

# 지방재정 건전성지표의 개발 및 적용 : 경상북도를 사례로\*

김 상 동\*\*

이 성 근\*\*\*

## 국문요약

본 연구는 지방자치단체의 지방재정 건전성 지표를 개발하고, 지표의 적정성과 운용성을 확인하기 위하여 경상북도에 적용하는 것에 목적이 있다. 이를 위해 선행연구를 바탕으로 지방재정 구조를 세입, 세출, 채무, 운용관리의 네 부문으로 나누고, 각 부문별로 지방재정 건전성 지표를 개발하였다. 지표의 개발을 위해서 2차례의 설문조사를 실시하였고, 1차 조사는 지방재정담당 공무원 및 전문가 450명을 대상(분석 372부, 회수율 82.7%)으로 설문조사를 실시하였으며, 2차 조사는 전문가 35명을 대상(분석 20부, 회수율 57.2%)으로 설문조사 및 면접조사를 실시하였다.

개발된 지표는 세입관리부문에서는 자체세입비율, 재정자립도, 재정력지수 등으로 나타났고, 세출관리부문에서는 행사·축제성경비비율, 민간이전경비비율, 의무지출비율 등이고, 채무관리부문에서는 지방채무비율, 지방채무상환비율, 채무부담비율, 지방채무잔액지수 등 네 지표로 나타났다. 마지막 운용관리부문은 투·융자심사제 엄격시행여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등이다.

개발된 지표를 경상북도에 적용한 결과를 보면, 세입측면에서는 전국에 비해 다소 열악한 수준이었고, 세출과 채무측면에서는 건전한 수준으로 나타났다.

주제어: 재정건전성, 지방재정건전성지표, 재정관리제도

## I. 서론

세계 금융위기로 인한 경제위기의 지속은 세계적으로 국가재정뿐만 아니라 지방재정에도 재정위기를 발생시키고 있다. 우리나라도 경기침체의 영향으로 국가와 지방 모두 채무가 증가하는 등, 지방재정 건전성이 재정운영의 가장 중요한 과제가 되고 있다(서정섭, 2012: 72). 특히, 2010년 7월 12일 경기도 성남시가 지급유예를 선언한 이래 다수의 지방자치단체들이 재정위기에 대

\* 본 논문은 주저자의 행정학 박사 학위논문을 요약 및 재구성한 것임.

\*\* 주저자

\*\*\* 교신저자

한 논의와 관심을 기울이고 있다(정성호, 2013: 133).

2012년부터 지방자치단체의 지방재정 건전성을 높이고 재정투자에 대한 책임성을 강화하기 위한 수단으로 재정위기 사전경보시스템을 시행하고, 국고보조사업에 대한 투·융자심사를 의무화 하는 장치를 마련하였으나, 지방재정의 건전성에 대한 문제는 해결되지 않고 있다. 지방재정의 건전성 여부는 제도적으로 보장하는 것 보다는 지방자치단체가 자체재원을 충분히 확보하고 이를 자율적으로 운용할 수 있는 능력이 더 중요하기 때문이다. 실제로 지방의 재정자립도는 1991년 79.1%에서 2013년 51.1%로 감소했고, 지방자치단체의 채무는 2009년 26.46조원에서 2013년에는 32.98조원으로 증가했다. 그리고 지방세는 전체 조세의 약 21%에 지나지 않으며 전체 지방재정에서 차지하는 비중은 35% 정도이다. 이에 반해 경제활동인구는 감소하는 추세이고, 피부양 노령인구가 급증하여 세입보다 사회보장지출 등으로 인한 세출이 더욱 증가하고 있다(최재경, 2012).

또한, 지방자치제의 시행으로 인하여 지방자치단체장의 선심성 경비에 대한 편성과 집행이 높은 상황임에도 불구하고,<sup>1)</sup> 이를 견제 또는 통제하기 위한 객관적 지표는 매우 부족한 실정에 있다.

중앙정부가 관리하는 지방재정분석 지표는 연도별로 상이하게 제시될 뿐만 아니라, 지방자치단체의 지방재정 건전성을 종합적으로 판단하기에는 한계가 있다. 따라서 지방재정의 주체인 지방자치단체 스스로 지방재정 건전성을 진단하고 분석하는 과정이 필요하다고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 지방자치단체의 지방재정 건전성을 측정하는 지표를 개발하고, 개발된 지표의 적정성과 운용성을 확인하기 위하여 광역지방자치단체인 경상북도<sup>2)</sup>의 재정건전성을 진단해보는데 그 목적이 있다. 지표의 개발은 문헌연구와 질문지를 통한 설문조사를 주로 활용하고, 지방재정 관련 전문가에 대한 면접조사를 병행하였다.

이와 같은 연구는 지방자치단체 스스로 연간 또는 격년별 지방재정 건전성을 자체분석 할 수 있는 수단을 제공하고, 이를 통해 지방자치단체가 세입, 세출, 채무, 운용 등에서 균형 잡힌 지방재정의 건전성을 제고하는데 기여할 것으로 판단된다.

1) 복지지출 확대와 국고보조 사업 증가로 추가 부담이 발생하기 때문에 2014년도 지방자치단체 전체 예산에서 세출 예산이 세입에 비해 1조 5,400억원 정도 초과할 것이라는 전망이 나왔고, 적자재정은 지방자치단체의 지방채 발행 증가 등으로 이어져 지방재정난을 더욱 가중시킬 것으로 우려되고 있다(파이낸셜뉴스, 2013.8.9). 이러한 재정난으로 인하여 최근에는 지방자치단체에서는 복지와 관련된 비용의 지출 중단 등을 선포하기도 하였다.

2) 2013년도 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 51.1%이다. 8개도의 재정자립도는 경기 71.6%, 경남 41.7%, 충남 36.0%, 충북 34.2%, 경북 28.0%, 강원 26.6%, 전북 25.7%, 전남 21.7%의 분포를 보여주고 있다. 이 중에서 중간위치를 차지하고 있는 지방자치단체는 충북과 경북이고 이 중에서 연구자의 자료접근성을 고려하여 경상북도를 재정지표적용 기관으로 선정하였다.

## II. 지방재정 건전성에 대한 이론적 논의

### 1. 지방재정 건전성의 개념과 논점

#### 1) 지방재정 건전성의 개념

지방재정이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 말한다(지방재정법 제2조). 즉, 지방자치단체가 활동에 필요한 수입의 획득 및 지출을 위해서 행하는 행위를 총칭한 것이며, 지방자치의 물질적 기초가 되는 화폐 또는 자금의 활동을 말한다.

지방재정법 제3조의 지방재정운영 기본원칙에 따르면 ‘지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다’라고 규정하고 있다. 이러한 의미에서 지방재정의 건전성과 효율성은 지방재정운영의 제1의 원칙이라고 볼 수 있다.

지방재정운영의 건전성이란 수입의 범위 내에서 법령의 규정에 따라 지출함으로써 수지균형을 이루는 것이며, 부차적으로는 세입확충과 지출의 효율화를 제고하는 것이라고 할 수 있다. 한편 효율성이란 비용절감이나 동일한 비용 내에서 성과를 향상시키는 것을 의미한다. 지방자치단체의 재정운영에서는 재정책임성과 투명성을 강조하고 있다. 지방자치 실시 이후 재정운영의 책임성과 투명성이 강조되고 있으며, 이는 지방재정의 건전하고 효율적인 운영의 기본이 되고 있다.

지방재정 건전성과 유사한 용어로는 지방재정상태, 지방재정효율성, 지방재정안정성, 재정자립도 등이 있다. 첫째, 지방재정상태로, Groves & Valente에 의하면 지방재정상태는 환경적, 조직적 그리고 재정적 요인 등 종합적 영향요인에 의해 결정된다(Groves & Valente, 2003: 1-6). 둘째, 지방재정효율성은 정부부문의 투입인 예산 대비 산출인 재정적 성과를 극대화하는 것으로 볼 수 있다. 셋째, 지방재정안정성은 GDP 대비 부채비율이 원래 또는 일정 수준으로 복귀하도록 하는 재정을 의미한다.

지방재정 건전성은 지방재정의 시스템적 측면에서 세입, 세출, 채무를 비롯하여 이들을 관리하는 운용에 이르는 각 과정에서 지방자치단체가 주민의 복지증진이라는 목표를 달성하기 위하여 재정을 충분히 확보하고 궁극적으로 수지균형을 이루는 다양한 제도와 관리시스템의 수준을 의미한다.

이러한 재정건전성은 재정상태의 악화강도와 지속성에 따라 재정압박, 재정고통, 재정파산의 단계로 구분할 수 있다. 첫째, 재정압박(fiscal stress)이란 자금흐름상 일시적 현금유동성 저하가 나타나는 현상으로 낮은 단계의 재정위기단계이다. 만기시에 일시적으로 채무상환을 연기하는 지불유예(moratorium)를 예로 들 수 있다. 예컨대, 2010년 7월 12일 경기도 성남시가 모라토리엄을 선언한 사례를 들 수 있다. 둘째, 재정고통(fiscal distress)이란 보다 구조적이고 장기적인 재정위험에 노출된 상태이다. 현금부족에 직면하여 자력으로는 공무원 인건비 예산을 편성하는 것이 불가능한 경우를 들 수 있다. 예컨대, 2010년 대전시 동구는 세입재원의 부족으로 직원 인건비 13억원을 예산에 반영하지 못한 사례를 들 수 있다. 셋째, 재정파산(bankruptcy)이란 채무불이행 상태이고 자치단체가 자체적으로는 본래적 기능을 수행할 수 없는 단계의 재정위기이다. 일

본 유바리시 파산, 미국의 첼시시, 오렌지카운티, 뉴욕시가 선언한 재정파산을 대표적인 사례로 들 수 있다(이효, 2011: 514).

## 2) 지방재정 건전성의 논점

지방재정 건전성과 복지지출과의 관계가 본격적으로 이슈화된 것은 1990년대 북유럽국가의 경제위기와 2000년대 글로벌 금융위기가 주된 발단이라고 할 수 있다(정의룡 외, 2012: 149). 한편, 우리나라에서 지방재정 건전성이 중요하게 부각된 때는 외환위기 이후부터이다. 외환위기 이전의 우리나라 정부는 세입 범위 안에서 세출을 집행하는 보수적 재정정책 기조로 인해 지방재정은 건전한 수준이었으나, 외환위기 이후 대규모 공적자금과 경기부양정책을 펼치면서 재정적자가 늘어나기 시작했고, 재정개혁 필요성에 대한 논의가 확산되었다(한국행정학회, 2012: 3-4).

지방공기업을 통한 사업과 민간투자사업의 지속적인 확대추진은 미래의 재정 부담을 가중시킬 가능성이 매우 크기 때문에 지방재정 건전성의 관점에서 볼 때 매우 중요한 문제이다(정성호·정창훈, 2012).

지난 2006년 일본 홋카이도(北海道) 유바리시의 지불유예 선언 이후, 중앙정부는 세금 인상, 의료복지서비스의 축소, 초·중학교의 통·폐합, 공무원 축소 등의 자구계획을 요구하였고 집행과정을 철저히 통제하였다. 이 사례에서 보듯이 중앙정부차원에서는 지방자치단체의 고유활동에 대하여 중앙정부가 간여하기 위한 수단으로 지방재정의 건전성이 논의되고 있다.

한편, 지방자치단체가 주도적으로 지역발전을 모색하고 지속적으로 공공서비스를 제공하기 위해서는 충분한 재원확보 및 적절한 운용이 필요하다. 따라서 스스로 지방재정을 진단하고 분석하는 자체평가시스템(self-assessment system)이 필요하다. 이는 미국의 ICMA(International City/County Management Association)처럼 지방자치단체의 재정관리를 스스로 유도하기 위한 제도가 필요하다는 것을 역설하는 것이며, 지방자치단체 차원에서 스스로 재정관리를 해야 한다는 측면에서 지방재정의 건전성이 논의되고 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 스스로 재정관리가 필요하다는 논점에 근거를 두고 지방자치단체에서 보다 편리하게 재정상황을 측정할 수 있는 지표를 개발해보고, 이를 적용해보고자 한다.

## 2. 지방재정 건전성 관리지표

### 1) 지방재정 건전성 관리제도

지방재정관리제도는 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산편성과 집행, 결산과정에서 관련법들에 규정된 각종 예산 관리기술을 활용하는 과정을 의미한다. 이를 위하여 예산편성과 관련된 제도와 집행 및 결산과 관련된 제도가 존재한다. 먼저, 편성과 관련된 제도는 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행제도 등이 있고, 집행 및 결산 관련제도로는 지방재정분석 및 진단제도, 재정공시제도, 재정위기 사전모니터링 등이 있다.

〈표 1〉 우리나라의 재정관리제도

구분	재정관리제도	근거	비고
주민	주민참여예산제도	지방재정법 제39조	사업제안 및 예산안 검토
	예산낭비 신고센터	지방재정법 제54조의 2	
사전적 관리 제도 (편성 관련)	중기지방재정계획제도	지방재정법 제33조	5년의 시계를 지님
	투융자심사제도	지방재정법 제37조	주요 예산사업
	지방재정지원제도	지방재정법 제22-28조	
	지방재정영향평가제도	지방재정법 제27조의 6	
	지방채발행 총액한도제	지방재정법 제11조	전전연도 예산액의 100분의 10
	사업예산제도	지방재정법 제5조	예산편성지침 관련
	재정건전성관리제도	지방재정법 제87조의 3	재정건전성관리계획 수립
사후적 관리 제도 (집행/ 결산 관련)	복식부기회계제도	지방재정법 제53조	재무보고서 작성
	지방재정분석 및 진단제도 (지방재정위기 사전경보시스템)	지방재정법 제54조-57조 (지방재정법 제55조의 2-55 조의 5)	지방재정인센티브 및 교부세 감액 파산제 혹은 긴급재정관리제와 연관
	지방재정공시제도	지방재정법 제60조	재무보고서 및 기타 재정정보

## 2) 지방재정 건전성 관리지표

중앙정부의 재정적인 간여를 전제로 하는 이러한 재정관리제도 중에서 지방재정운용의 효율성과 건전성 측정 및 재정위기와 관련된 제도는 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템이라고 할 수 있다. 지방재정분석은 1998년부터 실시되어왔으며 그 지표 또한 다양하게 변천되어 왔다. 지방재정분석 시행초기에는 자주성, 안정성, 생산성, 노력성의 범주내에서 재정자립도, 재정력 지수, 경상수지비율, 세입세출 충당비율 등과 같은 지표들을 기준으로 지방재정분석을 실시하였다. 2007년 부터는 세입, 세출, 재정, 채무, 재정투명성, 국가시책 등의 분야로 지방재정분석 지표를 확대 구성하였다. 그리고 2013년도부터는 지방재정 건전성, 재정효율성, 재정운용노력 등의 영역에 대하여 지방재정분석을 실시하였다. 지방재정 건전성부문은 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율, 관리채무비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 현금창출자산대비 부채비율, 공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률 등의 9개로 구성하고, 재정효율성은 자체세입비율, 민간이전경비비율, 출연·출자금비율, 의무지출비율, 자본시설유지관리비비율, 자본시설지출비율 등의 6개로, 재정운용노력은 지방세징수율 제고 노력도, 지방세채납액 축소 노력도, 경상세외수입 확충 노력도, 세외수입채납액 축소 노력도, 탄력세율 적용 노력도, 인건비 절감 노력도, 지방의회경비 절감 노력도, 업무추진비 절감 노력도, 행사축체경비 절감 노력도, 민간이전경비 절감 노력도 등으로 구성하였다.

〈표 2〉 2013년도 지방재정분석 지표체계

지방재정 건전성	재정효율성	재정운용노력
<ul style="list-style-type: none"> <li>·통합재정수지비율</li> <li>·실질수지비율</li> <li>·경상수지비율</li> <li>·관리채무비율</li> <li>·관리채무부담비율</li> <li>·관리채무상환비율</li> <li>·현금창출자산대비부채비율</li> <li>·공기업부채비율</li> <li>·총자본대비 영업이익률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·자체세입비율</li> <li>·민간이전경비비율</li> <li>·출연·출자금비율</li> <li>·의무지출비율</li> <li>·자본시설유지관리비비율</li> <li>·자본시설지출비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방세징수율 제고 노력도</li> <li>·지방세체납액 축소 노력도</li> <li>·경상세외수입 확충 노력도</li> <li>·세외수입체납액 축소 노력도</li> <li>·탄력세율 적용 노력도</li> <li>·인건비 절감 노력도</li> <li>·지방의회경비 절감 노력도</li> <li>·업무추진비 절감 노력도</li> <li>·행사축제경비 절감 노력도</li> <li>·민간이전경비 절감 노력도</li> </ul>

2013년도의 지방재정분석 지표는 중앙정부의 통제관리가 용이하게 될 수 있도록 중앙정부 측정 편의주의 중심의 하향적 지표로 구성되어 있다. 이러한 지표구성은 자율성 책임성 중심의 지방 자치에 대한 논리에 반한다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체의 자율성과 책임성을 확보할 수 있고, 스스로 지방재정에 대한 분석이 용이하게 하기 위해서는 지방자치단체 중심의 지표개발 및 분석이 필요하다고 판단된다. 이러한 인식에 근거하여 본 연구에서는 전체 지방자치단체의 재정에 산담당공무원 및 재정분야 전문가를 대상으로 하여 지방자치단체의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서 요구되는 지표가 무엇인가에 대한 설문조사를 통하여 지표를 개발하여 적용해보았다.

한편, 외국의 지방재정 건전성 관리체도를 보면, 미국은 지방재정 건전성을 지방자치단체 스스로 재정을 관리하기 위한 목적으로 지방재정 건전성 지표를 개발하여 관리하고 있다. 따라서 지방재정 건전성 지표가 세입, 세출(자본시설 포함), 채무(채무구조와 채무부담), 운영 등의 부문으로 다양하게 구성되어 있다.

일본의 경우는 홋카이도의 유바리시의 재정파탄을 계기로 지방재정 건전성에 대하여 활발하게 논의되었다. 즉, 중앙정부가 지방자치단체의 재정파탄의 징후를 사전에 파악하여 재정파탄을 방지하기 위한 목적으로 관리하고 있다. 따라서 지방재정 건전성 지표가 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율 등 대부분 채무부담으로 일원화되는 경향을 보이고 있다.

우리나라의 경우는 미국과 일본의 특징이 혼합하여 나타나고 있다. 지방재정 건전성을 관리하는 목적으로는 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제와 관리에 초점이 맞추어진 일본의 사례와 유사하고, 지방재정 건전성의 지표체계는 미국과 같이 다양한 부문으로 구성되어 있으며 최근 각종 지방재정 건전성 지표가 복잡해지는데 문제가 있다. 그러나 지방재정 건전성의 지표가 지나치게 자주 바뀌는 문제를 나타내고 있다. 지방재정의 목적이 당해 지역주민의 복리증진에 있다고 할 때, 지방재정 건전성은 중앙정부에 의한 통제나 관리 목적이 아니라, 지방재정 목적 달성을 위한 재원관리의 입장에서 지방자치단체 스스로에 의한 진단 목적이 바람직하다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 지방자치단체가 스스로 지방재정을 평가할 수 있도록 보다 편리하고 표준화된 지표가 요구된다.

### 3) 지방재정 건전성 지표개발 관련 선행연구

지방재정 건전성 지표와 관련된 선행연구들은 기존에 제시된 지방재정 평가지표를 활용하여 새로운 평가지표를 산출하고, 이를 재정위기 진단이나 재정건전성 개선을 위한 연구로 활용한 연구들이 주를 이루고 있다.

배인명(1997)은 6대 광역자치단체의 1989년부터 1993년까지 결산자료를 활용하여 2차례의 요인분석을 통해 종합지표를 산출하고 각 자치단체의 재정상태를 검토하였다. 배인명이 산출한 종합지표는 세입, 세출, 부채, 재정운영의 네가지 분야로 나뉘며 세입분야는 1인당 경상일반재원규모, 1인당 지방세규모 등 14개 지표, 세출은 경상적 경비 자체충당비율, 의무적 경비 비율 등 11개 지표, 부채는 1인당 지방채누적액, 소득대비 1인당 지방채부담율 등 5개 지표, 재정운영분야는 대출대비 사업수익률, 사업대비 사업수익률 등 4개 지표이다.

김범식 외(1999)는 채무부담과 세수감소의 관점에서 지방재정위기를 측정하는 일차적인 지표로 총예산대비 부채비율과 당초예산대비 지방세 감소율을 선정하였고, 이차적으로 추가적인 자료를 활용한 주성분분석을 통해 지방자치단체가 재정압박의 상태라고 주장하였다. 김중웅 외(2003)는 ICMA의 모형을 토대로 세입, 세출, 운영상태, 부채지표, 사회 경제적 요인 등을 측정하는 지표를 선별하고 이를 지수화하여 재정경보지수를 개발하였다. 서정섭(2004)은 우리나라 지방자치단체의 지방재정 건전성을 수입능력(재정자립도, 자체수입 대비 인건비 총당 정도), 지불능력(경상지출 비중, 자체사업예산 비중), 채무부담지불능력(누적채무규모, 지방채 상환 비율) 측면에서 지방재정건전성을 살펴보았다. 오승석(2004)은 성과지향적 관점에서 재정상태와 성과를 종합적으로 평가하기 위하여 계획성, 건전성, 성장성, 효율성, 투명성 및 만족도, 시책관리의 6대 평가분야를 제시하고, 평가지표를 제안하였다. 계획성 분야는 중기지방재정계획 운영비율, 적정투자심사 사업비율 등 7개 지표, 건전성 분야는 1인당 주민소득대비 채무부담률, 지방채 상환비율 등 6개 지표, 성장성 분야는 지방세 징수율, 체납세 징수율 등 8개 지표, 효율성 분야는 경상경비 증감률, 투자비 비율 증가율 등 8개 지표, 투명성 및 만족도 분야는 감사지적 예산내역, 수의계약률 등 6개 지표, 시책관리 분야는 재정분권추진 추진관련 제도개선과제추진노력, 예산조기집행 노력의 2개 지표로 구성되어 있다. 허명순(2011)은 2008년과 2009년의 결산자료를 바탕으로 지방자치단체의 재정상태에 영향을 미치는 변수로 세입(자체세입비중, 자체세입 증가율, 경상재원비율), 세출(경상비용 비율, 투자지출 비율, 민간이전경비 비율), 운영(통합재정수지 비율, 유동비율), 채무(채무잔액지수, 일인당 채무, 채무상환비율)의 네가지 분야의 11개 지표를 선정하여 재정건전성을 측정하고 있다.

지방재정분석에 활용된 지표에 대한 선행연구들을 보면 지방재정 전반적인 성과에 대한 지표들이 주로 활용되었고, 건전성을 평가하는 것은 내포되어 있는 경향이 짙다. 우리나라에서 사용하고 있는 건전성 지표는 세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성, 국가시책, 주민만족도 등 일곱 가지로 구성되어 있으나 재정관리, 재정투명성, 국가시책, 주민만족도 등은 운용에 포함된다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방재정건전성 지표를 구성하기 위해서 크게 세입, 세출, 운용, 채무의 4대 분야로 구분하여 살펴보았으며 각 분야로 지방자치단체에서 자율

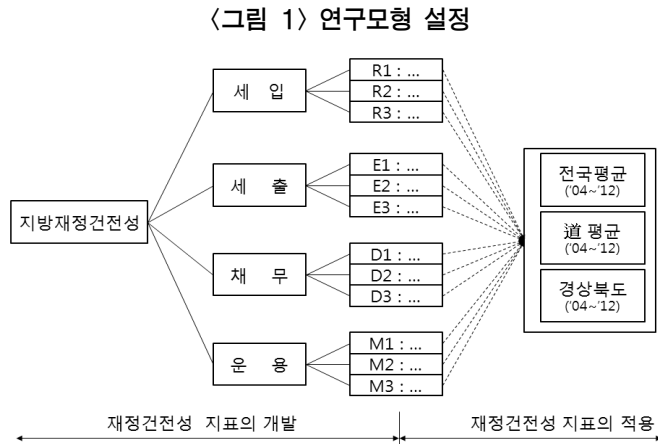
적으로 재정건전성을 파악하고 조절할 수 있는 지표들을 개발하기 위하여, 해당분야 전문가들을 대상으로 지표개발을 실시하였다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형 설정

본 연구는 지방자치단체의 지방재정 건전성을 종합적으로 분석하기 위한 지표를 개발하고, 개발된 지방재정 건전성 지표를 활용하여 지방자치단체(경상북도)의 재정건전성을 진단하는 것이다. 따라서 본 연구의 모형은 연구목적에 따라 지방재정의 건전성 지표개발과 적용으로 설정할 수 있고, 이는 <그림 1>과 같다.

먼저, 지방재정 건전성 지표를 개발하기 위하여 선행연구를 바탕으로 지방재정 구조를 세입관리, 세출관리, 채무관리, 운용관리 등의 네 부분으로 구분하였다. 각 부문별로 <표 3>과 같은 세부 지표군(指標群)을 도출하여 1차 및 2차 조사를 통하여 최종 지표를 개발하였다. 그리고 개발된 지표를 경상북도에 적용하였다.



#### 2. 지표개발 과정

지방재정 건전성을 측정하는 지표는 이론적 고찰, 국내외 사례 등을 통하여 세입관리, 세출관리, 채무관리, 운용관리 등의 네 부분으로 구성하였다. 이론적 논의에서 지방재정운영시스템의 관점에서 볼 때, 세입, 세출, 채무, 운용 등으로 유형화할 수 있다. 외국의 지방재정 건전성 제도를 살펴볼 때, 미국은 세입측면, 세출측면, 운영상태측면, 채무구조측면, 채무부담측면, 자본시설측면으로 제시되었으나, 채무구조와 채무부담은 채무로 귀결되고, 자본시설은 세출에 해당하기



때문에 세입, 세출, 운용, 채무로 요약된다.

이러한 논의를 바탕으로 지방재정의 건전성을 진단하기 위한 세부지표로 세입관리, 세출관리, 채무관리, 운용관리의 네 부문을 설정하였다. 각 부문별 지표군은 <표 3>과 같다. <표 3>에서 기존지표는 2010~2012년에 지방재정분석을 진단하기 위하여 활용된 지표를 의미하고, 이때 사용되지 않은 지표는 신규지표로 표시하였다. 기존지표는 지방세징수율, 자체세입 비율 등 총12개로 구성되어 있고, 신규지표는 재정자립도 등 28개로 구성하였다. 신규지표 중에서 국고보조사업 지방비부담비율, 사회복지비 비율, 지방자치단체장의 의지와 같은 지표들은 중앙정부 중심의 재정건전성 논의에서는 전혀 고려되지 않은 지표들로써, 이와 같은 지표들의 도출을 통하여 지방재정건전성을 논의할 때 지방자치단체의 입장과 상황을 반영하고자 노력하였다. 이를 위하여 신규지표의 선정에 있어서 지방자치단체의 재정관련 담당자들과의 심층면담을 통하여 필요한 지표가 어떠한 것들이 있는지에 대해서 논의하였다. 논의 결과 <표 3>과 같은 신규지표의 후보군들이 도출되었다.

〈표 3〉 지표개발을 위한 지방재정 건전성 지표 후보군

구분	기존 지표	신규 지표	
세입관리 (11)	·지방세징수율 ·자체세입비율 ·경상수지비율 ·통합재정수지비율	·재정자립도 ·재정력지수 ·실질수지비율 ·1인당지방세 부담액	·재정자주도 ·주민 1인당 자체수입액 ·자체수입 대비 인건비비율
세출관리 (15)	·행사축제성 경비비율 ·민간이전경비비율 ·인건비비율	·세입세출충당비율 ·경상경비비율 ·투자비비율 ·총자본대비 영업이익률 ·출연출자금비율 ·의무지출비	·의회경비비율 ·국고보조사업 지방비부담비율 ·행정운영경비비율 ·사회복지비비율 ·유동비율 ·주민 1인당세출예산액
채무관리 (8)	·지방채무상환비율 ·지방채무잔액지수 ·장래세대부담비율	·채무부담비율 ·지방채무비율 ·현금창출자산대비 부채비율 ·공기업부채비율 ·주민1인당채무액	
운용관리 (6)	·투·융자심사제 엄격시행 여부 ·중기재정계획 반영비율	·예산공개제도 도입 및 확대 ·지방자치단체장의 의지 ·주민참여예산제 적극 도입 여부 ·지방의회 심의 및 견제기능 강화	

\* 기존지표: 2010~2012년에 지방재정분석을 위하여 사용된 지표

\* 신규지표: 2010~2012년 기간동안 사용되지 않은 지표

지방재정건전성을 측정하기 위한 지표후보군의 산정방식은 <표 4>와 같이 제시하였다.

〈표 4〉 지방재정 건전성 측정지표 산정방식

부분	지표	산정방식
세입 관리	지방세징수율	$\frac{\text{현년도실제수납액(지방세실제수납액 - 과년도분실제수납액)}}{\text{현년도징수결정액(지방세징수결정액 - 과년도분징수결정액)}} \times 100$
	자체세입비율	$\frac{\text{자체세입(지방세 + 경상세외수입)실제수납액}}{\text{세입결산액}} \times 100$
	경상수지비율	$\frac{\text{경상비용}}{\text{경상수익}} \times 100$
	통합재정수지비율	$\frac{\text{세입 - 지출및순융자}}{\text{통합재정규모}} \times 100$
	재정자립도	$\frac{\text{지방세 + 세외수입}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$
	재정력지수	$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100$
	실질수지비율	$\frac{\text{실질수지액}}{\text{일반재원결산액}} \times 100$
	1인당지방세 부담액	$\frac{\text{지방세징수액}}{\text{인구수}}$
	재정자주도	$\frac{\text{자체수입 + 자주재원}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$
	주민1인당 자체수입액	$\frac{\text{지방세 + 세외수입}}{\text{인구수(연말기준)}} \times 100$
	자체수입 대비 인건비비율	$\frac{\text{인건비}}{\text{지방세 + 세외수입}} \times 100$
세출 관리	행사축제성 경비비율	$\frac{\text{행사축제경비}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	민간이전 경비비율	$\frac{\text{민간이전경비결산액}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	인건비비율	$\frac{\text{인건비}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	세입세출 총당비율	$\frac{\text{세출소요액}}{\text{세입결산액 - 조상총용액}} \times 100$
	경상경비비율	$\frac{\text{경상경비}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	투자비비율	$\frac{\text{사업예산}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	총자본대비 영업이익률	$\frac{\text{영업이익}}{\text{총자본}} \times 100$
	출연출자금비율	$\frac{\text{출연출자금결산액}}{\text{세출결산액}} \times 100$

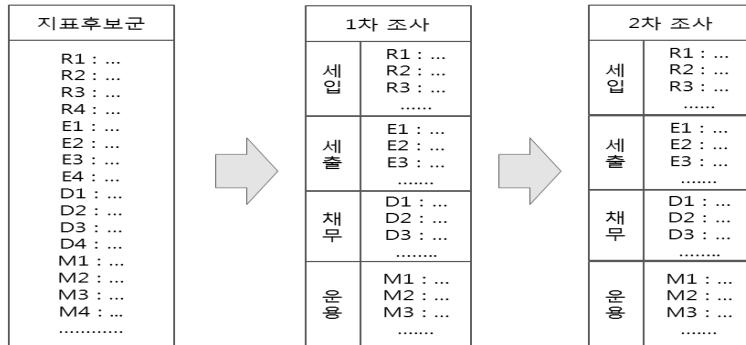
세출 관리	의무지출비	$\frac{\text{의무지출}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	의회경비비율	$\frac{\text{지방의회경비결산액}}{\text{지방의회경비기준액}} \times 100$
	국고보조사업지방 비부담비율	$\frac{\text{지방비부담액}}{\text{국고보조지지액}} \times 100$
	행정운영경비비율	$\frac{\text{행정운영경비결산액}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	사회복지비비율	$\frac{\text{사회복지비}}{\text{세출결산액}} \times 100$
	유동비율	$\frac{\text{유동자산}}{\text{유동부채}} \times 100$
	주민1인당 세출예산액	$\frac{\text{자치단체예산규모}}{\text{인구수(연말기준)}} \times 100$
채무 관리	지방채무상환비율	$\frac{\text{미래4년순지방비로상환할평균관리채무액}}{\text{미래4년경상일반재원의평균수입액}} \times 100$
	지방채무잔액지수	$\frac{\text{지방채무잔액}}{\text{일반재원결산액}} \times 100$
	장래세대부담비율	$\frac{\text{부채합계}}{\text{유형고정자산}} \times 100$
	채무부담비율	$\frac{\text{지방채무잔액(BTL지급액포함)}}{\text{경상일반재원}} \times 100$
	지방채무비율	$\frac{\text{지방채무잔액(BTL지급액포함)}}{\text{세입결산액}} \times 100$
	현금창출자산대비 부채비율	$\frac{\text{부채총계}}{\text{현금창출자산}} \times 100$
	공기업부채비율	$\frac{\text{부채총액}}{\text{자기자본}} \times 100$
	주민1인당채무액	$\frac{\text{채무액}}{\text{주민수}} \times 100$
운영 관리	중기재정계획반영 비율	$\frac{\text{중기지방재정계획사업비}}{\text{정책사업비(최종세출예산서)}} \times 100$

지표군을 기반으로 두 차례의 설문조사를 거쳐 최종 지표로 개발하였다. 1차 조사는 다수의 후보지표군 가운데 지표로 적합한 것을 선택하는 조사이고, 2차 조사는 1차 조사에서 적합하다고 판정된 지표에 대하여 타당한 정도를 묻는 조사이다. 1차 조사를 통하여 지표군 가운데 부문별로 3~4개의 지표를 선정하였다. 선정은 부문내에서 후보지표에 대한 선호도가 10% 이상인 것을 대상으로 제한하였으나, 후보지표가 다수인 경우에는 10% 이하인 것도 2차 조사의 대상으로 선정하였다.

그리고 세 번째 선호지표와 네 번째 선호지표간의 차이가 미미한 경우에는 네 번째 지표도 2

차 조사의 대상으로 선정하였다. 2차 조사에서는 1차 조사에서 선정된 지표에 대하여 지방재정 건전성 지표로서의 적절성을 조사하여 적절성이 높은 지표를 대상으로 최종 선정하였다. 2차 조사에서는 5점 척도로 조사하여 3.5 이상인 경우 최종 지표로 선정하였다.<sup>3)</sup>

〈그림 2〉 지표의 개발과정



### 3. 자료수집 및 분석방법

지방재정의 건전성을 합리적으로 진단하기 위해서는 지방재정 건전성 지표를 개발하는 것이 전제되어야 한다. 이를 위하여 지방재정과 관련한 전문가를 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 두 차례에 걸쳐 진행하였다.

우선 1차 조사는 2013년 7월 29일부터 8월 16일까지 3주간 실시하였다. 조사대상은 한국지방재정학회 회원, 중앙정부 및 지방자치단체의 재정분야 공무원, 지방재정관련 연구원, 시민단체 등으로 선정하였고, 총 450부를 배부하여 372개의 유효 질문지를 회수하여 회수율은 82.7%로 나타났다. 그리고 2차 조사는 1차 조사의 결과를 반영하여 새롭게 질문지를 제작하여 실시하였다. 2013년 9월 23일부터 10월 11일까지 3주간에 걸쳐서 진행하였다. 2차 조사는 주로 지방재정 건전성 지표의 적절성에 대한 질문과 지표간 우선순위를 묻는 질문으로 구성하였고, 전문가를 중심으로 총 35부를 배부하여 20부를 회수하였다.

지방재정의 건전성을 진단하기 위한 지표를 개발하고, 개발된 지표를 활용하여 경상북도에 적용하기 위한 본 연구의 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 1차 조사에 있어서 현행 지방재정분석지표에 대한 평가, 지방재정 건전성에 대한 인식, 지방재정 건전성 지표개발의 방향, 세부지표의 개발, 활용방안 등에 대해서 빈도분석(frequency analysis)과 평균분석(mean analysis)을 실시하였다. 둘째, 4대 부문별 세부지표를 확정하는 2차 조사에 있어서는 1차 조사에서 선호도가 높은 지표에 대하여 지방재정 건전성 지표로서 어느 정도 적합한가를 5점 등간척도(interval scale)로 질문하였으므로, 이에 대하여는 평균을 분석하였다. 분석에 위해서는 사회과학 통계패키지인 SPSS 20.0을 활용하였다.

3) 최종지표로 선정하는 기준에 대해서는 명확한 근거는 없으나, 행정자치부에서 발간한 정책보고서의 기준을 준용하여 3.5이상으로 선정하였다.

## IV. 지방재정 건전성 지표의 개발 및 적용

### 1. 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자의 일반적 특성은 다음과 같다. 먼저 성별은 1차 조사에서는 남성이 270명(72.6%), 여성은 102명(27.4%)이었고, 2차 조사에서는 남성 20명(100.0%)이었다. 둘째, 연령의 경우 1차 조사에서는 40대가 전체의 48.4%로 가장 많고, 다음으로는 30대(32.7%)와 50대(15.4%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 2차 조사에서는 50대가 전체의 65.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로는 40대가 25%, 30대와 60대가 각각 5.0%로 나타났다. 한편, 1차 조사 대상자의 평균은 41.9세로 2차 조사 51.5세에 비하여 9.6세 낮은 분포를 보이고 있었다.

셋째, 조사 대상자의 학력을 살펴보면, 1차 조사에서는 대학교 졸업이 303명으로 전체의 81.5%로 나타났고, 다음으로는 대학원 졸업이 12.4%로 나타났다. 고등학교 졸업 이하는 6.2%로 나타났다. 그리고 2차 조사에서는 대학원 졸업 이상이 17명으로 전체의 85.0%로 가장 높았고, 대학교 졸업과 고등학교 졸업 이하는 각각 10.0%와 5.0%로 나타났다.

마지막으로 조사대상자의 근무기관은 1차 조사에서 광역지방자치단체가 46.2%, 기초지방자치단체(37.4%)와 중앙정부(9.1%) 등의 순이고 이중 공무원이 92.7%, 대학은 2.4%, 연구원과 시민단체는 각각 1.6%로 나타났다. 그리고 2차 조사에서는 연구원과 시민단체가 각각 7명으로 35.0%를 차지하였고, 다음으로는 광역지방자치단체가 4명(20.0%)로 나타났다.

〈표 5〉 조사대상자의 일반적 특성

(단위: 명, %)				(단위: 명, %)			
구분	구분	1차 조사	2차 조사	구분	구분	1차 조사	2차 조사
성별	남 성	270 (72.6)	20 (100.0)	학력	고졸 이하	23 (6.2)	1 (5.0)
	여 성	102 (27.4)	0 (0.0)		대학교 졸업	303 (81.5)	2 (10.0)
	계	372 (100.0)	20 (100.0)		대학원 졸업 이상	46 (12.4)	17 (85.0)
			계		372 (100.0)	20 (100.0)	
연령	20대 이하	10 (2.7)	0 (0.0)	근무 기관	중앙정부	34 (9.1)	1 (5.0)
	30대	121 (32.7)	1 (5.0)		광역지방자치단체	172 (46.2)	4 (20.0)
	40대	179 (48.4)	5 (25.0)		기초지방자치단체	139 (37.4)	0 (0.0)
	50대	57 (15.4)	13 (65.0)		대 학	9 (2.4)	7 (35.0)
	60대 이상	3 (0.8)	1 (5.0)		연 구 원	6 (1.6)	1 (5.0)
	계	370 (100.0)	20 (100.0)		시민단체	6 (1.6)	7 (35.0)
					기 타	6 (1.6)	0 (0.0)
			계		372 (100.0)	20 (100.0)	

## 2. 지방재정 건전성 지표 개발

### 1) 세입관리부문

지방재정 건전성 지표 가운데 세입관리부문에 대한 지표군을 자체세입비율, 경상수지비율, 재정자립도, 재정력지수, 통합재정수지비율, 실질수지비율, 지방세징수율, 1인당지방세 부담액, 재정자주도, 주민1인당 자체수입액, 자체수입 대비 인건비비율 등 11개를 제시하였다. 이 가운데 가장 적절한 지표로는 자체세입비율(18.1%)로 나타났고, 다음으로는 재정자립도(14.5%), 재정자주도(11.9%), 재정력지수(11.3%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 6〉 세입관리부문의 지표(1차)

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
자체세입비율	202	18.1
경상수지비율	82	7.4
재정자립도	161	14.5
재정자주도	133	11.9
재정력지수	126	11.3
통합재정수지비율	97	8.7
실질수지비율	59	5.3
지방세징수율	110	9.9
1인당지방세 부담액	59	5.3
주민1인당 자체수입액	49	4.4
자체수입 대비 인건비비율	35	3.1
계	1,113	100.0

주: 3개에 한하여 중복응답한 결과임.

세입관리부문에 대한 2차 조사결과를 보면, 자체세입비율, 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등 네 지표 가운데 자체세입비율이 4.05로 가장 높게 나타났고, 재정자립도와 재정력지수는 각각 3.70과 3.50으로 나타났다. 그리고 재정자주도는 3.35로 나타났다. 한편, 세입관리부문 세부 지표 적절성의 평균은 3.65로 나타났다. 따라서 지방재정 건전성 지표로서 채택하기 위한 채택 기준을 충족하는 것으로는 자체세입비율, 재정자립도, 재정력지수이고, 재정자주도는 최종지표로 채택되지 않았다.

〈표 7〉 세입관리부문의 지표(2차)

(단위: 명, 점)

구분	N	Mean	S.D.	Max.	Min.
자체세입비율	20	4.05	0.83	5.0	2.0
재정자립도	20	3.70	0.66	5.0	2.0
재정자주도	20	3.35	0.93	5.0	1.0
재정력지수	20	3.50	1.00	5.0	1.0
평균	20	3.70	-	-	-

## 2) 세출관리부문

지방재정 건전성 지표 가운데 세출관리부문에 대한 지표군을 행사축제성 경비비율, 민간이전 경비비율, 총자본대비 영업이익률, 출연출자금비율, 의무지출비율, 인건비비율, 의회경비비율, 국고보조사업 지방비부담비율, 행정운영경비비율, 세입세출충당비율, 경상경비비율, 사회복지비비율, 유동비율, 투자비비율(투자적 경비비율), 주민1인당세출예산액 등 15개를 제시하였다. 이 가운데 가장 적절한 지표로는 행사축제성 경비비율(16.9%)로 나타났고, 다음으로는 민간이전경비비율(13.9%), 의무지출비율(9.2%), 국고보조사업 지방비부담비율(9.1%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 8〉 세출관리부문의 지표(1차)

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
행사·축제성경비비율	187	16.9
민간이전경비비율	154	13.9
총자본대비 영업이익률	33	3.0
출연출자금비율	38	3.4
의무지출비율	102	9.2
인건비비율	49	4.4
의회경비비율	32	2.9
국고보조사업 지방비부담비율	101	9.1
행정운영경비비율	51	4.6
세입세출충당비율	84	7.6
경상경비비율	93	8.4
사회복지비비율	96	8.7
유동비율	8	0.7
투자비비율(투자적 경비비율)	53	4.8
주민1인당세출예산액	25	2.3
계	1,106	100.0

주: 3개에 한하여 중복응답한 결과임.

세출관리부문에 대한 2차 조사 결과를 보면, 행사축제성 경비비율, 민간이전경비비율, 의무지출비율, 국고보조사업지방비 부담비율 등 네 지표 가운데, 민간이전경비비율이 3.90으로 가장 높게 나타났고, 행사축제성 경비비율과 의무지출비율이 각각 3.80, 3.70으로 나타났고, 국고보조사업지방비 부담비율은 3.40으로 나타났다. 한편, 세출관리부문 세부지표 적절성의 평균은 3.70로 나타났다. 따라서 지방재정 건전성 지표로서 채택하기 위한 채택기준을 충족하는 것으로는 행사축제성 경비비율, 민간이전경비비율, 의무지출비율이고, 국고보조사업지방비는 최종지표로 채택되지 않았다.

〈표 9〉 세출관리부문의 지표(2차)

(단위: 명, 점)

구분	N	Mean	S.D.	Max.	Min.
행사·축제성경비비율	20	3.80	1.20	5.0	1.0
민간이전경비비율	20	3.90	0.55	5.0	3.0
의무지출비율	20	3.70	0.73	5.0	2.0
국고보조사업지방비부담비율	20	3.40	0.76	5.0	2.0
평균	20	3.70	-	-	-

## 3) 채무관리부문

지방재정 건전성 지표 가운데 채무관리부문에 대한 지표군을 지방채무상환비율, 지방채무비율, 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율, 채무부담비율, 현금창출자산대비 부채비율, 공기업부채비율, 주민1인당채무액 등 8개를 제시하였다. 이 가운데 가장 적절한 지표로는 지방채무비율(22.7%)로 나타났고, 다음으로는 지방채무상환비율(18.5%), 채무부담비율(13.5%), 지방채무잔액지수(12.8%) 등으로 나타났다.

〈표 10〉 채무관리부문의 지표(1차)

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
지방채무상환비율	206	18.5
지방채무비율	252	22.7
지방채무잔액지수	142	12.8
장래세대부담비율	104	9.4
채무부담비율	150	13.5
현금창출자산대비 부채비율	43	3.9
공기업부채비율	92	8.3
주민1인당채무액	123	11.1
계	1,112	100.0

주: 3개에 한하여 중복응답한 결과임.



채무관리부문 2차 조사 결과를 보면, 지방채무비율이 4.20으로 가장 높게 나타났고, 지방채무상환비율과 지방채무잔액지수가 각각 4.00과 3.80으로 나타났다. 그리고 채무부담비율은 3.50으로 나타났고, 채무관리부문의 세부지표 평균은 3.88로 나타났다. 따라서 지방재정 건전성 지표로서 채택하기 위한 채택기준<sup>4)</sup>을 충족하는 것으로는 지방채무비율, 지방채무상환비율, 채무부담비율, 지방채무잔액지수 등 네 가지 지표로 나타났다.

〈표 11〉 채무관리부문의 지표(2차)

(단위: 명, 점)

구분	N	Mean	S.D.	Max.	Min.
지방채무비율	20	4.20	0.70	5.0	3.0
지방채무상환비율	20	4.00	0.86	5.0	2.0
채무부담비율	20	3.50	0.69	5.0	2.0
지방채무잔액지수	20	3.80	0.77	5.0	2.0
평균	20	3.88	-	-	-

#### 4) 운용관리부문

지방재정 건전성 지표 가운데 운용관리부문에 대한 지표군을 투·융자심사제 엄격 시행 여부, 지방자치단체장의 의지, 중기재정계획 반영비율, 주민참여예산제 적극 도입 여부, 예산공개제도 도입 및 확대, 지방의회 심의 및 견제기능 강화 등 6개를 제시하였다. 이 가운데 가장 적절한 지표로는 투·융자심사제 엄격 시행 여부(23.4%)로 나타났고, 다음으로는 지방자치단체장의 의지(23.2%), 예산공개제도 도입 및 확대(17.6%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 12〉 운용관리부문의 지표(1차)

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
투·융자심사제 엄격 시행 여부	254	23.4
지방자치단체장의 의지	252	23.2
중기재정계획 반영비율	154	14.2
주민참여예산제 적극 도입 여부	99	9.1
예산공개제도 도입 및 확대	191	17.6
지방의회 심의 및 견제기능 강화	137	12.6
계	1,087	100.0

주: 3개에 한하여 중복응답한 결과임.

운용관리부문에 대한 2차 조사 결과를 보면, 투·융자심사제 엄격시행여부가 4.25로 가장 높게 나타났고, 지방자치단체장의 의지와 예산공개제도 도입 및 확대는 각각 3.95와 3.70으로 나타났다. 그리고 운용관리부문 세부지표 적절성의 평균은 3.97로 나타났다. 따라서 지방재정 건전성

4) 본 연구에서는 지방재정 건전성 지표로서의 적절한가에 대한 결과가 3.50이상일 경우 최종지표로 설정한다.

지표로서 채택하기 위한 채택기준을 충족하는 것으로는 투·용자심사제 엄격시행여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등으로 나타났다.

〈표 13〉 운용관리부문의 지표(2차)

(단위: 명, 점)

구분	N	Mean	S.D.	Max.	Min.
투·용자심사제 엄격시행여부	20	4.25	0.64	5.0	3.0
지방자치단체장의 의지	20	3.95	1.00	5.0	2.0
예산공개제도 도입 및 확대	20	3.70	1.03	5.0	1.0
평 균	20	3.97	-	-	-

5) 개발지표 종합

지방자치단체의 재정건전성을 측정하기 위한 지표를 세입관리, 세출관리, 채무관리, 운용관리의 4부문으로 나누고 공무원 및 전문가들을 대상으로 조사한 결과를 종합해보면 다음 <표 13>과 같다. 먼저 세입관리 부문에서는 최종적으로 자체세입비율, 재정자립도, 재정자주도, 재정력 지수가 채택되었고, 세출관리부문에서는 행사·축제성 경비비율, 민간이전 경비비율, 의무지출비율, 국고보조사업 지방비 부담비율이 채택되었다. 채무관리부문은 지방채무비율, 지방채무상환비율, 채무부담비율, 지방채무잔액지수가 선정되었고, 운용관리 부문은 투·용자심사제 엄격시행여부, 지방자치단체장의의지, 중기재정계획 반영비율, 주민참여예산제 적극도입 여부, 예산공개제도 도입 및 확대, 지방의회 심의 및 견제기능 강화가 선정되었다.

〈표 14〉 건전성 측정 개발지표와 기존 지표의 비교

구분	개발 지표	건전성 관련 지방재정분석 지표(2013년)
세입관리	· 자체세입비율 · 재정자립도 · 재정자주도 · 재정력지수	
세출관리	· 행사·축제성 경비비율 · 민간이전경비비율 · 의무지출비용 · 국고보조사업 지방비부담비율	· 통합재정수지비율 · 실질수지비율 · 경상수지비율
채무관리	· 지방채무비율 · 지방채무상환비율 · 채무부담비율 · 지방채무잔액지수	· 관리채무비율 · 관리채무부담비율 · 관리채무상환비율 · 현금창출자산대비 부채비율
운용관리	· 투·용자심사제 엄격시행 여부 · 지방자치단체장의 의지 · 중기재정계획 반영비율 · 주민참여예산제 적극 도입여부 · 예산공개제도 도입 및 확대 · 지방의회 심의 및 견제기능 강화	· 공기업 부채비율 · 총자본대비 영업이익률

2013년 재정분석지표 중 건전성 분야의 지표와 선정된 지표들을 비교하여 보면, 2013년의 지방재정분석 건전성 측정 지표들은 BTL을 채무잔액 범위에 포함한 관리채무비율, 관리채무부담비율 등 통제중심의 지표들로 구성되어 있다. 그러나 본 연구에서 선정된 지표는 지방자치단체의 자율성 및 책임성에 기반한 지표들로 지방자치단체가 스스로 자신들의 위치를 파악하고 이를 조절할 수 있는 지표들로 구성되어 있다는 것이 가장 큰 특징이다.

### 3. 개발된 지표의 적용; 경상북도 사례를 중심으로

두 차례의 전문가 조사를 통하여 개발된 지방재정 건전성 지표별로 경상북도의 지방재정 건전성 현황을 전국 평균, 그리고 8개 도 평균과 비교한 결과는 다음과 같다.<sup>5)</sup>

먼저 세입관리부문에서는 첫째, 자체세입비율은 전국 29.3%, 도 전체 22.8%이나 경상북도의 경우 19.0%로서 낮은 수준이다. 둘째, 재정자립도도 전국 52.3%, 도 전체 34.8%인데 반해 경상북도는 22.5%로 낮은 수준이다. 셋째, 재정자주도는 전국 77.2%, 도 전체 49.2%인데 반해 경상북도는 42.3%로 도 평균과 비슷한 수준이고 전국평균보다는 상당히 낮은 수준이다. 넷째, 국비에 대한 지방비 부담비율을 정하는 기준으로 활용되는 재정력지수는 전국 58.3%이고 도 전체는 63.1%이나 경상북도의 경우 36.7%의 낮은 수준으로 재원조달능력이 많이 떨어짐을 알 수 있다.

세출관리부문을 살펴보면 첫째, 행사·축제성 경비 비율은 전국 0.5%, 도 전체 0.2%인데 반해 경상북도는 0.1%로 낮은 편이다. 둘째, 민간이전경비비율도 전국 4.9%, 도 전체 2.1%이나 경상북도는 1.8%로 전국의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 셋째, 의무지출비율은 전국 14.3%이고 도 전체 6.1% 경상북도는 5.6%로 다소 낮은 형편이다. 넷째, 국고보조사업에 대한 지방비 부담비율은 전국 40.0%, 도 전체 평균 38.2%이고 경상북도의 경우는 36.0%로 도 전체 평균 보다 낮은 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

그리고 채무관리부문을 살펴보면 첫째, 예산대비채무비율은 경상북도는 7.8%로 지방재정위기 사전경보시스템의 1유형(15% 이하)에 해당되며 전국 10.98%, 도 전체 16.1%보다 낮아 타 자치단체와 비교하여 볼 때 안정적 수준이다. 둘째, 채무상환비율도 전국 4.0%이고 도 전체 6.9%인데 반해 경상북도는 다소 높은 7.0%이다. 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정에서 정한 가장 안정적 수준에 해당된다. 셋째, 채무부담비율은 전국 25.8%, 도 전체 34.0%,이나 경상북도의 경우 25.8%로 타 자치단체와 비교 분석한 결과 안정적 수준을 보였다.

그리고 지방재정 건전성 분석 결과를 종합하면, 경상북도 세입관리면에서 볼 때, 자체세입비율, 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등 모든 지표에서 전국평균 및 도 평균보다 낮은 수준으로 자체재원조달 능력이 떨어짐을 알 수 있다.

세출측면에서는 행사·축제성경비비율은 전국 평균 및 도 평균보다 낮은 수준이고, 민간이전경비비율과 의무지출비율 그리고 국고보조사업 지방비부담비율 등이 전국 평균 및 도 평균보다 낮은 수준으로 지방재정 건전성이 상대적으로 양호한 수준임을 알 수 있다.

5) 개발된 지방재정 건전성 지표 가운데 지방채무잔액지수, 투·융자심사제 엄격시행 여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등 자료 확보가 불가능하거나 정성적 변수로서 전국평균 등을 구할 수 없는 지표에 대해서는 분석에서 제외하였다.

채무관리는 큰 변화가 없이 안정적인 수준이다. 그리고 행사·축제성 경비비율이나 민간이전경비비율도 타 단체보다 비중이 낮아 건전재정운영 상황이라고 볼 수 있다. 특히, 지방채무비율이 25%를 초과할 경우 주의 단계로 진단하는 안전행정부의 지방채발행계획 수립기준에 비추어볼 때, 경상북도의 지방채무비율은 7.8%로 매우 건전하다고 볼 수 있다. 그리고 지방채무상환비율이 7.0%로 안전행정부의 주의 단계인 12%를 밑도는 것으로 건전하다고 볼 수 있다.

그리고 운용관리부문은 투·융자심사제 엄격시행여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등을 통하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 투융자심사의 엄격시행여부를 판단해보면, 경상북도의 경우는 재정투융자심사와 사전계약심사제 등을 통하여 예산낭비요인을 사전에 차단하고 예산절감효과를 거두고 있는 것으로 보인다. 2009년에는 102건 심사에 재검토 1건이나, 2010년에는 113건 심사에 재검토 7건, 2011년에는 1,454건 심사에 재검토 9건, 2012년에는 112건 심사에 재검토 5건, 2013년에는 133건 심사에 재검토 13건과 같이 재검토 사업의 비중이 점차로 높아지고 있는 추세를 보이고 있다.<sup>6)</sup> 또한 투융자심사 대상을 확대하고 타당성 조사기관의 일원화 등과 같은 조치를 수행하고 있다. 둘째, 지방자치단체장의 재정건전성 확보 의지는 자치단체장의 변경이 지역의 정책이나 시책사업의 변경을 초래하여 투자된 예산이 낭비될 수 있다는 점에서 중요한 지표이다. 경상북도의 경우 지방재정공시심의위원회 운영에 대한 조례 제정, 투융자심사대상 확대 등과 같은 적극적인 조치를 취하고 있어 지방자치단체장의 의지도 높은 것으로 분석된다. 셋째, 예산공개제도의 도입 및 확대는 박근혜정부의 3.0 패러다임과 지방재정법 제60조와 관련된 지표이다. 경상북도의 경우는 공시내용을 공통공시사항(살림규모, 재정여건, 지방채무, 재정성과 등 10개분야에 걸친 43개 세부항목)과 특수공시사항(주민숙원사업, 지역전략산업 등 지역특수사업의 추진실적)으로 구분하여 합리적으로 운영하고 있으며 동제도의 뒷받침을 위하여 기획조정실장을 위원장으로 하는 지방재정공시심의위원회를 운영하는 것으로 분석되었다.

〈표 15〉 지방재정 건전성 분석결과 종합

(단위: %)

구 분	지표	기준년	전국평균	도평균	경북
세입관리	자체세입비율	2011	29.3	22.8	19.0
	재정자립도	2012	52.3	34.8	22.5
	재정자주도***	2012	77.2	49.2	42.3
	재정력지수	2012	58.3	63.1	36.7
세출관리	행사축제성경비비율	2011	0.5	0.2	0.1
	민간이전경비비율	2011	4.9	2.1	1.8
	의무지출비율	2013	14.3	6.1	5.6
	국고보조사업지방비부담비율***	2013	40.0	38.2	36.0

6) 일례로 경상북도 소재 OO군에서 기관을 신설하는 건이 상정되었으나, 건축비, 장비비 등이 과다하여 신축계획을 전문가로 구성된 투융자심사위원회의 타당성 조사를 진행한 후에 예산편성하기로 하였다(경상북도 내부자료).

채무관리	지방채무비율*	2012	10.9	16.1	7.8
	지방채무상환비율**	2012	4.0	6.9	7.0
	채무부담비율	2012	25.8	34.0	25.8
	지방채무잔액지수	2012	21.1	42.0	34.7
운용관리****	투·융자심사제 엄격시행여부	-	-	-	◎
	지방자치단체장의 의지	-	-	-	◎
	예산공개제도 도입 및 확대	-	-	-	◎

\*는 25%, 40%를 상회할 경우 행정안전부에서 각각 주의, 심각 단계로 지정함.

\*\*는 12%, 17%를 상회할 경우 행정안전부에서 각각 주의, 심각 단계로 지정함.

\*\*\*는 최종지표로 선정되지는 않았으나, 비교를 위하여 제시함.

\*\*\*\*는 정성적 부문의 지표이므로 전국 평균 및 도 평균을 구할 수 없는 한계로 인해, 경상북도의 시행정도를 ◎(우수), ○(보통), △(미흡)로 구분하여 제시함.

## V. 요약 및 결론

본 연구의 목적은 지방자치단체의 지방재정 건전성을 종합적으로 분석하기 위한 지표를 개발하고, 이를 적용해 보는 것이다. 이를 위해 이론고찰과 국내외 사례검토를 통하여 지방재정 건전성을 진단하기 위한 지표군을 도출한 후, 두 차례의 설문조사를 거쳐 지방재정 건전성 지표를 세입관리부문, 세출관리부문, 채무관리부문, 운용관리부문 등 네 가지 부문으로 구분하여 개발하였다. 그리고 확정된 지표를 활용하여 경상북도에 적용하였다.

지표의 선정 결과, 세입관리부문에서는 자체세입비율, 재정자립도, 재정력지수 등으로 나타났고, 세출관리부문에서는 행사·축제성경비비율, 민간이전경비비율, 의무지출비율 등이고, 채무관리부문에서는 지방채무비율, 지방채무상환비율, 채무부담비율, 지방채무잔액지수 등 네 지표로 나타났다. 마지막 운용관리부문은 투·융자심사제 엄격시행여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등으로 개발되었다.

개발된 지표를 경상북도에 적용하기 위해 전국 평균, 9개 도 평균과 비교 측정하였다. 분석결과 첫째, 경상북도 세입측면에서 볼 때, 자체세입비율, 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등 모든 지표에서 전국 평균 및 도 평균보다 낮은 수준으로 자체재원조달 능력이 떨어지는 것으로 나타났다. 둘째, 세출측면에서는 행사·축제성 경비 비율은 전국 평균 및 도 평균보다 낮은 수준이고, 민간이전경비비율과 의무지출비율, 국고보조사업 지방비부담비율 등도 전국 평균 및 도 평균보다 낮은 수준으로 지방재정 건전성이 상대적으로 양호한 수준으로 나타났다. 셋째, 채무관리는 보합의 특징을 띠며 아주 안정적인 수준이다. 그리고 행사·축제성 경비 비율이나 민간이전경비비율도 타 단체보다 비중이 낮아 건전재정운영 상황이라고 볼 수 있다. 마지막으로 운용관리는 투·융자심사제 엄격시행여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등이 합리적으로 운용하고 있는 것으로 분석된다.

본 연구는 지방재정 건전성을 진단하기 위한 지표를 개발하고, 개발된 지표를 활용하여 직접 전국 평균, 도 평균, 경상북도에 적용함으로써 경상북도의 절대적 및 상대적 지방재정 건전성을 분석하였다는 점에서 기존 지방재정 건전성 연구와 차별성을 확보할 수 있다.

본 연구는 조사방법과 연구진행과정 등에 대하여 몇 가지 한계를 지니고 있다. 먼저 조사방법에 대한 한계이다. 특히, 두 차례의 설문조사 중 2차 조사의 대상자를 10년 이상의 지방재정 업무에 종사한 전문가로 한정하여 유효설문지가 20부에 그쳤다. 이는 모집단의 의견을 제대로 반영하기 어려운 한계에 도달하였다. 향후에는 충분한 설문지를 확보하여 모집단 전체의 의견을 수렴하는 것이 필요할 것으로 보인다.

그리고 정성적인 지표에 대한 고려의 미흡이다. 개발된 지표 가운데 투·융자심사제도의 엄격한 시행 여부, 지방자치단체장의 의지, 예산공개제도 도입 및 확대 등 정성적인 지표가 다수 개발되었음에도 불구하고, 이를 경상북도에 제대로 적용하여 분석하는 과정이 미흡하였다. 향후 연구에서는 이러한 정성적 지표에 대한 대리변수 등을 개발할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 곽채기(2013), “지방재정 확충 및 건전성 강화 방안,” 서울특별시와 함께하는 자치현장 토크, 대통령소속지방자치발전위원회.
- 김의섭(2013), “새정부 지방재정책임성과 건전성 강화의 방향과 과제,” 지방재정, 2013(1), 한국지방재정공제회.
- 서정섭(2012), “지방재정 위기발생에 대한 진단과 평가,” 지방재정, 2012-4, 한국지방재정공제회.
- 안전행정부(2013a), 지방자치단체 통합재정개요.
- 안전행정부(2013b), 지방채발행계획 수립기준.
- 안전행정부(2013c), 안전행정부 채무통계.
- 오승석(2004), “지방정부의 재정분석 평가제도의 개선방안,” 정책개발연구, 4(2)
- 이 효(2011), “재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안,” 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안, 한국지방행정연구원.
- 이상용(2010), “지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안,” 지방재정과 지방세, 2010-26, 한국지방재정공제회.
- 이창균(2008), “일본의 자치단체재정건전화법 도입에 의한 새로운 재정분석,” 지방재정과 지방세, 2008-9, 한국지방재정공제회.
- 정성호(2013), “지방재정 건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리,” 한국지방재정논집, 18(1), 한국지방재정학회.
- 정성호·정창훈(2011), “지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할,” 지방행정연구, 25(2), 한국지방행정연구원.
- 정의룡 외(2012), “복지와 지방재정 건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로,” 한국행정학보, 46(3), 한국행정학회.

- 조기현·신두섭(2008), 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로, 한국지방행정연구원.
- 한국지방재정학회(2004), 재정분석·진단제도 등 재정평가계획수립에 관한 연구.
- 한국행정학회(2012), “지방재정 건전성 담론분석,” 한국행정학회학술발표논문집.
- 행정안전부(2012), 지방자치단체 예산개요.
- 허명순(2011), “지방재정 건전성 측정방법: 재정압박 지수개발을 중심으로,” 한국지방재정논집, 16(1), 한국지방재정학회.
- Fisher, Ronald C.(2010), "The State of State and Local Government Finance", Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development, 6(1).
- World Bank(2004), Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries, World Bank Policy Research Working Paper.

김상동(金象東): 영남대학교 대학원 지역 및 복지행정학과(현.새마을국제개발학과)에서 지역개발 및 부동산 전공으로 행정학 박사학위를 취득하고, 경상북도 예산담당관을 역임하고 현재 경상북도 예천군 부군수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지역개발 등이다(ksd8017@korea.kr).

이성근(李盛根): 서울대학교에서 도시 및 지역계획 전공으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 영남대학교 새마을국제개발학과(구. 지역 및 복지행정학과) 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역계획 및 정책, 지역경제, 공공투자분석 등이다. 저서로는 「최신 지역개발론」(2013), 「자립적 지역발전론」(2012), 「H2O 지역개발론」(2012) 등이 있고, 주요 논문으로는 “cooperative planning between local government: the case of Daegu metropolitan planning(2013)”, 청년창업가의 창업특성이 창업성가에 미치는 영향요인(2012)”, “포커스그룹 인터뷰를 통한 테크노파크 기능분석(2012)” 등이 있다. 대구경북연구원장, 한국지역개발학회 회장, 대한지방자치학회 회장 등을 역임하였다(SKL2682@ynu.ac.kr)

Abstract

## A Study on the Development and Management of Fiscal Soundness Indicator of Local Government

Kim Sang Dong  
Lee Seong Keun

The continuing global economic recession and autonomous local government system have caused the lack of financial resources not only in national finance but also in local finance. This study is to develop indicators for comprehensive analysis of municipal financial soundness, and to apply to fiscal soundness of local government.

The indicators of municipal financial soundness were developed by dividing them into four categories; tax revenue management, expenditure management, debt management and financing management. Those 13 developed indicators are as follows. The tax revenue management includes the municipal tax revenue ratio, fiscal self-reliance ratio and fiscal capacity index. The expenditure management holds ratio of expenditures spent on events and festivals, private-transfer expenditure ratio and obligatory expenditure ratio. The debt management has local debt ratio, local debt reimbursement ratio and debt burden ratio and local debt balance indicators. The financing management contains will of local government heads, adaptation and extension of budget publicity, plus whether examinations on investment and financing are strictly made.

The overall financial soundness of Gyeongsangbuk-do shows that the tax revenue is lower than the national average, the expenditure and debt are sound.

Key Words: local finance, fiscal crisis, fiscal soundness, indicator