


지방자치단체의 세입 및 재정지출에
관한 연구
- 지방정부 재정운용에 대한 실증분석 -

2005. 12

박기백 · 김현아

 한국조세연구원

서 언

1990년대 이후, 지방분권은 우리나라를 포함한 세계 각국의 정책적 기류이다. 그 이유를 요약해보면, 정치적으로는 정책결정의 분권을, 경제적으로는 자원배분의 효율성을 기대하기 때문일 것이다. 과거와 달리 지역주민은 자신들이 선호하는 지방공공재를 요구하려 할 것이며, 이에 따라 민선 자치단체장은 공공재의 종류와 공급의 규모 등을 파악하게 된다. 이러한 일련의 과정은 정부재정의 지출로 이루어지게 되며, 따라서 정부재정의 변화는 지역주민의 삶의 질과 관련이 깊다.

따라서 지방정부 재정은 중앙으로부터의 일방적인 이전에 의존하던 과거와는 달리 지방정부 스스로 고유의 지방사무를 특성화하고, 해당 지역주민의 공공재 우선순위에 민감하게 대처하는 보다 능동적인 주체로 변화하고 있다. 따라서 지방자치라는 정치적 변화는 결과적으로 지방정부 재정운용에 영향을 미치게 되며, 이 과정에서 매년 편성되는 지방정부 예산과 세출집행의 변화를 예상해 볼 수 있다. 우리나라에서는 과연 지방선거를 통한 자치단체장은 확보된 재원을 어떠한 방식으로 운영하려 할 것인가. 또한 이와 같은 지방정부 재정운용이 궁극적으로 지역의 경제에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 의문은 지속적으로 제기되어 왔다.

본 보고서는 위의 의문들에 대하여 지난 10여 년간의 기초자치단체 자료를 중심으로 실증분석을 시도하였다. 지방선거 변화에 따른 지방세출 항목별 변화를 통하여 지방자치 이후 변화가 있었는가 여부에 대하여 검증하였고, 그 밖에 주요 가설들에 대하여 실증분석

결과를 제시하고 있다. 분권과 지역경제성장에 관한 선행연구에서는 주로 국가 간 비교를 통한 연구결과를 제시하고 있으며 결과마다 반대의 효과를 설명하고 있는 것이 실증분석의 한계로 지적되어 왔다.

우리나라에서 정치적 분권, 재정적 분권 등이 지역소득에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 이론적, 실증적 검증작업은 거의 이루어지지 않았다. 여기에는 몇 가지 이유가 있는데 첫째, 정치적 분권에 비하여 재정적으로는 아직도 상당부분 중앙에 의존하고 있기 때문에 중앙정부 이전재원의 규모가 사실상 지방의 경제성장을 결정짓는다고 보기 때문이다. 둘째, 신뢰할 만한 지역경제 지표가 구축되지 못하고 있기 때문이다. 일반적으로 GRDP 자료, 민간총생산지출 등이 지역경제의 지표로 사용되고 있으나 해당 지표는 지역의 소득을 나타내기보다는 지역경제에서 행해지고 있는 생산규모를 측정하는 성격이 강하다. 따라서 그 지역에 귀착되는 소득을 정확히 파악하기 어렵다. 셋째, 중앙과 지방을 유기체적인 경제주체로서 인식하기보다는 지방의 경제성장은 규제완화, 교부세율 인상 등의 제도적인 변화에 의한 성장이 지배적이라고 보기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이론적 실증적 검증을 시도하는 이유는 지속되는 지방재정 구조 개편, 지역경제 성장동력 강화 등의 재정정책적 변화가 지역경제성장에 보다 효과적인 지원이 될 수 있도록 하기 위한 근거를 살펴보기 위해서다. 또한 정치적 재정적 분권이 결국 지역경제에 도움이 되는가의 문제는 분권의 명분이기도 하기 때문이다.

본 보고서는 기존의 지방재정 자료를 이용한 실증분석의 연구방법에서도 선행 연구와의 차별화를 시도하였다. 분석모형과 패널자료를 이용한 계량경제학적 분석의 엄밀함을 추가하였고, 광역자치단체와 기초자치단체의 지역소득 수렴속도도 연구성과로 보인다. 향후 기타 정책적 제도적 변화에 따른 지방재정운용에 대한 보다 엄밀한 변화에 대해서는 후속 연구를 기대해본다.

본 보고서는 본원의 박기백, 김현아 박사가 집필하였다. 저자들은

본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 이정미, 송은주 주임 연구원, 원고 마무리를 위해 애써준 최미영, 권정애, 조세희 연구조원을 포함한 많은 분들에게 감사하고 있다. 특히, 세미나에서 유익한 토론을 해준 본원의 김정훈 재정연구실장, 서울시립대학교의 원윤희 교수, 한국지방행정연구원의 이영희 박사에게 깊은 감사를 드리고 있다. 또한 계량분석에 도움을 준 본원의 김우철, 류덕현 박사에게도 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2005년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

<요약 및 정책시사점>

본 연구는 정책결정의 분권이며, 선거에 선출된 단체장에 의한 재정운용이라고 볼 수 있는 지방자치제의 도입이 지방자치단체의 재정운영에 영향을 주었는지, 중앙정부의 재정지원을 포함한 지방자치단체의 지출이 자치단체 소득성장에 영향을 미치는가를 살펴본 실증분석이다. 세입과 세출의 추이분석 결과, 지방자치제 실시 이후 지방자치단체는 경상이전의 비중이 높아지는 반면 자본지출은 감소하는 경향을 보여주고 있다. 그리고 시설 및 부대비, 경제개발비의 경우 다른 지역과는 달리 수도권에서 주로 감소현상이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 전체적인 세입의 구성을 보면 보조금의 비중은 증가하고, 지방세의 비중은 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이는 지방자치제로 인하여 낮아진 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제권을 중앙정부의 보조금을 이용하여 강화하기 위한 수단일 가능성을 보여주고 있다.

정치적 변수가 지방재정운용에 미친 영향을 살펴보면 우선 단체장과 집권당의 일치 여부가 중요한 것으로 나타나고 있다. 즉, 일치하는 경우에는 재원확보에 유리하여 특정지출이 아닌 모든 지출을 증대시키는 효과를 보여주고 있다. 그리고 선거에서의 경쟁 정도가 심할수록 일반행정비나 시설투자를 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 따라서 선거의 득표에 유리한 지출이 일반행정비 및 인건비와 시설투자인 것으로 나타났다. 그러나 시설투자의 경우에는 경쟁이 치열한 지역이 수도권이며, 수도권의 시설투자가

상대적으로 많기 때문에 발생한 현상일 수도 있으므로 해석에 있어서의 유의함을 요한다.

또한, 본 연구는 재정적 분권이 지역경제 성장의 한 요인인가에 대해서도 살펴보고 있다. 전 세계적으로 지방정부 세출비중은 점차 증가하고 있는데 이러한 변화가 과연 지역소득에 긍정적으로 작용했는가에 대한 의문은 선진국들을 비롯한 대부분의 나라에서의 주요 관심사이며, 재정분권이 궁극적으로 지향하는 바이기도 하다. 추정 결과를 보면 우리나라의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 모두 지방세출 비중의 증가는 지역경제성장과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 외국의 선행연구에서는 반대결과도 나타나고 있으므로 본 연구의 결론은 유의하여 해석할 필요가 있고, 추후 다른 연구들을 통하여 보강되어야 할 것으로 판단된다. 적정분권 수준에 대한 논의는 활발한 반면 이에 대한 개념이나 계량화 작업은 아직까지도 요원한 상태이므로 앞으로도 지방정부 세출규모, 증가수단, 증가속도, 지역 간 격차완화의 적절성 등에 대한 연구는 꾸준히 이루어져야 할 것으로 보이며 본 연구는 이에 대한 기초작업으로 볼 수 있다.

본 연구의 기여도라고 볼 수 있는 조세편익 변수의 경우, 그간 기타 연구 등에서 간과한 지방정부의 순재정유입이 지역소득에 미친 영향을 분석하기 위하여 사용되었다. 해당 자치단체의 재정기여도에 비하여 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 클 경우에 공공투자사업 등을 통해 지역의 고용과 부가가치 등을 창출할 수 있는 반면, 민간부문을 위축시켜 오히려 성장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음이 동시에 논의되고 있다. 연구결과에 따르면 우리나라의 경우에는 기초자치단체의 경우에만 중앙정부의 이전재원과 지역소득이 통계적으로 유의한 상관관계를 보여

주고 있는 것으로 나타났다.

결과적으로, 본 연구는 다음과 같은 시사점을 제시하고 있다. 패널자료를 사용한 분석결과, 분석기간 동안 지방선거가 부활하고 난 이후 지방정부 지출항목 간 변화가 나타난 바 있다. 이때 민선 자치단체장이 여당일 경우 야당에 비하여 세출확대 여지가 큰 것으로 나타나고 있으므로 사실상 지방자치단체 투자사업 실시 등에 있어서의 재정적 변화는 정치적 영향에 의한 것임을 확인할 수 있다. 각 자치단체의 조세부담보다 중앙으로부터 지원받은 이전재원 비중이 높을수록 지역소득 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인한 바, 일정부분 균형에 이르기까지는 지역경제 성장을 위하여 정부의 역할이 필요함을 시사하고 있다. 이는 광역자치단체보다 기초자치단체의 지역소득 수렴속도가 빠른 것에서 확인할 수 있다. 정치적 분권에 따른 지방정부 재정운용의 변화, 재정운용의 변화에 따른 지역경제의 변화 모두 제한된 가정하에서 유의한 것으로 제시함으로써 향후 지방재정을 단순히 중앙으로부터의 규제나 정책적 변화만으로 해석하는 것에 대한 추가논거를 제시하고자 하였다.

목 차

| | |
|--------------------------|----|
| I. 서 론 | 19 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 19 |
| 2. 선행연구 정리 | 23 |
| 가. 정치적 변화와 지방재정 | 23 |
| 나. 분권하에서의 지방정부 지출 | 26 |
| 다. 분권과 지역경제성장 | 28 |
| II. 지방정부의 세출구조 | 31 |
| 1. 자료 | 31 |
| 2. 전체추세 | 34 |
| 가. GDP 비중 및 1인당 세출 | 34 |
| 나. 지방재정 세출구조의 변화 | 39 |
| 3. 지방자치단체별 | 42 |
| 가. GDP 비중 및 1인당 세출 | 42 |
| 나. 단체별 세출 | 44 |
| 다. 주요 세출항목의 횡단면 분포 | 49 |
| 4. 지역별 | 53 |
| 가. GDP 비중 및 1인당 세출 | 53 |
| 나. 기능별, 성질별 세출비중 | 56 |
| III. 지방정부의 세입구조 | 63 |
| 1. 개요 | 63 |
| 가. 자료의 설명 | 63 |
| 나. 세입의 재원별 개요 | 65 |
| 2. 전체추세 | 67 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 가. GDP 비중 및 1인당 세입 | 67 |
| 나. 지방재정 세입구조의 변화 | 71 |
| 3. 지방자치단체별 | 72 |
| 가. GDP 비중 및 1인당 세입 | 72 |
| 나. 단체별 세입 | 74 |
| 다. 주요 세입항목의 횡단면 분포 | 78 |
| 4. 지역별 | 83 |
| 가. GDP 비중 및 1인당 세입 | 83 |
| 나. 세입항목별 | 85 |
| IV. 실증분석 | 89 |
| 1. 자료설명 | 89 |
| 가. 세입 및 세출 자료 | 89 |
| 나. 선거 | 92 |
| 2. 지방선거와 지방정부 지출 | 96 |
| 가. 가설 및 가설의 근거 | 96 |
| 나. 추정모형 | 98 |
| 다. 검정 | 102 |
| 라. 실증분석 결과 : 정치적 변수와 지방재정 지출 | 105 |
| 3. 재정분권과 지역소득 | 118 |
| 가. 우리나라 분권 현황 | 118 |
| 나. 가설 및 가설의 근거 | 123 |
| 다. 자료 | 125 |
| 라. 단위근 및 공적분 검정 | 129 |
| 마. 추정모형 | 131 |
| 바. 실증분석 결과 | 132 |
| V. 결 론 | 139 |
| 참고문헌 | 143 |
| <부 록 : 지역성장모형> | 148 |

표 목 차

| | |
|---------------------------------------|-----|
| <표 I-1> 주요 선행연구의 자료 및 변수 | 30 |
| <표 II-1> 지방재정 세출의 회계별 구성비 | 31 |
| <표 II-2> 세출통계의 구성 | 32 |
| <표 II-3> 1996년 전후의 세출예산과목 비교 | 33 |
| <표 II-4> 1인당 세출의 규모와 증가율 추이 | 36 |
| <표 III-1> 지방재정 세입의 구조 | 64 |
| <표 III-2> 지방세의 구조 | 66 |
| <표 III-3> 1인당 세입의 규모와 증가율 추이 | 69 |
| <표 IV-1> 세입변수의 기초통계 | 90 |
| <표 IV-2> 세출변수의 기초통계 | 92 |
| <표 IV-3> 지방선거의 득표율과 경쟁 정도 | 93 |
| <표 IV-4> 1998년도 광역 기초자치단체장 선거결과 | 94 |
| <표 IV-5> 2002년도 광역 기초자치단체장 선거결과 | 94 |
| <표 IV-6> 국회의원선거의 득표율과 경쟁의 정도 | 95 |
| <표 IV-7> 17대 국회의원 선거결과 | 95 |
| <표 IV-8> 16대 국회의원 선거결과 | 95 |
| <표 IV-9> 15대 국회의원 선거결과 | 95 |
| <표 IV-10> 단위근 검증 | 103 |
| <표 IV-11> 단위근 검증 : 지방정부 지출변수 | 103 |
| <표 IV-12> 패널 공적분 검증 | 104 |
| <표 IV-13> 지방세출(기초+광역) | 107 |
| <표 IV-14> 일반행정비(기초+광역) | 109 |
| <표 IV-15> 인건비(기초+광역) | 110 |
| <표 IV-16> 사회개발비(기초+광역) | 111 |

| | |
|---|-----|
| <표 IV-17> 민간이전(기초+광역) | 112 |
| <표 IV-18> 경제개발비(기초+광역) | 114 |
| <표 IV-19> 시설 및 부대비(기초+광역) | 115 |
| <표 IV-20> 지방자치 이후 지방정부 세출의 구조적인 변화 | 116 |
| <표 IV-21> 정치변수 변화와 지방정부 세출의 구조적인 변화 | 117 |
| <표 IV-22> 순계기준에 의한 공공부문별 비중 | 119 |
| <표 IV-23> 중앙과 지방 간 자원배분 | 121 |
| <표 IV-24> 수도권과 비수도권 간 재정배분 | 123 |
| <표 IV-25> 주요 변수 광역+기초자치단체 평균 | 127 |
| <표 IV-26> 광역자치단체 기준 | 128 |
| <표 IV-27> 기초자치단체 기준 | 128 |
| <표 IV-28> 광역자치단체 | 130 |
| <표 IV-29> 기초자치단체 | 130 |
| <표 IV-30> 패널 공적분 검증 | 131 |
| <표 IV-31> 기초자치단체 | 134 |
| <표 IV-32> 광역자치단체 | 135 |
| <표 IV-33> 지역소득 성장률 | 136 |

그림 목 차

| | |
|-------------------------------------|----|
| [그림 II-1] 세출의 GDP 대비 비중 및 1인당 세출 추이 | 35 |
| [그림 II-2] 기능별 세출 추이(GDP 대비 비중) | 38 |
| [그림 II-3] 성질별 세출 추이(GDP 대비 비중) | 39 |
| [그림 II-4] 기능별 세출 추이(세출 대비 비중) | 40 |
| [그림 II-5] 성질별 세출 추이(세출 대비 비중) | 40 |
| [그림 II-6] 주요 세출의 비중 추이(1991) | 41 |
| [그림 II-7] 자치단체별 세출 추이(GDP 대비 비중) | 43 |
| [그림 II-8] 자치단체별 1인당 세출 추이(실질) | 43 |
| [그림 II-9] 일반행정비의 비중(단체별) | 44 |
| [그림 II-10] 사회개발비의 비중(단체별) | 45 |
| [그림 II-11] 경제개발비의 비중(단체별) | 46 |
| [그림 II-12] 인건비의 비중(단체별) | 46 |
| [그림 II-13] 민간이전의 비중(단체별) | 48 |
| [그림 II-14] 시설 및 부대비의 비중(단체별) | 48 |
| [그림 II-15] 자체세입 대비 인건비의 횡단면 추이 | 50 |
| [그림 II-16] 세출 대비 민간이전의 횡단면 추이 | 51 |
| [그림 II-17] 세출 대비 시설비 횡단면 추이 | 52 |
| [그림 II-18] 지역별 세출 추이(GDP 대비 비중) | 55 |
| [그림 II-19] 지역별 1인당 세출 추이(실질) | 55 |
| [그림 II-20] 지역별 세출 대비 비중 추이 | 56 |
| [그림 II-21] 일반행정비 비중 추이(지역별) | 57 |
| [그림 II-22] 사회개발비 비중 추이(지역별) | 58 |
| [그림 II-23] 경제개발비 비중 추이(지역별) | 59 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| [그림 IV-5] 총세입에서 이전재원의 비중 | 122 |
| [부도 1] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-기초) | 150 |
| [부도 2] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-기초) | 150 |
| [부도 3] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-광역) | 151 |
| [부도 4] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-광역) | 151 |
| [부도 5] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-수도권) | 152 |
| [부도 6] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-수도권) | 152 |
| [부도 7] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-경상) | 153 |
| [부도 8] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-경상) | 153 |
| [부도 9] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-전라) | 154 |
| [부도 10] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-전라) | 154 |
| [부도 11] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-기타) | 155 |
| [부도 12] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-기타) | 155 |

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1991년 지방의회 의원선거를 시작으로 하여, 1995년 민선자치단체장을 선출함으로써 본격적인 지방자치를 경험하게 되었다. 이러한 지방자치제도의 도입은 기본적으로는 정치적인 변화이지만 의도하였든 의도하지 않았든 간에 경제적인 변화를 가져올 가능성을 배제할 수 없다.

우선 지방자치제의 도입은 정책결정의 분권이라고 할 수 있다. 지방공공재의 공급에 초점을 맞추어 분권의 효율성을 살펴본 기존의 연구에서는 중앙집권의 경우 국세를 재원으로 하여 지방공공재가 각 지방에 공급되는 것으로 가정한다. 반면 지방분권의 경우에는 지역에 따라 다른 수준의 지방공공재가 공급되고, 이를 위한 재원은 지방세로 조달하는 것을 가정한다. 이러한 모형하에서 Oates (1972)는 외부효과(spillover)가 없는 경우 지방분권이 중앙집권보다 더 효율적인 배분을 가져온다고 보여주었다. 그러나 외부효과가 있는 경우에는 개별 자치단체가 무임승차를 추구하므로 해당 공공재의 공급이 사회적 최적보다 낮은 수준이 된다. 이 경우에는 지역적 차이(heterogeneity)와 외부효과 크기에 따라 집권과 분권의 효율성이 결정된다.

Besley and Coate(1999)는 가정을 완화하여 자치단체별로 다른 공공재 공급이 가능하도록 모형을 설정하였다. 이 경우에는 중앙집권(centralized system)과 지방분권의 우월성은 외부효과 크기에

따라 달라진다. 이러한 분석모형이 실증분석에 주는 시사점은 지방자치제를 도입하는 경우 외부효과가 있는 지방공공재의 공급이 축소된다는 점이다.

정치적인 측면에서 보면 지방자치제도의 도입은 단체장이 임명직에서 선출직으로 바뀌는 것이라 할 수 있다. Besley and Coate (2000)는 규제정책(regulatory policy)에 있어서 선출직과 임명직의 차이를 이론 및 실증적으로 살펴보고 있다. 이에 따르면 임명직의 경우 정당 유력자(party elites)나 이해집단의 영향을 많이 받는 반면 선출직은 유권자의 영향을 많이 받게 되어 더 바람직한 규제정책을 사용한다고 보고 있다. 실증분석 결과에서도 선출직인 경우 규제정책에 있어서 친소비자(pro-consumer)적인 성향이 강한 것으로 나타났다.

Mueller and Stratmann(2003), Lijphart(1997) 등은 선거를 통한 주민의 대표 선출이 주민들의 정확한 의사표현이라는 시각에 회의적이지만 정치경제학에서는 선거가 정부정책을 결정하는 주요한 수단으로 보고 있다.¹⁾ Persson and Tabellini(2000)에 따르면 선거는 세 가지 유형의 지출에 영향을 준다. 첫 번째는 다수의 국민 또는 유권자에게 혜택을 주는 지출로 국방과 같은 공공재나 사회보장제도가 대표적인 예이다. 잘 알려진 중위투표자 모형(median voter model)이나 공리주의 모형(Utilitarian)에 따르면 공공재의 혜택은 개인 간 차이가 적은 반면 부담은 소득에 비례하는 것으로 나타난다. 두 번째는 농어민이나 중소기업처럼 상대적으로 소수인 집단에 혜택이 가는 지출이다. 이러한 현상을 설명하는 이론으로는 이해집단의 로비나 특정 집단에 권한(power)이 더 많이 부여되는 정치 시스템 등이 있다. 마지막으로 정치가의 이득(rents)이 되는 분야에

1) 정치경제모형에 따르면 선거는 정부의 세입규모, 공공재의 공급규모, 재분배(redistribution) 정책 등에 영향을 미치며 더 나아가 정부의 부채나 성장, 금융정책 등에도 영향을 준다.

대한 지출이다.²⁾ 정치가가 누리는 이득으로는 급여(salaries), 공공 프로젝트와 관련된 부패 및 낭비 등이 있을 수 있다. 이 경우 선거의 역할은 자신의 이득을 극대화하려는 정치가로 하여금 유권자의 복지를 고려하도록 하는 것이다. 이러한 모형은 지방자치제도의 도입으로 선거가 실시되면 단체장의 이익과 밀접한 분야의 지출이 축소되는 것을 시사한다. 또한 정책과 무관한 개인적인 인기 등이 선거 결과에 영향을 미치므로 당선 가능성이 높은 후보일수록 단체장의 이익을 극대화하는 지출을 할 것으로 예상할 수도 있다. 따라서 본 연구의 주안점은 선거로 표현되는 정치적 변수를 고려했을 경우에 지방재정 운용방식이 어떻게 달라지는가를 살펴보는 것이다.

일차적으로는 지방선거라는 정치적 분권이 지방재정에 미친 영향을 살펴보고, 더 나아가 궁극적으로 이와 같은 지방재정 운용변화가 지역소득성장에 긍정적으로 작용했는가에 대하여 검토해보고자 한다. 본 연구에서는 두 단계의 실증분석을 통하여 검증작업을 시도한다. 전술한 바와 같이, 본 연구의 또 다른 관심은 지방자치 이후 꾸준히 진행되어온 재정분권이 지역소득에 미친 영향을 살펴보고자 하는 것이다.

분권을 통한 국가균형발전은 참여정부가 추구하는 중요한 정책목표이다. 특히 2005년은 낙후지역을 중심으로 한 기업도시 선정, 지방교부세율 인상, 지방양여금 폐지, 균형발전특별회계 도입, 보유세 개편, 지방소비세 도입논의 등 지방재정조정제도 및 지방세와 관련하여 많은 변화가 진행중인 해이다. 이러한 정책들은 기본적으로 재정분권을 통하여 지역경제성장 기반을 조성하고, 그에 따라 지역 간 소득격차를 축소하는 데 그 목적이 있다.

그러나 우리나라에서 정치적 분권, 재정적 분권 등이 지역소득에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 이론적, 실증적 검증작업은 거의

2) 가장 대표적이고 고전적인 모형은 Downs(1957)에서 발견할 수 있다.

이루어지지 않았다. 여기에는 몇 가지 이유가 있는데 첫째, 정치적 분권에 비하여 재정적으로는 아직도 상당부분 중앙에 의존하고 있기 때문에 중앙정부 이전재원의 규모가 사실상 지방의 경제성장을 결정짓는다고 보기 때문이다. 둘째, 신뢰할 만한 지역경제 지표가 구축되지 못하고 있기 때문이다. 일반적으로 GRDP 자료, 민간총생산지출 등이 지역경제의 지표로 사용되고 있으나 해당 지표는 지역의 소득을 나타내기보다는 지역경제에서 행해지고 있는 생산규모를 측정하는 성격이 강하다. 따라서 그 지역에 귀착되는 소득을 정확히 파악하기 어렵다. 셋째, 중앙과 지방을 유기체적인 경제주체로서 인식하기보다는 지방의 경제성장은 규제완화, 교부세율 인상 등의 제도적인 변화에 의한 성장이 지배적이라고 보기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이론적, 실증적 검증을 시도하는 이유는 지속되는 지방재정구조 개편, 지역경제 성장동력 강화 등의 재정정책적 변화가 지역경제성장에 보다 효과적인 지원이 될 수 있도록 하기 위한 근거를 살펴보기 위해서다. 또한 정치적, 재정적 분권이 결국 지역경제에 도움이 되는가의 문제는 분권의 명분이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 1990년 이후 꾸준히 진행되어온 재정분권이 지역경제, 특히 지역소득에 미친 영향에 대하여 기초자치단체와 광역자치단체를 대상으로 실증분석을 시도해보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 I 장에서는 선행연구를 소개하고 본 연구와의 차이점을 설명하고자 한다. 제 II 장과 제 III 장에서는 지방자치단체의 지방자치제 도입 전후의 수입 및 지출자료와 선거와 관련된 자료를 살펴본다. 제 IV 장에서는 이론적 모형의 예측을 살펴보고 이를 검증하기 위한 회귀분석 모형을 제시하고, 모형에 따른 실증분석의 결과를 살펴본다. 예측과 실제 결과를 비교하여 추정 결과의 의미를 분석한다. 제 V 장에서는 결론과 연구의 한계를 설명하고자 한다.

2. 선행연구 정리

우리나라뿐만 아니라 세계적으로도 분권은 피할 수 없는 추세로 받아들여지고 있다. 분권의 형태와 방식은 각 나라마다 다르게 나타나긴 하지만 한 가지 공통적인 현상은 국가재정에 비하여 지방재정의 비율이 현저하게 증가하고 있다는 점이다. 이에 많은 연구들이 지방재정 규모증가, 운용방식의 변화 등에 대하여 언급하고 있다. 분권하에서의 지방재정 운용을 살펴보기 위해서는 각 나라의 정치적 특성을 어떠한 방식으로든 고려해야 한다. 지방세입과 재정지출 등의 거시변수에는 정치적 특성과 경제적 변화가 동시에 반영되어 있기 때문이다. 지방자치 이후 혹은 분권화 이후 지방정부의 세입과 재정지출의 변화가 나타났는데 과연 여기에는 어느 정도의 정치적 변화요인과 경제적, 사회적 변화요인이 있는 것인가를 구분하는 것이 사실상 선행연구 분석의 목적이다. 본장에서는 선행연구를 다음과 같이 두 부분으로 분류하였는데 모두 분권이라는 전제하에서의 지방정부 재정운용에 대한 연구결과이다.

가. 정치적 변화와 지방재정

분권의 정치적 행위가 구체적으로 나타나는 것은 선거이다. 지방선거 혹은 국회의원 선거 이후 나타난 지방재정의 변화에 대한 연구는 다음과 같다. Berganza(2000)는 자치단체장이 재임을 위하여 거시경제지표 등을 포함한 경제적인 성과(economic performance)에 관심을 갖는다는 것을 보여주었다. Brender(2003)가 이스라엘 자료를 사용한 실증분석에 따르면 현직 시장은 재임하기 위하여 정부부채를 축소시키는 것으로 나타났다. Mixon and Hobson(2001)은 중앙정부 차원의 선거일 경우라도 주정부의 재정집행 실적이 정당 후보를 결정하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있으므로,

지방정부의 재정지표의 변화는 지방선거뿐만 아니라 중앙선거에도 중요한 영향을 미친다고 설명하고 있다. Rogoff(1990), Rogoff and Sibert(1988)는 선거 전 지방지출의 확대가 다음 선거에 유리하게 작용할 것이라는 주장을 하고 있다. 선거 전 지방지출 확대는 자치단체장의 재정운용 능력으로 시장에서 받아들인다는 것이다. 반면, 이로 인한 재정적자에는 상대적으로 관심을 덜 갖는다는 점에서 자치단체장으로서의 재정지출 확대 유인이 존재한다고 언급하였다. 이에 대해 Peltzman(1992)은 미국의 실증분석을 통하여 주민들의 경우 선거 전에 재정지출을 증가시키는 점을 오히려 불만으로 여기고 있다고 지적하였다. 이는 위에서 언급한 재정적자에 대해 무관심하다는 의견과 상반되는 결과이다.

Brender(2003) 또한 이스라엘의 주민들은 지역 공무원들의 행태를 꾸준히 관찰하고 있으므로 선거 전에 지방재정지출 확대는 다음 선거에 불리하게 작용할 수 있음을 보여주고 있다. Brender and Drazen(2005)은 패널 데이터를 통한 국가 간 비교에서 선진국의 경우, 선거 전 3년간의 적자(deficits)는 다음 선거에서 불리할 수 있음을 보여주었다. 선거 전 재정확대는 득표율 하락의 치명적인 원인이 되고 있으나, 반면 선거 직전 해의 대형 개발사업에 대한 지출확대는 유리한 것 등으로 나타나고 있다. Kneebone and McKenzie (2001)는 캐나다의 경우, 정치 주기(cycle)와 지방정부(province)의 정부지출과의 상관관계는 발견되지 않았으나 도로나 기반시설의 경우에는 선거가 이루어지기 전에 대부분 이루어진 것으로 나타났다. 콜롬비아의 경우에는 선거 직전 해에 도로, 기반시설 건설, 전력시설 등의 지출증가가 이루어졌고 반대로 이차지불, 퇴직자에 대한 연금, 일용직 근로자에 대한 급여는 일시적으로 감소하는 결과를 보여주었다. 이는 선진국에 비하여 복지부문보다는 경제개발이 보다 시급한 현안일 수밖에 없는 현실을 반영한 것이라고 보인다.

우리나라의 지방정부를 대상(1990년부터 2001년까지)으로 하여 정치적 변수를 반영할 경우, 지방자치 이후 지방정부 세입운용이 변화했는가에 대한 것으로 박노욱(2004)이 있다. 주요 연구결과로는 지방선거 이후의 기초자치단체 재정운영 변화에서 선거로 선출된 단체장들이 임명직 관료들과 다르게 행동하며, 일반적으로 지방정부가 사용할 수 있는 자체재원을 확보하는 데 보다 적극적이고, 정치적으로 비용이 적은 방향(세외수입)으로 재원을 확보하려고 한다는 점이다. 이 연구는 기본적으로 정치적 변화에 따라서 자치단체장은 지방정부의 세입을 위주로 변화시킨다는 가정을 전제로 한 것이다. 본 연구에서는 궁극적으로 자치단체장의 재정운용 결과는 세출을 통하여 이루어진다고 보았고, 따라서 세입뿐만 아니라 세출항목의 변화까지 살펴보고자 한다.

국내 연구로는 지방자치제의 도입 이전과 이후의 자료가 모두 포함되므로 지방자치제의 도입에 따른 변화와 선거의 경쟁 여부에 따른 변화 등을 분리해내는 데 유리하다. 이에 관해서는 지병문, 김용철(2003)에서 이미 시도한 바 있다. 1995년부터 1999년까지 각 연도별 자료를 이용하여 지방선거의 경쟁도가 증가할수록 지방정부의 사회개발비가 증가하는 것으로 검증된 바 있다. 우리나라 정당정치와 선거정치가 지방정부 지출에 영향을 미치고 있음을 보이기 위해서는 기타 거시경제변수와 해당지역 변수들이 선거 이외의 경제적인 효과와 지역특성화 효과를 설명할 수 있어야 한다. 지방정부 지출이 증가한 것이 선거효과 때문인지 경제전반의 성장에 따른 것인지를 구분해내는 것이 사실상 본 작업의 핵심이다. 그러나 이 연구에서는 패널 회귀분석을 사용하지 않고 있으므로 시간이 지나면서 발생하는 시계열적인 성격이 반영되지 않고 있으며 세입에 대한 고려가 없다. 또한 사용한 변수들은 선거 이외의 구조적인 변화효과를 충분히 설명하지 못하고 있는 것으로 보인다. 본 연구에서는 1990년부터 2003년까지의 패널자료를 사용하였으며, 단위근 및 공적분 검증을 통하여 종속변수와 설명변수 간에 장기적인 선형관계

가 존재하고 있음을 보다 엄밀히 보여주고 있다.

나. 분권하에서의 지방정부 지출

지금까지 거시자료 분석을 통한 전반적인 재정지출수준의 변화에 대한 연구는 다수 존재했지만, 지출항목 구성에 따른 재정지출의 변화에 대한 연구는 관심에 비해 많지 않았다. Keen and Merchand (J pub 1977)에 따르면, 주민들의 복지를 증가시키는 데 보다 효과적인 지출수단으로 공원, 도서관 등의 주민편의시설 관련지출을 증가시키는 것이 도로, 상하수도 지출 등의 기반시설 관련지출보다 효과적이라는 분석을 보여준 바 있다. 그러나 이는 주민편의시설의 경우 기반시설보다 외부효과가 작기 때문에 복지지출, 성과측정 등이 보다 용이했기 때문으로 판단된다. 이러한 근거는 Zodrow and Mieszkowski(1986)에서 찾을 수 있다. 정부지출을 외부효과에 따라 구분하고는 있지만 이들을 각각 어느 정도 수준으로 공급할 것인가, 즉 주민편의시설과 기반시설 간의 공급규모 정도, 증가속도 등을 관찰해야 하는 필요성을 제시하고 있다. 그러나 구체적으로 적정공급규모(balanced provision of public goods)에 대해서는 언급하지 못하였다. Konrad(1995)는 노동력 이동변화에 따른 정부지출(교육부문과 기반시설부담 지출)의 변화효과에 대하여 분석함으로써 지출항목의 중요성을 언급한 바 있지만, 지방지출 상호간의 관계, 기타 정치적 영향 등에 대해서는 설명하지 못하고 있다.

Mieszkowski and Stein(J urban, 1983)은 선거여부에 관계없이 지방정부 지출이 증가하는 가장 직접적인 원인으로는 중앙정부로부터의 이전재원 증가라고 지적하고 있다. 1950년도부터 1970년대까지의 지방정부 지출이 급격히 증가한 것은 자치단체의 학생수와 밀접한 관계가 있으며 이 시기에 집중적으로 이전재원이 증가되었음을 보여주었다. Faguet(J pub 2004)는 1987년부터 1996년까지의

볼리비아 분권 이후, 지방정부 지출이 지역주민의 필요를 어느 정도 반영하였는가를 분석하였다. 일반적으로 남미의 경우 지방정부는 지나치게 부패되어 있는 반면 이를 제어할 만한 제도적인 장치가 미흡하다. 따라서 이익단체들의 선호에 따라서 지방재정지출이 이루어질 것을 받아들이고 있다. 즉, 자치단체장이 지역주민의 필요를 반영하기보다는 자신의 정치적 이익과 함께하는 이익단체에 유리한 지출을 확대할 것이라는 것이다. 그러나 연구결과 분권 이후 지방정부 지출 중에서 사회복지, 수질관리, 교육 등이 지역주민의 지출 선호를 가장 잘 반영하고 있다는 실증분석을 제시하였다. 그러나 이 연구에서는 지방정부의 특성을 반영하는 세입변화, 기타 경제환경 변화에 대한 통제를 하지 못하고 있다. 다만, 지방정부의 투자패턴을 결정짓는 지방정부 특유의 효과만이 모형에 반영되고 있을 뿐이다.

그 밖에 국내연구로는 삼성경제연구소(1997)의 지방자치 이후의 지방재정지출의 특성분석에서 1985년부터 1995년까지 매년 횡단면 분석 결과 나타난 계수 값의 연도별 차이를 보여주었다. 1991년 지방의회 의원선거를 기점으로 하여 세입의 경우에는 지방자치 이후 변화의 모습이 나타나고 있으나 세출에 있어서는 뚜렷한 지방자치 효과를 보이지 못하고 있다는 결론을 제시하고 있다. 이 당시로는 1991년을 지방자치의 시작이라고 볼 수 있었지만, 사실상의 지방자치는 자치단체장 선거를 기준으로 하는 것이 보다 적합할 것이라고 판단된다.

이와 관련하여 이순배(2002)는 Wagner법칙 등이 우리나라 재정지출(시군 단위)에 적용되는가를 검증한 바 있다. Wagner법칙이란 경제가 발전함에 따라 소득이 증가하고, 소득증대에 따라 재정지출이 증가하는 현상을 말한다. 경제사회가 발전함에 따라 새로운 국가활동이 추가되고 기존의 국가활동 또한 확대됨에 따라 공공부문이 국민경제에서 점유하는 비중이 점차 커져가는 것이다. 이는 1인

당 소득수준이 증가할수록 1인당 재정지출이 증가하는 것을 의미하는데 우리나라의 경우에는 반대의 모습을 보이고 있음을 결과로 보여주었다. 이에 따라 이순배는 총량분석과 1인당 분석의 차이점을 규명하고, 인구규모에 따른 1인당 지출분석의 필요성을 향후 연구 과제로 제시하였다.

본 연구는 정치경제학 모형이 예측하는 바가 실제로 나타나는지를 회귀분석을 통하여 검증해보는 데 그 목적이 있다. 더 구체적으로 지방자치제의 도입과 후보 간 경쟁 정도, 집권당 여부 등의 변수가 이전지출이나 자본지출 등 지방정부의 지출구조에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고자 한다. 선행연구와의 차이점은 정치적 변수를 고려하여 세입과 세출 모두를 분석하되, 우리나라 지방재정의 현안이 되고 있는 ‘세입에 있어서의 자율성’과 ‘세출에 있어서의 항목별 지출패턴 변화’를 중점적으로 다루고자 한다.

다. 분권과 지역경제성장

그 밖에도 분권과 경제성장(Decentralization and economic growth)에 대한 연구가 매우 활발히 진행 중이다. 정치적, 재정적 분권이 결국 지역경제에 도움이 되는가 하는 문제는 분권의 명분이기도 하다. 오늘날 선진국들의 경우, 어떠한 시기에 분권을 시도했으며 분권의 형태에 따라 1인당 GDP 변화가 달라지는가, 달라진다면 어느 정도나 영향을 미치는가는 매우 중요한 문제이다. 이러한 연구결과는 개발도상국가들에 분권의 경제적 지표로 중요한 정책적 시사점을 제시할 것으로 판단한다. 본 연구에서는 지방정부의 재정 운용 변화 결과 궁극적으로 나타나는 지역경제 성장정도에 관심을 갖고자 하며 이 부분에 대한 선행연구를 조명해본다.

분권과 지역경제에 관한 연구는 주로 국가 간 자료(cross-country data set)를 이용한 실증분석으로 분권과 1인당 GDP의 변화 여부

를 살펴본다.³⁾ 최근의 연구로는 Atsushi Iimi(2005)와 Arzaghi and Henderson(2005)이 있다. Atsushi Iimi는 1997년부터 2001년까지 해당 지역의 1인당 경제성장 변화율을 분석한 것으로, 설명변수로 재정분권지수(fiscal decentralization index: 지방정부 예산/중앙정부 예산), 정치적 자유도(political freedom), 인구성장률 등을 사용하였다. 연구결과에 따르면 분권과 경제성장 간에 양의 상관관계가 있음을 보여주었다. Arzaghi and Henderson(2005)에서는 48개국, 25년간의 자료를 사용하여 분권화지수(Federalism index)와 경제성장, 해당 국가의 면적 및 인구수와 상관관계가 있음을 분석한 바 있다. 그 밖에도 Huther and Shah(1998), Akai and Sakata(2002), Lin and Liu(2000)에서는 분권이 경제성장의 한 원인이 될 수 있음을 보여주고 있다. Akai and Sakata(2002)에서는 미국 내 주정부를 기준으로 횡단면 분석을 한 바 있는데 이는 기존 국가 간 비교의 단점인 역사적·문화적인 차이 등에서 오는 자료의 균등성 문제를 극복한 실증분석 결과로 평가받고 있다.

그러나 이에 대해서는 논란의 여지가 남아 있다. Davoodi and Zou(1998)는 개발도상국에서는 음의 상관관계가 분명히 나타나고 선진국들의 경우에는 그 효과가 분명하지 않다는 결론을 내리고 있다. Zhang and Zou(1998)는 1986년부터 1992년까지의 28개 중국 내 지역을 분석한 결과, 분권이 경제성장을 감소시킬 수 있음을 보여주고 있다. 1990년대 이후 가속화되고 있는 분권의 속도를 늦추

3) Rubinchik-Pessach(J pub 2005)는 메커니즘 디자인을 이용한 이론분석으로 현실적으로 여러 단계의 정부가 존재하는, 다시 말해 중앙정부 이외에 지방정부가 추가적으로 존재해야 하는 이유에 대하여 효율성보다는 전문성임을 주장한 바 있다. 일반적으로 정보의 비대칭성으로 인하여 중앙정부가 지방정부에 비하여 해당 지역을 파악하지 못하는 경우, 공공재 공급의 외부효과가 발생할 수 있고 이 경우에는 지방정부가 중앙정부에 비하여 효율적으로 자원을 배분하는 것으로 알려져 있다. 이 연구는 정보비대칭문제가 존재하지 않는 경우라 할지라도 지방정부가 존재해야 하는 근거에 대하여 이론적인 접근을 시도한 것으로 평가할 수 있다.

는 것이 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하는 결과를 제시하였다. Xie, Zou and Davoodi(1999)도 1984년부터 1994년의 미국의 자료를 근거로 지방정부 예산비중(분권의 정도)과 지역의 경제성장에 부정적인 결과를 보여주었다.

본 연구에서는 우리나라의 경우에 있어서 재정분권이 지역소득의 성장에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대하여 실증분석을 시도하고자 한다. 기존 자료의 한계 내에서 기초자치단체를 중심으로 분권의 기여도를 구별해내는 것이 쉬운 일은 아니지만, 지난 10여년간 꾸준히 증가되어온 이전재원 사무이양 정책이 해당 지역의 소득에 어느 정도 영향을 미쳤는가에 대한 최소한의 검토가 필요하다고 판단한다.

<표 1-1> 주요 선행연구의 자료 및 변수

| | 자료 | 변수설명 |
|------------------------------|---|---|
| Davoodi and Zou (1998) | Cross-country 1970~1989 OLS | 종속변수 : Per Capita GDP Growth Rate 설명변수 : 평균세율, Fiscal Decentralization 연도더미, 인구증가율, Investment Share of GDP |
| Xie and Zou (1999) | U.S. economy, 1984~1994 (two level government) | 종속변수 : Per Capita GDP Growth Rate 설명변수 : 평균세율, 주정부지출비중, Local 정부지출비중, 경제활동 인구성장률, 개방정도, Inflation, 지니계수 |
| Akai and Sakata (2002) | U.S. 1992~1996 | 종속변수: Per Capita GSP Growth Rate 설명변수: Educational Level, 지니계수 인구성장률 |
| Atsushi Iimi (2005) | Cross-country 1997~2001 OLS and IV | 종속변수 : GDP, GDP Growth Rate 설명변수 : 평균세율, Fiscal Decentralization, Political Freedom, 인구증가율 외 지역별 더미 |
| Arzaghi and Henderson (2005) | Cross-country 25years | 종속변수 : Federal index 설명변수 : Per Capita GDP, 인구, 면적 등 |

Ⅱ. 지방정부의 세출구조

1. 자 료

본 연구에서 분석하는 자료는 1990년부터 2003년(회계연도 기준)까지 행정자치부 『지방재정연감』의 일반회계 세출결산 총계규모이다. 총계의 경우 개개 단체별로 예산·결산분석 자료를 모두 제공하는 반면에 순계는 일부 필요한 자료에 한하여 제공하고 있으므로 본고에서는 총계자료를 이용하였다. 또한 일반회계 세출결산 총계 규모이므로 특별회계 및 공기업특별회계의 규모는 포괄하지 못하는 약점이 있다. 공기업특별회계 및 기타특별회계는 1990년대 이후

<표 II-1> 지방재정 세출의 회계별 구성비 (단위: %)

| 연 도 | 일반회계 | 공기업특별회계 | 기타특별회계 |
|------|------|---------|--------|
| 1990 | 63.9 | 18.4 | 17.8 |
| 1991 | 63.4 | 18.7 | 17.9 |
| 1992 | 59.7 | 18.1 | 22.2 |
| 1993 | 58.8 | 19.7 | 21.5 |
| 1994 | 67.3 | 13.9 | 18.7 |
| 1995 | 67.7 | 15.5 | 16.8 |
| 1996 | 70.3 | 13.5 | 16.2 |
| 1997 | 73.4 | 12.4 | 14.2 |
| 1998 | 73.8 | 11.4 | 14.8 |
| 1999 | 73.7 | 10.7 | 15.6 |
| 2000 | 71.4 | 11.8 | 16.8 |
| 2001 | 72.6 | 11.3 | 16.1 |
| 2002 | 75.4 | 9.4 | 15.4 |
| 2003 | 79.1 | 7.4 | 13.5 |

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

지속적으로 감소하여 2001년 기준으로 약 11.3%, 16.1%를 차지할 정도로 그 비중이 낮아지고 있고, 일반회계에서 특별회계로의 재정 지원이 많기는 하지만 일반회계 총계기준이 가지는 본질적인 한계는 여전히 존재한다.

기능별로는 일반행정, 사회개발, 경제개발 등의 5개 장으로 분류되고, 성질별로는 인건비, 물건비, 이전경비, 자본지출 등의 8개 장과 그 하위로 민간이전 및 시설 및 부대비의 2개 관으로 분류된다(<표 II-2> 참조).

단체별·지역별로는 2003년 기준으로 크게 광역단체와 기초단체로 구분하였고, 광역단체에는 1개의 특별시, 6개의 직할시, 9개의 도 본청이 포함되며, 기초단체는 시·군·구로 나누어 234개로 분류하고 있다.

<표 II-2> 세출통계의 구성

| 기능별 분류 | 성질별 분류 | 설 명 |
|----------------|--------------------|--|
| - 일반행정비 | 000 세출합계 | |
| - 사회개발비 | 100 인건비 | |
| - 경제개발비 | 200 물건비 | |
| - 민방위비 | 300 이전경비 (경상이전) | |
| - 지원 및 기타경비 | - 민간이전 | -민간이전은 90~93년에는 경상이전의 하위항목으로서 민간 및 기타 경상이전항목으로 구성되어 있는데, 이 중 민간경상이전에서 보상금, 배상금, 출연금 등을 제외하고 기타경상이전에서 민간위탁금을 더하면 94년 이후의 항목과 일치 |
| | 400 자본지출 | |
| | - 시설 및 부대비 | -1997~2001년의 시설 및 부대비의 기준과 일치 -1990~1993년 : 시설비, 시설부대비, 대수선비, 토지매입비의 합 -1994~1996년 : 실시설계비, 토지매입비, 시설비, 감리비, 시설부대비의 합 |
| | 500 융자 및 출자 | |
| | 600 보전재원 | |
| | 700 내부거래 | |
| | 800 기타 | |

II. 지방정부의 세출구조 33

또한 지방자치단체장 선거 직후인 1996년부터 세출예산과목구조가 크게 변화하였으며 1996년 이전과 이후의 비교내역은 다음의 <표 II-3>과 같다. 더 구체적으로, 1995년의 경우 8개의 장과 29개의 관으로 구성되어 있었으나 1996년 이후에는 5개의 장과 16개의 관으로 간소화되었다. 본 자료집의 기본자료인 『지방재정연감』에서는 지방자치단체의 세출을 장·관까지 구분하여 제시하고 있으며, 1996년 이전과 이후의 일관성 있는 비교를 위해서 예산과목을 연결시키는 작업이 선행되어야 하므로 <표 II-3>과 같은 형태로 1996년 이전과 이후의 자료를 통합하였다.

<표 II-3> 1996년 전후의 세출예산과목 비교

| 1996년 이후 | | | 1995년 | | | | |
|----------|------------|------|--------------|-------|-------------|----------|-----------|
| 장 | 관 | | 관 | 장 | | | |
| 1000 | 일반 행정비 | 1100 | 입법 및 선거관리 | | 1000 | 의회비 | |
| | | 1200 | 일반행정 | | 2000 | 일반행정비 | |
| 2000 | 사회 개발비 | 2100 | 교육 및 문화 | | 6000 | 문화 및 체육비 | |
| | | 2200 | 보건 및 생활 환경개선 | 3200 | 보건위생비 | 3000 | 사회복지비 |
| | | | | 3300 | 공원녹지관리비 | | " |
| | | 2300 | 사회보장 | 3400 | 청소사업비 | | " |
| | | 2400 | 주택 및 지역사회개발 | 3100 | 복지사업비 | | " |
| | | | 5100 | 도시개발비 | 5000 | 지역개발비 | |
| 3000 | 경제 개발비 | 3100 | 농수산개발 | 4100 | 농수산비 | 4000 | 산업경제비 |
| | | 3200 | 지역경제개발 | 4300 | 지역경제비 | | " |
| | | 3300 | 국토자원개발 | 4200 | 임업비 | | " |
| | | | | 5300 | 치수 및 하수 사업비 | 5000 | 지역개발비 |
| | | 3400 | 교통관리 | 5200 | 사업비 | | " |
| | | | 5400 | 교통관리비 | | " | |
| 4000 | 민방위비 | 4100 | 민방위 | 7100 | 민방위 관리비 | 7000 | 민방위비 |
| | | 4200 | 소방관리 | 7200 | 소방관리비 | | " |
| 5000 | 지원 및 기타 경비 | 5100 | 지방채상환 | 8100 | 지방채상환비 | 8000 | 지원 및 기타경비 |
| | | 5200 | 제지출금 | 8200 | 제지출금 | | " |
| | | 5300 | 교부금 | 8300 | 교부금 | | " |
| | | 5400 | 예비비 | 8400 | 예비비 | | " |

자료 : 안중석, 『지방자치체 도입 이후의 지방재정 구조변화 분석』, 2001에서 재인용

2. 전체추세

가. GDP 비중 및 1인당 세출

먼저 세출의 GDP 대비 비중과 1인당 세출을 보면 [그림 II-1]에서도 볼 수 있듯이 꾸준히 상승한 것으로 나타나고 있다. 세출의 GDP 대비 비중을 보면 지방자치제가 시행된 1990년대 중반을 계기로 상승세가 높아졌고, 외환위기로 하락추세를 보였지만 최근 다시 급상승하고 있어 지방자치 이후 지방의 지출이 증가하고 있을 가능성을 보여주고 있다.

1인당 세출의 경우 그 수준은 꾸준히 상승한 것으로 보이며, 1990년에 약 35만원에서 2003년에는 약 193만원으로 5.6배 가량 증가하였다. 그러나 1인당 세출의 경우 물가 및 경제성장률의 영향을 받으므로 명목 기준으로 추세를 분석하는 것은 문제가 있다. 따라서 1인당 세출의 GDP 대비 비중으로 살펴보면 1990년대 초반에는 0.19%, 1995년에 0.20%로 별 변동을 보이지 않다가 1990년대 중반 이후 꾸준히 증가하여 2003년에 0.27%까지 증가하는 것으로 나타나고 있어, 지방자치로 인한 지출의 증가세가 있을 가능성을 보여주고 있다.

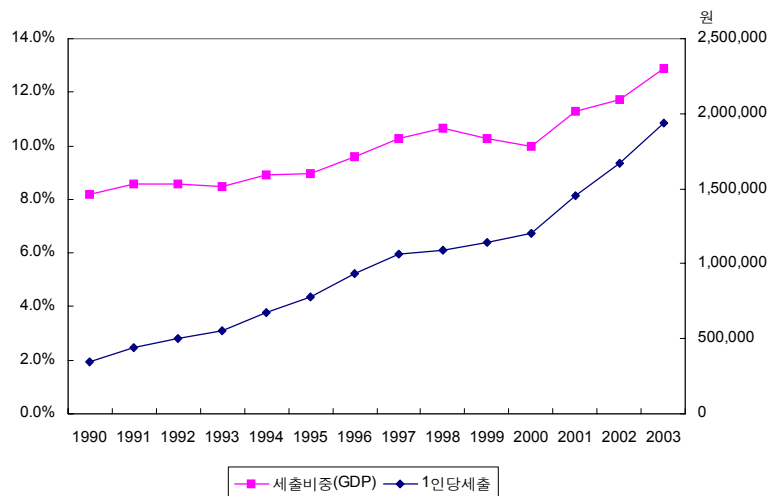
다음으로 1인당 세출의 규모 및 전년 대비 증가율을 성질별과 기능별로 구분하여 살펴보자(<표 II-4> 참조). 기능별 항목 중에서 비중이 비교적 큰 일반행정비, 사회개발비 및 경제개발비만을 분석의 대상으로 삼았다. 또한 성질별로는 비교적 비중이 크고 관심의 대상이 되는 인건비, 경상이전 중 민간이전, 자본지출 중 시설 및 부대비, 보전재원만을 살펴본다.

1인당 세출의 경우 1990년 대비 2003년에 일반행정비가 4.6배의 증가를 보였고 사회개발비가 7.1배의 증가를, 경제개발비가 4.8배의 증가를 나타내고 있다. 전년 대비 증가율로 비교해보면 일반행정비

II. 지방정부의 세출구조 35

의 경우는 꾸준히 증가하다가 외환위기 이후에 그 증가율이 현저히 떨어져 1999년에는 증가율이 음수를 나타내기도 하였으나 최근에 다시 약간 증가하고 있다. 사회개발비의 경우는 1990년대 초반에 높은 증가율을 보이다가 1996년에 가장 높은 44.0%의 증가율을 기록했고, 역시 외환위기의 영향을 받았으나 최근 2001년에 다시 30%라는 높은 증가율을 보이다가 2003년에는 12.5%를 기록하였다. 경제개발비의 경우는 1990년 이후 꾸준한 증가추세를 보이다가 1995년 이후에 사회개발비와는 대조적으로 매우 낮은 증가율을 나타내었으나 2001년 이후 다시 상승하고 있다.

[그림 II-1] 세출의 GDP 대비 비중 및 1인당 세출 추이



성질별로는 규모면에서 1990년 대비 2003년에 민간이전이 11.8배로 가장 높은 증가율을 보였고, 보전재원이 3배, 시설 및 부대비와 인건비가 각각 5.0배와 3.2배를 기록하였다. 민간이전의 경우 1990년 이후로 꾸준히 전년 대비 20% 정도의 증가율을 보여왔으나 최근 다소 낮은 증가율을 나타내고 있다. 인건비의 경우는 1990년 이후

<표 II-4> 1인당 세출의 규모와 증가율 추이

(단위: 원, %)

| 연도 | 기 능 별 | | | 성 질 별 | | | |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 일반행정비 | 사회개발비 | 경제개발비 | 인건비 | 민간이전 | 시설부대비 | 보전재원 |
| 1990 | 62,673 | 103,214 | 141,790 | 47,361 | 9,804 | 105,187 | 4,712 |
| | - | - | - | - | - | - | - |
| 1991 | 79,150 | 119,172 | 186,422 | 57,276 | 11,889 | 150,919 | 5,946 |
| | (26.3) | (15.5) | (31.5) | (20.9) | (21.3) | (43.5) | (26.2) |
| 1992 | 95,991 | 142,903 | 195,049 | 68,056 | 14,899 | 164,892 | 6,265 |
| | (21.3) | (19.9) | (4.6) | (18.8) | (25.3) | (9.3) | (5.4) |
| 1993 | 101,297 | 151,938 | 227,082 | 77,476 | 18,666 | 149,568 | 4,146 |
| | (5.5) | (6.3) | (16.4) | (13.8) | (25.3) | (-9.3) | (-33.8) |
| 1994 | 146,829 | 164,810 | 281,953 | 87,197 | 22,342 | 210,713 | 10,059 |
| | (44.9) | (8.5) | (24.2) | (12.5) | (19.7) | (40.9) | (142.6) |
| 1995 | 166,094 | 196,156 | 325,529 | 97,161 | 27,493 | 233,722 | 7,362 |
| | (13.1) | (19.0) | (15.5) | (11.4) | (23.1) | (10.9) | (-26.8) |
| 1996 | 186,910 | 282,471 | 345,733 | 107,451 | 34,295 | 284,460 | 8,031 |
| | (12.5) | (44.0) | (6.2) | (10.6) | (24.7) | (21.7) | (9.1) |
| 1997 | 192,282 | 354,420 | 391,780 | 115,363 | 40,274 | 348,836 | 6,619 |
| | (2.9) | (25.5) | (13.3) | (7.4) | (17.4) | (22.6) | (-17.6) |
| 1998 | 200,978 | 373,464 | 397,897 | 116,123 | 44,953 | 342,753 | 16,707 |
| | (4.5) | (5.4) | (1.6) | (0.7) | (11.6) | (-1.7) | (152.4) |
| 1999 | 198,033 | 394,945 | 428,912 | 115,483 | 57,105 | 337,534 | 16,902 |
| | (-1.5) | (5.8) | (7.8) | (-0.6) | (27.0) | (-1.5) | (1.2) |
| 2000 | 205,441 | 449,404 | 415,446 | 119,804 | 68,259 | 353,229 | 11,665 |
| | (3.7) | (13.8) | (-3.1) | (3.7) | (19.5) | (4.6) | (-31.0) |
| 2001 | 241,257 | 585,469 | 461,509 | 129,374 | 86,228 | 401,186 | 27,593 |
| | (17.4) | (30.3) | (11.1) | (8.0) | (26.3) | (13.6) | (136.5) |
| 2002 | 270,996 | 653,017 | 560,566 | 143,116 | 105,042 | 395,939 | 18,289 |
| | (12.3) | (11.5) | (21.5) | (10.6) | (21.8) | (-1.3) | (-33.7) |
| 2003 | 289,389 | 734,543 | 682,208 | 154,942 | 115,630 | 530,457 | 14,326 |
| | (6.8) | (12.5) | (21.7) | (8.3) | (10.1) | (34.0) | (-21.7) |

주 : () 안은 전년 대비 증가율

II. 지방정부의 세출구조 37

로 전년 대비 비중이 꾸준히 감소하여 왔으며 1997년 외환위기 이후 음의 증가율을 기록하기도 하였으나 최근 들어 다소 상승하는 추세를 보이고 있다. 시설 및 부대비의 경우도 1990년 이후 증가율이 감소추이를 가지고 있으나 그 증가율이 불규칙하다가 2003년에는 2002년의 음의 증가율을 보전하기 위해 34%의 높은 증가율을 나타내었다. 보전재원의 경우는 증가율이 너무 불규칙해서 그 추이를 살펴보기가 곤란하다.

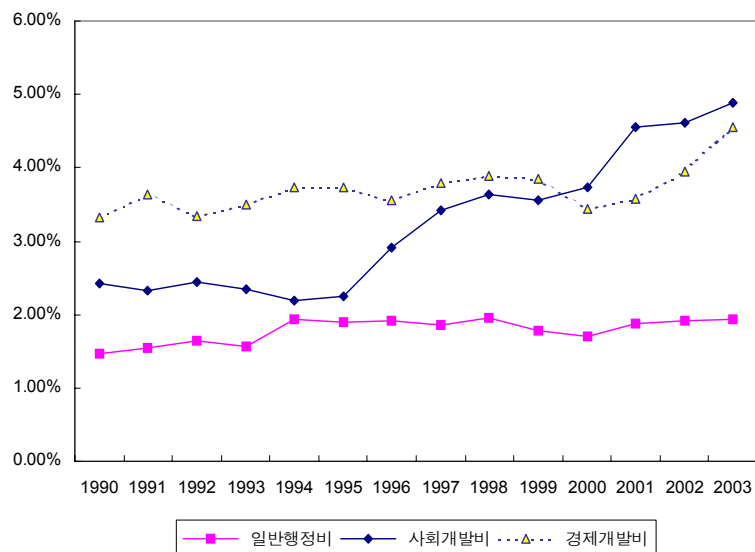
기능별 세출의 GDP 대비 비중은 [그림 II-2]에 있다. 먼저 일반행정비의 경우 1990년에 1.47%에서 지자체 민선 직전인 1994년에 1.94%로 증가한 이후 거의 변화가 없다. 사회개발비의 GDP 대비 비중은 1990년에 2.42%에서 1995년에 2.25%로 완만한 추세를 보이다가 지방자치제 이후인 1996년부터 꾸준히 상승하여 2003년 현재 4.89%까지 증가하였다. 반면 경제개발비의 GDP 대비 비중은 1990년에 3.33%에서 1995년에 3.73%, 2000년에 3.45%로 거의 별 변동이 없다가 2000년 이후 지속적으로 증가하여 2003년 현재 4.45%를 기록하고 있다.

다른 정치·사회적인 요소가 있을 수도 있지만 기능별 세출의 GDP 대비 비중만을 보면 사회개발비의 비중 증가가 지방자치제의 실시와 연관이 있을 가능성을 보여주고 있다. 지자체 민선 이후 보건 및 생활환경 개선비의 대폭적인 증가와 더불어 교육 및 문화비, 사회보장비의 꾸준한 증가가 있었다는 점은 이러한 가능성을 더욱 높이고 있다. 반면 경제개발비는 지방자치와 무관한 추세를 보이고 있으며, 2000년대에 들어서서 높은 증가율을 보이고 있다.

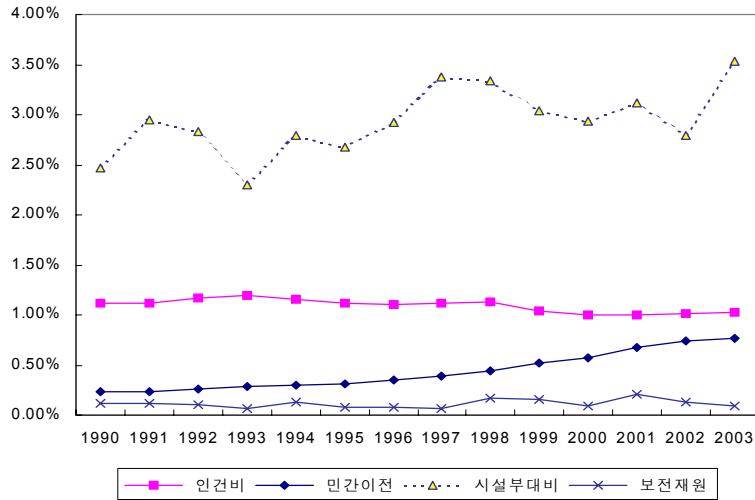
다음으로 성질별 세출의 GDP 대비 비중을 보면, 인건비의 비중 변화는 불분명한 것으로 나타나고 있다. 다만 1999년에 소폭 하락하여 현재까지 그 추이를 유지하고 있다. 반면 민간이전의 경우 GDP 대비 비중이 꾸준히 증가하는 모습을 보이고 있다. 흥미로운 점은 앞에서 살펴본 사회개발비와는 달리 지방자치제 이전과 이후

의 차이가 거의 나타나지 않는다는 점이다. 따라서 지방정부는 직접적으로 지역민의 소득을 증대시키는 민간이전보다는 보건 및 생활환경 개선과 같이 간접적으로 지역민의 후생을 증대시키는 방식을 사용한 것으로 보인다. 물론 중앙정부가 국고보조금 등을 이용하여 보건 및 생활환경 개선 분야를 유도하였을 가능성도 존재한다. 자본지출로 볼 수 있는 시설 및 부대비의 경우 GDP 대비 비중은 등락이 심하지만 약간 증가하는 추세를 보이고 있다. 1993년을 예외적인 해로 제외한다면 지방자치단체 선거후 지출수준에 변화가 있었으며, 이후로는 안정세 또는 미약한 감소세를 보이다가 2003년에 급증하는 모습을 보이고 있다.

[그림 II-2] 기능별 세출 추이(GDP 대비 비중)



[그림 II-3] 성질별 세출 추이(GDP 대비 비중)



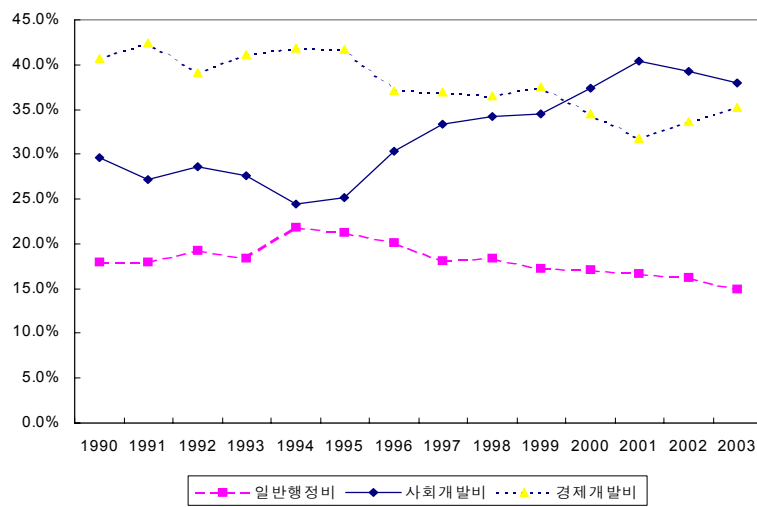
나. 지방재정 세출구조의 변화

다음으로 전체 세출에서 차지하는 비중의 변화를 살펴보자. 이는 지출구성이 한정된 재원하에서 자원을 배분하는 것이므로 GDP 대비 비율보다 지방정부의 지출구조 및 의도를 더 잘 나타내 줄 수 있기 때문이다.

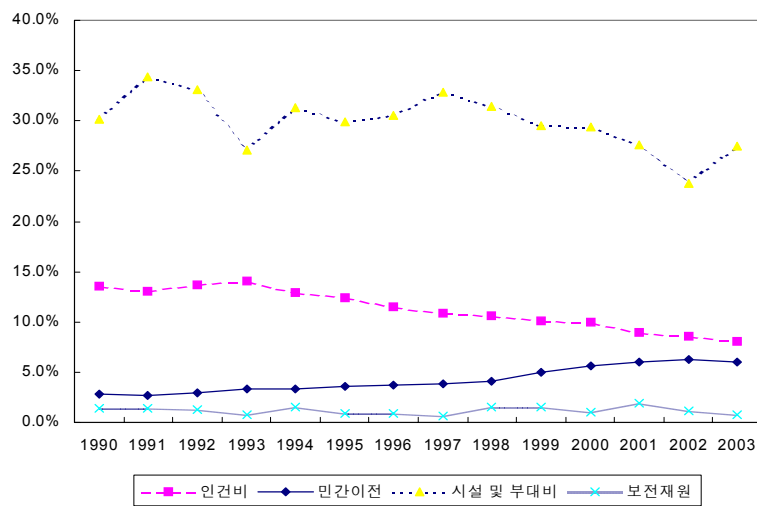
먼저 총세출 대비 지출항목의 추세를 보면 일반행정비의 경우 약간 감소하는 추세를 보이고 있다. 흥미로운 사실은 지방자치제 실시 이전에 일반행정비가 증가하였으나 선거 이후 시점부터는 지속적인 하락세가 뚜렷한 점이다. 경제개발비의 경우도 GDP 대비 비율에서는 잘 나타나지 않았지만 전체 세출대비 지출 비중을 보면 1996년부터 뚜렷한 하락세가 보인다. 사회개발비는 GDP 대비 비중으로 살펴보았던 것과 마찬가지로 지방자치단체 선거가 있었던 1995년을 기점으로 지속적으로 증가한 것을 알 수 있다. 이러한 지

출구성의 변화는 지방정부가 지방자치제 실시 이후에 경제개발비와 일반행정비를 축소하는 대신 사회개발비를 확대해 갔을 가능성을 시사한다.

[그림 II-4] 기능별 세출 추이(세출 대비 비중)

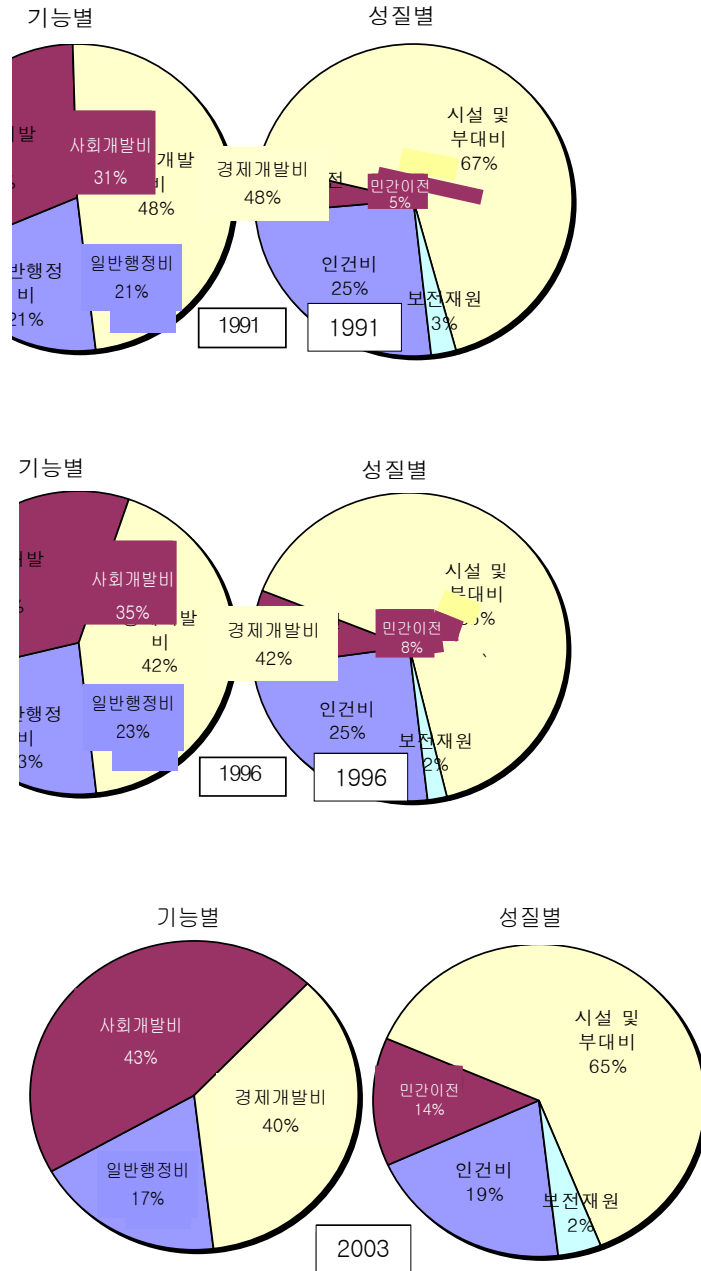


[그림 II-5] 성질별 세출 추이(세출 대비 비중)



II. 지방정부의 세출구조 41

[그림 II-6] 주요 세출의 비중 추이(1991)



세출 비중을 주요 지출 항목으로 살펴보면 결과가 조금 다르다. 먼저 인건비의 경우 1994년부터 하락세를 보이고 있으므로 선거의 영향을 논하기가 어렵다. 시설 및 부대비의 경우도 지방자치제 실시로 인한 감소세가 관측되지 않고 있는 반면, 1997년의 외환위기 이후 감소세만 나타나고 있다. 민간이전의 경우도 추세적인 변동은 오히려 외환위기 이전과 이후의 차이가 더 확연히 드러나는 반면 지방자치의 효과는 잘 나타나지 않고 있다.

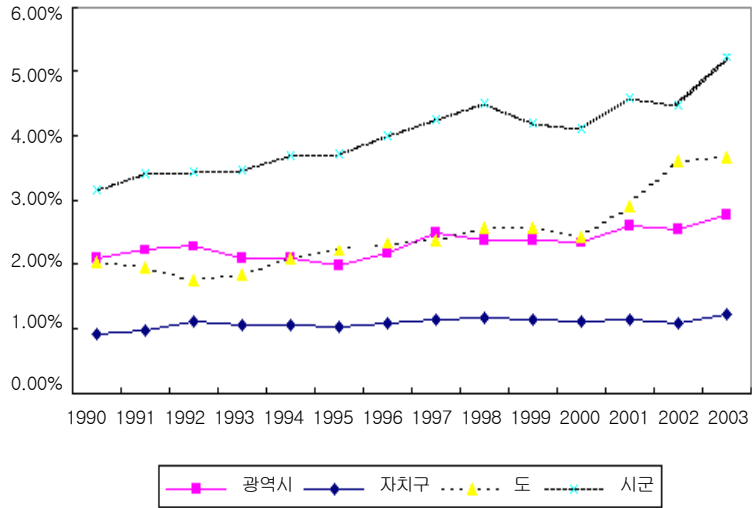
3. 지방자치단체별

가. GDP 비중 및 1인당 세출

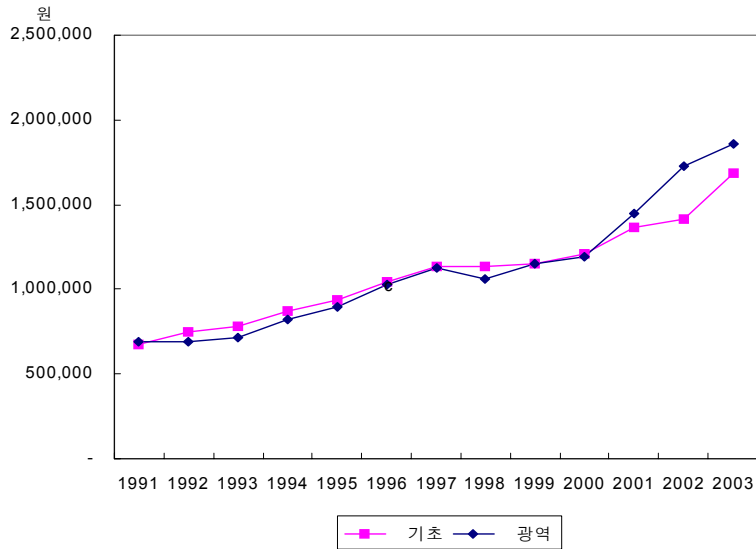
다음으로 GDP 대비 세출의 비중을 광역시, 자치구, 도, 시군으로 나눠서 살펴보자. 아래 그림을 보면 광역시와 자치구 지출의 GDP 대비 비중은 거의 변화가 없다. 그러나 시군과 도의 경우는 전반적으로 상승추이를 나타내고 있다. 특히 2000년 이후 시군과 도의 경우 상승률이 높게 나타나고 있다.

단체별 1인당 세출 규모와 증가율을 보면 1인당 세출의 규모는 1990년에 기초단체와 광역단체 모두 약 30만원 정도이었으나 2003년에는 기초단체의 경우 5.6배, 광역단체의 경우는 5.5배가 증가한 약 180만원과 200만원 정도로 나타났다. 전년 대비 증가율의 경우도 기초, 광역 모두 거의 비슷한 증가와 감소를 보였다. 다만 외환위기 이후 잠시 낮은 증가율을 보였지만 2003년에 다시 상승하였다.

[그림 II-7] 자치단체별 세출 추이(GDP 대비 비중)



[그림 II-8] 자치단체별 1인당 세출 추이(실질)

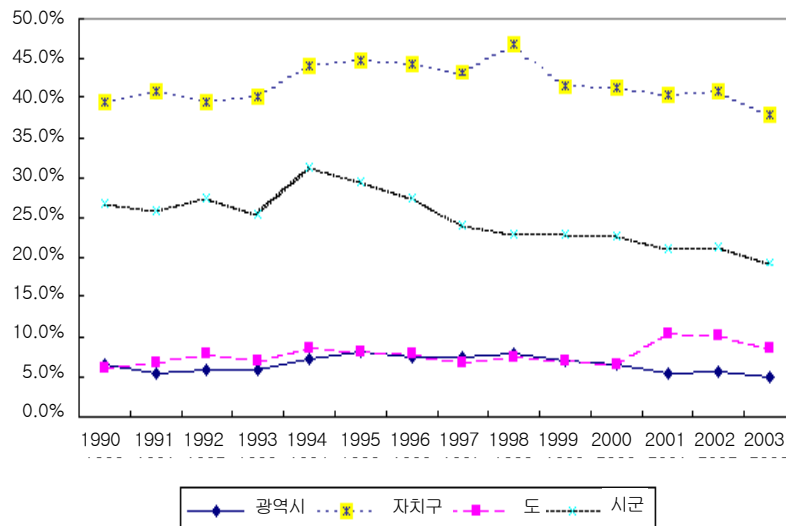


나. 단체별 세출

1) 일반행정비

일반행정비를 보면 광역시와 도의 경우는 상대적으로 그 비중이 낮고 시군, 자치구의 순서로 비중이 높게 나타나고 있다. 이는 기초단체에 속하는 시군구가 상대적으로 노동집약적인 사업의 기능을 주로 담당한다는 것을 의미한다. 추세를 보면, 광역단체에 속하는 광역시와 도의 경우 뚜렷한 모습을 보여주지 않지만 기초단체에 속하는 시군과 자치구는 자치단체장 선거 직전까지는 증가하다가 그 이후엔 시군의 경우는 뚜렷한 감소 추세를 보이고 있고 자치구의 경우는 최근 들어 다소 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이는 시군의 경우 일반행정비의 비중과 선거가 관계가 있다는 점을 시사하고 있다.

[그림 II-9] 일반행정비의 비중(단체별)



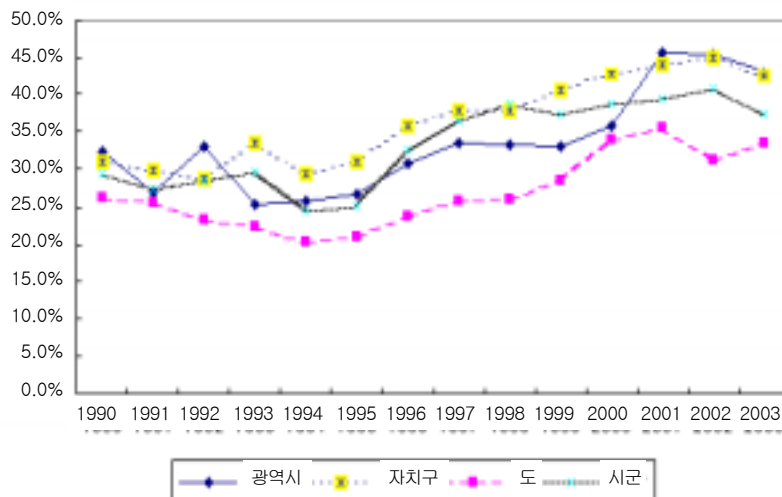
2) 사회개발비

사회개발비를 보면 광역시, 자치구, 도, 시군 모두 비슷한 추세를 보이고 있다. 또한 사회개발비의 평균 비중은 약 32% 정도로 지자체 민선 선거 전후부터 계속 상승해서 2001년 최고치인 40.4%를 기록했다가 최근에 다소 하락하였다. 1990년대 초반부터 모든 단체에서 거의 비슷한 지출비중을 나타냈으나 최근 들어 광역시와 자치구는 다소 높고 도와 시군의 경우는 그 비중이 다소 낮게 나타나고 있다.

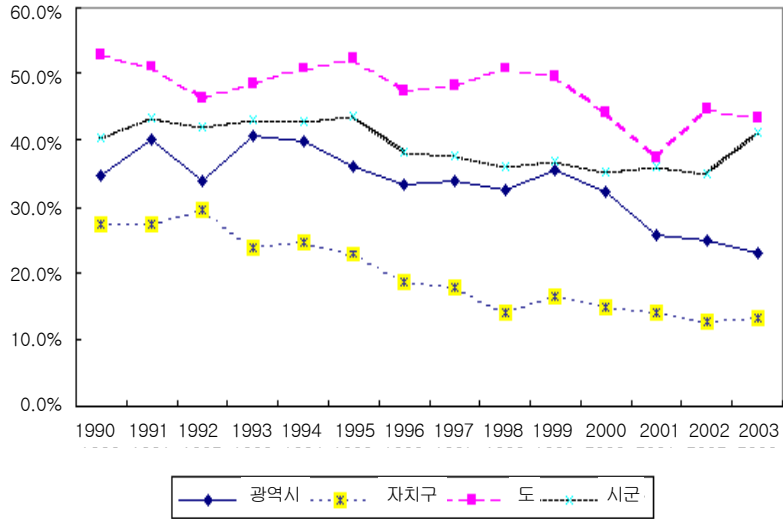
3) 경제개발비

경제개발비의 전반적인 추세는 다소 하락하는 흐름이다. 단체별로 검토해 보면 도가 가장 높고 시군, 광역시, 자치구의 순서로 나타나고 있다. 전반적으로는 모든 단체에서 하락추세를 보이고 있으나 최근 들어 도와 시군의 경우는 상승하고 있는 반면 광역시와 자치구는 계속 하락하는 경향을 나타내고 있다. 농업 등 경제관련 지출에서 광역시 및 자치구보다는 도 및 시군이 많이 지출하는 것이 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

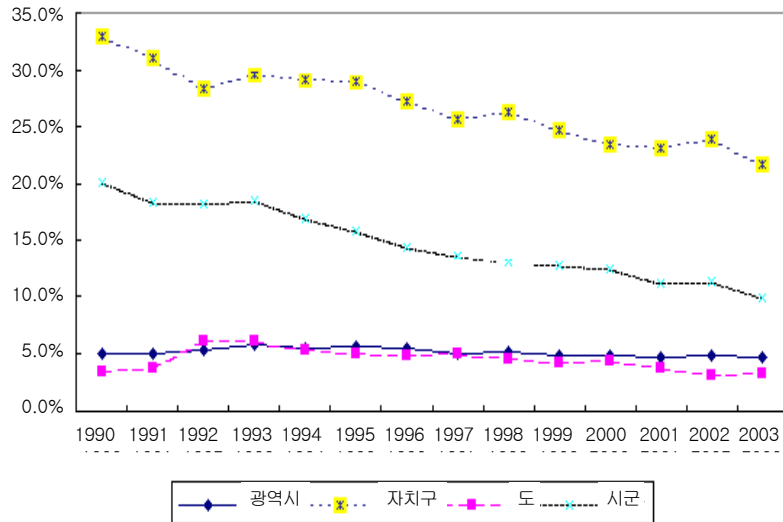
[그림 II-10] 사회개발비의 비중(단체별)



[그림 II-11] 경제개발비의 비중(단체별)



[그림 II-12] 인건비의 비중(단체별)



4) 인건비

인건비의 경우 지출 추이가 일반행정비의 경우와 유사한 모습을 보이고 있다. 이는 인건비가 일반행정비에서 차지하는 비중이 높기 때문인 것으로 파악된다. 광역자치단체인 광역시와 도의 경우 지출 비중의 변동이 작지만 기초단체인 자치구와 시군의 경우는 지속적으로 감소하고 있는 것이 두드러지게 나타나고 있다. 자치구와 시군이 각각 1990년에 32.9%와 20.1%를 차지했으나 2003년에는 대폭 하락하여 21.6%와 9.9%를 나타내고 있다.

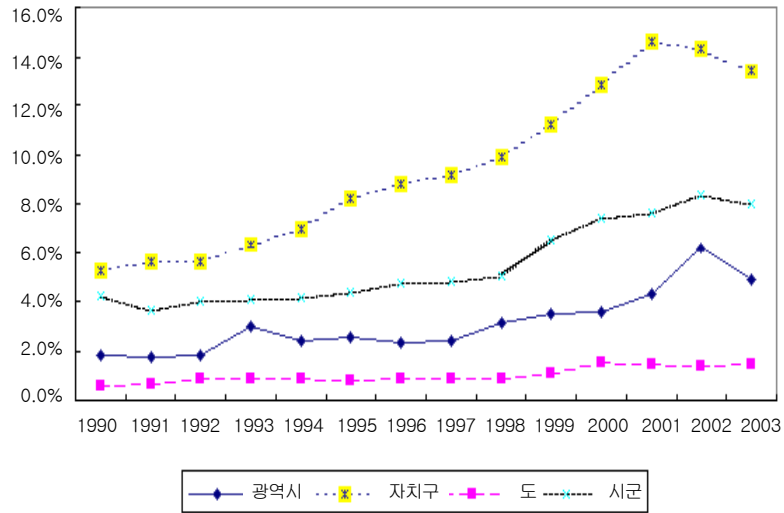
5) 민간이전

민간이전을 살펴보면 기초단체인 시군과 자치구의 비중이 광역단체인 광역시와 도에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 민간이전은 주로 기초자치단체인 시군과 자치구를 통해 수행되고 있다는 점을 나타낸다. 또한 도를 제외하고 나머지 자치단체에서는 민간이전이 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 복지분야에 대한 정부의 지출이 증가하는 데서 비롯된 것으로 판단된다. 그리고 선거와 관련하여 민간이전의 변화 양상은 추세를 통해 확인되지는 않고 있다.

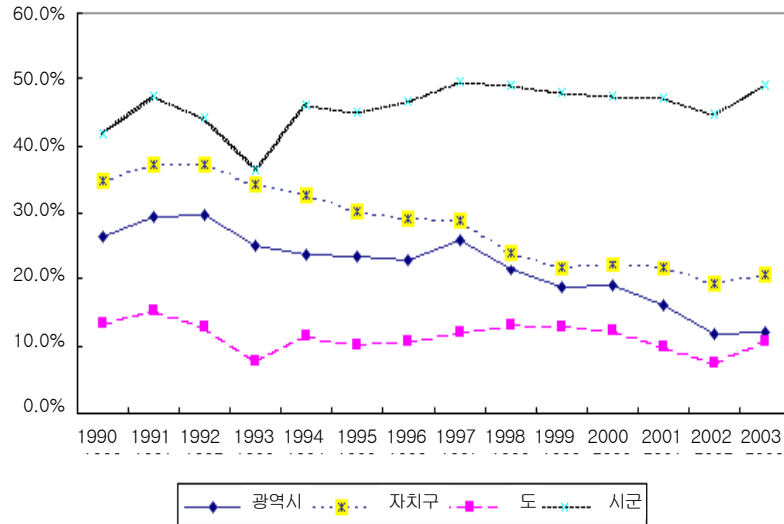
6) 시설 및 부대비

자본지출과 밀접한 관련이 있는 시설 및 부대비는 시군을 제외하고 그 비중이 지속적으로 감소된 것으로 나타나고 있다. 특히, 광역시와 자치구의 경우 그 하락추세가 두드러진다. 광역시와 자치구의 경우 그 비중이 1993년에 최고치인 37.3%와 29.9%를 나타내었으나 1990년대 중반 이후 하락 추세를 보이고 있고, 2003년에 각각 20.5%와 12.1%를 나타내고 있다.

[그림 II-13] 민간이전의 비중(단체별)



[그림 II-14] 시설 및 부대비의 비중(단체별)



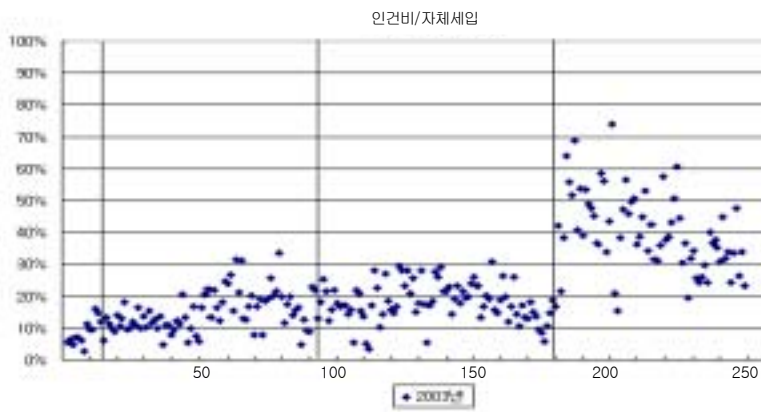
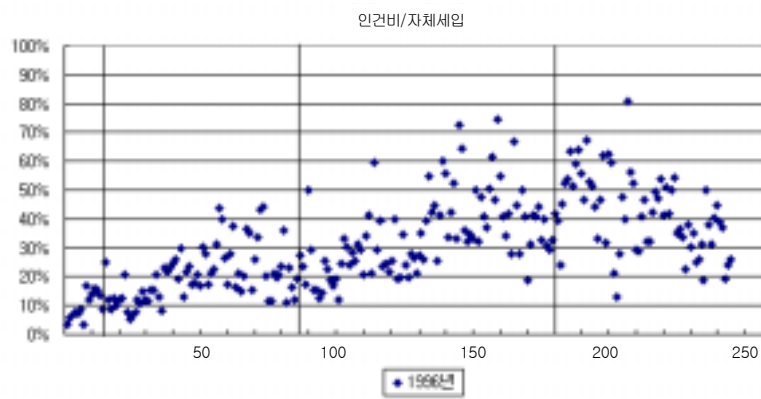
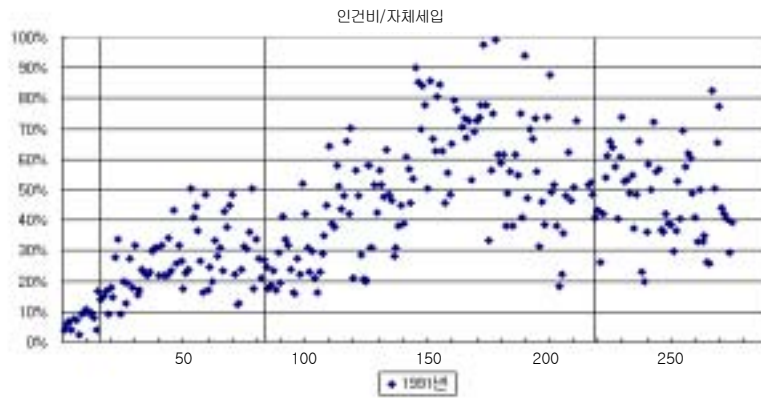
다. 주요 세출항목의 횡단면 분포

여기서는 자체세입 대비 인건비의 비중 추이, 세출 대비 민간이전의 비중 추이, 세출 대비 시설 및 부대비의 비중 추이를 횡단면으로 1991년, 1996년, 2003년을 비교해서 분석하였다(X축은 자치단체이며 광역시 및 도, 시군, 자치구의 순서로 되어 있다).⁴⁾ 자체세입 대비 인건비의 비중을 보면 앞서 지방자치제 실시 이후 인건비의 세출 대비 비중, 인건비의 GDP 대비 비중이 지속적으로 감소하였던 추이에 부합되는 결과를 보여주고 있다. [그림 II-15]를 살펴보면 인건비의 비중이 1991년에 0~100%까지 산만하게 분포하던 것이 1996년에는 0~80% 정도로 축소되다가 2003년에 0~70% 수준으로 축소된 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 일반행정의 인건비에 해당되는 세출이 지방자치제 실시 이전에는 지자체별로 산만하게 지출되다가 지방자치제 실시 이후 지자체별로 어느 정도 일정하게 인건비를 지출하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 또한 지방자치제가 행정의 효율화에도 일정 정도 기여한 것으로 볼 수도 있다.

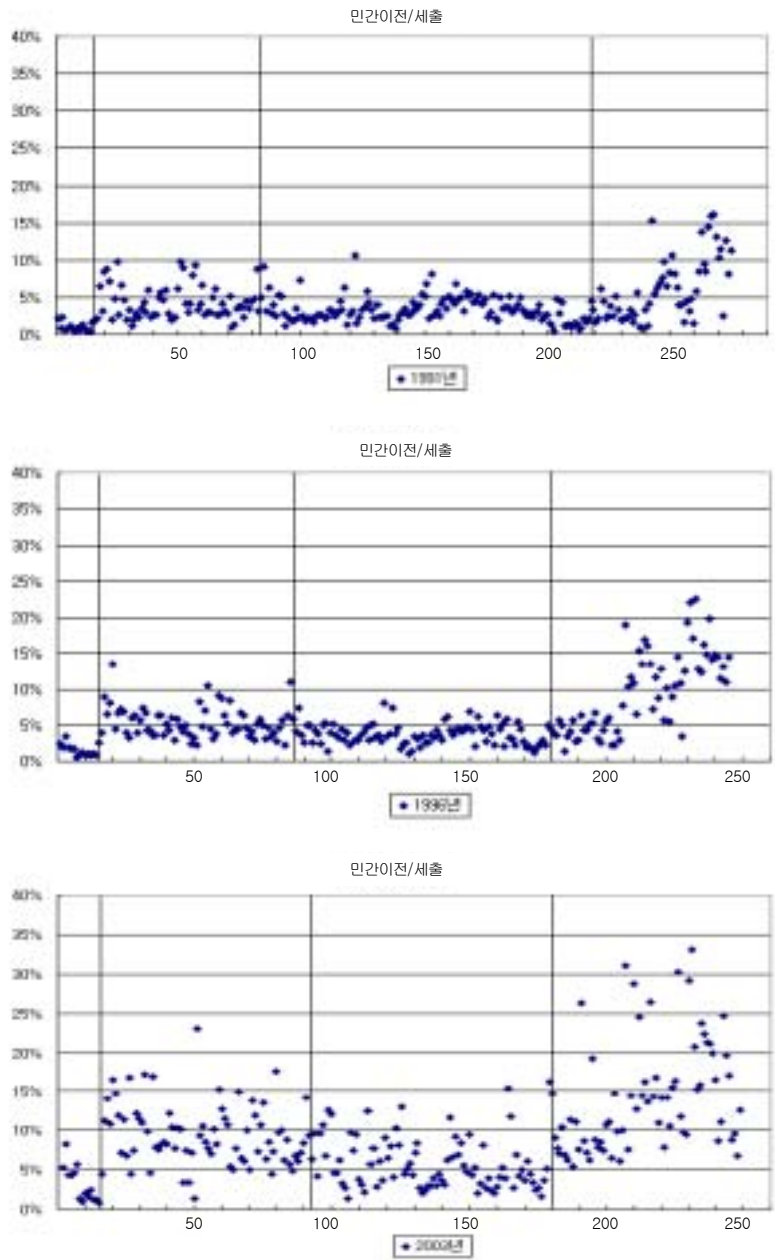
반면 세출 대비 민간이전의 비중을 살펴보면 그 비중이 증가하는 동시에 1990년대 초반보다 최근에 들어서면서 그 분포가 더 산만하게 나타나고 있다. 민간이전은 지방자치단체에서 민간부문으로 경상적인 이전을 해주는 것을 의미하므로 이러한 현상은 지방자치제 실시 이후 지방자치단체가 민간이전 지출의 비중을 증가시켰다고 볼 수 있으며, 다른 한편으로는 복지 분야에 대한 지출이 늘어나며 나타나는 자연스러운 현상일 수도 있다. 또한 민간이전의 경우 광역시, 도, 시군, 자치구로 갈수록 비중이 커지고, 편차도 커지는 것으로 나타나고 있다.

4) 1991년의 경우 지방의회 의원선거 기준, 1996년은 민선자치단체장 선거이후 첫째 시행기준, 2003년은 가장 최근 연도를 반영코자 선택한 것임.

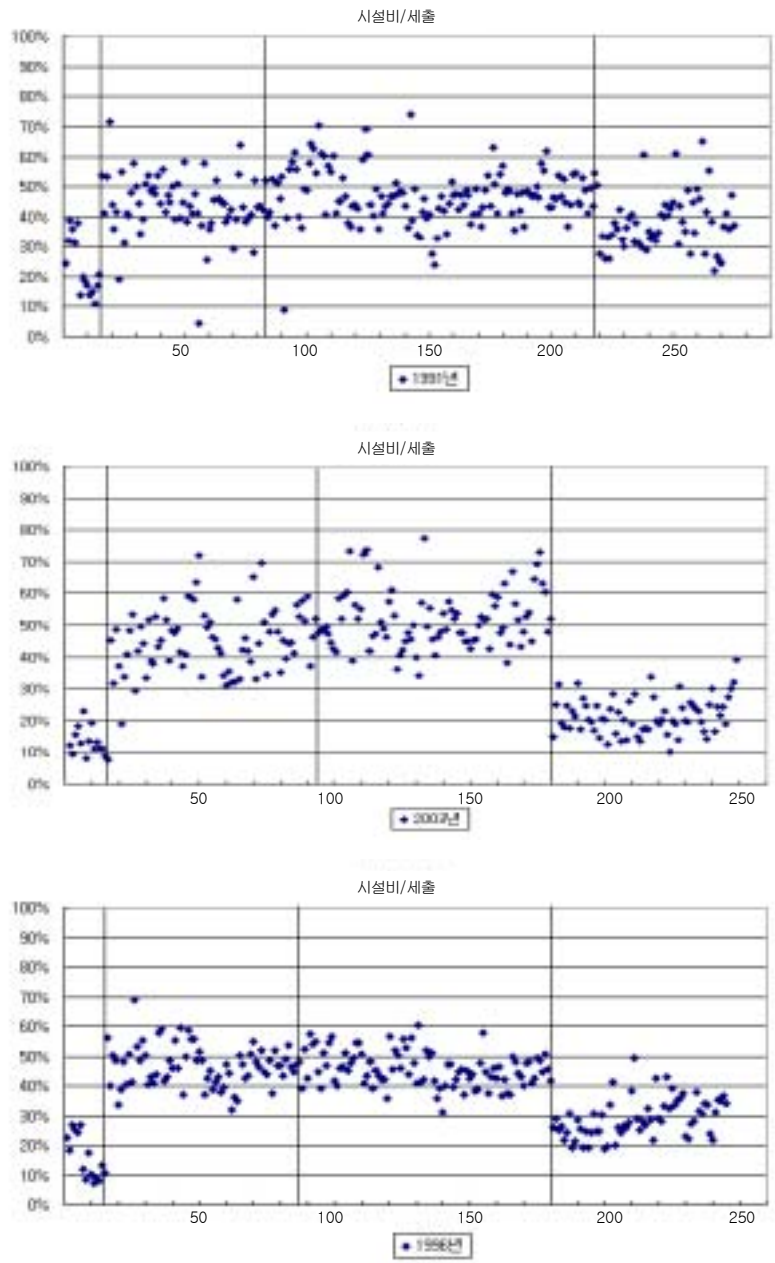
[그림 II-15] 자체세입 대비 인건비의 횡단면 추이



[그림 II-16] 세출 대비 민간이전의 횡단면 추이



[그림 II-17] 세출 대비 시설비 횡단면 추이



세출 대비 시설 및 부대비의 경우는 1990년대 초반보다 지방자치체가 실시된 1996년에 분포가 균등해졌다. 광역시와 도는 약 20% 수준으로, 시군은 약 45% 수준으로, 자치구는 약 30% 수준으로 분포하고 있다. 그러나 2003년도에는 시군의 편차가 다시 커지고 있다. 또한 분포의 평균도 50%대로 높아지고 있다. 반면 자치구는 약 20% 수준으로 시설 및 부대비의 비중이 낮아지고 있다. 광역시 및 자치구의 경우에는 시설 및 투자비의 비중이 낮아지는 추세를 보이고 이는 시설투자가 어느 정도 완료되어 나타나는 현상으로 추측된다.

결과적으로 지방자치체 실시 이후 지자체는 경상이전의 비중이 높아지고, 자치구를 중심으로 자본지출의 비중을 낮추려는 노력이 있었을 수도 있음을 보여주고 있다.⁵⁾ 반면 시군의 경우에는 자본지출의 비중을 높이고 있어 지방자치의 효과가 다르게 나타날 수 있음을 시사하고 있다.

4. 지역별

가. GDP 비중 및 1인당 세출

1) GDP 대비 비중

지역별 세출의 차이를 살펴보기 위하여 세출의 GDP 대비 비중을 지역별로 수도권, 경상지역, 전라지역, 기타지역으로 나눠서 살펴보자. 아래 그림을 보면 GDP 대비 비중은 전반적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 수도권의 경우 1990년 전체 세출의 GDP 대비 비중이 3% 미만이었으나 최근에는 4.5% 수준까지 증가

5) 주요 세출항목 이외에 세출의 세부항목에 대한 검토가 필요하다는 의견이 있었으나, 본 보고서의 연구초점은 지방자치 이후 개선의 여지가 있는 세출항목에 대한 변화를 우선적으로 살펴보는 것이 목적이므로 세부항목에 대한 검토는 추후 별도의 분석보고서를 통하여 살펴보고자 함.

한 것으로 나타나고 있다.

세출의 추이는 지역별로 큰 차이는 없는 것으로 보인다. 다만 최근 추세를 보면 수도권, 경상권의 증가율이 다른 지역에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 수도권, 경상권이 전라권이나 기타지역에 비해 상대적으로 GDP 대비 세출 비중이 높은 것으로 나타나고 있는데 이는 해당 지역의 인구가 많기 때문이다.

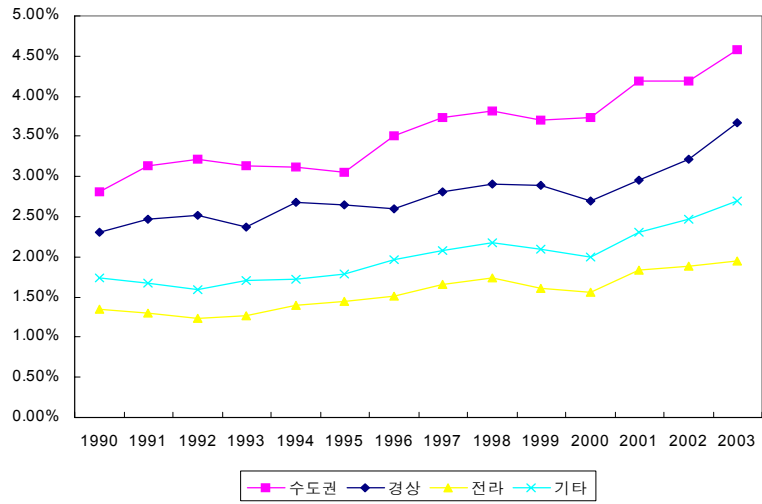
2) 1인당 세출

다음으로 불변가격 기준으로 지역별 1인당 세출규모를 살펴보자. 1인당 세출규모로 보면 전체 지출과는 달리 전라지역 및 기타지역이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 다음으로 경상지역, 수도권으로 나타나고 있다. 일반적으로 전라지역 및 기타지역이 수도권이나 경상지역에 비해 낙후되어 있다는 점을 감안하면 낙후지역의 지출을 커지게 만드는 구조적 요소가 지출구조에 내재되어 있다고 보아야 한다. 예를 들면, 낙후지역의 경우, 대부분 노령인구 비중이 높은 지역으로 인구규모가 작으므로 상대적으로 1인당 복지지출의 규모가 크게 나타날 수도 있으며, 저소득층 위주로 구성된 특성상 도시에 비하여 복지지출 대상자가 상대적으로 많을 수 있다.

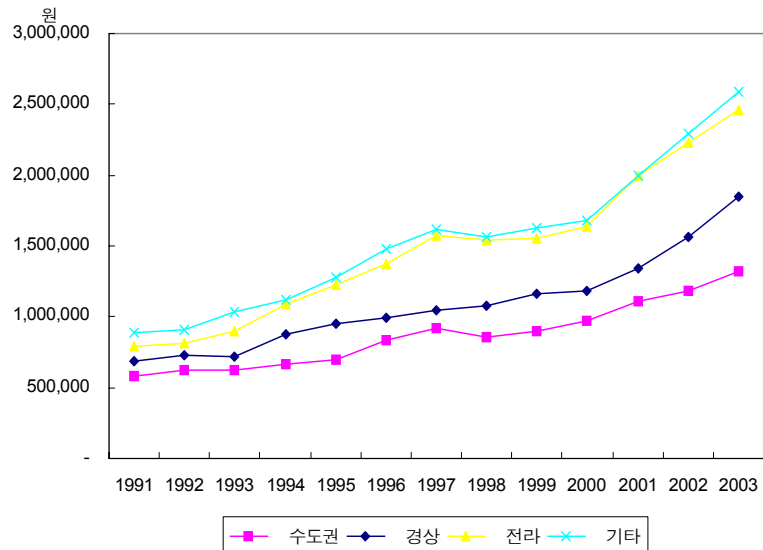
또는 해당 지역의 농업비중이 높고, 정부의 농업에 대한 지원이 많아 발생할 수도 있다. 이밖에 해당 지역이 인구밀집도가 높은 반면 행정적 비용은 밀집도와 반비례할 수도 있다.

전체 세출에서 각 지역이 차지하는 비중을 살펴보면 다소 등락이 있지만 추세의 차이는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 수도권이 약 35%, 경상지역이 약 28%, 기타지역이 약 21%, 전라지역이 약 15%를 차지하고 있다.

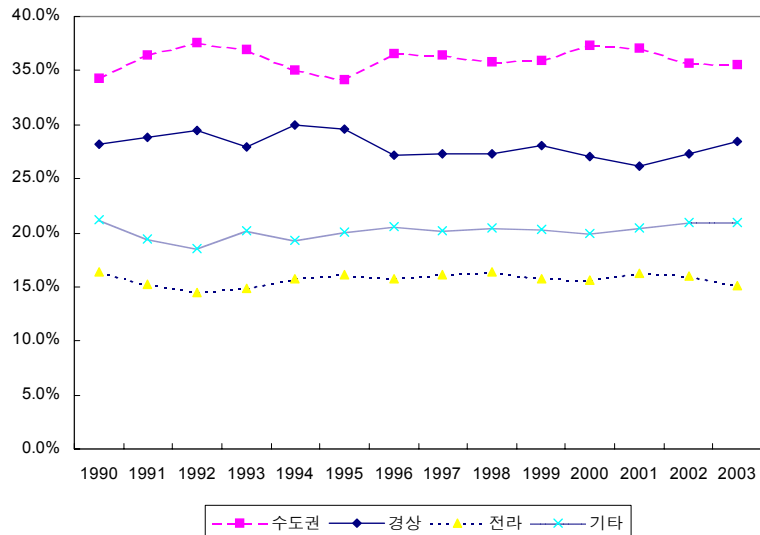
[그림 II-18] 지역별 세출 추이(GDP 대비 비중)



[그림 II-19] 지역별 1인당 세출 추이(실질)



[그림 II-20] 지역별 세출 대비 비중 추이



나. 기능별, 성질별 세출비중

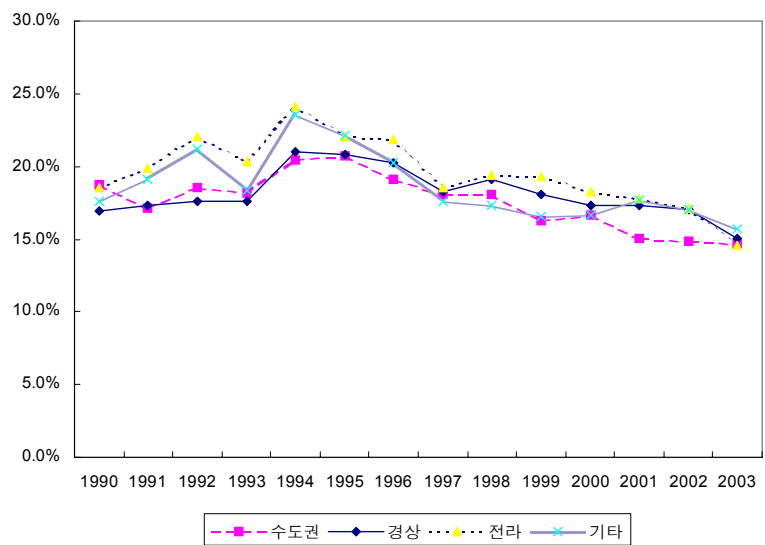
1) 일반행정비

다음으로 각각의 지출이 전체 세출에서 차지하는 비중의 추세를 지역별로 살펴보자. 먼저 일반행정비를 살펴보자. 1993년을 제외하고 본 일반행정비의 추세는 1994년까지는 증가 추세를 보이다가 1995년부터 전 지역이 하락세를 보이고 있다고 할 수 있다. 결과적으로 1990년 약 17~18%를 차지하던 일반행정비의 비중이 2003년에는 모든 지역이 약 15% 수준으로 나타나고 있다.

일반행정비 비중을 보면 1990년 초에는 수도권과 경상지역이 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있었으나 1997년에는 전 지역의 비중이 거의 동일해졌다. 외환위기를 겪고 있던 시점에는 수도권과 기타지역의 일반행정비 비중이 상대적으로 낮았고, 2000년부터는 수도권의 그 비중이 상대적으로 낮았지만 2003년의 경우에는 일반

행정비 비중의 지역 간 격차는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 일반행정비의 지역적 특성은 없는 것으로 보인다.

[그림 II-21] 일반행정비 비중 추이(지역별)

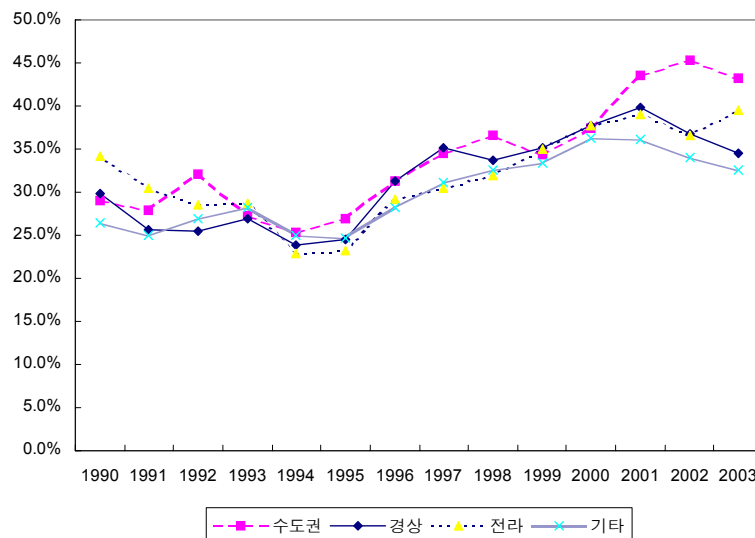


2) 사회개발비

사회개발비의 경우를 보면 일반행정비와는 반대로 1994년까지는 감소 추세를 보였지만 1995년부터 2000년까지는 증가 추세를 보이고 있다. 다만 2000년 이후로는 추세에 지역별로 차이가 있다. 기타 지역의 경우 사회개발비의 비중이 2000년 이후부터, 경상지역의 경우는 이보다 1년 후인 2001년부터 감소세를 보이고 있다. 수도권은 사회개발비의 비중이 2001년 이후 안정화 추세를 보이고 있는 것으로 보인다. 전라지역의 경우는 2000년 이후 등락을 보이고 있지만 다소 증가하는 추세를 유지하고 있는 것으로 보인다. 이렇듯 지역별로 사회개발에 사용하는 지출의 추세가 달라짐에 따라 최

근에는 지역 간 편차가 확대되는 것으로 나타나고 있다. 지방자치제 이후 사회개발비 비중의 증가세는 지역주민의 직접적 혜택이 큰 지출을 증대시켰다는 설명이 가능하지만 최근에 지역 간 추세가 달라진 원인은 불분명하다.

[그림 II-22] 사회개발비 비중 추이(지역별)



3) 경제개발비

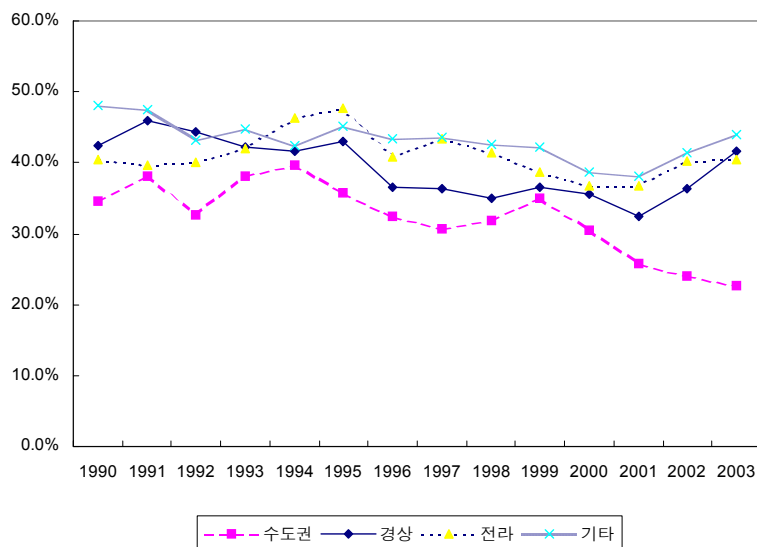
경제개발비의 비중 추이는 수도권과 다른 지역 간 차이가 있다. 수도권의 경우 다른 지역보다 경제개발비의 비중이 처음부터 낮은 상태로 나타나고 있으며 1995년 이후 전반적으로 감소 추세를 나타내고 있다. 인구 집중지역으로 볼 수 있는 수도권 지역은 농업이나 교통을 위한 지출이 다른 지역에 비해 상대적으로 적어 경제개발비를 축소하는 대신 그 여력을 사회분야에 사용하였을 수도 있다.

경상 및 기타지역은 전반적인 하락 추세를 보이다 2000년부터는

II. 지방정부의 세출구조 59

오히려 상승하는 추세를 보이고 있다. 반면 전라지역은 1995년까지 상승하는 추세를 보였고, 1996년부터 2001년까지 하락 추세를 보인 반면 최근에는 증가세로 바뀌었다. 이렇듯 사회개발비와 더불어 경제개발비 비중 변화의 지역 간 차이가 발생한 원인은 정치적, 사회적, 경제적인 다양한 요인이 있을 수 있다. 또한 그 원인을 정확히 살펴보기 위해서는 사회개발비와 경제개발비를 구성하는 주요 요소, 예를 들어 민간이전이나 자본지출(여기서는 시설 및 부대비)에 대한 분석도 필요하다.

[그림 II-23] 경제개발비 비중 추이(지역별)

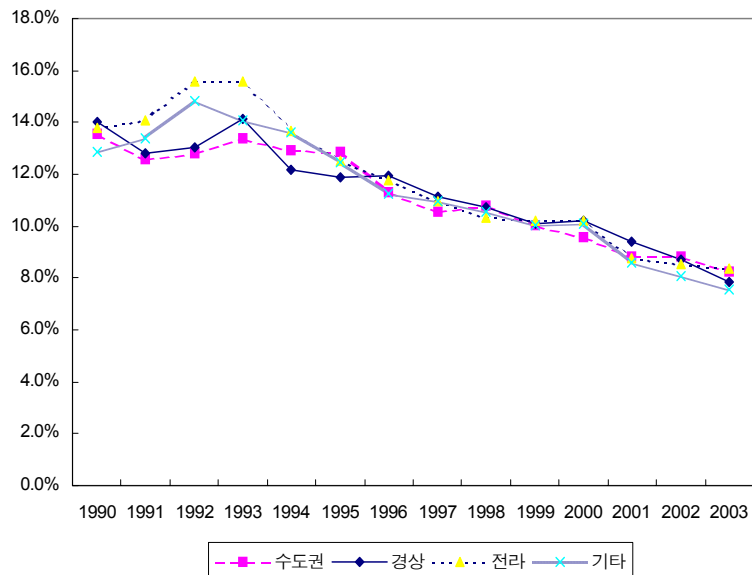


4) 인건비

일반행정비의 주요 구성요소인 인건비 비중의 추이를 보면 인건비의 비중이 1994년부터 분명한 감소 추세를 보이고 있다. 일반행정비가 1994년에 급증한 것을 감안하면 1994년의 경우에는 일반행

정비 중에서도 인건비를 제외한 분야의 지출이 급증하였다는 사실을 알 수 있다. 전체적으로는 1990년대 초에 전체 세출에서 인건비의 비중이 약 13~14%이던 것이 2003년에는 전 지역에서 약 8% 수준으로 낮아졌다. 다른 흥미로운 사실은 1995년부터 인건비의 지역 간 편차가 거의 없었다는 사실이다. 다시 말하면, 광역이나 기초와 같은 자치단체의 규모와는 달리 인건비의 비중이 지역의 영향을 받는 것은 거의 없어 보인다.

[그림 II-24] 인건비 비중 추이(지역별)



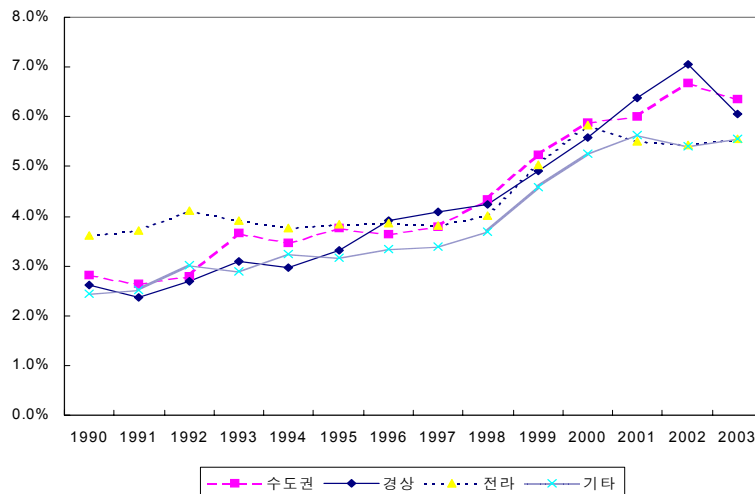
5) 민간이전

다음으로 사회개발비의 주요 구성요소인 민간이전의 비중 추이를 살펴보자. 민간이전비의 경우 지속적인 증가 추세에 있다고 볼 수 있다. 민간이전비가 세출에서 차지하는 비중은 1990년대 초에 2~

4% 수준이었으나 2003년에는 5~7%로 증가하였다. 다만 2003년의 경우에는 그 비중이 낮아지거나 안정화되었는데 그 이유는 불분명한 상태이다.

흥미로운 것은 전라지역의 경우 1990년대 초에는 민간이전비의 비중이 다른 지역에 비해 높은 상태였으나 1998년 외환위기 시점까지 별다른 증가세를 보이지 않았고, 1999년과 2000년에는 다른 지역과 같이 높은 증가세를 보였지만 2000년 이후로는 변동이 거의 없는 상태이다. 2000년 이후로 변동이 거의 없기는 기타지역도 마찬가지로 2002년까지 증가 추세를 보이다 2003년에 하락한 수도권과는 대조를 보이고 있다. 결과적으로 수도권과 경상지역의 민간이전비 비중이 상대적으로 높고, 전라 및 기타지역은 민간이전의 비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

[그림 II-25] 민간이전비 비중 추이(지역별)



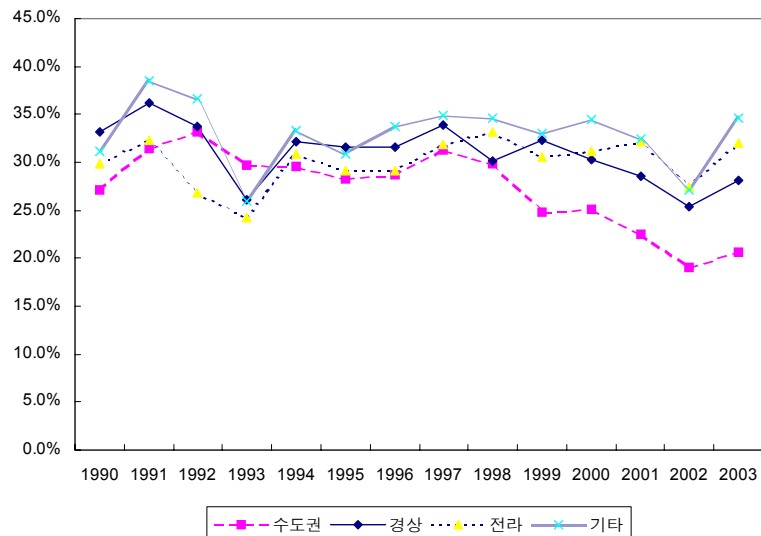
6) 시설 및 부대비

시설 및 부대비의 비중 추이는 불분명하다. 먼저 수도권의 경우 그 추이는 1990년대 초반 상승세, 1990년대 중반은 완만한 하락세,

1990년대 후반 이후는 급격한 하락세로 요약할 수 있다. 다른 세 지역은 1995년까지는 비슷한 움직임을 보였다. 그러나 1995년부터는 지역별로 움직임이 다르게 나타나고 있다. 경상지역의 경우 하락세가 약하게 나타나고 있지만 다른 두 지역은 2002년을 제외한다면 하락세 여부가 불분명한 상태이다.

결과적으로 수도권은 시설 및 부대비 비중이 원래 다른 지역보다 낮았으며, 현재는 상대적으로 더 낮은 상태에 있다. 반면 경상지역은 1990년대 초반에는 상대적으로 시설 및 부대비 지출 비중이 높았으나 최근에는 전라 및 기타지역보다 낮은 상태로 나타나고 있다.

[그림 II-26] 시설 및 부대비 비중 추이(지역별)



Ⅲ. 지방정부의 세입구조

1. 개 요

가. 자료의 설명

본 연구에서 분석하는 자료는 1990년부터 2003년(회계연도 기준)까지의 행정자치부의 『지방재정연감』 일반회계 세입결산 총계규모이다. 또한 분석의 편의를 위하여 지방정부의 재원별 구성항목 중 세입재원 비중이 큰 지방세, 세외수입과 중앙에서 일괄적으로 지급되는 지방교부세, 증액교부금, 조정교부금, 재정보전금을 합하여 교부금으로 삼고, 특정한 목적의 재원으로 구성된 지방양여금과 국고 및 시도 보조금을 합하여 보조금으로 구성하였으며, 지방채 등을 기타 항목으로 하였다.

그리고 지방재정연감 각 연도별로 장관(by chapter, clause)의 구분이 다르므로 2003회계연도의 장관을 기준으로 정리하였다. 더 구체적으로 1991년도의 경우 지방채가 세외수입 항목에 포함되어 있으므로 해당 연도의 경우 세외수입에서 지방채를 뺀 금액을 세외수입으로 하였다. 1995년도는 타 연도와는 달리 지방채, 재산매각수입, 보조금 사용잔액, 기부금 및 기금수입, 부담금으로 이루어져 있는 지정재원 항목이 따로 지정되어 있다. 따라서 타 연도들과 일치시키기 위하여 지정재원 항목에서 지방채를 분리시켜 놓고 그 나머지를 세외수입 항목에 더하였다.

분석에서는 지방정부의 세입구조를 전체, 지방자치단체별(기초단체, 광역단체), 지역별(수도권, 경상, 전라, 기타)로 나누어 세입재원

별 총규모와 비중, GDP 대비 비율, 1인당 금액 등을 살펴보았다. 세입재원별로 1인당 금액을 구할 때 사용한 인구는 주민등록인구로서 통계청에서 제공하는 자료(1992~2003년)와 시군구 주요 통계지표 CD(1990, 1991년)를 참고하였다.

<표 III-1> 지방재정 세입의 구조

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

Ⅲ. 지방정부의 세입구조 65

지방재정 수입의 경우 자체수입과 외부재원으로 구분하였다. 즉, 지방세수입과 세외수입을 더하여 자체수입으로, 지방교부세와 양여금 및 국고보조금을 더하여 이전재원으로 구분하였다. 또한 이전재원과 지방채는 외부재원으로 보았다.

지방재정운영 형태의 변화를 분석하기 위해 다음 세 가지 측면을 살펴보고자 각각의 지수를 정의하여 전국, 단체별, 지역별로 구분하여 살펴본다. 첫째, 재정자립도지수를 정의하여 지방정부의 재정자립도의 변화를 알아보았다. 둘째, 지방세에 비해 세외수입을 얼마나 올렸는지를 보기 위한 지수로는 세외수입지수를 사용하였다. 셋째, 이전재원지수를 정의하여 지방정부가 직면하는 예산제약이 어떻게 변화했는지를 알아보았다.

나. 세입의 재원별 개요

지방세는 7개의 도세와 10개의 시군세로 나뉘며 <표 III-2>와 같이 보통세와 목적세로 구분된다. 1990년 이후의 지방세 제도의 변화를 간략히 살펴보면, 1997년 탄력세율의 적용대상이 7개의 세목에서 10개로 늘어난 것과 1999년 지방주행세의 도입, 2001년 지방교육세 제도의 도입이 있었다. 더 구체적으로, 1997년 7개의 세목(지역개발세, 주민세, 도시계획세, 자동차세, 도축세, 사업세, 공동시설세)에서 10개(취득세, 등록세, 재산세가 포함됨)로 늘어났다.

세외수입이 지방자치단체 예산에서 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편이다. 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 구성되고, 임시적 세외수입은 재산매각수입, 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 용자금 원금수입, 부담금, 잡수입, 과년도수입 등의 불규칙적으로 발생하는 항목을 포함한다.

<표 III-2> 지방세의 구조

| | | | |
|-----|-----|-----|---|
| 지방세 | 도세 | 보통세 | 취득세 등록세 경주마권세 면허세 |
| | | 목적세 | 공동시설세 지역개발세 지방교육세 |
| | 시군세 | 보통세 | 주민세 재산세 자동차세 주행세 농업소득세 도축세 담배소비세 종합토지세 |
| | | 목적세 | 도시계획세 사업소세 |

2005년 폐지된 지방양여금은 국세의 일부를 지방에 양여하여 법령이 정하는 특별목적의 사업수요에 충당토록 하는 지방재정지원제도로써 도로정비사업, 수질오염방지사업, 농어촌지역 개발사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등에 주로 쓰였다. 지방양여금의 단위사업별 배분율과 기준은 지방양여금법 및 동법 시행령에서 명시적으로 규정하고 있다. 1990년 12월 31일 지방양여금법 제정으로 1991년 신설될 당시 토초세 50%, 주세 15%, 전화세 100%로 구성되었던 것이 2002년에는 주세 100%, 교통세 14.2%, 농어촌특별세 23/150으로 변화되었다. 1992년, 1993년의 경우 일부만 일반회계에 포함되어 있고 나머지는 기타특별회계에 포함되어 왔다.

III. 지방정부의 세입구조 67

2005년부터 지방교부세율은 지방교부세법에 의거하여 내국세 총액의 19.13%(분권교부세 포함)를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 지방재정을 조정하는 역할을 한다. 용도지정 없이 자치단체의 일반회계예산으로 사용되며 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정한 후 재정부조액을 기준으로 포괄 배분하고 있다. 지방교부세는 1983년 내국세의 13.28%였던 법정교부율이 2000년 15%로 상향 조정된 바 있다.

국고보조금은 지방교부금 및 양여금과는 별도로 국가와 지방자치단체 간의 연계를 보다 강화하고 국가의 정책적 필요에 따른 지방자치단체 사업의 지원 또는 국가위임사무의 수행 등을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 대한 보조금으로 지원하고 있다. 「보조금의예산및관리에관한법률」에 의거하여 국가의 일반회계 또는 특별회계의 재원으로 구성된다.

지방채는 지방자치단체의 재정수입이 부족할 때 지방자치단체장이 그 지방자치단체에 항구적인 이익이 되거나 지방재해복구 등의 필요시 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 형식을 취하고 있다.

2. 전체추세

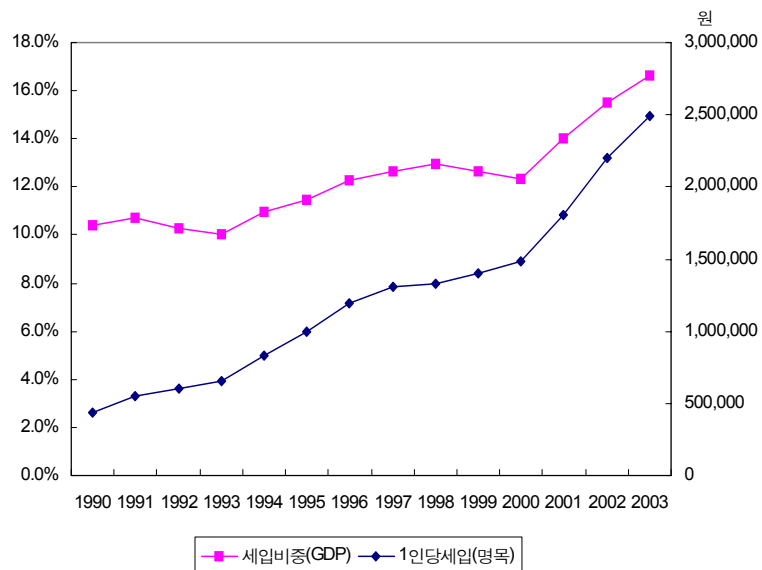
가. GDP 비중 및 1인당 세입

먼저 세입의 GDP 대비 비중과 1인당 세입을 살펴보자. 세입의 GDP 대비 비중을 보면 안정세를 보이던 세입의 비중이 1994년부터 증가세를 보였으나, 외환위기에 따라 완만한 감소세를 보였다. 그러나 2001년 이후에는 급격한 증가세를 보이고 있으며, 이는 2000년

에 이루어진 법정교부율의 증가가 원인일 수 있다.

1인당 세출의 경우 그 수준은 꾸준히 상승한 것으로 보이며, 1990년에 약 44만원에서 2003년에는 약 250만원으로 5.7배 가량 증가하여 세출의 증가와 거의 유사한 수준으로 증가하였다. 그러나 1인당 세입의 경우도 물가의 상승과 GDP 등이 꾸준히 증가하였으므로 그대로 비교하기엔 곤란하다. 따라서 1인당 세입을 GDP 대비 비중으로 살펴보면 1990년대 초반에는 0.24%, 1995년에 0.25%로 별 변동을 보이지 않다가 1990년대 중반 이후 꾸준히 증가하여 2003년에 0.34%까지 증가하는 것으로 나타나, 지방자치로 인한 세입의 증가세도 꾸준히 유지되고 있음을 보여주고 있다.

[그림 III-1] 세입의 GDP 대비 비중 및 1인당 세입 추이



Ⅲ. 지방정부의 세입구조 69

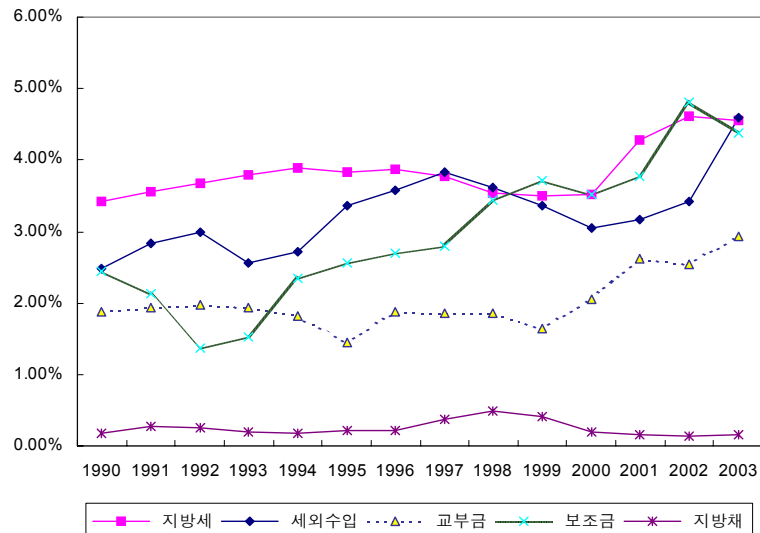
<표 Ⅲ-3> 1인당 세입의 규모와 증가율 추이

(단위: 원, %)

| 연도 | 지방세 | 세외수입 | 교부금 | 보조금 | 지방채 |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1990 | 145,103 | 105,232 | 79,309 | 103,612 | 7,739 |
| 1991 | 182,125 (25.5) | 145,554 (38.3) | 99,243 (25.1) | 109,262 (5.5) | 13,535 (74.9) |
| 1992 | 214,158 (17.6) | 173,743 (19.4) | 114,812 (15.7) | 80,113 (-26.7) | 15,362 (13.5) |
| 1993 | 246,729 (15.2) | 166,203 (-4.3) | 125,401 (9.2) | 99,610 (24.3) | 12,802 (-16.7) |
| 1994 | 293,715 (19.0) | 205,792 (23.8) | 137,119 (9.3) | 176,538 (77.2) | 12,924 (1.0) |
| 1995 | 335,530 (14.2) | 293,252 (42.5) | 126,911 (-7.4) | 224,526 (27.2) | 18,925 (46.4) |
| 1996 | 377,012 (12.4) | 348,040 (18.7) | 182,297 (43.6) | 262,801 (17.0) | 21,159 (11.8) |
| 1997 | 389,312 (3.3) | 396,914 (14.0) | 191,517 (5.1) | 288,330 (9.7) | 39,179 (85.2) |
| 1998 | 363,277 (-6.7) | 371,707 (-6.4) | 189,759 (-0.9) | 352,804 (22.4) | 50,769 (29.6) |
| 1999 | 390,055 (7.4) | 374,351 (0.7) | 182,846 (-3.6) | 412,899 (17.0) | 46,091 (-9.2) |
| 2000 | 423,908 (8.7) | 368,338 (-1.6) | 247,290 (35.2) | 423,395 (2.5) | 24,215 (-47.5) |
| 2001 | 551,398 (30.1) | 406,493 (10.4) | 338,271 (36.8) | 485,097 (14.6) | 21,243 (-12.3) |
| 2002 | 654,853 (18.8) | 485,579 (19.5) | 361,080 (6.7) | 682,680 (40.7) | 19,714 (-7.2) |
| 2003 | 684,852 (4.6) | 688,715 (41.8) | 438,608 (21.5) | 657,893 (-3.6) | 24,814 (25.9) |

주 : () 안은 전년 대비 증가율

[그림 III-2] 세목별 세입 추이(GDP 대비 비중)



세목별 세입의 GDP 대비 비중은 [그림 III-2]에 있다. 먼저 지방세의 경우를 보면 1990년대 중반까지 완만한 상승세를 보였으나 외환위기에 따라 감소세를 보이다가 2001년에 급격히 상승하였다. 결과적으로 3.5% 수준이던 GDP 대비 세입의 비중이 최근에는 약 4.5%를 나타내고 있다. 세외수입과 보조금의 급격한 상승세도 눈에 띈다. 1990년 약 2.5% 수준이던 세외수입과 보조금의 비중이 1990년대 중반과 최근에 급격히 상승하여 2003년 현재는 지방세와 비슷한 약 4.5% 수준까지 증가하였다. 이는 지방정부가 지방자치제 실시 이후 세외수입을 증대시키는 노력을 기울였고, 중앙정부는 교부금보다는 국고보조금 방식을 이용하여 지방정부를 견제하려 했을 가능성을 보여주고 있다. 교부금의 경우 약간의 등락이 있지만 1990년대에 약 2%의 안정적 수준을 유지하였다고 할 수 있다. 그

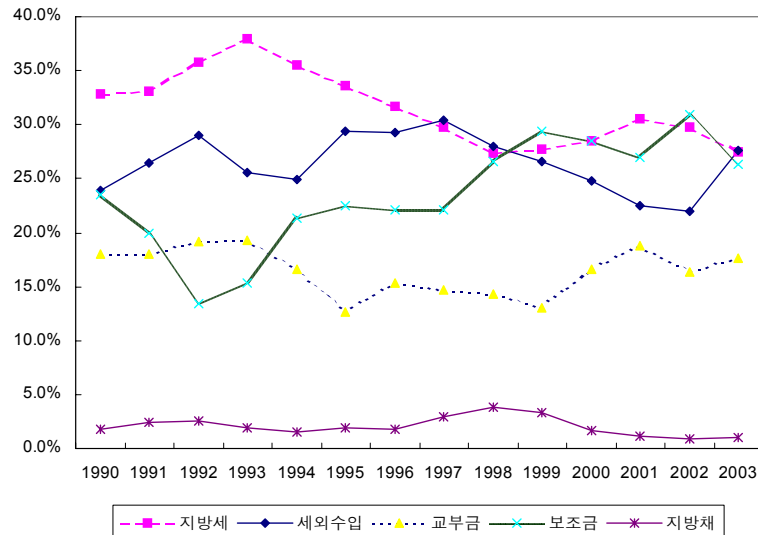
러나 2000년부터는 높은 증가세가 유지되고 있다. 따라서 앞에서 본 것처럼 2001년도에 GDP 대비 지방정부의 세입이 증가한 주요 원인은 지방세 및 교부금의 증가 때문으로 보인다. 다만 지방세의 어떤 항목이 이러한 상승세를 이끌었는지를 알기 위해서는 추가적인 분석이 필요하다.

나. 지방재정 세입구조의 변화

다음으로 총세입 중 항목별 세입이 차지하는 비중의 추이를 살펴 보자. [그림 III-3]을 보면 지방세의 경우 1993년을 정점으로 하여 하락 추세를 보이다가 2000년과 2001년에 증가하였으나 다시 하락하는 추세를 보이고 있다. 결과적으로 1990년의 약 33% 수준에서 2003년에는 약 27% 수준으로 하락하였다. 세외수입의 경우도 1990년의 약 25% 수준에서 1997년 약 30% 수준까지 증가하였으나 점차 하락하였고, 2003년에 급증하여 25%를 다소 상회하는 모습을 보이고 있다. 지방세와 세외수입의 추이는 지방정부의 자체 재원의 비중이 하락하고 있으며, 특히 지방세의 비중 약화가 문제가 되고 있음을 알 수 있다.

교부금의 경우 1990년대 중반부터 후반까지는 15%를 하회하는 수준을 보였지만 2000년대 들어서 그 비중이 증가하면서 1990년대 초반 수준인 약 17% 수준을 회복하고 있다. 보조금의 경우는 1990년에 약 24% 수준이었으나 1990년대 초에 대폭 하락하고, 그 이후는 높은 증가세를 보이고 있다고 할 수 있다. 다만 2003년에 다소 하락하여 현재는 약 27%를 나타내고 있다.

[그림 III-3] 항목별 세입 추이(세입 대비 비중)



3. 지방자치단체별

가. GDP 비중 및 1인당 세입

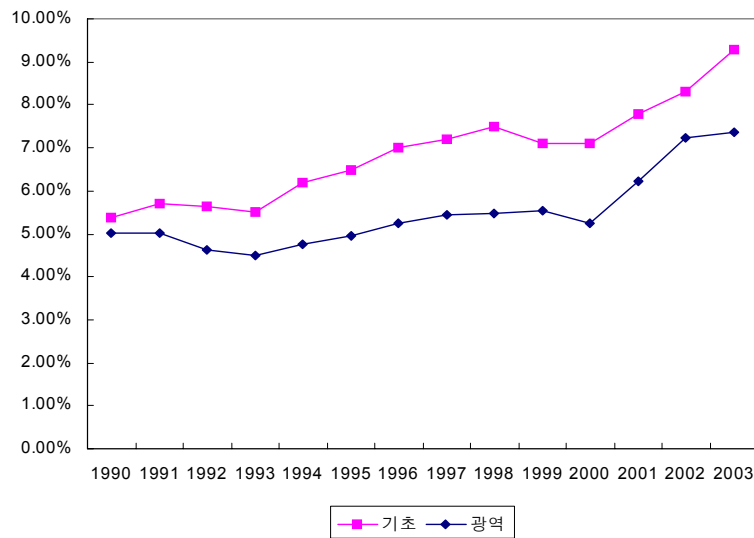
다음으로 GDP 대비 세입의 비중을 기초와 광역으로 나누어 살펴보자. 아래 그림을 보면 기초단체와 광역단체 세입의 GDP 대비 비중은 유사한 추이를 보이고 있다. 다만 2000년 이전까지는 기초자치단체의 세입이 상대적으로 많이 증가하였으나 2000년 이후를 본다면 광역과 기초가 유사하게 증가하였고, 증가율도 이전보다 더 높은 것으로 나타나고 있다.

GDP 대비 비중을 보면 1990년에는 기초 및 광역자치단체 모두 약 5%를 다소 상회하는 수준이었으나 2003년에는 광역자치단체는 약 7%, 기초자치단체는 약 9%를 다소 상회하는 수준으로 나타나

III. 지방정부의 세입구조 73

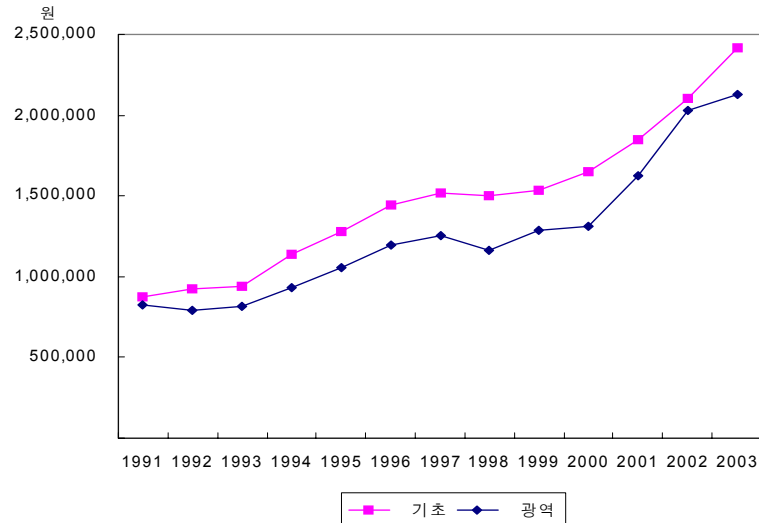
고 있다. 즉, 광역은 약 2%포인트, 기초는 약 4%포인트의 증가세를 보여 기초자치단체가 광역자치단체보다 더 많이 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 III-4] 자치단체별 세입 추이(GDP 대비 비중)



단체별 1인당 세입규모와 증가율을 보면 1인당 세입의 규모는 1991년에 기초단체와 광역단체 모두 약 85만원 정도였으나 2003년에는 기초단체의 경우 2.8배, 광역단체의 경우는 2.6배가 증가한 약 240만원과 210만원 정도로 나타났다. 전년 대비 증가율의 경우도 기초, 광역 모두 거의 비슷한 증가와 감소를 보였다. 다만 외환위기 이후 잠시 낮은 증가율을 보였지만 최근에 다시 상승하였다.

[그림 III-5] 자치단체별 1인당 세입 추이(실질)

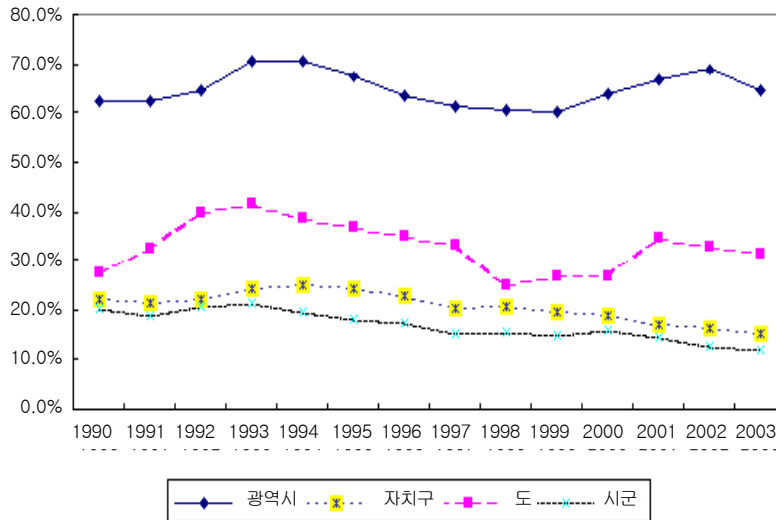


나. 단체별 세입

1) 지방세

세입에서 지방세가 차지하는 비중을 보면 기초와 광역자치단체의 차이가 분명히 나타나고 있다. 광역자치단체의 경우는 지방세의 비중이 광역시의 경우 60%를 상회하고, 도의 경우도 30%를 상회하지만, 기초자치단체인 자치구와 시군의 경우는 20%를 하회하는 수준을 보이고 있다. 또한 광역자치단체인 광역시와 도가 거의 유사한 추세를 나타내며 1990년대 초반에 지방세의 비중이 증가하였으나 1994년 이후 감소세를 보이다가 1999년부터 2001년까지 증가세를 보였다. 반면 기초자치단체인 자치구와 시군의 경우는 1993년까지 거의 변동이 없다가 이후 완만한 하락세를 보이고 있다. 결과적으로 1990년 20% 수준이었던 지방세의 비중이 2003년에는 12% 수준으로 하락하였다. 따라서 광역을 제외한 지방자치단체의 세입건전성이 낮다고 할 수 있다.

[그림 III-6] 지방세의 비중(단체별)

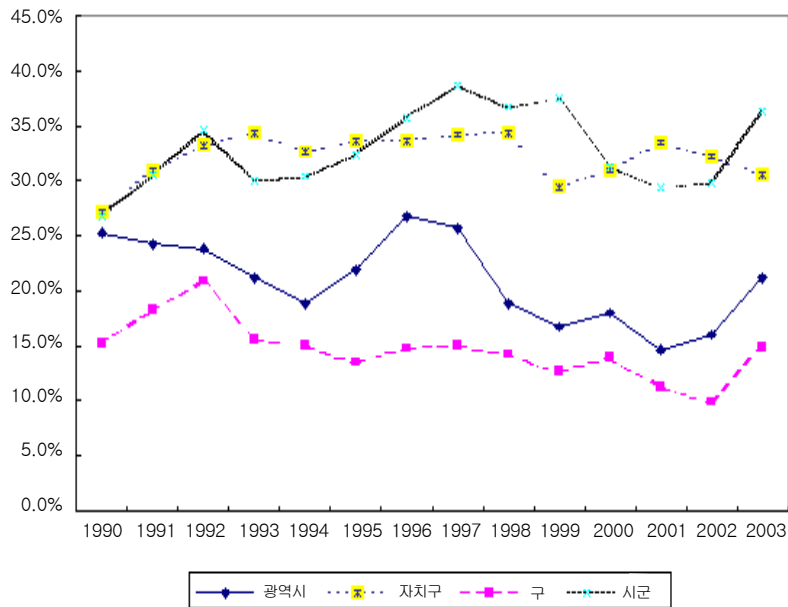


2) 세외수입

다음으로 세외수입을 보면 기초자치단체인 시군과 자치구가 광역자치단체인 광역시와 도보다 세입에서 차지하는 비중이 높음을 알 수 있다. 기초자치단체 중에서 시군의 경우 1990년대 초반 세외수입의 비중 증가세가 높았고, 지방자치제 이후인 1995년에 그 비중이 급격히 상승한 후 안정세를 보이다가 외환위기 이후 하락한 다음 2003년에는 다시 증가하는 추세를 보이는 반면 자치구의 경우는 1990년대 초반에 다소 상승하여 그 비중을 유지하다가 외환위기를 기점으로 대폭 하락한 후 그 추이를 유지하고 있다. 결과적으로 기초자치단체 중 시군의 경우 1990년대 초반에는 27% 수준이었던 세외수입의 비중이 2003년에는 36% 수준으로 증가하였고 자치구의 경우는 약간 상승하여 2003년에 30%를 나타내고 있다. 반면 광역자치단체의 경우에는 등락이 있지만 광역시와 도의 경우 1990년에

25%와 15%를 나타내었으나 지속적으로 하락하여 2001년 15%와 11%를 기록하였다가 최근에 급속한 증가세를 보여 2003년에는 1990년과 유사한 수준인 21%와 15%를 나타내고 있다.

[그림 III-7] 세외수입의 비중(단체별)



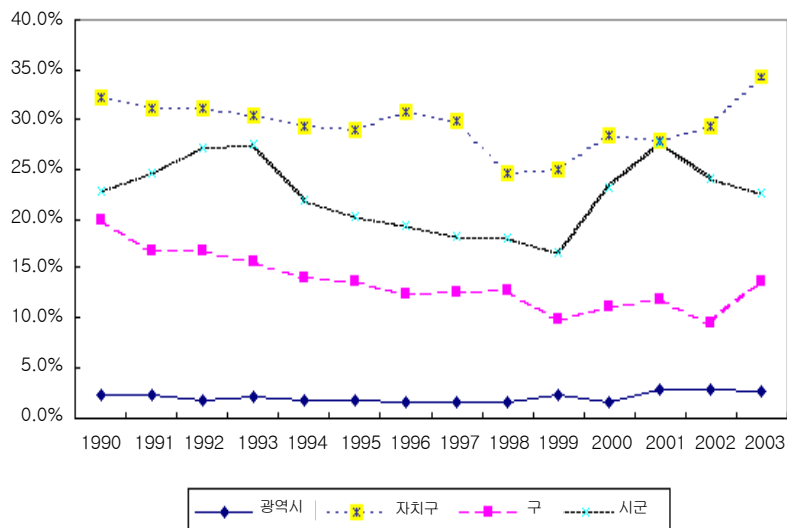
3) 교부금

중앙정부가 지원하는 재원인 교부금을 보면 광역자치단체인 광역시는 변동이 거의 없고 도의 경우는 다소 하락세를 나타내는 반면 기초자치단체인 시군과 자치구는 그 변화가 크다는 것을 알 수 있다. 자치구의 경우 1990년에 32%로 외환위기 전까지 30%를 유지하다가 1998년에 급격히 하락하여 24.6%를 나타내었으나 다시 최근까지 꾸준히 상승하여 34.2%를 나타내고 있다. 시군의 경우는 1990년대 초반 상승하여 1993년에 27.5%를 나타내다가 그 후 감소하여 1999년 16.5%까지 하락하였으나 그 이후 다시 상승하여 1990

III. 지방정부의 세입구조 77

년대 초반 수준을 유지하다가 가장 최근인 2003년에 다소 하락하여 22.7%를 나타내고 있다. 그러나 이러한 변동에 대한 원인은 불분명하므로 추후 분석이 필요한 실정이다. 광역단체인 도의 경우 교부금의 비중이 전반적으로 하락 추세로서 1990년에 20%에서 2002년 9.5%까지 하락하였으나 최근에 다소 증가하여 13.7%를 기록하고 있다.

[그림 III-8] 교부금의 비중(단체별)

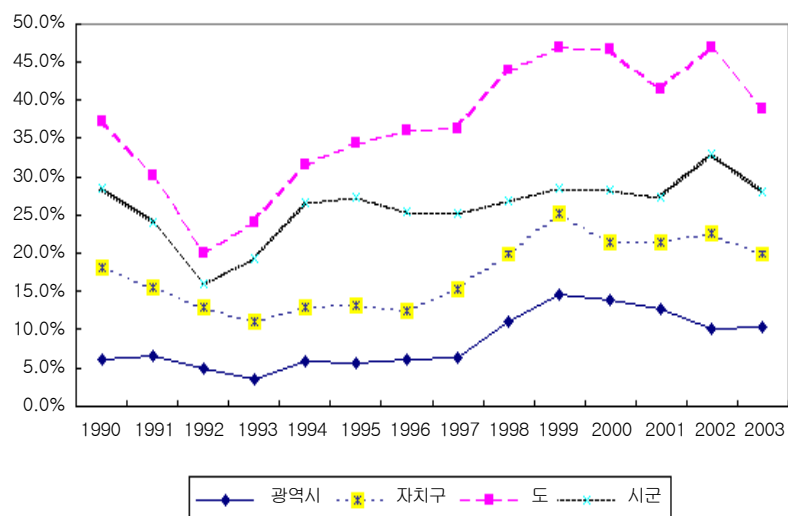


4) 보조금

국고보조금의 경우 단체별로 그 움직임이 유사하게 나타난다. 모든 자치단체에서 보조금 비중 하락이 1992년까지 발생하였지만 이후 1999년까지 지속적인 증가세를 보였다. 다만 2000년부터는 등락이 있어 분명한 추세가 나타나지 않고 있으며 보조금의 비중 차이는 도가 가장 높고 시군, 자치구, 광역시의 순서로 나타나고 있다.

다만, 보조금의 증가는 중앙정부 기능의 이양 및 위탁의 증가나 복지분야에 대한 지원이 커지면서 발생하는 현상으로 판단된다.

[그림 III-9] 보조금의 비중(단체별)



다. 주요 세입항목의 횡단면 분포

자치단체별 격차 및 분포를 살펴보기 위하여 횡단면 분석을 시도하여 본다. 대상은 총세입 대비 지방세의 비중, 총세입 대비 이전재원의 비중, 그리고 총세입 대비 세외수입의 비중으로 연도는 1991년, 1996년, 2003년을 사용하였다(X축은 자치단체이며 광역시 및 도, 시군, 자치구의 순서로 되어 있다).

분포를 보면 앞에서 살펴본 것처럼 총세입 대비 지방세의 비중은 다소 낮아지는 추세이다. 또한 분포도 지자체별로 다소 균등해지는 경향을 보인다. 시군과 자치구 간의 차이나 변화도 크지 않은 것으로 보인다. 결과적으로 지방세의 비중이 낮아지며 분포가 균등해진

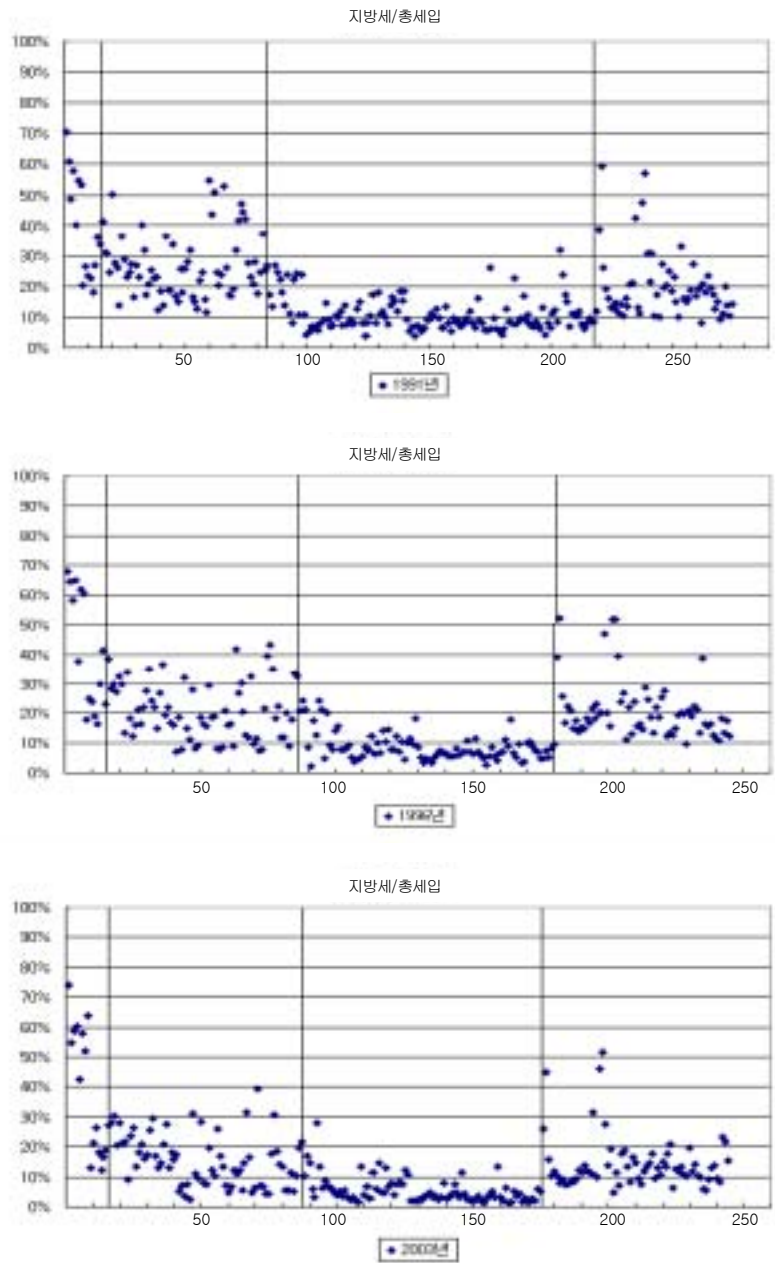
Ⅲ. 지방정부의 세입구조 79

것으로 보인다. 또한 군의 지방세 수입이 매우 열악한 상황이라는 것도 알 수 있다. 군의 경우 지방세 수입의 비중이 1991년의 경우 10% 미만으로 나타나는 경우가 많으며, 2003년의 자료를 보면 이러한 현상이 더욱 심화되고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 시의 지방세 비중 저하도 눈에 띄게 낮아지고 있다. 반면 광역시나 도의 경우, 특히 광역시의 경우에는 지방세 수입이 전체 세입의 60~70%를 차지하고 있어 세입구조가 건전한 것으로 나타나고 있다.

총세입 대비 이전재원의 분포를 보면 광역시는 이전재원의 비중이 낮은 반면 도는 높은 것으로 나타나고 있다. 도의 경우는 이전재원의 비중이 다소 높아진 현상을 보여주고 있으며, 2003년의 경우에는 시·군·자치구보다도 이전재원의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 1991년의 경우 시군에 비해 자치구의 이전재원 의존도의 편차가 큰 것으로 나타났다. 그러나 지방자치제 실시 이후인 1996년을 보면 시군의 편차가 크게 증가된 것으로 나타나고 있다. 2003년의 경우에는 시군과 자치구의 차이가 축소되고, 이전재원에 대한 의존도도 균등해지는 현상이 나타나고 있다. 2003년의 경우를 보면 시군과 자치구의 이전재원 의존도가 50~60%를 중심으로 분포하고 있어 일부를 제외한 시군과 자치구의 재정상황이 열악하다는 사실을 잘 보여주고 있다.

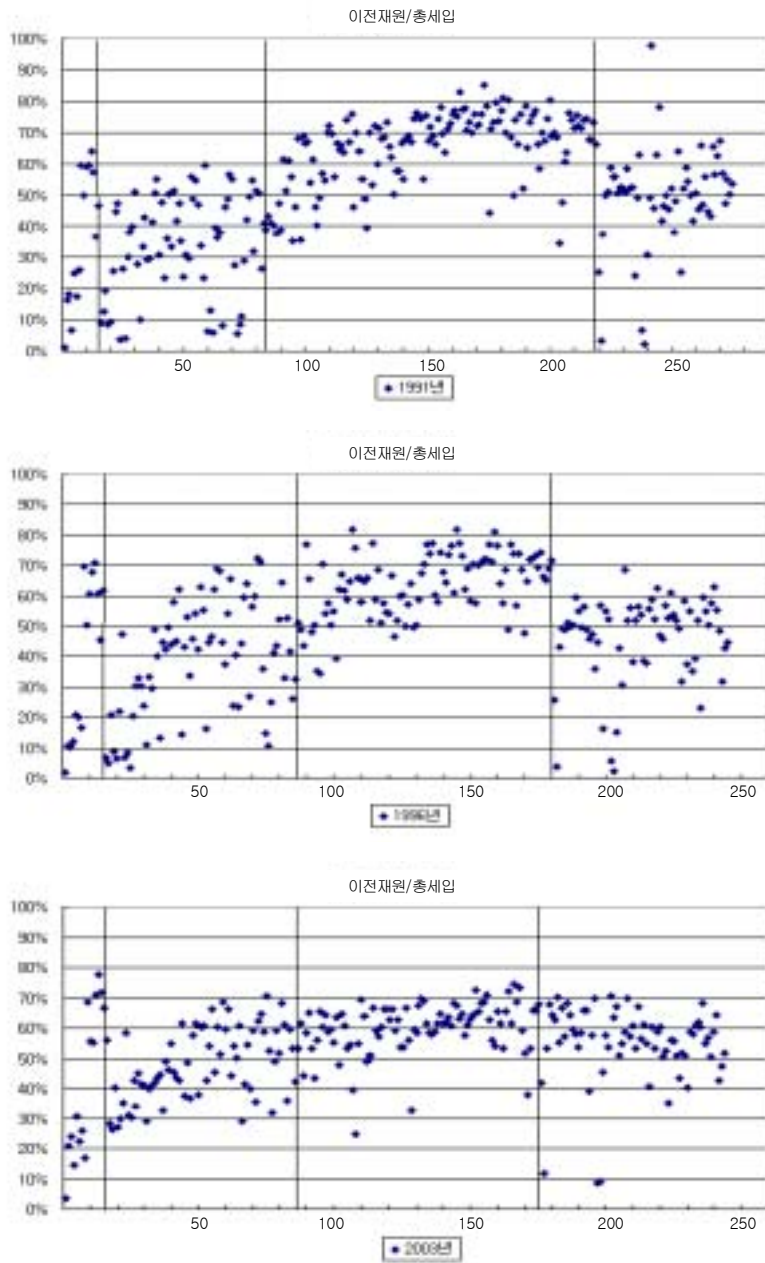
세외수입의 경우 1991년에는 시군, 특히 시의 경우 자치구에 비해 세외수입 비중의 편차가 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 지방자치제가 실시된 1996년에는 시군의 세외수입의 비중 편차가 다소 완화되는 경향을 보이고 있다. 2003년의 경우를 보면 시·군·자치구의 세외수입 비중의 편차가 과거에 비해 낮아지고 있다. 결과적으로 광역시와 도는 세외수입이 전체 세입에서 차지하는 비중이 10~20%대를 보이는 반면 나머지 자치단체는 약 30% 정도의 비중으로 나타나고 있다.

[그림 III-10] 총세입 대비 지방세의 횡단면 추이

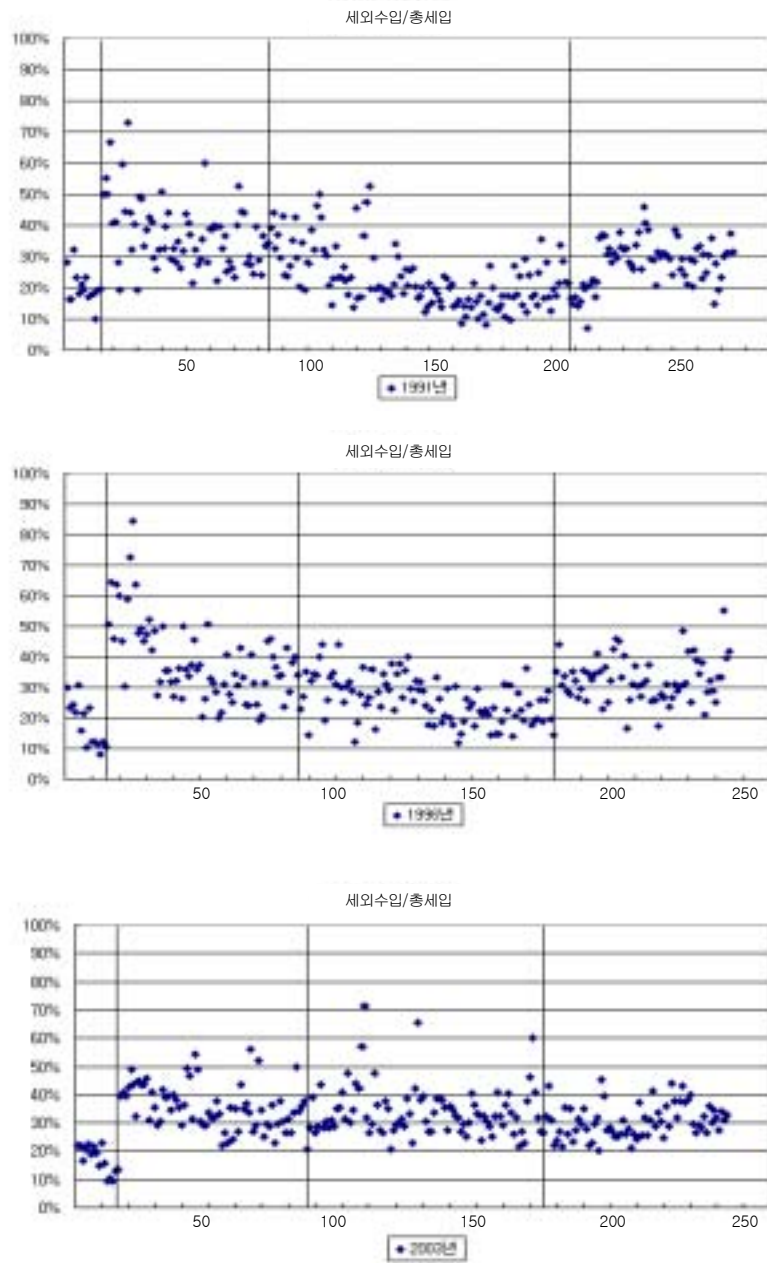


III. 지방정부의 세입구조 81

[그림 III-11] 총세입 대비 이전재원의 횡단면 추이



[그림 III-12] 총세입 대비 세외수입의 횡단면 추이

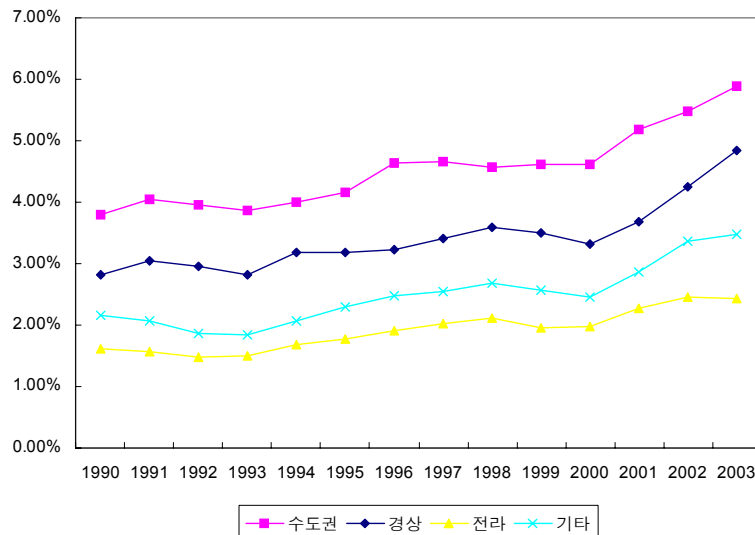


4. 지역별

가. GDP 비중 및 1인당 세입

지역별 세입의 차이를 살펴보기 위하여 세입의 GDP 대비 비중을 지역별로 수도권, 경상지역, 전라지역, 기타지역으로 나눠서 살펴보자. 아래 그림을 보면 세입의 추이는 지역별로 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 다만 최근 추세를 보면 경상권 증가율이 다른 지역에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 전라지역은 증가율이 다른 지역에 비해 낮게 나타나고 있다. 또한 GDP 대비 세입 비중은 수도권, 경상권, 기타지역, 전라권의 순으로 나타나는데 이는 해당 지역의 인구가 많기 때문으로 판단된다.

[그림 III-13] 지역별 세입 추이(GDP 대비 비중)

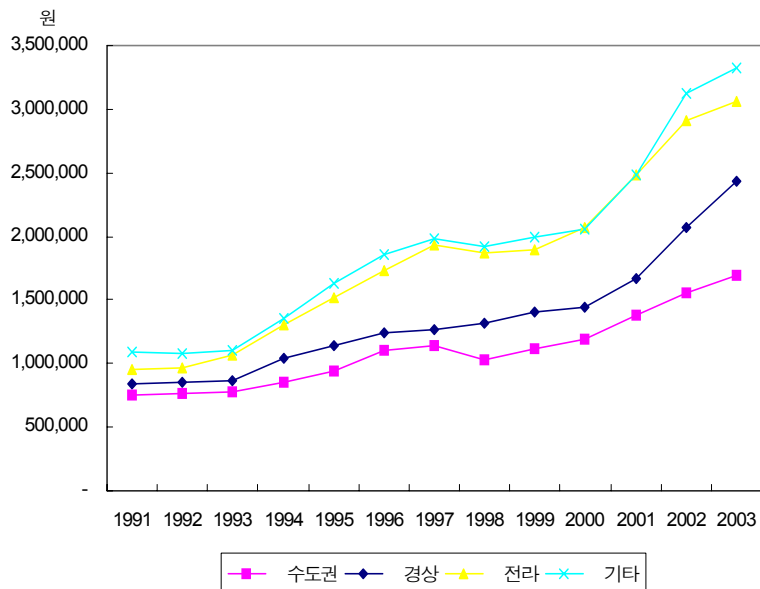


다음으로 실질 기준으로 지역별 1인당 세입규모를 살펴보자.

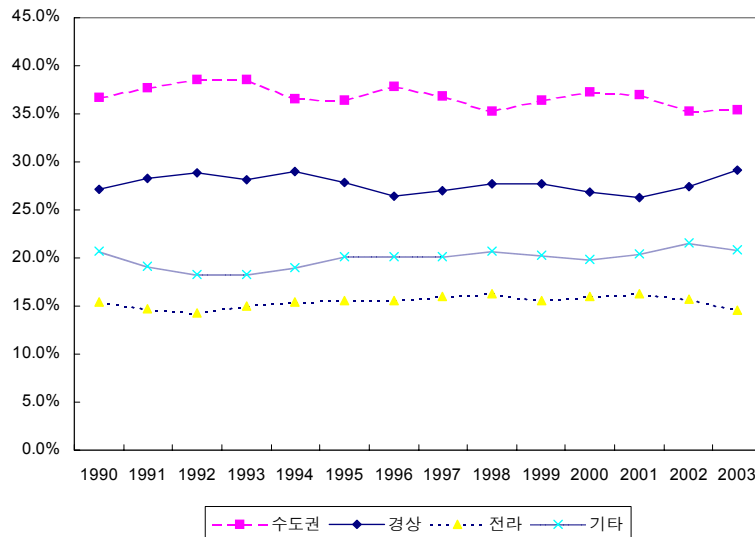
1인당 세입규모로 보면 전체 지출과는 달리 전라지역 및 기타지역이 가장 높은 것으로 나타나며, 다음으로 경상지역, 수도권으로 나타나고 있다. 이는 일반적으로 전라지역 및 기타지역이 수도권이나 경상지역에 비해 자체재원을 증대시킬 수 있는 가능성이 낮다는 점을 감안하면 해당 지역의 세출을 증대시키는, 결과적으로 중앙정부의 이전재원이 증대되어야 하는 구조적 요소가 수입구조에 내재되어 있다고 보아야 한다.

전체 세입에서 각 지역이 차지하는 비중을 살펴보면 다소 등락이 있지만 추세의 차이는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 수도권이 약 35%, 경상지역이 약 28%, 기타지역이 약 21%, 전라지역이 약 15%를 차지하고 있다.

[그림 III-14] 지역별 1인당 세입 추이(실질)



[그림 III-15] 지역별 세입 대비 비중 추이

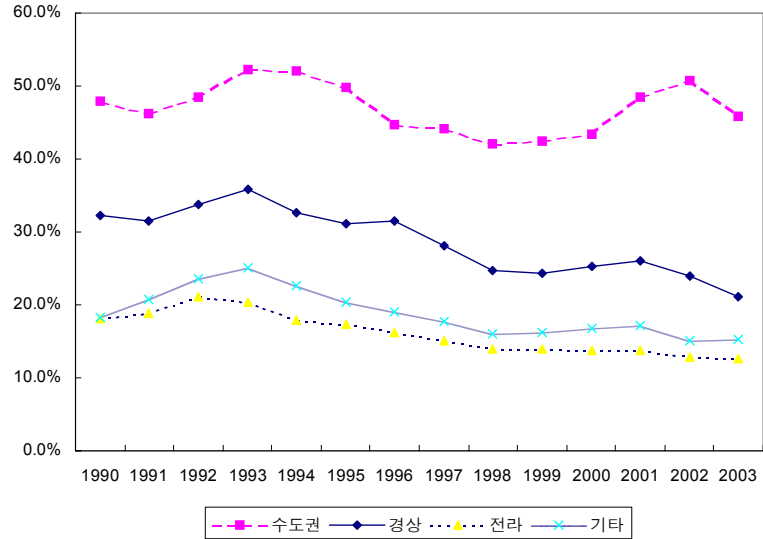


나. 세입 항목별

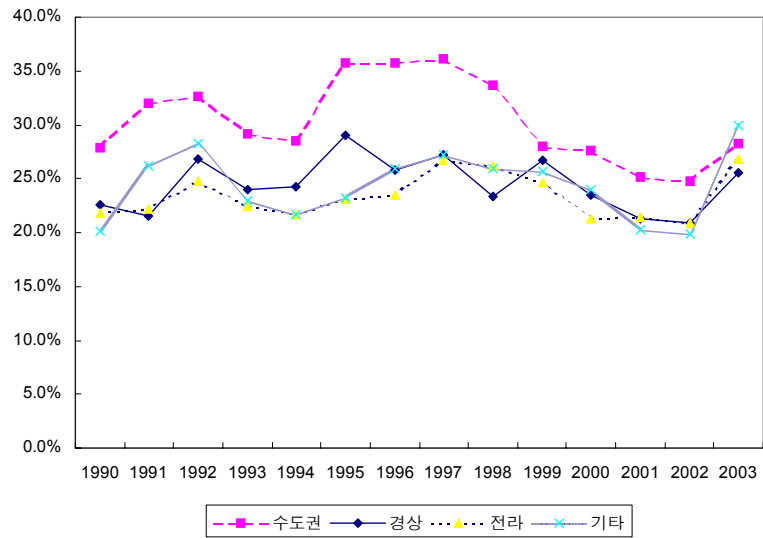
전체 세입에서 지방세가 차지하는 비중 추이를 보면 수도권은 1990년대 초반 상승세를 보였으나 1994년부터 1998년까지는 하락세를 보이고 있으며 그 이후 상승세를 보이다가 2003년에 다시 하락하였다. 전반적으로 보면 비중의 변화가 크지는 않다. 반면 다른 지역은 1994년부터 시작된 하락세가 지속되고 있다고 할 수 있다.

세외수입의 경우 수도권은 다른 지역에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 특히, 1990년대 중후반에는 35% 수준으로 다른 지역에 비해 10%포인트 정도 높았다. 그러나 이러한 차이는 점차 좁혀져서 2003년의 경우에는 다른 지역과 차이가 거의 없는 것으로 나타난다. 수도권을 제외한 다른 지역은 등락이 있지만 약 25% 수준을 유지하고 있는 것으로 보인다.

[그림 III-16] 지방세 비중 추이(지역별)



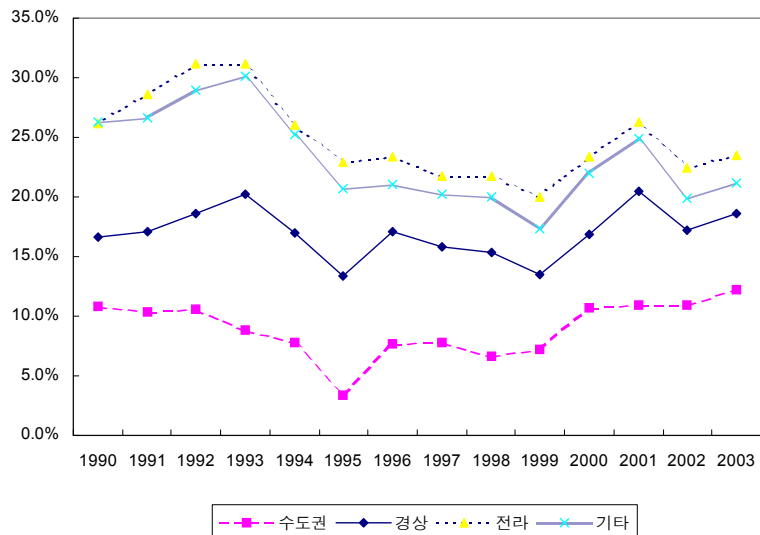
[그림 III-17] 세외수입 비중 추이(지역별)



III. 지방정부의 세입구조 87

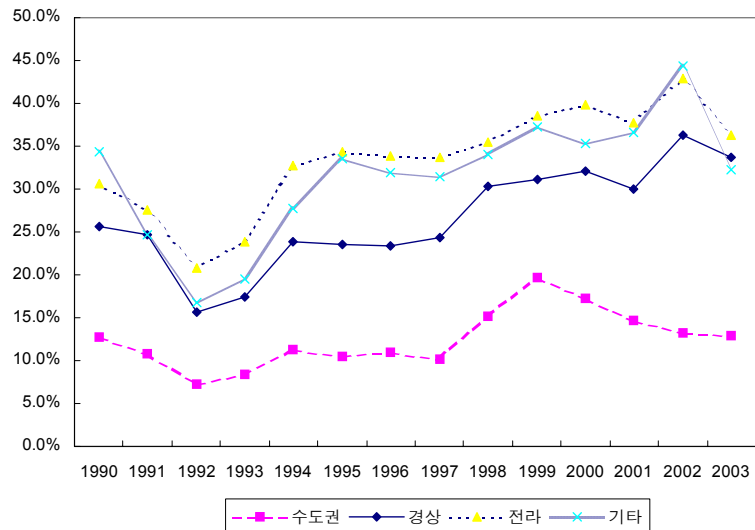
교부금의 경우도 지역 간 편차가 축소되는 것으로 나타나고 있다. 전라 및 기타지역은 거의 동일한 추이를 보여주고 있는데, 1993년까지는 증가세를 보여주고 이후부터 1999년까지는 하락세로 나오고 있으며 2000년과 2001년에 증가한 후 다시 하락 안정세를 보이고 있다. 경상지역도 추세는 비슷하지만 비중의 하락도가 전라 및 기타지역처럼 나타나지는 않고, 오히려 다소 증가하는 추세가 나타나고 있다. 결과적으로 경상권과 전라 및 기타지역과의 비중 차이는 크게 축소된 상태이다. 수도권의 경우 1990년대 중반을 제외하면 안정적 수준을 유지하고 있다고 할 수 있다. 지역별로 교부금의 비중 차이가 감소한 원인은 불분명하지만 지방자치제 이후 격차가 축소된 것은 분명해 보인다. 그러나 상대적으로 경제력이 떨어지는 지방자치단체가 많은 전라 및 기타지역에 대한 교부금이 하락한 원인은 설명하기 어렵다.

[그림 III-18] 교부금 비중 추이(지역별)



보조금은 교부금과는 달리 지역 간 차이가 커지는 것으로 나타나고 있다. 특히, 수도권을 제외한 나머지 지역은 매우 유사한 모양새를 보이고 있으며, 전반적인 추세는 증가 추세라고 할 수 있다. 교부금과 비교해서 보면 중앙정부가 보조금을 적극적으로 사용하는 반면 교부금은 소극적으로 사용한 것으로 판단된다.

[그림 III-19] 보조금 비중 추이(지역별)



IV. 실증분석

1. 자료설명

가. 세입 및 세출 자료

본 연구에서 사용하는 재정 및 선거관련 자료는 1990년부터 2003년까지 기초자치단체를 중심으로 한 패널자료이다. 행정자치부 『지방재정연감』의 일반회계 세출결산 총계규모를 사용하였으며, 선거관련 변수는 중앙선거관리위원회의 공시자료를 사용하였다. 2003년 기준 지방자치단체 수는 248개이지만, 1990년부터 2001년까지 행정구역 개편으로 인한 지역구분의 변화를 반영하여 인구증가가 전년 대비 30% 이상인 지역은 실증분석에서 제외시켰다.

세입 자료에서는 총세입 중에서 대표적인 자주재원인 지방세와 세외수입, 이전재원으로는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 사용하였다. 별도로 국고보조금 이외에 지방양여금, 증액교부금 등은 ‘교부세를 제외한 이전재원’을 ‘보조금’으로 실증분석에 포함시켰다. 국고보조금은 지방자치단체의 민간이전이나 자본적 지출에 대하여 조건부 보조금 형태로 지급하는 경우가 많으므로 주요 변수로 사용하였다. 지방세의 경우는 지방정부의 대표적인 자체세입으로 각 자치단체의 세입과 항목별 세출의 연계성이 어느 정도인지를 살펴보고자 포함시켰다. 지방정부에 있어서 세입과 세출과의 연계성은 자치정부가 책임 있는 세출사무를 담당하는 정도를 의미하는 것으로 재정자치의 척도로 볼 수 있다. 지방세의 경우, 1990년부터 2000년까지는 지방재정연감상의 지방세를 사용하였고, 2001~2003년까

지는 ‘지방교육세’를 제외한 징수결산액을 사용하였다.⁶⁾

<표 IV-1> 세입변수의 기초통계

| Variable | Obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|------------|------|-----------|-----------|---------|--------------|
| 총량 | | | | | (단위: 백만원, 명) |
| 인구 | 2520 | 289,685 | 859,874 | 9,250 | 10,969,862 |
| 총세입 | 2520 | 297,030 | 1,133,898 | 140,004 | 21,500,070 |
| 지방세 | 2520 | 75,085 | 437,722 | 900 | 9,813,154 |
| 세외수입 | 2520 | 85,403 | 320,374 | 10,903 | 6,771,813 |
| 지방교부세 | 2520 | 7,273 | 17,120 | 2 | 355,520 |
| 지방양여금 | 2520 | 11,675 | 49,658 | 11 | 701,205 |
| 국고보조금 | 2520 | 44,697 | 209,802 | 75 | 4,738,442 |
| 지방세/총세입 | 2520 | 14.16 | 12.74 | 1.29 | 66.72 |
| 재정자주도 | 2520 | 54.92 | 35.74 | 21.32 | 99.02 |
| Per Capita | | | | | (단위: 원) |
| 총세입 | 2296 | 1,215,077 | 1,363,728 | 66,904 | 17,660,007 |
| 지방세 | 2210 | 134,361 | 100,484 | 9,690 | 964,524 |
| 세외수입 | 2194 | 365,487 | 518,239 | 10,404 | 1,260,007 |
| 지방교부세 | 2252 | 286,439 | 377,656 | 587 | 3,195,024 |
| 지방양여금 | 2210 | 63,795 | 92,044 | 262 | 646,571 |
| 국고보조금 | 2284 | 193,518 | 386,186 | 543 | 9,634,725 |

6) 지방교육세의 경우, 과거 지방세분 교육세가 지방세로 편입되면서 증가된 것으로 사실상 이는 전액 교육자치단체로 이관되므로 해당 자치단체의 재정운용과 직접적인 상관이 없으면서 지방세수를 증가시키는 역할을 하고 있기 때문이다. 본 연구의 목적은 순 지방세수 변화에 따른 해당 자치단체의 지출변화 등을 살펴보고자 하는 것이므로 제외시켰다.

세출관련 자료는 기능별, 성질별로 나뉘어 있다. 기능별로는 일반 행정비, 사회개발비, 경제개발비로 나누어 보고 있으며, 경제 성질별로는 인건비, 민간이전, 시설 및 부대비 등 지방자치 이후 변화가 컸을 것으로 예상되는 세출항목을 포함시켰다.

사용된 변수의 기초통계량에서 주목할 만한 것은 총량 규모에서는 지방세의 지역 간 편차가 가장 크게 나타났으나 1인당 변수의 경우에는 지방양여금을 제외하고 지방세의 편차가 가장 작다는 것이다. 따라서 지방세의 지역 간 편차는 인구집중에 따른 것으로 해석할 수 있다. 반면, 국고보조금의 경우, 지방세와 비교했을 때 1인당 편차가 총량의 편차에 비하여 상대적으로 크게 나타났는데 이는 이전재원의 특성상 형평화보조금적인 성격이 반영되었기 때문으로 보인다.⁷⁾

세출부문의 성질별 분류에서는 민간이전 항목이 인건비, 시설 및 부대에 비하여 표준편차가, 기능별 분류에서는 일반행정비의 지역 간 편차가 가장 작은 것으로 나타났다. 이는 민간이전이나 일반행정비 항목이 기타 항목들에 비하여 인구와 비례하여 증가하기 때문이다. 반면, 시설 및 부대비나 경제개발비의 경우는 인구증가보다는 자치단체 면적, 개발단계에 따라 다르므로 1인당 통계량에서 지역 간 편차가 크게 나타나고 있다.

7) 자료의 개수(Number of Observation)가 회귀분석에서의 숫자와 다른 이유는 세입세출 자료를 제외한 자료에서의 missing variables 때문이다. 각 연도별 세입 및 세출 자료는 모든 지역에서 확보가능하였으나 인구 및 선거자료의 경우에서 자료가 없는 경우 회귀분석에서는 해당연도가 제외되었기 때문이다.

<표 IV-2> 세출변수의 기초통계

| Variable | Obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|------------|------|---------|-----------|--------|--------------|
| 총량 | | | | | (단위: 백만원, 명) |
| 총세출 | 2290 | 221,449 | 870,892 | 6,963 | 16,200,007 |
| 일반행정비 | 2250 | 48,359 | 149,202 | 623 | 2,226,801 |
| 사회개발비 | 2160 | 79,764 | 329,838 | 998 | 7,090,682 |
| 경제개발비 | 2250 | 81,533 | 313,899 | 411 | 5,181,409 |
| 인건비 | 2250 | 29,484 | 87,835 | 594 | 1,405,250 |
| 민간이전 | 2250 | 13,474 | 48,106 | 212 | 1,027,600 |
| 시설 및 부대비 | 2250 | 78,177 | 254,479 | 1,613 | 4,392,653 |
| Per Capita | | | | | (단위: 원) |
| 총세출 | 2240 | 886,491 | 886,783 | 53,404 | 12,200,007 |
| 일반행정비 | 2240 | 219,066 | 178,064 | 1,733 | 2,308,970 |
| 사회개발비 | 2230 | 290,654 | 297,299 | 15,304 | 2,327,745 |
| 경제개발비 | 2230 | 353,127 | 459,941 | 7,150 | 9,622,422 |
| 인건비 | 2286 | 124,469 | 90,481 | 834 | 967,204 |
| 민간이전 | 2230 | 49,601 | 54,454 | 446 | 625,578 |
| 시설 및 부대비 | 2350 | 401,146 | 512,115 | 639 | 8,968,962 |

나. 선 거

본 연구에서는 1995년, 1998년, 2002년 각각 시행된 지방자치단체장에 대한 지방선거자료와 1992년, 1996년, 2000년, 2004년 국회의원 선거자료를 기초로 하고 있다.

① 지방선거

구체적인 선거자료로는 선거가 이루어진 해의 해당 지역 당선자와 기타 후보 득표율, 당선자의 집권여당 여부를 알기 위한 당선자 정당 등이다. 이들 값은 각 선거구(지역)의 선거인수, 투표자수, 각당의 유효투표수, 무효투표수, 기권수 등을 계산하여 사용하였다.

당선자 득표율에서는 기초자치단체보다 광역자치단체의 득표율이 높은 것으로 나타나고 있다. 당선자와 차점자 간의 득표율 차이를 나타내는 자료에서도 광역자치단체가 기초자치단체보다 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 광역자치단체장이 기초자치단체장보다 정치적인 관심도면에서 앞서 있으며, 차점자와의 격차도 커서 당선자의 경우 당선경쟁이 비교적 적은 것으로 나타났다.

<표 IV-3> 지방선거의 득표율과 경쟁 정도

(단위 : %)

| | 당선자 득표율 | | 당선자와 차점자의 득표율 격차 | |
|-----------|---------|------|------------------|------|
| | 기초 | 광역 | 기초 | 광역 |
| 1차 (1995) | 45.9 | 54.6 | 23.2 | 27.8 |
| 2차 (1998) | 56.5 | 66.2 | 35.5 | 46.5 |
| 3차 (2002) | 53.2 | 61.2 | 22.9 | 29.0 |

높은 당선자 득표율과 차점자와의 격차는 기본적으로 한국의 지역주의적 경향에서 비롯된다. 예를 들어, 1998년의 선거에서 지역별로 당선 정당을 보면 충청권의 경우 자민련, 경상권의 경우 한나라당, 전라도의 경우 국민회의가 압도적이었다. 2002년의 경우에도 비슷한 양상을 보이고 있다. 다만 수도권은 1998년 선거에서는 당시 여당인 국민회의가 압도적이었으나 2002년에는 당시 여권이었던 민주당의 위기로 인하여 한나라당 당선자가 압도적으로 많은 것으로

나타나고 있다. 즉, 수도권은 중앙정당의 정치적 역량에 따라 지방자치단체장의 당선이 결정되는 반면 경상, 전라, 충청권에서는 지역성이 강하게 나타나는 것으로 보인다. 그리고 이러한 지역성에 따른 당선자와 차점자 간의 커다란 격차 현상은 기초보다는 광역자치단체에서 더욱 분명하게 나타나고 있다. 이는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 중앙정당의 영향을 더 많이 받기 때문인 것으로 보인다.

이렇게 지역주의 성향이 높은 경우에는 지방자치단체의 선거에 따른 지방재정 운용방식의 차이가 상대적으로 작은 것으로 예상된다. 각 자치단체장의 선거결과는 지방정부 재정운용의 성과에 따라 결정되기보다는 중앙당과의 연계성 등 정치적 성향에 따라 달라진다고 보기 때문이다.

<표 IV-4> 1998년도 광역 기초자치단체장 선거결과

| | 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 |

자료 : 중앙선거관리위원회

<표 IV-5> 2002년도 광역 기초자치단체장 선거결과

| | 한나라당 | 민주당 | 자민련 | 기타 (무소속 포함) |
|-----|------|-----|-----|----------------|
| 수도권 | 57 | 9 | 1 | 2 |
| 충청도 | 11 | 3 | 16 | 4 |
| 경상도 | 66 | 0 | 0 | 9 |
| 전라도 | 0 | 32 | 0 | 8 |

자료 : 중앙선거관리위원회

② 총선

<표 IV-6> 국회의원선거의 득표율과 경쟁의 정도
(단위 : %)

| | 당선자 득표율 | 당선자와 차선자의 득표율 격차 |
|------|---------|------------------|
| 1996 | 47.2 | 18.4 |
| 2000 | 51.7 | 19.5 |
| 2004 | 50.4 | 15.3 |

<표 IV-7> 17대 국회의원 선거결과

| | 우리당 | 한나라당 | 민노당 | 민주당 | 자민련 | 국민통합21 | 무소속 |
|-----|-----|------|-----|-----|-----|--------|-----|
| 수도권 | 76 | 33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 충청도 | 19 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| 경상도 | 4 | 60 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 전라도 | 25 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 1 |

<표 IV-8> 16대 국회의원 선거결과

| | 민주당 | 한나라당 | 자민련 | 민국당 | 한국신당 | 무소속 |
|-----|-----|------|-----|-----|------|-----|
| 수도권 | 56 | 40 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 충청도 | 8 | 4 | 11 | 0 | 1 | 0 |
| 경상도 | 0 | 64 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 전라도 | 25 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |

<표 IV-9> 15대 국회의원 선거결과

| | 국민회의 | 민주당 | 신한국당 | 자민련 | 무소속 |
|-----|------|-----|------|-----|-----|
| 수도권 | 30 | 13 | 45 | 5 | 3 |
| 충청도 | 0 | 0 | 10 | 17 | 1 |
| 경상도 | 0 | 26 | 36 | 2 | 12 |
| 전라도 | 36 | 0 | 1 | 0 | 0 |

2. 지방선거와 지방정부 지출

가. 가설 및 가설의 근거

본 연구에서 지출은 인건비(또는 일반행정비), 사회개발비(또는 민간이전지출), 경제개발비(시설투자비)로 구분되어 있다. Oates (1972), Besley and Coate(1999) 등이 분석한 바에 따르면 지방분권은 지방공공재, 특히 외부효과가 있는 지방공공재의 지출규모가 감소할 것으로 예상하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치제가 도입되면 앞에서 언급한 지출 중 외부효과가 가장 클 것으로 예상되는 시설투자비가 축소될 가능성이 높다. 또한 정치가가 자신의 이득(rents)을 극대화한다는 모형에 따르면 선거는 정치가로 하여금 개인적 이득을 추구하는 것을 제어하는 역할을 한다. 일반적으로 공공프로젝트가 개인적인 이득을 추구할 수 있는 가능성이 높은 지출로 여겨지므로 선거가 실시되면 시설투자비에 대한 지출이 축소될 가능성도 있다. 반면 시설투자비는 경제적 성과와 매우 밀접한 관련이 있으므로 Berganza(2000) 등의 논의에 따르면 해당 지출이 증가할 수도 있다.

임명직과 선출직의 차이에 대한 이론이나 실증분석에 따르면 선출직은 유권자의 선호를 더 잘 반영하는 것으로 나타나고 있다. 민간 이전지출(transfer expenditure)이 가장 직접적으로 유권자의 효용에 영향을 미칠 가능성이 높으므로 지방자치제의 도입은 이전지출의 증가를 유도할 것으로 예상할 수 있다. 또한 중위자 투표모형에 따르면 소득이 증가하고, 그에 따라 소득분배가 악화될수록 이전지출의 증가현상이 나타나므로 빠른 경제성장과 그에 따른 소득분배 악화현상을 경험한 한국의 경우 선거로 인하여 이전지출이 더욱 가속적으로 증가하였을 가능성이 있다. 그러나 시설투자와 같은 자본지출도 유권자의 소득증대와 밀접한 관련이 있을 수 있다. 특

히 한국의 경우 도로 등 시설투자는 부동산 가격의 상승으로 이어지기 때문에 유권자가 매우 선호하는 지출이다. 따라서 지방자치체 실시 이후 시설투자가 증대되었을 가능성도 있다.

일반행정비의 경우 순수한 공공재의 성격도 있지만 조직이나 권한이 확대됨으로써 자치단체장에게 이득을 부여할 수도 있다. 일반행정비가 순수한 공공재라기보다는 단체장의 이익과 밀접하다면 선거, 특히 경쟁이 치열한 선거에서는 지역민에게 유리한 지출을 하기 위하여 일반행정비는 감축해 갈 가능성이 높다.

정책과 관계없이 정치가의 개인적 인기가 높은 경우에는 당선 가능성이 높으므로 단체장의 이득을 많이 취할 수 있는 지출을 증대시킬 가능성이 높다. 따라서 당선 가능성은 시설투자비나 일반행정비와 양의 관계를 가지는 것으로 예상할 수 있다. 또한 집권당에 소속된 자치단체장은 중앙정부로부터 더 많은 재원을 제공받을 가능성이 높으므로 이전지출이나 시설투자를 더 많이 할 것으로 추측할 수 있다.

본 연구는 지방선거 이후 세출의 구조적인 변화 여부와 선거시 경쟁정도나 집권여당과 지방세출과의 관계를 구분하여 예측해본다.

가설 1 : 지방선거 이후 세출의 구조적인 변화가 있었는가?

- 1) 단체장은 주민의 삶의 질 향상을 위한 사회개발비 및 민간이 전지출을 확대할 것이다.
- 2) 단체장은 인건비, 일반행정비 등 행정비용 절감에 노력할 것이다.
- 3) 단체장은 외부효과가 있는 시설투자비는 축소할 가능성이 높지만 경제적 성과나 주민의 선호에 따라 증가할 가능성도 있으므로 그 부호는 불분명하다.

가설 2 : 선거의 경쟁정도나 집권여당 등이 세출에 영향을 미치는가?

- 1) 선거가 박빙일 것으로 예상되는 경우 그렇지 않은 경우보다 사회개발비를 증대시키고, 시설투자비나 행정비용은 축소시킬 것이다.
- 2) 집권여당 소속 지자체 당선자일 경우 지출재원의 확보에 다소 유리할 수 있으므로 모든 지출이 그렇지 않은 경우보다 많아질 것이다.

가설 3 : 국회의원 선거의 경쟁정도나 집권여당 등이 세출에 영향을 미치는가?

우리나라의 경우에는 지방자치단체장의 역할보다는 지역구의 국회의원 역량에 따라 지방정부 재정운용방식이 변화할 수 있으리라는 지적이 있다. 이를 반영하고자 총선과 지방세출과의 관계를 위의 경우와 동일한 방식으로 비교해보고자 한다.

나. 추정모형

본 연구에서는 지방자치체도의 도입 이전과 이후에 구조적 변화가 있을 수 있다는 점을 고려하여 다음과 같은 회귀모형을 설정한다.⁸⁾

$$E = \alpha A + \beta X + d(\gamma Z + \delta X) + \lambda t + \epsilon \quad (1)$$

8) Tridimas(2001)는 유권자의 투표형태를 감안할 경우 일반적인 수요이론을 사용하는 변수인 공공재 가격이나 총지출, 사회적 수요를 나타내는 변수 외에 민간재화의 가격, 유권자의 소득분포, 각 유권자의 정치적 비중(weight) 등이 필요하다고 하고 있다. 이러한 관점에서 보면 본 연구는 공공지출의 상대가격은 동일하다고 가정하고 있으며, 사회적 수요는 개별 자치단체의 특성을 나타내는 지표에 포함되며, 1인당 지방세 세입이 소득수준을 나타내는 대리지표(proxy)라고 보는 것이다.

여기에서 종속변수(E)는 일반행정비, 시설투자비 등 지방정부의 개별 지출항목이다. A는 상수, 인구, 지역더미를 의미한다. 지역더미로는 수도권, 경상권, 전라권을 사용하였다(fixed effect 모형을 사용할 때는 더미는 제외된다). X는 지방세와 국고보조금을 나타낸다. Z는 선거의 경쟁정도와 당선자의 정당과 집권당의 일치 여부를 나타내는 더미변수이다. d는 지방자치체를 나타내는 더미이다. 따라서 βX 가 지방세 및 국고보조금이 지출에 미치는 영향을 나타낸다면, δX 는 지방자치 이후 지방세와 국고보조금이 종속변수인 각각의 지출에 추가적으로 미친 영향을 나타낸다. 그리고 t는 시간, ϵ 는 오차를 나타낸다. 더미변수, 득표율 차이를 제외한 값은 모두 로그값을 사용하였다. 그리고 α , β , γ , δ , 및 λ 는 관련 변수의 계수를 나타낸다.

선거의 경쟁을 나타내는 지표로는 당선자와 차선자의 득표율 차이(dif)를 사용하였다. 본 연구에서 사용한 박빙률은 $ddif = \log(1/dif)$ 이다. 예를 들어, 득표율 차이(dif) 0.05가 의미하는 것은 당선자와 차선자가 5% 이내인 박빙 차이로 당선된 것인데, 역수를 취하게 되면 그 자체가 박빙정도를 의미하는 지수가 된다. 이 박빙정도를 log값으로 한 이유는 역수로 취하는 과정에서 박빙정도의 차이가 지나치게 과대평가되는 것을 완화(smoothing)하고자 한 것이다. 지방선거가 이루어지지 않았던 1990년부터 1994년까지는 1995년 이후 지방선거에서 나타난 득표율 격차의 가장 큰 경우의 값인 0.83을 사용하였다.

또 다른 고려사항으로 선거의 경쟁정도가 어느 정도의 기간에 걸쳐 지방자치단체의 지출에 영향을 미치는가 하는 점이다. 예를 들면, 1998년 선거효과가 1997~1999년까지 지방정부 지출변화로 나타났다고 가정해볼 수 있다. 이는 1998년 선거를 염두에 둔 현 자치단체장이 1997년부터 재선을 의식하여 지방정부 사업을 시행하려

고 하며 이는 1998년까지 이어지게 되고, 그 후에 당선된 자는 1999년에도 이미 실행된 사업들과 선거 자체로 인한 지출효과가 발생할 것이라고 보는 것이다. 반대로 지방선거가 실시되기 전의 자치단체장 효과는 없다고 가정하고 일단 당선된 그 해부터 다음 선거가 이루어지기 전까지 선거효과가 이루어진다고 보는 것이다. 이는 현직 자치단체장이 선거가 임박했다고 해서 재정지출을 확대하는 등의 효과는 없다고 보는 것이며, 일단 선거에 당선된 이후 재정지출의 변화가 발생할 것이라고 가정한 경우이다. 실증분석 결과에서 두 경우의 차이가 크지 않은 것으로 나타났고 본 연구에서는 첫 번째 경우(지방선거 바로 직전연도부터 선거연도, 선거 후 1년까지)를 기준으로 결과를 제시하고 해석한다.

또한 지방자치를 나타내는 더미를 사용하기 위하여 지방자치의 효과가 1995년, 혹은 1996년부터 나타나는가를 살펴보았다. 만약에 지방자치 실시 이후에도 지방자치단체의 지출에 변화가 없다면 식(1)은 아래와 같이 표현된다. 따라서 식(1)과 식(2)가 다른가는 Chow test를 통하여 알 수 있으며, F값이 7.27로 나타나고 있으므로 지방자치 이후 구조적 변화가 있다고 할 수 있다. 이에 따라 지방자치 더미는 1995년부터 2003년까지 사용하였다.

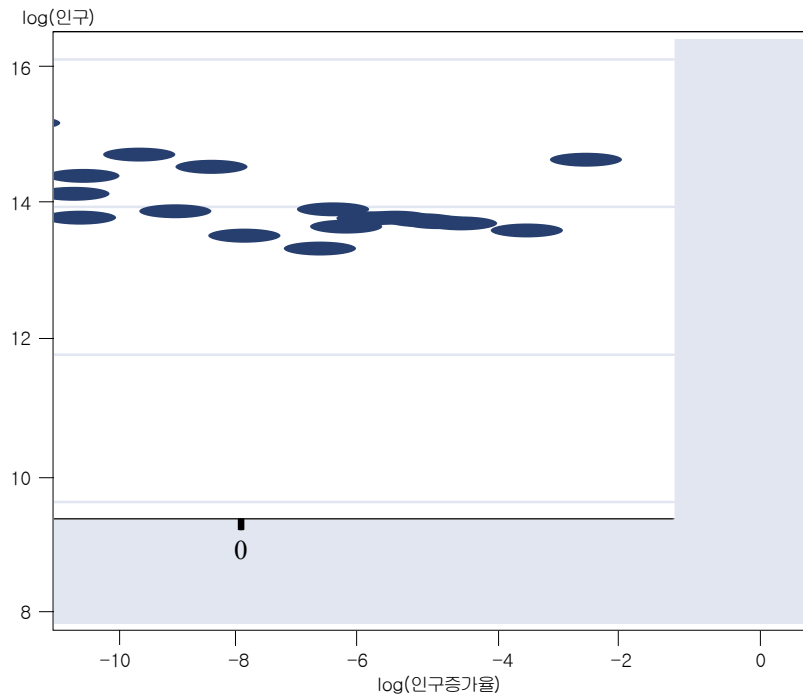
$$E = \alpha A + \beta X + \lambda t + \epsilon \quad (2)$$

세입, 세출, 선거변수 이외에 인가와 인구증가율도 변수로 사용하였다. 인구의 경우, 지방정부의 재정수요를 반영하는 대표적인 변수이기 때문이다. 실제로 대부분의 지방재정 연구에서 인구는 가장 중요한 통제변수로서의 역할을 하고 있다. 인구증가율은 지방정부의 재정력 감소를 측정하기 위한 수단으로 사용하였다. 우리나라의 경우, 수도권을 제외하고 기초자치단체들의 경우에는 인구가 감소하는

추세에 있다. 따라서 우리나라에서의 지방자치단체 인구증가율은 그 지역의 경제성장이 증가 추세에 있는지, 아니면 감소 추세에 있는가를 보여주는 대표적인 지수로서 해당 자치단체의 경제적 정보를 비교적 정확하게 반영하고 있는 것으로 평가된다. 본 연구에서는 GDP 변수와 함께 인구증가율을 사용해 보고자 한다.

다음의 그림에서는 인구규모와 인구증가율에 대한 관계를 보여주고 있는데 둘 사이에는 뚜렷한 상관관계는 보여주지 않고 있다. 다만, 인구증가율의 경우 음의 영역에 있음을 확인할 수 있다. 선행연구 등에서는 65세 이상 인구(number of senior citizens) 등이 재정력을 대변하는 지수로 활용되고 있는데 우리나라의 경우 기초자치단체별로 분석해보기 위하여 인구감소율 변수를 사용할 수 있음을 시사하고 있다.

[그림 IV-1] 인구와 인구증가율



다. 검 정

1) 단위근 및 공적분 검정

패널자료의 단위근 검증은 자료의 횡단면적인 성격과 시계열적인 성격을 동시에 고려한 정상성 판정을 위하여 필요하다. 통상적으로 AR(1) 과정을 고려하여 다음과 같은 식(ϵ_{it} 는 i.i.d. 가정)에서 자기상관함(ρ_i) 값을 검증한다.

$$y_{it} = \rho_i y_{it-1} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

본 연구에서는 IPS(Im, Pesaran and Shin W-stat), ADF-Fisher, PP-Fisher 세 가지 방법에 따른 단위근 검증 결과를 보고 하도록 한다. 1인당 지방세와 1인당 국고보조금의 경우에는 I(1)의 관계로서 단위근이 존재하는 것으로 나타났고, 정치적 경쟁변수는 예측했던 바와 같이 단위근이 없는 것으로 나타났다. 이 경우, 정치적 경쟁을 제외한 기타 재정관련 변수들의 경우 비정상성을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서 종속변수로 사용하는 지방정부 항목별 지출은 대부분 단위근이 있는 것으로 나타났다. 따라서 이 경우에 수준변수를 이용한 장기적인 선형 회귀분석을 실시할 경우, 가성회귀(spurious regression)의 위험이 있고 계수값의 t-statistics 값을 신뢰할 수 없게 된다. 이러한 경우, 공적분 검증을 거쳐 종속변수와 설명변수 간에 장기적인 선형관계가 유지될 수 있음을 보여야 한다.⁹⁾

9) Hamilton(1994), pp.571~617에 시계열자료의 정상성과 공적분 검증의 필요성에 대해 자세히 설명하고 있다.

<표 IV-10> 단위근 검증

| 변수 | 귀무가설 | 방법 | 수준변수 | | I(0) 혹은 I(1) |
|---------------|-----------------|------------|------------|---------|-----------------|
| | | | statistics | p-value | |
| 1인당 지방세 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -0.28 | 0.1874 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 31.75 | 0.3210 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 52.75 | 0.0010 | I(1) |
| 1인당 국고 보조금 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -1.78 | 0.1548 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 59.79 | 0.2687 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 44.71 | 0.0017 | I(1) |
| 정치적 경쟁 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | 0.75 | 0.0000 | I(0) |
| | | ADF-Fisher | 21.47 | 0.0000 | I(0) |
| | | PP-Fisher | 26.74 | 0.0000 | I(0) |

<표 IV-11> 단위근 검증 : 지방정부 지출변수

| 변수 | 귀무가설 | 방법 | 수준변수 | | I(0) 혹은 I(1) |
|----------|-----------------|------------|------------|---------|-----------------|
| | | | statistics | p-value | |
| 지방세출 총액 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -0.55 | 0.1765 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 29.60 | 0.2444 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 81.32 | 0.1117 | I(1) |
| 일반행정비 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -1.74 | 0.1010 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 32.74 | 0.1551 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 60.58 | 0.1497 | I(1) |
| 사회개발비 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | 0.98 | 0.1171 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 26.54 | 0.5321 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 71.98 | 0.6522 | I(1) |
| 경제개발비 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -0.61 | 0.5411 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | -22.41 | 0.2520 | I(1) |
| | | PP-Fisher | -50.28 | 0.4665 | I(1) |
| 인건비 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | 0.84 | 0.1102 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 20.22 | 0.2520 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 87.11 | 0.3001 | I(1) |
| 민간이전 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | 0.13 | 0.1442 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 30.46 | 0.5697 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 41.25 | 0.3327 | I(1) |
| 시설 및 부대비 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | 0.22 | 0.1198 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 18.92 | 0.4734 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 54.39 | 0.2121 | I(1) |

본 연구에서는 Banerjee(1999), Pedroni(1999)의 방법을 이용하여 잔차항의 ADF 단위근 검증을 통한 공적분 관계를 살펴보았다. 위의 결과에서 종속변수와 나머지 설명변수 간에 공적분 관계가 존재함을 알 수 있다. 이는 정치적 경쟁 등과의 정치변수와 지방정부 지출변수들 간에 장기적인 균형관계가 존재하고 있음을 의미하며, 따라서 고정효과분석 등의 선형방정식을 통한 분석이 가능하다.

$$\hat{\epsilon}_{it} = \gamma_i \cdot \hat{\epsilon}_{it-1} + \sum_{k=1}^{ki} \gamma_{ki} \Delta \hat{\epsilon}_{it-k} + v_{it} \quad (4)$$

<표 IV-12> 패널 공적분 검증

| | 귀무가설 | 대립가설 | 검증통계량 |
|----------|---------------------------------|---------------------------------|-----------|
| 지방세출 총액 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -1.27*** |
| 일반행정비 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -10.22*** |
| 사회개발비 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -7.14*** |
| 경제개발비 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -12.23*** |
| 인건비 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -11.07*** |
| 민간이전 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -2.80*** |
| 시설 및 부대비 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -16.23*** |

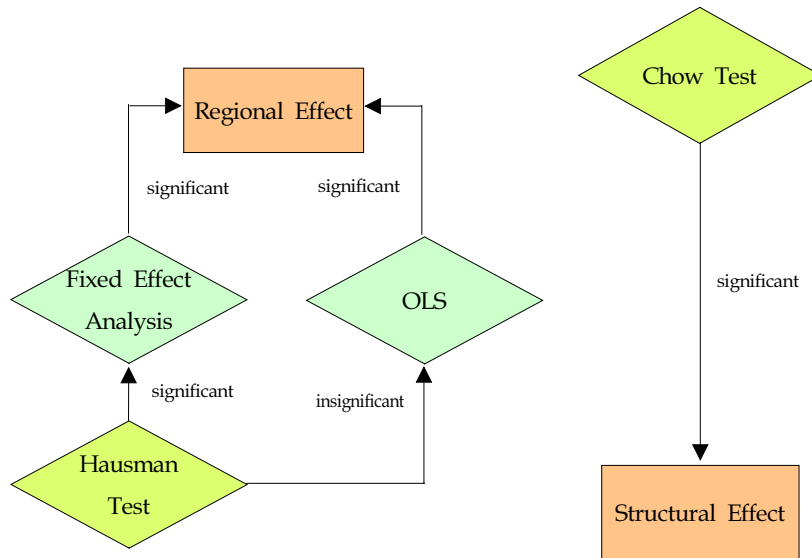
주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

2) Hausman Test

다음으로 Hausman test를 이용하여 고정효과 모형(Fixed effect)과 단순 지역더미 모형(OLS)의 적합성을 검정하였다. Johnston and Dinardo(1998, p.403)에 따르면, Hausman test는 Random effects 모형과 Fixed effect 모형 중 보다 적합한 모형을 선택(Model specification)하고자 할 때 사용하는 것으로 알려져 있다.

최근의 Wooldridge(2002, p.288)에 따르면 Panel data를 이용할 경우 단순 OLS 혹은 Random effect 모형을 통한 추정계수값과 Fixed effect 모형을 비교하여 분석할 때에도 Hausman test를 이용할 수 있음을 설명하고 있다. 지역 간 고정효과가 존재하는지를 검정하는 Hausman test 결과 대부분의 모형에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 Fixed effect 모형을 기준으로 정치변수 및 지방정부 세입의 지방정부 지출 각 항목에 미치는 영향을 설명한다. 다만 Fixed effect 모형과 OLS 모형 간의 계수 차이가 크지 않은 경우에 지역효과는 OLS 모형을 이용하여 설명해보고자 한다.

[그림 IV-2] 적정 추정 모형 검증



라. 실증분석 결과 : 정치적 변수와 지방재정 지출

분야별 지출에 대한 분석결과에 앞서 지방자치제 도입이 1인당 지방정부 총지출에 미친 영향을 살펴보자. 이에 따르면 지방자치

이후, 1인당 국고보조금이 증가함에 따라 추가적으로 지방자치단체의 지출을 증가시켰지만, 1인당 지방세 증가는 추가적인 영향을 미치지 않은 것으로 나타나고 있다. 이것이 의미하는 바는 지방자치 이후 자치단체장은 주민들의 부담으로 작용하는 지방세보다는 중앙정부가 지원하는 국고보조금을 이용하여 지출을 증대시켰다는 것을 의미한다. 따라서 선거가 단체장으로 하여금 주민의 선호를 반영하게끔 하고 있다는 것을 알 수 있다.

다음으로 당선자와 차선자의 박빙정도를 나타내는(ddif) 계수값은 양수이나 유의하지 못한 결과로 나타났다. 따라서 선거의 경쟁이 심하다고 전체적인 지출을 증대시키지는 않는 것으로 나타나고 있다. 반면에 지방자치단체장과 집권여당과의 일치여부(power)의 계수는 양으로 나타났고 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다. 일반적으로 자치단체장이 여당일 경우에는 세입확대가 보다 용이하여 세출 또한 증가할 것으로 보는 가설을 생각해 볼 수 있다. 반대로 자치단체장이 집권여당과 일치할 경우에는 중앙정부의 정책에 보다 순응적일 수 있으므로 가능하면 예산 내에 정책집행을 하고자 하는 반면, 야당 자치단체장의 경우에는 보다 적극적으로 많은 예산과 정책집행을 시도할 수도 있다. 본 연구의 결과는 여당과 연계된 자치단체장이 더 많은 예산을 확보하여 지출을 증대시킨 것을 지지하고 있다.

또한 1인당 지방세출에 대한 인구의 탄력성은 음수(-0.19)로 나타나고 있다. 이는 지방세출에 있어서 인구증가에 따른 규모의 경제가 있다고 해석할 수 있다.

지출분야별로는 먼저 일반행정비와 인건비의 경우를 살펴보자. 일반행정비의 경우 지방자치 이후에 1인당 지방세 및 국고보조금의 지출증대 효과가 낮아진 것으로 나타나고 있다. 인건비의 경우에는 국고보조금만이 지출증대 효과가 낮아진 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 지방선거 이후 단체장이 일반행정비 및 인건비를 낮출 것이라는 예측과 부합한다.

<표 IV-13> 지방세출(기초+광역)

| log(1인당 지방세출) | | |
|--------------------|------------------|-------------------|
| | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | 0.02(13.96)*** | 0.04(18.51)*** |
| log(인구) | -0.11(-16.75)*** | -0.19(-12.83)*** |
| 인구증가율 | -0.01(-0.04) | 0.02(1.08) |
| log(1인당 지방세) | 0.59(63.06)*** | 0.38(20.26)*** |
| log(1인당 국고보조금) | 0.19(26.84)*** | 0.16(21.12)*** |
| log(1인당 지방세자차이후) | -0.03(-3.74)*** | 0.01(1.33) |
| log(1인당 국고보조금자차이후) | 0.08(9.02)*** | 0.03(3.62)*** |
| 정치적 경쟁 | 0.05(0.88) | 0.02(1.14) |
| 여당과의 연계 지방선거 | 0.05(6.42)*** | 0.03(5.05)*** |
| 여당과의 연계 총선 | 0.0(0.33) | 0.01(0.03) |
| 수도권 | 0.03(3.88)*** | - |
| 경상권 | -0.04(-5.00)*** | - |
| 진라권 | -0.04(5.47)*** | - |
| 상수 | -40.15(-12.41)** | -63.39(-17.33)*** |
| R ² | 0.97 | 0.93 |
| N | 3,083 | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | 487.63 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

다음으로 박빙률의 계수가 양수이며 유의한 것으로 나타나고 있다. 다시 말하면, 경쟁이 심할수록 일반행정비 및 인건비가 증가하는 것으로 나타나고 있어 가설과는 다소 다르다. 이는 치열한 선거일수록 지방공무원의 지원이 필요하기 때문에 나타난 결과일 수도

있다. 여당과의 연계에 대한 계수는 일반행정비만 유의하고, 인건비는 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 여당과 연계된 단체장이 그렇지 않은 자치단체에 비해 추가적으로 재원을 확보하는 방법이 비인건비 성격의 일반행정비라는 것을 의미한다. 국회의원이 여당과 연계되어 있나 여부도 비슷한 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

인구의 계수도 음수이며, 유의한 것으로 나타나고 있다. 특기할 만한 것은 일반행정비 및 인건비의 경우 그 계수값이 다른 분야보다 크게 나타나고 있으므로 인구증가에 따른 규모의 경제가 주로 발생하는 것은 인건비나 일반행정비라는 것을 알려주고 있다. 경제 성장의 대리 지표인 인구증가율의 경우 일반행정비에서는 그 계수가 양수로 나타나 경제가 성장하면 일반행정비가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 반면 인건비의 경우 그 계수가 음수로 나타나고 있으므로 경제가 성장하는 경우 인건비가 감소한다고 하여야 하지만 실제로는 인구가 증가하여도 인건비 총액은 변화가 거의 없어서 나타나는 현상으로 파악된다.

교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회 개발로 구성되는 사회개발비는 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있으므로 선거 이후 단체장이 가장 관심을 가질 대상이다. 이는 민간이전의 경우도 유사할 것으로 예상된다. 따라서 사회개발비 및 민간이전의 회귀분석 결과를 살펴보자. 민간이전의 경우 Hausman Test의 결과에 따라 OLS를 기준으로 설명한다.

사회개발비의 경우 지방자치 이후의 1인당 지방세 및 국고보조금의 계수가 모두 양수이며 유의하다. 따라서 단체장이 지방자치 이전보다 더 많은 지출을 사회분야에 사용한 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 예측과 부합한다. 또한 1인당 지방세의 계수만 유의한 것으로 나타나고 있으므로 주로 자주적 재원을 이용하여 사회개발비에 충당하고 있다고 할 수 있다. 반면 민간이전의 경우에는 국고

보조금만 유의하며(5% 수준) 그 계수가 음수로 나타나고 있다. 따라서 국고보조금을 이용한 민간이전은 자치이전보다 감소하였다고 할 수 있다. 그리고 단체장이 민간이전을 억제한 원인은 불분명하다. 다만 민간이전이 단체 및 개인에 대한 이전으로 구성되어 있으므로 단체장은 각종 민간단체에 대한 지출을 억제하고, 지방자치단체가 직접적으로 사회분야에 대한 지출을 하는 것이 유리하다고 판단하였을 가능성은 있다.

<표 IV-14> 일반행정비(기초+광역)

| log(1인당 일반행정비) | | |
|--------------------|-------------------|------------------|
| | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | 0.03(12.90)*** | 0.15(5.83)*** |
| log(인구) | -0.32(-30.72)*** | -0.32(-16.10)*** |
| 인구증가율 | -0.02(-0.55) | 0.14(5.05)*** |
| log(1인당 지방세) | 0.34(32.86)*** | 0.46(19.98)*** |
| log(1인당 국고보조금) | 0.10(9.97)*** | 0.16(15.48)*** |
| log(1인당 지방세자치이후) | -0.03(-3.02)*** | -0.05(-5.53)*** |
| log(1인당 국고보조금자치이후) | -0.01(-0.74) | -0.27(-2.65)** |
| 정치적 경쟁 | 0.02(4.73)*** | 0.17(5.44)*** |
| 여당과의 연계 지방선거 | 0.04(4.09)*** | 0.04(4.64)*** |
| 여당과의 연계 총선 | 0.01(1.28) | -0.02(-2.39)** |
| 수도권 | 0.11(8.40)*** | - |
| 경상권 | -0.01(-1.03)*** | - |
| 전라권 | 0.07(5.16)*** | - |
| 상수 | -52.99(-10.96)*** | - |
| R ² | 0.90 | 0.86 |
| N | 3,083 | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | 216.35 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

<표 IV-15> 인건비(기초+광역)

| log(1인당 인건비) | | |
|--------------------|------------------|------------------|
| | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | 0.02(9.86)*** | 0.20(9.96)*** |
| log(인구) | -0.31(-28.70)*** | -0.32(-16.47)*** |
| 인구증가율 | -2.72(-3.56)*** | -3.05(-6.87)** |
| log(1인당 지방세) | 0.31(21.72)*** | 0.34(15.31)*** |
| log(1인당 국고보조금) | 0.29(29.35)*** | 0.08(7.98)*** |
| log(1인당 지방세자치이후) | -0.07(-4.46)*** | -0.01(-1.35) |
| log(1인당 국고보조금자치이후) | -0.06(4.54)*** | -0.03(-2.45)** |
| 정치적 경쟁 | 0.06(1.49) | 0.07(2.54)*** |
| 여당과의 연계 지방선거 | 0.02(1.51) | 0.01(0.94) |
| 여당과의 연계 총선 | 0.02(1.76)* | 0.01(1.31) |
| 수도권 | -0.02(-5.66)*** | - |
| 경상권 | -0.02(-2.46)** | - |
| 전라권 | 0.11(6.97)*** | - |
| 상수 | -40.50(-7.87)** | -37.94(-8.29)*** |
| R ² | 0.85 | 0.80 |
| N | 3,284(316) | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | 148.34 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

정치적 경쟁의 계수는 사회개발비에서는 유의하지 않지만 민간이 전의 경우에는 5% 수준에서 유의한 것으로 나타나고 있다. 다만 Fixed Effect 모형에서는 유의하지 않은 것으로 나타나고 있으므로 명확한 결론을 내리기는 힘들다. 어느 경우라도 선거가 치열할수록 해당 지출을 증대시킬 것이라는 예측과는 배치된다. 여당과 연계 여부의 계수는 사회개발비 및 이전지출 모두 유의한 양수로 나타나고 있다. 따라서 여당 소속의 단체장이 재원확보에 유리하고 그에

따라 해당 지출이 증가한 것으로 판단할 수 있다.

인구 및 인구증가율의 계수는 모두 음수이며 주로 인구의 계수가 유의하다. 따라서 인구에 따른 규모의 경제가 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 전라권은 민간이전이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있는데, 이는 상대적으로 소득이 낮은 지역이어서 개인에 대한 이전이 많기 때문인 것으로 보인다.

<표 IV-16> 사회개발비(기초+광역)

| | | log(1인당 사회개발비) | |
|--------------------|------|------------------------------|------------------------------|
| | | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | | 0.08(27.58) ^{***} | 0.10(31.66) ^{***} |
| log(인구) | | -0.10(-8.11) ^{***} | -0.40(-15.54) ^{***} |
| 인구증가율 | | -0.06(-1.24) | -0.16(-4.71) ^{***} |
| log(1인당 지방세) | | 0.64(56.03) ^{***} | 0.35(12.21) ^{***} |
| log(1인당 국고보조금) | | -0.01(-0.67) | -0.01(-0.87) |
| log(1인당 지방세자치이후) | | 0.01(0.63) | 0.06(5.69) ^{***} |
| log(1인당 국고보조금자치이후) | | -0.02(-4.92) ^{***} | 0.06(4.56) ^{***} |
| 정치적 경쟁 | | 0.17(1.82) [*] | -0.2(-0.14) |
| 여당과의 연계 | 지방선거 | 0.05(4.08) ^{***} | 0.03(2.66) ^{***} |
| 여당과의 연계 | 총선 | 0.01(0.29) | 0.08(0.81) |
| 수도권 | | -0.01(-0.47) | - |
| 경상권 | | -0.07(-4.73) ^{***} | - |
| 전라권 | | -0.04(-2.59) ^{***} | - |
| 상수 | | -190.7(-31.4) ^{***} | -190.7(-31.4) ^{***} |
| R ² | | 0.90 | 0.89 |
| N | | 3,083 | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | | 398.22 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

<표 IV-17> 민간이전(기초+광역)

| log(1인당 민간이전) | | |
|--------------------|-----------------|--------------------|
| | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | 0.15(28.65)*** | 0.16(39.19)*** |
| log(인구) | -0.18(-8.19)*** | -0.15(-5.40)*** |
| 인구증가율 | -0.09(-0.08) | -0.07(-1.65)* |
| log(1인당 지방세) | 0.31(13.17)*** | 0.19(5.16)*** |
| log(1인당 국고보조금) | 0.35(18.54)*** | 0.11(7.14)*** |
| log(1인당 지방세자치이후) | -0.01(-0.47) | 0.01(0.10) |
| log(1인당 국고보조금자치이후) | -0.06(-2.05)** | -0.07(-4.43)*** |
| 정치적 경쟁 | -0.01(-2.09)** | -0.01(-1.14) |
| 여당과의 연계 지방선거 | 0.06(2.62)** | -0.02(-2.03)*** |
| 여당과의 연계 총선 | 0.05(0.32) | 0.01(0.07) |
| 수도권 | -0.09(-3.25)*** | - |
| 경상권 | -0.09(-3.82)*** | - |
| 전라권 | 0.16(5.73)*** | - |
| 상수 | -289.94 | -308.12(-40.24)*** |
| R ² | 0.75 | 0.89 |
| N | 3,083 | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | -101.7 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

경제개발비(농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리)와 시설투자의 경우 Hausman test가 유의하지 않은 것으로 나타나고 있으므로 단순 OLS를 기준으로 설명한다.

추정결과를 보면 지방자치 이후의 지방세 및 국고보조금의 계수가 양수이며 유의하므로 단체장은 지방자치 실시 이후 이전보다 경제개발 또는 시설투자에 더 많은 지출을 하였다는 것을 의미한다. 경제개발비의 경우 유의성이 높지 않아 단정적으로 말하기는 힘들

다. 이전의 예측에서는 외부효과가 있는 지출을 축소할 수도 있고, 경제적 성과와 주민의 선호도가 높은 경제적 지출을 증대시킬 것이라는 두 가지 가설이 있었는데 추정 결과는 후자를 지지하고 있다. 즉, 단체장은 시설투자를 증대시킴으로써 주민의 지지를 확보하려고 한 것으로 나타나고 있다.

정치적 경쟁의 계수는 양수이며 유의하다. 따라서 선거가 치열할수록 경제개발비나 시설투자를 증대시켜 주민의 지지를 얻으려고 하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 결과는 경쟁이 치열한 지역이 주로 수도권이며, 수도권의 시설투자가 상대적으로 많기 때문에 발생한 현상일 수도 있다. 또한 여당과의 연계에 대한 계수도 양수이며 유의하여, 단체장은 여당 소속이라는 점을 십분 활용하여 재원을 확보하고, 이를 시설투자나 경제개발에 사용하는 것으로 보인다.

인구의 계수는 각각 0.01 및 0.04이며 모두 유의하다. 따라서 인구가 증가하면 1인당 경제개발비나 시설투자비가 증가하며, 그 탄력성은 0.01 및 0.04로 나타나고 있다. 농수산개발을 포함하는 경제개발비의 경우 일반적으로 인구의 계수가 음수일 것으로 예상하지만 해당 분야의 지출 감축보다 인구의 감소가 커서 발생하는 현상일 수도 있다.¹⁰⁾ 농수산개발비의 영향이 작은 시설투자비의 경우에는 상대적으로 탄력성이 높게 나오고 있다.

지역별로 보면 수도권의 1인당 경제개발비 지출이 다른 지역보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 수도권의 경우 1인당 농수산개발비 등이 다른 지역보다 작아서 나타나는 현상으로 파악된다. 반면 시설 및 부대비에 대한 추정결과를 보면 수도권의 지출이 상대적으로 높고, 전라권이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 수도권의 인

10) 이를 분석하기 위해서는 대도시 지역의 기준에 따라 분류한 경우와 지출부분 중 농어촌지출부분만을 따로 분석할 필요가 있으므로 향후 자료를 더 세분화하여 살펴보는 것이 필요하다.

구증가가 높고, 시설투자비는 인구가 증가함에 따라 증가하기 때문에 발생하는 현상으로 보인다.

<표 IV-18> 경제개발비(기초+광역)

| log(1인당 경제개발비) | | |
|--------------------|------------------|-----------------|
| | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | -0.05(-15.75)*** | -0.03(-6.73)*** |
| log(인구) | 0.01(2.38)*** | 0.13(0.72) |
| 인구증가율 | 0.19(3.47)*** | 0.12(2.55)*** |
| log(1인당 지방세) | 0.68(28.86)*** | 0.57(13.58)*** |
| log(1인당 국고보조금) | 0.70(36.87)*** | 0.32(18.18)*** |
| log(1인당 지방세자치이후) | 0.03(1.89)* | 0.08(4.88)*** |
| log(1인당 국고보조금자치이후) | 0.03(1.90)* | 0.04(2.02)** |
| 정치적 경쟁 | 0.01(2.26)** | 0.16(2.99)*** |
| 여당과의 연계 지방선거 | 0.04(2.59)*** | 0.07(3.99)*** |
| 여당과의 연계 총선 | -0.01(-0.09) | 0.03(2.18)** |
| 수도권 | -0.07(10.53)*** | - |
| 경상권 | 0.01(0.69) | - |
| 전라권 | 0.03(1.26) | - |
| 상수 | 103.64(15.57)** | 58.78(6.99)*** |
| R ² | 0.92 | 0.91 |
| N | 3,083 | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | -100.83 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

<표 IV-19> 시설 및 부대비(기초+광역)

| log(1인당 시설 및 부대비) | | |
|--------------------|-----------------|-----------------|
| | OLS | Fixed Effect |
| 시간 | -0.03(-9.47)*** | -0.02(-5.44)*** |
| log(인구) | 0.04(3.12)*** | 0.13(4.05)*** |
| 인구증가율 | 0.06(1.26) | -0.04(0.93) |
| log(1인당 지방세) | 0.64(45.77)*** | 0.53(14.46)*** |
| log(1인당 국고보조금) | 0.29(21.11)*** | 0.31(19.02)*** |
| log(1인당 지방세자치이후) | 0.13(8.71)*** | 0.16(11.05)*** |
| log(1인당 국고보조금자치이후) | 0.08(5.03)*** | 0.04(2.49)** |
| 정치적 경쟁 | 0.01(2.39)** | 0.01(2.37)** |
| 여당과의 연계 지방선거 | 0.08(5.09)*** | 0.07(4.80)*** |
| 여당과의 연계 총선 | 0.01(0.20) | 0.02(1.64)* |
| 수도권 | 0.05(2.71)*** | - |
| 경상권 | -0.02(-1.14) | - |
| 진라권 | -0.15(-8.54)*** | - |
| 상수 | 61.22(9.77)** | 47.52(6.19)*** |
| R ² | 0.92 | 0.77 |
| N | 3,083 | 3,284(316) |
| Hausman Statistic | -100.83 | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

추정결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 지방정부의 세출 구조변화를 보면 사회개발비, 일반행정비, 인건비는 예측과 부합하게 나타났다. 반면 민간이전은 예측과는 달리 지방자치 이후 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 단체장이 개인이 아닌 각종 민간단체에 대

한 지원을 축소하여 발생하였을 가능성이 있지만 현재로서는 자료의 한계로 인하여 추가적인 분석은 어려운 실정이다. 지방자치 이후 증가 및 감소의 두 가지 예측이 있었던 시설 및 부대비의 경우에는 지방자치 이후 증가한 것으로 나타났다. 실제로 민선 자치단체장 이후 각종 투자사업으로 공공청사 및 체육관, 구민회관, 도서관 등이 건립된 점을 감안하면 선거가 사회분야를 위한 직접적인 투자지출을 증대시켰다고 볼 수 있다. 다시 말하면, 단체장은 개인에 대한 직접적인 이전지출보다는 외부효과가 크지 않은 사회분야에 대한 자본지출을 통하여 주민의 삶의 질 개선을 추구한 것으로 판단된다.

<표 IV-20> 지방자치 이후 지방정부 세출의 구조적인 변화

| 예측 1 | 예측 | 실증결과 |
|------------------|--------|--------|
| 1) 사회개발비 민간이전 | + + | + - |
| 2) 일반행정비 인건비 | - - | - - |
| 3) 시설 및 부대비 | ? | + |

다음으로 정치적 변수의 영향을 보면 선거에서의 경쟁정도가 심할수록 일반행정비나 시설투자를 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 일반행정비 및 인건비의 경우 공무원의 삶의 질과 밀접한 관련이 있으므로 경쟁이 심한 경우 단체장은 공무원에 대한 배려를 그렇지 않은 경우보다 더 하는 것으로 보인다. 시설투자비는 앞에서 설명한 것처럼 주민이 선호하는 지출이므로 선거의 경쟁이 치열할수록 해당 지출을 증대시킨 것으로 보인다. 단체장과 집권당과 일치하는 경우에는 재원확보에 유리하여 특정 지출이 아닌 모든 지출을 증대

시키는 효과로 나타나고 있다. 반면 지역구 국회의원과 집권당과의 일치 여부는 별다른 효과가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-21> 정치변수 변화와 지방정부 세출의 구조적인 변화

| 예측 2 | 예측 | 실증결과 |
|------------|----|------|
| 1) 박빙률 | | |
| 일반행정비 | - | + |
| 사회개발비 | + | ? |
| 시설 및 부대비 | - | + |
| 2) 집권당과 일치 | | |
| 사회개발비 | + | + |
| 시설 및 부대비 | + | + |

위의 결과는 기초와 광역을 구분하지 않고 지방자치단체 모두를 대상으로 분석한 것이다. 만약 광역자치단체와 기초자치단체의 재정 운용이 서로 다르다면 위의 결과는 광역과 기초에서 나타나는 현상이 서로 상쇄될 것일 수도 있다. 이에 따라 광역과 기초를 따로 구분한 분석도 시도하였다. 분석 결과를 보면 기초자치단체만을 대상으로 한 것과는 계수값의 크기가 다소 차이가 날 뿐 통계적 유의성은 동일하게 나타나고 있다. 다만 광역자치단체만을 분석한 경우에는 다소 차이가 있다. 이러한 결과는 기초의 숫자가 광역에 비해 상대적으로 많으므로 기초와 광역을 모두 포함하여 회귀분석한 결과가 주로 기초자치단체의 재정운영 방식을 반영하기 때문이다.

광역자치단체만을 대상으로 회귀분석한 결과가 기초와 광역 모두를 대상으로 한 경우와 비교하여 가장 큰 차이점을 보이는 점은 정치적 경쟁변수 계수의 통계적 유의성 변화이다. 대부분 지방선거에서의 정치적 경쟁이 각 지방세출 항목에 영향을 미치는 것으로 나타나는데, 광역자치단체만을 대상으로 한 경우에는 해당 지역의 지

방선거 박빙률과 지방세출이 뚜렷한 상관관계를 보이지 않고 있다. 광역자치단체의 경우 기초자치단체에 비하여 자치단체장 선거시 두 후보자 간의 경쟁정도보다는 기존 재정운용시스템에 의한 지출이 대부분을 차지한다고 해석할 수 있는데, 이는 이전재원 비중이 낮아 여당과의 관계를 이용한 자치단체장의 권한 등이 기초자치단체에 비하여 제한되어 있기 때문인 것으로 파악된다.

3. 재정분권과 지역소득

가. 우리나라 분권 현황

1) 전체

한국조세연구원에서 계산한 통합재정수지 기준 중앙정부과 지방정부 및 교육비의 비중을 각각 살펴보면 2003년 기준, 교육을 포함한 지방정부의 세입은 약 23.5%, 세출은 50.3% 정도(교육자치단체 포함)로 나타나고 있다. 재정분권이란 세입 및 세출에서 지방이 차지하는 비중이라고 할 수 있으므로 2003년 기준 우리나라의 재정분권의 정도는 세입은 23.5%, 세출은 50.3%라고 할 수 있다. 또한 지방교부세율 인상, 교육재정교부금 인상, 지방정부의 교육비특별회계 전출금 증가 등에 따라 2000년 대비 지방정부의 비중은 세입과 세출 각각 3.2%포인트, 5.7%포인트 증가한 것으로 나타나고 있으므로 재정분권은 커지고 있다고 할 수 있다.

다음으로 우리나라의 재정분권 정도를 OECD 회원국들과 비교해 보자. OECD의 자료에 따르면 세입의 경우, 스페인, 덴마크, 미국, 캐나다 등이 우리보다 높은 수준으로 나타나고 있어 세입 측면에서의 재정분권은 OECD 국가의 중간 수준이라고 할 수 있다. 반면 세출의 경우에는 덴마크와 캐나다가 우리보다 높은 수준으로 나타나고 있어 세출 측면의 분권은 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-22> 순계기준에 의한 공공부문별 비중

(단위: %)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 중앙정부 | | | | | | | | | |
| 세입 | 79.7 | 76.9 | 76.3 | 76.4 | 76.6 | 76.7 | 76.9 | 76.9 | 77.0 |
| 세출 | 55.4 | 51.6 | 48.3 | 49.7 | 49.6 | 50.0 | 49.8 | 49.5 | 49.1 |
| 지방자치단체 | | | | | | | | | |
| 세입 | 19.3 | 22.1 | 22.8 | 22.6 | 22.5 | 22.4 | 22.2 | 22.2 | 22.1 |
| 세출 | 32.7 | 35.3 | 37.4 | 36.2 | 36.1 | 35.6 | 35.5 | 35.6 | 35.7 |
| 교육자치단체 | | | | | | | | | |
| 세입 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 |
| 세출 | 11.9 | 13.2 | 14.3 | 14.1 | 14.3 | 14.4 | 14.6 | 14.9 | 15.2 |
| 공공부문 전체 | | | | | | | | | |
| 총세입 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 총세출 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주 : 2000~2003년은 통계치이며, 2004~2008년은 전망치임.

자료 : 성명재 외, 「우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구」, p.118의

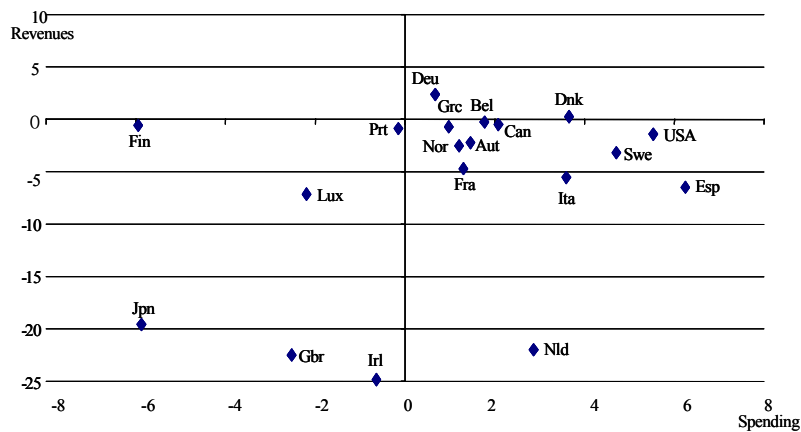
<표 IV-11>을 기준으로 2002년, 2003년 재작성.

[그림 IV-3] 2003년 OECD 회원국의 재정분권지수

(단위 : %)

자료 : OECD, National Account ; Statistical Norway; Statics Canada; US Bureau of Economic Analysis (Unpublished)

[그림 IV-4] 1985년 대비 2000년 지방정부 세입 및 세출 비중 변화율
(단위 : %)



자료 : OECD National Accounts data. Statistics Norway(Unpublished).

우리나라의 1985년 대비 2000년 지방세입 및 세출 변화율 속도는 OECD 국가들에 비하여 월등히 빠른 것으로 나타났다. 1985년 당시 우리나라 지방정부 세입 비중은 12%, 세출 비중은 39%로서, 2000년과 비교해볼 때, 세입의 경우에는 약 6%포인트, 세출의 경우 11%포인트 증가한 것으로 나타났다. 대부분의 선진국들이 세입과 세출의 경우 5%포인트 내외의 변화를 보이고 있는 것과 비교해볼 때, 지방정부의 세입·세출 비중 측면에서는 급격한 성장이 이루어진 것으로 나타났다.

또한, 세입의 증가보다는 세출의 증가속도가 빠른 것으로 나타나고 있으므로 우리나라 재정분권의 기초가 선진국과 다르지 않음을 알 수 있다. 이는 지방정부 세입 기반의 증가를 통한 것보다는 중앙의 지방정부지원 등을 통한 세출분권이 주요 수단이었음을 확인할 수 있다. 안중석·김현아(2003)는 2003년 기준, 전반적으로 우리나라 공공부문의 GDP 비중은 낮은 편에 속하고, 그 중에서도 지출

면에서는 중앙정부의 규모가 작고 지방정부 역할이 큰 것으로 분석한 바 있다.

<표 IV-23> 중앙과 지방 간 자원배분

(단위 : 조원)

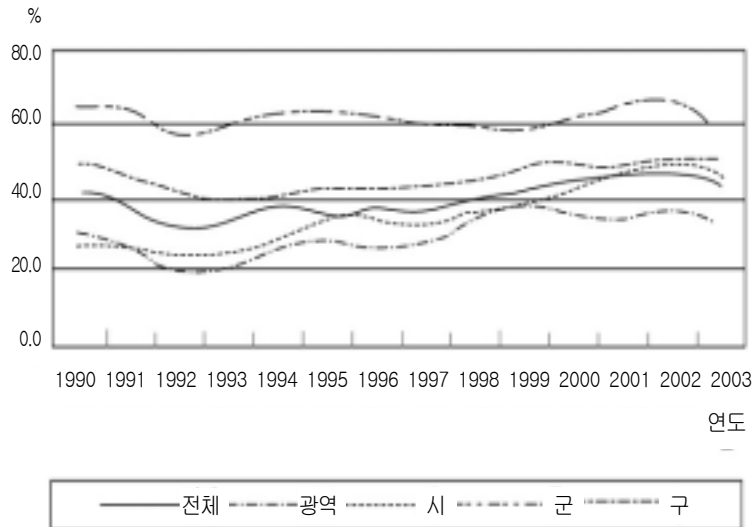
| 구 분 | '85 | '00 | '05 |
|-----------------|-------|-------|-------|
| < 총조세 > | 13.6 | 113.5 | 164.6 |
| ○ 국세(A) | 11.9 | 92.9 | 130.6 |
| ○ 지방세(B) | 1.7 | 20.6 | 34.0 |
| < 가용재원 > | 13.6 | 113.5 | 164.6 |
| ○ 중앙정부(a) | 8.3 | 57.1 | 71.9 |
| ○ 지자체(b) | 5.3 | 56.4 | 92.7 |
| ▪ 세입기준(A:B)배분비율 | 88:12 | 82:18 | 79:21 |
| ▪ 세출기준(a:b)배분비율 | 61:39 | 50:50 | 44:56 |

주 : 국세 ⇨ 일반회계+특별회계, 지자체 가용재원= 지방세+이전재원
 자료 : 행정자치부, 2005~2009 국가재정운용계획, 균형발전분야 공개토론회 자료

2) 자치단체별

이미 살펴본 것처럼 우리나라 재정분권은 주로 중앙정부로부터 지방정부로의 이전재원을 통한 지방정부의 세출을 통해서 이루어진 것으로 나타났다. 자료를 보면 지방정부의 총세입에서 차지하는 이전재원의 비중이 1990년대에 비하여 증가하는 것을 확인할 수가 있다. 자치단체별로 보면 시군구의 경우 전체평균보다 높은 이전재원 비중을 보이고 있고, 자체세입기반이 있는 광역자치단체의 경우에는 비교적 낮게 나타나고 있다. 또한 광역자치단체와 시의 이전재원 비중이 증가하는 것을 알 수 있다.

[그림 IV-5] 총세입에서 이전재원의 비중



3) 지역별 배분

중앙으로부터 지방으로 이전되는 재원의 비중 추이는 이상에서 살펴보았고, 다음으로 수도권과 비수도권 간의 자원배분을 살펴보자. 자료를 보면 세입 측면에서 2004년 기준으로 수도권과 비수도권의 비중이 55 : 45로 나타나고 있지만 중앙정부 지원 이후의 지출 기준으로 보면 41 : 59로 역전되고 있다. 이렇게 중앙정부가 비수도권의 지방정부에 상대적으로 많은 지원을 하는 이유는 수도권의 경제적 집중이 크기 때문에 이를 완화하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 실제로 수도권의 집중도를 살펴보면, 2003년 기준으로 중앙행정기관 83.9%, 공기업본사 84.8% 등으로 나타나고 있다.

<표 IV-24> 수도권과 비수도권 간 재정배분

| | 2001 (수도권 : 비수도권) | 2004 (수도권 : 비수도권) |
|---------------|----------------------|----------------------|
| 지자체 자체세입 | 53 : 47 | 55 : 45 |
| 중앙정부의 지방재정지원 | 18 : 82 | 17 : 83 |
| 지방재정지원 후의 총예산 | 40 : 60 | 41 : 59 |

주 : 교육자치단체에 대한 지원 불포함. 지자체에 대한 국고보조금 포함. 일반회계와 특별회계 순계 기준.

자료 : 행정자치부, 2005~2009 국가재정운용계획, 균형발전분야 공개토론회 자료

앞 장에서 살펴본 것처럼 지역별 세출 변화의 크기는 수도권, 경상권, 충청·강원 및 제주, 전라권 순으로 나타났다. 수도권과 경상권의 증가율이 다소 높게 나타나고 있는데, 이는 해당 지역의 인구가 많기 때문인 것으로 분석된다. 반면 1인당 세출 추이에서는 강원 및 제주가 가장 높은 증가율을 보이고 있다. 낙후지역의 경우 정부지원 규모가 상대적으로 크므로 전체 규모와는 반대의 모습을 보여주고 있다.

전반적으로, 선진국과 비교해 볼 때, 우리나라 재정분권 수준(세입 및 세출)은 연방국가 수준에 이르고 있으며 단일국가들보다는 높은 것을 알 수 있다. 세입부문에 있어서는 지방세나 세외수입 등의 자체수입보다는 이전재원을 통한 증가세가 더욱 두드러졌고, 특히 세출부문에서는 낙후지역 위주로 1인당 복지지출 규모가 확대되고 있음을 확인하였다.

나. 가설 및 가설의 근거

선행연구에서는 재정분권이 지역소득에 미친 영향을 살펴보기 위해서 ‘지방정부지출’과 해당 지역의 경제성장과의 상관관계를 분석하고 있다. 본 연구에서는 Barro(1990)의 성장모형을 변형한 Davoodi

and Zou(1998) 모형을 바탕으로 한다(세부적인 내용은 부록 참조). 따라서 본 연구에서도 우리나라 기초자치단체를 중심으로 한 지방정부지출 비중의 변화에 따른 지역소득의 변화 여부를 살펴보고자 한다. 다만, 지방정부의 단순한 지출변화가 아니라 지방정부 세입과 중앙정부의 이전재원으로 인한 지방정부 세출 간의 차이를 의미하는 ‘순재정유입’(조세편익 ; tax-benefit ratio)이 지역소득에 미치는 영향도 살펴보고자 한다.

또한 Miller and Russek(1997)은 분권과 지역경제성장과의 관계 뿐만 아니라 균형성장에 이르는 속도에 대해서도 주목하고 있다. 여기서 수렴속도는 지역 간 소득격차가 발생할 때 균형성장 수준으로 복귀하는 속도를 나타낸다. 따라서 본 연구에서도 수렴 여부 및 속도를 검증해 본다.

가설 1 : 지방정부 지출의 증가가 지역소득에 영향을 미쳤는가?

지방정부의 지출증가는 지방공공재의 공급증가 등을 통하여 지역의 소득창출에 긍정적으로 작용하였을 것이다. 따라서 지방정부의 지출증가는 지역소득의 증가로 이어졌을 것이다.

가설 2 : 지방세에 비해 중앙정부로부터 받은 이전재원이 상대적으로 클 경우, 다시 말해 순재정유입(조세편익)의 증가가 지역소득 성장에 영향을 미쳤는가?

일반적으로 세입은 성장에 부정적이고, 세출은 긍정적으로 작용하므로 순재정유입이 상대적으로 큰 지역의 성장률이 그렇지 않은 지역보다 클 것이다.

가설 3 : 지역경제는 어느 정도의 속도로 균형성장에 수렴하는 것인가?

우리나라의 경우, 지방자치단체 간 지역소득성장의 격차가 발생

했을 때, 균형점에 이르고자 하는 수렴 현상(β -convergence)이 있는가?

다. 자 료

기존 선행연구에서는 종속변수로서 1인당 지역경제성장 변화율을 주로 사용하였으나, 본 연구에서는 직접적인 지역경제성장변수를 사용하지 않았다. 우리나라의 GRDP 자료의 경우 시군구 단위로 집계되지 않는다는 기술적인 문제뿐만 아니라, 재정분권과 지역경제성장을 직접적으로 연결시키는 것보다는 우선적으로 해당 지역에 귀착된 소득변화를 살펴보는 것이 연구결과의 신뢰도를 높일 수 있을 것이라고 보았기 때문이다. 따라서 주민세 자료를 지역소득 변화의 대리변수로 사용하였다. 지역성장의 가장 대표적인 변수는 GRDP이지만 이는 지역의 생산을 기준으로 한 것으로 귀착되는 요소소득을 반영하지 못하고 있는 등의 단점이 지적되고 있다.¹¹⁾

이에 선행연구(김정훈, 2003, pp.49~58)는 지역소득 대리변수로 ‘지방세’를 사용하고 있다. 그러나 지방세의 경우 담배소비세 등의 지역 간 형평화를 위한 세목이 포함되어 있으므로 보다 정확한 지역소득을 대변하는 것으로 보기 어렵다. 본 연구는 해당 지역의 재정정책이 그 지역에 ‘귀착되는 소득’에 어느 정도 영향을 주는가를 살펴보기 위한 것으로 ‘주민세(=주민세소득할)’가 바람직할 것으로 판단하였다.¹²⁾ 주민세수는 다음과 같이 표현될 수 있는데 주민세의

11) 원내 세미나 의견을 반영코자, GRDP와 주민세 자료의 비교를 시도하였으나 본 연구의 초점인 기초자치단체를 대상으로 한 자료가 존재하지 않아 직접적인 비교는 추가시키지 못하였음을 밝힘.

12) 주민세소득할은 소득세할, 법인세할, 농업소득세할을 총칭하는 것을 말하며, 소득세법의 규정에 의하여 납부하여야 하는 소득세액을 과세표준으로 하고 있다(지방세법 제179조 3항, 2000.12.29 개정). 주민세는 소득할과 균등할로 이루어져 있으나 소득할이 주민세의 약 97% 이상을 차지하고 있으므로 본 연구에서는 ‘주민세’를 ‘주민세소득할’의 대리변수로 사용하였다.

과표가 되는 Y는 개인소득세액, 법인세액, 농특세액으로 구성되어 있다. 이들 소득세액 과표를 각 지역의 소득을 나타내는 대리변수로 사용하였다.

$$\text{주민세액} = a + bY$$

a = 정책변화에 따른 세액변화, b = 주민세율, Y = 주민세과표

주민세율인 b는 분석기간중 변화하였으므로 다음과 같은 방법을 사용하였다. 본 실증분석에서 종속변수로 사용하고자 하는 ‘주민세’의 경우, 1990~1995년까지는 소득할의 세율이 소득의 7.5%였으나 1996년부터 10%로 개정되었다. 과세표준이 되고 있는 소득의 변화가 없다면 1990년부터 1995년까지의 주민세액에 10/7.5를 곱한 값을 사용하면 일관성 있는 주민세를 구할 수 있다.

설명변수인 재정분권의 지표로는 지방정부지출 비중을 사용하였다. OECD, Worldbank 등에서 국가의 재정분권 수준을 나타내는 지표로 가장 보편적으로 활용되고 있을 뿐만 아니라 다수의 선행연구에서도 사용되었기 때문이다. 본 연구에서 사용한 지방정부 지출 비중은 해당 자치단체 세출/(지방세출+중앙정부 세출)을 사용하였다. 즉, 전체 세출에서 해당 자치단체의 세출이 차지하는 비중을 사용하였다.

본 연구에서는 조세편익도 설명변수로 사용한다. 이는 지방정부의 세출 비중보다 납부하는 세금 대비 재정적 편익이 지역 간 성장률 차이를 잘 설명할 수도 있기 때문이다. 이러한 조세편익의 비율 (tax-benefit ratio)은 1인당 해당 자치단체 세출/(1인당 해당 자치단체 지방세+1인당 국세)을 사용하였다. 만약 조세편익 비율에서 1인당으로 조정하지 않으면 지방정부 지출 비중과 동일해진다. 분자가 동일하며 분모인 지방세와 국세의 합이나 지방정부 및 중앙정부 지출의 합이 동일하기 때문이다. 따라서 지방정부 지출 비중과 재

정편익지수의 차이점은 사실상 전체 비중을 사용하는 것이 바람직한가, 아니면 1인당 비중을 사용하는 것이 바람직한가의 차이이다.

<표 IV-25> 주요 변수 광역+기초자치단체 평균

(단위 : %)

| 연 도 | 조세편익 | 지방정부 세출비중 |
|------|----------|-----------|
| 1990 | 39.1847 | 0.535155 |
| 1991 | 47.44839 | 0.548182 |
| 1992 | 47.06009 | 0.560361 |
| 1993 | 48.82158 | 0.558373 |
| 1994 | 51.72448 | 0.551584 |
| 1995 | 49.69435 | 0.544983 |
| 1996 | 53.26934 | 0.543225 |
| 1997 | 58.4398 | 0.539685 |
| 1998 | 61.97013 | 0.585578 |
| 1999 | 58.563 | 0.527012 |
| 2000 | 52.33887 | 0.529464 |
| 2001 | 62.09431 | 0.517712 |
| 2002 | 62.5231 | 0.55852 |
| 2003 | 73.5051 | 0.567021 |

순재정유입을 나타내는 조세편익변수의 평균값은 1990년도 39%에 불과했으나 2003년 현재 약 73%에 이르고 있다. 이는 평균적으로 각 자치단체의 세수기여도 증가보다 이전재원의 증가속도가 빠르다는 것을 의미한다. 지방정부 세출 비중의 변화는 예측했던 것보다는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 우리나라 전체 지방정부 지출이 매우 증가한 것은 사실이지만, 각 자치단체별 평균값에서는 1990년 이후 그리 크게 변한 것으로 나타나지는 않는다. 여기에는 중앙정부지출과 지방정부지출을 합한 총지출은 모든 자치단체에 같

다고 보았고, 해당 자치단체 세출만 분자에서 차이를 보여주고 있는데 그 비중이 상대적으로 미미한 것으로 볼 수도 있다. 또한, 전체 지방정부지출은 급격히 증가했으나 낙후지역의 경우 지방정부세출 비중이 오히려 감소하여 전체 평균값의 변화는 크지 않았을 수도 있다.

<표 IV-26> 광역자치단체 기준

(단위 : %)

| | 조세편익 | 지방정부 세출비중 |
|----|----------------|----------------|
| 최소 | 36.2035236(서울) | 0.80676643(울산) |
| 최대 | 103.868566(강원) | 18.4488471(서울) |
| 평균 | 61.542384 | 6.94320973 |

<표 IV-27> 기초자치단체 기준

(단위 :%)

| | 조세편익 | 지방정부 세출비중 |
|----|----------------|--------------|
| 최소 | 5.9147(계룡) | 0.00163(계룡) |
| 최대 | 292.777711(웅진) | 0.840225(성남) |
| 평균 | 52.7537317 | 0.18987304 |

광역과 기초를 구분해서 살펴보면, 광역의 조세편익 수준이 기초보다 높은 것으로 나타났다. 기타 변수들을 통제하지 않은 상태에서, 조세편익변수만을 살펴볼 때 여전히 광역단위별 이전재원 지출이 높은 것을 볼 수 있다. 광역자치단체를 기준으로 살펴보면, 예상대로 1인당 세수기여도가 높은 서울지역이 가장 작은 것으로 나타났다. 최대 수혜지역은 강원도로 나타났다. 지방세출비중에서는 울산과 서울이 각각 최소, 최대지역으로 나타났다. 기초자치단체의 경우,

지방세출비중 면에서는 성남시가 가장 크고, 조세편익이 가장 큰 지역은 용진군으로 나타났다.

그 밖에 설명변수로는 시간, GDP 성장률, 인구, 지역 더미, 지방 자치 실시 더미 등을 사용하였다. 변수는 선행연구 등에서 사용한 변수들과 우리나라 자치 이후의 변화 등을 고려하여 선정하였다.

라. 단위근 및 공적분 검정

본 연구에서 사용하는 자료는 패널데이터로서 시계열(T), 횡단면(N)적인 특성을 가지고 있다. 각 지역에서의 시계열적인 특성은 비정상성(non-stationarity)에 대한 검증을 요구하는 것이므로 패널 단위근 검증을 우선 실시하기로 한다. 사용하는 개별 변수들의 정상성 검증 후에는 설명변수와 종속변수 간의 공적분 관계(Cointegration test)를 검증하여 선형관계 분석의 엄밀함을 추가하고자 한다. 마지막으로 재정분권변수들의 계수값을 살펴보는 방법으로는 지역별 특성을 반영한 선형회귀분석인 고정효과 모형을 사용하기로 한다.

본장에서는 IPS(Im, Pesaran and Shin W-stat), ADF-Fisher, PP-Fisher 세 가지 방법에 따른 단위근 검증 결과를 보고 하도록 한다. 광역자치단체를 기준으로 할 경우, 조세편익변수를 제외한 1인당 주민세와 지방세출 비중의 경우 I(1)을 따르고 있으므로 단위근을 가지고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이 경우 장기적으로 조세편익이나 지방세출비중의 지역소득 변화 여부를 검토하기 위해서는 패널 공적분 검증을 필요로 한다. 기초자치단체의 경우에는 모든 변수가 사실상 단위근이 없는 것으로 나타났는데 이는 일반 패널과 달리 지역수가 시계열보다 월등히 많기 때문에 발생한 것으로 예측해 볼 수 있다. ($N > T$)

<표 IV-28> 광역자치단체

| 변 수 | 귀무가설 | 방 법 | 수준변수 | | I(0) 혹은 I(1) |
|---------|-----------------|------------|------------|---------|-----------------|
| | | | statistics | p-value | |
| 1인당 주민세 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -0.60 | 0.2722 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 35.90 | 0.2906 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 63.99 | 0.0007 | I(1) |
| 조세편익 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -2.71 | 0.0033 | I(0) |
| | | ADF-Fisher | 59.79 | 0.0021 | I(0) |
| | | PP-Fisher | 60.44 | 0.0017 | I(0) |
| 지방세출 비중 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | 0.89 | 0.8120 | I(1) |
| | | ADF-Fisher | 29.42 | 0.5976 | I(1) |
| | | PP-Fisher | 28.44 | 0.6475 | I(1) |

<표 IV-29> 기초자치단체

| 변수 | 귀무가설 | 방법 | 수준변수 | | I(0) 혹은 I(1) |
|---------|-----------------|------------|------------|---------|-----------------|
| | | | statistics | p-value | |
| 1인당 주민세 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -5.59 | 0.0000 | I(0) |
| | | ADF-Fisher | 615.00 | 0.0000 | I(0) |
| | | PP-Fisher | 698.82 | 0.0000 | I(0) |
| 조세편익 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -24.17 | 0.0000 | I(0) |
| | | ADF-Fisher | 115.92 | 0.0000 | I(0) |
| | | PP-Fisher | 1,271.46 | 0.0000 | I(0) |
| 지방세출 비중 | H0 : $\rho_i=1$ | IPS | -4.22 | 0.0000 | I(0) |
| | | ADF-Fisher | 758.66 | 0.0000 | I(0) |
| | | PP-Fisher | 854.37 | 0.0000 | I(0) |

본 연구에서는 Banerjee(1999), Pedroni(1999)의 방법을 이용하여 잔차항의 ADF 단위근 검증을 통한 공적분 관계를 살펴보았다. 위의 결과에서 종속변수와 나머지 설명변수 간에 공적분 관계가 존재함을 알 수 있다. 이는 조세편익, 지방정부 지출변수와 1인당 주민세 간에 장기적인 균형관계가 존재하고 있음을 의미하며, 따라서 고정효과분석 등의 선형방정식을 통한 분석이 가능하다.

<표 IV-30> 패널 공적분 검증

| | 귀무가설 | 대립가설 | 검증통계량 |
|----|---------------------------------|---------------------------------|-----------|
| 광역 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -3.35*** |
| 기초 | $H_0 : \gamma_i = 1, \forall i$ | $H_1 : \gamma_i < 1, \forall i$ | -19.32*** |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

마. 추정모형

앞에서 살펴본 것처럼 조세편익, 지방정부 지출변수와 1인당 주민세 간 공적분 관계에 있으므로 다음과 같은 선형회귀 모형을 사용한다.

$$\log(y_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 Dec_{it} + \alpha_2 TB_{it} + \gamma X_{it} + \epsilon_{it}, \quad (3.8)$$

여기서 y 는 세율의 변화를 고려한 주민세이며, Dec 는 재정분권지수, TB 는 조세편익지수이다. X 는 여타 설명변수로 시간, GDP 성장률, 인구, 지역 더미, 지방자치 실시 더미 등이다.

지역의 성장률 수렴을 보기 위하여 사용한 선형회귀 모형은 다음과 같다.

$$g_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Dec_{it} + \alpha_2 TB_{it} + \beta \log(y_{it-1}) + \gamma X_{it} + \epsilon_{it}, \quad (3.9)$$

여기서 $g_{it} = \log(y_{it}) - \log(y_{it-1})$ 이다. 주민세가 지역소득의 대리 지표이므로 g 는 해당 지역의 성장률을 의미한다. 나머지 변수는 이전과 동일하다. 그리고 계수값 β 는 균형성장으로 가는 수렴 속도(convergence)로 해석할 수 있다. 전년도 주민세(소득)를 변수로 추가한 이유는 재정지출과 소득(주민세)과 연관관계가 있기 때문이다. 식 (3.8)은 주민세나 재정지출 등이 지역의 소득에 영향을 미친다는 것이다. 그러나 지역의 소득이 주민세나 재정지출에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 더 엄밀히 하자면 패널 VAR 모형 등을 사용하여야 하지만 추정모형이 너무 복잡해지는 것을 회피하기 위하여 전년도 주민세를 사용하였다. 이와 같은 방법은 Miller and Russek(1997), Helms(1985), Mofidi and Stone(1990)에서도 사용하고 있다.

바. 실증분석 결과

1) 재정분권과 지역소득

먼저 기초자치단체를 기준으로 분석한 결과를 살펴보자. 지방정부의 세출 비중에 대한 계수는 양수이며 매우 유의한 것으로 나타나고 있다. 따라서 전체 지출대비 지방정부의 세출 비중이 커질수록 지역소득에 긍정적인 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 1인당 변수가 아닌 지방정부의 세출 비중이라는 변수가 의미하는 것은 이전제원뿐만 아니라 인구나 경제력 등을 반영한 해당 자치단체의 크기와 관계가 깊다. 따라서 이러한 결과는 총량적인 자치단체의 세출규모가 클수록 해당 지역의 소득에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 또한 이전제원과 자체제원의 구분 없이 세출의 증

가는 지역의 성장에 도움이 된다고 할 수 있다. 그리고 해당 자치단체의 세출비중은 우리나라 재정 전체에서 차지하는 분권정도를 나타내는 것으로 사용한다. 선행연구에서의 국가 간 비교에서도 지방정부의 비중은 매우 유의한 결과로 나타나고 있는데 우리나라 역시 총량적인 자치단체의 세출규모를 기준으로 한 분권의 정도가 1인당 지역소득 변화의 한 요인임을 보여주고 있다.

다음으로 단순한 분권이 아닌 조세편익의 영향을 살펴보자. 해당 계수를 보면 양수이고 유의성이 아주 높지는 않지만 유의한 것으로 나타나고 있다. 이는 기초자치단체 수준에서는 조세편익이 클수록, 즉 해당자치단체의 조세보다 세출이 큰 경우에 해당 지역소득에 긍정적 영향을 미친다는 것을 의미한다. 1인당으로 본 자치단체가 부담하는 세입 대비 중앙으로부터 지원받은 규모인 조세편익변수는 우리나라 지방재정 지원정책의 결과를 의미한다. 교부세, 보조금 등을 통한 이전재원이 해당 자치단체의 성장에 원인이 되었음을 시사하고 있다. 앞의 지방분권과 연결하여 해석하면 기초자치단체 수준에서는 재정적 자립도가 중요한 것이 아니라 세출로 표현되는 재원의 규모가 지역소득의 증가에 도움이 된다는 것을 의미한다.

고정효과 모형이 아닌 단순 OLS 모형을 통해서 본 결과를 살펴보면 몇 가지 흥미로운 결과를 확인할 수 있다. 지역별 소득변화에서는 수도권 기초자치단체들이 기타 지역보다 재정적 혜택을 보다 많이 누리고 있는 것으로 나타났다. 조세편익변수 혹은 지방세출 비중은 중앙으로부터의 재정지원 결과를 의미하는데, 결과적으로 기타 지역보다 수도권을 중심으로 한 기초자치단체의 지역소득에 상당한 영향을 준 것으로 나타나고 있다. 기초자치단체의 경우, 우리나라 1인당 해당 지역소득이 여전히 수도권 집중을 보이고 있음을 확인할 수 있는 결과이다.

광역자치단체의 경우에도 지방정부의 세출 비중은 지역소득과 양의 상관관계를 보여주고 있다. 따라서 중앙으로부터의 이전재원을

통한 세출의 증가가 광역자치단체 지역소득의 경우에도 긍정적임을 확인할 수 있다. 따라서 지방정부의 재원이 자체 재원에서 오거나 중앙정부의 이전재원에서 오는 것과 관계없이 지방정부의 지출증대는 결과적으로 지역의 소득에 긍정적인 영향을 주는 것을 알 수 있다.

<표 IV-31> 기초자치단체

| <i>Dependent variable: log(1인당 주민세)</i> | | | |
|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| | 모형1 | 모형2 | 모형3 |
| log(GDP) | 1.64(62.50) ^{***} | 1.68(58.69) ^{***} | 1.70(57.81) ^{***} |
| 연도더미 | -0.07(-9.17) ^{***} | -0.07(-9.74) ^{***} | -0.06(-8.95) ^{***} |
| log(인구) | -0.64(-18.56) ^{***} | -0.52(-15.46) ^{***} | -0.57(-16.28) ^{***} |
| 조세편익 | - | 0.09(2.11) ^{***} | 0.04(2.10) ^{**} |
| 지방세출비중 | 11.84(5.85) ^{***} | - | 11.15(5.64) ^{***} |
| 지방자치 | -0.10(-4.21) ^{***} | -0.11(-4.42) ^{***} | -0.10(-4.11) ^{***} |
| 상수 | -4.32(-8.52) ^{***} | -4.71(-7.79) ^{***} | -5.14(-8.41) ^{***} |
| R ² | 0.83 | 0.83 | 0.82 |
| 모형 | 고정효과 모형 | 고정효과 모형 | 고정효과 모형 |
| N | 2296 | 2296 | 2296 |
| Hausman Statistic | 733.19 | | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

반면 조세편익의 결과는 기초자치단체의 경우와는 다르게 나타나고 있다. 모형2와 모형3의 계수 모두 유의하지 않으며, 부호도 반대로 나타나고 있기 때문이다. 따라서 조세편익이 광역 수준의 지역 성장에 도움을 준다고 할 수는 없다. 앞에서 논의한 것처럼 1인당으로 본 조세편익이 사실상 지방재정 지원정책이라는 점을 감안하면 광역경제권의 경우 이전재원에 의한 재정규모보다는 재정적 자립도가 상대적으로 중요하다는 것을 의미한다.

<표 IV-32> 광역자치단체

| <i>Dependent variable: log (1인당 주민세)</i> | | | |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | 모형1 | 모형2 | 모형3 |
| log(GDP) | 1.52(21.46) ^{***} | 1.38(19.54) ^{***} | 1.58(18.97) ^{***} |
| 연도더미 | -0.04(-2.25) ^{***} | -0.03(-1.98) ^{**} | -0.03(-2.11) ^{***} |
| log(인구) | -0.98(-5.11) ^{***} | -0.68(-3.02) ^{***} | -1.17(-5.34) ^{***} |
| 조세편익 | - | 0.14(1.24) | -0.30(-1.59) |
| 지방세출비중 | 6.85(4.87) ^{***} | - | 8.89(4.75) ^{***} |
| 지방자치 | -0.14(-2.99) ^{***} | -0.12(-2.16) ^{***} | -0.16(-2.89) ^{***} |
| 상수 | -4.47(-2.18) ^{***} | -3.87(2.13) ^{***} | 7.51(2.77) ^{***} |
| R ² | 0.89 | 0.87 | 0.91 |
| 모형 | 고정효과 모형 | 고정효과 모형 | 고정효과 모형 |
| N | 217 | 215 | 215 |
| Hausman Statistic | 44.28 | | |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

2) 지역소득 수렴

다음으로 지역소득의 수렴현상을 살펴보기 위한 모형의 추정결과를 살펴보자. 수렴속도를 나타내는 변수인 전년도 주민세의 계수를 보면 기초와 광역이 각각 -0.63, -0.23이며 유의하다. 변수가 음수이므로 지역소득의 수렴현상이 존재하며 기초자치단체가 광역자치단체에 비하여 빠르게 수렴하는 것으로 나타났다. 미국의 주(state) 자료를 기준으로 한 선행연구에서의 수렴속도는 -0.2로 나타나고 있으므로 우리나라 광역자치단체와 유사하다고 할 수 있다. 즉, 우리나라 광역자치단체는 미국의 주정부들과 유사한 반면 기초자치단체는 이보다 빠르게 수렴한다고 할 수 있다.

지역소득의 수렴현상을 나타내는 모형을 이용하여 앞에서 살펴본

재정분권과 조세편익의 효과를 볼 수도 있다. 분석결과를 보면 지방세출 비중의 경우 이전과 마찬가지로 유의하며, 양수이다. 따라서 지방세출의 비중 증가, 즉 재정지출 측면의 분권이 지역성장에 도움이 된다는 것을 알 수 있다. 반면 조세편익변수의 경우에는 기초자치단체는 긍정적 효과가, 광역자치단체에는 부정적 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 광역자치단체를 대상으로 할 경우 지역소득성장 자체는 조세편익과 뚜렷한 상관관계가 없는 것으로 보인다.

<표 IV-33> 지역소득 성장률

| Dependent variable: 1인당 주민세 변화율($g = \log(y_{it}) - \log(y_{it-1})$) | | |
|--|------------------|-----------------|
| | 기초자치단체 | 광역자치단체 |
| log(1인당주민세)t-1 | -0.67(-34.35)*** | -0.49(-7.23)*** |
| log(인구) | -0.37(-10.24)*** | -0.83(-3.46)*** |
| 연도더미 | -0.07(-7.16)*** | 0.02(0.79) |
| log(GDP) | 1.97(15.21)*** | 0.62(1.94)** |
| 조세편익 | 0.05(1.39)*** | -0.36(-2.10)*** |
| 지방세출비중 | 6.98(3.07)*** | 5.88(2.90)*** |
| 지방자치 | -0.27(-9.85)*** | -0.14(-2.30)*** |
| 상수 | 125.49(6.97)*** | -26.82(-0.64) |
| R ² | 0.40 | 0.39 |
| 모형 | 고정효과 모형 | 고정효과 모형 |
| N | 2140 | 201 |
| Hausman Statistic | 213.84 | 44.51 |

주 : ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준임. ()은 t-statistics임.

중앙으로부터의 이전재원 증가가 지역소득의 성장을 유발시킬 수 있을 것인가에 대한 논의는 여전히 활발히 진행중이다. 지방의 세입과 세출의 연계성 강화가 지방공공재 공급의 효율성을 향상시키

며 이에 따른 적정 균형성장에 도달할 수 있다는 것이 전통적인 이론의 결과이다. 이에 대하여 Miller and Russek(1997)은 공공부문의 증가, 특히 중앙으로부터의 이전재원 증가는 민간부문의 효율성을 왜곡시킬 우려가 있다는 것과 이에 관한 실증분석 결과를 보여준 바 있다. Jin and Zou(Worldbank) 또한 중국의 경우 분권화를 통하여 오히려 지역 간 격차가 심화되는 결과를 보여주고 있다. 본 연구는 우리나라의 경우, 중앙으로부터의 이전재원 증가, 지방정부의 세출비중 변수를 통하여 기초와 광역자치단체가 해당 지역소득과 양의 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 이는 세출증가를 통한 재정정책이 기초자치단체 경제성장의 원인이 될 수 있음을 시사하고 있다.

조세편익변수가 설명하는 것은 해당 자치단체의 세수보다 중앙으로부터 받은 지출이 많을 경우에는 조세편익이 지역소득성장의 한 원인이 될 수 있음을 나타낸 것이다. 본 연구의 결과에 따르면, 조세편익의 경우 이전재원 비중이 높은 기초자치단체에서만 나타나는 것으로 보인다.

결론적으로, 지역소득성장은 경기호전 및 기타 변화요인에 따른 것일 수도 있고 재정적 분권에 따른 효율성 증대에 따른 것일 수도 있기 때문에 사실상 두 가지 효과를 구분해내는 것은 어려운 작업이다. 선행연구에서도 이에 대한 조심스러운 해석을 요구하고 있다. 본 연구는 그럼에도 불구하고 기초자치단체를 중심으로 한 우리나라 재정분권 이후의 해당 지역소득변화 여부를 분석하기 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

본 연구의 한계로는 현재 지방정부 세출에 나타나고 있는 것은 이전재원을 통해 지방정부가 집행한 결과만을 반영하였다는 점을 들 수 있다. 따라서 중앙정부가 직접 투자한 사업에 대한 지역소득 유발효과에 대해서는 포함하지 못하고 있다. 광역을 중심으로 한 자본스톡변수를 사용하면 보다 더 정확한 조세편익, 지방세출 비중

변수의 영향력을 감안해볼 수 있을 것이다. 그러나 광역자치단체의 경우 시계열이 비교적 풍부한 장점은 있으나 서울, 부산을 제외한 기타 광역시의 통계는 잘 잡히지 않는 문제점이 있다. 또한 지역별 자본스톡에 대한 연구도 필요하다.

V. 결 론

본 연구는 정책결정의 분권이며, 선거로 선출된 단체장에 의한 재정운용이라고 볼 수 있는 지방자치제의 도입이 지방자치단체의 재정운영에 영향을 주었는지를 살펴보고 있다. 또한 중앙정부의 재정지원을 포함한 지방자치단체의 지출이 지역의 소득에 영향을 미치는지를 살펴보고 있다.

먼저 세입과 세출의 추이를 살펴본 결과를 보면 지방자치제 실시 이후 지방자치단체는 경상이전의 비중이 높아지는 반면 자본지출은 감소하는 경향을 보여주고 있다. 그리고 시설 및 부대비, 경제개발비의 경우 다른 지역과는 달리 수도권에서 주로 감소현상이 발생하는 것으로 나타났다. 전체적인 세입의 구성을 보면 보조금의 비중은 증가하고, 지방세의 비중은 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이는 지방자치제로 인하여 낮아진 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제권을 중앙정부의 보조금을 이용하여 강화하기 위한 수단일 가능성을 보여주고 있다.

그러나 이러한 분석은 단순한 추세를 나타낼 수도 있으므로 본 연구에서는 회귀분석을 통하여 지방자치제도의 도입이 지방자치단체의 지출에 미친 영향을 살펴보고자 하였다. 우리나라 지방자료의 특성상 기존의 연구가 주로 광역자치단체를 중심으로 이루어졌지만, 본 연구에서는 기초자치단체 데이터를 구축하여 연구의 범위를 확대시켜 보고자 시도하고 있다. 이는 지역주민의 삶의 질과 관련된 부분은 세출변화로 나타날 것이고, 대부분의 중앙정부 이전에 따른 실질적인 집행은 기초자치단체에서 이루어지기 때문이다.

지방정부의 세출 구조변화를 보면 사회개발비, 일반행정비, 인건비는 예측과 부합하게 나타났다. 즉, 단체장은 지방자치 이후 주민의 선호를 반영하여 일반행정비를 감축하는 대신 사회개발비를 확대한 것으로 나타나고 있다. 민간이전은 예측과는 달리 지방자치 이후 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 시설 및 부대비의 경우에는 지방자치 이후 증가한 것으로 나타났다. 실제로 민선 자치단체장 선거 이후 각종 투자사업으로 공공청사 및 체육관, 구민회관, 도서관 등이 건립된 점을 감안하면 선거가 사회분야를 위한 직접적인 투자지출을 증대시켰다고 볼 수 있다. 다시 말하면, 단체장은 개인에 대한 직접적인 이전지출보다는 외부효과가 크지 않은 사회분야에 대한 자본지출을 통하여 주민의 삶의 질 개선을 추구한 것으로 판단된다. 또는 지역주민이 직접적인 지원보다는 도로나 항만, 인프라 구축 등을 통해 주택가격의 상승이나 지역경제의 활성화를 더 선호하기 때문이라고 해석할 수 있다.

다음으로 정치적 변수의 영향을 보면 단체장과 집권당의 일치 여부가 중요한 것으로 나타나고 있다. 즉, 일치하는 경우에는 재원확보에 유리하여 특정 지출이 아닌 모든 지출을 증대시키는 효과로 나타나고 있다. 그리고 선거에서의 경쟁정도가 심할수록 일반행정비나 시설투자를 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 따라서 선거의 득표에 유리한 지출이 일반행정비 및 인건비와 시설투자인 것으로 나타났다. 그러나 시설투자의 경우에는 경쟁이 치열한 지역이 수도권이며, 수도권의 시설투자가 상대적으로 많기 때문에 발생한 현상일 수도 있으므로 유의하여 해석하여야 한다.

또한, 본 연구는 재정적 분권이 지역경제 성장의 한 요인인가에 대해서도 살펴보고 있다. 전 세계적으로 지방세출의 비중은 점차 증가하고 있는데 이러한 변화가 과연 지역소득에 긍정적으로 작용했는가에 대한 의문은 선진국들을 비롯한 대부분의 나라에서 주요 관심사이며, 재정분권이 궁극적으로 지향하는 바이기도 하다. 추정

결과를 보면 우리나라의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 모두 지방세출 비중의 증가는 지역경제성장과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 외국의 선행연구에서는 반대결과도 나타나고 있으므로 본 연구의 결론은 유의하여 해석할 필요가 있고, 추후 다른 연구들을 통하여 보강되어야 할 것으로 판단한다.

적정분권 수준에 대한 논의는 활발한 반면 이에 대한 개념이나 계량화 작업은 아직까지도 요원한 상태이므로 앞으로도 지방정부 세출규모, 증가수단, 증가속도, 지역 간 격차완화의 적절성 등에 대한 연구는 꾸준히 이루어져야 할 것으로 보이며 본 연구는 이에 대한 기초작업으로 볼 수 있다.

본 연구에서 관심을 두었던 조세편익변수는 그간 기타 연구 등에서 간과한 지방정부의 순재정유입이 지역소득에 미친 영향을 분석하기 위하여 사용되었다. 해당 자치단체의 재정기여도에 비하여 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 클 경우에 공공투자사업 등을 통해 지역의 고용과 부가가치 등을 창출할 수 있는 반면, 민간부문을 위축시켜 오히려 성장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음이 동시에 논의되고 있다. 연구결과에 따르면 우리나라의 경우에는 기초자치단체의 경우에만 중앙정부의 이전재원과 지역소득이 통계적으로 유의한 상관관계를 보여주는 것으로 나타났다.

그러나 본 연구결과에서 반드시 세출증가를 통한 지방분권이 바람직하다는 결론으로 해석하는 것은 무리이다. 분권에 대한 ‘적정’의 개념조차 정립되지 않은 상황에서 아직도 그것이 세입, 세출증가, 혹은 기타 수단으로 이루어져야 하는지에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 필요할 것으로 판단한다. 다만, 우리나라 지방정부들은 특히 기초자치단체의 경우, 지난 10여년간 정부부문의 증가가 해당 지역경제와 무관하지 않음을 보여준 것으로 해석하고자 한다.

마지막으로 본 연구의 한계를 지적하고자 한다. 중요한 주제임에도 불구하고 본 연구에서는 균형발전 차원에서 이루어진 지방재정

조정제도의 변화가 실제로 어느 정도 목적에 부합했는가 등은 다루지 못했다. 이에 대해서는 향후 연구과제로 남겨두고자 한다. 그리고 지방정부 재정운용에 결정적인 영향을 미치는 것으로는 중앙으로부터의 직접투자에 따른 공공사업을 생각해볼 수 있는데 이에 대한 연구도 추후 보완되어야 할 것이다.

지방정부를 대상으로 한 실증적 연구가 어려운 점으로는 기타 제도적인 변화에 대한 계량적 통제가 쉽지 않기 때문이다. 본 연구에서는 세입 혹은 세출변수에 이미 이와 같은 제도적인 변화가 상당부분 통제될 것이라는 가정하에 시간추세변수 이외에 별도의 조치를 취하지는 않았으나 이 부분에 대한 추가적인 고려가 필요함은 물론이다.

참 고 문 헌

- 김정훈, 『지방자치단체 순재정편의과 지역간 균형발전에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 박노옥, 『지방선거 이후의 기초자치단체 재정운영의 변화』, 한국조세연구원, 2004.
- 박기백, 『우리나라 재정운영 행태에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2001.
- 삼성경제연구소, 『지방자치제 실시 전후 지방재정지출의 특성분석 및 정책적 시사점』, 1997.
- 안중석·김현아, 『국세와 지방세의 조정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 안용훈, 「선거, 선거압력, 그리고 거시경제정책」, 한국정치학회보, 제37편 1호, 2002.
- 지병문, 「선거경쟁과 지방정부 공공정책 사이의 관계에 관한 연구」, 『한국동북아논총』, 제23집, 2002.
- 지병문·김용철, 「지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구」, 『한국동북아논총』, 제26집, 2003.
- Akai, Nobuo and Masayo Sakata, “Fiscal decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States,” *Journal of Urban Economics*, 52, 2002, pp. 93~108.
- Arzaghi, Mohammad and J. Vernon Henderson, “Why Countries are Fiscally Decentralizing,” *Journal of Public Economics*

- 89, 2005, pp. 1157~1189.
- Banerjee, Anindya, "Panel Data Unit roots and Cointegration: An Overview," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Special Issue, 1999, pp. 607~629.
- Berganza, Juan Carlos, "Two Roles for Elections : Disciplining the Incumbent and Selecting a Competent Candidate," *Public Choice* 105:165-193, 2000.
- Besley, T. and S. Coate, "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis," NBER Working Paper 7084, NBER, 1999.
- Besley, T. and S. Coate, "Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence," NBER Working Paper 7579, NBER, 2000.
- 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.
- Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study," *Journal of Urban Economics*, 43, 1998, pp. 244~257.
- Deacon, R. T., "A demand model for the local public sector," *Review of Economics and Statistics* 60, 1978, pp. 184~192.
- Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- Dunne, J. P., Pashardes, P. and Smith, R. P., "Needs, costs and bureaucracy; The allocation of public consumption in the U.K.," *Economic Journal* 94, 1984, pp. 1~15.
- Hayes, K. and Grosskopf, S., "The role of functional form in

- estimating the demand for local public goods,” *Review of Economics and Statistics* 66, 1984, pp. 169~173.
- Helms, L. Jay, “The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A time Series-Cross Section Approach,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, No. 4, 1985, pp. 574~582.
- Iimi, Atsushi, “Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note,” *Journal of Urban Economics* 57, 2005, pp. 449~461.
- Jin, Hehui and Yingyi Qian, Barry R. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style,” *Journal of Public Economics* 89, 2005, pp. 1719~1742.
- Jin, Jing and Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China,” Development Research Group, The World Bank, Preliminary Version.
- _____, “How does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?,” *Journal of Urban Economics* 52, 2002, pp. 270~293.
- Lin, Justin Yifu and Zhiqiang Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China,” *Economic Development and Cultural Change*, 49, 1, Oct. 2000, pp.1~21.
- McMillan, M. L. and Amoako-Tuffour, J., “An examination of preferences for local public sector outputs,” *Review of Economics and Statistics* 70, 1988, pp. 45~54.
- Miller, Stephen M., Frank S. Russek, “Fiscal Structures and Economic Growth at the State and Local Level,” *Public finance Review*, Vol. 25, No. 2, 1997, pp. 213~237.

- Mixon, Franklin G. and David L. Hobson, "Intergovernmental Grants and the Positioning of Presidential Primaries and Caucuses : Empirical Evidence from the 1992, 1996, and 2000 Election Cycles," *Contemporary Economic Policy* 19, Jan 2001
- Mofidi, Alaeddin and Joe A. Stone, "Do State and Local Taxes Affect Economic Growth?," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 72, No. 4, 1990, pp. 686~691.
- Mueller and Stratmann, "The Economic Effects of Democratic Participation", *Journal of Public Economics* 87 (2003) 2129~2155.
- Oates, Wallace E., "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 2, 1993, pp. 237~243.
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace: New York, 1972.
- Park, Ki-Baeg, Hyun-A Kim, "Does political decentralization cause fiscal decentralization in local expenditure in Korea?", 2004 IIPF presentation paper(Working paper).
- Pedroni, Peter, "Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Special Issue*, 1999, pp. 653~669.
- Persson, T and G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, The MIT Press, 2000.
- Rubinchik-Pessach, Anna, "Can decentralization be beneficial?," *Journal of Public Economics* 89, 2005, pp. 1231~1249.
- Tridimas, George, "The Economics and Politics of the Structure

- of Public Expenditure,” *Public Choice* 106, 299-316, 2001.
- Xie, Danyang and Heng-fu Zou, Hamid Davoodi, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States,” *Journal of Urban Economics* 45, 1999, pp. 228~239.

〈부 록 : 지역성장 모형〉

지방정부의 지출과 성장과의 관계를 나타내는 모형은 Barro(1990)의 성장모형을 변형한 Davoodi and Zou(1998) 모형이다. 이에 따르면 생산함수의 요소는 민간자본(Private Capital)과 공공지출(Public Spending)로 구성되어 있다. 공공지출은 두 단계의 정부지출(f, l)로 구성되어 있으며, k 는 민간자본스톡, g 는 중앙정부와 지방정부 지출의 합, f 는 중앙정부지출, l 은 지방정부지출을 나타낸다. 생산함수는 Cobb-Douglas를 따르고 있으며 다음과 같다.

$$(1) \quad f + l = g, \quad y = k^\alpha f^\beta l^\gamma$$

y 는 1인당 생산량이고, $0 < \alpha < 1$, $0 < \beta < 1$, $0 < \gamma < 1$ 이고, $\alpha + \beta + \gamma = 1$ 을 가정한다. 각 생산요소의 총생산 구성비는 다음과 같다.

$$(2) \quad f = \theta_f g, \quad l = \theta_l g, \quad \theta_f + \theta_l = 1, \quad 0 < \theta_i < 1, \quad i = f, l$$

따라서 θ_f 는 통합재정수지 총지출에서 차지하는 중앙정부 비중, θ_l 은 지방정부 비중을 나타내며, 총지출 g 는 세율 τ 에 의해 조달된다.

$$(3) \quad g = \tau y$$

$$(4) \quad v = \int_0^\infty \frac{c^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} e^{-\rho t} dt$$

c 는 1인당 민간소비, ρ 는 할인율을 의미하고, 다음은 각 개인의 동태예산제약(dynamic budget constraint)을 나타낸다.

$$(5) \quad \frac{dk}{dt} = (1 - z)y - c = (1 - z)k^\alpha f^{\beta} l^\gamma - c$$

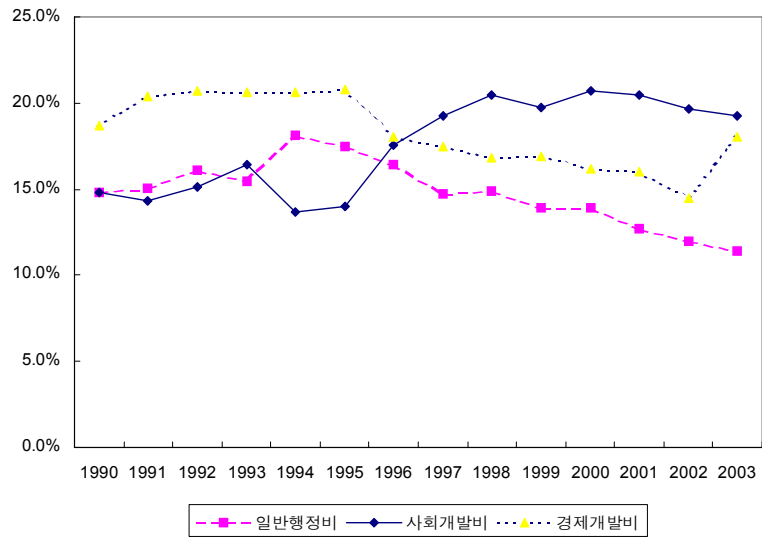
Balanced growth path에 따라 세율은 일정하게 유지하도록 하고 있다. 정해진 g 와 τ 하에서 각 개인의 소비는 (5)와 (6)에 의해서 결정된다. Balanced growth path에 따른 1인당 생산증가율은 다음과 같이 표현된다.

$$(6) \quad \frac{dy/dt}{y} = \frac{1}{\sigma} [(1 - \tau)\tau^{1 - \alpha/\alpha} \alpha \theta_f^{\beta/\alpha} \theta_s^{\gamma/\alpha} - \rho]$$

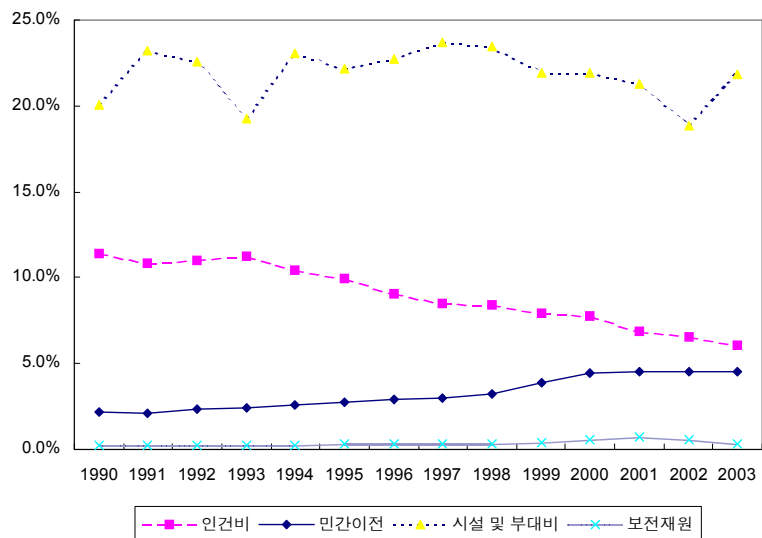
위의 식에서는 1인당 생산량의 성장증가 패턴을 보여주고 있으며, 이는 각 정부의 구성비율과 세율로 표현된다. 본 식에서는 각 정부의 구성비율과 경제성장률 간의 관계를 보여주고 있으며, 이를 토대로 실증분석을 하고자 한다. 동태분석하에서의 경제성장률을 극대화하기 위한 각 정부의 구성비율은 각각 다음과 같고, 모형에서 γ 는 정부 총지출에 있어서 지방정부 비중의 증가가 지역경제(소득)의 변화에 미치는 정도를 나타내고 있다. 본 연구에서는 균형성장경로(optimal growth path)가 존재한다는 가정하에 전체 지방정부지출 비중 γ 의 변화에 따른 지역소득성장 여부를 살펴보고자 한다.

$$(7) \quad \theta_f^* = \frac{\beta}{\beta + \gamma} \quad \theta_l^* = \frac{\gamma}{\beta + \gamma}$$

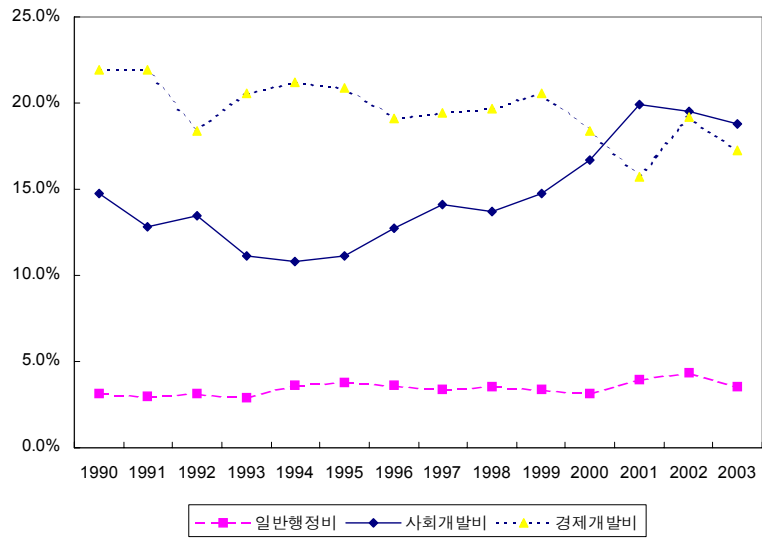
[부도 1] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-기초)



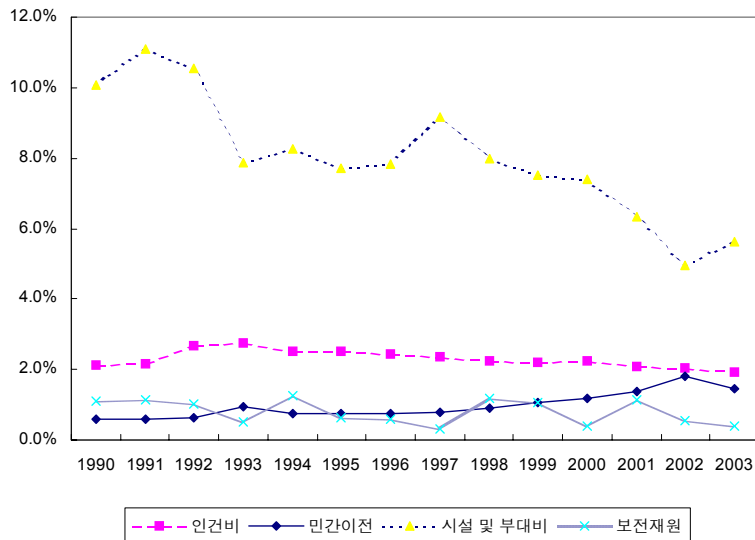
[부도 2] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-기초)



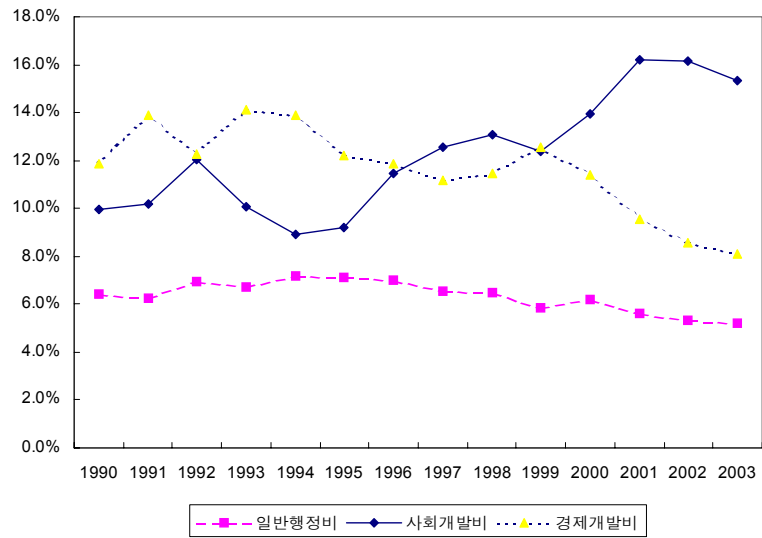
[부도 3] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-광역)



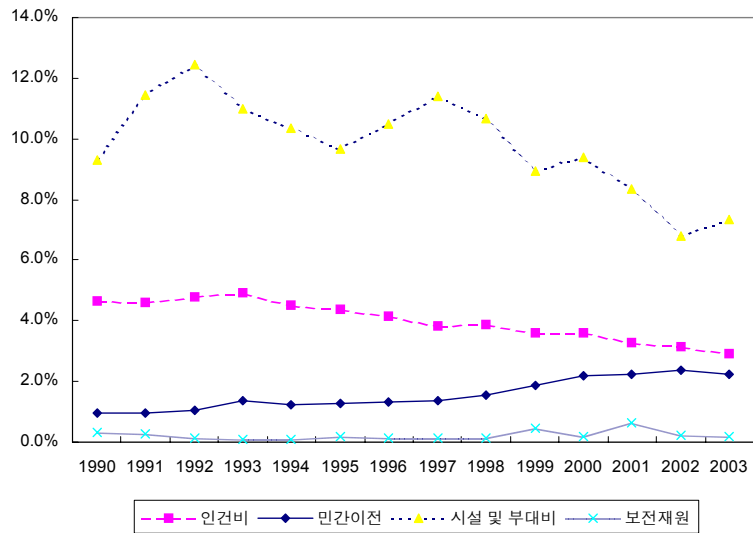
[부도 4] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-광역)



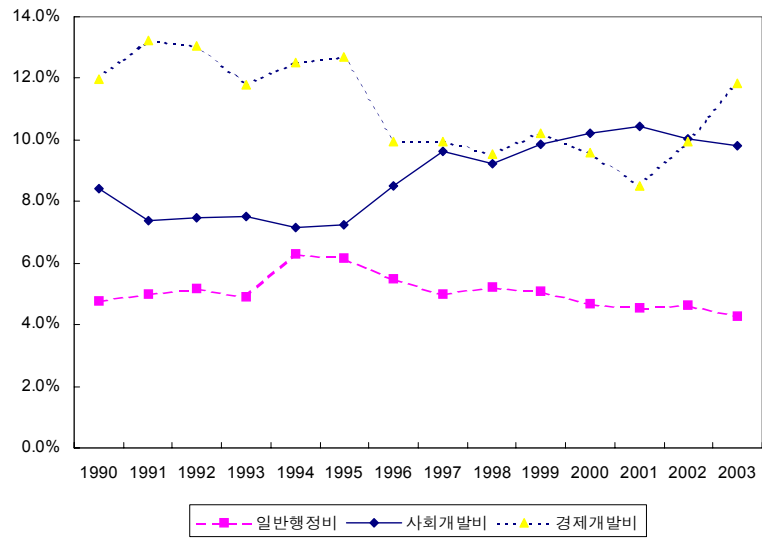
[부도 5] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-수도권)



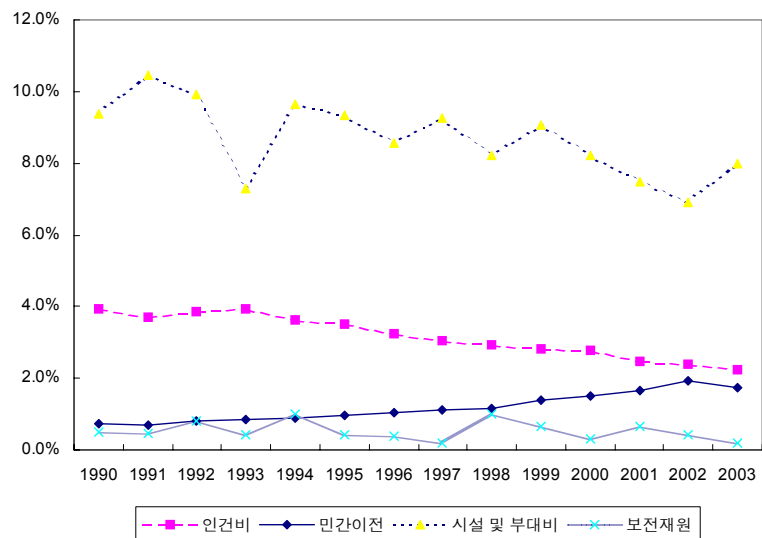
[부도 6] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-수도권)



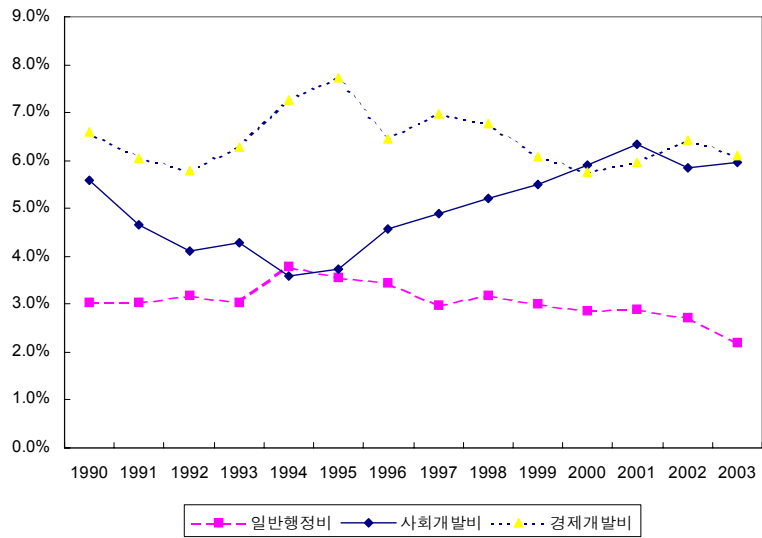
[부도 7] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-경상)



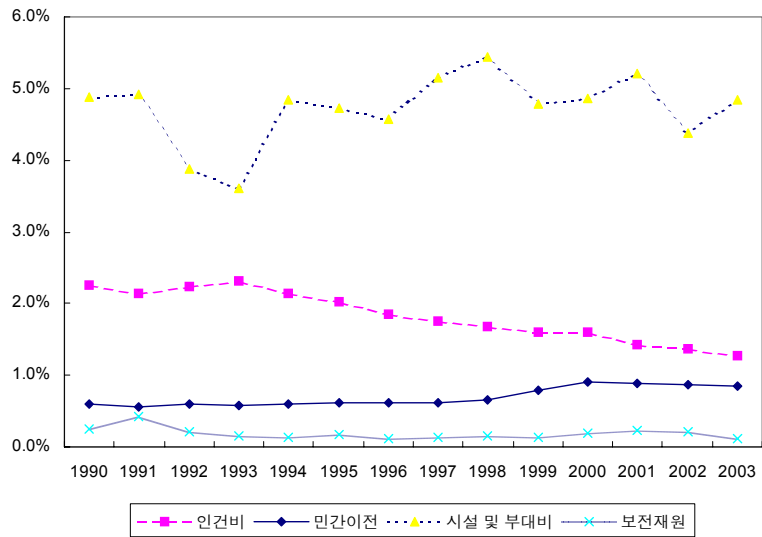
[부도 8] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-경상)



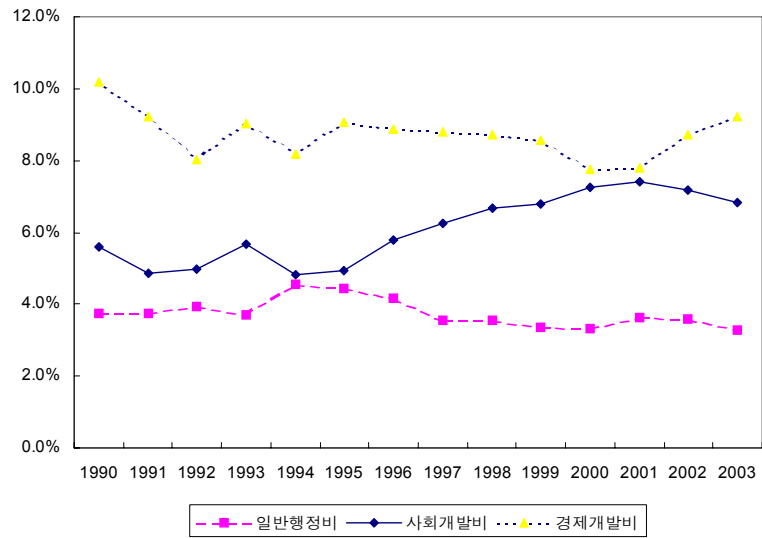
[부도 9] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-전라)



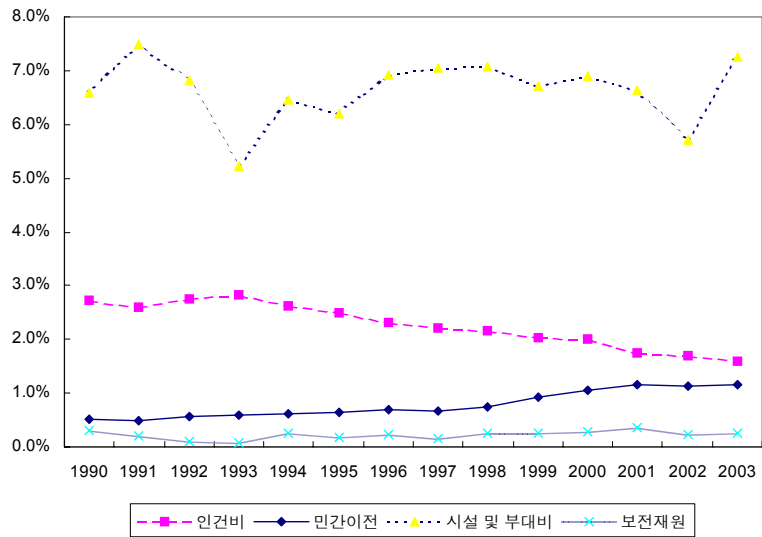
[부도 10] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-전라)



[부도 11] 기능별 세출의 비중 추이(세출 대비-기타)



[부도 12] 성질별 세출의 비중 추이(세출 대비-기타)



<국문요약>

지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구

박기백 · 김현아

본 연구는 우리나라 지방자치 이후 지방재정운용의 변화요인에 대한 실증분석이다. 지방정부 세출의 변화는 정치적인 변화 이외에 제도적 변화, 정책적인 변화 등 수많은 요인들에 의하여 이루어질 수 있다. 선행연구에서는 지방자치 이후 우리나라 지방정부 세입 및 세출의 추이변화, 세입의 변화요인 등에 대하여 분석하고 있을 뿐 지방정부 세출의 구체적인 변화에 대한 관심은 비교적 적었다.

본 연구에서는 1990년부터 2003년까지 기초자치단체를 중심으로 한 패널자료를 이용하여 지방선거에 따른 지방세출 항목별 변화와 이와 같은 지방정부 재정운용변화에 따른 지역소득성장 변화를 살펴보았다. 분석기간 동안, 세 번에 걸친 지방선거 이후 지방세출의 항목별 변화는 유의한 것으로 나타났다. 지방자치단체장은 주민의 선호를 반영하여 일반행정비를 감축하는 대신 사회개발비를 확대한 것으로 나타나고 있다. 민간이전은 예측과는 달리 지방자치 이후 감소한 것으로 나타났고, 시설 및 부대비의 경우에는 증가한 것으로 나타났다. 또한, 해당 자치단체의 재정기여도에 비하여 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 클 경우에 기초자치단체는 지역소득성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로, 광역자치단체의 경우에는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

결론적으로, 지방자치단체장은 개인에 대한 직접적인 이전지출보다는 외부효과가 크지 않은 사회분야에 대한 자본지출을 통하여 주민의 삶의 질 개선을 추구한 것으로 볼 수 있다. 또한 우리나라 지방정부, 특히 기초자치단체의 경우, 지난 10여년간 지방정부 규모의 증가가 해당 지역경제성장과 무관하지 않음을 보여준 것으로 해석할 수 있다.

<Abstract>

The effect of decentralization on local public finance

Ki-baeg Park · Hyun-A Kim

This paper shows the relationship between local election and local expenditure. The other thing is applied to the growth of regional income by local public finance. From the year 1990 through 2003, the empirical results support the conjecture that local representatives by voters try to expand certain items of local expenditure such as Social Development and Construction & Others.

However, the item of Capital Transfer to Private Sector in local expenditure has been reduced after the third times of local election. And, the significant relationship confirms the connection between the increase of local share out of total expenditure and regional income growth confirms. Especially, these findings indicate the transfer effect of central government may cause the regional economy to municipal level rather than province level. For the province level of governments, the finding explains that tax-benefit ratio may not affect the regional income growth. Local public finance substantially and significantly has been changed for the efficient public provision after local autonomy.

<著者略歴>

박기백

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Wisconsin-Madison대 경제학 석·박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업
미국 Illinois대 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 05-02

지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구
- 지방정부 재정운용에 대한 실증분석 -

2005년 12월 22일 인쇄
2005년 12월 29일 발행

저 자 박기백·김현아
발행인 최 용 선
발행처 한국조세연구원

11318-71714 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지
전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판 및
인쇄 일 지 사

© 한국조세연구원의 2005

ISBN 89-8101-205-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원