

地方財政診斷制度의 體系 및 政策方向

Financial Evaluating System for Local Government

金 東 建

(서울大學校 教授)

— <目 次> —

- I. 地方財政診斷制度의 意義 및 必要性
- II. 地方財政診斷과 中央·地方間의 財政協力
- III. 地方財政診斷方法
- IV. 地方財政診斷 結果의 活用
- V. 地方財政診斷의 主體
- VI. 地方財政診斷制度의 發展을 위한 政策提言

<ABSTRACT>

The purpose of this paper is to introduce the financial evaluating system for local government in Korea and to recommend the possible policy directions in order to establish the system. The main objective of establishing the financial evaluating system is to prevent the local government from being in delicate financial condition due to insolvent operation. Currently the Korean government enacted the law dealing with the system, but the detailed guidelines and processes have not yet been provided. Therefore, this paper attempts to describe the methods and processes of how and by whom the evaluating system can be carried out in the near future.

I. 地方財政診斷制度의 意義 및 必要性

1. 의의

지난 1994년 12월에 개정된 지방재정법에서는 지방자치단체의 장은 대통령이 정하는 바에 의하여 재정보고서를 내무부장관에게 제출하여야 하고, 내무부장관 및 시·도지사는 지방재정운영이 부실한 단체에 대해서 재정진단을 실시하고 필요한 경우에는 그 진단결과를 공개할 수 있도록 하였다.¹⁾ 이것은 지방자치의 본격적 실시를 앞두고 지방자치단체들로 하여금 지방재정의 건전성을 확보하고 그 운영을 효율적으로 하기 위한 시책의 일환으로서 지방재정진단제도를 도입·법제화한 것이며 또한 자치단체의 실상을 지역주민을 포함한 일반인에게 공개함으로써 자치단체의 재정의 부실을 막아보자는데 그 목적이 있다고 하겠다.

이어서 1995년에 개정된 지방재정법 시행령에서는 재정진단을 받아야 할 자치단체 선정의 개략적 기준을 제시하고, 재정진단결과 필요하다고 인정되는 경우에는 내무부장관 또는 시·도지사가 당해 지방자치단체를 대상으로 지방재정 건전화계획을 수립하여 시행할 수 있도록 하였다.²⁾ 그리고 지방자치단체의 장은 지방재정건전화계획의 수립과 시행에 협력하여야 한다는 것을 명문화하고, 재정진단을 실시함에 있어서 필요하다면 이를 전문연구기관에 의뢰할 수 있도록 하였다.³⁾

이처럼 지방재정법(제118조)과 동법 시행령(제165조)에서는 지방재정진단제도를 법제화하면서 그 내용을 매우 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 이 규정들이 요구하고 있는 진행 내용은 쉽게 이해가 된다. 즉, 지방자치단체들은 내무부 장관에게 매년 재정보고서를 일정 양식에 따라 제출하여야 하므로 매년마다 자체재정상황을 점검하지 않을 수 없으며, 중앙정부에서도 지방자치단체들의 재정운영에 관하여 객관적인 분석과 평가를 행하도록 하였다. 그리고 지방재정의 분석을 통해 재정운영에 부실이 발견된 지방자치단체에 대해서 정밀진단을 행하고 그 결과에 따라 적절한 재정지도 및 지원을 행하며 동시에 그 결과를 주민들에게 공개한다는 것이다.

이와 같은 일련의 과정속에 내포되어 있는 의미는 매우 자명하다. 각 지방자치단체는 1년이라는 회계연도 동안 지방재정을 얼마나 건실하게 운영하는가를 스스로 평가하고 동시에 다른 지방자치단체들과 비교하여 봄으로써 민선 자치단체장 시대에 자칫 방만하기 쉬운

1) 지방재정법 제118조 제1항 및 제2항

2) 지방재정법 시행령 제165조 제3항 및 제4항

3) 지방재정법 시행령 제165조 제5항 및 제6항

재정운영을 제도적으로 예방하고 합리적인 계획속에서 재정을 운영하는 기틀을 마련하게 한다는 것이다. 중앙정부 차원에서도 자치단체들의 재정운영을 객관적으로 분석하고 평가함으로써 지방재정 상황을 분명히 파악하고 합리적 지도와 지원을 통해 재정부실을 사전에 예방하는 이점을 살릴 수 있는 것이다. 정밀재정진단이라고 할 때 이것은 모든 자치단체를 대상으로 실시하는 것이 아니고 재정운영에 부실이 발견된 자치단체에 한하여 실시되는 것인데 정밀분석을 통해 부실의 원인을 규명하고 그 개선방안을 강구하려는데 기본목적이 있는 것이다. 그리고 지방자치단체의 재정운영에 대한 가장 효율적인 감시·통제는 주민에 의하는 것이라는 인식하에 주민들에게 재정진단결과와 조치를 공개함으로써 주민들의 건전하고 생산적인 참여와 합의를 도출하여 지방재정운영에 반영토록 하는 데 이 규정들의 뜻이 있다고 하겠다.

2. 제도의 필요성과 기본적 문제점

지방자치제의 본격적 실시와 더불어 전술한 바와 같이 지방자치단체의 재정운영의 건전성과 효율성을 도모하고 효과적인 재정지도 및 재정정책을 수립함으로써 지방자치단체의 부실발생과 재정위기를 사전에 예방해 보고자 지방재정진단제도와 공개제도가 법제화된 것이므로 그 도입의 필요성에 대해서는 더 이상 언급할 필요가 없다. 그러나 이 제도가 성공적으로 정착되게 하기 위해서는 최소한 두 가지의 기본적 문제점이 해결되어야 한다.

첫째, 지방재정진단제도에 대한 인식을 제고시키고 불필요한 오해의 소지가 없어야 한다. 이 제도가 마치 중앙정부의 지방재정에 대한 추가적인 통제수단으로 인식되어 버린다면 자치단체의 반발만 유발할 뿐 이 제도가 성공적으로 수행될 수 없다. 중앙정부는 이미 중장기 지방재정계획의 수립, 예산편성지침의 하달, 재정투융자사업의 사전심사, 기채승인제도 등 지방재정에 대한 몇 가지의 통제장치를 마련하고 있다. 따라서 아주 특수한 상황, 예컨대 지방자치단체가 재정파탄에 직면하고 있는 그런 심각한 상황을 제외한 대부분의 일반상황에서는 지방재정 진단제도가 어디까지나 자치단체의 재정운영을 도와주고 협력하는 중앙과 지방간의 재정협력의 수단으로 활용되고 이를 통해 자치권이 신장되는 방향으로 운영되어야 한다는 원칙과 인식이 필요하다. 미국과 일본처럼 지방자치제가 잘 발달된 나라에서도 지방재정진단이 공식적인 절차를 통해 정기적으로 이루어지는 것은 아니고 다만 필요에 따라 중립적인 입장의 제3의 기관에 의해 평가작업이 이루어지고 있으나 재정진단제도의 필요성은 크게 인정되어 활용되고 있다.⁴⁾

4) 미국의 지방재정 신용평가기관으로 대표적인 것은 Standard & Poor's Corporation 및 Moody's Investors

둘째, 현재 우리나라의 지방재정진단제도에 관한 법적·행정적 조치는 포괄적인 규정만이 있을 뿐 구체적인 요건, 방법, 절차 등이 구비되어 있지 못하다. 따라서 보다 상세한 내용이 이 제도의 시행에 앞서 마련되어야 할 것이다. 이와 같은 문제점을 인식하면서 우리나라 지방재정 진단제도의 정착을 위한 체계 및 바람직한 정책방향이 무엇인가를 본 연구에서 모색해보고자 한다.

II. 地方財政診斷과 中央·地方間의 財政協力

지방재정진단제도는 중앙정부와 지방정부간의 재정협력이라는 인식을 가지고 운영되어야 한다는 점을 앞에서 지적하였다. 우리나라에서는 지방재정이 안고 있는 특수성 때문에 지방자치제 실시라는 것 자체가 중앙과 지방간의 재정연계강화를 자연스럽게 요구하고 있다. 지방자치제가 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치단체의 자율성이 확대되어야 할 것이고 또 그런 방향으로 진행되어 나가겠지만 재정의 자주권과 관련해서는 상당한 기간동안 중앙과 지방간의 재정지원협력체계가 구축되어야 할 필요성이 있기 때문이다.

만약 지금의 우리나라 지방자치단체가 재정위기라고 할 정도의 재정운용에 심각한 어려움에 처해 있다고 할 때 그 기본적인 원인은 지방자치단체 스스로의 운영상의 미숙때문도 있겠지만 이에 못지 않게 중앙과 지방간의 자원배분이 불균형하게 되어 있고 중앙과 지방간의 역할분담이 최초부터 부적절하게 되어 있기 때문에 일어나는 경우도 있을 것이다. 현실적으로 중앙정부가 소득탄력적이고 세수신장성이 높은 성장형적인 세원을 대부분 차지하고 있는 반면에, 지방자치단체는 소득탄력성이 낮은 재산과세 위주로 세원이 편재되어 있어 행·재정 수요의 증가에 대응하는 지방자치단체의 능력은 그만큼 낮다고 할 수밖에 없다.⁵⁾

이러한 상황에서 지방자치단체가 급속한 개발수요에 직면하게 될 때 자원조달을 위해 지방채발행 등 외부재원에 의존하게 될 가능성이 많으며, 여기에 재정위기의 잠재성이 존재하게 되는 것이다. 물론 현재 우리나라에서는 제도적으로 지방자치단체의 지방채 발행이 매우 제한되어 있기에 이러한 재정위기의 잠재성을 그리 심각하지 않게 볼 수도 있었으나, 미국·일본 등 선진국의 사례를 눈여겨볼 때 재정위기의 발생가능성은 우리에게도 충분히

Services, Inc가 있다.

5) 현행 우리나라의 지방세 세수구조를 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분할 때 이중 재산과세가 차지하는 비중이 약 70%에 달한다.

있다고 하겠다.

재정위기가 발생하는 원인은 자치단체에 따라 다양할 것이다.⁶⁾ 내부적 원인이라면 자치단체 내부의 여러측면을 적절히 조정·통제하지 못한 탓에 과세기반은 취약하면서도 정치·사회적 동기에서 비롯된 과도한 지출을 억제하지 못한다던가 또는 공무원들의 비효율적 예산운영, 전문성 부족 등을 들 수 있다. 그러나 재정위기의 내부적 원인 못지 않게 중요한 것이 외부적 원인이다. 구체적으로 국내경제 나아가서 세계경제의 변화로부터 발생하는 산업기반의 상실, 산업구조의 변화, 그리고 인구구조의 변화 등으로 자치단체로서는 어떻게 해 볼 수 없는 세수의 급격한 결핍 등이 일어나는 경우이다(이상용, 1996: 8-9). 국내경기의 급격한 하강으로 부동산 가격이 하락하고 이에 따라 지방세의 세수가 격감하는 것이 좋은 예라 하겠다.

이렇게 볼 때 중앙정부가 지방자치단체의 재정위기 상황을 인지했을 때 이의 회복을 위해 적극 협력하고 지원해야 하며 재정위기가 도래하지 않도록 사전에 충분히 대비해야 한다는 논리는 분명히 설득력이 있다. 재정위기의 사전예방을 위해 중앙정부가 재정진단제도 같은 것을 마련하여 운영하는 것이 중요하지만, 이에 앞서 중앙정부는 지방자치단체간의 재정격차를 완화하고 자치단체가 재정자주권을 신장할 수 있도록 노력하는 것이 또한 중요하다고 하지 않을 수 없다.

지방자치단체간의 재정격차가 순수한 경제적 이유에 기인한 것이라면 중앙정부가 굳이 이에 관여할 이유가 없을지도 모른다. 어느 지방자치단체가 경제적으로 부유하여 그 지역의 주민들에게 값싸고 질 좋은 서비스를 제공할 수 있다는 것은 마치 어느 민간기업이 질 좋은 제품을 저가로 시장에 내놓는 것과 마찬가지로 파악될 수 있는 것이며, 따라서 모든 다른 여건들이 일정하다면 주민들의 자유로운 선택에 따라 한 지역에서 다른 지역으로 이동함으로써 지역간의 균형이 조정될 수 있는 것이다. 그러나 지역간의 격차가 대부분 순수한 경제적 이유에 기인하기보다는 비순수적이고 비경제적인 요인 때문에 일어나는 것이다. 사람들이 빈곤한 농촌지역에서 부유한 대도시로 이동하는 것은 농촌지역과 도시지역 모두에게 재정적으로 치명타를 가져다 줄 수 있다는 것이 좋은 예이다. 이러한 이유로 중앙정부의 개입이 필요하게 되고 지역간의 재정격차를 해소하고 지방자치단체로 하여금 기본적인 공공서비스를 제공하는데 부족함이 없도록 해야 하는 것이다.

6) 재정위기가란 어떤 상황을 의미하는가를 먼저 정의해야 할 것이다. 일반적으로 재정지출이 재원조달을 초과하여 재정수지가 악화되는데 이러한 재정수지 악화가 상당기간동안 구조적으로 이루어져 자치단체 스스로의 지구노력만으로는 회복이 매우 어렵다고 판단되는 상태를 뜻한다고 하겠다. 이상룡, “지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안”, 「1995년 정책연구」, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 3~71 참조.

중앙정부의 지방에 대한 재정협력이 지방자치단체의 효율성과 공평성을 증대시켜 줄뿐만 아니라 나아가서 자치단체 자체의 예산을 증대시키는 효과까지 일으킬 수 있다. 그 동안 많은 실증 연구결과들을 살펴볼 때 중앙정부의 재정지원과 지방자치단체의 자주재원에 의한 자체지출간에 높은 상관관계가 있음이 발견되어 왔다(ACIR, 1977). 물론 중앙정부의 재정지원 형태가 어떠한가에 따라 지방정부의 자체지출변화에 조금씩 다른 영향을 줄 것이다. 즉, 중앙정부의 보조금이 조건부 보조금이고 지방정부에게 일정규모의 대응(matching)을 요구하는 것이라면 지방자치단체의 예산증대는 불가피하다. 그러나 중앙정부의 보조금이 아무런 조건이 붙지 않는 무조건부 보조금일 경우라도 자치단체의 자체예산결정에 지대한 영향을 끼쳤음이 증명되고 있다. 이러한 실증연구결과가 대변하고 있는 것은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지원 및 재정협력이 자치단체로 하여금 재정확대를 위한 자구적 노력을 갖도록 유도한다는 것이다. 우리나라의 경우 이러한 자주 노력이 항상 일어나 왔다고 할 수는 없으나 앞으로 그 가능성이 있다고 보기 때문에 지방재정진단제도의 도입과 더불어 정부간의 재정협력은 더욱 강조되어야 할 것이다.

III. 地方財政診斷方法

지방재정을 분석하고 진단하는 방법의 차원을 자치단체차원과 중앙정부차원으로 구분하여 생각해 볼 수 있다.

1. 지방자치단체 차원

지방자치단체의 장은 지방재정법 제118조 제1항의 규정에 따라 재정운영에 관하여 내무부장관에게 재정보고를 하여야 하며, 지방재정법 시행령 제165조 제1항에서는 제출하여야 할 재정보고서의 종류를 나열하고 있으므로 이 규정들을 준수하기 위해서도 지방자치단체는 자체적으로 지방재정을 점검하고 진단하지 않으면 안된다.

지방자치단체 차원의 재정분석에서는 재정보고서의 작성을 중심으로 보고서 속의 개별분석항목들을 정밀히 검토하고 이에 근거하여 나름대로의 판단을 내릴 수 있을 것이나, 동시에 별도의 재정지표들을 개발하여 이 지표를 중심으로 재정상태를 점검할 수도 있을 것이다. 가능하다면 이 양 방법을 동시에 채택하는 것이 좋다고 본다.

현재 중앙정부 및 시·도지사에 제출되도록 규정된 보고서는 예산보고서, 결산승인보고

서, 지방채발행보고서, 출자보고서, 지방재정계획보고서, 지방비부담보고서, 채무부담행위보고서, 재정투융자 사업계획에 대한 심사결과 보고서 등 대략 10가지 정도된다. 이러한 보고서를 충실히 작성할 수만 있다면 자치단체 차원의 재정진단은 원만히 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 문제는 아직까지 이러한 재정보고서의 양식이 불충분하게 짜여 있다는 데 있으며, 특히 양식이 주로 단년도 내용만을 수록하도록 되어 있어 장기적인 시각에서의 분석이 어렵게 되어 있다. 따라서 향후 재정보고서 양식의 보완 및 표준화 작업이 있어야 하며, 아울러 현재의 보고서 외에도 재정운영의 큰 몫을 차지하는 기금보고서 등이 추가적으로 포함되어야 할 것이다.

지방자치단체 스스로가 자체진단체계를 확립하여 별도의 재정분석 지표를 개발하고 이를 근거로 자체의 재정진단을 주기적으로 행한다는 것은 대단히 바람직한 일이다. 외국의 경우에서도 제3의 중립적인 신용평가기관에서 지방재정을 종합적으로 분석할 수 있는 지표들을 개발하여 이를 활용하고 있는 바⁷⁾ 우리나라에서도 이를 참고로 하면 좋을 것이다. 재정지표 개발에 대한 논의는 중앙정부차원에서의 논의와 중복됨으로 여기서는 생략한다.

2. 중앙정부 차원

1) 재정지표개발

중앙정부 차원에서 재정지표를 개발하고자 하는 주목적은 첫째, 개발된 재정지표를 통해 각 지방자치단체의 재정상황을 보다 정확히 분석하고자 하는 것이며, 둘째, 재정지표를 통해 각 지방자치단체의 재정상황을 상호비교하여 잘하는 곳에는 인센티브(incentive) 제공을, 부실한 곳에는 일종의 페널티(penalty)를 부과할 수 있도록 하지는 데 있다. 그리고 재정상황이 상당히 심각한 자치단체에 대해서는 별도의 정밀재정진단을 행하여 중앙정부차원의 재정지원 및 사후대책을 수립하는 데 판단자료로 재정지표가 사용된다.

따라서 지방자치단체에 대한 재정분석과 정밀진단을 중앙정부가 직접하든 혹은 제3의 중립기관에 위임하든 간에 재정지표개발은 매우 중요한 작업이다. 그러나 지방재정을 평가하기 위한 보편타당성있는 지표를 개발한다는 것이 그리 용이한 일은 아니다. 일반적으로 지표가 구비하여야 할 기준(속성)을 열거하면 다음과 같다(송대희 외, 1987: 58-60).

① 측정가능성(measurability) : 계량지표이든 비계량지표이든 분석대상을 객관성있게 측정할 수 있어야 한다.

7) 대표적인 것으로 ICMA(International City Management Association)가 1986년에 개발한 재정동향분석체계(Financial Trend Monitoring System ; FTMS)가 있다.

② 비교가능성(comparability) : 기간별로 비교가능하고 단체별로도 상호비교가 가능해야 한다.

③ 개선가능성(improvability) : 재정운영의 개선가능성을 보여주고 자극할 수 있도록 설정되어야 한다.

④ 관리가능성(controllability) : 자치단체가 통제할 수 없는 측면을 대변하는 지표는 바람직하지 않고 관리가능한 지표이어야 한다.

⑤ 상대적 중요성(relative materiality) : 지표들간의 상대적 중요성을 중시하여 지표의 종류와 수를 합목적적으로 설정시켜야 한다.

재정지표의 개발에 관하여 그 동안 몇몇 연구결과가 있었다(이상용, 1993; 박병희·이재기, 1993; 박완규, 1994). 이들의 연구결과를 종합하여 볼 때 대체로 다음의 <표 1>과 같은 경제지표가 주요지표로 등장한다.

<표 1>에서 보듯이 주요 재정지표를 재정규모측면, 재정구조측면 그리고 재정운영측면으로 구분하여 설정하였는데 이러한 개별지표들을 통하여 재정규모는 적정한가, 재정구조가 건전하게 구성되어 있는가 그리고 재정운영은 건실하며 장기적으로 안정적인가 등을 평가하여야 할 것이다. 그런데 이처럼 지방재정의 다양한 측면을 반영하는 여러 개별지표에 기초하여 각 자치단체의 재정상황을 분석하더라도 그 다음단계로 자치단체간의 상대적 비교분석 및 순위부여를 위해서는 이들 개별지표를 다시 종합하는 종합지표개발이 필요하다.

개별지표를 통합하여 하나의 종합지표를 구성하기 위해서는 최소한 두 가지 요소를 해결해야 한다. 첫째, 각기의 개별지표들은 상이한 측정기준 및 측정단위로 측정되어지므로 이들을 서로 비교가능토록 하기 위해서는 일정형태로 상대지표화하여야 한다. 둘째, 상대지표화된 개별지표들을 통합하는 데는 지표간의 중요성에 차이가 생기게 되므로 지방재정의 다양한 측면을 고려하면서 지표간에 상이한 가중치를 부여해야 한다.

종합지표를 산정하는 방법으로 지금까지 대체로 세 가지 접근방법이 시도되었는데, 일본에서 많이 사용되고 있는 5단계 상대평가에 의한 종합지표화(이상용, 1993), 표준화작업을 통해 표준점수를 산정하고 이를 종합지표화(박병희·이재기, 1993) 그리고 인자분석(factor analysis)을 통해 개별지표에 가중치를 부여하여 종합지표화(박병희·이재기, 1993; 박완규, 1994)하는 것 등이 있다.

<표 1> 주요재정지표

재정지표	산출방식
<재정규모측면>	
(1) 일인당 표준재정규모	표준재정규모/주민수 표준재정규모=기준재정수입액×100/80+보통교부세
(2) 일인당 세출규모	세출결산액/주민수
(3) 일인당 지방세 부담액	지방세 수입액/주민수
<재정구조측면>	
(4) 자주재원 비율	자주재원/세입총액 자주재원=지방세+세외수입-지방채수입
(5) 지방채 부담비율	지방채 원리금 상환액/일반재원총액 일반재원=자주재원+보통교부세
(6) 투자적 경비비율	투자적경비/세출총액 투자적경비=자본지출+융자 및 출자+보전재원+내부거래
(7) 인건비 자체총당 지수	인건비/(지방세+세외수입)
(8) 경상 일반재원 비율	경상일반재원/표준재정규모 경상일반재원=지방세+경상적 세외수입+보통교부세
<재정운용측면>	
(9) 지방세 징수율	지방세 징수액/세입총액
(10) 경상적 경비비율	경상적 경비/세출총액
(11) 인건비 비율	인건비/세출총액
(12) 이월사업비 비율	이월사업비/세출총액
(13) 실질수지 비율	실질수지/표준재정규모 실질수지=형식수지-익년도 이월금= 순세제잉여금
(14) 책임지정 지수	자주재원/경상적 경비
(15) 재정력 지수	기준재정수입액 / 기준재정수요액

지방자치단체간의 비교분석과 순위결정을 도출하기 위해서는 비교대상단체를 유형화해야 할 것이다. 물론 전 자치단체를 대상으로 비교분석할 수도 있지만, 단체간에는 행정계층, 경제력 수준, 인구규모, 지역적 위치 등등의 차이로 인해 모든 자치단체를 일괄하여 비교하는 데는 문제가 있다. 따라서 유사단체끼리 유형화하여 비교분석하는 것이 바람직하다.

2) 정밀재정진단

지방자치단체에서 작성·제출된 재정보고서를 검토하고 그리고 중앙정부차원에서 지표를

통해 각 단체들에 대한 재정분석이 이루어졌을 때 어떤 자치단체가 재정적으로 건실하고 혹은 부실한가가 판가름나게 된다. 중앙정부는 지방재정법 제118조 제2항의 규정에 의하여 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 지방자치단체에 대해서는 정밀 재정진단을 별도로 실시하게 된다. 지방재정법 시행령 제165조 제3항에서는 재정진단이 요구되는 단체를 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 일정비율을 초과하거나 채무잔액이 과도한 지방자치단체 ;
- ② 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하거나 조상충용을 한 지방자치단체 ;
- ③ 인건비 등 경상적 성격의 예산비율이 높아 재정운영의 건전성이 현저히 떨어지는 지방자치단체 ;
- ④ 내무부장관이 재정보고서의 분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 지방자치단체 등이다.

재정진단이 필요한 자치단체를 선정한다는 것은 매우 까다롭고 정치적으로도 민감한 사안이다. 민선자치단체장의 입장에서는 정밀진단을 받는다는 것이 정치적으로 커다란 충격이 될 수 있으며 자칫 자치단체에게 재정위험감 같은 것을 불러일으킬 수도 있기 때문이다. 따라서 재정진단단체를 선정하는데는 상당한 조심이 요구되며 엄격한 기준 및 지표에 의하여 선정작업이 이루어져야 될 것이다. 현재 지방재정법 시행령에 제시된 기준보다 좀 더 구체적인 기준과 그리고 선정을 공정하게 하는 선정기준지표가 꾸준히 개발되어야 하며 이와 같은 기준과 지표는 주기적으로 점검(monitoring)되어야 할 것이다.

정밀재정진단은 당연히 이 분야의 전문가 집단에 의해서 이루어져야 하며, 재정상황의 객관적 평가뿐만 아니라 재정부실의 원인규명과 건전재정을 위한 장·단기 처방이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 재정진단을 행하는 방법들이 앞의 재정분석을 위한 방법들보다 훨씬 정교해야 하며 조직적이고 통합적이어야 할 것이다. 재정상황을 구성하고 있는 요소들(예컨대 환경적 요소, 조직적 요소, 재정적 요소 등)을 모두 망라하여 진단하며, 진단지표들도 계량화할 수 있는 지표와 계량화할 수 없는 비계량지표를 분리하여 개발하는 것이 바람직할 것이다. 정밀재정진단의 구체적 방법은 이 제도가 본격 도입되는 시기에 맞추어 전문가 집단에 의해 마련되어야 할 것이다.

IV. 地方財政診斷結果의 活用

1. 기본적인 접근방향

지방재정 진단제도를 도입·운영하는 이유는 앞에서 이미 지적하였듯이 지방자치단체의 자칫 부실해지기 쉬운 재정상황을 분석하고 진단함으로써 건전재정으로 유도할 수 있는 기회를 마련하고 나아가서 재정과탄과 같은 극단적인 재정위기를 미연에 방지하자는 것이다. 지방재정 진단결과와 활용도 이러한 목적에 부합되도록 짜여져야 한다.

재정분석을 통해 우수단체로 인정된 자치단체에게는 중앙정부 차원에서 어떠한 형태의 보상적 인센티브가 제공되는 것이 바람직하며, 부실한 단체로 판정된 자치단체에게는 상대적 불이익 감수와 더불어 중앙정부가 재정진단결과에 따라 재정지도와 자원을 제공하며, 이를 통해 자치단체로 하여금 부실경영에서 벗어날 수 있도록 유도하여야 한다. 만약 그냥 방치하면 재정위기(재정과탄)가 초래될 가능성이 있는 그런 자치단체에 대해서는 지방자치권의 범위를 일부 축소시키더라도 중앙정부가 적극 개입하여 재정위기를 해소시키도록 필요한 조치를 취해야 할 것이다.

2. 5단계 활용형태

지방재정 분석 및 진단의 결과를 활용하는 단계로서 다음과 같은 다섯가지 형태를 상정할 수 있다.

첫째, 재정분석의 결과 평균수준 이상의 재정상태를 유지하고 있는 자치단체의 경우이다. 이와 같은 자치단체에게는 물론 정밀재정진단은 불필요하며, 장려책으로서 몇 가지 인센티브를 제공할 수 있다. 예컨대 이들에게 예산편성 및 투자사업 추진에 자율권을 부여하거나, 지방교부세 배분 또는 국고보조율 조정에 유리한 대우를 받도록 조치하는 것 등이 있다(이상용, 1996: 97-102).

둘째, 재정분석의 결과 평균수준의 재정상태를 유지하고 있는 자치단체의 경우이다. 이러한 자치단체에게는 별도의 조치가 불필요하며, 정밀재정진단도 실시할 필요가 없을 것이다.

셋째, 재정분석의 결과 평균수준 이하의 재정상태를 유지하고 있는 자치단체로 평가되었으나 그 상태를 보아서 자치단체 스스로의 자생능력이 있는 경우이다. 정밀재정진단을 실시할 것인가의 여부는 그때의 상황에 따라 결정될 일이나 재정운영의 건전성과 합리성을 제고하기 위하여 중앙정부는 각종의 정보와 자료를 제공하고 기술적 조언을 하며 국가로부

터의 실효성있는 지원방안이 무엇인가를 강구해야 할 것이다. 재정부실의 원인이 자치단체의 방만한 재정운영에 기인된 것이라면 중앙정부로 부터의 일종의 페널티도 감수해야 할 것이다.

넷째, 재정분석의 결과 재정상태가 상당히 불량하여 중앙정부의 도움없이 자생능력이 없는 자치단체의 경우이다. 이때에는 정밀재정진단을 실시하도록 하며, 그 결과에 따라 중앙정부는 각종의 조치를 강구해야 한다. 해당 자치단체에 대해서는 지방재정건전화 계획을 수립하도록 하고, 이를 토대로 중앙정부가 가능한 재정지도와 재정지원을 제공해야 할 것이다. 각종 경비지출에 대한 기준을 설정하여 운영토록 하며, 일정규모 이상의 신규사업에 대하여 사전 심사받도록 되어 있는 재정투융자 심사제도 및 기채승인제도를 강화하는 방안들도 고려될 수 있을 것이다. 지방재정건전화 계획 속에서는 자치단체의 세수증대 노력 방안은 물론이고 자치단체의 조직·인사 등 행정을 개혁하고 감축경영을 하는 계획도 수립되어야 할 것이다. 그러나 재정자주권을 가능한 최대로 보장하는 방향에서 계획이 수립되고 운영되어야 한다는 점은 명심되어야 한다.

다섯째, 재정상태가 대단히 심각하여 재정위기(재정파탄)가 초래될 가능성이 있는 경우이다. 이때에는 정밀재정진단의 실시는 물론이고, 중앙정부의 단순한 재정지원으로는 재정위기에 벗어날 수 없는 상황도 발생할 수 있으므로 중앙정부의 적극적인 개입과 간섭이 불가피하다. 이러한 상황에서는 재정진단의 결과를 재정위기관리체계의 구축과 연계시킬 필요가 있다고 하겠다.

3. 재정진단 결과의 공개

지방재정법 제118조 제2항의 규정에 따라 재정진단의 결과는 필요한 경우에 대외에 공개할 수 있도록 되어 있다. 이는 주민들이 지방재정운영에 대하여 참여하고 감시할 수 있게 하며, 개별 자치단체가 공개라는 압력 때문에 스스로 재정운영에 최선을 다하게 하고 또한 타 자치단체들과 상호 비교·평가할 수 있는 기회를 제공한다는데 그 의미가 있다.

그러나 재정분석 및 진단의 결과를 공개하는 범위, 방법 및 절차에 대해서는 상당한 신중함이 요구된다. 이점에 대해서는 지방재정법이나 동시행령에서 구체적으로 언급되어 있지 않다. 재정상황이 부실한 자치단체에 대하여 실시한 재정진단결과를 대중매체 내지 기타 방법에 의해 공개할 때 이를 전면적으로 공개하는 것은 바람직하지 못하다(이상용, 1996: 105). 경우에 따라 주민들에게 불신감을 불러 일으켜서 상황을 더욱 어렵게 할 수 있으며, 타지방자치단체간의 위화감만을 조성할 여지도 있다. 그러므로 진실공개의 원칙은 지

키되, 주민들이 쉽게 이해하면서 건설적인 비판과 협조가 이루어질 수 있는 방법과 절차 속에서 공개가 이루어지도록 해야 할 것이다.

4. 재정위기 관리제도와의 연계

우리나라에서는 어느 정도의 재정상태가 재정위기 상태인지 구체적인 기준이나 규정이 아직 마련되어 있지 않으나, 대체로 재정수지가 장기적이고 구조적으로 악화되어 자치단체의 자구노력은 고사하고 중앙정부의 단순 재정지원만으로는 문제를 해결하기 어려운 상황이 재정위기 상황이라고 규정할 수 있겠다. 우리나라에서 이와 같은 재정위기가 실제로 일어나기는 쉽지 않겠느냐는 견해도 있을 수 있으나, 지방자치가 향후 정착되어 가는 과정에서 재정위기의 발생은 얼마든지 가능하다. 따라서 지방재정진단의 결과를 잘 활용하여 재정위기의 징후를 미리 예견하여 이를 사전에 예방하도록 하는 노력이 절대적으로 필요하다. 외국의 경험을 토대로 재정위기의 유형을 확인하고 유형별로 재정상태에 어떤 영향을 미치는가를 파악한 후 이를 우리나라의 재정진단결과에 대응시킴으로써 우리나라의 실정에 맞는 위기관리체계를 마련할 수 있을 것이다.

아직 우리나라에서는 재정위기 관리제도를 공식적으로 마련하고 있지 않으며, 현재의 지방재정제도의 여러 현실적 제약을 감안할 때 재정위기 관리제도를 단기간에 도입하기에는 상당한 무리가 있을 수 있다(이상용, 1996: 68). 그러나 이제 지방재정진단제도를 도입하여 본격적으로 운영하고자 할 때 이 진단제도를 장기적인 시각에서 재정위기관리와 연계시켜 발전시켜 나간다는 것은 매우 유효한 접근방향이라고 하겠다.

V. 地方財政診斷의 主體

지방재정을 분석하고 진단하는 주체가 누가 되어야 하느냐의 문제는 재정진단의 객관성, 중립성, 신뢰성의 확보라는 측면에서 매우 중요하다. 재정진단이 지방자치단체 차원과 중앙정부 차원에서 공히 실시될 수 있다고 한다면, 지방자치단체의 경우라면 몰라도 중앙정부 차원에서는 중앙정부가 이를 직접 수행하는 것은 신뢰성을 떨어뜨릴 가능성이 높다. 따라서 중앙정부(내무부)가 아닌 제3자적이고 중립적인 기관에 의하여 분석과 진단이 이루어지는 것이 바람직하며, 지방재정법 시행령 제165조 제6항에서도 필요한 경우에 전문연구기관에 재정진단 실시를 의뢰할 수 있다고 규정하고 있다.

선진외국처럼 전문적이고 중립적인 신용평가기관이 존재한다면 이곳에 의뢰하는 것이 최상이겠지만 이러한 기관이 우리에게 아직 없고, 또한 몇몇 관련 국책연구기관(대표적인 예로 한국지방행정연구원)이 있지만, 이들의 업무수행여건상 재정진단을 정기적으로 실시하기엔 역부족이다. 따라서 현실적인 대안으로서 현재 중앙정부(재경원)에서 실시하고 있는 정부투자기관 경영평가팀구성을 모델로 하여 별도의 「재정진단 관리위원회」와 「재정진단 평가단」을 구성하여 운영하는 것이 바람직하다고 하겠다.

1. 지방재정 진단관리 위원회(가칭)

내무부장관(또는 광역자치단체장)을 위원장으로 하고 자치단체장, 사회단체장, 산업계·학계 인사 및 재정전문가 등을 위원으로 하는 특별위원회(가칭 지방재정진단관리위원회)를 구성한다. 이 위원회는 재정분석 및 진단의 기본방향, 기준 및 절차, 진단결과에 따른 재정지도 및 지원에 대한 기본적인 정책방향 등을 심의·의결하도록 하며 그 산하에 실제 진단업무를 담당할 평가단을 구성하고 관리하는 것을 주역할로 삼는다.

2. 지방재정 진단 평가단(가칭)

「지방재정진단관리위원회(가칭)」의 위촉을 받아 실제 진단업무를 수행할 「지방재정진단 평가단(가칭)」이 구성되는데, 진단업무와 관련하여 준독립적인 성격을 갖도록 함으로써 진단업무를 공정성과 신뢰성을 확보하도록 한다.

지방재정진단 평가단은 단장과 적정수의 단원으로 구성되는데 재정, 조직, 인사, 회계, 행정 등 각계의 전문가들이 참여하도록 하며, 평가단원의 임기는 한시적으로 하는 것을 원칙으로 하나 전문성을 살리기 위하여 대략 3년의 기간동안 진단업무에 참여하도록 하는 것이 좋을 것이다.

평가단이 해야 할 주요 역할을 열거한다면 다음과 같다.

- ① 재정분석보고서에 입각한 재정분석 및 평가
- ② 지방재정진단 자치단체의 선정
- ③ 자치단체에 대한 정밀재정진단
- ④ 재정진단결과에 대한 재정지도 및 재정지원에 관한 정책건의

- ⑤ 필요하다면 지방재정건전화계획 수립에 참여
- ⑥ 분석 및 진단작업이 완료된 후 사후평가를 통해 재정지표들을 검토하고 수정·보완
- ⑦ 기타

VI. 地方財政診斷制度의 發展을 위한 政策提言

1. 지방 자치권의 확대

지방재정진단제도가 그 본래의 취지와 목적을 충분히 달성하기 위해서는 지방자치권에 대한 제도적 기반이 보다 확고하게 조성되어야 할 필요가 있다. 지방자치제가 본격화된 지 이제 불과 2년이 경과한 현재 아직 충분한 자치권이 확보됐다고 볼 수 없다. 그 원인이 자치단체의 내부적 요인(예컨대 자치단체장의 리더십 부족 혹은 행정개혁에 대한 지방공무원들의 자세결여 등)에 기인하기도 하겠지만 중앙정부로부터의 자율성이 충분히 확보되지 못한 것에도 기인한다.

지방자치권의 핵심이라고 할 수 있는 인사권과 재정권에 있어서 그 동안 많은 부문이 자치단체에 위임됐으나 아직도 제약받고 있는 부분이 많다. 조직개편에 있어서는 중앙정부가 설정한 기준에 따라야 하며, 각 시·도가 직급별 공무원 정원을 늘리거나 국가공무원 신분의 실·국장 자리를 옮기는 데는 내무부장관의 승인을 얻어야 한다. 지방자치단체가 예산을 편성할 때도 내무부가 정한 과목과 기준에 따라야 하며, 일정규모 이상의 공공투자사업에 대해서는 상위기관인 광역자치단체 내지 내무부의 승인을 얻어야 한다. 지방채를 발행할 때에도 내무부장관의 승인이 필요하다.

지방자치라고 해서 지방자치단체가 무제한의 권한을 행사하도록 방임할 수는 없는 것이고, 정원이나 예산에 대한 어느 정도 기준설정은 필요할 것이다. 그러나 현재의 중앙정부 통제는 좀 과도한 측면이 있으므로, 이를 점진적으로 완화할 필요가 있다. 지방재정 진단제도가 일종의 중앙정부 통제수단의 하나로 간주될 수 있으므로, 이 제도를 본격 도입하여 실시한다면 이에 상응하여 재정운영과 관련한 중앙정부의 간섭을 대폭 축소하는 조치가 있어야 할 것이다.

한편 지방자치단체도 자치권을 확보하기 위한 스스로의 노력이 필요하다. 지방공무원에게 기업가적 경영마인드를 적용시킨다면 정부부문에서 취약한 고객지향성과 비용의식을 이들에게 주입시킴으로써 지방자치단체가 보다 대내외적 변동에 능동적으로 대처하는 능력

을 갖추도록 하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 자치단체 스스로가 자주적 역량을 발휘할 수 있고, 이런 상황에서의 재정진단이 보다 큰 의미를 지닐 수 있는 것이다.

2. 지방재정력의 확충

지방자치제가 실시된 이후 대다수의 지방자치단체에서는 그동안 부정적으로 비추어졌던 지방의 방만성, 비효율성을 극복하기 위하여 나름대로의 다각적인 노력을 하고 있음이 발견되고 있다. 그러나 자치단체가 재원확충을 위해 나름대로의 노력을 하고 있으나 본질적으로 취약한 재정상황에 시달리고 있으며 별도의 특별대책이 없는 한 지방자치시대의 현안 문제를 원만히 해결하기 어렵게 되어 있다. 광역자치단체와 수도권 중심의 주요도시들의 경우는 재정여건이 비교적 양호하나, 그 밖의 지방자치단체에게는 재원의 빈약 때문에 자치제의 의미가 크게 축소될 수밖에 없는 문제점을 안고 있다. 재정력이 본질적으로 취약한 상황에서 재정분석과 정밀재정진단을 한다는 의의가 축소될 수밖에 없다.

더욱 문제를 어렵게 하는 것은 민선시대를 맞아 일부 재정력이 취약한 지역의 재정여건이 더욱 어렵게 될 소지가 있다는 점이다 왜냐하면 종전에는 지역의 균형발전 차원에서 중앙정부의 선별적 재정지원이 가능했으나, 지금은 자치단체간의 경쟁이 치열해지고 자기 몫 챙기기식 노력이 강화되었기에 중앙정부는 더욱 인색한 자세를 취할 수밖에 없기 때문이다. 재정력이 우수한 서울특별시 같은 단체조차도 새로운 세목신설을 주장하고 지방교부세, 지방양여세 배분에서 일정 몫을 요구하고 있는 점을 보아도 재정지원을 둘러싼 정부간의 시각차이가 얼마나 뚜렷한가를 알 수 있다(정정길 외, 1996: 270).

따라서 재원의 전국적 균형배분과 재정력의 불균형 완화를 위한 중앙정부의 조정적 역할은 지자체 시대에 더욱 중시될 수밖에 없으며, 지방자치단체도 그 지역의 고유한 세원을 독자적으로 개발하고 탄력적으로 운영하는 능력을 배양하지 않으면 안된다. 기본적으로 국민조세부담의 전망속에서 중앙·지방간의 합리적 재원배분이 선행되어야 하며, 아울러 지방자치단체들은 주민들의 기대욕구를 어떠한 우선순위에 따라 수용해야 하는가에 대한 주민들간의 공감대를 형성하고 그 속에서 재정운영을 펴가는 노력이 있어야 할 것이다.

3. 법적·제도적 장치완비

주민들의 기대에 효과적으로 부응하면서 동시에 재정운영을 건실하게 하기 위해서는 정기적인 재정분석 및 재정진단이 필요하다. 이러한 제도가 정착되기 위해서는 관련된 법적

· 제도적 장치가 시급히 완비되어야 한다.

앞에서 이미 언급하였듯이 재정분석과 재정진단에 관한 법적 근거는 지방재정법 제118조와 동법시행령 제165조이다. 그러나 이러한 법령규정을 깊이 살펴 볼 때 재정분석과 재정진단을 하도록 한다는 기본적인 조치를 포괄적으로 명시하고 있을 뿐 각 단계별로 필요한 요건, 기준, 방법 및 절차에 대해서는 구체적으로 규정된 것이 없다. 규정 속에 많은 부분이 “필요하다면”이라는 전제를 달고 있어서 그 법적 구속력도 미약하다. 따라서 재정진단제도에 관한 좀더 체계적이고 세부적인 내용이 법령 속에서 정비되어야 할 것이다.

우리나라의 지방자치법 또는 지방재정법에는 재정위기(또는 재정파산)에 관한 법적 규정이 마련되어 있지 못하다. 따라서 외국의 재정파산법같은 것을 고려하면서 우리의 재정위기(또는 재정파산)의 발생요건 및 사후적 관리절차를 명시하는 독립적인 법률을 제정하는 것을 고려해볼만 하다. 아울러 재정진단의 결과 중앙정부차원에서 해야 할 일과 해당자치단체에서 해야 할 일에 대하여 보다 명확한 기준과 정책방향이 마련되어야 할 것이다.

4. 재정진단 방법의 지속적 개발

지방재정 진단제도가 제대로 정착되고 발전하기 위해서는 법적·제도적 정비와 더불어 방법론적 측면의 재정진단기법이 지속적으로 보완·발전되어야 한다. 이중 가장 중요한 것이 재정지표의 개발노력이다. 대내외적인 변화와 재정운영실적을 보다 과학적으로 측정하고 평가하는 재정지표개발이 주기적으로 일어날 때 재정분석과 진단이 현실에 보다 적합하고 명료하게 되어질 수 있다.

재정분석과 진단을 하는 과정 속에는 여러 단계가 있고 각 단계마다 구비해야 할 요건과 기준들이 많다. 이 모든 것들은 상호 유기적인 관계를 갖고 이루어지며 또한 건전한 환류(feedback)가 요구되기도 한다. 이렇게 볼 때 재정진단방법을 개발하는 데는 전문가들의 자문 등이 대단히 중요하나 이밖에 실제로 진단대상이 될 자치단체의 행정담당자들의 검토와 의견수렴과정이 매우 중요하게 된다. 지방자치단체의 의견수렴과정을 거칠 때 진단방법의 현실적 타당성을 확보할 수 있을 뿐 아니라 자치단체 공무원들의 진단을 받는 데 대한 거부감을 최소화할 수 있기 때문이다.

5. 재정진단제도에 대한 인식제고

끝으로 거듭 강조하는 말이지만 지방재정 진단제도에 대한 인식을 제고시키는 것이 중요

하다. 지방재정에 대한 분석 및 진단이 자치단체의 재정자율권을 제약하는 통제수단으로만 인식된다면 이 제도가 성공적으로 정착될 수 없다.

지방재정 진단제도를 운영하는 과정에서 재정위기에 놓이게 된 자치단체에 대해서는 중앙정부가 불가피하게 깊숙이 간섭하게 되는 경우가 생길 수 있겠으나 기본적으로는 건전한 의미의 지도와 지원을 위한 제도로 인식되어야 한다. 지방자치단체 입장에서는 재정진단을 통해 보다 효율적인 재정운영과 지구노력을 고취시키는 수단으로 활용하고, 중앙정부차원에서는 자치단체에 대하여 이들의 재정운영에 대하여 합리적 지도와 지원이 가능하도록 하는 수단으로 활용하여야 한다는 뜻이다.

공연히 이 제도를 통하여 중앙정부와 지방자치단체간에 긴장과 위기감을 조성하고 불필요한 간섭을 행한다면 이 제도의 실효성에 문제가 생기고 지방자치시대의 정신에 역행하게 될 수밖에 없다. 이점을 중앙정부는 명심해야 할 것이며 이런 뜻에서도 지방자치단체 스스로의 재정진단 노력과 이의 활용에 많은 비중을 두어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김동건, 「지방재정과 중앙재정의 연계방안」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1996.
- 박병희·이재기, “지방재정력 측정을 위한 종합지표 산정의 신기법”, 「재정논집」, 제8집, 한국재정학회, 1993.
- 박완규, “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”, 「경제학연구」, 제41집 제3호, 한국경제학회, 1994.
- 송대희 外, 「공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법」, 한국개발연구원, 1987.
- 유 훈 外, “지방자치시대의 지방재정운용진단제도(특집)”, 「지방재정」, 1995년 제5호, 한국지방재정공제회, 1995.
- 이상용, “지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안”, 「1995 정책연구」, 한국지방행정연구원, 1996.
- _____, 「지방재정운영평가의 지표 개발 및 활용방안」, 한국지방행정연구원, 1993.
- _____, 「지방재정진단제도의 효율적 운영방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 정정길 外, 「민선지방자치 1년의 평가와 과제」, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 총서, 1996.
- Groves, Sanford M. & Maureen G. Valente, *Evaluating Financial Condition : A Handbook for Local Government*, Washington, D.C. : The International City Management Association, 1986.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Federal Grants : Their Effects on State-Local Expenditure, Employment Levels, Wages Rates*, Washington, D.C., 1977.