

광역지방자치단체의 재정 건전성 분석 : 충북을 대상으로

정기만*, 최은정*

*충주대학교 경영정보학과

e-mail:kmjeong@cjnu.ac.kr

A Study on the Financial Evaluation of the Local Government in Chungbuk Province

Kimman Jeong*, Eunjeong Choi*

*Dept. of Management Information System, Chungju University

요 약

본 연구의 목적은 충북 지방재정의 실태를 검토하고 운영에 따른 재정건전성을 여러 가지 지표를 통하여 분석하며, 이에 근거하여 충북 지방재정의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하는 것이다.

연구 목적을 달성하기 위하여 행정안전부 및 행정자치부, 각 광역자치단체 등에서 2004년부터 2009까지의 자료를 구하여 재정지표 분석 제도의 틀에 따라 분석하였다. 전체적으로 보아 세입 부문을 보면 충북의 재정자립도와 자주도는 도 평균 대비 우수한 편이다. 주민 1인당 세외수입은 상대적으로 많으나 1인당 자체수입액 및 지방세부담액은 상당한 수준으로 낮다. 세출부문을 나타내는 경상경비 비율은 매우 양호하나 세입·세출 균형 측면에서는 불균형을 나타내고 있다. 이는 기본 경비는 타 도에 비해 적게 사용하고 있어 효율적인 반면, 주민 1인당 주민세 부담액이 매우 낮기 때문이다. 이러한 사실에 기초한 재정건전성 방안을 연구할 필요가 있다.

1. 서론

지난 1995년의 지방자치단체장과 지방의회 의원 선거와 함께 실질적인 지방자치 시대가 열렸다. 민선에 기초한 지방자치는 정치제도적인 측면에서 뿐만 아니라 경제적인 측면에서도 기존의 시스템과는 전혀 다른 양상으로 나타났다. 가장 큰 관심의 대상이 되고 있는 분야 중의 하나는 지방자치단체의 재정이라고 할 수 있다. 지방자치단체가 수행할 수 있는 모든 사업, 심지어 정치적인 자치까지도 재정의 뒷받침이 있어야 가능하기 때문이다.

지방재정의 중요성은 지방자치와 관련하여 아무리 강조해도 지나치지 않기 때문에 각 지자체들은 지방재정의 건전성 유지에 많은 노력을 기울이고 있으며, 중앙정부 역시 각종 제도를 이용하여 지방재정의 건전도 유지에 힘쓰고 있다. 즉, 중앙정부는 지방재정의 건전도 및 운영의 건실성을 평가할 수 있는 다양한 분석틀과 지표들을 개발하여 적용해오고 있으며, 그 평가결과를 예산 인센티브 제도와 연계하는 등 많은 노력을 기울이고 있다.

이에 본 연구도 광역자치단체인 충북지방을 대상으로 하여 객관적이고 합리적인 모형 및 지표에 의하여

지방재정의 건전성을 평가하고 재정 건전성을 제고하는 정책 대안을 제시하고자 한다.

2. 재정 건전성 분석의 체계 : 재정지표 분석

지방자치단체의 재정 건전성을 분석 또는 파악하는 방법은 현재 크게 두 가지 정도로 구분할 수 있다. 하나는 ‘지방재정분석 진단제도’이고 다른 하나는 ‘재정지표 분석’이다. 두 제도는 분석하는 방법에 차이가 있고 분석의 결과도 상이하게 사용된다. 본 연구에서의 지방재정 건전성 분석은 후자의 체계에 따른다. 그 이유는 최근 매년 그 틀에 상당한 변화가 있어온 반면 후자는 큰 변화 없이 안정적으로 되어 오고 있기 때문이다.

2.1. 재정지표의 의의

재정지표란 일반적으로 지방자치단체의 다양한 재정여건과 운영상황을 객관적이며 통일된 기준으로 표현한 것으로 지방자치단체간 비교를 가능하게 하고 보다 나은 재정상태로 발전하기 위한 방향과 목표를 제시하는데 그 목적이 있다.

사업예산제도에 있어서 재정지표의 의미는 아래와

같다. ① 정책사업 비중은 지방자치단체에서 사업에 소용되는 직접적·간접적인 경비를 모두 포함한 예산의 비중을 나타낸다. ② 자체사업 비중은 지방자치단체의 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 사업의 비중이다. ③ 보조사업 비중은 지방자치단체의 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중이다. ④ 사회복지비 비중은 지방자치단체 총예산 중 사회복지 분야(8개 부문)에 지출되는 예산의 비중이다. ⑤ 행정운영경비 비중은 지방자치단체 총예산 중 인력운영비(총액 인건비에 포함된 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비를 말한다.

2.2 재정지표의 분석체계

최근 개편이 이루어진 재정지표의 분석체계는 [표 1]과 같다.

[표 1] 재정지표의 분석체계

구분	지표별	적용회계	산식
세입	재정자립도	일반회계	$\frac{\text{지방세+세외수입}}{\text{자치단체+예산규모}} \times 100$
	재정자주도	일반회계	$\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	주민1인당 자체수입액	일반회계	$\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)}}{\text{인구수}} \times 100$
	주민1인당 지방세부담액	일반회계	$\frac{\text{지방세액}}{\text{인구수}} \times 100$
	주민1인당 세외수입액	일반회계	$\frac{\text{세외수입액}}{\text{인구수}} \times 100$
세출	정책사업비 비중	일반회계 특별회계	$\frac{\text{정책사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	자체사업비 비중	일반회계 특별회계	$\frac{\text{자체사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	보조사업비 비중	일반회계 특별회계	$\frac{\text{보조사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	사회복지비 비중	일반회계 특별회계	$\frac{\text{사회복지분야 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	행정운영경비 비중	일반회계 특별회계	$\frac{\text{행정운영경비 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	의회비 비중	일반회계	$\frac{\text{의회비+의사사무과(처)경비}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	예비비 비율	일반회계 특별회계	$\frac{\text{예비비}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	주민1인당 세출예산액	일반회계 특별회계	$\frac{\text{자치단체 예산규모}}{\text{인구수}} \times 100$

세입·세출	자체수입 대 인건비비교	일반회계	$\frac{\text{인건비}}{\text{자체수입(지방세+세외수입)}} \times 100$
-------	--------------	------	---

3. 충북의 재정건전성 분석

3.1. 세입

3.1.1. 재정자립도

재정건전성에 있어서 가장 중요한 지표라고 할 수 있다. 충청북도의 재정자립도를 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 재정자립도 전국평균은 53.6%이며, 충북의 재정자립도는 2004년 31.4%에서 약 3년간 변동이 없다가 2007년에 이르러 2% 포인트 증가한 33.3%가 되었으며, 이후 변동이 없다. 이를 도 전체와 비교하면 도 전체는 2004년 이후 지속적으로 하락하여 5년간 약 8% 하락하였으나, 충북은 오히려 미세하나마 증가함으로써 상대적으로 재정자립도가 개선되었음을 알 수 있다.

<표 1> 충북의 재정자립도 분석

(단위 : %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전국	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6
도 전체	41.3	36.6	36.1	34.9	34.8	33.3
충북	31.3	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3

3.1.2. 재정자주도

재정자주도는 자치단체 예산규모 대비 자체수입과 자주재원 합계로 산출한다. 충북의 재정자주도를 분석한 결과는 <표 2>와 같다. 재정자주도의 전국평균은 78.9%이며, 충북의 재정자주도는 69.6%에서 2005년 78.2%로 크게 증가하였다가 이후 지속적으로 감소하여 2009년도에는 74.6%를 기록하였다. 이는 도 전체와 비교하면 상당한 차이가 있는 것이다. 우선 도 전체의 비율은 2004년 이후 꾸준히 하락하고 있으나, 충북은 비록 2005년 이후 하락하는 추세이긴 해도 2004년도에 비하여 5% 포인트 증가한 것이며, 2009년 기준으로 볼때 도 전체평균에 비하여 25%를 상회할 정도로 재정자주도가 우수한 편이다.

<표 2> 충북의 재정자주도 분석

(단위 : %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전국	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9
도 전체	54.2	53.3	50.0	51.0	50.7	49.5
충북	69.6	78.2	76.4	76.9	76.1	74.6

3.1.3. 주민1인당 자체수입액

주민1인당 자체수입액은 인구수 대비 자체수입으로 산출한다. 충북의 주민1인당 자체수입액을 분석한 결과는 <표 3>과 같다. 주민1인당 자체수입액 전국평균은 1,228천원인데, 충북의 경우엔 2006년에 313천원이던 주민1인당 자체수입은 꾸준히 증가하여 2009년에는 424천원으로 2006년 대비 총 35.5%정도 증가했음을 알 수 있다. 그러나 이를 도 전체 평균과 비교하면 2009년 기준 도 전체의 83.3%에 머무르고 있어 주민1인당 자체수입액 부문에서 건전성이 상대적으로 떨어지고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 충북의 주민1인당 자체수입액 분석
(단위 : 천원)

구분	2006	2007	2008	2009
전 국	929	1,001	1,117	1,228
도 전 체	405	448	490	509
충 북	313(77.2%)	366(81.6%)	397(81.0%)	424(83.3%)

※ ()는 도 전체대비 비율임. 이하 같음.

3.1.4 주민1인당 지방세부담액

주민1인당 지방세부담액은 인구수 대비 지방세액으로 산출한다. 주민1인당 지방세부담액을 도전체 평균과 충북을 비교분석한 결과는 <표 4>와 같다. 전국평균은 950천원이며, 충북의 주민1인당 지방세부담액은 2006년 259천원에서 2009년 325천원으로 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다. 이를 도 평균대비 백분율로 분석하여 보면 2006년에는 도 전체 대비 71.9%수준이었으나 2009년에는 73.9%수준으로 미세하게 개선되었음을 알 수 있다. 하지만 충북의 주민1인당 지방세부담액은 앞서 분석한 주민1인당 자체수입액과 같이 도 평균 대비 상당히 열악한 수준임을 알 수 있다.

<표 4> 충북의 주민1인당 지방세부담액 분석
(단위 : 천원)

구분	2006	2007	2008	2009
전 국	723	777	884	950
도 전 체	360	398	431	440
충 북	259(71.9%)	305(76.6%)	316(73.3%)	325(73.9%)

3.1.5. 주민1인당 세외수입액

주민1인당 세외수입액은 인구수 대비 세외수입액으로 산출한다. 주민1인당 세외수입액을 분석한 결과는 <표 5>와 같다. 전국평균은 278천원인데, 충북의 주민1인당 세외수입액은 2006년 54천원에서 2009년 99천원으로 3년동안 무려 83.3%증가하였는데 이는 도 전체평균 53.3%의 증가율보다 훨씬 높은 것

이다. 이를 도전체 대비 백분율로 비교해보면 2006년 도전체 대비 120%이었으나 2009년에는 143.5%까지 크게 증가하였다. 이러한 분석결과가 시사하는 것은 충북의 주민1인당 세외수입액이 타 시도보다 상당한 수준으로 많다는 것을 의미한다.

<표 5> 충북의 주민1인당 세외수입액 분석
(단위 : 천원)

구분	2006	2007	2008	2009
전 국	206	224	233	278
도 전 체	45	50	59	69
충 북	54(120%)	61(122%)	81(137%)	99(143.5%)

3.2. 세출

세출에 관한 대표적인 재정건전성 분석지표는 경상경비 비율이 있다. 앞서 분석한 세입에 관한 건전성 지표와는 달리 본 연구에서는 세출에 관한 건전성 지표로 경상경비비율 1개만을 사용하며, 또한 본 비율에 대한 분석자료로는 2009년에 한한다. 그 이유는 최근 세출항목의 분류방식이 변경되어 이전자료와는 비교가 불가하기 때문이다. 세출구조별 순계예산구조를 분석한 <표 6>을 보면 충북의 행정운영경비는 7,905억원으로 세출결산액 50,993억원의 15.5%수준이다. 도전체 평균의 경상경비 비율이 27.7%임에 비하여 본다면 충북의 경상경비비율은 상당히 낮은 수준으로 바람직한 세출구조를 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 6> 세출구조별 순계예산규모
(단위 : 억원)

년도별	합계	정책사업			행정운영	재무	
		소계	자체사업	보조사업	경비		
2009	전 국	1,375,349	1,116,193	627,968	488,224	188,993 (13.7%)	70,163
	도 전 체	421,302	725,261	377,072	348,189	116,532 (27.7%)	28,534
	충 북	50,993	42,454	22,437	20,016	7,905 (15.5%)	635

3.3. 세입 · 세출

세입 · 세출에 관한 건전성을 동시에 분석할 수 있는 대표적인 지표로는 인건비 대비 자체수입 비율이 있다. 따라서 본 연구에서는 이 지표를 중심으로 세입세출의 건전성을 분석하고자 한다.

인건비 대비 자체수입 및 지방세 비율을 분석한 결과, 먼저 도 전체 평균을 살펴보면 인건비 대비 자체수입의 경우 2006년 11.3%에서 거의 변동이 없어 2009년에도 11.1%수준에 머무르고 있다. 충북은 2006년 38.4%이던 동 비율이 꾸준히 하락하여 2009년에는 28.3%수준인데, 이는 도전체 평균과 비교하

여 매우 높은 수준이다. 다음으로 인건비 대비 지방세비율의 경우 먼저 도 전체 평균을 살펴보면 2006년 12.8%이던 것이 2009년 12.9%로 거의 변동이 없음을 알 수 있다. 충북의 동 비율은 2006년 53.4%이던 것이 꾸준히 감소하여 2009년 42.5%까지 줄어들었으나 이는 도전체 평균에 비하여 매우 높은 수준으로 지방세수입의 거의 절반을 경직성 경비인 인건비로 투입하고 있어 재정건전성에 상당한 문제점이 있음을 알 수 있다.

4. 결론 : 재정건전성 제고를 위한 제언

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 재정운용 상황을 공개하고 주민참여 활성화시킬 필요가 있다. 주민참여를 통한 재정운용의 실효성 확대를 기할 필요도 있다. 지방예산 편성과정에서 주민의견을 적극 수렴, 지역단위 소규모 공사시 주민참여 감독관제 등 적극적인 주민참여 활성화시킨다. 이러한 주민 참여는 세수 확보에 대한 주민의 자발적이고 적극적인 지원을 유도할 수도 있다.

둘째, 예산절감에 대한 개념을 수립하고 원칙을 정할 필요가 있다. 충북의 관례답습적인 예산사용 관행을 바꾸어 국민세금을 알뜰하게 쓰는 절감시스템을 정착하는 것인데 이 시스템은 절감 자체가 목적이 아니고, 주민에게 꼭 필요한 부분으로 전환하여 더 나은 서비스를 제공하는 것으로 새로운 절감 사례·기법 등을 발굴·공유하는 한편 지속적이고 항구적인 절감시스템 구축을 목표로 한다.

셋째, 책임성 제고와 윤리적 재정운용을 제도화한다. 사업예산제도를 내실있게 운영하여 정착하게 함으로써 지방재정 운용 성과관리 강화하며 원가·미래관리정보 지표의 개발 등 복식부기 회계제도를 내실있게 운영하여 효율적 경영체제 확립한다.

마지막으로 선택과 집중을 통한 전략적 재원배분을 추구한다. 지방자치단체의 특색에 맞는 차별화된 지역발전전략을 수립·시행하도록 하는데, 이는 국가의 지역발전계획과 자체계획에 따라 지역실정에 맞는 투자계획 수립 시행하고 기초자치단체에 대해서는 지역의 발전정도에 따라 투자 우선순위 결정하는 식으로 예산의 효율성을 높이도록 한다.

참고문헌

[1] 김대영(2007), “지방소비세의 도입방안”, 『지방재

- 정』 2007 제3호, 한국지방재정공제회, pp.79~104.
- [2] 김성태·김창은(2004), “한국지방재정운용 평가 분석 1985-2000”, 『지방재정논집』, 제9권 2호, 한국지방재정학회.
- [3] 김의섭(2004), “지방재정의 현황과 예산의 건전성 증진방안” 『경제연구』 제14집, 한남대학교 경제연구소, pp.81~96.
- [4] 김현기(2008), “새정부의 출범과 지방재정의 과제”, 『2008춘계학술대회 발표논문집』, pp.157~165.
- [5] 김희웅(2005), “지방자치단체의 재정건전성이 재정지출에 미치는 영향에 관한 연구” 동국대학교 대학원 박사학위논문
- [6] 박병희(2007), “지방재정분석 종합점수와 재정지표간 관계분석”, 『지방재정논집』 제12권 3호, 한국지방재정학회, pp.121~143.
- [7] 윤영진 외(2004), “지방재정분석·진단제도 등 재정평가계획수립에 관한 연구”, 『한국지방재정학회』.
- [8] 이현정(2009), “지방재정분석 결과의 영향요인에 관한 연구” 성균관대학교 석사학위 논문
- [9] 임성일(2007), “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 『2007 지방재정세미나』, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, pp.3~38.
- [10] 서울대학교(2008), “지방재정분권 촉진을 위한 지방세 체계 개편방안 연구”, 『연구보고서』.
- [11] 한국지방재정공제회·한국지방재정학회(2007), 『재정환경변화에 따른 지방재정운용의 혁신방안』. 행정자치부, 행정안전부, 『지방재정연감』.각년도 행정안전부, 2009, 지방재정분석 편람
- [12] Brown, C.V. and Jackson, P.M., Public Sector Economics, 4th ed. Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- [13] Heald, D., “Fiscal Transparency; Concept, Measurement and UK Practice,” Public Administration, Vol 81, No 4, 2003.
- [14] Jackson, P., “Management techniques in the United Kingdom Public Sector”, International Review of Administrative Science, 1989.
- [15] OECD, Best Practices for Best Transparency, May 2001.
- [16] Wollmann, H., “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France; Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations”, Local Government Studies, Vol. 30 Number 4, Winter 2004.