

지방자치단체 재정평가

The Financial Evaluation of Local Government

윤 영 진

(계명대학교 교수)

- I. 머리말
- II. 재정분석진단제도의 현황
- III. 재정분석진단제도의 평가
- IV. 재정분석진단제도의 개선과제
- V. 맺음말

【Abstract】

This study evaluates the financial analysis and diagnosis system which was introduced by the Ministry of Government Administration and Home Affairs. The criteria of evaluation are validity and reliability of analysing method. The scope of financial analysis and measuring formula of indicators are reviewed. The method of comparison among local governments in various level is also evaluated. This article deals with the criteria to select local governments to be diagnosed.

This article suggests that the indicators outside the financial structure should be developed such as performance indicators, and reviewed on the basis of theoretical background. And a couple of alternatives of reform are also suggested as reform agendas. They are the establishment of financial diagnosis organization, the solution of time lag between financial analysis and financial diagnosis, and the feedback of analysed results in the financial management process.

I. 머리말

지방자치체가 본격적으로 실시되면서 방만한 재정운영에 대한 우려가 높아진 가운데 지방자치단체의 재정평가에 대한 관심이 증대하고 있다. 앞으로 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제가 사전적 통제보다는 사후적 통제의 방향으로 정책방향이 전환되어야 한다는 점에서도 재정평가의 중요성은 매우 크다.

지방재정법 제2조에는 행정자치부장관은 지방재정의 건전하고 효율적인 운영을 위하여 지방재정운영상황의 측정기법을 연구·개발하여 시행하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 제118조에는 재정분석 및 진단에 관한 규정을 둬으로써 1994년에 재정분석 및 진단제도의 법적 토대를 마련하였다.

학계에서도 지방자치단체의 재정상태를 측정하기 위한 연구가 활발하게 이루어졌다. 문헌상으로는 유훈 외(1984)의 『지방자치단체의 재정력 측정지표 개발에 관한 연구』가 최초이다. 그후 한국지방행정연구원(1988,1989)에서 연구가 진행되었으며, 미국과 일본의 재정진단모형에 대한 소개도 함께 이루어졌다. 1990년대에는 지방재정 분석모형을 개발하여 이를 실제 적용해보는 연구가 활발하게 전개되었다. 재정상태의 측정을 위한 지표개발에 관한 연구로는 박완규(1991), 박병희·이재기(1993), 이상용(1993), 배인명(1997) 등의 연구가 있다. 지방재정 평가모형을 개발하여 이를 활용한 연구로는 박완규(1994), 서울시정개발연구원(1995), 김인용(1997), 임성일(1997), 안용식·이종수(1997) 등의 연구가 있다. 또한 김성봉(1998)은 지방채 발행을 위한 신용평가모형을 개발하여 적용한 바 있으며, 윤영진(1998)은 지방재정 진단모형의 이론적 동향을 분석하기도 하였다.

본 논문에서는 지방자치단체의 재정을 직접 평가하는 것이 아니라 재정평가제도에 대한 평가를 시도하고자 한다. 그 대상은 행정자치부가 중심이 되어 도입한 재정분석 및 진단제도이다. 1994년 재정분석진단제도의 도입 이후 본격적인 재정분석은 1998년과 1999년에 시도되었다. 분석의 주된 대상은 1999년에 시도된 분석 및 진단방법에 관한 것이며 이의 성공적인 정착에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 재정분석, 재정진단, 건전화계획 수립으로 이어지는 일련의 과정에 대한 현황과 문제점을 분석하고 이를 토대로 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 재정분석진단제도의 현황

1. 재정분석·진단의 개념 정의

지방정부의 재정상태를 파악하기 위한 방법으로 재정분석(financial analysis), 재정평가(financial evaluation), 재정진단(financial diagnosis) 등의 용어가 혼용되고 있다. 일반적으로 ‘분석’은 어떤 상태의 본질 및 특성을 규명하는 가치중립적 의미가 강한데 반하여, ‘평가’는 일정한 기준에 의해 수준, 중요도 등을 판단하는 가치판단적 의미가 강한 개념이다. 그리고 ‘진단’은 문제의 본질 또는 원인을 정밀하게 조사하는 의미로 사용된다. 이러한 용어의 차이는 분석 및 평가의 목적, 방법, 운용상의 특성 등과 관련되어 있다(윤영진, 1998: 1).

그러나 이들 용어는 엄밀하게는 구분될 수 있겠지만 넓은 의미의 개념으로 이해할 때 서로 공통된 의미를 갖고 있다. 다만 평가의 목적 또는 방법 등의 관점에서 볼 때 대체로 재정분석 및 재정평가는 여러 자치단체간의 비교 분석을 하는 경우 적합한 용어이고, 재정진단은 특정 자치단체의 재정상태를 정밀하게 조사하는 의미로 사용할 때 더 적합한 용어라고 볼 수 있다.

1994년 지방재정법 개정에 의해 도입된 지방재정진단제도를 보면 이들 개념을 서로 구분하여 사용하고 있다. 재정분석은 자치단체의 장이 작성·제출한 「재정보고서」를 기초로 재정현황과 운용실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 의미한다. 재정진단은 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 저하된 자치단체 및 재정위기가 우려되는 자치단체를 대상으로 정밀분석을 실시하여 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정을 말한다. 지방재정법 제118조 제2항에는 “행정자치부장관 및 시·도지사는 제1항의 규정(재정운영에 관한 보고 등)에 의한 보고서 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 지도를 할 수 있다. 이 경우 그 분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 따로 재정진단을 실시할 수 있으며, 필요한 경우에는 그 결과를 공개할 수 있다”고 규정하고 있다.

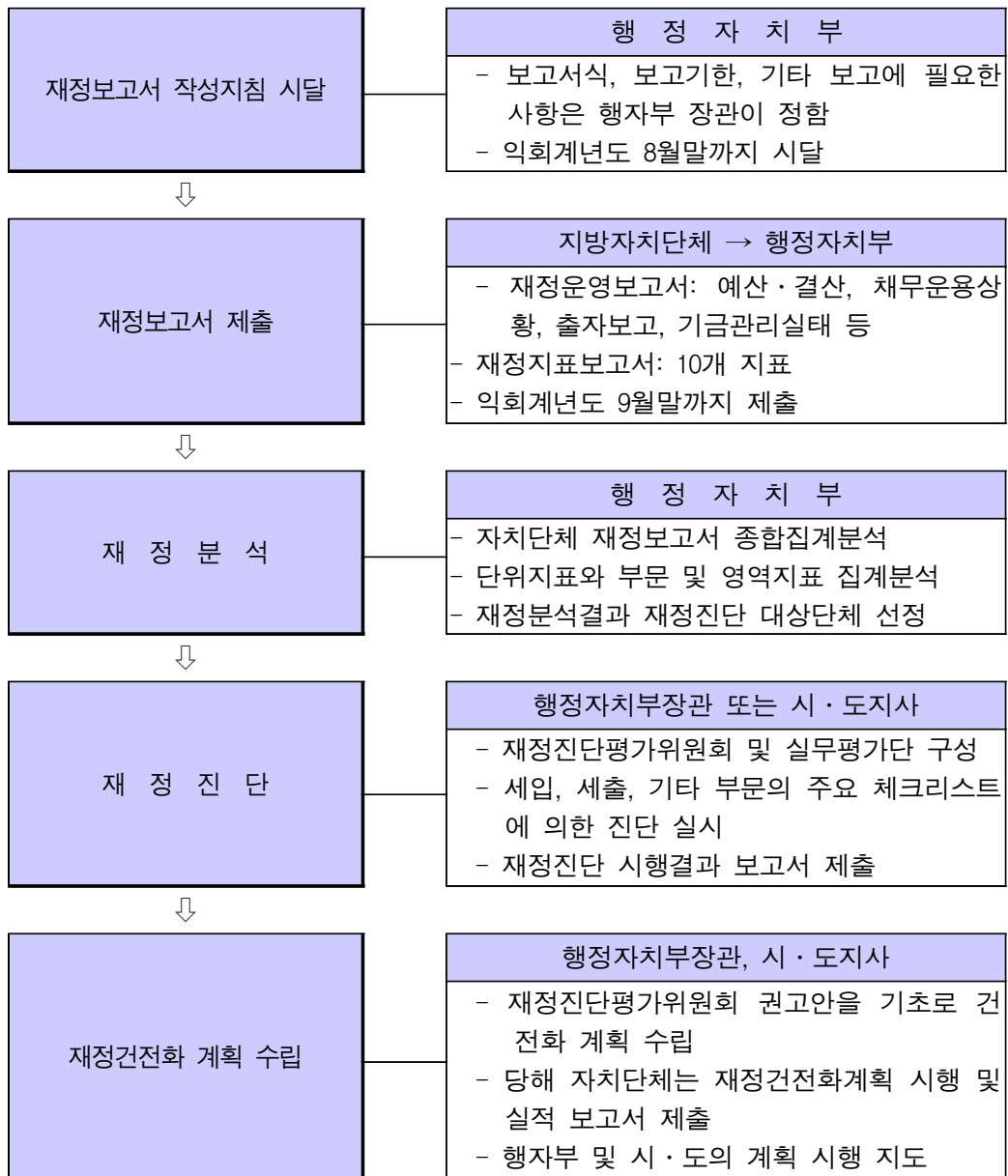
2. 현행 재정분석·진단체계

현재 지방재정법에 의해 운영되고 있는 재정분석·진단체도는 재정보고서 제출, 재정분석, 재정진단, 재정건전화계획 수립 등의 단계로 이루어져 있다. 행자부 장관이 재정보고의 서식, 보고기한, 기타 보고에 필요한 사항을 익회계년도 8월말까지 시달하면 각 자치단체는 재정보고서를 익회계년도 9월말까지 제출한다. 재정보고서는 재정운영보고서와 재정지표보고서로 구분된다. 재정운영보고서는 예산·결산, 채무운용상황, 출자보고, 기금관리실태, 중기재정계획, 지방비부담, 투융자심사, 기타 재정운영상황에 관한 내용이 포함된다. 현재 각 자치단체가 작성 제출하는 재정보고서는 ①예산 및 결산보고서, ②지방채 발행 및 운영보고서, ③출자보고서, ④기금관리실태보고서, ⑤중기지방재정계획운영보고서, ⑥국가 및 시·도비 보조금 지방비 부담보고서, ⑦투융자사업 예산편성보고서, ⑧기타 통계자료이다. 재정지표보고서는 재정운영상태를 영역별로 설정한 10개의 지표에 따라 지수를 산정하여 분석한 보고서이다.

재정분석 단계에서는 자치단체 재정보고서의 종합집계분석, 단위지표와 부문 및 영역지표의 집계분석을 하고 이를 공개하며, 재정분석결과를 토대로 재정진단 대상단체를 선정한다. 재정진단 대상단체가 선정되면 재정진단평가위원회 및 재정진단실무평가단을 구성하여 세입, 세출, 기타 부문의 주요 체크리스트에 의한 진단을 실시한다. 재정진단평가위원회는 재정진단 시행결과 보고서를 행자부장관 또는 시·도지사에게 제출한다. 그리고 행자부는 재정진단평가위원회가 제출한 권고안을 기초로 건전화 계획을 수립하며, 당해 자치단체는 재정건전화계획의 시행 및 실적 보고서를 제출한다. 행자부 및 시·도는 제출 내용의 현지 확인 등 절차를 통해 계획대로 시행되도록 지도한다.

이러한 지방재정분석·진단체도의 운용체계를 그림으로 그리면 <그림1>과 같다.

<그림 1> 현행 지방재정분석·진단체계



3. 재정분석제도

1) 1998년도의 재정분석

1994년 12월에 개정된 지방재정법에 근거하여 1996년도와 1997년도에 재정분석을 실시한 바 있다. 지방자치단체가 작성 제출한 재정보고서를 1996년도에는 기본적인 8개 항목, 1997년도에는 재정능력, 재정운용, 재정노력 등을 추가하여 3개 분야 총 18개 지표에 의해 분석하였다. 그러나 재정분석 과정에서 객관적이고 합리적인 지표개발의 미흡, 재정진단에 대한 인식의 부족 등으로 실효를 거두지 못하였다 (행정자치부, 1999: 8).

1996년과 1997년의 분석경험과 재정분석·진단모형을 개발하기 위한 용역 결과를 토대로 1998년도에 새로운 분석지표를 개발하여 처음으로 전 자치단체를 대상으로 한 재정분석을 실시하였다. 그리고 재정분석·진단제도를 객관적인 틀 속에서 일관성 있게 추진해 나가기 위해 행자부 훈령으로 「지방재정분석·진단실시규정」을 마련하였다.

이 때의 재정분석방법은 지방재정운영을 4개 부문 7개의 기준지표로 분석하고 각 기준지표에 가중치를 부여하여 1,000점 만점의 「지방재정 종합지표」를 설정하는 방식이었다. 그 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 1998년도의 지방재정분석방법

평가목표	기준지표	점수
지방재정종합지표	7개 기준지표	1,000
자주성	① 재정자립도	200
	② 1인당 지방세수력	100
효율성	③ 투자비 비율	200
	④ 가용재원율	100
안정성	⑤ 채무상환비 비율	200
	⑥ 1인당 채무부담액	100
노력도	⑦ 자체수입 징수율	100

이렇게 마련된 종합지표에 의해 동급 자치단체 수준별(특별·광역시 / 도 / 시 / 군 / 자치구)로 순위를 발표함으로써 상당한 반향을 불러 일으켰다. 그러나 재정자립도가 높은 단체가 종합지표도 높게 반영되고 재정운영의 노력도와 안정성 등의 반영이 미흡한 점 등이 문제점으로 부각되었다. 일부 자치단체에서는 산정기준의 개선과 보완을 요구하기도 하였다. 그리고 재정진단과 재정건전화 계획의 수립에 관한 구체적인 실천방안은 마련되지 않았다.

2) 1999년도의 재정분석

1999년에는 한국지방행정연구원의 용역결과를 토대로 기존 분석기법을 개선 보완하였다. 그 내용은 재정분석지표의 보완과 재정진단 실시방법 및 재정건전화계획 수립모델의 정립이었다. 이때 새로 개선 보완된 재정분석방법은 지방재정운영을 2개 부문 4개 영역 10개 단위지표로 분석하고, 단위지표는 서열화, 부문 및 영역별 지표는 등급화하는 방식이다. 분석지표의 내용과 성격 및 활용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 1999년도의 지방재정분석방법

분석부문	건 전 성		효 율 성	
	자주성	안정성	생산성	노력성
분석단위	①재정자립도 ②재정력지수	③경상수지비율 ④세입세출충당비율 ⑤지방채상환비율	⑥재정계획운영비율 ⑦세입예산반영비율 ⑧투자비비율	⑨자체수입증감율 ⑩경상경비증감율
성 격	- 재정상태분석 - 자치단체 재정력 측정	- 재정구조분석 - 재무구조, 수지의 탄력성 측정	- 재정관리분석 - 재정운영의 계획성, 재원배분의 합리성 측정	- 재정노력분석 - 세입징수, 예산 절감 노력 측정
활 용	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단 대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수기관시상 기준	

그리고 10개 단위지표의 구체적인 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 단위지표의 산정방법

	지 표 의 개 념	산 정 방 법
자 주	① 재정자립도 ○세입측면을 고려하여 자체수입(지방세+세외수입)이 전체예산규모중 차지하는 비율을 나타내는 지표로 당해 지방자치단체의 재정자립의 정도를 의미함 ○국가로부터 지원받는 의존수입인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 외부로부터 차입하는 지방채를 공제한 순수재정자립여건을 표시하는 지수임	$\frac{\text{지방세+세외수입}}{\text{일반회계 세입결산액}} \times 100(\%)$ ※ 일반회계를 대상으로 작성
	② 재정력 지수 ○기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로 ○기준재정수요액대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 자주기반이 좋은 것을 의미	$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100(\%)$ ※ 일반회계를 대상으로 작성 · 기준재정수요액:28개 측정항목(2000년 12개로 개정) · 기준재정수입액 : 11개 보통세목
안 정	③ 경상수지비율 ○경상경비의 일반재원 수입 총당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로 ○일반재원 세입결산액 대비 경상경비비율로 측정하며 비율이 낮을수록 재무구조의 탄력성이 좋은 것을 의미	$\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원결산액}} \times 100(\%)$ ※ 일반회계를 대상으로 작성 ※ 경상경비 : 당해 회계년도 결산결과 세출과목의 인건비+관서운영비+경상적경비 ※ 일반재원결산액 : 당해 회계년도 결산결과 세입과목의 지방세+경상적세외수입+보통교부세+조정교부금
	④ 세입·세출총당비율 ○세출소요액을 당해년도 세입으로 총당할 수 있는 능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로 ○일반 및 기타특별회계의 세입결산액대비 당해년도에 지출하여야 할 세출소요액의 비율로 측정	$\frac{\text{세출소요액}}{\text{세입결산액-조정총용액}} \times 100(\%)$ ※ 일반·기타특별회계를 대상으로 작성 ※ 세출소요액 : 당해 회계년도 세출결산액+이월사업비+국도비사용잔액+국도비보조사업미부담액+지방채미상환액(원금+이자) ※ 세입결산액 : 당해 회계년도 결산결과 세입총액
성	⑤ 지방채상환비율 ○세입·세출예산을 동시에 고려한 지표로서 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원중 지방채와 채무부담원리금 상환액을 나타내는 지표 ○지표값이 낮은 것이 바람직하며 지표값이 높을수록 지출의 탄력성이 저하됨	$\frac{\text{최근4년간 평균지방채무상환액}}{\text{최근4년간 평균일반재원결산액}} \times 100(\%)$ ※ 일반·기타특별회계를 대상으로 작성 ※ 일반재원=지방세+경상적세외수입+보통교부세+조정교부금 ※ 지방채무상환액 : 지방채원리금+채무부담상환액 · 상환액중 제외되는 경우 : 기간중 조기상환액+차환액+국고보조금·증액교부금·지방양여금으로 지원하는 지방채상환액 · 상환액중 포함되는 경우 : 다른회계 또는 공사·공단 의 채무상환액을 일반 및 기타특별회계서 전출 및 지원한 금액(채무상환전출금 등) ※ 지하철사업을 공기업특별회계(직영기업)로 운영하는 단체(인천)는 다른 자치단체와의 형평성 차원에서 대상회계에 포함하여 작성

지 표 의 개 념		산 정 방 법
생 산 성	<p>⑥ 재정계획운영비용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정계획상 투자사업계획의 실제예산반영정도를 나타내는 지표로 ○ 지방재정계획의 사업비대비 당해 회계년도 사업예산액의 비율로 측정하며 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미 	$\frac{\text{최종사업예산액}}{\text{지방재정계획의 사업비}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 일반·기타·공기업특별회계를 대상으로 작성 ※ 최종사업예산액 : 당해 회계년도 최종예산의 사업예산총액 ※ 지방재정계획의 사업비 : 당해 회계년도 전년도에 수립·확정한 중기지방재정계획의 사업예산총액
	<p>⑦ 세입예산반영비용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 세입예산의 계획성 즉 예측능력 측정과 세입예산의 확보노력을 측정하는 지표 - 비율이 100%에 근접할수록 세입예산의 계획적 운용을 의미 - 세입예산액이 순수세입결산액에 접근할수록 세입징수를 위한 노력도를 측정할 수 있음 	$\frac{\text{세입예산액}}{\text{세입결산액-전년도이월액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 일반회계를 대상으로 작성 ※ 세입예산액 : 당해 회계년도 최종예산액 ※ 세입결산액 : 당해 회계년도 세입결산액 ※ 전년도이월액 : 전 회계년도에서 당해 회계연도로 이월된 금액
	<p>⑧ 투자비비용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 투자사업비의 전체결산액중 점유비를 나타내는 세출분석지표로 ○ 사업비결산액대비 세출결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미 	$\frac{\text{사업비결산액}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 일반·기타특별회계를 대상으로 작성 ※ 지하철사업을 공기업특별회계(직영기업)로 운영하는 단체(인천)는 다른 자치단체와의 형평성 차원에서 대상회계에 포함하여 작성 ※ 사업비결산액 : 당해 회계년도 결산결과 사업비 총액 ※ 세출결산액 : 당해 회계년도 결산결과 세출총액
노 력 성	<p>⑨ 자체수입증감율</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 자체수입의 연도간 증감상황을 나타내는 세입분석 지표로 ○ 전년도 자체수입결산액대비 당해연도 자체수입결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입징수노력이 좋은 것을 의미 	$\frac{\text{당해연도 자체수입결산액}}{\text{전년도 자체수입결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 일반·기타특별회계를 대상으로 작성 ※ 자체수입결산액 : 당해 회계년도 세입결산결과 지방세+경상적세외수입
	<p>⑩ 경상경비증감율</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석 지표로 ○ 전년도 경상경비 결산액 대비 당해연도 경상경비결산액의 비율로 측정하며 비율이 낮을수록 경상경비의 절감효과가 높은 것을 의미 	$\frac{\text{당해연도 경상경비결산액}}{\text{전년도 경상경비결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 일반·기타특별회계를 대상으로 작성 ※ 경상경비결산액 : 당해 회계년도 세출결산결과 인건비+관서운영비+경상적경비

자료: 행정자치부

자치단체간 재정평가는 영역별로 단위지표를 점수환산방법에 의거 산출된 수치를 가중치 없이 합산하여 이를 등급화한다. 단위지표의 점수환산방법은 당해 지표가 지

향하고 있는 가장 우수한 지표값 대비 당해 자치단체의 지표값을 백분율로 환산하는 방식으로 계산한다. 점수환산기준을 예시하면 다음과 같다.

예: 재정자립도의 경우

$$\frac{\text{당해단체 재정자립도}}{\text{최고치 재정자립도}} \times 100 = \text{환산점수}$$

이렇게 환산된 점수에 의해 시·도의 경우 3개 등급으로, 시·군·자치구의 경우 4개 등급으로 구분한다. 이 때 등급별 자치단체수는 다음과 같이 동일하게 배분한다. 부문별 또는 지표종합 분석의 경우에도 똑같이 적용한다.

<표 4> 등급별 자치단체의 배분기준

광역단체	계	가 (우수)	나 (보통)	다 (미흡)
특별·광역시	7	2	3	2
도	9	3	3	3

기초단체	계	가 (최우수)	나 (우수)	다 (보통)	라 (미흡)
시	72	18	18	18	18
군	91	22	23	23	23
자치구	69	17	18	17	17

3) 재정운영상황 측정기법

지방재정분석지표 외에 보완적 지표로서 재정운영상황 측정지표를 개발하여 2001년부터 운용할 예정으로 있다. 측정대상은 자치단체가 자구노력에 의거 단기적으로 개선이 가능한 생산성·노력성 분야의 지표이다. 대상분야는 5개 항목 13개 지표로서 생산성 영역에서 선심성·행사성경비지표, 소액투자비지표, 투자사업관리지표, 노력성 영역에서 경상경비지표, 예산절감운영지표로 구성되어 있다.

<표 5> 재정운영상황 측정지표

영역	측정지표	구성지표	대상비목
생산성	선심성·행사성경비지표	예산대비 집행율 예산편성 증감율 예산대비 구성비	업무추진비, 보상적 경비, 민간 또는 사회단체 경상보조, 해외관련 여비, 인건비성 경비, 행사비, 홍보비
	소액투자비지표	예산편성 증감율 대상비목중 구성비 사업예산중 구성비	연구개발비, 민간위탁금, 시설비, 민간대행 사업비
	투자사업관리지표	투자심사 이행실적 연구용역 활용실적	(투자심사 대상사업, 연구용역사업)
노력성	경상경비지표	경상경비 집행율 경상경비 증감율 경상경비 구성비	인건비, 일반운영비, 여비, 업무추진비, 복리후생비, 의회비, 재료비, 이전경비, 자본지출
	예산절감운영지표	예산절감 시책개발 실적 예산절감 활용실적	(경상예산, 사업예산)

측정결과는 5개 측정항목별로 점수화하고 이를 분야별로 순위화하되, 특별·광역시, 도, 시, 군, 자치구별로 측정한다. 재정운영상황 측정기법은 재정분석의 보조지표로 운영하되 매년 전자치단체를 대상으로 하여 정례적인 측정을 한다. 다만 2000년에는 최초 도입에 따른 시행착오를 최소화하기 위해 광역자치단체만 시범적용하며, 제도의 보완을 거쳐 2001년부터 전자치단체에 본격 시행할 예정이다.

4. 재정진단과 재정건전화계획

1) 재정진단 대상단체의 선정방법

재정진단은 재정의 건전성·효율성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 정밀분석을 실시하여 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정이다. 재정진단 대상단체는 4개의 영역별 지표 중에서 안정성을 중심으로 선정한다. 안정성은 재정경직도(경상수지비율), 적자 발생(세입·세출충당비율), 채무부담(지방채상환비 비율)을 측정할 수 있는 분석영역이다.

재정분석·진단실시규정에 의하면 다음 사항을 고려하여 재정진단 대상단체를 선

정하도록 되어 있다.

- ① 경상수지비율, 세입·세출충당비율, 지방채상환비율의 안정성 영역 분석결과 2년 연속(시·도의 경우 3년 연속) 하위등급에 속하여 재정운영의 위기가 우려되는 단체
- ② 경상수지비율이 분석결과 2년 연속(시·도의 경우 3년 연속) 하위등급에 속하고 경상적 경비의 증가가 현저한 단체
- ③ 세입·세출충당비율의 분석결과 2년 연속(시·도의 경우 3년 연속) 하위등급에 속하고 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소한 단체
- ④ 지방채상환비율의 분석결과 2년 연속(시·도의 경우 3년 연속) 하위등급에 속하고 채무잔액이 다른 자치단체에 비하여 과다한 단체 및 채무미상환이 누적되고 있는 단체
- ⑤ 기타 행사부장관이 재정운영분서 및 재정지표분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 단체 및 재정운영과정에서 위기가 우려되어 긴급히 재정진단을 실시하여야 할 필요성이 있거나 자치단체가 재정진단을 요청한 단체

그런데 2000년의 재정진단 대상단체 선정방법을 보면 안정성 외의 다른 지표를 고려하여 선정하고 있다. 제1단계에서는 안정성 지표에 의해 판단하되 세입·세출충당비율에 의한 적자단체가 없으므로 경상수지비율과 지방채상환비율에 의해 선정한다. 그 기준을 보면,

- ① 98년 결산기준 경상수지비율이 90% 이상, 지방채상환비율이 20% 이상인 단체
- ② 2000년도 당초예산기준 경상수지비율, 미래기준 지방채상환비율이 98년 결산기준과 비교하여 증가한 단체
- ③ 2000년도 당초예산기준 경상수지비율이 90% 이상, 미래기준 지방채상환비율이 20% 이상인 단체이다.

제2단계에서는 투자사업비, 행사성 경비, 주요 경상비 집행분석(98년도 기준)을

통해 선정한다. 이 때 1억원 이하 자체사업 건수비율, 일반회계 사고이월액비율, 일반회계 불용액비율, 행사비비율, 주요 경상비비율의 5개 지표가 사용된다.¹⁾

제3단계에서는 재정운영 노력도를 분석하여 선정한다. 이 때 적용되는 지표는 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비비율, 자체수입증감율, 경상경비증감율이다.²⁾

2) 재정진단의 주체

현재 재정진단의 주체는 행자부 장관 또는 시·도지사이다. 그러나 재정진단을 전문기관에 의뢰하여 실시하기 위한 기준과 절차를 심의 결정하고 재정진단 추진 등을 위하여 재정진단평가위원회를 두도록 되어 있다. 행자부 훈령인 지방재정분석·진단 실시규정에 의하면 위원회는 위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 한국지방행정연구원장이 되며, 위원은 중앙부처 및 자치단체 공무원, 지방의회의원, 재정·조직·인사·회계 등 전문가 중에서 행자부장관이 위촉한다. 그리고 위원회는 재정진단의 전문적인 실시 및 업무를 원활히 수행하기 위하여 재정진단실무평가단을 구성·운영할 수 있다.

재정진단평가위원회의 기능은 다음과 같다. ① 재정진단의 시행을 위한 전문기관 의뢰 등 기본사항 심의, ② 재정분석결과 재정진단 대상단체의 선정 협의, ③ 재정진단 실시결과에 대한 평가, ④ 재정불건전단체의 지방재정건전화계획 수립내용 검토, ⑤ 재정분석기법 개선방안의 심의, ⑥ 기타 재정진단 실시 및 진단결과 지방재정건전화계획 수립·운영과 관련하여 행자부장관이 부의하는 사항의 심의 등이다.

3) 재정건전화계획

재정건전화계획은 행자부장관 및 시·도지사가 재정진단평가위원회가 제출한 권고안을 기초로 수립한다. 건전화계획의 내용에는 당해 지방자치단체의 재정상황이

1) 2000년도에는 제2단계에서 제주도, 양산시, 서천군, 대구 중구의 4개 단체가 진단 대상단체로 선정되었다.

2) 제2단계에서 선정된 4개 단체 중 제주도는 자체수입증감율과 경상경비증감율에서 최상위에 속해 진단대상에서 제외되고 3개 단체가 최종 선정되었다.

5년 이내에 실질적으로 개선될 수 있도록 조직개편, 채무상환, 세입의 증대, 신규사업의 제한 등의 내용이 포함된다. 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

- ① 재정건전화 기본방침
- ② 건전화 계획기간중 세입·세출 등 재정운영계획
- ③ 세입확충을 위한 구체적 계획
- ④ 재정지출의 효율성 제고를 위한 인건비 등 경상경비 절감, 사업비의 배분계획
- ⑤ 지방채무의 안정적 운영을 위한 채무관리계획
- ⑥ 계획기간중 부족재원의 조달계획
- ⑦ 건전화계획의 시행을 위한 추진전략 등이다.

그리고 행자부장관과 시·도지사는 건전화계획의 성실한 이행을 위하여 당해 단체로부터 매년 연도별 추진계획 및 실적보고서를 제출토록 하여 필요한 사항을 지속적으로 지도·지원하도록 되어 있다.

Ⅲ. 재정분석진단제도의 평가

1. 재정분석진단제도의 평가기준

지금까지 현재 운영되고 있는 지방재정분석진단제도의 현황을 살펴보았다. 재정분석진단제도는 분석목적, 분석에 소요되는 비용, 분석결과와 이용자와 용도 등에 따라 다양하게 설계될 수 있다. 현행 재정분석제도는 중앙정부의 입장에서 자치단체간의 재정상태를 다양한 관점에서 비교 평가하여 재정력이 우수한 단체와 열악한 단체를 구분하고, 특히 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 자치단체를 대상으로 재정운영상의 문제점과 문제의 발생요인을 밝혀내고 문제의 처방을 내리기 위한 목적으로 설계되었다.

재정분석방법이 자치단체의 재정상태를 올바르게 분석해내기 위해서는 분석방법의 타당성과 신뢰성이 확보되어야 한다. 분석방법의 타당성이란 자치단체의 재정상태를

정확하게 측정하고 있느냐의 여부를 말한다. 분석방법이 타당성을 갖기 위해서는 지방재정의 여러 측면을 반영해야 하는 종합성, 지표의 기준에 대한 객관성과 이론적 타당성 등이 갖추어져야 한다. 신뢰성은 분석정보 및 분석방법에 대한 믿음의 정도를 말한다. 분석방법의 신뢰성을 얻기 위해서는 자료의 엄밀성과 단순성, 분석방법의 일관성 등이 확보되어야 한다.

2. 재정분석모형의 유형과 용도 문제

재정분석모형은 분석영역의 범위와 종합지표의 개발 여부에 따라 다음 <표 6>과 같은 4가지 모형으로 유형화할 수 있다(윤영진, 1998). 이 때 협의의 분석영역은 재정규모, 재정구조, 재정운영의 재정 내부만을 포함하는 범위이며, 광의의 분석영역은 재정 외부요인까지 포괄하는 범위이다. 종합지표는 여러 개의 개별지표를 종합하여 하나의 지표로 만드는 경우이다.

<표 6> 재정분석모형의 유형

구 분	분석영역의 범위	
	협 의	광 의
개별지표	I	II
종합지표	III	IV

I 유형은 분석영역을 재정 내부에 국한시키면서 개별지표로 측정하는 방식이다. 따라서 재정 외부요인은 분석대상에서 제외되며, 분석결과는 개별지표별로 발표된다. 현행 행정자치부의 재정분석모형은 여기에 해당된다.

II 유형은 분석영역을 재정 내부뿐만 아니라 재정 외부영역까지 포괄하면서 개별지표로 측정하는 방식이다. 대표적인 예는 미국 ICMA의 재정추이경보제도(FTMS)이다. FTMS는 재정내부영역으로서 재정요인, 채무요인 외에 조직요인과 환경요인까지 포함하면서 개별지표별로 추이를 분석하여 이상 징후를 발견할 경우 경고를 발하는 제도이다.

Ⅲ유형은 재정 내부의 협의의 분석영역을 포함하면서 종합지표를 구성하는 방식이다. 여기에 해당하는 예는 한국지방행정연구원(1989), 박병희·이재기(1993), 박완규(1994), 배인명(1997) 등을 들 수 있다. 이들의 종합지표화 방식은 주로 요인 분석을 통해 종합하는 방식을 취하고 있다.

Ⅳ유형은 분석영역을 재정 내부 뿐만 아니라 재정 외부 영역까지 포괄하면서 종합 지표로 측정하는 방식이다. 여기에 해당하는 모형은 이상용(1993), 서울시정개발연구원(1995), 일본의 지방자치협회(1988), 그리고 여러 신용평가모형이다. 특히 신용평가모형은 신용등급을 매기는 방식으로 종합지표화하고 있다.

지방재정분석방법을 설계할 때 어느 유형을 선택하느냐의 문제는 그것의 용도와 관련이 있다. 자치단체 스스로 재정분석 및 진단을 하여 문제를 발견하고 이에 대한 대처방법을 모색하기 위해서는 I 또는 II유형이 적합하며, 그 중에서도 II유형이 더 분석목적 달성에 우월한 위치에 있다고 볼 수 있다. 명시적인 재정상태 뿐만 아니라 잠재적인 재정능력 역시 중요한 의미를 갖기 때문이다.

재정상태의 비교평가를 위해서는 종합지표화하는 방식이 유리하다. 따라서 III 또는 IV유형이 적합하다. 현재 운영되고 있는 행자부의 재정분석모형은 I 유형으로서 개별지표별로 자치단체를 비교하고 있을 뿐이다. 그러나 앞으로는 종합지표화하여 III유형의 모형으로 발전시켜야 할 것이다. 종합지표화하였던 1998년도 분석모형의 문제점을 인식하고 현재는 종합지표화하고 있지 않으나 이러한 한계를 극복하는 일이 앞으로 해결해야 할 당면과제이다. 시민의 알 권리 차원에서도 종합지표에 의한 순위정보를 제공하는 것이 각 자치단체의 재정운영상태를 이해하는 데에 도움이 된다.

그리고 재정분석의 다양한 용도를 고려할 때 감독기관인 행자부만이 재정분석의 주체가 될 수는 없다. 자체분석 및 진단을 목적으로 한다면 자치단체 스스로 분석주체가 될 수 있으며, 제3의 기관인 신용평가기관에 의해 신용평가를 목적으로 재정분석 및 평가모형을 개발할 수도 있다. 또한 예산감시 시민단체들이 시민의 관점에서 재정분석 및 평가를 할 수도 있다. 따라서 다양한 주체에 의한 다양한 용도에 적합한 재정분석모형을 개발할 필요가 있다.

3. 재정분석지표의 문제

1) 협의 영역의 재정지표

재정분석 영역의 구분을 크게 보면 재정 내부에만 국한하는 협의의 영역과 재정 외부까지 분석하는 광의의 영역으로 구분할 수 있다. 협의의 영역은 재정 내부에 국한하여 재정규모, 재정구조, 재정운영 등이 대상이다. 이 경우 주로 재정규모의 적정성, 재정구조의 건전성, 재정운영의 효율성에 초점을 맞추어 분석을 한다. 다른 한편 재정 내부의 영역을 세입, 세출, 부채, 내부자원, 그리고 재정운영 등으로 구분할 수도 있다.

반면에 재정분석 및 진단을 재정 내부에만 국한하지 않고 재정 외부까지 확대하여 분석할 수도 있다. 재정 외부영역의 지표로서는 재정성과지표, 스톡지표, 그리고 행정적, 관리적 요인과 사회경제적 요인 등을 들 수 있다. 범위를 더욱 확대하여 정부 간 제약, 자연재해 및 긴급사태, 정치문화 등까지 분석대상으로 삼을 수 있다.

이러한 재정분석 영역의 포괄범위를 표로 그리면 다음과 같다.

<표 7> 재정분석 영역의 포괄범위

협 의			광 의			
재정규모	재정구조	재정운영	재정성과	행정요인	사회경제요인	기타 환경요인
세입 · 세출 · 부채			스톡			

그런데 현행 행자부의 재정분석지표들은 재정의 건전성과 효율성 영역에 국한된 협의의 영역에 해당하는 지표들이다. 물론 제3자적 관점에서 각 자치단체의 재정상태를 객관적으로 비교평가하기 위해서는 공통된 특징을 갖는 재정의 내부영역에만 초점을 맞출 수밖에 없는 측면이 있다. 그러나 분석방법의 타당성과 관련된 자치단체의 재정상태를 정확하게 측정하고 있는가의 문제에서 볼 때에는 한계를 갖고 있다. 현시적인 재정상태 외에 잠재적인 재정능력이 매우 중요하기 때문이다.

2) 지표의 대표성 문제

현재 2개 부문, 4개 영역에 걸쳐 10개의 단위지표를 운영하고 있는데 이들 지표들의 대표성이 아직 검증되지 않은 상태이다. 지표가 많을수록 반드시 객관적인 결과가 도출되는 것은 아니다. 관련된 모든 지표를 망라하여 평가할 경우 지표간의 유사, 중복성 및 상충성으로 인해 평가하고자 하는 본래의 내용을 왜곡 또는 상쇄시킬 우려가 있기 때문이다(이상용, 1993: 47). 지표의 개발은 기존의 연구를 토대로 하여 선정 하되 요인분석 방법 등을 이용하여 대표지표를 추출하는 방법을 많이 사용한다. 현재 운영되고 있는 지표들은 이론적 토대 하에 개발된 대표 지표들이라고 보기는 어렵다. 앞으로 현행 지표들에 대한 이론적 검증작업이 이루어지고 보완되어야 할 것이다.

3) 측정의 문제

지표를 어떻게 측정할 것인가의 문제도 중요하다. 그런데 현재 생산성 영역의 지표인 재정계획운영비율과 세입예산반영비율의 측정공식에 문제가 있다. 현재 측정공식을 보면

$$\text{재정계획운영비율} = \text{최종사업예산액/지방재정계획의 사업비} \times 100$$

$$\text{세입예산반영비율} = \text{세입예산액}/(\text{세입결산액}-\text{전년도이월액}) \times 100$$

로 되어 있다. 이 때 각 지표가 100%에 근접할수록 바람직한 것으로 평가하고 있다. 따라서 95%와 105%는 서로 다른 수치임에도 불구하고 동일하게 취급되고 있다. 그러나 각 자치단체를 비교하기 위해서는 동일한 평가는 동일한 수치로 표시되어야 하므로 공식을 다음과 같이 수정할 필요가 있다.

$$\text{재정계획운영비율} = (\text{최종사업예산액} - \text{지방재정계획의 사업비}) / \text{지방재정계획의 사업비} \times 100$$

$$\text{세입예산반영비율} = (\text{세입예산액} - (\text{세입결산액} - \text{전년도이월액})) / (\text{세입결산액} - \text{전년도이월액}) \times 100$$

물론 이 때의 지표값은 절대값으로 표시되어야 할 것이다.

그리고 현재 개발된 재정분석지표들은 경상가격으로 측정하고 있다. 그런데 자치단체간 비교를 목적으로 하는 재정분석은 경상가격으로 측정해도 큰 문제가 없으나 시계열적 측정을 해야 할 경우에는 기준연도를 정한 불변가격을 이용해야 하는 경우가 많다. 불변가격에 의한 측정방법을 검토해보아야 할 것이다.

4. 자치단체간 비교평가의 문제

현재 자치단체간 비교평가는 ① 단위지표·영역·부문별, ② 동급 계층별, ③ 동일 비율의 상대평가를 하고 있다. 비교평가를 위해 현재 단위지표의 점수환산방법을 사용하고 있는데 당해 지표가 지향하고 있는 가장 우수한 지표값 대비 당해 자치단체의 지표값을 백분율로 환산하고 있다. 부문별, 영역별 지표분석은 해당 단위지표를 점수환산방법에 의거 산출된 수치를 가중치 없이 합산하여 동급 계층별로 광역단체(특별·광역시, 도)의 경우 3개 등급, 기초단체(시, 군, 자치구)의 경우 4개 등급으로 구분한다.

각 자치단체를 특별·광역시/도/시/군/자치구의 5개 집단으로 나누어 각 집단별로 비교하고 있는데 이것은 준거집단을 동급 계층의 자치단체로 보고 있다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 광역단체 3개 등급, 기초단체 4개 등급에 동일 비율로 배분하고 있는 점은 앞으로 좀더 검토해야 할 과제로 보인다. 동일 비율에 의한 상대평가는 자칫 자치단체의 재정운영의 개선노력을 저해할 소지가 있기 때문이다.

5. 재정진단 대상단체의 선정기준 문제

현재 재정진단 대상단체는 4개의 영역별 지표 중에서 안정성을 중심으로 선정한다. 안정성은 재정경직도(경상수지비율), 적자 발생(세입·세출충당비율), 채무부담(지방채상환비 비율)을 측정하는 분석영역이다. 제2단계에서는 안정성 외의 다른 지표를 고려하여 선정하고 있다. 즉, 투자사업비, 행사성 경비, 주요 경상비 집행분석을 통해 선정한다. 제3단계에서는 재정운영 노력도를 분석하여 선정한다.

이렇게 대상단체의 선정과정이 다단계로 이루어짐으로써 선정방법의 타당성을 높

이는 데에는 기여하고 있다. 그러나 이 때 적용되는 지표의 타당성 문제는 여전히 남아 있다. 결국 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어져 재정위기 상태에 직면할 가능성이 있는 단체가 선정되었는가의 문제이다. 재정여건이 나쁜 자치단체는 항상 경상경비의 비중이 높고 투자비의 비중이 낮을 수밖에 없기 때문이다.

6. 재정분석과 재정진단 간의 시차 문제

현행 재정분석진단제도는 분석 시점과 진단 시점간에 2년의 시차가 발생하고 있다. 재정분석은 각 자치단체의 결산절차가 종료된 이후 제출한 재정보고서를 대상으로 실시된다. 그런데 자치단체의 결산순기를 보면 12월말 회계연도 종료, 다음해 2월말 출납폐쇄, 3월말 세입·세출 출납사무 완결, 4월말 결산서 작성, 5월말 단체장 보고, 다음다음 회계연도 개시 130일전 결산검사 완료, 120일전 의회승인 신청의 순서로 진행된다.³⁾

따라서 재정분석은 대상연도의 다음해 하반기에 실시된다.⁴⁾ 반면에 재정진단은 재정분석 결과를 토대로 실시되기 때문에 그 다음해에 진행된다.⁵⁾ 분석과 진단간에 2년의 시차가 발생한 것이다. 이것은 진단대상단체 선정의 타당성을 저해하는 요인이 되고 있다.

7. 재정분석자료의 신뢰성 문제

재정분석이 신뢰성을 갖기 위해서는 분석자료가 정확해야 한다. 현재의 재정분석은 자치단체가 제출한 재정보고서를 집계분석하는 작업이다. 따라서 자치단체가 제출한 재정보고서의 수치가 정확하지 않을 때에는 재정분석의 신뢰성이 떨어질 수밖에 없다.

현재 운영하고 있는 상황을 보면 각 자치단체가 제출한 「결산보고서」와 「재정보고서」

3) 2000년부터는 상반기 지방의회 정기회에서 결산심사를 하도록 변경되었다.

4) 1998년도 결산결과에 대한 재정분석은 1999년도 11월 29일에서 12월 8일 사이에 실시되었다.

5) 1998년도 결산결과에 대한 재정진단은 2000년 4월부터 8월 사이에 실시하고 최종보고서는 8월 19일어야 제출되었다.

내용의 상위 여부를 서면 검증하고, 서로 다르게 작성된 통계수치는 결산보고서 내용을 중심으로 수정 조치하고 있다. 그러나 모든 자치단체의 보고서 내용을 일일이 검증하는 작업은 쉽지 않은 일이며 자료에 대한 신뢰성 확보가 어려운 과제임을 시사한다.

IV. 재정분석진단제도의 개선과제

1. 재정분석 및 진단방법의 이론적 검증 필요

재정분석진단제도의 타당성을 높이기 위해서는 분석 및 진단방법과 지표에 대한 이론적 검증과정이 필요하다. 이론적 검증이 이루어지지 않았다고 해서 그 실용성이 떨어지는 것은 아니다. 그러나 과학적인 분석을 위해서는 분석방법에 대한 이론적 검증 노력이 필요하다. 왜 그러한 분석지표가 선정되었는지, 지표간의 상관성은 없는지, 지표의 해석과 문제발생과의 인과성은 무엇인지 등에 대한 이론적 천착이 이루어질 때 과학적 분석을 달성할 수 있을 것이다. 본래 지표적 접근법은 재정력을 측정하는 실용성 면에서는 뛰어나지만 이론적 배경이 약한 것이 흠이다. 이를 보완하기 위한 방안으로서 계량모델 접근법을 활용할 필요가 있다.

2. 분석영역과 지표의 확대 필요성

현재는 재정의 건전성과 효율성이라는 협의의 영역을 중심으로 한 지표들로 분석을 하고 있다. 그러나 지방재정의 종합적 성격을 고려할 때 분석영역을 확대하고 지표들을 추가로 개발해야 할 것이다. 단기적으로는 재정성과를 측정할 수 있는 지표를 개발해야 한다. 재정에 대한 관점이 투입에서 성과로 변화하는 추세에 비추어 볼 때 재정성과 지표의 개발은 우선적으로 이루어져야 한다. 장기적으로는 재정 외적인 행정적 요인, 사회경제적 요인 등에 대한 광의의 영역까지 포함하는 지표를 개발해야 한다. 광의의 지표를 개발해야 하는 이유는 자치단체의 수입능력/수입여력, 지출압박, 차입능력/차입여력 등을 분석할 수 있기 때문이다. 이것은 재정상태 또는 재정력 개념의 범위를 확대하고 종합적으로 보는 경향과 관련이 있다. Berne &

Schramm(1986: 68-70)은 재정력을 ① 시간적 차원과, ② 경제적 차원을 모두 고려하고, ③ 명시적인 재정적 의무 뿐만 아니라 잠재적인 의무까지 포함하며, ④ 다차원적 또는 복합변수적으로 보고 있다.

그리고 재정정보 이용자의 목적을 고려하여 기본지표 외에 보조지표를 개발하여 활용할 필요가 있다. 새로 개발된 선심성·행사성 경비 지표, 소액 투자비 지표 등을 더욱 보완 발전시키고 시민의 알 권리를 충족시킬 수 있는 다양한 지표의 개발이 필요하다. 시민의 관심이 큰 관공비(업무추진비) 지표 등과 비계량적 지표를 만드는 것도 적극 검토해야 할 것이다.

3. 비교평가 방법의 개선

현재는 자치단체의 재정상태의 비교를 단위지표별, 영역별, 부문별로 하고 있으나 여러 자치단체를 비교 평가하기 위해서는 하나의 지표로 측정하는 종합지표 방식이 유용하다. 종합지표는 개별지표의 측정치들을 상대지표로 전환시켜 종합하여 구성한다. 개별지표를 통합하여 종합지표를 구성하기 위해서는 두가지 문제를 해결해야 한다. 하나는 개별지표간 단위의 상이성이나 기준의 상이성 문제를 해결하는 것이며, 다른 하나는 개별지표간 가중치를 부여하는 문제이다. 두가지 문제를 해결하는 방식에 따라 다양한 종합지표의 측정방법이 있다. 현재 많이 사용하고 있는 방법은 순위 부여 방법, 평점부여 방법, 표준점수화 방법, 요인분석 방법 등이 있다.

현재 순위를 매겨 등급화하는 방식은 단위지표별 점수환산방법을 이용하고 있다. 단위지표의 점수환산방법은 당해 지표가 지향하고 있는 가장 우수한 지표값 대비 당해 자치단체의 지표값을 백분율로 환산하는 방식으로 계산한다. 이 방식은 순위를 매기는 데에는 유용한 방식이라고 볼 수 있으나 기준값인 가장 우수한 지표값이 극한 차이기 때문에 환산된 점수 자체는 재정상태의 위상을 제대로 반영한다고 볼 수 없다. 평균 및 분산값이나 요인분석을 이용하는 방향으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

4. 재정진단조직의 상설화

2000년에 처음으로 재정진단평가위원회와 실무평가단을 구성하여 재정진단과 재정건전화계획을 실시하였다. 앞으로도 계속적으로 재정진단을 실시할 것이고 자치단체에 의한 재정진단 수요가 증가할 가능성도 있다. 또한 재정분석 및 진단방법을 계속 보완발전시켜야 한다는 점을 고려하면 재정진단 조직을 임시조직보다는 상설조직화하여 재정진단에 대한 노하우를 축적하는 것이 바람직하다. 그리고 재정진단 조직의 전문성을 제고하기 위해 인력 및 예산의 지원이 이루어져야 할 것이다.

이러한 정책방향은 중앙정부에 의한 지방정부의 통제가 사전적 통제에서 사후적 통제로 전환되어야 한다는 논리와도 일맥 상통한다. 궁극적으로는 자치단체에 대한 신용평가 기능을 수행하는 단계로까지 나아가야 할 것이다.

5. 재정분석과 재정진단간 시차문제의 해결

현재 재정분석 시점과 진단 시점간에 2년의 시차가 발생하고 있다. 그만큼 재정진단의 타당성을 저해한다고 볼 수 있다. 재정분석과 진단의 시차를 최대한 단축할 필요가 있다. 2000년부터는 지방의회 상반기 정기회에서 결산심의를 하도록 제도개편이 이루어진 관계로 6개월 정도 단축할 수 있는 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 시차 문제는 여전히 남는다. 따라서 재정진단 시점의 최근 재정운영상황 분석을 통해 진단대상단체의 2차 선정기준으로 활용할 필요가 있다.

6. 재정건전화계획의 구속력 확보

재정진단이 실시된 이후 행자부 장관 및 시·도지사는 재정진단평가위원회가 제출한 권고안을 기초로 재정건전화계획을 수립한다. 그리고 행자부장관과 시·도지사는 건전화계획의 성실한 이행을 위하여 당해 단체로부터 매년 연도별 추진계획 및 실적보고서를 제출토록 하여 필요한 사항을 지속적으로 지도·지원하도록 되어 있다.

그러나 당해 자치단체의 자구노력과 광역·중앙의 지원이 구체적으로 확보될 수 있도록 하는 강행규정이 없다. 지방재정법시행령(제165조)에서 자치단체는 재정건전

화계획 수립·시행에 협력하여야 한다고 선언적으로 규정하고 있을 뿐이다. 재정건전화계획이 실효성을 확보하기 위해서는 건전화계획의 구속력을 확보하는 장치가 필요하다. 구속력 확보방안으로서 자치단체와의 강제적인 계약형태를 취하되 계약내용은 행자부 장관 또는 시·도지사와 협의하여 조정할 수 있게 하는 방식이 바람직할 것으로 보인다.

7. 복식부기 도입시 재무제표 분석을 위한 지표의 개발

현재 부천시와 강남구의 시범사업으로 복식부기회계제도의 도입이 추진되고 있다. 복식부기제도가 도입되면 재정상태표와 운영(활동)보고서와 같은 기업형 재무제표가 만들어진다. 기업형 재무제표가 만들어지면 재정정보가 더 풍성해지며 다양한 재정분석이 가능해진다.

이러한 재무제표로부터 각 자치단체의 재정상태, 재정운영실적, 현금흐름 등을 파악할 수 있기 때문에 재정상태의 비교평가와 재정정보의 공시 뿐만 아니라 행정상의 의사결정에 유용한 정보를 산출할 수 있다. 따라서 복식부기 도입시 재무제표 분석을 위한 지표를 개발하는 작업을 동시에 추진해야 한다. 이것은 복식부기제도를 왜 정부회계에 도입해야 하는가의 유용성과도 밀접한 관련이 있기 때문이다.

8. 재정분석 및 진단결과의 환류기능 강화

재정분석 및 진단은 한편으로 재정불건전 및 비효율적인 단체의 선정 및 치유에 목적이 있으며, 다른 한편 시민의 알 권리를 충족시키는 재정정보 공시의 목적도 갖는다. 재정분석결과는 각 자치단체의 재정운영에 대한 인센티브와 페널티를 부여하는 방식으로 환류되어야 한다. 또한 재정진단 결과 수립된 건전화계획을 이행한 후에는 그 결과를 정밀 평가하여 자치단체의 재정운영에 반영하도록 환류기능을 강화해야 한다. 재정문제의 원인과 대응의 우수사례와 건전화계획의 성공적인 완수 사례 등을 벤치마킹하여 다른 자치단체에 확산하도록 하고 제도화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그리고 재정분석 및 진단결과와 건전화계획 내용에 대해서 인터넷 등을

통해 지역주민에게 공개함으로써 재정운영의 투명성을 높여야 한다. 투명한 재정운영은 결국 재정운영의 건전성과 효율성을 제고하는 데에 기여하게 된다.

V. 맺음말

지금까지 행정자치부가 도입·운영하고 있는 재정분석 및 진단제도를 살펴보고 이의 문제점 및 개선과제를 제시하였다. 문제점으로는 협의의 분석영역, 지표의 대표성과 측정문제, 비교평가의 문제, 진단대상단체의 선정기준과 시차 문제, 분석자료의 신뢰성 문제를 제기하였다. 그리고 개선과제로는 재정분석방법의 이론적 검증 필요, 분석영역과 지표의 확대 필요성, 비교평가 방법의 개선, 재정진단조직의 상설화, 재정분석과 진단간 시차문제의 해결, 재정건전화계획의 구속력 확보, 복식부기 도입 시 재무제표 분석을 위한 지표의 개발, 재정분석 및 진단결과의 환류기능 강화 등을 제시하였다.

지방자치체가 정착되어 감에 따라 지방자치단체의 자율성을 증대하되 재정에 대한 사후적 평가를 통해 책임성을 확보하는 문제가 중요하게 부각되고 있다. 이제 중앙정부의 통제는 사전적 통제방식에서 사후적 통제방식으로 전환되어야 한다. 여기에는 지방의회 및 지역주민의 역할이 활성화되는 것과 밀접한 연관이 있다. 지방자치단체의 재정운영에 대한 사후적 통제방식의 핵심적 장치는 재정분석진단제도이다. 이 제도의 운영 경험이 아직 일천하지만 성공적으로 정착될 수 있을 때 지방재정운영의 건전성과 효율성을 확보할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강인재 외, 『지방재정론』, 서울: 대영문화사, 1993.
- 김성봉, 『지방채 발행을 위한 지방정부의 신용평가에 관한 연구』, 박사학위논문, 전남대학교, 1998
- 김인용, 『지방재정력의 측정에 관한 연구 - 지역내총생산액방법과 과표접근법을 중심으로』, 박사학위논문, 전남대학교, 1997.
- 박병희 · 이재기, “지방재정력 측정을 위한 종합지표산정의 신기법,” 『재정논총』 제 8집, 1993.
- 박완규, “지방재정규모지표 개발 및 지방교부세에의 활용,” 『한국경제연구』 제5권 제2호, 1991.
- 박완규, “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”, 『경제학 연구』, 제41집 제3호, 한국경제학회, 1994.
- 배인명, “지방재정상태의 측정을 위한 종합지표: 대도시를 중심으로,” 『한국지방재정학보』 제2권 제1호, 1997.
서울시정개발연구원, 『지방정부 재정진단모형에 관한 연구』, 1995.
- 안용식 · 이종수, “지방재정력 측정을 위한 모델개발과 FMS 컴퓨터 프로그램의 설계”. 『지방재정학보』, 제2권 제1호, 1997.
- 유훈외, 『地方自治團體 財力測定指標開發에 관한 研究』, 인천시, 1984.
- 윤영진, “지방재정 진단모형의 이론적 동향”, 『지방재정학보』, 제3권 제1호, 한국지방재정학회, 1998.
- 이상용, 『지방재정운영평가의 지표개발 및 활용방안』, 한국지방행정연구원, 1993.
- 임성일, 『지방자치단체의 재정력 측정모델 개발』, 한국지방행정연구원, 1997.
한국지방행정연구원, 『지방재정력측정치표에 관한 연구』, 1988.
한국지방행정연구원, 『지방재정분석모형에 관한 연구』, 1989.
행정자치부, 『1997회계연도 지방재정종합분석』, 1998. 12.
행정자치부, 『1998회계연도 지방재정종합분석』, 1999. 12.
행정자치부, 『2000년도 지방자치단체 재정진단실시』, 2000. 8.
- Akin, John S., "Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relation", *National Tax Journal*, Vol.26, No.2, 1973.

- Bahl, R., J. Martinez-Vasquez, and D. Sjoquist, "Central City-Suburban Fiscal Disparities", *Public Finance Quarterly*, Vol.20, 1992.
- Barro, Stephen, *The Urban Impacts of Federal Policies: Fiscal Conditions*. Santa Monica, California: Rand Corporation, 1978.
- Berne, Robert & Richard Schramm, *The Financial Analysis of Government*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1986.
- Groves, S.M. & M.G. Valente, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington, D.C.: ICMA, 1986.