

제3주제 토론

재정분권화에 따른 지방재정 분석 · 평가제도의 개편방안

발 표 자 : 곽 채 기 (전남대 교수)

이 재 원 (부경대 교수)

사 회 자 : 정 기 섭 (동국대 교수)

토 론 자 : 김 동 완 (충청남도 기획관리실장)

김 인 룡 (목포대 교수)

이 상 용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

정 현 율 (행정자치부 재정정책과장)

● 정기섭 (사회자, 동국대 교수)

지방재정 진단평가의 개편 방안 4가지를 제시하고, 이러한 시각에서 현행 제도의 문제점과 그에 대한 개선방안까지 제시해 주신 것으로 보입니다. 그러면 이상용 박사부터 토론해 주십시오.

● 이상용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

곽채기 교수님이 제시한 논문의 기본방향에 대해서는 전적으로 동감하지만, 세부적으로 볼 때 이점이 있는 부분을 말씀드리고, 거기에 따른 구체적인 내용을 몇 가지만 제시하도록 하겠습니다.

먼저, 현행 재정분석·진단제도가 실제적으로는 99년도부터 운영되어 5개년 동안 운영되어 왔습니다. 그간 많은 문제점도 안고 있었는데, 그런 점은 이 쟁점에서 잘 제시되고 있습니다. 6가지 쟁점이 제시되고 있는데, 그렇다면 이 쟁점 부분의 문제점이 왜 발생하느냐, 근원적인 문제가 어디서 오느냐 하는 부분을 과연 새로운 제도의 틀 안에서는 근본적으로 해소되는가 하는 부분에 의문을 제기하고 싶습니다.

현실적인 문제에서 이것을 구체적으로 말씀드리진 않겠습니다만, 똑같은 문제를 안고 있을 수가 있다는 점입니다. 즉, 새롭게 만들어도 기존의 문제점이 사라지지 않는다는 것입니다. 따라서 그런 문제점을 보완하는 차원에서 안이 제시되었지만, 저는 그 제도의 근본적인 문제점은 다른 곳에 있다고 생각합니다. 근원적인 문제라는 것이 현실이라는 것과 정책적인 판단이 요구되는 부분이 있는데, 그 부분이 명확하게 설정되지 않으면 여전히 같은 문제점을 안는다는 것입니다.

둘째, 물론 두 분이 연구하면서 협의하는 과정을 거쳤겠습니다만, 재정분석·재정평가 체계가 연계성이 다소 부족한 느낌이 듭니다. 그래서 양 제도의 필요성에 대한 논리적인 이유는 비슷하면서도, 어떤 점에 대해서는 조금 이해하기 어려운 부분이 있습니다.

그렇다면, 지표수가 많으면 좋은 것입니까? 이런 연구를 90년대 초반부터 즉 해 오면서 현행제도로 발전되어 왔는데, 초기에 엄청나게 많은 지표수인 100 몇 개부

터 출발해서 현실적인 이유 때문에 줄이고 줄여 나온 것입니다. 그런데 지표수가 많으면 현행 제도의 문제점이 보완되고, 종합성을 높일 수 있습니까? 지표가 100 몇 개가 있는 것이나, 그것을 추려서 10여개 또는 1개 지표가 있는 것이나 결과는 같다는 것을 많은 시뮬레이션 과정을 통해 알 수 있었습니다.

셋째, 현행제도의 문제점을 분석해서 새로운 개편 방안을 다루는 것인데, 연구하는 시간은 한계가 있습니다. 그렇다면 어디에 초점을 두고 연구가 이루어져야 되느냐 하는 것인데, 연구자가 중점을 뒀다 되는 부분은 이론적 틀을 개발하고 여기에 따른 논리를 부여하는 것입니다. 그런데 너무 많은 부분을 다루다 보니, 실무적으로 접근이 가능한 운영과 관련한 제도에 너무 에너지가 분산돼 있지는 않은지 하는 느낌이 듭니다.

넷째, 현행제도는 재정분석→재정진단→광고안에 의한 건전화계획수립→건전화계획이 정상적으로 잘 이행되고 있느냐 하는 이행평가의 시스템으로 흘러가도록 되어 있습니다. 그런데 여기에 재정분석·평가가 하나 끼어들면 이 흐름에 어떤 변화가 올 것인지 하는 부분이 판단되어야 합니다. 예상하기에는, 자연히 재정분석·재정평가에 많은 비중을 둔 다음에 재정진단에 간다고 하지만 재정진단 쪽은 완전히 소외될 수밖에 없을 것입니다.

그렇다면 이 현행제도가 가장 비중을 두고 있는 부분이 어떤 면에서 보면 재정진단 쪽인데, 그러면 재정진단의 역할은 포기하는 것이냐 하는 것에 대한 점검이 있어야 됩니다.

그리고 현행제도는 이 시스템을 통해 연결돼 있는데, 재정분석·재정평가 이원적으로 운영된다면 현행제도와 무슨 차별화가 있으며, 어떠한 우수한 점이 있는지 분명히 나와야 합니다.

그런데 논문에는 재정분석 쪽을 다룬 내용은 대충 현재의 재정상태가 어떻게 되어 있느냐 하는 것과 거기에 따른 투자나 사업실적까지도 지표를 통해서 보는 것이고, 재정평가 쪽은 재정분권·재정운영체계 속에서 책임성을 담보하기 위한 장치로 나오며, 그 후속적인 조치로서 인센티브, 페널티 제도를 연계시키자는 내용입니다. 그러면서 결국 5개년, 10개년 동안에 재정운영의 어떤 흐름을 보면서 평가한다는 내용

으로 되어 있습니다.

양 제도가 이론상으로는 분명히 구분되지만 실제로도 과연 구분되는 것입니까? 지표를 보면 알 수 있듯이, 그 결과를 입력해서 통계 내어보면 그렇게 되기는 어려울 것입니다. 따라서 이원화가 아닌 한 가지 제도로 밀고 나가는 것이 더 좋겠다는 생각입니다.

재정분석·평가의 지표체계를 구성하기 위한 2가지를 더 말씀드리겠습니다.

하나는, 지표를 선정해서 최종적인 지표체계를 구성하려면 거기에 이르는 과정의 어떤 도출이 분명히 있어야 되고, 그래서 그것의 통계를 통해 돌려보고 난 후 이것을 확정짓는 단계가 필요합니다. 또 하나는 비계량지표를 집어넣었을 경우에 생기는 문제점을 어떻게 극복해 나갈 것인지 제시해야 합니다.

평가범위와 관련해서 현재 재정분석은 일반회계와 기타 특별회계 부분을 주로 다루고 있으며, 재정진단은 전반적인 지방재정상황을 전체가 보면서 공기업뿐만 아니라 다른 지역 여건까지도 검토하게 되는데, 이 논문에서는 재정분석·평가 모두 지방공기업까지 포함하고 있습니다. 이러다 보면 범위가 굉장히 넓어질 수도 있고, 또 현재 지방공기업에 대한 경영평가·진단을 이 제도와는 어떻게 연결시키면서 운영해 나갈 것인지 생각해 볼 필요성이 있습니다.

또한 평가의 공정성·형평성 확보를 위한 부분과 관련해서 결국 인센티브로 연결될 때 인센티브 규모의 적정선을 어떻게 판단할 것입니까? 자치단체를 유형별로 그룹화해서 인센티브를 주게 될 경우 인센티브의 규모를 어떤 그룹에 어떻게 배정할 것입니까? 논문을 보면, 현재 보통교부세 산정하는 과정에 13개 인센티브 항목이 있습니다. 재원을 이쪽으로 돌릴 경우 자치단체가 과연 어떻게 수용할 것이냐 하는 문제도 있습니다.

실제로 인구 규모와 재정력지수를 통해 자치단체를 그룹화할 경우, 도대체 몇 개의 그룹으로 나누어줘야 문제가 없을까요? 어떻게 보면 자치단체가 그룹화해서 줄어들 수도 있다고 볼 수 있지만, 사실 250개 다 나누어주는 것이 바람직할 수도 있습니다. 그러나 현실적으로 안 되는 부분입니다.

뿐만 아니라, 기본적으로 새로운 평가체제를 구축해서 기존 제도 속에 접목시킬

때 가장 중요한 부분이 인프라를 까는 것입니다. 그리고 서면을 통해 평가작업을 매년 실시해야 합니다. 만약 250개 자치단체를 한다고 할 때, 한 개 자치단체를 하루씩 한다 해도 시간이 얼마나 걸리겠습니까? 결국 이것을 전산처리·통계처리 해줄 수 있는 인력과 장치가 필요하며, 안정성이 있어야 합니다. 이는 한 해 하고 그만둘 부분이 아닙니다. 그러므로 제도적으로 시스템을 구축하는 차원에서 인력과 장비 및 조직을 구성하지 않고서는 어려울 것입니다.

이런 것이 구축되고 난 후, 가장 중요한 것은 정책적인 판단 부분입니다. 정책적인 판단과 자치단체의 수용 등을 잘 검토해야 하고, 이것을 정치적으로 악용해서도 안 됩니다. 현행 제도가 안고 있는 쟁점 부분의 문제가 어디서 생겨나는지에 대해 정치적으로 판단하기 때문에 그런 문제가 생겨나는 부분들이 있는 것입니다. 현행 제도에 근본적인 문제가 있는 것이 아니라는 취지에서 말씀드리는 것입니다.

그리고 광역자치단체에 대한 종합평가의 어느 한 부분으로 말는다고 해도 두 가지 평가가 목적이 다르기 때문에 목적이 다른 것을 이렇게 대체시켜서 활용하는 것은 어려울 것입니다.

● 정기섭 (사회자, 동국대 교수)

다음은 김동완 충청남도 기획관리실장님의 말씀이 있겠습니다.

● 김동완 (충청남도 기획관리실장)

제가 5개월 전에 재정과장으로서 이 일을 검토하고 있었기 때문에 이 재정분석·평가제도가 왜 중요한가? 하는 부분에 대해 새로운 인식을 가져야 될 부분을 강조하고 싶고, 두 번째로 실무를 보면서 느꼈던 이 제도의 문제점에 대해 말씀드리고, 마지막으로 객채기 교수께서 발표하신 내용에 대해 저 나름대로의 견해를 발표하겠습니다.

지금 최대의 화두는 지방분권이고, 그 중에서 가장 중요한 것이 재정분권인데, 재정분권을 주로 말으면서 지방의 권한과 재원이 주어지는 입장이 되었기 때문에 주어

진 재원들을 어떻게 관할지방에 잘 쓸 것인가에 많은 관심을 두었습니다. 사실, 분권을 위한 분권이 중요했던 것이 아니라 그 분권을 통해 국가발전을 하자는 것이었기 때문에, 과연 분권이 국가발전을 이루어줄 수 있느냐 하는 부분에서 상당히 모험을 하고 있다고 생각합니다. 그런 측면에서 재정을 맡고 있는 우리들이 이 부분에 대한 인식을 같이해야 되지 않나 하는 생각입니다.

그 중에서 강조하고 싶은 것은, 지금 현재 논의되고 있는 사항 중 하나인 장기불황에 접어들지 않을까 하는 우려입니다.

우리는 일본이 10년간의 장기불황에 접어들었을 때 어떤 현상이 나타났는지 하는 문제를 깊이 명심해봐야 합니다. 일본도 재산세 과세가 약 45%정도 비중을 차지하고 있는데, 경기가 불황이다 보니 세수가 기하급수적으로 급감했습니다. 주민세 중에서 소득할 경우는 물론이요, 특히 법인의 경우는 적자가 나면 환불해줘야 되기 때문에 기하급수적으로 감소했습니다. 반면 세출부문에서는 경기가 불황에 빠졌기 때문에 경기 부양을 위해 오히려 세출을 늘리는 현상이 생겨 버립니다.

그것을 조달하기 위해 일본은 결국 지방채를 발행했는데, 그 지방채가 2002년도에 194조엔에 이르러서 지금 현재 중앙정부가 600조엔, 지방정부가 194조엔에 이르기 때문에 재정을 가지고 경기를 활성화시키기에는 한계에 봉착한 상태에 도달했다는 점을 깊이 인식해야 합니다.

지금까지 한 3, 40년 동안 경기가 상승경제를 해왔기 때문에 연말에 가면 꼭 세수가 남아서 정리추경에서 못 썼던 것을 쓰던 습성이 되어 있는 우리들이 과연 하강경제를 어떻게 관리할 것인가라는 측면에서 이러한 것이 대단히 중요하고, 거기에 대해서 재정을 맡고 있는 학회 또는 공무원들이 인식을 깊이 할 필요가 있습니다.

그 측면에서 생각할 수 있는 워닝시스템들이, 다시 말해 그런 불황으로 가고 있느냐 아니냐를 보여 줄 수 있는 것들이 재정분석·평가제도이고, 그것과 관련해서 도입하는 것이 복식부기입니다. 그리고 작년에 하려다 못한 결산제도도 상당히 중요한 일임에도 불구하고 우리가 그것을 주목하고 있지 않는 듯합니다.

그런데 어차피 분석제도가 되든 복식부기제도가 되든 지금 통계를 얻을 수 있는 통계정보가 한계가 있고, 또 그러한 통계를 수집하는 과정에서 자치단체들의 노력이

과거에는 합동작업을 해서 냈는데 이런 것들이 어려워지다 보니 사실 전산화시켜내지 않고서는 이런 워닝시스템을 제대로 가동할 수 없습니다.

그렇기 때문에 그것과 관련해서 표준정보시스템을 도입해서 모든 재정정보가 자동적으로 수립·산출될 수 있는 시기에 가면 워닝시스템이 작용하겠는데, 아직 그렇지 못한 상태에서 정부가 내년부터 재정을 지방에 넘겨주기 때문에 재정을 맡고 있는 우리들이 이 문제에 대해서 깊이 관심을 갖고 재정을 운영해야 되지 않을까 생각합니다.

그리고 작년, 재작년도에 재정분석제도를 운영하면서 고친 것이, 원래 종합점수를 내서 자치단체를 1등부터 꼴등까지 발표하는 것이었는데, 그러다 보니 재정분석제도가 왜곡현상이 부쩍 많이 발생하고 있습니다. 왜냐하면 평가지표에 대해 가중치를 어떻게 부여하느냐에 따라서 달라질 수 있는데, 그 가중치를 부여한 것들이 어떤 유의성을 갖는가 하는 부분에 대해서 아직 검증되지 않은 상태이기 때문에 종합점수 내는 부분을 없애고, 일단 학계로 하여금 그 자치단체의 재정지표들이 어느 순위에 있는지, 전국의 평균 속에서 얼마나 있는지 볼 수 있게끔 지표별로 발표하는 방식으로 앞으로 이 제도의 발전을 기대하는 의미에서 과제를 바꾸었습니다.

그래서 내년도에 교부세가 17조로 늘어나고, 양여금은 없어지고, 균특이 4조로 가고, 이번에 국고보조금이 지방이양분은 4조원이 되고, 국고보조로 남는 것이 8조원이 되면 국가로부터 가져가는 돈의 76%가 결국은 자치단체 자율권에 맡겨지기 때문에 아까와 같은 재정시스템에 대해서 깊은 관심을 가지고 개선해 나가는 것이 중요합니다. 바로 이 점에 인식을 같이해야 할 것입니다.

지금 재정분석제도에 있어서의 문제점은, 지표간의 상관분석을 해봤더니 지금 현재 건전성을 주고 있는 재정자립도와 재정력지수가 거의 0.9정도까지 상관계수를 보이고 있기 때문에, 이 지표에 가중치를 부여하지 않고 그대로 점수를 합산해 버리면 재정력이 좋은 곳은 더 좋게 나타날 수밖에 없는 현상을 보이기 때문에 종합점수를 안 냈던 것입니다. 이처럼 변별력이 없는 지표에 대해서는 개선할 필요가 있는데, 그 부분을 앞으로 연구할 필요가 있지 않나 싶습니다.

다만, 등급화할 때 어떻게 등급화할 것이냐 하는 것이 문제입니다. 앞서 꼭채기

교수께서 “전국의 평균치를 기준으로 해서 표준점수를 가지고 표준점수화 해서 등급화하자.”는 좋은 의견을 주셨는데, 저도 그런 관점에서 접근하긴 했지만 계량적인 것까지는 접근하지 못했습니다.

이는 앞으로 생각해 볼 필요가 있는데, 다만 등급간에 점수구간을 100에서 0을 주자 하셨는데 그것은 조금 문제가 있는 것 같습니다. 왜냐하면 아직 지표간 변별력이 있다고 검증되지 않은 상태에서 지표를 100에서부터 0을 주게 되면 구조적으로 어떤 지표 2~3개에서 약점을 가지고 있는 자치단체는 월등히 나쁘게 나올 수밖에 없는 문제가 있기 때문에, 지표에 대한 가중치가 검증되기 전까지는 기본점수를 어느 정도 줘야지만 어떤 한 지표가 과도하게 종합점수에 영향을 덜 주지 않을까 하는 생각이 듭니다.

따라서 이 지표의 상관관계라든가 변별력을 충분히 검증한 이후에 종합점수를 내는 방식으로 가는 게 옳다고 봅니다. 지금 종합점수를 내버리면 그 의미가 과연 무엇인가 하는 부분에 상당히 의문이 있고, 자치단체 간에 억울한 점들이 많이 나타날 것입니다.

비계량적 평가와 관련하여 지금은 종합평가방법으로 비계량적 방법을 하는데, 사실 재정정보가 계량적 정보보다 비계량적 정보가 더 많습니다. 지방채에 대해 현지 점검해 오고, 채권에 대해 현지 점검해 오고, 채무에 대해 점검해 오고, 교부세과는 교부세과 나름대로 공기업과는 공기업과대로 재정정보들이 있는데, 어떤 자치단체가 잘하더라 하는 정보가 끊임없이 수집되고 언론에 보도되고 있습니다. 자치단체별로 비계량화된 정보를 데이터베이스화하면 지표가 보이고 있는 의미를 해석할 수 있는데, 아직은 왜 이 자치단체보다 이 자치단체가 낮고, 작년도에는 이 자치단체가 좋았는데 이 지표에서 왜 나빠졌는지 하는 부분에 대해서는 해석할 수 있는 것이 없습니다. 다시 말해서 이 지표를 검증해 볼 방법이 없는 것입니다.

그런데 자치단체별로 비계량적정보들을 데이터베이스화해서 수집해 놓으면, 지표간의 차이가 왜 생겼고, 작년에 비해 어떤 특정 자치단체가 월등히 어떤 지표가 높아졌고 어떤 지표가 낮아졌을 때 그 원인이 무엇인가를 찾아내는 데 도움이 될 것으로 봅니다. 그 지표를 가지고 검증하다 보면, 지표의 문제점, 예를 들어 산식의 문

제점이 있었는지 어떤 기준치가 문제가 있었는지 하는 부분을 검증해 낼 수 있지 않을까 하는 측면에서 제가 볼 때는, 비계량지표들을 활용해 나간다면 지표의 발전에 상당히 도움이 될 것이라 생각합니다.

평가군을 분류할 때 꼭 교수께서 제안하시기는 특별시·광역시와 도를 한 평가군으로 통합하자는 것인데, 그것은 좀 문제가 있는 것 같습니다. 제 생각에는 광역시·특별시를 합하는 평가군에 경기도도 합해도 괜찮을 것 같습니다. 경기도는 거의 도시행정 성격이 많기 때문에, 제가 볼 때 특별시·광역시·경기도까지 포함해도 특성군들이 비교분석에 도움이 되지 않을까 하는 생각입니다. 도는 시스템 및 여러 가지 요소들이 다르고, 자기가 직접 집행하는 것이 다르기 때문에 그렇게 분류하면 좋을 것 같습니다.

마지막으로, 자치단체별 정보의 D.B구축관계는 각 재정과에서 자치단체별로 할 수 있도록 컴퓨터프로그램을 개발해 냈는데, 누가 재정정보를 수집해서 D.B에 입력할 것인가 하는 문제에 봉착하다 보니 인력의 한계가 있어서 결국은 못했습니다. 그래서 이 부분에 대해서는 꼭 교수께서 지방재정평가센터를 만들자고 하셨는데, 제가 볼 때는 지방행정연구원 같은 것과 학회가 조인트가 되어서 지방재정평가센터를 수립하면, 학계에서도 연구차원에서 좋고 재정분석·진단제도 발전에 크게 도움이 되지 않을까 하는 생각이 듭니다.

● 정기섭 (사회자, 동국대 교수)

다음은 김인룡 목포대 교수께서 말씀하시겠습니다.

● 김인룡 (목포대 교수)

곽채기 교수께서 발표한 논문의 핵심주제는 지방재정에 대한 분석과 평가입니다. 그런데 분석과 평가의 전제가 되는 부분 중에 아쉬운 부분이 있어서 우선 그것부터 언급하고자 합니다.

우리가 재정, 즉 살림을 분석한다는 것은 “이 집 살림상태가 어떠냐” 하는 것이

고, 평가를 하는 것은 “네 살림상태에서 얼마나 살림을 잘했느냐” 하는 것일 것입니다. 그러면 “네 집 살림상태가 어떠냐”, “살림형편이 어떠냐” 고 물어보려면 여러 가지 이야기를 할 수 있을 것입니다. 가령 “빚이 얼마냐”, “지금 얼마짜리 집에서 사느냐”, “자동차는 무슨 모델이냐” 등등 여러 가지가 있겠지만, 제일 중요한 살림살이를 나타내는 지표라 하면, “한 달에 얼마를 버느냐”, “일년 소득이 얼마냐” 하는 것일 것입니다. 따라서 지금 정확하게 재정분석을 하기 위해서는 우선 주민소득 통계가 나와 있어야 합니다.

그런데 우리나라의 경우 지금 현재 지역 내 총생산의 통계만 있지 주민소득 통계가 없습니다. 단적으로 전라남도의 경우 며칠 전 뉴스를 보니까 9개 도 중에서 GRDP(지역내총생산)가 네 번째 순위라는데, 그러면 실제 전라남도가 네 번째로 잘사는 도이냐 하면 그것은 아닙니다. 그렇게 잘사는 도면 재정자립도는 왜 제일 꼴찌이며, 최소생계비 지원받는 대상자는 왜 제일 많으며, 자동차 보유대수는 왜 제일 적습니까? 이 모든 통계수는 최하위임에도 불구하고 GRDP는 네 번째인 것입니다.

GRDP라는 것은 주민들의 소득을 반영해 주지 못합니다. 제가 알기로는, 실제 광주 지방 국세청 산하에서 세수의 절반 가까이가 여수에서 나오는 것으로 알고 있습니다. 그러나 여천공단에서 나온 생산이 전체 전라남도민의 소득과 연결되는 것이 아닙니다. 그렇기 때문에 주민소득통계가 없는 상태에서 재정력이 어떻다, 살림살이가 어떻다 지수를 평가하는 것은 큰 의미가 없다고 봅니다. 무엇보다도 GRDP 대신에 빨리 주민소득통계가 작성되어야만 분석·평가의 의미가 있는 것입니다.

또한 광채기 교수께서 광역자치단체의 재정평가지표체계와 기초자치단체의 재정평가지표안을 만들어 놓으셨습니다. 그런데 모든 평가가 다 그렇습니다만, 지표설정이 얼마큼 적절하게 잘됐느냐 하는 것이 가장 중요한 평가의 성공을 가늠하는 잣대라고 봅니다. 그래서 지표설정 자체가 얼마큼 잘됐느냐, 또 그것을 얼마큼 정확하게 측정했느냐 하는 것이 평가의 가장 요체가 됩니다.

그런데 논문을 보면 광 교수께서도 실제로 평가지표 중에서 제일 중요한 것, 또 중요하면서도 우리가 빠뜨리기 쉬운 것들이 자치단체장과 지방의원들 사이의 모럴헤저드 문제에서 선심성 사업이 많다든가, 그렇기 때문에 시민통제 등과 같은 것들이

앞으로 평가가 된다면 평가의 기본방향은 이런 식으로 되어야 한다는 내용들을 써 주셨습니다. 그런 내용들을 주장하셨는데, 막상 <표 9>와 <표 10>의 내용의 지표들을 보니까 그런 내용들을 밝힐 수 있는 지표가 굉장히 약한 것 같습니다. 그러다 보니 앞에서 주장하신 방향과 실제 평가지표가 일관성 있게 매치가 안 되는 부분들이 아쉽습니다.

실제 평가지표들을 볼 때 지방 개혁성부터 보면, 재정개혁과 예산편성의 연계성·예산편성 전 투융자심사, 그리고 효율성에서 보면 경상경비 증감율·투자비 비율증감율 등등이 있습니다. 그러면 단적으로 자치단체장과 지방의원들이 서로 재선을 위해 선심성 사업을 크게 벌였다고 해봅시다. 실제 그 자치단체에서 꼭 필요하지도 않은데 표를 얻기 위해 큰 군민회관을 지었다든지 대규모 체육관을 지었다고 할 경우에, 그것이 투자우선순위가 높지 않은데도 자치단체장이라든가 의원들이 서로 뜻이 맞으면 얼마든지 중기재정계획에 반영할 수 있고, 예산편성 상 투융자 심사에도 좋게 평가할 수가 있습니다.

그런데 예산을 많이 배정하면 경상비 비율이 낮아지고 투자비 비율이 높아집니다. 따라서 여기 지표대로 본다면 좋은 점수를 얻을 수 있는 것입니다. 그렇지만 꼭 그렇게 평가가 높았다고 해서, 예산재정운영을 잘했다고 높은 점수를 줄 수는 없는 것입니다.

그래서 그런 부분을 보장할 수 있는, 즉 내부통제시스템이 중요합니다. 우리가 평가라고 하는 것도 통제의 일종인데, 아무리 외부통제를 잘하려 해도 한계가 있는 것입니다. 그래서 내부통제시스템이라는 것이 중요합니다. 이런 내부통제시스템이 제대로 작동할 수 있어야 한다는 주장을 시민통제 같은 것으로 앞서 표시하셨는데, 그것을 지표로 만들어놓지는 못한 것 같습니다. 그런 부분을 좀더 보완한다면 더 좋은 지표가 되지 않겠는가 생각합니다.

● 정기섭 (사회자, 동국대 교수)

다음은 정현을 행자부 재정정책과장께서 말씀하시겠습니다.

● 정현율 (행정자치부 재정정책과장)

상당 부분 저희 행정자치부가 지금 구상하고 있는 내용하고 일치된 부분이 많습니다. 그런데 근본적으로 출발틀이 다른 것이 있는데, 우리가 볼 때 현행 재정분석제도는 현재의 재정상태를 분석하는 데 머무르고 있기 때문에 그것을 발전·진화시켜서 자치단체가 얼마나 노력했느냐, 얼마나 재정분석상태가 나아졌느냐 하는 것을 반영하는 동태평가로 바뀌보겠더라는 취지에서 시작됐는데, 발제하신 분은 계속 이원화하는 것으로 발표해 주셨고, 거기에 대해 이상용 박사께서 좋은 지적을 해주셨습니다.

우리가 생각하고 있는 내용은, 지금 현재 분석제도를 보완·발전시켜서 그것을 조금 분별력 있게 해주고, 객관성 및 공정화해서 그것을 그룹화·서열화 발표해서 내부통계시스템이 작동하도록 하는 데 본 취지가 있습니다. 현재 정부 내에서 이것은 논의단계에 있고, 그 진행상황을 말씀드리자면 지난번에 재정세제전문위원회와 지방분권위원회에 보고해서 상당히 많은 지적을 받은 바 있고, 거기에 대해 지금 보완을 하고 있습니다.

앞으로 행정자치부가 이 평가제도를 어떻게 끌고 갈 것인가에 대해 굉장히 궁금해하실 것 같은데, 지금 방향이 잡힌 것이 아니기 때문에 생각하고 있는 기본적인 구상만 말씀드리겠습니다. 지금 우리가 생각하고 있는 것은 과거의 분석제도·평가제도와는 질적으로 다릅니다. 우리는 어디까지나 자치단체들 스스로 내부자율통계시스템이 작동하도록 해서 재정운영의 건전성이 높아지도록 하는 데 초점을 맞춘 것이지, 이것을 부당하게 계획해서 재정운영에 간섭하겠다는 의도는 전혀 없습니다.

현재 분석지표를 가지고 평가해서 지금 상당 부분 구상하고 있는 것이 반영됐는데, 지방자치단체 재정상태를 중·횡적으로 해부해서 지역주민사회 및 시민사회에 공개하고, 지역 언론이나 지방의회에 공개해서 스스로 내부작동시스템이 작동해서 자율 통제하도록 해보자는 데에 초점이 맞춰져 있는데, 결국 이것은 지방의 자율성을 확대하는 데 기본전제가 됩니다.

재정분권 로드맵을 추진하는 과정에 있어서 금년도부터는 본격적인 가시화작업에 들어갔습니다만, 항상 애로와 한계를 느끼는 것이 중앙정부에서 지방정부에 대한 신

뢰·믿음이 근본적으로 부족하다는 것입니다. 이대로 다 넘겨줬을 때 과연 자치단체에서 제대로 운영할 수 있겠느냐 하는 점 때문에 우리는 굉장히 어렵습니다. 그래서 저는 자치단체가 모든 권한을 넘겨받더라도 스스로 잘할 수 있는 통제시스템을 마련해 준다면 중앙에서 믿고 더 대폭적인 권한을 내려줄 수 있다고 생각합니다.

한 예로 최근 경험했던 것이 지난번 지방분권위원회에서 지방조달제도를 자치단체에 위임하는 문제였습니다. 지금까지 중앙정부에서 자치단체의 계약을 대행해 주는 명분 중의 하나가 자치단체에 대형공사계약까지 맡길 수 없다, 믿을 수가 없다는 논리였습니다. 그것에 대한 대응논리로서, 단체장들이 계약에서 부조리하는 등의 근본적인 문제가 있어서, 그렇다면 거기에 대해 “시스템 쪽으로 보완하겠다, 지방계약권을 만들겠다. 그러니까 지방자치정신·시대에 맞게 지방계약권을 자치단체에 이양해 달라.” 해서 상당히 좋은 결론을 얻고 있는데, 그런 맥락으로 보면 되겠습니다. 스스로 잘할 수 있다는 시스템을 만들어놓은 후 권한을 당당하게 달라고 할 수 있는 것이 바람직하다고 생각합니다.

둘째, 이것을 단순히 줄을 세워서 자치단체를 통제하겠다는 의도가 아니냐 하는 시각이 있는데, 절대 그렇지 않습니다. 제가 근본적으로 구상하고 있는 것은, 재정평가제도를 통해 지방재정운영성고가 개선되는 측면으로 운영해야 되겠다는 것입니다. 그래서 가급적이면 분야별로 잘하는 자치단체, 못하는 자치단체를 구분해서 발표함으로써 각 자치단체의 장점이 무엇이고 약점이 무엇인지 분명히 알 수 있도록 해서 경영 개선에 도움이 되도록 하겠다는 것입니다.

지금 대부분의 자치단체들이 이런 생각을 가지고서 재정운동을 잘하고 있는데, 일부 자치단체에서 재정운동을 잘못함으로써 그것이 전체 자치단체가 잘못되는 것 마냥 매도를 당하다 보니, 굉장히 억울하다는 생각을 가진 사람이 많을 것입니다. 그래서 적어도 새로 시작되는 평가제도에서는 분명히 옥석을 구별해서 잘하는 자치단체는 제대로 평가를 받고 그에 상응하는 인센티브를 받도록 해줘야 되겠다는 생각입니다.

궁극적으로 예산회계시스템 개혁이 이루어지고 있는데, 예산회계시스템이 2007년 참여정부 임기말 정도에 도입될 것으로 생각되지만, 시스템 구축이 되면 사실은 상

당 부분 이 평가제도가 포함될 수도 있고, 또 같이 복합적으로 운영할 수 있는 부분이 많습니다.

자연적으로 새로운 회계제도를 통해 자치단체의 성과를 측정할 수 있는 성과지표가 많이 나와 주기 때문에, 결국 그것에 연계해서 진화되고, 지금 현재 하는 것은 과도기적 성격이 될 소지가 많습니다. 물론 예산회계제도 개혁의 구체적인 형태가 나오지 않았기 때문에 단언적으로 말씀드릴 수 없지만, 장기적으로 그렇게 할 것이 아닌가 하는 생각입니다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은, 자치단체의 부담을 최소화해주겠다는 데에 초점을 맞출 생각이라는 것입니다.

첫째, 지금도 자치단체를 평가·분석하고 있는 것이 굉장히 많은데, 거기에다 또 새로운 평가제도를 만든다고 생각하니 굉장히 부담스러울 것입니다. 그런데 제가 서두에 말씀드렸듯이, 절대 이것은 기존의 진단제도를 그대로 두고 새로운 평가제도를 만드는 것이 아니라, 가급적이면 시도 종합평가의 한 파트를 활용함으로써 이중평가가 되지 않도록, 시도 평가의 틀 속에서 이 재정평가가 녹아 들어갈 수 있도록 운영하겠다는 것입니다. 그 구체적인 평가방법에 있어서는 가급적이면 서면평가를 실시하고, 계량평가지표의 비율을 높여서 자치단체에 부담이 많이 가지 않는 방향으로 그렇게 운영하겠다는 것입니다.

결론적으로 다시 한번 말씀드리자면, 우리가 지난 99년부터 지방자치단체장 민선을 하면서 당시에는 자치단체에 제대로 권한도 주지 않은 상태에서 지방자치가 되니까 세상이 바뀌는 양 허겁지겁 분석하고 순위를 정해서 발표했다가 자치단체에서 상당히 반발을 산 경험이 있습니다. 그러나 이것은 그것과는 질적으로 다르다는 것을 다시 한번 강조하는 바입니다.

결코 이는 줄을 세우려거나 자치단체를 통제하려는 것이 아니라, 자치단체가 재정 분야에서 자율성이 많이 확대되니까 거기에 상응하는 책임성 확보를 위한 장치로서 최소한의 장치를 만드는 것이고, 또 이렇게 돼야만 앞으로 참여정부 분권 로드맵을 추진하는 과정에 있어서 지방에 충분한 권한을 이양받을 수 있습니다. 쉽게 말하면 중앙에 믿음을 줄 수 있다는 것입니다.

한 가지만 더 말씀드리면, 앞서 발표하신 것을 보니 지표를 굉장히 야심차게 많이 만들어주셨는데, 지표가 많은 것이 좋을 수도 있고 나쁠 수도 있으나 궁극적으로는 핵심전략지표위주로 요약되어야 되지 않겠느냐 하는 것입니다. 초창기에 종합적으로 평가를 하더라도 해를 거듭하면서, 운영 경험이 쌓일수록 지표가 축소되어서 그야말로 급소를 누르면 전체의 맥을 짚을 수 있듯이 그런 맥이 되는 핵심전략지표를 찾아내어 그것을 중심으로 운영한다면 성과도 극대화되고 자치단체의 부담도 최소화되지 않겠는가 하는 생각입니다.

● 정기섭 (사회자, 동국대 교수)

플로어에서 한두 분만 질의를 받겠습니다. (질문자 없음) 없으신 것으로 알고, 발표자께서 지금까지 나온 질의에 대한 답변을 해주시겠습니다.

● 박채기 (전남대 교수)

사실 첫 술에 배부를 수는 없습니다. 오늘 제가 발표한 이 논문의 의의는 사실 재정평가제도가 무엇인지 아무도 모르는 상태에서 밑그림을 한번 그려봤다는 데 있습니다.

오늘 여러 토론자께서 말씀해 주신 내용들은 재정평가제도가 정말 제대로 뿌리내리고 정착되기 위해서 반드시 해결해야 될 중요한 과제들이라고 보고 그런 점에서 좋은 말씀을 해주셨는데, 오늘 이 발제문을 통해 재정평가제도가 바로 이런 모습을 보여 줄 수 있겠구나 하는 것을 여러분들한테 시범적으로 보여 준 것이라고 평가해 주시기 바랍니다.

그런 관점에서 이것을 바탕으로 앞으로 하나하나 아이тем별로 체계적인 분석과 검토를 해나가면서 이 제도를 정착시키는 노력을 함께 해나가야 되지 않겠나 생각합니다.

다만, 강조하고 싶은 것은 현재의 재정분석·진단제도와 재정분석·평가제도의 차이점은, 실체는 분석제도와 평가제도를 이원화하는 것으로 되어 있으나 분석제도는

그야말로 지방재정운영에 대한 정보창고로서 역할을 해서 결국은 평가제도 중심으로 나가자는 것입니다.

그리고 평가제도도 앞서 정헌을 과장께서 말씀해 주셨듯이, 중앙정부 중심의 통제 제한적인 제도가 아니라 지방자치단체가 재정운영을 해나가는 데 있어서 필요한 재정정보를 제공해 주고, 특히 자치단체를 중심으로 한 지역공동체가 자율적으로 지방재정 거버넌스를 운영하는 데 필요한 정보를 제3자적 입장에서 제공하는 데 그 취지가 있다 이렇게 이해해 주시면 되겠습니다.

● 정기섭 (사회자, 동국대 교수)

오랫동안 고생하셨습니다. 이것으로서 제3섹션 주제를 모두 마치겠습니다.