

## 지방자치단체 재정자율성 측정 지표 활용에 관한 연구\*

박 병 희\*\*

### 〈 목 차 〉

- I. 문제의 제기
- II. 재정자립도 지표의 성격과 유용성에 대한 논의
- III. 지방자치단체 재정력지표 변동 추이
- IV. 재정 자율성 측정지표 활용 검토
- V. 요약 및 제언

본 연구는 우리나라의 재정력 측정 지표들의 성격과 유용성을 검토하고, 단점들을 보완할 수 있는 지표의 도입 타당성을 검토하는 목적으로 이루어졌다. 특히 지방자치단체의 자율권이 보장되는 재원인 지방교부세 등 의존재원의 존재를 표현할 수 있는 지표로서 재정자주도 지표를 도입, 활용하는 데 초점을 맞추었다. 우리나라 자치단체의 재정자립도는 재정수입 확대에도 불구하고 의존재원의 지속적 증가에 따라 지표 값이 하락함으로써 자치단체의 재정적 능력을 보여주는 데 한계가 있다. 재정자주도를 활용하는 경우 자치단체가 재량권을 갖고 사용할 수 있는 가용재원의 크기를 표시함으로써 자치단체의 실질적인 재정력을 표현하고, 지방재정조정제도의 재정력격차 완화효과도 함께 보여주게 된다. 재정자주도와 다른 지표들과의 상관관계 분석을 한 결과, 재정자주도는 재정자립도와 상관관계가 높으나 그 관계가 갈수록 약해지고 있으며, 재정력지수와는 상당한 차별성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 재정자주도를 도입하는 경우에 용어상의 혼선이 빚어질 가능성이 있으므로 관련지표들의 용어를 재정립하거나, 재정자율도라는 명칭으로 변경할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 재정자율성, 재정자립도, 재정력 격차

\* 본 논문에 대해 매우 유익하고, 발전적인 comment를 해 주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

\*\* 순천대학교 경제회계학부 부교수/061-750-3464/[parkbh@sunchon.ac.kr](mailto:parkbh@sunchon.ac.kr)

## I. 문제의 제기

우리나라 지방자치단체의 재정력에 대해서는 그동안 많은 연구가 이루어져 왔다. 재정력을 어떻게 정의하고 측정할 것인가에 대한 연구가 그 주류를 형성하여 왔던 바, 1인당개인소득, 1인당세출, 재정자립도 등 지표에 의해 재정력을 측정하는 방법과 다양한 지표들을 통합하여 종합적으로 재정력을 측정하는 방법(박병희, 1992; 한국지방행정연구원, 1989), 자치단체 재정 상황, 재정운영 상태 등을 함께 고려하는 방법(임성일, 2001) 등이 제시되어 왔다.

우리나라에서 그동안 학계뿐 아니라 일반인, 언론 등에서 가장 많이 언급되어 온 재정력 지표는 지방재정자립도이다. 재정자립도는 3공화국 이후 중단되었던 지방자치제 재시행 연기 사유의 하나였던 '부족한 재정 자립 능력'을 표현하는 지표로서 정권에 의해 의도적으로 과도하게 사용된 측면이 있고, 어떤 이유에서건 이후 우리나라 자치단체의 재정력을 나타내는 주요지표로 활용되어 왔다.

재정자립도 지표는 이해의 용이성, 계산의 편의성 등 유용한 점도 많지만, 지방 재정의 일면만 제한적으로 나타내는 등 여러 가지 단점도 많아서 그동안 학계에서도 재정자립도 지표를 대체하는 지표들이 제시되기도 하였다.

주지하다시피 재정자립도는 자치단체의 자체수입이 전체세입에서 차지하는 비중으로 계산되는 바, 자치단체의 자체수입 확보 능력을 보여준다. 그런데 재정자립도 산식에 따르면, 우리나라와 같이 지방재정조정제도에 의한 의존재원의 비중이 불가피하게 높은 지방재정 세입 구조 하에서는 재정자립도 지표는 자칫 왜곡된 정보를 제공할 여지가 있다. 우리나라는 국세를 지방세로 이양할 경우 지역간 경제력 불균형이 심화될 수도 있다는 우려 때문에 국세 우위의 조세구조를 유지하면서 지방재정조정제도를 통해 자치단체의 부족한 재정수입을 충당하고, 자치단체간 재정력 격차를 완화시켜 나가는 지방재정구조를 갖고 있다. 이런 구조 하에서 지방재정 수요 확대에 부응하여 이전재원을 늘려나가는 정책은 결국 재정자립도의 하락으로 표현되며, 이는 자치단체의 재정적 능력이 약화되는 것으로 비춰지게 된다는 것이다.

객관적인 지표에 의해서 매년 안정적으로 배분됨으로써 지방자치단체에 실질적 자주재원으로 인식되고 있는 지방교부세 등의 재원이 재정수요 확대에 부응하여 해마다 늘어나고 있음에도 불구하고 가장 일반적으로 언급되는 재정자립도 지표에 전혀 반영되지 않기 때문에, 이를 반영할 수 있는 지표로 재정자주도 지표의 활용을 검토할 필요가 있다.

본 연구에서는 우리나라의 대표적인 재정력 지표로서 재정자립도와 재정력지수의 성격과 유용성 등에 대해서 분석하고, 이의 단점을 보완하는 대안지표로서 재정자주도 지표의 활용 가능성을 검토할 예정이다. 우리나라의 95-05년간 시(市) 일반회계 자료를 이용하여 재정

력 지표 값들을 계산하고, 이를 통해 각 지표간의 상관계수 측정을 통한 상관관계 분석도 할 것이다. 각 자치단체의 재정력 지표 변동 추이 분석 등을 통해 재정자립도 지표의 대안 지표로서의 재정자립도 지표의 활용 타당성 등을 도출해 내고자 한다.

## II. 재정자립도 지표의 성격과 유용성에 대한 논의

재정력이라는 용어는 다음과 같은 두 가지 의미로 해석해 볼 수 있다.

첫째, 협의의 개념으로서 통상 지방자치단체의 재정수입확보능력(revenue raising ability)으로 정의된다. 그런데 재정수입확보능력은 무엇보다도 자치단체의 경제력에 크게 의존하게 될 것이다. 이와 같은 이유로 미국 등에서는 해당 지방자치단체의 주민소득을 재정력으로 간주하는 경우가 많다. 우리나라는 자치단체별 주민소득을 집계하지 않고 있어서 주민소득을 재정력지표로 활용하기 어려운 것이 현실이다.

우리나라의 경우 재정수입확보능력을 나타내는 지표로는 재정자립도(자주재원비율)를 주로 활용하고 있고, 그 외에 1인당지방세수입, 재정력지수 등을 사용하고 있다.

둘째, 광의의 개념으로서 지방자치단체의 재정운영상태 혹은 재정상태(fiscal condition)를 의미한다. 국내외 문헌에 의하면 지방자치단체의 재정상태와 관련하여 다양한 용어와 개념정의가 제시되고 있다. 재정상태(fiscal condition), 재정능력(fiscal capacity), 재정건강(fiscal health), 재정압박(fiscal stress, distress, pressure), 재정수요 등이 그것이다. 이들 중 어떤 것은 수입측면에 초점을 두기도 하고, 어떤 것은 지출이나 채무측면에 초점을 두기도 한다. 일부는 지방재정의 운영성과나 운영결과를 중시하기도 한다. 지방재정의 상태와 관련한 개념정의는 학자에 따라, 활용목적에 따라 상당한 차이를 보인다.

본 장에서는 재정력을 협의로 해석하고, 우리나라에서 가장 광범위하고, 일반적으로 활용되고 있는 지방재정자립도라는 지표를 중심으로 이 지표의 유용성에 대한 논의와 이를 통해 도출된 문제점들을 해결하기 위한 대체지표 등에 대해서 다루게 된다.

### 1. 재정자립도 지표의 성격 및 한계점

#### 1) 성격

재정자립도는 지방세수입과 세외수입으로 구성되는 자체수입의 일반회계 총세입 대비 비

율로 계산된다. 그러므로 결국 일반회계 총재원의 몇 % 정도를 자치단체 스스로 조달할 수 있는가, 즉 수입의 자체조달능력을 의미한다. 재정자립도는 한국지방행정연구원(1989), 박병희(1992) 등에서와 같이 자주재원비율이란 명칭으로서 일반재원비율, 경상일반재원비율 등과 함께 세입구조의 건전성을 나타내는 지표로 사용되기도 한다. 즉 자치단체의 재정이 경제활동이나 행정활동의 변화에 대응할 수 있는 탄력성을 어느 정도 가지고 있는가를 표현한다. 현재 재정자립도는 가장 널리 활용되는 지표로서, 예산편성결과 분석과 재정분석 및 진단의 자료로 사용되고 있으며 중앙과 지방의 재정력 격차 비교에도 이용되고 있다.

재정자립도는 다음과 같은 특성을 갖는다(임성일, 1991).

첫째, 재정자립도는 비교적 이해하기 쉬운 항목들로 구성되어 있을 뿐 아니라, 그 산식도 간단하여 이해하기 편리하며, 개념이 단순 명료하게 전달된다. 이와 같은 장점은 지표의 계산을 매우 쉽게 하는 요인이 되기도 한다.

둘째, 재정자립도 개념은 지방재정의 여러 측면 중에서도 재원조달 측면에 초점을 맞춘 지표이다. 지방자치단체가 자체수입으로 전체 재정소요액의 어느 정도를 충당할 수 있는가 즉, 소요재원의 몇 % 정도를 스스로 조달할 수 있는가를 나타낸다. 관점을 바꿔서 보면, 해당 자치단체가 재원조달을 중앙정부에 얼마나 의존하는가를 비교적 용이하게 나타내준다.

셋째, 재정자립도 개념은 위에서 언급한 바와 같이 자체수입을 중시하는 지표로서 지방재정조정제도 운용의 필요성을 잘 나타내주고 있다. 현행의 국세-지방세 간 세원의 불균형 하에서는 지방 재정의 중앙에의 의존성이 높을 수밖에 없고, 이와 같은 불균형을 시정하기 위한 방편으로 지방재정조정제도를 운용할 수밖에 없게 되는 현실에서 재정자립도의 수준은 재정적 자치능력 평가지수로서 지방재정의 상황을 한 눈에 알 수 있게 하고, 재원이전의 필요성을 인식시키는 유용한 지표이다.

## 2) 한계점

첫째, 재정자립도 지표는 자체수입의 총수입 대비 비율로 표시되기 때문에 재정력 지표의 기본 요건인 수입확보 능력 또는 재정규모를 표시하는 데는 미흡하다. 총수입의 몇 %라는 식으로 표현되는 재정자립도로서는 해당 지방자치단체의 재정적 능력이 어느 정도인지 파악하기 곤란하다. 이와 같은 맹점은 자체수입이 1,000억원이고, 의존수입이 1000억원인 자치단체와 자체수입이 100억원이고 의존수입이 100억원인 자치단체를 똑같이 취급하는 불합리한 평가를 야기할 수도 있다.<sup>1)</sup>

1) 두 경우 모두 재정자립도는 50으로 나타날 것이다.

둘째, 재정자립도 개념은 자체수입의 조달 능력을 측정하는 목적으로 개발되었기 때문에 자연스럽게 자체수입을 중시하고, 의존재원을 지나치게 경시하고 있을 뿐 아니라 부의 변수로 간주하고 있다. 즉 총 수입 중 의존수입의 비중이 높을수록 재정자립도는 낮아지게 되어 있다. 중앙정부로부터 이전되는 의존수입 중에는 자치단체가 실질적으로 재량권을 갖고 자주적으로 사용할 수 있는 지방교부세와 같은 재원이 있다는 점을 고려하면, 과연 의존수입의 증가가 재정력의 감소로 표현되어야 하는가 하는 의문이 제기된다. 또한 국고보조금처럼 재원 사용의 재량권이 부여되지 않는 재원이라 하더라도 그것이 주민의 복지를 향상시키는 재원이라면 적어도 의존수입의 증가가 재정력의 감소 내지 하락으로 표현되지는 않아야 할 것이다.

셋째, 기본적으로 재정력 지표는 재정수입 확보 능력이나 확보 잠재력을 표현할 수 있어야 하나 지방재정자립도는 재정수입 확보능력을 표현하는 데 미흡하다.

넷째, 재정력 지표는 자치단체의 수입확보 능력을 반영해 줄 수 있을 뿐 아니라 자치단체의 공공서비스 제공 상태를 나타내줄 수 있는 지출측면도 고려할 수 있어야 하는데 재정자립도 개념은 그러하지 못하다. 지출적 측면을 고려해야 하는 이유는 각 지방자치단체가 서로 다른 인구특성, 교육수준, 생활비, 고용상태, 조세노력 등의 여건을 갖고 있고, 이러한 상이한 여건은 공공서비스의 공급비용 차이를 초래하기 때문이다.

다섯째, 재정자립도 지표는 일인당 개념이 아닌 총량개념으로 계산되고 있어서 자치단체의 재정력을 표현하는 데 미흡하다. 인구규모를 고려하지 않고 있는 재정자립도 개념에서는 1인당 자주재원의 규모나 1인당 세출액 지표가 다른 자치단체에 비해 더 높은 자치단체가 재정자립도 상으로는 다른 자치단체보다 낮은 값으로 나타날 가능성이 상존한다. 예를 들어 1인당 자주재원규모가 1천만원인 자치단체가 500만원인 자치단체보다 재정자립도 값으로는 더 낮은 값을 보일 수 있다는 것이다.

여섯째, 재정자립도의 산출식 자체의 한계점을 지적할 수 있다.

$$\text{재정자립도} = \{\text{자체수입} / \text{총수입} (\text{자체수입} + \text{의존수입})\} * 100$$

재정자립도는 자체수입이 총수입에서 차지하는 상대적 비율(백분율)로서 대개 일반회계에 대해 측정하고 있다. 재정자립도 지표는 일반적으로 그 값이 높을수록 재정력이 양호한 것으로 평가되고, 그 값이 낮을수록 재정력이 약한 것으로 평가된다. 이는 지방자치단체가 재정면에서 재량권을 갖고 사용할 수 있는 자체수입이 총수입에서 차지하는 비율이 높을수록 재정운영이 건전해질 것이라는 판단에 기초하고 있다.

그러나 재정자립도 지표는 그 산식 자체의 속성상 재정력지표로서의 결정적인 단점을 갖고 있다. 예를 들면 자치단체의 자체수입과 의존수입이 동시에 증가하는 경우, 자체수입 증

가에 비해 의존수입 증가액이 크면 재정자립도가 감소하는 것으로 표현됨으로써 재정적 능력 확충이라는 실상을 왜곡하게 된다. 또한, 자체수입과 의존수입이 동시에 감소하는 경우에도 자체수입 감소에 비해 의존수입 감소액이 크면 재정자립도가 증가함으로써 재정적 능력 약화라는 실상을 왜곡하게 된다.

## 2. 재정력지수의 성격 및 유용성

재정력지수는 자치단체가 전국의 자치단체의 표준적인 수준의 재정수요를 충족시킨다고 가정할 때, 해당 자치단체가 갖고 있는 표준적인 규모의 재원으로 재정수요를 얼마나 충당할 수 있는가 하는 비율이다. 우리나라의 경우 재정력지수는 현재 행정자치부의 분권교부세의 비경상적수요 산정, 신활력지역 선정 등에 활용되고 있으며, 대학신입생 입학전형(농어촌학생특별전형) 등에도 활용되고 있다.

$$\text{재정력지수} = (\text{기준재정수입액} / \text{기준재정수요액}) * 100$$

재정력지수의 성격을 앞서의 재정자립도 지표의 성격에 대비하여 살펴보면 다음과 같다.

재정력지수는 재정자립도에 비해 산식이 다소 복잡하고, 그 개념이 명확하지 않다는 단점이 있다. 재정력지수의 구성요소인 기준재정수요액이나 기준재정수입액이라는 개념 자체가 모호하고, 또한 집계과정이 매우 복잡하다. 집계과정이 복잡하다는 것은 결국 이 지표를 일반인이 이해하는 데도 어렵다는 것을 의미한다.

재정력지수는 재정자립도가 재원조달의 자립성을 강조하는 데 비해, 재정수요를 충족하는데 있어서 확보 가능한 재원규모는 얼마나 되는가 하는 점을 표현한다는 점에서 다소의 차이점을 보이고 있으나 재원조달 측면을 파악한다는 점에서는 유사하다. 또한 재정력지수가 태생적으로 의존수입인 지방교부세를 배분하는 기준으로서 산정되고 있기 때문에 재정자립도와 마찬가지로 의존수입의 존재는 무시되고 있다.

재정력지수는 기준재정수입액에서 자체수입 규모가 고려되고 있고, 재정수입확보 능력, 인구규모 등도 고려되고 있다는 점에서 재정자립도와 차이가 있다. 그러나 이 역시 지수 형태이기 때문에 그 자체수입의 규모나 재정수입확보 능력, 총량규모 등이 비율로서만 표현되지 절대규모로서는 표현되지 못한다는 점에서는 재정자립도 지표와 궤를 같이 한다.

재정력지수는 재정자립도 지표가 지출측면에서의 공공서비스 생산비 차이를 전혀 반영하지 못하는 데 비해 기준재정수요액 산정시 적용되는 보정계수를 통해 지출측면에서의 생산비

차이를 반영한다는 점에서는 현저한 차이를 보인다. 또한 기준재정수요액 산정시 지방자치단체의 stock 지표를 활용하고 있다는 점도 긍정적인 요소라고 할 수 있다.

재정자립도가 총세입 규모가 확정되어야 사후적으로 산정될 수 있는 반면에, 재정력지수는 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 사전적인 예상치를 이용한다는 점에서도 차이가 있다.

### 3. 재정자주도의 성격 및 유용성

재정자주도는 비교적 최근에 도입되고 있는 지표로서 재정자립도가 실질적으로는 자주적 재원인 지방교부세를 고려하지 못하고 있는 점을 보완하기 위한 지표이다.<sup>2)</sup> 재정자주도는 일본에서 널리 사용되고 있는 일반재원비율과 개념상 같은 지표로서 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 갖고 사용할 수 있는 재원의 크기가 전체 세입 중 얼마나 되는가를 보여주는 지표이다. 즉 이 지표는 자치단체가 재량을 갖고 쓸 수 있는 재원의 크기, 환언하면 독자적인 행·재정활동을 수행할 수 있는 여력을 표현함으로써 자치단체 재정구조의 탄력성을 보여주는 지표이다.

일반재원비율 = (자체수입 + 지방교부세 + 지방양여세) / 세입총액

재정자주도 = (자체수입 + 지방교부세 + 재정보전금)<sup>3)</sup> / 세입총액 \* 100

재정자주도는 재정자립도와 유사한 산식으로 계산되기 때문에 단순성과 명료성이라는 장점을 똑같이 갖고 있으며, 다른 특성도 재정자립도와 유사하다.<sup>4)</sup> 다만, 재정자립도가 재원 조달 면에서의 자립성에 중점을 둔 지표인 데 반해 재정자주도는 재원사용(집행) 면에서의 자주성, 재량권을 중시하는 지표라는 점에서 차이가 있다. 의존재원 중 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등은 중앙으로부터 이전되는 재원이긴 하나, 정부의 자의적인 판단이 아닌 객관적인 지표에 의해 배분되고, 그 재원이 일정 비율로 규정되어 있어 매년 안정적으로 확보되는 재원이라는 점에서 실질적으로는 자치단체의 자체수입과 크게 다를 바가 없다. 따라

- 2) 일본의 경우에는 일반재원비율이라는 명칭으로 사용되고 있으나, 재정자립도와 대비되는 개념으로 사용하기 위해서는 재정자주도라는 명칭이 더 적합한 것으로 생각된다.
- 3) 자치구의 경우 조정교부금도 포함한다. 특별재정수요를 충족하는 특별교부세 등은 제외하는 것이 바람직하다(본고에는 포함되어 있음). 폐지된 지방양여금은 제외하였다.
- 4) 재정자립도와 마찬가지로 시도별 평균 재정자주도는 순계규모, 개별 단체의 재정자주도는 총계 규모로 산출한다.

서 자치단체의 재원 사용면에서 자주성과 재량권이 확보되는 재원이라 할 수 있고, 이 같은 성격을 고려한 지표가 바로 재정자주도 지표이다. 따라서 이 지표는 재정자립도와 유사하게 자치단체의 재정능력을 표현한다. 다만, 재정자립도가 자체적인 재원조달 능력을 표시하는데 비해, 재정자주도는 재원집행 상의 자율성, 재량권이라는 재정구조의 탄력성을 표현하는데 유용한 지표이다.<sup>5)</sup>

재정자주도 역시 자체수입규모를 표현하지 못하고 있고, 인구규모를 고려하지 못하고 있으며, 지출측면에서의 생산비 차이를 반영하지 못하고, 재정수입 확보능력도 표현하지 못한다는 단점을 그대로 갖고 있다.

이상에서 논의한 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도 개념의 유사, 차이점을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도 개념의 유사, 차이점

	재정자립도	재정력지수	재정자주도	대안지표
산식의 단순성	0	△	0	
개념의 명료성	0	X	0	
재원조달 의존성	0	△	△	
재정집행 재량권	△	X	0	재정자주도
재정규모 표시	X	X	X	세입세출규모, 자주재원규모
인구규모 고려	X	X	X	1인당자주재원, 1인당세입
수입확보 잠재력	△	△	△	1인당소득
공공서비스제공환경	X	△	X	
상대적 비율	0	0	0	
세입구조의 탄력성	0	△	0	
예산편성후 산정	0	X	0	

5) 자치단체의 재정자율권을 제대로 표현하기 위해서는 2005년 지방교부세의 4%에 해당하는 특별교부세가 제외되는 것이 바람직하다.

### Ⅲ. 지방자치단체 재정력지표 변동 추이

#### 1. 자치단체 재정력지표의 변동 추이

우리나라 시에 대한 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도 등의 재정력지표 값을 자치단체 별로 측정한 후 95년부터 05년까지 연도별로 평균치를 비교해 본 결과가 다음 표에 나와 있다.<sup>6)</sup>

먼저 재정자립도를 보면 연도별 재정자립도 평균은 95년 57.49에서 97년에 60 정도까지 올라갔다가 이후 지속적으로 하락추세를 보이고 있다. 다만, 02년에 47.27로 최저치를 기록한 이후 03년에 50 이상으로 다시 상승한 것은 추세를 벗어난 변동이라 할 수 있다. 그러나 전반적으로는 지속적 하락추세라고 볼 수 있다. 04년과 05년의 급격한 하락 현상은 예산자료를 사용한 결과이므로 큰 의미를 둘 필요가 없다.

재정력지수는 해당 지방자치단체가 표준적인 재정수요의 몇 % 정도를 표준적인 재정수입으로 충당할 수 있는가를 보여주는 지표이다. 이 지표의 추이는 95년 55.87에서 점차 상승하여 99년 65.88로 최고를 기록하였다가 다시 하락하는 추이를 보이고 있다<sup>7)</sup>. 01년 이후에는 50%대 초반 이하에 머물고 있다. 이러한 추세는 재정자립도의 변화 추이와 맥락을 같이 하는 것으로 지방재정 수요의 확대를 자체수입이 따라 잡지 못하고 있음을 의미한다.

자체수입에 지방교부세를 합한 금액을 총세입으로 나눈 값인 재정자주도의 변화추이는 다른 지표에 비해 비교적 안정적이다. 95년 75.31에서 시작하여 96년에 소폭 올랐다가 99년까지 완만하게 하락하는 추세를 보였으나, 이후에는 등락을 거듭하는 모습을 보였다. 전반적으로는 70 이상에서 비교적 안정적인 모습을 보이고 있다. 재정자주도가 70 이상의 값을 보인다는 것은 시들이 평균적으로 의존재원을 포함한 총세입 중 70% 정도를 자율적으로 재량에 의해 사용하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 우리나라 시들은 95년 이후 총세입의 70% 가까운 재원을 자율적으로 사용하는 재원으로 안정적으로 확보해 왔다고 할 수 있다.

6) 95년-03년간은 일반회계 결산자료를, 04, 05년은 아직 결산이 이루어지지 않은 관계로 예산자료를 이용하였다. 재정자립도는 예산자료를 이용하는 경우 대체로 낮게 나온다.

7) 재정력지수는 기준재정수입액/기준재정수요액으로 구해지므로 그 값이 1보다 크거나 작은 값을 보이게 되나, 본 연구에서는 다른 지표들과의 비교의 편의를 위해 100을 곱한 숫자를 표시하였다.

〈표 2〉 재정력지표 변동추이(시 평균)

	재정자립도	재정력지수	재정자주도
95년	57.49	55.87	75.31
96년	59.15	61.47	76.20
97년	59.19	61.39	74.94
98년	58.24	62.63	73.61
99년	57.47	65.88	71.49
00년	51.27	58.51	72.69
01년	48.33	50.47	73.87
02년	47.27	51.80	69.97
03년	51.23	53.20	73.03
04년	35.13	55.16	66.53
05년	36.78	53.45	73.45
95-03평균	54.40	57.91	73.46

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 「보통교부세산정내역」(각년호)에서 작성

주: 95-03년 결산자료, 04-05년 예산자료

## 2. 지방재정 의존성 심화의 원인

그런데 지방자치가 실시된 지난 10년간 우리나라 시의 재정자립도가 하락한 이유는 무엇일까? 자치권력의 지방이양이 오히려 지방재정자립도의 하락을 초래한 이유는 무엇인가?

앞의 〈표 2〉를 통해서도 알 수 있듯이, 분석기간 중 재정자립도는 하락하였으나, 재정자주도는 기간 중 비교적 안정적인 모습을 보이고 있는 바, 이를 통해서 우리나라 시들이 지난 10년간 지방재정수입을 중앙정부에 크게 의존해 왔고 그 경향이 보다 강화되고 있음을 알 수 있다.<sup>8)</sup> 실제로 우리나라 전체 지방자치단체의 자체수입은 95-05년간 28.5조에서 57.1조로 2배 정도 늘어난 데 반해, 의존수입은 10.4조에서 32.5조로 늘어났다.

지방자치제가 정착되는 과정에서 자치단체의 재정수요가 크게 늘어났고, 이를 충족시키기 위해 중앙정부가 의존수입을 꾸준히 늘려온 결과 지방재정자립도 하락현상이 초래된 것으로

8) 95-03년간의 군에 대한 분석에 따르면, 기간 중 재정자립도가 정체 내지 다소 상승하고, 이전 재원에의 의존도는 점차 낮아지고 있어 시의 경우와는 다른 모습을 보인다.

설명할 수 있다. 진정한 지방자치를 위해서는 지방세의 비중이 확대되어야 마땅하나, 국세의 지방세로의 이양이 자칫 지역간 경제력 격차의 심화를 초래할 수도 있기 때문에 지방재정조정제도를 통해 지방재정의 부족분을 중앙정부가 보전해 온 결과가 재정자립도 하락현상을 야기한 원인이다.

지방재정의 의존성 심화현상의 원인과 관련하여 재정자립도 지표의 유용성을 다시 한번 검토해 볼 필요가 있다. 재정자립도는 자치단체 자체수입의 비율이기 때문에 이전재원이 늘어날수록 그 값이 하락할 수밖에 없는 바, 재정자립도를 지방재정력 지표로 사용하기에는 여러 가지 문제점이 있다. 지방자치제 시행 이후 지방자치단체들의 재정규모는 상당히 확대되어 왔음에도 이러한 규모의 증가가 재정자립도 지표로써는 표현되지 않을 뿐만 아니라 앞서의 논의에서도 나타나듯이 오히려 재정력 약화로 왜곡되어 표현될 수도 있다. 그러므로 재정자립도는 그야말로 지방자치단체의 재원조달 면에서의 자립능력, 즉 자치단체가 사용하는 재원 중 몇 %를 자치단체 내부에서 조달하는가 하는 정보를 표현하는 용도로만 사용할 필요가 있다. 재원조달 면에서의 자체조달 여부 외에 지방재정의 규모나, 지방재정 집행에서의 자율성 등을 파악하기 위해서는 용도에 맞는 다른 지표들을 활용하는 것이 바람직하다.

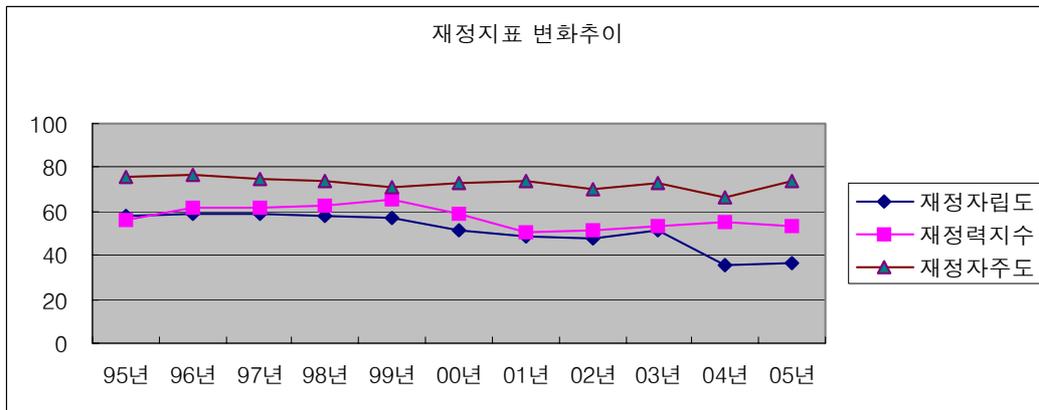
#### IV. 재정 자율성 측정지표 활용 검토

현재 우리나라에서 지방자치단체의 재정력을 나타내는 지표로서 가장 일반적이고, 대표적으로 사용되고 있는 재정자립도 지표는 앞서의 논의에서처럼 재정력 지표로서 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 특히 지방자치단체가 지방재정조정제도에 의해 안정적으로 국세의 일부분을 재원으로 한 의존수입을 이전받고 있고, 이 재원은 자치단체가 자율권을 가지고 사용할 수 있는 자주재원적 성격을 갖고 있음에도 불구하고, 재정자립도 지표에는 의존재원 배분 이후의 자치단체의 재정상태가 전혀 표현되지 않고 있다. 실제로 지방자치제 시행 이후 지방자치단체들의 재정규모는 상당히 확대되어 왔음에도 이러한 규모의 증가가 재정자립도 지표로써는 표현되지 않을 뿐만 아니라 오히려 재정력 약화로 왜곡되어 표현되고 있다. 그러므로 재정자립도는 재원조달 면에서의 자체조달 여부를 나타내는 지표로 활용하고, 지방재정의 규모나, 지방재정 집행에서의 자율성 등을 파악하기 위해서는 재정자주도 지표를 활용하는 것을 검토해보고자 한다.

### 1. 의존재원과 재정자주도

우리나라 지방자치단체들의 중앙정부에의 재정 의존도는 05년 전체 자치단체 지방재정 수입의 35.2%가 의존재원일 정도로 매우 높다. 재정자립도는 이러한 의존재원을 표현할 수 없는 반면 재정자주도 지표는 자치단체의 의존재원을 표현할 수 있다는 장점을 갖는다.<sup>9)</sup>

〈그림 1〉 95-05년간 시 재정력지표의 변동 추이



〈그림 1〉은 〈표 2〉의 95-05년간 자치단체 재정력지표의 연도별 평균치를 꺾은선그래프로 나타낸 것인데, 맨 위쪽 선으로 나타난 재정자주도와 맨 아래쪽에 있는 재정자립도의 차이가 바로 의존적 일반재원의 비율이라고 할 수 있다<sup>10)</sup>. 재정자립도는 분석기간 중에 지속적으로 하락하고 있으나, 지방재정조정제도에 의한 지방교부세의 교부로 인해 70% 대의 재정자주도를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 재정자주도는 우리나라 지방자치단체들이 기간 중에 전체 재정수입중 70% 정도는 재량권이 있는 자율재원으로 지출해 왔음을 보여준다. 이처럼 재정자주도는 지방재정조정제도에 의한 의존재원 배분의 결과까지 포함함으로써 자치단체가 재량을 갖고 자율적으로 집행할 수 있는 일반재원의 비율을 보여준다. 재정자주도의 이 같은 성격은 의존적 일반재원을 표현하지 못함으로써 실질적인 자율재원을 간과할 수도 있는 재정자립도의 단점을 잘 보완하는 것이다.

9) 의존재원 중 국고보조금은 재정자주도 계산식에 포함되지 않으므로, 재정자주도 역시 의존재원의 존재를 완전히 표현한다고는 볼 수 없다.

10) 의존재원 중 재정자주도가 포함하고 있지 않는 국고보조금을 제외한 일반재원의 비율이라는 의미를 가진다.

## 2. 재정력격차 완화효과와 재정자주도

우리나라 지방재정조정제도는 지방자치단체의 재정력 격차를 완화하기 위한 목적으로 이전재원(자치단체 입장에서 보면 의존재원)을 몇 가지 기준에 의해 자치단체에 배분하고 있다. 재정자주도는 의존재원 배분의 결과로 나타난 자치단체별 재정력을 표현함으로써 재정자립도와 대비하여 사용하는 경우 지방자치단체의 재정력격차 완화 효과를 매우 효과적으로 표현해준다.

〈그림 2〉와 〈그림 3〉은 2003년도 시별 재정자립도와 시별 재정자주도를 막대그래프로 나타낸 그림이다. 이 두 그림을 비교해 보면, 재정자립도의 막대그래프에서는 자치단체간 높낮이가 매우 크게 변동하고 있으나 재정자주도의 막대그래프에서는 높낮이의 차이가 크게 완화되어 자치단체간 격차가 별로 크지 않는 것으로 나타난다.

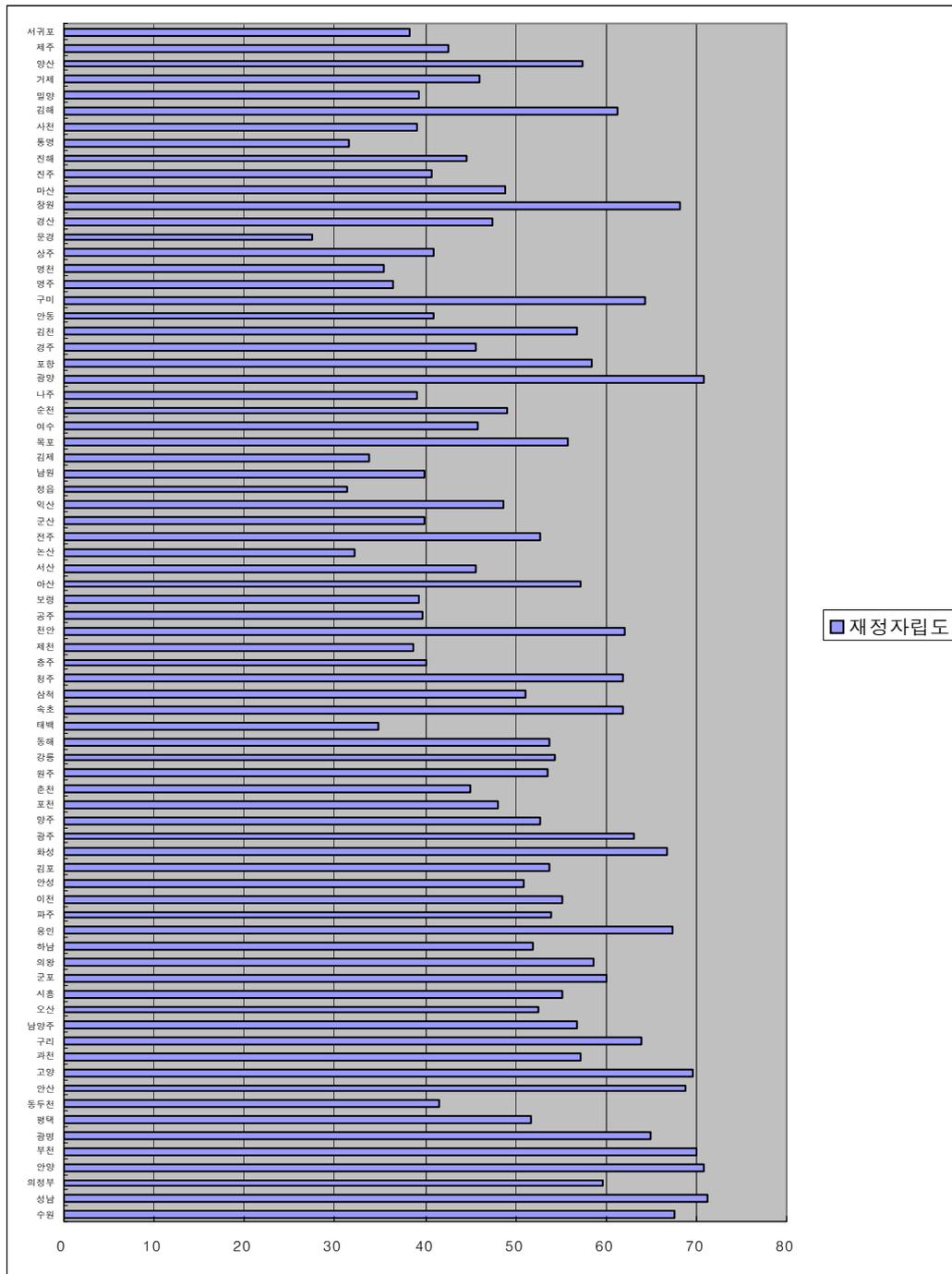
지역별로는 경기도의 시들이 비교적 높은 자립도를 보이고 있긴 하나, 경기도 안에서도 성남시(71.34)는 매우 높고, 동두천시(41.45) 같은 경우는 매우 낮은 자립도를 보이는 등 변화가 매우 심한 것으로 나타난다. 그런데 재정자주도의 막대그래프를 보면, 이러한 격차가 이전재원 배분에 의해 상당히 줄어들었음을 알 수 있다.<sup>11)</sup> 태백시(51.75)와 통영시(50.05) 등 일부 자치단체들이 아직 낮은 값을 보이고는 있지만 전반적으로 지표값이 향상되었고, 자치단체간 변동이 상당히 줄어든 것으로 나타나고 있다.

지방재정조정제도에 의한 재정력 격차 완화 현상은 재정자립도 및 재정자주도에 대한 변이계수의 측정을 통해서도 잘 드러난다.<sup>12)</sup> 〈표 3〉은 우리나라 시의 연도별 재정 지표들의 변이계수를 나타낸 것이다.

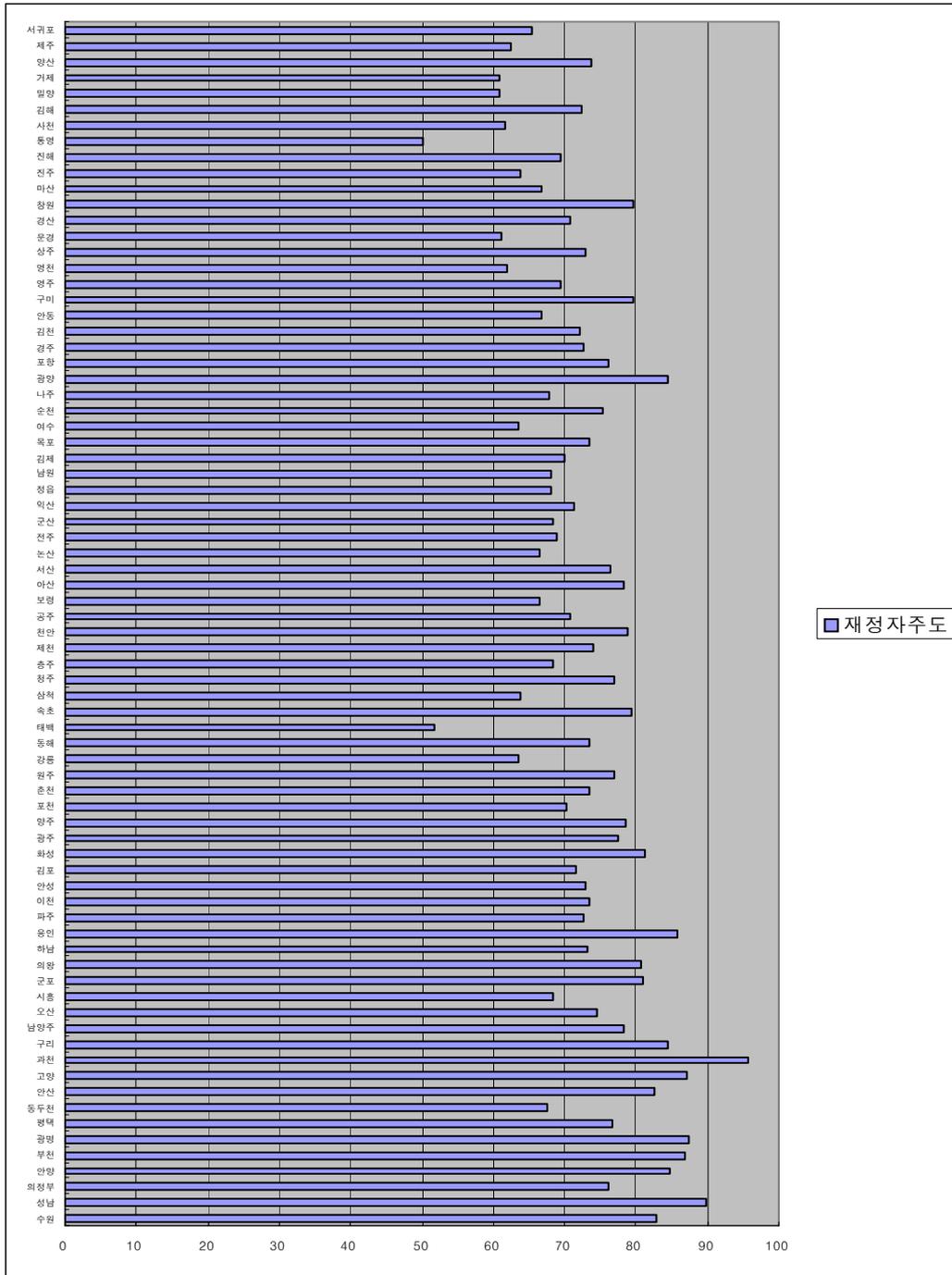
11) 성남의 경우 71.34에서 89.79로, 동두천의 경우 41.45에서 67.68로 변화하면서 자치단체간 격차가 완화되었다.

12) 변이계수는 지표 값들의 표준편차를 평균으로 나눈 값인 바, 지표 값들의 분포 상태를 보여준다. 값이 작을수록 변동이 적음을 의미한다.

〈그림 2〉 2003년 시별 재정자립도 막대그래프



〈그림 3〉 2003년 시별 재정자주도 막대그래프



먼저 <표 3>을 통해 시를 보면 재정자립도의 경우 변이계수 값이 95년 이후 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 95년 0.35에서 03년 0.22까지 줄어들었다. 시의 재정자립도의 경우 02년의 이상적인 급등을<sup>13)</sup> 제외하면 95년 0.14에서부터 03년 0.11까지 지속적으로 감소하고 있다. 재정자립도의 변이계수가 재정자립도에 비해 모든 해에 걸쳐서 매우 낮은 사실은 지방재정조정제도 특히 지방교부세 배분제도가 지역간 재정력 격차를 완화하는 방향으로 잘 작동되고 있음을 보여준다.

이상의 분석 결과는, 재정자립도 지표를 활용함으로써 자치단체들의 재정적 안정성 내지 행정적, 경제적 변화 상황에 대응할 수 있는 탄력성 여부를 확인할 수 있으며, 또한 지방재정조정제도에 의한 의존재원 배분의 재정력 격차 완화효과도 함께 확인할 수 있음을 보여준다. 재정자립도는 재정력 격차의 완화를 주목적으로 하는 지방교부세 등 지방재정조정제도의 유효성을 확인해주는 지표로서, 재정구조의 탄력성을 보여주는 지표로서 재정자립도와 병행해서 사용되는 것이 바람직하다.

<표 3> 재정지표별 변이계수

	재정자립도	재정력지수	재정자립도
95년	0.35	0.65	0.14
96년	0.33	0.73	0.13
97년	0.31	0.75	0.13
98년	0.31	0.74	0.13
99년	0.28	0.67	0.12
00년	0.29	0.46	0.12
01년	0.29	0.62	0.11
02년	0.30	0.65	0.18
03년	0.22	0.67	0.11
04년	0.44	0.82	0.14
05년	0.45	0.83	0.11

주: 95-03 결산자료, 04-05 예산자료

13) 2002년 강릉시에 대한 국고보조금 지원 급등(기록적 수해 복구용)에 의해 2001년 대비 강릉시의 재정자립도(40.73 → 20.14)와 재정자립도(71.29 → 31.46)가 급락한 것이 한 원인으로 보인다.

### 3. 재정자주도 지표의 유용성에 대한 논의

#### 1) 자치단체 재정력 표현

재정자주도는 자체수입에 이전재원의 일부(지방교부세 + 재정보전금)를 합한 금액을 세입 합계액으로 나눈 값으로 정의된다. 이전재원의 전부가 아닌 일부만을 합하는 이유는 자치단체가 재량권을 갖는 이전재원만을 분자에 더함으로써 자치단체의 재원 집행에서의 자율성 정도를 파악하기 위함이다. 재정자립도와 비교하면, 분모는 같고, 분자는 이전재원 부분만큼 커진 액수이다. 따라서 재정자주도는 이전재원 이전(移轉) 이후의 해당 자치단체의 재량적, 자율적 집행이 가능한 재원의 비율을 보여준다. 즉 재정자립도가 의존재원 배분 이전의 재정력을 나타낸다면, 재정자주도는 의존재원 배분 이후의 재정력을 표현한다고 할 수 있다.

의존재원 배분 이후의 재정력, 즉 재정자주도는 어떤 의미를 갖는가? 잘 알려져 있는 바와 같이 우리나라의 지방재정은 중앙에의 의존도가 매우 높다. 이러한 의존 심화현상은 지역간 경제력 격차가 상당부분 해소되기 전까지는 국세의 지방세로의 이양을 미룰 수밖에 없는 현실에서 불가피하다. 이 같은 상황에서 자치단체들의 재정자립도는 낮을 수밖에 없고, 이를 보완, 충당해주는 것이 지방재정조정제도에 의한 재원이전이다. 지방교부세와 같은 이전재원은 자치단체 입장에서 보면 자체수입과 실질적으로 성격이 다르지 않다. 용도가 정해지지 않은 일반재원인 것이다. 그러므로 자치단체 입장에서 보면 일반재원은 재량권을 갖고, 그때그때 상황변화에 따라 탄력적으로 사용할 수 있는 실질적인 자주재원이다. 재정자주도는 바로 이와 같은 실질적인 자율권을 갖는 재원을 표시함으로써 자치단체의 실질적인 재원 활용 능력을 표시하는 지표라고 할 수 있다.

자치단체의 실질적인 재정적 능력을 측정하기 위해서는 재정자주도를 활용하는 것이 바람직하다. 재정자주도는 재정자립도와는 다른 관점에서 지방재정의 실질적인 재정능력, 재원집행상의 탄력성을 보여주는 기능을 하므로 재정자립도와 함께 사용해야겠다는 것이다.

#### 2) 재정력 격차 완화효과 표현

재정자주도는 지방재정조정제도를 통한 이전재원 배분 이후에 그 결과를 반영하여 측정되고 있기 때문에, 지방재정조정제도의 재정력 격차 완화효과를 측정하는 데 매우 유용하다. 재정자주도 값을 재정자립도 값과 비교하면 이전재원이 자치단체의 재정력을 얼마나 향상시켰는지가 드러나게 되며, 두 지표의 표준편차 또는 변이계수의 측정을 통해 이전재원의 재정력 격차 완화 효과를 쉽게 파악할 수 있다.

지방재정조정제도가 목적으로 하는 바 자치단체간 재정력 격차 완화가 어느 정도 이루어졌는지를 확인하는 지표로서 재정자립도와 재정자주도를 함께 이용할 필요가 있다.

이와 같은 재정자주도의 기능은 앞의 자치단체 재정지표의 변이계수 분석에서도 잘 보여지고 있다.

### 3) 다른 지표와의 차별성-상관관계 분석

재정자주도가 재정력 지표로서 유용성을 인정받기 위해서는 이 지표가 기존에 사용되는 다른 지표와 차별성이 있어야 할 것이다. 만약 다른 지표와 상당한 차별성이 없다면, 기존의 지표로도 충분하지 굳이 재정자주도를 도입할 필요가 없겠기 때문이다. 재정자주도가 기존 지표와 차별성을 갖는지 여부를 상관관계 분석을 통해 살펴보았다.

재정자주도가 다른 지표들과 어떤 관계를 맺고 있는지를 알아보기 위해 우리나라 시에 대해서 각각 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도 간의 상관계수를 95-05년에 대해 연도별로 구해보았다.

재정자립도-재정자주도 간 상관계수가 다른 지표들간 상관계수보다 높았고, 다음으로 재정자립도-재정력지수간 상관계수가 높은 편이었으며, 재정자주도-재정력지수간 상관계수가 가장 낮았다. 재정자립도-재정자주도간 상관계수는 95년에 가장 높았고 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이를 통해서 해가 갈수록 지방교부세 배분이 재정자립도 저위 단체를 중심으로 배분되고 있음을 간접적으로 추론해 볼 수 있다.

한편 재정자립도-재정력지수간 상관계수가 재정자주도-재정력지수간 상관계수보다 낮게 나타나는 현상은 재정력지수가 재정자주도 보다는 재정자립도와 유사성이 높음을 의미한다.

이상의 분석을 통해 재정자주도가 재정자립도와는 상당히 밀접한 관련을 맺고 있으나, 재정력지수와는 보다 덜 밀접한 관련을 맺고 있다고 판단할 수 있었다. 그러므로 재정자주도가 재정자립도와는 큰 차별성을 갖지 못하고 있으나 점차 차별성을 갖는 추세를 보이고 있고, 재정력지수와는 보다 큰 차별성을 갖고 있다는 점에서, 재정자주도가 재정자립도 지표에서 포착되지 않는 지방재정의 일면을 재정력지수와는 다른 각도에서 조명해 주고 있다고 결론지을 수 있다.

〈표 4〉 연도별 재정지표간 상관계수

	재정자립도-재정력지수	재정자주도-재정자립도	재정자주도-재정력지수
1995	0.905	0.939	0.812
1996	0.864	0.946	0.800
1997	0.871	0.942	0.798
1998	0.875	0.916	0.757
1999	0.881	0.884	0.735
2000	0.894	0.837	0.675
2001	0.923	0.845	0.782
2002	0.837	0.875	0.680
2003	0.779	0.810	0.709
2004	0.734	0.819	0.816
2005	0.734	0.677	0.637

주: 95-03 결산자료, 04-05 예산자료

이상의 상관계수 분석을 정리해보면, 재정자주도는 그 성격상 재정력지수보다는 재정자립도 지표와 유사한 점이 많은 지표로 판단된다. 또한 재정자립도의 관점에서 보면 재정력지수와의 유사성이 재정자주도와의 유사성보다는 큰 것으로 나타난다. 이런 관점에서 보면 재정자주도는 재정자립도를 재정력지수와는 다른 측면에서 보완하는 성격을 갖는다고 할 수 있다.

#### 4. 재정자주도 용어에 대한 재론

##### 1) '자주'의 의미-재원조달과 재원집행

재정자주도는 자치단체가 지방재정 운용에 있어서 자주적으로 사용할 수 있는 재원의 비중이 어느 정도인가를 보여주는 지표이다. 재정자립도 지표가 재원조달 면에서의 자립 정도를 측정한다면, 재정자주도는 재원사용(혹은 집행) 면에서의 자주권, 자율권을 측정하는 개념이다. 여기에서 '자주'라는 용어가 적절한가를 짚고 넘어갈 필요가 있다. 현행의 지방재정 분석에 있어서 '자주'는 '자주재원'이라는 용어에서 알 수 있듯이, 의존재원에서의 '의존'과 반대개념으로서 쓰이고 있다. 즉, '자주'라는 용어가 재원조달에 있어서의 '스스로' 여부를 파악하는 목적으로 사용되고 있다는 말이다. 따라서 재정자주도라는 용어 역시 재원집행 면을 강조하는 원래 의도와는 달리 재원조달과 관련된 용어로 오인될 가능성이 많다.

그러므로 재원 집행에 있어서 자율성 내지 자주성을 나타내는 지표를 개발 활용하기 위해서는 재정지표 관련 용어들의 정비가 선행되어야 하겠다. 현재는 '자주'가 '의존'과 반대되는 개념으로 사용되고 있는 바, 자체수입에서처럼 '자체'를 '의존'의 반대개념으로 사용하는 것도 한 방법일 것이다. 그런 경우라면 재정자주도라는 용어를 사용하는 데 별 무리가 없게 된다. 그러나 다른 용어들의 개념 정리가 이뤄지지 않은 현 상황에서는 '자주'라는 개념은 대체로 재원조달과 관련하여 사용되고 있기 때문에, 재정집행 면에서의 재량권을 나타내는 용어는 '자주'가 아닌, 다른 용어가 되는 것이 바람직하다.

## 2) 구성요소

현재 사용되고 있는 자주재원 개념은 그 구성요소로 지방세수입과 세외수입을 포함하고 있다. 그런데 똑같이 자주라는 개념을 쓰고 있는 재정자주도의 분자부분에서는 지방세수입, 세외수입 외에 지방교부세 및 재정보전금까지를 포함하고 있다. 즉, 같은 용어를 사용하면서도 포함하는 구성요소는 다르다는 문제가 있다.

## 3) 개선 방향

### (1) 방안1 - 재정자주도

만약 '자주'라는 개념을 재원 집행과 관련된 개념으로 그대로 사용하고자 한다면, 기존에 사용되고 있는 자주재원 등의 명칭을 대폭 수정함으로써 혼선을 피하여야 할 것이다. 이 경우 '자주'라는 용어가 재원조달 면에서의 '스스로'를 의미하는 것이 아니라 재원집행 면에서 '스스로 결정한다'는 의미를 갖는 것으로 이해해야 한다.

〈표 5〉 관련용어 정비 방안 1

용 어	구성요소	개 념
자체수입	지방세수입+세외수입	자체적으로, 스스로 조달하는 재원
자주재원 (변경)	지방세수입+세외수입+지방교부세 등	재원집행상 자율권을 가지는 재원
재정자립도	지방세수입+세외수입	자체적으로 조달하는 재원의 비중
재정자주도	지방세수입+세외수입+지방교부세 등	재량권 있는 자주재원의 비중

이런 정의에 따르면 현재의 ‘자주재원=자체수입’이라는 개념 정의도 바뀌어야 한다. 자체수입은 종전과 같이 <지방세수입+세외수입>을 의미하지만, 자주재원은 재원 집행 면에서 스스로, 재량에 의해 사용할 수 있는 재원인 <지방세수입+세외수입+지방교부세 등>을 의미하는 것으로 <표 5>와 같이 새롭게 정의할 필요가 있다. 이와 같은 정의에 따르면 ‘의존’과 대비되는 개념은 ‘자주’가 아니라 ‘자체’가 되는 것이고, ‘자주’는 재원집행 면에서의 재량권을 의미하게 된다.

## (2) 방안2 - 재정자율도

‘자주’라는 용어가 재원조달 면에서 스스로 조달한다는 의미로 오랫동안 사용되어 왔기 때문에 용어의 변경이 힘들 수도 있을 것이다. 이와 같은 상황에서 가능한 대안은 재정자주도라는 명칭을 변경하는 것이다. 새로운 명칭은 재원집행에서의 자율권이라는 성격을 표현하여야 하고, 재원조달 면에서의 자주성과는 구별되는 것이어야 한다는 점에서 ‘재정자율도’가 적당하다고 생각한다.<sup>14)</sup>

이 경우 현재처럼 ‘자주’는 재원조달에서의 자주성을 의미하게 되며, 의존과 대비되는 개념으로 사용된다. 또한 ‘자율’이라는 용어는 재원집행에서의 자율성, 재량권을 의미하는 것으로서, ‘조건부’, ‘특정’ 등과 대비되는 개념이라고 할 수 있다.

재정자율도라는 지표의 도입과 함께 자주재원과 대비되는 자율재원도 정의해 둘 필요가 있다(<표 6> 참조).

〈표 6〉 관련용어 정비 방안 2

용 어	구성요소	개 념
자주재원 (=자체수입)	지방세수입+세외수입	자체적으로, 스스로 조달하는 재원
자율재원(신규)	지방세수입+세외수입+지방교부세 등	재원집행상 자율권을 가지는 재원
재정자립도	지방세수입+세외수입	자체적으로 조달하는 재원의 비중
재정자율도 (변경)	지방세수입+세외수입+지방교부세 등	재량권 있는 자율재원의 비중

14) 연구자는 ‘재정자주도’ 보다는 ‘재정자율도’라는 명칭으로 변경해서 활용하는 것이 적절하다고 생각한다. 또한 <방안1>의 자주재원 재정의 보다는 자율재원을 새롭게 정의해 사용하는 것이 바람직하다고 생각한다.

## 5. 재정자주(율)도의 활용방안

재정자주(율)도는 재원의 자체조달 능력을 보여주는 재정자립도와는 달리, 재원이 어떻게 조달되었는지와는 상관없이 자치단체가 자주적으로 재량에 의해 사용할 수 있는 재원이 어느 정도인가를 보여주는 지표이다. 다시 말해서 자립능력과는 다른 개념으로서 자치단체의 세입 중 어느 정도를 재량권을 갖고 쓸 수 있는가를 보여주는 데 유용하게 사용될 수 있다. 정부로부터 이전되는 재원 중 재정자주도 측정에 포함되는 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등은 그 재원이 일정 비율로 안정적으로 확보된 상태에서 객관적 지표에 의해서 배분되고 있다는 점에서 자치단체 입장에서 보면 실질적인 자주재원이다. 이런 점을 감안하면, 재정자주도는 이전재원의 배분 이후의 실질적인 자주재원의 비율을 표시하는 지표이다. 따라서 이전재원 배분 이후의 자치단체의 자주적 재원 확보 상태를 측정하는 지표로 활용될 수 있다.

재정자주도가 표현하는 실질적인 자주재원이란 자치단체가 경제활동이나 행정활동을 함에 있어서 직면하게 되는 여러 가지 변화에 얼마나 능동적으로 대응할 수 있는가, 즉 얼마만큼의 재정적 여력을 갖는가를 나타낸다. 따라서 이 비율이 높으면 자치단체의 재정구조가 그만큼 상황변화에 대처하는 탄력성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 따라서 재정자주도는 자치단체의 실질적인 재원 집행 여력과 재정구조의 탄력성을 나타내는 지표라고 할 수 있다.

또한 재정자주도는 재정자립도와 달리 지방재정조정제도에 의한 재원 재배분 결과가 포함되어 측정된다. 따라서 형평화를 달성하기 위해 시행되고 있는 지방재정조정제도의 유효성을 보여주는 지표로도 활용 가능하다. 이 경우 재정자주도와 재정자립도의 차이를 구해보면, 그 값은 의존적 자율재원 비율이라는 의미를 갖게 된다. 즉,

$$\text{의존적 자율재원비율} = \text{재정자주도} - \text{재정자립도}$$

이상에서 본 것처럼, 재정자주도는 자치단체가 재량권을 갖고 사용할 수 있는 재원의 전체 세입에서의 비율을 분석하는 데 유용할 뿐 아니라 재정자립도와 함께 제시되는 경우 지방재정조정제도의 형평화 효과를 분석하는 데도 매우 유용하다.

그러므로 자치단체들의 재정 집행상의 실질적인 자율성, 달리 표현하면 자치단체 재정구조의 탄력성 측정, 예산편성 결과분석, 재정분석-진단, 중앙과 지방의 재정력 격차 분석, 지방재정조정제도의 자주재원 충당비율 측정 등에 유용하게 활용될 수 있다.

일본의 지자체의 경우처럼 자치단체의 재정상태를 나타내는 기본지표로서 재정자립도지표와 함께 의무적으로 공시하도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다.

## V. 요약 및 제언

### 1. 요약

본 연구는 우리나라의 재정력 측정 지표들의 성격과 유용성을 검토하고, 단점들을 보완할 수 있는 지표를 개발하는 목적으로 이루어졌다. 특히 지방자치단체의 자율권이 보장되는 재원인 지방교부세 등 의존재원의 존재를 표현할 수 있는 지표로서 재정자주도 지표를 도입, 활용하는 데 초점을 맞추었다.

재정자립도는 자치단체의 수입 자체조달 능력을 표시하는 것으로서 단순명료성, 이해의 용이성이라는 장점이 있으나 의존수입 경시, 재정수입확보 잠재력 표현 미흡, 자체수입 규모 미표현, 지출측면 미고려, 인구규모 미고려 등의 단점을 가진 것으로 분석되었다. 특히 산식의 특성상 자체수입과 의존수입이 함께 증가하는 경우에도 재정자립도 값이 하락할 수 있어서 지표로서 치명적인 약점을 갖는다. 재정력지수 역시 의존수입의 존재를 무시하는 등의 단점을 갖는 것으로 나타났다. 새로 도입을 검토한 재정자주도 지표는 일본에서 사용되고 있는 일반재원비율과 개념상 같은 것으로서 자치단체의 자주적으로 사용할 수 있는 재원의 비중을 나타내는 바, 단순명료성, 이해의 용이성 등의 장점과 재정자립도가 갖는 단점을 함께 지니는 것으로 분석되었다. 재정자주도는 우리나라 지방재정에서 비중이 매우 높은 의존수입의 존재를 표현할 수 있다는 점이 재정자립도와 대비되는 특징이었다.

우리나라 기초자치단체들 중 시의 재정력을 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도 등을 통해 측정, 분석하였다. 재정자립도는 대체로 해가 갈수록 지표 값이 하락하는 추세였다. 이와 같은 하락의 원인은 의존재원의 지속적 증가에서 비롯되는 것인 바, 05년 지방재정의 35.2%에 이르는 큰 비중인 의존재원의 존재를 파악할 수 있는 재정자주도의 도입 필요성이 제기되었다. 재정자주도는 이전재원 배분 이후에 자치단체가 재량권을 갖고 사용할 수 있는 가용재원의 크기를 표시함으로써 자치단체의 실질적인 재정력을 표시하고, 이를 통해 자치단체 재정구조의 탄력성을 나타내줄 뿐 아니라, 지방재정조정제도의 유효성을 보여주는 기능을 갖는 것으로 분석되었다. 변이계수의 분석을 통해 재정자립도에 비해 재정자주도의 변이계수가 훨씬 낮게 나오므로써 재정자주도의 재정력 격차 완화 결과를 표현하는 기능도 확인되었다.

재정자주도의 유용성을 확인하기 위해 다른 지표들과의 상관관계 분석을 한 결과 재정자주도는 재정자립도와 상관관계가 높으나 그 관계가 갈수록 약해지고 있으며, 재정력지수와는 상당한 차별성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 재정자주도가 재정자립도와는 점차 차별성이 강화되고 있다는 점과 재정력지수와는 보다 큰 차별성을 갖고 있다는 점은 재정자주도의 도

입 타당성을 높여 주는 결과들이다.

마지막으로 재정자주도를 도입하는 경우에 '자주'라는 용어가 기존의 다른 지표에서의 '자주' 개념과 혼선이 빚어질 수 있음을 지적하고, 개선 방안을 제시하였다. '자주재원'의 경우 '자주'가 포함하는 범위는 자체수입에서 그치는 데 비해 '재정자주도'에서 '자주'가 포함하는 범위는 자체수입에 이전재원의 일부가 포함되므로 자주재원을 재정의 하든지, 재정자주도의 명칭을 변경하든지 할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

## 2. 제언

우리나라 지방자치단체의 재정력 측정과정에서 나타나는 재정자립도의 지속적 하락 현상의 원인은 이전재원의 증가에 있다. 지역간 경제적 불균형이 상존하는 현실에서 지역간 균형 발전을 추구하기 위해서는 현행의 국세-지방세의 배분구조를 단기간에 유지할 수밖에 없는 것이 현실이고, 이러한 현실 속에서 자치단체의 재정 부족분을 메우기 위해 이전재원을 증가시켜 온 결과가 재정자립도 하락 현상으로 나타났다는 것이다.

이와 관련하여 재정자립도 지표의 유용성을 다시 한번 검토해볼 필요가 있다. 재정자립도는 자치단체 자체수입의 비율이기 때문에 이전재원이 늘어날수록 그 값이 하락할 수밖에 없는 바, 재정자립도를 지방재정력 지표로 사용하기에는 여러 가지 문제점이 있다. 지방자치제 시행 이후 지방자치단체들의 재정규모는 상당히 확대되어 왔음에도 이러한 규모의 증가가 재정자립도 지표로써는 표현되지 않을 뿐만 아니라 앞서의 논의에서도 나타나듯이 오히려 재정력 약화로 왜곡되어 표현될 수도 있다. 더욱이 05년도 기준으로 지방재정의 35.2%를 차지하는 의존재원의 존재를 재정자립도로서는 전혀 표현할 길이 없다. 그러므로 재정자립도는 그야말로 지방자치단체의 재원조달 면에서의 자립능력, 즉 자치단체가 사용하는 재원 중 몇 %를 자치단체 내부에서 조달하는가 하는 정보를 표현하는 용도로만 사용하여야 한다.

재정자주도는 의존재원의 배분 이후의 재정상태를 표현할 수 있기 때문에 우리나라처럼 지방재정조정제도가 중요하게 기능하는 상황에서는 매우 유용한 지표로 활용될 수 있을 것이다.

재정자주도는 재정자립도와 달리 의존재원 중 국고보조금을 제외하고, 실질적으로 자치단체의 자주재원이라고 할 수 있는 지방교부세 등을 포함하여 계산되므로 자치단체의 실질적인 재정적 능력을 보여주며, 이를 통해 자치단체가 경제, 행정적 변화에 대처할 수 있는 능력이 있는가 즉, 재정운영에 있어서 탄력성을 가질 수 있는가 여부를 표현해 준다. 또한 연구에서도 밝혀졌듯이 재정자주도는 70을 전후한 값을 보이며 연도별로 매우 안정된 모습을 보일 뿐 아니라, 변이계수의 값도 매우 낮게 형성됨으로써 지방재정조정제도가 목적하는 바, 자치

단체의 부족재원 보전기능과 자치단체간 재정력 격차 시정 기능을 아주 잘 보여주고 있다.

그러므로 앞으로는 재정자립도는 지방자치단체의 재원조달에서의 자주성을 나타내는 재정력 지표로 활용하고, 그 보완지표로서 자치단체의 재량적, 자주적 가용재원의 크기라는 의미에서 실질적인 재정력을 나타내는 지표로서 재정자주도 지표를 활용할 것을 권고한다. 자치단체 재정상황에 대한 기본지표로서 자치단체가 얼마나 탄력적으로 상황 변화에 대응할 수 있는가를 측정하는 목적으로 재정자주도를 활용하자는 것이다.<sup>15)</sup> 그러나 재정자주도가 재정자립도와는 달리 일반화되어 있는 개념이 아니므로 외국과의 재정상태 비교에는 적절하지 않을 수도 있다는 점을 밝혀 두고자 한다.

재정자주도의 도입, 활용과 관련하여 선결해야 할 문제로서 용어의 혼선을 들 수 있다. 현재 활용되고 있는 지표 중 자주재원은 자체수입을 그 구성요소로 하는 데 비해 재정자주도는 똑같이 '자주'라는 용어를 쓰면서도 구성요소는 자체수입, 지방교부세, 재정보전금을 포함하고 있다. 따라서 용어의 재정의 없이 그대로 사용할 경우 혼선이 빚어질 수밖에 없다. 본 연구자는 기존의 재정력 관련 용어를 건드리지 않고 새로 도입되는 지표의 용어를 재정자주도에서 재정자율도로 변경하는 것이 바람직하다고 생각한다.

재정자주도의 활용과 관련하여 자치단체의 재정력 측정에 있어서 가장 아쉬운 점은 소득자료의 부재이다. 현재 여러 가지 이유로 기초자치단체 수준의 소득이 추계되지 않고 있는데, 1인당소득이 자치단체의 재정적 능력을 가장 잘 대변하는 지표라는 점을 고려하면 반드시 해결해야 할 과제라 생각한다.

지방재정력 측정에 있어서 자치단체 재정의 다양한 측면을 여러 가지 재정지표들을 이용하여 폭넓게 측정하는 종합지표 접근법도 향후 고려해볼 만한 방법이라 생각한다.

15) 이런 맥락에서 보면, 지난 10여 년간 지방자립도가 지속 하락하여, 재정력이 하락하고 있는 것으로 보이나, 재정자주도로 표현되는 자치단체의 자율적인 가용재원은 꾸준히 70%선을 유지하였다는 사실에 비추어 그동안 정부가 자치단체의 실질적인 재정력을 일정 수준에서 꾸준히 충당해왔다고 할 수 있다.

## 【참고문헌】

- 김동건 외. (1993). 「주요국의 재정제도」. 대영문화사.
- 박병희. (1992). 「지방재정력측정을 위한 종합지표의 모색 및 그 응용」. 박사학위논문, 세종대학교 일반대학원.
- 박병희, 이재기. (1993). 지방재정력측정을 위한 종합지표 산정의 신기법. 「재정논집」, 8집.
- 배준구. (2005). 프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사. 「지방재정」, 통권 134호. 한국지방재정공제회.
- 서울시정개발연구원. (1995). 「지방정부 재정진단모형에 관한 연구」.
- 서정섭. (2004). 우리나라 지방재정의 건전성 분석. 「지방행정연구」, 제18권 4호. 한국지방행정연구원.
- 임성일. (1991). 재정자립도에 대한 비판과 재정력 측정에 대한 이론적 접근. 「지방행정연구」, 제6권 2호. 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. (2001). 지방재정 분석 측정의 실효성 확보방안. 「지방재정」, 통권 109호. 한국지방재정공제회.
- 지방경제연구회. (1992). 「자치구 자원조정제도 개선연구」.
- 한국지방행정연구원. (1989). 「지방재정 분석모형에 관한 연구」.
- \_\_\_\_\_. (1997). 「지방자치단체의 재정력 측정모델 개발」.
- 행정자치부. (2005). 「지방교부세 산정해설」.
- \_\_\_\_\_. (각년호). 「지방재정연감」.
- \_\_\_\_\_. (각년호). 「보통교부세산정내역」.
- 財團法人地方自治協會(編). (昭和63). 「自治体の財政運営診断」. 學陽書房.
- Aronson, Richard J. and John Hilley. (1986). *Financing State and Local Governments*, 4th ed. The Brookings Institution.
- Ladd, Helen F. and John Yinger. (1989). *America's Ailing Cities*. The Johns Hopkins Univ. Press.