

재정분권과 지방재정의 과제:

지방세 중심의 구조와 지방정부의 적정규모를 중심으로

최병호 · 정종필(부산대학교 경제학과)

I. 문제의 제기

지방자치제도 도입 이후 10년이 넘는 시간이 지나면서 지방재정은 많은 변화를 경험하였다. 특히 지방재정 규모의 외형적인 성장은 주목할 만하다. 지방재정의 총 규모(일반회계와 특별회계의 합, 순계규모)는 2007년에 약 112조를 나타내면서 1990년에 비해 약 5배 가량 증가하였다. 특히 최근에 들어서는 제도적인 측면에서도 지방예산편성으로부터 집행에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 많은 제도들이 새롭게 도입되거나 정비되었다.

하지만 이와 같은 외형적 성장과 제도적 개선에도 불구하고 지방재정과 재정분권을 바라보는 시각은 그리 긍정적이지 못하다. 지방과 중앙에서는 지금까지 진행되어온 상황에 대하여 조금씩 다른 입장에서 평가를 내리고 있으나 좋은 점수를 주는 데는 주저하고 있다는 공통점을 볼 수 있다.

우선 주로 지방에서는 지방재정이 지닌 문제의 원인을 분권에 대한 중앙의 의지 부족에서 찾고 있는 듯하다. 지방세가 전체 조세수입에서 차지하는 비중이 낮음을 두고 흔히 언급되는 ‘2할 자치’는 지방재정이 지닌 문제를 대변하는 용어로 자주 사용되고 있다. 이 용어는 지방분권이 제대로 자리 잡지 못한 원인을 지방재정의 불충분성으로부터 찾고 있는 듯한 느낌을 준다. 분권이 제대로 진행되기 위해서는 국세의 지방이양 또는 지방세의 신설과 함께 지방교부세 교부율 인상 등 중앙정부의 지원 또한 강화되어야 한다는 지방의 견해는 이런 점을 잘 보여준다. 또한 참여정부가 지방분권을 국정 과제로 내세우면서도 특히 재정적인 측면에서는 그 과정이 제대로 진행되지 않았거나 오히려 상황이 악화되었다는 인식 하에서 ‘지방분권은(중앙정부로부터) 쟁취해야 하는 것’으로 주장하기도 한다. 뿐만 아니라 균형발전과 지방분권을 동일선 상에 두고 수도권에 유리한 것으로 비춰지는 정책은 모두 지방분권에 반하는 정책으로 인식하기도 한다.

한편 중앙에서도 분권과 지방재정 운용에 대한 불만은 적지 않다. 민선 지방자치

10년을 평가하는 과정에서 중앙공무원을 대상으로 한 설문조사를 인용해보면, 지방분권으로 인해 지방자치단체의 재정운영상 자율성이 개선되었다고 응답한 비율은 69.2%에 달하지만 책임성, 투명성, 건전성 등이 개선되었다고 응답한 비율은 각각 39.0%, 22.6%, 12.6%에 그치고 있다(이효, 2005). 즉 지방자치제 이후 지방자치단체가 자율성에 걸맞은 책임성을 나타내지 못하며, 지방 공공부문의 부패와 도덕적 해이 문제가 자주 발생하며, 지방공무원의 능력부족 문제도 지적하고 있는 것이다. 이러한 지적은 지방자치단체가 지닌 자체문제 때문에 분권이 제대로 진행되지 않음을 탓하고 있는 것으로 보인다.

그런데 이와 같이 상반되는 입장들을 자세히 들여다보면, 원론적 수준의 지방재정이론에서 분권의 근거로 강조하는 배분 상의 효율성과 재정책임성의 문제라든지 공공재 공급의 효율성과 지방정부의 적정 규모 등에 관한 고민은 별로 포함되어 있지 않다. 학문적 영역에서는 이와 같은 문제에 관하여 많은 논의가 진행되어 왔지만 현실 영역에 대한 파급효과는 그리 큰 것 같지 않다. 결국 이론에 바탕을 둔 접근과 현실을 분석하고 이해하는 사고의 틀 간에는 큰 괴리가 나타난다.

현 정부 하에서의 지방분권 추진도 예외는 아니다. 현 정부는 출범 당시 그 현실적 가능성에 대한 의문에도 불구하고 지방분권과 균형발전을 동시에 추구한다는 목표를 세웠다. 그러나 4년 이상이 지난 지금, 지방분권은 균형발전의 틀 속에 간혀 버린 감이 없지 않다. 많은 논의가 진행되었던 지방소득세나 지방소비세의 신설은 이제 지방에서만 공허하게 외치고 있다. 포괄보조금을 지향하던 균특회계는 사실상 또 다른 형태의 국고보조금이 되었다. 국가사무를 지방으로 이전하면서 재원부담을 위해 분권교부세를 신설하였으나 폭증하는 복지지출의 증가로 많은 자치단체들의 재정은 턱걸이를 하고 있다. 부동산 보유세 강화를 위하여 지방세를 국세로 전환시키고 그 재원을 지방으로 이양함으로써 지방재정이 확충되는 것을 마치 지방분권이 제대로 진행되고 있는 것으로 해석하기도 한다. 이러한 사례들에서 알 수 있듯이, 중앙정부는 균형발전의 시각에서 지방분권을 해석하는 오류도 범하고 있다.

이와 같은 시행착오들은 이론적 측면을 간과한 현실분석과 대안마련에 기인한 바가 크다. 비록 이론의 현실설명력과 예측력이 떨어지더라도 이론 자체를 부인하기 보다는 현실설명력과 예측력을 높이도록 이론을 개선해나가는 것이 옳다.

지방재정의 규모가 지속적으로 늘어났음에도 불구하고 재정부족 문제가 지방자치의 발전을 가로막는 요인으로 지적되고 있다는 점은 우리나라의 지방분권이 양적인 측면보다는 구조적인 문제를 가지고 있는 것이 아닌가 하는 의문을 제기한다. 이와 같은 구조적 문제는 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 우선 지방자치단체는 지방재정 규모 증대를 원하는데, 그 과정에서 자신이 비용을 부담하지 않아도 된다

면 지방재정이 부족하다고 주장하는 것이 최선의 전략이 될 수 있다. 또한 지방재정의 규모가 양적으로 팽창하더라도 지방자치 자체가 비용이 너무 많이 드는 구조라면 지방재정은 항상 부족할 수 있다.

여기서 첫 번째는 재정분권의 구조에 관한 문제이다. 지방재정의 이론에서는 지방세의 가격기능을 강조하는 편익원칙을 재정분권의 근거로 삼고 있다. 그러나 우리나라의 지방재정은 지방세를 중심으로 편성되어 있지도 못하며, 지방세가 가격기능을 담당하지도 못하는 것이 현실이다. 편익원칙이 적용된다면 편익의 증가와 지방세를 통한 부담 증가간의 연계를 통해 적정 수준의 공공서비스가 결정될 수 있다. 이 경우 지방재정의 문제는 충분성의 문제가 아니라 적정성의 문제가 된다.

두 번째는 지방정부의 적정 규모에 관한 논의와 연결된다. 즉 세원의 절대적 부족 등으로 공공서비스 공급이 부족한 자치단체가 발생할 수 있다. 이러한 문제는 재정형평화 교부금 등을 통해 일정 부분 해결할 수 있다. 그러나 이와 같은 형편에 놓인 자치단체의 수가 너무 많다면 지방자치의 구조 자체에 대한 문제가 제기된다. 이는 우리나라 지방자치 또는 지방정부 구조가 필요 이상으로 고비용 구조가 아닌가에 관한 의문이다.

이 글에서는 ‘지방세 중심의 구조’와 ‘지방정부의 적정규모’라는 두 가지 측면에서 우리나라 재정분권과 관련한 문제점을 도출함으로써 제대로 된 재정분권의 추진을 위해 고려해야 할 몇 가지 과제를 제기하고자 한다. 분석결과에 기초하여 지방재정과 관련하여 최근 진행되고 있는 주요 이슈들을 분석해보고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 지방재정의 양적 및 구조적 변화에 대해 살펴본다. 제3절과 제4절에서는 지방재정의 구조적 문제와 관련한 몇 가지 가설을 설정하고 실증분석을 통해 확인함으로써 지방재정의 문제를 구체적으로 분석한다. 제5절은 결과를 요약하고 결론을 내린다.

II. 지방재정의 구조와 주요 문제점

1. 지방재정의 구조

2007년 지방예산의 총 규모(예산순계 기준)는 2006년 당초 예산 대비 10.5%가 증가한 약 112조원에 달한다. 이는 지방자치제도가 시행된 첫 해인 1995년과 비교해 볼 때 약 2.14배가 증가한 규모이다. 교육재정을 포함한 중앙정부 재정과 지방재정의 비율은 약 61.2 대 38.8의 비율을 나타내고 있다. 지방재정의 구성을 보면, 의존

재원과 자체재원이 대략 38 대 62의 비율을 나타내고 있다. 한편 지방재정에서 가장 중요한 세입으로 생각할 수 있는 지방세수입이 전체 지방재정에서 차지하는 비중은 약 34% 정도로서 의존재원의 비중에 다소 못 미치고 있다.

한편 일반회계만을 고려한다면 2007년 현재 재정규모 측면에서 중앙 대 지방의 비율은 62 대 38 정도로 나타나며, 조세 측면에서는 국세 대 지방세의 비율은 약 79 대 21 정도로 나타난다. 비록 최근에 와서 신장세가 다소 줄어들기는 했으나 지방재정은 규모 면에서 1990년 이후 중앙정부 재정에 비해 가파른 신장세를 유지해 왔다. 또한 지방세의 신장률도 국세에 비해 높게 나타나고 있다. 그런데, 2005년까지는 지방재정규모의 신장률에 비해 지방세의 신장률이 낮다는 사실로부터 이전재원의 확충이 지방재정의 성장에 중요한 기여를 했음을 알 수 있다. 2006년과 2007년의 경우에는 지방세의 신장률이 지방재정 규모의 신장률을 뛰어넘고 있다. 그러나 지방세가 전체 조세수입에서 차지하는 비중은 오히려 2004년부터 줄어들고 있어 이 또한 의존재원의 중요성을 보여주고 있다.

<표 1> 중앙과 지방재정의 구조

| | 재원별 규모 (억원) | | 전체예산에 대한 비중 | |
|-------|-------------|--------------------|------------------|-------|
| | 구분 | 규모 (억원) | | |
| 중앙정부 | 국세 | 1,473,025 (83.3%) | 61.2% | |
| | 기타 | 294,536 (16.6%) | | |
| | 계 | 1,767,561 (100.0%) | | |
| 지방정부 | 의존재원 | 지방교부세 | 214,083 (19.1%) | 38.8% |
| | | 국고보조금 | 211,590 (18.9%) | |
| | | 소계 | 425,673 (38.0%) | |
| | 자체재원 | 지방세 | 380,731 (34.0%) | |
| | | 세외수입 | 278,509 (24.9%) | |
| | | 지방채 | 34,950 (3.1%) | |
| | | 소계 | 694,190 (62.0%) | |
| | 계 | 1,119,864 (100.0%) | | |
| 전체 예산 | 2,887,425 | | 100.0% | |

자료: 행정자치부, 『2007년도 지방자치단체 예산개요』, 2007.

한편 지방자치제도의 실시 이후 지방세와 관련하여 다양한 변화들이 일어났는데, ①담배소비세(1989), 주행세(2000), 지방교육세(2001) 등 국세의 지방세 이양, ②종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 통합 재산세 도입(2005) 등 새로운 지방세목 도입, ③경주·마권세를 레저세로, 농지세를 농업소득세로 각각 세목 명칭을 변경하고 과세대상을 확대, ④탄력세율제도의 도입(1991년)과 적용범위 확대, 세율인상 및 과표현실화 ⑤종합토지세의 폐지(2005)와 국세인 종합부동산세 신설(2005) 등을 들 수

있다. 하지만 지방세 측면에서는 규모의 양적 증가는 진행되었음에도 불구하고 지방자치단체의 과세자주권 향상, 소득, 소비, 재산과세 등 세원의 구성 체계와 세목의 구성 등에서는 괄목할만한 개선이 없었던 것으로 지적된다(임성일, 2006). 특히 최근의 재산세 관련 제도개편에서는 재산세의 실효세율 결정권을 중앙정부의 통제하에 두는 한편 탄력세율 적용 자체를 불가능하게 하는 등 오히려 재정분권에 역행하는 제도개편도 이루어졌다.

다음으로 이전재원과 관련된 변화들을 보면, ①지방양여금제도의 도입(1991) 및 재원확충, ②지방교부세 법정률 인상(2000, 2005, 2006)과 분권교부세 신설, ③국고보조금제도의 개편, ④국가균형발전특별회계의 신설과 지방양여금제도의 폐지(2005) ⑤종합부동산세의 신설과 부동산교부세제도의 신설(2005) 등을 들 수 있다. 특히 2005년의 국고보조금제도의 개편은 재정분권과 관련하여 매우 중요한 의미를 지니는데, 기존의 국고보조사업을 대폭적으로 정비함으로써 일부 사업은 지방으로 이양하고 일부사업은 균형발전특별회계로 전환시키는 조치가 이루어졌다. 이러한 과정에서 지방이양 사업의 재원마련을 위하여 분권교부세가 도입되고 지방교부세 법정률이 대폭 인상되었다. 지방교부세 법정률 인상으로 인해 종래의 특정보조금 중심의 재정조정제도 구조에서 일반보조금의 비중이 높아졌다는 것은 지방정부의 자율권 신장이라는 측면에서 의미를 가진다고 볼 수 있다.

<표 2> 일반회계 규모 및 조세신장률 비교

(단위: 억원)

| | 재정규모 (일반회계 순계 기준) | | | | | 조세 | | | | |
|------|-------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| | 중앙정부 재정 | | 지방재정 | | B | 국세 | | 지방세 | | D |
| | 규모 (A) | 신장률 (%) | 규모 (B) | 신장률 (%) | A+B (%) | 규모 (C) | 신장률 (%) | 규모 (D) | 신장률 (%) | C+D (%) |
| 1990 | 274,557 | - | 154,910 | - | 36 | 268,474 | - | 63,786 | - | 19 |
| 1995 | 514,981 | 88 | 366,673 | 137 | 42 | 567,745 | 111 | 153,169 | 140 | 21 |
| 2000 | 926,022 | 237 | 576,532 | 272 | 38 | 929,347 | 246 | 203,616 | 219 | 18 |
| 2002 | 1,096,298 | 299 | 845,082 | 446 | 44 | 1,039,678 | 287 | 315,835 | 395 | 21 |
| 2003 | 1,146,642 | 318 | 965,040 | 523 | 46 | 1,049,257 | 291 | 330,620 | 418 | 24 |
| 2004 | 1,201,363 | 338 | 972,309 | 528 | 45 | 1,081,704 | 303 | 341,594 | 436 | 24 |
| 2005 | 1,342,077 | 389 | 997,142 | 544 | 43 | 1,223,916 | 356 | 359,769 | 464 | 23 |
| 2006 | 1,260,843 | 359 | 899,232 | 480 | 38 | 1,353,336 | 404 | 380,712 | 497 | 22 |
| 2007 | 1,353,977 | 393 | 865,209 | 459 | 38 | 1,473,025 | 449 | 380,732 | 497 | 21 |

주: 1) 신장률은 1990년 기준 신장률임.

2) 2005년도까지는 결산액, 2006년도는 최종예산액, 2007년도는 당초 예산액임

자료: 행정자치부, 『2007년도 지방자치단체 예산개요』, 2007.

또한 최근에는 지방예산의 편성으로부터 시작해서 지방재정 운영의 전 단계에 걸쳐 많은 제도적인 변화가 있었다. 지방자치단체 예산편성지침제도 폐지(2005년), 지방채발행 개별사업별 승인제 폐지 및 총액한도제 도입(2005년), 중기재정계획의 실효성 제고(2005), 지방재정분석진단제도 도입(2005), 재정공시제도 도입(2006), 복식부회계제도 도입(2006), 사업별 예산제도의 도입(2008년부터 전면 도입) 등이 그것이다.

2. 지방재정의 주요 문제점

앞서 살펴본 바에 의하면 우선 양적인 측면에서 우리나라 지방재정은 다음과 같이 요약할 수 있다. 지방자치제도의 시행과 함께 지방재정이 전체 재정에서 차지하는 비중은 상당히 높아졌으며, 그 이후 중앙 대 지방재정의 비중은 교육재정을 제외할 때 대략 6대4의 관계를 유지해 왔다. 지방재정의 성장은 이전재원에 상당히 의존해 왔으며, 그 결과 세출부문에서는 대체로 40% 안팎(교육재정 제외)의 분권수준을 나타내지만 지방세를 기준으로 한 세입부문의 분권수준은 21% 내외를 나타내고 있다.

세출부문에 비해 세입부문의 분권수준이 낮다는 것은 지방자치단체가 자체적인 재정지출을 함에 있어서 자체수입을 통해 해결하는 정도가 낮으며, 지방공공지출의 상당 부분이 이전재원에 의해 해결되고 있음을 의미한다. 이러한 상황은 이른바 '2할 자치'로 표현되듯이 지방자치단체가 자체적으로 재원을 마련할 수 있는 지방세의 비중이 너무 낮다는 주장의 근거가 된다. 특히 지방세가 재정수입에서 차지하는 비중이 선진국에 비하여 상당히 낮다는 점과 연계하여 지방재정 불충분성의 근거로 자주 사용되고 있다. 또한 이전재정이 지방재정에서 차지하는 역할이 과도하게 커서 지방재정의 중앙의존 정도가 높기 때문에 지방자치단체의 재정자율권이 제약된다고 주장되기도 한다.

한편 구조적인 측면에서 재정분권을 평가하는데 있어서는 지방자치단체의 과세 자주권이 자주 언급된다. 조세법률주의 하에서 지방자치단체의 세목결정권과 세율결정권이 인정되지 않고 있지만, 지방세법에서는 많은 지방세에 대하여 지방자치단체가 제한된 범위 내에서 세율을 결정할 수 있도록 하고 있다. 그렇지만 지방자치단체가 주어진 세율결정권을 행사한 경우는 매우 드물다. 이러한 점 또한 이전재원에 대한 지방재정의 의존도가 높다는 사실과 연관을 맺고 있는 것 같다. 다시 말해서, 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 낮기 때문에 지방자치단체들이 세율결정권을 통하여 추가적으로 확보할 수 있는 지방세 수입은 전체 지방재정 규모에 비

해 적다고 생각할 수 있다. 반면 이전재원이 차지하는 비중은 높기 때문에 지방자치단체는 굳이 세율결정권을 행사하지 않아도 재정수입을 증가시킬 방법이 있음을 알고 있다고 생각할 수 있다.

III. 지방재정의 구조적 문제에 대한 검증 1: 정치적 의사결정

1. 지방재정의 불충분성 문제

여기서는 우선 지방재정의 불충분성과 특히 낮은 자주재원의 비중으로 인해 지방자치가 제대로 정착되지 못하고 재정분권이 효과적으로 진행되지 못한다는 주장에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위하여 우선 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 1: 지방재정의 규모가 부족하고, 특히 자주재원이 부족한 탓에 지방자치가 제대로 정착되지 못한다.

만약 이러한 가설이 채택된다면 지방재정이 지닌 문제점에 대한 해법은 명확해진다. 즉 지방재정 부족문제를 해결하기 위해 국세의 지방세 전환 또는 지방세의 신설 등을 통하여 지방재정에서 자주재원의 역할을 강화하며, 동시에 지방재정이 총 정부재정에서 차지하는 비중을 높이면 된다.

이러한 가설을 검증하기 위해서는 우선 지방재정 규모의 충분성을 파악할 필요가 있는데, 일반적으로 지방재정 규모는 절대적인 값으로 파악하기 보다는 중앙정부 재정과의 상대적 비중을 통해 평가한다. 이는 재정분권의 수준에 관한 것으로서 총 정부지출(또는 수입)에서 지방정부의 지출(또는 수입)이 차지하는 비중을 살펴보는 방법이 널리 사용된다. 나아가 다른 국가와의 비교를 통하여 상대적인 재정분권 수준을 파악한다¹⁾.

1) 선행연구에서는 주로 세출 측면에서 재정분권을 파악하고 있는데, 재정분권의 수준을 질적으로 측정하기가 쉽지 않다는 점과 관련이 있다. 즉 세입측면을 제대로 파악하기 위해서는 단순히 지방재정의 상대적 규모를 판단하기 보다는 지방정부가 자주적으로 마련할 수 있는 재원의 규모를 분리하여 파악해야 할 뿐만 아니라 지방정부의 세율결정권 등 세입의 구조적 측면을 고려한 질적인 접근이 필요하다는 것이다. 그러나 국가별로 상이한 지방세제도를 고려한다면 특히 국가 간 비교 연구에서 질적인 접근을 취하는 것은 사실 상 불가능하기 때문에 주로 양적인 지표를 사용하는 연구가 주를 이룬다. 한편 Ebel and Yilmaz(2002)는 국가간 실증연구에 거의 의존하고 있는 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)를 그대로 사용하는 경우의 문제점을 구체

최근 발표된 몇몇 연구에서는 다른 국가와 비교를 통해 지방재정 규모를 상대적으로 평가하고 있다. 박기백·김현아(2005)의 연구에서는 교육재정을 포함한 지방정부의 세입과 세출이 전체 정부의 세입과 세출에서 차지하는 비중으로 분권화지수를 구하고 있다. 이에 의하면 2003년의 경우 세입과 세출측면의 분권화수준은 각각 23.5%와 50.3%로 나타난다. OECD국가와의 비교(2000년)에서는 세입은 OECD 국가 가운데 중간 수준을 나타내지만 세출의 경우는 덴마크와 캐나다 정도만 우리나라보다 높은 수준을 나타내고 있음을 보이고 있다.

또한 이영·현진권(2006)의 최근 연구에서는 1990년대의 세입분권과 세출분권 수준을 국가간에 비교하고 있다. 우선 OECD의 RS자료를 이용하여 파악한 결과 우리나라의 세입분권 수준은 21%로 OECD 국가 중 14위로 나타났으며, 평균에 가까운 값인 것으로 밝혀졌다. 한편 IMF의 GFS자료와 OECD의 RS자료를 동시에 사용하여 세출분권 수준을 파악하여 우리나라와 비교한 결과에서도 우리나라의 세출분권 수준은 중간정도 수준으로 나타났다. 또한 재정분권 수준 자료를 이용한 재정분권 결정요인의 추정을 통하여 분석한 결과 우리나라의 세입분권 수준은 다른 국가와 비교할 때 낮지 않으며, 세출분권 수준은 오히려 높게 나타나고 있음을 보이고 있다.

물론 재정분권은 국가별로 특수한 요인들을 함께 고려하여 판단해야 할 것이다. 그러나 이러한 결과는 적어도 국가 간 비교에서는 우리나라 지방재정의 규모가 세입이나 세출측면에서 상대적으로 부족한 수준이라고 말할 수 있는 근거는 별로 없음을 보여준다. 또한 이러한 결과는 지방자치가 제대로 정착되지 않는 이유를 다른 측면에서 살펴볼 필요가 있음을 제기한다.

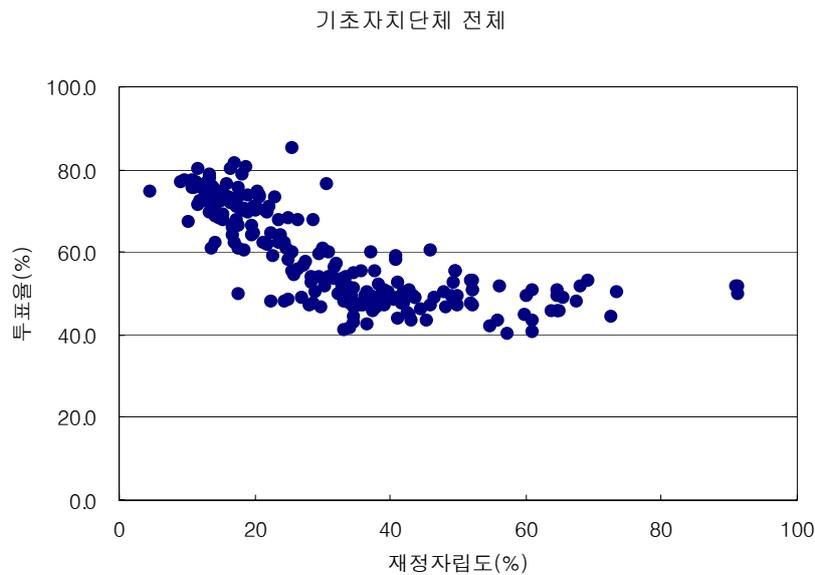
가설 1은 또 다른 측면에서 간접적으로 검증해 볼 수 있다. 지방자치를 평가할 때는 지방재정 문제, 특히 자주재원 문제를 자주 언급하는 것이 현실이다. 지방자치가 잘 되고 있다는 것은 정치·행정 및 경제적 요인 등을 복합적으로 고려하여 판단해야 하겠지만, 지방자치에 대한 주민들의 높은 기대와 관심이 그러한 상황을 비교적 잘 보여준다고 볼 수 있다. 또한 주민들의 기대와 관심은 지방선거에 대한 투표율로 반영된다고 할 수 있다. 이렇게 본다면, 자주재원이 넉넉한 자치단체의 경우와 그렇지 못한 자치단체 간에는 주민들의 기대와 관심 수준에 차이가 날 것이며, 이는 지방선거를 통한 참여의 차이로 반영될 것으로 예상된다.

2006년의 5.31 지방선거에서 전국 평균 투표율은 2002년의 지방선거에 비해 2.4%p 상승한 51.3%로 나타났다. 그런데 [그림 1]에 나타나 있듯이, 기초자치단체별로 재정자립도와 투표율의 관계를 파악해 보면, 예상과는 아주 다르게 나타난다. 대체로 재정자립도가 40% 미만인 자치단체의 경우는 재정자립도와 투표율 간에 역의

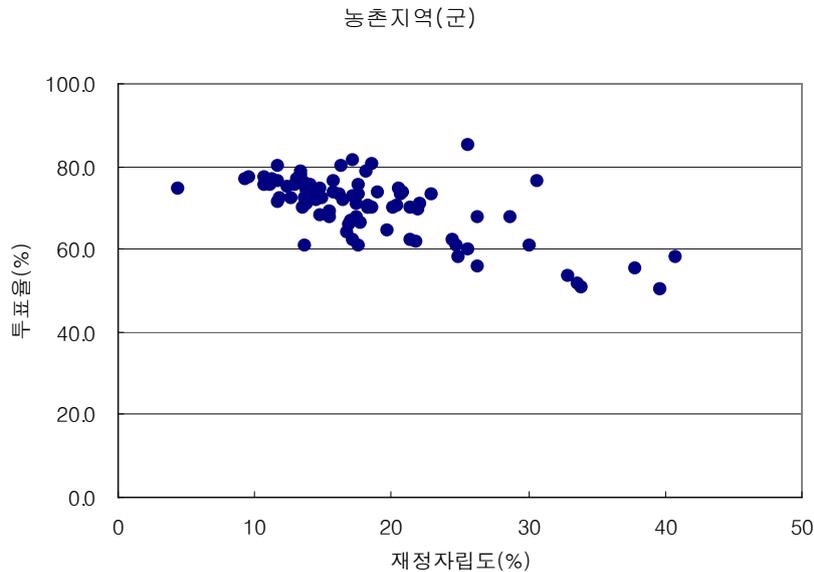
상관관계가 나타나지만, 재정자립도가 40%보다 높은 경우에는 투표율은 재정자립도와 거의 관계없이 50% 안팎 수준으로 나타남을 알 수 있다. 한편 농촌지역인 군 지역을 따로 구분하여 보면, 재정자립도는 대체로 30% 미만이지만 투표율은 대부분 평균을 훨씬 상회하는 60% 이상으로 나타난다.

물론 투표율의 결정에 있어서는 선거구의 인구(유권자 수)²⁾, 입후보자 수, 현직 단체장의 출마 여부, 지역의 사회·경제적 특성 등 매우 다양한 변수들이 복합적으로 작용한다. 그럼에도 불구하고 이러한 결과는 낮은 자주재원 비중 때문에 주민들의 기대와 관심, 그리고 참여도가 낮은 것은 아니라는 점을 간접적으로 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 1] 지방선거 투표율과 재정자립도 간의 관계(5.31 지방선거의 경우)



2) 지방선거의 투표율은 유권자의 수와 부의 관계에 있는 것으로 나타났다. 자치단체 유형별로 구분하여 볼 경우, 그러한 관계는 군 지역에서 보다 뚜렷하게 나타났으며, 자치구의 경우에는 투표율과 유권자 수간에 거의 상관관계가 없는 것으로 나타났다.



2. 지방재정의 구조 문제와 정치적 의사결정

1) 정치적 의사결정 가설

이상의 결과가 함의하는 바는 지방자치가 안고 있는 문제를 지방재정의 규모만의 문제를 통하여 파악하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 그렇다면 지방재정의 구조 문제를 검토할 필요성이 제기된다. 여기서는 이러한 구조적 문제에 관하여 첫째, 이전재원 중심의 지방재정 구조가 안고 있는 문제와 둘째, 지방정부의 규모가 안고 있는 문제 등 두 가지로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선 첫 번째 문제는 많은 자치단체들이 재정부족을 호소하면서도 주어진 과세 자주권을 활용하지 않는다는 문제와 관련 있다. 공공서비스에 대한 수요증대와 그에 따른 지방재정 확충 문제를 지방세와 연계시키지 않고도 이전재원에 의해 해결할 수 있다면 자치단체의 입장에서는 굳이 지방세 부담을 증가시키고자 하지 않는다. 만약 추가적인 이전재원을 확보하지 못하더라도 재정부족의 책임을 중앙정부에게 전가시킬 수 있는 여지는 남는다. 그러므로 지방자치단체의 입장에서는 재정부족을 호소하면서 이전재원을 추가적으로 확보하는 것이 최선의 전략이 된다.

문제는 이러한 구조 하에서는 공공서비스의 한계편익과 세율증가가 가져오는 사회적 소비의 감소에 따른 한계비용이 연계를 맺을 수 없으므로 배분 상의 효율성을 기대할 수 없으며, 재정책임성도 희박하게 된다는 점이다. 또한 지방자치의 경제적 원리에 대한 이해가 부족한 상태에서 주민들 또한 추가적 부담이 없이 더 많은 편익을 향유할 수 있기 때문에 불만을 가지지 않는다. 결과적으로 지방자치단체들은

지방세법에 정해진 표준세율을 중심으로 암묵적으로 담합하면서 정치적 이익을 추구하게 된다(최병호, 2007). 이러한 추론을 통하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 2: 지방자치단체의 장은 이전재원을 추가적으로 확보함으로써 정치적 이익을 추구하고자 한다.

지방자치단체장의 정치적 이익은 지방재정 운영에 관련된 지방정부의 행위에 대한 주민들의 지지도를 반영하는 것으로 차기 선거에서의 당선 가능성과 직결된다고 볼 수 있다. 여기서는 가설 2를 검증하기 위하여 지난 5.31 지방선거에 있어서 재선 결정모형을 추정하고자 한다.

2) 정치적 의사결정의 검증: 세입모형

지난 2006년의 5.31 지방선거에서 현직 기초자치단체장으로서 재출마한 경우를 대상으로 재선 결정요인을 실증적으로 파악해 본다. 우선 종속변수는 재선에 성공한 경우 1, 재선에 실패한 경우 0인 이항변수이다. 세입 측면에서 재선 여부를 결정하는 변수로는 단체장 재임 기간 동안의 유형별 재정수입의 성장률을 고려하는데, 조건부 보조금 성장률, 무조건부 보조금 성장률 및 자체재원 성장률 등이 그것이다. 가설 2에 의하면, 이전재원인 조건부 보조금과 무조건부 보조금의 성장률은 재선 가능성을 높일 것으로 예측된다.

그 외 당선가능성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 정치적인 요인 등을 반영하는 변수로는 투표율, 한나라당 더미변수(한나라당=1, 비 한나라당=0), 자치단체 유형별(자치구 기준) 더미변수, 광역지역별(서울 기준) 더미변수 등을 고려한다.

<표 3> 기초통계량

| 변 수 | | 불출마 | 재출마 | | 전체 |
|--------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| | | | 재선성공 | 재선탈락 | |
| 자체재원 성장률(%) | 평균 | 15.59 | 15.68 | 13.29 | 15.27 |
| | 표준편차 | 17.38 | 16.73 | 12.01 | 16.43 |
| 무조건부 보조금 성장률(%) | 평균 | 17.86 | 16.52 | 23.50 | 18.23 |
| | 표준편차 | 14.22 | 9.33 | 45.78 | 21.40 |
| 조건부 보조금 성장률(%) | 평균 | 2.69 | 6.48 | 2.41 | 4.08 |
| | 표준편차 | 18.72 | 14.15 | 13.57 | 16.47 |
| 자치단체장 수(명) | | 108 | 88 | 36 | 232 |

주: 1) 재원별 성장률은 재임 기간 중 연평균 성장률을 나타냄.

2) 자체재원은 (지방세 수입+세외수입)으로, 무조건부 보조금은 시·군은 (보통교부세+재정보전금), 자치구는 조정교부금으로, 그리고 조건부 보조금은 (국고보조금+시도비보조금+지방양여금 또는 균특회계)으로 각각 계산하였음.

자료: 재원에 관한 자료는 『지방재정연감』에 나타난 연도별 결산자료를 이용함. 지방선거 관련 자료는 http://www.donga.com/news/d_story/politics/vote0531에서 저자가 파악함.

<표 3>에는 추정을 위한 기초통계량이 정리되어 있다. 5.31 지방선거에서는 232개 기초자치단체의 현직 단체장 가운데 약 53%인 124명이 재출마했으며, 이 가운데 88명(약 71%)은 재선된 반면 나머지 36명(약 29%)은 재선에 실패하였다. 현직 단체장이 재출마한 경우만 보면, 먼저 자체재원 성장률은 재선에 성공한 자치단체의 평균성장률이 15.68%로 재선탈락 자치단체 보다 약 2.3% 포인트 높게 나타난다. 무조건부 보조금의 경우는 재선에 성공한 자치단체의 경우가 실패의 경우에 비해 약 7% 포인트 낮게 나타난다. 또한 조건부 보조금 성장률은 재선에 성공한 경우가 실패한 경우에 비해 약 4% 포인트 높게 나타난다.

이항로짓모형(Binary logit model)을 이용한 실증분석의 결과는 <표 4>에 제시되어 있다³⁾. 추정 결과 투표율이 높을수록 재선 가능성이 낮으며, 시, 군 지역이 구에 비해 재선 가능성이 높은 것으로 나타났다. 지역적으로는 울산, 인천, 제주가 서울에 비교해 재선 가능성이 높은 것으로 나타났으나, 한나라 당 소속여부는 비유의적인 것으로 나타났다⁴⁾.

3) 추정결과 모형의 설명력 R^2 값은 0.26이고 log likelihood 값이 -51.71로 LR 검정 결과, 1% 유의수준에서 유의하여 모형설정에 문제가 없는 것으로 판단할 수 있다. 또한 각 설명변수가 횡단면 자료이므로 이분산성 문제를 해결하기 위해 Robust standard error 값을 제시하였고, 이에 기초하여 각 설명변수의 P-value값을 제시하였다.

여기서 관심을 가지는 재정변수들의 경우, 자체재원 성장률과 무조건부보조금 성장률은 재선성공 여부와 유의적 관계를 보여주지 못했으나, 조건부보조금의 성장률은 10% 유의수준에서 재선성공 확률을 높이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 자체재원 성장률이 높다는 것은 지역공공재 공급의 증가를 의미하므로 득표에 유리하게 작용할 수도 있으나 다른 한편으로는 주민 부담을 증대시킨다는 점에서 득표에 부정적으로 작용할 수도 있다. 따라서 이러한 두 측면이 혼재되어 비유의적인 결과로 나타난 것으로 보인다. 또한 무조건부 보조금은 자치단체장의 의지와 관계없이 공식에 의해 결정되므로 무조건부 보조금 성장률과 재선성공은 유의적인 관계가 없는 것으로 나타났을 수 있다. 이에 반해 조건부 보조금은 지방자치단체장의 정치적 노력에 의해 그 규모가 결정될 가능성이 상대적으로 높으며, 주민들의 입장에서는 다른 재원에 비해 가시적인 재원이다. 따라서 국고보조금 등 조건부 보조금의 확보는 주민들에 대해 좋은 홍보 수단이 되며, 그 결과재선성공에 정의 영향을 미친 것으로 판단된다.

이러한 결과는 지방재정과 관련한 다양한 현실을 잘 설명한다. 지방자치단체는 재정이 부족하더라도 세율결정권을 전혀 행사하지 않는다는 점, 지방자치단체 장과 의원들은 국고보조금 등 특정보조금의 확보를 통한 사업수행을 주요 업적으로 홍보한다는 점, 대규모사업 추진 시에는 국비가 전제된 사업계획을 우선 편성하며, 국비 확보가 되지 않을 때에는 그 책임을 중앙정부에 미룬다는 점, 국비확보에 있어서 정치적 접근을 동원하는 경우가 빈번하다는 점 등이 그것이다. 결과적으로 자치단체의 입장에서는 재정부족을 호소하면서 이전재원을 최대한 확보하는 것이 정치적인 이익을 극대화시키는 전략이라고 볼 수 있다.

4) 지난 5.31 지방선거는 한나라당의 압승으로 나타났음에 따라 한나라당 더미변수가 유의할 것으로 예측하였으나 실증분석 결과는 비유의적인 것으로 나타났다. 그러나 광역지역 더미 변수를 제외하고 동일한 방법으로 추정하면 한나라당 소속 여부가 재선 성공과 유의적 정의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 두 회귀분석 결과를 종합하면, 우리나라 정치의 지역성 문제를 통제했을 때는 한나라 당적이 재선 성공에 유의적인 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 없음을 보여준다. 이는 지난 5.31지방선거에서 한나라당 압승에는 지역성이 여전히 중요한 영향을 미쳤음을 보여주는 것이라고 해석할 수 있다.

<표 4> 자치단체장 재선결정 모형의 실증분석 결과: 세입모형

| Variable | Coefficient | Std. Error | z-Statistic | Prob. |
|-----------------|-------------|---------------------------|----------------|--------|
| 절편 | 6.29** | 2.77 | 2.27 | 0.0234 |
| 조건부 보조금 성장률 | 0.04*** | 0.02 | 1.85 | 0.0638 |
| 무조건부 보조금 성장률 | -0.01 | 0.01 | -1.52 | 0.1289 |
| 자체재원 성장률 | 0.02 | 0.01 | 1.26 | 0.2091 |
| 투표율 | -0.15* | 0.05 | -2.80 | 0.0050 |
| 한나라당 더미 | 0.94 | 0.92 | 1.02 | 0.3084 |
| 시 더미 | 4.25* | 1.45 | 2.94 | 0.0033 |
| 군 더미 | 5.80* | 1.94 | 2.99 | 0.0028 |
| 부산 | 0.89 | 1.18 | 0.76 | 0.4476 |
| 대구 | -1.09 | 1.26 | -0.86 | 0.3883 |
| 대전 | -0.73 | 1.28 | -0.57 | 0.5708 |
| 광주 | 0.20 | 1.80 | 0.11 | 0.9115 |
| 울산 | 41.13* | 1.13 | 36.39 | 0.0000 |
| 인천 | 41.95* | 1.05 | 40.09 | 0.0000 |
| 경기 | -1.52 | 1.80 | -0.85 | 0.3959 |
| 강원 | -2.37 | 1.56 | -1.52 | 0.1295 |
| 충북 | -2.62*** | 1.49 | -1.76 | 0.0792 |
| 충남 | -1.11 | 1.39 | -0.80 | 0.4245 |
| 경남 | -0.59 | 1.28 | -0.46 | 0.6443 |
| 제주 | 30.04* | 4.18 | 7.18 | 0.0000 |
| Log likelihood | -54.71375* | Number. of Observation | Obs with Dep=0 | 35 |
| LR statistic | 37.48421 | | Obs with Dep=1 | 88 |
| R-squared | 0.255148 | | Total obs | 123 |

주: 1) *, **, 및 *** 는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

3) 정치적 의사결정의 검증: 세출모형

다음으로 세출 측면에서 재선을 결정하는 요인을 살펴보기 위하여 세출 항목별 비중을 이용한다. 지방재정연감에서는 일반회계 세세항별 세출 결산에서 경상예산

(인건비와 경상적 경비), 사업예산(보조사업과 자체사업), 채무상환(지방채 상환과 채무부담행위 상환), 예비비(예비비와 기타) 등의 4가지 항목을 두고 있다. 2005년 결산을 기준으로 할 때, 전체 기초자치단체에 있어서 네 항목이 세출에서 차지하는 비중은 각각 경상예산 28.5%, 사업예산 67.6%, 채무상환 0.8%, 예비비 등 3.1%로 나타난다. 따라서 경상예산과 사업예산이 전체의 대부분인 96%를 차지한다. 이 가운데 가장 비중이 높으며, 유권자인 주민들의 입장에서 가시적인 예산이 되는 사업예산을 보조사업과 자체사업으로 구분하여 각 예산의 비중을 설명변수로 사용한다. 한편 주민들의 입장에서 보았을 때, 가장 대표적인 가시적 예산으로는 행사축제경비를 고려할 수 있다. 따라서 2005년 세출에서 행사축제경비가 차지하는 비중도 설명변수로 사용한다⁵⁾. 그 외 통제변수로는 세입모형에서와 마찬가지로 투표율, 한나라당 더미변수(한나라당=1, 비 한나라당=0), 자치단체 종류별(자치구 기준) 더미변수, 광역지역별(서울 기준) 더미변수 등을 이용한다.

세출 변수들의 기초통계량은 <표 5>에 제시되어 있다. 행사축제경비 및 자체사업에 있어서는 자치단체장이 재선에 성공한 자치단체가 탈락한 경우에 비해 평균값이 약간 높은 반면 보조사업에 있어서는 탈락한 자치단체의 경우가 오히려 다소 높게 나타난다. 그러나 각 변수들의 평균값의 차이가 표준편차의 크기를 감안하면 유의적인 차이로 보기 어렵고 또한 기타 재선성공에 영향을 미치는 요인들을 통제하지 않았기 때문에 기초통계량만으로 유의미한 결과를 도출하기는 어렵다.

세입모형에서와 마찬가지로 재선에 성공한 경우를 1, 재선에 실패한 경우를 0인 이항변수를 종속변수로 두고 이항로짓 모형을 추정한 결과가 <표 6>에 제시되어 있다⁶⁾. 재정지출 관련변수를 중심으로 추정결과를 살펴보면, 행사축제경비비율이 높을수록, 그리고 자체사업비율이 높을수록 재선성공 가능성을 높이는 것으로 나타났는데, 추정계수는 매우 유의적이다. 그런데 보조사업경비비율은 재선 가능성에 비유의적인 정의 관계를 가지는 것으로 나타났다⁷⁾.

- 5) 2005년부터 시행 중인 지방재정분석에서는 자치단체별 행사축제경비의 비율을 구하고 있다. 구체적으로 행사축제경비는 세출예산 성질별 분류에서 물건비(200) 중 행사지원비(201-01), 이전적 경비(300) 중 행사실비보상금(301-09)과 민간행사보조위탁(307-04), 그리고 자본지출(400) 가운데 행사관련시설비(401-04)를 합하여 구한다. 그런데 3대 민선자치단체장 재임 4년간 행사축제경비의 비율을 연도별로 파악하기가 곤란하여 세입모형에서는 세출모형과는 달리 5.31 지방선거 직전 년도인 2005년의 세출 항목별 구성비를 고려한다.
- 6) 추정 결과 모형의 설명력 R^2 값은 0.47이고 log likelyhood 값이 -38.58로 LR 검정 결과, 1% 유의수준에서 유의하여 전체 모형설정에 문제가 없는 것으로 판단할 수 있다. 또한 각 설명변수가 횡단면 자료이므로 이분산성 문제를 해결하기 위해 Robust standard error 값을 제시하였고 이에 기초하여 각 설명변수의 P-value 값을 제시하였다.
- 7) 보조사업경비비율과 자체사업경비비율을 사업예산 비율로 같이 묶어 회귀분석하면 사업예산 비율은 재선가능성을 유의적으로 높이는 것으로 나타난다.

<표 5> 기초통계량 (세출모형)

| 변 수 | | 불출마 | 재출마 | | 전체 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|
| | | | 개선성공 | 개선탈락 | |
| 행사축제 경비비율(%) | 평균 | 0.81 | 0.81 | 0.80 | 0.81 |
| | 표준편차 | 0.40 | 0.47 | 0.48 | 0.44 |
| 보조사업 경비비율(%) | 평균 | 43.51 | 41.33 | 42.58 | 42.54 |
| | 표준편차 | 9.49 | 9.81 | 10.79 | 9.87 |
| 자체사업 경비비율(%) | 평균 | 25.11 | 25.89 | 23.12 | 25.09 |
| | 표준편차 | 7.65 | 7.48 | 5.79 | 7.38 |
| 자치단체장 수(명) | | 108 | 88 | 36 | 232 |

주: 1) 세출 항목별 비율은 총 세출에서 차지하는 비중임

자료: 보조사업 및 자체사업 비율은 『지방재정연감』에서 2005년 결산자료를 이용하였으며, 행사축제경비 비율은 2006년 『지방재정분석 결과보고서』에서 파악함.

한편 다른 설명변수들은 대체로 앞의 세입 측면에서의 분석과 유사한 결과를 보여준다. 단 투표율은 재선가능성을 낮추지만 비유의적으로 나타났으며, 군 더미도 비유의적으로 나타나 세입모형에서와는 다소 다른 결과로 나타난다⁸⁾.

이상의 결과 또한 자치단체장의 정치적 이익추구와 무관하지 않다. 대표적인 소모성 경비 또는 선심성 경비로 인식되는 행사축제경비가 세출에서 차지하는 비중이 높을수록 재선 가능성이 높아진다는 결과는 최근 각 자치단체장이 행사축제 경비를 매년 증가시켜왔다는 사실과 연관시켜볼 때 중요한 의미를 지닌다⁹⁾. 즉 지방자치단체장들은 지역주민들에 대한 자신의 인지도를 높이고 홍보하는 중요한 수단으로서 각종 지역 행사와 축제를 매년 확대시켜왔으며, 이는 재선가능성을 높이는데 중요한 역할을 하였음을 알 수 있다. 이는 지방자치단체장이 지방재정의 운영과 관련하여 자신의 정치적 이익을 추구한다는 사실을 반영하는 또 다른 증거로 해석할 수 있다.

8) 세입모형의 R^2 는 0.26인 반면 세출모형의 R^2 는 0.47로 나타났다. 이러한 결과는 재선 여부를 설명하는데 있어서 세출모형이 더욱 적합함을 보여준다. 따라서 두 추정식의 다소 다른 결과들은 모형의 설명력 차이로부터 발생한 것으로 판단된다.

9) 행정자치부는 2006년 지방재정분석 결과에서 전국 지방자치단체의 행사축제경비 비율은 2003년 0.41%에서 2004년 0.48%, 2005년 0.56% 등으로 지속적으로 높아져왔다고 밝히고 있다.

<표 6> 자치단체장 재선결정 모형 실증분석 결과: 세출모형

| Variable | Coefficient | Std. Error | z-Statistic | Prob. |
|----------------|-------------|-------------|----------------|-------|
| 절편 | -6.09 | 5.31 | -1.15 | 0.251 |
| 행사축제경비 비율 | 3.14* | 1.03 | 3.05 | 0.002 |
| 보조사업경비 비율 | 0.05 | 0.04 | 1.05 | 0.294 |
| 자체사업경비 비율 | 0.32* | 0.12 | 2.73 | 0.006 |
| 투표율 | -0.09 | 0.06 | -1.64 | 0.102 |
| 한나라당 더미 | 1.08 | 0.88 | 1.23 | 0.220 |
| 시 더미 | 2.29*** | 1.33 | 1.72 | 0.086 |
| 군 더미 | 2.44 | 1.78 | 1.37 | 0.171 |
| 부산 | 0.83 | 0.86 | 0.96 | 0.335 |
| 대구 | -1.11 | 0.93 | -1.20 | 0.232 |
| 대전 | 1.27 | 2.47 | 0.51 | 0.608 |
| 광주 | 1.07 | 2.54 | 0.42 | 0.672 |
| 울산 | 43.19* | 1.33 | 32.59 | 0.000 |
| 인천 | 42.62* | 1.32 | 32.39 | 0.000 |
| 경기 | -0.99 | 1.30 | -0.76 | 0.447 |
| 강원 | -0.34 | 1.11 | -0.30 | 0.764 |
| 충북 | -0.31 | 1.35 | -0.23 | 0.819 |
| 충남 | 0.23 | 1.43 | 0.16 | 0.873 |
| 경남 | -0.47 | 1.20 | -0.39 | 0.695 |
| 제주 | 32.82* | 4.71 | 6.97 | 0.000 |
| Log likelihood | -38.5787* | Num. of | Obs with Dep=0 | 35 |
| LR statistic | 68.40174 | Observation | Obs with Dep=1 | 88 |
| R-squared | 0.469924 | | Total obs | 123 |

주: *, **, 및 *** 는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

IV. 지방재정의 구조적 문제에 대한 검증 2: 최소 효율규모

1. 적절한 지방정부의 규모

이제 지방정부의 규모와 관련된 문제를 검토해보자. 재정분권 하에서 지방정부의 적정규모에 관한 논의는 어떠한 규모의 지방정부가 배분상의 효율성을 달성하는데 적합한가라는 질문과 연관되어 있다.

분권화된 재정적 의사결정 시스템의 이론적 근거로서 흔히 인용되는 Oates(1972)의 분권화 정리에서는 규모의 경제가 없으며 과급효과에 따른 외부성이 발생하지 않는다면, 지방정부에 의한 공공서비스 공급은 다양한 선호를 보다 잘 충족시킴으로써 후생수준이 높아짐을 보이고 있다. 또한 소규모 지방정부는 주민들의 선호를 보다 잘 충족시킬 수 있는 반면 대규모 지방정부는 거래비용이나 정보비용 등으로 인해 지역 내에 거주하는 다양한 주민 그룹에 대해 차별화된 공공서비스를 공급하는 것이 곤란하다. 따라서 지방정부가 소규모일수록 후생수준은 높아지며, 그 정도는 공공서비스에 대한 수요가 비탄력적일수록 커지는데, 일반적으로 공공서비스에 대한 수요는 비탄력적임을 감안할 때 후생증진의 정도는 상당히 크다(Oates, 1999). 한편 소규모 지방정부 하에서는 주민들의 정치적 참여가 보다 촉진됨으로써 전통적인 경제적 편익 이외에 추가적인 편익이 발생한다(Inman and Rubinfeld, 1997a).

그런데 이와 같은 효율성 측면에서의 소규모 지방정부의 장점에도 불구하고 지방정부의 규모가 너무 작다면 공동소비라는 공공서비스의 속성으로부터 발생하는 규모의 경제가 희생될 가능성이 높다. 또한 좁은 공간 내에 소규모 지방정부가 여럿 존재한다면 지역간 재정적 과급효과에 따라 비효율이 발생할 가능성도 높다.

결국 재정분권 하에서 지방정부의 적정규모는 작은 규모를 유지함에 따른 효율성 증진이라는 편익 측면과 규모의 경제 상실 및 과급효과의 발생이라는 비용 측면간의 trade-off에 의해 결정된다고 보는 것이 일반적인 견해이다¹⁰⁾. 한편 Inman and Rubinfeld(1997a, b)는 일정 규모 이상의 지방정부는 규모의 경제 및 과급효과로 인한 외부성의 내부화를 통해 공공서비스 공급 상의 효율성을 높일 수 있는 반면 정치적 참여는 지방정부가 소규모일 때 보다 활발해진다는 점을 지적하면서 경제적 효율성과 정치적 참여간의 균형을 주장하기도 한다¹¹⁾.

10) 이러한 문제에 대해 Tullock(1969)은 지방정부들이 민간공급자 또는 다른 지방정부 등 외부와의 계약(outside contracting)을 통해 규모의 경제를 획득할 수 있다면 규모의 경제를 누리기 위해 큰 규모의 지방정부를 유지하거나 지방정부간 통합을 유도할 필요는 없다고 주장한다. Jung(2006)은 미국에 있어서 2002년의 경우 인구 10,000명 이상 도시정부의 총 지출 중 2.4%와 전체 카운티 정부의 총 지출 중 4.7%가 각각 지방정부간 지출에 사용되었으며, 규모가 작은 지방정부일수록 지방정부간 협조를 하는 경향이 높아짐을 보이고 있다.

11) Inman and Rubinfeld(1997a, b)는 최적형태의 연방제에서는 경제적 효율을 달성하고, 개인의 권리를 보호하며,

이러한 이론에 근거한다면 지방정부의 규모 문제 또한 경제적 효율성의 제고와 밀접한 관련이 있다. 그런데 지방자치제도 시행 이후 행정구역 변경을 위주로 한 자치단체간 통합 등은 다양한 형태로 진행되어 왔으나¹²⁾ 대부분 현실적 필요성에 의해 진행되었으며, 적정 규모에 대한 이론적인 논의는 거의 이루어지지 않았다.

여기서는 지방재정의 부족문제와 관련하여 우리나라의 지방자치구조 또는 지방정부 구조가 필요 이상으로 고비용 구조가 아닌가에 관한 의문을 바탕으로 다음과 같은 가설을 제기해 본다.

가설 3: 우리나라의 지방자치는 비용이 너무 많이 드는 구조이기 때문에 전체적인 지방재정의 규모가 커지더라도 개별 자치단체의 지방재정은 부족할 수 있다.

2. 규모의 경제와 지방정부의 최소 효율규모

먼저 전체 기초자치단체를 대상으로 1인당 세출(2005년 결산 기준)과 인구간의 관계를 보면 [그림 2]와 같이 나타난다. 따라서 두 변수 간에는 부의 상관관계가 존재함을 볼 수 있는데, 즉 인구규모가 커질수록 1인당 평균비용은 감소한다. 그러므로 기초자치단체의 공공서비스 공급에 있어서는 인구에 대한 규모의 경제가 존재할 가능성이 높다.

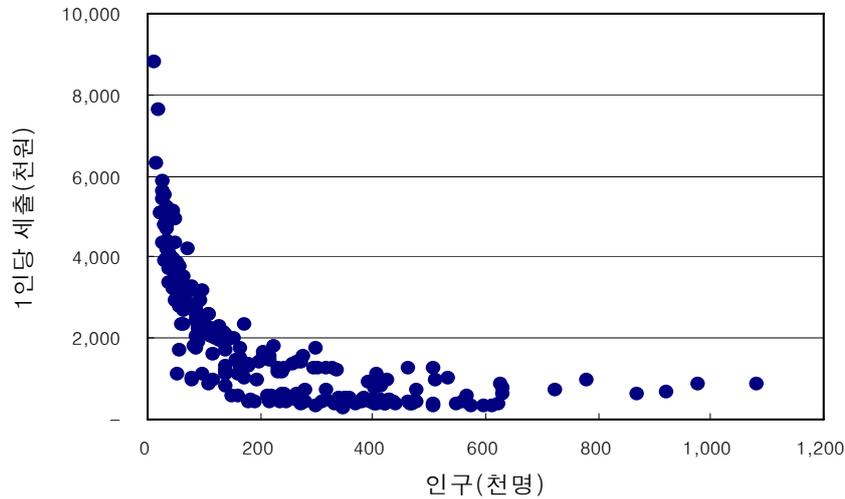
여기서는 이와 같은 관계를 통해 지방정부의 최소 효율규모(minimum efficient scale)를 실증적으로 파악함으로써 가설 3을 검증해보고자 한다. 물론 지방정부의 적정규모를 파악하기 위해서는 인구규모에 따른 편익의 변화라는 측면도 고려해야 하지만, 여기서는 편익은 인구규모에 관계없이 일정하다고 가정함으로써 분석을 단순화시킨다.

주민들의 정치적 참여를 보장하기 위해 의사결정권을 배분해야 한다고 주장한다. Borck(2002)의 최근 연구는 정치적 참여는 그 자체로서 목적이 될 뿐만 아니라 배분적 효율성을 위해서도 중요하다고 주장한다. 즉 일반적으로 부유층들의 정치적인 참여가 높다면 지방정부의 규모를 축소함에 따른 정치적 참여의 증대는 바로 빈곤층들의 정치적 참여가 높아짐을 의미하므로 또 다른 배분적 및 분배적 효과를 발생시킨다고 본다.

- 12) 지방자치제도 시행 이후 행정구역 변경은 다음과 같은 유형으로 구분된다: ①군과 시가 통합하여 도농형태의 일반시가 된 경우(예: 경남 삼천포시와 사천군이 통합하여 사천시가 됨), ②둘 이상의 시와 군이 통합하여 일반시가 된 경우(예: 경기도 평택시, 송탄시, 평택군이 통합하여 평택시가 됨), ③군의 일부가 분리되어 각각 서로 다른 시에 편입된 경우(경남 창원군 중 동면, 북면, 대산면은 창원시로, 구산면, 진동면, 진북면 등은 마산시로 각각 편입됨), ④군이 일반시로 된 경우(예: 경기도 화성군은 화성시가 됨), ⑤군이 광역시에 편입된 경우(경기도 강화군과 옹진군은 인천광역시 강화군과 옹진군으로 편입됨), ⑥군의 일부는 광역시에 편입되고 나머지 일부는 일반시가 된 경우(경남 양산군의 기장읍, 장안읍, 일광면, 정관면, 철마면은 부산광역시 기장군에 편입, 나머지 양산군 지역은 양산시가 됨), ⑦일반시와 군이 통합하여 광역시로 승격된 경우(경남 울산시와 울주군이 통합하여 울산광역시로 됨). 자료: 통계청 홈페이지에 나타난 1995년 이후 도시별 인구자료를 통해 정리함.

[그림 2] 1인당 세출과 인구간의 관계

1인당 세출과 인구(기초자치단체)



추정모형을 설정하기 위하여 TC 를 기초자치단체의 세출, N 을 인구, S 를 면적으로 각각 두고 다음과 같은 관계를 고려한다:

$$TC/N = f(N, N^2, S).$$

즉 공공서비스 공급의 평균비용을 나타내는 1인당 세출은 인구와 면적에 의해 결정되는 것으로 둔다.

추정을 위한 기초통계량은 <표 7>과 같이 정리된다. 2005년 현재 232개 기초자치단체의 평균 인구 수는 21만 5천명이며, 결산기준 1인당 세출은 204만원 정도로 나타난다. 자치단체 유형별로 구분해서 보면, 평균 인구수는 구가 가장 많고 군이 가장 적은 반면 1인당 세출은 군이 가장 많고 구가 가장 적다. 또한 1인당 세출의 표준편차를 보면, 군 자치단체간 이질성이 자치구 간 이질성 보다 큼을 알 수 있다.

<표 7> 시군구 별 면적, 인구, 인당세출 기초통계량

| 구분 | | 평균 | 최대값 | 최소값 | 표준편차 |
|-----|----------------------|---------|-----------|--------|---------|
| 전체 | 면적(km ²) | 433 | 1818 | 3 | 378 |
| | 인구(명) | 215,463 | 1,082,271 | 10,254 | 197,833 |
| | 인당세출(천원) | 2,047 | 8,837 | 286 | 1,591 |
| 시 | 면적 | 517 | 1,521 | 33 | 369 |
| | 인구 | 294,176 | 1,082,271 | 51,770 | 231,658 |
| | 인당 세출 | 1,583 | 4,222 | 660 | 744 |
| 군 | 면적 | 665 | 1818 | 73 | 289 |
| | 인구 | 58,941 | 180,467 | 10254 | 34,425 |
| | 인당 세출 | 3,629 | 8,837 | 1,140 | 1,306 |
| 자치구 | 면적 | 49 | 223 | 3 | 48 |
| | 인구 | 328,401 | 621,676 | 51,516 | 147,184 |
| | 인당 세출 | 550 | 1728 | 286 | 261 |

자료: 면적과 인구(2005년 말)는 통계청 KOSIS에서, 세출(2005년)은 지방재정연감에서 구함.

각 자치단체의 1인당 세출을 종속변수로, 그리고 인구, 인구 제공 항, 면적 등을 설명변수로 두고 GLS 추정한 결과가 <표 8>에 제시되어 있다¹³⁾. 전체 기초자치단체를 대상으로 추정된 경우와 자치단체 유형별로 구분한 경우에 있어서 예외 없이 인구 제공 항은 1% 수준에서 유의적인 양의 값을 나타내고 있다. 면적은 전체 자치단체를 대상으로 한 경우와 시 지역의 경우에 있어서는 유의적인 양의 값으로 나타나지만, 자치구와 군의 경우에는 비유의적으로 나타난다. 전체 자치단체의 경우, 시와 군 더미가 각각 유의적인 정의 값을 나타내고 있어, 주어진 인구규모에서 1인당 세출이 자치구에 비해 많음을 보여준다.

13) 횡단면 자료를 이용하였으므로 이분산을 고려한 White Heteroskedasticity Standard Error에 기초하여 각 계수 값에 대해 가설검정 하였다. 모든 회귀모형의 R^2 값은 0.7 이상으로 아주 높으며, 모형 설정의 유의성을 F-통계 값을 통해 가설 검정한 결과 모든 회귀추정식에서 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표 8> 1인당 세출 결정모형과 최소효율 인구규모

| 변수 | 기초자치단체 전체 | 시 | 군 | 자치구 |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 절편 | 2391.90* (10.67) | 2541.09* (13.62) | 7120.52* (13.02) | 1379.22* (12.67) |
| 인구 | -0.008596* (-7.57) | -0.006876* (-7.76) | -0.084638* (-8.03) | -0.004637* (-6.63) |
| 인구 제곱항 | 7.41E-09* (5.39) | 5.31E-09* (6.22) | 3.05E-07* (6.02) | 5.20E-09* (5.53) |
| 면적 | 0.47*** (1.84) | 0.63* (4.27) | 0.12 (0.45) | 0.44 (0.82) |
| 시 더미 | 440.50* (3.23) | - | - | - |
| 군 더미 | 1394.08* (5.59) | - | - | - |
| R-squared | 0.77 | 0.73 | 0.80 | 0.71 |
| F statistic | 154.09* | 62.10* | 113.70* | 51.85* |
| 최소효율 인구규모(명) | 580,027 | 647,458 | 138,751 | 445,865 |

주 : 1. *, **, 및 *** 는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

한편 인구와 1인당 세출간의 관계에 주목하면, 양 변수간의 관계는 U자 형태를 취함을 알 수 있다. 이러한 결과를 통하여 최소 효율 인구규모를 산정할 수 있는데, 즉 인구와 1인당 세출의 평면에서 U자형 곡선의 최소 지점의 인구규모를 파악하면 된다. 자치단체 유형별로 구분하여 보다면, 시는 64만 7천명, 군은 13만 8천명, 구는 44만 5천명 이 각각 최소 효율 인구규모로 나타난다.

3. 자치구의 적정규모

2006년 말 현재 기초자치단체 유형 별 평균 인구는 시는 294,546명, 군은 58,941명, 그리고 자치구는 328,400명으로 나타난다. 따라서 위에서 계산된 최소 효율규모와 비교해 볼 때, 시 지역은 46%, 군 지역은 43%, 그리고 자치구는 74% 수준의 인구규모를 유지하고 있다.

여기서는 특히 자치구의 경우를 구체적으로 보고자 한다. 서울 및 광역시 별로 자치구 당 평균 인구를 계산하면, 서울이 가장 많은 414,248명을 나타내는 반면 부산은 가장 적은 242,359명을 나타내고 있다. 또한 한 대도시 내에서도 자치구별로 인구규모는 큰 차이를 보이는데, 서울의 경우는 최대 송파구(612,527명)는 최소 중구(136,348명)의 약 4.5배 규모이며, 특히 부산의 경우 최대 해운대구(420,968명)의 인구는 최소 중구(51,516)의 인구에 비해 무려 8배 가량이나 많음을 알 수 있다(표 9 참조).

위에서 계산한 최소 효율 인구규모와 비교해 볼 때, 서울의 경우는 자치구당 평균 인구가 최소 효율규모에 근접하는 수준을 나타내지만, 6개 광역시는 정도의 차이는 있으나 실제 인구규모는 최소 효율규모보다 상당히 적음을 알 수 있다. 이에 더하여 대도시 내에서 서로 경계를 맞대고 있는 자치단체라는 속성 상 자치구 상호 간, 그리고 자치구와 본청 간에 재정적 파급효과는 상당히 크게 나타날 것으로 볼 수 있다. 이러한 파급효과를 고려한다면 자치구의 적정 규모는 위에서 계산된 최소 효율규모에 비해 클 가능성이 높다.

이와 같은 결과는 특히 6대 광역시의 경우 행정구역 조정 등을 통한 자치구간 통합을 통해 지방자치의 전반적인 비용을 상당히 낮출 수 있는 가능성을 보여주는 것이다¹⁴⁾. 이러한 결과는 최근 대부분 자치구의 재정이 심각한 어려움을 겪고 있음에 비추어 볼 때, 함의하는 바가 크다. 서울의 자치구를 제외한 6개 광역시의 대부분 자치구는 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못한다는 사실을 통해 강조되듯이 재정난을 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 최근 들어서는 사회복지 분야의 재정 지출이 대폭적으로 늘어남에 따라 지방비 의무부담액이 급증함으로써 자치구 재정은 매우 심각한 상태이다.

더욱 근본적인 문제는 지방세제 개편으로 인해 종합토지세가 폐지됨에 따라 자치구세는 3개 세목만 남게 되었으며, 자치구세의 대부분을 차지하는 재산세에 대해서는 탄력세율 적용이 불가능하게 되었다는 점이다. 이런 이유로 인해 자치구는 정치적 또는 행정적인 의미는 있을지 몰라도 적어도 재정적인 측면에서는 더 이상 자치단체로 볼 수 없게 되었다.

최소 효율 인구규모와 연계하여 자치구가 현재 안고 있는 재정적 문제를 고려한다면, 향후 대도시 내 자치구간 통폐합은 계속 주목해야 할 문제이다. 단기적으로는 인접 자치구간 상호 협약을 통하여 공동으로 공공서비스 공급이 가능한 분야를 적극적으로 개발함으로써 비용을 절감해 나갈 필요가 있다.

14) 그런데 대도시 내에서 경계를 맞대고 있는 자치구에 비해서 시지역이나 군지역의 경우는 재정적 파급효과가 상대적으로 적게 나타난다고 볼 때, 최소 효율규모에 비해 인구가 적음에 따른 비용 측면의 문제가 자치구에 비해서는 크지 않다고 판단할 수 있다.

<표 9> 자치구의 인구규모

| | 인구 | 자치구수 | 최대 | 최소 | 자치구당 평균인구 |
|----|------------|------|----------------|---------------|--------------|
| 서울 | 10,356,202 | 25 | 612,527 (송 파) | 136,348 (중 구) | 414,248 |
| 부산 | 3,635,389 | 15 | 420,968 (해운대) | 51,516 (중 구) | 242,359 |
| 대구 | 2,513,219 | 7 | 595,049 (달 서) | 79,255 (중 구) | 359,031 |
| 인천 | 2,66,3854 | 8 | 575,630 (부 평) | 76,554 (동 구) | 332,982 |
| 광주 | 1,415,953 | 5 | 463,088 (북 구) | 114,936 (동 구) | 283,191 |
| 대전 | 1,475,961 | 5 | 508,017 (서 구) | 219,014 (대덕구) | 295,192 |
| 울산 | 1,102,988 | 4 | 347,906 (남 구) | 150,078 (북 구) | 275,747 |
| 계 | 22,659,645 | 69 | 612,527 (서울송파) | 51,516 (부산중구) | 328,400 |

V. 요약 및 결론

지방자치와 관련된 많은 문제에 관한 논의에 있어서 지방재정의 문제를 출발점으로 삼는 견해가 일반화되고 있다. 즉 지방재정과 지방자치를 직접적으로 연계시켜 지방재정의 부족이 지방자치의 발전을 가로막는 주요인으로 인식하는 경향이 확산되고 있다. 물론 지방재정에 여유가 있다면 그렇지 않은 경우에 비해 양적 및 질적 측면에서 공공서비스의 수준은 높아질 것이며, 주민들은 보다 많은 혜택을 볼 수 있을 것이다. 그렇지만 그러한 재원이 어디에서 염출되어야 하는가는 또 다른 문제이다. 지금까지 그래왔던 것처럼 공공부문의 자원을 지방으로 이전하는 방식에 의해 재원을 마련할 수밖에 없다면 그것이 과연 국가 전체적으로 바람직한가에 관한 문제가 제기된다.

이 논문에서는 지방재정의 부족 문제가 지방분권과 관련한 논의의 중심에 놓여왔다는 사실을 염두에 두고 지방재정의 구조 문제에 관한 두 가지 가능성을 제기하였다. 첫 번째는 지방자치단체의 입장에서는 이전재원의 추가적 확보를 통해 정치적 이익을 극대화하려는 유인이 있다는 가능성이며, 두 번째는 지방자치 구조 자체가 고비용 구조일 가능성이다.

실증분석을 통하여 첫 번째 문제와 관해서는 세입모형의 추정을 통하여 특정보조금의 추가적 확보는 자치단체장의 재선 가능성을 높임을 확인하였다. 이러한 결과는 지방자치단체가 이전재원을 추가적으로 확보함으로써 정치적 이익을 극대화하고자 하는 경향이 있음을 반영한다. 또한 세출모형의 추정을 통하여 행사축제경비

의 비율이 높아질수록 자치단체장의 재선 가능성이 높아짐을 확인하였다. 즉 자치단체장의 입장에서는 주민들에게 가장 가시적인 예산인 행사축제경비에 대한 지출을 증가시킴으로써 자신의 정치적 이익을 추구한다는 것이다.

한편 두 번째 문제와 관련해서는 최소 효율 인구규모를 추정한 결과 자치단체 유형별로 지금의 인구는 최소효율규모에 훨씬 못 미침을 확인할 수 있었다. 특히 자치구의 경우에는 대도시 내에서 서로 경계를 맞대고 있음에 따라 공공서비스의 과급효과가 크게 나타날 수 있다는 점을 감안한다면, 지금의 평균적인 인구 규모는 효율적인 규모에 비해 상당히 적다고 할 수 있다.

이상의 결과는 지방재정의 문제에 접근함에 있어서 지금까지 많은 논의들이 재정의 불충분성이라는 양적인 문제에 초점을 맞추어 왔던 구조적 문제에 관한 한 가지 증거가 된다. 구조적 문제를 해결하기 위해서는 먼저 느슨하지만 비용과 편익간의 연계가 형성될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 지방재정에서 자주재원이 차지하는 비중을 높이고, 편익원칙이 적용될 수 있는 세목이 지방세의 중심이 되도록 지방세 구조를 개선할 필요가 있다.

한편 세원의 절대적 부족으로 인해 편익원칙을 적용하더라도 편익과 비용을 제대로 연계시킬 수 없는 한계적 자치단체에 대해서는 이전재원 중심의 지방재정 구조를 유지할 필요가 있다. 단, 이와 함께 전체적인 비용 절감을 위해 자치단체들의 공동 서비스 공급을 유도하고, 보다 근본적으로는 통합을 유도할 필요가 있다. 특히 대도시 자치구의 경우는 지금 상태로는 재정적 자치권은 의미가 없으므로 행정구역 조정 등을 통한 합병을 적극적으로 고려할 필요가 있으며, 더 나아가서는 준 자치단체화 또는 일반 행정구화 등도 생각할 수 있다.

참고문헌

- 김정훈, “분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개”, 「재정논집」, 제21집 제2호, 2006.
- 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005.
- 이영·현진권, “한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?”, 「공공경제」, 제11권 제1호, 2006.
- 이효, “재정운용,” 「민선 지방자치 10년 평가」, 한국지방행정연구원, 2005.
- 임성일, “바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안,” 2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회 발표논문, 2006.
- 최병호, “재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색,” 「한국지방재정논집」, 12권 1호, 2007. 4.
- 최병호, “바람직한 재정분권의 방향,” 5.31 지방선거 1주년 기념 심포지엄, 바른사회시민회의, 2007. 5.
- 최병호, 「재정분권의 적정구조」, 한국경제연구원, 발간 예정.
- Ebel, R. D. and S. Yilmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," Policy Research Working Paper 2809, World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division, 2002.
- Inman, R. P. and Rubinfeld, D. L., 1997a, "Making Sense of Antitrust State-Action Doctrine: Balancing Political Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism," *Taxes and Law Review*: 75, 1203-1299.
- Inman, R. P. and Rubinfeld, D. L., 1997b, "The Political Economy of Federalism," In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choices*, 73-105, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jung, C., "Determinants of Intergovernmental Cooperation in American Cities and Counties," 2006년도 한국지방재정학회 정기학술대회 발표논문, 2006. 9.
- Oates, W .E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972.
- Oates, W. E., "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal Economic Literature*, 37, 1999, 1120-1149,
- Tullock, G., "Federalism: Problems of Scale," *Public Choice*, 6, 19-29, 1969.