

# 기초지차단체의 자산 및 부채와 주민만족도의 관계에 관한 탐색적 연구\*

김다니\*\*

이현국\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 서론	IV. 분석결과
II. 이론적 논의	V. 논의
III. 분석방법	VI. 결론

## 〈요 약〉

복식부기회계제도가 법제화된 이래 지방자치단체의 자산과 부채 등 지방의 재무정보가 공개 되었지만, 지방자산과 부채가 주민들의 실제 삶에 미치는 중요성에도 불구하고 그 연구는 거의 진행되지 않았다. 이에 본 연구는 문헌분석을 통해 지방자산과 부채가 주민들의 행정서비스 및 지자체 만족에 영향을 미치는 기제에 대한 두 가지 설명을 도출한다. 구체적으로, 시민의 관점에서 지방자산과 부채는 행정서비스의 질 또는 성과로 인식되어, 자산운용 등 행정서비스의 성과에 대한 주민들의 평가가 주민만족도를 결정한다는 것이 첫 번째 기제이며, 두 번째 기제는 지방자산과 부채는 주민들의 생활환경과 관련된 욕구를 충족시키는 효과에 따라 만족을 증진시킨다는 것이다. 본 연구는 지방정부의 유형별 자산, 자산총계, 부채총계가 14개 유형의 주민만족도에 미치는 영향을 실증분석하였고, 주민편의시설은 모든 유형의 주민만족도를, 투자자산은 경제만족도를 높이는 효과가 있었으며, 유동자산은 일부 유형의 만족도를 낮추는 영향이, 사회기반시설은 환경미화 만족도를 낮추는 반면 노인복지 만족도를 높이는 영향이 있음을 확인하였다. 분석결과에 대한 논의에서는 두 가지 관점 모두 실제 주민만족을 설명할 수 있는 기제이나 자산항목에 따라 기제가 다르게 나타날 수 있음을 확인하였다.

【주제어: 지방재정, 유형자산, 주민편의시설, 부채, 주민만족도】

\* 본 논문은 한국지방재정공제회로부터 연구비 지원을 받아 수행된 연구입니다.

\*\* 주저자, 한국행정연구원 수석연구원(dani1989@snu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 대전대학교 교수(hyunkuklee@gmail.com)

논문접수일(2024.2.16), 수정일(2024.), 게재확정일(2024.3.25)

## I. 서론

지방자치단체에 복식부기회계제도가 도입되어 재무정보를 산출한 지 15년이 되었으나 실제 이러한 재무정보가 지방정부 정책산출에 근거로 활용되는 경우는 아직도 많지 않다. 많은 논란에도 불구하고 복식부기 회계제도가 도입된 것은 지방정부의 자산과 부채 규모를 명확하게 파악하여 정책평가 및 분석에 활용하기 위함이었다. 이러한 이유로 회계 및 재정 분야의 연구자들은 자산이 부채 및 지방정부의 재정건전성에 미치는 영향이라든가 자산 가치 평가 방법론 및 자산 감가상각 등에 주로 초점을 두어왔다. 그러나 자산 항목들이 구체적으로 주민들에게 어떠한 의미와 가치를 지니는지에 대한 관심은 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 자산, 특히 주민편의시설과 같은 자산은 자치단체장의 선심성 사업의 부산물로 부채를 증가시키는 원인 중 하나로 지목되면서, 지방정부 자산의 가치를 이해하려는 시도는 더욱 부족해지고 있다고 볼 수 있다.

최근 주민자치와 공동체가 강조되면서 각 지방정부는 마을공유공간, 어린이도서관, 청년공유공간 등의 자산을 확충하기 위한 다양한 노력을 기울여왔다. 과거와 같은 공급자 중심의 편의시설 확충에서 이제는 주민과 공동체의 필요에 의한 자산증대로 방향성이 전환되고 있는 상황이다. 이처럼 행정에서는 점차 공공자산 확보에 관심을 두고 노력하고 있지만 학계에서는 이러한 자산의 효과에 대해서는 큰 관심을 기울이지 않고 있다.

기존의 연구들은 자산과 같은 물리적 실체보다는 공공서비스의 질이나 만족도와 같은 무형적 요소에 초점을 두고, 공공서비스의 질이 만족도(최예나, 2018; 윤기찬, 2004)나 이주의 향(서라벌·성옥준, 2019)에 미치는 영향이나 공공서비스 만족도가 삶의 질(고명철, 2013), 주관적 웰빙(김병섭 외, 2015; 고명철, 2018)에 미치는 영향을 다수 분석해왔다. 이에 비해 물리적인 자산 그 자체가 정부 서비스 만족에 미치는 영향에 대해서는 상대적으로 학계의 조명을 받지 못하고 있다. 이에 본 연구는 지방정부 재정상태표에 기록되고 있는 자산 항목 별로 주민들의 지방정부 서비스 만족도에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴봄으로써 자산이 주민들로부터 갖는 의미를 도출하고자 하였다.

본 연구는 복식부기회계제도가 법제화된 이래 지방자치단체의 자산과 부채 등 지방의 재무정보가 공개되었지만, 지방자산과 부채가 주민들의 실제 삶에 미치는 중요성에도 불구하고 그 연구는 거의 진행되지 않았다는 문제의식에서 출발한다. 본 연구는 문헌분석을 통해 지방자산과 부채가 주민들에게 어떻게 받아들여지는지, 그리고 주민들의 행정서비스 및 지자체에 대한 만족에 영향을 미치는 기제는 무엇인지에 두 가지 설명을 도출한다. 구체적으로, 시민의 관점에서 지방자산과 부채는 행정서비스의 질 또는 성과로 인식되어, 자산운용

등 행정서비스의 성과에 대한 주민들의 평가가 주민만족도를 결정한다는 것이 첫 번째 기제이며, 두 번째 기제는 지방자산과 부채는 주민들의 생활환경과 관련된 욕구를 충족시키는 효과에 따라 만족을 증진시킨다는 것이다. 본 연구는 지방정부의 유형별 자산, 자산총계, 부채총계가 행정서비스 및 지자체 만족도에 미치는 영향을 실증분석하여, 두 가지 관점 모두 실제 주민만족을 설명할 수 있는 기제이나, 자산 항목에 따라 기제가 다르게 나타날 수 있음을 확인한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 주민만족도

신공공관리(new public management: NPM)와 공공선택론 등에서 강조한 바와 같이 고객지향적 행정이 발전한 이래 주민의 행정서비스 또는 정부에 대한 만족은 행정 및 행정학의 관심사가 되어왔다. 공급자 중심의 행정이 보다 주민의 요구와 만족에 적극적으로 관심을 기울일 필요가 있음이 강조되었다. 행정서비스에 대한 주민의 만족을 강조하는 것은 그간 행정에서 주민이 주체가 아닌 객체가 되어왔던 현상에 대한 비판이자 민주적 가치를 실현하고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 행정서비스에 대한 고객만족도조사는 고객지향 서비스 전략을 위해 채택하는 가장 일반적 전략이라 할 수 있다(유민봉, 2011: 350-352).

행정 및 지자체에 대한 주민만족도는 일반적으로 행정서비스에 대한 시민 평가(citizen evaluation)의 하나로 간주되고 있다(유민봉, 2011: 353). 행정서비스를 경험한 고객이 행정서비스의 질에 대해 평가하는 것이기 때문에 궁극적으로는 주민만족도는 지방정부의 서비스 성과라고 볼 수도 있다(이현국·김윤희, 2014; 김태연·고영준, 2021; 박순애·신가영, 2021). 주민만족도의 결정요인에 관한 실증연구들에서는 이를 행정서비스의 성과의 일환이라고 개념화하고 있다(김태연·고영준, 2021; 박순애·신가영, 2021). 그러나 김영오(2004)는 주민만족도는 공공서비스가 의도한 목표를 달성한 정도에 대한 평가인 성과평가가 아니라, 목표성취도와 관계없이 공공서비스의 제공으로 지역주체가 얼마나 만족하게 되었는지에 관한 영향평가라고 본다. 공공서비스의 성과(performance)와 주민만족도의 관계를 연구한 선행연구들에 의하면 유의한 관계가 발견되는 경우도 있으나(Im & Lee, 2011), 두 변수 사이에는 유의미한 관계가 발견되지 않았다고 분석한 연구결과도 있다(Kelly, 2003).

선행연구들에서는 주민 만족도에 영향을 미치는 것으로 다양한 요인들이 지목되고 있다.

먼저 개인수준에서는 공공서비스에 대한 기대수준(박순애·신가영, 2021), 서비스의 질에 대한 평가(Im & Lee, 2011), 개인의 지방행정에 대한 효능감과 공동체에 대한 애착(DeHoog et al., 1990) 등이 유의한 관계가 있다고 연구되고 있다. 집단수준에서는 지방정부 공무원 규모나 재정자립도(김태연·고영준, 2021), 재정분권(황재희·신진원, 2020), 지방정부 서비스의 질(DeHoog et al., 1990), 지방정부 서비스의 성과(Van Ryzin, 2007; 2004) 등이 유의한 관계가 있다는 연구가 있다.

특히 주민의 생활 환경과 여건과 관련된 요인에 대한 연구들이 많이 진행되었다. 물리적 환경은 개인의 만족이나 행복, 또는 삶의 질에 직접적인 연관이 있다는 주장이 다수의 연구에 의해 뒷받침되고 있다. 예컨대 김상곤·김성중(2008)은 안산시 주민들의 행복 또는 불행에 생활환경과 안전, 복지가 유의한 영향을 미친다고 하였고, 송건섭 외(2007)는 대구광역시 및 인근지역에 대한 조사를 통해 주거환경과 교통, 자연환경 등의 중요성을 강조하였다. 최영출(2014)은 제주특별자치도 주민의 행복에 있어 주거, 치안, 도시환경 등이 영향을 미침을 분석하였다. 최예나(2016)도 지역인프라의 중요성을 강조하면서 특히 주택환경과 주민편의시설, 문화여가환경이 주민의 삶의 만족도에 영향을 미침을 실증분석했다.

이상의 선행연구를 종합하자면, 지방정부의 서비스가 주민만족에 영향을 미친다는 일련의 연구들이 진행되고 있고, 지방정부의 재정 상황이 주민만족에 영향을 미칠 수 있음을 확인할 수 있었다.

## 2. 지방정부의 자산 및 부채

2008년부터 복식부기회계제도가 지방자치단체에 법제화되어 자산과 부채 등 지방정부의 재무정보를 분류하여 공개하고 있다(정성호 외, 2012). 복식부기 회계제도의 재무회계과목 총괄표의 대분류에서는 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용으로 구분하고 있다. 이중 본 연구에서 관심을 두는 것은 자산과 부채다. 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」에 따르면 자산은 “회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유하거나 사용함으로써 공공서비스의 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원을 말한다.” 부채는 “과거 사건의 결과로 회계실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 말한다”. 즉 자산은 효익을 창출할 수 있는 자원 또는 잠재력이라 할 수 있고, 부채는 자원 유출이 예상되는 의무라 할 수 있다.

자산과 부채는 다시 다음과 같이 세분화될 수 있다. 먼저 자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설, 기타비유동자산으로 분류된다. 이 중 본 연구는 보증금이나 무형자산 등 실체가 분명하지 않은 기타비유동자산을 제외한 나머지 유형의 자

산에 초점을 맞춘다. 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙에 따르면 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설은 다음의 <표 1>과 같이 정의된다. 한편 부채는 유동부채(1년 이내에 상환되어야 하는 부채로서 단기차입금, 유동성 장기차입부채 등), 장기차입부채(1년 이후에 만기되는 차입부채로서 장기차입금, 지방채증권 등), 기타비유동부채(퇴직급여충당부채, 장기예수보증금, 장기선수수익 등)으로 구분된다.

<표 1> 자산의 분류와 그 정의

자산 중분류	정의
유동자산	회계연도 종료 후 1년 내에 현금화가 가능하거나 실현될 것으로 예상되는 자산으로서 현금 및 현금성 자산, 단기금융상품, 미수세금, 미수세외수입금 등
투자자산	회계실체가 투자하거나 권리행사 등의 목적으로 보유하고 있는 비유동자산으로서 장기금융상품, 장기용자금, 장기투자증권 등
일반유형자산	공공서비스의 제공을 위하여 1년 이상 반복적 또는 계속적으로 사용되는 자산으로서 토지, 건물, 입목 등
주민편의시설	주민의 편의를 위하여 1년 이상 반복적 또는 계속적으로 사용되는 자산으로서 도서관, 주차장, 공원, 박물관 및 미술관 등
사회기반시설	초기에 대규모 투자가 필요하고 파급효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 지역사회의 기반적인 자산으로서 도로, 도시철도, 상수도시설, 수질정화시설, 하천부속시설 등

국가 재무제표의 자산항목과 달리 지방정부의 자산항목에는 주민편의시설이 포함되는 것이 특징이다. 한편 위 다섯가지 자산분류 중 시민들의 생활여건과 관련하여 가시적으로 드러나는 것은 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설이라 할 수 있다(<표 2> 참조). 공무원수행에 있어 사용되는 토지, 건물, 차량 등은 주민이 행정서비스를 이용할 때 확인할 수 있는 자산항목이며, 주민편의시설은 도서관이나 공원, 미술관 등 주민들이 직접적으로 향유할 수 있는 공익시설이다. 또한 사회기반시설은 주민들이 일상생활에서 항상 사용하고 접근하는 도로, 상수도, 댐 등이 포함된다.

<표 2> 유형자산의 성격 및 특징

구분	성격	특징
일반유형 자산	공무원이 주민에 대한 공공서비스를 창출하는 과정에서 보유하는 자산	공무원수행에 사용되는 일반적인 유형자산으로 처분이 가능(예: 토지, 건물, 차량운반구 등)
주민편의 시설	주민생활에 밀접하게 관련되는 지역주민이 공동 이용하는 편의시설인 공동체 자산(community asset)	지역주민이 직접적으로 공동이용하는 지역사회 공익시설(예: 주차장, 도서관, 공원, 박물관 및 미술관 등)
사회기반 시설	파급효과가 장기간에 걸쳐 지속되는 지역사회의 인프라 기반시설(infrastructure)	다른 자산에 비해 상당히 장기적인 내용연수를 지니는 기반시설(예: 도로, 상수도, 댐 등)

출처: 김경호 외(2020)

지방자산과 부채의 중요성에도 불구하고 지방자산과 부채의 영향력에 관한 연구는 놀랍도록 부족하다. 선행연구 조사 결과 자산 또는 부채의 영향력에 관한 연구를 부족하나마 발견할 수 있었다. 자산을 바라보는 관점은 연구마다 다소 추상적이거나 부정적인 경우가 많았다. 오병기(2008)는 유형자산 연말잔액을 분석하면서 이를 자본(K)변수의 하나라고 규정하였다. 한편 김일중·차종우(2018), 정성호 외(2012), 정성호·정창훈(2011)은 자산에 대해 다소 부정적으로 조망하였다. 이들은 지방자치단체가 자산에 투자하는 것이 지방자치단체장의 재선을 목적으로 한 선심성 정치 또는 치적쌓기의 일환이며 따라서 재정건전성을 악화할 수 있는 요인이라는 문제의식 하에서 연구를 진행하였고, 자산과 부채의 양의 상관관계를 규명하고자 하였다.

이상의 선행연구에서 사용한 자산관련 변수와 모형, 연구결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 오병기(2008)는 1987년부터 2006년까지의 광역자치단체별 자료를 대상으로 그래인저 인과관계 분석을 실시하여, 유형자산 연말잔액과 지역내총생산의 관계를 광역경제권별로 검정하였다. 분석결과 유형자산 연말잔액이 지역내총생산과 유의한 정의 관계가 있음을 도출하였다. 정성호 외(2012)는 2008년부터 2010년까지의 기간 동안 기초자치단체의 유형자산(일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설)이 부채에 미치는 영향을 패널분석하였다. 정성호·정창훈(2011)은 2008년부터 2010년까지의 기간 동안 기초단체의 인구당 사회기반시설 자산가액과 부채의 관계에 대해 비선형성을 고려한 회귀모형을 구성하여 분석하였다. 분석결과 일정 지점까지는 사회기반시설 투자의 증가로 총부채가 증가하다가 급격히 총부채액이 감소하는 양상이 도출되었다. 김일중·차종우(2018)도 유사하게 유형자산이 부채에 미치는 영향을 2014년부터 2016년 동안의 17개 광역자치단체를 대상으로 회귀분석하였다. 회귀분석으로 유형자산은 부채와 유의한 정의 관계가 있는 것으로 나타났다. 추가적으로 장래세대부담률을 유형자산에 회귀한 모형에 대한 분석을 진행하였는데, 유형자산의 분류에 따라 장래세대부담률과 상반된 결과가 도출되었다. 일반유형자산은 유의한 관계가 발견되지 않았고, 주민편의시설가액은 유의하지 않거나 정(+)의 유의한 관계가 발견되었다. 반면 사회기반시설가액은 장래세대부담률과 유의한 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다.

### 3. 지방의 자산 및 부채와 주민만족도의 관계

지방의 자산 또는 부채가 행정서비스 및 지자체에 대한 주민 만족도와와의 관계를 분석한 연구는 거의 없는 것으로 조사되었다. 그러나 선행연구를 검토한 결과 지역 자산 및 부채와 주민만족도의 관계에 관한 연구 가능성을 확인할 수 있었다. 유형별 자산 또는 부채와 주민

만족도의 관계는 크게 두 가지 이론적 관점에서 설명될 수 있다. 첫째는 자산 또는 부채를 행정서비스의 질 또는 성과로 보는 관점으로, 이 이론적 관점에서는 자산은 정(+)의 방향으로, 부채는 부(-)의 방향으로 주민만족에 영향을 미칠 것이 예측된다. 둘째는 지방정부의 자산을 주민들의 생활환경으로 보는 관점이다. 이 관점은 특히 자산 중에서도 유형자산에 대한 설명력이 높다고 할 수 있다. 이하에서는 두 가지 이론적 관점을 소개하고 선행연구를 검토한다.

첫째, 자산 또는 부채를 지방정부의 행정서비스의 질 또는 성과로 해석하여 주민만족도와 관계를 설명할 수 있다. 고객지향적 행정과 관련하여 기념비적인 연구인 Parasuraman, Zeithaml & Berry(1988; 1985)는 고객만족도의 대상인 서비스의 질(service quality)을 측정하기 위하여 서비스를 10개(1985) 또는 5개(1988) 분야로 분류하였는데, 그 유형의 하나를 차지하는 것이 서비스의 유형성이다. 이 유형성에는 물리적 시설과 장비, 자료 등이 포함되는데, 자산과의 관련성이 매우 높다. 즉, 서비스의 질을 측정하기 위하여 자산 그 자체도 함께 고려할 필요가 시사된다고 볼 수 있다. 한편 Pilcher & Van der Zahn(2010)은 회사채와 마찬가지로 호주의 지역주민들은 지방정부의 서비스와 자산 수준의 증감을 평가한다고 주장한다. Haller & Hadler (2006) 역시 주민만족은 객관적인 사회경제적 조건에 대한 평가의 결과로 해석한다. 이와 유사하게 이현국·이민아(2014)는 공공미술관과 박물관 등 지방정부 서비스에 대한 만족도가 행복에 미치는 영향을 분석하면서 이를 공공재로 설명한다. 즉 사적재 소비를 통해 소비자들이 행복을 느끼듯이 공공재 소비를 통해 지역주민들도 행복을 느낄 수 있다는 것이다. 분석 결과 문화활동시설과 교통시설 등이 주민행복에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 Dung Tran & Dollery(2021a)는 Pilcher & Van der Zahn(2010)의 논의에 기반해 호주의 한 권역에 위치한 지방정부들을 분석대상으로 하여, 자산 및 부채 관련성이 높은 변수들을 활용하여 주민만족도와 관계를 분석한 바 있다. 주민만족도는 3개의 세부영역에 대한 만족도와 전반적 만족도로 구분되어 1에서 100 사이의 값을 갖는 척도로 측정되었다. 3개의 세부영역 만족도에는 지방의회 of 관여정도 및 협의에 대한 만족도, 지방의회 of 결정에 대한 만족도, 지방의회 of 포장도로에 대한 만족도가 포함되었다. 전반적 만족도는 지방의회 of 성과에 대한 전반적 만족도 문항으로 측정되었다. 분석결과 지방의회 만족도는 지역사회의 수익과 지출의 격차와 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. Dung Tran & Dollery (2021b)는 주민만족도를 설명하는 지방재정 관련 변수로 지방정부의 유동성(liquidity), 내부금융(internal financing), 채무역량(indebtedness), 자산구매지출(capital replacement), 갱신지출비율(renewal gap) 등이 포함되었다. 약 79개 시정부에 대해 회귀분석을 한 결과,

지방재정 관련 변수들과 주민만족도에서 유의한 관계를 발견할 수 있었다. 먼저 12개월 안에 부채를 상환할 수 있는 지급능력을 측정한 유동성 변수는 일부 하위집단에 대해서 유의한 정의 관계가 발견되었으며, 내부적으로 자본을 조달할 수 있는 능력을 측정한 내부금융 변수는 주민만족도와 유의한 관계가 있다는 증거를 발견할 수 없었다. 기존 자산의 감가상각으로 갱신하기 위한 지출비중을 측정한 갱신지출비중도 주민만족도와 유의한 정의 관계가 있었으며, 채무를 상환할 수 있는 역량을 측정한 채무역량 역시 유의한 정의 관계가 발견되었다. 그러나 새로운 인프라나 자산, 부지나 도구에 대한 지출비중을 측정한 자산구매지출변수는 주민만족도에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 이러한 관점에서는 자산 뿐만 아니라 부채가 만족에 미치는 영향까지도 설명할 수 있다. 호주에서는 지방의회가 지속적으로 재정적자에 처할 때 불만족을 느낀다는 연구가 있다(Pilvher and Van der Zahn, 2010; Dung Tran & Dollery, 2021b에서 재인용). 지방정부의 자산상태에 따라 주민들이 불만족을 이유는 적자의 누적으로 시민들이 미래 세울 또는 세 부담이 높아질 것에 대한 두려움에 기반한다고 해석된다(Dung Tran & Dollery, 2021b). 즉 주민들은 회사의 이사와 같이 부채에 대해서 부정적으로 인식할 수 있으며, 부채가 미래에 주민들에 대한 부담으로 작용할 수 있다는 것이다.

둘째, 지방정부의 유형자산을 주민들의 생활환경으로 해석하는 경우, 지방정부 자산은 주민들의 삶의 물질적 조건을 충족함으로써 만족도에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 특히 설명력이 높은 지방정부 자산 항목은 유형자산 중에서도 주민편의시설이다. 이와 관련하여 지역의 주거, 치안, 주민편의시설, 주택환경, 문화시설 등 지역인프라 및 환경적 요소들이 주민만족도 또는 주민행복도와 어떠한 관계를 갖는지를 분석한 연구들을 참고할만하다. 특히 전라북도 주민들의 삶의 만족도를 분석한 최예나(2016)는 삶의 만족도의 결정요인으로서 지역요인이 어떻게 기능하는지에 관한 선행연구들을 정리하였다. 그는 최소욕구 이론(livability theory)을 도입하여 지역인프라로 대변되는 삶의 물질적 조건과 관련된 요인은 삶의 만족과 관련된 기본적인 수요를 충족시킬 수 있음을 주장하였다. 전라북도 도민을 대상으로 한 사회조사 자료를 활용하여 삶의 만족도를 분석한 결과, 주택환경, 주민편의시설 등이 전반적 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

최영출(2014)은 제주도민을 대상으로 지역주민 생활여건과 행복도의 인과적 관계를 구조방정식 모형으로 분석하였다. 분석결과에 따르면 주거, 치안, 교통, 도시환경 등을 포괄하는 사회환경적 요인은 안전의 욕구와 관련이 되는데, 이는 심리적 요인을 매개로 하여 행복도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이현국·강영환(2019)의 연구에서는 도서관·사적지·여가서비스업 등이 청년인구 유입에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주었다. 이들에

따르면 문화시설이나 도서관과 같은 지방의 유형자산들은 주민들에게 심리적 만족을 주는 일종의 어메니티로, 거주요건에 있어 매력 요인으로 작용함으로써 청년들의 거주결정에 영향을 미치는 것으로 분석된다.

이상의 연구결과를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같이 가설을 정립한다.

- H1. 기초자치단체의 유형별 자산은 주민만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H2. 기초자치단체의 총자산은 주민만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- H3. 기초자치단체의 총부채는 주민만족도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

### Ⅲ. 분석방법

#### 1. 자료원 및 설계

기초자치단체의 자산 및 부채가 주민의 행정서비스 및 지자체에 대한 만족도에 미치는 영향을 다각도로 탐색하기 위하여 본 연구는 다양한 종속변수와 독립변수를 도입하여 분석했다. 먼저 본 연구의 분석모형은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째 모형은 자산유형별로 행정서비스 만족도와와의 관계를 분석하는 모형이다. 기획재정부에서는 복식부기회계제도의 도입 이후 자산을 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등 5개로 구분하고 있다. 첫 번째 모형에서는 이 다섯 개의 구분을 독립변수로 하여 주민만족도에 회귀한다. 이 모형에서는 주민만족도에 대한 자산유형별 상대적 영향력의 크기를 비교할 수 있다는 실익이 있다. 두 번째 모형에서는 자산총계와 부채총계를 주민만족도에 회귀하는 모형이다. 여기에서는 자산을 유형별로 구분하지 않고 총계치를 사용한다. 이 모형은 자산과 부채가 각각 주민만족도에 서로 다른 영향을 미치는지를 확인할 수 있다는 실익이 있다. 한편 두 모형 모두 지방정부의 서비스의 질은 분야별로 다르며 그에 따라 주민만족도가 달라진다는 기존의 논의에 따라 14개 행정서비스의 분야별 주민만족도를 이용하였다(김태연·고영준, 2021; Van Ryzin, 2004; 2007). 모든 모형은 최소자승법(ordinary least square; OLS)으로 분석하였다.

본 연구의 주요 자료원은 크게 두 가지이다. 종속변수인 행정서비스 및 지자체에 대한 주민만족도에 관해서는 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터의 2016년 지방자치단체 행정서비스 만족도 조사 자료를 활용하였다. 이 설문자료에서는 지방자치단체의 행정서비스

에 대한 주민의 만족 수준을 측정하기 위하여 경기, 서울 등 9개 광역자치단체의 성인 남녀 22,150명을 대상으로 설문자료를 수집하였다.<sup>1)</sup> 해당 설문은 주민등록인구통계에 기반하여 기초자치단체별 표본을 우선할당한 후 연령별 비례를 통해 추출하여, 최종적으로 각 기초자치단체별 표본은 140개에서 360개 사이였다.

독립변수인 기초자치단체의 자산 및 부채는 기획재정부에서 매년 공시하는 재정상태표를 활용하였다. 지방재정통합공개시스템인 지방재정365에서는 기초자치단체별로 자산과 부채 등이 세목별로 공개되고 있다. 본 연구는 2016년 9개 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 자료만을 활용하였으며, 여기에 포함된 자료는 자산총계와 부채총계, 그리고 자산의 세부분류(유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설)이다.

그 외에 추가로 수집된 자료는 기초자치단체의 인구 및 면적, 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product; 이하 GRDP)이다. 인구자료는 행정안전부에서 매년 공개하는 주민인구등록현황 자료를 활용했다. 면적자료는 국토교통부에서 공개하고 있는 지적통계 자료를 활용했다.<sup>2)</sup> GRDP는 통계청의 자료를 활용했다.

## 2. 변수의 측정

### 1) 종속변수의 측정

본 연구는 지방자치단체 및 행정서비스에 관한 주민만족도를 14가지로 측정한다. 이 중 11개 문항은 세부 행정서비스 분야별로 주민의 만족도를 묻은 것인데, 여기에는 재난방지, 보건의료, 보육, 도로관리, 대중교통, 환경미화, 경제, 문화, 교육, 노인복지, 치안 등의 행정 분야가 포함된다. 나머지 3개는 조금 더 포괄적인 문항이었는데, 행정서비스 전반에 대한 만족도와 세금대비만족도에 대한 문항이 있으며 또한 지방자치단체 그 자체에 대한 만족도를 묻는 문항이 있었다. 주민만족도는 성인남녀를 대상으로 한 설문자료를 이용하였다. 각 문항은 “귀하가 거주하는 시/군/구에서 제공하는 각각의 공공서비스에 대해 어느 정도 만족하시는지 말씀해주시시오”라는 질문에 0점부터 10점까지 11점 척도로 만족수준에 대해 응답하도록 되어 있다. 개인을 대상으로 한 설문이기 때문에 지역수준으로 환산하기 위하여 각 기초자치단체별로 개인의 만족도를 평균한 값을 사용하였다.

1) 구체적으로, 경기도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 세종특별시, 울산광역시, 인천광역시가 포함되어 있다. 그러나 본 연구의 분석수준이 기초자치단체이기 때문에 단일기초자치단체로 이루어진 세종시는 본 연구의 범위에서 제외하였다.

2) 다만 2016년 지적통계에서 행정구역 표기방법의 변경으로, 부천시의 면적자료는 2015년 자료로 대신하였다.

2) 독립변수 및 통제변수의 측정

첫 번째 모형에 포함되는 독립변수인 분류별 자산변수에는 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등이 있으며, 두 번째 모형에 포함되는 독립변수로는 자산총계와 부채총계가 있다. 본 연구에서는 이를 10억원 단위로 환산한 뒤 해당 기초자치단체의 주민등록인구 천 명당으로 계산하였다. 즉 독립변수는 인구 천 명당 자산 또는 부채 가액이다. 한편 독립변수가 주민만족도와 허위 상관관계에 있을 가능성을 줄이기 위하여 모든 독립변수는 종속변수와 1년의 시차를 두었다. 즉, 자산 및 부채 변수들은 2015년의 자료를 활용하였다. 통제변수로는 기초자치단체의 면적과 인구당 지역내총생산을 고려한다. 면적은 1,000만m<sup>2</sup>의 단위를 갖도록 변환하였고, 지역내총생산은 1조 단위로 환산한 뒤 인구로 나누었다.

위와 같은 변수를 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 3〉 변수의 측정 및 자료원

구분	측정개념	측정변수	척도(단위)	자료원
종속변수	주민만족도	재난방지	11점	지방자치단체 행정서비스 만족도 조사
		보건의료		
		보육		
		도로관리		
		대중교통		
		환경미화		
		경제		
		문화		
		교육		
		노인복지		
		치안		
		전반적만족도		
		세금대비만족도		
지자체만족도				
독립변수	자산구분	유동자산	인구천명당 10억원	재정상태표, 주민인구 등록현황
		투자자산		
		일반유형자산		
		주민편의시설		
		사회기반시설		
	자산/부채	자산총계		
부채총계				
통제변수	면적	면적	1000만m <sup>2</sup>	지적통계
	인구당GRDP	인구당GRDP	1조원/명	통계청
	관할 광역자치단체	8개 단체(더미)		

## IV. 분석결과

### 1. 기초 통계분석

〈표 4〉는 본 연구에 포함된 변수들의 기초통계량이다. 본 연구에 포함된 기초자치단체는 최종적으로 105개 단체였다.<sup>3)</sup> 평균 주민만족도 변수들은 5점에서 7점 사이의 값을 갖고 있었다. 지자체 간 평균값이 가장 낮았던 만족도는 경제만족도, 세금대비만족도, 보육만족도 순이었다. 반면 평균적으로 값이 높았던 주민만족도 문항은 대중교통 만족도, 환경미화만족도 순이었다.

〈표 4〉 변수의 기초통계량

구분	변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	재난방지만족도	105	6.108	0.303	4.916	6.600
	보건의료만족도	105	6.885	0.274	6.153	7.529
	보육만족도	105	5.910	0.175	5.540	6.539
	도로관리만족도	105	6.494	0.322	5.453	7.548
	대중교통만족도	105	7.189	0.391	6.235	7.925
	환경미화만족도	105	7.188	0.279	6.371	7.807
	경제만족도	105	5.397	0.273	4.760	6.353
	문화만족도	105	6.502	0.287	5.848	7.273
	교육만족도	105	6.504	0.284	5.542	7.078
	노인복지만족도	105	6.406	0.280	5.889	7.436
	치안만족도	105	6.721	0.255	6.189	7.444
	전반적만족도	105	6.783	0.223	6.174	7.430
	세금대비만족도	105	5.727	0.205	5.253	6.267
	지자체만족도	105	6.925	0.276	6.067	7.589
독립변수	유동자산	105	0.947	0.939	0.196	6.225
	투자자산	105	0.0678	0.133	0.00768	0.882
	일반유형자산	105	0.775	0.683	0.0942	4.951
	주민편의시설	105	1.766	1.617	0.266	8.596
	사회기반시설	105	6.057	6.031	1.042	39.20
	자산총계	105	9.632	8.792	2.093	55.57
	부채총계	105	0.178	0.430	0.0266	4.326
통제변수	면적	105	148.6	214.4	2.826	877.7
	인구당GRDP	104	0.0384	0.0474	0.0087	0.4201

변수들 사이의 상관관계는 아래의 〈표 5〉를 통해 살펴볼 수 있다. 지면의 한계상 종속변

3) 그러나 본 연구에 통제변수로 포함된 지역내총생산(GRDP)의 경우, 자료가 존재하지 않는 지역이 하나 있어, 회귀모형에서는 104개의 관측치가 사용됐다.

수간 상관계수는 표에 포함하지 않았다. 한편 종속변수 중 재난방지만족도, 보육만족도, 도로관리만족도, 환경만족도, 경제만족도, 노인복지만족도, 전반적만족도, 세금대비만족도, 지방자치단체 만족도는 대체로 독립변수인 자산 또는 부채 변수들과  $p < 0.05$  수준에서 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 반면에 대중교통만족도, 교육만족도, 치안만족도는 대체로 자산 또는 부채 변수들과 유의한 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 특징적인 것은 종속변수와의 관계에서의 방향성에서 자산변수의 방향성이나 부채변수의 방향성이나 비슷한 패턴을 보이고 있다는 점이었다. 한편 설명변수 사이의 상관계수가 0.70이 넘는 경우가 발견되어 다중공선성 문제가 발생할 가능성이 제기되었다. 이에 본 연구는 회귀분석결과를 제시함에 있어 다중공선성을 확인하기 위한 VIF를 실시하였다. 일반적으로 분산팽창계수(Variation Inflation Factor; VIF)가 10을 넘을 때 두 변수 사이에 다중공선성이 있다고 판단하는데, 모든 변수의 VIF는 10 미만으로 확인되어, 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 변수 간 상관관계

변수	(15) 유동 자산	(16) 투자 자산	(17) 일반유형 자산	(18) 주민편의 시설	(19) 사회기반 시설	(20) 자산 총계	(21) 부채 총계	(22) 면적	(23) 인구당 지역내 총생산
(1)	0.218*	0.200*	0.274*	0.338*	0.271*	0.294*	0.075	-0.027	0.061
(2)	-0.223*	-0.045	-0.024	-0.034	-0.138	-0.126	-0.242*	-0.396*	-0.024
(3)	0.147	0.025	0.193*	0.278*	0.198*	0.217*	-0.049	0.018	0.138
(4)	0.269*	0.121	0.346*	0.409*	0.370*	0.384*	-0.01	0.037	0.029
(5)	-0.271*	-0.06	-0.098	-0.07	-0.211*	-0.194*	-0.308*	-0.587*	0.073
(6)	-0.217*	0.005	-0.168	-0.022	-0.287*	-0.237*	-0.083	-0.450*	0.032
(7)	0.336*	0.330*	0.483*	0.508*	0.454*	0.480*	0.039	0.103	0.142
(8)	-0.018	-0.004	0.124	0.256*	0.023	0.07	-0.152	-0.290*	0.082
(9)	-0.019	0.039	0.05	0.174	0.041	0.062	-0.082	-0.240*	-0.14
(10)	0.440*	0.250*	0.475*	0.566*	0.552*	0.568*	0.055	0.221*	0.121
(11)	0.061	0.019	0.189	0.305*	0.164	0.189	-0.124	-0.183	0.176
(12)	0.093	0.08	0.216*	0.355*	0.18	0.215*	-0.105	-0.191	0.053
(13)	0.099	0.028	0.147	0.243*	0.122	0.15	-0.073	-0.229*	0.097
(14)	0.069	0.044	0.196*	0.250*	0.197*	0.204*	-0.093	-0.109	0.018
(15)		0.292*	0.738*	0.745*	0.785*	0.836*	0.712*	0.379*	0.263*
(16)			0.357*	0.395*	0.423*	0.434*	0.13	0.286*	0.056
(17)				0.802*	0.836*	0.876*	0.249*	0.348*	0.242*

(18)	0.825*	0.892*	0.292*	0.422*	0.207*
(19)		0.988*	0.329*	0.551*	0.151
(20)			0.372*	0.526*	0.186
(21)				0.205*	0.045
(22)					0.013

주1) (1)재난방지만족도, (2)보건의료만족도, (3)보육만족도, (4)도로관리만족도, (5)대중교통만족도, (6)환경미화만족도, (7)경제만족도, (8)문화만족도, (9)교육만족도, (10)노인복지만족도, (11)치안만족도, (12)전반적만족도, (13)세금대비만족도, (14)지자체만족도

주2) \* 는  $p < .05$  수준에서의 유의도를 의미함

## 2. 유형별 자산과 주민만족도의 관계

주민만족도의 문항별로 자산분류에 회귀한 OLS 회귀분석결과는 <표 6>에 정리하였다.<sup>4)</sup> 분석결과, 자산구분별로 주민만족도와의 관계가 상이한 것으로 나타났다. 먼저, 주민편의시설은 14개의 주민만족도 변수 모두에 정(+)<sup>4)</sup>의 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주민편의시설은 말 그대로 주민의 편의를 위해 유지하는 자산으로, 도서관, 주차장, 공원, 박물관, 미술관 등 주민이 직접적으로 공적 혜택을 느낄 수 있는 자산 유형이다. 다음으로, 유동자산은 보건의료, 대중교통, 문화, 치안, 전반적 만족도, 지자체 만족도 등 절반의 종속변수에 대해 유의한 관계를 갖는 것으로 나타났는데, 이들은 모두 부(-)의 영향에 해당했다. 유동자산은 근시일 내로 현금화가 가능하거나 실현될 것으로 예상되는 자산으로, 유동자산이 많다는 것은 재정 지출이 적다는 것을 의미하기 때문에 주민만족도에 부정적 영향을 주는 것으로 보인다. 이어, 사회기반시설은 환경미화만족도와 노인복지만족도와 유의한 관계에 있었는데 환경미화만족도와는 정(+)<sup>4)</sup>의 관계를, 노인복지만족도와는 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 사회기반시설은 수질정화시설, 상수도시설, 하천부속시설, 도로, 도시철도 등의 생활환경과 관련된 시설을 포함하기 때문에 환경미화 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 노인복지만족도에는 정반대의 관계가 나타나, 행정서비스 영역에 따라 관계의 양상이 달라질 수 있음을 시사하였다. 한편 지방자치단체가 장기금융상품, 장기투자증권, 장기융자금 등 투자 또는 권리행사 목적으로 보유하는 투자자산은 경제만족도에 유의한 정(+)<sup>4)</sup>의 관계가 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 일반유형자산은 14개 종속변수 무엇보다도 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 14개의 회귀모형의 결정계수(R-square)는 0.191에서 0.689 사이의 값을 갖고 있어 모형의 높은 설명력이 시사되었다.

4) 지면의 한계로 분석결과를 표 두 개로 나누어 정리하였다.

〈표 6〉 유형별 지방자산과 주민만족도의 관계

종속 변수	재난방지 만족도	보건의료 만족도	보육 만족도	도로관리 만족도	대중교통 만족도	환경미화 만족도	경제 만족도
유동 자산	-0.0236 (0.0484)	-0.140*** (0.0488)	-0.0393 (0.0355)	-0.0493 (0.0554)	-0.200*** (0.05)	-0.0678 (0.0443)	-0.0484 (0.0494)
투자 자산	0.0298 (0.225)	0.0881 (0.227)	-0.108 (0.165)	0.0404 (0.257)	0.219 (0.232)	0.126 (0.206)	0.386* (0.23)
일반유형 자산	-0.0378 (0.0788)	0.0764 (0.0795)	-0.0129 (0.0579)	0.0224 (0.0902)	-0.0237 (0.0814)	-0.0144 (0.0722)	0.0855 (0.0805)
주민 편의시설	0.0484 (0.0315)	0.0774** (0.0317)	0.0573** (0.0231)	0.117*** (0.036)	0.122*** (0.0325)	0.0973*** (0.0288)	0.0653** (0.0321)
사회 기반시설	0.00967 (0.00951)	0.00158 (0.00959)	0.0047 (0.00698)	0.0133 (0.0109)	0.0141 (0.00982)	-0.0204** (0.00871)	0.008 (0.00971)
면적	-0.0315** (0.0142)	-0.0400*** (0.0144)	-0.0127 (0.0105)	-0.0176 (0.0163)	-0.104*** (0.0147)	-0.0674*** (0.013)	-0.0175 (0.0145)
인구당 GRDP	0.405 (0.528)	-0.139 (0.533)	0.366 (0.388)	-0.571 (0.605)	0.41 (0.545)	0.481 (0.484)	-0.101 (0.539)
광역 더미	통제함	통제함	통제함	통제함	통제함	통제함	통제함
절편	6.152*** (0.0831)	6.770*** (0.0838)	5.817*** (0.061)	6.144*** (0.0951)	7.099*** (0.0858)	7.414*** (0.0761)	5.188*** (0.0849)
관측치	104	104	104	104	104	104	104
R-squared	0.522	0.404	0.191	0.435	0.689	0.514	0.363
종속 변수	문화 만족도	교육 만족도	노인복지 만족도	치안 만족도	전반적 만족도	세금대비 만족도	지자체 만족도
유동 자산	-0.129** (0.0514)	-0.0861 (0.0559)	-0.0222 (0.0463)	-0.108** (0.0457)	-0.0772* (0.0395)	-0.0357 (0.0395)	-0.117** (0.0541)
투자 자산	-0.21 (0.239)	0.0787 (0.259)	0.217 (0.215)	-0.081 (0.212)	-0.0096 (0.184)	-0.00505 (0.183)	-0.114 (0.251)
일반 유형자산	0.0328 (0.0837)	-0.0447 (0.091)	-0.0829 (0.0754)	-0.0952 (0.0745)	-0.0369 (0.0644)	-0.0299 (0.0643)	0.0151 (0.0881)
주민 편의시설	0.140*** (0.0334)	0.116*** (0.0363)	0.122*** (0.0301)	0.127*** (0.0297)	0.117*** (0.0257)	0.0772*** (0.0257)	0.0812** (0.0351)
사회 기반시설	-0.00628 (0.0101)	0.00552 (0.011)	0.0189** (0.0091)	0.0126 (0.00898)	0.00544 (0.00777)	0.00602 (0.00776)	0.0174 (0.0106)
면적	-0.0577*** (0.0151)	-0.0574*** (0.0164)	0.00198 (0.0136)	-0.0331** (0.0134)	-0.0376*** (0.0116)	-0.0399*** (0.0116)	-0.0398** (0.0159)
인구GRDP	0.254 (0.561)	-1.081* (0.61)	-0.0333 (0.505)	0.5 (0.499)	-0.237 (0.432)	0.13 (0.431)	-0.141 (0.59)



R-squared	0.522	0.35	0.157	0.403	0.655	0.436	0.328
종속 변수	문화 만족도	교육 만족도	노인복지 만족도	치안 만족도	전반적 만족도	세금대비 만족도	지자체 만족도
자산 총계	0.00960** (0.00425)	0.0126*** (0.00446)	0.0261*** (0.0037)	0.0138*** (0.00377)	0.0139*** (0.00324)	0.0117*** (0.0031)	0.0170*** (0.00423)
부채 총계	-0.205** (0.081)	-0.118 (0.0851)	-0.131* (0.0705)	-0.149** (0.072)	-0.147** (0.0618)	-0.0913 (0.0591)	-0.163** (0.0807)
면적	-0.0685*** (0.0154)	-0.0637*** (0.0162)	-0.00513 (0.0134)	-0.0373*** (0.0137)	-0.0448*** (0.0117)	-0.0447*** (0.0112)	-0.0416*** (0.0153)
인구당 GRDP	0.296 (0.57)	-1.088* (0.599)	0.0402 (0.496)	0.381 (0.507)	-0.219 (0.435)	0.16 (0.416)	-0.309 (0.568)
광역 더미	통제함	통제함	통제함	통제함	통제함	통제함	통제함
절편	6.660*** (0.0846)	6.585*** (0.0889)	6.112*** (0.0736)	6.638*** (0.0752)	6.781*** (0.0645)	5.698*** (0.0617)	6.858*** (0.0843)
관측치	104	104	104	104	104	104	104
R-squared	0.285	0.197	0.425	0.276	0.308	0.257	0.22

주1) 괄호 안은 표준오차

주2) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## V. 논의

지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제11조는 자산을 “과거의 거래나 사건의 결과로 현재 회계실체가 소유(실질적으로 소유하는 경우를 포함한다) 또는 통제하고 있는 자원으로서 미래에 공공서비스를 제공할 수 있거나 직접적 또는 간접적으로 경제적 효익을 창출하거나 창출에 기여할 가능성이 매우 높은 자원을 말한다”고 규정하고 있다. 일반기업과 달리 공공부문의 자산은 경제적 효익의 창출뿐만 아니라 미래에 공공서비스 제공의 목적이 중요하게 포함되어 있다. 이러한 이유로 정부의 재무제표에는 사회기반시설, 주민편의시설과 같은 자산항목이 포함되어 있다. 특히 지방정부의 재무제표에는 국가와 달리 주민편의시설 항목이 자산항목으로 포함되어 있다. 이와 같이 주민편의시설을 별도의 자산항목으로 구분한 것은 주차장, 도서관, 공원, 박물관 미술관 등의 자산은 주민생활에 밀접하게 주민들의 편의성 증진에 기여하고 있기 때문이다.

본 연구는 기초자치단체 수준에서 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등의 지방자산과 지방부채가 주민만족도에 미치는 영향을 실증적으로 검증했

다. 분석결과 주민편의시설은 각 서비스 만족도 뿐만 아니라 세금대비 만족도 및 지방자치단체에 대한 만족도에 통계적으로 유의미한 수준에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 주민편의시설과 주민만족도의 정의 관계는 지방자산과 주민만족도를 설명하는 관점 중 주민의 생활환경과 관련된 물질적 조건의 충족을 통한 만족도 향상으로 설명할 수 있다. 주민편의시설은 주차장, 도서관, 공원, 박물관, 미술관 등 주민들의 삶의 질을 높이는 어메니티이다(송건섭 외, 2009). 주민편의시설 자산항목의 주민만족도에 대한 일관된 유의한 영향력은 기존 선행연구에서도 추론이 가능한 관계다. 기존 선행연구에서는 주민편의시설이 주민들의 기본적인 욕구를 충족하여 행정서비스에 만족하도록 기여하는 생활환경변수라고 일관되게 분석되어 왔었다(예: 최예나, 2016; 최영출, 2014; 이현국·강영환, 2019).

유동자산은 일부 유형의 만족도(전체 14개 유형 중 6개)와 유의한 수준에서 부적 관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 지방자산과 주민만족을 설명하는 이론 중 행정서비스의 질 및 또는 성과에 대한 평가라는 입장에서 해석될 수 있다. 예컨대 Pilcher & Van der Zahn(2010)은 회사의 주주들이 회사의 자산 수준을 평가하는 것과 같이 지역주민들 역시 지방정부의 서비스와 자산을 평가한다고 주장한 바 있다. Dung Tran & Dollery(2021a)는 뉴질랜드 지방주민들의 지방의회에 대한 만족은 지방재정의 수입과 지출의 격차가 줄어들수록(net-to-zero balance) 높아진다고 실증분석하였다. 그들은 주민들이 보기에 수입과 지출의 격차가 큰 것은 지방정부가 주민들의 세금을 효율적으로 운용하지 못한다는 신호로 작용하거나 또는 향후 미래에 주민들에게 세부담을 과도하게 부과할 수 있다는 두려움으로 작용한다고 해석하였다. 본 연구에서는 유동자산의 구체적인 회계과목을 대상으로 분석하지는 못하였으나 유동자산 항목인 현금 및 현금성자산, 단기금융상품, 미수세금 등이 많을 경우 지방정부의 운용 효율성이 상대적으로 낮기 때문에 주민만족도를 낮추는 것으로 생각해볼 수 있다.

장기금융상품, 장기용자금, 장기투자증권 등 투자나 권리행사를 목적으로 하는 투자자산의 경우에는 주민들의 경제만족도를 높이는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 투자자산과 경제만족도의 상관관계에 관한 선행연구는 찾아볼 수 없었다. 그러나 지역정부의 투자전략의 선택에 따라 수익률이 달라질 수 있으며(Albrecht & Hingorani, 2006), 지역정부의 자산 지출이 지역경제의 활성화에 영향을 미칠 수 있다는(Panggabean, 2014) 연구에 따라 투자자산의 성과에 대한 주민들의 평가에 기반하여 경제만족도가 결정되거나, 기초자치단체의 투자의 효과로 지역경제가 활성화되어 경제활동과 관련한 욕구가 충족된 것이라 해석할 수 있을 것이다.

사회기반시설의 경우, 여러 유형의 주민만족도 중 오직 환경미화 만족도와 노인복지 만

족도와만 통계적으로 유의한 관계가 있었다. 환경미화 만족도에는 사회기반시설이 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 사회기반시설로 분류되는 시설 중 도로나 도시철도 등의 교통시설에 해당하는 사회기반시설은 일률적으로 비선호시설이나 선호시설로 분류하기는 어려운 동시에(박치성·정창호, 2015), 수질정화시설, 폐기물처리시설, 재활용시설 등 그밖의 사회기반시설 상당수가 비선호시설로 쾌적한 환경에서 누릴 수 있는 주관적 웰빙을 저해한다는 점에서 기인한다(이강웅, 2008). 한편 사회기반시설은 노인복지 만족도에는 정(+ )의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 영향은 사회기반시설 중 어항 및 항만시설과 농수산물기반시설 등이 고령인구의 비율이 높은 농어촌에서 주로 유치된다는 점과 지역의 교통체계가 노인들의 주관적 웰빙을 높인다는 점(Rossi et al., 2023)으로 설명될 수 있을 것이다.

한편 자산총계와 부채총계를 주민만족도에 회귀한 모형에서는 자산총계는 대부분의 주민만족 항목에 있어서 유의한 긍정적 관계가 나타나는 것으로 분석되었으며, 부채총계는 반대로 상당수의 주민만족도 항목과 유의한 부의 관계를 갖고 있는 것으로 분석되었다. 자산과 부채 간의 관계를 살펴 보았을 때에는 자산총계의 증가는 주민들의 만족도 증가에 유의미하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었으나 부채총계는 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 자산증대를 위한 무리한 부채증가는 오히려 주민만족도에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다고 할 수 있다. 부채총계 및 자산총계를 회귀한 모형의 분석결과도 행정서비스에 대한 평가라는 관점에서 해석할 수 있다.

## VI. 결론

본 연구는 기초자치단체의 자산 및 부채가 행정서비스 및 지자체에 대한 주민들의 만족도에 미치는 영향을 분석한 시론적 연구로서의 차별성을 갖는다. 해외에서는 Dung Tran & Dollery 등의 일부 연구진에 의해 지방자산과 부채가 주민만족에 어떤 영향을 미치는지가 일부나마 연구되어 왔다면, 국내에서는 양자의 관계에 대한 논의와 실증연구가 부족한 실정이다. 본 연구결과 주민편의시설은 모든 유형의 주민만족도와 정의 관계, 유동자산은 일부 유형의 주민만족도와 부의 관계, 투자자산은 경제만족도와 정의 관계, 사회기반시설은 환경미화 만족도와 부의 관계이나 노인복지만족도와는 정의 관계에 있는 것으로 분석되었다. 또한 자산총계는 환경미화를 제외한 모든 유형의 주민만족도와 정의 관계에 있었으며, 부채총계는 대부분의 유형의 만족도와 부의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 자산

항목 및 부채총계와 주민만족도의 관계는 기초자치단체의 자산운용성과에 대한 주민들의 평가로 이해될 수도 있으며, 정부의 자산운용의 영향으로 주민들의 생활환경 등 삶의 여건이 개선된 효과로 이해할 수도 있다.

본 연구의 결과를 바탕으로 정책적인 함의를 도출해보면, 지방자치단체는 주민들의 편의 시설과 같은 자산 항목을 증가시키기 위해 노력할 필요가 있다는 점이다. 과거 지방정부가 투명하게 운영되지 못하던 시절에는 지방정부의 자산증가는 불필요한 재정낭비로 인식되기도 하였다. 그러나 최근에는 지역의 자산 설치에 대해 주민참여예산제를 통한 결정이 이뤄지는 등 주민참여에 의한 투명성과 책임성의 확보가 늘어나고 있다. 대의민주주의에서는 주인-대리인 관계에 의한 도덕적 해이로 인해 주민의 생활과 밀접하지 않은 불필요한 자산을 증가시킬 가능성이 높다. 다만, 직접민주제와 속의적 과정이 결합된 주민참여 과정을 설계한다면 주민의 만족도를 높일 수 있는 자산이 무엇인지에 대한 합의를 도출할 수 있고, 필요한 자산 설치로 주민들의 삶의 질을 높일 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같은 두 가지 큰 의의가 있다. 첫째, 선행연구 검토를 통해 지방자산 및 부채와 주민만족도의 관계를 설명하는 이론을 제시하였다. 그동안 지방자산 또는 부채와 주민만족도의 관계를 직접적으로 설명 및 분석 연구는 거의 없었다. 이에 본 연구에서는 주민만족도의 인접 변수인 주민행복과 삶의 질 등의 변수를 조사하였고, 지방자산 및 부채가 표상할 수 있는 개념들로 주민생활환경과 지방의 재정적 성과 등이 있음을 검토하였다. 이에 따라 두 개념간 관계를 설명하는 두 가지 이론을 제시하였다. 둘째, 재무제표상의 자산항목이 지방정부와 서비스에 대한 시민들의 만족도에 어떠한 영향을 주고 있는지를 처음으로 실증적으로 검증을 시도해 보았다는 점에서 의의가 있다. 지방정부의 자산과 부채는 실제로 주민만족에 영향을 미칠 수 있는 변수임을 밝혔으며, 그 중에서도 주민편의시설이 가장 영향력이 크고 일관됐음을 밝혔다. 그밖에 유동자산은 주민만족에 대하여 오히려 부정적 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다.

본 연구는 데이터 수집의 한계로 2016년 자료를 활용하여 자료의 최신성이 부족하다는 점과, 자산의 회계과목을 대상으로 한 구체적인 분석이 이뤄지지 못한 점, 시민들의 만족도에 영향을 미칠 수 있는 다양한 통제변수를 구성하지 못한 점이 있다. 그러나 본 연구는 지방자치단체의 자산 및 부채가 주민만족에 미치는 영향에 대한 이론적 연구로서의 의의가 크다 할 것이다. 본 연구를 계기로 하여, 향후 연구는 자료의 최신화나 노령인구 비율이나 재정자립도와 같은 지자체의 다양한 인구·재정적 특성을 도입하여 보다 발전된 연구가 활성화되기를 제언한다.

## 참고문헌

- 고명철. (2013). 공공서비스 만족도, 정부성과, 그리고 삶의 질 간 영향관계 분석; 상향확산식 접근을 토대로. 「한국행정학보」, 47(2), 1-30.
- 고명철. (2018). 공공서비스 만족도가 주관적 안녕감에 미치는 영향: 지방정부 신뢰에 의한 지역사회 생활의 질 (community QoL) 의 매개된 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2), 119-146.
- 김경호·전중열·윤재원·조형태. (2020). 복식부기 정부회계, 신영사.
- 김병섭·최성주·최은미. (2015). 국민행복, 삶의 질, 그리고 공공서비스의 관계 연구. 「한국행정학보」, 49(4), 97-122.
- 김상곤·김성중. (2008). 지역주민의 행복도 결정요인에 관한 연구: 안산시를 중심으로. 「한국지역사회복지학」, 25, 325-351.
- 김상봉. (2015). 사회기반시설의 자산가치평가에 관한 논의 - 국가회계기준의 관점에서 -. 「입법과정책」, 7(2), 91~124.
- 김영오. (2004). 지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석. 「지방자치학회보」, 16(3), 67-86.
- 김일중·차종우. (2018). 유형자산의 유형별 규모가 통합 재정상태표의 부채에 미치는 영향. 「기술경영」, 3(2), 69-89.
- 김태연·고영준. (2021). 지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 관한 실증분석. 「지방정부연구」, 25(1): 27-57.
- 박순애·신가영. (2021). 인접 지방자치단체와의 공공서비스 격차가 주민만족도에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 33(4), 81-114.
- 송건섭·김영오·권용현. (2009). 삶의 질에 관한 평가지표의 구성과 적용. 「지방정부연구」, 12(4), 225-247.
- 서라벌·성욱준. (2019). 지방자치단체의 공공서비스 질이 이주 의향에 미친 영향 연구: 경기도 삶의 질 조사를 활용하여: 경기도 삶의 질 조사를 활용하여. 「한국사회와 행정연구」, 29(4), 199-223.
- 오병기. (2008). 광역경제권의 경제변수 및 재정변수 사이의 인과관계 분석. 「한국지방재정논집」, 13(1), 93-123.
- 유민봉. (2011). 한국행정학(제3판). 서울: 박영사.
- 윤기찬. (2004). 서브퍼프 (SERVPERF) 를 이용한 사회복지서비스의 질 측정 및 만족도 영향요인 분석. 「행정논총」, 42(4), 133-162.
- 이강웅. (2008). 혐오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색: 사회적 인식분석을 중심으로: 사회적 인식분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(2), 179-199.

- 이현국·김윤호. (2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서비스를 대상으로. 「한국행정학보」, 48(4), 1-22.
- 이현국·이민아. (2014). 공공서비스 성과인식과 행복. 「한국행정학보」, 48(2), 293-315.
- 이현국·강영환. (2019). 어메니티와 청년인구변화: 대전광역시 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 30(3), 195-215.
- 정성호. (2012). 지방자치단체의 재정수익이 부채에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 17(2), 107-131.
- 정성호·정창훈·박정수. (2012). 지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구: 복식부기회계정보를 중심으로. 「행정논총」, 50(2), 227-256.
- 정성호·정창훈. (2011). 지방자치단체의 사회기반시설 투자와 부채간 관계: 복식부기회계정보를 중심으로. 「정부회계연구」, 99-121.
- 박치성·정창호. (2015). 사회간접자본시설 공공갈등 유형화에 대한 탐색적 연구. 「정책분석평가학회보」, 25(2), 71-104.
- 최영출. (2014). 지역 주민의 생활 여건과 행복도의인과적 관계. 「한국자치행정학보」, 28(1), 1-23.
- 최예나. (2016). 전라북도 주민들의 삶의 만족도 결정요인 분석-개인요인과 지역요인을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 30(3), 291-313.
- 최예나. (2018). 전자정부서비스 유형과 질이 서비스 만족도에 미치는 영향 연구: 서비스 몰입의 조절효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(3), 145-172.
- 황재희·신진원. (2020). 재정분권이 주민생활만족도에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 32(4), 59-69.
- Albrecht, W. G., & Hingorani, V. L. (2004). Effects of governance practices and investment strategies on state and local government pension fund financial performance. *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), 673-700.
- DeHoog, R. H., Lowery, D., & Lyons, W. E. (1990). Citizen satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations. *The Journal of Politics*, 52(3), 807-837.
- Haller, M., & Hadler, M. (2006). How social relations and structures can produce happiness and unhappiness: An international comparative analysis. *Social indicators research*, 75(2), 169-216.
- Im, T., & Lee, S. J. (2012). Does management performance impact citizen satisfaction?. *The American Review of Public Administration*, 42(4), 419-436.
- Kelly, J. M. (2003). Citizen satisfaction and administrative performance measures: is there really a link?. *Urban Affairs Review*, 38(6), 855-866.
- Panggabean, M. (2014). The Influence of Private Investment, Human Development Index (HDI) and Local Government Capital Expenditure (LGCE) on the Economic Growth and

- Original Local Government Revenue (OLGR) in the Regency/City of West Kalimantan Province. *International Journal of African and Asian Studies: An Open Access International Journal*, 4.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. 1988, 64(1), 12-40.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of marketing*, 49(4), 41-50.
- Pilcher, R., & Van Der Zahn, M. (2010). Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment. *Financial Accountability & Management*, 26(3), 299-324.
- Rossi, F., Mariotti, I., & Pantelaki, E. (2023). Local public transport and neighbourhood satisfaction: The effect on older adults' subjective wellbeing. *Research in Transportation Business & Management*, 51, 101058.
- Dung Tran, C. T. T., & Dollery, B. (2023). Does financial sustainability affect local resident satisfaction? The case of the Victorian local government system. *Public money & management*, 43(4), 302-310.
- Dung Tran, C. T. T., & Dollery, B. (2021a). All in the mind: citizen satisfaction and financial performance in the Victorian local government system. *Australian Accounting Review*, 31(1), 51-64.
- Dung Tran, C. T. T., & Dollery, B. (2021b). Does financial sustainability affect local resident satisfaction? The case of the Victorian local government system. *Public Money & Management*, 1-9.
- Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4): 521-535.
- Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of policy analysis and management*, 23(3): 433-448.

## ABSTRACT

### An Exploratory Study on the Relationship Between Resident Satisfaction and the Assets and Liabilities of Local Governments

Danee Kim & Hyunkuk Lee

The financial information of local governments, including assets and liabilities, has been made public since the codification of double-entry bookkeeping in accounting. Research in this area has been scant despite the significance of local assets and liabilities on the lives of residents. The literature review derives two explanatory mechanisms of how local assets and liabilities influence residents' administrative services and satisfaction with local government. Specifically, the first mechanism is where local assets and liabilities are perceived as the quality or performance of administrative services from the citizens' perspective, suggesting that residents' evaluations of administrative performance, including asset management, determine their satisfaction. The second mechanism posits that local assets and liabilities enhance satisfaction by meeting residents' needs related to their living environment. This research empirically analyzes the impact of different types of local government assets, total assets, and total liabilities on fourteen types of resident satisfaction. The findings reveal that amenities for residents increase satisfaction across all types, investment assets enhance economic satisfaction, current assets have a negative impact on some types of satisfaction, and social infrastructure asset lowers environmental satisfaction while increasing satisfaction with elderly welfare services. The discussion of the results confirms that both perspectives can explain actual resident satisfaction, but the mechanisms may vary according to the asset category.

【Keywords: Local Finance, Tangible Assets, Amenities for Residents, Liabilities, Resident Satisfaction】