

지방재정의 효율성 제고방안

— 예산의 편성과 집행을 중심으로 —

임 성 일

한국지방행정연구원 선임연구위원

1. 서론

새로운 이명박 정부가 출범하면서 민간부문에서는 국민경제의 활성화가 주창되고 공공부문에서는 재정운용의 효율성이 강조되고 있다. 이들은 결코 새로운 개념이나 정책 제안은 아니지만 현재 우리 사회가 직면한 문제를 타개하는데 있어서 반드시 필요한 정책 드라이브에 틀림없다. 경제 활성화의 경우 정부가 적극적으로 나서서 규제완화, 외자유치환경 개선, 창의적 금융·재정정책 개발 등을 추진하여 그 여건을 조성해줄 수는 있지만, 그것은 궁극적으로 민간기업의 투자 활성화와 생산성 향상을 통해 성취되어야 할 과제에 속한다. 이에 비해 재정운용의 효율성은 정부 스스로가 창의적인 노력을 경주해서 예산을 절감하고 행정의 생산성을 높여 국(주)민만족의 성과를 도출하는 과제로 소위 ‘자기 완결성’을 갖는 정부부문의 몫이다.

재정효율성 이슈는 어느 정부를 막론하고 정부 운영의 핵심원리로 간주되지만, 특히 이 시점에서 그것이 새롭게 강조되는 것은 효율적인 재정운영이 국가경제의 도약과 밀접하게 연계될 뿐 아니라 현실적으로 국(주)민과 기업이 부담한 세금의 경제적 가치와 책임에 대한 요구가 사회 각층으로부터 드높아지고 있기 때문이다. 특히, 후자의 관점에서 근년에 급팽창한 지방재정¹⁾이 과연 국(주)민이 낸 “세금의 금전적 가치(Value for Money)”를 창출하고 지역경제의 활성화에 기여하는 방향으로 운영

되고 있는지에 관해 물음을 가져보면 그 답변은 여러 면에서 믿음직스럽지 못하다.

돌이켜보면, 지방자치가 실시된 이후 재정의 자율성과 건전성에 대한 주장과 노력은 많았던 반면, 재정운용의 효율성과 책임성에 대한 인식과 노력은 상대적으로 크게 미흡했다. 다수의 지방자치단체와 분권론자들은 지방의 권한 확보에 주력하여 지방재정의 자율성을 크게 강조한 나머지 지방자치단체가 자기 노력을 통해 성취해야 하는 재정의 효율성이나 책임성 영역에 대하여는 상대적으로 소홀히 다룬 것이 사실이다²⁾. 이러한 가운데 최근에 지방재정의 효율적 운영에 대한 관심과 중요성이 크게 부상하고 있는데, 이것은 긍정적인 현상이자 시대적 상황을 반영하는 단면이라 할 수 있다³⁾.

본문에서 구체적으로 기술되지만, 재정효율성은 주어진 재정자원(예산)을 가지고 공공서비스의 생산과 주민의 만족을 증진시키는 일체의 재정활동과 깊은 관계가 있다. 새로 출범한 이명박 정부가 특별히 강조하고 나선 공공부문의 예산절감정책도 따지고 보면 재정효율성을 구성하는 핵심영역의 한 부분을 다루는 것이다. 예산절감이란 예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐서 각종 낭비요소와 비경제적 경비를 축소하거나 새로운 예산운영(재정활동) 기법을 적용하여 전보다 적은 비용으로 동일한 행정서비스를 제공케 하는 재정활동을 의미한다. 그리고 행정을 혁신하거나 업무 프로세스(process)를 개선하여 경상경비를 줄이고 지방세 징수율을 높여 자체재원을 확충하는 사례도 재정효율성을 구성하는 특징적 단면에 해당한다. 그러므로 지방자치단체가 어떤 수준에서 재정효율성을 구현하는지에 따라서 그것은 궁극적으로 주민의 재정부담과 행정서비스의 질·양, 그리고 자치단체의 경쟁력 수준에 큰 영향을 미친다.

이러한 사실을 인식하면서 이 글은 지방재정의 효율성 문제를 다루고자 하며, 그 중에서도 특히 예산의 편성 및 집행과 관련된 재정효율성 주제를 중점적으로 다루고자 한다. 이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에 이어 제2절에서는 재정효율성의 개념과 관계요인에 관해 정리하면서 비효율적인 재정운영의 유형화에 대하여도 기술하고 있다. 제3절은 지방자치단체가 실제로 예산을 계획·편성·지출하는 단계에서 재정효율성을 구체적으로 실천할 수 있는 업무와 제도의 대상을 파악하고 그와 관련된 개선방안을 모색하고 있다. 제4절은 종합 및 결론이다.

1) 지방재정의 규모는 특히 2000년대에 들어서면서 빠른 속도로 늘어났고, 이 과정에서 국가재정의 지출구조가 1990년대의 중앙재정 주도형 구조에서 중앙재정과 지방재정이 상호 대등한 구조로 변화되었다. 총 재정사용액 기준으로 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬 경우 2004년에는 사상 처음으로 지방재정 규모가 중앙재정을 능가하였고(51.6% 대 48.4%), 2005년에는 최초로 지방재정 100조원 시대가 열렸다. 2008년도의 지방재정 순계 규모는 총 124조 9,666억원이고, 지방재정과 중앙재정의 사용액 비중은 54.9% 대 45.1%로 지방재정이 중앙재정보다 크다(지방재정에는 지방교육재정 14.6%가 포함되어 있음).

2) 참여정부는 지방분권을 국정운영의 기조로 채택하고 그 구현을 위해 일련의 재정분권 조치들을 시행하였는데, 그 속에는 지방재정의 4대 과제(지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도의 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보)와 세부 추진과제(14개) 그리고 개선방향과 일정이 포함되었다. 이들을 종합해서 참여정부의 재정분권 정책을 평가하면, 지방재정의 건전성과 자율성

II. 재정효율성의 개념과 관련이론 및 재정비효율 유형

1. 재정효율성의 개념

재정효율성 원리는 오래 전부터 지방재정의 운영원리로 간주되어 왔으나 대체로 피상적이고 원론적인 수준에서 다루어져 왔으며, 그것이 재정관리의 목표 및 수단과 구체적으로 연계되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다⁴⁾. 예를 들면, 2000년대에 들어서면서 지방재정의 관심이 종전의 재원확충에 치중하던 경향에서 벗어나 지출관리에 초점을 두기 시작한 점이나, 재정지출의 효과적 관리와 성과 구현을 목적으로 예산회계제도를 개편하고 재정정보화를 도모한 점을 지적할 수 있다. 그리고 2005년에 지방재정법을 전면 개정하면서 종전에 없었던 재정의 효율성과 성과와 관련된 내용을 다수 포함시킨 점도 그 사례에 해당한다. 이와 같은 제도 변화의 결과 비록 초보수준이지만, 지방재정의 운영이 종전의 투입(input) 중심에서 산출(output)과 성과(outcome) 중심으로 바뀌고, 비용 대비 효율(효과)의 극대화를 지향하는 새로운 운영방식으로 변모하고 있다⁵⁾.

일반적으로 경제학에서 말하는 효율성이란 동일한 노동과 자본의 투입에 대해 종전보다 생산이 늘어나거나 아니면 동일한 생산을 하면서 노동과 자본의 투입이 종전보다 줄어드는 것으로 정의된다. 이러한 경제적 효율성의 정의는 정부부문의 재정효율성을 규정하고 점검하는데도 원용되고 있다. 일반적으로 재정효율성이란, 주어진 예산을 집행(행정서비스를 공급)하는 과정에서 각종 자원을 얼마나 잘 활용하는 지를 측정하는 개념으로 투입과 비교해서 산출 및 성과가 경제적, 재정적 효과 면에서 어느 정도 개선되었는지를 파악하고 있다(Industry Commission).

영국 정부는 재정효율성에 대한 정의를 생산성을 높이고 “세금의 금전적 가치(Value for Money)를 제고”시키는 것으로 규정한다. 구체적으로, “효율성 증진(efficiency gains)”이 이루어지는 사례로, (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 질이 투입

원리를 구현하는 측면에서는 제한된 범위에서 성과를 이룬 반면 재정운영의 효율성과 책임성 원리의 구현에 있어서는 거의 진전이 없었던 것으로 판단된다(임성일, 2007).

3) 구체적인 예로 2005년에 전면 개정된 지방재정법 제3조(지방재정운영의 기본원칙)에서는 지방자치단체가 주민의 복리증진을 위하여 재정을 집행할 경우 “건전하고 효율적으로 운용”해야 할 것을 명시하고 있다.

4) 재정효율성을 구현하기 위한 조치들이 과거에 몇 차례 있었지만, 관련 인프라가 구축되지 않은 상태에서 이들은 구조적이거나 피상적인 일과성 조치로 머물렀다. 이러한 사실은 지방재정을 총체적으로 점검하는 ‘지방재정분석제도’의 분석지표 가운데 실질적 의미에서 지방재정의 효율성을 측정해 주는 지표가 개발되지 못하고 있는 점을 통해서 입증된다(임성일, 2006).

5) 사실, 2005년에 개정된 지방재정법에서 재정운영의 효율성 원리(제3조)와 성과중심의 지방재정운영(제5조)을 강조하고 있지만 그것을 실

의 증가 비율보다 더 큰 비율로 향상되는 경우의 네 유형으로 명시하고 있다(HM Government).

그러므로 재정효율성을 구현하고 그 달성 정도를 측정하기 위해서는 정밀한 예산정보와 행정활동의 투입요소에 대한 비용정보 그리고 투입과 연계된 각종 산출 및 성과에 관한 정보가 필수적으로 요구된다. 이러한 정보수요를 제대로 충족하려면 무엇보다도 성과지향의 예산회계제도를 구축하고 모든 재정활동과 다양한 통계기반(재정·비재정통계)을 전산화하는 재정정보시스템이 정비되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 정부가 최근에 지방자치단체의 예산회계제도를 사업예산제도와 복식부기 회계제도로 개편하고 재정정보화 작업에 박차를 가하는 일련의 조치를 취한 것은 재정의 효율성과 성과제고에 필요한 인프라의 구축 측면에서 상당한 의미가 있다. 다만, 이들이 아직은 제도도입의 초기에 있고 원가산정, 성과관리 지표개발 등 핵심 인프라가 일부 미비된 상태여서 당초 기대한 효과가 나타나기까지는 앞으로 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다. 가능한 빠른 시일 내에 지방재정의 관리가 투입 중심에서 산출과 성과 중심으로 변화되고 각종 행정활동의 비용 대비 효과가 극대화될 수 있도록 관련 제도를 보완해야 할 것이다.

2. 재정효율성 관련 이론

재정부문에서 효율성을 높일 수 있는 관계요인 내지 경로를 이론적 측면에서 파악하면 다음과 같다. 앞서 재정효율성의 개념정의에서 언급된 바와 같이 재정의 효율적, 비효율적 운영 여부는 비용의 증감과 공공서비스의 산출 및 만족의 증감 결과에 의해 결정된다(사실, 비용의 증감과 산출 및 성과 증감간의 관계는 동전의 양면 관계와 유사하다). 이러한 재정효율성은 이론적으로 보아 규모경제(economies of scale), 거래비용(transaction cost), 기술진보(technological progress), 창의적 노력 측면 등에서 그 실현 가능성과 필요성의 합리성을 발견할 수 있다.

규모경제란 노동과 자본 등 생산의 투입 요인을 증가시킬 때 산출물의 증가비율이 투입의 증가비율보다 크게 나타나는 경제현상(규모수익체증 현상)을 의미한다. 이러한 규모경제 현상은 지방자치단체가 각종 재정·경제활동(정보 수집, 구매, 생산, 소비 등)을 수행하는 과정에서 비슷한 활동 상황에 있는 조직들(자치단체 내의 유관부서, 자치단체간, 자치단체와 민간부문 등)을 상호 연계시켜 일정한 규모를 형성해 줌으로써 비용절감효과가 유발되는 재정효율성과 연계된다.

거래비용은 일반적으로 경제주체가 생산과 소비활동을 하는 과정에서 적정한 가격과 수량을 발견

천적으로 점검하고 구현해 주는 관리수단과 기제가 충분히 구비되지 못하여 아직은 지방재정법이 지향하는 정책목표를 제대로 달성하지 못하고 있다(임성일, 2006).

하는 데에서 소요되는 비용으로 정의된다. 특히, 정부부문의 경우 행정서비스를 공급하는 과정에서 정부구조의 특성에 기인하는 행정비용을 비롯하여 납세자 순응비용(compliance costs), 집단적 의사결정비용, 각종 정보비용 등 정부 고유의 거래비용에 직면한다(Fisher). 중앙정부나 지방자치단체가 거래비용을 감축시켜 재정효율성을 증진시키는 경우는 통상 정보공유, 공동입찰 등의 방식을 통해 정보거래비용을 줄여 생산 및 소비원가를 감소시키는 재정활동과 관계가 있고, 부분적으로는 공무원의 부정·부패를 차단하는 문제와 관계가 있다.

예를 들어, 지방자치단체가 물품이나 서비스를 구입하고자 할 경우 전국적으로 어떤 업체가 가격과 품질 면에서 최적업체인지를 알 수 없기 때문에 그 해답을 찾기까지 많은 시간과 인력을 소비하게 된다(만일 어떤 자치단체가 그 해답을 찾는 노력을 하지 않는다면 해당 자치단체는 가격과 품질이 상대적으로 열등한 물품과 서비스를 구매할 가능성이 높아 결과적으로 예산낭비를 초래한다). 이러한 상황에서 만일 전국의 자치단체(또는 권역 단위의 자치단체)가 협력해서 조달관련 정보와 우수업체·불공정업체 등에 관한 정보를 공유한다면 각 자치단체의 조달비용은 크게 줄어들 수 있다. 이때 만일 각 자치단체가 개별적으로 정보 수집에 나선다면 이로 인한 정보수집 비용 즉, 거래비용은 늘어나고 이것을 전국적으로 환산하면 상당한 재정비효율이 된다. 거래비용과 규모경제 관점에서 파악되는 재정 효율성의 요인은 분명히 다르지만, 사안에 따라서는 두 효과가 복합적으로 발생하기도 한다.

기술진보는 노동과 자본 이외에 생산을 증가시키는 요인으로 정의될 수 있으며(Solow), 통상 새로운 제품의 개발과 생산과정의 혁신을 아우르는 개념으로 파악된다. 예컨대, 지방자치단체가 기존의 예산을 가지고 새로운 공공서비스를 창출해서 주민의 만족을 높이거나 재정활동(행정업무)의 과정(process)을 생산적으로 변형시켜 행정비용을 감소시킬 경우, 그것은 기술진보를 토대로 한 재정효율성 증진 사례가 된다. 창의적 노력이란 문자 그대로 자치단체가 전보다 많은 노력을 가하고 거기에 창의성을 더해 행정비용을 줄이거나 주민의 만족을 제고시키는 것을 의미한다.

3. 지방재정의 비효율성(예산낭비) 원인과 예산과정별 유형

일반적으로 파악되는 지방자치단체의 예산낭비 원인은 크게 다음의 유형으로 분석된다(인수위 예산낭비 사례집 참조). 그것은 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

3) 이하 Ⅲ장의 내용은 강현수(2008), “주요국 지역정책의 최근 동향과 시사점”, 광역경제권 중심의 신지역정책 심포지움 발표자료에서 주로 인용하였다.

행사 실시, 국·공유재산의 소극적 관리, 공무원의 도덕적 해이 및 부정, 기타 불합리한 제도 등이다. 이들을 앞서 언급한 예산과정과 연계해서 구체적으로 파악하면 다음과 같다.

첫째, 예산편성단계에서 발생하는 낭비원인을 지적할 수 있다. 이에 해당하는 것으로는 (1)수요조사나 경제성 검토를 제대로 하지 않은 채 사업을 착수하였다가 추후 사업중단이나 수요부족으로 인해 적자사태에 직면하는 경우, (2)부처이기주의나 기관간의 경쟁으로 인해 동일 또는 유사사업에 중복투자가 이루어지는 경우, (3)정보·시설·물품의 공동활용을 통해 규모경제를 달성할 수 있음에도 불구하고 개별적으로 생산·공급하는 경우, (4)예산을 과다 요구한 후 삭감되지 않은 예산을 다른 사업이나 경비로 사용하는 경우를 대표적으로 지적할 수 있다.

둘째, 예산집행단계의 낭비원인을 지적할 수 있다. 여기에는 (1)전문성 부족으로 입찰과정에서 계약의 방법과 조건을 충분히 검토하지 못하거나 불필요한 항목을 원가에 포함시켜 높은 가격으로 계약을 체결하는 경우, (2)물품과 서비스의 구매과정에서 담당 공무원이 현장확인이나 가격조사를 제대로 하지 않아 높은 가격을 지불하거나 부적합한 물품을 구입하는 경우, (3)예산편성 당시와 사업추진 시점간에 사업여건이 달라졌음에도 불구하고 여건 변화를 고려하지 않고 사업을 추진하는 경우 등이 포함된다.

셋째, 사후관리단계의 낭비원인을 지적할 수 있다. 여기에는 (1)기존사업의 경험과 성과를 제대로 평가·보완하지 않은 채 차기사업에 착수하여 기존사업의 낭비요인을 반복하는 경우, (2)낙찰차액(당초 예산액과 경쟁입찰로 인해 낮아진 계약금액과의 차액)이나 예산집행잔액을 국고에 반환하지 않고 신규사업이나 기관운영비로 사용하는 경우(예산을 당초 편성목적과 다르게 사용하는 경우), (3)반납 대상 예산을 반납하지 않은데 따른 국고손실 초래 등이 포함된다.

이상에서 언급한 재정 비효율성 사례를 앞서 언급한 재정효율성 관계요인과 대비해 유형화하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 재정효율성 관계요인과 지방재정의 비효율적 운용(낭비적) 사례

재정효율성 관계요인	지방자치단체의 비효율 사례(예시)
규모경제	· 정보·물품·시설의 공동활용 결여 · 수요조사, 타당성 조사 미흡 · 유사·중복투자 등
거래비용 감소	· 입찰·계약 전문성 부족 · 물품·서비스의 전국적 가격정보 부족 · 부정·부패 등
기술진보	· 재정업무의 프로세서 혁신 미흡 · 새로운 행정서비스 제공 미흡 등
창의적 노력	· 선심성·과시성 행사 다수 · 징세노력 부족 등

III. 지방자치단체 재정운영의 효율성 제고방안 - 예산의 편성과 집행을 중심으로

1. 지방재정의 효율성 제고에 대한 기본접근

지방재정의 효율성은 예산의 계획단계로부터 편성, 집행, 결산, 재정평가 및 환류의 전 예산과정(budget process)과 결부되어 발생하며, 이들 각 과정이 전체적으로 연계와 조화를 이룰 때 그 효과가 극대화된다. 이러한 예산과정 중에서도 이 글이 관심을 두는 것은 예산의 계획·편성·집행과 관련된 재정효율성이며, 구체적으로 각 예산과정별로 재정효율성을 개선할 수 있는 영역과 사안을 파악하고 그 대안을 모색하는데 중점을 둔다. 이와 관련해서 먼저, 예산의 계획 및 집행단계별로 파악되어야 할 재정효율성의 주안점에 관해 기술하면 다음과 같다.

예산의 계획단계(여기서는 편의상 예산에 대해 기본구상을 하고 예산을 편성하는 단계를 포괄해서 계획단계라고 함)는 공공서비스의 생산과 주민만족을 직접적으로 증가시키는 단계는 아니지만, 지방재정의 효율성을 근본적으로 높이기 위해서는 반드시 이 단계에서 그 기반을 공고히 다져야 한다. 계획단계는 거시적으로 보아 자치단체 재정의 수입과 지출에 대한 총체적 상황과 세부내역을 합리적으로 예측·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, 사업 우선순위 선정 및 투자 타당성 점검, 각종 재정활동별 사업금액 배분 및 성과목표 설정과 같은 내용들이 기본적으로 포함된다.

실제로 객관적인 예측·전망과 정확한 사업별 원가 그리고 합리적이고 측정가능한 사업성과목표가 제시되지 못할 경우 지방자치단체가 수행하는 각종 재정활동의 효율성을 점검하고 구현하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 재정의 효율성을 실현하는데 필요한 제반 사항을 사전에 체계적으로 준비하는 예산의 계획단계는 예산의 효율적 집행을 유도하고 집행된 예산의 효율적 사용여부를 비교 점검하는 기반적 역할을 수행하는 의미에서 중요하다. 한마디로, 잘 정비된 재정계획이 사전에 마련되지 않는다면 예산의 집행과정에서 생산적이고 창의적인 재정활동이 전개될 수 없고 나아가 재정활동의 성과를 제대로 측정할 수 없다.

예산의 집행단계는 실제로 재정효율성이 다양한 형태로 구현될 수 있는 예산과정이다. 이 단계는 세부적으로 자금의 배정, 예산사업의 계약심사 및 체결, 예산집행(즉, 사업실시)으로 구분된다. 자금의 배정이란 편성된 예산을 각 부서별(자금사용 주체별), 사업별로 자금을 배분하는 재정활동을 말하

는데 실제로 이 과정에서 재정효율성을 크게 향상시킬만한 업무대상과 정책대안은 많지 않다. 예를 들어, 자금의 안배시기를 자치단체의 자금수급 상태, 여유자금 운영 등 재무경영적 관점에서 각 사업 별로 적절히 조정해서 이자수입 증대효과를 창출하거나 전자결제와 신용결제 등 신 기법을 도입하여 예산절감효과를 창출하는 정도가 이 단계에서 기대할 수 있는 사례이다.

예산사업의 입찰 및 계약을 실시하는 단계는 실제로 여러 가지 관점에서 재정효율성을 높일 수 있는 예산과정이다. 현실적으로 지방자치단체는 각종 사업을 실시하기 전에 반드시 입찰 및 계약절차를 거쳐야 하는데, 이때 입찰 및 계약의 방식과 범위와 대상을 어떻게 선정하느냐에 따라 다양한 형태의 재정적 효율과 비효율이 나타날 수 있다. 즉, 창의적이고 생산적인 계약방식을 취하는 자치단체는 효율성 증진효과를 누리지만 그렇지 못한 자치단체는 예산낭비 등 비효율적인 재정운동을 초래한다.

계약을 완료하고 구체적으로 사업을 실시하는 단계(일부 예산사업의 경우 입찰 및 계약단계를 거치지 않고 바로 사업실시에 들어감) 또한 재정의 효율성을 점검하고 구현하는 데 있어서 매우 중요한 예산과정이다. 이 단계에서는 지방자치단체가 주체가 되어 직접 행정서비스를 제공하거나(민원처리, 사회복지·대인서비스 제공 등)와 민간기업이나 비영리단체 등이 주체가 되어 사업을 실시하는데, 어느 경우이던 자금투입의 적정성, 서비스 질·양의 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(cost-effective)” 관점에서 점검하고 감독하는 것이 중요하고, 자치단체가 직접 사업을 수행하는 경우에는 인력·시간·업무처리 등 전반에 걸쳐 창의적이고 혁신적인 업무기법을 도입하는 것이 효율성 증진 차원에서 매우 중요하다.

〈표 2〉 예산의 계획·집행과 재정효율성 증진 경로

구 분		예산계획·편성	예산집행		
			자금배정	입찰·계약·구매	사업실시
효 율 성 증 진	규모경제 (economies of scale)				
	거래비용 (transaction cost)				
	기술혁신	새로운 서비스 제공			
		업무과정 개선			
	창의적 자체노력				
	기타(민간위탁, monitoring 등)				

주: 음영부분은 각 예산단계별로 특히 강조되어야 할 재정효율성 요인을 의미함.

2. 지방재정의 효율성 제고방안

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 재정효율성 요인들을 염두에 두고 중앙정부가 나서서 제도적으로 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 방안⁶⁾

중앙정부가 주도하는 지방재정관리제도는 현재 예산편성과 관련된 제도와 예산의 집행 및 결산과 관련된 제도로 대별된다. 전자에는 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행 승인제도, 지방비부담협의제도, 주민참여예산제도, 사업예산제도가 포함되고, 후자에는 지방재정분석·진단제도, 지방재정상황 주민공개제도, 지방재정인센티브제도 및 교부세감액제도, 복식부기회계제도가 포함된다. 이 중에서 특별히 재정효율성의 관점에서 중요한 제도로 중기지방재정계획제도와 투·융자심사제도 그리고 지방재정인센티브제도를 지목할 수 있다.

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. 재정투·융자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 중복투자자 무분별한 투자를 방지할 목적으로 도입되었으며 예산편성 전에 주요 투자사업과 행사성사업의 타당성과 효율성을 점검하는데 중점을 두고 있다. 동 제도는 국가계획과 지방계획을 연계시켜 지방재정의 건전성을 도모하고 한정된 지방재정의 효율적 운영을 유도하는 재정관리시스템으로서 의의를 지니지만, 지방자치단체의 투자판단과 자율성을 일정 수준 제한하는 문제를 안고 있다. 지방재정인센티브제도는 지방교부세제도를 활용하여 지방자치단체의 재정확충 노력과 예산절감 노력(지방세 징수율 제고, 경상경비 절감운영, 읍·면·동 통합운영 등)에 대해 재정유인을 제공하는 제도인데, 아직은 재정효율성 요인들을 적절히 반영하지 못하는 한계점을 안고 있다.

6) 여기에서 다루어지는 내용 중 상당 부분은 임성일의 글(2008, 2006)을 참고하고 있다.

〈표 3〉 현행 지방재정관리제도와 지배적 재정운영원리

지방재정관리제도	건전성	효율성	투명성	책임성
중기지방재정계획제도	√	√		
투·융자심사제도	√	√		
예산편성기준, 예산의 내용·과목구분	√			√
지방비부담 협의제도	√			√
지방채발행제도	√			√
예산편성과정 주민참여	√		√	
지방재정분석·진단제도	√	√		
재정운영상황의 공시 등			√	√
지방재정인센티브, 교부세감액제도		√		√
지방재정상황 주민공개			√	√

주: 각 제도별로 가장 밀접한 연관성이 있는 재정운영원리를 우선순위를 감안하여 2개씩 선정한 것임; 임성일의 글(2008)에서 재인용하였음.

현행 지방재정관리제도와 기존의 지방자치단체 재정운영의 관행을 종합적으로 고려하면서 지방재정의 효율성 증진에 도움이 될 수 있는 제도개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중기재정계획의 실용성을 근본적으로 확보하고 그것을 단·장기 재정활동에 적극적으로 연계 활용하도록 한다. 예산의 계획 및 편성단계에서 중장기 거시계획과 당해 회계연도 예산계획간의 연계성을 최대한 확보하고 그 틀안에서 예산의 세부내용을 철저히 계획하는 것이 재정효율성을 실현하는 기본임을 상기할 때, 중기재정계획을 실질적으로 유용한 계획으로 변화시키는 정책전환이 절실히 요구된다. 이 과정에서는 중기재정계획의 예측성, 신뢰성, 유용성을 제고시켜 내실화를 기하는 동시에 사업예산제도와 중기재정계획간의 연계성을 높이는 획기적인 제도 변화가 필요하다. 중기재정계획은 각 자치단체가 기본적으로 중앙정부의 요구사항과 형식을 준수하되, 자기지역의 특성과 필요성을 적극적으로 반영하는 방식으로 운영되는 것이 바람직하다.

그리고 본예산을 편성하기에 앞서 일정한 기간을 두고(예컨대, 6개월 전후) 사전예산(pre-budgeting)을 잠정적으로 편성해서 보고하는 시스템을 가동하는 것도 재정효율성의 증진 차원에서 시도해 볼만하다. 사전예산보고는 본예산을 편성하기 전에 예산 여건의 기본 시나리오를 설정하여 예비적으로 예산을 계획해 보는 것으로, 다양한 이해관계자들의 검토와 의견을 거치면서 향후 본예산을 확정짓는데 큰 도움을 준다.

이와 같이 재정계획의 인프라를 강화하는 조치는 자치단체의 재정효율성을 직접적으로 제고시키는

것은 아니지만, 효율성 제고를 위한 예측과 계획 그리고 성과목표의 기본바탕을 굳건히 하는 점에서 중요한 의미가 있다.

둘째, 지방재정 투·융자심사제도의 내실을 강화해야 한다. 이와 관련하여 상위정부가 관장하는 재정투·융자 심사의 범위와 기준을 대폭 완화해서 지방자치단체와 지방의회가 자율적으로 판단할 수 있는 영역을 확대시켜 주는 방향으로 투·융자심사제도를 개편할 필요가 있다. 이와 함께 각 자치단체는 중요한 투자사업에 대해 사전적으로 사업의 경제적·사회적 타당성을 면밀히 점검하고 사후적으로 그 실적을 체계적으로 관리하는 시스템을 구축해야 한다. 그리고 자치단체들이 자발적으로 “자기재정규율(self fiscal discipline)”을 수립해서 자체투자심사를 강화하는 환경을 조성하고 이 과정에서 지역의 전문가·NGO·주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 통로를 열어주어야 한다.

셋째, 지방자치단체의 이월금 관행을 가능한 최소화시킨다. 현재 지방재정법에서는 재정운영의 타력성을 도모할 목적으로 예산의 이월과 세계잉여금의 세입이입을 허용하는데, 이들은 제도적 유용성에도 불구하고 현실적으로 과도한 남용으로 인해 비효율적인 재정운영을 초래하는 요인으로 부각되고 있다. <표 4>에서와 같이 지방재정의 이월금은 매년 전체 지방재정 가운데서 큰 비중을 차지하고 있다. 물론 이월금 속에는 계속비 이월이 평균 30~40%를 차지하고 지방자치단체의 통제 외적요인에 의한 이월금이 적지 않지만, 상당부분의 이월금이 재정운영의 비계획성, 비효율성 등과 같은 자치단체의 내적 요인에 의해 발생하고 있는 사실을 결코 간과할 수 없다.

이월금 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 자치단체들이 적극적으로 나서서 투자사업의 계획성을 제고시키는 노력을 보여야 한다. 지방자치단체들 가운데는 투자사업에 대한 사전타당성 조사, 지역상황 점검(집단민원, 용지보상 지연, 부지 미확보 등), 사업계획 정비, 재원확보 방안 등에 대한 명확한 검증 절차 없이 투자사업을 추진하거나 도덕적 해이(moral hazard) 행태를 보이는 경우가 다수 발견된다. 따라서 과도한 자금이월에 따른 재정건전성의 손상을 예방하고 계획된 사업의 적절한 집행을 통한 효율성 제고 차원에서 투자사업의 계획성을 제고하는 대안을 강구해야 한다. 이와 관련해서 중앙정부가 계속비 이월을 제외한 재정이월금의 상한비율(예컨대, 세출액의 10% 이내)을 설정하는 방안을 적극적으로 검토할 것을 제시한다(임성일, 2006).

〈표 4〉 지방재정의 이월금 추이 (1999~2005)

(단위: %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전국	17.4(15.8)	18.6(16.5)	17.8(15.7)	23.6(19.8)	23.3(20.7)	18.2(17.1)	16.8(15.4)
특별·광역시	14.4(13.5)	14.1(13.2)	12.7(11.8)	11.4(10.5)	11.6(10.7)	9.3(8.8)	8.1(7.6)
도	7.7(7.4)	6.8(6.4)	5.9(5.3)	9.0(8.0)	7.5(7.1)	5.6(5.4)	5.0(4.8)
시	28.1(23.8)	30.4(25.4)	30.3(25.6)	43.0(33.1)	42.4(34.7)	32.4(29.5)	29.2(25.7)
군	25.1(22.8)	29.8(25.6)	29.8(25.6)	51.2(38.5)	43.9(39.2)	31.2(31.5)	32.9(29.6)
자치구	10.5(9.1)	13.0(10.9)	11.7(10.3)	15.5(13.0)	19.4(16.1)	16.4(14.4)	13.1(12.0)

주: 지방재정의 총 규모(지출액)에서 이월금이 차지하는 비중을 의미하며, ()안의 수치는 지방재정의 세출예산액에서 이월금이 차지하는 비중을 의미함; 임성일의 글(2006)을 인용한 것임.

넷째, 지방자치단체의 추가경정예산편성 관행을 개선해야 한다. 2006년도 지방재정분석에 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 우리나라 지방자치단체의 추경예산편성 관행이 심각한 수준에 있음을 보여주는 것으로, 한마디로 지방재정의 예산 계획성과 신중성이 낮은 상태에 있음을 입증한다⁷⁾. 과도하고 빈번한 추경예산 편성은 재정의 계획성 문제를 노정할 뿐 이는 적기의 예산 집행, 종합적·체계적 예산집행 등에 부정적인 파급효과를 야기해서 궁극적으로는 재정효율성을 떨어뜨린다. 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로 지방자치단체의 추경예산편성의 한도를 재해발생 등 특수 상황을 예외로 1회 이내로 제한하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

〈표 5〉 추경예산의 편성 실태(2005년 결산 기준)

(단위: 자치단체 수)

추경 횟수	전국	특별·광역시	도	시	군	구
0회	2	0	0	1	0	1
1회	10	3	2	5	0	0
2회	90	4	4	37	16	29
3회	124	0	2	31	59	32
4회 이상	20	0	1	1	11	7

자료: 2006 지방재정분석(한국지방행정연구원, 2007; 임성일의 논문(2006)에서 재인용.

3) 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 요인을 빌미로 일부 불합리한 내부적 예산요인을 합리화시키는 기회로 활용하는 행태를 보이고 있다.

다섯째, 예산원가시스템(budget-costing system)을 구축하고 예산과 성과목표를 연계시키는 예산-성과관리시스템을 구조화해야 한다. 현재와 같이 예산 속에 비용과 자산이 혼재된 상태에서는 자치단체가 수행하는 주요 재정사업의 비용-효과성(cost-effectiveness)을 점검하는 것이 사실상 불가능하다. 재정투입에 대한 산출과 성과를 측정하기 위해서는 무엇보다도 투입의 비용개념이 명확히 정의되고 그것을 토대로 비용을 구체적으로 산정하는 시스템이 정비되어야 한다. 특히, 개편된 예산회계제도가 재정효율성을 구현하는 제도적 장치로서 제 기능을 발휘하기 위해서는 자산평가시스템의 개발, 프로그램별·단위사업별 비용 산정, 예산성과관리시스템의 구축과 같은 문제를 하루 속히 해소해야 한다.

(2) 지방자치단체 중심의 재정효율성 증진방안

지방자치단체가 중심이 되어 재정효율성을 높이기 위해서는 무엇보다도 각 자치단체가 엄격한 자재정규율을 수립하고 그것을 충실히 이행하는 재정운영 행태의 변화가 필요하다. 이와 관련하여 여기서는 특히, 자치단체의 예산집행과 관련이 깊은 재정효율성 증진 사안에 중점을 두고 기술하고자 하며, 그 접근에 있어서는 앞서 기술한 재정효율성의 증진요인 및 경로를 염두에 두고 기술한다.

가. 예산사업의 총체적 관리시스템 확보

지방자치단체가 재정효율성을 증진시키기 위해서는 모든 예산사업에 대해 예산의 계획단계로부터 사업종료단계에 이르기까지 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 갖추어야 한다. 보다 구체적으로, 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 점검·관리가 가능한 수준의 역량을 갖추어야 한다.

나. 규모경제를 통한 재정효율성 증진

규모경제를 통해 재정효율성을 실현하기 위해서는 자치단체가 생산하고 소비하는 시설·물품·서비스를 공동으로 공급하거나 구입, 활용하는 재정관행을 적극적으로 확대시키는 정책과 마인드의 변화가 필요하다. 우리나라의 경우 지역주의와 정서·문화 등의 이유로 지역 간 공동 구매, 공동 활용,

자치단체간 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. 공동형(협력형) 재정활동은 자치단체간은 물론 중앙정부와 자치단체, 자치단체와 민간부문, 그리고 자치단체 내의 관계부서 간에도 활발히 전개되어야 한다. 규모경제를 통해 재정효율성을 증진시키는 것은 비단 공동생산, 공동구입, 공동이용 뿐 아니라 유사·중복사업의 사전적 차단이나 지방재정·경제 분야의 예측과 전망 등에 있어서도 충분히 그 실현이 가능하다. 따라서 각 자치단체들은 사업과 사안에 따라 때로는 2-3개 자치단체가 공동으로 재정활동을 할 수 있고, 때로는 수 십 개의 자치단체가 일종의 컨소시엄을 형성하여 예산을 절감하는 재정효율성 증진을 구현할 수 있다.

그리고 각종 보조금사업(국고보조금·시도보조금 사업)을 수행하는 과정에서 유사·중복사업을 통·폐합하고, 가능하면 인근지역과 공동으로 시설을 건축하고 활용(복지·체육시설 등)하는 협력적 운영방식을 채택해서 규모경제를 통한 예산절감을 도모해야 한다. 이러한 협력적 재정활동은 지출분야 외에도 지방세·세외수입의 징세행정 분야 등 각종 재원조달활동에 있어서도 적극적으로 강화되어야 한다.

다. 거래비용 감소를 통한 재정효율성 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, 그 못지않게 자치단체간(경우에 따라서는 자치단체와 민간부문간)에 다양한 정보를 공유할 수 있는 체계를 구축하는 것도 문제의 해소에 큰 도움이 된다. 자치단체의 정보역량 강화를 통해 재정효율성을 높일 수 있는 영역으로는 무엇보다도 입찰 및 계약활동을 지목할 수 있으며, 그 중에서도 특히 계약의 방식을 개선하는 부분을 지적할 수 있다.

예를 들면, 전통적으로 실시해 왔던 대면접수·입찰방식 대신 전산시스템을 활용하는 전자입찰(e-tendering) 방식을 채택하는 방안을 비롯하여 최저가 낙찰방식 대신 가격과 비가격요인(예: 품질, 사후서비스 등)을 종합적으로 고려하는 새로운 입찰방식의 활용, 수의계약 대상사업의 공개경쟁계약 추진, 여러 부서의 사업을 통합한 일괄발주방안, 기타 계약심사기법 고도화 등 다양한 창의적, 혁신적 업무처리시스템을 고안해서 예산을 절감하는 경우가 그에 해당한다⁸⁾.

8) 각종 공사와 서비스 계약을 체결하는 과정에서 창의적 발상과 자체노력에 의해 계약방식을 변경하거나 제도개선을 해서 낙찰가액을 떨어뜨린 경우는 예산절감에 해당하지만, 만일 그것이 공무원의 부당한 압력과 불합리한 관행에 의해 초래된 결과라면 그것은 오히려 재정의 비효율성을 초래하는 요인이 된다.

특히, 지방자치단체가 재화와 서비스와 시설을 구입하는 과정에서 “전자조달(e-procurement)” 방식을 적극적으로 활용하도록 유도해서 기존의 입찰 및 조달방식과 결부되어 발생하는 인력과 시간과 예산을 대폭 줄여줄 필요가 있다. 이와 동시에 광역자치단체를 중심으로 지역단위의 공동조달시스템을 개발해줌으로써 규모가 작고 정보력이 취약한 기초자치단체들이 특정 조달분야에서 본의 아니게 재정낭비를 하게 되는 사례를 방지하는 장치를 마련해 줄 필요가 있다. 그리고 시·군 단위별로 수집되는 각종 생산 및 소비관련 정보를 지역 또는 전국 단위의 웹사이트(web-site)를 개설해줌으로써 입찰 및 조달과 관련된 정보공유체제를 활성화시켜 재정효율성을 높이는 방안도 적극적으로 강구해야 한다(이와 같은 접근은 정보거래비용의 감소 뿐 아니라 예산절감의 유도 차원에서 유용하다).

일반적으로 군소 자치단체의 경우 재정력, 경제력, 정보력, 인력, 시설 등이 취약한 관계로 예산절감에 유리한 각종 정보접근성 면에서 비교열위에 있음을 감안할 때, 권역단위 내지 시·도 단위에서 주요 정보를 공유할 수 있는 환경을 조성해줄 필요가 있다. 예를 들어, 영세 자치단체들이 학교급식업체의 선정, 보험가입, 차량구입 등 각종 조달행위를 할 때, 이들이 최신의 신뢰할만한 조달정보에 쉽게 접근할 수 있는 정보공유시스템을 가동하는 것이다. 그리고 조달업무와 계약업무를 표준화하여 불필요한 절차적 낭비를 차단하고, 반복적인 입찰행위의 비효율성을 제거하는 방안을 강구해야 한다.

지방자치단체들은 전자정부(e-government)의 장점이 작동하는 범위와 대상을 적절히 파악한 다음 주민의 불편을 초래하지 않으면서 거래비용을 최소화하는 전자정부를 확대 구현할 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 예산절감 효율성 차원에서 접근되는 경우는 거의 없는데, 이에 대한 변화가 요구된다. 끝으로, 계약제도에 경쟁원리를 강화하고, 계약제도가 특정이익집단을 위한 제도로 변질되거나 계약체결 과정에 공무원의 부정·부패가 개입되는 현상을 차단하는 것도 재정효율성을 증진시키는 중요한 방안임을 인식해야 한다.

라. 기술진보와 자체노력 제고를 통한 효율성 증진

지방자치단체는 창의적 노력을 통해 새로운 행정서비스를 창출하는데 최선을 다하는 동시에 각종 재정업무 프로세스의 변혁을 도모하여 재정효율성 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 관련하여 특히 자치단체가 창의적 노력을 경주해서 재정효율성을 증진시켜야 할 분야

를 지적하면, 예산계획 내실화(예측, 전망, 추계 강화), 수요조사 및 타당성 검토 강화, 입찰·계약·구매 전문성 강화, 현장 확인, 전국적 수범사례(best practice)의 최신판 확인 및 지속적 갱신, 선심성·단기행사성 사업 지양, 사업여건의 지속적 점검(monitring), 철저한 공사진행 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.

그리고 각 자치단체는 주요 사업 분야별 또는 각 사업별로 소요되는 단위비용을 다른 자치단체의 값(전국, 시도단위, 유사단체 등)과 비교해서 효율성과 관련된 자신의 강점과 취약점을 파악하도록 노력해야 한다(이러한 접근은 개별 자치단체 차원에서 시도될 수도 있고, 중앙정부나 광역자치단체가 중심이 되어 시도될 수도 있다). 일반적으로, 인구·경제·사회·재정적 여건이 비슷한 자치단체들 간에는 세입의 여건과 역량 그리고 지출의 분야와 수요 면에서 유사할 가능성이 높기 때문에 이들 서로 간에 주요 세입의 단위당 징세비용을 비교하거나 예산사업의 단위당 비용과 실적을 비교해보는 시도는 각 자치단체의 입장에서 재정효율성을 증진시킬 수 있는 좋은 기회가 된다. 이러한 사실을 인식할 때, 가능하면 중앙정부가 나서서 전국단위의 각종 정보(비용, 성과, 만족도 등)를 취합해 공표하는 시스템을 도입해서 각 자치단체들로 하여금 효율성 증진의 필요성과 구체적 내역을 인식하도록 유도하는 비교준거방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

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 한편 유사수준 내지 비교그룹 자치단체와의 비교분석을 통해 자신의 위상과 입장을 객관적으로 파악하는 노력이 필요하다. 예를 들어, 지방세 징수분야에서 단위당 징세비용과 징수율·체납율을 전국 및 유사 수준의 자치단체와 비교하거나 징수 소요시간, 징세조직, 업무처리 방식 등을 객관적으로 비교할 경우 해당 자치단체는 자신이 처한 위상과 역량을 알게 되고 나아가 비효율성의 요인을 개선할 수 있는 방안을 찾을 수 있다. 특히, 유사 내지 동류 수준 자치단체간의 비교는 “동료압력(peer pressure)”을 불러일으켜 낭비적인 자치단체의 재정행태를 효율적으로 변화시키는 촉매제 역할을 할 가능성이 있다. 아울러 자치단체 내부적으로 기존의 예산관행 중에서 가장 잘하고 있는 것을 발굴해서 타 자치단체와 정보를 공유하고, 가능하다면 재정효율성 증진의 목표와 관련 측정지표를 개발하는 노력도 경주해야 한다. 이와 관련해서 중앙정부가 재정효율성을 제고시키는 수범사례들을 전자메일, 책자, 뉴스레터 등을 통해 주기적으로 전파하는 방안을 적극적으로 강구해야 한다.

바. 기타 재정효율성 제고방안

지방세, 세외수입 등 자체수입을 확대시키는 재정활동도 재정효율성의 범위에 포함시킬 수 있다. 다만, 이것은 자치단체가 지방세·세외수입 업무의 프로세서 개선이나 신 기법 개발 또는 징세노력 강화를 통해서 재정이 확충되는 경우에 한하며, 세입추계와 실제 세입액의 차액 등 징세노력과 무관한 수치상의 재정확충은 재정효율성과 관련이 없다.

예산절감의 인센티브장치를 보강하는 조치도 재정효율성 증진 차원에서 중요하다. 예를 들어, 공무원의 창의적 노력에 의해 자체사업예산이 절감된 경우 해당 공무원에게 행·재정적 인센티브를 부여하고, 자치단체가 다양한 노력을 통해 보조사업의 예산을 절감한 경우 해당 자치단체로 하여금 국고 보조금의 집행 잔액을 재투자하도록 허용하는 등의 인센티브를 부여하는 것이다. 이러한 인센티브정책은 정교하게 구조화될 경우 지속적으로 더 많은 예산절감효과를 유발하는 정책수단으로 기능을 한다. 다만, 인센티브를 부여할 경우 해당자의 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 측면을 신중히 검토한 다음 관련보완책을 마련해야 한다⁹⁾.

지방재정의 예산과정 속에 주민의 참여기회와 영역을 확대하는 것도 재정효율성을 직·간접적으로 향상시키는 좋은 접근방법이다. 근년에 와서 지방재정의 운영과 관련하여 주민의 역할과 중요성이 크게 강조되고 있지만, 주민참여의 영역과 실제적 수단의 선정에 있어서 적지 않은 혼선이 빚어지고 있다. 가능한 빠른 시일 내에 혼선을 해결하고 일련의 예산과정에 주민이 직접 참여해서 재정효율성과 관련된 견제기능을 발휘할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 그리고 공무원의 부정, 부패를 방지하고 불필요하고 불합리한 규제를 폐지하여 재정의 효율성을 제고시켜야 한다. 사실, 이들과 관련된 경제적, 재정적 비효율성을 계량적으로 측정하기는 어렵지만, 추측컨대 그 규모는 매우 컸 것으로 간주된다. 그밖에 재정효율성의 증진에 기여하는 재정인프라 - 예산회계제도, 지방세제도, 재정관리제도, 재정보고서와 재정통계, 회계감사 등 - 를 지속적으로 보완하고 개선하는 문제에도 많은 관심과 노력을 기울여야 한다.

9) 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.

〈표 6〉 재정효율성 관계요인별 중점 정책개선 분야

재정효율성 요인 및 경로	중점 정책개선 분야
규모경제	· 공동구입, 공동생산(부서관, 자치단체간, 필요시 민간부문 연계) · 시설·서비스의 공동이용(부서관, 자치단체간, 필요시 민간부문 연계) · 유사·중복사업의 사전 차단 · 권역 또는 시·도 단위의 지역경제 예측시스템 구축
거래비용	· 재정효율성정보 공유시스템(전국·권역단위 등) 개설(계약, 물가, 공급자, 기타 생산·소비 정보 포함) · 전자조달(e-procurement), 전자지방정부(e-government) 강화 · 최적 계약시스템 개발 · 부정·부패 방지시스템 구축 · 규제완화
기술진보	· 재정활동 업무프로세서 혁신(세정관리, 지출시스템 등) · 새롭거나 한 단계 upgrade한 행정서비스 공급
창의적 자체노력 등	· 예산계획 내실화(전망, 추계 강화) · 수요조사, 타당성 검토 강화 · 입찰·계약·구매 전문성 강화 · 현장 확인 전국적 수범사례(best practice) 확인 및 update · 선심성·단기행사성 사업 지양 · 사업여건의 지속적 점검(monitring), 철저한 공사진행 관리 · 사업추진 경험, 결과에 대한 객관적 평가와 관련정보 누적·공개 · 예산이월, 추경예산 편성 최소화 · 국고보조사업 등 관련 법령 준수 · 자기재정규율(self fiscal discipline) 제정, 실천

마지막으로, 지방의 예산운영 관행을 종합적으로 고려할 때, 재정효율성을 증진시키는 과정에서는 특히, 다음의 사항에 중점을 두고 점검·개선할 필요가 있다(행정안전부 내부자료 참조). 여기에는 (1) 중앙·지방정부간, 자치단체·특별행정기관간, 시·도와 서로 다른 정부간(시·군간), 자치단체 내부서 간 업무협조 미흡, (2)입찰 및 계약관련 전문성 부족, (3)공동 수행을 통해 규모경제를 창출하는 재정활동(시설·물품·정보·서비스 등의 공동 공급 및 소비)의 단독 수행, (4)마을·주민회관, 체육관·운동시설 등 중복투자, (5)민간이전경비의 방만한 예산편성·집행 및 사후관리 미흡, (6)전년대비 증액방식의 관행적 예산편성과 편성예산의 당초 목적과 다른 용도 사용, (7)운용 실적이 부진하거나 유사·중복적인 특별회계·기금의 난립·과다 조정, 여유자금의 효율적 운용 미흡, (8)과도한 청사·문화시설의 경쟁적 건립, 유사·과다 연구용역 실시, 지역축제 난립 등에 대한 재정 비효율성(예산낭비) 개선문제가 포함된다.

IV. 종합 및 결론

이 글은 지방재정 운영의 효율성에 초점을 두고 효율성의 개념과 증진 요인 및 경로 그리고 개선방안을 모색하는데 중점을 두고 있다. 지방재정의 당면과제가 보다 많은 재원을 확충해서 주민이 원하는 행정서비스를 적절히 공급해 주는데 있음을 인식할 때, 재정운영의 효율성 증진문제는 실로 매우 시급하고 중요한 현안이 아닐 수 없다. 한마디로, 재정효율성 이슈는 앞으로 지방재정 분야에서 많은 관심과 노력을 불러일으키면서 크게 진전되어야 할 영역으로 간주된다.

재정효율성 증진은 예산과정의 각 단계별로 재정효율성의 관계요인(규모경제, 거래비용, 기술진보, 창의적 자체노력, 기타)을 거시적, 미시적으로 파악하면서 각 부문별로 구체적인 개선방안을 모색할 때 달성될 수 있다. 이 과정에서는 무엇보다도 지방재정의 낭비요인을 심층적으로 파악하고 유형화한 다음 그것을 재정효율성 증진요인(부문)과 경로와 연계시켜 개선방안을 도출하는 접근이 필요하다.

주민의 공공서비스에 대한 기대와 서비스의 선택권과 품질에 대한 요구가 날로 고조되고 있고, 주민이 부담한 세금의 가치에 대한 보장책임과 예산절감에 대한 압력 또한 지속적으로 증가하는 것이 작금의 추세이다. 이러한 현실을 인식할 때, 지방자치단체들은 행정의 운영관리를 최대한 감축하는 한편 재정적 낭비와 비효율성 요인을 철저히 발견하고 그에 대한 개선을 추구해야 한다. 아울러 자치단체는 재원조달능력과 행정서비스의 경쟁력을 강화해 나가면서 규모경제 사업에 대하여는 물품과 서비스의 공동 공급·구매·활용을 도모하고, 거래비용을 축소시켜야 할 재정활동과 영역에 대하여는 정보 공유, 신 기법 개발 등 다양한 노력을 통해 비용을 최소화해야 한다¹⁰⁾. 이러한 관점에서 볼 때, 지금은 중앙정부, 지방정부 할 것 없이 “재정효율성 증진 프로그램”을 실용적 관점에서 구체적으로 구상하고 그것을 종합적으로 실천해 나가야 할 시점이다. 지방자치단체가 이러한 프로그램을 실천해 나가는 과정에서는 재정효율성의 증진상태를 반드시 금전적 가치로 평가해야 하며, 지속적으로 그 진행 과정과 결과를 점검하고 평가해야 한다.

끝으로, 재정효율성 증진 프로그램을 중앙정부가 전국적으로 획일적인 기준과 방법과 목표를 적용해서 주도하는 접근은 바람직하지 않다. 중앙정부는 (1)전국적 차원에서 요구되는 재정효율성의 기본 가이드라인 제시, (2)개별자치단체가 감당하기 힘든 재정효율성 인프라 지원, (3)공동의 협력적 재정활동을 가능케 하는 중재와 조정, (4)지식과 정보의 공유와 벤치마킹의 수범사례 제시, (5)관련 제도

10) 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.

와 규제의 정비·보완, (6)부정과 부패의 감시·감독 등의 역할을 수행하는 것이 합리적이다. 재정효율성은 지역적 특성과 재정여건 등을 충분히 고려할 수 있는 지방자치단체가 주도가 되어 자율적으로 접근해 나갈 때 중장기적으로 지속가능성이 담보되는 수준의 증진효과가 나타난다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

임성일, “재정투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안”, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회 2006 지방재정세미나 발표 논문, 2006.

“지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회 2007지방재정세미나 발표 논문, 2007.

“지방재정관리체계의 개선방안”, 자치행정, 2008(5월 호).

행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2007 및 각 년도.

「2008년도 지방자치단체 예산편성기준」, 2007.

「지방재정연감」, 각 년도.

Fisher, R. C., State and Local Public Finance, 3rd ed., Thomson South-Western, 2007.

ICMA, Management Policies in Local Government Finance, 4th ed., 1996.

IMF, Manual on Fiscal Transparency, 2001.

Industry Commission, Performance Measures for Councils – Improving Local Government Performance Indicators, 1997, Commonwealth of Australia.

OECD, “OECD Best Practices for Budget Transparency,” 2001.

UK, Efficiency Gains, 2007.