地方財政分析模型定立에 관한 硏究

A Study on Method of Local Government's Financial Analysis

徐 廷 燮

(韓國地方行政硏究院 硏究員)

〈目 次〉

Ⅰ. 問題의 提起
Ⅱ. 健全財政의 意義 및 基本原則
Ⅲ. 地方財政分析의 要件 및 方法
Ⅳ. 우리나라 地方財政分析模型의 構想

Ⅰ. 問題의 提起

地方政府는 地域住民의 生活과 地域經濟의 향상을 도모하고, 國家的 政策의 地方的 具現을 試圖하는 行政主體로서 존재한다. 앞으로 地方自治의 실시와 더불어 地方政府는 地域住民의 要望을 정확히 파악하고 적극적인 서비스向上을 위한 努力이 절실히 요청된다. 地方政府가 地域住民의 要請에 대하여 적절하게 그 機能을 수행하기 위해서는 所要財源을 안정적으로 충실히 확보해야 하며 每年度 收支均衡을 유지해야 할뿐만 아니라 彈力的인 財政構造를 확립해야 하고 長短期的으로 財源配分을 조정해야 한다.

이러한 側面에서 볼 때 地方政府가 財政의 健全性을 확보하여 適正한 財政運營을 하기 위해서는 當該 地方政府의 財政實態를 명확히 파악하여 현재의 財政狀況을 정확히 인식해야 한다. 다시말해 地方政府는 健全한 財政運營을 위해 정확한 財政分析이 필요하며 이를 통한 自己財政診斷이 선행되어야 한다.

그런데 우리나라 地方政府의 財政分析은 주로 會計別, 歲入·歲出項目別 構造分析이나 財政自立度分析에 머물러 있는 형편이며, 地方政府가 財政活動을 보다 分析的으로 파악하고자 할 때도 여러가지 制約要因으로 말미암아 그 內容을 쉽게 파악하기가 곤란한 실정인데 이러한 制約要因중의 하나가 地方財政의 健全性을 파악하기 위한 地方財政分析模型이 定立되어 있지 못하다는 점이라 하겠다.[1]

이에 本 稿에서는 어느 한 部門에 치우치지 않는 體系的이고 綜合的인 地方財政分析模型

1) 地方財政分析의 制約要因중 다른 하나는 現行 地方豫算會計體系나 構造가 複雜多端한 점인데 이에 대한 자세한 내용은 韓國地方行政硏究院, 「地方豫算分類體系 및 財政分析 電算化 硏究」, 硏究報告書 第21卷, 1988.2 參照.

이 정립되어야 함을 前提로 하면서 첫째, 地方財政의 健全性을 파악하기 위한 指標開發[2] 및 그것이 어떤 形態로 構成되어야 할 것인가 둘째, 어떤 方法으로 健全性의 정도를 파악해야 할 것인가 셋째, 中央政府 및 地方政府는 그 結果를 어떻게 活用해야 할 것인가에 대하여 論議하고자 한다.

한편 以上의 過程은 地方財政運營의 基本原則과 日本의 地方財政分析方法을 中心으로 接近하였음을 지적해 둔다.

Ⅱ. 健全財政의 意義 및 基本原則

1. 現行 法上 健全財政의 槪念定立

地方政府는 財政을 運營함에 있어서 항상 그 健全性의 確保에 노력하지 않으면 안된다.[3] 왜냐하면 地方財政運營의 좋고 나쁨은 住民生活에 대단히 큰 영향을 미치기 때문이다. 그래서 地方自治法과 地方財政法에는 「地方財政의 健全性 確保」라는 大命題를 천명하고 있다.

地方自治法 第113條 1項은 「地方自治團體는 그 財政을 收支均衡의 原則에 따라 건전하게 운영하여야 한다」라고 규정하고, 2項은 「國家는 地方財政의 自主性과 건전한 운영을 조장하여야 하며 국가의 부담을 地方自治團體에 전가하여서는 아니된다」라고 규정하고 있고, 또한 地方財政法 第2條는 「地方自治團體는 그 財政을 건전하게 운영하여야 하며 國家의 政策에 反하거나 國家 또는 다른 自治團體의 財政에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니된다」라고 규정하고 있다.

이 規定에 따르면 地方政府의 財政運營은 健全性과 自主性을 特히 요구하고 있다. 여기서 健全性은 適正負擔下에 最大의 서비스를 제공하는 財政의 效率性을 동시에 이룩하는 것이라야 하며, 自主性은 財政運營의 自律性이 보강되어야 함을 강조하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 自律性은 낭비없는 効率的인 財政運營이 이룩될 때 가능한 것이다.

따라서 地方財政의 健全性을 確保하기 위한 위의 規定은 地方財政運營의 自主性, 自律性, 效率性을 前提로 하고 있으며 또한 地方政府가 國家의 政策에 適應하고, 住民의 福祉向上에 있어 地方政府와 國家 相互間의 責任을 다하도록 하고 있다.

요컨데 地方自治法 및 地方財政法上 地方財政의 健全性이란 地方豫算編成, 執行과 決算을 통한 一連의 地方財政活動에 있어서 確保해야 할 靜態的·動態的 健全性을 말하는 것으로 地方政府가 財政을 運營함에 있어서 항상 그 健全性의 確保에 노력하고 활발한 行政活動을 추진할 수 있도록 해야 한다는 意味라고 볼 수 있다.

이러한 側面에서 볼 때 地方政府가 財政을 健全하게 運營함에 있어서 통상적으로 지켜야

---

2) 地方財政의 自主性 즉, 地方財政力을 測定하기 위한 指標開發에 대하여는 韓國地方行政研究院, 「地方財政力 測定指標에 관한 研究」, 研究報告書 第22圈, 1988.2 參照.

3) 地方政府에 있어 財政運營의 健全性이 강하게 요구되는 이유(특히 中央財政에 비해)는 첫째, 地方財政은 中央財政에 비해 그 규모가 매우 영세할 뿐더러 財源確保가 제약되기 때문이며 둘째, 재정정책적 側面에서 地方政府는 中央政府와 달리 財政의 安定化 機能에 대하여 소극적이기 때문이다.
吳然天, "地方自治法逐條解說", 「自治行政」, 1988年 5月號, p.49.

할 원칙[4]이 있다.

2. 地方財政運營의 基本原則[5]

가. 收支均衡의 原則

收支均衡의 유지는 地方財政運營의 第1의 要件이다. 收支均衡은 豫算의 編成과 執行 그리고 豫算執行의 結果인 決算의 兩側에서 확보되어야 한다.

豫算은 그 收支가 적합하고 歲入과 歲出間에 均衡이 유지되어야 한다는 것은 말할 나위도 없다. 歲入歲出豫算은 한 會計年度에 있어서 地方政府의 諸般需要를 충당하기 위한 現金支出과 그 財源이 될 수 있는 現金收入의 計劃이기 때문에 歲入豫算과 歲出豫算은 各各 독립하여 성립되는 것이 아니고 收入豫想額과 支出豫想額이 同額이 되는 豫算調整이 되어야 한다.

豫算編成에 있어서 基本原則은 「法令 및 條例가 정하는 범위안에서 合理的인 基準에 의하여 그 經費를 算定하여 豫算에 計上하고」 「모든 資料에 의하여 엄정하게 그 財源을 捕捉하고 經濟의 現實에 適應하도록 그 收入을 算定하여 이를 豫算에 計上하여야 한다」라고 規定[6]하고 있다. 이 規定에 따르면 經費와 財源은 各各 합리적인 基準과 확실한 資料에 기초하여 正確하게 算定해야 한다. 가령 당연히 支出을 要하는 義務的 經費의 支出을 計上하지 않거나 또는 歲入의 計上에 있어서 收入을 過大하게 책정하거나 經費와 財源이 적정하게 均衡을 이루지 않는 억지로 맞춘 形式上의 收支均衡은 歲入缺陷의 原因을 야기한다.

따라서 豫算이 갖는 財源統制的인 機能이 執行過程에서 확보되고 있다면 豫算執行의 結果인 決算에 있어서 당연히 收支均衡이 확보되어야 한다. 決算上의 收支把握은 歲入決算額과 歲出決算額의 差額이라는 形式收支에 그치지 않고 다음 年度에 移越되는 財源을 控除한 實質收支를 파악해야 한다.[7]

나. 財政構造 彈力性 確保의 原則

健全한 財政運營의 第2의 要件은 財政構造의 彈力性을 확보하는 것이다.

요컨대 財政이 收支均衡을 이룬다해도 그 歲入歲出의 構成이 經濟變動과 地域社會의 行政需要變化에 대응할 수 있는 彈力性을 갖지 않으면 안된다. 이것은 결국 收支均衡의 維持와 一體가 되어 財政運營의 健全性을 확보하기 위한 근본이며 또한 行政水準向上을 위한 지속적인 財政活動을 보장하는 것이다.

地方政府가 存立하는 한 經常的으로 支出하지 않으면 안될 經費가 있는데 이것은 收入의 增減에 상관없이 支出에 壓迫받는다. 그런데 地方政府의 經常財源支出은 景氣의 好不況이나 地域社會의 變化등의 外的要因에 좌우되는 반면 그 外的變動에 대응하여 收入의 伸縮을

4) 健全財政의 原則은 일반적인 地方行政活動을 計理하는 一般會計部門에서는 財政運營의 基本原則으로서 그 의의가 매우 큰 것으로 간주되나, 地方公企業活動이나 사업적 성격의 特別會計에 있어서는 健全財政의 原則을 고수하기 어렵다. 따라서 地方財政에 있어서 公企業部門의 역할이 커질수록 健全財政의 原則이 준수되는 영역은 적어진다.
吳然天, 「韓國地方行政論」(서울 : 博英社, 1987), pp.347~348.

5) 地方財政調査硏究會(編), 「財政分析 : 市町村財政効率化の指針」(東京 : ぎょうせい, 1985), pp. 55~68., 地方自治協會(編), 「自治體の財政運營と診斷」(東京 : 學陽書房, 1988), pp.30~33.

6) 地方財政法 第30條.

7) 實質收支에 대한 자세한 內容은 鄭世煜 "地方財政力指標의 設定", 「地方自治와 地方財政力」, 세마나綜合報告書 第5卷(서울 : 韓國地方行政硏究院, 1987), p. 33參照.

도모하는 自己調整能力이 缺如되어 있다. 한편 經費는 地方行政의 內容, 性格上 人件費등의 經常的經費가 차지하는 比率이 크고 收入의 減少에 대응하여 減縮할 수 없기 때문에 構造的으로 非彈力的 要因을 갖고 있다.

이와같은 財政事情下에서 地方政府가 財政構造의 彈力性을 잃으면 投資事業을 억제하든가 赤字를 내면서 投資事業을 施行할 것인가의 緊迫한 事態를 초래한다. 즉 財政構造의 彈力性이 確保되어야만 어떤 外的要因의 變化에도 견디고 收支均衡을 維持할 수 있으며 住民의 行政需要에도 잘 적응하여 健全하고 意慾的인 行政活動을 推進할 수 있다.

따라서 財政構造가 彈力的이기 위해서는 첫째「經常收入이 經常支出을 초과할 것」이 필요하며 둘째「이 超過部分과 臨時收入과의 合計가 臨時支出과 均衡되거나 또는 臨時支出을 超過할 것」이 요청된다.

다. 行政水準의 向上의 原則

地方政府는 地域住民의 福祉를 向上시키기 위하여 存在한다. 健全한 財政運營原則의 하나로서 適正한 行政水準[8]의 確保·向上을 提示하는 것은 이 問題를 제외한 財政運營은 意味가 없기 때문이다.

地方政府에 대한 住民의 要望은 限이 없으며 反面에 財源은 크게 制限되어 있다. 따라서 限定된 財源으로서 住民의 要望을 모두 充足시켜 준다는 것은 不可能하다.

그러나 적어도 健全한 財政을 維持해 가면서 適正한 行政水準을 確保·向上시키기 위하여 地方政府는 地域住民의 要望을 선택하고 長期的인 事業計劃을 수립함으로써 이에 충족할 수 있는 財源을 豫側하여 效率的으로 事業을 實施할 필요가 있다.

適正한 行政水準의 基準을 提示하는 것은 매우 어려우나 다음과 같은 것이 필요하다고 생각한다.

첫째, 類似團體의 平均施設水準이 目標가 될 수 있다. 그러나 地域의 特性에 따라 또는 어느 地域住民의 要求(혹은 必要)가 어느 點에 중점을 두고 있는가, 어떠한 種類의 行政서비스를 特히 希望하고 있는가 등에 따라 行政施策의 重點도 달라지고 있기 때문에 施設에 따라서는 그 다른 것에 따라 適正한 補完이 필요하다.

둘째, 事業의 實施는 住民의 眞正한 要望에 適合하고 또한 經濟·社會의 發展에 적응하고 當該 地方政府 發展의 方向과 合致되어야 한다.

셋째, 事業計劃은 正確한 財源의 判斷下에 樹立하고 長期的인 計劃으로 그 重點에 알맞게 合理的으로 實施되어야 한다.

라. 財政運營 效率化

財政運營은 效率的으로 運營해야 한다. 財政運營의 效率化란 經費效率의 向上을 意味하여 單位當 經費의 支出效果를 높이는 것이다. 財政運營을 效率化하는 것은 行政의 量的 質的인 向上을 期하는 동시에 住民負擔을 적정한 한도에서 억제하는 것도 된다.

---

8) 行政水準이란 통상 地方政府의 投資的 經費에 의하여 累積된 施設의 充足度를 意味하는 것이 많으나 行政水準을 住民에의 서비스 提共의 比重이라고 생각한다면 그 範圍는 施設水準에 限하지 않고 施設事業이 아닌 人的 서비스까지도 當然히 포함되어야 한다. 다만 地方政府의 現狀은 施設水準이 낮고 限定된 財源의 配分上에서도 當面한 問題로서는 施設水準의 確保와 向上이 긴급한 問題로 되어 있기 때문에 投資水準에 촛점을 맞추어 行政水準의 問題를 論하고 있다고 생각된다.

地方政府가 財政運營의 效率化를 期하기 위해서는 우선 個個行政의 單位當 費用을 최소화하고 經費支出의 效率化를 期하고 또한 地方政府로서의 最大의 行政效果를 거양해야 한다.

한편 地方政府가 일정의 行政水準을 유지하고 住民負擔의 適正化를 위해서는 適正한 稅金의 徵收, 使用料·手數料 등의 稅外收入의 確保는 물론 地方交付稅, 補助金 등의 依存財源을 보다 많이 확보하는 것도 긴요하다.

그러므로 地方政府가 依存財源을 확보하기 위해서는 우선 國家政策方針과 그 長期計劃實現을 위한 財源措置를 충분히 검토한 후 當該團體의 長期財源計劃을 수립할 필요가 있다. 이것이 制限된 自治財源을 보다 많이 活性化시키는 것이며 效率的인 財政運營으로서 중요한 점이다.

마. 長期的 財政安定

健全한 財政運營은 單年度에 한정된 것은 아니다. 장기적인 視野에 입각하여 다음 年度의 財政運營에 관한 충분한 검토가 뒤따라야 한다.

豫算이 單年度의 收入支出이라고 하여 1個年度의 短期的인 視野에서 當該年度에 支出均衡을 유지한다 해도 다음 年度의 財政收支를 紊亂케 하는 예가 있다. 예컨대 장래의 償還能力을 고려하지 않고 地方債를 발행하여 財源에 충당하거나 어느 年度에 限하여 特別한 稅收入이 증가하여 이것을 不要不急의 經費에 충당함으로써 財政規模가 증가하거나, 翌年度에 歲入不足의 事態를 초래하는 것은 그 나쁜 例라 할 수 있다. 어떻든 간에 이는 長期的인 配慮가 缺如됨으로써 起因한 것이라 하겠다.

때문에 地方政府는 豫算을 編成, 執行하고, 支出의 增加나 收入減少의 原因이 되는 行爲를 하고자 할 때는 當該年度뿐만 아니라 翌年度 以後에 미치는 財政狀況을 고려하여 그 健全한 運營을 해치는 일이 없도록 해야 한다.

그러기 위해서는 各 年度의 豫算編成 및 執行이 後年度의 財政運營에 어떠한 영향을 주는가를 충분히 검토해야 한다. 특히 地方債의 發行 또는 債務負擔行爲 등 後年度의 財政負擔을 增加시키는 따위의 財政運營은 後年度의 財源豫測과 財政負擔限度 등을 고려하여 신중을 기해야 한다.

Ⅲ. 地方財政分析의 要件 및 方法

1. 地方財政分析의 要件

地方政府가 財政의 健全性을 分析함에 있어 그 基準을 무엇으로 할 것인가는 대단히 중요한 問題이다. 그런데 地方政府가 財政의 健全性을 유지하기 위해서는 앞 節에서 살펴본 바와 같은 一定한 原理原則이 흐르고 있다. 따라서 財政의 健全性 分析은 그러한 모든 範圍를 포함하여 分析해야 함은 당연하다.

이러한 점에 비추어 볼 때 地方政府가 財政分析을 하기 위해서는 〈表-1〉과 같은 着眼事項[9]을 충분히 고려하여 分析指標를 開發하고 診斷模型을 設定함이 要件이다.

---

9) 鄭世煜, 前揭論文, pp.20~40, 및 地方財政調査硏究會(編), 前揭書, pp.65~72.

〈表－1〉 地方財政分析의 着眼事項

區 分	着 眼 事 項
收支均衡	○形式收支 ○實質收支 ○收支에 나타나지 않는 要素(地方債, 債務負擔行爲등)등
歲入分析	○歲入科目別 決算額 構成 ○財政力 ○一般財源과 特定財源 ○自主財源과 依存財源 ○經常的 收入과 臨時的 收入 ○經常一般財源과 經常特定財源 ○稅金은 適正하게 確保되어 있는가 ○收入科目別 檢討 (收入基準은 적정한가, 정확하게 확보되어 있는가, 장래의 재정운영을 충분히 고려한 다음 收入하고 있는가) ○地方債 收入등
歲出分析	○歲出科目別 決算額 構成(目的別, 性質別) ○經常的 經費와 臨時的 經費 ○義務的 經費와 任意的 經費 ○消費的 經費와 投資的 經費 ○移轉的 經費와 實質的 經費 ○目的別 經費및 一般財源과 基準財政 需要額 ○公債費 ○建設事業費 등
財政構造의 彈力性	○經常收支比率 ○增加 一般財源과 그 經費 充當등
行政水準의 向上	○行政水準의 指標 ○行政水準의 把握 ○行政水準의 確保 및 向上을 위한 方案 ○行政의 守備範圍와 費用負擔의 再考 등
財政運營의 效率性	○經費支出의 效率的인 配慮 ○依存財源의 確保 ○資金計劃에 대한 配慮 등
財政運營의 長期的 安定性	○地方債 發行에 대한 配慮 ○債務負擔行爲의 運用에 대한 配慮 ○財源의 年度間 調整에 대한 配慮 ○人件費에 대한 配慮 ○組織, 施設 등의 新設에 대한 配慮 ○長期的 計劃의 必要性 등

2. 財政分析指標

財政分析은 일반적으로 分析指標를 통하여 個別指標分析 또는 綜合分析이 이루어진다. 現在 우리나라는 地方財政의 健全性을 測定하기 위한 財政分析이 거의 이루어지지 않아 종합적인 分析指標가 없는 실정이다. 따라서 本稿에서는 日本에서 현재 활용중인 指標에 대하여 그 意義를 살펴보고자 한다.[10]

日本의 地方政府는 決算統計를 통하여 當該團體 財政의 健全性을 把握할 수 있다. 決算統計는 決算收支, 歲入內譯 및 財源別 狀況, 歲出內譯 및 財源別狀況, 地方債·債務負擔行爲 등 將來 財政負擔 등의 事項을 상세히 수록하고 있다. 地方政府가 當該團體의 財政을 分析하고자 할 경우 決算統計資料를 통하여 一般的인 財政分析을 행할 수 있는데, 이것은 가장 전통적인 방법이다. 決算統計種類는 地方財政統計年報, 地方財政狀況(地方財政白書), 都道府縣決算槪況, 都道府縣決算狀況調, 市町村決算槪況, 市町村決算狀況調 등이 있다.

이러한 決算統計의 內容중 重要財政分析指標는 實質收支比率, 財政力指數, 經常收支比率, 公債負擔比率, 公債費比率, 起債制限比率이다. 이들 指標는 〈表-2〉에서 보는바와 같이 各 決算統計에 대부분 수록되어 있다.

〈表-2〉 決算統計에서의 主要財政分析指標

區 分	地方財政統計年報	地方財政狀況(地方財政白書)	都道府縣決算槪況	都道府縣決算狀況調	市町村決算槪況	市町村決算狀況調
實質收支比率	○	○	○	○	○	○
財政力指數	○	○	○	○		○
經常收支比率	○	○	○	○	○	○
公債負擔比率	○	○	○	○	○	○
公債費比率	○			○		○
起債制限比率				○		

한편 이러한 指標는 各 地方政府의 財政分析에 있어 중요한 指標일 뿐만 아니라, 그 分析의 結果에 따라 將來 財政運營의 方向이 左右된다.

3. 類似團體와의 比較

財政分析을 할 경우 單一會計年度의 狀況을 分析하는 것만으로 충분하지 않으며 필요에 따라서는 一定期間의 推移, 向後動向에 대하여도 分析해야 한다. 또한 類似團體(日本의 경우 人口 및 産業構造)의 指標(또는 類似團體平均値)와 比較함으로써 當該團體 財政의 特色 및 問題點을 파악할 필요가 있다.

日本의 경우 自治省에서 每年度 決算統計를 基準으로 財政指數表를 작성하여 어떤 團體가 財政分析을 하고자 할 때 具體的이고 現實的

10) 地方自治協會(編), 前揭書, pp.67~75.

인 比較資料를 提供한다.[11]

都道府縣은 財政力指數를 활용, 市町村은 人口와 産業構造에 따라 〈表-3〉와 같이 自治團體를 類型化하고, 그 類型內 團體의 決算額을 人口1人當 혹은 平均値로 指數化한다.[12]

여기서 한 類型內의 指數는 財政의 바람직한 모습을 표현한 것은 아니지만 各 類型의 標準的 財政運營의 실상을 나타낸 것이라 할 수 있고 健全한 財政運營을 함에 있어 현실적 指標가 된다.

〈表-3〉 日本의 類似團體 構成(市町村)

(町 村)

産業構造 / 類型 / 人口		Ⅱ次, Ⅲ次 85%以上	Ⅱ次, Ⅲ次 75%以上~85%未滿	Ⅱ次, Ⅲ次 65%以上~75%未滿	Ⅱ次, Ⅲ次 55%以上~65%未滿	Ⅱ次, Ⅲ次 55%未滿	計
		4	3	2	1	0	
3,5000人未滿	0						
3,500~5,500人以上 人未滿	Ⅰ						
5,500~ 8,000	Ⅱ						
8,000~13,000	Ⅲ						
13,000~18,000	Ⅳ						
18,000~23,000	Ⅴ						
23,000~28,000	Ⅵ						
28,000~35,000	Ⅶ						
35,000人以上	Ⅷ						
計							

(都 市)

産業構造 / 類型 / 人口		Ⅱ次, Ⅲ次90%以上		Ⅱ次, Ⅲ次75%以上~90%未滿		Ⅱ次, Ⅲ次75%未滿		計
		Ⅲ次60%以上	Ⅲ次60%未滿	Ⅲ次50%以上	Ⅲ次50%未滿	Ⅲ次45%以上	Ⅲ次45%未滿	
		5	4	3	2	1	0	
35,000人未滿	0							
35,000~55,000人以上 人未滿	Ⅰ							
55,000~ 80,000	Ⅱ							
80,000~130,000	Ⅲ							
130,000~230,000	Ⅳ							
230,000~430,000	Ⅴ							
430,000人以上	Ⅵ							
計								

따라서 어떤 自治團體가 財政分析을 하고자 할 경우 財政指數表作成方法에 따라 自己財政分析表를 작성하고 類似團體(혹은 上·下團體) 財政指數와 비교하여 財政의 特色과 運營上의 問題點을 파악할 수 있다.

4. 5段階相對評價法[13]

財政分析은 간단한 方法에 의해 地方政府

11) 亀田 博, "地方財政のしかた", 坂田期雄(編), 「自治體の經營診斷：効率化·減量經營の積極策」 地方の時代/實踐ツリーズ 8(東京：きょうせい, 1984), pp.110~111., 地方自治協會(編), 前揭書, pp.103~129.

12) 指數表作成을 위한 市町村 選定基準은 ①大規模 合兵이 없는 團體, ②實質單年度收支 및 實質收支에 있어서 현저하게 큰 赤字를 발생하지 않은 團體, ③普通交付稅 算定에 있어서 基準財政需要額이 基準財政收入額을 초과하지 않은 團體, ④地方債元利償還金이 財政의 현저한 負擔이 되지 않은 團體, ⑤收入事業收入이 현저하게 많지 않은 團體, ⑥災害等의 特殊事情이 발생하지 않은 團體, ⑦指定都市를 除外한 全都市이다.

13) 亀田 博, "總合財政診斷の手法", 坂田期雄(編), 前揭書, pp.134~143.

財政狀況을 종합적으로 파악할 수 있어야 한다. 日本의 地方自治協會는 이러한 관점에서 새로운 5段階相對評價法을 開發하였다.

5段階相對評價法은 ①地方政府의 財政狀況을 나타내는 諸指標를 一定한 基準으로 分類整理하여 ②各各의 指標에 대한 各團體의 水準은 全國平均(또는 分布)과 比較하여 評價하며 ③同質指標의 評點을 合算하고, 이것을 통해 綜合評價를 하고자 하는 발상이다.

이 方法을 세분하여 설명하면 다음과 같다.

가. 指標分類(診斷表構成)

綜合財政診斷을 위한 指標分類는 ①財政運營의 前提인 財政現況指標 ②財政運營의 努力度, 效率度를 나타내는 運營指標 ③財政運營의 結果인 公共施設整備水準을 나타내는 stock指標로 구분하여 구성하였다.

나. 指標評價

個別指標의 評價는 評價基準에 基礎하여 5段階評價를 행한다. 이 경우 當該團體는 各各의 項目에 대하여 그 分布를 分析하여 評點한다. 원칙적으로 各 項目의 評點은 다음과 같은 分布에 따라 配點한다.

5점	4점	3점	2점	1점
상위15%	20%	30%	20%	하위15%
├ 일정수준도달 ┤	평균적수준	├ 낮은수준 ┤		

다. 評價方法

各 個別項目評點은 相對的인 點數로서 일반적으로 다음과 같이 評價한다. 5點 및 4點은 一定水準에 도달한 狀況, 3點은 平均的인 水準, 2點 및 1點은 낮은 水準을 나타낸다. 따라서 낮은 點數의 경우 當該團體는 그 原因을 分析하여 그 狀態를 改善할려는 自己努力이 필요하다 다만 여기서 個別項目評點은 相對的인 點數임을 留意해야 한다.

現況指標, 運營指標, stock指標別 合計評價는 各各 60點을 基準으로 그 健全性을 評價하는데 이 點數는 各 個別項目評點이 3點인 것을 合計한 것이다.

그리고 綜合評價는 現況, 運營, stock指標의 3個 側面에서 財政狀況을 綜合的으로 診斷한다. 예를 들면 現況과 運營을 양호한데 stock이 그렇지 못하다든가, 運營은 양호한데 況現이 그렇지 못하다든가 등 3個 指標에 나타난 狀況을 각각 관련시켜 종합적인 상황을 분석한다.[14]

Ⅳ. 우리나라 地方財政分析模型의 構想

앞 節에서 地方財政運營의 基本原則과 財政分析의 方法등에 대하여 살펴보았다. 여기서는 우리나라 財政分析의 問題點을 檢討하고 그 改善方案을 構想하고자 한다.

1. 地方財政分析의 問題點 및 改善方向[15]

가. 關聯資料의 公表 및 補完

地方政府가 財政分析을 하기 위한 資料로는 地方財政年鑑과 地方稅政年鑑 등이 있다. 그러나 이러한 資料로는 정확한 財政分析을 할

14) 여기서 綜合評價는 3個指標의 合計點으로 종합적인 診斷을 하지 않는다는 점에 留意할 필요가 있다.

15) 보다 자세한 內容은 다음 文獻을 參照할 것. 李在聖, "地方政府의 財政分析 모델",「地方自治制 定着을 위한 當面課題」, 세미나報告書 第8卷(서울 : 韓國地方行政硏究院, 1988), pp.23~35., 鄭世煜, 前揭論文, pp.17~19., 韓國地方行政硏究院, 前揭硏究報告書 第22卷, pp.11~20.

수 없어 問題點을 파악하기에는 미흡하며, 統計資料를 구할 수 없는 경우도 많다. 또한 會計間, 團體間 重複分을 計上하기 어렵다든지, 分類가 애매하거나 포괄적이어서 정확한 分析을 하기 어렵다든지, 아예 脫落되어 있다.

따라서 현재 地方財政關聯資料는 地方政府의 財政診斷을 위해서나 實務者 및 硏究者에게 편의를 제공할 수 있겠끔 조속히 정비·작성되어야 한다.

나. 財政分析指標의 開發

현행 地方財政分析指標로 활용되는 것은 주로 財政自立度와 普通交付稅算定을 위한 基準財政收入額/基準財政需要額 정도이며 그外 分析의 필요에 따라 財源別, 經費別 區分 등에 불과하다. 그나마 財政自立度는 財政의 健全性 指標로서 적당치 않다는 論難이 많으며[16], 基準財政需要額도 客觀的인 算出方法이 없으며, 財源 및 經費分類도 論者에 따라 다르다. 따라서 地方財政에 관한 多樣한 變數를 고려하여 地方財政의 健全性을 客觀的으로 표시할 수 있는 指標를 開發할 필요가 있다.

다. 比較基準의 設定

地方政府가 財政分析을 함에 있어 當該年度의 財政狀況을 分析하는 것만으로는 充分하지 않다. 필요에 따라 一定期間의 추세치를 比較檢討하거나 類似團體(類似團體平均値)와 比較分析하는 것이 當該團體의 特色이나 問題點을 파악하기 용이하다.

16) 財政自立度란 法律上 法人格을 가진 自治團體가 國家로부터의 相對的 獨立性을 견지하면서 自治行政을 한다는 政治的 이데오로기에 기초한 槪念이지 地方財政의 管理的 經營的 측면에서 歲入構造의 自主性이 어느 정도인가를 파악하기 위한 槪念이 아니다.
鄭世煜, 前揭論文, p.22.

그런데 最近의 豫算科目構造의 잦은 變動은 地方政府豫算規模가 점차 증대하면서 機能이 복잡해지고 中央政府豫算과의 연계운용의 필요성이 높아지면서 이에 대한 대응방안으로 취해진 것이지만 안정적인 社會構造下에서의 年度別 比較를 위해서는 豫算科目構造의 잦은 變動은 피해야 한다.

또한 團體間 比較에 있어서는 全國平均이나 同級自治團體의 平均値를 基準으로 比較의 준거로 삼고있다. 그러나 地方政府는 各各 歷史的 背景, 自然的特色, 地理的條件, 經濟的 狀況등이 상이하므로 同級自治團體를 一律的으로 類似하다고 判斷하기는 어렵다. 財政狀況이 정확하게 分析되기 위해서는 類似自治團體의 區分이 선행되어야 한다.

라. 自律的 責任財政診斷

地方政府가 財政健全性을 확보하고 適正한 財政運營을 행하기 위해서는 항상 財政實態를 정확히 파악하여 財政狀況에 올바른 認識을 갖는 것이 중요하고 이를 위해서는 適正한 財政分析을 할 필요가 있다.

그러나 근간에 우리나라 地方政府의 財政運營은 ①地方財政規模의 零細性, ②自律性의 不足, ③合理的인 歲出豫算의 運用보다는 歲入確保에 보다 많은 관심을 쏟는 등으로 財政狀況의 올바른 판단에 기초한 財政運營에는 소홀했던 것이 사실이다.

이러한 사실을 감안할 때 地方政府가 財政運營을 自律的 合理的으로 행하기 위해서는 個個團體의 정확한 財政診斷이 필요하다.

2. 地方財政分析模型의 構想

가. 財政政策指標의 開發 및 活用

地方政府가 財政의 健全性을 유지하기 위해서는 當該團體의 財政構造 및 運營의 問題點을 分析하고 將來의 財政運營에 參考로 해야 한다. 地方政府의 財源은 制限되어 있는 반면 주민의 欲求는 날로 팽창되고 있어 이에 적절히 적응하기란 불가능하다. 따라서 地方政府는 國家의 補助 및 地方債, 外部借入으로 不足財源을 充當하고 있다. 그런데 財政의 健全性을 維持하기 위해서는 그것에 限界가 있다. 이러한 側面에서 限界設定의 基準이 되는 分析指標의 開發이 先行되고 指標分析을 통하여 中央政府는 地方政府에 대해 財源을 補助하거나 財政活動을 制限해야 할 것이다. 우리나라의 경우 이미 財政自立度, 基準財政收入額/基準財政需要額등의 分析을 통하여 財政支援 및 制限을 하고 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 이들 指標로는 財政의 健全性을 分析하기에는 적당하지 않다.

일본의 경우 實質收支比率, 財政力指數, 經常收支比率, 公債負擔比率, 公債費比率, 起債制限比率등의 指標가 開發되어 활용되고 있는데 이들 指標分析을 통하여 中央政府는 地方政府의 財政活動을 支援 또는 制限하고 있다.

따라서 우리나라도 中央政府 次元에서 地方政府의 財政活動을 支援 또는 制限하기 위한 指標를 開發하여 活用해야 할 것이다. 예컨대 〈表－4〉과 같은 指標를 開發하여 活用해야 한다.

〈表－4〉 地方財政政策指標의 例

指　　標	算　　式	活　　用　　方　　案
實質收支比率(%)	$\frac{\text{實質收支}}{\text{標準財政規模}} \times 100$	○健全財政診斷指標(바람직한 比率設定) ○수년에 걸쳐 몇% 以下(예를들면 －10%)가 지속되거나 혹은 當該年度에 몇% 以下(예를들면 －20%)가 되면 財政再建團體로 지정하여 特別支援을 하거나 地方債發行을 制限
財政力指數	$\frac{\text{基準財政收入額}}{\text{基準財政需要額}}$	○財政力測定指標 ○普通交付稅算定에 活用
經常收支比率(%)	$\frac{\text{經常的經費充當一般財源}}{\text{經常一般財源總額}} \times 100$	○財政構造의 彈力性 測定 指標(바람직한 比率設定) ○수년에 걸쳐 100%以上이 계속되면 長期的·安定的 財政運營의 側面에서 財政再建團體로 지정하여 시정조치
地方債元利償還比率(%)	$\frac{\text{地方債元利償還金}}{\text{一般財源總額}} \times 100$	○義務的經費負擔에 따른 財政壓迫測定 指標 ○몇%以上(예를들면 －20%)인 團體에 대하여는 地方債 許可制限
機能對比財源比率(%)	$\frac{\text{財源配分比率}}{\text{機能配分比率}} \times 100$	○機能配分에 따른 合理的 財源配分指標 ○補助財源比率指標로 地方財政의 健全性을 유지하기 위해서는 活用이 시급한 指標임.

나. 財政診斷內容 및 指標構成

地方財政의 健全性을 分析하기 위해서는 一部門이 아닌 종합적인 側面에서 指標를 開發하여 個別指標分析 및 綜合診斷에 의한 自己財政診斷이 이루어져야 한다. 診斷內容 및 指標構成은 〈表-5〉과 같은 방법으로 할 수 있다.

〈表-5〉 財政診斷內容 및 指標構成

區分				分析指標	
量的側面	財政規模	適正性		(1) 1人當歲出規模 (2) 1人當標準財政規模 (3) 1人當經常一般財源規模 (4) 1人當地方稅負擔額	
質的側面	財政構造	健全性	歲入構造	(1) 自主財源比率 (2) 一般財源比率 (3) 經常一般財源比率	
			歲出構造	(1) 經常的經費比率 (2) 投資的經費比率 (3) 義務的經費比率	*目的別, 性質別歲出構成
			歲入費目	(1) 稅收增加率 (2) 地方稅徵收率	*歲入概要
			歲出費目	(1) 人件費比率 (2) 物件費比率	*公債費 狀況
		彈力性		(1) 經常收支比率	
	財政運營	堅實性(健全性)		(1) 實質收支比率	
		長期的安定性		(1) 地方債負擔比率 (2) 1人當債務負擔支出豫定額	*地方債許可制限比率
		自律性		(1) 財政力指數	*機能對比財源比率

註 : *表示의 指標는 自己財政診斷을 위해서는 고려해야 할 요소이지만 현 단계에서는 資料求得 및 統計處理의 어려움이 있음.

다. 自治團體 類型化

地方財政 健全性의 測定方法은 두가지를 생각할 수 있다. 하나는 健全性 指標의 各各에 대한 指數를 파악하는 이른바 個別的指標分析模型이고, 다른 하나는 이 指標別로 算出된 指數를 종합하여 單一의 健全性指數로 나타내는 綜合指標分析模型이다.

그런데 個別指標分析에 있어서 當該團體의 健全性 정도를 정확히 파악하기 위해서는 類似自治團體(類似自治團體平均)와의 비교가 필요하다. 일본의 경우 類似團體를 類型化하고 各 類型에 대하여 人口1人當 혹은 平均値로 財政指數表를 작성하여 公表하고 있기 때문에,

當該團體가 財政分析을 하고자 할 때 이 財政指數表와 比較하여 健全性 정도를 판단하기 때문에 自己財政診斷이 용이하다. 都道府縣은 財政力 指數 市町村은 人口와 産業構造에 따라 類型化하고 있다.

따라서 우리나라도 地方政府가 財政分析을 용이하게 하기 위해서는 우선 自治團體의 類型化가 진행되어야 하고 이를 기초로 財政指數表를 작성 공포해야 할 것이다. 우리나라의 경우 直轄市, 道 그리고 市·郡은 人口와 産業構造에 의해 類型化함이 바람직할 것으로 생각된다.

라. 綜合財政診斷

이미 언급한 個別指標分析외에 指標別로 算出된 指數를 종합하여 單一의 健全性 指數로 나타내는 綜合財政診斷이 필요하다.

綜合財政診斷方法에 있어서는 代案이 많겠지만 우리나라의 경우 앞서 언급한 바와 같은 5段階相對評價法이 타당할 것이다. 이 方法은 個別指標를 5段階評價를 하여 얻어진 點數의 合計로 健全性을 測定하는 方法이다. 各 指標別로 算出된 指數들을 적절한 指數分布에 의하여 段階化함으로써 統合할 수 있는 利點이 있다. 따라서 各 指標別로 그 分布狀況을 分析하여 적절히 段階를 정해야 한다.

이러한 基準은 모든 地方政府의 分布狀況을 고려하여 設定하는 것이기 때문에 各 基準別 團體數를 대략 定해야 한다. 우리나라의 경우 上位指數團體로부터 5點 : 15%, 4點 : 20%, 3點 : 30%, 2點 : 20%, 1點 : 15%로 그 原則을 定함이 타당하다고 생각된다.

마. 財政診斷의 制度化

地方政府가 財政의 健全性을 유지하기 위해서는 정확한 財政分析下에 財政運營의 問題點을 파악하고 장래 財政運營에 參考로 해야 한다. 그러나 우리나라 地方政府는 그동안 財政分析이 거의 실시되지 않았으며 또한 自律的인 財政診斷에의 努力이 不足하였다. 따라서 財政診斷의 制度化가 필요하다.

한편 地方政府는 지금까지 論議한 方式에 의해 財政의 健全性을 診斷할 수 있는데 구체적인 診斷節次는 다음과 같다.

첫째, 地方政府는 內務部(혹은 道) 地方課에서 作成한 「財政診斷書」에 分析資料를 기입하여 自己診斷을 實施한다.

둘째, 內務部(혹은 道)는 同診斷書를 기초로 하여 地方政府로 부터 財政事情을 聽取한다.

셋째, 內務部(혹은 道)는 「財政診斷의 結果」를 地方政府에 通知한다.

넷째, 地方政府는 財政診斷의 結果 지적받은 事項에 대해서는 「財政改善措置狀況」을 작성하여 內務部(혹은 道)에 보고한다.