

지방재정 평가제도 도입방향

김 흥 래

한국지방행정연구원 원장

I. 들어가며

우리나라 지방재정의 현실을 구체적으로 살펴보자. 올해 지방재정의 규모는 87조 2,840억원으로 1995년도 지방자치의 실시 이후 매년 15% 이상 증가해 온 셈이다. 이러한 재정규모의 증가에도 불구하고 지방의 필요나 주민의 요구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 2004년도 지방자치단체의 평균 재정자립도는 56.3%이며, 90% 이상인 단체가 있는가 하면 10%미만의 단체도 있다. 지방세수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 지역이 250개 단체 중 61%에 해당하는 151개 단체나 되고 있다. 지방 스스로의 자기책임 하에 투자할 수 있는 평균 자체투자비율은 예산의 20% 정도이나 이에도 훨씬 못 미치는 단체도 상당수에 이르고 있다. 부족한 투자재원은 국고보조금 등 중앙의 재정지원에 의해 투자비를 충당하고 있다. 우리나라 지방재정구조는 세입면에서 자

주재원과 중앙정부지원인 의존재원으로 이루어지고 있다. 따라서 중앙정부는 지방재정이 건전하게 운영되도록 사전, 사후적 지도, 감독을 해오고 있다. 그러나 지방자치단체 재정운영의 건전성과 효율성을 기하기 위한 중앙정부의 운영지침, 심사승인 및 위반시 제재와 같은 사전적 재정관리제도는 재정운영의 자율성을 제한하게 되었다. 이로 인해 재정운영의 자기책임성 또한 확보할 수 없었다. 지방재정수요는 팽창하는데 비하여 재원확보는 점차적으로 부족한 점, 지방자치단체간의 재정불균형 발생, 재정운영의 자율성과 책임성의 부족은 우리 모두가 인식하고 있는 지방재정의 중요한 문제점이다.

이러한 지방재정의 현실을 고려할 때, 우리나라 지방재정이 앞으로 해결해야 할 과제는 다음과 같은 3대 과제로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 지방재정의 가장 중요한 과제는 지방재정수요에 대응하는 지방재정의 확충이다. 그동안 지방재정의 규모는 증

가하고 있지만 날로 증가하는 지방의 재정 수요를 충족시키지 못하였다. 더구나 앞으로는 주민복지의 양적·질적 수요증가, 자치비용의 확대, 지역개발추진에 따른 지방재정수요는 급팽창 할 전망이다. 둘째, 지방자치단체간에 존재하는 재정불균형의 조정 내지 완화는 재원확충에 못지 않게 중요하다. 우리나라는 지방자치단체간에 재정불균형이 심하며 특히 수도권과 비수도권, 대도시와 여타 지역간 재정불균형은 심화되고 있는 실정이다. 셋째, 재정운영의 자율성과 책임성의 확보는 지방분권과 재정분권의 핵심이다. 지방자치의 실시로 그동안 재정운영의 자율성은 조금씩 개선되어 왔지만 중앙의 지방에 대한 재정적 규제와 감독은 여전히 그로 인해 지방의 자발적 선택과 결정에 의한 재정운영의 자율성이 제한되어 왔다. 재정운영에의 자율성 제한은 책임성 부족으로 나타나고 있는 점도 있다.

참여정부는 국정운영기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고 있다. 재정분권의 과제는 지방재정의 확충, 지역간 재정불균형의 조정·완화, 지방재정운영의 자율성 강화와 책임성 확보로 설정하고 이를 구체적으로 추진하고 있다. 정부는 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 자율성을 부여하는 동시에 책임성을 요구하고 있다. 정부는 지방분권 촉진을 위해 지방재정이 안고 있는 문제들을 재정분권의 차원에서 해결하고자 노력하고 있다. 이미 정부에서는 지방의 재정 자율성 확대를 위하여 세원이양, 지방의 과세권 확대, 지방교부세율의 인상과 같은 재원확충과 그동안 중앙통제의 수단이었던 예

산편성지침의 폐지 및 예산편성방식의 개선, 지방채발행승인제도의 폐지, 국고보조금제도의 개선, 지방조달권한의 확대 등을 통해 지방에 재정운영의 권한을 확대하고자 하고 있으며 부분적, 단계적으로 시행해 나가고 있다.

지방분권을 촉진하기 위한 지방재정의 확충 및 재정운영의 자율성 확대는 지방에 그에 상응하는 재정책임성을 필요로 한다. 재정책임성을 확보하기 위해서는 재정성과를 반영하는 예산제도의 운영, 재정투명성을 확보하기 위한 회계제도의 운영, 재정투자의 효율성을 제고할 수 있는 재정계획·투자심사제도의 운영, 주민참여를 확대할 수 있는 재정정보공개제도의 운영, 그리고 재정운영의 결과와 산출을 점검할 수 있는 재정평가제도의 운영 등이 이루어져야 한다. 특히 최근에 재정분권 추진에 있어서 지방의 재정자율성 확대에 상응하는 재정책임성 확보 수단으로 지방재정 평가제도의 도입에 대한 논의가 본격화되고 있다. 본고에서는 특히 지방재정 평가제도의 도입 필요성과 운영방향에 대하여 논의하고자 한다

II. 지방재정운영의 자율성 확대-재정관리제도의 개선

향후 재정분권 추진으로 지방자치단체 재정운영의 자율성은 확대되어야 한다. 이에 따라 지방재정관리제도는 중앙에서 지방으로, 중앙의 관여와 통제에서 지방의 자율과

책임으로, 사전적 재정관리에서 사후적 재정관리로 변화하게 될 것이다. 다시 말해 지방의 재정운영이 자율과 책임 하에 운영되고 중앙의 사전적 관여와 통제는 완화되고 대신에 사후적 평가제도는 보완 발전되어야 할 것이다.

현행의 지방재정관리제도는 예산운영의 합리화를 목적으로 중앙정부가 지방자치단체의 재정운영을 관리하는 수단이다. 주요한 지방재정관리제도는 ① 중기지방재정계획제도(지방재정법 제16조), ② 지방재정투·융자심사제도(지방재정법 제30조), ③ 예산편성기본지침(지방재정법 제30조, 제32조), ④ 지방채발행승인제도(지방재정법 제8조), ⑤ 지방재정분석진단제도(지방재정법 제118조), ⑥ 지방재정운영상황공개제도(지방재정법 제118조의 3), ⑦ 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도(지방교부세법 제11조 등) 등이 있다. 앞의 4가지는 지방자치단체가 예산편성 전 또는 예산편성 시기에 반드시 고려해야 하는 제도이고, 뒤의 3가지는 편성된 예산의 집행과 재정지출결과의 책임을 지방자치단체에 부여하기 위한 제도로 운영되고 있다. 통상 전자를 사전적 지방재정관리제도로 후자를 사후적 지방재정관리제도로 칭하고 있다.

사전적 지방재정관리제도는 예산편성까지 운영되는 제도로 그 특징은 다음과 같다. 중기지방재정계획제도는 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달가능한 재원을 합리적으로 배분하기 위한 제도로, 재정적 여

건변화 내용을 매년 수정해 나가는 연동계획으로 운영되고 있다. 지방재정투·융자심사제도는 한정된 가용재원으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위한 제도로, 각 투자사업별로 타당성을 분석하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방하도록 하고 있다. 예산편성기본지침은 공무원관련경비, 기관운영비 등 경상경비에 대하여 기준액을 제시하여 재정낭비요인을 제거하도록 하고 있다. 이는 지방재정운영의 기본임과 동시에 법령적 성격을 갖춘 기본지침으로, 이를 준수하지 않을 경우 법령위반으로 행·재정적 조치가 수반된다. 지방채발행승인제도는 불요불급한 지방채발행을 억제하기 위한 제도로 지방채 발행과 관련하여 시·도는 물론이고 시·군·자치구까지도 중앙정부의 승인을 받은 범위 내에서 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다. 승인 받지 않은 지방채 발행, 승인조건과 다른 사용, 허위 지방채 발행 등의 위반 시에는 제재조치가 따른다. 사전적 지방재정관리제도는 전 지방자치단체에 통일적으로 적용되는 획일성을 가지고 있어 지방의 다양성과 특성을 반영할 수 없으며 시대의 환경변화에 부응하지 못하는 경직성을 가지고 있는 단점이 있어 지방의 자율성을 제한하고 있다.

사후적 지방재정관리제도는 예산편성 후 집행과 재정지출의 책임을 지방에 부여하는 제도로 그 특징은 다음과 같다. 지방재정분석진단제도는 예산집행결과의 분석을 통하여 재정상태와 구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정운영에 반영

논 단

하도록 하는 제도로, 재정분석을 하여 그 결과를 공개하고 필요시 재정지도, 재정진단을 시행하고 있다. 지방재정운영상황공개제도는 지방자치단체의 장이 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하는 제도로, 년 1회 이상 공개하고 있다. 지방재정인센티브 및 교부세감액제도는 지방자치단체의 재정운영과 관련한 자구 노력 또는 부당한 재정운영에 대하여 보상과 페널티를 부여하는 제도로, 지방교부세 배분 시 반영하고 있다. 사후적 지방재정관리제도는 이상과 같이 재정운영의 결과분석, 공개, 보상 등 사후관리시스템이 마련되어 있기는 하지만 시스템이 미흡함과 동시에 유인체계가 미흡하고, 사후통제장치의 미흡으로 투명성이 저하된다는 지적이 있다. 다시 말해 현재와 같은 사후관리시스템으로는 재정자율성 확대에 상응하는 재정책임성의 확보를 기대하기는 어렵다는 것이다.

재정분권은 자치단체의 재정운영 권한 확대와 자율성을 높여주는데 그치지 아니하고 재정운영결과의 책임성을 부여하는 것이다. 따라서 지방재정관리제도 중 사전적 지방재정관리제도는 재정자율성을 확대하는 방향으로 개선되어야 하며 사후적 지방재정관리제도는 재정책임성을 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 참여정부 지방분권 추진 로드맵에서도 이러한 점을 감안하여 지방재정의 자율성 확대를 위하여 예산편성지침의 폐지 혹은 지방채 개별승인제의 폐지 등 사전적 재정관리제도에 해당하는 부분에 대하여는 재정자율

성을 확대하는 방향으로 개선하고 있다. 반면 재정자율성 확대에 따른 재정책임성 확보를 위해 사후관리시스템의 강화를 제시하고 있다. 그 중의 하나가 현행 지방재정분석진단제도의 운영을 보완하는 것이다. 지방재정분석진단제도는 그동안 사후적 재정관리제도로 지방재정의 건전하고 효율적인 운영에 기여해 왔다. 앞으로 지방의 재정자율성 확대에 상응하는 재정책임성을 확보할 수 있는 장치로 활용하기 위해서는 제도, 운영방법, 보상시스템 등의 수정·보완이 필요하며 이것이 바로 향후 도입하고자 하는 지방재정평가제도이다.

Ⅲ. 지방재정분석진단제도의 운영과 한계

1. 제도운영의 개요

지방재정분석진단제도는 1994. 12. 24 지방재정법(제118조) 및 동법 시행령(제165조)에 규정되어 도입되었다. 1998년도부터는 지방재정 전반의 재정운영분석과 248개 전 지방자치단체를 대상으로 하는 재정지표분석을 하여 공개하고 있다. 2000년도부터는 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 지방자치단체에 대하여 재정진단을 실시하여 재정건전화계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 2002년도부터는 재정분석결과를 인터넷을 이용하여 공개하고 재정건전화계획의 이행 성과를 평가하고 있다.

지방재정분석진단제도는 운영과정의 단계

를 보면 재정분석, 재정진단, 이행평가로 이어지고 있다. 재정분석은 전 지방자치단체를 대상으로 재정을 분석하기 때문에 재정평가의 성격을 띠고 있다. 분석결과는 공개되어 지방자치단체간 비교가 가능하게 되고 재정운영의 효율성이 높은 단체에 대하여는 인센티브를 주고 있으며, 재정운영의 안정성이 떨어지는 단체에 대하여는 재정진단을 실시하고 있다. 그리고 재정진단단체에 대하여는 재정건전화계획을 수립·시행토록 하고 그 이행결과를 추후에 평가하고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정분석은 매년 전 지방자치단체가 전년도 결산서를 토대로 작성한 “재정보고서”를 통하여 분석한다. 재정분석은 재정자립도, 재정력지수(자주성), 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율(안정성), 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비율(생산성), 자체수입증감율, 경상경비증감율(노력성)의 10개 지표를 통해 이루어진다. 분석방법은 특별·광역시, 도, 시, 군, 자치구의 5개 유형별로 구분하여 등급 혹은 순위 등을 부여하며 그 결과를 공개하고 있다.

둘째, 재정진단은 지방자치단체의 재정을 정밀하게 검토하여 재정문제의 원인을 밝히고 이를 해소하기 위한 대처방안을 모색하여 재정건전화계획 수립·권고하는 과정을 포함하고 있다. 재정진단단체는 안정성 영역의 재정지표 분석결과를 중심으로 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 단체를 후보대상으로 하여 전문가들로 구성된 재정진단평가위원회의 심의를 통하여 선정하고 있다.

셋째, 재정건전화계획 이행평가는 재정진단단체가 수립한 재정건전화계획을 어느 정도로 이행하고 있으며 그 결과 계획의 성과를 어느 정도 달성하고 있는가를 평가하는 것으로 평가결과를 토대로 재정지도 및 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다.

그동안 재정분석은 1998년부터 2003년까지 매년 실시하여 6회에 걸쳐 실시하였으며 특별·광역시, 도, 시, 군, 자치구별로 분석하여 공개하였다. 그리고 재정운영우수단체에 대하여는 정부포상과 재정인센티브(특별교부세 지원)를 부여하였으며 재정이 취약한 단체에 대하여는 재정진단을 실시하여 재정건전화계획을 수립·시행하도록 하였다. 본 제도 운영결과 재정운영우수단체에 대한 보상시스템, 공개 등이 미약할 실정이다 (〈표 1〉 참조).

2. 제도운영의 한계

이상에서 현행 지방재정분석진단제도의 개요와 운영실태를 살펴보았는데, 이를 근거로 본 제도의 문제점을 지방의 재정책임성 확보를 위한 사후관리시스템으로의 활용 측면에서 몇 가지 살펴본다. 현행 제도는 제도자체, 운영결과, 사후조치, 지방의 수용인식 측면에서 한계점을 가지고 있다.

첫째, 지방재정분석진단제도는 운영 과정에 다양한 방법들이 사용되고 있는데 각 방법들이 완전하지 못한 상태에 있다. 예를 들면, 재정지표, 평가방법, 공개방법, 평가결과 사후조치 등에 있어서 미흡한 상태에 있다. 지방재정분석진단제도를 재정책임성을

〈표 1〉 지방재정분석진단제도 운영내역

연도	주요 내용	인센티브 내역
1998	- FY '97 재정분석(7개 재정지표, 종합점수공개)	
1999	- FY '98 재정분석, 우수단체선정 및 진단단체선정 - 4개 영역-10개 재정지표, 순위·등급화	정부포상(13개 단체)
2000	- FY '99 재정분석, 우수단체선정 및 진단단체선정 - 재정진단 실시(FY '98기준)	정부포상(13개 단체) 특별교부세 22억원
2001	- FY '00 재정분석, 우수단체선정 및 진단단체선정 - 3개년(1998-2000) 시계열 분석 - 재정진단 실시(FY '99)	정부포상(13개 단체) 특별교부세 10억원 해외연수
2002	- FY '01 재정분석, 우수단체 선정 - 4개년(1998-2001) 시계열 분석 - 재정분석결과 인터넷(財政庫)에 게재-공개확대 - 재정진단 실시(FY '01 기준) 및 재정건전화계획 이행평가	정부포상(13개 단체) 특별교부세 5억원 해외연수
2003	- FY '02 재정분석, 우수단체 선정 및 진단단체 선정 - 5개년(1998-2002) 시계열 추세분석	정부포상(13개 단체) 해외연수
2004	- 재정진단 실시(FY '01-FY '02기준)	

주 : FY는 회계연도 표시임

자료 : 행정자치부 내부자료 정리

확보하기 위한 사후관리시스템으로 강화·전환하기 위해서는 불완전한 요소들을 개선·보완하여 객관성과 신뢰성을 확보하는 것이 가장 중요하다.

둘째, 지방재정분석진단제도는 재정운영 우수단체에 대한 보상시스템이 결여되어 있다. 또한 재정운영이 부진한 단체에 대한 제재조치고 재정진단을 실시하여 재정건전화계획을 수립하도록 권고하는 수준으로 그 이행여부에 대한 조치도 미약한 점이 있다. 지방재정분석진단제도의 운영목적이 재정건전성을 유도하기 위한 차원에서 운영되었기 때문인 점도 있다. 본 제도가 사후관리시스

템으로 자리잡기 위해서는 재정운영 우수단체에 대한 강력한 보상시스템이 마련되어야 하며 재정운영 미흡단체에 대한 사후조치도 제도적으로 마련될 필요가 있다.

셋째, 현재 재정분석결과, 재정진단단체 선정 및 재정진단결과 공개에 대하여 지방은 부정적 인식을 하고 있는 점이 있다. 이는 본 제도를 보완·발전시켜 재정책임성을 확보하기 위한 사후관리시스템으로 전환하는데 큰 장애요소가 될 수 있다. 재정분권으로 지방의 재원이 확충되고 재정자율성이 확대됨에 상응한 재정책임성의 확보 차원에서 이러한 장치의 마련에 대하여 인식전환

도 필요하며 인식이 전환될 수 있는 제도 및 운영의 설계가 필요하다.

넷째, 재정분석의 결과를 공개하는 것을 이를 기초로 지방자치단체 스스로 재정분석 혹은 평가하여 자율점검을 하고 재정운영에 주민통제 및 주민참여를 유도한 측면도 있다. 그동안 재정분석 및 재정진단 결과의 공개에 대하여 지방이 부정적 인식을 하고 있었기 때문에 지방자치단체 스스로의 자율점검 및 주민통제가 활발하지 못하였다. 향후 재정분권이 촉진되면 지방자치단체 스스로 중앙정부로부터 제공되는 재정평가의 정보를 통하여 스스로 자체분석 혹은 평가가 이루어져야 할 것이며 이를 위한 공개방법의 다양화가 필요하다

IV. 지방재정 평가제도의 도입 필요성과 방향

1. 지방재정 평가제도의 도입 필요성

지방의 재정자율성 확대에 상응하는 재정책임성의 확보가 재정분권의 중요한 과제이다. 공공부문에서 책임성 확보의 수단으로 활용되는 것이 평가제도인데 이중 정부 예산사업의 평가제도는 정부지출의 책임성을 높이기 위한 것이다. 지방의 재정자율성 확대는 “재정책임성”과 “성과향상”에 기여할 때 그 정당성이 부여된다고 할 수 있을 것이다. 재정자율성의 확대가 재정책임성의 부재 혹은 성과감소와 같은 지방재정의 병리적 현상을 창출하여서는 재정분권의 의미가

없다. 중앙정부의 지방재정에의 개입은 사전적 통제는 폐지 내지 축소하고 그 대신 재정책임성과 성과향상에 도움을 줄 수 있는 사후적 관리시스템이 마련되어야 한다. 지방의 재정책임성을 확보할 수 있는 장치 중의 하나가 지방재정 평가제도이며 이를 도입하여 운영할 필요성은 다음과 같다.

첫째, 지방재정평가는 지방의 재정자율성 확대에 상응하는 재정책임성 확보 차원에서 필요하다. 지방에 재정자율성을 확대하는 이유는 지방자치단체 스스로 책임 재정운영을 하도록 하기 위해서이다. 정부의 사업평가(programme evaluation)가 정부지출의 책임성(accountability)을 높인다는 점을 고려할 때 지방의 재정책임성을 높일 수 있는 장치는 지방재정평가라고 할 수 있다.

둘째, 지방재정평가는 지방재정운영의 성과관리, 성과향상의 차원에서 필요하다. 지방분권의 정당성은 지방 스스로 성과향상에 기여할 때 부여된다. 지방분권은 지방에 재정자율권을 확대하여 재정운영의 성과를 제고하기 위한 목적에서 추진되고 있다. 정부 부문에서 평가는 투입에 대한 통제보다 성과와 산출을 강조하면서 많은 관심을 모으기 시작하였다. 재정분권으로 추구하는 가치도 지방에 재정자율권을 주면서 재정운영의 성과를 향상시키기 위해 추진되고 있는 것이다.

셋째, 지방재정평가는 지방재정에 대한 사후적 재정관리시스템의 강화라는 차원에서 필요하다. 평가의 특성 중의 하나가 사후적이고 측정결과의 설명과 개입의 논리를 본다는 것이다. 지방의 재정운영에 대한 사전

적 통제를 해제하는 대신 사후적인 결과조치를 강화할 수 있기 때문에 분권형 자율재정과 성과지향적 책임재정의 정책목표를 동시에 달성할 수 있는 시스템이 될 수 있다. 지방재정 평가결과는 인센티브 혹은 페널티 부여의 기준이 될 수 있다.

넷째, 지방재정평가는 재정분권 및 재정자율성의 역기능을 통제할 수 있다는 차원에서 필요하다. 재정자율성의 확대는 재정운영의 방만성과 비효율성을 가져올 수도 있다. 예를 들면, 법령위반, 예산낭비, 불건전한 재정집행 등이다. 그동안 지방재정에 대하여 재정운영 혹은 재정성과에 대한 사후관리 시스템이 미흡하고 그 결과 재정운영의 투명성이 저하되고 있다는 사례나 지적들이 있었다. 재정분권에 따른 재정운영의 역기능을 통제하기 위해 재정운영에 대한 평가가 필요하다.

다섯째, 지방재정평가는 지방재정에의 주민통제 및 주민참여를 제고할 수 있다는 차원에서 필요하다. 재정분권은 지방재정운영에 중앙통제를 해제하고 지역 주민들의 통제와 참여를 제고하는 것이다. 지역주민의 통제 및 참여가 가능하기 위해서는 재정운영의 결과 혹은 재정성과에 대한 정보가 주민들에게 공개되어야 한다. 재정정보공개 기초자료들이 지방재정 평가를 통해서 산출될 수 있다.

2. 지방재정 평가제도의 운영방향

지방재정 평가제도는 사전적 지방재정관리제도의 완화 대신에 사후적 지방재정관리

제도의 강화 차원에서 도입·운영되어야 하며 현재의 지방재정분석진단제도를 보완·발전시켜 도입·운영하는 것이 가장 바람직할 것이다. 지방재정평가제도가 지방의 재정자율성 확대에 상응하는 재정책임성의 확보수단이 되기 위해서는 다음과 같은 방향에서 도입·운영될 필요가 있다.

첫째, 지방재정평가의 목적을 “재정책임성 확보” 및 “성과향상 및 성과관리”에 두어야 할 것이다. 지방재정평가는 목적과 대상을 명확히 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다. 평가의 목적을 어디에 두느냐에 따라 평가대상, 평가방법 및 평가결과의 활용, 추진방법 등의 설계가 달라질 수 있다. 우선 재정평가로 달성하려고 하는 목표가치는 ‘재정책임성 확보’이다. 그 다음 재정책임성을 확보하기 위한 평가대상으로는 지방재정운영의 계획성, 건전성, 투명성을 평가하여야 하며, 세입확충노력과 같은 성장성, 자원배분과 경비지출의 효율성 등을 고려할 수 있을 것이다. 하지만 재정평가가 자칫 지방의 재정운영에 대한 통제로 인식될 여지가 있기 때문에 평가목적과 평가대상 등의 설정은 보다 심도 있는 연구를 통해 설정할 필요가 있다.

둘째, 지방재정평가제도의 도입방식은 현행 지방재정분석진단제도를 보완·발전시켜 도입할 필요가 있다. 현재 지방재정 부문에는 일반회계 중심의 지방재정분석진단제도, 그리고 공기업 중심의 공기업경영평가제도가 운영되고 있다. 전자는 공공부문의 특성을 고려하여 재정운영의 건전성을 중심으로, 후자는 기업적 특성을 고려하여 수익성을 중심으로 평가하고 있다. 지방재정분석진단

제도는 그동안 지방자치단체의 재정운영결과를 분석하여 평가하여 왔지만 평가에 중점을 두지 않은 점이 있다. 지방자치단체의 재정평가는 공공부문의 특성을 고려하여 기존의 지방재정분석진단제도의 운영과정에 재정평가체계를 도입시켜 운영하는 것이 바람직 할 것이다. 이는 현행 관련 법령에 재정평가제도의 운영관련 내용을 첨가하여 수정·보완하여 현행 제도를 평가체제로 전환하여야 한다.

셋째, 지방재정평가에서 평가지표는 계량지표와 비계량지표를 병행하여 활용하고 평가방법은 절대평가와 상대평가를 병행함과 동시에 지방자치단체의 특성을 고려하여 유형화하여 평가하여야 한다. 평가지표 및 평가방법의 선택이 제도 도입의 성과를 좌우할 수 있다. 평가결과의 객관성과 신뢰성은 중요한데 이를 결정하는 것이 평가지표와 평가방법이다. 재정평가 지표는 재정책임성의 확보를 측정할 수 있는 지표를 선택하여야 하며 객관성의 유지를 위해 계량지표를 중심으로 구성하고 필요시 비계량지표의 활용도 병행하여야 하나 측정결과의 계량화가 반드시 필요하다. 평가방법은 절대평가와 상대평가를 병행하고 지방자치단체의 특성을 고려하여 유사단체를 유형화하여 평가할 필요가 있다. 평가지표와 평가방법의 선택과정에서는 지방자치단체와의 협의 및 합의가 필요하다.

넷째, 지방재정평가 결과 우수단체에 대한 강력한 보상시스템을 도입하여야 한다. 지방재정평가는 평가결과를 어떻게 활용하느냐 핵심일 수 있다. 지방자치단체의 재정책임성

을 확보하기 위한 수단으로 지방재정평가제도를 도입한다면 평가결과에 따른 인센티브와 페널티의 결과조치가 따라야 한다. 인센티브의 경우 강력한 보상시스템을 구축하여야 하며 페널티의 경우 다른 제도와의 연계등을 고려하여 그 정도를 정할 필요가 있다. 현재 지방재정분석진단제도에서도 재정운영 우수단체에 재정인센티브를 부여하고 있지만 보상시스템이 미약하여 평가의 취지가 상실되어 있는 점을 고려할 필요가 있다. 보상시스템을 강화하기 위해서는 보상재원이 필요한데 이를 위해 특별교부세 등이 활용될 수 있으며 필요시 일반예산으로 확보할 수도 있다.

다섯째, 지방재정평가의 결과는 적극적으로 공개되어야 한다. 지방재정평가가 지방재정의 사후관리시스템으로 기능을 수행하는데 평가결과의 적극적인 공개가 필요하다. 평가결과의 공개는 정보제공의 차원을 넘어 자율점검, 주민통제 및 주민참여를 제고하고 재정운영의 투명성을 높일 수 있다. 중앙정부는 정보제공 차원에서 재정평가결과를 공표하고 지방자치단체는 필요한 부분을 지역주민이 이해하기 쉽게 재구성하여 스스로 공개하도록 할 필요가 있다. 현재 지방재정 운영상황에 대하여는 매년 공개토록 하는 공개제도가 운영되고 있는데 이를 보완하여 적극적인 공개제도로의 전환되어야 한다.

여섯째, 지방재정평가는 평가전담기구를 설치하여 수행하는 것이 바람직하다. 재정평가의 신뢰성과 객관성을 유지하기 위해 평가전담기구로 ‘지방재정평가센터(가칭)’를 전문연구기관에 설치하여 운영하는 것도 하나

논 단

의 방안이 될 수 있다. 지방재정평가 관련 제반사항을 심의하고 결정할 수 있는 ‘지방재정평가위원회’를 정부 차원에서 구성·운영하여야 하며 실제 평가업무를 수행할 때에는 관련 전문가들로 이루어지는 ‘지방재정평가단’을 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 평가전담기구나 전문가 그룹에 의해 지방재정이 평가되어야 객관성과 신뢰성이 확보될 수 있다.

V. 맺음말

현재 우리나라 지방재정은 재원에서 취약하며 운영에서 자율성이 제한되어 있는 반면 자기책임성 또한 미흡하다. 향후 지방분권의 촉진으로 지방의 재원확충과 재정자율성은 확대될 것이다. 지방은 재정자율성의 확대에 상응하는 재정책임성이 요구된다. 재정자율성의 확대는 구체적으로 재원확충과 중앙의 관여와 통제인 사전적 재정관리제도

의 해제로 나타날 것이다. 지방의 재정책임성 확보를 강화하기 위한 사후적 관리시스템의 강화가 요구되는데 그 일환으로 지방재정 평가제도를 도입할 필요성이 있다.

지방재정의 평가는 지방자치단체의 재정자율성의 확대에 상응하여 재정운영의 책임성 제고, 재정운영의 성과관리 및 성과향상, 사전적 재정관리제도의 해제에 상응하는 사후적 결과조치의 강화, 재정분권의 역기능 방지, 재정운영에의 자율점검 및 주민통제(참여) 등의 차원에서 필요하다.

지방재정 평가제도는 도입목적은 재정책임성 확보에 두고 이를 달성할 수 있도록 운영되어야 하며 사전적 재정통제의 해제에 따른 사후적 지방재정관리제도로서 기능을 수행하도록 운영되어야 한다. 이를 위해서는 평가의 객관성과 신뢰성을 유지할 수 있는 평가방법의 선택과 평가전담기구에 의한 평가가 필요하다. 또한 평가결과에 따른 강력한 보상시스템의 운영과 평가결과의 적극적인 공개가 중요하다. 🍷

