

# 지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구

이 효 · 이희재

연구진

이 효 (선임연구위원)

이희재 (수석연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) [www.seilfocus.com](http://www.seilfocus.com)

ISBN : 978-89-7865-427-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

지방자치단체는 2008년도 글로벌 금융위기의 극복과정에서 지방채무가 증가하고 최근 저성장 기조에 따라 세입의 불안정성, 저 출산·고령화에 따른 사회복지재정지출의 증가 현상이 나타나고 있다. 이러한 위험요소를 고려할 때, 무엇보다도 지방재정 건전성에 대한 점검과 체계적인 관리가 필요하다. 이러한 문제점을 인식한 정부(행정자치부)는 재정분석·진단, 지방재정 사전경보시스템, 복식부기 재무분석, 통합부채관리 등을 도입·운영하고 있으나, 각 제도별로 부분적으로 이루어지고 있어서 건전성 측정의 일관성과 종합적 분석이 어려운 실정이다.

이러한 문제 인식에서 본 연구는 지방재정의 건전성 평가에 대한 이론적 검토와 함께 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하고 이를 기초로 지방자치단체의 재정건전성 평가모형을 제시하고 있다.

지방재정 건전성 평가모형을 개발하는 과정에서는 현행 건전성 관련 제도에서 사용되고 있는 재정건전성 관련 지표를 1차적으로 검토하고, 이 검토결과에 기초하여 지표성격, 정보특성, 측정대상 등을 고려하여 건전성 지표를 유형별로 분석하였다. 그리고 이를 통해 선정된 건전성 관련 핵심지표를 대상으로 지방재정의 건전성을 측정하기 위한 평가모형을 마련하고 있다. 평가모형 개발에 있어서는 기본적으로 재정건전성을 구성하는 측정요소, 즉 경제기반요인, 수지구조요인, 채무(부채)관리요인을 중심으로 측정요소 간의 상호 관계를 고려하면서 재정건전성 평가체계를 제시하고 있다.

아무쪼록 이 연구가 지방자치단체의 재정건전성을 평가하기 위한 제도수립과 정책실행에 조금이나마 도움이 되기를 바라며, 과제를 수행한 연구자의 노고에 감사드린다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

# 요약

지방자치단체는 2008년도 글로벌 금융위기의 극복과정에서 지방채무가 증가하였으며 최근의 저성장 기조에 따른 세입의 불안정성, 저출산·고령화로 인한 사회복지재정지출의 지속적인 증가 현상이 나타나고 있다. 이러한 위험요소를 고려할 때, 지방재정 건전성에 대한 점검과 관리의 중요성이 제기된다. 이에 대해서 정부(행정자치부)는 그동안 재정분석진단, 지방재정 사전경보시스템, 복식부기회계 재무분석, 통합부채관리 등 다양한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 이들은 재정건전성에 중심을 두기보다는 각 제도별 특성과 초점이 상이하여 일관성 있고 종합적인 건전성 분석이 어려운 실정이다. 본 연구는 이러한 문제인식을 갖고서 지방재정 건전성의 운영 실태와 문제점을 분석한 다음, 이를 기초로 지방자치단체의 재정건전성 평가모형을 제시하고 있다.

분석과정에서는 재정건전성에 대한 이론적 검토와 함께 현행 지방재정의 건전성 평가 실태를 점검해 본 결과, 전반적으로 지방재정 건전성에 대한 측정과 평가체계가 미비한 상태이며, 건전성 개념과 측정범위, 건전성 측정지표, 관련제도 간 연계성, 건전성 평가기준이 제대로 갖추어져 있지 못한 것으로 나타난다. 이에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 건전성 개념과 범위에 대한 혼란이 있다. 지방재정법에서 지방자치단체 재정의 건전운영 원칙을 규정하고 재정분석제도를 통해 재정건전성 지표를 구성하고 있으나, 현재까지 재정 건전성에 대해 일관되고 명확한 개념과 측정범위와 대상이 설정되지 못하고 있다. 예컨대, 건전성 측정대상이 일반회계인지 아니면 공기업 또는 민간투자까지 확대하는지에 대한 명확한 기준이 명확하게 설정되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 건전성 지표의 적정성이 미흡하다. 현행 건전성 평가는 일반회계 등 제한적 범위의 재정자료를 사용하고 있어서 자치단체의 재정상황을 종합적으로 점검하는데 어려움이 있다. 특히, 건전성 관련 측정지표들이 다양하게 제시되고 있으나 건전성을 구성하는 핵심요소에 기초하여 종합성과 충분성을 지닌 대표지표가 미흡하다.

셋째, 건전성 관련 제도간의 연계성이 부족하다. 현행 제도 상 재정분석, 사전경보제도, 복식부기 재무분석, 통합부채관리 등 여러 제도가 있으나, 이들 제도는 각기 개별적으로 운영되고 있어 재정건전성(재정상태)을 객관적으로 측정할 수 있는 종합적 평가체계가 결여되어 있다.

넷째, 재정건전성의 측정기준 및 평가방법이 미흡하다. 지방자치단체의 재정상태와 건전성을 객관적으로 측정하고 평가하기 위해서는 건전성 판별을 위한 측정기준과 건전성 평가방법이 필요하다. 다시 말해서 재정 건전성 수준을 객관적으로 판단하는데 제약이 존재하고 건전성 분석결과를 효과적으로 활용하기 위한 평가방법이 부족한 실정이다. 예를 들어, 미국 FTMS의 경우 추세모니터링을 통해 지방정부의 재정건전성과 재정위험요인을 파악하고, 이를 사회경제적 변수와 지역특성과 연계하여 심화 분석함으로써 건전성 평가결과를 재정운영에 효과적으로 활용하고 있다.

본 연구는 이와 같은 점을 인식하면서 기본적으로 지방자치단체 건전성 측정과 평가에 대한 실태분석에서 나타난 주요 문제점을 토대로 지방자치단체의 재정건전성 평가모델을 다음과 같이 제시하고 있다.

(1) 지방재정 건전성 평가모델 개발에 있어서 우선 1단계에서는 현행 건전성 관련 제도에서 사용되고 있는 재정건전성 관련 지표를 1차적으로 검토하고, 이 검토결과에 기초하여 지표성격, 정보특성, 측정대상 등을 고려하여 건전성 지표를 유형별로 분석한다. 그리고 유형별 분석결과에 대해서 건전성을 구성하는 3가지 측면, 즉 경제기반요인, 수

지구조요인, 채무(부채)관리요인을 중심으로 측정요소 간의 상호 관계를 고려하면서 재정건전성 분석체계를 구성하고 있다.

첫째, 경제기반 요인은 사회경제적 변수로서 주로 인구구조 변수와 경제적 변수가 해당된다. 본 연구에서는 인구규모, 인구증감률, 노령인구비율, 경제활동인구, GRDP 지표를 포함하고 있다.

둘째, 수지구조 요인은 주로 재정구조적 변수로서 세입구조, 지출구조, 재정수지 변수가 이에 해당된다. 본 연구에서는 1인당 지방세, 재정자립도, 사회복지수요, 자본시설수요, 통합재정수지, 실질수지, 경상수지 관련 지표를 선정하고 있다.

셋째, 채무(부채)관리 요인은 경제기반 요인과 수지구조 요인의 의해 영향을 받게 되는 요소로서 채무부담수준과 부채상환능력 변수가 이에 해당된다. 본 연구에서는 관리채무, 채무잔액, 우발채무, 환금자산대비 부채, 통합유동부채 관련 지표를 선정한다.

(2) 다음 2단계에서는 재정건전성의 평가를 위해서 건전성 측정요인 별로 선정된 측정지표에 대해서 AHP기법을 활용하여 지표별 가중치를 설정하고 각 지표에 대해 점수를 부여한다. 가중치 부여기준은 경제기반, 수지구조, 채무관리의 3개 범주에 대해서, 건전성의 배경이 되는 경제기반에 15%를 부여하고 수지구조 50%, 채무관리 35%를 부여하고 있다. 지표별 가중치는 각 지표별로 기본 5%를 배정하고 종합적인 성격을 띠거나 대표적인 지표인 경우 2배의 가중치(10%)를 부여하는 것을 원칙으로 하였다. 그리고 점수부여는 리커트 5점 척도를 기초로 정규분포 형태를 띌 수 있도록 하여 5점(상위 10%), 4점(상위 30%), 3점(중위 40%), 2점(하위 30%), 1점(하위 10%)을 부여하고 있다.

(3) 3단계에서는 건전성 측정지표에 대한 시뮬레이션을 통해 건전성 판단기준을 설정한다. 시뮬레이션에서는 각 지표별 최근 5년간(2010년~2014년) 기초통계 분석을 통해 각 지표별 추이와 정보 특성을 파악

하고, 이를 토대로 각 지표별 건전성 판단 “주의기준”을 도출하였다. 여기서 건전성 주의기준은 일반적인 민감도 분석 논리에 따라 각 지표별로 “최근 5년간 최저수준 평균의 90% 이하”를 건전성 주의수준 내지 정부의 정책적 개입이 필요한 위험 수준으로 설정하고 있다.

(4) 4단계는 종합적인 건전성 판단기준을 마련하는 단계이다. 본 연구에서 제시한 자치단체 건전성 평가표에 따르면, 산술적으로 모든 지표에서 10% 이하의 점수를 받는 경우 최하 19점, 모든 지표에서 90% 이상의 점수를 받는 경우 최고 100점까지 격차가 발생하며, 만약 모든 지표에서 30% 이하의 점수를 받는 경우 38점을 부여받는다. 따라서 건전성 판단을 위한 종합점수는 19점(10% 이하)에서 38점(30% 이하)의 중간인 종합점수 29점 이하의 점수를 받은 자치단체는 일단 주의대상 단체로 판단하고 있다.

(5) 마지막으로 연구 결과를 광역자치단체에 시범적으로 적용해 보았다. 적용대상은 2016년 현재 기준 17개 광역자치단체 중에서 GRDP 자료구득이 어려운 세종시를 제외한 16개 시도를 대상으로 하고 적용 연도는 결산데이터가 확보된 2014 회계연도로 하여 본 연구의 과정을 그대로 적용해 보았다.

# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	5
제3절 연구의 분석틀 : 접근방법	7
제2장 재정건전성에 관한 이론적 배경	9
제1절 재정건전성의 개념 및 주요 특성	11
1. 재정건전성의 개념	11
2. 재정건전성의 주요 특성	12
제2절 재정건전성의 영향요인	14
제3절 재정건전성과 재정위기의 관계	18
1. 재정위기 관련 이론모형	18
2. 재정위험의 개념과 원인	20
3. 재정의 지속가능성과 건전성 관계	21
제4절 재정건전성의 측정요소와 기준	24
1. 측정요소	24
2. 재정 건전성 측정기준	25
제3장 지방재정 건전성의 현황 및 실태분석	39
제1절 지방재정관리제도와 건전성 측정	41
1. 지방재정분석제도	41
2. 지방재정위기 사전경보시스템	43
3. 발생주의 복식부기 재무분석제도	44
4. 통합부채관리제도	46

제2절 지방재정 건전성 현황	48
1. 지방채무	48
2. 통합재정수지	58
제3절 문제점	64
1. 건전성 개념과 범위에 대한 혼란	64
2. 건전성 지표의 적정성 미흡	65
3. 건전성 관련 제도간의 연계성 부족	66
4. 재정건전성의 측정기준 및 평가방법 미흡	67
5. 건전성 평가의 실효성 및 수용성 미흡	67
제4장 지방재정 건전성 평가모델	69
제1절 기본방향 및 접근	71
제2절 유형별 건전성 지표 분석	73
1. 유형별 검토대상 지표	73
2. 건전성 관련 재정지표의 내용	74
제3절 재정건전성의 측정기준과 분석체계	83
1. 측정기준	83
2. 재정건전성의 분석체계	84
제5장 실증분석 : 지방자치단체 재정건전성 평가	87
제1절 재정건전성 평가지표 구성(안)	89
1. 건전성 평가지표	89
2. 가중치 부여 기준	93
3. 점수 부여 기준	94

제2절 건전성 판단기준에 대한 시뮬레이션	97
1. 각 요인별 최근 5년 기초통계	97
2. 각 요인별 평가기준의 선정	106
3. 종합 건전성 판단기준	110
제3절 AHP 결과 및 가중치 보정방안	112
1. AHP 결과	114
2. 결과비교 및 가중치 보정방안	118
제4절 결과의 적용사례(광역자치단체를 대상으로)	121
1. 기초 데이터 분석	121
2. 가중치 적용 전 5점 척도 결과	123
3. 가중치 적용 후 결과 비교	125
<b>제6장 종합 및 결론</b>	<b>129</b>
제1절 종합	131
제2절 정책건의	133
【참고문헌】	136
【부    록】	139
【Abstract】	146

# 표 목차

〈표 2-1〉 ICMA의 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인	14
〈표 2-2〉 Berne&Schramm의 재정상태 결정요인	16
〈표 2-3〉 재정정책의 지속가능성 판단기준	23
〈표 2-4〉 재정건전성의 측정요소	25
〈표 2-5〉 미국 FTMS의 재정지표	27
〈표 2-6〉 Standard & Poor's의 채무부담능력지표	29
〈표 2-7〉 Aronson & King의 재정압박측정 채무지표	29
〈표 2-8〉 Wang 등의 재정상태 분석지표	30
〈표 2-9〉 자체채무상환능력 평가요소와 평점 간 대응관계	35
〈표 2-10〉 자체채무상환능력 평가등급 도출	36
〈표 2-11〉 정부지원가능성 평가요소와 평점 간 대응관계	36
〈표 3-1〉 지방재정분석의 건전성 지표체계	42
〈표 3-2〉 지방재정분석의 건전성 지표 현황	42
〈표 3-3〉 지방재정위기 사전경보시스템 지표 현황	44
〈표 3-4〉 복식부기회계의 재정 건전성 지표 현황	46
〈표 3-5〉 통합부채 관련 지표개발 현황	47
〈표 3-6〉 중앙정부채무와 지방채무 비교	48
〈표 3-7〉 회계별 지방채잔액 현황	50
〈표 3-8〉 자치단체 유형별 지방채무 현황	52
〈표 3-9〉 지방채 이율별 현황	53
〈표 3-10〉 상환기간별 지방채 현황	55
〈표 3-11〉 지방채 발행 및 상환 추이	56
〈표 3-12〉 지방자치단체 채무수준별 현황	57
〈표 3-13〉 지방자치단체 유형별 통합재정수지비율의 추이	58
〈표 3-14〉 지방자치단체 유형별 실질수지비율의 추이	60
〈표 3-15〉 지방자치단체 유형별 경상수지비율의 추이	63
〈표 3-16〉 재정건전성 분야 지표의 변화 추이	64
〈표 4-1〉 재정지표 설정을 위한 회계 포괄범위	71
〈표 4-2〉 회계 포괄범위에 따른 재정지표 현황	72

〈표 4-3〉 지방재정 건전성 관련 검토대상 지표	74
〈표 5-1〉 지방자치단체 재정건전성 평가표(인) 종합	96
〈표 5-2〉 인구총규모	97
〈표 5-3〉 인구증감률	98
〈표 5-4〉 노령인구비율	98
〈표 5-5〉 경제활동인구비율1	99
〈표 5-6〉 경제활동인구비율2	99
〈표 5-7〉 경제활동인구비율3	100
〈표 5-8〉 GRDP	100
〈표 5-9〉 1인당 지방세	101
〈표 5-10〉 재정자립도	101
〈표 5-11〉 사회복지비비율	102
〈표 5-12〉 자본시설수요	102
〈표 5-13〉 통합재정수지비율	103
〈표 5-14〉 실질수지비율	103
〈표 5-15〉 경상수지비율	104
〈표 5-16〉 관리채무비율	104
〈표 5-17〉 통합유동부채비율	105
〈표 5-18〉 지방채무잔액비율	105
〈표 5-19〉 우발채무비율	106
〈표 5-20〉 현금자산대비 부채비율	106
〈표 5-21〉 경제기반요인의 재정건전성 주의수준	107
〈표 5-22〉 수지구조 요인의 재정건전성 주의수준	109
〈표 5-23〉 채무관리 요인의 재정건전성 주의수준	110

# 그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀	7
〈그림 2-1〉 Standard & Poor's의 신용등급 체계	32
〈그림 2-2〉 Moody's 신용평가 척도	33
〈그림 3-1〉 중앙정부채무와 지방채무의 추이 변화	49
〈그림 3-2〉 일반채무와 사업성채무의 추이 변화	50
〈그림 3-3〉 자치단체 유형별 채무비중 추이 변화	52
〈그림 3-4〉 이월별 지방채비중 추이 변화	54
〈그림 3-5〉 상환기간별 지방채 비중 추이 변화	55
〈그림 3-6〉 지방채상환액 대비 지방채발행액의 비중 추이	56
〈그림 3-7〉 자치단체 유형별 통합재정수지비율의 추이 변화	59
〈그림 3-8〉 자치단체 유형별 실질수지비율의 추이 변화	61
〈그림 3-9〉 자치단체 유형별 경상수지비율의 추이 변화	63
〈그림 4-1〉 지방재정의 건전성(재정상태) 분석 틀	85





# 제 1 장

## 서론



제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제3절 연구의 분석틀 : 접근방법





## 제1장

## 서론

## 제1절 연구의 목적

본 연구의 목적은 지방재정 건전성에 대한 실태를 진단하고 건전성 상태와 수준을 점검하기 위한 평가모델을 개발하는데 있다. 재정적자가 장기간 지속되고 정부 부채가 계속 증가할 경우, 재정의 안정성과 건전성은 악화된다. 국가와 마찬가지로 지방자치단체도 2008년도 글로벌 금융위기의 극복과정에서 지방채무가 증가하였으며, 최근 저성장 기조에 따른 세입의 불안정성, 저 출산·고령화로 인한 사회복지(연금, 의료비, 보육료 등) 관련 재정지출 증가 현상이 나타나고 있다. 이와 같은 위험요소를 고려할 때, 재정건전성에 대한 지속적인 모니터링과 체계적인 관리가 요구된다.

현재 지방재정 건전성 평가는 개별적으로 건전성을 측정하고 평가하기 위한 다양한 재정관리 수단(재정분석진단, 사전경보시스템, 지방채발행, 복식부기회계, 통합부채관리, 긴급재정관리 등)이 운영되고 있으나, 여러 가지 제약과 한계를 지니고 있는 실정이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 건전성 개념과 범위에 대한 혼란이 있다. 지방재정법에서 지방자치단체 재정의 건전운영 원칙을 규정하고 재정분석제도를 통해 재정건전성 지표를 구성하고 있으나, 현재까지 재정 건전성에 대해 일관되고 명확한 개념과 측정범위와 대상이 설정되지 못하고 있다. 예컨대, 건전성 측정대상이 일반회계인지 아니면 공기업 또는 민간투자까지 확대하는지에 대한 명확한 기준이 명확하게 설정되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 재정상태의 측정과 건전성 관련 지표들이 다양하게 제시되고 있으나 건전

성의 개념과 핵심요소에 기초한 종합성과 대표성이 부족하므로, 예산-회계-재정정보를 통한 종합적인 설계 및 적정성을 검토할 필요가 있다.

셋째, 현행 제도상 건전성을 평가하기 위한 다양한 제도가 있으나 개별적으로 별도 운영되거나 부분적으로 이루어지고 있어서 건전성 관련 제도 간에 연계성이 미흡하다.

넷째, 지방자치단체의 재정상태와 건전성을 객관적으로 평가하기 위한 측정기준 및 평가방법이 미흡하고 동시에 평가결과에 대한 활용방안이 부족하다.

다섯째, 재정건전성을 평가하기 위한 여러 제도들이 체계성이 부족하고 단연도 결산통계 중심이어서 시차 현상이 발생하며 평가결과에 대한 인센티브 미흡으로 인해 평가의 실효성 및 수용성이 미흡한 실정이다.

이에 따라 본 연구는 현행 지방재정관리제도와 관련하여 재정 건전성의 운영실태와 문제점을 진단하고 지방재정의 건전성 측정을 위한 재정지표를 총괄적으로 검토한다. 그리고 이 검토결과를 토대로 건전성 평가지표를 도출한 후, 재정건전성 관련 측정요소와 측정대상, 회계범위, 정보특성, 평가방법 등을 고려하면서 지방자치단체의 재정건전성 평가모델을 모색하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 재정 건전성과 재정위기관리와 관련이 있는 주요 이론·제도·운영 실태를 전반적으로 포함하면서 특히, 재정건전성의 핵심요소, 측정기준, 평가방법 등을 포함하는 건전성 평가모델 개발에 초점을 두고 있다.

첫째, 지방자치단체의 재정건전성 측정과 관련된 이론적 토대와 현실 상황을 종합적으로 파악한다. 재정건전성과 재정위기관리 분야의 관련 이론을 비롯하여 선행 연구 검토와 우리나라의 현황 및 문제점을 분석한다. 건전성 관리제도의 현황 및 문제점 분석에서는 재정분석제도를 비롯하여 재정진단, 사전모니터링, 복식부기회계 지표, 통합부채관리제도 등을 검토한다.

둘째, 재정 건전성 관련 이론과 외국사례를 토대로 우리 현실에 적합한 재정건전성 평가모델을 개발한다. 여기에서는 재정건전성 관련 구성요소(경제적 기반, 구조적 요인, 재정수지, 부채관리 등), 측정지표와 건전성 판단기준(통계데이터 시산)을 분석하고 건전성 평가방법과 활용방안을 검토한다.

연구의 시간적 범위는 경제위기 시기인 2009-2010년부터 데이터가 이용 가능한 2015년까지로 한다.

연구의 공간적 범위는 243개 전체 자치단체를 대상으로 하되, 기준 설정과 관련하여 하위 5%, 10% 혹은 20% 단체의 특성을 중심으로 분석한다.

### 2. 연구방법

연구의 방법은 문헌연구와 지표적 접근, 통계·계량분석에 의한 실증분석을 병행한다. 특히, 모델의 설정 및 분석과정에서는 분석내용의 객관성과 질을 높일 목적으

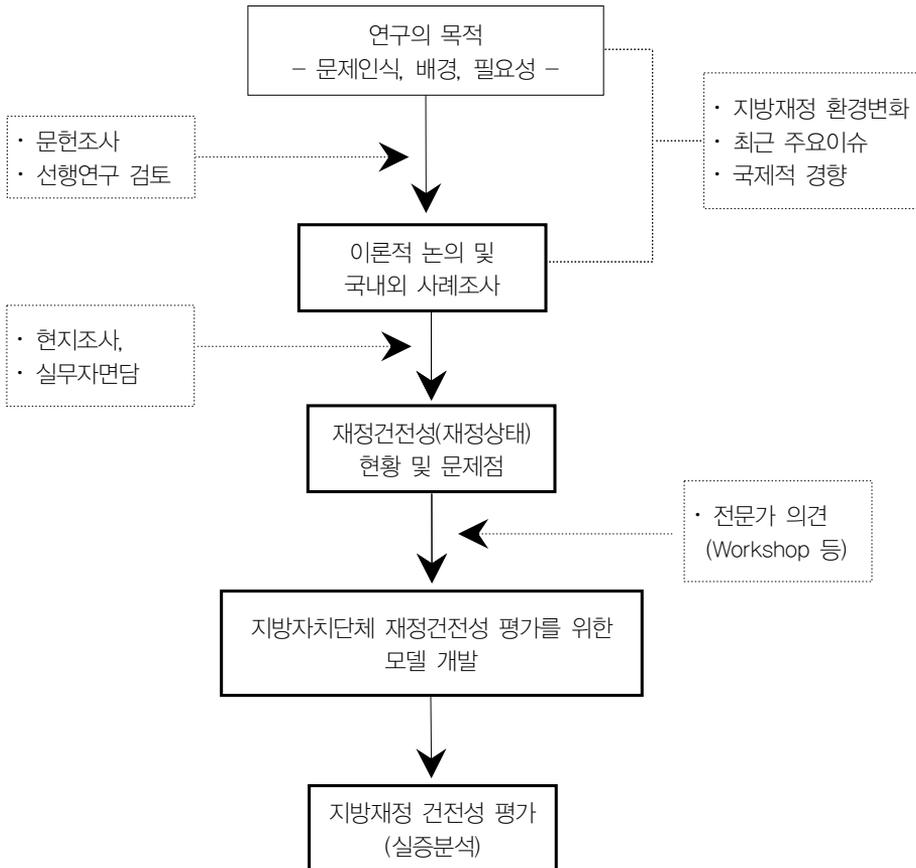
로 각 사안에 따라 기본통계량과 지표별 시뮬레이션 등 계량분석을 활용한다.

문헌연구는 건전성 평가와 관련되는 각종 자료 및 선행연구 조사를 통해 연구의 방향성과 이론적 기반을 도출하는데 주로 활용한다. 현지조사, 관계 공무원 및 전문가 토론은 건전성 운영 실태와 문제점 진단 그리고 정책대안의 실무적 타당성과 실천가능성을 점검하는데 사용된다. 본 연구에서 실시하는 통계분석은 재정건전성 측정지표, 건전성 판단기준에 대한 시뮬레이션 등을 통해 정책대안 마련에 필요한 통계적 분석 자료와 객관적인 논거를 확보하는 수단으로 사용된다.

### 제3절 연구의 분석틀 : 접근방법

본 연구의 기반이 되는 분석틀 내지 접근방법은 다음과 같다. 재정건전성과 재정 위기관리 관련 자료를 수집한 후 이론적 검토와 선행연구결과, 국내외 사례조사, 지방자치단체 재정건전성 현황과 실태를 토대로 객관적인 상태와 문제점을 진단한다.

〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀



이를 바탕으로 재정건전성을 평가하기 위한 측정요소와 지표, 건전성 판단기준 및 평가방법을 도출한다. 특히 건전성 관련 측정지표와 판단기준 도출과정에서는 재정분석, 사전모니터링, 복식부기회계, 통합부채 관련 지표 중에서 연구내용에 적합한 건전성 평가지표를 선정하고 최근 5년간에 대한 시뮬레이션을 통해 건전성 판단기준을 제시한다.



# 제2장

## 재정건전성에 관한 이론적 배경



제1절 재정건전성의 개념 및 주요 특성

제2절 재정건전성의 영향요인

제3절 재정건전성과 재정위기의 관계

제4절 재정건전성의 측정요소와 기준





## 제2장

## 재정건전성에 관한 이론적 배경

## 제1절 재정건전성의 개념 및 주요 특성

## 1. 재정건전성의 개념

일반적으로 재정건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 운영원칙에 입각한 재정상태의 건전성을 말한다. 건전성 여부는 수입과 지출의 차이로 표시되는 재정수지(균형, 흑자, 적자), 채무수준 및 상환능력(장기적, 단기적 유동성), 재정여건과 재정능력(세원, 자체자원), 재정성장과 지속가능성을 통해 파악할 수 있다.

이러한 재정건전성은 재정상태(financial condition)의 개념을 사용하여 정의할 수 있는데, 이는 미국 ICMA에서 제시하는 FTMS 매뉴얼인 “Evaluating Financial Condition”에서 설명하는 4가지 종류의 재정상태를 통해 건전성을 파악하는 것이다. FTMS에서 제시하는 4가지 재정상태의 공통 언어는 지불능력(solvency)이다. 지불능력은 현금지불능력, 예산지불능력, 장기적 지불능력, 서비스수준 지불능력으로 구성된다.

첫째, 현금지불능력(cash solvency)이란 정부가 단기간(30~60일)에 발생하는 지급의무에 대해 이를 충당할 수 있는 능력을 말한다. 즉, 연체 없이 두 달 안에 지불이 가능한지를 살펴보는 것이다.

둘째, 예산지불능력(budgetary solvency)은 한 회계연도 동안 정부의 총수입으로 총지출을 감당하는 능력이다. 적자재정을 발생시키지 않는 지를 살펴보는 것이다.

셋째, 장기적 지불능력(long-run solvency)이란 장기적인 수지 균형 관점에서 향후 몇 년 동안 발생할 비용을 정부가 충당할 수 있는 능력이다. 연금 등 퇴직 직원들에게 지급해야 하는 다양한 혜택(benefit)을 지급할 수 있는지를 살펴보는 것이다.

넷째, 서비스수준 지불능력(service level solvency)이란 지역주민이 바라는 적정수준(양적·질적)의 기본적 서비스(사회복지, 안전서비스 등)를 지속적으로 공급할 수 있는 능력을 말한다.

이 경우 지방자치단체가 지불능력의 4가지 차원을 얼마나 가지고 있는지를 살펴봄으로써 재정의 지속가능성과 재정위기와 관계를 파악할 수 있다. 예컨대, 장기 균형 지불능력은 장래 자치단체의 재정적 감당능력을 의미하므로 재정의 지속가능성과 관련된다. 또한 서비스수준 지불능력은 자치단체의 기본적인 필수서비스 공급 능력이므로 지불능력 여부가 자치단체의 재정위기와 그대로 관련된다.

따라서 지방자치단체의 재정 건전성을 재정상태의 건전성으로 파악하는 경우, 건전한 재정상태는 “세출수요에 대한 재원충족, 재정지불능력(fiscal solvency)을 갖춘 재정상태”로 정의할 수 있다.

## 2. 재정건전성의 주요 특성

재정 건전성은 재정상태에 영향을 미치는 사회경제적 요인과 함께 세입-세출 관계에 의한 수지균형, 채무(부채)수준과 채무(부채)상환능력, 그리고 자치단체가 처한 재정여건 등 다양한 요인을 통해 파악할 수 있다. 이에 따라 재정 건전성의 판단은 수입조달능력과 재정지출수요 간의 균형, 자원의 합리적 배분, 재정운영의 안정성이 유지되는 재정상태(financial condition)에 초점을 두게 된다(한국지방행정연구원, 2011: 502). 따라서 건전성 측정에 영향을 미치는 요인은 세입재원과 세출수요 간의 불균형, 재정의 상태에 영향을 미치는 구조적 요인(세원, 건강도), 세입·세출구조, 재정의 지속가능성, 미래채무위험요인 등을 들 수 있다.

즉, 세입과 세출의 상호작용으로 인해 수입과 지출의 불균형(imbalance), 현금부족상태(deficit), 지급불능(insolvency) 현상이 나타나고 이로 인해 유동성 위험에 이르고 이것이 장기화, 구조화되면서 재정건전성이 악화되는 것이다. 이와 같은 재정 건전성(재정상태)은 일반적으로 다음과 같은 주요 특성을 지니고 있다.

첫째, 재정건전성은 그 속성상 복잡하고 다면적인 개념이며 이 때문에 재정상태(financial condition)의 측정은 지역사회의 사회경제적 변화, 인구추이, 세입기반, 채무관리, 연금부담, 내부자원 및 관리능력, 자본시설 등 매우 다양한 요인과 관련된다(Hay & Wilson, 1995: 405-406). 이에 따라 자치단체의 현재 재정상태와 미래 재정위험 예측 및 지방재정과 밀접하게 연관성을 갖는 사회경제적 요인을 망라하는 보다 종합적인 접근이 요구된다.

둘째, 재정상태의 건전성은 시간 차원을 지니고 있다. 단기적 관점과 장기적 관점에서의 건전성에 따라 단기유동성과 장기적인 미래세대 부담을 포함한다. 즉, 단기적인 지급유동성 뿐 아니라 장기적 관점에서 미래 지급의무를 감당할 수 있는 지속 가능한 재정운영이 필요하다.

셋째, 재정상태는 다면적 개념(multidimensional concept)이고 복합적인 변수에 의해 영향을 받는다. 재정상태의 악화는 채무증대, 재정적자 누적 뿐 아니라 경기위축에 따른 세입기반 약화, 사회복지비용 증대 등 세출구조의 경직성, 정부 간 재정관계 변화 등 다양한 변수들의 관계 속에서 발생하는 현상이다(한국지방행정연구원, 2011: 503).

넷째, 재정상태는 일반회계 중심의 직접적 영향 뿐 아니라 공기업·출자출연기관 등 간접적 영향도 포함되며, 특히 확정채무 이외에 채무보증이나 연금부채와 같은 우발상황도 포괄하여 이해할 수 있다.

결국 재정 건전성은 다면적이고 복합적인 요인에 의해 결정되는 재정상태의 속성을 지니고 있다. 따라서 지방자치단체의 재정건전성을 평가하기 위한 기본체계를 마련하기 위해서는 재정상태의 개념과 그에 해당하는 속성을 정확하게 이해하는 것이 중요하다.<sup>1)</sup>

1) 재정 상태가 지니고 있는 다면성과 복합성으로 인해 건전성의 요소를 정확하게 측정한다는 것은 매우 어렵다. 이에 따라 재정건전성 평가를 위해서는 재정상태 측정의 제약여건과 특성에 대한 명확한 이해가 요구된다.

## 제2절 재정건전성의 영향요인

ICMA의 연구결과에 의하면, 지방자치단체의 재정건전성(재정상태)에 영향을 미치는 요인은 크게 환경적 요인, 조직적 요인, 재정적 요인으로 구분되며 이들 간의 관련성은 환경적 요인이 조직적 요인에 영향을 주고 다시 조직적 요인은 재정적 요인에 영향을 미치는 관계에 있다(Groves & Valente, 1994: 4-5).

① 환경적 요인(environmental factors)은 지방자치단체에 대한 외부적 영향요인으로서 재정수요를 창출하거나 재정수입이 증가되는 방식이다. 예컨대 인구 변수는 환경·도시개발·사회복지 등 재정수요를 창출하는 반면 조세수입이 증가하는 현상이 나타난다. 즉, 환경적 요인은 수입-지출 양자 모두에 영향을 미치는 변수이다.

② 조직적 요인(organizational factors)은 환경변화에 대한 정부의 대응력으로 경제 불황과 부동산 경기위축으로 세입결손이 발생하거나 연금비용과 복지비용이 급증하는

〈표 2-1〉 ICMA의 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인

구분	주요 내용
환경적 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회 수요와 자원(인구, 소득, 고용, 기업 활동)</li> <li>· 외부적 경제상황(inflation, 실업, 시장 등)</li> <li>· 정부간 제약(위임, 보조금, 세원/법령 제약)</li> <li>· 재난재해 상황(홍수, 가뭄, 지진, 화재 등)</li> </ul>
조직적 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 균형예산 편성</li> <li>· 채무관리, 재정건전화관리방안 등</li> <li>· 채무/수지준칙 등 재정운영 원칙과 기준</li> <li>· 투자사업 심사, 재정계획 수립</li> <li>· 지속가능한 재정운영 등</li> </ul>
재정적 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입(성장, 유연성, 탄력성, 의존성, 다양성 등)</li> <li>· 세출(증가, 생산성, 효과성 등)</li> <li>· 재정운영(실적, 수지, 유동성 등)</li> <li>· 채무구조(단기채, 장기채, 우발채무, 채무계획 등)</li> <li>· 부채(연금, 퇴직충당부채 등)</li> <li>· 자본시설(감가상각, 자산관리, 유지관리 등)</li> </ul>

자료 : ICMA 매뉴얼을 토대로 재작성

과정을 통해 재정상태에 영향을 주게 된다(한국지방행정연구원, 2011: 504).

③ 재정적 요인(financial factors)은 주로 환경적, 조직적 영향의 결과로서 나타난다(ICMA, 1994). 만약 재정수요가 재원조달을 초과하면 수지불균형이 발생하고 이러한 현상이 지속되어 구조화되는 경우 재정위기를 맞을 수도 있다.

Berne & Schramm은 재정상태의 분석에 영향을 미치는 주요 요인들을 크게 7개 부문을 제시하고 부문별로 세부요인에 대해서 아래와 같이 기술하고 있다(Berne & Schramm, 1986: 79-82).

- ① 지역사회의 선호 및 수요는 소득수준, 교육, 고용, 지역경제활동 등과 연관되며 주로 지역사회의 수요기반을 형성하는 사회경제적 요인이다. 예를 들어 주민 소득, 저소득층비율, 경제활동인구, 교육학령인구, 실업률 등이 해당된다.
- ② 생산 및 서비스 조건은 주로 지역사회의 인구구조와 변동성, 주택 상태 등 공공서비스 공급에 영향을 미치는 요인이다. 예를 들어 총인구, 인구증감변화, 주택여건, 기후 등이 해당된다.
- ③ 자본 및 노동 등의 시장자원은 지역사회의 서비스공급비용에 영향을 미치는 요인으로 임금, 금융, 이자율 등이다. 예를 들어 공무원급여, 지방채이자율 등이 해당된다.
- ④ 지역의 재정자원은 주로 소득, 재산, 소비, 산업기반 등 주로 세원 형성기반과 관련되는 요인이다. 예를 들면 주민1인당 소득이나 소비, 산업구조에서 제조업이 점하는 비중, 재산가치 등이 해당된다.
- ⑤ 정치 및 정부구조는 지방정부의 정치역학, 선거제도, 이해관계자, 공무원집단 등 주로 지방정부를 둘러싼 정치·행정적 변수이다. 예를 들면 정당구조, 관료·의원성향, 이익집단 영향력, 관료집단의 압력 등이 해당된다.
- ⑥ 정부 간 재정관계는 중앙정부와 지방정부, 상급단체와 하급단체 간에 있어서 재원배분이나 재정이전시스템이 어떻게 이루어지고 있는가와 관련된다. 예를 들면 지방교부금, 국고보조금제도, 보조금에 대한 매칭방식 등이 해당된다.
- ⑦ 지방의 재정정책 및 관리시스템은 내부관리적 요인으로 지방정부의 재정상태에

〈표 2-2〉 Berne&amp;Schramm의 재정상태 결정요인

영향요인	기대효과	관련내용(자원과 수요)
지역사회의 선호 및 수요	-	현재와 미래의 수요수준
중위가족소득	-	부채의 수준과 유형
저소득가족의 인구비율	-	
교육수준	-	
노령인구비중	+	
주택보급(자가 소유)비율	-	
실업률		서비스공급비용
생산 및 서비스조건	+/-	
인구수	+/-	
인구증가율	+	
인구밀도	-	
주택(연령, 불량주택 등)	+	
기후 양호성(평균기온 등)		서비스공급비용
자본과 노동/기타 자원시장	-	
공무원 임금률	-	
도시공채에 대한 이자율		
지역사회 자원	+	세입확충 능력
주민소득(1인당)	+	내부자원 활용
고용비율	+	
산업기반(제조업체중사자)	+	
재산가액(1인당)	+	
소비수준(1인당 소매판매)		
정치 및 정부구조	+	수요충족, 부채상환, 세입확충
정치 분산도(중심도시인구 등)		내부자원 활용 노력
정당구조(지배정당)	+/-	
정부개혁(도시관리자, 대선거구, 무소속의원 등)	+	
이익집단 영향(노인, 저소득자, 주택소유자 등)	+/-	
공무원 압력(정부규모, 예산수준)	+/-	
연방 및 주정부 정책		
정부 간 이전제도		
지방재정정책	+	모든 과정과 연계
채무부담/채무상환비율		
채납세액 비중	-	부채의 수준/유형, 세입확충,
조세부담 측정	-	내부자원 활용 노력
연금부채 등	-	
	-	

주 : +, - 표시는 긍정적, 부정적 효과(영향)를 의미함

자료 : Berne & Schramm(1986)

영향을 미치는 중요한 요인이다. 이는 주로 지방세관리, 지방채발행, 자산부채관리 등을 통해 세입재원을 확충하고 내부자원을 활용하는데 직접적인 영향을 미친다. 예를 들면 채무부담, 채무상환비율, 지방세징수, 체납축소, 조세감면, 부채관리 등이 해당된다.

## 제3절 재정건전성과 재정위기의 관계

이 절에서는 재정건전성과 재정위기와의 관계를 검토하고자 한다. 앞서 재정건전성의 개념에서 기술한 바와 같이, 재정건전성은 재정상태의 악화 여부에 따라 재정의 지속가능성 및 재정위험에의 노출로 연결된다는 점에서 건전성과 재정위기 간의 관계에 대해 파악하는 것이 필요하다.

### 1. 재정위기 관련 이론모형

재정적자가 일시적 현상이 아니라 지속적으로 발생하여 구조화되는 경우 재정 건전성에 문제가 있는 것으로 평가할 수 있다. 그 원인은 다양하게 제시될 수 있으나 일반적으로 재정건전성을 저해하는 요인을 아래와 같이 살펴볼 수 있다.

즉, 재정건전성 악화의 원인을 다루는 재정위기 관련 이론적 모형으로는 사회경제적, 정치적, 관리적 요인 등 위기발생을 초래하는 배경이나 원인에 따라 아래와 같이 여러 가지 모형들이 제시되고 있는데, 이를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

#### 1) 사회경제적 모형

사회경제적 모형은 재정위기 발생 원인을 설명하는 전통적 접근이며 위기로인으로서 경기순환에 따른 경제불황, 인구구조 변화 등 외부적 요인을 중시한다. 즉, 지역의 경제적 기반이 되는 특정산업의 쇠퇴 등 지역경제의 침체 등에 기인한 세입기반 약화, 저출산·고령화 등 인구구조 변화에 의한 세입재원 및 재정지출수요에의 영

2) 지방재정위기를 설명하는 이론적 모형에 대해서는 우리나라 지방자치단체의 재정위기와 대응방안(윤영진, 1999) ; 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로(조기현·신두섭, 2008); 지방재정건전성 문제에 대한 재인식(우명동, 2010) 자료를 토대로 작성하였다.

향, 자본·소득의 역외이전, 지역경제 환류기능의 미흡 등이 재정위기를 불러오는 원인으로 작용한다는 것이다.

## 2) 정치적 모형

자치단체장이나 지방의원들의 정치적 입장이나 동기에 기인한 과도한 예산지출이나 세출수요 증대 등으로 인해 재정위기가 초래된다는 견해이다. 예컨대 공약사업, 선심성 지출에 따른 예산낭비 등 정치적 동기에 의한 과도한 지출, 주민욕구의 팽창으로 인한 재정지출의 증대, 조세저항의 심화 등이 위기 원인으로 작용하는 것을 말한다.

## 3) 내부관리모형

지방자치단체의 불건전한 내부관리체계를 재정위기의 원인으로 보는 입장이며 내부관리 소홀이나 미흡한 관리능력으로 인해 세입이 감소하거나 예산의 과도한 지출이 발생할 수 있다. 즉, 비효율적 재정관리, 세수예측능력 결여, 예산회계처리 미숙, 현금관리의 비효율 등이 재정위기 원인으로 작용하는 것을 말한다.

## 4) 정부 간 재정관계 모형

지방자치단체의 세입이 감소하거나 재정분담체계 변화로 인해 지출이 증대되는 등 재정위기 발생에 있어서 정부 간 재정관계 요인이 작동하는 것을 말한다. 정부 간 세원배분의 불균형, 중앙정부의 보조금 삭감, 재정지원 없는 사무이양 등이 위기 원인으로 작용하는 것이다.

## 5) 관료주의팽창모형

공공선택이론 관점에서 보아 정부조직의 확대나 관료주의에 의한 비시장적 의사결정, 권한의 비대화와 비합리적인 권한행사로 인한 지출증대 등을 재정위기의 발생 원인으로 보는 입장이다. 즉, 관료의 팽창 및 예산극대화 행태, 가격기제의 결여에 따른 비합리적인 의사결정 등이 위기의 원인으로 작동하게 된다.

## 2. 재정위험의 개념과 원인

재정위험(fiscal risk)은 기본적으로 재정건전성(fiscal soundness)의 반대되는 상황이라고 할 수 있다(곽채기, 2012). 국가재정이나 지방재정이 건전성을 확보하지 못하고 재정부실(fiscal vulnerability)을 초래하게 되면 정부가 원래 추구하던 정책목적을 달성하지 못하게 될 위험성에 직면하게 된다(곽채기, 2012 : 70~71).

이에 대해 Hemming and Petrie(2000)는 재정위험을 “정부가 의도하였던 재정정책의 목적을 일부 또는 전부 달성하지 못할 가능성”으로 매우 포괄적인 개념으로 보고 있다.

이러한 재정위험이 발생하는 원인으로는 ① 초기 재정상황에 대한 부정확한 진단, ② 단기적 재정성과 추구, ③ 보다 장기적인 지속가능성에 대한 위협, ④ 재정정책에 영향을 미치는 제도적 취약성 등을 들 수 있다. 결국 재정적자 및 정부부채가 크거나 거시 경제적 불균형에 대한 대응능력이 부족할 경우, 그리고 조세부담이 높은 수준에 있다면 재정총량에 대한 재정위험이 존재한다고 볼 수 있다(박형수 외, 2007). 이와 같은 재정위험의 개념 속에서 재정위기와 관련한 유사 개념을 살펴보면 다음과 같다.

### ① 재정압박(fiscal stress)

재정위기의 징후로서 재정지출의 지속적 팽창 과정에서 이를 충당할 만한 재정수

입이 확보되지 않아 지급유동성에 문제가 발생하여 재정적자가 누적되는 상황이다(허명순, 2011). 재정지출과 재정수입 간의 괴리로 인해 현금흐름에 문제가 발생한 경우이며 일시적인 반면 이러한 문제가 악화되어 구조적이고 장기적으로 적자가 누적된다면 재정난과 재정위기 상태로 볼 수 있다(조기현·신두섭, 2008).

### ② 재정고통(fiscal distress)

재정압박을 넘어선 단계로 자치단체의 재정적자가 지속적으로 누적되고 재정적 어려움에 노출되어 이것이 사회적인 이슈로 나타나게 되는 상태를 말한다. 이 단계는 재정압박을 거쳐 구조적이고 장기적 위협에 노출되는 것을 의미한다.

### ③ 재정파산(fiscal bankruptcy)

자치단체가 채무상환능력을 상실하여 자치단체로서 기능을 할 수 없는 단계로 미국은 1930년대에 제정된 연방파산법에 지방정부 재정파산의 성립조건과 행정적·사법적 절차를 규정하고 있다(허명순, 2011).

종합적으로 재정위험은 재원대책이 제대로 마련되지 않거나 불충분하여 재정적자가 발생하고, 이로 인해 지방채무가 누적적으로 증가하고 우발채무가 발생하여 재정의 지속가능성을 위협하는 상황이라고 정의할 수 있다(곽채기, 2012 : 71). 이러한 재정위험은 강도·지속성 기준으로 재정압박→재정고통→재정파산으로 진화하는 것으로 이해할 수 있다.

## 3. 재정의 지속가능성과 건전성 관계

재정적자가 누적되고 정부부채가 급격하게 증가하는 경우 이들 수지와 부채가 중장기 시야에서 안정적으로 유지될 수 있을지 여부는 흔히 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 문제와 관련된다. 일반적으로 정부의 재정수지와 부채가 일정수준에

서 안정적으로 유지되는 것을 지속가능한 재정이라고 볼 수 있다. 예컨대, GDP대비 재정수지비율과 GDP대비 부채비율이 안정적인 조건에서 유지되는가를 측정하게 된다. 재정의 지속가능성을 살펴보기 위한 방법은 아래와 같이 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.<sup>3)</sup>

### ① 정부의 시점 간 예산제약 검증방법

재정수지가 정부의 시점 간 예산제약을 만족시키는가를 살펴보는 방법으로 여기에서는 재정수지나 정부부채 등의 변수들이 일정한 통계적 특성을 가지고 있는지를 검증함으로써 재정적자의 지속가능성을 판단하게 된다(한국개발연구원, 국가예산과 정책목표, 2000). 이러한 종류의 지속가능성 검정이 갖는 근본적인 한계는 재정적자나 정부부채 등의 변수에 영향을 미치는 여러 가지 정치경제적 여건(예: 정부의 재정정책 변화)은 고려하지 않고 단지 이들 변수 자체의 통계적 특성만을 검증한다는 데 있다(고영선, 2001 : 11).

### ② 정치경제학적 접근방법

정부 재정긴축의 성공확률은 재정긴축이 주로 지출축소에 의존하였는가 아니면 수입확대에 의존하였는가, 또 지출축소가 정부소비나 이전지출의 축소에 의존하는가 아니면 정부투자의 축소에 의존하는가에 따라 달라진다(고영선, 2001 : 12). 특히 예산편성, 회계처리, 결산, 회계감사에 이르는 전체 예산운용체계와 내부통제시스템이 어떠한가에 따라 재정긴축의 성공여부가 다르게 나타날 것이다. 이에 대해 Perotti외(1997)는 보다 구체적으로 재정적자의 지속가능성을 검정하기 위한 다음 <표 2-3>과 같은 판단기준을 제시하고 있다.

Perotti외(1997)의 방법은 현재의 정책이 얼마나 항구적으로 재정건전화에 기여할

3) 재정의 지속가능성에 대해서는 중장기 재정전망 및 2011년 국가재정 건전성 확보방안(고영선외, 2001); 위험요인을 고려한 재정의 지속가능성: 이론과 실증분석(송준혁·이삼호, 2006)을 토대로 작성하였다.

수 있는가를 평가하는데 유용하지만(고영선, 2001), 장래에 재정건전성을 위협할 수 있는 중요한 요인을 파악하는 데에는 한계가 있다. 또한 구체적으로 재정지출을 어떻게 늘려나가야 재정수요를 충족시키면서도 재정건전성을 회복 또는 유지할 수 있는지에 대해서는 말해주지 못한다(고영선, 2001 : 16).

〈표 2-3〉 재정정책의 지속가능성 판단기준

단계	판단기준
1	부채 : GDP대비 60% 미만, 재정적자 : GDP대비 3% 미만
2	재정적자의 감소 원인이 무엇인가?(세입확충, 세출축소)
3	재정적자가 발생한 원인을 찾아서 해결하는 조치가 이루어졌는가? (세수가 줄어든 경우 세입확대, 사회복지지출이 급격하게 증가한 경우 이에 대한 대책이 마련되었는가?)
4	재정적 어려움에 대해 문제요인을 공유하면서 공감할 수 있는 제도개선을 위한 여건을 조성하였는가?
5	부채증가나 재정적자 누적이 발생한 경우 이와 관련된 제도가 개선되었는가?

자료 : Perotti외(1997); 고영선외(2001), p.13을 토대로 재작성

### ③ 중장기 재정전망에 의한 접근방법

일정한 가정 하에서 장래의 재정적자 및 정부부채의 변화를 전망해 보는 방법이며, 재정전망을 통해 재정운영에 영향을 미치는 위협요인과 기회요인을 파악하고 재정지출의 적정규모를 설정하는 방법이다(고영선, 2001). 이러한 재정전망을 위해서는 미래의 성장률 등에 관한 여러 가정이 필요하며, 가정이 얼마나 현실적이고 믿을만한가에 따라 재정전망의 유용성이 결정된다(고영선, 2001 : 17).

## 제4절 재정건전성의 측정요소와 기준

### 1. 측정요소

재정상태의 건전성과 관련하여 재정수지, 채무(부채)관리, 비용관리, 재정능력 측면에서 건전성 측정을 위한 핵심요소를 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### ① 재정수지

자금수지 균형과 재정수지 흑자/적자 상태와 관련되며 대표적으로 통합재정수지 비율, 실질수지비율, 경상수지비율, 가용재원비율 등에 의해 파악할 수 있다.

#### ② 채무(부채)관리

적정 채무부담 및 장래채무위험 수준과 관련되며 채무총규모, 채무상환능력, 장래 부담수준을 측정하는 것으로 채무비율, 채무상환비율, 장래채무부담비율 등에 의해 측정된다.

#### ③ 비용관리

재정운영의 경직도/유연성과 관련되며 지출구조상 인건비·의무적 경비 등 경상비용이 과다하거나 사회복지서비스에 대한 지방비부담이 높으면 그 만큼 가용재원이 축소되고 재정경직도가 높아진다(한국지방행정연구원, 2011 : 516). 이러한 상황은 인건비비율, 경상경비비율, 사회복지지출비율, 의무지출비율 등으로 측정할 수 있다.

#### ④ 재정능력

주로 자체세입기반과 관련되며 세입구조상 세원이 취약하거나 세입재원을 중앙

정부나 상급정부로 부터의 재정이전수단(지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등)이나 지방채발행을 통한 차입재정에의 의존성이 크게 되면, 그만큼 재정여건이 어렵고 채무상환여력이 떨어지게 된다. 이러한 상황은 1인당 지방세, 지방세비율, 자체세입비율, 외부재원의존도, 재정력지수 등으로 측정할 수 있다.

이와 같은 재정건전성 측정요소는 상호 교차하면서 장기적, 구조적으로 재정상태가 악화되면 재정위험에 노출된다. 예컨대, 자치단체가 채무상환을 연기하거나 채무불이행 상태에 직면하는 경우 재정위험에 노출되고 결국 재정파산으로 이어지게 될 것이다.

〈표 2-4〉 재정건전성의 측정요소

구분	재정위기의 유발	주요 지표
재정수지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입과 세출 간 불균형(재정수지 악화)</li> <li>· 지급유동성 부족</li> <li>· 공기업 누적적자</li> </ul>	통합재정수지비율 경상수지비율 실질수지비율 공기업 재정적자비율
채무(부채)관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 채무상환 능력 저하(채무부담 초과 발생)</li> <li>· 지불능력을 초과하는 채무총규모 누적</li> <li>· 지불유예, 채무불이행(default) 초래</li> </ul>	채무비율 채무상환비율 장래채무부담비율 등
비용관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방만한 재정운영 등 비용증가</li> <li>· 복지비용 증가</li> <li>· 공무원급여, 기본경비 등 경상경비 증가</li> </ul>	인건비비율 경상경비비율 의무지출비율 등
재정능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입확보능력 빈약</li> <li>· 인구/산업 감소 등 경제기반 약화</li> <li>· 자체적인 위기해결 능력 여부</li> </ul>	1인당 지방세 지방세비율 자체세입비율 등

## 2. 재정 건전성 측정기준

### 1) 미국 ICMA의 재정지표

미국 ICMA는 제2장에서 잠시 살펴본 바와 같이 재정상태의 건전성을 지방자치단체의 지불능력에 기초하여 살펴보고 있는데, 지불능력은 다음의 4가지 관점에서

판단하고 있다.

첫째, 현금지불능력(cash solvency)은 단기간(30일 또는 60일)의 지급의무에 대해 현금을 충당할 수 있는 지방정부의 능력이며, 현금유동성 결여로 인해 현금부족이 발생하지 않는가를 파악하는 것이다(한국지방행정연구원, 2011 : 508).

둘째, 예산상 지불능력(budgetary solvency)은 예산운영에 있어서 세입과 세출의 균형을 달성하는 지방정부의 능력이다. 만일 예산에서 세출이 세입을 초과하여 재정부족이 발생하면 이 부족재원을 충당하기 위해 자치단체는 지방채를 발행하게 될 것이다.

셋째, 장기지불능력(long-run solvency)은 보다 넓은 의미에서 재정상태를 바라보는 관점이며 장기적인 수치 균형 유지에 초점을 두고 있다(한국지방행정연구원, 2011 : 508). 즉, 향후 지급의무에 해당하는 채무보증, 연금부채 등 우발부채를 포함한 재정의 지속가능성, 미래 채무부담 등이 중요하게 다루어진다.

넷째, 서비스지불능력(service-level solvency)은 매우 광의로 재정상태를 바라보는 관점이다. 공공서비스의 양적·질적 수준을 충족시키는 가운데 지역사회의 보건, 안전, 복지 등 공공서비스를 제공할 수 있는가 하는 지방정부의 능력을 말한다(한국지방행정연구원, 2011 : 508). 예컨대, 현 수준에서 시민들이 원하는 적정 수준의 경찰, 소방, 교육 등 공공서비스를 제공할 수 있는가?에 초점을 두고 재정상태를 판단하는 것이다.

이와 같은 이론적 배경 하에 ICMA는 재정상태의 측정을 위해서 재정추이모니터링제도(financial trend monitoring system)를 활용하고 있다. 미국의 FTMS는 지방정부의 재정상태에 미치는 요소들을 파악하는 관리도구이며, 이 제도는 정부의 예산 및 재무보고서로부터 정보를 도출하고 이를 경제·인구데이터와 연결하는 방식을 통해 다양한 재정지표를 설정하고 있다(한국지방행정연구원, 2011 : 508~509).

FTMS는 재정상태에 영향을 미치는 12개 요인에 기초하여 이들 요인의 서로 다른 7개 측면을 측정하기 위한 재정지표로 구성된다(한국지방행정연구원, 2011 : 509). 재정지표는 크게 세입, 세출, 운영상태, 채무구조, 채무부담, 자본시설 측면으로 구분하여 설정하고 있다.

〈표 2-5〉 미국 FTMS의 재정지표

구분	지표명	산식
세입 측면	1인당 수입액(\$)	순운영수입/인구수
	목적재원비율(%)	구속성 운영수입/순운영수입×100
	이전재원비율(%)	정부 간 이전수입/총운영수입×100
	탄력적 조세수입비율(%)	탄력적 운영수입/순운영수입×100
	1회성 수입비율(%)	1회성 운영수입/순운영수입×100
	재산세수입(\$)	재산세 수입액
	재산세체납비율(%)	체납재산세/재산세부과액×100
	사용자부담비율(%)	사용자부담금수입/해당서비스 지출액×100
	세입부족비율(%)	세입부족액/순운영수입×100
세출 측면	1인당 지출액(\$)	순운영지출/인구수
	주민1인당 공무원수(명)	공무원수/인구수
	고정비용비율(%)	고정비용/순운영지출×100
	부가급부비율(%)	부가급부지출/인건비×100
운영상태 측면	운영적자비율(%)	일반펀드 운영적자/순운영수입×100
	사업손실액(\$)	사업이익 또는 사업손실
	펀드수지비율(%)	수지차액/순운영수입×100
	유동성비율(%)	현금 및 단기투자/경상부채×100
채무구조 측면	경상부채비율(%)	경상부채/순운영수입×100
	장기채무비율(%)	장기채무액/재산가치×100
	채무상환비율(%)	순채무상환/순운영수입×100
	중복채무비율(%)	장기중복채무/재산가치×100
채무부담 측면	연금부채비율(%)	연금부채/재산가치×100
	연금자산비율(%)	연금계획자산/연간지불연금혜택×100
	공무원 누적휴가(일)	미사용 일수/공무원수
자본시설 측면	유지관리비비율(%)	일반고정자산 수선유지비/총자산×100
	자본지출비율(%)	자본지출/순운영지출×100
	감가상각비율(%)	감가상각비용/상각대상 고정자산비용×100

자료 : Evaluating financial Condition(Groves&Maureen, 1994)을 기초로 작성

- ① 세입측면은 주로 세입확충과 수입구조, 재원의 구축성 여부 등을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 1인당 수입액, 구축성 수입비율, 이전수입비율, 탄력적 조세수입, 일회성 수입, 재산세수입, 재산세체납, 사용자부담금 비율 등의 지표를 들 수 있다.
- ② 세출측면은 주로 세출증가와 지출생산성과 효과성을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 주민1인당 세출규모, 공무원 수, 세출에서 고정비용이 점하는 비율, 부가적인 편익 관련 지표가 이에 해당된다.
- ③ 운영상태 측면은 주로 운영적자, 수지차액, 재무적 유동성을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 경상적자비율, 사업손실액, 이월금비율, 유동자산비율 등이 해당된다.
- ④ 채무구조 측면은 채무유형(단기채, 장기채), 우발채무, 채무관리계획 등을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 경상채무비율, 장기채무비율, 채무상환비율, 중복채무비율 등이 해당된다.
- ⑤ 채무부담 측면은 주로 미래 지급의무와 관련하여 지급보증, 공무원퇴직수당, 연가보상 등에 대한 부채상태를 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 연금채무비율, 연금자산비율, 공무원 누적휴가일수 등이 해당된다.
- ⑥ 자본시설 측면은 주로 감가상각, 자본유지, 자산관리계획 등을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 자본시설유지노력, 자본지출비율, 감가상각비용 등이 해당된다.

## 2) Standard & Poor's의 채무부담능력지표

Standard & Poor's는 지방채 신용평가와 관련하여 지방정부의 재정상태를 측정하는 지표를 설정하고 있다(한국지방행정연구원, 2011 : 511). 여기서는 주로 지방채 발행을 위한 자치단체 신용평가 차원에서 부채수준과 채무상환능력을 평가하는 지표를 설정하고 재정지표별로 재정압박의 판단기준을 제시한다. S&P 신용평가에서

사용하는 지표는 주로 부채 관련 변수(부채총액, 단기부채, 장기부채)를 통해 지방자치단체의 채무부담능력을 측정하고 있다.

〈표 2-6〉 Standard & Poor's의 채무부담능력지표

지방채 신용평가 지표	재정압박의 판단기준
총부채액이 총부동산가치에서 점하는 비중(%)	-10% 이상인 경우 -5% 미만이면 매우 양호
총부채의 증가율(%)	-과세기반의 증가율 및 1인당 GRP증가율을 현저히 상회
1인당 총부채액(\$)	-\$1,300 이상인 경우 -\$550 이하면 양호
단기성부채(\$)	-당해 회계년도에 상환되지 못하고 이월되는 경우
장기채무의 원리금 상환액이 자체재원에서 차지하는 비중(%)	-20-25%를 초과하는 경우 -단기채무원리금 상환액을 포함하여 40%를 초과

자료: George Kaufman, *Debt Management*; Richard Aronson & Elischwitz *Management in Local Government Finance*(ICMA, 1981)

### 3) Aronson & King의 재정압박측정 채무지표

Aronson & King의 재정지표는 주로 채무총규모와 채무상환능력을 지방정부의 수입능력 및 주민소득과 비교하여 재정압박 정도를 측정하는 지표를 중심으로 구성되어 있다(한국지방행정연구원, 2011 : 511). 이들 지표는 Standard & Poor's의 채무부

〈표 2-7〉 Aronson & King의 재정압박측정 채무지표

구분	지표
① LIO	(장기채무누적액+이자지불액(1년)) / 자체수입
② LIT	(장기채무누적액+이자지불액(1년)) / 총수입
③ LIY	(장기채무누적액+이자지불액(1년)) / 1인당 소득(주정부)
④ LISO	{(장기채무누적액+이자지불액(1년))+이월된 단기채무} / 자체수입
⑤ LIST	{(장기채무누적액+이자지불액(1년))+이월된 단기채무} / 총수입
⑥ LISY	{(장기채무누적액+이자지불액(1년))+이월된 단기채무} / 1인당 소득(주정부)
⑦ SC	(이월 단기채무 / 현금 및 유가증권 보유액)

담지표와는 다소 차이를 나타내고 있다. 즉, 채무총규모나 채무상환비율을 통해 단순히 지방정부의 채무상태만을 분석하는 것이 아니라, 채무액을 총수입액이나 자체 수입액과 대비시켜 채무상환능력을 측정한다는 점에서 기업에 적용하는 측정지표와는 달리 공공부문의 채무상태를 측정하는데 유용성을 지니고 있다(한국지방행정연구원, 2011 : 512).

#### 4) Wang 등의 재정상태 지표

Wang 등은 ICMA에서 제시하는 4가지 종류의 지불능력(solveny) 개념을 적용하여 11개 하위 측정지표를 사용하여 미국 주정부를 대상으로 2004~2005년의 상대적인 재정상태의 건전성을 측정하였다. 세부 재정지표를 살펴보면, 현금지불능력에 해당하는 현금비율, 당좌비율, 유동비율 등 3개 지표, 예산지불능력에 속하는 운영비율, 1인당 수지 등 2개 지표, 장기지불능력에 속하는 순자산비율, 장기부채비율, 1인당

〈표 2-8〉 Wang 등의 재정상태 분석지표

지표	정의	유형	비고
현금비율	$(\text{현금} + \text{현금성자산} + \text{투자자산}) / \text{유동부채}$	현금지불능력	
당좌비율	$(\text{현금} + \text{현금성자산} + \text{투자자산} + \text{미수금}) / \text{유동부채}$	현금지불능력	
유동비율	$\text{유동자산} / \text{유동부채}$	현금지불능력	대표적인 유동성 지표
운영비율	$\text{총수익} / \text{총비용}$	예산지불능력	$\text{총수익} = \text{사업수익} + \text{일반수익}$
1인당 잉여(적자)	$\text{총잉여액(적자액)} / \text{인구수}$	예산지불능력	순자산 변동에 표시
순자산비율	$\text{순자산} / \text{총자산}$	장기지불능력	
장기부채비율	$\text{비유동부채} / \text{총자산}$	장기지불능력	비유동부채는 만기가 1년 이상인 부채
1인당 장기부채	$\text{장기부채액} / \text{인구수}$	장기지불능력	
1인당 조세부담	$\text{총조세} / \text{인구수}$	서비스지불능력	
1인당 총수익	$\text{총수익} / \text{인구수}$	서비스지불능력	
1인당 총비용	$\text{총비용} / \text{인구수}$	서비스지불능력	

장기부채 등 3개 지표, 서비스지불능력에 속하는 1인당 조세부담액, 1인당 수입, 1인당 비용 등 3개 지표로 구성되어 있다(Wang et al, 2007).

## 5) Standard & Poor's와 Moody's 신용등급 평가

### (1) S&P 신용등급 평가

S&P 신용등급 평가(Credit Rating)는 기업, 정부 등에 대해서 신용등급을 부여한다. 금융담보 신용평가를 위한 분석적 틀은 담보자산의 신용도, 법적·규제적 위험, 지급 구조 및 현금흐름, 운영·행정적 위험, 거래상대방 위험 등 5개 영역이다. 그리고 기업과 정부평가를 위한 분석적 틀은 외부지원 이전의 신용도, 외부적 지원, 특별사항 등 3개 영역으로 구성된다(S&P, 2011).

#### ① 외부지원 이전의 신용도

신용도(credit worthiness) 분석에서 가장 중요한 사항은 지급의무를 이행할 수 있는 이용가능한 자원을 측정하는 것이다. 이를 위해 미래 소득과 현금흐름을 예측하여야 하는데, 이는 경제적 상황, 규제환경, 경제적 전망과 예측이 포함된다. 정부기관의 경우 미래 소득과 현금흐름은 주로 조세에 의하며 이외에 자산이나 세외수입을 통해 조달된다. 구체적으로 정부실체의 재정분석에서는 경제적 요인과 예산·재무성과를 일반적으로 분석한다. 경제적 측면에는 인구, 재산, 성장성이 포함되고 예산 및 재정 측면은 예산잉여, 외부적 유동성, 예산성과를 측정하는 것이 일반적이다.

#### ② 외부적 지원

S&P는 신용평가에서 신용도와 더불어 채무자의 신용도를 강화 또는 약화시킬 수 있는 외부적 지원 또는 영향(external support or influence)을 분석한다. 즉, 보증이나 정부지원 등을 들 수 있다. 정부지원의 경우 다양한 형태를 상정할 수 있는데, 공기

업에 대한 지원, IMF 등 국제기구로부터의 지원을 들 수 있다. 실제 분석에 있어서 외부적 지원의 평가는 예를 들어 정부 간 재정관계, 정부보조금제도 등을 분석하게 된다.

### ③ 특별 사항 검토

특별사항으로서 채무자의 자본구조의 우선순위, 채무불이행 시 잠재적 영향 등을 들 수 있는데, 이는 지급우선순위를 포함한 신용도에 영향을 미칠 수 있다.

#### 〈그림 2-1〉 Standard & Poor's의 신용등급 체계

AAA	
AA+	
AA	
AA-	
A+	Investment Grade
A	
A-	
BBB+	
BBB	
BBB-	
<hr/>	
BB+, BB, BB-	
B+, B, B-	
CCC+, CCC, CCC-	Non-investment Grade
CC	
C, D	

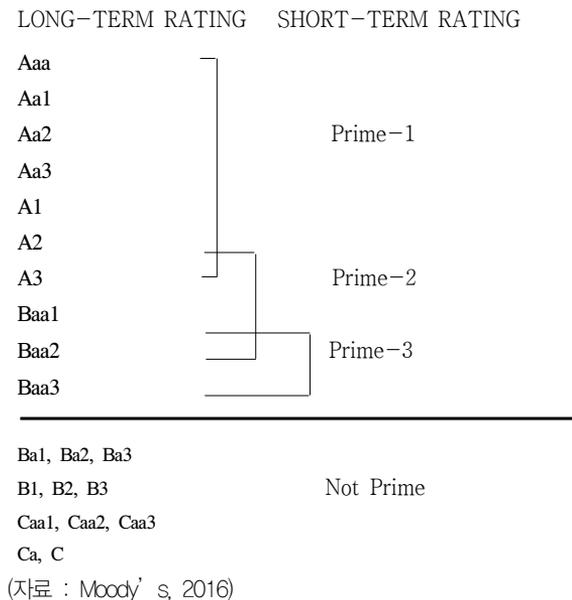
(자료 : Standard & Poor's, 2011)

### (2) Moody's 신용평가

무디스의 차입기관에 대한 신용도 평가를 살펴보면, 주로 채무상환능력 및 상환 불능 위험을 나타내는 신용등급을 부여하게 된다. 무디스의 평가요소는 크게 제도 및 규제환경(Regulatory Framework), 비용전가능력(Ability to recover costs and earn

returns), 다각화(Diversification), 재무적 능력과 유동성의 4가지 요소로 구성되어 있다(한국신용평가, 2013). 특히, 재무적 요인의 경우 차입금이나 이자비용 대비 현금 흐름 Coverage, 유동성지표 중심으로 평가를 실시한다.

〈그림 2-2〉 Moody's 신용평가 척도



## 6) NICE 신용정보의 자치단체 신용등급 평가표

NICE신용평가는 신용등급 결정에 있어 비교적정성을 제고하기 위하여 평정방식을 응용하고 있다. 이 방식은 지방자치단체의 신용위험을 크게 지방자치단체의 관리체계, 재정능력, 중앙정부지원가능성으로 범주화한다. 각각의 범주에서 핵심평가요소를 추출하여 관련되는 위험수준을 평가하며, 평가한 결과를 점수로 표현하고 이를 종합하여 최종신용등급을 산출한다.

최종적인 지방자치단체의 신용등급을 도출함에 있어 감안되는 평가요소 중 국가

전반의 지방자치단체 관리체계에 대한 평가가 가장 중요하게 고려된다. 이는 우리나라의 지방자치단체 관리체계가 중앙집권적인 특성을 보유하고 있음을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

지방자치단체 신용평가 시 먼저 국가차원에서 중앙정부가 지방자치단체를 관리하는 법적, 제도적인 체계의 내용을 검토하여 공공서비스 제공 및 세수 확보 등에 있어서의 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담 수준과 중앙정부의 지방자치단체 관리체계 내용을 검토하고 평가한다.

중앙정부와 지방자치단체의 역할분담 수준과 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관리수준을 결정짓는 국가차원의 지방자치단체 관리체계는 지방자치단체 전반에 영향을 미치는 것으로 국가 내 모든 지방자치단체가 공통적으로 영향 받는 요소로써 작용한다.

지방자치단체가 역할을 수행하는 기반인 관리체계에 대한 파악 및 평가가 이루어진 이후에는 동 관리체계 하에서의 지방자치단체 재정능력 수준을 평가한다. 이를 위해서 먼저 지방자치단체의 수입 및 지출의 근간이 되는 경제기반인 지역 내 인구 및 산업의 안정성과 경쟁력을 평가하고 있다. 또한 지방자치단체 관리체계 하에서 지방자치단체가 보이는 지출 및 수입의 규모와 구성을 확인하여 어떠한 수지구조를 보이고 있는가를 평가한다.

이후에 이와 같은 경제기반 및 수지구조 하에서 지방자치단체 관리주체가 어떠한 관리를 하고 있는가를 평가하는데, 구체적으로 관리능력에 대한 평가, 수지관리에 대한 평가가 이루어진다. 최종적으로 지방자치단체의 관리에 따라 나타나고 있는 지방자치단체의 채무부담과 그에 대한 재무적 대응능력에 대해 평가한다. 이를 종합하여 지방자치단체 재정능력수준을 평가한다.

지방자치단체의 신용도에는 영향을 미치나, 주요 평가요소에 반영하기 어려운 요소들은 기타 고려요소( $\alpha$ )를 통해 신용평가에 반영한다. 여기에는 지방자치단체의 미래 재정능력에 대한 전망, Credit Event, 기타 계량화하기 어려운 정성적 요소 등이 반영된다.

〈표 2-9〉 자체채무상환능력 평가요소와 평점 간 대응관계

범주	하위범주	평가지표	가중치	6	5	4	3	2	1	
관리 체계	관리체계의 내용	지방자치단체 분권화 수준	30.0%	극히 낮음	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	
		중앙정부의 지방자치단체에 대한 지원 및 감독체계		극히 우수	매우 우수	우수	양호	열위	매우 열위	
	관리체계의 안정성	지방자치단체 관련 법률/제도의 안정성	30.0%	극히 높음	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	
		지방자치단체 관련 회계의 투명성		극히 높음	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	
재정 능력	경제 기반	인구 기반	10.0%	인구규모(천명)	>5,000	>3,000	>1,000	>500	>50	<50
				인구증감률(%)	>3	>2	>1	>-1	>-2	>-3
				노령인구비율(%)	<5	<7	<10	<15	<25	>25
	산업 기반	10.0%	GRDP(조원)	>100	>50	>30	>10	>5	<5	
			산업기반	극히 우수	매우 우수	우수	양호	열위	매우 열위	
	수지 구조	지출 구성	10.0%	의무지출비율(%)	<50	<60	<70	<80	<90	<100
				경상비용/총비용(%)	<30	<40	<50	<60	<70	>70
		수입 구성	지방세수익/수익총계(%)	>40	>30	>18	>8	>4	<4	
			경상자치제조달수익/수익총계(%)	>55	>45	>30	>15	>8	<8	
			경상자치제조달수익/경상비용(%)	>100	>80	>50	>30	>20	<20	
	재정 관리	관리 능력	10.0%	지방자치단체 재정적 정책 결정과정의 안정성 및 투명성	극히 높음	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
					관리주체의 재정관리 성향 및 능력	극히 우수	매우 우수	우수	양호	열위
				수지 관리	경상수익/경상비용(%)	>250	>220	>180	>140	>100
		예산 집행률(%)	>95		>90	>85	>80	>75	<75	
		통합재정수지 추이	극히 우수		매우 우수	우수	양호	열위	매우 열위	
		채무 관리	채무 부담	10.0%	조정부채비율(%)	<10	<15	<30	<60	<100
차입금의존도(%)	<1				<5	<10	<30	<60	>60	
우발채무 위험	극히 낮음				매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	
채무 대응 능력	재무적 융통성		극히 우수	매우 우수	우수	양호	열위	매우 열위		
	보유유동성/총 차입(%)		>300	>250	>200	>100	>50	<50		

마지막으로 지방자치단체의 최종신용등급을 결정하기 위해서는 중앙정부의 비경상적 지원 가능성에 대한 평가가 필요하다. 이는 위기 시의 지방자치단체 채무상환 능력은 중앙정부의 지원을 통해서 보강될 수 있기 때문이다. 이에 따라 지방자치단체가 중앙정부로부터 지원을 받을 수 있는 배경인 중앙정부의 지방자치단체 지원능력

〈표 2-10〉 자체채무상환능력 평가등급 도출

구분	AAA	AA	A	BBB	BB	B
지방채무 상환능력	5.50이상	4.90이상	4.30이상	3.70이상	3.10이상	2.50이상

〈표 2-11〉 정부지원가능성 평가요소와 평점 간 대응관계

범주	평가 지표	가중치	6	5	4	3	2	1
지원능력 및 의지	중앙정부의 재정적 능력	33.3%	극히 높음	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
	중앙정부의 지원 실적		막대한 금액을 지속적으로 지원	상당한 금액을 지속적으로 지원	규모 또는 안정성 측면에서 지원이 다소 부족	규모와 안정성측면 에서 지원이 미흡	지원 실적이 미미하며, 추가 지원가능성 도 제한적	지원 실적 매우 미흡
지방자치 단체의 위상	지방자치단체 유형	33.3%	광역		기초, 시		기초, 군, 구	
	자산 규모(억원)		>100,000	>50,000	>25,000	>10,000	>5,000	<5,000
	수익 규모(억원)		>20,000	>10,000	>4,000	>2,000	>500	<500
지방자치 단체의 전략적 중요성	지방자치단체 수행사업의 중앙정부 정책과의 일치 수준	33.3%	극히 높음	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
	Reputation Risk		극히 높음	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음

및 지원 의지, 그리고 지방자치단체의 위상, 지방자치단체의 전략적 중요성 등을 종합하여 중앙정부의 지원가능성을 평가한다. 이를 지방자치단체의 자체적인 채무상환능력에 추가적으로 반영함으로써 지방자치단체의 최종적인 채무상환능력인 지방자치단체 신용등급을 결정하게 된다.





# 제 3 장

## 지방재정 건전성의 현황 및 실태분석



제1절 지방재정관리제도와 건전성 측정

제2절 지방재정 건전성 현황

제3절 문제점





# 제3장 지방재정 건전성의 현황 및 실태분석

## 제1절 지방재정관리제도와 건전성 측정

### 1. 지방재정분석제도

#### 1) 제도 개요

재정분석제도는 자치단체의 재정현황 및 성과를 객관적인 자료에 근거하여 종합적으로 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 제고시키는 제도이다(한국지방행정연구원, 지방재정분석편람, 2015). 지방재정법에 근거하여 1998년부터 매년 자치단체별 분석·평가를 실시하고 있다. 재정분석의 주요 기능은 우선, 자치단체별 재정운영 결과를 분석·공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하며, 유사단체 재정비교표를 활용한 자율적 재정위상 확인 및 점검기능이 있다. 그리고 재정건전성·효율성이 미흡한 자치단체에 대한 원인분석과 대안제시를 통한 재정여건 개선 지원 기능을 수행한다(행정자치부·한국지방행정연구원, 지방재정분석편람, 2012).

#### 2) 재정 건전성 분야의 지표체계

지방재정분석 지표는 분석 목적과 정보의 활용도를 고려하여 건전성·효율성 분야로 구분하여 분석평가하며, 각 분야별로 분석내용에 따라 세부적으로 분석요인을 체계화하고 있다(한국지방행정연구원, 지방재정분석편람, 2015). 건전성 분야는 재정상태의 건전성 여부에 초점을 두고 세입과 세출 간의 균형성, 채무(부채)관리, 공

기업 관점에서 부채비율과 경영실적을 토대로 지표체계를 구성한다.

- ① 재정수지 관점 : 통합재정수지, 실질수지, 경상수지
- ② 채무(부채)관리 관점 : 관리채무규모, 채무상환능력
- ③ 공기업 관점 : 공기업부채, 공기업경영실적

건전성 지표는 지표의 중요도와 변별력, 정보 특성 등을 고려하여 분석지표와 참고지표를 아래와 같이 설정하고 있다.

〈표 3-1〉 지방재정분석의 건전성 지표체계

구분	지표 내용
분석지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통합재정수지비율 등 수지관리 지표</li> <li>■ 관리채무비율, 현금자산대비부채비율 등 채무(부채)관리 지표</li> <li>■ 공기업부채비율 등 공기업관리 지표</li> </ul>
참고지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방채무잔액지수, 채무상환비율 등 채무지표</li> <li>■ 경상재원비율 등 재정여건 지표</li> </ul>

〈표 3-2〉 지방재정분석의 건전성 지표 현황

유형	지표	대상회계	지표성격
분석지표	1. 통합재정수지비율	통합회계	상항지표
	2. 실질수지비율	일반, 기타특별	상항지표
	3. 경상수지비율	통합회계	하항지표
	4. 관리채무비율	통합회계	하항지표
	5. 실질채무비율	통합회계	하항지표
	6. 현금자산대비 부채비율	통합회계	하항지표
	7. 통합유동부채비율	통합회계, 공기업, 출자출연기관	하항지표
	8. 공기업부채비율	직영·공사·공단	하항지표
	9. 총자본대비 영업이익률	직영·공사·공단	상항지표
참고지표	1. 지방채무잔액지수	통합회계	하항지표
	2. 지방채무상환비율	통합회계	하항지표
	3. 경상재원비율	일반, 기타, 공기업	상항지표
	4. 관리채무상환비율	통합회계	하항지표

주 : 통합회계: 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

## 2. 지방재정위기 사전경보시스템

### 1) 제도 개요

행정자치부는 2011년 9월 6일 지방재정법 시행령을 개정하여 재정위기단체의 지정기준 및 절차 등(제65조의 2), 재정건전화계획의 제출시기 등(제65조의 3), 재정투자사업 예산편성 제한(제65조의 4)의 규정을 신설하여 재정위기 사전경보시스템을 도입하여 2012년부터 운영하고 있다(한국지방행정연구원, 2016 : 16~17). 재정위기 사전경보시스템은 분기별로 모니터링을 실시하는 지방재정 위기관리시스템이다.

### 2) 사전모니터링 지표체계 및 기준

지방재정위기 사전경보시스템은 재정위기의 단계를 정상-주의-심각의 3단계로 구분하고 주의단체와 심각단체를 구분하여 관리하도록 하고 있다. 재정위기 사전경보시스템의 각 지표에 따른 기준은 “지방재정위기 사전경보시스템 운영규정”(행정자치부 훈령 제198호)에 의한다.

동 제도는 자치단체가 심각수준의 재정위험에 노출되기 전에 사전모니터링을 실시하여 재정을 안정적으로 관리하는 것이 목적이다. 현행 지방재정위기 사전경보시스템은 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 지방공기업의 5개 영역의 관점에서 총 7개 지표를 활용하고 있다. 모니터링의 주기는 매분기별로 시행하고 있으며, 분기별 모니터링에서 통합재정수지적자비율과 채무상환비율, 공기업부채비율의 3개 지표는 전년말 결산을 기준으로 지표값이 산출되어 고정되어 있다(한국지방행정연구원, 2016 : 17). 반면에 예산대비 채무비율과 지방세징수액 현황, 금고잔액현황 지표는 지방세징수, 지방채발행, 추가경정예산 등으로 인해 지표값이 변동되는 특성을 지닌다.

〈표 3-3〉 지방재정위기 사전경보시스템 지표 현황

관점	지표 및 공식	판단기준
수지	통합재정수지적자비율=(세입-지출및순용자)/통합재정규모×100(%)	주의(25% 초과) 심각(30% 초과)
채무 관리	예산대비채무비율=(지방채무잔액 / 총예산) × 100(%) ※ 일반+기타+공기업+기금회계	주의(25% 초과) 심각(40% 초과)
	채무상환비율=(순지방비상환액 / 일반재원결산액)× 100(%) ※ 과거4년+미래4년의 평균	주의(12% 초과) 심각(17% 초과)
세입 관리	지방세징수액 현황=(당해연도 분기말 누적 징수액/최근 3년 평균 분기말 누적 징수액)×100(%) ※ 최근 3년 평균 : 당해연도 포함	주의(50% 미만) 심각(0% 미만)
자금 관리	금고잔액현황=(당해연도 분기말 금고잔고/최근 3년 평균 분기말 금고잔고) × 100(%) ※ 금고잔액 : 세입-지출액, 일반+기타+공기업+기금회계	주의(20% 미만) 심각(10% 미만)
공기업	공기업부채비율=(부채 / 순자산) × 100(%) ※ 순자산 : [자산-부채]+잉여금, 지방공사만 적용	주의(400%초과) 심각(600%초과)
	개별공기업부채비율=(부채 / 순자산) × 100(%) ※ 순자산 : [자산-부채]+잉여금, 지방공사만 적용	주의(400%초과) 심각(600%초과)

### 3. 발생주의 복식부기 재무분석제도

#### 1) 제도 개요

지방자치단체는 2007년도부터 발생주의 회계원리에 의한 복식부기제도를 시행하고 있으며, 새로운 재무제표를 기초로 복식부기 재무분석지표를 운영하고 있다. 복식부기 재무분석지표는 재무제표의 결산정보를 기준으로 산출되며, 지방재정법령에 명시된 것은 아니며 행정자치부에서 매년 발표하는 “지방자치단체 결산작성 통합기준”의 재무보고서 표준서식에 의하고 있다(한국지방행정연구원, 2014 : 81). 현재 재정상태분야 9개, 재정운영분야 10개, 회계책임분야 11개 등 30개 지표를 운영하고 있다.

복식부기 회계정보 특성은 기록방식과 인식기준에서 나타난다. 거래의 기록방법

에는 단식부기/복식부기, 거래의 인식기준에는 현금주의/발생주의 기준이 있기 때문이다.

거래의 결과인 현금의 변동을 장부에 기입하는 방식이 단식부기이며, 현금흐름을 위주로 기록한 것이므로 현금주의라고 한다(한국지방행정연구원, 2014 : 79). 즉, 거래의 결과를 한쪽 면에 기록하고 현금자원에 대해 거래를 인식하는 경우 이는 현금주의·단식부기 회계처리 방식에 해당한다.

한편, 복식부기는 거래의 원인과 결과를 차변(왼쪽)과 대변(오른쪽)으로 구분하여 모두 기록하는 것을 말한다. 거래결과를 기준으로 자산의 증가 혹은 부채의 감소와 같이 자신의 재산이 “발생” 하면 차변에 기록을 하고, 그 거래의 원인을 대변에 기록한다. 반대로 자산의 감소 혹은 부채의 증가와 같이 자신을 제외한 상대방의 재산이 “발생” 하면 대변에 기록을 하고, 그 거래의 원인을 차변에 기록하게 된다(한국지방행정연구원, 2014 : 79). 거래의 “발생”을 기록하게 되므로 이 회계처리방식을 발생주의 회계방식이라고 한다.

복식부기회계는 단식부기회계에 비해 많은 회계정보를 산출할 수 있다. 단식부기는 현금잔액이 얼마나 남아있으며, 어느 정도 변동하였는지에 대한 회계 정보만 산출이 가능하나, 복식부기 방식은 현 시점에서 자산과 부채의 내역을 알 수 있는 재정상태표와 일정기간 동안 수익과 비용의 흐름과 순자산의 증가내역을 파악할 수 있는 재정운영표를 통해 지방자치단체의 재무성과와 운영실적에 관한 정보를 제공할 수 있다(한국지방행정연구원, 2014 : 80).

## 2) 복식부기 재무분석 지표체계

현재 재무결산 정보 활용을 위한 재무분석지표가 만들어져 운용되고 있으며, 건전성 지표는 주로 재정상태표를 중심으로 산출된다. 대표적으로 자산과 부채의 비교, 부채의 세부항목 분석, 유동자산/재정자금/금융상품 분석, 차입부채/유동부채 분석, 미수세금/대손충당금/단기융자금 등을 분석하고 있다.

〈표 3-4〉 복식부기회계의 재정 건전성 지표 현황

지표 및 산정공식
① 총자산대비 총부채 비율(%) = (총부채 / 총자산) × 100
② 총부채대비 차입부채비율(%) = (차입부채 / 총부채) × 100
③ 총부채대비 실질부채비율(%) = (총부채-기초단체 융자액)/총부채×100
④ 재정자금대비 금융상품비율(%)= (장·단기 금융상품/재정자금) ×100
⑤ 총부채대비 현금창출자산비율(%)= 현금창출자산 / 총부채 ※ 현금창출자산:(유동자산-기타유동자산+일반미수금)+장기금융상품+(장기대여금-학자금위탁대여금)+기타투자자산
⑥ 차입부채대비 재정자금비율(%)= (재정자금/차입부채) × 100 ※ 재정자금 : 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
⑦ 유동부채대비 유동자산비율(%) = (유동자산/유동부채) × 100
⑧ 미수세금대비 대손충당금비율(%)= {미수세금 대손충당금/ 미수세금(대손충당금 차감전)}× 100
⑨ 단기민간융자금비율(%)=(단기민간융자금/장·단기 민간융자금)×100

자료 : 행정자치부, 결산작성 통합기준, 2015.

## 4. 통합부채관리제도

### 1) 제도 개요

통합부채의 개념은 자치단체 부채에 지방공기업 및 출자·출연기관 부채를 포함한 부채이다(지방재정법 제44조의2). 우발부채는 부채에는 포함되지 않으나, 협약·보증으로 부채로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다(지방재정법 제44조의2). 우발부채에는 보증채무, 예산외의무부담, 채무부담행위(미발생액), BTO 재정지원 협약 등이 포함되는데, 보증채무와 예산외의무부담(매입확약, 토지리턴 등)은 우발채무로 정의되어 지방채 한도산정 시 반영된다. 통합부채 관련 지방재정법령에 규정된 주요 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산안의 첨부서류로 통합 및 우발부채를 포함하도록 규정하고 있으며(지방재정법 제44조의2), 자치단체는 통합부채 관련 재정보고서를 행정자치부에 제출하여야 한다(지방재정법 제54조).

둘째, 자치단체는 통합부채와 우발부채의 변동사항 및 관리계획을 포함한 재정건전성관리계획을 수립하여야 한다(지방재정법 제87조의3). 2016년부터 (자치단체+공사·공단+출자·출연기관+교육비특별회계)의 예산서와 결산서에 대한 지역통합재정통계 작성이 의무화(지방재정법 제59조)되어 지역통합재정통계와 연계 작성하는 것이 필요하다.

셋째, 자치단체의 관리책임이 있는 부채범위를 확정하여 재정운영에 반영(예산수립, 재정건전성관리계획, 부채관리관 운영)하고 부채발행 및 사업추진 방식에 관계없이 지방재정을 일관성 있게 평가하여 지방재정 건전성이 향상되도록 추진하여야 한다.

## 2) 통합부채 관련 지표

지방자치단체, 공기업 및 출자출연기관에 공통으로 적용하기 위해 자산대비 부채비율, 유동부채비율 등을 개발하고 있다.

〈표 3-5〉 통합부채 관련 지표개발 현황

구분	지표 내용	비고
통합부채 관련지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자산대비 부채비율(협의, 광의)</li> <li>■ 유동부채비율</li> <li>■ 우발부채를 반영한 부채비율</li> </ul>	부채상환 가능성 유동성 위험 관리 효과

## 제2절 지방재정 건전성 현황

### 1. 지방채무

#### 1) 중앙정부채무와 지방채무의 추이 비교

2014년말 기준 지방채무는 28.0조원으로 중앙정부채무 503.1조원의 5.6%에 해당하며, GDP 대비로 지방채무 1.9%, 중앙정부채무 33.9% 수준이다. 글로벌 금융위기(2008년) 이후 경제불황 극복을 위한 적극적인 재정의 역할에 따라 2009년도에 중앙정부와 지방자치단체 모두 채무규모가 크게 증가하였다.

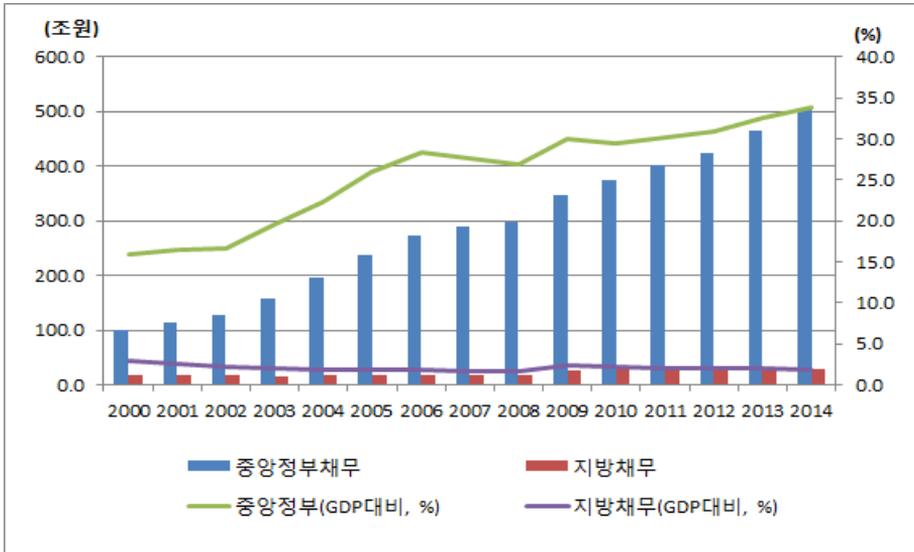
〈표 3-6〉 중앙정부채무와 지방채무 비교

(단위: 조원)

구분	중앙정부채무	지방채무	중앙정부 (GDP대비, %)	지방채무 (GDP대비, %)
2000	101,0	18,8	15,9	3,0
2001	113,1	17,8	16,4	2,6
2002	126,7	17,1	16,6	2,2
2003	158,9	16,5	19,6	2,0
2004	196,1	16,9	22,4	1,9
2005	238,7	17,4	26,0	1,9
2006	273,2	17,4	28,3	1,8
2007	289,1	18,2	27,7	1,7
2008	298,0	19,0	27,0	1,7
2009	346,1	26,8	30,1	2,3
2010	373,8	29,0	29,5	2,3
2011	402,9	28,2	30,2	2,1
2012	425,1	27,1	30,9	2,0
2013	464,1	28,6	32,5	2,0
2014	503,1	28,0	33,9	1,9

주: 지방채무 : 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임액(단, 2000~2008년은 지방채 기준)

자료 : 행정자치부, 지방채무 현황, 각년도; 국가통계포털(<http://kosis.kr>)



〈그림 3-1〉 중앙정부채무와 지방채무의 추이 변화

2000년~2014년 기간에 걸쳐 중앙정부채무는 101.0조원에서 503.1조원으로 4.98배 증가하였으나, 지방채무는 18.8조원에서 28.0조원으로 1.49배 증가하여 중앙정부채무의 증가 속도가 매우 크게 나타나고 있다.

GDP대비 채무비율을 살펴보면, GDP대비 국가채무 비중은 18.9%('00년)→32.4%('09)→35.7%('14)로 증가하였다. 중앙정부채무와 지방채무를 구분하는 경우 중앙정부채무는 15.9%('00년)→30.1%('09)→33.9%('14)로 증가한 반면 지방채무는 3.0%('00년)→2.3%('09)→1.9%('14)로 GDP대비 비중이 줄어든 것으로 나타난다.

## 2) 회계별 지방채잔액(일반채무와 사업성채무)

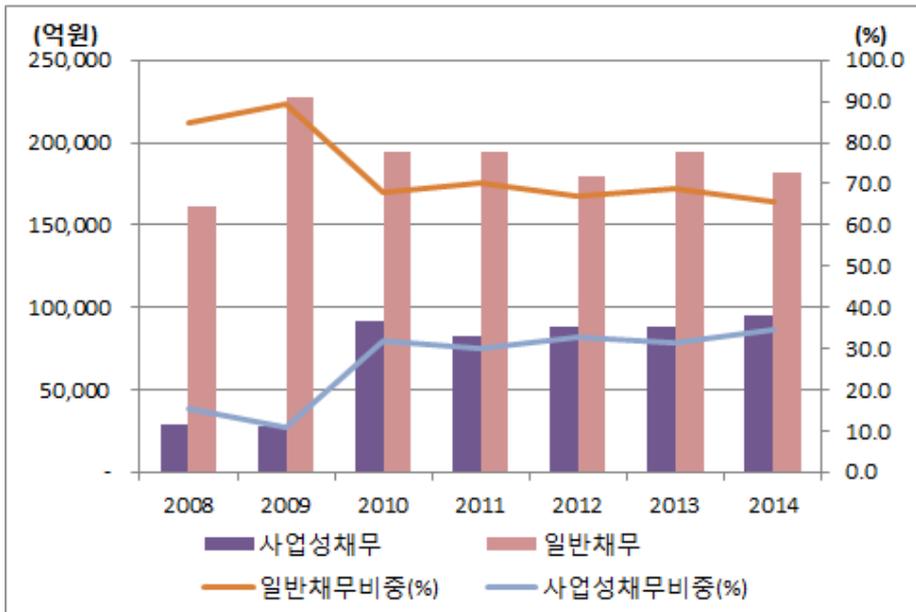
회계별로 지방채잔액을 살펴보면, 2014년 말 기준으로 전체 지방채잔액 27.7조원 가운데 일반회계 등 일반채무가 65.5%이고 공기업특별회계인 사업성채무가 34.5%를 차지하고 있다. 일반채무와 사업성채무의 비중은 2008년 84.6% 대 15.4%에서 2014년

〈표 3-7〉 회계별 지방채잔액 현황

(단위 : 억원)

구분	계	일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계	기금	일반 채무 비중(%)	사업성 채무 비중(%)
2008	190,486	117,529	43,642	29,315	-	84.6	15.4
2009	255,531	175,124	52,782	27,625	-	89.2	10.8
2010	285,491	135,196	58,054	91,365	876	68.0	32.0
2011	277,152	137,243	56,776	82,676	457	70.2	29.8
2012	267,559	122,040	57,432	87,788	299	67.2	32.8
2013	282,960	109,935	84,182	88,614	229	68.7	31.3
2014	277,072	102,889	78,514	95,528	141	65.5	34.5

주 : 일반채무는 일반회계, 기타특별회계, 기금채무이며, 사업성채무는 공기업특별회계채무임



〈그림 3-2〉 일반채무와 사업성채무의 추이 변화

65.5% 대 34.5%로 일반채무 비중은 줄어들고 사업성채무 비중은 크게 증가하고 있다. 회계별 채무 현황에서는 일반채무에 비해 사업성채무가 증가하는 현상을 보이고 있어 건전성 측면에서는 양호한 것으로 판단된다.

일반채무와 사업성채무의 비중 추이를 살펴보면, 일반채무(일반회계, 기타특별회계, 기금)는 감소하는 반면 사업성채무(공기업특별회계)는 증가하는 추세를 보이고 있다. 구체적으로 일반채무 비중은 84.6%('08)→70.2%('11년)→65.5%('14년)로 줄어드는 반면 사업성채무 비중은 15.4%('08)→29.8%('11년)→34.5%('14년)로 상대적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

### 3) 자치단체 유형별 지방채무 현황

자치단체 유형별로 지방채무 수준을 살펴보면, 전체적으로 광역자치단체인 시·도의 채무가 기초자치단체인 시·군·구에 비해 절대적으로 높은 비중을 점하고 있다. 즉, 시·도 : 67.7%~77.9%, 시·군·구 : 22.1%~32.3% 비중을 보인다.

시계열 추세는 기초자치단체인 시·군·구의 채무비중이 감소하는 추세인 반면 광역자치단체인 시·도 채무는 증가하는 현상을 보이고 있다.

- 시·도 : '08년 68.1%→'14년 77.9%
- 시 : '08년 25.1%→'14년 18.5%
- 군 : '08년 5.7%→'14년 2.8%
- 자치구: '08년 1.1%→'14년 0.8%

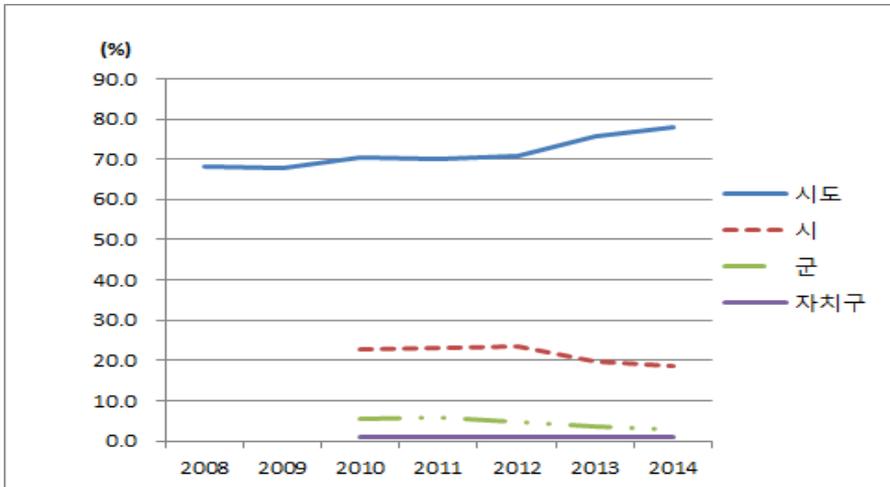
세부적으로 자치단체 유형별 채무비중 변화 추이를 살펴보면, 광역자치단체(시도)의 채무비중은 68.1%(08년)에서 77.9%('14년)로 9.8%p 증가하였으나 기초단체의 채무비중은 전반적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다. 즉, 시의 채무비중은 25.1%(08년)에서 18.5%('14년)로 6.6%p 감소, 군의 채무비중은 5.7%(08년)에서 2.8%('14년)로 2.9%p 감소하였고 자치구의 채무비중은 1.1% 수준을 유지하다가 '13년 0.9%, '14년 0.8%로 1% 미만으로 감소하였다.

〈표 3-8〉 자치단체 유형별 지방채무 현황

(단위 : 억원 %)

구분		계	시도	시	군	자치구
2008	금액	190,486	129,720	47,845	10,817	2,104
	비중	100	68.1	25.1	5.7	1.1
2009	금액	268,000	181,545	86,455		
	비중	100	67.7	32.3		
2010	금액	289,933	204,443	66,058	16,333	3,099
	비중	100	70.5	22.8	5.6	1.1
2011	금액	281,618	197,432	64,867	16,244	3,075
	비중	100	70.1	23.0	5.8	1.1
2012	금액	271,252	192,113	63,671	12,579	2,889
	비중	100	70.8	23.5	4.6	1.1
2013	금액	285,886	216,654	56,291	10,406	2,535
	비중	100	75.8	19.7	3.6	0.9
2014	금액	280,017	218,114	51,841	7,766	2,296
	비중	100	77.9	18.5	2.8	0.8

자료 : 행정자치부, 지방채무 현황, 2015.



〈그림 3-3〉 자치단체 유형별 채무비중 추이 변화

#### 4) 지방채 이율별 추이

지방채 현황을 이율별로 살펴보면, 2014년도의 경우 4% 미만 지방채가 96.1%로 절대적 비중을 차지하고 있으며, 4-5% 미만이 3.8%이고 그 외는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 연도별로는 4% 미만 지방채 비중이 크게 증가하는 반면 4% 이상 지방채는 계속 줄어드는 추세를 보인다. 이러한 현상은 재정 건전성 측면에서 안정적인 지방채 운용이라고 볼 수 있다.

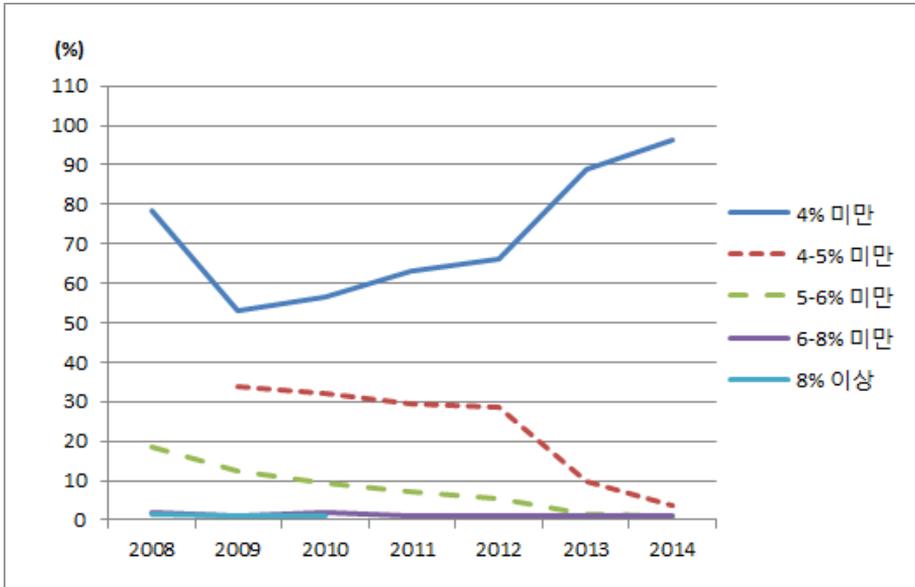
〈표 3-9〉 지방채 이율별 현황

(단위 : 억원 %)

구분		계	4% 미만	4-5% 미만	5-6% 미만	6-8% 미만	8% 이상
2008	금액	190,486	148,873	35,057		3,734	2,822
	비중	100	78.2	18.4		2.0	1.5
2009	금액	255,531	135,734	86,007	31,529	2,011	250
	비중	100	53.1	33.7	12.3	0.8	0.1
2010	금액	285,491	161,849	91,109	26,673	5,714	146
	비중	100	56.7	31.9	9.3	2.0	0.1
2011	금액	277,152	175,181	81,478	20,305	188	-
	비중	100	63.2	29.4	7.3	0.1	-
2012	금액	267,559	176,502	76,023	15,028	6	-
	비중	100	66.0	28.4	5.6	0.002	-
2013	금액	282,960	251,324	27,244	4,164	228	-
	비중	100	88.8	9.6	1.5	0.1	-
2014	금액	277,071	266,157	10,653	259	2	-
	비중	100	96.1	3.8	0.1	0.001	-

지방채이율별 비중 변화를 살펴보면, 전반적으로 4% 미만 지방채발행은 2009년을 최저점으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있는 반면, 4%~5% 미만 및 5%~6% 미만 지방채발행은 큰 폭으로 감소하고 있다. 특히 6%~8% 미만 지방채발행은 연도별로 다소 차이는 있으나 전체의 0.001%~2.0%에 그치고 더욱이 8% 이상 지방채발행은 2011년 이후 전무한 실정이다.

〈그림 3-4〉 이율별 지방채비중 추이 변화



### 5) 상환기간별 지방채 현황

2014년도의 경우 상환기간별 지방채 현황을 살펴보면, 5-9년에 해당하는 지방채가 69.7%로 전체의 2/3 이상을 차지하고 있으며, 이외에 10-15년 지방채가 26.1%, 16년 이상 2.2%, 1-4년 2.0% 등으로 나타나고 있다. 연도별 추이를 보면 2000년과 2008년에는 10-15년 지방채가 61.5~64.7%를 점하고 5-9년 지방채가 22.4%~28.9%의 비중을 보여 2014년과는 다른 양상을 보였다. 따라서 중기에 해당하는 지방채가 증가하고 장기채가 줄어들고 있어서 재정 건전성 측면에서 유동성 관리가 필요할 것으로 생각된다.

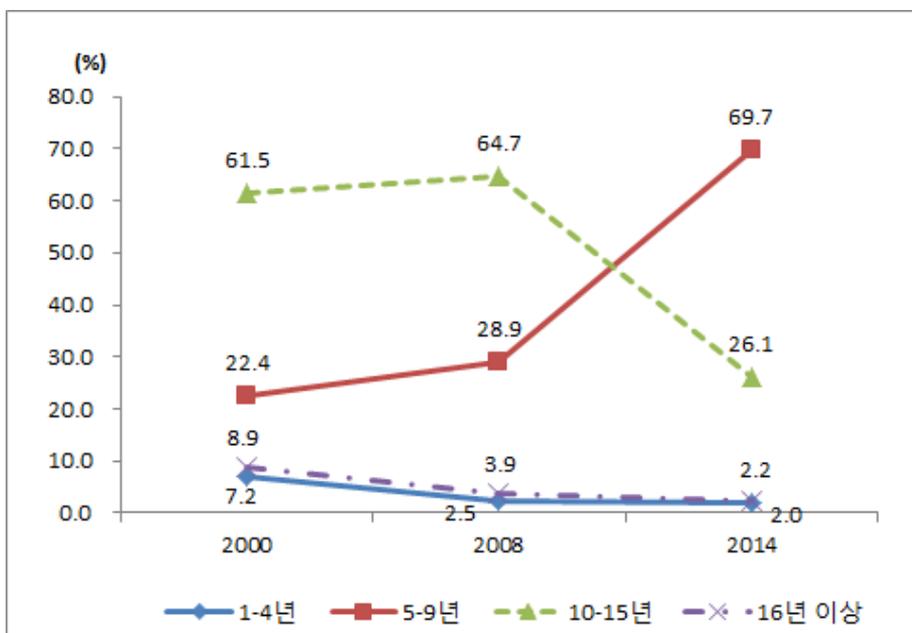
지방채무의 상환기간별 비중을 보다 세부적으로 살펴보면, 2000년과 2008년도의 경우 만기가 10~15년인 장기채가 주류를 이루고 있었으나 2014년은 만기가 5~9년에 속하는 중기채의 비중이 70% 수준에 이르고 있음을 알 수 있다. 또한 만기가 1~4년인

〈표 3-10〉 상환기간별 지방채 현황

(단위 : 억원 %)

구분	2000		2008		2014	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계	187,955	100	190,486	100	316,638	100
1-4년	13,609	7.2	4,730	2.5	6,377	2.0
5-9년	42,078	22.4	54,994	28.9	220,639	69.7
10-15년	115,565	61.5	123,260	64.7	82,625	26.1
16년 이상	16,703	8.9	7,502	3.9	6,997	2.2

자료 : 행정자치부, 지방채무 현황, 2015.



〈그림 3-5〉 상환기간별 지방채 비중 추이 변화

단기채 비중은 크게 감소하는 추이를 나타내고 있고 만기가 16년 이상인 지방채 비중도 지속적으로 감소하는 추세에 있다.

## 6) 지방채 발행 및 상환 현황

2008년과 2010년의 경우 지방채상환 대비 발행 비율이 100%를 초과하여 지방채 발행액이 지방채상환액보다 많았으나, 2011년 이후 지방채상환액이 발행액을 초과하여 채무 관점에서 건전성이 확보되고 있다.

〈표 3-11〉 지방채 발행 및 상환 추이

(단위: 조원)

구분	2008	2010	2011	2012	2013	2014
지방채발행액(A)	3.0	6.0	4.3	4.4	8.2	5.3
지방채상환액(B)	2.0	4.0	4.8	4.9	9.2	6.3
지방채잔액(C)	19.0	28.5	27.7	26.8	28.3	27.7
A/B×100(%)	150.0	150.0	89.6	89.8	89.1	84.1
A/C×100(%)	15.8	21.1	15.5	16.4	29.0	19.1
B/C×100(%)	10.5	14.0	17.3	18.3	32.5	22.7



〈그림 3-6〉 지방채상환액 대비 지방채발행액의 비중 추이

지방채잔액 대비 지방채발행액과 상환액의 비중을 살펴보면, 2013년에 지방채발행과 상환은 각각 29.0%, 32.5%로 크게 증가하였으나 2014년에는 다시 19.1%, 22.7%로 감소하였다. 최근 들어 지방채 상환액이 발행액을 초과하고 있어 건전성 측면에서 양호한 채무관리가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

지방채상환액 대비 발행액의 비중 추이를 살펴보면, 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있는 가운데, 특히 2011년도에 크게 비중이 하락(2010년 150.0%→ 2011년 89.6%)한 이후에는 84%~89% 수준을 유지하고 있다.

## 7) 채무수준별 현황

예산대비 채무비율 기준으로 채무수준별 현황을 살펴보면, 채무비율이 40%를 초과하는 심각수준에 해당하는 자치단체는 없으나, 주의수준에 속하는 자치단체는 2013년과 2014년에 모두 4개 단체가 존재한다.

- 2013년 주의수준 : 채무액 기준 29.7%, 단체수 기준 1.6%
- 2014년 주의수준 : 채무액 기준 28.9%, 단체수 기준 1.6%

〈표 3-12〉 지방자치단체 채무수준별 현황

(단위: 억원 개)

구분		25% 이하 (정상수준)	25%~40% 이하(주의수준)	40% 초과 (심각수준)	합계
채무액	2013	201,000 (70.3%)	84,886 (29.7%)	-	285,886 (100%)
	2014	199,050 (71.1%)	80,967 (28.9%)	-	280,017 (100%)
단체수	2013	240 (98.4%)	4 (1.6%)	-	244 (100%)
	2014	239 (98.4%)	4 (1.6%)	-	243 (100%)

주 : 예산대비 채무비율 기준

자료 : 지방채무 현황(행정자치부, 2015)

## 2. 통합재정수지

### 1) 통합재정수지비율

2014회계연도 통합재정수지비율(순세계잉여금 제외)은 3.88%이고 통합재정수지(세입액-지출및순융자)는 23.7조원의 흑자를 기록하고 있다(한국지방행정연구원, 지방재정분석 종합보고서, 2015). 적자단체(35개)의 경우 특별·광역시 1개, 도 0개, 시 12개, 군 10개, 자치구 12개 단체이다.

통합재정수지비율이 2009년, 2010년 2년 연속 적자에서 2011년 이후 흑자로 전환되었으며, 지속적으로 개선된 수치를 보이고 있다(한국지방행정연구원, 지방재정분석 종합보고서, 2015). 통합재정수지비율은 -9.89%('09)→-1.40%('10)→1.84%('11)→2.31%('12)→2.19%('13)→3.88%('14)의 추세를 보이고 있으며, 통합재정수지는 37.0조원 적자('09)→2.4조원 적자('10)→3.2조원 흑자('11)→0.01조원 흑자('12)→0.01조원 흑자('13)→23.7조원 흑자('14)를 나타내고 있다(한국지방행정연구원, 2015). 한편, 적자단체 현황은 219단체('09)→152단체('10)→39단체('11)→52단체('12)→67단체('13)→35단체('14)의 추세를 보인다(한국지방행정연구원, 2015).

2014회계연도 통합재정수지비율에 대해서 지표값의 평균 현황을 살펴보면, 특별·광역시의 지표값 평균이 2.65%로 가장 낮은 수준을 보이고 그 다음으로는 자치구,

〈표 3-13〉 지방자치단체 유형별 통합재정수지비율의 추이

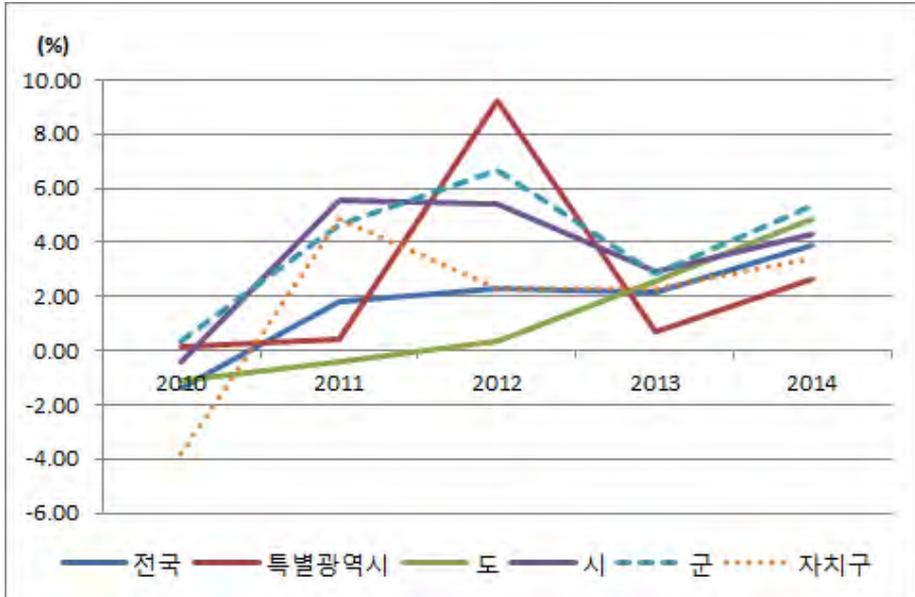
구분	2010	2011	2012	2013	2014
전국평균	-1.40%	1.84%	2.31%	2.19%	3.88%
특·광역시 평균	0.15%	0.43%	9.23%	0.69%	2.65%
도평균	-1.13%	-0.44%	0.36%	2.55%	4.88%
시평균	-0.39%	5.54%	5.44%	2.95%	4.28%
군평균	0.37%	4.63%	6.67%	2.86%	5.37%
자치구평균	-3.84%	4.84%	2.28%	2.33%	3.39%

자료 : 한국지방행정연구원, 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2015.

시, 도, 군의 순으로 나타난다(한국지방행정연구원, 2015).

연도별로는 2009년도 이후 통합재정수지비율이 개선되고 있으며 특히 2011년도에는 그동안의 통합재정수지비율이 부(-)의 값에서 정(+)의 값으로 전환되었고 이후 상승 경향을 보이고 있다(한국지방행정연구원, 2015).

자치단체 유형별 통합재정수지비율의 연도별 추이를 살펴보면, 특별·광역시는 2012년도의 통합재정수지비율(9.23%)이 특히 높고 2012년 전후로는 높지 않은 편이다. 이에 비해 도는 전반적으로 통합재정수지비율이 증가하는 추세를 보이고 있고 특히 2010년과 2011년에 적자이었으나 2012년 이후 흑자로 전환되었다. 기초자치단체의 경우에는 시와 자치구는 2010년 적자에서 2011년 이후 흑자로 전환되었으며, 군의 경우 연도별로 등락을 보이는 가운데 2011년 이후 2.86%~6.67% 수준을 나타내고 있다.



〈그림 3-7〉 자치단체 유형별 통합재정수지비율의 추이 변화

통합재정수지 지표의 최상위 자치단체는 대규모 지역개발 사업들이 지속되고 있는 경우로 인구유입이 활발하여 전반적인 통합재정수입액이 동종단체들에 비해 더 증가하였다. 이들 단체의 경우 산업단지의 공장 입주와 대형 아울렛 매장의 입지가 확대되어 지방세 및 세외수입이 지속적으로 증가된다. 이러한 개발 사업으로 인해 통합재정수지비율이 전년대비 대폭 상승하였으며, 주거 및 산업단지 개발이 지속되고 있으므로 이와 같은 양호한 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다(한국지방행정연구원, 2015).

## 2) 실질수지비율

2014회계연도 기준으로 일반재원 대비 실질수지액의 비중을 표시하는 실질수지비율의 전국평균은 13.22%이고 연도별로는 2012년 감소하였다가 2014년에는 전년도(7.70%)에 비해 높아지는 경향을 보인다(한국지방행정연구원, 지방재정분석 종합보고서, 2015). 건전성 관점에서 계획적인 재정운영과 예산과 결산의 연계 관점에서 실질수지비율의 적정 관리가 요구된다.

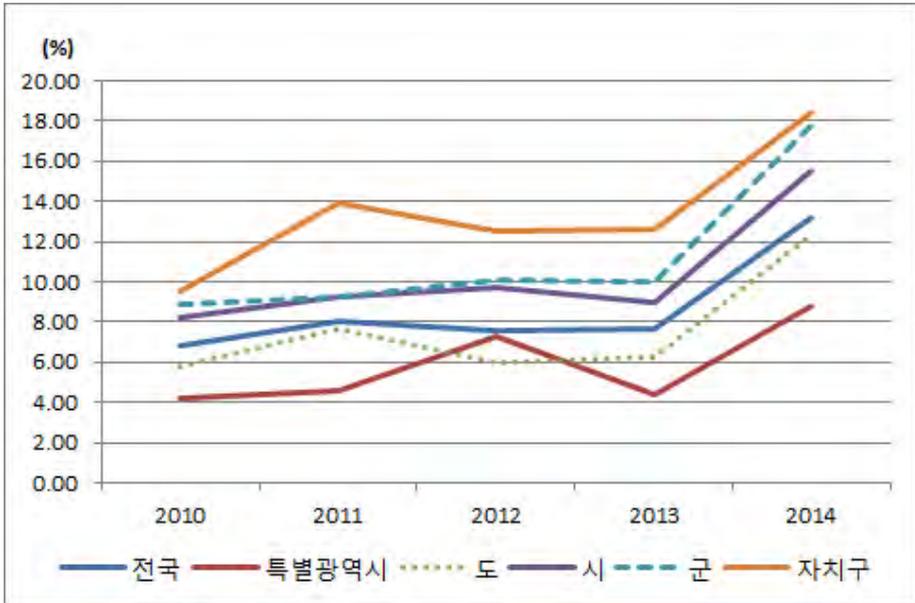
〈표 3-14〉 지방자치단체 유형별 실질수지비율의 추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014
전국평균	6.79%	8.08%	7.55%	7.70%	13.22%
특별·광역시 평균	4.17%	4.61%	7.30%	4.38%	8.80%
도 평균	5.83%	7.66%	5.96%	6.29%	12.30%
시 평균	8.25%	9.26%	9.73%	9.00%	15.52%
군 평균	8.89%	9.22%	10.09%	10.00%	17.78%
자치구 평균	9.56%	13.88%	12.49%	12.59%	18.40%

자료 : 한국지방행정연구원, 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2015.

실질수지비율 지표값의 평균 현황을 지방자치단체 유형별로 살펴보면, 특별·광역시만 8.8%로 10% 이하이며, 나머지 유형은 모두 10% 이상의 높은 비율을 나타내고

있다(한국지방행정연구원, 2015). 2014년도 각종 지방세제의 변화로 인해 자치단체가 예상치 못한 수입의 증가가 많아 자치단체 모든 유형에서 실질수지비율이 개선된 것으로 보인다(한국지방행정연구원, 2015).



〈그림 3-8〉 자치단체 유형별 실질수지비율의 추이 변화

자치단체 유형별 실질수지비율의 연도별 추이를 살펴보면, 특별·광역시는 연도별로 변동성을 지니는 가운데 낮게는 4%대, 높게는 8%대 수준으로 10% 미만의 실질수지비율을 보이고 있다. 도는 전반적으로 실질수지비율이 증가하는 추세에 있으며 2013년까지는 5%~7%대 수준이었으나 2014년에 12.30%로 10% 이상을 기록하고 있다. 반면에 기초자치단체인 시·군·자치구는 광역단체(시도)에 비해 전반적으로 실질수지비율이 높게 나타나고 있다. 시는 2013년까지 8%~9%대 수준이었으나 2014년에 15.52%로 높아졌고 군은 2011년까지 8%~9%대 이었으나 2012년과 2013년에

10% 수준, 그리고 2014년에 17.78%로 높아졌다. 특히 자치구는 다른 유형과 비교하여 전체적으로 가장 높은 실질수지비율을 나타내고 있으며 2010년 9.56%에서 2011년 이후 10% 이상으로 나타나고 2014년에 18.40%로 실질수지비율이 증가하였다.

### 3) 경상수지비율

2014회계연도 경상수지비율은 69.76%로 전년도에 비해 개선되었고 경상수익의 약 70% 정도를 경상비용에 충당하는 것으로 나타나고 있다(한국지방행정연구원, 2015). 2014회계연도 경상수지비율 지표값의 평균 현황을 살펴보면, 시의 경상수지비율이 63.59%로 가장 양호하고 그 다음으로는 군, 특별·광역시, 도, 자치구의 순으로 나타난다(한국지방행정연구원, 지방재정분석 종합보고서, 2015).

특히, 자치구의 경우 경상수지비율 평균은 97.62%로 경상수익이 거의 그대로 경상비용으로 지출되고 있어 그 만큼 재정운영의 유연성이 크게 제약되고 있는 것으로 파악된다.

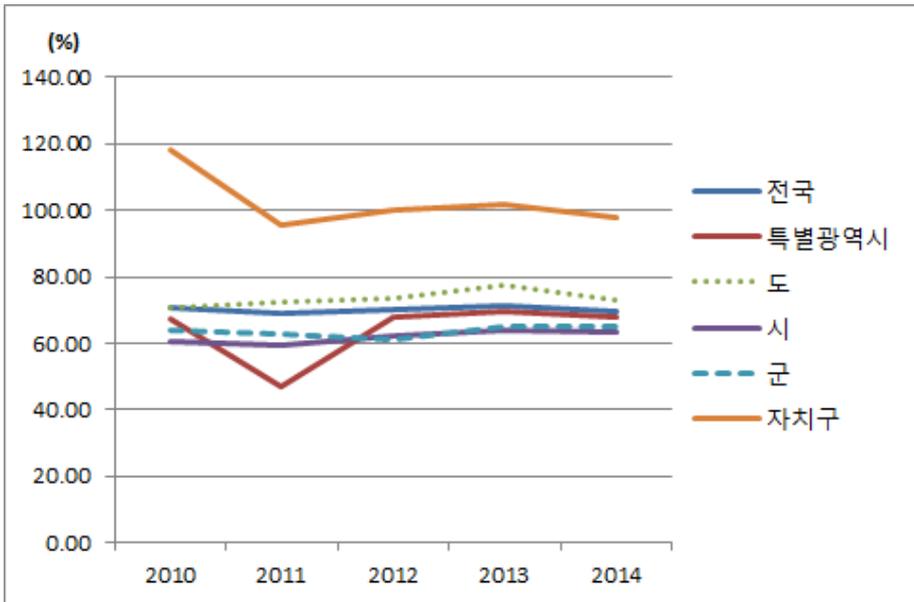
연도별로 경상수지비율의 추이 변화를 살펴보면 개선과 악화의 변동성을 보이고 있다. 경상수지비율은 74.82%('09)→ 70.73%('10)→ 68.78%('11)→ 70.11%('12)→ 71.51%('13)→ 69.76%('14)의 추세를 보이고 있다. 특히, 자치구 유형은 경상수지비율이 100%에 근접하거나 초과하여 경상수익으로 경상비용을 충당하는데 어려움이 있어 그만큼 유연성과 건전성이 떨어진다고 볼 수 있다.

자치단체 유형별 경상수지비율의 추이 변화를 구체적으로 살펴보면, 특별·광역시는 2011년(47.05%)을 제외하면 67%~69% 수준에 있으며, 도는 70%~77% 수준을 보이고 있어 특별·광역시와 비교하여 경상수지비율이 다소 미흡한 결과를 나타내고 있다. 반면에 기초자치단체의 경우 시와 군은 경상수지비율이 낮아 건전성이 상대적으로 양호하게 나타나고 있으나 자치구의 경상수지비율은 2010년과 2013년에 100%를 초과하고 2011년, 2012년, 2014년에는 95%~99% 수준으로 다른 유형에 비해 경상수지비율이 가장 악화되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 지방자치단체 유형별 경상수지비율의 추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014
전국평균	70.73%	68.78%	70.11%	71.51%	69.76%
특별·광역시 평균	67.42%	47.05%	67.58%	69.45%	67.86%
도 평균	70.82%	72.14%	73.74%	77.33%	72.83%
시 평균	60.71%	59.49%	62.00%	63.98%	63.59%
군 평균	63.73%	62.93%	61.29%	65.07%	64.80%
자치구 평균	118.37%	95.62%	99.89%	101.51%	97.62%

자료 : 한국지방행정연구원, 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2015.



〈그림 3-9〉 자치단체 유형별 경상수지비율의 추이 변화

## 제3절 문제점

### 1. 건전성 개념과 범위에 대한 혼란

지방재정법에서 지방자치단체 재정의 건전운영 원칙을 규정하고 재정분석제도를 통해 재정건전성 지표를 구성하고 있으나, 현재까지 재정 건전성에 대해 일관되고 명확한 개념과 측정범위와 대상이 설정되지 못하고 있다. 건전성 측정지표도 지속적으로 변화되어 건전성 개념과 범위에 대해 일관성이 부족하다.

〈표 3-16〉 재정건전성 분야 지표의 변화 추이

1998-2004		2005-2009		2010-2014		현행 분석지표 (2015~2016)	
자주성	재정자립도	세입	지방세수안정도	재정	통합재정수지비율	재정 수지	통합재정수지비율
	재정력지수	관리	경상세외수입안정도	수지	경상수지비율		실질수지비율
안정성	경상수지비율	세출 관리	경상경비비율	채무	지방채무잔액지수	부채 관리	경상수지비율
	세입세출총당비율		인건비 비율	관리	지방채무상환비율		관리채무비율
	지방채상환비율		민간이전경비비율	재정 능력	장래세대부담비율		실질채무비율
			투자비비율		자체세입비율(증감)		환금자산대비 부채비율
		채무 관리	채무상환비율				통합유동부채비율 (2016)
			채무잔액지수				공기 업
							총자본대비 영업이익률

자료 : 한국지방행정연구원, 지방재정분석편람, 각 년도.

재정분석 초기에는 건전성 개념에 자주성이 포함되어 재정자립도와 재정력지수 등 인지도가 높은 지표가 포함되었으나, 2005년부터는 건전성이라는 분석목적과 이념보다는 재정의 다양한 측면이 반영되어, 세입, 세출, 재정운영, 채무관리로 구분되

었다. 2010년부터는 건전성의 개념과 범위가 재정수지, 채무관리, 재정능력 등 각 자치단체의 재정상태와 재정운영 결과 및 재정위기 요인인 채무관리 등으로 명확하게 설정되었다. 그리고 2015~2016년 현재의 측정지표에는 채무뿐만 아니라 부채개념으로 확대되고, 대상회계 역시 기금까지 포함하는 통합회계 등으로 확대되었고, 공기업의 부채비율이 독립된 하나의 지표로 포함되고 있다.

이러한 변화는 IMF의 정부재정통계(GFS : Government Finance Statistics)의 활용, 복식부회계제도의 시행 등 지방재정 환경변화에 부응하기 위한 불가피한 측면이 있을 뿐만 아니라, 전 세계적인 재정위기가 확산되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기존의 재정분석의 건전성 측정지표의 변화추이와 양상을 보면, 그 동안 지방재정 건전성을 명확히 파악하는데 많은 제약이 존재한다.

예컨대, 건전성 판별의 대상이 일반회계인지, 아니면 특별회계와 기금 등 통합회계를 대상으로 하는지, 아니면 지방공사·공단 또는 민간투자사업(BTO/BTL)까지 확대해야 하는지에 대한 명확한 기준을 설정하는데 어려움이 나타난다. 또한 재정위험을 판별하기 위한 기준 등이 불분명한 점을 들 수 있다.

## 2. 건전성 지표의 적정성 미흡

현행 건전성 평가는 일반회계 등 제한적 범위의 재정자료를 사용하고 있어서 자치단체의 재정상황을 종합적으로 점검하는데 어려움이 있다. 재정상태의 측정과 건전성 관련 재정지표들이 다양하게 제시되고 있으나 건전성을 구성하는 핵심요소에 기초하여 종합성과 충분성을 지닌 대표지표가 미흡하다.

정보 유용성 관점에서는 현금주의정보와 발생주의정보, 채무정보와 부채정보, 일반자산과 사회기반자산 등 다양한 재정정보의 성격 분석이 이루어지지 않은 상태이다. 특히, 저성장·저출산·고령화 등 환경변화와 불확실성에 유연하게 대응하기 위해서는 지방재정의 위험관리와 지속가능성을 판단하는데 유용한 부채(채무) 관련 지표를 보강하는 것이 필요하다(한국지방행정연구원, 2015 : 195).

지방재정의 건전성을 제대로 측정하기 위해서는 예산-회계-재정정보 등 관련 정보체계의 종합적인 설계가 필요하다. 따라서 건전성의 정의와 측정요소에 기초하여 아래에서 제시하는 각 분야별 관련 지표의 적정성을 검토할 필요가 있다.

① 재정분석 및 사전경보시스템의 지표

- 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율 등
- 관리채무비율, 관리채무상환비율, 지방채무잔액지수 등
- 예산대비 채무비율, 채무상환비율, 공기업부채비율, 금고잔액비율 등
- 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 경상재원비율 등
- 지방세비율, 1인당 지방세부담액 변화, 지방세대비 인건비비율 등

② 복식부기 채무분석지표

- 현금자산대비 부채비율, 결산대비 금융부채비율, 유동비율 등
- 경상수지비율, 우발채무비율 등

③ 통합부채 관련 지표

- 통합유동부채비율
- 자산대비 부채비율(협의), 자산대비 부채비율(광의) 등

### 3. 건전성 관련 제도간의 연계성 부족

각 재정관리제도 상에서 다양한 건전성 관련 지표들이 개별적으로 운영되고 있어 재정건전성(재정상태)을 객관적으로 측정할 수 있는 종합적 평가체계가 결여되어 있다. 현행 제도 상 재정분석제도, 사전모니터링제도, 복식부기회계제도, 통합부채관리 등 관련 제도가 개별적으로 재정구조, 재정운영, 재정위험 등 건전성 관련 지표를 설정하여 운영하고 있다.

구체적으로 재정건전성을 판단하고 재정위험을 방지하기 위한 현행 지방재정분석제도와 재정진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템, 긴급재정관리 제도 간의 평가방법 및 시기, 측정지표들 간에 체계적인 연계성이 부족하다. 따라서 개별 제도의

목적과 특성을 존중하는 가운데, 지방자치단체의 재정건전성(재정상태)을 종합적으로 측정할 수 있는 지표개발이 필요하다.

#### 4. 재정건전성의 측정기준 및 평가방법 미흡

지방자치단체의 재정상태와 건전성을 객관적으로 측정하고 평가하기 위해서는 재정관리 범위와 건전성 측정기준이 필요하다. 이에 대해 현재 건전성 평가방법 및 분석결과에 대한 활용방안이 부족한 실정이다. 미국 FTMS의 경우 추세분석을 통해 지방정부의 재정상태와 건전성 등을 심도 있게 파악하고 있으나 우리의 경우 시계열자료를 이용한 추세모니터링과 심화분석이 부족하다.

또한 동종단체와의 비교분석이 미흡한 실정이다. 현재 재정분석제도에서 유사단체 재정비교표를 작성하고 있으나, 사회경제적 변수와 지역특성과 연계하여 재정분석의 실질적인 내용분석을 통해 문제요인이나 개선대안을 발견하기가 어려운 실정이다. 건전성 평가결과를 효과적으로 활용하기 위해서는 거시적 지표와 미시적 지표를 구분하고 양자 간의 연계분석을 통해 문제요인의 진단과 보다 적실성 있는 대책을 마련할 필요가 있다.

따라서 건전성 분석 결과물을 활용하여 문제요인을 발견하고 개선 권고를 할 수 있도록 결과분석에서 제도개선 및 구체적인 실천방안이 도출되도록 하여야 한다. 특히, 재정진단시스템에서 “잘못된 신호(wrong signal)”를 주지 않도록 심층진단에서 무엇을, 어디를 보아야 하는지를 세심하게 파악하는 것이 필요하다(한국지방행정연구원, 2015 : 197).

#### 5. 건전성 평가의 실효성 및 수용성 미흡

지방재정분석제도, 재정진단제도, 사전경보시스템, 복식부기 재무분석제도 등 건전성을 평가하기 위한 여러 재정관리 수단이 있으나 재정 건전성을 체계적이고 중

합적으로 판단하는데 제약이 존재한다. 재정건전성을 객관적으로 판별하기 위해서는 모든 자치단체에 공통적으로 적용 가능한 건전성 측정지표의 개발이 요구되며, 이를 통해서 1차적으로 평가를 거친 다음에, 2차, 3차 평가 및 측정을 통해 해당 자치단체의 특수성과 잠재력 등을 판단하는 방식이 필요할 것이다.

또한 현재 지방자치단체의 재정건전성 평가를 위한 여러 제도들은 단연도 결산통계를 활용하고 있어서 시차(time lag) 현상이 발생하는 등으로 인해 수용성이 부족하며, 평가결과에 대한 인센티브가 미흡한 점이 제도의 실효성을 낮추는 요인으로 작용하고 있다.



# 제 4 장

## 지방재정 건전성 평가모델



제1절 기본방향 및 접근

제2절 유형별 건전성 지표 분석

제3절 재정건전성의 측정기준과 분석체계





## 제4장

## 지방재정 건전성 평가모델

## 제1절 기본방향 및 접근

이 장에서는 지방자치단체의 재정건전성을 체계적으로 평가하기 위한 건전성 평가모델을 강구하고자 한다. 그 접근에 있어서는 앞에서 살펴본 재정건전성에 대한 이론적 논의와 우리나라 지방자치단체의 건전성 실태분석 결과를 토대로 유형별 건전성 측정지표를 검토하고 재정건전성을 구성하는 기본요건과 측정요소를 중심으로 건전성 평가체계를 도출하고자 한다.

첫째, 재정건전성에 대한 개념, 핵심요소, 주요 특성을 통해 건전성 분석틀을 설정한다. 기본적으로 경제기반, 수지구조, 채무(부채)관리 요인을 중심으로 건전성 평가표를 마련한다.

〈표 4-1〉 재정지표 설정을 위한 회계 포괄범위

내부회계				외부회계	
일반회계	기타특별회계	공기업 특별회계	기금	지방공사·공단	출자·출연 기관
①					
	②				
		③			
			④		
				⑤	
					⑥

〈표 4-2〉 회계 포괄범위에 따른 재정지표 현황

회계범위	재정지표	비고
①	지방세징수액비율	(일반회계)
②	실질수지비율	(일반+기타특별)
③	경상재원비율	(일반+기타+공기업특별)
④	통합재정수지비율, 관리채무비율, 관리채무상환비율, 지방채무잔액지수, 예산대비 채무비율, 지방채무상환비율, 금고잔액비율, 환금자산대비 부채비율, 경상수지비율, 결산대비 금융부채비율, 유동비율, 우발채무비율	통합회계 기준
⑤	공기업부채비율	직영기업, 공사, 공단
⑥	통합유동부채비율, 자산대비 부채비율(협의, 광의)	통합부채 기준

둘째, 회계의 포괄범위는 내부회계와 외부회계를 구분하되, 각 지표의 유용성을 고려하면서 분석한다.

셋째, 회계범위에 있어서 현금기준(재정분석지표, 사전모니터링지표), 발생기준(복식부기 재무분석지표), 통합부채 관련 지표를 유형별로 검토하고 지표 간의 상호관련성, 종합성, 대표성, 비교가능성을 고려하여 건전성 측정지표를 선정한다.

넷째, 건전성 판단기준은 지표별 기초통계분석과 시뮬레이션 결과를 토대로 자치단체 유형별 기준선을 도출한다.

## 제2절 유형별 건전성 지표 분석

### 1. 유형별 검토대상 지표

재정건전성 지표는 크게 재정분석지표, 사전모니터링지표, 복식부기회계지표, 통합부채관리지표로 구분하여 유형별로 살펴볼 수 있다. 이는 각 유형별로 회계인식 기준, 회계대상, 정보성격 등이 상이하기 때문이다.

첫째, 재정분석과 사전모니터링에서 사용하는 지표는 주로 수지구조와 채무관리에 관한 지표를 중심으로 구성되어 있다. 특히 사전모니터링지표의 경우 재정위험에의 노출 정도를 파악하기 위하여 지방세징수액, 금고잔액 등의 지표를 포함한다.

- 수지 관련 지표 : 통합재정수지비율, 실질수지비율 등
- 채무(부채) 관련 지표 : 관리채무비율, 관리채무상환비율, 지방채무잔액지수, 예산대비 채무비율, 채무상환비율, 공기업부채비율
- 재정자립도, 재정력지수, 경상재원비율
- 지방세징수액비율, 금고잔액비율, 지방세액(1인당), 지방세대비 인건비비율

둘째, 복식부기 재무제표 분석 지표는 주로 재정상태표를 대상으로 자산, 부채 정보를 분석하고 재정운영표를 대상으로 수지 관련 정보를 분석한다.

- 자산과 부채 지표 : 현금자산대비 부채비율, 결산대비 금융부채비율, 유동비율, 우발채무비율 등
- 수지 관련 지표 : 경상수지비율 등

셋째, 통합부채 관련 지표는 통합회계 뿐 아니라 지방공사·공단, 출자출연기관을 포함하는 관점에서 부채정보, 자산대비 부채 관련 정보를 분석한다.

- 통합유동부채비율, 자산대비 부채비율(일반사용목적), 자산대비 부채비율(주민서비스기반) 등

〈표 4-3〉 지방재정 건전성 관련 검토대상 지표

재정분석	사전모니터링	복식부기 재무분석	통합부채
통합재정수지비율 실질수지비율 관리채무비율 관리채무상환비율 지방채무잔액지수 경상자원비율	예산대비 채무비율 채무상환비율 공기업부채비율 지방세징수액비율 금고잔액비율	환금자산대비부채비율 경상수지비율 결산대비금융부채비율 유동비율 우발채무비율	통합유동부채비율 자산대비부채비율 (협의) 자산대비부채비율 (광의)
재정력지수, 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 지방세수입대비 인건비비율			
사회경제적 변화 : 인구감소를, 고령화율, 경제활동인구 및 참가율			

## 2. 건전성 관련 재정지표의 내용

### 1) 재정수지 관점

#### (1) 실질수지비율(재정분석)

- ① 개념 : 지방자치단체의 재정적자 여부 및 재정운영의 안정성과 수지균형성을 측정하는 지표이며 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 재정수지를 파악한다.
- ② 측정방법 : 일반재원 결산액 대비 당해연도 실질수지액의 비중을 표시하는 지표이며, 지표값이 사회적 용인 수준에 근접할수록 건전한 것으로 판단한다.

$$\text{실질수지비율(\%)} = (\text{실질수지액} / \text{일반재원결산액}) \times 100$$

\* 실질수지액 : 세입결산액 - 세출결산액 - 이월금 - 보조금집행잔액

#### (2) 통합재정수지비율(재정분석)

- ① 개념 : 자치단체의 당해연도 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표이며, 통합재정수지 규모 및 변동 추이를 통해 재정의 성과 및 안정성을 점검할 수 있다.

- ② 측정방법 : 통합재정규모 대비 통합재정수지액(세입- 지출및순용자)의 비중을 표시하는 지표이며, 통합재정수지비율이 높을수록 재정운영의 건전성이 우수한 것으로 판단한다.

$$\text{통합재정수지비율(\%)} = \{\text{통합재정수지액(세입 - 지출및순용자)} / \text{통합재정규모}\} \times 100$$

$$\begin{aligned} * \text{통합재정수지액} : & (\text{경상수입} + \text{이전수입} + \text{자본수입}) - (\text{경상지출} + \text{자본지출}) \\ & + (\text{융자회수} - \text{융자지출}) \end{aligned}$$

$$* \text{통합재정규모} : \text{지출 및 순용자}$$

### (3) 경상수지비율(복식부기지표)

- ① 개념 : 자치단체의 경상수익과 경상비용을 비교하여 경상적 수지구조를 측정하는 지표이며 경상수익을 통해 경상비용을 어느 정도 부담할 수 있는가를 판단할 수 있다.
- ② 측정방법 : 복식부기 재정운영표상의 경상수익 대비 경상비용의 비중을 표시하며, 비율이 높을수록 경상수익으로 경상비용을 충당하기 어려워 건전성이 낮은 것으로 판단한다.

$$\text{경상수지비율(\%)} = \text{경상비용} / \text{경상수익} \times 100$$

$$* \text{경상비용} : \text{인건비} + \text{운영비} + \text{자치구조정교부금(광역)} + \text{시군조정교부금(광역)} + \text{교육비특별회계 전출금(광역)}$$

$$* \text{경상수익} : \text{지방세수익} + \text{경상세외수익} + \text{지방교부세수익} + \text{자치구조정교부금수익(기초)} + \text{시군조정교부금수익(기초)}$$

$$* \text{지방교부세는} \text{보통교부세와 부동산교부세만 합산(특별교부세 제외)}$$

## 2) 채무(부채) 관점

### (1) 관리채무비율(재정분석)

- ① 개념 : 채무잔액(BTL지급액 포함)의 상대적 수준을 측정함으로써 자치단체의 채무부담 정도를 통해 재정운영의 안정성과 건전성을 점검하는 지표이다.

- ② 측정방법 : 세입결산액 대비 지방채무잔액(BTL지급액 포함)의 비중을 표시하는 저량(stock)지표이며, 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것을 의미한다.

관리채무비율(%) = 지방채무잔액(BTL지급액 포함) / 세입결산액 × 100

\*지방채무잔액 : 지방채증권 + 차입금 + 채무부담행위 + 보증채무이행책임액 + BTL지급액

\*일반·특별회계·기금이 그 자치단체의 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외

## (2) 관리채무상환비율(재정분석)

- ① 개념 : 자치단체의 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표이며 채무상환 규모와 변동 추이를 통해 채무상환능력을 점검할 수 있다.
- ② 측정방법 : 경상일반재원 대비 지방채무상환액의 비중을 표시하며 비율이 높을수록 미래 채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미한다.

관리채무상환비율(%) = (미래4년 순지방비로 상환할 평균관리채무액 / 미래4년 경상일반재원의 평균수입액) × 100

\*관리채무 : 일반채무 + BTL지급액

\*경상일반재원 : 지방세(지방교육세 제외) + 경상세외수입 + 지방교부세 + 자치구조정교부금(자치구) + 시군조정교부금(시군)

\*순지방비 채무상환액은 조기상환액, 차환액, 국도비 채무상환액 제외

## (3) 지방채무잔액지수(재정분석)

- ① 개념 : 지방채무의 절대적 수준을 측정하는 지표이며 채무규모와 변동 추이를 통해 자치단체의 채무부담 정도를 점검할 수 있다.
- ② 측정방법 : 일반재원 대비 지방채무현액의 비중을 측정하는 저량(stock) 지표이며, 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것을 의미한다.

지방채무잔액지수(%) = 지방채무잔액 / 일반재원 결산액 × 100

\*지방채무잔액 : 지방채증권 + 차입금 + 채무부담행위 + 보증채무이행책임액

#### (4) 예산대비 채무비율(사전모니터링)

- ① 개념 : 자치단체의 채무잔액이 총예산과 비교하여 어느 정도 수준인가를 측정하는 지표이며, 채무잔액 규모와 변동 추이를 통해 채무부담 정도를 점검할 수 있다.
- ② 측정방법 : 총예산 대비 지방채무잔액의 비중을 측정하는 지표이며, 그 비율이 낮을수록 채무구조가 건전한 것을 의미한다.

$$\text{예산대비 채무비율(\%)} = \text{지방채무잔액} / \text{총예산} \times 100$$

\*지방채무잔액 : 지방채증권 + 차입금 + 채무부담행위 + 보증채무이행책임액 + BTL지급액

#### (5) 지방채무상환비비율(재정분석)

- ① 개념 : 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표이며, 채무상환 규모와 변화 추이를 통해 자치단체의 채무부담 정도를 점검할 수 있다.
- ② 측정방법 : 일반재원 대비 (과거4년+ 미래4년) 간 지방채무상환액의 비율을 표시하며, 비율이 높을수록 미래 채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미한다.

$$\text{지방채무상환비비율(\%)} = \frac{\text{과거4년} + \text{미래4년} \text{ 간 평균 순지방비 채무상환액}}{\text{과거4년} + \text{미래4년} \text{ 간 평균 일반재원결산액}} \times 100$$

\*순지방비 채무상환액은 조기상환액, 차환액, 국도비 채무상환액 제외

#### (6) 현금자산대비 부채비율(복식부기지표)

- ① 개념 : 현금화하기 용이한 자산과 부채총액을 비교하여 자치단체의 채무부담 능력을 측정하는 지표이다.
- ② 측정방법 : 현금자산 대비 부채총액의 비중을 표시하는 건전성 지표이며 그 비율이 낮을수록 채무부담능력이 높은 것으로 판단한다.

환금자산대비 부채비율(%) = (부채총액 / 환금자산) × 100

\*환금자산 : (유동자산 - 기타유동자산 + 일반미수금) + 장기금융상품  
+ (장기대여금 - 학자금위탁대여금) + 기타투자자산

\*부채총액 : 유동부채 + 장기차입부채 + 기타비유동부채

### (7) 결산대비 금융부채비율(통합부채)

- ① 개념 : 세입결산액과 현금지급의무가 있는 금융부채(채무잔액+미지급금)를 비교하여 자치단체의 채무부담 수준을 측정하는 건전성 지표이다.
- ② 측정방법 : 세입결산액 대비 금융부채의 비율로 표시되는 저량(stock) 지표이며, 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것을 의미한다.

결산대비 금융부채비율(%) = (금융부채 / 세입결산액) × 100

\*금융부채 : 지방채증권+차입금+미지급금+채무부담행위(발생)+보증채무부담(확정액)

\*미지급금 : BTL지급액 및 재정지원금 미지급금

### (8) 유동비율(복식부기지표)

- ① 개념 : 1년 이내에 만기가 도래하는 유동부채를 상환할 수 있는 유동자산을 보유하고 있는가를 통해 유동성을 측정하기 위한 건전성 지표이다.
- ② 측정방법 : 복식부기 재정상태표상의 유동부채 대비 유동자산의 비율로 표시되며, 그 비율이 높을수록 재무구조가 건전한 것을 의미한다.

유동비율(%) = (유동자산 / 유동부채) × 100

### (9) 우발채무비율(복식부기지표)

- ① 개념 : 보증채무, 예산외의무부담을 포함하는 우발채무총액과 세입예산과의 비교를 통해 자치단체의 미래 재정위험 발생가능성을 측정하는 건전성 지표이다.

- ② 측정방법 : 해당연도 세입예산(당초) 대비 우발채무 총액의 비율로 표시되며, 그 비율이 낮을수록 향후 재정운영의 안정성과 건전성이 높은 것으로 판단한다.

$$\text{우발채무비율(\%)} = \{\text{우발채무 총액} / \text{세입예산(당초)}\} \times 100$$

\*우발채무 : 보증채무액 + 예산외의무부담액(부지매입확약, 토지리턴제, 기타)

#### (10) 공기업부채비율(사전모니터링)

- ① 개념 : 지방공기업의 부채 수준을 측정하는 지표이며, 공기업 부채총액 규모와 변동추이를 통해 공기업의 재무구조와 건전성 정도를 점검할 수 있다.
- ② 측정방법 : 지방공기업에 대해서 자기자본 대비 부채액의 비율로 표시되며, 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것으로 판단한다.

$$\text{공기업부채비율(\%)} = \text{부채총액} / \text{자기자본} \times 100$$

\*지방공기업 : 직영기업, 지방공사, 지방공단

#### (11) 통합유동부채비율(통합부채 지표)

- ① 개념 : 통합부채 관점에서 유동부채(1년 내에 만기가 도래하는 부채)에 대한 유동자산(1년 내에 자금회수가 가능한 자산)의 충당정도를 측정하기 위한 지표이며, 단기적 유동성 위험 정도를 파악할 수 있다.
- ② 측정방법 : 통합부채 작성기준에 따른 유동자산 대비 유동부채의 비율로 표시되며, 그 비율이 높은 자치단체는 그만큼 유동성 위험노출 가능성이 큰 것으로 판단한다.

$$\text{통합유동부채비율(\%)} = \text{유동부채} / \text{유동자산} \times 100$$

\*대상회계 : 통합회계(일반회계, 기타특별, 공기업특별회계, 기금), 지방공사·공단, 출자·출연기관

## (12) 자산대비 부채비율(협의)(통합부채 지표)

- ① 개념 : 통합부채 관점에서 부채총액에 대한 일반사용목적 자산의 충당정도를 측정하는 지표이며, 유동화 가능한 일반자산 취득을 위한 부채의존도 및 상환 가능성을 점검할 수 있다.
- ② 측정방법 : 통합부채 작성기준에 따른 일반사용목적 자산대비 부채총액의 비율로 표시되며, 그 비율이 높은 자치단체는 그만큼 부채상환부담이 큰 것으로 판단한다.

$$\text{자산대비 부채비율(협의)(\%)} = \text{부채총액} / \text{일반사용목적 자산} \times 100$$

\*일반사용목적 자산 : 유동자산 + 투자자산 + 기타비유동자산 + 일반유형자산

\*대상회계 : 통합회계(일반회계, 기타특별, 공기업특별회계, 기금), 지방공사·공단, 출자·출연기관

## (13) 자산대비 부채비율(광의)(통합부채 지표)

- ① 개념 : 통합부채 관점에서 부채총액에 대한 주민서비스기반 자산의 충당정도를 측정하는 지표이며, 도로·공원·상하수도 등 공공시설 도입을 위한 부채의존도를 파악할 수 있다.
- ② 측정방법 : 통합부채 작성기준에 따른 주민서비스기반 자산대비 부채총액의 비율로 표시되며, 그 비율이 높은 자치단체는 그만큼 부채상환부담이 큰 것으로 판단한다.

$$\text{자산대비 부채비율(광의)(\%)} = \text{부채총액} / \text{주민서비스기반 자산} \times 100$$

\*주민서비스기반 자산 : 일반유형자산 + 주민편의시설 + 사회기반시설

\*대상회계 : 통합회계(일반회계, 기타특별, 공기업특별회계, 기금), 지방공사·공단, 출자·출연기관

### 3) 재정능력 관점

#### (1) 지방세징수액비율(사전모니터링)

- ① 개념 : 분기별로 지방세징수액을 점검하여 세수감소 정도를 파악하여 재정 안정성과 재정상태에 미치는 영향을 분석하기 위한 재정모니터링 지표이다.
- ② 측정방법 : 최근 3년 평균 분기말 지방세 누적징수액 대비 당해연도 분기말 지방세 누적징수액의 비중을 표시하는 지표이며, 지표값이 높을수록 건전성이 양호한 것으로 분석된다.

$$\text{지방세징수액비율(\%)} = (\text{당해연도 분기말 누적 징수액} / \text{최근 3년 평균 분기말 누적 징수액}) \times 100$$

\* 최근 3년 평균 : 당해연도 포함

#### (2) 경상재원비율(재정분석)

- ① 개념 : 지방자치단체가 자주적으로 사용가능한 경상적 재원의 수준을 파악하기 위한 지표이며, 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 대상으로 경상재원 수준을 파악한다.
- ② 측정방법 : 세입결산액 대비 경상재원(경상일반재원- 경상비용)의 비중을 표시하는 지표이며, 비율이 높을수록 재정운영 여력이 양호한 것으로 판단한다.

$$\text{경상재원비율(\%)} = \{ \text{경상재원(경상일반재원- 경상비용)} / \text{세입결산액} \} \times 100$$

\* 경상일반재원 : 지방세(지방교육세 제외) + 경상세외수입 + 지방교부세 + 자치구조정교부금(자치구) + 시군조정교부금(시군)

\* 경상비용 : 인건비 + 운영비 + 자치구조정교부금(광역) + 시군조정교부금(광역) + 교육비특별회전출금

#### (3) 금고잔액비율(사전모니터링)

- ① 개념 : 분기말 금고잔액을 점검하여 재정지출에 대한 지급유동성을 측정하기

위한 재정모니터링 지표이다.

- ② 측정방법 : 최근 3년 평균 분기말 금고잔액 대비 당해연도 분기말 금고잔액의 비중을 표시하는 지표이며, 지표값이 높을수록 재정 안정성과 건전성이 양호한 것으로 분석한다.

$$\text{금고잔액비율(\%)} = (\text{당해연도 분기말 금고잔액} / \text{최근 3년 평균 분기말 금고잔액}) \times 100$$

\* 최근 3년 평균 : 당해연도 포함

## 제3절 재정건전성의 측정기준과 분석체계

### 1. 측정기준

지방자치단체의 재정 건전성은 다양한 요인과 관련된다. 기본적으로는 재정의 구조적 측면, 세입·세출 간 불균형 측면, 채무부담 측면에서 재정상태에 영향을 미치는 핵심요인에 의해 결정된다고 볼 수 있다.

이 경우 재정의 구조적 측면은 주로 재정력, 세입기반과 관련되고 세입·세출 간 불균형 측면은 재정적자, 현금유동성 부족, 가용재원 부족 등과 관련된다. 그리고 채무부담 측면은 채무총규모, 채무상환능력, 미래채무위험 등과 관련되는 기준을 의미한다.

종합적으로 재정 건전성에 영향을 미치는 결정 변수로서 경제기반요인, 수지구조요인, 채무(부채)관리요인을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 경제기반 요인

경제기반 요인은 재정상태에 영향을 주는 사회경제적 변수이며 대표적으로 인구 변수와 경제적 변수를 들 수 있다. 경제기반 요인은 채무(부채)관리나 수지구조처럼 자치단체 재정건전성(재정상태)에 직접적으로 영향을 주기보다는 인구구조 변화, 지역경제쇠퇴 등에 의한 수입과 지출의 변화, 채무(부채)의 변동 등 이차적인 영향요인이라고 볼 수 있다. 즉, 인구구조 변화는 인구감소, 노령인구증가, 경제활동참가율 감소 등과 관련되고 경제적 변수는 지역내총생산(GRDP)이나 주민소득감소, 재산가치 하락 등으로 건전성에 영향을 미친다.

## 2) 수지구조 요인

수지구조 요인은 세입구조와 지출구조, 재정수지에 의한 건전성에 미치는 요인을 말한다. 즉, 채무상환압박이 상당히 높을지라도 세입구조가 우수한 자치단체는 재정상태가 부실한 단체에 비해 상대적으로 재정위험에 직면할 가능성이 크지 않을 수 있다. 이는 대체로 재정력이나 재정지출수요 및 재정수지 변화와 관련되는데, 세입 측면에서는 지방세수입, 자체세입, 재정력지수와 관련되고 재정지출은 복지수요증대, 자본시설비용 등과 관련된다. 또한 재정수지는 재정상태가 흑자인가, 적자인가 하는 세입-세출의 불균형 측면에서 영향을 미치게 된다. 즉, 세입구조는 1인당 지방세, 재정자립도 등과 관련되고 지출구조는 사회복지지출수요, 자본시설수요 등과 관련되며 재정수지는 통합재정수지, 실질수지, 경상수지 변화 등을 들 수 있다.

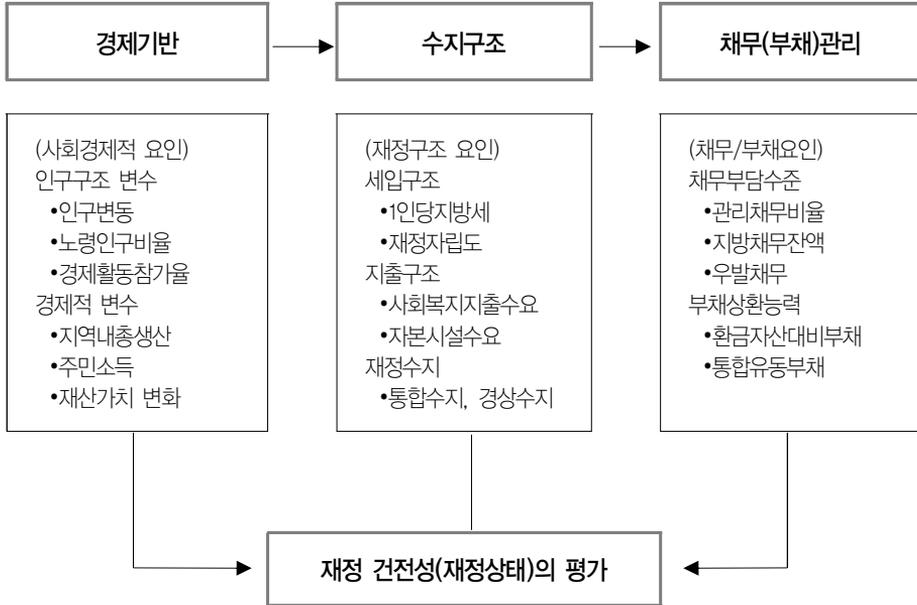
## 3) 채무(부채)관리 요인

채무(부채)관리 요인은 경제기반과 수지구조와 함께 재정건전성을 측정하기 위한 핵심요소로서 채무부담수준과 채무상환능력 측면에서 건전성에 영향을 미치는 요인을 말한다. 채무부담이 일정 수준을 초과하면 채무상환능력에 어려움이 나타나고 이러한 재정압박을 견디지 못하고 채무상환을 연기하거나 채무불이행 시 재정파산으로 연결될 수 있다(한국지방행정연구원, 2011 : 527~528). 구체적으로 채무부담수준은 채무총규모, 부채총액, 자산대비 부채비율 등과 관련되고 부채상환능력은 부채상환비율, 유동부채비율 등의 지표를 들 수 있다.

## 2. 재정건전성의 분석체계

앞에서 살펴본 재정건전성을 구성하는 3가지 측면을 중심으로 각 핵심요인별 영향변수와 측정지표를 도출하고, 이를 토대로 건전성 측정요인 간의 상호 관계를 통해 지방재정의 건전성 측정을 위한 분석체계를 제시하면 다음과 같다.

〈그림 4-1〉 지방재정의 건전성(재정상태) 분석 틀







# 제 5 장

## 실증분석 : 지방자치단체 재정건전성 평가



제1절 재정건전성 평가지표 구성(안)

제2절 건전성 판단기준에 대한 시뮬레이션

제3절 AHP 결과 및 가중치 보정방안

제4절 결과의 적용사례(광역자치단체를 대상으로)





## 제5장

# 실증분석 :

# 지방자치단체 재정건전성 평가

## 제1절 재정건전성 평가지표 구성(안)

### 1. 건전성 평가지표

#### 1) 경제기반 요인

인구가 일정 규모 이상일 때 해당 지방자치단체의 고정성 경비 충당능력이 개선될 수 있으며, 규모가 클수록 지방재정의 규모가 커질 수 있어 재정운용상의 융통성이 증가할 수 있다.

인구의 구성에 있어 경제활동인구의 비중이 높으며, 향후 그 비중이 증가할 것으로 예상될 경우에는 지방자치단체의 수입확대에 기여할 수 있어 해당 자치단체의 수지구조에 긍정적인 영향을 미친다. 반면, 노년층 비중이 확대될 경우에는 복지, 의료 및 연금관련 지출 부담이, 유소년층의 비중이 확대될 경우에는 복지 및 교육관련 지출 부담이 증가할 수 있다.

인구의 성장은 전반적으로 지역경제에 긍정적이지만 급속한 인구의 성장은 지역 내 공공기반시설 등에 대한 투자수요를 확대시킨다는 측면에서 단기적으로는 부정적으로 작용할 수 있다. 인구변수로는 인구 총규모, 인구증감률, 노령인구비율, 경제활동인구비율 등을 들 수 있다.

인구 총규모는 생산능력과 소비능력을 동시에 보여주는 가장 중요한 지표이며, 이를 기준으로 자치단체 유형도 결정되고 있다.

인구증감률은 중요변수인 인구 규모의 시계열적 변화를 보여주는 지표로 자연적

증감률과 사회적 증감률로 나누어 살펴볼 수 있으며 높을수록 좋다.

노령인구비율은 사회복지수요와 관련성이 높은 지표로서 지역경제에 부담이 될 수 있는 변수이다.

경제활동인구비율은 생산능력을 보여주는 대표적인 변수이며, 본고에서는 세계 공통 경제활동인구의 기준(만15세~만65세)이 한국 상황에서는 적절하지 않다고 판단하고, 한국에서의 실제 경제활동인구인 만25세~만70세(경제활동인구2)와 가장 경제활동이 활발하다고 판단되는 만30세~만60세(경제활동인구3)으로 나누어 측정해 보기로 한다.

다음으로 산업기반은 지방자치단체의 인구 외에 지역 내 공공서비스 및 공공시설을 제공하는 주요대상이 된다. 또한 산업기반은 생산을 통해 지역 인구의 소득을 창출하거나, 법인 등의 경제활동을 통해 자치단체의 세원 또는 수입원이 되는 기능을 하고 있다.

지방자치단체 관할지역의 산업생산 규모가 클수록 직접세, 간접세를 통한 세원의 확충이 가능할 수 있으며, 세원 외에도 기타 수익사업 등을 통한 수입원 증대효과를 가져올 수 있다. 이러한 지방자치단체의 산업생산 규모에 대한 평가는 GRDP(Gross Regional Domestic Product)의 파악을 통해 이루어진다. 따라서 산업변수로는 자치단체의 생산력을 종합적으로 보여주는 GRDP를 사용하기로 한다. 국내 30대 대기업의 관련 계열사를 가지고 있는 자치단체, 제조업을 보유하고 있는 자치단체 등도 고려해 보았으나 결국 가장 종합적인 생산력은 GRDP에서 나타난다고 판단하였다.

## 2) 수지구조 요인

지방자치단체의 독자적인 재정능력 평가의 기본은 수입 및 지출의 규모와 구성에 대한 검토를 통해 지방자치단체가 어떠한 수지구조를 보이고 있는가를 파악하는 것이다. 지방자치단체는 필요한 재원을 자체수입뿐 아니라 중앙정부로부터의 이전수입을 통해 조달하고 있어 지방자치단체의 수지구조를 평가함에 있어서 중앙정부로

부터의 이전수입을 제외한 자체적인 수입 및 지출의 내용만을 파악하는 것은 제한적인 측면이 있다.

그러나 중앙정부가 이전재원을 통해 기본재정수요를 충족시켜 주고 있는 것은 모든 자치단체의 공통조건이므로 다른 조건이 일정할 때, 지방자치단체의 세입변수에서 차이가 나타나는 부분은 자치단체가 스스로 마련할 수 있는 자체재원이다. 따라서 조세수입의 규모와 구성의 파악은 지방자치단체가 역할을 수행함에 필요한 재원 중 얼마만큼을 자체적인 세수를 통해 조달할 수 있게 관리체계를 갖추고 있는가를 파악하는 것이 필요하다.

지방자치단체가 수행하는 사업에 필요한 지출부담 대비 세수의 규모가 충분할 경우에는 재정운영의 독립성이 높다고 볼 수 있으며, 세수의 규모가 불충분할 경우에는 중앙정부에 대한 재정의존도가 높다고 볼 수 있다.

이와 같은 검토를 통해 세입변수로는 1인당 지방세, 재정자립도를 선정하였다. 1인당 지방세는 자치단체의 세입능력을 보여줄 수 있는 대표 지표이며, 재정자립도 역시 자치단체가 스스로 마련할 수 있는 재원을 종합하여 보여주는 대표지표이므로 세입변수로 선정하였다.

지출구조변수로는 사회복지수요 및 자본시설수요를 선정하였다. 사회복지수요는 지출구조에서 상당히 큰 비중을 차지하고 있으며, 최근 자치단체 재정압박의 주요한 원인이 되고 있으므로 지출구조의 중요한 특성을 보여주는 지표로 선정하였다. 자본시설수요는 도로시설유지관리와 같이 자치단체의 기본적인 의무이며 필수지출에 해당하므로 자치단체 지출구조의 중요한 특성을 보여주는 지표로 선정하였다.

그리고 재정수지 변수로는 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율을 선정하였다. 통합재정수지비율은 자치단체의 재정수지를 종합적으로 보여주는 대표지표이므로 선정하였고, 실질수지비율은 자치단체의 지출여력을 의미하는 순세계잉여금과 거의 동일한 지표이고 경상수지비율은 경상수익대비 경상비용을 보여주는 변수로 실질수지비율과 더불어 자치단체의 재정상황을 보여주는 지표이므로 재정수지 변수로 선정하고 있다.

### 3) 채무(부채)관리 요인

채무부담변수로는 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 우발채무비율을 선정하였다. 관리채무비율은 행정자치부에서 자치단체의 채무관리지표로 사용하고 있는 지표로서 자치단체의 채무부담을 대표적으로 보여주는 지표로 판단하고 선정하였다. 지방채무잔액비율은 BTL을 제외하고 자치단체가 갚아야 하는 순수한 채무수준을 나타내는 지표로 관리채무비율과 더불어 자치단체의 부담상황을 보여주는 대표적인 변수이다. 우발채무비율은 최근 재정위기 주의단체로 선정된 단체 중 하나가 자치단체의 재정상황에 별다른 문제가 없음에도 불구하고 지급보증으로 인해 재정위험으로 이어질 가능성이 높아 이에 대한 사전 관리의 의미로 중요성이 증가하고 있는 지표이다.

부채상환능력변수로는 환금자산대비 부채비율과 통합유동부채비율을 선정하였다. 환금자산대비 부채비율은 자치단체의 공유재산 중에서 환금이 가능한 자산대비 부채의 비율을 판단함으로써, 자치단체의 부채상환능력을 보여주는 지표이다. 통합유동부채비율은 자치단체가 1년 이내에 갚아야 하는 단기부채를 1년 이내에 유동화시킬 수 있는 자산과 비교해 보여주는 것으로 환금자산대비 부채비율과 더불어 자치단체의 부채상환능력을 보여주는 대표적인 지표라고 판단하여 선정하였다.

### 4) 기타 요인

기타 요인으로 공기업부채비율 등을 고려할 수 있다. 모든 자치단체가 공기업을 가지고 있는 것이 아니고, 우발채무비율에서 이미 일부가 고려되고 있으므로 기타 요인으로 선정하였다. 공기업부채비율이 선정되는 경우, 채무부담변수에서 가중치의 일부를 가져올 필요가 있다.

## 2. 가중치 부여 기준

### 1) 범주별 구분

지방자치단체의 재정건전성 평가를 위해 경제기반, 수지구조, 채무관리의 3개 범주를 활용하였다. 종합 100%를 기준으로 할 때, 건전성의 배경이 되는 경제기반에 30%를 부여하고, 실제 운영 중인 수지구조에 45%를 부여하였으며, 직접적으로 관련이 있는 채무관리에 25%를 부여하였다.

경제기반은 인구기반과 산업기반으로 구분하였는데, 인구와 산업을 비교하였을 때, 보다 중요성이 높은 변수는 인구이므로 인구에 20%, 산업에 10%를 부여한다. 수지구조는 세입구조, 지출구조, 재정수지구조로 구분하였는데, 세입에 보다 중요성을 두어 15%, 세출에 10%, 수지균형 부분에 20%를 부여한다. 채무관리는 채무부담과 부채상환능력으로 구분하며 채무부담에 15%, 상환능력에 10%의 가중치를 부여한다.

상기 가중치 부여는 추후 전문가 검증 및 통계적 유사성 검증을 거치고, 그 결과를 전문가들에게 다시 공유한 후 AHP 기법을 활용하여 종합 정리할 수 있을 것이다.

### 2) 지표별 구분

지표별로는 기본 5%를 배당하고 이 중에서 종합적인 성격을 띠거나 대표성을 갖는 지표에 대해서는 2배의 가중치(10%)를 부여하는 방식을 이용하였다.

인구기반 변수로 인구규모, 인구증감률, 노령인구비율, 경제활동인구비율을 활용하였는데, 4가지 지표 모두 중요도를 동일하게 파악하여 각 5%를 부여한다.

산업기반 변수로 GRDP를 사용하였는데, 이는 종합적인 성격을 띠는 지표이므로 10%를 부여한다.

세입구조 변수로 1인당 지방세와 재정자립도를 사용하였는데, 재정자립도는 종합적인 성격을 띠며, 대표지표에 해당하여 10%를 부여하고, 1인당 지방세에 5%를 부

여한다. 지출구조 변수로 사회복지수요와 자본시설수요를 사용하였는데, 성격상 대표지표에 해당하기는 하나 인구와 같이 간접적인 영향을 미치는 지표이므로 동등하게 각 5%씩 부여한다.

재정수지 변수로 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율의 3가지 지표를 활용하였는데, 이 중 종합적인 성격을 띠는 지표는 통합재정수지비율이므로 이에 10%를 부여하고, 나머지는 각 5%씩 부여한다. 경상수지비율의 중요성을 감안할 때, 실질수지비율의 가중치 일부를 경상수지비율로 이동시키는 방안도 고려될 수 있다.

채무부담변수로는 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 우발채무비율을 사용하였으며, 각 5%씩 부여한다. BTL 잔액을 제외하면, 관리채무비율과 지방채무잔액비율은 유사하므로 가중치를 줄이고, 우발채무비율의 가중치를 늘리는 방안도 고려될 수 있다.

부채상환능력 변수로 환금자산대비 부채비율, 통합유동부채비율을 이용하였는데, 이는 자치단체의 종합적인 부채상환능력을 보여주는 지표로 각 5%를 부여한다. 두 지표가 유사한 성격을 가지고 있으므로 이외에 다른 지표가 추가될 경우, 부여된 가중치의 일부를 나누어 주는 것을 고려할 수 있다.

상기 가중치 부여는 추후 전문가 검증 및 통계적 유사성 검증을 거치고, 그 결과를 전문가들에게 다시 공유한 후 AHP 기법을 활용하여 종합 정리할 수 있을 것이다.

### 3. 점수 부여 기준

#### 1) 기본 논거

통계학에서 자연 상황을 가정하고 가장 많이 활용되는 분포는 정규분포이며, 이는 평균에 해당하는 가운데가 높고, 좌우 날개가 낮은 좌우 대칭형의 종 모양을 띠고 있다. 대표값에 해당하는 평균 근방의 빈도가 가장 많고, 특히 집단인 우수 및 미흡의 빈도는 적은 것이 자연스러운 상황임을 보여준다. 이를 반영하여 중간점수는

많고, 최고점수와 최저점수는 작으며, 좌우 대칭인 종모양으로 점수를 부여한다.

사회과학에서 질적 변수의 성격을 띠는 설문 응답을 양적 변수로 변환하는 척도로 가장 많이 사용되는 것은 리커트 5점 척도이다. 5점 척도는 3점으로 답변이 집중되는 중앙 집중 경향을 가지고 있어 6점 척도로 운영하는 경우도 많으나, 정규분포 형태로는 6점 척도보다는 5점 척도가 적합하므로 5점 척도를 활용하기로 한다.

## 2) 점수 부여

본 자치단체 건전성 평가표에서는 리커트 5점 척도를 기초로 정규분포형태를 띠 수 있도록 점수를 아래와 같이 구성하도록 한다.

- 5점: 상위 10%
- 4점: 상위 30%(20%)
- 3점: 중위 40%
- 2점: 하위 30%(20%)
- 1점: 하위 10%

앞에서 살펴본 재정건전성을 구성하는 측정요인에 따른 평가지표 선정 및 각 지표별 가중치와 점수부여 기준을 종합적으로 정리하여 지방자치단체의 재정건전성 평가표(안)을 제시하면 <표 5-1>과 같다.



## 제2절 건전성 판단기준에 대한 시뮬레이션

### 1. 각 요인별 최근 5년 기초통계

#### 1) 경제기반 요인

인구 총규모의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최저 만 명 수준의 자치단체(경북 울릉군)가 있는가 하면, 경기도의 경우 2010년 11,786,622명에서 2014년 12,357,830명까지 지속적으로 증가하고 있어 자치단체 별로 편차가 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-2〉 인구총규모

(단위: 명)

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	416,546	418,299	417,088	417,333	419,310
최고	11,786,622	11,937,415	12,093,299	12,234,630	12,357,830
최저	10,701	10,742	10,673	10,524	10,264
10%	655,971	661,946	666,852	668,415	664,738
30%	337,529	341,206	342,092	338,707	340,241
70%	67,207	66,971	69,727	70,631	70,451
90%	33,743	34,009	34,438	35,198	35,033

인구증감률의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 인구증감률은 평균적으로 양수이므로 증가하고 있는 것으로 파악된다. 다만, 상위 10% 단체들은 평균 2% 이상의 성장을 보이고 있는 반면, 하위 단체들은 평균 1% 이상 감소하고 있음이 나타난다. 농촌 유형과 도시 유형을 나누어 보면, 그 차이는 더욱 극명하게 드러날 것으로 보인다.

〈표 5-3〉 인구증감률

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	1,64%	0,25%	0,03%	0,25%	0,38%
최고	116,85%	7,83%	11,84%	15,66%	27,81%
최저	-3,55%	-4,79%	-5,97%	-3,11%	-2,76%
10%	3,18%	2,37%	1,78%	1,91%	2,40%
30%	1,41%	0,68%	0,35%	0,49%	0,49%
70%	0,19%	-0,70%	-0,63%	-0,62%	-0,79%
90%	-0,55%	-1,41%	-1,46%	-1,30%	-1,46%

노령인구비율의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 2010년 평균 10.9%를 넘어 이미 고령화사회로 접어들었으며, 최고 31.99%로 이미 초고령사회에 진입한 자치단체들도 있다.

〈표 5-4〉 노령인구비율

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	10,90%	11,24%	11,74%	12,22%	12,70%
최고	31,99%	32,65%	33,79%	34,62%	35,68%
최저	5,25%	5,37%	5,60%	5,86%	6,10%
10%	27,49%	27,76%	28,62%	28,97%	29,54%
30%	19,25%	19,45%	19,98%	20,52%	21,22%
70%	10,15%	10,48%	10,94%	11,60%	12,17%
90%	7,73%	8,11%	8,64%	9,18%	9,69%

경제활동인구비율<sup>1</sup>의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 경제활동인구를 15세에서 65세로 파악하는 경우, 평균 70%대를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 실제로 우리나라에서 15세에 취업하는 사람은 거의 없으며, 만 18세 이상이 되어야 노동이 가능하므로 적절치 않은 기준으로 판단된다.

〈표 5-5〉 경제활동인구비율1

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	70.07%	70.12%	69.94%	69.82%	69.68%
최고	78.79%	78.59%	78.28%	78.20%	78.33%
최저	58.08%	57.78%	57.04%	56.64%	56.07%
10%	76.17%	76.22%	76.04%	75.98%	75.95%
30%	74.01%	73.90%	74.15%	74.04%	73.99%
70%	67.51%	75.55%	67.41%	67.26%	67.14%
90%	61.46%	61.28%	60.82%	60.56%	60.54%

경제활동인구비율2의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 경제활동인구를 대학을 졸업하는 25세에서 65세로 파악하는 경우, 평균은 60%대로 낮아지는 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-6〉 경제활동인구비율2

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	62.72%	62.94%	62.63%	62.66%	62.74%
최고	70.77%	142.42%	144.37%	141.51%	141.54%
최저	56.31%	56.03%	55.42%	54.94%	55.08%
10%	67.26%	67.24%	67.06%	67.10%	67.09%
30%	63.86%	64.02%	64.08%	64.14%	64.25%
70%	61.13%	61.07%	60.71%	60.66%	60.72%
90%	59.02%	58.53%	58.01%	58.05%	58.01%

경제활동인구비율3의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 인턴이나 임시직을 거쳐서 실제 취업하여 활발히 정규직으로 일할 나이는 30세 정도이다. 빠르면 55세에서 65세까지로 다양하게 규정되는 정년은 대략 60세 정도로 실질적인 정년으로 파악할 수 있다. 즉, 실제 안정적인 정규직으로 활동하는 30세에서 60세까지를 경제활동인구로 파악하는 경우, 평균 46%대에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-7〉 경제활동인구비율3

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	45.81%	46.28%	46.32%	46.42%	46.18%
최고	50.99%	77.86%	77.57%	77.99%	77.95%
최저	36.37%	27.66%	27.22%	26.82%	26.25%
10%	50.03%	50.67%	50.79%	50.90%	50.65%
30%	48.95%	49.35%	49.34%	49.51%	49.19%
70%	44.03%	44.30%	44.21%	44.14%	43.63%
90%	39.82%	39.90%	39.79%	39.86%	39.66%

GRDP의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 통계청에 시군구까지 계산된 GRDP가 2005년에서 2013년까지 데이터가 있지만, 서울시 자치구의 GRDP 데이터가 미공개이므로 우선 시도 GRDP를 활용하여 살펴보고자 한다.

〈표 5-8〉 GRDP

(단위: 백만원)

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	66,701,112	69,116,559	70,421,471	89,390,933	88,875,179
최고	241,052,237	247,003,197	251,922,998	318,607,001	314,160,086
최저	9,139,329	9,527,173	10,057,350	13,197,525	13,269,538
10%	241,052,237	247,003,197	251,922,998	318,607,001	314,160,086
30%	73,384,634	75,284,674	75,973,338	99,154,337	93,794,853
70%	32,589,769	33,124,736	33,889,093	44,753,515	44,469,129
90%	23,249,756	23,500,613	24,047,686	31,455,721	30,336,271

## 2) 수지구조 요인

1인당 지방세의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 2010년 최저 3만3천원이며, 2014년 최대 133만 2천원까지 분포를 보이고 있으며, 2010년 이후로 꾸준히 증가하고 있다. 군 단위의 1인당 지방세는 상당히 낮게 나타난다.

〈표 5-9〉 1인당 지방세

(단위: 천원)

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	962	985	1,060	1,055	1,065
최고	1,357	1,327	1,430	1,348	1,332
최저	33	68	74	80	85
10%	706	732	753	772	805
30%	407	426	442	464	466
70%	208	222	232	238	254
90%	72	114	121	128	137

재정자립도의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 평균 50% 대를 유지하고 있었으나, 통계목 개편으로 인해 2014년에 크게 내려갔다. 5년 동안 최저 3.9%에서 최고 90.3%까지 자치단체별로 그 편차가 큰 것으로 나타난다.

〈표 5-10〉 재정자립도

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	52.2%	51.9%	52.3%	51.1%	44.8%
최고	85.8%	90.3%	90.2%	88.8%	80.0%
최저	8.6%	8.8%	7.8%	7.3%	3.9%
10%	56.3%	53.5%	53.4%	52.3%	42.1%
30%	38.1%	44.9%	35.5%	34.3%	28.9%
70%	26.1%	26.5%	17.9%	16.8%	11.8%
90%	11.8%	11.3%	11.2%	11.5%	6.9%

사회복지비율의 최근 3년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 63.96%에서 최저 4.37%로 자치단체별로 그 차이가 크다. 특히 자치구 유형의 경우에 사회복지비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-11〉 사회복지비비율

	2012	2013	2014
평균	27.76%	29.45%	31.92%
최고	61.67%	63.47%	63.96%
최저	4.37%	5.54%	6.94%
10%	51.18%	53.07%	56.50%
30%	32.89%	37.10%	39.46%
70%	17.52%	18.59%	20.25%
90%	13.55%	13.61%	15.61%

자본시설수요의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 71.16%에서 최저 3.63%로 자치단체별로 그 차이가 크다. 자본시설수요는 주민 필수시설로서 꼭 필요한 경우가 있는가 하면, 단체장의 치적사업으로 건설하는 시설도 많으므로 인구 규모와 비교하여 주의 깊게 판단해 볼 필요가 있다.

〈표 5-12〉 자본시설수요

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	41.54%	31.72%	31.28%	30.30%	27.18%
최고	71.16%	57.72%	59.23%	62.56%	55.94%
최저	6.37%	5.08%	5.43%	4.13%	3.63%
10%	56.24%	47.66%	49.24%	47.84%	44.55%
30%	51.40%	41.26%	41.24%	40.61%	16.46%
70%	35.55%	23.38%	21.70%	20.51%	16.96%
90%	22.28%	13.66%	12.10%	11.72%	9.85%

통합재정수지비율의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 64.46%에서 최저 -27.31%로 자치단체별로 그 차이가 크다. 통합재정수지비율은 중앙으로부터의 보조금 규모, 이월금 규모, 순세계잉여금의 규모 등에 따라 차이가 생길 여지가 많은 지표로 지표해석에 주의가 필요한 지표이다.

〈표 5-13〉 통합재정수지비율

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	-9.68%	4.66%	4.90%	2.74%	4.48%
최고	8.52%	19.22%	64.46%	20.06%	36.89%
최저	-27.31%	-19.87%	-10.26%	-19.75%	-7.81%
10%	0.91%	11.65%	12.15%	8.85%	10.08%
30%	-5.92%	7.09%	6.79%	5.27%	6.11%
70%	-13.49%	1.87%	1.48%	0.34%	2.02%
90%	-17.27%	-1.19%	-1.29%	-2.56%	-0.50%

실질수지비율의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 56.42%에서 최저 -5.86%로 자치단체별로 그 차이가 크다.

〈표 5-14〉 실질수지비율

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	8.93%	10.37%	10.41%	10.18%	16.89%
최고	29.98%	33.01%	30.79%	25.65%	56.42%
최저	-4.09%	-5.86%	-1.73%	1.33%	0.45%
10%	14.48%	17.54%	17.14%	16.67%	28.63%
30%	10.71%	12.45%	12.43%	12.45%	19.51%
70%	6.60%	7.84%	7.58%	7.31%	12.38%
90%	4.40%	5.11%	5.26%	4.82%	7.95%

경상수지비율의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 189.05%에서 최저 44.98%로 자치단체별로 그 차이가 크다.

〈표 5-15〉 경상수지비율

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	80.48%	71.81%	73.09%	75.59%	74.07%
최고	189.05%	148.94%	174.48%	164.79%	157.99%
최저	44.98%	45.19%	46.80%	46.80%	47.39%
10%	120.77%	100.23%	103.02%	108.25%	103.06%
30%	90.87%	77.48%	78.83%	79.99%	78.99%
70%	64.18%	60.13%	59.34%	63.05%	62.29%
90%	57.38%	54.37%	53.63%	55.08%	56.00%

### 3) 채무(부채)관리 요인

관리채무비율의 최근 3년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 37.73%에서 최저 0%로 자치단체별로 그 차이가 크다. 특히 자치구의 경우 관리채무비율은 대부분 0%로 나타나고 있다.

〈표 5-16〉 관리채무비율

	2012	2013	2014
평균	6.75%	5.97%	5.58%
최고	37.16%	35.69%	37.73%
최저	0.00%	0.00%	0.00%
10%	18.53%	16.64%	15.77%
30%	8.54%	7.59%	7.33%
70%	1.68%	1.23%	0.97%
90%	0.00%	0.00%	0.00%

통합유동부채비율의 최근 1년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 자치단체별로 최고 최저 비율의 차이가 크기는 하나 최근 자료이므로 분석이 어려운 지표이다.

〈표 5-17〉 통합유동부채비율

	2014
평균	6.62%
최고	194.95%
최저	0.05%
10%	14.99%
30%	5.99%
70%	1.89%
90%	0.79%

지방채무잔액비율의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 85.85%에서 최저 0%로 자치단체별로 그 차이가 크다. 특히 자치구의 경우 관리채무비율과 마찬가지로 지방채무잔액비율은 대부분 0%로 나타나고 있다.

〈표 5-18〉 지방채무잔액비율

	2010	2011	2012	2013	2014
평균	9.68%	10.03%	8.66%	7.43%	9.43%
최고	56.87%	59.57%	51.43%	56.33%	85.85%
최저	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
10%	26.24%	24.56%	22.60%	20.03%	25.58%
30%	10.78%	12.08%	10.03%	9.20%	11.04%
70%	2.93%	2.92%	2.15%	1.21%	1.01%
90%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

우발채무비율의 최근 5년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 소송계류 건 등이 있어서 자치단체가 조정하기 힘든 지표인데, 대부분 0이며, 일부 자치단체에만 나타나는 지표라는 특성이 있다.

〈표 5-19〉 우발채무비율

	2013	2014
평균	1.89%	1.90%
최고	5.24%	5.11%
최저	0.00%	0.00%
10%	4.99%	4.89%
30%	3.19%	3.29%
70%	1.99%	1.79%
90%	0.00%	0.00%

환금자산대비 부채비율의 최근 3년간 기초통계를 요약하면 다음과 같다. 최고 312.74%에서 최저 3.47%로 자치단체별로 그 차이가 크다.

〈표 5-20〉 환금자산대비 부채비율

	2012	2013	2014
평균	42.58%	42.04%	40.80%
최고	295.64%	312.74%	259.30%
최저	4.15%	4.23%	3.47%
10%	92.43%	93.81%	92.08%
30%	50.63%	49.86%	49.85%
70%	18.74%	18.59%	17.78%
90%	11.02%	11.22%	8.95%

## 2. 각 요인별 평가기준의 선정

### 1) 경제기반 요인

본 연구에서 제시한 지방자치단체 재정건전성 평가표(안)에 따르면, 경제기반 요인은 인구규모, 인구증감률, 노령인구비율, 경제활동인구비율, GRDP의 5가지 평가

지표를 통해 판단하도록 되어 있다. 평가표에 따라 산술적으로 계산하면, 모든 지표에서 10% 이하의 점수를 받는 경우 최하 6점, 모든 지표에서 90% 이상의 점수를 받는 경우 최고 30점까지 격차가 나도록 구성되어 있다. GRDP를 제외한 각 지표들은 외생적 변수에 해당하여 정책적으로 증감을 조절하기 어려운 지표들이다.

따라서 평가를 통해 개선을 요구하기 보다는 현재의 상태를 그대로 분석하는 지표로서 활용할 필요가 있다. 다만 건전성 관리 차원에서 주의해서 관찰할 자치단체는 최하 6점을 받은 자치단체들이라 판단된다.

또 한 가지 유의해야 할 것은 본 평가가 상대적인 비교에 따라 이루어지게 되므로 절대적인 건전성 주의기준이 필요하다는 사실이다. 예컨대 인구가 특정 규모 이하로 내려가게 되는 경우에는 인근 자치단체로 통합하는 등 행정효율의 측면에서 정책적 조정의 필요성이 있다. 이 절대적인 건전성 주의기준을 객관적으로 결정하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 본 연구에서는 현 수준의 10%를 증감하여 정책 판단의 여지를 제공하는, 민감도 분석 수행의 논리를 빌어 최근 5년간 최저 수준 평균의 90% 이하를 주의수준 혹은 정책적인 개입이 필요한 건전성 주의수준으로 판단하고자 한다. 이에 따라 각 지표들의 건전성 주의수준을 요약해보면 다음 표와 같다.

〈표 5-21〉 경제기반요인의 재정건전성 주의수준

범주	하위범주	평가지표	건전성 주의수준
경제기반	인구기반	인구규모	9,500인 이하
		인구증감률	-4.5% 이하
		노령인구비율	37.1% 이상
		경제활동인구비율1	51.4% 이하
		경제활동인구비율2	50.0% 이하
		경제활동인구비율3	26.0% 이하
	산업기반	GRDP	시도 9.9조 원 이하

경제활동인구비율에 대해서는 추가 연구가 필요하나, 15세에서 65세라는 비현실적인 기준인 경제활동인구비율 1보다는 현실을 반영하여 도시 지역에서는 경제활동인구비율 2을 적용하고, 은퇴 이후에도 일정 기간 이상 일을 계속할 수 있는 농촌 지역에는 경제활동인구비율 3을 적용하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 상기 지표 중에서 GRDP는 경제성장을 감안하여 매년 경제성장을 만큼을 보정해줄 필요가 있을 것으로 판단된다.

## 2) 수지구조 요인

본 연구에서 제시한 지방자치단체 재정건전성 평가표(안)에 따르면, 수지구조 요인은 1인당 지방세, 재정자립도, 사회복지수요, 자본시설수요, 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율의 7가지 평가지표를 통해 판단하도록 되어 있다. 평가표에 따라 산술적으로 계산하면, 모든 지표에서 10% 이하의 점수를 받는 경우 최하 9점, 모든 지표에서 90% 이상의 점수를 받는 경우 최고 45점까지 격차가 나도록 구성되어 있다. 대상 인구 및 법 규정에 따라 외생적으로 결정되는 사회복지수요를 제외한 나머지 6가지 지표들은 장단기의 차이는 있으나 어느 정도 정책적으로 증감을 조절할 수 있는 지표들이다. 따라서 평가를 통해 자치단체의 재정운용 실적을 살펴볼 수 있는 지표로서 활용할 필요가 있다. 건전성 관리 차원에서 주의해서 관찰할 자치단체는 최하 9점을 받은 자치단체들이라 판단된다.

또 본 평가는 상대적인 비교만으로도 충분히 가치가 있다고 판단되나 최고 불황기를 가정하여 절대적인 건전성 주의 기준을 산출해 보고자 한다. 상기한 경제기반 요인의 절대적인 건전성 주의기준 산출 방식과 마찬가지로, 민감도 분석 수행의 논리를 빌어 최근 5년간 최저 수준 평균의 90% 이하를 정책적인 개입이 필요한 건전성 주의 수준으로 판단하고자 한다. 이에 따라 각 지표들의 건전성 주의 수준을 요약해보면 다음 표와 같다.

〈표 5-22〉 수지구조 요인의 재정건전성 주의수준

범주	하위범주	평가지표	건전성 주의수준
수지구조	세입구조	1인당 지방세	61,000원 이하
		재정자립도	7% 이하
	지출구조	사회복지수요	69.3% 이상
		자본시설수요	67.5% 이상
	재정수지	통합재정수지비율	-15.3% 이하
		실질수지비율	-1.8% 이하
경상수지비율		41.6% 이하	

### 3) 채무(부채)관리 요인

본 연구에서 제시한 지방자치단체 재정건전성 평가표(안)에 따르면, 채무관리 요인은 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 우발채무비율, 현금자산대비부채비율, 통합유동부채비율의 5가지 평가지표를 통해 판단하도록 되어 있다. 평가표에 따라 산술적으로 계산하면, 모든 지표에서 10% 이하의 점수를 받는 경우 최하 5점, 모든 지표에서 90% 이상의 점수를 받는 경우 최고 25점까지 격차가 나도록 구성되어 있다.

건전성과 관련하여 가장 밀접한 관련을 가지고 있는 지표들로 구성되어 있으며, 그만큼 0%인 자치단체들도 많다. 저금리 시대에 적정 수준의 부채는 재정운용에 바람직하지만, 적정 수준에 대해 논란이 많으므로 본 지표들은 분석 및 관리 목적상 낮을수록, 즉 0에 가까울수록 건전한 것으로 판단하기로 한다.

우발채무가 외생적으로 결정될 수 있으나 내생적인 요인도 상당하므로 전체적으로 본 채무관리 요인의 지표들은 상당부분 정책적으로 증감을 조절할 수 있는 지표들이다. 따라서 평가를 통해 자치단체의 재정운용 실적을 살펴볼 수 있는 지표로서 활용할 필요가 있다. 건전성 관리 차원에서 주의해서 관찰할 자치단체는 최하 5점을 받은 자치단체들이라 판단된다. 총점 10점 이상 즉, 70% 수준의 자치단체들은 자치단체 고유의 적정 수준의 부채를 활용하고 있다고 판단해도 큰 문제가 없을 것

으로 보인다. 다만, 10점 이하 혹은 5점을 받은 자치단체들은 그 채무의 규모나 성격을 판단하여 정책적으로 관리할 필요가 있는지를 결정해야 할 것이다.

또 본 평가는 상대적인 비교만으로도 충분히 가치가 있다고 판단되나 최고 불황기를 가정하여 절대적인 건전성 주의 기준을 산출해 보고자 한다. 상기한 요인들의 절대적인 건전성 주의기준 산출 방식과 마찬가지로, 민감도 분석 수행의 논리를 빌어 최근 5년간 최저 수준 평균의 90% 이하를 정책적인 개입이 필요한 건전성 주의 수준으로 판단하고자 한다. 이에 따라 채무관리 요인의 각 지표들의 건전성 주의 수준을 요약해보면, 다음 표와 같다.

〈표 5-23〉 채무관리 요인의 재정건전성 주의수준

범주	하위범주	평가지표	건전성 주의수준
채무(부채) 관리	채무부담	관리채무비율	40.5% 이상
		지방채무잔액비율	68.2% 이상
		우발채무비율	5.7% 이상
	부채상환능력	환금자산대비부채비율	318.1% 이상
		통합유동부채비율	220.0% 이상

### 3. 종합 건전성 판단기준

본 연구에서 제시한 지방자치단체 재정건전성 평가표(안)에 따르면, 산술적으로 모든 지표에서 10% 이하의 점수를 받는 경우 최하 19점, 모든 지표에서 90% 이상의 점수를 받는 경우 최고 100점까지 격차가 나도록 구성되어 있다.

모든 지표에서 30% 이하의 점수를 받는 경우 38점을 받도록 되어 있으므로 19점에서 38점의 중간인 종합점수 29점 이하의 점수를 받은 자치단체는 일단 주의대상 단계로 판단하되, 세부 지표로 들어가서 세부 지표의 기준에 따라 건전성을 개별 판단하는 방식을 취하는 것이 좋을 것으로 판단된다. 예컨대 비록 25점을 받아서 건전성 주의대상 단계이지만, 세부 지표 판단결과 자치단체의 개별적 노력으로 극복할

수 없는 경제기반요인에서 최저점인 5점을 받은 결과라고 한다면, 그 단체는 관리 측면에서는 건전성 문제가 발생하지 않을 것으로 보인다.

또 하나 고려해야 하는 것은 절대 기준에 해당되는 단체이다. 사회과학에서 모든 지표는 어느 정도 관련이 있으므로 다중공선성의 문제를 피해갈 수 없다. 따라서 30점 이상을 받은 자치단체가 위 2절에서 제시한 절대기준을 초과한 경우는 거의 발생하지 않을 것이다. 그러나 만일의 경우에 하나라도 절대기준을 초과한다면, 그 자치단체는 총점과 무관하게 원인 분석 및 건전성 문제에 대한 검토를 수행해 볼 필요가 있을 것이다.

### 제3절 AHP 결과 및 가중치 보정방안

본 연구 결과의 가중치가 적정한지 검토하기 위하여 교수, 연구원, 회계사 등 지방재정 전문가들을 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process)를 실시하였다.

AHP는 주로 평가, 선택, 예측을 위한 의사결정대안의 우선순위 결정과 관련한 문제에 많이 이용되고 있으며, 이를 이용하여 대안 간의 상대적 중요도를 평가하므로 이를 가중치로 바꾸어 본 연구의 가중치와 비교해 보고자 한다.

만약 본 연구의 목적인 재정건전성이라는 개념의 측정이 객관적으로 이루어져 있다면, 본 연구에서 도출된 각 항목의 변화량이 재정건전성 변화량에 미치는 영향력을 회귀분석한 다음, 도출된 회귀계수를 가중치로 파악하는 방법을 사용할 수 있을 것이다. 그러나 재정건전성이라는 개념의 측정이 이루어져 있지 않으므로 이 방법은 사용하기 어렵다. 따라서 전문가들의 의견을 종합하여 영역별 가중치를 종합해주는 AHP 기법을 사용하여, 본 연구와의 연구결과를 비교해보고, 조정을 시도하기로 한다.

AHP는 상충되는 다수의 기준 하에서 의사 결정 문제를 해결하기 위한 분석의 틀을 제공하는 다속성 의사결정기법(multi-attribute decision making method)의 하나이다. 의사결정 문제를 계층화한 후 상위 계층 요소에 대한 직계 하위계층 요소들의 가중치(상대적 중요도)를 쌍대비교(pairwise comparison)에 의해 추출하여 궁극적으로 최하위 계층에 있는 요소나 대안들의 가중치(weight) 또는 선호도를 도출하는 기법이다. AHP는 복잡한 의사결정 상황을 계층화와 쌍대비교를 통해 단순화하며, 정량적 요소와 정성적 요소를 동시에 고려할 수 있고, 또한 평가의 논리적 일관성을 측정할 수 있다는 등의 장점으로 인하여 다양한 분야에서 광범위하게 활용되고 있다(한국개발연구원, 2000).

AHP 방법을 개발한 Thomas L. Satty 에 따르면, AHP 과정은 계층구조의 설정, 평가지표의 쌍대비교, 가중치 추정 및 일관성 평가, 가중치 종합의 4단계로 구성

(Satty, 2012)되며 본 연구에서도 이를 그대로 적용하였다.

먼저 계층구조의 설정(Construction of the AHP Hierarchy) 단계는 의사결정 문제를 상호 관련된 의사결정요소들(decision elements)로 계층화하는 과정이다. 가장 기본적인 AHP 계층(Hierarchy)구조는 최상위 계층에 목표(Goal)를 두고 그 밑에 평가기준이 되는 평가요소(Criteria)를, 최하위계층에 대안(Alternatives)을 두게 된다. 본 연구에서도 이러한 3단계 계층구조를 가지고 있다. 본 연구의 목표는 지방자치단체의 재정건전성 평가이며, 평가요소는 경제기반요인, 수지구조요인, 채무관리 요인의 3가지이다. 대안으로 먼저 경제기반요인에서는 인구규모, 인구증감률, 노령인구비율, 경제활동인구비율, GRDP의 5가지를 제시하였다. 다음으로 수지구조요인에서는 1인당 지방세, 재정자립도, 사회복지수요, 자본시설수요, 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율의 7가지를 제시하였다. 마지막으로 채무관리요인에서는 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 우발채무비율, 현금자산대비부채비율, 통합유동부채비율의 5가지를 제시하였다.

두 번째 단계는 평가지표의 쌍대비교(pairwise comparisons of elements)이다. 이는 계층구조 설정을 통해 얻어진 하위요소들이 직계 상위요소에 대하여 얼마나 많은 영향을 미치는지(중요성을 갖는지)를 평가하기 위해 요소들 간에 1:1 비교를 행하고 그 결과를 행렬화 하는 과정이다(Satty, 2012). 쌍대비교에는 다양한 형태의 척도 사용이 가능하지만 Satty(2012)는 1-9점 척도의 사용을 권장하고 있다. 본 연구에서도 이를 그대로 따랐으며, 입력 값은 응답자들의 기하평균값을 이용하였다.

세 번째 단계는 가중치의 추정 및 일관성 평가(Estimation of Relative Weights and Evaluation of Consistency)이다. 쌍대비교를 통해 얻어진 값을 고유치(Eigenvalue) 계산 방법을 사용하여 계층별 각 요소의 상대적 중요도를 추정한다. 더불어 응답자가 자신의 선호를 일관성 있게 응답하였는지에 대한 판단의 논리적 일관성을 점검하기 위해 일관성지수(CI: Consistency Index)를 계산하였다. Satty(2012)의 일관성 지수는 일관성이 클수록 0에 가까운 값을 가지며, CI가 0.1을 넘으면 응답자의 논리적 일관성에 문제가 있는 것으로 판단한다(Satty, 2012). 본 연구의 가중치와 CI 값은 다음

장에 결과표로 정리되어 있다.

마지막 단계는 가중치의 종합(Synthesis of Relative Weights)으로 하위계층에 있는 요소(평가지표)들의 통합가중치(상대적 중요도)는 각 계층에서 도출된 요소들의 가중치를 종합하여 도출한다. 그 결과 또한 다음 장에 표로 정리되어 있다.

AHP 설문은 2016년 11월 7일부터 10일까지 4일간 실시하였으며, 교수, 연구원, 회계사 등 행정자치부에서 매년 실시하고 있는 지방재정분석 실사단 인원 중에서 지방재정분야 전문가 30인을 대상으로 실시하였다. 총 15인이 응답하여 응답률은 50%로 나타났다. 설문 결과, 답이 생략되었거나 2중 응답된 경우 등을 제외한 13인의 응답을 이용하여 분석을 실시하였다. 분석의 결과는 다음과 같다.

## 1. AHP 결과

### 1) 재정건전성 범주의 가중치

자치단체의 재정건전성을 평가하기 위한 범주로 본 연구에서는 (1) 경제기반, (2) 수지구조, (3) 채무관리의 3가지 요소를 결정하였다. 분석결과, 이 세 가지 범주에 대한 AHP 우선순위는 경제기반 요인이 15%, 수지구조 요인이 43%, 채무관리요인

〈표 5-24〉 AHP 우선순위 계산 결과

CI: 0.0024	경제기반	수지구조	채무관리
가중치	0,150	0,432	0,418

〈표 5-25〉 AHP 응답에 대한 대각행렬

	경제기반	수지구조	채무관리
경제기반	1	0,324102	0,3846217
수지구조	3,0854482	1	0,9629939
채무관리	2,5999574	1,0384282	1

이 42%로 나타났다. CI지수는 0.0024로 판단기준인 0.1에 비해 현저히 낮았다. 이로 인해 본 답변의 신뢰성이 상당히 높음을 알 수 있다.

## 2) 경제기반 범주의 하위 지표 가중치

경제기반 범주의 하위 지표는 (1) 인구규모, (2) 인구증감률, (3) 노령인구비율, (4) 경제활동인구비율, (5) GRDP의 다섯 가지로 도출되었다. 분석결과, 이 다섯 가지 하위 지표에 대한 AHP 우선순위는 (1) 인구규모 14%, (2) 인구증감률 14%, (3) 노령인구비율 9%, (4) 경제활동인구비율 22%, (5) GRDP 41%로 나타났다. CI지수는 0.0093로 판단기준인 0.1에 비해 현저히 낮았다.

〈표 5-26〉 AHP 우선순위 계산 결과(경제기반)

CI: 0.0093	인구규모	인구증감률	노령인구비율	경제활동인구비율	GRDP
가중치	0.139	0.137	0.091	0.219	0.415

〈표 5-27〉 AHP 응답에 대한 대각행렬(경제기반)

	인구규모	인구증감률	노령인구비율	경제활동인구비율	GRDP
인구규모	1	0.9671766	1.9092708	0.5311575	0.3331174
인구증감률	1.0339374	1	1.3281141	0.6219431	0.3723593
노령인구비율	0.5237602	0.7529474	1	0.4036769	0.2503627
경제활동인구비율	1.8826807	1.6078641	2.4772289	1	0.4192029
GRDP	3.0019449	2.6855784	3.9942056	2.38548	1

## 3) 수지구조 범주의 하위 지표 가중치

수지구조 범주의 하위 지표는 (1) 1인당 지방세 (2) 재정자립도, (3) 사회복지수요, (4) 자본시설수요, (5) 통합재정수지비율, (6) 실질수지비율, (7) 경상수지비율의 일곱

가지로 도출되었다. 분석 결과, 이 일곱 가지 하위 지표에 대한 AHP 우선순위는 (1) 1인당 지방세 7% (2) 재정자립도 16%, (3) 사회복지수요 9%, (4) 자본시설수요 4%, (5) 통합재정수지비율 22%, (6) 실질수지비율 23%, (7) 경상수지비율 19%로 나타났다. CI지수는 0.0309로 판단기준인 0.1에 비해 현저히 낮게 나타났다.

〈표 5-28〉 AHP 우선순위 계산 결과(수지구조)

CI: 0.0309	1인당 지방세	재정 자립도	사회복지 수요	자본시설 수요	통합재정 수지비율	실질 수지비율	경상 수지비율
가중치	0.070	0.157	0.090	0.041	0.221	0.236	0.186

〈표 5-29〉 AHP 응답에 대한 대각행렬(수지구조)

	1인당 지방세	재정 자립도	사회복지 수요	자본시설 수요	통합재정 수지비율	실질 수지비율	경상 수지비율
1인당 지방세	1	0.46653	0.65008	2.38466	0.34713	0.30988	0.31940
재정자립도	2.14345	1	2.3398	3.36980	0.75294	0.60225	0.81677
사회복지수요	1.53825	0.42738	1	3.8536	0.3764	0.33774	0.34962
자본시설수요	0.41934	0.29675	0.2594	1	0.2569	0.24343	0.24879
통합재정수지비율	2.88071	1.32811	2.65645	3.89115	1	1.32811	1.34020
실질수지비율	3.22705	1.66041	2.96084	4.1078	0.75294	1	1.90393
경상수지비율	3.13084	1.22432	2.8602	4.01929	0.74615	0.52522	1

#### 4) 채무관리 범주의 하위 지표 가중치

채무관리 범주의 하위 지표는 (1) 관리채무비율 (2) 지방채무잔액비율, (3) 우발채무비율, (4) 현금자산대비부채비율, (5) 통합유동부채비율의 다섯 가지로 도출되었다. 분석결과, 이 다섯 가지 하위 지표에 대한 AHP 우선순위는 (1) 관리채무비율 43%, 2) 지방채무잔액비율 31%, (3) 우발채무비율 9%, (4) 현금자산대비부채비율 7%, (5) 통합유동부채비율 10% 로 나타났다. CI지수는 0.0212로 판단기준인 0.1에 비해 현저히 낮게 나타나 신뢰성이 높은 것으로 보인다.

〈표 5-30〉 AHP 우선순위 계산 결과(채무관리)

CI: 0.0212	관리채무비율	지방채무 잔액비율	우발채무비율	환금자산대비 부채비율	통합유동 부채비율
가중치	0.433	0.308	0.094	0.071	0.094

〈표 5-31〉 AHP 응답에 대한 대각행렬(채무관리)

	관리채무비율	지방채무 잔액비율	우발채무비율	환금자산 대비 부채비율	통합유동 부채비율
관리채무비율	1	1.9716418	4.2435475	4.5009841	4.5419493
지방채무잔액비율	0.5071915	1	3.8152257	5.1021041	3.2674416
우발채무비율	0.2356519	0.2621077	1	1.787246	0.8260114
환금자산대비 부채비율	0.2221736	0.1959976	0.5595201	1	0.9013532
통합유동부채비율	0.2201698	0.3060499	1.210637	1.109443	1

## 5) AHP 결과 종합

상기 결과를 최소단위 5를 기준으로<sup>4)</sup> 구분되도록 다시 정리하면 다음과 같다. 경제기반 15%, 수지구조 45%, 채무관리 40%로 정리될 수 있으며, 세부 지표는 최종 가중치를 통해 판단 가능하다.

〈표 5-32〉 지방자치단체 건전성 평가 가중치(AHP 결과) 종합

범주	하위범주	평가지표	가중치	최종
경제기반 15%	인구기반 9%	인구규모	15%	2%
		인구증감률	15%	2%
		노령인구비율	10%	1%
		경제활동인구비율 <sup>1</sup>	20%	4%
		경제활동인구비율 <sup>2</sup>		
경제활동인구비율 <sup>3</sup>				

4) 건전성 평가 시 리커트 5점 척도 적용을 위하여 조정한 것임

범주	하위범주	평가지표	가중치	최종
	산업기반 6%	GRDP	40%	6%
수지구조 45%	세입구조 8%	1인당 지방세	5%	2%
		재정자립도	15%	6%
	지출구조 7%	사회복지수요	10%	5%
		자본시설수요	5%	2%
	재정수지 30%	통합재정수지비율	20%	10%
		실질수지비율	25%	12%
경상수지비율		20%	10%	
채무관리 40%	채무부담 32%	관리채무비율	40%	16%
		지방채무잔액비율	30%	12%
		우발채무비율	10%	4%
	부채상환능력 8%	환금자산대비부채비율	10%	4%
		통합유동부채비율	10%	4%

## 2. 결과비교 및 가중치 보정방안

본 연구의 결과와 AHP 결과를 비교하면 다음 표와 같다. AHP 결과에서는 연구 결과에 비해 경제기반 요인이 대폭 하락(30%=> 15%)된 대신, 그만큼 채무관리(25%=>40%) 비중이 높아진 것을 확인할 수 있다.

구체적으로 AHP 결과에서는 관리채무비율, 실질수지비율, 지방채무잔액비율, 경상수지비율에 대한 가중치가 5%이상 높아졌고, 노령인구비율 등 인구기반요인에 대한 가중치가 전반적으로 하락하였다. 이를 제외하면, 본 연구의 결과가 전문가들이 생각하는 객관적인 기준(AHP 결과)과 거의 동일한 것을 보여준다고 평가할 수 있다. 본 연구에서는 지속적으로 인구기반요인의 중요성을 강조해왔으나, 현재 전문가들은 건전성 평가를 위해서는 채무 쪽의 비중을 높이는 것이 바람직하다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 전문가들의 의견을 반영하여 최종적으로 가중치를 조정한 결과는 다음과 같다.

〈표 5-33〉 지방자치단체 건전성 평가 가중치(AHP 결과) 종합 비교

범주	하위범주	평가지표	연구결과	AHP결과	비교
경제기반	인구기반	인구규모	5%	2%	-3%
		인구증감률	5%	2%	-3%
		노령인구비율	5%	1%	-4%
		경제활동인구비율1	5%	4%	-1%
		경제활동인구비율2			
	경제활동인구비율3				
산업기반	GRDP	10%	6%	-4%	
수지구조	세입구조	1인당 지방세	5%	2%	-3%
		재정자립도	10%	6%	-4%
	지출구조	사회복지수요	5%	5%	0
		자본시설수요	5%	2%	-3%
	재정수지	통합재정수지비율	10%	10%	0
		실질수지비율	5%	12%	+7%
		경상수지비율	5%	10%	+5%
채무관리	채무부담	관리채무비율	5%	16%	+11%
		지방채무잔액비율	5%	12%	+7%
		우발채무비율	5%	4%	-1%
	부채상환능력	환금자산대비부채비율	5%	4%	-1%
		통합유동부채비율	5%	4%	-1%

전문가들의 의견(AHP 결과)을 본 연구에 반영하기 위해, 관리채무비율, 실질수지비율, 지방채무잔액비율, 경상수지비율의 비중을 각각 5% 확대하는 방향으로 조정하였다. 이를 위해서는 나머지 영역에서 총 20%의 가중치 축소 조정이 필요하다.

중요성이 낮게 나타난 노령인구비율을 제외(5% 삭제)하고, 인구규모와 인구증감률을 통합하여 5%로 조정하며, GRDP와 재정자립도를 각각 10%에서 5%로 비중을 낮춘다면 조정이 가능할 것으로 판단된다.

〈표 5-34〉 AHP 결과를 반영한 자치단체 건전성 평가 기준치 종합

범주	하위범주	평가지표	연구결과	최종안	수정
경제기반 15%	인구기반	인구규모	5%	5%	-5%
		인구증감율	5%		
		노령인구비율	5%	0%	-5%
		경제활동인구1	5%	5%	0
		경제활동인구2			
	경제활동인구3				
산업기반	GRDP	10%	5%	-5%	
수지구조 50%	세입	1인당 지방세	5%	5%	0
		재정자립도	10%	5%	-5%
	지출구조	사회복지수요	5%	5%	0
		자본시설수요	5%	5%	0
	재무수지	통합재정수지비율	10%	10%	0
		실질수지비율	5%	10%	+5%
		경상수지비율	5%	10%	+5%
채무관리 35%	채무부담	관리채무비율	5%	10%	+5%
		지방채무잔액비율	5%	10%	+5%
		우발채무비율	5%	5%	0
	부채상환능력	환금자산대비부채비율	5%	5%	0
		통합유동부채비율	5%	5%	0

## 제4절 결과의 적용사례(광역자치단체를 대상으로)

본 절에서는 연구 결과를 광역자치단체에만 시범적으로 적용해 보고자 한다. 광역자치단체만을 대상으로 정한 이유는 지표 중 하나인 GRDP가 기초자치단체 수준에서 도출되고 있지 않기 때문이다. 2016년 말 현재 통계청 홈페이지에 따르면, 2014년도 기준으로 15개 광역자치단체는 영역내 기초자치단체들의 GRDP를 산출하여 공개하고 있으나 서울시에 위치한 자치구들은 GRDP를 공개하지 않고 있고, 2012년 출범한 세종시도 아직 GRDP 자료를 공개하고 있지 않다.<sup>5)</sup>

### 1. 기초 데이터 분석

자료 확보의 문제로 인해 2016년 현재 기준 17개 광역자치단체 중에서 세종시를 제외한 16개 시도만을 대상으로 본 연구의 과정을 그대로 적용해 보았다. 적용연도는 결산데이터가 확보된 2014회계연도이다. 다음 표는 16개 광역자치단체들의 2014년 데이터들을 각 평가지표별로 모은 후 요약한 값을 보여준다.

경제기반요인을 살펴보면, 인구규모는 최대 1천 2백만 명부터 최소 60만 명 사이의 분포를 보였으며, 인구증감률은 최대 2.3% 증가하는 자치단체가 있는가 하면, 최소 0.4% 감소하는 자치단체도 있었다. 본 시범적용에서는 경제활동인구를 일반적인 15세 이상 65세 미만이 아니라, 실제 경제활동 가능인구인 25세 이상 70세 미만으로 재계산하여 사용하였다. 앞서 밝힌 바와 같이, 근대화 시대의 유물인 15세 이상 경제활동 가능이라는 지표로서는 현재 우리나라의 경제상황을 제대로 나타내 줄 수 없다고 판단하기 때문이다. 실제로 우리나라의 청년들은 대학 졸업(2년제 이상) 이후에야 본격적으로 취업활동에 들어가는 경우가 대부분이다. 고등학교 졸업(만 19

5) 2016년 11월 기준 다음 통계청 사이트 참조.

[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_02List.jsp?vwcd=MT\\_ATITLE01&parmTabId=M\\_02\\_01\\_01](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_02List.jsp?vwcd=MT_ATITLE01&parmTabId=M_02_01_01)

세) 후 바로 구직하는 경우도 있지만, 구직을 위해 졸업을 연기하거나 대학원으로 진학하는 경우를 고려해보면, 실제 취업나이는 25세 정도로 판단된다.

〈표 5-35〉 16개 광역자치단체에 시범적용한 데이터 요약

범주	하위범주	평가지표	가중치	최대값	최소값
경제기반	인구기반	인구규모	2.5%	12,357,830	607,346
		인구증감률	2.5%	2.28	-0.39
		경제활동인구비율 <sup>2</sup>	5.0%	67.15	59.41
	산업기반	GRDP	5.0%	57,458,384	18,659,746
수지구조	세입구조	1인당 지방세	5%	1,465	832
		재정자립도	5%	80.0	17.4
	지출구조	사회복지수요	5%	35.36	15.27
		자본시설수요	5%	33.01	3.63
	재정수지	통합재정수지비율	10%	10.96	-4.95
		실질수지비율	10%	16.01	0.45
		경상수지비율	10%	82.49	58.70
채무관리	채무부담	관리채무비율	10%	37.72	10.22
		지방채무잔액비율	10%	85.85	28.81
		우발채무비율	5%	16.92	0
	부채상환능력	환금자산대비부채비율	5%	259.29	51.17
		통합유동부채비율	5%	45.52	9.35

또한 평균수명의 증가와 노후 대책마련의 부실로 인해 비록 58세 혹은 60세에 정년을 맞이한다고 하더라도 그 이후에 지속적으로 경제활동을 수행하는 사람들이 많다. 육체적인 노동가능 나이를 고려할 때, 70세까지는 경제활동 가능 나이로 판단되며, 추후 더 높아질 것으로 판단된다. 재계산한 경제활동인구비율은 최대 67.14%에서 최소 59.41% 사이의 분포를 보여주고 있다. 산업기반에 해당하는 GRDP는 비교를 위하여 1인당 GRDP로 변경하여 계산하였으며, 최대 1인당 57백만원에서 최소 1인당 18백만원 사이의 분포를 보여주었다.

수지구조 요인을 살펴보면, 1인당 지방세는 최대 1,465 천원에서 최소 832 천원까지

의 분포를 보여주고 있다. 재정자립도는 특히 그 격차가 커서 최대 80.0%에 이르는 자치단체가 있는가 하면, 최소 17.4%에 불과한 자치단체도 있었다. 이 두 지표는 높을수록 건전성에 바람직한 상향지표이다. 사회복지수요를 보여주는 사회복지비비율은 최대 35.36%에서 최소 15.27%의 분포를 보여주고 있으며, 자본시설수요를 보여주는 자본시설지출비율은 최대 33.01%에서 최소 3.63% 사이의 분포를 보여주고 있다. 사회복지 지출수요는 낮을수록 건전성에 바람직한 하향지표이다. 통합재정수지비율은 최대 10.96%에서 최소 -4.96%까지, 실질수지비율은 최대 16.01%에서 최소 0.45% 사이의 분포를 보여주고 있으며, 둘 다 높을수록 건전성에 바람직한 상향지표이다. 마지막으로 경상수지비율은 경상수입 대비 경상비용을 나타내므로 낮을수록 건전성에 바람직한 하향지표이며 최대 82.49%에서 최소 58.70% 사이의 분포를 보여주었다.

건전성과 직접적으로 관련이 있는 채무관리 요인을 살펴보면, 관리채무비율은 최대 37.72%에서 최소 10.22%까지, 지방채무잔액비율은 최대 85.85%에서 최소 28.81%까지의 분포를 보여주고 있으며, 낮을수록 건전성에 바람직한 하향지표이다. 우발채무비율은 소송계류 금액 등 채무로 변경될 가능성이 있는 부채들로서 전혀 없는 자치단체가 있는가 하면, 결산세입대비 최대 16.92%에 해당하는 우발채무를 가지고 있는 자치단체도 있었다. 지방자치단체들은 공유재산 등 위기 상황에서 현금화시켜 부채를 상환할 수 있는 자산을 많이 가지고 있는데, 이러한 자산에 비해 부채가 얼마나 있는지를 보여주는 현금자산대비 부채비율은 최대 259.29%에서 최소 51.17%의 분포를 보여주고 있다. 마지막으로 통합유동부채비율은 최대 45.52%에서 최소 9.35% 사이의 분포를 보여주고 있으며, 이는 낮을수록 건전성에 바람직한 하향지표이다.

## 2. 가중치 적용 전 5점 척도 결과

본 연구에서 구성한 분석틀에 따르면, 243개 자치단체 전체를 분석하여 상대적으로 하위 10%에 해당하면 1점, 다음 20%에 해당하면 2점, 다음 30%에 해당하면 3점,

다음 20%에 해당하면 4점, 상위 10%에 해당하면 5점의 점수를 부여하도록 하고 있다. 그러나 본 절에서는 16개 광역자치단체에만 시범 적용해보는 것이므로 하위 2개 자치단체는 1점, 다음 3개 자치단체는 2점, 다음 6개 자치단체는 3점, 다음 3개 자치단체는 4점, 상위 2개 자치단체는 5점으로 점수를 부여하였다. 각 지표별로 점수를 부여한 결과는 다음 표에 정리되어 있다.

가중치가 적용되지 않은 상태이므로 16개 지표를 각각 5점 만점으로 평가한 결과이다. 단순 계산하면 모든 지표를 1점씩 받았을 때 최저 16점에서, 모든 점수를 5점씩 받는 경우 최고 80점 사이의 분포가 나타나게 될 것이다.

실제로 16개 광역자치단체는 최소 36점에서 최대 59점 사이의 분포를 보여주고 있다. 특별·광역시 유형이 평균 44점, 도 유형이 평균 51점으로 나타나고 있다. 다음에는 가중치를 적용하여 100점 만점 점수로 환산한 결과를 살펴보도록 한다.

〈표 5-36〉 16개 광역자치단체의 건전성 점수(가중치 적용 전)

평가지표	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
인구규모	5	4	3	4	2	2	1	5	2	3	3	3	3	3	4	1
인구증감률	1	2	1	4	3	3	4	5	3	3	4	2	2	3	3	5
경제활동인구2	5	5	4	4	2	3	4	3	3	3	2	1	1	3	3	2
GRDP	4	1	1	3	2	2	5	3	3	3	5	3	4	4	3	2
1인당 지방세	5	3	3	3	2	2	4	4	2	3	3	1	1	3	4	5
재정자립도	5	4	3	5	3	3	4	4	1	2	3	2	1	2	3	3
사회복지수요	3	2	2	3	1	1	4	2	5	3	4	3	4	3	3	5
자본시설수요	3	3	2	1	2	3	2	5	3	4	4	5	3	3	4	1
통합재정수지비율	1	4	5	1	2	3	3	2	4	2	3	3	4	3	5	3
실질수지비율	2	2	4	1	3	1	5	2	3	5	4	3	4	3	3	3
경상수지비율	3	5	4	3	3	3	4	1	2	5	4	1	2	3	3	2
관리채무비율	2	2	1	1	2	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5	3
지방채무잔액비율	4	1	2	1	3	4	4	3	2	3	3	3	2	3	5	5
우발채무비율	3	1	3	2	1	3	5	3	3	5	2	5	5	5	2	5

평가지표	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
현금자산대비 부채비율	2	1	2	1	2	3	3	3	4	3	4	3	4	5	5	3
통합유동 부채비율	3	2	2	1	3	5	3	4	1	3	3	5	2	3	4	4

### 3. 가중치 적용 후 결과 비교

다음 표는 가중치를 적용한 후 100점 만점으로 환산한 점수이다. 모두 최저점을 받게 되는 경우에는 20점을 획득하고, 모두 최고점을 받게 되는 경우 100점이 된다. 모든 지표에서 30% 이하의 점수를 받는 경우 40점을 받도록 되어 있으므로 이를 기준으로 이 40점 이하의 점수를 받은 자치단체는 일단 주의대상 단체로 판단하되, 세부 지표로 들어가서 세부 지표의 기준에 따라 건전성을 개별 판단하는 방식을 취하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

2014년 기준으로 최고점은 76.5점이며, 최저점은 41점으로 광역자치단체들은 그 사이의 분포를 보여주고 있다. 특별·광역시 유형이 평균 55점, 도 유형이 평균 64점으로 나타나서 도 유형이 대체적으로 건전한 재정운동을 하고 있음을 알 수 있다. 비록 40점 이하를 받은 자치단체는 없지만, 최하점은 41점으로 거의 주의기준에 근접하여 건전성이 좋지 않은 상황으로 보인다. 전술한 바와 같이, 만약 그 이유가 경제기반 요인이라면 태생적 한계에 해당하므로 중앙정부차원에서의 적극적 지원이 필요하다. 그러나 그 이유가 만약 수지구조 요인이나 채무관리 요인에 해당한다면, 이는 재정구조의 조정과 채무상환을 위한 체계적인 관리가 필요하다고 판단된다.

지방재정분석제도는 매년 정책적 목적에 따라 지표를 변경하여 건전성 분석을 실시하므로 시계열 분석이 어려운 단점을 가지고 있다. 그러나 본 연구의 건전성 지표들은 이대로 고정하여 같은 지표로 지속적으로 데이터를 축적해나가는 경우, 시계열 분석이 가능한 장점이 있다. 또한 지방재정분석제도는 건전성과 효율성을 함께

〈표 5-37〉 16개 광역자치단체의 건전성 점수(가중치 적용 후)

평가지표	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
인구규모	2,5	2	1,5	2	1	1	0,5	2,5	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2	0,5
인구증감률	0,5	1	0,5	2	1,5	1,5	2	2,5	1,5	1,5	2	1	1	1,5	1,5	2,5
경제활동인구2	5	5	4	4	2	3	4	3	3	3	2	1	1	3	3	2
GRDP	4	1	1	3	2	2	5	3	3	3	5	3	4	4	3	2
1인당 지방세	5	3	3	3	2	2	4	4	2	3	3	1	1	3	4	5
재정자립도	5	4	3	5	3	3	4	4	1	2	3	2	1	2	3	3
사회복지지수	3	2	2	3	1	1	4	2	5	3	4	3	4	3	3	5
자본시설수요	3	3	2	1	2	3	2	5	3	4	4	5	3	3	4	1
통합재정 수지비율	2	8	10	2	4	6	6	4	8	4	6	6	8	6	10	6
실질수지비율	4	4	8	2	6	2	10	4	6	10	8	6	8	6	6	6
경상수지비율	6	10	8	6	6	6	8	2	4	10	8	2	4	6	6	4
관리채무비율	4	4	2	2	4	6	6	6	6	6	8	8	8	10	10	6
지방채무 잔액비율	8	2	4	2	6	8	8	6	4	6	6	6	4	6	10	10
우발채무비율	3	1	3	2	1	3	5	3	3	5	2	5	5	5	2	5
환금자산대비 부채비율	2	1	2	1	2	3	3	3	4	3	4	3	4	5	5	3
통합유동 부채비율	3	2	2	1	3	5	3	4	1	3	3	5	2	3	4	4
종합	60	53	56	41	46,5	55,5	74,5	58	55,5	68	69,5	58,5	59,5	68	76,5	65

평가함에 따라 설사 건전성이 좋지 않은 자치단체라고 하더라도, 효율성이 높으면 재정성과가 좋은 것으로 나타난다. 그러나 해외 파산자치단체들의 경험을 살펴보면, 이들은 재정위기를 겪기 전에 높은 투자 효율성으로 많은 다른 자치단체들의 부러움(미국 오리지카운티)을 사거나, 폐광 이후 성공적으로 관광산업을 활성화시킨 공로로 우수 자치단체 표창을 받기(일본 유바리시)도 하였다. 이는 건전성에만 초점을 맞춘 본 연구의 필요성을 보여준다.

## 제5절 연구의 활용방안

본 연구는 재정 건전성 측정에 초점을 두고 건전성을 구성하는 핵심요인과 그에 따른 건전성 지표를 대상으로 지방자치단체 재정 건전성 평가모델을 제시하고 있다. 이에 따라 본 연구의 결과는 다음과 같이 활용될 수 있다.

첫째, 본 연구 결과는 최저 20점에서 최고 100점까지 매년 지방자치단체들의 재정 상태에 대해 점수를 부여하고 이를 등급화 함으로써, 지방자치단체의 신용평가로 연결이 가능하다. 일반적으로 지방자치단체 신용평가는 지방정부의 채무상환능력을 평가하게 된다. 이에 대해 국내에서 자치단체에 대한 신용평가가 제도화되지 않고 있다. 다만, 지방자치단체가 지급 보증한 금융상품 및 자치단체 산하 지방공기업이 발행한 공사채의 평가에 있어서 자치단체의 신용도를 감안하고 있는 실정이다.

둘째, 본 연구 결과는 하위단체에 대한 지속적인 관리와 상위단체에 대한 자율성 부여를 통해 적극적으로 지방자치를 활성화시킬 수 있다. 지방자치단체는 중앙정부를 구성하는 통치체계의 일부이며, 지역 내 비영리 공공서비스를 제공하는 특성을 보이고 있어 존립목적 및 운영방식에서 영리를 목적으로 하는 일반기업과 큰 차이를 보인다. 따라서 지방자치단체의 파산은 개인 또는 기업의 파산과 달리 지역 내 필수 공공서비스의 질을 저하시켜 지역주민에게 직접적인 피해를 미치며, 타 지역으로 전이되는 특성이 있어 정치적, 사회적 영향이 크다.

이에 따라 지방자치단체에 대해서는 국가차원에서 높은 수준의 법적, 제도적 관리가 이루어지고 있다. 따라서 재정 건전성이 우수한 상위 단체들에게는 중앙정부에서 충분한 자율성을 부여하여 자치의 본질을 살리는 접근이 필요하며, 건전성 관리가 부족한 자치단체들에 대해서는 적극적으로 관리하여 지역주민의 권리를 보전함으로써 지방자치의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 본 연구 결과는 건전성 측정에만 초점을 두는 평가가 가능하다. 현재 지방 재정 현황을 가장 종합적으로 분석 및 평가하고 있는 제도는 지방재정분석제도이다. 하지만, 지방재정분석제도는 건전성과 효율성이라는 두 가지 가치를 함께 추구

하다보니 지표 방향이 상호 모순되는 경우가 종종 발생한다. 건전성이 뛰어나도 효율성이 좋지 않으면, 전체 평가가 나빠지는 경우가 생기고 그 반대의 경우도 발생하기 때문이다. 그러나 본 연구는 온전하게 지방자치단체의 재정 건강 수준과 건전성 정도를 판단할 수 있다. 이를 통해 재정 건전성의 측정에만 초점을 맞추어 재정의 위험요소와 지속가능성을 관리하고 장기적인 시계열 관리가 가능한 장점을 지닌다.



# 제 6 장

## 종합 및 결론



제1절 종합

제2절 정책건의





## 제6장

# 종합 및 결론

### 제1절 종합

지방자치단체는 2008년도 글로벌 금융위기의 극복과정에서 지방채무의 급격한 증가가 나타났으며, 최근 저성장 기조에 따른 세입감소, 저출산·고령화로 인한 사회복지 재정지출 증가 등 향후의 위험요소를 고려할 때, 재정건전성에 대한 점검이 중요하다. 그러나 현재 지방재정 건전성 평가는 재정분석, 재정진단, 사전경보시스템, 복식부기회계, 통합부채관리 등 각 제도별로 부분적으로 이루어지고 있어서 일관성 있는 종합적 분석이 어려운 실정이다.

현행 지방재정의 건전성 평가에서 나타나는 주요한 문제점으로는 건전성에 대한 명확한 개념과 측정범위가 설정되지 못한 점, 재정상태의 측정과 건전성 관련 지표의 적정성이 부족한 점, 건전성 관련 제도 간의 연계성 미흡, 건전성 측정기준 및 평가방법이 미흡한 점 등을 들 수 있다.

이러한 문제 인식에서 본 연구는 지방재정의 건전성 평가에 대한 이론적 검토와 함께 구체적인 문제점과 운영 실태를 분석하고 이를 기초로 지방자치단체의 재정건전성 평가모델을 모색하고 있다. 평가모델 개발에 있어서는 현행 건전성 관련 제도에서 사용되고 있는 재정건전성 관련 지표를 1차적으로 검토하고, 이 검토결과에 기초하여 지표성격, 정보특성, 측정대상 등을 고려하여 건전성 지표를 유형별로 분석하였다. 그리고 이를 통해 선정된 건전성 관련 핵심지표를 대상으로 지방재정의 건전성을 측정하기 위한 평가모델을 마련하고 있다.

재정건전성 지표는 크게 재정수지 관련 지표, 채무(부채) 관련 지표, 재정능력 관련 지표를 중심으로 분석하였으며, 이러한 분석결과에 기초하여 재정건전성을 구성

하는 3가지 측면(경제기반요인, 수지구조요인, 채무(부채)관리요인)을 중심으로 측정요인 간의 상호 관계를 고려하면서 재정건전성의 분석체계를 구성하였다.

첫째, 경제기반요인으로 인구규모, 인구증감률, 노령인구비율, 경제활동인구, GRDP 지표를 선정한다.

둘째, 수지구조요인으로 1인당 지방세, 재정자립도, 사회복지수요, 자본시설수요, 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율 지표를 선정한다.

셋째, 채무(부채)관리요인으로 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 우발채무비율, 환금자산대비부채비율, 통합유동부채비율을 선정한다.

넷째, AHP기법을 활용하여 지표별 가중치를 설정하고 리커트 5점 척도를 기초로 각 지표에 대해 점수를 부여한다.

이와 같은 재정건전성 분석체계에 따라 건전성 판단기준에 대한 시뮬레이션을 통해 최근 5년간(2010년~2014년) 최저수준 평균의 90% 이하를 각 지표별 건전성 주의 수준으로 설정하였다. 그리고 각 핵심요인별 건전성 지표의 점수를 합산하여 종합 건전성 판단기준으로 제시하였다.

마지막으로 연구 결과를 광역자치단체에 시범적으로 적용해 보았다. 적용대상은 2016년 현재 17개 광역자치단체 중에서 GRDP 자료구득이 어려운 세종시를 제외한 16개 시도를 대상으로 하고 적용연도는 결산데이터가 확보된 2014 회계연도로 하여 본 연구의 과정을 그대로 적용하였다.

## 제2절 정책건의

재정건전성에 관한 이론적 논의와 지방자치단체 건전성 실태분석을 통해 재정 건전성을 구성하는 핵심요인과 건전성 지표를 파악한다. 본 연구에서는 재정 건전성을 구성하는 측정요소를 크게 경제기반요인, 수지구조요인, 채무(부채)관리요인으로 구분하고 각 요인별로 건전성 관련 대표지표를 선정하고 있다. 이에 기초하여 측정요인별 지표 및 이들 지표 상호 간의 관계를 통해 지방재정의 건전성 측정을 위한 평가모델을 아래와 같이 제시하고 있다.

(1) 경제기반 요인은 재정상태에 영향을 주는 사회경제적 변수이며 대표적으로 인구변수와 경제적 변수를 들 수 있다. 인구기반은 인구규모, 인구증감률, 노령인구 비율, 경제활동인구 변수를 선정하고 산업기반에서는 GRDP를 지표로 선정하였다. 전문가 AHP 결과를 반영하여, 이 중에서 노령인구비율은 건전성 지표에서 생략하도록 조정되었다.

(2) 수지구조 요인은 세입구조와 지출구조, 재정수지 관점에서 건전성에 미치는 요인을 말한다. 세입측면은 1인당 지방세, 재정자립도, 지출구조는 사회복지지출수요, 자본시설수요, 재정수지에서는 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율 지표를 선정하였다.

(3) 채무(부채)관리 요인은 경제기반요인과 수지구조요인과 함께 재정건전성을 측정하기 위한 핵심요소로서 채무부담수준과 채무상환능력 측면에서 건전성에 미치는 요인을 말한다. 채무부담수준은 관리채무비율, 지방채무잔액비율, 우발채무비율, 부채상환능력은 환금자산대비부채비율, 통합유동부채비율 지표를 선정하였다.

(4) 가중치 부여기준은 경제기반, 수지구조, 채무관리의 3개 범주별로 구분하고 건전성의 배경이 되는 경제기반에 15%를 부여하고 수지구조 50%, 채무관리 35%를 부여한다. 지표별 가중치는 각 지표별로 기본 5%를 배정하고 종합적인 성격을 띠거나 대표적인 지표인 경우 2배의 가중치(10%)를 부여하는 것을 원칙으로 하였다. 전

문가 AHP 결과를 반영하여, 실질수지비율, 경상수지비율, 관리채무비율, 지방채무잔액비율이 2배의 가중치를 부여받도록 수정되었다.

(5) 점수부여는 리커트 5점 척도를 기초로 정규분포 형태를 띌 수 있도록 하여 5점(상위 10%), 4점(상위 30%), 3점(중위 40%), 2점(하위 30%), 1점(하위 10%)을 부여한다.

(6) 건전성 판단기준에 대한 시뮬레이션은 각 요인별 최근 5년간 기초통계 분석을 통해 각 지표별 추이와 정보 특성을 파악하고, 이를 토대로 각 요인별 및 지표별 건전성 판단 “주의기준”을 도출하였다. 즉, 건전성 주의기준은 일반적인 민감도 분석 논리를 사용하여 각 지표별로 “최근 5년간 최저수준 평균의 90% 이하”를 건전성 주의수준 내지 정부의 정책적 개입이 필요한 위험 수준으로 설정하였다. 예시적으로 채무관리요인에 대한 건전성 주의 수준을 제시하면 아래 표와 같다.

#### 〈채무관리 요인 재정건전성 주의 수준〉

범주	하위범주	평가지표	건전성 주의 수준
채무관리	채무부담	관리채무비율	40.5% 이상
		지방채무잔액비율	68.2% 이상
		우발채무비율	5.7% 이상
	부채상환능력	환금자산대비부채비율	318.1% 이상
		통합유동부채비율	220.0% 이상

(7) 마지막으로 종합적인 건전성 판단기준은 본 연구에서 제시한 자치단체 건전성 평가표(안)에 따르면, 산술적으로 모든 지표에서 10% 이하의 점수를 받는 경우 최하 19점, 모든 지표에서 90% 이상의 점수를 받는 경우 최고 100점까지 격차가 발생하며, 만약 모든 지표에서 30% 이하의 점수를 받는 경우 38점을 부여받는다. 따라서 건전성 판단을 위한 종합점수는 19점(10% 이하)에서 38점(30% 이하)의 중간인 종합점수 29점 이하의 점수를 받는 자치단체는 일단 주의대상 단체로 판단한다.

이와 같은 건전성 평가지표와 지표별 가중치와 점수 부여기준을 기초로 최종적으로 지방자치단체 재정 건전성 평가표(안)를 제시하면 다음과 같다.

## 〈지방자치단체의 재정건전성 평가표(최종안)〉

범주	하위범주	평가지표	가중치	5	4	3	2	1
경제기반 15%	인구기반 10%	인구규모	5%					
		인구증감률						
		경제활동인구비율1	5%					
		경제활동인구비율2						
	경제활동인구비율3							
산업기반 5%	GRDP	5%						
수지구조 50%	세입구조 10%	1인당 지방세	5%					
		재정자립도	5%					
	지출구조 10%	사회복지수요	5%					
		자본시설수요	5%					
	재정수지 30%	통합재정수지비율	10%					
		실질수지비율	10%					
		경상수지비율	10%					
채무관리 35%	채무부담 25%	관리채무비율	10%					
		지방채무잔액비율	10%					
		유발채무비율	5%					
	부채상환능력 10%	환금자산대비부채비율	5%					
		통합유동부채비율	5%					

## 【참고문헌】

### □ 국내문헌

- 고영선 외, 「중장기 재정전망 및 2011년 국가재정 건전성 확보방안」, KDI, 2001.
- 곽채기, “지방자치단체의 재정위험 유형 분석,” 「지방재정」, 2012년 9·10월호, 한국지방재정공제회, 2012.
- 박형수 외, 「재정위험 측정 및 관리에 관한 연구」. 한국조세연구원, 2007.
- 서정섭외, 「지방재정위기관리제도 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2014.
- 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2011.
- 손희준, “지방의 적자예산 위기의 원인과 대응”, 「e-KRILA FOCUS」. 제8호, 2009.
- 송준혁·이삼호, 「위험요인을 고려한 재정의 지속가능성:이론과 실증분석」, KDI, 2006.
- 우명동, “지방재정 건전성 문제에 대한 재인식,”한국지방재정학회 지방재정세미나 발표논문집, 한국지방재정학회, 2010.
- 우명동, 「지방재정학개론」, 도서출판 해남, 2016.
- 윤영진, 우리나라 지방자치단체의 재정위기와 대응방안, 21세기 지방자치의 과제와 발전방향, 한국지방자치학회 하계학술세미나. 1999.
- 이상용 외, 「한국의 지방재정 : 이론과 실무」, 도서출판 해남, 2006.
- 임성일, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 한국지방재정학회, 「지방재정세미나 논문발표집」. 2007
- 윤영진, 「새지방재정론」, 대영문화사. 2016
- 조기현·신두섭, 「지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응방안을 중심으로」, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2008.
- 주만수, “지방재정위기의 현황과 원인분석”. 「지방행정연구」, 26(2). 한국지방행정연구원, 2012.
- 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr>).
- 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석방안 연구」, 2000
- 한국신용평가, 국제신용등급과 국내신용등급의 상관관계, Special Report, 2013.

- 한국지방행정연구원, 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」, 연구보고서, 2011.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체 재정분석 통계보고서」, 각년도.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 각년도.
- 한국지방행정연구원, 「재무결산 정보의 이해도 제고방안」, 2014.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 2015.
- 한국지방행정연구원, 「지방재정건전성 관리체계 개선」, 2016.
- 허명순, “지방재정 건전성 측정방법 : 재정압박지수 개발을 중심으로,” 「한국지방재정논집」, 제 16권 제1호, 2011.
- 행정자치부, 지방채무 현황, 각년도.
- 행정자치부, 지방자치단체 통합재정개요, 각년도.
- 행정자치부, 지방자치단체 결산작성 통합기준, 2015.
- 행정자치부·한국지방행정연구원, 지방재정분석편람, 2012.

## □ 국외문헌

- Aronson, Richard & Elischwartz, *Management in Local Government Finance*, ICMA, 1981.
- Berne, Robert and Richard Schramm, *The Financial Analysis of Governments*, Prentice-Hall, 1986.
- Cabill, Anthony G. and Josept A. James, “Responding to Municipal Fiscal Distress: An Emerging Issue for State Government in the 1990s,” *Public Administration Review*, Jan./Feb. Vol.52, No.1, 1992.
- Groves, Sanford M. and Maureen Godsey V., *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, ICMA, 1994.
- Hay, Leon E. & Wilson, Earl E. *Accounting for Governmental and Nonprofit Entities*. Irwin, 1995.
- Hemming R. and M. Petrie, “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability,” *IMF Working Paper*, 2000.

- Levine, Charles H. ed., *Managing Fiscal Stress: The Crisis in the Public Sector*, Chatham House Publishers, Inc., 1980.
- Moody's, Rating Symbols and Definitions, 2016.
- Perotti, Roberto, Rolf Strauch, and Jurgen von Hagen, "Sustainability of Public Finances," CEPR Discussion Paper Series, No. 1781, November 1997.
- Standard&Poor's, Ratings Direct, 2011.
- Satty, T. L., *Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*, New Edition 2001 (Analytic Hierarchy Process Series, Vol. 2), RWS Publications; 3rd Revised edition, September 3, 2012
- Wang, Xiaohu, Lynda Dennis and Yuan Sen T., Measuring Fiscal Condition : A Study of U.S. States, *Public Budgeting and Finance*, 27(2), 2007.

## [부 록]

ID				
----	--	--	--	--

### 자치단체 건전성 평가지표 개발에 관한 설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에 설문에 참여하여 주셔서 진심으로 감사드립니다. 이 설문은 한국 지방행정연구원의 2016년 기본과제 “지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구”를 위해 진행됩니다. 본 설문은 과제에서 도출된 지방재정건전성 평가모델의 가중치를 결정하기 위한 자료로 활용될 예정입니다.

응답하신 내용은 종합적으로 통계 처리되므로 개인적인 의견과 정보는 외부로 유출되지 않습니다. 설문과 관련하여 문의사항이 있으실 경우 아래의 메일로 문의 주시기 바랍니다. 감사합니다.

귀중한 시간을 할애해주신데 대하여 진심으로 감사드립니다.

2016년 11월

연구책임자:

한국지방행정연구원 선임연구위원

이 효 올림

- 연구진 연락처 :

이 효   hyo@krila.re.kr

이희재   hjcwu2016@changwon.ac.kr

## 1. 자치단체 재정건전성 범주의 우선순위

1. 자치단체의 재정건전성을 평가하기 위한 범주로 본 연구에서는 3가지 요소를 결정하였습니다. (1) 경제기반, (2) 수지구조, (3) 채무관리가 그것입니다.

이 세 가지 범주에 대한 우선순위를 아래 해당란에 표시해주시기 바랍니다. 예컨대, 경제기반이 1순위가 되어야 한다고 생각하시면, 우선순위 란에 “1”이라고 표시하시면 됩니다. 각 기준에 대한 설명은 마지막 열을 참고해주시기 바랍니다.

상위 범주	우선순위	정의
경제기반		재정상태에 영향을 주는 사회경제적 변수로서 대표적으로 인구변수와 경제적 변수로 나눌 수 있음
수지구조		세입과 지출의 구조로서 대표적으로 통합재정수지, 경상수지 등을 들 수 있음
채무관리		채무관리 상황으로서 채무부담수준과 채무상환능력 수준을 의미

\* 항목이 3개이므로 순위는 1순위에서 3순위까지 가능합니다.

2. 건전성 상위범주를 두 개씩 짝을 지어 비교할 때, 두 가지 기준 중에서 상대적으로 어떤 것이 중요한지에 대해 응답해주시기 바랍니다. 예를 들어, 경제기반이 수지구조 보다 중요하다고 생각하시면 중간의 1을 중심으로 경제기반에 가까운 쪽에 √표시를 하면 됩니다.

평가 항목	왼쪽 평가항목이 오른쪽 평가항목에 비해								동등	오른쪽 평가항목이 왼쪽 평가항목에 비해								평가 항목
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요	중요		약간 중요	매우 중요	절대 중요						
	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
경제기반																		수지구조
경제기반																		채무관리
수지구조																		채무관리

[주] 2, 4, 6, 8은 근접해 있는 두 개 척도들 사이의 중간정도의 중요도를 나타냄



### Ⅲ. 수지구조 하위 지표의 상대적 중요도

1. 수지구조 범주의 하위 지표는 (1) 1인당 지방세 (2) 재정자립도, (3) 사회복지수요, (4) 자본시설수요, (5) 통합재정수지비율, (6) 실질수지비율, (7) 경상수지비율의 일곱 가지로 도출되었습니다.

일곱 가지 하위 지표에 대한 우선순위를 해당란에 표시해주시기 바랍니다.

행동지표	우선순위
1인당 지방세	
재정자립도	
사회복지수요	
자본시설수요	
통합재정수지비율	
실질수지비율	
경상수지비율	

\* 항목이 7개이므로 순위는 1순위에서 7순위까지 가능합니다.



## IV. 채무관리 하위 지표의 상대적 중요도

1. 채무관리 범주의 하위 지표는 (1) 관리채무비율 (2) 지방채무잔액비율, (3) 우발채무비율, (4) 환금자산대비부채비율, (5) 통합유동부채비율의 다섯 가지로 도출되었습니다.

이 다섯 가지 지표에 대한 우선순위를 해당란에 표시해주시기 바랍니다.

행동지표	우선순위
관리채무비율	
지방채무잔액비율	
우발채무비율	
환금자산대비부채비율	
통합유동부채비율	

2. 채무관리 범주의 하위 지표를 두 개씩 짝을 지어 비교할 때, 두 가지 기준 중에서 상대적으로 어떤 것이 중요한지에 대해 응답해주시기 바랍니다.

평가 항목	왼쪽 평가항목이 오른쪽 평가항목에 비해					비교 기준	오른쪽 평가항목이 왼쪽 평가항목에 비해					평가 항목					
	절대 중요 (9)	(8)	매우 중요 (7)	(6)	중요 (5)		(4)	약간 중요 (3)	(2)	(1)	약간 중요 (3)		(4)	중요 (5)	(6)	매우 중요 (7)	(8)
관리채무 비율																	지방채무 잔액비율
관리채무 비율																	우발채무 비율
관리채무 비율																	환금자산대 비부채비율
관리채무 비율																	통합유동부 채비율
지방채무 잔액비율																	우발채무 비율
지방채무 잔액비율																	환금자산대 비부채비율
지방채무 잔액비율																	통합유동부 채비율
우발채무 비율																	환금자산대 비부채비율
우발채무 비율																	통합유동부 채비율
환금자산대 비부채비율																	통합유동부 채비율

대단히 감사합니다.

## ■ ■ Abstract

# A Study on Evaluation Model for Fiscal Soundness of Local Governments

This study tries to make the evaluation model for Fiscal Soundness of local governments. Korean government has various evaluation tools for fiscal status of local governments; Local Fiscal Analysis, Local Fiscal Diagnoses, Local Fiscal Crisis Alert System, Double entry Bookkeeping Accounting System, Integrated Liabilities Management, etc. However, they evaluate only a part of local fiscal soundness in local governments. There is no comprehensive evaluation model for fiscal soundness of local governments. There is no clear justification for local fiscal soundness, and how to evaluate it. Therefore, this study focuses on diagnosing conditions and problems in present evaluation tools for fiscal status of local governments. Based on the results, this study shows what is fiscal soundness of local governments in Korea, and how to evaluate it; measuring elements, measurement target, measurement accounting, evaluation system, etc.

This study finds that local fiscal soundness consists of three factors; economic base, balance of payments structure, and debt management. Economic base factor could be evaluated by size of population, rate of population growth, rate of aging population, activity rate, Gross Regional Domestic Product, etc. Balance of payments structure factor would be gauged by local tax per citizen, fiscal independence rate, need of social service, need of capital facilities, consolidated local government balance, local government balance in practice, etc. Debt management factor would be evaluated by ratio of local management debt, ratio of local contingent liabilities, consolidated local liquid liabilities ratio, etc. Certain subjects are regarded as more important or less important for local fiscal soundness. Therefore, this study also conducted AHP(Analytic Hierarchy Process) technique for weight decision. Based on the results, this study suggests evaluating system for Fiscal Soundness of Local Governments in Korea.

Lastly, this study simulated FY 2014 Fiscal Soundness of Local Governments using FY

---

2014 fiscal data in 16 metropolitan councils; Seoul, Busan, Daegu, Incheon, etc. to suggest policy implications for applying this evaluation model in practice. To manage local fiscal soundness, Korean central government would be better to focus on local governments 90% below average of minimums in recent 5 years(FY 2010-FY2014).

