

地方財政自立度 算定方式의 限界와 地方財政力測定指標의 活用方案**

吳 然 天*

〈目 次〉	
I. 序	制約點
II. 地方財政自立度に 의거한 地方 財政의 實態	IV. 地方財政指標의 活用
III. 現行地方財政自立度算定方式의	V. 結 論

〈요 약〉

본 논문은 지방자치단체가 안고 있는 재정자립수준의 절대적 취약성과 재정력의 지역적 불균등을 표현하는 데 광범위하게 활용되고 있는 지방 재정자립도를 중심으로 우리나라의 지방재정 실상을 서술하고, 이러한 지방 재정자립도 산정방식이 내포하고 있는 문제점을 살펴본 후, 지방재정의 실질적 자립수준 및 재정구조의 건전성을 보다 정밀하게 나타내 줄 수 있는 재정지표의 활용방안을 모색하는 데 주된 의의가 있다.

원행『地方財政自立度』산정방식은 실질적인 財政自立水準이나 財政構造의 건전성, 또는 대외지불능력을 정밀하게 반영하지 못할 뿐 아니라 기술적 산정방식의 차이에 따라 財政自立도가 다르게 표현될 수 있는 設定的 性格을 띠고 있다는 점에서 自治團體의 실질적인 자립수준과 財政構造의 건전성을 보다 정밀하게 나타내주는 표준화된 財政指標의 개발이 긴요하다고 할 수 있다.

이런 취지에서 地方歲出의 構造의 특징과 地方歲出需要(특히 經常的 性格의 經費)에 대응하는 地方財源의 조달능력, 그리고 個別自治團體의 자체 수입 확보능력수준과 地方債元利金 상환비용의 對地方歲入比率 등 납세자들의 地方財政의 實狀(특히 당면과제인 財源의 부족과 지출수요의 증대)에 대한 이해를 촉진시킬 뿐 아니라 정책입안자들의 地方財政部門에 관한 의사결정(특히 地方交付稅 財源 및 補助金 財源의 配分決定)의 합리화에 기여할 수 있는 지방재정지표의 발굴 및 활용이 요망된다.

* 서울大 行政大學院 副敎授

** 本稿의 작성에는 本 大學院 郭彩基碩士와 李在苑助敎의 도움이 컸음.

I. 序

民主政府의 기본요건의 하나로 간주되는 地方自治의 실시가 임박하였다. 地方自治가 시민적 요구, 선호에 부합되도록 운영되기 위해서는 地域住民에 의한 자율적인 地方政府構成이 보장되며, 中央政府로부터의 정치적 통제력이 최소한도에 머무르는 가운데, 地方財政運用的 건전성과 자주성이 일정범위내에서 확보되어야 한다. 이런 점에서 地方財政 측면에서의 자율적 기반조성은 地方自治의 원활한 운영을 가능케 하는 주요과제의 하나로 여겨진다.

地方自治團體의 세입(주로 一般會計基準)에서 地方稅와 稅外收入이 차지하는 비율로 표시되는 현행 『財政自立度』는 비록 地方財政의 실질적인 건전도와 대응능력을 적절하게 반영하지 못하는 한계를 지니고 있지만 地方自治團體의 외형적 自立水準과 地方歲入의 自治團體間 불균형을 손쉽게 나타내 주고 있어 地方財政 분야에서 자주 활용되는 지표라고 할 수 있다. 제 5 공화국 헌법에서도 '自治團體의 財政自立度を 감안하여 地方議會를 순차적으로 구성하도록' 규정함으로써, 이러한 財政自立도의 수준이 地方自治 실시의 관건임을 명백히 한 바 있을 뿐 아니라 향후 地方自治의 범위와 수준을 논의함에서도 同 개념이 자주 인용되고 있다.

이에 本稿에서는 地方自治團體가 안고 있는 財政自立水準의 『절대적 취약성』과 財政力の 『地域的 不均衡』을 표현하는데 광범위하게 활용되고 있는 地方財政自立도를 중심으로 우리나라의 地方財政 실상을 서술하고, 이러한 地方財政自立도 산정방식이 내포하고 있는 문제점을 살펴본 후, 地方財政의 實質的 自立水準 및 財政構造의 건전성을 보다 정밀하게 나타내 줄 수 있는 재정지표의 활용방안에 관해 언급하고자 한다.

II. 地方財政自立도에 의거한 地方財政의 實態

1. 地方財政自立水準의 推移

地方自治團體의 財政自立水準 추이를 연도별로 살펴보면 <表 1>과 같다. 우선 1987년 一般會計 豫算基準으로 全國自治團體의 平均財政自立도는 52.7%를 나타내고 있으며, 自治團體別로는 서울특별시 97.5%, 직할시가 84.0%로서 높은 自立水準을 보여주고 있는 반면, 市·郡에 대한 조정적·통합적 기능을

〈表 1〉 地方財政自立度の 年度別 推移(一般會計)

年度 區分	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
全 國	55.1	54.3	55.5	57.8	59.6	58.1	58.3	56.0	52.4
서 울	94.7	93.9	95.2	96.0	97.6	97.9	98.5	98.1	97.5
直轄市	86.7	85.4	92.3	88.8	90.4	91.6	91.3	89.6	84.0
道	42.6	38.6	46.1	44.7	45.1	43.5	41.8	40.3	32.7
市	64.4	67.4	62.4	59.1	58.7	60.8	57.5	61.9	57.6
郡	31.2	32.8	30.8	33.1	32.4	32.0	28.1	30.0	25.9

註： 1979년에서 1986년까지는 一般會計總計決算基準이며, 1987년은 최종예산기준임.
 資料： 재무부, 『지방재정연감』, 1984, 1986, 1987.

수행하는 道가 32.7% 수준을 나타내고 있으며, 같은 一線地方自治團體이면서도 市는 57.6%라는 상대적으로 높은 自立水準을 보이고 있는 반면 郡은 25.9%에 머무르고 있는 실정이다.

이러한 財政自立比率에 비추어 볼 때 地方財政自立水準의 취약성이 道와 郡單位에서 현저함을 알 수 있다. 또한 地方財政自立度の 전반적인 추세를 총괄적으로 살펴볼 때는 최근 10년동안 대체로 54~60% 내외에 머무르고 있는 가운데에도 自治團體別로 기복이 있음을 알 수 있다. 즉, 서울특별시는 전반적인 自立도가 높아지고 있으며, 직할시와 道の 경우는 주요도시의 직할시 편입에 따라 財政自立比率에 기복이 있다. 한편, 自治團體의 근간을 이루는 市와 郡이 그동안 미형적 財政自立水準에 있어 별다른 진전이 없었음을 알 수 있는데, 이는 市·郡地域 地方財政의 健實化를 위한 획기적 노력이 장기적 안목에서 마련되어야 할 것이라는 점을 시사해 주는 것이다.

각 自治團體의 財政自立도가 연도에 따라 기복을 보이고 있는 것은 자체재원 확보수준이 연도에 따라 차이가 나는 것도 원인의 일부를 이루겠지만, 보다 근본적인 원인은 中央政府의 移轉財源(交付稅, 補助金)이 문자 그대로 中央財政의 정책방향과 中央政府 세입변화에 영향을 받기 때문이라고 할 수 있다. 가령 국고보조금의 규모변화에 따라서도 地方財政自立도가 민감하게 변화하였음을 확인할 수 있다. 1987년의 전국기준 一般會計 財政自立比率(52.4%)이 1986년(56.1%)에 비해 약 4%가 낮아진 것은 1987년 예산에서 세외수입이 감소한 데에도 원인이 있으나, 보조금(國庫)이 전년도에 비해 약 2,000억원 이상이나 증가한데에도 그 원인이 있다고 볼 것이다.

2. 地方財政自立水準의 地域別 隔差

지금까지 自治團體別 財政自立水準의 추이를 살펴 보았으나, 여기서는 동일 自治團體階層내에서의 財政自立度の 地域的 격차를 파악해 보기로 한다. <表 2>는 1986년 一般會計決算基準으로 특별시·직할시를 제외한 9개 地域의 道·市·郡 自治團體의 財政自立度を 표시한 것이다. <表 2>의 道는 각 地域의 道 單位自治團體의 財政自立 수준을 표시하고 있지만, 市·郡은 該當地域 市·郡 自治團體의 평균적인 財政自立水準을 표시하고 있음에 유의해야 한다.

우선 道の 경우, 自立도가 30%미만인 전북·충북으로부터 自立도가 높은 경기(60.9%)에 걸쳐 地域間 격차가 현저함을 알 수 있다. 市에 있어서도 경기·경남지역 市の 平均財政自立도가 70%에 이르고 있는 반면 강원·제주지역의 市는 50%미만에 불과하다. 郡 역시 경기 地域은 41.4%로서 전국의 평균 自立水準을 14%나 초과하고 있으나 강원·충북·전북·전남 地域의 郡은 20%를 약간 상회하고 있을 뿐이다. 여기에서 市와 郡은 該當地域의 平均自立度を 나타내고 있는데도 이와 같이 地域的인 격차가 크다는 사실을 감안한다면 個別自治團體別 財政自立度の 地域間 불균형은 더욱 심하리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

이와 같이 동일한 기능과 재정체계를 가진 自治團體이면서도 地域別로 自立水準의 심한 격차가 나타나고 있는 것은 地域에 따라 산업발전의 수준, 사회간접 자본의 형성, 취업인구 분포, 인구밀도 등이 현격하게 차이가 남으로써 地域 經濟力과 세입 확보능력의 불균형이 초래되기 때문이라고 말할 수 있다.

<表 2> 地域別 地方自治團體의 平均財政自立度(1986)

지역	자치단체	平均財政自立度(%)		
		道	市	郡
경	기	60.9	70.0	41.4
강	원	31.1	43.5	22.8
충	북	29.9	64.5	21.2
충	남	36.1	61.6	27.7
전	북	27.6	55.1	20.3
전	남	30.8	57.4	22.7
경	북	30.8	55.2	23.8
경	남	41.4	70.9	27.3
제	주	37.4	46.4	31.9
평 균		37.9	61.0	27.0

註：1986년도 一般會計決算基準.
資料：내무부, 『지방재정연감』, 1987.

3. 地方財政의 脆弱性에 對한 視覺의 定立

그동안 地方自治가 유보되어 왔던 이유로서 가장 큰 몫을 차지했던 것은 地方財政의 취약성과 地域的 불균형이었다. 우리는 현재 地方財政의 自立基盤이 성숙되기 않았음을 부인할 수 없겠으나, 地方自治 실시 시기와 타당성의 논의에 있어 전제조건으로서의 地方財政의 실상에 대한 확일적 이해가 地方自治의 나아갈 바를 그릇 이해시켜 왔음에 유념할 필요가 있다. 특히 『財政自立度』라고 하는 單線的 기준에 의거하여 전반적인 地方財政의 실상과 個別自治團體의 財政의 건전성이 표현됨으로써 地方財政의 位相과 정책적 진단을 오도하였던 점을 부인할 수 없다.

환언하면 地方財政의 절대적 自立水準이 낮고 地域間 財政力의 격차가 매우 현격한 것이 사실이나, 이러한 것이 地方自治 실시 유보나 一部地域에 한정된 地方自治 실시주장의 명분이 될 수는 없다는 것이다.

이런 점에서 地方財政自立比率이 낮은 自治團體라고 하여 “地方自治實施의 要件조기이 되어있지 않아 地方議會를 구성함에 있어 신중을 기해야 한다”는 주장은 地方自治의 본질을 충분히 이해하지 못한데에서 연유하는 발상이라고 할 수 있다. 설령 財政自立水準이 현저하게 낮은 自治團體라고 하더라도 이를 보완하기 위한 地方財政調整機構가 원활하게 기능한다면 自治機構의 원만한 운영이 저해되지 않을 것이다. 환언하면, “自治團體의 外部財源依存比率이 높은 만큼 그에 상응하여 자율적 의사결정 영역이 축소될 수 밖에 없다”라는 견해는 불식되어야 한다는 것이다.

흔히 ‘낮은 地方財政自立度’로 표시되는 우리나라 地方財政의 취약성은 기본적으로 국민경제가 부담할 수 있는 공공부문의 可用財源을 中央政府와 地方政府間에 어떻게 배분하느냐에 달린 문제로서 지방정부 고유의 문제로 국한해서는 안될 것이다. 가상적으로 말해 국민경제가 건실하게 성장·발전하고 있으며 中央政府가 건실한 財政構造를 가지고 있는 상태에서 만일 地方政府의 財政狀態가 절대적 수준에서 취약하다면 이는 국민경제적 차원에서 地方財政에 대한 배려가 이루어지지 않고 있는 것으로 이해되어야 할 문제이다.

아울러 地方自治實施와 地方財政健實化의 장애요인으로 지적되고 있는 地域經濟力 및 地方財政의 地域的 不均衡 問題 역시 우리만의 고유한 문제가 아니라고 할 수 있다. 왜냐하면 어떤 국가에서도 地域的으로 균등한 발전이 이루어지고 있는 例를 발견하기 어려우며, 산업의 입지조건이나 자연환경, 역사적 배

정에 차이가 있는 한 地域間에 經濟力의 차이가 발생하는 것은 불가피한 현상이라고 할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 地方自治의 실시는 국토의 균형있는 발전과 地域經濟의 활성화를 촉진할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 전망된다. 우리와 같은 권위주의적 정치문화하에서는 정치적 의사결정 메카니즘이 존재하는 곳에 경제·사회·문화 등 諸領域의 機能이 집중되는 경향이 있다는 것을 생각할 때, 정치적 의사결정센터를 地方으로 분산하는 것이야말로 地域經濟의 발전, 地方財政의 健實化 및 地方文化의 창달을 위한 가장 유효한 방안이라는 것도 강조되어야 할 것이다.

Ⅲ. 現行『地方財政自立度』算定方式의 制約點

1. 序

一般的으로 一般會計 歲入을 基準으로 地方稅와 稅外收入을 합한 자체재원이 全體歲入[自體財源+依存財源(地方財政交付稅와 補助金)]에서 차지하는 비율로 표시되고 있는 地方財政自立度는 地方財政部門에서 자주 사용되는 지표의 하나임에 틀림없으나, 개별 자치단체의 재정능력과 재정운용의 건전성을 정확하게 반영하지 못한다는 문제를 안고 있다. 특히 서울特別市를 비롯한 대도시 자치단체들에 있어, 地方財政自立度を 통하여 自立水準을 판단할 경우 실질적인 財政自立水準이 과대평가되는 등 제반문제점이 현저하게 나타나고 있다.

본장에서는 개별 자치단체의 실질적인 地方自立水準과 財政構造의 건전성을 보다 정밀하게 나타내줄 수 있는 財政指標을 개발하기 위한 事前的 努力의 일환으로 현재 地方財政當局 또는 財政統計資料에서 광범위하게 통용되고 있는『地方財政自立度』算定方式이 내포하고 있는 문제점 또는 제약점을 살펴보기로 한다.

2. 一般會計위주의 財政自立度

地方財政의 自立水準을 나타내는데 사용되는『地方財政自立度』는 一般的으로 一般會計의 歲入을 중심으로 자체재원이 전체 歲入에서 차지하는 비율로 표시되고 있는데, 特別會計를 제외한 상태에서 一般會計로만 財政自立度を 획일적으로 계산한다면 地方財政의 실질적인 自立水準이 실제보다 과소평가될 수 있다. 왜냐하면 特別會計에서는 자체재원으로 분류되는 사업수입, 사업외수입 등 세외수입이 월등히 높은 비중을 차지하는 관계로, 特別會計와 一般會計를 합한 상태에서는 자체재원의 비중이 커질 수 밖에 없다. 이런 점에서 地方自治團體

의 실질적인 財政構造를 파악하고자 特別會計를 포함한 통합재정수지 개념에서 財政自立度를 算定할 경우에는 一般會計를 기준으로 산정할 때보다 높게 나타난다. 점이 간과되어서는 안될 것이다.

〈表 3〉에 나타난 바와 같이 財政自立度를 一般·特別會計 總計基準으로 산정하면, 서울特別市를 제외하고는 財政自立度가 한결 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉 一般·特別會計 總計基準에 의거한 全國平均財政自立度가 一般會計基準에 의거한 경우에 비해 무려 16% 정도나 높은 것으로 표시된다. 아울러 서울特別市에 있어서 一般·特別會計 總計基準으로 自立度를 산정할 경우, 一般會計基準에 비해 그 비율이 오히려 낮아지는 것은 서울特別市에 있어서는 一般會計의 보조금에 비해 그 규모가 큰 特別會計 보조금이 一般, 特別會計 합산시 의존재원에 포함되어 산정되기 때문이다. 그런데 전반적으로 〈表 3〉에서 확인할 수 있는 바와 같이, 特別會計의 상대적 비중이 큰 자치단체(특히 도시형 자치단체)일수록, 一般·特別會計合計에 의한 財政自立度가 一般會計基準에 비해 큰 차이를 보이게 된다.

실질적인 정부활동을 종합적으로 파악하기 위해서는 조세를 주요 재원으로 하여 一般的 補償關係에 입각한 一般的 政府活動을 주로 計理하는 ‘一般會計’ 뿐만 아니라, 공기업활동을 위시한 각종 사업활동을 계리하는 ‘特別會計’(公企業 特別會計와 기타 特別會計)까지도 포함한 통합재정수지에 입각하여 재정규모 및 재정적자를 나타내는 경우가 더 효과적이다.¹⁾ 특히 地方政府에 있어서는 공기업부문을 포함한 特別會計部門이 큰 비중을 차지하고 있어 실질적인 地方政府活動을 포괄적으로 파악하기 위해서는 이들을 모두 망라하여 財政規模를 산

〈表 3〉 一般會計와 總財政收支에 의거한 地方財政自立度 比較(1987)

區 分	一 般 會 計	一 般 · 特 別 會 計 總 計
全 國	52.4	68.3
서 울	97.5	95.3
直 轄 市	84.0	91.5
道	32.7	45.4
市	57.8	74.9
郡	25.9	36.7

註: 1987년도 總計豫算基準.

資料: 내무부, 『1987년도 지방자치단체예산개요』, 1987.

- 1) 財政收支의 計理方式과 統合財政收支의 有用性에 관하여서는 拙稿, 「財政收支(赤字) 計理의 接近方式과 財政收支管理方向」, 『행정논총』 제24권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1986 참조 바람.

것 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 흔히 中央財政의 규모산정에 있어서 特別會計 또는 공기업 부문을 제외시키는 것이 一般의인 관례임에도 地方財政의 規模算定에는 地方公企業을 중심으로 한 特別會計部門을 포함시켜 처리하는 것이 오히려 一般의인 관례가 되고 있는 것은, 중앙정부에 있어서는 순수공공재적 성격이 강한 제화·서비스를 공급하는 기능을 수행하는 一般政府部門과 공기업(또는 特別會計)部門이 명확하게 구획되지만, 地方政府에 있어서는 공공서비스 자체가 사업적 성격을 띠는 것이 많아 일반행정서비스와 공기업서비스를 구분하는 것 자체가 의미가 적을 뿐 아니라 별도의 법인격을 창설하지 않은 채 地方自治團體가 직접 운영하는 공기업이 많기 때문이라고 해석할 수 있다. 이런 점에서 地方財政自立水準을 가늠해 주는 財政自立度를 一般會計基準 뿐 아니라 一般·特別會計基準에 의해서도 산정하는 것이 타당하다고 생각된다.

3. 總計基準에 의거한 財政自立度

政府部門의 歲入과 歲出을 처리하는 방식에 있어 흔히 總計基準에 의거한 방식과 純計基準에 의거한 방식으로 구분한다. 일반적으로 總計基準에 의한 예산 규모가 純計基準에 의한 규모에 비해 크게 표시되는데, 이와 같이 두 계산에 차이가 나게 되는 것은 一般·特別會計간 상호 진출·전입이 빈번하게 발생할 뿐 아니라 中央政府·地方政府간 또는 상·하 자치단체간에 재원의 이전(특히 지방교부세나 국고보조금)이 이루어지기 때문이다.

이와 같은 재정규모 산정방식 중 어느 것을 취하느냐에 따라 地方財政自立比率의 고저가 좌우된다. 현행 地方財政自立度는 관례상으로 總計規模基準에 입각하여 산정되고 있는데, 이러한 總計基準에 기초한 財政自立度는 純計基準에 의한 경우에 비해 전반적으로 낮게 표현된다. 왜냐하면 總計基準에 의한 경우, 보조금이 상하 자치단체간 중복됨으로써 실제보다 크게 나타나 외부의존재원비율이 높게 표시되기 때문이다. 지방세수입이나 地方交付稅의 경우에는 總計·純計基準에 관계없이 일정한 규모로 표시되고 있지만, 보조금과 세외수입은 그 基準에 따라 규모가 달라지게 된다.

〈表 4〉에 나타난 바와 같이 一般會計總計基準에 의한 경우 우리나라 전체의 平均地方財政自立度가 56.0%를 보이고 있으나, 純計基準에 입각할 경우 그 비율이 61.9%로 높아지게 된다. 이는 기본적으로 순계규모에 따른 보조금이 總計規模에 따른 보조금의 50% 수준에 불과한 것으로 표시되었기 때문이다. 아울러 세외수입에 있어서도 일반적으로 純計規模基準에 의하면 금액이 작아지게

〈表 4〉 總計・純計規模에 의거한 財政自立度 比較(1986)

(單位: 백만원, %)

區 分	總 計 規 模	純 計 規 模
地 方 稅	1,809,752(32.6)	1,809,752(38.0)
稅 外 收 入	1,303,018(23.5)	1,133,010(23.8)
地 方 交 付 稅	1,295,903(23.3)	1,295,903(27.3)
補 助 金	1,146,102(20.6)	518,428(10.9)
合 計	5,554,775(100.0)	4,757,094(100.0)
自 立 度	56.0	61.9

註 1986년 一般會計 最終豫算基準.

資料 내무부, 『지방재정연감』, 1987.

되나 그 규모가 보조금 감소규모에 비해 매우 적기 때문에 財政自立比率의 변화에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타나고 있다.

4. 地方交付稅의 意義와 財政自立度の 解釋

地方財政自立度の 산정방식에 있어 地方歲入構造에서 상당한 비중(1987年 基準 一般會計歲入의 24%)을 차지하고 있는 地方交付稅를 의미없이 의존재원으로 획일적으로 처리함으로써 地方財政自立水準의 외견적 비율의 낮음이 강조되고 있다는 사실을 간과할 수가 없다. 현행 地方交付稅 制度는 中央政府가 거두어들인 세수를 地方財政의 재원부족을 보충하고, 地方財政의 자치단체별·지역별 불균형을 시정하기 위해 地方自治團體에 재배분하는 지방재정조정제도에 해당되는 바, 이러한 성격의 地方交付稅는 그 재원이 中央政府의 내국세이며 재원 배분결정이 中央政府 수준에서 이루어진다는 사실을 제외하고는 내국세의 일정비율(13.27%)을 地方財政에 배정토록 법정화되어 있다는 점, 그리고 교부재원의 대부분이 지방자치단체의 일반재원에 충당된다는 점을 감안할 때, 代替稅源으로서의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.²⁾ 따라서 地方交付稅는 中央政府의 地方政府에 대한 하강적인 재정원조로서 이해될 것이 아니라, 본래 地方稅로 배분하지 않으면 아니될 세원을 地方自治團體의 세원편제에서 비롯되는 지역적 불균형의 심화를 막기 위해서 中央政府가 국세로서 징수하여 국고를 통하여 地方으로 재분배하는 ‘獨立共有財源’으로 이해되어야 할 것이다. 이런 점에서 地方交付稅를 획일적으로 자체수입원에서 제외시킨 상태에서 地方財政自立水準을 산정하는 현재의 방식은 상당히 제약된 의미를 내포하고 있다. 특히 地

2) 朴 著, 『韓國地方財政論』(서울: 박영사, 1987), p. 296.

가 交付稅가 일정 산식에 의거하여 자치단체에 배분됨으로써 中央政府의 관여가 없다면 이러한 고부세재원은 地方自治團體의 一般財源으로서 地方稅와 큰 차이가 없다는 점에서, 地方交付稅를 획일적으로 의존재원으로 처리하는 현행 地方財政自立度 算定方式은 재평가되어야 할 것이다.

5. 地方稅外收入과 財政自立度

현행 地方歲入分類方式에 의하면 稅外收入은 地方稅와 함께 地方自治團體의 독자적인 노력과 절차에 의한 自主財源으로 분류되고 있어 稅外收入의 확충은 다른 여건이 같은 한, 地方自治團體의 재정적 자립수준을 높여주는 역할을 한다.

地方稅外收入은 통상적으로 地方政府의 자체재원중에서 地方稅收入을 제외한 나머지 수입을 가리키는 것으로서 地方稅收入에 대응되는 의미로 이해되고 있다. 그런데 地方稅外收入은 사용료, 수수료, 재산수입 등 地方政府가 사업을 운영하거나 특정한 서비스를 제공하는데 따른 반대급부로서 징수하는 수입, 이월금, 전입금, 이자수입 등 地方歲入의 운영과 회계처리 과정에서 발생하는 부수적이고 명목적인 수입, 그리고 地方債·融資金과 같은 외부차입수입 등 다양하고 이질적인 수입원을 광범위하게 포함하고 있어 이들을 ‘稅外收入’이라는 단일의 틀속에서 자체재원으로 획일적으로 처리함으로써 재정자립수준의 실상을 왜곡할 여지를 안고 있다. 환언하면 稅外收入이 명목상으로 自治團體 스스로의 노력에 의하여 확보하는 수입의 한 형태인 것은 사실이나, 이질적인 수입원을 다양하게 포함하고 있을 뿐 아니라 단순한 회계적 수입이나 임시적 수입도 포함하고 있어, 이들이 획일적으로 자체재원에 포함되어 財政自立도가 산정될 경우, 地方財政의 실질적인 자립수준이 과대평가될 소지를 안게 된다. 사실상 個別自治團體의 財政自立度水準의 변화가 地方稅收入의 증감보다는 稅外收入의 증감에 영향을 받는 경우가 많았던 것도 稅外收入의 불규칙적·불안정적 수입원으로서의 일면을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

地方稅와 稅外收入을 비교해 볼 때, 地方稅의 증가는 當該自治團體의 재정능력의 비례적인 증가로 해석될 수 있는 반면, 稅外收入의 증가는 비록 자체재원의 범위가 넓어졌다하더라도 當該自治團體의 실질적 재정능력이 비례적으로 높아졌다고 말하기는 어려울 것이다. 이런점에서 稅外收入을 획일적으로 地方稅와 동일한 수준에서 놓고 자립수준을 산정하는 방식은 제약된 의미를 내포할 수 밖에 없다.

6 地方債의 性格과 財政自立度

地方債는 地方財政自立度を 산정할 때, 地方稅外收入으로 분류되는 관계로 자체재원에 포함되고 있는데, 사실 地方債가 실질적으로 외부의존재원임에도 불구하고 자체재원에 포함됨으로써 自立水準을 실제보다 높게 평가해 주는 역할을 한다. <表 5>는 地方債의 對地方歲入 比重이 높은 서울特別市, 직할시 등의 경우 財政自立度(一般會計基準)가 높은 반면, 地方債의 비중이 상대적으로 낮은 도·시·군의 경우 財政自立度 역시 낮게 나타나고 있음을 나타내주고 있다. 특히 地方債의 비율이 地方歲入의 2.5%에 불과한 郡은 自立도가 25.9%에 지나지 않는다. 이와 같이 대규모 건설사업을 많이 추진하는 대도시는 자연적으로 地方債收入의 비중이 높아 원리금 상환에 따른 財政的 압박에 직면하고 있는데, 現行 財政自立度の 산정방식으로는 이를 반영할 수 없음을 유념해야 한다. 따라서 財政自立度만 가지고는 대외채무와 관련된 재정수지의 실질적 건전도나 대외지불능력의 수준을 평가할 수 없다. 예를 들면 서울特別市 지하철 공사가 1986년말 현재 안고 있는 누적부채는 모두 2조 398억원에 달하고 있는데(<表 6>), 이는 서울特別市 一般會計年間豫算規模인 1조원의 2배에 달하는 수준이다. 서울特別市 地下鐵特別會計의 원리금상환규모가 1987년도에는 4,306억원으로서³⁾ 同 特別會計 총지출규모 5,568억원의 77%에 이르고 있다. 현재까

<表 5> 自治團體別 地方債의 對地方歲入比重과 地方財政自立度(1986)

(單位: 백만원, %)

區 分	地 方 債 ¹⁾ (A)	歲 入 總 計 ²⁾ (B)	地方債의 對歲入 總計比率(A/B)	財政自立度 ³⁾
서울시	302,381	2,200,858	13.7	98.1
直轄市	180,935	1,244,510	14.5	89.6
道	160,697	1,901,182	8.5	40.3
市	107,342	1,341,027	8.0	61.9
郡	46,182	1,873,579	2.5	30.0
合 計	797,537	8,561,155	9.3	56.0

註 1) 1986년 결산기준으로서 당해연도의 地方債收入임.

2) 1986년 일반회계·특별회계 세입결산 총계기준.

3) 財政自立度は 1986년 일반회계 총계결산기준.

資料 내무부, 『지방세정연감』, 1987.
 _____, 『지방세정연감』, 1987.

3) 서울特別市, 『'87 시정』, 1987. 7, pp. 670-671.

가 지하철사업이 적자운영을 면치 못한다는 점을 감안할 때, 지하철건설을 위한 부채는 당분간 地下鐵特別會計가 독자적으로 상환할 능력이 없으므로 一般會計가 상환을 분담해야 하는 상황에 직면할 우려를 배제할 수 없다. 그러나 이리니칼하게도 이와 같이 많은 부채로 심각한 財政難을 염려하는 서울特別市の 財政自立度가 98.1%(1986년 決算基準)로 표시된다는 것은 현재의 財政自立度가 부분적인 評價基準 밖에 되지 않는다는 사실을 말해준다. 따라서 地方自治團體의 歲入에서 地方債收入(負債)을 포함한 자체재원이 차지하는 비중을 말하는 재정자립도라는 개념은 이런 의미에서 재검토되어야 한다.⁴⁾

〈表 6〉 서울特別市 地下鐵特別會計의 負債現況¹⁾

(單位: 억원, %)

內 國 債	財 政	4,478
	金 融	4,884
	公 債	3,408
	公 社 債	2,871
	小 計	15,641(77%)
外 債	借 款	4,487
	外 資	270
	小 計	4,757(23%)
合 計		20,398(100%)

註: 1) 1986年末 基準

資料: 서울特別市, 『'87 市政』, 1987, p. 671.

7. 地方財政의 總量的 規模와 財政自立度

우리나라의 地方政府가 당면하고 있는 근원적 문제로서 地方政府가 현존 또는 향후 예상되는 공공수요를 충족시키기에는 아직도 地方政府의 財政規模가 적절한 수준에 이르지 못하고 있다는 점이 지적될 수 있다. 그런데 地方歲入의 외부의존재원비율을 나타내주는 地方財政自立度는 地方財政 규모의 적정성을 표현해 주지 못하고 있다는 문제를 안고 있다. 가령 도시가 구비하여야 할 기본적인 시설을 제대로 갖추지 못하고 있을 뿐만 아니라 이러한 시설의 구비를 위한 예산의 計上이 여러가지 이유로 허용되지 못하고 있는 상황에서 歲入總額에서 자체재원이 차지하는 비중만 가지고 산출된 財政自立度란 무의미하다는 것이다. 따라서 地方財政이 “도시화의 파고속에서 지역개발과 사회복지를 위한

4) 유훈희, 『地方自治團體財政力測定指標에 關한 研究』, 인철서, 1984. 1, pp. 20-21.

각종 시책의 담당자로서의 역부”를 수행하기에 적절한 규모를 지니고 있는가를 판단할 수 있는 基準의 설정에 초점이 맞추어져야 할 것이다.⁵⁾ 즉 財政規模가 작아 地方自治團體가 스스로에게 부여된 기능을 제대로 수행하지 못하는 상태에서 財政自立度가 높다면 그러한 地方財政은 건진하다고 평가할 수가 없을 것이다.

8. 1人當財政規模와 財政自立度

현재 財政自立度의 개념은 자치단체별로 산정하기 때문에 자치단체를 구성하는 주민의 1人當財政規模가 파악되지 않는다.⁶⁾ <表 7>은 각 자치단체별로 一般會計豫算規模가 가장 큰 자치단체, 가장 작은 자치단체, 그리고 중간인 자치단체를 각기 골라 財政自立度와 1인당세출규모(一般會計基準)를 대비시킨 것이다. 이

<表 7> 地域別 財政自立度와 1人當 歲出規模(1986)

(單位: %, 億원, 千명, 百원)

地 域	財政自立度 ¹⁾ (%)	一般會計豫算 ¹⁾ (億원)	人 口 ²⁾ (千명)	1人當歲出規模 (百원)
시-特別市	98.4	9,836	9,646	1,020
直 轄 市				
부 산	92.3	2,784	3,517	792
대 구	90.4	1,447	2,031	712
인 천	93.2	1,189	1,387	857
道				
경 기	60.9	2,428	4,794	506
충 청	36.1	1,738	3,002	579
계 주	37.4	325	489	665
市				
대 전	74.9	522	867	602
창 원	86.9	135	174	776
삼 척	34.9	42	51	824
郡				
화 성	58.6	174	226	770
서 천	24.9	100	110	909
울 립	16.2	48	17	2,824

註: 1) 재정자립도와 일반회계예산은 1986년 일반회계총계예산기준.

2) 인구규모는 1985년 11월 1일 현재기준임. 단, 삼척시는 1986년 1월 1일 기준임.

資料: 경제기획원, 『1985 인구 및 주택센서스 잠정보고』, 1986. 4.

내 무 부, 『1986년도 지방자치단체 예산개요』, 1986.

_____, 『지방재정연감』, 1986.

_____, 『한국도시연감』, 1986.

5) 이응희, 「'83 地方財政의 回顧와 評價」, 『地方財政』(1983. 12), p. 14.

6) 유훈희, 전제서, pp. 17-18.

에 따르면 서울特別市와 직할시 등은 財政自立도가 높으면서 1인당 세출규모도 상대적으로 큰 편이나, 여타 지역은 대체로 이들간에 불규칙한 관계를 보여주고 있다. 즉, 경기도는 地方財政自立도는 60.9%로서 道 자치단체 중에서 제일 높으나 1인당 세출규모는 自立도가 낮은 충남, 제주에 비해서도 낮은 수준에 머무르고 있으며, 市 중에서 自立도가 높은 수준인 대전(74.9%)과 창원(86.9%)이 자립도가 33.9%에 불과한 삼척의 1인당 세출규모보다 작다는 것이다.

이와 같은 현상은 經常的 性格의 지출이 높은 비중을 차지하고 있는 一般會計를 基準으로 삼을 경우 인구규모가 큰 자치단체에 있어서는 규모의 경제가 작용하여 1인당 세출규모가 상대적으로 낮아지게 되는 반면, 인구규모가 적은 자치단체에 있어서는 財政規模에 비해 정상적 경비의 비율이 높아지게 마련이어서 자연히 一般會計歲出의 1인당 규모가 상대적으로 커지게 되는데(즉 규모의 경제가 적게 작용하는데) 기인한 것으로 풀이할 수 있다.

더 나아가서 一般會計 1인당 세출규모가 큰 도·시·군의 경우 대부분 낙후지역으로서 지역경제력이 상대적으로 취약한 나머지 地方財政調整裝置를 통한 中央政府의 정책적 배려가 현저히 이루어졌던 점도 이러한 현상의 배경을 구성하고 있다. 그러나 財政自立水準이 낮은 자치단체의 경우, 교부세 등 中央政府의 이전재원에 크게 의존하는 상태임에도 불구하고 그러한 地方財政調整으로 인해 1인당 세출규모가 自立水準이 높은 자치단체보다 크게 뒀으로써 보다 많은 地方서비스를 제공받는다면(1인당 세출규모로 표시한 상태에서), 조세부담 및 세외부담이 상대적으로 높아 財政自立도가 높은 자치단체의 납세자 입장에서 는 불공평한 것으로 생각하게 되는 문제점을 안고 있다.

가을러 地方歲入의 자체재원확충노력이 높은 것으로 간주되는 자치단체의 1인당 세출규모가 財政自立水準이 낮은 자치단체의 1인당 세출규모에 비해 작다는 사실은 현행 地方財政調整制度가 地方政府의 자체재원확충노력을 촉진하지 못하고 있음을 암시해주는 대목이라고 할 수 있다.

9. 地方歲出의 構造的 特徵과 財政自立度

中央政府 또는 상위자치단체로부터의 移轉財政規模의 수준을 기계적으로 표현해주는 財政自立도는 自治團體歲出構造의 특징을 전혀 반영하지 못하는 문제를 안고 있다.

현행 地方財政自立도는 地方歲入의 大分類(地方稅, 稅外收入, 地方交付稅, 補助金)를 基準으로 上位政府(주로 中央政府)로부터의 이전재원을 제외한 자체

수입이 차지하는 비율로 표시되고 있음으로 歲出構造 측면에서 본 개별자치단체의 財政上の 건전도나 정부활동의 수준이 同 自立度를 통하여 파악될 수가 없다.

우리 地方自治團體의 세출예산 중에서 地方自治團體 유지를 위한 기본경비나 자치단체 임의로 지출수준을 조정할 수 없는 경직적 성격의 경비비율이 높을수록 당해 자치단체의 재정선택범위는 좁아질 수 밖에 없으며, 궁극적으로 지역주민의 공공수요에 대응할 능력을 저하시키게 된다. 가령 歲入側面에서의 財政自立度가 동일한 수준인 두개 자치단체에 있어 경직성 비율이 상대적으로 낮은 자치단체가 同 비율이 높은 단체에 비해 재정수지의 건전도나 財政의 대응능력이 높다고 평가할 수 있을 것이다. 아울러 동일한 財政自立度 수준내에서 지방세출의 경제성질별분류에 의한 투자사업비의 비율이 높을수록 그 자치단체의 재정안정이 탄력성을 지니고 있으며, 재정지출의 경제적 성과가 클 것이라고 짐작할 수 있다.

더 나아가 地方歲出은 地方政府活動의 財政的·計數的 표현일 뿐만 아니라 地方政府의 존립과 地方財源調達 정당성의 기반을 이루고 있다는 점에서, 地方歲出의 측면을 배제한 상태에서의 財政自立水準에 대한 평가는 그 의의가 반감될 수 밖에 없을 것이다.

1). 地方財政自立度 算定方式의 課題

지금까지 현행 地方財政自立度 산정방식이 지니고 있는 문제점을 살펴보았다. 즉 一般會計를 基準으로한 財政自立도는 개별자치단체의 총합적 財政力과 외부재원의존수준을 나타내 주는 指標로써 광범위하게 활용되고 있으나, 特別會計의 포함여부, 地方財政交付金の 처리여하, 地方債의 포함여부 등에 따라 상이하게 해석될 수 있는 設定的 性格을 띠고 있을 뿐 아니라, 地方財政의 적정규모, 조세부담 또는 세출의 1인당 규모나 지방주민의 행정수요를 충족하는 정도, 地方歲入構造의 건전성 등을 적절하게 반영하지 못하는 문제를 안고 있다. 환언하면 현행 地方財政自立度の 고저문제는 궁극적으로 자치단체의 실질적인 自立水準·地方財政의 건전성을 비례적으로 반영하지 않는다는 것이다.

이러점에서 地方財政自立도에 대한 확일적 이해는 財政의 實狀을 그릇 이해시킬 수 있음에 유념해야 할 것이며, 아울러 자치단체의 실질적인 財政能力과 財政構造의 건전성을 정확히 나타내주는 표준화된 財政指標의 개발이 긴요하다고 하겠다.

IV. 地方財政指標의 活用

1. 地方財政指標의 活用

‘地方財政自立度’가 내포하고 있는 문제점에 대한 인식을 토대로 自治團體의 실질적인 재정능력과 재정수지의 건전성을 정확히 나타내주는 표준화된 財政指標의 개발필요성이 제기되고 있다. 우선 一般會計・特別會計를 망라한 통합재정수지와 純計基準에 기초한 財政自立度も 아울러 활용함으로써 기존의 一般會計總計위주의 財政自立度算定方式이 지니고 있는 한계를 보완할 필요가 있다고 생각된다. 또한 1인당 세출규모나 1인당 租稅收入 또는 1인당 지방채발행규모 등의 指標를 활용하여 주민의 실질적인 편익・부담수준의 파악을 용이하게 하는 방안도 강구되어야 할 것이다. 그리고 당해 地方財政의 지출규모가 지역주민의 自治團體에 대한 공공수요를 수용하는데 있어 적절한 규모를 지니고 있는 지에 대한 평가가 아울러 이루어져야 할 것이다. 더 나아가서, 현행 地方財政自立度는 단순히 地方歲入을 기준으로 상위정부로부터의 移轉收入과 自體收入의 比率를 나타내고 있는 나머지 地方歲出構造의 특징과 건전성, 그리고 地方歲出需要에 대응하는(또는 대응할 수 있는) 地方歲入部門의 능력에 대한 평가를 전혀 포함하지 않고 있기 때문에 이들의 성격을 나타내 줄 수 있는 財政指標의 개발과 활용이 요망된다고 하겠다. 결국 이러한 점들을 감안하여, 『地方財政自立度』를 보완할 수 있는 표준화된 財政指標의 개발과 다양한 활용이 이루어져야 할 것이다. 이러한 노력은 궁극적으로 지역주민의 地方財政의 실상에 대한 이해를 촉진시킬 뿐 아니라, 地方交付稅財源 및 國庫補助金財源의 配分 등 地方財政에 관한 의사결정의 합리화에 기여할 것이다.

本章에서는 현행 地方財政自立度 算定方式의 제약점을 보완하려는 취지에서 地方歲出의 구조적 특징을 나타내 줄 수 있는 經常的 經費, 人件費, 物件費의 對 地方歲出比重과 이러한 經費에 대처할 수 있는 地方歲入의 확보수준을 살펴본 후, 地方自治團體의 징세능력 정도와 지방채 원리금 상환비용의 對 地方歲入比重을 차례로 분석하기로 한다.

2. 經常財源比率

현행 地方財政自立度 算定方式은 地方財政의 적정규모여부나 세출구조의 특징, 그리고 재정수지의 건전성이나 새로운 재정수요에 대처할 수 있는 대응능

력 등을 반영하지 못하는 문제점을 안고 있는 것은 물론이고 地方歲入側面에서도 地方自治團體의 실질적인 자립수준을 표현해 주지 못하고 있다.

地方財政自立도가 一般會計地方歲入을 외형적 관점에서 自體財源과 상위정부로부터의 移轉財源이라는 단순한 二元的 구분에 의거하여 산정되는 결과, 地方交付稅의 실질적인 지방대체세원적 성격이 간과되는 반면, 地方債收入을 포함한 稅外收入이 획일적으로 自體財源에 포함되어 실질적 자립수준이 과대평가되고 있다는 점을 감안하여, 地方歲入 측면에서만이라도 현행 自立度算定方式을 보완할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이러한 노력의 일환으로 地方歲入의 經常財源比率(또는 一般財源比率)을 활용하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

가. 經常財源比率은 一般會計의 틀속에서 첫째, 예측가능범위가 넓고(예측성), 둘째 財源의 사용에 특별한 제한이 가해지지 않으며(일반성), 세째 自治團體의 정상적인 세입능력수준하에서 확보할 수 있는(세입확보의 보편성) 財源이 一般會計 세입총규모에서 차지하는 比率을 나타내는 것으로서, 현행 地方財政調整體系와 地方稅體系를 전제로 통상적 地方財政需要에 대응할 수 있는 個別自治團體의 통합적 재원확보능력의 수준을 가늠해 줄 수 있는 것으로 판단된다.

同 比率은 地方稅收入에 상기조건을 갖춘 收入을 합산하여, 합산금액이 一般會計 세입규모에서 차지하는 比率을 계산함으로써 산정된다. 보다 구체적으로 서술하면, 우선 地方交付稅 중에서 중앙정부의 재량적 배분범위에 속해 있는 特別交付稅와 普通交付稅 중 시책분을 제외한 순수한 一般財源의 性格을 띤 普通交付稅만을 經常財源으로 간주할 뿐 아니라 稅外收入 중에서도 비교적 예측이 가능하고 지역경제활동 또는 지역주민의 실질적 부담과 연계되는 收入만을 地方稅收入과 함께 經常財源으로 간주한다는 것이다.

一般會計 稅外收入은 經常的 收入과 臨時的 收入으로 구분되는 가운데 그 범위가 광범위하고 다양한 收入源을 포괄하고 있어 의미있는 地方歲入 분류기준이 되기 못하고 있다.⁷⁾ 一般會計 臨時的 稅外收入의 대종을 이루고 있는 過年度收入, 財產賣却收入, 移越金, 地方債, 負擔金 등은 收入規模의 연도별 변화

7) 大統領令, 部令, 條例 등의 法令과 私法上的 契約 등에 근거를 둔 159종('85년 현행)에 달하는 稅外收入은 종류가 많고 부담구조가 복잡·다양하기 때문에 개별 세원의 경제적 성격과 효과, 부담의 분포, 料率構造의 적정성 여부 등을 효과적으로 파악하지 못하고 있는 실정이다. 拙著, 『韓國地方財政論』, p.290.

가 심할 뿐 아니라 단순한 회계적 성격의 收入도 망라되어 있어 自立財源으로서의 稅外收入으로서의 부적당한 측면이 있기 때문에 이들을 經常財源比率 算算시 배제하는 것이 합당하다고 볼 수 있다.

이런 경우, 地方債收入도 자동적으로 經常財源比率로부터 배제됨으로서, 地方債收入이 稅外收入의 한 형태로 自體財源에 포함됨으로써 야기되는 문제점(즉 실질적 자립수준의 과대평가)을 최소화할 수 있는 이점을 지니고 있다고 할 것이다.

3. 經常的 經費의 對 地方歲出 比重

地方歲出은 지출이 내포하는 경제적 성질에 따라 투자비, 사회복지비, 經常的 經費로 분류되는데, 이러한 분류를 기초한 經常的 經費가 地方歲出에서 차지하는 比率는 당해 自治團體의 재정지출의 팽창적 효과 또는 재정운용의 탄력성을 평가해 주는 지표의 하나로 간주된다. 왜냐하면 經常的 經費의 比率이 클수록 투자비, 사회복지비 등 自治團體의 실제적 기능을 수행하는 부문으로서의 財源配分이 적을 수 밖에 없어 재정지출이 지역경제에 미치는 팽창효과는 상대적으로 낮아질 뿐 아니라 재정운영의 선택범위가 적게될 수 밖에 없기 때문이다. 현행 地方歲出分類方式에 따르면 투자비에는 공익사업, 산업경제, 일반투자비 등이 포함되고, 經常的 經費에는 人件費, 官署當經費 등이 포함된다.

행정조직이 자체유지를 위하여 어느 정도의 비용을 소요하느냐는 당해 행정조직 經費支出의 정당성의 수준을 반영할 수 있기 때문에 이러한 의미의 經常費는 정치적으로도 중요한 의미를 지니고 있다. 經常費는 어떤 조직의 실제적인 목표를 수행하기 위한 지원적 비용의 성질을 지니고 있는 것이므로 어떤 自治團體의 經常費支出이 전체예산에서 차지하는 比重이 높으면 높을수록 그 단체의 지출구조의 경제적 정당성은 낮아진다고 해석할 수 있다. 물론 행정조직은 人件費를 포함한 經常的 支出이 私企業分野에 비해 높은 것이 일반적이다. 그러나 조직의 財源이 주민의 세수에 의존한다는 사실을 고려할 때 조직의 自體維持를 위한 비용을 최소화하면서 주민에 대한 실제적 편익을 제공하는 기능에의 財源配分을 극대화해야 하는 과제를 안고 있다.

〈表 8〉에 의하면 1985년도 一般會計 豫算을 기준으로 經常費가 예산 총규모에서 차지하는 比率는 전국 평균이 36.7%에 이르고 있으며, 自治團體別로는 서울이 30.2%, 부산·대구·인천 등 3개 직할시가 32.3%, 9개 道가 21.2%, 市 41%, 그리고 郡은 48.5%를 차지하는 등 地方自治團體別 지출구조의 차이

〈表 8〉 地方自治團體別 歲出豫算의 經濟性質別 分類¹⁾

(單位: 億圓, %)

自治團體別 經濟性質別	서울特別市	直轄市	道	市	郡	合計
投資費	4,781 (57.4)	2,208 (52.6)	3,840 (68.9)	2,451 (43.1)	4,303 (39.7)	17,223 (50.5)
社會福祉費	903 (10.8)	550 (13.1)	355 (7.0)	767 (13.5)	1,063 (9.8)	3,638 (10.7)
經常的經費	2,514 (30.2)	1,355 (32.3)	1,073 (21.2)	2,332 (41.0)	5,257 (48.5)	12,531 (36.7)
其他	133 (1.6)	85 (2.0)	147 (2.9)	134 (2.4)	225 (2.0)	724 (2.1)
合計	8,331 (100.0)	4,198 (100.0)	4,198 (100.0)	5,055 (100.0)	5,684 (100.0)	10,848 (100.0)
財政自立度 ²⁾	98.5	91.3	41.8	57.5	28.1	58.3

註: 1) 1985년도 一般會計豫算 純計基準.

2) 1985년도 一般會計豫算 總計基準.

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1985, pp.40-41, p.56.

가 현저하게 존재한다는 것을 알 수 있다.

道를 제외하고, 經常費의 比率이 서울특별시, 직할시, 市, 郡의 순서로 높아지고 있는데, 이는 세출에서 차지하는 經常費의 比率이 지역경제력, 세입확보능력, 산업구조, 인구밀도, 도시화의 정도, 규모의 경제와 밀접한 관련이 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 서울을 비롯한 도시지역이 經常費의 比重이 낮고 투자비의 比重이 높은 것은 도시지역에서 도시계획, 도로확충, 대중교통수단망의 구축, 환경정비사업 등 대규모 투자지출수요가 높아 공익사업비의 比重이 클 뿐 아니라 인구밀도가 높은 대도시지역의 경우 행정조직에 있어 '規模의 經濟'가 작용하기 때문인 것으로 해석된다.

한편, 道에 있어 經常費의 比率이 낮은 것은 道가 중앙정부와 一線地方自治團體 사이에 위치하여 一線地方自治團體인 시·군에 대한 매개·조정 기능을 수행하는 관계로 세출구조에 있어서도 基礎自治團體로의 이전적 지출(특히 보조금)의 比重이 높을 수 밖에 없기 때문이다.

道를 제외한 서울특별시, 직할시, 시, 郡의 財政自立도와 經常費支出 比率을 비교해 보면, 自立도가 높을수록 經常費의 比重이 낮은 것을 알 수 있다. 즉, 經常費의 比重이 낮은 서울특별시와 직할시의 경우 自立도가 98.5%, 91.3%에 이르고 있는 반면, 經常費의 比重이 높은 시와 郡은 각각 57.5%와 28.1%에 불과하다. 이러한 두 지표의 상관관계로 미루어 볼 때, 經常費構造의 自治團體別 불균형은 전반적인 地方歲入構造의 불균형, 더 나아가서는 전반적인 지방재

정 구조의 취약성을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 각 自治團體歲出豫算에서 經常的 經費가 차지하는 比率은 세출의 구조적 성격을 나타내주지 못하는 地方財政自立度를 보완하는 지표로 활용될 수 있다.

4. 人件費의 對 地方歲出 및 自體收入比重

人件費는 地方歲出의 품목별분류에서 자본지출을 제외하고는 가장 比重이 높은 항목일 뿐 아니라 경제성질별분류에 의한 經常的 經費의 대종을 이루고 있다. 우리나라의 많은 自治團體가 自體收入으로 人件費를 해결하기가 어렵다고 하는 사실은 지방재정이 당면하고 있는 문제를 단적으로 나타내준다. 이런 점에서 自治團體別 人件費의 比重과 地方歲入 또는 自體收入의 對人件費 充當比率은 地方自治團體의 실질적인 자립능력을 표현해 주는 주요 지표의 하나로 간주된다.

表 9)에 나타난 바와 같이 특별시·직할시는 人件費가 一般會計歲出에서 20% 내외를 차지하고 있으나, 시와 군은 각각 27%와 29%로서 상대적으로 높은 比重을 차지하고 있다. 그리고 道の 人件費 比重이 낮은(5%) 것은 道가 현행 지방행정체제하에서 下位自治團體인 시와 군에 대한 조정단체로서 세출 중 下位自治團體에 대한 經常移轉費와 자본지출비가 높은 比重을 차지하고 있으며 지역적인 對民서비스가 많지 않아, 세출규모에 비해 상대적으로 적은 인력을 보유하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

사올러 人件費를 自體收入으로 충당할 수 있는지의 여부는 당해 自治團體의

<表 9> 人件費¹⁾의 地方財政上 位置(1987)

(單位: 억원, %)

區 體 別	歲出豫算 (A)	自體收入 (B)	地方稅 (C)	人 件 費 (D)	人 件 費 比 率(%) ²⁾		
					對 歲出豫算 (D/A)	對 自體收入 (D/B)	對地方稅 (D/C)
計	56,559	29,603	19,784	11,037	19.5	37.3	55.8
서울市	10,314	10,059	7,898	2,006	19.4	20.0	25.4
直轄市	6,627	5,565	4,065	1,421	21.4	26.0	35.0
道	15,199	4,967	3,090	747	4.9	15.0	24.2
市	8,445	4,878	2,559	2,285	27.1	46.8	89.3
郡	15,974	4,134	2,172	4,578	28.7	△10.7	△110.8

註: 1) 人件費는 전국평균기준으로 經常費의 70% 水準에 이르고 있다.

2) 1987년도 豫算 一般會計 總計基準.

資料: 內務部, 『地方自治團體豫算概要』, 1987, p. 122.

재정구조의 건전성을 평가하는 기준으로 활용될 수 있다. <表 9>에 나타난 대로, 특별시와 직할시는 人件費가 자기 自體收入의 20%와 26%에 불과하나 市는 46.3%로서 매우 높은 수준을 보이고 있으며, 郡은 평균적 관점에서 自體收入으로 人件費를 감당하지 못하고 있는 실정이다.

한편 一般會計 自體收入의 주류를 이루는 地方稅收入을 통하여 人件費를 어느정도 충당하는가를 살펴보는 것도 의의가 있는 일이다. <表 9>에 따르면, 특별시·직할시의 경우 자기 人件費가 地方稅收入의 25.4%와 35%를 차지하고 있으나 市는 89%를 차지하고 있고 郡은 地方稅를 통하여 人件費의 절반도 충당하지 못하고 있는 실정이다.

5. 人件費·物件費의 對 地方稅 및 自體收入 比重

지방재정은 비록 수지균형을 이루고 있다하더라도 세입·세출의 구조가 경제여건의 변동이나 외부상황의 변화에 부응하여 고유의 행정기능을 원활하게 수행할 수 있도록 신축성을 띠어야 하는 것이다.⁸⁾ 따라서 收入의 감소에 상응하여 지출을 감소시킬 수 있는 지방재정구조의 탄력성 수준은 건전한 재정운용의 중요한 요건이 될 뿐 아니라 실질적인 재정자립수준을 반영하는 지표로 간주된다. 재정구조가 어느정도 탄력적인 구조를 지니고 있느냐는 地方稅와 稅外收入과 같은 自體收入으로서 經常的 支出을 어느정도 충당 또는 초과하느냐에 달렸으며, 經常收入에서 경상지출을 감한 수치, 즉 재정잉여로써 측정될 수 있다.

여기에서는 地方歲出의 품목별분류에 기초하여 대표적인 經常的 經費의 성격 을 띠고 있는 人件費와 物件費 합계를 地方稅收入 또는 自體收入(地方稅와 稅外收入의 합계)이 어느정도 충당하는지를 살펴봄으로써 經常的 支出需要에 대응할 수 있는 地方自治團體의 一般財源確保能力을 평가해 보기로 한다.

<表 10>에 나타난 바와 같이 서울시·직할시 등 대도시와 道の 경우는 地方稅收入이 人件費·物件費를 충당하고도 상당한 여력이 있는 반면, 市·郡地域은 평균적 관점에서 地方稅收入으로 이들 비용을 충당하지 못하고 있어 실질적인 재정자립 수준이 현저히 낮은 것으로 판단되고 있다. 한편 地方自體收入을 기준으로 하여 살펴보면, 서울시·직할시·道の 경우 自體收入이 人件費·物件費 합계의 3배, 市의 경우 1.6배에 달하고 있는 반면, 郡에 있어서는 自體收入으로 上記費用을 79% 밖에 충당하지 못하고 있음을 확인할 수 있다.

8) 이상희, 『지방재정론』(서울:계명사, 1982), p.97.

〈表 10〉 自治團體 自體收入의 對人件費·物件費 比率¹⁾(1986)

(單位: 백만원, %)

區 分	人件費 및 物件費 ²⁾ (A)	地方稅收入 (B)	地方稅收入 및 稅外收入(C)	$\frac{B}{A} \times 100$	$\frac{C}{A} \times 100$
서울 市	276,682	706,010	960,366	255	347
直轄 市	173,182	361,467	523,409	209	302
道	189,944	316,021	593,959	166	313
市	269,378	222,539	440,395	83	163
郡	535,520	203,715	424,633	38	79
合 計	1,023,266	1,809,752	2,942,762	177	288

註: 1) 1986년 일반회계 순계결 산기준.

2) 1986년 일반회계 경제성질별 순계결 산기준.

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1987.

6. 徵稅努力係數와 實質稅外收入係數

地方稅의 세원이 지역사회 경제활동의 규모 및 구조와 밀접한 관계를 가져야 한다는 명제를 염두에 둔다면, 지방재정건실화의 전제조건으로서 각 地方自治團體의 경제수준과 부담능력에 맞는 세수 확보노력이 보장되어야 할 것이다. 이 점에서 각 自治團體의 징세노력계수(또는 실질담세계수)는 地方自治團體의 재정자립수준제고를 위한 노력을 평가함에 있어 의의있는 재정지표의 하나로 간주된다. 그럼에도 불구하고 이러한 분석이 본격적으로 행해지지 않은 가장 중요한 이유는 自治團體의 경제력을 측정할 수 있는 지방단위의 기본통계자료가 미비할 뿐만 아니라, 지방재정에 대한 관심과 인식이 중앙재정에 비해 부족한데 기인한 것으로 풀이된다.

여기에서는 세입분석과 이론적 모형을 바탕으로 각 지역별로 실제 地方歲入 또는 地方稅外收入이 지역경제력에 기초한 潛在歲入限度를 어느정도 커버하는가를 알아보기로 한다.⁹⁾ 즉 각 自治團體가 潛在歲入限度額 중 어느정도 比率로 地方稅 또는 地方稅外收入을 거두어 들이는가를 나타내는 實質擔稅係數〔徵稅努力係數(Coefficient of Tax Effort)〕와 實質稅外收入係數의 개념을 원용하여 지역별 세입확보노력을 평가해 보기로 한다.¹⁰⁾

9) 이에 관한 상세한 내용은 拙稿, 「地方歲入의 地域的 不均衡에 關한 經驗的 研究—地域經濟力과 潛在歲入限度(Fiscal Capacity) 推計模型을 中心으로—」(한국경제연구원, 1982.11)와 拙稿, 「地方稅外收入의 運營實態와 發展方向」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1985를 참조.

10) 이의 도출과정과 의미는 拙著, 『한국지방재정론』, 제 3권 제 5장 참조.

〈表 11〉 地域別 實質擔稅係數 및 實質稅外收入係數(1980)

(單位: 百萬元, %)

地域別	內譯	地域總生產	地方稅收入	稅外收入 ¹⁾	實質擔稅係數 (%)	實質稅外收入係數 (%)
서울		10,857,722	300,431	392,247	127	117
부산		2,877,094	85,503	74,814	136	84
대구		1,158,416	18,691	53,183	116	149
인천		981,256	16,460	35,735	117	118
경기		3,724,554	91,240	95,459	102	83
강원		1,135,376	15,931	47,520	64	136
충북		1,230,967	16,314	53,625	61	141
충남		2,212,223	39,417	48,606	82	71
전북		1,663,564	31,567	51,404	87	100
전남		2,954,320	43,416	73,849	67	81
경북		2,320,556	50,086	59,184	78	83
경남		3,604,974	50,931	88,045	65	79
제주		323,568	7,712	13,709	109	137
合計		35,224,590	767,681	1,087,381	全國 100	全國 100

註: 1) 一般會計·特別會計 純計規模(1980년 決算基準).

資料: 內務部, 『주민소득연보』, 1980.

_____, 『지방재정연감』, 1981.

_____, 『지방세정연감』, 1981.

〈表 11〉은 1980년도 기준으로 地域總生產(GRP), 地方稅收入, 地方稅外收入, 實質擔稅係數 그리고 實質稅外收入係數를 나타낸 것이다. 여기서 1980년을 기준으로 세입확보노력수준을 분석한 것은 취득 가능한 지역총생산 자료 중 1980년이 현재에 가장 가까운 시기이기 때문이다. 지역총생산 자료와 일치시키기 위해 地方稅와 稅外收入도 같은 1980년도 자료를 이용하였으며 稅外收入은 一般會計·特別會計 純計規模에 입각하였다. 앞서의 분석에서 처럼 실질담세계수가 지역간에 큰 차이를 나타내고 있다(〈表 11〉 참조). 특히 서울·부산·대구·인천 등 대도시 지역의 세수확보노력이 두드러진 반면, 강원·충북·충남·경남 등 非都市地域은 낮은 수준에 머물러 있다.

한편, 지역총생산과 관련한 각 지역의 稅外收入의 확보수준도 지역별로 현저한 차이가 나고 있음을 알 수 있다. 즉, 대구·충북·제주·강원 등은 實質稅外收入係數가 140에 육박하고 있는 반면, 충북·경남·경기·전남·경북 등은 80대대에 머무르고 있어 實質稅外收入係數의 지역간 차이(range)가 60에 이르고 있다.

地方自治團體로 하여금 재정자립수준향상을 도모케하기 위한 노력의 일환으로 이와 같은 세입확보노력지수의 활용이 요망되는 바, 同 지수는 특히 地方交付稅財源의 합리적 배분을 설계하는데 유용할 것이다.

交付稅制度는 일정범위내에서 交付稅配定額을 세입확보수준과 연계시킴으로써 하위정부로 하여금 自體財源 개발노력을 유도하려는 의도를 아울러 지니고 있는데, 基準財政收入額이 기준재정수요액에 미달하는 不足財源을 보전해 주는 현행 地方交付稅 체계하에서는 個別自治團體의 세입확보노력, 특히 정세노력을 반영하여 交付稅配定額이 증가하는 것이 아니고 오히려 감소하게 되는 결과 交付稅制度가 地方自治團體의 세입확보노력을 촉진하기보다는 사실상 제약한다고 하는 문제를 안고 있다. 따라서 地方交付稅制度가 自治團體로 하여금 自體財源開發努力(즉 추가적 세입확보노력)을 촉진할 수 있는 동기부여의 역할을 할 수 있도록 유인장치의 보완이 필요하다고 생각된다. 이와 같은 유인장치의 보완을 위해서는 기본적으로 기준재정수요액을 기준으로 하여 基準財政收入額과의 차액을 交付稅로 지급하는 현행 普通交付稅 산정방식을 地方自治團體의 정세노력(이는 稅外收入 確保努力)과 交付稅配定額이 正의 관계를 유지하도록 근원적으로 개편하는 방안이 강구되어야 할 것이다.¹¹⁾

7. 地方債元利金償還額의 對 地方歲入比重

地方自治團體가 발행한 지방채의 元利金償還額이 自體收入 특히 地方稅收入에서 차지하는 比率은 당해 自治團體가 지방채발행으로 인한 재정적 압박수준을 나타내줄 뿐 아니라, 自治團體가 추가적 공채를 발행할 때 대외지불능력을 판단하는 자료로 활용될 수 있다. 이에 본 절에서는 一般會計·特別會計의 地方債 元利金償還額이 地方稅收入에서 차지하는 比率 역시 自治團體의 재정능력을 평가하는 지표의 하나로 이용되어야 한다는 취지에서 '86년기준 자료를 중심으로 각 自治團體別로 元利金償還額의 對 地方歲入 比率을 비교해 보기로 한다

〔表 12〕는 一般會計·特別會計 元利金償還額의 對 地方歲入純計, 自體收入, 그리고 地方稅의 比率을 自治團體別로 표시한 것이다. 이에 따르면 서울·시·군 등의 경우 원리금의 對地方歲入純計比率이 각기 4% 미만에 머무르고 있으나 직할시·도는 각기 13%와 15.1%로서 元利金償還에 따른 재정부담이 높은 것으로 평가된다.

11) 지방경제연구회, 『地方交付稅算定方法改善研究』, 1988. 9, pp. 21-22.

〈表 12〉 自治團體別 地方債元利金の對 地方歲入 比重¹⁾(1986)

(單位: 백만원, %)

自治團體	地方債元利金償還額			歲入純計 (B)	自體收入 (C)	地方稅 (D)	A/B	A/C	A/D
	一般會計	特別會計	合計(A)						
서울 ²⁾	—	58,164	58,164	2,167,049	2,137,961	706,010	2.7	2.7	8.2
直轄市	9,015	143,835	152,850	1,174,397	1,109,556	361,467	13.0	13.8	42.3
道	263,876	11,167	275,043	1,825,988	821,295	316,021	15.1	13.5	87.0
市	12,375	29,295	41,670	1,085,168	896,740	222,539	3.8	4.6	18.7
郡	12,981	35,430	48,411	1,222,051	602,715	203,715	4.0	8.0	23.8

註: 1) 1986년 一般·特別會計 歲入決算 純計 基準.

2) 서울시의 경우 지하철특별회계를 제외한 나머지 원리금상환금액임.

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1987.

각 地方自治團體의 元利金償還에 따른 재정적 압박의 정도는 元利金償還額을 自體收入이나 地方稅와 비교해 보면 더욱 확연하게 드러난다. 즉 自體收入을 기준으로 할 때, 道는 自體收入의 33.5%를 원리금 상환에 충당함으로써 스스로의 재원조달능력에 비해 높은 대외채무를 지고 있음을 알 수 있으며, 직할시·郡은 각기 4.6%를 원리금상환에 충당하고 있음을 알 수 있다. 한편 연간 元利金償還額을 自體財源 중 가장 전형적인 일반재원조달수단인 地方稅收入과 대비시켜 보는 것이 該當自治團體의 대외채무에 대한 잠재적인 재정압박의 정도를 파악하는데 유용할 것이다. 〈表 12〉에 나타난대로, 도와 직할시의 경우 각기 地方稅收入의 87%와 42.3%에 해당하는 금액을 元利金償還에 충당하고 있으므로, 지방채의 元利金償還에 따른 재정적인 부담이 매우 큰 것으로 평가되고 있으며, 市와 郡은 각기 地方稅收入의 18.7%와 23.8%에 해당하는 금액을 원리금 상환에 충당하고 있다. 한편 지방채 발행규모가 매우 큰 것으로 간주되고 있는 서울시의 경우, 그 比率이 크게 높지 않은 것은 地方稅制의 재원조달기능이 지방채원리금 상환규모에 비해 매우 원활하기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 이와 같이 元利金償還金額의 對 地方歲入規模比率이 自治團體別로 현저하게 차이를 보이고 있다는 사실은 元利金償還額의 對地方歲入比率(특히 自體收入과 地方稅收入)이 個別自治團體 재정구조의 건진성 또는 지불능력을 평가하는데 있어 간과해서는 안될 주요 요소의 하나라는 점을 지적해 주고 있다.

8. 多年度 基準財政收入 및 需要額의 活用

표준화된 지방재정지표개발 노력의 대표적인 것으로서, 地方財政力の 測定指

형을 財政規模, 財政力一般, 財政收入, 財政支出의 4개 부분으로 나누는 방안이 제시되고 있어 주목을 받고 있다. 그중 財政力의 一般指標로서 財政力指數, 財政의 健全性指數, 責任財政指數 등을 들고 있는데 특히 재정력지수는 日本의 自治省에서 地方交付稅額을 산정하는데 활용되는 지표에 근거하여, 자치단체가 자신에게 맡겨진 基本的 行政需要를 자체재원으로 해결할 수 있는 잠재력이 어느 수준인가를 측정하려는 것이다.¹²⁾ 즉, 財政力指數의 산정방식은 해당년도를 포함한 3개년도에 걸친 基準財政收入額을 基準財政需要額으로 나누어 얻은 수치를 평균하는 것으로서, 지방정부에 대한 행정수요와 財源의 調達能力이 동시에 고려된다는 점, 그리고 單一年度가 아닌 3개년도에 걸쳐 基準財政收入·需要額을 평균한다는 점에서 現行 地方財政自立度에 비해 地方財政의 실질적인 대응능력을 보다 적절하게 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

〈圖 1〉 財政力指數의 計算方式

$$\text{財政力指數} = \left[\frac{t\text{년도의 基準財政收入額}}{t\text{년도의 基準財政需要額}} + \frac{t-1\text{년도의 基準財政收入額}}{t-1\text{년도의 基準財政需要額}} + \frac{t-2\text{년도의 基準財政收入額}}{t-2\text{년도의 基準財政需要額}} \right] \div \text{계산에 포함된 會計年度數의 合計}$$

資料: 兪焄 外, 「地方自治團體 財政力測定指標開發에 관한 研究」, 仁川市, 1984. 1, p. 52.

V. 結 論

지금까지 自治團體의 自體財源依存比率을 나타내주는 『地方財政自立度』를 중심으로 우리나라 地方財政의 취약성과 지역적 불균형을 살펴본 후, 현행 『地方財政自立度』 산정방식이 내포하고 있는 제약점을 파악하였다. 즉 同 自立度는 自治團體의 외형적 자립수준(또는 상위정부 移轉財源依存比率)을 손쉽게 나타내주고 있어 地方財政分野에서 광범위하게 활용되고 있으나 실질적인 財政自立水準이나 財政構造의 건전성, 또는 대외지불능력을 정밀하게 반영하지 못할 뿐 아니라 기술적 산정방식의 차이에 따라 財政自立度가 다르게 표현될 수 있는 設定的 性格을 띠고 있음을 확인하였다.

이런 점에서 『地方財政自立度』를 통한 地方財政의 單線的 評價는 地方財政의 實狀을 그릇 이해시킬 수 있음에 유념해야 할 것이며, 아울러 自治團體의 실질적인 자립수준과 財政構造의 건전성을 보다 정밀하게 나타내주는 표준화된 財

2) 이에 관한 자세한 내용은 兪焄 外, 前掲書, 第3章을 參照할 것.

政指標의 개발이 긴요함을 일깨워주고 있다. 현행 『地方財政自立度』를 보완할 수 있는 과학적인 財政指標의 개발과 이의 적극적인 활용은 지역주민 및 납세자들의 地方財政의 實狀(특히 당면과제인 財源의 부족과 지출수요의 증대)에 대한 이해를 촉진시킬 뿐 아니라 정책입안자들의 地方財政部門에 관한 의사결정(특히 地方交付稅 財源 및 補助金 財源의 配分決定)의 합리화에 기여함으로써 궁극적으로 地方財政의 自律的 기반조성에 一助할 수 있을 것이다.

本稿의 후반부에서는 현행 地方財政自立도를 보완하는 諸指標를 부각시키기 위한 노력의 일환으로, 地方歲出의 구조적 특징과 地方歲出需要(특히 經常的 性格의 經費)에 대응하는 地方財源의 조달능력, 그리고 개별 自治團體의 자체 수입 확보 노력 수준과 地方債元利金 상환비용의 對地方歲入比率을 서술하였다. 여기에 제시된 指標들은 어디까지나 다양한 財政指標 중의 일부에 불과할 것이며, 地方歲出의 성격을 경직성 기준으로 구분하는 가운데 地方歲入確保 노력을 첨가한 것에 지나지 않는다. 특히 현재 진행 중인 地方財政調整制度의 개선 노력과 병행하여, 地方財政調整財源의 自治團體間 합리적 배분의 척도가 될 수 있는 地方財政指標의 발굴과 표준화, 계량화 작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

끝으로 과학적인 地方財政指標의 개발이 이루어지기 위해서는 현행 地方財政 關聯統計資料의 재분류 작업이 이루어지는 동시에 同 자료에 대한 적극적인 공개가 활용되어야 할 것이다.