

## 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향

정재진\*

---

재정분권의 순기능 확보를 위해서는 제도의 합리성과 책임 있는 재정운용이 필요한데 이 연구는 지방자치 실시 이후 현재까지 추진된 재정분권 수단이 재정건전성에 미친 영향을 분석하였다. 재정분권 수단은 재정건전성과 연계되어 수입과 지출의 책임성 수준에 따라 세입분권과 세출분권으로 구분하였다. 분석 결과 세입분권은 자주재원의 성장에 유의한 영향을 미치고, 세출분권은 경상적 경비의 감소와 지방채무부담의 증가에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정분권의 기본 가정과 다른 결과가 나타난 이유를 자주재원의 빈약성과 자치단체 구조를 고려하지 않은 획일적 분권 그리고 정치적 자원배분 결정으로 설명하였고, 재정분권의 순기능 확보를 위한 대안으로 첫째, 자치단체 재정력 확보를 위해 자치단체마다 차별화된 재정분권의 실행, 둘째, 대한민국 국민으로서 받아야 하는 최소한의 서비스를 공급할 수 있을 정도로 재정 수준이 증대된 이후에는 세입분권 위주의 재정분권을 제시하였다.

주제어: 재정분권, 재정건전성, 자주재원, 이전재원

---

### I. 서론

재정분권은 상위정부로부터 이전된 재정과 자율적 권한을 기반으로 효율적이고, 건전한 재정운영이 가능하다는 맥락에서 정당화된다(Tiebout, 1956: 416-424; Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980). 우리나라도 지방자치 실시 이후 다양한 재정분권 수단 등이 실행에 옮겨졌다. 그럼에도 불구하고 지방재정에 대한 평가는 그리 긍정적이지 못하다. 먼저 정부간 재정관계 측면에서는 자치단체의 역할이

---

\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기개발연구원 자치행정연구부 공공기관 평가팀 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 재정성과관리 등이다(cj1382@gri.kr).

확대됨에도 불구하고 중앙에 대한 재정의존도가 높아지고 있다(이상운, 2002: 3; 임성일, 2006; 최병호, 2006). 실행적인 맥락에서는 지방재정 운용의 책임성이 저하되는 사례가 곳곳에서 발견되고 있다. 일례로 성남시는 모라토리엄을 선언한바 있고, 주민의 인기를 의식한 재정지출, 투자사업의 효과보다는 수혜범위 확대를 위한 소규모 분산 투자 등 낭비적·비효율적인 재정운영이 발생되고 있다(이상운, 2002: 3, 이재은, 2004: 47-87; 임성일, 2006; 최병호, 2006; 감사원, 2008).

지방재정의 악화 원인에 대해서는 다양한 논의가 존재하는데 이들은 크게 재정분권 추진 수단의 부적절성과 비효율적인 자치단체의 재정운영 행태로 구분된다. 그런데 이 두 개의 논의는 별개의 것이 아니며 적절한 재정분권 수단이 실행되고 효율적 재정운영이 실행될 때 지방재정은 발전될 수 있다. 전술한 두 가지 논의 중 어느 것이 우선되어야 하는지에 대해서는 이론의 여지가 있지만 단체자치(團體自治)에서 출발한 우리나라의 경우 적절한 재정분권 전략을 마련하는 것이 선행될 필요가 있다.

재정분권 수단은 매우 방대하나 재원의 기초를 중심으로 자주재원을 확대하는 세입분권과 이전재원을 확대하는 세출분권으로 구분되며 이들은 세입부담과 세출의 책임성 측면에서 지방자치단체 재정건전성에 영향을 미친다. 일례로 세입부담률이 높고 세출 책임성이 크다면 보다 책임 있는 재정운영을 통해 재정 건전성을 도모할 가능성이 크다(이승우, 2002). 그런데 세입분권과 세출분권은 동시에 실행되기 어려울 뿐만 아니라 동시에 실행될 경우 그 효과가 낮아질 가능성이 크다. 따라서 재정분권 수단은 그 효과를 기대하며 선택적으로 실행되게 된다.

우리나라는 지방자치 실시이후 세입분권 보다는 세출분권에 많은 관심을 두어 왔다. 세출분권은 비록 자치단체의 자주재정력을 강화 시키고, 재정운영의 책임성을 확보하는 데에는 소극적일 수 있으나 지방재정의 균형발전을 도모할 수 있다는 맥락에서 선호되어 왔다. 그러나 세출분권을 확대함에도 불구하고 지방재정은 지속적으로 악화되고 있고, 지역간 재정 격차 역시 확대되고 있다. 이러한 결과는 재정분권이 지방재정에 미치는 효과가 매우 큼에도 불구하고, 지방재정의 개선을 도모하지 못하였다는 것을 의미한다.

결국 거시적인 측면에서 정부간 재정관계의 틀을 개선해야 하며, 미시적인 측면에서는 재정분권의 주요 수단인 세입분권과 세출분권이 재정건전성에 미치는

영향을 분석할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구는 재정분권의 발전 방안을 마련함에 있어 보다 구체적인 정보를 제공하기 위하여 세입분권과 세출분권이 자치단체 재정건전성에 미치는 영향을 분석하는데 목적을 둔다.

## II. 이론적 배경

### 1. 재정분권과 실행수단

지방자치단체는 중앙정부와의 재정관계에서 조세경쟁·행정, 재분배 등의 측면에서 규모의 열세, 열악한 지방행정 업무 능력 등으로 인해 중앙정부와 완벽한 독립성을 유지하기 어렵다(Musgrave & Musgrave, 1989). 따라서 지방자치단체는 중앙정부로부터 조세자율권을 확충하거나 이전재원을 확보하는 등의 재정분권을 통해 자치단체를 운영해 나간다.

재정분권이 강조되는 이유는 공공재정학자들의 연구에서 기인된다. Tiebout(1956)는 Samuelson(1954)<sup>1)</sup>이 제시한 공공재 공급체계는 공공재 공급에 대한 지역주민의 선호를 파악하기 어렵기 때문에 비효율을 발생시킬 수 있다는 점을 지적하며 대안으로서 분권화를 강조하였다. 분권을 통한 자치단체간 경쟁은 최소의 비용으로 주민의 선호를 충족시킬 수 있는 다양한 메커니즘을 만들 수 있으며, 재정운영의 효율성을 증진시킬 수 있다고 보았다. 한편 Oates(1972)는 재정연방주의(fiscal Federalism)를 제시하면서 외부효과(externalities)가 발생되거나 규모의 경제(economies of scale)가 발생할 수 없을 정도로 인구가 적은 경우 경쟁에 의한 공공재 공급의 효율화가 달성될 수 없으며 각 층의 정부수준에서 가장 효율적으로 공공재를 공급할 수 있는 것이 무엇인지 찾아내고, 이를 각급 정부에 배분하여 운영하는 것이 바람직하다고 가정한다.

재정분권은 지방자치단체가 자신의 업무를 수행함에 있어서 필요한 자율 세입

1) 공공재(collective consumption goods/public goods)의 최적공급에 대해 논의한 Samuelson(1954)은 공공재의 효율적 배분이 이루어질 수 있는 정부의 적정수준에 대해서 단일정부수준(집권화된 정부)을 제시하고 있다. 그러나 이에 대한 가정은 이후 Musgrave(1989) 등에 의해 비판되어졌다.

권한과 자율 세출 권한을 확보하는 과정으로 정의된다(김태영, 2008: 182). 이 정의에 따를 경우 재정분권의 수단은 세입분권과 세출분권으로 구분된다. 세입분권은 자치단체가 수입을 독자적으로 조달·운영할 수 있는 정도의 권한을 중앙정부로부터 이양 받거나 구성하는 과정을 의미한다(권오성, 2004: 137-154). 한편 세출분권은 재원의 출처보다는 지출권의 확대에 많은 관심을 둔다<sup>2)</sup>. 세입분권의 주요 수단은 국세의 일부를 지방세로 이양하거나, 지방자치단체에 신세목을 설치하도록 하거나 탄력세율의 권한을 지방으로 이양하는 방법 등이 이용된다. 반면 세출분권의 주요수단은 이전재원의 확대를 의미하며 대표적으로 지방교부세의 법정 교부율 상향 등이 이에 포함된다<sup>3)</sup>.

지방자치단체의 입장에서는 세입분권과 세출분권을 모두 확대하는 것을 선호할지는 모르나 이 두 가지 수단은 동시에 실행되기 어렵고, 그 효과 역시 쉽게 보장하기 어렵다. 먼저 자주재원 확대를 위해 신세목을 설치하는 것은 세원의 보편성을 충족시키기 어렵기 때문에 많은 경우 국세의 일부를 지방세로 전환하거나 공동세화 하는 방법을 선택하게 된다. 현재 시행되고 있는 지방소비세, 지방소득세 등이 국세의 일부를 공동세화 하는 형식인데, 이 경우 자치단체 재원 확충 효과는 발생되나 지방교부세의 배분총액은 감소하게 된다. 지방교부세는 내국세의 19.24%(여기서 분권교부세를 제외하면 18.30%)를 그 재원으로 하고 있는데, 지방으로 이전된 세목의 재원분 만큼 내국세수입 규모는 감소하기 때문이다. 이 경우 재정력 수준이 낮은 자치단체는 오히려 재정악화가 가속될 가능성이 존재한다.

결국 재정분권은 자치단체의 재원 확충을 도모한다는 거시적인 목적을 갖고는 있으나 개별 수단의 실행과 자치단체의 구조적 속성 등에 따라 재정건전성이 악

2) 재정분권의 유형은 세출분권과 세입분권(권오성·배인명·주운현, 2007; 이병량·정재진·조광래, 2008; 정재진, 2010)으로 정의되기도 하며, 수평적 형평화와 수직적 형평화(이병량, 2005; IMF, 2001; World Bank, 2004; de Mello, 2000, Bahl, 2000) 또는 세입자치와 세출자치, 일반재원주의와 자주재원주의(이재은, 2004), 수입분권과 지출분권(김태영, 2003) 등으로 정의되기도 한다.

3) 우리나라의 지방재정조정제도에는 지방교부세(보통, 특별, 부동산, 분권) 이외에 국고보조금, 균특회계 등이 존재한다. 그러나 보조금과 균특회계는 자치단체의 자율성이 매우 낮기 때문에 자치시대의 재정분권, 혁신과는 구조적으로 거리가 있다(이재원, 2005). 또한 지방교부세 내에서도 분권교부세는 국가사무의 지방이양시 필요 재원을 보전해 주기 위한 것이기 때문에 세출의 자율성이 높지 않다.

화 될 수도 있다.

## 2. 재정건전성과 측정기준

분권의 특성은 자율과 책임으로 특징지을 수 있다(염명배, 2003: 35). 재정분권 추진에 따라서 지방의 자율성이 확대되고 있는 만큼 자치단체의 건전한 재정운영은 재정분권의 성과를 좌우하는 중요한 요인이 되고 있다(Reed & Swain, 1997: 316-317; 이창균, 2006: 141).

재정건전성은 다양한 용어로 정의되어 왔다. 먼저 법적인 측면에서 볼 때 지방재정법 제3조에서는 건전재정 운영의 원칙을 천명하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영해야 하고, 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하며, 지방자치단체는 그 재정을 건전하고 효율적으로 운영해야 한다는 것을 의미한다.

학문적인 맥락에서 재정건전성 역시 다양한 용어로 정의되고 있다. 재정건전성은 재정건강도, 재정압박, 재정의무이행, 생산성, 성장성, 지출의 효율성, 재원배분의 합리성 등으로 정의되어 왔다(Bahl & Linn, 1992; 박병희·이재기, 1993; 임성일·서정섭, 2004). 이렇듯 다양한 용어가 사용되는 이유는 재정건전성은 재정운영의 행태를 포함하는 추상적이고 거시적인 의미이기 때문이다. 국제카운티경영자협회(ICMA: International City/County Management Association)는 자치단체의 수입능력에 초점을 두고, 자치단체가 관할 구역의 업무를 수행하기 위해 필요한 재원을 자체적으로 확보할 수 있는 능력으로 정의하고 있으며, Groves & Valente(1986)는 회계적 측면에 초점을 두고 자치단체의 규모, 관할구역내의 소득, 부채 이외에 사용할 수 있는 세출의 규모라고 정의한다. 이 정의에 따를 경우 재정 건전성은 재정수입의 자주성과 세출의 안정성으로 정의될 수 있다. 한편 재정운영의 과정적인 맥락을 포함하여 이승우(2002)는 자치단체가 생산적이고 창의적인 지출활동을 수행하며, 자체재원 확충에 많은 노력을 투입한다면 건전재정을 확보하기 위해 노력하거나 또는 건전재정운영을 하고 있다고 정의한다(이승우, 2002: 61). 현승현·윤성식(2006)도 같은 맥락에서 지방자치단체가 주어진 재정자원과 법령의 범위 내에서 얼마만큼 생산적이고 창의적인 재정지출 활동을 하고 아울러 자체재원 확충

에 많은 노력을 기울이는가를 파악하는 개념으로 정의한다(고성철·이승우, 2003). 이에 더해 서정섭은(2004)은 자치단체의 수입 능력, 지불능력, 채무부담 능력을 종합하여 재정건전성으로 정의하고 있다.

제도의 실행적인 맥락에서 재정건전성은 지방재정 상황을 분석하는 주요 도구로 활용된다. 재정운영의 건전성을 측정·관리하기 위해 현재 지방재정 분석제도가 운영 중에 있다. 지방재정분석제도는 지방자치단체의 예산편성, 집행, 결산 등 재정운영 전반을 분석하고, 환류를 통해 지방재정의 건전성을 도모하기 위한 제도이다(행정자치부, 2005: 206). 2010년 현재 재정분석은 안정성, 성장성, 생산성, 계획성으로 구분하여 정적인 재정 상태 뿐만 아니라 재정운영의 동적인 과정까지를 종합하여 평가하고 있다. 현재 지방재정 종합분석 지표 중 안정성과 성장성은 건전성의 영역에, 생산성은 효율성의 영역과 연계된다.

<표 1> 2010년 지방자치단체 재정분석 지표

부문	항목	지표
성장성	수입증가	- 자체세입 증감율
	자산증가	- 일반 순자산 증감율
안정성	재정수지	- 통합재정수지
	비용관리	- 경상비용비율
	채무관리	- 지방채무 잔액지수, - 장래세대 부담율
생산성	예산효율	- 행사추제 경비비율, - 민간이전 경비비율, - 정책사업 투자지출 비율
	징수실적	- 자체세입 징수율, - 자체세입 체납징수율
계획성	계획재정	- 중기재정계획 반영 비율
	예산집행	- 예산 집행율

자료: 한국지방행정연구원. (2009). 「지방자치단체 재정분석 종합보고서」

제도의 실행적 측면, 학문적인 측면, 법적인 측면을 종합하여 정의할 때 재정건전성은 첫째, 주어진 세입권한 내에서 자체재원 확충을 기하고 둘째, 해당 자치단체가 수용할 수 있는 범위 내에서 낭비적 요소를 지양한 안정적인 재정지출을 하고 셋째, 채무부담의 완화 등을 통해 경비의 지출 효과를 높여 주민복리의 극대화

를 도모하는 것이라 정의할 수 있다(행정자치부, 1997: 4; 국회행정자치위원회, 2005: 22). 그리고 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원 수준에 의해 결정된다(서정섭, 2003; Bern & Schrm, 1986).

이러한 맥락에서 볼 때 재정 건전성을 측정할 수 있는 항목으로는 세입 측면에서의 성장성과 세출 측면에서의 안정성을 들 수 있다. 성장성은 자치단체 재주재원의 증가 수준을 강조하는 것으로 자치단체가 자주적으로 이용 가능한 재원의 확충이 존재할 때 세출의 책임성과 자율성이 존재하게 된다. 한편 지출의 안정성은 두 가지 맥락에서 정의될 수 있다. 하나는 불요불급한 지출을 억제하여 낭비적 요소를 막음으로써 자치단체 재정운영의 탄력성을 확보하는 것이고, 다른 하나는 부채 등 지출압박으로 인해 미래 세대의 부담을 늘리거나 또는 수지 균형을 맞추지 못하여 효율적 자원 배분을 왜곡하는 것을 방지하는 것을 의미한다. 특히 재정 압박은 자원조달과 공공서비스 제공의 기능이 취약한 상태로 재정위기를 발생시키는 요인으로서 근래 국가 및 지방재정의 악화와 더불어 많은 관심을 받고 있다. 여기서 불요 불급한 지출의 억제는 경상경비의 비중 완화를 의미하며, 지출압박은 채무 누적에 따른 지출 압박과 차입여력 등으로 분석할 수 있다<sup>4)</sup>(서정섭, 2004).

### 3. 재정분권 실행수단과 재정건전성

자주재원의 확대와 이전재원의 확대가 자치단체의 경제적 효율성을 증진시킬 수 있다는데 대해서는 많은 연구들이 공감하고 있으나 재정건전성에 있어서는 차별적인 영향을 미친다는 것이 공통적인 견해이다.

자주재원의 확대는 재정운영의 건전성을 증진시킬 수 있다고 본다. 그 이유는 재정확보를 위한 자주성이 존재하고, 재정 운영의 자율성이 보장되며, 자주성과

4) 지방자치단체는 지방채 발행을 통해 부족재원을 보충하고, 효율적 자원 배분을 도모할 수 있다. 지방채는 지방채의 비중 자체만으로 문제가 된다고 보기는 어렵다. 지방채 발행과 관련하여 적극적 견해와 소극적 견해가 대립되고 있으며, 어떠한 것이 바람직한 것이라는 기준은 없다(주기완, 2010). 다만 채무가 누적되어 자주재원 운용의 안정성에 부담을 준다면 재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 정의할 수 있을 것이다.

책임성간에 유의한 상관성이 존재하기 때문이다. 자치단체의 재정운영 책임성은 지역 주민의 세금을 적절하고 유용하게 사용하고 있는가와 관련된 개념으로 부담분담의 원칙과 응의성에 기초한 지방세 수입은 보다 투명하고, 지역주민의 복리 증진, 지역경제의 안정과 신장을 위해 쓰여질 가능성이 크다(이승우, 2002: 62). 여기서의 전제는 자율적으로 자치단체가 조세수입을 확대하는 만큼의 재정 책임이 확대될 수 있다는 것을 가정한다(Shah & Qureshi, 1994; Jun, 1997: 62-68; 이재은, 2004).

반면 이전재원의<sup>5)</sup> 확대는 세입의 자주성은 존재하지 않거나 극히 미약하기 때문에 자주성과 책임성이 일치하지 않는다. 이전재원의 확대는 지방자치단체가 재정운영을 위해 취할 수 있는 자율성은 증가되나 세원이 직접적으로 자치단체 주민을 대상으로 하지 않기 때문에 자주성이 책임성을 증진시키는 방향으로 발전되지 못할 가능성이 존재한다. 이전재원의 부정적 효과와 관련하여 Tanzi(1996)는 책임성 결여로 지방자치단체 공공재 공급의 비효율성이 발생하거나 끈끈이 효과(flypaper effect) 및 재정환상(fiscal illusion) 그리고 연성예산제약(soft budget constraint)<sup>6)</sup> 등이 발생할 수 있다고 정의한다. 따라서 분권화가 자원배분의 효율성이나 거시경제적 안정과 성장을 확보하기 위해서는 효율적 재정관리 시스템이 적절히 구성될 필요가 있으며 이를 통한 재정건전성 증진을 도모할 필요가 있다(조기현·서정섭, 2003: 1-31).

#### 4. 재정건전성의 영향요인과 선행연구의 검토

##### 1) 재정건전성의 영향요인

5) 이 연구에서의 이전재원은 보통교부세를 의미한다.

6) 끈끈이 효과란 무조건부 지원금의 지출효과는 지역내 주민의 소득이 증가할 경우에 비해 더 많은 지출 효과를 발생시킨다는 것이고, 재정환상은 무조건부 교부금으로 인해 지방공공지출이 증가함에 따라 평균조세가격이 하락하는 것을 한계 조세가격이 하락하는 것으로 잘못 인식하게 됨으로써 지역주민들은 지방공공지출의 가격이 한계적으로 저렴해졌다고 착각하게 되고, 결국 보다 더 많은 공공재 공급을 요구하게 된다는 것이다. 그리고 연성예산제약이란 지방자치단체가 재정운영에 있어 손실을 입어도 중앙정부의 지원에 의해 손실 부분이 쉽게 보상되고, 그 결과 비록 지방자치단체의 경제적 효율성이 저하된다 할지라도 지방자치단체는 지속적으로 생존해 나갈 수 있기 때문에 경제적 합리성을 왜곡하게 되는 상황을 의미한다(Oates, 1979: 23-29; 유금록, 2000; Heyndels, 2001: 1329-1334; 김렬 외, 2003; 허명순, 2003; 배상석·류세은, 2007).



재정건전성을 주제로 한 연구들은 주로 현재 상태에서의 재정 건전성 수준을 분석하는데 초점을 두었고, 재정건전성에 영향을 미치는 요인들을 체계적으로 분석한 연구는 거의 존재하지 않는다. 따라서 여기서 논의하게 될 재정건전성의 영향요인 역시 선행연구들을 통해 검증된 요인을 설명하기 보다는 몇 가지 전체 하에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 검토함으로써 향후 연구 모형 설정의 기준을 마련하고자 한다.

재정건전성을 앞서 논의한 바와 같이 세입측면의 자주재원 성장성, 세출 측면에서 경상적 경비의 절감 및 채무부담 완화로 정의할 때 이들은 모두 자치단체가 재정을 어떻게 운영하고 있는지와 관련된다. 자치단체의 재정운영은 해당 자치단체가 직면한 환경적 요인과 중앙-지방간 관계에서의 제도적 요인, 자치단체 재정운영관련자(단체장, 예산부서 공무원)들의 행태나 이념 등에 의해 복합적인 영향을 받는다.

여기서 재정운영관련자의 행태적 속성이 재정건전성에 영향을 미친다는 이론으로는 Romer & Rosental(1979)의 중위투표모형, Stigler(1971)와 Peltzman(1976)의 이익집단이론, Niskanen(1971)의 관료제 이론 등을 적용할 수 있을 것이다<sup>7)</sup>. 그리고 제도나 구조적 속성이 재정건전성에 영향을 미친다는 이론으로는 재정평가 모형으로서 재정추이경보제도기준(FITMS: Financial Trend Monitoring System), 예산결정 및 지출이론 등을 적용할 수 있을 것이다. 그러나 이 연구는 재정분권 실행수단에 따라 재정운영 행태가 영향을 받는다는 점을 강조하기 때문에 환경적 요인에 대한 연구를 살펴보고자 한다.

재정추이경보제도는 미국내 각 자치단체의 재정상태를 진단하고 이에 대한 해결 방안을 제시하기 위해 마련된 것으로써 자치단체 재정상태에 영향을 미치는 요인에 대해 지역사회의 수요와 자원, 외부경제상황, 정부간 제약상황, 자연재해

7) 중위투표이론은 정부의 재정지출은 다수결 원칙에 의해 결정되며, 다수결에서의 중위투표자는 지속적으로 안정적이고, 따라서 재정지출 구조 역시 장기적으로 안정된 상태를 유지하게 된다는 이론이다. 이익집단이론은 재정지출에 대해 동일한 선호를 갖는 개인들은 이익집단을 형성하여 자신의 선호를 극대화 하는 정책을 지지하고, 그 결과 재정규모의 팽창은 전년도 재정정책의 규모보다 더 커지게 된다고 설명한다. 관료제이론에 따르면 정부관료와 일반납세자의 선호는 상이하며 정부관료는 정보를 독점적으로 이용함으로써 그들 자신의 효용을 극대화시키기 위해 재정지출을 증대시키려 한다는 입장이다(임동욱, 1994: 12-18; 강병구, 2005: 6-7; 정재진, 2009).

와 긴급사태, 정치 문화와 같은 환경적 요인을 제시하고 있다(Groves & Valente, 1986). 지역사회의 수요와 자원은 지방자치단체의 인구, 소득, 재산가치, 고용, 사업 활동 등을, 외부 경제여건은 국가나 지역의 인플레이션, 고용, 시장 등을 포함한다. 정부간 제약 사항은 정부간 위임, 보조금, 조세제안 등을 포함하며, 자연재해와 긴급사태는 기상, 지진, 홍수, 화재 등 자치단체 재정운영에 있어 불확실성을 증가시키는 요인들이 포함된다. 마지막으로 정치 문화는 조세, 서비스, 정치과정에 대한 태도 등이 포함된다. 종합하면 재정추이경보제도의 환경적 요인은 지방자치단체에 대한 외부 영향력으로써 행정서비스 수요를 유발하면서 동시에 그에 필요한 자원 제공 역할을 한다. 예를 들어 노동인구의 증가는 지방자치단체로 하여금 인구증가에 필요한 추가적 행정서비스를 제공할 의무를 갖도록 만들며, 한편으로 지역내의 인구 증가는 세입의 증가를 가져오게 됨으로써 재정운영의 건전성을 증대시킬 수 있다(이상용·서정섭·박천일, 1995: 20; 이상용, 1993). 그러나 재정추이경보제도의 환경적 요인은 설명 요인을 구성함에 있어서 왜 이러한 요인들이 설정되게 되었는지에 대한 이론적인 설명이 부족하며 1950년대부터 발전되어 온 예산결정이론의 변수를 부분적으로 원용하고 있어 기존의 이론과 차별성이 낮다는 한계를 갖는다.

예산결정이론은 세입결정이론(revenue determinant theory)과 지출결정이론(expenditure determinant study)으로 구분된다(정현영, 2007: 13-14; 김종백, 2004: 9). 그러나 이 두 가지 정향의 이론이 세입과 세출을 구분하여 연구되어졌다 할지라도 사회·경제적 결정이론과 정치·행정적 결정이론으로 요약된다.

사회·경제적 결정 이론은 Fabricant(1952)가 미국의 주정부와 자치단체의 예산을 분석함으로써 시작되었는데, 이 연구에 따를 경우 지방자치단체의 지출예산규모는 주민 1인당 소득, 도시화정도, 인구밀도 등 3가지 요인에 의해 결정된다. Fabricant(1952)의 연구이후 지방세원, 연금, 부채상환능력, 범죄율 등 다양한 사회·경제적 변수들이 부가되어 연구가 진행되었으나 대부분 Fabricant(1952)의 연구에서 사용된 변수가 가장 결정적인 것으로 나타났다(황윤원, 1987: 386).

정치·행정적 결정이론은 Key(1951·1956)에 의해 주창되었는데 예산의 지출규모와 수준에 있어 정치적 변수의 중요성을 강조하는 것으로 주로 정당과 관련된 변수들이 많이 포함되기 때문에 정당효과모형이라고도 한다(Kleinman & Eastall &

Roberts, 1990: 405; 정헌영, 2007: 71). 그러나 정치·행정적 접근은 정치적 과정을 측정하는 기준의 객관성 결여와 비계량적 특성변수 등으로 인하여 재정지출의 결정 요인을 객관적으로 측정하는데 많은 한계에 직면하게 된다(김성중·신주연, 2003: 5; 손희준, 1999: 83). 한편 이 모형은 혼합모형의 행태로 진화해 정치변수와 효과성을 검증(신승춘 외, 2000: 71)하는데 초점을 두게 된다. 이 혼합모형은 Cnudde & McCrone(1969)에 의해 고안되었는데 이 모형에서 제안하는 것은 사회·경제적 요인이 공공정책에 직·간접적으로 영향을 미치고, 간접적으로는 정당간의 경쟁과 참여에 영향을 줌으로써 공공정책에 영향을 미치게 된다는 것이다(Dye, 1966: 317-337). 이러한 정치학자들의 정책결정에 관한 요인 연구에 대해 김재훈(1993)은 Key-Lockard(I) 모형, Dawson & Robinson(II) 모형, Hybrid(III) 모형으로 분류한바 있다<sup>8)</sup>.

## 2) 선행연구의 검토

재정건전성에 영향을 미치는 요인을 제시한 이론이 많지 않듯이 특정 제도의 도입 또는 환경적 제약 사항이 재정건전성에 미친 영향을 분석한 연구 역시 매우 제한적이다. 재정건전성이 종속변수로 설정되어 분석된 연구로는 현승현·윤성식(2006) 변준혁(2004), 고성철·이승우(2003)의 연구가 대표적이다.

현승현·윤성식(2006)은 김대중 정부에서 실행된 지방교부세 법정세율 인상에 따른 재정 건전성의 변화를 분석하였다. 분석 방법은 통합회귀분석을 이용하였고, 법정세율을 독립변수로 하되 통제변수로 도시화, 자치단체 크기, 자치단체장 당적, IMF 등을 이용하였다. 종속변수로는 재정자주성과 재정생산성으로 구분하되 재정 자주성은 재정자립도와 재정력 지수를, 재정 생산성은 계획재정 운영비율과 투자비비 비율로 설정하여 분석하였다. 분석 결과 지방교부세의 법정세율 인상은 재정자립도와 재정력 지수에는 영향을 미치지 않지만 투자비 비중에는 부

8) Key-Lockard(I) 모형은 경제적 자원이 정치적 요인들을 결정하고 이 정치적 요인들이 다시 정부지출을 결정한다고 본다. Dawson & Robinson(II) 모형은 경제적 요인들이 정치변수와 정부지출에 동시에 영향을 미치며 경제적 요인의 효과를 사소한 이후의 정치변수의 정부지출에 대한 효과는 거의 없다고 본다. 마지막으로 Hybrid(III) 모형은 경제적 요인들의 효과를 모두 사소한 이후에도 여전히 정치적 변수들이 정부지출에 미치는 독립적인 효과가 있다고 본다(김재훈, 1993: 137-138).

정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 통제 변수중 인구규모, 인구밀도는 재정 자주성에, IMF 변수는 재정생산성에 지대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 지방교부세의 법정세율 인상이 건전성 보다는 재정지출에 탄력적인 영향을 미친다는 것을 보여 주는 것으로 장기적인 관점에서는 자치단체의 재정 확보 노력과 재정 건전성 확보를 위한 체계적 관리가 필요함을 말해주는 것이라 하겠다.

변준혁(2004)은 건전재정 운영을 도모하기 위해 도입된 지방교부세 인센티브제도가 재정건전성에 미치는 영향을 분석하였다. 독립변수는 기준재정 수요 인센티브와 기준재정 수입 인센티브로 구분하였고, 통제변수는 없으며, 종속변수는 2004년 당시 지방재정 분석 지표로 제시된 10개 지표로 설정하였다. 분석 결과 인센티브 제도는 시의 경우 재정자립도, 재정력지수, 경상수지비율, 세입예산반영 비율에, 군의 경우는 재정자립도, 재정력지수, 경상수지 비율, 경상경비 증감율에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 고성철·이승우(2003)는 보다 거시적인 차원에서 지방재정조정제도의 유형(지방교부세, 지방양여금, 보조금)에 따른 지방재정의 자주성과 건전성의 변화 추이를 분석하였다. 자주성은 가용재원 금액과 자체수입금액으로 설정하였고, 건전성은 투자비금액과 재정계획 운영 금액으로 설정하였다. 분석방법은 자치단체별 재정규모와 재정 여건 등의 차이를 t-test를 통해 비교 분석하였다. 분석 결과 양여금이 가용재원율과 자체수입비율, 투자비비율과 재정계획운영 비율에 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

위에 살펴본 선행연구는 지방자치단체의 재정건전성과 효율성에 대한 관심이 증가되고 있는 현 시점에서 중요한 연구이며, 재정건전성에 미치는 요인 분석이 미진한 시점에서 후속 연구를 위한 이정표를 제시하였다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 분석의 대상이 이전재원만을 주제로 했다는 점에서 자주재원까지를 고려해야 할 필요가 있고, 또 분석 자료가 제도변화 이전과 이후의 몇 년만을 대상으로 했다는 점, 또는 단년도의 인센티브만을 대상으로 했다는 점에서 장기적인 시계를 고려한 연구가 수행될 필요가 있음을 말해 준다.

직접적으로 특정 제도나 환경적 요인이 재정건전성에 미친 영향을 분석하지는 않았으나 재정 건전성이 악화 또는 강화 될 수 있는 요인들에 대하여 논의한 연구

들도 존재한다.

최영수(2004)는 설문 조사를 통한 재정건전성 제고 방안을 마련하는 연구를 수행하였다. 이 연구는 지방자치단체 재정 건전성에 영향을 미치는 요인을 정치·행정적 구조요인과 사회·경제적 촉발 요인으로 구분해 제시하고 있다. 먼저 구조요인으로는 지방재정관리제도의 통합노력 부족, 지방자치단체 재정관리 능력 부족, 중앙정부의 지나친 간섭과 통제를 들고 있다. 그리고 사회·경제적 촉발요인으로는 IMF등 경제 위기를 들고 있다. 이렇듯 자치단체를 둘러싼 제약 요인에 의하여 지방재정 건전성은 더욱 악화될 수도, 증진될 수도 있음에 대하여 제시하고 있으며, 이는 결국 중앙-지방간 재정관계 뿐만 아니라 자치단체 공무원의 행태, 자치단체를 둘러싼 사회 경제적 요소에 의해 지방재정 건전성이 영향을 받을 수 있음을 시사하는 것이라 하겠다.

한편 재정 건전성이 악화되는 요인에 대하여 그 원인을 제시한 사례로 김종순(1995)의 연구를 들 수 있다. 김종순(1995)은 비록 통계적 방법론을 통해 지방재정 건전성이 악화되는 요인을 분석하지는 않았으나 재정 건전성의 악화 유형과 발생 요인에 대하여 제시하고 있다. 이에 따르면 재정건전성은 정치·사회적 요건과 경제적 요건 그리고 기술·행정적 요건 등이 자치단체의 내부적 측면과 외부적 측면에 모두 영향을 끼쳐 궁극적으로 재정 지출의 확대를 발생시키는 반면 수입은 고정적이거나 축소됨으로써 건전성이 악화 될 수 있다는 점을 제시하고 있다. 그리고 이러한 문제점에 직면하여 지방재정 분석 및 진단제도의 도입이 필요함을 제시하고 있다.

이렇듯 재정건전성은 자치단체를 둘러싸고 있는 사회, 경제, 인구, 정치 등 다양한 요인들에 의해 복합적으로 영향을 받고, 또 영향을 미치기도 하는 것이기 때문에 이 연구에서처럼 분권의 수단으로서 세입분권과 세출 분권 뿐만 아니라 선행 연구들에서 제시한 통제 변수를 종합하여 분석하는 것이 필요함을 의미하는 것이라 하겠다.

### Ⅲ. 분석방법

#### 1. 연구 가설 및 모형

재정분권은 세입분권과 세출분권으로 구분될 수 있으며, 이들은 재정건전성에 차별화된 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 이를 위해 재정운영의 책임성 기준이 상이한 지방세와 교부세를 대상으로 분석을 실시하고자 한다. 지방세는 자주재원이기 때문에 세입에 대한 책임성과 세출에 대한 책임성이 상대적으로 높다. 한편 지방교부세는 내국세의 19.24%를 자치단체의 재정력 수준 등을 고려한 산식에 따라 배분되기 때문에 세입에 대한 책임성은 지방세에 비해 상대적으로 낮아질 가능성이 존재한다.

즉, 인당 지방세입이 높은 자치단체는 그만큼 이전재원에 대한 의존성이 적은 대신 자체적으로 세입 확충을 위해 더 많은 노력을 투입할 것이나 인당 이전재원이 높은 자치단체는 부족분에 대한 보전이 이전재원에 의해 이루어질 것이기 때문에 세입 확충에 적극적이지 않을 수 있다. 또한 인당 지방세 규모가 큰 자치단체는 재정수입과 세출의 책임성이 높기 때문에 공공재를 공급함에 있어 경상적 경비 등을 줄여야 한다는 의무감이 높아 경상적 경비의 감소를 통해 재정운영의 안정성을 확보하고자 노력할 가능성이 크다. 반면 인당 교부세의 규모가 큰 자치단체는 세입과 세출의 책임성 수준이 상대적으로 낮고, 세출의 부족분 만큼 중앙정부로부터 보전될 수 있기 때문에 인당 지방세 규모가 큰 자치단체에 비하여 경상적 경비를 감소시키고자 하는 적극적 의지가 상대적으로 낮을 가능성이 크다. 마지막으로 지방채 역시 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체는 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체에 비해 재정력 수준이 높기 때문에 지방채에 의존하여 지출을 확대하지 않을 가능성이 큰 반면 인당 교부세 비중이 높은 자치단체는 정책 사업을 추진하기 위하여 지방채를 발행할 가능성이 존재하며, 이는 누적채무의 악순환을 가져올 가능성이 있다.

가설1. 자주재원의 확대는 재정건전성에 정(positive)의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체일수록 재정성장성이 높을 것이다.

가설 1-2. 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체일수록 경상비 비중이 낮을 것이다.

- 가설 1-3. 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체일수록 채무부담이 낮을 것이다.  
 가설2. 이전재원의 확대는 재정건전성에 부(negative)의 영향을 미칠 것이다.  
 가설 2-1. 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 재정성장성이 낮을 것이다.  
 가설 2-2. 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 경상비 비중이 낮을 것이다.  
 가설 2-3. 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 채무부담이 높을 것이다.

연구를 수행하기 위하여 FTMS 모형, 재정지출 결정이론 모형 및 선행 연구들을 통해 제시되었던 변수들을 이용하고자 한다. 이들 모형의 공통점은 어떤 자치단체가 재정 지출을 증가시키거나 세입을 확보하기 위해서 노력하거나 하는 일련의 과정은 자치단체가 갖고 있는 구조나 환경적 요인에 기반한다는 것을 강조한다는 데 있다. 특히 재정건전성은 자치단체가 주어진 제약조건 하에서 세입의 충족성을 기하고, 세출의 안정성을 확보하며 재정 압박을 완화하기 위하여 노력하는 과정을 의미하기 때문에 재정분권 실행 수단에 더해 구조나 환경적 속성을 포함하여 분석할 필요가 있다.

$$Y(\text{지출}) = a + ECO + POL + ADM + SOC + UNCER + ei$$

여기서 ECO는 경제적 조건, POL은 정치적 조건, ADM은 행정적 조건, SOC는 사회적 조건, UNCER은 불확실성

한편 이 연구는 앞서 논의한 모델을 기본으로 하되 세입분권과 세출분권 각각이 재정건전성에 미친 영향을 분석하고자 한다. 따라서 분석 모델은 다음과 같이 구성될 수 있다. 모형 1은 지방세가 자주재원 성장성에 미친 영향을, 모형 2는 지방교부세가 자주재원 성장성에 미친 영향을, 모형 3은 지방세가 경상경비 절감에 미친 영향을, 모형 4는 지방교부세가 경상경비 절감에 미친 영향을 분석하기 위한 모형이다. 그리고 모형 5는 지방세가 채무부담에 미친 영향을, 모형 6은 교부세가 채무부담에 미친 영향을 분석하는 모형이다.

- 모형 1.  $Y(\text{자주재원}) = a + LOT_{it} + URB_{it} + DEN_{it} + OLD_{it} + OFF_{it} + IMF_{it} + \varepsilon_{it}$   
 모형 2  $Y(\text{자주재원}) = a + SUB_{it} + URB_{it} + DEN_{it} + OLD_{it} + OFF_{it} + IMF_{it} + \varepsilon_{it}$   
 모형 3.  $Y(\text{경상적경비}) = a + LOT_{it} + URB_{it} + DEN_{it} + OLD_{it} + OFF_{it} + IMF_{it} + \varepsilon_{it}$   
 모형 4  $Y(\text{경상적경비}) = a + SUB_{it} + URB_{it} + DEN_{it} + OLD_{it} + OFF_{it} + IMF_{it} + \varepsilon_{it}$   
 모형 5.  $Y(\text{채무부담}) = a + LOT_{it} + URB_{it} + DEN_{it} + OLD_{it} + OFF_{it} + IMF_{it} + \varepsilon_{it}$   
 모형 6  $Y(\text{채무부담}) = a + SUB_{it} + URB_{it} + DEN_{it} + OLD_{it} + OFF_{it} + IMF_{it} + \varepsilon_{it}$   
 $i = 1, 2, 3 \dots N, t = 1, 2, 3 \dots T$

여기서 LOT는 지방세비중, SUB는 교부세비중, URB는 도시화 수준, DEN은 인구밀도,

OLD는 노령자 비중, OFF는 공무원수, IMF는 경제충격 변수

## 2. 변수의 구성

### 1) 독립변수

자주재원의 확충은 다양한 제도가 도입된 결과가 당해 연도 예산에 계상되기 때문에 연도별 지방세입액을 지표로 이용할 수 있다. 그리고 이전재원의 확대는 지방교부세 수입액이 해당된다. 한편 이 연구에서는 지방세입액과 이전재원액을 그대로 이용하기 보다는 1인당으로 변환하여 적용하고자 한다. 자치단체별 지방세입액과 이전재원 수입액은 자치단체의 인구, 공공서비스 공급 수준 및 요구 수준 등 자치단체가 처한 환경적인 요인에 의해 차별화되기 때문이다.

### 2) 통제변수

통제변수는 자치단체의 재정건전성에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 요인들로서 주로 재정추이경보제도와 예산 결정 이론 그리고 선행 연구들을 통해 제시된 변수들을 이용하고자 한다. 선행연구들에서는 소득, 인구, 인구밀도, 도시화수준, 사회적 약자, 공무원 수, 재정자립도, 재정력 지수, 경제 충격변수 등을 주요 통제 변수로 설정하고 있다. 그러나 이들 변수들 중에는 다중공선성이 발생하는 요인들이 함께 존재하고 있어 사전 분석을 통하여 이들을 제외하였다. 그리고 통제변수는 이 연구의 종속변수인 수입의 성장성과 지출의 안정성에 영향을 미치는 요인들로 구성할 필요가 있는데 그 결과 도시화수준, 인구밀도, 고령자 비중, 공무원 수, 경제충격요인으로 설정하였다(강윤희, 2000; 강인재, 1989; 권오성, 2004; 김성중·신주연, 2003; 이병량·정재진·조광래, 2008; 주기완, 2010; 하능식·임성일, 2007; 현승현·윤성식, 2006).

도시화 수준은 공공재 공급의 다양성을 유발함으로써 자치단체 재정운용에 직접적인 영향을 미치게 된다(Mullen, 1980). 도시화 수준이 높다는 것은 그렇지 않은 지역에 비해 소득 수준이 상대적으로 높아 수입의 성장성을 확보할 수 있는 동시에 지출의 확대까지 함께 발생시키게 된다. 도시화 수준을 측정하기 위해 선행 연구에서 이용되어 왔던 지표는 2차 산업 종사자 비율, 제조업 비율, 도로 포장율, 상



수도 보급률, 도시지역 인구수 등을 들 수 있다. 지역이 도시화 된다는 것은 도시화된 지역이 그렇지 못한 지역에 비해 산업화 수준이 더 높다는 것으로 측정할 수 있다. 따라서 도시화 수준은 특정 자치단체 인구 중 2차 산업 종사자의 비중으로 설정하였다.

인구밀도 역시 지방자치단체의 재정세입액과 지출액에 영향을 미치는 요인이다. 특정 지역의 인구 밀도의 증가 및 감소가 지방재정에 미치는 효과는 매우 크다. 지방세는 재산세와 취득·등록세 등 보유과세의 비중이 높고 인두세적인 성격이 강해 인구의 감소는 규모의 경제로 인한 편익을 저하시키며 지방자치단체의 재원을 감소시켜 지역개발을 위한 투자 등을 여의치 않게 만든다(최홍석·정재진, 2005). 뿐만 아니라 동일한 행정서비스를 제공한다 할지라도 관할 구역이 넓고 인구가 분산되어 있다면 경상비의 증가를 발생시키게 된다. 여기서의 인구 밀도는 「한국 도시연감」에서 제시된 인구밀도를 이용하였다.

한편 사회적 약자의 비중이 많거나 적음에 따라서 지방자치단체 세입액 총량은 변화하게 된다. 여기서 사회적 약자라 함은 장애인수, 저소득층수, 소년소녀가장수, 65세 이상 노령 인구수를 의미한다. 전술한 네 가지 변수 중 현재 우리나라의 지방재정에 가장 큰 영향을 미치는 요소로는 노령자 비중이라 할 수 있다. 노령화 인구의 비중이 많은 지역은 그렇지 않은 지역과 비교해 유희노동력이 상대적으로 저하됨으로써 지방자치단체의 경제성장에 역의 효과를 발생시킬 수도 있으며 이는 궁극적으로 지방재정의 열악화를 가져올 가능성을 높이게 된다(Peterson, 1972).

공무원 수는 비록 지방공무원의 기능이 중앙과 지방으로 명확하게 구분되어 있지 않아 해석상 주의를 요하긴 하지만(이홍재, 1992) 궁극적으로 지방재정 지출 중 특히 일반행정비 지출에 직접적인 영향을 미치게 된다. 일반행정비는 지방재정 지출에서 고정비처럼 여겨지는 것이기 때문에 지방자치단체의 행정능력과 세입 분권화에 있어서 징세의 노력 등에 많은 영향을 미치게 된다.

한편 경제적 변수 중 고려해야 하는 것은 우리나라 재정에 큰 영향을 미친 경제적 충격이다. 경제적 충격 변수는 IMF를 의미한다. IMF는 중앙재정총액의 감소를 가져왔고, 이는 내국세를 세원으로 하는 교부세수입액의 비중을 감소시켰다. IMF 변수는 환란의 여파가 가장 심각했던 1998년부터 1999년을 1로 그 외 시기는 0으로 변수 값을 설정하였다. IMF 기간을 2년으로 삼은 이유는 비록 IMF가 발생한 연

도는 1998년이라 할지라도 1998년도에는 지방세입액의 감소를 가져왔고, 1999년도에는 교부세의 감소를 가져왔기 때문이다.

### 3) 종속변수

이 연구에서의 종속변수는 재정건전성이며 이를 측정하기 위한 지표는 지방재정 분석 지표를 이용하였다. 앞의 이론적 배경에서 정의 했듯이 건전성은 성장성과 안정성으로 구분되며 성장성은 자체세입 증가율로 설정하였다. 자체세입은 지방세 수입 뿐만 아니라 경상적 세외수입을 포함하였다. 안정적 재정 운영이란 불요불급한 재정의 낭비를 막는데 1차적 관심을 둔다. 재정지출의 안정성을 평가할 수 있는 지표로는 경상비 비중 등이 이용된다. 경상경비가 높다는 것은 자치단체가 특정 상황에 직면하여 탄력적으로 재원을 운영할 수 있는 기회를 줄이는 것으로써 경상경비의 증가는 탄력성의 악화를 가져온다. 한편 이 연구에서의 경상적 경비 비중은 낮을 수록 안정성이 높다는 것을 의미하기 때문에 이후에 분석하게 되는 패널분석의 계수값이 -로 나타나야 안정성이 높다고 평가할 수 있다. 마지막으로 채무부담은 지방자치단체가 자칫 파산으로 갈수도 있게 만드는 중요한 요인

<표 2> 분석 변수와 지표의 종합

상위변수	하위변수	측정치표	
독립변수	인당 지방세	지방세입액/자치단체 인구	
	인당 지방교부세	지방교부세입액/자치단체 인구	
통제변수	도시화수준	자치단체 2차산업 종사자/자치단체 인구	
	인구밀도	자치단체 인구/Km2	
	고령자	65세이상/자치단체 인구	
	공무원수	주민1인당 자치단체 공무원수	
	외부경제충격	1998년부터 1999년 까지 1, 그 외 0	
종속변수	성장성	지방세수증감율 + 경상세외수입증감율 증감율: (현 년도분 지방세 + 경상세외수입) - (전년도분 지방세 + 경상세외수입) / 전년도분 지방세 + 경상세외수입	
	안정성	경상비비중	경상경비/총비용 경상비: 인건비 + 물건비 + 보전재원
		채무부담	(발행된 누적채무-당해년도 지방채 상환비)/자주재원

으로 작용하게 된다. 물론 지방자치단체가 지방채를 발행하여 보다 효율적인 재정운동을 하는 것이 지방채 발행의 목적이기는 하지만 우리나라와 같이 자주재원의 증가가 크지 않고, 이전재원이 확대하는 시점에서는 자주재원 대비 채무부담의 증가는 효율적 재정운동을 피하기 보다는 오히려 지방재정을 잠식시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 채무 부담을 재정안정성의 한 영역으로 구분하였고, 채무부담은 연도별 발행된 지방채 중 상환되지 못한 누적금액이 자주재원에서 차지하는 비중을 의미한다.

### 3. 자료의 수집 및 연구의 분석 방법

연구를 수행하기 위한 시간적 범위는 1995년부터 2009년 까지 15년이며 분석을 위한 자료는 「지방재정연감」과 「한국도시연감」에서 구득하였다. 그리고 연구를 위한 분석 대상은 기초자치단체 중 78개 시(city)<sup>9)</sup>이다.

이 연구를 수행하기 위해서는 회귀분석을 실행해야 하나 연구 대상 자료가 시계열적 특성과 횡단면적 특성을 동시에 갖는 자료이기 때문에 균형 패널자료(balanced panel data)를 형성하여 분석하는 방법을 이용하였다. 한편 이 연구의 대상은 기초자치단체 중 시(city)에 국한하나 같은 수준의 자치단체라 할지라도 이들 간에는 서로 다른 재정수준, 사회·경제적 수준, 정치·행정적 수준 등이 존재한다. 또한 중앙정부의 재정정책 집행과 지방자치단체의 다양한 재정운영 노력에 의해 재정수준, 사회·경제적 수준, 정치·행정적 수준 등이 해마다 변화되고 지출의 특성 역시 변화된다. 따라서 시간효과와 개체효과를 모두 고려한 2요인(2 way effect) 모형으로 설정하였다. 그리고 이 연구는 종속변수를 설명할 수 있는 모든 독립변수를 구축하지 않았기 때문에 오차항과 독립변수간에는 상관성이 존재할 가능성이 크다. 이를 위해 Hausman test를 실시하였다. 검정 결과 모형 1과 모형 3은 고정효과 모형을, 이외의 모형은 확률효과 모형을 실시하는 것이 바람직하다는 결과

9) 1995년 우리나라의 시는 68개이고 2009년의 시는 74개이다. 이는 1994년과 1995년에 실시된 도농통합과 시간이 지나면서 군에서 시로 승격된 자치단체가 존재함으로써 나타난 결과이다. 그리고 분석의 시간적 범주 속에서 한번이라도 시로 존재하였던 자치단체의 수는 78개이다. 이 연구에서는 1995년부터 2009년 까지 한번이라도 시로 존재했던 모든 시 정부를 연구의 대상으로 한다.

가 도출되었다<sup>10)</sup>.

한편 분석을 수행하기 이전에 회귀모델의 기본가정 충족 여부를 검증해야 한다. 특히 이 연구에서와 같이 시계열과 횡단면적 속성을 모두 포함하는 패널분석에서는 이분산과 자기상관이 발생할 가능성이 매우 높다. 이 연구는 이분산을 검정하기 위하여 Likelihood-ratio test 분석을, 자기상관을 검증하기 위해 Wooldridge 분석을 실시하였는데 모든 모형에서 이분산이 존재하는 것으로 나타났고, 모형 1과 모형 3을 제외한 나머지 모든 모형에서는 자기상관까지 존재하는 것으로 나타났다<sup>11)</sup>. 패널분석에서 자기상관과 이분산이 공통으로 존재한다는 것은 자치단체간 동분산이 가정되지 못함과 동시에 년도별로 변화되는 변수의 특성이 이전년도의 특성에 지배될 수 있으며, 년도별·자치단체별 변량이 종속적일 수 있다는 것을 의미한다. 이는 시간과 변수간의 공간적 의존성(spatial dependence)이 존재함을 의미하기 때문에 추정에 있어 오차를 조정해야 할 필요성이 존재한다. 이를 조정하기 위해 이 연구에서는 Driscoll and Kraay's(1998)의 표준오차 교정 방법을 이용하였다. 분석결과는 two-way FE/RE, Driscoll & Kraay의 두 가지를 제시하되 결과의 해석은 Driscoll & Kraay 모형의 결과를 따르고자 한다. 한편 모형 2와 3에서는 이분산만이 존재하기 때문에 Robust 옵션을 적용하여 이분산을 통제한 후 분석하고자 한다.

## IV. 재정분권 수단이 재정건전성에 미친 영향

### 1. 재정분권 수단이 재정성장성에 미친 영향

재정분권 수단이 재정성장성에 미친 영향을 분석한 결과 인당 지방세가 높은 자치단체일수록 전년대비 자주재원의 증가율이 높아지는 것으로 나타났다. 이 결과는 만약 세입분권을 지속적으로 확대할 경우 지방자치단체는 중앙정부로부터 부족재원을 보전 받는 수준이 낮아지기 때문에 필요한 재정을 확보하기 위하여

10) Hausman 검정결과는 <부록 1>을 참조하기 바람.

11) 모형 적합성 검정내용은 <부록 2>를 참조하기 바람.

노력할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 물론 자주재원의 증가는 지역 주민에게 조세 부담을 증가 시키는 요인이 될 수 있으나 우리나라에서 처럼 자치단체가 지방세입을 증가시킬 수 있는 권한이 크지 않은 경우는 과년도 지방세 징수분에 기초해 현 년도 지방세 징수율을 높이는 등의 노력을 통해서 세입의 안정을 도모할 가능성이 있음을 의미한다.

한편 자치단체의 자주재원 증감률은 지방세 이외에도 인구밀도, 공무원 수 그리고 경제상황과 같은 환경적 요인에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다. 인구밀도가 높다는 것은 행정서비스를 제공함에 있어 발생하는 행정비용중 고정비용을 줄이는 요인이 될과 동시에 공공재 공급의 다양화 요구를 증가시키게 된다. 이는 경상경비는 줄이되 투자적 지출은 확대하는 결과를 발생시키는 요인으로 작용하게 되고, 경상경비의 감소분보다 투자적 지출의 증가분이 더 클 경우 응능의 원칙이 지배적인 자치단체의 자주재원 확충에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 한편 일반적으로 공무원의 수가 많다는 것은 그만큼 인건비나 물건비 등 자치단체 운영을 위해 투입되는 비용이 높아 질 가능성이 있다. 그러나 분석 결과 1인당 공무원 수가 많은 지역일수록 자주재원 확보 수준은 더욱 높아지는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 1인당 공무원 수의 증가는 지방세입을 위해 투입될 공무원의 수가 그렇지 않은 자치단체에 비해 더 클 수 있기 때문으로 가정되어 설명될 수 있을 것이다. 마지막으로 부정적인 경제상황이 발생되었을 때 자치단체는 세외수입이나 지방채 등을 발행함으로써 자주재원의 안정을 위해 노력하는 것으로 판단된다. 실제로 IMF 여파가 지방재정에 크게 영향을 미친 1998-1999년에 지방자치단체의 세외수입 비중과 지방채 비중은 1995년부터 2009년 평균 보다 높은 것으로 나타나고 있다<sup>12)</sup>. 특히 성장성이 경상적 세외수입을 포함한다는 맥락에서 볼 때 IMF 당시 자치단체는 자주재원 확충을 위해 적극적인 노력을 투입하였고, 그 결과 자주재원 증가에 큰 영향을 미쳤다고 판단된다.

반면 인당 지방교부세의 규모는 자주재원의 성장성에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 계수의 부호만을 기준으로 볼 때 계수 값이 음수인 것으로 나타나 인당 교부세의 규모가 큰 자치단체일수록 자주재원의 성장성은 낮아질 가

12) 자치단체 세입을 살펴보면 1995년부터 2009년 까지 평균 세외수입 비중은 34.2% 수준인데, 경제 위기시 평균 세외수입 비중은 39.8% 수준이다. 자세한 내용은 <부록 3>을 참조하기 바람.

능성이 더 큰 것으로 판단된다. 그리고 분석 결과에서 보여 지듯이 인당 지방교부세 비중이 높은 기관의 자체수입 증가율이 낮은 이유는 행태적 측면과 환경적 측면에서 복합적으로 논의될 수 있는데, 분석결과 인구밀도나 공무원 수와 같은 자치단체 고유의 구조적 측면에 의해 더 큰 영향을 받는 것으로 나타나 재정분권 전략 마련시 자치단체의 특성을 고려해야 할 필요가 있음을 시사해 주고 있다.

<표 3> 재정분권이 지방재정 성장성에 미친 영향

모형 1	2 way FE	Drisc/Kraay	모형 2	2 way RE	Robust 옵션포함
지방세	0.35418**	0.35418**(0.25765)	교부세	-0.07126**	-0.07126(-0.16651)
도시화	0.09765	0.09765(0.03307)	도시화	0.30593	0.30593(0.10361)
인구밀도	0.00007**	0.00007**(0.94731)	인구밀도	0.00007**	0.00007**(0.94683)
노령자	0.90506**	0.90506(0.24780)	노령자	1.43524**	1.43524(0.39296)
공무원	47.24666**	47.24666*(0.70867)	공무원	39.81328**	39.81328*(0.59717)
경제상황	0.07253**	0.07253*(0.12851)	경제상황	0.11621**	0.11621***(0.20589)
상수	-0.53273	-0.53273(0.01603)	상수	-0.46173	-0.46173(0.02979)
R <sup>2</sup>	0.058	0.258	R <sup>2</sup>	0.043	0.234

주1. \*\*: p<0.01, \*: p<0.05

주2. 괄호 ( )는 표준화된 회귀계수

## 2. 재정분권 수단이 경상적 경비 절감에 미친 영향

재정분권 수단이 경상적 경비 절감에 미친 영향을 분석한 결과 인당 지방교부세가 높은 자치단체일수록 경상비가 절감되는 것으로 나타났다. 이 결과가 시사하는 점은 매우 중요하다. 일반적으로 재정이 악화되고 있는 자치단체에 대하여 대부분의 경우 자치단체의 비효율적인 재정운영 행태를 지적한다. 이는 자치단체의 구조적 특성 보다는 자치단체 재정운영을 담당하는 공무원을 비롯한 재정운영 관련자의 행태에 문제를 귀인시킨다는 특성을 갖는다. 이에 더해 앞의 이론적 배경에서 살펴본 바와 같이 재정분권 이론에서도 이전재원이 확대될 때 재정력 수준이 낮은 자치단체는 재정 지출이 확대된다 할지라도 부족분만큼을 중앙정부의 이전재원이 보충해 줄 수 있다는 연성예산제약을 발생시켜 재정운영의 효율화를 꾀하지 못하도록 하는 역할을 할 수 있다고 가정한다. 특히 지방교부세는 무조건

부 교부금의 형태이기 때문에 재정환상을 발생시킨다는 것이 선행 연구들의 공통적 지적이다(Konrari, 1979). 만약 재정환상이 발생하게 된다면 교부세의 비중이 높아질수록 경상적 경비는 증가하게 된다. 그러나 분석 결과 재정력 수준이 낮은 자치단체는 경상적 경비를 줄임으로써 반드시 필요한 수준의 공공재를 공급하기 위하여 노력하고 있음을 볼 수 있다. 이는 자치단체의 재정악화는 재정운영 행태 보다는 오히려 구조적 속성에 기인된다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 중앙정부가 어떠한 방식으로 재정 분권을 실행하느냐에 따라 자치단체의 재정 운영 행태가 영향을 받을 가능성이 있기는 하지만 오히려 특정 재정분권 전략에만 의존하여 재정운영 행태가 변화되는 것은 아니라는 결론을 제시할 수 있다.

아래 <표 4>에서 보듯이 경상적 경비의 절감을 위한 자치단체의 노력은 보다 구체적으로 자치단체가 갖고 있는 구조적인 속성인 인구밀도 등에 의해서 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 인구 밀도 등 구조적 속성에 의해 자치단체의 재정 운영이 영향을 받는다는 것은 앞서 살펴본 분석결과와 동일한 것으로 이해될 수 있다.

한편 경상적경비의 비중을 줄이는 환경적 요소로는 경제상황 변수를 들 수 있다. 경제상황변수는 앞서 논의한 바와 마찬가지로 자원부족으로 인해 인건비나 물건비를 동결하도록 만드는 요인으로 작용함으로써 궁극적으로 자치단체의 경상적 경비 비중을 감소시키는 역할을 하는 것으로 판단된다.

<표 4> 재정분권이 지방재정 안정성(경상적 경비)에 미친 영향

모형 3	2 way FE	Drisc/Kraay	모형 4	2 way RE	Robust 옵션
지방세	0.05230	0.05230(0.22933)	교부세	-0.03726	-0.03726*(0.22933)
도시화	-0.11866	-0.11866(0.12831)	도시화	-0.10766	-0.10766(0.12831)
인구밀도	0.00000	0.00000**(0.13678)	인구밀도	0.00000	0.00000*(0.13678)
노령자	-0.30043*	-0.30043**(0.13587)	노령자	-0.12225	-0.12225(0.13587)
공무원	5.72274	5.72274**(0.29444)	공무원	6.34680*	6.34680**(0.29444)
경제상황	-0.10643**	-0.10643**(0.13980)	경제상황	-0.09317**	-0.09317**(0.13980)
상수	0.04930	0.04930(0.02155)	상수	0.04957	0.04957(0.02155)
R <sup>2</sup>	0.040	0.040	R <sup>2</sup>	0.042	0.042

주1. \*\*: p<0.01, \*: p<0.05

주2. 괄호 ( )는 표준화된 회귀계수

### 3. 재정분권 수단이 채무부담에 미친 영향

지방채는 많고 적고의 문제가 아니라 해당 자치단체가 부담을 안고 효율적인 재정운영을 할 수 있는 적정 수준에서 운영하는 것이 바람직하다. 그러나 문제는 지방세수입은 최근 경기침체 등에 의해 많은 제약을 받고 있고, 특히 중앙의 재정정책-예를 들면 감세, 감면 등-에 의해 부정적인 영향을 크게 받고 있어 지방채무 부담은 더욱 확대되고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 채무 부담 증가에 재정분권 수단이 미친 영향을 살펴보면 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 채무부담 수준이 증가되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 두 가지 수준에서 해석될 수 있다. 첫째, 구조적으로 자주재원의 비중이 낮아 이전재원을 교부받는 자치단체는 현재 재정 수요를 충당하기 위하여 지방채를 계속해서 발행하게 되는 재정부담의 악순환이 존재하고 있다고 판단할 수 있다. 이미 앞의 <표 3>에서 이전재원의 비중이 높은 자치단체는 구조적으로 자주재원의 증가율이 낮다는 것이 도출되었고, 장기적인 관점에서 볼 때 자치단체의 혁신적 재정운영 시스템의 개선만 가지고는 자주재원의 확충을 보장할 수 없는 것이 현실이라는 점을 고려한다면 구조적인 측면에서 지방채무 부담의 가중 현상이 발생되고 있다고 판단된다. 둘째, 재정운영 행태에 대한 측면에서 살펴볼 수 있다. 재정상태가 좋지 못한 자치단체는 비록 부채가 증가되어 재정의 성장성 및 안정성이 악화된다 할지라도 부족한 자원만큼 이전재원이 보충해 줄 것이라 기대하기 때문에 책임 있는 재정운영에 많은 관심을 두지 않을 수도 있다. 그러나 두 번째 가정은 앞의 가설 2-1과 2-2를 분석하는 과정에서 유의하지 않을 수 있다는 점이 도출되었다. 즉, 자주재원을 확보할 수 있는 여력이 되지 않는 자치단체는 부족한 재원을 보전하기 위하여 인건비, 물건비, 여비, 복리후생비 등 경직성 경비를 줄이기 위해 노력하고 있음을 추론할 수 있었다. 다만 지방채의 누적이 발생하는 가운데, 지방채 발행의 비중이 높아지는 이유는 자체적으로 경비를 줄임에도 불구하고, 소요되는 지출을 충당하기 어려운 상황이기 때문인 것으로 판단된다. 실제로 지방자치 실시 이후 지방재정의 지출은 큰 폭으로 증가된 반면 지방재정수입은 이에 상응하는 수준으로 향상되지 못하였다.



&lt;표 5&gt; 재정분권이 지방재정 안정성(채무부담)에 미친 영향

모형 5	2 way RE	Drisc/Kraay	모형 6	2 way RE	Drisc/Kraay
지방세	0.21017**	0.07734(0.05869)	교부세	0.11595**	0.13624**(0.33212)
도시화	-0.76412**	-0.50802**(-0.17949)	도시화	-0.62234**	-0.34070**(-0.12037)
인구밀도	-0.00001**	-0.00001**(-0.13095)	인구밀도	-0.00001	-0.00001(-0.08663)
노령자	0.23246*	0.29078(0.08305)	노령자	0.04276	-0.22071*(-0.06304)
공무원	-23.56669**	-12.77420**(-0.19988)	공무원	-24.10122**	-18.52975**(-0.28994)
경제상황	-0.00514	0.00176(0.00326)	경제상황	-0.01316	-0.02241(-0.04141)
상수	0.34200	0.28192	상수	0.35863	0.32965
R <sup>2</sup>	0.045	0.052	R <sup>2</sup>	0.094	0.104

주1. \*\*: p(0.01), \*: p(0.05)

주2. 괄호 ( )는 표준화된 회귀계수

#### 4. 연구의 종합 및 정책적 제언

지방재정의 악화가 지속되는 이유는 재정분권 수단과 이에 따른 자치단체의 재정운영 행태가 종합적인 영향을 미치며, 재정분권 수단의 마련은 다양한 요인에 의해 일관성을 확보하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 바람직한 재정분권 수단을 선택하기 위해서는 어떠한 수단이 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치는지에 대해 살펴보고 이를 통한 정책적 제언을 마련할 필요가 있다. 분석 결과 가설 1-1과 2-3은 채택되는데 반해 나머지 가설은 기각되는 것으로 나타났다.

&lt;표 6&gt; 가설 채택 여부

가설	채택 및 기각 여부
가설 1-1. 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체일수록 재정성장성이 높을 것이다.	채택
가설 1-2. 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체일수록 경상비 비중이 낮을 것이다.	기각
가설 1-3. 인당 지방세의 비중이 높은 자치단체일수록 채무부담이 낮을 것이다.	기각
가설 2-1. 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 재정성장성이 낮을 것이다.	기각
가설 2-2. 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 경상비 비중이 낮을 것이다.	기각
가설 2-3. 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 채무부담이 높을 것이다.	채택

이러한 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 자치단체의 재정건전성은 특정 재정분권 전략의 선택 여부에 의해 서도 영향을 받으나 이보다는 자치단체의 구조적 속성 등에 의해 더 큰 영향을 받는다. 분석 결과에서 보여 지듯이 비록 인당 지방세 비중이 높은 자치단체일수록 자주재원의 증가가 유의하게 나타나고는 있으나 표준화 베타 값을 기준으로 볼 때 인당 지방세 보다는 인구 밀도가 더 큰 영향을 미치고 있다. 또한 인당 교부세의 비중이 높은 자치단체일수록 자주재원의 증가나 감소가 유의하게 나타나고 있지 않은 반면 경상적 경비의 감소가 이루어지고 있다. 이러한 결과는 기존 선행 연구 들이 제시한 이전재원 확대에 따라 발생 가능한 부정적 요인과 상이한 결과로서 앞으로 지속적인 연구의 확대가 필요하다고 판단된다. 그동안 공공선택 이론에서는 재정악화에 대한 원인을 공무원 또는 정치인의 행태에서 찾아온 반면 우리나라 현실에서는 재정운동을 담당하는 개인의 행태보다는 행태를 변경 시켜도 극복이 불가능한 자치단체별 구조적 재정 격차가 원인이 될 수 있다. 지방자치단체는 자체적으로 줄일 수 있는 경상비를 줄이는 노력을 하고는 있으나 이 노력이 구조적 제약을 벗어나지 못하고 있으며, 구조적으로 재원이 빈약한 자치단체는 지방채를 발행함으로써 재정수요에 대응하고 있는 현실이다.

둘째, 기초자치단체의 세입과 세출 영역에 있어 자율성이 매우 제한적이고, 이에 따른 책임성 역시 제한적으로 운용되기 때문이다. 세입의 경우 지방재정총액에서 지방세입액이 차지하는 비중이 교부세나 보조금 등 이전재원이 차지하는 비중보다 매우 작다. 따라서 지방세에 대한 책임성이나 민감도가 저하될 소지가 크다. 이에 더해 자치단체가 자주재원 확충을 위해 노력한다고 쉽게 재원이 증가되지 않는 세수의 신장성 제약 문제가 존재한다. 뿐만 아니라 지방세의 비중이 낮다 보니 재정 운영이 대부분 보조금 등에 의해서 이루어지기 때문에 적극적으로 절약을 하려는 유인도 부족하고, 절약을 함으로써 달성가능한 건전성과 효율성의 범위 역시 매우 제한적이다. 공공선택 이론은 주로 연방국가를 대상으로 연구되어 왔는데 이들 국가의 경우는 지출분야에 있어 재량성이 상대적으로 크지만 우리나라는 재량성이 상대적으로 낮다.

셋째, 비록 통계적 유의성은 높지 않으나 인당 지방세 규모가 큰 자치단체가 오히려 경상적 경비를 감소시키지 못하는 것으로 나타났다. 공공선택이론에 따르면

자치단체가 운영할 수 있는 재원이 자치단체의 의지에 의해 우선순위가 부여되고, 이 우선순위는 자치단체의 정책으로 환원된다고 가정하였다. 그러나 우리나라에서처럼 지출의 재량성이 낮은 상황에서는 해외 연구에서 도출된 결과와 다른 결과가 나타날 수 있다. 이에 더해 민선단체장 선거와 관련하여 정치적 요인에 의한 재정 지출현상이 강하게 나타날 가능성이 크다. 안중석(2001)은 지방세 비중의 증가는 자치단체장의 정치적 요인을 억제하지 못하기 때문에 자치단체장은 재정 운영에 있어 감사에 저촉되지 않는 범위내에서 지역주민에게 무언가를 해 주고 있다는 신호를 지속적으로 투입시키고자 한다는 연구 결과를 제시한바 있다.

이러한 결과는 재정분권의 방향을 새로 구축하고, 지방재정운영의 건전성과 효율성을 도모하기 위해 총체적 개선이 필요함을 의미한다. 이를 위해서는 먼저 장기와 단기로 구분하여 재정분권을 실행하고, 중앙정부 뿐만이 아닌 지방자치단체의 적극적 협조가 필요하다.

먼저 단기적인 맥락에서 자치단체간 재정력 수준 등을 고려한 차등화된 분권 정책이 필요하다. 여기서의 차등화는 세입분권과 세출분권간의 차등화 뿐만 아니라 각각의 전략 내부에서의 수단간 차등화를 포함한다. 예를 들어 재정력 수준이 상대적으로 높아 교부세를 받지 못하는 자치단체는 자치단체 스스로 재정력을 확보할 수 있도록 세입분권을 확대할 수 있는 대안을 제시해 주어야 한다. 대표적인 예로 현재 공동세화 되어 있는 지방소득세와 지방소비세의 공동세율을 탄력적으로 확대해 줄 필요가 있다. 이미 자주재정력이 높은 자치단체는 지방소비세와 소득세 등의 확대가 이루어질 경우 자주재정력이 더욱 높아질 가능성이 있다. 그런데 분권의 효과는 중앙정부의 전략에 의해서만 효과가 발생되지 않고 자치단체 역시 적극적인 자주재원 확보를 위해 노력해야 한다. 대표적인 예로 탄력세율의 적용을 들 수 있다. 이미 우리나라는 지방세에 대하여 탄력세율을 적용하고 있으나 현재까지 탄력세율의 적용을 통해 자주재원을 확대하고자 하는 사례는 거의 없었다. 따라서 자치단체도 중앙정부에 의존하기 보다는 자체세입을 증가시키기 위해 적극적인 노력이 필요하다. 이에 더해 지방교부세 배분 공식도 자치단체의 인구 등을 고려하여 개선되어야 한다. 현재 지방교부세는 자치단체의 재정력에 기반하여 공식에 의해 배분하고 있다. 그러나 재정력은 현재 시점에서의 정적인 수준을 의미한다. 따라서 미래의 재정력을 함께 고려해야 하는데 이를 위해서는

재정력에 영향을 미치는 인구, 밀도, 소득 수준 등을 종합 고려할 수 있는 산식을 마련할 필요가 있다.

장기적인 맥락에서 재정분권은 가능한한 자치단체의 자체 수입에 기반하여 재정운영이 이루어져야 한다. 단기적인 전략을 추진함으로써 자치단체의 공공재 공급에 필요한 최소한의 재원이 구축되었다면 장기적인 맥락에서 중앙은 지방자치단체가 자체세입을 확보함에 있어 불편함이 없게 해 주어야 한다. 대표적으로 중앙재원의 지방이전이 필요하다. 기본적으로 국세는 응능의 원칙을, 지방세는 응익의 원칙을 강조하며 구성되었기 때문에 세수 신장성 면에서 볼 때 지방세가 불리한 구조를 갖고 있다. 2009년부터 이미 지방소비세가 도입되었고, 2011년부터 지방소득세가 도입되어 운영중에 있다. 이는 응능성이 지방세로 이전될 수 있음을 의미하는 것인데, 지방세 중 신장성 정도가 낮거나 또는 유명무실한 세목의 경우 폐지하거나 또는 중앙으로 이전하고, 부담분담의 원칙이 지켜질 수 있는 세목을 지방으로 이전하거나 공동세화 하는 방법을 고려할 필요가 있다. 물론 이렇게 되면 자치단체간 재정력 격차가 커질 수 있다는 문제는 존재하나 원칙적으로 재정분권은 확일을 의미하는 것이 아니라 다양성 안에서 경쟁을 통한 효율화를 의미한다. 그리고 이미 기본적인 행정수요에 대응할 수 있는 수준의 재정이 단기 전략을 통해 이루어지기 때문에 기본적인 행정수요를 충족하고 나서부터의 경쟁력은 해당 자치단체의 특성으로 파악해야 할 것이다.

## V. 결론

이 연구는 분권 전략의 타당성과 일관성을 확보하기 위한 대안으로서 재정분권 수단이 재정건전성에 미치는 영향을 분석하였다. 근 15년 동안 재정분권이 실행되어 왔으나 지방재정은 날로 악화되고 있고, 재정분권의 방향 역시 정권이 변화될 때 마다 일관성을 잃고 있어 지속가능한 재정분권 전략의 마련이 필요하다는 맥락에서 연구를 수행하였다.

재정분권은 세입분권과 세출분권으로 구분하였고, 세입분권으로는 1인당 지방세를, 세출분권으로는 1인당 교부세를 이용하였다. 그리고 재정건전성을 측정하

기 위하여 재정의 성장성과 안정성을 이용하였다. 재정의 성장성은 자주재원 증가율로, 재정의 안정성은 경상적 경비 비중과 채무부담 비중으로 대리 지표를 마련하여 분석하였다.

이 연구에서 설정한 가설은 주로 공공선택 이론 중 재정분권의 효과를 검증한 선행연구를 대상으로 하였고 자치단체가 이용하는 재원의 출처에 따라서 자치단체의 재정운영이 달라질 수 있을 것이라는 가정 하에 분석하였다. 그러나 분석결과 선행 연구와 일치되는 결과가 도출된 부분과 그렇지 않은 부분이 함께 나타났다. 이를 요약하면 1인당 지방세 비중이 높은 자치단체일수록 재정의 성장성은 높아지나 안정성에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그리고 1인당 교부세 비중이 높은 자치단체일수록 재정의 안정성은 더욱 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 채무 부담은 증가되는 것으로 나타났다.

이러한 결과가 도출된 배경으로는 크게 두 가지 측면을 제시하였는데, 첫째 지방자치단체 재정 총액에서 자주재원이 차지하는 비중이 워낙 낮은 반면 이전재원의 비중이 높아 세입과 세출에 있어 자율성과 책임성을 적극적으로 확보하기 어렵기 때문이다. 둘째, 지방자치단체의 재정운영은 재정분권의 방법 보다는 오히려 자치단체가 갖고 있는 사회 경제적 요인 등에 의해 더 큰 영향을 받기 때문이다. 이러한 결과는 현재까지 진행되어온 재정분권의 효과가 기대 이상으로 높아지거나 또는 기대이하로 낮게 나타날 수 있게 만드는 요인이기 때문에 이에 대한 고민이 필요하다.

이러한 맥락에서 이 연구는 재정건전성 강화를 위해 재정분권의 방안을 마련하기 위하여 단기적 측면에서의 방안과 장기적 측면에서의 방안을 제시하였다. 먼저 단기적인 맥락에서 자치단체의 인구, 소득, 면적 등을 고려하여 세입분권과 세출분권의 차별화가 필요하다. 이에 더해 세입분권 추진을 위한 수단과 세출분권을 위한 수단 역시 자치단체의 속성을 고려하여 차별화할 필요가 있다. 장기적인 맥락에서는 차별화된 재정분권을 통해 자치단체의 재정력 수준 자체를 높여야 할 것이며, 재정력 수준이 일정부분 이상 올라와 대한민국 국민 모두에게 최소한의 동질적인 행정서비스가 제공될 수 있다면, 적극적으로 세입분권을 확대하여야 할 것이다. 세출분권의 확대는 단기적으로 볼 때 자치단체에 생명을 불어 넣어주는 역할을 하고는 하지만 장기적으로 볼 때에는 오히려 자치단체의 재정체질을 허약

하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

#### ▣ 참고문헌

- 감사원. 2008. 《사회복지분야 지방이양사업 운영실태 감사결과보고서》. 감사원.
- 강윤호. 2000. “지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 시도”. 《2000년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》. 299-313.
- 강인재. 1989. 《지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 대한 연구》. 서울대학교 박사학위 논문.
- 고성철·이승우. 2003. “지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석: 기초지방자치단체 예산의 자주성과 건전성 측면을 중심으로”. 《지방행정연구》. 17(2): 119-151.
- 국회행정자치위원회. 2005. 《지방자치단체의 재정분석평가를 통한 지방재정의 확충방안: 경기도내 기초자치단체를 중심으로》.
- 권오성. 2004. “민선지방자치제도의 실시가 시정부의 재정분권화에 미치는 영향: 59개 시정부를 중심으로 한 실증연구”. 《한국행정학보》. 38(1): 137-154.
- 권오성·배인명·주운현. 2007. “재정분권화는 Panacea인가?”. 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》. 1191-1212
- 김렬·배병돌·구정태. 2003. “지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로”. 《한국행정학보》. 37(3): 241-261.
- 김성중·신주연. 2003. “지방재정지출의 결정요인 연구”. 《공공정책연구》. 14: 3-23.
- 김수완. 1998. 《한국 지방자치제가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로》. 서울대학교 석사학위 논문.
- 김재훈. 1993. “정부지출 결정요인 검증을 위한 새로운 시도: 미국 주정부 지출을 중심으로”. 《한국행정학보》. 27(1): 135-153.
- 김종백. 2004. 《지방재정지출이 지역경제 성장에 미치는 효과에 관한 연구: 강원도 18개 시·군을 중심으로》. 명지대학교 박사학위 논문.
- 김종순. 1995. 《지방자치와 행정》. 서울: 삼영사
- 김태영. 2003. “지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전모색”. 《한국정책학회보》. 12(4): 257-325.
- 남궁근. 1994. “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치

- 단체를 중심으로”. 《한국행정학보》. 28(3): 991-1012.
- 박병희·이재기. 1993. “지방재정력 측정을 위한 종합지표 산정의 신기법”. 《재정논집》. 8: 133-167.
- 배상석·류세은. 2007. “지방교부세가 정책 유형별 지방정부 지출에 미친 영향 분석”. 《한국정책학회보》. 16(1): 143-166.
- 변준혁. 2004. 《지방재정 인센티브제도가 지방재정에 미치는 영향 분석: 건전성과 효율성을 중심으로》 성균관대학교 대학원 석사학위 논문.
- 서정섭. 2004. “우리나라 지방재정의 건전성 분석”. 《지방행정연구》. 18(4): 237-256.
- 손희준 외. 2006. 《지방재정론》. 서울: 대영문화사
- 손희준. 1999. “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석”. 《한국행정학보》. 33(1): 81-97.
- 신승춘 외. 2000. “한국과 일본의 지방정부 재정정책결정에 관한 비교연구: 영향력관계와 사회복지비의 결정을 중심으로”. 《한국정책학회보》. 9(2): 67-94.
- 안중석. 2001. 《지방자치제도 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석》. 한국조세연구원.
- 안중석. 2002. 《재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점》. 한국 조세연구원.
- 염명배. 2003. “지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의”. 《한국지방재정논집》. 8(2). 33-66.
- 오병기. 2002. 《지방재정지출과 지역경제성장에 관한 연구》. 고려대학교 박사학위 논문.
- 오병기·김대영. 2005. “지방자치단체 사회개발비의 성격에 관한 연구”. 《한국지방재정논집》10(2): 53-84.
- 유금록. 2000. “지방재정교부금의 지출효과: 끈끈이효과의 검증”. 《한국정책학회》. 9(1): 111-137.
- 이병량. 2005. “노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계”. 《한국행정연구》. 14(4): 215-242.
- 이병량·정재진·조광래. 2008. “재정분권 수단선택에 관한 연구”. 《지방행정연구》. 22(2): 203-236.
- 이상용. 1993. 《지방정부의 재정상황평가》. 한국지방행정연구원.
- 이상용·서정섭·박천일. 1996. 《지방재정진단제도의 효율적 운영방안》. 한국지방행정연구원.

- 이상운. 2002. “지방재정건전성 측정에 대한 연구”. 《한국지방재정논집》. 7(1): 1-37.
- 이승우. 2002. 《지방재정조정제도의 유형별로 지방재정운영이 미친 영향분석: 자주성과 건전성 측면을 중심으로》. 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이승중. 2000. “지방자치와 지방정부의 복지정책 정향”. 《한국행정학보》. 34(4): 197-215.
- 이영희. 1992. “지방자치와 재정수요의 영향평가 및 예측”. 《한국행정학보》. 26(2): 611-624.
- 이재원. 2005. “참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로”. 《한국사회와 행정연구》. 16(1): 325-346.
- 이재은. 2004. “지방자치와 과세자주권: 지방자치단체의 과세자주권의 범위와 한계”. 《지방세》. 4: 5-25.
- 이창균. 2006. “자치단체의 재정운용 책임성 제고방안”. 《한국지방재정학회 2006년 2월 세미나 자료집》.
- 이흥재. 1992. 《우리나라 재정 지방분권화의 결정요인에 관한 연구》. 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임성일. 2006. “바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안”. 《2006~2010년 국가재정운용계획: 균형발전 및 지방재정 분야 공개토론회 자료집》. 기획예산처 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야 작업반. 1-35.
- 임성일·서정섭. 2004. “지방재정분석 및 평가지표 실용성 검증”. 《한국지방재정논집》. 9(2). 139-160.
- 정재진. 2010. “재정분권 실행 수단의 변화에 관한 연구: 통합적 제도 접근방법의 적용”. 《정부학연구》. 16(1). 117-154.
- 정진현. 2003. “지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로”. 《지방정부연구》. 7(4): 137-152.
- 정현영. 2007. 《지방재정지출의 결정요인》. KSI 한국학술정보.
- 조기현·서정섭. 2003. “중앙-지방간 재정관계의 조정”. 《지방재정학회보》. 8(1): 1-31.
- 주기완. 2010. 《지방자치단체의 개발정향에 따른 지방채발행의 영향요인 분석》. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최병호. 2006. “재정분권의 이론과 지방재정의 적정 구조”. 《한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문집》. 1-23.
- 최영수. 2004. 《지방재정 건전성 제고방안에 관한 연구》. 연세대학교 대학원 석사학위



논문.

- 최홍석·정재진. 2005. “도농통합의 재정적 효과에 관한 연구”. 《지방행정 연구》. 19(4): 145-172.
- 하능식·임성일. 2007. “지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향”. 《한국지방재정논집》. 12(1). 77-98.
- 한국지방행정연구원. 2009. 《2009년도 지방자치단체 재정분석 종합보고서》.
- 한원택·정현영. 1994. “지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 원인”. 《지방자치연구》. 6(2): 5-27.
- 행정자치부. 1997. 《재정분석 종합보고서》.
- 행정자치부. 2005. 《행정자치백서》.
- 현승현·윤성식. 2006. “지방교부세 법정세율변화에 따른 재정지출 효과와 건전성 분석”. 《지방자치학회보》. 18(3): 53-75
- 황윤원. 1987. “지방정부예산의 결정변수 분석”. 《한국행정학보》. 21(2): 385-396.
- Bahl, R. 2000. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries.: Principles and Practice*. World Bank Policy Research Working Paper 21097.
- Bahl, Roy W. & J. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Berne R. & R. Schramm. 1986. *The Financial analysis of Governments*, New Jersey: Prentice Hall.
- Brennan, G. & J. M. Buchanan. 1980. *The Power of Tax*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Mello, L. 2000. *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?*. IMF Working Paper. WP/00/129
- Driscoll, J. C. & Kraay, A. C. 1998 Consistent covariance matrix estimation with spatially dependent panel data, *Review of Economics and Statistics*, 80. 549-60.
- Dye, T. 1966. *Politics, Economics and The Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally.
- Fabricant, S. 1952. *The Trend of Government Activity in the United States since 1990*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Groves, S. M. & M. G. Valente. 1986. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington D. C. ICMA.

- Heyndels, B. 2001. Asymmetries in the Flypaper Effect: Empirical Evidence for the Flemish Municipalities. *Applied Economics*. 33(10). 1329-1334.
- IMF. 2001. *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper. WP/01/71.
- Jun Ma. 1997. *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries: Lessons for Developing Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 1822.
- Key, V. O. 1951. *Southern Politics in State and Nation*. NewYork: Knopf
- Kleinman, M., Eastall R. and Roberts E. 1990. What Determines Local Authorities Capital Expenditure on Housing? *An Evaluation of Various Model Urban Studies*. 27(3): 401-419.
- Mullen, J. K. 1980. The Role of Income in Explaining State-Local Fiscal Decentralization. *Public Finance*. 35(2): 300-307.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Mc Graw-Hill.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Oates, W. E. 1979. Lumpsum Intergovernmental Grants Have Price Effects In P. Mieszowski and W. H. Oakland(eds.). *Fiscal Federalism and Grants-i-aid*. Urban Institute.
- Oates, W. E. 1999. *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-1149.
- Peltzman, S. 1976. Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law Economics*. 19: 1239-1259.
- Peterson, P. E. 1981. *City Limits*. Boston. Little&Brown.
- Reed, B. J. & J. W. Swain. 1997. *Public Finance Administration*(2nd ed.). Sage.
- Romer, T. & H. Rosenthal. 1979. The Elusive Median Voter. *Journal of Public Economics*. 12(2): 143-170.
- Shah, A. & Z. Qureshi. 1994. *Inter-Governmental Fiscal Relations in Indonesia*, Discussion Paper. No 239. World Bank.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London, George Allen and Univ.
- Stigler, G. J. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*. 2(1): 3-21.
- Stonecash, J. M. 1983. Paths of Fiscal Centralization in the American States. *Publicus*. 13(4):

123-137.

Tanzi, V. 1996. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspect. in Srano and B. Pleskovic(eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. The World Bank.

Tiebout, C. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424.

World Bank. 2004. *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. World Bank Policy Research Working Paper, 3254.

## &lt;부록 1&gt; Hausman test 결과

구분	하우즈만 검정
모형 1	chi2(5) = 100.85, Prob>chi2 = 0.0000
모형 2	chi2(5) = 3.88, Prob>chi2 = 0.5666
모형 3	chi2(5) = 40.95, Prob>chi2 = 0.0000
모형 4	chi2(5) = 3.11, Prob>chi2 = 0.6834
모형 5	chi2(5) = 6.92, Prob>chi2 = 0.2265
모형 6	chi2(5) = 2.15, Prob>chi2 = 0.8287

## &lt;부록 2&gt; 이분산 및 자기상관 검정 결과

구분	이분산 검정 Likelihood-ratio test	자기상관 검정 Wooldridge test
모형 1	LR chi2(77) = 593.17 Prob > chi2 = 0.0000	F(1, 77) = 68.281 Prob > F = 0.0000
모형 2	LR chi2(77) = 475.07 Prob > chi2 = 0.0000	F(1, 77) = 0.350 Prob > F = 0.5560
모형 3	LR chi2(77) = 601.08 Prob > chi2 = 0.0000	F(1, 77) = 27.271 Prob > F = 0.0000
모형 4	LR chi2(77) = 469.58 Prob > chi2 = 0.0000	F(1, 77) = 0.577 Prob > F = 0.4498
모형 5	LR chi2(77) = 711.49 Prob > chi2 = 0.0000	F(1, 77) = 149.561 Prob > F = 0.0000
모형 6	LR chi2(77) = 694.09 Prob > chi2 = 0.0000	F(1, 77) = 141.952 Prob > F = 0.0000

## &lt;부록 3&gt; 지방재정 세입 변화

구분	지방세	세외수입	교부세	보조금	지방채
1995	22.0%	34.7%	18.1%	22.8%	2.4%
1996	21.2%	38.9%	16.2%	21.5%	2.3%
1997	18.1%	40.3%	16.8%	21.5%	3.2%
1998	18.6%	39.7%	15.4%	23.5%	2.8%
1999	17.8%	39.9%	14.1%	25.7%	2.5%
2000	19.0%	32.2%	17.1%	30.1%	1.5%
2001	17.9%	30.4%	20.3%	30.5%	0.8%
2002	16.2%	31.1%	16.5%	35.4%	0.8%
2003	15.5%	35.4%	16.2%	31.8%	1.2%
2004	16.9%	38.3%	16.9%	26.8%	1.2%
2005	17.2%	33.0%	24.2%	24.3%	1.3%
2006	18.2%	30.5%	25.8%	24.4%	1.1%
2007	19.3%	29.1%	24.6%	25.8%	1.1%
2008	18.8%	29.1%	25.3%	24.9%	1.8%
2009	18.1%	30.9%	20.7%	26.9%	3.4%
평균	18.3%	34.2%	19.2%	26.4%	1.8%
IMF평균	18.2%	39.8%	14.7%	24.6%	2.6%