

2004 지방재정 세미나

제3주제 논문

재정분권화에 따른 지방재정 분석·평가제도의 개편 방안

곽 채 기
(전남대 교수)

이 재 원
(부경대 교수)

재정분권화에 따른 지방재정 분석·평가제도의 개편 방안

목 차

- I. 서
- II. 지방재정 분석·진단제도 전개과정과 쟁점
 - 1. 재정분석·진단제도의 전개과정
 - 2. 현행 지방재정분석·진단제도의 쟁점
- III. 재정분권화에 따른 지방재정분석·진단제도 개편의
기본 구도
 - 1. 분권재정체제에서 중앙정부의 성과관리를 위한
개입 정당성
 - 2. 재정분석·진단체제에서 재정분석·평가체제로의
전환
- IV. 지방재정분석체계의 개선 방안
 - 1. 제1안 : 재정 전반에 대한 종합적인 분석 진단
장치로 활용
 - 2. 제2안 : 재정 건전성 분석 및 진단 장치로 활용
 - 3. 제3안 : 현행체제 유지, 결산서와 통합운영
 - 4. 제4안 : 지방재정평가체계와 연계
- V. 지방재정평가체계의 도입 방안
 - 1. 지방재정평가제도의 도입 필요성과 그 역할
 - 2. 지방재정평가제도의 도입을 위한 평가모델의 개
발
 - 3. 지방재정평가 결과의 활용 방안
 - 4. 지방재정평가 운영시스템 구축 및 제도 도입 방
안
- VI. 결론 : 학습지향적인 재정관리제도로 전환되어야
한다

I. 서

지방재정분석·진단제도는 중기재정계획·재정투융자심사제도와 함께 중앙정부에서 지자체의 재정 운영에 간접적으로 개입하는 주요 재정관리장치 중 하나이다. 행정자치부에서는 1996년도의 시범 실시부터 시작하여 매년 결산정보를 중심으로 재정분석을 실시하고 분석결과는 보고서를 통해 공개하고 있다. 여기서 지향하는 핵심 가치는 지방재정 현황에 대한 객관적 분석과 관련 정보의 공개, 그리고 지자체의 재정 건전성과 효율성 유도 등이다.

정부혁신과 분권재정체제로의 전환이라는 새로운 환경 변화에서는 지방재정분석제도에 대해 보다 적극적인 기능이 강조되고 있다. 참여정부에서 추진하는 중앙·지방간 재정체계에서는 지자체의 재정운영에 대해 대폭적인 자율권을 부여하는 대신 재정운영 성과에 대해 책임을 요구한다. 또한 재정운영 상태가 해당 지역의 주민들에게 투명하게 전달되어 지역사회 내부에서 출발하는 자율적인 건전 및 효율 재정체계의 정착을 지향하고 있다. 하지만 결산정보 중심의 분석에 따른 시차문제, 효율성 정보의 제한, 분석과 평가 결과에 대한 지자체 순응확보 문제, 그리고 지표 자체의 불가피한 한계 등의 쟁점들이 지속적으로 제기되어 이에 대한 개선 필요성이 인정되고 있다. 나아가 분권재정 환경의 변화 요인을 충분히 정책에 반영하기 위해서는 부분적인 개편 보다는 제도에 대한 접근시각과 운영방식, 그리고 운영체제에 대한 포괄적인 조정이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

이와 같은 맥락을 전제로하여 이 글에서는 우선 현행 지방재정분석·진단제도가 안고 있는 쟁점들을 정리한다. 둘째, 분권재정체제에 따른 재정분석·진단제도의 위상과 기능을 재구축하기 위한 기본 구도를 설정한다. 그리고 셋째, 현행 재정분석·진단제도를 재정분석제도와 재정평가제도로 그 기능을 분화하여 재구축하기 위한 방안을 설계하여 제시하고자 한다.

II. 지방재정 분석·진단제도 전개과정과 쟁점

1. 재정분석·진단제도의 전개과정

계량지표를 중심으로 지방재정 상황에 대한 객관적인 정보를 분석하며 지자체에 대한 재정성과를 평가하는 기능도 포괄하는 지방재정분석·진단제도는 일련의 시험적 적용에서부터 시작하여 1999년도부터 현재와 같은 체제가 정착되었다(행정자치부, 2004).¹⁾ 우선 1996년도에는 기본 8개 항목을 중심으로 재정분석을 시험 실시하였으며, 이후 재정능력, 재정운용, 재정노력 등 추가하여 3개 분야 18개 지표 분석을 시범 실시하였다. 다만, 객관적 지표개발 미흡과 지자체의 인식부족으로 실효성 확보에는 한계가 있었다.

1998년도는 지방행정연구원에서 수행한 “지방재정분석의 실용적 실시방안” 연구 결과에 기반하여 “지방재정분석·진단 실시규정(행자부 훈령 제14호)을 제정하였다(1998.10.19). 당시에 제안된 지표로는 자주성에 관련된 항목으로 재정자립도, 1인당 지방세수력, 효율성에는 투자비 비율, 가용재원율, 안정성에서는 채무상환비 비율, 1인당 채무부담액, 그리고 노력도에는 자체수입 징수율이 포함되었다. 1998년도에는 7개 재정지표를 종합한 지방재정종합지표를 개발하여 지방자치단체 간 재정상황을 상호 비교 평가하였다. 그런데, 종합결과를 순위형식으로 공개하면서 지방자치단체로부터 많은 반대 의견이 제기된 바 있었다. 이후부터는 지자체에 대한 종합서열화 정보는 제공하지 않고 대신, 10대 재정지표의 지표값을 순위화하고, 부문 및 영역별 지표값은 등급화하여 분석결과를 공개하였다. 또한 재정운영의 효율성 부문 우수지방자치단체에 대해 인센티브 방안을 강구할 수 있게 조치하였다.

1) 동 제도는 미국의 FTMS(Financial Trend Monitoring System) 모형에 기반하고 있으며 한국지방행정연구원에서 지표개발, 재정진단, 제도개선 연구 등과 같은 주요 활동들을 수행하고 있다.

<표 1> 지방재정분석·진단제도의 전개과정

연도별	주요내용	인센티브	재정진단
1996	지방자치단체 제출한 재정보고서에서 시험적 으로 8개 항목분석	-	
1997	96년도 항목에서 재정능력, 재정운용, 재정노력 등 추가, 3개분야 18개지표 분석	-	
1998	-“지방재정분석의 실용적 실시방안” 연구 결과 보고서 발표(한국지방행정연구원) -“ 지방재정분석·진단실시규정 ” 제정 -FY'97 재정분석(7개재정지표, 종합점수 공개, 제도 보완 쟁점 제기)	-	
1999	-“재정분석제도 개선방안 연구”(한국지방행정연구원) - 지방재정분석·진단 실시규정 개정 · 4개 영역, 10개단위지표 체계 · 지표값의 순위화·등급화 · 우수지방자치단체 인센티브 방안 강구 -FY'98 지방재정종합분석	정부포상(13개단체)	
2000	-FY'99 지방재정종합분석	정부포상(13개단체) 특별교부세 22억원	
2001	-FY'00 지방재정종합분석 -3개년(1998~2000) 시계열 추세분석	정부포상(13개단체) 특별교부세 10억원 담당직원 해외연수(18명)	3개 단체
2002	-FY'01 지방재정종합분석 -4개년(1998~2001) 시계열 추세분석 -財政庫에 게재, 공개 확대	정부포상(13개단체) 특별교부세 5억원 담당직원 해외연수(13명)	4개 단체
2003	-FY'02 지방재정종합분석 -5개년(1998~2002) 시계열 추세분석	정부포상(13개단체) 특별교부세 지원 담당직원 해외연수	5개 단체

1999년부터는 한국지방행정연구원에서 개발한 지표를 사용하고 있다. 동 연구원에서 제안하여 현재까지 활용된 지표들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 건전성에 있어서는 자율성과 안정성으로 구별하여 지표를 선정하였으며, 자율성에는 재정자립도, 재정력지수가, 안정성에는 경상수지비율, 세입세출충당, 지방채상환비율 등의 지표가 포함된다. 둘째, 효율성 측면에서는 생산성과 노력성을 분석하는데, 구체적인 내용을 보면 생산성에는 재정계획운영비율, 세입예산 반영비율, 투자비비율이,

노력성에는 자체수입증감률, 경상경비증감률 지표가 포함된다.

<표 2> 현행 지방재정분석·진단제도의 지표체계

부문지표 (분석부문)	건 전 성		효 율 성	
영역지표 (분석영역)	자주성	안정성	생산성	노력성
단위지표 (분석단위)	재정자립도 재정력지수	경상수지비율 세입세출총당비율 지방채상환비율	재정계획운영비율 세입예산반영비율 투자비율	자체수입증감률 경상경비증감률
보조지표	일반재원비율 1인당지방세징수액 의존재원비율	1인당채무부담액 실질수지비율 기본적세출소요비중 표준정원대비현원비율	경상경비비율 인건비비율 사고이월비율 주민1인당세출규모 주민1인당 투자규모 불용액비율 1억원이하사업건수비율	자체수입부과·징수율 지방세 징수율 세외수입징수율 지방세체납률 세외수입체납률 지방세체납정리율 세외수입체납정리율
성 격	-재정상태분석 -재정능력측정	-재정구조분석 -재무구조, 수지탄력성 측정	-재정관리분석 -재정운영 계획성 -재원배분 합리성 측정	-재정노력분석 -세입징수, 예산절감 노력 측정
활 용	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단 대상 단체선정기준	재정인센티브 및 우수단체시상 기준	

1999년도에는 4개영역 10개 단위지표를 이용하여 종합분석 실시하고 지표 값을 순위화하여 결과를 공개하였다. 1999년도 이후 지방재정분석에서 가장 주목할 부분은 인센티브와 패널티 장치를 실제 적용하였다는 점이다. 즉 효율적인 재정에 대해 동기부여와 건전재정운영을 유도하기 위하여 효율성이 우수한 단체에 대하여 재정인센티브를 부여하였다. 또한 재정분석결과를 토대로 3개 단체를 재정진단대상 단체로 선정하고 8개 단체를 주의 촉구 단체로 선정하였다.²⁾ 즉, 동 분석결과 분석 및 평가결과에 대해 특별교부세, 우수공무원 포상 및 해외연수, 재정진단 및 재정건

2) 재정분석지표중 “안정성” 지표에서 부정적으로 분석된 지자체에 대해서는 보조지표까지 동원한 재정진단이 실시된다. 대상 지자체는 전문가들로 하여금 정밀진단을 의무적으로 받고 재정건전화계획서를 작성·이행해야 한다. 행정자치부에서는 이행과정과 결과를 지속적으로 점검하고 있다.

전화이행계획서 제출 강제 등의 장치들이 적용되고 있다.

2. 현행 지방재정분석·진단제도의 쟁점

1) “협치의 건전재정” 유도를 위한 지표체계 성격

현행 지방재정분석지표들의 체계 중 재정건전성을 분석하는 5대 지표들은 재정압박요인분석이나 재정위기 징후를 사전 예측하는 장치로 활용되고 있다. 따라서 현행 제도는 소극적인 의미에서의 재정 건전성에 초점을 맞추고 있으며 적극적인 측면에서 지방재정의 건전성과 효율성에 대한 가치 판단 기능을 수행하는데는 한계가 있다. 예를 들어 지방채를 발행하지 않으면 재정위기나 압박요인은 없지만, 적극적인 개발과 투자, 그리고 전략적인 재원동원과 자산운영을 위해서는 지방채 재원의 활용이 중요할 수 있다. 그런데 현행 지표체계상 지방채를 활용한 전략적 재정운영은 건전성 측면에서 부정적으로 평가된다. 적정 수준에 대한 가치 판단 기준이 명확하지 않기 때문에 동일한 채무정보에 대해서도 자의적인 해석이 가능하게 된다. 또한 지방자치단체에서 각종 보조금 지원을 많이 확보할수록 재정자립도가 낮아지는데 이 경우도 건전성 측면에서는 부정적으로 인식될 수 있다. 현재의 지표체계에서는 지자체의 적극적인 보조금 확보 노력이 건전재정 측면에서 반드시 유리하게 분석되지 않게 된다.

효율성 지표체계는 전국 차원에서 표준화된 재무관리에 초점이 맞추어진 생산성과 노력성 관련 지표들로 구성되어 있다. 이러한 지표들은 비효율적으로 재정을 운영하는 지방자치단체들을 식별하는 수단으로서는 유용하게 사용될 수는 있겠지만, 재정운영이 우수한 지방자치단체를 식별하는데 한계가 있다. 즉 해당 지표는 효율적 재정운영의 필요조건은 되지만 충분조건은 아닐 수 있다. 현재의 지표만으로 재정운영의 생산성과 노력성을 평가 혹은 판단할 수 있는지, 그리고 생산성, 노력성, 효율성 등에 대한 개념 구분이 적절한 지 등에 대한 의문들이 제기되고 있다. 효율성을 위한 표준화된 최소 수준 정보는 제공할 수 있지만, 동 지표 정보에 근거하여 특별교부세와 우수단체 시상 등과 같은 인센티브를 제공할 수 있을 정도로 정당성이 충분

한 지에 대한 쟁점도 제기된다.

2) 종합적인 분석이 미흡한 지표체계

현행 제도는 일반회계와 기타특별회계의 재정지표를 중심으로 지방자치단체의 재정을 분석하고 있어, 지자체의 종합적인 재정상황을 분석하지는 못한다. 현행 지표체계에서는 10대지표의 상태가 양호하면 재정이 우수하고 건전한 것으로 해석된다. 그런데, 자본투자나 공공자산 규모가 큰 대도시 자치단체의 공기업특별회계나 지방공사·공단의 재정상황은 동 지표체계에 포함되지 않는다. 또한 지방자치단체가 실질적으로 책임을 지고 있는 잠재 부채(예, 공하나 공단에 대한 지불보증채무 등), 잠재 세입원의 변동(지역인구 및 지역경제 등의 변화)에 따른 중장기적인 재정영향 요소들은 분석하지 못한다. 따라서 현행 지표체계로서는 지방재정 상태를 정확히 분석하는데 한계가 있을 뿐 아니라 예방적인 차원에서 재정위기 자치단체에 대한 사전 식별 기능도 효과적으로 수행되기 힘들 것으로 판단된다.

재정분석이 일반회계와 기타특별회계 중심으로 수행되기 때문에 분석대상 정보의 특성상 현행 지표체계를 통한 재정분석이 의미를 가질 수 있는 지방자치단체는 한정적이다. 즉 중소도시나 군자치단체에는 지방재정분석지표들이 유용하게 활용될 수 있으나 재정구조가 복잡한 대도시자치단체의 경우는 재정진단의 효과성이 높지 않은 지표체계로 기능하고 있다.

3) 재정분석·진단제도에 대한 지방자치단체의 수용정도 미약

지방자치단체에서는 지표(제도)체계를 통해 재정을 관리해야 한다는 의식이 성숙되지 않아 재정진단에 대한 필요성에 공감하지 않는 경향이 강하다. 지방채 관련 지표를 제외하면, 단체장의 재정지표 관리 관심은 거의 없는 것이 지방의 현실이다. 또한 경상경비 비율 지표를 제외하면, 예산실무부서에는 예산편성 시 결산정보와 재정분석정보를 간접적으로 참고하는 수준에서만 활용하고 있다.

매년 공개되고 있는 재정분석결과에 대해 내부적으로 수용하고, 자체적으로 자율 점검 및 정책환류 노력을 강화하기 보다는 해당 지방자치단체가 안고 있는 구조적

한계와 제도 자체의 쟁점들을 부각시키고 자기방어식으로 분석결과를 해석하는 등의 정서적 대응에 그치는 경향도 있다. 예외적으로 자체적인 재정진단 프로그램을 개발한 자치단체도 있지만 그 경우에도 시스템은 갖추어져 있어도 관련 정보 입력 및 활용하려는 실무 노력은 부각되지 않고 있다.

분석지표에서 요구하는 수준을 유지 혹은 대응하기 위해 편의적으로 지출항목의 성격을 변경하는 경우도 있어 재정분석제도의 본질적 의의를 무시하고 있다. 예를 들어 경상비 비율이 높게 나타날 경우 행사관련 경비 등을 경상예산이 아닌 투자비로 분류하여 재정분석 정보를 제공한다. 또한 재정계획운영비율의 경우, 중기지방재정계획을 예산편성과 병행하여 비슷한 혹은 같은 시기에 작성하여 실제 평가지표가 요구하는 의도와는 무관하게 관리되고 있다.

4) 미약하고 부적절한 인센티브 및 패널티체계

재정분석결과 효율성이 우수한 지자체는 특별교부세와 포상이 주어지고 안정성에서 문제가 발생한 지자체는 진단대상으로 지정되는 패널티가 적용된다. 그런데, 단순 정보 제공 수준에서는 인센티브 예산의 추가배정이 의미를 가지기 힘들다. 즉 특별교부세 지원의 실질 효과성이 약할 수 있다. 더욱이 매년 특별교부세의 재원 규모가 축소되고 있는데, 이러한 상황에서 지방자치단체들은 중앙정부 차원에서 재정분석·진단제도의 비중을 축소하는 것으로 해석할 수도 있다.

재정우수단체의 성과는 개인 보다는 조직적 차원에서의 노력이나 특성에 기인한 측면이 많다. 이러한 성격을 감안하면 우수공무원을 선정하고 개인별 포상과 해외연수 혜택을 부여하는 것은 인센티브로서 적절하지 않을 수 있다. 이는 재정운영이 개인의 노력에 의해 성과가 창출된 것으로 이해하는 전통적인 관행을 반영하는 것이다. 제도를 통한 자율적인 내부 재정관리시스템의 구축이라는 재정분석제도의 취지가 왜곡될 가능성도 있다.

재정운영이 부실한 지방자치단체에 대한 제재체제도 미흡하다. 현행 제도에 의하면 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 저하된 자치단체 및 재정위기가 우려되는 자치단체를 대상으로 재정진단을 실시하고, 재정진단결과를 바탕으로 대상

자치단체는 재정건전화계획을 제출하도록 하고 있다. 하지만 이러한 재정건전화계획을 이행하지 않더라도 이에 대한 구체적인 제재방안은 마련되어 있지 않다.

5) 자치단체간의 비교평가에 대한 쟁점

지방재정분석제도를 적용할 때, 자치단체간의 비교평가를 할 것인가에 대해 논란의 여지가 많다. 즉 상대적으로 재정운영의 효율성이 낮아도, 절대적인 기준에서는 기대 수준만큼의 효율성은 유지할 수도 있다. 이 경우에는 외국의 신용평가회사들과 같이 절대평가를 하는 것이 바람직할 수도 있다. 그런데, 절대 평가방법을 활용하기 위해서는 평가의 기준이 객관적이고 명확히 제시되어야 한다. 특히 건전성과 효율성에 대한 책임있는 기준이 제공되어야 한다. 하지만 절대평가를 위한 객관적인 기준의 제시에는 어려움이 있을 수 있다.

이러한 경우 현행과 같이 상대평가의 방법을 활용할 수밖에 없다. 그런데, 상대평가에서 자치단체를 단순 비교하거나 현행제도와 같이 특별·광역시, 도, 시, 군, 구로 구분하여 평가하는 방식은 지방의 다양성을 충분히 고려하지 못하기 때문에 객관적 비교 기준으로서 적절하지 않다. 적절한 기준을 활용하여 지방자치단체를 비교대상별로 유형화해야 한다. 또한 현행과 같이 모든 자치단체에 동일한 지표들을 활용하는 것이 아니라 자치단체 유형별로 다른 지표를 적용할 필요도 있다. 즉 지방자치단체의 재정관리 특성상 차별적인 접근이 필요한 경우에는 재정분석 및 평가지표 체계를 별도로 운영할 필요가 있다는 것이다.

재정위기가 발생했을 경우 파급되는 부정적인 영향력이 큰 대도시 자치단체에 대해서는 보다 엄밀한 재정분석체계가 구축되고 보다 합리적이고 체계적인 재정관리시스템의 정비가 요구된다. 하지만 현실은 반대 반향으로 전개되고 있다. 대도시 보다는 재정위기발생시 파급효과가 한정적인 중소도시나 자치구의 건전재정을 상대적으로 보다 강조하는 분석제도로 기능하는 경향이 있다. 인구규모가 큰 대도시 자치단체의 경우는 인구구조변화와 잠재세입역량, 그리고 도시경제와 도시관리를 위한 재정지출 수요 등의 정책환경(여건)을 반영할 수 있는 재정관리 지표가 활용되어야 한다.

6) 재정정보의 공개 미흡

지방재정분석의 결과는 주요 언론 및 행정자치부 “재정고”게재 등을 통해 공개되고 있다. 그런데 총량적 지표위주의 분석 결과만 공개되어 실제로 주민들이 관심을 갖는 분야에 대한 재정상황은 공개·제공되고 있지 않다. 더욱이 정치적·행정적 이유로 일반적 재정통계만 공개하고 지방자치단체의 재정운영실태평가, 재정부실정도, 진단대상단체 등 민감한 사안은 비공개로 운영되고 있다. 공개되는 주요 내용들은 대부분 일반 시민들이 이해하기 힘든 재무관리 차원의 정보이며, 시민이 필요한 재정성과에 대한 정보들은 제시되지 않고 있다. 이와 같은 상황에서는 국민들의 알권리를 충분히 충족시키지 못할 뿐 아니라 국민들이나 관심집단의 지방재정에 대한 감시를 유도하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

III. 재정분권화에 따른 지방재정분석·진단제도 개편의 기본 구도

1. 분권재정체제에서 중앙정부의 성과관리를 위한 개입 정당성

분권형 재정운영체계의 구축을 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 재정운영에서 중앙정부의 직접 개입을 최소화하면서 지방의 자율성을 대폭 확대해야 한다. 분권체제에서 정부간 재정관계는 보충성원칙과 포괄이양원칙, 자기책임 원칙이라는 기본가치 속에서 재구축되어야 한다. 이러한 분권구조 속에서 분권가치 기조에서 중앙정부의 관리 및 평가기능은 타당성을 가질 수 있는가? 지방재정분석·진단제도가 분권재정체제에서도 의미있는 재정관리 장치로 기능하기 위해서는 이에 대한 논리적인 정당성을 확보해야 한다.

분권체제에서도 중앙정부의 지방재정관리가 필요한 이유는 다음과 같은 세 가지 새로운 가치 접근에서 찾을 수 있다. 이 중 가장 강조되는 것은 성과지향적인 정부

혁신에 대한 요구이다. 즉 최근 글로벌 스탠더드로 분권형 정부운영체계가 요구되는 이유는 지방자치의 전통적 가치 기반인 “보충성원칙”이라기 보다는 “결과지향적 정부”에 대한 요구이다. 즉 분권은 시민들에 대한 공공서비스 생산과 공급이 보다 효율적이고 생산적이어야 정당성을 가질 수 있다. 이를 위한 중앙정부의 성과협약 및 사후적인 성과평가 등과 같은 성과관리장치가 필요하다. 또한 분권의 능력이 인정되는 범위내에서 단계적으로 접근하는 차등적 분권화 전략과 공공서비스 생산의 효율적 공간 및 조직단위에 대한 광역적 접근이 강조되고 있다.

최근 글로벌 스탠더드로서 분권화를 요구하는 성과지향 가치와 전통적인 공동체 가치의 분권 접근은 다음의 세 가지 측면에서 차별적이기 때문에 분권의 원칙에서는 의견이 일치하지만 구체적인 실천단계에서는 쟁점들이 제기될 수 있다.

첫째, 공동체 가치와 함께 성과가치 강조의 상충성 문제를 해결해야 한다. 결과지향적 분권체제는 “성과향상에 기여”할 때 지방 분권(자율성 확대)의 정당성을 부여할 수 있다. 이에 따라 공동체 가치를 추가하여 가능한 모든 업무들이 지방에서 수행되어야 하며 중앙정부의 개입은 최소한에 그쳐야 한다는 보충성 원칙의 실천이 제한될 수도 있다. 최소한 서비스의 성과에서는 변동이 없어도 보충성 원칙에 따라 지방정부의 자율성 확대 조치가 정당성을 가질 수 있다. 하지만 지방재정의 자율성 확대가 공공서비스의 성과 감소라는 병리현상을 창출할 경우 분권의 정당성이 약화되며 중앙정부의 재정관리 개입 필요성이 인정된다. 재정분권의 확대가 지방재정의 병리적 현상을 과도하게 창출하여 공공서비스의 성과에 부정적인 영향을 미쳐서는 곤란하여, 또한 중앙정부의 지방재정 개입 혹은 관리장치들이 지방재정의 성과향상에 도움을 줄 수 있어야 한다.

둘째, 역량 있는 지방이 분권 주체가 되어야 하며 이를 위해서는 표준화된 방식보다는 차등적인 전략 분권 접근이 필요하다. 결과지향적 정부혁신에서는 지방의 역량과 내부학습체계를 강조한다. 현대 행정의 전문성에 대해 공감하기 때문이다. 이 경우 역량이 충분히 갖추어져 있지 않은 준비되지 않은 지자체에 대해서는 일괄적인 재정자율성 확대가 곤란하다. 대신 재정자율성 확대 이전에 역량강화 프로그램을 실천하여 재정분권을 통해 성과지향적 조건이 충족될 수 있게 스스로 내부 관리체계를

정비하도록 지원해야 한다.

셋째, 효율적인 지리적 범위를 고려한 광역적 접근에 대한 고민이 요구된다. 보충성원칙의 공동체가치 지향에서는 논리적인 결과로서 기초자치단체 중심의 기능 이양이 선호된다. 그런데, 결과지향적 분권 논리에서는 서비스의 성과를 창출하는 “효율적인 지리적 단위”에 대한 고려도 강조된다. 이 경우 교통과 통신의 발달에 따라 지역단위에서 공급되는 많은 공공서비스들의 파급효과가 광역화되는 현대적인 경향들이 정부간 재정 기능 재설계에 주요한 고려 요소로 인식된다. 기초자치단체 중심의 분권 원칙을 보완하여 광역적인 관리의 중요성이 강조되는 것이다.

2. 재정분석·진단체제에서 재정분석·평가체제로의 전환

1) 제도성격 전환의 의의

분권형 정부혁신의 정당성이 인정되기 위해서는 결과지향성, 분권주체의 내부 역량, 그리고 효율적인 서비스 최적 공급단위의 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 현행 지방재정분석·진단제도는 중앙정부가 운용하는 다양한 재정관리장치 중에서 이와 같은 조건들을 확보하기 위해 사용할 수 있는 가장 효과적인 도구가 될 수 있다. 분석을 통해 재정정보를 지역주민들에게 객관적이고 투명하게 제공하여 지자체 자율적인 재정 역량을 강화시킬 수 있다. 평가기능을 통해 사후적인 재정성과에 대한 책임부여 기능을 수행할 수 있다. 또한 진단기능으로 재정역량이 취약하거나 건전성 측면에서 쟁점이 제기되는 지자체에 대한 컨설팅 기능을 수행할 수 있다. 다만, 분권형 정부혁신체제에서 강조되는 이와 같은 기대들이 의미있는 효과로 이어지기 위해서는 현행 제도에 대한 대폭적인 개편작업이 필요하다.

재정자립도와 재정력 지수 등 10대 재정지표를 중심으로한 현행 지방재정분석·진단제도를 강화하는 과정에서 분석과 평가의 두 가지 측면 모두에서 한계가 발생하고 있다. 재정분석은 결산중심의 한정된 사후적인 재정지표 관련 정보만 제공되어 지자체의 다양한 재정현실에 대한 체계적이고 망라적인 정보를 제공하는데는 한계가 있다. 그래도 재정분석 기능은 진단장치의 보조지표가 있어 상대적으로 심각한 쟁점

은 제기되지 않는다.

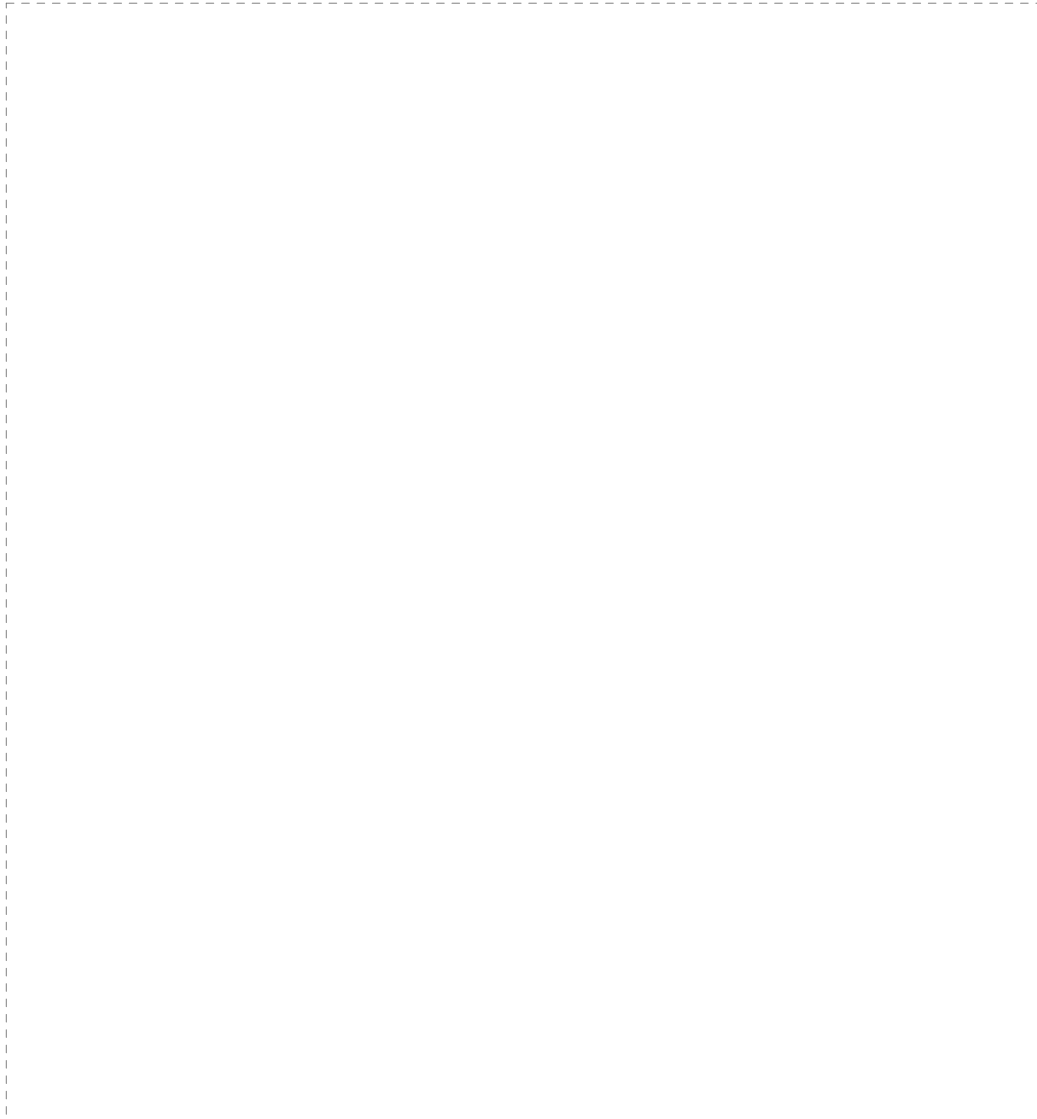
그런데, 재정운영의 성과관리가 강조되는 최근의 결과지향적 정부혁신의 관점에서, 현행 재정평가 기능은 상당한 기능 보강이나 접근 구도의 전환이 요구되고 있다. 재정평가의 경우, 결산중심의 재정자료에서 평가의 객관성을 확보하기 위해 불가피하게 대표성있는 한정적인 재정지표를 중심으로 지방재정의 생산성 정도가 평가되면서, 지자체에 대한 평가결과의 순응 확보 측면과 지자체 재정현황 전반에 대한 종합평가 기능 측면에서 한계가 발생하고 있다.

이에 따라 현행 지방재정분석·진단제도는 재정분석과 재정평가체제라는 두 개의 재정관리장치로 기능을 분리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 대안적인 접근으로, 재정분석장치는 지방재정에 대한 직·간접적인 각종 정보들을 체계적으로 망라하여 누구나 손쉽게 활용할 수 있는 정보창고의 기능을 수행하고, 재정평가는 재정분권에 대한 책임 병행 구조로서 재정운영의 성과를 평가하고 결과에 따른 인센티브와 패널티를 적용하는 장치로 활용하는 구상을 생각할 수 있다.

2) 지방재정분석체계 개편의 접근 방법

현재와 같이 현금주의 단식부기에 따른 결산자료를 이용하여 지방재정에서 세입과 세출 지표들을 중심으로 재무적인 현황과 특징을 정리하는 작업들은 중앙정부 차원에서 별도의 법적 근거를 마련하지 않아도 충분히 수행될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 중앙정부 차원에서 지방자치단체의 재정상황을 분석하는 작업 역시 관리가 필요한 주요 재정지표를 중심으로 손쉽게 수행할 수 있다. 지방자치단체에서도 지표를 통한 재정관리의 필요성을 스스로 인식만 하면 이미 공개되어 있는 전국 지자체의 결산자료를 활용하여 충분히 여건이 비슷한 지자체들간 상호비교 분석이 가능하다. 따라서, 재정정보를 정리하는 “연구 및 분석지표” 보다는 한 차원 나아가 지방재정을 관리하는 기초가 되는 “정책지표”로 활용되기 위해서는 관련 제도의 활용 목적이 보다 구체화되어야 하며, 활용목적에 따라 다양한 형태의 재정분석 지표체계가 개발되어야 한다.

<그림 1> 지방재정의 성과관리를 위한 재정분석·평가체제 기본구도



성과지표 중심의 재정관리를 위해서는 다양한 재정분석지표들을 정책영역을 구분하여 망라적으로 제시하는 방안을 구상할 수 있다. 이때 재정분석장치는 지방재정 정보들이 제공되는 재정성과정보창고 기능을 수행한다. 재정분석을 위해서는 직접적인 예산·재정관리 관련 정보 뿐 아니라 재정에 영향을 미치는 각종 정책환경 정보(인구, 산업 동향 등)와 재정의 궁극적 성과로 나타나는 공공서비스에 대한 정보도

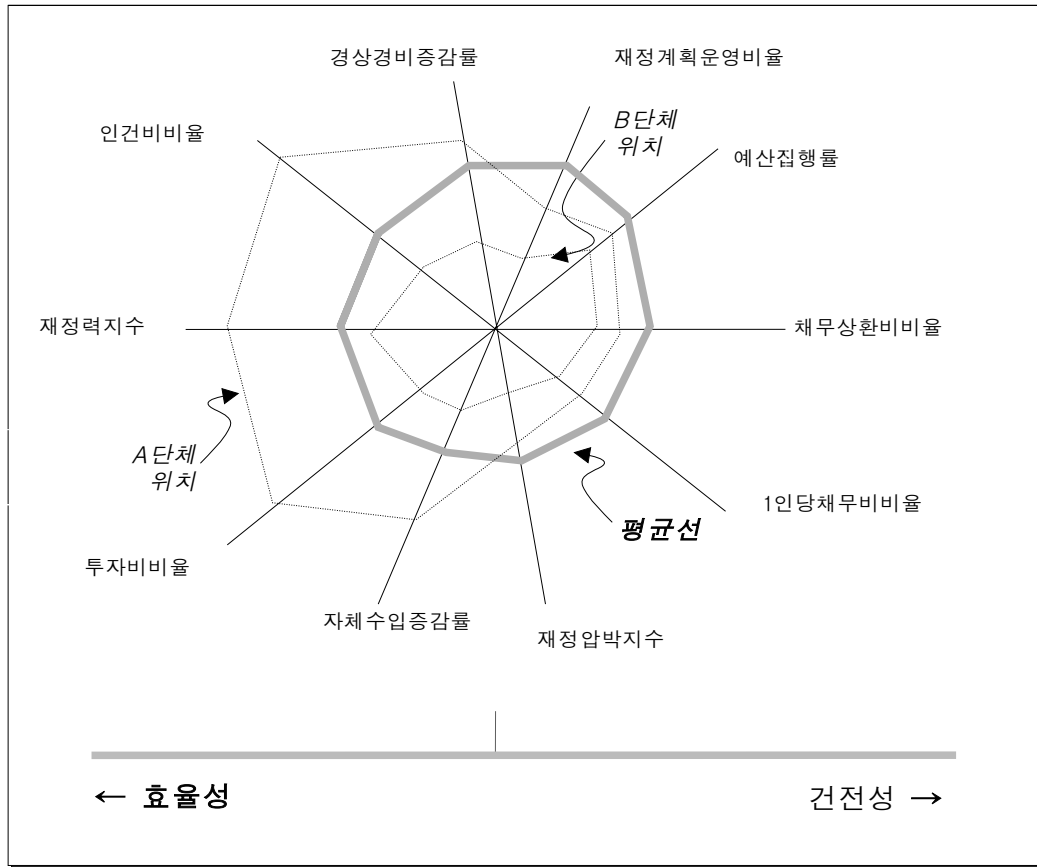
포함하여 결과지향적 재정정보를 축적 관리할 수 있도록 지원할 수 있다.

시민들을 위한 정보창고로 활용되기 위해해서는 정보의 내용에서, 시민이나 지방 의원들의 관심이 높은 현장 지향적인 중범위 정책성과 정보들이 추가될 필요가 있다. 일반적으로 비효율적이고 낭비적이라고 지적되는 것(업무추진비, 각종 수당, 연도말 보도블럭공사 등)은 항상 쟁점으로 지적되지만 현행 재정관련 지표에서는 포착되지 않는다. 따라서 추상적인 재정지표만을 분석하게 되면 지방재정은 별다른 문제점이 없는 것으로 인식된다. 하지만 재정위기 요인이 없다는 것이지 비효율성 쟁점이 없는 것은 아니다.

비효율성 쟁점은 모두가 가치판단, 자치와 자율의 문제로 인식하고 있다. 현행 재정지표들은 종합적이고 포괄적인 수준에서 작성되기 때문에 사업단위별로 비효율성의 단초들은 식별하지 못한다. 따라서 방만한 재정운영이라고 비판되는 대표적인 사례를 직접 지표화하여 구체적으로 현장의 상황을 확인할 수 있는 지표와 재정정보를 개발할 필요가 있다. 중앙정부에게 보여주기 위한 정보가 아니라 지방자치단체 내부의 재정거버넌스가 자율적으로 재정성과를 관리하기 위한 정보가 되기 위해서는 현장중심의 중범위 정책정보가 다양하게 개발 제공되어야 한다.

한편, 재정분석을 위해 제공되는 각종 재정정보들은 표준화된 형태의 백서로 발간하기 보다는 사용자들이 자율적으로 다양한 심층분석이 가능하도록 웹기반정보서비스망을 구축 제공하는 것이 유용하다. 또한, 해당 지자체의 현황을 쉽게 이해할 수 있게 다양한 형태의 맞춤형 분석 결과들을 제공할 필요가 있다. 예를 들어 주요 지표를 중심으로 “지방재정다이아몬드”를 작성하여 해당 자치단체의 재정여건이 전국 평균에서 어느 정도 위치에 있는지 시각적으로 확인할 수 있는 분석정보를 제공할 수 있다.

<그림 2> 지방재정다이아몬드 구상



3) 재정평가체계 설계의 접근 방법

지방재정 운영에서 요구되는 보편적 재정규범을 준수하도록 유도하는 것은 중앙정부의 기본 역할이다. 대표적으로 건전 및 효율재정운영의 규범이 여기에 해당된다. 기존에는 이와 같은 보편적 규범들은 사전적인 허가나 승인 그리고 권한의 집중을 통해 관리되어 왔다. 하지만 분권체제에서는 사전적인 제한을 최소화하면서 사후적인 평가기능을 통해 지자체의 자율적인 재정관리를 유도한다. 이를 위한 재정평가장치가 설계되어야 한다.

최근의 정부혁신체제에서는 소극적인 측면에서의 통제 및 관리 지향적 재정평가에 국한하지 않고 지자체간 재정운영의 효율 경쟁을 유도하여 결과지향적인 재정성과가

향상될 수 있도록 평가체제를 구축할 필요가 있다. 또한 재정분석과는 별도의 평가 장치를 마련하여 재정(관리)이 부실한 지자체에 대해 벌 주기 방식(소극적 네거티브 접근) 뿐 아니라 우수 지자체 부각과 지자체간 경쟁 활성화를 유도할 수 있도록 체감도가 높은 상 주기 방식(적극적 포지티브 접근)을 개발 적용해야 한다. 재정운영이 방만하고 재정성고가 취약한 지자체에 대해서는 별도의 전문기구를 통해 객관적인 성과분석자료를 근거로 해당 지자체에 대해 일차적인 소명작업을 거쳐 “건전재정 이행계획서” 요구여부를 판단하고 이행과정에 대한 정기적인 점검을 실시하는 자율 학습 및 지식지원서비스를 동시에 제공해야 한다. 이와 같은 방식은 정부간 재정관계구조에서 성과계약체계의 논리를 적용하는 것이다.

지방재정 분석 수준을 넘어 분석결과를 재정평가 정보로 활용하기 위해서는 지자체의 통합적인 재정정보가 보다 투명하게 제공될 수 있어야 한다. 이는 평가결과에 대한 지자체의 내부수용 및 평가의 정당성 쟁점을 해결해야 하기 때문이다. 재정평가기능을 강화할 경우, “평가”의 특성상 재정관리 및 재정여건이 우수한 지자체에 대해서 금전적 보상이 차등화되어야 하는데, 재정형평성 측면에서 쟁점도 제기될 수 있다. 재정여건이 양호한 지자체는 자체적인 재정관리 노력 보다는 지역 사회 경제적 특성으로 인한 구조적 요인이 있기 때문에 상대적으로 불리한 지자체들이 쟁점을 제기하면 평가와 인센티브 강화의 정당성이 확보하기 힘들 수 있다.

따라서 비교평가를 위해서는 여건이 유사한 지자체들을 유형화하고 동일 유형내에서 재정상황이 평가되어야 한다. 이러한 유형화의 기준으로서 인구, 지역경제(산업) 구조, 재정력지수 등을 우선 고려할 수 있다. 그런데 전국의 지자체 수가 지역의 다양성을 충분히 반영하여 유형화할 수 있을 정도로 충분하지 않기 때문에 불가피하게 인위적인 유형화에 따른 부작용도 예상된다. 이에 따라 재정평가에 따른 중앙과 지자체간 갈등이 최소화될 수 있는 절충점을 모색해야 한다.

4) 지방재정분석·평가위원회의 구성과 운영

이상의 내용을 요약하면, 분권재정체계에서는 현행 지방재정분석 진단제도의 기능과 성격을 개편하여, 재정분석과 평가의 기본적인 초점을 이원적으로 운영할 필요가

있다. 재정분석은 정보제공과 부실 징후에 대한 경고, 재정위기(압박) 지자체 식별 수단, 그리고 지역현실에 보다 근접할 수 있는 중범위 정책정보 제공 수단으로 활용하고 재정평가는 지자체에 대한 재정성과 향상을 유도하기 위한 각종 지식정보 확산과 인센티브 제공 수단으로 활용하게 된다.

그런데, 이와 같은 역할들은 객관성과 전문성을 확보하기 위해 중앙정부, 지자체, 그리고 민간전문가들이 공동으로 참여하는 (가칭)지방재정분석·평가위원회를 통해 수행되는 것이 바람직하다. 행정력에서 창출되는 강제성과 관련 주체들의 공동참여를 통한 합의 형성, 그리고 전문가들의 역할 강화를 통한 재정자문기능 활성화 등의 시너지 효과를 창출하기 위해서는 제3의 독립적인 평가조직이 필요하다.

IV. 지방재정분석체계의 개선 방안

1. 제1안 : 재정 전반에 대한 종합적인 분석 진단 장치로 활용

지방재정평가장치를 통해 중앙과 지방간 재정기능 연계와 건전하고 효율적인 지방재정 운영을 유도하고 재정성과에 대한 책임성 부여 기능이 충족될 경우, 별도의 지방재정분석 장치를 제도화할 필요성은 높지 않을 수 있다. 특히 주요 재정지표들을 결산서 개편과정에서 요약 및 분석 부분에서 제시하고 해당 지표를 중심으로 재정결산의 의미와 시사점, 그리고 지자체별 과제들이 정리되면 현재와 같은 형식의 재정분석 장치의 존치 의의가 희석될 가능성이 있다. 따라서, 별도의 재정분석기능이 의미를 가지기 위해서는, 종합적인 재정분석 및 재정정보 제공 기능의 역할을 수행할 수 있는 “정보창고의 성격”을 가질 수 있게 분석체계를 개편하는 방안을 우선 제안할 수 있다.

재정분석자료들을 망라적으로 제공할 때, 해당 자료의 범위설정에 대한 논의가 필요하다. 재정분석제도 도입과 관련한 분석지표체계는 초기의 지방행정연구원(1993)

<표 3> 대안적인 지방재정 종합분석체계(안)

분석영역	분석대상	재 정 지 표			정책환경지표
		기본지표	보 조 지 표		
계 획 · 투 명 성	계획적 재정운영	-재정계획운영비용 -예산집행률	연도말 재정지출비 비율 세입예산반영비율 적정투자심사사업비율 이월사업비 비율	사고이월비 비율 예산결산비율 불용액 비율	도시기본계획 공정률 지체사업 규모(비율)
	윤리적 재정운영		소송비용과 배상금 -감사지적 예산내역	수익계약률	주민감사청구대상사업비 주민 신뢰도(설문)
건 전 성	지방채 관리	-1인당 채무비 비율 -채무상환비비율	지방채이자상환율 자주채원 대비 채무비율 1인당소득대비지방채부담률 지방채 잔액지수	지방채부담증감률 지방채 차환율 단기채무비율	지방채사업 경감수지 지자체 보증 채무사업
	잠재세입 능력		자체세입성장대비 세출성장률 재산세 과표 총액 증감률	수수료현실화율 과표현실화율	인구증감률 주요세원변화율
	재정압박 강도	-재정압박지수	경상수지비율 단기현금충족률 신규사업비 비율 경상적지비율, 의무적 경비비율	지방비 미부담률 공기업 누적 적자 규모 실질수지비율 인건비자체충당지수	경제활동인구비율 연평균 재해피해액 생계비 수급자 비율
성 장 성	세입성과	-자체수입증감률	지방세징수율 지방세의 소득탄력성 지방세외수입 징수율 세입세출충당비율	이자수입증감률 지방세체납률 지방세체납정리률	자동차등록대수 주택공급물량 과세대상사업자 수
	세출성과	-투자비비율	공기업 총자본이익률 공기업 직원 1인당이익률 공기업투자수익률	사업예산비율, 가용재원률	주민 만족도(설문)
효 율 성	자율경비 운영관리	-인건비비율	공무원1인당 기관운영비 공무원1인당 여비 공무원1인당 급량비	공무원1인당 수용비 일용인부임비율 지방의원1인당소요경비	표준정원대비 현원비율
	경상경비 절약운영	-경상경비증감률	경상보조비비율 공공요금비율 1억원이하 사업건수비율 행사성경비 증감율	예산절감률 용역비 비율(세출대비) 주요공공시설 수지비율	설계변경효율 임의보조단체 수
	자산관리		공유재산형성률 공유재산성장률 재무운용효율비율	자본시설유지비비율 금융수지비율	공공시설 활용률
기 본 정 보	재정규모		1인당 세출규모 1인당 경상일반재원 1인당 공유재산가액	1인당 표준재정규모 1인당 지방세부담액 1인당 기금액	주민1천명당 공무원 수
	재정구조		재정자립도 재정경직도 지방비부담률	일반재원비율 재정력지수 가용재원율	가능별 세출분류 지방세입구조
	지역여건	도시·건설·교통	도로포장률, 도로연장비율, 주차장확보율, 교통사고건수, 주택보급률, 도시화율		
		생활 환경	1천명당 공원·녹지면적, 하천오염도, 상수도보급률, 하수도보급률, 쓰레기수거율		
		보건·복지	영유아예방접종률, 주민1천명당 병상수, 유형별 사회복지시설 수와 면적 생활보호대상자 대비 사회복지전문요원 비율		
		교육·문화	학급당 평균학생수, 인구 1천명당 학교수, 유형별 문화체육시설 수와 면적		
		지역경제	주민 1인당 GDP, 기업체 수, 종업원수, 실업률, 고용자족률		
안전·재난관리	소방차량1대당 인구수, 방재인력확보율, 위험시설 수, 화재발생피해액 파출소당 인구수, 범죄발생건수, 경찰공무원 1인당 주민수				

에서 제시된 바 있다. 동 지표체계에서는 재정현황, 재정운영, 재정성과의 세 가지 유형으로 관련 재정지표들이 망라되어 있다. 분석의 목적을 상대적으로 구체화시키기 위해서는 일단 동 지표체계에서 평가부분들을 세분화하여 나열할 필요가 있다. 또한 지표의 비중에 따라 기본지표와 보조지표로 구분하고 분석부문별로 재정정보의 해석을 위한 정책환경 지표들을 추가적으로 제공 필요도 있다. 나아가 재정성과에 대한 정보들을 보강하여 지방자치단체 재정활동의 기능별 성과들을 별도로 참고자료로 제공하는 방안에 대해서도 적극적으로 고려할 수 있다.

2. 제2안 : 재정 건전성 분석 및 진단 장치로 활용

재정정보를 망라한 참고기능이 아니라 재정위기관리장치로 분석제도를 한정하는 방안도 생각할 수 있다. 지방재정 운영에서의 효율성과 생산성 등과 같은 적극적인 영역(포지티브 측면)에서의 성과관리는 재정평가제도에서 담당하며, 재정분석제도는 지방재정의 건전성 관리 측면(네거티브 측면)에 집중적으로 초점을 맞추어 운영하는 방안이다. 미국의 신용평가지표와 FTMS 지표, 그리고 일본의 지방재정분석지표에 서는 주로 건전재정관리에 대해 분석초점을 설정하고 있다.

이때, 재정의 건전성 관리는 재정위기를 사전에 예방하고 최소 수준에서의 안정적 재정운영은 보장할 수 있도록 지자체의 재정상황을 분석·진단하는 작업으로 축소된다. 재정건전성 관리는 크게 세 가지 부문으로 구분되어, 지방채, 잠재세입능력, 재정압박 등으로 구분이 가능하다. 그런데, 우리나라 지방재정 구조의 특성상 재정위기 현상이 발생할 가능성이 매우 낮기 때문에 실제 위기관리와 같은 특수한 상황을 대비한 재정분석제도의 실효성은 높지 않을 수 있다.

<표 4> 재정건전성 분석을 위한 지표체계(안)

분석 영역	분석대상	재 정 지 표		정책환경지표
		기본지표	보 조 지 표	
건 전 성	지방채 관리	-1인당 채무비 비율 -채무상환비율	지방채이자상환율 지주채원 대비 채무비비율 1인당소득대비지방채부담률 지방채 잔액지수	지방채부담증감률 지방채 차환율 단기채무비율
	잠재세입 능력		자체세입성장대비 세출성장률 재산세 과표 총액 증감률	수수료현실화율 과표현실화율
	재정압박 강도	-재정압박지수	경상수지비율 단기현금충족률 신규사업비 비율 경상적자비율, 의무적 경비비율	지방비 미부담률 공기업 누적 적자 규모 실질수지비율 인건비자체충당지수
기 본 정 보	재정규모		1인당세출규모 1인당경상일반채원 1인당 공유재산가액	1인당표준재정규모 1인당 지방세부담액 1인당 기금액
	재정구조		재정자립도 경상일반채원비율 지방비부담률	일반재원비율 재정력지수 가용재원율
	지역여건		도로연장비율 주택보급률 교통사고건수	1천명당 공원·녹지면적 상·하수도급률 쓰레기수거율
				학급당 평균학생수 주민1인당 GRDP 고용자족률

3. 제3안 : 현행체제 유지, 결산서와 통합운영

현행 재정분석체계에 대해서는 특별한 쟁점이 부각된 것이 아니라는 점을 감안할 때, 기존의 분석체계를 그대로 유지하면서 부분적으로 개편하는 방안도 대안으로 고려할 수 있다. 이는 기본적으로 결산서의 기본 정보를 이용하여 현재의 10대 지표 중심의 재정분석·진단체제를 그대로 존속하는 방안이다. 다만, 재정평가제도가 별도 운영되기 때문에 현행 제도에서 “생산성”과 “노력성” 영역에서의 점수화를 통한 재정평가 기능은 수행할 필요가 없다. 또한 현재의 4개 부문 10개지표가 서로 유기적 혹은 종합 망라적으로 연계되지 않고 있기 때문에 4개 부문에 대해 유형을 구분하는 실익이 약하다.

따라서 10개 지표를 그대로 존치할 경우 부문별 재배열 조치가 필요하다. 특히

쟁점으로 제기될 수 있는 것은 “생산성”과 “노력성” 부문인데 재정 평가 기능이 제외된다면 이 부분을 상위 가치인 “효율성” 정도의 포괄적인 용어로 두 영역을 통합 분류하여 분석하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 재정력지수와 재정자립도는 상관성이 매우 높기 때문에 1개의 지표에 대한 정보만 제시해도 충분할 것으로 판단되며 결산서에서 기본정보로 제시하면 된다.

그런데, 재정분석제도를 현재와 같이 결산서의 정보를 바탕으로 운영한다면 결산서의 형식과 기능 개편을 통해 재정분석제도의 내용들을 포함하면 별도의 제도적 장치로서 재정분석장치를 운영할 필요성은 적을 수 있다. 추가적인 재정지표들은 굳이 법제화를 통해 생산하기 보다는 결산과정에서 지방의회에 제출하거나 지자체의 재정정보공개 관련 홈페이지에 자율적으로 공개하는 성과정보로 활용하면 된다.

<표 5> 현행 지방재정분석 진단 체계와 부분개편안

1998(1997회계연도)		1999(1998회계연도)				개 편 안	
자 주 성	①재정자립도 ②1인당지방세수력	건 전 성	자주성	①재정자립도 ②재정력지수	재정 상태 분석	안 정 성	① 재정계획운영비율 ② 예산집행률 ③ 1인당채무비율 ④ 채무상환비율 ⑤ 재정압박지수
효 율 성	③투자비비율 ④가용재원율		안전성	③경상수지비율 ④세입세출총당비율 ⑤지방채상환비율	재정 구조 분석		
안 전 성	⑤지방채상환비율 ⑥1인당채무부담액	효 율 성	생산성	⑥재정계획운영비율 ⑦세입예산반영비율 ⑧투자비비율	재정 관리 분석	효 율 성	⑥ 자체수입증감률 ⑦ 투자비비율 ⑧ 인건비비율 ⑨ 경상경비증감률
노 력 도	⑦자체수입증수율		노력성	⑨자체수입증감률 ⑩경상경비증감률	재정 노력 분석		

4. 제4안 : 지방재정평가체계와 연계

현행 제도를 분석·평가체제로 이원화할 경우, 재정평가에서 분야별로 종합점수에 반영되는 계량지표를 기본지표로 설정하고 이후 관련 세부지표들을 보조지표로 구성하여 재정평가 결과를 뒷받침할 수 있도록 분석체계를 구성하는 방안도 고려할 수

있다. 재정분석과 평가를 연계하기 위해서는 평가체계 중심의 재정분석지표 체계가 구축의 필요성이 충분히 인정될 수 있다. 그런데, 재정평가의 초점과 내용은 국가정책이나 지역의 여건 등 평가 특수적인 상황에 따라 연도별로 가변적일 가능성이 높다. 따라서 이러한 현상이 매년 반복될 경우에는 지속적이고 일관된 시계열적인 재정분석은 사실상 힘들어진다. 따라서 평가제도와 직접적으로 분석제도를 연계하는 방안은 평가체계가 안정화된 이후 고려하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

V. 지방재정평가체계의 도입 방안

1. 지방재정평가제도의 도입 필요성과 그 역할

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.

(1) 공공부문의 성과관리를 위한 보편적인 시스템으로서의 평가제도

1980년대 이후 정부 실패 또는 공공부문 실패 현상에 대한 인식이 확산되면서 전 세계적으로 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 6>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 2004년 1월 현재 기준으로 중앙정부와

지방자치단체의 행정기관은 물론이고 공기업 및 정부산하기관 전체에 걸쳐 거의 예외없이 (경영)평가제도를 도입하여 운영하고 있다. 현재 지방재정의 운영에 대하여 중앙정부 차원에서의 분석·평가 기능을 수행하는 제도로는 행정자치부의 지방재정 분석·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.

<표 6> 공공부문의 성과평가제도 운용 사례

	정 부 조 직	공기업 및 산하기관
중 앙 정 부	중앙행정기관:정부기관 평가제도(1998년) (정부부처형태 정부기업 및 책임운영기관 경영평가제 도)	· 정부부처형태의 정부기업 -철도사업:경영개선계획 추진실적평가(1995년) -우정사업:우정사업본부 및 본부장에 대한 경영실적 평가, 소속기관에 대한 경영평가(1997년, 2000년) · 책임운영기관형태의 정부기업:사업성과평가(1999년) · 정부투자기관:경영평가제도(1984년) · 정부출자기관:사장경영계약평가제도(1998년) · 정부출연연구기관:정부출연연구기관평가제도(1999년) · 기금운용정부산하기관:기금운용평가제도(2000년) · 정부산하기관평가제도(2004년)
지 방 정 부	· 광역자치단체:광역자치단체 합동평가(기관평가제도)(199 9년)	· 지방공기업 경영평가제도(1992년) 및 경영진단제도 (1999년)

한편, 지방재정의 운영성과가 지역주민들의 요구와 기대에 부응하는 고객지향적으로 운영되도록 하기 위해서는 지방자치단체와 지역주민들 간에 성과계약적인 요소를

도입하고, 이의 달성도를 평가하여 환류하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 지방재정평가제도는 지방자치단체와 지역주민들간에 이러한 성과계약적인 요소를 도입하여 고객지향적인 재정운영을 촉진하기 위한 제도적 장치라고할 수 있다.

(2) 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.³⁾

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.⁴⁾ 따라서 재정분권의 확대에 따른 방만하고 비효율적인 재정운영을 방지하고 재정운영의 건전성을 담보하여 재정

3) 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. 지방재정 평가제도는 이러한 관료실패를 통제하기 위한 제도적 장치로서의 의미도 갖고 있다.

4) 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 분석해 보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정(삭감/증액조정) 규모와 그 비율이 매우 한계적인 것으로 나타나고 있다. 이러한 측면도 지방재정평가제도의 도입 필요성에 대한 사실적 논거로 제시될 수 있다.

책임성을 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.

(3) 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, 주민감사청구제도, 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 3>과 같다.

<그림 3> 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제 장치의 상호관계



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 운영성과에 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.

(4) 지방재정위기에 대한 사전통제 및 예방 장치

재정분권이 확대되고 지방재정 운영의 자율성이 증대될 경우 자치단체장의 재임기간과 연계한 단기적인 재정성과 극대화 동기가 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 재정성과가 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 하에서 새로운 지방재정관리제도로서 다음과 같은 역할을 수행할 수 있을 것이다.

(1) 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.

(2) 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. 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.

(3) 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.

(4) 다양한 이해관계자들의 요구를 균형있게 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, 지방재정 평가지표의 설계, 재정평가 결과에 따른 인센티브와 패널티의 배분 등의 과정을 통해 지방재정 운영의 책임성 확보를 위한 지방자치단체와 중앙정부간 상호협력적인 활동을 촉진할 수 있을 것이다.

2. 지방재정평가제도의 도입을 위한 평가모델의 개발

1) 지방재정평가모델 개발의 기본 전제

지방재정평가제도는 기본적으로 지방재정분권이 확대되고, 지방재정운영의 자율성이 대폭 확대되는 것을 전제로 한 지방분권형 재정운영체제에서의 새로운 재정관리 시스템 또는 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치이다. 이러한 기본전제를 바탕으로 여기서는 다음과 같은 방향에 입각하여 지방재정평가모델을 개발하고자 한다.

첫째, 현행 지방재정분석·진단제도를 재정분석제도와 재정평가제도의 두 개의 제도로 분화시키는 것을 전제로 하여 지방재정평가 모델을 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(재정관리부문 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 7>과 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 IV) 등의 네 가지 모델로 구분해 볼 수 있다.

<표 7> 공공부문 성과평가제도의 유형화

		평가대상 기관의 범위 설정 기준	
		단위기관별 평가	그룹별(평가군별) 평가
평가의 주체	내부기관에 의한 평가	유형 I <관련 사례> · 기관별 내부평가제도 · 정부출자기관 경영평가제도 (사장경영계약평가제도)	유형 II <관련 사례> · 정부투자기관의 자회사평가제도 · 정부출자기관의 자회사평가제도
	외부의 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

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(갯대경쟁, 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 평

가모델로서 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

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

(2) 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 잣대 경쟁을 확보하는 것이 불가능하기 때문에 특별시, 광역시, 도는 하나의 평가군으로 분류하는 것이 바람직할 것이다. 또한 기초자치체인 시, 군, 자치구의 경우에는 각각 상호간에 역할구조상 차이가 있을 뿐 아니라 각 자치단체별로 적정 규모의 평가대상기관(시자치단체 73

개, 군자치단체 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 지방재정규모를 교차시키는 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 조건과 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

(1) 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 설정하는데 이용할 수 있는 방법으로는 과거실적이용법, 타기관실적이용법, 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 등급구간이라고 한다.

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

(2) 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 지방세외수입 확충 노력과 성과
 넷째, (세출)효율성: 자원배분의 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 평가지표 개발

(3) 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 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 예산관련 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.

(4) 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 β 분포평가방법)로 구분한다. 따라서 계량지표의 평가방법은 목표대실적평가방법, 10개년 추세치평가방법, 5개년 β 분포평가로 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 실적치가 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, β 분포평가방법은 계량지표의 실적치가 안정적인 경향성을 확보하지 못한 채 연도에 따라 다소 불안정한 변화를 보이는 경우에 적용하는 계량지표의 평가방법이다. 5개년 β 분포평가방법은 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.

(5) 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⁺~E⁰)로 설정함과 동시에 평가점수의 스케일을 0~100(%)로 설정할 경우, 각 평정등급별 평점은 다음과 같이 결정된다.

A⁺: 100.0%, A⁰: 87.5%, B⁺: 75.0%, B⁰: 62.5%, C⁰: 50.0%, D⁺: 37.5%,
D⁰: 25.0%, E⁺: 12.5%, E⁰: 0.0%

(6) 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 세부평가 대상별 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 8>과 같다.

(7) 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.

<표 8> 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

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

이러한 원칙에 의거하여 광역자치단체와 기초자치단체의 재정평가지표체계(안)을 제시하면 <표 9>와 <표 10>과 같다. 여기서 제시한 광역-기초단체 재정평가지표체계(안)은 현행 현금주의회계방식 하에서 적용가능한 재정평가지표체제로 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 9> 광역자치단체의 재정평가지표체계(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 주민소득대비 채무부담률 · 지방채 상환 비율 · 지방채발행잔고 증감률	10개년추세치 10개년추세치 5개년β분포평가	4 2 3	9
	재정압박 관 리	· 재정압박지수 · 의무적 경비비율 · 공기업 누적 적자 규모	10개년추세치 10개년추세치 5개년β분포평가	3 2 1	6
성장성 (20)	지 방 세 확충노력	· 지방세 징수율 · 체납세 징수율	5개년β분포평가 5개년β분포평가	4 2	6
	지방세외수입 확 충 노 력	· 지방세외수입 징수율 · 체납세외수입 징수율 · 수수료 현실화율	5개년β분포평가 5개년β분포평가 목표대실적평가	2 1 3	6
	자체수입 확충성과	· 자체수입 증감률 · 경영수익사업 투자수익률	5개년β분포평가 5개년β분포평가	6 2	8
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) 3 1 1 1 5 2	15
	공기업 및 자산관리의 효 율 화	· 공기업 투자수익률 · 공유재산 성장률 · 재무운영 효율비율	10개년추세치 10개년추세치 5개년β분포평가	2 2 1	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 · 지방공기업 서비스에 대한 주민만족도	목표대실적평가 비계량평가 목표대실적평가	5 4 3	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

<표 10> 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	

3. 지방재정평가 결과의 활용 방안

1) 재정평가 결과의 공개 및 보고

(1) 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.

(2) 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.

(3) 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 변

수이다. 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 평가 결과를 등급화하여 공개하는 방식을 통해서도 충분히 달성할 수 있다. 재정평가제도의 목적 달성도라는 측면에서 볼 때 평가 결과를 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

(1) 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 지방자치단체에게 금전적·비금전적 인센티브와 패널티를 제공하는 것이 필요하다. 즉, 우수한 자치단체에는 금전적·비금전적 인센

티브를 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.

(2) 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 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.⁵⁾ 따라서 지방재정평가 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 재정진단 대상 자치단체로 선정될 경우, 별도의 재정진단을 실시하여 재정건전화계획을 수립하여 이를 이행토록 하는 것이 필요하다.

4. 지방재정평가 운영시스템 구축 및 제도 도입 방안

1) 지방재정평가 운영시스템 구축 방안

(1) 서면평가 중심의 평가체제 구축

지방재정평가는 원칙적으로 서면평가 중심으로 평가하도록 한다. 재정평가지표체계에 따른 평가매뉴얼을 작성하여 각 자치단체별로 자체 평가보고서를 작성하여 제출토록 하고, 이를 대상으로 평가를 실시하는 것이 가장 바람직할 것이다. 다만, 계량지표에 대한 평가는 각 자치단체의 결산자료를 바탕으로 평가단에서 자체적으로 평가하는 것이 가능할 것이다.

5) 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.

(2) 재정평가의 주기 설정

광역자치단체의 경우에는 시도종합평가와 연계하여 운영하기 위해서 매년 1회 평가하는 것이 필요할 것이다. 그리고 기초자치단체는 2년에 1회, 즉 격년제로 평가하는 것으로 하되, 기초자치단체를 2개 그룹으로 구분하여 평가작업은 매년 이루어지도록 해야 할 것이다. 평가업무 부담을 고려할 때 시와 구, 그리고 군으로 구분하여 격년제로 평가를 실시하는 것이 합리적일 것이다.

(3) 재정평가위원회와 재정평가단 구성 및 운영

지방재정평가제도를 운영하기 위해서는 재정평가제도의 운영 및 제도 개선 등에 관한 사항 등을 심의·의결하는 기관으로 재정평가위원회를 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 재정평가위원회는 당연직 중앙정부위원, 당연직 지방자치단체 위원(전국 시도지사협의회 의장, 전국시장군수구청장협의회 의장, 지방의회대표 등), 민간전문위원 등으로 구분하여 15명 정도로 구성하여 운영하는 것이 합리적일 것이다.

또한 평가의 공정성을 확보하기 위해서는 전문가집단 또는 기관에 의한 제3자 평가시스템(재정평가단)을 구축하는 것이 필요하다. 이러한 제3자적 평가시스템을 구축하되, 평가관련 정보의 축적과 관리, 평가노하우의 축적과 개발, 그리고 평가의 일관성 확보 등을 위해서는 관련 전문 정부출연연구기관 등에 지방재정평가센터를 구축하여 상시적으로 재정평가 관련업무를 수행하도록 하는 것이 효과적일 것이다. 다만, 이 경우에도 재정평가단은 외부전문가 중심으로 구성하는 것이 바람직하다.

(4) 재정평가 관리 담당 부서 신설 또는 기능 보강

행정자치부에 재정평가업무를 전담하는 부서를 신설하거나 또는 기존의 관련부서의 기능과 인력을 보강하는 것이 필요할 것이다.

(5) 재정평가자료의 신뢰성 확보 방안 개발

재정평가의 기초자료가 되는 지방자치단체의 재정보고서를 감사원 감사를 통해 검증하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

2) 지방재정평가제도의 도입 방안

(1) 지방재정평가제도에 대한 법적 근거의 정비

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 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현재 지방재정분석·진단제도의 법적 근거를 제공하고 있는 지방재정법 제118조의 내용을 전면적으로 개정하여 재정분석제도와 재정평가제도, 그리고 재정평가제도와 연계한 재정진단제도의 법적 근거를 마련하여야 한다. 또한 재정공시제도와 금전적·비금전적 인센티브 및 패널티 부여에 관한 법적 근거도 마련하는 것이 필요하다. 특히, 지방재정평가제도의 법적 근거가 되는 지방재정법의 관련 내용을 개정시 재정평가기준을 구체적으로 명시하지 않는 것이 필요하며, 이를 명시할 경우에는 “건전성과 효율성 등”으로 표현하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 지방재정평가결과를 지방교부세 산정과정에 반영하기 위해서는 지방교부세법의 관련 규정도 개정되어야 할 것이다.

(2) 단계적인 접근 전략

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 필요하다.

한편, 지방재정평가제도 적용 대상 자치단체의 범위 설정 문제의 경우에도 제도 도입 초기에는 시도합동평가와 연계하여 광역자치단체를 대상으로 먼저 재정평가를 실시하고, 그 이후에 기초자치단체로 확대하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

VI. 결론 : 학습지향적인 재정관리제도로 전환되어야 한다

분권체제에서 결과지향적인 지방재정운영의 성과를 창출하기 위해 중앙 차원에서 간접관리수단들이 세밀하게 구축되어야 한다. 이를 위해 재정분석과 재정평가장치의 의의가 부각된다. 지방재정분석제도는 지자체가 당면하고 있는 재정현상에 대한 일반적인 통계 정보 뿐 아니라 그 현상의 의미를 읽을 수 있는 입체적인 정보들이 집적되어 있는 정보창고로 활용되어야 한다. 이를 위해 과거 정보 추세, 재정에 직접적인 영향을 미치는 정책환경정보, 재정투자가 지향하는 공공서비스의 성과정보들이 망라되어야 한다. 또한 이러한 정보들은 웹기반을 통해 주민들에게 공개되고 재정다이아몬드와 같은 도식을 통해 상호 비교정보로 가공·제시되어야 한다.

재정평가제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보다 적극적으로 유도하는 장치로 활용되어야 한다. 재정분석제도가 정보공시에 따른 간접관리 장치라면 재정평가제도는 재정관리에 대한 중앙정부의 초점과 시각이 보다 구체적으로 설정될 수 있는 장치이다. 평가결과에 따른 인센티브와 패널티를 적용할 경우 재정운영에서의 사전적 통제를 해제하는 대신 사후적인 결과조치가 강화하기 때문에 분권형 자율재정과 성과지향적 책임재정의 두 가지 정책과제를 동시에 이행할 수 있는 의미있는 제도로 자리매김될 수 있다.

그런데, 재정분석과 성과공시, 그리고 재정평가는 중앙정부 차원에서 지방자치단체를 대상으로한 수직적인 간접관리수단이기 때문에 제도 운영에서 지자체와 갈등쟁점이 부각될 가능성을 배제하기 힘들다. 따라서 제도의 설계 초기부터 지자체의 참여와 합의 도출과 관련하여 보다 많은 노력들이 요구된다.

재정분석에서 제공하는 현장정보들은 자치단체의 집행부 입장에서는 공개하기를 선호하지 않는 정보도 있으며 실제 정보를 생산하기가 힘든 경우도 있다. 따라서 정보를 생산하는 방식에 대한 합의와 정보공개에 대한 지방의회와 지역사회의 지속적인 관심과 요구가 필수적으로 선행되어야 한다. 중앙정부의 통제와 강제 때문에 정보가 공개되는 것이 아니라 지방 스스로 내부에서 자율적으로 활용하기 위한 정보창고로

기능해야 한다. 재정평가에서는 재정지표개발과 점수화방식에서 지자체와 합의가 중요하다. 측정지표의 객관성 유지를 위해 가능하면 계량지표의 비중을 높여야 한다. 또한 비교평가를 위한 지자체 유형화 작업에서도 세밀한 주의가 요구된다.

재정분석과 재정평가의 목적은 중앙정부의 지자체에 대한 재정통제로 설정되어서는 곤란할 것이다. 궁극적으로는 지자체가 자율적인 재정관리 노력과 역량을 강화하는 방향으로 전개되어야 한다. 이를 위해서는 재정분석과 평가결과를 중심으로 지자체별 재정운영의 내부 역량 강화를 위한 다양한 프로그램들이 지원되어야 한다. 또한 객관적인 재정성과정보의 공개를 통해 지자체 내부에서의 견제와 균형이 조화될 수 있도록 지방의회, 지역시민단체 등과의 유기적인 재정관리 협력체계로서 지역사회의 재정거버넌스 구축 노력도 병행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김태석. (2000). 지방재정 분석·평가모형에 관한 연구. 『재정정책논집』, 2.
- 김태영 외. (2001). 『지방자치단체의 신용평가제도 도입방안』. 한국지방행정연구원
- 린 피츠제럴드 외. (1998). 『서비스 경영의 성과측정』. 권수영·박종원 역. 한국경제신문사.
- 박기백·최준욱. (1999). 『예산제도의 개혁: 성과주의를 중심으로』. 한국조세연구원.
- 박종구·고태순. (2002). 지방자치단체에 대한 재정분석과 신용평가 결과의 비교. 『한국지방재정논집』, 7(2).
- 박중훈. (1998). 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 서정섭. (1996). 『지방재정지표의 합리적 개선방안』. 한국지방행정연구원.
- 서정섭. (2002). 한국·미국·일본 지방재정분석진단제도의 비교 고찰. 『지방재정』, 2호.

- 오희환 편역. (1997). 『일본의 지방재정분석지침』. 한국지방행정연구원.
- 윤석완·한길석. (1998). 지방재정진단모형에 관한 연구 : 측정지표와 유사단체 유형화를 중심으로. 『재정논집』, 13(1).
- 윤영진. (2000). 지방자치단체 재정평가. 『지방행정연구』, 49
- 윤영진. (1998). 지방재정 진단모형의 이론적 동향. 『지방재정학보』, 3(1).
- 윤영진. (2003). 『새재무행정학』. 대영문화사.
- 윤영진·임성일·원윤희(2003), 발생주의 복식부기 회계하에서의 재정분석 모형, 『한국사회와 행정연구』, 14(1)
- 이 효. (1998). 『재정위기에 대비한 지방채 운용방안』. 한국지방행정연구원
- 이상용. (1993). 『지방재정운영평가의 지표개발 및 활용방안』. 한국지방행정연구원
- 이상용. (1993). 『지방정부의 재정상황평가』. 한국지방행정연구원.
- 이상용. (1996). 『지방재정진단제도의 효율적 운영방안』. 한국지방행정연구원
- 이재원. (2002). 『성과계약과 성과지향적인 재정운영체제 구축』. 한국행정연구원.
- 이종상·김정연·전영노. (2001). 시·군재정지표분석의 문제점과 개선방안. 『국토계획』, 36(6).
- 임성일. (2001). 지방재정 분석·측정의 실효성 확보방안. 『지방재정』, 2호.
- 임성일. (2002). 우리나라의 재정통계 및 재정분석에 관한 연구: 지방재정을 중심으로. 한국재정·공공경제학회 추계학술대회 발표논문.
- 조기현. (2003). 『재정분권화와 지방재정정책의 발전방안』. 한국지방행정연구원.
- 최병대. (1999). 선진외국의 재정분석·진단실시기법과 제도운영 사례. 『지방재정』, 6호.
- 한국지방행정연구원. (1999). 『지방재정분석기법의 개선과 재정진단 실시방안』
- 한국지방행정연구원. (1999). 『지방정부 성과공시제도 도입방안 연구』
- 한국지방행정연구원. (2002). 『주요 선진국의 지방재정제도 비교연구』.
- 행정자치부. (2004). 『FT 2002 지방자치단체 재정분석 종합보고서』.