지방자치단체 경영의 재정효율성과 영향요인

정기만*
*충주대학교 경영정보학과
e-mail:kmjeong@cjnu.ac.kr

Factors Influencing Finacial Efficiency of Local Governments

Kiman Jeong*
*Dept of Management Information System, Chungju University

요 약

지방자치단체는 재정 확충 및 건전도 유지에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러한 노력 중의 하나는 기업체 유치와 주민유치이다. 이는 기업체 유치가 법인세 증가로 지방재정에 기여하게 되며, 주민의 수 역시 주민세와 같은 직접적 효과와 함께 간접적 효과가 발생할 것으로 보기 때문이다. 본 연구는 충북지방을 대상으로 각 기초자치단체 경영에 있어서 이러한 기업체 유치 노력과 주민 확보 노력이 지자체 재정에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위한 기반 연구로서 먼저 재정에 미칠 가능성이 있는 각 변수이 상관관계를 분석하고 이에 근거하여 구조방정식 전개를 위한 개념적 모형을 제안하였다.

1. 서론

우리나라에 지방자치가 본격적으로 시작된 것은 지난 1995년으로 벌써 15년을 넘기고 있다. 지방자치단체의 경영에 있어서 핵심 중의 하나는 재정이다. 지방자치단체가 수행할 수 있는 모든 사업, 심지어 정치적인 자치까지도 재정의 뒷받침이 있어야 가능하기 때문이다. 이 때문에 지방재정의 건전성은 국내외 할 것 없이 중앙 정부와 지방자치단체의 공통적인 관심사이자 지방자치의 성공을 결정짓는 요소로 여겨지고 있을 정도이다(최은정 2009).

이 때문에 중앙정부는 각종 제도를 이용하여 지방재정의 건전도 유지에 힘쓰고 있으며, 각 지자체도 재정 확충 및 건전도 유지에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러한 노력 중의 하나는 기업체 유치와 주민유치이다. 이는 기업체 유치가 법인세 증가로 지방재정에 기여하게 되며, 주민의 수 역시 주민세와 같은 직접적 효과와 함께 간접적 효과가 발생하기 때문이다.

본 연구는 충북지방을 대상으로 각 기초자치단체 경영에 있어서 이러한 기업체 유치 노력과 주민 확보 노력이 지자체 재정에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

2. 이론적 배경

현재 지방자치단체 재정분석 주관부서인 행정자치부에서 실시하는 재정분석을 구성하는 지표는 계량지표 13개, 비계량지표 2개 내외로, 계량지표 13개, 건전성 6개 지표, 효율성 7개 지표로 구성된다.

[표 1] 분야별 재정분석 핵심지표

분야	부문	측정대상	핵심지표
재정 건전성	안정성	재정수지	·통합재정운영수지 ·경상비용비율
		채무정보	·지방채무잔액지수 ·장래세대부담비율
	성장성	수입성장	·자체세입증감률 (지방세+경상세외수입) ·일반순자산증감률
재정 효율성	생산성	예산효율	·행사축제경비비율 ·민간이전경비비율 ·정책사업투자지출비율
		징수실적	·자체세입징수율 (지방세+경상세외수입) ·자체세입체납징수율 (지방세+경상세외수입)
	계획성	계획재정	·중기재정계획운영비율 ·예산집행률

관련 연구들을 보면 이상용(1993)은 지망정부 재정을 재정현황과 재정운영으로 구분하고 재정형황을 검토하기 위해 이를 다시 재정규모와 재정구조로 구분하였다. 그는 26개 지표를 대상으로 인자분석(factor analysis)을 실시하여 그 가운데 10개의 대표적 지표를 주요 재정지표로 개발하였다. 김의섭(2000)은 재정분석의 단위지표를 활용하여 대전시 서구 재정진단을 실시하였다. 그는 1995년~2000년 자료를 이용하여 대전시 서구 의 재정운영을 자주성, 안정성, 생산성, 노력성 측면에서 분석하였다. 임성일 서정섭(2004)은 보다 근본적 분석을 위해 지방재정 문석지표로 사용되고 있는 10개 재정지표의 문제점 및 한계에 대해 연구하였다. 그 결과 재정력지수 간에 상관관계가 높게 나타났고, 재정자립도와 지방채상환비율, 투자비 비율 지표 간에 부의 상관관계가 발생하였다. 조연상(2005)은 충청남도를 사례로 하여 1994년~2003년 재정운영을 평가하고 분석하였다. 그는 민선자치시대의 재정운영 평가를 위해 주민편익지수와 주민부담지수률 개발하여, 충남의 주민편익/주민부담지수가 민선자치 출범이후 완만하게 증가되었다고 주장하였다.

유재흥(2009)은 충청남도를 대상으로 1994년부터 2006년까지 8개의 단위지표인 재정자립도, 1인당 주민세, 경상수지 비율, 지방채 비율, 자본지출 비율, 1인당 인건비, 자체수입증감률, 경상경비 증감률을 중심으로 재정 건전도를 분석하였다. 그의 연구에 의하면 충남은 해당 기간 동안 자주성은 개선되었으나 생산성은 그렇지 않은 것으로 나타났다. 이 연구는 최신 연구임에도 오래된 자료에 근거하고 있는 단점이 있다. 최은정(2009)은 충북을 대상으로 행정자치부의 최근 평가 지표를 중심으로 광역자치단체로서의 충북의 재정 건전도를 비교 평가하고 있다. 본 연구에 의하면 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 있다고 결론내리고 있다.

3. 연구대상 및 방법

3.1 연구대상

본 연구 대상은 충청북도 기초지방자치단체 12곳으로서 이 각각의 행자부에서 관리하는 재정관련 비율외에 총인구와 재정자립도, 재정자주도 등의 변수를 대상으로 하였다. 수집된 자료는 2008년 기준이다. 다음 [표 2]는 이에 대한 기초통계량이다.

[표 2] 연구 대상 자료의 기초 통계량

구분	최소값	최대값	평균	표준편차
통합재정수지	-.02	.20	.0550	.05808
경상비용 비율	43.49	55.68	50.1875	3.89323
지방채무잔액지수	0	16	7.07	6.887
지방세증감률	-2.91	18.83	6.8083	6.17155
경상세외수입 증감률	1.7	44.4	17.217	13.4044
일반순자산증감률	3.02	50.86	18.3175	13.81677
민간이전경비비율	3.74	10.53	6.4267	1.98708
정책사업투자지출비율	3.74	69.44	59.1967	17.95648
지방세체납징수율	17.05	74.54	27.2142	16.24162
세외수입체납징수율	3.81	14.58	7.9642	3.27868
총인구	32220	644223	128523	171973
재정자립도	.121	.440	.22942	.099972
재정자주도	.589	.692	.65792	.027665

2.3 연구 방법

연구 목적 달성을 위한 통계 방법은 상관관계분석을 먼저 실행한 후 구조방정식의 개념적 모형을 제시하는 것이다. 상관관계분석은 SPSS통계 프로그램을 사용하였다.

3. 연구결과

본 연구에서 채택하고 있는 연구 대상 변수에 대하여 상관관계분석을 실행한 결과는 [표 3]과 같다. 표에서 통계적으로 유의한 상관관계만을 살펴보면, 통합재정수지는 일반순자산증가율과 1% 수준에서 정(+)의 상관관계에 있는 반면 정책사업투자비율과는 1% 수준에서 부(-)의 관계에 있다. 인구에 자연로그값을 취한 값과는 5% 수준에서 정(+)의 관계에 있다. 경상경비비율, 지방채무잔액지수은 아무 변수와도 유의적인 관계를 보이지 않고 있다. 지방세증감률은 재정자주도와 부(-)의 유의적인 관계에 있으며, 경상세외수입 증감률은 일반순자산증감율과는 정(+)의 관계를, 민간이전경비율과 인구와는 부(-)적인 상관관계를 보이고 있다. 인구를 중심으로 살펴보면, 인구에 자연로그값을 취한 값은 통합재정수지, 재정자립도, 민간이전경비비율과 정(+)의 관계를 보이고

[표 3] 상관관계 분석 결과

	통합재정수지	경상비용비율	지방채무잔액지수	지방세증감률	경상세외수입증감률	일반순자산증감률	민간이전경비비율	정책사업투자지출비율	지방세체납징수율	세외수입체납징수율	ln인구	재정자립도	재정자주도
통합재정수지	**1**	**-.320**	**-.492**	**.378**	**.458**	**.907****	**-.444**	**-.725****	**.061**	**.363**	**-.687***	**-.089**	**-.033**
경상비용 비율	-.320	1	.342	-.482	-.239	-.092	.437	.338	-.278	-.397	.345	.102	.166
지방채무잔액지수	-.492	.342	1	.021	-.365	-.558	.244	.343	-.299	-.425	.316	.076	-.357
지방세증감률	.378	-.482	.021	1	.520	.321	-.542	-.531	-.277	.403	-.166	-.071	-.600*
경상세외수입 증감률	.458	-.239	-.365	.520	1	.614*	-.779**	-.612*	-.259	.535	-.350	-.385	-.299
일반순자산증감률	.907**	-.092	-.558	.321	.614*	1	-.403	-.696*	.064	.442	-.590*	-.088	-.033
민간이전경비비율	-.444	.437	.244	-.542	-.779**	-.403	1	.312	.533	-.349	.578*	.635*	.475
정책사업투자지출비율	-.725**	.338	.343	-.531	-.612*	-.696*	.312	1	-.140	-.483	.170	-.260	-.089
지방세체납징수율	.061	-.278	-.299	-.277	-.259	.064	.533	-.140	1	.049	.122	.392	.431
세외수입체납징수율	.363	-.397	-.425	.403	.535	.442	-.349	-.483	.049	1	-.111	-.024	-.213
ln인구	-.687*	.345	.316	-.166	-.350	-.590*	.578*	.170	.122	-.111	1	.607*	.350
재정자립도	-.089	.102	.076	-.071	-.385	-.088	.635*	-.260	.392	-.024	.607*	1	.615*
재정자주도	-.033	.166	-.357	-.600*	-.299	-.033	.475	-.089	.431	-.213	.350	.615*	1

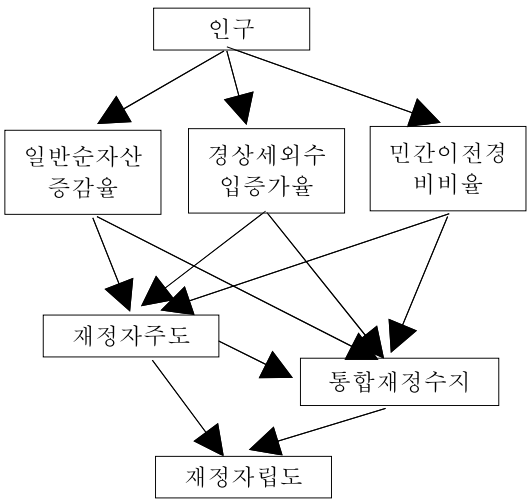
*는 5%에서, **는 1%에서 통계적으로 유의함.

있는 반면 일반순자산증감율과는 부(-)의 관계를 보이고 있는 것이 특징이다.

가장 중요한 지표 중의 하나인 재정자립도 입장에서 보면, 인구와 민간이전경비비율 그리고 재정자주도가 정(+)의 유의적인 관계를 보이고 있음에 유의할 필요가 있다.

4. 개념적 모형의 제안

이상의 연구 결과에 근거하여 본 연구는 향후의 연구를 위하여 다음과 같은 구조방정식 분석을 위한 개념적 모형을 제안한다.



[그림 1] 재정 효율성 분석의 개념적 모형

참고문헌

[1]김성태・김창은, “한국지방재정운용 평가 분석 1985-2000”, 지방재정논집, 제9권 2호, 한국지방재정학회, 2004

[2]김의섭, “지방재정의 현황과 예산의 건전성 증진방안” 경제연구, 제14집, 한남대학교 경제연구소, 2004, pp.81～96.

[3]김현기, “새정부의 출범과 지방재정의 과제”, 2008 춘계학술대회 발표논문집, 2008, pp.157～165.

[4]김회웅, “지방자치단체의 재정건전성이 재정지출에 미치는 영향에 관한 연구” 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2005.

[5]박병희, “지방재정분석 종합점수와 재정지표 간 관계분석”, 지방재정논집, 제12권 3호, 한국지방재정학회, 2007, pp.121～143.

[6]박완규, “지방재정평가 모형의 개발 및 활용”, 경제학연구, 제41집 3호, 1994, 한국경제학회.

[7]성태제,시기자, "연구방법론",학지사, 2006.

[8]유재홍, "지방재정운영의 분석과 효율화 방안 연구", 한남대학교 대학원 박사학위논문 2009.,

[9]윤영진 외, “지방재정분석・진단제도 등 재정평가계획수립에 관한 연구”, 한국지방재정학회, 2004.

[10]이영희・김대영, “지방의 자주재원 확충 및 불균형 완화”, 2006 동계 정기학술대회, 한국지방재정학회, 2006, pp.287～312.

[11]이용호, “지방재정의 실태와 발전과제”, 2006동계 정기학술대회, 한국지방재정학회, 2006, pp.313～335.

[12]이창균, “자치단체의 재정운용 책임성 제고방안”, 2006동계 정기학술대회, 한국지방재정학회, 2006, pp.148～153.
[13]이현정, “지방재정분석 결과의 영향요인에 관한 연구” 성균관대학교 석사학위 논문, 2009.
[14]임성일, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 2007 지방재정세미나, 한국지방재정공제회・한국지방재정학회, 2007, pp.3～38.
[15]주만수・임성일, “지방자주재원으로서의 지방소비세의 배분과 재원조달”, 2006동계 정기학술대회, 한국지방재정학회, 2006, pp.27～56.
[16]최은정, “지방자치단체의 재정건전성에 관한 연구”, 충주대학교 석사학위논문, 2010.
[17]한국지방재정공제회(2007), 지방재정 제3호.
[18]한국지방재정공제회・한국지방재정학회, "재정환경 변화에 따른 지방재정운용의 혁신방안", 2007
[19]행정자치부, 행정안전부, "지방재정연감", .각년도
[20]행정안전부, "지방재정분석 편람", 2008-2010 각년도
[21]행정안전부, "FY2008지방자치단체--재정분석종합보고서", " FY2008지방자치단체--재정분석단체별보고서", 2009.
[22]Brown, C.V. and Jackson, P.M., Public Sector Economics, 4th ed. Oxford, Basil Blackwell, 1990.
[23]Heald, D., "Fiscal Transparency; Concept, Measurement and UK Practice," Public Administration, Vol 81, No 4, 2003.
[24]Jackson, P., "Management techniques in the United Kingdom Public Sector", International Review of Administrative Science, 1989.
[25]James Arbuckle, "AMOS 18 User's Guide", 2009
[26]OECD, Best Practices for Best Transparency, May 2001.
[27]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.