

기본연구 2009-3

제주특별자치도 재정진단모델 개발

2009. 7.



발 간 사

제주특별자치도의 재정여건은 전국에서 열악한 환경에 있으며, 이에 따라 재정책률 노력 못지않게 중요한 것이 재정운영 및 관리능력의 향상이라고 할 수 있다. 따라서 효율적이고 과학적인 재정관리가 요구되며, 이를 위한 재정관련 능력의 제고가 시급한 과제라 할 수 있다. 이러한 인식하에 제주도의 지방재정의 책임성과 투명성을 제고하기 위한 방안들을 제시할 필요가 있다.

제주특별자치도의 재정 건전성을 평가하기 위해서는 분석을 보다 합리적으로 할 수 있는 적합한 모델을 적절한 지표들로 구성하는 것이 필요한데 이러한 지표들을 개발할 필요가 있다 하겠다. 이에 제주도의 재정 건전성을 평가할 수 있는 모델을 구성하여, 이를 토대로 제주의 최적의 재정진단모델을 구성하는 것은 제주의 입장에 꼭 필요한 연구라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 시점에서 제주의 재정분석을 통하여 제주도가 가장 효과적으로 재정운영상의 문제요인을 파악하고 이에 대한 대책을 강구할 수 있으며 재정위기 발생을 사전에 예방할 수 있으리라 생각한다. 또한 제주도가 재정운영을 합리적으로 평가할 수 있는 분석방법을 제공할 뿐만 아니라, 적극적으로 활용하는 경우 보다 합리적인 경영과 특별자치도의 정착에도 긍정적인 영향에 이바지할 것을 기대해 본다.

본 연구서가 나오기까지 열과 성을 다해주신 제주대학교 김동욱 교수님, 민 기 교수님께 심심한 감사의 뜻을 전하는 바이다.

2009년 7월

제주발전연구원장 유 덕 상

목 차

I. 서 론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구의 주요내용 및 방법	2
3. 기대효과	2
II. 지방재정시스템의 개념 및 기존 연구	3
1. 재정진단의 개념	3
2. 재정진단에 대한 선행연구	4
3. 외국의 사례	7
1) 미국의 재정위기 진단 실태	7
2) 일본의 재정위기 진단 실태	19
III. 재정진단지표	24
1. 행정안전부의 평가지표	24
1) 10개 기준 지방재정분석지표	24
2) 30개 기준 지방재정분석지표	26
3) 16개 기준 지방재정분석지표	28

2. 복식부기 발생기준의 재정보고서 재정지표	34
1) 29개 복식부기회계 재무분석지표	34
2) 13개 복식부기회계 재무분석지표	36
3) 2007회계연도 재무보고서에 근거한 행정안전부 산출 재정지표 ...	37
4) 2007회계연도 재무분석지표 비율	42
IV. 제주특별자치도 재정진단 모형	45
1. 예산회계를 이용한 재정진단 지표	45
1) 세입부문	46
2) 세출부문	48
3) 부채부문	49
4) 특별회계 재정운영	50
2. 재무회계를 이용한 재정진단 지표	52
1) 자주성	52
2) 안정성	52
3) 효율성	53
4) 회계책임	53
5) 비용 및 성과	54
3. 제주특별자치도 재정진단 모델	56
1) 기본모델	56
2) 지표의 재구성 및 선택	57

3) 지표별 점수부여 방법	68
4) 지표별 가중치	69
5) 재정경보지수 산출	71
V. 정책적 제언	72

<표 · 그림 목차>

<표 II-1> 10대 주요 재정점검표	8
<표 II-2> 재정압박지수	10
<표 II-3> FTMS 모형 요약	17
<표 II-4> 주요 지방재정지표 산식	21
<표 II-5> 지방자치협회의 재정진단지표	23
<표 III-1> 10개 재정분석지표의 구성 체계	25
<표 III-2> 추가 29개 재정분석지표	25
<표 III-3> 2007년도 30개 지방재정지표 현황	27
<표 III-4> 재정분석지표 구성 : 4개 분야 16개 지표	28
<표 III-5> 16개 지방재정분석지표	29
<표 III-6> 지표별 적정기준	31
<표 III-7> 종합등급	32
<표 III-8> 29개 복식부기회계 재무분석지표	35
<표 III-9> 2007회계연도 표준 재무보고서 예시 재정분석지표	36
<표 III-10> 재정상태분야 지표	39
<표 III-11> 재정운영분야 지표	40
<표 III-12> 회계책임성분야 지표	41
<표 III-13> 2007 재정상태지표	42
<표 III-14> 2007 재정운영지표	43
<표 III-15> 2007 회계책임지표	44
<표 IV-1> 예산회계 재정진단지표	51
<표 IV-2> 재무회계 재정진단지표	55
<표 IV-3> 분석지표	58
<표 IV-4> 세입부문의 지표와 의미	59
<표 IV-5> 지표별 점수 부여 기준	68
<표 IV-6> 지표별 가중치	70
<표 IV-7> 제주특별자치도의 재정경보지수	71
[그림 III-1] 재정분석지표	38

I. 서 론

1. 연구 배경

- 재정확충 노력 못지않게 중요한 것이 재정운영 및 관리능력의 향상임. 따라서 효율적이고 과학적인 재정관리가 요구되며, 이를 위한 재정관련 능력의 제고가 시급한 과제임
- 현재 지방재정의 건전성을 진단할 수 있는 최적의 지표 개발에 대한 연구는 제대로 이루어지지 않았음
- 지방재정의 책임성과 투명성 측면에서는 아직도 많은 개선의 여지가 남아 있음. 이러한 인식 하에 제주도의 지방재정의 책임성과 투명성을 제고하기 위한 방안들을 제기할 필요가 있음
- 지방재정진단은 지자체의 재정상태·운영·성과를 평가하는 것으로 재정동향 점검시스템을 도입하여 자기재정진단체계를 구축함
- 지방자치제가 실시된 이후에 자치단체의 재정운영이 어떠한 문제점을 지니고 있는가를 분석하여, 향후 제주의 재정분석에 활용할 수 있는 최적의 모델을 구성하기 위한 기초자료 제공
- 제주특별자치도의 재정건전성을 평가하기 위해서는 진단을 합리적으로 할 수 있는 적합한 모델을 적절한 지표들로 구성하는 것이 필요한데 이러한 지표들을 개발함

2. 연구의 주요내용 및 방법

- 기존의 관련 연구들을 토대로 제주특별자치도의 재정건전성을 평가할 수 있는 모델을 구성하며, 이를 토대로 제주의 최적의 재정진단모델을 구성함
- 제주특별자치도에 적절한 재정관련 지표를 선정하고, 이에 대한 자료수집을 통한 지표 개발과 이를 그래프화하여 결과를 도출함
- 제주특별자치도의 예산·재정 보고서에서 정보를 추출하여, 추출된 정보를 경제·인구 자료와 결합하여 일련의 재정지표(financial indicator)를 산출하여 제주지역의 특성을 고려하여 이에 적합한 최적의 진단모델을 도출함

3. 기대효과

- 재정진단을 통하여 제주특별자치도가 가장 효과적으로 재정운영상의 문제요인을 파악하고 이에 대한 대책을 강구할 수 있으며 재정위기 발생을 사전에 예방할 수 있음
- 제주특별자치도가 재정운영을 합리적으로 평가할 수 있는 진단방법을 제공할 뿐만 아니라, 적극적으로 활용하는 경우에 보다 합리적인 경영과 특별자치도의 정착에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대함
- 아울러 지방재정운영 성과평가를 강화하고 중장기 제주특별자치도 재정목표와 규율을 선정하여 그 틀 안에서 재정운영의 활성화를 꾀하고, 지자체 재정운용을 견제·감시하는 내부통제시스템을 강화할 수 있음

Ⅱ. 지방재정시스템의 개념 및 기존연구

1. 재정진단의 개념

- 지방정부의 재정상태를 파악하기 위한 방법으로 재정진단(financial diagnosis) 외에 재정분석(financial analysis), 재정평가(financial evaluation) 등의 용어가 혼용되고 있음. 이러한 용어의 차이는 분석 및 평가의 목적, 방법, 운용상의 특성 등과 관련되어 있음
- 재정분석은 한 자치단체의 재정상황을 대상으로 분석하는 것이고, 재정평가는 다른 자치단체 또는 여러 자치단체간의 재정상황을 대상으로 비교 분석하는 것임
- 재정진단은 재정문제 단체를 대상으로 문제요인을 추출하는 과정으로 정의됨. 즉 재정진단은 지방자치단체가 각 회계연도 동안 운영한 재정에 대해 평가하는 것임. 재정진단은 지방자치단체의 현재 재정상태, 재정운영, 그리고 재정운영 결과에 따른 성과에 대한 평가로 구성됨
- 재정진단지표는 진단내용과 기준에 따라 자치단체의 특성에 맞게 설정하는 것이 중요하며, 재정진단지표는 일반적으로 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성 등을 고려하여 설정해야 함
- 재정진단 범위는 자치단체의 재정적 범위로 한정하거나 재정상태에 영향을 주는 경제·사회·환경변수까지 포함한 포괄적 범위로 확대하는 것도 가능함

- 재정진단은 누가(진단의 주체 문제), 어떤 측면(진단지표의 문제)을 진단할 것인지를 사전에 설정하는 것이 필요함
- 재정진단에 대한 접근방법은 거시적 접근과 미시적 접근으로 구분할 수 있음. 거시적 접근은 자치단체의 재정상태를 종합적으로 파악하는 방법으로 재정진단에 적합한 관련 지표들을 선정·개발한 후 단년도 또는 다년도 동향분석(Multi-year Trend Analysis)을 실시하는 방법임
- 미시적 접근법은 사업단위·사업부서별로 재정상태 및 현금흐름, 채무 관리 등에 대한 분석을 수행하는 방법으로 사업의 비용-편익 분석과 사업에 대한 성과분석 등을 수행함

2. 재정진단에 대한 선행연구

- 윤영진(1998)은 '지방재정 진단모형의 이론적 동향'을 통해 기존연구를 토대로 재정진단의 개념, 재정상태의 의미, 재정진단의 목적 및 용도와 영역 구분, 접근방법, 진단지표의 개발, 종합지표화 방법 등의 이론적 동향을 조망하였음. 향후 우리나라 재정진단모형 개발의 기본 방향은 광의의 영역을 포괄하고 종합지표화 하는 것을 지향해야 한다고 강조하고 있음
- 장노순(1998)은 '재정진단모형을 통한 강원도 지방재정분석'에서 제시한 재정진단모형은 재정적 상황의 장단점을 파악하는데 크게 도움을 줄 수 있을 것으로 사료됨. 특히 장기간에 걸친 재정지표의 추이를 분석하게 되면 현재의 재정적 취약점을 파악할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 미래의 재정상태가 어떻게 변화할 것인지 또한 언제 어떠한 재정위기를 맞을 것인지에 대한 예측이 가능하다고 주장함

- 김범식, 송영필(1999)은 '재정동향점검시스템을 이용한 지자체 재정진단'에서 우리나라 지자체가 일상적으로 자기 재정을 점검하는 시스템은 크게 부족하다고 보고 미국 지방정부에서 활용하는 재정동향점검시스템(FTMS)을 소개하고 이의 장·단점을 분석하였음. 또한 이러한 재정동향점검시스템이 우리 지자체에 적용가능할 수 있도록 재정관련 변수를 변화하고 추후 활용방안을 도출하였음

- 김희창(2001)은 '지방재정진단제도의 개선방안'을 통하여 외국의 지방재정진단제도를 살펴보고 우리나라 지방재정진단의 문제점으로 재정진단제도 도입에 대한 인식 부족, 재정진단의 단계별 문제점을 지적하였고 개선방안으로 지표분석의 체계화, 상대적 비교분석, 재정진단주체선정의 개선, 자기재정진단 강화를 위한 자치단체의 역할 제고 등을 제시하였음

- 김종웅, 손광락, 이병근(2003)은 '자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구'에서 지방정부가 스스로 재정진단을 실시하여 효율적이고 과학적이며 계획적인 재정관리를 할 수 있는 기법의 하나인 재정추이경보제도를 기존의 연구를 토대로 우리 실정에 적합한 지표들을 선정하여 이론적인 모델로 새롭게 구성함. 이러한 재정관리기법을 활용하면 재정운영상의 문제요인을 발견하여 대책을 수립할 수 있으며, 재정위기 발생을 사전에 예방할 수 있다는 이점이 있음

- 김홍래(2004)는 '지방재정 평가제도 도입방향'에서 지방재정의 평가는 지방자치단체의 재정자율성의 확대에 상응하여 재정운영의 책임성 제고, 재정운영의 성과관리 및 성과향상, 사전적 재정관리제도의 해체에 상응하는 사후적 결과조치의 강화, 재정분권의 역기능 방지, 재정운영에의 자율점검 및 주민통제(참여) 등의 차원에서 필요하다 하였음. 지방재정 평가제도의 도입목적은 재정책임성 확보에 두고 이를 달성할 수 있도록 운영되어야 하며 사전적 재정통제의 해체에 따른 사후적 지방재정관리제도로서 기능을 수행하도록 운영되어야 한다고 보고 이를 위해서는 평가의 객관성과 신뢰성을 유지할 수 있는 평가방법의 선택과 평가전담기구에 의한 평가가 필요하다고 함. 또한 평가결과에 따른 강력한 보상시스템의 운영과 평가결과의 적극적인 공개가 중요하다 하였음

- 광채기(2005)는 '지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 재정평가제도의 도입방안'에서 재정분권과 지방재정의 자율성 확대는 지방재정의 성과 향상과 책임성 증대에 기여할 수 있을 때에 그 정당성을 확보할 수 있을 것이라 하였음. 따라서 재정분권의 확대는 재정책임성 확보와 균형을 맞추면서 추진해 나가야 한다고 주장함. 그렇지 않을 경우에는 재정분권의 확대가 오히려 역기능을 조장하고, 자칫 지방분권과 재정분권 자체를 위축시키는 결과를 초래할 수 있다고 봄. 이러한 점에서 지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 새로운 제도적 장치로써의 지방재정평가제도의 도입 필요성과 그 역할은 충분히 정당화될 수 있을 것으로 판단하였음

3. 외국의 사례

1) 미국의 재정위기 진단 실태

- 미국의 지방정부 재정위기 진단 시 현재 가장 많이 사용하고 있는 세 개의 모형을 소개하고자 함
 - 첫 번째 모형은 중·소규모 이하의 작은 도시에 대해서 일 년간 단위로 분석하는 Ken W. Brown이 개발한 10-Points Test of Financial Condition임
 - 두 번째 모형은 10-Points Test of Financial Condition 모형의 단점을 보완하여 Kloha 등이 개발한 재정압박 10점 척도(10-Points Scale of Fiscal Distress)임
 - 세 번째 모형은 중규모(보통 인구 50,000명)이상의 지방자치단체에서 매우 유용하게 사용되고 있는 재정동향분석체제(Financial Monitoring Trend System, FTMS)임. FTMS 모형은 Sanford M. Groves와 Maureen Godsey Valente가 만든 모형이 있고, 나중에 이들의 모형을 수정한 Karl Nollenberger의 모형이 있음

가. Ken W. Brown의 10-Point Test of Financial Condition

- 미국에서는 인구 100,000명 이하 중·소규모 지방정부의 재정 건전성을 진단하기 위해 Ken W. Brown이 개발한 10-Points Test of Financial Condition 모형을 사용하고 있음.¹⁾ 이 모형은 많은 지방정부의 단 년도 자료를 이용하여 진단하는데, 주로 사용하는 지표에는 다음 10가지가 있음

1) Ken. W. Brown, "The 10-Point Test of Financial Condition: Toward and Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities," *Government Finance Review* 9, no. 6 (1993): 21-26.

○ 이 모형은 10가지 지표에 대해서 측정치를 산출한 후, <표 II-1>의 재정점검표를 이용하여 개별 지방자치단체의 상대적인 위치를 찾음. 달리 표현하면, 측정된 10개의 지표 값들이 다른 지방자치단체에 비해 상대적인 순위가 4분위(Quartile) 중 어디에 속하는지 알아보는 것임

<표 II-1> 10대 주요 재정점검표
(Ten Key Ratios of Financial Worksheet)

구분	비율	배 점			
		1사분위	2사분위	3사분위	4사분위
1	총 수입/인구수	-1	0	+1	+2
2	자체재원/일반재원총액	-1	0	+1	+2
3	이전재원 중 일반재원/일반재원총액	-1	0	+1	+2
4	경상지출/총 지출	-1	0	+1	+2
5	총 수입/총 지출	-1	0	+1	+2
6	비지정 예비비/총 일반 재원	-1	0	+1	+2
7	일반재원현금과투자총액/총 일반 재원부채	-1	0	+1	+2
8	총 일반재원부채/일반재원총액	-1	0	+1	+2
9	장기 총 부채/총인구	-1	0	+1	+2
10	원리금 부채상환/총 수입	-1	0	+1	+2
총 점					

- 각 지표에 대해서 개별 지방자치단체들이 1사분위(0-25 percentile)에 속하면 -1, 2사분위(25~50 percentile)에 속하면 0, 3사분위(50~75 percentile)에 속하면 +1, 4사분위(75~100 percentile)에 속하면 +2의 점수를 부과함. 이렇게 하여 10개 항목의 총 점수가 10점 혹은 그 이상이 되면 상대적으로 재정 건전도가 가장 우수한 자치단체(among the best), 5~9점이면 보통보다 나은 단체(better than most), 1~4점이면 평균단체(about average), 0~4점이면 재정상태가 평균 이하인 단체(worse than most), -5점 이하이면 재정상태가 매우 안 좋은 (among the worst) 단체로 분류하는 상대적인 평가 시스템임
- 그러나 본 모형은 단 년도 자료만 사용하고, 측정지표가 한정된 10개에 불과하여 개별자치단체들에 대한 정밀한 재정진단이 거의 불가능함은 물론, 중장기 추세에 대한 정보를 전혀 구할 수 없어 재정위기를 진단하는데 한계가 있음

나. Kloha의 재정압박 10점 척도 모형(Philip Kloha, Carol Weissert and Robert Keine, 10-Points Scale of Fiscal Distress)²⁾

- Brown의 “10-Point Test of Financial Condition” 모형이 전적으로 단 년도 자료에 대한 분석이라면 Kloha의 “10-Points Scale of Fiscal Distress” 모형은 일부 지표에 대해서 2년간 수치(증가율)를 사용하여 일부 변수들의 추세를 모형에 포함하고 있음

2) 본 모형은 Philip Kloha, Carol Weissert, Robert Keine이 공동으로 연구한 것이나, 본 연구에서는 편의상 Kloha 모형이라고 한다.

- 이 모형은 아래의 <표 II-2>에서 보듯이 9개 분석지표에 대해서 각 기준치를 설정한 후 이에 미달되었는지 또는 초과되었는가에 따라 0, 1, 2의 점수를 부여한 후 개별 지방자치단체의 9개 지표 총합 점수에 따라 재정압박(fiscal stress) 정도를 평가하는 분석방법임

<표 II-2> 재정압박지수

지 표(indicators)		판정기준
1	2년간 인구성장	0이하면 1점
2	2년간 실질과표증가	0이하면 1점
3	2년간 실질과표 대폭감소 여부	-0.04이하면 1점
4	전체세입 중 일반지출재원 비율	읍지역이 0.01이하면 1점, 시지역이 0.05이하면 1점
5	일반경상재원 적자	-0.01이하면 1점
6	과거 2년간 일반경상재원 적자	적자발생연도마다 각 1점, 최고 2점까지
7	일반재원수지비율	0.13이하면 1점
8	현 연도 또는 과거 연도 적자	적자인 경우 1점
9	전체 세입 중 장기지방채 비율	0.06이하면 1점

- 9개 지표 값의 총합이 0~4점 사이이면 재정적으로 매우 건전하여 상위 정부인 주정부가 특별히 취할 조치가 없으며, 만일 총합이 5점이면 재정적으로 주의(fiscal watch)를 기울여야 하는 단계임

- 총합이 6~7점 사이이면 재정적 경고(fiscal warning)로 여겨져 상위 정부는 각별히 주시하고 신경을 써야 할 단계임. 총합이 8~10점 사이이면 재정적 위기(fiscal emergency)로 여겨져 상위정부의 실사 팀이 지방정부의 재정운영에 자동적으로 개입을 해야 할 단계임
- Kloha 모형의 장점으로서는 각 지수별 절대 기준을 도입하여 9개 지표의 총 합산 점수에 따라 조기 경보 시스템을 마련하여 지방정부들이 손쉽게 지방재정위기를 자가진단하고 이에 대한 대비를 마련할 수 있도록 한 점임. 하지만 Kloha 모형은 Brown 모형과 마찬가지로 두 개 지표(인구성장률, 실질과표증가율)를 제외한 나머지 7개 지표들에 대해서는 단 년도 자료만을 분석함에 따라 각 지표들에 대한 중·장기 추세를 정밀히 파악하는 것이 어려움

다. 재정동향분석체계(Financial Trend Monitoring System, FTMS)

- 재정동향분석체계(FTMS)는 ICMA(International City/County Management Association)의 후원 하에 Sanford M. Groves와 Maureen Godsey Valente에 의해서 1980년에 처음 개발되었음. 나중에 Karl Nollenberger가 몇 차례 수정한 재정동향분석체계(FTMS)는³⁾ 개별 자치단체의 최근 5년간 수치를 11가지 요인들에 대한 44개 지표(indicators)로 시계열(time-series) 분석·진단하는 모형임

3) Karl Nollenberger, 2003. *Evaluating Financial Condition*, ICMA. Washington, D.C.

- 현재 미국 지방정부에서 재정위기 및 재정진단을 위해서 이 모형을 가장 많이 사용하고 있음. FTMS는 지방재정에 영향을 주는 가능한 모든 변수들을 모형에 포함하여 중·장기 추세를 정밀 분석하기 때문에 재정위기의 진단 뿐만 아니라 정밀재정진단의 모형으로도 함께 사용할 수 있다는 장점이 있음. 이러한 이유로 FTMS는 미국의 주 및 지방정부의 재정을 담당하고 있는 공무원들의 모임 단체인 Government Finance Officers (GFO)에서 공식적으로 사용되고 있는 지방재정위기진단 모형임

- FTMS는 각 지표들에 대한 개별도시들의 중장기 추세를 time-series 로 분석한 후 개별 지표 값들이 증가 또는 감소 추세를 2~3년 또는 그 이상 지속적으로 보일 경우 개별 지표들에 대해서 경고신호 (warning sign)를 보내는 시스템임

- FTMS 모형은 지방자치단체의 재정에 영향을 주는 세 가지 요인 (재정요인, 조직요인, 환경요인)들을 먼저 분류하고 재정요인과 환경요인 산하에 11가지 세부 지표들(indicators)을 개발·사용하고 있음
 - 재정요인 (financial factors) 산하에는 수입(revenue), 지출 (expenditures), 운영상황(operating position), 부채구조 (debt structure), 충당되지 않은 부채(unfunded liabilities), 자본설비상태 (condition of capital plant)의 6가지 지표들을 사용함
 - 환경요인(environmental factors) 산하에는 지역사회 필요와 자원 (community needs and resources), 정부 간 제약 (intergovernmental constraints), 재난위험(disaster risk), 정치문화(political culture), 외부 경제조건들(external economic conditions)의 지표들을 사용함

- 정치문화와 외부경제여건 지표 산하에는 하위지표가 없지만, 나머지 9개 지표 산하에 보통 1~10가지 하위지표들이 있어 총 44개 하위지표를 사용하여 재정에 미치는 거의 모든 요인들의 추세에 대해 정밀 분석 및 진단함. <표 II-3>은 FTMS를 도표로 간결하게 요약한 것임

가) 수입관련 지표들(Revenue Indicators)

○ 세입지표가 아래의 경우를 보일 경우 **경고 신호**로 해석함

- 1인당 세입규모 : 불변가격 기준 1인당 순 경상 세입 감소 시
- 목적재원 : 순 경상수입 대비 용도가 정해진 목적 경상수입 증가 시
- 이전재원 : 총 경상수입 대비 상위 정부로부터 경상 수입의 비율 감소 시
- 탄력적 조세수입 : 순 경상세입에 대한 탄력적 경상세입비율(예, sale tax, income tax) 감소 시
- 임시세입 : 순 경상 수입비율 대비 일회성 수입 증가 시
- 조세수입 : 불변가격 조세수입 감소 시
- 체납 재산세 : 순 재산세 부과액 대비 체납 재산세 비율 증가 시
- 사용료 수입범위 : 서비스 지출 비용에 충당되는 사용료나 수수료 비율 감소 시
- 세입 부족(적자) : 순 경상수입대비 세입 부족(적자)액이 커질 경우

나) 지출관련 지표들(Expenditure Indicators)

○ 지출지표가 아래의 경우를 보일 경우 **경고 신호**로 해석함

- 주민 1인당 지출액(불변가격) : 1인당 순 경상지출이 증가 추세를 보일 때

- 기능별 지출액 : 전체 순 경상지출 중에서 특정기능(예, 치안)에 소요되는 비율이 증가될 경우
- 주민 1인당 공무원 수 : 주민 1인당 공무원 수가 지속적으로 증가시
- 공무원 수당 : 급료 이외에 공무원에게 지급되는 수당이 증가할 경우

다) 운영상황 지표들(Operating Position Indicators)

○ 예산운영지표가 아래의 경우를 보일 경우 경고 신호로 해석함

- 경상적자 : 순 경상수입 대비 일반 경상 지출의 적자가 지속적으로 증가할 경우
- 지방공기업 운영실적 : 지방공기업의 운영자본의 감소나 경상수입의 감소 추세가 계속될 경우
- 용도가 제한되지 않은 세입 잔고 : 순 경상수입 대비 용도가 제한되지 않은 세입 잔액의 비율 추세 감소
- 유동자산 : 단기 부채 대비 현금 및 단기투자 자산의 감소

라) 부채 지표(Debt Indicators)

○ 부채지표가 아래의 경우를 보일 경우 경고 신호로 해석함

- 단기부채 : 순 경상 수입 대비 단기부채 비율의 증가
- 장기부채 : 과세표준(평가가치), 주민 수, 주민 소득 대비 직접 상환해야 할 장기부채 비율 증가
- 채무상환 : 순 경상수입 대비 순 채무상환 비율 증가
- 중복채무 : 평가재산 대비 지역 내 다른 정부(예, 교육청)가 장기부채를 내는데 담보해준 비율이 지속적으로 증가하는 추세를 보일 때

마) 불확정 부채와 관련된 지표들(Unfunded Liability Indicators)

○ 부채지표가 아래의 경우를 보일 경우 경고 신호로 해석함

- 연금지급의무 : 급료와 임금 대비 연금 지급 의무 비율 증가
- 적립된 연금자산 : 연간 지급 연금액 대비 적립된 연금 자산 감소
- 은퇴 공무원들에게 지급하여야 하는 총 부채
: 전체 공무원 대비 은퇴 공무원에게 지급하여야 하는 총 부채 증가

바) 자본지출계획과 관련된 지표들(Capital Plan Indicators)

○ 자본지출계획 지표가 아래의 경우를 보일 경우 경고 신호로 해석함

- 수선유지비 지출 : 고정 자산(예, 도로, 교량, 정부청사, 다리) 대비 고정자산 수선유지비 증가
- 자본지출 : 순 경상지출 대비 경상재원으로부터의 자본지출액 감소

사) 지역사회 관련 지표들(Community Needs and Resources)

○ 지역사회 관련 지표가 아래의 경우를 보일 경우 경고 신호로 해석함

- 인구 : 인구감소 지속
- 인구밀도 : 평방 마일 당 관할 구역 내 인구 밀도 감소
- 18세 미만, 64세 초과 인구 수 : 전체 인구 중 18세 미만, 64세 초과 인구 비율이 증가하는 추세를 보일 때
- 주민 1인당 소득 : 1인당 실질 소득이 지속적으로 감소
- 빈곤 가구 또는 사회복지 수혜가구 : 빈곤 가구 수나 사회복지 수혜 가구의 비율이 증가하는 경우

- 재산가치(재산세 과세표준) : 주거용, 상업용, 또는 산업용 재산의 시장가격이 지속적으로 감소
- 최상위 5인의 납세금액 : 전체 재산세 과세표준액 대비 최상위 5인의 총 세금 납부액 비율이 너무 높거나 그 비율이 지속적으로 증가
- 주택 소유율 : 주거용 주택 보급률이 지속적으로 감소
- 공실률 : 주거용, 상업용, 또는 산업용 재산, 빌딩 등의 공실율(空室率)이 지속적으로 증가
- 범죄율 : 범죄율의 지속적 증가
- 고용기반 : 지역사회 실업율의 지속 상승 및 직장 수의 지속 감소
- 기업활동 : 소매(불변가격) 판매량, 기업 수, 기업의 총 수입량(불변가격)의 지속적인 감소 추세를 보일 때

아) 정부 간 재정 제약에 관련된 지표들(Intergovernmental Constraints)

- 정부 간 재정 제약 지표가 아래의 경우를 보일 경우 **경고 신호**로 해석함
 - 강제 사업명령 : 상위 정부가 하위 지방정부에게 특정 사업 등을 하도록 법적으로(mandated activities) 강제함으로 인해서 지방정부가 순 경상지출에서 상위정부가 강요한 특정사업에 지출하는 비율이 지속적으로 증가하는 추세를 보일 때
 - 재정제약 : 상위정부가 하위 지방정부에게 재정적으로 통제하는 정도가 높을 경우

<표 II-3> FTMS 모형 요약

재정상태 결정요인	재정지표	재정위기 유발요인
세입지표	1인당 세입규모 목적경상재원 이전재원 탄력적 조세수입 임시수입 조세수입 채납부동산 과세 사용료 수입범위 예상수입의 적자 또는 흑자	불변가격 기준 1인당 경상세입의 감소 순 경상세입에 대한 목적 재원세입비율의 증가 순 경상세입에 대한 의존재원비율의 증가 순 경상세입에 대한 탄력적 경상세입비율의 감소 순 경상세입에 대한 임시세입비율의 증가 불변가격 기준 조세수입의 감소 부동산세입 징수액 대비 채납세액 비율의 증가 서비스 관련 총지출에 대한 사용자 수수료 수입의 비율 감소 순 경상수입대비 예상수입 적자의 증가
세출지표	1인당 지출액 정부 기능별 지출 주민 1인당 공무원 수 부가급여	불변가격 기준 1인당 경상지출액 증가 전체 순 경상지출대비 어느 특정기능에 대한 지출비율의 증가 1인당 지방공무원 수 증가 임금과 보수에 대한 부가급여액 비중 증가
운영상황	경상적자 사업손실 일반이월금 유동자산	순 경상수입에 대한 일반재정 경상적자 비율의 증대 불변가격 기준 사업손실 발생 순 경상세입에 대한 이월금 비율 감소 경상부채에 대한 현금/단기투자 자본금의 비율 감소
부채구조	경상부채 장기부채 채무상환 중복채무	순 경상세입에 대한 부채비율의 증가 평가자산에 대한 직접장기 채무비율의 증가 순 경상세입에 대한 순 직접채무상환액의 비율 증가 평가자산에 대한 장기적 중복기채액의 비율 증가
미지급부채	미충당연기금 연금기금 공무원누적휴가	임금·급료대비 미충당연금채무의 비율 증가 연금지급액에 대한 연금자산가치의 감소 지방공무원1인당 사용하지 않은 병·휴가일수의 증가

재정상태 결정요인	재정지표	재정위기 유발요인
자본설비의 상태	유지노력 자본지출수준	불변가격 기준 단위자산당 고정자산보수·유지비용 감소 순 경상지출대비 경상재원으로부터의 자본지출 3년 연속 감소
지역사회의 수요와 자원	인구 인구밀도 18세 이하와 64세 이상 인구 주민1인당소득 빈곤가구 및 공적부조대상자 재산가치 상위 5인 납세자의 과세가액 주택소유율 공한율 범죄율 고용기반 사업활동	인구규모의 급속한 감소 인구밀도의 감소 전체인구대비 18세 이하와 64세 이상 인구비율 증가 불변가격기준 일인당 개인소득성장을 또는 절대액의 감소 빈곤가구 및 공적부조대상자의 비율 증가 불변가격대비 재산가치 (주거, 상업, 산업용) 둔화 및 감소 전체 재산과세가액대비 상위 5인 납세자의 재산가액의 증가 주택소유율의 감소 주거용, 상업용, 공업용 건물의 공한율 증가 범죄율의 증가 실업율 증가 또는 직장 수 감소 불변가격 판매총액, 사업단위, 불변가격 총 사업수익의 감소
정부간 제약	강제 사업명령 재정통제	순 경상지출대비 상위정부 사업명령사업의 지출비율 증가 재정력에 대한 상위정부의 제약이 증가

2) 일본의 재정위기 진단 실태

- 일본에서는 재정위기진단을 사전에 평가하는 공식적인 제도는 존재하지 않으나, 주요 재정지표를 이용하여 일정 수준 이상의 실질수지 적자가 발생한 경우 재정재건단체의 적용을 받도록 하는 제도와, 일본지방자치학회가 중심이 되어 재정위기 징후를 판단하기 위해 사용하고 있는 종합재정진단지표가 있음

가. 주요 재정지표를 이용하는 경우

- 재정진단을 위해 주로 사용되고 있는 재정관련 지표는 <표 II-4>와 같이 ① 재정력지수 ② 실질수지비율 ③ 경상수지비율 ④ 지방채부담비율 ⑤ 기채제한비율 등이 있음
- ① 재정력지수는 우리나라 지방교부세 산정을 위해 활용되고 있는 것과 동일한 방법이며, 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어 구함
- ② 실질수지비율은 실질수지를 표준재정규모로 나누어 구함. 이때 실질수지는 미수입특정재원을 포함한 세입결산에서 세출결산과 사업이월액을 제(除)한 차액을 말함. 실질수지비율은 재정 건전도를 나타내는 것으로서 시정촌의 경우 3~5%가 바람직하나, 20%(도도부현의 경우는 5%) 이상이 되면 해당 자치단체는 재정재건단체로 전락함. 누적적자는 총무성은 원칙적으로 일반재원으로 해소해야 한다는 견해를 가지고 있음. 표준재정규모는 재정력 측정 시 활용하는 기준재정수입액(기준재정수입액의 100/75. 혹은 100/80)에 의존재원(보통

교부세와 지방양여세)을 합산한 것임

- ③ 경상적 수지비율은 일반재원(지방세, 지방교부세, 지방양여세, 국고 지출금, 세외수입 중 특정재원 제외)으로 충당하는 경상적 경비(인건비, 물건비, 보수유지비, 부조비, 보조비, 공채비 중 임시적 경비를 제외)를 경상일반재원(보통세, 보통교부세, 지방양여세, 각종 교부금, 사용용도미지정 경상적 세외수입)으로 나눈 것임. 경상적 수지비율은 경상적으로 지출되는 경비를 일반재원으로 어느 정도 충당하고 있는지를 나타내며, 이것은 재정구조의 탄력성을 의미함. 총무성은 70~80% 정도를 적당하다고 보며, 80%를 초과하는 자치단체는 경상경비억제 노력이 요구됨. 인건비 등이 높은 자치단체는 급여조정계획, 인원충원억제계획(퇴직직원 비 보충 등), 민간위탁계획 등을 수립하여야 함
- ④ 지방채부담비율은 일반재원에서 지방채원리금 상환충당 일반재원이 차지하는 비중으로 산출함. 이는 당해 연도에 상환한 지방채가 일반재원총액에서 차지하는 비율을 알기 위해서 산출하는 것임. 총무성은 지방채부담비율은 10%를 초과하지 않는 것이 적정하다고 봄. 그러나 지방채부담비율이 20%이상 이 되면 지방재정운영이 부채상환의 압박을 받는 것으로 보고 있음. 지방채발행제한 비율이 일정 수준을 넘을 경우 총무성은 자치단체의 지방채 발행을 제한함. 과거 3년간 지방채발행제한 비율이 평균 20%이상 30%미만인 자치단체에게는 일반단독사업 및 후생복지시설 정비사업을 위한 지방채발행이 제한되며, 30%이상인 자치단체에게는 국가보조사업을 위한 채권발행도 허가하지 않음. 또, 채권발행비율이 18%를 넘으면, 「공채비부담적정화계획」을 작성하여 총무성에 제출하여야 함. 이 계획에는 세출의 삭감책과 세입의 확보 방안을 제시하여야 하며, 총무

성이 이 계획을 받아들이면 지방자치단체는 특별지방교부세를 통해 이자 일부를 지급받게 됨

<표 II-4> 주요 지방재정지표 산식

지표명	산 식
재정력지수	기준재정수입액/기준재정수요액
실질수지비율(%)	$(실질수지 / 표준재정규모) \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> • 실질수지 : 세입결산-세출결산-사업이월액+미수입특정재원 • 표준재정규모 : [기준재정수입액*(100/75 또는 80)]+보통교부세 +지방양여세
경상수지비율(%)	$(경상적 경비충당 일반재원 / 경상일반재원) \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> • 경상적 경비 : 인건비, 물건비, 보수유지비, 부조비, 보조비, 공채비 중 임시적 경비 제외 • 일반재원 : 지방세, 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금, 세외수입 중 특정재원 제외 • 경상일반재원 : 보통세, 보통교부세, 지방양여세, 각종 교부금, 사용용도미지정 경상적 세외수입
지방채부담비율(%) 기채제한비율(%)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채부담비율 : $(일반재원중지방채원리금상환액 / 일반재원) \times 100$ • 기채제한비율 : $(A-B-C-E / D-C-E) \times 100$ A : 지방채의 원리금 상환액 B : 원리금상환에 충당된 특정재원 C : 재해복구비, 특정채상환비 등 지방교부세 산정시 기준재정수요액에 포함된 공채비 D : 표준재정규모 E : 보통교부세 산정시 사업비 보정에 의해 기준재정수요액에 산입된 공채비

나. 종합재정진단지표

- 재단법인 지방자치협회에서는 지방자치단체들의 종합적인 재정진단을 위해 「현황지표」, 「운영지표」, 「스톡지표」와 같은 재무지표를 사용하고 있음. <표 II-5>에서와 같이 재무지표는 재정현황, 재정운영 노력, 공공시설의 정비수준을 나타내는 각각 20개의 지표로 구성되어 있음. 부문별 20개의 개별지표를 이용하여 자치단체의 재정상태를 5단계 평점 부여방법으로 평가함

- 평점기준은 약 3,000개의 시정촌 수의 분포를 고려하여 지표 값에 따라 대략 상위로부터 5점(500단체), 4점(500단체), 3점(1,000단체), 2점(500단체), 1점(500단체)으로 설정함. 3개 부문에 각각 20개 지표가 설정되어 각 부문별로 100점 만점을 기준으로 각 단체별 종합적인 절대평가 및 자치단체간의 상대평가로 이루어짐. 그러나 5단계 평정부여 방식으로는 해당 자치단체간의 정확한 차이를 측정하기 어렵기 때문에, 최근에는 Z-Score를 이용하여 다른 자치단체와의 상대적 비교방법을 활용하고 있음. 자치단체는 스스로 이러한 종합측정의 결과를 자신의 재정상태 및 재정운영의 평가기준으로 활용할 뿐만 아니라 유사자치단체 간 비교를 위한 종합적인 정보로 활용되기도 함

<표 II-5> (재) 지방자치협회의 재정진단지표

현황지표	운영지표	스톡지표
		<산업기반지표>
㉠ 경상수지비율	㉠ 경상수지비율*	㉠ 도로개량율
㉡ 실질수지비율	㉡ 단년도수지비율*	㉡ 도로개량율*
㉢ 재정력지수	㉢ 기채제한비율	㉢ 도로포장율
㉣ 공채비율	㉣ 인구일인당 세입액*	㉣ 도로포장율*
㉤ 실질채무잔고비율	㉤ 기금잔고비율*	㉤ 시정촌유농도(有農道)비율
㉦ 기금잔고비율	㉦ 시정촌징수비율	<생활기반지표>
㉧ 세수증가율	㉧ 징세비용율*	㉦ 인구일인당공원면적
㉨ 납세의무자비율	㉨ 보육경비부담율*	㉧ 분뇨위생처리율
㉩ 지방채세입비율	㉩ 인구일인당직원급*	㉨ 쓰레기 수집율
㉪ 징세비용율	㉪ Laspeyres 지수*	㉩ 상수도 보급율
㉫ 부양인구비율	㉫ 인구천명당직원수	㉪ 하수도 보급율*
㉬ 보육경비부담율	전년도 증감율	㉫ 공사립 유치원 보육소 수용율
㉭ Laspeyres 지수	㉬ 직원평균연령*	㉬ 인구일천명당 공사립병원·진료소 병상수
㉮ 인구천명당 직원수	㉭ 제수당제도상황	㉭ 인구천인당집회시설면적
㉯ 직원평균연령	㉮ 부조비 전년도 증감율	㉮ 소방펌프 충족율
㉰ 인구일인당 직원급여	㉯ 인구일인당 물건비*	<교육시설지표>
㉱ 보통건설사업비충당 일반재원등비율	㉰ 물건비 전년도 증감율	㉯ 비목조(非木造) 교사 면적비율
㉲ 단독사업비충당 일반재원등비율	㉱ 이자부담율	㉰ 위험교사(校舎)면적비율
㉳ 부조비충당 일반재원등비율	㉲ 보통건설사업비 비율	㉱ 학생일인당교사(校舎) 면적비율
㉴ 조출금충당 일반재원등비율	㉳ 단독사업비 비율	㉲ 교사면적부족학교비율
	㉴ 공영기업조출금 전년도 증감율	㉳ 옥내운동장시설설치학교 비율
		㉴ 수영장설치학교비율

주: * 표시된 항목은 당해자치단체수치(A)와 유사자치단체수치(B)를 비교하여 A-B의 수치로 평가하며, 그 외의 항목은 당해자치단체의 수치로 평가함.

자료: 「地方自治協會, 自治體の 財政運營化と 診斷」 (東京, 學樣書房, 1988)

Ⅲ. 재정진단지표

1. 행정안전부의 평가지표

1) 10개 기준 지방재정분석지표(1998~2005)

- 행정안전부에서 지방자치단체의 재정운영평가를 위해서 지방재정법에 근거하여 '98년부터 재정운영 결과 분석·공개(분석지표 10개)하였음
- 이 10개 단위 지표를 중심으로 하는 지방재정분석제도를 통해 재정의 건전성(자주성과 안정성)과 효율성(생산성과 노력성)을 분석함 (<표 Ⅲ-1> 참조)
- 특히 지표의 활용측면에서 보면, 재정자주성지표는 중앙정부의 의존재원지원기준으로 사용하고, 재정안정성지표는 재정진단을 판단하기 위한 기준으로, 그리고 재정효율성지표는 재정인센티브 부여에 활용하였음
- 그러나 행정자치부에서 제시하고 있는 10개 재정분석지표로는 지방자치단체의 재정 상태 및 재정운영 상황을 파악하는 데 미흡하고, 또한 재정운용의 효율성 및 생산성 등 재정운용 성과측면에서의 분석에 한계가 있기 때문에 추가로 29개의 재정분석지표를 제시하고 있음(배인명 외, 2001)

<표 III-1> 10개 재정분석지표의 구성 체계

예산회계			
유형		지표명	산식
건전성	자주성 (2개)	재정자립도	$(\text{지방세수익} + \text{세외수익}) / \text{세입결산액} \times 100$
		재정력지수	$\text{기준재정수입액} / \text{기준재정수요액}$
	안정성 (2개)	경상수지비율	$(\text{경상비용} / \text{일반재원결산액}) \times 100$
		세입세출충당비율	$\text{세출소요액} / (\text{세입결산액} - \text{조상충용액}) \times 100$
		지방채상환비율	$(\text{최근 4년간 평균지방채 상환액} / \text{최근 4년간 평균 일반재원결산액}) \times 100$
효율성	생산성 (3개)	재정계획운영비율	$(\text{최종사업예산액} / \text{지방재정계획의 사업비}) \times 100$
		세입예산반영비율	$\text{세입예산액} / (\text{세입결산액} - \text{전년도이월액}) \times 100$
		투자비율	$(\text{사업비총액} / \text{세출결산액}) \times 100$
	노력성 (2개)	자체수입증감율	$(\text{당해년도 자체수입결산액} / \text{전년도 자체수입결산액}) \times 100$
		경상경비증감율	$(\text{당해년도 경상경비결산액} / \text{전년도 경상경비결산액}) \times 100$

<표 III-2> 추가 29개 재정분석지표

상위 목표	건전성		효율성	
	자주성	안정성	생산성	노력성
하위 목표				
분석 지표	일반재원비율 가용재원비율 1인당지방세징수액 의존재원비율 1인당주민세액 1인당주민소득(광역)	1인당채무부담액 지방채잔액지수 실질수지비율 기본적세출소요비율 재정압박지수 표준정원대비현원비율 민간위탁진행율	경직성경비비율 경상경비비율 인건비비율 행사비비율 주민1인당투자규모 1억원이하사업건수 사고이월비비율 불용액비율 주민1인당세출규모	지방세징수율 세외수입징수율 지방세체납율 세외수입체납율 지방세체납액정리율 세외수입체납액정리율 경상예산절감율

2) 30개 기준 지방재정분석지표(2005~2007)

- '05년부터는 지방분권형 국가정책으로 지방재정규모 확대 및 자율성 강화에 따라 기존의 10개 지표로 구성된 재정분석의 문제와 한계를 극복하고자 2006년도에 행정자치부는 재정분석의 초점을 확대하여 지방재정의 상태, 운영실태, 실적(성과) 등을 효과적으로 평가할 수 있도록 재정분석지표를 확대 구성함

- 재정분석제도의 확대 실시에서 제시한 지표체계는 6개 분야(세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성, 국가정책이행)에 걸쳐 정량지표와 정성지표를 포함하여 30개 단위지표를 설정함(<표 III-3> 참조)

- 2007년 회계연도를 위한 재정분석은 기본적으로 2006회계연도 재정분석 기초를 유지하고 있으나 경상경비증감율 등 4개 지표의 점수를 확대 반영(20%→30%)하고 있음

- 그러나 '06. 7. 1 제주특별자치도 신설로 타 지방자치단체와 재정관련 자료 비교 곤란하다는 이유로 제주특별자치도 재정분석 제외하고 있음

<표 III-3> 2007년도 30개 지방재정지표 현황

분 야(분석지표)		분석대상기간	점수산정방법		
			광역자치단체	기초자치단체	
I. 세입 구조	지방세	1. 지방세수안정도	5년경향	G	z-score
		2. 지방세징수율	단년도	○	○
		3. 지방세징수율증감율	단년도	G	z-score
		4. 지방세체납징수율	단년도	○	○
		5. 지방세과오납비율	단년도	○	○
		6. 지방세수예측도	단년도	○	○
	세외수입	7. 경상세외수입안정도	5년경향	G	z-score
		8. 경상세외수입징수율	단년도	○	○
		9. 경상세외수입징수율증감율	단년도	G	z-score
		10. 세외수입체납징수율	단년도	○	○
		11. 세외수입과오납비율	단년도	○	○
II. 세출관리	12. 경상경비비율(증감율 조합)	단년도/전년대비	G	z-score	
	13. 인건비비율(증감율 조합)	단년도/전년대비	G	z-score	
	14. 행사·축제 경비비율	4년경향/단년도	G	z-score	
	15. 민간이전경비비율	4년경향/단년도	G	z-score	
	16. 투자비비율(증감율 조합)	단년도/전년대비	G	z-score	
	17. 연말지출비율	단년도	G	z-score	
III. 재정관리	18. 중기재정계획반영비율	단년도	○	○	
	19. 투융자심사사업예산편성비율	단년도	○	○	
	20. 추경예산편성비율	단년도	G	z-score	
	21. 세입예산반영비율	단년도	○	○	
	22. 순세계잉여금비율	단년도	G	z-score	
IV. 채무관리	23. 지방채무상환비율	4년평균	○	○	
	24. 지방채무잔액지수	단년도	G	z-score	
V. 재정투명성	25. 재정정보공시의 적정성	단년도	점수 할당		
	26. 예산편성운영의 투명성	단년도	점수 할당		
VI. 국가정책 이행	27. 사업예산제도의 도입·정착노력	단년도	점수 할당		
	28. 복식부기회계제도의 도입·정착노력	단년도	점수 할당		
	29. 사회복지예증감율(비율조합)	단년도	G	z-score	
	30. 재정지출 주민만족도	측제행사	설문조사		

※ 주 : G, ○표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선행적/이론적 등급제를 의미함

3) 16개 기준 지방재정분석지표(2008~)

- 2008년부터는 행정안전부는 30개 재정분석지표를 안정성, 건전성, 효율성, 계획성 등 4개 분야 16개 계량지표(정성지표 배제)에 의한 분석과 객관적인 자료에 의한 비교 분석을 실시토록 함
- 지표유형 측면에서 기존의 재정활동(세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리) 중심에서 목표가치 중심(안정성, 건전성, 효율성, 계획성)으로 전환함

<표 III-4> 재정분석지표 구성 : 4개 분야 16개 지표

안정성(4)	건전성(4)	효율성(4)	계획성(4)
지방세수 안정도	경상경비 비율	행사축제경비 비율	중기재정계획 반영비율
지방세 징수율	인건비 비율	민간이전경비 비율	투·융자심사사업예산 편성비율
경상세외수입 안정도	채무상환 비율	투자비 비율	세입예산 반영비율
경상세외수입 징수율	채무잔액 지수	연말지출 비율	세입세출 충당비율

가. 재정분석지표 산식

<표 III-5> 16개 지방재정분석지표

분 야 (분석지표)		산 식
안 전 성	지방세수 안정도	$[(\text{현년도분 지방세실제수납액} - \text{전년도분 지방세실제수납액}) / \text{전년도 지방세실제수납액}] \times 100$
	지방세 징수율	$[(\text{현년도실제수납액}(\text{지방세 실제수납액}-\text{과년도분 실제수납액}) / \text{현년도징수결정액}(\text{지방세 징수결정액}-\text{과년도분 징수결정액}))] \times 100$
	경상세외수입 안정도	$[(\text{현년도 경상세외수입 실제수납액} - \text{전년도 경상세외수입 실제수납액}) / \text{전년도 경상세외수입 실제수납액}] \times 100$
	경상세외수입 징수율	$(\text{현년도 경상세외수입 실제수납액} / \text{현년도 경상세외수입 징수결정액}) \times 100$
건 전 성	경상경비 비율	$(\text{경상경비} / \text{세출결산액}) \times 100$
	인건비 비율	$(\text{인건비} / \text{세출결산액}) \times 100$
	채무상환 비율	$(\text{최근4년간 평균 순지방비 채무상환액} / \text{최근4년간 평균 일반재원결산액}) \times 100$
	채무잔액 지수	$(\text{지방채무 순현재액} / \text{일반재원결산액}) \times 100$
효 율 성	행사축제경비 비율	$(\text{행사축제경비} / \text{세출결산액}) \times 100$
	민간이전경비 비율	$(\text{민간이전경비} / \text{세출결산액}) \times 100$
	투자비 비율	$(\text{사업예산} / \text{세출결산액}) \times 100$
	연말지출 비율	$[\text{연말}(11\text{월}\sim 12\text{월})\text{지출원인행위액} / \text{세출결산액}] \times 100$
계 획 성	중기재정계획 반영비율	$(\text{최종사업예산액} / \text{중기지방재정계획상의 사업비}) \times 100$
	투·융자심사사업예산 편성비율	$[\sum(\text{최근 1년간 투융자심사*를 받은 사업의 실제 예산편성액}) / \sum(\text{최근 1년간 투융자심사*를 받은 사업의 당초 예산편성 계획액})] \times 100$
	세입예산 반영비율	$[\text{세입예산액} / (\text{세입결산액} - \text{전년도이월액})] \times 100$
	세입세출 충당비율	$(\text{세출소요액} / \text{세입결산액}) \times 100$

나. 재정분석결과 등급부여 방법

○ 지표별 등급

○ 지표별 걱정기준 제시

- 지표별로 걱정기준을 정하여 기준 이상이면 걱정, 기준 이하이면 미흡으로 평가

※ 지표별 걱정기준 : 지방자치단체 재정운영에 건전성을 해할 우려가 있는 경우를 뜻하며, 파산 등 심각한 재정상태를 표시하는 기준은 아님

○ 지표별 걱정기준

걱정기준 이하 ←	걱정 기준	⇒ 걱정기준 이상
미흡으로 평가		걱정으로 평가

※ 지표별 2단계 평가(걱정, 미흡) → 단체별 3단계 평가(우수, 걱정, 미흡)

다. 지표별 적정기준

<표 III-6> 지표별 적정기준

지표별		발전 방향	적 정 기 준				
			특별·광역시	도	시	군	자치구
안 정 성 (4)	지방세수 안정도	↑	3.4%이상		1.7%이상		
	지방세 징수율	100	96%이상				
	경상세외수입 안정도	↑	1.7%이상				
	경상세외수입 징수율	100	98.5%이상	99%이상	98.5%이상	99%이상	98.5%이상
건 전 성 (4)	경상경비 비율	↓	13%이하	10%이하	25%이하		45%이하
	인건비 비율	↓	8%이하		15%이하		30%이하
	지방채무상환비 비율	↓	15%이하		10%이하		
	지방채무잔액 지수	↓	60%이하		40%이하		
효 율 성 (4)	행사축제경비 비율	↓	0.5%이하	0.3%이하	1.0%이하		0.7%이하
	민간이전경비 비율	↓	3%이하	2%이하	8%이하		15%이하
	투자비 비율	↑	50%이상	80%이상	70%이상		50%이상
	연말지출 비율	↓	1.5%이하		4.5%이하	3.5%이하	5.5%이하
계 획 성 (4)	중기재정계획 반영 비율	100	110%이하 90%이상		115%이하 85%이상		
	투융자심사사업 예산편성비율	100	60%이상		30%이상		
	세입예산 반영비율	100	105%이하 95%이상				
	세입세출 충당비율	100	100%이하 80%이상				

○ 단체별 종합등급 결정

○ 종합평가는 4개 분야 16개 지표 전체를 평가하여 안정성, 건전성 분야를 중심으로 등급 부여

- 16개 지표 중 8개 이상이 미흡이거나, 안정성 및 건전성 분야 8개 지표 중 5개 이상이 미흡인 경우 종합등급 ‘미흡’

- 안정성, 건전성 2개 이상, 효율성, 계획성 3개 이상 미흡인 경우 당해 분야 ‘미흡’

○ 종합등급

<표 III-7> 종합등급

분 야	우 수	적 정	미 흡
16개 지표 (종합)	적정중 상위 3% (자치단체 종류별)	우수, 미흡에 해당되지 않은 단체	부진 8개 이상
안정성(4)	“	“	부진 2개 이상
건전성(4)	“	“	부진 2개 이상
효율성(4)	“	“	부진 3개 이상
계획성(4)	“	“	부진 3개 이상

○ 자치단체에서 종합분석 결과를 토대로 하여 우수단체 및 재정진단 단체 선정은 행정안전부 관련 위원회에서 결정

라. 재정분석 결과 환류(우수단체, 미흡단체)

가) 우수단체 및 재정진단 단체 결정

- 지방재정분석 기준에 의하여 자치단체에서 분석한 결과를 제출받아 우수단체와 미흡단체에 대하여 정밀 분석한 후 지방재정분석·진단 관련 위원회의 심의를 거쳐 결정

나) 우수단체

- 자치단체에서 분석한 결과를 기초로 하여 자치단체 종류별, 분야별 우수단체에 대하여는 재정인센티브 부여 검토
- 우수단체 선정 및 인센티브 지원방법 등은 상기 위원회에서 결정

다) 미흡단체

- 당해년도 심층 재정진단 후 재정건전화계획 이행을 권고하고, 해당 단체는 자체 재정건전화계획 수립 이행

라) 임의 등급조정 및 허위작성에 대한 조치

- 자치단체에서 등급을 잘 받기 위하여 임의로 등급을 조정하거나, 허위로 작성한 사실이 발견된 경우
 - 해당 자치단체는 심층 재정진단 실시 및 재정페널티 부여(교부세 감액 등)
 - 광역단체의 경우 재정페널티 부여(교부세 감액 등)
- ※ 페널티는 재정인센티브 부여 대상에서 제외하고 임의조작 및 허위 작성한 금액의 20/100 범위 내에서 감액

2. 복식부기 발생기준의 재정보고서 재정지표

1) 29개 복식부기회계 재무분석지표

- 2005년도 이전의 복식부기 회계지표는 재정운영의 건전성과 효율성, 서비스성과를 중심으로 지표체계를 구성함(〈표 III-8〉 참조)
- 그러나 일부 지방자치단체는 한국지방행정연구원에서 연구된 「복식부기회계제도 도입에 따른 지방재정 분석지표 설정방안」의 재정분석지표를 이용하여, 자주성, 안전성, 효율성, 노력성, 생산성의 5개 부분의 44개 재정분석지표를 산출하였음
- 복식부기가 시범 도입단계이기 때문에 각 지방자치단체별로 각자의 논리로 재정분석지표를 산출하였음
- 이 시점의 복식부기 회계지표는 기존현금주의(예산회계) 재정분석지표를 일부 포함하고 있으나, 실제지표의 구성항목에 있어서는 단식부기회계와 복식부기회계 간에 정보의 차이가 존재함

<표 III-8> 29개 복식부기회계 재무분석지표

영역	지표명	산식
자주성 (2개)	재정자립도	(지방세수익+세외수익) / 총수익 ×100
	재정력지수	기준재정수입액 / 기준재정수요액 ×100 *보통교부세 산정기준
안정성 (12개)	경상수지비율	경상비용 / 경상수익 ×100
	세입세출충당비율	세출소요액 / (세입결산액-조상충용액) ×100
	총수지비율	총비용 / 총수익 ×100
	지방채상환비율	최근4년간 평균지방채상환액 / 최근4년간 평균총수익 ×100
	부채비율	총부채 / 총자산 ×100
	유동부채비율	(유동부채-감채기금 순자산) / (총부채-감채기금 순자산) ×100
	고정부채비율	(고정부채-감채기금 순자산) / (총부채-감채기금 순자산) ×100
	유동비율	(유동자산-재고자산) / (유도우채-감채기금 순자산) ×100
	순자산비율	순자산 / 총자산 ×100
	유동자산비율	(유동자산-재고자산) / 총자산 ×100
	고정자산비율	고정자산 / 총자산 ×100
	현금수지비율	현금유출액 / 현금유입액 ×100
효율성 (6개)	재정계획운영비율	최종사업예산액 / 지방재정계획의 사업비 ×100
	세입예산반영비율	세입예산액 / (세입결산액-전년도이월액) ×100
	고정장기적합률	고정자산 / (고정부채+순자산-퇴직급여충당부채-장기선수수익) ×100
	총자산증가율	(기말총자산-기초총자산) / 기초총자산 ×100
	순자산증가율	(기말순자산-기초순자산) / 기초순자산 ×100
	자체수익증감률	현년도 자체수익결산액 / 전년도 자체수익결산액 ×100
회계책임 (3개)	경상경비증감률	현년도 경상비용 / 전년도 경상비용 ×100
	수익증감률	현년도 총수익 / 전년도 총수익 ×100
	비용증감률	현년도 총비용 / 전년도 총비용 ×100
비용 및 성과 (6개)	투자비비율	고정자산증가액 / 총비용 ×100
	자체수익회수율	미수자체수익 회수액 / 미수자체수익 발생액 ×100
	지방세대손률	대손상각비(세목별) / 지방세수익(세목별) ×100
	인건비비율	인건비 / 총비용 ×100
	경상비용비율	경상비용 / 총비용 ×100
	감가상각률	감가상각비 / 감가상각자산 ×100

2) 13개 복식부기회계 재무분석지표

- 2006년~2007년 회계연도 기간의 재무보고서에는 재정의 자주성, 안정성, 효율성, 회계책임, 비용성과의 5개 유형에 중점을 두고 총 13개 단위지표로 복식부기회계 기본지표로 정함(<표 III-9> 참조)

<표 III-9> 2007회계연도 표준 재무보고서 예시 재정분석지표

발생기준·복식부기 재무보고서 기준		
유형	지표명	산 식
자주성 (2개)	총수익대비 자체조달수익비율	$(\text{자체조달수익} / \text{총수익}) \times 100$ *자체조달수익=지방세수익+세외수익
	총수익대비 지방세수익비율	$(\text{지방세수익} / \text{총수익}) \times 100$
안정성 (2개)	경상수익대비 경상비용비율 (경상수지비율)	$(\text{경상비용} / \text{경상수익}) \times 100$
	부채비율	$[\text{총부채} / (\text{총자산} - \text{주민편의시설} - \text{사회기반시설})] \times 100$
효율성 (1개)	총자산 증가율	$[(\text{현년도말총자산} - \text{전년도말총자산}) / \text{기초총자산}] \times 100$
회계 책임 (4개)	수익 증감률	$[(\text{현년도 총수익} - \text{전년도 총수익}) / \text{전년도 총수익}] \times 100$
	자체조달수익 증감률	$[(\text{현년도 자체조달수익} - \text{전년도 자체조달수익}) / \text{전년도 자체조달수익}] \times 100$
	비용 증감률	$[(\text{현년도 총비용} - \text{전년도 총비용}) / \text{전년도 총비용}] \times 100$
	경상비용 증감률	$[(\text{현년도 경상비용} - \text{전년도 경상비용}) / \text{전년도 경상비용}] \times 100$
비용 및 성과 (4개)	미수자체조달수익 증감률	$[(\text{현년도말 미수자체조달수익} - \text{전년도말 미수자체조달수익}) / \text{전년도말 미수자체조달수익}] \times 100$
	총비용대비 경상비용비율	$(\text{경상비용} / \text{총비용}) \times 100$
	총비용대비 인건비비율	$(\text{인건비} / \text{총비용}) \times 100$
	감가상각률	$(\text{감가상각비} / \text{연평균 감가상각자산}) \times 100$

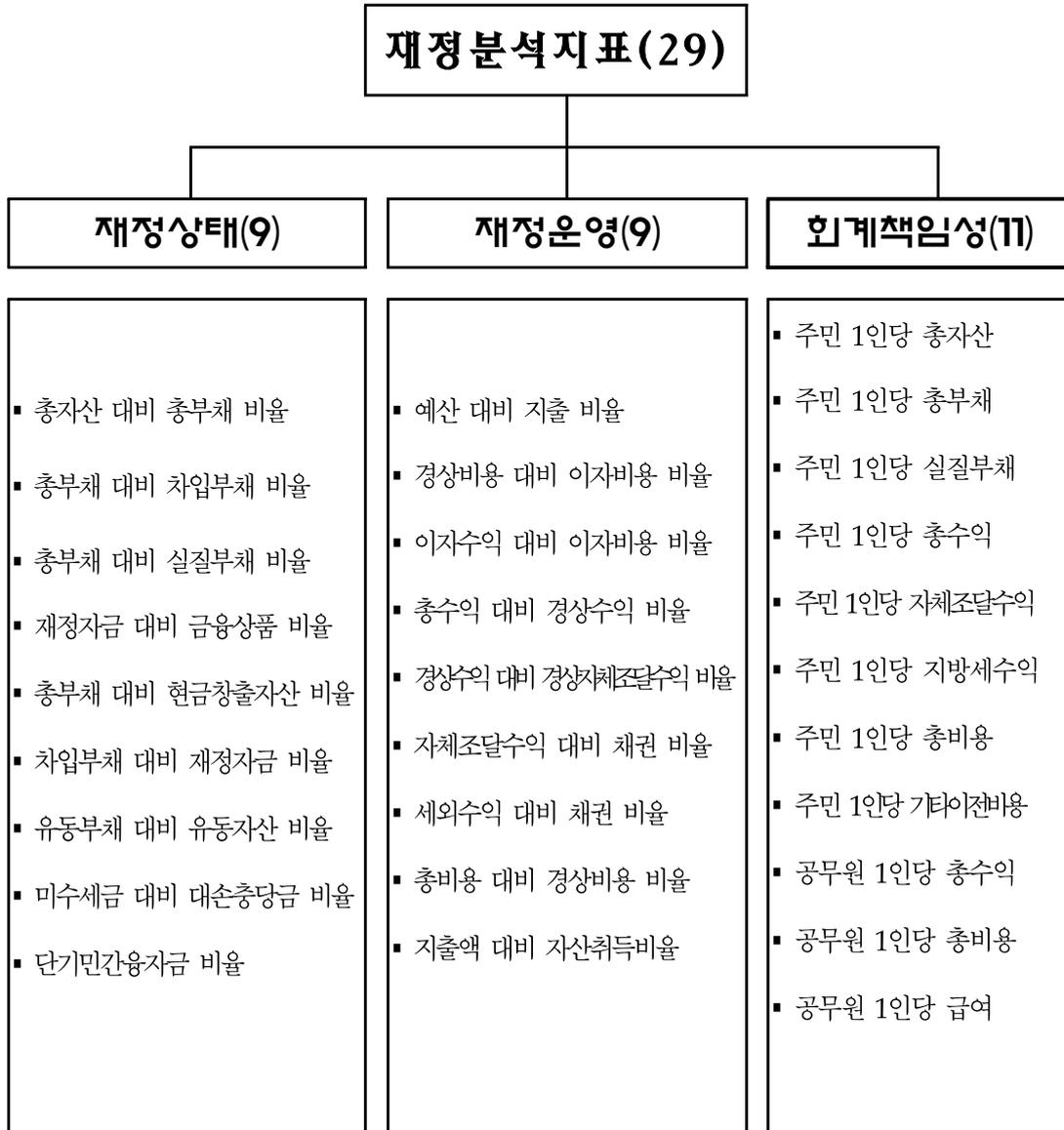
- (1) 경상비용 : 인건비+운영비+정부간이전비용
- (2) 경상수익 : 지방세수익 + 경상세외수익 +지방교부세수익 + 국고보조금수익 + 자치단체간부담금수익
- (3) 감가상각비 : 일반유형자산감가상각비 + 주민편의시설감가상각비 + 사회기반시설감가상각비
- (4) 연평균 : (전년도말 + 현년도말) / 2
- (5) 감가상각자산 : 일반유형자산 + 주민편의시설 + 사회기반시설 - 감가상각을 하지 않는 자산

○ 그러나 행정안전부는 2007년 회계연도 재무보고서 자료에 의해 3개 분야(재정상태, 재정운영, 회계책임성) 29개 지표를 개발하고 산출함

3) 2007회계연도 재무보고서 근거한 행정안전부 산출 재정지표

- 행정안전부는 2008년 6월에 2007년, 2008년 회계연도를 위한 복식부기회계지표를 새롭게 개선하여 1차로 5개 분야, 42개 단위지표로 구성되는 발생주의 복식부기회계에 적합한 지방자치단체 재정분석지표를 개발하였음
- 2008년 10월에 2차 연구 진행을 통해 3개 분야 29개 지표를 개발하였음
- 발생주의 복식부기 관점의 분석을 통해 자치단체의 재정상태 및 운영결과에 대한 종합적이고 중장기적인 관리(경영)정보를 제공을 목적으로 함
- 지표체계는 재정상태, 재정운영, 회계책임성 등 3개 분야 29개 복식부기회계지표를 재구성함

[그림 III-1] 재정분석지표



가. 재정상태 분야

<표 III-10> 재정상태분야 지표

지 표 명	산 식
① 총자산 대비 총부채 비율	▪ 총부채 / 총자산 × 100
② 총부채 대비 차입부채 비율	▪ 차입부채 / 총부채 × 100
③ 총부채 대비 실질부채 비율	▪ (총부채 - 기초단체 융자액) / 총부채 × 100
④ 재정자금 대비 금융상품 비율	▪ 장·단기 금융상품 / 재정자금 × 100
⑤ 총부채 대비 현금창출자산 비율	▪ 현금창출자산 / 총부채 ※ 현금창출자산 : (유동자산 + 기타유동자산 - 일반미수금) + 장기금융상품 + (장기대여금 - 학자금위탁대여금) + 기타투자자산
⑥ 차입부채 대비 재정자금 비율	▪ 재정자금 / 차입부채 × 100 ※ 재정자금 : 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
⑦ 유동부채 대비 유동자산 비율	▪ 유동자산 / 유동부채 × 100
⑧ 미수세금 대비 대손충당금 비율	▪ 미수세금 대손충당금 / 미수세금(대손충당금 차감전) × 100
⑨ 단기민간융자금 비율	▪ 단기민간융자금 / 장·단기 민간융자금 × 100

나. 재정운영 분야

<표 III-11> 재정운영분야 지표

지 표 명	산 식
① 예산 대비 세출 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 세출액(일반회계+특별회계) / 예산현액(일반회계+특별회계) × 100
② 경상비용 대비 이자비용 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이자비용 / 경상비용 × 100 ※ 이자비용 : 차입부채 이자비용 ※ 경상비용 : 인건비+운영비+재정보전금+조정교부금+교육비특별회계전출금
③ 이자수익 대비 이자비용 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이자비용 / 이자수익 × 100
④ 총수익 대비 경상수익 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경상수익 / 총수익 × 100 ※ 경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금
⑤ 총수익 대비 경상자체조달수익 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경상자체조달수익 / 총수익 ※ 경상자체조달수익 : 지방세수익 + 경상세외수익
⑥ 자체조달수익 대비 채권 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미수자체조달수익(대손충당금 차감후) / 자체조달수익 × 100 ※ 미수자체조달수익 : 미수세금+미수세외수입금+일반미수금
⑦ 세외수익 대비 채권 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미수세외수익(대손충당금 차감후) / 세외수익 × 100 ※ 미수세외수익 : 미수세외수입금+일반미수금
⑧ 총비용 대비 경상비용 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경상비용 / 총비용 × 100
⑨ 지출액 대비 자산취득 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자산 취득액 / 지출액 × 100

다. 회계책임성 분야

<표 III-12> 회계책임성분야 지표

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)

4) 2007회계연도 재무분석 지표 비율(지자체 유형별 평균)

가. 재정상태지표

<표 III-13> 2007 재정상태지표

구 분	전체 평균	특·광역시	도	제주특별자치도		
				2007	2008	2009
1) 총자산 대비 총부채 비율	3.6%	4.3%	6.4%	3.81%		
총부채	30조 2,113억	10조 3,454억	9조 621억			
총자산	844조 9,701억	240조 1,968억	140조 6,439억			
2) 총부채 대비 차입부채 비율	77.3%	86.9%	87.4%	87.81%		
차입부채	23조 3,528억	8조 9,913억	7조 9,212억			
총부채	30조 2,113억	10조 3,454억	9조 621억			
3) 총부채 대비 실질부채 비율	87.9%	99.5%	60.3%	68.82%		
실질부채	26조 5,676억	10조 2,968억	5조 4,670억			
총부채	30조 2,113억	10조 3,454억	9조 621억			
4) 재정자금 대비 금융상품 비율	68.8%	56.7%	65.6%	56.52%		
금융상품	31조 8,149억	4조 8,190억	4조 3,169억			
재정자금	46조 2,725억	8조 4,976억	6조 5,782억			
5) 총부채 대비 현금창출자산 비율	243%	160%	160%	196.26%		
현금창출자산	73조 2,480억	16조 5,530억	14조 4,602억			
총부채	30조 2,113억	10조 3,454억	9조 621억			
6) 차입부채 대비 재정자금 비율	198%	95%	83%	173.86%		
재정자금	46조 2,725억	8조 4,976억	6조 5,782억			
차입부채	23조 3,528억	8조 9,913억	7조 9,212억			
7) 유동부채 대비 유동자산 비율	784%	639%	392%	1102.46%		
유동자산	62조 3,510억	12조 8,800억	8조 7,668억			
유동부채	7조 9,510억	2조 155억	2조 2,379억			
8) 미수세금 대비 대손충당금 비율	17.9%	23.4%	13.3%	15.48%		
미수세금대손충당금	5,766억	3,186억	785억			
미수세금	3조 2,208억	1조 3,609억	5,879억			
9) 총민간융자금 대비 단기민간융자금 비율	8.2%	2.6%	11.5%	3.68%		
단기민간융자금	5,965억	1,012억	3,138억			
총민간융자금	7조 2,620억	3조 8,555억	2조 7,285억			

나. 재정운영지표

<표 III-14> 2007 재정운영지표

구 분	전체 평균	특.광역시	도	제주특별자치도		
				2007	2008	2009
1) 예산 대비 세출 비율	80.9%	86.7%	92%	79.25%		
세출액(일반회계+특별회계)	150조 3,342억	39조 974억	40조 99억			
예산현액(일반회계+특별회계)	185조 8,142억	45조 999억	43조 4,706억			
2) 경상비용 대비 이자비용 비율	1.7%	2.2%	2.4%	2.47%		
이자비용	9,766억	4,168억	2,867억			
경상비용	58조 4,413억	18조 6,547억	12조 721억			
3) 이자수익 대비 이자비용 비율	42.1%	90.7%	49.7%	58.35%		
이자비용	9,766억	4,168억	2,867억			
이자수익	2조 3,229억	4,596억	5,769억			
4) 총수익 대비 경상수익 비율	64%	72.2%	52.5%	60.46%		
경상수익	89조 3,040억	25조 8,778억	18조 2,210억			
총수익	139조 6,605억	35조 8,526억	34조 7,113억			
5) 총수익 대비 경상자체조달수익 비율	40.7%	65.6%	37.8%	28.26%		
경상자체조달수익	56조 8,366억	23조 5,287억	13조 1,291억			
총수익	139조 6,605억	35조 8,526억	34조 7,113억			
6) 자체조달수익 대비 채권 비율	13.6%	8.5%	5.8%	14.27%		
미수자체조달수익	8조 7,370억	2조 2,139억	7,903억			
자체조달수익	64조 2,546억	26조 1,864억	13조 7,223억			
7) 세외수익 대비 채권 비율	30.3%	16.2%	12.1%	30.62%		
미수세외수익	6조 264억	1조 1,716억	2,160억			
세외수익	19조 8,813억	7조 2,179억	1조 7,827억			
8) 총비용 대비 경상비용 비율	52.9%	62.7%	38%	60.56%		
경상비용	58조 4,413억	18조 6,547억	12조 0,721억			
총비용	110조 5,006억	29조 7,523억	31조 7,900억			
9) 지출액 대비 자산취득 비율	25.6%	24%	16.6%	27.39%		
자산취득액	40조 898억	10조 3,329억	6조 9,368억			
지출액	156조 4,866억	42조 9,958억	41조 7,029억			

다. 회계책임지표

<표 III-15> 2007 회계책임지표

구분	전체 평균	특·광역시	도	제주특별자치도		
				2007	2008	2009
1) 주민1인당 총자산	1,715만	1,048만	534만	2,654만		
총자산	844조 9,701억	240조 1,968억	140조 6,439억			
주민수	4,927만명	2,293만명	2,634만명			
2) 주민1인당 총부채	61만	45만	34만	101만		
총부채	30조 2,113억	10조 3,454억	9조 621억			
3) 주민1인당 실질부채	54만	45만	21만	70만		
실질부채	26조 5,676억	10조 2,968억	5조 4,670억			
4) 주민1인당 총수익	283만	156만	132만	409만		
총수익	139조 6,605억	35조 8,526억	34조 7,113억			
5) 주민1인당 자체조달수익	130만	114만	52만	128만		
자체조달수익	64조 2,546억	26조 1,864억	13조 7,223억			
6) 주민1인당 지방세수익	90만	83만	45만	81만		
지방세수익	44조 3,733억	18조 9,684억	11조 9,395억			
7) 주민1인당 총비용	224만	130만	121만	281만		
총비용	110조 5,006억	29조 7,523억	31조 7,900억			
8) 주민1인당 기타이전비용	48만	19만	10만	88만		
기타이전비용	23조 5,288억	4조 4,263억	2조 6,390억			
9) 공무원1인당 총수익	5억	8.7억	9.2억	4.4억		
총수익	139조 6,605억	35조 8,526억	34조 7,113억			
공무원수	27만 9천명	4만 1천명	3만 8천명			
10) 공무원1인당 총비용	4억	7.2억	8.5억	3.1억		
총비용	110조 5,006억	29조 7,523억	31조 7,900억			
11) 공무원1인당 급여	4,473만	4,636만	4,981만	4,708만		
급여	12조 4,964억	1조 9,190억	1조 8,707억			

IV. 제주특별자치도 재정진단 모형

1. 예산회계를 이용한 재정진단 지표

- 재정위기를 파악하기 위해 현재 우리나라는 지방재정법 제55조 등에 근거하여 행정자치부가 재정분석결과를 재정운영의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여 재정진단을 실시하고 있음. 현재 실시하고 있는 재정분석은 자치단체의 재정현황과 운용실태를 분석대상으로 하여, 자치단체 간 비교·분석하는 것임
- 재정분석은 1회계 연도 동안의 재정운영상황을 중심으로 하는데 비해, 재정위기진단은 해당 연도뿐만 아니라 다년간의 추세를 분석하여야 할 것임. 시간적 범위의 확대와 함께 재정위기진단은 분석의 대상도 재정분석의 세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성, 국가정책이행도 등과 같은 재무지표와 재정정책 등에 자치단체의 인구 사회적 변수를 포함한 환경적 요인과 자치단체 운영의 조직적 요인 등도 포함되어야 할 것임
- 재정위기진단모형은 5개년 시계열 자료를 활용하여 재정건전성을 진단할 수 있는 새로운 지표들을 도입하여 종합평가를 실시할 수 있어야 할 것임. 특히, 재정위기가 가능성이 있는 자치단체로 지정된다는 것은 정치적으로 매우 민감한 사안이 될 수 있기 때문에 객관적 지표를 최대한 활용하고, 그 비중을 높이는 방향으로 재정위기진단모형이 개발되어야 할 것임

- 재정위기는 수입과 주어진 서비스 수준을 위한 지출 사이의 불균형으로 인하여 수입이 지속적으로 부족한 상태에서 발생함. 수입의 지속적 부족은 지방자치단체가 일정 회계기간 내에 지불의무를 충족시킬 수 있는 충분한 세입을 확보하지 못하는데서 발생하거나, 주민이 원하는 수준의 행정서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 충당하지 못함으로써 발생할 수 있음. 이와 같은 수입 능력에 영향을 미치는 단기적인 요인을 크게 나누면 <표 IV-1>과 같이 ① 수입(세입) ② 세출 ③ 부채의 존재 ④ 재정운영이라고 할 수 있음
- 그러므로 새로운 재정위기진단모형은 수입의 부족을 파악하는 지표를 개발하는데 일차적인 주안점을 두어야 할 것임. 이런 단기적 요인과 함께 지역사회 경제적 요인도 미래의 재원조달능력을 예측하는 지표가 될 수 있음

1) 세입부문

- 지방세입은 지방정부활동에 소요되는 재원을 조달하는 장치임. 지방정부의 세입은 자체재원과 의존재원의 규모 등에 의해 영향을 받음
 - 1인당 세입: 1인당 세입규모는 인구변동에 따른 세입의 변화를 보여주는 지표로서 총 세입을 인구 수로 나눈 값을 말함($1인당\ 세입규모 = \frac{총세입}{총인구}$). 1인당 세입규모가 높을수록, 재원조달능력이 양호한 것을 의미함. 1인당 세입규모의 추세는 증가할수록, 재원부담능력이 우수하다고 볼 수 있음
 - 1인당 지방세: 가장 기본적인 자주재원인 지방세 총액을 인구 수로 나눈 값을 말함($1인당\ 지방세 = \frac{지방세\ 총액}{인구}$). 1인당 지방세 규모가 클수록 자치단체의 재원조달능력이 우수하고 재원조달의 안정성을 나타냄

- 1인당 경상일반재원: 경상재원은 지방세, 경상적 세외수입, 지방교부세 등 매년 지속적으로 얻어지는 수입으로 각 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원을 말함. 1인당 경상재원은 경상일반재원 총액을 인구 수로 나눔(1인당 경상일반재원 = 경상일반재원 총액/인구)
- 일반재원규모: 지방세, 세외수입, 지방교부세 등 비도(費途)가 지정되지 않은 수입을 일반회계 세입총액으로 나눈 것을 말함(일반재원규모 = 일반재원/세입총액). 일반재원의 규모가 클수록 지방자치단체가 자체사업을 할 수 있는 능력이 큰 것을 나타냄
- 자주재원비율: 지방세와 세외수입으로 구성된 자주재원을 일반회계 세입총액으로 나눈 것을 의미함[자주재원비율 = (자주재원/세입총액)×100]. 자주재원비율이 높을수록 지방재정의 안정성 높고, 자체사업능력이 크다고 볼 수 있음
- 세외수입비율: 세외수입은 자치단체의 재정자립도를 높여주는 자주재원으로 세외수입이 많을수록 재원조달능력이 크다는 것을 의미함. 세외수입비율은 일반회계 세입총액에서 세외수입이 차지하는 비율을 말함[세외수입비율 = (세외수입/세입총액)×100]
- 경상적 세외수입비율: 경상적 세외수입은 사용료 및 수수료 등으로 구성되는데 세외수입 중 경상적 세외수입이 많을수록 수입의 안정성이 높음. 경상적 세외수입 비율은 일반회계 세입총액에서 경상적 세외수입이 차지하는 비율을 말함[경상적 세외수입 비율 = (경상적 세외수입/세입총액)×100]
- 임시적 세외수입비율: 임시적 세외수입은 자체재원이기는 하지만, 일시적인 수입으로 경상적 세외수입에 비해서 재원조달의 지속성을 확보할 수 없음. 그러므로 임시적 수입은 단년도 분석보다는 다년도 추세를 더 중요시 하여야 함. 임시적 세외수입비율은 일반회계 세입총액에서 임시적 세외수입이 차지하는 비율을 말함[임시적 세외수입 비율 = (임시적 세외수입/세입총액)×100]

2) 세출부문

- 지방정부의 세출은 지방재정법의 균형예산의 원칙에 의해서 세입의 범위 내에서 운영되어야 함. 만약 세입보다 세출이 크다면 재정적자를 발생시켜 재정에 압박을 발생시키고, 세출의 증가율이 세입의 증가율보다 높을 경우 자치단체는 심각한 재정위기에 직면할 수 있음. 자치단체의 세출규모가 재정위기에 주는 영향을 살펴보기 위해 일인당 세출규모, 일인당 투자비, 경상경비 자체 충당률, 경상수지비율, 인건비와 물건비 관련 경비의 지표를 사용함
- 1인당 세출규모: 자치단체가 지역주민에게 제공하는 행정서비스의 총량적 공급능력을 나타내는 1인당 세출규모는 클수록, 행정서비스 공급능력이 높다는 것을 알 수 있음. 1인당 세출규모는 세출총액을 인구 수로 나눈 것임(1인당 세출규모 = 세출총액/인구수)
- 1인당 투자비규모: 일인당 투자비 규모는 투자비 총액을 인구 수로 나눈 것임(1인당 투자비 규모 = 투자비 총액/인구수). 투자비 규모가 클수록 장기적인 지역발전을 위한 기반시설 투자 능력이 커진다는 것을 의미함
- 1인당 경상경비: 일인당 경상경비 규모는 경상적으로 지출되는 경비를 인구로 나눈 것을 의미함(일인당 경상적 경비규모 = 경상적 경비총액/인구). 경상경비에 포함되는 예산은 인건비, 물건비, 경상이전, 보전재원(지방채원리금상환금 등)을 합산한 금액임. 경상경비가 클수록 고정적인 지출이 많아 예산의 경직성이 높아지고, 새로운 사업에 투자할 예산이 적어지는 것을 뜻함
- 경상수지비율: 의무적이고 고정성이 강한 경상적 경비를 경상일반재원으로 충당할 수 있는 지표를 말함[경상수지비율 = (경상적 경비/경상일반재원)×100]. 일반적으로 비율이 80%를 초과하면 재정구조가 비탄력적이고, 100%를 초과하면 재정 건전성이 매우 나쁜 상태를 나타냄

- 인건비비율: 인건비 비율에는 공무원 급여, 상여금, 수당, 일용인부임금 등을 모두 합산한 인건비를 일반회계 세출총액으로 나눈 것임[인건비 비율 = (인건비/세출총액)×100]. 세출총액에서 인건비의 비중이 높을수록 재정운영의 탄력성이 낮아짐
- 인건비자체충당비율: 인건비자체충당비율은 인건비가 자체재원에서 차지하는 비중을 나타낸 것임[인건비 자체충당 비율 = (인건비/자주재원)×100]. 인건비 비중이 높을수록 재정운영의 경직성이 높고, 사업성 예산투자가 낮아짐을 나타냄
- 물건비비율: 물건비 비율은 물건비 총액을 일반회계 세입총액으로 나눈 것을 말함[물건비 비율 = (물건비/세출총액)×100]. 여기서 물건비란 수용비, 판공비, 공공요금 및 제세, 이용료, 장비 및 시설유지비 등을 합산한 것임. 세출총액에서 물건비가 차지하는 비중으로서 지표값이 높을 수록 재정운영의 탄력성이 낮아짐

3) 부채부문

- 지방자치단체의 채무에는 일시차입금, 채무부담행위, 지방채 등이 있는데, 이러한 채무가 많을수록 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원이 부족해짐. 또한, 채무를 상환해야 할 약정기일에 변제하지 못할 경우 재정파산이 발생할 수 있음. 이런 점에서 일인당 지방채 누적액, 지방채 비율, 지방채 이자 상환율 등은 재정위기를 진단하는데 유용한 지표가 될 수 있음
- 1인당 지방채 누적액: 1인당 지방채 누적액은 지방채 누적총액을 인구 수로 나눈 것임(1인당 지방채 누적액 = 지방채 누적총액/인구수). 1인당 지방채 누적액이 높을수록 재정운영의 불건전성이 높아짐

- 지방채 비율: 지방채 비율이란 세입총액 중 지방채를 발행하여 얻어지는 수입의 비중을 말함[지방채비율 = (지방채수입액/세입총액)×100]. 지방채가 세입총액에서 차지하는 비율이 클수록 재정구조가 취약함
- 지방채 상환율: 지방채 상환율은 일반회계 세출총액에서 지방채 상환액을 나눈 것임[지방채 상환율 = (지방채 상환액/세출총액)×100]. 지방채 상환율이 낮을수록 재정력이 양호하고, 상대적으로 가용재원에 여유가 있음을 의미함.
- 지방채 이자상환율: 일반회계 세출총액에서 이자상환액이 차지하는 비중[지방채 이자상환율 = (이자상환액/세출총액)×100]을 나타내는 지방채 이자상환율은 그 비중이 낮을수록 지방재정의 건전성이 높음

4) 특별회계 재정운영

- 특별회계 사업수익 충당비율: 지방자치단체가 운영 중인 특별회계의 사업별 재정수지균형의 건전성을 진단하기 위해 사업수익 충당비율을 활용함. 사업수익 충당비율은 전체 영업비용 중 영업수익이 차지하는 비율을 이용하여 구함[사업이익충당비율 = (영업수익/사업비용)×100]. 사업수익충당비율이 높을수록 특별회계의 재정상태 건전성이 높다는 것을 의미함
- 기금회계사업수익충당비율
- 공기업특별회계수익충당비율
- 투자공기업당기순이익 규모

<표 IV-1> 예산회계 재정진단지표

구분	진단지표	5개년 추세					평가		
		D-4	D-3	D-2	D-1	D	안전	주의	경고
세입부문	① 1인당 세입								
	② 1인당 지방세								
	③ 1인당 경상일반재원								
	④ 일반재원 규모								
	⑤ 자주재원비율								
	⑥ 세외수입비율								
	⑦ 경상적 세외수입비율								
	⑧ 임시적 세외수입비율								
세출부문	① 1인당 세출규모								
	② 1인당 투자비 규모								
	③ 1인당 경상경비 규모								
	④ 경상수지비율								
	⑤ 인건비비율								
	⑥ 인건비자체충당비율								
	⑦ 물건비비율								
지방채	① 1인당 지방채누적액								
	② 지방채비율								
	③ 지방채상환율								
	④ 지방채이자상환율								
특별회계재정운영	① 기타특별회계사업수익충당비율								
	② 기금회계사업수익충당비율								
	③ 공기업특별회계수익충당비율								
	④ 투자공기업당기순이익 규모								
종합관정									

2. 재무회계를 이용한 재정진단 지표

1) 자주성

○ 지방자치단체가 자기의 사무에 필요한 재원을 얼마 정도를 자기 스스로 조달할 수 있는지를 알아보는 것으로 자체조달수익과 총수익대비 지방세수익 비율이 있음. 자주성 비율이 낮아질수록 재정위기가 높아지는 것을 의미함

- 총수익대비 자체조달수익 비율 = $(\text{자체조달수익} / \text{총수익}) \times 100$

- 총수익대비 지방세수익비율 = $(\text{지방세수익} / \text{총수익}) \times 100$

2) 안정성

○ 지방자치단체에게 주어진 자원을 일정한 범위 내에서 얼마나 적절히 지출하였는가를 알아보는 것으로 경상수익대비 경상비용비율, 부채비율이 있음. 경상수익으로 경상비용을 충당하는 비율이 높을수록 재정위기 가능성이 낮으나, 부채비율이 높을수록 재정위기 가능성이 높아짐

- 경상수익대비 경상비용비율 = $(\text{경상비용} / \text{경상수익}) \times 100$

* 경상비용 = 인건비 + 운영비

* 경상수익 = 지방세수익 + 경상세외수익 + 지방교부세수익 + 국고보조금수익

- 부채비율 = $[\text{총부채} / (\text{총자산} - \text{주민편의시설} - \text{사회기반시설})] \times 100$

3) 효율성

- 지방자치단체가 자산 및 수익을 얼마나 효율적으로 사용하고 수익증가 또는 비용절약을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 평가함. 효율성이 낮을수록 재정위기가 높아짐

- 총자산증가율 = $[(\text{현년도말총자산} - \text{전년도말총자산}) / \text{기초총자산}] \times 100$

4) 회계책임

- 지방자치단체가 자산을 적정하게 관리하고 있는지, 법적인계를 준수하고 있는지를 나타내는 것으로 수익증감률, 자체조달수익증감률, 미수자체조달수익대비 채권비율, 비용증감률, 경상비용증감률 지표를 사용함. 수익과 자체조달수익이 감소될수록 재정위기가 심화될 수 있으나, 미수자체조달수익, 비용, 경상비용 비율이 낮을수록 재정의 안전도가 높아짐

- 수익증감률 = $[(\text{현년도 총수익} - \text{전년도 총수익}) / \text{전년도 총수익}] \times 100$

- 자체조달수익증감률 = $[(\text{현년도 자체조달수익} - \text{전년도 자체조달수익}) / \text{전년도 자체조달수익}] \times 100$

- 미수자체조달수익 대비 채권비율 = $(\text{현년도말 미수 자체조달수익} / \text{자체조달수익}) \times 100$

- 비용증감률 = $[(\text{현년도 비용} - \text{전년도 비용}) / \text{전년도 비용}] \times 100$

- 경상비용증감률 = $[(\text{현년도 경상비용} - \text{전년도 경상비용}) / \text{전년도 경상비용}] \times 100$

5) 비용 및 성과

- 지방자치단체가 행정서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 측정하는 지표로 미수자체 조달수익증감률, 총비용대비 경상비용비율, 총비용 대비 인건비비율, 총비용대비 기타이전비용비율, 감가상각비 비율이 있음. 이들 비율이 높아질수록 재정안전도는 낮아짐
- 미수자체조달수익 증감률 = $[(\text{현년도말 미수자체조달수익} - \text{전년도말 미수자체조달수익}) / \text{전년도말 미수자체조달수익}] \times 100$
- 총비용대비 경상비용비율 = $(\text{경상비용} / \text{총비용}) \times 100$
- 총비용대비 인건비비율 = $(\text{인건비} / \text{총비용}) \times 100$
- 총비용대비 기타이전비용비율 = $(\text{기타이전비용} / \text{총비용}) \times 100$
- 감가상각률 = $(\text{감가상각비} / \text{연평균 감가상각자산}) \times 100$
- * 감가상각비: 일반유형자산감가상각비 + 주민편의시설감각상각비 + 사회기반시설감각상각비
- * 연평균 = $(\text{전년도말} + \text{현년도말}) / 2$
- * 감가상각자산 = 일반유형자산 + 주민편의시설 + 사회기반시설 - 감가상각을 하지 않는 자산

<표 IV-2> 재무회계 재정진단지표

구분	진단지표	5개년 추세					평가		
		D-4	D-3	D-2	D-1	D	안전	주의	경고
자주성	① 총수익대비자체조달수익비율								
	② 총수익대지방세수익비율								
안정성	① 경상수익대비경상비용비율								
	② 부채비율								
효율성	① 총자산증가율								
회계 책임	① 수익증감률								
	② 자체조달수익증감률								
	③ 미수자체조달수익대비채권비율								
	④ 비용증감률								
	⑤ 경상비용증감률								
비용 및 성과	① 미수자체조달수익증감률								
	② 총비용대비경상비용비율								
	③ 총비용대비인건비비율								
	④ 총비용대비가타이전비용비율								
	⑤ 감가상각률								
종합판정									

○ 지방자치단체의 재정력이나 재정상태를 진단하는 목적은 다양하지만 궁극적으로는 지방재정의 건전성을 높이고 지방재정상태의 평가를 통해 재정위기의 사전예방상황의 예방, 지방재정의 자기진단 구조를 확립하는데 있음

- 현재의 재정진단은 중앙위주의 사후적 재정진단 방식을 취하고 있으며, 중앙정부가 재정진단을 하기 전 지자체가 자기 재정을 점검하는 시스템은 크게 부족한 실정임
- 자지재정진단의 활성화는 재정건전성, 효율성, 계획성의 자율적 확보는 물론 재정위기의 사전 파악과 예방이 가능함
- 지자체가 자기 재정상태를 체계적으로 점검하는 것은 기존의 재정진단제도의 개선에 도움을 줄 뿐만 아니라 합리적인 재정지표 개발, 다년도 분석틀 제공 등 지자체의 자지재정진단과 중앙의 지방재정진단과의 상호보완관계 형성을 도모할 수 있음

3. 제주특별자치도 재정진단 모델

1) 기본 모델

- 선택된 지표마다 점수를 부여하는 방법은 절대적인 방법과 상대적인 방법이 있을 수 있음
- 절대적인 방법은 각 지표마다 지표들의 수준을 기준으로 점수를 부여하는 방법이며 상대적인 방법은 준거집단이 될 수 있는 지방자치단체의 지표값을 기준으로 점수를 부여하는 방법임
- 절대적인 방법은 지표의 수준과 재정상태를 연결시켜 줄 수 있는 이론적 근거가 필요하며 그렇지 못한 경우에는 자의성의 문제가 따른다고 할 수 있음

- 본 연구에서는 자의성이 우려되는 절대적인 방법보다 상대적인 방법을 택하기로 함
- 단년도 분석과 추세분석 병행
- 준거집단으로는 우리나라 9개 도의 총계치를 사용함

2) 지표의 재구성 및 선택

- 2007년 회계연도까지 적용한 30개의 재정분석지표나, 2008년 회계연도에 새롭게 적용하는 16개 재정분석지표는 일반회계의 예·결산서를 대상으로 하고 있어 다면적인 재정진단에 한계가 있음
- 2007회계연도부터 도입한 발생기준·복식부기에 의한 재무보고서의 일부 재무비율을 추가하여 보다 더 다양한 시각에서 재정진단 분석이 가능함
- 따라서 행정안전부에서 예·결산서에 근거하여 제시하고 있는 16개 재정분석지표와 행정안전부에서 재무보고서(재정상태보고서, 재정운영보고서)를 근거로 산출한 재무비율 29개 중에서 지표의 중요도, 지표간의 보완관계를 고려하여 제주특별자치도 재정진단을 위한 재정경보지수를 구성하였음
- 재정경보지수 산출을 위한 지표는 자료의 접근성과 중요성을 고려하여 15개의 지표를 사용함
- 세입분야 지표는 9개, 세출분야지표는 3개, 부채구조분야의 지표는 3개

<표 IV-3> 분석지표

분 야(분석지표)		원천자료
I. 세입구조	지방세수안정도	예·결산서
	지방세징수율	예·결산서
	경상세외수입안정도	예·결산서
	경상세외수입징수율	예·결산서
	1인당 총수익	재무보고서
	1인당 자체조달수익	재무보고서
	1인당 지방세수익	재무보고서
II. 세출관리	경상경비비율	예·결산서
	인건비비율	예·결산서
	1인당 총비용	재무보고서
III. 채무관리	지방채무상환비비율	예·결산서
	지방채무잔액지수	예·결산서
	주민1인당 실질부채	재무보고서

가. 세입부문의 재정지표

가) 의의

- 지방세입은 지방세출과 함께 지방재정을 구성하는 양측의 하나로서, 지방자치단체 활동에 소요되는 지방재원을 조달하는 장치를 의미함
- 지방세입은 지방자치단체의 자주재원과 중앙정부로부터 이전되는 이전재원으로 구성되는데, 자체재원으로는 지방세수입과 세외수입이, 의존재원으로는 지방교부세와 보조금이 포함됨

- 지방세입은 공공행정서비스를 공급하는 지방자치단체의 능력을 결정한다고 볼 수 있음
- 세입의 성장, 계획성, 경직성, 유동성 등을 분석함으로써 지방자치단체의 능력을 진단해 볼 수 있음

나) 세입부문의 지표와 의미

<표 IV-4> 세입부문의 지표와 의미

	분 야(분석지표)	분석대상기간	원천자료
세입 구조	지방세수안정도	5년경향	예·결산서
	지방세징수율	단년도	예·결산서
	경상세외수입안정도	5년경향	예·결산서
	경상세외수입징수율	단년도	예·결산서
	1인당 총수익	단년도	재무보고서
	1인당 자체조달수익	단년도	재무보고서
	1인당 지방세수익	단년도	재무보고서

□ 지방세수안정도

개요(정의)	- 지방세수입의 단·중기적 관점에서 안정적 성장상태를 측정하는 비율 지표		
정책목적	- 지방자치단체의 안정적인 세수성장을 유도하는 동시에 지속적인 세수기반의 감소를 경험하는 자치단체를 발견하여 '조기 경보(early warning)' 시스템을 가동함		
해석 및 특징	- 지방세징수액의 연도간(또는 중·장기 추세상) 증감 정도를 파악할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 재정운영의 안정성이 높음 - 지속적인 세수증가, 지속적이고 큰 규모의 세수감소 방지		
산정공식	$\frac{\text{현년도분 지방세실제수납액} - \text{전년도분 지방세실제수납액}}{\text{전년도 지방세실제수납액}} \times 100(\%)$ <p>※ 과년도분(지난년도수입, 이하 동일 표현)은 제외함 ※ 최근 5년간 자기비교 및 동급자치단체 비교</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도 결산	자료산출 (외부통계)	- 직접산출 - 세입세출결산서

□ 지방세징수율

개요(정의)	- 지방자치단체의 현년도 지방세 부과액에 대한 징수액의 비율		
정책목적	- 지방자치단체의 지방세부과액에 대한 세정관리능력을 측정하고 지방세 징수의 효율성 진작을 유도		
해석 및 특징	- 지방세 징수 자구노력을 측정하는 지표로 비율이 높을수록 세수증대 노력이 크고 세정을 효율적으로 운영하는 것으로 분석됨		
산정공식	$\frac{\text{현년도실제수납액(지방세 실제수납액-과년도분 실제수납액)}}{\text{현년도징수결정액(지방세 징수결정액-과년도분 징수결정액)}} \times 100(\%)$ <p>※ 과년도분(지난년도수입, 이하 동일 표현) 제외</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도 결산	자료산출 (외부통계)	- 직접산출 - 지방재정연감, 세입세출 결산서

□ 경상세외수입안정도

개요(정의)	- 경상세외수입의 증기·안정적 성장상태를 측정하는 비율지표		
정책목적	- 지방자치단체의 안정적인 세외수입 성장을 유도하는 동시에 급격한 경상세외수입 기반의 감소를 조기 발견하여 재정의 불안정성을 최소화하도록 유도		
해석 및 특징	- 경상세외수입의 연도 간(또는 증기 추세상) 증감 정도를 파악하는 지표로 비율이 높을수록 재정운영의 안정성이 양호함을 의미		
산정공식	$\frac{\text{현년도 경상세외수입 실제수납액} - \text{전년도 경상세외수입 실제수납액}}{\text{전년도 경상세외수입 실제수납액}} \times 100(\%)$ ※ 세입세출결산서 세입결산총괄의 세외수입 중 경상적 수입의 실제수납액(210) ※ 최근 5년간 자기비교 및 동급자치단체 비교		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출 (외부통계)	- 직접산출 - 지방세외수입연감 - 세입세출결산서

□ 경상세외수입징수율

개요(정의)	- 지방자치단체의 경상세외수입 부과액에 대한 경상세외수입 징수액의 비율		
정책목적	- 지방자치단체의 세외수입 징수노력을 측정하고 효율적인 부과징수 관리능력 제고를 유도함		
해석 및 특징	- 경상세외수입의 징수 자구노력을 측정하는 지표로 비율이 높을수록 세외수입 증대 노력이 높고 징수관리가 효율적임		
산정공식	$\frac{\text{현년도 경상세외수입 실제수납액}}{\text{현년도 경상세외수입 징수결정액}} \times 100(\%)$ ※ 세입세출결산서 세입결산총괄의 세외수입 중 경상적 수입의 징수결정액(210) ※ 세입세출결산서 세입결산총괄의 세외수입 중 경상적 수입의 실제수납액(210)		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도 결산	자료산출 (외부통계)	- 직접산출 - 지방재정연감, 세입세출결산서

□ 1인당 총수익

개요(정의)	- 인구 1인당 총수익이 어느 정도인가를 나타내는 지표		
정책목적	- 지방자치단체의 생산성 노력을 나타내는 지표		
해석 및 특징	- 증가할수록 지방자치단체의 수익에 대한 생산성 노력 정도가 있다고 판단함		
산정공식	- 총수익 / 인구수(회계연도말 인구수)		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출 (외부통계)	- 재무보고서

□ 1인당 자체조달수익

개요(정의)	- 인구 1인당 자체수익이 어느 정도인가를 나타내는 지표		
정책목적	- 지방자치단체의 자체조달수익에 대한 생산성 노력을 나타내는 지표		
해석 및 특징	- 증가할수록 생산성 대한 노력 정도가 있다고 판단함		
산정공식	- 자체조달수익 / 인구수(회계연도말 인구수)		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출 (외부통계)	- 재무보고서

□ 1인당 지방세수익

개요(정의)	- 인구 1인당 지방세수익이 어느 정도인가를 나타내는 지표		
정책목적	- 지방자치단체의 지방세수익에 대한 생산성 노력을 나타내는 지표		
해석 및 특징	- 증가할수록 생산성 대한 노력 정도가 있다고 판단함		
산정공식	- 지방세수익 / 인구수(회계연도말 인구수)		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출 (외부통계)	- 재무보고서

나. 세출부문의 재정지표

가) 의의

- 세출은 지방자치단체가 주민에게 제공하는 서비스 활동을 직접적으로 나타내는 수치가 될 수 있음
- 그러므로 세출이 많을수록 정부가 적극적인 활동을 한 것으로 볼 수 있음
- 그러나 이러한 활동은 반드시 세입에 기준하여야 함
- 세출이 세입을 초과하면 재정적자가 유발되고 이러한 재정적자가 누적될 경우 심하게 재정압박을 받기 때문임
- 그러므로 세출부문에서 가장 중요한 지표는 세입과 세출의 비율임

나) 세출부문의 지표와 의미

분 야(분석지표)		분석대상기간	원천자료
세출관리	경상경비비율	단년도/전년대비	예·결산서
	인건비비율	단년도/전년대비	예·결산서
	1인당 총비용	단년도	재무보고서

□ 경상경비비율

개요(정의)	- 일반회계 세출결산액 중 경상경비가 차지하는 비율 및 증감상태		
정책목적	- 재정지출의 건전운영 수준을 측정하고 경상경비의 절감을 유도		
해석 및 특징	- 재정지출구조를 판단할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 재정의 경직도가 높아 재정건전성이 낮은 것으로 분석		
산정공식	$\text{경상경비비율} = \frac{\text{경상경비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$ $\text{경상경비증감률} = \frac{\text{현년도경상경비} - \text{전년도경상경비}}{\text{전년도경상경비}} \times 100(\%)$ <p>※ 경상경비: 인건비+경상적 경비 ※ 인건비: 결산부속서류의 기능별, 성질별 결산의 인건비(100) ※ 경상적 경비: 결산부속서류의 세세항별 목별 결산액의 경상적 경비 ⇒ LFIS자료와 불일치시 LFIS자료로 반영 ※ 세출결산액은 세입세출결산서상 '지출액'임</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출(외부통계)	- 세입세출결산서 부속서류 - 재정연감

□ 인건비비율

개요(정의)	- 세출총액에 대한 인건비의 비율과 증감률		
정책목적	- 지방세출에서 인건비가 차지하는 비율과 증감상태를 자치단체 간에 비교함으로써 인건비의 적정한 관리를 유도		
해석 및 특징	- 재정운영의 경직성 및 효율적 인력관리를 측정해 주는 지표로 지표값이 높을수록 재정운영의 경직도가 높다고 할 수 있음		
산정공식	$\text{인건비비율} = \frac{\text{인건비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$ $\text{인건비증감률} = \frac{\text{현년도인건비} - \text{전년도인건비}}{\text{전년도인건비}} \times 100(\%)$ <p>※ 인건비 : 결산부속서류의 기능별, 성질별 결산의 인건비(100)</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출 (외부통계)	- 세입세출결산서 부속서류 - 재정연감

□ 자체조달수익 대비 채권비율

개요(정의)	- 재무보고서의 자체조달수익 대비 미수자체조달수익의 비율		
정책목적	- 건정재정의 노력한 정도를 나타내는 지표		
해석 및 특징	- 지표값의 크기가 클수록 재정운영에 압박이 있다고 판단함		
산정공식	$\text{경상경비증감률} = \frac{\text{미수자체조달수익(대손충당금 차감 후)}}{\text{자체조달수익}} \times 100(\%)$ <p>※ 미수자체조달수익 : 미수세금 + 미수세외수입금 + 일반미수금</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도	자료산출 (외부통계)	- 재무보고서

다. 채무관리

가) 의의

- 지방채상환비율은 지방채무와 일반재원 중 지방채무상환액을 산정하는 것임

나) 세출부문의 지표와 의미

분 야(분석지표)		분석대상기간	원천자료
채무관리	지방채무상환비율	4년평균	예·결산서
	지방채무잔액지수	단년도	예·결산서
	주민1인당 실질부채	단년도	재무보고서

□ 지방채무상환비율

개요(정의)	- 최근 4년간 일반재원결산액에 대한 최근 4년간 지방채상환액의 비율		
정책목적	- 자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원을 가지고 지방채를 상환할 수 있는 능력을 측정		
해석 및 특징	- 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 일정 수준 이하일수록 재무구조가 좋은 것을 의미함		
산정공식	$\frac{\text{최근4년간 평균 순지방비 채무상환액}}{\text{최근4년간 평균 일반재원결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> ※ 채무상환액: 지방채 원리금 + 채무부담행위 상환액 + 보증채무이행책임액(중 상환액) ※ 순지방비 채무상환액: (채무상환액+채무상환전출금) - (조기상환액+차환액+국·도비지원 채무상환액) ※ 지방채 원리금: 311-01~06(이자), 601-01~08(원금) ※ 일반재원 결산액은 세입세출 결산서, 채무상환액은 세입세출결산서의 채무현재액보고서, 지방채상환비율은 재정분석보고서의 자료를 근거로 작성 		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도 결산	자료산출 (외부통계)	- 직접산출 - 세입세출결산서 - 재정분석보고서

□ 지방채무잔액지수

개요(정의)	- 일반재원에 대한 지방채무 현재액의 비율을 측정하는 저장(stock) 지표		
정책목적	- 자치단체의 표준적인 재정수입(일반재원수입)에 대하여 지방채무 누적액의 비중을 측정·분석함으로써 중장기 재정안정성을 도모		
해석 및 특징	- 세입규모 대비 총채무액의 비율을 측정하는 재정 건전성 지표로 그 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중되는 것으로 분석됨		
산정공식	$\frac{\text{지방채무 순현재액}}{\text{일반재원 결산액}} \times 100(\%)$ <p>※ 일반재원 : 결산서상 세입 결산부문의 실제수납액 경상세의수입(일반+기타+특별), 보통교부세(도로보전분 포함), 부동산교부세는 징수결의서 확인후 반영</p> <p>※ 지방채무 순현재액 : (지방채 원금+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액 중 잔액) - (국고보조상환 + 도비보조상환 + 감채기금 조성잔액), 원금기준</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도 결산	자료산출 (외부통계)	- 직접산출 - 세입세출결산서 - 채무결산보고서

□ 주민1인당 실질부채

개요(정의)	- 인구 1인당 실질부채가 어느 정도인가를 나타내는 지표		
정책목적	- 재정운영의 건정성을 측정하려는 지표		
해석 및 특징	- 지표값이 높을수록 주민부담을 높여 재정운영의 건정성을 저해한다고 판단함		
산정공식	<p>실질부채 / 인구수(회계연도말 인구수)</p> <p>※ 실질부채는 총부채 중 기타유동부채(퇴직급여충당부채, 기타비유동부채)를 제외한 부채액임</p>		
측정시점(기간)	- 당해 회계연도 결산	자료산출 (외부통계)	- 재무보고서

3) 지표별 점수부여 방법

- 제주특별자치도의 지표와 도 평균 지표와의 격차가 10%내외인 경우에는 7점을 부여하고, 차이가 10% 이상 30% 이하인 경우에는 지표의 성격에 따라 6점 또는 8점을 부여, 각 각의 전체 평균과의 격차가 30% 이상 50% 이하인 경우에는 5점 또는 9점을 부여하고, 그 이상의 경우에는 4점 또는 10점을 부여, 각 지표의 점수 부여 방법은 <표 IV-5>와 같음

<표 IV-5> 지표별 점수 부여 기준

지표	9개도 평균과의 비율	부여 점수	지표	9개도 평균과의 비율	부여 점수
지방세수안정도 지방세징수율	150% 이상	10	채무상환비율	50% 이하	10
	130%~150%	9		채무잔액지수	50%~70%
경상세외수입 안정도	110%~130%	8	주민1인당 실질부채	70%~90%	8
경상세외수입 징수율	90%~110%	7	경상경비비율	90%~110%	7
1인당 총수익	70%~90%	6	인건비비율	110%~130%	6
1인당 자체조달수익	50%~70%	5	주민1인당 총비용	130%~150%	5
1인당 지방세수익	50%이하	4		150% 이상	4

4) 지표별 가중치

- 재정경보지수에 사용되는 개별 지표들은 그 중요도에 따라 가중치를 부여함
- 가중치 결정은 객관성을 확보하기 위하여 행정자치부(현 행정안전부)에서 발간한 「지방재정 종합분석」을 참고하였음
- 행정자치부는 지표체계는 자주성, 효율성, 안정성에 각각 30%씩 부여하고 노력도에 10%를 부여하고 있으나 행정자치부의 체계는 앞에서 언급한 지표체계와 비교하여 너무 단순하여 많은 정보를 나타내지 못하는 단점이 있음
- 본 연구에서는 세입지표 분야들에 50%의 가중치를 부여하였으며, 세출분야의 지표들에 30%를 부여하였고, 부채구조에 20%를 할당하였음
- 재정경보지수는 총 1,000점으로 계산하였으며 분야별 가중치와 개별 지표에 대한 할당 점수는 <표 IV-6>에 나타남
- 세입분야 7개 지표는 총 500점으로 각각 50점 및 100점씩을 할당하였음
- 세출분야 3개 지표에 총 300점으로 각각 100점씩을 할당하였음
- 부채구조 3개 지표는 총 200점으로 각각 50점 및 100점씩을 할당하였음

<표 IV-6> 지표별 가중치

분야	분야별 가중치	개별지표 할당점수		
		개별지표	웹천자료	할당점수
세입	50%	지방세수안정도	예·결산서	100
		지방세징수율	예·결산서	50
		경상세외수입안정도	예·결산서	50
		경상세외수입징수율	예·결산서	50
		1인당 총수익	재무보고서	100
		1인당 자체조달수익	재무보고서	100
		1인당 지방세수익	재무보고서	50
세출	30%	경상경비비율	예·결산서	100
		인건비비율	예·결산서	100
		1인당 총비용	재무보고서	100
부채구조	20%	지방채무상환비율	예·결산서	50
		지방채무잔액지수	예·결산서	50
		주민1인당 실질부채	재무보고서	100
합계	100%	합계		

5) 재정경보지수 산출

- 재정경보지수는 준거 집단인 도 평균에 비교한 상태를 나타내주는 상대적인 지수라고 할 수 있는데 당해연도 비교뿐만 아니라 다년도(5년) 추세분석을 통해 재정진단을 할 수 있음
- 추세분석에 있어서, 지표의 특성에 따라 재정안정성이나 건전성에 부정적인 방향으로 연 2년 이상 상승하거나 하향을 했을 때는 주의, 연 3년 이상은 경고, 4년 이상은 위험으로 분류함

<표 IV-7> 제주특별자치도의 재정경보지수

분야	개별지표	가중치	D-3	D-2	D-1	D	평가			
							안정	주의	경고	위험
세입 (500)	지방세수안정도	100								
	지방세징수율	50								
	경상세외수입안정도	50								
	경상세외수입징수율	50								
	1인당 총수익	100								
	1인당 자체조달수익	100								
	1인당 지방세수익	50								
세출 (300)	경상경비비율	100								
	인건비비율	100								
	자체조달수익대비채권비율	100								
부채구조 (200)	지방채무상환비비율	50								
	지방채무잔액지수	50								
	주민1인당 실질부채	100								
가중합계	합계	1,000								

V. 정책적 제언

- 제주특별자치도의 재정위기의 징후를 진단할 수 있는 지표로는 다양한 변수가 될 수 있으나 본 연구에서는 제주특별자치도 자체의 절대적인 평가방법과 타 지방자치단체와 비교방법인 상대적 평가방법을 제시하였음
- 절대적 평가 방법은 예산회계에서 산출될 수 있는 재정지표와 복식회계·발생기준에 의한 재무보고서에서 산출될 수 있는 재무비율 각각에 다년도 추이 분석을 통해 재정상태를 진단하는 것임
- 상대적 평가는 행정안전부에서 예·결산서에 근거하여 제시하고 있는 16개 재정분석지표와 행정안전부에서 재무보고서(재정상태보고서, 재정운영보고서)를 근거로 산출한 재무비율 29개 중에서 지표의 중요도, 지표간의 보완관계를 고려하여 제주특별자치도 재정진단을 위한 모델을 구축하였음
- 제주특별자치도가 전국 도 평균과의 상대적 증감비율을 다년도 추이 분석을 통해 재정상태를 진단하는 것임
- 지방정부 재정상태의 변화추이도 분석하기 때문에 종합적이고 장기적인 시각에서 재정문제를 파악할 수 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 클 수 있음
- 재정정보지수 산출을 위한 지표는 자료의 접근성과 중요성을 고려하여 13개의 지표를 사용함
 - 세입분야 지표는 7개, 세출분야지표는 3개, 부채구조분야의 지표는 3개

- 재정지표는 몇 년마다 계속해서 변경이 되고, 재무보고서의 재무비율은 재무보고서 도입이 초기 단계라 아직 이론적으로 뒷받침 없이 계속해서 수정과 시행착오에 의한 재무비율들을 제시하고 있는 상태
 - 발생기준·복식회계의 재무보고서의 숫자의 특성을 잘 나타내고, 예산회계의 숫자와 차별화되는 재무분석비율 선정에 대한 세밀한 이론적이고 실무적인 연구가 무엇보다도 필요함
- 중앙의 재정지표나 재무비율 선정이 변경이 되면 이에 따른 모델수정이 불가피함
- 그러나 절대적 지표는 자체에서 생산할 수 있는 재정지표나 재무비율에 근거하여 산출할 수 있는 장점이 있음
- 재무보고서의 자료가 더 축적이 되면 재무비율과 재정지표개발은 이론과 논리적 근거를 제시하고 요인분석을 통해 대표지표를 선정하는 것이 바람직함
- 실제자료 입력을 통해 제주특별자치도의 절대적 재정상태와 상대적인 재정상태를 진단할 필요가 있음
- 이 보고서의 절대적 재정진단방법은 예산회계와 재무보고서의 자료를 분리해서 각각의 평가를 하고 있지만, 발생기준·복식부기회계가 정착단계에 들어가면 예산회계와 재무보고서를 통합한 자료를 기준으로 한 절대적 평가 및 상대적 평가 방법을 도입할 필요가 있음

[참고 문헌]

- 강원발전연구원(1998). 「재정진단모형을 통한 강원도 지방재정분석」. 강원: 강원발전연구원.
- 곽채기(2005). 지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 재정평가제도의 도입 방안. 「지방재정」. 2004(3): 33-52.
- 김범식·송영필(1999). 「재정동향점검시스템(FTMS)을 이용한 지자체 재정진단」. 서울:삼성경제연구소.
- 김홍래(2004). 지방재정평가제도 도입방향. 「지방재정」. 2004(3): 5-14.
- 김희창(2001). 지방재정진단제도의 개선방안. 「지방재정」. 2001(3): 112-123.
- 배인명 외(2001). 「자치단체 재정진단 시스템 확대구축 기본방향」, 경기도.
- 손광락·이병근·김종웅(2003). 자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구-재정 평가지표를 이용한 경상북도의 사례를 중심으로-. 「경제연구」. 21(3): 171-205.
- 윤영진(1998). 지방재정 진단모형의 이론적 동향. 「지방재정학보」. 3(1): 1-16.
- 제주특별자치도(2009). 「2008 회계연도 재무보고서」, 제주특별자치도
- 행정안전부, 재정고 홈페이지, <http://lofin.mopas.go.kr>
- Karl Nollenberger, (2003). *Evaluating Financial Condition*, ICMA. Washington, D.C.
- Ken. W. Brown, (1993). The 10-Point Test of Financial Condition: Toward and Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities. *Government Finance Review* 9(6): 21-26.
- 地方自治協會. (1988). 地自体の財政運營と診斷, 東京:學陽書房

연 구 진

연구책임	고 철 수	제주발전연구원 책임연구원
공동연구	김 동 욱	제주대학교 교수
공동연구	민 기	제주대학교 교수
연구조원	이 은 정	제주대학교

제주특별자치도 재정진단모델 개발

인쇄일 / 2009. 7.

발행일 / 2009. 7.

발행인 / 유덕상(제주발전연구원장)

발행처 / 제주발전연구원

인쇄처 / 일신옵셋인쇄사

ISBN 978-89-6010-100-5 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.