경비결감, 자체사업의 집행정지등의 방법이 취해지고 있다. 그러나 자체사업은 물론 물건비등의 경상경비에 관한 예산이더라도 본래는 당초예산편성의 시점에 있어서 충분한 검토를 거친 후에 예산화되었을 것이어서 재정사정에 의해 간단하게 증감하기 어려운 실정이다.

따라서 이 경우를 대비하여 잉여금이 생길 때는 그 잉여금의 일부를 적립해 놓음으로서 재정이 궁핍한 연도에 적립금을 활용하여 자치단체의 연도간에 있어서의 재정조정을 통한 안정적 재정운영을 기할 필요성이 있다. 특히, 오늘날과 같은 경기침체로 인한 대폭적인 세수감소의 상황이 도래할 경우를 대비해서라도 경기활성화로 인한 재정수입이 신장한 연도에는 그 결산잉여금을 적립할 수 있는 적립금제도는 매우 필요할 것이다.

### 3. 적립금제도 도입방향

#### 가. 적립금의 재원 및 적립

적립금의 재원으로는 당해연도의 경비결감 및 세수입의 신장에 의하여 생긴 잉여금중 일정부분을 고려할 수 있다. 즉, 현행 제도의 잉여금 처리의 기본 틀을 유지하여 먼저 다른 법률에 의해 처분되어야 할 금액과 이월해야 할 금액을 제외한 금액의 2분의 1 이상을 적립금으로 적립하도록 한다.

그리고 적립금의 규모는 개인의 가계저축처럼 많을 수록 좋은 것은 아니기 때문에 적립금이 너무 많은 것은 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 지방자치단체 재정운영의 장기성과 단년도주의와의 가교역할을 하는 적립금의 규모는 결국 해당 자치단체의 일반재원액의 총량과 그 변동의 진

폭에 의해 결정되어야 할 것이다. 특히 해당 자치단체 세수입의 상당비율이 특정 소수기업의 법인관련세에 의존하고 있거나 경기변동에 따른 세수입 변동이 어느 정도 크게 영향을 받는지의 여부가 고려되어야 할 것이다.

일반적으로 어느 정도 적립해야 하는가에 대해 명확한 기준을 정하기는 어려움이 있다. 그러나 연도중에 있어서의 경기의 격변 등에 의해 세수가 줄어드는 경우에 지방교부세나 증액교부금 그리고 국고보조금 등에 의해 어느 정도는 보완조치가 취해질 수 있다는 점을 감안하면 적립금의 총계규모는 각 지방자치단체의 표준재정 규모의 대략 5% 정도의 금액을 적립해 두는 것이 적당하다고 판단된다.

#### **나. 적립금의 운용 및 관리**

적립금은 지방자치단체의 금고에 예치하여 운용하고 그 수익금은 적립금에 편입한다. 적립금의 관리는 지방재정법시행령 제156조에 따라 시도의 경우는 실·국장, 시군구의 경우는 실·과장으로 한다.

#### **다. 적립금의 처분방법**

적립금은 기본적으로 해당 자치단체의 일반재원으로 활용하게 하되 적립금의 근본취지를 살려 대체로 다음과 같은 경우에 활용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

첫째, 경제의 급격한 변동에 의하여 세수가 감소하여 재원이 부족할 경우 당해 부족액을 보충하기 위한 재원에 충당할 경우 둘째, 예측하지 못한 재해 등으로 인한 추가적인 경비에 충당할 경우 셋째, 긴급히 실시

할 필요가 있는 대규모 사업의 경비에 충당할 경우로 하는 것을 고려할 수 있다.

이상의 경우에 적립금을 활용할 수 있으나 1년도에 활용할 수 있는 적립금의 상한선을 설정할 필요성이 있다. 즉, 적립된 적립금 총액의 30%를 넘지 않는 범위내에서 활용할 수 있도록 하여 적립금이 최소한 3년 이상은 유지될 수 있도록 한다.

## 제6장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

IMF구제금융체제를 맞이하여 지방재정은 위기적 상황에 놓여 있다. 자치단체에서는 경비절감, 불요불급한 사업의 억제, 낭비성 지출요인의 억제 등 경비절감 및 지출효율화를 통한 긴축재정의 필요성이 하나의 과제가 되고 있다. 현재 자치단체에서 긴축재정을 위해 노력하고는 있지만 여러 가지 점에서 아직 미약하다고 볼 수 있다. 자치단체에서 아직도 경비절감의 여지가 많은데도 보다 적극적인 대응이 부족하며, 사업의 결정이나 예산편성시 전년도 답습주의 관행이 유지되어 비효율적인 사업이 이루어져 낭비성 지출이 존속하고 있다. 또한 자치단체의 자구노력에 의한 경비절감에 대해서 인센티브로서 반영해 주고 있으나 그 강도가 미약하여 경비절감을 위한 유인하는 장치가 미흡하다.

본 연구는 자치단체의 경비절감과 재정지출의 효율화를 위한 방안을 모색하고자 3가지 차원에서 접근하는데 초점을 두었다. 첫째, 비효율적이고 낭비성적인 지출의 억제를 위한 경비절감의 방법을 제시하였다. 둘째, 경비절감과 지출효율화를 위한 사업의 재검토 및 평가방안을 모색하였다. 셋째, 그리고 이를 통하여 절감된 경비가 자치단체의 자주재원으로 활용될 수 있는 방안을 제시하였다.

본 연구는 제1장 서론에 이어 제2장에서는 건축재정에 대한 필요성, 건축재정을 위한 수단 및 방법에 대해 검토하였고 제3장에서 우리나라 지방재정의 위기적 상황을 검토하고, 경비절감에 대한 추진실태를 분석한다. 제4장에서는 일본의 재정위기상황을 초래한 요인과 그 대응방안을 검토하였다. 현재 일본의 오오사카, 도쿄 등 몇몇 도시에서 우리나라 지방자치단체가 맞고 있는 것과 비슷한 지방재정의 위기적 상황을 맞고 있다. 이에 대응하기 위한 노력의 검토는 우리나라의 경비절감 및 지출효율화를 기하는 방법을 모색하는데 큰 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 마지막으로 제5장에서는 경상경비 절감을 위한 구체적인 대응방안을 모색하였다.

## 제2절 정책건의

### 1. 합리적 재정운용을 통한 경비절감

#### 1) 계획적 사업 및 재정운영

첫째, 행정규모시물레이션에 의한 사업 및 재정규모 설정하여 주민 서비스로서 행하고 있는 사업 중에서 우선도가 낮은 사업을 삭제하거나 인건비나 투입액을 조정해야 한다. 행정규모시물레이션은 현재의 사업의 조사 → 인구, 산업구조, 세입의 예측 → 향후 사업의 설정 → 향후 세입액과 세출액의 균형조정의 단계를 밟을 수 있다.

둘째, 예산편성이나 사정에 있어서 자치단체별로 기준을 설정하여 사전에 계획적으로 대응함으로써 경비절감 및 지출효율화를 기해야 한다. 경상적 경비는 다음과 같은 부문 및 방법에서 예산절감이 추진되어야 할 것이다. ① 기관운영관련 업무추진비 절감, 행정사무집기 등 자산

취득비 절감, 시급을 요하지 않는 외자장비 구입 유보, 여비절감 등이 이루어져야 한다. ② 신규사업은 기존사업의 철저한 재검토를 전제로 하여 반드시 필요하고 긴급한 것에 한하여 시행해야 한다. ③ 기존사업은 기본적으로는 제로베이스에서 재검토하고 사업평가기준을 활용하여 필요성, 긴급도, 재원성 등의 기준에서 평가해야 한다. ④ 지방공사·공단 등 지방공기업에 대해서는 조직, 정원을 재검토하고 인사, 급여에 대해 적정화를 기하고 사업계획을 충분히 검토한 뒤 위탁의 내용, 방법 등을 재검토하여 경비를 최소화 해야 한다. ⑤ 시설의 관리운영 등에 있어서는 아웃소싱을 추진하고 민간활력을 적극적으로 도입하는 등 효율적인 집행체제의 확보에 노력해야 할 것이다. 투자적 경비는 ① 중점과제사업등에 대해서 경비의 내용을 정밀하게 조사해야 하며, ② 시급성과 규모 등을 감안하여 조정하고, 고용효과가 크지 않은 사업은 사업추진시기 및 규모를 적정수준으로 조정할 필요가 있다.

셋째, 일몰제도를 강화하고 활성화 해야 할 것이다. 지방자치단체의 많은 정책은 미래의 불확실하에 있기 때문에 사업의 필요성과 효과가 충분히 입증되지 않은 경우는 재검토함으로 관련예산의 낭비를 제거하고 지출효율화를 높여 나가야 한다. 일몰제도를 활성화하기 위해서는 관련 기구 및 기준이 개발되어야 하며 예산과 연계되어 운영되어야 할 것이다.

## 2) 민간위탁 활용

우리나라에서 민간위탁이 활성화되지 않는 이유는 지방자치단체의 민간위탁에 대한 정책부재 및 인식저조, 제도적 뒷받침 및 지역의 위·수탁 여건 열악, 단체장의 기업관리적 경영마인드 부재 등이 지적될 수 있다. 지방자치단체에서 민간위탁을 효율적으로 추진하기 위해서는 ①

입찰참여의 기준 마련, ② 민간위탁 전담기구의 구성이 이루어질 필요성이 있으며, ③ 여건이 좋은 지역부터 단계적으로 추진하고, ④ 대상사업에 따라 전면위탁, 일부위탁의 적절한 형태를 선택해야 한다. 민간위탁은 경영·효율·전문성을 살릴 수 있는 분야 중심으로 선정되어야 한다. 그리고 민간위탁을 활성화하고 서비스질의 제고 및 비용절감을 위해 공공/민간 경쟁입찰제도의 도입도 고려해 볼 필요가 있다.

### 3) 자치단체간 사업의 공동처리

인근 자치단체간 사업의 공동처리를 통해서도 경비절감 및 지출효율화를 기할 수 있으므로 이의 적극적인 활용이 필요하다. 우리나라에서는 지역이기주의 등으로 인하여 이의 활용이 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다. 인접한 자치단체와 각종의 사업을 공동으로 처리함으로써 경비절감 및 자원배분의 효율성을 제고해야 할 것이다. 또한 이의 일환의 하나로 광역연합을 구성하여 폐기물처리, 지역정비, 자연환경보전 등의 다양한 광역행정수요에 대해 적절하고도 효율적으로 대응해야 할 것이다.

## 2. 사업평가체계 구축을 통한 경비절감과 지출효율화

### 1) 사업제검토를 위한 평가시스템 체계구축

자치단체가 보다 적극적으로 경비절감 및 지출 효율화를 기하기 위해서는 자치단체의 모든 사업에 대해 전면적으로 제검토하고 평가하는 체계가 구축될 필요성이 있다. 이는 한정된 재원 아래 경비절감과 지출 효율성을 제고함과 동시에 주민의 다양한 욕구중에서 보다 필요성, 긴급성이 높은 시책을 효과적으로 전개해 나가기 위해서 필요하다.

그리고 사업을 전면적으로 제검토하고 또한 정기적으로 평가하기 위

해서는 사업검토위원회의 구성이 필요하다. 사업검토위원회의 구성은 자치단체장을 위원장으로 하고 위원은 각 사업담당 국장, 지방의회 의원, 민간의 행정, 재정, 회계 전문가 등으로 구성하되 자치단체의 규모에 따라 그 규모를 자체적으로 정해야 한다.

재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 이를 예산과 연계화하여 지속적인 피드백이 이루어지는 집행과정을 취하도록 해야 한다. 당초계획의 객정-계획의 실시와 평가 - 그 피드백에 의한 사업계획의 재검토라는 순환형의 체계가 매년 혹은 정기적으로 이루어지는 평가시스템이 정착되어야 한다.

## 2) 사업재검토의 평가기준 및 평가방법

사업을 대상으로 지역특성을 감안하여 각 자치단체별 평가기준 및 항목을 설정할 필요성이 있다. 이는 사업의 긴급성, 효과성, 공평성, 대체성, 효율성, 계획성, 자원성 등에서 검토해야 한다. 이들 기준에 따른 세부적인 항목에 대해 평가하고 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정해야 한다.

그리고 평가기준으로서 가장 중요하다고 생각되는 사업우선도의 측정(사업효과)과 사업을 그만둘 수 없는 사정의 측정(계속요인)이 이루어지는 것이 바람직하다.

## 3. 경비절감 인센티브로서의 적립금제도 도입

우리나라의 경우는 자치단체의 경비절감에 대해 특별교부세의 반영과 보통교부세 기준재정수입액의 정산을 통하여 인센티브로서 일부 반영해 주고 있으나 그 강도가 미약하여 적극적인 경비절감 노력을 유인하지



못하고 있는 실정이다. 또한 우리나라는 예산단년도주의의 채택으로 재정수지의 균형여부도 기본적으로 단년도에 맞추어져 있어 잉여금이 생길 경우 기본적으로는 당해연도에 전부 지출되는 구조로 되어 있다. 자치단체의 지구노력에 의한 경비절감에 대해 보다 강력한 인센티브제도로써 적립금제도의 도입을 통하여 보다 적극적인 경비절감 노력을 유도할 필요성이 있다. 이를 통하여 방만한 재정운영 억제 및 경비절감을 유인할 수 있으며, 투자의 효율성과 자금증식을 도모할 수 있고, 자치단체의 연도간 재정조정과 재정운영의 신속적 대응을 기할 수 있다.

적립금제도의 운영은 다음과 같은 방향에서 추진되는 것이 바람직하다. 첫째, 적립금의 재원은 순세계잉여금의 2분의 1 이상을 적립하도록 하며, 경기침체 등에 의한 세수감소, 의존재원 감소의 보완조치로서 각 지방자치단체 표준재정 규모의 대략 5% 정도를 적립해 두는 것이 적당하다고 판단된다. 둘째, 적립금은 지방자치단체의 금고에 예치하여 운용하고 그 수익금은 적립금에 편입토록 한다. 셋째, 적립금은 기본적으로 해당 자치단체의 일반재원으로 활용하게 하되 적립금의 근본취지를 살려 세수감소, 예측치 못한 추가경비의 충당, 긴급한 대규모 사업의 발생시 활용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 1년도에 활용할 수 있는 적립금의 상한선을 설정할 필요성이 있으며, 적립금 총액의 30%를 넘지 않는 범위내에서 활용할 수 있도록 하여 적립금이 최소한 3년이상 유지될 수 있도록 할 필요가 있다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 곽채기, “지방정부 경영혁신을 위한 지방재정제도 및 운영의 개혁과제”, 지방재정, 지방재정공제회, 1998.
- 김종순, “미국의 재정위기와 재정진단”, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 제12권 제1호, 1997.
- 남황우, “일본의 지방재정위기와 재정진단”, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 제12권 제1호, 1997.
- 삼성경제연구소, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 1999.
- 서울특별시, '98 예산절감 권고 내부자료.
- 이계식·고영선, 아래로부터의 정부개혁, 박영사, 1997.
- 이계식·문형표, 정부혁신, 한국개발연구원, 1995.
- 이재원 외, 정부투자자원조달의 다각화 방안, 경기개발연구원, 1998.
- 임성일, 영국의 지방정부, 법경사, 1996.
- 재정경제부, 중기재정계획(요약본), 1999.
- 재정경제부·기획예산위원회, 중기지방재정계획('99-2002), 1999.
- 충청남도, 1998년도 2차 추경 예산(안) 자료.
- 천안시, 1999년도 예산(안) 자료.
- 하혜수 외, 경기도 일몰규정의 발전방안에 관한 연구, 경기개발연구원, 1998.
- 행정자치부, 자치단체사무의 민간위탁추진지침, 1998. 12.
- 한국지방행정연구원, 미국 도시재정위기 발생원인과 대응사례, 1997.
- 동아일보 1997. 8. 7
- 조선일보, 1998. 8. 17.
- 조선일보, 1998. 10. 26.

중앙일보, 1998. 10. 12.

중앙일보, 1998. 10. 17.

한국일보, 1998. 8. 6.

한국일보, 1998. 8. 16.

## 국외문헌

加藤良重, 自治體も倒産する, 東京: 公人の友社, 1998.

決算實務研究會(編決), 算の見方・つくり方, 東京: 學陽書房, 1994

公職研, 地方自治職員研修, 1998. 8.

公職研, 自治職員研修, 1998. 4.

公職研, 地方自治職員研修, 1997. 11.

公職研, 地方自治職員研修, 1997. 3.

大阪自治體問題研究所, 大阪府財政再建プログラム, 東京: 自治体研究社,  
1998.

東洋濟新聞社, 地方財政(圖説), 1996.

東洋濟新聞社, 財政構造改革の條件, 1997.

東洋濟新聞社, 行政改革のしくみ, 1997.

東京市政調査會, 都市問題, 1998. 5.

毛桂榮, 日本の行政改革, 東京: 青木書店, 1997.

安永吉郎, 豫算と決算, 東京: ぎょうせい, 1996.

自治省(編), 地方財政白書, 1995.

自治體問題研究所(編), 自治體リストラ, 東京: 自治体研究社, 1995.

齊藤達三, 地域經營のために 營事業別豫算入門, 東京: ぎょうせい, 1995.

地方財務協會, 地方財政, 1997. 6.

- 地方財政制度研究会(編), 新地方財務ハンドブック, 東京: ぎょうせい,  
1996.
- (財)地方債協会, 地方債月報, 1994. 11.
- (財)地方債協会, 地方債月報, 1994. 12.
- Cox, William, "Lessons of Receivership: The legacy of Chelsea",  
*Government Finance Review*, Vol. 52, No. 1, 1993.
- Drennan, matthew, "The Present and Future Fiscal Problems of the  
Two New Yorks: What Happened This Time", *Public Budgeting  
& Finance*, Vol. 14, No. 2, 1994.
- Gabill, Anthony G. and Joseph A. James, " Responding to Municipal  
Fiscal Distress: An Emerging Issue for State Governments in  
the 1990s", *PAR*, Vol. 9, No. 4, 1992
- Thai, Khi V., "Local Government Financial Emergency: The Case of  
Miami, Florida", *Government Finance Review*, Vol. 13, No. 3,  
1997.

## Abstract

### Alternative Methods on Reducing Current expenditures and Making an Efficient Investment under the Fiscal Retrenchment

This study is intended to figure out the problems related to the fiscal crisis occurred since the late of 1997 and to make suggestions to cope with the fiscal difficulties. Major suggestions was suggested by this study are related to cutting down current expenditures and Making an efficient investment under fiscal retrenchment.

For these purposes, first of all, this study surveyed various theories and methods related to fiscal retrenchment. Secondly, this analysed major causes and effects of the fiscal stress in local governments of Korea. Thirdly, this study reviewed the methods adopted by local governments experiencing fiscal crisis in Japan. Finally, this study suggested a general policy implications related alternative methods for the reduction of expenditures which might be helpful for local governments in Korea.

As for the scope of the policy alternatives, this study focused on reducing expenditures and making efficient investment without getting

with the revenue side. As an analyzing methods, this study basically based on the literature survey. And the paper is performed with surveys related to cause and effects of economics and financial crisis.

The results of this study can be summarized as follows:

Analyzing the characteristics of fiscal conditions with which local governments of Korea are currently faced, one can find that most of them are now experiencing local tax revenue and grant decline. Under this circumstance, there exists inefficiency in expenditures of local government. Specifically, there are waste expenditures, unprofitable fiscal operation in local public enterprise or local government projects.

Policy implications of this study can be summarized as follows:

Above all, in order to overcome the fiscal crisis, It is important to reduce local government spending and to make an efficient investment. To satisfy these objectives, it is necessary not only to eliminate projects which are less important in terms of fiscal priority, but also to reduce personal expenditure. To improve efficiency in local government spending, it is important to strengthen the sunset method and contracting-out. Local government should joint effort private sector for producing the better service. It is necessary to provide public service through joint with neighborhood local governments.

And, local governments ought to review and to evaluate the results of general administration affairs and projects. In addition to these, it is necessary to introduce a reserve fund system which reserve fund reduced the spending and can use its fund in time of

revenue deficit.