

지방재정 분석 · 측정의 실현성 확보방안

임 성 일 / 한국지방행정연구원
연구위원

I. 문제제기

지방재정법에 의해 지방재정 전반에 대한 종합분석을 하고 그 결과를 공개하기 시작한 지가 이제 몇 해가 지났다. 이러한 가운데 지난 해(2000년)에는 처음으로 “재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 자치단체”를 대상으로 하는 재정진단이 실시되었다. 그 동안 작고 큰 진통이 있었지만 마침내 동 제도는 정착의 동지를 틀고 있는 것이다.

돌이켜 볼 때, 지방재정분석·진단제도는 운영목적, 운영방법, 실시주체, 후속조치 등을 둘러싸고 이해관계 집단(중앙정부, 지방자치단체, 전문가, 시민단체, 주민 등)간에 이견이 없지 않았지만 동 제도가 지방재정의 거시적 조망수단으로 순기능을 하는 점에 대해서는 대체로 의견의 일치가 있는 것 같다. 이와 함께 동 제도가 자치단체간의 재정상태를 상대 비교 할 수 있도록 해주고 일부 재정부실 단체에 대하여 경각심과 책임성을 촉구하는 수단으로 기능을 하는 점도 비교적 긍정적으로 평가되고 있다.

재정분석제도의 시행초기에는 실시과정, 분석 및 평가수단, 공개방식, 사후활용 등에 있어서 일부 문제점이 있었던 것은 사실이다. 그러나 그 중 상당 부분

은 해가 거듭되면서 제도적으로 개선되었다. 구체적으로 예시하자면, 재정분석의 핵심수단에 해당하는 측정지표가 보완·개선되었고 분석과정의 투명성(자료 정확성 검증, 관계공무원 참여 등), 분석 결과의 공개 및 상대비교 방법, 진단대상단체의 선정 등에 있어서 진일보하였다. 그러나 본래부터 좋은 재정여건을 타고난 일부 자치단체들이 사실상 큰 노력 없이 평가의 상위권에 포함되거나 마찬가지로, 나름대로 재정운영의 효율성을 높이고자 노력을 하였음에도 불구하고 타고난 열악한 재정여건으로 인해 일부 자치단체들이 평가의 하위권을 벗어나지 못하는 문제는 여전히 동 제도의 제약 내지 한계로 남아 있다. 그리고 현금주의(cash basis) 단식부기체제를 취하는 현행 지방예산회계제도의 틀 속에서 지방재정을 분석할 수 있는 수단과 방법이 그다지 많지 않은 점도 현행 제도가 안고 있는 분명한 한계점이다. 아울러 재정분석에 필요한 기초통계와 가 공통계의 부족 등 재정분석 및 진단제도의 운영기반이 정비되지 않은 문제를 비롯하여 질 분석(quality analysis) 문제, 일부 지표의 유용성 한계, 평가방법, 진단대상단체 선정 및 후속조치와 관련된 크고 작은 문제점도 개선의 여지가 있다.

이와 함께 지방자치단체들이 스스로 나서서 자신의 재정상태를 분석해보는 “자기진단(self-diagnosis)이 보편화되고 있지 않은 점도 개선되어야 할 과제이다. “자율과 책임”이라는 대 명제 하에 진행 중인 공공부문 개혁과 지방자치 정신을 감안할 때, 자치단체들이 솔선수범 하여 자신의 재정상태를 객관적으로 분석하고 그 결과를 토대로 미래지향적인 정책 대안을 모색하는 자세는 현 시점에서 대단히 중요하다.

이와 같은 문제의식을 지니면서 이 글은 지방재정을 객관적으로 분석하고 그 결과를 행정목적에 최대한 활용할 수 있는 제도적 장치와 기법을 모색함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는 데 그 목적이 있다. 이와 관련하여 이 글은 현행 지방재정분석·진단제도를 중심으로 재정분석 및 측정방법을 전반적으로 살펴본 다음 기존 제도의 개선방안(수정·보완, 신규 개발)을 모색하고자 한다. 이와 더불어 이 글에서는 지방회계제도의 개혁차원에서 현재 연구·검토 중인 복식부기회계제도의 도입을 고려하면서 지방재정분석의 시야를 넓혀나갈 수 있는 방안에 관하여도 간단히 제시하고 있다.

II. 지방재정진단제도의 현황과 문제점

1. 현 황

1) 제도적 틀

지방재정의 현황(상태, 실적 등)을 분석하는 방법으로는 정부부문에서 사용하는 것을 비롯하여 그 동안 학계와 관련 전문가 그룹에 의해 제시되어 온 것들이 있다. 그 중에서도 지금까지 가장 체계적으로 정립되고 제도적으로 활용되고 있는 것을 들자면, 지방재정법에 의해 현재 시행 중인 지방재정분석·진단제도에 의한 방법이라 할 수 있다. 사실, 이 방법은 1990년대 초·중반에 걸쳐 학계와 정부부문 사이에서 개별 또는 합동으로 논의, 발표된 사항을 토대로 선정된 것으로 일종의 공감형성 과정을 거친 것이다.

지방재정법과 동법 시행령, 그리고 훈령을 근거로 지방재정분석·진단제도의 현황을 간략히 기술하면 다음과 같다.

먼저, 동 제도의 실시목적은 지방재정의 건전성과 효율성 제고에 있고(지방재정법 제118조), 그 목적은 4개의 하위개념과 그것을 구체적으로 측정해주는 10개의 지표(측정수단)에 의해 달성도가 측정되고 있다(<표 2> 참조).¹⁾

지방재정법 시행령(제165조)에서는 재정분석에 필요한 통계자료 즉, 재정보고서의 구체적 유형과 재정진단 대상단체의 선정기준 등에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 지방자치단체의 장이 제출해야 할 재정보고서로는, ① 예산보고서(지방자치법 제124조 제2항), ② 결산승인보고서(지방자치법 제125조 제2항), ③ 지방채발행보고서(지방재정법 제8조), ④ 보증채무부담행위보고서(지방재정법 제10조), ⑤ 출자보고서(지방재정법 제15조), ⑥ 지방재정계획보고서(지방재정법 제16조), ⑦ 지방비부담보고서(지방재정법 제18조, 제20조), ⑧ 채무부담행위보고서(지방재정법 제35조), ⑨ 재정투·융자사업계획에 대한 심사결과보고서(지방재정법 제30조 제3항), ⑩ 기금운용계획서와 기금결산보고서(지방재정법 제110조 제3항), ⑪ 기

1) 측정지표의 개발은 지방재정법 제118조 이외에도 지방재정법 제2조(재정운영의 기본원칙)에 의해서 간접적으로 뒷받침되고 있다.

<표 1> 재정분석·진단제도 관련 법령의 주요 내용

법령	내용
지방재정법	제2조(재정운영의 기본원칙) ② 지방재정운영상황의 추정기법 연구·개발 제118조(재정운영에 관한 보고 등) ② “행정자치부장관 및 시도지사는 제1항의 규정에 의한 보고서 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 지도를 할 수 있다. 이 경우 그 분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 따로 재정진단을 실시할 수 있으며, 필요한 경우에는 그 결과를 공개할 수 있다.”
지방재정법시행령	제165조(재정운영에 관한 보고) ① 지방자치단체장이 보고하여야 할 재정보고서(10개 유형) ② 재정보고서 서식, 보고기한 등 ③ 행정자치부장관 또는 시·도지사가 재정진단을 실시할 지방자치단체; 1. 채무비율이 세입예산의 일정비율을 초과하거나 채무잔액이 과다한 자치단체 2. 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 조상충용을 한 자치단체 3. 인건비 등 경상비 성격의 예산비율이 높아 재정운영의 건전성이 현저히 떨어지는 자치단체 4. 행정자치부장관이 재정보고서 분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 자치단체 ④ 재정진단결과 필요시 조직개편, 채무상환, 세입증대, 신규사업제한 등을 내용으로 하는 지방재정건전화계획 수립
행정자치부훈령	제2조(정의) 1. “재정분석이라 함은 … (중략) … 재정보고서를 기초로 재정현황과 운용실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 말한다.” 2. “재정운영분석이라 함은 재정을 분석함에 있어 지방자치단체의 장이 당해연도 결산결과를 토대로 작성·제출한 재정보고서의 내용을 분석의 목적과 성질에 따라 분류·집계·정리하는 것을 말한다.” 3. “재정지표분석이라 함은 재정을 분석함에 있어 재정운영분석결과를 자주성·안정성·생산성·노력성의 영역별로 추정하기 위하여 선정한 지표에 따라 지수를 산정하여 이를 영역별 및 종합적으로 분석하는 것을 말한다.” 4. “재정진단이란 함은 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 저하된 자치단체 및 재정위기가 우려되는 자치단체를 대상으로 정밀진단을 실시하여 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정을 말한다.” 제5조(재정분석지표의 운영): 10개 지표의 정의 및 산출방식 제6조(재정지표의 분석방법): 지표의 점수환산방법 등

	제7조(재정진단 대상단체 선정) ① 다음 각호의 사항을 보다 객관성 · 타당성 있게 선정하여야 한다. 1. 경상수지비율, 세입 · 세출충당비율, 지방채상환비율의 안정성 영역분석 결과 2년 연속(시 · 도는 3년) 하위등급에 속하여 재정운영의 위기가 우려되는 단체 2. 경상수지비율의 분석결과 2년 연속(시 · 도는 3년 연속) 하위등급에 속하고 경상적 경비의 증가가 현저한 단체 3. 세입 · 세출충당비율의 분석결과 2년 연속(시 · 도는 3년 연속) 하위등급에 속하고 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소한 단체(단, 일부 예외 인정) 4. 지방채상환비율의 분석결과 2년 연속(시 · 도는 3년 연속) 하위등급에 속하고 채무잔액이 다른 자치단체에 비하여 과다한 단체 및 채무미상환이 누적된 단체 5. 기타 행정자치부장관이 필요하다고 판단하는 단체
--	--

주: 지방재정법, 동법 시행령, 행정자치부 훈령 제34호(지방재정분석진단실시규정)를 참조하였음.

타 지방재정에 관한 정책의 수립 및 그 적정한 운영을 위하여 필요하다고 인정되는 중요사항에 관한 보고서가 있다.

지방재정진단제도의 측정지표 등 세부 정책사항을 규정하고 있는 것은 지방재정분석진단 실시규정(훈령)이다. 이것은 크게 5장, 18조, 부칙으로 구성되어 있고 주요 내용으로는 총칙(1장), 재정분석(2장), 재정진단(3장), 지방재정전환계획(4장), 보칙(5장)이 포함되어 있다.

2) 지방재정분석·진단제도의 변화

1998~2000년 기간 중에 있었던 지방재정의 분석결과와 그에 대한 공개는 대체로 다음과 같은 과정을 통하여 이루

어졌다.

(1) 전국 자치단체의 각 회계연도 결산결과를 토대로 지방재정의 건전성과 효율성에 관련된 재정지표의 값을 산출하고 그 결과를 다각도에서 분석 · 공개하였다.

(2) 재정분석 작업은 법령의 요구에 의해 자치단체가 작성 · 제출한 재정보고서를 토대로 그 내용검증을 거친 다음 기준지표의 개별 값과 함께 종합점수를 산출하였다(1999년도를 전후로 지표의 유형과 수, 개별지표 값 산정 및 종합화 과정 등에 차이가 있음).

(3) 산출된 각 지표별 점수, 종합점수를 토대로 전국 서열(또는 종합등급)을 매긴 다음 그 결과를 공개하였다.

(4) 초기에는 몇 가지 이유로 재정진단 대상단체를 선정하지 않았으나 2000년에는 관련법령의 기준에 따라 처음으로 일부 자치단체를 대상으로 하는 재정진단이 실시되었다.

초기의 재정분석은 분석항목과 지표의 선정에 있어서 적지 않은 문제가 있었고 그 결과의 공개가 적절히 이루어지지 않았다. 그 후 1999년도 재정분석(1998년 결산기준)에 이르러서는 4개 부문의 7개 지표를 토대로 비교적 체계 있는 분석과 공개가 이루어졌다. 구체적으로, 자주성(재정자립도, 1인당지방세 수력), 효율성(투자비비율, 가용재원율), 안정성(지방채상환비율, 1인당채무부담액), 노력도(자체수입징수율)에 대한 재

정분석이 이루어졌다. 이때 각 부문별로 300점(단, 노력도 부문은 100점)이 부여되어 총 1,000점 만점의 기준이 주어졌고, 지표별로 상대 중요도를 고려하여 200점 지표(재정자립도, 투자비비율, 지방채상환비율)와 100점 지표(1인당지방세 수력, 가용재원율, 자체수입징수율)의 구분이 주어졌다.

그러나 2000년도 재정분석(1999년도 결산자료분석)에서는 기존의 지표와 산정방식, 점수환산방식, 등급부여 및 공표방식 등에 있어서 상당한 개선이 이루어졌다. 우선, 측정지표가 기존의 7개 지표에서 10개 지표로 확대되었고 그 과정에서는 기존 지표 중 3개 지표(재정자립도, 투자비비율, 지방채상환비율)를 제외

<표 2> 지방재정분석지표(2000년 현재)

상위목표	건 전 성		효 율 성	
하위목표	자주성	안정성	생산성	노력성
분석지표	재정자립도 재정력지수	경상수지비율 세입세출충당비율 지방채상환비율	재정계획운영비율 세입예산만영비율 투자비비율	자체수입증감율 경상경비증감율
성 격	- 재정상태분석 - 재정능력측정	- 재정구조분석 - 재무구조, 수지의 탄력성 측정	- 재정관리분석 - 재정운영의 계획성, 재원배분의 합리성측정	- 재정노력분석 - 세입징수, 예산절감노력 측정
활 용	중앙의 의 존 재원 지원기준	재정진단 대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수단체시상 기준	

하고는 모두 다른 지표로 대체되었다. 즉, 기존 3개 지표에다 재정력지수, 경상수지비율, 세입세출충당비율, 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 자체수입증감율, 경상경비증감율의 7개 지표가 추가되었다. 그 과정에서 특히, 지표의 이론성 · 합리성 검증을 통하여 기준지표의 객관성이 제고된 점이 크게 인정된다. 여기에서 제도적 개선이 이루어진 사항을 간단히 기술하면 다음과 같다.

(1) 관련법령 체계 · 내용상의 논리성 문제(재정 효율성 관련 기준 미비, 시행령

과 훈령간 상이한 기준제시 등)의 개선

(2) 평가목표의 불일치 [지방재정법과 「지방재정분석 · 진단실시규정」(훈령) 간 평가목표의 불일치 현상 등] 개선

(3) 기준지표의 불일치(기준지표와 재정진단대상단체 선정의 연관성 결여 등) 개선

(4) 지표 및 종합점수 산정의 문제점(7개 지표간의 상관관계 존재 및 이중가중 문제점, 특정지표의 과도한 영향, 개별지표의 분포문제, 가중치 부여로 인한 객관성 감소문제, 종합점수와 문제

<표 3> 재정분석지표의 개선

1998년도 지표 (총 1,000점)		1999년도 개선(가중치 미고려)	
자 주 성 (300)	① 재정자립도(200점) $\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계세입결산액}}$	건	① 재정자립도 (중전과 동일)
	② 1인당 지방세수력(100점) $\frac{\text{지방세징수액}}{\text{인 구 수}}$		② 재정력지수 $\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$
효 율 성 (300)	③ 투자비비율(200점) $\frac{\text{사업비총액}}{\text{세출결산액}}$	전 성 안 정 성	③ 경상수지비율 $\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원결산액}}$
	④ 가용재원율(100점) $\frac{\text{자체사업비} + \text{예비비}}{\text{일반회계세출결산액}}$		④ 세입·세출충당비율 $\frac{\text{세출소요액}}{\text{세입결산액} - \text{조상충용액}}$
			⑤ 지방채상환비율 (중전과 동일)

안 정 성 (300)	⑤ 지방채상환비율(200점) $\frac{\text{최근4년간 평균 지방채무상환액}}{\text{최근4년간 평균 일반재원결산액}}$	효 율 성	⑥ 재정계획운영비용 $\frac{\text{최종사업예산액}}{\text{지방재정계획의사업비}}$
	⑥ 1인당 채무부담액(100점) $\frac{\text{지방채무현재액}}{\text{인 구 수}}$		⑦ 세입예산반영비용 $\frac{\text{세입예산액}}{\text{세입결산액-전연도이월액}}$
노 력 도 (100)	⑦ 자체수입징수율(100점) $\frac{\text{자체수입징수액}}{\text{자체수입징수결정액}}$	성 력 성	⑧ 투자비율 (종전과 동일)
			⑨ 자체수입증감율 $\frac{\text{당해연도 자체수입결산액}}{\text{전년도 자체수입결산액}}$
			⑩ 경상경비증감율 $\frac{\text{당해연도 경상경비결산액}}{\text{전년도 경상경비결산액}}$

자료: 행정자치부

등) 개선

(5) 점수산정 및 종합화 과정의 위험 부담 완화(점수 차등화 및 가중치 사용 제한)

(6) 분석결과의 공개 및 활용방법, 재정건전화계획 등의 개선

종합적으로, 종전에 비해 한층 개선된 지방재정분석제도는 재정지표별로 전국적·개별적 재정정보를 분석·공개함으로써 지방재정에 대한 거시적 조망수단 및 견제장치로 자리 매김을 하는 한편 자치단체로 하여금 자신의 재정상황 및 위상을 객관적으로 파악하도록 자극

을 준 것으로 평가된다.

3) 최근 재정분석결과

1999년도와 2000년도 재정분석결과를 토대로 지방재정의 거시적 상태변화에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 두 연도간의 비교가 가능한 부문이 3개 지표에 제한되기 때문에 이들을 중심으로 간단히 파악하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 세입·세출 추이는 분석기간 중 매년 비슷한 증가추이를 보였다. 최근 5년(1995~1999)간 평균 증

<표 4> 재정잉여금의 연도별 변동추이(1995-1999)

(단위: 십억원)

금 액	연도, 구분	1995	1996	1997	1998	1999
세	입	52,379	63,086	69,572	69,121	73,126
세	출	36,664	44,445	50,959	51,605	53,979
잉	여	15,715	18,641	18,613	17,516	19,147

자료: 행정자치부

가율은 세입 9.9%, 세출 11.8%로 나타났다. 1998년과 1999년을 비교하면 세입과 세출은 각각 5.8%, 4.6% 증가하였다.

둘째, 세입과 세출의 차액인 잉여금의 추이를 살펴보면, 분석초기에는 잉여금이 세입에서 차지하는 비율이 약 30% 수준이었으나 분석후기에는 그 비율이 25% 내외로 줄어드는 현상이 나타났다.

셋째, 재정자립도 면에서 보면, 전국 248개 자치단체의 재정자립도는 1998년도의 55.2%에서 1999년도의 54.2%로 조금 하락하였다.

넷째, 지방채상환비율은 1998년의 6.6%에서 1999년의 5.8%로 감소하였다. 이러한 현상은 외환위기 이후 정부 정책과 아울러 자치단체들이 전반적으로 지방채 발행에 대하여 보수적 입장을 견지한 결과로 이해된다.

다섯째, 투자비율은 1998년의 71.7%에서 1999년의 66.1%로 감소하였다.

이것은 지방재정의 세출 가운데서 투자 사업에 소요된 금액의 비중이 상대적으로 감소한 것을 의미하며, 일단 바람직하지 않은 현상으로 간주된다.

2. 문제점

지방재정분석·진단체도가 안고 있는 문제점에 관하여 간단히 기술하면 다음과 같다.

첫째, 현행의 현금주의 단식부기체제의 예산회계에 적용되고 있는 재정분석 지표는 자치단체의 재정상태와 재정운영 상황을 객관적이고 체계적으로 분석하는데 기본적인 문제와 한계를 지닌다. 예를 들어, 지방채의 경우 발행시점에서 수입으로 인식되고 상환시점에서 지출로 인식된다. 아울러 자산, 부채, 순자산(자본), 비용, 수익 등을 구체적이면서 종합적으로 회계 처리해 주는 시스템이

결여되어 있고 그 결과 재정상태와 성과를 측정해주는 지표와 분석방법에 한계가 있다.²⁾

둘째, 첫째 문제점과 관련된 것으로, 현행 재정분석지표는 지방재정의 건전성을 측정하는 수단으로는 상당한 역할을 수행하고 있지만, 재정운용의 효율성과 재정운용성과를 측정하는 수단으로서는 그 역할 수행에 기본적인 한계가 있다(현행 예산회계제도의 한계).

셋째, 현행의 지방재정분석은 그 특성상 일반회계 중심으로 이루어지고 있고, 특별회계와 기금 등을 포함하는 통합회계 관점의 분석을 하지 못하고 있다(10개 지표 중 지방채상환비율 등 일부는 특

별회계의 자료를 반영하지만 여기에도 한계가 있음). 이러한 현상은 일반회계와 공공기업특별회계간에 예산편성, 회계제도 등에 있어서 뚜렷한 차이가 존재하기 때문이다. 특히, 통합재정수지 관련 재정통계의 시급성은 금년 초 IMF가 한국의 재정에 대하여 지적한 사항 중 하나이다.³⁾

넷째, 지방자치단체의 재정·재무와 관련된 전산시스템이 체계적으로 개발되지 못하여 재정상태와 운용성과를 다양한 방법에 의해 다각도에서 측정할 수가 없다. 다시 말해서, 각종 회계처리 과정이나 재무제표의 산출과정에서 생성되는 회계자료를 이용하여 다양한 재정

2) 지방공기업의 경우 복식부기 회계처리를 하고 있고, 기업에서 활용하는 경영분석지표를 사용하여 재정분석을 하고 있다. 구체적으로, 안정성(유동비율, 당좌비율, 자기자본구성비율, 고정장기적합율), 수익성(매출액순이익율, 자기자본순이익율, 자기자본경상이익율, 총자본경상이익율), 활동성(총자본회전율, 자기자본회전율, 채고자산회전율, 매출채권회전율, 고정자산회전율, 감가상각율), 수지비율(총수지비율, 경상수지비율, 영업수지비율) 등이 재정분석에 활용되고 있다(지방공기업결산 및 경영분석(2000)을 참조).

3) 2001년도 2월에 IMF가 우리 정부에 제출한 「재정투명성 평가결과」에 의하면 다음의 주요 권고사항들이 기술되어 있다. 재정제도에 관한 사항으로는 지방재정, 기타기금을 포함한 통합재정수지 작성, 조세제도의 단순화 및 납세자 서비스 강화를 통한 조세투명성 개선, 예산외기금과 특별회계 운용의 합리화, 성과주의예산 시범사업(pilot-projects) 확대가 포함되어 있다. 재정운영에 관한 사항으로는 예산지원에 의한 각종 정책자금 융자 및 대출보증의 축소 등이 있다. 재정정보의 공개 및 확대 관련사항으로는 예산서 보완(우발채무의 내역 및 부채전환가능성의 계량화 명시), 조세지출 내역 명시, 각종 정책금융 및 정부보증을 통한 암묵적 보조 등 준 재정활동 내역 명시, 예산년도 직전 2개 연도의 재정정보 및 이후 2개 연도 예산 추계치 명시, 재정 건전성 유지(예: 국민연금채무) 평가, 정부부채 및 금융자산관련 정보의 정기적 공표, 거시경제 및 재정전망에 사용되는 방법·가정 공개 등이 지적되었다.

분석을 할 수 있는 장치가 마련되어 있지 못하다(자동 재정분석체제 결여).

다섯째, 다양한 재정분석을 할 수 있는 통계적 기반이 취약하다. 현재 보편적으로 활용되고 있는 지방재정연감을 비롯하여 지방자치단체예산개요, 재정분석관련 각종 재정보고서, 자치단체 내부 통계 등은 그 체계나 유용성 그리고 외부 이용가능성 측면에서 많은 문제점을 안고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 특히, 현행 재정통계는 현금의 수입과 지출에 중점을 두고 있어서 비 현금거래 등 발생주의 복식부기회계에서 파악되는 중요한 재정정보가 빠뜨려져 있다. 그리고 현행 지방재정통계는 예산회계단위(일반회계 · 특별회계)의 제한된 기초통계로 구성되어 있고, 종합재정정보를 제공해주지 못하고 있다.

여섯째, 분석지표, 공개방법, 진단대상 단체 선정 및 후속조치 등에 있어서 일부 개선되어야 할 문제점들이 내재되어 있다(다음 III의 개선방안 참조).

III. 지방재정분석 · 측정의 실효성 확보방안

지방재정을 거시적, 미시적으로 분석하고 그 결과를 적극적으로 활용하는 것

은 지방재정의 건전성과 효율성을 제고하는 측면에서 대단히 중요하다. 이러한 문제인식을 가지고 여기서는 기존의 재정분석 · 진단제도가 안고 있는 문제점들을 개선할 수 있는 방안에 관하여 기술하고자 한다.

1. 현행 재정분석제도의 개선

1) 지표관련 개선

지방재정법이 지향하는 재정의 건전성 · 효율성 개념을 구체적으로 측정해 줄 수 있는 수단의 객관성과 현실성이 높아질 수 있도록 시행령과 훈령의 관련 사항을 지속적으로 보완·개발해야 한다. 구체적으로, 재정 건전성 부문에서는 자치단체의 재정력(fiscal capacity)과 채무상환(부담)능력을 보다 정확히 측정해 줄 수 있는 지표를 계속 개발해야 할 것이다. 자치단체의 재정력을 정확히 측정할 경우 해당 자치단체의 채무상환능력과 징세노력(tax effort)에 대한 정보를 보다 정확히 파악할 수 있기 때문이다.

재정 효율성 부문에서는 재정지출 즉, 투입(input)에 따른 산출 · 결과(output · outcome)의 측정(업무성과의 측정)을 비롯하여 재정운영의 생산성, 징세(세

입)노력, 세입의 성장성을 분석 측정해 줄 수 있는 지표의 개발에 중점이 주어 져야 한다. 이 과정에서는 특히 행정활동의 원가(비용)를 보다 합리적으로 추정할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 현재와 같이 회계적 “원가”의 개념이 없이, 단순히 편성된 예산(또는 지출금액)을 행정활동의 투입으로 간주할 경우 진정한 의미에서 재정운영의 효율성을 측정할 수가 없다. 즉, 투입비용이 부정확하거나 신빙성이 없을 경우 투입에 대한 실적대비는 무의미해진다. 이와 함께 비 재정적 요인과 정성분석 요인에 대한 주요 검토사항(checklist)을 작성하고 그것을 가능한 계량화, 객관화하여 활용할 수 있는 방법을 모색하는 작업도 필요하다.

지표의 이론성·합리성을 지속적으로 검증할 수 있도록 기초통계분석(상관관계분석, 왜도분석(skewness analysis), 변이계수분석 등)을 비롯하여 도식화(plotting) 분석, 시계열 계량분석, 설문분석(주민, 공무원, 시민단체, 지방의원 등) 등을 활용해야 한다.⁴⁾ 아울러 민간 기업에서 사용하는 재무비율지표와 외

국의 사례 등을 참고하면서 적절한 기법을 도입할 필요성이 있다(부록 참조).

2) 재정분석 결과의 공개 및 방법

재정분석 결과의 공개 및 활용방법, 재정진단대상단체의 선정, 재정건전화계획 수립 등의 문제는 지방자치의 기본정신과 중앙·지방간의 파트너십을 존중하는 관점에서 개선·보완되어야 한다. 분석결과의 공개 및 활용과 관련하여 단위지표 값(자체점수)의 산정이나 영역별 지표분석방법(현재 등급제 활용)에 대하여 이해관계자로부터 그 객관성과 공감성을 충분히 인정받을 수 있도록 개선해야 한다.

지방재정의 건전성·효율성 상태와 개별 자치단체의 재정적 위상(fiscal position)을 한 눈에 파악할 수 있도록 그림, 표, 계량분석 등을 적절히 활용하고 그 결과를 공개하는 개선의 노력이 요구된다. 즉, 주민이 재정분석결과를 쉽게 파악할 수 있도록 재정분석 결과의 정보공개 수준 즉, 눈 높이를 다양화할 필요가 있다. 유용한 정보의 적절한 공

4) 지표들 중에는 장기간에 걸쳐 그 유용성이 인정되는 것이 있는 가하면 시대와 정책의 변화에 따라 수시로 변화·조정되어야 할 성격의 것이 있기 때문에 그 상황에 맞추어 적절히 대처해야 한다.

개는 정보이용자로 하여금 궁극적으로 지방재정상태에 대한 종합적·거시적 시각을 갖게 해주는 동시에 재정정보 공개, 자치단체의 위상정립, 자치단체간 선의의 경쟁유도 등 매우 긍정적인 효과를 가져다 줄 것으로 기대된다.

3) 재정진단 대상단체의 선정

현재 재정진단 대상단체의 선정이 재정 건전성 부문에 속한 “안정성지표”를 중심으로 접근되는 것은 일단 바람직한 것이라 할 수 있다. 다만, 안정성 가운데서도 지방자치단체의 재정 불확실성이나 위기(위험) 가능성 내지 징후를 결정적으로 포착해줄 수 있는 지표를 중심으로 분석하고, 분석결과 재정부실 내지 위기징후가 분명한 자치단체에 국한하여 재정진단을 실시하는 것이 합리적이다. 이러한 관점에서 볼 때, 기존의 안정성 부문의 3개 지표들 중에서 자치단체의 재정위기나 어려움을 감지할 수 있는 지방채상환비비율을 중심으로 그것을 내용적으로 보다 세분화, 정치화(精緻化)한 다음 재정진단대상단체를 선정하

는 접근이 합리적이다. 이 경우 경상수지비율, 세입세출충당비율은 보조지표로 활용하고, 새로운 보조지표의 개발·적용과 질 분석(quality analysis), 비재정요인을 적극적으로 활용하는 종합적 접근을 취할 필요가 있다.

2. 다른 재정제도와의 연계강화

재정분석 결과를 관련 제도적 장치와 연계시켜 그 효과를 극대화시키는 노력을 적극적으로 해야 한다. 구체적으로, 재정분석제도를 지방재정의 사전관리(조정)장치에 해당하는 예산편성기본지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채승인제도 등과 연계시키는 방안이다.⁵⁾ 예를 들어, 중기재정계획의 주요 재정목표치에 재정분석지표를 적절한 방식으로 포함시키는 방안이다. 투융자심사제도의 심사요건과 지방채승인제도의 승인요건에 관련재정분석결과를 포함시키는 방안을 모색할 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 재정분석 결과를 지방교부세제도와 연계시켜 재정 인센티브제도를 적극적으로 활용하는 접근을 취할 수

5) 현재 중기재정계획은 실천성이 담보되어 있지 않고, 지방투자사업에 대한 심사 및 성과평가제도 또한 제대로 기능을 하지 못하는 실정이므로 이들에 대한 기능보강이 동시에 이루어져야 한다.

도 있을 것이다(이 경우에 특별교부세를 활용하여 필요 최소한에 국한하는 것이 합리적이다).

3. 재정인센티브제도 활용

재정분석 결과와 결부되는 재정인센티브 시스템은 최소한의 범위에서 매우 엄격한 기준에 의하여 신중히 운영되어야 할 필요가 있다.⁶⁾ 이와 같은 접근자세를 취해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 지방자치의 정신에 입각할 때 중앙정부가 지방에 대하여 지나치게 간섭을 하는 인상을 주는 것이 바람직하지 않다.

둘째, 지방재정분석·진단제도는 궁극적으로 지방재정의 상태와 운영실적을 객관적으로 분석·공표함으로써 주민이 부담한 세금의 가치와 재정의 건전성·효율성을 높이는 데 정책의 주목적이 있고, 이것은 반드시 재정 인센티브 시스템을 필요로 하지 않는다.

셋째, 재정인센티브제도가 그 운영과정에서 객관성과 공감대를 충분히 보장받지 못할 경우 중·장기적으로 마이너

스의 파급효과가 발생할 가능성이 높다. 재정인센티브제도는 그것이 자치단체에게 합리적이고 유용한 학습효과를 제공할 때 그 목적을 달성할 수가 있는데 그 운영과정에서 문제나 잡음이 발생할 경우 제도실시에 따르는 사회적 비용이 효과보다 더 크게 나타날 가능성이 있다.

그러나 정부가 부득이 재정 인센티브제도를 실시해야 할 경우 그것은 최소 필요범위에서 활용되어야 하고, 정부는 제도의 유용성이 무엇보다도 자치단체 간에 선의의 경쟁을 진작시키는 데 있음을 인식하고 접근해야 할 것이다. 따라서 재정분석 결과와 연계된 재정 인센티브 정책은 재정운영의 노력이나 생산성 향상과 결부시켜 추진되는 것이 합리적이다. 구체적으로, 재정인센티브는 재정의 건전성과 효율성이 양호한 자치단체들 가운데 특히 재정운영의 노력성과 생산성 향상에 크게 기여한 자치단체를 대상으로 소수에 한해 제공되는 것이 바람직하다. 이 과정에서는 “부존 재정자원(endowed fiscal resource)”의 크기에 의해서 재정 인센티브가 주어지는 오류는 철저히 차단되어야 한다.

6) 현재 우리의 지방자치는 너무 많은 평가기준과 상(또는 인센티브)으로 가득 차 있다. 중대도시의 길거리를 지나칠 때마다 어떤 형태의 수상을 자랑하지 않는 현수막을 지나치지 않을 수 없다. 혹평하자면, 수상과 인센티브의 가치가 실종한 것이다.

재정 인센티브 제도를 재정운용의 노력과 연계시키는 경우 기존의 관련 재정 분석지표를 보완 개선해야만 한다. 예를 들어, 현재의 노력도 측정지표인 자체수입증감율이나 경상경비증감율은 그 세부내용을 객관적으로 파악할 수 있는 통계나 양질의 자료에 의해 뒷받침되지 않을 경우 재정수입 증가노력이나 재정지출 절감노력을 측정하는데 기본적인계가 있다. 이러한 사실을 고려할 때 노력성 부분의 지표로는 징세노력 지표 - 지역의 주민소득 내지 지역총생산(GRP)에 대한 지방세 징수액 비율 - 가 보다 적합할 것으로 생각된다. 만일 통계자료의 미비로 인하여 지표의 적용이 어렵다면 이용가능한 통계를 활용하여 몇 년간(최근 5년 이상)의 추세분석을 활용하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

행정·재정 인센티브가 부여되는 자치단체의 선정은 재정분석에 의한 통계결과에 기반을 두되, 비 재정적 요인에 대한 분석과 설문 또는 실사작업을 보완적으로 거친 다음 선정되어야 한다. 아울러 재정운용의 노력도 측정은 당해연도 재정분석 결과를 주로 하되, 과거 몇 년에 걸치는 관련자료의 추세분석(trend analysis) 결과를 보완적으로 사용하는 것이 바람직하다. 인센티브 대상단체를

반드시 수적으로 제한할 필요는 없지만 전체 자치단체수의 1-2% 범위를 넘지 않는 것이 효과적이다. 재정분석 결과를 토대로 인센티브제도를 도입하는 경우 현재 운영 중인 각종 재정인센티브제도는 점진적으로 거시적·종합적 특성을 지니는 지방재정분석에 통합시키는 것이 바람직하다.

4. 재정분석 시기 조정 및 상시 체제 구축

재정분석의 기간과 분석시점과 관련된 문제를 개선하여야 한다. 현실적으로 지방자치단체의 예산회계는 약 1년 2개월 남짓(출납폐쇄기한, 출납정리기한 포함)하고, 여기에 결산기간을 포함한다면 최종 결산자료의 입수에는 약 1년 반의 기간이 소요된다. 그 결과 지방재정분석은 현재로서는 빠르면 6개월, 늦으면 1년 이상의 시차(time-lag)를 두는 과거 재정결산치를 분석할 수밖에 없다. 여기에다 통상 예산편성작업이 회계년도 개시 전 몇 개월부터 이루어지고 있음을 감안한다면 재정분석 대상연도와 분석 결과의 예산반영 연도간에는 시간적으로 약 2년 이상의 갭(gap)이 존재한다. 이러한 기간문제는 동 제도가 단순히 전

국 자치단체의 재정상태와 운영실적을 종합적으로 비교 분석하거나 관련통계 생성에 그 목적과 기능을 두고 있다면 크게 중요한 문제는 아니다. 그런데 문제는 현실적으로 재정분석결과를 토대로 재정인센티브가 주어지고, 재정진단 대상단체가 선정되며, 그리고 경우에 따라서는 자치단체의 재정위기를 예방해야 하는 시간적 긴박함이 요구되는데 있다. 예를 들어, 각종 재정 인센티브와 페널티 정책을 활용할 경우 예상보다 긴 시차를 두고 후속조치가 주어진다면 그것은 해당자치단체에 대한 격려나 위상 제고는 차치(且置)하고 다른 자치단체에 대한 학습효과(learning effect) 면에서 그 의미가 크게 줄어든다.

그러므로 가능하면 두 제도의 연계를 1년 이하로 단축시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 금년도(2001년) 상반기에 전년도(2000년) 재정결산을 분석하고 그 결과를 2002년도 예산 편성에 반영시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 그 대안으로서 우선, 출납폐쇄기한의 고려 없이 회계연도 말(12월 말)을 기준으로 재정분석에 필요한 관련자료들을 전국의 자치단체로부터 수집·분석하는 방안을 제시할 수 있다. 이때 분석주체는 자료의 정확성을

확인한 다음 1차 분석(잠정분석)을 시도하며, 특히 이 단계에서는 지방재정(전국 및 개별 자치단체)의 안정성과 위험성(즉, 재정진단 대상단체의 출현 가능성)에 관하여 중점적으로 파악하는 것이다. 그 후 출납정리기한이 지난 다음 가능한 최단시일 내에 자치단체로부터 최종 분석자료를 받아 종합분석을 시도하는 방법이다. 물론 이러한 접근에 대해 이중작업 수행이라는 비판론도 제기될 수도 있으나, 재정분석·진단제도의 도입 목적과 운영을 효과적으로 충족시킨다는 측면에서 볼 때 그것은 극복될 수 있을 것이다. 특히, 지방재정의 전산화 작업이 현재 상당한 진전을 보이고 있음을 인식할 때 결산정리에 소요되는 인력과 시간은 크게 단축될 것으로 예상되므로 앞으로 재정분석결과와 시간 효과적 활용문제는 현재보다 상당히 개선될 것으로 전망된다.

재정분석 및 진단체제를 상시체제로 변화시킬 필요성이 있다. 일반적으로 전국 자치단체를 대상으로 하는 재정분석은 결산이 이루어진 시점에서 집중적으로 이루어지지만, 그 밖의 지방재정 현안은 연중 수시로 발생하기 때문에 재정분석 및 진단체제를 상시체제로 가동시킬 필요성이 있다. 이와 함께 재정분석

과 관련된 지표와 기법의 개발, 외국사례 수집, 자치단체 자문, 현장답사 등 다양한 관점에서 지방재정의 분석·진단체계가 상시체제로 운영되어야 할 합리성이 인정된다.

5. 재정통계분석기반 개선 및 통계분석 전산시스템 구축

현행 지방재정관련 통계(지방재정연감, 지방자치단체예산개요 등)는 통계자료의 체계, 일관성, 유용성 등에서 많은 문제점을 안고 있다. 구체적으로, 자치단체의 재정상태 및 운영실적을 분석할 수 있는 통계가 부족하며 통계자료의 질 문제, 시계열(time-series) 통계의 일관성·정확성 문제, 그리고 정책변화에 대한 설명과 파급효과 분석 결여 등의 문제점이 있다. 특히, 지방재정운용의 효율성 및 생산성 등 재정운용의 성과를 분석·측정하는데 필요한 기본통계와 원시통계자료를 가공 처리한 데이터가 결여되어 있는 점은 중요한 문제이다.

재정통계는 국가차원의 소프트웨어 인프라(software infrastructure)에 해당하므로 국가 내의 중앙·지방간의 연계성이 유지되어야 하고 서로 다른 자치단체간의 비교성 유지, 그리고 나아가

IMF, OECD 등 국제사회의 표준 시스템과도 연계성이 보장되어야 한다. 지방재정통계는 지방재정의 현황을 보여주는 기본자료일 뿐 아니라 자원배분(resource allocation)의 근거자료로서 기능을 담당하며 그밖에도 재정정보 제공(납세자 주권보장), 연도간 비교, 재정정책과 회계정책 등 각종 정책 파급효과 분석, 지방재정 및 지역경제의 미래예측, 재정운영의 건전성 제고, 성과관리(performance management) 및 효율성 제고, 재정위기에 대한 조기진단 등과 관련하여 중요한 역할을 한다.

자치단체의 재정통계 및 분석이 유용성을 확보하고 자치단체의 재정상태 및 운영성과를 보다 충실히 나타내기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 개선방향이 모색되어야 할 것이다.

(1) 자치단체의 재정정보를 거시적·미시적(macro-micro) 관점에서 구분하여 적절히 제시(기초원시통계, 재정상태와 운영실적에 대한 분석통계 및 가공통계 포함)

(2) 재정통계분석 기반의 확보(다양한 재정분석에 필요한 핵심통계(core statistics)의 시계열·횡단면 자료 구축)

(3) 종합통계정보시스템 구축(기존 회

계단위(일반회계, 특별회계, 기금)통계정보의 종합화})

(4) 재정통계자료 및 재정분석 자료의 충실성 확보(기본통계 및 가공 데이터 충실한 생성, 재정분석기법 개발, 재무제표분석 부문 통계 및 지표별 분석내용)

(5) 재정통계 및 분석의 일관성, 체계성 확보(시계열, 통합재정 관련 통계 등)

(6) 정부정책의 변화 등 필요사항의 “주석” 처리

(6) 복식부기제도 도입에 대비하는 통계체제의 준비

(8) 기타부문(재정정책·회계정책의 변화내용과 파급효과 분석, 국내외 경제 환경 변화와 지방재정의 미래예측 등)의 보완

재정통계 및 분석체계가 체계적으로 정립되기 위해서는 각 자치단체별로 재정정보(전산)시스템이 구축되어야 하고, 이것은 자치단체간 수평적으로, 그리고 상·하위 자치단체 및 중앙정부간 수직적으로 실시간(real-time)에 연계가 될 수 있도록 구축되어야 한다. 재정지표분석에 있어 별도의 수작업이나 업무량이 과다하게 추가되지 않도록 하며, 가능한 전산시스템속에서 산출될 수 있는 지표를 설정해 나간다.

6. 지방예산회계제도의 개선-복식부기제도의 도입

현행 지방자치단체 회계는 단년도의 세입과 세출을 대비한 수지회계를 기본 특성으로 하고 있다. 이러한 체제에서는 자산형성경비(건설사업비, 적립금, 지방채의 원금상환 등)와 일상경비(인건비, 물건비 등)의 구분 즉, 자본적 지출과 경상적 지출이 체계적으로 구분되지 않는 문제점이 나타난다. 또한 수입의 인식에 있어서도 지방채, 보조금, 적립금 등을 같은 유형으로 취급하는 현상이 나타난다. 따라서 재정운영의 결과로서 스톡(stock)인 재정자원의 상황과 그 조달재원의 상황을 총괄적으로 명확하게 나타내지 못하고 있다. 이에 반해 복식부기에 의한 대차대조표를 작성할 경우 지방자치단체의 자산과 부채 등 재무상황을 보다 객관적으로 파악할 수가 있고 그 결과 단년도 수지의 ‘세입세출결산보고서’를 통하여 파악할 수 없는 재무정보를 보다 객관적으로 파악할 수가 있다.

지방예산회계제도에 복식부기가 도입될 경우 기존의 재정통계 및 재정분석지표에 대한 구조개편이 불가피하다. 한마디로, 복식부기회계 시스템에 맞는 통계자료와 분석지표 그리고 재무제표분석

(경영분석) 기반이 구축되어야 한다. 재무제표 분석지표는 기본재무제표인 재정상태표(대차대조표), 재정운영성과표(손익계산서), 현금흐름표를 토대로 각 재무제표의 회계처리 결과와 연계성을 지니는 것들로 구성되어야 하며, 이와 관련된 기본통계의 정비가 필수적이다. 복식부기 회계제도를 도입할 경우 재정 분석지표는 현행 예산회계제도에서 활용하고 있는 예산분석지표와 재정분석·진단지표, 지방공기업회계의 경영분석지표, 민간기업의 재무비율지표 등을 종합적으로 고려하는 가운데 지표의 적정성과 실용성을 높이는 방향으로 접근할 필요가 있다(복식부기 재무제표와 관련된 분석지표와 세입세출결산서 중심의 현행 재정분석 지표를 적절히 상호 보완해 나감). 현행 예산분석지표와 재정분석·진단지표가 주로 재정운영의 건전성과 안전성에 중점을 두고 있기 때문에 복식부기회계의 재정분석지표는 이들 부문은 물론 특히, 효율성과 생산성 그리고 재정운영의 성과에 상대적인 중점을 두면서 선정할 필요가 있다. 이 과정에서 기업의 재무비율분석지표를 적절히 활용하되, 지방자치단체 재정운영의 특성을 철저히 반영할 수 있는 지표체계를 구성해야 한다. 일반적으로 기업의 재무

분석에 사용되는 각종 비율분석수단으로는, (1)유동성 비율, (2)레버리지 비율(leverage ratios), (3)수익성비율, (4)활동성비율, (5)성장성비율, (6)생산성비율, (7)시장가치비율 등이 있다(<표 5> 참조).

여기에서 지방의 예산회계제도에 복식부기제도를 도입할 경우 상대적으로 중점을 두어야 할 재정분석(정보) 분야 및 중점사항을 제시하면 다음과 같다.

(1) 특정시점을 기준으로 하는 재무상태, 경영성과의 측정 비교(특정 재정분석비율 또는 지표를 전국평균비율 또는 합리적 기준치와 비교)

(2) 연도간 시계열분석을 통한 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용의 추이분석(재정상태표, 운영보고서, 기타 성과관련보고서의 주요 항목비교)

(3) 사회간접자산 등 자치단체 특수자산(유산·공동체·천연자산 등)과 관련된 재정분석

(4) 사회간접자본형성의 세대간 부담비율(채원, 채무규모, 세대간 부담비율 등)

(5) 세입총액, GRP(또는 개인소득) 대비 자산, 부채, 순자산 비율

(4) 유형고정자산의 행정목적별 비율(단년도 및 다년도 시계열)

(6) 주민1인당 관련지표(현재 및 미래

<표 5> 재무비율지표의 분류

기 본 분 류	내 용	재 무 비 율
유동성비율 (liquidity ratios)	단기채무를 이행할 수 있는 기업의 능력을 측정	유동비율, 당좌비율
레버리지비율 (leverage ratios)	기업의 타인자본 의존도, 특 히 장기부채의 원리금을 상환 할 수 있는 능력을 측정	부채비율, 자기자본비율, 고정부채비 율, 이자보상비율, 고정비율, 고정장기 적합률
수익성비율 (profitability ratios)	기업경영의 총괄적인 효율성 의 결과를 매출에 대한 이익 이나 투자에 대한 이익으로 나타내는 모든 비율	총자산순이익률, 자기자본순이익률, 매출액영업이익률, 매출액경상이익률, 매출액순이익률, 금융비용/매출액
활동성비율 (activity ratios)	기업의 총자산, 재고자산 등 의 물리적 활용도 측정	총자산회전율, 매출채권회전율, 매출 채권평균회수기간, 재고자산회전율, 유형고정자산회전율
성장성비율 (growth ratios)	경제, 산업 성장 속에서 기업 이 외형 및 수익 면에서 얼마 나 발전하고 있는가를 측정	총자본증가율, 매출액증가율
생산성비율 (productivity ratios)	기업이 생산활동에 사용하고 있는 인적·물적 자원의 능 률과 업적을 측정	부가가치율, 자본생산성, 노동생산성, 노동생산성증가율
시장가치비율 (market value ratios)	증권시장 주식가격과 관련된 비율로 위험과 수익을 모두 반영하기 때문에 기업성과를 가장 완전하게 측정	주가수익비율, 주가순자산비율, q비율

자료 : 박정식·신동령, 『경영분석』 제3판 (서울: 다산출판사, 1997), p. 61.

추정액; 세입, 지방세, 자산, 부채, 비용,
수익 등)

(7) 공공부문에 적합한 기업재무분석
지표의 다양한 활용

(8) 행정활동에 따른 비용(원가)측정
(감가상각, 직접비, 간접비의 객관적 산

정) 정보

이와 같은 내용을 종합적으로 고려하
여 복식부기회계제도에서 사용할 재정
분석의 지표체계는 지방자치단체의 재
정활동을 몇 개의 분야(예: 자주성, 안전
성, 노력성, 효율성)로 구분한 다음 기본

지표와 보조지표로 구분 선정할 필요가 있다. 개별 재정분석지표의 구성은 복식 부기 재무제표 상에서 파악되는 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용에 포함된 세부 주요 계정(재무정보)을 반영하는 방식에 의해 이루어질 수 있다. 이와 관련하여 일부 지표를 예시하자면 다음과 같다.

효율성부문에서는 자산 및 수익을 얼마나 효율적으로 사용하는가를 판단하기 위한 투자비율(고정자산증가/총비용+자산증가액)을 포함하여 인건비비율(인건비/총비용), 주민1인당비용, 주민1인당투자액, 경상경비비율(경상경비/총비용), 금융비용부담율(이자비용/총수익), 감가상각율(감가상각비/감가상각자산), 미상각자산비율 등을 고려해볼 수 있을 것이다. 안전성 부문에서는 수지비율(총비용/총수익), 채무부담상태(1인당 채무부담액 등), 각종 부채비율(총부채, 고정부채, 유동부채의 대 순자산, 총부채액 비율 등), 부채잔액지수(총부채/총수익), 경상적자비율(경상적자액/총수익), 총수지비율(총비용/총수익), 유동비율(유동자산/유동부채), 당좌비율(당좌자산/유동부채), 유동자산비율(유동자산/총자산), 고정자산비율(고정자산/총자산) 등을 활용할 수가 있다. 노력성 부문에서는 수익증가 또는 비용절약을 위해 지

방자치단체가 얼마나 노력하는가를 판단하기 위한 자체수익회수비율(미수자체수익회수액/미수자체수익발생액), 경상경비증감율, 공무원1인당인건비증감율, 지방세대손율(대손상각비/지방세수익), 체납세액비율, 체납세증감율 등을 활용할 수가 있다. 자주성 부문에서는 기존의 재정지표를 포함하여 지방세수 확보율(지방세수익/주민소득·GRP), 재산과세비율(재산과세수익/총수익), 의존재원비율 등을 활용할 수가 있다.

7. 지방자치단체의 자기진단 관행 확산

지방자치단체들이 자신의 재정상태를 분석해보는 “자기진단(self-diagnosis)”이 사회적으로 정착되는 것이 자치발전 차원에서 매우 중요하다. 이를 위해서는 자치단체가 술선수범함은 물론 중앙정부의 정책적 유도, 시민단체와 전문가 집단의 직·간접적 권고 및 유도 등의 움직임이 동시에 일어나야 한다. 대체로 표현하자면, 지방자치단체들은 국내외에서 어느 정도 정형화(표준화)된 재정분석기법을 소화한 다음 지역의 특수성을 반영하는 자기진단기법을 개발하여 재정상태와 운영실적을 파악하고 공개하

는 노력을 아끼지 않아야 한다. 이것은 재정운영의 건전성과 효율성 제고는 물론 주민에 대한 재정책임성을 한 차원 높이는 관점에서 큰 의미가 있다.

IV. 종합 및 결론

지방재정분석·진단제도는 최근 들어 그 실효성을 보이고 있다. 특히, 2000년에 와서는 그 동안 제기되었던 제도운용상의 문제점을 상당부분 개선·보완하였고, 처음으로 일부 자치단체를 대상으로 하는 재정진단을 실시하기에 이르렀다.

동 제도가 한 단계 더 발전된 모습을 보이기 위해서는 지방재정법이 지향하는 재정의 건전성·효율성 개념을 구체적으로 측정해줄 수 있는 수단의 객관성과 현실성을 높이는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 재정 건전성 부문에서는 자치단체의 재정력과 채무상환능력을 보다 정확히 측정해줄 수 있는 지표의 지속적인 보완·개발이 요구되며, 재정 효율성 부문에서는 행정활동의 원가산정을 포함하여 재정지출의 성과측정, 재정운영의 생산성, 징세노력, 세입 성장성, 예산절감노력을 분석·측정해 줄 수 있는 지표의 개발에 중

점이 주어져야 한다. 재정분석 결과의 공개 및 활용방법, 재정진단대상단체의 선정 및 재정건전화계획 문제는 지방자치의 기본정신과 중앙·지방간의 파트너십을 존중하는 관점에서 개선·보완되어야 한다. 특히, 재정진단 대상단체의 선정은 지방자치단체의 재정 불확실성이나 위기 가능성을 결정적으로 포착해 줄 수 있는 지표를 중심으로 분석하고, 분석결과 재정부실 내지 위기 징후가 분명한 자치단체에 국한하여 재정진단을 실시하는 원칙을 정립하는 것이 합리적이다.

재정분석제도를 예산편성기본지침, 중기재정계획, 투·융자심사제도, 지방채승인제도 등과 연계시켜 그 효과를 극대화시키는 노력을 경주해야 한다. 그리고 정부가 정책 합목적상 불가피하게 재정인센티브제도를 운영해야 할 경우 그것은 최소한의 범위에서 매우 엄격한 기준에 의해 신중히 운영해야 하고, 인센티브는 재정의 건전성과 효율성이 양호한 자치단체 중 특히 재정운영의 노력성과 생산성 향상이 크다고 판단되는 소수의 자치단체에 한해 제공되는 것이 바람직하다. 현재 재정분석과 결과의 예산반영(연계)간에 약 2년 이상의 갭이 존재하는 것을 가능한 단축시켜 주어야 하며,

아울러 재정분석의 기반이 되는 지방재정통계 및 관련재정정보시스템에 대한 구조개편 및 보강이 철저히 이루어져야 한다.

지방예산회계제도에 복식부기제도를 도입하는 문제를 적극적으로 실천할 필요가 있고, 지금부터 관련 준비작업을 추진할 필요가 있다. 복식부기제도의 도입을 전제로 할 경우 재정분석지표 특히, 효율성관련 지표가 상당히 바뀔 것으로 예상되며 지표간의 상대 중요성도 상당히 달라질 전망이다. 그리고 민간부문에서 빈번하게 활용되는 각종 “비율분석(Ratio analysis)” 지표도 상당부분 활

용될 가능성이 높다. 이러한 과정에서는 재정분석의 대상을 현행 일반회계 중심에서 일반회계와 특별회계를 망라하는 통합수지 측면에서 접근할 수 있도록 경로가 마련되어야 한다. 마지막으로, 지방자치단체들이 자신의 재정상태를 분석해 보는 “자기진단(self-diagnosis)”을 일상화할 수 있는 여건이 조성되는 것이 매우 중요하다.

이제 겨우 자리를 잡아가는 지방재정 분석제도가 한 단계 성숙, 발전하여 재정의 건전성과 효율성을 제고시킬 수 있도록 다방면에 걸쳐 지속적인 관심과 노력이 주어져야 한다. ☺

시사용어 해설

• 벤처엑소더스(Venture Exodus)

대기업의 엘리트 직원들이 대거 중소 벤처기업으로 자리를 옮기거나 창업을 위해 회사를 떠나는 현상을 말한다. 인터넷과 정보통신 벤처기업이 코스닥등록 이후 주가가 폭등한 것과 관련, 우리사주로 주식을 배정받은 직원들이 수억원대 자산가로 변하자 대기업 직원들이 앞다퉈 벤처기업행을 선택하고 있다. 샐러리맨의 벤처기업행은 대부분 일확천금을 노린다는 뜻에서 마치 미국 서부개척시대 초기의 골드러시를 연상시키기도 한다.

- 편집실 -

<부록 1>

일본의 재정분석지표(세입세출결산서 중심)

구분	지 표 명	산 식
재정 현황	경상수지비율(%)	경상적경비충당일반재원/경상일반재원
	실질수지비율(%)	실질수지/표준재정규모
	재정력지수	기준재정수입액/기준재정수요액 ※ 전3개년평균
	공채비율(%)	A-B-C/D-C
	실질채무잔고비율	지방채원채고+채무부담행위/표준재정규모
	기금잔고비율(%)	재정조정기금+감채기금+기타기금/표준재정규모
	세수증가율(%)	당해년도세수액-전년도세수액/전년도세수액
	납세의무자비율(%)	시정촌민세납세자수/인구
	지방채세입비율(%)	지방채세입액/세입총액
	정세비용율(%)	정세비/지방세수입액
	부양인구비율(%)	유아 및 65세이상인구/인구
	보육경비부담율(%)	보육료수입/보육소경상경비
	라스페이레스지수	직원급여수준가중평균(학력별, 경력별) ※ 전국100
	인구1000명당직원수(%)	총직원수/인구 ※ 임시직원제외
	직원평균연령(세)	직원연령평균/직원수
	인구1인당직원급(엔)	직원급/인구
	보통건설사업비충당일반재원비율(%)	보통건설사업비충당일반재원/일반재원
재정 운영	단독사업비충당일반재원비율(%)	단독사업충당일반재원/일반재원
	부조비충당일반재원비율(%)	부조비충당일반재원/일반재원
	전출금충당일반재원비율(%)	전출금충당일반재원/일반재원
	경상수지비율(%), 인구1인당세입액(엔), 정세비용율(%), 보육경비부담율(%), 인구1인당직원급(엔), 라스페이레스지 수, 직원평균연령(세), 인구1인당물건비(엔)	※ 현황지표산식 동일 ※ 해당단체지수-유사단체지수
	인구1,000명당직원수증감율(%), 부조비증감율(%), 공기업 전출금증감율(%), 물건비증감율(%)	※ 해당년도(직원수, 금액)-전년도 /전년도
	단년도수지비율(%)	당해년도실질수지-전년도실질수지/표준재정규모
	지방채허가제한비율(%)	A-B-C-E/D-C-E
	시정촌세정수율(%)	시정촌세수입액/시정촌세조정액
	고령직원비율(%)	60세이상직원수/총직원수
	계수당제도상황	기말+α · 퇴직 · 초근 · 특근수당, 상조회보조금
	이자부담율(%)	당해년도지방채이자상환비/(전년도지방채잔고+당해년 도지방채잔고/2)
	보통건설사업비비율(%)	보통건설사업비/세출총액
	단독사업비비율(%)	보통건설사업비중 단독사업비/세출총액

자료: 地方自治協會, 自治體의 財政經營화와 診斷(東京: 學陽書房, 1988)

<부록 2>

일본의 재무제표 분석지표

부 문	지 표	정 의	산 식
자 기 자 본 (순자산)	순자산구성비율 순자산대표준재정규모비율 순자산증가분대표준재정규모비율	자기자본비율에 해당 표준세수에 대한 순자산(자기 자본)의 크기 표준세수에 대비한 1년간 형성 한 순자산정도	순자산/총자본(부채+순자산) 순자산/표준재정규모 금년도-전년도순자산/표준재 정규모
고 정 자 산	고정자산구성비율 고정자산대표준재정규모비율 고정자산증가분대표준재정규모비율	총자산에서 점하는 고정자산의 비중 표준세수에 대비한 고정자산의 크기 표준세수에 대비한 1년간 형성 한 고정자산정도	고정자산/총자산 고정자산/표준재정규모 금년도-전년도고정자산/표준 재정규모
부 채	부채대표준재정규모비율(1) 부채대표준재정규모비율(2) 부채증가분대표준재정규모비율(1) 부채증가분대표준재정규모비율(2)	표준세수에 대비한 부채정도 재정규모에 대비한 부채부담도 표준세수에 대비한 부채증감 정도 재정규모에 대비한 부채증감정도	부채/표준재정규모 부채+채무부담행위/표준재정 규모 금년도-전년도부채/표준재정 규모 (부채+채무부담행위)의 금년 도분-전년도분/표준재정규모
자 본 구 성	부채비율(1) 부채비율(2) 고정부채비율(1) 고정부채비율(2)	자기자본의 타인자본 비율, 재무안정성 (1)에 물건구입목적의 채무부담행위 포함	부채/순자산 부채+물건구입채무부담행위/ 순자산 고정부채/순자산 고정부채+채무부담행위(-익 년도분)/순자산
유동성	유동비율(1) 유동비율(2)	(1)보다는 단기 자금력을 봄	- 유동자산+재정조정기금+감채기금/유동부채+채무부 담행위 익년도지출예정액
자 산 및 자 본 적합성	고정비율(1) 고정비율(2) 고정장기적합율(1) 고정장기적합율(2)		고정자산/순자산 고정자산/자기자본금 고정자산/고정부채+순자산 고정자산/고정부채+순자산+채무부담행위(-익년도분)

주: 일본의 공회계원칙시안(발생주의 복식부회계제도)을 토대로 하는 재정분석지표임.

<부록 3>

FTMS(Financial Trend Monitoring System)의 재정분석지표(미국)

구분	지 표 명	산 식	사용단체수
세입	1인당세입(\$)	순경상세입/인구	모든단체
	목적재원율(%)	목적재원/순경상세입	2/3
	정부간세입율(%)	정부간경상세입/순경상세입	3/4
	탄력조세수입율(%)	탄력적경상세입/순경상세입	2/3
	1회성세입율(%)	1회성경상세입/순경상세입	1/2
	재산세수납액(\$)	재산세수액	모든단체
	채납재산세액율(%)	채납재산세액/순수재산세징수액	2/3
	사용자부담율(%)	사용료, 사용자부담금/서비스관련지출액	2/3
	세입부족율(%)	세입부족액/순경상세입	2/3
세출	1인당지출액(\$)	순경상지출/인구	모든단체
	1인당공무원수(명)	지방정부공무원수/인구	2/3
	고정비용율(%)	고정비용/순경상지출	2/3
	부가급부율(%)	부가급부액/임금과 보수	3/4
운영 상태	경상적자율(%)	일반재정경상적자/순경상세입	3/4
	사업손실(\$)	사업이익 또는 손실액	1/3
	이월금율(%)	비도 미지정 이월금/순경상세입	3/4
	유동자산율(%)	현금, 단기투자자본금/경상부채	2/3
채무 구조	경상채무율(%)	경상채무액/순경상세입	2/3
	장기채무율(%)	순직접장기채무액/평가자산액	3/4
	채무상환율(%)	순직접채무상환액/순경상세입	3/4
	중복채무율(%)	장기중복채무액/평가자산액	1/3
지불 유예 채무	지불유예연금채무율(%)	지불유예채무액/자산평가액	1/3
	연금자산율(%)	연금계획자산/연간지불연금혜택	1/3
	공무원의 누적휴가(일)	미사용 총휴가, 병가일수/지방공무원수(또는 년가, 병가총비용/지방공무원수)	1/3
자본 설비 상태	유지노력율(%)	고정자산유지보수비용/총자산	1/2
	자본지출율(%)	경상재원의 자본지출/순경상지출	2/3
	감가상각비율(%)	감가상각비/감가상각 대상 고정자산비	1/3

주: 사용단체 수는 미국 전체 지방정부에서 사용하는 비율임.

자료: Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente(1994), Evaluating Financial Condition

