

지방선거 이후의 기초자치단체 재정운영의 변화

2004. 12

박 노 욱

서 언

지방분권화는 1990년대 이후부터 전 세계적인 추세의 하나이다. 사회주의 경제의 붕괴와 중앙집권적 경제계획의 실효성에 대한 회의가 대두되면서 정치적·경제적·행정적 분권화가 여러 나라에서 실험되고 있다. 우리나라에서도 지방분권화와 지역의 균등발전은 참여정부의 주요 정책과제 중의 하나이다.

분권화는 지방의 정치적 참여를 높이고 자율성을 부여한다는 의미뿐만 아니라, 경제적 변화도 가져올 것으로 기대된다. 이전에 중앙정부에서 임명되던 지방자치단체장들이 지역주민들의 투표에 의해 선출됨으로써, 지역주민이 원하는 바를 더욱 잘 반영하게 될 것이다. 특히 지방자치단체의 경제 운영에 있어서 지역의 실정을 잘 반영함으로써 효율적인 재정운영과 지역의 발전을 가져올 수도 있다.

그러나, 다른 한편에서는 지방분권화가 오히려 문제를 초래할 수도 있다는 반론을 제기하고 있다. 지방정부는 인적·물적 자원 측면에서 중앙정부보다 부족하기 때문에 효과적인 정책수립과 집행을 하지 못할 뿐만 아니라 지역 이기주의, 무책임한 재정운영, 그리고 지역의 특권층과의 부패의 위험이 클 가능성이 높다. 이론적으로는 두 가지 가능성이 모두 존재하기 때문에 실제로 어느 쪽으로 지방분권화의 효과가 나타날지는 다양한 주변 요소들에 의해 결정된다. 즉, 구체적인 경우에 따라 다른 결과가 나타날 수 있다. 그러므로, 지방분권화의 효과에 대해서는 실증연구에 의해 분석이 이루어져야 하고, 성공적인 분권화를 위해서는 재정제도뿐 아니라 주위의 다른 제도와 환경이 뒷받침이 되어야만 한다.

이런 문제의식을 가지고 본 연구는 1991년에서 1999년까지의 기초자치단체의 수입 측면의 재정자료를 이용하여 지방선거의 효과가 무엇인지를 식별해 내었다. 패널자료 분석 기법을 이용하여 재정운영의 변화에 영향을 줄 수 있는 다른 시계열적인 또는 횡단면적인 요인들을 가능한 한 통제한 이후의 지방선거의 효과를 식별해 내었다. 또, 한 걸음 더 나아가 이러한 지방선거의 실시로 인한 재정운영의 변화가 각 지역의 정치적 특성으로 설명될 수 있는지를 검증하였다.

이러한 정치경제학적인 연구는 지방분권화의 연구에 있어서 중요한 부분으로 자리잡기 시작하고 있으며, 이를 우리나라의 상황에 적용한 것은 의미 있는 시도라고 볼 수 있다. 본 연구를 계기로 규범적인 지방분권화의 논의에서 한 걸음 더 나아가 성공적인 분권화를 위한 현실적 접근을 하는 연구가 이루어지기를 기대해 본다.

본 연구는 지방선거 실시 이후 지방재정운영에 있어서 정치적 요소의 영향이 나타나고 있다는 것을 보여주고 있다. 지방선거 실시 이후 정치적 환경이 성공적인 지방재정의 운영을 위해 중요하다는 것을 시사하는 것이다. 그러므로, 지방정부의 재정운영의 정치적 책임성을 높이는 여건의 조성을 위한 노력이 지방분권화 개혁의 중요한 요소 중 하나가 되어야 할 것이다.

이 보고서는 본 연구원의 박노옥 박사가 집필하였다. 저자는 본 보고서의 작성과정에 유익한 조언을 준 서강대학교의 김병연 교수, 본원의 김현아 박사, 지방행정연구원의 임성일 박사, 그리고 익명의 평가자 두 분께 감사를 드린다. 또, 초고 단계에서 유익한 의견을 제시해준 University of Michigan의 Jim Hines, E. Han Kim, Gary Saxonhouse, Joel Slemrod, Rohini Somanathan, Jan Svejnar과 University of California at San Diego의 Julie Cullen, 그리고 Harvard University의 James Alt에게도 감사의 뜻을 전한

다. 이와 함께 본 연구원과 2004년 국제재정학회(IIPF)에서 있었던 세미나에서 유익한 토론을 해주신 여러분에게도 감사의 표시를 한다. 또한 기초자치단체 통계자료의 수집을 맡아준 김재용 연구원, 김유미 연구원, 봉재연 연구원, 이희승 연구원, 조세희 연구조원, 원고 편집 및 교정을 맡아준 강미정 주임연구원, 원고 정리를 맡아준 홍유남 연구조원, 그리고 출판담당자에게도 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 12월

한국조세연구원

원장 **최 용 선**

요약 및 정책시사점

본 보고서는 1995년의 지방선거가 기초자치단체의 재정운영에 어떤 변화를 가져왔는지를 밝히고자 하는 실증연구이다. 1995년에 지방자치단체장이 선거에 의해 선출됨으로써 그 선출방법이 임명에서 선거로 바뀌었다. 이런 정치적 변화는 지방자치단체장들을 비롯한 정치인들이 직면하는 유인과 환경을 바꿈으로써 지방재정운영에 있어서도 변화를 가져올 것으로 예상된다.

선출직 지방자치단체장들은 이전의 임명직 단체장에 비해 지방정부 재정을 운영할 때, 정치적 비용과 편익에 더욱 관심을 가지게 될 것이고, 그 정치적 비용과 편익을 결정하는 주된 의제는 그 지역의 현안일 것이다. 이전의 임명직 단체장에게 있어서는, 그 지역의 현안은 여러 주요 의제 중의 하나일 뿐이었다. 그러므로, 선출직 단체장이 그 지역의 현안에 대해서는 더욱 강한 유인을 가지고 행동할 것임을 예상할 수 있다.

지방선거 이후에 실제 어떤 변화들이 있었는지를 점검해 보기 위해 1991년부터 1999년까지의 기초자치단체의 수입측면의 자료를 실증분석한다. 이 기간을 선택한 이유는 이 기간 동안 비교적 중앙과 지방정부간의 재정제도 변화가 작았기 때문에 지방선거의 영향을 식별해 내는 데 적절하다고 보았기 때문이다. 본 연구는 크게 두 가지 질문을 던지고 답하고자 한다. (1) 1995년의 지방선거 실시 이후에 지방정부의 재정운영이 평균적으로 변화했는가? (2) 이러한 변화가 각 지방정부마다 다를 수 있는데, 그

변화의 차이가 각 지역의 정치적 변수로 설명될 수 있는가?

먼저 지방정부의 재정운영을 반영하는 세 가지 지수를 정의하였다. (1) 지방정부가 외부재원보다 내부재원에 의존하고 있는지를 보기 위한 재정자립도 지수 (2) 지방정부가 내부재원을 증가시키기 위해 지방세보다 세외수입에 더욱 의존하는지를 보기 위한 세외수입 지수 (3) 지방정부가 외부재원을 증가시키기 위해 지방채보다 이전재원에 더욱 의존하는지를 보기 위한 이전재원 지수가 그것이다. 또, 정치적 변수의 역할을 보기 위해서, 기초자치단체장이 집권당 소속인지의 여부와 지방선거에서의 당선자와 차점자간의 득표율 차이를 정치적 경쟁을 반영하는 척도로 이용하였다.

실증분석을 위해 기초자치단체들의 재정자료를 패널자료로 구축하였다. 각 연도별로 있을 수 있는 거시적 변화를 통제하기 위해 연도효과를 도입하고, 각 기초자치단체의 고정적 특성(fixed effect)을 통제하기 위해 고정효과모형을 이용하였다. 그러므로, 본 연구는 이 기간 동안에 실시되었던 지방선거 이외의 다른 시계열적인 변화나 횡단면적인 교란요인들은 상당히 통제된, 지방선거 실시의 효과를 추정하고 있다. 또, 추정결과의 견고성을 점검하기 위해 몇 가지 견고성 검사(robustness test)를 하였다.

회귀분석을 한 결과, (1) 지방선거 이후에 지방정부의 재정자립도는 평균적으로 3% 내지 4.5%포인트 정도 증가하였다. (2) 지방선거 이후 자체재원 중 세외수입의 비중이 3.5% 내지 8%포인트 정도 증가하였다. (3) 지방선거 이후 외부재원 중 이전재원의 비중이 0.4% 또는 0.5%포인트 증가하였다. (4) 지방선거에서 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 재정자립도의 증가율은 작았고, 이전재원의 비중의 증가율이 높았다.

이런 결과는, 지방자치제의 실시와 더불어 지방정부의 기회주의적인 행동으로 지방정부의 재정운영이 악화될지 모른다는 염려를 불식시켜 주고 있다. 그러나, 이 결과는 일반회계의 자료만을 이용했다는 한계를 가지고 있으므로 해석에 주의를 할 필요가 있다. 또, 이런 결과는 지방선거의 실시에도 불구하고 실제 중앙정부에 의한 지방정부의 재정운영의 통제가 크게 바뀌지 않았기 때문에 나타난 측면도 있을 수 있다. 그러므로, 이 결과가 지방정부가 재정운영 능력이 있으므로 재정의 분권화를 강하게 추진해야 한다는 것을 무조건적으로 옹호하는 것은 아니다.

이 결과가 분명하게 의미하는 것은 다음과 같다. (1) 지방선거 이후 지방정부가 자체재원 확보에 더욱 노력을 하였고, 자체재원 중에도 정치적 비용이 작은 세외수입의 증대를 이루었다는 것이다. (2) 외부재원 중 이전재원에의 의존이 증가는 하였으나 그 변화의 크기는 작다. (3) 지방선거 이후 정치적 변수의 역할이 나타났고, 정치적으로 경쟁이 심한 지역이 이전재원을 받는 데 유리한 위치에 있다.

본 연구는 정책적 시사점을 찾는 정책연구가 아니라 지방선거의 영향을 식별해 내는 실증연구이므로, 연구 결과로부터 구체적인 정책적 시사점을 도출하기는 어렵다. 그러나, 본 연구의 결과는 지방분권화의 추진에 있어서 다음과 같은 문제들을 제기한다. (1) 지방분권화의 긍정적인 효과를 유도하기 위해서는 중앙과 지방정부간의 재정관계를 규정하는 재정제도뿐 아니라, 이러한 재정제도를 의도한 바대로 운영할 수 있게 하는 다른 제도나 환경도 중요하다. (2) 특히 본 연구결과가 보여주는 대로, 지방선거 실시 이후 정치적 요인이 지방재정운영에 영향을 미치고 있기 때문에, 이런 정치적 요인이 부정적인 측면이 아니라 긍정적

인 측면으로 작용하도록 하는 여건이 중요하다. (3) 앞으로 본격적인 분권화가 진행되면서 지방정부의 재량권이 확대되고 정치적 영향이 더욱 커질 것으로 예상되기 때문에, 지방자치단체장들의 정치적 책임성을 확보하는 문화와 제도의 발전이 병행되어야 한다. 정치적 책임성을 확보하기 위한 요건으로는 지역주민들의 투표 행태 개선과 지방정부의 재정운영 정보의 공개를 지적할 수 있다.

목 차

I. 들어가는 말	15
II. 기존의 연구	19
1. 국내 문헌	19
2. 해외 문헌	24
3. 정치적 분권화의 영향에 대한 이론적 연구	26
4. 본 연구의 기여와 한계	28
III. 제도적 배경	31
1. 지방선거의 실시와 정치적 분권화	31
2. 지역주의적 투표행태와 제왕적 대통령	36
IV. 지방재정의 현황과 변화추세	39
1. 개 요	39
2. 전반적인 추세	42
V. 실증분석의 틀	50
1. 재정운영지수	50
2. 실증분석 모형	56
3. 자 료	61
VI. 지방재정운영지수의 변화와 정치적 결정요인	64
1. 전국 추세	64
2. 광역자치단체 추세	67

3. 기초자치단체 추세	70
4. 고정효과 회귀분석	72
5. 정치적 변수의 역할	77
 VII. 요약 및 정책적 함의	83
1. 요 약	83
2. 정책적 함의	84
 참고문헌	88
 <부록 I> 자료 설명	93
<부록 II> 지방선거의 특성	96
<부록 III> 지역별 특성과 차이	99

표 목 차

<표 III-1> 지방자치 변화과정	33
<표 III-2> 연도별 지방재정관계 법률 개정사항	34
<표 III-3> 지방세 탄력세율 적용현황	35
<표 IV-1> 지방재정 세입구조	40
<표 IV-2> 세입 재원별 일반회계 총계규모와 비중	43
<표 IV-3> 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 비중	47
<표 IV-4> 세입별 - 1인당 세입 전년 대비 증감률	49
<표 V-1> 주요 변수들의 기술 통계치(대도시 제외)	63
<표 VI-1> 전체 재정운영지수	65
<표 VI-2> 광역자치단체 재정운영지수	68
<표 VI-3> 기초자치단체 재정운영지수	70
<표 VI-4> 지방선거 전후의 평균 지수	75
<표 VI-5> 지방선거 전후의 재정운영지수의 비교	75
<표 VI-6> 지방선거 전후의 재정운영지수의 비교 (시군 통합지역 제외)	76
<표 VI-7> 재정운영에 영향을 미치는 평균 정치적 변수들	79
<표 VI-8> 재정운영에 영향을 미치는 정치적 변수들	80
<표 VI-9> 재정운영에 영향을 미치는 정치적 변수들	81
<표 VI-10> 이전재원의 배분과 지방선거	82

그 립 목 차

[그림 III-1] 지방세와 지방정부지출의 비중(1992~2000)	36
[그림 III-2] 지역주의 투표행태	38
[그림 IV-1] GDP 대비 자체수입과 외부재원의 비중-전체	45
[그림 IV-2] GDP 대비 세입비중(전체)	46
[그림 IV-3] GDP 대비 비중(세별)-전체	46
[그림 IV-4] 1인당 세입금액(전국평균)	48
[그림 V-1] 지방세의 구분	62
[그림 V-2] 일반회계의 세외수입	63
[그림 VI-1] 전체 재정자립도지수의 추세	66
[그림 VI-2] 전체 세외수입지수의 추세	66
[그림 VI-3] 전체 이전재원지수의 추세	67
[그림 VI-4] 광역자치단체 재정자립도지수의 추세	68
[그림 VI-5] 광역자치단체 세외수입지수의 추이	69
[그림 VI-6] 광역자치단체 이전재원지수의 추이	69
[그림 VI-7] 기초자치단체 재정자립도지수의 추세	71
[그림 VI-8] 기초자치단체 세외수입지수의 추세	71
[그림 VI-9] 기초자치단체 이전재원지수의 추세	72

“지난 20여년 동안, 분권화는 -정치적, 재정적, 행정적 권한의 하위 정부로의 이양 - 개발정책에 있어서 가장 중요한 추세의 하나로 부상했다. 분권화는 전 세계적이고 지역적인 현상이다. 대부분의 개발도상국이나 체제전환국들이 다양한 방식의 분권화를 시도했다.” (세계은행의 *Public Finance, Decentralization, and Poverty Reduction Program* 웹 사이트에서, <http://decentralization.org>)

I. 들어가는 말

1990년대 이후 지방분권화는 민영화와 더불어 전 세계적인 추세이다. 1997년 OECD/DAC의 보고서에 의하면, 연구대상 75개 개발도상국 중 63개 국가에서 여러 가지 형태의 분권화 개혁이 이루어졌다. 또, 유럽연합, 영국, 그리고 미국에서도 권한 이양(devolution)과 연방주의(federalism)가 정책 문제의 한가운데에 놓여 있다. 한국에서도 노무현 대통령의 취임과 더불어 지방분권화는 정부의 중요한 정책방향의 하나가 되었고, 지방분권 로드맵이 이미 제시되었으며¹⁾, 그 동안 제한된 의미에서 이루어졌던 경제적·행정적 분권화를 본격적으로 추진하려고 한다.

분권화 개혁의 배후에는 지방정부가 중앙정부에 비해 지역 사정과 지역주민의 선호에 대한 우월한 정보를 가지고 있으며, 이를 정책에 반영할 것이라는 가정이 전제되어 있다. 또 나아가 지역간의

1) 재정 분권의 경우, 지방의 재정력을 확충하기 위해서, 지방교부세 법정율의 인상, 국세의 지방세 이양을 추진하고, 지역간 재정격차를 완화하기 위해, 지방교부세의 산정방식 개선, 2005년 지방양여금의 폐지를 계획하고 있다. 또, 지방세정제도의 개선을 위해서는, 지역개발세 신설목 확대, 탄력세율 적용 활성화, 재산세와 종합토지세의 이원화, 체납세 징수 강화, 비과세 감면제도 개선을 목표로 하고 있다.

경쟁을 유발함으로써 효율성을 향상시킬 것이라는 기대도 있다. 그러나 다른 한편에서는 분권화가 오히려 문제를 초래할 것이라는 반론도 있다. 지방정부는 인적·물적 자원 측면에서 중앙정부보다 부족하기 때문에 효과적인 정책수립과 집행을 하지 못할 뿐만 아니라 지역 이기주의, 무책임한 재정운영, 그리고 부패의 위험이 클 가능성이 높다. 이론적으로는 두 가지 가능성이 모두 존재하기 때문에 실제 어느 쪽으로 분권화의 효과가 나타날지는 다양한 주변 요소들에 의해 결정된다. 즉, 구체적인 경우에 따라 다른 결과가 나타날 수 있다.

그러므로, 분권화의 효과에 대한 질문은 실증연구가 뒷받침되어야 한다. 분권화의 효과에 대한 국내와 외국의 실증연구들이 있기는 하지만, 의미 있고 신뢰할 만한 연구결과는 많지 않다. 해외 연구의 경우는 예시적 증거에 근거한 정성적 연구와 비교적 광범위한 자료에 근거한 실증분석으로 나누어 볼 수 있다. 예시적 증거에 근거한 연구는 그 자체의 성격상 일반화하기 힘든 한계가 있고, 비교적 광범위한 자료에 근거한 연구는 자료의 일관성과 비교 가능성 등의 한계를 가지고 있다. 한편 국내 연구의 경우는, 분권화 자체의 효과에 대한 연구는 최근에 나오기 시작했다. 최근에 나온 연구들 중 기술통계수준의 분석을 한 연구는 진정한 분권화의 효과를 분석했다고 보기 어렵다. 또, 통계분석을 한 연구의 경우도 광역자치단체의 자료를 가지고 분석하였기 때문에 가지는 한계와 연구의 분석 방법론의 문제점들로 인해 개선의 여지가 있다²⁾.

본 연구는 이러한 기존 연구들의 한계에서 한 걸음 더 나아가고자 하는 시도로, 한국의 정치적 분권화 즉, 1995년 자치단체장 선거의 실시를 실험의 기회로 이용하여 분권화의 효과를 분석하고자 한다. 한국의 자치단체장 선거의 실시가 귀중한 실험의 계기가 되는

2) 기존 연구에 대한 소개는 본문에서 다루어질 것이다.

이유는, 대부분의 경우 정치적·경제적 및 행정적 분권화가 동시에 이루어지기 때문에 특정 측면의 분권화의 영향을 분리해 내기 어렵지만, 한국의 1995년 자치단체장 선거의 실시는 정치적 분권화의 비교적 순수한 효과를 볼 수 있는 기회를 제공하기 때문이다. 1991년에서 1999년까지는 중앙과 지방정부의 관계를 규정하는 재정제도가 크게 바뀐 것이 없기 때문에 정치적 분권화의 영향을 분석하는데 있어서 적절한 기간이다³⁾. 다른 제도적인 변화도 통계방법으로 어느 정도 통제가 가능하지만, 완벽한 통제란 있을 수 없으므로 가능한 한 다른 교란요인이 작은 기간을 선택한 것이다.

본 연구는 기초자치단체의 자료를 이용함으로써, 의사결정의 가장 기본단위인 기초자치단체의 재정에 대한 분석을 하는 데 기여를 하고, 또 방법론적으로도 패널데이터를 구축함으로써 각 기초자치단체의 관찰할 수 없는 고정효과를 통제하여 보다 신뢰할 만한 결과를 도출한다. 본 연구는 지방재정 운영의 몇 가지 측면에 대해 지수를 만들고, 지방선거 실시 전후의 지방재정지수들이 의미 있게 변화하였는지를 1차적으로 점검한다. 그리고 한 걸음 더 나아가 변화가 있다면, 이러한 변화가 각 지역의 정치적 변수로 설명될 수 있는지 점검한다. 본 연구의 한계는 수입측면에만 집중해서 분석하고, 지출측면은 다루지 않았다는 것이다⁴⁾. 이는 부분적으로나마 기존의

3) 엄격하게 말하자면, 지방세제에 있어서 다음과 같은 변화가 있었다. (1) 1995년 제도 개선 이후 국고보조금의 기준보조율을 준수토록 하여 무리한 지방비 부담을 방지토록 하였고, (2) 1995년부터 지방재정투·융자심사제도가 도입되었으며, (3) 1991년부터 지방양여금제도가 도로정비사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업으로 확대되었으며, 1994년에는 지역개발사업이 추가되었고, (4) 1992년부터 목적세인 공동시설세와 지역개발세 도입 (5) 1994년부터 경주·마권세의 과세대상 확대, (6) 1995년부터 사업소세 과세대상 지역 확대 등 (7)1997년에는 탄력세율 적용대상이 7개에서 10개로 확대되었다.

4) 지출의 분류가 중간에 변화였고, 또 의미 있는 분류체계에 근거한 자료를 분석하기 위해서는 시간이 걸리는 자료정리 작업이 필요하여 이 연

연구중 지출부분에 대해서는 방법론적으로 신뢰할 만한 연구가 존재하기 때문이기도 하다. 이 부분에 대해서는 차후 연구에서 보완되기를 기대한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다⁵⁾. 제Ⅱ장에서는 기존의 국내외 연구문헌 및 정치적 분권화의 영향에 대한 이론적 연구들에 대해서 논한다. 그리고 제Ⅲ장에서는 지방선거와 지방정부의 재정운영과 관계된 제도의 배경에 대한 정보를 제공한다. 제Ⅳ장에서는 본격적인 분석에 앞서 지방정부의 수입측면에서의 현황과 추세를 요약해서 설명한다. 제Ⅴ장에서는 재정운영지수들을 정의하고 실증분석 모델을 설명함으로써 실증분석의 틀을 소개한다. 제Ⅵ장에서는 지방재정의 변화추세를 기술통계 수준에서 설명하고, 패널 데이터를 이용한 회귀분석을 통해 지방선거 전후에 추세의 변화가 있는지 보여준다. 제Ⅶ장에서는 결과에 대한 토의와 정책적 함의를 제시하고 앞으로의 연구방향을 논함으로써 본 연구를 마친다.

구에서는 다루지 못하였다. 기존의 연구에서 지출측면, 특히 사회복지지출에 대해서는 비교적 연구가 많이 이루어졌다. 반면에 수입측면에 대한 연구는 빈약하다.

5) 본 연구의 핵심이 되는 내용만 보고자 한다면, 지방재정의 현황을 기술통계수준에서 요약한 제Ⅳ장과 제Ⅵ장의 1~3절은 나중에 보아도 될 것이다.

II. 기존의 연구

1. 국내 문헌

최근 들어서 국내에서 지방자치제의 실시가 지방정부의 재정운영에 미친 영향에 대한 연구가 시작되고 있다. 대부분의 연구가 지방의회 구성이나 지방단체장 선거 이후의 변화를 식별해 내는 데 초점을 두고 있다. 또, 지출의 변화에 대한 연구가 비교적 많이 이루어지고 있다. 이 부분에서 기존의 국내 연구를 총망라하고자 하는 것은 아니고, 대표적인 연구를 선별하여 소개함으로써 본 연구가 기존의 연구에서 한 걸음 더 나아가 기여한 바가 무엇인지를 밝히고자 한다.

논의의 초점은 어떤 방법으로 지방선거의 효과를 분리하느냐에 있다⁶⁾. 지방선거 전후의 변화가 통계적으로 유의한지를 식별할 때 중요한 점은 다른 교란요인들의 통제방법이다. 이러한 교란요인들은 횡단면과 시계열적 요인이 있다. 횡단면적인 교란요인은 각 지방자치단체가 가지는 특성들이 다르다는 데에서 비롯된다. 예를 들어, 각 지방자치단체마다 소득수준, 정치적 성향, 주민들의 문화와 관습 등이 다르기 때문에 이런 요소들을 통제할 필요가 있다. 시계열적으로는 경제규모의 성장, 거시적 경기변동의 영향, 다른 제도의 변화 등이 교란요인으로 작용할 수 있다. 지방선거 외에도 이런 교란요인들이 분석 대상기간 동안에 작용하기 때문에 어떻게 이런 요인들을 효과적으로 분리해 낼 것인가 하는 것이 적절한 연구방법

6) 실증분석의 방법론은 제V장에서 다시 한 번 상세히 논하겠다.

선정의 기준이 된다. 기존 연구들이 어떤 자료를 이용해서, 어떤 측면의 재정운영을, 어떤 통계기법으로 분석하였는지를 중심으로 논의를 전개하겠다.

빠른 연구 중의 하나로는 김범식 외(1997)가 있는데, 이는 주로 세출의 변화에 대한 분석을 하고 1985년에서 1995년까지의 15개 광역자치단체의 자료를 분석하였다. 패널자료를 가지고 분석하였다고 되어 있으나, 실제로 사용한 방법은 시계열과 횡단면 자료를 통합하여 분석한 통합횡단면 회귀분석(Pooled cross section regression)이다. 즉 패널자료의 장점을 이용한 분석이 아니라, 일종의 횡단면 회귀분석을 한 것이다. 그러므로, 각 지역의 관찰할 수 없는 특성을 보다 많이 통제할 수 있다는 패널자료의 이점을 제대로 활용하지 못하였다. 또, 매년 있을 수 있는 거시적 충격이나 환경의 변화를 통제하지 않고 있기 때문에 지방선거의 효과가 제대로 분리되지 않고 있다. 또, 패널분석을 하더라도, 15개의 패널자료수가 너무 작다는 단점이 있다⁷⁾. 다른 문제점으로는, 의미 있는 지방자치제 실시기간의 선정이다. 이 연구에서는, 1992년 지방의원 선거를 지방자치제 도입 기점으로 보고 1992년부터 1995년까지를 지방자치제 실시 이후의 기간으로 보고 있다. 적어도 1990년대 한국의 지방자치제에 있어서 지방의회의 역할은 수동적이고 미미하다고 인식되고 있다는 점에서, 과연 이 기간을 의미 있는 지방자치제 실시 기간이라고 볼 수 있느냐 하는 의문이 있다. 마지막으로 1985년부터 1995년까지의 기간 동안 지방세제의 개편이 있었다고 하는 점이다. 1987년에는 토지보유과다세가 신설되고, 1989년에는 종합토지세를 신설하고, 담배판매세도 담배소비세로 확대 개편하였다. 1991년부터는 지방양여금제도가 도입되었다. 그러므로, 이런 제도의 변화

7) 또 다른 의문점으로는 물가 변화를 고려한 금액을 변수들로 이용했는지에 대해서도 의문이 있다. 본문에서는 명확히 밝혀져 있지 않다.

를 통제하지 않고 분석하는 것은 문제가 있다.

다음 연구로 이광수와 김일태(1998)의 연구가 있다. 이 연구에서는 1985년과 1995년을 각각 지방자치제 실시 전과 후의 효과를 볼 수 있는 연도로 보고, 전남·전북의 지방자치단체에 대한 횡단면 분석을 시도하였다. 여기서도 시점 설정에 문제가 있다. 1995년 6월에 지방단체장 선거가 실시되었기 때문에 과연 1995년이라는 회계연도를 지방자치제 실시의 영향을 분석할 수 있는 기간으로 볼 수 있는지 의문이 든다⁸⁾. 선출된 지방자치단체장이 실질적으로 활동하여 영향을 미치기 시작한 기간은 1996년 회계연도로 보는 것이 적합할 것이다. 또 이광수와 김일태(1998)도 언급하고 있지만 이 기간 동안에 있었던 지방재정제도의 변화를 통제하지 않고 있기 때문에, 이 연구가 순수한 지방자치제 실시의 영향을 비교 분석하였다고 보기는 어렵다.

손희준(1999)의 연구는 지방의회 구성과 지방선거 이후의 재정지출의 변화를 식별해 내는 작업을 하였다. 기초자치단체의 지출액을 모두 광역자치단체 수준에서 합산하여 통합횡단면 회귀분석(Pooled Cross section regression)을 하였다. 광역자치단체 수준에서 분석을 하였기 때문에 패널의 수가 부족하여 패널분석모형을 이용하지 못한 것으로 보인다.

안종석(2001)의 연구는 16개의 광역시와 도를 대상으로 1980년에서 1999년까지의 지방재정의 변화추세를 분석함으로써 1995년 지방선거 실시 이후의 변화를 보고자 하였다. 이 연구는 주로 기술통계 수준의 추세를 보여줌으로써, 엄밀한 의미에서 지방선거 실시의 효과를 식별했다기보다는 시계열의 추세를 보여주는 연구이다. 이전의 연구와 같이 다른 제도의 변화나 경기 변화의 영향을 구분하지 않

8) 선거의 효과는 볼 수 있을지 모른다. 선거를 앞두고 재정정책을 조절한다는 정치경제학적 관점에서 볼 때, 지방선거를 앞두고 지방정부에의 재정지원을 조절했을지도 모르기 때문이다.

는 한계를 가지고 있다.

이재은(2001)의 연구는 지방선거가 지방재정의 운영에 변화를 가져올 것이라는 개연성을 수입과 지출측면에서 논하고 일화적 증거(anecdotal evidence)를 제시하고 있다. 지방선거와 지방재정의 연관성에 대해 주목한 점은 중요하나, 체계적인 실증적 연구는 아니다.

김태일(2001)의 연구는 지방의회와 지방자치단체장 선거 이후의 자치단체의 사회복지비 지출 규모에 대한 영향을 분석했다. 이 연구는 광역과 기초자치단체를 대상으로, 본 연구와 같이 고정효과 분석을 함으로써 통계방법론으로는 그 이전의 연구에서 진일보한 적절한 분석이라고 볼 수 있다.

김성태와 김창은(2003)의 연구는 15개의 광역시와 도의 자료를 분석대상으로 하여 다양한 지표를 만들어 1995년 이전과 이후를 비교하였다. 이 연구에서 제시한 지표가 적절하다고 인정한다 해도 분석기법에는 문제가 있다. 1995년 이전과 이후의 평균값을 단순 비교하고 있는데, 이는 양 기간 동안의 분산이라는 정보를 이용하지 않는다는 점에서 주어진 정보를 제대로 활용하지 않는 오류를 범하고 있다. 즉 통계적 유의성에 대한 분석이 없는 것이다. 또, 패널 정보를 구축하였음에도 불구하고, 재정자립도에 대해서만 회귀분석을 하고, 지수의 변화에 대해서는 회귀분석을 하지 않았다⁹⁾. 이는 15개의 패널자료만을 가지고 회귀분석을 하기에는 여러 가지의 어려움이 있기 때문이다.

본 연구가 지방정부의 수입측면을 분석하기 때문에, 본 연구와 가장 관련이 있는 연구들로는, 재정자립도의 변화와 지방세 징수율의 변화를 분석한 연구들이 있다. 먼저 재정자립도의 변화에 대한 연구로는 조동훈(2001)과 권오성(2003)의 연구가 있다.

9) 재정자립도에 대해서도 지방선거의 효과는 분석하지 않았다.

조동훈(2000)의 연구는 1986년에서 1998년까지의 광역자치단체의 자료를 이용하였다. 지방선거 실시 전후의 기간의 평균값의 차이를 T 검증을 통하여 통계적 유의성을 점검하였다. 지방의원 구성이나 자치단체장의 선거 이후 재정자립도의 수준은 높아졌으나 통계적으로 유의하지는 않다는 결과를 도출하고 있다. 분석대상의 기간 동안 있었던 다른 제도적·경제적 변화를 통제하는 방법을 이용하지 않았으므로 분석결과의 신뢰성이 떨어진다고 볼 수 있다.

권오성(2003)의 연구는 1987년부터 2000년까지의 59개 시의 자료를 이용해서 재정자립도의 변화를 분석했다. 통합횡단면 회귀분석을 이용해서 분석한 결과, 지방단체장 선거 이후 재정자립도가 유의하게 높아졌다는 것을 보여주고 있다. 다른 교란요인들을 통제하기 위해 외부효과, 도시 더미변수(dummy variable), 전년도 재정자립도와 외환위기 더미변수를 이용했다. 이런 통제변수들을 이용한 것은 이전의 연구에 비해 진일보한 것이나, 횡단면이나 시계열 교란요인을 더욱 효과적으로 통제할 수 있는 패널자료 분석기법을 이용하지 않았다는 아쉬운 점이 있다.

다음으로 지방세 징수율의 변화를 연구한 문헌으로는 원윤희(2004)와 최병대·김성년(2004)이 있다. 두 연구 모두 서울시의 시세와 자치구세의 징수율의 변화를 분석해서, 지방단체장 선거 이후 지방세의 징수율이 낮아지고 시세와 자치구세의 징수율의 차이가 더욱 확대되었다는 결과를 보여주고 있다. 원윤희(2004)는 패널분석 기법인 고정효과모형과 Random Effect 모형을 이용하였고, 최병대·김성년(2004)은 통합횡단면 회귀분석의 방법을 이용하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 최근 들어서 지방선거의 실시가 지방재정에 미친 영향을 분석하는 연구들이 나오고 있다. 많은 연구가 재정지출측면에 집중되어 있고, 수입측면에 대한 연구는 비교적 제한되어 있다. 그리고 일부 연구를 제외하고는, 많은 연구들이 광

역자치단체 수준의 자료를 이용하고 분석방법도 다른 교란요인들을 제대로 통제하지 못하였다는 한계를 가지고 있다.

2. 해외 문헌

해외 문헌의 경우는 분권화의 장단점에 대한 이론적 문헌이 있고, 실증문헌 중에는 특정 경우를 연구한 사례연구와 데이터를 이용한 통계적 실증분석이 있다. 이론적 문헌에 관해서는 최근의 문헌을 제외하고는, 안종석(2002)의 연구에 잘 정리되어 있다. 이론적인 논의가 본 연구의 초점이 아니기 때문에 이론적 연구의 추세에 대해서만 간략하게 살펴보겠다. 분권화에 대한 전통적인 문헌에서는 규모의 경제와 외부효과의 내재화가 집권화의 장점이고 지역주민의 선호 반영과 지역간 경쟁을 통한 효율성 증대가 분권화의 장점이라고 논의되었다. 그러나, 최근에는 분권화의 기대효과가 실현되기 위한 조건들에 대해서 구체적으로 논의되고 있다. 특히 분권화의 장점을 실현하기 위한 정치적 의사 결정과정과 투표자들의 지방정부의 운영에 대한 정보획득의 중요성이 부각되고 있다. 분권화 자체가 부정적이거나 긍정적인 효과를 가져오는지에 대해서가 아니라, 원활한 분권화를 위해 어떤 정치·경제·사회적인 제도나 환경이 필요한지에 초점이 주어지고 있다.

다시 말해, 최근의 지방분권화에 대한 문헌들은 다양한 국가들의 경험에서 어떤 상황에서 분권화가 긍정적으로 작용하는지에 대한 연구를 하는 방향으로 나아가고 있다. 예를 들어, 다음과 같은 기본적인 조건이 충족되지 않으면 분권화가 가져올 것이라고 주장되는 자원배분의 효율화가 이루어지지 않을 것이다. 올바른 정보를 가지고 있는 지역주민들의 광범위한 의사 결정과정의 참여와 의사결정자인 지방자치단체장들이 그들의 성과에 의해 판단되어야 한다는

조건이 그것이다. 다시 말해, 의미 있는 책임성이 확보되어야 한다는 것이다. 만약 이런 조건이 충족되지 않는다면 재원의 지방분권화는 단지 지역적 부패로 귀결되고 말 것이다. 이렇게 다양한 국가들의 경험에 대한 연구가 진행되면서, 분권화의 영향은 각 나라마다 다를 수밖에 없다는 것이 인식되고 있다. 그 영향을 결정짓는 요소로, 각 나라의 사회, 문화, 정치, 그리고 다른 제도적 요인들 - 예를 들어, 사회자본(Isham and Kahkonen 1999), 사회 인종적 다양성(Bardhan 2000, Gugerty and Miguel 2000), 경제적 불평등(Khwaja 2001, Galasso and Ravallion 2001), 선거제도(Case and Besely 1993, Khemani 2000), 언론의 독립성(Azfar, Kahkonen, and Meagher 2001)- 을 들 수 있다.

또 최근의 연구들은 지방정부의 경제운용에 영향을 미치는 유인들에 대해 살펴보기 시작하고 있다. Ter Minassian and Craig(1997)은 금융분야의 규제가 미치는 영향을 점검하였고, Dillinger and Webb(1999)은 아르헨티나와 브라질에서 정치제도가 미치는 역할을 분석하고, Rodden(2002), Treisman(2000) 및 Wibbels(2000)는 이런 관점을 국가간 비교연구에 적용하고 있다.

특히 실증문헌은 실제 분권화의 효과가 어떻게 나타났는지를 점검하는 연구들로, 각 나라의 특별한 사례를 연구한 경우와 데이터를 이용하여 통계분석을 한 것이 있다. 전자의 연구는 시사적인 결론을 보여주는 수준이고 일반화할 수 있는 정도가 낮기 때문에, 후자의 연구에 대해서만 간략히 정리해 보자. 광범위한 자료에 근거하여 엄밀한 통계분석에 의해서 분권화의 효과를 분석한 것은 최근에 이루어지기 시작했다. 비교 가능한 자료의 구축 곤란, 자료의 신뢰성, 그리고 생략된 변수의 문제들로 인해 이 방향으로의 연구가 진전되지 못하고 있다. Fisman and Gatti(2000)는 분권화의 정도가 부패는 음(-)의 상관관계가 있음을 국가간 연구를 통해 보였다.

Huther and Shah(1998)는 분권화의 정도가 정치적 참여, 사회발전, 정부의 질 등과는 양(+)의 상관관계가 있다는 연구 결과를 도출해냈다. Alderman(2002)은 알바니아에서의 빈민지원 프로그램이 분권화 이후에 더욱 빈민층에게 잘 전달되었다고 보여주었다. Galasso and Ravallion(2004)은 방글라데시에서 빈민사업의 혜택이 분권화와 더불어 증가했음을 보였다. 또, Faguet(2004)는 볼리비아가 분권화 이후 지방정부의 필요에 더욱 부응하여 재정지출이 이루어졌음을 보였다.

최근 실증연구의 추세는 국가간 연구보다는 특정국가에서의 실증 분석에 집중하고 있다. 그 이유는 국가간 연구에 있어서 비교 가능한 자료의 구축이 어렵기 때문이다. 본 연구도 한국의 분권화 경험을 실증분석하여 정치적 분권화의 효과를 밝히고, 그 함의를 찾고자 한다.

3. 정치적 분권화의 영향에 대한 이론적 연구

지방선거로 대변되는 정치적 분권화는 지방자치단체장 선출방식의 변화를 가져왔다. 중앙정부로부터 임명되던 지방단체장이 각 지방의 주민들의 투표에 의해 선출되게 되었다. 같은 기능을 하는 직책이라도 그 선출방식에 따라 직책에 있는 사람이 다른 행동을 할 것이라는 인식이 최근에 이론적으로 조명되고 있다.

다음의 몇 가지 관점에서 임명직과 선출직 단체장이 어떻게 다르게 행동할지를 분석할 수 있다. 첫째, 임명직과 선출직이 직면하는 유인이 다르다. 임명직의 경우는 관료로서의 자신의 경력 관리에 관심이 있을 것이고, 선출직의 경우는 다시 선출되는 것이 목표일 것이다. Alesina and Tabellini(2004)는 이런 다른 유인하에서 움직이는 관료와 정치인간의 직무분담에 대해 이론적으로 연구하였다.

효율성의 측면에서 보는 직무분담과 정치인의 관점에서 보는 바람직한 업무분담은 일치하지 않음을 보였다. 그 중 흥미로운 점은, 전문지식이 필요하고 정책의 일관성(time consistency)이 요구되는 직무는 비정치인인 관료가 담당하는 것이 사회후생의 측면에서 바람직하며 그 대표적인 예가 통화와 재정정책이라는 것이다. 현실에서 통화정책의 독립성은 옹호되고 허용되고 있으나, 재정정책은 정치인이 통제하고 있는데, 그 이유가 재정정책은 특정 그룹에게 재분배하는 기능이 크기 때문에 정치인들이 포기하지 않는다는 것이다. 이런 관점에서 본다면, 선출직인 지방단체장들은 재정운동을 할 때, 정치적 비용을 줄이고 정치적 효과를 극대화하는 방향으로 행동할 유인을 가질 것임을 예상할 수 있다.

둘째, 임명직과 선출직이 주어진 유인체계하에서 관심을 가질 문제(issue)가 다를 수 있다. 중앙정부로부터 임명된 지방단체장은 중앙정부가 관심을 가지고 있는 국가적 과제와 지역의 과제 모두에 관심을 가질 것이고, 주민에 의해 선출된 단체장은 지역의 과제가 가장 중요한 문제가 될 것이다. Besley and Coate(2001)는 임명직과 선출직의 공공서비스(전기, 가스, 물 등)의 가격을 규제하는 규제자가 다르게 행동한다는 것을 실증분석을 통하여 보였다. 임명직은 주지사에 의해 임명되기 때문에, 공공서비스의 가격결정에 있어서 주지사와 같은 관점을 가질 것이다. 주지사가 직면하는 투표자들은 다양한 문제에 대해 자신들의 선호에 따라 투표를 하기 때문에, 주지사가 고려해야 할 사항은 공공서비스 가격만이 아니라, 다른 다양한 문제들이 있다. 반면에, 선출직 규제자의 경우는 공공서비스 가격만이 고려해야 할 사항이다. 그러므로, 공공서비스의 가격결정에 있어서 다수자인 소비자의 이해를 더욱 반영할 것이다. 실증분석 결과에 의하면, 선출직 규제자가 임명직보다 공공서비스의 가격을 낮게 설정한다는 것이다. Besley and Coate(2001)는 그 이

유가 바로 선출직 규제자에게 있어서 공공서비스의 가격이 자신의 재선출에 있어서 가장 중요한 문제이기 때문이라고 보았다. 즉, 선거가 문제를 분리해 내는 효과(issue unbundling)를 가져온다고 보았다. 이런 관점에서 본다면, 임명직에 비해 선출직 지방단체장들이 중요한 투표자들의 이해를 만족시키는 쪽으로 지방재정운동을 더욱 적극적으로 할 가능성이 크다. 중요한 투표자(Pivotal voter)가 어떤 그룹일지는 각 지역의 특성에 따라 다를 것이다.

마지막으로, 이상과 같이 선출직 지방단체장 개인이 직면하는 유인 외에도 정치적 분권화는 지역간 경쟁을 유발할 수 있다. 즉 각 지방정부의 성과의 척도는 다른 지방정부가 되는 것이다. 흔히 yardstick competition이라고 불리는 것으로 지역간 경쟁이 새로운 선출직 지방단체장의 행동에 영향을 주게 될 것이다. 예를 들어, 지방세율을 높이려고 할 경우, 인접 지방정부의 세율을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 그러므로, 정치적 분권화만으로도 지방정부간 경쟁을 촉진시킬 것을 예상할 수 있다.

4. 본 연구의 기여와 한계

지방분권화 개혁이 기대하는 효과를 거두기 위해서는, 중앙과 지방정부의 관계를 규정하는 재정제도뿐만 아니라, 정치적·행정적 제도와 다른 하부제도가 뒷받침이 되어야 한다. 그러므로, 분권화 개혁을 논할 때에는 분권화의 다양한 측면을 구분할 필요가 있다. 본 연구는 한국의 1995년 지방선거의 실시를 이용해서 정치적 분권화-임명직 단체장의 선출직으로의 전환의 효과를 점검해보고자 한다. 대체로 분권화 개혁은 경제적·정치적 및 행정적인 측면이 결합되어 이루어지지만, 본 연구가 분석대상으로 하는 1991년에서 1999년까지의 기간 동안 지방선거의 실시라는 변화 외에 경제적·행정적 변

화는 크게 없었기 때문에 비교적 순수한 정치적 분권화의 효과를 분석할 수 있는 기회로 이용할 수 있다¹⁰⁾. 연구자가 아는 바로는, 본 연구는 정치적 분권화의 영향을 분석하고자 하는 최초의 시도이다.

다른 한편, 기존의 국내 연구와 관련하여 보면, 이 연구는 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 본 연구는 기초자치단체 수준의 패널자료를 분석한다. 지방자치제의 가장 기본단위에 대한 분석이라는 의미도 있고, 통계분석의 관점에서 볼 때도 패널의 수가 광역자치단체 수준의 분석보다 대폭 증가되었다는 이점이 있다.

둘째, 본 연구는 패널자료를 이용한다는 장점을 이용하여 각 지역의 고정된 특성, 예를 들어 지역주민의 선호, 문화, 관습 등과 매년 있을 수 있는 거시적 충격을 통제한 후에 분석을 한다. 기존의 연구들이 1998년부터 두드러지게 나타난 지방재정의 변화를 1997년 말의 외환위기로 설명하고 있으면서, 지방선거의 실시 영향을 분리해 내고자 하는 노력을 하지 않았다. 본 연구에서는 한계가 있지만, 경제에 주어지는 거시적 충격의 효과를 통제하고자 했다. 1997년 말의 외환위기와 같은 것이 대표적인 거시적 충격의 효과일 것이다. 또, 국가 재정이 계속 팽창되어 왔다는 사실도 마찬가지로 통제되는 것이다. 이런 통제 방법의 한계란, 거시적 충격이 각 지역마다 다르게 영향을 미친다면, 연도효과 변수를 통해 거시적 충격의 효과가 완전히 통제된다고 볼 수는 없다는 것이다.

셋째, 본 연구는 지방선거 실시의 영향을 점검할 뿐만 아니라, 각 지역의 정치적 특성이 지방선거 이후 지방재정 운영의 변화를 설명

10) 물론 이 기간에도 (각주 3)에서 언급한 바와 같은 여러 가지 변화가 있었다. 그러나 이러한 변화가 중앙과 지방정부의 관계를 근본적으로 바꾸는 제도의 변화가 아니라, 기존 제도의 확대의 성격을 가지는 것이다. 지방선거 이외의 다른 시계열적 교란요인은 연도효과를 통해 통제할 수 있지만, 완벽한 통제는 불가능하기 때문에, 비교적 다른 시계열적 교란요인이 작은 기간을 분석대상으로 하고자 한다.

할 수 있는지를 점검하였다. 특별히 각 지역의 지방선거 자료를 이용하여 정치적 경쟁, 집권당과의 연계를 정치적 특성으로 이용하였다. 지방재정 운영의 변화가 지방선거 실시의 일반적인 영향에 근거할 수도 있으나, 이 변화는 지역에 따라 다르게 나타날 수도 있다. 본 연구에서는 지방선거의 일반적 영향의 식별에서 한 걸음 더 나아가 각 지역의 정치적 특성이 이 변화를 어떻게 설명하는지를 점검하였다.

본 연구의 한계는 대부분 분석자료의 한계에 근거한다. 먼저, 일반회계 자료만을 이용하였기 때문에, 지방자치단체의 전체적인 재정 운영을 파악하는 데 한계가 있다. 만약 지방자치단체들의 재정운용에 있어서 회계간의 이전이 중요한 요소라면 심각한 문제가 될 것이나, 일반회계와 특별회계간의 재원의 이전이 자유로운 것은 아니기 때문에, 일반회계만을 분석하는 것이 지방재정운용의 한 단면을 분석하는 데 있어 왜곡을 가져오지는 않는 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 제도적 배경

지방선거의 실시에 따른 기초자치단체의 재정운영의 변화를 논하기 위해서, 한국의 제도적 배경에 대해 간략히 살펴볼 필요가 있다. 그리고 지방선거의 실시와 선거에서의 주요 변수인 지역주의적 투표행태와 제왕적 대통령제에 대해서도 살펴보고자 한다.

1. 지방선거의 실시와 정치적 분권화

5·16 군부혁명으로 등장한 박정희 정권에 의해 1961년부터 정지되었던 지방선거가 민주화와 더불어 1991년부터 다시 시작되었다. 1991년에는 자치단체의 의회 의원을 선출하는 선거가 실시되었고, 1995년에는 제1차 전국 동시지방선거가 실시되었다. 1998년에는 제2차 전국 동시지방선거가 실시되었고, 2002년에 제3차 선거가 실시되었다. 지방단체장과 의원들의 임기가 1차 선거 시는 3년이었으나, 2차 선거부터는 4년으로 바뀌었다. 한국에서의 지방자치의 변화과정은 <표 III-1>에 정리되어 있다.

1991년에 지방의회가 선거에 의해 구성되었으나, 지방의원들은 명예직으로 지방정부의 실질적인 운영에는 영향을 미치지 않았다고 인정되고 있다. 그러므로, 실질적으로 지방정부의 운영에 책임을 지는 각 지방정부의 수장이 선출된 1995년을 정치적으로 의미 있는 정치적 분권화의 시발점으로 보는 것이 타당하다. 지방단체장의 선출방법이 주민에 의한 직접투표로 바뀌었지만, 지방재정의 운영과 관련하여서는 자율권이 상당히 제한되어 있다. 또, 세율의 조정 범위도 제한되어 있고, 지방채의 발행도 중앙정부의 궁극적인 통제하

에 있다. 또 수도권 이외의 지역에서는 중앙으로부터의 이전재원에 많이 의존하고 있다.

<표 III-2>는 지방재정에 관계된 제도의 중요한 변화를 정리하고 있다. 1991년에서 1999년 사이에는 지방세의 확대와 탄력세율 대상의 확대 등과 같이 자율성 증대를 위한 소폭의 조치들이 취해졌으나, 그 변화의 크기는 크지 않았다¹¹⁾.

[그림 III-1]은 1995년 이후에 재정적 분권화가 크게 이루어지지 않았음을 시사한다¹²⁾. 총조세 대비 지방세 비중이 1993년 이후 점진적 증가추세를 보이나 그 증가의 정도가 현저하지는 않다. 1998년 이후의 감소추세는 1997년 외환위기의 여파로 보여진다. 또, 중앙정부와 지방정부의 합 대비 지방정부지출은 20% 내외에서 안정적이다.

지방단체장이 자율적으로 재정을 운영할 폭이 작고 많은 재원을 중앙정부에 의존하고 있어 연성 예산제약조건(soft budget constraint)이 만연하고 있다면, 주민들이 지방정부의 재정문제를 지방단체장에게 책임을 묻기보다는 중앙정부에 돌리게 될 것이다. 그뿐 아니라 한 걸음 더 나아가 중앙정부로부터의 지원을 더 많이 얻어낼 수 있는 능력이 지방단체장 선출 시 고려해야 할 중요한 사항이 될 것이다.

또, 지방선거에서 지방재정의 운영이 중요한 문제가 되려면, 지방정부의 재정운영에 대한 정보가 적절하게 분석되어 주민들에게 전달되고 있어야 한다. 최근에 지방정부의 재정정보를 체계화하고 지방정부의 운영성과를 평가해서 공개하려는 노력이 각 지방정부와 중앙정부에 의해 이루어지고 있는 것은 바람직한 일이라고 여겨진다.

재정운영의 책임성을 물을 수 있는 경성 예산제약조건(hard

11) 각주 3에 자세하게 정리되어 있다.

12) 한국과 대조적인 경우가 중국이다. Jin and et al.(2001)은 중국의 분권화를 분석하고 있는데, 중국의 경우는 정치적 분권화는 제한되어 있는 반면, 경제적 분권화는 크게 진전된 경우이다.

budget constraint)과 적절한 정보의 전달은, 지방선거의 실시가 책임성 있고 지역사정에 적절한 재정운영을 가져올 수 있는 전제조건들 중의 하나이다. 1995년의 지방선거의 실시가 이러한 전제조건들이 충족된 상태에서 이루어졌다고 보다는, 민주화의 진전이라는 정치적 상징의 의미로서 단행되었다고 보여지기 때문에, 본 연구가 분석하는 기간인 1996년에서 1999년은 선출방식의 변화라는 제한된 분권화의 영향을 볼 수 있는 기간이다.

〈표 III-1〉 지방자치 변화과정

개 정 일	법 른	주 요 내 용
1949. 7. 4	지방자치법 제정	-지방의회에서 지방자치단체장 선출
1956. 2.13	동법 개정	-시·읍·면장 직선제 도입
1958.12.26	동법 개정	-시·읍·면장 임명제로 전환
1960.11. 1	동법 개정	-도지사, 서울특별시장 직선제 도입
1961. 5.16	혁명위원회 포고	-지방의회 해산
1961. 9. 1	지방자치에 관한 임시조치법 제정	-기초자치단체장 임명제
1963.12.14	동법 개정	-광역자치단체장 임명제로 전환
1972.12.27	헌법 개정	-지방설치를 조국통일이 이루어질 때까지 연기
1980.10.27	동법 개정	-지방의회는 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성
1988. 4. 6	지방자치법 개정	-지방의회 구성 및 기타 지방자치제 관련 규정 도입
1989.12.30	동법 개정	-자치단체장은 직선을 원칙으로 하되 직선 규정을 법률로 정할 때까지 정부에서 임명
1990.12.31	동법 개정	-지방선거 일정 규정 • 지방의회 의원 선거 1990. 6. 30까지 • 자치단체장 선거 1991. 6. 30까지
1991. 3~6	지방의원선거	-선거일정 변경 • 지방의원 선거 1991. 6. 30까지 • 자치단체장 선거 1992. 6. 30까지
1994. 3.16	지방자치법 개정	-기초자치단체 3. 26, 광역자치단체 6.20
1995. 6.27	1차 전국동시지방선거	-지방자치단체장 선거 1995. 6. 30이내
1998. 6. 4	2차 전국동시지방선거	-지방자치단체장 및 의원 선거
2002. 6.13	3차 전국동시지방선거	-지방자치단체장 및 의원 선거

<표 III-2> 연도별 지방재정관계 법률 개정사항

구 분	개정연도	주요 개정 내용
지방세법	1984(1985)	- 담배판매세 신설
	1986(1987)	- 토지과다보유세 신설
	1988(1989)	- 토지과다보유세 기초공제제도 폐지
	1989(1990)	- 재산세와 토지과다보유세 통합하여 종합토지세 도입
	1990(1990.4)	- 농어촌발전기금 설치
	1991(1992)	- 자동차세와 면허세 조정
		- 지역개발세 신설, 사업소세 보강
		- 지방세 감면제도 축소
	1995(1996)	- 탄력세율 대상의 확대
		- 주민세 소득할 7.5%에서 10%로 인상
	1999(2000)	- 주행세 신설
	2000(2001)	- 교육세가 지방교육세로 전환
	2001(2002)	- 경주마권세가 레저세로 변경
지방재정법	1991(1992)	- 복권발행, 지방채 발행
	2000(2000)	- 시세, 도세의 27%를 재정보전금으로 확보
		- 복권기금 신설
지방양여금법	1990(1991)	- 지방양여금법 제정
	2004(2005)	- 지방양여금법 폐지
지방교부세법	1982(1982)	- 법정교부율을 내국세의 13.27%
	1999(2000)	- 법정교부율을 내국세의 15%로 인상
	2004(2005)	- 법정교부율을 내국세의 18%로 인상
		- 증액교부금제도 폐지
국가균형발전특별법	2004(2005)	- 국가균형발전특별회계 신설

주: ()안은 시행연도를 의미함

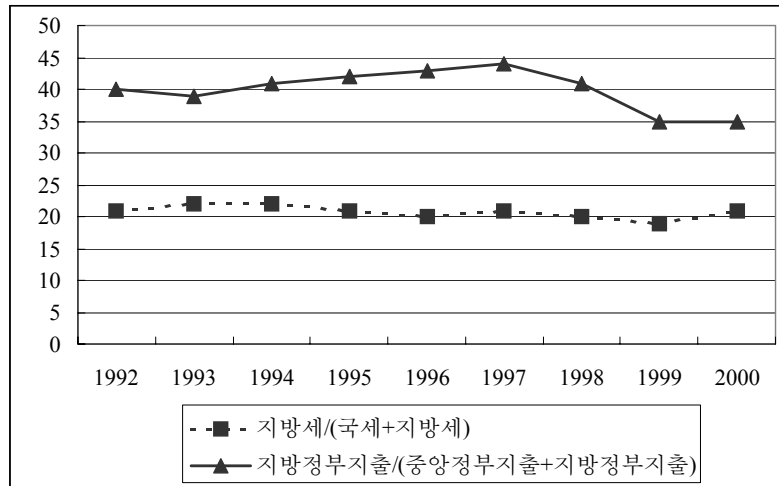
<표 III-3> 지방세 탄력세율 적용현황

세 목	과세대상 및 세율	세율 적용가능 범위	탄력세율 적용
취 득 세	○부동산 등기: 2%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-
등 록 세	○부동산 등기 - 정율세: 0.1~3% - 정액세: 3,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-
주 민 세	○균등할 - 개인: 10,000원 이내 - 사업장: 50,000원 - 법인: 50,000~500,000원 ○소득할: 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%	개인균등할은 10,000원 이내에서 조정 가능한 제한세율, 그 이외는 표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감 조정 가능)	○개인균등할 - 최저: 2,000원(전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시) - 최고: 10,000원(충북 보은군) ○경북 경산시: 농업 소득세할 10 →7.5%
재 산 세	○건축물 등: 0.3~7%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	○항공기 - 서울강서·부산강서·인천중구·제주 제주시: 0.3→0.25% - 대구동구: 0.3→0.2%
자동차세	○승용자동차 cc당 18~220원 ○정액세: 3,000~157,000원	표준세율(특별·광역시·도는 조례로 100분의 50 안에서 가산 가능)	-
도 축 세	○소·돼지 시가의 1% 이내	제한세율(1% 이내에서 조례로 결정)	-
도시계획세	○토지·건축물 가액의 0.2%	표준세율(0.3% 이내에서 조례로 결정)	-
공동시설세	○건축물·선박가액의 0.6~1.6%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-
사업소세	○재산할: 사업소 1㎡당 250원 이내 ○종업원할: 종업원 급여총액의 0.5% 이내	1㎡당 250원, 급여총액의 0.5% 초과할 수 없는 제한세율	-
지역개발세	○발전용수: 10㎡당 2원 ○지하수: 1㎡당 20~200원 ○지하자원: 광물가액의 0.2% ○컨테이너: 1TEU당 15,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	○강원: 지역개발세 과세대상 전체 50% 가산 ○경북: 발전용수 2→3원 ○제주: 지하수 20~200원→30~300원 ○부산: 컨테이너 15,000 →20,000원
지방교육세	○본세액의 20~60%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-

자료: 행정자치부 자료(2003.12.26)

[그림 III-1] 지방세와 지방정부지출의 비중(1992~2000)

(단위: %)



2. 지역주의적 투표행태와 제왕적 대통령

분권화의 효과를 논할 때 고려해야 할 가장 중요한 요소 중의 하나가 정치제도와 문화이다. 분권화를 통해 지방정부의 책임성이 향상될지 아니면 반대로 소수의 힘 있는 이해집단에 의해 지방정부가 좌우될지가 바로 정치제도와 그것을 둘러싼 환경에 달려 있기 때문이다. 한국의 정치를 논할 때 가장 주목받는 문제는 바로 지역주의적 투표행태와 제왕적 대통령이다.

[그림 III-2]는 역대 선거를 통해, 광주·전남지역 및 부산·경남지역 투표자들이 자기 지역 출신의 정치인이나 정당에게 던진 투표를 보여준다. 광주·전남지역의 경우 다른 선거는 말할 것도 없고, 지방선거에서도 50% 이상의 표가 자기 지역 출신 정치인과 정당에게 몰렸고, 부산·경남지역은 그 정도는 덜 하지만, 적어도 30% 이상은 자기 지역 출신에게 투표했음을 보여준다¹³⁾.

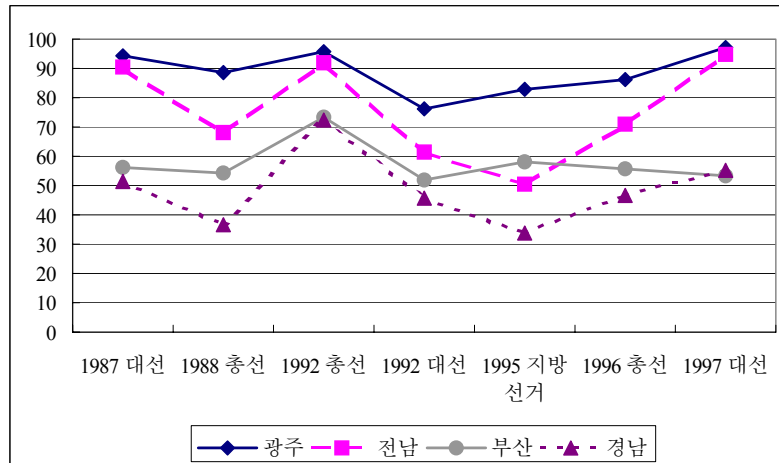
만약 지방선거에 있어서도 이러한 지역주의적 투표행태가 계속 된다면, 지방선거의 실시를 통해 지방정부의 책임성을 향상시키려는 기대가 충족되기 어렵다. 지방단체장은 그 지역의 문제에 대해서만 권한이 있고 또 책임을 지는 역할을 하게 되어 있는데, 만약 지방단체장의 선출근거가 지역성이라면, 지방단체장이 지역의 문제를 제대로 운영하고자 할 이유가 없어지게 되는 셈이다. 그러므로, 지역주의적 투표행태는 정치적 분권화의 긍정적인 측면의 극대화를 저해하는 장애요인으로 작용할 가능성이 크다.

또 다른 한국 정치의 단면은 제왕적 대통령이다. 한국에서의 정당의 형성과 소멸이 그 정당의 대통령 후보의 운명과 같이해 왔다는 것이 바로 한국에서의 대통령의 힘을 보여준다. 정책이나 이념을 중심으로 정당이 형성되지 않고 특정 정치인의 정치적 힘을 중심으로 정당이 형성되어 왔다. 지역주의적 투표행태가 이러한 현상의 기반을 제공해 왔고, 실제 국정 운영에 있어서 정당이 대통령에 예속되어서 국회가 독립적인 역할을 제대로 하지 못하였다. 그 결과, 국민들은 정책 문제를 정치적인 과정의 결과로 인식하지 않고, 대통령의 책임으로 인식하는 경향이 있다. 만약 이런 인식이 지배적이라면, 지방선거에 있어서도 지방단체장의 책임을 묻기보다는 현직 대통령에 대한 심판의 의미로 투표를 하게 될 것이다. 그러므로, 제왕적 대통령은 지방선거 실시의 긍정적인 기능을 약화시키는 결과를 가져올 것이다.

13) 소순창(2001)도 지방선거에서 지역주의가 투표의 중요한 결정요인임을 논하고 있다.

[그림 III-2] 지역주의 투표행태

(단위: %)



IV. 지방재정의 현황과 변화추세

1. 개 요

가. 자료의 설명

본장에서는 1990년부터 2001년(회계연도 기준)까지의 행정자치부의 『지방재정연감』 일반회계 세입결산 총계규모를 사용하여 지방재정 현황을 살펴보았다.

지방재정연감이 각 연도별로 장관의 구분이 다르므로 2001회계연도 장·관을 기준으로 정리하여 분석을 하였다¹⁴⁾. 지방재정의 현황과 변화추세를 보기 위해, 지방재정의 세입구조를 세입재원별 총규모와 비중, GDP대비 비율 및 1인당 금액 등으로 나타내어 살펴보았다. 그리고 세입재원별로 1인당 금액을 구할 때에 사용한 인구는 주민등록인구로서 통계청에서 제공하는 자료(1992~2001년)와 시군구 주요통계지표 CD(1999)를 참고하였다.

지방재정의 수입은 자체수입과 외부재원으로 구분하였다. 지방세 수입과 세외수입을 더하여 자체수입으로, 지방교부세와 지방양여금 국고보조금을 더하여 이전재원으로 구분하였다. 이전재원과 지방채를 더하여 외부재원으로 사용하였다.

14) 1991년도는 지방채가 세외수입 항목에 포함되어 있어 2001년도 기준에 맞추기 위해 세외수입에서 지방채를 뺀 금액을 세외수입으로 하였다. 1995년도는 타연도와는 달리 지방채, 재산매각수입, 보조금 사용잔액, 기부금 및 기금수입, 부담금으로 이루어져 있는 지정재원 항목이 따로 지정되어 있다. 그래서 타연도들과 일치시키기 위하여 지정재원 항목에서 지방채를 분리시켜 놓고 그 나머지를 세외수입 항목에 더하였다.

<표 IV-1> 지방재정 세입구조

세입계		
1. 지방세		
2. 세외수입	가. 경상적 세외수입	재산임대수입
		사용료수입
		수수료수입
		사업장 생산수입
		징수교부금 수입
		이자수입
	나. 임시적 세외수입	재산매각수입
		순세계잉여금
		이월금
		전입금
		예탁금 및 예수금
		융자금 원금수입
		부담금
		잡수입
	과년도수입	
3. 지방교부세		
4. 증액교부금		
5. 지방잉여금		
6. 조정교부금		
7. 재정보전금		
8. 보조금	국고보조금	
	시도비보조금	
9. 지방채		

나. 지방재정세입 재원별 개요

지방재정의 세입재원 중 지방세는 7개의 도세와 10개의 시군세로 나뉘며 이는 다시 보통세와 목적세로 구분할 수 있다. 1990년 이후의 지방세 제도의 변화를 간략히 살펴보면, 1997년 탄력세율의 적

IV. 지방재정의 현황과 변화추세 41

용대상이 7개의 세목에서 10개로 늘어났으며, 1999년 지방주행세와 2001년 지방교육세제도가 도입되었다. 그리고 1997년 7개의 세목(지역개발세, 주민세, 도시계획세, 자동차세, 도축세, 사업세, 공동시설세)에서 10개(취득세, 등록세, 재산세가 포함됨)로 늘어났다.

그리고 하나의 장으로 분류되고 있는 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입 두 개의 관으로 나뉜다. 경상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업장생산수입, 징수교부금수입, 이자수입 등 수입이 규칙적으로 발생하는 항목들로 구성된다. 반면, 임시적 세외수입은 재산매각수입, 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금, 원금수입, 부담금, 잡수입, 과년도수입 등의 불규칙적으로 발생하는 항목들을 포함한다. 이러한 세외수입은 지방자치단체 예산에서 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편이다.

또한, 지방양여금은 국세의 일부를 지방에 양여하여 법령이 정하는 특별목적의 사업수요에 충당토록 하는 지방재정지원제도로서, 도로정비사업, 수질오염방지사업, 농어촌지역 개발사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등에 주로 쓰인다. 지방양여금의 단위사업별 배분율과 기준은 지방양여금법 및 동법 시행령에서 명시적으로 규정하고 있다.

지방교부세는 지방교부세법에 의거하여 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부함으로써 지방재정을 조정하는 역할을 한다. 이는 용도에 대한 지정 없이 자치단체의 일반회계 예산으로 사용되며 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정한 후 재정부조액을 기준으로 포괄 배분하고 있다. 지방교부세의 교부율은 1983년 내국세의 13.27%였던 법정교부율이 2000년 15%로 상향 조정되었다.

국고보조금은 지방교부금 및 지방양여금과는 별도로 국가와 지방

자치단체간의 연계를 보다 강화하고 국가의 정책적 필요에 따른 지방자치단체 사업의 지원 또는 국가위임사무의 수행 등을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 보조금의 형식으로 지방자치단체에 대해서 지원하는 것이다. 이 제도는 「보조금의예산및관리에관한법률」에 의거하여 국가의 일반회계 또는 특별회계의 재원으로 구성되며 특정한 지원대상 사업 혹은 재정수요를 충족하는 데 용도가 지정되어 있으며 지원사업별 사업우선순위 등에 의거하여 배분된다.

지방채는 지방자치단체의 재정수입이 부족할 때 지방자치단체장이 그 지방자치단체에 항구적인 이익이 되거나 지방재해복구 등에 필요하다고 인정될 경우에, 행정자치부 장관의 승인을 받은 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 발행할 수 있다. 지방채는 과세권을 실질적인 담보로 한 자금조달에 의해서 부담하는 채무로서 그 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지는 증서차입이나 증권발행의 형식으로 이루어진다.

2. 전반적인 추세

가. 지방재정 세입구조의 변화

<표 IV-2>는 일반회계 기준 세입결산 총계와 세입의 구성비가 어떻게 변화하여 왔는지를 보여주고 있다.

우리나라의 지방재정 일반회계의 총세입 규모는 1990년 19조 3,390억원에서 2001년 87조 9,140억원으로 12년간 약 4.5배 증가하였으며 연평균 10.5%(기하평균)의 성장률을 보이고 있다. 지방세는 지방재정의 수입 중 가장 많은 비중을 차지하는 재원으로서 1990년 총세입 대비 32.9%의 비중을 차지하던 것이 1993년 37.9%까지 상승하다가 점차 낮아졌다. 1998년 23.3%까지 낮아졌다가 이후 조금씩 상승하여 2001년에는 30.4%의 비중을 차지하고 있다.

IV. 지방재정의 현황과 변화추세 43

<표 IV-2> 세입 자원별 일반회계 총계규모와 비중

(단위 : 10억원, %)

	세입계	지방세 (A)	세 외 수 입 (B)	지 방 교부세 (C)	지 방 양여금 (D)	국 고 보조금 (E)	지방채 (F)	A~F 의 합계
1990	19,339 (100.0)	6,368 (32.9)	4,609 (23.9)	2,765 (14.3)	- (0.0)	3,415 (17.6)	340 (1.8)	17,529 (90.4)
1991	24,842 (100.0)	8,017 (32.2)	6,395 (25.8)	3,452 (13.9)	557 (2.2)	2,832 (11.4)	595 (2.4)	21,892 (87.9)
1992	26,333 (100.0)	9,445 (35.8)	7,639 (29.0)	3,925 (14.9)	53 (0.2)	2,221 (8.4)	679 (2.6)	24,018 (90.9)
1993	28,977 (100.0)	11,006 (37.9)	7,396 (25.6)	4,412 (15.2)	- (0.0)	2,986 (10.3)	572 (2.0)	26,438 (90.9)
1994	37,204 (100.0)	13,228 (35.6)	9,268 (24.9)	4,860 (13.1)	1,706 (4.6)	3,787 (10.2)	582 (1.6)	33,430 (89.9)
1995	45,936 (100.0)	15,361 (33.4)	13,598 (29.6)	5,732 (12.5)	1,882 (4.1)	5,693 (12.4)	864 (1.9)	43,131 (93.9)
1996	55,344 (100.0)	17,447 (31.5)	16,161 (29.2)	6,455 (11.7)	2,593 (4.7)	6,630 (12.0)	974 (1.8)	50,261 (90.8)
1997	62,500 (100.0)	18,569 (29.7)	18,991 (30.4)	6,877 (11.0)	2,906 (4.6)	7,459 (11.9)	1,866 (3.0)	56,667 (90.7)
1998	63,265 (100.0)	17,245 (27.3)	17,713 (28.0)	7,135 (11.3)	2,905 (4.6)	10,716 (16.9)	2,404 (3.8)	58,117 (91.9)
1999	67,543 (100.0)	18,678 (27.7)	18,033 (26.7)	6,632 (9.8)	2,935 (4.3)	13,536 (20.0)	2,191 (3.2)	62,005 (91.8)
2000	72,102 (100.0)	20,486 (28.4)	17,896 (24.8)	8,369 (11.6)	3,748 (5.2)	13,268 (18.4)	1,157 (1.6)	64,922 (90.0)
2001	87,914 (100.0)	26,760 (30.4)	19,900 (22.6)	12,411 (14.1)	4,676 (5.3)	15,214 (17.3)	1,036 (1.2)	79,996 (91.0)

주 : () 안은 세입 대비 각 항목의 비중
 자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도.

세외수입은 1990년부터 1997년까지는 전반적으로 비중이 증가하는 경향을 보였으나, 그 이후에 점차 감소하여 1997년 30.4%까지 차지하던 세외수입의 비중이 2001년 22.6%로 감소하였다. 세외수입을 확충하는 것은 지방재정의 확충과 지방정부의 재정자립도를 높일 수 있는 방안으로 여겨지고 있다.

그리고 지방교부세는 1990년 이후 그 비중이 14~15%대를 유지하다가 1993년 15.2%를 정점으로 하락하기 시작하여 1999년 9.8%까지 하락하였다. 그러나 2001년 다시 증가하여 14.1%를 차지하고 있다.

또한 중앙정부가 용도를 지정하여 사용되는 국고보조금은 1992년에는 8.4%의 비중에서 1999년 20%의 비중을 차지할 정도로 지방세와 세외수입 다음으로 많은 비중을 차지하고 있어 지방재정의 주요 수입재원이 되고 있다. 지방채는 총세입 대비 1990년 1.8%의 비중을 차지하던 것이 서서히 증가하여 1994년 2.6%까지 늘어났다가 점차 감소하여 1996년에는 1.8%의 수준에 머무르고 있다. 그러나 1997년에 지방채의 비중이 3.0%로 전년도에 비해 약 1.6배 상승하였고 1998년에는 더욱 증가하여 3.8%를 차지하였다.

나. GDP 대비 비중

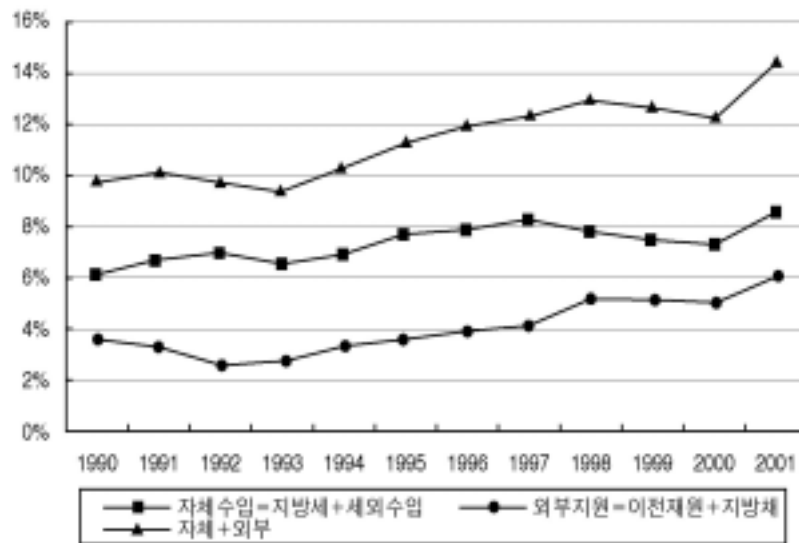
1) 자체수입과 외부재원의 비중

세입을 다음과 같이 자체수입과 외부재원으로 구분하여 살펴보자. 자체수입은 지방세와 세외수입의 합계를 의미하는데, 여기서 지방세는 지방자치단체가 자체적으로 사용할 재원을 마련하기 위하여 징수하는 조세로서 지방세의 세목별 수입을 더한 것이다. 그리고 중앙정부의 지방재정 조정을 위한 이전재원은 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금으로 구성되는데 이전재원에 지방채를 더한 것을 외부재원으로 본다.

IV. 지방재정의 현황과 변화추세 45

전반적으로 살펴보면, 1997년 경제위기를 기점으로 하여 자체수입은 감소하고 있는 반면 외부재원은 증가하는 추세로 2000년까지 그 폭이 점차 줄어들었다.

[그림 IV-1] GDP 대비 자체수입과 외부재원의 비중-전체

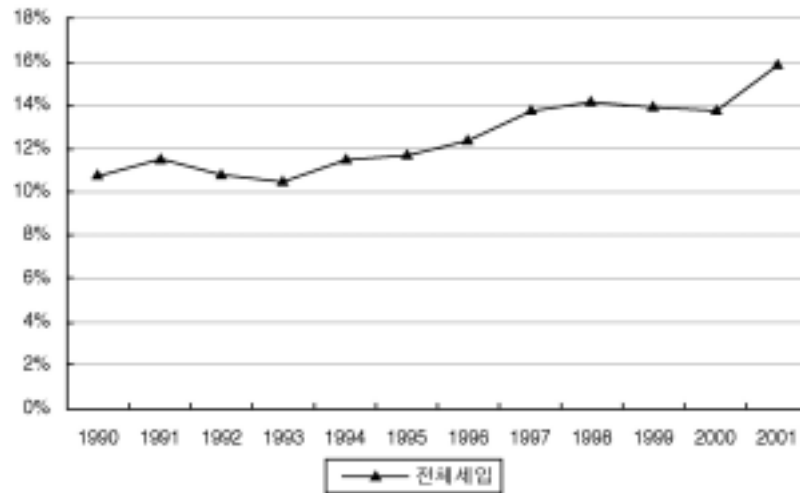


2) 세입구조의 변화

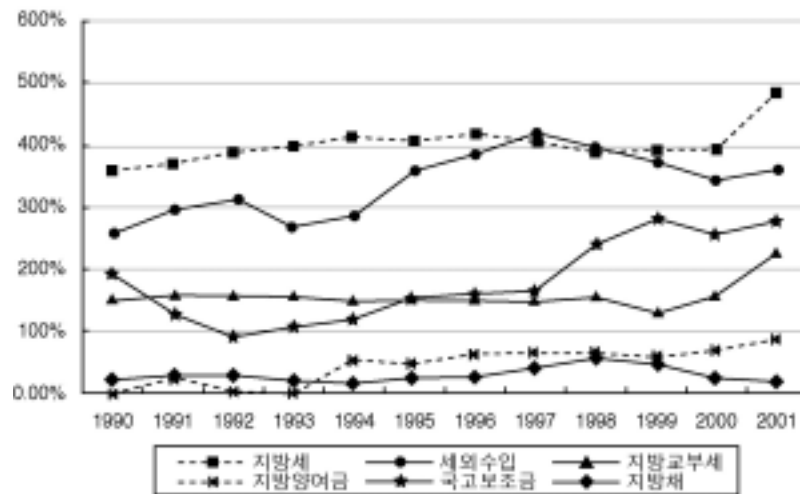
[그림 IV-2] ~ [그림 IV-3]은 1990년부터 2001년까지 GDP 대비 세입의 비중과 구성비의 변화를 보여주고 있다. 지난 12년간의 GDP 대비 세입의 비중을 보면, 1993년과 2000년에 다소 줄어들기는 했지만 매년 조금씩 상승하는 추세임을 알 수 있다.

지방세의 경우, 전체적으로 볼 때 1990년부터 2000년까지 4% 내외의 안정세를 유지하다가 2001년도에 급상승하였다. 이는 부동산 경기의 활황으로 인한 취득세, 등록세의 급증과 경주마권세의 개정으로 인한 세수증대 그리고 2000년에 새롭게 신설된 주행세의 증가에 기인한 것이다.

[그림 IV-2] GDP 대비 세입비중(전체)



[그림 IV-3] GDP 대비 비중(세별)-전체



세외수입을 정상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 나누어 그 차지하는 비중을 보면, 정상적 세외수입과 임시적 세외수입의 비율

은 약간의 변화는 있으나 대체적으로 20:80의 비율을 보인다.

세외수입의 전반적인 추세를 보면, 1997년에 정점을 이루다가 감소하는 추세를 보였다. 2000년에 경상적 세외수입의 비중이 17.7%로 감소하고 그 다음해에는 더욱 감소하여 16.5%를 차지하고 있다. 전반적으로 평가해 보면 임시적 세외수입의 비중이 압도적으로 높은 것을 알 수 있는데, 향후 안정적인 세수확보를 위해서 경상적 세외수입의 비중을 늘려나가야 할 것이다.

<표 IV-3> 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 비중

(단위: %)

연 도	경 상	임 시
1990	21.0	79.0
1991	20.8	79.2
1992	21.4	78.6
1993	23.8	76.2
1994	25.2	74.8
1995	23.7	76.3
1996	24.0	76.0
1997	22.7	77.3
1998	21.2	78.8
1999	22.4	77.6
2000	17.7	82.3
2001	16.5	83.5

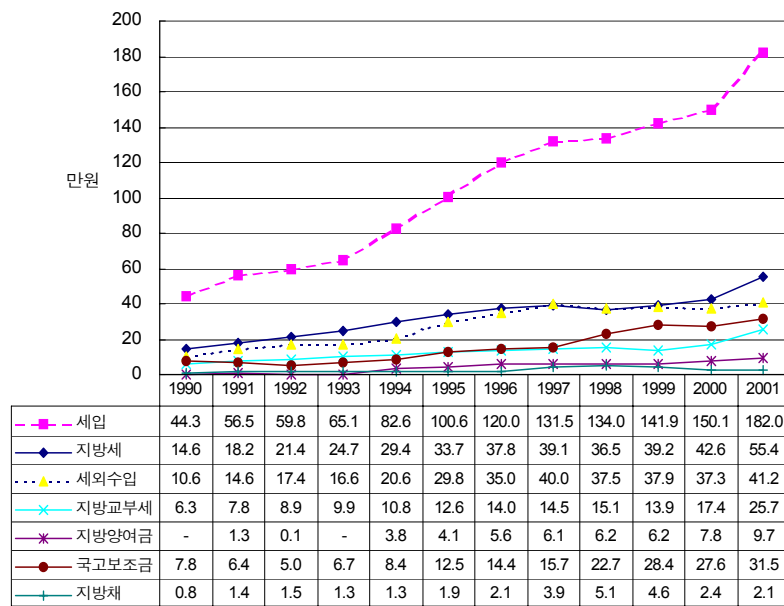
국고보조금의 경우 1992년 이후 계속 증가하였으며 지방자치제 실시 이후 일시적으로 주춤하다가 1998년부터 다시 급격히 확대되고 있다. 이러한 확대는 정치경제적으로 해석해 보면, 지방자치단체장의 정치적 힘의 증대로 인해 중앙정부에 대한 로비가 확대되어 임의성이 큰 국고보조금의 규모가 증가하였거나, 지방자치로 인하여 중앙정부의 역할이 축소된 상황에서 임의적 결정을 통한 중앙부처의 재정적 권한을 유지하기 위하여 국고보조금이 확대되고 있다고 생각할 수 있다¹⁵⁾.

3) 1인당 세입

각 연도의 세입을 인구수로 나눈 연간 1인당 세입금액은 [그림 IV-4]에 나타나 있다. 대체적으로 경제성장률에 따라 세입수준도 같이 움직이는 것을 알 수 있다. 2001년 1인당 세입금액은 182만원으로 1990년의 44만원과 비교할 때 4배 이상으로 증가하였다. 같은 기간 경성GDP는 1990년 178.8조원에서 551.6조원으로 약 3.08배 정도 증가하여 지방재정 규모가 GDP에 비해 빠른 속도로 증가하는 것을 알 수 있다.

2001년 기준으로 1인당 세입금액은 지방세, 세외수입, 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금, 지방채의 순으로 높게 나타난다.

[그림 IV-4] 1인당 세입금액(전국평균)



15) 김정훈, 『지방재정의 현황과 정책과제』, 2000 참조.

IV. 지방재정의 현황과 변화추세 49

<표 IV -4>는 GDP 성장률과 세입별 1인당 세입의 전년 대비 증감률을 비교하여 보여주고 있다.

<표 IV - 4> 세입별 - 1인당 세입의 전년 대비 증감률

(단위 : %)

연 도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GDP성장률	21.1	13.5	12.9	16.5	16.7	10.9	8.3	-2.0	8.6	8.1	5.7
세 입	27.6	5.9	8.8	26.9	21.8	19.2	9.7	1.9	5.9	5.8	21.2
지 방 세	25.0	17.6	15.2	19.0	14.6	12.4	3.3	-6.5	7.4	8.7	29.9
세 외 수 입	37.8	19.3	-4.2	23.7	44.7	17.6	14.1	-6.1	1.0	-1.6	10.6
지방교부세	24.0	13.5	11.1	9.3	16.4	11.4	3.4	4.4	-7.8	25.1	47.4
지방잉여금	-	-90.4	-100	-	8.8	36.3	8.8	0.6	0.2	26.6	24.0
국고보조금	-17.6	-21.7	32.9	25.6	48.3	15.2	9.2	44.6	25.3	-2.9	14.0
지 방 채	74.1	13.6	-16.7	1.0	46.5	11.5	86.1	29.7	-9.6	-47.7	-11.0

1990년부터 경제위기 이전인 1996년까지는 두 자리 수의 높은 경제성장률로 인하여 1인당 세입도 증가하였다. 그러나 1998년을 정점으로 2%의 낮은 상승률을 보이는데 이는 마이너스의 경제성장률이었던 IMF 경제상황을 고려하여 볼 때 세입재원의 부족으로 인한 것으로 판단된다. 그러나 2001년의 경우 GDP의 성장률이 6%임을 감안할 때 21%의 세입 증가율은 매우 큰 편이라 할 수 있다. 이는 세수의 비중이 가장 높은 지방세가 30% 증가하고 지방교부세가 47%의 높은 증가율로 지방재정 세입의 괄목할 만한 증가를 이끌었기 때문이다.

V. 실증분석의 틀

1. 재정운영지수

지방재정운영의 행태의 변화를 분석하기 위해, 다음의 세 가지 측면을 살펴보고자 한다. 먼저, 지방선거 실시 이후 각 기초자치단체의 재정자립도가 높아졌는지 살펴보고자 한다. 비록 경제적 분권화의 측면에서는 제한된 분권화였지만, 그 중에도 자체수입원인 지방세나 세외수입을 늘림으로써, 총지출이나 총수입 중 자체재원이 차지하는 비중이 늘어났는지 보고자 한다. 1991년부터 1999년까지의 기간 동안에는 지방재정제도에 큰 변화가 없었기 때문에, 비교적 순수한 정치적 분권화의 효과를 볼 수 있다.

먼저, 선거로 선출된 지방자치단체장들이 자신의 재선을 위해서 자체 정부의 가용재원을 증가시키고자 하는 유인이 있을 것이라고 예상된다¹⁶⁾. 왜냐하면, 임명직 단체장들에 비해 선출직 단체장들에게 자체 가용재원의 가치가 더욱 클 것이기 때문이다. 자체 가용재원을 이용해서 재선의 가능성을 높이는 일들을 위해 투자할 수 있기 때문이다. 그 투자의 대상은 일반적인 사회복지프로그램, 자체 건설 사업 또는 특정 계층을 대상으로 한 지원프로그램 등, 그 지역의 환경에 따라 다양할 수 있다.

자체 가용재원 중 자체의 노력만으로 증가시킬 수 있는 재원으로 는 지방세와 세외수입이 있다. 지방세와 세외수입이 전체 지출이나

16) 이재은(2001)도 선출직 단체장은 가용재원을 늘려 자신의 목적에 맞게 이용하려는 유인이 더욱 강할 것이라고 보고 있다.

수입 중에서 차지하는 비중이 지방선거 실시 후에 높아졌는지를 보기 위해 아래와 같은 지수를 정의하고 재정자립도지수라고 부르기로 한다.

$$\text{재정자립도지수 1 (FI 1)} = (\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{총지출}$$

$$\text{재정자립도지수 2 (FI 2)} = (\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{총수입}$$

FI 1은 일반회계 총지출 중 자체수입으로 충당하는 비율을 나타내고, FI 2는 일반회계 총수입 중 자체수입의 비중을 나타낸다. 국내 문헌에서 흔히 지방정부의 재정자립도를 논하기 위해 쓰이는 지표는 FI 2이다.

이 지표로 재정자립도를 논하는 데에 대해 이견이 존재하고 있다. 왜냐하면, 이전재원의 경우도 지방정부의 입장에서는 의존적인 의미보다는 권리로서 당연히 받아야 하는 부분이 있고, 지방채의 경우도 투자를 위해 제대로 쓰인다면 부정적으로만 볼 수는 없기 때문이다. 그러나, 이전재원이나 지방채가 자치단체가 원하지도 않는 데 주어지는 재원이 아니고, 자치단체장의 입장에서는 확보하고 싶은 재원이기 때문에, 다른 상황이 동일하다면, 지방정부가 내부와 외부 재원 중 어느 쪽에 더욱 의존하는지를 볼 수 있는 의미 있는 지표이다.

그러나, 이런 반론에는 일면의 타당성이 있기 때문에 총지출 대비 자체재원 비율을 보는 재정자립도지수 1을 추가로 이용한다. 여기에 대해서도 총지출과 총수입의 상관관계가 크기 때문에 차이가 없을 것이라는 반론이 존재한다. 그러나, 지방재정제도의 큰 변화가 없는 상태에서, 지방선거 실시 이후 총수입 대비 자체재원의 증가 정도를 보는 것은, 의존재원의 증대가 무조건 부정적이라는 의미가 아니라 지방정부의 자체수입 증대 노력 자체를 보고자 하는 의미가

있다. 그리고, 총수입과 총지출의 상관관계가 상당히 높기는 하지만 전통적으로 쓰이는 재정자립도지수 2의 문제를 조금이나마 완화시키고자 하는 노력의 일환이다. 현재 제공되는 지방재정자료를 이용해서 좀 더 엄밀한 지수를 구축하는 것이 곤란하기 때문에, 여러 문제점에도 불구하고 위의 두 지수를 본 연구에서 이용한다¹⁷⁾.

두 번째 질문은, 자체재원을 증가시키고자 하는 유인이 선출직 지방자치단체장에게 있는데, 자체재원 중 어떤 재원을 더 증가시켰는가 하는 질문이다. 선출된 지방자치단체장의 입장에서는 지방세보다는 세외수입을 증가시킬 유인이 크다고 보여진다. 왜냐하면, 지방세는 대체로 보다 넓은 주민에게 부담을 지우는 행위임에 비해, 세외수입은 사용자에게 부담을 지우는 행위이기 때문이다. 이는 선출직 단체장들이 정치적 비용을 줄이고자 하는 측면과도 일치하고, 지방정부간의 경쟁과도 관련이 있다. 실제 언론에서의 보도를 보더라도, 지방세에 탄력세율이 적용되에도 불구하고, 자치단체장들이 주민들의 조세저항을 우려해, 자율적 지방세율을 적극적으로 조정하지 않는다는 예화들이 있다¹⁸⁾. 이런 지방세율의 조정뿐만 아니라 징수율을 높임으로써도 지방세 수입을 증가시킬 수 있다. 그러나, 원윤희(2004)와 최병대·김성년(2004)의 서울시 징수율의 변화에 대한 연구에 의하면, 지방선거 이후 징수율이 낮아졌다고 한다. 반면에, 사용자에게 부담을 지우는 수수료나 요금은 지방선거 이후 단체장들이 많이 올렸다는 보도가 있다¹⁹⁾. 또, 지방선거 후 지방재정의 여유자금을 효과적으로 활용해서 이자수입을 증가시키고 있다

17) 권오성(2003)과 조동훈(2000)의 연구와 그 외 다른 연구에서도 재정자립도지수의 불완전성에도 불구하고 같은 지수를 이용하고 있다.

18) 조선일보(1999년 2월 19일)에 따르면, 자치단체장들이 주민들의 조세저항을 우려해서, 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않고, 주위 자치단체들의 움직임에 주의를 기울이거나, 상급 자치단체에 의견을 구한다고 한다.

19) 동아일보(1997년 7월 8일)는 지방선거 실시 이후, 공공서비스 사용료가 급격히 올랐다고 보도했다.

는 보고도 있다(이재원, 2001).

실제 지방세에 비해 세외수입을 더욱 올렸는지를 알아 보기 위해, 다음의 지표를 이용하고자 한다.

세외수입지수 1 (RI 1) = 경상 세외수입/(지방세 + 경상 세외수입)

세외수입지수 2 (RI 2) = 세외수입/(지방세 + 세외수입)

RI 1은 지방세와 경상 세외수입의 총액에서 경상 세외수입이 차지하는 비중을, RI 2는 지방세와 세외수입의 총액에서 세외수입의 비중을 본 것이다. 세외수입은 경상 세외수입과 임시 세외수입으로 구성되어 있다. 임시 세외수입은 주로 전년도 이월금과 자산매각과 같은 일시적 수입으로 이루어져 있고, 경상 세외수입은 재산임대수입, 사용료 수입, 수수료 수입 등과 같이 일정기간 동안 지방자치단체가 서비스를 제공함으로써 받는 수입으로 이루어져 있다. 그러므로, 지방자치단체의 해당연도의 수입 증대 노력을 보기 위해서는, 경상 세외수입을 분석하는 것이 더 적합하다²⁰⁾.

마지막 질문은, 지방정부들이 지방선거 실시 이후 외부자금 조달을, 중앙정부로부터의 이전재원에 더욱 의존했는지 지방채에 더욱 의존했는지에 관한 것이다. 이 질문이 중요한 이유는, 지방선거 실시 이후 지방정부가 직면하는 예산제약이 더 강해졌는지 아니면 약해졌는지를 보기 위해서다. 만약 지방선거 실시 이후 연성예산제약(soft budget constraint)을 지방정부들이 직면한다면, 이는 방만한 재정의 운용으로 연결될 가능성이 큼을 의미한다.

일반적으로 이전재원이 지방채보다 정치적 영향을 더 많이 받는 것으로 볼 수 있기 때문에, 외부자원 조달에 있어서 이전재원의 비

20) 징수교부금이 경상 세외수입에 포함되어 있는데, 이는 중앙이 지방정부의 재정을 조정하는 성격이 강하므로 제외하는 것이 바람직하다고 볼 수도 있다(안중석, 1997).

중이 증가하는 것은 연성예산제약이 나타나는 현상이라고 볼 수 있다.

이전재원의 배분이 정치적 요소들의 영향을 받을 수 있다는 것에 대한 실증 논문들이 외국의 경우에 많이 존재한다. 반면에 한국의 경우에 대한 연구사례가 거의 없는데, Park(2002)이 지방자치제 이후 이전재원의 배분이 정치적 영향을 받았다는 증거를 제시한 바 있다.

한편, 지방채의 경우는 중앙정부의 통제를 심하게 받는 것으로 알려져 있다. 지방채의 발행은 행정자치부의 승인이 필요하고, 지방채 시장은 발달이 미흡해서 중앙정부가 매입해 주는 경우가 많다. 중앙정부의 이러한 엄격한 통제의 결과, 한국 지방정부의 부채 문제는 심각하지 않다. 그러나, 비록 예외적인 경우이지만, 지방정부에 따라서는 해외시장에까지 나가서 지방채를 발행하는 경우도 있다고 한다. 지방채의 발행이 중앙정부의 엄격한 심사하에 있든지, 사적 자본시장에 의해 결정되든지 간에, 이전재원보다는 더욱 엄격한 기준에 의해 발행이 결정된다고 간주해도 될 것이다²¹⁾.

지방정부가 직면하는 예산제약이 더욱 약해졌는지를 보기 위해, 다음 척도를 분석하고자 한다.

이전재원지수 1 (TI 1) = 국고보조금/(국고보조금 + 지방채)

이전재원지수 2 (TI 2) = (지방교부세+지방양여금+ 국고보조금)
/(지방교부세 + 지방양여금 + 국고보조금 + 지방채)

TI 1은 국고보조금이 지방채와 국고보조금의 합에서 차지하는

21) 행정자치부의 승인 과정에서 정치적 고려가 전혀 없다고 볼 수는 없으나, 지방채가 지방정부의 장래 부담이 되는 데 비해, 그런 부담이 없는 다른 이전재원보다는 그 영향이 덜 하다고 보여진다. 또, 지방채가 사적 자본시장에 팔리는 경우, 사적 자본시장은 경제적 이윤이 그 주동인이므로 더욱 정치적 고려가 작용할 여지가 적다.

비중을 본 것이고, TI 2는 모든 이전재원이 이전재원과 지방채와의 합에서 차지하는 비중을 본 것이다. 이전재원 중에서 국고보조금만을 따로 떼어서 하나의 지수를 만든 이유는, 국고보조금의 배분은 정해진 규칙이 없이 사업별로 매년 행정부와 국회의 심의를 거쳐 배정되기 때문에 가장 정치적 영향을 받을 가능성이 높은, 연성예산제약을 대표하는 이전재원으로 보았기 때문이다²²⁾.

각각의 지수들에 대한 예측은 다음과 같다.

재정자립도지수 1 (FI 1) 지방선거 이후 모든 지자체들은 자체 수입을 늘리려는 동기가 더욱 강해져서, 총지출 중 자체 수입으로 충당하는 비중이 높아질 것이다. 정치적인 요인에 관계없이 이 동기는 보편적일 것이다.

재정자립도지수 2 (FI 2) 지방선거 이후 지자체들은 자체재원이거나 의존재원 할 것 없이 수입을 증가시키려는 동기가 강할 것인데, 어느 재원을 더욱 늘리느냐 하는 것은 정치적 요인의 영향을 많이 받을 것이다. 집권 정부와 연계성이 높거나, 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 이전재원을 받기가 용이할 것이므로, 재정자립도지수 2에 부정적 영향을 줄 것이다.

세외수입지수 1 (RI 1) 광범위한 주민에게 영향을 미치는 지방

22) Park(2002)에 따르면, 지방교부세의 배분도 동일하게 정치적 영향을 받았다. 10/11에 해당하는 보통교부세의 경우 조정계수의 존재로 인해 정치적 영향의 가능성이 존재하고, 1/11에 해당하는 특별교부세의 경우는 재량적 배분이 이루어지므로 정치적 영향의 가능성이 존재한다. 국고보조금의 경우, 국고보조 대상사업과 기준보조율이 법으로 명시되어 있다는 익명의 평가자의 지적이 있다. 그러나, 그 배분이 정치적 의사결정과정을 거치기 때문에 지방교부세나 지방양여금보다는 정치적 영향을 받을 소지가 큰 것이다.

세보다는 구체적 서비스를 받는 대가로 지불하는 경상 세외수입을 통하여 자체 수입을 증대시키려 할 것이다. 이 동기는 정치적 요인에 관계없이 모든 지자체에게 동일할 것이다.

세외수입지수 2 (RI 2) 이월금 등을 포함한 세외수입도 경상 세외수입만을 포함한 세외수입지수 1과 동일한 추세를 보일 것으로 예상된다. 그 이유는 이월금 등이 지자체 자체의 재량적인 재정운영과 특별히 관계가 없는 항목들이기 때문에, 지방선거의 실시로 인한 영향이 없을 것으로 보이기 때문이다.

이전재원지수 1 (SI 1) 지방선거 실시 이후 각 지역들이 중앙정부로부터 받는 혜택에 관심이 높아져서, 특별히 다른 제약요인이 없는 한 지방채보다 이전재원에의 의존도가 높아질 것이다. 정치적 영향이 강할 것으로 예상되는 국고보조금의 비중은 정치적 연계성이 높거나 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 더욱 높을 것이다.

이전재원지수 2 (SI 2) 이전재원지수 1과 동일한 결과를 보일 것으로 예상되나, 정치적 변수의 영향은 이전재원지수 1보다는 약할 것으로 예상된다.

2. 실증분석 모형

본 연구는 다음의 두 가지 질문에 답하고자 한다. 하나는, 위의 세 가지 부류의 지수들이 지방자치제 이후 통계적으로 유의하게 어떤 방향으로 변했는가 하는 질문이고, 다른 하나는 지자체마다 그 변화의 방향이나 크기가 다를 수 있는데, 그 차이는 어디에서 오는가 하는 질문이다. 이 연구에서는 특별히 각 지역의 정치적 특성,

즉 집권정부와의 연계성과 정치적 경쟁의 정도에 주의를 기울였다. 정치적 경쟁의 경우는 특정지역이 정책변수에 대해 어느 정도 민감하게 반응할 것인지를 반영하는 척도로 채택되었다. 이론적으로 볼 때, 항상 같은 쪽에 투표하는 고정적인 지역보다는 선거 때마다 다른 반응을 보이는 지역에 대해, 정치인들이 더욱 많은 주의를 기울일 것이라는 것은 당연한 일이다. 반면에 집권정부와 연계성은 상황에 따라 중요할 수도 있고 아닐 수도 있다. 항상 같은 정당에게 투표하는 지역이 정치적으로 연계되었다고 해도 정치인의 주의를 받지 못할 수 있고, 반면에 정치적 연계가 지방자치단체장 개인의 정치적인 영향력을 반영한다면 유의한 영향을 미칠 수도 있다.

먼저, 위의 세 가지 종류의 지수의 추세가 지방선거 실시 이후 어떻게 변했는지 보기 위해, 각 지자체의 측정할 수 없는 고정적인 특성과 각 연도의 거시적 충격을 통제한 이후의 지방선거 더미가 유의한지를 살펴보자. 다음의 식을 가중치 로짓최소자승법(Weighted logit least squares estimation)으로 추정한다. 가중치는 각 지자체의 각 지수의 역분산(inverse variance)을 쓴다.

$$\ln\left(\frac{index_{it}}{1-index_{it}}\right) = \delta_i + \mu_t + \alpha \cdot D + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

여기서, δ_i 는 각 지자체의 고정효과(fixed effects), μ_t 는 연도효과, D 는 1996~1999년간에는 1의 값을 취하고, 그 이전인 1991~1995년에는 0의 값을 가지는 더미변수, 그리고 ε_{it} 는 확률적인 오류항(stochastic error term)이다. 그러므로, 이 추정치는 지방선거 이전과 이후에 일어난 각 지자체 내의 변화(within-district variation)에 근거한 것이다.

지방선거의 실시가 재정운영지수에 미친 평균적인 영향을 분리해

내기 위해 고정효과 모델을 이용하는 이유에 대해 간단하게 기술하겠다. 지방선거의 실시가 재정운영지수에 미치는 영향은 지방선거의 실시라는 사건이 각 자치단체의 재정운영지수에 시계열적인 변화를 가져오는 것이다. 그러므로 지방선거 실시의 순수한 효과를 분리해 내는 것이 중요하다.

재정운영지수에 변화를 주는 다른 교란요인들은 횡단면과 시계열적인 요인으로 분류해 볼 수 있다. 기존의 연구에서 많이 쓰인 통합횡단면 회귀분석 모형에서는 횡단면의 교란요인을 통제하기 위해서는 각 지역의 특성을 반영하는 다양한 통제변수를 이용해야만 한다. 반면에 패널분석방법의 하나인 고정효과모형에서는 각 지역의 고정적인 특성을 통제한 추정치를 만들어냄으로써, 다양한 통제변수를 이용해야 하는 문제를 피할 수 있다. 특히 각 지역의 특성을 반영하는 통제변수가 가용하지 않거나, 관찰이나 측정을 할 수 없는 특성이 있다면 고정효과 모형을 이용하는 것이 더욱 바람직하다.

다음으로 시계열적 교란요인에 대해 살펴보자. 시계열적 교란요인으로는 매년 있을 수 있는 경기변동, 정부재정의 확대 경향, 이전 재원 규모의 확대, 새로운 지방세목의 도입으로 인한 지방세 과세 기반의 확대, 세외수입의 주요 요소 중 하나인 공공요금의 현실화로 인한 세외수입 기반의 확대 등을 열거할 수 있다. 이런 시계열적 교란요인들의 영향을 완전히 분리해 내는 것은 불가능하다고 할 수 있다. 특히 이러한 교란요인들이 지역마다 다르게 작용할 경우는 완벽한 통제가 거의 불가능하다고 할 수 있다. 그러므로, 될 수 있으면 이러한 교란요인 중 하나인 제도적 변화가 심각하지 않은 기간을 분석대상 기간으로 삼은 것이다. 이러한 교란요인이 지역마다 다르게 심각하게 작용하지 않는다는 가정하에서, 연도효과 더미 변수를 이용하여 통제하고자 한다. 고정효과와 연도효과를 이용하여 횡단면과 시계열적인 교란요인을 통제하겠다는 것이 식 (1)에 나타

나 있다.

지방선거 더미를 써서 각 지자체의 재정운영지수들의 평균 효과를 식별한 이후, 지방선거의 실시로 도입된 정치적 요인들이 이런 변화에 기여를 했는지를 검토하고자 한다. 정치적 요인으로는 지방선거의 경쟁 정도와 현직 대통령과의 연계성을 고려한다.

정치적 변수들이 지자체의 재정운영 방식에 미친 영향을 보기 위해 다음의 방식을 취했다. 먼저, 지방선거 이전과 이후의 각 지수의 차이를 각 지자체 수준에서 구한다. 다음에, 각 지자체의 지방선거에서의 정치적 특성과 앞에서 구한 지수의 차이들 사이의 상관관계를 구한다.

여기서 문제가 될 수 있는 부분은 각 지자체의 정치적 특성을 어떻게 측정하느냐 하는 문제이다. 이 연구에서는 두 가지 방법을 취하였다. 첫 번째는 두 번의 지방선거의 평균값으로 각 지자체의 정치적 특성을 정의하는 방법이고, 두 번째 방법은 첫 번째 지방선거의 자료만 이용하는 방법이다. 이 연구의 대상 기간이 1991~1999년임과 첫 번째 지방선거로 선출된 지자체장들이 일한 기간이 1995년 하반기에서 1998년 상반기임을 고려할 때, 첫 번째 선거 자료만을 가지고, 첫 번째 방식으로 나온 결과의 Robustness test로 쓰는 것이 그렇게 비합리적인 것으로 보이지는 않는다.

첫 번째 방식의 추정식은 아래와 같다.

$$\begin{aligned} diff_i = & \beta_0 + \beta_1 \cdot avgpolcomp_i + \beta_2 \cdot avgalign_i + \\ & \beta_3 \cdot avgpolcomp * avgalign + \varepsilon_i \quad (2) \end{aligned}$$

여기서 $diff_i$ 는 지자체 i 의 각 재정운영지수의 지방선거 전후 기간의 추정된 차이를, $avgpolcomp_i$ 은 지자체 i 에서의 두 번의 지방선거에서 나타난 평균 정치적 경쟁의 정도를, $avgalign_i$ 은 지자체 i 에서의 두 번의 지방선거에서 나타난 평균 정치적 연계의 정도를

avgpolcamp* avgalign은 위의 두 변수의 상호작용을, ϵ_i 는 확률 오차항을 나타낸다.

그런데, 이런 평균값을 사용하기 위해서는 두 선거에 있어서의 정치적 변수의 값의 상관관계가 높아야 할 것이다. 그러나, 정치적 경쟁의 정도에 있어서 그 상관계수가 0.484로 아주 높지는 않다. 그래서, 분산계수(coefficient of variations)가 높은 지자체들은 추정 대상에서 제외했다²³⁾.

이 추정결과의 robustness를 점검하기 위해, 두 번째 방법을 이용하여 첫 번째 지방선거의 자료만을 사용한다. 첫 번째 지방선거로 선출된 단체장들의 임기는 1995년 하반기부터 1998년 상반기까지이므로, 1996년에서 1998년까지의 재정운영지수들을 사용한다. 다시 말해, 1991~1995년까지와 1996~1998년까지의 재정운영지수들의 추정된 차이들과 지방선거의 정치적 변수들과의 상관관계를 분석한다는 것이다.

마지막으로, 이런 정치적 변수의 영향을 분석함에 있어서 다른 변수의 역할이 간과될 수 있다는 문제가 있으므로, 대도시의 자치구들은 제외한 이후의 시군구를 대상으로 정치적 변수 외에 인구밀도, 농업인구수, 상수도 보급률을 포함한 회귀분석을 해보기로 한다. 대도시의 자치구들을 제외한 이유는 대도시의 자치구들의 경우 이용 가능한 경제 변수들의 편차가 미미하기 때문이다.

23) 지자체의 행정구역 변경으로 추적할 수 없는 기초지자체를 제거하고 남은 지자체가 123개이고, 그 중 분산계수가 0.1206 이상인 지역을 제외하고 나서 남은 지역이 89개이다. 정치적 경쟁 변수에 대한 분산계수는 (표준편차/평균 정치적 경쟁)으로 정의된다. 0.1206은 정치적 경쟁 변수의 분산계수의 평균값이다. 이 분산계수의 기준이 자의적이라는 역명의 평가자의 의견이 있었다. 그러나 이 시도는 결과의 견고성을 테스트하기 위한 방법의 하나이므로, 본 연구의 결과에 영향을 주지는 않는다.

3. 자 료

본 연구에서는 지방재정 자료와 지방선거에 관한 자료가 이용되었다. 지방재정 자료는 『지방재정연감』에서 1991년에서 1999년까지의 시군구 단위, 즉 기초자치단체의 자료를 이용하였다. 이 기간 동안 행정구역의 변화가 있었기 때문에, 그 변화가 심하여 행정구역의 경계를 일관되게 추적할 수 없는 지역은 분석대상에서 제외하고 일부 지역은 통합하여 분석하였다. 그 결과, 123개 지역이 분석대상으로 남게 되었다²⁴⁾. 지방선거에 대한 자료는 선거관리위원회의 웹사이트에서 가져왔다.

본 연구에 쓰인 자료들은 다음과 같다.

- 지방재정 자료는 일반회계의 자료만 이용하였다.
 - A. 지방세는 [그림 V-1]에서 시·군세만을 포함한다.
 - B. 세외수입은 [그림 V-2]와 같이 구성되어 있다.
 - C. 일반회계 총수입
 - D. 일반회계 총지출
 - E. 국고보조금
 - F. 지방교부세
 - G. 지방양여금
 - H. 지방채
- 지방선거 자료
 - A. 선거의 경쟁률: 1-1위 득표율-2위 득표율
 - B. 현직 대통령과의 연계: 지방단체장이 현직 대통령과 같은 당 출신이면 1 아니면 0의 값을 취하고, 만약 행정구역의 변화로 인한 자료 조정과정에서 특정 지역에 한 명 이상의

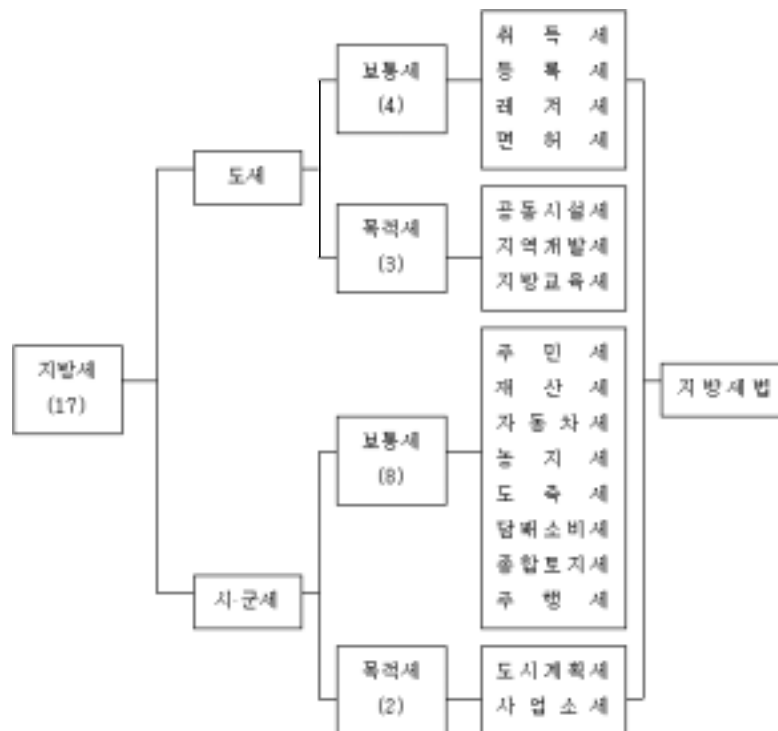
24) 123개 지역에는 기초단체가 통합된 몇 개의 지역도 있기 때문에, 분석대상이 된 기초자치단체는 123개 이상이다. 구체적인 분석대상은 부록에 열거되어 있다.

단체장이 포함된 경우는, 그 지역단체장 중 집권당과 같은 당에 속한 단체장수를 그 지역 총단체장수로 나눈 값을 취한다.

• 그 외 자료

- A. 인구밀도: 시군구 주요 통계자료 (2001) CD 자료
 - B. 농업인구수: 시군구 주요 통계자료 (2001) CD 자료
 - C. 상수도 보급률: 시군구 주요 통계자료 (2001) CD 자료
- 이 변수들의 기술통계치를 요약하면 <표 V-1>과 같다.

[그림 V-1] 지방세의 구분



자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2003.

[그림 V-2] 일반회계의 세외수입



<표 V-1> 주요 변수들의 기술 통계치(대도시 제외)

변 수	평 균	표준편차	최소값	최대값	Within 표준편차
국고보조금	165.70	132.36	7.562	1085.59	91.873
지방교부세	273.60	167.40	0	864.70	59.566
지방양여금	55.93	54.13	0	278.17	43.235
상수도 보급률	0.535	0.259	0.081	1	0.049
농업인구비율	0.318	0.179	0.001	0.710	0.045
인구밀도	0.910	2.265	0.038	14.80	0.206
정치적 연계	0.422	0.455	0	1	0.346
정치적 경쟁	0.801	0.168	0.157	1	0.096

- 주: 1. 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금의 단위는 천원이고 1인당 수치임.
 2. 상수도 보급률, 농업인구비율, 정치적 연계와 정치적 경쟁의 값은 0에서 1사이임.
 3. 인구밀도의 단위는 제곱 킬로미터당 천명임.
 4. Within-standard deviation(표준편차) comes from deviations from the within-district mean.

VI. 지방재정운영지수의 변화와 정치적 결정요인

1. 전국 추세

먼저 지방정부의 지출액 대비 지방세 및 세외수입의 합인 비율인, 지방자치단체 전부의 재정자립도지수 1 (FI 1)을 보면, 큰 변화 없이 안정적이었다가 1995년에 0.81에 이른 후 1998년부터 감소하는 추세를 보인다. 1998년부터의 감소는 1997년 말의 외환위기 영향으로 지방세와 세외수입이 감소했기 때문인 것으로 보인다. 지방정부 수입대비 지방세 및 세외수입의 합인 비율인 재정자립도지수 2 (FI 2)도, 절대 비율은 낮지만, 추세는 재정자립도지수 1과 비슷하다 (<표 VI-1>과 [그림 VI-1] 참조).

지방의 자체재원(지방세와 세외수입) 대비 세외수입의 비율의 추세를 보여주는 세외수입지수 1과 2 (RI 1과 RI 2)는 <표 VI-1>과 [그림 VI-2]에 나타나 있다. 아주 점진적인 증가추세를 보여서 1997년과 1998년에 정점을 이루고 2000년 이후는 제법 큰 감소세를 보인다. 2000년 이후의 감소세는 2000년부터 새로이 도입된 주행세와 2001년 도입된 지방교육세의 영향으로 지방세의 비중이 증가한 것이 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

지방의 외부재원(이전재원과 지방채) 대비 이전재원의 비율을 보여주는 이전재원지수 1과 2 (TI 1과 TI 2)는 <표 VI-1>과 [그림 VI-3]에 나타나 있다. 이전재원지수는 1994~1996년까지 상당히 일정하였고, 1997년에 일시적으로 감소했다가 1998년부터는 증가세를

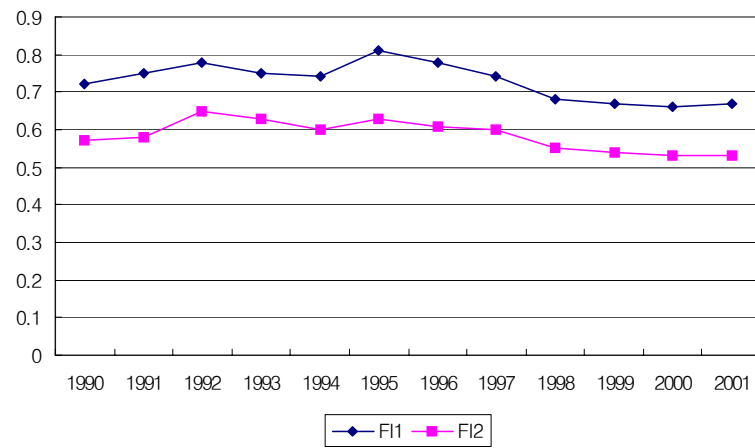
보이고 있다. 이는 1998년부터 증가된 국고보조금의 영향이 크다.

본 연구의 관심대상인 1991년에서 1999년 사이의 추세를 보면, 재정자립도는 1995년에 증가했다가 1996년부터는 오히려 감소하는 추세에 있다. 1998년과 1999년의 재정자립도 감소는 외환위기의 여파일 가능성이 크므로 지방자치제의 실시로 재정자립도가 감소했는지는 외환위기의 영향을 통제한 분석이 필요하다. 또 세외수입의 비중은 지방선거 실시 이후인 1996년부터 1999년 사이에는 증가하여 안정세를 보이고 있다. 외환위기가 지방세와 세외수입에 미친 영향과 그 정도가 유사하여 세외수입지수가 1998년과 1999년에 감소하지 않은 것으로 보인다. 마지막으로 이전재원지수는 비교적 안정적이며 1996년에서 1999년 사이에 크게 감소 내지는 증가한 것으로 보이지 않는다.

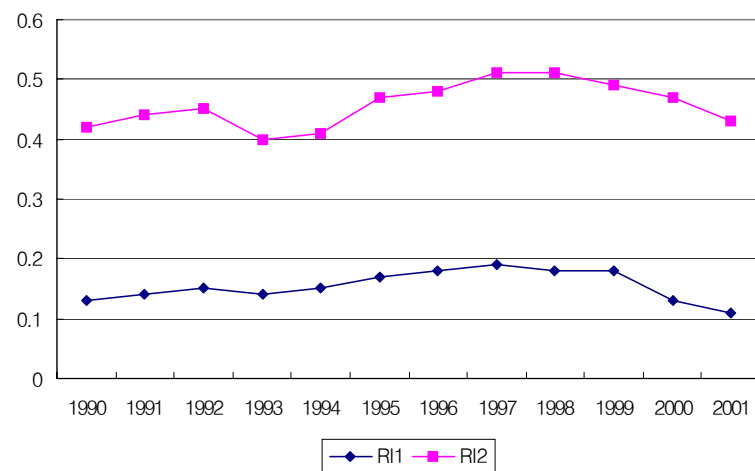
<표 VI-1> 전체 재정운영지수

연도	재정자립도 지수(FI 1)	재정자립도 지수(FI 2)	세외수입 지수(RI 1)	세외수입 지수(RI 2)	이전재원 지수(TI 1)	이전재원 지수(TI 2)
1990	0.72	0.57	0.13	0.42	0.91	0.95
1991	0.75	0.58	0.14	0.44	0.83	0.92
1992	0.78	0.65	0.15	0.45	0.77	0.90
1993	0.75	0.63	0.14	0.40	0.84	0.93
1994	0.74	0.60	0.15	0.41	0.87	0.95
1995	0.81	0.63	0.17	0.47	0.87	0.94
1996	0.78	0.61	0.18	0.48	0.87	0.94
1997	0.74	0.60	0.19	0.51	0.80	0.90
1998	0.68	0.55	0.18	0.51	0.82	0.90
1999	0.67	0.54	0.18	0.49	0.86	0.91
2000	0.66	0.53	0.13	0.47	0.92	0.96
2001	0.67	0.53	0.11	0.43	0.94	0.97

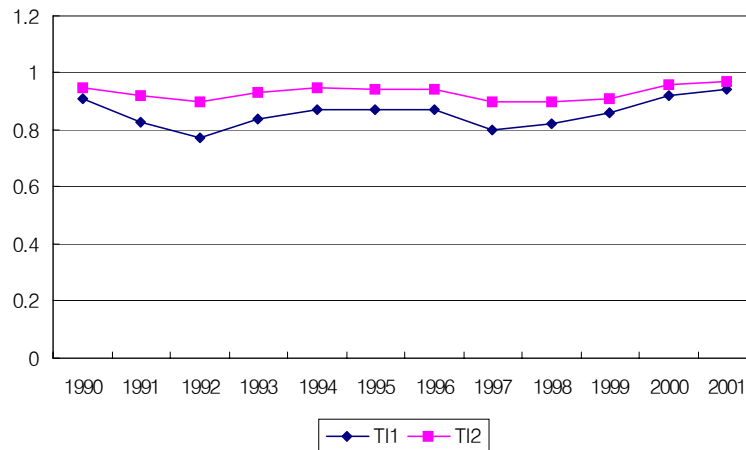
[그림 VI-1] 전체 재정자립도지수의 추세



[그림 VI-2] 전체 세외수입지수의 추세



[그림 VI-3] 전체 이전재원지수의 추세



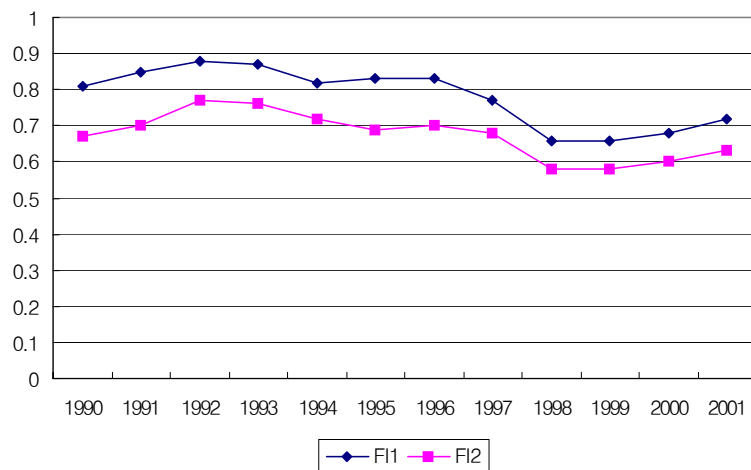
2. 광역자치단체 추세

광역자치단체의 각 지수들의 추이는 <표 VI-2>와 [그림 VI-4]에서 [그림 VI-6]에 나타나 있다. 광역자치단체의 재정자립도지수는 1997년부터 감소추세에 들어가 1998년에 심한 감소를 보이고 그 이후 점진적으로 상승하고 있다. 이러한 변화는 외환위기와 지방세의 확대 도입과 관련이 있다. 세외수입의 비중에 있어서 광역자치단체는 임시세외수입의 비중이 경상세외수입보다 월등히 큰 것으로 나타났다. 그 결과로 경상세외수입의 비중을 보는 세외수입지수 1 (RI 1)은 1996년 이후 기록이 없이 0.06으로 일정하게 유지되고 있다. 반면에 세외수입지수 2는 1996년 이후 증가했다가 1998년 이후 감소추세에 들어가고 있다. 마지막으로 이전재원지수는 1996년에 소폭 증가했다가, 1997년과 1998년에 감소했으나, 1999년부터 증가추세를 보이고 있다. 이는 국고보조금의 증가와 2000년부터의 지방교부세의 교부율 증가와 연관되어 있다.

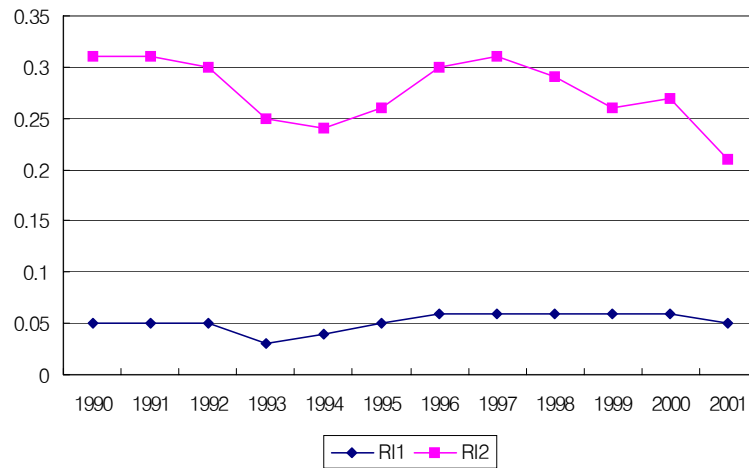
<표 VI-2> 광역자치단체 재정운영지수

연도	재정자립도 지수(FI 1)	재정자립도 지수(FI 2)	세외수입 지수(RI 1)	세외수입 지수(RI 2)	이전재원 지수(TI 1)	이전재원 지수(TI 2)
1990	0.81	0.67	0.05	0.31	0.90	0.93
1991	0.85	0.70	0.05	0.31	0.81	0.88
1992	0.88	0.77	0.05	0.30	0.74	0.84
1993	0.87	0.76	0.03	0.25	0.83	0.89
1994	0.82	0.72	0.04	0.24	0.87	0.93
1995	0.83	0.69	0.05	0.26	0.88	0.93
1996	0.83	0.70	0.06	0.30	0.90	0.94
1997	0.77	0.68	0.06	0.31	0.80	0.87
1998	0.66	0.58	0.06	0.29	0.79	0.85
1999	0.66	0.58	0.06	0.26	0.85	0.88
2000	0.68	0.60	0.06	0.27	0.92	0.94
2001	0.72	0.63	0.05	0.21	0.93	0.95

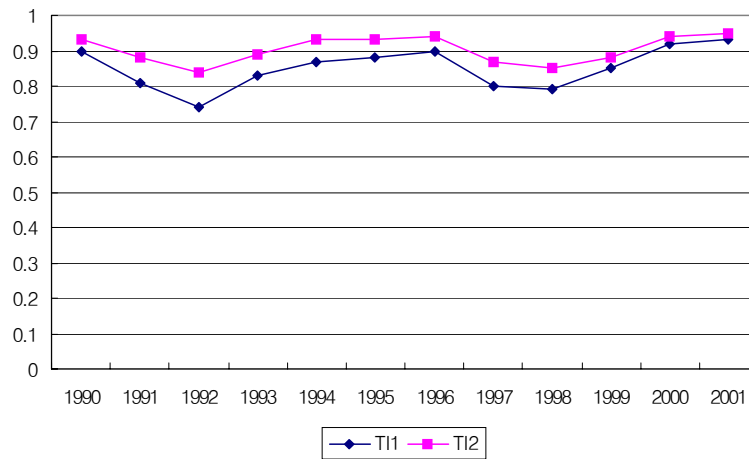
[그림 VI-4] 광역자치단체 재정자립도지수의 추세



[그림 VI-5] 광역자치단체 세외수입지수의 추이



[그림 VI-6] 광역자치단체 이전재원지수의 추이



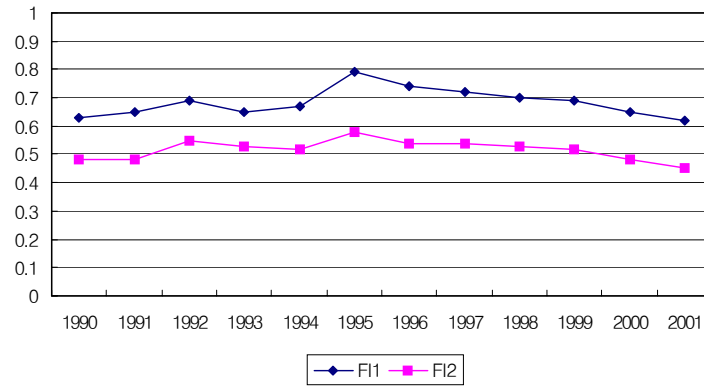
3. 기초자치단체 추세

기초자치단체의 각 지수들의 추세는 <표 VI-3>과 [그림 VI-7]에서 [그림 VI-9]에 나타나 있다. 재정자립도는 1995년에 증가했으나, 그 이후는 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 세외수입지수의 경우는 1995년에서 1999년 사이에 뚜렷이 증가하였다. 그러나 2000년 이후에는 경상세외수입만의 비중을 본 세외수입지수 1의 경우는 크게 감소하고, 임시세외수입을 포함한 세외수입지수 2의 경우는 크게 감소하지는 않았다. 이전재원지수의 경우는, 1999년 이후에는 점진적으로 증가하는 추세이나, 그 이전에는 일정수준에서 안정적이다.

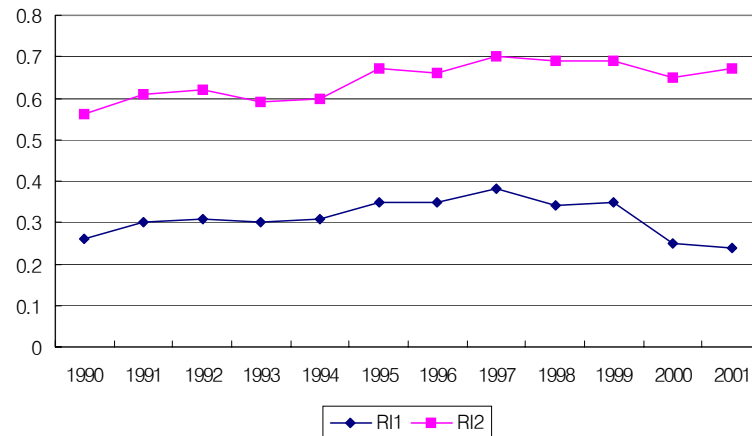
<표 VI-3> 기초자치단체 재정운영지수

연도	재정자립도 지수(FI 1)	재정자립도 지수(FI 2)	세외수입 지수(RI 1)	세외수입 지수(RI 2)	이전재원 지수(TI 1)	이전재원 지수(TI 2)
1990	0.63	0.48	0.26	0.56	0.92	0.96
1991	0.65	0.48	0.30	0.61	0.85	0.95
1992	0.69	0.55	0.31	0.62	0.81	0.95
1993	0.65	0.53	0.30	0.59	0.85	0.95
1994	0.67	0.52	0.31	0.60	0.86	0.96
1995	0.79	0.58	0.35	0.67	0.86	0.95
1996	0.74	0.54	0.35	0.66	0.84	0.94
1997	0.72	0.54	0.38	0.70	0.81	0.93
1998	0.70	0.53	0.34	0.69	0.85	0.93
1999	0.69	0.52	0.35	0.69	0.88	0.94
2000	0.65	0.48	0.25	0.65	0.92	0.97
2001	0.62	0.45	0.24	0.67	0.95	0.98

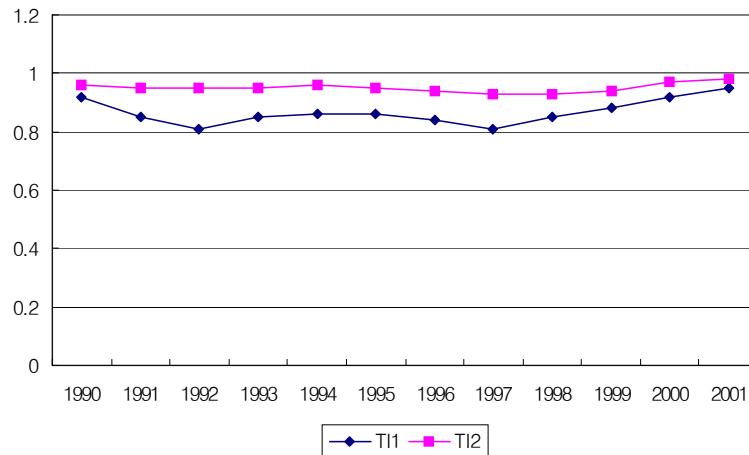
[그림 VI-7] 기초자치단체 재정자립도지수의 추세



[그림 VI-8] 기초자치단체 세외수입지수의 추세



[그림 VI-9] 기초자치단체 이전재원지수의 추세



4. 고정효과 회귀분석

<표 VI-4>는 지방선거 실시 전후의 지방재정 운영지수의 평균 값을 요약한 것이다. 세외수입지수가 6%포인트와 9%포인트 증가로 가장 현저한 증가를 보이고 있고, 재정자립도지수는 각각 3%포인트와 1%포인트 증가했고, 이전재원지수는 1%포인트 정도가 지방선거 실시 후 감소했다. 그러나, 이러한 단순 평균비교는 지방선거 실시의 효과뿐만 아니라, 경제여건의 변화나 각 지역특성 등의 효과를 포괄하고 있다. 각 지역의 고정된 통제할 수 없는 특성을 통제하고 각 해에 있을 수 있는 거시적 충격을 통제한 추정결과는, 이전재원지수에 있어서 위의 단순 평균비교와 다른 결과를 보여준다.

<표 VI-5>는 추정식 (1)에서 나온 추정계수를 바탕으로 지방선거 전후에, 과연 재정운영지수가 어떻게 달라졌는지를 추정한 것이다. 두 번째 행은 지방선거 더미의 계수를 나타내고, 세 번째 행과 네 번째 행은 지역의 고정효과와 연도효과를 통제한 이후에 추정된

각각의 재정지수를 나타낸다.

모든 지수들이 지방선거 이후 양(+)의 방향으로 유의하게 변했다. 지방선거 더미가 모든 지수에 대해 통계적으로 유의한데, 재정자립도지수와 세외수입지수에 있어서는 0.01 유의수준에서, 이전재원지수에 있어서는 0.05 수준에서 유의하다.

추정된 지방선거 전후의 지수의 크기를 비교해 보면, 재정자립도지수의 경우는 각각 3%포인트와 5%포인트 증가했다. 이는 지방선거의 실시 이후, 지방정부들이 이전재원이나 지방채에 의존하기보다는 자체수입에 의존하는 비율을 평균적으로 높였다는 것을 의미한다. 지방선거 이후에 자체 능력과 관계없이 외부재원에 의존하여 지출이 늘어나는 현상은 나타나지 않은 것으로 보인다. 이는 지방선거 이후 재정자립도가 나빠졌다는 일반적인 관찰의 원인이 무엇인지 좀 더 분명하게 해주는 발견이다. 기술 통계수준의 추세로 보면 재정자립도가 나빠졌으나, 그 원인은 지방자치제의 실시 자체가 아니라 다른 외부 요인임을 말해주고 있다.

다음으로, 자체재원 중에서 지방세의 비중이 늘어났는지 세외수입의 비중이 늘어났는지 살펴보자. 세외수입지수는 각각 5%포인트와 8.4%포인트가 평균적으로 증가했다. 이는 지방선거 실시 이후, 자체수입 중 세외수입의 비중이 늘어났음을 의미하고, 지방선거 이후 단체장들이 자신들의 재량권이 크고 서비스에 대한 대가의 성격이 큰 세외수입을 통하여 자체수입을 늘릴 것이라는 예상과 일치한다. 1996년에 지방세의 탄력세율 적용 대상이 7개에서 10개로 확대되었으나, 지방정부가 지방세율의 인상이나 정수의 강화로 지방세수를 증대시키기보다, 정치적 비용이 작은 세외수입의 증가를 통해 자체 수입을 늘렸음을 알 수 있다. 지방선거 이후 서울시의 지방세정수율이 감소했다는 연구 결과(원윤희, 2004; 최병대·김성년, 2004)는 본 연구의 결과와 궤를 같이한다. 또, 세외수입에 있어서

적극적인 여유자금의 활용으로 지방선거 이후 이자수입의 증가가 있었다는 사례(이재원, 2001)도 본 연구의 결과와 일치한다.

마지막으로, 외부 수입원인 이전재원과 지방채 중, 어디에 더욱 의존하는지 살펴보자. 이전재원지수는 각각 0.56%포인트와 0.35%포인트 증가했다. 그 증가 정도가 통계적으로 유의하긴 하지만 그 크기는 아주 작다. 이 결과는 지방선거가 더 강한 경성 예산제약(hard budget constraint)의 환경을 만들어내지는 않았다는 것을 의미한다. 지방선거 이후에 그 크기는 작지만, 중앙정부로부터의 이전재원이 더욱 중요한 외부재원 조달의 창구가 되었음을 보여준다. 이는 이미 언급한 대로, <표 VI-4>의 단순 평균비교와는 다른 결과이다.

지방선거 실시 이후에 나타난 변화를 요약해보면 다음과 같다. 첫째, 외부 재원보다 내부재원에 의존하는 정도가 높아지는 긍정적인 변화가 있었다. 둘째, 정치적 비용이 작을 것으로 예상되는 세외수입을 내부재원 조달의 주요 창구로 삼았다. 셋째, 외부재원의 조달에 있어서는 지방채보다 이전재원에 더욱 의존하는 것으로 나타났다. 그 변화의 크기는 아주 작다.

이런 결과에 대해, 시군 통합지역의 영향이 크기 때문이라는 반론이 가능하다. 다시 말해, 1995년에 주로 이루어진 시군 통합지역의 경우, 중앙정부의 지원이 있었다는 지적이 사실이라면, 이런 지방정부의 재정운영의 변화가 지방선거뿐 아니라 행정구역의 변화에 따른 중앙정부의 지원 영향도 있을 것이라는 해석이 가능하다. 실제 이러한 시군 통합지역의 영향이 위의 결과를 바꿀 것인지를 보기 위해, 시군 통합지역을 제외하고 추세를 분석해 보았다. 그 결과는 <표 VI-6>과 같으며, <표 VI-5>와 기본적으로 동일한 결과도 출되었다. 모든 지수에 있어서 지방선거 더미가 양(+)의 값을 가지고 있으며, 하나의 차이점은 이전재원지수 1의 유의수준이 0.05

<표 VI-4> 지방선거 전후의 평균 지수

지 수	지방선거 실시 전 (1991~1995)			지방선거 실시 후 (1996~1999)		
	평 균	표준편차	관찰수	평 균	표준편차	관찰수
재정자립도지수 1	0.6231	0.4304	615	0.6547	0.2779	492
재정자립도지수 2	0.4817	0.3178	615	0.4925	0.1734	492
세외수입지수 1	0.2946	0.0697	615	0.3529	0.0665	492
세외수입지수 2	0.6098	0.1019	615	0.6988	0.1001	492
이전재원지수 1	0.9351	0.1072	615	0.9213	0.1092	492
이전재원지수 2	0.9660	0.0750	612	0.9554	0.0721	492

<표 VI-5> 지방선거 전후의 재정운영지수의 비교
(Weighted Least Squares Logit Estimates)

재정운영지수	지방선거 더미	지방선거 전 추정치수	지방선거 후 추정치수	R ²	관찰 수
재정자립도지수 1	0.2524 (0.040)	0.4657 (0.1710)	0.4954 (0.1671)	0.9031	1228
재정자립도지수 2	0.2724 (0.055)	0.5525 (0.1652)	0.6023 (0.1577)	0.7416	1107
세외수입지수 1	0.3074 (0.032)	0.2998 (0.0552)	0.3499 (0.0575)	0.7000	1107
세외수입지수 2	0.5410 (0.043)	0.6178 (0.0932)	0.7014 (0.0822)	0.7532	1228
이전재원지수 1	0.2886 (0.147)	0.8400 (0.1117)	0.8456 (0.1067)	0.539	761
이전재원지수 2	0.3650 (0.145)	0.9117 (0.0920)	0.9152 (0.0893)	0.626	760

주: 1. 괄호안의 숫자는 표준편차이다.

2. 이전재원지수에서의 지방선거 더미는 0.05 유의수준에서 유의하고, 나머지 지수들에서는 지방선거 더미가 0.01 수준에서 유의하다.

3. 각 지자체의 고정효과와 연도효과는 더미변수로 통제되었다.

에서 0.011로, 이전재원지수 2에서 유의수준이 0.05에서 0.123으로 변했다는 것이다. 시군 통합지역을 제외하고 분석했지만, 모든 지수들이 양(+)의 방향으로 변했다는 사실은 변하지 않았다. 또 지수들의 추정치의 지방선거 전후 변화의 절대적 크기도 많이 변하지 않았다. 재정자립도지수 1의 크기 변화는 거의 동일하고, 재정자립도지수 2의 크기는 2% 작게 증가했다. 세외수입지수의 경우는 변화의 크기가 거의 동일하다. 이전재원지수의 경우는 약간 더 크게 증가했다. 이렇게 변화의 방향과 크기가 기본적으로 동일하게 나타난 것은, 시군 통합지역에 더 많은 재정지원이 있었을 것이라는 주장 혹은 사실이 본 연구의 결과에 영향을 미친 것은 아니었음을 보여준다.

<표 VI-6> 지방선거 전후의 재정운영지수의 비교 (시군 통합지역 제외)
(Weighted Least Squares Logit Estimates)

재정운영지수	지방선거 더미	지방선거 전 추정치수	지방선거 후 추정치수	R ²	관찰 수
재정자립도지수 1	0.2393 (0.067)	0.5618 (0.1693)	0.5991 (0.1635)	0.7097	714
재정자립도지수 2	0.2878 (0.047)	0.4756 (0.1867)	0.5066 (0.1817)	0.9179	928
세외수입지수 1	0.2731 (0.041)	0.3074 (0.0588)	0.3580 (0.0610)	0.7098	837
세외수입지수 2	0.4799 (0.052)	0.6208 (0.0990)	0.6989 (0.0886)	0.7515	930
이전재원지수 1	0.4714 (0.185)	0.8332 (0.1285)	0.8455 (0.1182)	0.6254	523
이전재원지수 2	0.2685 (0.1748)	0.9081 (0.1036)	0.9089 (0.1013)	0.7141	522

주: 1. 괄호안의 숫자는 표준편차이다.

- 이전재원지수 1, 2에서의 지방선거 더미는 각각 0.011과 0.125 유의수준에서 유의하고, 나머지 지수들에서는 지방선거 더미가 0.01 수준에서 유의하다.
- 각 지자체의 고정효과와 연도효과는 더미변수로 통제되었다.

5. 정치적 변수의 역할

<표 VI-7>~<표 VI-9>는 추정식 (2)를 회귀분석한 결과이다. 지방선거 이후의 재정운영지수들이 어떻게 정치적 변수에 의해 영향을 받았는지 살펴보자. 고려된 정치적 변수들은 현직 대통령과 단체장이 같은 정당에 속하였는지와 지방선거의 경쟁 정도이다. 이미 언급된 바와 같이, 두 가지 모두를 고려하였다. 하나는 두 번의 지방선거에서의 평균값이고, 또 하나는 첫 번째 지방선거에서의 값이다.

<표 VI-7>은 정치적 변수들의 평균값을 이용한 결과이다. 재정자립도지수에 있어서는, 전체수입 중에서 자체수입이 차지하는 비중인 재정자립도지수 2가 정치적으로 경쟁이 심한 지역에서 줄어들었다. 그러나, 현직 대통령과의 정치적 연계는 유의한 영향을 미치지 않았다. 세외수입지수는 정치적 변수들로부터 유의한 영향을 받지 않았다. 세외수입의 증대를 통해 자체수입을 늘리려는 노력은, 선출직 단체장들에게 보편적으로 나타난 현상으로 해석된다. 이전재원지수는 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 높아진 것으로 나타났다.

<표 VI-8>은 첫 번째 지방선거의 정치적 변수들을 이용하여 분석한 결과이다. 전반적인 결과는 <표 VI-7>과 동일하다. 다만, 다른 점은 이전재원지수 2에 있어서 정치적 변수들의 유의성이 사라졌다는 것이다.

<표 VI-9>는 특별시와 광역시의 자치구를 제외한 지역을 대상으로 한 회귀분석의 결과이다. 이들을 제외한 지역들의 경우는 농업인구, 상수도 보급률이 추가적인 통제변수로 쓰일 수 있기 때문에 포함시켰다. 전반적인 결과는 <표 VI-7>과 동일한데, 차이는 세외수입지수 1에 있어서 정치적 연계가 유의한 영향을 미쳤고, 이전재원지수 2에 있어서 정치적 변수들의 유의성이 사라졌다는 것이다.

이상의 세 가지 결과를 놓고 볼 때, Robust한 결과는 재정자립도 지수 2에서의 정치적 경쟁의 음(-)의 유의한 영향과 이전재원지수 1에서의 양(+)의 유의한 영향이다. 이는 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 재정자립도가 줄고, 외부재원 중 이전재원에의 의존도가 높다는 것을 보여준다. 여기서 한 가지 흥미로운 사실은 집권정당과의 정치적 연계는 유의한 영향을 보이지 않았다는 것이다. 한 가지 가능한 이유는 본 연구의 분석대상이 일반회계상의 이전재원에 국한되었기 때문일 수 있다. 집권당이 혜택을 나누어주는 경로가 다르게 존재할 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 또 다른 가능성은 집권당과의 연계가 그 지방단체장의 정치적 영향력을 잘 반영하는 척도가 아닐 수 있다는 것이다. 실제 지방단체장의 정치적 영향력을 반영하는 더욱 세밀한 정보가 필요할 수 있다.

<표 VI-10>은 Park(2002)에서 인용한 것으로, 지방선거 이후에 이전재원의 배분에 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 유리한 위치에 있음을 보여주고 있다. 지방선거 실시 이후 기간의 더미와 경쟁이 심한 지역의 더미의 상호작용항(Post*High Competition)이 통계적으로 양(+)의 유의한 상관관계를 보여주고 있다. 이는 지방선거 이후에 당선자와 차점자간의 득표율 차이가 11% 이내인 지역이, 다른 조건이 동일하다면 이전재원의 증가율이 지방선거 이후 더 크다는 것을 보여준다.

본 연구의 결과와 지방선거 이후 이전재원의 배분에 정치적 변수의 영향이 나타났다는 Park(2002)의 결과를 놓고 볼 때, 정치적 경쟁이 심한 지역일수록 이전재원을 받는 데 더욱 유리한 위치에 있으며, 그 결과로 재정자립도지수와 이전재원지수에 부정적인 영향을 미쳤다고 보여진다. 다시 말하면, 지방선거의 실시로 각 지역의 정치적 특성이 이전재원을 가져오는 데 작용하는 새로운 변수로 등장했음을 의미한다. 그러나, 정치적 변수 중에도 현직 대통령과의 정

치적 연계는 의미 있는 변수로 나타나지 않았다. 이는 지역주의적 행태로 투표하는 것이 적어도 이전재원을 가져오는 데에는 유리하게 작용하지 않음을 의미한다²⁵⁾. 현직 대통령과의 연계가 의미 있게 나타나지 않았다는 결과는 조심스럽게 받아들여져야 한다. 왜냐하면 본 연구의 대상 자료가 일반회계에 국한되어 있기 때문에, 다른 통로를 통해 지역에 혜택을 주었을 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

<표 VI-7> 재정운영에 영향을 미치는 평균 정치적 변수들
(첫 번째와 두 번째 지방선거의 평균치에 근거)

	재정자립도 지수 1	재정자립도 지수 2	세외수입 지수 1	세외수입 지수 2	이전재원 지수 1	이전재원 지수 2
정치적 연계	-0.001 (0.021)	-0.066 (0.072)	0.002 (0.024)	-0.006 (0.029)	-0.017 (0.038)	-0.037** (0.019)
정치적 경쟁	0.001 (0.064)	-0.505** (0.208)	-0.096 (0.065)	-0.063 (0.077)	0.199** (0.076)	0.064* (0.037)
연계*경쟁	-0.029 (0.012)	0.028 (0.052)	-0.020 (0.19)	-0.020 (0.022)	-0.083*** (0.025)	-0.022* (0.013)
인구밀도	-0.003*** (0.000)	-0.010*** (0.002)	-0.000 (0.001)	-0.004*** (0.001)	0.009*** (0.002)	0.004*** (0.001)
관찰 수	89	89	89	89	89	89
R ²	0.3866	0.264	0.049	0.2374	0.2968	0.2388

주: 1. 괄호안의 숫자는 표준편차이다.

2. 종속변수는 지역별 고정효과와 연도효과를 통제한 이후에 얻어진 지방 선거 전후의 각 지수들의 차이이다.

3. 사용된 회귀분석은 가중선행자승회귀분석이다.

4. 가중치는 각 지자체의 지수의 차이의 역분산이다.

5. 독립변수인 정치변수들은 두 번의 지방선거의 평균값이다.

6. 분산계수가 0.1206 이상인 지역은 제외되었다.

7. *: 0.10 유의수준, **: 0.05 유의 수준, ***: 0.01 유의수준.

25) Park and Somanathan(2004)는 검찰인사에 있어서 대통령과 학연이나 지연으로 연계된 검사들이 요직에 배치될 확률이 그렇지 않은 검사들보다 2배 정도가 높음을 보였다. 이는 엘리트 그룹들에게 있어서는 대통령의 연계가 혜택을 가져다 줄을 보여준다.

<표 VI-8> 재정운영에 영향을 미치는 정치적 변수들
(첫 번째 지방선거에 근거)

	재정자립도 지수 1	재정자립도 지수 2	세외수입 지수 1	세외수입 지수 2	이전재원 지수 1	이전재원 지수 2
정치적 연계	0.088 (0.082)	0.185 (0.303)	0.098 (0.078)	-0.055 (0.104)	-0.065 (0.099)	-0.033 (0.052)
정치적 경쟁	0.036 (0.033)	-0.218** (0.103)	-0.031 (0.034)	0.016 (0.041)	0.102* (0.059)	0.026 (0.028)
연계*경쟁	-0.120 (0.089)	-0.197 (0.334)	-0.124 (0.088)	0.057 (0.117)	-0.007 (0.116)	0.004 (0.060)
인구밀도	-0.004*** (0.001)	-0.012*** (0.002)	-0.001 (0.001)	-0.004*** (0.001)	0.009*** (0.002)	0.004*** (0.001)
관찰 수	123	123	123	123	123	122
R ²	0.4164	0.2803	0.0632	0.2076	0.2448	0.1463

주: 1. 괄호안의 숫자는 표준편차이다.

2. 종속변수는 지역별 고정효과와 연도효과를 통제한 이후에 얻어진 지방 선거 전후의 각 지수들의 차이이다.

3. 사용된 회귀분석은 가중선형자승회귀분석이다.

4. 가중치는 각 지자체의 지수의 차이의 역분산이다.

5. 독립변수인 정치변수들은 첫 번째 지방선거의 값이다.

6. *: 0.10 유의수준. **: 0.05 유의 수준. ***: 0.01 유의수준.

<표 VI-9> 재정운영에 영향을 미치는 정치적 변수들
(광역시외의 자치구들 제외)

	재정자립도 지수 1	재정자립 도지수 2	세외수입 지수 1	세외수입 지수 2	이전재원 지수 1	이전재원 지수 2
정치적 연계	-0.121 (0.122)	-0.285 (0.399)	0.259** (0.113)	0.080 (0.138)	0.043 (0.171)	-0.075 (0.095)
정치적 경쟁	-0.019 (0.055)	-0.326** (0.151)	0.061 (0.057)	-0.025 (0.066)	0.243** (0.108)	0.032 (0.052)
연계*경쟁	-0.058 (0.054)	0.397 (0.444)	-0.293** (0.126)	-0.076 (0.154)	-0.134 (0.192)	0.056 (0.106)
농업인구 수	-0.058 (0.054)	0.116 (0.140)	0.119** (0.056)	0.023 (0.065)	-0.062 (0.106)	0.006 (0.052)
상수도 보급률	-0.067* (0.037)	-0.139 (0.099)	0.010 (0.037)	-0.017 (0.044)	-0.050 (0.068)	-0.046 (0.033)
인구밀도	-0.002 (0.002)	-0.013** (0.005)	-0.001 (0.003)	-0.003 (0.003)	0.014 (0.010)	-0.004 (0.009)
관찰 수	85	85	85	85	85	84
R ²	0.1472	0.4476	0.1937	0.0635	0.2371	0.1944

주: 1. 괄호안의 숫자는 표준편차이다.

2. 종속변수는 지역별 고정효과와 연도효과를 통제한 이후에 얻어진 지방선거 전후의 각 지수들의 차이이다.

3. 사용된 회귀분석은 가중선행자승회귀분석이다.

4. 가중치는 각 지자체의 지수의 차이의 역분산이다.

5. 독립변수인 정치변수들은 첫 번째 지방선거의 값이다.

6. *: 0.10 유의수준, **: 0.05 유의 수준, ***: 0.01 유의수준.

<표 VI-10> 이전재원의 배분과 지방선거

	국 고 보 조 금	지 방 교 부 세
Post* Alignment	0.146 (0.106)	0.029 (0.089)
Post*High Competition	0.217** (0.101)	0.195** (0.086)
Post*Mid Competition	-0.011 (0.075)	-0.073 (0.063)
Post*Alignment*High Competition	-0.211 (0.165)	-0.375*** (0.140)
Post*Alignment*Mid Competition	0.071 (0.124)	0.113 (0.105)
Post*Senior2	-0.289*** (0.111)	-0.036 (0.093)
Post*Senior3	0.012 (0.120)	-0.064 (0.102)
Post*Senior4	-0.205 (0.128)	-0.254** (0.108)
Alignment with Presidency	-0.104 (0.089)	0.048 (0.075)
Alignment*High Competition	0.205 (0.136)	0.028 (0.116)
Alignment*Mid Competition	0.044 (0.101)	-0.048 (0.085)
Senior 2	0.146 (0.077)	0.005 (0.065)
Senior 3	-0.033 (0.084)	0.028 (0.071)
Senior 4	0.071 (0.106)	-0.027 (0.089)
Log Inhabitant Tax	0.164*** (0.048)	0.079* (0.044)
Waterworks	-0.663* (0.355)	-1.098*** (0.301)
Agriculture	0.820 (0.663)	1.699*** (0.564)
Population Density	-0.353*** (0.074)	-1.101*** (0.065)
Fiscal Independence	-0.707*** (0.228)	-0.497*** (0.192)
Post	0.002 (0.069)	0.715*** (0.099)
Year Effect	Yes	Yes
District Effect	Yes	Yes
Number of Observations	765	761
Adjusted R2	0.876	0.962

주 : 1. 각 지역의 정치적 경쟁을 나타내기 위해 1990~1999년 사이의 국회의원 선거의 평균값을 이용하였다.

2. 그룹을 나누는 기준은 0.89와 0.80이다. 0.89 이상은 경쟁이 심한 지역(High competition), 0.89와 0.80 사이는 중간경쟁지역(Mid competition)이다.

3. 경쟁이 심한 지역은 전체지역의 20%를, 중간경쟁지역은 40%를 차지한다.

4. * : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

VII. 요약 및 정책적 함의

1. 요약

본 연구는 지방선거의 실시 이후에 지자체들이 수입측면에서 재정운영을 다르게 했는지, 다르게 했다면 그 차이가 정치적 변수들에 의해 설명될 수 있는지를 검토하였다. 그리고 지방선거 실시 이후에 지방정부의 재정자립도, 지방세 대비 세외수입의 증가, 외부수입 중 이전재원에의 의존 정도가 평균적으로 높아졌다. 정치적 변수들의 영향을 검토한 결과, 지방선거에서의 경쟁이 심한 지역일수록 재정자립도에 부정적인 영향을 받고 이전재원에의 의존도가 높은 것으로 나타났다. 반면에, 세외수입 비중의 증가는 지역의 정치적 특성과 관계없는 것으로 나타났다.

본 연구의 결과가 시사하는 바는, 선거로 선출된 단체장들이 임명직 관료들과 다르게 행동하며, 일반적으로 지방정부가 사용할 수 있는 자체재원을 확보하는 데 보다 적극적이며, 정치적으로 비용이 적은 방향으로 재원을 확보하려고 한다는 점이다. 또, 각 지역의 정치적 특성은 이전재원을 확보하는 데 영향을 미친다는 것을 실증적으로 확인하였다.

선출직 지자체장들이 세외수입을 통해 정치적 부담을 줄이는 방향으로 자체재원을 확보하는 것이 재정운영의 효율성에 시사하는 바가 명확하지는 않다. 그러나, 외부재원 조달에 있어서 이전재원에의 의존도가 지역의 정치적 특성에 의해 영향을 받는다는 것은 비효율성을 가져올 개연성이 크다는 것을 시사한다. 왜냐하면, 이전재원의 배분이 경제적인 기준보다는 정치적인 기준에 의해 배분된다는 것을 의미하기 때문이다.

본 연구의 결과를 요약해보면 지방선거 이후 지방자치단체장들이

정치적 이해득실을 계산하여 행동할 것이라는 예측을 대체로 확인해 주고 있다. 자료상의 한계로 인해 지방정부의 재정운영에 대해 더욱 세밀한 분석을 하지 못한 것은 아쉬운 일이다.

앞으로의 연구는 지방정부의 지출 분야에 대해서는 더욱 심도 있게 논의할 필요가 있고 정치적 변수나 재정운영지수 등도 가능하다면 더욱 정교화해야 할 것이다. 그리고 마지막으로 지방에 대한 연구에 있어서의 가장 큰 장애가 되는 자료의 부족문제를 지적하고자 한다. 이런 연구들에 있어서의 장애는 일관성 있고 정교한 자료의 부족이다. 지방정부에 대한 연구에 있어서 가장 기본적으로 필요한 것은 보다 자세한 지방재정 자료와 각 지방의 특성을 나타내는 여러 자료들이다. 대표적으로 시군구 수준 지방정부의 경제상태와 사회발전의 정도, 주민들의 인적구성에 대한 정보를 나타내는 지표가 있어야만, 지방정부의 성과를 제대로 평가할 수 있을 것이다.

2. 정책적 함의

본 연구의 실증결과, 특히 정치적 영향의 존재는 지방재정의 운영을 임명직 관료로부터 선출직 단체장에게로 넘긴다고 하는 것이, 효율성의 향상을 자동적으로 가져오지는 않는다는 것을 시사한다. 이런 정치적 분권화는 지방재정운영에 있어서 정치적 고려를 더욱 개입시키게 될 가능성이 크고, 이는 양날의 칼(double-edged sword)로 작용할 수 있다. 한편으로는, 정치인으로서 투표자들에게 대해 더욱 책임성을 가지고 행동할 가능성이 있고, 다른 한편으로는 정치적 이해 관계자들에게 혜택을 주려고 행동할 수도 있다. 이런 위험을 인식한 Blinder(1997)는, 통화정책과 같이 재정정책에 있어서도 정치적 영향을 줄이는 것이 중요하다고 주장했다.

본 연구의 전체적인 결과는, 지방선거 실시가 적어도 일반회계 기준의 지방재정의 수입의 운영측면에서는 그렇게 부정적인 측면을

초래하지 않는다는 것을 시사한다. 이런 결과는, 부분적으로는 경제적·행정적 분권화가 본격화되지 않아 지방자치단체장들의 재량권이 제한되었기 때문인지도 모른다. 본격적인 경제적·행정적 분권화는, 선출직 단체장들에게 더욱 큰 재량권을 이양함으로써 긍정적이건 부정적이건 더욱 큰 차이를 만들어 낼 것으로 예상된다. 긍정적인 방향으로의 유도를 위해서는, 분권화를 지원하는 제반 정치·경제·사회제도와 환경이 뒷받침되고 성숙되어야만 할 것이다.

재정운영에 있어서 정치적 요소가 지방선거 이후에 뚜렷이 나타난다는 본 논문의 결과는, 지방정부와 중앙정부의 관계에서의 핵심적인 문제인 연성예산제약(soft budget constraint)과 관련되어 있다. 즉 지방정부에 재정위기가 발생하든지, 지방정부가 재정지원을 요청할 때, 중앙정부가 어떻게 원칙을 지키면서 대응할 수 있느냐 하는 문제이다. 분권화와 더불어 정치적 고려가 이런 문제에 있어서 더욱 첨예하게 개입할 것이기 때문에, 어떤 요소들이 이런 연성예산제약의 문제를 완화시키는 데 작용하는지를 간단히 살펴보고자 한다²⁶⁾. 그래서, 한국에서의 성공적 분권화를 위한 제도개혁에 시사점을 찾는 것으로 본 연구를 마치고자 한다.

어떤 요소들이 연성예산제약을 방지하는 데 중요한 역할을 하는지 정리해 보자. 먼저, 연성예산제약의 문제에 있어서 핵심은 중앙정부가 사전에 정해진 규칙을 사후적으로 지방정부에게 그대로 적용할 수 있느냐 하는 데에 있다(Commitment Problem). 연성예산제약이란 지방정부가 사전에 고정된 자원 내에서 운영되지 않고, 중앙정부로부터 이전재원이나 사후적으로 구제를 받을 수 있는 현상을 지칭하는 용어이다. 중앙정부가 과연 사전에 정해진 규칙에 따라 지방정부의 요구에 일관성 있게 대응할 수 있느냐 하는 문제이다. 중앙과 지방정부의 관계에서 정치적인 요소가 중요해질수록

26) 이 문제는 그 자체로 본격적인 연구를 요하는 것이므로, 여기서는 문제가 되는 부분들만을 간단히 언급하는 것으로 만족하고자 한다.

이런 연성예산제약의 문제가 발생할 가능성이 커진다. 그러면, 이런 문제를 최소화하는 데 필요한 조건들이 무엇인지 살펴보자.

가장 기본적인 요소로, 중앙과 지방정부간의 관계를 규정하는 재정제도에 있어서 다음과 같은 측면이 중요하다. (1) 이전재원 배분의 투명성과 예측 가능성, (2) 지방정부의 필요를 이전재원의 증대에 의존하기보다는 지방의 자체수입 증대를 통해 충당할 수 있는 지방정부의 능력, 그리고 (3) 지출분담의 정부간 적절한 배분과 지방정부 지출 결정에 있어서 지방정부의 유연성이 그것이다. 중앙정부가 외부의 경제문제와 공평성의 문제를 완화시키기 위해 지방정부에 이전재원을 분배하는 것은 불가피하고 올바르게 사용된다면 효율성을 높이는 결과를 가져올 것이다. 그러나, 만약 이런 재원의 배분이 지방정부가 조절할 수 있는 요인들에 의존한다면, 모럴해저드(moral hazard)의 문제를 가져올 것이다. 또 다른 측면으로, 지방정부가 자체 재원을 증대시킬 수 있는 과세권을 가지고 있는 것이 중요하다. 만약 이런 과세의 재량권이 없다면 지방정부에게 재정운영에 대한 책임을 묻기 힘들기 때문이다. 지역주민이나 국민은 지방정부 재정문제가 지방정부단체장에게 책임이 있다고 생각하지 않을 것이다.

다음으로 중요한 요소는 중앙정부에 있어서의 정치제도이다. 이는 중앙에 있는 행정부와 국회에 있는 정치인들이 지방정부의 요구를 어떻게 다룰 것인가에 관한 문제이다. 국가적 관점에서 이런 요구들을 다룰 수 있는 것이 바람직하지만, 만약 단순히 지역의 이익만을 대변한다면 재원배분의 효율성은 저해되고 연성예산제약의 조건이 형성될 것이다.

그리고 추가적으로 다음과 같은 요소들도 중요하다. 지방채 시장의 발달, 지방선거에서의 정치적 풍토, 부동산 시장과 요소의 이동성, 그리고, 중앙정부의 지방정부에 대한 관료적 통제 등이 중요하다. 지방채 시장이 제대로 발전하여 작동한다면 지방정부의 재정운

영이 지방채 시장에서의 평가에 의해 영향을 받을 것이나, 만약 지방채 시장이 제대로 발달하지 않고 중앙정부를 통해 지방채 발행이 이루어진다면, 지방채 시장에 의한 규율(discipline)이 불가능할 것이다. 또, 지방선거에서 지방정부의 재정운영의 결과에 대한 평가가 이루어지고 투표로 연결되는 것도 하나의 중요한 규율 메커니즘으로 작용한다. 또 지방정부의 재정운영 상태가 그 지역의 부동산 가격에 반영되는 메커니즘이 있어야 하고, 그에 따라 주민들이 이동하는 ‘발에 의한 투표’(voting by feet)가 이루어지면 건전한 지방정부의 재정운영에 도움이 될 것이다. 마지막으로 이러한 모든 조건들이 현실에서는 충족되지 않는 것이 일반적이므로 중앙정부가 어떻게 지방정부의 재정운영을 모니터링하고 문제를 조기에 시정하도록 할 것이냐 하는 것도 모럴 해저드 문제를 피하기 위한 중요한 요소 중의 하나이다.

지방분권화가 연성예산제약의 여건으로 귀결되지 않도록 하기 위해서는 이런 다양한 측면의 요건들이 충족되는 것이 필요하다. 지방선거 이후 지방재정운영에 있어서 정치적 요소가 중요해졌다는 본 연구의 결과는, 한국의 성공적 분권화 추진에 있어서 지방재정제도 자체뿐 아니라 중앙과 지방정부에서의 정치제도와 문화가 중요한 역할을 할 것이라는 것을 시사한다. 지방정부의 재정상태에 대한 정보를 공개하고 미디어에서도 이런 정보를 주민들에게 전달함으로써 지방선거에 있어서 중요한 투표의 관심사항이 되도록 하는 것이 필요하다²⁷⁾. 한편으로는 중앙의 정치인들이 지역적 이해의 대변인으로 전락되지 않고 국가적 관심사항을 가지고 지방재정조정 문제를 다룰 수 있는 여건이 충족되어야 한다.

27) 김우석(1999)에서도 지방선거에서의 언론의 중요성을 논하고 있다.

참 고 문 헌

- 권오성, 「지방자치제도의 실시가 시 정부의 재정자립도에 미치는 영향」 한국행정학회 추계학술대회, 2003.
- 김범식·송영필·손희준, 『지방자치제 실시 이후 지방재정지출의 특성분석 및 정책적 시사점』, 삼성경제연구소, 1997.
- 김봉진·김일태, 「한국 광역 자치단체의 재정지출요인 분석: 중위 투표자 가설을 중심으로」 『재정논집』, 제18집 2호, 2004.
- 김성태·김창은, 「한국 지방재정운용 평가 분석: 1985~2000」 한국재정공공경제학회 추계학술대회, 2003.
- 김우석, 「지방선거와 지역언론의 역할」 『정치정보연구』 제2권 2호, 1999.
- 김태일, 「지방의회구성과 단체장선출이 자치단체 사회복지지출규모에 미친 영향」, 『한국행정학보』, 제35권 1호, 2001.
- 소순창, 「한국 지방선거에서의 지역주의와 정당투표」 한국정책학회 2001년도 하계 학술대회 발표 논문집, 2001.
- 손희준, 「지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석」, 『한국행정학보』 제33권 1호, 1999.
- 안중석, 『지방세외수입의 현황 및 정책시사점』 정책보고서 97-14, 한국조세연구원, 1997.
- _____, 『지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화분석』, 정책보고서 01-04, 한국조세연구원, 2001.
- _____, 『재정의 지방분권화: 남미국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점』, 정책보고서 02-02, 한국조세연구원, 2002.
- 원윤희, 「지방자치 실시와 지방자치단체의 재정행태의 변화에 관한

- 연구: 서울시 자치구의 지방세 징수율을 중심으로」 『한국행정학보』 제38권 제3호, 2004.
- 이광수·김일태, 『지방재정 구조분석(전남·전북의 기초자치단체를 중심으로)』, 한국조세연구원, 1998.
- 이재원, 「지방재정과 지방선거」 『경기논단』, 2001년 겨울호, 2001.
- 조동훈, 「지방자치제 실시는 재정자립도에 어떤 영향을 미쳤는가?」, 『지방자치』, 제147호, 2000.
- 최병대·김성년, 「지방자치제 실시로 인한 지방세 징수효과 분석」 『한국정책학회보』 제13권 4호, 2004.
- Alderman, Harold, “Do Local Officials Know Something We don’t? Decentralization of Targeted Transfers in Albania” *Journal of Public Economics*, 83, 2002, pp.375~404.
- Alesina, Alberto and Guido Tabellini, “Bureaucrats or Politicians?” NBER Working Paper 10241, 2004.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher, “Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings,” College Park, Md.: University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, 2001a
- Bardhan, Parnab, “Decentralization of Governance and Development,” *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4, 2002, pp.185~205
- Bardhan, Parnab and Dilip Mookherjee, “Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries,” *Journal of Public Economics*, forthcoming, 2004.
- Bardhan, Pranab, “Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India,”

- Economic Development and Cultural Change*, 48(4): 2000, pp.847~865.
- Besley, Timothy and Stephen Coate, "Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence," NBER Working Paper 7579, 2001.
- Besley, Timothy and Stephen Coate, "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis," *Journal of Public Economics*, 87, 2003, pp.2611~2637.
- Blinder, Alan S., "Is Government Too Political?" *Foreign Affairs*, 76, 6, 1997, pp.115~126.
- Brender, Adi, "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998," *Journal of Public Economics*, 87, 2003, pp.2187~2205.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman, "State Corroding Federalism," *Journal of Public Economics*, 88, 2004, pp.819~843.
- Case, Anne and Timothy Besley, "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits," National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 4575, 1993.
- Dillinger, William and Steven Webb, "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil," Policy Research Working Paper 2121, World Bank, Washington, D.C, 1999.
- Faguet, Jean-Paul, "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia," *Journal of Public Economics*, 88, 2004,

- pp.867~893.
- Galasso, Emanuela and Martin Ravallion, "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program," Mimeo. Development Research Group, World Bank, Feb, 2001.
- Galasso, Emanuela and Martin Ravallion, "Decentralized Targeting of an Antipoverty Program," *Journal of Public Economics*, forthcoming, 2004.
- Gugerty, Mary Kay and Edward Miguel, "Community Participation and Social Sanctions in Kenyan Schools," Mimeo., Harvard University, 2000.
- Isham, Jonathan and Satu Kahkonen, "Institutional Determinants of the Impact of Community-Based Water Services: Evidence from Sri Lanka and India," Working Paper 236, IRIS Center, University of Maryland, 1999, Nov.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," Working Paper, 2001.
- Khemani, Stuti, "Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in Indian States," Policy Research working paper No. 2454, World Bank, 2000.
- Khwaja, Asim Ijaz, "Can Good Projects Succeed in Bad Communities? Collective Action in the Himalayas," Mimeo., Harvard University, 2001.
- Korea National Statistical Office, *Korea Statistical Yearbook*, CD-ROM version, Seoul, Korea, 2000.
- Korea National Statistical Office, Key Statistical Indicators of City, County, and District, CD-ROM version, Seoul, Korea, 2001.

- Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGAHA), *Financial Yearbook of Local Government*, 1991–2000, Seoul, Korea.
- National Election Commission, *National Election Commission (NEC) Online Database on Elections*, (<http://www.nec.go.kr>), Seoul, Korea.
- Park, No-Wook, “Decentralization as an Activator of Distributive Politics,” Paper presented at the ISNIE 2002 Conference at MIT, 2002.
- Park, No-Wook and Rohini Somanathan, “Patronage in the Public Administration: Presidential Connections, Position Assignments and the Performance of Korean Public Prosecutors, 1992–2000.” Paper presented at the NEUDC 2001 Conference at Boston University, 2004.
- Rodden, Jonathan, “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World,” *American Journal of Political Science* 46(3): 2002, pp.670~687.
- Ter-Minassian, Teresa and Jon Craig, “Control of Subnational Government Borrowing,” In Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice: A Collection of Essays* Washington, D.C.: International National Monetary Fund, 1997.
- Treisman, Daniel, “Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, of Continuity?” *American Political Science Review* 94: 2000, pp.837~858.
- Wibbels, Erik, “Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance,” *American Journal of Political Science* 44: 2000, pp.687~702.

<부록 I> 자료 설명

1. 분석대상이 된 시군구

행정구역의 변화로 인해 추적하기 힘든 지역을 제외하고 분석대상이 된 지역에 대한 정보를 <부표 I-1>과 <부표 I-2>로 정리하였다.

<부표 I-1> 1998년 지방선거(기초자치단체장 선거)

(단위: 명, 개)

시 도 명	선거인 수	유효투표수	선거구 수	이용한 선거구 수 ¹⁾
서울	7,377,751	3,375,003	25	19
부산	2,699,499	1,222,884	16	5
대구	1,716,312	787,877	8	7
인천	1,659,977	695,634	10	2
광주	877,868	379,874	5	3
대전	888,968	388,116	5	2
울산	659,965	373,314	5	-
경기	5,800,425	2,834,925	31	16
강원	1,087,113	686,411	18	6
충북	1,025,022	609,046	11	6
충남	1,343,633	758,127	15	10
전북	1,400,419	781,502	14	11
전남	1,527,489	1,002,738	22	10
경북	1,999,195	1,251,759	23	12
경남	2,109,058	1,254,252	20	11
제주	365,121	264,297	4	3
계	32,537,815	16,665,759	232	123

주: <부표 I-2> 참조

자료: 중앙선거관리위원회, 역대선거정보자료

<부표 1-2> 실증분석시 이용한 해당 선거구명
(1998년 기초자치단체장 선거)

	선 거 구 명
서 울(19)	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 노원구, 동작구, 동대문구, 마포구, 서초구, 서대문구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구
부 산(5)	금전구, 부산진구, 사하구, 서구, 영도구
대 구(7)	남구, 달서구, 동구, 북구, 서구, 수성구, 중구
인 천(2)	남동구, 서구
광 주(3)	광산구, 동구, 북구
대 전(2)	동구, 중구
경 기(16)	고양시, 광명시, 구리시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 안양시, 안성시, 의정부시, 이천시, 파주시, 용인시, 포천연천군, 여주군, 양평군·가평군
강 원(6)	동해시, 삼척시, 영월 평창군, 원주시, 춘천시, 태백시 정선군
충 북(6)	괴산군, 보은·영천·영동군, 진천음성군, 청원군, 청주시, 충주충원군
충 남(10)	공주시 공주군, 논산·금산, 당진군, 대천보령군, 부여군, 서천군, 예산군, 온양아산시, 천안시, 청양·홍성
전 북(11)	고창군, 김제군, 남원군, 부안군, 옥구군산시, 완주군, 이리시 익산군, 임실·순창, 전주시, 정주정읍시, 진안·무주·장수
전 남(10)	고흥군, 무안군, 나주군시, 동광양시 광양군, 담양·장성, 강진·완도군, 해남진도군, 장흥영암, 함평영광군, 목포신안
경 북(12)	경산시군·청도군, 경주시군, 김천시금릉군, 상주시, 안동시, 영양·봉화·울진군, 영주·영풍, 영천시, 의성군, 점촌·문경·예천, 청송·영덕군, 포항·영일·울릉
경 남(11)	창녕군, 진주시 진양군, 충무·통영·고성, 삼천포시 사천군, 김해시 김해군, 밀양시 밀양군, 장승포시·거제도, 의령함안군, 남해하동군, 산청 함양군, 거창 합천군
제주도(3)	제주시, 서귀포시 남제주군, 북제주군

2. 변수들의 기술통계

본 연구에서 사용된 주요 지표와 변수들에 대해 기술 통계치를 정리하였다.

<부표 1-3> 변수 요약 (1991~1999)

변 수	평 균	표준편차	최 소	최 대	관찰수
재정자립도지수 1	0.6371071	0.370611	0.092183	0.96155	1107
재정자립도지수 2	0.4859985	0.2694705	0.1131949	0.9783356	1230
이전재원지수 1	0.9289663	0.1082776	0.1218883	1	1106
이전재원지수 2	0.9612958	0.0739005	0.2814315	1	1104
세외수입지수 1	0.3204774	0.0741232	0.011854	0.6707906	1107
세외수입지수 2	0.6454274	0.1102009	0.0497858	0.9240974	1230

<부표 1-4> 변수요약 (지방선거 이전, 1991~1995)

변 수	평 균	표준편차	최 소	최 대	관찰수
재정자립도지수 1	0.6230668	0.4303824	0.2088818	0.96155	615
재정자립도지수 2	0.4909663	0.3390392	0.1918571	0.97122	615
이전재원지수 1	0.935097	0.1072213	0.1218883	1	614
이전재원지수 2	0.9659985	0.0750387	0.2814315	1	612
세외수입지수 1	0.2945753	0.0696572	0.011854	0.6707906	615
세외수입지수 2	0.6171528	0.0989178	0.0613812	0.8796695	615

<부표 1-5> 변수요약 (지방선거 이후, 1996~1999)

변 수	평 균	표준편차	최 소	최 대	관찰수
재정자립도지수 1	0.6546575	0.2778611	0.092183	0.960221	492
재정자립도지수 2	0.4924611	0.1733816	0.1838081	0.9783356	492
이전재원지수 1	0.9213154	0.1092083	0.400773	1	492
이전재원지수 2	0.9554461	0.0721082	0.5058992	1	492
세외수입지수 1	0.352855	0.0664652	0.173802	0.6320207	492
세외수입지수 2	0.6988183	0.1001131	0.3628633	0.9240974	492
정치적 경쟁	0.8285791	0.1654818	0.0506691	0.9995514	492
정치적 연계	0.3038618	0.4382958	0	1	492

〈부록 Ⅱ〉 지방선거의 특성

1차와 2차에 걸친 지방선거의 특성의 차이가 있는지 기술통계를 통해 간략히 살펴보고자 한다. 먼저 〈부표 Ⅱ-1〉을 보면, 광역자치단체장 선거에서 기초자치단체장 선거보다 득표율이나 당선자와 차점자간의 득표율 차이가 더 크다는 것을 알 수 있다. 그리고 〈부표 Ⅱ-2〉에서 〈부표 Ⅱ-5〉를 보면 무소속 당선자가 기초자치단체 지방선거에서는 상당수 있으나, 광역자치단체 선거에서는 거의 없다는 것을 볼 수 있다. 이는 광역자치단체 선거에서는 지역주의적 투표성향이 강하여 무소속의 당선확률이 거의 없으나, 기초자치단체 선거에서는 그렇지 않다는 것을 보여준다. 물론 지역적으로 반대되는 정당의 후보들이 영남, 호남, 충청지역에서 당선되기는 힘들지만, 무소속은 당선 가능하다는 것을 보여준다. 이는 기초자치단체 선거에서는 지역주의 외에 다른 요소들이 작용하고 있음을 시사한다. 그 다른 요소들이 단순히 기초자치단체 선거 지역구 내에서의 개인적인 연고나 친분이라면, 오히려 지역주의 못지않게 부정적인 면을 보여주는 셈이다. 만약 선거구가 작아서 후보개인의 자질이나 능력을 더 잘 알 수 있기 때문에, 지역주의적 정당과의 연계가 중요하지 않다면, 이는 정치적 분권화의 긍정적인 측면을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 결론적으로, 정확한 요인은 알 수 없지만, 기초자치단체 선거에서는 정당의 지역적 연고뿐 아니라 다른 요소들이 선거 결과의 결정요인으로 작용하고 있음을 선거결과를 통해 알 수 있다.

<부표 II-1> 지방선거의 당선자 득표율과 득표율 격차

(단위 : %, %P)

	당선자 득표율		당선자와 차선자의 득표율 격차	
	기 초	광 역	기 초	광 역
1차 (1995년)	45.9	54.6	23.2	27.8
2차 (1998년)	56.5	66.2	35.5	46.5
3차 (2002년)	53.2	61.2	22.9	29.0

<부표 II-2> 1995년 기초자치단체 지방선거

(단위 : 석)

	민자당	민주당	자민련	기타 (무소속 포함)
수도권	20	39	0	7
충청도	4	3	21	3
경상도	34	1	1	32
전라도	0	40	0	3

<부표 II-3> 1995년 광역자치단체 지방선거

(단위 : 석)

	민자당	민주당	자민련	기타 (무소속 포함)
수도권	2	1	0	0
충청도	0	0	3	0
경상도	3	0	0	1
전라도	0	3	0	0

<부표 II-4> 1998년 기초자치단체 지방선거

(단위 : 석)

	국민회의	한나라당	자민련	기타 (무소속 포함)
수도권	50	11	5	3
충청도	3	0	24	6
경상도	1	54	2	20
전라도	26	0	0	12

<부표 II-5> 1998년 광역자치단체 지방선거

(단위 : 석)

	국민회의	한나라당	자민련	기타 (무소속 포함)
수도권	2	0	1	0
충청도	0	0	3	0
경상도	0	5	0	0
전라도	3	0	0	0

<부록 Ⅲ> 지역별 특성과 차이

1. 지역별 지방선거의 특성

주요 지역별로 정치적 변수와 재정운영지수의 차이가 있는지를 살펴본다. 먼저 <부표 Ⅲ-1>에서 <부표 Ⅲ-3>은 각각 1, 2차 기초자치단체장 선거, 1차 선거, 2차 선거에서의 정치적 연계와 정치적 경쟁의 기술 통계치를 지역별로 요약해서 보여준다. 1차 기초자치단체장 선거에서는 집권당이 수도권에서 참패한 것을 보여주고, 2차 선거에서는 집권당이 승리한 것을 보여준다. 당선자와 차점자간의 득표율 차이인 정치적 경쟁을 보면, 지역별 비교에서 호남지역이 가장 득표율 차이가 크고 수도권지역이 가장 작음을 알 수 있다. 1, 2차 선거를 비교해 보면, 2차 선거에서 득표율 차이가 더욱 커지고 있음을 알 수 있다. 특별히 영남지역에서 10%대의 득표율 차이가 30%까지 급격히 증가했음을 볼 수 있다. 이는 영남에 기반을 둔 정당이 집권당이 아닌 상황이 되면서, 영남지역에서도 호남지역과 마찬가지로 정치적 경쟁의 정도가 약해지고 있음을 보여주고 있는 것이다.

<부표 III-1> 1·2차 기초자치단체 지방선거

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
정 치 적 연 계	평 균	0.4797	0.2524	0.3715	0.0741
	표준편차	0.4927	0.4040	0.4779	0.2405
	최 대	1	1	1	1
	최 소	0	0	0	0
	관 찰 수	74	70	48	36
정 치 적 경 쟁	평 균	0.1234	0.2040	0.2965	0.2141
	표준편차	0.1160	0.1969	0.2550	0.1405
	최 대	0.8240	0.9234	0.9493	0.4817
	최 소	0.0004	0.0013	0.1039	0.0052
	관 찰 수	74	70	48	36

<부표 III-2> 1차 기초자치단체 지방선거(1995년)

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
정 치 적 연 계	평 균	0.2703	0.4952	0	0.0741
	표준편차	0.4345	0.4546	0	0.2440
	최 대	1	1	0	1
	최 소	0	0	0	0
	관 찰 수	34	35	24	18
정 치 적 경 쟁	평 균	0.1125	0.1046	0.2562	0.2177
	표준편차	0.0849	0.0884	0.2012	0.1365
	최 대	0.3721	0.3391	0.8130	0.4246
	최 소	0.0046	0.0013	0.0307	0.0052
	관 찰 수	37	35	24	18

<부표 III-3> 2차 기초자치단체 지방선거(1998년)

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
정 치 적 연 계	평 균	0.6892	0.0095	0.7431	0.07407
	표준편차	0.4618	0.0563	0.4227	0.2440
	최 대	1	0.3333	1	1
	최 소	0	0	0	0
	관 찰 수	37	35	24	18
정 치 적 경 쟁	평 균	0.1342	0.3034	0.3367	0.2105
	표준편차	0.1408	0.2247	0.2983	0.1455
	최 대	0.8240	0.9234	0.9493	0.4817
	최 소	0.0004	0.0144	0.0139	0.0094
	관 찰 수	37	35	24	18

2. 지역별 재정운영지수의 변화

<부표 III-4>에서 <부표 III-5>는 재정자립도지수의 지방선거 실시 전후의 차이를 지역별로 보여준다. 이 평균값들은 각 지역의 고정효과와 연도효과를 통제한 이후 추정된 값들이다. 재정자립도지수 1은 모든 지역에서 4~5%대의 증가가 있었다. 수도권이 유일하게 4%대의 증가를 보였다. 재정자립도지수 2는 2% 후반과 3% 초반대의 증가를 보였다. 역시 수도권의 증가가 가장 작다.

<부표 III-5>에서 <부표 III-6>은 세외수입지수의 지방선거 실시 전후의 차이를 지역별로 보여준다. 지역별 세외수입지수 1의 변화 정도는 4% 후반에서 5% 초반대로 지역별 차이는 재정자립도지수에 비해 비교적 크지 않다. 세외수입지수 2의 변화는 절대값의 증가가 7%와 8%대이고, 호남지역이 가장 증가의 크기가 작다.

<부표 III-7>에서 <부표 III-8>은 이전재원지수의 지방선거 실시 전후의 차이를 지역별로 보여준다. 이전재원지수의 증가는 수도권이 다른 지역에 비해 상당히 높았다. 이전재원지수 1의 경우는 다른 지역에 비해 수도권의 증가의 크기가 거의 50% 이상이다. 이전재원지수 2의 경우는 거의 100% 이상 수도권이 다른 지역보다 증가를 더했다. 각 지역의 지방선거 전후 이전재원지수 증가의 절대값은 크기가 작지만, 수도권 대 비수도권의 상대적 편차는 상당히 큼을 알 수 있다.

<부표 III-4> 지역별 재정자립도지수 1의 변화¹⁾

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
지 방 선 거 전 ²⁾	평 균	0.6981	0.5008	0.4424	0.5022
	표준편차	0.1223	0.1317	0.1519	0.1158
	최 대	0.9472	0.8501	0.8394	0.7900
	최 소	0.4940	0.2852	0.2457	0.3153
	관 찰 수	222	210	144	108
지 방 선 거 후 ³⁾	평 균	0.7412	0.5539	0.4942	0.5562
	표준편차	0.1098	0.1280	0.1483	0.1122
	최 대	0.9555	0.8717	0.8624	0.8185
	최 소	0.5569	0.3393	0.2955	0.3721
	관 찰 수	148	140	96	72
차 이		0.0431	0.0531	0.0518	0.0540

주 : 1) 연도효과와 고정효과 통제 후의 추정치임

2) 지방선거 전은 1991~1995년을 말함

3) 지방선거 후는 1996~1999년을 말함

<부표 III-5> 지역별 재정자립도지수 2의 변화¹⁾

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
지 방 선 거 전 ²⁾	평 균	0.6247	0.4030	0.3624	0.4139
	표준편차	0.1801	0.1006	0.1189	0.1117
	최 대	0.9551	0.6726	0.7515	0.7709
	최 소	0.3680	0.2276	0.2069	0.2719
	관 찰 수	222	210	144	108
지 방 선 거 후 ³⁾	평 균	0.6516	0.4342	0.3919	0.4451
	표준편차	0.1712	0.1008	0.1193	0.1102
	최 대	0.9588	0.6919	0.7678	0.7863
	최 소	0.4284	0.2749	0.2514	0.3246
	관 찰 수	148	140	96	72
차 이		0.0269	0.0312	0.0295	0.0312

주 : 1) 연도효과와 고정효과 통제 후의 추정치임

2) 지방선거 전은 1991~1995년을 말함

3) 지방선거 후는 1996~1999년을 말함

<부표 III-6> 지역별 세외수입지수 1의 변화¹⁾

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
지 방 선 거 전 ²⁾	평 균	0.3048	0.2895	0.3110	0.2857
	표준편차	0.0691	0.4419	0.0479	0.0424
	최 대	0.4995	0.4033	0.4592	0.4015
	최 소	0.1597	0.1931	0.2202	0.2027
	관 찰 수	222	210	144	108
지 방 선 거 후 ³⁾	평 균	0.3549	0.3391	0.3623	0.3349
	표준편차	0.7322	0.4520	0.0486	0.0433
	최 대	0.5378	0.2361	0.4975	0.4389
	최 소	0.1970	0.4408	0.2672	0.2472
	관 찰 수	148	140	96	72
차 이		0.0501	0.0496	0.0513	0.0492

주: 1) 연도효과와 고정효과 통제 후의 추정치임

2) 지방선거 전은 1991~1995년을 말함

3) 지방선거 후는 1996~1999년을 말함

<부표 III-7> 지역별 세외수입지수 2의 변화¹⁾

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
지 방 선 거 전 ²⁾	평 균	0.5663	0.6310	0.6712	0.6222
	표준편차	0.0985	0.0740	0.0802	0.0716
	최 대	0.7726	0.7810	0.8287	0.7413
	최 소	0.3404	0.4509	0.4808	0.4267
	관 찰 수	222	210	144	108
지 방 선 거 후 ³⁾	평 균	0.6545	0.7140	0.7486	0.7065
	표준편차	0.0906	0.0626	0.0672	0.0615
	최 대	0.8258	0.8327	0.8710	0.7999
	최 소	0.4425	0.5582	0.5973	0.5338
	관 찰 수	148	140	96	72
차 이		0.0882	0.0830	0.0774	0.0843

주: 1) 연도효과와 고정효과 통제 후의 추정치임

2) 지방선거 전은 1991~1995년을 말함

3) 지방선거 후는 1996~1999년을 말함

<부표 III-8> 지역별 이전재원지수 1의 변화¹⁾

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
지 방 선 거 전 ²⁾	평 균	0.7786	0.8671	0.8818	0.8754
	표준편차	0.1368	0.0809	0.0817	0.0784
	최 대	0.9689	0.9836	0.9724	0.9684
	최 소	0.2109	0.5853	0.5818	0.5302
	관 찰 수	222	210	144	108
지 방 선 거 후 ³⁾	평 균	0.7893	0.8748	0.8887	0.8827
	표준편차	0.1322	0.0757	0.0768	0.07416
	최 대	0.9689	0.9836	0.9725	0.9685
	최 소	0.2468	0.6337	0.6304	0.5805
	관 찰 수	148	140	96	72
차 이		0.0107	0.0077	0.0069	0.0073

주: 1) 연도효과와 고정효과 통제 후의 추정치임

2) 지방선거 전은 1991~1995년을 말함

3) 지방선거 후는 1996~1999년을 말함

<부표 III-9> 지역별 이전재원지수 2의 변화¹⁾

		수 도 권	영 남	호 남	충 청
지 방 선 거 전 ²⁾	평 균	0.8594	0.9352	0.9466	0.9351
	표준편차	0.1333	0.0445	0.0416	0.0639
	최 대	0.9839	0.9927	0.9889	0.9884
	최 소	0.2318	0.7893	0.8086	0.6438
	관 찰 수	222	210	144	108
지 방 선 거 후 ³⁾	평 균	0.8643	0.9381	0.9491	0.9379
	표준편차	0.1304	0.0417	0.0392	0.0613
	최 대	0.9823	0.9920	0.9878	0.9871
	최 소	0.2523	0.8073	0.8253	0.6690
	관 찰 수	148	140	96	72
차 이		0.0049	0.0029	0.0025	0.0028

주: 1) 연도효과와 고정효과 통제 후의 추정치임

2) 지방선거 전은 1991~1995년을 말함

3) 지방선거 후는 1996~1999년을 말함

<국문초록>

지방선거 이후의 기초자치단체 재정운영의 변화

박 노 욱

이 보고서는 1995년의 지방자치단체장 선거 실시 이후, 기초자치단체의 재정운영이 어떻게 바뀌었는지를 분석하였다. 1995년에 다시 시작된 자치단체장 선거는 자치단체장의 선출방식이 임명에서 선거로 바뀐 이후 지방정부의 재정운영이 어떻게 변했는지를 볼 수 있는 소중한 기회를 제공한다. 1991년부터 1999년까지의 기초자치단체의 수입측면의 재정자료를 분석한 결과 다음의 같이 재정의 운영이 변했다는 것을 발견할 수 있었다.

(1) 기초자치단체의 재정자립도는 평균적으로 증가했다. (2) 기초자치단체들은 내부 수입원으로서, 정치적 비용이 큰 지방세보다는 세외수입에 더욱 의존하였다. (3) 기초자치단체들이 외부 수입원으로서, 지방채보다는 중앙정부로부터의 이전재원에 더욱 의존하였으나, 그 변화의 크기는 작다. (4) 정치적으로 경쟁이 심한 지역이 재정자립도의 증가율이 떨어지고, 외부재원 중 이전재원에의 의존도 증가율이 높았다.

이런 결과는, 지방선거 후 기초자치단체들이 정치적 비용이 작은 내부 가용자원(세외수입)을 더욱 증가시키고, 각 기초자치단체들의 정치적 특성이 중앙정부로부터의 이전재원을 유치하는데 중요해졌다는 것을 시사한다.

<Abstract>

Political Decentralization and Fiscal Management of Local Governments

Park No-Wook

This paper empirically examines the effects of political decentralization on the fiscal management of local governments. The resumption of Korean local elections in 1995 offers a valuable opportunity to compare the fiscal management of local governments under elected and appointed local officials. By employing panel data of local governments during 1991~1999, this paper finds the following results: (1) fiscal independence rises on average; (2) local governments rely more on non-tax revenues, of which political costs are less than those of local taxes; (3) reliance of intergovernmental grants compared to local borrowings increases slightly; (4) politically competitive electoral districts experience less improvement in fiscal independence and exhibits more dependence on intergovernmental grants. These results suggest that elected local officials raise more internal revenues with an effort to minimize political costs and political characteristics of local governments become important in attracting intergovernmental grants after decentralization.

<著者略歴>

朴魯郁

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 박사

현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 04-07

지방선거 이후의 기초자치단체
재정운영의 변화

2004년 12월 24일 인쇄
2004년 12월 31일 발행

저 자 박 노 욱

발행인 최 용 선

발행처 한국조세연구원

1338-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화: 2186-2114(대), 팩시밀리: 2186-2179

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일 지 사

인쇄

한국조세연구원의 2004

ISBN 89-8101-281-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원