

지방 재정력 추이와 영향요인에 대한 고찰: 재정자립도와 재정자주도를 중심으로

요 약

윤석열 정부가 지향하는 지역 주도의 분권형 균형발전을 촉진하기 위해서는 지방 재정력 강화가 필수적이며, 중앙정부의 재정지원 정책과 더불어 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도를 높이기 위한 자구적 노력이 중요하다. 지방 재정력의 대표적 지표인 재정자립도(재원 조달 측면에서 자율성)와 재정자주도(재원 사용·집행 측면에서 자율성)의 추이와 영향요인을 살펴본 결과 첫째, 2000년대 이후 역대 정부의 자치분권 강조에도 불구하고 재정자립도와 재정자주도가 지속적 하락 추이를 보였다. 둘째, 2005~2022년 기간에 재정자립도의 지니계수가 재정자주도의 지니계수보다 크게 나타나 재원조달 측면의 자율성 격차가 재원운영·집행 측면의 자율성 격차보다 큰 것으로 나타났다. 타일지수를 통해서 지역 간 격차를 분해하여 살펴본 결과, 재정자립도와 재정자주도에서 광역시도 간 격차가 광역시도 내 시군구 간 격차보다 큰 비중을 차지하였다. 셋째, 재정자립도와 재정자주도의 영향요인을 분석한 결과 재정자립도에는 주민등록인구, 1인당 GRDP, 생산가능인구 비중, 지식기반산업 종사자 비중이, 재정자주도에는 생산가능인구 비중, 지식기반산업 종사자 비중이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 볼 때 지방자치단체는 지방 재정력 강화를 위해서 생산가능인구 비중, 지식기반 종사자 비중, 1인당 GRDP를 개선하도록 지역 주도의 산업정책을 기획·추진하는 것이 중요하다.

1. 머리말

국가균형발전특별법(제2조)에 따르면 국가균형발전은 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 전국이 골고루 개성 있게 잘 사는 사회를 구현하는 것으로 정의된다. 국가균형발전을 달성하기 위해서 ‘지역 간 발전의 기회균등’과 ‘지역의 자립적 발전역량 증진’은 핵심 사항이라 할 수 있다. 특히 지역의 자립적 발전역량은 내생적 발전 및 자치분권 측면에서 강조되고 있는데, 자립적 발전역량을 높이기 위해서는 지방 재정력 강화가 필수 요소로 인식되고 있다.

윤석열 정부는 국정목표 6(대한민국 어디에서나 살기 좋은 지방시대)에 포함된 약속 21(진정한 지역 주도 균형발전 시대 구현)을 통해서 지방분권 및 지방 재정력 강화를 중시하고 있다. 지방자치단체 재정력 강화 국정과제(112번)는 재정자주도 제고를 지방재정 강화의 지향점으로 설정하고 지방의 자주 재원 확충, 국가균형발전 특별회계 규모 확대, 지역 자율사업의 포괄보조 방식으로 전환 등을 주요 과제로 제시하고 있다.

이러한 국정목표의 실현을 위해서 정부는 기존의 국가균형발전특별법과 지방분권법을 통합한 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(통합법안)’ 제정을 추진하고 있다. 균형발전 및 지방분권과 관련된 계획과 정책을 연계하고 통합적인 추진 체계를 지향하는 통합법안(제38조)은 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목의 확보, 낙후지역에 대한 재정조정 책임의 강화, 자체 세입의 확충, 예산지출의 합리성 개선 등을 규정하고 있다.

현 정부가 지향하는 지역 주도의 분권형 균형발전을 실현하기 위해 지방 재정력 강화가 필수적이며, 지방의 재정력 강화를 위해서는 국세의 지방세 전환, 지방 교부세 법정률 제고, 지방 교부세 및 지방 소비세 배분 기준 개선 등 중앙정부의 노력과 병행하여 지방자치단체 스스로 자체 세입 확충 및 재정자립 기반을 강화하려는 자구적 노력이 중요하다고 할 수 있다. 지역 주도의 분권형 균형발전을 지속적·안정적으로 추진하기 위해서는 정부가 정책지표로 사용하고 있는 재정자립도와 재정자주도의 개선을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 협력적 노력이 요구된다고 하겠다.

이러한 배경하에 본고에서는 2000년대 초반부터 약 20년간 재정자립도 및 재정자주도의 추이와 특징 및 지역 간 격차를 살펴보고 재정자립도와 재정자주도의 영향요인을 파악하고자 한다. 아울러 이를 토대로 재정자립도와 재정자주도를 중심으로 지방 재정력 강화를 위한 정책 방향을 모색하고자 한다.

2. 재정자립도와 재정자주도의 추이 및 특징

(1) 재정자립도와 재정자주도의 개념

지방 재정력은 ‘지방자치단체가 보유한 수입 및 지출 측면에서의 재정적 능력’으로 정의할 수 있는데 인구 규모, 보유자원, 지역경제 및 지역산업 활동, 지방세제, 중앙정부 지원 등 여러 요인에 의해 영향을 받는다. 지방 재정력을 측정하는 지표는 다양하지만 본고에서는 대표성 및 정책적 활용성 등을 고려하여 재정자립도와 재정자주도에 초점을 두고자 한다.

재정자립도는 지방자치단체의 전체 수입에서 자체 수입(지방세+세의 수입)이 차지하는 비율이며, 재원의 조달 측면에서 지방자치단체가 필요한 재원의 어느 정도를 스스로 조달할 수 있는가를 나타내는 지표이다. 재정자립도는 지표 값이 클수록 재정력이 양호한 것으로 평가하는데, 이는 자체 수입이 전체 수입에서 점하는 비율이 높을수록 재정 운영의 자율성이 높고 건전할 것이라는 판단에 기반하고 있다.

$$\text{재정자립도} = (\text{자체 수입} / \text{전체 수입}(\text{자체 수입} + \text{의존 수입})) * 100$$

재정자주도는 지방자치단체의 전체 수입에서 자율적으로 사용 재량권이 있는 자원(자체 수입+ 지방 교부세·조정 교부금 등 자주 재원)이 차지하는 비율을 나타내며, 재원의 사용·집행 측면에서 지방자치단체가 어느 정도의 자율성과 재량권이 있는지를 나타내는 지표이다. 재정자주도 또한 지표 값이 클수록 재정력이 양호한 것으로 평가하는데, 이는 자체 수입과 자주 재원이 전체 수입에서 점하는 비율이 높을수록 재정 운영을 보다 자율적이고 탄력적으로 운영할 것이라는 판단에 기반하고 있다.

$$\text{재정자주도} = ((\text{자체 수입} + \text{자주 재원}) / \text{전체 수입}(\text{자체 수입} + \text{의존 수입})) * 100$$

(2) 재정자립도와 재정자주도 추이 및 특징

국내 재정자립도와 재정자주도의 지표 추이를 살펴보면¹⁾, 2000년대 초반 이후

1) 2014년 세입과목의 개편으로 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금이 세외 수입에서 제외되었는데, 시계열 자료의 통일성을 확보하기 위해서 세입과목 개편 이전의 방식을 적용한 지표를 사용하였다.

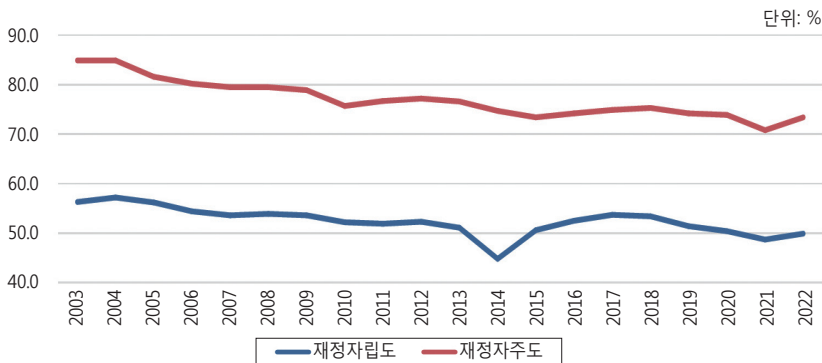
〈표 1〉 재정자립도와 재정자주도 추이

단위: %

연도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
재정 자립도	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	44.8	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4	48.7	49.9
	55.5 (참여정부)					52.8 (이명박 정부)					49.8 (박근혜 정부)				51.5 (문재인 정부)					
재정 자주도	84.9	84.9	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	74.7	73.4	74.2	74.9	75.3	74.2	73.9	70.8	73.4
	82.2 (참여정부)					77.6 (이명박 정부)					74.7 (박근혜 정부)				73.8 (문재인 정부)					

자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.

〈그림 1〉 재정자립도와 재정자주도 추이



자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.

모두 지속적인 하락 추이를 나타내고 있다. 재정자립도는 참여정부 시기인 2004년 57.2%를 정점으로 하락하여 2022년 49.9% 수준에 머물고 있다. 재정자주도는 2003년 84.9%를 보인 이후 지속 하락하여 2022년에는 73.4%에 이르고 있다.

재정자립도와 재정자주도의 지속적인 하락은 국내 지방자치단체가 자원 조달 측면과 자원 사용·집행 측면에서 자율성과 재량권이 감소하고 있음을 의미하고 있다. 2000년대 출범한 참여정부 이후의 역대 정부들이 지방자치분권 및 재정력 강화를 정책적으로 강조해 왔지만, 재정자립도와 재정자주도 지표로 보았을 때 결과적으로 정책 방향에 부응하지 못한 모습을 보이고 있다.

재정자립도 변화를 광역자치단체 수준에서 살펴보면, 2003년에는 재정자립도 40% 미만과 재정자립도 60% 이상의 2개 그룹으로 확연하게 구분된 특징을 보이는 가운데 전남(21.0%)과 서울(95.9%)이 최저와 최고를 나타냈다. 2022년에는 제주도를 제외하고 광역도는 모두 재정자립도가 증가한 반면에, 서울과 광역시는 모두 재정자립도가 감소한 특징을 보이며 강원(27.6%)과 서울(80.9%)이 최저와 최

〈표 2〉 광역자치단체 재정자립도 변화

단위: %

재정자립도	2003년	2022년
30 미만	전남(21.0), 전북(25.6), 강원(26.7), 경북(29.2), 충남(29.8)	강원(27.6), 전북(28.1), 전남(28.3)
30~40	충북(31.4), 경남(37.2), 제주(37.4)	경북(30.0), 충북(34.7), 충남(37.0), 경남(37.5), 제주(37.1)
40~50	-	광주(46.0), 대전(46.8)
50~60	-	대구(51.1), 부산(53.7), 울산(54.7), 인천(57.7)
60~70	광주(63.0)	세종(65.8), 경기도(66.3)
70 이상	울산(71.6), 대전(73.6), 인천(74.6), 부산(74.9), 대구(76.4), 경기도(78.0), 서울(95.9)	서울(80.9)
전국 평균	56.3	49.9

자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.

고를 보였다. 2003년과 2022년 기간에 재정자립도가 가장 많이 증가한 지역은 전남(21.0%→28.3%)과 충남(29.8%→37.0%)이며, 가장 많이 감소한 지역은 대전(73.6%→46.8%)과 대구(76.4%→51.1%)로 나타났다.

재정자주도 변화를 광역자치단체 기준으로 살펴보면, 재정자주도 최저 수준이 2003년에는 70~80% 수준에서 2022년에는 60~70%로 하락한 특징을 보였다. 2003년에는 전남(73.6%)과 서울(95.9%)이 2022년에는 부산(66.3%)과 서울(83.2%)이 최저와 최고를 보이는 가운데, 2003년에는 80~90% 수준에 2022년에는 70~80% 수준에 가장 많은 9개 지역과 10개 지역이 분포하고 있다. 2003년과 2022년 기간에 재정자주도가 크게 감소한 지역은 대구(87.9%→68.0%), 울산

〈표 3〉 광역자치단체 재정자주도 변화

단위: %

재정자주도	2003년	2022년
60~70	-	부산(66.3), 광주(67.3), 대구(68.0), 대전(68.5), 전북(69.8), 경남(69.8)
70~80	전남(73.6), 충남(76.3), 광주(78.1), 전북(79.3)	제주(70.5), 충남(71.1), 인천(71.4), 전남(71.6), 충북(72.0), 세종(72.4), 울산(72.6), 경북(73.5), 강원(74.5), 경기도(75.4)
80~90	경남(80.2), 제주(80.5), 강원(81.7), 경북(81.8), 충북(81.8), 부산(83.2), 인천(83.9), 대전(85.3), 대구(87.9)	서울(83.2)
90 이상	울산(90.6), 경기도(90.8), 서울(95.9)	-
전국 평균	84.9	73.4

자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.

〈표 4〉 기초자치단체 재정자립도 변화

단위: %

재정자립도	2010년	2022년
상위 10개 기초자치체	서울 본청(83.4), 서울 중구(82.9), 서울 서초(79.8), 서울 종로(78.5), 서울 강남(77.1), 서울 송파(73.9), 인천 본청(70.0), 경기 성남(67.4), 경기 화성(67.1), 서울 영등포구(66.5)	서울 본청(79.5), 서울 강남(69.4), 세종 본청(66.9), 서울 중구(65.6), 경기 과천(63.9), 서울 서초(63.5), 경기 성남(62.2), 경기 화성(58.6), 경기 본청(58.0), 경기 용인(55.6)
	10개 평균(74.7)	10개 평균(64.3)
하위 10개 기초자치체	전남 고흥(8.6), 전남 곡성(8.7), 전남 보성(8.9), 전남 강진(9.2), 전남 장흥(9.2), 전북 남원(9.3), 경북 봉화(9.4), 전남 완도(9.5), 전북 고창(9.6), 전남 함평(10.3)	전남 완도(6.5), 전남 구례(7.1), 전남 신안(7.5), 전남 강진(7.8), 경남 합천(9.0), 전남 보성(9.4), 강원 고성(9.4), 전남 해남(9.6), 충북 괴산(9.7), 경북 군위(9.7)
	10개 평균(9.3)	10개 평균(8.6)
전국 평균	52.2	49.9

자료: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>)를 토대로 작성.

(90.6%→72.6%), 부산(83.2%→66.3%), 대전(85.3%→68.5%)으로 나타났다.

재정자립도 변화를 기초자치단체(상위 10개, 하위 10개) 기준으로 살펴보면, 2010년 대비 2022년 재정자립도의 상위 10개 지역의 평균이 74.7%에서 64.3%로, 하위 10개 지역은 9.3%에서 8.6%로 하락하였다. 동 기간에 상위 10개 그룹에서의 특징은 서울시 기초자치단체가 감소한 반면에, 경기도 기초자치단체(과천, 성남, 화성, 용인)는 증가한 점이다. 하위 10개 그룹을 보면 2010년에는 전라남도 기초자치단체가 대부분을 차지하였지만, 2022년에는 합천(경남), 고성(강원), 괴산(충북),

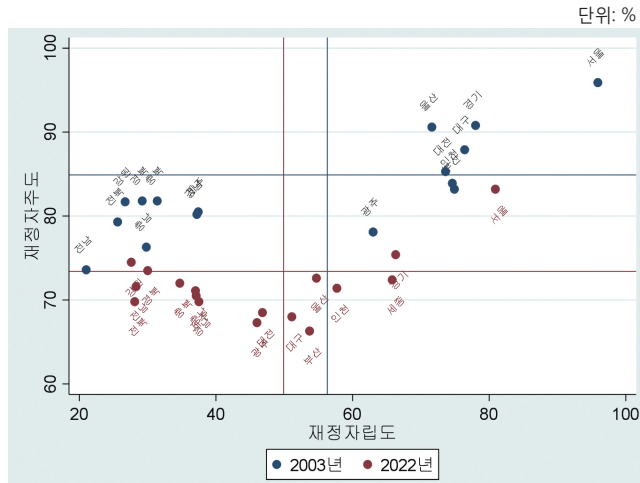
〈표 5〉 기초자치단체 재정자주도 변화

단위: %

재정자주도	2010년	2022년
상위 10개 기초자치체	경기 과천(91.6), 서울 강남(89.3), 서울 서초(87.9), 경기 성남(85.9), 서울 중구(84.9), 서울 종로(84.6), 서울 본청(84.2), 경기 용인(82.3), 서울 용산(79.9), 서울 송파(79.4)	경기 과천(84.8), 서울 본청(80.2), 세종 본청(73.3), 강원 인제(72.4), 경북 영양(72.4), 강원 화천(71.7), 서울 강남(71.5), 서울 중구(71.4), 강원 양구(71.3), 충남 계룡(71.1)
	10개 평균(85.0)	10개 평균(74.0)
하위 10개 기초자치체	전남 본청(30.2), 부산 북구(30.8), 광주 북구(32.1), 대전 동구(33.0), 부산 사하구(34.8), 광주 광산구(34.8), 대구 동구(35.6), 부산 해운대구(36.7), 대전 대덕구(37.7), 부산 부산진구(37.9)	부산 북구(28.2), 광주 북구(28.7), 대전 동구(29.1), 광주 남구(30.2), 대전 서구(30.7), 대구 달서구(31.9), 대구 동구(31.9), 부산 부산진구(32.4), 대전 중구(33.1), 광주 광산구(33.5)
	10개 평균(34.4)	10개 평균(30.9)
전국 평균	75.7	73.4

자료: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr>)를 토대로 작성.

〈그림 2〉 광역자치단체 재정자립도와 재정자주도 변화



자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.
 주: 파란선은 2003년 평균, 붉은선은 2022년 평균.

군위(경북) 등으로 다양화되었다.

재정자주도 변화를 기초자치단체(상위 10개, 하위 10개) 기준으로 살펴보면, 2010년 대비 2022년 재정자주도의 상위 10개 지역의 평균이 85.0%에서 74.0%로, 하위 10개 지역은 34.3%에서 30.9%로 하락하였다. 동 기간에 상위 10개 그룹에서의 특징은 서울시와 경기도 기초자치단체가 줄어든 반면에, 인제·화천·양구(강원), 영양(경북), 계룡(충남)이 포함된 점이다. 하위 10개 지역을 살펴보면 2022년에는 북구·부산진구(부산), 북구·남구·광산구(광주), 동구·서구·중구(대전), 달서구·동구(대구) 등 모두 광역시의 자치구가 포함된 특징을 보였다.

3. 재정자립도와 재정자주도의 지역 간 격차

재정자립도와 재정자주도의 지역 간 격차를 지니계수²⁾를 통해 살펴보면, 첫째, 2005~2022년 기간에 재정자립도의 지니계수가 재정자주도의 지니계수보다 크게 나타나고 있다. 재정자주도는 재정 격차를 교정하기 위한 중앙정부의 지방 교부세와

2) 지니계수는 지역 간 격차를 파악하기 위해서 사용하는 여러 지표 중의 하나로, 누적 소득분포를 나타내는 로렌츠 곡선이 완전 균등선과 이루는 면적으로 나타내며, 0에 가까울수록 균등한 상태(지역 간 격차가 없음)를, 1에 가까울수록 불균등한 상태(지역 간 격차가 큼)를 의미한다.

〈표 6〉 재정자립도와 재정자주도 지역 간 격차(지니계수)

연도	재정자립도	재정자주도	연도	재정자립도	재정자주도
2005	0.312	0.069	2014	0.286	0.089
2006	0.314	0.071	2015	0.277	0.093
2007	0.312	0.074	2016	0.269	0.091
2008	0.319	0.078	2017	0.274	0.088
2009	0.317	0.081	2018	0.265	0.091
2010	0.309	0.087	2019	0.269	0.091
2011	0.304	0.083	2020	0.267	0.091
2012	0.297	0.079	2021	0.263	0.095
2013	0.295	0.080	2022	0.274	0.093

자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.

조정 교부금 등 이전재원을 포함함에 따라서 지니계수가 상대적으로 적은 것으로 볼 수 있다. 둘째, 2005~2022년 기간에 재정자립도의 지니계수는 0.312에서 0.274로 줄어든 반면에, 재정자주도의 지니계수는 0.069에서 0.093으로 증가된 특징을 보이고 있다. 동 기간에 재원조달 측면에서의 자율성을 나타내는 재정자립도의 지역 간 격차는 감소한 반면에, 재원운영·집행 측면에서 자율성을 나타내는 재정자주도의 격차는 확대된 것으로 볼 수 있다.

다음으로 타일지수(Theil index)³⁾를 통해서 재정자립도와 재정자주도의 지역 간 격차를 광역자치단체(시도) 간 격차와 광역자치단체 내의 기초자치단체(시군구) 간 격차로 구분하여 살펴보았다. 재정자립도의 경우 2005~2022년 기간에 지역 간 격차가 축소되는 가운데, 시도 간 격차가 전체 격차에서 점하는 비중이 시군구 간 격차보다 크게 나타나고 있다. 2005년에는 시군구 타일지수가 0.079로 시도 타일지수 0.074보다 높았으나, 2022년에는 시도 타일지수가 0.064로 시군구 타일지수 0.054보다 높게 나타났다. 재정자주도의 경우 동 기간에 지역 간 격차가 확대되는 가운데, 전체 격차에서 시도 간 격차가 점하는 비중이 시군구 간 격차보다 큰 경향을 보이고 있다. 2005년에는 시군구 타일지수가 0.004로 시도 타일지수 0.004와 같은 수준이었으나, 2022년에는 시도 타일지수가 0.013으로 시군구 타일지수 0.004보다 높게 나타났다. 재정자립도와 재정자주도 측면에서 지역 간 격차를 줄이기 위해서는 광역자치단체(시도) 간 격차 축소에 정책적 관심을 둘 필요가 있다.

3) 타일지수는 정보이론의 엔트로피(entropy) 개념에 기초하여 소득 불평등을 나타내는 지표로서 그 값이 클수록 불균등한 소득 분배 상태를 의미한다. 타일지수는 한 집단(예: 국가)의 소득 불평등을 특정 하위 그룹(예: 지역) 간의 불평등과 각 그룹 내부의 소득 불평등으로 구분하여 살펴볼 수 있는 특징이 있다.

〈표 7〉 재정자립도와 재정자주도 타일지수

연도	재정자립도 (전체 격차)	재정자립도 (시군구 간 격차)	재정자립도 (시도 간 격차)	재정자주도 (전체 격차)	재정자주도 (시군구 간 격차)	재정자주도 (시도 간 격차)
2005	0.153	0.079	0.074	0.007	0.004	0.004
2006	0.154	0.076	0.078	0.008	0.003	0.005
2007	0.152	0.075	0.078	0.009	0.003	0.006
2008	0.158	0.072	0.086	0.010	0.004	0.007
2009	0.156	0.064	0.092	0.012	0.004	0.008
2010	0.148	0.064	0.084	0.014	0.005	0.009
2011	0.144	0.061	0.083	0.013	0.004	0.009
2012	0.138	0.064	0.074	0.012	0.004	0.008
2013	0.135	0.064	0.071	0.013	0.004	0.009
2014	0.127	0.062	0.065	0.016	0.004	0.012
2015	0.119	0.057	0.062	0.017	0.004	0.013
2016	0.112	0.054	0.058	0.016	0.004	0.012
2017	0.116	0.055	0.061	0.015	0.004	0.011
2018	0.109	0.054	0.055	0.017	0.005	0.013
2019	0.112	0.054	0.058	0.017	0.004	0.013
2020	0.112	0.055	0.056	0.017	0.004	0.013
2021	0.108	0.049	0.059	0.017	0.005	0.012
2022	0.118	0.054	0.064	0.017	0.004	0.013

자료: 국가통계포털(KOSIS, <https://kosis.kr>)을 토대로 작성.

4. 재정자립도와 재정자주도의 영향요인

지역경제와 지방재정의 상호관계에 대한 이론적 논의는 지역성장에 관한 이론 중 누적성장이론(cumulative growth theory)에서 찾을 수 있다.⁴⁾ 누적성장이론은 부유한 지역(평균소득이 높은 지역)은 구매력이 높고 생산요소 수익률이 높아서 더욱 더 집적이 강화되어 지역이 성장하게 되는 반면, 가난한 지역(평균소득이 낮은 지역)은 구매력과 생산요소 수익률이 낮아서 산업활동이 침체되고 성장이 더욱더 낮아짐에 따라 결과적으로 지역 간에 발전 격차가 확대되는 것으로 보고 있다. 부유한 지역의 지방자치단체는 증가된 재정 수입을 재원으로 경제활동을 지원하기 위한 사회간접자본(SOC)에 대한 투자를 확대하면 지역의 생산 기반 및 생활 여건이 개선되어

4) 김성중(2001), "지역산업구조 변화의 지방 재정력 확충에 대한 기여도 분석", 「지방행정연구」, 제15권 제1호.

추가적인 기업투자와 인구 유입을 유발하여 지역이 성장하는 반면, 가난한 지역의 지방자치단체는 반대의 상황에 직면하게 된다고 가정할 수 있다.

지역경제와 지방재정의 관계에 대한 누적성장이론의 관점을 토대로 지방 재정력의 주요 지표인 재정자립도와 재정자주도에 영향을 미치는 요인을 파악하고자 하였다.⁵⁾ 종속변수는 재정자립도와 재정자주도이며 설명변수는 인구변수, 경제·산업변수, 토지·공간변수로 구분하여 사용하였다.⁶⁾

재정자립도와 재정자주도의 영향요인을 파악하기 위해서 17개 광역자치단체를 대상으로 2006~2020년 기간의 패널 데이터를 구축하고 패널 고정효과(fixed-effect) 모형을 분석에 활용하였다. 모형의 R-squared 값은 재정자립도는 0.44, 재정자주도는 0.536로 나타났다.

분석 결과 재정자립도에 영향을 미치는 요인은 크게 인구변수, 경제·산업변수에 포함된 5개로 파악되었다. 인구변수에서 주민등록인구는 재정자립도에 양(+)의 영향을 주는 반면, 고령인구 비중은 음(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 경제·산업변수로서 1인당 GRDP, 생산가능인구 비중, 지식기반산업 종사자 비중은 모두 재정자립도에 양(+)의 영향을 미치는 가운데 특히, 생산가능인구의 영향력(0.44)이 가장 큰 것으로 분석되었다.

재정자주도에 영향을 미치는 요인은 인구변수, 경제·산업변수, 토지·공간변수 중에 5개로 파악되었다. 인구변수로서 주민등록인구와 고령인구 비중은 모두 재정자주도에 음(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 경제·산업변수로서 생산가능인구 비중, 지식기반산업 종사자 비중이 재정자주도에 양(+)의 영향을 미치는 것으로, 토지·공간변수에서는 도시면적 비중이 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

이러한 분석 결과를 볼 때, 지방자치단체가 재정자립도와 재정자주도의 개선을 위해서는 재정자립도와 재정자주도에 양(+)의 영향을 미치는 변수 중에 지방자치단체가 자율성을 발휘할 수 있는 변수에 우선적으로 정책적 관심을 둘 필요가 있다. 특히 생산가능인구 비중, 지식 기반 종사자 비중, 1인당 GRDP를 개선할 수 있도록 지역의 비교우위 잠재력을 활용한 지역산업정책의 기획·추진이 중요하다고 하겠다.

5) 김안제는 지방재정의 재원확보 문제는 근본적으로 지역경제의 발전과 긴밀하게 연관되어 있음을 강조하였다. 김안제(1989), 「지방자치와 지역개발」, 『지방행정연구』, 제4권 제1호; Bern와 Schramm은 지방자치단체의 재정력(세입 능력)에 영향을 미치는 가장 큰 요인으로 지역 경제력을 보았다. Bern, R. and R. Schramm(1986), *The Financial Analysis of Government*, New Jersey: Prentice-Hal.

6) 인구변수는 주민등록인구, 인구 증가율, 고령인구 비중, 대학교 학생 수, 경제·산업변수는 1인당 GRDP, 제조업 사업체 수, 서비스업 사업체 수, 생산가능인구 비중, 지식기반 산업 종사자 비중, 전력 판매량, 특허출원 건수, 토지·공간변수로 토지거래 면적 비중, 도시면적 비중, 지가변동률, 주택보급률, 인구 십만 명당 문화기반 시설 수를 사용하였다.

〈표 8〉 재정자립도와 재정자주도 영향요인 분석

설명변수	종속변수			
	Ln(재정자립도)		Ln(재정자주도)	
Ln(1인당 GRDP)	0.070	(0.033)**	0.024	(0.021)
Ln(주민등록인구)	0.178	(0.039)***	-0.087	(0.025)***
Ln(생산가능인구 비중)	0.440	(0.172)**	0.231	(0.110)**
Ln(고령인구 비중)	-0.282	(0.043)***	-0.193	(0.027)***
Ln(지식기반산업 종사자 비중)	0.115	(0.058)**	0.118	(0.037)***
Ln(도시면적 비중)	0.067	(0.069)	-0.099	(0.044)**
Ln(인구 십만 명당 문화기반시설수)	0.030	(0.023)	-0.006	(0.014)
상수항	0.047	(1.774)	3.182	(1.137)***
관측치	247		247	
R-squared(with-in)	0.440		0.536	
Hausman Test($\chi^2(7)$)	14.67		22.45	
Mean VIF	2.52		2.52	

주: 1) () 안의 값은 표준편차.
 2) 유의수준. ***: 1%, **: 5%, *: 10%.

5. 지방 재정력 강화를 위한 정책 방향


윤석열 정부는 지역 주도의 분권형 균형발전을 실현하기 위해서 지방의 재정력 강화를 강조하고 있다. 2000년대 이후 지방 재정력을 재정자립도와 재정자주도를 중심으로 살펴본 결과, 다음과 같은 정책 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 2000년대 이후 하락 추세를 보이고 있는 재정자립도와 재정자주도의 개선을 위한 지방자치단체와 중앙정부의 협력적 노력이 필요하다. 지방자치단체의 경우 우선 재정자립도의 향상을 위한 자구적 노력이 필요한데, 재정자립도에 양(+)의 영향을 미치는 인구변수, 경제·산업변수 중에서 지방자치단체의 자율적인 조정·통제가 가능한 변수에 적극적인 관리 및 대응이 요구된다. 지방 재정력은 근본적으로 지역경제와 긴밀하게 연관되어 있음을 인식하고 지역경제를 활성화할 수 있는 지방자치단체의 지역산업정책을 보다 적극적으로 기획·추진할 필요가 있다. 이와 함께 중앙정부 차원에서는 국세의 지방세 전환, 지방 교부세 법정률 제고, 지방 교부세 및 지방소비세 배분 기준 개선 등을 통해 재정자립도와 재정자주도를 개선하기 위한 노력이 병행될 필요가 있다.

둘째, 통합법안에서 강조하고 있는 지역 간 발전 기회를 균등하게 하기 위해서는

지방자치단체 간 지방 재정력의 격차를 줄이는 것이 중요하다. 전술한 바와 같이 재원의 조달 과정에서 자율성·재량성을 나타내는 재정자립도의 경우 2000년대 이후 최근까지 지역 간 격차가 감소하고 있지만, 재원의 사용·집행 과정에서 자율성·재량성을 나타내는 재정자주도는 오히려 격차가 증가하고 있다. 중앙정부는 재정자주도의 격차 확대가 야기할 수 있는 여러 문제점 등을 사전에 검토하고 지방 교부세 및 조정교부금 등 이전 재원을 통해서 재정자주도의 지역 간 격차를 줄이기 위한 정책 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 2000년대 이후 지난 20년 기간에 재정자주도가 급격하게 하락한 광역자치단체(대구, 울산, 부산, 대전)와 특히 2022년 기준 재정자립도와 재정자주도의 하위 10위 기초자치단체(전남 완도·구례·신안·강진·보성·해남, 경남 합천, 강원 고성, 충북 괴산, 경북 군위, 부산 북구·부산진구, 광주 북구·남구·광산구, 대전 동구·서구·중구, 대구 동구·달서구 등)에 대해서는 지속적인 모니터링과 함께 지방 재정력 강화 및 재정건전성 차원에서 정책적 관심을 우선하여 기울일 필요가 있다. 산업 측면에서는 지역의 비교 우위 분야를 중심으로 지역산업 육성을 통한 지역경제 활성화가 요구된다고 하겠다.

본 연구는 재정자립도와 재정자주도를 중심으로 지방 재정력의 추이 및 특징, 지역 간 격차와 영향요인을 분석한 탐색적 연구로서, 저출산·고령화, 저성장 기조, 4차 산업혁명의 급진전 등 새로운 여건 속에서 지역경제와 지방재정의 상호관계 및 영향요인 등을 보다 면밀하게 규명하기 위해서는 향후 보완 연구가 필요하다고 생각한다. 



송우영

국가균형발전연구원
지역정책실 선임연구위원
swkyong@kiet.re.kr /
044-287-3071

「한국지역정책의 변천과 시사점(2021)
「지역혁신협의체 운영현황과
발전방향」(2021)



이준영

국가균형발전연구원
지역정책실 부연구위원
juneyounglee9@kiet.re.kr /
044-287-3058

「ICT 분야 정부 R&D 지원의
효과성 분석」(공저, 2020)



조성민

국가균형발전연구원
지역정책실 연구원
smcho@kiet.re.kr /
044-287-3630

「경제환경 대전환 시대의 지역산업경제
정밀진단과 정책개발방안」
(공저, 2021)
「지역소득 역의 유출의 결정요인과
시사점」(2018)