제26권 제3호(2021. 12): 001~034

JLPF

자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과 분석: 시정부를 중심으로*

배인명**

국문요약

이 연구에서는 우리나라 시정부의 2015년부터 2020년까지의 자료를 바탕으로 자체재원과 일반보조금이 지방정부의 세출자율성에 미치는 효과에 대하여 패널회귀분석을 활용하여 실증적인 분석을 실시하였다. 분석 결과 자체재원의 비중은 지방정부의 자체사업비중을 제고하는 효과를 보여주고 있는 반면, 일반보조금의 비율은 자체사업비중에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

기능별 세출자율성에 대한 자체재원과 일반보조금의 효과에 대한 분석결과, 자체재원비율은 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류 기능에 대한 지방정부의 자율성에 정(+)의 효과를 주고 있는 것으로 나타났다. 하지만 일반보조금은 농림해양수산과 국토 및 지역개발 기능에 대한 지방정부의 자율성 증대에 기여할 뿐 나머지 기능에 대한 자율성에는 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 한편 일반공공행정과 공공질서 및 안전 기능에 대한 지방정부의 자율성에 대해서는 자체재원이나 일반보조금 모두 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

종합적으로, 자체재원의 확충은 지방정부의 전체적인 세출 자율성과 대부분의 기능에 대한 세출 자율성 증진에 기여를 하는 반면, 일반보조금은 일부 기능에 대한 세출 자율성 증진에 도움을 주기는 하나 전체적인 지방정부의 세출 자율성이나 대부분의 기능에 대한 세출 자율성 제고에는 기여를 하지 못하고 있다. 따라서 분석결과에 따르면 세출의 자율성 제고를 위해서는 지방세를 비롯한 자체재원의 확충이 일반보조금의 확충에 비해 더욱 효과적인 수단이라고 할 수 있겠다.

주제어: 세출자율성, 자체재원, 일반보조금, 패널회귀분석

---

* 이 논문은 2021학년도 서울여자대학교 교내연구비 지원을 받았음.

** 서울여자대학교 행정학과 교수, E-mail: impai@swu.ac.kr

논문투고일: 2021.10.31., 심사일: 2021.11.29., 심사완료일: 2021.12.14.

Ⅰ. 서 론

이론적으로 지방분권 혹은 재정분권의 가장 큰 목적 중 하나는 효율적인 자원배분에 있다. 지방분권을 통하여 지방정부들이 지역주민들의 수요나 요구에 맞추어 탄력적으로 대응할 수 있기 때문이다. 특히 재정적인 측면에서의 분권화는 지방정부들이 세입에 대한 결정과 세출에 대한 결정을 서로 연계시킴으로써 공공재의 공급에 대한 효율적인 의사결정을 할 수 있게 해준다. 따라서 재정분권의 핵심은 지방정부가 세입과 세출에 대한 의사결정의 자율성을 확보하는 것이라고 할 수 있을 것이다(배인명, 2017a).

일반적으로 지방재정의 자율성은 세입 혹은 세출 측면에서 논의된다.[1] 본 연구에서 지방정부의 세입에 대한 재정적 자율성은 '지방정부 재원의 항목, 과표 및 세율 등에 대하여 스스로 의사결정을 할 수 있는 권한'으로 정의하고자 한다. 즉 지방정부들에게 지방세, 세외수입을 비롯한 다양한 재원의 항목에 대한 결정을 스스로 할 수 있는 권한과, 각 재원의 과표 설정 및 세율 변경에 대한 권한 등이 주어져야만 세입의 자율성이 보장된다. 대표적인 세입의 자율성은 지방세에 대한 과세자주권이다. 만약 이러한 과세자주권 등이 보장되지 않는다면 세입과 세출에 대한 의사결정이 연계되기 어려워 효율적인 의사결정을 하는데 한계가 있다. 재정분권에 대한 이론적인 논의도 대부분 지방정부의 과세자주권 등을 전제로 이루어지고 있다.

우리나라 지방정부의 세입에 대한 자율성을 살펴보면 조세법률주의로 인해 크게 제한되어 있는 실정이다. 일부 지방세에 탄력세율을 적용할 수 있는 권한이 지방정부에 있기는 하지만 지방세의 세목 및 세율 등 중요한 사항들은 대부분 중앙정부가 결정하고 있기 때문이다. 따라서 세입의 자율성을 강화하기 위해서는 지방정부의 과세자주권 등을 강화하기 위한 제도적인 개선이 요구된다.

다음으로 본 연구에서 세출의 자율성은 '지방정부 스스로 지역주민의 선호에 대응하여 지방공공재를 공급할 수 있는 권한'을 의미한다(하능식, 2017). 이와 같은 정의 하에서 보면, 자체재원인 지방세 및 세외수입과 자금의 용도에 제한

1) 재정분권과 지방정부의 세입과 세출에 대한 자율성의 개념에 대해서는 Ⅱ장에서 자세히 다루기로 한다.

이 없는 일반보조금의 확충은 지방정부의 세입에 대한 자율성을 증진시킨다기보다는 세출의 자율성을 증진시키기 위한 수단이라고 할 수 있겠다. 반면 중앙정부(혹은 상위지방정부)가 자금의 용도나 기준 등을 정하여 교부하는 특정보조금은 지방정부의 세출에 대한 자율성을 크게 제한한다.

우리나라에서는 지방자치가 실시된 이후 지방재정의 자율성 제고를 위하여 다양한 노력이 이루어졌다. 구체적으로, 김대중 정부에서는 2000년 자금의 용도에 제한이 없는 지방교부세의 법정교부율을 13.27%에서 15.0%로 상향 조정하였으며, 노무현 정부에서는 이를 19.24%까지 상향조정하였다. 이명박 정부에서는 부가가치세의 11%를 재원으로 하는 지방소비세제도를 도입함으로써 지방정부의 자체재원 확충을 위한 제도적 개선을 하였으며, 문재인 정부에서는 지방소비세의 세율을 부가가치세의 21%까지 상향 조정하였다.

그러나 재정분권화에 있어 지방세의 확충과 지방교부세의 확충 중 어떠한 방안이 더욱 바람직한 것인지에 대해서는 의견이 상충되고 있다. 지방세의 확충이 더욱 바람직하다는 자체재원주의와 지방교부세의 확충이 더욱 바람직하다는 자주재원주의가 그 것이다.[2)]

그렇다면 지방세 등의 자체재원 확충과 일반보조금인 지방교부세 등의 확충 중에 어떠한 수단이 지방정부의 세출자율성 제고에 기여를 할 수 있을까? 이것이 이 논문의 주제이다.

이와 관련한 이론적인 논의는 활발히 이루어지고 있지 않다. 하지만 끈끈이 효과 이론이나 연성예산제약이론 등에서 자체재원과 보조금(혹은 일반보조금)의 지방재정에 대한 효과는 서로 다르다고 주장하고 있기 때문에 자체재원과 일반보조금은 세출의 자율성에 서로 다른 영향을 줄 가능성이 있다.

이러한 주제에 대한 실증적 연구는 지방정부의 재정적 자율성 제고를 위해서 자체재원과 지방교부세 중 어떠한 재원의 확충이 이루어져야 하는지에 대한 의사결정에 도움을 줄 수 있는 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 자주재원주의와 자체재원주의의 주장 중 어떠한 주장이 더욱 적절한지에 대한 정보 역시 제공해 줄 것이다.

이러한 중요성에도 불구하고 그동안 지방정부의 세출의 자율성에 대한 연구는 극히 일부에 그치고 있다.[3)] 이러한 인식 하에 본 연구는 지방정부가 스스로

2) 자체재원주의와 자주재원주의에 대한 논의는 Ⅱ장에서 보다 자세히 다루기로 한다.

부과·징수하는 자체재원과 자금의 용도를 지정하지 않는 의존재원인 일반보조금이 세출의 자율성에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적인 분석을 목적으로 한다. 구체적으로 본 연구의 목적은, 첫째 재정자율성에 대하여 이론적인 검토를 하고, 둘째 세출의 자율성을 증진시키기 위한 우리나라의 제도들에 대하여 살펴본 후, 셋째 자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과를 분석하는 것이다.[4)]

Ⅱ. 재정자율성: 이론 및 연관 지방재정제도에 대한 검토

1. 재정분권과 재정 자율성

1) 개념

지방분권은 개념적으로 다양하게 정의될 수 있다. Cheema와 Rondinelli(1983)는 분권의 개념을 위양(devolution), 위임(delegation), 분산(deconcentration), 그리고 민영화(privatization)로 구분하여 설명하고 있는데, 지방분권의 논의에서 중요한 것은 위양과 분산이다.[5)6)]

위양은 "재정적인 측면에서나 법적인 측면에서 중앙정부로부터 독립적이고 자치적인 정부단위를 창출하거나 강화함"을 의미한다(Cheema & Rondinelli, 1983). 즉 지방정부가 중앙정부의 직접적 통제를 받지 않고 의사결정 등을 할 수 있어야 한다는 것이다(Rondinelli 등, 1984). 위양(devolution)의 주요한 특징을 살펴보면(Rondinelli, 1981; 배인명, 2003), 우선 자치, 혹은 독립의 개념과 동일한 의미를 갖는다는 점을 들 수 있다. 이와 함께, 지방정부의 명확한 실체

3) 지방정부의 재정자율성 등에 대한 선행연구는 Ⅱ장에서 더욱 자세히 검토하기로 한다.

4) 이 연구는 동 주제에 대한 이론적인 논의가 활발히 이루어지지 않은 상황이기 때문에 이론적인 검토를 통하여 가설을 설정한 후 분석이 이루어지는 연역적인 연구라기 보다는 자료분석이 먼저 이루어지고 추후 이론이나 법칙의 발견을 기대하는 귀납적인 연구라고 할 수 있다.

5) 지방분권의 개념은 배인명(2017)을 주로 인용하였다.

6) 위임은 준자치적 조직에 특정한 기능에 관계되는 의사결정권과 경영권의 전가를 의미하며, 민영화는 공부문으로부터 사부문으로 공공 기능에 대한 책임의 전이를 의미한다(Cheema와 Rondinelli, 1983).

(identity)와 지역적인 경계가 있어야 한다는 점, 지방정부가 스스로의 재원을 거둘 수 있는 권한과 지위를 가져야 한다는 점, 주민들이 지방정부를 자신들이 원하는 서비스를 제공하고 영향력을 행사할 수 있는 정부로 인정하여야 한다는 점, 중앙정부나 상위지방정부, 혹은 다른 지방정부들과 상호 호혜적으로 협력하여야 한다는 점 등도 중요한 특징이다. 이와 같은 특징 하에서 볼 때 중앙과 지방정부의 관계는 상하관계가 아닌 비계층적(non-hierachical)인 것으로 이해되어야 한다.(Sherwood, 1969; ;Rondinelli, 1981).

한편 분산이란 "정부 내에서의 행정적 책임을 재분배"하는 것이다(Cheema와 Rondinelli, 1983; 배인명, 2003). 즉 분산이란 지방정부의 자율적인 의사결정을 허용하지 않고, 상위자가 하위자에게 단순한 작업(work)만을 이전하는 것을 의미한다(Baum, 1961; Fesler, 1968).

지방분권에 대한 많은 연구들이 지방분권의 개념을 '의사결정 권한의 지방정부 이양'이라는 정의에 기초를 두고 있다는 점에 비추어 지방분권은 위양과 분산 중 위양의 개념으로 이해하는 것이 더욱 타당하다고 할 수 있겠다(Oates, 1972; Rodden, 2004; Martinez-Vazquez and Timofeev, 2010; 김필헌 외, 2019). 재정분권도 이러한 논리에 따라 위양의 개념으로 이해되어야 한다.

김필헌 외(2019)에서는 재정분권을 '재정 부문에 대한 중앙정부 대비 지방정부 기능의 범위 확대와 자율성의 강화'로 정의하고 있다. 따라서 재정 자율성의 강화는 재정분권의 하위개념으로 이해될 수 있겠다.

재정에 대한 자율성과 관련해서는 세입과 세출 부문으로 나누어 설명될 수 있다. 다음에서는 세입의 자율성과 세출의 자율성의 의미에 대하여 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

세입의 자율성은 과세자주권의 개념에 비추어 설명될 수 있다. 과세자주권이란 지방정부가 세목, 과표, 세율, 감면 등을 설정할 수 있는 권한을 의미한다. 따라서 세입의 자율성은 지방정부가 지방세, 세외수입 등 자체재원의 항목, 과표, 세율, 감면 등을 설정할 수 있는 권한으로 정의될 수 있다.

과세자주권과 관련하여 OECD는 〈표 1〉과 같이 분류하여 설명하고 있다. 우리나라의 경우 조세법률주의[7]에 따라 지방세의 세목, 과표, 세율, 감면 등은 중앙정부에서 결정한다. 지방정부에게는 일부 세목에 대하여 탄력세율만 적용할

7) 우리나라 헌법 제59조에는 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다."라고 규정되어 있다.

수 있도록 하고 있기는 하나 적극적으로 활용되고 있지 않은 실정이다. 따라서 우리나라 지방정부의 과세자주권, 즉 지방세에 대한 자율성은 크게 제한되어 있다고 할 수 있겠다.

〈표 1〉 과세자주권의 분류

a1	지방정부가 상위정부와 협의 없이 세율 및 감면조치를 설정할 수 있음
a2	지방정부는 상위정부와 협의후 세율 및 감면조치를 설정할 수 있음
b1	지방정부는 세율을 결정할 수 있고 상위정부는 결정된 세율의 상하한을 설정하지 않음
b2	지방정부는 세율을 결정할 수 있고 상위정부는 결정된 세율의 상하한을 설정할 수 있음
b3	지방정부는 세율을 결정할 수 있고, 상위정부는 매년 세입 증가에 대한 상한을 설정할 수 있음
c	지방정부는 세액감면을 설정할 수 있음
c3	지방정부는 감면 및 세액공제를 모두 할 수 있음
d1	지방정부가 결정할 수 있는 세입공유제도(tax sharing arrangements)가 있음
d2	지방정부의 동의하에서만 변화될 수 있는 세입공유제도가 있음
d3	상위정부가 일방적으로 결정하는 세입공유제도가 있으나 연례적이지 않음
d4	상위정부가 매년 정기적으로 결정하는 세입공유제도가 있음
e	지방정부가 지방세의 세율이나 조세감면을 결정하지 못하는 경우
f	위의 a, b, c, d, e 에 해당되지 않는 경우

자료: OECD(2020)

지방세와 함께 자체재원의 하나인 세외수입의 경우도 지방세와 마찬가지로 세외수입의 항목, 과표, 세율, 감면 등을 설정할 수 있는 지방정부의 권한이 크면 클수록 지방정부의 세입에 대한 자율성이 크다는 것을 의미한다. 우리나라의 경우 지방세외수입은 법적으로, '지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률',[8] '그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전 수입'으로 구분될 수 있다(한재명, 2018). 이와 같이 지방세외수입은 조례에 의하여 부과·징수할 수 있기 때문에 지방정부가 자율적으로 개발하거나 부과하는 것이 지방세에 비해서는 용이하다는 측면에서 볼 때 지방정부의 세외수입에 대한 자율성은 지방세에 비해 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 상당한 세외수입의 항목이 다양한 법률에 근거를 두고 있고 중앙정부에 의해 통제를 받고 있기 때문에 절대적인 기준에서 볼 때 우리나라 지방정부의 세외수입

8) 2014년부터 실시된 이 법은 2020년 '지방행정제재·부과금의 징수 등에 대한 법률'로 변경되었다.

에 대한 자율성이 매우 크다고 하기에는 어려움이 있을 것이다.

자체재원과는 달리 의존재원인 일반보조금과 특정보조금의 규모나 배분 등에 대해서는 중앙정부가 결정하는 것이므로 의존재원이 확대된다는 것은 세입의 자율성을 약화함을 의미한다. 일반적으로 일반보조금은 세입의 자율성을 증진시키는 것으로 생각할 수 있다. 자금의 용도를 정하지 않고 지방정부가 자율적으로 활용할 수 있기 때문이다. 하지만 일반보조금의 규모, 산정방식 등은 전적으로 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 지방정부의 '세입의 자율성'을 증진시키는 것은 아니다. 국고보조금은 항목, 규모, 보조율, 배분방식 등이 중앙정부에 의해 결정되고 있기 때문에 국고보조금에 대한 지방정부의 의사결정 권한은 거의 없다고 할 수 있다. 포괄보조금 성격을 가진 균형발전특별회계 지역자율계정의 보조사업에 대해 지방정부의 자율성이 일부 위임되어 있기는 하지만 지방교부세와 마찬가지로 규모나 산정방식 등 주요사항에 대한 결정은 중앙정부의 권한 내에 있기 때문에 세입의 자율성을 강화하지는 않는다.

다음에서는 세출에 대한 자율성에 대하여 논의하기로 한다. 이를 위하여 우선 세출 분야에서의 재정분권 수준을 평가할 수 있는 체크리스트를 살펴보기로 한다. Joumard and Kongsrud(2003)은 분권화의 정도, 관할 범위, 책임영역, 재분배 서비스 등으로 체크리스트를 구분하여 제시하고 있는데, 이 중 특히 지방정부의 세출 자율성과 관련이 깊은 것은 분권화의 정도이다.

세출분야의 분권화의 정도는 중앙정부와 지방정부간 공공서비스의 책임성의 배분에 따라 달라진다. 또한 세출 자율성은 특정지역에 대한 특별한 지출책임성의 부여, 지방정부가 지역주민 선호에 부응하여 공공재를 공급할 가능성, 중앙정부의 지방정부에 대해 제시하는 기준 및 간섭의 정도, 중앙은 지방정부의 중요 이슈에 대해 자금지원 없이 의무사항을 지시하는 정도 등으로 측정될 수 있다(하능식, 2016). 즉 세출 측면에서의 재정 자율성은 "중앙정부의 간섭 없이 지방정부가 스스로의 결정하에 지역주민의 선호에 대응하여 공공재를 공급하는 권한"을 의미한다고 할 수 있겠다.

2) 재정 자율성의 측정지표

다음에서는 지방정부의 재정의 자율성은 어떻게 측정할 수 있는지에 대하여 논의해 보기로 한다. 지금까지 많은 연구들은 재정분권의 정도를 측정하기 위한 다양한 지표들을 개발하여 분석에 활용하고 있다. 이중 지방정부의 입장에서 재정분권화의 정도를 측정할 수 있는 지표들에 대하여 살펴보기로 한다.[9)]

분석의 단위가 지방정부인 경우 지방정부 세입 혹은 세출의 구조 측면에서 재정분권화의 정도를 측정하기 위한 계량적 지표들이 제시되고 있다. 우선 세입 측면에서 대표적인 자율성을 측정하는 지표들은 재정자립도, 재정자주도 등이 있다.[10)] 재정자립도는 총세입 중 자체재원이 차지하는 비중으로 측정되며, 재정자주도는 총세입 중 자주재원(자체재원과 일반보조금의 합)이 차지하는 비중으로 측정된다. 이러한 지표들은 '재정 부문에 대한 중앙정부 대비 지방정부 기능의 범위 확대'라는 점에서 세입의 분권화를 의미한다고는 할 수 있겠다. 하지만 지방정부의 세입 자율성을 측정하는 지표로는 부적절하다. 왜냐하면 자체재원이나 일반보조금의 비중이 높다고 해서 과세자주권 등과 같이 세입의 항목, 세율, 과표들을 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 강화되는 것은 아니기 때문이다. 따라서 앞서 언급하였듯이 지방세 등의 자체재원이나 일반보조금의 확충은 오히려 지방정부의 세출 자율성을 제고하기 위한 수단으로 간주되어야 한다. 이러한 재원들은 지방정부가 원하는 사업의 재원으로 활용할 수 있기 때문이다.

다음으로는 세출 측면에서 지방정부의 재정자율성을 측정할 수 있는 지표들에 대하여 살펴보기로 한다. 이와 관련하여 대표적인 지표들은 총세출에서 자체사업비가 차지하는 비중(혹은 총세출에서 보조사업비가 차지하는 비중), 총세출에서 국고보조금 수입을 제외한 지출의 비중, 인건비 비율 등이 있다(김필헌 외, 2019; 신동필, 2017; 하능식, 2016; 차주현, 2011).

이중 '자체사업비중' 지표가 세출 자율성의 측정에 가장 적절하다고 할 수 있다. 자체사업비는 중앙정부나 상위지방정부의 지시가 아닌 지방정부의 의지에

---

9) 분석 단위가 국가인 연구들이 활용하고 있는 재정분권지표들에 대해서는 하능식(2016), 김필헌(2019) 등을 참고하기 바란다.

10) 이 외에 '총세입 중 지방세가 차지하는 비율', '이전재원 대비 일반보조금의 비율' 등도 지표들도 제시되고 있다(하능식, 2016; 김필헌, 2019).

따라 결정되는 지출이기 때문이다. 반면 인건비의 비중은 세출의 자율성을 측정하기에는 미흡하다. 왜냐하면 인건비 외에 보조사업비 등 지방정부가 스스로 결정할 수 없는 지출도 많기 때문이다. '총세출에서 국고보조금 수입을 제외한 지출의 비중' 지표 역시 지방정부의 세출자율성을 정확히 측정하는 데에는 한계가 있다. 왜냐하면 국고(시도)보조금 수입 외에도 보조사업에 대응하여 투입되어야 하는 지방정부의 일반재원이 있기 때문이다. 이러한 지출은 지방정부가 결정할 수 있는 몫이 아니다.

이 외에도 '총세출 중 재량지출의 비중'으로 세출 자율성을 측정할 수 있을 것이다. 중앙정부의 경우 국가재정법 제7조 제2항 제4호의 2에 의무지출이란 '재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출'을 말한다고 규정하고 있으며 제4호의 3에서 재량지출은 '재정지출에서 의무지출을 제외한 지출'로 규정하고 있다.[11)]

지방재정분야에서도 지방재정법 제33조와 동법 시행령 제39조에서 의무지출과 재량지출을 규정하고 있다. 구체적으로, 지방재정법 제33조 제3항 제6호에서는 의무지출을 '법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출이나 이자지출'로 재량지출은 '의무지출 외의 지출'로 규정하고 있으며, 동법 시행령 제39조에서는 교육비특별회계전출금, 징수교부금, 조정교부금, 시·도 보조금, 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출, 교육 및 보육과정 지원비 등을 의무지출의 범위에 포함시키고 있다.

하지만 서정섭(2014)은 지방정부의 재량지출을 '매년 예산편성과 심의과정에서 지방자치단체 예산부서 및 의회 등이 지출여부 및 규모 등을 조정할 수 있는 경비'로 정의하면서, 우리나라 지방정부의 의무지출과 재정지출의 분류에 문제점을 지적하고 있다. 즉 중앙·지방 간의 재정관계, 광역·기초자치단체 간의 재정관계 등에서 준 의무적 지출이 존재하기 때문에 현재의 규정에 문제점이 있음을 지적하고 있다. 이와 함께 지방정부의 재량지출에 대한 통계자료도 발표되고 있지 않아, 재량지출의 지표를 활용하여 우리나라 지방정부의 세출자율성을 측정하는 것은 용이하지 않다.

또한 총세출 중 가용재원의 비중으로 세출의 자율성을 측정할 수도 있겠다(김영록, 2014; 조기현·여호성, 2017). 일반적으로 가용재원이란 '세입재원 중

11) 중앙정부의 의무지출에 대한 자세한 사항은 국가재정법 시행령 제2조에 규정되어 있다.

에서 자치단체가 상당 수준의 자율성을 갖고 지출경비를 충당할 수 있는 재원'으로 정의될 수 있으나, 활용의 목적에 따라 다르게 해석이 되기도 한다(조기현·여호성, 2017). 예를 들어 중기지방재정계획에서의 가용재원이란 투자가용재원을 의미하는데, 세입추계에서 경상지출추계를 차감하여 산출된다. 반면 투자심사에서의 가용재원은 세입에서 경상경비, 기추진사업, 보조금 등의 세출을 차감하여 산출하고 있다. 그러나 중기지방재정계획에서의 투자가용재원은 경상지출의 범위나 기준이 모호하다는 점, 투자심사에서의 가용재원은 경상지출과 투자지출이 혼재되어 있어 필수적 지출수요가 무엇인지 명료하지 못하다는 점 등에서 문제점이 지적되고 있다(조기현·여호성, 2017). 따라서 가용재원 역시 우리나라 지방정부의 세출 자율성을 측정하는데 활용하기에는 문제가 있다.

이상에서는 주로 재정자료로부터 도출된 정보를 바탕으로 지방정부의 세출 자율성을 측정할 수 있는 계량적인 지표들을 살펴보았다. 하지만 이러한 지표들은 지방정부의 재정책임성 정도를 실제로 정확히 나타내 주지 못하고 과대평가하는 경향이 있다는 비판을 받고 있다. 이러한 점을 보완하기 위해서는 세출 자율성에 대한 법과 제도적인 측면을 살펴볼 필요가 있다. 특히 예산의 편성 및 재정수지균형 요건 등에 관한 엄격성 등의 재정준칙을 검토하여야 한다. 이러한 재정준칙은 지방정부의 예산편성에 대한 권한을 약화시키고 그 결과 세출에 대한 자율성을 감소시킬 수 있기 때문이다(하능식, 2016).[12)]

하지만 이러한 법적 제도적 장치들은 일반적으로 한 국가 내의 모든 지방정부에게 중립적으로 적용될 가능성이 높다. 따라서 분석의 단위가 국가 내의 각 지방정부라고 한다면 법적, 제도적 측면에서 세출 자율성을 측정하는 것은 큰 의미가 없을 것이다.

2. 우리나라의 지방재정제도: 세출 자율성 제고를 위한 제도를 중심으로

지방정부의 세출 자율성을 제고하기 위해 활용될 수 있는 대표적인 방안은 지방의 재량적 지출이 가능한 재원의 확대이다(권오성·탁현우, 2018). 재량적 지출이 가능한 재원이란 자체재원과 자주재원인 일반보조금이다.

12) 이와 관련하여 Sutherland et al.(2005)은 재정준칙의 목표에 따라 재정규모 제약, 배분적 효율성 제고, 부채 지속가능성 확보, 충격 흡수 등의 4개의 부지표와 지출 규제 등의 하위 13개의 하위지표들을 제시하고 있다.

지방자치의 실시 이후 우리나라는 지방세의 확충을 위하여 지방세의 신설, 세율 인상, 그리고 국세의 지방세 이양 등의 노력을 하였다(손희준, 2018). 우선 1990년대의 지방세 확충 노력을 살펴보면, 1991년 등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세 등의 세율 인상, 1992년 지역개발세의 도입, 1994년 경정과 경륜을 포함하는 경주마권세의 확대개편 등을 들 수 있다. 2000년대에는 국세의 일부를 지방으로 이양하여 주행세를 도입하였으며, 2001년에는 지방교육세를 신설하였고, 경주마권세를 소싸움 등 근거를 마련한 레저세로 확대하였다.[13] 2010년에는 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되었으며, 지방소비세의 세율이 2014년 11%로,[14] 2019년 15%, 2020년도에 21%로 인상됨으로써 지방정부의 자체재원 확충에 큰 기여를 한 것으로 평가된다.

우리나라의 경우 일반보조금으로는 중앙정부에서 지방정부에 교부하는 지방교부세, 광역지방정부가 기초지방정부에 교부하는 조정교부금 등이 있다. 하지만 모든 지방교부세와 재정교부금이 자금의 용도를 제한하지 않는 것은 아니다. 지방교부세 중 보통교부세와 부동산교부세, 조정교부금 중 일반조정교부금이 자금의 용도를 제한하지 않기 때문에 이러한 재원만이 일반보조금에 해당된다.

일반보조금의 확충을 위하여 2000년 지방교부세의 법적 교부율을 내국세의 13.27%에서 15%로 인상하였고, 2006년 19.24%로 인상하였다. 이와 함께 2006년 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세도 도입하였다. 또한 2014년 보통교부세의 비율을 96%에서 97%로 확대함으로써 자율적인 재정운영을 위한 노력을 경주하였다.

그렇다면 지방세 등의 자체재원 확충과 일반보조금의 확충 중 어떠한 수단이 지방자치의 발전에 더욱 바람직할까? 이와 관련해서 두가지 주장이 있는데, 자주재원주의와 자체재원주의가 그것이다(이재은, 2002; 배인명, 2017a). 자주재원주의는 지방세와 세외수입 등의 자체적인 재원보다는 중앙정부나 상위지방정부의 재원이기는 하지만 자금의 용도가 지정되지 않는 지방교부세와 조정교부금 등의 의존재원을 지방재원으로 적극 활용하여야 한다는 것이다. 그 이유

13) 주행세의 도입은 자동차세의 세율 인하로 인한 세수 감소를 보전하기 위하여 도입되었고, 지방교육세는 실질적으로 지방교육청의 재원이므로 지방정부의 자체재원 확충에는 실질적으로 기여하지 못하였다.

14) 하지만 지방소비세의 세율 인상은 취득세 세율 인하에 따른 세수 감소를 보전하기 위해 이루어진 것이다.

는 지방교부세 등이 지방정부의 세출에 대한 자율성을 증진시킬 뿐 아니라 지방정부 간에 재정력 형평성을 제고할 수 있기 때문이다.

하지만 자체재원주의 입장에서는 이러한 주장에 대하여 다음과 같이 반박하고 있다. 지방교부세 등의 일반보조금은 지방정부에 이양된다 하더라도 지방교부세에 대한 의사결정은 중앙정부에 의하여 이루어지기 때문에 각 지방정부들의 편익과 부담은 일치되지 않는다는 것이다. 따라서 일반보조금의 확충은 지방정부의 의존재원에 대한 의존율이 높이고 결국 지방정부의 책임성과 자원배분의 효율성은 크게 저해될 것이라고 주장하고 있다. 자체재원주의의 입장을 따른다면 지방정부가 지방세 등의 자체재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야 한다는 자체재원주의가 재정분권의 긍정적 효과를 제고하는데 더욱 바람직할 것이다.

그렇다면 자체재원의 확충과 일반보조금의 확충 중 어떠한 수단이 세출의 자율성 제고에 기여를 할 수 있을까? 앞서 살펴보았듯이 지방세 등 자체재원이나 지방교부세 등 일반보조금 모두 지방정부의 세출 자율성을 제고하기 위한 방안으로 주장되고 있다. 하지만 실제적으로 두 재원 모두 지방정부의 세출에 대한 자율성을 제고하는데 기여하고 있는지에 대한 연구는 이루어지지 않아 앞선 질문에 대한 답을 하기 위해서는 실증적인 연구가 필요하다.

이론적으로 자체재원과 일반보조금이 세출의 자율성에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 많지 않다. 다만 연성예산제약이론이나 끈끈이효과 이론 등의 이론에서 자체재원과 보조금의 효과가 서로 다르다는 것을 지적하고 있음에 비추어 세출의 자율성에 미치는 효과도 다를 수도 있을 것으로 예상된다.

연성예산제약이론에 따르면 이전재원의 활용이 높다면 지방정부들이 도덕적 해이에 빠져 예산을 초과한 낭비적 지출이 이루어진다고 주장하고 있다.[15] 즉 보조금 등 외부지원이 계속되면 지방정부들은 재정적인 어려움에 대하여 중앙정부 등이 지원할 수밖에 없을 것이라고 기대하기 때문에 재정적인 어려움에 대해 대비하지 않는다는 것이다. 끈끈이효과(flypaper effect) 이론에서는 일반보조금이 동일한 규모의 개인소득 증가에 비해 지방자치단체의 재정지출을 더욱 크게 자극하는 효과를 야기한다고 주장하고 있다.

이러한 이론들의 논리에 따른다면 특히 일반보조금이 증가하면 재정지출이

15) 이하는 배인명(2017b)을 주로 인용하였다.

증가될 가능성이 있는데, 이 때 지방정부들이 자체재원의 확보를 위한 노력보다는 특정보조금의 확보를 통해 지출규모를 늘리려고 할 가능성이 있고, 그 결과 세출의 자율성은 낮아질 수도 있을 것이다. 자체재원은 이와는 반대의 효과를 예상해 볼 수 있다. 즉 자체재원의 비중이 높을수록 특정보조금 확보를 위한 노력이 낮아져 결과적으로 세출의 자율성이 높아질 수 있을 것이다.

다만 보다 정교한 논리를 가진 이론적인 논의가 활발히 이루어지고 있지 않아, 본 연구에서는 자세한 이론적인 검토 보다는 실제 우리나라의 경우 어떠한지를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

3. 선행연구에 대한 검토

이 연구의 목적은 세출자율성을 확대하기 위한 수단인 자체재원과 일반보조금이 과연 세출의 자율성을 확대시키는데 기여를 하고 있는가를 분석하는 것이다. 이러한 연구는 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라 지방정부의 재정자율성 확대를 목적으로 하는 제도적 개선을 위한 정책적인 판단에 도움을 줄 수 있고, 또한 자체재원주의와 자주재원주의의 논쟁에 대한 보완자료를 제공해 줄 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 주제와 관련된 연구는 거의 없는 것으로 보인다.

재정분권과 관련된 선행연구들을 살펴보면, 우선 재정분권의 강화를 위하여 지방세 혹은 지방교부세의 확충의 필요성을 규범적으로 강조하는 연구들이 있다(이상범, 2020; 이재원, 2019; 유태현, 2019; 임상수, 2018; 전성만·조기현, 2018). 이와 함께 지방세나 지방교부세의 확대가 지방재정의 확충에 어느 정도 효과가 있는지, 혹은 지방정부간 수평적 재정형평화 효과는 어떠한지에 대한 실증적인 연구들도 다수 발표되고 있다(한재명, 2021; 주현정·임상수, 2021; 김성주·윤태섭, 2020; 이윤조·이용모(2019)한재명·최진섭·소준영, 2019; 허등용·이선영, 2019; 유태현·임상수·김태호, 2019; 배인명; 2017a).

재정분권과 지방정부의 재정지출과의 관계를 분석한 연구들도 있다. 예를 들어 김태희 외(2020)의 연구에서는 재정분권의 지방정부 재정지출에 대한 효과를 분석하였고, 김미혜 외(2009)의 연구는 재정자립도가 사회복지예산에 미치는 영향을 분석하였으며, 김지경·정윤미(2013)의 연구에서는 재정분권화와 청

소년 복지예산 간의 관계를 분석하였다.

이상의 연구들은 재정분권에 초점을 맞추고 있기는 하나 본 연구의 대상인 세출의 자율성에 대해서는 거의 언급하고 있지 않다. 세출자율성과 연관된 연구들은 상대적으로 적은데, 주요 연구들의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 김흥환(2010)은 세출자율성의 측정을 위하여 사업명세서를 구체적인 수준까지 분석하였고, 하능식(2016)의 연구에서는 우리나라 지방정부의 세출자율성 추세를 제시하고 있으며, 권오성·탁현우(2018)의 연구에서는 세출의 자율성을 제고하기 위한 방안 등을 제시하고 이러한 방안과 재정분권의 목표와의 연계성을 체계화하여 제시하고 있다. 세출자율성의 결정요인에 대한 연구들도 있는데, 금종예·임현정(2020)의 연구에서는 기초연금의 대응지방비가 지방정부의 세출 자율성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석을 실시하였고, 김재훈(2011)의 연구에서는 지방정부의 재정력 차이가 재량적 지방교육재정지출의 형평성에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 분석하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구의 주제인 자체재원이나 일반보조금이 세출의 자율성에 대해 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 아직까지 발표되지 않은 것으로 보인다. 따라서 동 주제에 대하여 실증적인 분석을 하는 본 연구는 다른 선행연구들과의 차별성이 있다고 하겠다.

Ⅲ. 연구의 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적은 지방정부의 자체재원과 일반보조금이 지방정부의 세출 자율성에 어떠한 영향을 미치는가에 대하여 실증적으로 분석하는 것이다. 이러한 목적을 위하여 우리나라 일반시의 2015년부터 2020년까지의 자료를 활용하여 분석하기로 한다. 지방정부의 유형에 따라 행·재정적인 여건이나 사회적, 경제적 상황이 다르기 때문에 분석의 결과가 다르게 나타날 수 있다. 이러한 상황에서 재정적 상황 등이 가장 다양하고 차이가 큰 일반시를 대상으로 분석하기로 한다.[16]

또한 2015년 이후 지방자치단체의 세입구조가 변경되어 본 연구에서 활용할 여러 지표 값들에도 변화가 있었으며, 본 연구의 분석에 활용되는 모든 변수들에 대한 자료를 획득할 수 있는 기간은 2020년까지 이기 때문에 2015년부터 2020년까지의 자료를 활용하기로 한다.

2. 분석 모형

자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과를 분석하는 연구의 목적을 위한 분석 모형에서 종속변수는 지방정부의 세출에 대한 자율성 수준이며, 독립변수는 자체재원의 비율과 일반보조금의 비율이다.[17] 하지만 자체재원의 비율과 일반보조금의 비율은 상관관계가 높아 하나의 모형에서 분석을 실시하면 다중공선성의 문제가 발생한다. 일반보조금은 지방정부의 수평적 재정불균형을 완화하기 위해 지방정부에 교부하는 재원으로, 자체재원의 비율이 낮으면 일반보조금의 비율은 높게 나타나기 때문이다. 이러한 이유로 두 독립변수들은 서로 다른 모형에서 분석하기로 한다.

모형 1: 세출 자율성 = *f(자체재원 비율)*

모형 2: 세출 자율성 = *f(일반보조금 비율)*

3. 변수의 조작적 정의

본 연구의 종속변수는 지방자치단체의 세출 자율성이다. 본 연구에서 세출 자율성은 자체사업비중으로 측정된다. Ⅱ장에서 언급하였듯이 세출 자율성은 "중앙정부의 간섭 없이 지방정부가 스스로의 결정 하에 지역주민의 선호에 대응하여 공공재를 공급하는 권한"으로 정의되며, 이를 측정할 수 있는 지표들에는 자체사업비중(총세출에서 자체사업비가 차지하는 비중), 재량지출 비중, 가용재원 비중 등이 있다. 이 중 공식적으로 발표되는 자료는 자체사업비중이므

16) 특광역시와 도의 경우 사례가 적고, 일반시, 군, 자치구 등의 재정자립도 등의 재정지표의 범위나 표준편차, 변이계수 등을 비교해 보면 일반시의 값들이 가장 크게 나타나고 있다.

17) 일반보조금에는 지방교부세와 조정교부금이 포함된다.

로 본 연구에서는 지방정부의 세출 자율성을 자체사업비중으로 측정하기로 한다. 이 경우 결산자료를 활용하는 것이 실제 상황을 반영한다는 측면에서 더욱 적절하다고 하겠으나, 지방재정365에서 발표하는 자료는 예산 자료이므로, 본 연구에서는 예산상 자체사업비중으로 세출 자율성을 측정하기로 한다.

이 연구에서는 자체재원 및 일반보조금의 각 기능별 세출 자율성에 대한 효과도 분석해 보기로 한다. 기능에 따라 자체재원 및 일반보조금의 효과가 다를 수 있기 때문이다. 기능별 세출 자율성에 대한 효과 분석은 기능별 보조금 관련 정책 결정에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 2021년 현재 지방정부의 세출의 기능별로 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 기타 등으로 분류되어 있다.[18] 이중 교육, 과학기술, 예비비 및 기타를 제외하고 분석하기로 한다.[19]

기능별 세출 자율성도 기능별 자체사업비중을 활용하는 것이 타당성 측면에서 더욱 바람직하다. 하지만 현재 지방재정365에서 이러한 자료는 발표되지 않고 있다. 따라서 지방재정365에서 발표하는 기능별 재원별 세출예산 자료를 바탕으로 '기능별 세출 중 특정보조금(국고(시도)보조금, 특별교부세, 소방안전교부세와 특별조정교부금 포함)을 제외한 지출의 비중'을 계산하여 기능별 세출 자율성 측정에 활용하기로 한다.

또한 독립변수들은 재정자립도와 재정자주도 등의 지표를 활용하기로 한다. 구체적으로, 앞서 제시한 모형 1에서 자체재원 비중은 재정자립도로 측정하고, 모형 2에서 일반보조금 비율은 '재정자주도-재정자립도'로 측정하기로 한다. 여기에서 재정자립도는 지방자치단체 예산규모에서 자체수입이 차지하는 비율로, 재정자주도는 지방자치단체 예산규모에서 자체수입 및 자주재원이 차지하는 비율로 측정된다.[20] 앞서 언급하였듯이 우리나라에서는 2015년부터 세입의 구조를 변경하여 세외수입의 일부가 보전수입 및 내부거래 항목으로 변경되었

18) 2019년까지 환경은 환경보호, 산업·중소기업 및 에너지는 산업·중소기업, 교통 및 물류는 수송 및 교통으로 표현되었다.

19) 교육 및 과학기술 기능을 제외한 이유는 모든 일반시가 이러한 기능에 대해 지출하지는 않기 때문이다.

20) 재정자립도와 재정자주도도 자체재원 비중과 일관성을 유지하기 위하여 예산자료를 활용하기로 한다.

기 때문에 자체재원의 규모가 달라져 재정자립도와 재정자주도의 값에 차이가 발생한다. 본 연구에서는 개편 전과 후의 재정자립도와 재정자주도를 모두 활용하여 분석하기로 한다. 단 일반보조금의 비율은 개편 전과 후에 차이가 없기 때문에 하나의 지표로 측정하기로 한다.[21]

본 연구에서는 재정자립도와 일반보조금 비율의 세출 자율성에 대한 효과를 보다 정확히 분석하기 위하여 통제변수를 활용하기로 한다. 통제변수로는 지방세출의 수요를 반영한 변수들로, 지방정부의 세출의 수준이나 자율성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 인구증가율, 고령인구비율, 유초등생비율, 도로포장률, 쓰레기배출량, 하수도보급률이다.[22] 변수들에 대한 조작적 정의는 〈표 2〉에 정리되어 있다.

〈표 2〉 종속변수와 독립변수의 조작적 정의

변수		조작적 정의
종속변수	세출 자율성	자체사업예산/자치단체 예산규모
	기능별 세출 자율성	(기능별 자치단체 예산규모-기능별 특정보조금예산규모)/기능별 자치단체 예산규모)
독립변수	재정자립도1	자체수입/자치단체 예산규모
	재정자립도2	자체수입/자치단체 예산규모
	재정자주도1	(자체수입+자주재원)/자치단체 예산규모
	재정자주도2	(자체수입+자주재원)/자치단체 예산규모
	일반보조금 비율	자주재원/자치단체 예산규모 (재정자주도1-재정자립도1) 혹은 (재정자주도2-재정자립도2)
통제변수	인구증가율	(올해 전체인구-전년도 전체인구)/전년도 인구
	고령인구 비율	65세 이상 인구/전체인구
	유초등생 비율	유아 및 초등생인구/ 전체인구
	도로포장률	포장도로/전체 개통도
	쓰레기배출량	주민 1인당 생활쓰레기 배출량
	하수도보급률	하수처리구역내 인구/ (주민등록인구+등록외국인 인구)

주: 재정자립도1, 재정자주도1의 자체수입에는 보전수입 및 내부거래가 포함되고, 재정자립도2, 재정자주도2에는 포함되지 않음

21) 세입구조 개편 전 재정자주도 - 개편 후 재정자립도 값과, 개편 후 재정자주도 - 개편 후 재정자립도 값은 동일하다.

22) 통제변수에 대한 자료는 통계청 홈페이지의 자료를 활용하였다.

4. 분석방법

본 연구에서는 지방정부의 자체재원과 일반보조금의 지방정부의 세출 자율성에 대한 효과를 분석하기 위하여 75개 시정부에 대한 2015년부터 2020년까지의 자료를 바탕으로 패널회귀분석방법을 활용하기로 한다. 패널회귀분석은 시간뿐만 아니라 공간에 따른 변이를 감지할 수 있다는 점, 탈락된 변수들에 의해 야기되는 측정의 편이를 줄일 수 있다는 점, 자유도를 증가시키고 다중공선성의 문제를 줄임으로써 추정의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 장점이 있다(배인명, 2020; Hsiao, 1986:; Sayrs, 1989).

집적시계열 분석에서는 OLS(Ordinary Least Square)모형, 고정효과모형, 확률효과모형이 활용될 수 있다. 이중 OLS모형은 모든 회귀계수가 시간과 공간에 상관없이 일정하다고 가정하는 반면 다른 두 모형은 Y-절편의 값이 시간과 공간에 따라 일정하지 않음을 전제로 하고 있다. 고정효과모형은 탈락된 변수의 효과가 고정적이라고 가정하는 반면 확률효과모형은 무작위적이라고 간주하고 있다.

본 연구에서는 어떠한 모형이 적절한지를 판단하기 위해서 두 가지 검증방법을 활용하기로 한다. 우선 오차항의 분산-공분산 형태의 동질성을 검증하기 위하여 F 검증을, 고정효과모형과 확률효과모형의 선택을 위하여 Hausman 검증을 활용하기로 한다(Kmenta, 1986). 통계프로그램으로는 SAS 9.4를 활용하기로 한다.

종합적으로 분석모형은 다음과 같이 재정리될 수 있다.

모형 1_1: $세출자율성_{it} = f(재정자립도1_{it}, 통제변수(인구증가율_{it}, 고령인구비율_{it}, 유초등생비율_{it}, 도로포장률_{it}, 쓰레기배출량_{it}, 하수도보급률_{it},)) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$

모형 1_2: $세출자율성_{it} = f(재정자립도2_{it}, 통제변수(인구증가율_{it}, 고령인구비율_{it}, 유초등생비율_{it}, 도로포장률_{it}, 쓰레기배출량_{it}, 하수도보급률_{it},)) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$

모형 2: $세출자율성_{it} = f(일반보조금비율_{it}, 통제변수(인구증가율_{it}, 고령인구비율_{it}, 유초등생비율_{it}, 도로포장률_{it}, 쓰레기배출량_{it}, 하수도보급률_{it},)) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$

Ⅳ. 분석결과

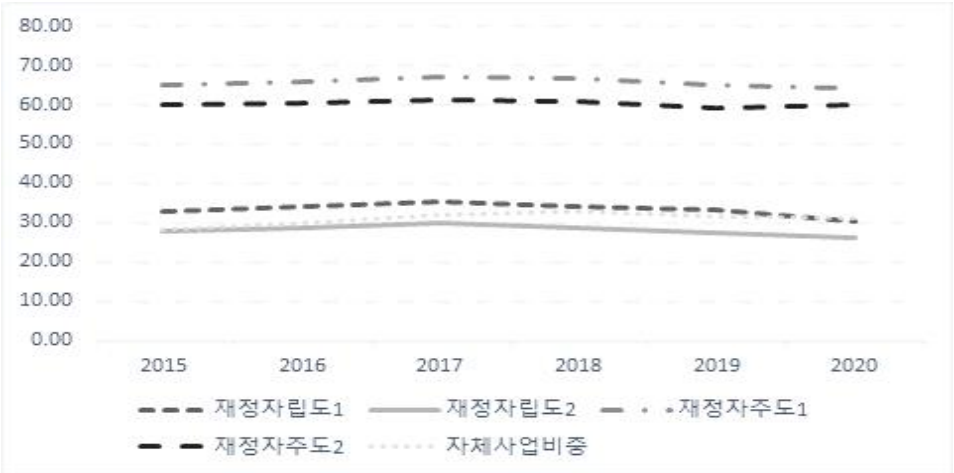
1. 재정자립도, 재정자주도와 세출자율성의 추이

〈그림 1〉은 우리나라 시정부의 재정자립도, 재정자주도, 그리고 자체사업비 비중의 평균에 대한 연도별 추이를 보여주고 있다. 재정자립도1의 평균은 2015년 32.85%에서 2017년까지 상승하여 35.37%로 나타났으나, 그 이후 감소하여 2020년에는 30.35%로 나타나고 있다. 재정자립도2는 자체재원에 보전재원 및 내부거래가 포함되지 않기 때문에 재정자립도1에 비해 낮게 나타나고 있기는 하나 재정자립도1과 동일한 추세를 보이고 있다.

재정자주도1은 2015년 64.98%에서 2017년 67.11%까지 상승하다가 다시 하락세로 돌아서서 2020년 64.31%로 나타났다. 재정자주도2는 2015년 60.05%에서 상승하여 2017년 61.45%를 나타냈으나 그 이후 2019년 59.09%까지 하락하였다가 2020년 59.91%로 다소 상승한 것으로 나타나고 있다.

자체사업비중 역시 재정자립도와 유사한 추세를 보여주고 있다. 즉 2015년에 28.28%로 가장 낮게 나타나다가 2018년까지 계속 상승하여 32.93%를 보여주고 있으며, 그 이후 다시 하락하여 2020년에는 31.04%로 나타나고 있다.

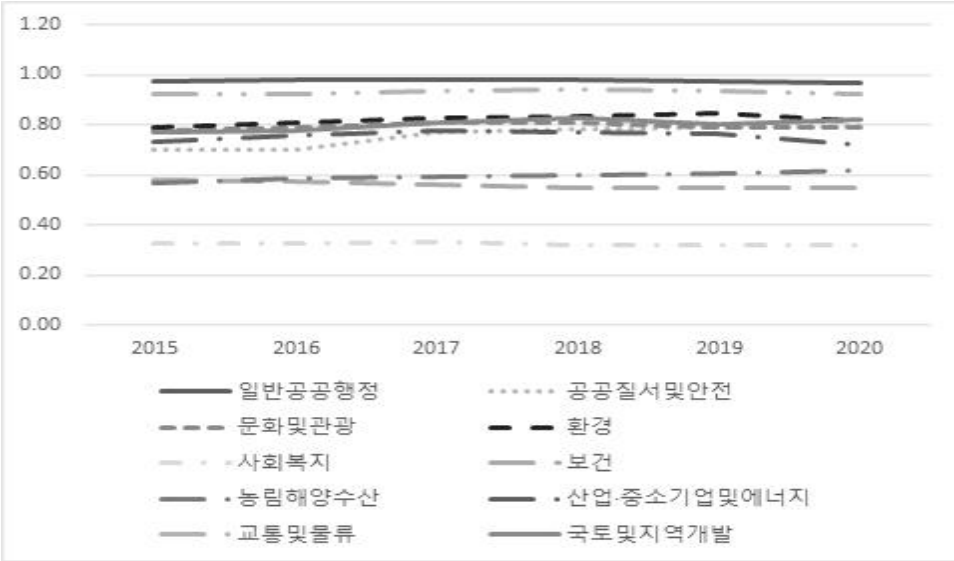
〈그림 1〉 일반시 재정자립도, 재정자주도, 자체사업비중 평균의 추이



〈그림 2〉에서는 우리나라 시정부의 기능별 세출 자율성 평균에 대한 연도별 추이를 보여주고 있다. 앞서 언급하였듯이 기능별 세출 자율성은 기능별 지출 중 특정보조금을 제외한 지출이 차지하는 비중으로 측정되는데, 이러한 측정은 국고보조사업에 대응하여 투입되는 자체재원이나 자주재원의 규모를 반영하지 못한다는 문제점이 있어 해석에 주의를 요한다.

전체적으로 볼 때 기능별 세출자율성은 연구기간 동안 크게 변하지 않은 것으로 나타났으나, 기능별로 세출 자율성에는 차이가 있는 것으로 분석되었다. 일반공공행정, 교통 및 물류 기능은 세출 자율성이 90% 이상으로 나타나고 있으며, 사회복지 기능은 30%대로 가장 낮게 나타나고 있다. 이는 일반공공행정의 지방정부 세출자율성은 매우 높은 반면 사회복지 서비스의 경우에는 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존도가 높다는 것을 의미한다. 환경은 80%대, 공공질서 및 안전, 문화 및 관광, 산업 중소기업 및 에너지 등은 70%대, 보건, 농림해양수산 등은 50%대의 세출 자율성을 나타내고 있다. 하지만 이러한 세출 자율성 값은 국고보조사업에 대응하여 투입되는 자체재원이나 자주재원을 분리하지 못하였기 때문에 세출 자율성을 과대평가하고 있어 각 기능에 대한 실제 세출 자율성은 측정값에 비해 낮다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

〈그림 2〉 일반시 기능별 세출 자율성 평균의 추이



2. 패널회귀분석 결과[23)]

본 연구에서는 자체재원과 일반보조금이 지방정부의 세출 자율성에 어떠한 영향을 주는지에 대하여 패널회귀분석을 실시하였다. 패널회귀분석의 경우 OLS 모형, 고정효과 모형, 확률효과 모형 중 가장 적절한 모형을 선택하여야 하는데, F 검증에 의해 모든 분석에서 OLS 모형은 부적절한 것으로 나타났다. 다음으로 고정효과 모형과 확률효과 모형의 선택을 위해 Hausman 검증을 하였는데, 분석 모형에 따라 서로 다르게 나타나고 있다. 다음에서는 모형에 대한 검증 결과에 따라 적절하다고 판단된 모형의 결과만을 제시하기로 한다.

다음에서는 분석결과를 전체적인 세출의 자율성을 의미하는 자체사업비중과, 기능별 세출 자율성으로 측정한 경우를 구분하여 설명하기로 한다.

1) 자체사업비중

〈표 3〉에서 보듯이 패널회귀분석 결과 재정자립도1과 재정자립도2의 회귀계수는 각각 0.3503과 0.340으로 나타나고 있고, 자체사업비중에 통계적으로 유의미한 효과가 있는 것으로 분석되었다. 이는 재정자립도1과 재정자립도2 모두 지방정부의 세출의 자율성을 증대시키는 효과를 하는 것을 의미한다.

반면 일반보조금 비율의 자체사업비중에 대한 효과 분석 결과 회귀계수는 0.144로 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 일반보조금이 지방정부의 세출 자율성을 낮추지는 않지만 자율성 증진에 기여하지는 못하는 것으로 해석될 수 있겠다.

통제변수들의 효과를 보면 모든 모형에서 인구증가율, 고령인구비율, 하수도보급률 등은 자체사업비중에 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타났으나, 유초등생비율, 도로포장율, 쓰레기배출량 등은 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

23) 이하에서는 모두 유의수준 0.05수준에서 논의하기로 한다.

〈표 3〉 자체사업비중에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	확률효과 모형		확률효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.3503	〈.0001				
재정자립도2			0.339685	〈.0001		
일반보조금 비율					0.144241	0.105
인구증가율	0.223645	0.0137	0.196077	0.035	0.201938	0.0652
고령인구비율	0.724268	〈.0001	0.660047	〈.0001	0.474911	0.0025
유초등생비율	0.169977	0.7301	0.085459	0.8666	0.424647	0.5916
도로포장률	0.071566	0.2303	0.126854	0.0361	0.099274	0.1853
쓰레기 배출량	0.920808	0.1037	1.010462	0.0808	1.047071	0.0965
하수도보급률	0.166428	0.0001	0.150357	0.0007	0.169869	0.0123
F Test	20.97(〈.0001)		21.9(〈.0001)		25.52(〈.0001)	
Hausman Test	11.64(0.1132)		10.4(.1669)		86.36(〈.0001)	

2) 기능별 세출 자율성

다음에서는 기능별 세출자율성에 대한 자체재원과 일반보조금의 효과분석 결과를 살펴보기로 한다. 앞서 언급한 바와 같이 지방정부의 기능 중 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 등에 대해서 분석을 실시하였다.

(1) 일반공공행정

지방정부의 일반공공행정 자율성에 대한 재정자립도1와 재정자립도2의 효과는 비록 회귀계수가 정(+)의 값을 갖기는 하지만 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 일반보조금의 비율의 자체사업비중에 대한 효과 역시 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

통제변수들의 효과를 보면 하수도보급률이 모형 1_1과 1_2에서 일반공공행정의 자율성에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 나머지 통제변수들은 모두 일반공공행정의 세출자율성에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 일반공공행정 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	확률효과 모형		확률효과 모형		확률효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00088	0.1344				
재정자립도2			0.00044	0.1659		
일반보조금 비율					-0.00037	0.2671
인구증가율	0.00037	0.7693	0.000901	0.32	-0.00085	0.3452
고령인구비율	-0.00134	0.4631	0.001181	0.2185	-0.00138	0.1376
유초등생비율	-0.01088	0.2356	0.000768	0.8221	-0.00109	0.7488
도로포장률	-0.00016	0.8538	-0.00071	0.134	0.000767	0.1011
쓰레기 배출량	-0.00951	0.1914	-0.00635	0.2844	0.006748	0.2581
하수도보급률	0.001631	0.0374	0.000713	0.0342	-0.00073	0.0299
F Test	4.11(<.0001)		4.1(<.0001)		4.06(<.0001)	
Hausman Test	5.66(.5798)		5.66(.5794)		5.10(.6583)	

(2) 공공질서 및 안전

재정자립도2는 공공질서 및 안전 기능에 대한 지방정부의 자율성에 대하여 정(+)의 효과를 야기하는 것으로 분석되었으나 재정자립도1과 일반보조금비율은 통계적으로 유의미한 효과를 주지 못한 것으로 분석되었다.

통제변수들의 모든 모형에서 고령인구비율과 도로포장률이 공공질서 및 안전 기능의 자율성에 영향을 미친 것으로 나타났다. 하지만 나머지 통제변수들은 모두 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

〈표 5〉 공공질서 및 안전 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	고정효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00316	0.1423				
재정자립도2			0.00537	0.0406		
일반보조금 비율					0.003732	0.1347
인구증가율	0.004111	0.3716	0.004374	0.3407	-0.00465	0.3139
고령인구비율	-0.03603	<.0001	-0.03718	<.0001	0.031165	<.0001
유초등생비율	-0.03222	0.3357	-0.03081	0.356	0.03383	0.3113
도로포장률	-0.00638	0.0465	-0.00694	0.0281	0.007146	0.0242
쓰레기 배출량	-0.00371	0.8888	-0.00433	0.8699	0.003212	0.9037
하수도보급률	0.004317	0.1306	0.004781	0.0941	-0.00441	0.1223
F Test	6.8(((<.0001)		7.45((<.0001)		8.15((<.0001)	
Hausman Test	36.11(<.0001)		29.86(((<.0001)		50.59(<.0001)	

⑶ 문화 및 관광

재정자립도1과 재정자립도2는 문화 및 관광 기능에 대한 지방정부의 자율성을 증진시키는 것으로 분석되었으나, 일반보조금 비율은 통계적으로 유의미한 효과를 주지 못한 것으로 나타났다. 통제변수의 경우 쓰레기배출량과 하수도보급률이 문화 및 관광에 대한 지방정부의 자율성에 영향을 미친 것으로 나타났으며, 그 이외의 통제변수들은 문화 및 관광에 대한 지방정부의 세출자율성에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 문화 및 관광 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	고정효과 모형		확률효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00492	〈.0001				
재정자립도2			0.00457	〈.0001		
일반보조금 비율					0.001349	0.2941
인구증가율	-0.00064	0.7815	0.001125	0.5412	0.0004	0.8666
고령인구비율	-0.00293	0.3817	0.00152	0.4569	-0.00196	0.5649
유초등생비율	-0.00831	0.621	0.00683	0.391	0.012477	0.469
도로포장률	0.002004	0.2126	-0.00193	0.0689	-0.00088	0.5912
쓰레기 배출량	-0.03662	0.0063	-0.02605	0.0287	0.038165	0.0055
하수도보급률	-0.00335	0.02	-0.00242	0.0012	0.003262	0.027
F Test	7.64(〈.0001)		7.43(〈.0001)		8.25(〈.0001)	
Hausman Test	14.14(.0488)		12.87(.0753)		29.98(.0003)	

⑷ 환경

재정자립도1과 재정자립도2는 환경 기능에 대한 지방정부의 재정적 자율성에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타난 반면, 일반보조금의 비율은 통계적으로 유의미한 효과를 야기하지 못한 것으로 나타났다.

통제변수들의 효과를 보면 인구증가율, 고령인구비율, 유초등생 비율이 환경에 대한 시정부의 자율성에 대하여 영향을 미친 것으로 나타났다.

〈표 7〉 환경 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	고정효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00417	〈.0001				
재정자립도2			0.00377	0.0015		
일반보조금 비율					-0.00038	0.7378
인구증가율	-0.00415	0.0425	-0.00394	0.0568	0.004146	0.0486
고령인구비율	-0.01248	〈.0001	-0.01168	0.0001	0.009254	0.0022
유초등생비율	-0.04239	0.0045	-0.04325	0.0042	0.046484	0.0023
도로포장률	-0.00127	0.3703	-0.00211	0.138	0.002205	0.1254
쓰레기 배출량	-0.01726	0.1427	-0.01859	0.1186	0.019366	0.1091
하수도보급률	-0.00167	0.186	-0.00132	0.3029	0.001624	0.2108
F Test	15.75(〈.0001)		15.7(〈.0001)		15.72(〈.0001)	
Hausman Test	28.86(.0002)		31.72(〈.0001)		42.4(〈.0001)	

(5) 사회복지

사회복지 기능에 대한 지방정부의 자율성에 대하여 재정자립도1과 재정자립도2는 증대효과를 보여주고 있으나, 일반보조금비율은 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 즉 자체재원은 사회복지 기능에 대한 세출 자율성을 강화시키는 반면 자주재원은 영향을 미치지 못한다는 것으로 해석될 수 있다.

통제변수들의 효과를 보면 고령인구비율과 유초등생비율이 모든 모형에서 사회복지 서비스에 대한 지방정부의 자율성에 영향을 미친 것으로 나타났으며, 다른 변수들은 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

〈표 8〉 사회복지 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	확률효과 모형		확률효과 모형		확률효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00139	〈.0001				
재정자립도2			0.00071	0.0319		
일반보조금 비율					0.00058	0.0736
인구증가율	0.00106	0.0929	0.001109	0.0859	-0.00108	0.0956
고령인구비율	0.001905	0.018	0.002805	0.0007	-0.00405	〈.0001
유초등생비율	0.008178	0.0315	0.008165	0.0357	-0.00805	0.04
도로포장률	-0.00046	0.2822	-0.00078	0.0719	0.000899	0.038
쓰레기 배출량	-0.00401	0.2985	-0.00448	0.2557	0.004217	0.2839
하수도보급률	0.000445	0.1636	0.000445	0.175	-0.00029	0.3854
F Test	37.81(〈.0001)		37.68(〈.0001)		40.17(〈.0001)	
Hausman Test	8.81(.2669)		9.05(.2488)		9.08(.2467)	

(6) 보건

보건기능에 대한 지방정부의 자율성에 대하여 재정자립도1, 재정자립도2, 일반보조금비율 모두 영향을 주지 못한 것으로 분석되었다.

통제변수들의 경우 하수도보급률이 모든 모형에서 보건 서비스에 대한 지방정부의 자율성에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이와는 달리 유초등생비율은 모형1_2와 모형2에서, 도로포장률은 모형1_1에서만 영향을 미친 것으로 나타났다.

〈표 9〉 보건 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	확률효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.0003	0.5903				
재정자립도2			0.000472	0.5759		
일반보조금 비율					-0.00004	0.9601
인구증가율	0.000936	0.4761	-0.00179	0.2274	0.001774	0.2323
고령인구비율	0.001285	0.4201	0.001793	0.4046	-0.00144	0.4987
유초등생비율	-0.00831	0.2396	-0.04657	<.0001	0.046198	<.0001
도로포장률	0.001761	0.0413	0.001729	0.0897	-0.00174	0.0872
쓰레기 배출량	0.011582	0.1594	0.007875	0.3561	-0.00793	0.3537
하수도보급률	0.002375	0.0001	0.001897	0.0397	-0.00193	0.0356
F Test	37.81(<.0001)		13(<.0001)		47.2(<.0001)	
Hausman Test	8.81(.2669)		18.83(.0087)		18.2(<.0001)	

(7) 농림해양수산

다른 기능들과는 달리 재정자립도1과 일반보조금비율이 모두 농림해양수산 기능에 대한 지방정부의 자율성에 정의 효과를 주고 있는 것으로 분석되었다. 재정자립도2의 경우 유의수준 0.1 수준에서는 통계적으로 유의미한 효과를 야기하는 것으로 나타났다.

통제변수 중에는 고령인구비율만이 시정부의 농림해양수산에 대한 자율성에 영향을 준 것으로 나타났으며 나머지 변수들은 영향을 주지 않는 것으로 분석되었다.

〈표 10〉 농림해양수산 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	확률효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00244	0.0088				
재정자립도2			0.00212	0.0629		
일반보조금 비율					0.003312	0.0021
인구증가율	-0.00189	0.3407	-0.00177	0.3742	0.00142	0.4736
고령인구비율	-0.01531	〈.0001	-0.01478	〈.0001	0.0113	〈.0001
유초등생비율	-0.02281	0.1141	-0.02339	0.107	0.023895	0.0963
도로포장률	0.000058	0.9663	-0.00043	0.7517	0.000539	0.691
쓰레기 배출량	0.002402	0.8335	0.001613	0.8882	-0.00301	0.7916
하수도보급률	-0.00062	0.6165	-0.00042	0.7366	0.000536	0.6618
F Test	12.23((〈.0001)		13(〈.0001)		14.7(〈.0001)	
Hausman Test	18.6(.0095)		18.83(.0087)		45.49(〈.0001)	

(8) 산업·중소기업 및 에너지

산업·중소기업 및 에너지 기능에 대한 지방정부의 자율성에 대하여 재정자립도1과 재정자립도2는 정의 영향을 미친 것으로 분석되었고, 일반보조금비율은 유의미한 효과를 주지 못한 것으로 나타났다. 즉 자체재원은 산업·중소기업 및 에너지 기능에 대한 지방정부의 세출 자율성을 제고해 주고 있으나 일반보조금은 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

통제변수들 중 도로포장률과 쓰레기배출량이 산업·중소기업 및 에너지 서비스에 대한 지방정부의 자율성에 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 산업·중소기업 및 에너지 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	고정효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00782	0.0003				
재정자립도2			0.00769	0.0033		
일반보조금 비율					0.001136	0.6498
인구증가율	-0.00039	0.9314	0.000027	0.9953	0.00014	0.9758
고령인구비율	0.001054	0.8726	0.002122	0.749	-0.00821	0.2152
유초등생비율	0.033942	0.3037	0.032848	0.3227	-0.02696	0.4215
도로포장률	0.007848	0.0131	0.006301	0.0451	-0.00607	0.0562
쓰레기 배출량	-0.06042	0.0213	-0.0628	0.0174	0.063395	0.0177
하수도보급률	-0.00399	0.1566	-0.00328	0.2481	0.003869	0.177
F Test	6.2(〈.0001)		6.31(〈.0001)		6.23(〈.0001)	
Hausman Test	23.46(.0014)		23.23(.0016)		19.69(.0063)	

(9) 교통 및 물류

교통 및 물류에 대한 지방정부의 자율성에 대해서도 다수의 타 기능의 경우와 마찬가지로 재정자립도1과 재정자립도2는 정(+)의 영향을 미친 것으로 분석된 반면, 일반보조금비율은 유의미한 효과를 주지 못한 것으로 나타났다.

통제변수들의 경우 도로포장률과 하수도보급률 만이 지방정부의 교통 및 물류 서비스에 대한 자율성에 통계적으로 유의미한 영향을 준 것으로 나타났다.

〈표 12〉 교통 및 물류 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	고정효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	0.00421	〈.0001				
재정자립도2			0.00383	0.0009		
일반보조금 비율					-0.00028	0.7993
인구증가율	-0.00103	0.6039	-0.00082	0.6839	0.001015	0.6201
고령인구비율	-0.00477	0.0983	-0.00397	0.1745	0.00145	0.6203
유초등생비율	0.01013	0.4834	0.009283	0.5258	-0.00604	0.6839
도로포장률	-0.00673	〈.0001	-0.00757	〈.0001	0.00767	〈.0001
쓰레기 배출량	0.020003	0.0815	0.018668	0.108	-0.01793	0.1285
하수도보급률	0.004038	0.0011	0.004395	0.0005	-0.00409	0.0013
F Test	6.22(〈.0001)		6.03(〈.0001)		6(〈.0001)	
Hausman Test	28.78(.0002)		26.36(.0004)		19.23(.0075)	

(10) 국토 및 지역개발

다른 기능과는 차별적으로 재정자립도1과 재정자립도2는 국토 및 지역개발 기능에 대한 지방정부의 재정자율성에 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타난 반면, 자주재원은 유의미한 정(+)의 효과를 야기한 것으로 분석되었다. 이는 자체재원은 국토 및 지역개발에 대한 지방정부의 자율성에 영향을 미치지 못하지만 일반보조금은 이러한 자율성을 증대시키는 효과가 있다는 것을 의미한다.

통제변수들의 효과를 살펴보면 쓰레기배출량만이 유의수준 0.05수준에서 국토 및 지역개발 세출의 자율성에 대하여 유의미한 영향을 미친 것으로 분석되었다.

〈표 13〉 국토 및 지역개발 기능의 세출자율성에 대한 패널회귀분석 결과

	모형1_1		모형1_2		모형 2	
	고정효과 모형		고정효과 모형		고정효과 모형	
	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value	회귀계수	P-value
재정자립도1	-0.0029	0.0511				
재정자립도2			-0.00281	0.121		
일반보조금 비율					0.003414	0.0472
인구증가율	-0.00143	0.6516	-0.00128	0.6875	0.000941	0.767
고령인구비율	-0.00673	0.1432	-0.00631	0.1721	0.002279	0.6158
유초등생비율	0.035216	0.1269	0.034777	0.1325	-0.03374	0.143
도로포장률	0.001569	0.4762	0.000994	0.6486	-0.00087	0.6904
쓰레기 배출량	-0.03781	0.039	-0.03871	0.0349	0.037362	0.0415
하수도보급률	-0.00336	0.0878	-0.0031	0.1168	0.003271	0.0963
F Test	7.65(<.0001)		8.02(<.0001)		8.6(<.0001)	
Hausman Test	14.86(.0379)		14.32(.0458)		24.95(.0008)	

Ⅴ. 요약 및 결론

이 연구에서는 우리나라 시정부의 2015년부터 2020년까지의 자료를 바탕으로 패널회귀분석을 활용하여 자체재원과 일반보조금이 지방정부의 세출자율성에 미치는 효과에 대하여 실증적인 분석을 실시하였다. 본 연구에서 지방정부의 세출 자율성은 '지방정부 스스로 지역주민의 선호에 대응하여 지방공공재를 공급할 수 있는 권한'으로 정의되며, 지방정부의 총체적인 세출 자율성은 '자체사업비중'으로, 기능별 세출자율성은 '기능별 지출에서 특별보조금을 제외한 지출이 기능별 지출에서 차지하는 비율'로 측정하였다. 분석 결과는 다음과 같다.

자체재원의 비중은 우리나라 세입구조가 변경된 2015년 이전과 이후의 재정자립도로 측정하였는데, 두 재정자립도 모두 자체사업비중에 정(+)의 효과를 준 것으로 나타났다. 이는 자체재원비중이 증가하면 지방정부의 세출 자율성이 제고된다는 것을 의미한다.

하지만 자금의 용도를 제한하지 않는 의존재원인 일반보조금(혹은 자주재원)의 비율은 자체사업비중을 높여주기는 하나, 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 분석되었다. 이는 지방교부세(혹은 조정교부금)를 확충한다 하더라도 지

방정부의 세출 자율성 제고에는 기여를 하지 못한다는 것으로 해석될 수 있다.

다음에서는 기능별 세출자율성에 대한 자체재원과 일반보조금의 효과에 대한 분석 결과를 요약하여 제시하기로 한다. 분석결과 지방정부가 스스로 부과·징수하는 자체재원의 비율(재정자립도)은 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류 기능의 자율성지표에 정(+)의 효과를 주고 있는 것으로 나타났다. 이는 자체재원의 비율이 높을수록 이러한 서비스에 대한 지방정부의 세출 자율성이 제고된다는 것을 의미한다.

반면 비록 지방정부의 자주재원으로 지방정부가 스스로 활용을 할 수는 있으나 중앙정부나 상위정부에서 교부하는 일반보조금의 경우에는 농림해양수산과 국토 및 지역개발 서비스에 대한 지방정부의 자율성 증대에 기여할 뿐 나머지 기능에 대한 자율성에는 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 한편 일반공공행정과 공공질서 및 안전 기능에 대한 지방정부의 자율성에 대해서는 자체재원이나 일반보조금 모두 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

종합적으로 볼 때, 자체재원의 확충은 지방정부의 전체적인 세출 자율성과 다양한 기능에 대한 지방정부의 세출 자율성 제고에 기여를 하는 반면, 일반보조금은 일부 기능에 대한 세출 자율성 증진에는 기여를 하나 전체적인 지방정부의 세출 자율성이나 대부분의 기능에 대한 세출 자율성 제고에는 도움을 주지 못하고 있다고 할 수 있다. 이러한 분석 결과 만을 바탕으로 논의해 보면, 세출의 자율성 제고를 위해서는 일반보조금의 확충보다는 지방세 등 자체재원의 확충이 더욱 효과적인 수단이라고 할 수 있겠다.

이 연구는 다음과 같은 점에서 한계점이 있다. 우선, 세출 자율성에 대한 측정이 다양하지 못하거나 타당성이 다소 부족할 수 있다. 특히 기능별 세출 자율성의 측정지표의 경우 보조사업에 대한 대응자금으로 자체재원이나 일반보조금이 투입됨에도 불구하고 이러한 규모를 반영하지 못한다는 점에서 문제점이 지적될 수 있다. 또한 재량지출이나 가용재원의 비율 등도 세출의 자율성을 측정할 수 있는 좋은 지표임에도 불구하고 활용하지 못하였다는 점에서도 한계가 있다. 이러한 점들은 현 시점에서 자료의 한계 때문이기는 하나 추후 보다 면밀한 논의와 분석을 통하여 보완될 필요가 있다.

또한 자체재원과 일반보조금의 재정자율성에 대한 효과와 관련된 선행연구가 부재하여 이론적인 설명이 부족하다는 점도 한계점으로 지적될 수 있다. 이

연구의 분석 결과를 바탕으로 추후 이론적인 측면에서의 보완이 이루어질 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 점에서 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 이 연구는 자체재원과 자주재원의 세출 자율성에 대한 효과를 분석한 연구로 선행연구들과 차별화된다. 둘째, 세출 자율성의 개념을 명확히 하여 세입 자율성과의 개념적인 혼란을 정리하였다. 셋째, 이 연구의 분석 결과는 재정분권에 대한 정책 결정에 도움을 줄 수 있다. 넷째, 자체재원주의와 자주재원주의의 논의에 도움을 줄 수 있는 추가적인 자료를 제공해 줄 수 있다.

추후 더욱 심도 깊은 연구를 통하여 앞에서 언급한 문제들을 보완하여 이론적으로 더욱 완성된 연구가 이어지기를 기대한다.

참고문헌

권오성·탁현우. (2018).「지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구」. 한국행정연구원.

금종예·임현정. (2020). “기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향”. 지방정부연구」 24(1).

김미혜·박은주·김민경. (2009). “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”.「사회복지정책」 36(4).

김성주·윤태섭, 2020. “재정환경변화에 대응하는 지방재정조정제도의 개선방안”.「국가정책연구」 34(3).

김영록. (2014).「재정건전성 확보를 위한 의무지출 체계분석 및 개선방안 연구: 사회복지예산을 중심으로」. 한국행정연구원.

김지경·정윤미(2013). “지방정부 청소년 복지예산의 결정요인 분석”.「청소년복지연구」 15(1).

김재훈. (2011). “재량적 지방교육지출의 형평성 분석”.「국가정책연구」 28(1).

김태호. (2018). “지방세 확충 방안과 추진전략”.「지방세포럼」 38.

김태희·이용모. (2012). “재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향”.「한국정책학회보」 21(1).

김필헌·한재명·최진섭. (2019).「재정분권의 재정효율성 및 지역간 격차에 대한 효과

분석」. 한국지방세연구원.
김홍환. (2010). “지방정부 세출자율성 측정에 관한 연구”. 「지방재정제도 연구」. 한국지방재정공제회.
배인명. (2017a). “신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고”. 「지방행정연구」31(3).
배인명, (2017b). “이전재원의 지방재정운영 효율성에 미치는 효과에 대한 연구”. 「국정관리연구」12(4).
배인명. (2003). “재정분권화의 현실과 개혁방안”. 「현대사회와 행정」 13(2).
서정섭. (2014). “지방자치단체 의무지출과 재량지출의 분류기준”. 「월간 자치발전」3.
손희준. (2018). “문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로”. 「2018년 지방재정발전 세미나 발표논문집」.
신동필. (2017). “재정분권이 지방재정건전성에 미치는 영향 분석: 16개 광역시도를 중심으로”. 「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
유태현. (2019). “지방분권에 대한 평가와 향후 과제”. 「지방세포럼」43.
유태현·임상수·김태호. (2018). 「재정분권강화를 위한 지방세수 기반확충 실행방안」. 한국지방세연구원.
이상범. (2020). “지방소득세 중심의 2단계 재정분권 방안”. 「자치발전」7.
이재원. (2019). “분권국가를 위한 중앙지방간 재정관계 개편과제”. 「지방세포럼」47.
이재은, (2002). “분권화를 위한 지방세제 개혁”. 「한국지방재정논집」7(1).
조기현·여호성. (2017). 「지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응」. 한국지방행정연구원.
조기현·전성만. (2019). 「문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구: 세입분권을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
주현정·임상수. (2021). “지방소비세 확대가 지방재정의 형평성에 미친 영향에 관한 연구”. 「재정정책논집」23(2).
이윤조·이용모. (2019). “시군 조정교부금제도의 개정이 재정형평성에 미치는 영향”. 「한국정책학회보」28(1).
차주현. (2011). “재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향 분석”. 「한국행정학보」45(4).
하능석. (2016). 「지방분권 수준의 평가와 정책적 시사점」 한국지방세연구원.
한재명. (2021). 「2단계 재정분권 추진 경과와 최근 대안의 재정효과」. 한국지방세연구원.
한재명. (2018). 「지방세외수입 정책변화 및 연구동향」. 한국지방세연구원.
한재명·최진섭·소준영. (2019). 「지방자치단체 간 세수불균형 완화를 위한 세목조정 방안」. 한국지방세연구원.
허등용·이선영. 2019. 「보통교부세의 재정조정기능분석과 재정분권정책에 주는 시사점」.

한국지방세연구원.

Baum, Bernard H. (1961). *Decentralization of Authority in a Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Cheema, G. Shabbir, and Dennis A. Rondinelli (eds.). (1983). *Decentralizationa and Development*. Beverly Hills, CA: Sage.

Fesler, James W. (1968). "Centralization and Decentralization," in Davis L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. N.Y.:Macmillan.

Hsiao, Cheng. (1986). Analysis of Panel Data. N.Y.: Cambridge University Press.

Kmanta, J. (1986). Elements of Econometrics. N.Y.: MacMillan.

Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2010). Decentralization measures revisited. Public Finance and Management, 10(1), 13-47.

OECD, (2020). Tax Autonomy Survey: Methodological Guide.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. Comparative Politics, 481-500.

Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema. (1984). "Decentralization in the Developing Countries: A Review of the Recent Experience." *World Bank Staff Working Papers Number 581*. Washington D.C.: The Word Bank.

Rondinelli, Dennis A. (1981). "Goverment Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries." *International Review of Administrative Sciences* 47(2): 133-145.

Sayrs, Lois W. (1989). *Pooled Time-Series Analysis*. Newbury Park, Ca: SAGE Publications, Inc.

Sutherland, D., R. Price and I. Joumard. (2005). "Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact", *Economics Department Working Paper No.465*.

Abstract

Analysis of the Effects of Own-source Revenues and General Grants on the Autonomy of Municipal Governments over Appropriation

Pai, Inmyung

This study analyzed the effect of own-source revenues and general grants on the autonomy of municipal governments over appropriation using pooled time-series analysis, based on data from 2015 to 2020. The study found that own-source revenues had a positive effect on the overall appropriation autonomy of local governments, but the general grants did not have a statistically significant effect on it.

The study further analyzed the effects of own-source revenues and general grant on the appropriation autonomy over various services provided by municipal governments. It was found that there were positive effects of own-source revenues on the appropriation autonomy over services such as culture and tourism, environmental protection, social welfare, agriculture, forestry, maritime affairs and fisheries, small and medium enterprise energy, and traffic and physical distribution. However, general grants were only found to contribute to appropriation autonomy of local governments over the services of forestry, maritime affairs and fisheries and national land and regional development. Neither own-source revenues nor general grants had a effect on the local governments' appropriation autonomy to general public administration and public order and safety services.

Based on the results of the study, we can conclude that an increase in own-source revenues is a more effective means of promoting appropriation autonomy than an increase in general grants.

Keywords: Appropriation Autonomy, Own-Source Revenue, General Grant, Pooled Time-series Analysis