

지방재정의 건전도와 자립도에 관한 이론*

천 대 승 (부산대학교 행정학과)

이 광 수 (부산대학교 행정학과)

강 성 철 (부산대학교 행정학과)

종래의 地方財政 自立度는 그 算定方式에 있어 문제점이 많으므로 地方財政의 健全성과 效率성을 나타낼 수 있는 「財政力測定指標」를 개발하고자 兪錫교수의 提示모형을 기초로 論議하였다. 우선 지방정부의 一般會計豫算規模 대비 자체수입(지방세+세의수입) 비율에서 나아가 자체수입에 보통부부세를 더하여 財政「自立度」를 定式化하는 경우, 財政自立度에서 큰 맹점이었던 歲出面이 여전히 제외된다. 따라서 바람직한 「財政力指數」는 특정연도를 포함한 3년간의 기준재정수입을 기준재정수요액으로 나누고 그 年平均值를 얻는 방식으로 표현한다. 이는 地方交付稅배정공식과 연계하여 有用한 새 指標로 될 수 있다.

그러나 이것도 一般會計중심으로 算定하는 만큼, 特別會計를 포함한 綜合收支개념으로는 나아가지 못하는 것이므로 特別會計를 算入하며, 한편 歲出構造에서의 投資費와 經常費의 比率도 고려되어 더욱 有用한 公式으로 개발되어야 한다. 이러한 指數는 지역총생산(GRDP)으로 표시되는 지역경제력에 대한 지방재정력의 연관을 극명하게 나타내는데도 有用한 것이다.

Ⅰ. 地方化時代의 地方財政

地方化時代의 성공적인 정착을 위해서는 財政의 確保와 그 效率적인 運用을 요한다. 그러나 個別 自治團體의 財政力 기반은 한결같이 構造적으로 취약한데, 이는 首都圈이나 廣域市를 비롯, 市·郡 단위에서도 정도의 차이만 있을 뿐 공통적인 현상이다. 그러한 財政收入의 약화가 地域經濟의 발전에 걸림돌이 되고 있고, 영세한 지역경제력은 또한 地方財政을 어렵게 하고 있다. 財源이 부족한데 더하여 그 計劃性·效率성이 결여됨으로써 自治團體들이 공급해야 할 基本的 公共서비스를 제공하지 못하는 것이다.

地方財政이란 그 地方財政規模가 國民總生産에 대한 비율과, 國家財政規模와의 비교에 따라 측정되는 실체이다. 우리나라 財政은 中央集權化가 심화되어 있으므로, 國家財政에 못지않게 地方財政이 비중을 두는 美·英·스웨덴·덴마크에 비하여 地方自治, 民主化의 진전도 어려운 것이라 하겠다(실정근, 1997: 243).

우리는 自主財源으로서의 稅收의 부족이 地方財政의 기본문제로 되고 있는 만큼, 地方財政의 規模의 擴大, 地方財政의 健全성의 제고를 통하여, 종래의 實效性 없는 財政自立度 개념을 극복하고 地方財政이 안고 있는 문제들은 풀어나가야 하겠다.

* 본 연구는 부산대학교 기성회 재원 학술연구조성비에 의한 연구임.

지역주민이 代議機關과 執行機關을 모두 직선하는 본격적인 自治時代의 2년의 경과를 볼 때, 公約의 뜻도 가세하여 급증하는 財政需要에 대하여 財源確保는 너무 미급하고, 國家委任事務에 따른 비용의 증대, 작금의 不動産去來의 감소, 담배소비세의 정제, 그리고 經營收入 事業의 부진 등이 希望했던 地方化時代의 어두운 면을 보여준다.

한편 地方自治란 지역주민의 參與와 責任으로 이루어진다는 住民負擔의 意識이 보일지 않으면 안되는 課題가 있다. 自治經費에 대한 自律的 負擔의 책임이 인식되어야 할 시점인 것이다.

中央政府 財政과 地方財政의 相互補完 관계도 유의해야 하겠다. 그러면서 중앙정부의 경우와 같은 伸張率이 높은 所得課稅 비중은 적고, 재산세 등 신장, 탈락성이 약한 지방조세체제트르며, 오늘의 세출수요에 대응하기 어려운 만큼, 중앙정부차원에서 진정한 지방분권으로서의 개정, 조세체계의 획기적인 개선노력이 요청된다. 부산시의 경우 地方交付稅(보통)의 지원도 받지 못하는, 地方交付稅 算定의 문제점도 고찰되지 않으면 안된다. 地方財政의 이론적 분석, 점트드 지방화시대의 긴요한 課題가 되는 所以이다.

II. 地方財政의 실태

1. 규모의 개관

1996년도, 6개 광역 自治團體와 230개 기초 自治團體의 총 地方財政規模는 58조 4,031억 원인바 一般會計와 特別會計간의 전출입으로 이중계상된 1조 6,716억원과, 광역자치단체가 基礎自治團體에 교부하는 조정교부금, 보조금 등으로 이중계상된 9조 4,817억원을 공제하던 地方自治團體 제정의 순계규모는 47조 2,498억원이 된다(金炯植, 1997: 134). 이중 일반회계는 31조 7,986억원 (67%)이며 특별회계는 15조 4,512억원 (33%)이므로 이는 1985년도의 6조 5,946억원에 비하여 10년간 연 평균 61.6% 신장한 것을 말한다.

그러나 위 地方財政의 27%인 12조 5,856억원은 국가에 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金으로 의존하고 있으므로 순수한 地方財政은 34조 6,642억원에 불과하다.¹⁾

地方財政은 그 수요가 팽창하면서 급격히 재정규모를 증가시켜 왔다. 이를 대 GNP와 의 비율로서 개관하면 1986년, GNP 90,599십억원 대 지방 재정지출 (일반회계 + 특별회계)은 6,535십억원으로 7.21%를 점하던 것이, 1990년에는 GNP 178,262십억원 대 地方財政지출 16,166십억원으로 9.07%를 점하게 되었다. 그리하여 1996년에는 GNP 390,020십억원에 대하여 47,250십억원으로 12.11%를 점하게 되었다(내무부, 각년도 및 1996).

地方財政의 중앙재정에 대한 영세성에도 불구하고 조금씩 비율이 높아가고 있어, 총재정(중앙재정 + 地方財政)에 대한 地方財政의 비율은 다음과 같다. 즉 1980년 22.7%, 1985년 24.5%, 1990년 33.1% 그리고 1996년 35.4%로 나타났다.

한편 종래 地方財政력 측정의 한 부분적인 지표로 사용돼 왔던 地方財政自立度 상황은 아래 <表-1>과 같다(김형식, 1997).

1) 1997년 미결산 지방재정은 일반회계 47조 8천억원 규모, 특별회계 19조 5천억원규모로, 총 67조 4천억원 규모이다. 이중 지방세 수입은 17조 7천억원규모이며 총예산 규모의 26.3%, 일반회계의 37%를 점한다.

(표-1)

단위: %

구분	평균	최 고	최 저
시·도	66.9	98.0 (서울)	17.5 (전남)
시	53.4	95.1 (파천)	13.1 (상주)
군	22.5	74.4 (용인)	8.0 (경북 봉화)
자치구	53.0	96.9 (서울 종구)	24.7 (광주 남구)

자료 : 기준일 : 1996. 1. 1. 김형식, 「地方財政의 痼疾」, (서울 : 그린북, 1997, p.137)

역전대 광역시·도 수준에서, 서울이 98.0%로서 최고일에 반하여 전남은 17.5%로서 최저이다. 원수준에서는 용인이 74.4%로서 최고인데, 경북 봉화는 8.0%으로서 최하를 나타내고 있다. 또한 특별시·광역시와 도를 따로 하여 보면, 전자는 89.9%이며 후자는 43.1%이다(국무부, 1996: 49).

財政自立度에 관련하여 地方財政에 주요한 결정요인으로 영향을 주는 1인당 지역총생산(GRDP)을 보면 (표-2)와 같다.

(표-2)

(단위 : 천원, %)

구분	시도별 1인당 GRDP
전 국 평 균	6,072 (100)
서울	6,542 (107.7)
부산	4,950 (81.5)
대구	4,647 (76.5)
인천	6,467 (106.5)
광주	5,073 (83.5)
대전	5,657 (93.2)
경기	6,228 (102.6)
강원	4,876 (80.3)
충청	6,085 (100.2)
충남	5,392 (88.8)
전북	4,945 (81.4)
전남	6,107 (100.6)
경북	6,288 (103.6)
경서	8,025 (132.2)
제주	4,977 (82.0)

자료 : 통계청, 1993년 시도별 지역내총생산, 1995.

위의 표에 의하면, 서울의 1인당 지역총생산 6,542천원 (전국 평균의 107.7%)에 비하여, 부산은 4,950천원 (81.5%)으로 매우 뒤지고 있음을 알 수 있다. 또한 도 단위에서 경남이

8,025천원 (132.2%) 인데 비하여 제주는 4,977천원 (82.0%)으로 큰 격차가 있음을 보여 준다.

2. 地方財政의 문제점

조세총액중 國稅와 地方稅의 규모의 비율을 볼 때, 국세 편중 현상이 잘 나타나고 있다. 1996년도 기준 조세총액 79조 7,669억원중 국세는 64조 4,680억원으로서 80.8%를 점하는데 비하여 地方稅는 15조 2,989억원으로서 19.2%에 불과하다.²⁾ 이러한 地方稅源의 열악한 배분에 불구하고 地方財政의 수요는 점점 증대하고 있다.

우리나라 地方稅의 구조적 특징의 첫째는 국세에 비한 地方稅비율이 너무 적다는 현상이다 (이계식, 1987: 18-19). 둘째로 地方稅는 財産課稅가 많아 세수 신장성이 낮아 대장과세의 비효율성이 두드러진다. 셋째 세출규모에 비하여 地方稅 財源충당비율이 낮다. 그러므로 稅外收入을 도모해야 하고 地方交付金의 의존도가 높아 안정성을 결한다.

넷째, 地方稅의 세목이 너무 많고 세원이 증복된 것이 많아 조세행정의 능률이 저하되고 있다. 등록세, 취득세는 동일한 재산권의 이전에 대한 증복 과세가 된다. 사업소세의 일부, 도시계획세, 공동 시설세 등도 재산세의 과세 기초와 증복되어 있다. 다섯째, 정책목적 수행을 위한 租稅減免의 범위가 너무 넓어 조세의 중립성을 저해하고 있다. 위와 같은 문제점은 나아가 地方財政의 위기로 연계된다.

3. 地方財政 위기의 요인

일반적으로 재정위기관, 오늘날의 公家對의 의미에서의 量入制出의 원칙을 실현하지 못해, 수지가 악화되고 적자계상을 불가피하게 보게 되는 상태이다.

그러나 재정이 흑자로 되더라도 행정서비스 수준이 저하되거나 社會間接資本 투자가 감소될 때는 地方自治의 위기를 맞게 된다. 따라서 地方財政의 위기와 地方自治의 위기는 동일한 것이다. 오늘날 우리 地方財政은 財閥寡占 자본주의 체제의 규제를 받고 있는 만큼, 첫째 중앙정부의 집권적 지배가 당연히 세원의 중앙집중을 초래하는 것이다(심정근, 1996: 5).

둘째, 地方自治團體간에도 지역경제의 불균등에 의해 과세대상과 세원이 특정지역에 편중되고 있다. 이 경우 地方財政의 자주성을 제약하지 않는 국가교부금으로 조정한다면 地方自治는 유지될 수 있다.

사실, 地方財政에 대한 재원교부가 극히 제한된 가운데, 地方交付稅율을 낮추므로써 지방의 일반 재원을 압박하여 재정투융자 계획을 비롯한 地方財政 운용이 곤란하게 되었다.

地方財政 수요는 도시화 진전과 함께 커지는 것이지만, 능률도 세계화에 적응하기 위해 시설의 정비, 확장에 나서고 있다. 그러나 새로운 도시화에 따른 이러한 수요증대에만 원인이 있는 것이 아니라, 자본의 효율성만을 추구하여 생산성이나 소득의 증대에 치중함으로써 자원과 환경을 잠식하여 주민의 생존권, 생활권을 위협하고 이러한 손해를 보충하는 사회적 비용의 증대가 그 원인이라 하겠다

셋째, 地方財政에서 세입과 세출의 괴리가 커지고, 그 괴리를 중앙정부가 보상해 준다는 입

2) 외국의 경우와 비교하면, 일본은 국세 63.6%에 지방세 36.4%이며, 미국은 57.1% 대 42.9%로서 우리의 경우와 판이하다.

장에서 지방행·재정을 증속화시키고 있음이 오늘날 地方財政 위기의 조하구의 요인이라 할 수 있다. 地方自治를 기본원칙으로 할 경우는, 地方自治團體에 대한 편액이 신증양집권주의 경향으로 증가하는 편이 있다하더라도 그것은 재정지원, 기술적 지원일 따름이며 권력적 편액은 옳는 것이다. 1995년 3월, 內務部는 재정이 부실한 自治團體에 대한 강력한 응징수단으로 활용할 수 있는 「파산선고제」를 내놓았으며, 1996년 12월에는 自治團體가 중앙정부 정책에 적극 협조하고 교부금의 기준을 준수하는 경우, 그 자치단체에 優先을 주는 「인센티브」 제를 마련한 것은 집권판토 지배의 지방통제 강화의 발상이라 논란될 수도 있다(심정근, 1996: 7).

대체, 地方自治制의 지정문제를 재정의 논리로 풀지 않고, 정치통제의 논리로 해결하려는 데 도순이 있다. 地方自治 단체장을 직선할 때 유권자들은 모두 공약을 보고 투표하였는데도 그것이 어이없게 부실하게 되는 것도 地方自治의 전망을 흐리게 하는 것이다. 1997년 12월의 대선 후보에 2인의 自治團體長이 3기 연임 가능한 보궐제의 직선단체장의 자리를 버리고 나선 것은, 첫째로는 지방화 시대의 자치 그것에 대한 가치·신념이 희박한데 원인이 있겠으나, 우리에 地方自治가 아직 증양집권적 지배에 치우쳐 그 제약이 크다함을 현장에서 체험한 탓이라 할 수도 있다.

민주주의의 발전의 기초는 地方自治의 구현에 있고, 地方自治의 구현은 으로서 地方財政의 건전한 확보로서만 가능하다 함은 확인을 요치 않는다.

Ⅱ. 財政自立度와 財政力 指數

1. 財政自立度의 문제점

일반회계 예산중, 地方稅와 稅外收入이 차지하는 비율로 나타내는 財政自立度는 그 산정 방식에 있어 문제점이 적지 않아 비판이 일찍 일어나고 있다.

첫째, 地方稅入구조에서 상당한 비중이 있는 地方交付稅를 의존재원으로 처리하고 있어 그만큼 자립수준이 낮게 나타나고 있다. 地方交付稅는 법정으로 地方財政의 행평을 기하려는 것이며, 地方稅의 대체재원으로서의 의미가 있는 것인 만큼, 이것은 자주재원에 포함하는 것이 합리적이다.

둘째, 투자비와 경상비의 비율이 自立度에 고려되지 않고 있는 것은 크게 도순된 점이다. 투자비의 비율이 높을수록 당해 自治團體의 재정운영이 탄력성을 지니고 있으며 건실하다는 가정이 타당할 경우, 이 투자비는 고려되어야 할 것이다.

기타 주민 1인당 재정규모를 반영치 않고 있는 점, 그리고 특히 세출편을 고려하고 있지 않는 점, 일반회계 세입중심으로 실제보다 과소평가하고 있다는 점 등 비판점은 다양하다.

익히 알려진 財政自立度 산출방식은 아래와 같다.

$$\text{재정자립도}(\%) = \frac{\text{자체수입(지방세+세의수입)}}{\text{일반회계 예산규모}}$$

이러한 산출방식의 결함을 다소 완화시키려는 하나의 공식은 地方財政自主度이다(김홍식,

1997: 151). 이는 일반회계 총예산에서 자체수입(地方稅+세의수입)과, 地方交付稅중 보통교부세의 합계가 지니는 비율로 표시된다.

$$\text{재정자주도(\%)} = \frac{\text{자체수입} + \text{보통교부세}}{\text{일반회계 예산규모}}$$

여기에는 地方交付稅중 특별교부세를 제외한 보통교부세가 포함되는 것이 특징이며, 地方交付稅를 소유한 독립재원으로, 일종의 간접징수 형태의 地方稅로 보는 입장에서의 지표이다. 地方교부세 중, 보통교부세는 자치단체가 기본적인 행정수준을 수행하기 위한 一般財源으로 사용할 수 있도록, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 自治團體에 대하여 그 부족액을 근거로 하여 산정교부하는 자원이다. 그리고 지출에 대하여 아무런 조건이 없으므로 세출면에서 自治團體장이 자주적으로 사용할 수 있다. 그러나 이러한 地方財政自主度는 늘더라도 財政自主度와 가용자원, 재정력 지수가 낮은 경우가 있었으므로, 이로서 自治團體의 재정능력을 측정할 수 있는 단독지수로서는 역시 단점이 있다.

2 地方財政 健全성과 財政力 指數

위에서 단순하고 이해하기 쉬운 재정력 측정지표로서 地方財政 自主度와 地方財政 自主度를 간략히 보았다. 이들은 모두 여러 가지 문제점과 특히 세출편이 빠져 있다는 단점으로 달기안인 재정력 측정지표로 사용하는 데 적절치 못한 것이다. 그러므로 財政自主度나 이를 약간 보강한 財政自主度에 대신하여 새로운 지표가 개발되어야 하는바, 이는 첫째, 세출을 감안하고 그리고는 포괄적으로 自治團體 재정력을 나타내는 것이어야 한다(유훈, 1996: 101-102).

유훈교수는 이러한 재정력 지수의 공식을 아래와 같이 개발하여 제시하고 있다.

$$\text{재정력지수} = \left(\frac{\text{특정년도의 기준재정수입액}}{\text{특정년도의 기준재정수요액}} + \frac{\text{특정년도-1년도의 기준재정수입액}}{\text{특정년도-1년도의 기준재정수요액}} + \frac{\text{특정년도-2년도의 기준재정수입액}}{\text{특정년도-2년도의 기준재정수요액}} \right) \div 3$$

위 공식은 특정년도를 포함한 3년간에 있어서의 基準財政收入額을 基準財政需要額으로 나눈 數值의 단순 평균이다. 우리나라에서 이러한 재정력 지수를 아직 공식적인 지표로 사용하지 않고 있으나, 中央政府가 地方交付稅의 배정을 위하여 매년 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산출하고 있는 만큼, 이 새 지표는 공식적으로 사용하기 용이할 것으로 보인다.

이 재정력지수 공식으로 우리나라의 1994년도의 재정력지수를 自治團體별로 본다면 <표-3>과 같이 나타난다. 서울특별시 1.24, 광역시 평균은 1.01로 나타난데 반해, 郡의 재정력지수 평균은 0.22에 불과한 열악한 상황을 보여준다. 이웃 日本의 1992년, 町村의 재정력지수 0.33과 비교할 때 우리나라 農村지역의 재정 행편이 더욱 열악한 것을 알 수 있다(유훈, 1996: 103-105).

〈표-3〉 自治團體別 財政力 指數

지역	1992	1993	1994	3개년 평균
서울	1.39	1.27	1.07	1.24
광역시 평균	1.04	0.99	0.99	1.01
도 평균	0.71	0.70	0.72	0.71
시 평균	0.73	0.71	0.73	0.74
군 평균	0.21	0.21	0.25	0.22

자료 : 내무부 고부세과 통계, 유훈, 지방재정론, 서울 : 법문사, 1996, p. 104.

재정력의 측정방법은 여러 가지 용도에 대한 다양한 측정지표가 개발되어야 하는데, 위의 財政力指數도 그 하나일 뿐 다른 용도에 쓰여질 완벽한 것은 있을 수 없다. 이러한 다양한 필요지표들은 歲入指標, 歲出指標, 運營狀態指標, 負債指標 등으로 나누어 財政力 測定指標트 삼을 수 있다.

地方財政自立度는 일반국민 또는 정치인 등 비전문가들이 自治團體의 재정상태를 파악하는데 소용되는 단순하고 알기 쉬운 지표로서, 제5공화국 헌법 부칙에 「지방의회는 財政自立度를 감안하여 순차적으로 구성한다」고 함에 따라 80년도 이후 크게 관심을 모으게 된 것일뿐 그 빈약성은 상술한바와 같다.

여기에 다양하고 각종 용도에 쓰일수 있는 지표들을 분류하고 다시 세분하여, 그 계산방법들을 간략히 제시하면 다음과 같다(유훈, 1996: 96.; 장병구, 1998: 221-224).

1) 재정력일반에 관한 지표

- (1) 상술한 財政力 指數
- (2) 당해연도 健全性 指數 : $(\text{地方稅수입} + \text{地方交付稅} + \text{稅外收入중 地方債收入 제외분}) \div \text{自治團體의 세출총액}$
- (3) 自治團體의 健全性 指數 : $(\text{특정년도의 健全性指數} + \text{특정년도 전년도 健全性 指數} + \text{특정년도 전전년도 健全性 指數}) \div 3$
- (4) 당해연도 책임재정지수 : $(\text{地方稅수입} + \text{지방채를 제외한 稅외수입}) \div \text{경상적 경비}$
- (5) 책임재정지수 : $(\text{특정년도의 책임재정지수} + \text{특정년도 전년도의 책임재정지수} + \text{특정년도 전전년도의 책임재정지수}) \div 3$

2) 재정규모에 관한 지표

- (1) 재정규모 : 세입총계 = 세출총계
- (2) 1인당 재정규모 : 自治團體의 재정규모 \div 自治團體의 인구수
- (3) 표준재정규모 : 自治團體의 독립 地方稅 + 地方交付稅
- (4) 1인당 표준재정규모 : 自治團體의 표준 재정규모 \div 自治團體의 인구수

3) 수입에 관한 지표

- (1) 1인당 소득에 대한 地方稅 비율 : 지역의 1인당 地方稅부담액 ÷ 지역의 1인당 소득
- (2) 地方稅의 소득탄력성 : 地方稅수 증가율 ÷ GNP 또는 GRP의 증가율
- (3) 증세노력의 계수 : (실제地方稅수입 ÷ 地方稅에 대한 잠재세입한도) × 100
- (4) 총수입에 대한 이전수입비율 : {(地方交付稅 + 보조금 + 양여금) ÷ 自治團體의 총수입} × 100

4) 지출에 관한 지표

- (1) 사업구조간 예산 비율 : 각 사업간 비교
- (2) 경상비의 대투자비 비율 : 경상비 대 투자비
- (3) 지방채와 투자비의 평균율 : (1인당 투자적정비 - 1인당 지방채 부담액) ÷ 1인당 투자적 경비

위와 같이 재정력 측정지표는 다양하게 개발되며 각각 쓰임새가 다르면서 종합적 地方財政 측정도구로 역할하게 된다.

이러한 지표들과 관련하여 地方財政 收支分析技法을 살펴보고자 한다. 財政收支分析이란 地方財政의 收支均衡狀況을 파악하기 위한 것으로 形式收支와 實質收支 분석으로 나누어 볼 수 있다. 形式收支란 세입결산액에서 세출결산액을 뺀 액수를 말한다. 形式收支에서의 흑자는 익년도로 이월되며, 적자가 발생하면 익년도 재원으로 조상충당해야 한다. 形式收支가 흑자라 하여 수지가 반드시 均衡을 이루었다고 볼 수 없으며, 다만 健全財政 運營의 최저한의 요건은 지녔다고 일컬어진다. (장병구, 222)

實質收支는 形式收支에서 익년도로 이월지출되어야 할 재원을 제외한 것이다. 이 지표로서 당해연도 財政의 健全性을 가늠할 수 있다. 이 지표에 더하여 지방채잔액과 債務負擔行爲 額數를 합산, 검토하면 自治團體 재정상황을 보다 명확하게 진단할 수 있게 된다.

3. 財政 健全性의 要件과 指數開發

지방재정의 健全性, 效率性을 측정하고 收入構造 分析 즉 財政力 分析을 보다 正確하고 타당성있게 하는, 이른바 財政綜合指標로서의 財政力指數는 아직충분히 개발되지 않은 課題로 되고 있다. 本 研究에 있어서는 兪焄 교수가 日本의 自治省의 財政力指數 통계방식과 관련하여 새로운 財政力指數 公式를 제시한데 대해 이를 補正해야할 필요성이 있다고 본다.

첫째, 同교수의 創發의인 「財政力指數」는 종래 비판되어 오던 財政自立度 지수의 難點을 최대한 克服하는 것이라야 한다. 그러기 위하여는 재정자립도가 一般會計 歲入을 중심으로 全體財源 全體歲入에서 차지하는 비율로 표시된 것을, 特別會計를 포함한 綜合財政收支 개념으로 산정해야한다. 그런데 「財政力指數」에는 基準 財政收入額을 基準 財政 需要額으로 나눈 비율을 과거 3년간의 합산 평균으로 내는 것일 뿐이므로 特別會計의 포함여부는 公式의 형태상에는 明示되고 있지 않다. 이 公式을 適用할 경우 中央財政 官僚가 지방교부세 산정시 自治團體 統制를 보다 효율적(中央財政 節減式)으로 하기 위해 선택할 수 있는 여지가 있다고 할 수 있다. 이 公式 指標에 쓰이는 數値는 종래와 같이 일반회계를 이용하지만 目的에 따라 特別會計

를 할산한 統計數値를 알 수 있기 때문이다.

기준재정수요액과 수입액은 원래 中央政府가 지방교부세를 算定할 때 쓰여지는 것으로, 기준 수입액은 地方稅收(통상 보통세)의 80/100을 기초로 하여 산정되며, 기준 수요액은 자치단체가 표준적인 行政水準을 유지하는데 소요되는 需費를 項目별로 積算한 것을 일컫는다. 이때 財政力指數가 높을수록 당해 자치단체의 財政力은 전진한 것이다.

특별회계를 算入할 경우에도 公企業 事業收益 會計는 일반재정과는 차별되어야 할 經營事業 收益이므로, 제외되어야만 正確한 재정대리와 분석이 가능하다 하였다(장병구, 1996: 224). 그러므로 「財政力指數」에는 이러한 제한을 하면서 特別會計를 明白히 포함한다는 說明이 필요함을 안다. 둘째로, 재정자립도가 있어, 자체 수입원에서 제외된 地方交付稅를 共有財源으로 인정, 自體收入源으로 포함하는 것, 재정자립도 개념은 자치단체별로 산정하기 때문에 주민 1인당 재정규모가 파악되지 않는 데서 오는 모순현상을 시정하는 것³⁾, 현행 자립도에서 고려되지 않는 歲出面의 증시 즉 歲入總額에서 자체재원이 갖는 比重大 가지고 산출되는 경우, 자치단체가 지역개발과 사회간접자본 투자에 광범한 지출행위를 하는 것이 늘어나지 않으며, 그러한 역할을 재정규모가 적어 제대로 수행하지 못하면서, 자립도만 높아질 때의 무의미 함, 재정자립도는 歲出構造에의 投資費와 經常費의 比率이 전혀 고려되지 않고 있음을 補正하는데 留意하는 것이어야 한다. 그렇기 때문에 「財政力指數」란으로는 財政力 一般에 관한 指數의 구실을 할 수 없음을 들면, 당해 자치단체의 재정건전성지수 또는 책임재정지수 등 많은 지수들을 병용해야 하는 번거로움을 견딜 수 없다.

셋째, 재정자립도의 경우, 地方債 收入을 稅外收入으로 분류하여 自體財源으로 포함시켰었는데, 地方債를 自體財源으로 보느냐 依存財源으로 보느냐 하는 것은 論議가 엇갈린다. 地方債는 실질적으로는 外部依存財源임에도 불구하고 이것을 포함시키므로써, 立水水準을 실제보다 높게 평가하게 되는데 대한 補正案이 강구되어야 했다. 대규모 건설사업을 할 때 다른 비중 큰 地方債 收入이 자체재원으로 算入됨으로써 地方財政收支의 健全性, 效率性, 對外支拂能力을 이러한 立度 算定方式으로서는 나타낼 수가 없는 것이다. 1984년도부터 內務部當局은 자체재원에서 지방채를 제외하는 실무적 작업의 진전을 함으로써 이 점은 문제해결을 본 것이 다행스럽다.

이상과 같이, 歲出面의 고려를 비롯한 종래 재정자립도 개념에서 제외되었던 여러 가지 결함점을 補正하며 包括性있는 「財政力指數」답게 하는 데는 앞으로도 개발노력이 필요하다.

IV. 地方財政의 擴充과 問題點

1. 地方稅源의 發掘

地方財政의 需要膨脹에 효과적으로 對應하지 못하면 行政서비스의 改善도 不可하며 도시개발, 환경, 복지에 대한 투자재원 不足으로 財政自立 空洞化와 財政力의 不實이 자치단체의 역할을 그간두게 하는 것이다.

國家財政과 地方財政의 不均衡 配分狀態는 원래 兩者 間의 事務機能 配分이 명백하지 못한

3) 재정자립도가 높고 1인당 세출 규모가 높은 서울시 및 직할시의 경우와 달리, 道자치단체에서는 자립수준은 높으면서 (예, 경기도) 1인당 세출규모는 자립도가 낮은 지역(충남, 제주 등)보다 더 낮은 수준을 나타낸다.

데서 後者의 업무과중에 따른 經費不足에서도 그 理由가 개제되어 있다. 國家財政 優先과 集中의 반대에 地方稅는 財産課稅가 大部分을 점하는데서 오는 租稅의 신축성, 탄력성 결여로 새로운 行政需費를 충족시키지 못하는 財源不足의 요인을 안고 있다. 이러한 地方財政 弱體性의 큰 要因은 地方稅源 그 자체의 零細性에서 비롯되고 있음은 더 말할 나위가 없다.

地方稅源은 人口規模, 産業分布에 따른 地方經濟力에 따라 존재하는 것인데, 지난날 不均衡式 국가개발 전략의 餘波는 稅源分布의 偏在를 초래하였다.⁴⁾

여기에 據點都市 중심의 세원집중을 변론하는 歲入集權化論이 있다. 地方自治에 所屬되는 財源을 자치단체가 직접으로 調達할 필요가 없고 中央政府가 필요한 歲入을 징수하여 地方財政 支援制度를 통하여 지방자치단체에 내려주면 된다는 이론이다. 환언하면 歲入의 集權化와 歲出의 分權化를 말하는 것이다. 이것의 論據는 첫째, 中央政府의 稅務行政能力이 보다 우월하고 지방자치단체는 세무행정 專門性이 결여, 낙후되어 있기 때문이란 것이다. 둘째는 地方稅源이 이미 偏在해 있기 때문이라 하는 것이다. 地方稅 總額의 53%에 해당하는 몫이 서울특별시와 5개 광역시에서 징수된다는 것이다. 서울과 부산의 징수액만도 37%이다.

이러한 主張은 財政의 中央·地方의 관계의 단면을 그것도 外觀만 본 데서 도출된 것이라 할 수 있다. 무엇보다 地方化 時代의 原則에 일각한 論證이 필요한 것이다. 그것은 먼저 直體 財源, 地方稅 財源의 擴充의 必要性에 焦點이 맞추어야 하는 것이다. 이 地方稅源 擴充 必要性의 理由는 첫째, 자치단체의 徵收責任과 支出權限의 一致를 보아야 한다는 것이다. 둘째 住民의 參與意識을 地方稅 납부를 통하여 提離할 수 있다. 셋째, 지방자치단체의 自律性 확보를 위해서는 中央政府에의 依存度가 높아서는 안된다는 점이다(William, A. Robson, 1966: 162).⁵⁾ 이러한 命題는 자치단체가 지니는 稅務行政의 能率性 여부와 稅源의 偏在의 정도에 따라 歲入集權化로부터 地方稅源 擴充 지향으로 돌아올 수 있는 선택을 하게 될을 의미한다.

이러한 제제에서 지방세원 擴充이란, 財政上의 地方과 國家의 역할분담과 거기에 따른 經費負擔 구분이 분명히 되어야함을 말한다. 이러한 經費負擔原則이 實效를 거두기 위해서는 合理的인 稅源配分이 필요하다는 것이다. 地方稅의 성격은 財政收入面에서 普遍性, 安定性, 신장성을 필요로 함은 물론, 租稅負擔者의 立場에서 應益性, 衡平性, 應能性이 이루어져야 함은 익히 論議된 바 있다. 오늘날 給付行政서비스 住民의 便益을 도모하는 계제에서 볼 때, 行政서비스는 곧 住民負擔, 住民責任을 말하는 個別的 補償關係로 定立됨을 말한다. 이러한 地方稅는 應益原則이 강하게 작용한다. 財源負擔은 다시 住民의 選好에 의한 가격 메카니즘의 적용을 말하는 것이 된다.

둘째, 稅源配分의 方法은 두가지가 있는데, 하나는 中央政府와 地方政府가 稅源을 따로 利用하는 稅源分權主義이며 다른 하나는 同一한 稅源을 共同使用하는 稅源共同利用方式이다. 課稅權이 重複되지 않는 前者의 방식이 보다 양호하다 하겠는바, 자치단체의 自律性을 보장하고 자치단체의 基盤을 굳힌다는 면에서 그러하다. 그러나 이러한 稅源의 分離는 오늘날 經濟構造가 복잡함으로서 현실적으로는 어려울 수 있는 만큼, 주민의 납세능력과 저항을 고려하면서 稅源의 開發을 도모하는 것이 有利하다 하겠다.

통상 地方稅源 擴充의 方法으로는 첫째, 現行 國稅 중의 一部를 地方稅目으로 이양하는 방

4) 예컨대, 서울의 財政規模는 전국의 21%인데, 稅源규모는 전국의 37%를 점함으로써, 他 지역에 비해 현저한 財政力 増大를 기록하게 된다.

5) 의존재원의 자주재원에 대한 비율이 40 대 60을 넘을 경우, 지방자치는 空洞化된다는 것이 Robson의 원칙이다.

식, 들채, 現行 地方稅의 稅收構造를 개선하는 방향에서 課稅對象을 확대하는 것과 稅率을 인상하는 것이다.

셋째, 자치단체 條例의 制定으로 보다 自律的으로 稅收擴大를 할 수 있는 制度的 장치를 마련한다는 것이다.

첫째의 것은 구체적으로 소득 관력성이 큰 國稅 중 地方稅 성격을 띤 釐·小賣, 음식, 숙박업 등과 특별소득세 및 부가가치세의 一部를 이양하는 것이다. 둘째의 경우는, 現行 地方稅의 골격을 그대로 하고 財産關聯稅制의 非財産關聯稅制을 改編한다. 지방세 수입의 55%를 차지하고 있는 財産關聯稅目들을 공시지가에 근거한 課稅의 현실화를 통해 자율적 增稅노력을 하는 것. 비자산관련세는 現行 정역세율체계의 탄력성을 부여하는 제도적 장치를 말한다. 셋째의 경우는 新稅源의 개발, 市民合意로 서울의 一定水準을 조정하고 탄력세율제도를 활용하는 것을 일컫는다.

新稅源의 發掘, 法定外 新稅目導入의 問題는 地方稅法의 再改正 중 문제가 가르 놓여 있고 新稅源 개발로 인한 地域 間的 隔差를 심화시킬 수 있는 위험이 있다. 그러나 자치단체의 自主課稅權은 자체의 고유권으로서 法令의 關係事項이 아니라는 점을 주시할 필요가 있다. 즉 稅法法律主義(헌법 59조)는 國稅 아닌 地方稅에 적용하는 것은 違憲소지가 있다고 하는 地方稅 條例三讀를 肯定的으로 검토해야 할 것으로 본다.

地域의 賦存資源을 개발하는 新稅源發掘은, 그의 地下資源, 觀光資源관련 과세를 하고 商品發行稅, 廣告稅, 溫泉稅 등을 설정하고 있다. 서울시는 상속세, 증여세의 과한 주민세부과와 지방소득세, 지방소비세 신설을 제시한다(韓國地方行政研究院, 1996: 91).

新稅源開發의 努力은 民選自治時代를 맞아 각 자치체들이 기업경영방식의 도입과 함께 경쟁적으로 행하고 있다.⁶⁾ 그러나 新稅源 發掘方式은 住民의 追加負擔으로 連繫되는 만큼 稅源對抗이 문제될 수 있음을 감안 할 때, 國家와 地方의 稅源의 共有方式이 보다 유익하다고 보인다. 즉 國稅 중 所得稅, 消費稅 등에 있어 中央政府과 地方自治團體가 稅源을 共有하여 각기 分擔徵收 할 수 있는 稅源의 混舍를 인정해야 할 때이라고 하겠다.⁷⁾

2. 財政 衡平化와 地方交付稅

中央財政과 地方財政의 隔差는 물론 아니라 廣域自治團體와 基礎自治團體 間的 垂直的 隔差, 그리고 동일한 階層에 있어서의 公共서비스 投入費用의 격차도 아직 현저히 나타나고 있다. 앞서 본 地方의 增稅努力(Tax Effort)에 의한 財源과 그 보다 더 웃도는 서비스 공급이 소요되는 費用과의 괴리는 地方財政의 堂당한 難題의 대표적인 것이다. 이러한 재정격차 즉, 서비스수요와 재정자원의 격차는 오늘날 발전도상국 지방정부의 가장 일상적인 문제로 지적되고 있다(Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, 1992: 52).

이러한 地方財政環境의 變化 특히 地方稅와 稅外收入이 늘어남에 따라 地方交付稅 내지 地方財政 交付金의 총 세입에서 차지하는 比率이 낮아진 측면이 있다. 즉 1970년대의 30.6%의 수준에서 크게 낮아져 90년대에는 10%내지 12%수준에서 머물고 있다.

그러나 個別 자치단체별로는 상당한 격차가 있어 1995년 郡지역의 경우, 세입절산기준으로

6) 反面에 유경무실한 地方稅目 즉 19억원 稅收밖에 안되는 農地稅 및 그 다음으로 미세한 드축세 등은 폐지해야 한다는 주장이 있다.

7) 그러므로 1976년의 국가와 지방의 독자적 세목체계, 즉 稅源分離主義의 설정은 검토해야 한다.

36.1%를 地方交付稅로 충당하고 있다(박정수, 1997: 284~285). 지난 25년간 소득과세로서는 住民稅(1973년)와 事業所稅(1977)가 新設되었으나 農地稅收 등은 지나치게 영세하기도 하여, 소득과세가 전체 地方稅에서 차지하는 비율은 1980年代에 27.4%이던 것이 90年代에 13.0%로 위축되었다.

각 지역의 재원보장을 위하여 지역이 부담하는 부담의 크기에는 관계가 없는 地方交付稅가 자치단체간의 격차를 어느정도 해소시켰느냐 하는 것이 地方交付稅 증대의 논의에 관련된다. 고유의 一般財源인 地方稅에 유사한 성격의 地方交付稅를 合算할 경우 1인당 一般財源의 크기는 地方交付稅를 配分하기 전의 順位를 역전시키는 再分配 效果도 있다(박정수, 1997: 291).

率 즉 각 地域에서 地方交付稅에 관한 收益과 負擔의 괴리는 매우 큰 것으로 分析되었다. 즉 1970년부터 95년 까지의 25년간 각 市·道 별로 地方交付稅 財源으로 負擔하고 있는 金額과 地方交付稅 交付額의 比率을 보면 서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시권에서의 比率이 극히 낮게 나타났다. 이것은 이들 대도시 주권이 負擔하는 稅金이 타 지역으로 이전·이용되고 있음을 말하는 것이다. 地方交付稅를 통해 經濟力이 강한 地域으로부터 낮은 地域으로 再分配가 행히 줄어들므로써 再分配 效果도 저하되고 있다 하겠다.

國庫補助金은 國家事務의 委任에, 그리고 地方讓與金은 特定租稅의 國家徵收 후 一定基準으로 양여함에 따른 財政調整制度 임에 관하여, 각 地域의 經濟力, 財政力 상황의 차이를 극복하고 모든 국민에게 일정한 서비스수준(National Minimum)의 供給을 목적으로 하는 地方交付稅制度가 보다 바람직한 支援制度라고 할 수 있다.

內國稅 총액의 13.27% 法定에 의한 現行 交付方式은 그 比率을 8·3조치이전의 17%선의

라는 見解가 팽배하다(俞熾, 1997: 61).

다만 오늘의 地方財政責任(Local Accountability)의 견지에서, 支出에 關여한 자는 반드시 그 費用負擔에 責任을 지야한다고 볼 경우 補助金, 交付金 총액은 감소하고 地方稅는 增大的 것이라 보아야 하겠다. 이런 財政支出의 責任의 強調로 地方稅收의 增대를 볼 경우, 환영할 일 이거나 釜山廣域市의 경우와 같이 地方交付稅(보통 교부세)의 受領을 못하고 있는 도시는 交付稅補助를 통한 收益과 負擔의 괴리라든지 責任이라 하는 것은 문제 밖의 일이다.

V. 地域經濟力과 連繫된 地方財政

1. 成果主義의 要請

地域經濟의 地方財政에 미치는 效果는 1 人당 地域內總生産(GRDP)가 1%증가함에 따라 歲出은 0.97% 증대한다는 實證分析 報告書도 있다(김중순, 1992: 193~194). 이와 관련하여 地方稅入增加 즉 歲出規模 增대는 地域經濟力을 강화시킨다. 역의 도식도 성립한다.

이러한 地方財政과 地域經濟의 相補關係하에 地方政府가 의도한 成果를 달성했는지의 여부를 측정하는 成果測定計數의 定立이 艱요하게 된다. 이는 공공서비스의 적시성과 이용가능성 등을 기준으로 오늘날 OECD회원국의 경쟁력지표로 되고 있다(OECD, 1996: 23-25). 地方

政府가 행하는 機能을 크게 一般管理機能(general management)과 專門 서비스 기능(specified service function)으로 나누어 볼 때, 後者は 住民의 公共欲求 充足을 위해 組織 外의으로 서비스 提供을 하는 기능, 주민복지기능, 산업경제기능, 지역개발기능, 문화기능 등이다(Tony Byrne, 1986: 65~78). 특히 이들 기능수행을 위하여 공급된 재화, 서비스를 顧客満足(customer satisfaction)의 堂事者인 市民이 무엇을 얻고, 삶을 어떻게 이롭게 하게 되었는가, 그런 지출이 얼마나 效率的으로 사용되었는가를 측정하며 그러한 새로운 개념의 成果主義의 結果된 豫算運營이 요청되고 있다.⁸⁾

2. 釜山市 財政의 課題

釜山廣域市는 的育적인 中期計劃으로서 「SMART부산 21」(Super Marine Technopolice 21)를 제시하고 오늘날 都市財政의 발달 속에서도 2006년까지와 2011년까지의 매우 고무적인 成績을 達成하고 있다.

그러나 經濟性 經費가 53.6%를 절하여 5대 도시 중 최고치를 기록하고, 可用資源 對比 投資需要規模는 1995년 財源不足 14,760억원을 빚어, 財源不足率 65.3%를 나타내고 있다(釜山廣域市, 1996: 633).

釜山市 歲入規模(1995년)가 一般會計 20,514억원 特別會計 17,705억원 計 38,219억원은 전체 地方政府財政 524,954억원 중 7.3%를 점할 뿐이므로, 財政自立度 84.8%라 그리 낮지 않은 自立度指數에도 불구하고 각종 財政力指數는 열악한 現象을 보여주고 있다.

대형사업 중심의 무리한 投資計劃으로 釜山市의 事業負擔率이 加劇함으로써 예전과 동서고 가도르의 初期 2,700억원 예산이 工期延延으로 4,339억원을 필요하게 되는, 中央支援의 不足 現象을 특히 읽을 수 있다(朴泳衰, 1997: 13~20).

그러나 극제항만도시로서의 據點을 차지할 수 있는 여건을 활용하는 한편, 財政力指數에 留意하여 財政危機管理의 經營行政效率을 도모할 때 釜山市 計劃에 담긴 成果의 豫測은 肯定的으로 보여 질 수 있다.

각각 釜山廣域市가 그 自主財源으로 간주될 수 있는 보통교부세의 불교부단체로 되어 있어, 財政壓迫을 더욱 받고 있는 점에 대해 고려해야 할 것이 있다. 1997년도 보통교부세 불교부단체는 廣域團體로는 서울, 부산, 경기이고 基礎團體로는 수원, 용인 등 9개 단체이다. 그러나 부산광역시 의 경우 部分으로서 市長군의 27억여원의 소액이 교부되었으므로 엄밀한 의미의 불교부단체는 아니다(내무부, 1997: 37).

보통교부세 교부결정은 前述한 바와 같이 매년도 基準財政收入額이 基準財政需要額에 미달하는 地方自治團體에 대해 그 미달액을 기초로 하여 부과하는데, 內務部는 內國稅額을 기초로 지방교부세총액의 10/11에 해당하는 금액을 自動的으로 결정한다. 그러므로 個別 自治體마다 豫算된 財政不足額과는 반드시 일치하지 않는다. 즉 각 自治體의 財政不足額에 一定補正率을 곱하여 算定된 금액을 당해 自治體의 보통교부세액으로 결정하는 것이므로, 여기서 불교부단체가 달려난다. 그렇더라도 그러한 算定上에 요하는 자료는 당해 自治體가 제출하는 것이며 재정능력우수단체에 대한 운영지침이 내려져 있는 만큼 釜山市의 불교부 사정은 받아 돌리기 여윌 운

8) 美國은 政府成果 測定法(Government Performance and Result Act, 1993)을 각급정부에 적용시키고, 여기에 쓰여진 指標는 收入指標, 產出指標, 成果指標, 效率性指標, 說明指標 등이다.

과 있다. 즉 1996년 12월 대부부 제699호 公布의 규정은 중앙정책 위주의 홈이 있으나 보통 교부세 측정단위별 費用 및 補正計數를 보다 합리화하고 地方財政運營의 인센티브제도로써 재원 배분의 效率化를 기하고자 「基準財政需要額」算定の 보완으로서 經常經費 절감 단체의 지원을 하며 「基準財政收入額」算定の 보완으로 前年度對比 地方稅收增加率을 반영키로 하고 있다. 그리고 특별교부세 사업수요산정 항목도 신설하고 있다.

이러한 地方經營行政에 대한 시책평가의 인센티브제도의 혜택을 얻을 수 있도록 적어도 1998년부터는 부산광역시와 거품없고 健全한 財政運營이 기대된다고 하겠다.

〈 참고 문헌 〉

- 金鍾淳. (1992). "地域經濟와 地方財政力 強化", 地方自治研究, 4권 2호.
- 金炯植. (1997). 『地方財政의 理解』. 서울 : 그린북.
- 朴泳康. (1997). "地方財政의 效率化를 위한 豫算制度 改善方向", 동외대 지방자치 연구소.
- 박정수. (1997). "地方交付稅의 衡平化 및 再分配效果". 韓國行政學會. 2000년대를 대비한 정부조직의 혁신방안.
- 沈定根. (1996). "지방 재정의 기본문제". 한국지방재정학회. 『지방재정학보』. 창간호.
- _____. (1997). 『지방재정 연구방법론』. 한국지방재정학회.
- 吳然天. (1988). 『한국지방재정론』. 서울 : 박영사.
- 俞 焄. (1996). 『지방재정론』. 서울 : 법문사.
- _____. (1997). "地方化時代의 地方財政 擴充方案", 동아대학교 정책과학대학원, 지방자치와 행·재정력의 발전.
- 韓國地方行政研究院. (1996). 『地方自治時代의 行政變化』.
- 李啓植. (1987). 『지방재정 조정제도와 재원배분』. 서울 : 한국개발 연구원.
- 內務部. (1996). 『지방자치단체예산개요』.
- _____. (1997). 『地方交付稅算定解説』.
- _____. (각년도). 『지방재정연감』.
- _____. (1996). 『지방자치단체 예산개요』.
- 釜山廣域市. (1996). 『市政經營診斷』.
- Bahl. Roy W, Linn. Johannes F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press.
- OECD. (1996). *Responsive Government : Service Quality Initiatives*. PUMA. OECD.
- Tony Byrne. (1986). *Local Government in Britain*, Middlesex, England: Penguin Books.
- Robson. William, A. (1966). *Local Government in Crisis*, London George Allen & Unwin, Ltd.

千代承: 서울대학교 행정학과를 졸업하고 경북대학교에서 정치학박사학위(논문: 정치의식의 기초로서의 인간성)를 받음. 부산대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 있으면서 주로 재무행정론, 정부예산과 재정정책론 등의 강의를 맡음. 논문과 저서로는 "자원의 동원과 태분에 관한 전략연구" "부산시 행정공무원의 실상(공공연구)" "노동자의 의식이 통일문제에 미치는 영향", 「한국지방자치론」(공저) 등이 있음.

李光燾: 서울대학교 사회학과를 졸업하고 경북대학교에서 행정학 박사학위(논문: 정책결정에 관한 ALLISON형의 적응성)를 받음. 부산대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 있으면서 영국 London School of Economics and Political Science 객원교수를 역임함. 논문으로 "영국에서의 행정철학", "복지사회의 여가활동과 시민참여문화에 대한 행태분석" 등이 있음.

姜成哲: 부산대학교 행정학과를 졸업하고 부산대학교 대학원에서 행정학 박사학위(논문: 환경관리와 논거와 환경질 관측도 분석)를 받음. 부산대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 있으면서 미국 인디애나 대학교 School of Public and Environmental Affairs 객원교수를 역임함. 강의와 연구분야는 환경정책론·인사행정론으로 "도시주민의 환경질 분석", "부산지역 환경행정의 관리체계에 관한 연구", "김해시 효율적 조직체계의 적정인력규모에 관한 연구" 등의 논문과 「개발과 환경의 정치학(공역)」, 「환경행정 의 이론과 실제(공역)」, 「새 인사행정론(공저)」 등의 역·저서가 있음.