

中央政府의 財政均等化 試圖에 要求되는 判斷準據의 提示와 그에 비추어 본 우리나라의 實態 — 道를 중심으로

The Criteria Required for the Fiscal Equalization Efforts by the Central Government, and the Korean Situation— in the case of Provincial Government(Do).

林 聖 日

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

- I. 序
- II. 財政狀態와 不均等
- III. 우리나라의 實態
- IV. 結論

I. 序

公共서비스를 주민에게 제공하는 능력은 각 지방정부마다 相異하다. 公共서비스 제공 능력의 不均等현상은 근본적으로 형평성의 문제를 야기시킨다.¹⁾ 중앙정부는 이러한 不

1) 지방정부간에 발생하는 公共서비스 제공능력의 不均等은 자원배분의 측면에서 형평성의 문제 뿐 아니라 효율성의 문제를 내포하고 있다. 형평성(equity)과 효율성(efficiency)의 문제는 정책수행 과정에서 빈번히 제기되는 내용인데 일반적으로 兩者는 단기적으로 相衡하지만 장기적으로는 相互補完的이다. 그러므로 公共서비스 제공능력의 不均等은 엄밀한 의미에 있어서 형평성과 효율성의 두 문제를 야기시킨다 하겠다.

均等を 시정하기 위하여 다양한 정책과 제도를 시행하게 되는데 중앙정부의 各種 均等化 시도를 지배하는 原理는 근본적으로 형평성의 原理(equity principle)이다.

일반적으로 형평성의 原理下에서 중앙정부가 수직적不平等(중앙과 지방정부 간) 및 수평적不平等(지방정부 간)을 완화시키기 위한 정책수단으로서 보조금(grant)제도와 共同稅(tax sharing)제도가 있다.²⁾ 본질적으로 이러한 제도는 중앙정부가 여러 경로를 통하여 징수한 자원들을 각 지방정부에게 移轉支出 해주므로써 資源 再配分(resource reallocation)시켜주는 기능을 담당하고 있다. 중앙정부가 資源을 再配分시키기 위하여 移轉支

2) Harold Wolman and Edward Page, "The Impact of Intergovernmental Grants on Subnational Resource Disparities: A Cross-National Comparison," Public Budgeting & Finance, 1987(Autumn), pp.82-83. 여기에서 말하는 보조금은 우리나라의 국고보조금과 다른 개념이다.

출을 시도하는 경우에 해결해야 할 가장 중요한 문제는, 어느 지방정부에 얼마만큼의 보조금을 지급하는 것이 가장 合理的인가 하는 것을 결정하는 일이다. 왜냐하면 補助金額의 크기와 受惠地方의 결정에 따라서 중앙정부가 移轉支出을 통하여 의도하는 形평성 내지는 효율성의 具體化 정도가 實質的으로 나타나기 때문이다. 그러므로 중앙정부는 지방정부들의 財政狀態를 명확히 파악할 수 있어야 한다.

本 연구의 목적은 중앙정부의 지방정부에 대한 移轉支出과 관련하여 지방정부들의 財政健康狀態를 비교·파악할 수 있는 객관적인 判斷準據를 제시하는데 있으며 아울러 그러한 判斷準據를 중심으로 우리나라의 경우에 적용·분석해 보는 데 있다. 우리나라의 경우 分析對象이 되는 지방정부는 道이며 또한 本 연구에 사용된 分析方法은 統計値를 이용하는 比較分析方法이다. 分析年度는 주로 1975-1978年 기간을 중심으로 삼고 있는데 그에 대한 가장 큰 이유는 주민소득에 관한 통계자료의 이용가능성 때문이다.

II. 財政狀態와 不均等

중앙정부가 지방정부에게 移轉支出을 제공하기 위해서는 각 지방정부의 財政狀態를 파악해야만 한다. 그런데 지방정부의 財政狀態를 분석해줄 수 있는 객관적이고도 實踐可能的 判斷準據를 발견한다는 것은 매우 어려운 일이다. 그것은 지방정부의 財政狀態를 반영해줄 수 있는 判斷準據의 내용이 量的인 요소를 포함할 뿐 아니라 質的인 요소를 내포해야 하기 때문이다. 量的要素와 質的要素의

균형있는 組合을 근거로 하는 判斷準據의 발견은 궁극적으로 중앙정부의 지방정부에 대한 移轉支出을 보다 形평성에 입각하여 수행하게 만든다.

지방정부의 財政狀態를 분석하게 해주는 判斷準據는 統計値를 이용하는 比較分析方法을 통하여 발견해볼 수 있다. 比較分析方法이란 지방정부의 財政狀態에 대한 絕對的 기준을 제시하지 않고 다만 相對的 比較基準을 제시해주므로써 각 지방정부간의 財政狀態를 相對評價해주는 방법을 말한다. 比較分析方法을 이용하여 지방정부의 財政狀態를 비교·파악하기 위해서는 먼저 각 지방정부간에 존재하는 주요 財政變數들의 不均等に 관하여 이해하여야 한다. 不均等要素들에 대한 이해가 없이는 지방정부의 財政狀態를 표현해주는 判斷準據의 내용이 다분히 量的인 개념에 치우칠 가능성이 높아지게 된다.

지방정부간의 財政狀態를 비교하는 경우에 있어서 지방정부간에 존재하는 不均等은 크게 다음의 네가지 측면에서 고려되어질 수 있다.

첫째, 지방정부간에는 資源不均等(resource disparities)이 존재한다. 資源不均等이란 각 지방정부 사이에 존재하는 財政力의 不均等を 의미하는 것으로서 일반적으로 지방정부간의 財政比較에 있어서 가장 기본적으로 이용되는 개념이다.

둘째, 지방정부간에는 地域住民의 要求面에서 不均等이 존재한다(need disparities).

셋째, 지방정부간에는 地方公共財의 生産費用面에서 不均等이 존재한다(cost disparities).

마지막으로, 지방정부간에는 租稅徵收努力

내지는 收入確保努力 面에서 不均等이 존재한다(revenue effort disparities).

여기에서 財政力 요소는 비교적 量的인 측면에서 지방정부간의 財政狀態 비교를 可能케 해주는 반면 주민의 要求, 公共財生產費, 그리고 稅收確保努力 등은 質的인 측면에서 비교할 수 있게 만들어 준다.

II-1. 財政力

지방정부가 自體資源으로서 주민들에게 公共서비스를 제공할 수 있는 最大限의 능력을 財政力(fiscal capacity)이라고 定義한다. 一般的으로 財政力の 개념은 지방정부의 收入確保力(revenue raising capacity) 개념과 混用되고 있으며 다양한 收入源을 통하여 지방정부가 收入을 극대화시킬 수 있는 능력을 의미하고 있다.³⁾

지방정부가 소유하는 財政力은 각 지방정부가 지니는 資源規模와 租稅輸出能力의 크기에 의하여 좌우되어진다.

먼저 지방정부의 財政力은 그 지방정부가 소유하는 資源(resource), 보다 구체적으로는 徵收可能한 資源의 크기에 의하여 결정되어진다. 일반적으로 徵收可能資源의 크기는⁴⁾ 각 지방정부가 포괄하는 經濟基盤 및 經濟活動에 의하여 영향을 받게 된다. 그러므로 지방정부의 財政力은 地域經濟活動 내지는 基盤과 不可分의 관계에 있게 된다 하겠다. 地

域經濟力을 反映해주는 指標들로서는 所得, 人口, 그리고 雇傭狀態 등을 들 수 있는데 大體的으로 인구와 고용이 증가하는 지역을 成長地域이라고 규정할 수 있으며 아울러 財政力이 커지는 지역이라고 판단해 볼 수 있다. 反面에 인구와 고용이 감소하는 지역은 經濟的으로 落後하는 지역이며 따라서 財政力이 감소하는 지역이라고 규정할 수 있다.

지방정부의 財政力을 決定하는 두번째 要因은 지방정부가 지니는 租稅輸出能力(tax exporting ability)이다.

조세수출능력이란 각 지방정부가 다른 지방정부의 주민들에게 조세를 轉嫁시키는 능력을 말해준다. 특별히 租稅輸出能力이 갖는 중요성은 大都市型 지방정부에 있어서 深大하다. 대도시의 경우 많은 他 지역 주민들이 대도시가 제공하는 公共서비스의 혜택을 누리는 반면 그에 대한 조세는 납부하지 않는 경우가 허다하다. 교외화 및 위성도시의 출현은 대체적으로 大都市의 財政을 감소시키고 있다.⁵⁾ 租稅輸出能力의 중요성은 관광도시의 경우 전형적으로 나타나게 된다. 관광객들은 기본적으로 해당지방의 觀光收益을 증진시켜 주지만 그들은 실제적으로 조세를 지불하지 않은 채 그 지방의 公共서비스를 향유하고는 떠나간다. 이 경우 엄밀한 의미에 있어서는 觀光收益과 地方公共財 소비량과의 費用便益分析에 의거해서 地方財政의

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

4) 징수가능한 資源의 最大 크기를 租稅力(tax capacity)이라고 한다.

5) 교외화에 따르는 도시세정의 損失 그리고 各 都市間的 財政競争 등에 관한 美國에 있어서의 實證的인 연구는 Nathan과 Adams에 의하여 잘 分析되고 있다(Richard P.Nathan and Charles F. Adams, Jr., "Four Perspectives on Urban Hardship," Political Science Quarterly, No.3, 1989, pp.483-508.)

有益性 여부를 판단하여야 할 것이다.

結論적으로 말해서 지방정부의 財政力은 地域經濟力에 기반을 두는 租稅力과 租稅輸出能力에 의하여 결정되어 진다 하겠다.

일반적으로 財政力을 반영해주는 지표로는 所得指標가 널리 사용되는데 그 가운데서도 1인당個人所得 지표가 가장 보편적으로 活用되고 있다. 소득과 지방정부의 財政力을 直結시키고자 하는 시도의 밑바탕에는 1인당住民所得의 증가가 租稅力을 확대시키므로써 財政力을 증가시켜 준다는 가정이 놓여져 있다. 그리고 중앙정부가 1인당個人所得을 지방정부의 財政力 指標로 삼는 의도는 각 지방정부의 收入確保力에 반비례하여 중앙정부의 移轉支出을 지급하겠다는 것이다.

地域經濟力과 住民所得, 그리고 住民所得과 지방정부의 財政力간에 함수관계가 존재하는 사실은 일반적으로 알려진 사실이지만 所得指標가 지방정부의 財政力을 적절히 반영해 주기에는 다음의 문제점들이 內在한다:⁶⁾

① 근본적으로 1인당개인소득이란 주민들의 租稅支拂能力을 측정하기에 적합한 것이지 지방정부 차원에서 稅收를 증대시킬 수 있는 地方政府能力을 반영해주는 것이 아니다.

② 1인당개인소득은 지방정부의 租稅輸出能力을 전연 반영하지 못하고 있다.

③ 1인당개인소득의 개념에는 人口構成分布 등의 質的인 개념이 포함되지 않고 있다.

지방정부의 財政力은 항상 地方公共財의 需要的인 측면과의 연계 속에서 이해되어져야 하는데 이러한 과정에서는 인구의 絕對數 뿐만 아니라 人口構成分布 또한 중요한 因子로 고려되어져야만 한다.

그러나 以上에서 언급한 문제점에도 불구하고 實踐的인 차원에서 볼 때 지방정부간의 財政力을 비교하는 判斷準據로서 1인당개인소득 지표보다 더 나은 代案은 없는 듯하다. 所得概念보다는 근로소득을 포함하는 다양한 所得基盤을 내포하는 富(wealth)를 財政力의 指標로 사용하고자 하는 시도도 있으나 실제에 있어서는 富⁷⁾를 측정해줄 수 있는 데이터 문제가 심각하다.

그러므로 지방정부의 財政力은 指標選定에 있어서 住民所得指標에 의하여 가장 잘 反映되고 있다 하겠다. 이와같은 현상은 특별히 폐쇄경제(closed economy)를 유지하는 지방정부의 경우 더욱 타당성을 갖는다. 이러한 經濟構造를 갖는 지방정부에 있어서는 稅收確保能力이 근본적으로 個個住民의 租稅支拂能力(보통 소득으로 측정됨)의 總合에 의하여 制約을 받게 되므로 財政力 指標로서 소득이 사용되어지는 것이 비교적 합리적이다. 그러나 지방정부의 경제구조가 開放經濟(open economy)를 유지하고 있다면 그 상황은 조금 달라지게 된다. 왜냐하면 地方稅의 부담 가운데 일부는 非住民들에게 부담지워지는 경우가 발생하기 때문이다. 이러한 경우 所得指標는 財政力에 대한 指標로서 문제점을 안게 된다. 開放經濟의 경우 지역주

6) John Kincaid, "Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues," Public Budgeting & Finance, 1989(Autumn), pp.9-10.

7) 여기에서 말하는 富의 개념에는 소득, 금융자산, 부동산, 人的資本(human capital)등의 모든 요소를 망라하는 것이다.

민의 소득은 他 지역주민에게 各種 조세수단을 통하여 조세부담을 얼마만큼 부담지울 수 있는가하는 租稅輸出能力에 의하여 영향을 받게 된다. 예를 들어, 미국의 경우 天然資源이나 관광자원이 풍부한 지방정부들이 他 지역의 주민들에게 조세부담을 轉嫁시키므로써 그 지방정부의 소득과 財政力을 증가시키는 경우가 이에 해당된다.

그러므로 우리는 지방정부의 財政力(FC)을 다음과 같이 나타낼 수 있다: 8)

$$FC = K * Y(1 + e)$$

여기에서 K^* 는 지역주민들에 대한 조세부담율을 의미하며, Y 는 1인당住民所得, 그리고 e 는 住民의 1원당 조세부담에 대한 非住民의 조세부담을 각각 나타내고 있다. 예를 들어 만일 K^* 가 3퍼센트로 결정되었다면 지방정부가 지역주민에게 거두어들인 稅收는 주민소득의 3퍼센트($0.03Y$)에 해당하게 된다. 그런데 지방정부의 稅收는 非住民에게 부담지우는 eK^*Y 만큼이나 증가하게 된다. 여기에서 eK^*Y 가 지방정부의 租稅輸出能力을 구체적으로 말해주고 있다.

한편 지방정부는 임의로 租稅輸出比率 e 를 높일 수가 없다. 다시 말해서 지방정부는 各 稅源에 있어서 非住民들에게 더 높은 稅率을 일방적으로 적용할 수가 없다는 것이다. e 의 변동과 연관된 分析을 하기 위해서는 價格 및 所得彈性性등의 개념들이 응용되어야 하는데 이것은 본 논문의 범위를 벗어나는 것이므로 論議의 대상에서 제외키로 한다.

여기에서 Ladd와 Yinger가 지방정부의 財

政力을 측정하기 위하여 이론적으로 접근한 내용을 소개하면 다음과 같다.

먼저 i 번째 稅源, B_i 에 대하여 r_i 의 稅率이 적용된다고 가정하면 i 번째 稅源으로 부터 징수한 收入은 $r_i B_i$ 가 된다. 그리고 B_i^R 과 B_i^N 을 각각 i 번째 稅源에 대한 住民부담비율과 非住民부담비율 이라고 한다면 $B_i = B_i^R + B_i^N$ 이라는 관계가 성립한다. 여기에서 i 는 지방정부가 소유하는 稅源의 數를 뜻하고 있는 것으로 우리의 道の 경우 $i=1, 2, 3$ 으로서 취득세, 등록세, 면허세가 이에 해당할 수 있다 하겠다.

이러한 조건에서 각 지방정부의 財政力은 다음의 조건을 만족시키는 稅率에 의하여 定義되어 진다.

$$\begin{aligned} \text{極大化} & \quad \sum_{i=1}^3 r_i B_i \\ \text{制約條件} & \quad \sum_{i=1}^3 r_i B_i^R = K^* Y \end{aligned}$$

여기에서 근본적으로 가정하고 있는 것은 各各의 稅源에 대하여 적용되는 稅率은 住民과 非住民에게 同一하다는 것이다.

만일 어느 지방정부가 단 한가지 稅源만을 保有하고 있으며 그에 적용되는 稅率에 대하여 민감하지 않다면 稅收를 극대화시키는 稅率은 앞서 지적한 바와 같이 $K^*Y(1+e)$ 에 의하여 주어지게 된다.

그러나 대개의 지방정부는 적어도 한가지 以上의 稅源을 가지고 있으며 稅源은 대체적으로 稅率에 대한 減少函數의 성격을 나타내고 있는 것이 현실이다. 이러한 경우 收入極大化를 가져다 주는 稅率들을 발견하기 위하여는 라그랑제 함수(Lagrangian function)를 이용하여야 한다:

8) Helen F. Ladd and John Yinger, 前掲書, p.47, pp.69-71.

$$L = \sum_{i=1}^3 riBi + \lambda (K*Y - \sum_{i=1}^3 riB_i^R)$$

여기에서 라그랑제乘數(Lagrangian multiplier)인 λ 는 만일 주민부담의 制約條件이 1원 만큼 증가한다면 얼마만큼의 收入確保力(財政力)이 증가할 것인가를 나타내어 주고 있다. 이 문제에 대한 1次條件(F.O.C.)에 의하면 각 稅源 B_i 에 대한 稅率 ri 가 다음과 같이 결정되어질 때 지방정부의 收入이 극대화된다는 것이다.

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

여기에서 $E(ri, B_i)$ 는 i 번째 稅率에 대한 i 번째 稅源의 탄력성을 의미하는 한편 $E(ri, B_i^R)$ 는 ri 에 대한 i 번째 稅源의 주민부담분의 탄력성을 의미한다. 한편 분자는 稅率의 인상과 연관한 住民과 非住民으로 부터 징수한 總限界收入을 말해주고 있으며, 분모의 경우는 住民으로 부터 징수한 限界收入을 말해주고 있다.

그러므로 財政力(收入極大化)를 보장해줄 수 있는 稅率에서 지방정부가 거두어들일 수 있는 수입은 租稅輸出可能性的 크기와 각 稅率變動에 대한 稅源의 反應度에 의하여 구체적으로 영향을 받는다. 稅率에 대한 稅源의 反應度란 다름아닌 彈力性的의 개념에서 분석되어 질 수 있다. 실제적으로 稅率에 대한 稅源의 탄력성은 각 지방정부마다 相異하므로 보다 深層的인 財政力의 분석이 있기 위해서는 이와같은 탄력성의 분석이 실시되어야 한다.

II-2. 住民要求

各 지방정부에 소속된 주민들이 必要로 하는 公共서비스의 내용은 지방정부에 따라 상당히 다를 수 있다. 그것은 지방정부가 주민에게 基本的으로 제공해주어야 하는 서비스(예컨대, 교육, 치안, 주택 등)의 量과 質의 인 면에서 지방정부 간에 주민들의 需要가 相異하다는 것을 말해 줄 뿐 아니라, 또한 각 지방정부마다 독특하게 必要로 하는 公共서비스의 需要가 존재한다는 것을 의미해 준다. 예를 들어 취학아동이 많은 지방에 있어서는 교육과 연관된 公共서비스의 수요가 상대적으로 많을 것이며 反面 노인층이 상대적으로 많은 지방에 있어서는 그에 따르는 독특한 公共서비스의 수요가 他 지방정부에 비해 많을 것이 예상되어 진다. 상대적으로 低所得層이 많은 지방정부에서는 각종 福祉와 연관한 財政支出需要가 증가하게 될 것이며, 관광도시의 경우는 제조업 중심의 도시에 비해 相異한 公共서비스의 수요가 주민들로부터 要求되어 질 것이 예상되어 진다 하겠다.

이러한 사실들을 고려해 볼 때 人口의 絶對數만을 기준으로 하여 중앙정부가 지방정부에게 移轉支出을 제공하는 데에는 문제가 발생하게 된다. 왜냐하면 서로 相異한 人口群은 서로 다른 租稅支拂能力을 소유하고 있을 뿐 아니라 또한 相異한 財政支出需要를 갖게 되기 때문이다. 따라서 1인당住民所得을 기반으로 推計되는 지방정부의 財政力 指標은 중앙정부가 각 지방정부에게 보조금을 지급하는 과정에서 고려되어야 할 첫번째 判斷準據일 수는 있으나 결코 唯一한 判斷準據는 아니다 하겠다. 그것은 1인당住民所得

을 계산하기 위하여 (1인당住民所得=地域總生産/住民數) 사용되는 人口 개념은 연령, 학력, 취업상태, 그리고 貧富水準 등의 人口特性이 전연 표현되지 않는 絕對的, 量的 개념이기 때문이다. 絕對的 人口는 1人當財政力 또는 1人當財政支出 등의 算出을 통하여 각 지방정부 간의 財政狀態 比較를 가능케 해주지만 그러나 그것은 비슷한 人口規模를 갖고 있으면서도 人口分布面에서 相異한 지방정부 간에 異質的으로 要求되어 지는 公共서비스의 需要에 관한 내용들을 전연 반영해주지 못하고 있다.

중앙정부가 각 지방정부의 必要的特性 (need characteristic)을 인정하면서 보조금을 지급하기 위해서는 人口構成分布를 比較하는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 人口分布 이외에도 人口密度나 都市化 등의 指標들 또한 지방정부 간에 존재하는 必要的特性을 반영해주는 중요한 判斷準據가 된다 하겠다. 미국에서의 研究結果에 따르면 人口密度가 증가함에 따라 경찰 및 소방서비스에 대한 財政支出을 제외하고는 대체로 1인당 財政支出이 감소하는 결과를 보여주고 있다. 한편 都市化의 증가는 고속도로에 대한 財政支出을 예외로 할뿐 대부분의 경우 1인당 財政支出을 조금씩 증가시키는 것으로 연구되었다.⁹⁾

II-3. 公共財 生産費用

· 지방정부 간에는 地方公共財를 生産·供給하는 과정에서 발생하는 費用의 隔差가 존재

한다. 만일 지방정부 사이에서 이러한 費用의 差異가 심하다면 全國的 표준서비스를 창출하는데 所要되는 1인당 經費支出이 각 지방정부마다 相異하게 된다. 다시 말해서 같은 수준의 公共서비스를 제공하는데 있어서 生産費用이 높은 지방정부가 상대적으로 낮은 지방정부에 비하여 더 많은 財政支出을 필요로 하게 된다는 것이다. 일반적으로 地方公共財 生産에 드는 비용은 노동을 비롯한 기타 投入要素들의 비용과 그 外 公共財 生産과 연관된 社會·經濟的 환경에 의하여 결정되어진다.

지방정부 간에 公共財 生産에 따르는 費用의 隔差를 발생시키는 主要因으로는 각 지역 간의 物價, 生活費, 그리고 人件費의 差異 등을 지적할 수 있다. 이와같은 要因들이 各地域別로 상당한 차이를 보이게 되는 경우 同一한 수준의 公共서비스를 제공하는데 所要되는 住民1人當支出額이 지방정부 간에 상당한 差異를 나타내게 된다. 즉, 物價나 人件費水準이 상대적으로 높은 지방정부의 財政需要가 낮은 지방정부에 비해 많아지게 되는 것이다.

그러므로 중앙정부는 移轉支出을 수행하는 과정에서 이와같은 要因들을 고려하여 각 지방정부의 財政狀態를 比較하여야 한다.

일반적으로 지방정부 간에 존재하는 公共財 生産費用의 不均等を 측정해 줄 수 있는 指標로는 生活費指數(cost of living index), 地域物價指數(regional price index), 그리고 貸金率 등이 제시되고 있다. 그 밖에 지역 간 勞動生産性的의 差異 등을 고려해 볼 수도 있으나 대체로 貸金에 勞動生産性이 反映되므로 그것을 考慮對象에서 제외할 수 있다.

9) James A. Maxwell, Financing State and Local Governments, 3rd ed., The Brookings Institution: Washington, D.C., 1979, p.36.

II-4. 收入努力

중앙정부가 衡平의 原理下에 각 지방정부에게 移轉支出을 수행하는 과정에서 마지막으로 고려해야 할 사항은 지방정부의 租稅徵收努力(tax effort) 또는 收入確保努力(revenue effort)이다(以下 租稅努力 그리고 收入努力이라고 表現하기로 한다). 조세노력 및 수입노력의 개념은 근본적으로 지방정부의 自體財源確保에 대한 실제적인 努力의 정도를 파악하기 위하여 개발되었다. 각 지방정부 사이에는 財政力, 住民要求, 그리고 生産費 등의 격차가 존재할 뿐 아니라 收入努力의 측면에서도 엄연한 隔差가 존재한다. 지방정부 간의 收入努力의 不均等은 앞서 記述한 세가지의 不均等要素들에 비하여 지방정부가 보다 직접적인 因果關係를 발생시키는 要素라고 말할 수 있다.

조세노력은 한마디로 지방정부의 租稅生産性(tax productivity)을 反映해주는 개념이라 할 수 있다. 왜냐하면, 다른 조건이 一定하다고 가정할 때, 同一한 稅源에 대한 同一한 稅率의 적용이 각 지방에 따라 相異한 稅收結果를 가져다 주고 있다면 그것은 지방정부 간에 租稅徵收와 연관하는 生産性의 차이가 있다는 것을 立證해주기 때문이다(보다 正確히 表現해서, 租稅生産性은 稅收의 所得彈性과 稅源에 의하여 決定된다). 다시 말해서 조세노력 내지는 收入努力은 각 지방정부가 얼마만큼 集約的으로 自體收入源을 최대한으로 活用하고 있는가의 狀態를 측정해 주는 데 중점을 두고 있다.

이러한 사실을 理解할 때 만일 중앙정부가

각 지방정부의 收入努力을 고려하지 않고 移轉支出을 지급하게 된다면 그것은 오히려 衡平의 原理를 否定하는 결과를 초래할 수도 있다. 만일 상당한 收入努力을 경주한 결과 財政自立度가 높아진 지방정부에게는 보조금을 지급하지 않거나 아니면 적게 지급하는 反面, 收入努力의 소홀로 인하여 財政自立度가 낮아진 지방정부에 대하여는 중앙정부가 많은 보조금을 지급하게 된다면 그것은 분명히 衡平을 歪曲시키는 경우이다. 형평이란 積善을 의미하지 않으며 同一水準의 收入努力을 기반으로 地方政府間의 公共서비스 제공능력을 均等化하는데 그 意義를 두고 있다. 중앙정부의 補助金 지급은 長期的 측면에서 機會(opportunity)의 均等を 의도하는 것이지 結果의 均等を 政策目標로 삼지 않아야 한다. 그러므로 중앙정부의 移轉支出과 연관하여 각 지방정부의 收入努力을 파악하는 것은 매우 중요하다.

그런데 지방정부의 收入努力에 대한 指標選定에 있어서 현실적으로 어려움이 많은 실정이다. Maxwell¹⁰⁾은 住民의 個人所得 1,000弗當 自體收入源에 의하여 確保된 收入을 각 지방정부별로 비교하므로써 收入努力을 측정하고자 시도하고 있다. 本 研究에서도 이 方法을 적용하고자 한다.

III. 우리나라의 實態

지금까지는 衡平의 原理에 입각하여 중앙정부가 지방정부들에게 移轉支出을 수행하는데 要請되는 몇가지 判斷準據와 指標들에 관

10) James A. Maxwell, 前掲書, pp.38-39.

하여 비교적 理論的으로 살펴 보았다. 이제 부터는 그러한 내용들을 중심으로 우리나라의 경우를 파악해 보고자 한다.

本 연구에서 分析對象으로 하는 우리나라의 지방정부는 9個 道이며 한편 分析年度는 1975-1978年 기간을 중심으로 삼고 있다. 分析年度를 最近年度로 채택하지 못한 이유는 80年代의 地域住民所得에 대한 統計資料가 없다는 사실에 基因한다. 앞서 지적한 바와 같이 1인당住民所得指標은 지방정부의 經濟力과 財政力을 나타내 주는 最善의 指標은 아니지만 各國에 있어서 가장 보편적으로 이용되는 判斷標準이기 때문이다.

<表-1>은 1975-1978年 기간동안의 우리나라 各道의 1인당住民所得을 經常價格으로 표시해 주고 있다. <表-1>의 相對指數란 同기간의 年平均 1인당住民所得을 기초로 하여

계산된 것으로서 9個 道의 1인당住民所得의 平均을 指數 100으로 하고 그에 相應하는 各道의 指數를 算出하여 구해진 값이다. 예를 들어 경기도의 127이란 指數는 472,546원을 9個 道의 平均인 370,999원으로 나누고 거기에 100을 곱하므로써 얻어진다. 相對指數에 근거하는 各道간의 比較分析은 1인당住民所得의 隔差에 대하여 비교적 容易하게 파악할 수 있게 해준다.

<表-1>의 相對指數 비교를 통하여 발견할 수 있는 가장 중요한 사실은 1인당주민소득에 있어서 各道간에 상당한 隔差가 존재한다는 것이다. 全國平均指數인 100을 넘어서는 道는 경남과 경기의 2個 道이며 나머지 7個 道는 全國平均을 下廻하고 있다. 충북, 제주, 경북은 거의 全國平均에 가까운 反面 충남, 강원, 전남, 그리고 전북은 全國平均

<表-1>

1인당 주민소득

(단위: 원)

道	1975	1976	1977	1978	平均 (1975-1978)	相對指數	순위
경 기	288 973	400 504	509 701	691 006	472 546	127	2
강 원	207 338	259 910	350 648	485 130	325 756	88	7
충 북	246 646	316 172	382 117	532 160	369 273	99	3
충 남	207 685	275 010	345 579	476 175	326 112	88	6
전 북	208 638	265 935	331 855	465 866	318 073	86	9
전 남	203 361	274 364	327 628	474 334	319 921	86	8
경 북	234 652	299 864	375 998	526 367	359 220	97	5
경 남	294 001	398 109	490 423	759 927	485 615	131	1
제 주	267 626	284 578	382 811	514 872	362 471	98	4

자료: 내무부, 「주민소득연보」, 1980.

을 상당히 밀도는 所得水準을 보여준다. 그리고 무엇보다 중요한 사실은 1인당주민소득이 가장 높은 경남과 가장 낮은 전북 사이에는 相對指數면에서 45퍼센트, 그리고 絕對額면에서 167,542원의 큰 격차가 존재한다는 것이다.

經常價格으로 나타내 주고 있다. <表-2>의 4個年 平均 統計值에 의하면 조세부담이 가장 높은 道는 경기였으며 이에 反해 가장 낮은 道는 강원인 것으로 나타났고 兩 道의 隔差는 4,279원으로 계산되었다. (참고적으로 4年 平均의 9個 道 平均은 4,890원이며 표준 편차는 1,202원임)

<表-2>

1인당 지방세 부담액

(단위 : 원)

道	年度	1975	1976	1977	1978	평균 (1975-1978)
경	기	3,776	5,312	7,931	11,403	7,105
강	원	1,057	2,567	3,443	4,239	2,826
충	북	2,547	3,639	5,321	6,108	4,403
충	남	2,850	3,993	5,779	6,662	4,821
전	북	2,965	4,095	5,704	6,750	4,878
전	남	2,150	3,233	4,640	5,275	3,824
경	북	3,091	3,993	5,755	7,710	5,137
경	남	2,808	3,885	6,092	8,055	5,210
세	주	3,522	4,643	6,300	8,778	5,810

註 : 1인당 지방세 부담액은 「주민소득연보」를 기초로 다음의 公式에 의하여 계산하였음 :

$$1인당 지방세 부담액 = 1인당 조세부담액 \times \frac{지방세}{조세총액}$$

자료 : 내무부, 「주민소득연보」, 1980.

여기에서 우리는 <表-1>과 <表-2>를 통하여 1인당주민소득과 1인당지방세부담간의 관계를 分析하고자 한다. 일반적으로 조세부담은 개인소득의 함수로 나타나게 된다.

1인당주민소득과 1인당지방세부담액간의 函數關係를 파악하기 위하여 橫斷面分析 (cross-section analysis)을 통한 回歸分析을 시도하여 보았다. 물론 各 道別로 1인당

주민소득과 1인당지방세부담액 간의 函數關係를 回歸分析을 통하여 파악해 보는 것도 상당한 의미를 갖는 작업이지만 주어진 데이터가 지나치게 制限的이기 때문에 여기에서 그에 대한 分析은 시행하지 않았다.

9個 道의 4年 기간에 걸친 데이터에 근거한 回歸分析의 결과 1인당조세부담액과 1인당주민소득간에는 다음과 같은 관계가 形成

된 것으로 나타났다 :

$$Y = -285 + 0.014X, R^2 = 0.76 (R^2 = 0.10.5)$$

여기에서 Y는 1인당지방세부담액을, 그리고 X는 1인당주민소득을 각각 나타내며 괄호 안의 數值 10.5는 X에 대한 t값이다.

X에 대한 t값은 상당한 有意性을 나타내고 있으며 또한 決定係數 R²의 數值는 주민소득과 조세부담 간의 비교적 높은 相關關係가 있다는 사실을 나타내 준다. 그러므로 回歸分析의 결과 우리나라의 道政府에 있어서도 1인당 個人所得이 지방정부의 財政力을 어느

정도 反映해 주는 指標的 역할을 담당하고 있다고 結論지을 수 있다(이러한 사실은 財政自立도와 1인당조세부담의 關係分析에 의하여 더욱 뒷받침될 수 있는데 이에 대한 分析은 나중에 보이기로 한다).

다음으로 分析하고자 하는 것은 1인당住民所得과 1인당歲出額 관계이다.

〈表-3〉은 主要指標를 收錄하고 있는데 〈表-3〉에 기록된 統計數字는 1975-1978년 4個年度의 平均值이다. 그리고 1인당歲出의 경우에는 各 道의 自體收入을 기준으로 계산한 歲出額(A)과 또한 總收入(自體收入+移轉收入)을 기준으로 계산한 歲出(B)의 두가지 總計量이 포함되고 있다.

〈表-3〉

주요지표(I)

(단위 : 원)

道	指標	1인당 주민소득	1인당 지방세부담	1인당 세출		재정자립도(%)
				A	B	
경	기	472,546	7,105	17,712	44,060	40.2
강	원	325,756	2,826	14,428	57,712	24.9
충	북	369,273	4,403	16,991	42,156	43.9
충	남	326,112	4,821	14,597	45,904	31.8
전	북	318,073	4,878	17,563	46,587	37.8
전	남	319,921	3,824	14,140	41,710	33.9
경	북	359,220	5,137	15,777	41,085	38.4
경	남	485,615	5,210	17,825	53,210	33.5
제	주	362,471	5,810	20,698	45,094	45.9

註 : 주요지표에 기록된 統計數字는 1975-1978년의 平均值임(단 1인당세출은 1977-1978년의 平均임).

A의 계산은 自體財源을 人口數로 나누어서 구하였음.

B의 계산은 (自體財源+移轉財源)을 人口數로 나누어서 구하였음.

자료 : 내무부, 「주민소득연보」, 1980

내무부, 「지방재정연감」, 1978, 1979.

1인당歲出에 대한 相對指標의 계산은 各道간의 상대적 隔差를 비교적 쉽게 파악할 수 있도록 만들어 줄 뿐 아니라 A와 B의 비교를 통하여 移轉支出의 均等化 效果에 관하여도 分析 가능케 해준다. 相對指標는 各道의 1인당세출을 9個道 平均(A의 경우 16,637원, B의 경우 46,380원)으로 나눈 값에 100을 곱하므로써 算出되어 질 수 있는데 이에 대한 내용이 <表-4>에 담겨 있다.

<表-4> 1인당歲出의 相對指數

道	내용	A	B
경	기	106	95
강	원	87	124
충	북	102	91
충	남	88	99
전	북	106	100
전	남	85	90
경	북	95	89
경	남	107	115
제	주	124	97

註: 상대지수의 계산은 <表-3>의 A, B를 기초로 하여 작성되었음.

<表4>에 의하면 自體收入에 근거한 1인당 세출(A)를 파악해 볼 때 제주의 경우 全國平均에 비해 24 퍼센트가 높은 反面 전남의 경우 全國平均에 15 퍼센트가 낮은 歲出水準을 나타내고 있다. 한편 A의 경우 全國平均을 上廻하는 道는 5個 지역(제주, 경남, 경기, 전북, 충북)이며 下廻하는 道는 4個 지역(경북, 충남, 강원, 전남)인 것으로 파악되고 있다.

그런데 이와같은 分析內容들은 중앙정부의 移轉收入을 포함하는 歲出額(B의 경우)과의 비교에 있어서는 상당히 다른 양상을 보여주고 있다. B의 경우 相對指數面에서 강원이 124로 가장 높게 나타난 反面 경북이 89로서 가장 낮게 나타나고 있다. 1인당歲出에 있어서 A와 B의 두 경우를 비교해 본 결과 우리는 다음의 結論에 이를 수 있다.

① 중앙정부의 移轉支出은 各道 간에 존재하는 1인당세출의 不均等を 상대적으로 완화시키지 못하고 있다. 그에 대한 根據는, 1인당세출이 가장 높은 道와 가장 낮은 道 사이의 相對隔差(相對指數에 있어서 A의 경우 39 퍼센트, B의 경우 35 퍼센트)가 A와 B의 比較結果 불과 4 퍼센트 밖에 되지 않는다는 사실에서 발견되어 진다.

② 중앙정부의 移轉支出을 통한 均等化 시도는 우리의 경우 새로운 衡平의 문제를 야기시킨다. <表-3>과 <表-4>의 A와 B에 대한 비교를 해보면 우리는 중앙정부의 移轉支出이 분명히 道政府 사이에 資源再配分 效果를 발생시키는 사실을 발견할 수 있다. 그런데 資源의 再配分 과정에 있어서 終前보다 順位 (1인당歲出의 絕對額과 相對指數에 근거한 순위) 면에서 나아진 지역은 4個 道(강원, 충남, 전북, 전남)이며 反面 못해진 지역 또한 4個 道(경기, 충북, 경북, 제주)이고 경남의 경우는 變動이 없는 것으로 나고 있다. 여기에서 特히 새로운 衡平의 문제를 제기하게 되는 경우는 무엇보다도 강원과 제주의 경우를 들 수 있다. 강원의 경우 自體收入을 기초로 한 1인당세출은 順位面에서 8位였으나 移轉收入을 포함하는 경우 1位로 부상하게 되었으며 反面 제주의 경우 1位에

서 5位로 下落한 것으로 나타나고 있다.

的으로 富한 지방정부(1인당個人所得이 높은 지역)의 1인당歲出額이 상대적으로 貧한 지방정부에 비하여 더 높을 것으로 예상된다 하겠다.

이러한 내용들은 1인당주민소득과 1인당세출의 比較에 의하여서도 파악되어 진다. 所得과 歲出의 관계는 일반적으로 말해서 相對

<表-5>

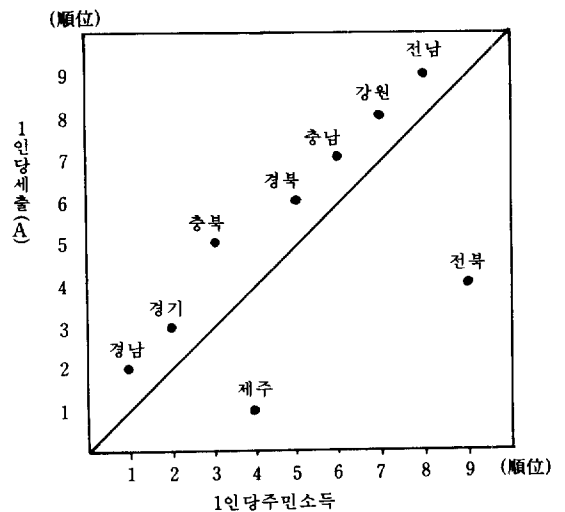
주요지표(I)에 근거한 順位

(단위: 位)

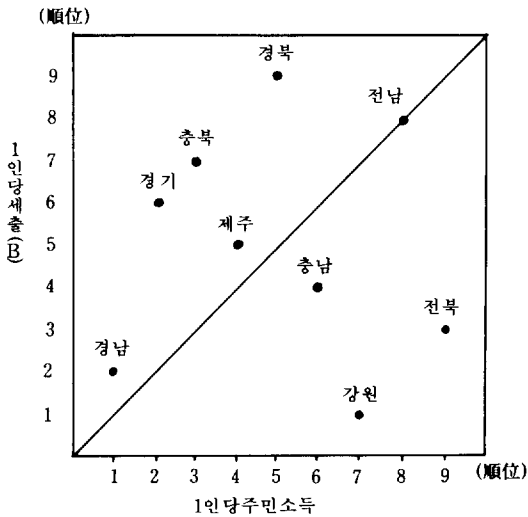
道	指標	1인당 주민소득	1인당 지방세부담	1인당 세출		재정자립도
				A	B	
경	기	2	1	3	6	3
강	원	7	9	8	1	9
충	북	3	7	5	7	2
충	남	6	6	7	4	8
전	북	9	5	4	3	5
전	남	8	8	9	8	6
경	북	5	4	6	9	4
경	남	1	3	2	2	7
제	주	4	2	1	5	1

<圖-1>과 <圖-2>는 <表-5>의 1인당住民所得과 1인당歲出額(A와 B경우) 사이의 관계를 比較分析해주고 있다. 한편 <表-5>는 <表-3>을 기초로 順位를 매겨 작성한 것이다. 그림에 있어서 가로축은 所得의 順位를 나타내는 것으로 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 1인당주민소득의 絕對額面에서 順位가 낮아진다. 이에 비해 세로축은 歲出의 順位를 나타내 주고 있으며 아래에서 위로 갈수록 1인당세출의 絕對額面에서 順位가 낮아지는 것으로 측정하고 있다. 대각선 上의 점들은 所得과 歲出의 상대적 順位가 동일하게 나타나는 지방정부를 표현해 주고 있다.

<圖-1> 1인당주민소득과 1인당세출(A)



<圖-2> 1인당주민소득과 1인당세출(B)



<圖-1>에 의하면 各 道의 所得과 經費支出이 같은 방향으로 움직이는 것으로 나타나고 있다. 다시 말해서 1인당주민소득이 높은(낮은) 道에 있어서 일반적으로 1인당세출이 높게(낮게) 나타나는 경향을 보인다는 의미이다. 이러한 일반적 傾向에 例外를 보이는 지역으로는 전북과 제주를 지적할 수 있다. 전북의 경우 1인당주민소득에 있어서는 전국 最下位를 기록하였지만 1인당세출에 있어서는 4위를 나타내었고, 제주의 경우 所得面에서는 4位인 반면 歲出面에서는 最上位를 나타내고 있다.

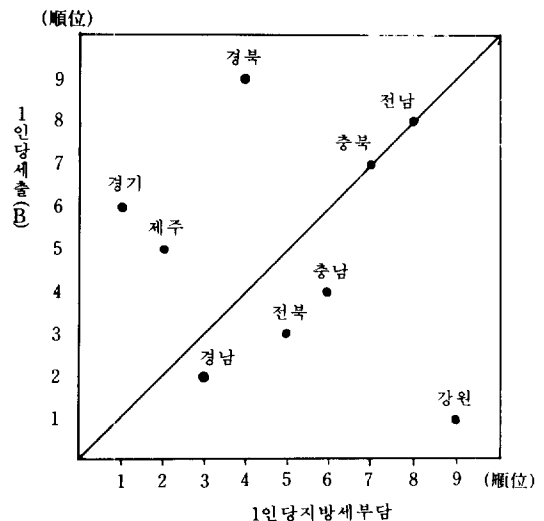
<圖-2>에 의하면 <圖-1>에 비해 所得과 經費支出 간의 相關關係가 상당히 낮은 것으로 파악되어 진다. 이것은 斷的으로 중앙정부의 移轉支出에 대한 資源의 再分配效果를 立證해 주는 사실이다. 그러나 移轉支出을 통한 均等化 시도의 政策結果에 대해서는 앞서와 類似한 結論에 도달하게 된다. <圖-2>에 의하면 所得과 歲出의 관계에 있어서 두

變數 간에 상대적으로 比例關係를 나타내는 그룹(경남, 전남, 충남, 제주)과 상대적으로 反比例關係를 나타내는 그룹(경기, 충북, 경북, 강원, 전북)으로 大別이 되어 나타나고 있다. 물론 두번째 그룹의 경우 중앙정부의 財政調整效果가 첫번째 그룹에 비교하여 더 적절하게 작용한 것으로 推論될 수도 있지만 巨視的 측면에서 볼 때 移轉支出에 따르는 一貫性 있는 政策效果가 결여되고 있다는 것을 <圖-2>를 통하여 알 수가 있다. 이러한 사실은 衡平에 입각하는 均等化政策이 제대로 수행되지 못하고 있다는 것을 結論지어 준다.

<圖-3>은 <表-5>의 1인당지방세부담과 1인당세출(B의 경우) 자료에 의거하여 두 變數의 順位關係를 비교분석해 주고 있는데 主要 分析結果는 다음과 같다.

첫째, 경기, 제주, 경북 등은 1인당조세부담이 全國平均을 상회하는 지역인데 비해 1인당세출면에서는 全國平均을 下廻하는 것

<圖-3> 1인당지방세부담과 1인당세출(B)



로 나타나고 있다.

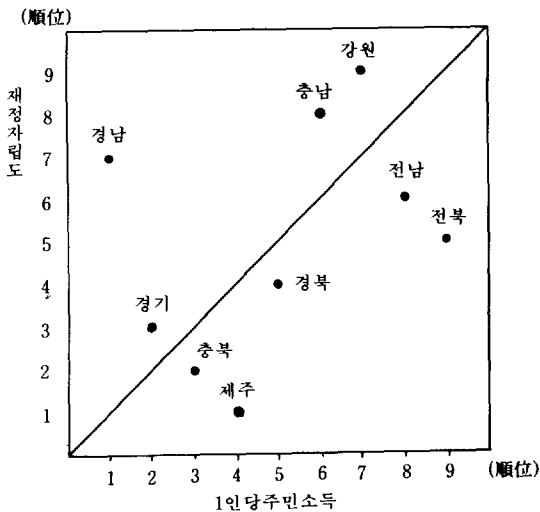
둘째, 강원 의 경우 1인당조세부담은 가장 낮는데 비해 1인당세출 면에서는 전국 1位로 나타나고 있다.

셋째, 그 밖의 지역에서는 1인당조세부담과 1인당세출이 비교적 높은 相關關係를 나타내고 있다.

이번에는 財政自立度の 개념을 중심으로 分析하고자 한다. 財政自立度は 일반적으로 지방정부의 自體財源의 總歲入(自體財源+移轉財源)에 대한 百分比로 定義되고 있다.

먼저 <表-5>에 의거한 1인당주민소득과 財政自立度の 關係를 <圖-4>를 통하여 分析하기로 한다.<圖-4>에 의하면 우리나라 道의 경우 1인당주민소득과 財政自立度の 상 關關係는 낮은 것으로 파악되어 진다. 특히 江 南의 경우 1인당주민소득은 전국에서 가장 높은 反面 財政自立度は 7位에 不過하며, 全 北의 경우에는 1인당주민소득이 全國 最下位인 반면 財政自立度は 全國의 中位에 속하고 있다.

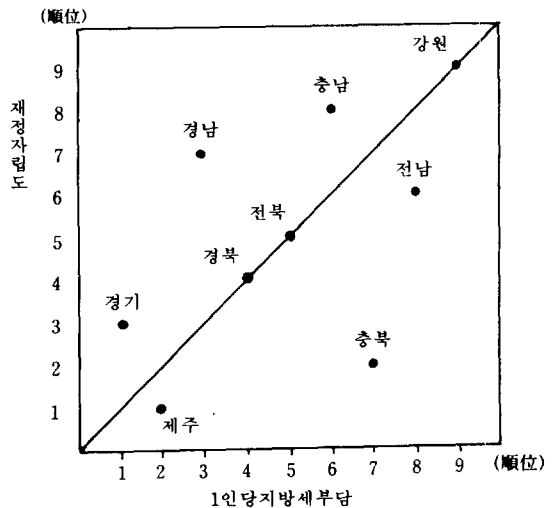
<圖-4> 1인당주민소득과 재정자립도



이와같은 사실을 미루어 볼 때 財政自立度の 개념이 道政府의 財政力 내지 租稅力을 反映해주는 指標가 아니라는 사실을 밝혀준다. 왜냐하면 이미 記述한 바와 같이 일반적으로 1인당주민소득이 지방정부의 財政力을 가장 잘 나타내 주는 指標 중의 하나이기 때문이다.

<圖-5>는 1인당지방세부담과 財政自立度の 順位關係를 分析해 주고 있다. 1인당조세부담과 財政自立度の 比較結果 全 北과 江 南을 除外하고는 일반적인 傾 向이 1인당조세부담이 높은 道가 財政自立度面에서 상대적으로 높은 順位를 나타내고 있다. 이와같은 사실은 道의 財政收入源이 地方稅인 것을 간접적으로 시사해 주고 있다. 그러나 全 北의 경우 1인당조세부담은 상대적으로 낮은 반면 財政自立度は 높은 것으로 나타나고 있으며, 江 南의 경우에는 그 反對現象이 나타나고 있다.

<圖-5> 1인당지방세부담과 재정자립도



지금부터는 우리나라의 道政府 간에 있어서 住民要求, 公共財生産費用, 그리고 收入努力 등의 측면에서 실제적인 隔差를 나타내고 있는지에 대하여 살펴 보기로 한다. 本論文의 理論 부분에서 강조한 것처럼 이러한 變數들이 중앙정부의 移轉支出과 관련하여 갖는 중요성은 각 지방정부의 財政力 못지 않다 하겠다. 특별히 이들 變數가 갖는 중요성의 정도는 각개에 대한 지방정부간의 격차가 심하면 심할수록 커지며 反面 격차가 작으면 작을수록 그 중요성이 줄어들어 된다. 本論文에 있어서는 住民要求, 公共財生産費用, 그리고 收入努力에 대한 深層의인 연구는 여러가지 制約에 의하여 진행하지 못하고, 巨視的인 측면에서 중앙정부의 移轉支出과 관련하여 이들 變數가 가질수 있는 중요성을 파악해 보는 정도에 그치고자 한다.

먼저 道政府에 있어서 住民要求的인 측면을 이해하기 위해서는 人口分布, 人口密度, 그리고 都市化 등에 관한 統計值를 비교하는 것이 중요하다.

<表-6>에는 센서스를 기초로 한 各 道의 연령별 人口構成比가 담겨져 있다. 研究目的에 적합한 人口資料의 이용이 불가능하여 편의상 人口를 세 그룹으로 구분하여 분석하였다. 여러가지 문제를 내포하고 있으면서도 0-19세 그룹을 教育서비스에 대한 需要 부문, 그리고 60세 이상 그룹을 老人福祉에 대한 需要 부문이라고 표현해 볼 수 있다. <表-6>에 의하면 各 道別로 人口構成分布에 있어서 비교적 隔差가 있는 것으로 나타나고 있다. 1980년의 경우 0-19세 연령그룹에 있어서는 제주와 경기 사이에 7 퍼센트의 격차가 존재하였으며, 60세 이상 그룹에 있어서

<表-6>

연령별 인구구성비

(단위 : %)

道	내용	1980			1985		
		0-19세	20-59세	60세 이상	0-19세	20-59세	60세 이상
경	기	43.8	49.9	6.3	38.7	54.7	6.6
강	원	47.2	46.1	6.7	41.7	50.3	8.0
충	북	43.8	46.0	10.2	40.7	50.0	9.3
충	남	46.8	45.7	7.5	42.1	49.4	8.5
전	북	48.3	44.0	7.7	43.5	47.5	9.0
전	남	48.7	43.8	7.5	44.2	47.4	8.4
경	북	45.0	47.9	7.1	39.4	50.2	10.4
경	남	45.2	50.1	4.7	40.8	51.3	7.9
제	주	50.8	45.6	3.6	43.9	48.6	7.5

자료, 경제기획원, 「인구 및 주택 센서스 보고」, 1980, 1985.

는 충북과 제주 사이의 6.6 퍼센트 격차가 존재한 것으로 나타나고 있다. 同一한 비교를 1985년 統計值를 통하여 분석해 보면, 0-19세 그룹의 경우 전남과 경기 사이에 5.2 퍼센트의 격차가 있었으며, 또한 60세 이상의 그룹에 있어서는 경북과 경기 사이에 3.8 퍼센트의 격차가 있었던 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 各 道別로 人口構成比가 다양하다는 것은 그에 따르는 公共서비스에 대한 需要의 정도가 各 道에 따라서 質과 量 面에서 다를 수 있다는 사실을 말해 주고 있다. 이러한 사실은 중앙정부가 各 道에 대하여 移轉支出을 수행하는 과정에서 반드시 人口分布의 내용을 고려해야만 한다는 것을 뒷받침해 주고 있다. 한편 60세 이상의 人口 가운데 65세 人口의 各 道別 構成比와 또한 各 道別 生活保護對象者의 人口에 대한 比率를 파악해 보았다. 특히 生活保護對象者의 數는 各 지방정부의 福祉와 연관한 지출을 증가시키는 요소 임에 틀림없다.

<表-7>에 의하면 65세 이상 人口의 各 道別 分布比는 그다지 큰 差異를 나타내지 않는 反面 生活保護對象者의 人口에 對한 比는 各 道別로 상당한 격차를 보여주고 있다. 特別히 全比의 경우에는 14.3 퍼센트의 높은 比率를 나타내 주고 있는데 이는 斷的으로 生活保護對象者를 위한 福祉의 경비지출의 수요가 큰 것을 例示해 주는 것이다. 이에 비해 경기나 제주의 경우에는 生活保護對象者의 구성비가 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 참고적으로 표현해서 65세 이상 人口와 生活保護對象者 통계에 대한 標準隔差는

各各 0.7, 3.5로 나타나고 있다.

<表-7> 人口構成比 (단위: %)

道	내용	65세 이상	생활보호대상자수 / 人口
경	기	4.2	2.8
강	원	5.1	6.4
충	북	6.1	8.1
충	남	5.5	10.3
전	북	5.8	14.3
전	남	5.7	11.5
경	북	6.9	9.3
경	남	5.0	7.2
세	주	5.2	3.5

註: 各 道別 生活보호대상자수의 人口에 對한 퍼센트 계산은 「地域統計年報」와 「한국통계연감」에 의거하여 계산되었음.

자료: 경제기획원, 「地域統計年報」, 1988, 경제기획원, 「韓國統計年報」, 1988.

그리고 各 道の 人口密度와 都市化에 對한 統計가 <表-8>에 수록되고 있는데 이들 변수와 앞서 分析한 主要 財政變數들과의 關係는 本 論文에서는 생략하기로 하고 다만 各 道別로 人口密度와 都市化 정도에 상당한 隔差가 존재한다는 사실을 確認하는 것으로 그 치기로 한다.

우리나라의 公共財生産에 따르는 費用의 地方政府 간의 隔差를 파악하기 위하여 사용한 指標는 주요 도시의 消費者物價指數와 賃金率에 대한 統計值이다. 勿論 이들 두 指標가 갖는 制約點도 상당하지만 그럼에도 불구하고 지방정부 간에 存在할 수 있는 公共財

<表-8>

주요지표(II)

道	내용	인구밀도 (各/km ²)	도시-농촌 人口比(%)	소비자 물가 상승율 (%)	月평균 임금 (천원)
경	기	441	73.9	5.1(수원)	306.1
강	원	102	58.6	4.4(춘천)	386.0
충	북	187	53.9	3.9(청주)	351.8
충	남	340	58.6	4.9(대전)	329.8
전	북	273	50.5	4.0(전주)	316.3
전	남	236	38.5	4.6(광주)	381.7
경	북	155	45.5	5.2(대구)	318.2
경	남	297	61.5	4.3(마산)	354.1
제	주	268	86.8	-	344.3

註: 소비자 물가 상승율은 1985-1988년 기간의 年平均을 나타내며 月平均임금은 1986년 기준임.

자료: 경제기획원, 「地域統計年報」, 1988.

경제기획원, 「한국통계연감」, 1989.

生産에 따르는 費用隔差에 대하여 어느 정도 의 시사성은 가져다 줄 것이라고 기대한다.

<表-8>에는 全國 주요 도시의 消費者物價 上昇率 및 各 道別 月平均 임금에 대한 정보 가 제공되어 있다. 生活費 또는 人件費와 直接的으로 연결되는 兩 指數를 비교해 보면, 物價의 경우에는 全國的 隔差가 작은 反面 임금이 있어서는 相對的으로 道 間의 隔差가 큰 것으로 파악되어 진다. 賃金의 地域間 격차가 크다는 사실은 地方公共財生産과 연관하여 民間勞動力을 動원하는데 소요되는 人件費가 各 道마다 상당히 差異질 수 있다는 사실을 시사해 준다 하겠다. 이 밖에도 地域別 勞動生産性에 대한 자료와, 보다 엄밀한 의미에서의 地域別 生活費指數등이 이용가능 해지면 지방정부 간에 존재하는 公共財生産 費 격차에 대한 더 精確한 知識을 加질 수

있게

마지막으로 分析하고자 하는 것은 各 道의 收入努力에 대한 比較이다. 收入努力 내지는 租稅努力을 측정하는 데는 몇 가지 方法이 있겠지만 本 論文에서는 1인당주민소득 萬원에 대한 租稅부담을 計算하므로써 各 道의 收入 努力을 測定하고자 시도했다. 그에 대한 내용들이 <表-9>에 포함되어 있다.

<表-9>의 첫번째 줄에는 各 道의 1인당 住民所得 萬원에 대한 1인당 지방세부담이 기록되어 있고 두번째 줄에는 全國平均을 100으로 基準하는 相對指數가 기록되고 있으며, 그리고 마지막 줄에는 相對指數를 基準으로 한 9個 道의 順位가 표시되고 있다. <表-9>에 의하면 濟州의 경우가 收入努力 면에서 가장 높게 評價된 反面 강원 의 경우가 상대적으로 가장 낮게 評價되고 있다. 金額面에

서 비교하자면 제주의 경우에는 주민 1인당 萬원 소득에 대하여 약 16원의 조세를 부담한 것으로 나타나고 있으며 이에 비해 강원 의 경우에는 약 9원의 조세부담을 담당하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실들은 收入確保努力 면에서 各道別로 상당한 隔差가 존재하고 있다는 것을 立證해 주는 것들이다. 向後 중앙정부의 道政府에 대한 移轉支出의 시행에 있어서는 이와같은 各道 間的 收入確保努力의 격차를 認定하면서 均等化를 시도하여야 할 것이다.

<表-9>

1인당 GRP 萬원당 지방세 부담액

道	내용	지방세 부담액 (원)	상대지수	순위
경기		15.1	114	3
강원		8.7	66	9
충북		11.9	90	7
충남		14.8	112	4
전북		15.3	116	2
전남		12.0	91	6
경북		14.3	108	5
경남		10.7	81	8
제주		16.1	122	1

註 : 1인당주민소득 萬원에 대한 1인당 조세 부담의 계산은 주민소득연보의 1인당주민소득과 <表-3>의 1인당지방세부담에 의거하여 계산되었음.

자료 : 내무부, 「주민소득연보」, 1980.

IV. 結論

중앙정부는 지방정부 간에 존재하는 公共 서비스 제공능력의 隔差를 줄이기 위하여 다양한 均等化 정책을 수행하게 된다. 중앙정부의 均等化政策들은 지방정부에 대한 移轉支出의 형태로서 具現되게 되는데 그 대표적인 制度로는 補助金(grant) 및 共同稅(tax sharing) 制度를 들 수 있다.

本 論文의 目的은 이러한 移轉支出과 관련하여 중앙정부가 보다 衡平의 原理에 입각하여 各 지방정부에게 補助金을 지급할 수 있는 判斷準據를 제시하는데 있다. 本 論文에서 제시하는 判斷準據들로는 各 지방정부가 소유하는 財政力(fiscal capacity), 住民要求(needs), 公共財 生産費用(cost), 그리고 收入確保努力(revenue effort) 등의 개념들이 있으며 또한 各 概念에 相應하는 指標들이 本 研究에서 소개되고 있다.

本 論文의 또 다른 目的은 이미 제시되어진 判斷準據와 指標들을 우리나라의 경우에 적용해서 分析하고자 하는데 있다. 分析對象 지방정부로서는 道를 삼았으며 主要데이터의 制約上 分析對象年度로는 1975-1978년 기간을 中心으로 하였으나 必要時에는 最近 統計值를 活用하기도 하였다. 主要 財政變數들을 道政府 차원에서 比較·分析한 결과 다음의 結論에 이르게 되었다.

● 주민소득과 지방세 부담간의 相關關係는 비교적 높게 나타났으며 橫斷面分析을 통한 回歸分析의 결과는 다음과 같다 :

$$Y = -285 + 0.014X$$

(여기에서 Y는 1인당地方稅負擔, X는 1인당住民所得을 의미한다).

● 1인당주민소득과 1인당歲出, 1인당조세부담과 1인당歲出 등에 대한 관계를 比較分析해 본 결과 중앙정부의 移轉支出에 따르는 道政府간의 資源再配分 효과는 분명히 發生하고 있지만 衡平에 입각하는 均等化가 이루어지지 않고 있다.

● 財政自立度の 개념이 道政府의 財政力 내지 租稅力을 반영해 주는 指標로서 부적당하다.

● 住民要求, 公共서비스 生産費用, 그리고 收入努力 등에 대하여는 本 論文에서는 微視的으로 다루지 못하였는데 일반적인 傾向을 分析하면 다음과 같다.

① 人口分布 面에서 各 道別 隔差가 비교적 있는 것으로 분석되고 있으며, 특히 生活保護對象者數의 對 人口比는 各 道別로 심한 偏差를 보여 주고 있다.

② 人口密度, 都市化 指標에 있어서도 各 道 間에 격차가 존재한다.

③ 各 道를 대표할 만한 地域物價指數는 없지만 전국 主要都市의 消費者物價指數를 比較해 볼때 各 道간의 生活費 격차는 근소한 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 月平均賃金 面에 있어서는 道 間的 隔差가 큰 것으로 나타나고 있어 이에 따르는 公共서비스 生産費用의 地域間 격차가 다소 있을 것으로 예상된다.

④ 收入確保努力에 대한 測定指標로는 1인당주민소득 萬원에 대한 1인당조세부담을 사용하였다. 分析結果에 의하면 各 道 間에 收入努力 面에 있어 상당한 격차가 존재하는 것으로 파악되고 있다.

參考文獻

韓國經濟研究院, 「韓國의 地方財政研究」, 1985

경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고」, 1980, 1985.

경제기획원, 「地域統計年報」, 1988.

경제기획원, 「韓國統計年鑑」, 1988, 1989.

내무부, 「주민소득연보」, 1980

내무부, 「지방재정연감」, 1978, 1979.

Florida, Richard L., "The Distribution of Transfers to Various Types of Cities," Public Budgeting & Finance, 1986(Autumn), pp.81-91.

Hirsch, Werner Z., Urban Economics, Macmillan Publishing Co.: New York, 1984

Kincaid, John, "Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues," Public Budgeting & Finance, 1989(Autumn), pp.4-25

Ladd, Helen F. and John Yinger, America's Ailing Cities, Johns Hopkins Univ. Press: Baltimore, 1989.

Maxwell, James A., Financing State and Local Governments, 3rd ed., The Brookings Institution: Washington, D.C., 1977

Nathan, Richard P. and Charles F. Adams, Jr., "Four Perspectives on Urban Hardship," Political Science Quarterly, No.3, 1989, pp.483-508

Wolman, Harold and Edward Page, "The Impact of Intergovernmental Grants on Subnational Resource Disparities: A Cross-National Comparison," Public Budgeting & Finance, 1987(Autumn), pp 82-98