연구논문 「정부학연구」 제14권 제4호(2008): 201~238

지방교부세 법정교부율 인상의 지방재정운영 행태에 대한 효과분석: 시·군 자치단체를 중심으로*

배인명**

본 연구에서는 지방교부세 법정교부율의 인상 이후 지방자치단체의 재정운영 행태에 어떠한 변화가 있었는지에 대하여 다음과 같이 두 가지 측면에서 살펴보았다. 첫째, 지방교부세 법정교부율 인상이 인건비비율, 사업예산비율, 그리고 지방세징수율의 측면에서 지방자치단체 재정운영의 건전성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 둘째, 지방교부세 법정교부율 인상 이후 지방자치단체의 세출구조에 어떠한 변화가 있었는지를 분석해 보았다. 분석결과 각 지표별, 자치단체 유형별로 약간의 차이를 보이고 있으나, 대부분 시와 군 자치단체의 경우 지방교부세의 법정교부율 인상은 재정운영의 건전성이나 세출구조에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 다만 지방자치실시 이후 많은 지방자치단체의 지방세징수율이 감소한 것은 문제점으로 지적할 수 있겠다.

주제어: 지방교부세, 지방재정운영, 미시적 · 거시적 예산결정, 개입시계열분석

Ⅰ. 머리말

지방자치가 부활한 이래 정부가 바뀔 때마다 주요한 화두 중 하나는 "지방분권"이었으며 그 중 핵심적인 사항 중 하나는 지방재정의 개혁이었다. 2008년 새로

* 이 연구는 서울여자대학교 교내학술특별연구비에 의해 지원되었음.

** 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방재정, 재무행정이다.

이 출범한 이명박 정부도 지방교부세의 법정교부율 2%p 인상을 공약으로 제시하였고, 지방소비세나 지방소득세의 도입도 계속적으로 논의되고 있다. 지난 우리의 경험을 돌이켜 보면 이전 정부에서도 지방재정 확충을 위한 여러 가지 노력이 있어왔으며, 특히 지방교부세제도는 수차례 제도적 변화가 이루어져 왔다.

구체적으로 보면 2000년 김대중 정부에서는 1983년 이후 13.27%로 고정되어있던 지방교부세의 법정교부율을 15.0%로 인상하였으며, 노무현 정부에서는 2005년 이를 다시 18.3%로 인상하였다. 이와 더불어 노무현 정부에서는 국고보조사업의 지방이양에 대한 재정을 보전해주기 위하여 분권교부세를 신설하였는데, 분권교부세의 재원은 2005년에는 내국세의 0.83%이었다가 2006년부터는 0.94%로 인상되었다.[1] 이와 같이 법정교부율의 인상 및 분권교부세의 신설을 통해 2008년 현재 지방교부세의 법정교부율은 19.24%에 이르고 있다. 또한 종합부동산세의 전액을 재원으로 하는 부동산교부세도 신설되어 운영되고 있다.

이상과 같이 지방교부세는 우리나라 지방재정의 개혁에 핵심적인 대상으로 자리매김하고 있다. 이러한 지방교부세에 대하여 지금까지 우리나라 학자들의 연구는 크게 두가지 방향으로 이루어지고 있다. 첫째는 지방교부세의 형평화 효과에 대한 연구이다. 이와 관련된 연구들을 살펴보면 주로 지방교부세와 같은 무조건부 교부금이 형평화 효과가 있는가에 대하여 분석하거나, 무조건부 교부금의 형평화 효과를 개선하기 위해서는 어떠한 제도적 개선이 이루어져야 하는가에 대한 것들이다(배인명, 2001; 2003; 원윤희, 2001; 김정훈 외, 2000; 김경환·배인명 외, 2000).

두 번째는 지방교부세의 끈끈이효과(flypaper effect)에 대한 연구이다. 끈끈이효과란 무조건적 교부금의 정부지출 효과는 주민의 소득증가효과와 동일하여야 하나 실제로는 소득증가 효과보다 크다는 것이다.[2] 이와 관련한 국내의 연구들을 살펴보면 김렬·배병돌·구정태(2003), 문병근·최병호·정종필(1993), 문병근·김진근(1998), 유금록(2000), 배상석·류세은(2007) 등이 있다.

이러한 연구들과는 달리 지방교부세의 법정교부율을 인상함으로써 일반재원이 확충되었을 때 지방자치단체의 행태에는 어떠한 변화가 있는지에 대한 연구도

1) 분권교부세는 2010년 이후 보통교부세에 통합될 예정이다.

2) 끈끈이효과에 대해서는 2장에서 좀 더 자세히 다루기로 한다.

지방자치의 발전을 위해서 매우 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어 지방교부세는 중앙정부에서 교부하기는 하지만 자금의 용도에 제한을 두기 않기 때문에 지방교부세 법정교부율의 인상을 통한 지방교부세의 확충은 지방자치단체들이 스스로의 재정확충이나 효율적인 재정운영을 위한 노력을 등한시 하는 등 도덕적 해이를 야기할 가능성이 있다. 이와 더불어 새로이 추가된 재원을 그 지역의 실정에 필요한 서비스나 지방자치단체장이 중요시하는 서비스 제공에 활용할 수도 있을 것이고, 아니면 기존의 지출 유형을 그대로 유지하면서 모든 행정서비스의 규모만 증대시킬 수도 있을 것이다. 이러한 지방자치단체의 지방재정 행태 변화에 대한 연구는 앞으로 어떠한 재원을 통해 지방재정을 확충하는 것이 바람직 할 것인지에 대한 기초적인 정보를 제공해 주는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 주제에 대한 연구는 그다지 활발하지 않은 실정이다.[3)]

이러한 인식 하에 본 연구에서는 지방교부세 법정교부율의 인상 이후 지방자치단체의 재정운영 행태에 어떠한 변화가 있었는지에 대하여 다음과 같이 두 가지 측면에서 살펴보기로 한다. 첫째, 지방교부세 법정교부율 인상이 지방자치단체 재정운영의 건전성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 살펴보기로 한다. 둘째, 지방교부세 법정교부율 인상 이후 지방자치단체의 세출구조에 어떠한 변화가 있었는지를 분석해 보기로 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지방교부세의 의의

지방자치의 원칙에 따르면 지방자치단체 스스로의 힘으로 재원을 거두어 들이고 스스로의 책임 하에 재정을 운영하는 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 세입과 세출에 대한 의사결정이 동시에 이루어져야만 효율적인 자원배분이 이루어질 수 있기 때문이다. 하지만 효율성과 형평성의 제고를 위해 중앙정부, 혹은 상위지방자치단체는 하위지방자치단체에게 보조금[4)]을 지급하는데 이러한 제도를 지방재

3) 지방재정 및 지방교부세 등과 관련된 선행연구들에 대해서는 Ⅱ장에서 자세히 다루기로 한다.

정조정제도라고 한다. 이러한 보조금은 지급된 자금이 특정한 용도에 사용되어야 한다는 제한이 있는지 여부에 따라 조건부 보조금(conditional grants)과 무조건 보조금(unconditional grants)로 구분된다.[5] 우리나라의 경우 지방교부세(특히 보통교부세)는 무조건 보조금에 해당되며, 국고보조금은 조건부 보조금에 해당된다. 다음에서는 지방교부세에 대하여 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

지방교부세, 특히 무조건적 보조금인 보통교부세는 다음과 같은 의의를 가지고 있다.[6] 첫째, 지방교부세는 지역 간의 소득재분배의 수단으로 사용된다(Fisher, 1987: 347). 즉 각 지방자치단체들은 소득의 정도, 재산가치 등에 있어 차이가 있기 때문에 각 지역에서 거두어들일 수 있는 지방세의 규모에 불균형이 발생하고, 행정서비스의 비용 역시 지방자치단체마다 차이가 있기 때문에 재정의 불균형이 야기될 수 있다. 이러한 지방자치단체들 간의 수평적 재정불균형을 시정하고 형평성을 강화하기 위하여 중앙정부나 상위지방자치단체는 (하위)지방자치단체의 재정력에 반비례하여 재원을 재분배하여 줄 필요가 있다.

둘째, 보통교부세는 중앙정부와 지방자치단체의 수직적 재정불균형을 시정하려는 목적으로도 활용된다(King, 1984). 우리나라와 같이 분리방식에 의해 중앙정부와 지방자치단체 간에 세목을 배정하는 경우 대체로 충분한 세수를 확보할 수 있는 세목은 중앙정부에 할당되는 경우가 많다. 이와 같은 이유로 우리나라의 지방세규모는 총 조세의 20% 내외에 지나지 않기 때문에 지방자치단체가 자치적으로 자신들의 정책을 펼쳐나아 가기에는 자주재원이 부족한 실정이다. 따라서 지방교부세 등 지방재정조정제도에 의해 부족한 지방자치단체의 재정을 보전해 줄 필요가 있다.

셋째, 보통교부세는 지방정부의 자주성을 강화해 준다는 측면에서 의미가 있다. 보통교부세의 가장 큰 특징 중의 하나는 그 비도를 제한하지 않는다는 점이다.

---

4) 여기에서 보조금은 국고보조금과는 다른 의미로서 중앙정부(혹은 상위지방정부)가 하위지방정부에게 이전하는 모든 재원을 의미한다.

5) 이 외에도 지방비 부담이 따르는지의 여부에 따라 대응보조금(matching grants, percentage grants)과 비대응보조금(non-matching grants, lump sum grants)으로, 대응보조금의 경우 지원금액에 제한이 있는지 여부에 따라 무한보조금(open-ended grants)과 유한보조금(close-ended grants)으로 구분할 수 있다(King 1984: 87-88).

6) 이하에서 지방교부세는 특별한 언급이 없는 한 보통교부세를 의미하며, 주로 배인명(2000a)을 인용하였다.

따라서 지방교부세는 비록 중앙정부로부터 이전된 재원이긴 하지만, 자주재원과 함께 지방정부의 일반재원의 성격을 갖기 때문에 지방정부가 자율적으로 활용함으로써 자주성을 강화할 수 있다.

이러한 의미에서 지방교부세는 지방자치의 구조 속에 발생하는 외부효과를 내부화 함으로써 자원배분의 효율성을 제고하고(Fisher, 1984: 345-346), 국가가 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 수행하게 함으로써 행정효율을 향상시키려는 목적을 가진 국고보조금과는 구분된다(김렬·최근열, 1995: 447). 다시 정리하면, 지방교부세(특히 보통교부세)는 비록 의존재원이기는 하지만 국고보조금과는 달리 자금의 용도를 지정하지 않으며 재정적으로 어려운 지방자치단체들에게 더욱 많은 재원을 배분함으로써, 지방자치단체의 자주성을 강화해 줌과 동시에 지방자치단체간의 재정적 불균형을 시정하는 것을 목적으로 활용되는 재원이라고 하겠다.

2. 지방재정운영의 건전성과 세출구조

본 연구의 목적은 지방교부세의 법정교부율 인상이 지방재정운영의 건전성 및 세출구조에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하는 것이다. 이를 위해서는 지방재정운영의 건전성과 지방세출의 구조에 대한 개념 및 이론적인 부문에 대한 검토가 필요할 것이다.

1) 지방재정운영의 건전성

본 연구를 위하여 지방재정운영의 건전성에 대한 개념정의는 매우 중요한 요소이다. 이를 위해서는 지방재정운영의 개념부터 살펴볼 필요가 있다.

일반적으로 지방재정운영은 넓은 의미에서 지방재정상태의 의미로 활용되기도 한다. 지방재정상태도 여러 가지로 정의될 수 있는데(Grove, 1980: 2-3), 첫째, 최협의로 보면 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 능력, 즉 현금지불능력(cash solvency)을 지칭한다. 둘째, 지방정부가 예산기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력, 즉 예산상의 지불능력(budgetary solvency)을 의미한다. 셋째, 광의로 보면 장기간에 걸쳐 한

회계연도 예산의 지불의무 외에 특정연도에만 나타나는 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 장기적인 지불능력(budgetary solvency)으로서 정의된다. 넷째, 최광의로는 지방정부가 시민이 원하는 일정수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력, 즉 서비스수준 지불능력(service-level solvency)을 의미한다(배인명, 1997).

하지만 본 연구에서 지방재정운영의 개념은 지방재정상태 보다는 좁은 의미라 할 수 있는 지방재정관리의 개념과 동일하게 활용된다. 지방재정관리는 지방정부의 공공 자금을 다루는 활동으로 세입, 세출, 현금, 부채, 투자, 구매, 위험관리 등을 포함한다(Reed and Swain, 1997). 따라서 지방재정운영의 건전성을 평가한다는 것은 지방정부의 공공자금을 다루는 제 활동들이 효율적으로 이루어지는가를 평가하는 것을 의미한다.

이러한 분석에서 고려하여야 할 사항 중 하나는 지방자치단체의 자율성 문제이다. 즉 지방자치단체가 비록 비효율적으로 공공자금을 운영하였다 하더라도 중앙정부의 지나친 간섭 등 지방정부가 통제할 수 없는 요인들에 의한 것이라면 그 책임이 반드시 지방자치단체의 몫이라고 할 수는 없을 것이다. 예를 들어 우리나라의 경우 조세법률주의에 의하여 지방세의 세목과 세율을 지방정부가 자율적으로 결정하는 것은 매우 제한적이기 때문에, 지방세 수입이 신장되지 않았다고 해서, 혹은 의존재원의 비율이 증대되었다고 해서 반드시 지방정부의 공공자금에 대한 운영이 부실해졌다고 할 수는 없다. 이러한 이유로 본 연구에서는 "지방정부가 충분히 자율적으로 관리할 수 있는 재정운영부문"에 대해서만 그 건전성 여부를 살펴보기로 한다.[7]

다음으로, 지방재정운영의 건전성을 평가하기 위해서는 적정한 모형의 개발이 필요하다. 본 연구에서는 앞에서도 언급하였듯이 "지방정부가 충분히 자율적으로 관리할 수 있는 재정운영부문"만을 분석하기로 하였기 때문에 이와 관련된 지표들만 모형에 포함시켜야 한다. 예를 들어 재정자립도나 재정력지수 등은 지방자치단체 스스로 통제하기 어렵기 때문에 분석모형에 포함되어서는 안되는 반면, 지방지방정부가 스스로 노력하여 자율적인 개선이 가능한 부문과 관련된 지표들

7) 따라서 본 연구에서 활용하는 재정운영의 건전성은 재정자립도 등으로 측정되는 재정건전성의 개념과는 구분된다(서정섭, 2004).

만 모형에 포함되어야 한다. 그동안 우리나라나 외국에서는 여러 재정운영에 대한 평가모형을 개발하였는데, 그러한 모형들이 제시하고 있는 지표들 중 이상과 같은 기준에 적합한 주요 지표들에는 다음과 같은 것들이 있다.[8)]

첫째, 인건비비율을 고려하여 볼 수 있겠다. 인건비는 경직성 경비 중 일부이다. 경직성 경비는 인건비 등 반드시 지출하지 않으면 안될 고정지출경비로서, 경상적 경비, 인건비, 채무상환비 등을 포함한다(배인명, 1997). 이러한 경직성 경비 중 인건비는 매우 중요한 의의를 갖기 때문에 경직성 경비 중 인건비만을 따로 분석하는 것은 매우 큰 의의가 있다. 총세출에서 인건비가 차지하는 비율로 측정되는 인건비비율은 재정운영의 탄력성을 측정하는 지표로 활용될 수 있으며, 지방정부의 인사행정을 평가할 수 있는 지표로도 활용될 수 있다. 즉 어느 지방자치단체에서 인건비비율이 계속적으로 높아진다면 재정운영의 경직성이 높아진다는 것을 의미할 뿐만 아니라 인사정책에 문제가 있어, 지나치게 높다면 구조조정 등의 해결책이 요구된다고 하겠다.

둘째, 사업예산비율을 생각해 볼 수 있겠다. 사업예산비율은 총세출에서 사업예산(자체사업+보조사업)이 차지하는 비율을 의미하며, 이는 투자비비율과 유사한 의미의 지표로 활용되고 있다. 여기에서 사업예산비율이란 경비의 최종결과와 관련하여 재정지출의 효과가 자본형성으로 나타나는 경비인 투자적 경비의 비율을 의미한다. 이러한 사업예산비율의 수준이 재정운영의 직접적인 업무성과(performance)를 측정해 주는 지표는 아니지만 현실적으로 사업예산비율이 높다는 것은 재정운용의 생산성이 높다는 점을 어느 정도 반영해 주는 측면이 있으므로 효율성 및 생산성 측정의 유효한 기본적 지표로 활용되고 있다(경기도, 2001). 따라서 사업예산비율이 높아진다는 것은 지방정부의 재정운영의 효율성 및 생산성이 제고되는 것을 의미한다.

투자비와 대비되는 개념으로 경상적 경비가 있다. 하지만 투자비의 비율이 높으면 경상경비의 비율은 자연히 낮아지게 되기 때문에 이를 별도로 분석하는 것은 중복의 의미가 있어 본 연구에서는 고려하지 않기로 한다.

셋째, 지방세징수율을 생각해 볼 수 있다. 지방세는 지방자치단체의 기간세원

8) 외국 및 우리나라의 재정운영분석모형에 대한 자세한 내용은 배인명(2002; 1997), 한국지방행정연구원(2007) 참조.

으로 매우 큰 의의를 갖고 있는 재원이다. 하지만 지방세에 대한 지방자치단체의 자율성은 조세법률주의에 의하여 크게 제한되어 있다. 반면, 지방세의 징수의무는 지방자치단체에 있기 때문에 지방세징수율은 지방자치단체의 재원확충노력을 판단할 수 있는 지표로 활용될 수 있다. 즉 지방세징수율이 높아진다면 지방세징수를 위해 상대적으로 많은 노력을 기울인 것으로 판단할 수 있다.

지방세징수율 외에도 경상적세외수입징수율을 분석할 수도 있으나 이에 대한 자료수집의 어려움으로 본 연구에서는 재원확충노력을 측정하기 위한 가장 대표적인 지방세징수율지표만 살펴보기로 한다.

이상에서 언급한 지표들 외에도 여러 지표들이 지방재정운영의 건전성을 판단하는데 활용될 수 있다. 예를 들어 현금, 구매, 및 투자 관리를 평가할 수 있는 지표들도 매우 큰 의의가 있으나, 이러한 지표들의 분석은 질적인 분석을 요할 뿐만 아니라 자료수집에 어려움이 있으므로 분석에서 제외하기로 한다. 또한 지방자치단체의 선심성 경비, 혹은 행사성 경비에 대한 분석도 필요할 것이나 선심성 경비나 행사성 경비에 대한 명확한 정의의 부재로 분석하는데 어려움이 있으므로 이러한 지표들은 분석모형에서 제외하기로 하겠다.

이상의 논의를 종합해 보면, 본 연구에서 지방재정운영의 건전성은 지방정부가 충분히 자율적으로 관리할 수 있는 재정운영부문의 건전성을 의미하며, 인건비비율, 사업예산비율, 그리고 지방세징수율 등의 지표들로 측정한다. 만약 인건비비율이 증가하였거나, 사업예산비율, 지방세징수율이 하락하였다면 재정운영의 건전성은 감소한 것으로 판단할 수 있겠다.

2) 지방세출구조

(1) 개념 및 측정

본 연구에서 지방세출 구조란 기능별 세출의 구성비를 의미한다. 그렇다면 과연 어떠한 기준에 따라 기능을 구분할 것인가에 대하여 논의가 중요한 의미를 갖는다.

지방정부의 기능은 다양하게 분류될 수 있을 것이나 본 연구는 Peterson(1981)의 기준에 따라 분류하기로 한다. Peterson은 지역경제에 미치는 효과를 기준으로 자원배분지출, 지역발전지출, 그리고 사회복지지출로 구분하고 있다. 여기에서 자

원배분지출은 지역경제에 중립적인 효과를 미치는 지출이고, 지역발전지출은 지역경제를 촉진하는 지출이며, 사회복지지출은 저소득계층에게 혜택을 주지만 지역경제에는 부정적인 효과를 야기하는 지출이다.

1996년 이후 우리나라 지방정부의 세출에 대한 기능적 분류를 살펴보면 일반행정비, 사회개발비. 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 구분되어 있다.[9] 특히 시와 군 자치단체의 경우에는 민방위비와 지원 및 기타경비의 비중이 매우 낮기 때문에 일반행정비, 지역개발비, 사회개발비 등이 중요한 의미를 갖는다. 일반적으로 일반행정비는 지역경제에 중립적인 영향을 미치는 지출이고, 지역개발비는 지역경제의 촉진을 위한 지출이며, 사회개발비는 소득재분배를 위한 정책이라고 할 수 있겠다. 따라서 본 연구에서는 우리나라 지방정부의 기능을 일반행정비, 경제개발비, 사회개발비로 분류하여 분석하기로 한다.

(2) 세출구조의 변화에 대한 이론적 논의

다음에서는 지방세출의 구조가 과연 어떠한 이유로 변화할 것인가에 대하여 이러한 논의를 위해서는 점증주의와 총체주의의 논의를 살펴볼 필요가 있다. 점증주의모형은 특히 정부의 예산결정 모형에 가장 대표적인 모형 중 하나이다.[10] 비록 점증주의의 개념은 학자들 간에 많은 차이를 보이고 있지만(Berry, 1990; Hayes, 1992; Baily and O'Connor, 1975), 예산결정에 대한 이론으로서의 점증주의는 일반적으로 “현재의 예산결정은 과거 예산결정에 기초하여 소폭적으로 변화한다는 것을 의미”한다고 할 수 있겠다(Tucker, 1982).

이렇듯 예산이 점증적으로 결정되는 이유에 대하여 Wildavsky(1988) 등의 점증주의자들은 예산 결정과정의 복합성으로 인하여 참여자들은 점증주의적인 규칙을 사용하기 때문이라고 주장하고 있다. 즉 예산은 도전을 받을 특별한 이유가 없다면 단순히 재결정되기 때문에 올해 예산을 결정하는 가장 큰 요인은 작년도 예산이며, 그 결과 예산 결정은 작년 예산에 대비하여 소폭의 증감만 이루어진다는 것이다. 즉 예산결정은 반복적이고 연속적이기 때문에 모든 문제를 한번에 다 해

9) 1996년 이전 우리 나라 지방정부의 세출에 대한 기능적 분류는 의회비, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화 및 체육비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 구성되었다.

10) 이하는 배인명(2007)에서 주로 인용하였다.

결하는 것이 아니므로 총체적으로 이루어지는 것이 아니며, 극대화보다는 만족을 추구하고 합의를 바탕으로 하기 때문에 예산은 점증적으로 결정된다고 주장한다.[11]

한편 Jones와 Baumgartner(2005)는 여러 학자들의 의견을 종합하여 예산과정의 참여자들이 점증적인 의사결정 원칙을 사용할 것으로 기대되는 이유를 다음과 같이 세 가지로 요약하고 있다. 첫째, 점증적인 변화는 실수를 고치는데 상대적으로 용이하다. 둘째, 정책결정의 참여자들은 복잡하고 불확실한 환경 속에서 안정적인 기대를 설정하기를 원한다. 셋째, 민주주의적인 정치 상황 하에 각 참여자들은 타협을 도출해야 하기 때문에 예산결정은 점증적이다. Lindblom(1959)도 정책(혹은 예산) 결정과정에는 서로 독립적으로 의사결정을 하는 행정부, 입법부, 세부적으로는 행정부 내 여러 부처들, 부처 내에서는 여러 부서들, 의회에서는 여러 위원회들이 참여하며, 이러한 참여자들은 협상과 타협을 통해 합의에 도달하게 된다고 주장하고 있다(윤영진, 2006).[12] 물론 이러한 주장은 점증주의를 과정 측면에서 설명하고 있는 것이라 할 수 있겠지만,[13] 이러한 과정을 거쳤을 때 참여자들의 관계에 규칙성이 있고(Dempster and Wildavsky, 1979), 점증주의이론과 깊은 관계가 있는 다원주의를 전제 하에 권력이 수평적으로 분권화되어 있다면(Gist, 1982), 그 결과도 점증적일 수 있을 것이라는 추론이 가능하다고 하겠다.

다음으로 점증성은 어떻게 측정할 것인가에 대하여 논의해 보기로 한다. 점증성의 측정을 위해서 고려할 사항은 점증주의를 나타내는 두 가지 중요한 개념인 기초(base)와 공평한 몫(fair-share)이다. Wildavsky(1988: 82-84)는 기초와 공평한 몫의 개념을 분명히 구분하여 제시하고 있는데, 기초란 "사업이 현재 진행되고 있는 세출과 근접한 수준에서 수행될 것이라는 일반적인 기대"로, 공평한 몫이란 "각 부처가 자금의 일정한 비율을 받을 것이라는 기대"로 정의되며, 이는 상대적으로 다른 부서와 비교해 볼 때 어느 정도 일정한 비율의 자금을 받는다는 것을 의미한다.

11) 이 외에도 Wildavsky(1988)은 예산결정은 역사적이고, 분할적으로 다루어지고 있으며, 다른 참여자들과의 행태로부터 실마리를 얻고, 단순화된다는 특성도 제시하고 있다.

12) Lindblom(1969)는 이러한 과정을 상호조정(mutual adjustment)으로 부르고 있다.

13) Baily와 O'Connor(1975)는 정책 결정 과정상의 점증성이 반드시 결과상의 점증성을 의미하는 것은 아니라고 주장하고 있으나, Wildavsky(1988) 등은 정책결정 과정상의 점증성과 결과상의 점증성은 상호 연관되어 있다고 주장하고 있다.

이와 같이 기초와 공평한 몫의 개념은 서로 구분되기 때문에 점증성 여부를 판단하는 방법도 달라진다. 기초 측면에서 점증성을 분석하기 위해서는 전년도 예산 규모 대비 증가의 정도를 살펴보아야 할 것이고, 공평한 몫의 측면에서 분석하기 위해서는 총세출에서 각 기능별 세출이 차지하는 비율이 어떻게 변화하였는가를 분석하여야 할 것이다.

본 연구에서는 지방세출의 구조에 대한 변화를 살펴보는 것이기 때문에 공평한 몫(fair-share)의 개념에 비추어 분석하기로 한다. 만약 점증적으로 예산결정이 이루어진다면 기능별 지방세출의 비중에는 큰 변화가 없게 나타날 것이다.

이상에서 논의한 점증주의와는 달리 예산결정은 총체주의의 주장과 같이 결정될 수도 있다. 총체주의적인 예산결정이란 합리적 선택모형에 입각한 예산상의 의사결정으로 결과측면에서 보면 예산을 통해 달성하고자 하는 목표가 극대화되도록 예산이 배분될 것이라는 것이다(윤영진, 2006).[14] 총체주의, 혹은 합리모형은 다음과 같은 점을 전제로 하고 있다(신무섭, 2001). 첫째 예산결정자는 사회의 가치 또는 우선순위를 알고 있고, 둘째 예산결정자는 문제해결과 관련된 모든 요소를 검토할 수 있는 완전한 지식과 정보를 가지고 있으며, 마지막으로 예산결정자는 합리적으로 행동한다는 것이다. 또한 이 모형에서의 의사결정 단계를 살펴보면 일반적으로 다음과 같다. 첫째 정책의 목표를 정의하고, 둘째 목표달성을 위한 모든 가능한 대안을 탐색하며, 셋째 각 대안이 초래할 모든 결과를 검토한다. 넷째 각 대안들에 투입될 비용과 산출되는 편익을 계량화하여 비교하고, 다섯째 명백한 기준에 의하여 목표달성을 극대화하는 대안을 선택하여 마지막으로 선정된 정책에 예산을 배분하는 것이다.

만약 가장 효율적으로 자원배분을 위한 의사결정이 이루어지기 위해서는 모든 서비스에 대한 재검토가 이루어져야 할 것이므로, 기존의 재원배분과는 다른 양상을 보일 수 있다. 따라서 총체주의적인 예산결정이 이루어진다면 점증주의적 예산결정과는 달리 지방세출의 구조에 변화가 있을 것으로 예상할 수 있다.

또한 예산이 거시적으로 결정된다면, 총체적으로 예산이 결정되는 경우와 마찬가지로 지방세출의 구조에 변화가 있을 수 있을 것으로 예상할 수 있다. LeLoup(1988)은 정부의 예산결정을 크게 미시적 예산결정(micro-budgeting)과 거시

14) 따라서 총체주의를 합리주의라고 하기도 한다.

적 예산결정(macro-budgeting)으로 구분하여 설명하고 있다. 여기에서 미시적 예산결정이란 각 행정부처 수준에서 이루어지는 예산결정인 반면, 거시적 예산결정이란 고위 정책결정자 수준에서의 예산에 대한 결정을 의미한다.

미시적 예산결정과 거시적 예산결정의 차이점은 다음과 같이 요약될 수 있겠다(LeLoup, 1988: 24-31). 첫째, 예산 결정시 주요한 참여자들 측면에서 차이점이 있다. 즉 미시적 예산결정에서의 주요한 참여자들은 각 행정부처와 의회의 분과위원회 위원들인 반면, 거시적 예산결정에서는 대통령,[15] 대통령 비서실, 중앙예산기관의 장, 그리고 의회의 지도자들이다. 둘째, 주요 관심사에 있어서도 차이가 있는데, 미시적 예산결정에서는 각 부처의 예산과 프로그램, 그리고 매년 증가율 등에 관심을 두며, 거시적 예산결정에서는 총합계, 장기적 계획, 예산의 구성, GDP에서 예산이 차지하는 비율, 거시 경제적 측면 등에 초점을 둔다. 셋째, 예산과정도 서로 다르다. 즉 미시적 예산결정은 분할(fragmented)되고 상향식인(bottom-up) 반면, 거시적 예산결정은 집권화되고(centralized) 하향식(top-down)으로 예산이 결정된다는 특성을 가지고 있다.

여기에서 미시적 예산결정은 점증주의이론과 밀접한 관계에 있다. 즉 의회 위원회 위원들, 그리고 각 행정부처 등이 주도가 되어 상향적(bottom-up)으로 예산결정을 하는 미시적 예산결정(micro-budgeting)이 강조되는 경우 예산은 점증적으로 결정된다는 것이다. 반면 대통령이나 지방자치단체장 등 고위 정책결정자들이 주도가 되어 하향식(top-down)으로 예산을 결정하는 거시적 예산결정(macro-budgeting)이 강조되는 경우는 예산이 전년도와 비교해 볼 때 큰 변화를 야기할 가능성이 높다. True(1997)의 연구도 예산에 대한 결정이 거시정치적인 기구(macro-political institutions)에 의해 이루어질 때 예산에는 큰 폭의 변화가 있는 경향이 있음을 실증적으로 보여주고 있다. 물론 거시적 의사결정이 이루어진다고 해서 반드시 예산이 전년도에 비해 크게 변화하는 것을 보장하지는 않는다. 하지만 지방자치단체장 등의 개혁의지가 강하다면, 예산의 산출물은 전년도와 비교해 볼 때 크게 변화할 것이고, 따라서 지방세출의 구조에도 큰 폭의 변화를 기대할 수 있을 것이다.

15) 지방자치단체의 경우에는 지방자치단체장이 된다.

3. 지방교부세 법정교부율 인상의 지방재정에 대한 효과

다음에서는 지방교부세의 법정교부율이 인상되었을 때 지방재정운영의 건전성과 지방세출구조에 어떠한 효과를 야기할 것인지에 대하여 검토해보기로 하겠다. 우선 재정운영의 건전성에 대한 효과에 대하여 살펴보고, 다음으로는 지방세출 구조에 대한 효과에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 지방재정운영의 건전성에 대한 효과

기본적으로 자금의 용도를 제한하지 않는 지방교부세는 끈끈이효과를 야기할 수 있다. 전통적인 이론에서 볼 때 지방교부세와 같은 무조건적 보조금은 지역주민의 소득을 증가한 것과 마찬가지로 세출의 증대를 야기하거나, 세금부담의 감소효과를 가져온다(Bradford & Oates, 1971). 하지만 실증적인 연구들은 무조건적 교부금이 이러한 예상과는 다른 효과를 야기하고 있음을 보여주고 있다. 예를 들어 한 연구는 교부금 중 평균 40% 정도가 추가적인 공공서비스 생산에 투입되는데 비해 주민소득의 증가는 증가분의 10%만이 추가적인 공공서비스의 생산에 투입된다는 결과를 보여주고 있다(이준구, 1995). 이러한 현상을 끈끈이효과(flypaper effect)라 하는데, 만약 이러한 효과가 존재한다면 무조건적 교부금에 대한 지나친 의존은 효율적인 자원배분에 큰 문제가 아닐 수 없다.

끈끈이효과가 야기되는 이유는 다음과 같이 크게 세 가지로 설명할 수 있다(Musso, 1998). 첫째, 투표자들이 공공서비스의 가격을 잘못 인식하기 때문에 야기된다. 둘째, 예산극대화를 추구하는 관료들에 의한 의제형성이 집단적 결과를 결정하기 때문에 야기된다. 마지막으로 압력집단들이 지방의 결정에 영향을 주기 때문에 끈끈이효과가 야기된다는 것이다.

하지만 우리나라와 같이 지방세를 자율적으로 결정할 수 없는 상황에서 끈끈이효과에 대한 논의는 큰 의미가 없다고 할 수 있겠다(문병근 외: 1993). 왜냐하면 지방교부세가 증가한다고 해도 지방자치단체들이 세율을 결정할 수 있는 권한은 극히 제한적이기 때문에 세율을 낮추어 지역주민의 세금부담을 감소시켜주는 데에는 한계가 있기 때문이다.

다만 끈끈이효과의 논의에서 유추할 수 있는 것은 만약 지방교부세의 규모가

증가한다면 지방자치단체가 효율적인 재정운영을 위한 노력을 게을리할 가능성이 높아질 수도 있을 것이라는 점이다. 즉 지방교부세는 스스로의 노력에 의해 거두어들이는 것이 아니기 때문에 재정운영에 있어 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다. 위에서 언급한 지방재정운영의 건전성 모형과 연관하여 살펴보면 다음과 같은 유추가 가능하다.

자율적으로 활용할 수 있는 추가재원이 중앙정부에서 교부되었을 때 지방자치단체들의 재정운영에 대한 도덕적 해이가 발생한다면 우선적으로 인건비의 인상이나 공무원의 수를 늘리는데 활용될 수 있을 것이며, 또한 투자적 재원으로 활용하기 보다는 경상적 지출로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 현상은 Niskanen의 예산극대화모형으로 설명할 수 있겠다(1975, 1993). Niskanen에 따르면 관료는 이윤을 추구하지도 않고, 또한 사업을 값싸게 수행했다고 해서 그 이익이 관료에게 돌아오는 것이 아니므로 사업을 능률적으로 하려는 의욕이 적으며, 기업처럼 경쟁하지 않을 뿐 아니라 관료의 업무는 명확하게 정의되지 않는 특성이 있기 때문에 자신의 권력(이익)을 극대화하기 위하여 예산을 극대화하려는 경향이 있다는 것이다. 좀 더 구체적으로 보면 관료들은 재량적으로 활용할 수 있는 예산을 극대화하려고 하는데, 잉여재원의 일부를 관료조직의 인력증원, 혹은 관료의 이익에 간접적으로 기여할 수 있는 경상적 경비에 활용할 수 있다는 것이다(김종순, 2001: 117). 만약 이러한 주장이 옳다면 자율적으로 활용할 수 있는 추가재원이 확보되었을 때 이러한 재원은 인건비에 더욱 지출됨으로써 인건비비율은 높아질 것이고, 또한 주민들을 위한 사업 보다는 경상비로 활용함으로써 사업예산비율은 감소할 것이다.

이와 더불어 지방교부세의 법정교부율 인상은 지방세의 징수에 대한 노력에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 왜냐하면 지방세, 혹은 세외수입 등의 자주재원의 확보에 대한 스스로의 노력 없이도 추가적인 재원을 얻을 수 있기 때문이다. 이와 같은 이유로 지방교부세의 법정교부율 인상은 인건비비율을 증가시키고, 사업예산비율 및 지방세징수율을 감소시킴으로써 지방재정운영의 건전성에 부정적 효과를 야기할 가능성이 있다.

2) 세출구조의 변화에 대한 효과

다음으로는 지방교부세의 확대로 인해 기능별 세출구조에 어떠한 변화가 야기될 것인가에 대하여 논의해 보기로 한다. 위에서 논의하였듯이 만약 점증주의 모형에 따라 예산배분이 이루어진다면, 지방교부세 규모의 확대로 인한 추가적인 재원은 공평한 몫의 개념에 비추어 볼 때 골고루 나누어 가질 가능성이 높다. 만약 골고루 나누어 가진다면 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 지방세출의 구조는 이전과 변화가 없는 것으로 나타날 것이다.

이와는 반대로, 만약 합리모형에 따른 의사결정이 이루어진다거나, 혹은 거시적 예산결정이 이루어진다면 이와는 다른 결과를 야기할 가능성이 높다. 만약 중앙정부에서 추가적인 재정지원이 이루어졌을 때 합리모형에 따라 예산이 결정된다면 지역주민의 선호도 등을 반영한 우선순위에 따라 배분이 이루어질 것이다. 이 경우 복지서비스 등 사회개발비에 우선순위가 있다면 사회개발비 비중은 이전에 비해 높아질 것이고, 만약 경제개발에 우선순위가 있다면 경제개발비의 비중이 높아질 것이다.

또한 지방자치단체장 등 고위 정책결정자들이 주도가 되어 하향식(top-down)으로 예산을 결정하는 거시적 예산결정(macro-budgeting)이 강조되는 경우에도 합리모형에 따른 예산결정과 같이 예산이 전년도와 비교해 볼 때 큰 변화를 야기할 가능성이 높다. 다시 말하면, 지방자치단체장 등의 개혁의지나 선호도가 분명하다면 지방교부세 법정교부율 인상을 통해 확충된 추가재원의 활용에 적극적으로 개입할 것이고, 그 결과 지방세출의 구조는 점증적인 변화가 아닌 큰 폭의 변화가 일어날 것이다. 예를 들어 복지서비스 확충을 공약으로 내세웠던 지방자치단체장이 적극적으로 예산배분에 개입하는 경우 복지서비스 등 사회개발비의 비중이 높아질 것이라는 것이다. 요약해 보면, 지방자치단체장 등 거시정치적인 기구의 의지가 지방교부세 법정교부율 인상을 통해 확충된 추가재원의 활용에 적극적으로 개입할 경우, 혹은 합리모형에 따라 예산배분이 결정되는 경우 지방세출의 구조는 점증적인 변화가 아닌 큰 폭의 변화가 일어나 각 기능별 세출비중은 법정교부율 인상 이전과 다르게 나타날 것이다.

4. 선행연구에 대한 검토

지방자치의 실시 이후 우리나라에서는 지방재정에 대한 경험적인 연구들이 활발히 이루어져 왔다. 우선 지방세출 구조와 관련된 연구들을 살펴보면 한원택·정영헌(1994), 김태일(1998), 배인명(2000c), 강윤호(2003) 등이 있는데, 이러한 연구들은 지방자치 실시가 지방세출의 구조에 어떠한 영향을 주었는지에 대하여 분석하고 있다. 예를 들어 서울시 자치구를 대상으로 한 배인명(2000c)의 연구는 지방자치 실시 이후 복지재정(혹은 사회개발비)의 규모와 비중이 증가되었음을 보여주고 있다. 한편, 지방세출의 구조, 혹은 규모에 영향을 미치는 변수들이 무엇인가에 대한 연구들도 있다. 예를 들어 손희준(1999), 이순배(2002) 등의 연구가 여기에 해당된다.

다음으로 지방재정운영의 건전성와 관련된 연구를 살펴보면 배인명(2002)의 연구가 있다. 이 연구는 지방자치의 실시가 지방재정운영의 건전성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석하고 있는데 우려와는 달리 지방자치 실시 이후 재정운영의 건전성은 악화되지 않았음을 보여주고 있다. 이 외에 재정운영의 건전성과 관련된 연구는 찾아보기 힘든 실정이다.

다음으로는 지방재정조정제도가 지방재정에 미치는 영향에 대한 연구들에 대하여 살펴보기로 한다. 우선 배인명(2000b)은 자치재정력이 지방세출구조에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대하여 분석하였다. 이 연구에 따르면 재정적으로 자율성이 높을수록 사회개발비의 비중이 높은 것으로 분석되었다. 또한 허명순(2003)의 연구는 정부간 재정지원의 증감이 지방자치단체의 재정지출에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 분석하였다. 분석결과 지원금의 유형별로 지방정부의 지출에 미치는 영향이 다른 것으로 나타났다.

하지만 지방교부세의 법정교부율 인상의 효과에 대한 연구는 매우 부족한 실정이다. 다만 현승현과 윤성식(2006)의 연구가 이와 관련되어 있는데 이 연구는 지방교부세 법정세율의 변화가 지방재정지출효과와 재정의 건전성에는 어떠한 변화를 야기하였는지를 살펴봄으로써 지방교부세 증가의 지방재정 행태에 대한 효과를 분석하였다. 하지만 다음과 같은 한계점들을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 지방세출의 증감율에 어떠한 효과를 야기하는가에 초점을 맞추어 분석하였기 때문

에 지방세출의 구조가 어떻게 변화하였는지에 대해서는 명확히 판단하기에 어려움이 있다.[16] 둘째, 재정자립도, 재정력지수 등을 재정의 건전성을 분석하기 위한 지표로서 활용하였는데, 이러한 지표들은 지방자치단체의 자율적인 재정운영에 의해 결정되는 것들이 아니므로, 지방자치단체들의 도덕적 해이 문제를 측정할 수 있는 다른 지표들의 변화를 분석할 필요가 있다. 마지막으로, 연도별·지방자치단체별 통합자료를 활용함으로써 지방자치단체별 특징을 고려하는데 한계가 있다. 본 연구에서는 이러한 점들을 고려하여 지방교부세의 법정교부율 인상이 지방자치단체의 재정운영의 건전성과 세출구조에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 경험적으로 분석해 보기로 하겠다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구의 범위

본 연구는 1996년부터 2004년까지 시와 군의 일반회계 결산자료를 바탕으로 분석하기로 한다. 우리나라의 경우 1995년 7월 제1기 지방자치단체장을 선출함으로써 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다. 따라서 지방자치단체장이 실질적으로 예산결정에 영향을 미칠 수 있는 해는 1996년부터이다. 또한 1996년부터 지방자치단체의 세출에 대한 기능적 분류에 변화가 있었기 때문에 이전 자료와 이후자료에는 차이가 있다. 따라서 자료의 일관성을 유지하기 위하여 1996년부터의 자료만을 활용하기로 한다.[17]

한편 2005년부터는 지방교부세의 법정교부율이 15.0%에서 18.3%로 인상되었기

16) 세출 증감률은 전년대비 어느 정도 세출이 증감하였는지를 나타내는 반면 지방세출 구조의 변화는 총세출에서 기능별 세출이 차지하는 비율의 변화로 측정함으로써 어떠한 기능이 더욱 강화 혹은 악화되었는지를 판단할 수 있다. 자세한 것은 Ⅲ장에서 다루기로 한다.

17) 우리 나라 지방정부의 세출에 대한 기능적 분류는 1996년 이전과 이후 다른 체제로 구성되어 있다. 즉 1995년까지는 의회비, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화 및 체육비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 구성되어 있고, 1996년 이후에는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비 등으로 구성되어 있다.

때문에 분석결과를 왜곡할 가능성이 높아 2004년까지의 자료만 분석하기로 한다. 또한 본 연구의 연구대상은 연구기간동안 시 자치단체의 지위를 유지하고 있는 70개의 시와, 군 자치단체의 지위를 유지하고 있는 87개의 군으로 국한한다.

2. 분석방법

본 연구의 목적은 지방교부세 법정교부율 인상에 따라 지방재정운용의 건전성과 세출구조에는 어떠한 변화가 있는가를 분석하는 것이다. 본 연구에서는 지방재정운용의 건전성을 나타내는 지표로 인건비비율, 사업예산비율, 그리고 지방세징수율을 활용하기로 한다.[18] 앞에서도 언급하였듯이 만약 인건비비율이 법정교부율 인상 이후 증가하였다면 재정운용의 건전성이 낮아진 것으로 판단할 수 있으며, 지방세징수율과 사업예산비율이 감소하였다면 법정교부율 인상이 재정운영의 건전성에 부정적 효과를 야기한 것으로 판단할 수 있을 것이다.

또한 지방세출 구조를 나타내는 지표로는 지방세출의 주요한 기능인 일반행정비비율, 사회개발비비율, 경제개발비비율을 활용하기로 한다.[19] 만약 이러한 비율이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후에도 유의미한 변화가 없다면 점증주의적인 예산결정이 이루어졌을 가능성이 높다고 판단할 수 있을 것이다.

또한 지방교부세 법정교부율 인상이 지방재정운영의 건전성 및 세출구조에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하기 위하여 본 연구에서는 개입시계열분석(interrupted time-series analysis)를 활용하기로 한다. 개입시계열분석을 위하여 여러 가지 모형이 개발되었으나(Poister, 1978), 본 연구는 다음과 같은 모형을 활용하기로 한다.

$$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + e$$

18) 인건비비율은 일반회계 총세출에서 인건비가 차지하는 비율로, 사업예산비율은 일반회계 총세출에서 사업예산(자체사업+보조사업)이 차지하는 비율로, 지방세징수율은 지방세징수액/지방세부과액으로 측정된다.

19) 일반행정비(사회개발비, 경제개발비) 비율은 일반회계 총세출에서 일반행정비(사회개발비, 경제개발비)가 차지하는 비율로 측정된다.

Y = 인건비비율, 사업예산비율, 지방세징수율, 일반행정비비율,
사회개발비비율, 경제개발비 비율
X_1 = 1,2,3...9(1996=1, 1997=2, ... 2004=9)
X_2 = 0 (법정교부율 인상 이전, 1996-1999)
1 (법정교부율 인상 이후, 2000-2004)

위의 모형에서 회귀계수 b_1은 각 지표들의 시간적 추이를 나타내고, b_2는 법정교부율 인상이 여러 재정지표들에 미친 영향을 나타낸다.[20] 만약 b_2가 음의 값을 나타내면 법정교부율 인상은 해당 지표에 부의 영향을 미친 것이며, 양의 값을 나타내면 정의 효과를 갖는다.

개입시계열분석을 포함한 모든 시계열분석모형의 활용 시 주의사항은 자기성관성의 문제를 검토하여야 한다는 점이다. 만약 자기상관성이 존재한다면 OLS모형의 추정은 비효율성의 문제를 안게 된다(Ramanathan, 1989). 자기상관성의 존재여부는 Durbin-Watson 검증을 통하여 알 수 있다(Ostrom: 1978). 검증결과 자기상관성이 없다고 판단되면 OLS 모형을 활용하지만, 만약 자기상관성이 있다고 판단되면 ARIMA 모형 등을 통하여 자기상관성의 문제를 해결하여야 한다. 하지만 Durbin-Watson 검증은 관측치가 최소한 15개 이상이어야 의미가 있는데(Durbin and Watson, 1951), 본 연구의 경우 관측치가 9개이므로 Durbin-Watson 검증의 활용은 의미가 없다. 따라서 본 연구에서는 이러한 자료의 한계로 인해 OLS모형을 활용하기로 한다.

또한 지방자치단체별로 어떠한 변화가 있었는지를 살펴보기 위하여 통합된 자료가 아닌 지방자치단체별로 분석하기로 한다. 이러한 분석은 지방자치단체의 특성에 따라 어떠한 차이가 있는지를 판단하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.[21]

20) 만약 지방교부세의 효과를 분석한다면 독립변수로 지방교부세의 비중(총 세입 중 지방교부세가 차지하는 비율 등)을 활용하여야 하나, 본 연구의 목적은 지방교부세의 법정교부율 인상 효과를 분석하는 것이기 때문에 인상 이전을 0, 인상 이후를 1로 하는 가변수를 활용하도록 한다.

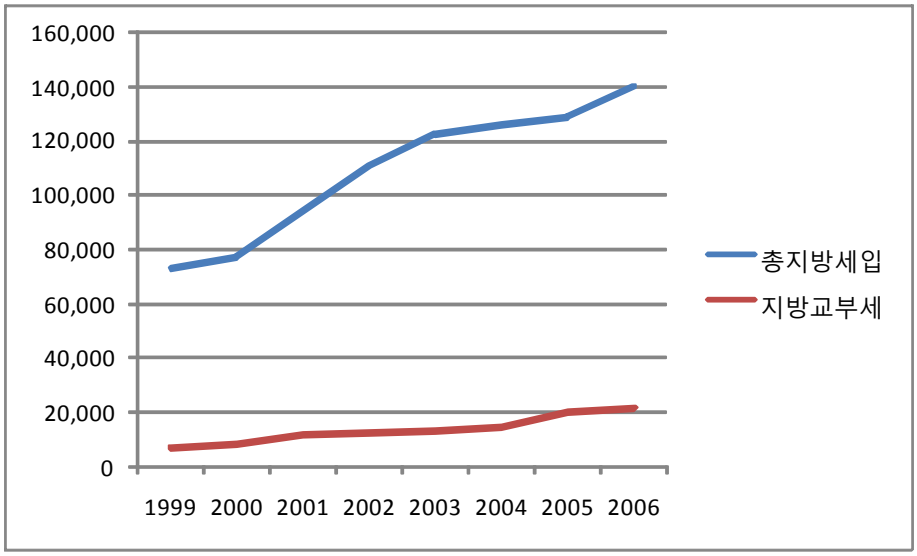
21) 지방재정과 관련된 모든 자료는 지방재정연감의 자료를 활용하였다. 단 지방세징수율은 지방세정연감의 자료를 활용하였다.

Ⅳ. 분석결과

<그림 1>에서 보듯이 지방교부세는 법정교부율이 13.27%였던 1999년 6조7천억원으로 나타났으나 법정교부율이 15%로 인상된 2000년의 경우에는 약 8조5천억원으로 나타나 약 23% 증가되었으며, 2001년에는 12조2천억원으로 전년대비 약 44% 증가하였다. 이러한 인상을 통해 지방교부세의 총지방세입(순계기준)에 대한 비중은 1999년 9.4%에서 2000년 11%, 2001년에는 13%로 상승하였고, 2004년까지 11% 이상의 구성비를 보여주었다. 한편 지방교부세의 법정교부율이 18.3%로 인상된 2005년에는 지방교부세의 비중이 15.6%로 대폭적으로 높아졌다. 이상에서 살펴본 바와 같이 지방교부세의 법정교부율 인상은 지방재정수입의 확충에 기여한 것으로 나타났다.

<그림 1> 지방교부세의 추이

(단위: 십억원)



다음에서는 지방교부세의 법정교부세가 지방자치단체 재정운영의 건전성과 세출구조에 어떠한 효과를 나타냈는지에 대한 분석결과를 설명하기로 한다. 분석결과는 시, 군별로 구분하여 살펴보기로 하겠다.

1. 시

1) 건전성에 대한 효과

① 인건비비율

<표 1>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 단 6개의 시에서만 인건비비율의 변화가 있었는데, 강릉시, 사천시, 의왕시 등은 인건비비율이 증가하였고, 구미시, 천안시, 충주시 등은 인건비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 64개 시에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.[22]

<표 1> 지방교부세 법정교부율 인상의 인건비비율에 대한 효과(시)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
강릉	(상수)	18.37669	1.300886		14.12629	7.86E-06
	연도변수	-1.87515	0.411376	-1.4002295	-4.55824	0.003858
	법정교부율	4.215226	2.137574	0.60576218	1.971968	0.096088
구미	(상수)	14.3327	0.678034		21.13861	7.31E-07
	연도변수	0.45888	0.214413	1.28430213	2.140165	0.076133
	법정교부율	-2.46947	1.114124	-1.3301175	-2.21651	0.068526
사천	(상수)	18.58284	0.715675		25.96546	2.15E-07
	연도변수	-1.36169	0.226316	-1.5351676	-6.01677	0.000951
	법정교부율	3.548382	1.175975	0.76988332	3.017397	0.023476
의왕	(상수)	15.80353	0.760805		20.77212	8.1E-07
	연도변수	-0.63178	0.240588	-1.451546	-2.62598	0.039271
	법정교부율	3.119344	1.25013	1.37926659	2.495215	0.04683
천안	(상수)	13.94362	0.733087		19.02043	1.37E-06
	연도변수	0.041262	0.231822	0.06614486	0.177988	0.864589
	법정교부율	-3.06989	1.204584	-0.9470859	-2.5485	0.043578
충주	(상수)	15.21201	0.439414		34.61883	3.87E-08
	연도변수	-0.16847	0.138955	-0.2599778	-1.21242	0.270921
	법정교부율	-2.46129	0.722031	-0.7309558	-3.40885	0.014339

② 사업예산비율

<표 2>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 14개 시에 사업예산비

22) 이하의 표에서는 지면관계상 법정교부율의 인상 효과가 유의수준 0.1에서 유의한 지방자치단체에 대해서만 분석결과를 제시하기로 한다.

<표 2> 지방교부세 법정교부율 인상의 사업예산비율에 대한 효과(시)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
경산	(상수)	63.12481291	2.724672983		23.16784925	4.2395E-07
	연도변수	1.90411253	0.86161725	1.16721411	2.209928514	0.069150098
	법정교부율	-12.7294962	4.477094564	-1.501714072	-2.84324934	0.029441147
김해	(상수)	71.61609313	2.482443524		28.84903219	1.14902E-07
	연도변수	2.237305757	0.78501757	1.510668902	2.850007239	0.029181342
	법정교부율	-9.37837397	4.079070948	-1.218679803	-2.29914461	0.061172156
나주	(상수)	63.06800989	2.06895087		30.48308725	8.27203E-08
	연도변수	1.841671906	0.654259712	1.475784274	2.81489426	0.03055871
	법정교부율	-6.93951754	3.399633186	-1.070182909	-2.0412548	0.087292598
동해	(상수)	62.63596148	3.449739727		18.15672092	1.79685E-06
	연도변수	2.736242634	1.090903487	1.430414723	2.508235299	0.046012878
	법정교부율	-12.0622182	5.668500797	-1.213535998	-2.12793799	0.077429593
밀양	(상수)	65.52370367	3.264548105		20.07129366	9.93104E-07
	연도변수	3.710736132	1.032340754	1.619828243	3.594487689	0.011442008
	법정교부율	-19.0617216	5.364199912	-1.601360579	-3.55350693	0.012021021
삼척	(상수)	65.35396083	3.003580405		21.75868531	6.15387E-07
	연도변수	3.249488349	0.949815521	1.552368499	3.421178403	0.01412328
	법정교부율	-11.3832862	4.935386223	-1.046563566	-2.30646311	0.060561617
상주	(상수)	69.65683172	3.130725482		22.24942178	5.39082E-07
	연도변수	1.876936233	0.990022325	1.07534003	1.895852432	0.106782126
	법정교부율	-12.7799567	5.144306904	-1.409106429	-2.48429127	0.047528237
서산	(상수)	63.30652559	2.840804271		22.28471924	5.34032E-07
	연도변수	2.501296547	0.898341188	1.409018998	2.784350289	0.03181379
	법정교부율	-14.4450353	4.667917742	-1.565987857	-3.0945351	0.021264309
수원	(상수)	63.78840603	2.845122481		22.42026712	5.15146E-07
	연도변수	2.288125813	0.899706726	1.274428598	2.543190738	0.043891647
	법정교부율	-14.6452833	4.675013285	-1.569825941	-3.13267201	0.020255671
용인	(상수)	70.9789558	2.029359166		34.97604416	3.64E-08
	연도변수	2.19437677	0.641739716	1.610984098	3.419418679	0.014153838
	법정교부율	-10.8306015	3.334577377	-1.530209002	-3.24796828	0.017510906
원주	(상수)	59.97273989	2.575939447		23.2818904	4.11759E-07
	연도변수	2.295477656	0.814583577	1.47090072	2.817976844	0.030435033
	법정교부율	-8.50856961	4.232700425	-1.049264465	-2.01019887	0.091129403
의왕	(상수)	66.01985437	1.746422862		37.80290319	2.28758E-08
	연도변수	2.029424357	0.5522674	1.531309535	3.674713294	0.010395802
	법정교부율	-11.8286342	2.869665589	-1.717682292	-4.12195563	0.006202634
제천	(상수)	73.38971209	1.443368203		50.8461472	3.88251E-09
	연도변수	0.175374994	0.456433102	0.185042921	0.384229349	0.714056907
	법정교부율	-4.73980132	2.37169597	-0.962460827	-1.99848605	0.092620412
포항	(상수)	63.96946143	2.860620522		22.36209275	5.23154E-07
	연도변수	1.153868735	0.904607637	0.6872499	1.27554609	0.24927296
	법정교부율	-11.0218318	4.700479166	-1.263368881	-2.34483153	0.057463024

율의 변화가 있었는데, 모두 사업예산비 비율이 감소한 것으로 나타났으며, 이 외의 56개 시에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

③ 지방세징수율

지방교부세 법정교부율 인상 이후 어떠한 시도 지방세징수율에 변화가 없는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 지방교부세 법정교부율 인상이 지방세징수율에는 아무런 영향을 주지 않은 것을 의미한다.

다만 70개의 시중 29개의 시의 지방세징수율이 1996년 이후 계속적으로 감소하고 있는 것으로 분석되었다.[23] 이러한 결과는 지방자치의 실시 이후 상당 수의 시 자치단체들이 지방세 징수를 위한 노력을 점점 더 게을리하고 있음을 보여주고 있다.

2) 세출구조에 대한 효과

① 일반행정비비율

<표 3>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 단 8개의 시만 일반행정비비율의 변화가 있었다. 이중 군포시, 사천시, 속초시, 오산시, 의왕시 등은 일반행정비비율이 증가하였고, 여수시, 전주시, 천안시 등은 일반행정비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 62개 시에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

23) 지면관계 상 분석결과는 제시하지 않기로 한다.

<표 3> 지방교부세 법정교부율 인상의 일반행정비비율에 대한 효과(시)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
군포	(상수)	28.15823	1.406226		20.02397	1.01E-06
	연도변수	-1.14157	0.444688	-1.32257	-2.56714	0.042498
	법정교부율	6.956509	2.310665	1.551046	3.010609	0.023682
사천	(상수)	29.76818	1.132988		26.27404	2.01E-07
	연도변수	-1.77238	0.358282	-1.71857	-4.94689	0.002586
	법정교부율	6.45439	1.861689	1.204434	3.466953	0.013353
속초	(상수)	28.86611	2.429144		11.88324	2.15E-05
	연도변수	-2.56492	0.768163	-1.58696	-3.33903	0.015631
	법정교부율	10.05016	3.991491	1.196695	2.517896	0.045416
여수	(상수)	27.82967	1.783348		15.6053	4.38E-06
	연도변수	-0.28767	0.563944	-0.13778	-0.51011	0.628193
	법정교부율	-8.91672	2.93034	-0.82187	-3.0429	0.022718
오산	(상수)	23.87167	2.61116		9.142173	9.64E-05
	연도변수	-1.25949	0.825721	-0.60754	-1.52532	0.178023
	법정교부율	14.48343	4.290573	1.344532	3.375639	0.014938
의왕	(상수)	25.99837	2.097192		12.39675	1.68E-05
	연도변수	-0.73308	0.66319	-0.64021	-1.10539	0.311334
	법정교부율	7.035408	3.446038	1.18243	2.041593	0.087252
전주	(상수)	32.25157	2.220369		14.52532	6.68E-06
	연도변수	-0.25232	0.702142	-0.12136	-0.35936	0.731636
	법정교부율	-8.67906	3.648439	-0.80334	-2.37884	0.054855
천안	(상수)	17.93462	1.663366		10.78213	3.76E-05
	연도변수	1.158396	0.526002	1.241426	2.202265	0.069884
	법정교부율	-7.01443	2.733188	-1.44669	-2.56639	0.042541

② 사회개발비비율

<표 4>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 10개의 시에 대하여 사회개발비비율의 변화가 있었는데, 경주시, 남원시, 삼척시, 시흥시, 전주시, 진해시, 천안시 등 7개의 시에서는 사회개발비비율이 증가하였고, 구미시, 동두천시, 용인시 등은 사회개발비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 60개 시에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

<표 4> 지방교부세 법정교부율 인상의 사회개발비비율에 대한 효과(시)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
경주	(상수)	43.72149	3.090663		14.14632	7.79E-06
	연도변수	-1.1821	0.977353	-0.693224	-1.20949	0.271965
	법정교부율	10.83223	5.078477	1.22252239	2.132967	0.076894
구미	(상수)	35.2915	1.314347		26.85097	1.76E-07
	연도변수	0.609684	0.415633	0.80465311	1.466879	0.192775
	법정교부율	-5.19212	2.159693	-1.3187636	-2.4041	0.052998
남원	(상수)	33.39258	2.80454		11.90661	2.12E-05
	연도변수	-1.60457	0.886874	-1.1336372	-1.80924	0.120402
	법정교부율	9.424617	4.60833	1.28143972	2.045126	0.086826
동두천	(상수)	21.03238	3.091027		6.804333	0.000494
	연도변수	4.994201	0.977468	1.79163625	5.109321	0.002201
	법정교부율	-24.1296	5.079075	-1.6659087	-4.75078	0.003156
삼척	(상수)	40.13323	2.015452		19.91277	1.04E-06
	연도변수	-2.80978	0.637342	-1.0520468	-4.4086	0.004526
	법정교부율	1.56022	3.311726	0.11242578	0.47112	0.654197
시흥	(상수)	36.73375	2.022929		18.1587	1.8E-06
	연도변수	-1.13647	0.639706	-1.049271	-1.77656	0.125976
	법정교부율	7.64052	3.324011	1.35759184	2.298584	0.061219
용인	(상수)	42.76889	4.111024		10.40346	4.62E-05
	연도변수	2.785594	1.30002	1.31149838	2.142732	0.075864
	법정교부율	-13.5255	6.755102	-1.2255213	-2.00226	0.092137
전주	(상수)	45.47241	1.189233		38.23676	2.14E-08
	연도변수	-0.72173	0.376068	-0.7536512	-1.91915	0.103388
	법정교부율	7.187	1.954109	1.44431295	3.677892	0.010357
진해	(상수)	44.14106	3.762804		11.7309	2.32E-05
	연도변수	-2.28276	1.189903	-1.0745398	-1.91844	0.103489
	법정교부율	15.68878	6.182917	1.42124695	2.53744	0.044233
천안	(상수)	34.60682	5.238618		6.606097	0.000579
	연도변수	-0.5147	1.656596	-0.143862	-0.3107	0.76654
	법정교부율	17.56988	8.607927	0.94509711	2.041127	0.087308

③ 경제개발비비율

<표 5>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 단 5개의 시에 대하여만 경제개발비비율의 변화가 있었는데, 5개 시 모두에서 경제개발비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 65개 시 에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

<표 5> 지방교부세 법정교부율 인상의 경제개발비비율에 대한 효과(시)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
경주	(상수)	28.97582	1.349808		21.46662	6.67E-07
	연도변수	1.709079	0.426847	1.3066565	4.003963	0.007087
	법정교부율	-12.0608	2.217961	-1.77457107	-5.43779	0.001606
부천	(상수)	11.10123	4.608196		2.409018	0.052644
	연도변수	4.033265	1.45724	1.48194693	2.767744	0.032519
	법정교부율	-16.1041	7.572039	-1.13875829	-2.12679	0.077552
상주	(상수)	40.01588	4.505566		8.881432	0.000113
	연도변수	2.308665	1.424785	0.85791577	1.62036	0.156282
	법정교부율	-19.1827	7.403401	-1.37186758	-2.59107	0.041153
오산	(상수)	38.78903	4.064857		9.542533	7.56E-05
	연도변수	0.497148	1.285421	0.16415054	0.386759	0.71228
	법정교부율	-15.6189	6.679242	-0.9924864	-2.33842	0.057969
진해	(상수)	26.89686	3.634576		7.400274	0.000313
	연도변수	2.873993	1.149354	1.33498297	2.50053	0.046495
	법정교부율	-16.9181	5.972217	-1.51237808	-2.83281	0.029848

2. 군

1) 건전성에 대한 효과

① 인건비비율

<표 6>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 11개의 군에 대하여 인건비비율의 변화가 있었는데, 기장군을 제외하고는 모두 인건비 비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 76개 군 에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

<표 6> 지방교부세 법정교부율 인상의 인건비비율에 대한 효과(군)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
강진	(상수)	16.21538	0.889593		18.22786	1.76E-06
	연도변수	-0.07156	0.281314	-0.09342	-0.25436	0.807708
	법정교부율	-3.2277	1.461751	-0.81099	-2.20811	0.069324
기장	(상수)	18.955	0.759422		24.95976	2.72E-07
	연도변수	-1.32296	0.24015	-1.55172	-5.50888	0.001502
	법정교부율	3.613207	1.247858	0.815603	2.895527	0.027494
부여	(상수)	11.43717	1.056832		10.82213	3.68E-05
	연도변수	0.507041	0.3342	0.823577	1.51718	0.180014
	법정교부율	-4.27546	1.736552	-1.33648	-2.46204	0.048984
양구	(상수)	11.62683	1.125286		10.33233	4.81E-05
	연도변수	1.140348	0.355847	1.159904	3.204606	0.018492
	법정교부율	-8.62316	1.849034	-1.68799	-4.6636	0.003454
여주	(상수)	10.50992	0.684886		15.3455	4.84E-06
	연도변수	0.314236	0.21658	0.698267	1.450899	0.197002
	법정교부율	-3.11753	1.125383	-1.3332	-2.77019	0.032414
옹진	(상수)	11.34816	1.134701		10.00101	0.000171
	연도변수	1.144496	0.32756	1.553172	3.494004	0.017396
	법정교부율	-4.9293	1.689397	-1.29703	-2.91779	0.033099
음성	(상수)	12.0834	0.656363		18.40962	1.66E-06
	연도변수	0.069898	0.20756	0.150848	0.336761	0.747764
	법정교부율	-2.31939	1.078515	-0.96331	-2.15054	0.075051
인제	(상수)	12.99488	0.808824		16.0664	3.69E-06
	연도변수	-0.20084	0.255773	-0.26676	-0.78522	0.462197
	법정교부율	-2.61511	1.329033	-0.66847	-1.96768	0.096661
진도	(상수)	12.80712	0.996373		12.85374	1.36E-05
	연도변수	0.040503	0.315081	0.057642	0.128548	0.901916
	법정교부율	-3.23174	1.637208	-0.88512	-1.97393	0.095826
철원	(상수)	5.610194	1.438437		3.900202	0.007982
	연도변수	1.651441	0.454874	1.647602	3.630548	0.010958
	법정교부율	-8.01212	2.363593	-1.53835	-3.3898	0.014679
홍천	(상수)	14.02489	1.152113		12.17319	1.87E-05
	연도변수	0.005609	0.36433	0.00647	0.015396	0.988216
	법정교부율	-3.8877	1.893115	-0.86298	-2.0536	0.085813

② 사업예산비율

<표 7>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 14개의 군에 대하여 사업예산비율의 변화가 있었다. 이중 강진군, 옹진군, 철원군, 화천군 등에서는 사업예산비율이 증가하였고, 가평군을 비롯한 나머지 10개 군에서는 사업예산 비율이

<표 7> 지방교부세 법정교부율 인상의 사업예산비율에 대한 효과(군)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
가평	(상수)	69.71303	2.489903		27.99829	1.37E-07
	연도변수	1.559075	0.787376	0.932606	1.980089	0.095012
	법정교부율	-12.8418	4.091328	-1.47834	-3.13878	0.020099
강진	(상수)	68.55097	1.244171		55.0977	2.4E-09
	연도변수	0.206611	0.393441	0.187521	0.525139	0.618318
	법정교부율	4.190782	2.044382	0.731996	2.049902	0.086254
괴산	(상수)	61.38891	2.204937		27.84157	1.42E-07
	연도변수	1.912654	0.697262	1.487684	2.74309	0.033598
	법정교부율	-8.1114	3.623082	-1.2142	-2.23881	0.066455
기장	(상수)	56.64947	2.199448		25.75623	2.26E-07
	연도변수	3.82624	0.695526	1.753811	5.501215	0.001513
	법정교부율	-14.0402	3.614061	-1.23852	-3.88489	0.008125
보은	(상수)	66.12054	2.678299		24.68751	2.91E-07
	연도변수	2.500349	0.846953	1.386942	2.952171	0.025541
	법정교부율	-15.3135	4.400894	-1.63474	-3.47963	0.013148
북제주군	(상수)	73.39231	2.84232		25.82127	2.22E-07
	연도변수	1.191409	0.89882	0.822273	1.325525	0.233231
	법정교부율	-9.15378	4.670408	-1.21583	-1.95995	0.097701
양양	(상수)	56.28303	5.026662		11.1969	3.03E-05
	연도변수	3.002592	1.58957	0.893629	1.888934	0.107811
	법정교부율	-1.61077	8.259648	-0.09226	-0.19502	0.851816
예천	(상수)	61.42947	1.3522		45.42929	7.62E-09
	연도변수	1.832425	0.427603	1.524151	4.285341	0.005175
	법정교부율	-5.2532	2.221891	-0.8409	-2.36429	0.055955
옹진	(상수)	76.40206	1.982065		38.54669	2.21E-07
	연도변수	-2.66588	0.572173	-1.66251	-4.65922	0.005536
	법정교부율	11.57181	2.950993	1.399215	3.921329	0.011167
울진	(상수)	60.12695	4.618568		13.01853	1.27E-05
	연도변수	4.119077	1.460519	1.489541	2.820282	0.030343
	법정교부율	-16.1792	7.589082	-1.12597	-2.1319	0.077007
창녕	(상수)	65.75883	2.500998		26.29304	2E-07
	연도변수	2.423733	0.790885	1.506587	3.064583	0.022095
	법정교부율	-8.69472	4.109559	-1.04012	-2.11573	0.078747
철원	(상수)	85.14693	4.840288		17.5913	2.17E-06
	연도변수	-4.06311	1.530633	-1.46931	-2.65453	0.037799
	법정교부율	18.67055	7.953404	1.29936	2.347491	0.057254
화순	(상수)	60.80827	1.912793		31.79031	6.44E-08
	연도변수	2.2908	0.604878	1.647053	3.787209	0.009103
	법정교부율	-8.89796	3.143039	-1.2312	-2.83101	0.029918
화천	(상수)	72.34657	2.097456		34.49254	3.96E-08
	연도변수	-1.19986	0.663274	-1.0009	-1.80899	0.120443
	법정교부율	8.755858	3.446471	1.40565	2.540528	0.04405

감소한 것으로 나타났다. 이 외의 73개 군 에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

③ 지방세징수율

지방교부세 법정교부율 인상 이후 어떠한 군도 지방세징수율에 변화가 없는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 시의 분석결과와 마찬가지로 지방교부세 법정교부율 인상이 지방세징수율에는 아무런 영향을 주지 않은 것을 의미한다.

다만 87개의 시중 31개의 군의 지방세징수율이 1996년 이후 계속적으로 감소하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 시와 마찬가지로 지방자치의 실시 이후 상당 수의 군 자치단체들이 지방세 징수를 위한 노력을 점점 더 게을리하고 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

2) 세출구조에 대한 효과

① 일반행정비비율

<표 8>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 7개의 군에 대하여 일반행정비비율의 변화가 있었는데, 보은군, 울진군, 의령군, 합천군에서는 일반행정비비율이 증가하였고, 기장군, 철원군, 칠곡군에서는 일반행정비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 80개 군 에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

<표 8> 지방교부세 법정교부율 인상의 일반행정비비율에 대한 효과(군)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
기장	(상수)	40.54856	6.061475		6.689553	0.000541
	연도변수	0.381224	1.916807	0.090946	0.198885	0.848921
	법정교부율	-19.7328	9.960019	-0.90597	-1.98121	0.094865
보은	(상수)	25.33016	2.521994		10.0437	5.65E-05
	연도변수	-1.6388	0.797525	-1.1444	-2.05485	0.085665
	법정교부율	10.76272	4.144059	1.446421	2.597144	0.040818
울진	(상수)	30.00043	2.183601		13.73897	9.24E-06
	연도변수	-2.5358	0.690515	-1.46739	-3.67233	0.010425
	법정교부율	7.178428	3.588023	0.799428	2.000664	0.092341
의령	(상수)	30.87678	1.987554		15.53507	4.5E-06
	연도변수	-2.53914	0.62852	-1.5154	-4.03987	0.006804
	법정교부율	7.390706	3.265884	0.848876	2.263003	0.064282
철원	(상수)	10.63676	3.605248		2.950355	0.025601
	연도변수	3.107184	1.140079	1.477239	2.72541	0.034395
	법정교부율	-12.7005	5.924026	-1.16204	-2.14389	0.075742
칠곡	(상수)	33.30789	1.671525		19.92665	1.04E-06
	연도변수	-0.3683	0.528583	-0.2287	-0.69677	0.512026
	법정교부율	-5.94483	2.746596	-0.71042	-2.16444	0.073625
합천	(상수)	31.02822	1.24028		25.01711	2.69E-07
	연도변수	-2.1799	0.392211	-1.63526	-5.55798	0.001435
	법정교부율	6.699127	2.037988	0.967132	3.287128	0.016673

② 사회개발비비율

<표 9>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 16개의 군에 대하여 사회비비율의 변화가 있었는데, 이중 강진군 등 10개의 군에서는 사회개발비비율이 증가하였고, 나머지 6개 군에서는 사회개발비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이외의 71개 군 에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

<표 9> 지방교부세 법정교부율 인상의 사회개발비비율에 대한 효과(군)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
강진	(상수)	30.02013	1.422613		21.1021	7.38E-07
	연도변수	-0.47932	0.44987	-0.45943	-1.06547	0.327647
	법정교부율	6.588854	2.337592	1.215395	2.81865	0.030408
강화	(상수)	20.77521	2.470408		8.409625	0.000154
	연도변수	-0.02085	0.781212	-0.00631	-0.02668	0.979576
	법정교부율	16.53106	4.059295	0.962634	4.072397	0.006558
고령	(상수)	26.40663	1.9278		13.6978	9.41E-06
	연도변수	2.504338	0.609624	1.674554	4.108004	0.0063
	법정교부율	-13.0023	3.167699	-1.67319	-4.10466	0.006324
군위	(상수)	18.58101	2.193153		8.472281	0.000148
	연도변수	1.274429	0.693536	0.46679	1.837582	0.115765
	법정교부율	7.33466	3.603719	0.517016	2.035303	0.088015
기장	(상수)	37.44813	3.026549		12.37321	1.7E-05
	연도변수	-2.58818	0.957079	-1.46131	-2.70425	0.035376
	법정교부율	13.19043	4.973128	1.433262	2.65234	0.03791
보은	(상수)	24.30532	3.788471		6.415602	0.000677
	연도변수	-0.06862	1.19802	-0.02444	-0.05728	0.956182
	법정교부율	12.74844	6.225093	0.873705	2.047911	0.086492
양구	(상수)	22.08329	1.418963		15.56298	4.45E-06
	연도변수	3.10159	0.448716	1.542331	6.912153	0.000453
	법정교부율	-7.94882	2.331594	-0.7607	-3.40918	0.014333
여주	(상수)	27.34979	2.724158		10.03972	5.66E-05
	연도변수	1.716012	0.861455	1.233776	1.991994	0.093457
	법정교부율	-9.23845	4.476249	-1.2783	-2.06388	0.084601
연천	(상수)	31.79809	2.346144		13.55334	1E-05
	연도변수	3.288839	0.741916	1.701437	4.4329	0.004409
	법정교부율	-12.4378	3.855108	-1.23833	-3.22632	0.017994
영양	(상수)	27.41998	3.591065		7.635611	0.000263
	연도변수	-1.95988	1.135595	-1.02643	-1.72587	0.135125
	법정교부율	13.32308	5.900722	1.342837	2.257873	0.064737
철원	(상수)	6.40566	2.81235		2.27769	0.062999
	연도변수	5.540739	0.889343	1.703473	6.230148	0.000791
	법정교부율	-18.1223	4.621162	-1.07226	-3.92159	0.007788
청송	(상수)	29.37305	2.4204		12.13562	1.9E-05
	연도변수	-2.10757	0.765398	-1.31044	-2.75356	0.033135
	법정교부율	13.50019	3.977124	1.615451	3.39446	0.014595
칠곡	(상수)	35.7187	0.977331		36.54719	2.8E-08
	연도변수	0.609838	0.309059	0.351979	1.973209	0.095923
	법정교부율	5.897037	1.605919	0.65502	3.672064	0.010429

(다음 쪽에 계속)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
평창	(상수)	29.29066	1.996358		14.67205	6.3E-06
	연도변수	-0.85343	0.631304	-0.76156	-1.35185	0.225157
	법정교부율	7.425092	3.28035	1.275135	2.263506	0.064238
홍성	(상수)	30.38666	1.723159		17.63427	2.13E-06
	연도변수	0.157938	0.544911	0.078467	0.289841	0.781693
	법정교부율	9.147895	2.831439	0.874661	3.230828	0.017892
화순	(상수)	21.59241	2.542796		8.4916	0.000146
	연도변수	2.405464	0.804103	1.53705	2.991489	0.024273
	법정교부율	-9.88426	4.17824	-1.21549	-2.36565	0.055851

③ 경제개발비비율

<표10>에서 보듯이 지방교부세의 법정교부율 인상 이후 12개의 군에 대하여 경제개발비비율의 변화가 있었는데, 여주군, 연천군, 철원군, 화순군 등에서는 경제개발비비율이 증가하였고, 강화군을 비롯한 나머지 8개 군에서는 경제개발비비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 75개 군 에서는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다.

<표 10> 지방교부세 법정교부율 인상의 경제개발비비율에 대한 효과(군)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
강화	(상수)	54.78388	2.481038		22.08103	5.64E-07
	연도변수	0.742202	0.784573	0.231886	0.945995	0.380673
	법정교부율	-19.0866	4.076762	-1.14762	-4.68179	0.00339
보은	(상수)	47.10703	4.073151		11.56526	2.51E-05
	연도변수	2.40155	1.288043	0.63243	1.864494	0.111527
	법정교부율	-27.6359	6.69287	-1.40059	-4.12915	0.006153
여주	(상수)	51.34725	2.796824		18.35913	1.68E-06
	연도변수	-1.58638	0.884433	-1.14145	-1.79367	0.123027
	법정교부율	9.005239	4.59565	1.246993	1.959514	0.097761
연천	(상수)	49.81575	2.669775		18.65916	1.53E-06
	연도변수	-4.09898	0.844257	-1.73358	-4.85513	0.002837
	법정교부율	15.50093	4.386888	1.261666	3.53347	0.012316
영덕	(상수)	38.00036	3.733288		10.17879	5.23E-05
	연도변수	1.904018	1.180569	1.012791	1.612797	0.157915
	법정교부율	-12.3771	6.134418	-1.26703	-2.01765	0.090194

(다음 쪽에 계속)

이름		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
영양	(상수)	39.99463	4.798336		8.335102	0.000162
	연도변수	3.93488	1.517367	1.449369	2.593229	0.041034
	법정교부율	-16.59	7.884471	-1.17601	-2.10413	0.080019
철원	(상수)	81.76687	5.606197		14.58509	6.52E-06
	연도변수	-9.28303	1.772835	-1.73389	-5.23626	0.001945
	법정교부율	33.71365	9.211922	1.211866	3.659785	0.010582
청송	(상수)	39.20794	1.897647		20.66134	8.36E-07
	연도변수	2.548134	0.600089	1.722308	4.246263	0.005402
	법정교부율	-10.6372	3.118152	-1.38367	-3.41138	0.014294
청원	(상수)	48.34528	1.987148		24.32897	3.17E-07
	연도변수	-0.02363	0.628392	-0.01263	-0.0376	0.971224
	법정교부율	-8.75405	3.265218	-0.90051	-2.681	0.036488
하동	(상수)	30.99885	4.348344		7.128887	0.000384
	연도변수	4.940122	1.375067	1.477308	3.592641	0.011467
	법정교부율	-14.4451	7.145058	-0.83133	-2.02169	0.08969
홍성	(상수)	41.33424	1.326636		31.15719	7.26E-08
	연도변수	0.143051	0.419519	0.077093	0.340989	0.744735
	법정교부율	-9.90105	2.179885	-1.02689	-4.542	0.003925
화순	(상수)	40.87027	3.069013		13.31707	1.11E-05
	연도변수	-0.94638	0.970507	-0.49842	-0.97514	0.36715
	법정교부율	11.5491	5.042903	1.170574	2.290168	0.06193

Ⅴ. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방교부세의 법정교부율이 인상됨으로써 지방자치단체의 일반재원이 확충되었을 때 지방자치단체의 행태에는 어떠한 변화가 있는지에 대하여 분석하였다. 구체적으로 보면, 첫째 지방교부세 법정교부율 인상은 지방자치단체 재정운영의 건전성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 인건비비율, 사업예산비율, 지방세징수율 측면에서 분석하였고, 둘째 지방교부세 법정교부율 인상 이후 지방자치단체의 세출구조에 어떠한 변화가 있었는지에 대하여 일반행정비비율, 사회개발비비율, 경제개발비 비율 측면에서 분석하였다. 분석결과 대부분의 시와 군 자치단체의 경우 지방교부세의 법정교부율은 재정운영의 건전성이나 세출구조에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 하지만 각 지표별, 자치단체 유형별로 약간의 차이를 보이고 있다.

우선 시의 경우 건전성 측면에서의 분석결과를 살펴보면, 인건비비율은 대부분 변화가 없었으나 3개 시에서는 지방교부세 법정교부율 인상 이후 인건비비율이 감소된 것으로 나타났고, 3개 시에서는 증가한 것으로 나타났다. 사업예산비율의 경우 지방교부세 법정교부율 인상 이후 14개 시에서는 감소한 것으로 나타났으며, 지방세징수율은 지방교부세 법정교부율 인상 이후에도 모든 시에 변화가 없는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 일부 시의 인건비비율과 사업예산비율 측면을 제외하고는 지방교부세의 법정교부율 인상이 시 지방자치단체 재정운용의 건전성에 부정적인 효과를 야기하였다고 볼 수는 없다고 해석할 수 있겠다. 세출구조와 관련해서 살펴보면, 우선 법정교부율 인상 이후 일반행정비비율은 8개 시, 사회개발비비율은 10개 시, 경제개발비비율은 5개 시에서 변화가 있는 것으로 나타났으나 나머지 시에서는 변화가 없는 것으로 나타났다.

군의 경우에는 우선 건전성과 관련하여 인건비비율은 지방교부세 법정교부율 인상 이후 대부분의 군에서 변화가 없었으나, 10개 군에서는 감소된 것으로 나타났고, 단지 1개 군에서만 증가한 것으로 나타났다. 사업예산비율의 경우 10개 군에서는 지방교부세 법정교부율 인상 이후 감소하여 재정운영의 건전성에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석되었으며, 4개 군에서는 사업예산비율이 증가하여 재정운영의 건전성이 개선된 것으로 나타났다. 마지막으로 지방세징수율은 지방교부세 법정교부율 인상 이후 모든 군에 변화가 없는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 일부 군의 사업예산비율 측면을 제외하고는 지방교부세의 법정교부율 인상이 지방자치단체 재정운용의 건전성에 부정적인 효과를 야기하지는 않았음을 의미한다. 세출구조와 관련하여 살펴보면, 법정교부율 인상 이후 일반행정비비율은 7개 군, 사회개발비비율은 16개 군, 경제개발비비율은 12개 군에서 변화가 있는 것으로 나타났으나 나머지 군에서는 변화가 없는 것으로 나타났다.

전체적으로 요약하면, 지방교부세의 법정교부율 인상을 통해 일반재원이 확충되었다고 해서 시와 군 지방자치단체의 예산구조에는 큰 변화가 없을 뿐 아니라 재정운영에 있어도 치명적인 도덕적 해이가 발생하였다고 볼 수는 없는 것으로 나타났다. 하지만 지방세징수율의 측면에서 볼 때 1996년 이후 많은 지방자치단체의 지방세징수율이 감소하고 있다는 점은 문제점으로 지적할 수 있겠다. 만약 지방재정의 구조가 지방교부세와 같은 의존재원 보다는 지방세와 같은 자주재원 중

심으로 변화하였다면 본 연구의 분석결과와는 다른 결과를 야기하였을지도 모른다.

본 연구는 지방재정제도의 변화에 대한 연구로서 그 의의를 갖는다. 앞으로도 지방자치단체들이 전적으로 지방세에만 의존할 수도 없을 것이고, 또한 전적으로 지방교부세에 의존할 수도 없을 것이다. 만약 지방재정을 확충한다면 지난 정부들에서처럼 지방교부세의 법정교부율을 인상할 수도 있고, 또 지방세의 세율 인상, 혹은 새로운 세목의 신설 등을 통해서도 가능하다. 이러한 상황에서 지방세, 혹은 지방교부세의 효과와는 차별적으로 지방교부세의 법정교부율 인상이라는 제도적 변화가 지방재정운영에 어떠한 효과를 야기하였는지에 대한 연구는 앞으로 어떠한 제도적 변화가 바람직할 것인지에 대한 논의에 어느 정도 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 여러 가지 한계점을 가지고 있다. 우선 왜 지방자치단체별로 서로 다른 결과를 야기하였는지에 대한 분석이 이루어지지 못한 점을 문제점으로 들 수 있다. 또한 각 지방자치단체별로 분석을 실시함으로써 전체 지방자치단체를 종합화할 수 있는 분석이 이루어지지 않았다. 이러한 문제점들을 극복하기 위해서는 여러 통제변수들을 추가적으로 고려하여 종합적으로 분석할 필요가 있을 것으로 판단된다. 앞으로는 이러한 문제점을 극복하고 지방재정의 근간에 대하여 좀 더 심도 깊은 논의와 분석이 이루어지기를 바란다.

▣ 참고문헌

경기도. 2001, ≪자치단체 재정진단시스템 확대구축 기본방향≫.

김경환·배인명 외. 2001. ≪지방재정조정제도 개선방안 연구≫. 서강경제인포럼.

김렬·배병돌·구정태. 2003. “지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로.” ≪한국행정학보≫37(3).

김렬·최근열, 1995. “지방재정조정제도,” 강인재외, ≪지방재정론≫. 서울: 대영문화사.

김정훈. 2001. ≪지방교부세의 형평화효과에 대한 연구≫. 한국조세연구원.

김종순. 2001. ≪지방재정학≫ 서울: 삼영사.

김태일. 1998. "지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향." ≪한국

정책학회보≫제7권 제1호.
문병근·최병호·정종필. 1993. “우리나라 지방재정조정제도에 있어서 Flypaper Effect에 관한 실증적 분석,” ≪경제학논집≫7(1).
문병근·김진근. 1998. “불완전정보 하에서의 지방공공지출: 재정환상모형을 이용한 Flypaper Effect 검증.” ≪지방재정연구≫2.
배상석·류세은. 2007. “지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석,” ≪한국정책학회보≫16(1).
배인명. 2007. “민선서울특별시장의 정책정향에 대한 비교연구”, ≪한국지방자치학회보≫, 19권 제4호.
_____. 2003. “조정교부금의 형평화효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”, ≪정부학연구≫ 제9권 제2호.
_____. 2002. “지방자치의 지방재정운영에 대한 효과분석: 서울시 자치구를 중심으로”, ≪서울도시연구≫ 제3권 제2호.
_____. 2001. “기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구.” ≪한국행정연구≫ 10(4).
_____. 2000a. “지방교부세 개편방안.” ≪사회과학논총≫제6집: 서울여자대학교 사회과학연구소.
_____. 2000b. “지방정부 자치재정력의 지방세출 구조에 대한 효과분석”, ≪한국행정학보≫, 제33권 제4호.
_____. 2000c. “지방자치와 지방복지재정: 서울시 자치구를 중심으로”, ≪한국지방재정론집≫, 제5권 제1호.
_____. 1997. ““지방재정상태의 측정을 위한 종합지표: 대도시를 중심으로”, ≪한국지방재정학보≫ 제2권 제1호.
서정섭. 2004. “우리나라 지방재정의 건전성 분석,” ≪지방행정연구≫ 18(4).
손희준. 1999. “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석,” ≪한국행정학보≫33(1).
신무섭. 2001. ≪재무행정학≫. 서울: 대영문화사.
원윤희. 2001. “보통교부세 배분에 있어서의 조정률 결정에 관한 연구.”≪재정논집≫15.
유금록. 2000. “지방재정교부금이 지방정부 및 중앙정부의 지출에 미치는 효과분석,” ≪재정논집≫14(2).
윤영진. 2006. ≪새재무행정학≫. 서울: 대영문화사.

이순배. 2002. “시군 재정지출구조의 분석: 인구규모별 횡단면분석.” ≪재정논집≫ 16(2).

이준구. 1995. ≪재정학≫. 서울: 다산출판사.

한국지방행정연구원. 2007. ≪지방재정분석 편람≫. 서울: 한국지방행정연구원.

한원택·정영헌. 1994. “지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 요인.” ≪한국행정학보≫ 제28권 제2호.

허명순. 2003. “정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응.” ≪한국행정학보≫ 37(2).

현승현·윤성식. 2006. “지방교부세 법정세율 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석.” ≪한국지방자치학보≫18(3).

Baily, J. & O'Connor. R. 1975. "Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles," *PAR* 35: 60-66.

Berry, W.D. 1990. "The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a single Concept," *The Journal of Politics* 52(2): 167-196.

Dempster, M. & Wildavsky, A. 1979. "On Change: Or, There is No Magic Size for an Increment," *Political Studies* 27: 371-389.

Durbin, J, and Watson, G.S. 1951. "Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression," Biometrica Vol. 38: 159-178.

Fisher, Ronald C. 1987. *State and Local Public Finance*. Glenview, Illinois: Scott, Foreman and Company.

Grove, Sanford M. 1980. *Evaluating Financial Condition: An Executive Overview for Local Government*. Washington DC: ICMA.

Hayes, M.T. 1992. *Incrementalism and Public Policy,* N.Y.: Longman.

Johns, B.D. & Baumgartner, F.R. 2005. "A Model of Choice for Public Policy," *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3): 325-351.

King, D.N., 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin.

Musso, J. A. 1998. "Fiscal Federalism as a Framework for Governmence Reform." in F. Thomson and M. Green(eds), *Hanbook of Public Finance*. N.Y.: Marcel Dekker, Inc.

Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.

LeLoup, L. 1988. "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice," in *New Directions in Budget Theory* Rubin. I(ed.), Albany: Suny.

Lindblom, C. 1959. "The Science of Muddling Through," *PAR* 19: 79-88.

Natchez, P.B. & Bupp, I. (1973). "Policy and Priority in the Budgetary Process," *American Political Review* 67(3): 951-963.

Niskanen, William A. 1993. *Bureaucracy and Public Economics*(2nd ed.) Brookfield, VM: Edward Elgar Publishing Company.

Niskanen, William A. 1975. *Bureaucracy and Representative government.* NY: Aldine, Atherton.

Poister, T.H. 1978. *Public Program analysis*. Baltimore, Maryland: University Park Press.

Ramanathan, R. 1989. *Introductory Econometrics with Application*. San Diego: HBJ.

True, J. 2000. "Avalanches and Incrementalism: Making Policies and Budgets in the United States," *American Review of Public Administration* 30(1): 3-18.

Wildavsky, A. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process.* Boston: Scott, Foresman and Company.