

財政自立度에 대한 批判과
 財政力 測定에 대한 理論的 接近(I)
 A Critique on the Self—Reliance Ratio
 of Local Finance and a Theoretical
 Approach to the Measurement of the
 Fiscal Capacity of the Local Government(I)

林 聖 日

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

1. 序
2. 現行 財政自立度 概念에 대한 批判
3. 地方自治團體의 財政力測定에 對한
理論的 接近—指標的 接近
4. 要約

I. 序

지방자치가 본격적으로 정착·발전하기 위해서는 사회, 경제, 그리고 정치적 환경들이 지방 자치가 指向하는 목표를 중심으로 구조적 변화를 이루어야 한다. 구조적 변화가 요구되는 분야는 여러가지 존재하지만 그 중에서도 지방자치를 현실적으로 지지하고 견인차 역할을 할 수 있는 地域經濟基盤의 조성과 건전한 地方財政의 보장이 무엇보다도 중요하다. 진정한 지방자치는 건전한 지방재정을 기반으로 주민과 주민이

선출한 의회 그리고 각종 행정기관들이 三位一體를 형성할 때 주민복지구현이라는 지방자치의 뜻을 피울 수 있다.

그러나 현실적으로 볼 때 우리나라의 지방재정은 지방자치단체의 독립성과 自律性を 보장할 수 있을만큼 건강하지 못하며 동시에 각 자치단체들간에 현격한 財政隔差를 나타내고 있는 실정이다. 따라서 지방자치의 성장·발전을 위해서는 다양한 政策手段을 통해서 지방재정을 擴充시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 必要性이 존재한다. 우리나라에 있어서 지방재정이 국가 재정에 비해 취약한 근본원인은 중앙정부와 지방자치단체간의 업무분담과 財源配分이 기본적으로 不均衡을 이루는데 基因하고 있으며 이것은 중앙정부가 지방자치단체에 대해 지니는 法的, 權力的 比較優位와 밀접한 관계가 있다. 이에 비해 지방자치단체간에 財政隔差가 존재하는 이유는 무엇보다도 徵收可能한 자원이 각 자치단체별로 相異하게 分布되고 있기 때문이다. 이것은, 다시 말해서, 稅源이 지방자치단체간

에 불균등하게 분포되고 있다는 사실을 의미하는 것으로서 地域經濟基盤이나 經濟活動의 크기가 지방자치단체별로 다르다는 것을 지적해 준다.

우리나라에 있어서 지방재정을 擴充시킬 수 있는 방안은 크게 보아 國稅와 地方稅의 조정, 地方財政調整制度(지방양여금 포함)의 확대 및 개선, 新稅源의 개발(자치단체에 대한 課稅權의 부여 포함), 課標 및 稅率의 인상, 세외수입 확대, 지방세 비과세·감면의 합리적 조정, 그리고 共同稅(tax sharing)제도의 도입 등으로 구분할 수 있다. 이 가운데 衡平의 原理下에서 재정의 수직적불균등(국가재정과 지방재정간의 불균등)과 수평적불균등(지방자치단체간의 불균등)을 교정할 목적으로 사용될 수 있는 政策手段은 地方財政調整制度 즉, 보조금(Grants) 제도와 共同稅(tax sharing)제도이다.¹⁾

國稅와 地方稅의 조정이나 新稅源의 개발 그리고 기타 수단들은 지방자치단체들간의 수평적 재정불균등을 더욱 深化시킬 가능성이 높다 하겠다. 우리나라의 경우 재정의 수직적·수평적불균등을 시정할 목적으로 사용되는 대표적인 정책수단으로는 地方交付稅制가 있으며 부분적으로는 國庫補助金制과 최근에 도입된 지방양여금제가 있다. 그리고 독일 등 몇개 국가에서 사용되는 共同稅制는 현재 우리나라에서 실시되지 않고 있다.

그런데 재정의 수직적·수평적불균등을 교정할 목적으로 지방자치단체에게 보조금을 合理的

으로 지급하기 위해서는 각 자치단체간의 財政狀態나 財政能力을 객관적으로 비교해줄 수 있는 指標나 指數 또는 기타의 판단준거가 있어야만 한다.²⁾ 이러한 지표나 판단준거가 존재해야만 상대적으로 財政力이 풍부한 자치단체에게는 보조금을 적게 지급하거나 또는 전연 지급하지 않는 反面, 財政力이 약한 자치단체에게는 많은 액수의 보조금을 지급할 수 있게 된다. 우리나라에 있어서 이러한 財政能力狀態를 반영하는 지표적 기능을 담당하는 것으로 「財政自立度」라는 개념이 있는데 이것이 지방재정의 狀態나 位置 그리고 재정운영의 건전성등을 객관적으로 相對比較해 주기에는 理論的·現實的 문제점이 많이 있다.

本論文은 이러한 사실에 착안하여 현행 「재정자립도」개념에 대한 分析·批判을 시도하는 동시에 지방자치단체의 財政能力狀態를 객관적으로 相對比較해 줄 수 있는 새로운 지표의 개발을 모색하는데 研究目的을 둔다. 본 연구는 크게 두 부분으로 나누어지는데 전반부는 현행 財政自立度 개념에 대한 理論的, 現實的 批判을 가하는 한편 지방자치단체의 財政力을 측정·비교해주는 指標의 접근방법에 대해서 중점적으로 다루고 있다.(이번 號 게재) 후반부(지면상 다음 號에 게재)는 자치단체의 財政力을 측정·비교하는 또 다른 접근방법인 計量모델식 접근방법을 分析·기술 하는 한편 指標의 접근과 計量모델식 접근을 근거로 우리나라 지방자치단체의 재정력을 보다 合理的으로 측정할 수 있는 方案을 제시하는데 역점을 두고 있다.

1) 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.

2) 이러한 지표나 判斷準據의 필요성은 보조금의 객관적 配分基準에서 뿐 아니라 지방자치단체의 公共서비스 제공능력에 대한 주관적 평가와 또한 地方債 발행과 연관되는 여러가지 評價基準과 관련하여 발견된다.

II. 現行 財政自立度 개념에 대한 批判

지방재정은 크게 自體財源(또는 自主財源)과 依存財源으로 개념상 구분될 수 있다. 자체재원이란, 지방자치단체가 보유하는 租稅徵收可能資源(taxable resource)을 기초로 자치단체의 自體努力으로서 확보할 수 있는 財源을 의미하는 것으로 여기에는 地方稅와 稅外收入이 있다. 이에 비해 의존재원이란, 자치단체가 다양한 정책상의 이유로 중앙정부로부터 지급받는 諸移轉支出을 의미하는 것으로 우리의 경우에는 지방교부세와 국고보조금 그리고 지방양여금이 여기에 해당한다. 그러므로 지방자치단체의 관점에서 볼 때 자체재원은 財源의 확보와 사용에 있어서 지방자치단체의 自律權과 統制權이 全的으로 부여되고 있으므로 內生變數에 해당하는 반면 의존재원은 지방자치단체의 自律權과 統制權을 넘어서서 중앙정부의 결정에 일방적으로 의존하고 있으므로 外生變數에 해당한다.³⁾

우리나라에 있어서 지방자치단체간의 財政力을 상대비교해주는 지표기능을 담당하는 財政自立度(또는 自體收入比率이라고 일컬음)는, 自體收入이 自體收入과 依存收入을 합친 總收入에서 차지하는 相對比率(%)로서 정의되고 있으며 대체로 일반회계를 중심으로 측정되고 있다.⁴⁾

재정자립도(%)

$$= \frac{\text{자체수입}}{\text{총수입(=자체수입+의존수입)}} \times 100$$

이러한 정의에 입각해서 일반적으로 財政自立度가 높을수록 특정 자치단체의 財政力이 양호한 것으로 평가되는 반면 재정자립도가 낮을수록 자치단체의 財政力이 빈한한 것으로 평가되어진다. 재정자립도 개념을 중심으로 하는 이와 같은 인식은 지방자치단체가 自由裁量權을 가지는 自體財源이 總收入에서 차지하는 비중이 높으면 높을수록 건전재정이 운영될 가능성이 높은 한편 그것이 낮으면 낮을수록 財政力이 낮을 것이라는 판단에 기초를 두는 것 같다. 그러나 재정자립도라는 개념은 理論的 측면에서나 또는 현실적 有用性的 측면에서 지방자치단체의 財政力을 상대비교해 주기에는 많은 문제점을 내포하는데 지금부터는 재정자립도 개념이 내포하는 理論的·論理的 그리고 현실 운영상의 주요 문제점들에 관해 기술하고자 한다.

먼저 재정자립도가 자치단체간의 재정력을 상대적으로 비교해 주는 지표자격으로 不適合한데 대한 理論的 비판을 가하면 다음과 같다.

재정자립도 개념이 갖는 이론적 모순 내지는 虛構性을 보다 明確히 설명하기 위하여 자체재원과 의존재원에 관한 구체적 정보가 주어진 A라는 지방자치단체의 경우를 가정해보자. 먼저, 자치단체 A가 t기에 확보하는 自體財源 S_t 는 200억원이고, 의존재원 R_t 는 150억원이라고 가정하자(여기에서 t는 t기를 나타낸다). 이 경우 자치단체 A의 t기의 재정자립도(SR_t 로 표시함)는 總收入 350억원에 대한 자체수입 200억원의 상대비율이므로 0.57 즉, 57%가 된다. 이러한 基本假定을 유지하면서 자체재원과(또는) 의존재원의 규모가 t+1기에 변화한다고

3) 엄밀히 말해서, 지방세에 대한 課稅權도 상당부분 중앙정부에 부여되고 있는 실정이므로, 자체재원이 100% 內生變數라고 말하기는 힘들다.

4) 오연천, 한국지방재정론, 1988, pp. 37-38.

가정하면 자치단체 A의 재정자립도는 자연히 변화하게 된다.⁵⁾ 이론적으로 볼 때 t期の 재정자립도에 비해 t+1期の 재정자립도가 변화할 수 있는 경우의 數는 크게 보아 다음의 3가지이다. 즉, 첫째 자체재원 규모가 변하는 反面의 존재원 규모는 일정한 경우와, 둘째 의존재원 규모가 변하는 반면 자체재원 규모는 일정한 경우, 그리고 셋째 자체재원과 의존재원 규모가 동시에 변화하는 경우이다. 그런데 S_t 와 R_t 가 변화하는 경우, S_t 와 R_t 가 증가하는 경우와 감소하는 경우가 발생할 수 있으므로 t+1期の 재정자립도가 t期에 비해 변화할 수 있는 가능성은 엄격히 표현해서 8가지 경우가 된다. 이제부터는 이들 각 경우를 想定하고 그에 따르는 財政自立度의 문제점을 지적하기로 한다.

I. 自體財源 S가 변하는 반면 依存財源 R이 不變하는 경우

① $S_{t+1} > S_t$ 경우

예를 들어, t+1期에 있어서 지방자치단체 A의 자체재원은 t期の 200억원에서 250억원으로 증가한 반면 의존재원은 종전과 동일한 150억원 규모라고 가정하게 되면 t+1期の 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 62.5%가 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{250\text{억}}{(250\text{억} + 150\text{억})} = 0.625 (=62.5\%)$$

그러므로 이 경우 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 증가된 자체재원으로 인하여 t期에 비해서 높아지게 되었다.

② $S_{t+1} < S_t$ 경우 ; $S_{t+1} = 150\text{억원}$, $R_t = R_{t+1} = 150\text{억원}$

이 경우 지방자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 50.0%가 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{150\text{억}}{(150\text{억} + 150\text{억})} = 0.5 (50\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 낮아졌다.

II. 依存財源 R이 변하는 반면 자체재원 S가 不變인 경우

③ $R_{t+1} > R_t$ 경우 ; $R_{t+1} = 200\text{억원}$,

$$S_t = S_{t+1} = 200\text{억원}$$

이 경우 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 50.0% 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{200\text{억}}{(200\text{억} + 200\text{억})} = 0.5 (50\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 낮아졌다.

④ $R_{t+1} < R_t$ 경우 ; $R_{t+1} = 100\text{억원}$,

$$S_t = S_{t+1} = 200\text{억원}$$

이 경우 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 67.0%가 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{200\text{억}}{(200\text{억} + 100\text{억})} = 0.67 (67\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 높아졌다.

III. 自體財源 S와 依存財源 R이 함께 變하는 경우

⑤ S_{t+1} 증가, R_{t+1} 증가 경우 ; $S_{t+1} = 250\text{억원}$,

$$R_{t+1} = 200\text{억원}$$

이 경우 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 56%가 된다 :

5) 이러한 分析은 한 지방자치단체를 중심으로 서로 다른 時點(t期和 t+1期)의 비교에서 가능할 뿐 아니라 同一 期間內에서 서로 다른 지방자치단체의 비교에서도 가능하다.

$$SR_{t+1} = \frac{250}{(250+200)} = 0.56(56\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 감소한다.

⑥ S_{t+1} , R_{t+1} 감소 경우 ; $S_{t+1}=150$ 억원,
 $R_{t+1}=100$ 억원

이 경우 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 60%가 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{150}{(150+100)} = 0.6(60\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 증가한다.

⑦ S_{t+1} 증가, R_{t+1} 감소 ; $S_{t+1}=250$ 억원,
 $R_{t+1}=100$ 억원

이 경우 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 71%가 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{250}{(250+100)} = 0.71(71\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 증가한다.

⑧ S_{t+1} 감소, R_{t+1} 증가 ; $S_{t+1}=150$ 억원,
 $R_{t+1}=200$ 억원

이 경우 자치단체 A의 재정자립도는 다음의 계산에 의해 43%가 된다 :

$$SR_{t+1} = \frac{150}{(150+200)} = 0.43(43\%)$$

그러므로 자치단체 A의 t+1期の 재정자립도는 t期에 비해 감소한다.

以上的 분석결과를 판단해 볼 때 재정자립도 개념이 자치단체의 財政力을 어느 정도 비교해 줄 수 있는 지표 기능을 담당하는 경우로는 ①, ②와 ⑦, ⑧의 경우 뿐이다. 이들 경우에는 기본적으로 자치단체의 自體財源 증가(감소)가 재정자립도를 提高(감소)시키는 한편 의존재원의 증가(감소)는 재정자립도를 감소(증가)시키는 결과가 導出되고 있으므로 재정자립도

개념을 중심으로 자치단체간의 재정수준을 비교하는데는 어느 정도의 妥當性이 부여될 수 있다. 그러나 ③, ④, ⑤, ⑥의 경우는 재정자립도가 財政指標의 기능을 수행하는데 대한 근본적인 문제점을 제기하는 예를 보여주는데 특히 ⑤와 ⑥의 경우가 그러하다. ⑤의 경우에 있어서는 自體財源과 依存財源이 동시에 증가함으로 인해 자체재원의 증가에도 불구하고 자치단체 A의 재정자립도는 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이 경우 만일 자체재원의 증가에 비해 의존재원의 증가액이 크면 클수록 자치단체 A의 재정자립도는 감소하게 된다. 이에 비해 ⑥의 경우는 자체재원과 의존재원이 동시에 감소하는 경우인데 자체재원의 감소에도 불구하고 자치단체 A의 재정자립도는 높아지는 것으로 나타나고 있다. 이러한 경우에 있어서는 의존재원의 감소액이 많으면 많을수록, 자체재원의 감소에도 불구하고, 자치단체 A의 재정자립도는 점점 높아지게 된다. 이와 같은 모순은, 정도의 차이가 있지만, ③과 ④의 경우에도 발견되어 진다. ③과 ④의 경우가 시사하는 점은 의존재원—중앙정부로부터의 諸 移轉支出—이 증가하는 경우에는 지방자치단체의 財政力이 감소하는 한편 의존재원이 감소하는 경우에는 자치단체의 재정력이 증가한다는 사실이다. 이것은 극단적으로 자치단체가 중앙정부로부터의 보조금을 전연 지원받지 않게 되는 경우⁶⁾ 재정자립도는 100%가 되며 그 자치단체의 財政力은 가장 양호한 수준으로 평가되는 모순이 발생한다.

그러므로 현재 사용되는 財政自立度 개념은

6) 현실적으로 보조금 지급은 중앙정부의 意思決定에 의해 이루어 지므로 (즉, 지방자치단체의 재량권을 초월하는 外生變數이다) 지방자치단체가 마음대로 增減 시킬 수 없다.

지방자치단체간의 財政力 또는 財政狀態를 비교해 주기에는 論理的 一貫性을 결여하고 있으므로 財政指標로서의 기능을 사실상 상실하고 있다. 여기에서 지금까지 파악한 재정자립도의 理論的 모순 내지는 편견(bias)을 종합적으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 재정자립도 개념은 지방자치단체의 財政力을 評價하는데 있어서 自體財源의 중요성을 지나치게 강조하는 나머지 移轉支出을 포함하는 其他 財政變數의 중요성을 완전히 度外視하고 있다.

둘째, 재정자립도 개념은 자치단체의 財政力을 評價하는데 있어서 移轉支出을 負의 變數로 간주하고 있다. 즉, 이전지출이 차지하는 비중이 높으면 높을수록 자치단체의 財政力은 낮아지는 한편 이전지출의 비중이 낮으면 낮을수록 財政力이 높아진다는 것이다. 그러나 이전지출 가운데에는 지방자치단체가 실질적으로 자유롭게 사용할 수 있는 자금이 존재할 뿐 아니라, 비록 자금사용에 있어서 자치단체에게 裁量權이 부여되지 않는다 하더라도 그것이 궁극적으로 주민의 복지구현을 위해서 사용된다는 사실을 인식할 때 이전지출과 자치단체의 財政力을 일방적으로 負의 關係로 규정하는 데는 論理的이고 理論的인 모순이 있다.

셋째, 재정자립도 개념은 自體財源과 依存財源이 동시에 변화하는 경우 논리적 一貫性을 상실하게 된다.

재정자립도 개념은 論理的 모순을 안고 있을 뿐 아니라 理論的인 측면에서도 그 기반이 약하다. 이러한 批判의 근거는 무엇보다도 재정자립도 개념이 지방자치단체의 財政收入의 측면에 치중하는 한편 財政支出의 측면을 전연 고려하지 않고 있다는 사실과 또한 收入側面중에서도

자치단체의 수입확보능력이나 잠재력을 고려하지 않는다는 사실에서 발견된다. 지방자치단체의 財政力을 비교해주는 指標은 자치단체의 收入確保能力(revenue raising ability)을 반영해 줄 수 있을 뿐 아니라 자치단체의 公共서비스 제공상태를 나타내줄 수 있는 支出側面도 함께 고려해 주어야 하는데 재정자립도 개념에는 이러한 접근이 전연 발견되지 않고 있다.

일반적으로 財政力(fiscal capacity)이란, 지방자치단체가 自體財源으로 주민이 수요로 하는 公共서비스를 제공할 수 있는 最大限의 능력으로 정의된다.⁷⁾ 그러므로 財政力의 개념에는 自體收入의 確保能力이라는 收入的 측면과 동시에 公共서비스의 供給能力과 연관되는 支出的 측면이 함께 고려되고 있다. 財政力을 평가하는 과정에서 지방자치단체의 收入確保能力과 함께 支出의 측면을 고려해야 되는 이유는 각 자치단체가 人口特性, 교육수준, 생활비, 고용상태, 그리고 조세노력(tax effort) 등의 내용면에서 서로 다른 환경을 경험하고 있기 때문이다.⁸⁾ 그 결과 비슷한 收入能力을 갖는 지방자치단체간에도 주민들에게 제공하는 公共서비스의 생산비용이 다른 경우에는 두 자치단체의 財政力은 실제에 있어서 相異해진다. 이러한 財政力의 개념과 현행 재정자립도 개념을 비교해 볼 때 재정자립도 개념에는, 엄밀히 표현해서, 自體收入確保能力이나 公共서비스 供給能力을 반영해주는 理論

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

8) 지역간에 존재하는 不均等要因(資源, 필요, 비용, 조세 노력 등)들에 대한 내용은 임성일("중앙정부의 재정균등화 시도에 요구되는 判斷準據의 제시와 그에 비추어 본 우리나라의 實態," 지방행정연구(1990, 5))을 참고하기 바람,

的 근거가 缺乏되어 있음을 알 수 있다.

이와 관련하여 재정자립도 개념이 1人當(per capita) 개념이 아닌 總量概念이라는 사실도 재정자립도가 財政力指標로서 사용되는데 대한 문제점을 제기한다. 재정력에 대한 측정을 總量 개념에 입각하게 되면 극단적으로 중공의 GNP가 스위스의 GNP보다 크게 되는 한편 중공의 재정력이나 생활수준이 스위스 보다 더 나은 것으로 평가될 수도 있다. 재정력의 評價에 있어서는 가능한 한 수입과 지출의 兩側面을 고려하면서 量的·質的 財政狀態를 함께 반영시키는 것이 중요하다. 그러나 재정자립도 개념에는 人口規模가 전연 반영되지 않아 재정자립도가 높게 평가된 지방자치단체가 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 비해 주민 1인당 세출규모가 오히려 낮은 경우가 빈번히 나타나고 있다.⁹⁾ 그러므로 1인당 개념과 세출에 대한 고려가 없이 總收入額에서 自體財源이 차지하는 상대비율을 나타내는 재정자립도는 理論的인 면에서 진정한 지방자치단체의 財政力 또는 財政狀態를 나타내는 指標라고 인정할 수가 없다.

마지막으로 現行 재정자립도는, 재정자립도의 算定過程에서 자체수입 항목과 의존수입 항목을 지나치게 形式的 구분에 치중하므로 인해서¹⁰⁾ 실제 재정자립도에 비해 과대평가 또는 과소평가되는 경향이 있다. 재정자립도를 과대화시키는 변수로는 地方債가 있으며 反面 과소화시키는 변수로는 지방교부세를 대표적으로 지적할 수 있다. 그에 대한 이유로는 歲人體系上 지방채가 자체수입 항목으로, 그리고 지방교부세는

의존수입으로 분류되고 있으나 실제적 의미에서 볼 때 지방채는 負債로서 자치단체의 미래 財政力을 감소시키는 항목¹¹⁾인데 비하여 지방교부세는 사용에 있어서 自體財源과 유사하기 때문이다. 그러므로 地方財政에 있어서 이들 두 변수가 갖는 규모에 따라서 形式的으로 產出된 재정자립도와 實質的 의미에서의 재정자립도간에는 상당한 격차가 존재하게 된다. 그 밖에도 재정자립도의 算定이 特別會計를 제외하는 一般會計 중심이어서 지방자치단체간의 진정한 財政狀態를 비교하는데 있어서 문제가 제기된다.

Ⅲ. 地方自治團體의 財政力 측정에 대한 理論的 接近—指標的 접근

지방자치단체의 財政力을 측정, 비교하는데 있어서 事前的(ex ante)인 개념과 事後的(ex post)개념을 구분할 필요가 있다. 事後的이란 會計年度에 실제적으로 발생한 수입과 지출액을 중심으로 자치단체의 財政力을 평가하는 것을 의미하며, 事前的이란 실제 發生額과 관계없이 지방자치단체가 保有하는 徵收可能資源의 규모에 대한 推定이나 예상을 통해서 자치단체의 財政力을 평가하는 것을 의미한다. 事後的 개념이 단기적 개념인데 비해 事前的 개념은 中·長期的이고 지방자치단체의 財政 잠재력을 내포하는 개념이라고 말할 수 있다. 우리나라의 재정자립도는 事後的 개념에 입각하고 있다 할 수 있으며 본 論文에서 연구되는 財政力은 事前的 개념이다.

9) 오연천(전계서, p.39), 허재완(“지방재정자립도의 새로운 산정방법에 관한 연구,” 국토·도시계획학회지, 제25권 제3호, 1990, pp. 76-77)

10) 오연천, 상계서, p. 39.

11) 물론 이것은 지방채 또는 debt financing 에 대한 철학에 따라서, 그리고 지방채의 사용이 재정적자를 해소할 목적으로 운영되는 것인지 아니면 資本投資 목적으로 사용되는 것인지에 따라 견해를 달리할 수 있다.

일반적으로 지방자치단체의 財政力 내지는 財政의 건강상태(fiscal health)를 측정·비교해 주는 접근방법은 크게 보아 指標的接近方法과 計量모델적 接近方法으로 구분할 수 있다. 이들 두 접근방법은 기본적으로 자치단체의 財政力을 나타낼 수 있거나 또는 재정력을 決定하는 주요 變數를 발견하고 그것을 중심으로 지방자치단체들간의 財政力을 상대비교한다는 점에서 相互 공통적이다. 그러나 指標的接近方法이 재정력을 나타낼 수 있는 主要指標나 指數(leading indicator or index)를 중심으로 적절한 가중치를 부여하면서 종합점수를 계산하고 그 결과에 따라서 자치단체들간의 財政力을 相對評價하는 방법을 기본적으로 取하는데 비해, 計量모델적 접근방법은 자치단체의 재정력에 영향력을 미치는 行態變數(behavior variable)를 파악하고, 재정력과 行態變數간의 관계를 규정하는 구체적인 行態모델을 設定한 다음 재정력을 推定하여 자치단체간의 財政力을 상대비교하는 방법을 取하고 있다. 따라서 指標的接近方法은 財政力의 決定과 연관되는 因果關係와 그것의 크기에 대해 전연 정보를 주지 못하는 반면에 計量모델적 접근방법은, 모델설정과 데이터가 정확하게 주어진다면, 因果關係와 그 크기에 대한 유익한 정보를 제공해준다. 그러나 計量모델적 접근방법은 실제에 있어서 정확한 行態모델의 設定과 특히 적합한 데이터의 입수에 애로가 많은데 비해 指標的接近方法은 지표선정을 잘 하게 되면 상대적으로 쉽게 지방자치단체간의 재정력을 序列別로 비교할 수 있게 해주므로 두 접근방법 모두 장·단점이 있다. 그리고 指標的 접근은 직접적으로 財政力을 측정하는 것보다는 자치단체의 財政 궁핍상태(fiscal distress)나 困窮度를 측정하는 접근을 많이 시도하고 있

다.

재정력의 측정과 관련하여 指標的 접근이나 또는 計量모델적 접근에서 일반적으로 사용되는 변수들은 人口, 社會·經濟, 그리고 財政管理(fiscal management)의 범주에 속하는 것들이다.¹²⁾ 人口變數로는 人口의 절대적 增·減을 비롯하여 人口特性變數들, 예컨대, 의존인구, 저소득층, 학력별 인구변수 등이 대표적으로 사용된다. 이에 비해 사회·경제적 변수들로서는 실업률(고용상태), 물가수준, 기업감소, 個人所得 등이 주로 사용되는데 그 중 개인소득과 고용상태 변수가 가장 많이 사용된다. 그리고 財政管理變數들로는 1인당수입 또는 지출액, 地方債等級(bond rating), 1인당 장·단기 부채액, 총지출에 대한 硬直性經費比率 등이 있다.

英·美 문헌을 중심으로 살펴볼 때 자치단체(주로 도시를 중심으로)들간의 재정상태(재정 건강상태 또는 財政困窮狀態)를 비교해줄 수 있는 指標開發에 대한 접근은 Nathan 과 Adams (1976, 1989); Nathan과 Fosett(1978); Cuciti(1978); 美財務省(1978); Bunce와 Goldberg(1979); Bradbury, Downs 와 Small (1982); Clark과 Ferguson(1983); Bradbury (1983, 1984); Bunce와 Neal(1984)¹³⁾ 그리고 Ladd와 Yinger(1989)등에 의하여 추진되어졌는데 이들은 주로 社會·經濟的 변수를 중심으로 도시의 財政狀態를 比較評價하였다. 이들에 비해 자치단체의 실제적 財政赤·黑字 상태를 중심으로 자치단체의 財政狀態를 파악하고자 指標的 접근을 시도한 주요 연구들로는 Howell 과 Stamm(1976); Aronson과 King(1978); Kramer(1982) 그리고 Dearborn(1988)등의 문헌

12) John R. Gist, Urban Public Finance, p. 303.

13) Helen F. Ladd and John Yinger, 전제서, p. 5.

들이 있지만 이들의 접근은 財政力을 실제 예산의 收支狀態(budgetary conditions)와 직결시키고자 하는 오류를 범하고 있다.¹⁴⁾

재정력 측정에 대한 많은 指標的 접근 가운데서 특히 理論과 現實面에서 중요성을 갖는 것으로 Nathan과 Adams(1976, 1989), Barro(1978), Bradbury (1983, 1984), 그리고 Ladd와 Yinger (1989)의 연구를 지적할 수 있는데 이들 연구가 우리나라에 있어서보다 合理的인 財政力 指標를 개발하는데 기여할 수 있다고 판단되므로 여기에서는 이들 연구내용에 관해서 간단히 언급하고자 한다.

Nathan과 Adams의 지표¹⁵⁾(以下 NA指標라고 칭함)는 기본적으로, 失業, 依存人口, 교육수준, 소득수준, 주거밀집상태, 그리고 貧困 등의 6가지 변수를 중심으로 개발되었다. 이들 두 사람이 개발한 지표는 財政的 지표라기 보다는 사회·경제, 物理的 수요 등을 망라하는 복합적 지표라 할 수 있는데 일반적으로 NA지표가 자치단체의 재정상태(財政困窮度)를 상대비교해주는 지표로서 자주 언급되고 있다. NA지표는 기본적으로 다음의 公式에 의해 算出된다:

$$X = \frac{(Y - Y_{\min})}{(Y_{\max} - Y_{\min})} \times 100$$

여기에서, X=公式에 의해 算出된 特定자치단체의 指數

Y=각 자치단체가 경험하는 各 變數(6개변수)의 실제값

Y_{\min} =자치단체들이 지니는 Y값 中 最低值

Y_{\max} =자치단체들이 지니는 Y값 中 最大值

NA지표는 이 공식에 의거해서 각 자치단체별로 각 變數(失業, 의존인구, 교육, 소득, 주거밀집, 빈곤)에 대한 指數값 X를 구하고 이것을 綜合計算하므로써 지방자치단체간의 財政狀態(困窮度)를 상대비교하는 접근방법을 取하고 있다. 여기에서 X값은 각 변수별로 0(가장 양호한 자치단체의 경우)에서 100(가장 어려운 자치단체의 경우)사이의 값을 갖게 된다. 그런데 NA指標를 우리나라의 지방자치단체에 그대로 적용하는 경우 현실적으로 심각한 데이터 문제에 봉착하게 되지만 NA指標의 기본개념과 公式을 이용하는 범위에서 우리 실정에 적합한 變數 選定과 또한 代變數(proxy variable)를 사용하게 되면 NA지표를 기반으로 하는 合理的인 財政力 指標의 개발도 가능하다 하겠다.¹⁶⁾ 한편 NA指標와 유사한 접근을 시도한 연구들은 NA지표에서 사용된 6개 변수들 이외에도 범죄관련 변수, 제조업체 고용자수, 소매판매량, 지방채 부담, 누적적 예산적자, 현금보유량, 조세노력 등의 변수들을 조금씩 다른 접근방법이나 技法에 의존하여 사용하고 있다.

Borro¹⁷⁾는 財政機會表(Fiscal Opportunity Schedule; FOS)라는 개념을 고안해서 그것을 중심으로 지방자치단체의 재정상태를 측정하고

ives on Urban Hardship," Political Science Quarterly, 104(Fall 1989), pp.483-508.

16) 이와 연관된 연구는 임성일, 이효(未發表論文)의 논문에서 발견되어 진다.

17) Stephen Barro, The Urban Impacts of Federal Policies : Fiscal Conditions, Rand Corporation, Santa Monica, California, 1978.

14) Helen F. Ladd and John Yinger, 상계서, p. 5.

15) Richard P. Nathan and Charles Adams, "Understanding Central City Hardship," Political Science Quarterly, 91(Spring 1976), pp. 47-62 ; "Four Perspect-

자 시도하였다. Barro는 지방재정의 수요, 즉 支出側面을 供給인 수입측면과 직접적으로 연계시킬 수 있는 개념을 제시하였는데 그가 제시한 財政機會比率(ratio of fiscal opportunities)는 다음과 같다 :

$$\text{財政機會比率} = \frac{\text{지출}}{\text{수입}} = \frac{\text{AID} + (\text{BASE} \times \text{EFF})}{\text{DEM} \times \text{COST} \times \text{RESP}}$$

여기에서, AID=1인당 보조금액
 BASE=1인당 收入源
 EFF=1인당 收入努力
 DEM=지방자치단체의 서비스 수요
 COST=지방자치단체 제공 서비스의 相對價格
 RESP=서비스책임의 상대적 범위
 이다.

Barro의 財政機會比率를 파악해보면, 분자는 지방자치단체의 收入確保能力(보조금포함)을 나타내고 있으며 분모는 자치단체가 필요로 하는 公共서비스의 總生産費用을 나타내고 있다. 따라서, 대체적으로 표현해서, 재정기회비율은 특정 자치단체에서 필요로 하는 公共서비스 1단위에 대한 收入確保能力을 의미하게 되므로 재정기회비율은 지방재정의 需要와 供給 측면을 동시에 고려해 주는 한편 지방자치단체간의 財政力을 상대비교할 수 있는 財政力指標의 기능을 담당한다. 여기에서 재정기회비율이 낮으면 낮을수록 지방자치단체가 경험하는 재정궁핍의 정도는 높아지는 한편 자치단체가 公共需要를 충족시킬 수 있는 財政力이 약하게 된다. Barro의 財政機會比率는 자치단체간의 財政狀態 비교에 있어서 單一變數나 또는 支出 아니면

수입 측면만을 파악하는데서 발생하는 문제점을 해결해 주는 좋은 개념임에도 불구하고 분모의 質的變數들, 특히 DEM과 COST를 측정하는 실제적 어려움으로 인해 자치단체의 財政力指標로 사용하기에 어려운 점이 있다. 그러나 自治團體간에 인건비나 생활비 등의 격차가 그다지 심하지 않은 우리나라의 실정을 인식할 때 자치단체간의 人口特性을 合理的으로 고려할 수 있는 방안을 모색할 수 있다면 Barro의 財政機會比率 개념을 발전시켜 財政力指標로 개발시킬 수 있는 가능성도 있다 하겠다.

Bradbury(1983, 1984)의 연구에 기초를 두고 Ladd와 Yinger(1989)¹⁸⁾는 자치단체의 財政力을 측정해주는 財政健康(fiscal health)상태라는 개념을 도입하였다. 이들은 Barro와 비슷한 개념을 가지고 자치단체의 財政健康狀態를 收入確保能力和 支出必要的 측면에서 동시적으로 파악하고자 시도한다. Ladd와 Yinger에 의하면 자치단체의 收入確保能力은 徵收可能資源의 크기와 조세수출능력(tax exporting ability)의 크기에 의해서 결정된다. 일반적으로 징수가능한 자원의 크기는 각 자치단체가 포괄하는 經濟基盤 및 經濟活動에 의하여 영향을 받으므로 지방자치단체의 재정력은 地域經濟基盤 내지는 活動과 不可分의 관계에 있게 된다. 그러므로 진정한 財政力指標는 地域經濟力을 반영해 줄 수 있어야만 한다. 地域經濟力을 대표해 줄 수 있는 것들로는 소득개념에 해당하는 地域總生産(GRP), 인구 또는 고용상태(실업률 등)등이 있는데 Ladd와 Yinger는 1인당개인소득과 주민 1인당 민간부문 고용자수의 지표를 사용하는데 특히 後者를 자치단체의 經濟的健康度의 측정지표로 삼고 있다.

18) Ladd and Yinger, 전계서.

Ladd와 Yinger는 標準財政健康(standardized fiscal health)을 지방자치단체의 收入確保能力과 標準支出需要(standardized expenditure need)와의 差異로서 定義하고 비율(%)로 표시한다. 여기서 표준지출수요란, 자치단체가 平均水準의 公共서비스를 제공하는데 소요되는 1人當支出額을 의미한다. 그러므로 자치단체의 公共서비스 생산비가 높으면 높을수록 그 자치단체의 標準支出需要가 높아진다. 예를 들어 財政健康指數(fiscal health index)가 +20%라면 이 자치단체는 평균수준의 公共서비스를 주민에게 제공하고도 약 20% 정도의 收入確保能力이 남는다는 것을 의미하고, 만일 指數가 -20%라면 반대로 이 자치단체는 평균수준의 公共서비스를 주민에게 제공하기 위해서는 外部에서 財源을 마련해야 하는 것을 의미한다.

이러한 Ladd와 Yinger의 접근도 우리나라의 財政力指標 개발에 상당한 기여를 할 것으로 평가되는데, 이들이 제시하는 財政健康指標를 도출하기 위해서는 우리나라의 실정에 맞겠음 부분적으로 修正 접근하여야만 할 것이다.

IV. 要 約

本論文은 우리나라에 있어서 지방자치단체의 財政力을 측정· 비교해 주는 指標로서 보편적으로 사용되고 있는 「財政自立度」 개념에 대하여 理論的· 現實的 觀點에서 批判하는 동시에 보다 合理的인 새로운 財政力指標(또는 측정방법)

를 모색하는데 그 연구목적을 두고 있다.

本 연구는 크게 두 부분으로 나누어지는데 前半部는 財政自立度에 대한 批判과 더불어 지방자치단체의 財政力을 측정 비교해주는 指標的 접근 방법에 대해서 중점적으로 다루고 있다(이번 號 게재). 後半部(지면상 다음 號에 게재)는 자치단체의 財政力을 측정 비교해주는 또 다른 접근 방법인 計量모델식 접근 방법을 分析 記述하는 한편 지표적 접근과 계량모델식 접근을 근거로 우리나라 지방자치단체의 재정력을 보다 合理的으로 측정할 수 있는 方案을 제시하는데 역점을 두고 있다.

本 연구의 결과를 종합적으로 판단할때 現行 財政自立度는 지방자치단체의 收入確保能力이나 支出需要的 측면을 전연 고려하지 않고 단순히 예산會計上의 自體財源 비율에만 치중하고 있어 실제로 자체단체간의 財政力을 相對比較할 수 있는 指標的 기능을 거의 상실하고 있는 실정이다. 그러므로 지방자치의 본격적인 정착· 발전을 위해서는 보다 객관적이고 合理的인 財政力指標의 개발이 要請되어 진다.

많은 指標的 접근방법 가운데서 특히 Nathan과 Adams, Barro, 그리고 Ladd와 Yinger의 접근방안이 그 理論的 개념에 있어서나 또는 현실적 有用性面에서 우리나라의 財政力 指標開發에 중요한 시사성을 제공하고 있다. 이들의 접근방법을 기초로 하여 우리 실정에 맞는 적절한 變數選定과 또한 代變數를 사용한다면 보다 바람직한 財政力指標를 개발할 가능성이 높다 하겠다.