

분권재정 체제에서 지방재정분석제도의 개편방향

이 재 원

부경대학교 교수

I. 서 론

지방재정분석진단제도는 중기재정계획·재정투융자심사제도와 함께 중앙정부에서 지자체의 재정 운영에 간접적으로 개입하는 주요 재정관리장치 중 하나이다. 행정자치부에서는 1996년도의 시범 실시부터 시작하여 매년 결산정보를 중심으로 재정분석을 실시하고 결과는 보고서를 통해 재정고(財政庫)에 공개하고 있다. 여기서 지향하는 핵심가치는 지방재정 현황에 대한 객관적 분석과 관련 정보의 공개, 그리고 지자체의 재정 건전성과 효율성 유도 등이다.

정부혁신과 분권재정체계로의 전환이라는 새로운 환경 변화에서는 지방재정분석제도에 대해 보다 적극적인 기능이 강조되고 있다. 참여정부에서 추진하는 중앙·지방간 재정체계에서는 지자체의 재정운영에 대해 대폭적인 자율권을 부여하는 대신 재정운영

성과에 대한 책임을 강조한다. 지방정부 “기관”을 위한 분권 보다는 지역 “주민”에 대한 서비스 성과 제고를 위한 분권을 추구한다. 또한 재정운영 상태가 해당 지역의 주민들에게 투명하게 전달되어 지역사회 내부에서 출발하는 자율적인 건전 및 효율 재정체계의 정착을 지향하고 있다.

하지만 현행 제도에서는 결산정보 중심의 분석에 따른 시차문제, 제한적인 효율성 정보, 분석과 평가 결과에 대한 지자체 순응 확보 문제, 그리고 지표 자체의 불가피한 한계 등의 쟁점들이 지속적으로 제기되어 이에 대한 개선 필요성이 인정되고 있다. 나아가 분권재정 환경의 변화 요인을 충분히 정책에 반영하기 위해서는 부분적인 개편보다는 제도에 대한 접근시각과 운영방식, 그리고 운영체제에 대한 포괄적인 조정이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

이 글에서는 우선 현행 지방재정분석제도가 안고 있는 쟁점들을 정리한다. 둘째, 분

권재정체제에 따른 재정분석제도의 위상과 기능을 재정립하는 기본 방향을 재정립한다. 그리고 셋째, 재정평가기능을 별도의 장치로 분리하는 것을 전제로 재정정보 창고로서의 재정분석장치 개편 방안 등에 대해 논의하고자 한다.

II. 지방재정 분석·진단제도 전개과정과 쟁점

1. 재정분석·진단제도의 전개과정

계량지표를 중심으로 지방재정 상황에 대한 객관적인 정보를 분석하며 지자체에 대한 재정성적을 평가하는 기능도 포괄하는 지방재정분석·진단제도는 일련의 시험적 적용에서부터 시작하여 1999년도부터 현재와 같은 체제가 정착되었다(행정자치부, 2004).¹⁾ 우선 1996년도에는 기본 8개 항목을 중심으로 재정분석을 시험실시하였으며, 이후 재정능력, 재정운용, 재정노력 등 추가하여 3개 분야 18개 지표 분석을 시범 실시하였다. 다만, 객관적 지표개발 미흡과 지자체의 인식부족으로 실효성 확보에는 한계가 있었다.

1998년도는 지방행정연구원에서 수행한 연구결과(임성일 외, 1997)에 기반하여 “지

방재정분석·진단 실시규정(행자부 훈령 제 14호)을 제정하였다. 당시에 제안된 지표로는 자주성에 관련된 항목으로 재정자립도, 1인당 지방세수력, 효율성에는 투자비 비율, 가용재원을, 안정성에서는 채무상환비 비율, 1인당 채무부담액, 그리고 노력도에는 자체 수입 징수율이 포함되었다. 1998년도에는 7개 재정지표를 종합한 지방재정종합지표를 개발하여 지방자치단체 간 재정상황을 상호 비교 평가하였다. 그런데, 종합결과를 순위 형식으로 공개하면서 지방자치단체로부터 많은 반대 의견이 제기된 바 있었다. 이후부터는 지자체에 대한 종합서열화 정보는 제공하지 않고 대신, 10대 재정지표의 지표 값을 순위화하고, 부문 및 영역별 지표값은 등급화하여 분석결과를 공개하였다. 또한 재정운영의 효율성 부문 우수지방자치단체에 대해 인센티브 방안을 강구할 수 있게 조치하였다.

〈표 1〉과 같은 현행 지표체계는 1999년도부터 적용·정착되었다. 4개 영역 10개 단위지표를 이용하여 종합분석 실시하고 지표 값을 순위화하여 결과를 공개하였다. 이때 지방재정분석에서 가장 주목할 부분은 인센티브와 패널티 장치를 실제 적용하였다는 점이다. 즉 효율적인 재정운영에 대한 동기부여와 건전 재정운영을 유도하기 위하여 효율성이 우수한 단체에 대하여 특별교부세를 배분하고 우수 공무원에 대한 포상과 해외연수 혜택을 부여하였다. 또한 재정분석결과를 토대로 3개 단체를 재정진단대상단체로 선정하고 8개 단체를 주의 촉구 단체로 선정하였으며, 의무적으로 재정진단

1) 동 제도는 미국의 FTMS(Financial Trend Monitoring System) 모형에 기반하고 있으며 한국지방행정연구원에서 지표개발, 재정진단, 제도개선 연구 등과 같은 주요 활동들을 수행하고 있다.

〈표 1〉 현행 지방재정분석·진단제도의 지표체계

부문지표 (분석부문)	건 전 성		효 율 성	
영역지표 (분석영역)	자 주 성	안 정 성	생 산 성	노 력 성
단위지표 (분석단위)	재정자립도 재정력지수	경상수지비율 세입세출충당비율 지방채상환비율	재정계획운영비율 세입예산반영비율 투자비율	자체수입증감률 경상경비증감률
보조지표	일반재원비율 1인당지방세징수액 의존재원비율	1인당채무부담액 실질수지비율 기본적세출소요비중 표준정원대비현원비율	경상경비비율 인건비비율 사고이월비율 주민1인당세출규모 주민1인당 투자규모 불용액비율 1억원이하사업건수비율	자체수입부과징수율 지방세 징수율 세외수입징수율 지방세체납률 세외수입체납률 지방세체납정리율 세외수입체납정리율
성 격	-재정상태분석 -재정능력측정	-재정구조분석 -재무구조, 수지탄력성 측정	-재정관리분석 -재정운영 계획성 -재원배분 합리성 측정	-재정노력분석 -세입징수, 예산절감 노력 측정
활 용	중앙의 의존재 원 지원기준	재정진단 대상 단체선정기준	재정인센티브 및 우수단체시상 기준	

을 받고 재정건전화이행계획서를 작성하도록 요구하였다.²⁾

2. 현행 지방재정분석·진단제도의 쟁점

가. “협의를 건전재정” 유도를 위한 지표체계 성격

현행 지방재정분석지표들의 체계 중 재정

2) 재정분석지표 중 “안정성” 지표에서 부정적으로 분석된 지자체에 대해서는 보조지표까지 동원한 재정진단이 실시된다. 대상 지자체는 전문가들로 하여금 정밀진단을 의무적으로 받고 재정건전화계획서를 작성·이행해야 한다. 행정자치부에서는 이행과정과 결과를 지속적으로 점검하고 있다.

건전성을 분석하는 5대 지표들은 재정압박 요인분석이나 재정위기 징후를 사전 예측하는 장치로 활용되고 있다. 그런데, 현행 제도는 소극적인 의미에서의 재정 건전성에 초점을 맞추고 있으며 적극적인 측면에서 지방재정의 건전성과 효율성에 대한 가치 판단 기능을 수행하는 데는 한계가 있다. 예를 들어 지방채를 발행하지 않으면 재정위기나 압박요인은 없지만, 적극적인 개발과 투자, 그리고 전략적인 재원동원과 자산운업을 위해서는 지방채 재원의 활용이 중요할 수 있다. 그런데 현행 지표체계상 지방채를 활용한 전략적 재정운영은 건전성 측면에서 부정적으로 평가된다. 적정 수준에 대한 가

치 판단 기준이 명확하지 않기 때문에 동일한 채무정보에 대해서도 임의적인 해석이 가능하게 된다. 또한 지방자치단체에서 각종 보조금 지원을 많이 확보할수록 재정자립도가 낮아지는데 이 경우도 건전성 측면에서는 부정적으로 인식될 수 있다. 현재의 지표체계에서는 지자체의 적극적인 보조금 확보 노력이 건전재정 측면에서 반드시 유리하게 분석되지 않게 된다.

효율성 지표체계는 전국 차원에서 표준화된 재무관리에 초점이 맞추어진 생산성과 노력성 관련 지표들로 구성되어 있다. 이러한 지표들은 비효율적으로 재정을 운영하는 지방자치단체들을 식별하는 수단으로서는 유용하게 사용될 수는 있겠지만, 재정운영이 우수한 지방자치단체를 식별하는데 한계가 있다. 즉 해당 지표는 효율적 재정운영의 필요조건은 되지만 충분조건은 아닐 수 있다. 현재의 지표만으로 재정운영의 생산성과 노력성을 평가 혹은 판단할 수 있는지, 그리고 생산성, 노력성, 효율성 등에 대한 개념 구분이 적절한 지 등에 대한 의문들이 제기된다. 결국 효율성을 위한 표준화된 최소 수준 정보는 제공할 수 있지만, 동 지표 정보에 근거하여 특별교부세와 우수단체 시상 등과 같은 인센티브를 제공할 수 있을 정도로 정당성이 충분한 지에 대한 쟁점이 발생한다.

나. 종합적인 분석이 미흡한 지표체계

현행 제도는 일반회계와 기타특별회계의 재정지표를 중심으로 지방자치단체의 재정을 분석하고 있어, 지자체의 종합적인 재정

상황을 분석하지는 못한다. 현행 지표체계에서는 10대지표의 상태가 양호하면 재정이 우수하고 건전한 것으로 해석된다. 그런데, 자본투자나 공공자산 규모가 큰 대도시 자치단체의 공기업특별회계나 지방공사·공단의 재정상황은 동 지표체계에 포함되지 않는다. 또한 지방자치단체가 실질적으로 책임지는 잠재 부채(예, 공사나 공단에 대한 지불보증채무 등), 잠재 세입원의 변동(지역인구 및 지역경제 등의 변화)에 따른 중장기적인 재정영향 요소들은 분석하지 못한다. 따라서 현행 지표체계로 지방재정 상태를 정확히 분석하는데 한계가 있을 뿐 아니라 예방적인 차원에서 재정위기 자치단체를 사전에 식별하는 기능도 효과적으로 수행되기 힘들 것으로 판단된다.

재정분석이 일반회계와 기타특별회계 중심으로 수행되기 때문에 분석대상 정보의 특성상 현행 지표체계를 통한 재정분석이 의미를 가질 수 있는 지방자치단체는 한정적일 수 있다. 즉 중소도시나 군에서는 지방재정분석지표들이 유용하게 활용될 수 있으나 재정구조가 복잡한 대도시자치단체의 경우는 재정진단의 효과성이 높지 않는 지표체계로 기능하고 있다.

다. 재정분석·진단제도에 대한 지방자치단체의 수용정도 미약

지방자치단체에서는 지표(제도)체계를 통해 재정을 관리해야 한다는 의식이 성숙되지 않아 재정진단에 대한 필요성에 공감하지 않는 경향이 있다. 지방채 관련 지표를 제외하면, 자치단체장이 재정지표를 관리하

는데 관심을 거의 기울이지 않는 것이 현실이다. 또한 경상경비 비율 지표를 제외하면, 예산실무 부서에는 예산편성 시 결산정보와 재정분석정보를 간접적으로 참고하는 수준에서만 활용하고 있다.

매년 공개되고 있는 재정분석결과에 대해 내부적으로 수용하고, 자체적으로 자율점검 및 정책환류 노력을 강화하기보다는 해당 지방자치단체가 안고 있는 구조적 한계와 제도 자체의 쟁점들을 부각시키고 자기방어식으로 분석결과를 해석하는 등의 정서적 대응에 그치는 경향도 있다. 예외적으로 자체적인 재정진단 프로그램을 개발한 자치단체도 있지만 그 경우에도 시스템은 갖추어져 있어도 관련 정보 입력 및 활용하려는 실무 노력은 부각되지 않고 있다.

분석지표에서 요구하는 수준을 유지 혹은 대응하기 위해 편의적으로 지출항목의 성격을 변경하는 경우도 있어 재정분석제도의 본질적 의의가 약화되고 있다. 예를 들어 경상비 비율이 높게 나타날 경우 행사관련 경비 등을 경상예산이 아닌 투자비로 분류하여 재정분석 정보를 제공해도 이를 식별할 수 있는 객관적인 기준이 취약하다. 또한 재정계획운영비율의 경우, 중기지방재정계획을 예산편성과 병행하여 비슷한 혹은 같은 시기에 작성하는 경우가 많기 때문에 실제 평가지표가 요구하는 의도와는 무관하게 관리되고 있다.

라. 미약하고 부적절한 인센티브 및 패널티체계

재정분석결과 효율성이 우수한 지자체는

특별교부세와 포상이 주어지고 안정성에서 문제가 발생한 지자체는 진단대상으로 지정되는 패널티가 적용된다. 그런데, 단순 정보 제공 수준에서는 인센티브 예산의 추가배정이 의미를 가지기 힘들다. 즉 특별교부세 지원의 실질 효과성이 약할 수 있다. 더욱이 매년 특별교부세의 재원 규모가 축소되고 있는데, 이러한 상황에서 지방자치단체들은 중앙정부 차원에서 재정분석·진단제도의 비중을 축소하는 것으로 해석할 수도 있다.

재정우수단체의 성과는 개인보다는 조직적 차원에서의 노력이나 특성에 기인한 측면이 많다. 이러한 성격을 감안하면 우수공무원을 선정하고 개인별 포상과 해외연수 혜택을 부여하는 것은 인센티브로서 적절하지 않을 수 있다. 이는 재정운영이 개인의 노력에 의해 성과가 창출된 것으로 이해하는 전통적인 관행을 반영하는 것이다. 제도를 통한 자율적인 내부 재정관리시스템의 구축이라는 재정분석제도의 취지가 왜곡될 가능성도 있다.

재정운영이 부실한 단체에 대한 제재 수단도 충분하지 않다. 현행 제도에 의하면 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 저하된 자치단체 및 재정위기가 우려되는 자치단체를 대상으로 재정진단을 실시하고, 재정진단결과를 바탕으로 대상자치단체는 재정건전화계획을 제출하도록 하고 있다. 하지만 이러한 재정건전화계획을 이행하지 않더라도 이에 대한 구체적인 제재방안은 마련되어 있지 않다.

마. 자치단체간의 비교평가에 대한 쟁점

지방재정분석제도를 적용할 때, 자치단체간의 비교평가를 할 것인가에 대해 논란의 여지가 많다. 즉 상대적으로 재정운영의 효율성이 낮아도, 절대적인 기준에서는 기대 수준만큼의 효율성은 유지할 수도 있다. 이 경우에는 외국의 신용평가회사들과 같이 절대평가를 하는 것이 바람직할 수도 있다. 그런데, 절대 평가방법을 활용하기 위해서는 평가의 기준이 객관적이고 명확히 제시되어야 한다. 특히 건전성과 효율성에 대한 책임있는 기준이 제공되어야 한다. 하지만 절대평가를 위한 객관적인 기준의 제시에는 어려움이 있을 수 있다.

이러한 경우 현행과 같이 상대평가의 방법을 활용할 수밖에 없다. 그런데, 상대평가에서 자치단체를 단순 비교하거나 현행제도와 같이 특별·광역시, 도, 시, 군, 구로 구분하여 평가하는 방식은 지방의 다양성을 충분히 고려하지 못하기 때문에 객관적 비교 기준으로서 적절하지 않다. 적절한 기준을 활용하여 지방자치단체를 비교대상별로 유형화해야 한다. 또한 현행과 같이 모든 자치단체에 동일한 지표들을 활용하는 것이 아니라 자치단체 유형별로 다른 지표를 적용할 필요도 있다. 즉 지방자치단체의 재정관리 특성상 차별적인 접근이 필요한 경우에는 재정분석 및 평가지표 체계를 별도로 운영하는 것이 바람직하다.

재정위기가 발생했을 경우 과급되는 부정적인 영향력이 큰 대도시 자치단체에 대해

서는 보다 엄밀한 재정분석체계가 구축되고 보다 합리적이고 체계적인 재정관리시스템의 정비가 요구된다. 하지만 현실은 반대 방향으로 전개되고 있다. 대도시 보다는 재정위기발생시 과급효과가 한정적인 중소도시나 자치구의 건전재정을 보다 강조하는 제도로 기능하는 경향이 있다. 인구규모가 큰 대도시 자치단체의 경우는 인구구조변화와 잠재세입역량, 그리고 도시경제와 도시자산관리를 위한 재정지출 수요 등의 정책환경(여건)을 반영할 수 있는 재정관리 지표들이 추가되어야 한다.

바. 재정정보의 공개 미흡

지방재정분석의 결과는 주요 언론 및 행정자치부 “재정고” 게재 등을 통해 공개되고 있다. 그런데 총량적 지표위주의 분석 결과만 공개되어 실제로 주민들이 관심을 갖는 분야에 대한 재정상황은 공개·제공되고 있지 않다. 더욱이 정치적·행정적 이유로 일반적 재정통계만 공개하고 지방자치단체의 재정운영실태평가, 재정부실정도, 진단대상단체 등 민감한 사안은 비공개로 운영되고 있다. 공개되는 주요 내용들은 일반 시민들이 이해하기 힘든 재무관리 차원의 정보가 많으며, 시민이 필요한 재정성과에 대한 정보들은 제시되지 않고 있다. 이와 같은 상황에서는 국민들의 알권리를 충분히 충족시키지 못할 뿐 아니라 국민들이나 관심집단의 지방재정에 대한 감시를 유도하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

Ⅲ. 지방재정분석제도의 개편을 위한 접근

1. 분권재정체제에서 중앙정부의 성과관리를 위한 개입 정당성

분권형 재정운영체계의 구축을 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 재정운영에서 중앙정부의 직접 개입을 최소화하면서 지방의 자율성을 대폭 확대해야 한다. 분권체제에서 정부간 재정관계는 보충성 원칙과 포괄이양 원칙, 자기책임 원칙이라는 기본 가치 속에서 재구축 되어야 한다. 이러한 분권구조 속에서 분권가치 기조에서 중앙정부의 관리 및 평가활동이 타당성을 가질 수 있는가? 지방재정분석·진단제도가 분권재정체제에서도 의미 있는 재정관리 장치로 기능하기 위해서는 이에 대한 논리적인 정당성이 먼저 확보해야 한다.

분권체제에서도 중앙정부의 지방재정관리가 필요한 이유는 다음과 같은 세 가지 새로운 가치 접근에서 찾을 수 있다. 이 중 가장 강조되는 것은 성과 지향적인 정부혁신에 대한 요구이다. 즉 최근 글로벌 스탠더드로 분권형 정부운영체계가 요구되는 이유로 지방자치의 전통적 가치 기반인 “보충성 원칙” 뿐 아니라 “결과 지향적 정부”에 대한 요구도 대등한 비중을 차지한다. 즉 분권의 가치는 “시민”들에 대한 공공서비스 생산과 공급이 보다 효율적이고 생산적이어야 정당성을 가질 수 있다. 이를 위한 중앙정부의 성과협약 및 사후적인 성과평가 등과 같은

성과관리장치가 필요하다. 또한 분권의 능력이 인정되는 범위내에서 단계적으로 접근하는 차등적 분권화 전략과 공공서비스 생산의 효율적 공간 및 조직단위에 대한 광역적 접근이 강조되고 있다.

최근 글로벌 스탠더드로서 분권화를 요구하는 성과지향 가치와 전통적인 공동체 가치의 분권 접근은 다음의 세 가지 측면에서 차별적이기 때문에 분권의 원칙에서는 의견이 일치하지만 구체적인 실천단계에서는 쟁점들이 제기될 수 있다.

첫째, 공동체 가치와 함께 성과가치 강조의 상충성 문제를 해결해야 한다. 결과 지향적 분권체제는 “성과향상에 기여”할 때 지방분권(자율성 확대)의 정당성을 부여할 수 있다. 이에 따라 가능한 모든 업무들이 지방에서 수행되어야 하며 중앙정부의 개입은 최소한에 그쳐야 한다는 보충성 원칙의 실천이 제한될 수도 있다. 최소한 서비스의 성과에서는 변동이 없어도 보충성 원칙에 따라 지방정부의 자율성 확대 조치가 정당성을 가질 수 있다. 하지만 지방재정의 자율성 확대가 공공서비스의 성과 감소라는 병리현상을 창출할 경우 분권의 정당성이 약화되며 중앙정부의 재정관리 개입 필요성이 인정된다. 재정분권의 확대가 지방재정의 병리적 현상을 과도하게 창출하여 공공서비스의 성과에 부정적인 영향을 미쳐서는 곤란하여, 중앙정부의 지방재정 개입 혹은 관리장치들이 지방재정의 성과향상에 도움을 줄 수 있어야 한다.

둘째, 역량 있는 지방이 분권 주체가 되어야 하며 이를 위해서는 표준화된 방식보

다는 차등적인 전략 분권 접근이 필요하다. 결과지향적 정부혁신에서는 지방의 역량과 내부학습체계를 강조한다. 현대 행정의 전문성에 대해 공감하기 때문이다. 이 경우 역량이 충분히 갖추어져 있지 않은 준비되지 않은 지자체에 대해서는 일괄적인 재정자율성 확대가 곤란하다. 대신 재정자율성 확대 이전에 역량강화 프로그램을 실천하여 재정분권을 통해 성과지향적 조건이 충족될 수 있게 스스로 내부 관리체계를 정비하도록 지원해야 한다. 이와 같은 분권화의 단계와 절차에 대한 객관적인 기준들은 중앙정부 차원에서 마련해야 한다.

셋째, 효율적인 지리적 범위를 고려한 광역적 접근에 대한 고민이 요구된다. 보충성 원칙의 공동체가치 지향에서는 논리적인 결과로서 기초자치단체 중심의 재정기능 이양이 선호된다. 그런데, 결과지향적 분권 논리에서는 최적정부 규모의 관점에서 서비스의 성과를 창출하는 “효율적인 지리적 단위”에 대한 고려도 강조된다. 교통과 통신의 발달에 따라 지역단위에서 공급되는 많은 공공서비스들의 파급효과가 광역화되는 현대적인 경향들이 정부간 재정 기능 재설계에 주요한 고려 요소로 인식될 필요가 있다. 기초자치단체 중심의 분권 원칙을 보완하여 광역적인 관리의 중요성이 강조되는 것이다.

2. 재정분석·진단체제에서 재정분석·평가체제로 전환

가. 제도성격 전환의 의의

분권형 정부혁신의 정당성이 인정되기 위

해서는 결과지향성, 분권주체의 내부 역량, 그리고 효율적인 서비스 최적 공급단위 등 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 현행 재정분석·진단체도는 중앙정부가 운영하는 다양한 재정관리장치 중에서 이와 같은 조건들을 확보하기 위해 사용할 수 있는 가장 효과적인 도구가 될 수 있다.

“분석”을 통해 재정정보를 지역주민들에게 객관적이고 투명하게 제공하여 지자체 자율적인 재정 역량을 강화시킬 수 있다. 그리고 “평가”를 통해 사후적인 재정성과에 대한 책임부여 기능을 수행할 수 있다. 더욱이, “진단”으로 재정역량이 취약하거나 건전성 측면에서 쟁점이 제기되는 지자체에 대한 컨설팅 기능을 수행할 수 있다. 다만, 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 제도가 안고 있는 쟁점들을 고려하면, 분권형 정부혁신체제에서 강조되는 이와 같은 기대들이 의미 있는 효과로 이어지기 위해 현행 제도에 대한 대폭적인 개편작업이 필요하다.

기본적으로는, 재정자립도와 재정력 지수 등 10대 재정지표를 중심으로한 현행 지방 재정분석·진단체도를 강화하는 과정에서 분석과 평가의 두 가지 측면 모두에서 한계가 발생하고 있다. 재정분석은 결산중심의 한정된 사후적인 재정지표 관련 정보만 제공되어 지자체의 다양한 재정현실에 대한 체계적이고 망라적인 정보를 제공하는데는 한계가 있다. 그래도 재정분석 기능은 진단 장치의 보조지표가 있어 상대적으로 심각한 쟁점은 제기되지 않는다.

그런데, 재정운영의 성과관리가 강조되는 최근의 결과지향적 정부혁신의 관점에서, 현

[그림 1] 지방재정의 성과관리를 위한 재정분석·평가체제 기본구도

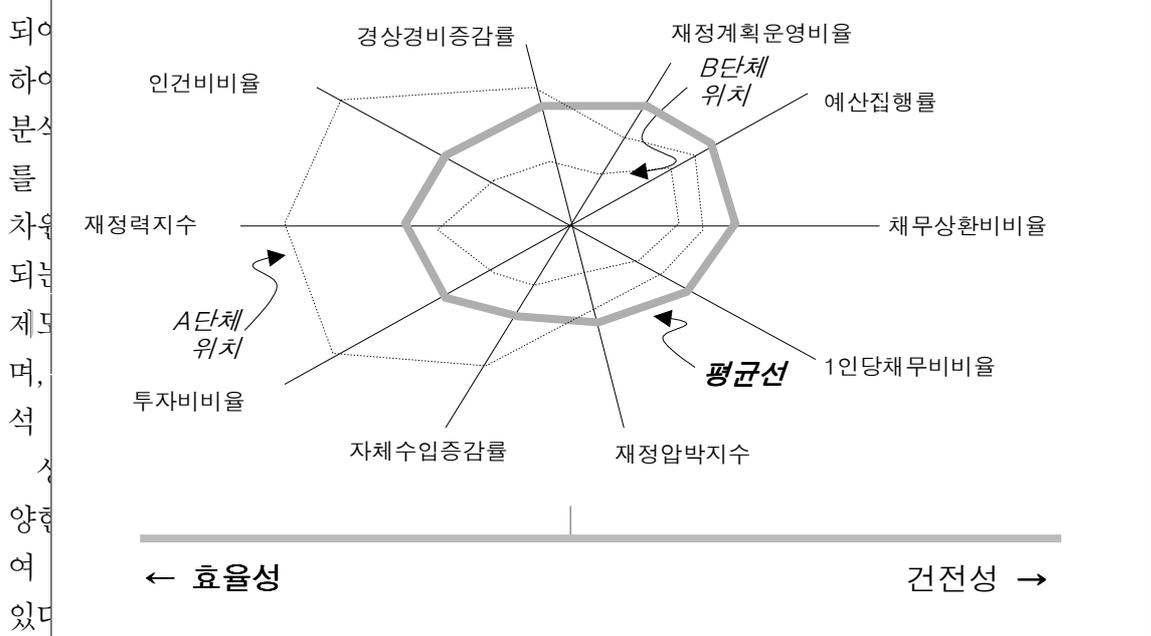
행 재정평가 기능은 상당한 기능 보강이나 접근 구도의 전환이 필요하다. 재정평가의 경우, 결산중심의 재정자료에서 평가의 객관성을 확보하기 위해 불가피하게 대표성있는 한정적인 재정지표를 중심으로 지방재정의 생산성 정도가 평가되면서, 지자체에 대한 평가결과의 순응 확보 측면과 지자체 재정 현황 전반에 대한 종합평가 기능 측면에서 한계가 발생하고 있다.

이에 따라 현행 지방재정분석·진단제도는 재정분석과 재정평가체제라는 두 개의 재정관리장치로 기능을 분리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 대안적인 접근으로, 재정분석장치는 지방재정에 대한 직·간접적인 각종 정보들을 체계적으로 망라하여 누구나 손쉽게 활용할 수 있는 정보창고의 기능을 수행하고, 재정평가는 재정분권에 대한 책임 병행 구조로서 재정운영의 성과를 평가하고 결과에 따른 인센티브와 패널티를 적용하는 장치로 활용하는 구상을 생각할 수 있다.

나. 지방재정분석장치 설계 접근

현재와 같이 현금주의 단식부기에 따른 결산자료를 이용하여 지방재정에서 세입과 세출 지표들을 중심으로 재무적인 현황과 특징을 정리하는 작업들은 중앙정부 차원에서 별도의 법적 근거를 마련하지 않아도 충분히 수행될 수 있을 것으로 판단된다. 중앙정부 차원에서 지방자치단체의 재정상황을 분석하는 작업은 관리가 필요한 주요 재정지표를 중심으로 손쉽게 수행할 수 있다.

지방자치단체에서도 지표를 [그림 2] 재정성과다이어그램을 구성 지표를 분석하게 되면 지방의 필요성은 스스로 인식하며 이미 공개 재정은 별다른 무채증이 없는 것으로 인식



이 제공되는 재정성과정보참고 기능을 수행하게 된다. 재정분석을 위해서는 직접적인 예산·재정관리 관련 정보 뿐 아니라 재정에 영향을 미치는 각종 정책환경 정보(인구, 산업 동향 등)와 재정의 궁극적 성과로 나타나는 공공서비스에 대한 정보도 포함하여 결과 지향적 재정정보를 추적 관리할 수 있도록 정보관리 및 공개의 범위를 확대할 필요가 있다.

시민들을 위한 정보창고로 활용되기 위해서는 정보의 내용에서, 시민이나 지방의원들의 관심이 높은 현장 지향적인 중범위 정책성과 정보들이 추가될 필요가 있다. 일반적으로 비효율적이고 낭비적이라고 지적되는 것(업무추진비, 각종 수당, 연도말 보도블럭공사 등)은 항상 쟁점으로 지적되고 시민사회의 관심 대상이 되고 있지만 현행 재정관련 지표에서는 포착되지 않는다. 따라서

된다. 하지만 재정위기 요인이 없다는 것이 지 비효율성 쟁점이 없는 것은 아니다.

비효율성 쟁점은 모두가 가치판단, 자치와 자율의 문제로 인식하고 있다. 현행 재정지표들은 종합적이고 포괄적인 수준에서 작성되기 때문에 사업단위별로 비효율성의 단초들은 식별하지 못한다. 따라서 방만한 재정운영이라고 비판되는 대표적인 사례를 직접 지표화하여 구체적으로 현장의 상황을 확인할 수 있는 지표와 재정정보를 개발할 필요가 있다. 중앙정부에게 보여주기 위한 정보가 아니라 지방자치단체 내부의 재정거버넌스가 자율적으로 재정성과를 관리하기 위한 정보가 되기 위해서는 현장중심의 중범위 정책정보가 다양하게 개발 제공되어야 한다.

한편, 재정분석을 위해 제공되는 각종 재정정보들은 표준화된 형태의 백서로 발간하

기보다는 사용자들이 자율적으로 다양한 심층분석이 가능하도록 웹기반정보서비스망을 구축 제공하는 것이 유용하다. 또한, 해당 지자체의 현황을 쉽게 이해할 수 있게 다양한 형태의 맞춤형 분석 결과들을 제공할 필요가 있다. 예를 들어 주요 지표를 중심으로 “지방재정다이아몬드”를 작성하여 해당 자치단체의 재정여건이 전국 평균에서 어느 정도 위치에 있는지 시각적으로 확인할 수 있는 분석정보를 제공할 수 있다.

다. 재정평가장치 설계의 접근

지방재정 운영에서 요구되는 보편적 재정 규범을 준수하도록 유도하는 것은 중앙정부의 기본 역할이다. 대표적으로 건전 및 효

율재정운영의 규범이 여기에 해당된다. 기존에는 이와 같은 보편적 규범들은 사전적인 허가나 승인 그리고 권한의 집중을 통해 관리되어 왔다. 하지만 분권체제에서는 사전적인 제한을 최소화하면서 사후적인 평가기능을 통해 지자체의 자율적인 재정관리를 유도한다. 이를 위한 재정평가장치가 설계되어야 한다.

최근의 정부혁신체제에서는 소극적인 측면에서의 통제 및 관리 지향적 재정평가에 국한하지 않고 지자체간 재정운영의 효율 경쟁을 유도하여 결과지향적인 재정성과가 향상될 수 있도록 평가체제를 구축할 필요가 있다. 또한 재정분석과는 별도의 평가장치를 마련하여 재정(관리)이 부실한 지자체에 대해 벌주기 방식(소극적 네거티브 접근) 뿐 아니라 우수 지자체 부각과 지자체간 경쟁 활성화를 유도할 수 있도록 체감도가 높은 상 주기 방식(적극적 포지티브 접근)을 개발 적용해야 한다. 재정운영이 방만하고 재정성과가 취약한 지자체에 대해서는 별도의 전문기구를 통해 객관적인 성과분석자료를 근거로 해당 지자체에 대해 일차적인 소명작업을 거쳐 “건전재정이행계획서” 요구 여부를 판단하고 이행과정에 대한 정기적인 점검을 실시하는 자율학습 및 지식지원서비스를 동시에 제공해야 한다. 이와 같은 방식은 정부간 재정관계구조에서 성과계약체계의 논리를 적용하는 것이다.

지방재정 분석 수준을 넘어 분석결과를 재정평가 정보로 활용하기 위해서는 지자체의 통합적인 재정정보가 보다 투명하게 제공될 수 있어야 한다. 평가결과에 대한 지

〈표 2〉 대안적인 지방재정 종합분석체계(안)

분석영역	분석대상	재 정 지 표			정책환경지표
		기 본 지 표	보 조 지 표		
계획·투명성	계획적 재정운영	-재정계획운영비율 -예산집행률	연도말 재정지출비 비율 세입예산반영비율 적정투자심사사업비율 이월사업비 비율	사고이월비 비율 예산결산비율 불용액 비율	도시기본계획 공정률 자체사업 규모(비율)
	윤리적 재정운영		소송비용과 배상금 -감사지적 예산내역	수의계약률	주민감사청구대상사업비 주민 신뢰도(설문)
건전성	지방채 관리	-1인당 채무비 비율 -채무상환비비율	지방채이자상환율 자주채원 대비 무비비율 1인당소득대비지방채부담률 지방채 잔액지수	지방채부담증감률 지방채 차환율 단기채무비율	지방채사업 경상수지 지자체 보증 채무사업
	잠재세입 능력		자체세입성장대비 세출성장률 재산세 과표 총액 증감률	수수료현실화율 과표현실화율	인구증감률 주요세원변화율
	재정압박 강도	-재정압박지수	경상수지비율 단기현금총증률 신규사업비 비율 경상적자비율, 의무적 경비비율	지방비 미부담률 공기업 누적 적자 규모 실질수지비율 인건비자체충당지수	경제활동인구비율 연평균 재해피해액 생계비 수급자 비율
성장성	세입성과	-자체수입증감률	지방세징수율 지방세의 소득탄력성 지방세외수입 징수율 세입세출충당비율	이자수입증감률 지방세채납률 지방세채납정리률	자동차등록대수 주택공급물량 과세대상사업자 수
	세출성과	-투자비비율	공기업 총자본이익률 공기업 직원 1인당이익률 공기업투자수익률	사업예산비율, 가용재원률	주민 만족도(설문)
효율성	자율경비 운영관리	-인건비비율	공무원1인당 기관운영비 공무원1인당 여비 공무원1인당 급량비	공무원1인당 수용비 일용인부임비율 지방의원1인당소요경비	표준정원대비 현원비율
	경상경비 절약운영	-경상경비증감률	경상보조비비율 공공요금비율 1억원이하 사업건수비율 행사성경비 증감률	예산절감률 용역비 비율(세출대비) 주요공공시설 수지비율	설계변경효율 임의보조단체 수
	자산관리		공유재산형성률 공유재산성장률 재무운용효율비율	자본시설유지비비율 금융수지비율	공공시설 활용률
기본정보	재정규모		1인당 세출규모 1인당 경상일반재원 1인당 공유재산가액	1인당 표준재정규모 1인당 지방세부담액 1인당 기금액	주민1천명당 공무원 수
	재정구조		재정자립도 재정경직도 지방비부담률	일반재원비율 재정력지수 가용재원율	기능별 세출분류 지방세입구조
	지역여건	도시·건설·교통	도로포장률, 도로연장비율, 주차장확보율, 교통사고건수, 주택보급률, 도시화율		
		생활 환경	1천명당 공원·녹지면적, 하천오염도, 상수도보급률, 하수도보급률, 쓰레기수거율		
		보건·복지	영유아예방접종률, 주민1천명당 병상수, 유형별 사회복지시설 수와 면적 생활보호대상자 대비 사회복지전문요원 비율		
		교육·문화	학급당 평균학생수, 인구 1천명당 학교수, 유형별 문화체육시설 수와 면적		
		지역경제	주민 1인당 GRDP, 기업체 수, 종업원수, 실업률, 고용자족률		
안전·재난관리	소방차량1대당 인구수, 방재인력확보율, 위험시설 수, 화재발생피해액 파출소당 인구수, 범죄발생건수, 경찰공무원 1인당 주민수				

자체의 내부수용 및 평가의 정당성 쟁점을 해결해야 하기 때문이다. 재정평가기능을 강

화할 경우, “평가”의 특성상 재정관리 및 재정여건이 우수한 지자체에 대해서 금전적 보상이 차등화 되어야 하는데, 재정형평성 측면에서 쟁점도 제기될 수 있다. 재정여건이 양호한 지자체는 자체적인 재정관리 노력보다는 지역 사회 경제적 특성으로 인한 구조적 요인이 있기 때문에 상대적으로 불리한 지자체들이 쟁점을 제기하면 평가와 인센티브 강화의 정당성이 확보하기 힘들 수 있다.

따라서 비교평가를 위해서는 여건이 유사한 지자체들을 유형화하고 동일 유형 내에서 재정상황이 평가되어야 한다. 이러한 유형화의 기준으로서 인구, 지역경제(산업)구

조, 재정력지수 등을 우선 고려할 수 있다. 그런데 전국의 지자체 수가 지역의 다양성을 충분히 반영하여 유형화할 수 있을 정도로 충분하지 않기 때문에 불가피하게 인위적인 유형화에 따른 부작용도 예상된다. 이에 따라 재정평가에 따른 중앙과 지자체간 갈등이 최소화될 수 있는 절충점을 모색해야 한다.

VI. 지방재정분석체계의 개선방안

1. 제1안: 재정 전반에 대한

〈표 3〉 재정건전성 분석을 위한 지표체계(안)

분석영역	분석대상	재 정 지 표		정책환경지표	
		기본지표	보조지표		
건전성	지방채 관리	-1인당 채무비 비율 -채무상환비비율	지방채이자상환율 자주재원 대비 채무비비율 1인당소득대비지방채부담률 지방채 잔액지수	지방채부담증감률 지방채 차환율 단기채무비율	지방채사업 경상수지 지자체 보증 채무사업
	잠재세입 능력		자체세입성장대비 세출성장률 재산세 과표 총액 증감률	수수료현실화율 과표현실화율	인구증감률 주요세원변화율
	재정압박 강도	-재정압박지수	경상수지비율 단기현금충족률 신규사업비 비율 경상적자비율, 의무적 경비비율	지방비 미부담률 공기업 누적 적자 규모 실질수지비율 인건비자체충당지수	경제활동인구비율 연평균 재해피해액 생계비 수급자 비율
기본정보	재정규모		1인당세출규모 1인당경상일반재원 1인당 공유재산가액	1인당표준재정규모 1인당 지방세부담액 1인당 기금액	공무원 수 기업체 수 종업원 수
	재정구조		재정자립도 경상일반재원비율 지방비부담률	일반재원비율 재정력지수 가용재원율	도시화율, 실업률 기능별 세출분류 지방세입분류
	지역여건		도로연장비율 주택보급률 교통사고건수	1천명당 공원·녹지면적 상·하수도급률 쓰레기수거율	학급당 평균학생수 주민1인당 GRDP 고용자족률

종합적인 분석 진단 장치로 활용

재정평가장치를 통해 정부간 재정기능 연계와 효율적인 지방재정 운영을 유도하고 재정성과에 대한 책임성 부여 기능이 충족

될 경우, 별도의 지방재정분석 장치를 제도화할 필요성은 높지 않을 수 있다. 특히 주요 재정지표들은 결산서 형식을 개편하여 요약 및 분석 부분에서 제시하고 해당 지표를 중심으로 재정결산의 의미와 시사점, 그리고 지자체별 과제들이 정리되면 현재와 같은 형식의 재정분석 장치의 존치 의의는 높지 않을 수 있다. 따라서, 별도의 재정분석기능이 의미를 가지기 위해서는, 종합적인 재정분석 및 재정정보 제공 기능의 역할을 수행할 수 있는 “정보창고의 성격”을 가질 수 있게 분석체계를 개편하는 방안을 우선 고려할 수 있다.

재정분석자료들을 망라적으로 제공할 때, 해당 자료의 범위설정에 대한 논의가 필요하다. 재정분석제도 도입과 관련한 분석지표 체계는 이상용(1993a)에서 제시된 바 있다. 동 지표체계에서는 재정현황, 재정운영, 재정성과의 세 가지 유형으로 관련 재정지표들을 망라하였다. 다만, 분석의 목적을 상대적으로 구체화시키기 위해서는 일단 동 지표체계에서 평가부분들을 세분화하여 나열할 필요가 있다. 또한 지표의 비중에 따라 기본지표와 보조지표로 구분하고 분석부문별로 재정정보의 해석을 위한 정책환경 지표들을 추가적으로 제공 필요도 있다. 나아

가 재정성과에 대한 정보들을 보강하여 지자체단체 재정활동의 기능별 성과들을 별도로 참고자료로 제공하는 방안에 대해서도 적극적으로 고려할 수 있다.

나. 제2안 : 재정 건전성 분석 및 진단 장치로 활용

재정정보를 망라한 창고기능이 아니라 재정위기관리장치로 분석제도를 한정하는 방안도 생각할 수 있다. 지방재정 운영에서의 효율성과 생산성 등과 같은 적극적인 영역(포지티브 측면)에서의 성과관리는 재정평가제도에서 담당하며, 재정분석제도는 지방재정의 건전성 관리 측면(네거티브 측면)에 집중적으로 초점을 맞추어 운영하는 방안이다. 미국의 신용평가지표와 FTMS 지표, 그리고 일본의 지방재정분석지표에서는 주로 건전재정관리에 대해 분석초점을 설정하고 있다.

이때, 재정의 건전성 관리는 재정위기를 사전에 예방하고 최소 수준에서의 안정적 재정운영은 보장할 수 있도록 지자체의 재정상황을 분석·진단하는 작업으로 축소된다. 재정건전성 관리는 크게 세 가지 부문으로 구분되어, 지방채, 잠재세입능력, 재정압박 등으로 구분이 가능하다. 그런데, 우리나라 지방재정 구조의 특성상 재정위기 현상이 발생할 가능성이 매우 낮기 때문에 실제 위기관리와 같은 특수한 상황을 대비한 재정분석제도의 실효성은 높지 않을 수 있다.

다. 제3안 : 현행체제 유지, 결산서와

통합운영

현행 재정분석체계에 대해서는 특별한 쟁점이 부각된 것이 아니라는 점을 감안할 때, 기존의 분석체계를 그대로 유지하면서 부분적으로 개편하는 방안도 대안으로 고려할 수 있다. 이는 기본적으로 결산서의 기본정보를 이용하여 현재의 10대 지표 중심의 재정분석·진단체제를 그대로 존속하는 방안이다. 다만, 재정평가제도가 별도 운영되기 때문에 현행 제도에서 “생산성”과 “노력성” 영역에서의 점수화를 통한 재정평가 기능의 필요성은 높지 않다. 또한 현재의 4개 부문 10개지표가 서로 유기적 혹은 망라적으로 연계되지 않고 있기 때문에 4개 부문에 대해 유형을 구분하는 실익이 약할 수 있다.

따라서 10개 지표를 그대로 존치할 경우 부문별 재배열 조치가 필요하다. 특히 쟁점으로 제기될 수 있는 것은 “생산성”과 “노력성” 부문인데 재정 평가 기능이 제외된다면 이 부분을 상위 가치인 “효율성”의 포괄적인 용어로 두 영역을 통합 분류하여 분석하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 재정력 지수와 재정자립도는 상관성이 매우 높기 때문에 1개의 지표에 대한 정보만 제시해도 충분할 것으로 판단되며 결산서에서 기본정보로 제시하는 방안도 고려할 수 있다.

그런데, 재정분석제도를 현재와 같이 결산서의 정보를 바탕으로 운영할 경우, 결산서의 형식과 기능 개편을 통해 재정분석제도의 내용들을 포함한다면 별도의 제도적 장치로서 재정분석장치를 운영할 필요성은 적

을 수 있다. 추가적인 재정지표들은 굳이 법제화를 통해 생산하기 보다는 결산과정에서 지방의회에 제출하거나 지자체의 재정정

〈표 4〉 현행 지방재정분석 진단 체계

1998(1997회계연도)		1999(1998회계연도)		
자주성	①재정자립도 ②1인당지방세수력	건전성	자주성	①재정자립도 ②재정력지수
효율성	③투자비비율 ④가용재원을		안전성	③경상수지비율 ④세입세출충당비율 ⑤지방채상환비율
안전성	⑤지방채상환비비율 ⑥1인당채무부담액	효율성	생산성	⑥재정계획운영비율 ⑦세입예산반영비율 ⑧투자비비율
노력도	⑦자체수입징수율		노력성	⑨자체수입증감률 ⑩경상경비증감률

보공개 관련 홈페이지에 공개하는 성과정보로 활용하면 된다.

라. 제4안 : 지방재정평가체계와 연계

현행 제도를 분석·평가체제로 이원화할 경우, 재정평가에서 분야별로 종합점수에 반영되는 계량지표를 기본지표로 설정하고 이후 관련 세부지표들을 보조지표로 구성하여 재정평가 결과를 뒷받침할 수 있도록 분석체계를 구성하는 방안도 고려할 수 있다. 재정분석과 평가를 연계하기 위해서는 평가체계 중심의 재정분석지표 체계가 구축의 필요성이 충분히 인정될 수 있다.

그런데, 재정평가의 초점과 내용은 국가정책이나 지역의 여건 등 평가 특수적인 상황

에 따라 연도별로 가변적일 가능성이 높다. 따라서 이러한 현상이 매년 반복될 경우에는 지속적이고 일관된 시계열적인 재정분석은 사실상 힘들어진다. 따라서 평가제도와 직접적으로 분석제도를 연계하는 방안은 평가체계가 안정화된 이후 고려하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

VI. 결론 : 학습지향적인 재정관리제도로의 전환 과제

분권체제에서 결과지향적인 지방재정운영의 성과를 창출하기 위해 중앙 차원에서의 간접관리수단들이 세밀하게 구축되어야 한다. 이를 위해 재정분석과 재정평가장치의 의의가 부각된다. 지방재정분석제도는 지자체가 당면하고 있는 재정현상에 대한 일반적인 통계 정보 뿐 아니라 그 현상의 의미를 읽을 수 있는 입체적인 정보들이 집적되어 있는 정보창고로 활용되어야 한다. 과거 정보 추세, 재정에 직접적인 영향을 미치는 정책환경정보, 재정투자가 지향하는 공공서비스의 성과정보들이 망라될 필요가 있다. 또한 이러한 정보들은 웹기반을 통해 주민들에게 공개되고 재정다이아몬드와 같은 도식을 통해 상호 비교정보로 가공·제시되어야 한다.

재정평가제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보다 적극적으로 유도하는 장치로 활용되어야 한다. 재정분석제도가 정보공시에 따른 간접관리 장치라면 재정평가제도는

재정관리에 대한 중앙정부의 초점과 시각이 보다 구체적으로 설정될 수 있는 장치이다. 평가결과에 따른 인센티브와 페널티를 적용할 경우 재정운영에서의 사전적 통제를 해제하는 대신 사후적인 결과조치가 강화하기 때문에 분권형 자율재정과 성과지향적 책임재정의 두 가지 정책과제를 동시에 이행할 수 있는 의미있는 제도로 자리매김될 수 있다.

그런데, 재정분석과 성과공시, 그리고 재정평가는 중앙정부 차원에서 지방자치단체를 대상으로한 수직적인 간접관리수단이기 때문에 제도 운영에서 지자체와 갈등 쟁점이 부각될 가능성을 배제하기 힘들다. 따라서 제도의 설계 초기부터 지자체의 참여와 합의 도출을 위한 노력이 요구된다. 재정분석에서 제공하는 현장정보들은 자치단체의 집행부 입장에서는 공개를 선호하지 않는 정보도 있으며 생산하기 힘든 정보도 있다. 따라서 정보를 생산하는 방식에 대한 합의와 정보공개에 대한 지방의회와 지역사회의 지속적인 관심과 요구가 필수적으로 선행되어야 한다.

재정분석제도는 중앙정부의 통제와 강제 때문에 운용되는 수직적 관리 장치가 아니라 지방 스스로 내부에서 자율적으로 활용하기 위한 정보창고로 자리매김되어야 한다. 재정평가에서는 재정지표개발과 점수화방식에서 지자체와 합의가 중요하다. 측정지표의 객관성 유지를 위해 가능하면 계량지표의 비중을 높여야 한다. 또한 비교평가를 위한 지자체 유형화 작업에서도 세밀한 주의가 요구된다. 아울러 재정분석과 평가결과를 중

심으로 지자체별 재정운영의 내부 역량 강화를 위한 다양한 프로그램들이 개발·지원되어야 한다. 또한 객관적인 재정성과정보의 공개를 통해 지자체 내부에서의 견제와 균형이 조화될 수 있도록 지방의회, 지역시민단체 등과의 유기적인 재정관리 협력체제로서 지역사회의 재정거버넌스 구축 노력도 병행되어야 할 것이다.

<참고문헌>

서정섭. (1996). 「지방재정지표의 합리적 개선방안」. 한국지방행정연구원.
 서정섭 외. (2003). 「2002년도 지방재정분석·진단실시 및 제도개선」. 한국지방행정연구원·행정자치부.
 윤영진. (1998). 지방재정 진단모형의 이론적 동향. 「지방재정학보」, 3(1).
 윤영진 외. (2004). 「지방재정분석·진단제도 등 재정평가 계획수립에 관한 연구」. 한국지방재정학회·행정자치부
 이상용. (1993a). 「지방재정운영평가의 지표 개발 및 활용방안」. 한국지방행정연구원
 이상용. (1993b). 「지방정부의 재정상황평가」. 한국지방행정연구원.
 이상용. (1996). 「지방재정진단제도의 효율적 운영방안」. 한국지방행정연구원
 이재원. (2002). 「성과계약과 성과지향적인 재정운영체제 구축」. 한국행정연구원.

이재원 외 (2003). 「복지분야 보조금제도의 개편방안」. 기획예산처 연구보고서

임성일 외 (1997). 「지방재정진단의 실용적 실시방안」. 한국지방행정연구원·한국개발연구원.

임성일. (2001). 지방재정 분석·측정의 실효성 확보방안. 「지방재정」, 2호.
 행정자치부. (2004). 「FT 2002 지방자치단체 재정분석 종합보고서」. 

