

# 地方財政 構造分析

— 전남·전북의 기초자치단체를 중심으로 —

1998. 12

이광수 · 김일태

**Kipf** 한국조세연구원

## 序 言

지난 시절 경제성장을 위한 국가적 노력은 중앙집권의 강화와 함께 成長果實의 지역적인 불균형현상을 초래하여 많은 정치·사회적 갈등의 요인이 되었다. 이에 따라 정부는 갈등의 해소를 통한 성장잠재력의 증대를 위해 1991년부터 지방자치제를 도입하였으며, 1995년에는 자치단체장도 선거를 통해 선출하는 형식상의 지방자치제를 본격화시켰다.

그러나 분권화된 의사결정을 통해 자원배분의 효율성을 증대시키고, 주민복지수준을 향상시킬 수 있다는 지방자치제의 장점은 주민들에 의한 자주조직권, 자주입법권 그리고 자주재정권이 확보되었을 때 극대화될 수 있다. 특히, 자주재정권의 확보 및 운영은 필수조건이다. 이와 관련하여 수직적 및 수평적 재정불균형의 문제가 핵심과제로 제기된 지는 오래이다. 수직적 재정불균형이란 중앙정부와 광역단체간, 광역단체와 기초자치단체간의 재정불균형을 의미하는 것으로 각급 정부간의 기능배분과 이에 따른 자원배분에 대한 연구를 통해 해결되어야 할 과제이다. 반면에 수평적 재정불균형이란 동급단체간의 재정불균형을 뜻하는 것으로 각 지역이 경제력에 상응하는 재정부담을 하고 있는가의 여부가 핵심과제이다.

이와 관련하여 국세의 지방세화 방안 등 다양한 논의와 몇 가지 제도 변화가 있어 왔다. 예를 들면, 1989년의 종합토지세의 확대개편과 담배소비세의 지방세 이관, 1991년의 지방양여세제도의 신설, 1994년의 도농통합조치, 그리고 1997년부터 도입된 재정운영에 따른 인센티브제 등이 그것이다. 그럼에도 불구하고 많은 자치단체들이 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있다. 자치단체의 유지를 위한 경상적 경비의 조

달이나 또는 투자적 경비의 대부분을 의존재원으로 조달하여야 하는 경우 재정의 자주성은 위축될 수밖에 없다. 즉, 수직적 및 수평적 재정 불균형의 문제는 궁극적으로 주민자치의 실현을 상당한 기간동안 제한할 수밖에 없어 시급히 해결하여야 할 과제인 것이다.

이상과 같은 현실적 필요에 의해 본 연구원에서는 각급 지방정부들의 재정현황과 재정구조를 분석하여 분권화된 의사결정을 통해 자원 배분의 효율성을 증대시키고, 주민복지수준을 향상시킬 수 있도록 지방세 및 지원제도에 대한 개선방향을 제시하고자 본 연구에 착수하게 되었다.

본 보고서는 그 일환으로 전남·전북지역 자치단체들의 재정현황과 재정구조를 분석하고 있으며, 전남대학교 경제학과의 이광수·김일태 교수가 집필하였다. 연구자들은 보고서의 집필과정에서 수차에 걸쳐 원내토론, 세미나 등을 통해 원내외 여러 전문가들로부터 많은 도움을 받았다. 이에 대해 연구자들은 도와주신 모든 분들께 진심으로 감사하고 있다. 또한 자료수집과 정리작업에 노력을 아끼지 않은 전남대학교의 김채옥 박사와 조수미 조교에게 감사하고 있다. 아울러 익명의 두 심사자에게도 유익한 논평에 대해 감사하고 있다.

아울러 본 보고서의 분석내용이나 결론은 연구자들의 개인적 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함을 밝혀둔다.

1998年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎬

# 목 차

I. 서론 .....	9
II. 지방재정 현황 .....	13
1. 재정규모 .....	13
2. 세입구조 .....	15
3. 세출구조 .....	16
4. 재정구조 .....	17
III. 지역경제력 분석 .....	20
1. 지방재정과 지역경제 .....	21
2. 지역경제력의 측정방법 .....	24
3. 지역경제력의 구성요소 .....	29
4. 지역경제력의 측정결과 .....	31
IV. 지방재정 분석 .....	39
1. 세입구조 분석 .....	39
2. 세출구조 분석 .....	47
3. 지방재정구조 변화 .....	50
V. 결론 .....	54
참고문헌 .....	58



〈표 4- 4〉 전국의 징세노력 순위(1995) .....	44
〈표 4- 5〉 전국의 자체수입 확보노력 순위(1995) .....	45
〈표 4- 6〉 전남·전북지역의 재정력과 경제력의 회귀분석 결과Ⅱ (1995) .....	46
〈표 4- 7〉 전남·전북지역의 징세노력 순위(1995) .....	47
〈표 4- 8〉 전국 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석 I (1985) .....	48
〈표 4- 9〉 전남·전북 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석 I (1985) .....	49
〈표 4-10〉 전국 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석Ⅱ (1995) .....	49
〈표 4-11〉 전남·전북 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석Ⅱ (1995) .....	50

# I. 서론

지방자치의 본격적인 실시와 더불어 財政力의 수직적·수평적 불균형 문제가 지방자치제도의 조기정착에 우려 요인으로 작용하고 있다. 수직적 불균형이란 중앙정부와 지방정부간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정불균형을 의미하는 것으로 1997년도의 예산(일반회계)을 기준으로 할 경우 형식적인 배분은 중앙과 지방이 78.3 대 21.7이나 실질적인 배분은 59 대 41로 나타나<sup>1)</sup>, 그 심각성을 보여주고 있다. 실제로 각급 정부들간에 가칭 '자치단체협의회'나 '자치단체장협의회' 등을 구성하여 중앙정부에 건의하거나 시정을 요구하는 등 수직적 불균형에 따른 정부간 갈등이 顯示化되고 있다. 궁극적으로 이 문제는 각급 정부간의 기능배분과 이에 따른 자원배분에 관한 연구결과를 토대로 해결해야 할 과제라고 본다.

반면에 수평적 불균형은 동급자치단체간의 재정 불균형을 의미한다. 실제로 1997년도 예산의 경우 재정자립도((자체수입/총세출)×100)가 광역시에서는 서울 98.1%, 부산 87%인 반면, 광주광역시는 68.0%이며, 도단위에서는 경기도가 78.7%이나 전남은 16.6%로 나타나고 있다. 기초자치단체인 시단위에서는 경기도 과천시 95.5%인 데 반해 경북 상주는 13.7%, 군단위에서는 경기도 광주가 59.6%인 반면 강원도 양양이 7.4%로, 자치구에서는 서울 강남구가 96.6%이나 인천 동구는 26.6%로 추정되고 있다<sup>2)</sup>.

이처럼 자체수입 비중이 상대적으로 낮은 단체들은 그만큼 더 중앙정부의 재정지원에 의존하게 된다. 1997년의 예산자료에 따르면 자체

1) 내무부, 『지방자치단체 예산개요』, 1997, p. 33.

2) 내무부, 전거서.

수입만으로는 인건비 지출도 충당하지 못하는 郡이 전체(93개 단체)의 51%인 47개 단체나 된다. 특히 전남·전북지역의 경우 2개 단체(완주, 영광)를 제외한 24개 단체가 여기에 해당되고 있다. 광역단체인 전라남도의 경우도 마찬가지이다. 전남의 중기 투자 및 재정계획(1997~2001)에 따르면 당해 기간동안 전라남도 본청의 총투자계획액은 10조 7천억원으로 예상되는데, 이 중에서 26.2%만 자체수입으로 충당되고 나머지 73.8%는 중앙정부의 재정지원에 의존하도록 계획되어 있다.

자치단체의 유지를 위한 경상적 경비의 조달이나 또는 투자적 경비의 대부분을 의존재원으로 조달하여야 하는 경우 재정의 자주성은 위축될 수밖에 없다. 즉, 수평적 재정불균형의 문제는 궁극적으로 주민자치의 실현을 상당한 기간동안 제한할 수밖에 없어 시급히 해결하여야 할 과제이다.

이와 관련하여 국세의 지방세화 방안 등 다양한 논의가 있어 왔으나 만족스럽지 못하였다. 이는 지방자치단체들의 수평적 재정불균형 문제는 기본적으로 지역경제력의 불균형 문제이기 때문이다. 즉, 한국과 같이 획일적인 지방세제하에서는 세입기반이 되는 지역경제력의 차이가 지방재정의 수평적 불균형의 차이가 되기 때문이다. 이러한 이유로 아직도 인구유출이 계속되고 있는 전남·전북지역의 경우 '지역경제의 활성화'가 최대의 과제로 대두된 지 오래이며, 지역경제와 지방재정의 유기적인 관계분석을 통해 지방재정구조를 파악하고자 하는 본 연구의 배경도 여기에 있다.

지방재정과 지역경제력과의 관계에서 중요한 것은 각 자치단체들이 자신의 경제력에 맞는 징세노력을 하고 있느냐에 있으며, 분석과정에서의 논쟁거리는 지역경제력을 어떻게 파악하느냐 하는 것이다. 본래 지역경제력이란 한 지역의 경제적 능력을 지칭하는 것으로 여러 가지 대응변수들을 생각할 수 있으나 지방재정과 관련하여서는 歲入可能性(Revenue Potential: RP)의 크기를 나타내는 개념으로 보아 주민소득이 대표적이며, 이외에도 인구, 노동력, 고용, 생산성과 자본집약도 등

의 지표가 대용변수로 사용될 수 있다.

한국의 경우 이에 대한 개별자료가 빈약할 뿐만 아니라 신뢰성에도 문제가 있을 수 있어 이들을 종합하여 지역경제력을 파악할 필요가 있다. 이의 구체적인 측정방법은 몇 가지 이유<sup>3)</sup>로 본 연구에서는 主成分分析技法(Principal Component Analysis: PCA)을 사용하기로 한다<sup>4)</sup>.

본 연구는 세입가능성을 나타내는 몇 가지 대용변수들을 종합하여 기초자치단체들의 지역경제력을 정의하고, 이에 기초하여 지방재정의 세입구조와 세출구조를 분석한다. 본 연구의 분석범위는 우선 전남·전북지역의 기초자치단체들에 대한 분석에 주안점을 두되 분석기법상의 한계를 극복하기 위해 전국의 지방자치단체들에 대해서도 분석하여 이를 전남·전북지역의 연구결과에 대한 비교대상으로 이용한다. 분석시점도 지방자치제도가 시행되기 전인 1985년도와 본격화된 1995년도를 설정하였다. 또한 지방재정과 지역경제력의 관계를 분석하는 과정에서는 모두 1인당 기준을 사용하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제Ⅱ장에서는 전남·전북지역의 기초자치단체들의 재정현황을 1995년도의 자료(『지방재정연감』 및 『지방세정연감』)를 통해 개괄적으로 살핀다.

제Ⅲ장에서는 지역경제력을 분석한다. 우선 제1절에서는 지방재정과 지역경제력과의 관계를 설명하고, 제2절에서는 지역경제력을 파악하기 위해 주민소득과 밀접한 관련이 있다고 보여지는 인구, 생산, 산업구조, 고용구조, 소득 등의 자료를 설명한다. 제3절에서는 이들을 주성분분석 기법을 통해서 몇 개의 인자(factor)로 요약하며, 각 지역별 자료를 활용하여 각각의 인자가 의미하는 개괄적인 특성을 규명한다.

제Ⅳ장에서는 본 연구의 핵심과제가 되는 지방재정과 지역경제력과

3) 이에 대한 자세한 설명은 제Ⅲ장 제2절 참조.

4) 이 기법을 이용하여 지방재정구조를 분석한 연구로는 Pidot(1969), 박완규(1992), 이광수·김일태·구재운(1993) 등이 있다.

의 관계를 분석한다. 제1절에서는 지역경제력의 인자들을 독립변수로 하고 지방세수입, 자체수입, 총세입 등을 종속변수로 회귀분석을 실시하여 세입구조의 특성을 분석한다. 제2절에서는 경상적 경비, 투자적 경비, 총세출 등을 종속변수로 회귀분석하여 세출구조의 특성을 파악하며, 제3절에서는 1985년과 1995년의 분석결과와의 차이점을 통해서 구조 변화의 추세를 파악한다. 끝으로 제V장에서는 연구결과를 요약하고, 이로부터 얻을 수 있는 정책적 함의를 제시한다.

## II. 지방재정 현황

본장에서는 각급 정부의 재정 현황을 재정규모, 세입구조, 세출구조, 재정구조 등으로 나누어 살펴되 연구목적을 위해 전남·전북지역의 기초자치단체에 주안점을 두기로 한다.

### 1. 재정규모

먼저 중앙정부와 지방정부간의 재정규모를 비교해 보면 <표 2-1>에서 1995년의 경우 정부부문은 GDP의 약 32.1%를 차지하고 있으며, 이 중에서 중앙정부가 61.2%, 지방정부가 38.8%로 나타나고 있다. 1985년과 비교하면, 중앙정부에 비해 지방정부의 비중이 갈수록 증가하고 있는데 이는 지방자치제의 도입을 위한 준비가 본격화된 1989년부터 두드러지게 나타나고 있다.

<표 2-1> 중앙·지방정부간 재정규모

(단위 : 10억원, %)

	1985년	1987년	1989년	1991년	1993년	1995년
국내총생산(GDP)	80,846.9	108,428.9	143,001.4	215,734.4	267,146.0	351,974.7
정부지출	22,388.0	27,504.4	39,998.2	64,036.1	80,843.3	114,033.4
중앙정부	66.4	66.1	64.2	62.7	60.7	61.2
지방정부	33.6	33.9	35.8	37.3	39.3	38.8
대GDP비율	27.7	25.4	28.0	29.7	30.3	32.1
총조세	13,562.3	18,583.9	26,194.9	38,354.9	50,286.7	70,750.6
중앙정부	87.8	88.2	81.1	79.1	78.1	78.4
지방정부	12.2	11.8	18.9	20.9	21.9	21.6
대GDP비율	16.8	17.1	18.3	17.8	18.8	20.1

자료 : 한국은행, 『경제통계연보』, 각 연도.

이러한 재정지출을 뒷받침하는 조세수입을 보면 국민들의 조세부담률도 분석기간 동안 16.8%에서 20.1%로 증가하고 있다. 특히 지방세의 뚜렷한 증가는 1989년도부터 본격화된 담배소비세의 지방세 이관과 종합토지세의 신설<sup>5)</sup>이 주된 요인으로 작용한 것으로 보인다.

주민1인당 지방재정의 세출규모를 단체별로 살펴보면 <표 2-2>에서 1995년의 경우 전국평균은 약 778,400원이며, 광역자치단체나 도시지역은 전체 평균치보다는 작게 나타났으나 군지역에서는 높게 나타나 922,900원이다. 이를 지역별로 보면 전남·전북지역이 단체별 구분에 관계없이 각각의 평균치보다는 높게 나타나 상대적으로 많은 재정지출이 이루어지고 있음을 보여준다. 한편 연도별 비교는 분석기간 동안 많은 행정구역의 변화<sup>6)</sup>로 생략한다.

〈표 2-2〉 주민1인당 세출규모

(단위: 천원)

	1985년	1995년
전국 평균	122.5	778.4
서울특별시 <sup>1)</sup>	88.1	508.8
광역시 평균 <sup>1)</sup>	64.8	619.2
광주 <sup>1)</sup>		624.1
도 본청 평균	55.2	366.9
전남	51.9	449.6
전북	58.2	437.8
전국시 평균	47.8	491.2
전남	57.7	549.7
전북	65.4	547.3
전국군 평균	136.7	922.9
전남	93.9	977.5
전북	88.9	1,175.6

주: 1)은 자치구 포함.

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

\_\_\_\_\_, 『지역통계연보』, 각 연도.

- 5) 지방세제도의 변천과정에 대해서는 내무부, 『지방세정연감』, 1996, pp. 513~521 참조.
- 6) 참고로 이 기간 동안의 행정구역의 변화란 광주시는 1986년, 대전시는 1987년부터 광역시로 개편된 후 전남 광산군과 충남 대덕군을 각각 편입하였으며, 1988년부터는 경기도 미금시 등 11개 지역이 시로 승격되었고, 다시 1994년 후반기에는 도농통합의 일환으로 주민투표를 거쳐 경기도 송탄시와 평택시, 그리고 평택군이 평택시로 통합되는 등 전국의 79개 시·군지역이 39개의 시로 통합조정되었다.

## 2. 세입구조

1995년의 지방자치단체별 세입구조를 <표 2-3>에서 살펴보면 전국총액은 45조 6,108억원으로 61.7%인 28조 1,404억원은 각급 단체들이 자체수입으로 조달하였으며, 나머지 17조 4,704억원은 상급단체들로부터의 지원에 의존하고 있다.

<표 2-3> 지방자치단체별 일반회계 세입구조(1995)

(단위 : 10억원, %)

	세입총액	자체수입				의존수입			
		계	지방세	세의수입	지정재원	계	교부세	양여금	보조금
전국	45,610.8	28,140.4	54.4	38.3	7.3	17,470.4	41.3	10.7	48.0
서울	4,529.2	4,450.5	80.2	16.6	3.2	78.7	2.3		97.7
광역시 계	5,264.5	4,620.4	65.8	22.3	11.7	644.1	27.4	30.4	42.2
광주	757.5	586.8	53.6	35.7	10.7	170.7	48.6	23.3	28.1
도본청 계	9,931.2	5,156.3	71.3	21.5	7.2	4,774.9	28.3	12.4	59.3
전남	1,258.6	284.3	60.5	31.7	7.7	774.3	28.0	9.8	62.2
전북	957.7	338.9	63.3	32.1	4.6	618.7	27.5	10.8	61.7
전국시 계	12,017.2	7,734.1	36.4	56.5	7.1	4,283.1	42.9	12.2	45.9
전남	718.3	380.3	36.4	56.7	6.9	338.0	52.9	13.3	33.9
전북	1,142.7	603.1	33.5	58.0	8.5	539.5	47.2	11.1	41.7
전국군 계	8,493.0	3,050.7	30.3	61.9	7.8	5,442.2	42.7	10.4	47.0
전남	1,454.2	399.3	25.2	63.0	11.8	1,054.9	48.1	11.0	40.9
전북	692.4	203.6	19.2	74.4	6.5	488.9	44.8	11.6	43.6
자치구 계	5,375.7	3,128.4	41.4	52.1	6.4	2,247.3	69.0 <sup>1)</sup>		31.0
광주	326.7	149.4	36.1	54.6	9.2	177.2	46.9 <sup>1)</sup>		53.1

주 : 1) 자치구는 조정교부금.

자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 1996.

자체수입 내역을 보면 지방세 수입이 54.4%, 세외수입이 38.3% 그리고 재산매각이나 지방채 발행 등의 지정채원<sup>7)</sup>이 7.3%이다. 그러나 수입 내역을 단체별로 보면 차이가 많아 광역단체들은 지방세 수입이 전체평균을 상회하고 있으나, 기초자치단체들에서는 크게 미달되고 있다. 동급단체 내에서는 지역에 따라 차이가 있으며, 일반적으로 전남·전북지역이 평균치보다 낮게 나타나고 있다.

이러한 현상은 의존수입의 구성내역과도 밀접한 관계를 갖게 되는데, 일반적으로 자체수입 비중이 낮은 전남·전북지역의 자치단체들은 의존수입, 특히 지방재정교부세에 크게 의존하고 있는 것으로 나타났다. 자료에 의하면 전남·전북지역의 기초자치단체들은 지방교부세는 평균보다 높으나 보조금에서는 낮은 추세를 보이고 있다.

### 3. 세출구조

〈표 2-4〉 지방자치단체별 일반회계 세출구조(1995)

(단위: 10억원, %)

	세출총액	경상적 경비	투자적 경비
전국계	35,791.8	41.7	58.3
서울	3,481.1	41.6	58.4
광역시 계	4,454.5	44.1	55.9
광주	540.6	45.1	54.9
도본청 계	8,839.0	34.5	65.5
전남	983.2	27.8	72.2
전북	879.9	31.2	68.8
전국시 계	8,433.3	40.0	60.0
전남	549.7	46.4	53.6
전북	856.6	42.9	57.1
전국군 계	6,387.4	37.4	62.6
전남	1,160.3	40.5	59.5
전북	523.0	34.5	65.5
자치구 계	4,196.7	64.1	35.9
광주	262.6	67.1	32.9

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 1996.

7) 이는 지방채발행이나 재산매각수입 등으로 구성되어 자체수입으로 보기에는 결함이 있으나, 여기에서는 1985년 자료와의 일관성을 유지하기 위해 자체수입에 포함시켰다.

각급 단체들의 세출구조를 경상적 경비(인건비, 물건비, 이전적 경비, 예비비 및 기타)와 투자적 경비(자본지출, 융자 및 출자, 보전재원, 내부거래 등)로 구분할 경우 경상적 경비의 비중은 전국평균 41.7%이며, 대도시 본청과 자치구에서 다소 높았으나 동급 단체 내에서 지역적인 차이는 그리 크지 않았다.

#### 4. 재정구조

지금까지 지방재정 현황을 재정규모, 세입구조, 세출구조로 각각 구분하여 살펴보았는바, 이들간에는 상호 밀접한 관련이 있다. 예를 들면, 지방세 수입이 작아 자체수입이 작은 단체들에 대해서는 최소한의 행정서비스의 공급을 보장하기 위해 중앙정부로부터 재정지원을 많이 받는 것이 우리의 현실인데, 경우에 따라서 의존재원의 일부가 경상적 경비로 사용될 수도 있기 때문이다.

〈표 2-5〉 지방자치단체별 재정구조지표(1995)

(단위 : %)

	재정자립도	일반재원비율	경상적 경비/ 일반재원	투자적 경비/ 의존재원
전국 평균	61.7	73.1	44.8	119.5
서울특별시	98.3	95.2	33.6	2583.7
광역시 평균	87.8	80.9	46.1	386.6
광주	77.5	80.1	40.2	173.8
도 본청 평균	51.9	61.8	49.7	121.2
전남	26.9	45.3	57.0	91.7
전북	35.4	51.5	55.7	97.8
시 평균	64.4	74.9	37.5	118.2
전남	52.9	74.2	47.8	87.2
전북	52.8	70.6	45.5	90.7
군 평균	35.9	60.5	46.6	73.4
전남	27.5	59.1	54.7	65.4
전북	29.4	59.1	44.1	70.1
자치구 평균	58.2	83.3	60.1	67.1
광주	45.7	55.9	80.6	48.7

자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 1996.

세입과 세출을 동시에 고려한 재정지표들이 <표 2-5>에 나타나 있다. 우선 재정구조의 자주성과 건전성을 반영하는 재정자립도((자체수입/세입총액)×100)는 전국평균이 61.7%이나 자치단체별로 커다란 차이를 보이고 있다. 광역시 본청의 경우 87.8%인 반면 동급단체인 도 본청의 경우 51.9%, 기초자치단체인 시 평균이 64.4%인 데 반하여 동급단체인 군 평균은 35.9%로 크게 낮아지고 있다. 이러한 불균형 현상은 지역적으로도 마찬가지로 나타나는데 전남·전북지역은 도 본청이나 시·군 평균에 크게 미달되고 있음을 보이고 있다. 이처럼 자립도가 낮은 것은 자치단체를 유지하기 위한 최소한의 경비, 즉 인건비나 물건비 등의 정상적 경비도 자체수입만으로는 조달하기 어려워 결과적으로는 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하고 있음을 의미하며, 이러한 현실에서 자립도 분석은 한계가 있다고 본다.

중앙정부의 지원내역은 지방재정교부세, 양여금 그리고 보조금으로 구분되는데, 교부세와 양여금은 법정지원이라는 점에서 보조금과는 차이가 있으며, 양여금과 보조금은 용도지정이라는 점에서 교부세와 차이가 있다.

따라서 지방정부의 수입내역을 <표 2-3>과 같이 구분할 경우 용도지정이 없는 재원은 자체수입 중 지방세수입과 세외수입, 그리고 의존수입 중 지방재정교부세인데, 이들이 세입총액에서 차지하는 일반재원 비율은 자치단체가 독자적인 시책을 펼 수 있는 여력의 크기를 결정한다고 보아 지방재정의 탄력성을 판단할 수 있는 지표로 볼 수 있다. 말하자면, 일반재원비율이 높을수록 탄력성이 높다고 보는 것이다. 자료에 의하면 일반재원비율의 전국평균은 73.1%이나, 단체별로는 도 본청과 군지역은 평균 60%를 약간 상회하는 수준이다. 또한 도 본청과 자치구에서 지역적인 차이가 있어 도본청 평균이 61.8%인 데 반해 전남은 45.3%, 전북은 51.5%이었으며, 자치구 평균이 83.3%인 반면 광주광역시의 자치구 평균은 55.9%로 나타나고 있다.

한편 일반재원은 용도지정이 없는 재원이기에 시책사업을 실시할 수

있는 재원이라는 점에서 중요하다, 현행 제도하에서는 우선적으로 경상적 경비로 사용되는 것이 일반적이다. 따라서 일반재원에 대한 경상적 경비의 비율은 재정운용의 건전성을 파악할 수 있는 하나의 재정력 측정지표로서 이 비율이 낮을수록 건전하다고 평가할 수 있다. 이 비율을 보면, 전국평균은 44.8%이며, 단체별로 커다란 차이는 보이지 않고 있다. 그러나 지역별로는 차이가 있어 전남·전북지역은 도 본청이나 시군지역에서 각각의 평균치보다는 다소 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 전남·전북지역의 경우 자체수입만으로는 경상적 경비의 조달도 어려워 교부세의 상당부분이 이에 충당되고 있음을 의미한다.

실제로 각 단체들이 상급단체들로부터 지원받는 의존재원 중에서 자본지출이나 용자 및 출자 등 투자적 경비에 사용하고 있는 금액의 비율을 살펴보면 이를 확인할 수 있다. 흔히 투자적 경비의 비율이 높을수록 재정운영의 건전성이 높다고 평가할 수 있는데, 자료에 의하면 전국평균은 119.5%로 나타나고 있다. 이는 1995년의 경우 각 단체들이 교부세나 양여금 그리고 보조금 등에 의한 지원액보다도 19.5%나 더 많은 금액을 투자비로 사용하였다는 내용이므로 결과적으로는 그만큼 자체수입에서 투자되었다는 뜻이다. 즉, 평균적으로는 자체수입으로 경상적 경비를 충당하면서 투자재원으로도 활용하고 있다는 의미이다.

단체별로는 군지역과 자치구에서 평균에 크게 미달되어 70%를 전후하고 있으며, 지역별로는 전남·전북지역의 도 본청이나 시군지역에서 각각의 평균에 모두 미달되고 있다. 이처럼 의존재원에 대한 투자비의 비율이 100%보다 낮게 나타나는 현상은 위에서 지적한 내용, 즉 기초자치단체인 군지역이나 자치구에서는 평균적으로 교부세의 일부를 경상적 경비로 사용하고 있다는 사실을 확인하여 준다고 본다.

### Ⅲ. 지역경제력 분석

흔히 지방자치가 성공하기 위해서는 자주조직권, 자주입법권 그리고 자주재정권이 확보되어야 하며, 그 중에서도 자주재정권이 가장 중요하다고 한다. 그러나 1995년도의 세입구조와 세출구조의 현황 분석을 종합하여 볼 때 기초자치단체들, 특히 전남·북지역의 경우 광역단체인도 본청이나 기초자치단체인 시·군단위에서는 자체수입으로 정상적 경비의 조달도 불가능해 상급단체의 지원에 크게 의존하고 있는 취약한 재정구조를 보이고 있음을 확인하였다.

이러한 현상은 우선 현행 지방세제도하에서 전남·전북지역의 세입기반이 취약하여 지방세 수입이 작거나, 현행의 지방세제도가 세입기반을 제대로 반영하지 못하는 경우에 나타나는 결과이거나, 아니면 양자의 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 보여진다. 이를 확인하기 위해서는 세입기반이 되는 지역경제력과 지방재정과의 관계를 분석하여야 한다. 우선 본장에서는 지역경제력을 분석하기로 한다.

본래 지역경제력이란 한 지역의 경제적 능력을 지칭하는 것으로 여러 개념들로 정의되며 대응변수들도 다양하게 이용될 수 있으나, 지방재정과 관련하여서는 세입가능성의 크기를 나타내는 개념으로 보아 소득, 인구, 노동력, 고용, 생산성과 자본집약도 등이 사용될 수 있으며, 그 중에서도 주민소득은 대표적이다. 한국의 경우 이에 관한 구체적인 자료들이 빈약하거나 신뢰성의 문제로 연구에 어려움이 있다.

본장의 연구는 다음의 순서로 진행한다. 제1절에서는 지역경제와 지방재정과의 관계를 간단히 서술하며, 제2절에서는 지역경제력의 일반적 측정방법과 본 연구의 측정방법을 설명한다. 제3절에서는 본 연구에서 이용하고자 하는 지역경제력의 구성요소인 5개의 변량들을 소개하

고, 제4절에서는 위의 자료를 이용하여 지역경제력을 분석하고 측정결과를 논의한다.

## 1. 지방재정과 지역경제

### 가. 지역경제가 지방재정에 미치는 효과

현행 지방세법에 의하면 지방세는 광역자치단체인 道稅가 6개의 세목, 기초자치단체인 市·郡稅가 9개의 세목 등 총 15개의 세목으로 구성되어 있다<sup>8)</sup>. 1995년 자료에 따르면 세수입의 비중이 가장 높은 세목은 전년대비 17.7% 증가한 등록세(23.7%)이며 다음이 취득세(17.6%), 담배소비세(14.1%), 주민세(11.1%), 종합토지세(10.1%), 자동차세(10.1%)의 순으로 나타나 이들이 전체 지방세수입의 86.7%나 차지하고 있다<sup>9)</sup>.

그런데 이들 세목들은 대부분이 해당지역의 인구(가구 포함), 사업수의 및 재산의 크기에 의존하므로 이들의 증가는 지방세수입의 증대를 가져올 수 있다. 지역경제가 활성화되면 인구가 유입되고, 그 결과로 사업 및 재산의 크기도 증대하므로 인구의 증가는 세수 증대에 중요한 영향을 미친다<sup>10)</sup>. 반면에 인구가 증가하면 그만큼 공공재에 대한 수요가 늘고 지방정부의 지출도 증가하기 마련이다. 일정한 수준의 행정수요를 충족시켜야 할 뿐만 아니라, 인구과밀현상에 따른 쾌적도의 문제를 해결하기 위한 사회복지, 도로, 교통, 교육 등 기초편의시설에 대한 투자도 뒤따라야 하기 때문이다<sup>11)</sup>.

8) 광역자치단체인 서울특별시와 광역시의 경우 광역자치단체가 11세목, 자치구가 4세목을 차지하고 있다.

9) 내무부, 『지방세정연감』, 1996.

10) 이러한 이유로 지역의 경제활동 수준 및 세입 가능성을 측정하는 지표로 인구수(또는 고용인구)를 이용하기도 한다. Ferguson and Ladd(1986) 참조.

11) 李啓植·林鍾九·吳然天(1990)의 연구에 의하면 광역단체의 경우 인구증가와 1인당지출액 사이에는 正(+)의 상관관계가 있음을 보이고 있다.

지역경제가 지방재정에 미치는 또 하나의 효과는 지역물가수준이다. 이론상 지역인플레이션은 지방세출에 절대적·상대적 가격효과(absolute and relative price effect)를 발생시킨다. 여기서 일반물가수준의 상승으로 인한 지방경비의 증가효과를 인플레이션의 절대효과로 정의한다면, 상대효과란 지방공공재의 생산을 위해 구입하는 생산요소의 가격 상승률이 지역물가수준의 상승률보다 높은 경우에 일어나는 가격효과를 의미한다<sup>12)</sup>. 한국의 8개 도시를 대상으로 조사한 이계식·박종구·오연천(1990)의 연구에 의하면 1980~87년 기간동안 인플레이션효과는 평균 27.8%로 나타나고 있으며, 미국의 86개 도시를 대상으로 조사한 Ladd and Yinger(1991)의 연구에 의하면 임금률에서 1%의 차이가 있으면 일반경비에서는 1.03%, 방법활동비의 경우에는 1.09%의 격차가 있는 것으로 나타나고 있다.

#### 나. 지방재정이 지역경제에 미치는 효과

한편 지방정부의 지출수준의 변화는 지역경제에 다음과 같은 영향을 미친다. 첫째는 지방정부의 소비지출을 통해 지역소득에 영향을 준다. 주민들의 행정수요에 대처하기 위해서는 공무원들의 임금 등을 포함하는 인건비와 물건비 그리고 이전적 경비 등을 지출해야 하는데, 이의 변화는 주민소득수준을 변화시키게 된다는 것이다.

둘째는 주민들의 욕구를 충족시키기 위해 노력함으로써 주민복지수준의 향상을 기할 수 있다는 점이다. 중앙집권적 체제하에서는 중앙정부의 정책입안자들이 각 지역주민들의 욕구를 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 법령의 제약 때문에 획일적인 지방공공재를 공급하게 되는 데 비해, 분권화된 의사결정을 하게 되면 지역의 특수성을 반영하게 되므로 주민들의 복지수준은 증가하게 된다. 게다가 주민들에 의해서

12) 한국과 같이 재화나 용역의 이동이 쉽게 이루어질 수 있는 경우 상대효과는 나타나지 않을 수도 있다.

선출된 지방공무원들은 주민들의 욕구충족을 위해 노력하므로 지방정부지출의 증가는 당연히 주민복지수준의 증가를 가져올 수 있다고 보는 것이다.

끝으로 사회간접시설에 대한 투자를 통해, 또는 각종의 조세감면제도의 실시를 통해 새로운 기업을 유치하거나 기존의 기업들에게 이윤기회의 폭을 넓혀줄 수 있어 지역경제의 활성화를 꾀할 수 있다는 것이다<sup>13)</sup>.

그러나 지방재정이 지역경제에 긍정적인 영향만을 주는 것은 아니다. 어떠한 형태의 지출이든 지방재정의 급속한 증대는 지역 인플레이션을 유발시켜, 지역경제뿐만 아니라 국민경제에도 악영향을 줄 수도 있다<sup>14)</sup>. 또한 지역경제의 활성화를 위해 지나친 조세감면제도를 실시할 경우 지역간 조세경쟁(tax competition)을 유발시켜 지방세구조를 왜곡시키고 지방공공재를 과소공급하게 되어<sup>15)</sup>, 궁극적으로는 건전한 지방재정의 운영에 역행할 가능성도 있다.

#### 다. 상호 의존관계

이처럼 지역경제는 지방재정에, 지방재정은 지역경제에 각기 영향을 미친다. 그러나 이들의 관계는 각 지역의 특성에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉, 지역생산이나 소득 등 경제활동수준이 높은 지역<sup>16)</sup>은 인구유입을 통해 세입기반이 강화되고, 늘어난 재원을 바탕으로 사회간접시설의 확충에 투자하거나 주민복지수준의 향상을 위해 지출함으로써 다시 지역경제의 활성화를 추구하게 된다. 따라서 양자 사이에는正的 피드백(feedback)이 존재한다.

13) 이에 착안하여 Biehl(1980)은 지역개발모형으로 '지역성장잠재모형'(Regional Development Potential Theory)을 주장하고 있다.

14) Bahl(1984), pp. 7~32 참조.

15) 이에 대해서는 Wildasin(1986), pp. 124~137 참조.

16) 천연자원·노동력·자본량·기술수준·시장 등에 의해 '집적의 경제'(Agglomeration economies)를 얻게 되는 지역을 의미한다. Fujita(1989), p. 134 참조.

그러나 경제활동수준이 높아 인구유입이 계속되고 세입이 증가하다 라도, 그 증가폭이 전과 동일한 수준의 지방공공재를 공급하기 위한 비용의 증가폭보다 낮을 경우 正의 상관관계가 성립하지 않는다. 즉, '집적의 불경제'(Agglomeration diseconomies)<sup>17)</sup>가 나타나는 경우 인구 및 기업의 유출에 따른 세입기반의 약화로 점차 침체국면으로 접어들게 된다.

또한 저개발지역은 인구유출로 인해 재정수입이 감소되어 재정규모가 줄어들 수밖에 없으며, 지출규모의 감소는 주로 투자경비의 축소를 가져오므로 경제활동수준은 더욱 낙후될 것이다. 즉, 악순환이 나타나게 된다. 물론 침체지역이나 저개발지역에 대해서는 중앙정부 차원에서 지방재정의 수직적 및 수평적 불균형을 해소하기 위해 지방재정교부세 제도를 운영하고 있지만, 배분규모나 배분기준에 따라서는 악순환을 차단하지 못할 수도 있다<sup>18)</sup>.

## 2. 지역경제력의 측정방법

지역경제와 지방재정의 관계를 분석하기 위해서는 우선 이를 잘 반영하는 지역경제모형(Regional Economic Model)을 설정하여야 한다. 여기에는 각 지역의 생산, 소비, 분배 등을 결정하는 변수들과 재정변수들이 포함된다. 즉, 지역간의 산출물, 인구, 자본, 국제무역 등의 의존 관계를 나타내는 유입과 유출의 관계뿐만 아니라 세입과 세출 등도 반영되어야 한다.

이와 관련하여 Richardson(1973)은 Keynes의 국민소득결정모형을 한 지역에 적용하여 그 지역의 소득수준을 지방정부지출액만을 설명변

17) 이는 '집적의 경제'의 반대 개념으로 자세한 것은 Nijkamp and Mills(1986), pp. 11~12 참조.

18) 이는 결국 지역간 균형발전이 가능한지의 여부에 대한 논의로 귀착된다. 여기에는 생산요소의 자유로운 이동에 의해 균형발전이 가능하다는 주장(이들에 대해서는 Anderson and Kuenne(1986), pp. 201~253 참조)과 집적의 경제 차이로 불가능하다는 주장(Stuart Holland(1976))이 대표적이다.

수로 정리한 단순한 모형을 제시하고 있다. 그러나 이 모형은 지역경제에 대한 지나친 단순화로 각 지역간의 피드백효과나 확산효과(spill-over effect) 등을 무시하고 있으며, 각 지역의 공급측면에 대한 분석을 看過하고 있다. 이러한 결함을 보완하기 위해 다지역경제모형(Multi-Regional Model)을 설정하고 있으나<sup>19)</sup>, 이는 단순모형보다 더 많은 자료들을 필요로 한다는 점에서 큰 제약을 지니고 있다<sup>20)</sup>.

다음으로 위의 제변수들에 대한 구체적인 자료가 있어야 한다. 예컨대 시계열분석을 하고자 하는 경우 특정지역에 대해서라도 시간의 흐름에 따른 경제변량들에 대한 자료가 있어야 하며, 橫斷分析이라 하더라도 각 지역에 대한 자료가 수년에 걸쳐 필요하다. 이는 어느 특정연도의 경우 지역적인 특성에 의해 변량들이 크게 차이가 있을 수 있기 때문인데, 수년에 걸친 평균치를 사용하는 것이 바람직하다.

지역경제와 지방재정간의 관계를 분석하는 연구에서 가장 문제가 되는 것은 자료의 부족이다. 즉, 단순모형이라 하더라도 각 지역의 한계소비성향, 수입성향, 세율, 독립소비 수준, 투자규모 등의 자료가 갖추어진 국가나 지역이 없다는 점이다. 이러한 문제를 피하기 위한 방안이 바로 지역경제의 대응변수와 지방재정의 관계를 분석하는 방법이다. 즉, 대응변수와 재정지표를 제외한 기타의 변량들은 일정하다고 보고 양자의 관계만을 분석한다.

이때 지역경제와 재정부담의 관계를 분석하는 경우에는 지역경제력을 세입가능성(Revenue Potential: RP)으로, 재정부담을 재정력으로 간주하는 것이 일반적이다. 즉, 임의의 지역에서의 1인당 지방세부담액을 재정지표로 보고 지역경제력을 RP의 대응변수로 사용한다. RP의 대응변수로 사용되는 변량들로는 우선 1인당 주민소득(Per Capita Personal Income: PCPI)이 있다. 미국의 경우 연방정부의 보조제도에 의하면 주정부 및 지방정부의 세입가능성 지표로 주로 PCPI를 이용하고

19) 이에 대해서는 Nijkamp et al.(1986), pp. 268~285 참조.

20) I-O를 이용한 다지역경제모형의 경우 R개의 지역에 대해 N개의 부문을 가정할 경우 필요한 자료는  $R^2 \times N^2$ 개만큼 된다.

있다. 그러나 이 방법에 많은 결함이 있음을 지적한 것이 ‘정부간관계 자문위원회’(Advisory Commission on Intergovernmental Relations: ACIR)의 각종 보고서이다. ACIR에 의하면 PCPI를 배분기준으로 삼을 경우 조세수출<sup>21)</sup>(Tax Export)을 조장하는 결과를 가져오며<sup>22)</sup>, 통계에 포함되지 않는 소득도 많고<sup>23)</sup>, 조세징수노력(Tax Effort)을 정확히 반영할 수가 없어 불공평한 배분기준이라는 것이다<sup>24)</sup>.

ACIR은 그 대안으로 Representative Tax System(RTS) 방법을 권장하고 있다. 즉, Cohen et al.(1986)은 26개 세원들에 대해 평균세율을 구하고 각 지방정부들에 대해 실제세율을 구해서 조세징수노력을 측정하지는 방법을 제안하고 있다. 이 방법을 택할 경우 조세수출을 많이 하는 지역을 구분할 수가 있으므로 궁극적으로는 조세수출의 문제를 해결할 수 있고, 각 지방의 경제 및 재정상황의 변화에 민감하게 대응할 수 있을 뿐만 아니라, 현실적으로 측정도 간편하다는 장점이 있다. 반면에 RTS 방법은 세원들간의 상호의존관계를 무시하고 나아가 정부의 의사결정이 세원의 규모에 영향을 미친다는 점을 간과하고 있어<sup>25)</sup>, 결과적으로는 지역간의 특성을 무시한다는 결점을 지니고 있다.

한편 Aten(1986)은 또 다른 지표로 Gross State Product(GSP)를 분석하고 있다. 즉, RTS나 PCPI 방법 모두 위에서 지적한 장·단점이 있으므로, 이들을 평가하기 위해 1977년도의 자료를 이용하여 GSP를 측정기준으로 한 결과, GSP가 PCPI의 결점을 보완해 줄 뿐만 아니라 교부금의 배분기준으로 사용 가능하다고 주장한다<sup>26)</sup>. 그러나 Aten은

21) 타지역 주민들에게 실제적인 지방세부담을 지우는 현상을 의미하며, 이론적인 사항에 대해서는 Wildasin(1986), pp. 124~137 참조.

22) 실제로 미국의 경우 관광객이 많은 네바다주와 지하자원이 풍부한 알래스카, 텍사스, 와이오밍주 등에서는 조세수출이 크게 나타나고 있다. Carol Cohen, Robert Lucke and John Shannon(1986), pp. 11~28 참조.

23) 이러한 소득의 흐름을 ‘지하경제’라고 하는데 미국이나 영국의 경우 그 규모가 GNP의 약 10~15% 수준을 차지하고 있다는 주장도 있다. 자세한 사항은 Bawly(1982) 참조.

24) 이에 대해 Barro(1986)는 몇 가지 해결책을 제시하여 측정된 결과 PCPI의 설득력이 높다고 주장하고 있다.

25) Gold(1986) 참조.

GSP의 측정에 따르는 문제점들 때문에 GSP만을 유일한 기준으로 삼기에는 아직은 문제가 있음을 시인하고 있다.

반면에 Ferguson and Ladd(1986)는 1977년도의 86개 도시를 분석대상으로 PCPI, RTS 등에 의한 재정력을 추정한 결과 양자의 차이는 기본적으로 소득격차와 조세징수노력의 차이에 의해서 나타나므로, 사회·경제적인 변수로서 도시의 인구규모를 지역경제력의 대용변수로 볼 수도 있다고 주장한다.

이처럼 한 지역의 경제활동 수준, 즉 지역경제력을 어떻게 측정할 것인가에 대한 논의는 다양한데, 이는 지역경제력의 구성요소가 많으면서도 이용 가능한 자료의 제약이라는 한계가 있기 때문이다. <표 3-1>은 RP로서의 지역경제력 측정을 위한 대표적인 지표들을 정리한 것인데, 지표들간에는 서로 밀접한 관련이 있다. 즉, 한 지역의 소득수준이 높으면 인구의 유입이 발생하며, 노동력이 증대되고, 비농업 분야의 취업인구가 증가하고, GRP가 증가하여 지역경제력 수준은 더욱 향상된다. 따라서 위의 제변수 중 어느 하나라도 정확히 측정된 자료가 있다면 이를 통해서 지역경제력의 상대적인 수준을 파악할 수 있을 것이다.

<표 3-1> 지역경제력 측정을 위한 대표적인 지표

a. 소 득	a) 1인당 개인소득 또는 평균가계소득 b) 중위개인소득 또는 중위가계소득
b. 인 구	a) 인구규모 b) 연령구조 c) 교육수준
c. 노 동 력	a) 노동력 규모 및 경제활동인구비율 b) 임금 및 봉급률
d. 고 용	a) 취업인구비율 b) 제조업분야 취업비율 c) 서비스 분야 취업비율 d) 농업분야 취업비율 e) 내구재산업 취업비율
e. 생산성과 자본집약도	a) 생산노동인구 1인당 부가가치 b) 임금을 공제한 생산노동인구 1인당 부가가치

자료: R. Berne & R. Schramm, *Financial Analysis of Public Organization*, (unpublished thesis), Chap. 6, 吳然天(1987), p. 426에서 재인용.

26) 국내에서도 GRP를 RP의 대용변수로 가정하고 지방정부의 조세징수노력을 측정하는 연구가 있다. 오연천(1987, pp. 423~445)과 박종구(1995) 참조.

그러나 이러한 방법은 경제구조가 안정적이어서 단기적으로는 급격한 구조변화가 잘 나타나지 않거나, 모든 시장이 잘 발달되어서 모든 변수들간의 유기적인 의존관계가 잘 드러나는 선진국들에서나 설득력이 있다. 한국과 같은 개발도상국들의 경우 짧은 기간동안에 급격한 경제 및 사회구조의 변화를 겪게 되는데 시장기능의 불완전성으로 인해 모든 변수간의 의존관계가 유기적으로 이루어질 수는 없다. 따라서 하나의 변수에 기초한 지역경제력의 측정에는 한계가 있을 뿐 아니라, 자료의 제약으로 연구결과의 설득력에 문제가 있을 수 있다.

말하자면,  $y$ 를 재정변수인 지방세 징수액이라 하고,  $x$ 를 경제력 변수인 주민소득이라 할 때, 각 자치단체별로 이들의 관계를 분석하기 위해서는  $y = f(x) + \mu$ 를 추정하여야 한다. 분석결과  $\epsilon_i = y_i - \hat{y}_i > 0$ 인 단체는 주민소득에 비추어 볼 때 평균 이상의 지방세를 부담하는, 즉 징세노력이 높은 자치단체로, 반면에  $\epsilon_i < 0$ 인 단체는 징세노력이 낮은 단체로 평가할 수 있다.

이때 문제가 되는 것은  $x$ 를 무엇으로 파악할 것인가에 있다. 한국과 같이 소득이나 생산 또는 소비지출에 관한 지역별 자료가 없거나, 있더라도 신뢰성에 의문이 있을 경우에는 <표 3-1>에서 제시한 몇 가지 지표들을 동시에 고려할 수밖에 없다. 예를 들면 소득, 인구, 노동력, 고용, 생산성지표 등 5개의 변량들을 생각할 경우, 추정식은  $y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5) + \mu$ 의 형태가 된다. 이때  $x_i$  사이에는 상관관계가 높아 회귀분석시 多重共線性(Multicollinearity)의 문제가 발생하여 연구결과의 설득력이 낮아질 수 있다. 즉, 주민소득수준이 높은 지역은 인구와 노동력 규모가 크고, 취업인구비율도 높을 것이며, 생산노동 1인당 부가가치액도 높을 가능성이 크다는 점이다.

따라서 RP를 나타내는 몇 개의 변량들을 종합하여 지역경제력을 측정할 필요가 있다. 이를 위한 하나의 방법은 각각의 개별 변량들에 대해 순위를 구하고 점수를 부여한 후, 이들을 합산하여 단체별로 경제력을 측정하는 방법<sup>27)</sup>을 고려해 볼 수 있다. 그러나 이 기법은 배점기준

에 대한 이론적인 근거가 미약하고, 개별 지표간에 합산한 점수도 等位尺度로서만 유의할 뿐 等間尺度로서는 부적절하다. 또한 각 개별 지표간에 동일한 가중치가 부여되므로 상대적인 중요성의 차이가 무시될 가능성이 있으며, 여러 지역이 동일한 점수를 얻을 수도 있다. 끝으로 개별 변량들간에 다중공선성이 존재하는 경우, RP(또는 재정력)의 격차를 과장시킬 수도 있다는 결함이 있다.

이러한 문제들을 완화시킬 수 있는 방법으로 본 연구에서는 主成分分析技法(Principal Component Analysis: PCA)을 사용하기로 한다. PCA란 기본적으로 관찰된 변수들간에 다중공선성이 강하게 나타나는 경우, 이에 따른 문제들을 피하기 위한 하나의 방안으로서, 가능한 한 변수들의 수를 줄이는 데 그 목적이 있다. 즉, PCA란 관찰된 종속변수가 존재하고 상관관계가 강한 설명변수들이 있어, 회귀분석시 다중공선성의 문제가 크게 나타나는 경우 설명변수들을 몇 개의 군으로 묶어 회귀분석이 가능하도록 하는 기법으로, 결국은 변수의 수를 줄이는 방법이다. 따라서 PCA 자체가 주목적이 아니라 회귀분석을 위한 중간과정으로 볼 수 있으며, 이 과정에서 PCA를 통해 나타난 결과에 대한 해석에 특히 주의를 기울여야 한다. 그것은 PCA의 결과로 나타난 지역경제력이 가상적인 점수와 별다른 차이가 없다는 점이다.

### 3. 지역경제력의 구성요소

세입가능성의 대용변수로 이용 가능한 개별지표들은 <표 3-1>에서 설명하였다. 본 연구는 이들 중에서 자료의 求得可能性과 설득력을 근거로 다음의 대표적인 5개의 변수를 선정하였다.

- 1) 가구수(HH) : 통상 인구수를 기준으로 하나 연구목적상 나머지

27) 국내에서도 이러한 방법을 사용한 연구가 있다. 지역경제력의 경우 신한종합연구소(1992), 지방재정력의 경우에는 한국지방행정연구원(1988) 참조.

변수들을 1인당 개념으로 사용하기 위해 대응변수로 가구수를 선정하였다<sup>28)</sup>. 1985년도의 가구수는 『韓國統計年監』(경제기획원 조사통계국, 1986)에서, 그리고 1995년도의 자료는 『地域統計年報』(통계청, 1996)를 이용하였다.

2) 주민1인당 주민세부담액(PIT) : 개인소득의 대응변수로서 PIT를 선정하였다. 均等割과 所得割로 구성되는 주민세를 소득지표로 이용하는 데는 몇 가지 결함이 있을 수 있다. 우선 균등할은 가구당 정액세로서 소득과는 무관하다는 점이다. 그러나 균등할이 PIT에서 차지하는 비중이 10% 이하일 뿐만 아니라 지역별로 차이가 없는 정액세이므로 이를 포함하더라도 평균치만 상향조정해 줄 뿐이라고 보았다. 한편 소득할은 소득세·법인세·농지세액에 부과되는 일종의 부가세이므로 이들의 세율구조나 납세자의 지역별 분포에 따라 소득지표로 사용할 경우 과대평가나 과소평가의 가능성이 있다. 즉, 소득세나 법인세가 누진세제이고, 소득세나 농지세의 경우 면세점 이하가 많으며, 세무당국에서 파악하지 못하는 소득이 제외되고 있어 소득지표로 사용하기에는 결함이 있다. 그러나 대도시를 제외한 기초자치단체들을 분석하는 경우 비교대상이 비슷한 여건하에 있게 되므로 상대평가는 할 수 있을 것으로 보아 이를 포함하였다. 구체적인 자료는 『地方稅政年鑑』(내무부: 1986, 1996)으로부터 구하였다.

3) 광공업 근로자 1인당 부가가치액(PGRVA2) : 생산 및 생산성의 대응변수로 이를 선정하였다. 지역총생산액(GRDP)이 타당할 것으로 여겨지나 이에 대한 자료가 없었다. 1985년의 경우에는 내무부에서 추계한 자료가 있으나 신뢰성에 문제가 있었고, 통계청 자료(1993)는 광역자치단체를 기준으로 하고 있다. 광공업 근로자수와 부가가치액에 대한 구체적인 자료는 『광공업통계조사보고서』(1985, 1995)에서 구하였다.

28) 실제로 인구와 가구간의 Pearson 상관계수가 市部나 郡部 모두 0.995 수준을 넘고 있다.

4) 경제활동참여율(EAPR) : 노동력의 대용변수로서 이를 택하였다. 통상 지역경제력이 높은 지역의 EAPR이 높아야 하나 한국의 경우 지역 격차로 인해 양자의 사이에 負(-)의 상관을 보일 것으로 예상된다. 즉 농촌지역의 경우 여성 및 노년층의 대부분이 경제활동에 참여하고 있기 때문이다. 구체적인 자료는 5년 주기로 행해졌던 경제기획원의 Census 결과, 즉 1985년 자료는 1986년 11월의 조사결과(경제기획원, 『제2차 고용구조 특별조사결과보고』, 1987)를, 그리고 1995년은 1992년 11월의 조사결과(통계청, 『제4차 고용구조통계 조사보고서』, 1993)를 이용함으로써 다소의 시차가 존재하지만 이를 무시하기로 하였다.

5) 광공업 종사자비율(MRATE) : 산업구조의 대용변수로서 이를 선정하였다. 정확하게는 취업자 중에서 차지하는 광공업 종사자의 비율을 구해야 하지만 이에 대한 자료를 구하기 어려워 지역인구에서 차지하는 광공업 종사자의 비율을 사용하였다. 구체적인 자료로 광공업 종사자수는 『광공업통계조사보고서』(1985, 1995)에서, 주민수는 『한국통계연감』(1986, 1996)에서 구하였다.

#### 4. 지역경제력의 측정결과

##### 가. 1985년

##### 1) 전국(185개 시·군지역)

위에서 제시한 방법에 따라 1985년도 전국의 185개 기초자치단체(들<sup>29)</sup>의 지역경제력을 분석한 결과는 <표 3-2> ~ <표 3-4>와 같다.

29) 기초자치단체들은 시와 군, 자치구로 구분되며, 행정의 내용도 다를 수가 있으므로 이와 같이 구분하여야 되지만 전남·전북지역의 경우 분석단위가 작다는 어려움이 있어, 시와 군을 동일하게 취급하였다.

먼저 각 지역의 가구수, 주민1인당 주민세부담액, 광공업 종사자 1인당 부가가치액, 경제활동참여율 그리고 광공업 종사자비율 등 5개 변량들에 대해 주성분 분석을 실시한 결과가 아래의 <표 3-2>이다.

<표 3-2> 주성분의 고유값과 설명력 I

	제1주성분	제2주성분
고 유 값	2.34817	0.92840
설명력(누적설명력)	0.46963	0.18568(0.65532)

제1주성분의 고유값(eigenvalue)은 2.34817, 설명력은 47%이며, 제2주성분의 고유값은 0.9284, 설명력은 18.6%이다. 즉, 5개 변량들의 상관관계 중에서 가장 많은 관계를 설명할 수 있도록 제1주성분을 선정하였을 때 46.7%를 설명할 수 있으며, 제1주성분으로는 설명할 수 없는 나머지 상관 중에서 다시 가장 높은 설명력을 지니는 제2주성분을 택하면 18.6%를 설명할 수 있어, 제1·2주성분을 동시에 사용할 경우 누적해서 65.5%를 설명할 수 있다는 것이다. 이처럼 제5주성분까지 사용하면 5개 변량들 사이에 나타나는 모든 상관을 100% 설명할 수가 있으나, 통상적으로 고유값이 1에 미달되는 주성분들은 무시할 수가 있어 여기서도 제2주성분 이하는 무시하기로 하였다.

제1주성분의 고유값을 가져오는 각 변량들의 고유벡터는 <표 3-3>과 같다. 자료에 의하면 주민1인당 주민세 부담액이 높을수록, 경제활동 참여율이 낮을수록<sup>30)</sup>, 그리고 제조업 종사자의 비율이 높을수록 제1주성분에 의한 경제력은 높게 나타난다. 즉 제1주성분에 의하면 제조업 중심이면서 인구집중의 정도가 큰 지역일수록 지역경제력이 높다는 의미이다.

30) 이론상으로는 경제활동참여율이 높은 지역일수록 경제력이 높아야 하나 분석결과는 반대로 나타났다. 이는 농어촌지역의 인구감소, 특히 청·장년층의 이탈에 따른 현상으로 해석된다.

〈표 3-3〉 제1주성분의 고유벡터 I

	제1주성분
HH	0.439618
PIT	0.537841
PGRVA2	0.243678
EAPR	-0.455767
MRATE	0.500362

이러한 고유벡터에 5개 변량들에 대한 개별 자치단체들의 실제의 값(표준화된 값)을 곱해서 이를 합산하면 경제력 점수가 된다. <표 3-4>는 185개의 지역 중 상대적으로 경제력이 높은 10개 지역과 낮은 10개 지역을 나타내고 있다. 자료에 의하면 경제력이 높은 지역은 울산, 포항, 구미, 마산 등의 공업지역을 포함하고 있는 자치단체들과 광주, 대전, 수원, 창원 등의 대도시 등이며, 반대로 경제력이 낮은 지역으로는 농어촌지역 가운데서 경지면적이 상대적으로 작은 양양, 함평, 장수, 진안, 무주 등으로 나타났다.

〈표 3-4〉 전국의 지역경제력 순위(1985)

지 방 자 치 단 체	
상 위	울산, 포항, 구미, 시흥, 창원, 광주, 대전, 부천, 수원, 마산
하 위	양양, 함평, 나주, 장수, 진안, 강진, 무주, 장흥, 군위, 영암

## 2) 전남·전북지역(45개 시·군지역)

위와 동일한 방법으로 1985년 기준으로 45개에 달하는 전남·전북

지역의 기초자치단체들에 대해 지역경제력을 분석한 결과는 <표 3-5>~<표 3-7>과 같다. 분석결과 전체적으로는 전국을 분석대상으로 한 결과와 유사하였으나, 제1주성분의 고유값과 이에 따른 설명력은 전남·전북지역을 대상으로 하였을 경우가 전국을 대상으로 분석한 결과보다 조금 더 높았다. 이는 분석대상지역이 작아 동질성이 더 강하게 나타난 결과로 보인다.

〈표 3-5〉 주성분의 고유값과 설명력Ⅱ

	제1주성분	제2주성분
고 유 값	2.38919	0.93196
설명력(누적설명력)	0.47784	0.18639(0.66423)

한편 제1주성분의 고유벡터를 보면 전남·전북지역에서는 가구수가 많을수록, 제조업 종사자의 1인당 부가가치액이 높을수록, 그리고 경제 활동 참여율이 낮을수록 경제력은 높게 평가되었다.

〈표 3-6〉 제1주성분의 고유벡터Ⅱ

	제1주성분
HHI	0.491422
PIT	0.343829
PGRVA2	0.520890
EAPR	- 0.535029
MRATE	0.287583

전국과 비교하여 두드러진 차이는 전국의 경우 제조업 종사자의 비율이 제1주성분에 의한 경제력 평가의 중요한 지표였으나, 전남·전북지역의 경우에는 가구수(인구수)가 상대적으로 중요하였다. 이는 전남·전북지역에서는 제조업이 빈약한 반면 농어업이 주축을 이루는 산업구조를 지닌 결과로 해석된다.

〈표 3-7〉 전남·전북지역의 지역경제력(1985)

지방자치단체	
상 위	광주, 전주, 군산, 이리, 나주, 목포, 여수, 순천, 무안, 정주
하 위	구례, 함평, 진안, 장흥, 장수, 보성, 정읍, 영광, 무주, 남원

위의 기준에 따를 경우 전남·전북지역은 시지역의 경제력이 높은 반면 농촌지역 중에서도 상대적으로 경지면적이 작은 지역들이 낮은 것으로 나타났다.

#### 나. 1995년도

##### 1) 전국(161개 시·군지역)

1995년도 전국의 시·군지역 기초자치단체는 161개로 1985년에 비해 24개가 감소하였는데, 이는 1988년에 읍지역의 시 승격과 1994년에 都·農 統合 등 행정구역 개편에 따른 결과이다. 각 지역의 5개 변량들에 대해 주성분 분석을 실시한 결과는 <표 3-8>과 같다. 1995년도에는 제2주성분의 고유값도 1보다 컸으며, 제1·2주성분의 누적설명력은 69.3%이다. 이는 제1주성분만으로 5개 변량들간의 상관관계의 48%를 설명할 수 있으며, 제1주성분으로 설명할 수 없는 상관관계에 대해서는 다시 제2주성분을 설정하여 21.2%를 설명할 수 있으므로, 제1·2주성분을 동시에 고려하면 전체 상관관계의 69.3%를 설명할 수 있다는 의미이다.

〈표 3-8〉 주성분의 고유값과 설명력Ⅲ

	제1주성분	제2주성분
고 유 값	2.40474	1.06142
설명력(누적설명력)	0.48095	0.212283(0.69323)

<표 3-9>에 따르면 제1주성분은 가구수가 많을수록, 주민1인당 주민세 납부액이 높을수록, 그리고 경제활동참여율이 낮을수록 경제력이 높으며, 제2주성분은 제1주성분으로 설명하지 못하는 변량들간의 상관관계 중에서 가구수가 적을수록, 경제활동참여율이 높을수록, 그리고 제조업 종사자의 비율이 높을수록 경제력이 높은 것으로 평가하는 것이다.

〈표 3-9〉 주성분의 고유벡터 I

	제1주성분	제2주성분
HH	0.433028	- 0.527711
PIT	0.510510	0.399855
PGRVA2	0.391283	- 0.009446
EAPR	- 0.474431	0.460269
MRATE	0.416748	0.591354

즉, 제1주성분은 제조업 중심의 시지역이거나 또는 거점지역들이 경제력이 높으며, 제조업이 빈약한 농어촌지역은 경제력이 낮다는 것을 설명한다. 반면에 제2주성분은 제1주성분으로는 설명할 수 없는 상관관계 중에서 상대적으로 제조업 비중이 높으면서 가구수가 적은 지역이 경제력이 높으며, 제조업은 낮으나 가구수가 많은 인구 집중지역의 경제력이 낮다는 것을 설명한다.

〈표 3-10〉 제1주성분에 의한 전국의 지역경제력 순위(1995)

	제1주성분에 의한 지역순위
상 위	남양주, 여천, 울산, 전주, 용인, 청주, 구미, 수원, 과천, 광양
하 위	진도, 신안, 구례, 장흥, 여천, 함평, 고흥, 보성, 양양, 해남

제1주성분에 의해 지역경제력을 평가한 결과는 <표 3-10>과 같다. 자료에 의하면 여천, 울산, 구미, 광양 등 공업지역과 전주, 청주, 수원, 과천 등의 인구 밀집지역의 경제력은 높은 반면 경지면적이 상대적으로 작은 농업지역이거나 어촌지역은 낮게 나타나고 있다.

## 2) 전남·전북지역(38개 시·군지역)

1995년도 기준 전남·전북지역의 38개 기초자치단체들에 대한 주성분 분석결과는 <표 3-11>~<표 3-13>과 같다. 전체적으로는 전국을 대상으로 한 분석결과와 유사하였으며, 제1·2주성분의 누적설명력은 전남·전북지역의 경우가 84.1%로 훨씬 높아 상대적인 동질성이 강함을 보여주고 있다.

<표 3-11> 주성분의 고유값과 설명력IV

	제1주성분	제2주성분
고 유 값	2.91705	1.28821
설명력(누적설명력)	0.58341	0.257641(0.84105)

한편 고유벡터의 구성내역을 보면 제1주성분은 주민1인당 주민세 부담액이 높을수록, 제조업 종사자 1인당 부가가치액이 높을수록, 그리고 경제활동참여율이 낮을수록 경제력은 높은 것으로 나타나 제조업 중심의 산업화 정도가 경제력 평가의 기준이 되고 있다. 반면에 제2주성분은 제1주성분으로 설명되지 않는 변량들간의 상관관계 중에서 가구수가 적을수록, 경제활동참여율이 높을수록, 그리고 제조업 종사자의 비율이 높을수록 경제력이 높은 것으로 평가하고 있다.

〈표 3-12〉 주성분의 고유벡터Ⅱ

	제1주성분	제2주성분
HH	0.361411	-0.618644
PIT	0.498669	0.359489
PGRVA2	0.527353	0.078791
EAPR	-0.434437	0.461673
MRATE	0.392268	0.518360

전국을 분석대상으로 한 경우와 비교해 보면 제1주성분에서 전국은 가구수가 중요한 변수이나 전남·전북지역은 상대적으로 제조업 종사자 1인당 부가가치액이 중요함을 보여주고 있다. 이는 전남·전북지역만을 분석대상으로 할 경우 전체적으로는 농어업 중심이기 때문에 제조업 생산액이 높을수록 경제력이 높게 나타남을 의미한다. 제2주성분의 구성내역은 전국을 대상으로 한 경우와 유사하였다.

〈표 3-13〉 제1주성분에 의한 전남·전북지역의 지역경제력 순위(1995)

	제1주성분에 의한 지역순위
상 위	여천, 전주, 광양, 익산, 군산, 목포, 순천, 나주, 정읍, 남원
하 위	진도, 구례, 신안, 장흥, 보성, 함평, 여천, 고흥, 해남, 강진

제1주성분에 의한 전남·전북지역의 지역경제력은 여천, 전주, 광양, 익산, 군산 등 제조업 중심지역이 높으며, 진도, 신안, 장흥 등의 어업 중심지역과 구례, 함평 등의 농업지역은 낮은 것으로 나타났다.

## IV. 지방재정 분석

본장에서는 앞에서 측정한 지역경제력과 재정변수들과의 관계를 파악하고자 한다. 제1절에서는 지역경제력들을 설명변수로 하고, 자체수입(지방세수입, 세외수입, 지정재원), 의존수입(교부세, 양여금, 보조금)을 종속변수로 하는 회귀분석을 통하여 세입구조를 분석한다. 이 과정에서 각 자치단체들의 징세노력이나 자체수입 확보노력도 평가할 것이다. 제2절에서는 세출구조를 살피기 위해 종속변수를 경상적 경비와 투자적 경비로 설정하여 분석한다. 마지막 절에서는 지방재정과 지역경제력의 관계를 1985년과 1995년으로 비교하여 분석하였다.

### 1. 세입구조 분석

일반적으로 동일한 징세노력을 가정한다면 경제력이 높은 지역은 지방세 수입액 또는 자체수입액이 높을 것이며, 그만큼 의존수입액은 낮을 것이다. 자치단체에 따라 징세노력이 다르다면 재정변수와 경제력 변수와의 일의적인 관계는 설명력이 낮아질 것이다. 이를 확인하기 위해 재정변수들을 종속변수로 하고 제Ⅲ장에서 구한 경제력 변수(제1주 성분, 또는 제1·2주 성분)를 설명변수로 하여 회귀분석을 실시하기로 하였다. 분석과정에서 총액기준과 1인당 기준으로 구분할 수 있으나, 본 연구에서는 경제력을 1인당 개념으로 파악하였기에 재정력도 1인당 개념을 사용하였다.

## 가. 1985년

## 1) 전 국

1985년도 185개 자치단체들의 주민1인당 재정력 변수와 경제력 변수를 1차식으로 회귀분석한 결과는 아래의 <표 4-1>과 같다. 우선 주민1인당 지방세 수입액(LTR1)은 제1주성분이 나타내는 경제력과 正(+)의 관계로 나타나 1인당 경제력이 높은 지역은 1인당 지방세 수입액이 높았다. 그러나 추정식의 설명력은 0.5124로 예상보다는 낮았다. 이는 제Ⅲ장의 경제력 분석에서 고유값이 1보다 작은 제2주성분 이하를 제외한 영향도 있을 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 전국의 재정력과 경제력의 회귀분석 결과 I (1985)

(단위: 원)

	절 편	제1주성분	R <sup>2</sup>
LTR1	14,889	3,303.97 (13.87)	0.5124
NTR1	22,069	1,776.19 ( 3.16)	0.0517
OR1	36,958	5,080.16 ( 8.25)	0.2711
LST1	41,562	-8,872.54 (-11.68)	0.4271
SUB1	30,717	-4,179.22 ( -5.13)	0.1255
GIAS1	72,279	-13,052.00 ( -9.74)	0.3415

주: 1. ( ) 안은 t 값임.

경제력이 주민1인당 세외수입(NTR1)에 미치는 영향을 나타내는 추정식은 설명력이 매우 낮았다. 이러한 결과를 볼 때 NTR1은 각 지역의 경제력과는 무관하게 거의 일정한 수준인 것으로 해석된다. 지방세 수입과 세외수입을 합한 주민1인당 자체수입액(OR1)과 경제력의 관계를 분석한 결과 양자는 正(+)<sup>1)</sup>의 관계였으나 추정치의 설명력이 LTR1의 경우보다는 낮았다. 이는 LTR1에 경제력과는 무관한 세외수입(NTR1)이 포함된 결과로 보인다.

한편 경제력과 의존수입과의 관계를 보면, 주민1인당 지방재정교부세(LST1)나 보조금(SUB1), 나아가 의존수입액(GIAS1)은 모두 지역경제력과 負(-)<sup>2)</sup>의 관계로 나타났다. 그러나 LST1에 대한 추정치의 설명력만 다소 의미가 있었을 뿐, SUB1은 설명력이 크게 낮았으며, 그 결과로 GIAS1에 대한 설명력도 상대적으로 낮았다.

결국 1985년도의 경우 주민1인당 자체수입과 의존수입 중 의존수입의 크기가 훨씬 커서 주민1인당 세입액은 경제력과는 負(-)<sup>3)</sup>의 관계로, 그리고 추정치의 설명력은 낮은 것으로 해석된다. 즉, 경제력이 낮은 단체일수록 의존수입에 힘입어 주민1인당 세입총액은 클 것이나 자치단체들간에 두드러진 차이는 보이지 않은 것이다. 이러한 현상은 기본적으로 기초자치단체들의 재정규모 자체가 상대적으로 영세하였기 때문에 나타나는 결과라고 보여진다.

## 2) 전남·전북지역

1985년도 전남·전북지역의 45개 기초자치단체들에 대해 주민1인당 재정력과 경제력의 관계를 분석한 결과가 <표 4-2>에 있다. 자료에 의하면 주민1인당 지방세 수입(LTR1)이나 자체수입(OR1)은 지역경제력과 正(+)<sup>4)</sup>의 관계를 보였으나 추정치의 설명력이 매우 낮았다. 제Ⅲ장의 지역경제력 분석에서 전남·전북지역의 경제력을 나타내는 제1주성분의 설명력이 전국에 비해서 높았던 점을 고려한다면, LTR1이나

OR1은 경제력 수준과는 관계없이 거의 일정하였던 것으로 보이며, 이는 그만큼 자치단체들의 자체수입 규모가 빈약하였던 결과로 해석된다.

〈표 4-2〉 전남·전북지역의 재정력과 경제력의 회귀분석 결과 I (1985)

(단위: 원)

	절 편	제1주성분	R <sup>2</sup>
LTR1	11.996	949.55 (1.86)	0.0746
NTR1	16.950	239.60 (0.29)	0.0020
OR1	28.946	1,189.15 (1.22)	0.0336
LST1	43,422	- 6,411.56 (- 5.94)	0.4503
SUB1	26,839	- 4,325.00 (- 3.56)	0.2277
GIAS1	70,261	- 10,737.00 (- 5.82)	0.4409

주: 1. ( ) 안은 t 값임.

자체수입 규모의 영세성과는 달리 의존수입의 경우 나름대로 설득력이 있었다. 주민1인당 교부세(LST1)나, 여기에 보조금(SUB1)을 합한 주민1인당 의존수입(GIAS1)은 지역경제력과 負의 관계로 나타났으며, 추정치의 설명력도 전국의 경우보다는 다소 높았다.

## 나. 1995년

## 1) 전 국

〈표 4-3〉 전국의 재정력과 경제력의 회귀분석 결과Ⅱ(1995)

(단위 : 천원)

	절 편	제1주성분	제2주성분	R <sup>2</sup>
LTR1	144.32	45.47 (12.32)	53.25 (9.59)	0.6067
NTR1	299.00	60.83 ( 5.08)	130.66 (7.25)	0.3318
LF1	38.20	6.66 ( 3.51)	17.07 (5.97)	0.2325
OR1	481.53	112.96 ( 6.94)	200.93 (8.20)	0.4222
LST1	312.45	-79.14 (-9.89)	59.23 (4.92)	0.4358
LT1	76.51	-17.42 (-8.49)	14.61 (4.73)	0.3738
SUB1	309.04	-43.75 (-4.76)	96.96 (7.01)	0.3126
GIAS1	698.00	-140.31 (-8.03)	170.80 (6.50)	0.4031

주 : 1. ( ) 안은 t 값임.

1995년도 161개 자치단체들의 재정력 변수와 경제력 변수를 1차식으로 회귀분석한 결과는 <표 4-3>과 같다. 우선 주민1인당 지방세수입(LTR1)은 경제력들과 正의 관계를 보였으며, 추정식의 설명력도 0.6067로 높았다. 주민1인당 세외수입(NTR1)이나 주민1인당 지정재

원(LF1) 등도 경제력과 正의 관계를 보였으나 설명력이 낮았다. 이들을 합한 주민1인당 자체수입(OR1)은 제1주성분과 제2주성분에 대해 正의 관계를 보여 1인당 경제력이 높을수록 OR1도 증가하는 양상을 보였으며, 추정식의 설명력은 0.4222였다.

여기서 1인당 지방세 징수액( $y_i$ )과 추정치( $\hat{y}_i$ )의 차이( $\epsilon_i$ )를 이용하여 각 자치단체들의 징세노력을 평가한 지수( $\epsilon_i/y_i$ )를 통해 상위 10개 지역과 하위 10개 지역을 정리한 것이 <표 4-4>이다. 자료에 의하면 서귀포시와 제Ⅲ장의 경제력 순위 분석시 제1주성분에 의해 경제력이 높은 것으로 평가된 남양주군, 그리고 상대적으로 경제력이 낮은 강원도의 인구과소지역인 속초·화천·인제·평창·양구군, 그리고 경기도의 고양군과 가평군의 징세노력지수가 높았다. 반면에 제1주성분에 의해서 경제력이 높은 것으로 평가된 구미·양주·음성·여천·화성지역이나 시흥·논산·진천·옥천·거제지역은 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-4> 전국의 징세노력 순위(1995)

기 초 자 치 단 체	
상 위	서귀포, 속초, 남양주, 성남, 화천, 인제, 평창, 고양, 가평, 양구
하 위	구미, 양주, 음성, 여천, 시흥, 논산, 진천, 화성, 옥천, 거제

분석결과로부터 일반적으로 경제력에 기초한 징세노력의 평가에서 인구과소지역의 지수는 상대적으로 높은 반면 인구과밀지역은 낮은 것으로 평가됨을 알 수 있다. 이러한 결과는 생산액을 기준으로 한 박종구(1995)의 연구결과와는 차이가 있다.

또한 징세노력지수를 구하는 방법과 유사한 방법으로 지방세 수입에 세외수입을 합한 자체수입 확보노력지수를 평가한 자료가 <표 4-5>이다. 분석결과는 징세노력지수와 커다란 차이는 보이지 않았다.

〈표 4-5〉 전국의 자체수입 확보노력 순위(1995)

기 초 자 치 단 체	
상 위	성남, 구리, 울릉, 고양, 남양주, 인제, 화천, 무주, 순창, 제천
하 위	여천, 구미, 화성, 이천, 양산, 청원, 아산, 양주, 창원, 철곡

이러한 현상은 징세노력에서 상위에 거론된 자치단체들이라고 해서 특별한 노력을 기울이고 있다고 평가할 수는 없다고 본다. 일반적으로 인구과소지역일수록 징세노력이 높게 나타나는 것은 주민1인당 기준으로 분석한 결과라고 보는 것이 설득력이 높기 때문이다. 즉, 현행의 지방세법이나 세외수입 수단, 그리고 지정재원의 확보방법 등을 고려할 때, 개별 자치단체들의 노력 여하에 따라 자체수입이 크게 달라지기보다는 인구규모에 따른 영향이 더 큰 것으로 보기 때문이다.

한편 <표 4-3>에 의하면 주민1인당 지방재정교부세(LST1), 주민1인당 양여금(LT1), 주민1인당 보조금(SUB1), 그리고 이들을 합한 주민1인당 의존수입액(GIAS1)은 경제력지표인 제1주성분과는 負, 제2주성분과는 正의 관계를 보였으며, 추정식의 설명력은 0.31~0.44 수준이었다. 제Ⅲ장에서 제1주성분이 제조업 중심의 공업도시와 거점지역들의 경제력을 높게 평가했던 사실을 고려한다면, 교부세나 양여금 등이 인구과밀지역에는 상대적으로 적게, 인구과소지역에는 상대적으로 많이 지원되고 있음을 의미한다. 이는 현재의 지방재정교부세나 양여금의 배분방법은 나름대로 균등화 효과가 있음을 보여주는 자료일 수도 있다고 판단된다.

## 2) 전남·전북지역

1995년도 전남·전북지역의 38개 기초자치단체들에 대한 재정력과 경제력간의 회귀분석 결과가 <표 4-6>에 나타나 있다. 자료에 의하

면 주민1인당 지방세 수입(LTR1)은 제1·2주성분들에 대해 正의 관계를 보였으며, 특히 제1주성분의 계수가 더 크다. 또한 추정식 설명력도 0.9039에 이른다. 이는 주민1인당 경제력이 높은 지역일수록 주민1인당 지방세 수입액이 높았음을 의미한다.

반면에 주민1인당 세외수입(NTR1)이나 지정재원(LF1)은 경제력과는 무관하게 나타났으며, 여기에 LTR1을 합한 주민1인당 자체수입액(OR1)은 경제력과의 관계가 약하였다. 특히 제2주성분과는 추정치의 설명력 자체도 낮았다. 이로부터 전남·전북지역의 경우 1인당 지방세 납부액이 경제력과 밀접한 관련이 있다고 하더라도 그 규모 자체가 영세함을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 전남·전북지역의 재정력과 경제력의 회귀분석 결과Ⅱ(1995)

(단위: 천원)

	절 편	제1주성분	제2주성분	R <sup>2</sup>
LTR1	102.12	22.01 (17.17)	11.31 ( 5.87)	0.9039
NTR1	248.82	-10.14 (-1.19)	-1.50 (-0.12)	0.0390
LF1	37.07	1.35 ( 0.43)	7.49 ( 1.60)	0.0726
OR1	388.00	13.22 ( 1.34)	17.30 ( 1.17)	0.0830
LST1	404.54	-81.17 (-7.02)	33.80 ( 1.94)	0.6022
LT1	92.70	-16.56 (-4.98)	8.21 ( 1.64)	0.4400
SUB1	330.09	-70.60 (-6.13)	19.26 ( 1.11)	0.5258
GIAS1	827.33	-168.33 (-7.19)	61.27 ( 1.74)	0.6038

주: 1. ( ) 안은 t 값임.

자료에 의하면 주민1인당 지방재정교부세(LST1), 양여금(LT1), 보조금(SUB1), 그리고 이들을 합한 주민1인당 의존수입(GIAS1)은 제1주성분과는 負, 제2주성분과는 正의 관계를 보였으나 추정치의 설명력이 낮았으며, 추정식의 설명력은 0.6~0.4 수준이었다. 이는 제Ⅲ장의 지역경제력 분석을 고려할 때, 제조업 중심지역이거나 인구거점지역들은 GIAS1이 상대적으로 적게 배분되는 반면, 인구과소지역에는 상대적으로 많이 배분됨을 보여주고 있다. 즉 현재의 지방재정교부세나 양여금 등 의존재원의 배분이 지방재정의 균등화 효과가 있음을 보여준다.

〈표 4-7〉 전남·전북지역의 징세노력 순위(1995)

기 초 자 치 단 체	
상 위	무주, 여수, 순천, 해남, 구례, 영광, 목포, 군산, 부안, 함평
하 위	완도, 신안, 여천, 전주, 완주, 담양, 곡성, 정읍, 고흥, 무안

한편 전남·전북지역의 자치단체별 징세노력 순위가 <표 4-7>에 나타나 있다. 자료에 의하면 지역내 거점도시들(여수·순천·목포·군산 등)이나 무주·구례·영광 등이 높았으며, 대도시(전주·완주)나 농업 중심지역(완도·신안·여천·고흥·무안)이 낮은 것으로 평가되었다. 제Ⅲ장의 경제력 분석에서 얻은 결과를 고려할 때, 제1주성분에 의해 경제력이 높은 지역들은 일반적으로 높은 것으로 나타났다.

## 2. 세출구조 분석

지방정부는 자체수입과 의존수입으로 조달된 재원을 지출한다. 지출내역을 경제성질별로 구분하면 인건비, 물건비, 이전경비, 예비비 등의 정상적 경비와 자본지출, 융자 및 출자, 보전재원, 그리고 내부거래 등의 투자적 경비로 분류된다. 일반적으로 경제력이 높은 지역은 상대적

으로 인구과밀지역이므로 경상적 경비의 비율이 낮은 반면 투자적 경비의 비율은 높을 것으로 예상된다. 본절에서는 이를 검증하기 위하여 회귀분석을 실시한다.

### 가. 1985년

#### 1) 전 국

1985년 전국의 시·군지역 185개 단체에 대한 분석결과는 <표 4-8>과 같다. 자료에 의하면 주민1인당 경상적 경비(CEX1)나 투자적 경비(IEX1) 모두 경제력과는 負의 관계를 보였으나  $R^2$ 의 크기를 감안할 때 추정식의 설명력은 없는 것으로 보인다. 이는 경제력과는 관계없이 각 자치단체의 CEX1이나 IEX1이 지역적으로 일정하였던 것으로 해석된다.

<표 4-8> 전국 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석 I (1985)

(단위: 원)

	절 편	제1주성분	$R^2$
CEX1	81,028	-17,539 (-4.06)	0.0824
IEX1	81,588	-13,531 (-3.40)	0.0595

주: 1. ( ) 안은 t 값임.

#### 2) 전남·전북지역

위의 동일한 방법으로 전남·전북지역의 45개 자치단체에 대해 분석한 결과는 <표 4-9>와 같다. 자료에 따르면 전국과 마찬가지로 주민

1인당 경상적 경비(CEX1)나 투자적 경비(IEX1)의 규모가 모두 경제력과는 관계없이 일정하였던 것으로 분석되었다.

〈표 4-9〉 전남·전북 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석 I (1985)

(단위 : 원)

	절 편	제1주성분	R <sup>2</sup>
CEX1	83.704	-16.901 (-1.47)	0.0479
IEX1	60.685	-10.316 (-2.98)	0.1707

주 : 1. ( ) 안은 t 값임.

#### 나. 1995년

##### 1) 전 국

1995년 전국의 161개 기초자치단체들에 대한 분석결과는 <표 4-10>과 같다. 주민1인당 경상적 경비나 투자적 경비 모두 제1주성분과는 負(-)의 관계를, 제2주성분과는 正(+)의 관계를 보였으며, 추정식의 설명력은 0.3 정도이다.

〈표 4-10〉 전국 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석 II (1995)

(단위 : 천원)

	절 편	제1주성분	제2주성분	R <sup>2</sup>
CEX1	336.26	-26.22 (-3.60)	83.77 ( 7.64)	0.3113
IEX1	534.63	-35.91 (-2.70)	155.56 ( 7.76)	0.2991

주 : 1. ( ) 안은 t 값임.

## 2) 전남·전북지역

전남·전북지역의 38개의 기초자치단체들에 대한 분석결과도 전국의 경우와 유사하였다. <표 4-11>에 의하면 주민1인당 경상적 경비(CEX1)나 투자적 경비(IEX1) 모두 제1주성분과는 負, 제2주성분과는 正의 관계를 보였으며, 추정식의 설명력은 0.57~0.43으로 전국의 경우보다는 높았다. 제3장의 경제력 분석결과를 고려할 때, 이는 제조업 중심이거나 지역내 거점지역에서는 CEX1나 IEX1가 상대적으로 작은 반면 경제력이 낮은 지역에서는 상대적으로 높았음을 의미한다고 본다.

<표 4-11> 전남·전북 지방정부의 지출내역과 경제력의 회귀분석Ⅱ(1995)

(단위: 천원)

	절 편	제1주성분	제2주성분	R <sup>2</sup>
CEX1	374.12	-36.47 (-5.64)	36.97 ( 3.80)	0.5689
IEX1	556.68	-89.49 (-4.95)	34.42 ( 1.27)	0.4272

주: 1. ( ) 안은 t 값임.

## 3. 지방재정구조 변화

본절에서는 지방재정과 지역경제력과의 관계에서 구한 결과를 토대로 재정구조의 변화를 1985년과 1995년으로 비교하여 분석하였다. 1985년의 분석결과는 지방자치가 시작되기 전 소위 중앙집권하에서의 지방재정구조를 나타내고 있으며, 1995년의 결과는 지방자치가 본격화된 시점의 재정구조이다. 이에 따라 본절은 양자의 비교를 통해 재정구조의 변화를 살피는 데 주안점을 두기로 한다.

여기서 주의할 점은 단순비교가 불가능하다는 점이다. 그것은 분석기

간 동안 행정구역의 개편, 지방세제의 개편, 양여세제도의 신설 등 몇 가지 제도 변화가 있었기 때문이다. 먼저 행정구역의 개편을 보면 본 연구의 대상이 되는 전남·전북지역의 경우 1985년에는 기초자치단체 이던 광주시와 광산군이 1986년부터는 광주광역시로 통합개편되었다. 또한 1988년에는 김제군과 김제읍이 김제시로 승격되었으며, 1994년에는 도농통합에 의해 16개 시·군지역이 8개의 시로 통합되었다. 이에 따라 1985년 45개이던 기초자치단체가 1995년에는 38개로 축소되었다. 이외에도 전남·전북지역을 제외한 전국을 보면 1987년에 대전시와 대덕군이 대전광역시로 통합개편되었으며, 1988년에는 미금 등 10개의 읍지역이 시로 승격되었고, 다시 1994년 도농통합에 따라 63개 지역이 31개의 시로 통합되었다. 따라서 전국의 기초자치단체는 1985년의 185개에서 1995년에는 161개로 감소하였다.

분석기간 동안 기초자치단체와 관련된 지방세제의 개편내용을 보면 1987년부터 토지과다보유세가 신설되었는데 이는 당시 부동산가격의 급등을 막기 위한 응급처방의 성격을 지니고 있다. 지방자치제의 실시를 전제로 한 지방세제의 개편은 1989년부터 시작되었다고 볼 수 있다. 우선 토지과다보유세와 토지분 재산세를 합하여 종합토지세를 신설하고, 담배판매세도 담배소비세로 확대개편하였으며, 1992년부터는 市·郡稅이던 공동시설세가 道稅로 이관되었다. 한편 지방재정의 확충방안으로 국세를 지방세로 이관하는 방안이 검토되었으나 세원의 지역적 편중현상을 이유로 전화세 등 특정세목의 전부 또는 일부를 중앙정부가 징수하되 이를 지방정부로 양여하는 양여세제도가 1991년부터 시행되었다.

이처럼 분석기간 동안의 몇 가지 제도 변화로 인하여 구조 변화를 쉽게 파악할 수는 없다. 그러나 위의 제도 변화를 고려한 상대적 비교는 가능하다고 본다. 먼저, 1985년과 1995년의 세입구조를 비교해 보면, 전국의 경우 <표 4-1>과 <표 4-3>으로 요약될 수 있다. 주민1인당 지방세 수입(LTR1)이나 자체수입(OR1)의 경제력과의 관계는 1995년

의 경우 추정식의 설명력이 1985년의 경우보다는 크게 높아지고 있다. 이는 1989년의 지방세제 개편, 특히 담배소비세의 확대개편으로 지방 정부의 지방세 수입이 크게 증가한 결과이며, 이 과정에서 경제력이 약한 단체는 증가액 자체가 작았던 결과로 해석된다. 그렇더라도 전국의 기초자치단체를 분석대상으로 하는 경우 1인당 경제력에 상응하는 지방세 부담이 아직까지는 제대로 이루어지지 않는 것으로 보인다. 또한 자체수입액 자체가 적어 지방재정교부세(LST1), 양여금(LT1) 그리고 보조금(SUB1) 등 주민1인당 의존수입(GIAS1)이 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 분석되고 있다.

이러한 현상은 전남·전북지역의 경우 더욱 두드러진다. <표 4-2>와 <표 4-6>을 비교하면 LTR1과 경제력과의 관계는 1995년의 경우 추정식의 설명력이 0.9039에 달하여 경제력에 상응하는 지방세 부담이 이루어지고 있는 것으로 보이나, 이를 포함하는 OR1의 추정식은 의미가 없는 것으로 나타났다. 이는 담배소비세의 개편으로 지방세 수입이 크게 증가하였으나 인구 감소와 규모의 영세성으로 인해 자체수입의 확보라는 두드러진 개선효과는 보이지 않는 것으로 해석된다. 이의 당연한 결과로 전남·전북지역에서는 주민1인당 의존수입의 크기가 전국평균치보다는 훨씬 높았으며, 추정식의 설명력도 높았다.

특이사항은 보조금과 경제력과의 관계이다. 본래 보조금은 국가위임 사무에 대해서는 경제력과 무관하게 지원되며, 자치단체간 확산효과가 있는 사업에 대해서는 사업성격에 따라 지방비 부담을 의무화하여 지원된다. 따라서 이론상으로는 지방비 부담의 여력이 많은 자치단체일수록 보조금지원을 많이 받을 수 있다. 그러나 실증분석결과 전남·전북지역의 경우에는 경제력을 나타내는 제1주성분과의 추정계수가 負(-)의 크기를, 그리고 설명력도 0.5258로 나타나고 있다. 이는 전남·전북지역에서는 경제력이 낮은 자치단체가 주민1인당 보조금을 많이 받는, 즉 보조금도 재정균등화 효과가 있음을 보여준다. 이는 전남·전북지역의 시·군에 대한 보조금 지원시 각 자치단체들의 자체수입,

교부세, 양여금 등을 고려하여 의사결정을 하는 결과로 해석할 수도 있다.

한편 1985년과 1995년의 세출구조 변화는 전국의 경우 <표 4-8>과 <표 4-10>의 비교로 가능하다. 1985년에는 주민1인당 경상적 경비(CEX1)나 투자적 경비(IEX1)가 모두 경제력과는 관계없이 각 지역이 일정수준을 유지한 것으로 보이나, 1995년에는 경제력이 낮은 단체일수록 CEX1이나 IEX1이 높음을 보여주고 있다. 이 과정에서 분석기간 동안 자체수입의 증가나 상급단체의 재정지원에 의한 의존수입의 증가 등 세입규모의 증가로 세출규모도 크게 증가하였으나, 상대적으로 IEX1의 증가가 두드러지고 있다. 그러나 1995년의 경우 추정식의 설명력이 다소 낮아 아직도 자치단체간 주민1인당 경상적 경비나 투자적 경비의 차이가 그리 크지 않음을 알 수 있다.

전남·전북지역의 경우는 <표 4-9>와 <표 4-11>로 요약될 수 있다. 1985년에는 CEX1이나 IEX1 모두 경제력 수준과는 관계없이 지역별로 거의 일정한 수준이던 것이 1995년에는 경제력이 낮은 단체일수록 높게 나타나고 있다. 또한 추정식의 설명력도 상대적으로 높아 의미가 있어 보인다.

결과적으로 지방자치제의 실시를 계기로 몇 가지의 제도 변화를 통해 주민1인당 재정규모가 크게 증가하였다. 즉, 종합토지세와 담배소비세 등 지방세제의 개편을 통해 주민1인당 지방세 수입이 증가하는 한편 양여세제의 신설로 중앙정부의 재정지원에 의한 의존수입도 증가하였다. 그러나 기초자치단체의 경우 아직도 자체수입의 영세성 및 취약성으로 인하여 의존수입이 절대적인 비중을 차지하고 있으며, 전남·전북지역의 경우에는 이러한 현상이 더욱 두드러지고 있다.

## V. 결 론

지난 시절 경제성장을 위한 국가적 노력은 중앙집권의 강화와 함께 成長果實의 지역적인 불균형 현상을 초래하여 많은 정치·사회적 갈등의 요인이 되었다. 이에 따라 정부는 갈등의 해소를 통한 성장잠재력의 증대를 위해 1991년부터 지방자치제를 도입하였으며, 1995년에는 자치단체장도 선거를 통해 선출하는 형식상의 지방자치제를 본격화시켰다.

그러나 분권화된 의사결정을 통해 자원배분의 효율성을 증대시키고, 주민복지수준을 향상시킬 수 있다는 지방자치제의 장점은 주민들에 의한 자주조직권, 자주입법권 그리고 자주재정권이 확보되었을 때 극대화될 수 있다. 특히 자주재정권의 확보 및 운영은 필수조건이며, 수직적 및 수평적 재정불균형의 문제는 이로부터 출발된다고 보아야 한다. 수직적 재정불균형이란 중앙정부와 광역단체간, 광역단체와 기초자치단체간의 재정불균형을 의미하는 것으로 각급 정부간의 기능배분과 이에 따른 자원배분에 대한 연구를 통해 해결되어야 할 과제이다. 반면에 수평적 재정불균형이란 동급단체간의 재정불균형을 뜻하는 것으로 각 지역이 경제력에 상응하는 재정부담을 하고 있는가의 여부가 핵심 과제이다.

본 연구의 목적은 지역경제와의 관계에서 지방재정구조를 분석하고, 이로부터 정책적 함의를 찾는 데 있다. 이를 달성하기 위해서는 먼저 지역경제력을 나타내는 대표적인 지표를 찾아야 하는데, 본 연구에서는 자료의 제약으로 세입가능성과 밀접한 관련이 있다고 여겨지는 가구수, 주민1인당 주민세 부담액, 광공업 근로자1인당 부가가치액, 경제활동참여율, 광공업 종사자비율 등 5개의 지표들을 종합하는 방법, 즉 주성분

분석기법을 사용하였다. 다음으로 여기에서 얻어진 지역경제력 변수들과 재정변수와의 회귀분석을 통해 지방재정구조를 파악하였다. 연구대상은 전남·전북지역의 기초자치단체와 이들을 포함한 전국의 기초자치단체들로 구분하였으며, 대상연도는 지방자치제도가 도입되기 전인 1985년과 본격화된 1995년으로 하였다.

이러한 연구목적 및 방법을 통해 얻어진 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전남·전북지역의 기초자치단체들은 자체수입만으로는 인건비나 물건비 등 경상적 경비의 조달도 어려워 중앙정부로부터 지원된 지방재정교부세 중 상당액이 이에 충당되고 있다. 물론 교부세는 용도 지정이 없는 일반재원이라는 측면에서는 아무런 문제가 없다는 주장도 있으나, 이는 자체수입으로 경상적 경비의 조달도 못하는 자치단체가 계속 유지되어야 하는가라는 의문이 생기게 한다.

둘째, 전남·전북지역의 경우 자치단체별 경제력의 측정결과는 일반적으로 공업지역(여천, 광양, 익산, 군산 등)이나 또는 지역내 거점도시들(전주, 목포, 순천, 나주, 정읍, 남원 등)이 주민1인당 경제력이 높았으며, 반대로 어업지역(진도, 신안, 장흥, 보성, 여천 등)이나 경지면적이 상대적으로 작은 농업지역(구례, 함평 등), 즉 인구과소지역은 낮았다. 이러한 기준은 전국을 분석대상으로 한 경우에도 유사하게 적용할 수 있었다.

셋째, 경제력을 설명변수로, 주민1인당 지방세 수입액을 종속변수로 회귀분석한 결과 주민1인당 경제력이 높을수록 주민1인당 지방세 수입액도 높은 것으로 나타났다. 1985년의 경우 전국은 설득력이 있었으나 전남·전북지역은 관계가 불분명하였다. 그러나 1995년은 전국보다는 전남·전북지역의 경우에 양자의 관계가 보다 분명하게 나타났다.

넷째, 지방세 수입을 포함하는 자체수입과 경제력의 관계를 분석한 결과는 지방세만을 대상으로 한 결과보다는 설명력이 낮았다. 이로부터 기초자치단체들 특히, 전남·전북지역의 경우 1989년 종합토지세와 담배소비세의 확대개편으로 주민1인당 지방세 수입이 증가하였으나 그

규모가 상대적으로 작았던 것으로 보인다.

다섯째, 각 지방자치단체들의 주민1인당 경제력을 고려한 징세노력지수를 평가한 결과 인구과소지역이 상대적으로 높게 나타나, 생산액을 기준으로 한 박종구(1995)의 연구결과와는 차이가 있었다.

여섯째, 한편 의존수입과 경제력의 관계는 負(-)로 나타났다. 즉, 경제력이 높은 지역에는 주민1인당 교부세나 양여금 등이 상대적으로 적게, 경제력이 낮은 지역에는 많이 지원된 것으로 나타났다. 이는 현재의 지방재정교부세나 양여금의 배분방법이 나름대로 지방재정 균등화 효과가 있음을 보여주는 자료이다. 특히, 전남·전북지역의 경우에는 주민1인당 보조금도 균등화 효과가 있는 것으로 해석할 수 있다.

일곱째, 주민1인당 경상적 경비나 투자적 경비는 1985년의 경우 경제력과는 관계없이 거의 일정한 수준이었으나, 1995년의 분석결과는 負(-)의 관계였으며, 추정식의 설명력도 다소 높아졌다. 즉, 경제력이 낮은 지역일수록 주민1인당 지출액이 높았으며, 이러한 현상은 상대적으로 전남·전북지역에서 두드러졌다.

결국 분석기간 동안 몇 가지 제도 변화를 통해 주민1인당 지방세 수입 등 자체수입이 증가하여 재정구조의 건실화가 나름대로 이루어졌으나, 증가액 자체가 작아 아직도 대부분의 기초자치단체들은 중앙정부의 지원에 의하여 재정운영이 이루어지고 있으며, 이러한 현상은 전남·전북지역의 인구과소지역에서 특히 심하였다. 따라서 현재의 지방자치는 기초자치단체의 경우 재정면에서 團體自治에 불과한 수준으로 볼 수 있다.

이를 住民自治의 수준으로 향상시키기 위한 방안은 현실적으로 쉽지 않다. 그것은 자주재정의 밑받침이 되는 稅源의 지역적 불균등분포가 가장 큰 장애요인이며, 이는 단시일 내에 해결될 문제는 아니기 때문이다. 이런 제약에도 불구하고, 재정력과 경제력의 관계를 분석한 본 연구의 정책적 함의는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 지방행정제도에 대한 재검토가 필요하다. 현재의 3단계 구조

(道-市·郡-邑·面·洞)는 행정의 복잡성을 조장하여 비능률적인 뿐만 아니라 경상적 경비의 증가를 초래하는 주요한 요인이다. 만일 이것이 정치·사회적 요인에 의해 현실적으로 어렵다면, 역으로 인구과소지역의 지역적 통합을 유도할 필요가 있다. 전남·전북지역의 기초자치단체의 경우 경제력의 상대적인 침체로 인구유출이 계속되고 있는 데도 불구하고 경상적 경비가 일반재원(지방세수입+세외수입+지방재정교부금수입)에서 차지하는 비중이 50%를 전후하고 있으므로, 지역통합을 통한 경상적 경비의 감소는 그만큼 재정압박을 완화시킬 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 세원의 불균등분포하에서 현행의 지방세제는 자치단체간에 경직성을 지니고 있으므로 이를 완화시킬 필요가 있다. 예를 들면, 도세인 취득세나 등록세, 시·군세인 재산세 등에 대해 지방세법에서 일정률로 규정하고 있는 세율을 일정한 범위로 완화시켜 주민들이 선택하도록 하는 방법이다. 이는 우선 지방세 수입을 증가시킬 수 있다는 점 외에도 주민들로 하여금 소속 자치단체의 재정에 관심과 애정을 유발시킬 수도 있다는 장점이 있다.

셋째, 세원의 지역적 불균등분포하에서 단순한 국세의 지방세 이관은 지방재정의 수평적 불균형을 해소할 수 있는 좋은 방안은 아니므로 당분간은 중앙정부에서 징수 및 배분하되 일반재원으로 배분하는 것이 타당하다고 본다. 이를 위해서는 현재의 양여세제도의 재검토와 아울러 내국세수입액의 13.27%로 제한되어 있는 교부세 재원비율을 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 본다.

끝으로, 지방재정교부세의 배분과정에서 각 자치단체들의 징세노력을 유도하는 제도적 장치의 보완이 필요하되, 중요한 것은 세원에 상응하는 징세노력을 반영하여야 한다는 점이다.

## 참 고 문 헌

- 經濟企劃院, 『제2차 雇傭構造 特別調査 結果報告』, 1987.
- 內務部, 『地方財政年鑑』, 1986, 1996.
- , 『地方稅政年鑑』, 1986, 1996.
- , 『地方自治團體 豫算概要』, 1997.
- 朴完圭, 「地方財政 各 部門의 財政力 測定指標 開發 및 그 有用性 檢討」,  
『경제학연구』, 제40집 제1호, 1992, pp. 205~227.
- 朴鍾九, 「地方財政調整機能의 強化方案」, 지방자치시대의 지방재정발전  
방향에 관한 세미나 발표논문집, 한국재정학회·경기도, 1995.
- 新韓綜合研究所, 『우리나라 都市의 經濟力 比較』, 1992. 5.
- 吳然天, 『한국지방재정론』, 박영사, 1987.
- 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 한국개발연구원,  
1990. 10.
- 李光洙·金逸泰·丘在雲, 「地方財政力 및 經濟力 測定指標에 관한 實證  
研究」, 『지역개발학회지』, 제5권 제1호, 1993, pp. 1~26.
- 全羅南道, 『1997~2001 중기투자 및 재정계획』, 1997.
- 統計廳, 『地域統計年報』, 각 연도.
- , 『제4차 雇傭構造統計 調査報告書』, 1993.
- , 『광공업통계조사보고서』, 1985, 1995.
- 韓國銀行, 『經濟統計年鑑』, 각 연도.
- 韓國地方行政研究院, 『地方財政力測定指標에 關한 研究』, 1988. 2.
- 韓國統計協會, 『韓國統計年鑑』, 1986, 1996.
- Anderson, A. E. and R. E. Kuenne, "Regional Economic Dynamics,"  
P. Nijkamp(ed), *Handbook of Regional and Urban Economics*,

- Vol. I, North Holland, 1986, pp. 201~253.
- Aten, Robert H., "Gross State Product : A Measure of Fiscal Capacity," H. Clyde(ed), Reeves *Measuring Fiscal Capacity*, A Lincoln Institute of Land Policy Book, 1986, pp. 87~140.
- Bahl, R., "The Growing Fiscal and Importance of State and Local Governments," *Financing State & Local Government in the 1980s*, Oxford University Press, 1984, pp. 7~32.
- Barro, Stephen M., "State Fiscal Capacity Measures : A Theoretical Critique," H. Clyde(ed), Reeves *Measuring Fiscal Capacity*, A Lincoln Institute of Land Policy Book, 1986, pp. 51~86.
- Bawly, Dan, *The Subterranean Economy*, McGraw-Hill, 1982.
- Biehl, Dieter, "Determinants of Regional Disparities and the Role of the Public Finance," *Public Finance*, Vol. 35, 1980, pp. 44~71.
- Cohen, C., R. Lucke and J. Shannon, "The ACIR Representative Tax System Method for Estimating the Fiscal Capacity of the Fifty State-Local Systems," H. Clyde(ed), Reeves *Measuring Fiscal Capacity*, A Lincoln Institute of Land Policy Book, 1986, pp. 11~28.
- Ferguson, R. F. and H. F. Ladd, "Measuring the Fiscal Capacity of U.S. Cities," H. Clyde(ed), Reeves *Measuring Fiscal Capacity*, A Lincoln Institute of Land Policy Book, 1986, pp. 141~168.
- Fujita, Masahisa, *Urban Economic Theory*, Cambridge Univ. Press, 1989.
- Gold, Steven D., "Measuring Fiscal Effort and Fiscal Capacity : Sorting Out Some of the Controversies," H. Clyde(ed),

- Reeves *Measuring Fiscal Capacity*, A Lincoln Institute of Land Policy Book, 1986, pp. 29~50.
- Holland, S., *Capital versus the Region*, Macmillan, 1976.
- Ladd, Halen F. and J. Yinger, *America's Ailing Cities*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1991.
- Nijkamp, P. and E. S. Mills, "Advances in Regional Economics," P. Nijkamp(ed), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. I, North Holland, 1986, pp. 1~17.
- Nijkamp, P., P. Rietveld, and F. Snickars, "Regional and Multiregional Economic Models : A Survey," P. Nijkamp(ed), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. I, North Holland, 1986, pp. 257~294.
- Pidot, George S., "A Principal Components Analysis of the Determinants of Local Government Fiscal Patterns," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 51, 1969, pp. 176~188.
- Richardson, H. W., *Regional Growth Theory*, Macmillan, 1973.
- Wildasin, D. E., *Urban Public Finance*, Harwood Academic Publishers, 1986.

〈국문요약〉

## 地方財政 構造分析

- 전남·전북의 기초자치단체를 중심으로 -

李光洙 · 金逸泰

수직적 및 수평적 재정불균형의 문제가 지방자치제의 조기 정착에 우려 요인으로 작용하고 있다. 특히, 지역간 세입기반의 불균형에 따른 수평적 재정불균형의 문제는 심각한 수준에 이르고 있으며, 이를 해결하기 위한 노력도 많았다. 예를 들면 1989년의 종합토지세의 확대개편과 담배소비세의 지방세 이관, 1991년의 지방양여세제도의 신설, 1994년의 도농통합조치, 그리고 1997년부터 도입된 재정운영에 따른 인센티브제 등이 그것이다.

한편 최근에는 인센티브제의 확대와 관련하여 자구노력, 예컨대 징세노력을 지방교부세의 배분에 반영하는 방안도 검토되고 있다. 이와 관련하여 가장 중요한 문제는 어떻게 세입가능성(Revenue Potential)의 크기를 평가할 것인가 하는 것이다. 왜냐하면 징세노력이란 결국 능력에 부합하는 재정부담을 하고 있는가의 여부가 핵심이기 때문이며, 본 연구도 여기에 관심이 있다.

본 연구는 각 지역의 세입가능성과 밀접한 관련이 있다고 여겨지는 가구수, 주민1인당 주민세부담액, 광공업 근로자1인당 부가가치액, 경제활동참여율, 광공업 종사자비율 등 5개의 지표들을 주성분 분석기법을 통해 지역경제력으로 정의하여 측정하고, 다음으로 여기에서 얻어진 지역경제력들과 재정변수의 회귀분석을 통해 지방재정 구조를 파악하였다. 또한 자치단체별 징세노력도 측정하였다.

지방자치제도가 도입되기 전인 1985년과 본격화된 1995년에 대해 전남·전북지역의 기초자치단체와 이들을 포함한 전국의 기초자치단체

들로 구분하여 분석한 연구결과 그 동안의 몇 가지 제도 변화를 통해 주민1인당 지방세 수입 등 자체수입이 증가하여 재정구조의 건실화가 나름대로 이루어졌으나, 증가액 자체가 작아 아직도 대부분의 기초자치단체들은 중앙정부의 지원에 의하여 재정운영이 이루어지고 있으며, 이러한 현상은 전남·전북지역의 인구과소지역에서 특히 심하다고 볼 수 있었다. 또한 각 지방자치단체들의 주민1인당 경제력을 고려한 징세노력지수를 평가한 결과 인구과소지역이 상대적으로 높게 나타나, 지역내 총생산액(GRDP)을 기준으로 한 연구결과와는 다소의 차이가 있었다.

결론적으로, 기초자치단체의 경우 재정면에서 團體自治에 불과한 지방자치를 住民自治의 수준으로 향상시키기 위한 방안은 현실적으로 쉽지 않다. 그것은 자주재정의 밑받침이 되는 稅源의 地域的 不均等分布가 가장 큰 장애요인이며, 이는 단시일 내에 해결될 문제도 아니기 때문이다. 이런 점에서 재정력과 경제력의 관계를 분석한 본 연구의 정책적 함의는 지방행정제도에 대한 재검토, 교부세재원비율의 재검토 필요성과 아울러 지방재정교부세의 배분과정에서 세원에 상응하는 징세노력을 반영하여야 한다는 점 등이다.

<Abstract>

**An Analysis of Local Public Finance Structure:  
The Case of the Chonnam and Chonbuk Regions in Korean Local Government**

Lee, Kwang-Soo and Iltae Kim

A major issue with the establishment of local government autonomy is the presence of vertical and horizontal fiscal disparities in local fiscal capacity. Specifically, there have been much effort, such as the extension of the Synthesis Land Tax, the transfer to localities of revenue from the Tobacco Consumption Tax in 1989, the establishment of Local Transfers in 1991, the unification of urban and rural areas in 1994, and the introduction of an economic incentive system for fiscal administrations to solve the horizontal fiscal inequity caused by unequal sources of interregional tax revenue.

In recent years, the central government has examined an incentive scheme that incorporates local tax effort into the allocation of the Local Share Tax. A very important problem with this device is the measurement of the size of potential tax revenue because tax effort, normally defined as the ratio of tax collections to tax capacity, plays an important role in determining the fiscal capacity of the local government.

This study defines and estimates local economic capacity using five indicators consisting of the number of households, inhabitant tax per capita, value added per mining and industrial worker, labor-force participation rate, and the ratio of mining

and industrial to total workers, which is related to local potential revenues in the context of a principal component analysis. We then analyze the structure of local public finance by using regression analysis to estimate the relationship between local economic capacity and various public finance variables, and measure tax effort by regional groups.

The result of the study, obtained by classifying the Chonnam and Chonbuk regions and local governments nationwide before the local autonomy system in 1985 and after in 1995, reveals that an increase in own revenue (including local tax per capita) induces the reliability of the local public finance structure from various changes in local public finance system. However, the study shows that most local governments depend on grants from the central government because the amount of increased revenue is small. This situation applies especially to the underpopulated areas of Chonnam and Chonbuk. Moreover, this study indicates that the index of tax effort taking into account the economic capacity per capita of local government is higher in the underpopulated areas. This conclusion is somewhat different from the result obtained by using the index of gross regional domestic product.

Finally, it is not in practice easy to increase the level of fiscal autonomy of local governments because it takes a long time to reduce the unequal distribution of tax sources as an element of equity in local public finance. The policy implications of this study suggest a reexamination of the local fiscal administration system and the role of local-share tax sources incorporating tax effort in allocating the local-share tax revenue.

## 〈著者略歷〉

### 李 光 洙

서강대학교 경제학과 졸업  
서강대학교 대학원 경제학 박사  
현, 전남대학교 경제학부 교수

#### 〈主要 論文〉

- 「地方財政力 및 經濟力 測定指標에 관한 實證研究」, 『韓國地域開發學會誌』, 제5권 제1호.  
「綜合土地稅 課稅標準의 公示地價 轉換에 따른 稅負擔의 適正化 方案」, 광주광역시, 1995.  
「환경을 고려한 지역경제의 평가」, 『한국환경경제연구』, 제5권 제1호.

### 金 逸 泰

서울대학교 산업공학과 졸업  
미국 University of Georgia 경제학 박사  
현, 전남대학교 경제학부 부교수

#### 〈主要 著書〉

- 『시카고학파의 경제학』(공저, 민음사, 1994)  
『地域經濟와 地域産業構造의 改編方案』(공저, 집문당, 1998)

#### 〈主要 論文〉

- “Tax-Rate Uncertainty, Factor Supplies and Welfare,” *Economic Inquiry*, Vol. 33, No. 1, January 1995.  
“Optimal Taxation with Deferred Compensation,” *Southern Economic Journal*, Vol. 63, No. 2, October 1996.  
「수요불확실성과 과점시장의 환경오염세」, 『公共經濟』, 창간호, 한국공공경제학회, 1996.  
“The Variance as a Proxy Variable in the Theory of Saving with a Risky Return,” *The Journal of the Society for Studies on Industrial Economics*, Kurume University, Japan, Vol. 38, No. 1, 1997.