

정책연구 2008-31

제주 지방재정의 진단모델 기초연구

2008. 12.



목 차

I. 서 론	1
1. 연구 필요성 및 목적	1
2. 연구의 주요내용 및 방법	2
II. 지방자치와 지방재정 - 이론적 배경	3
1. 지방재정진단의 개념	4
2. 지방진단의 필요성과 지방재정진단제도	4
3. 지자체의 자기재정진단 필요성	6
III. 지방재정건전성의 평가 모델	7
1. 국내외 주요 평가 모델	7
1) 행정자치부의 평가 모델	7
2) ICMA의 평가 모델	9
3) 일본의 재정평가 모델	11
4) 신용회사의 재정평가 모델	13

2. 행자부의 재정진단지표와 ICMA의 재정동향 점검시스템(FTMS) 지표	14
1) 행정자치부의 재정진단지표	14
2) FTMS의 지표	19
IV. 재정분석지표의 설정방안	24
1. 기본방향	24
1) 재정정보의 유용성을 고려	24
2) 정보이용자의 수요를 고려하여 재정분석의 방향 정립	25
3) 거시적 관점과 미시적 관점의 고려	25
2. 재정분석의 지표체계 설정	26
3. 지방재정분석에 적합한 지표의 선정	28
1) 지표선정의 기준 및 과정	28
2) 각 지표의 적용 가능성 탐색	29
V. 결론 및 시사점	35

표 목 차

<표 3-1> 행정자치부의 재정지표	9
<표 3-2> ICMA 평가지표의 구성	11
<표 3-3> 일본의 재정진단표	12
<표 3-4> 행정자치부의 재정진단 지표	14
<표 3-5> FTMS내의 요인과 지표 구성 및 활용지수	19
<표 3-6> 국별 주요 재정분석·진단제도의 비교	22
<표 4-1> 재정상태분야	32
<표 4-2> 재정운영분야	33
<표 4-3> 회계책임성분야	34

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

재정확충 노력 못지않게 중요한 것이 재정운영 및 관리능력의 향상이다. 따라서 효율적이고 과학적인 재정관리가 요구되며, 이를 위한 재정관련 능력의 제고가 시급한 과제로 대두되고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 지방재정의 건전성을 분석할 수 있는 최적의 지표 개발에 대한 연구는 제대로 이루어지지 않고 있다.

지방재정의 책임성과 투명성 측면에서는 아직도 많은 개선의 여지가 남아 있으며, 이러한 인식 하에 제주도의 지방재정의 책임성과 투명성을 제고하기 위한 방안들을 강구할 필요가 있다 하겠다. 지방재정을 낭비한 사례가 발견되면 주민들은 일정 수 이상의 연서를 받아 감사청구를 할 수 있도록 하고 감사결과에 불복할 경우 주민소송을 제기, 시정을 요구할 수 있어 이에 대한 대응도 필요한 시점이다.

지방재정진단은 지자체의 재정상태·운영·성과를 평가하는 것으로 재정동향점검시스템을 도입하여 자기재정진단체계를 구축하기 위한 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 지방자치제가 실시된 이후에 자치단체의 재정운용이 어떠한 문제점을 지니고 있는가를 분석하여, 향후 제주의 재정분석에 활용할 수 있는 최적의 모델을 구성하기 위한 기초자료에 대한 조사 및 기본적인 체계를 연구하는 것이다. 또한 제주도의 과학적인 재정관리가 가능하도록 재정 건전성을 평가할 수 있는 기존의 다양한 모델들을 탐색하여 제주도의 재정 건전성을 평가함에 있어 제주 지역의 최적의 분석모델을 구성하기 위한 기초연구에 그 목적이 있다.

제주특별자치도의 재정 건전성을 평가하기 위해서는 분석을 합리적으로 할 수 있는 적합한 모델을 적절한 지표들로 구성하는 것이 필요한데 이러한 지표들에 대한 연구를 통하여 제주지역에 적합한 지표가 어떠한 것인지를 연구한다.

2. 연구의 주요내용 및 방법

본 연구의 주요 내용은 첫째, 기존의 관련 연구들을 토대로 제주도의 재정 건전성을 평가할 수 있는 분석모델을 개발함에 있어 기존의 국내외 분석모델들을 탐구하며, 이를 토대로 제주의 최적의 재정분석모델을 구성하는데 기초적인 틀을 제공한다.

둘째, 제주도에 적절한 재정관련 지표를 선정함에 있어 이에 대한 자료 수집을 통한 지표 개발과, 이를 제주지역화에 맞는 지표를 개발하는 단초를 제공함에 있다. 이를 위하여 행정자치부의 지방재정모델을 분석하고, 미국 지방정부가 많이 활용하는 재정동향점검시스템(FTMS) 체계를 분석하여 제주지역 특성에 맞는 재정지표의 선정 취지 및 정량화 방안 등을 모색해 본다. 우리 지자체에 대한 사례분석 등 지자체의 자기재정점검 방안을 제시하기 위하여 FTMS의 지자체 활용 가능성 검토 및 자기재정점검 활성화 방안 등을 위하여 지방재정분석·진단제도와의 연계 가능성을 검토한다.

마지막으로 이와 같은 기본연구를 통하여 제주지역의 특성을 고려한 제주지방재정의 분석모델을 개발하는데 기본적인 틀을 구성한다.

II. 지방자치와 지방재정 - 이론적 배경

1995년 실질적인 지방자치시대가 시작되었으며 2002년 6월에는 민선 제4기의 지방선거가 이루어짐으로써 지방자치의 역사도 2008년 현재 13년의 역사를 기록하고 있다. 이와 같은 지방자치체가 제도의 시행에 부합하는 바의 목적을 이루기 위해서는 이를 실질적으로 뒷받침해줄 수 있는 재정의 확보가 관건이라고 할 수 있다. 본질적으로 지방자치는 지역발전을 통한 지역주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 지향하고 있으므로 이러한 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 자치단체의 재원 확보가 필요하다. 또한 증가하는 주민들의 욕구를 충족시킬 수 있는 재원 조달은, 부채나 재산매각 등의 불안정하고 일시적인 방법보다는 지방세나 경상적 세외수입 등의 안정적이며 자주적인 세원을 통해서 이루어지는 것이 바람직하다.

지방정부의 살림살이를 구성하는 지방재정은 지방정부가 그 기능을 수행하기 위하여 필요한 재화를 조달하고 지출하여 관리하는 것을 의미하는데 국가재정이 국민경제의 성장과 안정 및 소득분배에 목표를 두고 있다면 지방재정은 지역적 경제개발과 지역주민의 기본적 욕구충족, 복지증진 및 서비스제고에 정책목표를 두고 있다. 그리고 지방재정의 수입으로는 크게 자주재원과 의존재원으로 구분할 수 있는데 자주재원은 지방세와 지방세외수입, 의존재원은 중앙정부로부터 지원받는 지방교부세, 양여금 및 국고보조금 그리고 외부로부터 자금을 차입하여 운영하는 지방채 등으로 구분할 수 있다.

1. 지방재정진단의 개념

지방재정진단은 지방자치단체가 각 회계연도동안 운영한 재정에 대해 평가하는 것이다. 재정진단은 지방자치단체의 현재 재정상태, 재정운영, 그리고 재정운영결과에 따른 성과에 대한 평가로 구성되어 있다. 지방재정진단은 누가(진단의 주체 문제), 어떤 측면(진단 지표의 문제)을 진단할 것인지를 사전에 설정하는 것이 필요하다.

재정진단 지표는 진단내용과 기준에 따라 자치단체의 특성에 맞게 설정하는 것이 중요하며, 재정진단 지표는 일반적으로 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성 등을 고려하여 설정하여야 한다. 재정진단 범위는 자치단체의 재정적 범위로 한정하거나 재정상태에 영향을 주는 경제·사회·환경변수까지 포함한 포괄적 범위로 확대하는 것도 가능하다.

지방재정진단에 대한 접근방법은 거시적 접근과 미시적 접근으로 구분할 수가 있다. 거시적 접근은 자치단체의 재정 상태를 종합적으로 파악하는 방법으로 재정진단에 적합한 관련 지표들을 선정·개발한 후 단년도 또는 다년도 동향분석(Multi-year Trend Analysis)을 실시하는 방법이다. 미시적 접근법은 사업단위·사업부서별로 재정상태 및 현금흐름, 채무관리 등에 대한 분석을 수행하는 방법으로 사업의 비용 - 편익분석과 사업에 대한 성과 분석 등을 수행한다.

2. 재정진단의 필요성과 지방재정진단제도

지방자치제도가 출범한 이래 전 지자체의 합리적 재정운영(건전성, 효율성, 계획성)을 유도하기 위한 제도적 장치의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 자치권을 지자체로 위양한 후 발생할 수 있는 재정운영의 비효율

성과 재정압박·재정위기에 대한 사전예방을 할 필요성이 대두되었다.

재정의 방만한 운영 또는 재정위기 발생은 지역자원 이용의 비효율성을 증대시키고 이는 지역주민의 사회적 비용 증대로 귀결된다. 재정운영이 부실한 지자체에 대한 재정진단 및 재정건전화 계획을 수립·시행함으로써 재정관리능력 향상 및 책임재정운영을 도모할 수 있다. 이에 따라 정부는 98년 내무부훈령으로 지방재정분석·진단실시 규정을 제정하였고 2005년 9월 행정자치부훈령으로 개정하였다. 행정자치부장관은 지방자치단체의 장이 지방재정법 시행령 제165조 제1항 및 제2항의 규정에 의거 작성 제출하는 재정보고서 등의 서식, 작성기준 및 재정분석 시행계획을 매년 8월말까지 지방자치단체에 통보할 수 있다. 또한 지방자치단체의장은 재정보고서 등의 작성기준에 의거 당해연도 결산결과를 기초로 매년 9월말까지 작성하여 제출하도록 하여야 하며, 시·군·자치구의 경우에는 반드시 시·도지사를 경유하도록 하고 있다.

재정진단 결과 필요한 경우 행자부 장관 또는 시·도지사는 해당 자치단체를 대상으로 「지방재정 건전화계획」을 수립하고 시행할 수 있다. 지방재정 건전화계획 수립 내용을 보면, 행정자치부장관 및 시·도지사는 지방재정법시행령 제 165조 제4항에 의거 위원회가 제출한 지방재정 건전화계획 권고안을 기초로 지방재정 건전화계획을 수립·시행하도록 되어있다. 또한 당해단체에서 권고안을 기초로 건전화계획을 수립하여 행정자치부장관 및 시·도지사에게 제출토록 하고 있다. 그러나 현재 재정진단제도는 사전단계의 활용 수준으로 활성화가 미흡한 실정이며 행자부가 지자체의 재정보고서를 분석하여 내부적으로 문제가 있는 지자체를 집계는 하지만 실제 재정진단을 실시한 사례는 거의 없는 실정이다. IMF 사태 이후 지자체의 재정상태에 대한 사회적 관심 고조된 것은 사실이나, IMF 사태 이후 국가 경제 및 지역경제의 침체로 지방재정이 단순한 위축보다는 위기상황에 직면하여 일각에서는 재정운영의

어려움을 호소하고 있는 실정이다.

구체적인 내용을 들여다보면 세입측면은 경기위축에 따른 지방세수 감소와 세외수입 감소 등 지방세수 확보의 어려움이 있고, 세출측면 일부 재정여건을 고려치 않는 무리한 공약사업 추진, 선심성 지출, 과도한 채무부담 등 불건전한 재정운영 발생하고 있는 실정이다. 이에 따라 행자부는 지자체를 대상으로 「재정보고서 작성」을 실시하고 있다.

3. 지자체의 자기재정진단 필요성

현재의 재정진단은 중앙위주의 사후적 재정진단 방식을 취하고 있으며, 중앙정부가 재정진단을 하기 전 지자체가 일상적으로 자기재정을 점검하는 시스템은 크게 부족한 실정이다. 지자체의 자기재정진단이 부족한 상태에서 중앙위주의 재정진단 운영은 재정진단제도가 재정통제의 수단으로 악용될 수도 있는 소지가 있다. 반면 미국은 중앙보다는 지방정부와 신용평가기관의 재정진단이 활성화되어 있다. 자체재정점검의 대표적 모델은 재정동향점검시스템(FTMS)의 활용 등이 있으며, 신용평가기관(Moody's와 Standard & Poor's 등)의 지자체 재정진단은 주로 지방채 등급과 관련하여 지자체의 신용도를 조사하고 있다. 따라서 지자체의 자기재정의 체계적 점검이 요청된다고 할 수 있다.

자기재정진단의 활성화는 재정 건전성, 효율성, 계획성의 자율적 확보는 물론 재정위기로인의 사전 파악과 예방이 가능하다. 지방재정의 일차 책임자는 지자체와 지역주민으로 자기재정상태에 대한 파악과 점검의무가 있어 업무에 대한 책임감이 부여할 수 있고, 효율적인 사업계획 및 집행을 위해서도 자기재정상태에 대한 정확한 점검은 필수사항이다. 지자체가 자기 재정상태를 체계적으로 점검하는 것은 기존의 재정진단 제도의 개선에도 도움을 줄 뿐만 아니라 합리적인 재정지표 개발, 다년

도 분석틀 제공 등 지자체의 자기재정진단과 중앙의 지방재정진단과의 상호보완관계 형성을 도모할 수 있다.

Ⅲ. 지방재정건전성의 평가 모델

1. 국내외 주요 평가 모델

자치단체의 재정건전성을 평가할 수 있는 모델로는 여러 가지가 있을 수 있으나 현재 우리나라의 자치단체에서 실제로 활용되고 있는 모델로는 행정자치부에서 자치단체의 재정운영을 평가하기 위해서 활용하고 있는 모델이 거의 유일하다고 할 수 있다.

이는 지방자치제도가 실시된 역사가 길지 않아서 관련 분야에 대한 연구가 많이 이루어지지 않은 것과 민선 자치단체장들이 자신들의 재정 운영에 제약을 줄 수도 있는 제도에 대한 연구 및 도입에 소극적이었기 때문이다.

현재 국내외적으로 재정건전성을 평가할 수 있는 모델로는 행정자치부의 모형, ICMA모형, 신용평가회사의 모형, 일본의 재정분석모형 등이 있다. 여기서는 먼저 행정자치부의 평가모델과 미국의 국제도시관리협회(ICMA)모델을 중심으로 각 모형들을 간략하게 알아보기로 한다.

1) 행정자치부의 평가 모델

행정자치부에서는 지방자치단체의 재정운영을 평가하기 위해서 지방재정법에 근거하여 이미 널리 활용되고 있던 세입부문의 재정자립도와 함께 세출부문의 투자효율성, 재정구조부문의 안정성, 세입증대부문의

자체수입증대 노력도를 대표하는 10개 지표들로 평가모형을 개발하여 자치단체의 재정상황을 종합적으로 판단하는 자료로 활용하고 있다.

행정자치부의 평가모형은 지방자치단체의 재정여건과 운영상황을 객관적인 수치로 표현하여 재정운영의 문제점을 파악하여 보다 나은 재정상태로 개선하기 위한 방향과 목표를 제시할 목적으로 도입되었다. 즉 그 동안 재정지표로 활용되었던 재정자립도가 일반회계를 대상으로 하는 세입중심의 지표로서 재정전반상태를 파악하기가 어렵고, 예산규모의 증가를 가져오는 의존재원의 증가가 재정자립도의 하락을 가져오는 관계로 종합적인 지표로서의 기능을 제대로 수행하지 못하였기 때문이다.

처음 재정평가가 이루어졌던 96년에는 8개 항목으로 분석했으나 97년에는 재정능력, 재정운영, 재정노력 등을 추가하여 3개 분야 18개 지표로 분석하였으며 이후 추가적인 연구 및 보완이 이루어져 98년에는 7개 지표, 99년부터는 자율성, 안정성, 생산성, 노력성의 4개 영역 10개 지표로 평가모형을 구성하여 평가하고 있다.

평가모형의 구성은 지방자치단체의 재정상황을 대표할 수 있는 지표들 중에서 상호 중복을 피하여 10개 지표들을 선정하여, 자율성, 생산성, 안정성, 노력도의 4개 부문으로 구분하고 각 지표들에 가중치를 고려한 점수를 부여하여 종합지표를 계산하고 있다. 그리고 10개 지표들에 대한 가중치는 지표의 중요도, 지표간의 보완관계 등을 고려하여 주어졌으며 자치단체별로 재정지표를 비교할 경우에는 지방세의 구조와 조직 여건이 유사한 특별·광역시, 도, 시, 군, 구의 5개 단위로 구분하여 비교하도록 하고 있다. 이들 지표들의 구성을 간략하게 나타내면 아래 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 행정자치부의 재정지표

평가목표	개별지표	성격	활용
자율성	재정자립도	재정상태분석 재정력 측정	중앙의 의존재원지원
	재정력지수		
안전성	경상수지비율	재정구조분석 재무구조, 수지의 탄력성 측정	재정진단 대상단체선정기준
	세입세출 총당비율		
	지방채상환비율		
생산성	재경계 획운영비율	재정관리분석 재정운영의 계획성 자원배분의 합리성 측정	재정인센티브 및 우수기관시상기준
	세입예산반영비율		
	투자비비율		
노력도	자체수입 증감율	재정분석노력 세입징수, 예산절감노력 측정	
	경상경비증감율		
총 합	10개 지표		

2) ICMA의 평가 모델

국제도시관리협회(International City Management Association)에서는 미국의 각 자치단체의 재정상태의 문제점을 파악하고, 그에 대한 해결 방안을 제시하기 위해서 재정추세평가체제(FTMS: Financial Trend Monitoring System)를 개발하였으며 미국의 여러 도시에서 현재 이 모델을 활용하고 있다. 이 모델은 3개 영역에 12개의 요인으로 구성되어 있으며 3개 영역은 재정적 요인, 환경적 요인, 조직적 요인으로 구분하고 있다.

먼저 재정적 요인은 지방정부의 재정상태를 말하는데 세입, 세출, 운영상태, 채무구조, 지불유예채무, 자본설비 상태 등으로 구성하고 있다. 환경적 요인은 다시 지역사회의 요구와 자원, 외적 경제상황, 정부 간 제약, 자연재해와 비상사태, 정치문화 등으로 세분화된다. 그리고 조직적 요인은 환경적 변동에 대하여 정부가 취하는 반응인 관리관행과 입법정책을 일컫는다. 이들 12개 요인들은 다시 여러 국면을 36개의 지표로 측정하고 있다. 이러한 지표들은 재정력이나 재정력에 영향을 주는 요인 등의 변화를 모니터링하는데 사용된다. 즉 36개의 지표들을 계량화하여 최소한 5년 정도 기간의 추이를 조사함으로써 지방정부의 재정 성과를 평가하려는 것이다.

모델의 구성은 각 자치단체의 재정상황에 영향을 주는 요인들을 재정, 환경, 조직의 3개 영역으로 나누어서 36개의 지표들을 사용하여 평가한 다음 자치단체별 특성을 고려하여 적절한 가중치를 각 영역별로 부여함으로써 종합적인 지표를 얻을 수 있다.

계량화할 수 있는 36개의 지표들은 주로 12개의 요인들 중에서 7개의 요인들과 관계가 있으며 이들을 간략하게 나타내보면 아래 <표 3-2>와 같다. 여기서는 일단 본 연구에서 분석대상으로 하고 있는 19개의 활용가능지표들은 36개의 지표들 중에서 자료에 대한 접근성을 중심으로, 자치단체의 기술적 가능성, 분석결과의 유용성 등을 종합적으로 고려하여 선정하였으며 이들 지표들은 자치단체의 규모와 지역적 특성에 따라서 다르게 된다.

<표 3-2> ICMA 평가지표의 구성

영역	관련 지표	활용가능지표
세입	1인당 세입, 목적재원, 정부간세입, 탄력조세수입, 일회성세입, 재산세 수입, 체납재산세, 사용자부담금, 세입부족	1인당 세입, 목적재원, 정부간세입, 임시수입, 지방세징수율
세출	1인당세출, 1인당공무원수, 고정비용, 부가급부	1인당세출, 1인당공무원수, 고정비용
운영상태	경상적자, 사업손실, 이월금, 유동자산	경상적자, 사업손실, 이월금
부채	경상부채, 장기부채, 채무상환, 중복채무	경상부채, 채무상환
지불유예	지불유예연간채무, 연금자산, 공무원 누적휴가채무	
자본설비	유치노력, 자본지출, 감가상각	유치노력, 자본지출
지역사회의 수요와 자산	인구, 중앙연령, 1인당개인소득, 빈곤가구와 공적부조 대상자, 재산가치, 주거지개발, 공한율, 고용기반, 사업활동	인구, 1인당개인소득, 빈곤가구와 공적부조 대상자, 실업율

3) 일본의 재정평가 모델

일본의 경우 자치단체의 재정력을 평가하기 위하여 주요 재정지표를 분석하고 비교함으로써 자치단체의 재정의 특색 및 문제점을 파악하고 있다. 평가모델을 구성하고 있는 지표로는 채무지표들의 현황을 나타내는 지표 20개, 운영노력을 나타내는 지표 20개, 공공시설의 정비수준을 나타내는 스톡지표 20개 등으로 구성되어 있다.

<표 3-3> 일본의 재정진단표

영역	지 표
현황지표	경상수지비율, 실질수지비율, 재정력지수, 공채비율, 실질채무잔액, 기금잔고비율, 세수증가율, 납세의무자비율, 지방채세입비율, 징세비용율, 종속인구비율, 보육경비부담비율, 라스파이래스지수, 인구1000명당직원수, 직원평균연령, 인구1인당 직원급여, 보통건설사업비총당, 일반재원비율, 단독사업비총당, 조출금총당일반재원비율
운영지표	경영수지비율, 단년도수지비율, 지방채허가제한비율, 인구 1인당 세입액(유사단체 비교), 시·정·촌세 징수율, 징세비율, 보육경비부담율, 인구 1인당 직원급, 라스파이래스 지수, 인구 1000명당 직원수, 직원평균연령, 고령직원비율, 제 수당제도 전년증가율, 인구1인당 물건비, 물건비 대 전년도 증가율, 이상부담률, 보통건설사업비율, 단독사업비율, 공영기업출자금, 대 전년도 증가율
스톡지표	도로개량률, 도로포장률, 인구 1인당 공원면적, 분뇨위생처리율, 쓰레기수입률, 상수도보급률, 하수도보급률, 공·사립유치원보육소수용률, 인구 1000명당 공·사립병원, 진료소 병상수, 인구 1000명당 집회시설면적, 소방펌프충족률, 비목조 교사면적비율, 아동 1인당 교사율, 아동 1인당 교사면적, 교사면적 부족학교 비율, 실내운동장 설치비율

평가방법은 지표마다 5단계로 평가하되 원칙적으로 5점, 4점, 3점, 2점, 1점으로 자치단체들이 분포하도록 배정하는 방식을 채택하고 있다. 예를 들면 5점에 500개 단체, 4점에 500개 단체, 3점에 1000개 단체, 2점에 500개 단체, 1점에 500개 단체를 배정하는 방식이다.

4) 신용평가회사의 재정평가 모델

현재 민간신용평가회사들이 지방채 투자자들의 요구에 의하여 지방자치단체들이 발행한 지방채에 대하여 신용등급을 부여하기 위하여 지방자치단체들의 신용상태를 각자의 평가기준에 의하여 평가하고 있다. 예를 들면 Standard & Poor's는 경제적요인, 차입요인, 행정적요인, 재정적요인 등 4가지 요인을 고려대상으로 하고 있다. 여기서 경제적 요인에는 위치, 교통망, 사회간접자본, 자연자원, 인구, 고용, 소득, 재산가치, 상품판매 등이 포함된다. 차입요인에는 차입비율, 미래의 채원충당과 자본요소 등이 포함된다. 또한 행정요인에는 지방정부의 조직, 재정계획과 세정, 노사관계, 위험관리 능력 등이 고려되며 재정적 요인에는 세입의 구성, 재정성과와 유동성, 예산계획 등이 고려된다.

평가등급은 신용상태에 따라서 최상의 수준, 상급의 수준, 중상급의 수준, 중급의 수준, 투기적 수준 등 5가지 등급으로 분류하고 있다. 그리고 각 등급은 신용평가기관에 따라 다시 세분화하고 있다. 기본적으로 신용평가회사의 평가는 지방채의 상환 능력에 초점이 주어져 있기 때문에 종합적인 재정평가라고 하기는 어렵다.

2. 행자부의 재정진단지표와 ICMA의 재정동향 점검시스템 (FTMS) 지표

1) 행정자치부의 재정진단 지표

<표 3-4> 행정자치부의 재정진단 지표

상위목표 (부분지표)	건전		효율성	
하위목표 (영역지표)	자주성	안전성	생산성	노력성
분석단위 (단위지표)	1. 재정자립도 2. 재정력지수	3. 경상수지비율 4. 세입세출 총당비율 5. 지방채 상환비율	6. 재정계획 운영비율 7. 세입예산 반영비율 8. 투자비비율	9. 자체수입 증감율 10. 경상경비 증감율

가. 재정자립도의 개념 및 특성

재정자립도란 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 재정자립기반이 좋은 것을 의미한다. 이러한 재정자립도는 중앙정부 해당부처로부터 지원받는 의존수입인 지방교부세, 지방양여금, 조정교부금 및 재정보전금과 외부로부터 차입하는 지방채를 공제한 순수 재정자립 여건을 표시하는 지수이다.

하지만 수입측면만 고려한 지표로써 공공서비스의 제공 등 지출측면을 고려하지 않았으므로, 지출측면을 대표적으로 측정할 수 있는 「투자비비율」과 함께 상호보완 운영이 필요하다.

나. 재정력지수의 개념 및 특성

재정력지수는 기본행정수행을 위한 재정수용의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로, 기준재정수요액대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입 자주 기반이 좋은 것을 의미한다. 보통 교부세 산정 시 산출되는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어 얻는 수치로 보통교부세의 배분을 위해 산출한다.

다. 경상수지비율의 개념 및 특성

경상수지비율이란 경상경비(인건비+경상적 경비)의 일반재원 충당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반회계의 일반재원 세입결산액대비 경상경비의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 재정운영의 탄력성이 낮음을 의미한다.

이러한 경상수지비율은 인건비 등 감축하기 곤란한 의무적 성격이 강한 경상적 경비에 경상일반재원으로 충당되는 정도를 나타내는 지표로서 재정 운영의 건전성을 측정하는데 유효하다. 보통 지표값이 80%를 초과하게 되면 재정구조의 탄력성과 건전성이 상실되고, 100%를 초과하면 아주 불건전한 재정상태를 나타내게 된다.

라. 세입세출충당비율의 개념 및 특성

세입세출충당비율은 세출소요액(세출결산액+이월사업비+국도비사용잔액+국도비보조사업미부담액+지방채미상환액(원금+이자))을 당해연도 세입으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반 및 기타특별회계의 세입결산액대비 당해연도에 지출하여야 할 세출소요액의 비율로 측정한다.

세입세출충당비율은 당해연도 재정운영결과 실질적인 재정수지를 나타내는데, 지표 값이 100% 이상이면 사실상 적자이고, 지표 값이 100%에 접근할수록 균형재정을 의미한다.

마. 지방채상환비율의 개념 및 특성

지방채상환비율이란 세입·세출예산을 동시에 고려한 지표로써, 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원 중 지방채와 채무부담원리금상환액의 비율을 나타내는 지표이다. 지표 값이 낮은 것이 바람직하며, 지표 값이 높을수록 지출의 탄력성이 저하된다.

지방채상환비율은 지방채무와 일반재원 중 지방채무상환액의 비율을 산정하는 것으로 상환능력, 조건 등을 분석할 수 없다는 단점이 있다. 그러나 전체적으로 지방채무가 자치단체의 일반재정에 미치는 압박 정도를 측정하여 재정의 안정성을 측정하는데 유용한 지표이다. 또한 공기업특별회계의 지방채는 공기업사업수입으로 상환하고 있어 지표산정에서 제외한다는 특징이 있다.

바. 재정계획운영비율의 개념 및 특성

재정계획운영비율은 지방재정계획상 투자사업계획의 실제 예산반영정도를 나타내는 지표로, 지방재정계획의 사업비대비 당해 회계연도 사업예산액의 비율로 측정하며, 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미한다.

지방재정법 제16조에서 중장기적인 시계에 따라 지방재정을 운영할 수 있도록 중기지방재정계획수립을 명문화하고 있는바, 중기재정계획에 포함된 투자사업이 얼마나 당해연도 예산에 반영되었는가 그 정도를 측정함으로써, 재정운영의 계획성과 효율성을 제고함에 있다.

사. 세입예산반영비율의 개념 및 특성

세입예산반영비율이란 세입의 예산반영정도를 나타내는 지표로, 당해연도 실제 세입결산액 대비 세입예산액의 비율로 측정한다. 세입예산의 계획성 즉, 예측능력 측정과 세입예산의 확보노력을 측정하는 지표이며, 비율이 100%에 근접할수록 세입예산이 계획적으로 운용됨을 의미한다. 또한 세입예산액이 순수세입결산액에 접근할수록 세입징수를 위한 노력도를 측정할 수 있게 된다.

아. 투자비비율의 개념 및 특성

투자비비율은 투자사업비의 전체 결산액 중 점유비를 나타내는 세출분석지표로, 세출결산액대비 사업비결산액의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미한다.

이러한 투자비비율은 자치단체의 전체세출액 중 투자사업비 비율이므로 자체사업뿐만 아니라 국고보조, 양여금, 시·도비보조사업이 포함되어 있어 순수자체재원에 대한 투자비의 측정이 곤란하다. 투자비비율에서 공기업특별회계는 공기업사업수익으로 투자비를 조달해 나가고 있어 지표산전에서는 제외한다.

자. 자체수입증감율의 개념 및 특성

자체수입증감율은 자체수입의 연도 간 증감상황을 나타내는 세입분석 지표로, 전년도 자체수입결산액 대비 당해연도 자체수입결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입징수노력이 좋은 것을 의미한다.

이는 시계열분석지표로 비교적 안정적인 자체수입(지방세, 경상적 세외수입)의 증감 분석을 통하여 자체수입 징수의 노력도를 측정할 수 있다. 여기에서 세외수입 중 연도 간 기복이 심한 임시적 세외수입은 분석대상에서 제외한다.

차. 경상경비증감율의 개념 및 특성

경상경비증감율은 경상경비의 연도 간 증감상황을 나타내는 세출분석 지표로, 전년도 경상경비결산액 대비 당해연도 경상경비결산액의 비율로 측정하며, 비율이 낮을수록 경상경비의 절감효과가 높은 것을 의미한다.

이는 시계열분석지표로 경상경비의 증감 분석을 통하여 재정운영의 노력도를 측정하는 것이며, 인건비 절감, 관서운영비 긴축 운영도를 의미한다.

2) FTMS의 지표

본 연구에서는 ICMA가 제시한 지표 중에서 연구와 부합된 지표의 내용을 소개한다.

<표 3-5> FTMS내의 요인과 지표 구성 및 활용지수

구 분	요 인	지 표
재정요인 (4개)	세입	일인당 세입, 목적재원세입률, 정부간 경상세입률, 탄력적 경상세입률, 일회성경상수입률, 재산세수입액, 체납재산세율, 사용자부담률, 세입부족률(9개)
	세출	일인당 세출액, 일인당 공무원수, 고정비용률, 부가급부율(4개)
	운영상태	경상적자율, 사업손실, 여유자금비율, 유동성비율(4개)
	채무구조	경상채무율, 순직접장기채무율, 채무상환율, 중복채무율(4개)

가. 지표의 종류

가) 세입지표(Revenue Indicators)의 개념 및 종류

세입지표는 세입기반의 악화 여부를 규명한다. 이는 인구의 계층적 구조에 있어서 조세부담층의 변화를 살펴보는 것이다. 또한 세입증대에 부정적 영향을 미치는 관행이나 정책을 해소한다. 비용통제의 결여나 열악한 세입추계 관행 등 관련 정책의 비효율성, 정부간 세입원에 대한 지나친 의존, 서비스 비용을 충당하지 못하는 사용자 부담료 등 부정적 영향을 미치는 부분을 찾아내어 이를 해소한다. 이러한 세입지표는 1인당세입, 목적재원, 정부간세입, 임시수입, 도세징수율 등 5개 지표를 활용한다.

나) 세출지표(Expenditure Indicators)의 개념 및 종류

세출지표는 지방정부의 서비스 산출(Output)에 대한 개략적인 척도이다. 따라서 지방정부의 세출증가는 서비스제공의 증가로 연결이 된다. 여기에서 지방정부가 보다 많은 서비스 제공을 위해 능력 이상의 과도한 지출을 하지 않는지를 분석할 필요가 있다. 이는 세출증가를 세입증가나 지역 내 부(개인·사업소득)의 증가와 비료, 고정비용의 바람직하지 않은 증가나 비효과적인 예산 통제 파악, 개인별 생산성 감소 여부 분석, 미래의 세출부담을 발생시키는 사업들의 지나친 확대 방지 등으로 분석할 수 있다. 세출지표는 1인당 세출액, 1인당 공무원 수, 고정비용률 등 3개 지표를 활용한다.

다) 운영상태지표 (Operating Position Indicators)의 개념 및 종류

운영상태지표는 지방정부가 현재 상태에서 예산 균형을 이룰 수 있는 능력을 파악하고, 지방정부가 위기상황에서 여유자금을 확보할 수 있는 능력을 파악한다. 또한 지방정부가 즉시 지불 가능한 충분한 유동자산을 확보 가능한지를 파악한다. 운영지표는 경상적자율, 사업손실, 이월금 등 3개 지표를 활용한다.

라) 채무지표 (Debt Indicators)의 개념 및 종류

채무는 자본사업의 자원조달 뿐만 아니라 단기적 세입의 흐름을 조절하는 효과적인 수단이다. 반면에 채무의 오용은 심각한 재정문제의 원인으로 작용한다. 일시적인 채무상환능력의 상실도 지방정부의 신용도에 부정적 영향을 미친다.

따라서 채무구조의 분석을 통한 사전적 채무관리가 필요하다. 이는 현금관리절차와 지출관리의 부적절성 여부, 장기부채에 대한 의존도 증가 여부, 경상재원을 조달하기 위한 단기부채의 사용 여부, 장래 부채상환

의 예기치 않은 증가나 감소, 재정지출의 유연성 감소 여부, 지역사회가 감당할 수 있는 추가 부채의 정도 파악 등으로 나눌 수 있다. 채무지표로는 경상채무율, 채무상환비율 등 2개 지표를 활용할 수 있다.

나. 시사점

가) 자기재정진단의 원형(prototype) 제시

우리의 지방재정분석·진단은 중앙정부 및 상위 자치단체가 하위 자치단체의 재정상태를 점검하는 시스템이다. 분석·진단주체가 행정자치부장관 및 시·도지사이고, 어느 정도 시차를 두고 분석하는 사후적 진단 시스템으로 재정분석단계는 1년 정도 시차가 발생하고, 재정진단단계도 결과적으로 건전성, 효율성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 한다.

재정분석의 경우 전체 지자체를 대상으로 하므로 지자체 개별 특성을 반영하는 지표보다는 공통 특성을 반영하는 7개 기본지표로 구성되어 있어 재정분석 지표의 한계성과 유연성이 저하되고 있는 실정이다. 이에 반해 FTMS는 해당 지자체가 주체가 되어 자신의 재정에 대한 상시 점검을 수행할 수 있도록 하는 좋은 사례가 되고 있다.

세입, 세출, 운영상태, 채무구조 등을 중심으로 각 자치단체가 상시적으로 재정상태를 점검하고, 재정 운영 방향의 설정이 가능하고, 해당 지자체별로 시스템을 구축하므로 지자체별 특성에 부합하는 재정지표의 개발 및 적용이 용이하다. FTMS의 경우 기본 지표의 수가 36개로 풍부하고 지자체별 특성에 맞게 개발 및 보완이 가능하다.

현재 중앙에서 실시하고 있는 재정진단은 단년도 분석에 치중하여 재정분석에서 동적 분석의 시각을 제시하는데 그치고 있으나 FTMS는 기존의 단년도 분석과 달리 다년도 분석을 기본 수단으로 활용하여 분석지표에 대하여 최소한 5개년 이상의 분석기간을 설정하고 있다.

나) FTMS의 단점 보완 필요

부문별로 분계점이 있으면 경고동향을 파악하기가 용이하다. 이러한 분계점은 전문가와 관련 재정담당 공무원들의 토론을 거쳐 산정하여 부문별로 경고동향에 대한 분계점(threshold)의 설정을 할 필요가 있다.

개별 지표의 동향 외에 전반적 재정상태를 단일 지표로 파악할 수 있는 종합화도 향후의 과제이다. 이를 위해서는 개별지표들을 상호 독립적인 요인들로 그룹화 하는 문제와 그룹간의 객관적인 가중치 설정이 선결 조건이다.

<표 3-6> 국별 주요 재정분석·진단제도의 비교

	한국	미국		일본
	재정분석·진단제도	FTMS	신용평가제도	종합재정진단
목적	·지방재정현황과 운용 실태 분석 ·건전성과 효율성 저하 ·단체에 대한 정밀 진단	·지방정부 스스로 자신의 재정상태를 점검	·지방정부의 신용도 평가 (지방채 등급 산정)	·지방자치단체 재정상황의 종합적 파악
진단주체	·행정자치부, 시·도	·개별지방정부	·신용평가기관 (Moody's, S&P 등)	·지방자치협회
장점	·지자체별 비교용이 ·평가의 간편성 ·종합지표 산정	·상시 분석 ·다년도 분석 ·개별 지방정부별 특성 반영 ·지표선정의 유연성 ·지방정부의 재정관리 능력 향상	·채무 관련 평가 용이 ·전문성 확보 ·지방채 시장의 활성화 기여	·자치단체간 비교 용이 ·평가의 간편성 ·종합지표 산정
단점	·사후적 분석 ·단년도 분석 ·지자체별 특성 반영도가 낮음 ·지표 수가 한정 ·개별지표간 상관관계 존재 → 종합지표의 편익	·문제의 구체적 발생 원인 파악 곤란 ·종합지표 산출의 어려움	·신용평가시스템의 발달 전제 ·재정력의 정확한 평가 미흡	·사후적 분석 ·개별지표간 상관관계 존재 → 종합지표의 편익

다) 한국적 변환의 필요성

FTMS가 우리나라의 지방재정문제에 적용되려면 한국적 실정에 맞게 보완되어야 한다. 미국과 우리나라의 지방재정 시스템의 차이로 인해 발생하는 구조적 요인을 해결하기 위해 FTMS의 요인 및 지표를 우리 실정에 맞게 변환시켜야 할 필요가 있다.

미국 지방정부는 재산세가 가장 주요한 세입원이나 우리나라 지방자치단체는 광역은 취득·등록세, 기초는 담배소비세 또는 종합토지세이다. 미국은 공무원연금을 지방정부에서 관리해 주요한 채무요인으로 작용하나, 우리나라는 공무원연금관리공단에서 관할하고 있어 거의 무관한 실정이다. 또한 미국 지방정부는 적자재정이 가능하나, 우리나라는 균형예산원칙으로 형식상으로는 적자재정이 불가능하다.

보다 명확한 재정진단을 위해서는 정확한 데이터가 필요한데 우리나라 실정은 데이터 수집의 한계성을 가지고 있다. 필요한 지표를 구성하는 데이터가 집계·공표되지 않는 경우에는 우리나라 실정에서 실제로 입수 가능한 데이터로 대체할 수밖에 없다. 보다 정확한 재정상태를 진단할 수 있도록 지표에 맞는 데이터 개발이 필요하다.

현재 우리나라의 재정 통계 현실을 보면 통계의 불연속성으로 시계열 분석이 어려우며, 기초 지자체는 기초경제통계 자료가 미미한 실정이다. 지방재정제도 및 구성항목의 빈번한 변화로 시계열적으로 연속된 데이터 사용이 곤란한 경우가 발생하고 있다. 일부 지방재정통계는 공식적으로 발표된 통계자료에 오기(誤記)된 부분이 상당수 발견되기도 한다.

기초자치단체의 경우 재정 및 경제 통계의 불비로 FTMS 적용이 어려워 현재 상태에서는 광역자치단체가 적용하기 용이할 뿐 각종 지역별 통계(특히, 경제통계)가 기초자치단체까지 세부화 되어 있지 않아 분석 대상으로 삼기 곤란한 점이 있다.

IV. 재정분석지표의 설정방안

1. 기본방향

복식부기제도의 도입과 관련하여 재정지표 설정을 위한 기본방향은 여러 관점에서 논의될 수 있으나 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항으로서 재정분석의 목적과 정보로써의 유용성, 그리고 정보이용자의 수요를 들 수 있다.

복식부기회계의 경우 회계보고서를 통해 재정분석의 자료가 되는 다양한 재무회계정보를 생산하게 되므로 실제로 재정분석의 이러한 목적을 충분히 달성하기 위해서는 지방자치단체의 재정상황을 담고 있는 각종 재무제표를 어떠한 형태와 내용으로 구성할 것인가가 중요하다. 특히, 정부부문의 재정분석은 기업회계와 비교하여 다음의 사항을 충분히 고려하는 것이 필요할 것이다.

지방자치의 재정운영은 본질적으로 수익 창출을 목적으로 운영되는 것이 아니므로 정부기능이나 사업단위별로 재정운영의 상황을 파악할 수 있도록 작성하는 것이 중요하다.

1) 재정정보의 유용성을 고려

현행 현금주의 단식부기 기초에서는 재정분석의 초점이 주로 현금거래, 예산거래에 두어진다. 이로 인해 재정분석의 관점도 현금과 예산상 운영에 관한 단기적 정보들이 생성되고 있는 실정이다.

그러나 보다 중요한 것은 장기적 관점에서 지방자치단체의 재정상황을 파악하는 것이다. 유용하고 가치 있는 정보의 생성과 제공은 이용자의 합리적인 의사결정에 기여하고, 이와 같은 정보의 유용성은 미래 관리적 관점에서 재정위기에 대한 경보기체로서 기여할 수 있을 것이다.

2) 정보이용자의 수요를 고려하여 재정분석의 방향 정립

일반적으로 정부회계정보는 정보이용자들이 정부의 회계책임을 평가하고 정부가 제공하는 공공서비스의 수준과 채무상환능력을 평가하는데 도움을 주어야 한다. 정부회계의 정보이용자는 내부정보이용자와 외부정보이용자로 분류할 수 있다. 내부이용자는 정책결정자, 행정관리자, 공무원 등이 있고 외부이용자는 지역주민을 비롯하여 의회, 감독기관, 투자자, 채권자 등을 들 수 있다. 특히, 지방자치단체의 경우 주된 정보이용자는 주민과 지방의회이므로 이들에 대한 정보수요를 고려하는 것이 필요하다.

3) 거시적 관점과 미시적 관점의 고려

앞으로는 발생주의 복식부기 제도 하에서 이용 가능한 다양한 재정지표와 분석방법을 활용하여 재정상태 및 재정운영 성과를 정확히 파악하여야 한다. 즉, 거시적 관점에서는 정보의 유용성, 책임성, 성과평가 등을 고려하는 가운데 미시적 관점에서는 다음의 사항을 고려하여 재정분석지표를 설정하여야 한다.

첫째, 재정지표분석에 있어 별도의 수작업이나 업무량이 과다하게 추가되지 않도록 각종 재무제표를 기초로 가능한 전산시스템 속에서 산출될 수 있는 지표를 설정하여야 한다.

둘째, 일반회계 및 기타특별회계에 발생주의 복식부기제도를 적용한다고 하여 재무제표에서 산출할 수 있는 지표만을 중심으로 재정을 분석하기보다는 세입세출결산서를 중심으로 하는 현행의 재정분석 방식과 복식부기 하에서 산출되는 경영분석 방식이 상호 보완될 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체의 경우 민간기업과는 존재이유, 기능상에서 차이가 있으므로 재정분석지표의 설정 시에는 민간기업과 지방자치단체간의 기능, 특성 등의 차이가 고려되어야 한다.

따라서 지방자치단체의 재정분석은 현행 제도가 지니고 있는 한계와 제약점을 고려하면서 발생주의 복식부기회계에서 생성되는 다양한 회계정보를 종합적으로 체계화하는 것이 필요하다.

2. 재정분석의 지표체계 설정

재정분석은 그 포괄범위에 따라 분석의 내용과 초점이 달라질 수 있다. 일반적으로 정부부문의 재정분석은 예산집행의 결과를 담고 있는 재무제표 분석을 포함하여 정부활동에 대한 운영성과를 판단하는 성과 측정도 분석의 틀에 포함시킬 수 있을 것이다.

따라서 복식부기회계의 도입을 전제로 재정분석의 틀로써 정부부문에 적합한 재정분석의 지표체계를 설정하는 것이 우선시 된다. 특히, 민간부문에서 발달한 복식부기회계를 정부부문에 도입하는데 있어서 정부와 기업회계 간에는 존재이유, 목적과 기능 면에서 본질적인 차이가 존재함으로 이러한 정부특성을 충분히 고려하여 분석체계를 마련하는 것이 중요하다.

정부부문의 현금주의·단식부기회계제도에서 발생주의·복식부기회계제도로 전환된다하더라도, 재정운영의 건전성과 효율성의 추구가 중요하

다. 다만, 이를 측정할 수 있는 자료로써 재정정보의 측면에서 후자가 전자보다 더 다양하고 정확한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 또한 현금주의 단식부기제도 하에서는 생성하기 곤란했던 재정운영의 성과(서비스 성과)에 대한 정보를 생성할 수 있다.

따라서 현금주의 회계제도의 재정분석체계가 완전히 없어지는 것이라기보다는 다음의 관점에서 접근하는 것이 중요하다. 첫째, 재정분석지표 값이 산출에 있어서 발생주의 복식부기회계제도 하에서 생성되는 요소로 전환이 필요하다. 둘째, 자주성, 안정성, 효율성, 책임성, 비용/성과를 측정함에 있어서 기존의 현금주의 단식부기회계제도 하에서는 생성할 수 없었던 정보를 발생주의 복식부기회계제도 하에서는 생성이 가능하다는 점이다. 셋째, 발생주의 복식부기제도의 장점인 성과정보를 포함하여 재정분석제도를 개선하는 것이 필요하다.

민간기업의 재무비율지표 등을 상호 수정·보완하여 선정하되, 복식부기 재무제표 상의 회계과목을 감안하여 지표의 적실성과 실용성을 높이는 방향에서 접근해야 한다.

특히, 복식부기 도입목적 중 하나가 성과평가의 정확성에 있으며 뿐만 아니라 회계결산과정에서 생성된 재무제표를 기초로 다양한 분석지표와 분석기법을 개발하여 재정보고서에 담겨진 내용이 이해관계자 및 지방자치단체에서 필요로 하는 정보로 전환되는 과정은 복식부기제도 도입근거와 관련하여 중요하다.

3. 지방재정분석에 적합한 지표의 선정

1) 지표선정의 기준 및 과정

재정분석지표를 설정하는 기본적인 이유는 이를 통해 지방자치단체의 자원이용 및 의사결정에 대한 정보를 취득하기 위함이라고 할 수 있다. 따라서 지방재정지표를 통해 나타나는 결과는 지방자치단체의 현재 상황에 대한 정보뿐만 아니라 미래에 대한 정보를 제시할 수 있어야 한다.

지방재정에 대한 정보가 보다 효율적으로 이용되기 위해서는 접근성(access), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 질과 신뢰성(quality & reliability), 적절성(relevancy) 등이 확보될 수 있어야 하는바(Vishwanath & Kaufmann, 1999: 1-3), 여기서 접근성이란 이해관계자들의 정보획득과 이용가능성을 의미하며, 이해성은 이해관계자들의 내용 파악과 그 정도의 용이성을 의미한다. 한편 적시성은 필요한 시점에서 정보를 제공할 수 있어야 한다는 것이며, 질과 신뢰성은 이해관계자가 그 정보내용을 신뢰할 수 있도록 일관성 있게 표현해야 한다는 것이며, 마지막으로 적절성은 제공된 정보가 이해관계자의 정보욕구에 필요한 정보가 되어야 한다는 것이다.

이러한 개념을 지방자치단체 복식부기제도와 관련하여 재정리해보면, 먼저 접근성은 주민들이 재정정보를 어떻게 획득할지의 문제로 정보공개방법에 관한 것이며, 이해성은 주민들이 획득한 정보를 얼마나 용이하게 이해할 수 있는지에 관한 것으로 용어의 선택문제로 귀결될 수 있다. 적시성의 문제는 원하는 재정정보를 원하는 시점에서 제공할지의 문제로 현행 복식부기제도와 관련해서는 시스템과 관련 있으며, 적절성은 얼마나 다양한 정보를 제공할 수 있는냐의 문제로 재정지표와 관련

이 있다. 마지막으로 질과 신뢰성의 문제는 얼마나 정확한 정보를 제공할 수 있는지의 문제로 복식부기회계정보의 정확성과 투명성 문제로 귀결될 수 있다.

그러나 실제로는 재정정보의 확보와 관련된 각 수단과 복식부기제도와의 관계는 위에서 제시하고 있는 것보다 훨씬 다양하며 각 수단들 간에는 상호 관련성을 갖고 있어 보다 복잡한 양상을 띠게 된다. 따라서 모든 수단과 그 방법을 제시하는 데는 한계가 있을 수 있다.

이러한 한계에도 불구하고 지방 재정지표를 통해 나타나는 정보는 이를 통해 이해관계자의 합리적 의사결정을 지원할 수 있는 정도로 체계적이고 다양할 필요가 있다. 이 외에도 보다 현실적인 이유에서 지방재정지표는 복식부기시스템 내에서 용이하게 도출될 수 있다.

2) 각 지표의 적용 가능성 탐색

가. 선정대상 지표의 유형화

지방재정을 분석하기 위한 지표의 선정을 위하여 먼저 각 지표를 특정한 기준에 의하여 자주성, 안정성, 효율성, 회계책임, 비용 및 성과지표로 유형화할 필요가 있다. 이를 위한 분석대상 지표로는 현행 지방재정 진단지표, 기업회계경영분석지표, 기타 지표 등을 들 수 있다.

먼저 현행 현금주기 단식부기체제하에서 재정분석지표는 10개의 지표로 구성되며 크게 재정의 건전성과 효율성 부문으로 구분된다. 이 중 건전성 부문은 다시 자주성과 안정성으로, 그리고 효율성 부문은 생산성과 노력성으로 구분하여 각각 지표를 설정하여 자치단체의 재정상태 및 재정성적을 분석하고 있다.

한편 기업회계에서는 안정성지표, 수익성지표, 성장성 및 활동성지표 등 크게 3가지 종류의 지표로 구분하여 총 14개의 세부경영지표를 제시하도록 하고 있다.

나. 각 지표별 지방자치단체에의 적용 가능성

가) 적용가능성 기준

지방자치단체에 적용 가능성의 탐색 기준은 우선, 복식부기 시스템에서 생성 가능한 정보인지의 여부. 둘째, 공공회계의 특성상 산출할 수 있는 정보인지의 여부. 셋째, 기존 지표와의 관계이다.

구체적으로 살펴보면, 첫 번째 기준인 복식부기 시스템에서 생성 가능한 정보인지의 여부는 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름보고서 등이 재정상태를 파악하는데 적용이 가능한가 하는 점이다. 두 번째 판단기준인 공공회계의 특성과 관련하여 판단하는 기준은 정부회계가 가시적인 산출물 및 수익성 추구 등에서 한계가 있기 때문에 산출정도 및 정보의 유의미성 등에서 기업회계에 비해 제한적인 정보를 산출할 수밖에 없게 된다. 세 번째 판단기준인 기존지표와의 관계는 현행 지방재정진단지표, 민간기업의 지표, 기타 지표 간에는 동일한 재정정보를 산출함에도 불구하고 지표명이 상이한 경우가 있으며 또 동일한 지표명을 사용함에도 산출항목에서 차이가 발생하는 경우가 나타나고 있다. 따라서 각 유사지표간의 일관성이 부족하여 산출정보의 오류, 정확성, 상대적 비교 가능성 등에서 문제가 발생할 수 있는 지표를 우리나라 복식부기 체제에 적합하도록 조정하기 위한 기준을 의미한다.

나) 적용 가능성의 탐색

현행 지방재정진단지표 중 우리나라의 복식부기시스템에서 생성가능

한 지표는 재정자립도, 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율, 투자비비율, 자체세입증가율, 경상경비증가율 등이 있다.

이러한 모든 지표는 현행 회계에서 사용되는 지표라는 점에서 공공회계의 특성에 대한 정보를 산출하는데 어려움이 없다고 할 수 있다. 다만 재정자립도, 경상수지비율, 지방채상환비율, 투자비비율, 세입세출충당비율 등은 다른 지표와 동일한 명칭 하에 산정항목에서 차이가 있거나 유사한 정보를 산출하는 다른 지표로 대체될 수 있는 항목으로 판단된다. 그러나 이러한 지표들을 어떠한 기준 하에서, 어떤 부문에 적용하느냐는 지금도 정확한 구분이 확실치 않은 실정이다.

다. 복식부기회계제도 하에서 적용 가능한 지표

여기에서는 현재 논의되고 있는 적용가능 지표에 대해 언급한다. 현행 예산회계 결산정보(현금주의, 단식부기)를 보완하여 발생주의, 복식부기 관점의 재무정보 분석을 통해 지방자치단체 재정상황에 대한 종합적이고 중장기적인 관리(경영)정보를 제공함에 있어 현실적으로 가능한 지표를 살펴보면 재무분석지표를 세 분야, 즉 재정상태 분야, 재정운영 분야, 회계책임성 분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

우선 재정상태분야는 총 9개 지표 - 총자산 대비 총부채 비율, 총부채 대비 차입부채 비율, 총부채 대비 실질부채 비율, 재정자금 대비 금융상품 비율, 총부채 대비 현금창출자산 비율, 차입부채 대비 재정자금 비율, 유동부채 대비 유동자산 비율, 미수세금 대비 대손충당금 비율, 단기민간융자금 비율 - 를 선정할 수 있다.

<표 4-1> 재정상태 분야

지 표 명	산 식
① 총자산 대비 총부채 비율	· 총부채 / 총자산 x 100
② 총부채 대비 차입부채 비율	· 차입부채 / 총부채 x 100
③ 총부채 대비 실질부채 비율	· (총부채-기초단체 용자액) / 총부채 x 100
④ 재정자금 대비 금융상품 비율	· 장·단기 금융상품 / 재정자금 x 100
⑤ 총부채 대비 현금창출자산 비율	· 현금창출자산 / 총부채 *현금창출자산 : (유동자산+기타유동자산- 일반미수금)+장기금융상품+(장기대여금-학 자금위탁대여금)+기타투자자산
⑥ 차입부채 대비 재정자금 비율	· 재정자금 / 차입부채 x 100 *재정자금: 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
⑦ 유동부채 대비 유동자산 비율	· 유동자산 / 유동부채 x 100
⑧ 미수세금 대비 대손충당금 비율	· 미수세금 대손충당금 / 미수세금(대손충 당금 차감전) x 100
⑨ 단기민간금융자금 비율	· 단기민간금융자금 / 장·단기 민간금융자금 x 100

둘째, 재정운영분야 역시 9개 지표 - 예산 대비 세출 비율, 경상비용 대비 이자비용 비율, 이자수익 대비 이자비용 비율, 총수익 대비 경상수익 비율, 총수익 대비 경상자체조달 수익 비율, 자체조달수익 대비 채권 비율, 세외수익 대비 채권 비율, 총비용 대비 경상비용 비율, 지출액 대비 자산취득 비율 - 를 선정하였다.

<표 4-2> 재정운영분야

지 표 명	산 식
① 예산 대비 세출 비율	· 세출액(일반회계+특별회계) / 예산현액(일반회계+특별회계) x 100
② 경상비용 대비 이자비용 비율	· 이자비용 / 경상비용 x 100 * 이자비용 : 차입부채 이자비용 * 경상비용 : 인건비+운영비+재정교부금+교육비 특별회계전출금
③ 이자수익 대비 이자비용 비율	· 이자비용 / 이자수익 x 100
④ 총수익 대비 경상수익 비율	· 경상수익 / 총수익 x 100 * 경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부 세+재정보전금+재정교부금
⑤ 총수익 대비 경상자체조달수익 비율	· 경상자체조달수익 / 총수익 * 경상자체조달수익 : 지방세수익+경상세외수익
⑥ 자체조달수익 대비 채권 비율	· 미수자체조달수익(대손충당금 차감 후) / 자체조달수익 x 100 * 미수자체조달수익 : 미수세금+미수세외수입금+ 일반미수금
⑦ 세외수익 대비 채권 비율	· 미수세외수익(대손충당금 차감 후) / 세외수익 x 100 * 미수세외수익 : 미수세외수입금+일반미수금
⑧ 총비용 대비 경상비용 비율	· 경상비용 / 총비용 x 100
⑨ 지출액 대비 자산취득 비율	· 자산 취득액 / 지출액 x 100

마지막으로 셋째 회계책임성 분야는 총 11개 지표 - 주민 1인당 총 자산, 주민 1인당 총부채, 주민 1인당 실질부채, 주민 1인당 총수익, 주민 1인당 자체조달수익, 주민 1인당 지방세수익, 주민 1인당 총비용, 주민 1인당 기타이전비용, 공무원 1인당 총수익, 공무원 1인당 총비용, 공무원 1인당 급여 - 를 선정하였다.

<표 4-3> 회계책임성분야

지 표 명	산 식
① 주민 1인당 총자산	· 총자산 / 인구수(회계연도말 인구수)
② 주민 1인당 총부채	· 총부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
③ 주민 1인당 실질부채	· 실질부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
④ 주민 1인당 총수익	· 총수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
⑤ 주민 1인당 자체조달수익	· 자체조달수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
⑥ 주민 1인당 지방세수익	· 지방세수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
⑦ 주민 1인당 총비용	· 총비용 / 인구수(회계연도말 인구수)
⑧ 주민 1인당 기타이전비용	· 기타이전비용 / 인구수(회계연도말 인구수)
⑨ 공무원 1인당 총수익	· 총수익 / 공무원(현원)
⑩ 공무원 1인당 총비용	· 총비용 / 공무원(현원)
⑪ 공무원 1인당 급여	· 총급여 / 공무원(현원)

그 결과 29개 지표가 선정되었으며, 이 지표들을 활용한다면 지방재정 상태 및 운영 결과에 대한 종합적인 분석 및 진단이 가능할 것이다.

V. 결론 및 시사점

제주지역의 특성을 고려한 재정분석모델을 개발하는데는 다음의 사항을 고려하여야 한다. 첫째, 지자체별로 자기 특성에 부합하는 자기재정진단 모형을 구축하기 위해서는 연간 단위로 이루어지는 중앙의 재정분석·진단과 별도로 상시 재정상태를 점검하는 자기재정진단체계를 구축해야만 한다. 효과적인 자기재정진단체계를 구축하기 위해서는 재정분석에 필요한 지표체계를 부문별로 정립하고 지역경제와 연계할 필요가 있다.

기존의 재정분석은 부문은 크게 재정상태와 재정운영으로 나누어 분류하고 있다. 재정상태부문은 재정규모나 재정구조에 관련된 지표로 구성되어 있고, 재정운영부문은 수지균형, 계획균형, 재원확보, 경비절감, 채무운용 등에 관련된 지표로 구성되어 있다. 따라서 기존의 재정분석 부문에 지역경제 특성을 추가하면 종합적 시각의 재정분석이 가능하다. 즉, 인구 구조, 지역소득, 고용기반, 기업 활동 등 지역경제 특성을 재정상태 및 재정운영과 유기적으로 연계하여 재정분석을 하면 보다 정확한 재정분석이 될 것이다. 또한 재정의 성과(effectiveness 또는 efficiency) 측면을 파악할 수 있는 지표의 보강이 시급하다. 지금까지는 재정의 상태나 단순한 운영 파악을 위한 지표는 많이 개발되어 왔으나 진정한 의미의 성과지표들은 거의 없는 실정이다. 이는 재정의 성과 즉 공공부문의 효율성이나 효과성을 파악하기가 용이하지 않는데 기인한 것이다. 재정의 성과를 측정하려면 비용(cost)·편익(benefit)이 산출되어야 하나 편익을 산정하기가 용이하지 않다. 따라서 현실적으로 단기간에 성과지표를 개발하기는 쉽지 않으므로 우선 성과적 특성을 반영하는 대리지표(proxy index)의 사용을 확대하여 성과측정에 대한 문제를 점진적으로 해결한 이후 성과지표를 재정분석에 반영하여야 할 것이다.

둘째, 재정목표의 달성에 필요한 재정관련 지표의 데이터베이스를 구축

하여야 한다. 재정관리 D/B 구축 시 단순한 데이터 축적보다는 정보화 추세에 맞추어 데이터 필요성, 사용용도 및 빈도에 맞게 데이터베이스를 구축해야 할 것이다.

일부 지방재정통계의 공식 통계자료에 오기된 부분이 상당수 발견되고 있는데 데이터의 정확도와 신뢰도를 개선을 위해서는 이러한 통계의 오류를 최소화 하여야 할 것이다. 이를 위해서 행자부, 지자체 홈페이지에 D/B(시계열 자료 등)란을 두고 사용자들이 오기를 발견한 즉시 접수를 받아 교정할 수 있는 창구를 마련하는 것도 방법이 될 수 있다. (발견자에게는 적절한 인센티브 부여)

셋째, 구축된 자기재정진단체계를 효과적으로 활용할 수 있어야 한다. 이를 위하여 지자체는 재정관리의 상시체제를 유지하여야 한다. 이를 위해서 지금까지는 사후적인 재정진단에 치중하였으나 심각한 문제 발생 이전에 경고동향을 포착하여 사전 예방이 가능하도록 해야 할 것이다.

취약 재정부문에 대한 체계적 대비가 가능하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 단편적 문제인식이 아닌 종합적 시각에서 자신의 문제를 발견하고 이에 대한 대책을 마련해야 한다. 구체적인 방안으로 자체 해결 가능한 문제와 불가능한 문제의 구분이 가능하도록 해야 하고, 자체 해결 불가능한 문제도 지자체가 자기 재정진단을 먼저 수행한 후 뚜렷한 문제의식을 가지고 외부 컨설팅에 의뢰 할 수도 있을 것이다.

지자체 신용도 홍보 자료로 활용하여야 한다. 지자체가 자기재정진단체계를 구축하여 활용하는 등 재정관리의 효율성 부각으로 대외 이미지를 제고시켜야 한다. 미국의 지방정부의 경우처럼 자기재정진단체계를 구축하여 활용하게 되면 신용평가기관에게 재정관리 노력 측면에서 우호적 이미지를 제공할 수 있다.

[참 고 문 헌]

1. 김종순, “외국의 지방재정위기와 재정진단제도”, 지방재정 95년 3호, 한국지방재정공제회, 1995.
2. 김종웅·손광락·이병근, “자치단체 재정평가방안에 관한 연구”, 경제연구, 한국경상학회·한국국민경제학회, 2003.
3. 내무부, “미국의 지방재정위기 관리제도”, 1995.
4. 박완규, “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”, 경제학연구 제41집, 제3호, 한국경제학회, 1994.
5. 서정섭, “지방재정지표의 합리적 개선방안”, 한국지방행정연구원, 1996.
6. 유훈, “지방자치시대의 지방재정운용진단제도”, 지방재정 제74호, 한국지방재정공제회, 1995.
7. 이규환, “지방재정운용진단의 필요성과 기능”, 지방재정 제74호, 한국지방재정공제회, 1995.
8. 이상용, “지방재정운용진단의 방법”, 지방재정 제74호, 한국지방재정공제회, 1995.
9. 이상운, “지방재정분석·진단제도의 운영”, 지방재정 제96호, 한국지방재정공제회, 1996.
10. 이재성, “지방재정운용 진단·평가 결과의 활용방안”, 지방재정 제74호, 한국지방재정공제회, 1995.
11. 임성일, “지방자치단체의 재정력 측정모델 개발”, 한국지방행정연구원, 1997.
12. 장노순, “재정진단모형을 통한 강원도 지방재정분석”, 강원개발연구원, 1998.
13. 행정자치부, 각년도, 지방세정연감.
14. 행정자치부, 각년도, 지방재정연감
15. 행정자치부, “1997 회계연도 지방재정 종합분석”, 1998.
16. 出井信夫池谷 忍, “自治体財政を分析·再建する”, 大村書店, 2002.
17. 持田信樹, “首都財政の經濟學”, 神野直彦 編, 都市お經營する, 都市出版, 1995.
18. Frank J. Fabozzi, Dessa Fabozzi and Sylvian G. Feldstein, “Municipal

Portfolio Management", Irwin, 1995.

19. Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente, "Evaluating Financial Condition", ICMA, 1994.
20. Standard&Poor's Coporation, "Multicipal Finance Criteria", NewYork, 1989.
21. Wolman, Harold and Barbara Danis, "Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress", Washington, DC; Urban Institute, 1980.

연 구 진

연구책임	고 철 수	제주발전연구원 책임연구원
공동연구	김 동 욱	제주대학교 교수
연구조원	유 고 은	제주발전연구원

제주 지방재정의 진단모델 기초 연구

인쇄일 / 2008. 12.

발행일 / 2008. 12.

발행인 / 허 향 진(제주발전연구원장)

발행처 / 제주발전연구원

인쇄처 / 삼화상사인쇄소

ISBN 978-89-6010-079-4 93320

□ 이 책에 실린 내용은 出處를 밝히는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載나 複製는 금합니다.