

# 지방정부 세출자율성 측정에 관한 연구

전국시도지사협의회 연구위원

김 홍 환

## I. 서론

### 1. 연구필요성 및 목적

최근 유럽에서는 경제발전, 지역적 통합, 공공서비스의 효율성·효과성 제고, 정책과정의 투명성과 책임성에 대한 요구, 영토적·지리적·사회적·경제적 다양성의 존중 등의 관점에서 지역정부의 개념이 도입되고 있다(Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000, pp. 15-20). 이와 함께 미국을 중심으로 하는 북아메리카에서는 지역정부(州)를 중심으로 하는 국가운영체계를 구축하고 있다. 지방정부를 중시하는 이러한 경향은 일본에서도 확인할 수 있다. 일본에서는 삼위일체 개혁 등 지방의 자율성을 확대하기 위한 다양한 조치들이 취해지고 있다. 이러한 세계사적 변화를 세방화(glocalization)로 표현한다.



이러한 변화의 기초에는 국제질서의 기준으로 작용하던 이데올로기가 종식되고 각국의 경제적 이익과 논리가 주요 기준으로 대치되었다는 것에 있다. 이러한 표상으로 자유무역을 지향하는 WTO체제라는 개방화가 진행되고 있으며, 이는 자국산업의 보호라는 전통적 국가의 역할이 축소되고 있음을 의미한다. 이러한 환경 변화에 따라 지방정부의 역할증대는 두가지 방향에서 요구되고 있다. 첫째, 새로운 경제주체로서의 활동과 관련하여 살펴보면, 지방정부가 경제주체로서 종래의 국가의 역할을 우회적으로 달성할 수 있으므로 WTO체제 하에서 지방정부 필요성이 더욱 증대된다(김주완, 2001)는 입장이다. 즉, 지방정부는 국가경쟁력의 확보와 지속적인 국가발전을 위한 중요한 대안으로 떠오르고 있다(강형기, 1999; 김판석, 2000). 둘째, 글로벌화에 따른 지역민주주의 필요성이 제기되고 있으며, 이를 수행할 수 있는 체계로서의 지방정부이다. 세계화는 경제적 측면을 강조하는 것으로서 지역적 특수성, 개별성 등의 고려보다 획일성이 확대될 수밖에 없는 환경이다. 그러나 정치적 측면을 고려할 때 공공서비스에 대한 수요는 지역적 특수성이 강하게 요구될 수밖에 없다. 따라서 세계화에 대응하여 지역적 정치수요에 대응하는 공공서비스 생산주체로서 지방정부 역할강화 요구는 필연적이다.

이와 같은 지방정부의 역할변화가 요청되는 가운데 중요하게 논의되어야 하는 것이 지방정부의 자율성 문제이다. 지방정부의 자율성을 확보되지 못하면 경제주체로서의 활동 및 지역적 수요에 부응하는 공공서비스의 생산은 불가능하기 때문이다. 그런데 우리나라의 정부간 관계는 내포모형 또는 집권모형에 가깝고, 정부간 재정관계 역시 집권화 되어 있다(손희준, 2006:21). 특히, 자치조직권, 자치입법권 등이 제도적 차원에서 지방정부의 자율성을 보장하는 것이라면 이를 실현하는 수단이 되는 내용적 측면의 재정 자율성이 보장되어야 한다(이재은, 2006:35).

이와 함께 지방정부 재정자율성을 정부활동의 효율성 측면에서 강조하는 시각도 있다. 지방정부 재정자율성의 강화는 상위정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하는 것을 의미하는데, 이러한 의의에 비추어 본다면 재정분권은 중앙정부 보다 주민에 대한 대응성이 높은 지방정부로 하여금 공공서비스의 공급에 관한 권한과 책임을 맡게 함으로써 배분상의 효율성을 증진시킨다는(최병호, 2007:129; 배인명, 2003; 임성일, 2003:2) 것이다.



그러나 우리나라의 지방재정 자율성은 매우 취약하여 현재 우리나라의 대다수 지방 정부는 필요한 재원을 스스로 조달하기보다는 중앙정부 지원에 크게 의존할 수밖에 없는 취약한 재정구조를 갖고 있으며(유태현·김현숙, 2006), 이에 따라 지방정부의 재정적 자율성을 확보해야 한다는 주장(김태영, 2008; 서정섭, 2004; 우명동, 2008)이 지속적으로 제기되고 있다.

그런데 지방정부 재정자율성 확대를 주장하기 위해서는 현재상태의 지방정부 재정 자율성 정도를 파악하는 것이 필요하다. 그러나 선행연구에서 개별 지방정부의 재정 자율성 정도를 측정하는 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 개별 지방정부의 재정자율성 정도를 실증적으로 측정하고자 한다.

## 2. 연구범위 및 범위

지방정부의 재정자율성을 크게 세입자율성과 세출자율성으로 구분할 수 있다. 특히 국내학자들의 연구에서는 세입과 세출을 동시에 측정하는 것이 일반적이다. (이상용 외, 2007; 우명동, 2008; 1987; 최병호 외, 2001; 임성일, 2003; 현진권 외, 2006; 오시환 외, 2008). 그런데 세입측면의 지표는 지방정부가 공공부문의 자원을 동원하는 범위를 결정하는데 도움을 주지만 재정지출에 있어서 지방정부의 최종적인 책임을 무시할 수 있기 때문에 공적 활동에 있어서 지방정부의 역할을 과소 평가할 가능성이 있으므로 재정수입이 어떤 차원에서 마련되었는지를 무시한 채 지방정부 차원에서 수행된 재정지출의 비중, 즉 세출측면이 보다 바람직한 지표라고 볼 수 있다(Bahl and Linn, 1992, 최병호·정종필, 2001에서 재인용). 또한 실제 세출측면의 자율성을 측정한다는 것은 세출이 세입과 밀접한 연관이 있으므로 세입을 반드시 고려된다. 세출측면의 이러한 특성에 따라 대부분의 외국의 학자들은 세출측면의 자율성을 주로 측정하고 있다<sup>1)</sup>. 따라서 본 연구에서는 지방재정 자율성의 측정을 세출측면의 자율성을 측정하는 것으로 이해하고자 한다. 즉, 본 연구에서의 지방정부 재정자율성 측정이라 함은 세출자율성 측정을 의미한다. 다만, 기존 연구와의 의미상의 혼란을 피하기 위해서 이를 지방재정 자율성이라 하지 않고 세출자율성이라는 명칭을 유지한다.

연구 대상의 범위로서 가장 바람직한 것은 모든 지방정부를 대상으로 하는 것이 필

1) 구체적으로는 최병호·정종필, 2001, 표<1> 참조





요하다. 그런데 개별 지방정부 재정자율성의 측정은 앞서 지적한 바와 같이 선행연구가 거의 전무한 실정이다. 임성일(2003:8)은 이에 대해 지출 면에서 재정분권 정도를 측정하기는 매우 어려우며, 이는 지출자율성의 변화를 가늠해주는 관련지표와 통계자료가 없어 그 계량적 측정이 힘들기 때문이라고 지적한다. 즉, 개별자치단체의 재정자율성을 측정하기 위해서는 해당 자치단체의 예산에 대한 기초통계자료부터 작성해야 하는 작업이므로 예산서를 면밀히 검토해야 한다. 그러므로 연구의 경제성 및 수행가능성을 위해 측정 대상을 제한할 수밖에 없다. 본 연구에서는 일반적 지방재정 지표인 재정자립도를 기준으로 중위인 광역시와 도를 선정하고 다시 선정된 광역시 자치구 중 재정자립도가 중위인 구, 선정된 도중 재정자립도가 중위인 시와 군 등 총 5개 지방정부를 대상으로 하겠다. 분석대상 예산서는 세입과 세출이 연계되어 제시되어 있으며, 가장 세부단위까지 기록되어 있는 세출예산 사업명세서이다. 예산범위로서는 일반회계뿐만 아니라 특별회계까지 포함한다. 시간적 범위는 2009년이며 추정된 예산까지 반영한다<sup>2)</sup>.

측정내용 범위도 한정되어야 한다. 자율성이란 제약에 대한 상대적 개념이므로 지방정부의 세출자율성의 측정이란, 세출측면에서의 제약재원의 규모를 파악하는 것이다. 제약재원이란 중앙정부 또는 상급단체가 사용처 및 규모를 제한하는 것으로 한정하겠다. 즉, 행정안전부에서는 지방정부 예산편성 기준을 통하여 사용방법까지 제한하고 있으나 이는 제약의 범위에서 제외한다.

연구방법은 크게 문헌연구와 조사연구방법이 활용된다. 첫째, 문헌연구 방법은 지방정부의 재정자율성과 관련한 다양한 개념 및 지표 등에 관한 고찰 및 지방재정제도 및 예산제도의 구체적인 내용을 이해하기 위해서 필요하다. 둘째, 조사연구로서 지방예산 담당자 등에 대한 인터뷰가 필요하다. 왜냐하면, 지방정부의 재정자율성을 제약하거나 의무를 부담하는 다양한 형태의 제도가 있기 때문에 선행연구 및 지방재정제도의 탐색만으로는 부족하기 때문이다. 특히, 지방정부에서 직접 예산을 편성하는 예산관련 담당자는 지방재정의 자율성 제약 요소에 관해 가장 잘 알고 있다고 보는 것이 타당하기 때문이다.

2) 다년간의 분석을 통해 재정자율성의 변화과정을 살펴보는 것도 매우 중요하나 지나치게 방대한 작업이므로 본 연구에서는 1개 년도를 대상으로 한다.





## II. 이론적 검토

### 1. 지방정부 재정자율성의 의의

#### 1) 지방정부 자율성의 개념

지방정부의 자율성과 관련하여 제도적 관점과 정치적 관점 등 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 먼저 제도적 관점에서 살펴보면, 우리 헌법 제117조 제 1항은 지방정부가 “주민의 복리에 관한 사무”를 “법령의 범위” 내에서 수행한다고 규정함으로써 지방자치제도의 실현을 헌법상 보장하고 있다. 지방자치제도에 대한 이와 같은 헌법상의 보장은 일반적으로 지방자치제도의 본질적 보장이라고 하고 있다. 특히, 지방자치법 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.” 라고 하여 우리 헌법이 지방자치권의 본질을 국가로부터 고유한 것으로 보는 고유권설의 입장에 서있지 않다는 점을 확인해주고 있다. 즉 지방자치권이 국가의 법령의 범위 내에서 인정된다는 것은 국가가 법령을 통해 그 자치권을 인정함으로써 비로소 가능하다는 점에서 현행법은 지방자치권의 국가전래설의 입장에 서있다고 보는 것이 통설이다(방승주, 2006). 이러한 지방의 자치권은 자치입법권과 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권으로 구성된다(최창호, 2002). 이에 따라 지방자치는 국가로부터 위임 받은 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권을 바탕으로 스스로 행정업무를 수행하는 것으로 정의할 수 있다.

정치적 관점에서는 제도적 관점과 달리 학자마다 다양한 정의를 시도하고 있다. 먼저 Pollitt(1977)의 경우는 자율성(autonomy)은 개념적으로 자치권과 구분될 수 있지만 지방정부에 적용할 경우 자치권(self-governance)과 서로 교환적으로 사용될 수 있는 것으로 보았으며, T. Gurr and D. S. King(1987)은 지방정부의 자율성을 외부의 제약으로부터 자유로운 정도라고 정의하고 있다. Boyne(1993)은 지방정부의 자율성을 총체적 자율성과 개별적 자율성으로 나누어 설명하고 있는데, 총체적 자율성(aggregate autonomy)은 재정통제, 기능배분, 법제도적 제약 등을 의미하며, 개별적 자율성(individual autonomy)은 개별 지방정부의 특성과 다양성을 인정 등을 의미한다(하혜수, 2001 재인용)고 개념을 정의하고 있다. 신희영(1995:862)은 지방정부의 자율성을 중앙정부로부터의 지휘 및 통제 그리고 감독을 받지 않고 지방정부가 한정





된 지역에 관한 사무를 스스로 결정하고 집행할 수 있는 능력의 정도로 보고 있으며, 하혜수(2001)는 지방정부의 자율성을 지방정부가 지방정책의 추진에 필요한 권한을 어느 정도 확보하고 있고, 중앙정부의 간섭과 지역의 정치경제적 제약 없이 그러한 권한을 행사할 수 있는 능력으로 보고 있다.

정리한다면, 지방정부 자율성은 헌법에서 보장하는 지방자치를 실현하기 형식적 내용과 이의 수행에 필요한 수단적 요소를 포함하는 개념이라 할 것이다. 형식적 요소는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권 등이며 수단적 요소는 형식적 요소가 실행될 수 있는 조건이 되는 자치재정권이다. 따라서 지방정부 자율성은 형식적·수단적 요소의 확보를 통해 중앙정부 또는 상급자치단체가 위임한 권한 및 의무를 중앙정부 또는 상급자치단체의 통제를 벗어나 행사할 수 있는 지방정부의 관리·운영 능력이라고 정의할 수 있다.

## 2) 지방정부 재정자율성의 개념

지방재정 자율성, 지방정부 재정자율성이라는 용어가 학술논문에서 매우 빈번하게 등장하고 있다. 고성철·이승우(2003:130)은 지방재정의 자율성에 대해 중앙정부의 통제, 즉 지방재정의 타율적인 운영과 대칭되는 개념으로 지방재정의 자주적 의사결정능력을 의미한다고 규정하고 있다. 반면, 현승현·윤성식(2006:57)은 고성철·이승우(2003)의 개념에 대해, 우리나라의 경우는 지방교부세의 비중이 높은 상황이므로 자율성이라는 용어를 사용하기는 적합하지 않다고 주장한다. 염명배(2003:40)는 지방재정의 자율성이란 지역의 공공서비스를 제공하는 일과 그에 필요한 자원조달 규모 및 방법을 결정함에 있어서 지방정부 스스로의 결정에 의존하는 것을 가리킨다고 규정하고 있다. 김현조(2001:196)는 지방정부의 재정자율성은 지방정부가 필요한 재정자원을 자주적으로 조달하고 또 이를 자기의 자유로운 의사와 판단에 의해 주민이 요구하는 서비스에 사용할 수 있는 정도로 정의하였다.

재정자율성과 관련된 많은 연구자들의 개념을 살펴보았다. 이를 개념의 구성요소로 정리하면, 재정자율성은, 재정운용에 있어 지방정부의 자율적 의사결정(염명배, 2003:40; 최원익, 2008; 김태영, 2008; 김현조, 2001)에 초점을 맞추고 있으며, 중앙정부나 상급지방정부의 통제에 대한 대칭적 개념(고성철·이승우, 2003:130)으로 보고 있다. 즉, 선행연구의 지방재정자율성의 개념요소는 통제에 대한 대칭, 의사결정 권한, 자율적 재원이 비율 등이다.



다만, 한동효·오시환(2003) 및 우명동(2008)과 같이 세입확보 능력을 과세자주권과 같은 제도적 차원까지 개념을 확장하는 시각도 있다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 세목·세율 결정권과 같이 제도적 차원까지 개념을 확장하면, 재정자율성을 구체적 재정규모로 산출하는 것에 한계를 가진다. 왜냐하면, 세목·세율 결정권이 지방정부가 확보할 경우의 세입규모를 예상하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 또한, 세입이 충분한 지방정부는 오히려 재정규모가 줄어들 가능성도 있다. 그러므로 본 연구에서는 지방재정제도를 주어진 것으로 보고, 그 범위 안에서의 자율성으로 개념을 한정하고자 한다.

이에 따라 본 연구에서는 선행연구에서 제시되어 있는 다양한 개념을 고려하여, 지방재정자율성을 지방정부가 중앙정부 또는 상급단체의 통제를 받지 않고 자유로운 의사결정을 할 수 있는 재원의 비율로 정의하고자 한다.

### 3) 지방정부 재정자율성의 필요성

지방정부의 재정자율성의 필요성을 주장하는 시각은 주로 재정연방주의이론과 공공재정학자들의 주장에 기초한다. 고전적 재정연방주의는 분권화의 논리를 공공재에 대한 지방정부의 차별화된 선호가 자원배분의 효율성을 증진시킨다고 보았다(Oates, 1972; Tiebout, 1956).

이를 구체적으로 살펴보면, 다양성 가설(diversification hypothesis)과 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis), 리바이어던 가설(Leviathan hypothesis)을 통해 중앙정부에 의한 독점적 재정운영보다 분권화된 시스템 하에서 지방정부간의 경쟁을 유도하고 공공재의 최적 공급을 실현시킴으로써 재정운영의 효율성이 증진될 수 있다고 주장하였다. 다양성 가설은 지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 분권화를 통해 선호의 다양성을 수렴해야 파레토 개선이 이루어진다는 논리이다. 생산성 제고가설은 분권화가 지방정부에 책임성과 의무를 이전하므로 주민의 선호 변화에 대한 수용성 뿐만 아니라 공공재 생산의 혁신적 활동이 전개된다는 논리이다. 마지막으로 Brennan과 Buchanan(1977, 1980)이 주장한 리바이어던 가설은 전통적인 재정연방주의가 강조한 자원배분의 효율성이 분권화에 의해 촉진될 수 있다는 것을 확인하였다. 이 모형에 의하면, 정부는 체계적으로 세입 극대화를 추구하는 독점기관으로 정책수단인 분권화의 진전은 공공부문의 축소, 지방정부간 경쟁촉진을 유발하여 자원배분의 효율성을 개선하게 된다는 것이다(이병량 외, 2008: 207-208).





이러한 관점과는 달리 지방정부 재정자율성에 대해 부정적인 시각도 존재한다. 비판의 관점은 재정연방주의의 논리와 가정, 그리고 개발도상국에서의 적용 한계를 중심으로 전개되고 있다. 특히, Tanzi(1996)는 재정연방주의가 내포하는 정책성과인 자원배분의 효율성과 거시경제의 안정 및 성장과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 의문이 현실화 될 경우에는 성과 자체가 불확실해질 수 있다고 하였다(조기현, 2003:13 재인용). Arcalean, Glomm, Schiopu & Suedekum(2007)은 인프라에 대한 지출의 생산성이 한 국가의 모든 영역에서 유사한 경우에는 세입과 지출의 결정을 완전히 중앙에서 집권하는 것이 적정(optimal)하고, 지역적으로 차이는 있지만 그 정도가 심하지 않을 경우에는 부분적인 중앙집권화가 바람직하고, 그 생산성의 차이가 클 경우에만 재정분권화를 완전하게 하는 것이 적정하다고 한다. 그리고 끈끈이 효과(flypaper effect)와 기채자율권 신장에 의한 연성예산제약(soft budget constraints)이 발생한다(한동효·오시환, 2008:8)는 시각도 있다. 이전재원의 경우에 지방재정의 연성적 예산운용<sup>3)</sup>을 초래할 개연성이 높기 때문에 이전재원이 높은 현실 하에서 추진하는 재정분권화는 정부팽창을 초래한다는 것이다.

그런데 부정적 시각에서 제시되는 문제점은 규모의 경제효과 간과, 유권자가 투표 행위로 자신의 선호를 표출하는 것에 대한 불가능성, 예산운영 연성화 등으로 정리될 수 있는데 이는 지방자치단체의 재정 자율성과는 밀접한 관계가 없는 것으로 보인다.

첫째, 규모의 경제는 공공재의 특성에 따른 것이므로 지방정부 재정자율성과 큰 관련이 없다. 예를 들면, 수도권 상수원과 같이 다수의 지방정부가 개입되는 것이라면, 중앙정부 또는 지방정부 조합 등이 필요하다. 그러나 같은 상수원이라고 할지라도 인천광역시 옹진군 섬마을을 고려할 경우, 이는 당해 지역의 주민만이 사용하므로 그 지역주민의 의사에 기반하여 생산량과 비용을 결정하면 된다. 이를 지방공공재라고 하는데, 이처럼 지방공공재의 생산과 소비에 대해 지방정부 재정자율성이 요구되므로 공공재의 외부효과 때문에 재정자율성이 제한되어야 한다는 것은 잘못된 주장이다.

둘째, 유권자의 투표가 자신의 선호를 반드시 나타낼 수 없다는 주장에 대한 검토이다. 이와 같은 주장은 지역주민이 자신의 선호를 투표를 통해 나타내지 못하므로

3) 만약 지방정부가 자신이 재정적 곤란에 처하게 될 경우 중앙정부가 반드시 상당한 재정지원을 할 것이라고 확신하면, 그러한 확신은 지방정부로 하여금 재정운영상 전략적 행태(strategic behavior)를 유발시킨다. 이렇게 되면 재정운영에서 지방정부들의 기회주의적 행태(opportunistic behavior)가 예상되고, 중앙정부는 지방정부의 전략적 행태에 말려들게 된다(전상경, 2007:327).



지방정부에 재정적 자율성을 주는 것은 재정의 비효율성을 증가시킨다는 것이다. 그런데 이러한 주장은 대의정치시스템에 대한 회의에 불과하다. 지방자치제도로써의 지방재정의 자율성에 관해 고찰한다면, 기본적으로 대의정치시스템을 민주적 의사결정체제로 간주하는 것이며, 이것이 작동되고 있다고 전제하는 것이다. 그러므로 선거를 통한 선호표출의 불가능성을 근거로 지방정부의 자율성 제고를 위한 재정자율성 강화 논리를 비판하는 것은 부적절하다.

셋째, 지방재정 연성화와 관련된 비판에 대한 검토로서, 지방재정의 연성화는 기본적으로 두 가지 측면에서 발생 할 수 있다. 하나는 수직적 통제인데, 중앙정부 또는 상급단체의 이전재원이 지방재원의 많은 부분을 차지함에도 불구하고 중앙정부나 상급단체가 이를 적절히 통제하지 못하여 발생한다. 다른 하나는 지방재정 운용이 시장적 기제의 통제를 받지 않아 발생하는 것으로서 지방채가 적절한 자본평가를 받는 등의 시장적 통제와 지방선거에서 지방재정 운용에 대한 평가를 받는 등의 정치적 통제가 가해지지 않을 경우이다. 이러한 현상은 중앙정부나 상급단체의 통제가 없는 재원을 이전해 준다는 가정 하에서 발생하는 문제로 귀결된다. 그런데 일반재원을 이전한다는 것은 중앙정부나 상급단체가 필요이상의 세금을 국세로 걷기 때문에 발생한다. 만약 이를 당해 지방정부의 지방세로 이전 한다면 연성화 문제는 발생하지 않게 된다. 특히, 지방세 가격기능이 작동할 수 있는 구조가 조성되므로 재정운용의 시장적 기제의 통제도 가능하다. 즉, 지방재정의 연성화 문제는 중앙정부가 재정권한을 독점하고 있기 때문에 발생하는 것이지 지방정부 재정자율성으로 인한 문제가 아니다. 오히려 지방정부의 세입자율성을 통제하기 때문에 발생하는 문제로서 이를 해결하기 위해서는 오히려 국세-지방세 조정 등 보다 적극적인 지방정부의 재정자율성 강화를 위한 정책이 필요하다.

결론적으로 재정분권화가 지방정부의 비용효율성과 책임성을 높일 수 있다는 주장은 시장경제원리에 의해서 설명된다. 그리고 중앙정부가 독점하던 공공재공급을 재정분권화를 통하여 지방정부에 이양한다면 지방정부간의 경쟁으로 인하여 지방정부는 보다 비용효율성에 민감하게 되고 지역주민에 대한 책임성이 증대하게 된다(한동효·오시환, 2008). 그러므로 지역주민들에게 가까이 위치해 있는 지방정부의 재정적 자율성확대는 효율적인 재정운용 기제가 될 것이다.





## 2. 선행연구 고찰

### 1) 재정분권과 재정자율성

최근 지방재정 지표와 관련한 많은 연구들이 재정분권 상태를 측정하는 것과 관련되어 제시되고 있다. 따라서 재정분권상태를 측정하는 지방재정지표와 지방재정자율성 지표간의 관계를 이해하기 위해서는 재정분권에 대한 개념고찰이 필요하다.

재정분권에 대한 개념을 살펴보면 연구자들 간의 약간의 차이는 있다. Fukasaku와 de Mello(1999, 2000), 최병호(2007) 등은 재정분권을 ‘상위정부로부터 낮은 단계의 하위정부에 대하여 조세 및 지출 등에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것’으로 정의하였다. 이상용, 하능식(2007)은 재정분권을 ‘중앙과 지방정부간 권한배분 뿐만 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있는 정도’로 파악하고 있으며, 한동효·오시환(2008:3)은 재정분권화(fiscal decentralization)는 재정의 운영 측면에서 지방정부의 자율성을 높이는 것으로 과세자주권 신장에 기반을 둔 자체수입의 증가를 포함하여 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 중심이 되어 수행하는 것을 말한다고 개념을 정의하였다. 임성일(2003)은 재정분권은 재정의 운영 측면에서 지방의 자율성이 높아지는 것을 의미하며, 아울러 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어들고 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 늘어나는 것을 의미한다고 정의한다.

연구자들의 개념을 정리하면, 재정분권을 두 가지 측면에서 접근하는 것으로 보인다. 하나는 방향으로서 형식적·내용적 측면으로서 재정분권은 조세 및 지출 등에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것이라고 할 수 있다. 다른 하나는 재정분권의 결과로서 지방정부가 세입과 세출의 측면에서 자율성이 확대되는 것으로 볼 수 있다. 즉, 재정분권은 중앙의 재정권한을 지방정부로 이양하여 지방정부의 재정적 자율성을 확대하는 것으로 이해할 수 있다. 그러므로 본 연구에서의 지방정부 재정자율성의 개념을 고려할 때, 재정분권의 수준을 측정한다는 것은 분권상태 또는 결과에 대한 측정이기 때문에 지방정부 재정자율성을 측정한다는 것으로 이해하여도 의미상의 큰 비약은 아니다. 따라서 본 연구에서는 재정분권 수준의 측정을 시도하는 선행연구에서 제시하는 측정지표를 지방정부 자율성 지표로 간주하고자 한다. 다만, 재정분권의 수준과 지방정부 재정자율성간 개념을 완전 동일시하는 것은 혼란이 있을 수 있으므로 이에 대한 검토에서는 구분하여 살펴본다.



## 2) 자율성 측정 연구

대부분의 선행연구가 지방정부의 자율성을 세입자율성과 세출자율성으로 구분하여 측정하고 있다. 먼저 세입자율성 측정연구를 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 세입자율성 측정 지표 종합

연구 대상	연구자	세입자율성 지표
지방정부 자율성	하혜수(2001)	자체재원 규모
지방정부 재정자율성	우명동(2008)*	지방세(세율·과표)자율성 지방채 발행 자율성
	이상용 외(2007)	지방세/조세, 지방세/GDP 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수
	Oates(1985)	지방세입/총세입
재정분권 수준	Wayslenko(1987)	지방세-이전재원-공동세/총세입 지방세입/총세입
	Joumard and Kongsrud(2003)*	과세권, 조세경쟁, 목적교부금의 규모, 형평화 장치
	최병호 외(2001)	지방세입/전체세입 지방세입+세외수입/전체세입
	임성일(2003)	지방세/조세 일반보조금/총이전재원
	현진권 외(2006)	지방세입/전체세입 지방세입+교부금/전체세입
	오시환 외(2008)**	지방세입 중 탄력세 적용세목액/중앙 총 조세수입 지방세+세외수입/내국세+지방세+세외수입 지방세/내국세징수+지방세
재정 자주성	행정안전부(2004)	재정자립도, 재정력지수

\* 정성적 지표로 제시, \*\* 지표를 비교 가능하도록 단순화하여 정리

하혜수(2001:32, 37)는 지방정부 자율성을 측정하면서, 자율성 분석의 재정적 지표로서 자체재원 규모를 설정하고 있다. 이상용·하능식(2007)은 재정자율성 지표를 재정자립도, 재정자주도, 자체사업비율, 재정력지수 등의 평균값으로 제시한다.





### 〈수식 1〉 이상용·하능식(2007)의 재정자율성 종합 지표

$$\text{재정자립도} + \text{재정자주도} + \text{자체사업비율} + \text{재정력지수} / 4$$

한동효·오시환(2008:17)도 재정자립도(지방세+세외수입)를 기준으로 지표를 변형하여 적용하고 있으며, 이영·현진권(2006:105)은 세입측면의 재정자율성 지표를 전체세입 중 지방세입의 비율, 전체세입 중 지방세와 교부세의 합산 비율 등으로 지표화 하고 있다. 이밖의 연구(임성일, 2003; 최병호, 정종필, 2001) 등도 대부분 재정자립도 또는 재정자주도 등의 개념을 약간 변형하여 사용하고 있다. 또한 세입자율성 측정 지표를 비교해보면, 앞서 재정분권 수준 측정과 지방정부 재정자율성의 측정이 의미상의 큰 차이가 없다는 검토와 같이 지표상의 큰 차이도 없는 것으로 보인다. 대부분이 총조세 수입대비 지방세 수입 규모를 측정하고 있으며, 이전재원에서 보조금을 제외하거나 세외수입을 포함시키는 정도의 지표상의 차이가 있음을 알 수 있다.

세출자율성 지표도 지방재정 자율성측정연구와 재정분권수준의 측정연구로 구분하여 살펴볼 수 있다. 선행연구에서의 세출측면의 자율성 측정방법은 다음 표와 같다.

세출자율성의 측정을표를 살펴보면, Wayslenko(1987)는 국가 총지출에서 주와 지방정부 지출의 비율 및 국가 총지출에서 국방비와 사회보장비를 제외한 지출에서 주와 지방정부 지출합의 비율 등 2개 지표를 활용하고, Bahl and Linn(1992)의 연구에서는 국가 총지출에서 차지하는 주정부 지출과 지방정부 지출의 비율을 지표로 활용하고 있다. 최병호·정종필(2001:9)은 세출측면의 지표로서 광역자치단체별 순중앙세출에 대한 조건부 보조금을 제외한 광역자치단체 총지출을 지표로 활용하며 이영·현진권(2006:14)은 총지출 대비 지방지출, 총소비지출 중 지방소비지출 비율, 총지출에서 교부금 및 사회보장지출을 제외하고 지방지출에서 지방사회보장지출을 제외한 나머지 금액의 비율 등을 활용한다.

전반적으로 국가 총세출에서 지방세출이 차지하는 비율을 활용하고 있다. 그러나 조건부 보조금이 지방재정자율성에 미치는 영향을 고려하는 보조사업과 자체사업의 비율, 혹은 조건부 보조금의 규모를 지표로 활용하기도 한다.





〈표 2〉 세출 측면 자율성 측정 지표

연구 대상	연구자	세출 관련 지표
지방정부 재정자율성	Oates(1985)	지방지출/총지출
	이상용 외(2007)	지방재정/일반재정, 지방재정/GDP 지방공무원/전체 공무원
	우명동(2008)	지방세출/총세출
재정분권 수준	Wayslenko(1987)	지방지출/총지출 지방지출/총지출-국방비-사회보장비
	Bahl and Linn(1992)	지방지출/총지출
	Davoodi and Zou(1998)	지방지출-이전재원/총지출-이전재원
	Xie, Zou, and Davoodi(1999)	지방(기초)지출/총지출, 주지출/총지출 주+기초 지출/총지출
	최병호 외(2001)	광역정부 지출-조건부보조금/광역정부 순증양지출
	임성일(2003)	지방정부 지출/총지출
	현진권 외(2006)	지방세입/전체세입×2 지방세입+교부금/전체세입
	오시환 외(2008)	지방특정보조금/중앙일반보조금

### 3) 측정지표에 대한 검토

선행연구의 측정지표는 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 총세입대비 지방세입 비율, 총세출대비 지방세출비율 등으로 요약된다. 이러한 각종 지표의 성격을 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

재정자립도의 장점은 지방세수입과 세외수입으로 구성되는 자체수입의 일반회계 총세입 대비 비율이므로, 지방정부의 자체적 자원조달능력을 표시해 준다. 그러나 지방교부세를 포함하지 않아 지방정부 재정자율성을 나타내지 못한다. 재정자주도는 재정자립도와 유사한 산식으로 계산되므로 단순성과 명료성이라는 장점을 가지고 있으며, 이전재원 중 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금과 같이 자율적 재원을 포함하므로 세출측면을 일부 고려하고 있다(박병희, 2006:171). 다만, 재정자립도와 같이 재정규모를 고려하지 못하고, 국고보조금과 같이 이전재원에 따른 지방정부의 대응자금을





표현하지 못한다는 문제점이 있다. 재정력지수는 보통교부세의 배분기준지표이기 때문에 지방정부의 자원조달 역량을 비교적 정확히 표현한다는 장점이 있으나 지나치게 복잡하다는 단점이 있다.

〈표 3〉 측정지표간 비교

측정지표	세입				세출
	재정자립도	재정자주도	재정력지수	세입 비율	세출 비율
작성기준	일반회계	일반회계	인구, 면적 등	일반회계	일반회계
장점	간단, 명료 자원조달능력	교부세 포함	재정역량의 정확한 표현	거시적 정부간관계	거시적 정부간관계
단점	재정자율성 측정 미흡	재정자율성 측정 미흡	모호, 복잡 자율성 미흡	개별자치단체 고려 못함	개별자치단체 고려 못함

\* 재정자주도는 세입측면을 강조하나 세출측면에서의 자율재원인 교부세를 고려하므로 세출부분을 일부 고려하는 것으로 간주

마지막으로 총세입·세출 대비 지방세입·세출 비율을 활용하는 지표에 대해서 살펴보면, 지방세를 대상으로 하므로 일반회계<sup>4)</sup>가 기준이 되며, 또한 개별 자치단체를 대상으로 하지 않고 전국적 수준을 대상으로 한다. 장점으로는 중앙정부와 지방정부간의 세입적 차원의 자원배분 및 세출적 차원의 재정규모를 간단하게 확인할 수 있다. 또한, 앞서 살펴본 다른 지표와는 달리 세출측면을 중요하게 고려한다. 단점으로는 지방정부별로 세입·세출 규모를 분석하지 못하므로<sup>5)</sup> 개별 지방정부의 재정자율성 또는 재정상태를 나타내지는 못한다.

이러한 미시적 관점과는 달리 선행연구에서 제시되는 측정지표는 거시적 관점에서도 다양한 한계를 가지고 있는 것으로 보인다. 크게 네 가지 정도를 제시할 수 있는데, 보조금에 대한 지방대응자금 미고려, 지방정부가 아닌 지방재정자율성의 측정, 제도적 통제요인 미고려, 특별회계 제외 등이다. 각각에 대해 구체적으로 살펴보면, 첫째, 참여정부는 재정분권 정책의 이유로서 지방재정 운영의 자율성을 저해하는 국고보조금의 문제 때문이라고 했다<sup>6)</sup>. 특히, 국고보조금이 지방의 대응자금을 요구한다

4) 특별회계의 경우 세입이 세외수입과 보조금으로 구성된다.

5) 예를 들어 법인세는 본사를 기준으로 한 국세인데, 각 지역에 법인으로서 분리되지 않은 계열사나 대리점이 있을 경우 이를 각 자치단체별로 구분해야 하는데, 이는 많은 무리가 따른다. 또한 세출에 있어서도 국가 총세출 중 해당 지역에 투입된 재원의 규모를 구해야 하는데 이것 또는 어려운 작업이다.





는 측면에서 지방재정의 자율성을 저해한다는 것은 연구자들의 공통된 인식이다. 그런데 측정지표에서는 지방의 대응자금 규모는 포함되지 않고 있다.

둘째, 국가 총지출 대비 지방지출, 국가 총세입 대비 지방세입 비율을 지방재정자율성의 지표로서 활용하는 연구가 대부분이었다. 그런데 이는 중앙정부와 전체 지방정부와의 관계를 살펴볼 수는 있으나 개별 지방정부의 재정자율성은 확인할 수 없다. 즉, 지방재정자율성에 대한 측정은 될 수 있으나, 지방정부 재정자율성에 대한 측정은 될 수 없다.

셋째, 지방재정의 자율성에 대한 통제방법으로서 조건부 보조금 외에도 법령제정을 통해 지방정부에 직접적으로 의무를 부과할 수 있는데 이에 대한 구체적 논의가 없었다.

마지막으로 지방정부 재정자율성 관련 측정지표가 재정자립도, 재정자주도, 세입·세출 규모 등으로 제시되었다. 그런데 재정자립도, 재정자주도 등은 일반회계를 기준으로 지표 값이 결정된다. 그런데 2008년 당초예산을 기준으로 하면, 지방정부의 총예산에서 특별회계가 차지하는 비율이 21.2%<sup>7)</sup>이다. 특히, 특별회계는 자주재원으로 간주되는 세외수입과 보조금<sup>8)</sup>을 세입원천으로 하므로 지방정부의 재정자율성에 대해서는 특별회계에 대한 고려도 필요하다.

이에 따라 본 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위해 지방정부의 재정자율성을 측정함에 있어 보조금의 규모 및 이에 따른 지방대응자금, 보조사업율, 제도적 자율성 제약요인, 특별회계 등을 포함된다.

### 3. 연구 분석틀

#### 1) 분석의 대상

지방정부의 세출자율성을 측정하기 위해서는 지방자치단체가 수행하는 사업의 성격을 파악하여야 한다. 즉, 지방정부의 사업은 크게 보조사업과 자체사업으로 구분할

6) 1990년대 들어 지방재정 운영의 자율성을 저해하는 국고보조금이 크게 증가하여 지방재정조정제도에서 그 비중이 점차 증가하였다. 특히, IMF 경제 위기에 따라 부동산 거래세 등을 중심으로 지방세수가 크게 하락하게 되자 지방자치단체는 지방재정 결손을 보전하는 수단으로 재원을 일시적으로 증가시키기 어려운 지방세보다는 중앙정부의 예산을 통해서 지원이 이루어지는 국고보조금을 적극 활용하려는 경향이 있었다. 이러한 이유로 2003년도에는 국고보조금이 전체이전재원의 40% 이상을 상회하게 되었다(대통령 자문 정부혁신지방분권위원회, 2008, 참여정부 지방분권).

7) 2008년도 지방자치단체예산 개요, 총예산 1,249,666억원, 특별회계 예산 265,220억원

8) 교부금을 재원으로 하는 특별회계도 일부 있음.

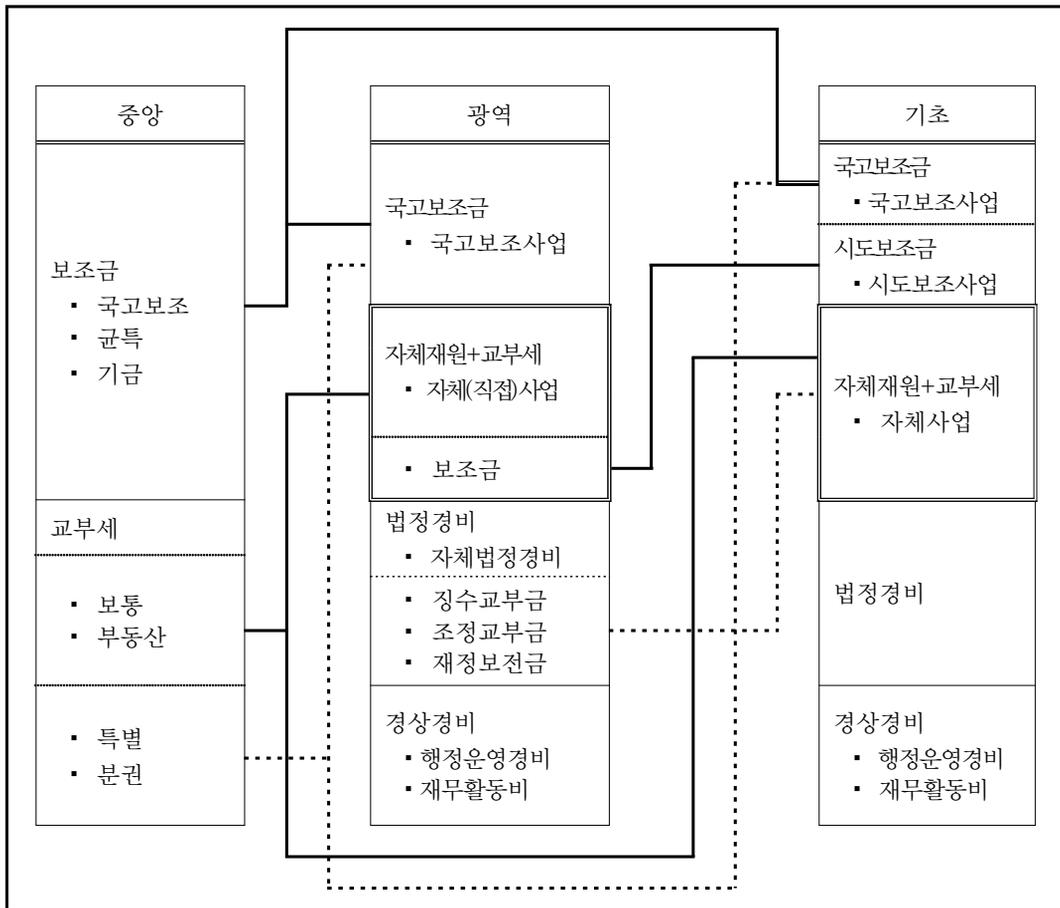




수 있는데 이에 대한 각각의 예산구조를 파악하여야 한다.

지방정부의 세입은 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계로 구분된다. 일반회계의 세입은 크게 자율재원인 지방세와 세외수입, 의존재원인 보조금으로 구분한다. 이러한 구분은 세출적 측면에서 자율적 사용 여부와 관련된다. 즉, 세입은 세출자율성과 밀접한 연계를 맺고 있으며 다음 그림은 이러한 세입·세출구조의 연계에 따른 지방정부의 세출자율성을 표현한 것이다.

〈그림 1〉 분석의 대상



※점선, 실선은 재원의 흐름,  : 자율재원 규모

위 그림은 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 광역자치단체를 살펴보면 광역자치단체의 세입은 크게 의존재원과 자체재원으로 구분할 수





있다. 의존재원은 중앙정부의 보조금과 교부세이다. 중앙정부의 보조금은 크게 국고 보조, 국가균형발전특별회계, 기금 등이며 이에 따른 사업의 수행이 보조사업이다. 자체사업은 자체재원과 의존재원으로 수행하며, 의존재원 중 일반재원은 보통교부세 및 취득등록세율 인하에 따른 부동산 교부세로부터의 보전분<sup>9)</sup>이다. 다만, 보통교부세 중 도로분 교부세는 목적을 정하여 교부되므로 세출적 자율성을 제약한다. 법정경비는 각종 법령에서 광역자치단체 재정의무를 부과하는 경우에 발생하는 경비로서 제약재원이다. 경상경비는 행정운영경비와 재무활동비를 의미하여 세출적 자율성의 제약요인이다. 기초자치단체와 중앙정부간 관계는 광역자치단체와 중앙정부간의 관계와 유사한데, 다른 측면만을 제시하면 크게 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 광역자치단체가 자체사업을 기초자치단체 보조사업으로 편성하는 경우이다. 이는 시도보조금이 기초자치단체로 이전되게 되고, 기초자치단체는 이에 대한 대응자금을 마련해야 한다. 둘째, 광역자치단체로부터 조정교부금 및 재정보전금 등을 이전 받게 된다. 이는 일반재원으로서 기초자치단체의 자체사업에 활용될 수 있다.

## 2) 측정 지표

### (1) 일반회계

일반회계의 분석대상은 보조금, 교부세, 법정경비, 경상경비로 구분할 수 있다. 첫째 보조금에 대해 살펴보면, 보조금은 지방의 대응자금을 요구한다는 점에서 지방정부의 재정자율성을 침해하고 있다. 특히, 보조사업은 지방예산편성에 있어 우선계상해야 하므로 보조사업을 수행하기 위해서는 자체사업 규모가 축소될 수밖에 없다. 본 연구에서는 보조사업으로 분류되고 있는 국고보조, 기금, 균특회계 사업별 보조율을 산출하여 지방재정의 세출자율성 제약 요인으로 산정한다. 이밖에 정부의 공식 통계에 포함되지 않는 보조사업이 있다. 지방세출예산서 상에는 국가직접지원사업으로 분류된다. “중앙부처에서 지역민간단체 등으로 국비를 직접지원하고, 자치단체가 매칭펀드 방식으로 지방비를 부담하는 사업은 자체재원사업으로 설정하고, 세부사업명 옆에 국가직접지원으로 표시하여 관리<sup>10)</sup>” 하는 것으로 되어 있다. 따라서 본 연구에서는 국가직접지원사업은 보조사업으로 간주하여 세출제약성 제약요인으로 보겠다. 그리고 기초자치단체에 관해서는 시도비 보조금도 고려되어야 하며 측정지표는 다음과 같다.

9) 취·등록세를 인하하면서 그에 따른 세수 손실을 부동산교부세에서 보전하고 있다.  
10) 09년 지방자치단체 예산 편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 교본, 83p





### 〈수식 2〉 보조금 관련 세출자율성 지표

$$\frac{\text{지방세출 총액}((\text{국고보조금}+\text{지방비})+(\text{시도보조금}+\text{지방비})+\text{매칭펀드사업})}{\text{지방세출 총액}} \times 100$$

둘째, 교부세는 앞서 살펴본 바와 같이 기본적으로 지방의 부족한 재정수요를 보전하는 자주재원이다. 그런데 교부세 중 특별교부세, 분권교부세, 도로분 교부세는 특정목적에만 사용해야 하는 재원이다. 구체적으로 분권교부세는 교부세법 제9조의 2 제1항에서는 “분권교부세는 국고보조사업을 이양 받은 지방자치단체에 교부한다” 라고 규정하고 있으며, 도로분 교부세는 「지방양여금법」의 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행 중인 지방양여금 대상사업인 도로정비사업 등의 마무리를 위한 사업비로 지원되고 있다. 특별교부세는 지방교부세법 제9조에 규정되어 있는데, 지역현안사업, 재해복구·예방, 국가장려사업 등에 활용되므로 특정한 목적을 두고 교부된다. 이처럼 일반재원인 교부세에도 분권교부세와 같이 지방비 대응자금을 요구하는 등 다양한 목적재원이 존재하므로 이를 구분하여야 한다. 구체적인 측정지표는 다음수식과 같다.

### 〈수식 3〉 교부세 관련 세출자율성 지표

$$\frac{\text{지방세출 총액}((\text{분권 교부세}+\text{지방비})+\text{특별교부세}+\text{도로분 교부세})}{\text{지방세출 총액}} \times 100$$

셋째, 법정경비는 법률로서 지방정부의 재정부담을 의무화한 것으로서 징수교부금, 예비비, 교육비 특별회계 전출금, 운수업계보조금, 재정보전금 및 조정교부금 등이 있다. 징수교부금은 시·군의 도세 징수비용에 대한 보전금 성격으로서 징수비용에 대한 교부금을 지원하는 것으로 규정되어 있다. 예비비는 지방정부가 재정활동을 수행함에 있어서 예측할 수 없었던 불가피한 지출소요에 대해 적절하게 대처토록 하기 위한 제도로써 지방정부 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 예산 운용에 탄력성을 부여한 제도로써 일반회계 당초 예산규모(지방교육세의 세입액을 제외한다)의 100분의 1이상을 세출예산에 계상하여야 한다.

교육비 특별회계 전출금은 도의 지방교육세 및 도세의 1,000분의 36(목적세 제외



및 경기도 별도규정), 특별시세 총액의 100분의 10(목적세, 재산세 제외), 경기도·광역시시는 도·시세의 100분의 5(목적세 제외)의 시·군의 담배소비세의 100분의 45 등이다. 운수업계 보조금은 에너지 가격구조 개편을 위해 2001.7.1부터 경유·LPG에 부과되는 교통세·특별소비세를 인상하였고, 운수업계에 대해 유류세액 인상분을 보조금으로 지원하기로 하여 지방정부에서는 지방주행세를 조정하여 마련하여야 한다. 재정보전금 및 조정교부금은 시·도세의 일부를 시·군 또는 구에 이전해주는 재정조정제도이다. 그러므로 재정보전금 또는 조정교부금은 재정적 자율성을 저해하는 요소이므로 자율성 지표 구성요소에 포함되어야 한다. 다만, 기초자치단체의 경우는 재정보전금 및 조정교부금이 세입측면에서 자율재원으로 처리되며, 기초자치단체는 세출측면에서는 재정보전금 및 조정교부금과 관련이 없다.

#### 〈수식 4〉 법정경비 관련 세출자율성 지표

$$\frac{\text{지방세출 총액(정수교부금+예비비+운수업계보조금+교육전출+재정보전)}}{\text{지방세출 총액}} \times 100$$

넷째, 경상경비는 행정운영경비와 재무활동비로 구분된다. 먼저 행정운영경비에 대해 살펴보면, 이는 다시 인력운영비와 기본경비로 구성되는데, 인력운영비가 통상 말하는 인건비다. 기본경비는 정책사업 수행 부서(실·과)의 운영을 위한 기본적인 행정사무비로서 특정 정책사업에 속하지 않으며, 부서 운영을 위하여 부서의 인원 수 비례로 산출하는 운영경비를 의미한다.

재무활동비는 크게 지방채상환, 채무부담행위 상환, 전출금으로 구성되는데 지방채상환은 발행된 지방채의 원리금 상환자금을 말한다. 이는 세입부분에서 지방채를 포함하고 있으므로 지방채상환은 세출 측면의 자율성 제약요인으로 포함되어야 한다. 채무부담행위 상환 역시 지방채상환과 매우 유사한 형태이므로 세출 측면의 자율성 제약요인이 된다. 전출금은 일반회계와 공기업특별회계 또는 기타특별회계간의 내부거래이다. 이와 관련해서는 이후에 특별회계와 관련하여 구체적으로 살펴보겠지만, 모두 제약재원으로 간주한 이후 특별회계의 성격에 따라 자율성 여부를 판단하여 지표설계시 자율재원으로 포함시킨다. 따라서 이를 세출자율성과 관련한 수식으로 나타내면 다음과 같다.





### 〈수식 5〉 경상경비 관련 세출자율성 지표

$$\frac{\text{지방세출 총액} \{ \text{행정운영경비} + (\text{재무활동비} - \text{자율적 특별회계 전출금}) \}}{\text{지방세출 총액}} \times 100$$

지방정부 일반회계의 세출자율성과 관련된 제요소에 대해 살펴보았다. 제약요인을 정리하면, 보조금에 대응 지방비, 교부금 대응 지방비, 법정경비, 경상경비, 회계간 전출입금으로 구분된다. 이를 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 4〉 일반회계 세출자율성 지표의 요소별 설계

항목		제약요인	지표 구성요소
보조금	국(시·도)비 보조	대응자금 요구	국(시·도)비 보조+지방비
	기금	대응자금 요구	기금+지방비
	균특	대응자금 요구	기금+지방비
	국가직접지원	자체사업 계상	국가직접지원사업 전액
교부금	분권 교부금	자체사업 계상	분권교부세+지방비
	특별 교부금	자체사업 계상	특별교부세 전액
	도로분 교부금	자체사업 계상	도로분 교부세
법정경비	징수교부금	법률로 특정화	징수교부금 전액
	재정보전금 등	법률로 특정화	징수보전금 등 전액
	예비비	법률로 특정화	예비비 전액
	운수보조금	법률로 특정화	운수보조금 전액
	교육전출금	법률로 특정화	교육전출금 전액
경상경비	행정운영비	경직성 경비	행정운영비 전액
	재무활동비	경직성 경비	재무활동비 전액

#### (2) 특별회계

특별회계는 크게 공기업특별회계와 기타특별회계로 구분된다. 먼저 공기업 특별



회계를 살펴보면, 공기업특별회계는 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금 4종류가 설치되어 있다. 상·하수도 공기업특별회계는 상·하수도 사업의 수행에 있어 일반회계로부터 따로 분리하여 특별회계를 설치한 것이다. 상·하수도 사업은 지방정부의 고유한 사무이며, 공기업특별회계 내에서 자율적으로 운영된다. 공영개발특별회계는 해당 자치단체의 토지개발, 주택사업 등을 수행하기 위해 설치한 회계로서 사업의 목적 및 내용, 사무의 성격 등에서 지방정부의 자율적 활동이다. 그러므로 상·하수도 사업과 같이 자율적 특별회계로 처리한다. 지역개발기금 특별회계는 현재 16개 시·도에 공기업특별회계 사업비용을 마련하기 위해 설치한 기금을 관리하는 특별회계로서 구체적 사업소가 있는 것은 아니다. 앞서 살펴본 다른 공기업특별회계와 같이 재원의 자율적 활용이 가능하므로 자율적 특별회계이다. 공기업특별회계를 자율적 특별회계로 간주한다면, 세출자율성의 범위를 한정하여야 한다. 이를 위해서는 공기업특별회계의 구체적인 예산서를 검토하여야 한다. 공기업 특별회계의 예산은 사업예산과 자본예산으로 구분되어 있는데, 사업예산은 사업활동을 통해 이동되는 현금성 자산을 기록하고, 자본예산은 건물·토지 등 자본적 자산을 기록한다. 이를 지방정부 세출측면에서의 자율성과 관련하여 살펴보면, 앞서 일반회계의 처리기준과 동일성을 유지하기 위해서 먼저 채권적 성격의 자산을 분리해야 한다. 이는 자본예산총괄표에서 고정부채상환금이다. 그러므로 고정부채상환금은 일반회계와 마찬가지로 측정지표와 관련하여 제외한다. 또한, 고정부채에 따른 이자상환은 일반회계의 재무활동비와 성격이 같으므로 제약재원으로 처리하여야 하는데, 이는 사업예산총괄표의 지급이자로 계상된다. 예비비 역시 일반회계에서와 마찬가지로 제약재원으로 처리된다. 마지막으로 일반관리비는 일반회계의 행정운영경비와 같이 인건비 등의 항목으로 구성되므로 경상적 경비로 처리하며 제약재원으로 처리한다. 이를 정리하여 수식으로 제시하면 다음과 같다.

#### 〈수식 6〉 공기업특별회계 세출자율성 지표 설정

$$\frac{\text{총세출 (고정부채상환+이자 상환+예비비+일반관리비)}}{\text{공기업특별회계 총세출 예산}} \times 100$$

둘째, 기타특별회계의 세부적인 구성요소에 대한 자율성을 논하기 전에 설치의 이유에 대해 살펴보고, 그 재원이 어떻게 마련되는지에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다.





이러한 기타특별회계 설치 근거는 조례를 통해서 확인할 수 있다. 그러므로 조례를 통해 특별회계가 어떤 법령에 근거하여 설치되었는지를 확인하고, 만약 근거가 없다면 지방정부가 자율적으로 설치한 특별회계가 된다. 또한 세입예산에서 국고보조금 수입이 계상될 경우 의무적 특별회계로 간주할 수 있다. 다만, 이 경우는 특별회계의 주요사업 목적 및 재원규모를 고려하여 결정하여야한다. 즉, 주요사업목적을 위해 국고보조금 수입이 있고, 그 규모가 해당 특별회계 예산의 대부분을 차지하면, 비자율적 특별회계로 볼 수 있다. 이에 따라 세출적 측면의 자율성 측정은 법령에 근거가 있는 특별회계는 제약재원으로 파악하고, 근거법령이 없이 조례에 의해 설치된 자율적 특별회계는 자율재원으로 간주하는 것이 가능하다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

#### 〈수식 7〉 기타특별회계 세출자율성 지표 설정

$$\frac{\text{총세출} - \{\text{의무적 특별회계} + (\text{자율적 특별회계의 제약·제외재원})\}}{\text{기타특별회계 총세출 예산} - (\text{자율적특별회계 제외재원})} \times 100$$

### Ⅲ. 재정자율성 측정

#### 1. 자료정리 및 분석 방법

##### 1) 자료정리

개발된 지표를 적용하기 위해서는 지방정부의 세입·세출예산서를 면밀히 분석해야 한다. 세입예산서의 경우는 상대적으로 많은 내용이 아니어서 세입예산서 자체만을 가지고도 상당부분 분석이 가능하다. 그런데 세출예산서는 내용이 매우 방대하여 자료를 용이하게 정리하지 않으면 분석 자체가 불가능하므로 자료정리 방법을 먼저 제시한다.

자료정리는 각각의 세부사업에 대해 세입원에 따라 따로 기입하여 자료분석이 용이하도록 구성한다. 자료의 정리와 분석은 "Microsoft Excel"을 활용하며, 구체적 자료정리 방법은 다음 표와 같다.



〈표 5〉 자료정리를 위한 서식

구분		예산액	국	시·도	분	기	균
전체		전체합	국비 합	시·도 합	분 합	기 합	균 합
	부서	정책 합					
	정책	단위 합					
	단위(회계)	세부사업 합					
	세부사업	우측 항목 합	00	00			
	세부사업	우측 항목 합		00	00		
	세부사업	우측 항목 합				00	
	세부사업	우측 항목 합		00			00

위 표를 설명하면 첫째, 각 세부사업을 국비, 시·도비, 분권교부세, 기금, 균형발전 특별회계 등 각 재원의 형성원을 기준으로 세부사업비를 구분하여 정리하고, 둘째, 세부사업의 사업비는 우측의 모든 항목을 합산하도록 산식을 입력하고, 셋째, 단위(회계)별 예산은 각 세부사업 예산이 합산되도록 산식을 입력한다. 넷째, 정책비용은 단위(회계)의 합으로 산출되도록 하며, 다섯째, 부서예산은 정책예산의 합으로 표시되도록 한다.

또한 자료 정리의 정확성을 기하기 위해 국비, 시·도비, 분권교부세 등 사업별이 아닌 각 항목별로 전체 합산하도록 하고, 각 항목별 합산액을 총합할 수 있게 자료를 정리한다. 만약, 사업별 예산액의 합산, 즉 가로별 합산과 각 항목별 합산, 즉 세로별 합산의 결과가 서로 일치하지 않으면, 자료입력 또는 예산서 작성상에 오류가 발생한 것이다. 이에 따라 자료의 정리과정에서 예산서 자체가 잘못 기입된 경우를 발견하였고, 이를 보정할 수 있도록 세부사업에 표시하여 정리하였다.

## 2) 분석방법

세입자율성은 지표 구성요소가 지방목적세, 세외수입 중 목적재원, 보조금 총액, 교부금 중 특별·분권·도로분 교부금 등이며, 이는 세입예산 사업명세서를 통해 직접 구한다. 세출자율성 지표는 앞서 정리된 자료를 바탕으로 분석하는데, 먼저 세부사업만 표시되도록 데이터를 정렬한 이후 다양한 내용을 분석할 수 있다.

첫째, 보조사업비 분석은, 데이터를 정렬한 후 보조금에 대한 지방비를 구하기 위





해서는 먼저 국비에 ‘데이터 값 없음’을 통해 데이터를 재정렬 한다. 그러면 국비 투입 사업만 나타나게 되며, 국비의 총합 및 대응되는 지방비의 총합을 구하면 국비 보조사업의 총사업비를 구할 수 있다. 이와 같은 방법으로 기금사업, 균특사업을 분석할 수 있다. 국가직접지원사업은 세부사업명에 표시되므로 이를 정렬하여 국비직접 지원사업의 총액을 구할 수 있다. 다만, 기초자치단체는 순수 시·도비 보조금과 이에 따른 보조율을 고려하여 도출하여야 한다. 이는 시·도비 항목에서 ‘데이터 없음’을 선택하고, 다시 국비 항목에서 데이터가 있는 경우를 제외하면 순수 시·도와 이에 대한 시·군·구 대응자금 등을 구할 수 있다.

둘째, 교부금 분석과정을 살펴보면, 교부금 사업 중 분권교부세 사업은 대응 지방비를 요구한다. 그러므로 자료에서 “분”으로 입력한 셀에서 ‘데이터 값 없음’으로 정렬한다. 그러면 분권교부세 사업만이 정렬되며, 이때 분권교부세 사업에 대한 대응 지방비 및 그 합계를 구할 수 있다. 특별교부세도 사용목적이 정해 교부됨으로 같은 방식으로 구할 수 있다.

셋째, 법정경비는 징수교부금, 예비비, 운수업계보조금, 교육전출금 등이 있다. 이중 징수교부금은 주로 세출예산 사업명세서 상의 세정과, 재무과 등에 계상된다. 그러므로 세정과 세출예산에서 이를 확인할 수 있다. 예비비는 주로 예산담당관, 예산과의 세출예산으로 계상된다. 운수업계 보조금은 세부사업이 아니라 편성목에 분류되므로 앞서 정리한 자료를 통해서도 확인할 수 없다. 이는 관련 부서의 세출예산서를 통해 분석되어야 한다. 교육전출금은 교육관련 부서에서 확인할 수 있다.

넷째, 경상경비는 각 부서별로 행정운영경비와 재무활동비로 구분하여 제시한다. 경상적 경비는 세출자율성을 제약하는 요소이므로 본 연구에서도 자율성을 제약하는 요인으로 보았다.

마지막으로 특별회계 중 공기업특별회계는 앞서 제시한 바와 같이 각 특별회계별 세출예산서를 바탕으로, 총세출예산, 고정부채상환, 이자상환, 일반관리비, 예비비 등을 산출한다. 기타특별회계는 자율·의무적 특별회계로 구분은 1차적으로 조례를 통해 확인하고, 2차적으로는 세입 예산서를 바탕으로 이를 평가한다. 그리고 확인 이후, 각 회계별 제약재원 및 제외재원을 산출하여 세출자율성 분석에 포함시킨다.

### 3) 측정 대상 지방정부

지표의 적용대상은 재정자립도를 기준으로 중위인 특광역시를 선정하고, 다시 그





특·광역시외의 관할에 있는 재정자립도가 중위인 자치구이다. 도의 경우도 재정자립도 기준으로 중위인 도를 선정하고, 다시 그 도의 관할구역에 재정자립도가 중위인 시와 군을 선정한다. 단, 제주특별자치도는 기초자치단체가 없으므로 제외한다. 이러한 기준에 의하면, 시도별 평균 순계기준에서 대전이 중위였다. 도의 경우는 순계를 기준으로 하여, 제주도를 제외하면 8개 시도 중 충북과 강원이 각각 4위와 5위를 나타내고 있는데, 평균에 가까운 충북을 선정할 수 있다. 대전광역시의 5개 자치구 중 대덕구의 재정자립도가 중위를 나타내고 있어 지표적용 대상이 되고, 충청북도의 3개시 중 재정자립도가 중위인 자치단체는 제천시였으며, 8개 군 중 단양과 영동이 각각 4위, 5위를 나타내고 있다. 군의 경우는 평균재정자립도에 보다 가까운 단양군이 선정된다.

## 2. 분석 결과

### 1) 지방정부별 세출자율성

측정대상으로서 대전광역시, 충청북도, 제천시, 단양군, 대덕구 등을 선정하였다. 첫째, 대전광역시의 세출자율성 측정결과를 살펴보면, 일반회계를 기준으로 하면 세출자율성은 14.78%이고, 특별회계를 포함할 경우는 18.78%이다.

〈표 6〉 대전광역시 세출자율성 측정결과

구분	총액	자율재원	제약재원	세출자율성
전체세입	3,003,058,738	564,077,939	2,438,980,799	18.78%
일반회계	2,252,386,000	332,945,505	1,919,440,495	14.78%
기타특별회계	384,103,000	42,534,000	341,569,000	11.07%
공기업특별회계	366,569,738	188,598,434	177,971,304	51.45%

둘째, 충청북도의 세출자율성은 일반회계를 기준으로 해서는 10.82%로 나타났다. 특별회계까지 고려하면, 13.19%인데 이는 의무적 특별회계 대비 자율적 특별회계의 비율이 전체재원대비 자율재원의 비율보다 상대적으로 높았기 때문이다.





〈표 7〉 충청북도 세출자율성 측정결과

구분	총액	자율재원	계약재원	세출자율성
전체세입	2,969,734,370	391,585,927	2,578,148,443	13.19%
일반회계	2,575,824,786	278,720,350	2,297,104,436	10.82%
기타특별회계	234,629,846	37120162	197,509,684	15.82%
공기업특별회계	159,279,738	75,745,415	83,534,323	47.55%

셋째, 대전광역시 대덕구의 경우는 세출자율성, 즉 자율적 재원은 거의 없는 것으로 나타났다. 대덕구 세출자율성은 적용 대상 5개 지방정부 중 가장 낮은 1.02%였으며, 일반회계만을 기준으로 하여도 1.04%에 불과했다.

〈표 8〉 대전광역시 대덕구 세출자율성 측정결과

구분	총액	자율재원	계약재원	세출자율성
전체세입	211,205,000	2,153,627	207,960,139	1.02%
일반회계	207,560,000	2,153,627	205406373	1.04%
기타특별회계	3,645,000	0	2,553,766	0.00%

※공기업특별회계 미설치 단체

넷째, 제천시 is 앞서 살펴본 기초자치단체인 대덕구와는 달리 세출에 있어서의 자율적 사용이 가능한 재원의 비율, 즉 세출자율성이 비교적 높은 것으로 분석되었다. 제천시의 세출자율성은 일반회계를 기준으로 하면, 34.47%로 자율재원의 규모가 150,732,303천원 이었다. 특별회계를 포함하는 경우 재정자율성은 38.35%로 분석되었다.

〈표 9〉 충청북도 제천시 세출자율성 측정결과

구분	총액	자율재원	계약재원	세출자율성
전체세입	530,432,235	203,405,629	327,026,606	38.35%
일반회계	437,322,832	150,732,303	286,590,529	34.47%
기타특별회계	34,269,686	3,717,602	30,552,084	10.85%
공기업특별회계	58,839,717	48,955,724	9,883,993	83.20%





다섯째, 단양군의 일반회계 세출자율성은 35.21%로 비교적 높게 나타났다. 전체 일반회계 세출예산 240,653,563천원 중 자율재원이 84,743,803천원이었다. 일반회계의 제약재원은 155,909,760천원으로서 분석되었다. 특별회계를 합계한 세출자율성은 32.18%로 다소 하락하였다.

〈표 10〉 충청북도 단양군 세출자율성 측정결과

구분	총액	자율재원	제약재원	세출자율성
전체세입	268,744,194	86,491,433	182,252,761	32.18%
일반회계	240,653,563	84,743,803	155,909,760	35.21%
기타특별회계	23,520,401	689,130	22,831,271	2.93%
공기업특별회계	4,570,230	1,058,500	3,511,730	23.16%

## 2) 세출자율성 분석결과 종합

세출자율성은 지방정부가 세출 측면에서 자유롭게 지출할 수 있는 재원의 규모를 파악하는 과정이다. 그러므로 이는 실제 지방정부의 예산서를 매우 세밀하게 검토해야 한다. 다만, 적용대상 지방정부 예산서가 행정안전부가 제시하고 있는 예산편성기준과 다르게 작성되는 경우가 있었다. 예를 들면, 예를 들어 국가직접지원사업인데, 국가직접지원사업은 지방정부에 지원을 하는 것이 아니라 민간기관에 지원을 하는 방식이다. 그런데 민간기관에 지원함에 있어, 해당 민간기관이 소재하고 있는 지방정부에 일부 의무를 부담시키는 사업이다. 이는 지방자치단체 예산편성기준에는 사업명 끝에 괄호를 하고 괄호에 ‘국가직접’으로 표시하도록 되어 있다. 그런데 이를 적용하여 예산서를 작성한 지방정부는 대전광역시가 유일했다. 국가직접지원사업을 지방정부의 예산서를 통해서 확인할 수 없다면, 구체적 지출행위가 어떻게 일어나고 있는지 파악하기는 매우 어렵게 된다. 이처럼 지방정부의 예산서 작성오류가 상당부분 있었으며, 특히 대부분의 지방정부 예산서가 총액은 맞는데 세부 항목을 합산할 때는 총액과 달리 계산되는 경우가 많았다. 본 연구의 세출자율성 측정에는 이러한 한계<sup>11)</sup>가 있음을 밝힌다. 다만, 지방정부 전체 예산에서 차지하는 비율이 크

11) 국가직접지원사업이 충북 예산담당자의 인터뷰 조사에서 약60억 규모라고 했는데 지방자치단체 예산서를 통해서 이를 확인할 수 없어, 이러한 사업비용이 자체사업으로 계상되게





다고 할 수 없어 주요 내용을 바탕으로 지방정부 세출자율성 측정결과를 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 11〉 세출자율성 지표 적용 결과

구분	대전	충북	대덕구	제천시	단양군	평균
전체세입	18.78%	13.19%	1.02%	38.35%	32.18%	20.70%
일반회계	14.78%	10.82%	1.04%	34.47%	35.21%	19.26%
기타특별회계	11.07%	15.82%	0.00%	10.85%	2.93%	8.13%
공기업특별회계	51.45%	47.55%	미설치	83.20%	23.16%	51.34%

세출자율성 지표 적용결과를 간략히 정리하면, 광역자치단체보다 기초자치단체가 비교적 세출자율성이 높은 것으로 나타났다. 다만, 자치구인 대덕구는 세출자율성이 거의 없는 것으로 분석되었다. 또한 회계별로 살펴보면, 기타특별회계가 평균 8.13%로 가장 낮은 세출자율성을 보였으며, 공기업특별회계가 평균 51.34%로 가장 높은 자율성을 보이고 있다.

#### IV. 결론 ; 정책적 함의

본 연구가 가지는 특징은 지방정부 재정자율성의 측정을 위하여 지방정부 세출예산 사업명세서를 매우 구체적 수준까지 분석한 점이다. 이는 기존의 지방정부 재정자율성에 관한 연구가 개별지방정부에 대한 연구가 아니라 전체 지방정부를 대상으로 하는 문제점을 극복하는 방법론이다.

기존의 연구들은 대부분 정부의 공식적 통계자료인 지방재정연감이나 지방자치단체 예산개요를 기초자료로 삼아 연구를 수행한 것이 사실이다. 그런데 정부의 지방재정 통계는 국고보조사업에 대한 개별지방정부별 지방비 대응비율, 분권교부세에 대한 개별 지방정부의 부담 강화 정도, 균형발전특별회계 사업에 대한 개별 지방정부를 포함한 지방비 대응비율 등이 제시되어 있지 않았다. 따라서 이러한 연구가 많은 한계를

됨에 따라 지방자치단체의 세출자율성이 과대평가 될 수밖에 없다.



가지고 있음을 스스로 지적하면서도 지방재정의 자율성, 건전성, 책임성 등을 논할 때 국세 대비 지방세 비율, 총정부지출에서 지방지출이 차지하는 비율 등을 사용할 수밖에 없었다. 본 연구는 이러한 자료의 한계를 극복하고자 지표 적용대상 5개 지방정부의 예산서를 세부사업까지 총망라하여 정리하였다. 이러한 연구방법을 선택한 결과 각 개별 자치단체의 분권교부세에 대한 지방비, 균특회계에 대한 지방비, 보조사업 비율 등 다양한 기초자료를 확보할 수 있었으며, 이를 바탕으로 지방정부가 자율적으로 의사 결정할 수 있는 재원의 규모를 파악하는 성과를 거두고 있다. 이러한 자율재원에 대한 실증적 분석 결과가 조금씩 축적되고, 연구자들이 이를 적극적으로 활용한다면, 지방재정분야의 정부 통계작성 방법이 개선될 여지가 있을 것으로 생각된다.

〈표 12〉 자원별 세출예산서

(단위 : 천원)

구 분	금액				비율(%)
	국비	시·도	시·군구	합계	
보조사업					
국비보조					
기금보조					
균특보조					
시도비 보조					
교부금					
분권					
도로분					
특별					
국가직접지원					
자체사업					
경상경비					
행정운영비					
재무활동비					



지방재정 통계는 예산서 작성방법과 연계된다는 점에서 이는 동시에 고려되어야 한다. 지금의 지방의 세출예산서는 기능별·조직별·성질별로 작성되며 구체적 사업은 사업명세를 통해 제시된다. 그런데 이러한 작성방법은 중앙정부 입장에서 지방재정을 파악하기는 용이하나 연구자들의 관심 분야인 중앙-지방간의 재정관계, 지방재정의 실제 운용을 통한 성과, 세입과 세출의 연계 등을 파악하기에는 어려움이 있다. 특히, 중앙-지방 재정관계 및 세입과 세출의 연계를 파악하기 위해서는 본 연구에서 개발한 다음 표와 같이 세출예산서를 작성하는 것이 방법이 될 수 있을 것이다.

위와 같은 작성방법을 재원별 세출예산서라고 부를 수 있을 것이데, 재원별 세출예산서 및 이를 기반으로 한 통계가 지속적으로 축적될 경우 다양한 측면에서 활용될 수 있을 것으로 보인다.

연구의 한계로서는 측정대상의 범위 문제, 측정년도의 문제 등을 지적할 수 있다. 첫째 측정대상을 지방자립도를 기준으로 중위인 광역시와 도를 선정하고 다시 선정된 광역시와 도에서 재정자립도 중위인 시·군·구를 선정하였다. 그러나 246개 지방자치단체 중 5개 자치단체만을 선정하였기에 대표성이 높다고 할 수 없다. 둘째, 측정년도의 문제로서 2009년 1개년도만을 대상으로 하고 있으므로 신뢰성이 높다고 할 수 없다. 그러므로 후속연구에서는 지방정부 전체에 대한 재정자율성 및 5~10년 단위의 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 강형기, 1999, “지방의 국제화”, 한국지방자치단체국제화재단
- 고성철, 이승우, 2003, 지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석, 지방행정연구, 제17권 제2호
- 김주완, 2001, 지방자치단체 통상진흥정책의 효율화 방안에 관한 연구 ‘전라북도를 중심으로’, 통상정보연구, Vol.3, No.1.
- 김태영, 2008, 재정분권정책에 대한 비판적 고찰과 과제 : 참여정부 재정분권정책을 중심으로, 정책분석평가학회보, 제18권 제4호
- 김판석, 2000, 지방자치단체 국제교류발전방향, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회



- 보, 12(4).
- 김현조, 2001, 지방정부 재정자율성:한계와 제고방안, 지방정부연구 제5권 제1호
- 박병희, 2006, 지방자치단체 재정자율성 측정지표 활용에 관한 연구, 지방행정연구, 제20권 제1호
- 방승주, 2006, 중앙정부와 지방자치단체와의 관계 - 지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로, 한국공법학회, 공법연구 제35권 제1호
- 서정섭, 2004, 우리나라 지방재정의 건전성 분석, 지방행정연구 제18권 제4호(통권 59호)
- 손희준, 2006, 지방특별소비세 도입방안, 지방세
- 신희영, 1995, 지방정부의 자율성과 지방재정조정외의 정치적 함의, 한국행정학보 제29권 제3호
- 염명배, 2003, 지방분권화 시대의 지방재정자율성 및 책임성에 관한 논의, 「한국지방재정논집」 제8권 제2호(2003. 12)
- 우명동, 2008, 참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 ‘현상’ 과 ‘본질’ 을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 13(1): 125-164.
- 유태현·김현숙, 2006, 우리나라 지방재정조정제도의 개선방향에 관한 연구, 한국재정정책학회, 재정정책논집, 제8권 제2호.
- 이상용·하능식, 2007, 「참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가」, 한국지방행정연구원.
- 이영·현진권, 2006, 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가? 한국재정학회(구 한국재정·공공경제학회), 공공경제 공공경제 제11권 제1호
- 이재은, 2006, 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향, 한국지방재정논집. 제11권 제2호 통권20호 (2006년 12월), pp.33-67
- 임성일, 2004, 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축, 지방재정논집 제8권 제2호
- 조기현, 2003, 재정분권화와 지방채정책의 발전방안, 한국지방행정연구원
- 조기현, 2003, 재정분권화와 지방채정책의 발전방안, 한국지방행정연구원
- 최병호, 2007, 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1): 129-160.
- 최원익, 2008, 재정분권화와 경제성장의 관계에 관한 실증분석, 한국지방자치학회보. 제20권 제3호 통권 제63호 (2008년 가을), pp.89-107
- 최창호, 2002 「지방자치학」, 서울:삼영사.





- 하혜수, 2001, 지방정부 자율성 수준 측정에 관한 연구:지방공무원의 주관적 인식을 중심으로, 한국지방자치학회보, 제13권 제3호(통권35호)
- 한동효, 오시환, 2008, 재정분권화에 따른 지방정부간 재정력격차에 관한 연구, 한국지방정부학회 2008년도 동계학술대회 논문집, 2008.
- Bahl, Roy W. 1999a, Fiscal Decentralization as Developmental Policy, Public Budgeting & Finance, 19(2), 59-75.
- , 1999b, Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Paper present at the International Seminar on Land Policy and Economic Development, Taiwan.
- Bird, R. 1993, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization" , National Tax Journal, XLVI.
- Brennanan, G. and J. Buchanan, 1980, The Power of Tax : Analytical Foundation of a Fiscal Constitution, Cambridge, Cambridge University Press
- Department of the Environment, Transport and the Regions. 2000, Regional Governance in England: A Preliminary Review of Literature and Research Findings. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Ebel, Robert D., and Yilmaz, Serdar. 2002, On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 2809: 1-47
- Fisher. R., 1996, State and Local Public Finance. Irwin
- Fukasaku, Kiichiro & de Mello, Luiz R. Jr.(eds.) 1999, Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issue, Paris: OECD.
- Gramlich. Edward M., 1985, "Reforming US Federal Fiscal Arrangements" in American Domestic Priorities, ed. by J. M. Quigley & D. L. Rubinfeld, University of California Press
- Jin, Jing and Zou, Heng-Fu., 2002, How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?. Journal of Urban Economics, 52(2): 270-293
- Litvack, Jennie, et al., 1998, Decentralization in Developing Countries, Washington, D.C.: The World Bank.



- Meloche, Jean-Philippe, et al., 2004, Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?. Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper 3254: 1-28
- Oates, W. E., 1990, "Decentralization in the Public Sector: An Overview," in R. Bennett (ed.), Decentralization, Local Governments, and Markets, Oxford: Oxford University Press.
- , Wallace E., 2001, "Fiscal Cmpetition and European Union : Contrasting Perspectives," Regional Science and Urban Economics, pp. 133-145 

