

지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 재정평가제도의 도입방안

곽 채 기

전남대학교 교수

I. 문제의 제기

정부혁신지방분권위원회가 2003년 7월에 발표한 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’에는 획기적인 재정분권을 실현하기 위한 다양한 전략들이 담겨있다. 그러나 재정분권의 확대와 지방재정운영의 자율성 보장이 자동적으로 지방재정의 효율성 증대와 성과 향상을 담보하는 것은 아니다. 오히려 지난 10여년 동안의 지방자치의 경험에 비추어 볼 때 재정분권의 확대가 지방재정의 효율성과 건전성 제고를 통한 재정책임성 확보에 있어서는 오히려 다양한 형태로 역기능을 야기할 가능성이 높다.

사실상 지방자치 실시 이후 지금까지 ‘방만하고 비효율적인 지방재정 운영’이라는 문제는 여전히 불식되지 않고 있다. 특히 민선자치단체장 직선 이후에는 선심성·행사성·낭비성 경비의 증대, 소규모 분산투자에

의한 낭비, 업적 과시형 대형 건설사업의 추진, 무분별한 경영수익사업의 추진, 지방채 발행으로 인한 부채의 증가 등 지방재정의 비효율성과 방만한 재정운영 문제가 오히려 확대되어 온 감이 없지 않았다.

따라서 재정분권의 확대는 재정책임성의 확보와 균형을 맞추면서 추진해 나가야 한다. 이를 위해서는 분권화에 적합한 지방재정의 성과관리시스템과 재정책임성 확보 장치가 마련되어야 한다. 특히, 기존의 중앙정부 중심의 사전적이고 과정통제지향적인 재정관리시스템을 대체할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 그 대안적인 제도적 장치는 일차적으로 지방자치단체의 자율적인 재정통제를 유도하는 가운데 지역주민과 시민사회의 참여를 통한 지방재정 거버넌스를 구축하는 것이어야 한다. 또한 중앙정부 차원에서도 사후적이고 간접적인 성과 통제 장치를 마련하는 것도 필요할 것이다.

참여정부의 ‘지방분권 추진 로드맵’에서도 이러한 필요성을 인식하여 지방재정운영 및 재정성과에 대한 사후관리시스템 미흡, 사후 통제장치 미흡에 따른 재정운영의 투명성 저하 등의 문제를 개선하기 위한 지방재정 운영의 투명성과 건전성 확보 방안을 제시하고 있다. 또한 지방자치단체에 대한 민주적 통제체계 확립, 평가제도 개선 등을 포함한 책임성 강화 방안도 제시하고 있다.

지방재정평가제도는 바로 지방분권의 확대에 따른 지방재정의 성과관리와 재정책임성 확보를 위한 새로운 제도적 장치 중의 하나이다. 특히, 현재의 지방재정분석 및 진단제도가 안고 있는 문제점 중의 하나인 재정평가기능의 취약성을 극복하기 위하여 이를 재정분석제도와 재정평가제도로 이원화하여 지방분권체제 하에서 재정책임성 확보를 위한 핵심적인 제도로 발전시키기 위한 것이다. 지방재정평가제도는 지방재정 운영 성과에 대한 지방자치단체의 자율적인 통제를 유도하고, 지방재정 거버넌스의 효과적인 작동을 지원하는 한편, 성과평가를 통한 중앙정부의 사후적이고 간접적인 지방재정 통제장치로서의 역할을 균형 있게 수행할 수 있는 장치라는 점에서 그 의의가 인정된다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 우선, 지방분권체제 하에서 재정평가제도의 도입 필요성과 그 역할에 대한 이론적 논거를 제시한 다음에 지방재정평가모델과 평가결과의 활용 방안을 개발하여 제시하고자 한다.

II. 지방재정평가제도의 도입 필요성과 역할에 대한 이론적 논거

1. 지방재정평가제도의 도입 필요성에 대한 논거

지방재정평가제도는 재정분권의 확대와 지방재정의 자율성 증대에 따른 지방재정의 성과 제고와 재정책임성을 확보하기 위해 지방재정의 운영성과를 사후적으로 평가하여 환류하는 장치이다. 지방분권체제 하에서 이러한 지방재정평가제도의 도입 필요성에 대한 이론적 논거를 제시하면 다음과 같다.

가. 공공부문의 성과관리를 위한 보편적인 시스템으로서의 평가제도

1980년대 이후 정부 실패 또는 공공부문 실패 현상에 대한 인식이 확산되면서 전세계적으로 공공부문 개혁을 위한 핵심적인 수단으로 성과 측정 및 관리를 적극적으로 활용하기 시작하였다. 성과관리의 핵심은 성과지표를 설정하고, 이의 달성여부를 측정하여 정부 또는 공공부문 활동의 효율성과 효과성 증진을 위한 조치를 취하는 것이다. 바로 이런 점 때문에 평가제도가 공공부문의 성과관리를 위한 가장 보편적이고 핵심적인 도구로 활용되고 있다.

〈표 1〉을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 2004년 1월 현재 기준으로 중앙정부와 지방자치단체의 행정기관은 물론이고 공기업 및 정부산하기관 전체에 걸쳐 거의 예외

〈표 1〉 공공부문의 성과평가제도 운용 사례

	정부조직	공기업 및 산하기관
중앙 정부	중앙행정기관:정부기관 평가제도(1998년) (정부부처형태 정부기업 및 책임운영기관 경영평가제도)	·정부부처형태의 정부기업 -철도사업: 경영개선계획 추진실적평가(1995년) -우정사업: 우정사업본부 및 본부장에 대한 경영실적평가, 소속기관에 대한 경영평가(1997년, 2000년) ·책임운영기관형태의 정부기업: 사업성과평가(1999년) ·정부투자기관: 경영평가제도(1984년) ·정부출자기관: 사장경영계약평가제도(1998년) ·정부출연연구기관: 정부출연연구기관평가제도(1999년) ·기금운용정부산하기관: 기금운용평가제도(2000년) ·정부산하기관평가제도(2004년)
지방 정부	·광역자치단체: 광역자치단체 합동평가(기관평가제도) (1999년)	·지방공기업 경영평가제도(1992년) 및 경영진단제도(1999년)

없이 (경영)평가제도를 도입하여 운영하고 있다. 현재 지방재정의 운영에 대하여 중앙 정부 차원에서의 분석·평가 기능을 수행하는 제도로는 행정자치부의 지방재정분석·진단제도와 국무총리실의 시·도종합평가제도(재정관리부문 평가)가 있다. 그러나 현재의 재정분석지표와 재정평가지표 및 운영시스템은 재정평가기능을 효과적으로 발휘하기가 어려워 지방재정운영 및 재정성과에 대한 사후관리 및 통제 장치로서의 역할을 수행하기가 어려운 실정이다. 따라서 재정분권의 확대에 따른 지방재정의 성과 제고와 재정책임성의 확보를 담보하기 위해서는 지방재정의 운영성과를 체계적으로 평가하여 환류할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

한편, 지방재정의 운영 성과가 지역주민들의 요구와 기대에 부응하는 고객지향적으로

운영되도록 하기 위해서는 지방자치단체와 지역주민들 간에 성과계약적인 요소를 도입하고, 이의 달성도를 평가하여 환류하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 지방재정 평가제도는 지방자치단체와 지역주민들 간에 이러한 성과계약적인 요소를 도입하여 고객지향적인 재정운영을 촉진하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

나. 자치단체장과 지방의원의 도덕적 해이에 대한 통제

지방분권과 재정분권이 확대되면 자치단체장과 지방의원들이 행사할 수 있는 자율적 결정권과 재량권은 더욱 확대될 것이다. 이러한 상황에서 자치단체장·지방의원들과 지역주민들 간에 정보의 비대칭성이 해소되지 않을 경우에는 재량적 행동에 의한 자기목적 추구적 행태 등으로 인하여 지방재정

운영과정에서 다양한 형태의 도덕적 해이가 유발될 가능성이 높다.¹⁾

자치단체장과 지방의원들은 기본적으로 재선확률의 극대화 또는 득표의 극대화를 위한 동기를 갖고 행동하는 주체라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 끊임없이 선심성·행사성 경비 지출 확대, 소규모 분산투자를 통한 편익배분의 광범위한 확산, 업적 과시형 대형투자 등에 대한 선호를 강하게 표출하지 않을 수 없다. 특히, 자치단체장과 지방의원들 간에 이해관계가 공유되어 상호 견제와 균형의 원리에 의해 설계된 두 기관이 지방재정 운영에 대해 동조화 현상을 보일 경우에는 지방재정의 비효율성을 조장하고 지방재정의 건전성을 위협하게 될 것이다.²⁾

- 1) 자치단체장과 지방의원들의 자기목적 추구에 의한 도덕적 해이 문제 외에도 예산편성이 공무원과 행정기관 중심으로 이루어지고 있는 상황에서 관료정치에 의한 예산편성 과정에서 내부효과와 목표대치현상 등 관료실패로 인한 예산의 비효율성이 야기될 수 있다. 지방재정평가제도는 이러한 관료실패를 통제하기 위한 제도적 장치로서의 의미도 갖고 있다.
- 2) 지방의원들의 집행부에 대한 동조화 현상은 지방재정 운영에 대한 지방의회 통제 실패 현상의 한 사례라고 할 수 있다. 또한 지방의원들의 선거구민들을 의식한 지역구 예산챙기기 또는 나눠먹기식 예산 심의 등으로 인한 지방재정의 비효율성은 자기목적 추구적 행태로 인한 도덕적 해이의 한 형태라고 할 수 있다. 한편, 자치단체 예산안에 대한 지방의회의 심의 결과를 분석해보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정(삭감/증액조정) 규모와 그 비율이 매우 한정적인 것으로 나타나고 있다. 이러한 측면도 지방재정평가제도의 도입 필요성에 대한 사실적 논거로 제시될 수 있다.

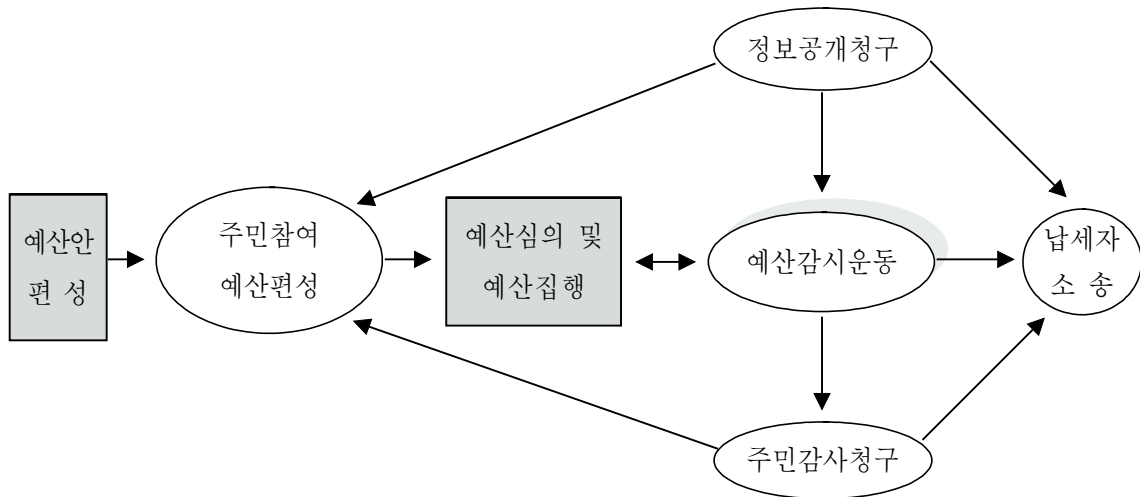
따라서 재정분권의 확대에 따른 방만하고 비효율적인 재정운영을 방지하고 재정운영의 건전성을 담보하여 재정책임성을 확보하기 위해서는 자치단체장과 지방의원들의 이러한 행태적 특성을 고려하여 이를 중화시킬 수 있는 지방재정제도를 마련하는 것이 필요하다.

자치단체장과 지방의원들의 재량적 행동에 의한 자기목적 추구 등으로 인해서 발생하는 도덕적 해이 문제를 통제하기 위한 효과적인 방안 중의 하나는 정보의 비대칭성을 해소하는 것이다. 그러나 자치단체장과 지방의원들이 자발적으로 정보의 비대칭성을 해소하는 데 적극적으로 나설만한 유인은 크지 않다. 따라서 제3자적 입장에서 지방재정의 운영 성과에 대한 공정하고 객관적인 정보를 생산하여 지역주민들에게 제공하는 지방재정평가제도를 도입하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

다. 지방재정 거버넌스의 효과적인 운용을 담보하기 위한 제도적 장치

자치단체장과 지방의회가 지방재정 운영의 책임성을 확보하기 위한 자율적 통제기능을 효과적으로 수행하지 못하고 있는 상황에서(자율적 통제의 실패), 이를 보완하기 위한 방안 중의 하나는 납세자주권에 기초한 재정민주주의를 실현하기 위한 시민통제를 활성화하는 것이다. 이러한 지방재정의 거버넌스를 실질적으로 작동시키기 위한 제도적 장치 또는 활동으로는 주민참여예산제도, 주민(납세자) 소송제도, 주민감사청구제

[그림 1] 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제 장치의 상호관계



도, 재정정보공개제도, 예산감시운동 등이 있다. 이들 제도는 지방분권시대에 지역주민들의 직접 참여와 협력적 네트워크 구축을 통해 지방재정 운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 장치들이다.

지방재정 운영과정에 납세자인 지역주민의 직접참여 및 통제를 보장하고 있는 이러한 제도적 장치 중에서 주민참여예산제도는 예산편성단계에서 활용된다. 또한 예산감시운동, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 납세자소송제도 등은 예산안 심의 및 예산집행에 대한 외부적 감시·통제장치이다. 지방재정의 거버넌스를 실질적으로 작동시키는 이러한 제도적 장치의 상호관계를 도식화해서 표현하면 [그림 1] 과 같다.

그런데, 주민참여적 지방재정 운영제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 지방재정의 운영 및 운영성과에 대한 공정하고 객관적인 정보가 지역주민 및 시민사회단체에게

충분히 제공되어야 한다. 그렇지 못할 경우에는 자발적 참여와 통제의 실패 현상이 노정되어 지방재정의 거버넌스가 작동하지 않게 될 것이다. 따라서 지방재정의 거버넌스가 효과적으로 작동하는 것을 보장하기 위해서는 지방재정의 실상과 운영 성과에 대한 공정하고 객관적인 정보를 생산하여 지방재정의 참여 주체들에게 충분하고 시의적절하게 제공하여야 한다. 이를 통해 지방자치단체와 시민사회 간의 정보의 비대칭성을 해소하는 것이 필요하다. 바로 이러한 요구에 부응하기 위한 제도적 장치가 지방재정 분석 및 평가제도라고 할 수 있다.

라. 지방재정위기에 대한 사전통제 및 예방 장치

재정분권이 확대되고 지방재정 운영의 자율성이 증대될 경우 자치단체장의 책임기간과 연계한 단기적인 재정성과 극대화 동기

가 작동한 나머지 재정건전성 기반이 잠식될 가능성이 상존하게 된다. 이 과정에서 지방자치단체가 지방세입 확충을 위한 자구적 노력은 소홀히 한 채 방만하고 비효율적인 재정운용을 온존시키게 될 경우에는 지방재정의 건전성과 안정성 및 자생력의 기반을 잠식하게 될 것이다. 그 결과 앞으로 우리나라도 재정분권이 획기적으로 확대되면 중장기적으로는 지방자치단체의 재정위기 문제가 현재화될 가능성이 있는 것으로 판단된다.

따라서 지방재정위기가 발생하는 것을 사전에 통제하고 예방하기 위해서는 재정운영이 방만하고 재정성고가 취약한 자치단체에 대해서는 재정진단을 실시하고, 그 결과를 바탕으로 재정건전화계획을 수립하여 이를 이행토록 촉구하는 것이 필요할 것이다. 이러한 재정진단제도가 실효성있게 운용되기 위해서는 지방재정의 건전성 여부와 재정운영의 성과를 체계적이고 객관적으로 측정·평가할 수 있는 지방재정평가제도의 성공적인 구축이 전제되어야 할 것이다.

2. 지방재정평가제도의 역할

이상의 논의들을 종합해 보면 재정분권이 확대되고 지방재정 운영의 자율성이 증대되는 환경하에서 지방자치단체의 재정운영의 성과 향상을 도모하는 한편 그 결과에 대한 책임성을 확보하기 위해서는 지방재정평가제도를 도입하여 운영하는 것이 충분히 정당화된다고 할 수 있다. 지방재정평가제도를 도입하여 지방재정의 실상과 운영 성과에

대한 객관적이고 공정한 정보를 생산하여 지역주민과 시민사회에 제공함으로써 지방자치단체와 이들 간에 정보의 비대칭성을 해소하여 재정운영에 대한 시민참여를 활성화하고, 재정운영의 투명성을 제고함으로써 지방재정 운영의 효율성과 건전성을 담보할 수 있을 것이다.

지방재정평가제도는 재정책임성 확보라는 그 본연의 역할 외에도 지방분권체제 하에서의 새로운 지방재정관리제도로써 다음과 같은 역할을 수행할 수 있을 것이다.

가. 재정분권과 지방재정의 자율성 촉진

지방재정평가제도는 재정분권의 확대와 재정자율성의 증대가 지방재정의 성과 향상으로 귀결될 수 있도록 보장하는 안전판의 역할을 할 수 있다. 즉, 재정분권의 확대 과정에서 발생할 수 있는 부정적인 측면들을 통제할 수 있는 제도적 장치가 확보됨에 따라 재정분권과 지방재정 운영의 자율성 증대를 더욱 촉진할 수 있을 것이다.

나. 자치단체간 간접적인 경쟁환경 조성

지방자치단체의 재정운영 성과를 평가하여 그 결과를 공개하게 되면 자치단체간에 간접적인 경쟁 또는 잣대 경쟁(yard stick competition) 기능이 발휘될 것이다. 지방재정평가제도를 통해 자치단체간 지방재정 운영성과의 상대적인 우선순위가 결정되고 그 결과가 지역주민들에게 공개되면 자치단체들이 지방재정의 성과 향상을 위한 노력들을 경쟁적으로 전개해 나갈 것으로 예상된다.

다. 이 과정에서 자치단체의 재정 운용에 대한 자율적 통제 기능이 활성화될 것이고, 지방재정의 책임성 확보와 성과 향상에 기여하기 위해 도입된 다양한 재정관리제도의 효과성도 제고될 수 있을 것이다. 특히, 지방재정 평가결과에 기초하여 금전적·비금전적 인센티브와 패널티가 자치단체간에 차등적으로 배분될 경우에는 지방재정평가제도의 간접적인 경쟁 촉진 기능이 더욱 효과적으로 발휘될 수 있을 것이다.

다. 지방재정의 비효율에 대한 진단 및 환류

지방재정평가제도를 도입하여 자치단체의 재정운영 성과를 주기적으로 평가하게 되면 재정운영이 방만하거나 재정운영의 성과가 부진한 자치단체가 드러나게 될 것이다. 이들 자치단체들을 대상으로 재정진단을 실시하고, 재정건전화계획을 수립하여 이를 이행토록 할 경우에는 지방재정평가제도의 지방재정의 비효율에 대한 진단 및 환류 기능이 효과적으로 수행될 수 있을 것이다.

라. 다양한 이해관계자들의 요구를 균형 있게 투입하기 위한 제도적 장치

지방자치단체의 재정운영 과정에서는 지역주민과 시민사회단체, 자치단체장, 지방의원, 중앙정부 등 다양한 이해관계자들의 요구와 역할 기대가 상호작용하고 있다. 지방재정평가제도는 이러한 다양한 이해관계자들의 요구를 지방재정 운영과정에 균형있게 투입할 수 있는 제도적 장치로서의 역할을

수행할 수 있다. 특히, 지방재정평가지표의 설계, 재정평가 결과에 따른 인센티브와 패널티의 배분 등의 과정을 통해 지방재정 운영의 책임성 확보를 위한 지방자치단체와 중앙정부간 상호협력적인 활동을 촉진할 수 있을 것이다.

III. 지방재정평가제도의 도입을 위한 평가모델의 개발

1. 지방재정평가모델 개발의 기본 전제

지방재정평가제도는 기본적으로 지방재정 분권이 확대되고, 지방재정운영의 자율성이 대폭 확대되는 것을 전제로 한 지방분권형 재정운영체제하에서의 새로운 재정관리시스템 또는 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치이다. 이러한 기본 전제를 바탕으로 여기서는 다음과 같은 방향에 입각하여 지방재정평가 모델을 개발하고자 한다.

첫째, 현행 지방재정분석·진단제도를 재정분석제도와 재정평가제도의 두 개의 제도로 분화시키는 것을 전제로 하여 지방재정평가 모형을 개발하기로 한다. 일단 재정분석제도와 재정평가제도를 구분하여 각자 차별화된 제도로 정립하되, 재정분석과 재정평가간의 유기적인 연계성을 확보하는 것도 필요하다. 이러한 두 가지 조건을 충족시키기 위해서는 지방재정분석지표는 주로 지방재정의 상태 또는 스톡(stock) 관련 지표를

개발하는 것이 필요하고, 재정평가지표는 지방재정 운영에 따른 개선도와 변화도 및 노력도를 측정할 수 있는 지표를 개발하는 것이 필요하다.

둘째, 재정평가와 시도종합평가(재정관리 부문 평가)의 통합·일원화를 도모하는 것을 전제로 하여 지방재정 평가모델을 개발하기로 한다. 재정평가 결과를 시도종합평가의 재정관리부문 평가로 그대로 활용함으로써(또는 일부 지표를 선별하여 시도종합평가의 재정관리부문 평가로 활용하는 방안도 가능함) 지방재정평가와 시도종합평가의 재정관리부문 평가를 실질적으로 통합·일원화하는 것을 전제로 재정평가 모델을 개발하기로 한다.

2. 지방재정평가를 위한 기본모형의 선택

일반적으로 공공부문의 성과평가 모델은 평가대상 기관의 범위 설정 기준(단위 기관별 평가 대 그룹별 평가)과 경영평가의 주체(내부기관에 의한 평가 대 외부의 독립된 전문기관에 의한 평가)의 결합 양태를 중심으로 <표 2>와 같은 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 공공부문 성과평가제도의 유형을 단위기관별 내부기관에 의한 성과평가제도(유형 I), 그룹별(평가군별) 내부기관에 의한 성과평가제도(유형 II), 단위기관별 외부의 독립된 전문기관에 의한 성과평가제도(유형 III), 그룹별(평가군별) 외부의 독립된 전문기관에 의한 성과평가제도(유형

<표 2> 공공부문 성과평가제도의 유형화

구 분		평가대상 기관의 범위 설정 기준	
		단위기관별 평가	그룹별(평가군별) 평가
평가의 주 체	내부기관에 의한 평가	유형 I <관련 사례> ·기관별 내부평가제도 ·정부출자기관 경영평가제도 (사장경영계약평가제도)	유형 II <관련 사례> ·정부투자기관의 자회사평가제도 ·정부출자기관의 자회사평가제도
	외 부 의 독립된 전문기관에 의한 평가	유형 III <관련 사례> ·책임운영기관 경영평가제도 ·프랑스의 경영계약제도	유형 IV <관련 사례> ·중앙행정기관에 대한 기관평가제도 ·광역자치단체에 대한 합동평가제도 ·정부투자기관경영평가제도 ·정부출연연구기관평가제도 ·기금운용평가제도 ·정부산하기관평가제도 ·지방공기업경영평가제도

IV) 등의 네 가지 모델로 구분해 볼 수 있다.

지방재정평가제도를 개발하기 위해서는 공공부문 성과평가제도의 기본유형 중에서 어떤 모형을 지방재정평가를 위한 제도적 준거 틀로 설정할 것인가를 결정해야 한다. 성과평가제도의 기본 모형 중에서 어느 것을 선택할 것인가를 결정함에 있어서는 평가의 타당성과 형평성 확보, 평가결과의 비교 가능성 확보(жат대경쟁, 경쟁압력, 상호벤치마킹 기능 확보 등), 평가의 독립성과 전문성 확보, 평가의 엄정성과 공정성 확보, 평가제도 운영에 따른 거래비용(평가에 수반되는 비용)의 최소화 등의 기준을 적용하는 것이 바람직하다.

이러한 다섯 가지 평가기준에 의거하여 지방재정의 운영성과를 평가하기 위한 평가 모델로서 적합한 제도의 유형을 평가해 보면, 외부의 독립된 전문기관에 의한 성과평가제도(유형 IV)가 지방재정평가제도의 기본 모형으로서 가장 적합성이 높은 것으로 판단된다.

3. 지방재정평가의 대상 범위 및 평가군 분류

가. 지방재정평가 대상 기관의 범위

재정분권의 확대에 따른 지방자치단체의 자율적인 재정 성과 향상 노력을 유도하고 재정책임성을 확보하기 위한 지방재정평가제도의 도입 목적을 구현하기 위해서는 지방재정평가 대상기관의 범위는 모든 지방자

치단체로 설정하는 것이 필요하다. 따라서 지방재정평가 대상 기관의 범위는 자치단체 유형별 분류에 따라 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구로 설정하여야 할 것이다.

나. 평가군 분류체계

지방재정평가의 공정성과 형평성을 확보하는 가운데 재정평가 결과에 대한 수용도를 제고하기 위해서는 지방재정의 운영 성과를 평가함에 있어 지방자치단체의 사회경제적 여건이나 재정력의 차이 등에 따른 영향을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 역할구조, 지방재정에 대한 수요구조와 재정적 대응능력의 차이 등을 고려하여 비교적 동질적인 여건을 갖추고 있는 여러 자치단체를 하나의 평가군으로 분류하여 지방재정평가를 실시하는 것이 필요하다.

우선, 지방자치단체의 계층구조와 자치단체의 종류, 즉 특별시·광역시·도의 광역자치단체와 시·군·구의 기초자치단체는 역할구조의 차이를 반영한 평가군의 의미를 갖고 있다. 다만, 광역자치단체의 경우 특별시, 광역시, 도를 각각 별도의 평가군으로 분류할 경우 지방재정평가 결과의 비교가능성과 жат대 경쟁을 확보하는 것이 불가능하기 때문에 특별시, 광역시, 도는 하나의 평가군으로 분류하는 것이 바람직할 것이다. 또한 기초자치체인 시, 군, 자치구의 경우에는 각각 상호간에 역할구조상에 차이가 있을 뿐 아니라 각 자치단체별로 적정 규모의 평가대상기관(시자치단체 73개, 군자치단

체 92개, 자치구 69개)을 포함하고 있기 때문에 각각 독자적인 평가군으로 분류하는 것이 가능하다.

다음으로, 시, 군, 구의 각 기초자치단체 종류 내에서도 개별 자치단체의 지방재정에 대한 수요구조와 재정적 대응능력 측면에서 차이가 존재하기 때문에, 이를 감안하여 유사한 자치단체를 하나로 묶어서 각각 별도의 평가군으로 분류하는 것이 필요하다. 개별 자치단체의 지방재정에 대한 수요구조의 차이를 반영하고 있는 대표적인 대응변수로는 인구규모를 들 수 있고, 재정적 대응능력의 차이는 재정규모(일반회계 기준), 재정자립도, 재정력지수 등으로 측정할 수 있다. 이들 변수들을 교차시켜 평가군을 분류해 본 결과, 지방재정평가 결과의 비교가능성을 확보하기 위해서는 인구규모와 지방재정규모를교차시키는 방법보다는 인구규모와 재정자립도 또는 인구규모와 재정력지수를 교차시키는 방법을 통해 기초자치단체별로 평가군을 세분화하는 방안이 보다 적절한 것으로 판단된다.

그런데, 재정자립도 기준에 대해서는 이의 타당성 여부를 놓고 논란이 제기되고 있다는 점을 고려할 때, 평가군 분류를 위한 기준으로는 인구규모와 재정력지수를 교차시키는 방법이 더 타당할 것으로 판단된다. 다만, 기초자치단체의 평가군을 인구 규모와 재정력지수를 교차시켜 4개 집단으로 구분하는 것이 평가 결과의 비교가능성 확보 측면에서 문제가 있는 것으로 판단하여 각 기초자치단체별로 2개 정도의 평가군으로 분류하고자 할 경우에는 지방재정의 수요 조

건과 재정적 대응력 측면을 동시에 반영하고 있는 재정력지수를 기준으로 해당 자치단체별 전국 평균 기준으로 상위·하위 두 개 평가군으로 분류하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

4. 재정평가지표체계

가. 재정평가지표체계의 구성 요소

재정평가지표체계는 평가영역과 평가대상, 평가지표, 평가등급구간, 평가방법, 가중치 등으로 구성되어 있다.

첫째, 재정평가 영역과 평가대상은 지방재정의 성과관리 및 책임성 확보를 위한 주요 부문과 재정관리 활동 분야를 의미한다.

둘째, 하나의 재정평가지표는 평가산식과 평가기준치로 구성되어 있다. 이중 평가산식은 재정평가지표의 구체적인 구성내용 및 계산방법을 정의하는 것으로 계량적 평가산식과 비계량적 평가산식이 있다. 또한 평가기준치는 지방재정평가지표가 의도하는 재정 운영 성과의 좋고 나쁨을 판단하는 기준으로서, 평가기준치를 설정하는 데 이용할 수 있는 방법으로는 과거실적이용법, 타기관 실적이용법, 계획기준법 등이 있다.

셋째, 평가지표의 구성내용과 평가기준치가 결정되면 평가 해당연도의 실적치를 평가지표의 구성내용에 따라 계산하여 이를 평가기준치와 대비해 보면 당해연도의 지방재정 운영성과가 기대이상인지 또는 기대이하인지를 판별할 수 있다. 이때 성과의 좋고 나쁜 정도를 등급화하기 위한 구간을 등

급구간이라고 한다.

넷째, 지방재정의 운영 성과를 종합적으로 평가하기 위해서는 개별 평가지표의 상대적 중요도에 따라 가중치를 배분하는 것이 필요하다.

나. 재정평가 영역과 대상부문의 설정

재정분권 및 지방재정 운영의 자율성 확대 과정에서 지방재정운영의 성과 향상 및 재정책임성을 확보하기 위해서는 계획적인 재정운영, 건전한 재정운영, 적극적인 자체 세입 확충, 합리적이고 효율적인 재원배분, 재정운영의 투명성 및 주민만족도 제고 등이 중요하다. 또한 재정분권화 확대 과정에서는 중앙재정과 지방재정의 유기적인 연계 및 자발적인 협조를 확보하는 것도 중요한 요소의 하나이다. 따라서 지방재정평가제도의 평가대상 영역은 계획성, 건전성, (세입) 성장성, (지출) 효율성, 투명성 및 만족도, 시책관리 등으로 설정할 수 있다. 또한 각 평가영역별 주요 평가대상활동 또는 제도는 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

첫째, 계획성 : 재정계획과 예산편성의 연계 노력, 예산편성전 투융자심사활동, 예산과 결산의 일치성 여부

둘째, 건전성 : 지방채 관리 활동(지방채 발행 잔고 수준, 지방채 원리금 상환 부담 수준 등), 재정압박 관리 활동

셋째, (세입) 성장성 : 지방세 및 지방세 외수입 확충 노력과 성과

넷째, (세출) 효율성 : 재원배분의 합리화, 공기업 및 자산관리의 효율화, 경비절감

다섯째, 투명성 및 만족도 : 재정운영의 투명성 제고 노력, 지방재정운영에 대한 주민의 만족도

여섯째, 시책관리 : 지방재정제도 개혁 노력, 중앙정부 시책 협조 등 매년 평가편람 작성과정에서 탄력적으로 평가대상 및 평가 지표 개발

다. 재정평가지표 개발의 대상과 초점

① 재정평가지표 개발의 기본 방향

우선, 재정분권 및 자율화 확대 과정에서 발생할 수 있는 지방재정운영의 방만성과 비효율성을 통제할 수 있는 평가시스템 구축에 적합한 평가지표를 개발한다.

둘째, 지방재정 관련 지방자치단체의 노력도와 지방재정의 운영 성과 및 변화도를 측정할 수 있는 지표를 개발한다. 즉, 재정평가지표는 기본적으로 재정상태보다는 전년도 대비 개선도와 변화도 및 노력도를 측정할 수 있는 평가지표로 개발한다.

셋째, 지방재정평가지표는 지방재정 운영의 계량적 성과뿐만 아니라 비계량적인 성과를 평가할 수 있는 지표를 함께 개발한다. 즉, 계량지표와 비계량지표를 함께 개발한다.

② 재정평가지표 개발의 회계적 범위

지방재정 평가지표는 기본적으로 통합재정(일반회계+ 공기업특별회계+ 기타특별회계, 필요한 경우 기금까지도 포함)의 운영 성과를 측정할 수 있는 지표로 개발한다. 또한 지방재정 평가지표는 결산뿐만 아니라 예산 관련 부문도 평가대상 영역으로 설정하여

개발한다.

③ 구체적인 재정평가지표는 위에서 설정한 지표개발의 기본 방향과 지표개발의 회계적 범위 등을 고려하여 각 평가영역에 속하는 평가대상 활동별로 그 노력도와 성과 및 변화도를 측정할 수 있는 단위지표의 형태로 개발한다.

④ 또한 재정평가지표를 개발함에 있어서는 재정분석지표와 일관성을 확보하기 위해 동일한 취지의 지표의 경우에는 재정분석지표를 그대로 수용하여 재정평가지표로 설정하기로 한다.

라. 재정평가지표의 평가방법

계량지표의 평가기준은 전국 자치단체의 평균수준(또는 자치단체 유형별 평균)을 기준으로 한 해당 자치단체의 상대적 수준을 측정하는 경우(목표대실적평가방법)와 해당 자치단체의 과거 추세치 또는 실적과의 비교를 통한 상대적인 개선도와 노력도를 측정하는 경우(10개년 추세치평가방법 또는 5개년 β분포평가방법)로 구분한다. 따라서 계량지표의 평가방법은 목표대실적평가방법, 10개년 추세치평가방법, 5개년 β분포평가로 구분할 수 있다.

첫째, 목표대실적평가방법은 각 자치단체의 종류 및 각 자치단체별 평가군 분류체계에 따라 해당 자치단체가 속하는 평가군의 전국 평균치를 기준으로 표준화 점수에 의해 해당 자치단체의 실적에 대한 상대평가를 실시하는 것이다.

둘째, 추세치평가방법은 계량지표의 실적

치가 일정한 추세경향(상향적 추세 또는 하향적 추세)을 안정적으로 보이고 있는 계량지표의 평가방법이다. 각 개별 자치단체를 대상으로 지난 10년 동안의 실적치를 기준으로 회귀방정식을 도출하여 표준치를 설정한 다음에 과거실적의 표준편차를 기준으로 해당 연도 실적의 평정등급을 결정한다.

셋째, β분포평가방법은 계량지표의 실적치가 안정적인 경향성을 확보하지 못한 채 연도에 따라 다소 불안정한 변화를 보이는 경우에 적용하는 계량지표의 평가방법이다. 5개년 β분포평가방법은 과거 5년 동안의 실적치를 기준으로 최하위실적치와 최상위실적치 및 평가직전연도의 실적치를 고려하여 표준치를 설정한 다음에 과거실적의 표준편차를 기준으로 해당 평가연도 실적의 평정등급을 결정한다.

한편, 비계량지표는 평가편람(평가매뉴얼)을 통해 제시된 평가착안사항을 중심으로 질적으로 평가한다.

마. 평가 등급구간의 설정

계량지표와 비계량지표의 평가결과, 그 성과의 좋고 나쁜 정도를 등급화하기 위해서는 평가의 등급 구간을 설정해야 한다. 일반적으로 공공부문 성과평가지표의 평가 등급구간은 5단계, 7단계, 9단계 등으로 설정하고 있으나, 평가결과의 중심화 경향을 완화하기 위해서는 9단계 등급구간을 세분화하는 것이 합리적이다. 따라서 지방재정평가를 위한 평가의 등급구간은 9단계로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

지방재정평가 결과를 종합평점으로 환산하기 위해서는 각 지표별 평가 등급구간의 설정과 함께 평가점수 스케일을 설정해야 한다. 평가점수의 스케일 설정에 있어 핵심적인 과제는 기본점수를 부여할 것인가의 문제이다. 기본점수를 부여할 경우 평가결과의 차등화가 뚜렷하게 이루어지기 어렵다는 점에서 평가점수의 스케일은 0~100(%)로 설정하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

이러한 원칙에 따라 평가 등급구간을 9단계($A^+ \sim E^0$)로 설정함과 동시에 평가점수의 스케일을 0~100(%)로 설정할 경우, 각 평정등급별 평점은 다음과 같이 결정된다.

A^+ : 100.0%, A^0 : 87.5%, B^+ : 75.0%, B^0 : 62.5%, C^0 : 50.0%, D^+ : 37.5%, D^0 : 25.0%, E^+ : 12.5%, E^0 : 0.0%

바. 가중치 부여 및 종합점수화

재정평가결과를 종합점수화하기 위해서는 각 평가영역 및 지표별로 가중치를 부여하고, 평정등급에 따른 득점률(평가점수의 스케일, 0~100%)을 부여하는 것이 필요하다. 재정평가의 가중치를 부여하기 위해서는 우선 전체 가중치 100점을 기준으로 각 평가영역별 가중치를 설정하고, 그런 다음에 각 평가영역에 포함되는 세부 평가대상별로 가중치를 배분한 다음에 마지막으로 세부평가대상별 가중치를 다시 개별 지표별 가중치로 배분하는 것이 필요하다.

각 평가영역 및 평가대상별 가중치 배분

및 개별 지표별 가중치 배분은 원칙적으로 각 평가영역과 평가대상 및 평가지표의 상대적 중요도에 따라 결정되어야 한다. 각 평가영역 및 평가대상, 그리고 평가지표별 상대적 중요도는 지방재정운영시스템에서 차지하는 상대적인 비중과 역할, 지방재정운영 성과 향상에 대한 기여도, 지방재정 개혁 또는 개선의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 결정되어야 한다. 따라서 가중치 배분은 평가대상 자치단체별 특성에 따라 차등적으로 설정하는 것도 필요하다.

또한 가중치 배분과정에서는 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분 문제도 고려해야 한다. 지방재정평가의 객관성과 공정성 및 예측가능성 등을 확보하기 위해서는 비계량지표보다는 계량지표의 가중치를 높게 설정하는 것이 필요하다. 특히, 지방재정평가제도 도입 초기 단계에서는 제도의 실행가능성과 수용도 제고 등을 위해서는 계량지표 위주로 평가지표를 개발하여 계량지표의 가중치를 높게 설정하는 것이 필요하다.

가중치를 합리적으로 배분하기 위해서는 지방재정분야의 전문가들을 대상으로 한 계층적 분석절차(AHP)를 활용하는 것이 효과적이다. 다만, 본 연구에서는 연구자의 주관적 판단에 따라 가중치를 배분하였다.

한편, 지방재정평가결과의 종합점수는 계량 및 비계량 세부지표별 가중평균평점(가중치×평정등급에 따른 득점률)을 합산하여 계산한다. 지방재정평가제도에 따른 종합평점의 평가등급구간별 점수 및 평가결과의 의미는 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 지방재정평가 결과의 등급체계(안)

등급구간	종합점수 구간	평가 결과의 의미
A ⁺	87.5 ~ 100	지방재정운영성과가 아주 현저한 자치단체
A ⁰	75.0 ~ 87.5	지방재정운영성과가 현저한 자치단체
B ⁺	62.5 ~ 75.0	지방재정운영성과가 아주 우수한 자치단체
B ⁰	50.0 ~ 62.5	지방재정운영성과가 우수한 자치단체
C ⁰	37.5 ~ 50.0	지방재정운영성과가 보통인 자치단체
D ⁺	25.0 ~ 37.5	지방재정운영성과가 미흡한 자치단체
D ⁰	12.5 ~ 25.0	지방재정운영성과가 아주 미흡한 자치단체
E ⁺	0 ~ 12.5	지방재정운영성과가 부진한 자치단체
E ⁰	0	지방재정운영성과가 아주 부진한 자치단체

사. 지방재정평가지표체계(안)

지방재정평가를 위한 평가군 분류체계에 따라 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 각각 별도의 지방재정평가지표체계를 개발하기로 한다. 다만, 평가영역-평가대상-평가지표-평가방법은 원칙적으로 광역과 기초자치단체에 동일하게 적용하며, 평가영역별 가중치 배분도 동일하게 적용하기로 한다.

그러나 광역자치단체와 기초자치단체간에는 각 평가영역별 평가대상의 상대적인 중요도에 차이가 있으며, 일부 지표의 경우에는 특정 계층의 자치단체에서만 유의미한 지표로 적용될 수 있다. 따라서 광역자치단체의 재정평가지표체계에서는 과표현실화율(기초자치단체 세목인 부동산 관련 보유과세의 과표현실화 관련 지표)를 제외하였으며, 기초자치단체의 재정평가지표체계에서는 공기업부문 관련 지표(공기업 투자수익률)를 제외하였다. 또한 평가지표의 상대적 중요도 측면에서도 광역자치단체와 기초자치

단체 간에 차이가 있다는 점을 고려하여 지표별 가중치 배분을 다르게 하였다.

이러한 원칙에 의거하여 광역자치단체와 기초자치단체의 재정평가지표체계(안)을 제시하면 〈표 4〉와 〈표 5〉와 같다. 여기서 제시한 광역-기초단체 재정평가지표체계(안)은 현행 현금주의회계방식 하에서 적용 가능한 재정평가지표체계로 개발된 시안이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로 복식부기체제가 도입되어 정착된 다음에는 기존의 재정평가지표에 추가하여 재정상태의 안정성 지표(유동비율, 부채비율, 1인당 순부채, 고정자산구성비율 등), 부채상환능력 지표(이자보상비율, 총수익대비 부채상환비율, 부채 대 재정수입 비율 등), 재정운영성과 지표(경상경비 비율, 주민 1인당 인건비, 총수익 대비 사용제한없는 순자산 비율, 주민 1인당 정부 수입, 인건비 비율, 경상경비 변동률 등) 등을 도입하는 것이 필요할 것이다.

〈표 4〉 광역자치단체의 재정평가지표체계(안)

평가영역	평가대상	평가지표	평가방법	가중치	
계획성 (10)	재정계획과 예산편성의 연 계 성	·중기지방재정계획 운영비율	목표대실적평가	2	3
		·중기지방재정계획수립및관리의 적정성	비계량평가	1	
	예산편성전 투융자심사	·적정투자심사사업비율	5개년β분포평가	1	2
		·재정투융자심사관리의 적정성	비계량평가	1	
건전성 (15)	지방채 관 리	·세입예산 반영비율	목표대실적평가	2	5
		·예산집행률	5개년β분포평가	2	
		·예/결산의 차이분석 및 환류 노력	비계량평가	1	
	재정압박 관 리	·1인당 주민소득대비 채무부담률	10개년추세치	4	9
		·지방채 상환 비율	10개년추세치	2	
		·지방채발행잔고 증감률	5개년β분포평가	3	
성장성 (20)	지 방 세 확충노력	·재정압박지수	10개년추세치	3	6
		·의무적 경비비율	10개년추세치	2	
	지방세외수입 확 충 노 력	·공기업 누적 적자 규모	5개년β분포평가	1	6
		·지방세 징수율	5개년β분포평가	4	
	자채수입 확충성과	·채납세 징수율	5개년β분포평가	2	6
		·지방세외수입 징수율	5개년β분포평가	1	
효율성 (25)	재원배분의 합 리 화	·수수료 현실화율	목표대실적평가	3	8
		·자채수입 증감률	5개년β분포평가	6	
		·경영수익사업 투자수익률	5개년β분포평가	2	
	공기업 및 자산관리의 효 율 화	·경상경비 증감률	목표대실적평가	(8)	15
		·인건비 비율 증감률		3	
		·행사성 경비 증감률		1	
경비절감 노 력	·민간지원경비 증감률		1	5	
	·업무추진비 증감률		3		
	·투자비 비율 증감률		5		
투명성 및 만족도 (20)	재원배분의 합 리 화	·자세 세입성장 대비 세출성장률	5개년β분포평가	2	5
		·공기업 투자수익률	10개년추세치	2	
		·공유재산 성장률	10개년추세치	2	
	재정운영의 투 명 성	·재무운영 효율비율	5개년β분포평가	1	8
		·감사지적 예산 내역	비계량평가	2	
		·수의계약률	목표대실적평가	3	
시책관리 (10)	재정운영의 만 족 도	·재정공시제도 운영의 적정성	비계량평가	3	12
		·지방재정에 대한 주민만족도	목표대실적평가	5	
		·지방재정에 대한 주민만족도 제고 노력	비계량평가	4	
	지방재정제도 개 혁 노 력	·지방공기업 서비스에 대한 주민만족도	목표대실적평가	3	5
		·재정분권추진로드맵 추진관련 제도개선 과제 추진 노력	비계량평가	5	
	합 계	·중앙정부 시책협조	비계량평가	5	5
		100			

〈표 5〉 기초자치단체의 재정평가 지표체계(안)

평가영역	평가대상	평가지표	평가방법	가중치	
계획성 (10)	재정계획과 예산편성의 연 계 성	·중기지방재정계획 운영비율 ·중기지방재정계획수립및관리의 적정성	목표대실적평가 비계량평가	2 1	3
	예산편성전 투융자심사	·적정투자심사사업비율 ·재정투융자심사관리의 적정성	5개년β분포평가 비계량평가	1 1	2
	예산과 결산의 일치성	·세입예산 반영비율 ·예산집행률 ·예/결산의 차이분석 및 환류 노력	목표대실적평가 5개년β분포평가 비계량평가	2 2 1	5
건전성 (15)	지방채 관 리	·1인당 주민세 소득할 대비 채무부담률 ·지방채 상환 비율 ·지방채발행잔고 증감률	10개년추세치 10개년추세치 5개년β분포평가	4 2 3	9
	재정압박 관 리	·재정압박지수 ·의무적 경비비율	10개년추세치 10개년추세치	4 2	6
성장성 (20)	지 방 세 확충노력	·지방세 징수율 ·체납세 징수율 ·과표현실화율	5개년β분포평가 5개년β분포평가 목표대실적평가	3 1 2	6
	지방세외수입 확 충 노 력	·지방세외수입 징수율 ·체납세외수입 징수율 ·수수료 현실화율	5개년β분포평가 5개년β분포평가 목표대실적평가	4 1 3	8
	자체수입 확충성과	·자체수입 증감률	5개년β분포평가	6	6
효율성 (25)	재원배분의 합 리 화	·경상경비 증감률 - 인건비 비율 증감률 - 행사성 경비 증감률 - 민간지원경비 증감률 - 업무추진비 증감률 ·투자비 비율 증감률 ·자체 세입성장 대비 세출성장률	목표대실적평가 5개년β분포평가 5개년β분포평가	(8) 2 2 2 2 5 2	15
	자산관리의 효 율 화	·공유재산 성장률 ·재무운영 효율비율	10개년추세치 5개년β분포평가	3 2	5
	경비절감 노 력	·예산절감률 ·예산의 합리적 집행과 경비절감노력	목표대실적평가 비계량평가	3 2	5
투명성 및 만족도 (20)	재정운영의 투 명 성	·감사지적 예산 내역 ·수의계약률 ·재정공시제도 운영의 적정성	비계량평가 목표대실적평가 비계량평가	2 3 3	8
	재정운영의 만 족 도	·지방재정에 대한 주민만족도 ·지방재정에 대한 주민만족도 제고 노력	목표대실적평가 비계량평가	8 4	12
시책관리 (10)	지방재정제도 개 혁 노 력	·재정분권추진로드맵 추진관련 제도개선 과제 추진 노력	비계량평가	5	5
	중앙정부 시책협조	·예산조기집행 노력(예시)	비계량평가	5	5
합 계				100	

IV. 지방재정평가 결과의 활용 방안

1. 재정평가 결과의 공개 및 보고

가. 재정평가 결과의 공개에 따른 기대 효과

지방재정평가 결과의 공개는 재정투명성 확보와 주민통제의 활성화, 자치단체간 경쟁과 재정책임성의 확보 등의 효과를 창출할 수 있다. 평가 결과 산출된 신뢰성이 높은 재정정보를 지역주민들에게 풍부하게 제공함으로써 주역주민들과 이해관계자들의 지방재정활동에 대한 참여와 통제 기능을 활성화를 유도할 수 있을 것이다. 또한 재정평가 결과의 공개는 동일한 평가군에 속하는 지방자치단체간에 간접적인 경쟁환경을 조성함으로써 지방재정의 성과 제고를 촉진할 수 있다.

나. 재정평가 결과 공개의 효과성 확보를 위한 재정공시제도의 도입

재정평가 결과의 공개에 따른 재정투명성과 재정책임성의 확보 및 지역주민들의 지방재정에 대한 참여와 통제의 활성화를 촉진하기 위해서는 재정공시제도의 도입을 검토하는 것이 필요하다. 즉, 재정평가 결과에 대한 전반적인 내용을 개별 자치단체의 재정공시 내용으로 포함시켜 행정자치부가 제시하는 표준양식에 따라 자치단체별로 공시토록 하고, 불성실 공시 자치단체는 차기 평가시 반영(관련 재정평가지표가 신설되어

있음)하는 것이 필요하다.

재정평가 결과의 공개를 재정공시제도와 연계하여 운영할 경우, 재정평가 결과의 공개에 따른 기대 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 또한 재정평가 결과를 지방의회에 보고하도록 하고, 이를 지방의회 결산심사 및 예산심의에 활용토록 하는 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다.

다. 재정평가 결과의 공개방식 설계

지방재정 운영성과에 대한 평가결과는 각 지표별 평정등급에 가중치를 적용하여 100점 만점 기준의 종합점수(득점률)로 산정된다. 이 평가 결과를 어떻게 공개하느냐 하는 것은 지방재정평가제도의 목적 달성과 제도의 수용도를 결정짓는 중요한 변수이다. 이 두 가지 측면을 모두 고려해 볼 때 지방재정평가 결과로 산정되는 종합점수는 이를 등급화하여 공개하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

사실상 평가 결과의 공개방식은 재정평가제도의 목적 구현과 직접적으로 연계되어 있다. 지방재정평가제도가 지방자치단체의 재정운영 성과를 정확하게 측정하고, 그의 개선도 또는 재정운영 성과의 추이를 분석·평가하여 공개함으로써 지방자치단체의 재정운영 성과에 대한 투명성 제고와 아울러 자치단체간 간접적인 경쟁을 통한 재정운영의 성과 제고 노력을 촉진하는 데 그 목적이 있다.

지방재정평가제도의 이러한 목적은 평가결과를 등급화하여 공개하는 방식을 통해서

도 충분히 달성할 수 있다. 재정평가제도의 목적 달성도라는 측면에서 볼 때 평가결과를 등급화하여 공개하는 방식과 종합점수를 그대로 공개하여 자치단체간 우열순위가 분명하게 드러나도록 하는 방식 간에 실질적인 차이가 존재한다고 보기는 어렵다. 그러나 종합점수를 그대로 발표할 경우에는 재정평가 결과에 따른 자치단체간 서열화가 조장되어 상위 그룹은 물론이고 하위 그룹에 해당하는 자치단체의 반발이 심화되어 재정평가제도의 수용도 자체가 위협받게 될 가능성이 높다.

따라서 재정평가제도의 도입 목적을 효과적으로 구현하는 한편 제도의 수용가능성도 높이기 위해서는 재정평가 결과를 대외적으로 공개할 때에는 앞의 〈표 3〉에서 제시된 바와 같이 종합점수 산정에 기초하여 이를 9개 등급(A⁺ ~ E⁰)으로 구분하여 발표하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2. 지방재정의 운영성과 제고를 위한 인센티브 차등 제공

가. 재정평가 결과에 따른

인센티브 제공의 필요성과 기대효과

지방재정평가제도는 지방자치단체의 재정운영의 실적을 평가하는 것 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 평가를 통해 산출된 정보를 활용하여 지방자치단체의 재정운영의 성과를 제고하는 데 그 목적이 있다. 지방재정평가제도가 지향하는 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 지방자치단

체에게 금전적·비금전적 인센티브와 패널티를 제공하는 것이 필요하다. 즉, 우수한 자치단체에는 금전적·비금전적 인센티브를 제공하고, 부진한 자치단체에 대해서는 패널티를 가하는 것이 필요하다.

이처럼 재정평가 결과와 연계하여 인센티브를 차등적으로 제공할 경우, 지방자치단체간 간접적인 경쟁의 활성화를 통해 지방재정의 성과제고에 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

나. 재정평가 결과에 따른 인센티브 제공 방법

첫째, 금전적 인센티브의 차등적 제공 : 재정평가 결과에 따라 산정되는 전체 종합점수를 기준으로 우수자치단체로 선정된 자치단체와 각 평가영역별로 우수자치단체로 선정된 자치단체에 대해서는 특별교부금의 일부를 할애하여 금전적 인센티브를 차등적으로 제공하는 방안을 상정해 볼 수 있을 것이다. 또한 재정평가제도가 정착되는 단계에 이르면 현재 지방교부세 산정과정에서 적용하고 있는 인센티브 제도를 폐지하는 대신에 지방재정평가 결과에 따른 종합점수를 활용하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 우수자치단체에게 지방재정 운영의 자율권 부여 확대 : 지방재정평가 결과 우수 자치단체로 선정된 자치단체에게 제공하는 비금전적 인센티브의 하나로 지방재정운영의 자율권을 차등적으로 부여하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 즉, 재정평가결과 우수

자치단체로 선정된 자치단체의 경우에는 지방재정을 효율적으로 운영할 수 있는 자치역량을 충분히 확보하고 있는 것으로 인정할 수 있기 때문에, 지방재정 운영의 자율권을 다른 자치단체에 비해 더욱 폭넓게 보장하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다(예를 들어 지방채 발행 상한선을 상향 조정하거나 지방재정투융자 심사시 특례 부여 조치 등).

셋째, 재정평가결과 부진한 자치단체에 대한 패널티 부여 : 재정평가 결과, 지방재정의 운영성과가 부진한 자치단체로 선정된 자치단체에 대해서는 지방교부세 산정과정에서 부(-)의 인센티브를 제공하거나, 평가결과 법적 규정을 위반한 사항이 확인될 경우에 해당사항에 대한 패널티를 부여하는 방안도 상정해 볼 수 있을 것이다.

3. 재정진단 대상 자치단체의 선정 및 재정진단 실시

지방재정평가 결과를 지방재정제도 개선, 특히 개별 지방자치단체의 재정운영시스템의 개선을 촉진하는 데 환류하기 위해서는 재정평가 결과 재정운영 성과가 부진하거나 재정위기 발생의 우려가 있다고 인정되는 자치단체에 대해서는 재정진단을 실시하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

재정평가제도를 재정진단제도와 연계하여 운영하기 위해서는 현행 지방재정분석·진단제도와 동일한 방식에 따라 지방재정평가 결과를 활용하여 재정진단 대상 자치단체를 선정하는 것이 필요하다.³⁾ 따라서 지방재정

평가 결과 전반적인 평가점수가 부진하면서 동시에 건전성 평가영역의 평가점수가 일정 수준 이하인 자치단체(예를 들어 평정등급 D⁺ 이하의 자치단체)를 재정진단 대상 자치단체로 선정하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 재정평가결과 재정상태와 재정성과가 부진하여 재정진단대상 자치단체로 선정될 경우, 별도의 재정진단을 실시하여 재정건전화계획을 수립하여 이를 이행토록 하는 것이 필요하다.

V. 맺음말

재정분권과 지방재정의 자율성 확대는 지방재정의 성과 향상과 책임성 증대에 기여할 수 있을 때에 그 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 재정분권의 확대는 재정책임성 확보와 균형을 맞추면서 추진해 나가야 한다. 그렇지 않을 경우에는 재정분권의 확대가 오히려 역기능을 조장하고, 자칫 지방분권과 재정분권 자체를 위축시키는 결과를 초래할 수도 있다.

이런 점에서 지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 새로운 제도적 장치로서의 지방재정평가제도의 도입 필요성과 그 역할은 충분히 정당화될 수 있을 것으로 판단된

3) 현재 지방공기업의 경우에도 경영평가 결과와 경영진단제도를 연계하여 운영하고 있다. 경영진단 대상 지방공기업의 선정 기준은 지방공기업 경영평가 결과 직영기업은 점수가 하위인 공기업, 공사·공단은 “마” 등급인 공기업 중에서 선정하는 것이 원칙이다.

다. 그러나 지방재정평가제도의 성공적인 도입과 정착을 도모하기 위해서는 전면 도입에 앞서 시범사업을 실시하여 평가모형의 타당성 등을 충분히 검토하여 시행착오를 최소화하는 것이 필요하다. 또한 재정평가 지표체계를 설계하고 집행하는 문제의 경우에도 제도 도입 초기에는 가급적 계량지표 위주로 접근하고, 점차 비계량적인 지표의 활용 범위를 확대하는 것이 필요할 것이다.

그리고 지방재정평가제도와 재정평가결과의 활용(재정공시제도와 연계하여 평가결과의 공개, 금전적·비금전적 인센티브와 패널티 부여, 재정진단 대상 자치단체의 선정 및 재정건전화계획의 수립과 이행 등)에 관한 법적 근거를 마련하여야 만 지방재정평가제도가 효과적으로 운영될 수 있을 것이다. ☺