

지방자치단체 재정지출 정향의 영향요인에 관한 연구

A Study on Factors Affecting the Orientations of Local Governments' Financial Expenditures

윤 인 주 (한국정책평가연구원 연구위원)

Abstract

In Joo Yoon

The purpose of this study is to analyse policy orientation of the nation's local governments on the issue of development and distribution since the establishment of local self-government system and what factors affected such an orientation. As for analytical method, we have employed Logit regression analysis. Orientation, a dependent variable, is defined in terms of the ratio between social development expenditure and economic development expenditure, and the independent variable, which explains factors affecting such orientation, was derived in reference to preceding studies that analyzed determinants of local government expenditure. And for differentiation from preceding studies, career and pledges of the local governments' head were utilized as variables that illustrate their characteristics.

As a result of the analysis, per capita local tax and rate of workers in manufacturing industry in the area turned out to affect development-oriented local governments. Distribution-oriented local governments turned out to be affected significantly by financial self-reliance ratio only in 2009 out of 3 target years for analysis. Ultimately, it can be inferred that development orientation of local governments reflects local environment, but welfare orientation is determined by obligatory subsidy expenditure by the central government.

Due to an increase in interest on free welfare socially, local governments are expected to shoulder more burden in the future. However, in order to accomplish 'efficient local management', which is the purpose and objective of local self-government system, measures should be taken to lessen the burden of obligatory expenditure of local governments and ensure the right of self-governance on financial revenue and expenditure.

주제어: 지방정부의 방향, 지방재정 지출의 결정요인, 지방재정

Keywords: Orientation of local government, determinants of local financial expenditure, local government budget, career, pledge

I. 서론

주민투표에 의한 자치단체장이 선출된 1995년 이후 지방자치제에 대한 많은 연구가 진행되었다. 초기 연구는 지방자치제의 의의와 우리나라의 환경적 요인에 따른 지방자치제의 한계 등이 언급되어 왔으나, 20여년이 지난 지금은 지방정부 내 자치단체장과 지방의회와의 관계, 지방자치제 이후 지역경제수준의 변화, 지방선거에 대한 분석, 지방재정에 관한 연구 등이 진행되고 있다.

이 중 지방재정에 관한 연구는 중앙정부에 의한 보편적 복지제도가 확대되면서 최근 활발히 연구되고 있는 분야로 주로 재정지출의 항목별 비중을 통해 지방자치단체의 개발과 분배에 관한 이념을 분석하거나 재정결정론적 관점에서 2005년¹⁾ 이후 급증한 사회복지예산에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하고 있다.

그러나 예산을 기준으로 분석한 정향연구는 각각 개발과 분배에 대해 각각 분석하기 때문에 각 영향요인이 개발과 분배에 어떠한 영향을 미치는지 동시에 비교하기가 어렵다. 지방재정결정요인에 관한 연구는 어떠한 요인이 자치단체의 재정지출 방향에 영향을 미치는지를 확인하기 보다는 이미 중앙정부에 의해 복지예산이 증가하였다는 전제 하에 복지분야를 대상으로 결정요인을 분석하고 있다는 한계가 있다. 내용면에 있어서도 수도권과 영·호남 등 분석의 대상범위만 다를 뿐 각 연구별로 결정요인의 차별화는 보이지 못하고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정결정에 관한 요인이 매우 부분적으로 이루어져 전반적 재정지출정향에 관심을 가지지 못하거나 제도와 개인적 특성을 동시에 고려하지 못하는 한계를 지녔다(정진현, 2003; 김경령, 2010).

지방정부의 예산은 '자치단체장의 예산'이라고 할 만큼(이준원, 1999; 박광국 외, 2000 재인용) 자치단체장이 지방자치단체의 재정지출구조에 많은 영향을 미치지만(김경령, 2010) 분석 요인에서 자치단체장을 설명하는 변수는 학력이나 연령 등의 수준에 그치고 있다.

이에 본 연구는 그간 언급되어온 재정결정요인들 뿐 아니라 자치단체장의 경력과 공약이라는 새로운 영향요인을 추가하여 각 요인이 지방자치단체의 재정지출의 정향에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고 그 결과에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 경력과 선거공약을 활용하는 것은 경력은 자치단체장의 정치철학에 영향을 미치는 요인으로 지역내 총생산 등과 같은 지역사회의 경제수준이나(김예승·김광구, 2010), 사회복지지출에 영향을 미친다(노우영·최성락, 2007)는 선행연구에 기인한다. 이뿐 아니라, 이들 요인은 최근 선거에서 미치는 영향력이 점차 커지고 있기 때문이다. 후보자는 본인 혹은 상대방의

1) 2005년이 분석기간에서 기준이 되는 것은 2003년 사회복지법이 개정되고(이승철, 2012), 지방분권 차원에서 복지시설건립 등 주요 복지사업이 지방정부로 이양되었기 때문이다.

경력을 언급하며 유권자에 호소하는 상황이 자주 발생하고²⁾ 선거공약은 매니페스토 운동과 같은 공약선거의 움직임과 자기 합목적적인 유권자의 후보자선택기준으로서 중요성이 언급되고 있다.

II. 이론적 논의

1. 지방재정지출의 정향

정향(定向)이란 사전적으로 “① 방향을 정함, ② 일정한 방향성을 가짐”으로 정의된다. 행정학에서는 정향에 대해 재정지출을 근거로 개발과 분배에 관한 이분법적 관점(배인명, 2000; 정연택·이명숙, 2007; 김리라, 2009; 김경령, 2010; 안성민; 2014 등)에서 연구한다³⁾. 지방재정지출이란 지방자치단체의 기능을 수행하는데 소요되는 비용으로서 흔히 지방세출, 공공경비, 공공지출 등과 동일한 의미로 사용되며, 예산을 지출측면에서 파악한 것이다(정연택·이명숙, 2007). 재정지출을 주요 분석대상으로 삼는 것은 정부의 정책은 대부분 재정지출을 수반하므로 재정지출분석은 정부의 정책정향에 대한 유용한 측정수단이기 때문이다(김경령, 2010). 이들은 전체 예산 중 사회개발비(사회보장비, 사회복지비 등)와 경제개발비의 비율을 근거로 자치단체가 개발에 집중하는지 혹은 분배에 집중하는지 파악하고 있다. 이는 1995년 시행된 지방자치제도의 실시는 ‘지방 사정을 더 잘 아는 지방자치단체가 지역발전에 있어 더 효율적일 것이다’라는 논리가 묻어있기(배인명, 2000) 때문이다. 이 논리에 의하면 지방자치단체는 해당 지역에 대한 여건과 환경을 고려하여 성장에 집중할지 혹은 분배에 집중할지 선택할 수 있다.

성장과 분배에 대한 논의는 국가단위에서 많이 연구되었지만, 분석범위를 국가가 아닌 지방으로 세분화 한다면 성장과 분배의 효과는 보다 확연히 나타난다. 왜냐하면 지방자치단체는 중앙정부와 달리 지역개발을 위해 다른 지방자치단체와 경쟁 관계에 놓이기 때문이다(Tibeout, 1956; Peterson, 1981). 국가단위와 마찬가지로 지방단위에서 성장과 분배에 관한 논의는 어느 가치에 중점을 두었는가에 따라 두 가지로 나뉜다.

성장 중심의 정책이 우선시될 것이라는 주장은 지방자치단체장 선거의 특성상 재선을 노리는 자치단체장이나, 당선을 노리는 후보자들이 인기영합주의에 기초하여 선심성 개

2) 중앙정치인 출신이나 중앙부처의 고위공무원 출신 후보자는 지역개발을 위한 예산확보나 중앙정치와의 협상 등에서 자신들의 경력과 경험을 내세우며 상대 후보보다 우위에 있다고 주장한다.

3) 연구자에 따라 정향이라는 용어대신 성향(안성민, 2014)이나 경향(황경수·고태호, 2005)등으로 표현되기도 한다. 포괄적 범위에서 이들을 정향에 관한 연구로 포함시키더라도 지방재정을 분석하면서 정향이라는 용어를 사용하는 연구는 그다지 많지 않다.

발공약을 남발하기 때문에 자연스레 지방자치단체는 성장과 개발중심으로 치우친다는 것이다. 지방자치제도의 실시가 지방정부의 사회복지정책이나 재분배정책을 강화하였는지 혹은 약화시켰는지에 대한 논의는 외국에서도 진행되고 있는데 가장 대표적 학자인 Peterson(1981)은 도시한계론에서 지방정부의 자율성이 확보되면 지방정부는 경제성장을 위하여 개발정책을 강화하지만 재분배정책은 약화시킬 것이라 지적하였다. 또한 분배정책은 전체 인원이 아닌 저소득층 특정인원을 대상으로 진행하기 때문에 별도의 세원을 필요로 한다. 따라서 지역의 소득원이 되는 기업이 지역을 이탈하고, 주변 빈곤층이 해당 지역으로 밀집되어 지역경제에 악영향을 미친다고 보고 있다.

반면, 분배 정책이 우선시될 것이라는 진영은, 주민의 소득수준이 일정수준 도달해있으면, 환경오염과 물질만능주의를 유발하는 경제성장보다는 교육/거주환경 개선과 같은 '인간다운 삶'을 추구하는 재분배 정책에 더 많은 관심을 두기 때문에 지방자치제의 실시는 분배 정책에 더 많은 역량을 집중할 것이라 주장한다.

종합하면 지방정부의 재정지출은 지방정부의 활동이 수치로 표현된 것이며, 지방정부가 하는 사업의 종류와 우선순위의 표현이자 지출의 변수를 밝혀주는 것(김덕준, 2010b)으로 지역주민요구나 환경적 요인들이 모두 반영되어 결정되기 때문에 해당지자체의 정향을 간접적으로 표현해주는 것이라 하겠다. 본 연구에서는 전체 예산 중 경제개발비가 높으면 개발정향, 사회개발비가 높으면 분배정향으로 분류하도록 한다.

2. 지방재정지출결정요인

재정결정론에 관한 결정요인에 대해 손희준(1999)을 비롯한 선행연구들은 사회경제적 결정이론, 정치적 결정이론, 점증주의 이론, 재정능력 이론으로 설명하고 있다.

사회경제적 결정이론은 주로 경제학과 재정학자들이 주장하는 것으로 예산결정자가 결정하는 지출규모와 수준은 지방정부를 둘러싸고 있는 환경적 요인에 의해 결정된다고 본다. 이들은 다양한 사회경제적 변수와 인구변수들이 사용되기 때문에 인구학적 모형이라고도 한다(손희준, 1999). 이와 관련된 가장 고전적인 이론은 바그너 법칙으로 공공부문과 서구의 산업화된 국가에서 경제가 발전함에 따라 공공부문의 절대적 규모와 상대적 규모가 모두 팽창한다고 주장하고 있다. 그러나 바그너 법칙은 국가지출의 발전에 대한 장기적인 예측을 하기 위한 직관에 의한 것이라는 점에서 방법론 상 결정적인 문제를 내포하고 있다는 지적이 있다(이순배, 2002). 이들은 다양한 사회경제적 요인을 중심으로 회귀분석을 실시하였는데 지방재정지출에 가장 강력한 영향을 미치는 요인은 주민 1인당 소득, 도시화정도, 인구밀도 등 3가지 요인을 들었다.

정치적 결정이론은 예산의 지출규모와 수준에 있어 정치적 변수의 중요성을 강조하는

것으로 주로 정당과 관련된 변수들이 많이 포함되기 때문에 정당효과모형이라고도 한다(김덕준, 2010b). 이 모형의 지지자들은 지배정당의 이념, 다수당의 규모, 잔여집권기간 등과 같은 정치적 변수들이 다른 종류의 사회경제적 변수들과 더불어 지방정부 재정지출 수준의 결정에 있어 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 정치과정이 재정지출정책산출을 설명하는데 있어 가장 중요한 요소라고 주장하였다(손희준, 1999). 여기에서 정치과정이란 정치인들의 지역주민에 대한 일종의 책임으로써 Key-Lockard모형에서는 정치참여와 후보간 경쟁률이 높을수록, 지방정부의 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여 특히 사회복지분야의 지출수준을 증대시킬 것으로 가정한다(남궁근, 1994; 손희준, 1999 재인용).

점증주의 이론은 매우 다양하게 정의되고 있으나 특정한 연도의 재정지출수준은 전년도 지출수준의 일정한 비율로 결정된다는 것이다(김덕준, 2010b). 점증주의 이론에 대해 국내 연구 중 강병구(2005)는 1990년부터 95년까지 광역자치단체의 일반행정비를 제외한 5개 세출항목의 경우 동일한 세출항목 내에서 과거지출의 영향을 받았지만 상이한 세출항목 간에는 영향을 받지 않았다고 주장하면서 이는 전년의 예산규모보다는 조세수입과 보조금의 증대에 의해 조달된 것이라 주장하였다. 김덕주(2012)는 1인당 경제개발비, 사회보장비에 관한 영향요인을 분석하였는데 이 두 개의 지출액의 결정요인은 동일한 요인들로 구성되어 있지만 특히 점증적 요소인 전년도 지출액과 인구 천명당 공무원수가 가장 큰 영향을 미치는 것을 확인하였다.

마지막으로 재정능력이론이란 지방정부의 재정지출수준과 가장 관계가 깊은 변수는 지방정부의 재정능력으로 정부예산결정의 제약조건이며, 주민들의 자주재원부담이 클수록 지출수준은 높을 것이라고 가정하고 있다. 이외에도 지방정부는 중앙정부의 주요 기능을 수행하는 기관으로 사회복지의 결정에 관해 제한된 역량을 가질 수 밖에 없다는 집행기관(대리인) 이론이 있다.

3. 공약

선거에서 유권자들은 자신의 이해관계와 가장 부합된 후보자들을 선택하고, 당선된 후보자는 재선을 위하여 자신을 지지한 유권자들의 이해관계를 위해 최선의 노력을 다한다. 그리고 후보자와 유권자간 이 이해관계를 담은 것이 바로 공약이다. 공약은 유권자들의 선호와 이익을 담아 후보자를 지지하게 하고(김세균 편, 2003), 당선된 이후 유권자와의 신뢰관계를 계속 유지하는 수단의 역할을 한다(김병식, 2002; 정주용, 2011 재인용).

우리나라는 지방자치제 이후 지역개발이 선거에서 매우 중요하게 다루어지고 있다. 지방자치제도 실시이후 모든 지역은 지역개발을 통해 세수를 증대시키고, 이를 바탕으로 지

역주민들의 전반적인 삶의 질을 향상시키고자 노력한다. 또한 주민들도 지역개발을 통한 소득증대를 희망하고 있다. 이 때문에 지방자치제도 실시이후 지역개발의제는 정치인들에게 승리의 상징처럼 인식되었고, 이러한 상황은 정당의 이념적 가치를 초월해 지역개발의제를 공약으로 채택하도록 유도하고 있다. 특히, 지역개발의 성과가 미미함에도 불구하고, 지역개발사업은 최우선 과제로 선정되는 경향을 보인다(정문기·오수길, 2008; 정주용 2011 재인용). 이는 지방에서는 성장(개발)이 분배보다 상징적이라는 사실을 시사한다. 많은 선행연구들이 제시하는 공약에 관한 정의도 ‘주민과의 약속으로 ①지역을 발전시켜 ②주민의 삶의 질을 향상시키고...(이해중, 2003)’와 같이 성장이 먼저 제시되고, 이후 분배가 제시된다. 종합해보면 공약은 후보자가 ‘만약 제가 당선된다라면...’이라는 가정 하에 4년간 지방자치단체 운영에 관한 이념을 반영하는 것으로 우리나라 지방선거에서의 공약은 상징성이 높은 지역개발을 중심으로 구성되었다고 볼 수 있다.

이처럼 공약은 지방선거에서 중요하게 인식되고 있지만, 그 반대의 논리도 존재한다. 김진하(2010)는 2010년 6·2지방선거에서도 지역의 현안보다는 북풍(천안함), 노풍(고노무현 대통령 서거 1주기), 세종시 수정안, MB정권 심판론 등이 정치권과 언론의 화두였고, 실현가능한 공약 경쟁의 메니페스토 운동은 2006년 지방선거에 비해 오히려 주목을 받지 못하였다고 주장하였다.

지역주의로 인해 공약이 무시된다는 주장 역시 존재한다(이대회, 2007). 우리나라의 지역주의는 3김 시대 영남, 호남, 충청으로 대표되었으나, 3김 시대 이후 충청권은 특정 정당에 대한 지지가 사라지면서 선거결과에 대한 캐스팅보트로 탈바꿈되었다. 현재 지역주의는 영·호남으로 대표되는데 지방선거 뿐 아니라, 대선이나 총선에서도 특정지역에 뿌리는 둔 특정정당이 압도적으로 승리하는 양상이 여전히 진행되고 있다.

4. 경력

최근 지방자치단체장의 개인적 특성 중 관심을 두고 연구하는 변수는 ‘경력’이다. 이들 연구는 경력은 자치단체장으로서 가치관에 가장 큰 영향을 주는 요인으로 보고 있으며, 주로 지방자치단체장의 이전 경력이 지방자치단체의 예산결정이나 지역경제에 미치는 영향에 대하여 분석한다.

노우영·최성락(2007)은 민선 1·2기를 연임한 143개 지방자치단체장의 주요 경력을 행정가형, 경영가형, 정치가형으로 분류하고 이들 간 사회복지비 지출의 차이를 살펴보았다. 김예승(2010)은 232개 지방자치단체장의 경력을 행정가, 정치가, 경영가, 전문가로 구분하여 각 유형이 지방자치단체의 지역경제 성장과 부패에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 이외에도 김경령(2010)과 연보라(2011)가 지방재정지출의 영향요인과 관련

한 연구에서 단체장이라는 변수를 활용하였다.

연구자의 목적이나 연구관에 따라 다소 차이는 있지만 경력에 관한 분류는 주로 행정가, 정치가, 경영가로 분류된다. 이는 한때 일본에서 유행한 단체장 자질론과 유사한 것으로(임승빈·이재성, 2005; 박영규·김성준, 2008 재인용), 이들의 역할이나 특성은 연구마다 조금씩 다르지만 각 유형별 특성과 역할을 비교적 자세히 기술한 이동우(2009)의 연구를 인용하여 간략히 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 자치단체장의 유형별 의미와 시사점

유형	의미	시사점
정치가	대외교섭 능력, 주민통합 능력	사회통합능력이 중요
행정가	변화에 대응하고 변동을 적극적으로 유도하는 발전유도 능력	소속 공무원들에 대한 개혁, 자치제도의 발전 등을 유도
경영가	직접 수익사업을 경영함으로써 재정확충을 도모	지역 내의 발전을 도모
정책가	지역발전을 위한 비전 제시 및 환경분석 능력	특정 유형이라기보다는 가치로서의 자치단체장으로서의 역량을 설명

이동우(2009)는 자치단체장의 유형을 이렇게 나누면서도 사실 상 1인의 자치단체장은 모든 유형을 역할을 수행해야 할 것이라 주장하였다. 반면 정준표(2006)는 지방자치는 행정이고 경영이기도 하지만 더 중요하게 정치로 보기도 하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 범위

본 연구는 지방자치제에서 재정결정문에 관한 다양한 변수를 활용하여 분석함으로써 지방자치의 재정지출정향에 영향을 미치는 요인을 확인하는 것으로 목적으로 한다. 이를 위해 연구범위를 다음과 같이 설정하였다

첫째, 연구의 공간적 범위는 서울·인천·경기 등 수도권 기초지방자치단체로 설정하였다. 고혜진 외(2014)의 연구에서와 같이 이들 지역은 재정자립도가 높아 예산편성 및 사업에 있어 어느 정도 재량권을 발휘할 수 있는 지역이다. 또한 정치적으로 영호남에 비해 경기·강원·충청지방은 상대적으로 지방색이 약해진 것으로 나타났다. 특히 충청권은 주요 선거에서 선거결과를 미리 예측해보는 캐스팅 보트의 역할을 수행하고 있는 것으로 보고되고

있다. 다만 지역의 소득수준을 고려할 때 충청도와 강원도는 1차 산업의 의존도가 높아 당 연 개발중심의 공약으로 구성되었을 것으로 판단되므로, 분석결과의 객관성에 한계가 존재 한다. 결국 수도권은 중앙정부에 대한 심판대로서의 역할은 피할 수 없지만, 성장일변도에 서 벗어나 분배에 관한 관점의 등장, 다양한 산업구조와 자기합목적적 의식에 의해 후보자 를 선택하려는 새로운 세대의 중심지역 이라는 점을 종합적으로 고려한 선택이었다. 또한 방법론적 측면에서도 충분한 사례 수를 확보할 수 있다는 점도 중요한 부분이다.

둘째, 시간적 범위로 2006년 제4회 전국 지방선거를 대상으로 하였다. 이는 후보자의 공약이행여부에 관한 평가인 매니페스토 운동이 한국에서 본격적으로 적용된 선거이기 때문이다. 매니페스토 운동으로 인해 각 정당은 소속후보자의 공약에 대한 검증절차가 강 화되었고, 당선이후에도 선거관리위원회에 후보자의 공약에 대한 사항을 정리하여 제출 하는 등 선거에서 공약관리의 중요성이 강조되었다. 예산결정에 관한 요인은 당해 연도를 기준으로 $t-1$ 년도로 설정하였다. 이는 당해 연도 예산의 결정기준이 전년도 경제상황 등 을 반영한다는 선행연구들(오철호 외, 2012; 윤성채, 2014⁴⁾)에 의한 것이다. 또한 분 석대상연도는 보편적 복지가 강조되기 시작한 2013년 이전이어서 상대적으로 중앙정부 에 의한 복지예산의 부담분도 적었을 것이다.

셋째, 내용적 범위로 재정결정론과 관련된 선행연구들을 적극 활용하되 새로운 영향 요인으로 자치단체장의 경력과 선거공약을 추가하도록 한다. 자치단체장의 경력에 관한 사항은 대체로 행정가/정치가/경영가로 분류된다. 본 연구 역시 이러한 기준으로 분류하 도록 한다. 공약과 예산에 대한 분류는 사회개발비와 경제개발비를 기준으로 한다. 사회개 발비는 보건, 교육, 문화, 복지부분 등을, 경제개발비는 국토, 도로개발 부분 등의 예산을 말한다. 우리나라의 예산체계는 2007년까지는 사회개발비와 경제개발비로 분류되었지만, 2008년부터는 예산프로그램분류에 따라 분류되었다. 세부적으로 사회개발비는 교육/문화 및 관광/환경보호/사회복지/보건 등이 포함되며, 경제개발비에는 농림해양수산/산업·중소 기업/수송 및 교통/국토 및 지역개발/과학기술 등이 포함된 것으로 분류한다. 이들에 대한 분류기준 및 내용은 Peterson의 도시한계론에서 제시한 분류기준과 비교적 일치한다.

2. 연구 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구방법으로 선행연구 분석과 실증분석을 병행하였다. 먼저 선행연구를 통해 지방재정결정에 영향을 미치는 요인과 지방자치제도의 의의, 우리나라의 지방자치의 연혁·평가, 지방단위에서의 성장과 분배, 지방선거와 공

4) 윤성채(2014)의 경우 전년도 예산이 금년도 예산에 영향을 미친다는 점증주의 이론에 한하여 제시된 것이다.

약과의 관계 등에 대해 검토·분석하였다.

실증 분석은 66개 수도권 기초지방자치단체 예산정향에 영향을 미치는 요인들을 분석하였는데 기존 재정결정론에 근거한 영향요인을 포함하여 자치단체장의 경력, 선거공약이라는 새로운 요인을 추가하였다. 이를 위해 분류기준이 명확하지 않은 자치단체장의 경력과 선거공약의 분류를 실시하였다. 그리고 분류결과가 합리적으로 받아들일만한 수준인지 확인하기 위해 전체 모집단이 되는 66개 자치단체장과 329개 선거공약을 발췌하여 신뢰도 및 일치도 분석을 실시하였다.

지방정부의 재정지출정향에 영향을 미치는 요인에 대해 내용분석(Contents analysis) 절차에 따라 도출된 공약 점수 및 정향, 자치단체장의 경력, 그리고 선행연구를 통해 도출된 예산에 미치는 주요 영향요인으로 자치단체장의 개인적 특성 및 1인당 지방세, 재정자립도 등 주요 변수를 선정한 후 로짓회귀분석을 실시하였다.

3. 변수 설정 및 조작적 정의

본 연구는 기존 모형과 선행연구들의 연구결과에 근거하여 다음과 같은 변수를 설정하였다. 특히 재정결정모형과 관련하여 각 모형별 선행연구에서 검증된 자료를 사용하였는데 이러한 분류는 여러 선행연구 중 김덕준(2010b)의 연구모형의 독립변수 선정과도 유사한 측면이 있다.

그러나 본 연구는 지방재정결정요인에 관한 지방자치단체장의 개인적 특성을 영향요인으로 설정하였다는 점에서 차별성이 있다. 개인적 특성은 연령, 학력, 연임여부, 소속정당, 성별, 자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당 간의 지배구조 등으로 설정하였다.

우선 종속변수가 되는 예산정향은 지방재정연감에서 발췌하였다. 예산정향은 지방자치단체의 예산을 기준으로 전체 예산금액 중 사회개발비와 경제개발비의 비중으로 분류하였다. 예산자료를 활용한 것은 예산자료가 결산자료에 비해 기초자치단체의 정책의지가 비교적 잘 반영된다는 점(하능식·구찬동, 2012) 때문이다.

1인당 지방세는 해당지방자치단체 내 주민이 내는 지방세를 의미한다. 지방세의 납부금액이 많을수록 지방자치단체의 재정자립도가 높아지고 그만큼 지방자치단체의 재정적 자율성이 커질 것이다(조현호 외, 2013). 다만 지방세는 국세에 비해 절대금액이 적고, 부동산침체 등으로 인해 세수원이 적었다는 점을 감안해야 한다. 지역내 총생산과 1인당 지방세는 상관관계가 높아 다중공성선 문제가 발생할 수 있고, 지역 내 주민의 수준은 1인당 지방세가 설명력이 높으므로 1인당 지방세만을 변수로 활용하도록 한다.

〈표 2〉 재정결정모형별 도출변수

모형 (종속변수)	재정결정 모형	변수명 (독립변수)	대상연도	출처
예산정향 (Budget) t = 2008, 2009, 2010 0 = 개발 1 = 분배	사회경제적 결정이론	1인당 지방세	t-1	통계청
		제조업종사자비율		
		노령인구비율		
		장애인비율		
	점증주의 이론	공무원 수	2006	중앙선거관 리위원회
	재정능력 이론	인구, 재정자립도		
	경력	경력		
	공약	공약		
개인적 특성	학력, 소속정당 등	2006		

제조업을 중심으로 한 2차 산업은 토지중심의 생산인프라구축, 노동력 유입 등의 효과가 있어 지방세를 확보하는데 가장 효율적인 사업이다. 따라서 지방자치단체는 경제개발비 비중을 높여 도로 등 산업관련 인프라 시설을 구축하여 기업의 유입을 높이려 할 것이다. 이러한 인프라 구축은 제조업유치에 특히 효과가 큰 것으로 알려져 있다(한국농어촌공사 보고서, 2012). 지역내총생산 중 2차 산업의 비중은 이러한 지방자치단체의 노력을 간접적으로 대리하는 변수로 본 연구에서는 전체 종사자 중 제조업종사자수의 비율로 측정하였다.

지역 내 노령인구 비율은 최근 이슈화되고 있는 고령화 시대에 맞춰 각 지방자치단체의 노령연금지급, 노인일자리창출, 노인회관건립 등 노인복지에 관련된 지출에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이 연구에서 노령인구비율은 지역의 65세 이상 인구의 비율로 설정하였다.

장애인비율 역시 지방자치단체의 복지비 지출에 영향을 미치는 요인으로 원래는 장애 등급 및 유형에 따라 지원되는 내용이 다르지만, 현재 이러한 세부내용까지 분류한 자료는 없었다. 따라서 전체 등급에 해당하는 모든 인원에 대해 해당지역의 인구수 대비 비율로 측정하였다.

공무원 수는 연구자의 견해에 따라 정치행정적요소로 분류되기도 하고 점증주의적 요소로 분류되기도 한다. 제도적 본 연구에서는 공무원의 신분보장으로 인한 낮은 이직성 등을 이유로 점증주의적 요소로 분류하였다. 공무원 수는 관료의 역할이 기초지자체의 예산지출 결정에서 어떻게 나타나는 지 확인하기 위함이다. 또한 공무원의 지대추구행위가 나타난다면 공무원 수 증가가 복지지출 확대를 초래할 가능성이 있을 것이다(고혜진 외, 2014).

인구는 지방세원을 확보하는 가장 중요한 요소 중 하나로 규모의 효과를 발생시켜 세출 수준의 증가를 가져오고 경비지출의 구조를 변화시키며, 지역의 공공서비스에 대한 새로운 수요의 창출을 가져올 수 있다(신용무, 2011). 즉, 인구는 복지수요의 변화에 영향을 미칠 것으로 판단된다(조현호 외, 2013) 또한 각 지방자치단체는 외부(타지방자치단체)

로부터 인구의 유입을 위해 노인복지, 교육 등 복지지출을 늘리는 요인이 될 것이며, 인구 수는 이러한 관점에서 지방자치단체에 차년도 예산편성에 관한 시사점을 제공할 것이다.

재정자립도는 재정적 요인에서 가장 많이 사용되는 변수로 전체 세입 중 자체세입(지방세의 세외수입)이 차지하는 비중으로서 자치단체 재정자립 기반의 정도를 나타내며 기초자치단체인 시·군·구 모두 이용이 가능하다는 장점이 있다(하능식·구찬동, 2012). 또한 재정자주도에 비해 지방의 자율적 재정운영 능력을 보다 정확히 반영할 수 있다(고혜진 외, 2014).

경력은 각 지방자치단체장이 스스로 선거관리위원회에 제출한 자료를 근거로 분류하도록 하는데, 이는 본인들이 느끼기에 삶의 가치가 가장 많이 반영된 경력을 우선순위로 적었을 것으로 판단되기 때문이다. 다만, 연임 자치단체장의 경우 연임에 대한 경력을 기준으로 하지 않고 최초 자치단체장으로 당선되기 바로 전 직업이나 경력으로 유형을 분류하도록 한다.

공약은 개발점수와 분배점수를 활용하여 구성하였는데 각 후보자가 선거관리위원회에 제출한 5개의 공약에 대해 5점 척도로 배점하여 이들 간의 점수를 비교한 후 공약의 정향을 정하도록 하였다.

4. 모형 구성

위에서 설명한 종속변수, 독립변수를 바탕으로 본 연구에서 설정한 모형을 예측방정식의 형태로 나타내면 다음의 <그림 1>과 같다.

$$Y_{it} = \alpha_i + D_1 Career_i + D_2 Career_i + D_1 Promiserate_i + D_1 PromiseNo_i + \beta_1 Personal Tax_{i,t-1} + \beta_2 Pop_{i,t-1} + \beta_3 OldPeople_{i,t-1} + \dots \epsilon$$

(단, $i = 1, 2, 3, \dots$ 66개 수도권 지방자치단체, $t =$ 당해 연도 예산 정향)

<그림 1> 분석 모형 설정

예산은 미래에 대한 투자와 현재에 대한 소비를 의미하며 현재의 환경을 기반으로 한다. 따라서 차년도 예산에 영향을 미치는 요인에 대해 시차(time lag)를 적용해야 한다. 즉, 종속변수의 연도는 2008년~2010년이지만, 이를 결정하는 외부환경적 요인은 최소 1년 이전에 인식 1인당 지방세, 지역내 총생산액 중 2차산업 비율, 재정자립도, 지역 내 65세 이상 노령인구 등은 $t-1$ 기, 개발공약은 2006년 지방선거가 치러졌기 때문에 $t-2$ 기의 시차변수 형태로 분석하도록 한다. 다만, 패널분석을 실시할 경우 본 연구의 주요 변수로 선정한 공약이 단체장 취임 후 어느 시점에서 발휘되는지 명확하게 판단할 수 없기 때문에 각 연도별로 분석을 나누어서 실시하도록 한다.

IV. 분석결과

1. 경력 및 공약에 관한 신뢰도 및 일치도

모형을 분석하기에 앞서 지방자치단체장의 경력과 공약에 관한 분류가 타당한지를 먼저 검증하였다. 연구자가 객관적으로 자료를 분류하였다고 하더라도 개인적 직관과 같은 편의(Bias)에 의해 분류결과는 신뢰성 측면에서 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하고자 내용분석(Content Analysis)중 Cohen's Kappa값과 Fleiss Kappa값을 활용하여 측정하였다.

우선 경력에 관한 분류는 본 연구자 이외 경영학을 전공한 1인의 도움을 받아 총 2인의 분류결과를 비교하였는데 다음의 <표 3>과 같이 결과가 도출되었다.

<표 3> Holsti값(일치도) 및 Cohen's Kappa 값(신뢰도)

구분			단순일치비율
Holsti	공약의 분류	A-B	0.82
Cohen's Kappa			0.70

선거공약의 분류에 대해서는 각각 지역경제와 사회복지를 전공한 2인에게 의뢰하여 일치도 및 신뢰수준을 확인하였다. 단 3인 이상의 경우에는 Cohen's Kappa값이 아닌 Fleiss Kappa값으로 측정하여야 하는데 다음의 <표 4>와 같은 결과가 도출되었다. 두 개의 분류 모두 적정수준(0.75)이상 이어서, 연구자의 분류 결과를 영향요인으로 사용하여도 무방한 것으로 나타났다.

<표 4> Holsti값(일치도) 및 Fleiss's Kappa값(신뢰도)

구분			단순일치비율
Holsti	공약의 분류	A-B	0.85
		A-C	0.875
Fleiss Kappa for 3 raters			0.9608(표준오차 0.0949)

2. 회귀분석 결과

1) 상관관계 분석

분석에 앞서 모형의 증명과정에서 발생할 수 있는 다중공선성의 문제를 해결하기 위해 변수 간 상관관계 분석을 실시하여 상관관계가 높은 변수는 제외하였다. 일반적으로 회귀

분석에서는 분산팽창지수(VIF)를 통해 다중공선성을 확인하지만 로짓분석은 주로 상관관계분석을 통해 확인한다.

상관관계는 <표 5>와 같이 분석되었으며, 각 연도별 상관관계분석에서 장애인비율과 노령인구비율, 공무원수와 인구수의 상관계수가 모두 0.8이상으로 높게 나타났다. 따라서 이들 중 장애인비율과 공무원수를 제외하고 변수의 조작적 정의가 명확하고 상대적으로 변수의 중요성에서 높다고 판단되는 노령인구비율과 인구수 변수를 선정하여 분석하였다.

<표 5> 변수 간 상관관계 분석

연도	변수	1인당 지방세	인구수	노령 인구비율	장애인 비율	재정 자립도	제조업 종사자비율	공무원수
'07	1인당지방세	1						
	인구수	-.175	1					
	노령인구비율	.254(*)	-.574(**)	1				
	장애인비율	.185	-.561(**)	.801(**)	1			
	재정자립도	.439(**)	.412(**)	-.427(**)	-.634(**)	1		
	제조업종사자비율	.258(*)	-.091	-.143	.219	-.080	1	
	공무원수	.046	.890(**)	-.361(**)	-.482(**)	.547(**)	-.130	1
'08	1인당지방세	1						
	인구수	-.201	1					
	노령인구비율	.282(*)	-.569(**)	1				
	장애인비율	.214	-.557(**)	.804(**)	1			
	재정자립도	.397(**)	.398(**)	-.449(**)	-.628(**)	1		
	제조업종사자비율	.307(*)	-.071	-.135	.211	-.021	1	
	공무원수	.033	.894(**)	-.366(**)	-.488(**)	.563(**)	-.102	1
'09	1인당지방세	1						
	인구수	-.233	1					
	노령인구비율	.288(*)	-.569(**)	1				
	장애인비율	.225	-.572(**)	.830(**)	1			
	재정자립도	.429(**)	.352(**)	-.425(**)	-.615(**)	1		
	제조업종사자비율	.297(*)	-.065	-.147	.194	-.014	1	
	공무원수	-.003	.895(**)	-.362(**)	-.485(**)	.506(**)	-.109	1

유의수준: * p<0.05, ** p<0.01

2) 모형의 적합성 검증

본 연구는 지방자치단체의 정향에 관한 분석으로 이의 영향요인을 확인하기 위해 종속 변수인 예산정향을 분배는 1, 개발은 0으로 분류한다. 종속변수가 이처럼 명목척도인 경우에는 로짓분석을 실시하는데, 이 경우 모형의 적합도를 확인해야 한다. $-2 \log$ 우도값으로 확인한 모형의 적합도는 다음의 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 모형 요약

연도	-2 Log 우도	Cox와 Snell의 R-제곱	Nagelkerke R-제곱
2008	41.571	.400	.588
2009	14.351	.615	.891
2010	28.456	.375	.631

〈표 6〉에서는 -2LL이 2008년 47.571, 2009년 14.351, 2010년 28.456으로 나타났다. 이는 상수항과 독립변수들을 모두 포함한 모형의 값을 의미하는데, 우도 값이 낮아질수록 모형의 적합도는 높아지는 것이며, -2LL이 0인 경우 적합도는 완벽함을 의미한다. 한편 상수항만으로 구성된 모형의 -2LL과의 차이가 모형계수를 나타낸 〈표 7〉의 카이제곱 값이다. 따라서 상수항만으로 구성된 -2LL값은 각각 75.306(41.571+33.735), 77.346(14.351+62.995), 59.474(28.456+31.018)로 독립변수가 투입되었을때 모형의 적합도가 더 높아졌다.

〈표 7〉 모형 계수 전체 테스트

연도	카이제곱	자유도	유의확률
2008	33.735	8	.000
2009	62.995	8	.000
2010	31.018	8	.000

그리고 〈표 7〉 중 ‘모형’에 대한 카이제곱 검증결과는 “독립변수들의 계수는 0과 같다.” 혹은 “독립변수들은 종속변수에 영향을 미칠 수 없다”라는 귀무가설을 검증한 것으로, 여기서는 유의수준 .000으로 귀무가설을 기각함에 따라 각 독립변수들은 종속변수에 전반적으로 의미 있는 영향을 미친다고 할 수 있다.

한편, Hosmer&Lemeshow 검정의 카이제곱 값은 로지스틱 회귀모형의 전체적인 적합도를 나타내는 값이다. 이 값은 종속변수의 실제치와 모형에 의한 예측치 간의 일치정도를 나타내는데, 그 값이 작을수록 모형의 적합도는 높아진다. 분석 결과는 다음의 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 Hosmer와 Lemeshow 검정 모형 요약

카이제곱	자유도	유의확률	
2008	5.118	7	.646
2009	1.147	7	.992
2010	.980	7	.995

분석대상이 되는 연도 모두 유의수준이 0.05보다 높아 비유의적인 것으로 나타났다. 여기서 비유의적이라 함은 종속변수의 실제치와 예측치 간의 차이가 작으며, 모형의 적합도가 수용할만한 수준임을 의미한다.

종합하면 본 연구에서 분석되는 모형은 모두 적합도 측면에서는 적절한 것으로 볼 수 있다.

3) 로짓회귀분석 결과

전체 변수를 투입하여 분석한 1차 결과에서 자치단체장을 둘러싼 개인적 특성은 지나치게 편향된 경향을 발견할 수 있었다. 즉, 성별, 소속정당 등은 남성 중심의 한나라당원 등으로 구성되어 있어 어떠한 통계적 특징도 가지지 못하고 오히려 모형의 적합성과 설명력을 떨어뜨리는 문제가 발생하였다. 이는 고훈진(2014)이 정당부분과 관련하여 제시한 내용이나 하능식·구찬동(2012)의 연구에서 언급한 김교성·이재완(2000)이나 김태일(2001)의 연구결과와도 일치되는 부분이었다. 따라서 이들 변수와 상관관계분석에서 제외된 변수를 제외하고 본 연구의 핵심이 되는 경력과 공약, 그리고 재정결정모형에 따른 변수만을 대상으로 2차로 로짓 분석을 실시하였다.

분석결과에서 회귀계수의 부호가 '+'이면 계수값이 클수록 내부값이 1인(분배정향) 지자체에 속할 가능성이 크고, '-'이면 계수값이 클수록 내부값이 0인(개발정향) 지자체에 속할 가능성이 크다. 분석결과 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하는 변수는 각 연도별로 1인당 지방세와 제조업 종사자비율, 재정자립도인 것으로 나타났다.

2008년과 2010년은 1인당 지방세와 제조업종사자 비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 두 변수는 개발중심의 지자체에 속하는 것으로 나타났는데, 이는 Peterson이 제시한 도시한계론과 같이 지방자치단체의 자치권이 보장되면 지방자치단체는 지역개발 중심의 정책을 펼칠 것이라는 논리를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

반면 2009년은 1인당지방세와 재정자립도만이 지방자치단체의 정향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당지방세는 2008년이나 2010년의 결과와 같이 해석할 수 있으나, 재정자립도는 이들과 달리 분배중심의 지자체에 영향이 있는 것으로 나타났다. 이는 지자체가 실시되면 재정자립도가 높은 지역은 지방자치단체의 자율재량권이 높아지며, 재분배 중심의 정책을 선호할 것이라는 주장⁵⁾을 일부 지지하는 것으로 볼 수 있다. 다만 2009년도에서만 영향관계가 확인되었기 때문에, 그 해석에 있어서도 제한적이어야 할 것이다.

한편, 기존 선행 연구에서 높은 수준에서 영향력을 행사하는 인구수와 노령인구의 변수는 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 나타났다. 이는 분배의 이념과 관련된 예산이

5) 정연택·이명숙(2007)의 연구에서는 어느 정도 개발이 이루어진 대도시 자치단체들은 지역경제 개발정책보다는 사회복지정책을 추진하는 것이 지역주민들의 지지획득에 유리하다고 판단하여 복지정책에 우선 순위를 두게 된다고 주장하였다.

지자체의 의지나 환경을 벗어나 다른 요인에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있다. 여기에서는 복지사업의 특성 상 중앙정부에 의해 영향을 받았을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 9〉 분석 결과

		회귀계수 (B)	표준오차 (S.E)	Wald	자유도	유의 확률	Exp(B)
'08	경력1(행정인)	.061	1.454	.002	1	.967	1.063
	경력2(정치인)	-.105	.952	.012	1	.912	.900
	1인당지방세	-.007*	.004	3.256	1	.071	.993
	인구수	.000	.000	.048	1	.827	1.000
	노령인구비율	-.234	.192	1.482	1	.223	.791
	재정자립도	.046	.056	.697	1	.404	1.047
	제조업종사자비율	-.067**	.026	6.502	1	.011	.935
	공약비율가중치	.641	.886	.524	1	.469	1.899
'09	상수	5.439	3.544	2.356	1	.125	230.137
	경력1(행정인)	-4.626	5.090	.826	1	.363	.010
	경력2(정치인)	-5.695	4.224	1.818	1	.178	.003
	1인당지방세	-.044*	.023	3.788	1	.052	.957
	인구수	.000	.000	.648	1	.421	1.000
	노령인구비율	.236	.376	.394	1	.530	1.266
	재정자립도	.473*	.261	3.273	1	.070	1.604
	제조업종사자비율	-.162	.103	2.486	1	.115	.850
	공약비율가중치	-.187	1.054	.031	1	.859	.830
상수	2.114	6.247	.115	1	.735	8.283	
'10	경력1(행정인)	-2.455	1.620	2.298	1	.130	.086
	경력2(정치인)	-1.222	1.224	.997	1	.318	.295
	1인당지방세	-.009**	.004	4.012	1	.045	.992
	인구수	.000	.000	.640	1	.424	1.000
	노령인구비율	.048	.215	.050	1	.823	1.049
	재정자립도	.086	.062	1.907	1	.167	1.090
	제조업종사자비율	-.067*	.034	3.845	1	.050	.936
	공약비율가중치	.758	1.248	.369	1	.544	2.134
	상수	2.872	4.206	.466	1	.495	17.669

유의수준: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

또한 본 연구가 다른 연구와 차이를 두고자 투입했던 자치단체장의 경력과 공약 역시 자치단체의 재정지출의 정향에 아무런 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타났다. 이는 단체장의 경력유형에 따라 사회복지비 지출과 지역개발에 차이가 발생한다는 선행연구와는 다른 것이다. 공약변수의 경우 투표 이전 선거공약에 대한 사전 검증운동을 아무리 하더라도 결국 공약(公約)은 여전히 공약(空約)에 머무르고 있다는 선행연구의 비판을 재확인한 셈이다. 특히 선거공약에 관한 매니페스토 운동 등 그 어느 때보다 공약이행에 관한

관심이 높았어도 사전검증에만 치중할 뿐 사후검증이 없었다는 점은 공약의 이행에 대한 당선자들의 의무감을 완화하거나 감소시켰으리라 판단된다.

V. 결 론

1. 요약

본 연구는 재정결정론에 기반하여 지방자치단체의 재정정향에 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 확인하기 위하여 진행되었다. 재정정향은 전체 예산 중 사회개발비와 경제개발비를 분류하여 사회개발비가 경제개발비보다 많으면 분배, 그 반대면 개발의 정향으로 정의하였다. 재정결정에 관한 선행연구는 개발과 분배에 대한 예산을 종속변수로 설정하여 각각 분석하거나, 주로 분배와 관련된 예산(사회복지나 사회개발예산 등)만을 대상으로 영향요인을 분석해왔다. 이에 반해, 본 연구는 지자체의 예산을 개발과 분배라는 이분법으로 정리하여 각 영향요인이 어떻게 반응하는가를 동시에 분석하여 상대적 비교가 가능하다는 점과 선행연구에서 주로 다루었던 요인 외에 자치단체장의 경력과 선거공약을 추가하였다는 점에서 선행연구와 차이점을 지닌다.

분석방법은 로짓회귀분석을 활용하였는데 여러 변수 중 1인당 지방세와 지역내 제조업 비율은 개발정향에, 재정자립도는 분배정향의 지자체에 각각 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연도별로 1인당지방세는 모든 연도에 영향을 미쳤지만, 재정자립도는 2009년만, 제조업중사자비율은 2008년과 2010년에만 제한적으로 영향을 미쳤다. 이는 지방자치가 실시되면 지자체는 모두 개발에 집중할 것이라는 Peterson의 '도시한계론'과 부유한 도시는 복지지출을 선호할 것이라는 선행연구의 주장을 일부 지지하는 것으로 볼 수 있다. 복지정향을 지닌 자치단체의 영향요인에 대해서는 일괄적으로 설명해줄 수 있는 지표는 없었다. 다른 주요변수와 지방자치단체장의 경력과 공약은 통계적으로 영향력이 없는 것으로 나타났다. 자치단체장의 정당소속이나 성별, 학력과 같은 개인적 특성은 재정지출의 정향에는 영향력이 없었으며, 오히려 분석을 위한 모형의 설명력을 떨어뜨리는 요인인 것으로 나타났다.

분석결과를 요약하면, 1인당지방세가 높고 제조업이 산업중심이 되는 지역은 개발을 선호한다고 예측할 수 있지만, 분배중심의 지역에 대해서는 명확하게 설명할 수 있는 요인이 없는 것으로 볼 수 있다. 이는 우리나라의 복지사업구조 때문으로 이해할 수 있다. 2005년 이후 복지사업은 지방정부로 전환되었지만 예산은 넘어오지 않아 지방정부의 부담이 커졌고, 중앙정부의 의무지출부담사업이 증가하면서 지방정부의 자율적 사업편성에

제약이 생겼기 때문이다. 중앙정부의 보조금지원에 대한 매칭펀드 형식의 지출예산을 제외하면 지방자치단체의 창의적인 자체사업을 이행하기 위한 예산은 매우 부족한 실정이다. 이러한 지방재정금액의 절대적 부족은 재정부족분에 대한 국고보조금 의존현상만 심화시키고 있다. 사회복지분야의 경우, 2005년 이후 사회복지사업의 대부분이 지방정부로 이관된 이후 관련 예산이 증가하고 있으나(이영성, 2009), 본 연구 결과에서와 같이 주요 결정요인인 인구와 노령인구 등이 영향을 미치지 않았다는 점은 이러한 사실을 방증한다. 결국 지방자치단체의 재정적 정황은 중앙정치와 부처에 의해 좌우되는 것으로 여전히 자치단체의 세입·세출 불균형과 낮은 재정자립도 등 재정자율권한이 적다는 점을 감안하면 당연한 결과이었을 수도 있다.

본 연구에서 도출된 정책적 시사점은 다음과 같다. 본격적인 지방자치가 도입된지 20여년이 지났지만 여전히 지방자치단체의 재정결정과 지출은 중앙정부에 의해 주도되는 경향이 있다. 따라서 현재 중앙정치에 쟁점이 되고 있는 노인연금, 무상급식, 양육수당 지급과 같은 무상복지는 오히려 지방자치단체의 재정에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

지방재정에서 이러한 사항이 문제가 되는 것은 '자금지원 없는 의무적 부담정책'의 문제와 밀접한 연관성을 지닌다(이승철, 2012). 지방정부를 중앙정부의 '정치 실험장'으로 보는 것이 아니라 지방정부의 자율권을 최대한 보장해주는 제도가 필요하다. 지방자치제의 근본취지와 목적인 지방정부운영의 효율적 운영을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 운영에 관한 스스로의 결정권한이 성립되어야 할 것이다. 지방재정의 자율권은 그 시작점이자 전제조건이다.

2. 연구의 한계

본 연구의 한계 역시 존재하는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 예산의 정황을 단순 전체 예산대비 사회개발비와 경제개발비의 비율을 통해 산정했다는 점이다. 이러한 산정방식은 자치단체예산의 개발과 분배에 관한 결정요인을 분석하는데 가장 많이 활용되는 방식이기는 하나 중앙정부에 의한 의무적 지출을 통제하지 못하는 한계가 있다. 지역개발과 같은 개발사업예산 뿐 아니라 복지예산은 중앙정부에 대한 매칭펀드 형식으로 의무적으로 지출되는 경우가 많다. 보다 정확하게 파악하기 위해서는 지방자치단체의 자체사업과 관련한 예산만을 대상으로 해야 할 것이다. 다만 현재 기준에서 이들 예산을 모두 파악하기에는 제약이 있었다.

둘째, 분석대상의 고유한 환경을 반영하는 변수가 부족하였다. 그간의 기초자치단체의 지출 결정요인에 관한 선행연구들은 보조금 비율, 재정자립도와 같이 지방의 의지나 능력 보다는 중앙의 의지나 능력에 따라 달라지는 변수들을 사용하기 때문에 각 지방의 고유한

특성들이 통제되고 있는지가 불분명하다고 할 수 있다(조현호 외 2013). 따라서 지역별 특성을 반영한 변수들이 추가로 개발되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강병구. (2005). 재정지출의 점증주의적 성향에 대한 실증분석. 『재정정책논집』, 7(1): 3-18.
- 고혜진 외. (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 『사회보장연구』, 30(2): 1-34.
- 김경령. (2010). 『지방자치단체장의 개인적 특성이 지방재정지출정향에 미치는 영향에 관한 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김덕주. (2012). 『PLS 회귀분석을 이용한 지방재정 결정모형』. 석사학위논문, 경상대학교 대학원.
- 김덕준. (2010a). 『충청북도 지방재정 지출 결정요인분석』. 충북: 충북개발연구원.
- . (2010b). 지방재정지출 결정요인 분석. 『2010 한국지방재정학회 세미나자료』.
- 김리라. (2009). 『지방자치단체의 지출정향이 단체장에 대한 정치적 지지에 미치는 영향』. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원
- 김병식. (2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책정향에 관한 연구: 충청지역기초자치단체장의 선거공약을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 14(2): 201-217.
- 김세균. (2003). 계급과 정치. 김세균·백창재·임경훈 편. 『현재정치의 이해』. 경기: 인간사향
- 김예승·김광구. (2010). 지방자치단체장 선택과 지역경제 발전 관계 연구. 『한국지방행정학보』, 7(2): 149-170.
- 김진하. (2010). 지방선거의 역사적 의미와 6·2지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석. 『한국정당학회보』, 9(2): 5-32.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 28(4): 991-1014.
- 노우영·최성락. (2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석. 『한국정책연구』, 7(1): 115-131.
- 박광국 외. (2000). 지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 9(3): 91-108.
- 박영규·김성준. (2008). 지방행정개혁과 지방자치단체장의 리더십: 제주특별자치도의 행정계층구조 개혁을 중심으로. 『한국지방자치연구』, 10(2): 93-113.
- 배인명. (2000). 지방자치와 지방복지재정: 서울시 자치구를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 5(1): 143-160.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』,

- 33(1): 81-97.
- 신용무. (2011). 「지방자치단체의 복지재정 지출결정요인에 관한 연구」, 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 안성민. (2014). 단체장의 성향과 역할수행. 「지방행정연구」, 28(1): 3-28.
- 연보라. (2011). 「민선4기 기초지방자치단체의 재정지출 영향요인에 대한 연구」, 석사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 오철호 외. (2012). 지방자치제도 시행 이후 시·군 자치단체의 복지재정 지출규모 변화 분석. 「한국지방재정논집」, 17(2): 31-56.
- 윤성채. (2014). 정부예산결정이론의 적합성 검증. 「한국행정논집」, 26(2): 135-161.
- 이대희. (2007). 지역주의 원인의 비판적 고찰. 「사회과학연구」, 23(1): 275-295.
- 이동우. (2009). 지방자치단체장의 역할과 자질에 대한 소고. 「지방자치연구」, 13: 1-16.
- 이순배. (2002). 시군 재정지출구조의 분석. 「재정논집」, 16(2): 203-221.
- 이승중. (2003). 「지방자치론-정치와 정책」. 서울: 박영사.
- 이승철. (2012). 지방정부 사회복지재정의 정향연구. 「한국자치행정학보」, 26(3): 303-326.
- 이영성. (2009). 시군구의 사회개발비가 지역내총생산에 미치는 영향에 관한 실증분석. 「지역연구」, 25(3): 5-23.
- 이준원. (1999). 기초자치단체의 예산편성과정에 관한 사례연구: K시의 99년도 예산편성과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4): 153-168.
- 이해중. (2003). 지방자치단체장의 효율적인 공약추진을 위한 제도적 개선방안 연구. 「한국행정과 정책연구」, 창간호: 83-109.
- 임승빈·이재성. (2005). 지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성. 「한국행정논집」, 17(3): 857-877.
- 정문기·오수길. (2008). 지역개발의제 채택의 상징정치: 민선4기 광역자치단체장 후보들의 공약분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 217-238.
- 정연택·이명숙. (2007). 지방자치단체 재정지출 분석. 「한국지방자치연구」, 9(3): 101-121.
- 정주용. (2011). 지역개발의제 선거공약과 정책갈등에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 339-370.
- 정준표. (2006). 대구·경북 광역단체장의 리더십: 기업가 혹은 정치가?. 「한국지역혁신논집」, 1(1): 61-77.
- 정진현. (2003). 지방복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4): 137-152.
- 조현호 외. 2013. 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석: 전라북도 14개 시·군을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 17(1): 171-198.
- 하능식·구찬동. (2012). 사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석. 「한국지방재정논집」, 17(3): 1-34.
- 한국농어촌공사. (2012). 「농어촌자원 복합산업화사업 모델개발 연구용역보고서」. 경기: 한국농어촌공사.
- 황경수·고태호. (2005). 선거공보물을 이용한 환경과 지역개발 의제의 경향분석. 「한국사

- 회와 행정연구」, 15(4): 455-477.
- Fisher, G. W. (1964). Interstate Variation in State and Local Government Expenditure. *Nation Tax Journal*, 17.
- Kleinman, Mark, Richard Eastall & Emilie Roberts. (1990). What Determines Local Authorities' Capital Expenditure on Housing? An Evaluation of Various Models. *Urban Studies*, 27.
- Nathan, Richard P. (1983). State and Local Governments under Federal Grants: Toward a Predictive Theory. *Political Science Quarterly*, 98(1): 47-57.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peterson, Paul. (1979). A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. *British Journal of Political Science* 9.
- _____. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64.
- Wildavsky, Aron. (1985). *The Politics of Budgetary*. Boston: Little Brown.

중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr/portal/main.do>

접수일(2014년 7월 16일)

수정일자(2014년 8월 28일)

게재확정일(2014년 9월 12일)