

제2주제 : 재정효율성 제고를 통한 지방경쟁력 강화

■ 지방재정의 효율성 제고와 예산절감 / 임성일

지방재정의 효율성 제고와 예산절감

임성일 (한국지방행정연구원)

I. 서론¹⁾

이명박 정부가 새롭게 출범하면서 경제 활성화와 재정 효율성이 특히 강조되고 있다. 경제 활성화는 고용 창출과 생산성 향상을 통해 국가경제와 국민소득의 성장을 모색하는데 중점을 둔다. 이를 위해서는 정부가 적극적으로 나서서 불합리한 규제를 완화하고 외자유치의 환경을 개선하며 각종 금융·재정정책을 시장 친화적으로 전환하는 여건을 조성해야 한다. 하지만 이것은 어디까지나 정부가 보조적으로 할 수 있는 역할일 뿐, 경제 활성화는 궁극적으로 기업이 나서서 투자를 활성화하고 기술진보와 생산성의 향상을 이룰 때 비로소 성취될 수 있는 그 무엇이다. 이러한 점에서 경제 활성화는 민간부문의 몫이라 할 수 있다. 이에 비해 재정운용의 효율성은 정부가 스스로의 창의와 노력과 혁신을 통해 예산을 절감하고 행정의 생산성을 높여 국(주)민 만족을 이끌어내는 것으로 순수한 정부부문의 몫이다.

재정의 효율성 문제는 전통적으로 재정의 건전성 문제와 더불어 국가와 지방자치단체의 재정운영에 있어서 핵심적인 관심사로 다루어져 왔다. 그것은 균형재정을 지속적으로 유지하고 예산과 비용을 절감해서 양질의 공공서비스를 국(주)민에게 공급하는 것이 정부의 존재의의와 밀접하게 관련되기 때문이다. 특히, 이 시점에서 재정 효율성 이슈가 새롭게 강조되는 것은 그것이 국가경제의 도약과 시장 지향적 가버넌스(governance)의 구현 그리고 “세금의 금전적 가치(Value for Money)”의 입증 차원에서 반드시 필요하기 때문이다. 재정 효율성과 경제성장과의 관계는 이미 많은 문헌을 통해 입증된 바이며,

1) 본 논문은 최근에 발표된 임성일의 글(“지방재정의 효율성 제고방안 - 예산의 편성과 집행을 중심으로”, 지방재정, 2008. 5)을 대폭적으로 수정·보완한 것임을 밝혀 둔다.

그것은 단적으로 국가경제에서 재정이 차지하는 비중과 역할을 파악할 때 쉽게 이해될 수 있다. 시장 지향적 가버넌스란 종전에 소수의 정책결정권자들이 주도하던 공공서비스의 공급방식을 수요와 공급의 시장기제가 공공부문에서도 작동하도록 새롭게 전환하는 것을 의미한다. 시장 지향적 서비스 공급체제에서는 가격과 비용이 핵심적인 역할을 하는데, 이들은 재정의 효율성 문제와 필연적으로 연계된다. 세금의 금전적 가치란, 국(주)민이 부담하는 세금이 경제적으로 가장 값있고 효과적으로 사용되어야 하는 가치관을 지향하며(HM Government, 2007), 그 측정은 재정지출이 경제적으로 효율적이고 정책면에서 효과적이었는지를 파악하는데 초점을 둔다. 오늘날과 같이 주민의 공공서비스에 대한 기대 수준이 전에 없이 고조된 상태에서는 세금의 경제적 가치를 객관적으로 측정하고 공표하는 것이 매우 중요하다.

주민에게 보다 나은 공공서비스를 제공하기 위해서는 예산낭비를 차단하고 생산성을 높이는 등 재정 효율성의 증진이 반드시 수반되어야 한다. 재정이 효율적으로 운영되지 못할 경우 행정서비스의 공급능력이 떨어지고 주민의 재정 부담과 미래의 채무부담이 증가한다. 돌이켜 보면, 지방자치가 실시된 이후 재정의 자율성과 건전성에 대한 주장과 실천 노력은 비교적 많았던 반면 재정의 효율성과 책임성에 대한 인식과 노력은 상대적으로 크게 미흡하였다. 대다수의 지방자치단체와 분권론자들은 지방의 권한과 재정의 자율성을 확보하는데 주력한 나머지 자기 노력을 통해 성취하는 지방재정의 효율성이나 책임성 영역에 대하여는 상대적으로 소홀하였다. 그것은 단적으로 지방재정의 건전성 및 자율성과 연관된 정책이나 문헌은 다수인데 비해 재정의 효율성과 책임성을 다루는 정부정책이나 관련문헌이 상대적으로 소수인 사실을 통해 간파된다. 전 세계적으로 행정활동의 효율과 성과를 구현하고자 다양한 시도가 이루어지고 있는 현실 상황에서 우리 지방재정의 동향을 냉정히 평가하면, 한마디로 '효율과 성과에 대한 구호와 정책은 무성하나 실천수단과 효과는 미미한 상태'라고 말할 수 있다.

재정 효율성 원리는 오래 전부터 지방재정의 운영원리로 간주되어 왔으나 피상적으로 다루어져 왔고, 그것이 재정관리의 목표와 수단과 연계되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다.²⁾ 예를 들면, 최근 들어 지방재정의 관심이 재원확충에 치중하던 그동안의 경

2) 재정의 효율성을 구현하기 위한 시도가 과거에 몇 차례 있었다. 하지만 당시 관련 인프라가 구축되지 않은 상태에서 추진된 관계로 이들은 구호성 내지 일과성 조치에 머물렀다. 이러한 사실은 지방재정을 총체적으로 점검하는 '지방재정분석제도'의 분석지표 가운데 재정의 효율성을 실질적으로 측정해 주는 지표가 개발되지 못하고 있는 점을 통해서 입증된다(임성일, 2006).

향에서 벗어나 지출관리에 초점을 두기 시작한 점이나, 재정지출의 성과 관리를 목적으로 예산회계제도를 개편하고 재정정보화를 도모한 점을 지적할 수 있다. 그리고 2005년에 지방재정법을 전면 개정하면서 종전에 없었던 재정의 효율과 성과에 관한 내용(동법 제3조, 제5조 등)을 다수 포함시킨 점도 그 사례에 해당한다. 이와 같은 제도 변화의 결과 아직은 초보 수준이지만, 지방재정의 운영이 종전의 투입(input) 중심에서 차출 산출(output)과 성과(outcome) 중심으로 변모하고 있다.³⁾

제한된 재정자원(예산)을 가지고 보다 나은 서비스를 공급해서 주민의 만족을 높이는 효율적인 재정 운영을 하는 것은 이 시대가 요구하는 재정운영의 기본원칙이다. 지방재정의 규모가 GDP의 약 14%와 국가재정의 약 45%(지방교육재정 포함 시 약 60%)를 차지하는 사실을 인식할 때,⁴⁾ 지방재정의 효율성 관리가 얼마나 중요한 지에 대하여는 두말 할 필요가 없다. 지방재정의 효율, 비효율적 운용 이슈는 오늘날 국민경제와 재정자원의 효과적 사용에 큰 영향을 미치는 중요한 과제이다. 지방자치단체가 어떤 수준의 재정 효율성을 구현하는지에 따라서 주민의 중장기적 재정 부담과 행정서비스의 질과 양, 그리고 자치단체의 경쟁력에 큰 영향이 주어진다. 따라서 지방자치단체들은 재정운영 전반에 대해 각종 낭비요소와 비경제적 경비를 최소화하고 재정관리의 혁신을 통해 저비용으로 고품질의 서비스를 제공하는 재정활동을 확대해 나가야 한다. 아울러 국가와 지방자치단체는 재정운영의 효율성을 거시적, 미시적으로 점검하면서 효율성을 증진시킬 수 있는 여건과 방안을 마련하는데 최선을 다해야 한다. 이러한 노력이 결실을 맺을 때 비로소 비용 효율적이고 정책 효과적인 지방자치가 구현될 수 있다.

정부의 역할에 대한 최근의 논의는 공공부문 활동의 효율성과 유용성을 실증적으로 평가하는데 주력하고 있다. 이와 관련된 많은 문헌들이 공공지출의 안정성, 자원할당, 배

3) 현재는 재정운영의 효율과 성과를 실질적으로 점검하고 구현해 주는 관리수단과 기제가 충분히 구비되지 못하여 지방재정법이 지향하는 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다(임성일, 2006). 금년 후반에 처음으로 공식적인 복식부기 회계정보가 생성되지만, 현재까지는 자치단체의 재정 책임성을 점검할 수 있는 것은 예산과 단식부기 회계정보 뿐이다. 그런데 문제는 금년에 자치단체들이 공표할 복식부기 회계정보 속에 체계적인 비용정보가 포함될 가능성이 낮아 재정사업과 조직단위의 효율성을 점검하는 것이 당분간 어렵다는 사실이다.

4) 지방재정은 지방자치제도가 부활된 이후 규모면에서 5배 이상 증가하였다. 총 재정사용액 기준으로 지방교육 재정을 지방재정에 포함시킬 경우 2004년부터 지방재정의 규모가 중앙재정을 초월하기 시작하였고 그 격차는 차츰 확대되고 있다. 2008년 현재(예산 기준) 지방재정의 순계는 총 124조 9,666억원이고, 지방재정과 중앙재정의 사용액 비중은 59.7% 대 40.3%로 지방재정이 중앙재정을 능가한다(지방재정에는 지방교육재정 14.6%가 포함되어 있음).

분효과를 탐구하고 있는데, 대부분의 연구 결과는 공공지출의 경우 지금보다 더 축소되고 효율적으로 사용될 수 있는 여지가 있는 것으로 결론짓고 있다(Afonso 외, p. 321). 이러한 연구결과를 존중한다면 우리나라의 지방재정도 보다 슬림화하면서 예산할당의 배분적 효율(allocative efficiency)을 증진시키는 방향으로 많은 노력을 기울여야 할 것으로 추측된다.

이러한 사실을 인식하면서 본 논문은 지방자치단체의 재정운영 효율성을 향상시키는 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2절에서는 재정 효율성의 개념과 관계요인을 이론적 측면에서 정리하고 있다. 아울러 여기서는 지방재정의 비효율적 운영 실태를 예산낭비에 초점을 두고 파악하면서 그것을 예산과정과 결부시켜 유형화하고 있다. 제3절은 지방재정의 효율성 수준을 직접, 간접적으로 측정하고 그 결과를 통해 시사를 얻는데 중점을 두고 있다. 제4절은 현상적으로 관측되는 지방재정의 비효율성 문제를 고려하면서 예산절감을 중심으로 지방재정의 효율성 개선 방안을 모색하고 있다. 제5절은 종합 및 결론이다.

II. 재정 효율성 관련이론과 비효율적 재정운영 실태

1. 재정 효율성의 개념

일반적으로 사회과학에서 회자되는 효율성(efficiency) 개념은 경제학에서 유래하고 있다. 경제학에서 말하는 효율성이란 “최소한 자원을 사회적으로 최대한 활용하는 것”으로 정의된다(Mankiw, p. 5). 조금 더 구체적으로 표현하면, 효율성이란 동일한 투입(노동과 자본)에 대해 종전보다 생산이 늘어나거나, 동일한 생산을 하면서 종전보다 투입이 줄어드는 것으로 정의된다. 이러한 효율성 정의는 공공부문으로 넘어와 재정의 효율성을 실천적으로 규정하고 점검하는데 활용되고 있다. 구체적으로, 재정 효율성이란 예산의 집행(행정서비스의 공급) 과정에서 각종 자원을 얼마나 잘 활용하고 있는지를 측정하는 개념으로 투입예산과 비교해서 산출 및 성과가 경제적 효과와 재정적 효과 면에서 어느 정

도 개선되었는지를 파악하는 개념이다(Australia Industry Commission, p. 13). 영국정부는 재정 효율성에 대한 정의를 보다 구체적으로 제시하는 한편 그에 입각해서 효율성의 수준과 변화 상태를 파악하고자 시도하였다(HM Government, 2005, p. 8). 그에 따르면 재정 효율성은 “생산성을 높이고 세금의 금전적 가치(Value for Money)를 제고시키는 재정활동”으로 정의된다. 그리고 영국정부는 이러한 정의를 토대로 “효율성 증진(efficiency gains)”이 이루어지는 사례의 유형을 제시하였는데, 그것은 (1)동일한 산출물을 생산하면서 투입(금전, 인력, 자산 등)을 감축시키는 경우, (2)동일한 산출물을 생산하면서 가격(각종 조달가격, 공급가격 등)을 감축시키는 경우, (3)동일한 투입을 사용하면서 종전보다 생산이 늘거나 질적 개선이 이루어지는 경우, (4)자원의 투입을 증가시킬 때 생산 또는 품질이 투입의 증가비율보다 더 큰 비율로 향상되는 네 경우이다(HM Government, 2005, p. 8).

이상의 내용을 종합해 볼 때, 재정 운영의 효율성, 비효율성을 판단하는 잣대는 기본적으로 비용의 증감 여부와 공공서비스의 공급 결과 즉, 산출 및 성과의 개선(질·양적 개선, 주민만족 등) 여부에 달려 있음을 알 수 있다. 따라서 재정의 효율성을 측정하고 그 결과를 토대로 효율성의 증진을 도모하려면 이들에 대한 철저한 검토와 아울러 객관적이고 계량적인 통계정보를 체계적으로 정비해야 한다.

2. 재정 효율성 관련 이론

재정 효율성에 관한 이론적 토대는 크게 보아 규모경제(economies of scale), 거래비용(transaction costs), 기술진보(technological progress), 벤치마킹(benchmarking), 효율적 자원배분(efficient resource allocation)의 관점에서 파악될 수 있다.

규모경제란 노동과 자본 등 생산의 투입요인이 증가할 때 산출물의 증가비율이 투입의 증가비율보다 크게 나타나는 경제현상(규모수익체증현상)을 의미한다. 가격이론의 관점에서 말하면, 규모경제란 산출물의 양이 증가함에 따라 장기평균(총)비용이 감소하는 현상으로 정의될 수 있다(Mankiw, p. 283). 따라서 규모경제현상이 존재할 경우 동일한 산출물을 생산하는데 드는 단위비용이 줄어들어 예산절감의 효과가 나타난다. 지방단위에서 규모경제를 실현하기 위해서는 지방자치단체가 수행하는 각종 재정·경제활동들 - 행정서비스의 생산 및 공급, 구매, 소비, 정보수집, 관리 및 지원업무 등 - 중에서 비슷한

활동을 담당하는 조직(자치단체 내의 유관부서, 자치단체 간, 자치단체와 민간부문 등)이나 행정업무를 상호 연계시켜 규모를 확대해줌으로써 단위당 활동비용을 줄여주는 접근이 필요하다.

거래비용이란 경제주체가 생산과 소비활동을 하는 과정에서 적정한 가격과 품질의 재화와 서비스를 발견하는데 소요되는 비용으로 정의된다.⁵⁾ 구매자가 계약의 형식을 통해서 재화와 서비스를 구매하고자 할 때 그가 지불해야 하는 비용에는 생산비용뿐만 아니라 계약을 둘러싼 여러 가지 비용이 포함되는데, 이것을 거래비용이라 한다. 그러므로 총비용에는 생산비용과 함께 계약관련 비용 즉, 거래비용이 포함된다(김재훈, p. 208). 거래비용은 경제주체가 최종적으로 공급하고 소비하는 재화와 서비스에 접근하는데 필요한 일종의 부대비용 내지 ‘접근비용’이라고 말할 수 있다. Mankiw는 거래비용을 “협상과 흥정 과정에서 발생하는 비용”으로 간주한다(Mankiw, p. 211). 특히, 정부부문은 구조적 특성으로 인해 서비스를 공급하는 과정에서 여러 유형의 행정비용에 직면하는 한편 납세자 순응비용(compliance costs), 집단적 의사결정비용, 다양한 정보비용 등 정부 고유의 거래비용에 직면한다(Fisher, pp. 43-44). 이러한 현상은 이윤과 효율만을 추구하는 민간부문과 달리 효율성 외에 사회적 공평과 형평을 동시에 추구해야 하는 정부부문의 존재적 특성과 아울러 시장원리가 극히 제한된 범위에서만 작동하는 정부부문의 구조적 양태에 기인한다.

중앙정부와 지방자치단체가 거래비용을 줄여서 재정 효율성을 증진시키는 경우는 대표적으로 정보공유, 공동입찰 등을 통해 생산 및 소비원가를 감소시키거나 공무원의 부정·부패를 차단하는 접근 사례를 들 수 있다. 일반적으로 지방자치단체가 물품이나 서비스를 구입하고자 할 경우 어떤 업체가 가격과 품질 면에서 ‘최적업체’인지를 알 수 없어서 그 정답을 찾기까지 많은 시간과 인력을 소비하게 된다.⁶⁾ 이때 만일 전국(또는 권역 단위)의 자치단체들이 상호 공조해서 조달관련 세부정보와 우수업체·불량업체 등에 관한 정보를 공유한다면 각 자치단체의 거래비용은 크게 줄어든다. 이와는 달리 만일 각 자치단체가 개별적으로 관련 정보의 수집에 나선다면 관련 거래비용은 증가하기 마련인데, 이것

5) 거래비용은 신고전경제학에서 중요시 여기는 생산비용과 대칭되는 개념으로 신제도경제학에서 강조하고 있다. Williamson(1985)은 거래비용을 결정하는 요인으로 불확실성을 제시하였고, 그는 다시 불확실성을 일반적 불확실성(general uncertainty)과 행태적 불확실성(behavioral uncertainty)으로 구분하여 접근하였다(김재훈, p. 208)

6) 만일 어떤 자치단체가 정답을 찾는 노력을 하지 않는다면 해당 자치단체는 가격과 품질이 상대적으로 열등한 물품과 서비스를 구매할 가능성이 높고, 따라서 예산낭비가 초래될 가능성이 크다.

을 전국적으로 환산할 경우 상당한 수준의 재정 비효율이 발생한다. 거래비용과 규모경제의 관점에서 파악되는 효율성의 요인은 다르지만, 일반적으로 규모경제가 존재할 경우 거래비용이 감소하는 현상이 관측된다.

기술진보는 총 생산을 증가시키는 요인 중에서 노동과 자본을 제외한 기타 요인 (“residual”이라 함)에 의해 발생하는 총 생산의 증가분으로 정의된다(Solow). 이보다 좁은 의미의 기술진보는 제품의 혁신(“product innovation”)과 생산과정의 혁신(“process innovation”)을 아우르는 개념으로 파악된다. 어떤 개념을 취하던 중요한 사실은 공공부문에서 기술진보가 이루어지면 생산성의 향상과 함께 예산의 절감이 이루어진다는 점이다. 예컨대, 지방자치단체가 기존의 예산을 가지고 새로운 서비스를 창출해서 주민의 만족을 높이거나 업무처리 과정을 생산적으로 변형시켜 행정비용을 감소시킬 경우 그것은 기술진보에 의한 효율성의 증진 사례가 된다. 다만, 기술진보와 결부된 재정 효율성의 경우 그 측정에 있어서 Solow 유형의 거시적 측정방식 외에 재정사업 단위나 조직 및 기관 단위의 효율성 증진을 구체적으로 측정하기 어려운 문제가 있다.

벤치마킹이란 수범사례를 모델로 삼아 학습하고 개선하는 비교 경쟁적 접근방법이다. 벤치마킹을 통해 재정 효율성의 증진을 모색하는 경우 통상 유사 집단의 모범사례를 대상으로 자기학습이 이루어지지만, 때로는 그와 관계없이 새로운 아이디어와 기법 자체에 초점을 두고 학습이 이루어지기도 한다. 만일 인구 사회적으로 유사한 지방자치단체들이 동일한 재정사업을 수행하면서 비용과 성과 면에서 큰 차이를 보인다면, 고비용 지방자치단체는 저비용 지방자치단체로부터 ‘비용-효율적(cost-efficient) 구현방안’에 대해 벤치마킹할 필요가 있다. 이 때 만일 비용과 성과에 관한 정보가 외부에 공개된다면 고비용(저성과) 자치단체들은 지방의회와 지역주민의 압력과 통제에 직면하게 되고 이것은 필경 재정운영의 비효율성을 개선케 하는 자극제로 작용한다. 따라서 벤치마킹을 통해 효율성 증진을 도모하기 위해서는 주요 재정사업과 행정서비스 공급비용의 내역과 산출물 및 성과 정보를 지속적으로 외부에 공개하고 비교하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이와 관련된 제도적 장치와 여건의 조성은 국가 또는 광역자치단체가 적극적으로 나서서 추진하는 것이 바람직하다.

자원배분의 효율성이란, 자치단체가 주어진 예산을 가지고 기능별, 사업별로 우선순위와 할당 규모를 적절히 결정하는 과정에서 나타나는 효율성을 의미한다. 자원배분의 효율성을 실현하기 위해서는 자치단체가 재정분야별로 예산의 배분실태를 정확히 파악하

고 중장기 재정수요를 합리적으로 예측할 수 있는 제도적 장치와 정책적 역량을 갖추어야 한다. 예를 들어, IMF에서 제시하는 통합재정지출의 국제간 비교나 SOC·복지·인적자원 등에 대한 객관적인 중장기 수요예측에 근거해서 최적의 투자우선순위를 결정하는 접근은 자원배분의 효율성을 구현하는 시도라 할 수 있다. 만일 앞으로 지출이 가장 빠른 속도로 증가할 것이 예상되는 분야가 사회복지분야임에도 불구하고 어떤 자치단체가 도로와 같은 물리적 인프라의 구축에 지나치게 많은 예산을 안배한다면 이 자치단체는 자원배분의 효율성을 구현하지 못할 가능성이 크다. 종합적으로, 자치단체가 자원배분의 효율성을 구현하기 위해서는 지역의 중장기 재정수요와 불확실성을 명확히 인식한 다음 그것을 반영하는 재정지출 우선순위를 정해야 한다.

재정 효율성의 문제는 대부분 재정의 지출과 관리 측면에서 발생하지만, 수입을 조달하는 과정에서 일부 발생한다. 구체적으로, 재정수입의 핵심인 지방세의 징수율을 높이는 문제와 징세행정비용을 감축시키는 문제는 재정 효율성과 밀접한 관련이 있다. 그것은 징수율 제고와 징세비용의 절감으로 인해 발생하는 추가적 재정여력을 가지고 보다 나은 공공서비스를 제공하는데 사용할 수 있기 때문이다.

공공지출 외에도 공공부문의 재정 효율성에 영향을 미치는 것으로는 조세제도와 규제정책(Afonson, p. 322) 그리고 창의적 노력⁷⁾ 등이 있는데, 이는 본 논문의 범위를 넘어서는 관계로 여기서는 상세히 기술하지 않기로 한다.

3. 예산과정별 지방재정의 비효율성 발생원인

일반적으로 지방자치단체가 재정을 비효율적으로 운영하는 원인⁸⁾을 예산과정과 연계해서 구체적으로 파악하면 다음과 같다.

첫째, 예산편성단계에서 발생하는 재정 비효율성의 원인을 지적할 수 있다. 이에 해

7) 창의적 노력이란 문자 그대로 자치단체가 전보다 많은 노력을 가하고 거기에 창의성을 더해 행정비용을 줄이거나 주민의 만족을 제고시키는 것을 의미한다. 이것은 넓은 의미에서 기술진보의 한 부분으로 간주될 수 있다.

8) 인수위(예산낭비 사례집)에 의하면, 자치단체가 예산을 낭비하는 사례 유형은 사업타당성 검토 미비, 중복·과잉 투자, 계약 및 공사관리 부실, 예산의 목적 외 사용 및 불요불급한 집행, 국고보조금 및 출연금 관리 소홀, 기금관리 미비, 선심성·과시성 행사 실시, 국·공유재산의 소극적 관리, 공무원의 도덕적 해이 및 부정, 기타 불합리한 제도 등으로 구분된다.

당하는 것으로는 (1)수요조사나 경제성 검토를 제대로 하지 않은 채 사업을 착수하였다가 추후 사업 중단이나 수요 부족으로 인해 적자사태에 직면하는 경우, (2)부처이기주의나 기관간의 경쟁으로 인해 동일 또는 유사사업에 중복투자가 이루어지는 경우, (3)정보·시설·물품·서비스의 공동 활용을 통해 규모경제를 달성할 수 있음에도 불구하고 개별적으로 생산 공급하는 경우, (4)자치단체장의 정치적 동기로 인해 위험성과 불확실성이 높은 사업에 예산을 편성하는 경우, (5)예산을 과다하게 요구한 후 삭감되지 않은 예산을 다른 사업이나 경비로 사용하는 경우를 대표적으로 지적할 수 있다.

둘째, 예산집행단계에서 발생하는 재정 비효율성의 원인을 지적할 수 있다. 여기에는 (1)전국적 정보와 전문성의 부족으로 인해 입찰과정에서 계약의 방법과 조건을 충분히 검토하지 못하거나 불필요한 항목을 원가에 포함시켜 높은 가격으로 계약을 체결하는 경우, (2)물품과 서비스의 구매과정에서 담당 공무원이 현장 확인이나 가격조사를 제대로 하지 않아 높은 가격을 지불하거나 부적합한 물품을 구입하는 경우, (3)민간위탁 등 적절한 외부 자원을 적극적으로 활용하는 것이 비용-효과적임에도 불구하고 내부적으로 사업을 수행하는 경우, (4)예산편성 시점과 사업추진 시점 간에 여건이 달라졌음에도 불구하고 그것을 반영하지 않고 사업을 추진하는 경우, (5)관계공무원이 부정·부패를 자행하는 경우 등이 포함된다.

셋째, 사후관리단계에서 발생하는 재정 비효율성의 원인을 지적할 수 있다. 여기에는 (1)기존사업의 경험과 성과를 제대로 평가·보완하지 않은 채 차기사업에 착수하여 기존사업의 낭비요인을 반복하는 경우, (2)재정활동의 결과 드러난 재정 비효율(예컨대, 낮은 지방세 징수율, 고비용 사업단가 등)을 개선하기 위해 수범단체의 모델을 벤치마킹하지 않는 경우, (3)재정업무 프로세서의 혁신을 위해 창의적인 노력을 기울이지 않는 경우, (4)낙찰차액(당초 예산액과 경쟁 입찰로 인해 낮아진 계약금액과의 차액)이나 예산집행 잔액, 기타 반납대상 예산을 국고에 반환하지 않고 신규사업비나 기관운영비로 사용하는 경우(국고손실을 초래하는 경우) 등이 포함된다.

이상의 내용을 종합하면, 예산의 편성단계에서 발생하는 재정 비효율은 주로 계획과 예측과 투자우선순위의 설정과정에서 치밀하고 과학적인 접근이 이루어지지 못하는데서 비롯되고, 예산의 집행단계에서 발생하는 재정 비효율은 계약과 정보, 집행관리, 그리고 부정과 부패의 문제와 연관해서 발생한다. 그리고 사후관리단계에서의 재정 비효율은

재정집행의 산출과 성과를 제대로 관리하지 않는 문제와 그 결과를 시스템적으로 환류·반영하지 않는 문제 그리고 벤치마킹 등을 통해 외부로부터 학습하는 노력을 소홀히 하는 문제 등에서 비롯된다. 지방재정의 비효율성의 사례를 앞서 언급한 재정 효율성 관계요인과 연계시켜 유형화하면 <표-1>과 같다.

〈표-1〉 재정 효율성 관계요인과 지방재정의 비효율적 운용 유형

재정 효율성 관계요인	지방자치단체의 비효율 사례 유형(예시)
규모경제	○정보·물품·시설·서비스의 공동 활용 결여 ○유사·중복투자 ○불확실성, 위험성 사업 추진 ○수요조사, 타당성 조사 미흡 ○지출 및 사업특성(규모경제 가능·불가능)의 미반영
거래비용	○입찰·계약 전문성 부족 ○조달정보 공유체제 미흡 ○물품·서비스의 전국가격정보 부족 ○협상능력 및 기법 부족 ○민간위탁 등 적절한 서비스 공급방식의 미활용 ○부정·부패 등
기술진보	○재정업무의 프로세서 혁신 미흡 ○새로운 행정서비스 제공 미흡 등
벤치마킹	○수범사례 미활용 ○나 홀로 식 축제·행사 추진 ○자율적 경쟁, 상호 학습 노력 부족 등
효율적 자원배분	○합리적 예산투자우선순위 결정 부족 ○미래 재정수요와 불확실성에 대한 체계적 점검 미흡 ○자치단체장의 정치적 동기 사업 추진

Ⅲ. 지방재정의 효율성 수준 측정

1. 지방재정의 효율성 수준 측정

가. 지방재정분석지표를 토대로 한 재정 효율성의 파악

지방재정의 효율성 수준을 측정하는 것은 매우 어렵다. 그것은 일차적으로 측정에 필요한 데이터를 구하기가 매우 어렵고, 이차적으로 지방자치단체들 간에 재정 효율성의 구현 정도가 다르고 지방재정 전체적으로도 효율성의 수준이 연도별로 다르기 때문이다.

지방재정의 효율성을 간접적으로 점검해 보는 접근으로 정부가 실시하는 지방재정 분석결과를 검토하는 방법을 취할 수 있다. 지난 2005년에 전면 개편된 지방재정분석지표 중에서 재정의 효율성을 직접적으로 측정하는 지표는 없지만, 일부 지표는 재정 효율성을 간접적으로 파악해 해주는 최소한의 준거적 기능을 한다. 이에 해당하는 것으로는 징수관련지표(지방세 징수율, 경상세외수입 징수율, 지방세 과오납비율, 세외수입 과오납비율)와 계획성 및 예측성 관련지표(지방세수예측도, 중기재정계획반영비율, 세입예산반영비율, 순세계잉여금 비율, 추경예산편성비율)를 구체적으로 지목할 수 있다.

이 중에서도 특히, 지방재정의 중심이 되는 지방세의 징수율에 초점을 두고 재정 효율성 문제를 다루어 보면 다음과 같다. <표-2>를 통해 지방세 징수율의 변화추이를 보면, 2004년을 제외하고는 미미하나마 매년 증가하는 경향이 있어 일단 고무적이다. 하지만 전체적으로 보아 현재의 지방세 징수율은 효율성을 표현해 줄 수 있는 바람직한 목표치와는 적지 않은 괴리가 있다.

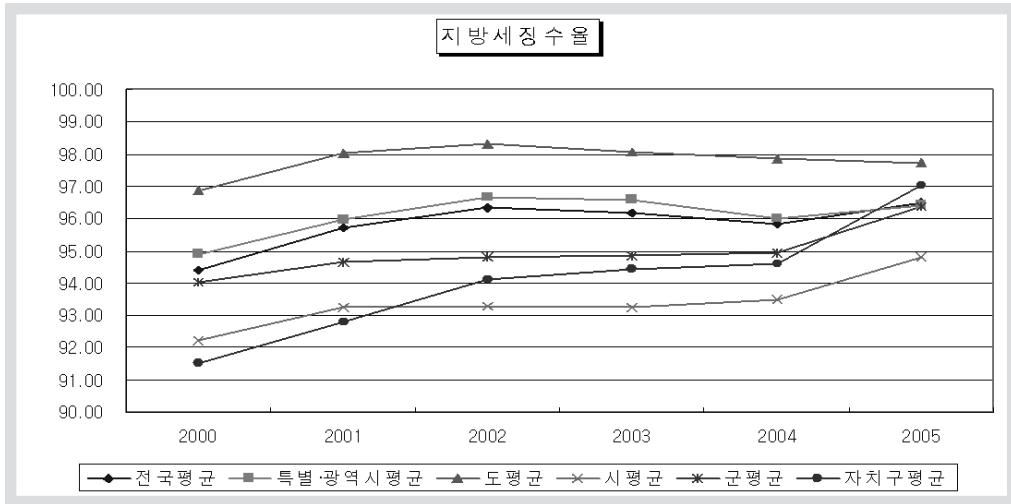
〈표-2〉 재정효율 관련지표의 연도별 추이(지방재정분석 결과)

(단위: %)

영역	재정분석지표	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
징수 관련	지방세 징수율	95.72	96.34	96.18	95.83	96.50	96.71
	경상세외수입 징수율	98.03	98.04	98.01	97.15	98.66	98.85
	지방세과오납비율	0.96	0.75	0.74	0.89	1.04	1.06
	세외수입과오납비율	0.19	0.08	0.09	0.14	0.36	0.58
계획성 및 예측성	지방세수 예측도	11.06	23.82	12.02	4.00	6.64	17.05
	중기재정계획반영비율	106.21	103.88	107.00	102.54	97.88	102.03
	추경예산편성비율	23.00	21.82	19.71	13.46	14.05	12.53
	세입예산반영비율	98.31	97.58	97.94	99.25	100.07	97.14
	순세계잉여금비율	9.37	11.30	9.90	8.31	5.00	7.54

자료: 한국지방행정연구원, 재정분석종합보고서, 2007.

〔그림-1〕 지방세 징수율의 자치단체 유형별 · 연도별 추이



지방세 징수율을 자치단체 간에 비교해 보면 지역 간에 징세 효율의 격차가 존재하는 것으로 추측된다. 이러한 추측은 자치단체 유형별(특별·광역시, 도, 시, 군, 구)로 기초통계를 분석한 결과에 의해 어느 정도 뒷받침된다. <표-3>에 나타난 바와 같이 지방세 징수율은 시와 군에서 상대적으로 낮고 광역자치단체에서는 상대적으로 높게 나타나는데, 이것은 광역과 기초자치단체에 배분된 세목의 특성과 일부 관련이 있다. 하지만 동급 자치단체간에 징수율의 편차가 존재하는 것을 보면 이것은 세목의 특성이 아닌 다른 요인 즉, 지역별 특수상황과 징세노력 그리고 징세 효율 등이 복합적으로 작용해서 나타나는 현상으로 추측된다.

〈표-3〉 지방세 징수율 관련 기본통계 분석결과

지방자치단체 유형	평균(%)	표준편차(%)	변이계수	최대/최소 비율
특별시·광역시	96.8 (96.6)	0.75 (0.80)	0.0078 (0.0083)	1.02 (1.02)
도	97.6 (97.6)	0.63 (0.49)	0.0065 (0.0050)	1.02 (1.01)
시	95.5 (95.2)	1.60 (1.78)	0.0168 (0.0187)	1.08 (1.10)
군	96.5 (96.2)	1.20 (1.49)	0.0124 (0.0155)	1.06 (1.10)
자치구	96.7 (96.4)	1.59 (1.71)	0.0165 (0.0173)	1.09 (1.09)

주: 2005, 2006년도 결산자료를 토대로 분석한 것이며, ()안의 수치는 2005년도 분석치를 의미함

이러한 상황에서 만일 지방세 징수율이 낮은 자치단체들이 징세행정의 효율을 제고시키는 노력을 한다면 해당 자치단체는 물론 지방재정의 확충이 이루어진다. 이와 관련하여 본 논문에서는 지방세 징수율을 향상시킬 경우 예상되는 재원증가액을 다음의 두 가정 하에서 추정해 보았다. 추정의 대상은 전국의 시(77개)이고, 그에 사용된 자료는 2006년도의 각 시별 지방세 징수결정액과 실제 징수액 그리고 지방세 징수율 통계이다. 재원증가액을 계산하는데 필요한 가정은, (1)징수율 전국평균을 밑도는 자치단체의 징수율을 시 평균 수준으로 끌어올리는 경우와 (2)징수율 상위 25% 순위(19위 시의 지방세 징수율 기준) 미만 자치단체의 징수율을 상위 25% 순위 수준으로 향상시키는 경우로 설정하였다. 주어진 자료와 가정 하에 계산을 해본 결과 첫 번째 가정의 경우 약 1,500억원, 그리고 두 번째 가정의 경우 약 3,000억원의 세수증가가 이루어지는 것으로 추정되었다(〈표-4〉 참조). 만일 이러한 시도를 광역자치단체와 군과 자치구에도 적용한다면 전국적으로 조 단위의 추가적인 세수확충이 이루어질 수 있다.

〈표-4〉 지방세 징수율 제고와 재원확충(효율성 증진)

(단위: 억원)

전국 평균(시) 징수율 달성 (가정 1)		상위 25% 순위 징수율 달성 (가정 2)	
세수증가	징수액 대비 증가율	세수증가	징수액 대비 증가율
1,504.7	1.91%	3,015.4	3.82%

주: 지방세 징수율은 2006년도의 징수결정액 대비 징수액을 기준으로 산정한 것임.

외국의 사례와 특히 복잡한 지방세 체계를 갖는 우리의 현실을 인식할 때, 전체 지방세의 징수율을 100% 수준으로 끌어올리는 것은 사실상 불가능하다. 하지만 평균적으로 지방세 징수율을 현재보다 몇 퍼센트 향상시킬 수 있는 효율성 증진의 여지는 충분히 있어 보인다.⁹⁾ 그러므로 중앙정부와 지방자치단체는 징수율이 100%에 이르지 못하는 이유(지역특수상황, 징세행정 효율성 미흡, 징세노력 부족, 기타 요인) 중에서 특히, 징세행정의 효율과 노력의 부족에 기인하는 요소들을 파악하고 이들을 개선하는 강력한 정책드라이브를 단행해야 한다.

9) 이와 관련하여 지방세 징수율에 대한 정의와 통계 공표를 보다 확실히 할 필요가 있다. 만일 징수결정액에 대비하는 (당해연도)징수액을 지방세 징수율로 정의할 경우 지방세 징수율은 90% 초반에 머무를 가능성이 높다.

나. DEA 기법에 의한 지방재정의 효율성 수준 측정

본 논문은 지방재정통계를 이용해서 재정 효율성의 수준을 측정하고자 시도해 보았다.

공공부문에서 성과(공공부문 활동에 대한 outcome)와 효율(활용된 자원에 대한 outcome)을 측정하는 것은 아직까지 상당한 한계가 있다(Afonso 외, p. 321). 이러한 상태에서 일련의 연구들이 공공부문의 효율성을 측정하고자 시도하였는데, 이들은 대체로 정부가 수행하는 핵심기능과 관련된 몇 가지 효율성 지표나 변수(많은 경우 데이터의 결핍으로 인해 proxy를 사용하였음)를 사용해서 분석하는 접근방식을 취하고 있다. 구체적인 사례를 예시하면, Afonso 외는 23개 OECD 국가를 대상으로 핵심 정부기능과 연계된 경비지출(기능별 세출)과 “단순한 성과 및 효율지표(simple performance and efficiency indicators)”를 생성한 다음 FDH 분석(Free Disposable Hull Analysis) 기법을 활용하여 공공부문 효율성을 측정하였다. 이들이 사용한 공공부문 성과지표는 행정, 교육, 보건, 사회 인프라와 재정의 3대 기능(경제안정, 소득재분배, 자원배분)과 연관성을 지니는 7개 outcome 지표이다.

지방정부를 대상으로 재정 효율성을 측정하려는 시도도 적지 않은데, 다수의 논문들이 지방자치단체의 경비지출과 그와 관련된 주요 산출물 지표(output indicator)를 선택한 다음 DEA(Data Envelopment Analysis) 기법 내지 FDH 기법 등을 활용해서 결과를 도출하는 경향을 보이고 있다. 논문에 따라서 재정지출의 산출물 지표에 차이가 있는데, 그것은 기본적으로 지방자치단체가 수행하는 핵심기능(지출)을 포괄해 주는 산출물 지표를 선정하는 과정에서 연구자별로 갖는 인식의 차이와 데이터의 이용 가능성으로 인해 발생한다. 예컨대, 대표적인 논문이라 할 수 있는 Vanden Eeckaut et al.(1993), Bruno De Borger et al.(1996)의 논문을 가지고 언급하면, Borger 외는 효율성 측정에 필요한 지방정부(589개 벨기에 지방정부)의 산출물 지표로서 최저생계보조금 수혜자수, 초등학교 등록학생수, 공공위락시설면적, 총인구, 65세 이상 인구비율을 사용한 반면에 Eeckaut 외는 Borger 외가 사용한 4개의 변수는 동일하게 사용하면서 공공위락시설면적 대신 도로연장과 범죄율 지표를 사용한 점에서 차이를 보인다.

Borger 외 등 여러 논문에서 인정하는 바와 같이, 효율성 분석에 사용된 산출물 변수들이 지방정부가 제공하는 각종 서비스를 총체적으로 반영하는 충분하고 정교한 변수이

기 보다 “대체적으로 반영하는 대용변수(crude proxies)”라는 점에서 분석의 한계가 있다(Borger 외, 153). 보다 정확한 효율성 분석이 이루어지기 위해서는 매우 정직한 수준의 산출물 변수가 활용되어야 하는데, 이를 충족하려면 정밀한 미시데이터와 경비가 소요된다.

이와 같은 사실을 인식하면서 본 논문은 Eeckaut 외와 Borger 외의 연구에 착안해서 우리나라 지방재정의 효율성 수준을 측정해 보았다. 분석의 대상은 77개 일반시의 2005년도 재정지출이며, 효율성 지수로 총인구, 65세 이상 인구, 국민기초생활보장수급자 비율, 도로연장, 초등·중학교 학생수, 면적이 사용되었다. 총인구 변수는 자치단체가 수행하는 제반 행·재정업무를 측정하는 대리변수로서 선정되었고, 65세 이상 인구는 자치단체가 노인층을 대상으로 제공하는 다양한 사회복지서비스의 산출물을 대신하는 변수로서 선정되었다(물론 이들이 지방자치단체의 재정지출에 의해 생산되는 직접적 산출물은 아니다). 국민기초생활보장수급자 비율은 저소득층을 대상으로 하는 자치단체의 서비스와 연계되고, 도로연장은 자치단체 재정의 상당 부분이 도로의 건설 및 유지에 사용되는 점에 착안하여 선정되었다. 초등·중학교 학생수는 비록 교육기능이 일반자치단체에 부여되어 있지 않지만, 현실적으로 자치단체가 상당한 금액의 교육경비를 부담하는 점을 고려하여 산출물 변수로 선정되었다. 면적은 관할 지역의 크기에 따라 경비지출에 큰 영향이 있을 것이라는 관점에서 선정되었다.¹⁰⁾

10) 참고로 일반 시의 재정지출을 DEA에 사용된 산출물 대리변수와 연계시켜 회귀분석을 해본 결과, 모델의 설정이나 변수의 선정은 비교적 합리적인 것으로 나타났다. 다만, 산출물 변수 중에서 65세 이상 인구비율과 도로연장의 두 변수가 통계적으로 유의성이 낮은 것으로 파악되었다.

지방재정지출과 주요 산출물 변수간의 회귀분석 결과

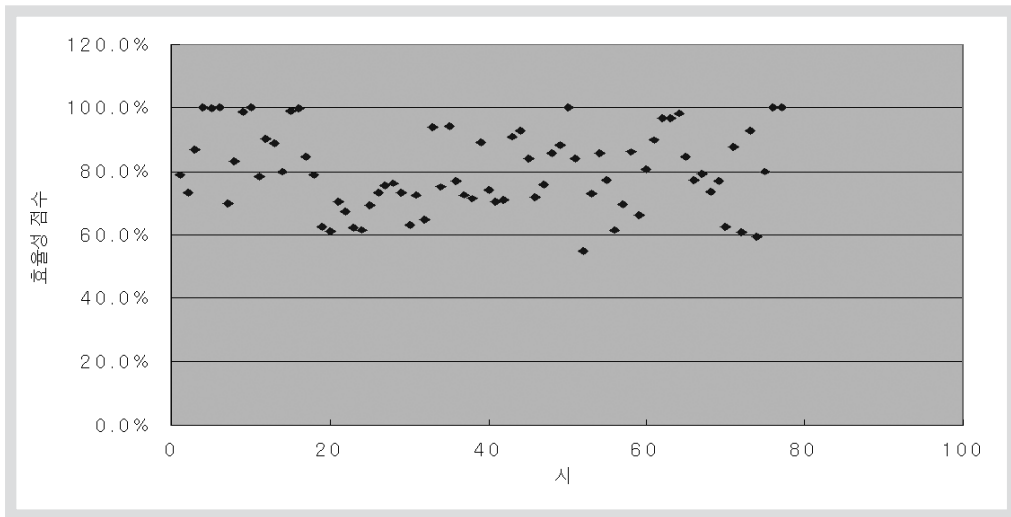
회귀분석 결과
$LEXP = \alpha + \beta_1 POP + \beta_2 OLD + \beta_3 AREA + \beta_4 ROAD + \beta_5 LOWI + \beta_6 PODEN$
$LEXP = 80.677.5 + 0.7970POP - 1,261.9OLD + 0.0843AREA + 0.0122ROAD + 8,875.6LOWI - 12.300PODEN$
$(3.356) \quad (19.505) \quad (-0.397) \quad (3.069) \quad (0.496) \quad (1.644) \quad (-3.861)$
$R^2 = 0.911, Adj R^2 = 0.903, DW = 1.536$

주1: LEXP, POP, OLD, AREA, ROAD, LOWI, PODEN은 각각 지방재정지출, 총인구, 65세 이상 인구비율, 면적, 도로연장, 국민기초생활보장수급자 비율, 인구밀도를 의미함.

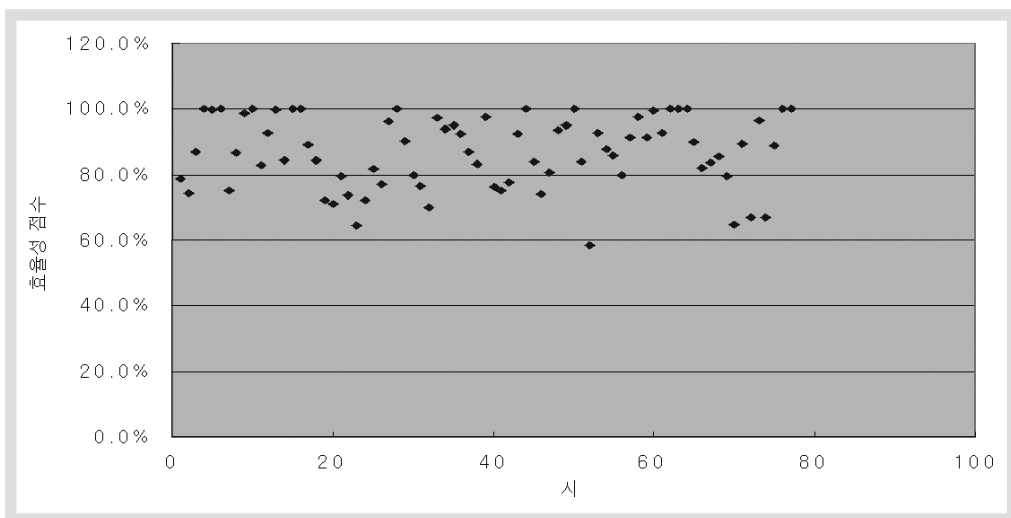
주2: ()의 숫자는 t-statistic 임.

DEA 기법에 의한 분석결과와 관련 기본통계분석에 관한 내용이 <그림-2>, <그림-3>, <표-5>, <표-6>에 담겨 있다(참고로 분석(I), 분석(II)의 차이는 면적 변수를 포함하지 않은 경우와 포함한 경우의 차이를 의미한다). 결론적으로 말하면, 분석결과 77개의 시 가운데서 약 1/4 정도가 상대적으로 효율적인 재정운영을 하는 것으로 파악된 반면 다수의 자치단체들은 효율성 증진을 위해 더 많은 노력을 해야 하는 것으로 나타났다.

[그림-2] DEA 기법에 의한 지방재정 효율성 분석(Ⅰ)



[그림-3] DEA 기법에 의한 지방재정 효율성 분석(Ⅱ)



〈표-5〉 DEA 결과를 토대로 한 지방자치단체의 효율성 분포

(단위: 단체 수)

DEA 효율성	분석(Ⅰ)	분석(Ⅱ)
0.5-0.6	2	1
0.6-0.7	14	4
0.7-0.8	27	17
0.8-0.9	15	21
0.9-1.0	19	34

〈표-6〉 DEA 결과에 대한 기본통계

	평균	표준편차	왜도	첨도	최대값	최소값
분석Ⅰ	0.802	0.125	0.081	-0.9998	1.000	0.550
분석Ⅱ	0.868	0.109	-0.483	-0.6647	1.000	0.585

본 논문이 시도한 DEA의 과정과 결과의 해석에 있어서는 분명히 문제와 한계가 있다. 그것은 이용 가능한 데이터의 제약과 산출물 변수의 선정 그리고 DEA 기법이 지니는 한계 등에 연유한다. 하지만 그러한 문제와 한계에도 불구하고 거시적으로 볼 때 지방재정의 운영에 전반적으로 비효율 문제가 존재하는 것은 분명한 사실이다.

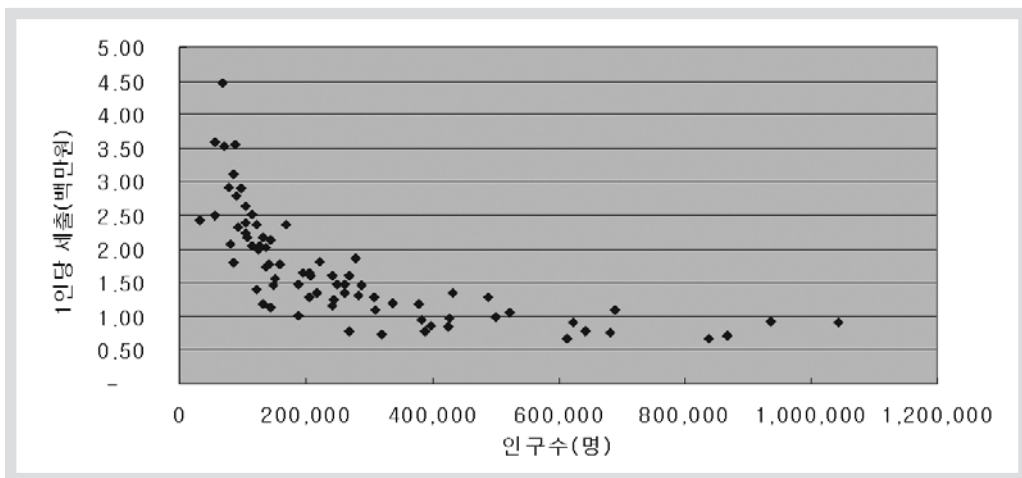
2. 지방재정지출과 규모경제

일반적으로 지방자치단체의 규모와 단위비용 간에는 규모경제현상이 나타날 가능성이 높다. 물론 모든 지출 분야에서 규모경제현상이 나타날 수는 없지만 상당수의 지출 영역에서 규모경제가 발생할 가능성이 크다. 이 경우 지방자치단체의 규모가 증가함에 따라 1인당 비용(지출)이 줄어드는 현상이 관측된다. 이와 관련하여 본 연구에서는 인구 규모에 대해 재정지출의 규모경제현상이 존재하는지를 분석해 보았다. 분석은 기본적으로 2005년도 결산자료와 인구자료를 사용해서 77개 시의 인구 규모와 1인당 지출간의 관계를 분석하는 접근을 취하였다. 분석에 사용된 데이터는 인구와 1인당 지출총액 및 주요 기

능별 지출(‘관’ 분류)이고, 분석기법은 분포도 분석(plotting analysis)을 활용하였다.

분석결과 지출총액, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비 등의 지출 분야에서는 규모경제현상이 뚜렷이 나타난 반면 농수산개발비, 지역경제개발비, 교통관리비 등의 지출 분야에서는 규모경제현상이 나타나지 않았다. 그밖에 입법 및 선거관계비, 교육 및 문화비, 주택 및 지역사회개발비 등의 지출 분야에서는 다소 모호한 분석결과가 나타났다(부록 참조). 주요 지출기능별 1인당 지출액에 관한 기초통계 분석결과에 의하면, 비교대상 중에서는 교육 및 문화비의 지역간 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

[그림-4] 인구와 1인당 지출총액



이와 같은 결과는 향후 재정 효율성 증진을 모색하는 과정에서 정책적으로 참고할 필요가 있다. 예를 들어, 규모경제현상이 뚜렷이 나타나는 지출 분야에 대하여는 가능한 지역 간 공동생산, 공동구입 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있고, 규모경제현상이 나타나지 않거나 미미한 분야에 대하여는 다른 대안을 모색하는 것이다. 현재는 데이터의 제약으로 인해 추가적으로 분석하지는 못했지만, 만일 동일한 사업을 대상으로 지역 간에 규모경제가 존재하는지의 여부를 실증적으로 파악할 수 있다면 그것은 정책판단 과정에서 매우 유용하게 활용될 것이다.

Ⅳ. 지방자치단체 재정운영의 효율성 제고방안 － 예산절감을 중심으로

1. 효율성 증진의 전제조건－비용 산정

앞서 파악한 바와 같이 재정 효율성의 상태를 측정하고 그것을 기반으로 효율성을 높이기 위해서는 무엇보다도 재정사업의 예산과 투입비용 그리고 투입과 연계된 산출 및 성과에 관한 객관적인 정보가 필요하다. 이 중에서도 특히, 비용정보를 체계적으로 생산하고 활용하는 것이 매우 중요하다. 그것은 행정서비스의 공급비용과 제공된 행정서비스간의 인과관계가 계량적으로 드러날 때 재정지출의 효율을 측정할 수 있고 또한 그 결과를 토대로 서비스의 개선과 자원의 효율적 이용을 도모할 수 있기 때문이다. 현재와 같이 예산 속에 비용과 자산이 혼재된 상태에서는 자치단체가 수행하는 주요 재정사업의 비용-효과성을 점검하는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 관점에서 볼 때, 재정활동에 대한 평가를 지금까지 주목해 왔던 예산의 관점에서 벗어나 비용의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 예산과 비용을 연계시키는 예산비용시스템(budget-costing system)의 구축과 함께 재정활동을 다양한 데이터 기반(재정·비재정통계)과 전산으로 연계 분석하는 재정정보시스템을 구축해야 한다.¹¹⁾ 특히, 최근에 개편된 예산회계제도가 재정 효율성을 구현하는 제도적 장치로서 제 기능을 발휘하기 위해서는 자산평가시스템의 개발, 정책사업 및 단위사업별 비용 산정, 예산성과관리시스템의 구축과 같은 문제를 하루 속히 해소해야 한다. 이와 같은 정보인프라가 구축되지 않은 채 재정의 효율성을 논할 경우 부정확하고 불충분한 정보에 의존하는 소모적 논쟁에 휩쓸릴 가능성이 크다.

앞서 행하였던 DEA 결과 등을 미루어 볼 때, 현실적으로 유사한 재정사업을 수행하는 자치단체들 간에 행정비용 면에서 상당한 차이가 존재할 것으로 추측된다. 자치단체 간에 비용구조(cost structure) 등 다양한 격차요인이 존재하는 현실 상황에서 행정서비스

11) 최근에 정부가 사업예산제도와 복식부기회계제도를 도입하고 재정정보화 작업에 박차를 가한 것은 재정의 효율성 측면에서 상당한 의미가 있다. 다만, 아직은 이들이 제도도입의 초기에 있고 원가산정, 성과관리 지표개발 등 핵심 인프라를 충분히 갖추지 못한 상태여서 정상적인 효과가 나타나기까지는 앞으로 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다.

의 공급비용을 자치단체 간에 직접적으로 비교하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.¹²⁾ 만일 서비스 공급비용을 자치단체 간에 객관적으로 비교하고자 한다면 먼저, 중앙정부 또는 제3의 독립기관이 나서서 통일된 「비용 표준화 지침」을 제시해야 한다. 지금까지는 통일된 기준이 없어서 자치단체가 수행하는 주요 재정사업의 비용을 객관적으로 산정할 수가 없었고, 따라서 어떤 자치단체가 어떤 사업부문에서 비용-효과적인 재정활동을 수행하는지에 대해 알 수가 없었다. 이것은 다시 말해서, 재정 효율성을 벤치마킹 할 수 있는 대상 단체를 선정하기가 현실적으로 용이하지 않음을 암시한다.

비용의 배분이 제대로 이루어질 때 비로소 자치단체가 주민들에게 재정 책임성(fiscal accountability)을 입증할 수 있고 재정사업을 실시하는 조직과 사업단위의 비용-효율성을 점검할 수 있다. 객관적인 비용을 산정하기 위해서는 재정사업의 수행과 관련된 모든 활동(activities)의 과정과 업무량을 체계적으로 기록하는 데이터가 수집되어야 하고 또한 그 신뢰성이 확보되어야 한다(Audit Commission). 비용의 산정은 가능한 모든 비용을 망라하는 총비용(full cost)의 관점에서 접근되어야 하며, 이때 총비용을 구성하는 세부 비용항목의 내역이 구체적으로 제시될 수 있어야 한다. 총비용은 직접비와 간접비를 포괄하는데, 특성상 다수의 비용대상과 연관된 간접비를 객관적으로 산정하는 과정에서 애로가 발생한다. 구체적으로, 각 재정사업과 관련 조직의 간접비용을 산출하기 위해서는 이들과 연계된 자치단체 내부의 각종 지원서비스(재무, 기본경비, 인력, 시설관리, 전산 등)의 지원경비를 합리적으로 배분해야 하는데, 실제로 이 작업은 결코 만만치 않다. 내부 간접비(internal overheads)를 지나치게 정밀하게 계산하고자 시도할 경우 오히려 관련비용이 크게 증가하는 모순이 생기고, 반면에 간접비의 배분을 지나치게 단순화할 경우 비용-효율성을 객관적으로 점검할 수 없는 장애에 부딪힌다(그럼에도 불구하고 간접비의 배분방식은 가능한 단순화시키는 것이 바람직하다). 영국의 경우 활동 수준, 청사면적, 직접 소요시간 등의 변수를 고려해서 간접비용을 추정하는 방안을 제시하기도 하지만(Audit Commission, p. 20), 그것을 실제 상황에 적용할 경우 보다 세부적인 가이드라인이 필요하다.

요약하면, 재정지출의 효율과 성과를 제대로 측정하려면 직접비는 물론 간접비를 각 사업 및 조직 단위와 연계시켜 산정하는 한편 지방자치단체들을 공정하게 비교할 수 있는

12) 예컨대, 사회적으로 논란이 되고 있는 아파트 분양원가를 공개하는 과정에서 비용의 항목과 범위가 다양하여 어떤 입장을 취하는지에 따라 그 결과가 크게 달라지는 점을 상기할 필요가 있다.

비용·산출·성과 인프라를 구축해야 한다. 이러한 장치와 수단이 구비될 때, 자기진단은 물론 상호학습과 벤치마킹의 방식을 통해 자치단체의 효율성이 증진될 수 있다.

2. 지방재정의 효율성 제고에 대한 기본접근 － 예산과정을 중심으로

지방재정의 효율성은 예산의 계획단계로부터 편성, 집행, 결산, 재정평가 및 환류의 전 예산과정(budget process)과 결부되어 발생한다. 따라서 이들 각 과정별로 효율성의 증진을 모색하면서 전체를 연계시켜 줄 때 효율성은 크게 향상될 수 있다. 이러한 사실을 염두에 두면서 여기서는 각 예산과정별로 재정 효율성을 개선할 수 있는 영역과 내용에 관하여 기술하고자 한다.

먼저, 예산의 계획단계에서 중점적으로 다루어져야 할 사항은 다음과 같다.

예산의 계획단계(예산에 대해 기본구상을 하고 예산을 편성하는 단계를 포괄함)는 공공서비스를 생산하거나 주민만족을 직접적으로 증가시키는 단계는 아니지만, 효율성을 근본적으로 높이기 위해서는 반드시 이 단계에서 그 기반을 공고히 해야 한다. 계획단계는 거시적으로 보아 자치단체 재정의 수입과 지출에 대한 총체적 상황과 세부내역을 합리적으로 예측하고 설계하면서 예산지출의 미래 결과(산출물, 성과 등)를 구상하는데 중점을 둔다. 여기에는 재정운용의 배경이 되는 사회·경제적 여건 변수에 대한 객관적인 예측 전망과 더불어 세입 예측, 사업우선순위 선정 및 투자 타당성 점검, 각종 재정활동별 사업금액 배분 및 성과목표 설정과 같은 내용들이 기본적으로 포함된다.

실제로 객관적인 예측과 정확한 사업별 원가 그리고 합리적이고 측정가능한 성과목표가 제시되지 못할 경우 각종 재정활동의 효율성을 점검하고 구현하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 예산의 계획단계는 예산의 효율적 집행을 유도하고 집행된 예산의 효율적 사용 여부를 점검하는 기반 역할을 수행하는 점에서 중요하다. 한마디로, 잘 정비된 재정 계획이 사전에 마련되지 않는다면 생산적이고 창의적인 예산집행이 이루어질 수 없고 나아가 재정활동의 성과를 제대로 측정할 수 없다.

예산의 집행단계는 재정 효율성이 실질적이고 다양한 형태로 구현되는 예산과정이다. 이 단계는 세부적으로 자금의 배정, 예산사업의 계약심사와 체결, 예산집행(즉, 사업실시)

으로 구분된다. 자금의 배정이란 편성된 예산을 부서별, 사업별로 자금을 할당하는 재정 활동을 말하는데, 실제로 이 과정에서 재정 효율성을 크게 향상시킬만한 업무대상과 정책 대안은 많지 않다. 예를 들어, 자금의 안배시기를 자치단체의 자금수급 상태, 여유자금 운영 등 재무경영의 관점에서 각 사업별로 적절히 조정해서 이자수입의 증대효과를 창출하거나 전자결제와 신용결제 등 신 기법을 도입하여 예산절감효과를 창출하는 정도가 이 단계에서 기대할 수 있는 수준이다.

예산사업의 입찰 및 계약을 실시하는 단계는 실제로 여러 가지 관점에서 재정 효율성을 높일 수 있는 예산과정이다. 현실적으로 지방자치단체는 법규에 의해 각종 사업을 실시하기에 앞서 반드시 입찰 및 계약절차를 거쳐야 하는데, 이때 입찰 및 계약의 방식과 대상과 내용을 어떻게 정하느냐에 따라 다양한 형태의 재정적 효율과 비효율이 나타날 수 있다. 즉, 창의적이고 생산적인 계약방식을 채택하는 자치단체는 효율성 증진효과를 누리지만 그렇지 못한 자치단체는 예산낭비 등 비효율적인 재정운동을 초래한다. 2006년 말 기준으로 전국 지방자치단체의 총 계약 실적이 15조 3,014억원(145,334 계약 건수)으로 2006년도 당초 예산의 15.1%에 해당하는 큰 금액임을 인식할 때(행정안전부), 계약과 관련된 재정의 효율성 문제가 매우 중요함을 새삼 상기할 수 있다. 단순히 산술적으로 계산하자면, 만일 계약과 관련하여 효율성을 7~10% 증진시킨다면 연간 1~2조원 규모의 예산절감이 이루어질 수 있다.

계약을 체결하는 과정에서 효율성 증진에 결정적인 영향을 미치는 요인으로서는 자치단체가 구입하려는 재화와 서비스의 질·양과 가격 두 요인이 있다. 만일 재화와 서비스의 품질이 동일하다면 가격이 싼 공급자와 계약을 체결하는 것이 합리적이다. 하지만 만일 자치단체가 필요로 하는 계약의 내용이 경험과 안전의 보장과 신뢰를 요하는 것이라면 가격 이외에 다른 중요한 요인이 고려되어야 한다. 예를 들어, 신뢰재(trust goods)를 필요로 하는 상황에서 만일 최저가격 조건에만 치중한다면 계약체결에 따른 중장기 부대비용이 커질 가능성이 있고, 그 결과 재정의 비효율성이 발생한다. 그러므로 계약의 대상사업을 가격 중심으로 실시할 것과, 가격과 비가격 요인(서비스의 신뢰성, 안전성, 지속성 등)을 동시에 고려해서 실시할 것을 객관적으로 유형화해서 계약 제도를 운영하는 접근이 필요하다.

계약을 완료하고 구체적으로 사업을 실시하는 단계(일부 예산사업의 경우 입찰 및 계약단계를 거치지 않고 바로 사업실시에 들어감) 또한 재정의 효율성을 구현하는 데 있어서 매우 중요하다. 이 단계에서는 지방자치단체가 직접 서비스를 제공하거나(민원처리,

사회복지·대인서비스 제공 등) 민간위탁업체나 비영리단체 등이 주체가 되어 사업을 실시하는데, 어느 경우이던 자금투입의 적정성, 서비스 충족도, 투입원가의 절약 가능성, 사업공기 달성도 등의 관점에서 재정의 효율성을 증진시킬 수 있는 방안과 여지를 발견할 수 있다. 특히, 외부기관과의 계약을 통해 예산사업을 추진하는 경우에는 사업진행의 주요 사항을 비용-효과적 관점에서 점검하고 감독하는 것이 중요하고, 자치단체가 직접 사업을 수행하는 경우에는 인력·시간·업무처리 전반에 걸쳐 창의적이고 혁신적인 업무 기법을 도입하는 것이 효율성 증진 차원에서 매우 중요하다.

〈표-7〉 예산의 계획·집행과 재정 효율성 증진 경로

			예산계획·편성	예산집행		
				자금배정	입찰·계약·구매	사업실시
효율성 증진	규모경제 (economies of scale)					
	거래비용 (transaction costs)					
	기술혁신	새로운 서비스 제공				
		업무과정 개선				
	효율적 자원배분					
	기타(민간위탁, 창의적 자체노력, 벤치마킹, 감독 등)					

주: 음영 부분은 각 예산단계별로 특히 강조되어야 할 재정 효율성 요인을 의미함.

3. 지방재정의 효율성 제고방안

— 중앙정부와 자치단체의 역할분담

지방재정의 효율성을 제고시키는 방안은 크게 보아 중앙정부가 주도하는 접근과 지방자치단체가 주도하는 접근으로 구분해서 모색할 수 있다. 전자는 전국 단위에서 공통적으로 적용할 필요가 있고 또한 그 적용이 가능한 재정 효율성 요인들을 파악해서 중앙정부가 주도적으로 추진하는 것이고, 후자는 각 자치단체가 지역의 특성과 여건을 고려하면서 자율적으로 ‘효율성 증진’을 모색하는 것을 의미한다. 지금부터는 이에 관하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 중앙정부 주도의 지방재정 효율성 증진 방안

현행 지방재정관리제도¹³⁾와 재정운영 관행을 종합적으로 고려하면서 중앙정부가 주도해서 지방재정의 효율성을 증진시킬 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 지방재정관리제도와 재정계획성의 개선

첫째, 중기재정계획의 실용성을 근본적으로 확보하고 그것을 단·장기 재정활동에 적극적으로 연계 활용한다.¹⁴⁾ 예산의 편성단계에서 중장기 거시계획과 당해 연도 예산계획 간의 연계성을 확보하고 그 틀 안에서 예산을 구체적으로 편성하는 것이 효율성 실현의 첫걸음을 상기할 때, 중기재정계획의 실효성을 확보하는 정책의 전환이 절실히 필요하다. 이 과정에서는 중기재정계획의 예측성, 신뢰성, 유용성을 제고하고, 사업예산제도와 중기재정계획간의 연계성을 높이는 획기적인 제도 변화가 요구된다. 중기재정계획은 각 자치단체가 기본적으로 중앙정부의 요구사항과 형식을 준수하되, 지역의 특성과 필요성을 적극적으로 반영하는 방식으로 운영되는 것이 바람직하다.

그리고 본예산을 편성하기에 앞서 일정한 기간을 두고(예컨대, 6개월 전후) 사전예산(pre-budgeting)을 잠정적으로 편성해서 공표하는 것도 재정 효율성의 증진 차원에서 시도해 볼만하다.¹⁵⁾

둘째, 지방재정 투·융자심사제도의 내실을 강화해야 한다.¹⁶⁾ 구체적으로, 상위정부가 관장하는 재정투·융자심사의 범위와 기준을 대폭 완화해서 지방이 자율적으로 판단할 수 있는 영역을 확대하는 방향으로 제도 개편을 할 필요가 있다. 이와 함께 각 자치단체는 중요한 투자사업에 대해 사업의 경제적·사회적 타당성을 사전에 면밀히 점검하고 사후적으로 그 실적을 체계적으로 관리하는 시스템을 정립해야 한다. 그리고 자치단체들이

13) 현행 지방재정관리제도 중에서 재정 효율성의 관점에서 특별히 중요한 제도로는 중기지방재정계획제도와 투·융자심사제도 그리고 지방재정인센티브제도를 지목할 수 있다.

14) 중기지방재정계획은 지방자치단체의 중장기 재정수요를 전망하고 계획하는 5년 단위의 예산계획으로 효율적인 자원배분과 계획적인 지방재정 운용을 목적으로 도입되었으나, 그동안 실용성과 신뢰성을 결여한 채 형식적인 미래재정계획제도로서 운영되는 문제점을 노정하였다.

15) 사전예산보고는 본예산을 편성하기 전에 예산 여건에 관한 기본 시나리오를 설정하여 예산을 예비적으로 계획해 보는 것으로, 다양한 이해관계자의 검토 의견을 거치면서 향후 본예산을 확정짓는데 많은 도움을 준다.

16) 재정투·융자심사제도는 지방재정의 계획적, 효율적 운영을 유도하고 각종 중복투자과 무분별한 투자를 방지하는 제도로서 의의가 있으나, 지방자치단체의 투자판단과 자율성을 일정 수준 제한하는 문제를 안고 있다.

자발적으로 “자기재정규율(self fiscal discipline)”을 수립해서 자체투자심사를 강화하는 한편 지역의 전문가·NGO·주민들이 투자심사에 참여할 수 있는 통로를 확대해야 한다.

셋째, 자치단체의 이월금 관행을 최소화시켜야 한다. 현재 지방재정법에서는 재정운영의 탄력성을 도모할 목적으로 예산의 이월과 세입잉여금의 세입이입을 허용하는데, 제도적 유용성에도 불구하고 이들의 남용현상이 과다하여 재정운영의 비효율성이 초래되고 있다. 지방재정에서 이월금이 차지하는 비중이 큰 점을 상기할 때, 이월금의 관리는 재정 효율성의 증진 차원에서 주목되어야 한다. 물론 이월금 속에는 계속비 이월이 평균 30~40%를 차지하고 자치단체의 통제 외적요인에 의한 이월금이 적지 않지만, 상당한 규모의 이월금이 재정운영의 비계획성, 비효율성과 같은 자치단체의 내적 요인에 의해 발생하고 있는 사실을 결코 간과해서는 안 된다.

이월금 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 투자사업의 계획성을 제고시키는 자치단체의 노력이 선행되어야 한다. 지방자치단체들 가운데는 투자사업에 대한 사전타당성 조사, 지역상황 점검(집단민원, 용지보상 지연, 부지 미확보 등), 사업계획 정비, 재원 확보 방안 등에 대한 명확한 검증 절차 없이 투자사업을 추진하거나 도덕적 해이(moral hazard) 행태를 보이는 경우가 상당수 발견된다. 따라서 과도한 자금이월에 따른 재정 건전성의 손상을 예방하고, 적절한 사업집행을 통해 효율성을 실현하는 차원에서 투자사업의 계획성을 높이는 대안을 강구해야 한다. 이와 관련해서 중앙정부가 계속비 이월을 제외한 재정이월금의 상한비율을 제한하는 방안(예컨대, 세출액의 10% 이내)을 적극적으로 검토할 것을 제시한다(임성일, 2006).

넷째, 지방자치단체의 추가경정예산편성 관행을 개선해야 한다. 2006년도 지방재정 분석에 의하면 추경예산편성비율(추경예산/당초예산 비율)의 전국 평균은 19.1%(특별·광역시 9.5%, 도 10.8%, 시 20.2%, 군 20.7%, 자치구 18.1%)이고, 3회 이상 추경예산을 편성한 자치단체수가 전체의 약 60%에 가까운 144개 단체로 나타났다. 이러한 사실은 지방자치단체의 추경예산편성 관행이 심각한 수준에 있음을 보여주는 것으로, 예산의 계획성과 재정운영의 신중성이 낮은 상태에 있음을 단적으로 입증한다.¹⁷⁾ 과도하고 빈번한 추경예산 편성은 재정의 계획성 문제를 노정할 뿐 아니라 예산집행의 적시성, 종합성, 체계성 등에 부정적인 영향을 미쳐 궁극적으로 재정 효율성을 떨어뜨린다. 이러한 사실을 인

17) 물론 지방자치단체의 추경예산 편성 사유가 자치단체가 통제할 수 없는 외부적 요인(국고보조금 내시 및 집행 지연, 재해 발생 등)에 의해 발생하는 경우가 많지만, 상당수의 자치단체들은 외부적 추경예산 요인에 편승해서 일부 불합리한 내부적 예산요인을 합리화시키는 기회로 활용하는 행태를 보이고 있다.

식할 때, 앞으로는 지방자치단체의 추경예산편성의 한도를 재해발생 등 특수 상황을 예외로 1회 이내로 제한하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

나. 계약업무의 전문성과 전담 역량 제고

계약업무의 전문성과 전담 역량을 높이는 제도적 장치를 마련하는 한편 정보·구매·이용 등을 공유할 수 있는 여건과 장치를 구축해야 한다. 전자와 관련해서는 광역자치단체를 중심으로 계약업무를 전문적으로 담당하는 전담조직을 확대 강화할 필요가 있다. 다만, 이 경우에도 지역의 실정을 감안해야 하고, 중·장기 관점에서 전담기구 설치방식(전문성의 내부화: 완전 “in-house” 방식 또는 부분 “in-house” 방식)과 민간위탁(contracting out)방식 그리고 기존 시스템의 보장 및 기타 대안 간에 객관적인 비용-편익을 비교한 다음 최종적으로 결정해야 한다. 현실적으로 연간 수 천억원에서 1조원 내외의 많은 계약업무를 처리하는 특별·광역시와 인구와 재정 규모가 큰 몇몇 도의 경우는 계약전문가로 구성된 계약전담기구를 설치하는 것이 재정의 효율성을 증진시키는 대안으로 간주될 수 있다. 하지만 계약업무의 규모와 성격을 파악할 때, 현재 수준에서 질적 보강을 통해 업무의 감당이 가능한 도의 경우에는 반드시 그러한 접근을 취하지 않아도 될 것으로 보인다. 이 모든 것은 단기의 근시안적 시각에서 접근되어서는 안 되며, 인력·비용·인사관리의 측면과 조직문화 등을 포괄적으로 고려하는 중장기 시각에서 검토되어야 한다. 그리고 지방계약담당 공무원의 전문성 향상을 위한 단계적 실천방안을 지속적으로 강화해야 한다. 현재도 100억원 미만의 사업비 검토의 경우 민간전문기관(원가계산기관)을 활용토록 하고 있으나 그것이 조달청 위탁에 비해 반드시 경제적이고 효율적이라 할 수 없고 장기적으로 자치단체의 전문성 향상에 장애가 될 수 있으므로 각 자치단체는 중장기 관점에서 자신에게 가장 적합한 대안을 검토하고 실천해야 한다. 단기적으로는, 계약부서에 경험과 능력 면에서 전문성이 있는 사람을 배치하고 소수의 민간전문가를 일정 기간 계약하는 동시에 공무원의 전문성 향상을 목표로 하는 체계적이고 지속적인 교육훈련을 실시하는 접근이 필요하다. 그밖에 원가계산 및 검토 전문기관에 대한 관리감독을 강화하고 자치단체에 적합한 예정가격 산정기관을 육성하는 방안에 대하여도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다(박채규, p. 32).

후자와 관련해서는 국가 또는 광역 단위에서 조달 및 재정운영관련 정보를 공유하

는 체제를 구축하는 접근이 우선적으로 필요하다. 아울러 중앙정부(또는 광역자치단체)는 자치단체 간에 공동 구매·건설·이용이 가능한 대상사업을 구체적으로 명시하고 이를 적극적으로 활용하는 자치단체에 대해 재정인센티브를 부여하는 방안을 한층 더 강화해야 한다. 특히, 공동사업이 성공하기 위해서는 현재와 같이 단기적으로 접근하기보다 3~5년의 중기 관점에서 중앙정부와 관련 자치단체 간에 충분한 투자계획과 협약을 수립하여 추진하는 새로운 접근방식이 요구된다.

다. 재정 효율성 증진 프로그램 실시

지방자치단체별로 재정 효율성 증진계획(핵심과제로서 예산절감을 설정함)을 수립하고 그 속에 구체적인 목표와 실천 수단과 방법을 제시하도록 유도하는 범 자치단체 차원의 '효율성 증진 프로그램'을 실시할 필요가 있다. 이러한 정책을 추진하는 과정에서는 지방의 자율성을 최대한 보장하되, 국가 차원에서 지방재정의 효율성과 주민의 지방자치 만족도를 향상시키는데 필요한 최저 수준에 대해서는 국가가 정책 드라이브를 주도해야 한다. 구체적으로, 중앙정부는 예산절감의 중장기 달성 목표(예: 연평균 3%)와 기준점(baseline)의 설정, 예산절감의 범위와 산정원칙, 재정인센티브 부여 등의 사안에 대해 정책을 주도해 나가야 한다. 그리고 재정 효율성 증진 프로그램을 추진하는 과정에서는 예산절감의 목표를 회계연도나 단기에 치중해서 설정하고 평가하지 않고, 5~10년의 중장기적 관점에서 접근하는 정책의 기초를 정립해야 한다.¹⁸⁾ 이것은 자치단체별로 처한 여건과 구조적 특성이 다를 뿐 아니라 동 프로그램에 대한 자치단체의 자발적 참여와 정책의 실효성을 담보하는 차원에서 그 합리성이 있다.

예산절감정책을 추진하는 과정에서 흔히 나타나는 현상으로 지방자치단체들이 정부의 정책을 선제적으로 인지하고 처음부터 예산을 과대 편성하거나 이곳저곳에 융통성의 여지를 남겨두어 비교적 손쉽게 예산을 삭감하는 경향이다. 이러한 임기응변적이고 형식적인 예산절감행태를 방지하기 위해서는 특히 일회성이 아닌 중장기 관점의 예산절감정책을 추진해야 한다. 아울러 예산절감 여부를 계량적으로 비교 점검할 수 있는 원칙과 측정 잣대를 마련해야 한다. 이와 관련하여 영국 정부가 근년에 지방재정의 지출 효율성을

18) 참고로 신정부는 지방예산 10% 절감목표를 내걸고 관련정책을 추진 중이다. 이것은 12.3조원에 해당하는 큰 금액이며, 세부적으로는 금년도 예산집행 상 절감액 5.1조원(전체 절감액의 42%)과 2009년도 예산편성 상 절감액 7.2조원(58%)을 잠정적인 목표로 책정하고 있다.

2) 지방자치단체 중심의 재정 효율성 증진방안

지방자치단체가 중심이 되어 재정 효율성을 높이기 위해서는 무엇보다도 각 자치단체가 엄격한 자기재정규율을 수립하고 그것을 충실히 이행하는 재정운영 행태의 변화가 필요하다. 여기서는 자치단체의 예산집행과 관련이 깊은 재정 효율성 증진 사안에 중점을 두고자 하며, 그 접근에 있어서는 앞서 기술한 재정 효율성의 관계요인과 경로를 염두에 두고 기술한다.

가. 예산사업의 총체적 관리시스템 확보

재정 효율성을 증진시키기 위해서는 모든 예산사업에 대해 계획단계로부터 사업종료단계에 이르는 전 사업수명주기를 체계적으로 관리하는 시스템을 구축해야 한다. 동 시스템은 사업의 특성과 목적, 사업 책임자(개인·조직 등), 예산의 편성 및 집행내역, 사업의 원가와 총사업비, 현재 진행상태, 성과목표와 달성 정도 등을 특정 순환 시점이나 종료 시점에서 실시간으로 종합적으로 관리할 수 있는 역량을 구비해야 한다. 좀 더 구체적으로 언급하면, 투자사업의 타당성 결과와 진행 중인 사업의 상태 비교, 총사업비의 증액과 공기지연 등의 사업이월 가능성 점검, 예산 낭비성 여부, 적정예산 및 사업원가 점검, 사업의 위험성·불확실성 및 완성 가능성, 사업의 성과목표·측정수단 및 결과, 사업간 유사·중복, 소액투자사업, 계속사업의 진행상태(계획변경, 공기지연, 예산증액 등)와 사업이력 등에 대해 총체적으로 점검하고 관리할 수 있는 수준의 역량을 갖추어야 한다.

나. 규모경제를 통한 재정 효율성 증진

규모경제를 통해 재정 효율성을 실현하기 위해서는 자치단체가 생산하고 소비하는 시설·물품·서비스를 공동으로 공급하거나 구입, 활용하는 재정관행을 적극적으로 확대시키는 정책과 마인드의 변화가 필요하다. 우리나라의 경우 지역주의와 정서·문화, 자치단체간의 신뢰 부족 등의 이유로 지역 간 공동 구매, 공동 활용, 자치단체 간 계약에 의한 시설 및 서비스 활용 등의 추진실적이 매우 부진한데, 이러한 경향을 앞으로 협력형(또는 공동형) 재정활동방식으로 전환시켜야 한다. 만일 현재의 비협력적 재정활동 경향을

선진국의 사례와 세부적으로 비교해 계량화한다면 아마도 그 금액은 엄청난 재정낭비로 평가될 것이다. 협력형 재정활동은 자치단체간은 물론 중앙정부와 자치단체, 자치단체와 민간부문, 그리고 자치단체 내의 관계부서 간에도 활발히 전개되어야 한다. 예컨대, 각 자치단체별로 사업과 사안에 따라 때로는 2~3개 인근 자치단체가 공동으로 시설을 건축하고 활용(복지·체육시설 등)하는 예산활동을 할 수 있고, 때로는 수십 개의 자치단체가 일종의 컨소시엄을 형성하여 예산을 절감하는 효율성 증진을 구현할 수 있다.

협력형 재정활동이 적극적으로 확산되려면 무엇보다도 각 자치단체가 조직 차원에서 축적해 온 핵심적인 지식과 정보와 기술이 전국의 자치단체 간에 수시로 교류되고 학습되는 여건이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 협력대상사업에 관한 상세한 정보를 자치단체별로 데이터 베이스 화하여 공개, 활용하는 관행을 정착시켜야 한다. 이와 관련하여 각 자치단체가 협력가능사업에 관한 주요 정보를 시·군·구 행정종합정보시스템에 올려서 정보를 공유하는 접근방법을 취하거나 광역자치단체가 관할 시·군·구의 협력가능사업에 관한 사항을 취합하여 정보를 공유하는 접근방법을 취할 수 있다(강인성, pp. 121-122). 정보의 공유가 활성화될 때 재정활동을 공유할 수 있는 의사결정이 신속히 이루어질 수 있고 관련 거래비용이 절감될 수 있다.

규모경제를 통한 효율성 증진은 비단 공동생산, 공동구입, 공동이용 분야 뿐 아니라 유사·중복사업의 사전적 차단과 통·폐합, 재정·경제의 예측 전망, 인접지역과 공동 교육 및 훈련, 전산시스템의 공유, 지방세 징수 등 각종 재원조달 부문에서도 적극적으로 활성화되어야 한다.

다. 거래비용 감소를 통한 재정 효율성 증진

거래비용의 감소를 통해 재정의 효율성을 증진시키는 방안은 통상 자치단체의 정보역량 강화와 부정·부패 감소 그리고 불필요한 규제의 완화를 중심으로 모색된다. 정보역량 강화문제는 자치단체가 해당분야에 많은 투자를 함으로써 상당 부분 해결이 가능하지만, 자치단체 간(경우에 따라서는 자치단체와 민간부문간)에 다양한 정보를 공유할 수 있는 체제를 구축하는 것도 그것 못지않게 효과적인 문제 해결방안이 될 수 있다. 자치단체의 정보역량 강화를 통해 재정 효율성을 높일 수 있는 영역으로는 우선적으로 입찰 및 계약활동을 지목할 수 있으며, 그 중에서도 특히 계약의 방식을 지목할 수 있다.

구체적인 대안을 제시하자면, 전자입찰(e-tendering) 방식의 적극적 활용, 최저가 낙찰방식 외에 가격과 비가격요인(품질, 공급 안정성 등)을 종합적으로 고려하는 새로운 입찰방식의 도입, 수의계약 대상사업의 공개경쟁계약 추진, 부서 통합의 일괄발주, 계약심사기법의 고도화, 협상능력 함양, 기타 창의적 업무처리시스템의 개발 등을 들 수 있다.¹⁹⁾ 최근에 지방자치단체들이 “전자조달(e-procurement)” 방식을 적극적으로 활용하기 시작한 것은 바람직한 현상이다. 전자입찰·조달은 계약관련 인력 및 예산의 절약, 조달 투명성 확보, 공무원의 부정·부패 차단 등의 측면에서 장점이 있는 반면 계약의 대상과 내용에 대한 검증 제한성 및 공무원의 실무경험 제약 등의 측면에서 단점이 있다. 이 시점에서는 전자입찰제도의 도입에 따른 긍정적 효과와 함께 예상치 못했던 문제와 한계에 대해 구체적으로 파악한 다음 그 보완책을 강구해야 한다.

특히, 광역자치단체가 중심이 되어 지역단위의 공동조달시스템을 개발할 필요가 있다. 이러한 접근을 취할 경우 규모가 작고 정보력이 취약한 기초자치단체들이 조달분야에서 본의 아니게 재정을 낭비하는 사례를 방지할 수 있다. 예를 들어, 시·군이 공통적으로 행하는 계약 사무에 대해 상호 예산집행의 시점을 조정하면서 광역자치단체가 일괄 발주해줌으로써 관할 시·군의 업무와 예산을 절감시켜 주는 방안이다. 마찬가지로 규모가 크고 전국단위의 입찰정보를 필요로 하는 계약사무의 경우에도 상대적으로 정보능력과 전문성이 풍부한 광역자치단체가 나서서 시·군의 계약업무에 직·간접적인 도움을 제공하는 방안이다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 시·군 단위에서 수집되는 각종 정보(생산·소비·입찰·조달관련 정보)와 전국 단위의 주요 정보를 광역자치단체가 정리해서 웹사이트(web-site)에 올리거나 자치단체 간 네트워킹(networking)을 가동하여 정보공유체제를 활성화하는 방안이다. 일반적으로 군소 자치단체들은 재정력, 경제력, 정보력, 인력, 시설 등이 취약해서 예산절감에 도움이 되는 각종 정보의 접근성 면에서 비교열위에 있기 때문에 이러한 접근은 효율성의 증진 차원에서 실질적으로 유용하다. 예를 들어, 영세 자치단체들이 학교급식업체의 선정, 보험가입, 차량구입 등 각종 조달행위를 할 때 이들이 ‘최신의 신뢰 가능한 조달정보’에 쉽게 접근할 수 있는 정보공유시스템이 가동된다면 이것은 해당 자치단체에게 실질적으로 큰 도움이 된다. 그리고 조달업무와 계약업무를 표준화하여 불필요한 절차적 낭비를 차단하고, 반복적인 입찰행위의 비효율성을 제거하는 방

19) 각종 공사와 서비스 계약을 체결하는 과정에서 창의적 발상과 노력에 의해 낙찰가액을 떨어뜨린 경우는 예산절감에 해당한다. 그러나 만일 공무원의 부당한 압력과 불합리한 관행에 의해 낙찰가액이 떨어진다면 그것은 재정의 비효율성을 초래하는 원인으로 작용한다.

안을 강구해야 한다.

지방자치단체들은 전자정부(e-government)의 장점이 작동하는 범위와 대상을 확실히 파악한 다음 주민의 불편을 초래하지 않으면서 거래비용을 최소화하는 전자정부를 확대해 나갈 필요가 있다. 만일 어떤 자치단체가 주민들로부터 큰 호응을 받고 주민의 이용도가 높은 웹사이트를 운영한다면 행정서비스의 공급, 다수의 의사결정, 민원관련 사항 중 상당 부분을 전자 업무를 통해 처리가 가능해지고 그 결과 예산절감효과가 발생한다. 현재 거의 모든 지방자치단체들이 웹사이트를 개설하고 있지만 실제로 그것이 행정서비스의 공급과 관련된 예산 효율성 차원에서 접근되는 경우는 거의 없다. 따라서 기존의 관행에 대한 변화가 요구된다.

끝으로, 계약제도에 경쟁원리를 강화하고, 계약제도가 특정이익집단을 위한 제도로 변질되거나 계약체결 과정에 공무원의 부정·부패가 개입되는 현상을 차단하는 것도 재정 효율성을 증진시키는 중요한 방안을 인식해야 한다.

라. 기술진보와 자체노력 제고를 통한 효율성 증진

지방자치단체는 창의적 노력을 통해 새로운 행정서비스를 창출해야 하고, 동시에 각종 재정업무 프로세스의 변혁을 통해 효율성 증진을 모색해야 한다. 여기에는 지방세·세외수입의 징수와 관련된 징세행정업무의 혁신을 비롯하여 입찰·계약업무, 각종 재정지출 및 사업운영과 관련된 업무, 결산 및 평가분석업무 등 전 분야에 걸치는 “프로세스의 혁신(process innovation)”이 포함된다. 이와 관련해서 자치단체가 효율성을 증진시켜야 할 분야를 지적하면, 예산계획 내실화(예측, 전망, 추계 강화), 수요조사 및 타당성 검토 강화, 입찰·계약·구매 전문성 강화, 현장 확인, 전국적 수범사례의 최신판 확인 및 지속적인 갱신, 선심성·단기 행사성 사업 지양, 사업여건의 지속적 점검, 철저한 공사 진행 관리, 사업추진 경험 및 결과에 대한 객관적 평가와 관련정보의 누적·공개, 예산이월과 추경예산 편성의 최소화, 국고보조사업 등 관련 법령 준수, 불합리한 규제완화, 자기재정규율의 제정 및 실천 등을 들 수 있다. 이러한 과정에서는 각 자치단체들이 재정업무 프로세스의 혁신에 관한 사례를 전국적으로 비교하고 학습할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다.

마. 효율성 증진의 벤치마크(benchmark)와 목표 설정

지방자치단체는 효율성 개선이 반드시 필요한 부문이 어디인지를 발견하고 그 특성과 여건에 맞는 방식으로 ‘효율성 증진 조치’를 취해야 한다. 이 과정에서는 특히, 국내·외를 망라하는 “수범사례” 또는 “최고관행(best practice)”을 발견해서 그로부터 배우는 학습활동을 해나가야 한다. 이와 더불어 유사 수준 내지 비교그룹 자치단체와의 비교분석을 통해 효율성에 관한 자신의 위상과 강점 및 약점을 객관적으로 파악하는 노력을 경주해야 한다. 예를 들어, 어떤 자치단체가 예산사업의 단위당 비용과 실적이나 지방세 징수 분야의 주요 정보(단위당 징수비용과 징수 소요시간, 징수율, 체납율, 징세조직, 업무처리 방식 등)를 전국 평균이나 유사 수준의 자치단체와 비교할 경우, 해당 자치단체는 자신의 위상과 역량을 파악하는 동시에 비효율 요인에 대한 개선방안을 강구할 수 있다. 일반적으로, 인구·경제·사회·재정적 여건이 비슷한 자치단체들 간에는 세입의 여건과 역량 그리고 지출수요 면에서 유사할 가능성이 높기 때문에 주요 재정정보의 상호 비교는 학습효과를 통해 효율성 증진에 기여한다. 특히, 유사 내지 동류 수준 자치단체간의 비교는 “동료압력(peer pressure)”을 불러일으켜 낭비적인 자치단체의 재정행태를 효율적으로 변화시키는 촉매제 역할을 한다. 이러한 사실을 인식할 때, 중앙정부가 나서서 전국단위의 각종 효율성 정보(예산, 비용, 성과, 만족도 등)를 분석, 공표해줌으로써 각 자치단체들이 비교준거방식을 통해 자신의 효율성 위상을 발견하고 효율성 증진방안을 모색하도록 유도해 주어야 한다.

자치단체 내부적으로 기존의 예산관행 중에서 가장 잘하고 있는 것을 발굴해서 그것을 자치단체 내외에 공개하여 정보를 공유하는 것도 중요하다. 이와 관련해서 중앙정부가 재정 효율성을 제고시키는 수범사례들을 전자메일, 책자, 뉴스레터 등을 통해 주기적으로 전파하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

바. 기타 방안

예산절감의 또 다른 측면은 재원확충이다. 이런 관점에서 보면, 지방세와 세외수입 등 자체수입을 확대시키는 재정활동도 재정 효율성을 증진시키는 범위에 포함된다. 이와 관련해서 자치단체들은 지방세·세외수입 징수율, 체납 및 과오납에 대한 중장기 효율성

증진 목표를 설정하고 세부 실천방법을 강구해야 한다. 다만, 여기에서 분명히 인식해야 할 것은 자치단체가 지방세·세외수입 업무의 프로세서 개선이나 신 기법의 개발 또는 징세노력의 강화를 통해서 재정확충을 이루는 경우에는 효율성으로 인정되지만, 지방세 수입의 자연 증가분이나 세입추계와 실제 세입간의 차액 등 이들과 무관한 수치상의 재정확충은 효율성으로서 인정될 수 없다는 점이다.

지원부서와 현업부서간의 구분을 명확히 하고 양자간의 '최적 배합(인력, 인건비, 조직 등)'을 모색하는 것도 예산절감 차원에서 중요하다. 지금까지는 산출과 성과를 측정할 경우 해당사업과 현업부서에 초점을 두었지만, 앞으로는 이들 외에 지원부서의 예산절감과 효율성 증진 문제에 대하여도 본격적인 관심을 기울여야 한다.

예산절감의 인센티브장치를 보강하는 조치도 재정 효율성 증진 차원에서 중요하다. 예컨대, 공무원의 창의적 노력에 의해 예산이 절감된 경우 해당 공무원에게 행·재정적 인센티브를 부여하고, 자치단체가 다양한 노력을 통해 국고보조사업의 예산을 절감한 경우 해당 자치단체에게 보조금 집행 잔액을 재투자하도록 허용하는 인센티브를 부여하며, 자치단체 간 협력형 재정활동에 대해 지방교부세의 인센티브를 부여하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 다만, 주의해야 할 점은 인센티브 정책은 관련 사항이 정교하게 구조화되고 해당 정책이 지속성을 가질 때만 예산절감 정책수단으로서의 효과가 나타나고, 그렇지 못할 경우에는 오히려 예산낭비의 요인으로 전락한다는 사실이다. 따라서 인센티브를 부여할 경우 수혜자의 자격성은 제3자가 볼 때 계량적으로 명백하게 입증될 수 있는 수준이어야 한다.

그리고 재정운영의 고질적 병폐 중 하나인 '편성된 예산의 전액 사용' 경향(편성된 예산이 남을 경우 다음 연도 예산이 삭감되거나 기관 내 성과평가에서 불이익을 받을 것을 우려하여 집행 잔액을 남기지 않고 예산을 소진하는 경향)에 대해 질적, 기술적 측면 등 다각도에서 검토한 다음 보완책을 마련해야 한다.²⁰⁾

예산과정에 주민의 참여 기회와 영역을 질적으로 확대시켜 재정 효율성의 견제기능을 높이고, 공무원의 부정·부패를 방지하고, 불합리한 규제를 폐지하는 것도 재정의 효율성을 제고시키는 중요한 요인임을 인식해야 한다. 지방자치단체가 행하는 예산절감 노력의 목표와 과정과 결과를 주민에게 적극적으로 공표해야 한다. 그것은 주민에 대한 재

20) 이 문제는 심층적이고 질적인 평가요소를 안고 있기 때문에 그 해결이 쉽지 않다. 필요하다면, 관계공무원들 간에 허심탄회한 모임을 열어 자체평가를 하거나 아니면 무기명 의사표현방식 등을 통해 예산집행의 (부)정당성, (불)필요성의 여부를 가리는 접근을 시도할 수 있을 것이다.

정 책임성을 실천하는 차원에서 의미가 있을 뿐 아니라 주민과의 의사소통, 주민의 행정 통제 차원에서 의미가 있다. 아울러 자치단체의 내부 공무원들을 대상으로 예산절감의 목표, 대상, 수단, 과정 등에 대해 교육하고 훈련을 실시하는 일이 중요하다. 이 때 예산절감의 목표와 성과는 가능한 계량화해서 표현하는 것이 바람직하고, 부득이 할 경우에는 질적 명세서를 작성할 필요가 있다. 그밖에 특정 업무의 재택근무 활성화²¹⁾와 재정 효율성의 증진에 기여하는 재정 인프라 - 예산회계제도, 지방세제도, 재정관리제도, 재정보고서와 재정통계, 회계감사 등 - 들을 지속적으로 보완하고 개선하는 문제에도 많은 관심과 노력을 기울여야 한다.

〈표-9〉 재정 효율성 관계요인별 중점 정책개선 분야

재정 효율성 요인 및 경로	중점 정책개선 분야
규모경제	○ 공동구입, 공동생산(부서 간, 자치단체 간, 필요시 민간부문 연계) ○ 시설·서비스의 공동이용; 협력형 재정활동 확대 ○ 유사·중복사업의 사전 차단 ○ 권역 또는 시·도 단위의 지역경제예측/재정정보공유 시스템 구축 ○ 소규모 자치단체의 공통적 계약사무/재정활동에 대한 규모화 ○ 적정규모 사업의 민간위탁 ○ 효율성 개선 교육 및 훈련의 자치단체 간 공동 실시 ○ 자치단체 내 부서 통합발주, 시·군 통합발주 모색
거래비용	○ 재정 효율성정보 공유시스템(전국·권역단위 등) 개설 (계약, 물가, 공급자, 계약 민원·문제점, 기타 생산·소비 정보 포함) ○ 계약 업무 전문성, 전담역량 강화 ○ 전자입찰·조달(e-procurement), 전자지방정부(e-government) 강화 ○ 최적 계약시스템 개발 ○ 부정·부패 방지시스템 구축
기술진보	○ 재정활동 업무프로세서 혁신(세정관리, 지출시스템 등) ○ 새롭거나 한 단계 진보한 행정서비스 공급
벤치마킹	○ 수범단체, 최고관행 등의 학습 ○ benchmarking group의 적극적 활용 ○ 자치단체 내부의 효율성 수범관행 진작 및 사례 전파

21) IT의 발달을 토대로 지방공무원의 재택근무를 실시한 결과 영국에서는 특정분야에서 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로, 병가율이 떨어지고 생산성 향상과 더불어 사무실 근무조건이 개선되는 효과가 있었다.(HM Government, 2007, p. 23)

기타	○ “재정 효율성 증진(fiscal efficiency gain)” 프로그램의 실시 ○ 예산사업의 총체적 관리시스템 구축 가동 ○ 재정관리제도 개선 ○ 예산계획 내실화(전망, 추계 강화) ○ 수요조사, 타당성 검토 강화 ○ 입찰·계약·구매 전문성의 단계적 강화 ○ 현장 확인, 전국적 수범사례 확인 및 update ○ 선심성·단기 행사성 사업 지양 ○ 사업여건의 지속적 점검(monitring), 철저한 공사진행 관리 ○ 사업추진 경험, 결과에 대한 객관적 평가와 관련정보 누적·공개 ○ 예산이월, 추경예산 편성 최소화 ○ 예산집행 잔액의 소모적 사용 관행 개선 ○ 국고보조사업 등 관련 법령 준수 ○ 예산절감 인센티브 정책 보강 ○ 주민의 예산과정 참여에 대한 질적 개선 ○ 자기재정규율(self fiscal discipline) 제정, 실천
----	---

V. 결론

본 논문은 지방자치단체의 재정운영 효율성을 향상시키는 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 지방재정의 당면과제가 보다 많은 재원을 확충해서 주민이 원하는 행정 서비스를 적절히 공급해 주는데 있음을 인식할 때, 재정 효율성의 증진문제는 현재 매우 중요한 정책현안으로 부상하고 있다.

주민의 공공서비스에 대한 기대와 서비스의 선택권에 대한 요구가 날로 고조되고 있고, 주민이 부담한 세금의 가치에 대한 보장책임과 예산절감에 대한 압력 또한 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 현실을 인식할 때, 지방자치단체들은 행정의 운영경비를 최대한 감축하고, 재정적 낭비와 비효율성 요인을 철저히 발견해서 그에 대한 개선책을 강구해야 한다. 아울러 지방자치단체는 규모경제 사업에 대하여는 물품과 서비스의 공동 공급·구매·활용을 적극적으로 도모하고, 거래비용을 축소시켜야 할 재정활동에 대하여

는 정보 공유, 신 기법 개발 등 다양한 노력을 통해 비용을 최소화해야 한다.²²⁾ 이 과정에서는 특히, 계약업무의 전문성과 전담 역량을 제고시켜 효율성을 증진하는 노력이 절실히 요구된다. 그리고 지방자치단체는 각종 재정업무 프로세스의 변혁과 벤치마킹을 통한 학습 그리고 효율적 자원배분 등을 통해 재정의 효율성을 증진시켜야 한다.

국가 차원에서 ‘재정 효율성 증진 프로그램’을 구체적으로 구상하고 체계적으로 실천하는 접근이 필요하다. 이와 관련하여 중앙정부는 예산절감의 중장기 달성 목표와 기준점(baseline)의 설정, 예산절감의 범위와 산정원칙, 재정인센티브 부여 등의 사안에 대해 정책적으로 주도해야 한다. 재정 효율성 증진 프로그램을 추진하는 과정에서는 예산절감의 목표를 회계연도나 단기에 치중해서 설정하고 평가해서는 안 되고, 5~10년의 중장기적 관점에서 접근하는 정책의 기초를 정립해야 한다. 이러한 과정에서 재정 효율성의 증진은 반드시 금전적 가치로 평가되어야 하고, 사회 경제적으로 긍정적인 파급효과를 유발해야 한다. 그러나 재정 효율성 증진 프로그램이 전국적으로 획일적인 기준과 방법에 의해 추진되는 것은 바람직하지 않다. 지역적 특성과 재정여건이 충분히 반영되지 않거나 지방의 자율성이 보장되지 않는 효율성 증진 프로그램은 중장기적으로 지속가능성이 담보될 수 없음을 인식해야 한다.

마지막으로, 정부는 현재 예산절감을 통해 생겨나는 자금을 지역경제 활성화 등에 재투자하는 계획을 하고 있는데, 이러한 접근은 일견 합리성이 있지만 동시에 모순된 측면도 있다. 만일 지방자치단체가 지역의 관점에서 나름대로 합리적인 예산을 편성하였다면, 연도 중에 타의에 의해 예산집행의 우선순위를 재조정하는 것은 합리적이지 못하다. 금년의 경우 새로운 정부가 탄생하고 국가차원의 정책기조가 변화되는 특별한 해이어서 이러한 정책을 수용할 수 있지만, 재정의 안정성이 유지되는 시점에서는 그와 같은 재투자 유도정책은 바람직하지 않다. 정상적인 접근은 예산절감 부분을 연도 중에 사용하기보다 전체 예산의 우선순위를 거시적, 종합적 관점에서 배분하는 다음 회계연도에 할당해서 사용하는 것이 바람직하다. 아울러 절감예산의 일정 부분을 매년 별도의 자금으로 적립한 다음 3~5년의 중기 단위에서 규모 있게 사용하는 방안도 검토해 볼만하다(이 경우 균형예산원칙의 예외를 인정할 필요가 있음).

22) 예산절감을 실천하는 것도 중요하지만 주민이 예산절감의 효과를 실질적으로 느낄 수 있도록 해주는 것도 중요하다. 이를 위해서는 예컨대, 절감된 재원을 새로운 서비스의 창출을 위해 투자하거나 지역경제 활성화, 고용창출, 기타 주민숙원사업에 활용하는 접근을 취할 수 있다.

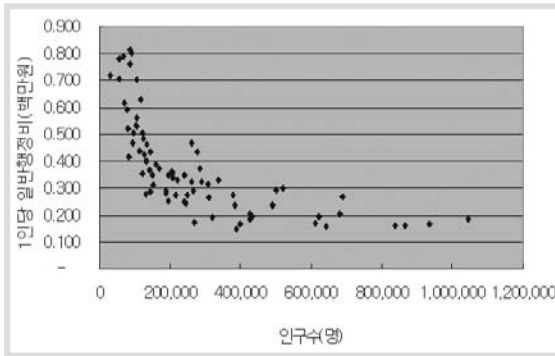
참고문헌

- 강인성, 「협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구」, 한국지방행정연구원, 2007.
- 김재훈, “민간위탁의 계약유형에 관한 비교 연구: 거래비용 경제학 및 신제도 이론의 적용”, 한국행정학보, 제39권 제3호, 2005.
- 박채규, “지방계약제도 운용의 효율성 증진방안”, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 4월호, 2008.
- 임성일, “재정투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안”, 한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회 2006 지방재정세미나 발표 논문, 2006.
- _____, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회 2007 지방재정세미나 발표 논문, 2007.
- _____, “지방재정관리체계의 개선방안”, 자치행정, 5월호, 2008.
- _____, “지방재정의 효율성 제고방안 - 예산의 편성과 집행을 중심으로”, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 4월호, 2008.
- 주만수, “지방자치단체의 통합과 재정효율성”, 한국지방재정논집, 제13권 제1호, 2008.
- 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2008 및 각 년도.
- _____, 「2008년도 지방자치단체 예산편성기준」, 2007.
- _____, 「지방재정연감」, 각 년도.
- Afonso, A., Schucknecht, L., & Tanzi, V., “Public Sector Efficiency: An International Comparison”, Public Choice, 123, 2005, 321-347.
- Audit Commission, *The Efficiency Challenge*, Local Government National Report, 2005.
- De Borger, B., & Kerstens, K., “Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches”, Regional Science and Urban Economics, 26, 1996, 145-170.
- De Borger, B., & Kerstens, K., Moesen, W., & Vanneste, J., “Explaining Differences in Productive Efficiency: An Application to Belgian Municipalities”, Public Choice, 80, 1994, 339-358.
- Department of Communities and Local Government, *Strong and Prosperous Communities, The Local Government White Paper*, 2006.

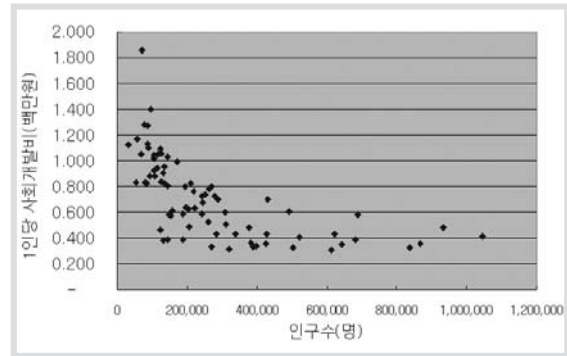
- Department of Communities and Local Government, *Delivering Efficiency: Understanding the Cost of Local Government Services*, 2008.
- Ecom, T. H. & Rubenstein, R., "Do State-Funded Property Tax Exemptions Increase Local Government Inefficiency? An Analysis of New York State's STAR Program", *Public Budgeting & Finance*, 26(1), 2006, 66-87.
- Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, 3rd ed., Thomson South-Western, 2007.
- Geys, B., "Looking across Borders: A Test of Spatial Policy Interdependence Using Local Government Efficiency Ratings", *Journal of Urban Economics*, 60, 2006, 443-462.
- HM Government, *Delivering Efficiency in Local Services*, 2005.
- HM Government, *Efficiency Gains*, 2007.
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics*, 2001.
- Industry Commission, *Performance Measures for Councils - Improving Local Government Performance Indicators*, Commonwealth of Australia, 1997.
- Jensen, P. H. and Robin E. Stonecash, "Incentives and the Efficiency of Public Sector - Outsourcing Contracts", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 5, 2005.
- Mankiw, N. G., *Principles of Economics*, Thomson South-Western, 2004.
- OECD, "OECD Best Practices for Budget Transparency," 2001.
- Revellia, F., & Tovmob, P., "Revealed Yardstick Competition: Local Government Efficiency Patterns in Norway", *Journal of Urban Economics*, 62, 2007, 121-134.
- Solow, R. M., "Technical Change and the Aggregate Production Function", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 15, No. 2, 1957, 312-320.
- Stoneman, Paul, *The Economic Analysis of Technological Change*, New York, Oxford University Press, 1983.

부 록 | 인구와 재정지출간의 관계

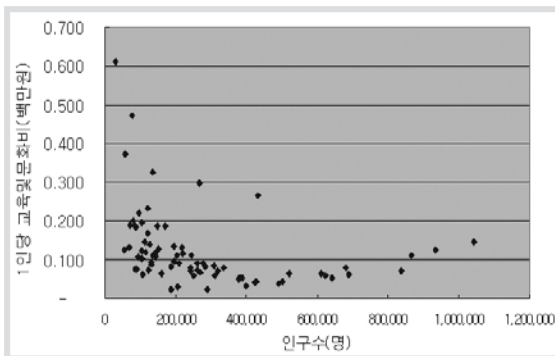
〈표-1〉 인구와 1인당 일반행정비



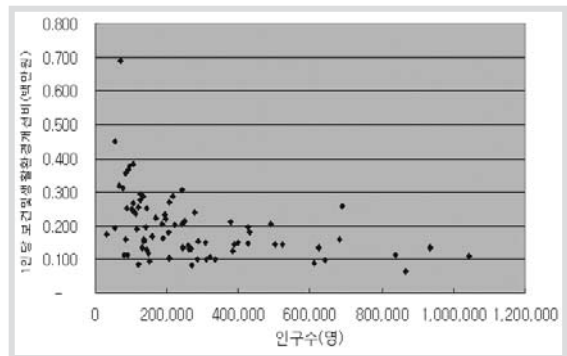
〈표-2〉 인구와 1인당 사회개발비



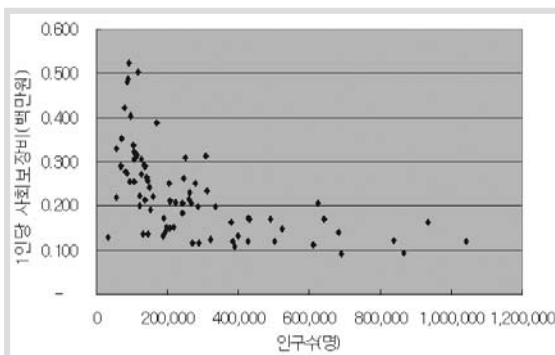
〈표-3〉 인구와 1인당 교육 및 문화비



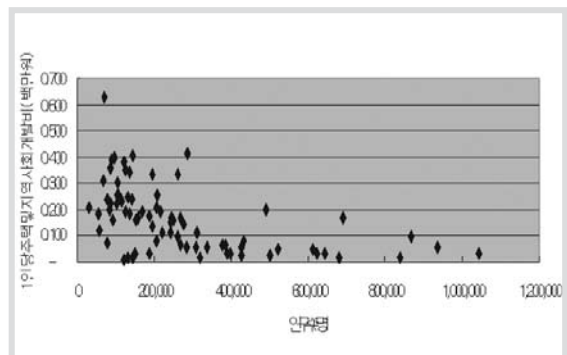
〈표-4〉 인구와 1인당 보건 및 생활환경개선비



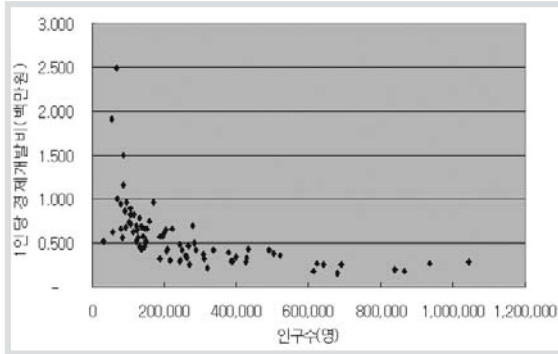
〈표-5〉 인구와 1인당 사회보장비



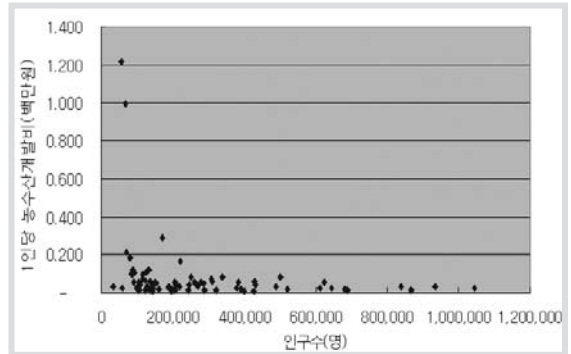
〈표-6〉 인구와 1인당 주택 및 지역사회개발비



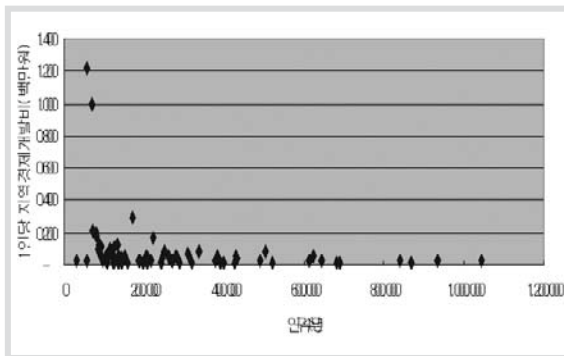
〈표-7〉 인구와 1인당 경제개발비



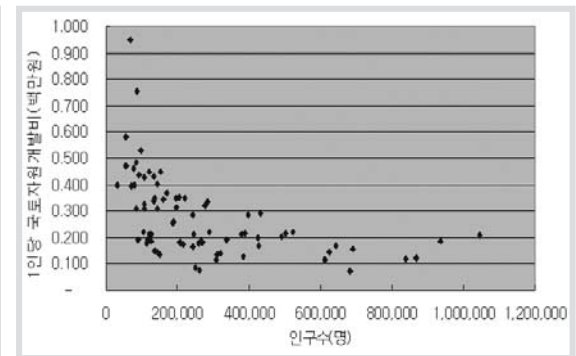
〈표-8〉 인구와 1인당 농수산물개발비



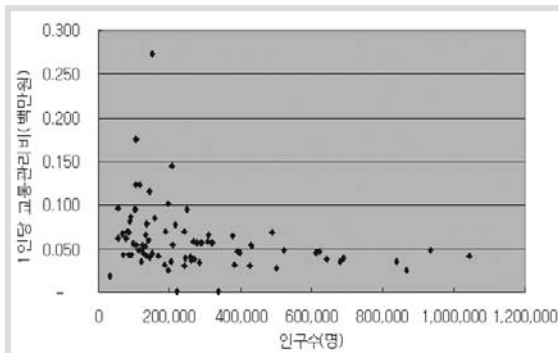
〈표-9〉 인구와 1인당 지역경제개발비



〈표-10〉 인구와 1인당 국토자원보존개발비



〈표-11〉 인구와 1인당 교통관리비



〈표-12〉 인구와 1인당 입법 및 선거관계비

