

지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안(I)

한국지방행정연구원 연구위원
이 호

지방자치단체는 글로벌 금융위기와 경제적 불황에 따른 수입감소와 가용재원이 부족한 상황에서 비용을 절감하면서 공공서비스를 효율적으로 공급하고자 노력하고 있다. 그동안 지방자치단체는 비용과 경쟁 개념의 부족, 선심성·낭비성 지출과 유사중복투자 등 방만한 재정운영으로 인해 비효율적이고 생산성이 낮다는 지적을 받아 왔다. 일반적으로 생산성이란 투입된 생산요소에 대한 산출량과의 관계에서 적은 양의 생산요소를 이용하여 더 많은 생산량을 달성했는지를 의미한다. 그런데 공공서비스의 제공이라는 정부특성을 고려하는 경우 정부부문에 있어서 생산성이란 단순한 지출통제나 경비삭감의 의미, 즉 단순히 공공서비스 공급을 위해 예산을 어느 정도 편성하여 집행하였는지의 의미보다는 적은 예산으로 성과를 극대화하는 것으로 이해할 수 있다. 최근 재정제도의 변화 즉, 발생주의회계('07년)와 사업예산제도('08년) 도입 등 일련의 정책변화도 정부부문의 효율성과 생산성 제고를 위한 기반정비와 연결되어



있다고 볼 수 있다. 이와 같은 점에 비추어 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안(Ⅰ)에서는 주로 정부생산성의 논의배경, 정부생산성의 개념정의 그리고 생산성 측정방법에 대해 고찰하고자 한다.¹⁾

I. 정부생산성의 논의 배경

1980년대 중반 이후 전 세계적으로 확산된 공공부문 개혁은 작지만 강한 정부를 지향하고 있다. 그 배경으로서 신공공관리(New Public Management: NPM)에 대한 관심이 증대되었다. 신공공관리는 시장원리와 경쟁을 추구하면서 효율성과 성과의 중요성, 공공서비스의 능률성과 효과성을 제고할 것을 요구한다. 이러한 신공공관리에 기반을 둔 성과관리에 대한 논의는 정부의 감축, 예산의 효율적 운용, 예산절감 등과 밀접하게 관련되어 있다.

예컨대 미국의 정부성과결과법(GPRA), 영국의 종합지출검토(CSR), 뉴질랜드의 산출예산제도, 호주의 결과·산출체계(Outcomes and Outputs Framework) 등 성과관리와 책임성을 강화하려는 제도들이 있다. 이들은 그동안의 투입(input)과 사전통제 중심의 행정운영 방식에서 산출결과(outcome)와 사후관리로 초점이 이동된 것을 의미한다. 이와 같은 정부개혁 움직임은 성과목표에 대한 실적 또는 효과를 측정하고 예산절감, 비용절감 등 자원의 효율적 사용을 포함하는 생산성 개념과 그 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

정부부문에 있어서 생산성 논의는 전혀 새로운 것은 아닐지라도 정부재정의 규모가 크고 지속적인 증가 추세를 보이는 가운데, 민간부문에서의 생산성 향상 운동과 마찬가지로 정부부문에서도 생산성 향상을 위한 논의가 제기되고 그 중요성이 증대하고 있다. 우리나라 지방자치단체의 경우 2009년 기준 예산규모는 약 137조원으로 GDP의 13.4%를 점하고 지방재정규모는 지속적인 증가 추세를 보이고 있다(〈표 1〉 참조). 향후 경제적 여건이 어려운 상황에서 복지비용과 환경관리비용 등 재정수요 증가를 고려하면, 비용절감과 성과 개선을 통한 정부생산성 향상은 가장 시급하고도 중요한 과제가 될 것이다.

1) 제1편의 이론적 고찰에 이어 “제2편 : 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안(Ⅱ)”에서는 이론적 고찰을 토대로 하여 재정사업 관련 생산성의 실태분석과 정책적 방안에 대해 기술하고자 한다.

〈표 1〉 지방예산의 규모와 추이

(단위 : 억원, %)

연도	2005	2006	2007	2008	2009
GDP (A)	8,066,219	8,480,446	9,011,886	10,239,377	10,240,675
지방재정규모 (B)	1,070,625	1,154,722	1,280,366	1,444,536	1,375,349
B/A×100	13.3	13.6	14.2	14.1	13.4

정부생산성 논의는 민간부문이나 여타 공공서비스 개선 관련 제도에 비해 다음과 같은 특징을 지닌다. 우선, 생산성이란 정부를 분석하는 중요한 측정수단의 하나이다. 정부가 달성한 결과의 품질과 정부운영의 효율성을 표시하는 도구이다. 재정이 어려워 적자가 발생하는 경우 정부는 예산을 줄이거나 조세를 인상하도록 압력을 받게 될 것이다. 이 때 투입단위당 성과를 기준으로 정부활동의 결과를 측정한다.

그리고 정부부문에서 생산성 향상은 다음의 이유에서 요구된다는 점이다. 하나는 정부지출의 불가피한 증대에 기인하고 있다. 인구의 고령화에 따라 사회보장비용, 의료비용이 급격히 증대하고 재난재해 등 새로운 지출수요 증대, 경찰·소방 등 공공안전 관련 재정지출의 증대도 예상된다. 또 다른 하나는 정부의 고객인 시민들이 행정서비스 품질에 대해 기대가 높아지고 있다는 점이다. 시민들이 민원해결이 불편하고 정보가 미흡하다고 느끼는 것은 그만큼 정부에 대한 신뢰성 부족을 의미하므로, 정부는 행정서비스 질의 향상을 소홀히 다룰 수 없다. 예컨대 시민들은 과거보다는 현재에, 현재보다는 미래에 더 나은 보건의료서비스와 자녀들에 대해 더 나은 교육시설과 서비스를 원하고 있다는 점이다.

요컨대 행정서비스에 대한 양과 질 모두의 증대와 향상 요구는 정부로 하여금 더 많은 일을 하고 업무를 더 잘 할 것을 요구한다. 이에 비해 정부의 재원은 대부분 한정되어 있다. 따라서 시민들의 높아진 기대 수준을 충족시키면서 예산을 절감하고 지출수요에 대응하기 위해서는 정부생산성 향상이 추구된다. 결국 정부의 생산성이란 보다 효율적인 정부를 의미한다. 효율적인 정부는 높은 품질의 서비스를 전달하는데 효과적이어야 하고 시민들에게 보다 나은 결과를 가져다주는 생산적인 정부를 의미한다고 볼 수 있다.

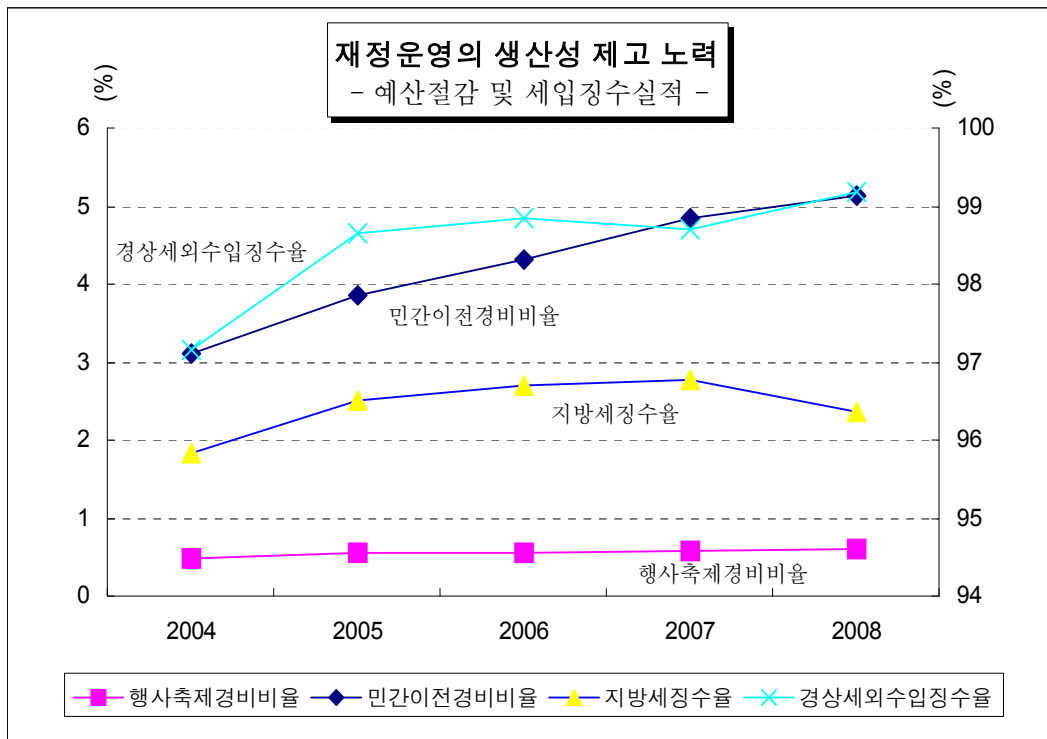
이와 관련하여 지방재정분석제도에서 사용하는 지표 가운데 예산절감 및 세입징수 확보노력 등 정부생산성과 관련되는 지표들을 통해 간접적으로 지방자치단체의 생산

지방재정의 쟁점

성 개선 노력을 살펴볼 수 있다. 즉, 재정운영의 생산성을 대표하는 행사축제경비비율과 민간이전경비비율 지표에 대해 '04년~' 08년 동안의 추이를 보면, 전반적으로 지속적으로 행사축제경비와 민간이전경비가 증가하는 추이를 보이고 있어서 민선자치 이후 행사축제와 민간이전 관련 경비가 증대하고 있음을 알 수 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지방재정운영의 생산성 개선 노력

분석지표	2004	2005	2006	2007	2008
행사축제경비비율	0.48	0.56	0.55	0.57	0.61
민간이전경비비율	3.12	3.85	4.32	4.85	5.13
지방세징수율	95.83	96.50	96.71	96.77	96.43
경상세외수입징수율	97.15	98.66	98.85	98.71	98.83



즉, 2008년도에는 다른 연도에 비해 세출결산에서 차지하는 행사축제와 민간이전 경비비율이 각각 0.61%, 5.13%로 큰 폭으로 증가하여 향후 이들 경비에 대한 효율적

인 사용과 예산절감을 위한 생산성 개선 노력이 필요하다.

또한 자체세입(지방세, 경상세외수입) 징수실적은 전반적으로 향상되는 추세를 보여 자체세입 부과징수 관리 강화에 노력하고 있는 것으로 생각되지만, 전체적 관점에서 지방세징수율은 97.0% 미만으로 징수실적 개선이 요망된다. 즉, 지방세징수실적은 '04년(95.83%)를 제외하면 대체로 96.36%~96.77% 징수실적을 나타내고, 경상세외수입징수율은 '04년도(97.15%)를 제외하면 98.66%~98.85% 수준을 보임으로서 경상세외수입 징수실적에 비해 지방세 징수실적이 약 2%p 낮은 것으로 나타난다.

Ⅱ. 정부생산성의 정의

1. 개념

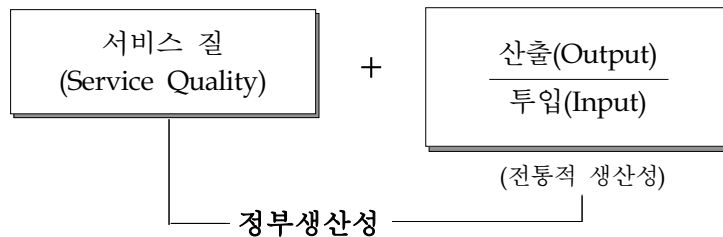
전통적 의미의 생산성은 노동, 재료, 자본 등 생산요소의 투입물과 생산과정을 통해 얻어지는 산출물을 비교한 것으로 일반적으로 투입 대비 산출의 비율로 정의된다. 따라서 전통적 의미의 생산성은 능률성(efficiency)과 유사한 개념으로 사용되고 있다. 정부부문의 생산성 역시 공공서비스 제공과 관련하여 투입 대비 산출의 관계로 표시된다는 점에서 전통적 의미의 생산성과 외견상 차이가 없다. 그러나 흔히 생산성을 예산삭감이나 인력감축을 의미하는 것으로 생각할 수 있으나 이것은 생산성의 의미를 정확히 해석했다고 보기 어렵다. 생산성 향상은 분명히 비용절감에 의해 이루어지나, 그 속에는 산출의 질 또는 산출의 양을 증가시키는 내용을 포함하는 개념이기 때문이다.

다시 말해 정부의 생산성이란 단순히 투입과 산출 간의 관계가 아니라 질적인 부분이 포함되는 개념이며, 결국 예산 제약 하에서 재정을 운영하는 정부부문의 생산성이란 일정한 경제적 자원을 사용하여 보다 품질이 좋고 더 나은 서비스를 제공하는 것, 즉, 성과를 개선하는 것으로 정리할 수 있다(〈그림 1〉 참조). 궁극적으로 생산성은 정부가 계속적으로 높은 품질의 서비스를 전달하면서 그러나 더 저렴하게 공급할 때 달성되는 것이다. 동일한 지출로 서비스를 향상시키는 방법을 고안해내는 것이 필요하다. 이에 따라 오늘날 정부생산성 측정은 결국 투입비용과 산출결과(outcome)를 비교하는 것이다. 교육서비스를 예를 들면, 가르친 학생의 수가 아니라 해당학생의 성적, 시험결과 향상도와 같은 보다 가치 있는 측정방법이 요구되고 있다.

따라서 정부의 생산성 측정과 관련하여 한 가지 중요한 검토사항은 생산성의 정의

와 관련된다. 사실 생산성은 그동안 원가절감으로 주로 이해되고 이에 따라 생산성이득(productivity gain)이 비용절감(savings)과 상호 교환적으로 사용되었으나 사실은 조금 다르게 생각할 필요가 있다. 즉, 정부에서 생산성 향상은 비용절감 쪽 보다는, 공공서비스 제공에 있어서 정부가 보다 나은 결과(양과 질 모두에서)를 전달하는데 있다고 보아야 한다. 예컨대 보다 효과적인 조세징수, 보다 나은 퇴직자 건강관리, 보다 높은 수준의 교육서비스 등을 들 수 있다.

〈그림 1〉 정부생산성의 개념



결국 정부부문의 생산성을 개선하는 방법은 공공서비스의 질을 저하시키지 않으면서 투입비용을 줄이는 것, 아니면 동일한 투입을 통해 보다 나은 성과를 얻는 것이다. 이를 위해서는 투입비용을 가능한 정확히 계산하는 것과 정부산출을 적정하게 파악하는 것이 필요하다.

첫째, 투입비용의 계산은 어디에 어떠한 목적으로 얼마나 예산을 투입하는가의 문제이다. 이 경우 특히 발생주의 기준에 의하면, 예산(재원) 뿐 아니라 인력, 물자 등이 각각 어느 정도 투입되었는가 하는 자원의 투입이라는 관점에서 비용(원가)을 파악하는 것이 필요하다. 일반적으로 비용의 범주는 직접비용(인건비, 사업비, 운영비)을 비롯하여 간접인건비, 간접사업비, 공통경비 등을 포함할 수 있다. 더 나아가 퇴직급여비용, 연금충당비용, 감가상각비 등을 비용항목에 포함하여 계산하는 것이 요구된다.

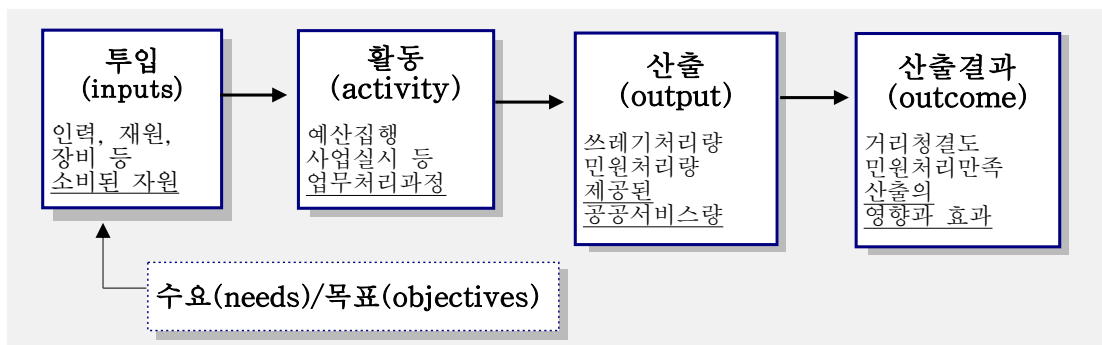
둘째, 정부의 산출(또는 성과)을 명확하게 파악하여야 한다. 그런데 정부부문의 산출은 측정하는데 어려움이 발생한다. 즉, 사회복지나 공공안전, 교육서비스 등의 경우 계량화할 수 있는 산출물이 없거나 산출이 분명한 경우에도 고객만족도 등의 평가 결과가 없으면 그 측정이 어렵다는 점이다. 예를 들면, 국방이나 공공행정과 같은 집합적 서비스의 경우 서비스 질적인 문제가 내포되어 있어서 산출물에 대한 정확한 성

격을 파악하기 어렵다. 그리고 교육이나 보건서비스와 같은 개인적 서비스의 경우 시장거래가 이루어지지 않기 때문에 가치를 측정하기 어렵다는 점이다. 즉, 교육서비스나 건강관리(health care) 분야의 경우 시장가격이 존재하지 않아 가격 조정지수 등을 통한 서비스 질 반영이 곤란하고, 보건서비스의 경우 궁극적인 성과측정 목표는 질병에 의한 사망률 감소에 있으나 실제로 이것은 정부의 보건관리 활동 뿐 아니라 개인의 건강관리나 흡연, 음주 등 다른 외생적 요소에 의해 영향을 받는다. 따라서 공공서비스를 제공하는 정부부문의 생산성 측정은 민간부문과는 달리 매우 어려운 문제이다.

2. 정부성과의 의미

정부부문의 생산성 측정 논의와 관련하여 성과가 갖는 의미를 보다 정확하게 살펴볼 필요가 있다. 성과의 의미는 단일의 차원이 아니라 그 의미 속에는 다차원의 개념이 혼합되어 있다는 점이다. 일반적으로 조직에 있어서 의사결정 단계나 수준에 따라 관심사항이 다르다. 의사결정 수준에 따라 투입자원의 최소화를 통한 원가절감이 요구되는가 하면, 또 어떤 의사결정 수준에서는 조직의 산출이나 결과에 보다 깊은 관심을 갖게 된다. 따라서 성과의 차원(dimensions of performance)도 이들 의사결정 단계에 따라 다양한 차원에서 논의된다고 볼 수 있다. 성과측정에서 사용되는 성과 차원은 일반적으로 경제성, 효율성, 효과성, 서비스질 등으로 분류하여 살펴볼 수 있는데, 이는 <그림 2>에서와 같이 공공서비스의 생산과정과 연관하여 투입(input)-> 활동(activity)-> 산출(output)-> 산출결과(outcome)의 관계로 표시된다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 공공서비스의 생산과정



첫째, 경제성 측정(economy measures)이다. 경제성은 최소 비용으로 적정한 질의 투입 또는 자원을 획득하는 것으로 정의된다. 모든 관련 비용이 경제성 평가에 포함되어야 한다. 경제성은 투입비용의 기대가치에 대한 실제 투입비용의 비율로 측정될 수 있다. 기대가치는 흔히 예정가치 또는 목표가치를 사용할 수 있는데, 어떤 조직이 가능한 저렴한 비용으로 투입자원을 구입하였다면 그 조직은 경제적인 조직이라고 평가된다.

둘째, 효율성 측정(efficiency measures)이다. 효율성은 산출(제공된 서비스양)과 서비스를 생산하는데 사용된 투입자원 간의 관계이다. 효율적이라는 것은 일정한 투입으로 가능한 최대의 산출을 얻거나 또는 일정한 산출에 대해 최소의 투입을 의미한다. 따라서 효율성은 산출을 투입으로 나누어 측정될 수 있다. 반면에 한계효율은 투입의 변화에 대한 산출의 변화의 비율로 측정된다. 단위노동비용 또는 노동생산성은 효율성 측정의 보편적인 예이다.

셋째, 효과성 측정(effectiveness measures)이다. 효과성은 공공부문 활동에 있어서 지출의 가치(value for money) 측정을 위한 가장 중요한 요소이다. 예컨대 공공서비스를 경제적이고 효율적으로 제공할 수 있을지 모르지만, 본래 의도한 목표(outcome)를 달성하지 못한다면 서비스 제공에 사용된 자원은 낭비되었다고 볼 수 있을 것이다. 이처럼 효과성 차원은 성과측정의 보다 어려운 영역에 해당하며, 효율성과 차별화되어야 한다. 예를 들어, 새로운 자동차도로를 건설하는 경우 효율성은 도로연장 단위당 원가에 의해 측정될 수 있지만, 효과성은 자동차도로 건설로 인해 교통시간 축소, 운송비용절감, 교통사고 감소 등 복수의 목표를 달성한 결과와 관련된다. 효과성은 흔히 결과(outcomes)와 동시에 투입비용(원가)을 혼합하여 비용효과성(cost-effectiveness)으로 측정되는 것이 일반적이다.

넷째, 서비스질의 측정(service quality measures)이다. 서비스 질은 넓은 의미에서 공공서비스가 제시된 요구조건을 충족시키거나 또는 공공서비스가 목적에 적합하게 전달되었는가와 관련된다. 이 의미에서 서비스질은 프로그램효과성을 포괄하는 개념이라고 볼 수 있으나, 서비스질은 보다 직접적인 사용자 요구를 충족하는 관점에서 사용되는 것이 일반적이다. 즉, 서비스의 적시성(timeliness), 접근성(accessibility), 정확성(accuracy), 계속성(continuity) 및 서비스를 향유하는데 있어서 안락함이나 편안함과 관련된다고 볼 수 있다.

오늘날 공공서비스 전달에서 2가지 새로운 인식이 강조되고 있다. 하나는 정부가 서비스 질과 경제적 성과 간의 연계를 인식하는 것이고, 둘째는 시민들이 점차 공공서비스에 대해 개인적 복지와 편의성을 인지하고 고객으로서 자신들의 권리를 깨닫고



있다는 점이다. 결국 이러한 새로운 인식은 공공서비스의 질적 개선과 밀접하게 관련되며, 정부생산성에서도 과거의 규칙과 절차에 기초한 전통적인 관리로부터 고객 대응과 소비자 중심 문화로의 전환이 요구되고 있으며 사용자요구를 충족시키는 것이 정부성과와 생산성 측정에서 필수적 요소로 되고 있다. 결국 정부생산성은 이러한 여러 차원의 혼합물이라고 볼 수 있다. 이 경우 각 개별적 기준 간에는 갈등이 발생할 수 있는데, 예컨대 보다 높은 비용에서만 서비스질 향상이 가능할 수 있는 경우가 여기에 해당된다(OECD, 1994: 37~38).

3. 재정사업의 생산성

일반적으로 재정사업이란 정부의 예산을 통해 사업단위로 재원을 할당하여 추진하는 사업이다. 즉 재정사업은 인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 특정 사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업을 의미하며 이는 결국 지방자치단체에서 수행하는 사업 중 대부분이 예산을 수반한 재정사업이다(강인재, 2009:38). 재정사업에 대한 분석은 결국 지방자치단체의 재정지출 사업 중 자본이전과 관련된 시설투자 즉, 공공시설을 중심으로 이루어지게 된다.²⁾ 이 경우 공공시설이란 주민의 복지를 증진할 목적으로 주민들이 이용할 수 있도록 지방자치단체가 설치·운영하는 영조물과 같은 개념으로 도시공원, 상하수도, 공공하수도, 학교, 체육시설, 박물관, 문화예술회관, 병원, 보호시설 등이 포함된다. 즉, 공공시설은 주민들의 생활편의나 주민복지 측면에서 중요한 역할을 담당하는 공공서비스를 실질적으로 창출·제공하는 물리적 시설공간이다.

공공시설은 그 종류가 매우 다양하며 분류기준 역시 다양한 기준을 갖고 있다. 우선, 법적인 분류를 살펴보면, 공공시설을 분류하고 있는 대표적인 법률로 사회간접시설에 대한 민간투자법을 들 수 있다. 동법에서는 공공시설을 도로 및 도로부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적 댐, 수도, 하수종말처리시설, 하천부속물, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 정보통신망, 유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널, 종합여객시설, 관광지 및 관광단지, 노외주차장, 도시공원, 폐수종말처리시설, 축산폐수공공처리시설, 재활

2) 논문의 제2편에서도 「재정사업」을 중심으로 생산성 관련 실태분석과 생산성 제고를 위한 정책방안을 기술한다. 따라서 일반적인 정부생산성 향상에서 검토되는 정부의 조직과 인력에 대한 문제가 아니라, 주로 재정사업의 수행과 관련하여 투입, 과정, 성과의 관점에서 정부생산성 문제를 다루고 있다.



지방재정의 쟁점

용시설, 생활체육시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 지능형교통체계 등으로 분류하고 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 현행법상의 사회기반시설의 종류

종류	관련법	종류	관련법
도로 및 도로부속물 (교량, 터널)	도로법 제2조 및 제3조	관광지 및 관광단지	관광진흥법 제2조
철도	철도법 제2조 제1항	노외주차장	주차장법 제2조
도시철도	도시철도법 제3조	도시공원	도시공원법 제2조
항만시설	항만법 제2조	폐수종말처리장	수질환경보전법 제25조
다목적댐	특정다목적댐법 제1조	분류처리시설	오수분류 및 축산폐수처리에 관한 법률 제2조
수도 (급수시설, 송수관, 저장시설)	수도법 제3조	축산폐수공동처리시설	오수분류 및 축산폐수처리에 관한 법률 제2조 제9호
하수도 및 하수종말처리시설 (배수관, 배수시설)	하수도법 제2조	재활용시설	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조 제10호
하천부속물	하천법 제2조	생활체육시설	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제6조
어항시설	어항법 제2조	청소년수련시설	청소년기본법 제3조
폐기물처리시설 (저장시설, 소각시설, 재활용시설)	폐기물관리법 제2조	도서관	도서관 및 독서진흥법 제2조
전기통신시설	전기통신기본법 제2조	박물관 및 미술관	박물관 및 미술관진흥법 제2조
전원설비	전원개발에 관한 특별법 제2조	국제회의시설	국제회의산업육성에 관한 법률 제2조
가스공급시설	도시가스법 제2조	지능형교통체계	교통체계효율화법 제2조
집단에너지시설	집단에너지사업법 제2조	여객자동차터미널	여객자동차운송사업법 제2조
정보통신망	정보통신망이용촉진 등에 관한 법률 제2조	종합여객시설	항만법 제2조
유통단지	유통단지개발촉진법 제2조	물류시설중 화물터미널 및 창고	화물유통촉진법 제2조

그리고 공공시설에 대한 분류 중 실무적으로 분류하고 있는 기준으로 가장 대표적인 것은 지방재정투융자심사사업 및 타당성 조사대상시설을 들 수 있다. 지방재정투



용자 심사제도는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 도모하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복 과잉투자를 사전에 방지하고자 매년 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성을 심사하는 법적 제도이다. 동 제도는 자체심사와 의뢰심사로 이원화하고 있으며 자체심사는 시·군·자치구의 경우 10억 이상 30억원 미만사업 또는 전액 시·군·구비 사업 중 10억원 이상 사업을 대상으로 하고 있다. 시·도심사의 경우 서울 30억원 이상, 광역시·도 20억원 이상 200억원 미만 신규사업과 전액 시·도비사업 중 20억원 이상 사업을 대상으로 하고 있다. 한편 의뢰심사의 경우는 시·도심사는 30억원 이상 200억원 미만 신규사업을, 중앙심사는 200억원 이상 신규사업, 10억원 이상 행사성사업, 외국차관도입·해외투자사업 등을 대상으로 하고 있다.

이러한 타당성조사의 대상사업으로는 지방청사와 같은 공공건물과 각종 공공회관, 체육관 등의 공공용건물 등이 해당하며, 타당성조사의 대상이 되는 재산의 경제적 가치는 건축비가 100억원 이상인 재산을 대상으로 하고 있다³⁾. 따라서 지방자치단체 재정사업의 생산성을 제고하기 위해서는 불필요한 낭비요인을 축소하고 보다 능률적으로 재정지출이 이루어져야 한다. 특히, 이들 공공시설은 최근 사회적으로 예산낭비의 사례, 즉 각종 시설물의 설치에 과잉·중복투자하고 있으며 이는 지방재정을 악화시키는 요인으로 작용하고 있는 문제점을 지적하고 있다(송광태, 2000:54). 이에 따라 지방투융자사업 및 타당성 조사대상 사업에 대해 생산성을 분석하는 것은 매우 의미가 클 것이라고 생각된다.

특히, 이들 재정사업은 투입과 산출의 연계가 명확하고 단위사업으로 분리가 가능하다는 점에서 생산성 측정을 위한 대상사업으로 적합성을 지닌다. 즉, 주민복지 증진을 목적으로 주민들이 이용하는 공공시설 중에서 어느 정도 독립성을 갖고 경영효율 개선이 가능한 시설이다. 동시에 시설 사용료를 징수하는 시설이고 시설의 유지관리비(고정비용)가 상당히 소요되므로 만약 효율적인 경영을 통해 고정비용을 줄이면서 주민효용을 증대시켜 재정효과를 개선할 수 있다.

종합적으로 지방 재정사업의 생산성이란 지방자치단체가 예산을 통해 특정 사업단위에 대해 재원을 배분하여 사업을 수행하는 경우 보다 경제적으로 비용을 투입하면서 사업의 성과(효과)를 극대화하는 것으로 이해할 수 있다. 요컨대 정부활동에 대한 일반적인 생산성 제고는 정부조직의 개편과 인력규모의 적정성 검토, 인사제도의 개편, 예산회계제도의 개편 등에 초점이 두어지는 반면, 재정사업의 생산성은 이들 조

3) 건축비는 토지취득비, 설계용역비, 기타 부대비용을 제외한 재산 즉, 건축공사, 토목공사, 기계설비공사, 인테리어, 조경공사, 전기설비공사, 통신/IBS 공사, 소방공사, 음향조명공사 등을 합한 공사비를 의미한다.

직이나 인사 부문이 아니라 재정사업의 추진에 있어서 사업비용의 절감, 사업수행과정의 효율화, 재정사업의 성과평가 등에 초점이 두어진다.

Ⅲ. 정부생산성의 측정

1. 국제적 동향

정부생산성 측정을 위한 노력은 세계적으로 이루어지고 있다. 1993 국민계정체계(System of National Accounts: SNA)에서는 “output = input” 측정을 제시하고 있다. 그리고 2002년에 유럽 국민계정체계(ESA: European System of National Accounts)에 따라 유럽연합(EU)은 2006년까지 각 개별 서비스의 사례에서 직접적인 산출의 측정이 도입되어야 한다고 결정한 바 있다. 또한 영국은 이 분야에서 선구자로서 1998년부터 직접적으로 산출(output)을 측정해오고 있다(통계국, ONS: Office for National Statistics). 정부산출과 생산성에 관한 대표적 국제기준인 국민계정체계(SNA), ESA, OECD 생산성매뉴얼 등을 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 정부산출과 생산성에 관한 국제기준

기준	국제기관	특징
국민계정체계(SNA: System of National Accounts)	UN, OECD, World Bank, European Commission	- 권위있는 지침역할을 하는 국제기준 - SNA 1993, SNA 2008(준비 중)
ESA(European System of Accounts)	Eurostat	- SNA 1993과 일치 - ESA 1995
OECD 생산성지침	OECD	- 생산성 측정을 위한 종합지침서 - OECD Productivity Manual 2001

한편, 성과측정을 예산 및 관리과정에 도입하는 것은 널리 추진되고 있고 장기간에 걸쳐 추진되고 있는 사안이다. 대부분 산출(output)을 측정하여 오다가 최근에는 산출결과(outcomes)를 측정하고자 노력하고 있다. OECD 조사결과에 의하면, 28개 응답국가 중 과반수가 넘는 51% 국가들이 산출과 산출결과를 혼용하여 성과를 측정한다.



다고 응답하고 있다(Teresa Curristine, OECD, 2005: 89). 이와 관련하여 OECD 국가를 중심으로 성과중심예산, 성과관리제도를 도입하고 있는 현황을 살펴보면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 성과주의예산 및 성과관리의 추진 현황

국가	제도 명칭
미 국	Budget and Performance Integration
영 국	The Public Service Agreement Framework
캐나다	Management Accountability Framework, Management Resources and Results Structures, Expenditure Management Information System
뉴질랜드	Managing for Outcomes
스웨덴	Results-based Budgeting, 1988
일 본	정부정책평가법 제정, 2002
한 국	성과관리제도
칠 레	System of Management Control and Results-based Budgeting
덴마크	Guidelines on Performance Management
핀란드	Productivity Project, Accountability, and Performance Management Project
아일랜드	Resource Allocation and Business Planning(RABP) Pilot Plan
멕시코	New Programmatic Structure(NEP) and Performance Evaluation System(PES)

자료 : Teresa Curristine, OECD, 2005.

2. 생산성 측정 방법

생산성을 측정하는 방법은 “투입과 산출을 기초로 측정하는 방법”과 “공공사업의 타당성 분석방법” 등을 상정할 수 있는데, 이들 방법은 다시 투입요소와 산출요소의 종류나 범위 등에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 예컨대 투입과 산출을 기초로 생산성을 측정하는 경우 개별 투입요소에 의해 생산성을 측정할 수도 있고 3가지 투입요소를 모두 고려하여 생산성을 측정할 수 있다. 그리고 공공사업의 타당성을 분석하는 비용편익분석도 비용과 편익의 범위를 어디까지로 산정하는가에 따라 생산성은 다르게 나타날 것이다.

1) 투입과 산출을 기초로 하는 방법

① 단일 자원생산성

생산성은 투입 대비 산출의 비율로 표시할 수 있다. 여기서 산출은 서비스 질의 변화를 고려한 산출량이며, 투입요소는 노동, 재화·서비스, 자본소비이다. 이때 투입은 임금 및 가격의 변화를 고려한 투입액을 의미한다.

$$\cdot \text{생산성} = \frac{\text{산출(Output)}}{\text{투입(Input)}}$$

- 산출 : 서비스량 × 서비스질
- 투입 : 현가지출 / 임금 및 가격 디플레이터

생산성의 가장 기본적인 측정은 각 개별 자원의 생산성을 측정하는 단일 자원생산성(single resource productivity: SRP)이다. 예를 들어 인력 투입요소의 경우 산출량 : 20박스, 투입량: 24 manhours(3명×8시간) 이면 SRP ratio = 20/24 = 0.83 boxes/manhours 이다.

② 생산성 지수(productivity Index : PI)

생산성지수 측정방식은 이전 기간(지난 6개월 또는 지난 12개월)의 결과를 사용하거나 전체 산업의 평균을 사용하는 등 생산성 표준을 기준으로 생산성을 측정하는 방법이다.

생산성지수(productivity index)	
실제 측정된 결과 × 100	= PI
표준	

투입	SRP	표준		PI
인력	0.83	0.75	(0.83×100)/0.75	111%
장비	2.85	3.0	(2.85×100)/3.0	83.0%
재료	0.25	0.25	(0.25×100)/0.25	100%



③ 총자원생산성(Total Resource Productivity: TRP)

생산성 개선은 하나의 투입요소에 의해서가 아니라 전체 투입요소에 의해 영향을 받게 되므로 총자원생산성을 산출하는 것이 필요하다. 이 경우에는 각 투입요소에 대해 모든 투입요소를 화폐가치로 전환하여 측정한다.

투입			산출
24명·시간@ 1.5원	36원	636원	20박스
8장비·시간@ 15원	120원		
80재료·단위@ 6원	480원		
총자원생산성 = 20/636 = 0.031 박스/투입			

앞의 사례에서 생산성 표준이 0.026이면 $PI = (0.031 \times 100) / 0.026 = 119\%$ 로 계산된다. 생산성지수 방식은 다른 조직이나 사업과의 비교를 통해 유용한 분석결과를 얻을 수 있는 장점을 갖는다.

2) 비용편익분석 방법

생산성의 기본개념은 투입된 생산요소에 대한 산출량과의 관계에서 적은 양의 생산요소를 이용하여 더 많은 생산량을 달성했는지를 의미한다. 이러한 생산성을 측정하는 방법은 일반적으로 경제적 분석, 재무적 분석 그리고 정책적 분석 등 3가지 방법이 활용되고 있다. 이중 경제적 분석은 계량화된 비용과 편익을 기준으로 B/C비율, 순현재가치(NPV), 내부수익율(IRR) 등을 산정하는 방법이며, 재무적 분석은 재정부담의 규모를 예측하기 위하여 사업자체의 수익성을 평가하는 방법을 의미한다. 한편 정책적 분석은 이용자의 만족도를 포함하여 지역특성, 입지 및 규모, 해당 시설의 지역에 대한 기여, 자원조달 가능성, 관련계획과 일치성 등을 분석하는 방법을 의미한다.

비용편익분석에서는 활용되고 있는 요소 가운데 비용(cost)은 주로 투자비로 나타나기 때문에 비교적 쉽게 파악되지만, 공공사업의 편익(benefit)은 장기적으로 나타나기도 하고 편익 자체가 구체적이지 않은 경우가 많아 그 산정이 쉽지 않다. 이 경우 주로 적절한 할인율(discount rate)을 사용하게 된다. 따라서 순현재가치 개념을 활용하여 비용과 편익을 합리적으로 산정하는 것은 비용편익분석 방법의 핵심이라고 할



수 있다. 순현재가치(NPV) 산정은 수익률과 투자비용의 관계로서 파악하게 되며 사업의 전 기간에 걸쳐 발생하는 순편익의 합계를 의미하는 순현재가치(NPV)가 0보다 크면 타당성이 있는 것으로 판단하고 총비용과 총편익의 비율을 고려하는 B/C Ratio는 1보다 클 경우 사업을 추진하게 된다.

〈순현재가치(NPV) 산정 공식〉

$$NPV = \sum \frac{CR_t}{(1+y)^t} - \sum \frac{CI_t}{(1+y)^t} > 0$$

CR_t : 연차별 수입률, CI_t : 연차별 투자비용

y : 할인율, t : 연도

이외에도 사업기간의 적정성을 검토하는 방법에는 회수기간(Payback)분석, 수익성(Profitability)이 1을 초과하는가를 기준으로 공공사업의 타당성을 조사하는 PI분석 등이 있다.

〈표 2-2〉 사업타당성 분석의 기준 비교

기법	사업착수 기준	강점	약점
수익회수기간 (PB)	PB기간이 설정된 사업기간보다 짧을 경우 사업착수	-적용하기 쉽고 비용이 적게 듦 -사업위험도 측정 -사업의 유동성 측정	-객관적인 기준이 아님 -수익성을 검토하지 못함 -현금흐름을 파악하지 못함
순현재가치 (NPV)	순현재가치가 제로 이거나 제로 이상일 경우 사업착수	-현금흐름의 중요성 고려함 -객관적인 사업타당성 기준 제시 -개념적으로 가장 완벽한 기법	-순현재가치의 산정이 다소 복잡함 -비용과 편익을 산정하는 것이 용이하지 않음
내부수익율 (IRR)	내부수익율이 자본 비용보다 클 경우 사업착수	-측정하기 쉬움 -순현재가치 기법과 유사	-복수의 내부수익율이 존재 -순현재가치의 기준과 상치될 수 있음
수익성지수 (PI)	수익성지수가 1보다 클 경우 사업착수	-자본할당 문제해결시 유용	-순현재가치의 기준과 상치될 수 있음

공공사업의 타당성분석에서 할인율의 선정 문제는 매우 중요한 과제이며 투자사업의 추진여부를 결정짓는 관건이라고 할 수 있다. 할인율이 높을 경우 중요한 사업임에도 불구하고 추진불가 결정이 내려질 수도 있고, 할인율을 지나치게 낮게 설정할 경우 관대하게 함으로써 사회적 낭비를 초래할 수도 있기 때문이다. 할인율의 종류는 다양하며 투자대상사업의 특성에 따라서 적정할인율의 선정이 달라질 수 있다. 우리나라의 경우 중앙정부 공공투자사업에 적용하는 할인율은 7.5%이고 한국산업관계연구원과 한국지방행정연구원은 공공사업의 타당성 분석에서 시장할인률의 하나인 국고채수익률(예: 4%~5% 수준)을 적용하고 있다. 결론적으로 정책효과를 금전적으로 측정할 수 있는 편익과 비용 뿐만 아니라 금전적 가치로 측정할 수 없는 효과도 포함하는 할인률 중 어느 것이 바람직한 절대적인 기준이 존재하고 있는 것이 아니라는 점에서 각 조사별로 장단점을 지니고 있다.

참고문헌

- 강인재, “지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안,” 「지방재정과 지방세」, 2009년 제10호(통권 제22호).
- 송광태, 지방자치단체 공공체육시설의 운영성과 분석과 향후 개선방안, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 13(2), 2000.
- Currstine, Teresa, "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2, 2005.
- OECD, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-Oriented Management*, 1994. 

