

연구보고서 97-17(제288권)

지방자치단체의 재정력  
측정모델 개발

임 성 일(수석연구원)

1997. 12

韓國地方行政研究院

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	5
제2장 지방자치단체의 재정력 측정 이론 .....	6
제1절 재정력 측정이론 .....	7
1. 재정상태의 개념정의 .....	7
2. 재정상태의 측정 필요성 .....	11
3. 재정격차 발생요인 .....	13
제2절 재정상태 측정 기법 .....	24
1. 외국의 선행연구 .....	26
2. 국내의 연구동향 .....	31
제3장 재정력 측정 현황 및 외국사례 .....	34
제1절 우리나라 지방재정지표의 현황과 문제점 .....	34
1. 현 황 .....	34
2. 문제점 .....	41
제2절 외국의 지방재정지표 사례 .....	45
1. 미국 .....	46

2. 일본 .....	70
3. 스위스 - 재정력 지표를 중심으로 .....	78
4. 외국제도의 시사 .....	82
제4장 재정력 측정 모델개발 .....	86
제1절 모델개발의 기본방향 .....	86
제2절 재정력 측정모델 개발 .....	87
1. 기존 재정력 지표의 개선·활용 .....	89
2. 새로운 재정력 측정지표의 개발 .....	101
3. 회귀분석에 의한 재정력 측정 .....	122
제5장 요약 .....	126
1. 기존 재정력 지표의 개선·활용 .....	128
2. 새로운 재정력 측정 지표의 개발 .....	129
참고문헌 .....	135

## < 표 목 차 >

<표 2-1> 평균 재정자립도(1997) .....	15
<표 2-2> 시·도별 1인당 주민소득(1994) .....	16
<표 3-1> 예산편성의 사용지표 .....	36
<표 3-2> 재정관리상황 분석지표(1996년도) .....	37
<표 3-3> 재정지출수요: 메릴랜드주 .....	61
<표 3-4> 재정지출수요: 회귀분석을 기초로 한 비용분석 .....	62
<표 3-5> 미국 재정동향분석체제(FTMS)의 재정지표 .....	68
<표 3-6> S&P의 신용평가지표 및 기준 .....	70
<표 3-7> 일본의 주요 지방재정지표 .....	72
<표 3-8> (재)지방자치협회 「종합재정진단」의 재정지표 .....	75
<표 3-9> 스위스 칸통(Canton)의 재정력 지표 .....	80
<표 3-10> 재정력지수의 산출식 .....	81
<표 3-11> 연방분여세의 내용(분여비율과 배분) .....	84
<표 4-1> 주요 재정지표의 도시간 상대비교 .....	90
<표 4-2> 자치단체별 재정자립도 증감을 분석(1993-1996) .....	98
<표 4-3> 지방세 세목별 점유비율 .....	106
<표 4-4> 현행 지방세의 지역간 세율격차 가능성 .....	109
<표 4-5> 전국 68개 일반시에 대한 재정분석결과 .....	112
<표 4-6> 각 항목이 세외수입에서 차지하는 비중(1985~1995) .....	115
<표 4-7> 1인당 공시지가액의 비교 .....	121

## <그림 목차>

<그림 1-1> 중앙·지방의 재원배분 상태(1996) .....	2
<그림 1-2> 국가·지방간 재원배분 .....	3
<그림 3-1> FTMS의 틀(framework) .....	66
<그림 4-1> 재정력 측정모델의 개발방향 .....	87
<그림 4-2> 재정력지수 비교 .....	92
<그림 4-3> 재정자립도 비교 .....	92
<그림 4-4> 1인당 지방세수입액 비교 .....	93
<그림 4-5> 재정자립도 경향분석(trend analysis) .....	97
<그림 4-6> 자치단체별 재정자립도 평균 .....	97
<그림 4-7> 자치단체별 재정자립도 증감을 변화추이 .....	99
<그림 4-8> 자치단체별 재정자립도 증감을 평균 .....	99
<그림 4-9> 세외수입의 연도별 추이(1988~1995) .....	115
<그림 4-10> 1인당 공시지가액의 전국순위 .....	122

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

1995년의 6·27 4대 지방선거를 계기로 우리나라에서도 본격적인 지방자치 시대가 개막되었다. 이에 즈음하여 지방자치를 지탱해 줄 지방재정의 중요성이 그 어느 때보다 부각되고 있다.

우리나라의 지방재정은 1990년대에 들면서 그 규모가 크게 성장하였으나 아직은 재정자립 정도나 운영 면에서 충분한 기틀이 잡혀있지 못한 상태이다.

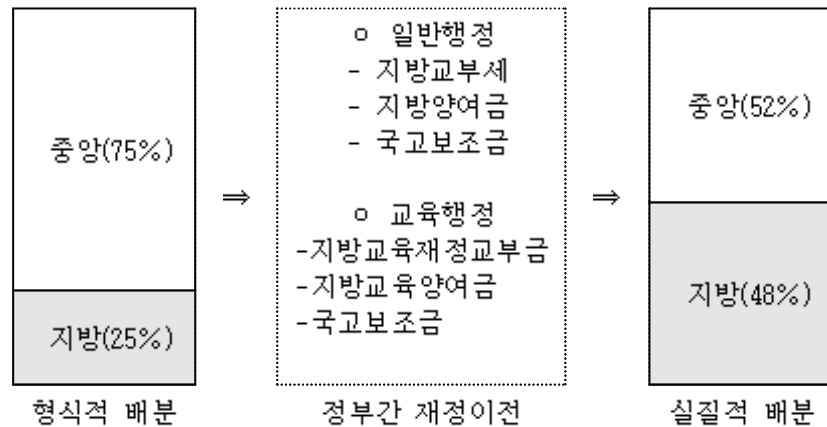
우리나라의 지방재정은 1990년대 이후 규모와 성장을 면에서 지속적인 증가추세를 보여 왔으며, 그 결과 지방재정이 GNP와 총재정(국가+지방재정)에서 차지하는 비율은 1996년에는 각 12.1%, 35.6% 수준에 이르고 있다. 일반회계와 특별회계를 합한 지방재정 규모는 1990년에 21조 5,843억원이던 것이 1996년에는 47조 2,498억원으로 늘어나 불과 6년 사이에 22배나 급증하였다.

이러한 가운데 종전 중앙재정 위주의 재정구조가 최근에는 중앙재정과 지방재정이 약 6 대 4의 관계로 크게 변하였다. 1996년도 예산을 기준할 때 일반행정과 교육행정의 교부금·양여금·보조금이 지방으로 이전되기 전의 중앙과 지방간의 배분상태는 약 75% 대 25%로 중앙이 많으나, 재정이전이 이루어진 다음 중앙·지방간의 재원배분 상태는 약 52% 대 48%로 거의 대등한 관계로 변한다.<sup>1)</sup>

---

1) IMF자료(IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995)에 따르면 지방재정

<그림 1-1> 중앙·지방의 자원배분 상태(1996)



자료: 한국지방행정연구원(임성일), 지방교육재정제도의 개선방안, 1997, p. 59.

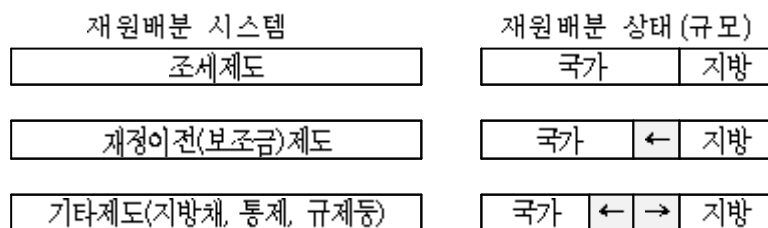
일반적으로 중앙·지방간의 자원분담(fiscal assignment)은 1차적으로 조세제도를 통하여 결정되고, 2차적으로는 각종 재정이전제도(fiscal transfer payment system)를 비롯하여 예산지침, 지방채, 기타 재정통제 및 규제수단에 의해서 결정된다. 조세제도의 경우 국세·지방세의 조세구조와 함께 자치단체의 과세자주권의 정도가 국가와 지방간의 재정관계를 결정짓는 중요한 요인이다. 지방채 발행에 대하여 국가가 사전 심의·허가를 하거나 총량을 설정하는 것 그리고 예산편성지침을 제시하고 세입·세출의 상한을 규제하는 것도 정부간 자원분담을 결정하는 요인에 해당한다. 그리고 사용자·수수료의 요율결정권과 수입의 배분, 각종 부담금이나 범칙금, 벌과금에 대한 국가·지방간의 배분방식도 국가와 지방간의 자원배분을 결정하는 요

이 총재정과 GNP에서 차지하는 비중은 우리나라가 영국, 프랑스, 독일에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 지방재정이 총재정(국민총생산: GNP)에서 차지하는 비중은 우리나라가 49.8%(14.0%)인데 비해 영국 27.6%(12.6%), 프랑스 18.7%(9.3%), 독일 37.8%(18.2%)로 나타난다.

인이 된다.

그러므로 국가·지방간의 재원배분 상태를 정확히 파악하기 위해서는 조세 및 보조금제도를 포함하여 세외수입(non-tax revenue)의 배분방식, 지방채제도의 운영, 나아가 지방재정의 자율성에 영향을 미치는 중앙정부의 각종 정책 - 예산카이드 라인, 물가정책, 재정통제·감독정책 - 등을 모두 고려해야만 한다(<그림 1-2> 참조).

<그림 1-2> 국가·지방간 재원배분



1997년도 자료에 의하면 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 63.0%이고, 특별시·광역시도 89.4%의 높은 수준을 보이는데 비해 나머지 자치단체들은 60% 이하의 낮은 수준을 보이고 있다. 특별시·광역시, 도, 시, 군, 자치구간에도 상당한 편차가 있을 뿐 아니라 동급 자치단체들간에도 상당한 격차가 존재한다.

이러한 현상은 외국의 경우도 예외는 아닌 것 같다. 미국의 경우 주정부 단위에서 측정·발표된 재정력 측정결과나 주 내의 지방정부들을 대상으로 한 재정상태의 측정결과를 볼 때 지방정부간에 상당한 격차가 존재하고 있음을 알 수 있다. 영국의 경우도 지방정부간에 재정력 격차가 상당히 존재하여 국가가 보조금을 통하여 조정해 주고 있다.

지방자치단체간의 재정격차현상은 어느 정도 불가피한 측면이 있지만 재



정의 효율성, 형평성 측면을 고려할 때 이것은 적극적으로 해소되어야 할 사회적 현상 가운데 하나이다. 이를 위해서는 각 자치단체별로 재정확충을 위한 지구노력이 중요할 뿐 아니라 중앙·지방간의 정부간 재정관계 (intergovernmental fiscal relations)를 지방분권화 시대에 맞도록 개선해 나가는 것이 매우 중요하다. 특히, 후자와 관련하여 지방자치단체의 재정상태나 재정력을 객관성 있게 측정하고 비교할 수 있는 기법이 개발되어야 할 것이다. 지방재정상태에 대한 측정기법은 중앙정부가 지방자치단체에게 각종 재정이전 - 교부금, 양여금, 보조금 등 - 을 해주는 과정에서 가장 기본적이고 필수적인 판단준거로서 그 기능을 할 뿐 아니라 개별 자치단체가 스스로 자신의 재정상태를 분석·평가하는 객관적 기준으로 활용될 수 있다.

지금까지 중앙정부가 실무적으로 사용하고 있는 재정력 개념이나 소수의 전문가에 의해서 발표된 재정력 개념 - 예를 들어, 재정자립도, 재정력지수, 기용재원을, 인건비비율, 채무비비율 등의 10여 개 지표 - 은 객관성·대표성 그리고 종합성 면에서 많은 문제점을 지니고 있다.

따라서 지방자치단체의 재정상태를 객관적이고 종합적으로 측정할 수 있는 지표 내지는 모델을 개발하고 그것을 현실에 적절히 적용할 필요성이 강하게 대두되고 있다.

이러한 필요성과 문제의 중요성을 인식하고 본 연구는 우리나라 지방자치단체의 재정력을 객관적으로 측정할 수 있는 모델(또는 지표)을 개발하고 그것을 이용가능한 데이터를 활용하여 우리나라의 시(市)에 적용해 봄으로써 정책개선에 기여하고자 하는데 그 목적이 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 내용상 범위는 크게 두 부분으로 구분될 수 있다. 첫째 부분은 본 연구의 기본 목적 - 지방자치단체 재정력 측정 - 을 충족시킬 수 있는 이론적 토대와 현실상황을 종합적으로 파악하는 것이다. 여기에는 국·내외의 선행연구와 외국사례 그리고 우리나라의 현황 및 문제점에 대한 다각적인 검토가 포함되어 있다. 둘째 부분은 첫째 부분에서 다룬 이론과 외국사례를 토대로 우리 현실에 적합한 재정력 측정모형을 개발하고 그것을 우리나라의 자치단체를 대상으로 구체적으로 응용하는 내용을 주로 담고 있다.

연구의 시간적 범위는 주로 최근(1990년대)에 초점을 맞추면서 분석의 필요성에 따라 그 이전의 시간대를 연구범위에 포함시키기도 한다.

연구의 공간적 범위는 기본적으로 전 지방자치단체를 대상으로 하지만, 재정력 측정모형의 설정 및 구체적 분석과정에서는 분석 편의상 주로 시지역을 그 대상으로 한다.

본 연구의 분석방법은 문헌연구에 토대를 하되, 분석과정에서는 지표적 접근과 계량적 접근을 병행하고 있다. 특히 모형의 설정 및 분석과정에서는 계량분석(econometric analysis)을 적극적으로 활용하며, 분석내용의 객관성과 질을 높힐 목적으로 각 사안에 따라 기본통계분석과 회귀분석(regression analysis) 등을 시도하고 있다.

## 제2장 지방자치단체의 재정력 측정 이론

이 장에서는 지방의 재정력 측정과 관련된 이론적 측면을 고찰하는데 중점을 두고 있다. 본 연구는 지방자치단체의 재정수입확보능력(revenue raising ability)을 중심으로 하는 재정력 측정에 연구의 중점을 두지만, 과제의 충실한 수행과 폭넓은 이해를 위해서 제2장에서는 재정의 수입과 지출측면을 동시에 고려하는 재정상태(fiscal condition)에 관하여 포괄적으로 고찰하고자 한다.

재정력이나 재정상태를 측정하는 목적과 필요성은 다양하지만 궁극적으로 국가와 지방재정의 효율성과 형평성을 높히는데 그 목적이 있다. 대체로 정리할 때 그 목적은 1차적으로 국가가 지방에게 각종 재정이전을 해주는 과정에서 사용될 판단기준을 제시하는데 있으며, 2차적으로는 지방재정상태의 비교·평가, 재정위기상황의 예방, 지방재정의 자기진단(self-checking) 등을 하는데 있다. 그러므로 해당 목적에 따라서 재정상태를 측정하는 요인이나 분석대상에 차이가 난다. 본 연구에서 재정력을 측정하는 목적은 제1차적 목적과 깊은 관련이 있다.

일반적으로 재정력 측정은 특정 자치단체를 대상으로 한 절대적 기준에 의하기 보다는 상대적 기준에 입각하여 비교·평가하는 접근을 취하고 있다. 이것은 다시 말해서 재정력 측정이 각 자치단체들간에 존재하는 재정력의 상대격차를 객관적이고 정확히 파악하는데 그 중점이 주어지고 있음을 의미한다. 이러한 사실을 인식하고 이 장에서는 재정상태의 격차에 관한 이론에 관하여도 기술하고 있다.

# 제1절 재정력 측정이론

## 1. 재정상태의 개념정의

국내의 문헌에 의하면 지방자치단체의 재정상태(fiscal condition)와 관련하여 다양한 용어와 개념정의가 제시되고 있다.<sup>2)</sup> 이들 가운데는 지방재정의 수입측면에 초점을 두는 개념이 있는가 하면 지출측면이나 채무측면에 초점을 두는 개념이 있다. 그리고 일부는 지방재정의 운영성이나 운영결과에 초점을 두기도 한다.

경우에 따라서는 비슷한 개념정의를 지니면서도 용어상에 차이가 있는가 하면, 또 다른 경우에는 서로 다른 개념을 지칭에도 불구하고 비슷한 용어가 사용되기도 한다. 한마디로 말해서 지방재정의 상태와 관련한 개념정의는 학자에 따라서, 또는 실제 이것을 정책에 활용하는 정부에 따라서, 그리고 활용목적에 따라서 상당한 차이가 있는 것 같다.

국내문헌에서는 주로 재정의 세입측면과 밀접한 관련이 있는 재정력을 중심으로 재정상태를 파악하려는 시도가 많았고 이러한 현상은 정부가 실제 활용하는 재정지표에 있어서도 쉽게 발견된다. 그 단적인 예로 정부나 학계에서 대표적으로 인용하는 「재정자립도」 지표를 지적할 수 있다.

일본에서는 재정분석이라는 용어를 많이 사용하면서 자치단체의 재정구조, 재정운영, 세입비율, 세출비율, 공무원봉급, 서비스수준 향상 등의 일반적 상태를 체계적으로 분석하는데 관심을 많이 두는 것 같다. 일본에서 실제 활용되는 재정관련 접근은 재정수요보다는 상대적으로 세입이나 채무부

2) 예를 들면, 재정상태(fiscal condition), 재정능력(fiscal capacity), 재정건강(fiscal health), 재정압박·곤궁(fiscal stress, distress, pressure), 재정수요 등의 개념이다. 그리고 지방재정을 파악하는 목적에 따라서 재정분석(financial analysis), 재정평가(financial evaluation), 재정진단(financial diagnosis) 등의 개념이 사용되고 있다.

문에 중점을 두는 경향이 있다. 세계적인 신용평가기관인 Standard & Poor's나 Moody's사들은 주로 자치단체의 세입능력에 대한 부채규모의 적정성에 초점을 두고 재정상태를 평가하고 있다.

미국의 ICMA(International City Management Association)는 지방자치단체들로 하여금 스스로 재정상태를 자기점검 하도록 유도하는 재정경향점검체제(FTMS: Financial Trend Monitoring System)를 개발하였는데 이것은 특히 자치단체의 재정지불능력에 상당한 비중을 두었다.<sup>3)</sup>

그러나 재정상태는 자치단체의 세입확보능력을 의미하는 좁은 의미의 재정력 개념이나 채무와 관련한 지불능력에 중점을 두는 개념과는 다르며, 단순히 말해서, 그것보다 훨씬 포괄적인 개념에 해당한다. 대체로 파악할 때 종전에는 재정의 수입측면에 중점을 두고 재정상태를 파악하는 경향이 있었으나 1980년대 이후에는 재정의 수입측면과 지출측면을 동시에 고려하는 방향으로 전개되는 추세이다. 이러한 경향은 일부 국내문헌에서도 반영되고 있지만 실제 그것을 구체화시켜 주는 기법의 개발에 있어서는 아직 초보단계를 벗어나지 못하는 실정이다. 앞으로 우리나라에서도 이러한 세계적 추세에 맞추어 지방재정의 수입과 지출부문을 동시에 고려하는 차원에서 재정상태를 구체적으로 측정해 주는 다양한 시도와 기법이 개발되어야 할 것이다.

오연천은 지방자치단체가 주민이 필요로 하는 재화와 서비스를 공급할 재정적 능력유무를 평가하는 것을 재정(상태)분석 또는 재정평가로 정의하고 있다.<sup>4)</sup> 이와 유사하게 한국지방행정연구원은 지방자치단체가 자주재원을 토대로 지방행정수요를 충족시켜 줄 수 있는 재정능력으로 정의하고 있다.<sup>5)</sup>

3) FTMS는 1986년에 개발되었고 여기에는 자치단체의 재정상태에 영향을 미치는 총 36개의 재정관련지표가 포함되어 있다.

4) 오연천, "지방재정자립도 산정방식의 한계와 지방재정력 측정지표의 활용방안", 행정논총, 제25권 제1호, 서울대학교, 1987.

5) 한국지방행정연구원, 지방재정력 측정지표에 관한 연구, 1988, p. 29.

본 연구에서는 지방재정상태를, '주민이 필요로 하는 일련의 공공서비스를 지방의 자체재원을 토대로 어느 정도 적절히 제공할 수 있는지를 나타내 주는 것'으로 정의하고자 한다. 여기에서 '주민이 필요로 하는 일련의 공공서비스를...'이란 의미는 지역의 행정수요를 뜻하고, '지방의 자체재원을 토대로...'하는 의미는 자치단체의 수입확보능력을 의미한다. 이러한 정의에 따르면 재정상태란 단순히 재정의 수입측면만을 고립적으로 파악하는 것이 아니라 지출을 고려하면서 수입측면을 파악하는 개념을 의미한다. 따라서 지방재정의 상태를 측정한다는 것은 자치단체의 재정수입능력과 주민의 지출수요간의 관계를 전반적으로 측정하는 것을 의미한다.<sup>6)</sup>

그런데 재정상태와 현재의 재무상태(financial condition)와는 구별이 되어야 할 필요성이 있다. 그 이유는 재정지출수요나 재정수입능력이 반드시 현재의 실제 지출이나 수입에 의하여 결정되지 않기 때문이다. 지방자치단체의 재정상태와 현재의 재무상태간에는 상당한 관계가 있을 수도 있지만 그렇지 않을 수도 있다. 일반적으로 재정력이나 재정상태를 파악하는 과정에서는 자치단체의 재무구조나 재정수지에 초점을 두기 보다는 특정 지방재정을 둘러싸고 있는 기본구조와 여건을 파악하는데 중점을 두는 것이 합리적이다. 여기에서 기본구조에 해당하는 것은 예컨대, 인구구성, 소득, 실업수준, 빈곤율과 같이 지방자치단체의 통제권 밖에 있는 사회경제적 변수들이다. 사실, 지방재정은 이들에 의하여 결정적인 영향을 받으며 지방자치단체가 이들을 대상으로 단기에 구조변화를 모색하는 것은 불가능하다.

그리고 재정상태를 측정하는 과정에서는 재정운영이나 업무성과에 관한 측정이 포함되지 않는다. 이들에 관한 사항은 재무회계감사나 재정진단(financial diagnosis) 부문에서 다루어지는 것이 합리적이다.<sup>7)</sup> 이러한 문제

6) 그러나 본 연구는 재정수입측면을 강조하는 재정력 측정에 그 중점을 둔다.

7) 지방재정권단이란 어떤 자치단체의 재정여건이나 운영상태, 또는 구조적 문제에 대하여 중앙정부 또는 해당 자치단체 스스로가 다양한 분석기법을 통하여

는 지방재정 운영의 효율성이나 생산성과 직결되는 것으로 지방재정의 유인 정책이나 보조금 지급과정의 보정요인에 고려될 성질에 속한다. 국가가 지방에 대하여 재정이전을 해주는 과정에서 가장 우선적으로 필요한 정보는 지방재정의 효율적 운영에 관한 정보라기 보다는 재정상태의 현황에 대한 객관적 정보이다. 운영상태에 대한 정보는 지방재정을 결정짓는 기본구조에 대한 측정이 이루어진 다음에 필요한 보조적 요소에 해당한다.

1994년말에 도입된 우리나라의 지방재정진단제도는 재정운영 및 채무구조와 같은 재정상태의 한 단면에 초점을 두는 것으로 본 연구에서 중점을 두는 재정력과는 다소 거리가 있다. 현행 지방재정진단제도는 국가 또는 제3의 기관이 재정운영 부진단체를 선별하고 이들에 대하여 재정운영 부진요인을 정밀조사하는 한편 정밀조사가 끝난 다음 적절한 행·재정조치와 함께 주민공개를 함으로써 지방재정의 건전성·효율성을 증진시키는데 있다. 지방재정법 제118조에 의하면, '각 지방자치단체가 제출한 재정보고서의 분석 결과 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 자치단체에 대하여 재정진단을 실시할 수 있다'라고 규정하여 지방재정진단이 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 자치단체를 대상으로 재정진단을 실시하는 것임을 명시하고 있다.

현행법에 의하면 재정진단에 앞서 각 지방자치단체별로 전반적인 재정상태를 파악해 볼 수 있는 자료수집 및 자료분석단계(진단예비단계)가 선행되어야 하고, 그 다음으로 예비단계에서 추출된 자치단체를 대상으로 재정상태를 보다 심층적으로 조사·분석하는 재정진단단계로 이원화되어 있다. 그리고 지방재정법에 의하면 재정분석 결과를 토대로 해당단체에게 재정지도

---

거시적·미시적으로 조사·분석하는 것이라고 정의할 수 있다. 재정진단이란 일차적으로 재정관련 사항을 체계적으로 점검하고 분석하는 행위 그 자체를 의미하지만, 진단결과 파악된 현상이나 문제점에 대하여 적절한 처방을 모색하는 일련의 과정까지를 포괄적으로 포함할 수도 있다.

를 함과 동시에 재정진단 대상단체 선정, 진단실시, 결과공개, 그리고 재정 재건을 위한 재정건전화계획을 수립하도록 규정하고 있다.

우리의 재정진단제도에서 파악하고자 하는 재정문제는 자치단체의 재정 상태, 그리고 지방재정에 영향을 미치는 사회·경제적 구조변수에 초점을 두기보다는 재정운영 상태에 초점을 두고 있다. 그리고 나아가 지방재정의 구조와 운영부실로 인하여 극단적인 재정파탄과 같은 재정위기 상황을 미연에 방지하고자 하는데 제도의 의의가 있다. 따라서 현행 지방재정진단제도에서 중점을 두는 재정관련 사항은 본 연구에서 관심을 지니는 재정력 측정과는 상당한 거리가 있다.

재정상태의 비교란 동급 자치단체들을 대상으로 각 자치단체의 재정구조, 재정여건 또는 위상을 상대적으로 비교하는 것을 의미한다. 일반적으로 자치단체를 대상으로 한 재정상태의 측정은 절대적 기준에 의하기 보다는 상대적 기준에 의하는 경향이 있다. 구체적으로, 동급 자치단체들을 대상으로 한 상대비교를 통하여 특정 자치단체가 어떤 재정상태 또는 어느 정도의 재정위상에 처해 있는가를 파악하는 접근방식이 주로 사용된다. 예를 들어, 자치단체의 재정수요와 재정수입확보능력간의 차이를 1인당 금액으로 표시한 측정지표를 개발하고 그것을 전 자치단체에게 적용하여 상대비교 하는 것이다.

재정상태에 대한 측정은 통상 상대비교의 원리하에서 이루어지는 경향이 있으므로 이를 구체적으로 측정하기 위해서는 지방자치단체들간에 재정상태의 격차가 발생하는 원인을 철저히 분석할 필요성이 제기된다.

## 2. 재정상태의 측정 필요성

지방자치단체의 재정상태를 측정해야 할 필요성은 크게 다음의 몇 가지 이유와 관련이 있다.



첫째, 국가나 상위정부가 하위정부에 대하여 재정의 수직적·수평적 불균등현상을 완화시켜 주는 과정에서 필수적으로 요구되는 객관적인 판단기준을 마련한다는 점에서 그 필요성이 인정된다. 자치단체간에 재정여건상 상당한 차이가 존재하는 우리의 현실에서 국가가 재정균등화 정책을 실시하고자 하는 경우 지방자치단체의 재정력과 재정여건을 정확히 측정하지 않고는 합리적인 자원배분을 할 수가 없다.

둘째, 지방재정운영의 효율성을 높힐 목적으로 국가가 각종 재정유인(financial incentive) 정책을 실시하거나 지방재정의 위기상황을 미연에 방지하기 위한 재정진단, 그리고 주민에 대한 행정운영의 투명성을 확보할 목적의 정보공개 등의 정책을 실천하는 과정에서 직·간접적인 판단기준으로서 그 필요성이 인정된다. 재정유인정책, 지방재정진단제도, 지방재정정보공개제도는 우리사회에서 이미 제도화가 이루어졌으나 실제 그 운영은 미진한 실정이다. 지방자치의 발전추이를 볼 때 앞으로 이 부분에 대한 사회적 요구가 분출할 것이 예상되므로 재정상태를 객관적으로 측정할 수 있는 기법의 개발이 매우 절실하다.

셋째, 지방자치단체로 하여금 자발적으로 자신의 재정상태를 점검하고 그 결과를 토대로 보다 효율적이고 책임성있는 재정활동을 수행할 수 있도록 유도하는 측면에서 지방자치단체의 재정상태를 측정할 필요성이 있다. 이러한 접근은 마치 개인이 자발적으로 자신의 건강상태를 민간요법이나 건강진단을 통하여 점검하는 것과 유사하다. 이러한 필요성에 의해서 재정상태의 측정이 이루어지는 경우 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 주민에 대한 재정책임성이 증진될 것이 분명하다.

넷째, 지방자치단체의 재정상태에 대한 측정 필요성은 자치단체간의 상대비교를 통하여 선의의 경쟁을 유발시킨다는 점에서 발견된다. 자치단체간 선의의 경쟁은 지방자치를 실시하는 정책목표 가운데 하나로서 국가와 지방

자치단체 그리고 주민으로 하여금 보다 발전적인 지방재정 운영을 할 수 있도록 만들어 준다. 국가단위에서는 재정상태의 비교결과를 토대로 각종 정책수단을 적절히 운용할 수 있는 정보를 얻을 수 있고, 개별 자치단체와 주민의 입장에서는 다른 자치단체와의 비교를 통하여 보다 발전적인 재정운영을 모색할 수 있다. 그리고 객관적인 기준에 의해 재정상태가 측정되고 그 결과가 일반주민에게 공표된다면 자치단체장의 재정책임성 뿐 아니라 나아가 주민의 지방재정에 대한 책임성이 높아질 가능성이 커진다.

이상에서 언급한 내용 중에서도 특히, 처음 두 필요성은 지방자치단체 스스로의 필요성이라기 보다는 상대적으로 국가 차원의 재정 효율성과 형평성을 증진시키기 위한 것이라 할 수 있다.

### 3. 재정격차 발생요인

공공부문이 어떤 정책목적을 갖고 실시하든 간에 재정상태에 관한 분석을 하기 위해서는 먼저 자치단체간에 재정상태 면에서 격차(이하 ‘재정격차’라 함)가 발생하는 이유를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 재정상태에 대한 분석은 절대적 기준을 제시하기 보다는 각 자치단체간에 상대비교를 하는 접근방법을 취하고 있다. 그러므로 이를 위해서는 자치단체간에 왜 재정상태의 격차가 존재하는지에 관하여 철저히 파악할 필요성이 있다.

세계 각국을 살펴볼 때 지역간에 재정·경제적 격차현상이 발생하지 않는 나라들은 없다. 각국마다 격차의 원인이 다르고 격차의 정도와 해결방식이 다를 뿐 재정격차현상은 공통적으로 존재한다. 예를 들어, 대표적인 선진국에 해당하는 미국, 영국, 프랑스에서도 지역간 소득격차와 재정격차가 존재하며 이웃 일본도 마찬가지이다. 여기서는 재정격차의 의미와 발생원인에 관하여 살펴봄으로써 본 연구에서 시도하고자 하는 재정력 측정모델을 합리적으로 개발하는데 도움을 얻고자 한다.

### 가. 재정격차의 의의

재정격차를 파악하는 가장 큰 이유는 지방재정과 관련하여 발생하는 수직적·수평적 재정불균형을 완화하고 재정운영의 효율성을 달성하는데 있다. 여기에는 소득재분배와 재정의 효율성 측면이 동시에 고려되며, 아울러 공정한 경쟁체제, 지역적 중립성, 권력의 균등화 등에 대한 고려가 종합적으로 포함된다.

그런데 실제 무엇을 재정격차라고 정의할 것인지, 그리고 어떤 재정격차를 균등화시켜야 할 것인가 하는 실무적 문제가 대두되는데 사실 이에 관하여는 정확히 일치된 견해가 없다. 이에 대한 구체적인 측정은 어떤 경우에는 1인당 세입액이나 1인당 조세부담액을 기준으로 하기도 하고, 어떤 경우는 1인당 세출액을 기준으로 하기도 한다. 때로는 중심자-교외간의 행정서비스 성과격차(outcome disparity)에 대한 측정을 뜻하기도 하며<sup>8)</sup>, 또 때로는 재정력, 재정규모, 주민수요, 재정구조에 대한 측정을 의미하기도 한다.

만일 재정격차와 그에 대한 균등화 목표가 지역주민의 재정수요와 관련이 있다고 가정한다면 각 지역별로 공통적으로 적용될 수 있는 표준적 "공공서비스 패키지(service package)"를 산출해야 할 것이 분명하다. 이 경우 현실적으로 실천가능한 지표를 개발하는 것이 매우 어렵다. 그 이유는 행정서비스의 성격상 내재적이고 질적인 요인들이 많아서 표준적 공공서비스 패키지를 계량화하기가 힘들기 때문이다. 예를 들어, 교육의 경우 기회균등에 중점을 둘 수 있고, 치안의 경우 범죄예방에 둘 수 있을지 모르나 서로 다른 다양한 공공서비스를 두고 표준화되고 정형화된 지표나 산출방식을 고안한다는 것은 매우 어려운 일이다.

우리나라에서 일반적으로 표현되고 있는 재정격차란 대체로 재정규모, 지

8) 미국의 경우 재정격차에 관한 상당수의 논문들은 대도시 중심부와 교외간의 상대적 재정격차를 분석하고 그 처방을 제시하는데 초점이 주어졌다.

역생산 재정자립도 등으로 파악되는 지역간의 격차를 의미하는 것 같다. 이러한 관점에서 본다면 재정격차 문제는 모든 수준의 지방자치단체들간에 존재하고 있다. 예컨대, 자치단체의 총세입 가운데 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비율을 표시하는 재정자립도 기준에 의하면 광역자치단체들과 기초자치단체들간에 상당한 격차가 존재하고 있다.

<표 2-1>에 의하면 1997년 현재 우리나라 지방자치단체의 재정자립도 평균은 63.0%이고, 특별시·광역시의 평균 재정자립도는 89.4%인 반면 군의 평균 재정자립도는 21.2%로서 자치단체들간에 현격한 차이가 존재한다. 아울러 <표 2-1>에서는 나타나지 않지만 시, 군내에서도 재정자립도의 최고·최저 자치단체간에는 상당한 격차가 존재하고 있다.

<표 2-1> 평균 재정자립도(1997)

(단위: %)

전 국	특별시· 광역시	도	시	군	자치구
63.0	89.4	42.5	53.3	21.2	51.6

자료: 내무부

통계청이 발표한 1인당 지역총생산(GRP, 1995) 자료를 비교하더라도 지역간에 상당한 소득격차가 존재하고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 주민소득(생산수준)과 지방재정간에 상관관계가 높다는 외국의 실증분석 결과를 고려할 때 우리나라의 지역간에 상당한 재정격차가 존재할 것임을 추론할 수 있다. 현재 통계청이 발표하는 1인당 GRP는 개인소득 개념과 차이가 있고, 또한 그것이 시·도단위의 통계자료만을 제시할 뿐 기초자치단체간의 비교가 불가능하도록 되어 있는 등 여러가지 문제점을 안고 있다.

한걸음 더 나아가 지역의 행정수요를 고려하는 재정격차 문제를 구체적

으로 파악한다면 재정자립도등에 의하여 파악되는 현실과 상이한 결과가 나타날 가능성이 있다. 현재로서는 이러한 기법이 개발되어 있지 않으므로 정확히 어느 수준의 재정격차가 존재하는지는 알 수 없다. 마찬가지로 앞서 정의된 바와 같이 재정격차를 표준의 행정서비스를 공급하는 과정에서 나타나는 자치단체간의 능력 차이라고 인정한다면 현재 자치단체간에 어느 정도의 재정격차가 존재하는지 사실상 알 수가 없다.

<표 2-2> 시·도별 1인당 지역총생산(1994)

자치단체	1인당지역총생산(천원)	상대지수	순위
서울	7,160	108	2
부산	5,505	83	14
대구	5,244	79	15
인천	6,963	105	6
광주	5,719	87	12
대전	6,003	91	10
경기	6,854	104	7
강원	5,635	85	13
충북	7,220	109	4
충남	6,676	101	8
전북	5,812	88	11
전남	7,057	107	5
경북	7,589	115	3
경남	9,601	145	1
제주	6,042	91	9

주 : 통계청의 지역연보(1996)를 토대로 작성한 것이며, 상대지수는 해당자치단체의 수치를 전국평균 수치로 나눈 값에 100을 곱하여 산출한 것임.

#### 나. 재정격차의 발생 원인

일반적으로 지방자치단체간에 존재하는 재정격차현상은 크게 다음의 네

요인에 의하여 발생한다.

- (1) 재정력 격차(fiscal capacity disparities)
- (2) 지역주민의 행정수요 격차(need disparities)
- (3) 행정서비스 생산비용의 격차(cost disparities)
- (4) 징세노력 또는 세입확보노력 격차(revenue effort disparities)

#### 1) 재정력 격차

지역간의 재정상태 격차현상이 발생하는 가장 근본적인 원인은 자치단체 간에 재정수입확보능력(revenue raising ability)면에서 차이가 나기 때문이다. 수입확보능력에 있어서 차이가 나는 원인은 자치단체별로 재정수입의 기반이 되는 재정자원상에 격차가 존재하기 때문이다.

Ladd & Yinger에 의하면 수입확보능력 또는 재정력(fiscal capacity)이란 지방자치단체가 다양한 수입원을 통하여 수입을 극대화시킬 수 있는 능력으로 정의하고 있다.<sup>9)</sup> 쉽게 말해서, 재정력 개념은 특정 자치단체가 일정 기간 중에 얼마만큼의 재정수입을 확보할 수 있는가에 중점을 두고 있다. 이와 같은 재정력 개념은 재정의 수입측면과 관련이 있으며 재정지출이나 행정수요와 관련된 사항이 고려되지 않고 있다.

수입확보능력은 1차적으로 지역의 부존자원과 깊은 관계가 있으며, 이것은 주민구성, 산업구조, 자연조건 등의 지역간 격차에 의해서 결정적인 영향을 받는다. 예컨대, 지역주민의 소득(부)수준은 지역의 세원과 직결되며 지역자산, 천연자원(광물, 기후, 자연환경, 법적·제도적 요인)과도 직결된다. 즉, 과세대상이 풍부한 지역에서는 재정수입이 풍부한 반면 과세대상이 빈약한 지방에서는 노력여하와 관계없이 재정수입이 빈약할 수 밖에 없다.

---

9) Helen F. Ladd and John Yinger, *America's Ailing Cities*, The Johns Hopkins Univ. Press: Baltimore, 1989, pp. 45~46.

Ladd & Yinger에 의하면 지방자치단체의 재정력은 자치단체가 소유하는 징수가능자원의 크기에 의하여 결정되며, 이것은 다시 각 자치단체가 지니는 자원규모와 조세수출능력(tax exporting ability)에 의하여 좌우된다. 징수가능자원의 크기는 각 지역의 경제기반 및 경제활동 - 소득, 인구, 고용상태, 산업·경제구조, 지역SOC 등 - 에 의하여 영향을 받는다. 대체로 인구와 고용이 증가하는 지역을 재정성장지역이라 할 수 있는 반면 인구와 고용이 감소하는 지역을 재정감소지역으로 규정할 수 있다.

지방자치단체의 재정력을 결정하는 두번째 요인은 지방자치단체가 지니는 조세수출능력이다. 조세수출능력이란 특정 지방자치단체가 다른 지역의 주민들에게 조세를 전가시키는 능력을 의미한다. 조세수출현상은 지방의 과세권이 보장되고 국내외 지역간에 경제가 완전히 개방된 체제일수록 뚜렷이 관측되며, 그것이 지방의 재정력에 미치는 영향력도 높아진다.

일반적으로 재정력을 반영해 주는 지표로는 소득지표 특히, 1인당 개인소득지표가 가장 보편적으로 활용되고 있다. 소득과 지방정부의 재정력을 연계시키는 이유는 1인당 주민소득이 증가함에 따라 다양한 경로를 통하여 지방세수입이 증가하고 그 결과 재정수입이 증가하기 때문이다. 지역경제력과 주민소득, 그리고 주민소득과 지방정부의 재정력간에 함수관계가 존재하는 사실은 일반적으로 잘 알려진 사실이다.

그러나 소득지표가 지방정부의 재정력을 반영하는 지표로 활용되는데는 다음의 문제점들이 내재한다.<sup>11)</sup>

① 1인당 개인소득이란 주민들의 조세지불능력을 측정하기에 적합한 것이지 지방세수입을 증대시킬 수 있는 지방자치단체의 능력을 반영해 주는 것이 아니다.

10) 징수가능한 자원의 최대 크기를 조세력(tax capacity)이라고 한다.

11) John Kitcaid, 'Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues,' *Public Budgeting & Finance*, 1989(Autumn), pp. 9~10.

② 1인당 개인소득 개념 속에는 지방자치단체의 조세수출능력이 전혀 반영되지 못하고 있다.

③ 1인당 개인소득은 평균개념으로 인구구성 등의 질적인 개념이 포함되어 있지 않다.

## 2) 주민수요 격차

지역의 주민들이 필요로 하는 공공서비스의 내용은 자치단체별로 상당히 다를 수 있다. 그 이유는 각 자치단체마다 공통적인 기본행정수요가 존재할 뿐 아니라 지역별로 특수한 행정서비스 수요가 존재하기 때문이다. 예컨대, 노인층이 많이 사는 지역과 젊은층이 많이 사는 지역간에는 공공서비스의 유형과 수요가 상당히 다르다. 마찬가지로 중산층이 두터운 지역과 빈곤층이 두터운 지역간에는 행정수요의 유형이 다르다. 일반적으로 산악지역과 평지지역간에도 행정수요의 질·양이 다를 것이 예상된다.

이와 같이 지역간에 인구구조나 특성이 다른 경우 자치단체의 재정수입 확보능력 뿐 아니라 재정수요 - 행정서비스의 내용이나 질·양 - 면에서 차이가 날 수 밖에 없다.

주민수요는 1차적으로 인구수와 밀접한 관계가 있으나 인구구성 분포를 포함하여 인구밀도, 도시화, 지역특성 관련지표들과도 깊은 관련이 있는 것으로 알려져 있다.

## 3) 공공재 생산비용 격차

일반적으로 지방공공재 생산에 드는 비용은 1차적으로 노동, 자본을 비롯한 각종 생산의 투입요소비용(input cost)에 의해서 결정되지만, 2차적으로는 공공재 생산과 연관된 지역의 사회경제적 환경에 의해서 결정된다. 이러한 비용요소들이 지역간에 차이가 있는 경우 동일한 행정서비스를 제공하



는데 소요되는 1인당 경비지출액이 각 자치단체별로 달라지게 된다. 이 경우 상대적으로 생산비용이 높은 지역이 상대적으로 생산비용이 낮은 지역에 비하여 더 많은 재정지출을 필요로 할 것은 당연하다. 예를 들어, 냉해나 설해, 풍수해 등이 많은 지역에서는 정상기후지역에 비해 더 많은 공급비용이 든다. 다른 지역에 비해 인적·자연자원이 양호한 경우 그 지역은 희소지대(scarcity rent)를 창출하면서 궁극적으로 지방재정수입을 확충시킨다.<sup>12)</sup>

일반적으로 공공재 생산비용의 격차를 발생시키는 주 요인으로는 지역간의 물가, 생활비, 임금의 차이 등이 지적되며 이들은 지역의 인구수, 인구특성(교육수준, 소득수준, 연령비율 등), 생산성, 기술진보, 규모경제, 유동인구, 과밀·과소, 기후·자연·지리적 여건(설해, 풍수해 등), 입지여건, 각종 정부규제(환경보전지역, 개발제한지역) 등에 의해서 결정된다.

이 가운데서도 특히 인구규모나 인구특성, 그리고 유동인구비율 등이 지역간 비용격차를 유발시키는 주 요인으로 지목되고 있다. 예컨대, 인구밀집으로 인하여 단위당 생산비용이 많이 드는 지역 - 즉, 인구규모에 따른 규모불경제(diseconomy of scale)가 발생하는 지역 - 에서는 그렇지 않은 지역에 비하여 동일사업을 추진하는데 단위당 생산비용이 더 많이 소요된다.

지역간의 행정서비스 공급비용격차를 실제로 측정하는 수단으로는 생활비지수(cost of living index), 지역물가지수(regional price index), 임금을, 노동생산성 지수 등이 빈번히 활용된다.

#### 4) 징세노력 격차

각 지방자치단체 사이에는 재정력, 주민의 행정수요, 행정서비스 생산비용 면에서 격차가 존재할 뿐 아니라 세금을 걷어들이는 노력 즉, 징세노력

---

12) 이 경우 해당지역은 다른 지역 주민에게 조세를 전가하거나 조세수출을 할 수 있는 유리한 입장에 서게 된다.

(tax effort)이나 수입확보노력(revenue effort) 면에서도 격차가 존재한다.<sup>13)</sup> 만일 동일한 과세대상자원을 소유한 두 자치단체가 지방세를 부과·징수하는 과정에서 노력도의 차이를 보일 경우 결국 양자간에는 재정수입면에서 격차가 발생하게 된다. 따라서 지방자치단체의 재정수입은 부존자원과 조세수출에 의해서 영향을 받을 뿐 아니라 징세노력에 의해서도 결정된다.

구체적인 예로 최근 우리나라의 일부 지방자치단체에서 발생한 것처럼 세무공무원의 세금포탈 행위가 있는 자치단체의 경우 한마디로 징세노력이 마이너스라고 할 수 있을 것이다. 이러한 자치단체와 세무공무원이 성실하게 근무하는 자치단체간에는 재정수입면에서 차이가 발생할 것은 명확하다.

징세노력 개념은 근본적으로 지방자치단체가 자체재원을 확보하기 위해 실제 참다운 노력을 기울이고 있는가의 정도를 파악하는데 초점을 두고 있다. 즉, 징세노력이란 각 지방자치단체가 얼마만큼 창의적이고 집약적으로 자체수입원을 최대한으로 활용하는가를 측정하는 것으로 지방자치단체의 조세생산성(tax productivity) 개념과 근접해 있다.

다른 조건이 일정하다고 가정할 때, 동일한 규모의 과세대상과 동일한 세율체계를 유지함에도 불구하고 지방에 따라 조세수입이 다르다면 그것은 지방자치단체간에 조세수입을 증당하는 생산성면에서 차이가 있음을 입증해 준다. 이때 만일 중앙정부가 각 지방자치단체의 징세노력을 고려하지 않고 재정이전을 해준다면 그것은 형평의 원리를 제대로 적용하지 않는 결과를 야기한다. 예컨대, 다양한 재정확충노력을 기울인 결과 재정자립도가 높아진 지방자치단체에게는 중앙정부가 보조금을 지급하지 않는 반면, 재정확충노력을 소홀히 한 결과 재정자립도가 낮아진 지방자치단체에 대하여 중앙정부가 많은 보조금을 지급한다면 이것은 합리적인 재정균등화 정책이라 말할 수 없다.

---

13) 이하 두 개념을 포괄하여 "징세노력"이라고 표현한다.

현실적으로 각국의 중앙정부는 지방자치단체의 징세노력을 객관적으로 측정해 줄 수 있는 지표를 무엇으로 선정할 것인지를 두고 고심하고 있다. Maxwell<sup>14)</sup>은 주민의 개인소득 1,000달러당 자체수입원에 의하여 확보된 수입을 각 지방자치단체별로 비교함으로써 수입노력을 측정하고자 시도하였다. 만일 이것이 합리적이라면 우리나라의 경우 현재 1인당 GNP가 추계되고 있는 시·도단위에서 이와 유사한 접근을 해 볼 수 있을 것이다.

Yinger에 의하면 징세노력에 대한 측정은, 표준서비스를 공급받기 위하여 지역주민이 자신의 소득 가운데 얼마만큼을 세금으로 부담하였는가(또는 다른 지역에 얼마만큼 조세수출하였는가)를 파악하는데 초점이 주어지고 있다. 이 접근에 따르면 해당 자치단체의 조세수출을 구체적으로 측정해야 하는 문제가 제기된다.

참고로 징세노력을 논하는 경우 영미국가와 우리나라간에는 상당한 차이가 있음을 유의할 필요가 있다. 영국이나 미국의 경우 자치단체가 지방세에 대한 세율조정권 즉, 과세권(taxing power)을 지니고 있어서 각 자치단체의 재정형편에 따라 세율을 조정하고 있다. 이에 비해 우리나라의 지방자치단체는 제한된 과세권을 지니고 있어서 사실상 동급 자치단체간에는 전국적으로 동일한 세율과 조세체계가 적용되는 실정이다.

징세노력은 크게 두 관점에서 접근해 볼 수 있다. 하나는 각 지방자치단체가 동일한 조세제도(구조)를 갖고 있다는 전제하에서 각 자치단체가 얼마만큼 효율적으로 세금을 많이 징수하는가에 초점을 맞추는 것이다. 이러한 상황은 우리나라의 현실상황과 유사한 것으로 이 경우에는 특히 조세생산성의 개념이 중요하다. 다만 무엇을 가지고 어떻게 조세생산성을 측정할 것인가 하는 문제를 풀어야 한다.

---

14) James A. Maxwell, *Financing State and Local Governments*, 3rd ed., The Brookings Institution, 1979, pp. 38~39.

또 다른 하나는 지방의 과세권이 인정되어 자치단체별로 상이한 조세제도가 운영되는 경우이다. 이 경우 징세노력은 조세생산성 뿐 아니라 조세제도의 운영과 관련된 경영생산성(management productivity)을 측정하는 것이 중요하다. 실정법에 의하면 우리나라의 지방자치단체는 제한된 범위에서 세율을 조정할 수 있는 권한 - 예컨대, 탄력세율제도 - 을 행사할 수 있으나 현실적으로 이 제도가 제대로 활용되지 않고 있는 상태이므로 경영생산성을 측정하기는 쉽지 않을 것이다.

#### 5) 종합

지방자치단체간에 재정격차가 발생하는 원인은 크게 보아 재정력(재정자원), 주민수요, 행정서비스 공급비용, 징세노력 격차의 네 요인과 관련이 있다. 재정력 요인은 비교적 양적인 측면에서 지방자치단체간의 재정상태를 비교가능케 해주는 반면 주민의 행정수요, 행정서비스 생산비, 그리고 징세노력은 상대적으로 질적인 측면에서 비교할 수 있게 해준다. 대체로 말해서 재정력에 대한 측정이 상대적으로 쉬운 반면 행정수요에 대한 측정은 상대적으로 어렵다.

이들 네 요인을 더 큰 범위로 구분하자면 공급능력(재정공급능력: 세입부문)과 공급비용(재정수요: 세출부문) 요인으로 대별할 수 있다. 재정력과 징세노력은 재정의 공급능력 요인에 포함될 수 있으며, 주민의 행정수요와 생산비 격차는 비용요인에 포함될 수 있다. 본 연구의 수행에 있어서는 재정의 공급능력에 관심을 두면서 재정력 측정에 연구의 초점을 두고 있다.

지역간의 재정상태 격차현상은 재정의 형평성, 효율성, 그리고 나아가 국가발전 차원에서 바람직하지 못하므로 보조금제도 등을 통하여 그 상태를 완화시키는 조치가 필요하다. 사실, 재정격차를 논하는 과정에서 중요한 것은 재정격차 그 자체보다는 그것을 어떻게 하면 합리적으로 완화시킬 수 있

는 정책대안을 모색할 것인가에 있다. 이를 위해서는 지역의 재정상태를 객관적으로 측정할 수 있는 기준과 기법을 개발하는 것이 선결과제이다.

그러나 국가가 지역간에 존재하는 모든 재정격차를 완화시켜 주거나 그 요인을 제거할 수도 없다. 대체로 말해서 국가의 재정지원은 지역의 통제와 조정능력 범위를 벗어난 각종 요인들 - 인구·사회·정치·경제·자연환경적 변수들 - 로 인하여 발생하는 재정격차를 완화시키는데 정책의 중점을 두는 것이 합리적이다. 각 자치단체간에 존재하는 재무관리, 기술, 행정쇄신, 생산성 등의 격차로 인하여 발생하는 재정격차에 대하여 중앙정부가 보조금 등을 통하여 보상해 주는 것은 바람직하지 못하다.<sup>15)</sup> 이들 변수에 대하여는 국가가 중립성을 유지해야 할 것이며 그밖에 지방행정의 힘으로는 통제가 불가능한 변수들로 인한 재정격차 부분을 시정하는데 역점을 두어야 한다.

## 제2절 재정상태 측정 기법

일반적으로 지방자치단체의 재정력 내지는 재정상태를 측정하는 접근방법은 크게 지표적 접근방법(indicator approach)과 계량모델적 접근방법(econometric model approach)으로 구분할 수 있다.

지표적 접근방법은 재정력을 나타낼 수 있는 주요지표나 지수(leading indicator or index)를 개발하고 그것을 토대로 상호 비교하는 방법이다. 여기에는 개별 지표별로 분리하여 분석하는 방법과 적절한 가중치를 부여하면서 개별지표를 종합화하여 종합점수를 산출한 다음 그 결과를 가지고 자치단체들간의 재정력을 상대평가하는 방법이 있다. 지표적 접근방법은 지방재

---

15) 그러나 현실적으로는 이러한 변수와 앞서 지적한 변수로 인한 재정격차를 엄격히 구분하기가 힘들다.

정 상태에 대한 절대적 기준을 제시하지 않고 상대비교 기준을 제시함으로써 각 지방자치단체간의 재정상태를 상대평가하는 것으로 일종의 비교분석 방법(comparative analysis method)이라 할 수 있다. 지표적 접근은 직접 재정력을 측정하기보다는 자치단체의 재정궁핍상태(fiscal distress)나 곤궁도를 측정하는데 주로 많이 시도되고 있다.

일반적으로 지표개발은 우선 재정분석대상을 몇개의 부문으로 구성한 후 각 부문별로 분석해야 할 내용을 설정한 다음에 적합한 지표를 개발하는 단계를 거치고 있다. 재정분석지표의 선정에 있어서 가장 중요한 것은 분석목적에 맞는 대표지표를 개발하는 것이다. 대표지표는 여러가지 방법에 의해 개발될 수 있으나 지표간에 상관관계가 높거나 내용의 중복성이 없는 동시에 데이터의 이용가능성과 편이성을 고려하는 방향으로 개발하는 것이 바람직하다. 그러나 비록 정확한 데이터가 존재하지 않더라도 특정지표가 분명한 대표성을 갖는 경우에는 대변수(proxy variable)를 활용하거나 설문조사에 의존할 수도 있다.

지방재정부문에서의 지표적 접근은 주로 지방재정을 크게 몇 부문으로 구분한 다음 각 부문별로 세부 대표지표를 선정하고 인자분석(factor analysis) 기법을 이용하여 대표지표를 개발하는 방법을 많이 사용하는 경향이 있다.

이에 비해 계량모델식 접근방법은 자치단체의 재정력에 영향력을 미치는 인문·사회·경제적 행태변수(behavior variable)를 파악하고, 재정력과 행태변수간의 관계를 구체적으로 규정하는 행태모델을 설정한 다음 재정력을 추정하는 방법을 뜻한다. 지표적 접근에 비해 계량모델적 접근은 절대적 비교가 가능하다.

두 접근방법을 비교할 때 나름대로의 장 단점이 있다. 두 접근방법은 기본적으로 자치단체의 재정상태를 대표할 수 있거나 또는 결정하는 주요 변

수를 발견하고 그것을 중심으로 지방자치단체들간의 재정력을 상대비교한다는 점에서 상호공통적이다. 지표적 접근방법은 재정력 결정에 대한 인과관계와 그 크기에 대해 별다른 정보를 주지 못하는 반면 계량모델적 접근방법은 모델설정과 데이터의 정확성이 보장되는 경우 인과관계와 그 크기에 대한 유의한 정보를 제공해 준다. 그러나 실제로는 정확한 행태모델의 설정과 적절한 데이터의 입수에 애로가 많아 계량모델적 접근방법을 활용하는데 한계와 어려움이 있다. 이에 비해 지표적 접근방법은 적절한 지표선정을 하는 경우 상대적으로 쉽게 지방자치단체간의 재정력을 서열화시켜 비교할 수 있는 장점을 지닌다.

재정력 측정과 관련하여 지표적 접근이나 또는 계량모델식 접근에서 일반적으로 사용되는 변수들은 인구, 사회, 경제, 그리고 재정관리분야에 속하는 것들이며 대체로 정리하면 다음과 같다.<sup>16)</sup>

인구변수에는 인구의 절대적 증감, 인구특성변수(의존인구, 저소득층, 학력별 인구변수, 노인층 등)가 있으며, 사회·경제적 변수에는 실업률(고용상태), 물가수준, 기업감소, 개인소득, 공무원비율, 민간고용자수 등이 있다. 그리고 재정관리변수에는 1인당 수입액(지방세수입액), 1인당 지출액, 지방채 등급(bond rating), 1인당 장단기 부채액, 총지출에 대한 경직성 경비비율 등이 있다.

## 1. 외국의 선행연구

영·미문헌을 중심으로 살펴볼 때 자치단체들간의 재정상태(재정건강상태 또는 재정곤궁상태)를 비교해 줄 수 있는 지표개발에 대한 접근은 크게 두 유형으로 구분된다. 첫째 유형은 주로 사회·경제적 변수를 중심으로 도

---

16) John R. Gist, *Urban Public Finance*, p. 303.

시의 재정상태를 비교평가한 문헌들이고, 둘째 유형은 자치단체의 실제 재정 적·흑자 상태를 토대로 지표개발을 한 다음 자치단체의 재정상태를 비교 평가한 연구들이다.

전자에는 Nathan & Adams(1976, 1989); Nathan & Fosett(1978); Cuciti(1978); 미재무성(1978); Bunce & Goldberg(1979); Bradbury, Downs, & Small(1982); Clark & Ferguson(1983); Bradbury(1983, 1984); Bunce & Neal(1984),<sup>17)</sup> Ladd & Yinger(1989, 1994), 그리고 Anderson(1995) 등에 의한 연구가 있다. 후자에는 Howell & Stamm(1976); Aronson & King(1978), Kramer(1982), 그리고 Dearborn(1988) 등의 문헌들이 있는데 이들은 재정력을 실제 예산의 수지상태(budgetary condition)와 직결시키고자 하는 오류를 범하고 있다.<sup>18)</sup>

1980년대 이전에 이루어진 상당수의 연구는 재정상태를 분석하는 과정에서 재정의 수입적 측면을 강조하고 재정지출수요(expenditure needs) 부문을 도외시킨 나머지 실제 재정상태를 과대평가하거나 과소평가하는 불합리성을 갖고 있다. 이에 비해 1980년대 이후의 연구는 재정의 수입·지출 양면을 동시에 고려하는 접근을 많이 시도하고 있다. 재정력 측정에 대한 많은 지표적 접근 가운데서 특히 이론의 타월성이나 현실적용면에서 중요성을 갖는 것으로는, Nathan & Adams(1976, 1989), Barro(1978), Bradbury(1983, 1984, 1994), 그리고 Ladd & Yinger(1989, 1994)의 연구를 지적할 수 있다. 여기서는 이들의 연구를 중심으로 요약 정리해 보았다.

#### 가. Barro의 재정기회표(Fiscal Opportunity Schedule; FOS)

Barro<sup>19)</sup>는 재정기회표라는 개념을 고안해서 지방자치단체의 재정상태를

17) Helen F. Ladd and John Yinger, *op. cit.*, p. 5.

18) *ibid.*, p. 5.

19) Stephen Barro, *The Urban Impacts of Federal Policies: Fiscal Conditions*, Rand



측정하고자 시도하였다. Barro는 지방재정의 수요(지출)측면을 재정의 공급(수입)측면과 직접적으로 연계시켜 주는 재정기회비율(ratio of fiscal opportunities)이라는 개념을 제시하였다:

$$\text{재정기회비율} = \frac{\text{재정능력}}{\text{재정수요}} = \frac{\text{AID} + (\text{BASE} \times \text{EFF})}{\text{DEM} \times \text{COST} \times \text{RESP}} \dots (1)$$

여기에서 AID = 1인당 보조금액

BASE = 1인당 재정수입원

EFF = 1인당 재정수입확보노력

DEM = 지방자치단체의 행정서비스 수요

COST = 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 상대가격

RESP = 행정서비스의 상대적 책임범위를 의미함

공식 (1)에 의하면 분자는 지방자치단체가 확보할 수 있는 재정수입능력(보조금 포함)을 나타내고 있으며 분모는 자치단체가 주민의 행정수요에 부응할 목적으로 제공해야 하는 공공서비스의 총생산비용을 나타낸다. 따라서 재정기회비율은 특정자치단체가 필요로 하는 공공서비스 1단위당 수입확보능력을 의미한다. 그러므로 재정기회비율은 지방재정의 수요와 공급측면을 동시에 고려하면서 자치단체간의 재정력을 상대비교할 수 있는 재정력지표의 기능을 담당한다. 이 공식에 따르면 재정기회비율이 낮으면 낮을수록 지방자치단체의 재정궁핍 정도는 높아지고, 행정서비스 수요를 충족시킬 수 있는 재정력이 약한 것을 의미한다.

Barro의 재정기회표는 자치단체간의 재정상태 비교에 있어서 재정수입이나 지출측면 어느 한 면만을 단편적으로 파악하는데서 발생하는 문제점을

---

Corporation, Santa Monica, California, 1978.

해결해 주는 좋은 개념이다. 그러나 재정기회비용은 개념의 참신성에도 불구하고 분모의 '질'적 변수(quality variables), 특히 행정서비스 수요와 비용을 측정하는 어려움이 있어 실용화 하는데는 상당한 어려움이 있다.

만일 자치단체간에 인건비나 생활비 등의 격차가 그다지 심하지 않거나 분모의 변수들에 대한 정확한 정보의 입수가 가능하다면 Barro의 재정기회비용 개념은 매우 유용한 지표로 활용될 가능성이 있다.

#### 나. Ladd와 Yinger의 재정건강(fiscal health)

Bradbury(1983, 1984)의 연구에 기초를 두로 Ladd와 Yinger(1989)<sup>20)</sup>는 개인의 건강상태를 연상시키는 개념으로서 '재정건강(fiscal health)'상태라는 개념을 도입하였는데 이것은 지방재정의 수입확보능력과 지출수요 양 측면을 동시에 고려하고 있다.

Ladd & Yinger는 표준재정건강(standardized fiscal health)을 지방자치단체의 수입확보능력과 표준지출수요(standardized expenditure need)와의 차이로서 정의하고 이것을 지수화시켜 비율(%)로 표시하였다.

이들에 의하면 자치단체의 수입확보능력은 징수가능자원의 크기와 조세 수출능력(tax exporting ability)의 크기에 의해서 결정된다. 일반적으로 징수가능한 자원의 크기는 각 자치단체가 지니는 경제기반 및 경제활동에 의하여 영향을 받으므로 지방자치단체의 재정력은 지역경제기반 및 활동과 불가분의 관계에 있다. 즉, 진정한 재정력지표는 지역경제력을 반영해 줄 수 있어야 한다. 지역경제력을 대표해 줄 수 있는 것들로써 소득개념에 해당하는 개인소득, 지역총생산(GRP)과 인구, 고용상태(실업률등) 등이 있는데 Ladd & Yinger는 1인당 개인소득과 주민1인당 민간부문 고용지수의 지표를 사용하였고, 특히 후자를 자치단체의 경제적 건강도의 측정지표로 삼았

20) Ladd and Yinger, *op. cit.*, pp. 45-62.

다.

표준지출수요란, 자치단체가 평균수준의 공공서비스를 제공하는데 소요되는 1인당 지출액을 의미한다. 이때 자치단체의 공공서비스 생산비가 높으면 높을수록 그 자치단체의 표준지출수요가 높아진다.

재정건강 개념에 의하면, 예컨대, 재정건강지수(fiscal health index)가 +20%라면 이 자치단체는 평균수준의 공공서비스를 주민에게 제공하고도 약 20%정도의 수입확보능력이 남는다는 것을 의미하므로 이 자치단체의 재정은 상당히 건전한 것으로 판명된다. 반면에 재정건강지수가 -20%라면 이 자치단체는 평균수준의 공공서비스를 주민에게 제공하는데 약 20%정도의 수입확보능력이 모자라는 것을 의미하므로 이 자치단체의 재정은 다소 불건전한 것으로 판명된다.

#### 다. Bahl(외)의 수입-지출격차

Bahl, Martinez, Sjoquist(1992)<sup>21)</sup>는 재정격차를 수입-지출수요 격차(RRG: Resource-Requirements Gap)로 정의하고 있다. 여기에서 RRG란 표준적 조세제도(정세노력)에 기반을 두고 확보한 재정수입과 표준적 행정서비스 수준을 보장해 주는데 소요되는 비용간의 차액을 의미한다. RRG는 표준 지방세 정세노력(uniform local tax effort)과 표준적 공공서비스(standard package of government service)를 제공하는 비용간의 격차를 뜻하는 것으로 우리나라 보통교부세가 기준재정수입액과 기준재정수요액간의 차이를 기준으로 산정되는 것과 개념상 같은 맥락이다.

이 정의에 따르면 RRG가 크면 클수록 지방자치단체의 재정상태가 양호한 것으로 판명된다. 재정이 양호한 지역은 RRG 값이 크거나 정세노력이

---

21) Bahl, R., J. Martinez-Vasquez, and D. Sjoquist, "Central City-Suburban Fiscal Disparities," *Public Finance Quarterly* Vol. 20, 1992, pp. 420-432.

전국평균 이하인 반면 FRG 값이 마이너스 값을 갖는 자치단체는 세율을 평균세율 이상으로 인상하거나 행정서비스 수준을 저하시켜야 하는 재정불건전 지역에 해당한다. 이에 관해서는 뒤에서 자세히 설명되고 있다.

## 라. 기타

그밖에 미국의 ICMA가 개발한 재정경향점검체계(FTMS: Financial Trend Monitoring System)나 Moody's사와 S&P사와 같은 세계적 신용평가기관들은 재정상태의 분석에 있어서 지표적 접근을 취하고 있다. 이에 관하여는 뒤에서 다루어진다.

## 2. 국내의 연구동향

국내문헌을 살펴보면 과거에는 주로 재정의 수입측면을 중심으로 재정상태를 파악하는 시도가 많았으나 최근에 와서는 수입측면 이외에도 지방재정의 운영, 구조 등을 반영하는 시도가 이어지고 있다. 분석방법에 있어서는 대체로 지표적 접근을 취하면서 인자분석(factor analysis) 방법을 상당히 많이 활용하는 경향을 보이고 있다.

예를 들어, 이상용(1993)<sup>22)</sup>의 경우 지방재정을 재정현황과 재정운영 부문으로 구분하고 이와 관련된 26개 지표를 선정하였다. 그리고 이들 지표를 대상으로 인자분석을 하였고 그 결과 10개의 대표지표들 - 인건비자체충당지수, 자주재원비율, 주민인당 지방세부담액, 경상일반재원비율, 투자적 경비비율, 재정압박지수, 실질수지비율, 이월사업비비율, 지방세징수율, 지방채세입비율 - 을 추출하였다.

박완규(1994)의 경우<sup>23)</sup> 지방재정을 3개 부문 - 재정규모, 재정구조, 재정

22) 한국지방행정연구원(이상용), 지방재정운영평가의 지표개발 및 활용방안, 1993.

23) 박완규, "지방재정 평가모형의 개발 및 활용", 경제학연구, 한국경제학회, 제41

운영 부문 - 으로 구분하고 각 부문별로 5개 지표, 총 15개의 지표를 사용하여 인자분석하였다. 분석결과 자주재원비율, 책임재정지수, 1인당 지방세 부담액, 투자적경비비율, 인건비비율, 경상적경비비율, 1인당 세출규모, 1인당 표준재정규모, 1인당 경상일반재원규모의 9개 지표를 대표지표로 추출하였다. 박병희·이재기(1993)의 경우<sup>24)</sup> 15개의 재정지표를 사용하여 인자분석한 결과 1인당 세출규모, 1인당 표준재정규모, 1인당 경상일반재원규모, 투자적 경비비율, 인건비비율 등 5개의 대표지표를 추출하였다.

한국지방행정연구원(1997)에 의하면 주요 재정지표를 대상으로 한 인자분석 결과 인자 1의 경우 재정자립도, 인건비자체충당지수, 가용재원율이며, 그리고 인자 2의 경우 재정자주도, 경상비비율, 투자비비율, 기본적세출소요비 중 지표들이 대표성을 지니는 지표로서 추출되었다.<sup>25)</sup>

이상의 연구결과에 기초할 때, 대표지표로 추출된 것은 인건비자체충당지수, 자주재원비율, 주민1인당 지방세부담액(율), (1인당)경상일반재원비율, 투자적 경비비율, 재정압박지수, 실질수지비율 이월사업비비율, 지방세징수율, 지방채세입비율, 책임재정지수, 인건비비율, 경상적경비비율, 1인당세출규모, 1인당표준재정규모 등의 15개 지표이다. 이들 지표 가운데는 지방재정과 관련된 재정분석을 하거나 재정진단을 하는 경우 최소한 그 일부가 활용될 것으로 예상된다.

그러나 지방재정지표의 개발에 있어서 지나치게 인자분석방법에 의존하는 것은 몇가지 측면에서 위험성을 지닌다. 특히 개별지표의 선정과정에서 분명한 이론적·실증적 검증이 이루어지지 않거나 가중치의 선정에 있어서 주관적 편기(bias)가 강하게 작용하는 경우 분석기법이 지니는 강점에도 불

집 제3호, 1994, pp. 125-145.

24) 박병희·이재기, "지방재정력 측정을 위한 종합지표 선정", 한국재정학회 정기 학술발표회 발표논문, 1993.

25) 한국지방행정연구원, 지방재정진단의 실용적 실시방안, '97 국가정책개발보고서 1997, pp. 62-70.

구하고 매우 왜곡된 결과가 발생할 가능성이 있다. 대부분의 외국문헌들이 재정관련 지표선정에 있어서 튼튼한 이론적 틀에 입각하여 회귀분석이나 기초통계분석을 활용하는 가운데 지표를 선정하고 있는 이유를 분명히 인식할 필요성이 있다. 우리의 선행연구들은 대체로 이미 개발된 지표들을 거의 총망라하고 그것을 인자분석이라는 일종의 블랙박스(black box)를 통과시키면서 대표지표를 추출하는 접근방법을 취하고 있다.

여기에서 결코 간과해서 안될 사실은 인자분석에 활용되는 기본지표(변수)의 선정이 매우 중요하다는 것과 아울러 기본지표가 많을수록 반드시 객관적인 결과가 도출되는 것이 아니라는 사실이다. 특히 기존 지표들간에 상관관계가 매우 높은 현상이 존재하므로 이들에 대한 처리에 신중해야 할 필요가 있다. 아울러 지표접근의 경우 관련성이 있는 모든 지표를 망라하여 접근하기 보다는 대표성이 강한 소수의 지표를 엄선하여 활용하는 것이 현실성이 높다는 사실도 유의할 필요가 있다. 경우에 따라서는 객관성과 실용성간에 그 무게를 저울질 해 보아야 할 경우가 발생한다.

우리나라의 경우 인자분석에 의한 지표적 접근이 많은데 비해 회귀분석 등을 이용한 계량적 접근은 상대적으로 적은 것으로 나타난다. 이러한 현상은 어떤 면에서 데이터의 이용가능성을 포함한 여러가지 현실적 제약과 관련이 있겠지만, 앞으로는 분석의 목적과 대상을 고려하여 적절한 계량접근이 병행 시도될 필요성이 있다.

지금까지 국내에서 시도된 연구들은 대부분 다소 포괄적이고 모호한 개념정의하에 지방재정을 분석·측정해왔던 것으로 평가된다. 앞으로는 재정력, 지불능력, 채무구조, 재정운영, 재정성과, 재정상태와 같이 보다 분명한 제목과 개념정의가 주어지면서 아울러 그것을 구체적으로 측정할 수 있는 실천수단이 개발되어 이론과 실체가 병행되는 체제로 발전해 나가야 할 것이다.

## 제3장 재정력 측정 현황 및 외국사례

### 제1절 우리나라 지방재정 지표의 현황과 문제점

우리나라에서는 다양한 정책목적하에 각종 재정지표를 개발하여 활용하고 있다. 지방재정을 관장하는 내무부에서는 각종 개발된 재정지표들을 활용하여 (1)지방자치단체의 재정능력 측정 및 예산편성, (2)지방교부세 산정 및 배분, (3)국고보조금의 차등보조, (4)지방채 허가, (5)재정진단 및 공개 등의 정책을 수행하는 과정에서 이용하고 있다.

우리나라의 지방재정관련 분석은 지방교부세의 산정과정에서 일부 회귀방정식을 활용하는 것 이외에는 대부분 지표적 접근에 의존하는 실정이다.

이 장에서는 현재 우리나라의 지방재정 분야에서 사용되고 있는 재정력 지표를 포함한 각종 재정관련지표의 현황과 문제점에 관하여 기술하는 한편 미국, 일본, 스위스를 중심으로 외국의 재정력 측정사례를 살펴보는데 중점을 두고 있다.

#### 1. 현 황

##### 가. 현행 재정 지표 및 활용

기존에 개발된 재정관련지표들은 크게 보아 지방자치단체의 재정력이나

재정상태를 측정하는 지표, 재정진단과 관련하여 활용되는 지표, 그리고 지방채발행과 관련된 지표의 세 그룹으로 구분될 수 있다. 첫번째 그룹은 주로 지방자치단체의 예산편성을 비롯하여 보통교부세, 지방양여금, 국고보조금을 지급하는 과정에서 판단준거로서 활용된다. 두번째 그룹은 지방재정진단의 사전단계에 해당하는 재정분석단계에서 주로 사용되고 있다. 세번째 그룹은 지방자치단체의 지방채발행 신청에 대하여 기재승인을 해주는 판단준거로 활용되고 있다. 각 그룹에 속한 지표들간에는 중복성이 많고, 특히 첫째와 둘째 그룹에 속하는 지표들간에 상당히 중복되는 경우가 많다.

#### 1) 예산편성관련 재정지표

내무부는 그동안 지방자치단체의 예산편성과 관련하여 몇가지 재정지표를 사용해 왔다. 과거 내무부는 재정력 측정지표로서 재정자립도를 주로 많이 사용했으나, 최근에는 재정자립도의 기능상 한계와 구조적 문제점을 인식하고 재정자립도 외에도 다양한 지표를 활용하고자 시도하고 있다(<표 3-1> 참조). 예컨대, 지방재정부문을 크게 세입, 세출, 기타부문으로 나누어 지표를 선정하고 분석목적에 따라 보다 구체적인 지표를 활용하고 있다. 세입분야에서는 재정자립도, 자주재정도를, 세출분야에서는 가용재원을, 투자비비율, 인건비자체충당능력지수, 기본적세출소요비중을 분석지표로 설정하고 있다. 기타부문에는 지방교부세의 산정과정에서 활용되는 재정력지수를 포함하고 있다.

그러나 이러한 시도에도 불구하고 여전히 재정자립도를 대신해 줄 수 있는 새로운 대표지표가 선정되지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 결과 정부는 재정력과 관련된 정책을 추진하는 과정에서 다소 애로에 부딪히는 것 같다. 실제 정책수단으로 활용되는 지표는 객관성과 실용성을 지녀야 한다. 여기에서 객관성이란 국가와 지방, 그리고 관련전문가의 입장에서 다른 어느



대안지표에 비해 타당성과 합리성이 높은 것을 의미한다. 실용성이란 관련 공무원이 활용하기 편할 뿐 아니라 일반주민들의 입장에서 쉽게 이해가 가는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 선진국에서 보편적으로 사용되고 있는 1인당 개인소득이나 1인당 주민총생산과 같은 객관성 있고 손에 잡히는 지표가 아직은 개발되지 못하고 있다. 현재 예산편성과 관련하여 사용 중인 지표들에 관한 내용이 <표 3-1>에 요약되어 있다.

<표 3-1> 예산편성의 사용지표

분야	지표명	산출공식	지표의미
세입	재정자립도	$\frac{\text{자주재원(지방세+세외수입)}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$	세입 가운데 자체재원이 차지하는 중요성
	재정자주도	$\frac{\text{자주재원 + 보통교부세}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$	자치단체가 당해년도에 실제 사용할 수 있는 재원의 비율
세출	가용재원률	$\frac{\text{자체사업(신규+계속) + 예비비}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$	자치단체가 경상경비 및 각종보조사업, 계속사업에 재원을 배분하고 자체사업에 재원을 배분할 수 있는 비율
	투자비율	$\frac{\text{사업예산}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$ * 사업예산 : 국고보조, 양여금, 시·도비 보조사업 및 자체(신규+계속) 투자사업	자치단체가 경상경비 및 채무상환등 경직성경비를 제외하고 투자사업에 중당하는 재원의 비율
	인건비 자체충당능력지수	$\frac{\text{지방세 + 경상격세외수입}}{\text{공무원 인건비}} \times 100$	자치단체의 공무원 인건비를 자체수입(지방세+경상격세외수입)으로 충당할 수 있는 능력지수
	기본적 세출소요비중	$\frac{\text{경상예산 + 채무상환예산}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$	자치단체의 세출예산중 경직성경비인 경상예산과 채무상환예산이 차지하는 비율
기타	재정력지수	$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100$	자치단체가 기본행정을 수행하는데 필요한 경비를 자체수입으로 조달하는 능력 *지방교부세 산정시 활용

주 : 이 가운데는 재정자주도와 같이 실제 사용되지 않는 지표도 있음.

## 2) 재정진단관련 분석지표

1994년도 지방재정법 개정에 의하여 우리나라에도 지방재정진단제도가 도입되었다. 앞서 언급한 바와 같이 재정진단제도는 사전단계(재정분석 단계)와 사후단계(재정진단 단계)로 구분되고 있다. 현재 사후단계에 대하여는 구체적인 지표나 기법이 제시되지 않고 있으나 사전단계에 대하여는 「지방자치단체 재정보고서 작성지침」에 의하여 일정한 기준이 주어져 있다.

이에 따르면 재정진단의 사전단계에 사용되는 재정분석지표는 3개 부문 - 재정능력, 재정운용, 재정노력 - 에 총 18개 지표이다. 이들 지표는 기존에 개발되어 다른 목적으로 사용되고 있는 것이 대부분이고 일부 그렇지 않은 것들도 있다. 이와 관련된 구체적인 내용이 <표 3-2>에 수록되어 있다.

<표 3-2> 재정관리상황 분석지표(1996년도)

부	지	산	의
문	표	식	미
명	명	식	의
재 정 능 력	민 건 비 자 체 중 당 지 수	민건비/자주재원 • 민건비=급여+상여금+기타 직보수+수당+피복비+급량 비+일용인부임금	자치단체가 자체수입으로 민건비를 어느 정도 중당하고 있는가를 나타 내는 지표로서 지표값이 낮을수록 민건비 중당능력이 높다고 볼 수 있 음
	자 주 재 원 비 율	(자주재원/세입총액)×100 • 자주재원=지방세+세외수입 (지방채 제외)	지방자치단체의 재정적 자립수준 또 는 경제적 자치능력을 측정하는 지 표로서 자주재원비율이 높을수록 재 정기반의 안정성 및 행정활동의 자 립성이 있음
	주 민 1 인 당 지 방 세 부 담 액	지방세액/인구수	지방세수입과 1인당 지방세부담액이 많을수록 지방재정의 세입구조는 안 정성을 갖게됨
	경 상 일 반 재 원 비 율	(경상일반재원/세입총액)×100 • 경상일반재원=지방세+경상 적 세외수입+보통교부세	경상일반재원비율이 높을수록 재정 의 안정성이 높음
	주 민 1 인 당 재 정 지 수	(자주재원/경상적경비)×100 • 경상적경비=민건비+물건비 +경상이전	자체수입으로 경상적경비를 어느 정 도 중당하고 있는가를 파악
	주 민 1 인 당 세 출 규 모	세출총액/인구수	자치단체가 지역주민을 위하여 제공 하는 행정서비스의 중당적 공급능력

☞ <표 3-2> 계속

부 분	지 표 명	산 식	의 미
재 정 관 용	지방재정 계획지수	(당초세출예산/최종세출예산)	예산편성의 계획성 정도 파악(당초예산의 비중이 높을수록 재정운영계획이 높음)
	투 자 격 경비비율	(투자격경비/세출중역)×100 • 투자격 경비=기본지출+용자금+특자금	투자격 경비는 재정지출의 효과가 자본형성으로 나타나는 경비로 투자비율이 높을수록 지역주민의 행정수요가 증폭된다고 볼 수 있음
	실질수지비율	(실질수지역/일반재원)×100 • 실질수지역=세입결산역-세출결산역-익년도이월역 • 익년도이월역=사고이월+명시이월+국고비반납금	실질적인 재정수지를 나타내는 지표로 그 비율이 높을수록 재정운영의 건실성이 높아짐
	사고이월비 율	(사고이월역/세출중역)×100	비율이 높을수록 재정운영의 불안정성이 높아짐
	경상수지비율	(경상적경비/경상일반재원) ×100 • 경상적경비=민건비+물건비+경상이전+보전재원(지방채 원리금상환역)+관서당경비 • 경상일반재원=지방세+경상 적세외수입+보통교부세	경상적으로 수입되는 일반재원으로 의무적성격이 강한 경상적경비를 중당하는 정도를 나타내는 지표로 보통 비율이 80%를 초과하면 재정운영이 불건전하다고 판단됨
	지방채수입 비 율	(지방채수입역/세입중역) ×100	세입에 대한 기채발행 정도를 나타내는 지표로 비율이 높을수록 재정부담을 증가시킨다고 판단됨
	민건비비율	(민건비/세출중역)×100 • 민건비: 민건비 자체중 당지 수 참조	세출중역에서 민건비가 차지하는 비중으로서 지표값이 높을수록 재정운영의 탄력성이 낮다고 볼 수 있음
	경상적경비 비 율	(경상적경비/세출중역)×100 • 경상적경비=민건비+물건비 +경상이전	경상적경비비율이 높을수록 방만한 재정운영과 함께 예산결감노력이 부족한 것으로 판단됨

☞ <표 3-2> 계속

부 분	지 표 명	산 식	의 미
재 정	재정압박지수	자주재원증가율/세출결산 증가율	자치단체의 자주재원 증감에 따른 재정지출의 신축성을 파악할 수 있 는 지표로서 지표값이 높을수록 재 정은영상태가 바람직함
	지방세징수율	(지방세징수액/지방세부과액) ×100	비율이 높을수록 지방세징수노력이 높은 것으로 간주됨
노 력	1 인 당 표준재정규모	(경상일반재원/주민수)	표준재정규모가 클수록 재정구조의 탄력성이 큼
	경 상 적 세외수입 증 가 율	{(당해년도 경상적 세외수입- 전년도 경상적 세외수입)/전 년도 경상적 세외수입}×100	사용료·수수료 수입은 자체수입의 주요 세입원이므로 지표값이 클수록 자주재원확충을 위한 노력이 많다고 볼 수 있음

주 : 내무부 자료를 참조로 작성한 것임.

실제 재정분석에 있어서는 개별지표별로 분석이 이루어지고 각 부문에 속한 개별지표의 종합화나 3개 부문간의 종합화와 관련된 시도는 전연 이루어지지 않고 있다. 현재까지 재정분석의 결과는 일반에게 공표되지 않고 있다.

### 3) 지방채발행 승인관련 지표

지방자치단체의 기채승인과 관련하여 현재 내무부는 채무비율 지표를 적용하고 있다. 채무비율은 통상 최근 4년간 평균 당해 자치단체의 일반재원수입액 - 지방세, 지방교부세, 경상세외수입, 조정교부금으로 구성 - 에 대해서 순지방비로 상환한 채무액이 차지하는 비율을 의미하며, 일반채의 경우 채무비율이 20%를 넘지 않는 자치단체를 대상으로 승인이 주어지고 있다. 참고로 1997년도에는 162개 지방자치단체가 지방채발행 신청을 하였

고 그 중 149개 자치단체가 기채승인을 받았다.

이와 같이 지방채 승인기준으로 채무비율을 사용한다는 사실은 지방자치단체의 실제 세입능력에 비해 과도한 채무부담이 없을 때 건전한 지방재정이 운영될 수 있다는 정책판단과 관련이 있을 것이다. 아울러 이것은 지방세, 지방교부세, 경상세외수입, 조정교부금이 지방재정의 실질적인 세입원으로 평가되고 있음을 간접적으로 시사한다.

#### 4) 지방자치단체 재정평가(1997)

1997년도 하반기에 내무부는 기존에 개발된 10 여개 지표들 가운데 정책판단을 토대로 4개 지표를 엄선하여 지방재정에 대한 평가를 시도하였다. 평가단의 구성 및 운영은, (1)시·도의 경우 내무부가 주관하되 한국지방행정연구원, 자치경영협회, 시·도공무원이 참여하고, (2)시·군·자치구는 시·도 평가가 있는 다음 시·도별로 자체적으로 실시계획을 수립하여 시행하되 내무부에서 평가지도 공무원을 파견하는 방식으로 진행되었다. 평가는 현지실사를 원칙으로 관련공무원과의 면담 및 자료수집을 한 다음 수집된 자료를 토대로 분석하는 접근을 취하고 있다.

지방재정 평가의 중점사항은 지방재정의 건전성, 투자사업의 효율성, 재정력 분석에 초점을 두었다. 건전성은 예산편성기본지침의 준수여부, 지방자치단체 예산지원을 전제로 한 조례 제정 및 지원, 지방자치단체 예산지원을 전제로 한 기금설치 및 지원, 학교지원경비, 행사성경비 예산편성 및 집행과 관련된 내용들에 관심을 두었다. 투자사업의 효율성은 지방자치단체의 자체 사업에 국한하여 시설비, 자치단체에 대한 자본이전, 민간자본이전의 3개 비목을 대상으로 중기지방재정계획과 투·융자심사이행 상황검토, 사업별 계획·실천연계성, 사업추진현황 등에 관한 사항을 파악하는데 중점을 두었다. 재정력 분석은 실사자료를 토대로 기존의 지표들 가운데 재정자립도, 투자

비비율 가용재원을 채무비비율의 4개 지표를 적용하였다

- 재정자립도 :  $\frac{\text{자주자원 (지방세+세외수입)}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$
- 투자비비율 :  $\frac{\text{사업예산}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
- 가용재원을 :  $\frac{\text{자체사업+예비비}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
- 채무비비율 :  $\frac{\text{4년간 순지방비로 상관한(할) 평균채무액}}{\text{4년간 평균 일반자원 수입액}} \times 100$

채무액 = 지방채원리금+채무부담상환액  
 일반자원 = 지방세+보통교부세+경상격세외수입+조정교부금

이상의 4개 지표가 선정된 것을 미루어 볼 때 내무부에서 의미하는 재정력이란 적어도 지방자치단체의 자체자원 확보상태, 가용재원을 통한 사업투자 정도, 그리고 재정수입능력에 대한 채무상태를 포괄적으로 포함하는 개념임을 알 수 있다. 지방재정의 평가결과가 아직 발표되지 않아서 본 연구에서는 기술하지 않기로 한다.

## 2. 문제점

기존에 개발된 우리나라의 재정관련지표들은 나름대로의 장점과 기능을 지님에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 우리나라의 지방재정지표들은 재정의 지출(수요)부문을 도외시키고 주로 재정의 수입현황이나 능력을 평가하는 것과 많은 관련성이 있다. 현행

재정지표들 가운데서 지역주민들의 재정수요를 측정하는 지표를 발견하기는 매우 힘들다. 다만, 재정력지수의 경우 기준재정수요액을 산출하는 과정에서 주민의 행정수요 부분이 고려되지만 그것도 현행 보통교부세의 29개 측정항목이 지나는 문제점으로 인하여 근본적인 한계를 지니고 있다.

둘째, 기존에 개발된 지표 가운데는 실제 행정업무에 활용되는 것이 있는가 하면 그렇지 않은 것들도 있다. 실제 사용되는 지표들 가운데 서로 내재적인 문제점을 안고 있는 경우가 많으며 가장 대표적으로 재정자립도를 지적할 수 있다.

당해년도에 지방자치단체가 투자해야 할 일반회계 총예산 가운데 자체수입(지방세+세외수입)이 차지하는 비율로 정의되는 재정자립도는 비전문가들에게는 사실상 지방의 재정력을 측정하는 지표로서 가장 보편적으로 인식되어 왔지만 여러가지 문제점과 한계를 지니고 있다. 현행 재정자립도는 세출 즉, 행정수요 측면을 고려하지 않고 있어서 자치단체의 재정상태를 대표하는 지표로서 부적합하다. 그 뿐 아니라 산정공식의 분자, 분모에 포함되는 재정변수의 특성으로 인하여 실제 현황과 달리 왜곡된 수치가 산정될 가능성을 내포하고 있다. 예를 들어, 지방교부세, 지방채, 이월금 등에 대한 처리 결과에 따라서 재정자립도의 수치가 크게 달라질 수 있다. 구체적으로 분모, 분자의 계산과정에서 자체재원과 의존재원이 동시에 변화하는 경우 논리적 일관성이 상실되는 문제점이 드러난다.<sup>26)</sup>

요약하면, 재정자립도는 재정능력을 평가하는 과정에서 재정수요의 중요성과 지방재정의 구조와 잠재력 그리고 이전재원을 포함한 기타 재정변수들의 중요성을 간과하고 있다. 재정자립도는 자치단체의 실질적인 재정자립 수준이나 재정상태의 건전도를 반영하지 못하며, 재정의 수입측면을 강조하

26) 임성일, "재정자립도에 대한 비판과 재정력측정에 대한 이론적 접근", 지방행정연구, 제6권 제2호, 1991, pp. 63-66.

고 지출측면을 고려하지 못할 뿐만 아니라 수입 중에서도 수입확보능력이나 잠재력을 반영하지 못하기 때문에 재정력을 측정해 주는 대표지표로서의 공신력에 문제가 제기된다(오연천, 임성일, 박완규, 서정섭 등)<sup>27)</sup>

보통교부세의 산정과정에서 사용되는 재정력지수(당해년도 당해자치단체의 기준재정수요액에서 기준재정수입액이 차지하는 비율)는 미국의 ACIR에서 사용하는 RTS 개념과 유사한 면이 있다. 개념 면에서 볼 때 재정력지수는 세입-세출 양면을 고려하는 진일보된 지표임에 틀림없지만 그러나 실제 운영과정에서 그 개념을 충실히 적용하지 못하고 있는 관계로 현재 많은 문제점이 노출되고 있다. 구체적으로, 현재 재정력지수를 산출하는데 필수적인 기준재정수요액의 산정항목(현재 29개 측정항목으로 구성됨)을 둘러싸고 문제점이 드러나고 있다. 아울러 기준재정수요 산정의 객관성 문제 - 측정항목, 측정단위, 보정계수 등의 객관성 문제 - 도 제기되고 있는 실정이다.

지방자치단체의 정세노력에 대한 적절한 지표가 개발되지 못하고 있다. 그리고 재정운영노력 지표로서 현재 사용되는 실질수지비율과 지방세징수율은 운영노력지표로서의 불합리성을 안고 있다.

셋째, 재정자립도를 포함한 우리나라의 대부분 재정지표들이 지니는 가장 큰 한계점은 무엇보다도 이들이 현재의 재정수입과 지출액을 중심으로 산출되고 있다는 점에 발견된다. 사실 통계상에 나타난 현재의 재정수입은 자치단체의 실질적인 재정능력을 적절히 반영하는 수치가 아니다. 예를 들어,

27) 재정자립도가 지니는 결점을 보완할 목적으로 재정자주도 개념이 개발되었으나 이것 또한 문제점을 안고 있어서 실용화되지 못하고 있다. 재정자주도란 특정년도에 당해자치단체가 투자해야 할 일반회계 총예산 중 자체수입(지방세+세의 수입)과 보통교부세를 합한 금액이 차지하는 비율로 정의된다. 보통교부세는 자치단체의 일반재원으로 사용될 수 있도록 매년 해당자치단체에게 교부되는 재원이며, 지출용도의 제한이 없으므로 사실상 자체재원과 비슷하다. 재정자주도는 재정자립도보다 어떤 면에서 진일보한 것이라 할 수 있으나, (1)보통교부세를 받지 못하는 경우 재정자립도와 중복적 의미를 갖는 것과, (2)재정자주도가 높아도 재정자립도와 가용재원 그리고 재정력지수가 낮은 경우가 발생하는 등 내재적인 문제점을 안고 있다.



어떤 자치단체의 (1인당)재정수입이 상대적으로 많은 것은 이 자치단체의 재정력이 풍부해서라기 보다는 지방세 세율이나 사용료·수수료 요율을 상대적으로 높이 책정한 것과 관련이 있을 가능성이 크다.

넷째, 재정지표들의 사용용도가 불분명할 뿐 아니라 개별지표를 일정한 방법에 의하여 종합화시켜 사용하는 경우가 매우 드물다. 특히 객관성과 대표성을 지니는 단일지표가 개발되지 않은 상황에서 단일지표 위주의 정책을 실시하는 경우 중대한 정책적 오류를 범할 가능성이 높아진다. 이러한 경우 하나의 대안은 주요지표들을 종합화시켜 상대비교하는 방법이다.

다섯째, 기존의 지표들간에 상당한 중복성이 존재한다. 재정자립도와 재정력지수, 인건비자체충당지수, 가용재원율간의 상관관계가 매우 높아 사실상 중복지표로서 기능을 한다. 예컨대, 서정섭의 연구(1996)에 의하면 재정자립도와 1인당 세부담과는 낮은 상관관계가 있고, 1인당 세출액과는 마이너스의 상관관계를 보여 재정자립도 지표만으로 재정능력을 정확히 파악할 수 없다.

앞서 언급한 바와 같이 우리나라에서 재정지표들이 활용되는 용도는 크게 재정능력의 측정 및 예산편성, 지방교부세 산정 및 배분기준, 국고보조금의 차등보조, 지방채허가, 재정진단, 재정공개 등과 관련이 있다. 그런데 상이한 정책목적에 활용되어야 할 지표들이 이곳 저곳에 일정한 기준도 없이 중복적으로 사용되고 있는 실정이다.

그러므로 행정 효율성 차원에서 지표의 중복성이 배제된 대표성이 있는 몇 개의 지표로 축소·개선시키거나 아니면 새로운 재정지표의 개발이 절실히 요구된다. 이러한 과정에서는 협의의 재정지표와 광의의 재정지표를 구분하거나 재정분석의 특성별로 적합한 지표를 개발할 필요성이 있다. 아울러 재정상태 측정에서 매우 중요한 1인당 주민소득을 객관적으로 측정하고 그 결과를 공표할 필요성이 있다.

여섯째, 재정분석에 있어서 단년도 분석에 치중하는 문제점이 있다. 그 결과 지방재정의 구조나 잠재력을 측정하는데 한계점이 노출되고 있다. 지방자치단체의 재정력을 포함하여 지방재정이 안고 있는 문제점을 파악하는 과정에서는 단년도 분석을 포함하여 최근 몇 년간의 경향을 파악할 수 있는 경향분석(trend analysis)방법을 함께 병행해 나가는 것이 바람직할 것이다.

일곱째, 지표활용에 필수적인 데이터 축적 및 이용상에 중대한 문제가 있고, 특히 주민(개인)소득에 관한 자료가 결여되어 있다. 우리나라의 지방재정발전에 큰 장애로 존재하는 것 가운데 하나가 다른 아닌 지방재정통계의 불비(不備)이다. 진정한 지방재정의 발전이 있기 위해서는 지방차원의 미시 데이터(micro-data)가 체계적으로 축적되고 이들을 행정관료와 다양한 전문가들이 다각도에서 분석하고 그 결과를 정책에 환류시키는 과정이 선행되어야 할 것이다.

## 제2절 외국의 지방재정 지표 사례

지방자치단체의 재정상태는 다양한 요인들에 의해 결정되기 때문에 그 측정과정이 단순할 수는 없다. 일반적으로 재정상태에 영향을 미치는 요인으로는 앞 장에서 살펴 본 바와 같이 국내외 경제변수들을 비롯하여 해당지역의 정치, 경제, 사회적 여건, 인구규모 및 구성, 그리고 자치단체의 내부재정(internal finance) 등이 있다. 이와 같은 수많은 요인들을 고려할 때 재정력을 객관적으로 측정·평가하는 것은 매우 어려운 일임을 알 수 있다.

이 장에서는 미국, 일본, 스위스를 중심으로 외국의 경우 지방자치단체의 재정력 및 재정상태를 어떻게 측정하고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

## 1. 미국<sup>28)</sup>

미국에서는 자치단체의 재정력이나 재정상태를 측정하는 경우 절대적 기준에 의하기 보다는 여러 자치단체들의 재정상태를 상대비교하는 방식을 취해 왔다. 특정 자치단체의 재정상태를 두고 어떤 바람직한 수준을 설정한다는 것은 매우 주관적이고 가치판단적일 가능성이 있으므로 이러한 접근은 상당히 현실성 있고 합리적이다.

일반적으로 재정상태를 측정하는 접근방법은 크게 세입측면과 세출측면으로 구분하여 접근하며 필요시 두 부분을 연계하여 종합 측정하는 방식을 취하고 있다. 세입측면에서는 재정능력 또는 세입확보능력을 측정하는데 초점을 두면서 1인당 개인(주민)소득이나 1인당 재산세수입액, 수입확보능력(revenue raising capacity: RRC) 개념에 입각하여 재정력을 평가하고 있다. 세출측면에서는 주민의 행정수요 즉, 지출수요(expenditure need)를 객관적으로 산출하고 그것을 자치단체간에 상대적으로 비교하는 접근을 취하고 있다. 여기에서 이들에 관하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 주민1인당 소득, 1인당 재산세수입

주민1인당 소득은 자치단체의 재정능력, 수입능력을 측정하는 대표지표로서 오랫동안 사용되어 왔다. 그 배경에는 개인소득이 지역경제와 밀접한 관계가 있고 아울러 지방세수입에 결정적인 영향을 미치는 변수라는 사실이 인정되었기 때문이다. 그 뿐 아니라 소득지표는 측정의 용이성, 단순성, 역사성, 일관성 등의 장점으로 인하여 자치단체의 재정수입능력을 평가해주는 지표로서 적극적으로 활용되고 있다. 이와 함께 소득지표는 다른 재정지표

28) 여기에서 다루어지는 내용의 상당부분은 Andetson(Andetson, John E.(ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994)의 책을 참고로 하고 있다.

를 비교 평가하는 준거로서도 그 기능을 한다.

우리나라의 경우 몇 가지 이유로 인하여 자치단체별 주민소득이 측정되지 않고 있는데 이것은 지방자치는 물론 국가발전에 큰 장애로 작용하고 있다. 현실적으로 지방재정관련 통계 가운데 가장 우선적으로 체계화되어야 할 부분이 다름 아닌 각 자치단체별 개인소득에 관한 통계이다.

#### 나. 수입확보능력(RRC)

수입확보능력의 측정은 크게 보아 대표세율체제 접근방식(Representative Tax System Approach)과 조세수출 접근방식(Income-with-Exporting Approach)의 두 유형으로 구분되는 경향이 있다. 전자는 미국의 ACIR (Advisory Committee on Intergovernmental Relations)에서 전통적으로 활용해 온 방법으로 그 기본 골자는 전국평균의 조세체계(조세구조, 세율)가 모든 자치단체에게 일률적으로 적용된다는 가정하에 지역별 재정력을 측정하고 그 결과를 상대비교하는 접근이다. 후자는 Bradbury, Ladd & Yinger 등이 개발한 방법으로 각 지역별로 주민들이 부담하는 조세부담(tax burden)이 동일한 것으로 가정하고 지역별 재정력을 측정하고 그 결과를 상대비교하는 접근이다. 이때 조세부담이란 특정지역의 조세수입이 주민소득에서 차지하는 비율로 정의된다. 대표세율체제 접근과 달리 조세수출 접근에 있어서는 지역주민과 비주민의 조세부담 문제, 조세수출 문제가 매우 중요한 변수로서 역할을 한다.

두 접근방법은 지방재정을 둘러싼 환경에 따라서 비슷한 결과를 가져다 주기도 하지만 경우에 따라서는 매우 다른 결과를 동반한다. 여기에서 이들에 관하여 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

##### 1) 대표세율체제(RTS: Representative Tax System) 지수

RTS지수란 특정 지방자치단체가 실제 지역주민들에게 적용하는 지방세 세율 대신 전국 공통으로 적용될 수 있는 가상적인 표준세율(또는 평균세율)을 채택할 경우 개별 자치단체가 부과 징수할 수 있는 재정수입을 의미한다<sup>29)</sup>. 예를 들어, 텍사스(Texas)주가 주에 속한 모든 자치단체의 지방세 세율 자료를 토대로 텍사스주 내의 평균세율(또는 표준세율)을 산출하고 그것을 해당 자치단체의 지방세과표에 곱함으로써 얻어진 조세수입액을 가지고 각 자치단체의 재정능력을 상대비교하는 방법이다.

대표세율체제에 입각할 때 자치단체의 수입확보능력 BRG는 공식 (1)과 같이 측정될 수 있다.

$$BRG = \sum_j t_j \text{BASE}_j \text{ ----- (1)}$$

여기에서,  $i, j, t_j, \text{BASE}$ 는 각각  $i$ 지방자치단체,  $j$ 세목(세원),  $j$ 세목의 평균세율 그리고 세원을 의미한다.

공식 (1)에 의하면  $i$ 자치단체의 수입확보능력은  $j$ 세목에다  $j$ 세목의 전국평균세율인  $t_j$ 를 곱하는 방식을 모든 지방세 세목에 동일하게 적용한 다음 그 총합을 구함으로써 도출될 수 있다.

대표세율방식은 1971년부터 ACIR에서 주로 활용해 온 방법으로 다음과 같은 과정을 통하여 자치단체의 재정능력을 상대적으로 평가하고 있다.

(1) 26개 지방세 세원별로 개별 자치단체의 지방세 세율 자료를 토대로 전국의 평균세율을 산출한다.

(2) 산출된 평균세율을 각 지방자치단체의 세목별 과표에 적용함으로써 지방세 수입액을 산출한다.

---

29) Anderson J. E., *op. cit.*, p. 24.

(3) 산출된 총 지방세징수액을 인구수로 나누어 1인당 부담액을 산정한 다음 자치단체들간에 상대비교한다

RTS 접근에 의하면 지방자치단체가 지니는 세원의 크기는 세율변화와 무관한 것으로 전제되고 있다. 즉, 지방세가 부과되는 과세대상은 특정 지방자치단체가 실제 부과하는 세율을 적용하였을 때나 아니면 가상적인 표준세율을 적용하였을 때나 그 규모상에 변화가 없는 것을 전제로 한다.

대표세율체제 접근에서 지방세 이외의 재정수입원 - 예컨대, 세외수입 - 을 포함시켜서 자치단체별 재정수입능력을 측정하고자 하는 경우에는 주로 1인당 개인소득이 대변수로 활용된다. 그러나 미국에서는 지방세수입이 지방재정 특히 자주재원의 대부분을 차지하므로 통상 지방세 부분만을 포함시키는 경향이 있다.

이와 같이 대표세율체제를 채택하는 이유는 미국의 경우 각 주마다 지방세의 세목과 각 세목에 적용되는 세율이 다른 경우가 많고 때로는 주 내에서도 지방간에 차이가 나기 때문이다. 이러한 현상은 동급 자치단체간에 지방세의 종목과 명목세율이 거의 동일한 우리의 실정과는 크게 다르다.<sup>30)</sup>

## 2) 조세수출 - Ladd & Yinger의 접근방법

조세수출 접근은 Ladd & Yinger에 의해서 제시되었다. 이들은 지방자치단체간의 재정력을 상대 비교하기 위해서 ACIR의 표준세율 개념 대신 조세부담(조세부담액/주민총소득) 개념을 사용하고 있다. 이들의 접근은 경제학의 소비자이론에 기반을 두고 개발되었으며 그 초점은 지역주민의 조세부담 능력에 있다. 소비자이론 가운데 소비자는 주어진 예산제약(budget constraint)하에서 효용(utility)을 극대화시키는 방향으로 소비행위를 한다는

30) 다만, 우리의 경우도 1990년대 중반에 도입된 단력세율체도가 활성화되는 경우 사정은 조금 달라질 것이다. 그러나 집행기관과 의회 그리고 지역주민의 재정 책임성에 대한 자신감 결여 등 여러가지 이유로 인하여 단력세율체도가 활용되지 않고 있다. 그리고 지방세 가운데 지역개발세의 경우 예외적으로 지역별로 세목상 차이가 난다.

것과 아울러 소비자의 소비능력(수요)이 통상 소득에 의해서 결정되고 있다는 사실에 착안하고 있다. Ladd & Yinger가 지방정부의 재정능력을 측정하기 위하여 이론적으로 접근한 내용을 소개하면 다음과 같다.

이 접근의 핵심내용은, 지역의 주민들에게 표준조세부담(standard tax burden)이 주어지는 것으로 가정할 때 특정지역의 재정수입확보능력(revenue-raising capacity)은 해당지역 주민들이 부담하는 재정수입 부분과 조세수출에 의하여 타지역 주민들이 부담하는 부분에 의해서 결정된다는 사실이다. 즉, 특정 자치단체의 재정능력은 자체의 지방세수입 뿐 아니라 이 자치단체가 다른 지역의 주민에게 얼마만큼 세금부담을 전가시킬 수 있는가 하는 능력에 달려 있다.

그러므로 이 접근에서는 지역주민과 타지역 비주민, 주민의 세금부담과 타지역 주민의 세금부담, 그리고 조세수출(tax exporting) 특히, 조세수출비율(tax export ratio)이라는 개념이 매우 중요하다. 조세수출비율이란, 예를 들어, 지방소비세제도를 채택하는 경우 그 지역에서 판매된 상품 중에서 얼마만큼의 비율이 타지역 주민들(관광객, 방문객 포함)에 의해서 소비되었는가를 측정해 주는 지표를 뜻한다. 마찬가지로 천연자원을 보유한 자치단체가 다른 지방의 사람들에게 천연자원을 생산·판매하는 과정에서 일정한 세금을 부과하는 경우에도 조세수출비율을 측정할 수 있다. 그러나 소비과세와 달리 재산과세의 경우 조세전가의 이론이 하나로 정형화되어 있지 못하기 때문에 조세수출비율을 정확히 파악하는데 상당한 문제점이 있다<sup>31)</sup>.

Ladd & Yinger에 의하면 지방정부의 재정능력(FC)은 다음과 같이 정의된다.<sup>32)</sup>

31) 우리나라의 대부분 지방세 세목들은 조세특성상 조세수출현상을 야기하지 않고 있으나 지역개발세 등 일부 지방세에서 미미하나마 조세수출현상이 관측되고 있다.

32) Helen F. Ladd and John Yinger, *op. cit.*, p. 47, pp. 69~71.

$$FC = K^*Y(1 + e) \quad \text{-----} \quad (2)$$

여기에서  $K^*$ 는 지역주민의 조세부담률,  $Y$ 는 1인당 주민소득,  $e$ 는 지역주민 1원당 조세부담에 대한 타지역의 비주민의 조세부담을 각각 의미함.

공식 (2)에 의하면, 이 자치단체의 조세수입은 지역주민들이 부담하는 부담액과 또한 비주민들이 부담하는 조세부담액으로 구성된다. 이때 만일 지역주민의 조세부담률  $K^*$ 가 3%라고 가정하면 첫째, 지역내 주민들로부터 징수하는 조세수입은 주민소득의 3% 즉,  $0.03Y$ 가 된다. 둘째, 이 자치단체가 지역의 주민에게 부담지우는 조세부담액은  $eK^*Y$ 이며 그 결과  $eK^*Y$ 만큼 조세수입이 증가한다. 이때  $eK^*Y$ 가 지방자치단체의 조세수출능력을 의미한다.<sup>33)</sup>

먼저  $i$ 번째 세원,  $B_i$ 에 대하여  $r_i$ 의 세율이 적용된다고 가정하면  $i$ 번째 세원으로부터 징수한 수입은  $r_i B_i$ 가 된다. 그리고  $B_i^R$ 과  $B_i^N$ 을 각각  $i$ 번째 세원에 대하여 지역내 주민이 부담하는 비율과 타지역의 주민이 부담하는 비율이라고 한다면  $B_i = B_i^R + B_i^N$ 이라는 관계가 성립한다. 여기서  $i$ 는 지방자치단체가 소유하는 세원의 수를 뜻한다.

이러한 조건에서, 기본적으로 각 세원에 적용되는 세율은 지역주민과 타지역 주민에게 동일한 것으로 가정할 때, 각 지방정부의 재정력은 다음의 조건을 만족시키는 세율에 의하여 결정된다.

33) 지방자치단체는 조세수출비율  $e$ 를 변화 조정할 수 있지만 합리적인 조정을 위해서는 먼저 조세수입의 가격탄력성과 소득탄력성 등에 대한 분석이 선행되어야 한다.



$$\text{극대화} \quad \sum_{i=1}^n r_i B_i$$

$$\text{제약조건} \quad \sum_{i=1}^n r_i B_i^R = K^* Y$$

만일 어느 지방자치단체가 단 한가지 세원만을 보유하고 있으며 그에 적용되는 세율에 대하여 민감하지 않다면 조세수입을 극대화시키는 세율은 앞서 지적한 바와 같이  $K^* Y(1+e)$ 에 의하여 결정된다. 통상 대부분의 자치단체는 적어도 한가지 이상의 세원을 가지고 있으며 세원은 대체적으로 세율에 대하여 감소함수적 성격을 보이는 것이 현실이다. 이러한 경우 조세수입을 극대화시키는 세율들을 발견하기 위해서는 라그랑제 함수(Lagrangian function)를 이용하여 분석할 필요성이 있다.

$$L = \sum_{i=1}^n r_i B_i + \lambda (K^* Y - \sum_{i=1}^n r_i B_i^R)$$

라그랑제 승수(Lagrangian multiplier)인  $\lambda$ 는 주민부담의 제약조건이 1원 증가할 때 재정수입능력이 얼마만큼 증가할 것인가를 나타낸다. 1차조건(F.O.C.)에 의하면 각 세원  $B_i$ 에 대한 세율  $r_i$ 가 다음과 같이 결정될 때 지방자치단체의 수입이 극대화된다.

$$\frac{B_i [1 + E(r_i, B_i)]}{B_i^R [1 + E(r_i, B_i^R)]} = \lambda$$

$E(r_i, B_i)$ 는  $i$ 번째 세율에 대한  $i$ 번째 세원의 탄력성,  $E(r_i, B_i^R)$ 는

$r_i$ 에 대한  $i$ 번째 세원의 주민부담분의 탄력성을 의미한다.

분자는 서울의 인상과 연관한 지역내 주민과 지역의 비주민으로부터 징수한 한계수입을, 그리고 분모는 지역내 주민으로부터 징수한 한계수입을 의미한다. 그러므로 재정수입능력(수입극대화를 보장해줄 수 있는 서울에서 지방자치단체가 확보할 수 있는 수입)은 조세수출가능성의 크기와 각 서울 변동에 대한 세원의 반응도에 의하여 구체적으로 영향을 받게 된다.

### 3) 두 접근방법의 비교

대표서울체제접근과 조세수출접근방식을 비교할 때 양자는 공통점과 차이점이 있다. 먼저, 공통점으로는 두 접근 모두 행정서비스 수요 즉, 재정지출 측면에 관하여는 거의 무시하거나 동일한 가정에 입각하고 있는 한편 재정수입 측면에 초점을 두고 있는 사실을 지적할 수 있다. 그리고 조세수출현상이 발생하지 않거나 미약하게 나타나는 경우 두 접근에 의한 재정력 측정결과는 사실상 같아진다.

그러나 조세수출현상이 존재하는 경우 두 접근방법에 의한 재정력 산출결과는 상당히 달라진다. 그 가장 큰 이유는 세입에 있어서 중요한 징세노력을 두고 두 접근이 상당히 다른 입장을 취하기 때문이다. 대표서울체제접근은 표준세제하에서 예상되는 세입을 산출하고 그 결과를 상대비교하는데 초점을 두는 반면 조세수출접근은 주민의 조세부담(소득에서 차지하는 세금 부담)에 초점을 둔다. 조세수출현상이 존재하는 경우 지역내 주민과 타지역 주민의 세금부담에 관한 통계가 매우 중요한 기능을 한다. 이에 비해 대표서울체제접근은 해당 자치단체의 조세수입확보능력에 초점을 둘 뿐 그것이 지역내 주민의 부담에 의한 것이든 아니면 외부인의 부담에 의한 것이든 관심을 두지 않는다.

미국의 경우 자치단체별로 지방세 종목은 물론 세율구조가 다르기 때문에 대표세율체제접근의 유용성이 인정되지만 조세법률주의에 의하여 지방자치단체의 세율결정권이 없는 우리나라의 경우 명목세율이 대부분 동일하므로 이러한 접근은 실용성이 다소 떨어지는 것으로 평가될 수 있을 것 같다.

다만 토지 및 건물의 과표산정에서 자치단체별로 상당한 차이가 있고 그 결과 실효세율면에서 지역별 격차가 존재하는 현실을 고려할 때 대표세율체제접근과 유사한 접근을 시도해 볼 수는 있을 것이다. 이 경우 토지·건물 관련 지방세에 대하여 표준(평균)의 실효세율을 적용해 보는 방안을 검토해 볼 필요성이 있다.

#### 다. 재정지출 수요의 측정

미국에서 지방자치단체의 재정지출 수요를 측정하는 방법은 크게 대표지출접근(representative expenditure approach)과 회귀분석적 비용접근(regression-based cost approach)으로 구분될 수 있다. 논리면에서 볼 때 전자는 재정수입능력을 측정하는 방법 중 대표세율체제(RTS)와 기본적으로 유사하고, 후자는 Ladd & Yinger 방식의 조세수출접근과 유사하다.

두 접근 모두 어떤 수준이 자치단체에게 적절한 재정지출인가를 제시하는 규범적 또는 절대기준을 제시하는 접근을 하지 않고 모든 자치단체에게 적용될 수 있는 표준적 지출수요를 도출한 다음 각 자치단체의 재정지출수요를 상대적으로 비교하는 접근을 취하고 있다. 아울러 두 접근 모두 특정 시점에서의 실제 재정지출 상황을 기초로 재정수요를 측정하기 보다는 자치단체의 통제범위를 넘어서는 각종 요인을 중심으로 재정수요를 측정하는데 초점을 두고 있다. 여기에서 이들에 관하여 정리해 보면 다음과 같다.

1) 대표지출접근(Representative Expenditure Approach)

미국의 ACIR은 지방자치단체의 세입확보능력을 파악할 목적으로 대표세율체제를 채택한 것처럼 세출측면의 재정수요를 산출하는 과정에서도 그와 유사한 대표지출접근을 취하고 있다. 기본개념은 행정수요가 상이한 자치단체들에게 공통적으로 적용될 수 있는 기준을 설정하고 그것을 토대로 각 자치단체의 재정수요를 측정 한 다음 상대비교하는 것으로 압축된다. 이때 산출되어 상대비교되는 지출수요는 통상 1인당 금액으로 나타난다.

Rafuse와 ACIR이 미국의 주정부를 대상으로 접근한 방법에 의하면,  $i$  자치단체의 1인당 재정지출수요( $EN_i$ )는 다음과 같이 측정된다.<sup>34)</sup>

$$EN_i = \frac{\sum_j (EXP WL_j)(WL_{ij})}{POP_i} \quad \text{----- (3)}$$

여기에서  $EXP WL_j$ ,  $WL_{ij}$ ,  $POP_i$ 는 각각  $i$  자치단체의  $j$  서비스에 대한 단위 업무당 평균지출경비,  $i$  자치단체의  $j$  서비스에 대한 총업무량, 그리고 인구수를 의미한다.

공식 (3)에 의하면  $i$  자치단체의 1인당 재정지출액은 각 행정서비스에 대한 총업무량( $WL_{ij}$ )에 대하여 각 행정서비스에 대한 단위업무당 평균지출경비( $EXP WL_j$ )를 곱하여 구해진 값을 지역의 인구수로 나눈 것이 된다. 따라서 이 방식을 충실히 수행하자면 각 자치단체별로 수행하는 행정업무를 정확히 파악하는 것과 아울러 각 업무(또는 기능)별로 전국평균(표준)비용을 정확히 파악하는 것이 매우 중요하다.

대표지출접근은 우리나라의 보통교부세를 배정하는 과정에서 기준재정수

34) Anderson John E.(ed), op. cit., pp. 29-53 참조

요액을 산정하는 방법과 기본적으로 유사한 점이 있다. 현행 보통교부세의 기준재정수요액은 측정항목별로 측정단위에다 단위비용을 곱함으로써 항목별 재정수요를 산정하는 과정을 경유하는데 이러한 과정이 대표지출접근과 유사하다.

기준재정수요액을 산정하는 항목으로는 현재 29개의 측정항목(47개 세항목)이 있다. 여기에서 측정항목은 각 자치단체의 기준재정수요액을 합리적으로 산정할 목적으로 설정한 수요측정항목을 뜻하며 기능별·성질별로 분류된 지방예산을 토대로 행정업무를 수행하는데 소요되는 경비의 종류를 표준화한 것이다. 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 표시단위액에 보정계수와 단위비용을 곱하여 합산한 기초수요액을 산정한 후 보정수요인 교육비특별회계전출금 및 도세징수교부금의 수요를 산정하여 가산하는 방법을 취하고 있다.<sup>35)</sup> 측정단위는 각 측정항목별 수요액을 객관적으로 측정해 주는 지표에 해당하며 현재 인구나 공무원수를 포함하여 27개의 지표가 있다. 단위비용은 각 자치단체가 표준의 행정서비스(인적·물적서비스)를 제공하는데 필요한 경비 1단위당 비용을 뜻한다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액}$$

$$\text{기초수요액} = \sum(\text{항목별 측정단위} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수})$$

## 2) 회귀분석적 비용접근(Regression-Based Cost Approach)

이 접근은 기본적으로 주어진 비용과 행정사무의 책임범위내에서 표준서

35) 내무부, 1997년도 지방교부세 산정해설, 1997, p. 17.

비스를 제공하는데 소요되는 지출경비를 측정하는데 초점을 두고 있다. 회귀분석 접근에 의하면  $i$ 자치단체의 총지출수요액(EN <sub>$i$</sub> )은 다음과 같이 정의된다.

$$EN_i = \sum_j Q_j S_{ij} C_{ij} \text{ ----- (4)}$$

여기에서,  $Q_j$ 는  $j$ 번째 지출항수에 대한 표준 1인당 지출액을 의미하고,  $S_{ij}$ ,  $C_{ij}$ 는 각각  $i$ 자치단체의  $j$ 번째 지출범주(기능)에 대한 행정서비스 범위지표(전체 자치단체의 평균에 대한 지표),  $i$ 자치단체의  $j$ 번째 지출범주에 대한 1인당 지출비용을 뜻한다.

일반적으로  $Q_j$ 는 사무기능별로 주정부 단위의 1인당 지출비용을 측정해 주고 있다. 이것을 좀 더 쉽게 표현하면 다음과 같다.

$\text{총지출수요액} = \Sigma(\text{표준 1인당지출액}) \times (\text{사무기능지수}) \times (\text{1인당비용지수})$
-------------------------------------------------------------------------------------------

여기에서 지수란 전국의 자치단체 평균에 대한  $i$ 자치단체의 개별값이 차지하는 비율을 의미한다. Ladd & Yinger(1991)는 자치단체의 행정서비스 범위상의 격차가 각 자치단체의 재정상태에 큰 영향을 미친다고 주장하였다. 이러한 현상은 우리나라에서도 관측되고 있다. 예를 들어, 도로사업과 같은 경우 지역별로 비용격차가 존재하고, 농촌형 자치단체와 도시형 자치단체간에도 여러가지 행정업무를 수행하는데 비용차이가 발생하고 있다.

지출수요를 측정하는 경우 가장 중요한 부분이 비용에 관한 부문이다. 앞서 언급한 바와 같이 동일한 수준의 행정서비스를 제공하는 과정에서 지역

간에 비용격차가 존재한다면 그것은 지방의 재정상태에 영향을 미치고 결과적으로 지역간 재정격차를 유발할 것이 분명하다. 따라서 지출수요를 측정하는 연구의 상당 부분은 이와 같은 행정서비스 공급비용을 객관적으로 측정하는데 초점을 두고 있다. 여기에서 이에 관하여 간단히 살펴보면 다음과 같다.<sup>36)</sup>

제2장에서 언급한 바와 같이 일반적으로 비용격차는 인구, 사회, 지리적 특성과 밀접한 관계가 있다. 이와 같은 사회·경제적 요인이 1인당 지출액에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 계량분석이 필요하다. 특히 각 자치단체의 재정자원, 부, 지역선호 등을 분리한 채 행정서비스의 공급비용 결정요인 - 예컨대, 인구밀도, 빈곤율, 노후주택비율 등 - 이 각 자치단체에 주는 영향을 적절히 추출하는데는 무엇보다도 회귀분석이 적합한 것으로 알려져 있다.

이러한 분석을 위해서는 먼저 지방자치단체가 수행하는 업무를 주요 지출기능별로 구분하고 그와 관련된 실제 지출데이터를 입수하는 것이 필요하다. 이때 축약된 방정식은 다음과 같은 형식을 취할 수 있을 것이다.

$$EXPPG_i = f(\text{DEMAND}_i, \text{AID}_i, \text{PREF}_i, \text{COSTFACT}_i) \quad \text{--- (4)}$$

- 여기에서  $EXPPG_i$  =  $i$ 자치단체의 1인당 지출액
- $DEMAND_i$  = 자치단체의 재정수요 변수
- $AID_i$  = 자치단체의 이전재정 규모
- $PREF_i$  = 자치단체의 지역주민 선호
- $COSTFACT_i$  = 자치단체의 비용요인

36) Anderson John E.(ed.), op. cit., pp.29~53 참조.

방정식 (4)에 따르면 특정 자치단체의 1인당 지출액은 수요요인(주민소득, 부), 정부간 이전지출(보조금 등), 지역주민의 선호, 그리고 자치단체가 임의적으로 통제할 수 없는 비용요인의 복합적 역학관계에 의하여 결정되는 것으로 나타난다. 이 중에서 수요요인, 정부간 이전지출, 지역선호와 관련된 사항은 기존 통계자료나 비교적 단순한 과정을 통하여 측정이 가능하지만 비용요인은 상당히 측정하기가 힘들다. 비용요인을 산출하는 과정에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같다.

일반적 함수형태인 (4)를 토대로 구체적인 회귀분석모형을 설정한 다음 그에 사용될 비용지수에 대한 정보를 구해야 한다. 비용지수에 대한 추정이 이루어진 다음 재정지출 수요의 추정은 수요, 이전지출, 선호변수들의 경우 평균적인 수준이 적용되는 반면 비용요인만 자체의 고유값을 갖는다는 가정 하에 접근이 이루어진다. 이것은 다시 말해서, 시뮬레이션된 1인당 지출수요액(EXPPCSIM<sub>i</sub>)이 지역별로 차이가 나는 이유는 단지 비용요인에만 기인한다는 것을 의미한다. 이때 i자치단체의 비용지수는 식(5)와 같은 방법으로 산출된다.

$$C_i = \frac{EXP\text{PCSIM}_i}{EXP\text{PC}} \quad \text{-----} \quad (5)$$

여기에서 EXPPC는 1인당 지출액의 전국평균을 의미한다.

식(5)에 따르면 특정 지방자치단체의 비용지수란 전국평균의 행정서비스 공급비용에 대하여 이 자치단체의 사회·경제적 특성을 반영하는 공급비용이 차지하는 비율로서 측정된다. 만일 어떤 자치단체의 사회복지부문 비용지수가 1.5로 측정되었다면 이것은 이 지역의 특수한 사회·경제적 요인 -



예컨대 빈곤층과 노인층이 상대적으로 많은 요인 - 으로 인하여 표준의 복지서비스를 제공하는데 있어서 다른 지역에 비해 1.5배의 더 많은 비용이 소요되는 것으로 풀이될 수 있다.

## 라. 재정수요 분석 - 비용분석 사례

여기서는 미국의 주들이 최근 지방재정의 지출수요를 측정한 사례에 관하여 소개하고자 한다.

### 1) 사례 1 - 메릴랜드(Maryland) 주

미국 동부에 위치한 메릴랜드 주에서는 최근 주내에 속한 지방자치단체를 대상으로 재정지출수요를 다음과 같이 산출하였다. 재정지출수요를 크게 7개 부문 - 일반행정, 경찰, 소방, 보건, 도로교통, 환경위생, 사회복지, 초중등교육 - 으로 구분하고 각 부문별로 대표지표 내지 변수를 적용한 다음 총수요를 산출하는 접근을 취하였다. 수요산정에 있어서 가장 기본적으로 사용된 지표는 인구수였고, 그밖에 방문객, 고용자수, 빈곤율, 주행마일수, 학생수 등 각 부문의 실제 행정수요를 대표하는 지표가 사용되었다. 각 부문별 측정지표와 공식에 관한 사항은 <표 3-3>에 담겨 있다.

<표 3-3> 재정지출수요: 메릴랜드주

지출부문	분 석 단 위
일반행정	인구
경찰	1/3(인구+방문객+고용자수)+1/3(폭력범죄건수)+ 1/3(폭력범죄 예상체포건수)
소방	인구+방문객+고용자수
보건(건강, 병원)	.06(인구+방문객+고용자수)+.94(빈곤수준 12.5% 소득 이하 가구의 인구수)
도로교통	0.825(지방도로에서의 자동차 주행마일수)+ 0.175(지방도로의 차선마일수 및 교량)×20
환경위생	0.333인구+0.667(하수처리시설 종사자수)
사회복지	0.667(저소득증가계 인구)+0.333(빈곤수준 12.5% 소득 이하 가구의 인구수)
초중등 교육	0.60학생수(5세~14세)+1.00학생수(15세~17세)

자료: Robert W. Rafuse, Jr., Lawrence R. Marks, Carol E. Cohen, Local Government Spending in Maryland: Needs and Performance, Appendix A. Study Prepared by the ACIR for the Commission on State Taxes and Tax Structure, State of Maryland, October 1990(Anderson에서 재인용).

주: 1)은 빈곤가정의 학생수에 대하여는 1.25의 가중이 주어짐.

2) 사례 2 -메사츄세츠(Massachusetts) 주 외

미국의 4개 주 - 메사츄세츠(Massachusetts), 네브라스카(Nebraska), 미네소타(Minnesota), 위스콘신(Wisconsin) - 에서 회귀분석방법을 활용하여 행정수요를 추정 한 결과를 간단히 살펴보면 다음과 같다. <표 3-4>에 나타난 바와 같이 각 주에서 공통적으로 사용한 비용변수로는 인구, 인구밀도, 빈곤율, 범죄율 등이 있다.

<표 3-4> 재정지출수요: 회귀분석을 기초로 한 비용분석

주	행정서비스 기능 (1인당 금액)	비용변수
메사츄세츠 -시·읍	1인당 평균경상비	인구밀도, 빈곤률, 주민1인당 가중학생수, 범죄율, 오래된 가옥, 주민1인당 제조업종사자 수, 주민1인당 무역업 및 서비 스업 종사자수, 주민1인당 공 무원수, 자동차대당 마일수
네브라 스카 1. 카운티	기초서비스에 소요되는 1인당 평균비용+(지방도로 1마일당 평균비용×주민1인당 마일수) +병원서비스의 주민1인당 순 평균비용(병원이 있는 경우)	1인당 총면적 1인당 농장수 농업인구비율 빈곤률 범죄율
2. 시	경찰·소방부문의 1인당 평균 비용+(1마일당 평균비용(인구) ×마일수)+하수도 순평균비용 (시가 하수도를 공급하는 경 우)	인구밀도 <sup>1)</sup> 빈곤률 <sup>2)</sup> 임대주택비율 <sup>3)</sup> 오래된 가옥 <sup>4)</sup>
3. 학교구	학생1인당 평균비용	학생수, 장애아동수, 수송비용, 중등/초등학생 비율, 학교구 유형

주	행정서비스 기능 (1인당 금액)	비용변수
미네소타 - 시	•공공안전 1인당 평균경상비+1인당 4년평균 자본비	1940년 이전에 건축된 주택수의 비 율(1980년 현재), 주민1인당 교통사 고건수, 생활비(카운티), 범죄율(인 구 1,000명당 범죄<건수>)
	•운송비 <sup>5)</sup> 차선1마일당 평균경상비 ×주민1인당 차선마일	1988년 현재 인구 시소유의 차선마 일(비용감소), 무더운날 수(비용감 소), 인구밀도(및 밀도제곱), 인구변 화
	•경제 및 사회서비스 1인당 평균경상비+1인당 4년 평균 자본비	인구밀도, 1940년 이전에 건축된 주 택수의 비율(1980년 현재), 1988년 현재 인구 (대수 형식), 5년간의 인 구변화율(및 비율제곱)
	•행정 1인당 평균경상비+1인당 4년평균 자본비	1988년 현재 인구(대수 형식), 5년간 의 인구변화율(및 비율제곱), 생활비 (카운티), 1인당 보조금 지급 가구수

주	행정서비스기능 (1인당 금액)	비용변수
위스콘신 - 시	•안전(소방안전) 1인당 5년평균 경상비와 자본비	인구밀도(및 밀도 제곱), 오래된 가 옥, 지역임금 수준, 1인당 공무원수 <sup>6)</sup>
	•법집행 1인당 5년평균 경상비와 자본비(읍의 경찰비에 대해서는 0)	인구밀도(및 밀도 제곱), 인구증가 율(및 비율 제곱), 지역임금 수준
	•운송 (시의 거리 1마일당 5년 평균 경상비와 자본비)	인구 제곱, 밀도(및 밀도 제곱), 1인 당 무역업 및 서비스업 종사자수
	•경제 1인당 5년평균 경상비와 자본비	18세 이하 인구수, 1인당 무역업 및 서비스업 종사자수
	•사회 1인당 5년평균 경상비와 자본비	빈곤율, 1인당 공무원수 <sup>6)</sup>
	•일반행정 1인당 5년평균 경상비와 자본비	인구(및 인구 제곱), 지역임금 수준

자료: Anderson, John E.(ed.), op. cit., pp.38~40.

- 주: 1. 거리 1마일당 소요비용과 소방안전비용
2. 1인당 경찰보안비용
3. 1인당 경찰과 소방안전비용
4. 1인당 소방안전비용
5. 차선 1마일당 운송비용에 영향을 미치는 요소들의 운송비용
6. 시공무원 제외

### 3) 두 접근방식의 비교

행정수요를 측정하는 접근에 있어서 대표지출접근과 회귀분석접근은 유사점과 차이점이 있다. 전자는 자치단체가 수행하는 행정기능을 적절히 구분하고 아울러 부문별 업무량에 결정적인 영향을 미치는 변수를 어떻게 선정하고 측정할 것인가에 초점을 두는 반면, 후자는 비용함수의 측정에 상대적으로 중점을 두고 있다.

두 접근방법이 비슷한 결과를 가져다 주는 경우는 업무량관련지수(workload index)와 비용지수(cost index)가 비슷한 경우 뿐이다. 그러나 실제 이러한 경우는 거의 발생하지 않고 있다. 따라서 어느 접근방법을 취하느냐에 따라 측정결과에 있어서 상당한 차이가 발생하게 된다. 일반적으로 회귀분석접근이 보다 보편적이고 정확한 결과를 가져다 주는 것으로 평가되고 있다. 대표지출접근의 경우 인구규모에 따른 규모경제효과를 전연 반영하지 못하는 반면 회귀분석의 경우 그 반영이 가능하다.

대표지출접근과 회귀분석접근은 나름대로의 장·단점을 지닌다. 전자는 지방자치단체의 기능구분과 그에 따른 정확한 업무량 측정이 이루어지는 것을 전제할 때 평균비용을 적용함으로써 상대적으로 쉽게 자치단체간 재정수요를 비교할 수 있는 장점을 지닌다. 그런데 문제는 업무량을 객관적으로 측정해 주는 변수를 어떻게 선정할 것이고, 특히 변수가 다변수일 경우 변수간의 관계나 가중을 어떻게 할 것인가 하는 과학적 문제가 제기된다. 외국의 경우 주로 인구수, 인구밀도, 공무원수, 학생수와 같은 변수들이 활용

되고 있다. 그리고 자치단체간에 상이한 업무책임범위나 기능을 어떤 방식으로 객관화시켜 비교할 수 있을 것인가 하는 것도 대표지출접근이 지니는 단점에 해당한다.

회귀분석접근은 행정수요를 결정하는 요인을 정확히 알아내는 경우 그 요인과 행정수요간의 인과관계는 물론 크기에 대하여도 파악할 수 있는 장점이 있다. 반면에 회귀분석방식은 객관적인 독립변수를 설정하는 과정에서 애로가 많으며 아울러 정확한 데이터를 활용하는데도 문제점이 발생한다. 그리고 회귀분석접근은 계량지식을 기본적으로 요구하므로 실무공무원의 활용에 있어서 그리고 정책결정권자에 대한 설득면에서 어려운 점이 예상된다.

#### 마. ICMA의 재정경향점검체제(FTMS)의 지표

미국의 ICMA (International City Management Association)는 1966년에 재정경향점검체제(FTMS Financial Trend Monitoring System)를 개발하고 지방자치단체의 재정상태를 체계적으로 분석 측정하고자 시도하였다.<sup>37)</sup> 이 제도는 지방재정에 대하여 어느 정도 상대평가를 가능하게 만들어 준 점과 특히 미국의 자치단체들로 하여금 스스로 자기재정상태를 점검하도록 유도 하면서 지방재정의 발전에 기여한 것으로 평가된다.

FTMS에는 지방재정에 영향을 미치는 재정 및 인구·사회·경제적 정보를 토대로 총 30 여개의 재정지표가 구성되어 있고 그것을 활용하여 지방재정상태의 변화 및 장래에 발생할지도 모르는 재정위기상황을 점검하고 있다. FTMS에서 주로 평가하는 재정상태의 내용은, ①적정수준의 공공서비스 제공에 따르는 자원조달능력, ②국가경기 후퇴나 지역경제불황에 대응할

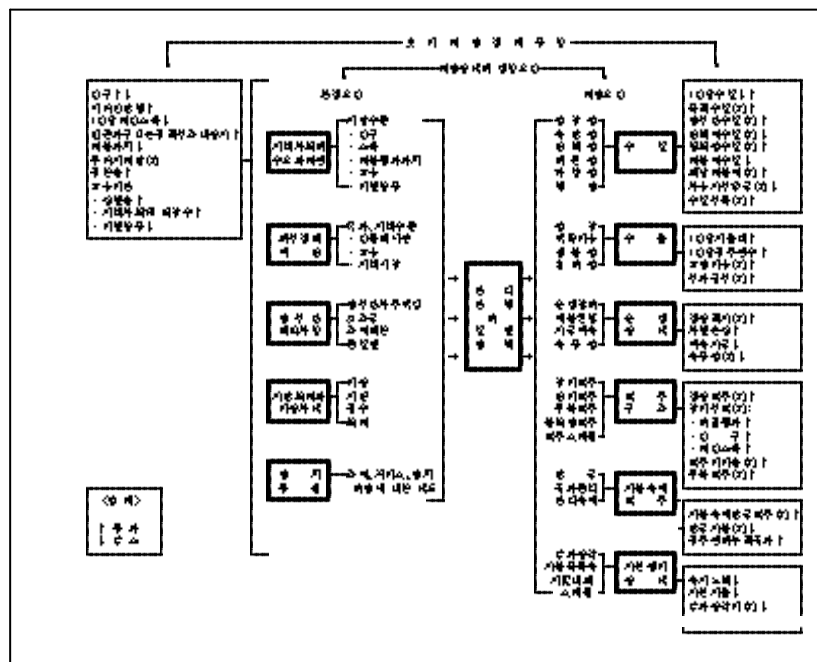
---

37) Sanford M. Groves, Maureen Godsey Valente, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, ICMA, 1986, p. 3.

수 있는 지방재정의 탄력성, ③지역경제활성화를 위한 적정수준의 재정투자 능력 보유 등이다.

FTMS는 지방자치단체의 재정상태에 영향을 미치는 요인을 크게 환경요인, 조직요인, 재정요인의 3 요인으로 구분한 다음 다시 그 속에 12개 세부요인으로 구분하고 있다(<그림 3-1> 참조).<sup>38)</sup> 환경요인으로는 지역사회의 수요와 자원, 외부경제상황, 정부간 제약상황, 자연재해와 긴급사태, 정치문화가, 재정요인으로는 세입, 세출, 운영상태, 채무구조, 미적립부채, 자본설비 상태가, 그리고 조직요인으로는 재정관리관행과 입법정책 등이 포함되어 있다. 환경요인은 자치단체에 대한 외부 영향력으로써 행정서비스의 수요를 유발하는 동시에 그에 필요한 자원제공의 역할을 한다.

<그림 3-1> FTMS의 틀



38) Ibid, pp. 3-5.

조직요인은 환경요인상의 변화에 대한 지방자치단체의 대응을 의미하는 것으로서 예컨대, 행정업무 조정, 조직정비 및 축소, 효율성 제고, 신세원발굴 및 세율인상 등 행·재정상의 대처를 통하여 건전한 재정상태를 유지하는 노력을 의미한다. 재정요인은 환경요인과 조직요인간의 상호역학관계를 통하여 나타나는 결과에 해당하며 이때 자칫 불균형현상이 발생하게 되면 해당 자치단체는 재정위기를 맞게 된다.<sup>39)</sup>

FTMS에서 재정위기의 발생징후를 판별하기 위하여 제시한 구체적인 지표와 그 판단기준을 살펴보면 <표 3-5>와 같다. 재정지표는 크게 세입, 세출, 운영상태, 채무구조, 지불유예채무, 자본설비상태의 6개 부문에 총 27개 지표가 활용되고 있다. 이 가운데는 세입지표가 9개로 가장 많으며 나머지 부문은 각 3-4개의 지표로 구성되어 있다.

종합적으로 볼 때, FTMS는 매우 실용적인 재정관리체제로서 지방자치단체의 재정상태를 평가하는데 유용하게 사용될 수 있으며 우리의 현실에 있어서 운용가능성이 매우 높다. 다만, 이 제도는 지방재정에 영향을 미치는 요인을 매우 포괄적으로 파악한다는 점, 채무변제능력에 상대적으로 초점을 두는 점, 그리고 실제 상대적 비교에 있어서 실용성이 다소 떨어지는 등 몇 가지 제약점을 안고 있으므로 이들에 대한 보완이 필요하다.

---

39) FTMS에서는 (1)장기적으로 감당할 수 없는 과도한 행정서비스의 공급이나 지출, (2)현재의 재정적자를 야기하는 각종 요인의 간과, (3)현재 재정관란상태의 자체 심화경향이 지속적으로 계속되는 경우 누락된 적자재정으로 인하여 지방재정의 위기현상이 발생할 가능성이 있는 것으로 판단하고 있다.



<표 3-5> 미국 재정경향점검체제(FTMS)의 재정지표

구분	지 표 명	산 식	사 용 단 체 비 율
세 입	1인당세입(\$)	순경상세입/인구	전부
	목적재원율(%)	목적재원/순경상세입	2/3
	이전재정세입율(%)	이전재정경상세입/순경상세입	3/4
	탄력세수입율(%)	탄력적경상세입/순경상세입	2/3
	1회성세입율(%)	1회성경상세입/순경상세입	1/2
	재산세수입액(\$)	재산세수입액	전부
	채납재산세액율(%)	채납재산세액/순수재산세부과액	2/3
	사용료, 수수료비율(%)	사용료, 수수료/관련서비스지출액	2/3
	세입부족율(%)	세입부족액/순경상세입	2/3
세 출	1인당지출액(\$)	순경상지출/인구	전부
	1인당공무원수(명)	지방정부공무원수/인구	2/3
	고정비용율(%)	고정비용/순경상지출	2/3
	부가급부율(%)	부가급부액/임금과 보수	3/4
운영 상태	경상적자율(%)	일반재정경상적자/순경상세입	3/4
	사업손실(\$)	사업이익 또는 손실액	1/3
	이월금율(%)	용도 미지정 이월금/순경상세입	3/4
	유동자산율(%)	현금, 단기투자자산/경상부채	2/3
채무 구조	경상채무율(%)	경상채무액/순경상세입	2/3
	장기채무율(%)	순직접장기채무(증권발행)액/평가자산액	3/4
	채무액비율(%)	순직접채무액/순경상세입	3/4
	중복채무율(%)	장기중복채무(증권발행)액/평가자산액	1/3
지출 유예 채무	지출유예연금채무율(%)	지출유예채무액/자산평가액	1/3
	연금자산율(%)	연금계획자산/연간지출연금혜택	1/3
	공무원의누적휴가(일)	미사용 총휴가, 병가일수/지방공무원수(또는 연가, 병가총비용/지방공무원수)	1/3
자본 설비 상태	유지노력율(%)	고정자산유지보수비용/총자산	1/2
	자본지출율(%)	경상재원의 자본지출/순경상지출	2/3
	감가상각비율(%)	감가상각비/감가상각대상 고정자산 비용	1/3

자료: Sanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, op. cit., pp. 165-167(서경섭(1996) 참조).

#### 바. 신용평가기관의 접근

미국의 신용평가기관들은 지방채발행과 관련하여 자치단체의 재정상태를 종합적으로 점검한 다음 적절한 신용등급을 부여하고 있다. 예컨대, 무디스(Moody's Investors Services)나 스탠다드앤푸어(Standard & Poor's)와 같은 신용평가 기관에 의한 신용등급판정은 투자자들에게 거의 절대적인 판단 기준으로 받아들여져 그 공신력이 인정되고 있다. 그 결과 이들 두 회사에 의하여 낮은(높은) 신용등급을 받은 자치단체들은 지방채시장에서 높은(낮은) 이자비용을 부담할 수 밖에 없다. 극단적으로 신용등급이 최저등급에 해당하는 자치단체들에 대하여는 현재 아니면 가까운 장래에 심각한 재정위기가 닥쳐올 것으로 간주하고 지방채 인수를 기피하는 경향이 있다. 신용평가제도는 이러한 기능 이외에 각종 연방보조금이나 기타 상대비교를 필요로 하는 재정관련 사항에 있어서 중요한 판단기준으로 활용되기도 한다.

일반적으로 신용평가(credit rating)를 하는 과정에서는 행·재정변수 및 차입요건 등이 고려되고 있다. 신용평가기관에서 주로 관심을 두는 지방재정 상황은 앞서 ICMA의 재정경향점검체제와 마찬가지로 자치단체의 재정 능력에 대비한 채무변제능력에 관한 것들이다. <표 3-6>에 나타난 바와 같이 신용평가기관의 지방채에 대한 신용평가기준은 지방채규모가 지방의 기간재원 - 부동산가치, 자체재원 - 에서 차지하는 비중이나, 부채성장률, 주민1인당 채무액과 같은 채무관련지표에 초점을 두고 있다.

<표 3-6> S&P의 신용평가지표 및 기준

신용평가 지표	불건전 채무상태의 평가기준
총부동산가치에 대한 총부채액 비중	10% 이상인 경우 (5% 미만이면 매우 양호)
총부채 증가율	과표증가율 및 1인당 GRP증가율을 현저히 상회하는 경우
1인당 총부채액	\$1,300 이상인 경우 (\$550 이하면 양호)
단기성부채	당해 회계년도에 상환되지 못하고 이월되는 경우
장기채원리금 상환액의 대 자체재원 비중	20-25%를 초과하는 경우 단기채무원리금 상환액을 포함, 40% 초과

자료 : George Kaufman, *Debt Management*, Richard Aronson & Elischwartz, *Management in Local Government Finance*(ICMA, 1981), p. 313.

신용평가는 다양한 자료를 참조하여 지방정부의 재정력을 분석하고 있으나 근본적으로 투자가의 관점에서 실시되며, 상이한 분석가들이 동일한 자료를 다르게 평가하는 경우가 많아 재정력을 정확히 파악하지 못한다는 비판론도 제기되고 있다<sup>40)</sup>. 종합적으로 신용평가제도는 그 나름의 장점과 기능을 지님에도 불구하고 우리의 현실에 적용하는데는 상당한 제약점과 문제가 있다.

## 2. 일본<sup>41)</sup>

일본에서 현재 활용되고 있는 지방재정부문의 지표들은 그 내용과 개념

40) Rubinfield, Daniel, "Credit Rating and the Market for General Obligation Municipal Bond," *National Tax Journal*, Vol. 26, 1974.

41) 이 절의 내용은 한국지방행정연구원(1997)을 주로 참고하였다.

면에서 우리나라에서 사용되는 지표들과 매우 유사하다. 예를 들어, 재정력 지수, 실질수지비율, 경상수지비율, 지방채부담비율, 기채제한비율 등이 그것이다. 이와 같이 양국간에 실제 활용되는 재정지표들이 유사한 이유는 우리나라의 재정제도와 관련지표들이 상당 부분 일본의 것을 참조하여 개발하였기 때문인 것으로 분석된다.

이러한 사실을 인식하면서 이 절에서는 현재 일본의 지방재정부문에서 주로 활용되는 재정지표에 관하여 간단히 기술하고자 한다.

### 가. 주요 재정 지표

일본에서 현재 주로 사용되고 있는 지방재정지표로는 재정력지수, 실질수지비율, 경상수지비율, 지방채부담비율, 기채제한비율 등이 있다. 재정력지수(기준재정수입액/기준재정수요액)는 자치단체의 수입능력을 측정하는 지표로 사용되고, 실질수지비율(실질수지/표준재정규모)은 재정운영의 건전성을 측정하는 지표로 사용되고 있다. 그리고 경상수지비율(경상적경비총당일반재원/경상일반재원)은 재정구조의 탄력성을 측정하는 지표로, 지방채부담비율(지방채원리상환금/일반재원)은 재정압박 상태를 측정하는 지표로, 그리고 기채제한비율은 지방채를 제한하는 지표로 사용되고 있다(<표 3-7> 참조).

일본에서는 거의 매년 지방자치단체를 대상으로 재정순위를 매기고 있다. 1996년도에도 12개 재정지표를 가지고 46개 현청(縣廳)소재 도시를 대상으로 재정상태의 순위를 확정하였다. 이때 사용된 지표를 소개하면, 재정력지수, 자주재원비율, 개인주민세액, 금융수지비율, 의무적경비비율, 인건비비율, 공채비비율, 투자적경비비율, 보통건설사업비중가율, 적립금/표준재정규모, 경상수지비율, 실질수지비율이 있으며 이들에 관하여 간단히 기술하면 다음과 같다.<sup>42)</sup>

42) 地方自治職員研修, "全國都市ランキング", 1996, pp. 17-29.

<표 3-7> 일본의 주요 지방재정지표

지표명	산 식
재정력지수	기준재정수입액 / 기준재정수요액
실질수지비율 (%)	$(\text{실질수지} / \text{표준재정규모}) \times 100$ ○ 실질수지 : (세입결산 - 세출결산) - (사업이월액 - 미수입특정재원) ○ 표준재정규모 : [기준재정수입액 $\times$ (100/75, 80)] + 보통교부세 + 지방양여세
경상수지비율 (%)	$(\text{경상적경비중당일반재원} / \text{경상일반재원}) \times 100$ ○ 경상적경비 : 인건비, 물건비, 보수유지비, 부조비, 보조비, 공채비 중 임시적경비 제외 ○ 일반재원 : 지방세, 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금, 세외수입 중 특정재원 제외 ○ 경상일반재원 : 보통세, 보통교부세, 지방양여세, 각종 교부금, 용도미지정경상적세외수입
지방채부담비율 (%)	$(\text{지방채원리금상환중당일반재원} / \text{일반재원}) \times 100$
기재제한비율 (%)	$(A - B - C - E / D - C - E) \times 100$ ○ A : 지방채 원리상환금 ○ B : 원리상환금에 중당된 특정재원 ○ C : 재해복구비, 특정채상환비 등 지방교부세 산정시 기준재정수요액에 산입된 공채비 ○ D : 표준재정규모 ○ E : 보통교부세 산정시 사업비 보정에 의해 기준재정 수요액에 산입된 공채비

자료: 地方自治協會, 「自治體の財政運営と診断」(東京: 學陽書房, 1988), pp. 67~74.

재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 것으로 당해연도를 포함한 최근 3년간의 단순평균방식에 의해서 산정된다. 재정력지수는 지방재정 기반의 건전함과 여유재원상태를 측정하는 지표로 활용된다. 자주재원비율은 세입에서 자주재원이 차지하는 비율로 정의되며 재정운영의 안정성과 행정활동의 자립도를 측정하는 지표로 기능을 한다. 주민1인당 개인

주민세액은 도시에 사는 주민의 상대적 부유도를 측정하는데 사용된다. 금융수지비율은 예금이자에서 차입금이자를 뺀 금액을 세입총액으로 나눈 것으로 이 지표는 자금운용관리에 대한 측정기능을 한다.

의무적경비비율, 인건비비율, 공채비비율은 재정구조의 탄력성 또는 경직성 정도를 측정하는 기준으로 사용된다. 투자적경비는 세출총액에서 투자비가 차지하는 비율을 의미하며 이것이 높을수록 도시의 투자도가 높은 것을 뜻한다. 보통건설사업비신장율은 순투자사업에 해당하는 보통건설사업비의 3년전 대비 신장율로서 측정되며 투자비비율과 유사한 기능을 한다. 적립금/표준재정규모는 지방자치단체의 장래 재정운용에 대한 계획성을 측정하는 지표로서 기능을 한다. 경상수지비율은 인건비, 공채비, 부조비 등 의무적 성격이 강한 경상경비에 지방채, 지방교부세, 지방양여세를 중심으로 하는 경상일반재원이 어느 정도 충당되는지를 보는 비율로서 재정구조의 탄력성을 측정해 준다. 실질수지비율은 재정운영의 양호 내지는 건전성을 측정하는 지표로서 기능을 한다.

#### 나. 지방자치협회의 재정 지표

지방자치협회는 지방재정을 재정현황, 재정운영, 재정성과의 3개 부문으로 구분하고 각 부문별로 20개의 측정지표를 마련하였다. 각 지표는 일정기준에 따라 설정된 5단계의 평가기준을 마련하고, 지표별·단체별 수준을 분포에 따라 5단계로 평점하고 각 부문별 평점을 합하여 종합 측정한다.

5단계 평점부여방식은 지방자치단체의 재정상태를 나타내는 지표를 일정한 기준으로 분류한 다음 개별단체의 수준을 전국평균(또는 분포)과 비교 평가하고 모든 지표의 평점을 합산하여 종합평가하는 방식이다. 평점은 지표별로 평점기준에 의해 단계별로 구분하여 상위 순위부터 5점-1점을 부여할 수 있다.

5단계 평점부여방식의 평점기준은 시정촌수의 분포를 고려하여 지표값에 따라 대략 상위로부터 500(5점), 500(4점), 1,000(3점), 500(2점), 500(1점)단체로 설정한다. 그리고 이를 기준으로 각 평점에 해당하는 지표값의 범위를 설정하기 때문에 각 평점에 해당하는 단체수는 약간 변동이 있다. 각 평점에 해당하는 지표값의 범위를 공식적으로 발표하여 해당단체가 스스로 평점 결과를 알 수 있도록 하고 있다. 현재 일본의 경우 현황, 운영, 스톡의 3개 부문에 각각 20개 지표가 설정되어 각 부문별로 100점 만점을 기준으로 각 단체별 절대측정 및 자치단체간의 상대측정이 이루어진다. 실질적인 재정지표에 해당하는 재정현황, 재정운영 2개 부문에 구성된 재정지표에 관하여는 <표 3-8>에 정리되어 있다.

<표 3-8> (재)지방자치협회의 재정지표

구분	지 표 명	산 식
현	경상수지비율(%)	경상적경비중당일반재원/경상일반재원
	실질수지비율(%)	실질수지/표준재정규모
	재정력지수	기준재정수입액/기준재정수요액 ※전 3개년 평균
	공채비율(%)	A-B-C/D-C (기채제한비율 참조)
	실질채무잔액비율	지방채현재액+채무부담행위/표준재정규모
	기금잔고비율(%)	재정조정기금+감채기금+기타기금/표준재정규모
	세수증가율(%)	당해년도세수액-전년도세수액/전년도세수액
	납세의무자비율(%)	시정존민세납세자수/인구
	지방채세입비율(%)	지방채세입액/세입총액
	징세비용률(%)	징세비/지방세수입액
	부양인구비율(%)	유아 및 65세이상인구/인구
	보육경비부담률(%)	보육료수입/보육소경상경비
	라스페이레스지수	직원급여수준가중평균(학력별,경력별) ※전국100
	향	인구1000당 직원수(%)
직원평균연령(세)		직원연령평균/직원수
인구1인당 직원급(엔)		직원급/인구
보통건설사업비중당일반재원비율(%)		보통건설사업비중당일반재원/일반재원
단독사업비중당일반재원비율(%)		단독사업중당일반재원/일반재원
부조비중당일반재원비율(%)		부조비중당일반재원/일반재원
전출금중당일반재원비율(%)		전출금중당일반재원/일반재원



구분	지 표 명	산 식
연	경상수지비율(%), 인구1인당세입액(엔), 징세비용률(%), 보육경비부담률(%), 인구1인당 직원급(엔), 라스페이레스지수, 직원평균연령(세), 인구1인당 물건비(엔)	※ 현황지표산식과 동일 ※ 해당단체지수-유사단체지수 비교
	인구1,000인당 직원수증감률(%), 부조비증감률(%), 공영기업전출금증감률(%), 물건비증감률(%)	※ 해당년도(직원수, 금액)-전년 도/전년도
	단년도실질수지비율(%)	당해년도실질수지-전년도실질수지/표준재정규모
	지방채허가제한비율(%)	A-B-C-E/D-C-E
	시정존세징수률(%)	시정존세 수입액/시정존세 조정액
	고령직원비율(%)	60세이상직원수/총직원수
	제 수당제도 상황	기말+ $\alpha$ · 퇴직 · 초근 · 특근수당, 상조회보조금
	이자부담률(%)	당해연도지방채이자상환비/(전년도지방채잔액+당해연도지방채잔액/2)
	보통건설사업비비율(%)	보통건설사업비/세출총액
단독사업비비율(%)	보통건설사업비중단독사업비/세출총액	

자료: 地方自治協會, 「自治體の財政經營化と診斷」(東京: 學陽書房, 1988), pp. 218~222.

## 라. 기타 방식

일본경제신문사에서는 지방재정을 크게 4개 부문 - 재정력, 탄력성, 자금 효율화, 투자부문 - 으로 구분하고 지방자치단체의 재정상태를 측정·비교하고 있다. 측정방법은 4개 부문에 속한 총 12개 지표별로 측정된 다음 자치단체별 순위를 부여하고 그것을 합산 종합화하는 방식을 취한다. 종합순위 부여방식은 상대비교 방식에 속하며 이것은 여러가지 단점에도 불구하고

편리성과 유용함을 지닌다.

재정지표를 구체적으로 언급하면 재정력지표에는 재정력지수, 주민1인당 주민세액, 자주재원비율이 포함되고, 재정운영의 탄력성지표에는 실질수지비율, 경상수지비율, 의무적경비비율, 인건비비율, 공채비비율이 포함된다. 그리고 자금효율화 지표에는 금융수지비율, 적립금/표준재정규모비율이 포함되고, 투자지표에는 투자적 경비비율, 보통건설사업비 신장율이 포함되어 있다.<sup>43)</sup> 이들 지표 가운데 상당수는 우리나라에서 현재 사용되고 있으나 일부 지표들 - 금융수지비율, 적립금/표준재정규모비율, 보통건설사업비 신장율 - 은 사용되지 않고 있다(FP, 71-73 참조).

그 밖에 일본에서는 특화계수, 상대적 증감률 분석방법을 활용하고 있다.<sup>44)</sup> 특화계수란 특정자치단체의 특정 재정지표가 동급(유사)자치단체와 비교하여 얼마만큼 특화되었는가를 측정하는 것이다. 예를 들어, 자주재원 특화계수는 A시의 자주재원이 A시 세입총액에서 점하는 비율을 46개 시 자주재원 총액이 46개 시 세입총액에서 점하는 비율로 나눈 값이 된다.

상대적 증감율이란, A시 자주재원의 t년도로부터 t + n년도까지의 증가율을 46개 시 자주재원의 t년도로부터 t + n년도까지의 증가율로 나눈값을 의미한다. 즉, 46개 시 전체의 평균증가율에 비해 A시의 증가율이 상대적으로 어느 정도인가를 보는 것이다.

43) 五味秀夫, "財政力にみる縣廳所在地都市の研究", 地方自治職員研修, 第21卷 No.2 (通卷 268號), 公職研, 1988, pp. 30~41.

44) 江幡正彦, "縣所在都市財政ランキンク", 第27卷 No. 2(通卷 358號), 公職研, 1994, pp. 30~40.

### 3. 스위스 - 재정력 지표들 중심으로<sup>45)</sup>

스위스는 연방국가로서 주정부에 해당하는 26개의 칸통(Kantone, Cantons)과 그 밑에 속하는 약 3,000개의 지방자치단체 즉, 코뮌(Communes, Gemeinden)으로 구성되어 있다. 스위스는 헌법에 의해 연방정부의 권한이 상대적으로 제약되어 있는 반면 칸통을 중심으로 하는 지방의 권한이 강화되어 있어 행·재정상의 분권화가 발달한 국가에 속한다. 대표적인 예로서 조세제도를 포함한 재정제도를 들 수 있다. 연방헌법에 따르면 연방정부에게 유보되지 아니한 조세에 대하여는 칸통이 자율적으로 징수할 수 있는 권한을 갖는다. 그 결과 연방정부의 재정비율은 연방·칸통·지방자치단체를 합한 총재정의 35% 내외를 차지하는 수준에 머무르고 있다.

연방정부가 담당하는 기능 중 하나는 보조금을 가지고 주정부간의 재정을 조정해 주는 역할이다. 재정조정에 사용되는 보조금은 크게 연방보조금과 칸통분역세(Anteilen an der direkten Bundessteuer der Kantone)로 구분된다. 전자는 보조금의 사용용도가 지정된 일종의 특정보조금(specific grant)이라 할 수 있으며, 후자는 용도가 지정되지 않은 일반보조금(general grant)이라 할 수 있다. 보조금의 배분에 있어서 스위스는 전통적으로 '재정력'과 '산악지역'이라는 두 기준을 적용하였다. 재정력은 연방헌법과 관련 법규에서 규정하고 있으며, 산악지역은 스위스 국토가 지니는 특성을 반영하는 것으로 다른 나라와는 상당히 독특한 변수이다.

재정력 지표는 1950년대 말 이후 몇 차례 변화를 경험하면서 현재에 이르고 있다. 1970년 이전에는 재정력 지표가 자원(resource), 과세부담(charge fiscale), 수요(besoins)의 3부분으로 구성되었으나, 1970년 이후 현재까지는 이들 3부분에다 과세능력(force fiscale) 부문이 추가되어 있다.

45) 世利祥介, "스위스における財政調整制度", 税制改革の國際比較, 日本地方財政學會編, 勁草書房, 1995. pp. 125-143.

재원요소는 지방의 재정자원을, 과세부담요인은 정세노력을, 그리고 수요요소는 공공서비스 공급비용의 지역간 격차를 측정하는 요소로서 기능을 한다. 끝으로 과세능력 요소는 1인당 세수입을 기초로 산출되지만 그 산출과정에서는 과세부담 부문에서 산출된 수치를 고려하여 조정된다. 이들 각 요소별로 지수가 산출되면 이것을 종합하여 각 강통별 재정력지수를 산출하는 방식을 취한다.

현재 재원지표로는 1인당 소득이, 과세부담지표로서는 강통 자치단체 전체의 과세결과 나타난 과세부담의 역수가 활용되고 있다. 수요지표로는 산악지역·경지면적비율이 그리고 과세능력지표로는 과세부담전체의 지수에 의해 조정된 강통 자치단체의 1인당 세수입이 적용되고 있다(<표 3-9> 참조).

<표 3-10>에 나타난 바와 같이 1959년 이후 총 16개의 지표가 도입·폐지되었는데, 특히 재원과 수요부문의 요소들이 비교적 불안정한 반면 과세부담부문은 비교적 안정적인 것으로 나타났다. 현재의 재정력 산출공식은 <표 3-10>에 있는 바와 같으며, 네부문 가운데는 재원부문과 과세능력부문에 대하여 가중(15배)이 주어지고 있다. 이와 같은 공식에 의해 산출된 재정력 지수를 근거로 지수값이 상대적으로 높은 지역에는 재정이전이 상대적으로 적게, 반면 지수값이 낮은 지역에는 재정이전이 상대적으로 많이 주어진다.

<표 3-9> 스위스 칸통(Canton)의 재정력 지표

1. 재원에 관한 지표	
I	1959~1973년 국방세(IDN)의 1인당 세수입
Ia	1970~1973년 개인에 관한 IDN 1인당 세수입
II	1959~1985년 IDN의 1인당 과세표준
IIa	1972~1985년 개인에 관한 IDN의 1인당 과세표준
III	1959~1985년 IDN과 칸통·자치단체 과세간의 비율
IV	1986년 칸통의 1인당 소득
2. 과세부담에 관한 지표	
V	1959~1985년 칸통·자치단체과세에 의한 부담으로, 이 역수가 적용
Va	1986년 칸통·자치단체 전체의 과세에 의해서 나타난 과세부담의 역수
3. 수요에 관한 지표	
VI	1959~1969년 칸통·자치단체의 순지출(특정목적환부금, 연방 보조금 및 자치단체 부담분 제외)
VII	1959~1973년 인구밀도
VIIa	1974~1977년 경제활동이 가능한 지역의 1km <sup>2</sup> 당 주민수
VIIb	1978년 비경작·비침입지역, 호수, 하천을 제외한 모든 면적에 있어서 1km <sup>2</sup> 당 주민수
VIII	1970~1973년 산악지역의 비율: 칸통의 경지면적 전체에 대한 산악지역의 경지면적으로 그 역수가 적용됨
VIIIa	칸통의 경지면적 전체에 대한 비산악지역의 경지면적 비율
4. 과세능력에 관한 지표	
IX	1970~1973년 과세부담의 지수로 조정된 칸통·자치단체의 1인당 세수입 및 칸통·자치단체 기타의 1인당 자주재원
IXa	1974년 과세부담 전체의 지수에 의해 조정된 칸통·자치단체의 1인당 세수입

자료: 世利洋介, *op. cit.*, p. 135.

<표 3-10> 재정력지수의 산출식

	재원	과세부담	수요	과세능력
1959년	$0,5 I + 0,1(II + III)$	$+0,1 V$	$+0,1(VI + VII)$	
1966년	$0,2( I + II)$	$+0,2 V$	$+0,2(VI + VII)$	
1970년	$0,181( I + I_a + II)$	$+0,181 V$	$+0,181 \cdot 1/2 VII$	$+0,181 IX$
	산악지역의 13개 강통에 대해 $0,154( I + I_a + II)$	$+0,154 V$	$+0,154(1/2 VII + VIII)$	$+0,154 IX$
1972년	$0,222(1/2( I + I_a) + 1/2( II + II_a))$	$+0,222 V + 0,222 \cdot 1/2 VII$		$+0,222 IX$
	산악지역의 13개 강통에 대해 $0,182(1/2( I + I_a) + 1/2( II + II_a))$	$+0,182 V + 0,182(1/2 VII + 1/2 VIII)$		$+0,182 IX$
1974년	$0,25 \cdot 1/2( II + II_a)$	$+0,25 V$	$+0,25 \cdot (1/2 VII_a + 1/2 VIII_a)$	$+0,25 IX_a$
1978년	$0,25 \cdot 1/2( II + II_a)$	$+0,25 V$	$+0,25 \cdot (1/2 VII_b + 1/2 VIII_b)$	$+0,25 IX_a$
1986년	$0,25 \cdot 1,5 IV$	$+0,25 V_a$	$+0,25 \cdot (1/2 VII_a + 1/2 VIII_a)$	$+0,25 \cdot 1,5 IX_a$

자료 : *ibid.*, p. 133.

주: 1986년의 경우 IV는 재원부문,  $V_a$ 는 과세부담부문을 의미하며,  $V$ ,  $II_a$ ,  $VIII_a$ ,  $IX_a$ 는 각각 1/2비경과지역, 호수, 하천을 제외한 모든 면적에 있어서  $1km^2$ 당 주민수, 강통의 경지면적 전체에 대한 산악지역에 위치하지 않는 경지면적의 비율, 과세능력을 의미한다 (<표 3-9>참조).

이와 같이 산출된 재정력지수는 크게 연방보조금, 강통분여세, 그리고 사회보장분담금(강통의 연방정부에 대한 재정부담)을 배분하는 과정에 사용된다. 여기에서 재정력을 근거로 하는 배분과정에 관하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

연방분여세는 연방직접세, 원천세, 병역면제세 3세의 각 일정분을 재원으로 하고 있다. 이들 재원을 강통에 배분하는 과정에서 병역면제세를 제외한 연방직접세와 원천세의 배분에 있어서 재정력 요인이 일부 기능을 한다. 특히 원천세의 경우 재정력과 인구요인이 각각 50%씩 차지하고 있으며, 연방직접세의 경우 인구와 재정력 요인이 1/3의 중요성을 지닌다.

<표 3-11> 연방분여세의 내용(분여비율과 배분)

연방정부의 세 수 입	칸통에 대한 분여비율(%)	배 분
연방직접세	30	17%: 징수액 기준 10%: 인구 및 재정력 기준 3%: 연방·칸통간의 새로 은 업무분담 및 재정 조정에 관한 신규정 적용에 따른 재정보조
원 천 세	10	재정력, 인구 각 50% 적용
병역면제세	20	징수액 기준

자료 : *ibid.*, p. 136.

#### 4. 외국제도의 시사

지금까지 각종 문헌을 통하여 살펴 본 미국, 일본, 스위스의 지방재정력 측정제도를 우리의 현실과 비교하면서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

미국의 경우 자치단체별로 지방세 종목은 물론 세율구조가 다르기 때문에 대표세율체제 접근이 필요하겠지만 조세법률주의에 의하여 지방자치단체의 세율결정권이 없는 우리나라의 경우 명목세율이 대부분 동일함으로 이러한 접근은 실용성이 다소 떨어지는 것으로 평가될 수 있을 것 같다. 우리나라의 경우 행정당국이 과표를 조정할 수가 있어서 사실상 다소간의 세율조정 효과가 존재하지만 그러나 이것은 근본적으로 지방의 세율조정권이 있는 영미국가와 다르다.

그러나 토지 및 건물의 과표산정에서 자치단체별로 상당한 차이가 있고 그 결과 실효세율면에서 지역별 격차가 존재하는 현실을 고려할 때 대표세율체제 접근과 유사한 접근을 시도해 볼 수는 있을 것이다. 이 경우 토지·

건물관련 지방세에 대하여 표준(평균)의 실효세율을 적용해 보는 방안을 검토해 볼 필요성이 있다.

미국에서 전통적으로 의미하는 징세노력은 조세능력(tax capacity)에 대비하여 얼마 만큼의 세금을 징수하였는가(조세징수액/조세능력)를 측정하는 개념으로 정의된다. 아울러 징세노력은 자치단체로부터 적정 수준의 행정서비스를 받기 위하여 지역주민들이 희생한 평균 소득액을 뜻한다. 이러한 의미의 징세노력은 현재 우리나라에서 지표상 활용되는 징세노력 개념과 상이하다.

미국의 경우 세금인상이 많고 행정서비스 수준이 낮은 자치단체는 재정이 불건전한 자치단체로 지목된다. 반면 세금인상이 낮고 서비스 수준이 높은 자치단체는 재정이 양호한 자치단체로 지목된다. 그 이유는 미국의 경우 징세노력이 주로 세율인상(징수액)과 플러스의 관계를 갖기 때문이다. 이와 같이 미국에서는 재정상태의 비교판단 기준으로 징세노력을 활용하고 있다. 이런 관점에서 볼 때 우리나라에서 뜻하는 징세노력(교부세 인센티브 활용 등)과는 상당한 차이가 있다.

대표지출접근은 우리나라의 보통교부세를 배정하는 과정에서 기준재정수요액을 산정하는 방법과 유사한 점이 있다. 기본적으로 측정항목별로 측정단위에다 단위비용을 곱함으로써 항목별 재정수요를 산정하는 점이 대표지출접근과 유사하다. 그러나 중요한 것은 측정항목을 무엇으로 하느냐가 매우 중요한데 ACIR의 접근과 우리의 보통교부세간에는 상당한 차이가 있다. 특히 측정항목이나 세항목의 구분이 우리와 다르고 측정단위 즉, 각 단위사업당 단위비용을 산출하는 기준이 우리와 다르다. 대표지출접근에 의하면 각 자치단체에게 적용되는 단위비용이 전국평균비용의 개념인데 비해 우리의 경우 시, 군, 구별로 정부가 정한 절대단가를 기준으로 하고 있다. 다시 말해서, 우리는 국가가 물가등 일정한 기준에 의해서 절대적으로 정한 단위



비용을 기준으로 하는데 비해 대표지출접근에서는 전국의 자치단체의 비용을 토대로 구한 전국평균치와 같은 상대가격을 기준으로 하고 있다.

단위비용을 산정하는데 있어서 두 접근 모두 합리성을 지니고 있다. 어떤 접근을 취할 것인가의 문제는 재정수입과 재정수요 두 측면을 동시에 고려할 때 두 접근 중 어느 것이 더 나은 비교의 일관성을 유지할 수 있을 것인가와 큰 연관이 있을 것이다.

영국이나 일본의 경우도 기준재정수요를 산정하는 접근은 비슷하지만 그 과정이 우리와 상당한 차이가 있다. 영국의 경우 세입지원교부금(Revenue Support Grant)의 표준지출평가액(SSA)을 산출하는데 핵심이 되는 측정항목이 7개 부문 - 교육, 대민사회서비스, 경찰, 소방·민방위, 도로관리, 기타 행정서비스, 자본재정비용 - 으로 구분되어 있고 각 부문별로 측정 세항목들이 존재한다<sup>46)</sup>.

표준지출평가액은 각 부문별로 규모를 산출하고 그것을 종합함으로써 총액이 결정된다. 이때 측정단위로서는 인구관련지표가 대종을 이루며 그밖에 사회·지역적 특성을 나타내는 변수들이 주로 활용된다. 영국에서도 우리와 같이 보정계수를 사용하지만 전체적으로 볼 때 보정계수가 우리보다 복잡하고 그 중요성이 크다.

일본의 경우도 영국과 마찬가지로 측정항목의 수가 많지 않다. 현재 8개 항목 - 경찰비, 토목비, 교육비, 후생노동비, 산업경제비, 기타행정비, 공채비, 농어촌지역활성화대책비 - 과 그에 속한 30 여개의 세항목으로 구성되어 있고 측정단위로는 인구가 가장 많이 사용되고 있다. 우리와 비교할 때 지방교부세의 배분들은 기본적으로 유사하나 광역자치단체와 기초자치단체 간에 측정항목과 측정단위를 차등화시킨 점 그리고 경찰, 교육비 항목이 중

---

46) 세입지원교부금은 우리나라의 지방교부세에 해당하며, 표준지출평가액은 기준재정수요액과 비슷하다.

요한 역할을 하는 점이 우리와 상당히 다르다.

신용평가제도는 그 나름의 장점과 기능을 지님에도 불구하고 우리의 현실에 적용하는데는 상당한 제약과 문제가 있다. 첫째, 우리의 지방채시장은 미국의 지방채시장과 그 구조나 운영방법이 근본적으로 다르다. 둘째, 미국에서는 자치단체의 과세자주권과 경제행정권한이 있는데 비해 우리는 그러하지 못하다.

그러나 머지 않아 우리나라에서도 지방채시장과 지방재정의 여건변수들이 동태적으로 변할 것을 예상할 때 미국의 신용평가제도가 우리에게 시사해주는 바가 크다. 아울러 신용평가는 이론에 근거하기 보다는 실용적 필요성에 의해서 실시되고 있다는 점에서 동 제도의 도입을 점진적으로 검토할 만한 가치가 있다. 본 연구와 관련한다면 신용평가기관의 접근은 그 나름대로 유용성을 지니고 있으나 본 연구에서 추구하는 지방재정상태와는 다소 거리가 있다. 본 연구에서는 지방의 채무부분을 고려하지만 그것이 지니는 중요성은 상대적으로 작다.

## 제4장 재정력 측정 모델개발

이 장에서는 지금까지 살펴 본 이론적 틀과 국내외 선행연구, 그리고 제3장에서 파악한 주요 재정지표의 현황·문제점 및 외국사례를 종합적으로 고려하면서 우리 실정에 적합한 한국형 재정력 측정모델을 개발하고 아울러 이것을 현실에 실제 응용해 보는데 중점을 두고 있다.

본 연구에서 시도하고자 하는 재정력 측정은 기본적으로 지방재정의 수입확보능력(revenue raising ability)에 중점을 두는 접근을 취하고자 한다.<sup>47)</sup>

재정력을 측정하는 방법은 지표적 접근과 계량적 접근을 가미하는 형식을 취하고 있다. 이 과정에서는 기존에 개발된 지표를 포함하여 앞서 살펴 본 이론 및 외국사례를 토대로 우리나라에 적합한 변수선정과 모델을 개발하고자 한다.

### 제1절 모델개발의 기본방향

재정력을 측정해 주는 모델은 다음의 기본방향 아래 개발해 나가는 것으로 한다.

첫째, 모델은 튼튼한 이론적 배경을 토대로 만들어 나간다. 이를 위해 개발될 모델은 기존의 국내외 선행연구에 비추어 이론적인 측면에서 합리성과 논리성을 지니도록 구축한다.

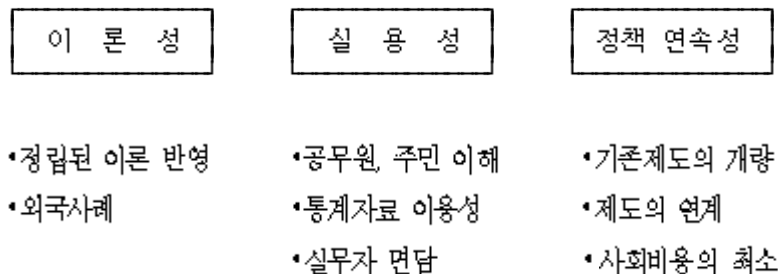
47) 일반적으로 재정수입 측면에 비해 재정수요에 대한 객관적 측정이 상대적으로 어려울 뿐 아니라 미시적이고 정밀한 데이터를 필요로 한다. 특히 우리나라의 경우 현실적으로 이러한 통계자료가 정비되지 않아서 사실상 분석을 할 수 없는 실정이다.

둘째, 모델은 편이성과 실용성을 고려하여 개발해 나간다. 이를 충족하기 위해서는 행정실무자들이 비교적 쉽게 이해하고 적용할 수 있는 한편 일반 주민의 이해가 가능하도록 모델을 고안하는 것이 중요하다. 아울러 모델을 통하여 구체적인 평가결과를 도출하는데 필수적인 데이터의 이용가능성이 적절히 고려되어야 한다.

셋째, 기존의 지표들 가운데 개선·활용가능한 지표를 최대한 활용하는 방안을 모색해 나간다. 기존의 지표들 가운데 많은 사람들에게 잘 알려져 있으며 나름대로의 기능을 하는 지표를 최대한 활용하는 방안을 모색한다.

넷째, 모델의 확정은 이론적, 실무적 배경을 근거로 개발된 모델과 정확한 통계자료를 가지고 실제 자치단체를 대상으로 응용해 본 결과 최선의 결과를 가져다 주는 것을 선택한다.

<그림 4-1> 재정력 측정모델의 개발(기본방향)



## 제2절 재정력 측정모델 개발

기존에 개발된 지표들 가운데서도 일부는 지방자치단체의 재정력이나 재정수요를 직·간접적으로 측정 비교하는데 어느 정도 도움을 주는 것들이

있다. 이들 중 일부는 비록 그 기능이 제한되지만 현재 그대로 활용하는 것이 편리한 반면 일부는 부분적인 지표수정을 통하여 보다 개선된 기능을 발휘할 수 있도록 해주는 것이 바람직하다. 여기서는 이러한 사실을 고려하여 기존의 지표들 가운데 지방의 재정상태를 직·간접적으로 측정하고 비교할 수 있는 지표를 대상으로 개선방향을 제시하는 한편 새로운 재정력 측정모델을 제시하는데 중점을 둔다.

## 1. 기존 재정력 지표의 개선·활용

### 가. 기존 재정력 지표들의 비교

기존에 개발된 지표들 중에서 지방자치단체의 재정력을 측정하는 기능을 하는 것으로는 대표적으로 재정자립도와 재정력지수를 손꼽을 수 있다.<sup>48)</sup> 이밖에도 1인당 지방세부담액을 포함하여 인건비자체충당지수, 자주채원비율, 경상일반채원비율, 주민1인당 세출규모 등이 재정능력을 측정하는 지표로 사용되거나 인용되고 있다.<sup>49)</sup> 본 연구에서는 재정자립도, 재정력지수 그리고 주민1인당 지방세부담액의 3개 지표를 중심으로 전국의 68개 시를 대상으로 순위를 비교해 보았다. 이러한 비교를 해 본 이유는 기존의 유력(有力) 지표간에 연계성 내지 일관성이 있는지의 여부를 파악하는데 있다.

분석결과 <표 4-1>에 나타난 바와 같이 지방교부세의 배분과정 등에서 활용되는 재정력지수와 일반적으로 인용되는 재정자립도 그리고 1인당 지방세부담액 3개 지표들간에 연관성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 물론 이들

48) 국내의 연구결과와 전문가·실무자의 면담결과를 토대로 한 것이다.

49) 1994년도에 지방재정법 개정을 통하여 도입된 지방재정권단체도에서는 지방재정의 분석지표를 크게 3개 부문 - 재정능력, 재정운용, 재정노력 - 으로 구분하고 있다. 그리고 재정능력지표로는 인건비자체충당지수, 자주채원비율, 주민1인당 지방세부담액, 경상일반채원비율, 주민채입재정지수, 주민1인당 세출규모의 6개 지표를 선정하고 있다.

지표 중 그 어느 것도 현실상황에서 객관적인 재정력 측정지표로서 기능할 수 없음은 앞에서 지적하였지만 이러한 분석결과를 두고서는 사실상 어떤 지표가 재정력지표로서 적절한지를 판단할 수가 없다.

<표 4-1>을 구체적으로 살펴 보면 개별 자치단체의 순위가 각 지표별로 매우 다르게 분석되어 있음을 알 수 있다. 대체로 볼 때, 재정력지수와 재정자립도간에는 순위변동이 크게 심하지 않은 것으로 파악되나, 이들과 1인당 지방세부담액간에는 순위변동이 상당히 심한 것으로 파악된다. 예를 들어, 수원시의 경우 재정력지수와 재정자립도는 각각 7위, 6위로 나타나는데 비해 1인당 지방세부담액은 16위를 기록하고 있다. 여수시의 경우 재정력지수는 40위인데 비해 재정자립도, 1인당 지방세부담액은 각각 27위, 57위로 나타났다. 서귀포시의 경우 1인당 지방세부담액은 4위로 선두 그룹에 속하는데 비해 재정력지수와 재정자립도는 각각 35위, 47위로 중하위권에 속하는 것으로 나타났다.

요약하면, 현재 가장 빈번히 인용되고 활용되는 기존의 주요 재정력지표들간에는 일정한 연계성이 없는 상태이며, 특정 지표가 재정력을 측정해 주는 대표지표로서 뚜렷한 기능을 하지 못하는 실정이다. 이러한 현실에서 단일 특정지표 하나에만 의존하게 된다면 자치단체간의 실제 재정력 순위와는 상당히 다른 결과를 기준으로 보조금등 각종 재정정책이 실시될 가능성이 높아진다.

이러한 현상이 발생하는 가장 큰 원인은 다음과 같은 문제점과 관련이 있는 것으로 파악된다.

첫째, 재정자립도의 경우 이론적 틀과 개념이 튼튼하지 못할 뿐 아니라 회계제도와 통계처리상의 문제로 인하여 자치단체간의 재정력을 제대로 비교해 주지 못하고 있다.

<표 4-1> 주요 재정지표의 도시간 상대비교

도 시	A	순위	B	순위	C	순위
수원	1.184	7	87.1	6	180	16
성남	1.365	4	92.5	2	154	30
의정부	0.846	13	66.6	19	149	36
안양	1.374	3	89.1	4	166	24
부천	1.120	8	91.9	3	142	43
광명	0.772	18	67.6	16	126	48
평택	0.696	20	49.9	31	182	15
동두천	0.387	46	38.7	44	145	41
안산	1.338	5	87.2	5	177	18
고양	1.686	2	83.6	9	145	40
과천	2.962	1	96.8	1	293	2
구리	0.817	16	67.2	17	147	37
남양주	0.606	25	41.6	37	145	39
오산	0.613	24	56.5	24	222	5
시흥	0.709	19	59.3	22	188	13
군포	1.035	10	79.1	10	143	42
의왕	0.690	21	67.1	18	160	27
하남	0.603	26	60.3	21	157	28
춘천	0.433	39	46.0	35	171	21
원주	0.466	32	41.4	38	162	26
강릉	0.416	42	38.1	46	152	32
동해	0.350	47	40.0	41	153	31
태백	0.167	64	14.7	67	113	59
속초	0.464	34	38.3	45	207	8
삼척	0.202	60	19.5	66	134	45
청주	0.920	11	77.1	11	174	20
충주	0.389	45	34.1	52	150	34
계천	0.284	51	28.8	57	129	46
전안	0.599	27	57.5	23	177	17
공주	0.224	58	24.2	64	111	60
보령	0.241	55	29.9	55	117	53
아산	0.399	44	41.4	39	182	14
서산	0.322	49	41.7	36	151	33

☞ 다음 페이지에 계속

도 시	A	순위	B	순위	C	순위
권주	0.889	12	71.0	13	147	38
군산	0.435	38	52.1	30	150	35
익산	0.419	41	39.2	43	121	51
정읍	0.185	61	37.1	49	92	66
남원	0.175	63	26.6	61	105	62
김제	0.165	65	29.5	56	91	67
목포	0.448	36	46.3	33	116	55
여수	0.430	40	55.1	27	114	57
순천	0.338	48	37.3	48	116	54
나주	0.179	62	21.5	65	101	63
여천	0.839	14	69.8	15	295	1
광양	0.474	31	49.5	32	197	10
포항	0.786	17	70.6	14	194	12
경주	0.444	37	46.1	34	171	23
김천	0.256	53	36.5	51	123	49
안동	0.277	52	32.2	53	123	50
구미	0.666	22	64.1	20	220	6
영주	0.233	56	36.9	50	113	58
영천	0.249	54	31.2	54	128	47
상주	0.149	67	24.6	62	93	65
문경	0.158	66	27.6	59	100	64
경산	0.568	29	53.0	29	194	11
창원	1.093	9	84.0	8	209	7
울산	1.224	6	86.6	7	232	3
마산	0.818	15	72.1	12	175	19
권주	0.466	33	40.3	40	141	44
권해	0.488	30	56.0	25	171	22
통영	0.288	50	28.5	58	120	52
사천	0.223	59	27.5	60	114	56
김해	0.579	28	55.2	26	163	25
밀양	0.226	57	24.4	63	107	61
거제	0.415	43	39.4	42	154	29
제주	0.652	23	54.3	28	203	9
서귀포	0.462	35	38.0	47	223	4

주: A, B, C는 각각 재정력지수, 재정자립도(%), 1인당 지방세 부담액(천원)을 의미함.



<그림 4-2> 재정력지수 비교

<그림 4-3> 재정자립도 비교

<그림 4-4> 1인당 지방세수입액 비교

둘째, 재정력지수는 그 개념이 비교적 튼튼한 이론적 기반에 뿌리를 두고 있지만 지수산출에 필수적인 기준재정수요액과 기준재정수입액의 개념 및 산정과정에 상당한 문제점이 있다.

셋째, 1인당 지방세부담액 또한 비교적 튼튼한 이론적 기반을 바탕으로 만들어진 지표이지만, 문제는 이 지표가 자치단체간에 존재하는 세율격차 등을 고려하지 않고 실제 징수액에만 근거하는데 있다.

**나. 기존 지표의 개선·활용 - 재정자립도를 중심으로**

현재 활용중인 지표 가운데 가장 보편적으로 인용되고 있는 재정자립도에 대하여는 보다 엄격한 비판성을 갖되, 향후 그 나름대로의 기능을 부여

할 필요성이 있다.

본 연구에서는 재정자립도 개념이 지방의 재정력을 측정·비교하는 지표로서의 한계점을 지니고 있음을 분명히 지적하였다. 그러나 재정자립도는 단순한 계산과정을 통하여 지방의 재정상태에 관하여 개괄적인 1차 정보를 주는 지표로서 기능을 할 수 있는 장점을 지니고 있다. 민간기업의 「자기자본비율」이나 「채무비율」이 기업의 재무상태를 1차적으로 나타내는 지표로서 기능을 하는 것처럼 지방재정수입에서 자체재원이 차지하는 비율을 측정해 주는 재정자립도 또한 지방재정의 대체적 상태를 한눈에 보여주는 1차 지표로서 기능을 할 수 있다. 물론 재정자립도가 몇 퍼센트 차이나지 않는 자치단체들간에 어느 자치단체의 재정상태가 상대적으로 「양호하다」, 「불량하다」라고 판단할 수는 없지만, 적어도 재정자립도가 10-20% 이상 차이가 나는 자치단체에 대하여는 재정상태에 대한 상대적 평가가 가능할 것이다.

이상을 종합할 때 재정자립도가 지방재정 상태를 객관적으로 측정해 주는 기본지표로서의 기능은 하지 못하더라도 보조지표 내지 참고지표로서의 기능은 수행가능하므로 앞으로 이것을 개량하여 계속적으로 활용하는 것이 바람직하다.

재정자립도를 활용하는 경우 지금처럼 단년도에 국한하여 비교하는 수준에 머무르지 말고, 최근 몇 년간의 변화상태를 파악해 주는 경향분석(trend analysis)을 병행할 수 있는 방향으로 그 활용도를 변화시켜 나갈 것을 제안하다. 구체적으로, 분석대상년도를 포함하여 최근 3-5년간의 자치단체별 재정자립도 경향을 파악하고 그 결과를 전국적으로 비교하는 방법이다. 이러한 경향분석접근을 제안하는 이유는 특정 지방재정이 안고 있는 구조적 문제나 변화양상은 단년도 분석에 의해서는 그 파악이 힘들고 최근 몇 년간의 경향치를 체계적으로 분석해 봄으로써 심층적인 비교가 가능하기 때문이다.

경향분석에 있어서는 그래프 분석(graphic analysis)을 기본으로 하면서 아울러 최근 3-5년간의 재정자립도 지수를 단순평균하거나 아니면 다양한 기법을 활용하여 가중평균하는 방법을 취할 수도 있을 것이다. 본 연구에서는 단순평균방법보다 가중평균방법을 채택할 것을 제안한다. 그 이유는 현재의 지방재정상태가 과거의 총체적 누적에 의하여 결정되는 것은 사실이지만 현재로부터 멀리 떨어진 과거보다는 현재와 근접한 과거의 재정상황에 더 큰 영향을 받는 것이 일반적 경향이기 때문이다.

이러한 사실을 고려할 때 가중평균의 산출은 측정년도에 가까울수록 가중치가 높아지도록 고안하는 방법을 택하는 것이 합리적일 것이다. 예를 들어, 4년 기간을 분석대상으로 가정한다면 가장 최근년도인 t년도의 가중치를 0.4로 부여하고, 그 다음 최근에 해당하는 t-1년도에 대하여는 0.3, 그리고 t-2년도, t-3년도에 대하여는 가중치를 각각 0.2, 0.1을 부여하는 방법이다.

여기에서 만일 1993-1996년 기간 중 A 자치단체의 재정자립도가 각 년도 별로 75%, 70%, 68%, 72%이라고 가정하고 앞서 제시한 방법에 따르면 A 자치단체의 재정자립도는 다음과 같이 산출된다.

$\begin{aligned} \text{A 자치단체 재정자립도} &= 0.4 \times 72 + 0.3 \times 68 + 0.2 \times 70 + 0.1 \times 75 \\ &= 70.7\% \end{aligned}$
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

가중평균을 할 경우 A 자치단체의 재정자립도는 70.7%이며 이것은 4년간 단순평균치인 71.3%, 그리고 단년도(1996) 분석치 72%와 차이를 보인다.

만일 B 자치단체의 재정자립도가 1993년부터 1996년에 이르기까지 각각 68%, 70%, 71%, 72%라고 가정하면 이 자치단체의 가중평균 재정자립도는 70.9%가 된다. 마찬가지로 동일기간 중 C 자치단체의 재정자립도가 각각

78%, 75%, 73%, 72%라고 한다면 이 자치단체의 가중평균 재정자립도는 73.5%가 된다.

$$\begin{aligned} \text{B 자치단체 재정자립도} &= 0.4 \times 72 + 0.3 \times 71 + 0.2 \times 70 + 0.1 \times 68 \\ &= 70.9\% \end{aligned}$$

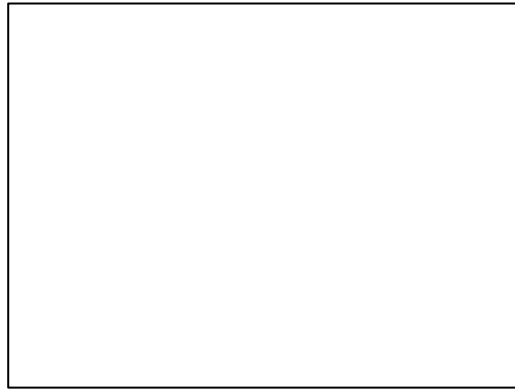
$$\begin{aligned} \text{C 자치단체 재정자립도} &= 0.4 \times 72 + 0.3 \times 73 + 0.2 \times 75 + 0.1 \times 78 \\ &= 73.5\% \end{aligned}$$

이들 3개 자치단체의 재정자립도를 비교할 때 만일 1996년도 단년도 지표만을 비교한다면 세 자치단체 모두 72%로 동일한 수준으로 평가될 것이다. 그러나 최근의 경향을 살펴볼 때 A 자치단체는 재정자립도가 감소하였다가 다시 증가하는 현상을 보였고, B 자치단체는 연도별로 계속 조금씩 증가하였고, C 자치단체는 연도별로 계속 조금씩 감소하는 경향을 보였다.

<그림 4-5>와 같은 그래프에 의한 경향분석에 따르면 C 자치단체에 비하여 B 자치단체나 A 자치단체의 재정전망이 상대적으로 밝은 것으로 평가될 수 있다. 그리고 A, B 두 자치단체를 비교할 때 재정자립도의 가중평균은 오히려 B 자치단체의 값이 큰 것으로 나타난다.

그러나 이러한 평가는 단년도 재정자립도 분석을 통하여는 할 수가 없다. 재정상태에 대한 분석은 특정년도의 현상에 중점을 두기보다는 시간의 흐름 속에 담겨 있는 구조변화와 경향에 중점을 두는 접근이 필요하다.

<그림 4-5> 재정자립도의 경향분석(trend analysis)



<그림 4-6> 자치단체별 재정자립도 평균

경향분석을 시도하는 경우 분석기간 중 재정자립도의 연도별 증감률(성장율)에 대한 변화추이를 파악하는 접근도 상당한 의미가 있다. 재정자립도의 절대수치를 토대로 한 경향분석은 그 나름대로 의미를 지니지만, 이것은 자치단체의 재정상태가 어떤 방향을 향해 어떤 속도로 변화하고 있는지에 관하여 적절한 정보를 주지 못한다. 이에 대한 보완책으로 재정자립도의 연도별 증감율의 변화상태를 측정해 보는 방법을 제시할 수 있을 것이다.

이러한 방법을 사용하는 경우 다음과 같은 접근이 가능하다. 이미 앞서 기술한 바와 같이 A, B, C의 3개 자치단체를 가정하고 연도별 재정자립도 증감률에 대한 분석을 해 보면 다음과 같다. 여기에서 1992년도 대비 1993년도 증감률은 세 자치단체 모두 2.0%로 가정하였고 나머지 증감률은 앞에서 가정한 내용을 토대로 산출하였다. 각 년도의 증감률을 기준으로 단순평균을 한 경우 A, B, C 자치단체가 각각 -0.4%, 1.9%, -0.8%로 나타났고 가중평균의 경우 A, B, C 자치단체가 각각 0.4%, 1.8%, -0.8%로 나타났다. 단순평균을 하느냐 아니면 가중평균을 하느냐에 따라서 그 결과가 상당히 달라짐을 알 수 있다(<표 4-2> 참조).

<표 4-2> 자치단체별 재정자립도 증감률 분석(1993-1996)

(단위: %)

자치단체	1993	1994	1995	1996	단순평균	가중평균
A	2.0	-6.7	-2.9	5.9	-0.4	0.4
B	2.0	2.9	1.4	1.4	1.9	1.8
C	2.0	-3.8	-2.7	1.4	-0.8	-0.8

주 : 증감률(성장율)은 전년대비이며, 1993년도의 수치는 임의로 가정한 것이고 기타 증감율은 앞의 가정에 의존하여 계산한 것임.

<표 4-2>를 토대로 그래프 분석한 것이 <그림 4-7>에 나타나 있다. 그

래프 분석결과를 두고 볼 때 A, C 자치단체의 경우 마이너스 성장과 함께 재정자립도의 연도별 기록이 심한 것을 알 수 있다.

<그림 4-7> 자치단체별 재정자립도 증감률 변화추이

<그림 4-8> 자치단체별 재정자립도 증감률 평균



이에 비해 B 자치단체의 경우 재정자립도가 2% 내외로 꾸준히 성장하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 단순히 특정년도의 재정자립도 수치를 가지고 비교하는 방식에 비해서 보다 깊은 정보를 제공해 주는 것이다.

특히 경향분석 방법과 가중평균 방법을 사용하면, 특정년도의 급격한 변동사항이나 외부로부터의 재정충격(fiscal shock)으로 인하여 재정자립도가 크게 변화되는 현상을 완화시킬 수 있고 비교적 중기적 관점에서 재정상태를 파악할 수 있는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 한가지 분명한 사실은 가중평균 재정자립도나 경향치분석은 현행 재정자립도의 활용도에 다소 보완적 역할을 해 줄 수 있을 뿐 자치단체의 실제 재정능력이나 재정상태를 측정하는 지표로서 기능은 하지 못한다. 그 이유는 본 연구에서 계속적으로 지적한 바와 같이 재정자립도가 실제 재정능력을 측정하는 지표로서 본질적인 한계를 지니기 때문이다.

재정자립도를 포함한 우리나라의 대부분 재정지표들이 지니는 가장 큰 한계점은 무엇보다도 이들이 현재의 재정수입과 지출액을 중심으로 산출되고 있다는 점에서 발견된다. 사실 통계상에 나타난 현재의 재정수입은 자치단체의 실질적인 재정능력을 제대로 반영하는 수치가 아니다. 구체적으로 말하면 어떤 자치단체의 (1인당)재정수입이 상대적으로 많은 것은 반드시 이 자치단체의 재정능력이 풍부해서라기 보다는 지방세 세율이나 사용자·수수료 요율을 상대적으로 높게 책정한 것과 관련이 있을 가능성이 크다. 진정한 의미의 재정능력은 동일한 세율조건하에서 징수될 수 있는 지방세, 세외수입을 파악하고 그 결과를 동급 자치단체간에 상대비교함으로써 측정이 가능해진다.

종합: 재정자립도 개념은 지방자치단체의 재정력을 측정하는 지표로서 한계점을 지니지만 비교적 단순한 자료와 계산과정을 거쳐서 지방재정력에 관

한 개괄적인 1차정보를 제공하는 기능을 한다는 점에서 그 나름대로의 의의를 지니고 있다.

재정력 측정과 관련하여 현행 재정자립도 개념의 실용성을 한 차원 더 높히는 방안으로 본 연구에서는 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

(1) 재정자립도의 활용시 지금과 같은 단년도 분석에 국한하지 말고 최근 몇 년간의 변화상태를 파악해 주는 경향분석(trend analysis)을 병행하도록 한다.

(2) 경향분석은 그래프 분석(graphic analysis)을 기본으로 하면서 아울러 최근 3-5년간의 재정자립도 지수를 가중평균하는 방법을 사용하도록 한다.

(3) 가중평균의 산출은 측정년도에 가까울수록 가중치가 높아지도록 고안하는 방법을 택하는 것이 합리적이다. 이와 관련하여 구체적으로, 만일 분석기간을 4년으로 가정한다면, 가장 최근년도인 t년도의 가중치를 0.4로 부여하고, 그 다음 최근에 해당하는 t-1년도에 대하여는 0.3 그리고 t-2년도, t-3년도에 대하여는 가중치를 각각 0.2, 0.1을 부여하는 방법을 제시한다.

(4) 경향분석에 있어서 최근 3-5년 기간 중 재정자립도의 연도별 증감율(성장율)에 대한 변화추이를 파악하는 접근을 병행할 필요성이 있다.

## 2. 새로운 재정력 측정지표의 개발

지금까지 개발된 재정지표들을 살펴 보면 상대비율로 정의되는 지표들이 대부분임을 알 수 있다. 예를 들어, 재정자립도, 투자비비율, 경상적 경비비율, 인건비비율 지방세징수율 등이 이에 해당한다. 이와 같은 '비율지표'들이 제 나름대로 갖는 기능과 장점도 있지만 그 반면에 이들이 지니는 단점도 적지 않다.

대표적으로 재정자립도는 총세입에 대한 자체재원비율을 산출해 낼 뿐 해당 자치단체의 재정수요를 전혀 고려해 주지 않고 있다. 예를 들어, 자체

재원비율이 높다는 것과 이 자치단체가 주민들의 행정수요를 충족시켜 줄 수 있는 능력과는 사실상 별개의 문제이다. 마찬가지로 인건비비율이 높다고 하여 이 자치단체의 재정능력이 부족하거나 재정의 탄력성이 반드시 낮다고만은 할 수 없을 것이다. 예를 들어 노인층이나 빈곤층 인구가 많아서 사회복지관련 지출이 많이 소요되는 자치단체의 경우 인건비가 높다는 것은 지방행정의 수요를 상대적으로 잘 충족시켜 주고 있음을 보여줄 수 있다.

비율지표가 적절한 경우도 있지만 그것보다는 구체적인 금액으로 측정되는 지표를 개발하고 그것을 통하여 자치단체간에 상대비교하는 것이 보다 쉽고 편리할 것이다. 이러한 문제점을 인식하고 여기서는 구체적인 금액으로 측정될 수 있는 객관적인 재정력지표를 개발하고자 한다.

#### 가. 1인당 표준지방세부담액

이러한 관점에 입각하여 본 연구에서는 「1인당 표준지방세부담액」을 새로운 재정력 지표로 활용하는 방안을 제시하고자 한다. 1인당 표준지방세부담액은 지방세 징수액을 인구수로 나눈 값을 의미하는 기존의 주민1인당 지방세부담액과 일견 비슷해 보이지만 사실 개념상 큰 차이가 있다. 기존의 1인당 지방세부담액 지표가 자치단체간의 세율격차 가능성을 고려하지 않은 채 실제 징수된 지방세수입액을 지역주민수로 나누어 산출되는데 비해 1인당 표준지방세부담액은 지역간 세율(과표)격차를 고려한 전국평균세율(또는 표준세율)을 적용하였을 때 구해지는 일종의 가상적 지방세징수액을 주민수로 나누어 산출된다.

현재 우리나라의 경우 조세법률주의에 의해서 동급 자치단체간에는 사실상 동일한 세율이 적용되고 있다. 최근 일부 지방세를 대상으로 도입된 탄력세율제도가 활성화되는 경우 제한적이거나 지역간 세율차동화 현상이 발생할 수 있으나 실제로는 여러가지 이유로 인하여 실용화되지 못하고 있는 실

정이다. 그러나 일부 재산관련 세목의 경우 과표산정 과정에서 지역간 차등화현상이 뚜렷하여 실제 실효세율(effective tax rate)면에서 지역간에 상당한 차이가 발생하고 있다.

1995년도 토지과표 현실화율 자료에 따르면 경기도의 과표현실화율 평균은 32.39%인데 비해 경기도내의 시·군간에 상당한 현실화율 격차가 존재하는 것으로 나타났다. 예컨대, 과표현실화율이 가장 높은 성남시의 경우 과표현실화율이 43.99%인데 비해 남양주시의 경우 과표현실화율이 23.1%로 조사되고 있다.

1990년대 초반에 지역간 과표현실화율이 심한 격차를 보인데 비해 근년에는 전국의 시·도별 과표현실화율이 비교적 균등화되는 경향을 보이고 있어서 지역간의 세율격차가 다소 축소되는 느낌이 든다.

1995년도 통계자료에 의하면 전국 시·도의 과표현실화율 평균은 31.59%이며 시·도간에 큰 차이를 보이지 않고 있다. 각 시·도의 평균 과표현실화율은, 최고 34.39%(전남)에서 최저 29.59%(서울) 내의 범위에 속하는 수치를 지닌다. 그러나 이에 비해 전국차원에서 본 일반시·군, 군간 그리고 각 도내의 시·군간에는 여전히 과표현실화율 면에서 격차가 존재하고 있다.

이러한 현상이 존재한다는 것은 한마디로 토지관련 세율이 각 자치단체별로 다르다는 것을 간접적으로 시사해 준다. 이러한 현실을 인식할 때 단순히 지방자치단체가 실제 징수한 지방세수입액을 기준으로 1인당 지방세부담액을 산정하고 그것을 자치단체간에 상호비교하는 것은 실제 재정상태나 재정능력을 제대로 비교하는 방법이 아님을 알 수 있다. 왜냐하면 1인당 지방세부담액의 지역간 차이가 발생하는 원인이 실제 재정능력의 격차와 함께 지방자치단체들간의 세율(과표현실화율) 격차에 있기 때문이다.

이러한 경우 미국의 대표세율체제(representative tax system)에서 접근한 바와 같이 각 지방자치단체간에 존재하는 세율격차를 전국평균세율 등의 방

법으로 표준화(normalize)시켜 준 다음 상대비교할 수 있도록 해주는 과정이 필요하다. 이러한 사실을 인식하고 본 연구에서는 전국평균세율 개념을 활용하여 지방자치단체의 재정력을 측정하고자 시도하였다.

본 연구에서는 지방세징수자료와 공시지가관련자료를 가지고 토지관련세제의 전국평균 실효세율(즉, 과표현실화율)을 구한 다음 그것을 각 자치단체의 지방세(종합토지세)부과액에 적용해 봄으로써 1인당 표준지방세부담액을 산출하는 접근을 취하였다.

#### 1) 접근의 배경

현행 지방세 체계에 의하면 지방세는 도세와 시군세로 구분된다. 도세는 보통세 4개 세목 - 취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세 - 을 포함하여 목적세 2개 세목 - 공동시설세, 지역개발세 - 으로 구성된다. 따라서 도세수입은 공식 (1)과 같이 표현될 수 있다.

$$\text{도세수입} = \sum_{i=1}^6 \text{BASE}_i \cdot R_i \quad \text{----- (1)}$$

여기에서  $\text{BASE}_i$ ,  $R_i$ 는 각각  $i$ 세목과 세율을, 1, ..., 6은 취득세... 지역개발세를 의미함.

시군세는 총 9개 세목이며 보통세 7개 - 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세 - 와 목적세 2개 - 도시계획세, 사업소세 - 로 구성되어 있다. 따라서 시군세수입은 공식 (2)와 같이 표현될 수 있다.

$$\text{시군세수입} = \sum_{i=1}^9 \text{BASE}_i \cdot R_i \quad \text{-----} \quad (2)$$

,여기에서  $\text{BASE}_i$ ,  $R_i$ 는 각각  $i$ 세목과 세율을, 1, ..., 9는 주민세, ..., 사업소세를 의미함.

도세의 경우 취득세, 등록세, 지역개발세가 지역별로 실효세율 면에서 차이를 보일 것 같다. 취득세, 등록세는 징수액 면에서 토지거래와 매우 밀접한 재산과세로서 현실적으로 토지과표현실화율에 차이가 있는 한 지역간에 실효세율의 차이가 발생할 수 밖에 없다. 이것은 한마디로 현행 도세 징수액을 토대로 9개 도간의 재정상태를 비교하는 접근이 상당한 오류를 범할 가능성이 많음을 시사한다. 단순히 표현해서, 과표현실화율을 상대적으로 높게 설정한 도의 경우 재정수입이 과대평가된 반면 과표현실화율을 상대적으로 낮게 설정한 도의 경우 재정수입이 다소 과소평가될 가능성이 있다.

지역개발세의 경우 그 수입이 총 지방세수입에서 차지하는 비중(1996년)이 0.48%에 불과하여 결국 자치단체간의 상대순위에 별 영향을 미치지 못할 것이므로 각 자치단체간의 지방세수입(재정능력)을 비교하는 과정에서 제외시켜도 무방할 것이다.<sup>50)</sup> 마찬가지로 면허세, 경주마권세의 경우도 수입규모가 상대적으로 적고 실효세율의 격차가 존재하더라도 그 영향이 크지 않을 것이 예상되므로 재정능력을 비교할 때 고려하지 않아도 큰 무리는 없을 것 같다.

50) 1996년 현재 지역개발세 징수실적 총 679억원 가운데 90%가 부산광역시에서 징수되고 있는 실정이다.

<표 4-3> 지방세 세목별 점유비율

(단위: 백만원, %)

세목별 구분	1996	
	세액	점유비율
합계	17,394,689	100.0
취득세	3,041,241	17.5
등록세	4,053,708	23.3
면허세	272,305	1.6
경주마권세	294,652	1.7
공동시설세	239,666	1.4
지역개발세	67,896	0.4
주민세	2,147,930	12.3
재산세	532,305	3.1
자동차세	1,818,440	10.5
농지세	2,638	0.0
도축세	37,886	0.2
담배소비세	2,254,841	13.0
종합토지세	1,252,549	7.2
도시계획세	697,155	4.0
사업소세	354,311	2.0
과년도수입	327,166	1.9
시도세계	13,015,066	74.8
시세계	3,492,375	20.1
군세계	887,248	5.1

자료: 내무부

일반시의 경우 지방세 가운데 시군세가 적용되는데 이 중에서 지역별로 실효세율이 다를 가능성이 있는 것으로는 종합토지세를 포함하여 재산세, 도시계획세가 있다.

도시계획세는 도시계획구역내의 토지, 건축물 소유자에게 부과되는 세금

으로 토지, 건축물의 시가표준액을 과세대상으로 하고 있다. 현재 지방세법 상의 세율은 표준세율 0.2%, 제한세율 0.3%로 정해져 있지만 시가표준액의 산정과정에서 지역간 편차가 존재하므로 사실상 지역간에 세율격차현상이 발생하고 있다.

1996년을 기준할 때 종합토지세, 재산세, 도시계획세가 시세수입(지방세 수입)에서 차지하는 비중은 각각 13.4%(7.2%), 5.9%(3.1%), 7.8%(4.0%)를 차지한다. 따라서 이들 3개 세목의 수입은 전체 시세수입의 27.1%를 차지한다. 그러므로 이들 3개 세목의 실효세율을 고려한다면 각 시의 1인당 표준 지방세부담액은 실제 징수액과 차이를 보일 것으로 예상된다.

주민세 가운데 균등할은 개인의 경우 동급 시라 할지라도 인구규모별로 차등화가 되고 있어서<sup>51)</sup> 사실상 지역별로 세율이 다른 효과가 발생하고 있다. 정부가 인구규모를 기준하여 세액부과에 차등화를 두게 되면 결과적으로 정부정책에 의해서 차치단체간에 재정능력의 차등화가 이루어진다. 그러나 주민세 균등할 수입이 지방세수입에서 차지하는 비중이 상대적으로 미미하기 때문에 이러한 지역간 격차는 분석과정에서 무시하더라도 상대비교에 큰 변화를 가져다 주지 않을 것이다.<sup>52)</sup>

<표 4-4>에 나타나 있는 바와 같이 시군세 가운데서 지역간에 실제 세율격차가 존재할 가능성이 있는 것은 주민세(균등할), 재산세, 종합토지세, 도시계획세의 4개 세목이다. 주민세(소득할), 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 사업소세의 경우 단력세율제도가 활성화되지 않는 한 사실상 지역별 세율격차는 없을 것으로 간주된다. 대체로 말해서, 우리나라의 지방세는

51) 1997년 현재 주민세 균등할의 표준세액은 개인의 경우 인구 500만 이상 도시 4,500원, 50만 이상 시 3,000원, 기타 시 1,800원이고, 군의 경우 1,000원의 정액세가 부과되고 있다. 법인의 경우 법인의 자본금 또는 출자금액을 기준으로 50,000원 - 500,000원의 표준세액이 부과되고 있다.

52) 주민세 균등할수입(1995년)이 주민세에서 차지하는 비중은 5.1%이고, 지방세수입에서 차지하는 비중은 1% 미만으로 나타난다.



재산과세의 경우 지역간 세율격차의 가능성이 높은 반면 소득과세와 소비과세의 경우 지역간 세율격차가 없는 것으로 추정된다.

현재 재산세의 과표현실화율에 대한 자료가 이용불가능하므로 본 연구에서는 이용가능한 토지과표현실화 자료를 토대로 1인당 표준지방세부담액을 산출하고자 시도하였다. 여기서는 자료의 이용가능성을 이유로 종합토지세를 중심으로 접근하였으므로 정확히 표현하자면 1인당 표준종합토지세부담액을 산정하고자 시도한 격이 된다. 그러나 다른 세목에 대하여도 자료이용이 가능한 경우 동일한 접근방법을 사용하여 궁극적으로 1인당 표준지방세부담액을 산출할 수 있을 것이다.

지방세의 경우 탄력세율의 적용여부, 지방세 중과세의 크기, 비과세·감면대상의 크기 또한 해당지역의 표준지방세수입과 재정능력에 영향을 미칠 것이 예상된다. 중과세 대상이 상대적으로 많은 자치단체의 경우 재정능력이 다소 과대평가될 가능성이 있고, 비과세·감면대상이 많은 자치단체는 재정능력이 상대적으로 과소평가될 가능성이 있다. 하지만 본 연구에서는 자료이용가능성, 복잡성 등의 이유로 이들을 고려하지 못하고 있다.

## 2) 분석자료

분석에 사용된 자료는 내무부의 1996년도 지방세정연감 및 도시연감 그리고 건설교통부가 발표한 공시지가 자료이다. 지방세정연감에서는 주로 종합토지세의 부과·징수액 관련자료를 활용하였고 도시연감에서는 인구등의 자료를 활용하였다. 분석년도는 1995년도이며 분석대상은 68개 일반시이다.

<표 4-4> 현행 지방세의 지역간 세율격차 가능성

구분	과세대상	세율	비고	
시·도세	취득세	부동산·차량·기계장비·입목·항공기·선박·광업권·어업권·골프 및 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설이용권	일반재산 2%, 사치·상재산 15%(7.5%p)등	세율격차 가능성 있음
	등록세	재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록을 한 당시의 가격 등	0.01~3%, 장역 등 과세대상에 따라 다양	세율격차 가능성 있음
	면허세	주류제조업등 (1~5종)	장역세율(업종별, 시·군별 차등)	인구, 시·군별 세율 격차 존재
	경주마권세	승자투표권 또는 승마투표권 발매	승자투표권 또는 승마투표권 발매금액의 10%	세율격차 없음
	지역개발세	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등	과세대상별 장역세	세율격차보다 세원격차 가능성 있음
	공동시설세	건축물, 선박의 과세표준액	0.06~0.16%	세율격차 가능성 있음
시·군세	주민세	소득세액 법인세액, 동지세액	소득세액, 법인세액, 동지세액의 각 7.5% 및 장역세	균등합의 경우 세율(액)격차 있음
	재산세	건축물·선박·항공기 (시가표준액)	1,000분의 3 - 1,000분의 70 등	세율격차 가능성 있음
	자동차세	자동차관리법에 의해 등록·신고된 차량	차량유형, 배기량등에 의한 장역세율	세율격차 없음
	농지세	벼·과수·인삼·연초·약용작물·삼베·들깨·땅콩·호프 등	소득금액에 따른 체차누진	세율격차 없음 - 세액 미미
	도축세	소·돼지의 시가	시가의 1%	세율격차 없음 - 세액 미미
	담배소비세	담배	담배종류별 차등 장역세	세율격차 없음
	종합토지세	각종 토지	체치누진(종합합산), 비례세등	세율격차 가능성 많음
	도시계획세	토지·건축물 시가표준액	표준세율 0.2%, 제한세율 0.3%	세율격차 가능성 많음
	사업소세	사업소 연면적 급여중역	1㎡당 250원 중급여액의 0.5%	세율격차 가능성 없음

주1: "비고"란은 각 세목별 지역간 세율격차의 존재 여부에 관하여 기술하고 있다.  
 주2: 탄력세율이 적용되는 세목은 지역간 세율격차 가능성이 있으나 실제 이 제도가 거의 활용되지 않고 있어서 여기서는 고려하지 않았다.

### 3) 분석과정

본 연구에서 시도한 접근과정을 간략히 소개하면 다음과 같다.

- (1) 전국 일반시의 공시지가 및 토지과표 자료를 토대로 전국 일반시의 평균과표현실화율을 구한다.
- (2) 각 시의 과표현실화율을 구해진 전국평균 과표현실화율로 나눔으로써 상대지수를 구한다.
- (3) 각 시의 1인당 종합토지세부과액을 구해진 상대지수로 나눔으로써 개별 시의 종합토지세 표준부과액을 산출한다.
- (4) 구해진 종합토지세 1인당 표준부과액을 기초로 자치단체별 순위를 정하고 그 결과를 상대비교한다.

이상에서 기술한 과정을 토대로 본 연구에서 분석한 과정 및 결과에 관하여 기술하면 다음과 같다.

먼저, 일반시의 공시지가 및 토지과표자료를 토대로 산출된 개별 시의 토지과표현실화율( $\text{토지과표}/\text{공시지가} \times 100$ )에 대한 전국평균치를 구한 결과 32.2%로 나타났다. 그 다음 두번째 단계로 개별 시의 토지과표현실화율을 전국평균 현실화율 32.2%로 나누어서 상대지수를 구하였고 그 결과가 <표 4-5>의 D에 수록되어 있다.

<표 4-5>에 의하면 전국평균에 근접한 도시들은 시흥시(1.012), 강릉시(1.017), 동해시(0.996), 군산시(1.004), 목포시(1.005), 포항시(0.993), 사천시(1.001), 김해시(1.003) 등이며, 전국최고 및 최저도시는 각각 성남시(1.350), 남양주시(0.664)로 나타났다. 상대지수를 통하여 알 수 있는 것은 성남시의 경우 전국평균치를 훨씬 상회하는 과표현실화율을 적용함으로써 토지과표가 상대적으로 과대평가된 반면, 남양주시의 경우 전국평균치를 훨씬 밑도는 과표현실화율을 적용함으로써 상대적으로 토지과표가 과소평가되었다는 사실이다. 이것은 다시 말해서 성남시의 1인당 종합토지세부담액이 높은 것은

재정능력이 상대적으로 풍부해서라기 보다는 높은 과표현실화율에 따른 세율인상효과가 동반되었기 때문일 가능성이 많다. 이에 비해 남양주시의 1인당 종합토지세부담액이 낮은 것은 반드시 재정능력이 상대적으로 취약해서라기보다는 낮은 과표현실화율에 기인할 가능성이 많다.<sup>53)</sup>

그 다음으로 각 자치단체의 상대지수를 활용하여 종합토지세의 표준부과액을 산정하였다. 표준부과액은 지방세정연감(1996)에 기록된 각 도시별 실제 종합토지세 부과액을 토대로 구해진 1인당 종합토지세부과액을 각 도시의 상대지수로 나누어서 구하였다. 이렇게 한 이유는 앞서 언급한 바와 같이 자치단체의 재정력을 파악하기 위해서는 실제 지방세 부과액보다 가상적인 표준부과액을 산출하여 적용하는 것이 중요하기 때문이다.

표준부과액을 산출한 다음 그것을 각 지역의 인구수로 나눈 결과 즉, 1인당 표준부과액에 대한 수치가 <표 4-5>의 4제 줄(G)에 기록되어 있다. 분석결과 종합토지세 부과액을 기준으로 한 자치단체별 순위와 표준부과액을 기준으로 한 자치단체간의 순위간에 다소 차이가 있음을 발견할 수 있다. 예를 들어, 남양주시의 경우 실제부과액 기준으로는 전국의 일반시 가운데 최상위권에 속하였으나 표준부과액을 기준할 때 9위로 바뀌게 되었다. 마산시의 경우도 실제부과액 기준으로는 중상위권에 속하였으나 표준부과액을 기준하면 중위권으로 떨어지는 현상이 발생한다. 대체로 보아 토지과표현실화율의 상대지수가 전국평균치 1을 기준으로 멀리 떨어진 값을 지닌 자치단체의 경우 그 순위상 변동이 심한 경향을 보이는 반면 1에 가까운 상대지수값을 지니는 자치단체의 경우 순위변동이 상대적으로 적은 것으로 관측된다.

53) 토지과표현실화율의 높·낮음을 자치단체의 징세노력(tax effort)과 연관시키려는 입장도 있으나 정확히 말해서 양자는 상당히 다르다. 징세노력이란 자치단체의 주어진 재정능력(또는 부존자원)을 토대로 얼마만큼 조세수입을 많이 걷고자 노력한 정도를 측정하는 것이다. 징세노력은 통상 자치단체의 1인당 개인 소득 수준 등에 비해 징수액이나 징수율이 얼마 만큼 차이가 나는가를 상대적으로 측정하는데 중점을 두고 있다.

<표 4-5> 전국 68개 일반시에 대한 재정분석 결과

도 시	D	E	순위	F	순위	G	순위
수원	0.936	5,684	37	24,239	25	25,896	20
성남	1.350	8,060	13	27,375	18	20,278	35
의정부	0.976	5,285	42	21,916	29	22,455	28
안양	0.922	6,711	23	22,051	28	23,916	25
부천	0.926	6,128	31	19,096	35	20,622	33
광명	0.970	5,218	44	17,496	42	18,037	41
평택	1.029	9,863	7	27,176	19	26,410	18
동두천	0.971	6,313	28	20,239	34	20,843	31
안산	0.960	5,359	40	17,580	41	18,313	39
고양	0.943	5,811	35	26,108	21	27,686	16
과천	0.965	9,491	9	42,182	5	43,712	5
구리	0.963	6,229	30	26,763	20	27,791	15
남양주	0.664	8,513	11	34,400	9	51,807	3
오산	1.084	10,221	4	39,077	8	36,049	8
시흥	1.012	9,542	8	31,808	12	31,431	10
군포	0.950	5,807	36	18,223	39	19,182	38
의왕	1.075	7,264	18	25,112	24	23,360	27
하남	1.084	1,215	2	42,116	6	38,852	7
춘천	1.034	5,090	46	20,375	33	19,705	36
원주	0.985	5,426	39	17,943	40	18,216	40
강릉	1.017	4,920	47	18,335	38	18,029	42
동해	0.996	3,667	63	13,157	53	13,210	53
태백	1.070	1,007	67	6,782	66	6,338	66
속초	1.190	8,054	14	42,350	4	35,588	9
삼척	0.940	2,475	66	10,973	59	11,673	57
청주	0.943	6,026	34	18,425	37	19,539	37
충주	0.930	7,120	19	20,778	32	22,342	29
계천	0.978	4,172	57	12,814	55	13,102	54
전안	0.981	7,021	20	25,266	23	25,755	21
공주	1.075	6,852	21	16,273	45	15,138	47
보령	1.056	4,791	48	14,136	49	13,386	51
아산	1.082	8,635	10	28,576	16	26,410	18
서산	1.163	10,098	5	29,944	13	25,747	22

☞ 다음 페이지에 계속

도 시	D	E	순위	F	순위	G	순위
권주	0.919	4,195	55	18,937	36	20,606	34
군산	1.004	6,791	22	20,882	31	20,799	32
익산	0.968	4,564	50	13,885	51	14,344	48
정읍	1.138	4,339	53	8,959	64	7,872	65
남원	0.969	4,317	54	9,952	61	10,279	61
김제	1.044	3,968	61	9,300	62	8,908	62
목포	1.005	4,051	59	14,042	50	13,972	49
여수	1.035	3,993	60	16,263	46	15,713	45
순천	1.051	6,366	27	17,301	43	16,461	44
나주	1.014	6,489	24	11,270	58	11,114	58
여천	1.075	10,649	3	52,000	3	48,372	4
광양	1.023	7,595	17	26,088	22	25,501	23
포항	0.993	6,300	29	29,937	14	30,148	13
경주	1.030	6,102	33	32,023	11	31,090	11
김천	1.015	4,514	52	10,915	60	10,754	59
안동	1.185	4,667	49	14,947	47	12,613	56
구미	0.965	5,298	41	21,163	30	21,931	30
영주	1.099	4,074	58	11,497	57	10,461	60
영천	0.986	5,663	38	13,071	54	13,257	52
상주	1.168	4,550	51	9,205	63	7,881	64
문경	1.020	3,248	64	8,047	65	7,889	63
경산	0.940	8,032	15	29,051	15	30,905	12
장원	0.984	6,406	25	23,458	26	23,839	26
울산	1.146	7,621	16	34,387	10	30,006	14
마산	0.857	6,106	32	22,718	27	26,509	17
진주	0.969	5,233	43	16,474	44	17,001	43
진해	1.115	6,377	26	27,993	17	25,106	24
통영	1.029	3,913	62	13,792	52	13,403	50
사천	1.001	4,187	56	12,686	56	12,673	55
김해	1.003	8,238	12	5,823	67	5,806	67
밀양	0.950	5,128	45	64,967	2	68,386	2
거제	0.967	3,103	65	14,834	48	15,349	46
제주	0.972	9,955	6	40,993	7	42,174	6
서귀포	1.054	14,773	1	80,502	1	76,378	1

주: D, E, F, G는 각각 상대지수, 1인당 토지과표, 1인당 종합토지세 부담액, 1인당 표준종합토지세부과액을 의미함.

## 나. 1인당 표준지주재원액

앞서 1인당 지방세부담액 기준을 가지고 지방자치단체의 재정수입확보능력을 비교하는 방안을 제시하였다. 이와 기본적으로 비슷한 접근으로 「1인당 표준지주재원액」을 재정력 지표로 사용하는 방안을 고려해 볼 필요성이 있을 것이다. 1인당 표준지주재원액이란 지방자치단체의 재정수입원 가운데 지방세수입을 포함하여 세외수입 중 사용료·수수료, 그리고 지방교부세 가운데 보통교부세액을 모두 합한 금액을 그 지역의 인구수로 나눈 것이다.

지방세수입은 지방자치단체의 가장 기본적이고 핵심적인 재원이요, 세외수입 가운데서도 사용료·수수료는 자치단체의 자체수입원인 동시에 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원에 속한다. 현재 우리나라의 예산회계 제도가 제대로 정비되지 못한 관계로 사용료·수수료가 세외수입에서 차지하는 비중은 10%내외에 불과하다. 선진국의 경우 세외수입이 주로 사용료·수수료 중심으로 구성되어 있음을 상기할 때 향후 우리나라의 지방세외수입 구조도 변화될 것으로 전망된다.

세외수입은 1980년대 이후 주요 지방재정 변수들에 비하여 그 성장속도가 빠르며 규모면에서 특별회계가 일반회계에 비해 평균 1.5-2배에 달하는 것으로 조사되고 있다. 세외수입은 특히 1990년대에 들면서 크게 증가하는 추세를 보였고 그 결과 1995년에는 그 규모가 10조 7,820억원에 달하였다.

세외수입은 크게 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분되는데 통상 후자가 많다. 근년에 세외수입이 급증한 것은 대부분 임시적 세외수입, 그 중에서도 이월금의 증가로 인한 것이다. 1990년대를 분석하면 이월금이 세외수입과 임시적 세외수입에서 차지하는 비중은 각각 50-60%, 70-80% 수준으로 나타나고 있다.<sup>54)</sup>

54) 이월금은 명시이월금과 사고이월금으로 분류되는데, 전자는 사전적 예산과정을 통하여 처리되는 것이고 후자는 예산이 계획대로 집행되지 못하여 사후적 예산과정에 의해 처리되는 것이다. 만일 지방재정에서 사고이월금의 증가가 1회계

<그림 4-9> 세외수입의 연도별 추이(1988~1995)

<표 4-6> 각 항목이 세외수입에서 차지하는 비중(1985~1995)

(단위: %)

세외수입	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
세외수입	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
경상적세외수입	26.0	21.0	18.8	20.6	24.1	25.2	28.1
임시적세외수입	74.0	79.0	81.2	79.4	75.9	74.8	71.9
• 이월금	28.7	60.6	56.9	64.2	58.6	57.8	27.6

주: 수치는 세외수입에서 각 세외수입 항목이 차지하는 비중을 의미함.

년도를 넘어 뚜렷한 경향으로 관측된다면 이것은 재정운영상의 문제점으로 간주되어야 한다.



1995년도 결산자료를 근거로 이월금이 세외수입에서 차지하는 비율을 전국의 68개 시를 대상으로 분석해 본 결과 평균이 40.3%로 나타나 이월금이 도시재정에서 차지하는 비중이 상당히 높음을 알 수 있다.<sup>55)</sup> 그리고 표준편차와 변이계수가 각각 15.5%, 0.3853으로 나타나 이월금의 상대비중이 지역간에 다소 편차가 있는 것으로 분석되었다.

보통교부세는 지방자치단체의 일반재원 부족을 충당해 주기 위하여 지원되는 일반보조금(*general grant*)으로 사실상 자체재원과 같은 효과를 갖고 있다. 그러므로 보통교부세액을 자치단체의 재정력 측정에 포함시키는 것도 상당한 설득력을 지닌다.<sup>56)</sup>

따라서 이들 세 재원은 지방자치단체의 입장에서 자율적으로 사용할 수 있는 재원에 해당하므로 1인당 표준자주재원액을 지방자치단체간에 상대비교하는 것은 의미가 있다.

1인당 표준자주재원액을 산출하는 경우에도 특정년도에 각 자치단체별로 실제 징수·배분된 금액을 기준으로 하는 것이 아니고 앞서와 마찬가지로 전국평균 세율을 적용함으로써 산출된 새로운 금액을 기준으로 비교해야 할 것이다.

그러나 지방세수입과 지방세외수입의 경우 실제 자치단체별로 세율과 요율이 다를 가능성이 있기 때문에 이를 표준화시키는 경우 기존의 자주재원 산출결과와 다른 결과가 도출될 가능성이 크다. 지방세수입의 경우 앞서 언급한 바와 같이 재산관련 세제의 실효세율(과표현실화율)을 고려할 필요가 있고, 세외수입의 경우 자치단체간 사용료·수수료의 요율격차<sup>57)</sup>를 고려하

55) 참고로 선진국에서 실질적인 세외수입으로 간주하는 사용료·수수료는 세외수입의 10%도 되지 못하고 있다.

56) 그러나 보통교부세의 경우 그 배분액을 자치단체가 임의로 조절할 수 없다는 점에서 지방세와 같은 자체자원과는 근본적인 차이점이 있다.

57) 현재 사용료, 수수료제도가 지니는 문제점으로는 요율의 미조정, 요율체계의 불균형, 무료제공수수료의 과다 등이 지적되고 있다. 이 중에서도 요율체계의

여 일정한 방식에 의하여 표준화시켜 주는 작업이 필요하다.

그러나 1995년 현재 약 2,500종(사용료 1,421종, 수수료 1,056종)에 해당하는 모든 사용료·수수료를 파악하여 각각의 전국평균을 구할 수는 없을 것이다. 그 대안의 하나로 각 자치단체의 사용료·수수료 징수액을 해당 자치단체의 개인소득(또는 지역총생산)으로 나눔으로써 특정 자치단체의 전국평균 및 상대적 효율수준을 비교할 수 있을 것이다. 특정 사용료나 수수료의 경우 특정 자치단체가 더 클 수도 작을 수도 있지만 해당 지역에서 징수한 모든 사용료·수수료수입을 총계하여 그것을 일정한 기준(지역총생산)으로 나누게 되면 평균치의 지역간 비교가 가능해진다.

보통교부세의 경우 앞서 지방세와 세외수입 부문에서 발생할 수 있는 지역간의 세율격차 문제가 없기 때문에 1인당 표준자주재원액을 산출하는 과정에서 각 자치단체에게 실제 배분된 금액을 포함시킬 수 있다.<sup>58)</sup>

이상에서 언급한 내용을 요약하면 표준자주재원액(PSF)은 다음의 공식 (3)과 같이 구성된다:

$$PSF = \sum_{i=1}^m LTAX_i \times AVR_i + \sum_{i=1}^n CHARGE_i \times AVPR_i + GRANT - (3)$$

여기에서 LTAX, AVR, CHARGE, AVPR, GRANT는 각각 지방세과표, 전국평균세율, 사용료·수수료, 사용료·수수료 효율의 전국평균, 보통교부세액을 의미한다.

---

블균형은 지방자치단체간, 기관간, 유사종류간의 불균형으로 나타나고 있다. 예를 들어, 실내수영장 사용료의 경우 부산광역시는 월 어른 40,000원, 청소년 35,000원인 반면 인천광역시는 월 어른 26,000원, 청소년 21,000원을 징수하고 있다(한국지방행정연구원, 사용료·수수료의 효율조정방안, 1996, pp. 61).

58) 그러나 엄밀히 말하자면 현행 보통교부세의 산정과정에서 광역과 기초자치단체를 비롯하여 자치단체들간에 차등보정을 적용하므로 실제로는 동일한 행정서비스에 대하여도 배분격차가 존재한다. 그러나 이러한 부분을 무시하더라도 큰 문제가 없을 것으로 예상된다.

1인당 표준자주재원액은 식 (3)을 통하여 구해진 표준자주재원액을 지역의 인구수로 나눔으로써 산출된다. 이 때 얻어진 금액을 동급 자치단체간에 비교함으로써 재정능력에 대한 상대비교가 가능해진다.

본 연구에서는 이러한 접근방법에 입각하여 실제 상황에 응용하고자 하였지만 그에 필요한 각종 미시데이터(micro data)들이 정리되지 않아 소기의 성과를 건우지 못하였다. 최소한 지방자치단체별 개인소득에 대한 자료 만이라도 체계적으로 정비가 된다면 향후 이러한 접근방법을 실제 상황에 응용해 보는 것은 매우 유용한 결과를 가져다 줄 것으로 전망된다.

#### 다. 1인당 공시지가액

지방자치단체의 재정력을 평가하는 지표로서 1인당 공시지가액을 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 이에 대한 합리성은 앞서 지적한 바와 같이 우리나라의 지방세구조가 토지관련 재산과세 중심으로 만들어져 있고, 토지의 보유·거래·이전과세로부터 발생하는 수입이 지방세수입의 대부분을 차지하는 사실에서 발견된다.

현행 토지과세 중심의 지방세 구조에서 지방세수입에 결정적인 영향을 미치는 요인은 토지과표라 할 수 있다. 이론적으로 토지관련세 수입은 토지과표에 세율을 곱함으로써 결정되므로 과표와 세율이 동시에 중요하지만 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 경우 세율체계가 전국적으로 동일하기 때문에 실제 지방세수입의 상대적 크기에 영향을 미치는 것은 토지과표라 할 수 있다.

1990년대 이전에는 토지과표가 공시지가와 연계성을 갖지 않았으나 1990년대 들어 정부의 토지과표 현실화정책이 적극적으로 추진되면서 지방세과표와 공시지가간의 연계성이 강화되기 시작하였다. 최근의 경향을 보면 1990년대 초반에 비해 전반적으로 토지과표현실화율이 상당히 높아진 동시에 지역간·필지간의 격차도 평균화되는 현상을 보이고 있다.

현재의 추세를 관망할 때, 앞으로 토지과표는 공시지가를 토대로 결정될 가능성이 매우 높다. 따라서 각 자치단체별 총공시지가액을 주민수로 나눈 1인당 공시지가액을 지역의 재정능력을 측정하는 지표로 사용하는 것도 현실적이며 합리적인 정책대안이 될 수 있을 것이다. 미국의 경우에도 재정력 지표로서 주민1인당 재산세수입액을 사용하고 있는 것도 이와 비슷한 맥락에서 이해된다. 미국의 경우 지역별로 토지과표 현실화율은 천차만별이지만, 대체로 토지의 실거래가격을 기준으로 토지과표가 산정되는 경향이 있다.

주민의 개인소득이 지역주민의 지불능력(ability to pay)과 담세력을 측정하는 대표지표에 해당한다면, 지역의 토지가격은 지역의 부(wealth)를 측정하는 대표지표에 해당한다. 경제이론을 통하여 일반적으로 잘 알려진 바와 같이 소득과 부는 스스로 세원(tax base)이 될 뿐 아니라 소비를 결정하는 주요 변수로서 작용하기 때문에 이들은 조세수입을 결정하는 요인이 된다.

이러한 사실을 종합적으로 고려할 때 1인당 공시지가액을 기준으로 지방자치단체의 재정력을 상대평가하는 접근도 매우 실용적인 의미를 지닌다 하겠다. 현행 공시지가는 모든 지가에 대하여 시장가격 - 즉, 현재 거래되는 토지가격 - 을 100% 반영해 주지는 못하지만 대체로 실거래 가격에 어느 정도 근접한 평가가격으로 받아 들여지고 있다. 그러나 공시지가제도는 표준지 선정의 객관성 제고등 몇가지 문제점을 개선함으로써 토지의 실거래가격을 반영해 주는 토지평가체제로 변화되어야 할 것이다.

공시지가가 지방자치단체의 재정력을 대표하는 지표로 기능하기 위해서는 최소한 다음의 요건들이 충족되어야 할 것이다.

- (1) 공시지가가 전국의 지역별, 필지별로 시장에서 평가·거래되는 실제가격에 근접해 있어야 한다.
- (2) 만일 그렇지 못한 경우 공시지가는 적어도 전국적으로 동일한 편기(bias)를 가진 평가가격이어야만 한다.

(3) 공시지가의 산정대상 토지가 지방세의 토지과표 산정에 필요한 모든 토지를 포함해야 한다.

<표 4-7>에는 건교부에서 조사·발표한 공시지가 자료를 토대로 지역별로 취합·산출한 1인당 공시지가액과 함께 그것을 기준으로 파악한 각 도시별 순위가 담겨 있다. 그리고 <그림 4-9>에는 이러한 결과를 그래프로 분석한 내용이 담겨 있다.

1인당 공시지가액이 가장 높은 그룹에 속하는 도시로는 서귀포, 남양주, 하남시 등이고, 제일 낮은 그룹에 속하는 도시로는 태백, 삼척, 거제시 등이 있다.

1인당 공시지가액과 기존의 재정력 지표인 재정력지수 및 재정자립도를 비교하면 상당한 차이가 있음을 발견할 수 있다. 예를 들어 수원시의 경우 재정력지수와 재정자립도는 각각 7위, 5위인 것으로 나타나는데 비해 1인당 공시지가액은 32위를 기록하고 있다. 여수시의 경우 재정력지수와 재정자립도는 각각 40위, 27위인데 비해 1인당 공시지가액은 58위로 나타났다. 서귀포시의 경우 1인당 공시지가액은 1위로 최선두인데 비해 재정력지수와 재정자립도는 각각 35위, 47위로 중하위권에 속하는 것으로 나타났다.

다만, 우리나라의 재산과세 특성이 보유과세 뿐 아니라 거래·이전과세의 중요성이 복합적으로 가미되어 있고, 경우에 따라서는 부동산의 거래빈도, 지가급등과 같은 요인들이 단기적으로 공시지가 및 지방세 과표에 큰 영향을 미칠 가능성이 있어 1인당 공시지가액을 재정력 지표로 활용하는데 일종의 장애요인으로 등장할 가능성이 있다.

예컨대, 일산, 분당, 평촌등과 같은 신도시 지역의 경우나 새로운 국토개발관련 지정지역의 경우 취득세, 등록세 수입의 단기 급등현상이 발생한다. 그러므로 이러한 단·장기 지가변동 요인을 완충시킬 수 있는 제도적 보완장치가 마련될 필요성이 있다. 이와 관련하여 각 도시별 건축허가 면적등과

같은 보완지표를 활용하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

<표 4-7> 1인당 공시지가액의 비교

도시명	P	순위	R1	R2	도시명	P	순위	R1	R2
수원	18,850	32	7	6	전주	14,174	49	12	13
성남	18,538	35	4	2	군산	21,013	20	38	30
의정부	16,818	42	13	19	익산	14,638	48	41	43
안양	22,613	16	3	4	정읍	11,843	59	61	49
부천	20,549	23	8	3	남원	13,836	51	63	61
광명	16,700	45	18	16	김제	11,803	61	65	56
평택	29,782	7	20	31	목포	12,516	55	36	33
동두천	20,180	25	46	44	여수	11,979	58	40	27
안산	17,344	39	5	5	순천	18,814	33	48	48
고양	19,138	30	2	9	나주	19,268	29	62	65
과천	30,556	6	1	1	여천	30,760	5	14	15
구리	20,083	26	16	17	광양	23,048	14	31	32
남양주	39,828	2	25	37	포항	19,698	28	17	14
오산	29,297	8	24	24	경주	18,401	36	37	34
시흥	29,293	9	19	22	김천	13,808	52	53	51
군포	18,989	31	10	10	안동	12,227	56	52	53
의왕	20,994	21	21	18	구미	17,057	41	22	20
하남	32,129	3	26	21	영주	11,513	62	56	50
춘천	15,290	46	39	35	영천	17,830	37	54	54
원주	17,108	40	32	38	상주	12,102	57	67	62
강릉	15,021	47	42	46	문경	9,892	64	66	59
동해	11,430	63	47	41	경산	26,528	11	29	29
태백	2,923	67	64	67	창원	20,209	24	9	8
속초	21,018	19	34	45	울산	20,662	22	6	7
삼척	8,413	66	60	66	마산	22,138	18	15	12
청주	18,664	34	11	11	권주	16,773	43	33	40
충주	22,682	15	45	52	권해	17,764	38	30	25
계천	13,046	53	51	57	동영	11,810	60	50	58
전안	22,233	17	27	23	사천	12,987	54	59	60
공주	19,800	27	58	64	김해	25,504	12	28	26
보령	14,085	50	55	55	밀양	16,759	44	57	63
아산	24,776	13	44	39	거제	8,935	65	43	42
서산	26,957	10	49	36	제주	31,801	4	23	28
					서귀포	43,513	1	35	47

주: P, R1, R2는 1인당 공시지가액, 재정력지수, 재정자립도 순위를 의미함.

<그림 4-10> 1인당 공시지가액의 전국순위

### 3. 회귀분석에 의한 재정력 측정

지금까지는 지표적 접근방법을 중심으로 재정력을 측정하는 방법을 제시하는 한편 부분적으로 자치단체를 대상으로 실제 적용해 보았다. 여기서는 계량적 접근방법을 토대로 자치단체의 재정력을 측정하는 방법에 관하여 기술하고자 한다.

그 논리적 접근은, 먼저 지방재정력의 핵심이 되는 지방세수입의 결정요인과 구체적인 함수관계를 파악한 다음 그것을 토대로 개별 자치단체의 재정력을 산출하고 비교하는 과정을 밟고 있다.

### 가. 지방세 수입의 결정요인

본 연구에서는 우리나라의 지방세수입을 결정하는 요인을 회귀분석 방법을 통하여 파악해 보았다. 분석에 사용된 모델은 식 (2)와 같은 대수선형(log-linear)식이며, 지방세수입(LT)을 종속변수로 하고 그에 영향을 미치는 독립변수로서 인구(POP), 공시지가(PLP), 과표현실화율(ETR), 자동차수(VN), 2차산업종사자수(ME)가 설정되어 있다.

독립변수로서 인구변수를 설정한 이유는 이미 잘 알려진 사실이므로 부연할 필요가 없을 것이다. 공시지가와 과표현실화율 변수를 선정한 이유는 앞서 지적한 바와 같이 우리나라의 지방세가 토지관련 재산과세 중심으로 구성되어 있어서 과표현실화율의 격차가 사실상 지역간 세율격차에 큰 영향을 미치기 때문이다.

자동차수는 기간 지방세인 자동차세의 과세대상으로 자동차세수입에 결정적인 영향을 주는 변수이기 때문에 선정하였다. 그러나 만일 개인소득에 대한 데이터가 이용가능하다면 과세대상인 자동차수 대신 그것을 활용하는 것이 훨씬 설득력이 있을 것이다.

2차산업종사자 변수를 사용한 것은 지방세수입이 지역경제와 밀접한 관계를 가지고 있고, 지역경제를 반영해 주는 중요한 요인 중 하나가 제조업 종사자이기 때문이다.

회귀분석 결과 모델설정이나 모델에 사용된 변수의 통계적 유의성이 상당히 좋은 것으로 드러났다.  $R^2$ 와  $\bar{R}^2$ 는 각각 0.961, 0.958로서 매우 높았고 독립변수의 t값도 과표현실화율을 제외하고는 대부분 매우 양호한 것으로 나타났다.<sup>59)</sup>

59) 참고로 지방세수입결정모델을 대수선형식 대신 직선형모델(linear model)을 취해 본 결과 대수선형모델에 비해 전반적으로 모델의 적합성이나 통계적 유의성이 다소 떨어지는 것으로 나타났다.



$$\ln L T = -3.5882 + 0.4577 \ln POP + 0.3283 \ln PLP + 0.1217 \ln ETR + 0.3654 \ln V N + 0.2200 \ln ME$$

(3.18)      (6.32)      (6.25)      (0.54)      (4.47)      (6.01)

$R^2 = 0.961, \quad \bar{R}^2 = 0.958$

※ ( )안의 수치는 t - 값임

이러한 분석결과를 종합할 때, 우리나라의 지방세수입을 결정하는 요인들이 인구, 공시지가, 자동차수, 2차산업종사자비율인 것으로 판단할 수 있다. 따라서 앞으로 지방자치단체의 재정력을 측정하고자 하는 경우에는 최소한 이들 변수에 대한 적절한 고려가 필요할 것이다.

#### 나. 회귀모델을 이용한 접근방법

앞서 분석된 바와 같이, 만일 우리나라의 지방세수입을 결정하는 주요 요인들이 인구, 공시지가, 자동차수, 2차산업종사자비율인 것을 전제로 한다면 향후 자치단체의 재정력은 이들 변수를 중심으로 계량적인 측정을 해나가는 것이 합리적이다.

만일 지역별 개인소득에 관한 데이터가 향후 이용가능해진다면 자동차수 대신 개인소득 변수를 독립변수에 포함시키는 것이 보다 합리적일 것이다. 그 이유는 자동차수란 자동차세의 과세대상이고, 개인소득은 그것을 결정하는 요인 중의 하나이기 때문이다. 자동차수 대신 개인소득을 사용하게 되면 당연히 계량모델의 결과는 달라질 것이다.

그리고 인구변수의 경우 자치단체간에 상대비교를 하게 되면 자연히 총액 기준이 아닌 1인당 금액기준으로 비교해야 할 것이므로 이때 인구변수의 중요성은 낮아진다. 따라서 개인소득, 공시지가, 제조업종사자 3개 변수가 매우 중요한 역할을 하게 될 것이다.

이와 관련하여 구체적인 재정력 측정은 이들 사회·경제적 변수를 토대로 지표적 접근을 시도할 수도 있고 앞서 분석된 회귀모델과 같은 계량적 접근을 취할 수도 있을 것이다. 모델설정이 정확하고 아울러 정확한 데이터가 주어진다면 지표적 접근에 비해 계량적 접근이 한층 더 효율적이고 합리적인 접근방법이 될 것으로 예상된다.

현재 개인소득에 관한 자료가 이용불가능하기 때문에 본 연구에서는 회귀모델을 활용하는 구체적 분석은 더 이상 시도하지 않았다.

## 제5장 요약

본 연구는 우리나라 지방자치단체의 재정력을 객관적으로 측정할 수 있는 지표나 모델을 개발함으로써 정책개선에 기여하는데 그 목적이 있다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해서 본 연구는 선행연구와 국내외 문헌을 토대로 본 연구가 초점을 두고 있는 재정수입 측면의 재정력 이론 뿐 아니라 재정의 수입과 지출(수요)부문을 포괄하는 재정상태(fiscal condition)에 관한 일반이론을 종합적으로 살펴 보았다. 대체로 볼 때 1960년대 이후 선진국들은 재정상태를 재정의 수입과 지출측면을 동시에 고려하면서 측정하려는 경향이 있었고, 재정력은 주로 재정수입확보능력(revenue raising ability)을 측정하는데 중점을 두는 경향이 있었다. 이러한 선진국의 경향과 한국적 현실을 종합적으로 고려하면서 본 연구는 재정력을 자치단체의 수입 확보능력에 초점을 두면서 객관적으로 측정할 수 있는 방안을 모색하는데 초점을 맞추었다.

아울러 본 연구에서는 합리적인 재정력 측정모델을 개발하기 위하여 우리나라의 현행 재정력 측정지표의 현황과 문제점을 분석 정리하는 한편 외국의 사례를 참고해 보았다.

현재 우리나라에서는 다양한 정책목적하에 각종 재정지표가 개발·활용되고 있다. 대체로 보아 이들의 용도는, (1)지방자치단체의 재정능력 측정 및 예산편성, (2)지방교부세 산정 및 배분, (3)국고보조금의 차등보조 기준, (4)지방채 허가, (5)재정진단 및 공개와 같은 정책수행과 밀접한 관련이 있다. 우리나라의 현행 재정지표들은 나름대로의 장점을 지님에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 파악되었다.

첫째, 대부분의 지방재정지표가 재정의 수요부문을 도외시키고 있다.

둘째, 실제 활용되는 지표들 중에서 내재적인 문제점을 안고 있는 지표들이 많이 있다. 예를 들어, 재정자립도나 재정력지수 등의 재정지표들이 현재의 재정수입과 지출액을 중심으로 산출되기 때문에 지방재정의 구조나 잠재력을 측정해 주는 지표로서 근본적인 한계점을 안고 있다. 아울러 지방자치단체의 정세노력을 적절히 반영해 주는 지표가 개발되지 못하고 있다.

셋째, 재정지표들의 사용용도가 불분명할 뿐 아니라 지표들간에 상당한 중복성이 존재한다. 예를 들어, 재정자립도와 재정력지수, 인건비자체충당지수, 가용재원율간의 상관관계가 매우 높아 사실상 중복지표로서 기능을 하는 실정이다. 아울러 각 개별지표를 일정한 방법에 의하여 종합화시켜 종합적인 용도로 사용하는 경우가 드물다.

넷째, 재정지표에 대한 분석이 단년도 분석에 치중한 결과 지방재정의 구조성이나 잠재력을 측정하는데 한계점이 있다.

다섯째, 지표활용에 필수적인 데이터 축적 및 이용상에 큰 문제점이 있다. 지방재정이 발전하기 위해서는 지방차원의 미시데이터(micro-data)가 체계적으로 축적되고 이들을 행정관료와 다양한 전문가들이 다각도에서 분석하고 그 결과를 정책에 환류시키는 과정이 선행되어야 할 것이다.

미국, 일본, 스위스를 중심으로 재정력 또는 재정상태를 측정하는 사례와 경향에 관하여 살펴 보았고 이것은 본 과제의 수행과정에서 많은 시사와 도움을 주었다. 외국사례는 그 나라의 역사와 사회·정치·경제적 여건을 고려하는 가운데 수용가능성을 판단해야 할 성질의 것이므로 본 연구에서는 그 활용에 있어서 신중을 기하였다. 외국사례 가운데 특히 미국의 대표세율체제가 우리에게 상당한 시사를 주는 것 같다.

국내의 이론과 현실상황을 인식한 다음 본 연구는 재정력 측정모델을 튼튼한 이론적 배경을 토대로 편이성과 실용성을 고려하여 개발해 나가기로 정하였다. 개발과정에서는 한국형 현실에 적합한 지표나 모델을 구축하되,

정책의 연계성을 고려하여 기존의 지표들 가운데 개선·활용가능한 지표를 최대한 이용하는 방안을 모색하였다.

본 연구에서는 지방자치단체의 재정력을 객관적으로 측정하고 그것을 토대로 지방재정 및 지방자치의 발전에 기여할 수 있도록 다음과 같은 제도개선 방안을 제시하였다.

### 1. 기존 재정력 지표의 개선·활용

재정자립도 개념은 지방자치단체의 재정력을 측정하는 지표로서 한계가 있지만 비교적 단순한 자료와 계산과정을 통하여 지방재정력에 관한 개괄적인 1차 정보를 제공하는 기능을 한다는 점에서 나름대로의 의의를 지니고 있다. 재정력 측정과 관련하여 현행 재정자립도 개념의 실용성을 한 차원 더 높히는 방안으로 본 연구는 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

재정자립도를 활용하는 경우 지금처럼 단년도에 국한하여 비교하는 수준에 머무르지 말고, 최근 몇 년간의 변화상태를 파악해 주는 경향분석(trend analysis)을 병행할 수 있는 방향으로 그 활용도를 변화시켜 나갈 것을 제안한다. 이러한 경향분석접근을 제안하는 이유는 특정 지방재정이 안고 있는 구조적 문제나 변화양상은 단년도 분석에 의해서는 그 파악이 힘들고 최근 몇년간의 경향치를 분석해 봄으로써 심층적인 분석이 가능하기 때문이다.

경향분석에 있어서는 그래프 분석(graphic analysis)을 기본으로 하면서 아울러 최근 3-5년간의 재정자립도 지수를 가중평균하는 방법을 채택할 것을 제안한다. 가중평균의 산출은 측정년도에 가까울수록 가중치가 높아지도록 고안하는 방법을 택하는 것이 합리적일 것이다. 예를 들어, 4년 기간을 분석대상으로 가정한다면 가장 최근년도인 t년도의 가중치를 0.4로 부여하고, 그 다음 최근에 해당하는 t-1년도에 대하여는 0.3, 그리고 t-2년도, t-3

년도에 대하여는 가중치를 각각 0.2, 0.1을 부여하는 방법이다.

그리고 경향분석에 있어서 재정자립도의 연도별 증감률(성장률)에 대한 변화추이를 파악하는 접근을 병행해 나갈 것을 제안한다. 이러한 접근은 재정상태의 변화 방향과 속도에 대한 정보를 제공해주기 때문이다.

## 2. 새로운 재정력측정 지표의 개발

### 가. 1인당 표준지방세부담액

「1인당 표준지방세부담액」을 새로운 재정력 지표로 활용하는 방안을 제시하고 있다. 기존의 1인당 지방세부담액 지표가 자치단체간의 세율격차 가능성을 고려하지 않은채 실제 징수된 지방세수입액을 지역주민수로 나누어 산출되는데 비해 「1인당 표준지방세부담액」은 지역간 세율(과표)격차를 고려한 전국평균세율(또는 표준세율)을 적용하였을 때 구해지는 일종의 가상적 지방세징수액을 주민수로 나누어 산출된다.

현재 우리나라의 경우 조세법률주의에 의해서 동급 자치단체간에는 사실상 동일한 세율이 적용되고 있다. 최근 일부 지방세 부문에서 도입된 탄력세율제도가 활성화되는 경우 제한적이거나 지역간 세율차등화 현상이 발생할 수 있으나 실제로는 여러가지 이유로 인하여 실용화되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 일부 재산관련 세목의 경우 과표산정 과정에서 지역간 차등화 현상이 뚜렷하여 실제 실효세율(effective tax rate) 면에서 지역간에 상당한 차이가 발생하고 있다.

이러한 현상이 존재한다는 것은 한마디로 토지관련세율이 각 자치단체별로 다르다는 것을 간접적으로 시사해 준다. 이러한 현실을 인식할 때 단순히 지방자치단체가 실제 징수한 지방세수입액을 기준으로 1인당 지방세부담액을 산정하고 그것을 자치단체간에 상호비교하는 것은 실제 재정능력을 제대로 비교하는 방법이 아님을 알 수 있다. 왜냐하면 1인당 지방세부담액의

지역간 차이가 발생하는 원인이 실제 재정력 격차와 함께 지방자치단체들간의 세율(과표현실화율) 격차에 있기 때문이다.

이러한 경우 미국의 대표세율체제(representative tax system)에서 접근한 바와 같이 각 지방자치단체간에 존재하는 세율격차를 전국평균세율 등의 방법으로 표준화(normalize)시켜 준 다음 상대비교할 수 있도록 해주는 과정이 필요하다. 이러한 사실을 인식하고 본 연구에서는 전국평균세율 개념에 입각하여 지방세징수자료와 공시지가관련자료를 가지고 토지관련세제의 전국평균 실효세율(즉, 과표현실화율)을 구한 다음 그것을 각 자치단체의 지방세(종합토지세)부과액에 적용해 봄으로써 「1인당 표준지방세부담액」을 산출하는 접근을 취하였다.

향후 만일 분석에 필요한 자료들이 체계적으로 정비가 된다면 이러한 방법을 해당 지방세목에 확대적용함으로써 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

#### 나. 1인당 표준자주재원액

1인당 표준지방세부담액 기준과 비슷한 접근으로 「1인당 표준자주재원액」을 재정력 지표로 사용하는 방안을 제안한다. 「1인당 표준자주재원액」이란 지방자치단체의 재정수입원 가운데 지방세수입을 포함하여 세외수입 중 사용료·수수료, 그리고 지방교부세 가운데 보통교부세액을 모두 합한 금액을 그 지역의 인구수로 나눈 값이다.

지방세수입은 지방자치단체의 가장 기본적이고 핵심적인 재원이므로, 세외수입 가운데서도 사용료·수수료는 자치단체의 자체수입원인 동시에 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원에 속한다. 보통교부세는 지방자치단체의 일반재원 부족을 충당해 주기 위하여 지원되는 일반보조금(general grant)으로 사실상 자체재원과 같은 효과를 갖고 있으므로 보통교부세액을

자치단체의 재정력 측정에 포함시키는 것은 상당한 설득력을 지닌다.

따라서 이들 세 재원은 지방자치단체의 입장에서 자율적으로 사용할 수 있는 재원에 해당하므로 1인당 표준자주재원액을 지방자치단체간에 상대비교하는 것은 의미가 있다. 1인당 표준자주재원액의 산정과정에서는 각 자치단체별로 실제 징수·배분된 금액이 아니고 전국평균 세율을 적용함으로써 산출된 새로운 금액을 기준으로 비교한다는 사실이 중요하다. 지방세수입의 경우 앞서 언급한 바와 같이 재산관련세제의 실효세율(과표현실화율)을 고려할 필요가 있다. 세외수입의 경우 자치단체간 사용료, 수수료의 요율격차를 고려하여 표준화시켜 주는 작업이 필요하며, 그 대안의 하나로 각 자치단체의 사용료·수수료 징수액을 해당 자치단체의 개인소득(또는 지역총생산)으로 나누는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 보통교부세의 경우 지방세와 세외수입 부문에서 발생할 수 있는 지역간의 세율격차 문제가 없기 때문에 각 자치단체에게 실제 배분된 금액을 포함시킬 수 있다.

이러한 접근방법을 실제 적용하기 위해서는 지방의 각종 미시데이터(micro data)들이 정리되어야만 한다. 최소한 지방자치단체별 개인소득에 대한 자료만이라도 체계적으로 정비가 된다면 향후 이러한 접근방법을 실제 상황에 응용해 보는 것은 매우 유용한 결과를 가져다 줄 것으로 전망된다.

#### 다. 1인당 공시지가액

지방자치단체의 재정력을 평가하는 지표로서 1인당 공시지가액을 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 이에 대한 합리성은 우리나라의 지방세구조가 토지관련 재산과세 중심으로 만들어져 있고, 토지의 보유·거래·이전과세로부터 발생하는 수입이 지방세수입의 대부분을 차지하는 사실에서 발견된다.

현행 토지과세 중심의 지방세 구조에서 지방세수입에 결정적인 영향을



미치는 요인은 토지과표라 할 수 있다. 이론적으로 토지관련세수입은 토지과표에 세율을 곱함으로써 결정되므로 과표와 세율이 동시에 중요하지만, 우리나라의 경우 세율체계가 전국적으로 동일하기 때문에 실제 지방세수입의 상대적 크기에 영향을 미치는 것은 토지과표라 할 수 있다.

현재의 추세를 관망할 때, 앞으로 토지과표가 공시지가를 토대로 결정될 가능성이 매우 높기 때문에 각 자치단체별 총공시지가액을 주민수로 나눈 1인당 공시지가액을 지역의 재정력 측정지표로 사용하는 방안도 현실적이며 합리적인 정책대안이 될 수 있을 것이다. 미국의 경우 대체로 토지의 실거래가격 기준으로 산정된 토지과표를 토대로 한 주민1인당 재산세수입액이 재정력지표로 사용되고 있다. 그리고 주민의 개인소득이 지역주민의 지불능력(ability to pay)과 담세력을 측정하는 대표지표인 것처럼, 지역의 토지가격은 지역의 부(wealth)를 측정하는 대표지표에 해당한다. 아울러 소득과 부는 스스로 세원(tax base)이 될 뿐 아니라 소비를 결정하는 변수로 작용하여 조세수입에 큰 영향을 미치고 있다.

이러한 사실을 종합적으로 고려할 때, 1인당 공시지가액을 기준으로 지방자치단체의 재정력을 상대평가하는 접근도 매우 실용적인 의미를 지닌다 하겠다. 그러나 공시지가제도는 표준지 선정의 객관성 제고등 몇가지 문제점을 개선함으로써 토지의 실거래가격을 반영해 주는 토지평가체제로 변화되어야 할 것이다.

공시지가가 지방자치단체의 재정력을 대표하는 지표로 기능하기 위해서는 최소한 다음의 요건들이 충족되어야 할 것이다.

- (1)공시지가가 전국의 지역별, 필지별로 시장에서 평가·거래되는 실거래에 근접해 있어야 한다.
- (2)만일 그렇지 못한 경우 공시지가는 적어도 전국적으로 동일한 편기(bias)를 가진 평가가격이어야만 한다.

(3)공시지가의 산정대상 토지가 지방세의 토지과표 산정에 필요한 모든 토지를 포함해야 한다.

### 3. 회귀분석에 의한 재정력 측정

본 연구에서는 우리나라의 지방세수입을 결정하는 요인을 회귀분석 방법을 통하여 파악해 본 결과 우리나라의 지방세수입을 결정하는 요인들이 인구, 공시지가, 자동차수, 2차산업종사자비율인 것으로 판단할 수 있다. 따라서 앞으로 지방자치단체의 재정력을 측정하고자 하는 경우에는 최소한 이들 변수에 대한 적절한 고려가 필요할 것이다.

만일 우리나라의 지방세수입을 결정하는 주요 요인들이 인구, 공시지가, 자동차수, 2차산업종사자비율인 것을 전제로 한다면 향후 자치단체의 재정력은 이들 변수를 중심으로 계량적인 측정을 해나가는 것이 합리적이다.

만일 지역별 개인소득에 관한 데이터가 향후 이용가능해진다면 자동차수 대신 개인소득 변수를 독립변수에 포함시키는 것이 보다 합리적인 것이다. 그 이유는 자동차수란 자동차세의 과세대상이고, 개인소득은 그것을 결정하는 요인 중의 하나이기 때문이다. 자동차수 대신 개인소득을 사용하게 되면 당연히 계량모델의 결과는 달라질 것이다.

그리고 인구변수의 경우 자치단체간의 상대비교를 하게 되면 자연히 총액 기준이 아닌 1인당금액 기준으로 비교해야 할 것이므로 이때 인구변수의 중요성은 떨어진다. 따라서 개인소득, 공시지가, 제조업종사자 3개 변수가 매우 중요한 역할을 하게 될 것이다.

이와 관련하여 구체적인 재정력 측정은 이들 사회·경제적 변수를 토대로 지표적 접근을 시도할 수도 있고 앞서 분석된 회귀모델과 같은 계량적 접근을 취할 수도 있을 것이다. 모델설정이 정확하고 아울러 정확한 데이터가 주어진다면 지표적 접근에 비해 계량적 접근이 한층 더 효율적이고 합리

적인 접근방법이 될 것으로 예상된다.

# 참고문헌

## 국내문헌

- 내무부, 1997년도 지방교부세해설, 1997.
- 박완규, “지방재정평가모형의 개발 및 활용”, 경제학연구, 한국경제학회, 제41집 제3호, 1994.
- 박병희, 이재기, “지방재정력 측정을 위한 종합지표 산정”, 한국재정학회 정기학술발표회, 1993.
- 오연천, “지방재정자립도 산정방식의 한계와 지방재정력 측정지표의 활용 방안”, 행정논총, 서울대학교, 1987.
- 임성일, “재정자립도에 대한 비판과 재정력 측정에 대한 이론적 접근”, 지방행정연구, 제6권 제2호, 1991.
- 임성일, “우리나라의 지방세 수입 결정요인에 관한 연구”, 미발표 논문.
- 한국지방행정연구원, 지방재정력 측정지표에 관한 연구, 1988.
- 한국지방행정연구원, 지방재정운영 평가지표의 지표개발 및 활용방안, 1998 발간예정.
- 한국지방행정연구원, 지방재정진단의 실용적 실시방안, KDI용역보고서, 1997.
- 한국지방행정연구원, 지방교육재정제도의 개선방안, 1997.

## 외국문헌

- Anderson, John E.(ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Bahl, R., J. Martínez-Vasquez, and D. Sjoquist, "Central City-Suburban Fiscal Disparities", *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, 1992,
- Barro, Stephen, *The Urban Impacts of Federal Policies: Fiscal Conditions*, Rand Corporation, Santa Monica, California, 1978.
- Bern, R. and R. Schramm, *The Financial Analysis of Governments*, Prentice-Hall, 1986.
- Bradbury, Katharine L., "Can Local Governments Give Citizens What They Want?", *New England Economic Review*, May, 1991.
- Downes, Thomas A., and Thomas F. Pogue, "Intergovernmental Aid to Reduce Fiscal Disparities: Problems of Definition and Measurement", *Public Finance Quarterly*, Oct, 1992.
- Helen F. Ladd and John Yinger, *America's Ailing Cities*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1989.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.
- Kincaid, John, "Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues", *Public Budgeting & Finance*, Autumn, 1989.
- Maxwell, James A., *Financing State and Local Governments*, 3rd ed., The Brookings Institution, 1979.
- Peterson, George, et al., *Urban Fiscal Monitoring*, The Urban Institute, 1978.
- Rubinfield, Daniel, "Credit Rating and the Market for General Obligation Municipal Bond", *National Tax Journal*, Vol. 26, 1973.
- Sanford M. Groves, Maureen Godsey Valente, *Evaluating Financial*

*Condition*, ICMA, 1986.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*, Washington, D. C. 1962.

地方自治協會, *自治體の財政運営と診断*, 學陽書房, 1988.

地方自治職員研修, “全國都市ランキング”, 1996.

吉田民雄, “縣廳所在都市論序説”, 地方自治職員研修, 第21卷 No. 2, 公職研, 1988.

五味秀夫, “財政力にみる縣廳所在地都市の研究”, 地方自治職員研修, 第21卷 No.2, 公職研, 1988.

江幡正彦, “縣所在都市財政ランキング”, 第27卷 No. 2(通卷 358號), 公職研, 1994.

世利洋介, “スイスにおける財政調整制度”, 税制改革の國際比較, 日本地方財政學會編, 勁草書房, 1995.

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	5
제2장 지방자치단체의 재정력 측정 이론 .....	6
제1절 재정력 측정이론 .....	7
1. 재정상태의 개념정의 .....	7
2. 재정상태의 측정 필요성 .....	11
3. 재정상태 격차 발생요인 .....	13
제2절 재정상태 측정 기법 .....	24
1. 외국의 선행연구 .....	26
2. 국내의 연구동향 .....	31
제3장 재정력 측정 현황 및 외국사례 .....	35
제1절 우리나라 지방재정지표의 현황과 문제점 .....	35
1. 현 황 .....	35
2. 문제점 .....	42
제2절 외국의 지방재정지표 사례 .....	46
1. 미국 .....	47
라. 재정수요 분석 - 비용분석 사례 .....	61
2. 일본 .....	72
3. 스위스 - 재정력 지표를 중심으로 .....	80
4. 외국제도의 시사 .....	84
제4장 재정력 측정 모델개발 .....	88
제1절 모델개발의 기본방향 .....	88
제2절 재정력 측정모델 개발 .....	90
1. 기존 재정력 지표의 개선·활용 .....	90
2. 새로운 재정력측정 지표의 개발 .....	104
3. 회귀분석에 의한 재정력 측정 .....	128
제5장 요 약 .....	131

1. 기존 재정력 지표의 개선·활용 .....	133
2. 새로운 재정력측정 지표의 개발 .....	134
참고문헌 .....	139



<표 2-1> 평균 재정자립도(1997) .....	15
<표 2-2> 시·도별 1인당 지역총생산(1994) .....	16
<표 3-1> 예산편성의 사용지표 .....	37
<표 3-2> 재정관리상황 분석지표(1996년도) .....	38
<표 3-3> 재정지출수요: 메릴랜드주 .....	61
<표 3-4> 재정지출수요: 회귀분석을 기초로한 비용분석 .....	63
<표 3-5> 미국 재정경향분석체계(FTMS)의 재정지표 .....	70
.....	70
<표 3-6> S & P의 신용평가지표 및 기준 .....	72
<표 3-7> 일본의 주요 지방재정지표 .....	73
<표 3-8> (재)지방자치협회의 재정지표 .....	76
<표 3-9> 스위스 칸톤(Canton)의 재정력 지표 .....	82
<표 3-10> 재정력지수의 산출식 .....	83
<표 3-11> 연방분여세의 내용(분여비율과 배분) .....	84
<표 4-1> 주요 재정지표의 도시간 상대비교 .....	93
<표 4-2> 자치단체별 재정자립도 증감률 분석(1993-1996) .....	101
<표 4-3> 지방세 세목별 점유비율 .....	109
<표 4-4> 현행 지방세의 지역간 세율격차 가능성 .....	112
<표 4-5> 전국 68개 일반시에 대한 재정분석 결과 .....	115
<표 4-6> 각 항목이 세외수입에서 차지하는 비중(1985-1995) .....	118
<표 4-7> 1인당 공시지가액의 비교 .....	126
<그림 1-1> 중앙·지방의 재원배분 상태(1996) .....	2
<그림 1-2> 국가·지방간 재원배분 .....	3
<그림 3-1> FTMS의 틀 .....	68
<그림 4-1> 재정력 측정모델의 개발방향 .....	89
<그림 4-2> 재정력지수 비교 .....	95

<그림 4-3> 재정자립도 비교 .....	95
<그림 4-4> 1인당 지방세수입액 비교 .....	96
<그림 4-5> 재정자립도의 경향분석(trend analysis) .....	100
<그림 4-6> 자치단체별 재정자립도 평균 .....	100
<그림 4-7> 자치단체별 재정자립도 증감율 변화추이 .....	102
<그림 4-8> 자치단체별 재정자립도 증감율 평균 .....	102
<그림 4-9> 세외수입의 연도별 추이(1985~1995) .....	118
<그림 4-10> 1인당 공시지가액의 전국순위 .....	127