

지방분권의 현황과 과제

일 시 : 2016년 8월 17일(수) 13:30-17:00

장 소 : 배재대학교 국제교류관 401호

주 최 :  (사)한국공공행정학회 •  충남연구원 •  배재대학교 사회과학연구소

PROGRAM

(사)한국공공행정학회 · 충남연구원 주최 특별세미나

지방분권의 현황과 과제

등록 및 개회사 (13:30~14:00)

13:30 ~ 13:50 등 록

13:50 ~ 14:00 인 사 말 : 강 현 수 충남연구원장
개 회 사 : 최 호 택 한국공공행정학회장

세 션 : 지방분권 정책 진단(14:00~15:30)

좌장 _ 이창기 교수 대전대학교

발표 1 _ 박종관 교수 백석대학교

지방분권의 필요성과 과제

(토론) 김홍섭 부소장(대전시민사회연구소), 최승범 교수(한경대)

발표 2 _ 문광민 교수 대전대학교

지방재정분권이 지역경제 성장에 미치는 효과

(토론) 최웅선 박사(충남연구원), 임헌만 교수(배재대)

발표 3 _ 이희재 박사 지방행정연구원

지방분권을 위한 지방재정 확보 및 운영방안

(토론) 고승희 박사(충남연구원), 이현국 교수(대전대)

라운드테이블 : 충청남도 지방분권 방향성 모색 (15:50~17:00)

좌장 _ 강현수 원장 충남연구원

● 좌 장 _ 강현수 원장 충남연구원

토론자 _ 최진혁 교수(충남대), 곽현근 교수(대전대), 황명선 시장(논산시), 심우성 의장(청양군의회),
유병훈 과장(충청남도 자치행정과), 류호진 고문(디트뉴스24)

● 폐회 및 만찬

지방분권의 필요성과 과제

● ● ●

박종관 교수 _ 백석대학교

지방분권의 필요성과 과제

박종관(백석대학교 법정학부)

I. 지방분권 의의

지방분권은 중앙정부와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것이다. 지방분권의 핵심적인 문제는 지역주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하며 자기 책임 하에 집행되도록 하는 것이다. 따라서 지역의 핵심 주체인 지역주민의 적극적인 지지와 참여, 공무원들의 적극적인 노력이 매우 중요하다.

우리나라는 1995년 본격적인 지방자치시대를 맞이한 이후부터 지방분권을 위한 많은 노력이 있었다. 몇 가지를 살펴보면, 참여정부는 2004년 「지방분권특별법」을 제정하여 지방분권과제를 선정하고 정부혁신지방분권위원회 중심으로 ‘지방분권 로드맵’을 수립하여 분권제도의 도입과 과제를 추진하였다. 2004년 주민투표제도 도입을 시작으로 주민소송제와 주민소환제를 시행하고 지방분권모델 시범도로 제주특별자치도를 출범시키는 등 지방분권과제를 실천하였다.

이명박정부는 지방분권을 추진해 오면서 제기되어 온 문제점을 해결하기 위해 100대 국정과제에 “지방분권의 확대”를 중심과제로 선정하였다. 그리고 「지방분권특별법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하여 지방분권과 지방이양 추진체계를 일원화 시키는 노력과 더불어 지방분권추진체계를 재편하는 등 지속적으로 지방분권을 위한 노력을 하였다.

이러한 분권노력에도 불구하고 우리나라의 지방자치는 아직까지 절름발이형 구조를 면하지 못하고 있다. 사무배분은 대부분 국가위주로 되어 있고 국가사무와 지방사무의 관계도 모호하며, 사무의 효율성을 기대하기 어렵다. 또한 재원배분도 80% 정도가 국가위주로 되어 있고 지방세원을 확충할 수 있는 여지가 거의 없는 구조로 되어있다. 조례제정권은 있지만 범위가 한정되어 있어 지방이 스스로 지역실정에 맞는 조례제정도 어려운 실정이다.

문제는 지방분권이 단순한 행정사무의 이양과 재원이양에 그치는 것이 아니라는 점이다. 지방분권은 정치와 행정부분은 물론 경제, 사회, 복지 등 다양한 분야를 포괄하고 있다. 즉, 지방분권은 지역정치와 경제, 복지 뿐 아니라 지역주민들의 삶에 질에 이르기까지 많은 영향을 미치는 문제이다. 이러한 측면을 고려하면서, 본고는 우리나라 지방분권의 현황을 문제점 중심으로 살펴보고 지방분권과제를 제시하고자 한다.

II. 지방분권 필요성과 선행연구

1. 지방분권의 필요성과 분권추진의 어려움

1) 지방분권의 필요성

먼저, 우리나라 중앙집권의 고질적인 문제인 비효율과 과부하의 해소이다. 즉, 중앙집권의 비효율과 중앙정부의 과부하 문제를 해소하고 궁극적으로 선진일류국가 실현을 위해 과감하고 체계적인 지방분권이 필요하다.

다음으로, 국가운영 패러다임의 전환도 필요하다. 즉, 국가운영의 패러다임도 과거 중앙정부의 일방적인 통제와 규제를 벗어나 지방자치단체와의 협력이 필요하다. 이와 더불어 시민단체 및 주민의 참여와 역할도 점차 확대되어야 할 필요가 있다.

그다음으로, 풀뿌리 민주주의 확대의 필요성이다. 지방분권은 풀뿌리 민주주의를 훈련하고 실천하는 장으로서의 역할과 함께 민주주의 수준을 가늠하는 척도이다. 정치, 경제, 사회, 문화 모든 영역에서 중앙 집중 현상이 심각한 실정에서 균형 있는 지역개발과 지방자치의 내실화를 위하여 지방분권의 필요성이 더욱 강조되고 있는 실정이다.

마지막으로 지방의 창의성제고를 위한 분권의 필요성이다. 과거 중앙 일변도의 정책추진과 집행은 지방의 창의성과 혁신을 저해하는 부작용을 낳았다. 따라서 지방분권을 통해 지방의 창의성을 발휘하게 함으로써 지역의 창의적인 것이 가장 한국적인 것이 되고 전 세계에 당당히 맞설 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 분권 추진의 어려움

위와 같이 지방분권의 필요성에 동감하면서도 지방분권추진에서는 극복해야 할 사안들이 많다. 먼저 지방분권의 추진이 어려운 이유를 살펴보고 장을 달리하여 지방분권 과제

를 다루도록 한다.

첫째는 역대정부의 지방분권은 주민 참여를 중심 가치로 주민자치에 중점을 두었다는 점이다. 따라서 각종 주민의 참여제도와 참정권이 확대되었으나 중앙과 지방 상호간의 사무, 재원 등의 합리적 배분은 소홀하게 다룬 측면이 있다.

둘째로 사회구성원들이 중앙집권적 사고방식에서 탈피하지 못하였다는 점이다. 중앙을 구성하는 모든 분야에서는 중앙적 시각과 사고로 해석하여 지방자치의 비효율 등 부정적인 단면을 부각시키거나 강조하고 있으며 지방에 대한 지나친 염려로 권한을 지방으로 이양하는데 소극적이었다.

중앙부처의 중앙권한의 지방이양에 소극적인 사례를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 지방분권추진위원회에서 이양을 확정하여 법령 개정을 추진토록 요구한 이양대상사무 총 1,262개 중 66개 사무(5%)만이 법령개정(이양)이 완료되고 나머지 1,196개 사무(95%)는 아직까지 추진 중에 있어 지자체 및 주민들의 분권 체감도가 낮게 나타나고 있는 실정이다.

〈표 1〉 기능이양 추진실태

점검대상(100%)	완료(5%)	국회계류(22%)	부처 입법준비(73%)		
			소계	‘11년	‘12년
1,262개 사무	66	277	919	662	257

자료 : 지방분권추진위원회

※ 국회계류 277 : 소관 상임위 239, 소관 상임위 법안심사소위 32, 법사위 6

셋째, 지방공무원들의 소극적 대응도 중요한 문제 중의 하나이다. 즉, 사무나 기능배분을 위한 논의과정에서 지방공무원들은 적극적으로 사무를 가져가기 위한 노력보다는 예산과 인력의 부족을 이유로 기능배분에 소극적인 대응을 하고 있다. 반면 중앙정부의 공무원들은 기능이양 보다는 유지를 위해 매우 적극적이고 다양한 노력을 전개하고 있다.

〈표 2〉 부처별 이행현황

부처별	미이양 사무	이 양 완 료	국 회 계 류	입법준비중				재심사	입법 불가
				계	'09 상반기	'09 하반기	10년		
계(17)	280	57	62	147	4	127	16	2	12
교육과학기술부	8	1	1	6	4	2			
외교통상부	9								9
행정안전부	12	3		9		9			
문화체육관광부	13	4	5	4		4			
농림수산식품부	16		13	3		3			
지식경제부	16	15	1						
보건복지가족부	32		9	20		4	16		3
환경부	20			20		20			
노동부	4			4		4			
국토해양부	33	4	20	9		9			
공정거래위원회	7			7		7			
경찰청	1							1	
소방방재청	25	25							
방송통신위원회	14			14		14			
문화재청	5	5							
산림청	33			32		32	1	1	
식품의약품안전청	32		13	19		19			

자료: 지방분권백서(2009)

넷째, 이양이 확정된 기능에 대한 부처별 이행 또한 어려운 과제 중의 하나이다. 지방분권추진위원회에서 이양이 확정되었다 하더라도 부처에서 이양을 위한 입법노력도 소극적일 뿐 아니라 국회에서의 처리도 더딘 상황이다. 참고로 1999년부터 2008년까지 실시한 지방이양확정 이후 미 이양사무 280개에 대하여 17개 중앙행정기관을 대상으로 법령개정 등 이양 이행상황에 대한 중앙부처 점검결과는 〈표 2〉과 같다. 즉, 국회계류나 입법준비사무 재심사 등 다양함을 알 수 있다. 따라서 이양확정 후에도 이양을 위한 부처점검 등 다양한 노력이 필요한 실정이다.

다섯째, 지방이양에 따른 재정이양이 이루어지지 않아 지방자치단체로부터 지방분권에 따른 반발을 불러오기도 했다. 특히 복지사무의 이양으로 지방정부의 재정이 악화되어 많은 문제를 야기하고 있다.

2. 선행연구 검토

지금까지 우리학계에서 진행된 지방분권에 관한 선행연구¹⁾는 다양한 측면으로 접근하

1) 지방분권은 중앙에 집중된 권력을 분산하여 국도가 종합적으로 발전할 수 있으며, 지방의 참여 등 다양한 장점이 있다. 분권과 집권 논쟁은 분권주의자와 집권주의 통합주의와 분리주의 등 다양한 논쟁이 있다.

고 있으나 크게 세 가지 유형으로 나누어 분류할 수 있을 것 같다.

첫째, 지방분권의 필요성이나 과제를 중심으로 연구한 유형으로는 김병국(2003)연구와 김성호(2009)연구가 있다. 둘째, 지방분권의 수준분석과 과제와 관련된 유형들은 김익식(1990), 홍준현 외(2005), 이희주(2005), 금창호(2009)를 들 수 있다. 셋째, 광역자치단체 중심의 지방분권 강화를 강조하는 유형으로는 민현정·형시영(2005)연구, 조성호 외(2005)연구, 김성배·진영환(2006)연구, 신도철(2008)연구 등이 있다. 이상의 선행연구 검토한 결과 대다수의 연구들이 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지방분권을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이 가운데 광역자치단체 중심의 지방분권 강화를 강조하고 있는 연구가 많다.

〈표 3〉 선행연구의 종합

구 분	연구자
지방분권의 필요성과 과제 연구	김병국(2003), 김성호(2009)
지방분권의 분석과 과제연구	김익식(1990), 이주희(2005), 홍준현 외(2005), 금창호(2009)
광역단체 중심의 지방분권 연구	민현정·형시영(2005), 조성호 외 (2005), 김성배·진영환(2006), 신도철(2008b)

3. 측정지표

선행연구의 두 번째 유형에서는 지방분권의 수준분석과 과제와 관련된 연구물들이 주를 이루고 있다. 이러한 유형들은 주로 중앙과 지방의 권한배분 수준의 측정과 이에 따른 과제를 제시하고 있다. 다만, 연구별로 측정 대상이나 방법이 상이하다. 본 연구에서는 지방분권 수준과 지방분권의 과제를 측정하기 위한 분야별 지표를 도출하였다.

〈표 4〉 지방분권 수준 및 방향의 측정 지표

지 표	세부지표
조직분권	- 조직의 분권 정도 - 조직의 분권 방향
인사분권	- 인사의 분권 정도 - 인사의 분권 방향
재정분권	- 세입의 분권 정도 - 세입/세출의 수평적 분배 정도 - 세입세출 분권 방향

Ⅲ. 지방분권 실증 분석

1. 조사설계

본 연구는 2012년 7월 12일부터 20일까지 약 18일간 한국지방자치학회, 한국공공행정학회 등의 회원을 대상으로 설문조사를 하였으며, 조사현황은 <표 5>와 같다. 설문내용은 측정 지표를 중심으로 조직분권, 인사분권, 재정분권 2문항 또는 3문항을 조사했다. 조사자료는 코딩작업을 통하여 정리하였으며, SPSS 통계프로그램을 이용하여 빈도분석과 교차분석 등을 실시하였다.

<표 5> 표본의 인구 사회학적 특성

변수	비율		
	구분	빈도	유효비율
성별	남	118	85.5
	여	20	14.5
연령	20대(만 19세 포함)	3	2.1
	30대	23	16.3
	40대	47	33.3
	50대	58	41.1
	60대 이상	10	7.1
직업	교수(전임강사 이상)	51	36.2
	강사(시간강사, 겸임교수)	9	6.4
	연구원	54	38.3
	지방자치관련 단체 종사자	10	7.1
	기타	17	12.1

본 연구를 위해 추출된 표본의 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성별로 볼 때, 남성 118명 85.5%, 여성 20명 14.5%로 남성의 비율이 여성의 3배 이상이다. 둘째, 연령별로 볼 때, 50대가 58명 41.1%로 제일 높고 40대가 47명 33.3%로 나타났다. 셋째, 직업으로 볼 때, 연구원이 54명 38.3%로 이며, 전임강사 이상인 교수가 51명 36.2%로 나타나 조사에 응한 대다수의 인원이 이들인 것으로 분석된다.

2. 분석결과

1) 조직분권

〈표 6〉 현재 조직분권 정도2)

구분		매우 부족하다		부족하다		그저 그렇다		부족 않음		매우 부족 않음		기타		계	
비율		26.2		58.9		7.1		7.1		0.7		0.0		100.0	
빈도		37		83		10		10		1		0		141	
성 별	남	28.2	33	59.0	69	6.0	7	6.8	8	0.0	0	0.0	0	100.0	117
	여	10.0	2	70.0	14	10.0	2	10.0	2	0.0	0	0.0	0	100.0	20
연 령	20대(만19세)	0.0	0	100.0	3	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	3
	30대	34.8	8	34.8	8	8.7	2	21.7	5	0.0	0	0.0	0	100.0	23
	40대	36.2	17	51.1	24	6.4	3	6.4	3	0.0	0	0.0	0	100.0	47
	50대	19.3	11	71.9	41	5.3	3	3.5	2	0.0	0	0.0	0	100.0	57
	60대이상	10.0	1	70.0	7	20.0	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	10
직 업	교수(전임)	19.6	10	66.7	34	13.7	7	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	51
	강사	55.6	5	44.4	4	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	9
	연구원	16.7	9	74.1	40	0.0	0	9.3	5	0.0	0	0.0	0	100.0	54
	단체 종사자	77.8	7	0.0	0	11.1	1	11.1	1	0.0	0	0.0	0	100.0	9
	기타	35.3	6	29.4	5	11.8	2	23.5	4	0.0	0	0.0	0	100.0	17

먼저, 지방조직분야에 대한 것으로, 현재 조직분권의 정도 평가이다. 현재 지방조직의 분권 정도에 대한 전문가들의 의견은 부족하다 83명 58.9%, 매우 부족하다 37명 26.2%로 약 85.1%가 분권이 부족한 것으로 평가하고 있다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대 그룹의 전문가들이 조직분야의 분권이 부족한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 강사그룹이 현재 조직 분야의 분권정도가 부족하다고 응답하고 있음을 알 수 있다.

그다음으로, 조직분권의 방향 이다. 조직분권의 지방이양 방향에 대한 전문가들의 의견은 분권 필요 94명 67.1%, 대폭분권 필요 29명 20.7%로, 약 87.8%가 분권이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 성별로 보면 여성이, 연령별로는 20대의 전문가들이 이양 필요성에 동의하고 있다.

직업으로 볼 때는 강사 그룹의 100%가 분권의 필요성을 가장 강조하고 있으며, 전공별로 볼 때는 법학과 정치학 전공자의 100%가 지방이양이 필요하다는 방향에 동의하고 있다.

2) 본 연구의 <표 6>부터 <표 12>까지는 <표 6>의 형태이나 논문의 형태에 맞추기 위하여 <표>를 축소 조정하였음을 밝혀둔다.

〈표 7〉 조직분권의 방향

구분	빈도	비율
대폭분권 필요	29	20.7
분권 필요	94	67.1
그저 그렇다	6	4.3
분권 불필요	10	7.1
대폭 분권 불필요	1	0.7
기타	0	0
계	140	99.9

2) 인사분권

먼저, 지방 인사분권의 정도에 대한 평가이다. 현재 지방정부의 인사분권 정도에 대한 전문가들의 의견은 부족하다 80명 56.3%, 매우 부족하다 14명 9.9%로 약 66.2%가 분권이 부족한 것으로 평가하고 있다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대 그룹의 전문가들이 인사분야의 분권이 부족한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 강사그룹이, 현재 인사 분야의 분권정도가 부족하다고 응답하고 있다.

〈표 8〉 지방 인사분권 정도에 대한 평가

구분	빈도	비율
매우 부족하다	14	9.9
부족하다	80	56.3
그저 그렇다	29	20.4
부족 않음	14	9.9
매우 부족 않음	0	0.0
기타	5	3.5
계	142	100.0

그다음으로, 인사분권의 방향이다. 인사분권의 지방이양 방향에 대한 전문가들의 의견은 분권 필요 85명 59.9%, 대폭분권 필요 16명 11.3%로, 약 71.2%가 분권이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 성별로 보면 남성이, 연령별로는 20대의 전문가들이 이양 필요성에 동의하고 있다. 직업으로 볼 때는 강사 그룹이 분권의 필요성을 가장 강조하고 있다.

〈표 9〉 인사분권의 방향

구분	빈 도	비 율
대폭분권 필요	16	11.3
분권 필요	85	59.9
그저 그렇다	26	18.3
분권 불필요	12	8.5
대폭 분권 필요	0	0.0
기타	3	2.0
계	142	100.0

3) 재정분권

첫째, 세입분야 분권 정도 평가이다. 현재 지방정부의 세입분야의 분권 정도에 대한 전문가들의 의견은 매우 부족하다 68명 47.9%, 부족하다 63명 44.4%로 약 92.3%가 분권이 부족한 것으로 평가하고 있다. 특히 이번 전문가 조사에서 매우 부족하다는 5단계에 응답자가 가장 많이 모인 것이 특징이다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대와 60대 그룹의 전문가들이 세입분야의 분권이 부족한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 관련단체 종사자 그룹이 현재 세입 분야의 분권정도가 부족하다고 응답하고 있다.

〈표 10〉 세입분야 분권 정도 평가

구분	빈 도	비 율
매우 부족하다	68	47.9
부족하다	63	44.4
그저 그렇다	3	2.1
부족 않음	8	5.6
매우 부족 않음	0	0.0
기타	0	0.0
계	142	100.0

셋째, 자치단체간 세입세출의 배분정도 평가 이다. 현재 지방정부 간의 세입세출의 배분정도에 대한 전문가들의 평가의견은 불평등하다 76명 53.5%, 매우 불평등하다 48명 33.8%로 약 87.3%가 불평등한 것으로 평가하고 있다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대 그룹의 전문가들이 세입세출의 배분이 보다 불평등한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 관련단체 종사자 그룹이 현재 자치단체간 세입세출분야의 배분정도가 더 불평등하다고 응답하고 있다.

〈표 11〉 자치단체간 세입세출의 배분정도

구분	빈 도	비 율
매우 불평등	33.8	48
불평등	53.5	76
그저 그렇다	3.5	5
불평등하지 않다	5.6	8
매우 불평등 하지 않다	0	0
기 타	3.5	5
계	99.9	142

넷째, 세입세출의 분권방향 이다. 세입세출의 분권방향에 대한 전문가들의 의견은 분권 필요 84명 60.0%, 대폭분권 필요 48명 34.3%로, 약 94.3%가 분권이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 성별로 보면 남성이, 연령별로는 20와 60대의 전문가들이 이양 필요성에 동의하고 있다. 직업으로 볼 때는 강사와 관련단체 종사자 그룹이 분권의 필요성을 가장 강조하고 있다.

〈표 12〉 세입세출의 분권방향

구분	빈 도	비 율
대폭분권 필요	34.3	48
분권 필요	60.0	84
그저 그렇다	0.0	0
분권 불필요	5.7	8
대폭 분권 불필요	0.0	0
기 타	0.0	0
계	100.0	140

IV. 지방분권의 과제

1. 분야별 분권과제

지방분권 과제를 분야별로 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 조직구성의 자율성 확대이다. 지방자치단체의 조직구성은 지방의 직무의 내용에 따라 정해져야 하는 것이 바람직하다. 따라서 장기적으로는 자치조직권을 강화할 수 있도록 법령을 개정하여 지역특성을 반영하여 자치조직권을 조례에 의해 자율화 할 수 있도록 규제를 완화하거나 기구설치 기준을 폐지하는 것이 바람직하다.

둘째, 인사운영(정원운영)의 자율권 확보이다. 지방정부는 자치조직에 대한 중앙정부의 획일적인 통제로 지방의 조직 뿐 아니라 인력운영의 자율성이 침해되고 있다. 그러나 지방자치단체의 정원과 인력관리는 중앙이 획일적으로 통제하기보다는 지방이 주체적으로 인력수급계획을 세우고 이에 대한 견제와 감독은 당해 지방의회와 시민단체, 지역 주민에게 맡기는 것이 필요하다. 또한 총액인건비제도의 산정방식을 획일적으로 총 정원을 기준으로 하는 인건비 총액 산정이 아닌, 지역별 재정력 혹은 예산총규모 대비 인건비 기준으로 전환하여 지방행정 수요에 부응하도록 할 필요가 있다.

셋째, 재정분권 확대이다. 재정분권 확대는 우선, 자치재정권의 확충으로 법률이 정하는 범위 내에서 조례에 의해 자율적으로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있도록 하는 방안, 국세의 지방세 전환을 통한 재정분권 확대 등이 필요하다. 또한 재정분권의 확대를 위해 지방소득세와 지방소비세의 확대가 필요하다.

2. 기타 분권과제

분야별 분권 과제를 제외한 일반적인 분권과제를 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이다. 이명박 정부는 100대 국정과제에 “지방분권의 확대”를 중심과제로 선정하는 등 많은 활동을 하고 있었다. 그러나 대통령의 의지와 상관없이 부처에서의 추진은 따로 도는 느낌이 들기도 한다. 지방분권추진위원회에서 이양이 결정되고 대통령 재가가 난 사안들을 부처에서 새로운 논리로 이양불가를 이야기 하는 경우가 종종 있기 때문이다. 부처별 이양실태 점검을 나가 보면, 이양이 매우 더디거나 정체되고 있는 경우가 많다. 대체로 법제처에서 특정 기능을 이양할 경우 법체계가 맞지 않아 이양 불가 의견이 왔다는 공문을 제시하는 경우도 있고, 특정 사안에 대해서는 부처가 이양 반대의견을 정립했다는 대응 등 다양하다. 따라서 법제처도 이양 불가의 의견이 아닌 법체계 개정 방향제시, 부처반대의견 제시의 경우 불이익 조치 등 다양한 추진전략이 활용될 수 있도록 대통령의 지속적인 지원이 필요하다.

둘째, 국회의 지원이다. 기능의 지방이양 추진에는 국회의 적극적인 역할도 매우 중요하다. <표 1> 기능이양 추진실태를 살펴보면, 전체 1,262사무 중 국회 계류중인 기능이 277(22%)건이나 된다. 일부 기능의 경우 참여정부시절에 이양이 결정되었으나 국회 입법계류중인 기능도 있는 실정이다. 물론 여야의 입장차이 등으로 인한 입법지연, 부처의 로비 등 다양한 요인이 작용한다 하더라도 국회의 적극적인 지지와 법제화 지원이 필요하다.

셋째, 많은 연구를 통한 이양전략 개발이 필요하다. 홍준현 교수의 연구인 “기관위임사무 지방이양의 실태 및 시사점” 연구와 같은 연구가 많이 이루어 져야 한다. 왜냐하면 가능하다면 이양하지 않으려는 중앙정부의 부처와 이 핑계 저 핑계 대면서 일을 받지 않으려는

일부 지방공무원들의 논리에 대응하면서 기능이양을 할 수 있어야 하기 때문이다. 특히 이양되어야 할 사무의 사업비 등의 변화가 이양에 미치는 영향 등의 연구가 필요하다고 사료된다. 이러한 연구를 통해 특정 단위업무가 지방에 이양될 때 소요되는 인력, 예산 등 이양에 필요한 다양한 부분을 연구해서 기능이양에 활용할 필요가 있기 때문이다. 현재는 정부의 법령상 사무총조사, 기타 지방분권촉진위원회 3실무위원회에서 다양한 연구가 이루어지고 있으나 이것만으로는 부족하다.

넷째, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담이다. 모든 국가사무를 자치사무로 보고 자치단체의 수행능력이 부족한 광역적, 범국가적 사무는 중앙정부로 이양하는 사무배분원칙(보충성의 원칙)에 따라 합리적인 역할을 분담할 필요가 있다. 즉, 업무를 일차적으로 지방에 권한과 사무를 배분해야 한다는 것을 주장하는 것으로 지방에서 스스로 어떤 업무를 수행할 수 없는 경우에만 국가 사무로 환원하는 등 개입하여야 한다는 것이다. 국가는 지방이 권한과 사무를 충분히 수행할 수 있는 여건을 마련해 주어야 할 의무가 있다. 즉 국가는 지방정부가 자신의 의사에 따라 재량으로 일을 처리할 수 있도록 인력 및 재정적인 수단 등을 보장해 주어야 한다.

다섯째, 지방의 책임성 증대이다. 지방이 스스로 지역에 대한 책임을 져야 한다. 따라서 지방분권 확립을 통하여 중앙부처마다 관할권을 장악하고 할거적으로 통치하던 행정제도와 관행을 개선할 필요가 있다. 현장의 문제는 지역사회에서 종합적·연계적으로 대응하여 행정서비스의 신속·효율화를 실현함으로써 지방이 스스로 지역에 책임을 지는 풍토를 정착시켜 나가야 할 필요가 있다.

여섯째, 지방공무원들의 적극적인 자세전환 이다. 현재의 기능이양이 권한은 적으면서 잡무가 많은, 소위 귀찮은 업무위주로 이루어지는 것도 일부 사실이다. 그런데 중앙정부나 중앙공무원들이 자신의 일이자 예산의 일부를 떼어주길 좋아할 사람이 누가 있겠는가? 자신의 일을 이양하면 자신의 자리가 없어질 수도 있다는 위기감을 갖는 공무원과 그 일이 없어도 지방이 돌아간다고 판단하는 공무원의 태도가 같을 수는 없다. 중요한 것은 큰일이건 작은 일이건 지방으로 내려와야 장차 지방의 조직과 인력도 늘릴 수 있고 예산도 확대될 수 있는 것이다. 어떻게 보면 이러한 사소한 일 하나 하나가 지방의 권한을 늘릴 수 있는 핵심임을 이해할 필요가 있다.

일곱째, 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착이다. 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고, 현장의 지방정부와 지역 NGO, 그리고 시민이 주체가 되는 새로운 질서 구축이 필요하다. 즉, 중앙과 지방이 협력하고 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 창조적으로 문제 해결에 임할 수 있게 하는 체제의 구축이 필요하다. 지방정부는 지역의 특성을 살려서 지역주민이 주도적으로 참여하게 하여 주민이 스스로가 주인공으로 살아가도록 해야 하며, 이때 지역 NGO의 역할이 중요하다.

V. 결 론

지방분권은 권력을 중앙정부에 집중시키지 않고 지방정부에 분산시키며 역할 분담에 있어서 지방정부에게 역할의 보다 강화되도록 하는 정부 간 역할배분의 원리를 의미한다. 지금까지 지방분권의 추진 필요성과 과제를 다양한 측면에서 고찰해 보았으며, 조직, 인력, 재정분야는 설문조사를 통해서 실증분석을 하였다.

본 연구에서는 지방분권의 추진을 위해 우선, 분권의 필요성과 분권의 어려움, 그리고 분권화와 관련된 선행연구를 고찰하였다. 다음으로 학자나 전문가를 대상으로 현재까지 지방분권 정도의 평가와 분권방향 등을 살펴보았다. 마지막으로 지방분권을 위한 과제를 분야별 분권과제와 기타 분권과제로 나누어 살펴보았다.

지방분권의 과제는 다음과 같다. 먼저, 분야별 분권 과제이다. 첫째, 지방자치단체의 조직구성은 지방의 직무내용에 따라 정해져야 하는 등 조직구성의 자율성 확대가 필요하다. 둘째, 획일적인 중앙 통제보다는 지방이 주체적으로 인력수급계획을 세우고 이에 대한 견제와 감독은 당해 지방의회와 시민단체, 지역 주민에게 맡기는 등 인사운영의 자율권 확보가 필요하다. 셋째, 법률의 범위내에서 자율적으로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있도록 하는 방안, 국세의 지방세 전환을 통한 재정분권 확대 등 재정분권 확대가 필요하다.

다음으로 기타 분권과제의 개선이다. 이러한 과제로는 첫째, 지방분권에 대한 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이 필요하다. 둘째, 기능의 지방이양 추진에는 국회의 적극적인 지지와 법제화 등의 지원 또한 필요하다. 셋째, 다양한 분야의 학자들의 참여를 통한 많은 연구와 이양전략 개발이다. 넷째, 중앙정부와 지방정부간의 사무배분원칙(보충성의 원칙)에 따라 합리적인 역할을 분담하는 것이다. 다섯째, 지방 행정서비스의 신속·효율화를 실현함으로써 지방이 스스로 지역에 책임을 지는 풍토를 정착시켜 나가는 등의 책임성 증대이다. 여섯째, 중앙정부의 다양한 기능을 이양받기 위한 지방공무원들의 적극적인 자세전환 이다. 일곱째, 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고, 현장의 지방정부와 지역 NGO, 그리고 시민이 주체가 되는 새로운 질서를 구축하는 등 진정한 민주주의의 정착이다.

지방분권은 중앙의 작은 기능에서 부터 큰 기능에 이르기 까지 다양한 기능과 재원을 지방으로 이양함으로써 실질적으로 이루어 질 수 있다. 이러한 기능과 자원 이양은 중앙 으로서는 자신의 일과 권한을 뺏기는 측면이 있기 때문에 적극적으로 반대하기 마련이다. 따라서 대통령, 국회, 지방정부, 지역NGO 등 다양한 관련 집단들이 적극적으로 지원해야 가능한 일이다. 특히 지방공무원들도 기존의 소극적 자세에서 벗어나 적극적인 자세로의 전환이 필요하다.

참고문헌

- 박종관, “지방분권의 방향과 과제: 기능이양을 중심으로”. 서울행정학회동계학술대회 자료집, 334-372. 2013,
- 김병국, “지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향”. 한국지방행정연구원 연구보고서, 2003,
- 김성호, “지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책과제”, CFE Report. 99, 자유기업원, 2009.
- 김익식, “중앙과 지방정부간 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론”, 한국행정학보, 24(3), 1990.
- 홍준현, 하혜수, 최영출, “지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발”, 한국지방자치학회 동계세미나발표논문집, 2005.
- 금창호, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제”, 지방행정연구. 23(1), 2009.
- 민현정, 형시영, “광역자치단체의 새로운 역할관계에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보, 2(2), 2005.
- 조성호 외, “국가균형발전을 위한 지방분권전략 연구”, 경기개발연구원 연구보고서, 2005.
- 김성배, 진영환, “분권형 지역발전체제 구축”. 국토연구, 49. 2006.
- 신도철, “광역분권형 국가운영의 필요성과 제도개편방향”, 선진화정책연구. 1(2), 2008.
- 박혜자, “시·도의 자치조직권과 인사권 강화방안”, 전국 시·도지사협의회토론회 자료집, 1-25, 2003.
- 행정안전부, “2010년도 지방자치단체예산개요”, 2010.
- 이기우, 지방자치이론, 학현사, 1996.
- 안성호, “자치계층 및 구역의 개편을 우려한다.” 부산분권혁신본부토론회자료집, 지방분권의 평가와 새로운 도전, 2006.
- 조성호, 윤태웅, “지역정부 구축을 위한 지방분권에 관한 연구”, 지역정책연구, 제 22권 제2호, 2011.
- 손희준, “지방분권을 위한 지방소득소비세의 도입방안과 과제”, 한국행정학회 하계학술대회자료집, 2009.
- 전동훈, “지방소득세의 구조와 적용”, 한국지방재정공제회, 2010.
- 장덕희, “지방소비세제도의 발전방안”, 한국지방재정학회세미나자료, 2011.

지방재정분권이 지역경제 성장에 미치는 효과



문광민 교수 _ 대전대학교

재정분권이 지역경제성장에 미치는 효과: 패널분위수모형의 적용을 통한 검토

문광민(대전대학교)

I. 서론

세계 각국에서는 세계화, 정보화, 지방화 등 사회변화로 인해 과거의 중앙집권적인 통치구조에서 탈피하여, 지방에 책임과 권한을 이양하는 지방분권이 다양하게 추진되고 있다. 지방분권은 정치분권, 행정분권 그리고 재정분권을 포괄하는 의미이며, 지방정부의 자율성을 높이기 위해서는 행정분권에 더하여 재정분권이 확대되어야 한다(하혜수, 2009). 그동안 해외 주요국에서는 지방분권의 일환으로서 재정분권(fiscal decentralization)이 추진되고 있다(Oates, 1993; Iimi, 2005; Arzaghi & Henderson, 2005; 구정태 외, 2008; 손희준 외, 2011: 55). 우리나라에서도 지방분권과 함께 재정분권에 대한 관심이 지속되어 왔다. 지방정부의 세출수준을 높이기 위해 지방교부세의 비중을 19.24%로 높였고, 지방정부의 과세자주권을 강화하기 위해 2010년부터 기존의 주민세와 사업소세를 정비하여 지방소득세로 개편하였으며, 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 도입하였다(손희준 외, 2011: 103-105; 이영환 외, 2009: 2-3).

재정분권에 대한 강조는 재정분권을 포함한 지방분권이 경제성장에 기여할 것이라는 믿음에 기초해 있다. 지방분권은 지방의 창의와 자율을 제고하고, 이는 지역특성에 맞는 정책추진과 지역의 자립역량을 강화하여 지역 나아가 국가발전에 기여한다는 것이다. 특히 지방정부가 정책의 추진에 필요한 재원을 중앙정부에 의존하지 않고 지방세로서 충당하는 과세자주권을 확보할 경우 지방정부의 재량과 자립역량이 극대화될 수 있다는 의견이 다수 제시되고 있다. 그러나 이러한 일반적인 믿음과는 달리 재정분권을 포함한 지방분권이 지역 차원의 경제성장에 어느 정도 기여하는지에 대한 실증적인 분석은 아직까지 그리 충분하지는 않은 편이다.

이를 반영하듯이 그동안 재정분권과 지역 및 국가경제 성장과 관련한 다양한 연구들이 진행되어 왔다. 재정분권이 지방자치의 중요한 수단으로 취급되는 이유는 재정분권을 통

해 지방재정의 투명성 및 책임성을 확보할 수 있고, 책임성 있는 재정운행을 통해 지방의 경제적 효율성이 증진될 수 있으며(Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980), 지역경제 성장에 따른 국가경제의 성장도 촉진될 수 있기 때문이다(임성일, 2008; 원구환, 2010). 그러나 한편으로는 재정분권이 오히려 지역경제의 성장이나 국가경쟁력을 저하시킬 수 있다는 주장(Zhang & Zou, 1998; Xie et al., 1999)과 함께 둘 간의 큰 연관성이 존재하지 않다는 의견들도 제시되고 있다(Davoodi & Zou, 1998; Thornton, 2007). 그리고 국가의 소득수준 등에 따라서 지방분권이 지역경제의 성장이나 더 나아가 국가발전에 기여하는 정도에 차이가 있을 수 있다는 연구결과들도 다수 있었다. 이와 같이 그동안 재정분권이 지방자치의 실현을 위해서 중요한 수단이란 사실은 공감하면서도, 실제 재정분권이 지역경제 성장에 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 일관된 연구결과가 도출되지 않고 있다.

본 연구는 기존연구의 연장선상에서 재정분권이 지역경제 성장에 미치는 영향을 패널분위수 회귀분석을 이용하여 분석한다. 이러한 접근을 통하여 재정분권이 지역경제 성장에 미치는 효과가 분석대상들이 놓여 있는 지역경제 성장에 있어서의 분포적 위치에 따라 상이하다는 결과를 확인할 수 있다면 이를 바탕으로 재정분권 정책과 관련하여 지역경제 수준에 따른 차별적인 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 특히 기존연구들의 경우 대부분 국가 수준의 데이터로 분석이 이루어지고 있고 지역경제 성장 합수를 전제로 한 연구들에서도 광역자치단체를 분석단위로 함으로써 분석결과를 기초지방자치단체 수준으로까지 일반화하여 적용하는데는 해석적 비약이 따를 수 있다는 한계가 있다. 본 연구에서는 자료상의 제약을 인정하면서도 가용한 시와 군 기초자치단체 자료를 이용하여 재정분권과 지역경제 성장의 관계를 실증적으로 검토함으로써 양자 간의 관계에 대한 실증적 논리를 기초지방정부 수준으로까지 일반화 가능한지를 검토할 것이다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 재정분권의 의의

재정분권의 개념은 학자마다 상이하게 사용되고 있으나, 일반적으로 중앙정부 등 상위정부가 하위정부에 대한 조세 및 지출에 관한 권한과 기능을 이양하는 것으로 이해되고 있다(구정태 외, 2008; 손희준 외, 2011:55; 송상훈 외, 2011: 7). 즉 재정분권은 중앙정부와 지방정부 간에 재정권한과 재정자원의 배분상태를 의미한다고 볼 수 있다. 재정권한은 지방정부가 세입에 관한 자기결정권과 책무성을 확보하는 것이며, 세입측면의 지방분권을 의미한다고 볼 수 있다. 세입분권을 추진하기 위한 수단으로는 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 지방자치단체에 신 세목을 설치하도록 하거

나 탄력세율의 권한을 지방으로 이양하는 것이 있다. 그리고 재정자원은 지방자치단체가 지출할 수 있는 전체 재원을 의미하며, 이는 세출측면의 지방분권을 의미한다. 세출분권을 추진하기 위한 수단으로는 중앙정부에 의한 이전재원인 지방교부세와 국고보조금 등의 확대를 들 수 있다(손희준 외, 2011: 56-58).¹⁾

지방분권은 정부의 효율적 운영과 관련된 경제성장 제고에 기여할 수 있다. 지방정부는 지역주민의 요구를 보다 정확하게 파악할 수 있고, 이를 정책에 신속하고 즉시적으로 반영할 수 있는 위치에 있다(Boadway, 2001; Oates, 1972; Tiebout, 1956). 아울러 지방정부로의 권한이양은 경제자유도 측면의 지역경제성장 제고에 기여할 수 있다. 세계화시대에 있어서는 다국적 기업의 빈번한 입지이동이 이루어지고 있는데, 입지결정은 특정 국가에 대한 관심이 아니라 해당 국가내의 특정 지역에 대한 관심으로 나타난다(Garrett & Rodden, 2000). 다국적 기업들은 입지결정에 있어서 입지할 지역 또는 지방정부의 권한, 특히 규제완화, 기업하기 좋은 환경조성, 우수한 인적 자원확보 용이, 기업에 대한 적극적인 지원정책 등을 중시한다는 것이다.

이러한 지방분권에 대한 긍정적인 시각에도 불구하고 부정적인 측면을 지적하는 연구도 있다. 우선 지방분권은 지방정부의 경제정책에 대한 통제력을 약화시켜 거시경제적 안정성을 해칠 수 있다는 지적이다(Litvack et al., 2002; Davoodi & Zou, 1998). 또한 정부효율성 측면에서도 지방분권은 정부의 대응성과 책임성을 강화할 수 있지만(Paytas, 2001) 자치단체별 기구와 인력의 증대를 초래하여 효율성을 해칠 위험이 있으며, 지방분권화를 통하여 부패와 부조리, 권한남용, 책임성 저하 등의 부정적인 측면이 지적되기도 한다. 지방분권화가 진행될 경우에 분권화를 통한 효율성 저하, 정부규모의 증대, 인플레이션, 외부효과 등이 초래될 수 있다는 것이다(World Bank, 1998; Fukasaku & De Mello, 1998; Shah, 1997; De Mello, 2000; Stein, 1999). 아울러 지역간 격차해소 및 소외계층에 대한 중앙정부의 재분배기능이 약화될 경우 지방분권은 형평성의 저하를 초래할 수 있다(Litvack et al., 2002; Allen, 1990). 또한 지방분권의 추진은 지방의 자치권과 자율성을 제고시키고, 이는 지방정부의 독립성을 강화시켜 국가 전체의 통합성을 약화시킬 수 있다. 지방분권은 주권을 확보하려는 지역주민의 욕구와 능력을 강화시켜 분리주의적 경향을 부추길 수 있다(Allen, 1990: 12).

결국 재정분권, 재정분권의 잠재적 영향, 그리고 경제성장 간의 관계는 개별 국가의 역사적·문화적 차이로부터 영향을 받으며, 재정분권을 추구하기 위한 정치·행정적 기반이 얼마나 잘 갖추어져 있는지에 따라 달라질 것이다. 즉, 지방정부가 일정 수준 이상의 재정적 자율성을 확보하지 못함으로써 중앙정부에 대한 재정 의존도가 지나치게 높거나, 실

1) 재정분권을 세입분권과 세출분권으로 구분하는 것에 대해서는 대다수 국내 재정학자들이 수용하고 있다(김의섭, 2011; 이재원, 2009; 최병호, 2007, 오영균, 2008; 손희준, 2008).

질적인 재정분권을 수행할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않거나(Oates, 1993: 241-242), 정치·행정적 개혁의 일환으로 지나치게 급진적인 재정분권을 추진하는 경우 재정분권은 잠재적 영향을 통해 경제성장에 부정적인(-) 영향을 미치거나, 최소한 재정분권이 경제성장에 직접적으로 미치는 긍정적인(+) 영향을 상쇄하게 될 것이다.

2. 선행연구의 검토

일반적으로 재정분권화가 지역경제성장에 미치는 영향을 분석한 연구결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 전통적 재정분권이론(Oates, 1993)에 의하면 재정분권화가 경제효율성을 증가시켜 경제성장을 촉진한다는 것이다(Wasylenko, 1987; Lin & Liu, 2000; Zhang & Zou, 2001; Akai & Sakata, 2002; Iimi, 2005; Stansel, 2005; Desai, et al, 2005). 그러나 재정분권화와 경제성장간에 부정적인 관계를 입증한 연구결과도 존재한다. 이에 비해 재정분권화와 경제성장간에 상관관계가 유의미하게 도출되지 않은 경우와 국가마다 상이하다는 연구결과가 존재하고 있다. 특히 국가마다 상이하다는 연구결과는 국가의 경제발전상태가 재정분권화의 정도에 영향을 미칠 수 있다는 것으로 대체적으로 선진국의 재정분권화가 개도국 및 후진국의 재정분권화보다 상대적으로 높다고 본다(Kee, 1977; Panizza, 1999). 아울러 다른 연구에 의하면 국가면적이 넓을수록, GDP가 높을수록, 인종이 다양할수록, 민주화수준이 높을수록, 청렴한 국가일수록 재정분권 수준이 높고(이영·현진권, 2006: 112-113), 단일국가이지만 면적 또는 민족적 이질성이 큰 경우에는 재정분권 수준이 높다(Osterkamp and Eller, 2003)는 연구결과도 존재한다.

한편 국가 수준의 경제성장이 아니라 지역수준의 지역경제성장함수를 분석한 선행연구에는 Barro (1990), 김명수(1998), Jin · Quian · Weingast(1999), 최병호 · 정종필(2000), 김현아 (2007), 왕지훈 · 이충열(2009), 김성순(2010), 김의섭 · 임응순(2010), 홍근석(2013) 등이 있다. 이 중 Jin · Quian · Weingast(1999), 김현아(2007), 홍근석(2013) 등은 재정 분권이 지역경제성장에 양의 영향을 미친다는 사실을 밝혔다. Jin · Quian · Weingast(1999)는 중국 지역경제성장률 함수를 추정한 결과 재정분권은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 특히 양의 부호를 나타내고 있어 재정분권이 강화될수록 지역경제성장률 역시 상승한다는 사실을 보였다. 최병호 · 정종필(2000)은 분권화 지수와 관련된 선행연구들을 검토한 후 GRDP 대비 지방세 비중을 재정분권 지수로 활용했다. 또한 콥더글러스 생산함수의 선형화 모형을 바탕으로 재정분권 변수 GRDP 대비 지방세 비중을 추가하여, 실질 GRDP 함수를 추정한 결과 재정 분권은 실질 GRDP와 양의 관계에 있다는 사실을 밝혔다. 김현아는 1990년부터 2003년까지 데이터를 바탕으로 세출분권과 지역경제 간에는 양의 관계에 있다는 사실을 보였다. 홍근석(2013)은 재정분권을 나타내는 지표로 Vo(2008)가

제시한 지표를 활용했으며, 재정분권이 지역경제성장을 촉진한다고 주장했다.

한편 재정분권과 지역경제성장과의 관계를 살펴본 이상의 연구들은 기본적으로 재정분권이 지역경제성장에 미치는 평균적인 효과를 추정하는 방법론을 취하고 있는 것과는 달리 Zhang & DAI(2015)는 중국 266개 지방정부의 2001-2008년 패널데이터를 바탕으로 재정분권이 지역경제성장에 미치는 효과를 분석하였다. 이에 따르면 재정분권은 모든 분위수에서 지역경제성장에 통계적으로 유의미하게 양의 효과를 미치지만 효과의 크기는 다소간의 차이가 존재함을 보였다.

3. 연구의 차별성

앞서 살펴본 바와 같이 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 추정한 선행연구들이 다수 존재하지만 모두 평균효과의 추정에 관한 연구이며 Zhang & DAI(2015)과 같이 종속변수인 분석대상들의 지역경제성장 분포 변화에 따른 재정분권의 분포적 효과를 추정한 국내 연구는 아직 존재하지 않는다.

본 연구는 기존연구의 연장선상에서 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 패널분위수 회귀분석을 이용하여 분석한다. 기본적으로 분위수 회귀분석은 종속변수의 조건부 분포도에 따른 다양한 분위수 지점에서 종속변수와 독립변수와의 통계적 관계를 살펴볼 수 있다. 기존의 실증연구들은 대부분 단순선형 회귀분석을 사용하여 재정분권이 지역경제성장에 미치는 효과가 지역소득의 수준의 차이에 관계 없이 일정하다는 가정을 전제로 하고 있으나, 본 연구에서는 패널분위수 회귀분석을 사용하여 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향은 종속변수인 지역경제(지역소득)수준에 따라 차별화될 수 있다는 가정을 전제로 한다. 이러한 접근을 통하여 재정분권이 지역경제성장에 미치는 효과가 분석대상들이 놓여 있는 지역경제성장에 있어서의 분포적 위치에 따라 상이하다는 결과를 확인한다면 이를 바탕으로 재정분권 정책과 관련하여 지역경제 수준에 따른 차별적인 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다.

아울러 본 연구에서는 기초지방자치단체를 분석대상으로 하고 있다는 점도 기존연구와의 차별성이 있다고 할 것이다. 기존연구들이 대부분 국가 수준의 데이터로 분석이 이루어지고 있고 지역경제성장함수를 전제로 한 연구들에서도 광역자치단체를 분석단위로 하고 있다. 이에 따라 분석결과를 기초지방자치단체 수준으로까지 일반화하여 적용하는데는 해석적 비약이 따를 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 본 연구에서는 자료상의 제약을 고려하여 시와 군 기초자치단체 자료를 이용하여 재정분권과 지역경제성장의 관계를 실증적으로 검토함으로써 양자 간의 관계에 대한 실증적 논리를 기초지방정부 수준으로까지 일반화할 수 있게 될 것이다. 이 연구를 통해서 향후 기초자치단체의 현실을 고

려하면서 지역경제성장을 제고시키기 위한 바람직한 재정분권 정책을 설정하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 본다.

Ⅲ. 연구모형

1. 분석방법 및 분석모형의 설정

본 연구에서는 재정분권이 지역 경제성장에 미치는 영향을 검토하기 위하여 고정효과 패널 분위수 회귀모형을 사용한다. 패널 분위수 회귀모형을 사용함으로써 종속변수로 설정하는 지역 경제성장의 조건부 분포, 특히 지역소득 수준이 가장 크거나 가장 작은 자치단체들을 고려하면서 재정분권이 지역소득 수준에 미치는 효과를 검토할 수 있게 된다. 전통적인 회귀모형은 평균적인 효과에 초점을 맞추고 있는데, 이로 인해 재정분권이 지역 경제성장에 미치는 영향을 과소 내지 과대 평가하거나 변수간 유의미한 관계를 찾아내지 못하는 문제가 발생할 수 있게 된다(Binder & Coad, 2011; Zou et al. 2016).

분위수 회귀모형은 Koenker & Bassett(1978)이 제안하였는데, 이는 다른 분위수에 대해서 중위수 회귀분석을 적용하는 방식을 일반화한 모형이라고 할 수 있다. 종속변수 y_i 의 조건부 분위수는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$Q_{y_i}(\tau|x_i) = x_i^T \beta_\tau$$

분위수 회귀식은 이상점(outliers)과 두터운 꼬리를 가지는 분포에 강건하다는(robust) 특징이 있다. 그러나 이 방법은 개별 자치단체의 관찰되지 않는 이질성을 제대로 고려하지 못하는 한계가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 고정효과를 반영하는 패널 분위수 회귀모형을 이용하는데, 이 방법은 지역간 소득격차에 영향을 미치는 변수들의 이질적인 조건부 공변량 효과를 추정할 수 있게 해 준다.

분위수 회귀모형을 패널모형에 적용하는 확장 노력을 기울인 여러 연구들(Koenkner 2004; Lamarche, 2010; Galvao, 2011; Canay, 2011)의 성과에 기반하여 다음과 같은 고정효과 패널 분위수 회귀모형을 설정한다.

$$Q_{y_{it}}(\tau_k|\alpha_i, x_{it}) = \alpha_i + x'_{it} \beta(\tau_k)$$

고정효과 패널 회귀모형에서 나타나는 주요한 문제는 모형에 많은 수의 고정효과를 포

함하게 되면 이른 바 따름모수 문제(incidental parameter problem)가 발생할 수 있다는 점이다(Lancaster, 2000; Neyman & Scott, 1948). 즉 분석단위의 수는 무한대를 향해 계속 증가하지만 개별 횡단면에 대한 관측치의 수는 고정되어 있는 상황일 때 추정량은 비일치성(inconsistency)을 띄게 된다는 것이다²⁾. 고정효과 패널 분위수 회귀모형에 대한 선행연구가 상대적으로 소수에 불과한 주요한 이유는 바로 관측 곤란한 고정효과를 제거하는 것이 일반적인 형태의 분위수 회귀모형에서는 가능하지 않았기 때문이다. 즉 기존 모형들은 기댓값은 선형조합이라는 가정에 기초하지만 사실 이러한 가정은 조건부 분위수에는 맞지 않다는 것이다(Canay, 2011).

Koenker(2004)는 이러한 문제를 해결하는데 적합한 방법론을 제안하였는데, 관측 곤란한 고정효과를 서로 다른 분위수들에 대한 공변량 효과와 함께 결합적으로(jointly) 추정되는 모수로 간주하는 것이다. 이 방법의 특징은 많은 수의 계수들을 추정해야 하는 계산상 문제를 극복하기 위해 최소화 과정에 페널티 항을 도입한다는 점이다. 계수 추정은 다음과 같이 계산된다.

$$\min_{(\alpha, \beta)} \sum_{k=1}^K \sum_{t=1}^T \sum_{i=1}^N w_k \rho_{\tau_k}(y_{it} - \alpha_i - x_{it}^T \beta(\tau_k)) + \lambda \sum_i |\alpha_i|,$$

여기서 i 는 N 개의 개별 자치단체를, T 는 자치단체별 관측되는 연도의 수를, K 는 분위수를, x 는 설명변수 벡터를, ρ_{τ_k} 는 분위수 손실함수(loss function)를 의미한다. 또한 w_k 는 K -분위수에 부여되는 상대가중치로서 고정효과 추정에 있어서 K -분위수의 기여도를 조정하는 역할을 한다. 본 연구에서는 선행연구들(Alexander et al., 2011; Lamarche, 2011; Zou et al. 2016)과 같이 $w_k = 1/K$ 로서 분위수들에 대해 동등하게 가중치를 부여하는 방식을 취한다. λ 는 β 의 추정치를 정규화하기 위하여 개별효과를 0으로 감소시키는 미세조정 계수에 해당한다. 만약 λ 가 0이 되면 페널티 항은 사라지게 되어 일반적인 고정효과 추정량을 얻게 된다. 그러나 만약 λ 가 무한대가 되면 개별효과가 없는 모형에 대한 추정치를 얻게 된다. 본 연구에서는 선행연구들(Damette & Delacote, 2012; Zou et al., 2016)과 같이 $\lambda=1$ 로 설정한다.

본 연구에서는 재정분권이 지역 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를 검토하기 위하여 관련 선행연구들에서 설정된 연구모형을 일정 부분 수정하고 추가하는 방식을 취하였다. 분위수 τ 에 대한 조건부 분위수 함수는 다음과 같이 정의한다.

$$Q_{y_{it}}(\tau | \alpha_i, \xi_t, x_{it}) = \alpha_i + \xi_t + \beta Fisdecent_{it} + \theta \gamma$$

2) 고정효과(α_i)가 많아질수록 모형의 설명력이 높아진다는 점에서 일종의 착시효과라고 할 수 있다.

여기서 i 와 t 는 각각 자치단체와 연도를 의미하며, y_{it} 는 지역 경제성장 수준의 측정치로서 지역내총생산(GRDP)이다.

2. 변수 및 자료

(1) 종속변수 및 독립변수

본 연구에서는 재정분권과 지역경제성장과의 관계를 분석하기 위하여 일반 선형패널 모형 및 패널 분위수 회귀모형을 적용하며, 이 때 분석자료의 확보가능성을 고려하여 최종적인 분석기간 및 분석대상의 범위를 정하였다. 분석기간은 2008년부터 2013년까지이며, 분석대상은 기초지방자치단체 중 시와 군으로 하였다³⁾.

우선 종속변수인 지역 경제성장에 대해서는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)을 자연로그 취한 값으로 측정하였다. 지역내총생산은 시군 단위별 생산액, 물가 등 기초통계를 바탕으로 일정 기간 동안 해당 지역의 총생산액을 추계하는 시·군 단위의 종합경제지표로서 지역의 경제성장 수준을 측정할 수 있는 타당한 지표라 할 수 있다(엄태호·윤성일, 2014; 엄태호, 2013, 문광민·윤성일, 2015). 지역내총생산은 통계청 지역통계를 통하여 수집하였다.

주요 설명변수인 재정분권은 선행연구들을 종합적으로 고려하여 세입분권과 세출분권 두 가지 측면에서 세부지표를 설정하여 측정하였다. 우선 세입분권의 경우 ① 중앙정부와 전체지방정부를 포함하는 일반정부 총조세수입 대비 해당 지방정부의 지방세 수입의 비중으로 측정한 지표(REV1)와 ② 지방정부의 일반회계 예산 대비 자체재원(지방세+세외수입) 비중 즉 재정자립도(REV2), 그리고 ③ 해당 지방정부 일반회계 예산 대비 지방세 비중(REV3) 등 세 가지 측정치를 설정하였다.

다음으로 세출분권의 경우 ① 일반정부 총세출에서 해당 지방정부의 (총세출-보조금) 비중(EXP1), ② 해당 지방정부 일반회계 예산 대비 (자체수입 + 자주재원) 비중 즉 재정자주도(EXP2), ③ 총 예산액 대비 자체사업예산, 즉 자체사업비중(EXP3) 등 세 가지를 측정치로 설정하였다.

(2) 통제변수

강운호 (2008)의 연구에 의하면 지역경제성장의 영향요인으로 정치 행정적 요인(지방자

3) 서울특별시의 자치구는 아직까지 공식적인 지역내총생산 통계를 제공하고 있지 않고 있으며 그 밖에 일부 광역자치단체 자치구의 지역내총생산은 최근예야 생산이 되고 있다는 점을 고려하여 자치구는 분석대상에서 제외하였다.

치단체장과 지방 의회의원 선거 여부), 사회 경제적 요인(인구밀도, 경제활동참여인구, 산업구조), 재정적 요인(지방재정력, 경제개발비) 등을 들고 있다. 엄태호(2013)의 연구에서는 지방세 비과세 감면이 지역 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석에서 통제변수로 물적 요인(소득수준, 도시화 수준), 인적 요인(인구밀도, 교육서비스), 재정 요인(세출부담률, 경제개발비세출액) 등을 설정하였다. 정성호 (2014)의 연구에서는 인구밀도와 생산가능인구, 그리고 고령화정도 등을 지방세 비과세 감면이 지역경제성장에 미치는 영향에 대한 분석의 통제변수로 설정하였다. 본 연구에서는 선행연구를 참고하여 다음과 같은 통제변수를 설정하였다.

우선 지역 수준의 노동투입과 지역자본 수준이다. 지역경제성장을 설명하는 신고전학과 성장모형은 노동과 자본을 주요 내생변수로 보고 있다(Solow, 1956). 신고전학과 성장모형에 근거하여 지역경제성장에 영향을 미치는 요인으로 인구밀도, 고용밀도, 노동생산성, 경제활동인구, 1인당 자본, 기업규모, 지역별 총생산량, GDP 대비 총투자비율, 제조업체 규모 등을 들 수 있다(이상호 김홍규, 1996; 이번송, 2000; 유승훈 정균오, 2004; 최태림 외, 2004; 김병연 곽노선, 2005). 이러한 변수들이 증가할수록 지역생산 활동이 활성화되고 부가가치의 창출력이 높아져 지역경제가 성장할 가능성이 높다. 본 연구에서는 지역경제성장에 영향을 미치는 노동의 대리변수로 경제활동참가율을, 자본의 대리변수로 지역 자본을 각각 설정하였다. 경제활동참가율은 지역의 생산가능인구 중 경제활동참가인구가 차지하는 비율로 측정하였으며, 지역자본은 지역별 유형자산 연말잔액 가액에 자연로그를 취하여 측정하였다.

다음으로 지방정부 재정지출이다. 정부의 재정지출 증가를 통한 경기회복과 경제성장을 주장하는 케인즈학파의 주장에 근거하여 지방자치단체의 재정지출은 지역경제성장을 가능하게 한다(백운현, 2004). 또한 맨큐의 인적자본을 고려한 신고전학과 성장모형은 지방자치단체의 재정지출을 주요 변수로 선정하고 있다(김종구, 2008; 엄태호, 2013). 본 연구에서는 지방정부의 재정지출을 사회복지지출과 경제개발지출 등 두 가지로 나누어 통제변수로 설정하고 지방정부 총세출에서 차지하는 비중으로 측정하였다.

지방정부의 노령화 수준도 지역경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 고령화의 진전은 노동생산성의 감소를 가져오고 사회전체적으로 변화에 대한 대응 및 활력이 떨어어져 혁신능력이 저하되는 등 결과적으로 지역경제성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 제기되고 있다(신동균, 2005; 이영성, 2008). 아래의 <표-1>은 이상에서 설명한 본 연구에서 고려하고 있는 종속변수, 독립변수, 그리고 통제변수들의 측정을 위한 조작적 정의와 자료의 출처를 정리하여 보여주고 있다⁴⁾.

4) 본 연구에서 설정된 통제변수의 선택은 다분히 자의적인 측면이 있음을 부인하기 어렵다. 후속 진행과정에서 이에 대한 보완이 이루어질 것이다.

〈표 1〉 변수의 정리

변수명		측정	출처
지역 경제성장		지역내총생산(GRDP) (ln)	국가통계포털
재정 분권	세입 분권화	① 지방정부 지방세 / 일반정부 총조세수입 × 100 (%) * 일반정부: 중앙정부 + 지방정부 ② (지방세 + 세외수입) / 예산(일반회계) × 100 (%) (= 재정자립도) ③ 지방세 / 예산(일반회계) × 100 (%) (= 지방세비중)	지방재정연감 국가통계포털
	세출 분권화	① (총세출-보조금) / 일반정부 총세출 × 100 (%) * 일반정부: 중앙정부 + 지방정부 ② (자체수입 + 자주재원) / 예산(일반회계) × 100 (%) (= 재정자주도) ③ 자체사업예산 / 총 예산액 × 100 (%) (= 자체사업비중) * 자체사업예산: 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산	
자본		지역 내 사업체의 유형자산가액 총합 (ln)	
노동		지역 내 경제활동인구 / 생산가능인구 (%)	
사회복지지출		자치단체 사회복지지출 / 총지출 (%)	
경제개발지출		자치단체 경제개발지출 / 총지출 (%)	
노령화 수준		지역 내 65세 이상 인구 / 총인구 (%)	

IV. 실증분석결과

1. 기술통계

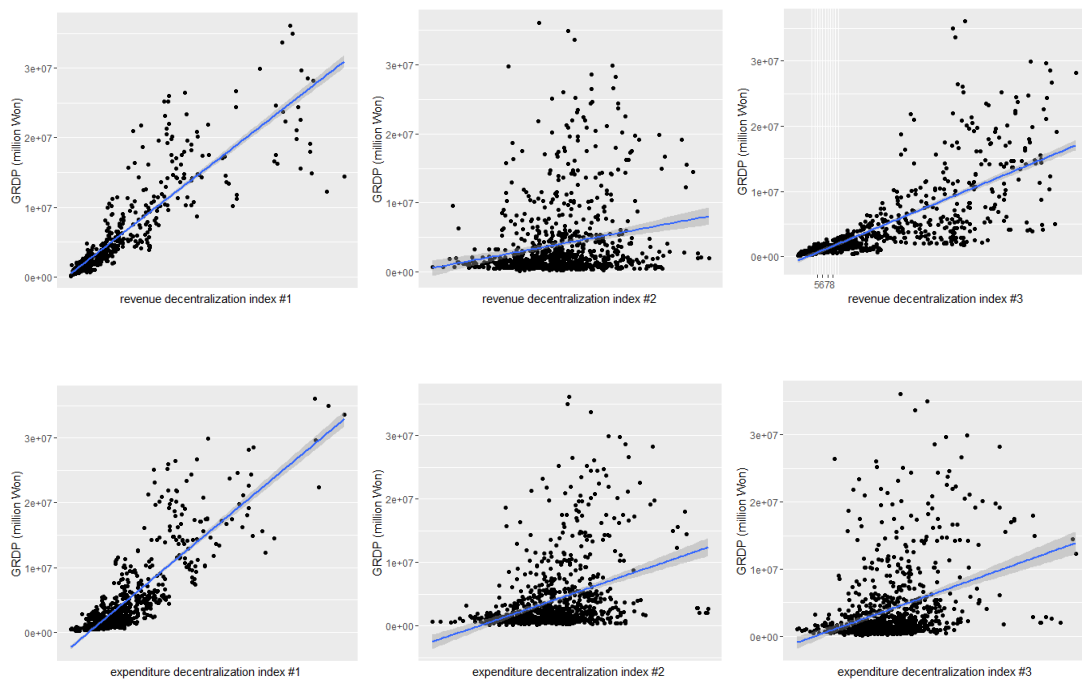
아래의 〈표 2〉에서는 본 연구에서 사용된 종속변수와 독립변수, 그리고 통제변수에 대한 기술통계치가 제시되어 있다.

〈표 2〉 변수들의 기술통계치

	최소값	최대값	중위값	평균	표준편차
지역내총생산(ln)	11.89196	17.40315	14.36924	14.53298	1.107055
수입분권1	0.000988	0.3032877	0.014488	0.035315	0.049803
수입분권2	55.07019	93.1839	72.38678	72.60308	5.925982
수입분권3	1.327982	54.62232	9.993537	15.19878	12.79262
지출분권1	0.114327	2.254053	0.401722	0.496323	0.289319
지출분권2	46.7	91.8	66	66.3205	6.267289
지출분권3	12.71	64.44	29.23	29.87583	7.114065
유형자산(ln)	6.977281	17.00984	12.83753	12.9082	2.008329
경제활동참가율	49.8	79.5	62.6	63.04189	5.616455
사회복지지출 비율	4.274728	40.71676	17.69471	19.19707	6.424996
경제개발지출 비율	14.54854	66.66451	39.4275	38.4865	7.894009
노령화 수준	5.38	34.62	18.68	18.51953	7.672622

한편 패널데이터를 활용한 선형 회귀 및 분위수 회귀를 실시하기에 앞서 재정분권 지수와 지역경제성장 두 변수 간의 산점도와 이에 대한 단순회귀 적합을 통해 재정분권과 지역경제성장간의 관계를 직관적으로 살펴보았다. 우선 산점도를 통해 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향에 관한 예비적 분석을 실시하였다. <그림 1>에 따르면 모든 재정분권 지표와 지역경제성장 간에는 양(+)의 상관관계가 존재하고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향을 보다 명확하게 확인하기 위하여 지역경제성장을 재정분권에 대해 단순회귀한 결과 우상향의 회귀선이 도출되어 양자 간의 양(+)의 관계가 존재한다는 사실을 알 수 있다. 다만 이러한 산점도와 단순회귀 추정에 따른 재정분권 지수와 지역경제성장 간의 관계 확인은 지역경제성장에 영향을 미치는 다른 설명변수들의 효과를 통제하지 않은 상태에서 도출된 것이라는 점에서 본격적인 통계적 검증을 위한 선행작업 정도의 의미만을 부여하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

<그림 1> 재정분권 지수와 지역경제성장(GRDP)의 관계: 산점도



2. 분석결과

<표 3>은 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 일반 선형패널 모형에 따른 결과(평균효과)와 패널분위수 모형을 이용하여 분석한 결과를 보여주고 있다⁵⁾. 특히 패널분위

수 모형에서는 지역경제성장에 재정분권이 미치는 영향을 지역경제성장의 조건부 분포 내 다양한 분위수 지점에서 분석하고 있다.

우선 선형 패널 모형에 따른 평균에서의 영향은 재정분권 지표에 따라 상이한 결과가 도출되었다. 수입분권1(지방정부 지방세/일반정부 총조세수입 $\times 100(\%)$)과 지출분권1((총세출-보조금)/일반정부 총세출 $\times 100(\%)$)의 경우 지역경제성장에 통계적으로 유의미한 양(+)의 효과를 미치는데 반해 각각 재정자주도와 자체사업비중을 의미하는 지출분권2와 지출분권3의 경우 지역경제성장에 통계적으로 유의미하게 음(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이는 중앙정부와의 양적 관계에서 지방정부의 세입 내지 세출의 비중이 늘어날 수 있도록 지역경제성장에는 양의 효과를 준 것으로 해석할 수 있다. 반면 재정자주도와 자체사업비중은 예상과는 달리 지역경제성장과 음의 관계에 놓여 있음을 볼 수 있는데, 기초지방정부 수준에서 그 동안 재정분권 정책 하에서의 재정지출 관련 자율성 증가는 지역경제성장을 저해한 것으로 해석될 여지가 있다⁵⁾. 그 밖에 수입분권1과 수입분권2는 지역경제성장에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 패널 분위수 회귀분석에 의한 추정치는 재정분권의 영향이 지역경제성장 분포에 따라 차이를 보여주고 있다. 우선 수입분권1과 지출분권1의 경우 매우 유사한 결과가 도출되고 있다. 모든 분위수 수준에서 지역경제성장에 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났으며, 지역경제성장이 높아질수록 수입분권1의 영향은 지속적으로 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 특히 0.9 분위수 지역의 경우 다른 분위수에 비해 상대적으로 큰 회귀계수를 보여주는데 이는 지역내총생산이 높은 지역에서 재정분권의 영향이 상대적으로 크며 수입측면 및 지출측면에서의 분권화를 보다 효율적으로 활용한 것으로 해석할 수 있다.

수입분권3의 경우 평균효과는 통계적 유의미성이 없었으나 패널 분위수 회귀모형에서는 모든 분위수에서 통계적으로 유의미하게 양의 관계가 존재하며 지역경제성장이 높아질수록 대체로 수입분권3의 영향은 지속적으로 증가하는 경향이 있으나 분위수간 큰 차이가 존재하지는 않음을 알 수 있다. 지출분권2의 경우 지역경제성장에 대해 통계적으로 유의미한 음(-)의 평균효과를 가지는 것으로 나타났으나 분위수 회귀모형에서는 0.1 분위수에 대해서만 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 한편 지역경제성장에 대해 통계적으로 유의미한 음(-)의 평균효과를 가지는 것으로 나타난 지출분권3의 경우 모든 분위수 수준에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 효과가 나타났으며, 지역경제성장이 높아질수록 대체로 음(-)의 효과가 감소하는 것으로 나타났다.

5) 이러한 결과에 대한 해석은 여전히 논란의 여지가 있다는 점에서 추후 보다 심도 있는 논의를 진행할 필요가 있다.

〈표 3〉 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석 결과 종합

변수	평균 효과	분위수				
		0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
수입분권1	7.461** (0.643)	7.00734*** (0.642)	7.19744*** (0.653)	7.68086*** (0.610)	7.87361*** (0.616)	8.33913*** (0.671)
수입분권2	-0.0001 (0.001)	-0.00206 (0.002)	-0.00208 (0.002)	0.00036 (0.001)	0.00047 (0.001)	0.00196 (0.002)
수입분권3	0.0040 (0.002)	0.02431*** (0.004)	0.02640*** (0.004)	0.02619*** (0.004)	0.02832*** (0.004)	0.02862*** (0.004)
지출분권1	0.195*** (0.058)	1.20658*** (0.126)	1.22362*** (0.129)	1.23009*** (0.141)	1.27665*** (0.137)	1.36104*** (0.122)
지출분권2	-0.004*** (0.001)	-0.00483* (0.003)	-0.00336 (0.002)	-0.00135 (0.002)	-0.00043 (0.002)	0.00042 (0.002)
지출분권3	-0.005*** (0.001)	-0.00819*** (0.002)	-0.00726*** (0.002)	-0.00585*** (0.002)	-0.00509** (0.002)	-0.00687*** (0.002)

Note: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

V. 결어: 잠정적 분석결과 요약 및 추후 연구 진행 방향

본 연구는 재정분권이 지역경제성장에 어떠한 영향을 미치는지 검토하고자 하는 목적을 가지고 수행되었으며, 특히 패널 분위수 모형을 통해 상이한 수준의 지역경제성장을 경험하고 있는 기초자치단체들의 분포에 따라 재정분권의 효과는 상이하게 나타날 가능성이 있을 것이라는 점을 검토하고자 하였다.

일반선형 회귀분석에 따르면 분석결과 수입분권1과 지출분권1의 경우 지역경제성장에 통계적으로 유의미하게 양(+)의 효과를 미치는 반면 지출분권2와 지출분권3의 경우 반대로 음(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다.

패널분위수 회귀분석의 경우 일부 경우를 제외하고는 일반 패널 선형 회귀모형과 회귀계수 부호는 전반적으로 유사하게 나타났다. 수입분권1과 지출분권1의 경우 지역경제성장 수준이 증가할수록 양(+)의 회귀계수의 크기는 증가하는 것으로 나타났으며, 지출분권2와 지출분권3의 경우 지역경제성장 수준이 증가할수록 음(-)의 회귀계수의 크기는 감소하는 것으로 나타났다.

현재 진행 중인 연구이기 때문에 연구의 완성도는 아직 높지 않다. 특히 분석결과에 대한 만족스러운 해석은 거의 제시하지 못하고 있는 상황이다. 특히 지출분권2 및 지출분권3이 지역경제성장에 대해 음(-)의 관계를 가지는 결과를 반드시 부정적으로 해석해야 할 것인지를 포함하여 결과 해석에 대한 충분한 고민이 필요할 것이다. 이러한 고민이

바탕이 되어야 본 연구의 목적인 재정분권 정책과 관련된 합리적인 정책적 시사점도 제시될 수 있을 것이다.

아울러 이후 연구에 대한 보완과정에서는 재정분권 지표 설정의 타당성 여부(재정분권 지표의 유사 중복성 포함) 판단, 지역경제성장에 대한 대리지표 추가 고려(성장률 변수 추가) 작업이 이루어질 것이다. 이를 통해 연구의 완성도를 보다 제고해 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 구정태·김길렬·조민경. (2008). 재정분권의 정치경제학: 재정분권과 경제성장 간의 이론적 연계가
능성. 「대한정치학회보」, 16(1): 109-131.
- 권오성. (2004a). 민선지방자치제도의 실시가 시 정부의 재정분권화에 미치는 영향: 59개 시정부를
중심으로 한 실증연구. 「한국행정학보」, 한국행정학회, 38(1): 137-154.
- _____. (2004b). 재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 한국지
방자치학회, 16(2): 83-101.
- 권오성. (2009). 재정분권화정책은 만병통치약(Panacea)인가?: 국제비교자료를 통한 실증분석. 「한
국행정논집」, 21(1): 105-127.
- 김정훈. (2007). 분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개. 「재정논집」, 한국재
정학회, 21(2): 69-92.
- 김종구. (2007). 지역경제력 격차와 지방정부의 공공재정지출이 지역경제성장에 미친 영향: 동태적
패널분석의 적용. 「한국동서경제연구」, 한국동서경제학회, 19(1): 119-142.
- 김현아. (2007). 재정분권과 지역소득. 「재정논집」, 한국재정학회, 21(2): 1-21.
- 노근호·정초시·김성태. (1995). 한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계를 중심으로. 「경
제학연구」, 한국경제학회, 43(2): 37-64.
- 문병근·정진현. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 인과관계. 「경제연구」, 한국경제통상학회,
10(1): 79-96.
- 박미옥. (2005). 한국 지방정부의 재정확충과 재정분권화. 「정책분석평가학회보」, 한국정책분석평가
학회, 15(3): 1-32.
- 박정수. (2007). 지방교육자치의 정치경제: 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로. 「한국
사회와 행정연구」, 18(2): 191-211.
- 손희준 강인재 장노순 최근열. (2011). 지방재정론 . 개정4판, 서울: 대영문화사.
- 송상훈 외. (2011). 분권시대 지방교부세의 발전방향 . 수원: 경기개발연구원.
- 우명동. (2008). 참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 ‘현상’ 과 ‘본질’ 을
중심으로. 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회. 13(1): 125-164.
- 원구환. (2010). 세입 및 세출분권과 지역경제성장간의 상관성 분석. 현대사회와 행정 , 20(1):
49-71.
- 원윤희. (2004). 지방자치 실시와 지방자치단체의 재정행태변화에 관한 연구: 서울시 자치구의 지방
세 징수율을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(3): 119-138.
- 유병옥. (1990). 지방정부에 있어서의 정책산출의 결정요인연구. 「지역사회개발논총」, 연세대학교
지역사회개발연구소, 1: 87-106.
- 윤영진. (2008). 「새재무행정학」, 서울: 대영문화사.
- 이영·현진권. (2006). 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가? 「공공경제」, 한국재정·공공경제학회,
11(1): 93-120.

- 이병량·정재진·조광래. (2008). 재정분권 수단 선택에 관한 연구. 「지방행정연구」, 22(2): 203-236.
- 이영환 황진영 신영임. (2009). 지방소득세 지방소비세 도입과 향후 과제 . 경제현안분석 제43호.국회예산정책처.
- 이용모. (2004). 한국의 재정분권화가 거시경제의 안정과 경제성장에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 한국정책학회, 11(3): 89-116.
- 임성일. (2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회. 8(2): 129-160.
- _____. (2008). 재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 「응용경제」, 한국응용경제학회, 10(2): 35-73.
- _____. (2008). 재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 응용경제, 10(2): 35-72.
- 장선희. (2005). 예산의 법규범성에 관한 연구. 「공법학연구」, 한국비교공법학회. 6(3): 225-249.
- 전봉걸. (2012). 법인세 부담이 기업의 행태에 미치는 영향. 「한국경제연구」, 30(2): 141-166.
- 최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회. 12(1): 129-160.
- 최병호·정종필. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석. 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회. 6(2): 177-202.
- 최원익. (2008). 재정분권화와 경제성장의 관계에 관한 실증분석. 「한국지방자치학회보」, 20(3): 89-107.
- 최해범. (2003). 경남지역의 재정수요추정에 관한 연구. 「경영경제연구」. 창원대학교. 20: 297-317.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 한국지방자치학회보 , 21(3): 33-52.
- 황성현. (1992). 「재정정책의 거시경제적 효과에 관한 실증적 연구(Ⅰ)」. 서울: 한국개발연구원.
- 호유정. (2008). 지역의 인적자원이 지역 소득 성장에 미치는 영향에 대한 연구. 「국토계획」, 43(6): 111-120.

- Allen, H. (1990). Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters. The Hague: IULA Publication.
- Arzaghi, M & Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. Journal of Public Economics, 89(7): 1157-1189.
- Boadway, R. (2001). Inter-Governmental Fiscal Relation: The Facilitator of Fiscal Decentralization. Constitutional Political Economy, 12: 93-121.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). The Power to tax : analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. Journal of Urban Economics, 43(2): 244-257.

- Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2): 244-257.
- De Mello, L. R. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2): 365-380.
- Fukasaku, K. & de Mello, L.R. (1998). Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries and Transition Economies in Democracy. In Fukasaku, K. & Hausman, R., *Decentralization and Deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Garrett, G. & Rodden, J. (2000). Globalization and Decentralization. Paper Prepared for the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3): 449-461.
- Kee, W. S. (1977). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Finance Quarterly*, 5(10): 79-97.
- Lin, Justin Yifu and Liu, Zhiqiang. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49: 1-22.
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. (2002). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C: The World Bank.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, XLVI, 237-243.
- Osterkamp, R. and Eller, M. (2003). Functional Decentralization of Government Activity. CESinfo DICE Report, 36-42.
- Panizza, Ugo. (1999). On the Determinants of Fiscal Centralization; Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*, 74(1): 97-139.
- Paytas, J. (2001). *Does Governance Matter? The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness*. Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon Center for Economic Development.
- Shah, A. (1997). Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. Paper Presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61(1): 64-70.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Wasylenko, Michael. (1987). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Budgeting & Finance*, 7(4): 57-71.
- World Bank. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper 1894 (Washington:

World Bank).

- Xie, D., Zou, H. & Davoodi, H. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2): 228-239.
- Zhang, T. & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.
- Zhang, Y., Jin, Y, Chevallier, j., and Shen, B. (2016). The effect of corruption on carbon dioxide emissions in APEC countries: A panel quantile regression analysis. *Technological Forecasting & Social Change*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.05.027>.

[부록] 일반 선형회귀모형 및 패널 분위수 회귀모형 분석 전체 결과

1. 일반 선형회귀 분석 결과

	종속변수: 지역경제성장(ln.GRDP_mil)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
수입분권1	7.461** (0.643)					
수입분권2		-0.0001 (0.001)				
수입분권3			0.004 (0.002)			
지출분권1				0.195*** (0.058)		
지출분권2					-0.004*** (0.001)	
지출분권3						-0.005*** (0.001)
자본	0.061*** (0.011)	0.061*** (0.011)	0.062*** (0.011)	0.059*** (0.011)	0.059*** (0.011)	0.061*** (0.011)
노동	0.006*** (0.002)	0.006*** (0.002)	0.006*** (0.002)	0.006*** (0.002)	0.006*** (0.002)	0.005*** (0.002)
사회복지지출	0.015*** (0.002)	0.015*** (0.002)	0.015*** (0.002)	0.015*** (0.002)	0.014*** (0.002)	0.013*** (0.002)
경제개발지출	-0.001 (0.001)	-0.0003 (0.001)	-0.0001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.0004 (0.001)	-0.0002 (0.001)
노령화	-0.078*** (0.005)	-0.079*** (0.005)	-0.080*** (0.005)	-0.077*** (0.005)	-0.077*** (0.005)	0.072*** (0.005)
Observations	912	912	912	912	912	912
R ²	0.553	0.550	0.551	0.557	0.557	0.563
AdjustedR ²	0.457	0.455	0.456	0.460	0.460	0.466
FStatistic(df=6;754)	155.435***	153.528***	154.438***	157.703***	157.891***	162.072***

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

2. 패널 분위수 회귀모형 분석 결과

■ 수입분권

〈표 4〉 지역경제성장에 대한 분위수 회귀모형 결과: 수입분권1

변수	분위수				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
상수항	10.44392 *** (0.334)	10.63565 *** (0.293)	10.85701 *** (0.297)	11.22846 *** (0.332)	11.53077 *** (0.323)
수입분권1	7.00734 *** (0.642)	7.19744 *** (0.653)	7.68086 *** (0.610)	7.87361 *** (0.616)	8.33913 *** (0.671)
자본	0.25018 *** (0.015)	0.23371 *** (0.016)	0.23624 *** (0.015)	0.23482 *** (0.016)	0.23483 *** (0.016)
노동	0.00638 * (0.003)	0.00673 ** (0.003)	0.00531 * (0.003)	0.00361 (0.004)	0.00057 (0.004)
사회복지지출	0.02873 *** (0.003)	0.03144 *** (0.003)	0.02801 *** (0.003)	0.02271 *** (0.003)	0.01947 *** (0.003)
경제개발지출	-0.0012 (0.002)	-0.00015 (0.002)	-0.00186 (0.001)	-0.0039 * (0.002)	-0.00499 ** (0.003)
고령화	-0.02361 *** (0.005)	-0.02551 *** (0.004)	-0.02401 *** (0.004)	-0.0232 *** (0.004)	-0.02035 *** (0.004)

〈표 5〉 지역경제성장에 대한 분위수 회귀모형 결과: 수입분권2

변수	분위수				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
상수항	10.73699 *** (0.439)	10.72757 *** (0.355)	10.7829 *** (0.336)	11.20757 *** (0.392)	11.26091 *** (0.421)
수입분권2	-0.00206 (0.002)	-0.00208 (0.002)	0.00036 (0.001)	0.00047 (0.001)	0.00196 (0.002)
자본	0.27348 *** (0.018)	0.26807 *** (0.016)	0.2713 *** (0.016)	0.27377 *** (0.018)	0.27213 *** (0.019)
노동	0.00822 ** (0.004)	0.00988 *** (0.003)	0.00802 ** (0.003)	0.00457 (0.004)	0.00376 (0.004)
사회복지지출	0.03314 *** (0.003)	0.03505 *** (0.003)	0.0328 *** (0.003)	0.02777 *** (0.004)	0.02676 *** (0.004)
경제개발지출	-0.00208 (0.002)	-0.00067 (0.002)	-0.00197 (0.002)	-0.00462 ** (0.002)	-0.00451 * (0.003)
고령화	-0.04644 *** (0.004)	-0.04913 *** (0.004)	-0.04819 *** (0.003)	-0.04573 *** (0.004)	-0.04511 *** (0.005)

〈표 6〉 지역경제성장에 대한 분위수 회귀모형 결과: 수입분권3

변수	분위수				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
상수항	10.27492 *** (0.353)	10.49962 *** (0.337)	10.67366 *** (0.318)	11.05065 *** (0.404)	11.5122 *** (0.369)
수입분권3	0.02431 *** (0.004)	0.0264 *** (0.004)	0.02619 *** (0.004)	0.02832 *** (0.004)	0.02862 *** (0.004)
자본	0.241 *** (0.017)	0.23214 *** (0.017)	0.23524 *** (0.016)	0.2377 *** (0.018)	0.23117 *** (0.017)
노동	0.00492 (0.003)	0.005 (0.004)	0.00363 (0.004)	0.00049 (0.004)	-0.0016 (0.004)
사회복지지출	0.03268 *** (0.004)	0.03128 *** (0.004)	0.02951 *** (0.003)	0.02374 *** (0.004)	0.02001 *** (0.004)
경제개발지출	0.0004 (0.002)	-0.00043 (0.002)	-0.00057 (0.001)	-0.00353 * (0.002)	-0.00609 ** (0.002)
고령화	-0.01718 *** (0.005)	-0.0181 *** (0.005)	-0.01891 *** (0.005)	-0.01522 *** (0.005)	-0.01494 *** (0.005)

지출분권

〈표 7〉 지역경제성장에 대한 분위수 회귀모형 결과: 지출분권1

변수	분위수				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
상수항	10.29442 *** (0.293)	10.46528 *** (0.278)	10.56292 *** (0.273)	10.86219 *** (0.324)	11.28716 *** (0.396)
지출분권1	1.20658 *** (0.126)	1.22362 *** (0.129)	1.23009 *** (0.141)	1.27665 *** (0.137)	1.36104 *** (0.122)
자본	0.23178 *** (0.013)	0.22349 *** (0.013)	0.22388 *** (0.014)	0.22646 *** (0.014)	0.21862 *** (0.016)
노동	0.00858 ** (0.003)	0.00906 ** (0.004)	0.01018 *** (0.003)	0.00875 ** (0.004)	0.00527 (0.004)
사회복지지출	0.03147 *** (0.003)	0.03173 *** (0.003)	0.02907 *** (0.003)	0.02351 *** (0.003)	0.01883 *** (0.004)
경제개발지출	-0.00288 (0.002)	-0.00318 ** (0.002)	-0.00338 ** (0.002)	-0.00617 *** (0.002)	-0.00563 ** (0.003)
고령화	-0.03038 *** (0.005)	-0.03227 *** (0.004)	-0.03431 *** (0.004)	-0.03243 *** (0.004)	-0.03262 *** (0.004)

〈표 8〉 지역경제성장에 대한 분위수 회귀모형 결과: 지출분권2

변수	분위수				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
상수항	10.87942 *** (0.439)	10.86419 *** (0.407)	10.90607 *** (0.388)	11.27338 *** (0.414)	11.4713 *** (0.430)
지출분권2	-0.00483 * (0.003)	-0.00336 (0.002)	-0.00135 (0.002)	-0.00043 (0.002)	0.00042 (0.002)
자본	0.27271 *** (0.018)	0.2667 *** (0.016)	0.26992 *** (0.016)	0.27259 *** (0.017)	0.27389 *** (0.018)
노동	0.0089 ** (0.004)	0.00918 ** (0.004)	0.00798 ** (0.004)	0.00466 (0.004)	0.00338 (0.004)
사회복지지출	0.03272 *** (0.003)	0.03457 *** (0.003)	0.03262 *** (0.004)	0.0275 *** (0.004)	0.02339 *** (0.004)
경제개발지출	-0.00115 (0.002)	-0.00071 (0.002)	-0.00167 (0.002)	-0.00456 ** (0.002)	-0.00548 ** (0.003)
고령화	-0.04852 *** (0.004)	-0.049 *** (0.004)	-0.04832 *** (0.004)	-0.04568 *** (0.004)	-0.04503 *** (0.005)

〈표 9〉 지역경제성장에 대한 분위수 회귀모형 결과: 지출분권3

변수	분위수				
	0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
상수항	10.89713 *** (0.364)	10.93537 *** (0.354)	11.08079 *** (0.362)	11.5641 *** (0.410)	11.89664 *** (0.427)
지출분권3	-0.00819 *** (0.002)	-0.00726 *** (0.002)	-0.00585 *** (0.002)	-0.00509 ** (0.002)	-0.00687 *** (0.002)
자본	0.26664 *** (0.016)	0.2662 *** (0.016)	0.26783 *** (0.016)	0.26786 *** (0.018)	0.27186 *** (0.018)
노동	0.00975 *** (0.003)	0.00946 *** (0.003)	0.00825 *** (0.003)	0.00378 (0.004)	0.00349 (0.004)
사회복지지출	0.03127 *** (0.003)	0.03226 *** (0.003)	0.02989 *** (0.003)	0.02527 *** (0.004)	0.01976 *** (0.004)
경제개발지출	-0.00049 (0.002)	-0.00062 (0.002)	-0.00125 (0.002)	-0.00374 * (0.002)	-0.00644 ** (0.003)
고령화	-0.05262 *** (0.004)	-0.05187 *** (0.003)	-0.05132 *** (0.003)	-0.04825 *** (0.004)	-0.04966 *** (0.003)

지방분권을 위한 지방재정 확보 및 운영방안



이희재 박사 _ 지방행정연구원

2016한국공공행정학회 발표문

지방분권을 위한 지방재정확보 및 운영방안

한국지방행정연구원
이희재

발표순서

- ▶ 서론: 지방분권과 지방재정
- ▶ 지방재정현황
- ▶ 재정분권화의 판단방법
- ▶ 재정분권화 정도
- ▶ 결론: 지방재정확보 및 운영방안

지방분권과 지방재정

- ▶ 지방자치의 의미
- ▶ “일정한 지역을 기초로 하는 단체나 일정한 지역의 주민이 선출한 기관을 통해서 그 지방의 행정을 처리하는 제도”
- ▶ 본질적으로 지방자치단체에 대한 국가적 감독과 통제에서 완전히 자유로울 수 없는 한계
 - ▶ 이론적: 지방자치도 국가적 법질서의 테두리 안에서만 인정되고 지방행정도 국가행정의 일부이기 때문
 - ▶ 현실적: 자치단체의 **재정 자립**이 완전히 이루어지지 않은 상태에서 국가 시책을 무시한 자치단체 고유 정책의 수립과 집행은 그 실현가능성이 낮기 때문

3

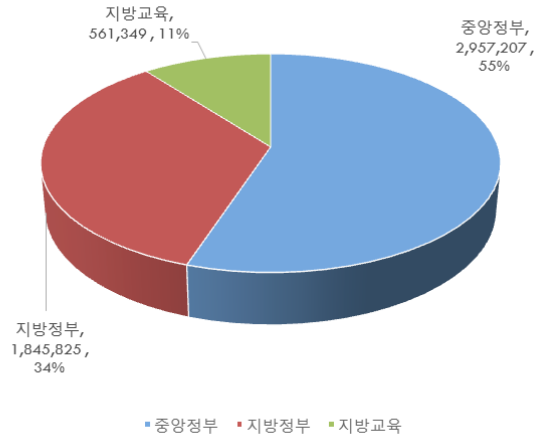
지방분권과 지방재정

- ▶ 지방분권의 필요성
 - ▶ 지방의 특수성과 실정에 맞는 행정 구현
 - ▶ 민주통제를 강화하고 행정의 민주화 실현
 - ▶ 지방의 행정기관이나 주민들의 사기와 창의성 향상
- ▶ 지방분권의 전제조건
 - ▶ 지방재정의 자율성 확보
 - ▶ 현재 지방재정 현황과 과제, 해결책을 살펴볼 필요가 있음

4

지방재정현황

2016 예산규모(당초예산 기준)

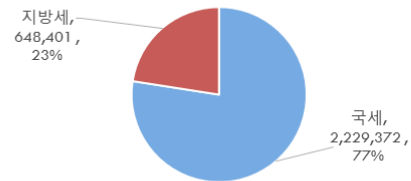


2016 재정 총액: 536조 4,381억원

2016 지방정부 순계예산 총액
: 184조 5,825억 원(34%)

2016 지방예산 총액(지방정부+지방교육)
: 240조 7,174억 원(45%)

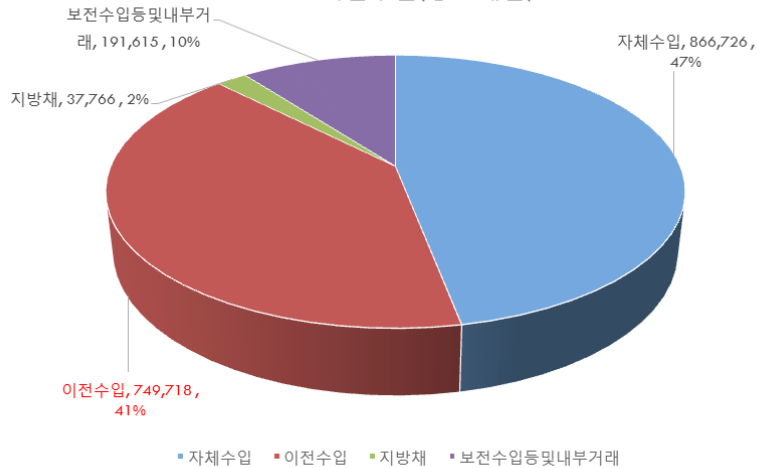
국세 대 지방세 비율



5

지방재정현황

2016 세입구분(당초예산)



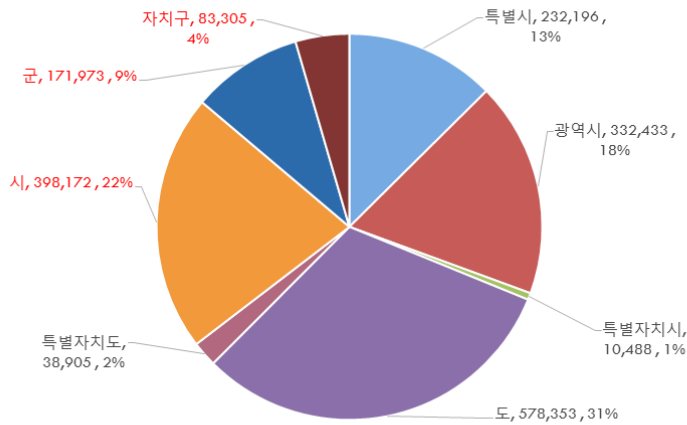
2016 지방정부 순계예산 총액
: 184조 5,825억 원

2016 이전수입
: 74조 9,718억 원(41%)

6

지방재정현황

2016 자치단체별 예산규모



2016 지방정부 순계예산 총액
: 184조 5,825억 원

2016 광역자치단체 순계예산 총액
: 119조 2,375억 원(64.6%)

2016 기초자치단체 순계예산 총액
: 65조 3,450억 원(35.4%)

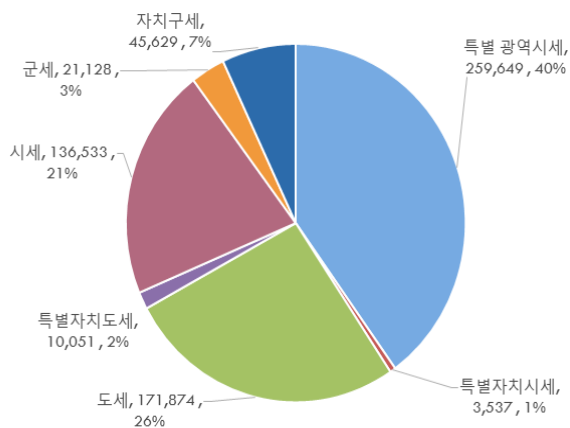
2016 광역자치단체수: 17개

2016 기초자치단체수: 226개

7

지방재정현황

2016 지방세 단체별 규모



2016 지방세 총액
: 64조 8,401억 원

2016 광역자치단체 지방세 총액
: 44조 5,111억 원(68.6%)

2016 기초자치단체 지방세 총액
: 20조 3,290억 원(31.4%)

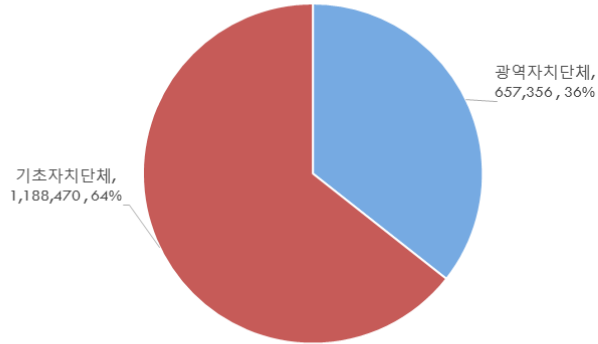
2016 광역자치단체수: 17개

2016 기초자치단체수: 226개

8

지방재정현황

2016 세출 예산규모(순계예산 기준)



2016 순계예산 규모
: 184조 5,825억 원

2016 광역자치단체 세출 총액
: 65조 7,356억 원(36%)

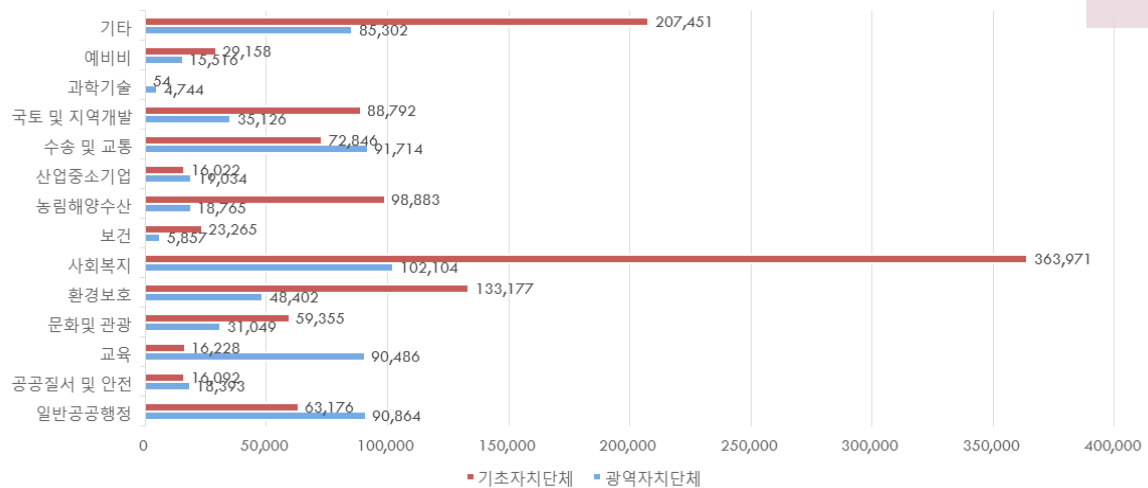
2016 기초자치단체 세출 총액
: 118조 8,470억 원(64%)

2016 광역자치단체수: 17개

2016 기초자치단체수: 226개

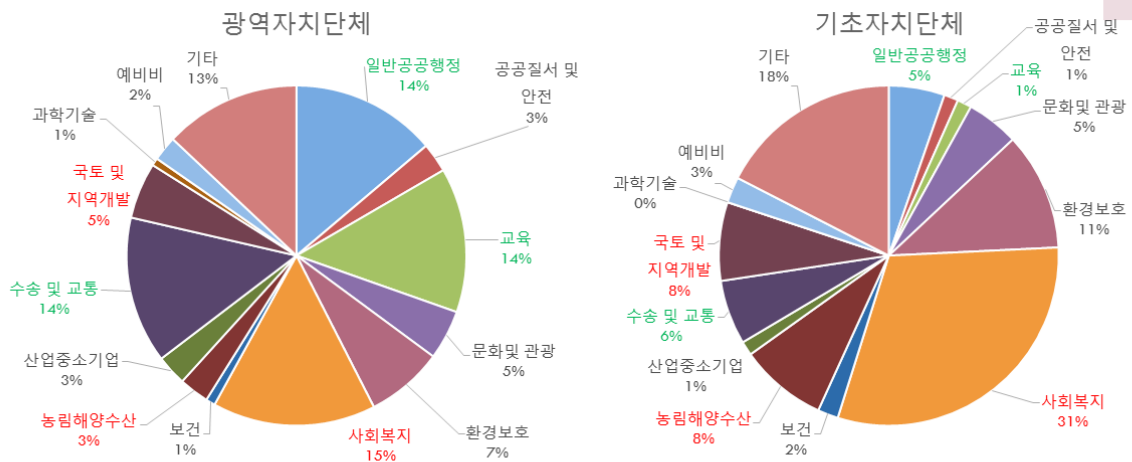
9

지방재정현황



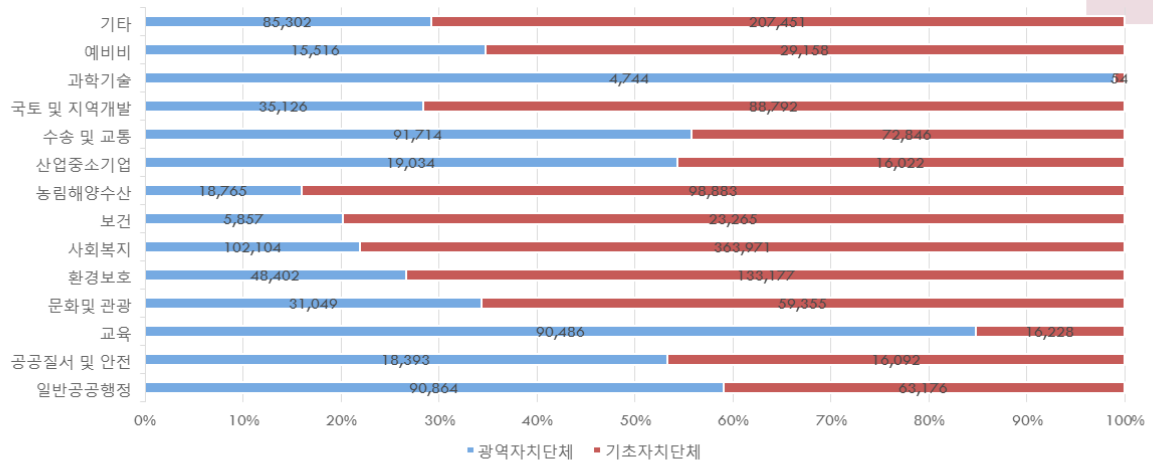
10

지방재정현황



11

지방재정현황



12

지방재정현황

- ▶ 중앙-지방 관계에서 중앙 정부에 세원 집중
 - ▶ 지출은 지방정부가 더 많음
 - ▶ 이전수입의 비중 높음
- ▶ 자치단체간 관계에서 광역자치단체에 세원 집중
 - ▶ 지출은 기초자치단체가 더 많음
 - ▶ 기초단체는 사회복지, 농림해양수산, 국토 및 지역개발에 지출
 - ▶ 광역단체는 일반행정, 교육, 수송 및 교통에 지출
- ▶ 2016년 현재 자치단체 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회복지비

13

재정분권화의 판단방법

- ▶ 재정자립도
 - ▶ 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표
 - ▶ 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정
 - ▶ 비율이 높을수록 재정분권화가 높을 가능성이 있음
- ▶ 의무지출비율
 - ▶ 지방정부에서 자율적으로 조정하기 어려운 지출의 비율을 나타내는 세출분석 지표
 - ▶ 법정지출, 중앙정부 매칭에 따른 지출 등
 - ▶ 행정운영경비, 국도비사업비, 의회비, 채무상환비, 법정경비가 자치단체 전체세출결산액(일반+기타특별회계)에서 차지하는 비율
 - ▶ 비율이 낮을수록 재정분권화가 높을 가능성이 있음

14

재정분권화 정도1

2016 재정자립도(당초예산기준): 전국평균 52.5%

구분	합계	구성비	광역시	시	군	자치구
합계	243	100	17	75	82	69
10% 미만	2	0.8	-	-	2	-
30% 미만	153	63	4	32	74	43
50% 미만	65	26.7	6	32	6	21
70% 미만	22	9.1	6	11	-	5
90% 미만	1	0.4	1	-	-	-

	광역시	시	군	자치구
최고	서울(83)	경기화성(64.2)	울산울주(44.8)	서울중구(65.2)
최저	광주(45.8)	전북남원(11.9)	경북봉화(9.6)	부산영도(12.5)

15

재정분권화 정도2

2014 의무지출비율(결산 기준): 전국평균 61.9%

구분	전국	특별광역시	도	시	군	자치구
합계	243	8	9	75	82	69
최고	103.2%	61.2%	74.0%	83.5%	52.8%	103.2%
평균	61.9%	53.2%	61.1%	61.4%	61.8%	84.2%
최저	13.2%	38.1%	44.0%	40.0%	13.2%	26.7%

	특별광역시	도	시	군	자치구
최고	광주	충남	정읍	부산기장	부산서구
최저	세종	제주	구미	인천강화	인천중구

의무지출결산액은 인력운영비, 기본경비, 국도비사업비, 의회비, 차입금원금상환액, 차입금이자상환액, 재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금 을 합친 것으로 그 해의 세출결산액을 초과할 수 있음(부산 서구의 사례)

16

재정분권화의 판단

- ▶ 의무지출비율이 보다 정확한 재정분권화를 나타내는 것으로 볼 수 있음
 - ▶ 재정분권은 재량지출의 금액을 통해 판단하는 것이 합리적이기 때문
 - ▶ 일반적으로 자립도를 분권화 지표로 많이 활용하지만, 이전지출을 통해 실제 자치단체가 운용가능한 금액은 재정자주도에 가까우며, 재정자주도는 편차가 크지 않아 그 자체를 분권화 지표로 보기 어려움
- ▶ 의무지출비율 역시 완벽한 지표는 아님
 - ▶ 의무지출비율 산출에 포함되는 회계목은 전국 공통 기준이 적용가능한 한 부분적인 것으로 자치단체별로 의무적으로 지출해야 하는 금액은 더 많을 것으로 판단됨
- ▶ 여러 관련 지표를 통해 종합적으로 분권화를 판단해야 할 것임

17

지방재정확보 및 운영방안

- ▶ 1. 중앙과 지방의 사회복지 재정관계 재설정
 - ▶ 과거 사회복지사업을 지방으로 이양하는 과정에서, 그리고 사회복지정책의 확대 과정에서 '재원지원 없는 위임명령(unfunded mandates)'나 '미적정 수준의 위임명령(underfunded mandates)'으로 재원이 지방으로 충분히 지원되지 못하고 있음
 - ▶ 향후 지속적으로 증가될 사회복지지출에 적절히 대응하기 위해서 중앙과 지방 간의 재정관계 재설정이 우선 필요
 - ▶ 지방자치단체의 사회복지지출의 부족재원 보전을 위해 중앙과 지방, 광역과 기초간의 재정조정제도의 개선 필요
 - ▶ 사회복지 정책의 확대나 새로운 제도의 신설 시 반드시 지방에 미치는 재정영향을 평가하여 재원조치 선행 필요

18

지방재정확보 및 운영방안

▶ 1-1. 지방소비세율 인상

- ▶ 현재 지방소비세율은 부가가치세의 11%
- ▶ 기초자치단체들의 사회복지재원 부족 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세율을 20%까지는 올릴 필요가 있음
 - ▶ 지방소비세율의 인상은 광역으로부터 기초자치단체로 가는 조정교부금의 규모가 확대되도록 유도
- ▶ 2015년 기준으로 지방소비세를 1% 인상할 때, 지방재원 순증효과는 약 4,754억원이며, 2% 인상 시 9,057억원
 - ▶ 지방소비세율 1% 인상시 지방소비세는 5,886억원 확대되나, 지방교부세의 母재원인 내국세 감소로 지방교부세가 감소(1,132억원)되어 순증은 4,754억원

19

지방재정확보 및 운영방안

▶ 1-2. 지방복지세 신설

- ▶ 지방자치단체의 사회복지 관련 재정부담을 타개하는 방법으로, 그리고 사회복지 소요재원을 항구적으로 확보할 수 있는 지방세목으로 지방복지세의 도입 강구
- ▶ 지방복지세는 소득, 소비, 재산 가운데 하나에 집중하여 세수를 확보하는 방식보다는 여러 세원에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 것이 적절
 - ▶ 지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세
 - ▶ 재산세 감면액에 대한 지방복지세 직접 과세
 - ▶ 담배소비세에 대한 지방복지세 직접 과세
 - ▶ 카지노 등 사행산업에 대한 지방복지세 직접 과세 방안 등이 논의
- ▶ 중앙단위의 복지세와 지방의 지방복지세가 세원공동이용방식(공동세제도 포함)으로 설치하는 방안도 검토(한국지방재정학회, 2015)

20

지방재정확보 및 운영방안

▶ 1-3. 지방세 감면율 축소

- ▶ 지방세특례제한법에서 정하고 있는 지방세 감면은 대부분 일정 기간 정하여 감면하는 일몰제를 시행하고 있으며, 일몰기간을 연장시키는 경우 조례로 감면율을 최고 50%까지 축소 가능
- ▶ 2011년~2013년 사이 종료(일몰 적용)되지 않고 계속 연장되어 온 지방세특례제한법상의 감면조항에 관련된 감면 규모는 2조 5,750억원
 - ▶ 감면 일몰기간이 연장된 것을 50%까지 감면율을 축소 조정할 수 있는 근거(지방세특례제한법 제182조:지방자치단체의 감면율 자율조정)에 의해 10%~15% 축소할 경우 2,575억원~3,853억원의 추가 세수확보

21

지방재정확보 및 운영방안

▶ 2. 중앙정부의 재원이양

- ▶ 지방교부세 인상
 - ▶ 내국세의 1%는 2015년 기준으로 약 1.8조 원
 - ▶ 단계적으로 법정비율(19.24%) 인상 필요
- ▶ 국고보조율 인상
 - ▶ 국민기초생활보장금의 국고보조율은 80%, 영유아 보육료는 서울 35%, 지방 65%, 기초연금의 국고보조율이 75%, 장애인복지제도는 65%, 기초연금을 제외한 나머지 노인복지제도의 보조율은 50%
 - ▶ 지방정부의 사회복지재원 부족은 주로 국고보조사업의 매칭부담으로 발생
 - ▶ 중앙정부 사업은 전액 국고부담하거나 국고보조율을 현행보다 인상하여 매칭 부담으로 인해 자치단체가 겪는 자원 부족분 해소

22

지방재정확보 및 운영방안

▶ 3. 상위 자치단체의 조정교부금 확대

- ▶ 기초자치단체, 특히 자치구 유형의 사회복지비용 부담에 따른 자원 부족을 감안할 때, 상위 정부로부터의 조정교부금 확대 필요
- ▶ 조정교부금의 확대는 광역자치단체의 자원 잠식을 가져오므로 이를 보완하기 위한 정책 필요
 - ▶ 지방소비세의 인상
 - ▶ 지방교부세 산정 시 사회복지 수요의 비중 증가 등 고려

23

지방재정확보 및 운영방안

▶ 4. 지방자치단체 자구노력

- ▶ 지방세 징수, 세원수입 징수 및 발굴, 요금현실화 등의 징세노력으로 자원 확충

구분	유형별 평균					평균 초과 단체	평균 미달 단체	추가 징수 가능액
	특광역시	도	시	군	자치구			
지방세 징수율	97.32	98.25	94.97	94.76	97.63	143	101	2,117
경상세외수입 증가율	6.19	-3.57	10.26	9.48	2.33	109	135	2,127
상수도요금현실화율	86.00	76.69	76.50	47.09	-	60	56	1,307
하수도요금현실화율	54.2	68.38	25.56	7.70	-	33	54	1,686

24

지방재정확보 및 운영방안

▶ 4. 지방자치단체 자구노력

- ▶ 기초자치단체가 필요한 의무지출재원 확보를 위해 전 사업에 대한 세출구조조정
 - ▶ 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과나 효과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자지출, 낭비성 행사지출 등 존재
 - ▶ 이러한 재정투자사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등 필요
 - ▶ 그 결과로 확보된 재원을 의무 지출에 투자
 - ▶ 세출구조조정 방식의 하나로 기획재정부가 중앙부처를 대상으로 하는 '재정사업자율평가제도'의 운영방식을 준용하고 지역의 특성에 맞게 조정하여 주기적으로 시행할 필요가 있음 (서정섭, 2011:250)

25

감사합니다

충청남도 지방분권 방향성 모색



- 좌 장 _ 강현수 원장 충남연구원

- 토론자

최진혁 교수(충남대), 곽현근 교수(대전대), 황명선 시장(논산시), 심우성 의장(청양군의회),
유병훈 과장(충청남도 자치행정과), 류호진 고문(디트뉴스24)

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO