

지방재정진단제도의 개선방안

김 회 창

인천광역시 동구 전문위원

I. 지방재정진단제도의 의의

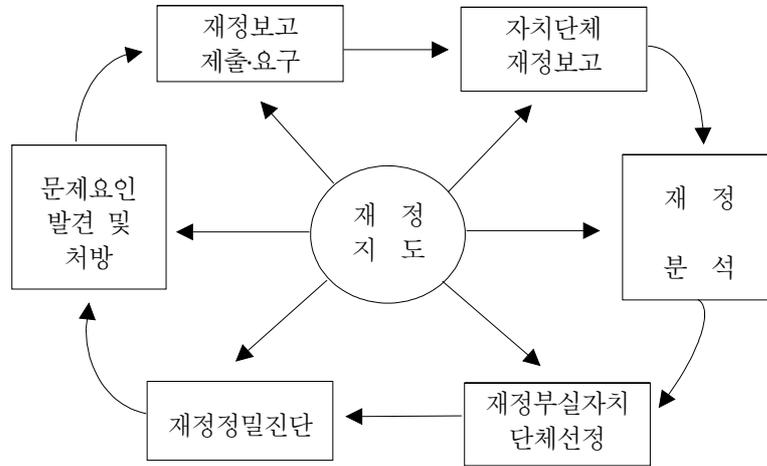
지방자치단체의 재정력이나 재정상태를 진단하는 목적은 다양하지만 궁극적으로는 지방재정의 효율성을 높이고 지방재정상태의 평가를 통해 재정위기상황의 예방, 지방재정의 자기진단(self-checking) 구조를 확립하는데 있다. 물론 진단대상 영역에 따라 그 정의에 차이가 있을 수 있겠으나 여기서 말하는 진단의 개념은 진단 그 자체가 목표가 아니라 어떤 대상에 대한 진단의 결과 파악된 문제점에 대한 처방을 모색하는 과정인 것이다.

지방자치단체의 재정수준 및 상태를 알아내기 위한 방법으로 재정분석(financial analysis), 재정평가(financial evaluation), 재정진단(financial diagnosis)의 용어가 혼용되는데 일반적으로 지방자치단체가 지방

행정수요 충족을 위하여 비도(費途)가 정해지지 않은 자주적 재원으로 충당할 수 있는 능력과 관련된 것으로 세입·세출의 양 측면을 고려한 재정규모의 적정성, 재정구조의 탄력성, 재정운용의 건전성을 평가하는 것이다.

재정분석 결과를 토대로 재정지도의 고려와 동시 재정진단대상 단체를 선정하고 그 결과를 공개함으로써 재정의 재건을 위한 재정건전화 계획을 수립하도록 하고 있다. 이것은 당해연도를 포함하여 과거, 현재, 미래의 상황을 환경적·조직적·재정적 차원에서 정밀분석 하는 것이며 이 결과 재정운영이 부실하다고 판단되는 자치단체를 대상으로 현지 실사와 함께 종합적인 재정정밀진단을 실시(지방재정법 제118조)하여 재정운영상의 부실한 요인을 판별해 내는 동시에 그에 대한 적절한 처방을 위

[그림 1] 재정진단 절차도



한 대책을 강구하는 것에 그 의의가 있다.
이를 그림으로 표시하면 [그림1]과 같다.

세 가지 방법을 동원하여 지방자치단체의
재정운영을 분석 진단하고 있다.

II. 외국의 사례

1. 일 본

일본의 경우 개별 지방자치단체의 재정
력을 평가하고 진단하는 제도는 공식화되
어 있지 않지만 통상적으로 아래와 같은

1) 주요 재정지표의 분석

일본의 각 지방자치단체는 결산결과를
통해서 자치단체의 재정에 대한 건전성을
분석하고 있다. 그러나 재정을 분석함에 있
어 모든 내용을 일률적으로 분석하는 것은
현실적으로 불가능하기 때문에 관련내용을
종합적이고도 간편하게 분석할 수 있는 지
표를 개발 활용하고 있다. 이에 대한 지표

〈표 1〉 일본의 결산통계 주요조사사항

구 분	비 용	구 분	비 용
세 입	- 지방세 징수실적 - 세입내역 - 경상·임시별, 일반·특정·특정재원 상황	지 방 채	- 지방채 상황(현재액, 이율, 공채비율) - 지방채 연도별 상황
세 출	- 각 성질별 세출상황 - 세출내역 - 경상·임시별, 일반·특정 재원현황	채무부담 행 위	- 채무부담행위 상황 - 채무부담행위 목적별 상황
		기 타	

자료 : 지방자치협회 「자치단체의 재정운영과 진단」(동경:학양서방,1988).PP.59 ~ 63.

로써 구분되는 것이 ①자주재원비율 ②실질수지비율 ③경상수지비율 ④의무적 경비비율 ⑤인건비비율 ⑥공채비율 ⑦재정력지수 등이 사용되고 있는데 <표 1>은 결산통계의 주요 포함내용으로 세입·세출내역 및 재원별 상황, 지방채 등 지방재정의 전반적인 사항을 나타내고 있는 것이다.

2) 유사 자치단체와의 비교분석

이 내용은 유사자치단체와의 지표값과 비교함으로써 각 단위자치단체별 재정의 특색 및 문제점을 파악하고 있는것인데 매년 자치성에서 결산통계를 기준으로 재정지수표를 작성하여 개별자치단체가 재정분석을 하고자 할 때 구체적이면서도 현실적인 비교자료를 제공하며 재정진단을 해당 지방자치단체가 하도록 유도하고 있다. 즉, 광역자치단체인 道·都·府·縣은 재정지표를 활용하고 기초자치단체인 市·町·村은 유사단체 유형화를 위해 인구나 산업구조를 단계별로 구분하여 서로 중복 연결시켜 유형화한다.

3) 종합적 자기재정진단

지방자치단체의 주요 재무지표들을 분류하여 현황을 나타내는 20개의 지표와 운영노력을 나타내는 20개의 지표 그리고 공공시설의 정비수준을 나타내는 20개의 스톡지표로 분류하여 개별적으로 판단하는데 여기서 자치단체간의 비교와 종합적인 자기진단이 가능하도록 하는 경영진단의 방법¹⁾이 개발되고 있다.

2. 미 국

1) 재정추이점검시스템(FTMS :Financial Trend Monitoring System)

ICMA(International City Management Association)가 1986년 개발한 재정추이점검 시스템은 지방정부²⁾의 「자기재정진단」시스템으로 지방정부의 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 밝혀내고 체계화함으로써 그것들을 측정하고 분석하여 해당지방정부가 당면하고 있는 또는 다가 올 재정문제를 해결할 수 있는 예방책을 개발하는데 목적을 둔 것인데 주로 미국의 중소 도시들이 자기재정진단을 위해 많이 이용한다. 재정추이점검 시스템이 평가하고자 하는 내용은 ①적정수준의 공공서비스 제공에 따른 재원조달 능력과 ②일시적인 국가경기 후퇴나 지역경제의 불황에 대응할 수 있는 지방재정의 탄력성 여부 ③지역경제의 활성화가 가능한 적정수준의 재정투자능력의 보유로 나누어진다. 재정추이점검 시스템은 일종의 관리 수단으로서 지방정부의 예산·재정보고서에서 정보를 추출하여 이 정보를 경제·인구자료와 결합하여

- 1) 개별지표마다 5단계로 구분 평가하되 원칙적으로 5점(500단체), 4점(500단체), 3점(1,000단체), 2점(500단체), 1점(500단체)으로 분포되도록 배점하는데, 종합평가는 현황, 운영, 스톡의 3분류 체계별로 개별지표의 평점을 합계한다.
- 2) 미국의 경우 지방자치제도가 단체자치 특성과는 기본적으로 상이한 점이 많음을 고려하여 이 논문에서는 일본과 구분 지방정부로 표현하기로 하였음.

일련의 재정지표(financial indicator)를 산출하고 산출된 재정지표를 연도별로 그래프화하여 현재 재정상태의 변화를 점검(monitoring)하고 미래의 문제에 대해서 경고하게 된다. 따라서 재정추이점검 시스템의 설계 목적은 재정상태에 영향을 미치는 제 요인들에 대한 지방정부의 이해 제고와 정량화(quantify)할 수 있는 지표를 개발하는데 있다.

2) 지방재정의 진단과정

재정추이점검 시스템을 이용하여 지방재정진단을 실시하는 과정은 6단계로 구분되는데 ①메뉴얼을 통해 재정추이점검 시스템 체계를 전반적으로 이해하는 개요과약과 ②제시된 36개 지표를 토대로 지방정부의 상황에 적합한 지표의 선정 ③자료의 정의 및 자료수집과 관련된 주요사항 명기를 내용으로 하는 선정된 지표에 대한 자료수집 ④수집된 자료의 조정여부를 결정하여 지표를 개발하고 개발된 지표의 시계열을 그래프상에 표시하는 지표개발과 플로팅(plotting) ⑤동향분석을(trend analysis)을 통한 결과평가 그리고 ⑥지방정부의 재정목표에 맞는 문제해결을 위한 효과적인 전략수집으로 나누어진다.

3. 외국제도의 평가 및 시사점

일본이 도입하여 활용하고 있는 「재정상황진단」모형은 자치단체의 재정상태를 진단하기 위해 주요지표 및 분석틀을 개발하

여 사용하고 있으나 이것은 재정상태를 분석하는 틀로서의 역할만을 담당하는 한계가 있다. 따라서 시행하고자 하는 실사중심의 정밀재정진단의 틀로서 받아들이기에 적합한 것은 국제도시경영협회(ICMA)에서 개발한 재정추이점검시스템(FTMS)이라고 판단이 되나 이것을 그대로 받아들이기에는 현실적으로 무리가 있기 때문에 반드시 우리나라 실정과 우리가 최종적으로 지향하고자 하는 재정진단제도 도입의 목적에 맞게 틀을 변형하여 개발하는 것이 좋겠다.

우리가 지금 사용하는 지방재정분석진단은 중앙정부 및 상위자치단체가 하위자치단체의 재정상태를 점검하는 시스템으로서 진단주체가 행정자치부장관 및 시도지사이고 어느정도 시차를 두고 분석하는 사후적 진단시스템으로서 재정분석 단계는 1년 정도 시차가 발생하는 한편 재정진단 단계도 결과적으로 건전성·효율성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 하고 있고 재정분석의 경우에도 전체 자치단체를 대상으로 하고 있으므로 지방자치단체 단위별 특성을 반영하는 지표보다는 공통의 특성을 반영하는 10개의 기본지표³⁾로 구성되어 있어 재정분석지표의 한계성과 유연성이 저하되고 있는 실정이다.

이에 반해 재정추이점검시스템(FTMS)은 해당 자치단체가 상시적으로 재정상태

3) 당초에는 자주성, 효율성, 안정성, 노력도등 4개 분야 7개 기본지표로 구분 활용했으나 개선된 내용에는 크게 건전성과 효율성을 양분하여 자주성, 안정성, 생산성, 노력성 등으로 구분 10개 기본지표로 개선하였다.

〈표2〉 나라별 주요 재정분석·진단제도의 비교

구 분	한국(재정분석·진단제도)	미국(FTMS)	일본(재정상황진단)
목 적	·지방재정현황과 운용실태 분석	·지방정부 스스로가 자신의 재정상태를 점검	·지방자치단체 재정상황의 종합적 판단
진단주체	·행정자치부, 시도	·개별 지방정부	·지방자치 협회
장 점	·지자체별 비교 용이 ·평가의 간편성 ·종합지표 산정	·상시·다년도 분석 ·개별 지방정부별 특성 반영 ·지표선정의 유연성 ·지방정부의 재정관리 능력 향상	·지자체간 비교 용이 ·평가의 간편성 ·종합지표 산정
단 점	·사후·단년도 분석 ·지자체별 특성반영도 낮음 ·지표수의 한정 ·개별지표간 상관관계 너무 큼 → 종합지표의 편의	·문제의 구체적 원인 파악 곤란 ·종합지표 산출의 곤란성	·사후적 분석 ·개별 지표간 상관관계 너무 큼→종합지표의 편의

를 점검할 수 있고 재정운영방향 설정이 가능하고 기본지표의 수가 풍부하여 자치단체별 특성에 부합되는 재정지표의 개발 및 적용이 용이하다.

이 내용을 우리나라를 포함하여 미국과 일본의 예를 단순화하여 정리하면 〈표2〉와 같다.

Ⅲ. 지방재정 진단의 문제점

1. 재정진단제도 도입에 대한 인식 부족

재정진단 제도는 지방자치발전과 함께 지방자치단체가 건전하고 효율적인 재정운영을 할 수 있도록 부실하게 운영한 지방자치단체에 대하여 그 원인을 규명하고 개선방안을 강구하려는 것에 기본목적이 있

는 것임에도 불구하고 아직도 이 재정진단 제도를 두고 첫째, 중앙과 지방간의 관계에서 중앙이 지방자치단체의 재정자율권을 제약하기 위한 재정통제의 수단으로 보려는 시각이 있고 둘째, 재정운영 부실 단체에 대한 적절한 지도대책을 강구하기 위한 제도라는 견해와 함께 지방의 전반적인 시각은 재정진단을 통해 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 지도·감독을 하려는 통제 의 일환으로 받아들인다는 것이다. 셋째, 현행법상 재정분석 및 재정진단 결과에 의한 다양한 제한규정이 나열되어 있는데 이러한 제한은 지방자치단체로 하여금 재정운영의 자율성과 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 인식을 주게되어 지방재정진단제도 시행에 반감을 불러일으킬 소지가 다분히 있는 것이다. 넷째, 예산편성지침이나 중기 지방재정계획수립·시행의 의무화, 재정

투·융자 심사제도, 지방채 승인제도 등이 있고 기존의 제도 역시 실효성 자체에 문제가 있다고 판단하는 마당에 이들 제도와 매우 밀접하게 관련되어 있는 재정진단제도를 새롭게 도입한 것에 대하여 지방단위에서는 지방화 시대에 역행한다며 의문시하는 면도 있는 것이다. 다섯째, 진단주체와 관련한 사항인데 재정진단의 주체가 주로 중앙정부 주도로 이루어지는 것에 문제가 있다고 보는 것이다. 즉, 각 자치단체별로 활성화되어야 할 자기재정진단의 효과가 가미된 진단기능하고는 그 거리가 상당히 멀리 떨어져 있는 것이다. 아래 <표3>은 지방자치단체를 구성하는 공무원과 지방의회 의원들의 현행 지방재정진단 제도에 관한 의식을 조사한 결과이다.

표에서 보는 바와 같이 재정진단 제도에 관한 인지도를 묻는 답변에 인천광역시 예산담당관실에 근무하는 공무원들의 경우가 자치구에 근무하는 인원들보다 제도의 특

성에 관해 비교적 명확히 인지하고 있음이 나타났고 진단주체의 선호도를 묻는 답변에서는 공무원들의 경우 광역·기초 공히 압도적으로 제3의 기관을 선호하고 있는 반면, 지방의회 의원에 있어서는 오히려 제3의 기관에 대한 비중이 약화되고 중앙에 비중을 두는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 현상태에서 자치단체가 독자적으로 재정진단을 수행했을 시 객관성 확보가 어려울 것이라는 판단에서 출발한 결과라고 보여진다.

진단제도 개선시 우선적으로 고려할 항목에 대한 물음에는 인천광역시 예산담당관실에서 근무하는 인원과 자치구 공무원 그리고 의원이 각각 지표개발에 77%, 46%, 30%를 보임으로서 객관적 분석상 재정운영을 담당하는 실무부서의 인원들은 비교적 정확한 개념을 정립하고 있는 것으로 파악되었고 재정진단에 대한 제도의 개선에 있어서는 「지표개발」이 우선적으로

<표3> 구성원간 재정진단제도의 인식행태 분석

* 인원수/비율(%)

구 분		진단제도 인지도			진단의주 주체 인지도			진단주체 선호도			제도개선시 우선순위			자기진단시 우선순위			전체
		상	중	하	중앙	자자 체	제3 기관	중앙	자자 체	제3 기관	지표 개발	분석 기법	전문 성	현 예산 조직	위원회 평태	자자체 연합	
소속 형태	자치구	8/13	20/33	32/54	18/30	36/60	6/10	6/10	20/33	34/57	28/46	18/30	14/24	10/17	48/80	2/3	60/100
	인천 광역시	7/33	10/51	3/16	14/70	4/22	2/8	5/27	1/7	13/66	15/77	7/33	-	6/29	13/66	1/5	20/100
	의원	-	16/80	4/20	12/60	8/40	-	6/30	2/10	10/50	6/30	8/40	6/30	-	18/90	2/10	20/100

선행되어야 한다고 조사되었다. 아울러 개별 자치단체에서는 자기재정진단시 우선 고려되어야 할 사항을 묻는 질문에서는 자치구와 인천시 공무원들은 각각 80%와 66%의 비율로 민간이 참여하는 위원회 형태에 관해 관심을 보였고 지방의원의 경우는 무려 90%에 도달하는 것으로 조사되었다. 그러나 전반적으로 재정운영 실무자들을 제외한 다른 인원들은 그들이 수행하는 사업규모와 직급에 관계없이 재정진단제도의 운영에 관한 관심이 그리 크지 않은 것으로 조사되었다.

2. 재정진단의 단계별 문제점

첫째, 재정보고 대상범위에 있어 재정운영의 비효율성을 나타내는 기금보고서, 세입·세출외 현금보고서 등이 제외되어 있고 또한 재정분석 기법이 단년도 분석에만 의존하고 있어 최근의 재정운영 경향에 관한 정보를 분석하기가 어렵다.

둘째, 재정분석 방법이 개발되지 못했거나 분석지표가 확정되지 못한 것으로 인해 재정분석방법이 주로 항목분석에 그치고 있는 점이다.

셋째, 재정진단 실시단계에 있어 진단부문 및 진단내용, 진단방법, 진단주체가 확실하게 설정되어 있지 않을뿐더러 진단주체에 있어서도 단지 전문기관으로만 규정되어 있을 뿐 그 구성 등이 설정되어 있지 않은 점이다.

넷째, 재정보고서 작성과정에서 각 자치단체별 관련 공무원들의 기본적인 생각은

주어진 양식을 처리하는데만 초점이 맞추어졌을뿐 재정진단 과정에서 발생하는 불합리한 제 요인에 대한 문제인식의 기회는 거의 없는 실정이다. 이에 더해 광역과 기초자치단체간의 합동작업을 하는 과정에서도 재정진단제도의 발전방안에 관한 토의 기회가 전혀 없고 거의 결산서를 중심으로 한 데이터 오류에 대한 수정에 모든 관심이 집중되어 있는 것이 문제로 지적될 수 있다.

IV. 재정진단 제도의 개선방안

1. 지표분석의 체계화

지표분석은 재정운영 상황이 잘 운영될 수 있도록 개별항목을 조합하여 지표화하고 그 지표를 바탕으로 재정을 분석하는 것이다. 따라서 개별항목 조합 여부에 따라 무수히 개발될 수도 있다. 그러나 실제 재정분석의 실무단계에서는 각 자치단체의 재정상황에 따른 중요지표를 선정해서 사용하되 지표선정은 재정분석의 목적에 맞고 그 타당성 및 신뢰성이 보장되는 수준에서 관련지표가 선정되어야 한다. 예를 들면 개별 지방자치단체의 재정상태를 몇 개의 부문으로 구성한 뒤 부문별로 지표를 체계화하여 일정한 모형을 가정하는 인자분석 방법을 통해 주요인자를 추출하는 방법을 선택해볼 필요가 있다.

그 동안 예산편성시 재정력을 측정하는 도구로 쓰였던 재정자립도 외에 지방재정

〈표4〉 예산 편성상의 사용지표

분 야	지 표 명	산 출 공 식	지 표 의 미
세 입	재정자립도	$\frac{\text{자주재원(지방세+세의수입)}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$	현재의 재정자립도 개념
	재정자주도	$\frac{\text{자주재원+일반교부금}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$	자치단체가 당해연도에 실제 사용할 수 있는 재원의 비율
세 출	가용재원율	$\frac{\text{자체사업(신규+계속)+예비비}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$	자치단체가 경상경비 및 각종 보조사업, 계속사업에 재원을 배분하고 자체사업에 재원을 배분할 수 있는 비율
	투자비 비율	$\frac{\text{사업예산}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$ ※ 사업예산, 국고보조, 양여금, 시도비 보조사업 및 자체(신규+계속) 투자사업	자치단체가 경상경비 및 채무상환등 경직성경비를 제외하고 투자사업에 충당하는 재원의 비율
	인건비 자체충당능력지수	$\frac{\text{지방세+경상적세의수입}}{\text{공무원인건비}} \times 100$	자치단체의 공무원 인건비를 자체수입(지방세+경상적세의수입)으로 충당할 수 있는 능력 지수
	기본적 세출소요비중	$\frac{\text{경상예산+채무상환예산}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$	자치단체의 세출예산중 경직성경비인 경상예산과 채무상환예산이 차지하는 비율

의 실태를 분석하고자 하는 목적에 따라 다양하게 측정할 수 있도록 하기 위해서 세입과 세출 부문으로 나누어 세입분야 분석을 위해서는 재정자립도, 자주재정도를 사용하고 세출분야를 분석하기 위해서는 가용재원율, 투자비비율, 인건비 자체충당능력지수, 기본적세출소요 비중을 판단하고 이후 재정력지수를 판단하는 방법을 부가하고 기존의 사용지표를 사용한다면 이들 재정지표가 개별 자치단체 재정진단에 효과적으로 작용될 수 있을 것이다.

이의 산출공식 및 지표의 의미를 표시하면 〈표4〉와 같다.

2. 상대적 비교분석

이미 언급했지만 지금의 지방자치단체 재정환경에서 자치단체별 자기재정진단을 염두에 두고 실시하는 재정진단의 경우 상대적 비교분석을 통한 재정진단은 그 효용 면에서 상당한 역할을 할 수 있다. 여기서는 일본의 5단계 상대평가법을 예로 들어 설명하면서 우리의 단계별 평점부여 방법을 살펴보고자 한다. 5단계 상대평가법은 개별항목 또는 평균(M)과 평균편차(SD)를 이용하여 개별지표의 점수를 5단계로 나누어 평점을 부여한 후 각 지표별 평점을 산출하여 비교분석하는 방법인데 〈표5〉는 이

〈표 5〉 평점부여기준

평 점	1점	2점	3점	4점	5점
지표값의 범위	$I < M - 2S$	$M - 2S \leq I < -S$	$M - S \leq I < M + S$	$M + S \leq I < M + 2S$	$K \geq M + 2S$
의 미	낮은 수준		평균 수준	일정수준 도달	

M : 개별지표값의 평균
 S : 개별지표값의 표준편차
 I : 해당단체의 개별지표값

를 설명하고 있다.

그러나 상대적 비교분석에서 가장 문제가 되는 것은 자치단체가 248개로 비교적 적은 관계로 상대 자치단체의 유형화를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 사용하는 것이 효과적이다. 그 이유는 기초자치단체는 상호간 산업구조, 지역경제구조, 세입원구조가 각각 다른점을 반영하고 있고 인구면에서도 각 계층별로 구분되어지기 때문이다. 특히 개별자치단체의 재정운영에 상당한 영향을 미치는 세입구조에 따른 유형화는 상대적 비교분석시 반드시 점검할 필요가 있다.

3. 재정진단 주체선정의 개선

현행의 재정진단의 주체는 중앙정부(행정자치부)와 시·도지사로 되어 있고 특별히 필요한 경우에만 전문연구기관에 의뢰할 수 있도록 하고 있으나 주도적인 주체는 중앙정부에 의하고 있다. 그러나 앞으로는 재정진단 대상단체의 선정주체를 행정자치부, 지방자치단체 그리고 제3의 전문기관으로 분류하여 검토할 필요가 있다.

그 이유는, 현재처럼 중앙정부와 시도지사만이 진단주체로서의 판단자가 되다면 운영 여하에 따라 긍정적인 측면이 있

〈표6〉 기관별 선정주체의 특성

기 관 별	내 용(상 황)	결 과 분 석	
		장 점	단 점
중앙정부	중앙정부(행정자치부)에 의해 진단대상단체가 선정될 경우	재정진단결과 문제요인 발생에 따라 중앙정부의 재정지원 용이	재정진단단체 선정의 객관성 확보 및 지방자치단체 수용상의 문제발생 가능성 존재
지방자치단체	지방자치단체의 자발적인 재정진단 요청의 경우	지방자치단체의 재정건전화계획을 스스로 유도 가능	자체 노력으로 극복하기 보다는 중앙정부의 재정지원 수단으로 악용소지
전문기관	객관적이고 신뢰성이 확보된 제3의 전문기관에 의한 경우	진단결과에 대한 객관성, 신뢰성 확보와 진단과정상의 일관성·계획성 유지 가능	진단주체가 전원 민간인으로 구성됨에 따른 한계 발생

〈표7〉 성과적 특성을 반영하는 대리지표의 예

지 표 명	산 식	목 적
재정계획지수	당초세출예산/최종세출예산	·예산편성의 계획성 정도
경상적경비비율	경상적경비/세출총액	·예산절감노력 및 불요불급한 재정지출 파악
경상예산절감율	$\frac{(\text{일반회계 1회추경예산} - \text{경상예산결산액})}{(\text{일반회계 1회추경예산})}$	·경상예산의 절감을 통한 세출 측면의 효율성 파악
일인당 지방공무원수	지방공무원수/총인구	·노동생산성의 간접적인 파악
사업손실	(산업손실액/소비자물가지수)X100	·사업운영상의 효율성과 비용관리의 적정성 여부
유지노력율	총고정자산의 보유X유지비용/자산액	·자본시설에 대한 효율적인 관리 정도 파악

는 것도 사실이지만 부정적 입장에서의 객관성 확보가 곤란하다는 상태는 계속 남아 있게 되는 것이다. 따라서 이의 해소를 위한 새로운 시도는 매우 중요한 의미를 가진다(〈표 6〉 참조).

4. 자기재정진단 강화를 위한 자치단체의 역할제고

지금까지는 재정의 상태나 단순한 운영 파악을 위한 지표는 많이 개발되어 왔으나 진정한 의미의 성과지표들은 거의 없는 실정임을 감안하여 우선적으로 성과적 특성을 반영하는 대리지표(proxy index)의 사용을 확대하여 성과측정에 대한 문제를 점진적으로 해결한 이후 성과지표를 재정분석에 반영하는 방법을 고려해 볼 수 있겠는데 〈표7〉은 이를 말해주고 있다.

아울러 재정목표 달성에 필요한 재정관련 지표의 데이터 베이스 구축을 준비하는데 단순한 데이터의 축적을 지양하고 정보

화 추세에 맞추어 필요성, 사용용도, 빈도에 맞게 데이터 웨어하우징⁴⁾(data warehousing)을 구축하고 최종적으로는 종합적 시각에서 자치단체의 문제를 바라보는데 여기서 유의할 것은 자체 해결 가능한 문제와 불가능한 문제를 구분하고 불가능한 문제라도 자치단체가 자기재정진단을 먼저 수행한 후 확실한 문제의식을 가지고 외부 컨설팅에 접근하도록 하는 방법이 모색되어야 할 것이다.

V. 결 론

지방자치제도가 모든 국민이 바라는 민주화라는 측면에서 선택된 효과적인 틀로서의 기원을 제공했다면, 지방자치단체는 지역주민들의 다양한 욕구를 좀 더 많이

4) 조직내 의사결정 과정을 지원하기 위한 주제 중심적이고 통합적이며 시간성을 지닌 비휘발성 자료의 집합, 정보기반을 제공하는 하나의 통합된 저장 공간

수용하고 그들에게 양질의 서비스를 제공하는 공급자로서의 역할을 감당해야 하는 유능한 매니저로서 기능해야 한다. 뿐만 아니라 이 과정에서 행정서비스와 정책수행에 필요한 재정을 크게 늘여야하는 부담 또한 불가피하다. 다만, 이와 같은 상황을 어떻게 관리해야 긍정적인 결과에 도달할 것인가? 하는 것이 문제인데 이에 대한 해결의 열쇠는 역시 지방자치단체장과 더불어 그 조직의 재정운영 능력에 달려있는 것이다. 설문조사에서 나타난 것처럼 전체 설문자의 70%를 상회하는 인원이 현행의 재정진단 방법에 문제가 있다고 답변하고 있는 것은 이를 말해 주고 있는 것이다.

정확한 재정진단을 위한 선행조건으로서의 지표분석의 개발은 매우 중요한 역할을 하게되는데 여기서 재정운영 상황이 잘 드러날 수 있도록 부문별로 체계화하여 일정한 모형을 가정하는 인자분석과 함께 자치단체별 상대적 비교분석을 통한 재정진단은 그 효과 면에서 상당한 역할을 할 것으로 기대가 된다. 아울러 재정진단의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위한 조건으로서 재정진단 주체를 선정함에 있어서도 현행처럼 중앙정부 주도로 진단하는 방식에서 탈피하여 중앙, 자치단체, 제3의 전문기관으로 분류하여 검토할 필요가 있다. 아울러 이에 못지 않게 제도도입 자체가 지닌 의의나 진단과정을 특정 계층이 독점 운영하는 방식이 아니라, 지방자치가 추구하는 이념적 바탕에 근거를 두고 계층 상호간의 협력을 통해 가장 과학적이고 합리적인 수단과 방법으로 지방재정의 건전성 및 효율

성을 확보하려는 구성원 스스로의 확고한 의지와 자세를 견지하려는 노력은 무엇보다 중요하다.

참고문헌

- 강인재외 공저, 「지방재정론」, 서울 : 대영문화사, 1994.
- 김종표, 「신·지방행정론」, 서울 : 법문사, 1995.
- 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 서울 : 박영사, 1997.
- 김홍래, 「지방재정법 해설」, 서울 : 통세통람사, 1998.
- 나종식, 「재무행정론」, 서울 : 형설출판사, 1992.
- 노정현외 공저, 「행정개혁론」, 서울 : 나남출판, 1994.
- 신해룡, 「예산결산심사」, 서울 : 세명서관, 1997.
- 이기우, 「지방자치이론」, 서울 : 학현사, 1996.
- 이기우, 「지방자치행정법」, 서울 : 법문사, 1991.
- 김법식외, “재정동향점검시스템(FTMS)을 이용한 지자체 재정진단”, 서울 : 삼성경제연구소, 1997.
- 박완규, “지방재정평가모형의 개발 및 활용”, 「경제학연구」
- 서정섭, “지방재정지표의 합리적 개선방안”, 서울 : 한국지방행정연구원, 1996.
- 오연천, “지방재정자립도 산정방식의 한계

- 와 지방재정력 측정지표의 활용방안”, 「행정논총」, 제25권제1호, 서울대학교, 1987.
- 이규환, “지방재정운영진단의 필요성과 기능”, 「지방재정」 제3호, 1995.
- 이상용편역, “지방정부의 재정상황평가”, 서울 : 한국지방행정연구원, 1993.
- 이상용, “지방정부의 재정상황평가”, 서울 : 한국지방행정연구원. 1996.
- 임성일, “지방자치단체의 재정력 측정모델 개발”, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.
- 임성일외, “지방재정 지출수요의 측정모델”, 서울 : 한국지방행정연구원, 1999.
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2000.
- 행정자치부, 「지방재정종합분석」, 1999.
- 행정자치부, 「예산편성지침」, 1999.
- Berne, Robert & Richard Secramn, *The Financial Analysis of Government*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, 1986
- Groves, Sandford M, *Evaluating Financial Condition, Handbook for Local Government*, No 1. Washington D.C : International City Management Association, 1980
- 地方自治協會, 地自体の財政運営と診断, 東京:學陽書房, 1988.
- 板田期雄, 危機の自治財政, 東京:ぎょうせい, 1981.

시사용어 해설

◆보상교환판매제도(補償交換販賣制度)

제조업체나 유통업체들이 신상품 판매를 늘리기 위해 전개하는 행사로 소비자가 새 상품을 살 때 중고제품이나 구형모델을 가져오면 잔존가치를 돈으로 산출해 그만큼 가격을 할인해주는 판매방식. 주로 TV 냉장고 비디오 등 가전제품이나 컴퓨터 휴대전화처럼 보급률도 높으며 신제품 개발도 활발한 경우에 이용된다