



지방재정사업 효율성 제고 방안

이 삼 주
한국지방행정연구원

I. 서론

그동안 지적되어 온 지방자치단체의 방만한 재정운영, 비용 개념 결여, 경쟁 부재와 유사중복 투자 등은 정부활동의 생산성을 낮추고 비효율과 낭비를 유발하는 요인으로 지적되어 왔다. 실제로 2010년 감사원에서 발표한 감사결과에서도 지방자치단체에서 축제 및 행사 개최시 투자심사의 문제, 결과평가의 문제 등 예산낭비의 문제를 지적하고 있다(감사원, 2010).

이러한 지방재정관련 문제에 따라 최근 정부에서는 예산 및 회계운영 방식을 투입 중심에서 성과에 초점을 두는 방향으로 전환하고, 재정사업 모니터링과 성과분석 등을 적극 추구하고 자 하고 있다. 이는 행정경영 관점에서 자원의 효율적 사용과 재정투자의 생산성 향상과 연결되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 민간부분과는 차별화되어 있는 정부부문 만의 특성으로 인해 정확히 어느 정도의 성과가 달성되었는지를 평가하는 것은 현실적으로 어려움이 나타날 수 밖에 없다.

다시말해 사업성과를 판단함에 있어 정부의 경우 투입된 생산요소에 대한 산출량과의 관계에서 더 나아가 생산요소를 얼마나 효율적으로 사용하였는지를 파악하고 성과배분의 합리성을 규명하는 어려움이 내포되어 있다. 이는 곧 효율성이 단순한 지출통제나 경비삭감의 의미, 즉 단순히 공공서비스 공급을 위해 예산을 어느 정도 편성하여 집행하였는지 보다주민과의 관계에서 주민복지 및 주민 만족도 제고라는 또 하나의 판단측면이 자리잡고 있어 이를 객관적으로 산출해야 하는 한계로 나타나게 된다.

이러한 현실적인 어려움과 성과를 제고해야 한다는 당위성 사이에서 최근의 정책대안 역시 주로 제도적인 부분에 초점을 두고 지방자치단체의 재정사업의 성과관리 방안을 모색하고 있다.

지방재정의 효율성을 제고하고자 다양한 제도들이 도입되어 있지만 여전히 지방재정의 비효율에 대한 지적이 대두되고 있는 현실점에서 각 제도가 갖고 있는 문제를 살펴보는 것은 의미가 있을 것으로 판단된다. 이러한 인식을 출발점으로 하여 행정경영의 관점에서, 자치단체의 재정사업과 관련된 사전 및 사후관리제도가 갖고 있는 효율성을 저해하는 요인을 분석하고 대안을 모색한다.

II. 재정사업의 특성 및 관리제도

1. 재정사업의 특성

가. 공공부분의 특성

재정사업의 효율성을 판단하고자 할 경우 고려해야할 부분은 민간기업의 그것과 다른 정부의 특성을 지니고 있다는 점이다. 물론 이들 차이를 일반화하는 데는 어려움이 있으나, 조직목표, 자원, 통제의 관점에서 그 차이를 살펴보면 다음과 같다(Freeman & Shoulders, 2006: 2-3).

첫째, 조직목표에 있어서 차이가 발견된다. 정부조직의 목표는 자원범위 내에서 공공서비스를 제공하는데 있다. 민간기업이 전형적으로 순이익에 초점을 두고 있는데 반해 정부조직은 주로 공공목적 달성을 위한 자원의 조달과 사용에 초점이 두어진다.

둘째, 재원을 획득하는 원천이 다르다. 민간기업은 소유주에 의한 투자나 제품의 판매를 통해 수익을 창출하지만, 정부조직은 조세라는 강제적 징수수단을 통해 재원을 확보하거나 상급정부로부터의 재정이전금에 의존하는 자원구조를 갖는다.

셋째, 법규와 예산의 통제에 차이가 있다. 민간기업은 시장의 가격기제에 의해 운영되지만 정부조직은 시장원리에 의한 이익이나 가격 기준이 존재하지 않는다. 대신 정부조직은 보다 엄격한 법규 및 예산기준 등 다양한 통제수단을 갖추고 있다.

이러한 정부부문 만의 특성으로 인해 재정사업을 수행하는데는 전통적인 효율성과 차별화되는 요인들이 나타나게 된다. 다시말해 정부는 서비스 질과 경제적 성과 간의 연계를 인식하는 것이다. 이외에도 시민들이 점차 공공서비스에 대해 개인적 복지와 편의성을 인지하고 고객으로서 자신들의 권리를 깨닫고 있다는 점이다. 결국 이러한 새로운 인식은 공공서비스의 질적 개선과 밀접하게 관련되어 있는 것이다. 이에 따라 재정사업의 효율성에서도 과거의 규칙과 절차에 기초한 전통적인 관리로부터 고객 대응과 소비자 지향의 문화로의 전환이 요구되고 있다. 사용자수요를 충족시키는 것이 성과에 있어서 필수적 부분으로 되고 있는 것이다. 결국 성과는 이러한 여러 차원의 혼합물이라고 볼 수 있다. 따라서 각 개별적 기준 간에는 갈등이 발생할 수 있다. 예를 들어 보다 높은 비용에서만 서비스질 향상이 가능할 수 있는 경우가 여기에 해당한다(OECD, 1994: 37~38).

나. 재정사업의 측정시 고려사항

재정사업의 효율성 측정과 관련하여 주목되는 점은 민간부문과는 다른 정부의 특성을 반영하여 어떻게 적실성 있게 측정하는가 하는 것이다. 일반적으로 효율성을 산출(제공된 서비스양)과 서비스를 생산하는데 사용된 자원 간의 관계에서 인식하고 있는 바, 효율적이란 일정한 투입으로 가능한 최대의 산출을 얻거나 또는 일정한 산출에 대해 최소의 투입을 의미한다.

재정사업의 경우도 기본적으로는 투입과 산출의 관계에서 출발한다. 따라서 투입을 어떻게 정의하고 산출을 무엇으로 볼 것인가에 대해 결정하여야 한다. 해외의 최근 동향에서도 정부 공공서비스에 대해 투입비용, 산출물 및 생산성에 대한 보다 나은 측정방안에 초점이 두어지고 있다.

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

투입(inputs)은 정부활동의 직접적인 생산물인 산출(outputs) 활동에 사용된 자원으로 노동, 재화 및 서비스, 자본을 말한다. 투입은 가능한 자본서비스(capital services)를 포함하여 종합적으로 측정되어야 한다. 이 경우 투입가치 변동을 반영하기 위해 임금과 가격디플레이터(price deflators)를 활용할 수 있을 것이다. 투입요소와 관련한 주요 고려사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정사업의 측정에 있어서 노동 투입요소는 근무시간(hours worked) 이 근로자에 의해 제공된 서비스양에 가장 가까우므로 노동 투입을 나타내는 가장 적절한 변수일 수 있다. 그러나 실제로 근무시간을 직접적으로 측정하는 데는 여러 어려움이 있다. 이 경우 임금지수(pay indices)나 행정인력에 대한 시간당 노동비용지수(index of labour costs per hour : ILCH) 등을 활용할 수 있을 것이다. 노동 투입의 경우 평균 근무시간의 변화와 노동의 질 차이를 어떻게 반영할 것인가에 어려움이 있다.

둘째, 재화 및 서비스 투입은 가격조정지수(price deflators)를 개발하는 것이 중요하다. 예를 들면 computer software, 자문서비스 등에 대한 가격조정지수를 활용하여 투입비용을 측정할 수 있다.

셋째, 투입의 측정에 있어서 자본(capital)과 같은 내구적, 영속성 있는 투입요소는 일회계년도 이상 지속되기 때문에 보다 측정에 어려움이 따른다. 자본은 자본자산으로서 이들 자본의 소비를 추정하게 된다. 즉, 자본소비는 자본축적(capital stock)이 연도에 따라 소모되는 금액에 의해 측정하게 된다. 여기서 자본소비(capital consumption)는 공공서비스 생산에 있어서 자산의 대체가치(replacement value)로 표시되는 자산가치의 하락(감가상각, depreciation)을 의미한다.

한편 자본 투입의 측정에서 자본서비스(capital service) 방식은 자본의 기회비용을 고려하여 자본을 측정하는 방식으로서 공공서비스의 생산과정에서 자산의 실제적인 기여를 측정하기 위한 것이다. 이 경우 자본서비스는 고정자산의 소비와 자본수익을 합한 금액으로 표시될 것이다.

이러한 이유에서 정부부문의 성과측정에는 어려움과 한계가 내재되어 있다. 예컨대, 사람들의 읽기능력 평가를 신문이나 책자의 판매량으로 간접적으로 측정할 수 있으나 이 경우에도 투입지표 이외에 다른 외생요인에 의해 영향받게 된다. 그리고 실업자훈련프로그램의 경우 해당 기술이 교육훈련 후에 구식이 되었다면 그 교육프로그램은 대상목표 집단에 대해 유용성이 없어지게 된다. 이와 같이 공공서비스의 성과 개념 속에는 효율성, 효과성, 유용성, 지속가능성의 개념이 포함되어 있다고 보아야 할 것이다.

사람들의 읽기능력 평가를 신문, 책자 판매량으로 간접적으로 측정할 수 있으나 이 경우에도 투입지표 이외에 다른 외생요인에 의해 영향받게 된다. 그리고 실업자훈련프로그램의 경우 해당 기술이 교육 훈련 후에 구식이 되었다면 그 교육프로그램은 대상목표 집단에 대해 유용성이 없어지게 된다. 이와 같이 공공서비스의 성과 개념 속에는 효율성, 효과성, 유용성, 지속가능성의 개념이 포함되어 있다고 보아야 할 것이다.

결국 이해관계자로서의 주민들은 정부의 활동이나 사업에 대해 정책 의도가 아니라 서비스결과 즉, 재정지출로부터의 편익을 어느 정도 얻는가에 의해 궁극적으로 정부를 평가하게 된다. 이처럼 프로그램이 사회에 미치는 영향을 평가하는 산출결과(Outcome)를 측정하는 것이 바람직하지만, 사실 측정에 어려움과 한계가 있다는 점에서 대부분의 OECD 국가들에 있어서도 성과측정은 Output과 Outcome 지표를 조합하고 있음을 알 수 있다.

2. 지방재정사업의 관리제도

가. 제도 개요

현행 지방재정체계에서는 재정활동을 관리하기 위해 다양한 제도를 구비하고 있다. 지방자치의 발전을 위하여 지방재정규모의 확충, 재정분권 및 재정운영의 자율성이 확대 등과 더불어 이에 상응하는 책임성, 투명성을 확보하기 위하여 재정관리시스템이 체계화되고 있다. 이는 곧 재정운영의 자율성과 함께 책임성 제고라는 지방분권의 두축이 동시에 작동하고 있음을 의미한다. 재정관리제도는 자치단체의 재정운영과정에 있어 재정지출에 앞서 예산편성과 관련된 사전적 관리제도와 재정지출결과 집행의 책임과 관련된 사후적 관리제도로 구분된다. 이들 제도의 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있도록 하고 있다. 지방재정운영의 건전성과 지방재정지출의 효율성을 제고하기 위해 도입되어 운용되고 있는 지방재정관리제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중장기재정계획제도(지방재정법 제33조).

둘째, 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

사업별로 타당성을 분석하는 투융자심사제도(지방재정법 제37).

셋째, 재정운영상황을 건전성·효율성·투명성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 재정분석진단제도(지방재정법 제55조).

넷째, 지역주민의 알권리를 충족시키고 주민에 대한 재정정보 공시를 통해 건전한 재정운영을 도모하기 위한 지방재정공개제도(지방재정법 제60조) 등을 들 수 있다. 이와 같은 현행 지방재정법상에 명시되어 있는 지방재정관리제도중 대표적인 것을 살펴보면 <표 1>과 같다.

이러한 지방재정관리제도 중 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행승인제도 등은 예산편성 이전단계에서 재원을 관리하기 위한 제도이며, 지방재정분석·진단제도, 교부세 감액제도, 지방재정인센티브, 지방재정상황 주민공개 등은 예산집행단계 또는 집행완료 후의 재정관리제도이다.

<표1> 현행 지방재정관리제도와 법적 근거

구 분	재정관리제도	법적근거
예산편성과 관련한 제도	· 중기지방재정계획제도 · 투·융자심사제도 · 지방채발행승인제도	지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방재정법 제11조
예산집행 및 결산과 관련한 나. 사전관계제도	· 지방재정분석·진단제도 · 교부세 감액제도 · 지방재정인센티브 · 지방재정상황 주민공개	지방재정법 제55조 지방교부세법 제11조② 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 지방재정법 제60

지방채발행 승인제도는 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하는 제도로서 지방채 발행의 자율성을 일정한 한도 내에서 인정하고 있는 제도이다.

중기지방재정계획제도는 재정을 계획성 있게 운용하기 위한 제도로서 현행법에서는 지방채발행 한도액을 당해 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 정하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제10조). 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하도록 하고 있는 제도로서 다음과 같은 경우에 해당된다(지방재정법 시행령 제41조). 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업이나 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업. 그리고 시·군 및 자치구는 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업과 총사업비 5억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 공연·축제 등 행사성사업, 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·군 및 자치구와 공동으로 투·융자하는 사업 등이 그것이다.

다. 사후관리제도

재정정보공개제도는 정부의 책임성 제고, 알 권리의 보장, 대의제 민주정치의 보완, 부패방지, 또 다른 한편으로는 행정예의 시민참여 등을 위해 설치된 제도로서 매 회계년도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요 물품의 증감 및 현재액, 기타 재정운영에 관한 중요 사항을 주민에게 공개하도록 하고 있다. 이에 따라 재정운영상황의 전반을 공개 대상으로 하되, 정례적인 공개대상을 상·하반기로 구분하여 <표 2>와 같이 공개하도록 하고 있다.

<표 2> 현행 지방재정공개 대상

2월 공개대상	7월 공개대상
① 지방재정여건 및 재정운용방침	① 전년도 결산개황
② 당해연도 예산편성현황 및 주요 사업조사	② 전년도 세입·세출 집행상황
③ 당해연도 주민부담상황	③ 전년도 주민부담상황
④ 당해연도 지방채 등 채무관리상황	④ 전년도 지방채 등 채무관리상황
⑤ 당해연도 공유재산·중요물품 등의 취득처 분계획	⑤ 전년도 공유재산·중요물품의 증감 및 현재의
⑥ 당해연도 지방공기업 운영상황	⑥ 전년도 지방공기업 운영상황
⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항	⑦ 기타 지방재정 운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

지방재정분석·진단제도는 지방재정 운영결과에 대한 정례적인 분석·공개를 통해 지방재정운영의 건전성·책임성·투명성 확보와 재정위기를 사전에 예방하고 심층진단 및 재정건전화계획 이행평가 등으로 미흡단체의 재정여건 개선을 위한 제도이다.

한편 교부세 감액제도는 지방자치단체의 순응확보와 경비절감 등을 유도하기 위한 제도이다. 즉 지방자치단체가 교부세 산정에 필요한 자료를 부풀리거나 거짓으로 기재하여 부당하게 교부세를 교부받거나 받으려 하는 경우에는 그 지방자치단체가 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분을 반환하도록 명하거나 부당하게 받으려 하는 금액을 감액(감액)하도록 하고 있다. 또 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 하고 있다. 마지막으로 지방재정인센티브제도는 자치단체의 건전재정운용을 유도·촉진하기 위하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정함에 있어 자치단체별로 건전재정운용을 위한 자체노력의 정도를 반영하는 제도이다.

III. 효율성 측면에서의 재정사업 관리의 문제점과 개선방안

1. 기본방향

효율성의 측면에서 지방자치단체의 재정사업을 판단하는 것은 결코 용이하다고 볼 수 없다. 그 이유는 효율성을 투입과 산출간의 관계로 인식할 때 지방자치단체에는 주민이라는 또 하나의 평가기준이 있기 때문이다. 동일한 맥락에서 재정사업에 대한 일반적이고 합의된 기준 설정이 곤란하게 된다. 일례로 지방자치단체에서 신청사를 건립한다고 할 때 동 청사 규모의 적정성 및 기능 등에 대한 총체적인 기준을 설정하기 곤란하다. 다시말해 지방자치단체별로 차별화된 지역적 특성이 있으며 지역정서가 다른 상황에서 통일적인 기준을 산정하는 것 자체가 무모한 도전일 수 있기 때문이다. 보다 현실적인 문제로 들어가면 청사규모를 산정함에 있어 현재를 기준으로 해야할지 아니면 청사가 활용되는 기간을 기준으로 할지 등에 대한 명확한 합의가 없는 상황에서 중앙정부의 시각과 지방자치단체의 시각 간에는 차이가 나타날 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 현실의 재정사업과 관련하여 지속적으로 문제가 지적되고 있는 상황은 부인하

기 어려우며 이러한 문제에는 지방자치단체가 분명 원인제공을 하고 있는 것은 분명하다. 그러나 그 기저에는 단순히 지방자치단체가 원인으로 작용하고 있다고 보기도 어려운 부분이 있는 것 또한 사실이다. 일례로 재정사업을 방만하게 운영하는 문제는 지방자치단체의 모랄 해저드가 원인이 되고 있지만 그 이면에는 세입분권과 세출출분권의 차이로 인한 자치단체의 책임성 저하가 자리잡고 있으며 이는 자주세입권의 확대로 풀어야 할 사안이나 아직 원만히 해결된 상황이 아닌 것은 분명하다. 이와는 반대로 많은 지방자치단체에서는 부족한 재원을 효율적으로 사용하고자 노력도 하고 있다. 일례로 전라북도에서는 재정사업에 대하여 자율 평가 제도를 마련하고 주민에 의한 평가 체계를 마련하여 재정지출을 효율적으로 추진하고자 하는 자치단체도 있다.

따라서 운영적인 측면에서 전국을 관할하는 표준적인 기준을 마련하기 보다는 관리적인 측면에서 기존의 제도들을 좀더 효율적으로 활용하고자 하는 방안을 중심으로 살펴보는 것이 현실과 타협점을 찾을 수 있는 대안으로 판단된다.

대안을 모색함에 있어서는 재정사업의 실시를 기준으로 사전관리제도와 사후관리제도로 이원화하여 문제의 발생원인과 함께 개선안을 도출한다.

2. 사전관리제도

가. 투·융자심사제도

1) 문제점

지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고자 투·융자심사제도를 도입하였으나 대규모 청사 신축, 실효성이 미흡한 대규모 투자사업, 불요불급 행사·축제사업 등 낭비요인은 지속적으로 나타나고 있다. 이러한 투·융자심사제도와 관련되어 나타나는 현상에 근거할 때 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다.

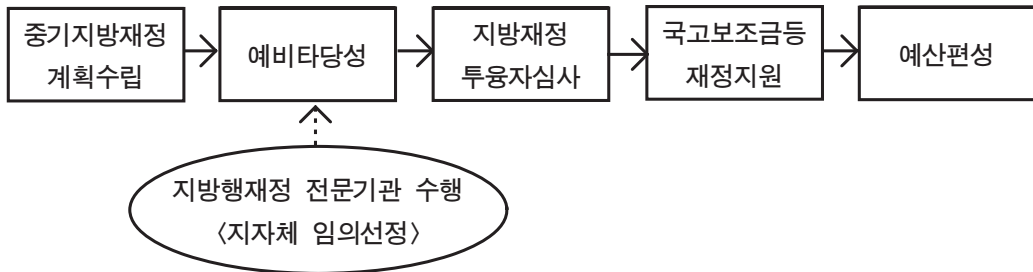
첫째, 현행 투융자심사제도 하에서는 전액 자체재원으로 추진하는 사업이 심사대상에서 제외되고 있어 청사신축 및 행사·축제가 각 자치단체에서 자체재원으로 이를 추진할 경우 타당성 조사, 비용편

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

익분석 등 재정사업의 효율성을 사전에 판단할 수 있는 기제가 없다. 물론 각 자치단체에서 자체적으로 사업의 타당성을 판단할 수 있으나 이는 객관성 및 전문성이 결여된 상태에서 분석할 수 있는 개연성이 있다.

〈그림 1〉 지방재정사업의 수행절차



둘째, 투융자심사를 실시하기 전에 소요사업비 500억원 이상인 사업, 건축비가 100억원 이상인 청사·구민회관등 공공용건물을 신축할 경우 전문기관에 예비타당성을 받도록 하고 있다. 다시말해 투·융자심사의 실효성 확보를 위해 지방재정 투·융자사업은 지방재정법(제37조)에 의거, 의무적으로 예비타당성 심사를 거치도록 규정하고 있다. 그러나 현행 예비타당성 수행은 각 자치단체가 전문기관에 용역의 방식으로 추진되고 있어 甲(지자체)의 요구를 불가피하게 수용하는 현상이 발생하고 있다. 그 결과 동 제도의 취지에도 불구하고 사업타당성을 판단하는데 객관성, 중립성이 저해될 수밖에 없다.

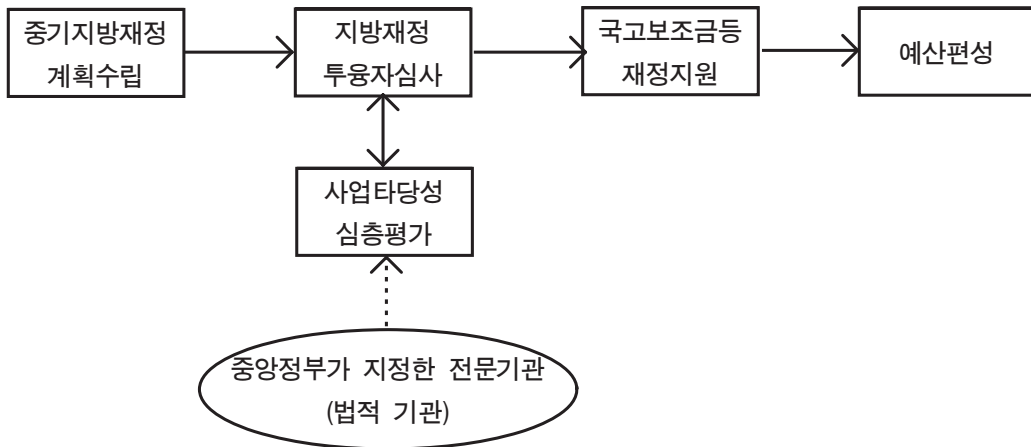
2) 개선방안

현행 투·융자심사제도와 관련되어 나타나는 문제는 첫째, 전액 자체재원으로 추진하는 사업의 타당성 분석 제외. 둘째, 사업타당성이 용역방식으로 추진되어 엄정한 객관성, 중립성을 확보하기 어렵다는 점 등이다.

먼저 첫 번째 문제와 관련하여, 투·융자심사 대상사업을 확대하여 전액 자체재원으로 추진하는 사업에 대해서도 심사대상에 포함하는 것이 필요하다. 다만 이 경우 자치단체의 사업 자율성을 저해한다는 부정적 시각이 있을 수 있다. 그러므로 모든 사업을 심사대상에 포함하기 보다는 다음과 같은 몇가

지 사업에 한정하는 것도 고려해 볼만 하다. 첫째, 청사, 복지·문화·예술회관 등 공공용건물의 경우에는 자체심사 외에도 상위단체의 심사대상에 포함. 둘째, 일정수준의 사업비용을 초과할 경우에는 자체재원으로 추진한다고 할지라도 심사대상에 포함. 셋째, 각 자치단체에서 자체적으로 입법화한 조례를 초과하는 사업의 경우 심사대상에 포함. 일례로 각 자치단체에서는 청사규모와 관련된 조례를 입법화하고 있는 바, 이를 초과하는 사업추진시 심사대상에 포함. 마지막으로 전년도 사업평가와 비교하여 성과가 미흡한 사업의 경우 심사대상에 포함시키는 것도 고려해 볼 수 있다.

〈그림 2〉 예비타당성 수행 개선안



둘째, 사업타당성의 추진방식과 관련하여, 중앙 투·융자심사기능 강화를 위한 동 제도의 취지를 최대한 살리기 위하여 지방자치단체 임의선정 및 용역수행방식은 최대한 지양하고 전문기관을 중앙정부에서 지정하여 독립적·객관적 위치에서 심사기능을 엄정하게 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 이 역시 지방자치단체의 자율성을 저해한다는 비판이 나타날 수 있으므로 시·군·구 및 시·도의 자체심사는 현행대로 각 자치단체가 전문기관에 의뢰토록 하되 중앙심사 대상사업 중 경제적 타당성, 시설의 적정성 등 현장실사 및 객관적 판단을 요하는 사업, 대규모 재원을 투입해야 하는 사업에 대해서만 중앙정부가 지정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 다만 중앙정부가 전문기관을 지정할 경우에는 그 근거를 법에 명시하여 전문기관이 보다 객관적, 중립적으로 예비타당성을 판단할 수 있도록 할 필요가 있다

나. 재정사업의 평가기준

1) 문제점

재정사업에 대한 투자심사를 하기 전에 예비타당성 조사를 실시하고 있으며 이 경우 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.

대체로 비용편익분석에서 활용되고 있는 요소중 비용(Cost)은 주로 직접 투자비(Investment)로 나타나게 된다. 이와 관련하여 예비타당성 조사대상인 재정사업의 경우는 큰 문제가 발생하지 않으나 행사·축제의 경우에는 상황이 다르다. 다시 말해 대체의 지방자치단체 행사·축제에는 해당 지역의 공무원이 행사에 동원되고 있는데 이에 대한 표준화된 기준이 마련되어 있지 않아 행사·축제의 성과분석결과와 신뢰성이 부족한 상황이다.

이외에도 재정사업의 편익(Benefit)은 장기적으로 나타나기도 하고 편익 자체가 구체적이지 않은 경우가 많아 그 산정이 쉽지 않다. 이 경우 주로 사용하는 방법중 적절한 할인율(discount rate)을 선정하는 것이며 이는 순현재가치 개념을 활용하여 비용과 편익을 합리적으로 산정하는 것이 비용편익분석의 핵심이라고 할 수 있다. 그러나 할인율을 선정함에 있어 국내·외적으로 표준화된 기준이 없어 재정사업의 평가에 어려움이 나타나고 있다.

2) 개선방안

지방자치단체의 재정사업에 대한 예비타당성 및 결과에 대한 분석기준을 표준화하는 작업이 선행될 필요가 있다. 특히 재정사업에 소요되는 투입과 산출에 대한 명확한 기준을 마련하는 것이 매우 중요하다. 일례로 예비타당성 분석에 활용되는 비용편익분석에서 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. 그리고 이러한 할인율은 모든 공공 투자정책에 일률적으로

적용할 만한 기준에 대한 합의가 없는 상황이다. 일례로 미국의 예산관리처(OMB)는 일반적인 공공투자사업에 7%의 할인율을 적용하고 있으나 수자원과 에너지부분은 7% 이하, 산업적 성격의 서비스산업에는 7% 이상을 적용하고 있다. 영국의 경우 정부투자사업에는 6%의 할인율 적용을 원칙으로 하면서, 정부부문에서 생산된 산출물이 민간부문에 판매되는 경우와 민간산업에 대한 보조금 성격의 정부지출사업 그리고 정부가 직접 수행하는 철도 및 도로사업에는 8%의 할인율 적용하고 있다. 이와 관련하여 세계은행(world bank) 및 유엔개발기구에서는 국가의 공공정책을 분석할 때 대체로 10%의 할인율을 사회적 할인율로 사용하고 있다.

우리나라의 경우 한국개발연구원에서 예비타당성 조사시에는 7.5%를 적용하고 있으며 한국산업관계연구원과 한국지방행정연구원은 국고채수익율인 4.09%를 적용하고 있다.

결론적으로 정책효과를 금전적으로 측정할 수 있는 편익과 비용 뿐만 아니라 금전적 가치로 측정할 수 없는 효과도 포함하는 할인율중 어느 것이 바람직한 절대적인 기준인지에 대한 합의가 없는 상황이다. 따라서 현행의 분석방법이 무엇이 잘되고 잘되었다고 논할 수 없는 것 또한 사실이다. 그러므로 관련 전문기관의 심도있는 연구를 통해 재정사업에 대한 투입과 산출기준을 마련할 필요가 있다.

3. 사후관리제도

가. 재정정보공개제도

1) 문제점

현행 재정정보공개제도를 통해 공개되는 정보는 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요 물품의 증감 및 현재액, 기타 재정운영에 관한 중요 사항 등으로 되어 있다. 동 제도를 통해 공개되는 재정정보는 자치단체의 재정상황을 판단할 수 있는 중요한 내용들로 구성되어 있다. 그러나 주민들의 입장에서는 용어 및 해석에 어려움이 있을 수 있으며 뿐만 아니라 당해 자치단체의 현재 상황을 종합적으로 비교판단 및 진단할 수 있는 정보를 얻기에 미흡한 부분이 발견된다. 일례로 특정재정상황에 대해서는 이와 관련된 특정지표를 활용하여 인지할 수 있으나 당해 자치단체의 종합적인 상황 재정, 행정, 지역잠재력 등 전반적인 상황을 타 자치단체와 비교하여 스스로 진

단할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않다. 이를 위해서는 국내외에서 분석하고 있는 전체 지표 및 현실에 필요한 지표로서 분석하고 이를 자치단체가 활용할 수 있는 기제의 마련이 필요하다.

2) 개선방안

재정정보공개제도는 주민의 알권리를 충족시키고 당해 자치단체의 경영성과를 주민들로부터 판단을 받기 위한 제도중의 하나이다. 따라서 재정정보공개제도에 의해 공개되는 정보내용을 수요자중심의 정보로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도적 개선이 필요하다.

첫째, 당해 자치단체의 재정상황을 나타내는 지표의 개발이 필요하다. 즉 가칭 해당 자치단체별 경영지수 등과 같이 단 한가지로도 주민이 판단할 수 있는 지표를 개발할 필요가 있다. 다만 이러한 지표의 설정을 각 자치단체에 맡기기 보다는 보다 전문적인 기관에서 보다 심도있는 연구를 통해 개발할 필요가 있다.

둘째, 현재 국내에서는 각 중앙부처별로 관련 지표를 개발하고 이를 자치단체에 적용하고 있다. 각 기관별로 상이한 지표를 개발하여 공포하고 있는 관계로 주민들의 입장에서는 혼란에 빠질 가능성이 있다. 일례로 사회복지관련 지표는 지방자치단체, 보건복지부를 비롯한 다양한 기관에서 발표하고 있는 바, 이들의 분석결과가 항상 동일하다고 볼 수는 없을 것이다.

〈표 3〉 강원도의 사회복지 관련 성과지표

프로그램 명	단위 사업명	개발 지표
두터운 지역사회 복지기반 조성	사회복지 수준향상을 위한 기반여건 조성	사회복지 봉사활동 인증센터 구축
		사회복지 아카데미 수료생 사후관리 프로그램전개(회수)
		사회복지 시설 확충(도민 1만명당 사회복지 시설면적)
		사회복지 시설 이용실적
국민기초생활 보장의 내실화	탈빈곤, 자립·자활지원 사업의 효율적 추진	자활근로사업 참여 실적(명)
		자활후견기관 구축실적(개소)
	저소득층, 어려운 이웃의 생활안정 지원	We Start 마을 조성
		어려운 이웃 및 사회복지 시설 수용자 위문(명)
	저소득층 집수리 및 사랑의 집짓기 지원실적(세대)	

〈표 4〉 보건복지부의 지표

유형	지표명	산 식
안정성	사회복지예산비율	사회복지비/전체예산액×100
	자체재원총당율	사회복지비/자체재원(지방세+지방세외수입)×100
	일반재원총당율	사회복지비/일반재원(지방세+세외수입+지방교부세+재정보전금)
	국고부담율	사회복지예산중 국고보조금/사회복지비×100
성장성	사회복지비비율	사회복지비/세출총액×100
	사회복지비 증감율	현년도 사회복지비/전년도사회복지비×100
	일반재원증감율 대비 사회복지비 증감율	(현년도 사회복지비-전년도사회복지비)/(현년도 일반재원-전년도 일반재원)×100
	자치단체 사회복지비 증감율	(현년도 사회복지비-현년도 사회복지관련 국고보조금)/(전년도 사회복지비-전년도 사회복지관련 국고보조금)×100
형평성	인구1인당 사회복지비	사회복지비/주민수×100
	사회복지대상인구1인당 지원액	사회복지비/사회복지대상인구수×100
	사회복지시설 보급율	사회복지시설 총면적/사회복지대상자수×100
	1인당 자치단체 사회복지비 부담액	(사회복지비-사회복지관련 국고보조금)/사회복지대상자수

따라서 국내·외에서 분석하고 있는 지표를 종합한 지표연감의 발간을 통해 자치단체간 비교를 용이하게 할 수 있도록 하고 이를 재정정보로서 공개하는 것도 필요할 것으로 생각된다. 이를 통해 각 부처별로 발표한 결과의 차이를 이해할 수 있도록하는 것이 필요하다.

셋째, 재정정보를 공개할 때에는 단순히 재정결과 만을 공개하는 것이 아니라 당해 자치단체의 재정상황 및 주요제도변화, 당해연도의 주요 재정정책, 재정용어 등을 함께 공개하여 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 할 필요가 있다. 이외에도 연도간의 비교 및 그림 등을 활용하여 전체상황을 파악할 수 있도록 할 필요가 있다.

나. 지방재정분석·진단제도

1) 문제점

지방재정분석·진단제도는 지방재정 운영결과에 대한 정례적인 분석·공개로 통해 지방재정운영

의 건전성·책임성·투명성 확보와 재정위기를 사전에 예방하고 심층진단 및 재정건전화계획 이행평가 등으로 미흡단체의 재정여건 개선을 위한 제도이다. 결과적으로 재정분석·진단제도는 지방자치단체의 건전성과 효율성을 개선하는데 유용한 정책수단중의 하나라고 볼 수 있다.

이러한 재정분석·진단제도는 재정분석, 재정진단, 재정건전화계획 이행평가 등의 과정을 통해 완성된다. 이중 재정분석과 재정진단은 자치단체의 재정상황을 파악하고 문제점을 발견하기 위한 제도라면 이행평가제도는 발견된 문제점을 어떻게 치유할 지와 관련된 제도로 동 제도의 최종적인 점검시스템이라고 볼 수 있다. 그러므로 동 제도로 인한 실질적인 성과는 이행평가로서 나타나게 된다.

이와 관련된 현행 규정은 재정건전화계획에 대한 이행결과가 미흡하다고 판단될 경우 필요한 사항을 지도할 수 있도록 하고 있으며 또 건전화 노력을 하지 않을 경우 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

그러나 재정건전화 계획을 내실있게 수립하고 또 성실하게 추진한 자치단체에 대한 별도의 제도를 강구하고 있지 않은 상황에 있다. 실제로 지방재정분석·진단제도는 그 제도의 취지에도 불구하고 자치단체로부터 부정적인 시각이 있음을 부인하기 어렵다. 진단이라는 용어 자체가 지방재정의 문제가 있다는 인식이 어느정도 자리잡고 있는 상황에서 진단단체로 선정되는 것을 기피하게 되는데 이행평가 역시 소극적 자치단체에 대한 조치내용 만을 규정하고 있어 자치단체 입장에서는 최소한의 요건만을 충족시키고자 하는 태도를 보이고 있다.

그러므로 재정분석·진단제도의 효율적인 성과를 기대하기 위해서는 재정건전화 계획을 적극적으로 추진할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

2) 개선방안

재정분석·진단제도의 최종적인 성과가 건전화계획 이행평가제도임을 부인하기 어려운 상황에서는 현행 규정과 같이 소극적으로 임하는 자치단체에 대한 조치 외에도 적극적으로 추진하는 단체에 대한 인센티브가 필요할 것으로 보인다. 과거 이행평가에 적극적인 단체에 대해서는 조기졸업과 함께 일부 인센티브가 주어진 사례가 있으나 이 역시 불규칙하고 정례화되지 못하였다.

이를 위해서는 첫째, 건전화계획 수립 및 이행평가 과정이 재정분석·진단과정 이상의 중요성을 인식하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 건전화계획의 이행과정에서 발생하는 중앙정부에 대한 요구사항에 대해서는 반드시 답변을 주어야 할 것으로 보인다. 물론 그 답변이 요구한 사항에 대하여 꼭 긍정적인 필요는 없을 것이다. 다만 중앙정부 차원에서 성실하게 대응 함으로써 건전화계획의 중요성에 대한 인식을 공유할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 지방자치단체에서 수립한 건전화 계획을 평가할 수 있는 과정이 필요하다. 다시말해 재정분석·진단제도를 통해 나타난 문제해결 방안이 적절히 수립되어 있는지를 확인하는 과정이 필요하다. 건전화계획은 자치단체 스스로 자율적으로 수립하고 있다. 물론 이과정에서 수립된 계획을 중앙에 보고하도록 하고 있으나 이를 전문적으로 평가할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지는 않다. 동 계획에 따라 자치단체에서는 건전화 이행과정을 거치게 된다는 점에서 계획이 적절하게 수립되어 있는지를 판단하는 것은 대단히 중요한 과정으로 볼 수 있다. 따라서 관련 전문기관에서 재정진단결과와 비교하여 평가할 수 있는 과정을 설치하는 것은 매우 중요할 것으로 판단된다.

셋째, 재정건전화 이행평가 결과에 따른 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 비록 재정분석·진단제도에 의해 진단단체로 선정되었지만 사명감을 갖고 문제해결을 위해 노력하는 단체에 대해서는 어떤 방식으로든 인센티브를 부여해야 할 것이다. 다만 과거와 같이 부정기적, 불규칙적인 방식 보다는 사전에 관련법규에 규정하고 가시화하여 지방자치단체의 자발적인 노력이 경주될 수 있도록 할 필요가 있다. 현행 제도상 인센티브방법으로는 교부세를 통한 금전적 방식이 가장 효과적일 것으로 판단된다.

IV. 결론

최근 지방자치단체의 재정운영에 대한 우려의 소리가 그 어느때보다도 빈번하게 그리고 심각하게 대두되고 있다. 지방자치단체의 재정운영상의 문제는 주로 세출측면이 부각되고 있으나 문제의 본질을 보다 정확히 이해하기 위해서는 세출과 함께 세입을 동시에 분석할 필요가 있다. 또 지방자치단체만의 문제로 인식하기 보다는 중앙정부의 제도운영 역시 같은 선상에서 볼 수 있을 때 문제의 본질에 보다 접근할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 최근의 지방재정운영의 문제점은 주로 지방자치단체 그

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

리고 세출상의 문제로 인식하고 이에 대한 개선노력이 이루어져 왔다. 그 이유는 현실적으로 총체적인 시각에서 지방재정사업을 분석하는데는 한계가 있기 때문일 것이다. 또 다양한 지방자치단체의 지역적 특성을 고려할 때 단일의 표준적인 기준설정 역시 현실적으로 한계가 나타날 수밖에 없다.

이러한 현실적인 제약 하에서 지방자치단체의 재정사업을 관리하고 있는 다양한 제도들의 문제와 대안을 모색하여 보았다. 재정사업 관리제도의 도입 필요성은 인정되지만 그 운영상에서 개선할 점들 역시 많은 것 또한 사실이다. 그러나 이러한 문제점들은 현제도를 획기적으로 변화시키지 않고도 미시적인 조정을 통해 충분히 개선이 가능할 것으로 판단된다.

이를 위해서는 먼저 재정사업의 성과측정을 위한 기반조성이 필요하다. 여기에는 우선 재정사업의 계획과 예산배정, 성과평가를 포괄하는 통합성과관리 그리고 원가정보의 활용 등이 고려될 수 있다. ☺

