

지방재정 건전성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향

김 종 순

건국대학교 교수

I. 서론

많은 지방자치단체들이 선심성·낭비성 재정지출과 소액분산 투자 등 무계획적 재정운영으로 지방재정 지출의 효율성을 크게 저하시키고 있다는 우려의 목소리가 높다. <표 1>에서 보는 바와 같이 최근 중앙정부가 다양한 수단을 통하여 지방자치단체의 재정운영에 대한 통제를 강화하려는 것도 이와 같은 우려를 반영한 것이다. 그러나 지방자치단체의 재정운영에 대한 지나친 사전 및 사후통제제도는 지방자치제의 기본정신을 위협하고, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 간섭과 통제를 강화하려는 의도에서 나온 것이라는 주장도 제기되고 있다.

그러나 지방자치단체가 방만한 재정운영을 지속시키는 근본적 원인은 효율적인 재정운영을 유도할 수 있는 통제 및 유인제

도가 없기 때문이다 (배준호, 2000; 박정수, 2001).

첫째, 지방자치단체 내부에서 자치단체장의 예산전횡을 막을 수 있는 제도적 장치가 없다. 자치단체별로 자체감사기구를 두고 있는 감사부서가 인사권을 장악하고 있는 단체장에 대한 통제력을 행사할 것을 기대하기는 어렵다.

둘째, 지방자치단체장에 대한 상급기관의 통제가 미흡하다. 각급 지방자치단체에 대하여 상급기관(광역자치단체의 경우 감사원, 행정자치부)의 감사가 정기적으로 실시되고 있으나, 대부분 중·하위직 위주로 감사가 실시되고 단체장의 정책집행이나 재정비리를 밝혀내는데는 못 미치고 있다.

셋째, 주민들의 직접통제가 제도화되지 않고, 그 활동이 조직화·체계화되어 있지 않다. 지방자치단체장을 비롯한 선거직(국회의원, 지방의회의원 등)에 대한 제도적 통제가 미흡한 현실에서, 최근 NGO를 비

<표 1> 지방재정관리제도

사전재정관리	재정집행지도	사후재정관리	기타
중기재정계획	지방재정 조기집행	결산 및 재정분석 진단	복식부기제도 도입
투·융자심사	지방계약 지도		지방통합재정분석제도
지방채발행승인	금고운용 지도	불건전 재정운영 상황 측정	
예산편성지침	지방기금 지도		
지방채부담관련 법령 및 국고보조예산 협의	자치복권 운용지도	재정인센티브제도 재정페널티제도	

자료 : 김인환, “중기지방재정계획 운영실태와 발전방향,” 지방재정발전과제연구 (제8회 지방재정실무 연찬보고서), 2002. 9. p.42.

롯한 시민감시가 강화되고 있으나 아직은 지방재정운영의 효율성을 확보하는데는 못미치고 있다.

넷째, 지방재정의 공개가 사후적 수준에 머물고 있다. 지방자치단체의 재정은 주민의 대표기관인 지방의회의 사전심의를 받기는 하나, 일반 주민에게는 예산이 이미 편성된 이후에 그 내용이 공개되는 수준에 머물고 있고 사업계획 수립 및 예산편성과정에 있어서는 주민의사를 직접적으로 반영할 수 있는 기회는 거의 없는 실정이다.

위와 같은 점들을 종합해 볼 때, 지금까지 지방자치단체 재정운용의 건전성 강화를 위해 행정자치부가 추진해 온 각종 조치들은 적지 않은 성과를 거두었고, 향후시행과정에서 발견되는 각종 문제점들을 분석하여 지속적으로 개선·보완해나갈 필요가 있다. 이 글에서는 지면의 제약을 고려하여 <표 1>에 제시된 내용 가운데 중기재정계획의 법제화, 투·융자심사제도의 강화, 지방채발행 관리의 강화, 재정분석 및

진단, 불건전 재정운영상황 측정과 이에 따른 재정인센티브 및 교부금감액제도 등을 중심으로 지방재정 건전성 제고를 위한 각종 개혁의 성과와 발전방향을 살펴보고자 한다.

II. 지방재정건전성 제고를 위한 개혁

1. 중기지방재정계획의 법제화

가. 개요 및 성과

중·장기재정계획제도는 단년도예산주의가 안고 있는 문제점을 극복하고 계획적인 재정운용을 보장하기 위해 1999년 1월 법제화되었다. 장기적인 관점에서 수입과 지출을 균형화하고 한정된 재원을 기능 또는 사업별로 적절히 배분하는 것을 목적으로 하는 중기재정계획은 다음과 같은 점에서

지방재정운용의 효율성을 제고하는데 기여하고 있다 (김중순, 2002).

첫째, 지방자치단체가 매년도 예산안을 편성하고 사업계획을 수립하는데 필요한 준거기준을 제공한다. 둘째, 수년에 걸친 가용재원을 미리 추계하여 재원을 동원·배분하기 때문에 불요불급한 재정지출을 억제하는 등 자원배분의 효율성을 제고한다. 셋째, 각 부서별 가용재원을 사전에 예측케 하므로 예측된 총재정규모의 범위 내에서 공공서비스의 안정적 공급을 가능케 하고, 무계획적인 예산요구나 급격한 정책의 변경을 피할 수 있다. 넷째, 재정운용의 실무자나 정책결정자가 자원배분과 관련된 의사결정을 함에 있어 중장기적이고 종합적인 판단을 내릴 수 있게 한다. 동시에 지방의회와 이익집단의 압력이나 로비에 대해서도 합리적으로 대처할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있다.

나. 발전방안

중·장기적 시계에 입각한 사업계획과의 연계를 강화할 목적으로 시행되고 있는 중·기지방재정계획은 다음과 같은 현실적 제약으로 인해 효과가 반감되고 있다. 첫째, 경기의 불안정, 세입·세출예측의 부정확성 등 다양한 요인들이 중·기재정계획안과 실제의 세입·세출 사이에 상당한 격차를 발생시킨다. 따라서 과학적이고 체계적인 예측방법을 개발하여 지방자치단체의 세입·세출에 대한 추정의 정확성을 높이는 것이 중요하다.

둘째, 계획기법의 개발정도가 낮고, 계획수립에 요구되는 기초통계가 정비되어 있지 않은 상황에서 중·장기사업이나 정책대안들이 작성되고 있다. 더욱이 현행 중·기지방재정계획의 투자계획은 사업비에 관계없이 너무 세분화되어 있어 계획자체의 타당성과 실효성이 의문시되고 있다는 점에서 투자사업항목을 간소화할 필요가 있다.

셋째, 「지방자치단체 중·기지방재정계획 수립지침」에 의하면, 행정자치부에서는 자치단체의 계획을 종합한 전국계획을 수립하여 5~6월중에 지방자치단체에 통보하고 있다. 그러나 국고보조금의 경우 10월중에 내시 됨에 따라 지방예산의 60~80% 이상을 국고보조금에 의존하고 있는 대부분의 지방자치단체에서는 10월 중에 자체재정계획을 다시 한번 수립하고 있는 실정이다 (전남길, 2002: 15).

2. 투·융자심사제도의 강화

가. 개요 및 성과

지방재정투·융자심사는 지방자치단체의 각종 투자사업에 대한 무분별한 증·과잉투자를 방지하고, 일정규모 이상의 각종 투자사업에 대하여 사업의 타당성, 자원조달능력, 사업우선순위 등을 사전에 검토하여 예산편성의 합리성과 계획성을 제고하려는 제도이다. 최근 행정자치부는 투·융자심사제도의 개선을 위하여 다음과 같이 제도를 보완한 바 있다.

첫째, 투·융자심사를 받지 아니하고 편

성·지출한 금액의 10% 범위 내에서 다음 연도분 보통교부세 산정시 감액하는 등 투·융자심사의 환류기능을 강화하고 있다.

둘째, 투자심사의뢰일 현재 자치단체가 추진중이거나 당해 연도 중에 착공할 2천만원 이상 투자사업을 종합적으로 분석하여 재원조달 가능성, 다른 사업과의 연계성, 중복성, 시급성, 필요성 등을 기준으로 타당성을 검토하고 있다.

셋째, 투자재원 중 민간자본이 포함된 경우 민간투자자의 투자가능성을 객관적으로 검증할 수 있는 장치를 보강하고, 넷째, 지방의회 의원 및 투자사업과 관련이 없는 공무원을 심사위원에서 배제하고, 분야별 전문가를 중심으로 투자심사위원을 구성하여 전문성과 객관성을 강화하고 있다 (행정자치부, 2002).

나. 발전방안

위와 같은 개선노력에도 불구하고 투·융자심사제도 운영의 가장 핵심적인 내용들, 즉 심사의 전문성 및 객관성 확보, 심사사업의 사후관리 미흡 등과 같은 문제점들은 여전히 해결되지 못하고 있다.

첫째, 지방자치단체가 사용하고 있는 심사기준은 경제적 효율성을 중심으로 설정되어 있다. 예컨대, 빈곤·실업·낙후지역 개발·장애인 대책 등 사회적 약자를 보호하기 위한 대책들은 현행 기준 하에서는 높은 평가를 받을 수 없다. 소비자 보호, 안전, 재해방지, 환경보호 등 매우 중요한 공공서비스들 역시 사업의 우선순위에서 밀리게 된다. 따라서 현재와 같이 획일적인

심사기준을 지양하고, 사업의 특성이 반영된 다양하고 유연한 심사기준을 정립할 필요가 있다.

둘째, 현재 시·군에서 투자심사를 담당하는 실무자 및 외부전문가의 경우 분석기법에 관한 지식은 물론 책임성이 약한 경우가 많다. 실무자의 경우 빈번한 인사이동과 업무량 폭주 등으로 관련지식의 습득이 어렵고, 상급자의 결정에 이의를 제기하기 어렵다. 외부전문가의 경우 도로·건축·공원·사회복지·교육 등 종합행정기관인 지방자치단체의 모든 업무를 역할분담 없이 심사에 참여하고 있다. 그러나 현지답사는 물론 관련 종합계획 등 심사에 필요한 기초자료조차 검토하지 못한 상태에서 단시간 내에 수십 개의 사업을 심사하고 있다. 이와 같은 문제를 최소화하기 위해서는 투자심사위원회에 투자분석가, 기술심사자, 재무분석가, 예산담당자 등 다양한 전문가들을 포함시키되, 전문분야별로 역할분담이 이루어지도록 하여야 한다. 아울러 심사기간의 확충과 분석에 필요한 자료와 각종 지원을 강화할 필요가 있다.

3. 지방채 관리의 강화

가. 개요 및 성과

최근 행정자치부는 지방채 관리를 강화하고 있다. 지방채 규모의 확대추세에 따른 지방재정의 위기발생을 예방하기 위하여 2002년도의 기채승인액은 2조 707억원으로, 올해 상환계획액 2조 1,672억원보다 작은 수준을 유지하고 있다. 이와 같은 지방

채관리 강화는 몇 가지 가시적인 성과를 낳고 있다. 우선 2002년 6월 기준 지방채무 총규모는 17조 6,453억원으로 감소하였고, 채무의 성격도 국내채(95.9%), 중장기채(97%), 특별회계채(56.6%)의 비중이 늘어남에 따라 외채, 단기채, 일반회계채의 비중은 감소하고 있다. 지방채 재원의 사용 용도를 보아도 지하철 건설(13.9%), 도로 및 (19.8%) 상하수도 정비(33.2%), 택지·공단조성(5.8%) 등 사회간접자본의 형성을 위해 사용되는 등 그 내용의 건전성이 높아지고 있다. 그 결과, 우리나라의 예산대비 총부채비율(누계액)은 95.9%로 일본의 180%보다 현저히 낮은 수준이고, GDP대비 부채비율 22.9% 역시 일본의 31.2%에 못 미치고 있다.

나. 발전방안

현재의 기채승인제도는 규제의 합리성과 투명성이 결여되어 있어 현실에 부합하지 않고, 지방채의 주요 기능인 자원조달기능을 약화시킨다는 지적을 받고 있다. 따라서 기본적으로 건전재정 보장기능을 인정하면서도 지방재정의 자율권이 신장될 수 있도록 제도개선을 모색할 필요가 있다. 이와 같은 방안으로는 우선 발행한도제 또는 총액한도제의 도입을 고려할 수 있다. 지방자치단체의 모든 사업별 기채 건마다 중앙정부의 사전승인을 받게 되어 있는 현재의 기채승인제도를 자치단체별로 발행허용 총액규모를 지정해주고, 그 범위 안에서 자치단체의 기채자율권을 인정하는 방안이다.

그러나 기채승인제도의 가장 현실적인

개선책은 상환능력을 정확히 평가할 수 있는 지표의 개발이다. 지방채 발행이 허용되는 적체단체의 기준을 보다 합리적이고 투명한 기준으로 발전시켜야 한다. 만약 이상적인 지표개발이 이루어진다면 적체사업은 금지대상만 열거하는 방식(negative system)으로 전환할 수 있다 (조기현, 2000).

현행 기준은 채무상환비율, 실질적 수지비율, 지방세 징수전망이라는 3개 기준이 적용되고 있으나 사실상 채무상환비율을 제외한 기타 비율들은 큰 의미가 없다. 채무상환비율도 최근 4년간 일반회계채무의 평균상환비율이라는 과거 실적기준 이외에 기타 특별회계 채무도 포함하고, 미래의 상환능력을 나타낼 수 있는 채무상환비지표들이 보조지표로 활용되고 있으나 이들 지표가 구체적으로 적체기준 결정에 어떻게 작용하는지는 분명치 않다.

Ⅲ. 사후적 재정관리 방안

1. 재정분석·진단제도의 도입 및 운영개선

가. 개요 및 성과

지방재정분석·진단제도는 자치단체의 방만한 재정운영을 시정하고, 파산과 같은 재정위기를 사전에 예방하기 위한 지속적인 제도개선의 필요성 때문에 도입된 제도이다. 분석결과 재정적 안정성이 현저히 저하된 단체 등에 대한 재정진단 실시 및 재

정건전화계획의 수립·시행으로 재정운영의 건전성을 높이자는 것이다. 이 제도의 목표는 국가계획과 지방계획이 연계된 생산적인 지방재정운영에 있다. 첫째, 투자심사결과를 국고보조금, 양여금 등 국가지원재원과 연계·운영하고, 둘째, 중복·과잉 투자 및 선심성·행사성 경비 등 불요불급한 재정집행을 억제하고, 셋째, 투자심사사업 이행실태 점검 등을 통하여 심사의 적정성을 제고하는 데 있다.

나. 개선방안

행정자치부는 지방재정분석·진단제도의 내실화를 위하여 2002년도부터 지방재정분석·진단 실시 및 제도개선을 위해 노력하고 있다. 그러나 재정분석 시행기간이 짧아 그간의 재정운영 상황에 대한 추세분석에 아직은 한계가 있고, 분석·진단결과에 대한 국가지원제도와의 연계성도 미흡한 실정이다.

이와 같은 재정진단·분석제도의 문제점을 최소화하고 소기의 성과를 거두기 위해서는 측정지표의 개선이 필요하다. 첫째, 재정건전성 부문에서 자치단체의 재정력과 채무상환부담능력을 보다 정확히 측정할 수 있는 지표를 개발하고, 자치단체의 채무상환능력과 징세노력(tax effort)과 세입의 성장성에 대한 정보를 보다 정확히 파악할 수 있어야 한다. 또 재정효율성부문에서는 재정지출에 따른 성과측정을 가능케 하는 지표와 보다 정확한 원가(비용)를 추정할 수 있는 지표의 개발이 필요하다. 단순히 재정지출의 규모를 행정성으로 간주하는

상황에서 재정운영의 효율성은 측정될 수 없다. 특히 투입비용이 부정확하거나 신빙성이 없는 경우 투입에 대한 실적 대비는 무의미해진다 (임성일, 2001: 49-50).

둘째, 아무리 객관적인 측정 및 분석을 통해 도출된 정보라 하더라도 당사자의 협조가 확보되지 않은 상태에서 실효를 거두기는 어렵다. 지방재정법시행령은 지방자치단체가 재정건전화계획 수립, 시행에 협력하여야 한다고 선언적으로 규정하고 있지만, 당해 자치단체의 자구노력과 광역자치단체 또는 중앙정부의 지원이 구체적으로 확보될 수 있도록 하는 강행규정이 없는 상황에서는 더욱 그렇다. 이와 같은 문제점을 인식한 행정자치부는 그 동안 재정분석 결과의 공개 및 활용방법, 재정진단대상 단체의 선정, 재정건전화계획 수립 등의 문제는 지방자치의 기본정신과 중앙·지방간의 파트너쉽을 존중하는 관점에서 개선·보완하려는 노력을 기울여 온 것으로 평가된다. 부문별 측정지표의 선정이나 지표분석방법에 대해 사전에 사·도의 의견을 구하고, 평가결과에 대한 검토의견을 수렴하는 등 이해관계자로부터 그 객관성에 대해 인정을 받으려는 노력을 강화하고 있다.

셋째, 재정분석·진단제도는 그 동안 재정분석 결과를 관련 재정제도와 연계시켜 그 효과를 극대화시키려는 노력이 미흡하다는 지적을 받아 왔다. 재정분석제도를 예산편성기본지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채승인제도 등 지방재정의 사전관리시스템과 연계하여 운영하는 것이 바람직하다는 것이다. 그러나 뒤에서 살펴보

<표 2> 재정분석과 재정운영상황측정제도의 비교

구 분	재정분석	재정운영상황 측정
목 적	·지방재정의 건전화를 위한 재정분석기법 ·모든 자치단체를 대상으로 매년 분석·측정	
내 용	·예산집행과 결산내용 ·재정운영의 구조적 특성(자주성·안정성)과 자구노력(생산성·노력성)을 종합적으로 측정	·예산 편성결과 가미 ·재정운영의 불건전요인(선심성·행사성)을 세부적으로 측정 ·예산절감 성과에 대한 독립된 평가 실시
기 법	·계량지표분석	·계량지표 및 비계량분석 가미 ·재정진단 및 당해연도예산에 반영

자료 : 행정자치부, 지방재정운영상황 측정지침, p.6.

는 바와 같이 이와 같은 재정분석·진단결과
의 환류기능 강화를 위한 개선노력도 적
극적으로 기울여지고 있다.

2. 불건전 지방재정 운영상황 측정

가. 개요 및 성과

지방재정운영상황측정제도란 지방재정의
경상경비·투자경비의 구조적 실태와 운영
상황을 측정하여 지방재정분석제도의 실효
성을 확보하고 건전재정 운영기반을 구축
하자는 데 있다 (지방재정법 제2조 2항).
2000년도에 최초로 도입되고, 2002년도부
터 시행되고 있는 이 제도는 예산편성 기
본지침 중 건전재정운영원칙의 준수여부를
사후적으로 측정하기 위한 재정관리제도로
정착되었다. 특히 민간지원경비(기관 및 시
책업무추진비, 장학금 등 보상적 경비, 민
간 및 사회단체 경상보조 등을 포함), 행사
성 경비 등 경상경비 운영상황 측정, 투자
심사 이행실적, 소규모 사업 등 투자사업비

운영상황을 중심으로 측정한다. 예산절감
등 자구노력 결과에 대한 객관적 측정을
통하여 지방예산의 절감관리 유도를 위한
제도로 정착시키자는 의도에서 출발되었다.
측정결과는 첫째, 재정분석결과와 연계하여
재정우수단체 및 진단대상단체 선정시 적
용하고, 둘째, 예산절감 실적 분석결과는
재정인센티브에 반영하자는 것이다.

나. 재정인센티브 및 교부세 감액제도

재정인센티브제도란 자치단체의 경상경
비 절약, 세입 증대 등 자구노력과 책임을
다하는 정도를 보통교부세(기준재정수입액
및 기준재정수요액) 산정시 반영하여 지방
재정운영의 건전화를 유도하기 위한 제도
이다. 1997년에 4개였던 측정항목은 2002
년에는 13개 항목으로 늘어나, 6개의 기준
재정수요액 반영항목과 7개의 기준재정수
입액 반영항목으로 구성되어 있다. 기준재
정수요액 산정시 반영하는 요인은 공무원
정원 감축운영, 경상경비 절감운영, 비정규

직 공무원 감축운영, 상수도요금 현실화 정도, 읍면동 통합 유도, 지방청사관리(면적) 적정 운영 등이다. 기준재정수입액에 반영되는 항목은 지방세 징수율, 주민세 개인균등할, 종합토지세 과표현실화율, 탄력세율 적용 여부, 수수료 현실화, 지방세 체납액 축소, 지방세 세원 발굴 등 7종이다.

2002년의 운영규모를 살펴보면, 기준재정수요액 분야에서는 인센티브 4,348억원, 역인센티브 680억원이고, 기준재정수입액 반영 내역을 보면 인센티브 2,182억원이고, 역인센티브가 1,536억원으로 구성되어 있다.

교부세 감액제도란 위법한 예산편성·지출, 확보하여야 할 수입의 징수태만 등 불건전 재정운영을 하는 지방자치단체에 대하여 그 결과를 지방교부세 산정시 당해 단체에 배분될 보통교부세액의 10% 범위 내에서 감액하여, 지방재정운영의 건전성과 책임성을 확보하기 위한 제도이다(지방교부세법 제 11조2항). 감액적용대상(감액기준)에는 지방채 미승인 사업예산 편성·지출(지출금액의 10/100 이내), 투·융자미심사 사업예산 편성·지출(지출금액의 10/100 이내), 예산편성기본지침 위반 예산편성·지출(지출금액 이내), 감사결과 위법한 경비의 과다지출·수입 징수 태만(지출금액·미징수금액 이내)이 포함된다.

IV. 지방재정운영의 건전성 제고를 위한 과제

지금까지 살펴 본 바에 따르면 그 동안 행정자치부는 지방자치단체의 재정건전성

제고를 위하여 다양한 개혁조치를 도입하였고, 또 적지 않은 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 사실 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도를 비롯한 재정건전성 확보를 위한 이들 조치들에 반대하는 사람들도 현재 지방재정이 방만하게 운영되고 있다는 점에는 이의를 제기하지 않고 있다. 다만 방만한 재정운영과 이로 인한 각종 문제점을 해결하는 접근방법과 인식에서 차이를 보이고 있을 뿐이다. 제대로 틀을 갖추지 못한 사전적 및 사후적 재정통제제도가 재정인센티브 및 패널티제도가 줄속 시행되는 경우 방만한 재정운영의 예방이라는 본래의 목적도 달성하지 못한 채 자치단체의 자율적인 행·재정운영만 저해할 뿐이라는 것이다(김병준, 2000).

다소 속도가 더딜지라도, 지방재정이 효율적으로 운영되도록 감시하고 통제하는 역할은 여전히 지방의회와 주민의 몫이어야 한다. 중앙정부에 의한 통제는 그야말로 최후의 보조적 수단이 되어야 한다. 그런데도 주민과 지방의회의 통제능력을 제고하려는 노력은 없이 중앙통제만을 강화하게 되면 지방자치단체의 재정운영에서의 창의성과 탄력성을 말살하는 결과를 초래한다. 오히려 중앙정부는 지방의회와 주민에 의한 통제가 효과적으로 이루어질 수 있도록 각종 재정정보공개제도를 강화하는 등 여건조성을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

1. 감시비용 감소의 필요성

지방재정의 효율성 제고를 위한 올바른 해결방법은 중앙정부의 통제를 강화하기보

다는 지방의회와 단체장에 대한 주민의 통제 및 감시장치를 강화하는 것이다. 물론 지역주민의 효율적 통제는 말과 같이 용이한 일이 아니다. 우선 대부분의 지역주민들이 지방자치단체의 행정에 대한 감시에 적극성을 보이지 않기 때문이다. 그 이유는 첫째, 지방재정과 관련된 대부분의 정보는 지방자치단체 내부종사자들이 독점하고 있어 감시에 필요한 정보에 접근하기 어렵기 때문이다. 둘째, 필요한 정보의 수집과 분석이 가능한 경우라 하더라도 이에 소요되는 온갖 사회경제적 비용, 예를 들면 시간, 돈, 그리고 무언의 압력 등은 대부분 특정개인이 부담하여야 한다. 반면에 통제와 감시로 인해 발생하게 될 편익(예산절감으로 인한 세부담의 감소, 서비스의 질적 향상 등)은 지역주민 전체에게 귀속된다.

이와 같은 점들에 비추어 볼 때 현재 지방재정이 당면하고 있는 문제들에 대한 해결방법은 주민들의 감시비용을 줄여주는 방향에서 수립되어야 한다. 공정한 기관의 전문적이고 정기적인 평가와 공표를 통해 지역주민·투자자·지방의회·시민단체·언론 등에 제공하여 실질적인 감시가 가능토록 하여야 한다. 이를 위해 재정정보를 주기적으로 공개함과 동시에 주민감사청구제도 등 재정운영에 대한 주민들의 감시활동을 용이하게 하는 제도적 장치를 보완해야 한다. 그런 의미에서 볼 때 기술적인 문제에 대한 보완이 필요하기는 하지만 현행 지방재정분석·진단제도 및 지방자치단체 재정상황측정제도 등 각종 재정관리제도의 기본정신은 옳은 것이라 할 수 있다. 그러

나 분석 및 진단주체가 행정자치부가 되는 경우 자치정신을 위협하고 중앙정부의 영향력을 증대시키려 한다는 의구심을 유발할 가능성이 크다는 점에서 실효성과 공정성이 의문시될 수 있다. 따라서 객관성과 신뢰성이 확보될 수 있도록 재정분석 및 진단의 주체를 상설화하여 전문성과 공정성을 강화하는 방향으로 제도가 개선될 필요가 있다.

2. 재정정보 공급체제의 강화

지방재정운영의 효율성을 평가하는 올바른 방법은 현재 행정자치부가 추진하는 바와 같은 복잡한 중앙정부주도의 평가시스템의 구축에 있지 아니하다. 단순하지만 개별 지방자치단체가 해당 지역의 경제력(GRDP)에 상응하는 재원을 확보하기 위하여 적극적으로 노력하는지를 평가하는 것이 첫 번째 단계이다. 충분한 세입기반을 확보하지 않고 중앙정부에 교부금과 보조금의 지원확대를 요구하지 않도록 하기 위해서는 정확한 징세노력지수(tax effort)를 평가하는 것이 필요하다. 이와 같이 산출된 징세노력지수를 교부금 산정시 기준재정수입액 산정의 기초자료로 활용하게되면 지방자치단체의 재정확보노력을 강화하는 효과가 있을 뿐만 아니라 재정조정제도의 효율성과 공평성 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 기초자치단체별 지역경제력에 관한 자료를 조사공표할 필요가 있다. 현재와 같이 기초자치단체별 경제력 지수에 관한 자료도 없는 상

태에서 재정운영의 효율성 평가를 시도하는 것은 무리이다.

둘째 단계는 일단 확보된 재원을 얼마나 효율적으로 쓰고 있는지 성과를 측정할 수 있도록 예산제도를 정비하는 일이다. 현행 지방예산체제와 성과측정프로그램은 행정활동에 소요되는 모든 비용을 포함하는 구조와 체제를 갖추고 있지 않아 지역주민들은 물론 지방의회조차 재정지출의 효율성을 체계적으로 평가하고 있지 못하고 있다. 일부 언론이나 시민단체들이 개별사안별로 문제를 제기하고 시정을 요구하고 있으나 대부분 일회적이거나 이슈중심적이어서 그 효과가 매우 제한적이다. 따라서 성과예산제도의 도입을 위한 예산제도의 개편, 성과측정기법의 개발 등 다양한 노력이 강화될 필요가 있다.

셋째, 진정한 의미의 성과예산제도가 도입되기 위해서는 성과측정도 중요하지만 정확한 원가계산도 중요하다. 현재의 지방예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기방식에 의존하고 있기 때문에 정부활동의 경제적 비용편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과측정에 필요한 정보를 제대로 제공할 수 있는 구조를 지니고 있지 못하다. 자치단체의 행정활동전반에 관한 효용성은 물론 자치단체의 조직단위, 사업단위에 대한 성과도 제대로 측정할 수 있는 기반을 갖추고 있지 못하다. 따라서 강남구와 부천시에서 시범적으로 시행한 바 있는 복식부기체제의 도입과 관련된 문제점들을 심층 분석하여 성과측정체제와 예산회계체제 간의 체계적인 연계성을 확보하는 일이 긴급

하다.

참고문헌

- 김병준 (2000). 한국일보 포럼 (2000. 12. 28).
- 김인환 (2002). “중기지방재정계획 운영실태와 발전방향.” 지방재정발전과제연구 (제8회 지방재정실무 연찬보고서).
- 김종순 (2002). 지방재정학. 서울: 삼영사.
- 배준호 (2000). 한국일보 포럼. 12. 28.
- 박정수 (2001). 지방포럼. 서울: 한국지방행정연구원. 8호.
- 변창흠 (2002). 사회간접자본 투자결정 및 예산집행 효율화 방안연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 이재성 (2000). “지방재정투·융자심사제도의 발전방향.” 지방재정. 서울: 한국지방재정공제회. 제19권4호.
- 임성일 (2001). “지방재정분석·측정의 실효성 확보방안.” 지방재정. 서울: 한국지방재정공제회. 2호.
- 전남길 (2002). “지역개발수요 증대와 중기지방재정계획의 실효성 확보방안.” (제8회 지방재정실무 연찬보고서).
- 조기현 (2000). “지방채제도의 운영실태와 개선방안.” 지방재정. 지방재정공제회. 19권 5호.
- 행정자치부. 지방재정운영상황 측정지침.
- 행정자치부 (2002). 투·융자사업 심사지침.