



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

정부간 재정관계에서 나타난
지방세외수입의 정치성에 관한 연구

제주대학교 대학원

행정학과

홍 주 미

2021년 2월

정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성에 관한 연구

지도교수 민 기

홍 주 미

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2020년 12월

홍주미의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2020년 12월

A Study on the Politics of
Non-Tax Revenue in
Intergovernmental Fiscal Relations

Jumi Hong
(Supervised by professor Kee Min)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Public Administration.

2021. 2.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
1. 연구배경	1
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	8
제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토	10
제1절 우리나라 지방세외수입과 사용자부담금 원리	10
1. 지방세외수입의 개념	10
2. 지방세외수입의 구조	12
3. 지방세외수입 제도변천과 확충 노력	18
4. 사용자부담금으로서의 지방세외수입 이론	27
제2절 정부간 재정관계와 지방세외수입의 정치성	38
1. 재정연방주의 이론의 관점	38
2. 연성예산제약에서의 전략적 의사결정	41
3. 보통교부세 제도와 지방세외수입 확충 노력	45
4. 지방세외수입의 전략적 의사결정: 게임이론의 적용	54
제3절 선행연구 검토	56
1. 국내문헌	56
2. 국외문헌	63
3. 선행연구와의 차별성	70
제3장 연구설계	73
제1절 연구모형 및 가설설정	73

1. 연구모형	73
2. 가설설정	75
제2절 변수측정	84
1. 종속변수	84
2. 독립변수	87
제3절 분석방법	92
1. 분석방법: 패널 회귀분석	92
2. 패널 분석모형의 설정	93
제4장 분석결과	99
제1절 조사자료의 기술	99
1. 연도별 지방재정 추이	99
2. 지역별 지방재정 추이	109
제2절 기초통계 분석	112
1. 변수의 기술통계 분석	112
2. 상관관계 분석	113
3. 분석모형 설정과 진단	115
제3절 패널데이터 분석	118
1. 지방세외수입에 대한 패널데이터 분석 결과	118
2. 분석 결과에 대한 논의	122
제5장 결론	132
제1절 연구결과의 요약	132
제2절 연구의 함의	134
제3절 연구의 한계	137
참고문헌	140
ABSTRACT	148

표 목 차

<표 2-1> 세외수입 개념의 범위	12
<표 2-2> 경상적 세외수입의 구성	15
<표 2-3> 임시적 세외수입의 구성	18
<표 2-4> 지방세외수입과 지방세 징수율	23
<표 2-5> 2018년 지방세외수입 징수현황	24
<표 2-6> 보통교부세 기준재정수입액 산정대상	47
<표 2-7> 지방세 예상수입 변화에 따른 자치단체 총수입 증가 사례 ...	50
<표 2-8> 지방세입원별 신장규모와 총세입신장에의 기여도(1986~1995) ..	51
<표 2-9> 지방세입원별 신장규모와 총세입신장에의 기여도(1995~2013) ..	52
<표 2-10> 기준재정수입액 반영 내역	53
<표 2-11> 자치단체 세외수입 전략에 따른 보통교부세 보상표	55
<표 2-12> 지방세외수입 결정요인에 관한 국내연구 검토	62
<표 2-13> 지방세외수입 결정요인에 관한 국외연구 검토	69
<표 3-1> 민선자치 기수 구분	90
<표 3-2> 변수의 정의	91
<표 4-1> 연도별 주요 세입원의 규모 변화	105
<표 4-2> 연도별 주요 세입원의 비중 변화	107
<표 4-3> 민선 기수별 지방재정의 비중 변화	108
<표 4-4> 지역별 1995년~2017년 평균 지방세외수입 규모	109
<표 4-5> 변수의 기술통계량	113
<표 4-6> 상관관계 분석결과	114
<표 4-7> 분산팽창요인 분석결과	114
<표 4-8> Pooled OLS, FE, RE 추정과 분석모형 설정을 위한 가설검정 결과	116
<표 4-9> 오차항의 이분산성 검정 결과	117
<표 4-10> 오차항의 자기상관 검정 결과	117
<표 4-11> 오차항의 개체 간 상관 검정 결과	118
<표 4-12> 지방세외수입에 대한 분석모형별 결과	120
<표 4-13> 지방세외수입에 대한 PCSE 분석결과	121

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름	9
<그림 2-1> 공공재화에 대한 수요 그래프	31
<그림 3-1> 연구모형	74
<그림 3-2> 세입예산과목 변경으로 인한 2014년도 지방세외수입의 감소 ..	85
<그림 4-1> 연도별 지방재정 규모 변화	106
<그림 4-2> 연도별 지방재정 비중 변화	107
<그림 4-3> 민선 기수별 지방재정의 비중 변화	108
<그림 4-4> 지역별 1995년~2017년 평균 지방세외수입 규모	110
<그림 4-5> 지역별 지방세외수입 규모의 연도별 변화	110
<그림 4-6> 지역별 지방세와 이전재원 규모의 연도별 변화	111
<그림 4-7> 민선자치 기수에 따른 지방세외수입 감소의 크기	130

국문요약

본 연구는 우리나라 민선 지방자치제 이후 지방세외수입 확충 노력에도 불구하고, 지방세외수입의 규모가 감소하고 있는 그 이유를 설명하는 것을 목적으로 한다. 지방세외수입은 자치단체의 노력 여하에 따라 세원개발과 확대가 가능한 영역이며, 민선 지방자치제 시행 초기 지방정부는 지방세외수입 확대에 관심이 집중되었다. 그러나 민선 지방자치제 이후 지방세외수입 규모는 증가할 것이라는 합리적 기대와는 달리, 지방세외수입 규모는 그 증가율이 작고, 세입에서 차지하는 비중은 감소하고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 우리나라의 민선 지방자치제 시대가 개막된 1995년부터 2017년까지의 지방세외수입을 관찰하였다. 본 연구는 지방세외수입의 현상을 설명하기 위한 이론적 기반을 제2세대 재정연방주의 이론에서 제시되는 연성예산제약에 있다고 보았다. 정부간 분권적 재정유인체계의 문제로 인한 지방세외수입을 중심으로 지방정부의 전략적 행위가 나타나며, 이를 본 연구는 지방세외수입의 정치성으로 설명하였다.

구체적으로 우리나라의 보통교부세 제도를 검토한 결과, 자치단체의 경상적 세외수입 확대는 보통교부세 배분액을 감소시키는 요인이 되어 자치단체는 지방세외수입 확대 동기가 감소하게 된다. 또한 복수의 자치단체간에 보통교부세 획득을 위한 전략형 게임으로 본 결과, 지방세외수입 감소전략을 취하는 것이 지배적 전략이 된다. 따라서 연성예산제약 하에서 자치단체의 세입 재정 운영상의 전략적 행태인 지방세외수입의 정치성은 지방세외수입을 감소시키는 요인이 된다.

본 연구는 우리나라의 정부간 재정관계에서의 연성예산제약을 설명하는 재정적 요인을 지방세외수입 규모에 영향을 미치는 주요 요인으로 보고 연구모형을 구축하였다. 실증분석을 위해 우리나라 16개 지역을 대상으로 1995년부터 2017년까지 자료를 수집하고, PCSE 분석모형으로 패널 회귀분석을 실시하였다.

실증분석 결과 첫째, 정부간 재정관계에서의 재정적 요인인 지방세와 이전재원의 규모는 지방세외수입에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 나타

났다. 다만, 분석결과 지방세나 이전재원의 증가는 지방세외수입을 감소시키는 것이 아니라 지방세외수입을 지방세와 이전재원의 증가보다는 작은 규모로 증가시키고 있는 것을 보여준다. 둘째, 민선 지방자치제 실시 기간의 경과를 의미하는 민선자치 기수는 지방세외수입을 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 지방자치제의 연륜이 거듭될수록 지방세외수입의 감소 크기는 더욱 가중되고 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 지방세외수입에 대한 확대 방안이 기존의 방식으로만 접근함에 한계가 있으며, 우리나라의 지방재정조정제도의 구조적 틀에서 연성예산제약 해소를 모색하는 것이 필요조건임을 제시한다. 또한 재정분권 논의에서 지방정부의 재정 책임성 확보를 위해, 지방정부의 자체재원 확보 노력이 미치는 영역인 지방세외수입을 중심으로 세입 확대 유인책을 고려해야 할 필요가 있다는 것을 제시한다.

주제어: 세외수입, 세입정치, 재정연방주의, 지방자치제, 재정분권

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

재정분권(fiscal decentralization)이란 상위정부에 집중된 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 하위 단위의 정부로 이양하는 것을 의미한다. 이러한 재정분권의 목적은 주민들이 지방자치를 실현하는 데 있어서 소요되는 각종 공공서비스의 비용을 조달할 수 있는 재정 수단을 제도적으로 보장함으로써, 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하는 것이다. 재정분권은 지방자치가 제대로 정착되기 위하여 정치적·행정적 분권과 함께 반드시 전제되어야 하는 필요적이고 핵심적 요건 중 하나이다.

우리나라는 지방자치를 미국이나 서유럽의 공공부문의 효율성 증진과 같은 경제적 관점에서 접근하기보다는 5·16 군사정변으로 지방자치가 금지됨에 따라 민주적 정치화의 과정이나 행정적 분권의 관점에서 접근하였다(강운호·민기·전상경, 2015: 28). 1961년 5·16 군사정변과 함께 지방자치제의 전면 중단 이후 1991년 지방의회 구성을 통한 지방자치제의 부활, 1995년 6월 전국동시지방선거를 통해 기초자치단체장 및 광역자치단체장, 기초의원 및 광역의원을 주민이 직접 선출하면서 본격적인 민선 지방자치 시대를 맞이하였다.

지방자치제의 부활은 그동안 중앙집권화된 기능과 사무가 상당 부분 중앙정부에서 지방정부로 이양되어, 지역주민의 수요에 대응하는 행정을 지방정부가 수행하게 되었다. 지방정부는 자체재원인 지방세와 지방세외수입, 중앙정부로부터의 이전재원인 지방교부세와 국고보조금, 그리고 지방채 등으로 세출수요를 충당하고 있다. 그간 우리나라의 정부간 재정관계는 세원배분이 중앙정부에 집중되고, 집중된 세수입은 이전재원의 형태로 지방정부에 배분되는 세입집권과 세출분권적 성격이 강하다(이재은, 2006: 37). 지방자치단체의 총수입에서 자체수입의 비

증을 나타내는 재정자립도가 1995년 전국 평균 63.5%로 상대적으로 높았으나, 2020년 현재는 50.4%로 무려 13.1%p가 낮아졌다.¹⁾

2020년 당초예산을 기준으로 중앙정부의 예산규모는 386조원(54.1%)이고, 지방정부의 예산(지방교육예산 제외)은 253조원(35.5%)이다. 이를 중앙정부와 지방정부의 총 재정사용액을 기준으로 보면, 중앙정부는 40.7%인 216조원을 사용하고, 지방정부는 45.0%인 239조원을 사용하고 있다(행정안전부, 2020b). 중앙정부로부터의 이전재원 중 일부 예산은 다시 지방교육재정으로 전출되는 것을 감안했을 때 지방정부의 총 재정사용액 비중 45.0%는 중앙정부보다 4.3%p 크다.²⁾ 그러나 국세 대 지방세 비율이 76.2% 대 23.8%로 여전히 지방세 비율이 낮아, 우리나라의 지방재정 구조는 중앙정부의 이전재원에 상당부분 의존해야만 지방정부가 살림을 꾸려나갈 수 있는 구조인 것이다.

이러한 상황 하에서 정부는 지방분권과 재정분권의 조화를 꾀하기 위한 노력을 기울이고 있다. 재정분권의 접근방법과 수단이 다양하겠지만, 재정분권의 관점에서 볼 때 여전히 지방재정은 중앙정부로부터의 재정 권한과 책임의 이양 수준이 미흡한 것으로 판단된다. 다수의 선행 연구자들도 우리나라 지방재정의 가장 큰 문제점 중 하나로 중앙정부의 재정에 지나치게 의존적인 점을 지적하고 있다(이재은, 2006; 최병호, 2007; 배인명, 2017).

지방정부의 세입이 이전재원에 의존성을 갖는 것은 다음과 같은 문제를 불러올 수 있다. 첫째, 지방 공공서비스 공급에 있어서 비용과 편익 간의 연계가 결여 된다는 점이다. 지방정부가 지방세나 지방세외수입의 자체재원을 통해 지방세출에 관한 의사결정을 할 때 지역의 공공서비스 증가 수요는 주민들의 지방세나

1) 재정자립도는 일반회계 자치단체 예산기준이며, 2014년 세입과목 개편 전 기준의 자료이다.

	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	2014년	2018년	2020년
재정자립도	63.5%	63.4%	54.8%	54.4%	52.2%	50.3%	53.4%	50.4%

2) 2020년도 국가와 지방자치단체의 재정사용액

(단위: 조원)

	중앙정부	자치단체	지방교육
예산서상 규모	386 (54.1%)	253 (35.5%)	74 (10.4%)
이전재원 공제	△169	△13	2
재정사용액	217 (40.7%)	240 (45.0%)	76 (14.3%)

자료: 행정안전부 (2020b), 지방자치단체 통합재정 개요

지방세의 수입의 비용부담을 가져온다. 이 경우 공공서비스 공급과 소비에 있어 경제적 효율성을 증진할 수 있다. 하지만 지방 공공서비스 공급 비용을 이전재원으로 보전하는 경우 그 비용을 낮게 인식하게 된다. 그 결과 소비자인 주민은 과소비를, 공급자인 지방정부는 과잉공급을 초래하게 되어 경제적 효율성이 훼손될 수 있다. 둘째, 자치단체장이나 지방의원, 주민들이 주어진 자율성을 활용하여 재정문제를 해결하기보다는 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하려는 일종의 무임승차 태도의 도덕적 해이 현상이 나타날 수 있다.³⁾ 이러한 태도는 지방정부가 공공서비스 공급의 경제적 관점이 아닌 정치적 관점에서 의사결정을 하여, 그러한 결과 배분 상의 비효율이 발생할 수 있다. 제2장의 제1절 사용자부담금 원리, 제2절 정부간 재정관계에 대한 이론적 고찰에서 이상의 논의를 각각 자세하게 설명하고자 한다.

지방정부의 자체재원을 확대하는 방법은 지방세 또는 지방세의 수입 확대를 모색하는 것이다. 우선 우리나라의 지방세는 엄격한 조세법률주의⁴⁾로 인해 지방정부는 세목결정권과 세율결정권이 없으며, 다만 탄력세율제도를 통해 세율결정권의 자율성이 부여된 상태이다. 그러나 탄력세율을 활용한 세율결정 권한이 거의 활용되지 않고 있으며, 또한 우리나라의 지방세는 소득탄력성이 낮아 자치단체의 자체적인 노력으로 세수를 증대시키는 데에는 한계가 있다(김중순, 2001; 전상경, 2006). 이를 미루어 볼 때, 그동안 우리나라 지방세의 규모는 지방정부보다는 중앙정부의 영향력이 보다 크게 작동하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 지방세 총규모가 2010년 전년대비 8.8% 급증하고, 2014년은 전년대비 14.8% 급증하였다.⁵⁾ 이는 2010년 지방소비세 도입과 2014년 지방소비세 전환율을 11%

3) 이재은(2006)은 가장 부유한 서울시의 주민세 균등률이 가장 가난한 보은군의 주민세 균등률(1만원)의 절반이라는 사실, 2004년도 행정자치부가 종합토지세의 과표를 현실화하자 서울의 강남구를 비롯한 부유한 자치단체들이 탄력세율을 이용하여 주민의 조세부담을 줄여준 경험을 예로 제시하고 있다.

4) 헌법 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

5) 연도별 지방세와 지방소비세 규모

(단위: 십억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
지방세	43,524	45,480 (4.5%)	45,168 (-0.7%)	49,160 (8.8%)	52,300 (6.4%)	53,938 (3.1%)	53,779 (-0.3%)	61,725 (14.8%)
지방소비세				2,679	2,961 (10.5%)	3,034 (2.5%)	3,142 (3.6%)	5,836 (85.7%)

주: 괄호안은 전년대비 증가율

자료: 통계청

로 상향조정된 결과로 볼 수 있다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 수입 총액의 일부를 일정한 기준에 따라 광역자치단체에 이전하는 세원공유방식의 지방세로서 자치단체의 지방세 확충 노력과는 무관하게 국세 세입의 일부를 지방으로 이양해 주는 것이다.

반면 지방세외수입은 조세법률주의에 의해 제약을 받는 지방세와는 달리 법령에 저촉되지 않는 한 조례로서 세외수입 세목 신설과 요율결정이 가능하다. 그리고 운영에 있어 비교적 높은 정책자율성이 있는 영역이므로 자치단체의 노력 여하에 따라 세원개발과 확대가 비교적 용이하다(김진욱, 2018: 8). 그러나 1995년부터 지방세외수입은 양적 감소와 함께 비중도 감소하는 추이를 보이고 있는데⁶⁾, 2017년 지방세외수입의 비중은 14.2%로 1995년 46.4%에서 무려 32.2%p의 비중이 감소하였다.⁷⁾

이와 같은 점을 바탕으로 민선자치체 이후 지방정부의 전체세입에서 자체재원 비중을 나타내는 재정자립도의 감소는 지방세가 아닌 지방세외수입의 감소에 기인하고 있는 것을 알 수 있다. 오히려 지방세는 자체재원이기는 하나, 지방정부 입장에서는 국가 법률에 의해 설계된 외생적 수입(exogenous revenue)의 성격을 갖고 있다.

실제로 민선자치단체장 선출 이후 우리나라 지방정부는 재정수입 확충을 위한 방안으로 지방세외수입 확대에 관심이 집중되었다. 지방세외수입은 지방세의 일반 보상적 성격과는 달리 특정 공공시설 이용 대가인 사용료나, 특정 공공서비스 이용에 대한 대가인 수수료와 같이 개별 보상적 성격을 갖고 있다. 그러므로 비용 부담자는 공공서비스의 직접적인 혜택을 체감할 수 있다. 또한 상대적으로 지방세외수입은 지방정부의 독창성과 창의성을 바탕으로 확대 가능한 영역으로, 당시 ‘경영수익사업’으로 명명된 다양한 사업들이 추진되었다.⁸⁾ 그러나 민선자치의 해가 거듭될수록 다른 세입 재원과는 달리 지방세외수입이 감소하고 있는 현상이 나타나고 있다.

본 연구는 지방자치의 연륜이 더해 갈수록 자체재원을 확충하려는 지방정부의

6) 제4장 <표 4-1> 참조

7) 제4장 <표 4-2> 참조

8) 1997년 지방세외수입연감 마지막 페이지는 ‘96년 경영수익사업 추진실적’으로 시도별 경영수익사업의 추진 건수와 실적이 보고되었다.

노력이 강화될 것이라는 합리적 기대와는 달리, 자체재원 중 중요한 세입원인 세외수입이 그 규모가 감소하고, 세입에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 것에 대한 문제의식에서 출발하였다.

주지하는 바와 같이 재정분권은 지방분권의 핵심적 요건이며, 자체재원의 확보를 통한 재정자립 없이는 지방분권의 실현 또한 요원한 일이다. 지방재정의 자율성과 책임성은 지방세와 지방세외수입이 자치단체 세입에 주요한 재원이 되어야 확보될 수 있다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 최근의 지방재정 구조를 관찰해보면 이러한 요구에 역행하고 있는 현상이 발견되고 있다.

2. 연구목적

우리나라 지방정부의 세입운영에서 지방세외수입 확충의 중요성이 매년 강조되고 있음에도 불구하고, 민선 지방자치제 시행 이후 지방세외수입은 그 규모와, 세입에서 차지하는 비중이 감소하고 있다. 그동안 이러한 상황을 해결하기 위한 대책으로 여러 선행연구에서 사용료나 수수료 요율의 현실화나 경영수익사업을 통한 공공서비스 공급의 경제적 효율성 달성, 재정수입의 확보 등과 같은 방안이 제시되었다. 그렇지만 이러한 연구방안들이 제도개선으로 연계되지 못하고 여전히 지방세외수입은 세입에서 차지하는 비중이 낮아지고 있다.

지방세외수입은 사용자부담금 원리가 작동하는 영역에서 경제적 효율성을 달성할 수 있는 장점을 갖고 있음에도 불구하고 충분히 활용되지 못하는 이유는 무엇인가? 본 연구에서는 이러한 지방세외수입의 현상을 경제적 논리만으로 해석하는데에는 한계가 있음을 인식하고, 재정연방주의 이론에 비추어 정치적 논리로 이를 설명하고자 하는 문제의식을 갖게 되었다. 이 같은 문제의식을 풀어가는 과정으로 본 연구는 선행연구 검토를 통해 지방세외수입의 결정요인들을 파악해 보고, 본 연구에서 가지고 있는 문제의식을 해결할 수 있는 새로운 연구모형을 구축하고자 한다.

본 연구에서 관심을 갖고 있는 ‘정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성’은 다음과 같은 논리에 의해 구성된 것이다. 일반적으로 지방정부가 주민으로부터 사용료나 수수료를 받고 제공하는 공공서비스의 비용을 조달하는데 있

어서, 그 비용은 원가에 상응하거나 이보다 낮게 부과할지라도 매년 물가상승률 등이 반영된 비용을 부과하여 충당하는 것이 합리적인 방법일 것이다. 마찬가지로 재정연방주의 제1세대는 지방 공공서비스 혜택에 대한 대가를 직접적으로 연결시키는 것이 지방재정의 재정 기능을 최적으로 수행하는 합리적인 조건으로 보았다(이재원, 2019: 71)⁹⁾.

그러나 이러한 지방세외수입 부담의 경제적 원리는 작동되지 않고 재정연방주의 제2세대의 주장처럼 정부간 분권적 재정유인체계의 문제로 인해 지방정부에서의 전략적 행위인 ‘정치성(the political)’이 나타나고 있다. 지방세외수입의 정치성이란, 정부간 재정관계에서 지방재정 의사결정자들이 자신들의 효용극대화를 추구하는 전략적 행태가 지방세외수입에 작용하는 것이며, 그 결과가 경제적 효율성이나 재정운영 책임성의 결여 등과 같이 사회적 이익과 일치하지 않는 현상을 초래하는 것을 의미한다. 지방세외수입의 정치성이 높아질수록 지방정부의 지방세외수입은 규모 또는 세입에서 차지하는 비중이 감소할 것이다.

따라서 본 논문의 목적은 민선 지방자치제 이후 지방세외수입 확충 노력이 경주되었음에도 불구하고, 지방세외수입의 규모가 감소하고 있는 이유를 밝히는 데 있다. 이를 위해 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성을 이론적으로 논의하고, 이를 바탕으로 도출된 요인과 선행연구에서 제시된 결정요인을 적용하여 지방세외수입을 실증적으로 분석하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 주요 분석대상은 우리나라 지방정부의 지방세외수입 결산 총액이다. 지방세외수입은 2014년 세입과목 개편으로 임시적 세외수입의 ‘잉여금, 전년도 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금원금수입’이 ‘보전수입등및내부거래’ 신

9) 재정연방주의 제1세대와 제2세대의 주장은 제2장 제2절 정부간 재정관계와 지방세외수입의 정치성에서 논의되고 있다.

설과목으로 이동하였다. 시계열적 자료의 일관성을 유지하기 위하여 2014년 세입과목 개편 이후 기준으로 지난년도 자료를 재구성하였다. 재정규모는 총계 또는 순계로 평가할 수 있는데, 순계규모는 총계에서 내부거래나 외부거래로 인한 거래의 중복을 차감한 것으로 자치단체별 규모를 파악하는데 보다 유용하다. 그러나 세입과목 개편으로 자료를 재구성하기 위해서는 지방세외수입의 세목별 수치를 확인하여야 하는데, 지방재정연감에서 제공되는 지방세외수입의 세목별 수치는 총계기준으로만 제공되고 있어 부득이하게 총계기준의 자료로 구축하였다. 이외의 재정자료는 결산기준 순계자료를 활용하였다.

연구의 시간적 범위는 1995년부터 2017년까지이다. 1995년은 자치단체장 선거 실시로 민선 지방자치제가 본격적으로 시작되었다. 자치단체장을 주민이 직접 선출한 민선자치 1기인 1995년을 본 연구의 기준시점으로 하고, 지방세외수입 결산 규모를 파악할 수 있는 자료가 현재 「2018년 지방세외수입 통계연감(2017년 결산기준)」이므로 자료 확보가 가능한 2017년까지로 한정하였다.

연구의 공간적 범위는 우리나라 지방정부를 대상으로 하고 있다. 우리나라의 자치단체는 지방자치법 제2조에 따라 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체로 구분하고 광역은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 '시·도'라 한다)로 기초는 시, 군, 구로 구성된다. 2017년 12월 31일 기준으로 17개 시·도와 226개 시·군·구가 존재한다. 우리나라의 지방정부를 모두 포괄하고자 광역 지방자치단체 지역을 기준으로 해당 기초 지방자치단체를 포함한 16개 지역을 관찰하였다. 다만 세종특별자치시의 경우 2012년에 설치되어, 연구의 시간적 범위 내에서 주는 정보의 양이 부족하여 세종특별자치시를 제외한 16개 지역을 대상으로 하였다.

지방재정의 범위로는 지방세외수입으로 계상되는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 모두 포함하였다. 그러므로 이외에 지방재정을 구성하는 기금과 교육재정의 교육비특별회계는 제외된다. 또한 예산과목 분류상의 지방세외수입의 과목은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입, 그리고 사업수입과 사업외수입을 모두 포괄하여 관찰하였다.

2. 연구방법

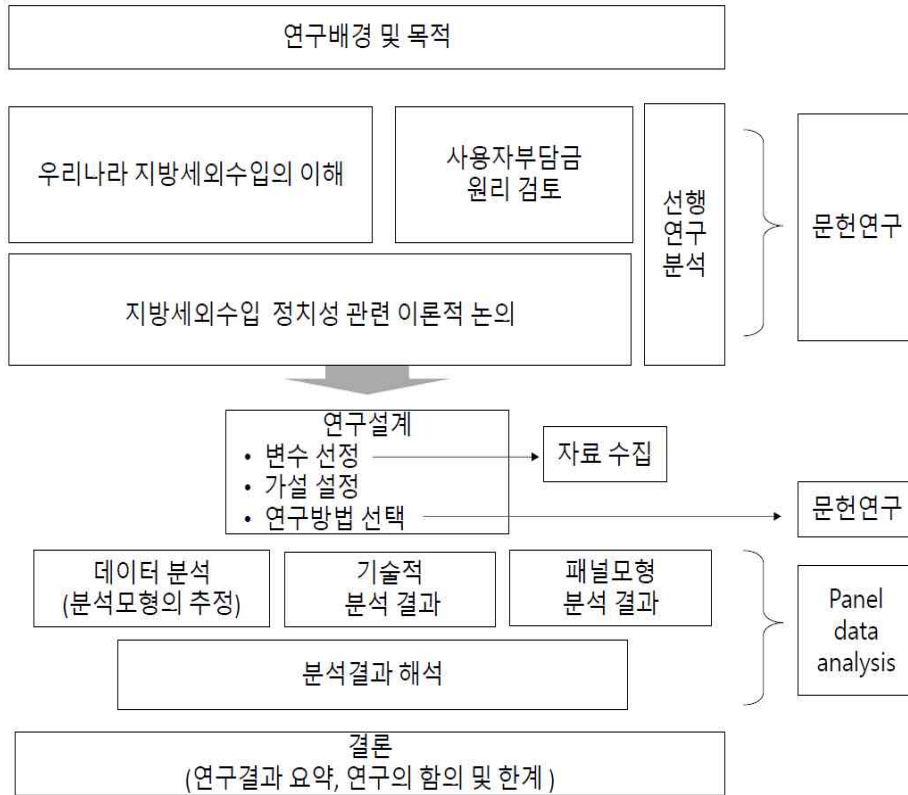
본 연구는 다음과 같은 연구방법을 활용하였다. 제2장은 문헌 검토를 바탕으로 한다. 제1절에서는 우리나라 지방세외수입의 개념과 구조, 그리고 제도의 변천과 확충 노력을 살펴보았다. 지방세외수입은 ‘지방세 이외의 제수입’이라는 정의처럼 다양한 성격의 수입이 포함되어 있어, 중앙정부의 ‘국세외수입’과도 다르며, 다른 나라의 지방세외수입과도 개념적 범위나 성격이 다르다. 또한 제도의 변천 과정은 중앙정부와 지방정부의 지방세외수입을 확대하기 위한 노력과 제도적 개선사항을 파악할 수 있어, 세외수입의 역사적 변천에 대한 문헌 검토는 연구목적 달성을 위한 첫 번째 단계가 된다. 이어서 선행연구에서 제시하고 있는 사용자 부담금 원리를 검토하여 지방세외수입의 가치들을 살펴보았다. 제2절에서는 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성 관련 이론적 논의를 전개하였다. 여기에서는 재정연방주의 이론을 검토하고 이 이론의 시사점을 바탕으로 실제 우리나라 보통교부세 구조에서의 지방세외수입을 검토하였다. 제3절에서는 선행연구 동향과 지방세외수입 결정요인 관련 연구를 제시하였다.

제3장에서는 실증분석을 위한 연구설계는 문헌연구를 바탕으로 하였다. 제2장의 이론적 논의를 바탕으로 연구모형을 도출하고 가설을 설정하였다. 또한 변수의 측정방법을 구체적으로 서술하여 데이터의 신뢰성을 추구하였다. 실증분석방법은 계량경제학 문헌연구를 통해 패널데이터 분석방법을 살펴보았다. 패널데이터의 분석(panel data analysis)은 횡단면 데이터(cross-sectional data) 분석이나 종단면 데이터(longitudinal data) 분석과 비교하여 더 많은 정보와 변수의 변동성이 주는 이점을 갖고 있다. 그러나 패널데이터는 오차항과 관련된 회귀분석의 기본가정을 위배할 가능성을 동시에 갖고 있으므로, 이를 통제해야 할 필요가 있다. 제3절 분석방법에서 패널 분석모형의 추정 과정과 기본가정의 검정 과정을 제시하였다.

제4장은 통계프로그램 STATA 16 SE를 활용하여 수집한 자료의 분석결과를 제시하였다. 우선 수집한 자료를 바탕으로 연도별, 지역별 지방재정 특징을 파악하였다. 다음으로 우리나라 정부간 재정관계에서의 지방세외수입을 관찰하기 위한 패널분석 결과를 제시하고, 가설검정 결과를 논의하였다.

제5장에서는 연구의 결과를 요약하고 연구의 함의 및 한계를 제시하였다.
 이상의 연구방법과 연구의 흐름은 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 흐름



제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 우리나라 지방세외수입과 사용자부담금 원리

1. 지방세외수입의 개념

지방세외수입(稅外收入, non-tax revenue)이란 자치단체의 자체재원 중 지방세 이외의 수입을 통틀어서 지칭한다. 자치단체의 세입구조는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금, 지방채, 보전수입등및내부거래의 구조를 갖추고 있는데, 이 중 지방정부가 직접 징수하는 수입으로서 지방세와 세외수입을 자체수입으로 구분한다. 그리고 중앙정부나 상위정부로부터의 지원금(grants-in-aids)으로서 지방교부세, 보조금을 이전재원으로 구분한다.

지방세외수입 개념의 범위를 구체적으로 예산구조와 회계구조에서 파악해 보면 다음과 같다. 「지방자치단체 예산편성 운영기준」¹⁰⁾을 보면, 세입예산은 수입의 성질을 기준으로 장 과목단위에서 100 지방세수입, 200 세외수입, 300 지방교부세, 400 조정교부금등, 500 보조금, 600 지방채, 700 보전수입등및내부거래로 구분하고 있다. 그 하위 관 과목단위에서 세외수입은 수입의 규칙성을 기준으로 210 경상적 세외수입과 220 임시적 세외수입으로 구분된다.

경상적 세외수입은 계속성과 안정성이 확보되고 매 회계연도마다 반복하여 조달되는 예측가능한 수입이다. 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입이 이에 해당하며, 세외수입 중 수입원이 가장 많고 지방자주재원확충에 기여를 많이 하는 수입이다(지방자치인재개발원, 2018: 127). 반면 임시적 세외수입은 불규칙적으로 발생하는 수입으로 대체로 규모는 크나 수입원이 임시적이고 일회성에 그치는 경우가 많아 세입규모를 예측하기 곤란한 수입이다. 재산매각수입, 부담금, 과징금및과태료등, 기타수입으로 구성된다.

10) 본 글에서는 2019년 7월 1일 시행한 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령 제96호, 2019. 7. 1., 일부개정)으로 설명한다.

세입예산 과목의 구분에 따른 지방세외수입은 포괄하는 범위에 따라 그 개념을 최광의, 광의, 협의, 최협의로 나누어 볼 수 있다.

최광의의 세외수입은 지방세를 제외한 나머지를 총칭하는 비조세수입을 말한다. 세외수입을 매우 포괄적으로 규정하고 있는 개념으로 세입구조 상 지방세를 제외한 일체의 수입으로, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입등및 내부거래를 포함한다. 이 개념은 일반적으로 사용하는 세외수입 개념, 즉 자체재원 중 지방세 이외의 수입이라 것보다 더욱 포괄적인 개념이다.

광의의 세외수입은 자치단체의 세입 과목 중 자체수입에서 지방세를 제외한 나머지 일체의 수입을 포괄한 수입이다. 자치단체 세입예산의 과목 구조상 세외수입은 광의의 개념과 일치한다. 회계를 기준으로 일반회계, 기타특별회계의 경상적 세외수입과 임시적 세외수입, 공기업특별회계에서의 사업수입과 사업외수입이 모두 해당된다.

협의를 세외수입은 광의의 세외수입 중에서 임시적 세외수입을 제외한 경상적 세외수입을 지칭한다. 임시적 세외수입은 당해년도에만 특별한 요인으로 세입이 이루어지는 등 불규칙적이고 일시적인 수입이다. 반면 경상적 세외수입은 수입의 계속성과 안정성이 확보되고 매 회계연도마다 계속적으로 반복하여 조달되는 예측 가능한 수입이다. 이러한 협의의 세외수입은 일반회계와 기타특별회계의 경상적 세외수입과 공기업특별회계의 사업수입만을 지칭하는 것이다.

최협의의 세외수입은 협의의 세외수입에서 일반회계 경상적 세외수입만을 지칭한다. 이는 협의의 세외수입에서 특별회계(공기업특별회계, 기타특별회계)에 해당하는 경상적 세외수입과 사업수입을 제외한 것이다. 재산임대수입, 사용료, 수수료 등 일반회계의 경상적 세외수입은 지방세 중 보통세와 마찬가지로 그 사용처에 제약이 없다는 점에서 특별회계의 사업수입과 차이가 있다.

세외수입의 개념과 그 범위가 이처럼 다양한 이유는 세외수입이라는 단일 항목에 여러 성질의 세입 항목이 포함되어 있기 때문이다. 이상의 세외수입 과목 구분과 체계 속에서 살펴본 지방세외수입 개념의 범위를 표로 요약하면 다음과 같다.

<표 2-1> 세외수입 개념의 범위

회계구분		과목 구분		개념 범위			
		관	항	광의	협의	최협의	
세외수입	일반회계	경상적 세외수입	재산임대수입 사용료수입 수수료수입 사업수입 징수교부금수입 이자수입	✓	✓	✓	
			임시적 세외수입	재산매각수입 부담금 과징금및과태료등 기타수입	✓	-	-
	특별회계	기타특별회계	경상적 세외수입	재산임대수입 사용료수입 수수료수입 사업수입 징수교부금수입 이자수입	✓	✓	-
			임시적 세외수입	재산매각수입 부담금 과징금및과태료등 기타수입	✓	-	-
	공기업특별회계	사업수입		✓	✓	-	
		사업외수입		✓	-	-	

본 연구의 지방세외수입 개념은 광의의 세외수입 개념과 일치한다. 즉 일반회계와 기타특별회계의 경상적 세외수입과 임시적 세외수입, 그리고 공기업특별회계의 사업수입과 사업외수입을 포괄한다.

2. 지방세외수입의 구조

본 연구에서 사용되는 광의의 세외수입 개념을 보다 구체화하고, 그 성질을 파악하기 위하여 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 과 「지방재정법」 을 기준으로 지방세외수입의 구조를 살펴본다.

1) 경상적 세외수입

경상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입으로 구성된다. 경상적 세외수입은 임시적 세외수입과는 달리 계속성과 안정성이 확보되고 매 회계연도마다 반복하여 조달되는 규칙성을 가지며, 세외수입 중 수입원이 가장 많고 안정적이다.

재산임대수입은 자치단체가 관리하는 국유재산과 공유재산으로부터 발생하는 임대수입이다. 국·공유재산의 임대수입은 비교적 계속적이고 안정적으로 조달되어 경상적 세외수입으로 분류되며, 국·공유재산의 매각으로 발생하는 수입은 일시적인 수입이므로 임시적 세외수입으로 분류된다. 재산임대수입의 세목은 2014년을 기준으로 72개 세목으로 구성되었으며, 그 명칭은 사용료, 점용료, 대부료 등으로 다양하다(이상훈, 2016).¹¹⁾

사용료수입은 자치단체가 주민의 이용을 위해 설치한 공공시설의 사용에 대한 반대급부로서 부과·징수하는 수입이다.¹²⁾ 사용료는 개별적 보상원칙에 의해 징수한다는 점에서 수수료와 같으나, 수수료는 자치단체가 특정인에게 제공한 특정 사무에 대한 인적 역무에 대한 반대급부로 징수하는 것이고, 사용료는 공공시설에 대한 편익에 대한 반대급부로 징수한다는 점에서 차이가 있다. 사용료수입은 자치단체의 도로·하천·하수도·상수도·시장·도축장수입과 운동장, 공연장 등 입장료수입, 기타특별회계의 영조물입장료수입이 해당된다. 세목 단위에서의 사용료수입은 점용료, 채취료, 시장전세금, 관람료, 대관료, 체험료, 승선료, 수강료, 이용료 등 매우 다양한 명칭으로 809개의 세목을 구성하고 있다.

수수료수입은 자치단체가 특정인에게 특정 사무에 대한 비용을 징수한 수입이다.¹³⁾ 수수료는 특정인에게 특정 사무에 대한 역무를 제공한 경우나, 특정인의

11) 이상훈(2016)은 「지방세외수입의 현황과 과제(한국지방세연구원)」에서 우리나라 지방세외수입 분류체계 및 구분방식을 2014년 표준지방세외수입정보시스템 내역을 기준으로 세외수입의 항, 목에 따른 세목을 조사하였다. 이하 세목에 대한 정보는 이상훈(2016)의 연구를 바탕으로 제시 하였다.

12) 지방자치법 제136조에서 ‘지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.’는 사용료에 대한 징수근거를 두고 있다.

13) 지방자치법 제137조는 지방자치단체 수수료의 징수근거를 두고 있다. 법 제137조(수수료) ① 지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다. ② 지방자치단체는 국가나 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다. ③ 제2항에 따른 수수료는 그 지방자치단체의 수입으로 한다. 다만, 법령에 달리 정하여진 경우에는 그러하지 아니하다.

편익을 위한 행위와 관련되는 경우 그 사무처리 비용의 전부 또는 일부를 징수한다. 자치단체의 제증명이나 허가 등에 부가되는 수입증지 수입, 쓰레기처리봉투판매수입, 재활용품수거판매수입이 해당된다. 수수료수입, 수강료, 체험수수료 등 다양한 명칭으로 311개의 세목을 구성하고 있다.

사업수입은 자치단체가 직접 운영하는 사업장(종축장·임업시험장·원종장 등, 보건소, 보건의료원, 기타 사업장 등)에서 발생하는 수입과, 공사공단에서 발생한 사업수입 중 자치단체 세입으로 계상되는 수입이 있다. 공사·공단 등 출자금에 대한 이익배당금 수입, 자치단체가 소유하고 있는 일반재산이나 행정재산의 매각에 따른 매각사업수입, 그리고 청산금수입, 분담금수입 등이 사업수입을 구성한다. 분담금수입은 자치단체의 재산 또는 공공시설로 인하여 특별한 이익을 받은 자로부터 그 비용의 일부를 징수하는 것이라는 점에서 임시적 세외수입의 부담금과는 같은 성질을 갖는다. 그러나 사업수입에서의 분담금 수입은 ‘공사완료지구 분담금수입’으로 설정되어 사업수입으로 집계된다. 사업수입은 보건소수입, 묘목생산수입, 주차장요금, 주차장사용료, 생산품 매각, 택지매각수입 등 다양한 명칭으로 189개의 세목을 구성하고 있다.

징수교부금수입은 국세·도세·하천사용료 및 도로사용료 등을 자치단체가 위임을 받아 징수할 경우, 징수위임기관인 국가 또는 상위 자치단체에서 위임한 세입 징수에 소요되는 경비를 보상하는 목적으로 교부하여 얻는 수입이다. 시·도세 징수에 따른 교부금, 사용료·수수료·부담금 등 징수에 따른 교부금 등 42개 세목으로 구성되었다.

이자수입은 자치단체가 각종 수입금을 금고에 예치하여 얻는 수입을 의미한다. 공공예금에서 발생하는 예금이자수입, 용자금에 대한 이자수입 그리고 세입·세출 외 현금관리에 따른 기타 이자수입 등으로 구성된다. 이자수입에 대한 세목은 61개로 구성되었다.

<표 2-2> 경상적 세외수입의 구성

관	항	목	세목
경상적 세외수입	재산임대수입	국유재산임대료, 공유재산임대료	국유재산사용료, 도시공원점용료, 대부료 등 72개 세목
	사용료수입	도로사용료, 하천사용료 하수도사용료, 상수도사용료 시장사용료, 도축장사용료 입장료수입, 기타 사용료	도로점용료, 대지사용료, 사리채취료, 시장전세금, 관람료, 대관료, 체험료, 승선료, 수장료, 이용료 등 809개 세목
	수수료수입	증지수입, 쓰레기처리비용투판매수입 재활용품수거판매수입 기타 수수료	민원수수료수입, 건강검진수수료, 체육센터수강료, 체험수수료 등 311개 세목
	사업수입	사업장 생산수입, 주차요금수입 통행료수입, 청산금수입 분담금수입, 매각사업수입 배당금수입, 의료사업수입 기타 사업수입	보건소수입, 묘목생산수입, 주차장요금, 주차장사용료, 생산품 매각, 택지매각수입 등 189개 세목
	징수교부금수입	징수교부금수입	시·도세 징수에 따른 교부금, 사용료·수수료·부담금 등 징수에 따른 교부금 등 42개 세목
	이자수입	공공예금이자수입, 민간융자금회수이자수입 통화금융기관 융자금회수 이자수입, 공사·공단 등 융자금회수 이자수입, 시·군·구 융자금회수 이자수입, 기타 이자수입	발생된 사업별로 세분화됨. 61개 세목

자료: 행정안전부(2019: 예산편성 운영기준)의 별표8 세입예산 과목구분과 설정에 따라 세외수입의 관·항·목을, 이상훈(2016: 92-130)의 자료를 참고하여 세외수입 세목을 정리함.

2) 임시적 세외수입

임시적 세외수입은 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료 등, 기타수입, 지난년도 수입으로 구성된다. 임시적 세외수입은 불규칙적으로 발생하는 수입으로 대체로 규모는 크나, 수입원이 임시적이고 일회성에 그치는 경우가 많다.

재산매각수입은 공유재산을 매각·처분함으로써 얻는 수입이다. 국유재산 및 시·도유재산 매각에 따른 자치단체에 귀속되는 수입과, 자치단체의 재산매각계획에 따른 공유재산매각 수입, 공유재산과 타인재산의 교환에서 발생하는 교환차액수입이 포함된다. 재산매각수입은 2014년 표준지방세외수입정보시스템 내역을 기준으로 19개의 세목으로 구성되었다.

부담금은 특정한 공익사업으로부터 특별한 이익을 받은 이해관계자에 대하여 그 사업에 소요된 경비의 전부 또는 일부를 그 수익의 정도에 따라 징수하는 공과금이다.¹⁴⁾ 부담금은 사업마다 법률로써 그 징수근거가 정해져 있는데(예: 주차장법 제8조에 의한 주차장관리 수탁자 부담금, 도시교통정비 촉진법 제36조에 의한 교통유발부담금부과수입 등), 지방자치법 138조는 분담금의 일반적인 징수근거를 설정하고 있다.¹⁵⁾ 부담금은 자치단체간 부담금과 부담금관리기본법에 의한 일반부담금으로 구성된다. 자치단체간 부담금은 국가 또는 시·도가 시행하는 공익사업 등이 시·도나 시·군·구 등에 이익을 줄 경우에 수익을 받는 지방자치단체에 경비의 일부를 부담시키는 공과금을 의미한다(이상훈, 2016: 115). 일반부담금은 민간인·기타단체의 부담금 수입과, 개발이익 환수금수입, 기타 특별회계의 부담금수입, 교육비특별회계의 학교용지부담금 등으로 구성된다.

과징금 및 과태료 등 수입은 2015년부터 기타수입에서 과징금 및 이행강제금, 변상금 및 위약금으로 목 단위에서 구분되었던 것이, 별도의 항 단위로 변경되었다. 지방세외수입 운영의 중점 관리를 위하여 과징금 및 과태료 등 수입을 별도의 통계로 두고, 과징금, 이행강제금, 변상금, 위약금, 과태료 각각으로 과목을 구분하고 있다. 과징금은 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 해당 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 과하는 벌과금 수입이다. 이행강제금은 의무자가 의무를 이행할 때까지 강제금을 반복적으로 부과하여 심리적·금전적 부담을 느낀 의무자가 스스로 의무를 이행하도록 하는 기능을 갖춘 수입이다. 변상금은 발생한 손해를 보전할 목적으로 가능한 한 손해가 없었던 것과 같은 상태로 회복하기 위하여 법규에서 정하는 바에 따라 변상 받은 수입과, 국·공유재산을 무단 점용하거나 사용한 것에 대한 징벌적 의미에서 부과하는 수입이다. 위약금은 계약상대자가 정당한 이유 없이 계약상의 의무를 지체한 때에 약정위반으로 인한 수입이다. 과태료는 개별법령 또는 조례상 의무에 대하여 의무자가 그 의무나 질서를 이행하지 않거나, 위반한 경우에 자치단체가 행정질서 유

14) 2002년 1월 시행된 「부담금관리기본법」 제2조에서는 부담금을 ‘분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무’로 정의하고 있다.

15) 제138조(분담금) 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다.

지 또는 의무이행을 강제하기 위하여 부과하여 얻은 수입이다(이상훈, 2016: 118). 과징금 및 과태료 등은 5개의 목과 671개의 세목으로 구성되었다.

기타수입은 다른 과목에 속하지 않는 수입을 총칭하는 것으로 불용품 매각대, 체납처분수입, 보상금수납금, 시·도비 반환금수입, 기부금, 그외수입으로 구성된다. 불용품 매각대는 자치단체장이 불용 결정한 물품의 매각으로 발생한 수입이다. 체납처분수입은 자치단체가 지방세, 공과금 등의 체납자에 대하여 재산을 압류하고 공매에 붙여 매각한 후에 그 매각대금 중에서 체납처분비로 징수한 수입이다. 보상금수입은 법령 및 조례의 규정에 의해 자치단체가 수납하는 보상금으로 농업시설보상금 등이 있다. 시·도비 반환금수입은 시·도에서 전년도에 시·군·구에 보조한 보조금 중 사용하고 남은 보조금을 반환받은 잔액반환금 수입이다. 기부금은 개인, 기업, 공공단체 등 자치단체 이외의 자가 자의적인 의사에 따라 자치단체에 공여하는 금품이다. 기타수입은 6개의 목과 320개의 세목으로 구성되었다.

지난년도 수입은 징수결정된 세외수입금이 당해년도의 출납폐쇄기간인 12월말까지 수납되지 않고, 그 후에 납부되었을 때에 납부한 날이 속하는 연도의 수입으로 한다.

한편 임시적 세외수입의 과목구분과 관련하여 2014년을 기점으로 커다란 제도 변화가 있었다. 2014년 이전에는 임시적 세외수입 과목에 회계적 수입인 ‘잉여금, 전년도이월금, 융자금 원금, 전입금, 예수금 및 예탁금’ 항목이 포함되어 있었으나, 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정(2013.7.29.시행)에 따라 2014년도 지방자치단체의 세입·세출예산 편성 시부터 세입예산 과목 구분이 변경되어 ‘잉여금, 전년도이월금, 융자금 원금, 전입금, 예수금 및 예탁금’이 ‘보전수입 및 내부거래 등’의 별도의 세입과목으로 신설되고 세외수입 항목에서 제외되었다.

임시적 세외수입에서 전년도 이월금은 명목상의 세외수입으로서 회계처리과정에서 발생한 수입일 뿐 실질적인 지방재정수입이 아니다(강운호·민기·전상경, 2015: 170). 당시 세외수입 분류 속에 진정한 의미의 세외수입이 아닌 항목들이 포함되어 있어, 세외수입 통계에서 주는 정보가 왜곡되는 현상이 초래되었다(임성일, 2014: 11). 이러한 세외수입 구조의 불건전성을 해소하여 재정수입의 예측 가능성과 안정성을 높일 필요성이 제기되었다. 지방재정 내부에서의 단순한 자원

이전 또는 회계조작상의 수입 등을 지방세외입에서 분리함으로써 별도의 세입과목으로 ‘보전수입 등 및 내부거래’로 구분한 것은 세입예산 상의 세외수입의 크기가 지방자치단체의 실질적인 규모를 파악할 수 있는 장점을 갖추었다.

<표 2-3> 임시적 세외수입의 구성

관	항	목	세목
임시적 세외수입	재산매각수입	국유재산매각 귀속수입금, 시·도유재산 매각 귀속수입금, 공유재산 매각 수입금	매각대금, 공유재산매각차액금 등 19개 세목
	부담금	자치단체간 부담금, 일반부담금	개발부담금, 과밀부담금, 교통유 발부담금, 가로수손괴자부담금, 학교용지부담금, 기반시설부담금 등 89개 세목
	과징금 및 과태료 등	과징금, 이행강제금, 변상금, 위약금, 과태료	무보험운전자벌칙금 등 671개 세목
	기타수입	불용품 매각대, 체납처분수입, 보상금수납금, 시·도비 반환금수입, 기부금, 그외수입	소송비용회수수입, 직장어린이보 육료, 임대사무실 관리비 등 320 개 세목
	지난년도 수입	지난년도 수입	출납이 완결된 년도에 속하는 사 용료 등 세외수입

자료: 행정안전부(2019: 예산편성 운영기준)의 별표8 세입예산 과목구분과 설정에 따라 세외수입의 관·항·목을, 이상훈(2016: 92-130)의 자료를 참고하여 세외수입 세목을 정리함.

3. 지방세외수입 제도변천과 확충 노력

행정안전부 「지방세외수입통계연감」은 ‘세외수입 관련제도 변천’을 자세히 제시하면서 중앙정부와 지방정부의 지방세외수입 확충 노력을 보여주고 있다. 이와 함께 언론기사 자료를 바탕으로 그동안 지방세외수입 확충 노력은 무엇에 초점을 두어왔고, 또한 어떻게 변화되어 왔는지를 지방자치제 부활 이전과 부활 이후 전후로 시대를 구분하여 검토한다.

1) 지방자치제 부활 이전

우리나라 세외수입에 대한 제도는 1895년 고종 32년 「수입예규」 사료에서 ‘조세외수입’이란 용어로 규정된 세외수입 개념에서부터 찾아볼 수 있다. 여기에서 ‘조세외수입’은 ‘관유 재산수입, 관업수입, 벌금, 몰수금, 환약금과 기타 국고에 수납함이 가한 수입금 등으로서 법률, 칙령 또는 구 관행에 따라 토지, 호구, 제반영업 및 물건 등에 부과하여 국고에 수납하는 조세 이외의 제수입’으로 개념을 규정하고 있다. 지방에 있어서는 1920년 10월 1일 조선총독부 전라남도령 제16호 「전라남도 지방비제수입징수규칙」에서 세외수입 개념을 찾을 수 있는데, 여기에서는 지방세 이외의 지방비 수입이라 하여 ‘제수입’이라는 용어로 사용되었다.

이후 우리나라는 현대 정치체계를 정립하면서 자치단체의 자체수입원 확충과 재정자립도 제고라는 시대적 요구가 등장하였다. 1960년대 당시 자치단체는 취약한 지방재정을 개선하기 위해서 지방세외수입 확대에 적극적인 관심을 기울였다. 그 방안은 기본재산의 생산적 관리를 통한 재산수입 확보, 합리적 경영을 통한 사업수입 확보, 또는 기타 사용료·수수료수입 등 주민부담 증가는 적고 조세 저항을 피할 수 있는 세외수입원의 확대 등이 있었다.

1970년대 부동산 가격 급등은 자치단체가 세외수입 확보 전략으로서 경영수익사업 추진에 관심을 갖게 하였다. 1979년 강원도 양양군이 하천모래 및 자갈채취 사업으로 세외수입을 올렸다는 것이 알려지고 다른 자치단체에도 이러한 사업이 파급되자 내무부(현 행정안전부)는 이러한 유형의 사업을 ‘경영수익사업’이라 하고, 지방재정 확충에 기여할 수 있다는 판단하에 적극 권장하였다. 당시 내무부는 이러한 경영수익사업을 “지방자치단체가 주체가 되어 자체수입의 증대와 공공의 이익을 위하여 민간경제 분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역부존자원을 생산적으로 활용하고 공공시설을 효율적으로 관리하는 경제활동으로서 세외수입의 한 분야”라고 정의하고 있다(내무부 「경영수익사업의 기본윤리와 표준경영절차(1996)」; 최유성, 1998: 9에서 재인용).

1980년대는 경영수익사업과 더불어 지역의 균형발전을 촉진하고 개발이익의 사유화를 방지하기 위하여 토지공개념에 기초한 공영개발사업을 본격적으로 추진하였다. 공영개발사업은 경영수익사업과 사업추진 절차 및 내용 등이 거의 유

사하고, 자치단체의 재정확보와 개발이익을 환수하여 지역개발에 투자함으로써 경영수익사업의 일부에 속하나, 사업 시행을 위한 별도의 조직으로 공영개발사업단을 갖추고 공기업특별회계를 적용하는 데에서 차이가 있다(최유성, 1998: 12).

2) 지방자치제 부활 이후

1990년대는 1991년 지방의회 구성과 1995년 민선자치단체장 선출로 우리나라의 지방자치제가 부활한 시기이다. 지방자치제의 부활과 함께 지방의 재정자립에 대한 관심과 노력이 보다 더 집중되는데, 이는 경영수익사업 등을 통한 세외수입으로서 재정수입을 확대하는 방안이 그 대안으로 조명되었다. 당시의 관련 기사를 검색해 보면, 재정자립을 도모할 목적으로 자치단체는 경쟁적으로 수익사업 추진을 검토하였고 세외수입 확보에 큰 기여를 할 것으로 기대하였다. 당시의 기사를 소개하면 다음과 같다.

1993년 8월 10일 연합뉴스 「부산 江西구청, 양묘 및 사토장 운영등으로 재정자립 도모」

도심속 농촌으로 區살림이 여의치 않은 부산강서구청이 상급기관의 보조금등에만 의존하지 않고 수익사업을 벌여 재정자립을 시도, 다른 기초자치단체의 모범이 되고 있다. 강서구청의 수익사업은 지난 91년부터 시작됐는데 낙동강변의 고수부지를 수목 및 잔디 양묘장으로 활용하는 한편 낙동강의 질 좋은 토사를 소득원으로 개발해 어려운 區재정에 보태고 있다. (중략) 구청은 91년 10월부터 강서구 신호동 25의14 저습지 98만㎡에 사토장을 개장해 지난해까지 15억원의 수익을 올리는 한편 매립에 따른 땅까지 얻는 일석이조의 사업을 펼치기도 했다. 한편 구청은 내년부터는 관할지역내의 장자도, 대마등 무인도에다 경제림을 심는 등 새로운 수익원을 계속 개발할 계획이다.

1995년 10월 4일 연합뉴스 「〈自治團體 변화〉...②다각적인 수익증대 사업」

'分家 살림'을 시작한 자치단체들은 다양한 돈벌이에 나서고 있다. 주민복지의 수요와 지방행정의 변수로 자체재정의 확보없이는 살아 남기 힘들기 때문이다. 더욱이 자치단체의 재정 자립도는 올 1월 현재 전국 평균 63.5%(광역시·도 평균 68.5%, 시 53.7%, 자치구 54.3%, 군 23.8%)로 스스로 지방재정을 운영해 나갈 수 있는 환경이 마련되지 않은 실정이다. 아직 경험의 축적면에서나 제도적 장치면에서 충분한 기간을 갖지 못했으나 수익사업, 외국인 투자 유치, 稅源 발굴 등 다양한 방법으로 '홀로서기'에 힘쓰고 있다.

먼저 세외수입을 잡수입으로 이해하는 관념을 깨고 기업식 경영 방법을 도입해 토지 및 지하수개발, 공영주차장 건립, 복권 발행, 건설자재 생산 등으로 새로운 재원을 확보하고 있다.

연합뉴스(1995.10.4.) 기사를 보다 구체적으로 살펴보면, 당시 제주도는 지방 개발공사를 설립하여 생수를 판매할 계획을, 부산 해운대구는 해수욕장 유료화 및 공연무대 설치 등으로 재정수익을 확보하고자 하였다. 강원도는 한탄강 일대 번지점프장을 만들고 동해안 곳곳에 관광휴양 시설을 세워 레포츠 단지화하여 지방재정 수입을 확충할 계획을 발표하였다. 전국 광역자치단체 협의회와 제주도는 자치복권을 발행해 자치단체 재원으로 활용하고 있었다. 이밖에도 자치단체의 수익증대 사업은 민자 유치 등을 통한 관광유람선 운항(충남도), 체육시설 건립(인천시 동구청, 대전시 서구청), 유료 보트장 및 레포츠타운 건립(인천시 남동구청), 쓰레기봉투에 상업광고 게재(대전 서구청, 대구 북구청, 제주 남제주군), 외국인 전용 콘도 건립(경남 함양군), 사진현상소 및 유통센터 건립(광주시 북·서구청) 등 다양하다.

지방자치제 시행 이후의 지방세외수입 관련 제도의 흐름을 ① 세입원 개발, ② 효율 조정, ③ 징수율 제고, ④ 관리적 측면에서의 노력으로 구분 지어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경영수익사업 등 자치단체의 공익사업 추진으로 신규 세입원을 개발하여 세외수입을 확보하고자 하는 노력이다. 앞의 기사자료에서도 확인할 수 있었으며, 민선자치단체장 선출 이후 자치단체에서는 재정수입 확충을 위해 경영수익사업을 추진하려는 의지가 높아 1994년 말 9개 시·도에 사업단이 설치되고, 46개 시·군에는 사업소가 설치되었다. 2000년부터는 지역의 유·무형자산을 활용한 향토지적자산을 중점육성하여 경영수익사업을 다각화하였다.

한편 지방자치단체의 경영수익사업의 부정적 영향도 지적된다. 행정안전부의 ‘지방자치단체 경영수익사업 운영 실태 보고서(1998)’는 지방자치제 시행 이후 각 자치단체들이 자체수입 확대를 위해 각종 경영수익사업을 경쟁적으로 추진하고 있으면서도, 공공성보다는 지나치게 수익성을 강조한 나머지 민간기업과 경쟁하거나 반대로 사업성보다는 정치적 전시효과를 목적으로 추진돼 시행착오와 예산낭비를 초래하는 경우가 있다고 지적하였다. 또한 지난 1993년 596건이던 자치단체들의 경영수익사업은 1995년 자치단체장 선거를 계기로 722건, 1996년 987건, 1997년 1,062건으로 폭발적으로 늘어났다. 지난 1997년 경영수익사업으로 전국 지자체는 모두 4,190억원의 수익을 올린 것으로 평가됐으나 관련 공무

원의 인건비, 시설상각비 등을 고려하면 실제 수익은 이보다 훨씬 떨어질 것으로 판단된다고 보고서는 평가하고 있다(연합뉴스, 1998.10.14.).

둘째, 요율 조정과 관련된 지방세외수입 확보 노력이다. 지방의회가 구성되기 이전에는 세외수입 중 사용료·수수료의 요율이 내무부에서 일괄 조정해오고 있었다. 1991년 지방의회 구성 이후에는 각 자치단체에서 지역실정을 감안한 신축적인 요율조정이 가능하도록 지방의회의 의결을 거쳐 결정하도록 하였다. 1995년에는 그동안 물가인상 억제 등에 따라 장기간 미조정 상태에 있던 수수료·사용료의 현실화와 중앙의 위임사무에 대해 수수료 징수가 필요한 부분을 유료화하는 방안을 수립하여 추진하였다.

2006년에는 「지방자치법 제130조제1항 단서에 의한 전국적 통일이 필요한 수수료 징수기준에 관한 규정」을 제정(대통령령 제19567호, 2006. 7. 1. 시행)하였다. 이 규정은 국가가 지방자치단체 또는 그 기관에 위임한 사무 및 자치사무에 대한 수수료 중 전국적 통일이 필요한 수수료에 관한 사항은 대통령령이 정한 기준에 따르도록 하며, 자치단체는 징수기준의 100분의 10의 범위 안에서 조례로서 가감 조정할 수 있도록 하였다. 제정 당시에는 총 5종이 규정되었으며¹⁶⁾, 이후 지속적으로 확대되어 현행 기준 182종의 표준금액이 규정되어 있다. 또한 조례로서 가감 조정할 수 있는 비율에 대해서도 현행 지방자치법(법률 제16057호, 2019. 12. 25. 시행) 제139조 제1항에서는 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 대해 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수하되, 자치단체가 다른 금액으로 징수하고자 하는 경우에는 표준금액의 100분의 50의 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁷⁾

셋째, 징수율 제고를 통한 지방세외수입 확보 노력이다. 지방세외수입 징수율은 평균적으로 지방세 징수율보다 낮다. <표 2-4>를 보면, 2014년부터 최근 2018년까지의 지방세외수입은 평균적으로 82.0%의 징수율을 나타내고 있으나, 지방세는 94.0%를 나타내고 있다. 2018년 기준 지방세외수입 징수율은 84.0%

16) 당시 규정의 ‘대통령령으로 정하는 표준금액’으로는 총 5종의 수수료가 규정되었다. 개별공시지가확인서의 발급수수료 1필지당 800원, 개별주택가격확인서의 발급수수료 1주택당 800원, 공동주택가격확인서의 발급수수료 1주택당 800원, 지방세 납세증명서의 발급수수료 1건당 800원, 토지이용계획 확인서의 발급수수료 1필지당 1,000원이다.

17) 이 규정은 지방자치법 일부개정(법률 제11399호, 2012. 3. 21 일부개정)으로 2012년 9월 22일부터 시행되었다.

로 지방세 징수율 94.9%보다 10.9%p 낮은 상황이다.

<표 2-5>는 2018년 지방세외수입의 항목별 징수율을 보여주는데, 경상적 세외수입은 평균 98.6%인 반면, 임시적 세외수입은 73.4%로 낮게 나타나고 있다. 임시적 세외수입의 세부항목은 항목별로 징수율의 편차가 크게 나타나고 있으며, ‘과징금 및 과태료 등’의 징수율은 64.0%이고, ‘지난년도 수입’ 징수율은 21.0%로 매우 낮아 전체 지방세외수입 평균 징수율을 낮추는 요인으로 작용하고 있다. 지난년도 수입은 체납액 누적치에 대한 징수액인데, 징수율이 21.0%라는 것은 당해연도에 부과된 지방세외수입이 체납되면 그 체납액이 거의 징수되지 않고 있는 것이다. 상대적으로 사용료·수수료나 부담금은 납부자의 이행을 전제로 행정서비스가 제공되어 징수율이 높은 것으로 보인다.

지방세외수입은 지방세와 함께 자치단체의 자체수입을 구성하는 중요한 요소이지만, 지방세와는 다르게 부과·징수가 개별 법령에 분산되어 있어 징수율이 지방세에 비하여 저조하다. 특히 ‘과징금 및 과태료 등’이나 ‘지난년도 수입’의 징수율이 낮은 이유는 조세에 비하여 지방세외수입에 적용되는 징수제도에서 강제성이 부족하고, 전담조직이나 징수인력이 열악하기 때문이다(마정화, 2015a).

<표 2-4> 지방세외수입과 지방세 징수율

(단위: %)

구분	지방세외수입 징수율	지방세 징수율
2014년	79.0	93.1
2015년	81.3	93.6
2016년	82.8	93.9
2017년	82.7	94.3
2018년	84.0	94.9
평균	82.0	94.0

자료: KOSIS, 지방세외수입통계연감

<표 2-5> 2018년 지방세외수입 징수현황

(단위: 억원, %)

경상적 세외수입	징수액	징수율	임시적 세외수입	징수액	징수율
재산 임대수입	8,192	96.0	재산 매각수입	10,802	98.7
사용료	19,302	97.9	부담금	24,990	88.0
수수료	16,209	99.3	과징금 및 과태료 등	7,872	64.0
사업수입	19,747	99.1	기타수입	42,935	95.5
징수교부금수입	15,419	99.9	지난년도수입	49,928	21.0
이자수입	8,895	99.5			
합계	87,764	98.6	합계	136,527	73.4

주: 징수율=(징수액/징수결정액)×100

자료: 지방세외수입통계연감

징수율을 높이기 위한 노력은 관련 제도의 개선과 법률의 제정으로 나타나고 있다. 2008년 제정된 「질서위반행위규제법」(법률 제8725호, 2008. 6. 22. 시행)은 주정차위반과태료 등 지방자치단체에서 부과하는 질서위반행위에 대한 과태료 등에 대하여 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 법의 제정 전에는 과태료를 체납하여도 체납자에게 아무런 불이익이 없고, 행정청이 적극적으로 강제징수를 추진하기가 곤란하여 과태료 체납현상이 만연하고 고액·상습체납자도 급증하였다. 이 법의 제정으로 행정청이 집행하는 과태료가 의무이행확보수단으로서의 역할을 보다 공고히 하고, 지방자치단체의 재정확보에 기여할 것으로 기대되었다. 2011년에는 과태료 징수율 제고를 위해 자동차 관련 과태료 체납차량에 대하여 번호판을 영치하고 소유권 이전등록을 제한할 수 있도록 개정하였다.

과징금, 이행강제금, 부담금 등 ‘지방세외수입금’을 체납하는 경우의 체납처분 절차를 명확히 하기 위하여, 지방세외수입 징수관리를 위한 일반법으로서 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」(법률 제11998호, 2014. 8. 7. 시행)을 2013년도에 제정하였다.¹⁸⁾ 이 법은 체납된 지방세외수입의 대부분을 차지하는 과징금, 이행강제금, 부담금 등의 징수율을 제고함으로써 증세 등의 조치를 수반

18) "지방세외수입금"이란 지방자치단체의 장이 행정목적 달성을 위하여 법률에 따라 부과·징수하는 조세 외의 금전으로서 과징금, 이행강제금, 부담금 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다(법 제2조제1항). "지방세외수입"이란 지방세외수입금과 그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전 수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정자치부령으로 정하는 금전 수입을 말한다(법 제2조제1의2).

하지 않으면서도 늘어나는 지방재정 수요 부담을 완화시키고자 하는 것이 이 법의 제정이유 중 하나이다. 당시의 행정안전부는 아래 보도자료(2011.11.08.)와 같이 이 법률이 공정한 주민부담 실현과 지방재정 확충에 기여할 것으로 기대하였다.

2011년 11월 8일 행정안전부 보도자료 「과태료, 과징금 등 지방세외수입 체납에 제재수단 강화」

행정안전부 지방재정세제국장은 “지방세외수입은 지방재정의 21%를 차지하는 중요한 자체재원임에도 불구하고 그동안 징수 및 관리체계가 미흡했는데, 이번 법률 제정을 통해 공정하고 효율적으로 관리함으로써 공정한 주민 부담과 지방자치단체의 자주재정 확충에 기여할 것으로 기대한다.”고 밝혔다.

「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」은 이후 개정을 통해 지방세외수입의 체납에 대하여 지방세 과세정보의 요구·이용, 관허사업 제한, 체납자의 명단 공개 등 간접강제제도의 법적근거를 보다 강화하고 있다. 또한 징수촉탁제 도입, 지방세외수입정보통신망의 관리범위 확대, 지방세외수입 정책협의회 신설 등으로 제도를 강화하고 있다(한재명, 2018: 37-42).

넷째, 관리적 측면에서 지방세외수입 확보 노력이다. 관리적 측면에서 지방세외수입 확보 노력은 세외수입확충 연구모임 활동, 정보화 기반 구축, 전담조직 신설, 세입예산과목 구분 변경, 지방세외수입 운영실적 분석·진단 제도 도입 등이 있다.

각 시·도에 ‘세외수입확충 연구모임(2003년)’을 구성하고 ‘세외수입 연구발표대회’를 개최함으로써 지방재정확충 노력을 이어갔다. 이는 ‘세외수입 발전기획단(2006년)’, ‘세외수입 혁신추진단(2007)’, ‘세외수입 성과기획단(2009)’으로 이어지고 세외수입 관련 제도 및 현안사항들을 연구하고 제도개선과 실무운영에 기여하였다. 최근 행정안전부는 2017년 12월 지방세외수입법 개정(2018. 6. 27. 시행)을 통해 지방세외수입의 효율적인 징수 및 관리 등에 필요한 사항을 관계행정기관 등과 협의·조정하고 관련 정책을 수립하기 위하여 지방세외수입 정책협의회 도입을 규정하였다.

2002년 자치단체의 지방세외수입 부과·징수·체납관리를 효율적으로 하기 위해 ‘지방세외수입정보시스템’을 개발하여 정보화 기반을 구축하였다. 이 시스템은 지

방자치단체 세외수입 부과·징수·채납관리 업무의 전산관리를 통한 업무방식을 개선하여 관리적 측면에서 지방자주재원 확충에 기여하고 있다.

2014년 4월 행정자치부(현 행정안전부)에 지방세입정보과 세외수입팀이 신설되었다. 이 조직은 지방세외수입의 체계적인 운영·관리를 위한 전담조직으로 지방세외수입의 체계적이고 지속적인 관리를 강화하고 있다. 또한 자치단체에도 세외수입 전담조직 설치를 독려하여 2015년 말 기준 당초 54개에서 139개 자치단체에 세외수입 전담조직이 설치되었다(한재명, 2018: 12).

제도적으로는 2014년부터 세입예산 과목 구분이 변경되어 2013년까지 세외수입에 포함되어 있던 ‘잉여금, 전년도이월금, 융자금원금, 전입금, 예수금 및 예탁금’이 세외수입 항목에서 제외되고, ‘보전수입 및 내부거래 등’의 별도과목으로 신설되었다. 전입금은 당해 지방자치단체 내부의 다른 회계 또는 기금으로부터의 자금 이동으로 소위 회계조작상의 수입이다(지방세외수입연감 2013: 5). 이로 인해 세외수입의 세입, 세출 통계자료의 정보가 보다 더 명확해졌다.

2015년은 ‘지방세외수입 운영 실적 분석·진단 제도’를 도입하였다. 이 제도는 지방자치단체들의 체계적이고 효율적인 지방세외수입 관리 및 운영을 통해 자발적인 세입증대 노력을 지원함으로써 지방재정 확충에 기여하는데 목적을 두고 있다. 지방세외수입 운영실적 분석은 분석·진단 지표체계를 수립하고, 기초자료와 서면분석, 현지실사를 통해 지표를 분석하여 점수를 부여하고, 종합점수 순위에 따라 1등급에서 3등급 또는 5등급을 부여하고 있다(한국지방세연구원, 2018: 3~5). 평가결과를 바탕으로 행정안전부장관은 지방세외수입의 징수에 공적이 있다고 인정되는 지방자치단체 또는 징수공무원에게 포상할 수 있다(지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률 제22조의2).

이상을 종합해 보면, 그동안 세외수입 증대를 위해서 ① 수익사업 개발 등 세입원 개발, ② 요율을 조정한 세수 확대, ③ 징수율 제고를 통한 세입 확대, ④ 관리적 측면에서 연구회 등을 통해 세외수입 실무운영 아이디어를 주거나, 정보화 기반을 구축하여 업무의 효율적 운영과 관리 강화, 또는 지방세외수입 운영실적 분석진단제도 도입하는 등 다양하고 지속적인 노력이 시도되었다.

이러한 노력이 우리나라 지방세외수입에 어떻게 반영되고 있는지 그 현상을 관찰해볼 필요가 있다. 지방세외수입 확충을 위한 노력에도 불구하고 제4장 제1

절 조사자료의 기술에서 우리나라 지방세외수입의 연도별 추이를 분석해 보면, 지방세외수입은 다른 세입원과는 달리 그 증가율이 작고, 세입에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 것을 관찰할 수 있다.

이러한 배경 하에 다음은 지방세외수입과 관련하여 일반적으로 제시되고 있는 사용자부담금 원리를 살펴본다. 사용자부담금 원리는 공공서비스 비용을 지방세외수입으로 충당하였을 때의 장점을 설명해 주면서 동시에 조세와의 차이점을 제시한다. 이러한 지방세외수입의 유용성과 지방세외수입 확충 노력에도 불구하고 우리나라 지방재정에서 나타나고 있는 현상을 설명해 보고자, 이어 제2절에서는 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성을 논의한다.

4. 사용자부담금으로서의 지방세외수입 이론

1) 사용자부담금의 개념

외국문헌에서의 Charges, Fees 또는 User Charges and Fees 등으로 표현되는 용어는 우리나라 문헌에서는 사용료·수수료(김종순, 2001; 344), 세외수입(주만수·주운현, 2015) 또는 사용자부담금(강인재 외, 1993: 372)으로 번역되어 재정학 교과서나 논문, 보고서 등에서 사용되고 있다. Charges, Fees는 사용료, 수수료 또는 요금으로 직역될 수 있으나, 외국에서의 특히 미국과 캐나다에서 사용된 그 개념은 우리나라의 경상적 세외수입의 사용료와 수수료에 국한된 개념이 아니라, 수익자부담원칙 혹은 원인자부담원칙에 따라 정부 서비스를 받기 위해 고객들이 지불하는 대가를 통칭하고 있다(주만수·주운현, 2015; 9-10).

또한 세외수입은 앞장에서도 살펴보았듯이 사용료수입, 수수료수입 뿐만 아니라 재산임대수입, 사업수입, 이자수입, 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료 등, 기타수입까지 포함하는 것으로 세금 이외의 모든 수입을 지칭하는 매우 포괄적인 개념이다. 외국문헌에서의 User Charges를 세외수입으로 번역하는 것은 지방세외수입의 개념을 사용료·수수료로 축소시켜 버리고, 과징금 및 과태료 등, 이자수입 및 기타수입까지 사용자부담원칙 논의에 포함되어 버리는 문제가 있다. 외국문헌에서의 User Charges는 우리나라의 사용료·수수료보다도 더 넓은 개념이고, 우리나라의 세외수입 보다는 좁은 개념인 것이다.

모든 연구자들이 용어를 동일하게 사용하는 것이 아니라는 것을 유념하여(주만수·주운현, 2015; 12), 여기에서는 User Charges and Fees를 사용자부담원칙이 적용되어 정부 서비스를 받기 위해 주민들이 지불하는 대가로서, 이를 ‘사용자부담금’으로 번역하여 논의를 진행하고자 한다.

사용자부담금(user charges and fees)은 수익자부담금이라고도 불리는데 일정한 공공서비스 및 재화(이하 ‘공공서비스’라 한다)를 이용하는 대가로 일정한 요금을 지불하는 것을 의미한다(강인재 외 1993: 372). 사용자부담금은 공공부문이 재원을 조달하는 여러 유형 가운데에서 민간부문에서의 가격과 가장 유사한 성격을 갖는다(ACIR, 1987: 3). 사용자부담금은 사적재와 마찬가지로 정부에 의해 제공되는 서비스나 재화에 부과될 수 있다(강인재 외, 1993: 278-279). 이때 서비스 이용자와 비이용자는 명확히 구분 지을 수 있으며, 서비스 이용자에게만 요금이 부과된다. 공공 수영장이나 문화시설, 공영주차장을 이용하거나, 지역 보건소에서 치료를 받거나, 쓰레기봉투를 구입하여 쓰레기처리 서비스를 받는 등 공공서비스로부터 편익을 직접 누리면서 사용자부담금의 형태로 대가를 지불한다. 이러한 종류의 공공서비스에 대해 편익을 직접 누리면서 대가를 지불하지 않는 사람들을 배제시키기 위한 방법으로서 사용자부담금이 활용되기도 한다.

사용자부담금은 일반조세와는 달리 공공서비스의 직접적이고 측정가능한 소비에 기초한 자발적인 부담액이다.¹⁹⁾ 사용자부담금은 일반적으로 소비 한 단위 당 비용이 부과되므로, 각 이용자들이 부담하는 총 비용은 소비량에 따라 다양하게 나타난다. 그리고 사용자부담금이 적용되는 공공서비스의 경우, 이를 이용하지 않는 주민들에게는 비용이 부과되지 않는 특징을 갖는다(ACIR, 1987: 3). 사용자부담금과 달리 일반조세는 의무적이고 강제적으로 징수되며, 공공서비스의 소비 수준에 따라 과세되는 것이 아니다. 또한 일반조세는 개인적 이득과 직접적인 연결이 미약하다. 이러한 이유로 조세수입은 특정 공공서비스에 대한 요구수준에 대한 시장 정보를 제공하지 못한다. 비록 용도지정 조세(earmarked taxes)가 특

19) 자발적 부담(voluntary payments)이라는 것은 일반조세가 강제적 징수를 바탕으로 하고 있는 것과 대칭되는 개념이다. 한편, 자발적 소비에 대해서 Bird & Tsiopoulos(1997: 43)는 필수서비스(mandatory services)의 경우는 서비스의 소비 여부를 선택할 수 없는 자발적 부담이 아닌 경우를 예를 들어 설명하고 있다. 자동차등록을 하고 수수료를 납부하는 것은 주민이 자동차등록 서비스의 이용을 자발적으로 선택하여 소비하는 것이 아니라, 등록되지 않은 차량은 합법적으로 사용할 수 없으므로 자동차등록 서비스를 이용하는 것이다.

정 지출사업과 연결되어 있으나, 소비자 비용과 이익 사이의 연결은 결여되어 있다.

사용자부담금은 공공서비스나 재화로부터의 편익에 비용을 부과한다는 점에서 응익세(benefit taxes)와 공통점을 갖는다(ACIR, 1987: 7). 응익세와 사용자부담금은 공공서비스로부터 특정 혜택을 받는 개인에게 편익에 연계하여 부과되는 의무적이거나 자발적인 부과금이다. 응익세와 사용자부담금은 수익자부담원칙(또는 응익원칙) 하에 놓여 있으나, 응익세와 달리 사용자부담금은 공공서비스의 수혜자를 식별할 수 있고, 그에 소요된 비용을 측정할 수 있기 때문에 대가성이 명확하다(Duff, 2004: 393). 즉 사용자부담금에 적용되는 응익원칙은 행정서비스를 이용한 특정인을 대상으로 실제 행정비용에 준하여 부담하도록 하여 대가성이 명확한 반면, 응익세의 응익과세원칙은 행정서비스를 이용하는 불특정 다수를 대상으로 실제 행정비용이 아닌 행정서비스로부터의 편익에 비례하여 부담하도록 하여 대가성이 불명확한 점에 차이가 있다(마정화, 2016: 10).

이러한 개념하에서 사용자부담금은 우리나라 실정법상 경상적 세외수입의 사용료, 수수료에 한정된 개념이 아니다. 구체적으로 우리나라 세외수입 분류에서 경상적 세외수입의 사용료수입, 수수료수입, 사업수입 그리고 임시적 세외수입의 부담금이 해당될 수 있으며, 공기업특별회계의 사업수입도 포함될 수 있다(주만수·주운현 2015: 9-10)²⁰). 그러나 우리나라의 세외수입의 세목 분류 기준으로 어떠한 것이 이론적 ‘사용자부담금’이라고 명확하게 구분 지을 수 있는 것이 아니라, 수입의 개별적 성격을 바탕으로 파악해야 할 필요가 있다.

2) 사용자부담금의 원리

(1) 효율성

사용자부담금을 부과하여 공공서비스를 공급하는 것은 경제적 효율성을 높일 수 있는 방안이다(ACIR, 1987; Bird & Tsiopoulos, 1997; Duff, 2004). 시장에

20) 주만수·주운현(2015) 보고서에서는 외국문헌에서 나타난 사용료 및 수수료(user charge and fee)를 세외수입으로 번역하며, 세외수입에는 세외수입의 징수를 보장하기 위한 벌금·과태료·몰수금 등도 포괄한다고 정의하고 있다. 그러나 이러한 행정별에 따른 지방세외수입은 수익자부담원칙과는 별개로 논의되어야 할 성격의 재정수입이다.

서의 ‘가격’은 자원이 효율적으로 배분될 수 있도록 공급자와 소비자에게 정보를 제공한다. 공공 재화나 서비스의 공급에도 ‘가격’ 기능을 활용하면 한층 더 자원 배분의 효율성을 높일 수 있다(이준구·조명환, 2017: 697). 사용자부담금이 시장 가격과 유사한 신호기능을 담당하기 때문에 정부는 소비자의 선호도가 낮은 분야에 대한 투자를 줄이고 선호도가 높은 분야에 대한 투자를 늘려 전체적인 자원 배분의 효율성을 제고시킬 수 있다(김중순, 2001: 347).

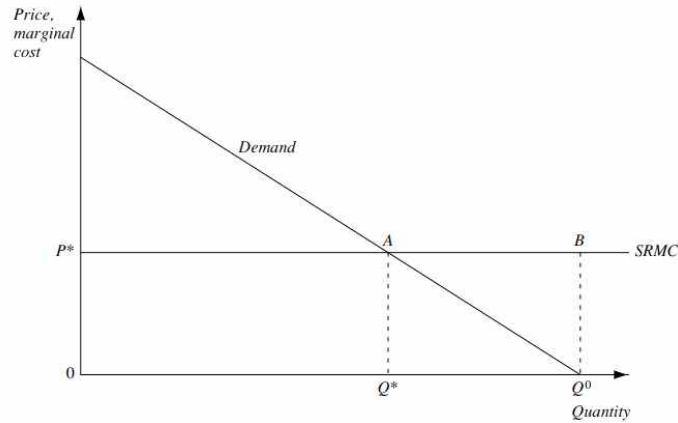
Bird & Tsiopoulos(1997)는 사용자부담금이 첫째, 주민이 특정 공공서비스에 대해 얼마의 가격을 지불할 의사가 있는지 서비스 가격에 대한 정보를 공공부문에 제공하고, 둘째, 공공부문이 이 가격 정보를 바탕으로 최소한 한계비용으로 공급함으로써 경제적 효율성이 촉진된다고 설명한다. Bird & Tsiopoulos(1997: 35-37)는 경제적 효율성 논의를 다음과 같이 정리하고 있다.

<그림 2-1>은 공공서비스의 특성을 반영하여 한계비용은 일정하고 가격이 높아지면 수요는 감소하는 것을 가정하고 있다. 특정 공공서비스의 공급에 필요한 자금은 일반세금이나 사용자부담금을 통해 조달될 수 있다. 먼저 일반세금으로 지출비용을 조달하여 소비자는 무료로 공공서비스를 이용하는 경우, 합리적인 소비자는 한계비용이 한계편익과 동일한 수준까지 소비하므로, 이러한 가정 하에서 소비자의 한계비용은 0이 되며, 소비 수량은 Q_0 가 된다. 이때 소비자가 요구하는 소비수량 Q_0 만큼 공급하기 위한 비용은 $P \cdot BQ_0$ 의 직사각형 면적과 동일하다.

그러나 실제로는 서비스 공급에 비용이 있으므로 한계비용을 0보다 큰 어느 수준의 한계비용(SRMC: short-run marginal cost) 직선으로 가정할 수 있다. 사용자부담금으로 지출비용이 조달되는 경우, 소비자는 각 소비단위에 대해 P^* 의 가격을 지불하고 Q^* 수준만큼 서비스를 소비할 것이다. 이때 공급에 소요되는 비용은 $P^*AQ_0^*$ 가 된다.

사용자부담금이 부과되지 않고 일반세금 또는 상위정부의 이전재원으로 비용이 조달되는 경우, 소비자인 주민은 비용을 0으로 인식하게 되고, 소비량은 더욱 커지게 된다($Q^* < Q_0$). 무료 공공서비스는 과잉수요를 초래하게 되고, 과대해진 소비량만큼 공급에 필요한 비용은 ABQ_0Q^* 만큼 확대되어 비효율적 소비와 공급이 나타난다.

<그림 2-1> 공공재화에 대한 수요 그래프



자료: Bird & Tsiopoulos(1997: 37) Figure 1

공공서비스 이용에 일정수준의 사용자부담금을 부과함으로써 공공서비스에 대한 과잉수요는 감소한다. 구체적으로 공공서비스 소비에 한계비용 만큼의 가격을 부과한다면, 공공서비스의 낭비적인 소비는 줄고, 정부 또한 비효율적인 자원 공급을 피할 수 있다. 지방정부도 공급비용에 상응하는 사용자부담금을 부과함으로써 효율적인 소비자 선택을 유도할 수 있다(김종순, 2001: 347). 정부는 공공서비스에 대한 수요를 초과하지 않도록 정부지출을 제한할 수 있어 지방정부의 재정운영에 대한 정치적 책임성을 확보할 수 있다(주만수·주운현, 2015: 18). 그러나 만약 사용자부담금이 공급비용보다 낮은 수준으로 책정된다면, 그만큼 부족분은 일반세금 또는 상위정부의 이전재원 등으로 보전되어질 것이며 소비자의 선택행위는 왜곡된 초과수요를 발생시켜 비효율성을 야기한다.

Bird는 사용자부담금을 무엇보다도 경제적 효율성을 극대화 할 수 있기 때문에 활용할 가치가 있다고 주장하고 있다(Bird & Tsiopoulos, 1997: 35). 경제적 효율성은 지방정부가 주민이 원하는 수준의 공공서비스를 제공할 수 있도록 한정된 공공자원을 효율적으로 사용하는 것을 지향한다. 공공재정의 자금조달이 어려워지고, 예산 사용이 엄격할 때 효율성의 가치는 보다 더 중요한 목표가 되므로 이러한 경우 사용자부담금의 중요성은 더욱 부각될 것이다.

(2) 공평성

사용자부담금이 재원분담에 공평한 방법인가에 대한 논의는 사용자부담금을 부과하는 것을 지지하거나 또는 반론을 제기하는 근거로 작동한다.

어떠한 방법이 공평한 것인가에 대해 Duff(2004)는 정의의 관점에서 거래적 정의와 분배적 정의로 구분하여 판단하고 있다. 거래적 정의는 사경제에서의 논리로서 편익의 수혜자가 비용을 부담하는 것이 공평한 것이며, 소득의 재분배를 거부하고 민간 부문에서 생산될 수 없는 공공서비스의 비용을 조달하기 위한 목적으로만 과세하는 것을 추구한다. 반면 분배적 정의는 재산에 대해 공동체 구성원 간의 혜택과 부담을 분배하여 불평등을 줄이고, 일반과세 방법과 소득의 재분배를 선호한다.

거래적 정의는 ‘똑같은 경제적 능력의 소유자는 똑같은 세금부담을 져야 한다’는 수평적 공평성(horizontal equity)과 연관되며, 분배적 정의는 ‘더 큰 경제적 능력을 보유하고 있는 사람일수록 더 많은 세금을 부담해야 한다’는 수직적 공평성(vertical equity)과 연관된 개념이다. 이준구·조명환(2017: 397)은 어떤 조세 제도가 수직적 공평성을 충족하지 못하고 있을 때, 수평적 공평성이나마 충족되어야 차선의 결과를 기대할 수 있는 것은 아니며, 마찬가지로 수직적 공평성이 결여된 상황에서 수평적 공평성의 원칙만을 충족한다는 것도 공평한 방법이 될 수 없다고 한다.

거래적 정의 관점에서 사용자부담금은 공공서비스의 편익에 대해 수혜자가 비용을 부담하므로 공평한 과세방법이라 할 수 있으며, 분배적 정의 관점에서는 저소득층이 고소득층보다 소득에서 사용자부담금 비중이 높게 나타나 불공평한 부담이라고 주장되기도 한다. 각각의 관점에서 세부적인 논점을 고찰해 보면서 사용자부담금의 성질을 파악해 볼 필요가 있다.

우선 거래적 정의 측면에서 제시되는 논점은 다음과 같다.

첫째, 사용자부담금은 공공서비스의 수혜자와 비수혜자 간에 공평한 재원분담을 하는 방법이다(ACIR, 1987: 31). 기본적으로 사용자부담금은 일반조세와는 달리 사용자부담원칙에 따라 서비스의 이용자가 비용을 부담하고, 비이용자들은 비용을 부담하지 않기 때문에 거래적 정의 측면에서 매우 공평성을 갖추고 있다. 이것은 공공부문에서 사용자부담금으로 재원을 조달하는 것은 다양한 공공서비스의 비용을 다른 납세자에게 전가하는 것을 방지하는 방법이기도 하다.

예를들어 지방정부에서 추가적인 재정 수요가 발생하여 새로운 재원을 조달해야 할 때, 필요한 재원을 일반과세로 조달하거나 또는 사용자부담금(또는 응익과세)으로 조달하는 방안을 고려할 수 있다. 필요한 재원을 사용자부담금으로 조달하는 것은 공공서비스의 직접적인 수혜자 각 개인들에게는 추가적인 비용을 부담시킨다. 반면 일반조세로 조달하는 것은 수혜자 뿐만 아니라 비수혜자들에게도 징수가 되어, 개인들에게 추가적 비용부담이 없거나 또는 상대적으로 적은 비용을 모두가 나누어 분담하게 되는 것이다. 이러한 경우 정책결정자 입장에서는 수혜집단의 직접적인 반발을 피할 수 있는 일반조세로 재원조달을 결정하는 것이 보다 더 수월하다. 하지만 이는 공공서비스의 직접적인 수혜자들의 비용을 비수혜자들에게 전가하는 것이 되어 거래적 정의 측면에서는 공평한 재원분담 방법이 아니다. 공공서비스의 직접적인 수혜자와 비수혜자를 구분할 수 있을 경우에는 사용자부담금을 부과하는 것이 보다 공평한 방법이 될 수 있을 것이다(Duff, 2004).

둘째, 사용자부담금은 지방정부의 비거주자나 지방세를 면제받는 거주자들에게도 비용을 부담시킬 수 있어 공평한 재원분담을 가능하게 한다(ACIR, 1987: 32). 앞의 수혜자와 비수혜자 간의 논의에서 일반조세로 재원을 조달하는 경우, 비수혜자에게도 비용이 전가되는 문제가 지적되었다. 여기에서는 수혜자 중에서도 일반조세를 부담하는 자와 부담하지 않는 자로 개념을 세분화하였다. 일반적으로 지방정부에 조세를 부담하는 자는 거주자들인데, 지방정부의 공공서비스 혜택을 누리지만 조세를 부담하지 않는 비거주자 또는 면세권자(개인 또는 기관)도 존재한다. 만약 일반조세로 재원조달을 하는 경우, 조세를 부담하지 않는 집단은 공공서비스로의 비용을 전혀 부담하지 않으면서 조세를 부담하고 있는 거주자 집단과 동일한 혜택을 누리고 있는 것이 된다. 공공서비스의 공급 비용이 거주자에게 전가되고 있는 것이다.

ACIR(1987)은 예를 들어 대학이나 교회 그리고 비영리기관처럼 면세기관의 경우, 지방정부는 면세기관으로부터는 조세를 통한 재원은 조달할 수 없지만, 지방정부가 제공하는 공공서비스로부터 얻은 혜택에 대해 사용자부담금을 활용하여 면세기관으로부터도 재원조달이 가능하다고 설명한다. 이처럼 사용자부담금은 조세부과에서 제외되는 경제주체까지 공공서비스 이용에 대한 대가를 지불하도

록 제도화하므로 정부의 효율적이며 공평한 재원조달 방법으로 활용될 수 있다(주만수·주운현, 2015: 20).

셋째, 기존 거주자와 신규거주자 간에 공평한 재원분담을 가능하게 한다(ACIR, 1987: 32). 새로운 거주지를 개발하는 비용을 조세에 의해 조달하는 경우, 기존 거주자들이 신규 전입자들을 보조하는 결과를 초래한다. 기존 거주자들이 부담하고 있는 조세로 신규 전입자들의 거주지 개발에 사용되는 것으로 기존 거주자에서 신규 전입자에게로 의도치 않은 재원 재분배가 발생한다. 따라서 신규 전입자들이 향유하는 공공시설을 위한 추가적인 비용을 신규 전입자에게 사용자부담금의 형태로 부과한다면 이러한 비용 전가를 방지할 수 있다(주만수·주운현, 2015: 20).

사용자부담금은 공공서비스로부터 편익을 얻은 수혜자들이 그 공급비용을 지불한다는 점에서 공평한 재원분담 방법이라고 논의되었다. 그러나 이에 대한 반론으로 사용자부담금은 분배적 정의를 실현하는데 한계가 있다는 점이다. 분배적 정의 측면에서 제시되는 논점은 다음과 같다.

조세제도에서의 편익원칙은 각 납세자가 공공서비스로부터 받은 편익에 비례하여 조세를 부담하는 것이다. 이 접근방법은 재분배 목표 추구를 위한 조세부담 분배를 허용하지 않아 조세부담에 역진적 성격을 갖는다. 반면 조세의 응능원칙은 공공서비스의 혜택이 어떻게 분배되고 있는지와는 관계없이 납세자의 담세능력에 따라 부담이 분배되어야 공평한 것으로 보는 접근방법이다.²¹⁾ 응능원칙에 따른 조세제도는 소득의 재분배 목표를 추구할 때 유용하다(이준구·조명환, 2017: 395).

이 원리를 사용자부담금에 적용하였을 때 사용자부담금은 편익원칙에 기반을 두고 있으므로 역진적 성격을 갖는다. 사용자부담금으로 제공되는 공공서비스의 소비액이 가계소득에서 차지하는 비중은 저소득층 가구에서 더 높게 나타난다는 것이다. 수도, 하수도, 전기, 대중교통과 같은 공공서비스는 대부분 소득 비탄력

21) 사용자부담금뿐만 아니라 다양한 세금 정책에서의 분배적 정의는 가구소득을 기준으로 측정할 수 있는데, 특정 세금에 대한 부담이 고소득층보다 저소득층에게 더 많은 비중을 차지할 때 조세부담이 역진적(regressive)이라고 한다. 반대로 저소득층보다 고소득층에 더 많은 비중을 차지할 때 조세부담이 누진적(progressive)이라고 한다. 일반적으로 저소득층 가구는 가계소득에서 소비가 차지하는 비중은 고소득층 가구의 비중보다 높다. 반면 고소득층 가구는 가계소득에서 저축에 투자하는 비중이 높다.

적인 성격을 지닌다. 소득의 증가율보다 공공서비스 수요의 증가율이 작은 것으로 소득이 1% 증가할 때 공공서비스 수요 증가율은 1%보다 작게 나타난다. 즉 이러한 공공서비스에 대한 수요는 소득 수준에 크게 영향을 받지 않아, 이러한 서비스에 대한 지출은 고소득층의 가계소득에서 차지하는 비중이 낮고, 반대로 저소득층 가구에는 상대적으로 높은 비중을 차지하게 되어 다소 높은 부담으로 작용한다(강인재 외, 1993: 287). 이러한 사용자부담금의 역진성은 사용자부담금 제도를 확대하거나 신규로 도입하고자 할 때 반대론자들에게 지지되는 논리이다.

그러나 사용자부담금의 역진성은 모든 공공서비스에 적용되는 것은 아니다. Bird(1976)는 고소득층 가구가 주로 소비하는 공공서비스에 대해 이를 사용자부담금을 적용하지 않고 일반조세로 재원을 조달하거나 또는 낮은 수준의 사용자부담금을 부과하는 경우, 고소득층 가구의 비용이 저소득층 가구로 이전되는 문제가 나타나게 된다고 지적한다. 이러한 경우에는 사용자부담금을 부과하는 것이 재분배 목표를 달성하는데 도움이 될 수 있다(Duff, 2004: 404).

사용자부담금을 통한 소득 재분배에도 목적을 두고 있다면, 사용자부담금 제도 설계를 통해 역진성을 어느 정도 극복할 수도 있다. 경제적으로 효과적인 대안은 공공서비스를 모든 주민들에게 무료로 제공하지 않으면서 저소득층의 부담을 줄이는 방법을 모색하는 것이 될 것이다(Duff, 2004; 주만수·주운현, 2015: 23). 예를들어 저소득 가구에 대해 공공서비스 비용을 면제하는 방법을, 또는 고소득 가구가 주로 이용하는 공공서비스에는 누진적 요금을 부과하는 방법을 적용해 볼 수 있다(Duff, 2004: 405). 사용자부담금은 식별가능한 개인에게 부과하는 것이므로 각 개인소득의 차이에 따라 요금수준을 차별화하여 저소득층을 지원하는 것이 가능하며, 저소득층 지원 대상을 선별하고 적절한 지원방법을 고려할 수 있을 것이다(ACIR, 1987: 37-38).

(3) 책임성

사용자부담금은 민간부문에서와 같이 ‘가격’ 기능을 수행하므로 고객인 주민들의 공공서비스에 대한 선호 정보를 공공부문에 제공해 준다. Duff(2004)는 사용자부담금은 이러한 가격 기능을 통해 소비자 선호도를 파악할 수 있어 이에 정부는 경제적 효율성과 함께 책임성을 강화할 수 있다고 설명한다. 공공서비스 공

급의 지출수준 결정에 있어서 정치적 과정을 통한 결정보다는 사용자부담금을 통한 소비자 선호도를 반영하였을 때, 보다 더 효과적으로 주민 수요에 반응하여 책임성을 확보할 수 있다는 것이다.

사용자부담금은 서비스 제공 유형이나 소비량에 따라 요금 수준을 설정할 수 있어 소비자의 다양한 선호를 반영한 공공서비스를 제공할 수 있다. 또한 이러한 사용자부담금이 공공서비스의 생산 비용과 직접 연결될 때, 즉 용도지정 세입으로 운영할 때(on the earmarking of revenues) 공공서비스의 공급수준에 소비자 선호의 변화를 즉각적으로 반영할 수도 있다(Duff, 2004: 400).

(4) 재정수입의 잠재성

지방정부는 민간부문의 기업처럼 재정수입을 획득하려는 목적으로 사용자부담금을 고려한 공공서비스를 생산·공급할 수 있다(이준구·조명환, 2017: 697). 지방정부는 세금 이외의 방법으로 재정수입을 보다 확보할 수 있는 대안으로 사용자부담금을 활용할 수도 있다.

Bird & Tsiopoulos(1997: 32)에 따르면 공공부문의 규모와 역할이 계속 확장되고 있으나, 재정 세입의 증가가 공공지출의 증가를 뒤따라 오지 못하고 있다고 한다. 경제성장이 둔화된 근래의 상황에서 일반조세로 신규 지출수요를 조달하기가 어려워진 것이다. 앞으로 정부는 지출수준 뿐만 아니라 적자규모를 줄여야 하거나, 또는 세수확보가 제한되는 재정압박 상황에 직면할 수도 있는 것이다. 이러한 상황에서 사용자부담금은 잠재적 재정수입원으로 검토될 가치가 있다.

실례로 미국, 캐나다, 덴마크 등과 1995년 전후 우리나라의 경우 사용자부담금이 잠재적 재정수입으로 활용되기도 하였다. 1970년대 후반 미국 전반에 걸친 세입세출상한제도(Tax and Expenditure Limitations: TELs)와 캘리포니아주의 주민발의안 13호(Proposition 13 in California), 매사추세츠의 주민발의안 제2½호(Proposition 2½ in Massachusetts) 등으로 지방정부의 재산세 세율 인상은 매우 제한되었다. 지방정부는 여전히 공공서비스 전달자로서의 역할이 증대되는 상황이었으므로, 부족한 자원 확보를 위한 재정수단으로서 사용자부담금(user charges and fees)에 대해 주목하게 되었다(Park, 2017; Jung & Bae, 2011). 캐나다의 경우는 1990년대 중반 재정난을 극복하기 위하여 요금수입을 올리거

나, 신규 수입원을 개발하는 등 사용자부담금을 통한 수입 확충을 시도하였다. 이처럼 조세저항 상황이나 재정압박 상황에서 사용자부담금은 재정수입 확보에 유용한 방법으로 활용되었다(Bird & Tsiopoulos, 1997).

우리나라의 경우는 지방자치제 도입 과정에서 지방세외수입 확충에 대한 필요성과 그에 따른 노력이 행해져 왔다. 특히 1995년 전후로 자치단체는 경영수익 사업으로서 택지조성, 공유수면 매립, 관광유원지 개발, 하천골재 채취, 공유재산의 관리, 수산물직판장 운영 등을 수행하였으며, 이를 통한 각종 사용자·수수료 수입, 판매 수입, 임대 수입 등 사용자부담금의 원리를 활용한 지방세외수입 증대를 꾀하였다. 무엇보다도 경영수익사업은 지방자치단체의 재원 확보, 궁극적으로는 지방자치단체의 재정자립 추구를 목적으로 추진되었다.

이상의 내용을 요약하면, 사용자부담금을 부과하여 공공서비스를 공급하는 것은 일반조세와 비교하여 보다 더 경제적 효율성 가치를 지닌다. 또한 사용자부담금은 공공서비스의 편익을 얻는 수혜자가 비용을 부담하므로 거래적 정의 측면에서 공정성을 지니며, 적절하고 섬세한 제도설계를 통해 분배적 정의 측면에서의 공정성도 확보할 수 있다. 사용자부담금의 ‘가격’ 정보는 서비스 공급자인 지방정부가 주민 선호를 반영한 공공서비스 제공을 가능하게 해주어, 지방정부의 책임성이 확보될 수 있다. 그리고 사용자부담금은 세수 확보가 제한된 재정압박 상황에서 잠재적 재정수입원으로 활용될 수 있다.

다만 한편으로는 사용자, 수수료 및 공공요금 등이 순수한 시장가격으로만 결정되는 것이 아니라 다양한 이해관계자와 공공서비스의 직접적 수혜자, 그리고 일반 주민들의 합의가 요구되는 성질을 갖고 있다. 그렇기때문에 사용자부담금 원리를 적용함에 있어서는 공공서비스의 특성과 세외수입 부과 적합성을 검토하고, 세외수입 부과 수준을 설계하는 등 신중한 검토가 요구된다. Bird & Tsiopoulos(1997)는 실제 공공서비스 공급비용을 충당하는 세외수입 정책을 설계하고 집행하는데 신중한 검토를 할 필요가 있다고 하면서, 세외수입 부과를 위한 가이드라인을 제공하고 있다.

제2절 정부간 재정관계와 지방세외수입의 정치성

다음은 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입 확충의 정치적 성격을 논의하고자 한다. 우선 정부간 재정관계란 무엇인지를 살펴보기 위하여, 기존의 재정연방주의 이론의 제1세대, 제2세대 관점을 설명한다. 그다음 제2세대 재정연방주의론에서 설명하고 있는 연성예산제약이 우리나라 지방세외수입에 미치는 영향을 논의한다.

1. 재정연방주의 이론의 관점

다층의 정부구조에서 “서로 다른 계층의 정부가 서로 다른 재원으로 각각 자신에게 부여된 공공서비스 공급 기능을 수행하는 구조”를 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)라 일컫는다(우명동, 2019: 20-21). 정부간 재정관계의 틀을 만들어내는 이론적 기초는 재정연방주의론(the Theory of Fiscal Federalism)으로 정립되고 있다. 재정연방주의론은 서로 다른 계층의 정부간 재정관계를 탐구하며, 어떠한 논리적 근거로 정부간 재정관계를 정립하는 것이 바람직한지, 그러한 역할들이 정부간지원금(intergovernmental grants)과 같은 재정도구를 통해서 어떻게 상호관계를 맺고 있는가를 관찰한다(Oates, 1999; 강운호·민기·전상경, 2015: 3).

재정연방주의는 Musgrave, Oates, Buchanan, Weingast 등의 학자들의 연구에 의해 발전하고 체계화되었다. Oates(1972)는 미국의 중앙정부와 지방정부간 재정 현상에 바탕을 둔 그의 저서 「재정연방주의론(Fiscal Federalism)」을 통해 공공서비스의 분권적 공급의 경제적 이익을 ‘분권화정리²²⁾’를 통해 제시하며, 정부간 기능과 자원배분의 원칙과 견해를 제시하였다. 전통적인 정부간 재정관계 이론에서 제시하는 명확한 원칙과 파레토 효율성은 각종 제도설계에 기본원칙이

22) 분권화정리(The Decentralization Theorem)란 특정 공공서비스가 일정한 지리적 범위 내의 주민들에 의해서만 소비되며, 각 지역에서 해당서비스를 공급할 때 소요되는 비용이 중앙정부가 해당서비스를 공급할 때 소요되는 비용과 동일할 때 -즉 지방정부의 공공재 공급이 완전일치 조건을 충족시킨다면- 중앙정부가 일률적으로 동일한 수준의 공공재를 공급할 때보다 각 지방정부가 공급하는 것이 사회적후생이 더 높거나 최소한 같아진다는 원리이다(강운호·민기·전상경, 2015: 30-33; 우명동, 2019: 56).

되었고, 최적정부규모론, 최적보조율, 최적기능분담 등과 같은 합리적인 정부간 재정관계의 제도 설계를 이론적으로 제시하였다(이재원, 2019: 65).

재정연방주의론에 있어서 1950년대 초기의 전통적 견해는 제1세대 재정연방주의론으로 불렸으며, 분권화된 재정구조를 갖추는 것이 바람직하며, 동시에 각 계층의 정부가 자신의 기능을 수행하는 데 있어 조세와 정부간지원금을 재정도구로서 적절하게 활용할 필요가 있음에 논의의 초점을 두고 있다. 전통적 견해는 Tiebout(1956), Musgrave(1959), Oates(1972) 등이 이론적 기초를 형성하는데 기여하였다.

그러나 미국을 비롯한 각국의 지방재정위기 현상²³⁾은 제1세대의 이론적 틀로는 정부간 재정관계를 충분히 설명할 수 없는 한계를 드러나게 하였다. 재정 환경의 변화에 따라 기존의 전통적 견해와 다른 새로운 시각이 1990년대 이후 전개되었다. 제2세대론으로 불리는 새로운 견해는 경제학자들뿐만 아니라 정치학자 및 다양한 분야 연구자들이 새로운 관점에서 정부간 재정관계에 대한 견해를 제시하였다.

제2세대론은 정부간 재정관계에서 관료나 정치가들의 행동동기가 제1세대론이 상정하는 것과 다르다. 제1세대론은 정책결정자들을 사회후생의 극대화를 추구하며 행동한다는 이상주의적 가정에 입각한 존재로 전제하고 있다. 그러나 제2세대론자들은 공공선택론적 관점에서 현실에서의 정책결정자들은 오히려 사익극대화에 몰두하고 있음을 전제하고 있다. 중앙정부나 지방정부의 관료나 정치가들은 모두 자신들에게 유리한 방향으로 행동할 유인을 가지며, 이들의 사익추구 행위가 사회적 이익과 일치하지 않는 상황이 초래된다는 것이다(우명동, 2019: 88).

제2세대 재정연방주의론도 제1세대론과 마찬가지로 분권적 재정구조가 사회후생극대화에 기여한다는 점에 동의하며, 다만 재정제도 내의 유인체제의 문제

23) 1980년대 미국 레이건 행정부에서는 연방정부의 재정적자 부담을 해소하기 위하여 주 및 지방정부로 복지재정 부담을 전가시켰다. Musgrave의 소득분배 기능에 해당하는 사회복지 기능이 지방정부로 역할이 이동하였고, 국고보조정책에서 연성예산제약의 문제로 나타난 재정낭비와 비효율성, 성과에 대한 책임성 결여가 지적되었다. 당초 의도했던 효율성 가치와 반대의 현상이 나타났다(이재원, 2019: 65-66). 또한 1990년대 이후 아르헨티나, 브라질과 중국 등에서 지방정부의 왜곡된 전략적 행위로 인한 지방세출의 과도한 증대와 지방채무 증가는 국가재정위기와 경제위기를 초래하였다.

(perverse incentives)가 지방정부의 왜곡된 전략적 행위를 야기하고 있음을 문제로 인식하고 있다. 재정분권에 잠재된 위험성을 인식하고, 이로 인한 재정성과의 훼손(fiscal breakdowns)의 성격을 규명하고, 처방하는 다양한 연구들이 재정분권에 대한 새로운 관점으로 발전하고 있다(Oates, 2005: 360).

제2세대론자들은 정부간 재원배분 문제를 다룸에 있어서도 무엇보다 재정적 유인접근법을 통해서 어떻게 서로 다른 정부간 재원배분체계가 정치적 관료들로 하여금 보다 큰 재정적 유인을 만들어낼 수 있는지 관심을 기울인다(Weingast, 2009: 279). 따라서 연방재정제도의 설계 시에는 단순히 공공의 기능을 적절한 계층의 정부에 배분하는 것 이상으로 공공의사 결정자들에게 미치는 적절한 유인을 구체화시킬 수 있도록 여러 가지 규칙이나 절차를 고려해야 한다는 것이다(강운호·민기·전상경, 2015: 25-26). 중앙정부와 지방정부가 가지고 있는 정보의 비대칭성은 중앙정부나 지방정부의 정책결정자들 모두 자신들에게 유리한 방향으로 행동할 유인을 제공하며, 그들의 사익추구 행위가 사회적 이익과 일치하지 않는 상황이 나타날 수 있다. 즉 기존의 재정제도에 내재되어 있는 유인구조가 정책결정자들의 사익극대화를 허용하게 하며, 국가 전체적으로 바람직하지 못한 결과가 초래될 수도 있는 것이다.

이상의 재정연방주의 이론은 정부간 재정관계에서의 재정분권화 관점에 바탕을 두고 있다. 재정분권화의 이점을 제시하면서 또한 분권화로 인한 손실을 설명하며 그 원인은 무엇인지, 지방재정의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 방안은 무엇인지를 고찰하고 있다.

우리나라의 1995년 민선 지방자치 시대의 개막 이후에 나타난 지방재정 현상을 설명하는데 있어 재정연방주의 이론은 준거적 틀이 될 수 있다. 지방자치제도 부활 이후 우리나라의 정부간 재정관계에서는 지방자치권 강화를 위해 자체재원 비중을 높여야 한다는 당위성을 갖고 있었다. 본 연구의 주제인 우리나라 지방세외수입은 재정분권을 위한 지방정부의 자주재원 확충 필요성의 논리와 공공서비스 공급의 경제적 효율성 증진 논리로 설명할 수 있다. 이러한 논리는 민선 지방자치제 시행으로 지방세외수입은 증가할 것이고, 세입에서 차지하는 비중도 커질 것이라는 설명을 제공한다. 그러나 현실은 자체재원보다 이전재원이 더욱 확대되는 모순된 현상이 관찰되고 있다.²⁴⁾ 그리고 지방세외수입은 그 규모의

증가가 미미하고, 세입에서 차지하는 비중은 오히려 감소하고 있다.

이러한 현상을 제2세대 재정연방주의론의 관점에서 보면, 우리나라 정부간 재정관계에서의 잘못된 유인체제가 지방정부의 왜곡된 전략적 행위를 유발하는 그 원인으로 작용하고 있을 것이라고 유추해 볼 수 있다. 다음은 제2세대 재정연방주의론이 제공하는 관점과 논리를 본 연구의 주제인 우리나라 지방세외수입에 초점을 맞추어 민선 지방자치제 이후의 현상을 관찰해 본다.

2. 연성예산제약에서의 전략적 의사결정

앞서 설명한 제1세대 재정연방주의론은 효율적 정부는 잘 짜여진 이전재원 제도를 활용하여 구성될 수 있다고 설명한다. 이전재원 제도는 정부간 수직적, 수평적 불균등을 완화하고, 지역 간 과급효과의 교정을 위해 반드시 필요한 제도이다. 그러나 현실적으로 정부간지원금이 그렇게 이상적으로 운영되지 않고, 정치인들의 정치적 목적실현을 위한 수단으로 이용되거나(강운호·민기·전상경, 2015: 426), 경제적 효율성이나 또는 재정운영의 책임성이 결여되는 결과를 초래하기도 한다.²⁵⁾ 이를 제2세대론자들은 연성예산제약(Soft Budget Constraint)의 개념으로 설명한다.

연성예산제약이란 예산제약이 지출제약으로 연결되지 못하는 것을 말한다. 지방정부가 최종적으로는 중앙정부로부터 지원을 받을 수 있다는 기대에 자신의 재정력을 고려하지 않고 무리한 사업을 전개하는 것이 곧 연성예산제약 하의 재정 운용인 것이다(강운호·민기·전상경, 2015: 484). 지방정부의 지출행위는 세출 예산제약 하에서 이루어진다. 예산제약이 엄격하게 지출제약으로 작용하는 경우 경성적(hard)이라 하며, 반면 주어진 예산을 더 쓰고서도 외부로부터 추가적 예산지원을 기대할 수 있다면 애초의 예산제약은 엄격성을 상실하여 연성적(soft)이 된다(강운호·민기·전상경, 2015: 414).²⁶⁾

24) 최근 우리나라 지방정부의 세입에서 정부간지원금은 자체수입보다 그 비중이 비슷하거나 조금 크다. 2019년 자체수입 48.8%: 이전수입 51.2%의 비율을 나타냈다(행정안전부, 2020b: 31).

25) 지방자치단체장이나 국회의원은 선거에서 득표를 극대화 하기 노력의 일환으로 간접적으로 자신들의 정치적 능력을 국고지원금 획득의 크기로 표현하기도 한다. 참고: 대구시·국회의원, 국비 4조시대 연다(중도일보 기사. 2020.9.24.)

26) 연성예산제약은 코르나이(Kornai, 1979, 1986)의 연구에서 사회주의 경제체제의 가장 중요한

전상경(2006: 329-332)은 Vigneault(2005)의 논의를 바탕으로 연성예산제약 행태를 유발할 수 있는 원인을 ‘국고지원금 획득의 정치’로 설명하고 있다. 정부간 재정관계에서 정부의 평균적인 서비스를 담보할 목적 등으로 하위정부에게 재정지원금을 지원하는 제도가 설계된다. Vigneault(2005)에 따르면 국고보조금 지급 기준이 명백하지 않을 경우 지방정부는 중앙정부의 재량적인 보조금 지급 권한(discretionary transfer power)을 활용하기 위하여 적극적인 노력을 하게 되고, 이것이 기회주의적 행태(opportunistic behavior)를 할 유인으로 작동하게 된다는 것이다. Rodden et al.(2003) 또한 연성예산제약이 정치적·역사적·제도적 요인 등에 의해 발생될 수 있다고 보면서 특히, 지방의 중앙정부로부터 지원되는 이전재원에 대한 의존적 행위(transfer dependency)와 이로 인한 지방정부의 재정책임성 결여를 연성예산제약을 발생시키는 주요 요인으로 지적하였다(김의섭, 2011: 121).

제2세대 재정연방주의론은 정부간 이전재원 제도는 연성예산제약의 구조를 가져와 지방정부 차원에서는 수입을 초과한 지출을 보조해주는 틀이 주어지게 되며, 지방정부는 지출을 효율적으로 운영하려 하거나 경제성장을 통해 세수를 늘리려는 노력을 하기보다는 오히려 중앙정부에 의지해서 이전재원에 의존하려는 행태를 보일 수 있다고 설명한다. 이것은 지방정부의 재정운영 책임성을 약화시키는 문제를 발생시키고, 궁극적으로 지방정부가 더 많은 이전재원을 요구하게 되는 악순환에 빠지게 되는 것을 설명한다(우명동, 2019: 108-109). 이로써 지방정부의 전략적 행위와 재정분권의 왜곡현상이 나타나는 것이다(Rodden et al., 2003; Oates, 2008; 김의섭, 2011: 120).

연성예산제약 구조로 인한 지방정부의 책임성 약화는 세출과 세입 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 세출 측면에서 연성예산제약 하의 지방정부는 자신이 공급하는 지방공공서비스의 비용을 전부 인식하지 못하고, 자신이 사용가능한 재원을 넘어서는 과잉지출을 하려는 유인을 갖게 된다(Oates, 2005: 360). 이러한 현상은 끈끈이 효과(flypaper effect)로 불리며, 우리나라에서도 이전재원

유인문제(incentive problem)를 설명하는데 사용된 개념이다. 연성제약 하에 있는 국영기업은 정부로부터 재정지원 가능성이 엿보이기만 하면 기회주의적 행태를 하게 되어 효율성이 떨어지게 된다고 말한다(전상경, 2006: 327).

으로 인한 지방정부의 지출 반응을 끈끈이 효과 모형을 사용하여 분석한 다수의 연구들이 있다(허명순, 2003; 최웅선·이용모, 2015).

반면 세입 측면에서 연성예산제약 하의 지방정부는 지방재정 적자와 채무가 발생하여도 이를 중앙정부로부터의 이전재원을 통해 쉽게 해결할 수 있어 지방정부는 지방채 발행을 적극적으로 활용하려는 유인을 갖기 쉽다(강운호·민기·전상경, 2015: 425). 나아가 세입의 범위를 지방세와 지방세외수입으로도 확장해서 고려해 볼 때, 중앙정부의 이전재원에 의존하는 재정운영은 자체재원인 지방세나 지방세외수입의 확충을 소홀히 할 수 있을 것으로 판단된다.

구체적으로 본 연구의 주제인 지방세외수입을 중심으로 세입 측면에서의 연성예산제약을 고찰해 보고자 한다.

우선 지방재정을 결정짓는 주요한 의사결정자들은 주민, 관료, 정치인으로 상정한다. 지방정부의 재정결정은 주민들의 효용극대화행태, 관료들의 예산극대화행태, 정치인들의 득표극대화행태가 균형을 이룬 결과로 볼 수 있다(강운호·민기·전상경, 2015: 425). 이전재원 제도로 인한 연성예산제약 하에서 이들의 행태가 지방정부 세입 측면인 지방세외수입에 어떻게 작용하는지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민들은 효용 극대화를 위해 보다 적은 비용부담으로 보다 많은 공공서비스 혜택을 누리하고자 한다. 자신들이 직접적으로 부담하는 지방세나 세외수입보다는 중앙정부로부터의 이전수입인 지방교부세나 보조금을 통한 공공서비스 공급을 보다 선호할 것이다. 둘째, 관료는 예산을 극대화하기 위하여 자체재원(지방세, 세외수입)이나 이전재원(지방교부세, 보조금)을 확보하는 방안을 모색할 것이다. 그러나 지방정부 관료는 자체재원 확대에 대해서 조세저항과 같이 주민들로부터의 직접적인 반발에 대한 부담을 가질 것이고, 지역 간 비용부담의 불균형을 설명할 책임을 지게 된다. 재정부족 상황에서 우선적으로 이전재원에 의지해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 정치인은 득표극대화 유인을 가지며 이는 주민으로부터 지속적인 지지를 얻고 정치적 기반(political base)을 넓히는 것을 목적으로 한다. 새로운 공공서비스 공급에 필요한 재원은 주민들에게 추가비용 부담을 주는 정책을 결정하는 것보다는 상위정부로부터 이전재원을 획득하는 것이 자신들

의 득표극대화에 보다 유리한 것으로 판단된다. 종합하면, 지방정부는 연성예산 제약 하에서 세입 측면의 의사결정은 주민, 관료, 그리고 정치인의 재정운영상의 전략적 행태(strategic behavior), 기회주의적 행태(opportunistic behavior), 지대추구(rent-seeking) 행태²⁷⁾가 나타나, 지방세외수입을 비롯한 자체재원보다는 이전재원을 확대하는 것이 보다 매력적인 전략이 된다.

우리나라의 기존 선행연구도 이러한 관점에서 지방재정을 고찰하고 있다. 최병호(2007: 146-147)는 우리나라 지방세의 탄력세율 제도에서 나타난 정치적 의사결정 사례를 분석하면서 정치적 의사결정의 유인구조를 구체적으로 설명하고 있다. 그에 따르면 우리나라의 지방재정 구조상 지방재정 확충 문제는 주민들의 부담과 연계시키지 않고도 해결할 수 있는 방법이 있으므로, 자치단체장과 지방의회 의원들은 주민들의 조세부담 증가가 자신들에게 정치적으로 불리하게 작용할 것이라고 판단한다. 주민들의 입장에서라도 이전재원만 제대로 확보된다면 추가적인 부담이 없이 보다 많은 편익을 향유할 수 있으므로, 큰 불만을 가질 이유가 없는 것으로 본다. 또한 그는 예외적인 경우를 제외하고는 아무리 재정이 부족한 자치단체라도 세율결정권을 전혀 행사하지 않는다는 점, 자치단체의 장이나 지방의회 의원들이 중앙정부로부터의 이전재원 확보를 통한 사업수행을 자신들의 중요한 성과로 홍보하고 있다는 점, 대규모 사업추진 시에는 국비 확보의 가능성이나 지원의 타당성과는 관계없이 관계적으로 국비를 포함한 예산을 편성하며, 국비 확보가 계획대로 되지 않을 때에는 사업을 취소하면서 그 책임을 중앙정부에 미룬다는 점, 국비 확보에 있어서 정치적 접근을 동원하는 경우가 빈번하다는 점 등 정부간 재정관계에서 전략적 의사결정이 이뤄지고 있음을 제시하고 있다.

다시 본 연구에 초점을 두어볼 때, 제2세대 재정연방주의론이 제시하는 정부간 재정관계에서의 연성예산제약은 지방세외수입을 중심으로 전략적 의사결정이 이루어질 수 있는 원인이 되고 있다. 정부간 재정관계에서 연성예산제약은 지방정부로 하여금 이전재원 확보가 보다 더 유익한 전략이 되게 하고, 이전재원을 기대한 재정운영을 할 수 있게 한다. 결국 정부간 재정관계에서 지방정부의 의사결

27) 지대추구행위는 특정 사회구성원들이 자신들의 경제적 이익을 증대시킬 목적으로 각종의 정부 규제나 또는 법률제정 등을 통해 다른 구성원들로부터의 부의 이전을 피하는 사회적으로 생산적이지 못한 활동이다. 정치적 이권추구, 비생산적 이윤추구 활동이란 용어로 사용되기도 한다(전상경, 2018: 385).

정자들은 지방세외수입을 중심으로 자신들의 효용극대화를 추구하는 전략적 행태인 정치성을 취할 수 있게 된다.

본 연구에서의 지방세외수입의 ‘정치성(the political)’이란 정부간 재정관계에서 발생되며, 지방재정의 의사결정자들의 전략적 행태가 지방세외수입에 작용하는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 그 결과가 경제적 효율성이나 재정운영 책임성의 결여 등 사회적 이익과 일치하지 않는 현상을 초래하는 것을 의미한다.

이상을 종합하면, 지방자치제 부활 이후 우리나라의 정부간 재정관계는 지방세외수입의 정치성을 나타나게 하여 지방정부의 지방세외수입 확충 노력이 감소할 수 있음을 설명한다.

3. 보통교부세 제도와 지방세외수입 확충 노력

앞의 이론적 논의를 통해 연성예산제약 하에서 지방정부는 이전재원에 의존성을 높이는 전략적 행태를 취할 수 있음을 설명하였다. 구체적으로 우리나라의 이전재원 제도 중 재원규모가 가장 큰 보통교부세 제도를 살펴보면 정부간 재정관계에서 지방세외수입을 중심으로 전략적 의사결정이 작용하는지, 즉 지방세외수입의 정치성이 발생하고 있는지 논의해보고자 한다.

1) 보통교부세 산정방식

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세의 네 종류가 있다. 지방교부세 중 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 보통교부세이며, 내국세의 19.24% 중 97%에 해당되는 금액을 재원으로 한다.²⁸⁾ 나머지 내국세의 19.24% 중 3%는 특별교부세의 재원이 된다. 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 하며, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%에 해당하는 금액을 재원으로 한다.²⁹⁾

28) 2017년을 기준으로 지방교부세 총 규모는 407,314억원이며, 이 중 보통교부세는 375,776억원으로 92.26% 비중을 나타내고 있다(행정안전부, 2020a: 13).

29) 내국세의 19.24%를 ‘교부세 법정률’이라 하며, 교부세 법정률은 1983년 이후 13.27%로 운영되어왔으나, 2000년부터 15.0%로 인상되었고, 2005년부터는 분권교부세가 신설되면서 19.13%로 인상되었으며, 2006년부터 교부세 법정률은 현재와 같이 19.24%가 되었다. 내국세는 목적세(교육세, 교통에너지환경세, 농어촌특별세)와 종합부동산세, 그리고 담배에 부과하는

보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출한 후, 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원이다. 각 자치단체의 보통교부세는 매년도 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정해서 이 둘의 차이 값인 재정부족액을 산출한 뒤 조정률을 적용하여 자치단체별 보통교부세 교부액이 결정된다. 조정률은 보통교부세 총액이 각 자치단체의 재정부족액 총액과 합치될 수 있도록 한다. 한편 제주특별자치도는 2007년부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제124조에 의하여 재정부족액에 관계 없이 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부 받고 있다.

보통교부세 교부액 = 재정부족액 × 조정률

재정부족액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액

조정률 = 보통교부세 총액 / 재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액

기준재정수요액과 기준재정수입액은 자치단체의 실제 재정수요나 수입이 아니라, 그 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 표준적인 재정수요이며, 표준적인 일반재원 수입액으로 산정된다. 즉 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정기준은 자치단체별 재정부족액을 동일한 기준으로 표준적으로 산정할 수 있도록 하고 있다.

기준재정수요액은 (식2.1)과 같이 기초수요액과 보정수요액, 그리고 수요자체 노력 항목의 합산액으로 산정된다. 기초수요액은 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원으로서 「지방교부세법」 규정에 의한 측정항목 및 측정단위로 산정된다. 보정수요액은 기초수요액으로 반영할 수 없는 여타의 재정수요를 반영하는 것으로서 「지방교부세법」, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「공직선거법」 등에서 보정수요로 반영하는 항목이 규정되어 있다. 마지막 수요자체 노력은 자치단체의 건전재정 운영 자구노력을 도모하고, 지방자치단체의 세출 절감과 세입 증대 노력을 촉진하고 유도하기 위하여, 자체노력 정도를 평가한 수요자체노력이 가감되어 산정된다.

개별소비세 총액의 45%는 제외된다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력} \dots\dots\dots (\text{식}2.1)$$

기준재정수입액은 (식2.2)와 같이 기초수입액과 보정수입액, 그리고 수입자체 노력 항목의 합산액으로 산정한다. 여기에서 기초수입액은 지방세 중 보통세 9종(취득세, 등록면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세)을 대상으로 표준세율로서 산정한 보통세 수입 추계액의 80%를 반영한다. 이때 80%의 비율을 ‘기준세율’이라 한다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력} \dots\dots\dots (\text{식}2.2)$$

보정수입은 경상세외수입과 조정교부금, 징수교부금, 부동산교부세 및 각 수입의 정산분을 바탕으로 하고 있다. 수입자체노력은 자치단체의 세입증대 노력을 지속적으로 유인하기 위하여 기준재정수입액 산정 시 가감하여 산정한다. 수입자체노력 항목에서 세외수입 관련해서는 경상세외수입 확충 노력, 세외수입 체납액 축소의 2개의 항목이 있고, 지방세 관련해서는 징수율 제고, 체납액 축소, 탄력세율 적용, 감면액 축소 및 적극적 세원 발굴 및 관리 6개 항목이 반영되고 있다. 보통교부세의 기준재정수입액 산정에 고려되는 항목을 정리하면 다음 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 보통교부세 기준재정수입액 산정대상

기초수입	+ 보정수입	± 수입자체노력
보통세 수입액의 80%	경상세외수입액의 80% 경상세외수입 정산분의 80% 일반조정교부금 및 정산분의 80% 징수교부금 및 정산분의 80% 지방세 정산분의 80% 부동산교부세 및 정산분의 80% 등	경상세외수입 확충 세외수입 체납액 축소 지방세 징수율 제고 지방세 체납액 축소 탄력세율 적용 지방세 감면액 축소 적극적 세원 발굴 및 관리

자료: 2018년 지방교부세 산정해설

기준재정수입액 산정대상으로서 세외수입은 보정수입과 수입자체노력에 반영되고 있다. 경상세외수입은 지방세와 마찬가지로 지방자치단체의 자체재원으로서 일반재원을 구성하며, 그 수입의 흐름이 비교적 안정적이기 때문에 기준재정수입

액에 보정수입으로 2001년도부터 산입되고 있다. 일반회계 경상세외수입 중 사
용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입 5종을 대상으로 최근 3년간 평
균 징수액을 기초로 한 추계액의 80%가 보정수입에 반영된다.

자치단체의 세외수입 증대 노력을 유도하기 위하여 경상세외수입 확충노력으
로서 이전년도 대비 일반회계 경상세외수입 징수액이 증가하면 수입자체노력에
인센티브를 부여하고, 감소하면 페널티를 부여하고 있다.³⁰⁾ 또한 자치단체의 이
전년도 대비 일반회계 세외수입(경상적 세외수입+임시적 세외수입) 체납액이 감
소하면 인센티브를 부여하고, 체납액이 증가하면 페널티가 부여된다.

2) 보통교부세와 지방세외수입 확충의 관계

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 보통교부세는 지방정부의 기준재정수입
액과 기준재정수요액을 바탕으로 중앙정부가 그 부족분에 대하여 보전해 주는
제도이다. 그러나 보통교부세 산정 구조는 보통교부세 재정정책의 목적과는 달리
자치단체의 효율적인 재정운영에 대한 유인을 감소시키며, 자치단체의 도덕적 해
이(moral hazard)를 발생시킬 여지가 존재한다(유재원, 1997; 민기, 2013). 기준
재정수입액 산정의 대상이 되는 보통세수입액과 경상세외수입액은 자치단체의
자체재원이다. 보통교부세는 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 재정부족
액을 바탕으로 산정되므로 기준재정수요액이 일정할 때 기준재정수입액이 감소
하면 보통교부세를 보다 많이 배분받을 수 있을 것으로 기대할 수 있으므로, 자
체수입 확보의 노력을 게을리 하려는 유인을 가질 수 있다(강운호·민기·전상경,
2015: 319).

이 논의를 구체적으로 민기(2013: 117)는 지방세 예상수입 변화에 따른 보통
교부세 배정액의 변화를 가정적 상황 하에서 분석하고, 세입확충 노력을 경주할
유인이 낮아질 수 있음을 밝히고 있다. 기준세율은 현재와 같은 80%이며, 조정
률은 1로 가정한 상황에서, 자치단체가 신세원 발굴 등을 통해 지방세 수입액이
지난해보다 100억원 증가한 상황을 상정하였을 때, 보통교부세가 전년대비 80억
원이 감소하고 있음을 보여주고 있다. 민기(2013)는 자치단체의 입장에서 100억

30) 수요 자체노력에서의 인센티브는 경상세외수입 징수액이 증가하는 경우에 부여되는 것인데,
이는 기준재정수입액을 감소(-)시킨다.

원의 지방세 수입을 확충하였으나, 실제 잉여재원은 20억원 증가에 불과하며, 이러한 결과는 자치단체 선출직 공무원들이 조세저항 등이 예상되는 세입확충의 노력을 경주할 유인은 매우 낮아지게 된다고 지적하고 있다.

앞에서 살펴본 보통교부세 산정방식을 보면, 조정률은 자치단체의 재정부족액 총액에 반비례하게 된다. 지방세 증가는 재정부족액을 감소시키므로 조정률을 높게 되므로, 이를 고려하여 현재 기준의 2020년 조정률 0.8356331을 적용하고, 지방세 수입 100억원 증가에 따른 보통교부세 배정금액의 변화를 관찰해 보았다. <표 2-7>은 2020년 실제 강원도의 보통교부세 배정액 자료를 활용하여 가정상황을 적용한 것이다.³¹⁾ 여기에서 2020년 강원도의 기준재정수입액은 8,916억원이고, 조정률을 곱하여 산정된 보통교부세는 10,074억원이다. 다른 조건들은 동일한 상황에서 만약 강원도가 2020년도 지방세 수입을 100억원 증가시킨 것을 가정하여 보았다. 가정상황에서 지방재정 수입액 증가와 함께 조정률이 0.835753으로 증가하게 되고, 보통교부세는 65억원이 감소하게 된다. 이것은 강원도가 2020년도에 지방세 수입을 100억원 증가시켰을 경우, 증가시키지 않은 경우에 비해 보통교부세 배정액은 65억원이 줄어들게 되는 것이고, 총세입 규모는 35억원만 증가하는 것이다. 민기(2013)의 분석과 동일하며, 현재 시점에서 자치단체의 지방세 수입 증가는 오히려 보통교부세 교부액을 감소시켜, 지방세 수입 증가가 총세입에 크게 기여하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

자치단체의 입장에서 보면, 새롭게 지방세 수입을 증가시키는 것은 주민의 부담을 가중시키는 것이고, 여기에 더하여 지방세 수입 증가 노력이 보통교부세 교부액 감소를 초래하는 것이 된다. 보통교부세는 일반재원이면서도 지방세나 지방세외수입과는 달리 주민의 직접적인 부담 없이 확보할 수 있는 수입이며, 국고보조금보다도 자치단체가 선호하는 재원이다. 이러한 관점에서 볼 때, 자치단체 선출직 공무원을 비롯한 정책결정자가 주민부담의 가중과 보통교부세 재원 감소의 이중적 부담을 감수하면서 지방세 수입을 증가시키는 노력을 할 유인은 축소될 것이다.

31) 강원도 본청은 제주특별자치도 본청을 제외하였을 때, 보통교부세 배정액이 가장 큰 광역자치단체이다. 광역자치단체 중 제주특별자치도 본청은 기초자치단체를 통합한 단일 광역자치단체이며, 보통교부세 배분 방식을 3% 정률로 적용받고 있어 제주특별자치도를 제외하였다.

<표 2-7> 지방세 예상수입 변화에 따른 자치단체 총수입 증가 사례

(단위: 억원)

구분	기준재정 수요액 ^(a)	지방세 수입 ^(b)	기준재정 수입액 ^(c)	재정부족액	조정률 ^(d)	보통교부세 배정 ^(e) =(a-c)×d	총세입 ^(f) =(b)+ (e)
2020년	20,972	11,144	8,916	12,056	0.8356331	10,074	21,219
가정상황	20,972	11,244	8,996	11,976	0.8357573	10,009	21,254
증감	-	100 증가	80 증가	-80 감소	0.0001242 증가	-65 감소	35 증가

주 1) 2020년 조정률=보통교부세 총액/재정부족액이 발생한 단체의 재정부족액 총액
=45,000,898백만원/53,852,459백만원=0.8356331

2) 가정상황의 조정률=45,000,898/(53,852,459-8,000)=0.8357573

자료: 2020년도 보통교부세 산정내역

이상의 지방세 수입 증가에 따른 보통교부세 배정액의 변화 논의는 지방세의 수입 중 경상적 세외수입의 증대 노력에도 동일하게 설명된다. 경상적 세외수입액은 보정수입으로서 기준재정수입에 반영되고, 지방세 수입의 증가와 같이 기준재정수입액을 증가시켜 보통교부세 배정액을 감소시키는 요인이기 때문이다. 따라서 자치단체가 자발적으로 지방세외수입을 확충하려는 노력은 오히려 이전재원의 감소를 초래하여 총세입 규모를 감소시킬 수 있다. 즉 자치단체가 스스로 재원을 조달하여 자율적으로 재정을 운영하려는 유인이 작동하지 않는 것이다.

그러나 경상적 세외수입이 보정수입으로 반영되기 시작한 2001년도 이전에는 지방세외수입은 보통교부세액 산정과는 관계가 없었기 때문에, 지방세와는 달리 크게 확충하여도 당해 자치단체에 교부될 보통교부세에는 아무런 영향을 미치지 못하였다. 그러므로 세외수입을 통해 확충된 자치단체의 수입 증가는 전액 그대로 자치단체의 수입이 되었다.

<표 2-8>은 1986년에서 1995년의 자치단체의 세입원별 신장규모와 총세입신장에서 차지하는 비중을 나타내고 있다. 세외수입은 1986년 41,450억원에서 1995년 310,679억원으로 증가하였는데, 총세입신장규모의 54.2%를 차지하여 세외수입이 지방재정신장에 가장 큰 기여를 한 것으로 나타나고 있다. 이에 반해 지방세는 총세입신장규모의 27.2%를 보이고 있다. 이에 대하여 유재원(1997:

29-31)은 자치단체의 수입증대 수단으로는 세외수입이 지방세에 비해 훨씬 탁월하므로 당시 자치단체는 지방세 수입 확충보다 지방세외수입을 신장시키는 데 보다 많은 열의를 갖게 되었다고 설명한다.³²⁾

표에서 제시된 1995년은 제1회 전국동시지방선거(1995년 6월)를 통해 민선자치단체장이 선출된 시기이다. 민선단체장은 관선단체장에 비해 지방세 보다 세외수입의 확충에 보다 많은 노력을 경주할 것으로 기대하였다(유재원, 1997). 민선단체장은 주민의 요구를 가능한 한 많이 충족시켜야 하는 동기를 갖고 있으며, 이를 위해서는 주민 요구에 대응하기 위한 비용으로서 지방재정이 보다 확충되어야 할 필요가 있다. 따라서 민선단체장은 보다 적극적으로 재정확충에 나설 것이고, 이러한 노력을 실행함에 있어 세외수입의 한계가치(marginal value)가 지방세 수입에 비해 크기 때문에 세외수입 확충에 집중적인 노력을 경주할 것으로 보았다.

<표 2-8> 지방세입원별 신장규모와 총세입신장에의 기여도(1986~1995)

(단위: 억원)

세입원	1986년(A)	1995년(B)	신장규모(B-A)	1986-1995년 총세입신장기여도
세외수입	41,450	310,679	269,229	54.2%
지방세	18,097	153,169	135,072	27.2%
지방교부세	12,959	56,746	43,787	8.8%
보조금	11,919	59,793	47,874	9.7%
합계	84,425	580,387	495,962	100%

자료: 유재원(1997: 31)

민선단체장은 자치단체가 지방세보다는 세외수입을 개발하는 데 보다 많은 노력을 경주할 것이라는 유재원(1997)의 가설을 확인하기 위해 1995년 이후 10년 단위의 2004년, 2013년 세입규모를 <표 2-9>와 같이 구성해 보았다.

32) 단, 2014년 이전의 '세외수입'은 지방채와 '잉여금, 전년도이월금 등'의 '보전수입 및 내부거래'가 포함된 세입규모이다. 현재의 세외수입과는 포괄범위가 동일하지 않다.

<표 2-9> 지방세입원별 신장규모와 총세입신장에의 기여도(1995~2013)

(단위: 억원)

세입원	1995년		2004년		2013년		1995-2013년	
	신장규모 (기여도)	신장규모 (기여도)	신장규모 (기여도)	신장규모 (기여도)	신장규모 (기여도)	신장규모	기여도	
세외수입	310,679	269,229 (54.2%)	639,740	329,061 (34.2%)	726,076	86,336 (8.7%)	415,397	21.3%
지방세	153,169	135,072 (27.2%)	341,897	188,728 (19.6%)	537,788	195,891 (19.7%)	384,619	19.7%
지방교부세	56,746	43,787 (8.8%)	143,045	86,299 (9.6%)	354,296	211,251 (21.3%)	297,550	15.2%
보조금	59,793	47,874 (9.7%)	417,535	357,742 (37.2%)	916,124	498,589 (50.3%)	856,331	43.8%
합계	580,387	495,962 (100%)	1,542,218	961,831 (100%)	2,534,285	992,067 (100%)	1,953,898	100%

자료: 지방세외수입연감(2014: 14-15)

세외수입의 신장이 자치단체 세입신장 규모에서 차지하는 비중인 기여도를 볼 때, 1995년부터 2004년 기간은 34.2%, 2004년부터 2013년 기간은 8.7%로 나타나고 있으며, 1995년 대비 2013년도의 세외수입의 신장기여도는 21.3%를 보이고 있다. 관선자치단체 기간(1986년~1995년)의 세외수입의 총세입신장의 기여도는 54.2%인데 반해 민선자치단체 기간(1995년~2013년)의 세외수입의 기여도는 21.3%로 감소한 모습이다. 관선자치단체 기간의 지방교부세와 보조금이 각각 8.8%, 9.7%이나, 이후 민선자치단체 기간은 15.2%, 43.8%로 매우 증가하였다.

3) 기준재정수입액 수입자체노력 반영의 한계

앞의 보통교부세 기준재정수입액 산정대상 <표 2-6>에서 수입자체노력 항목이 제시되어 있다. 세외수입 관련 자체노력은 2개의 항목으로, 지방세 관련 자체노력은 5개 항목으로 구성되어 있다. 수입자체노력 반영은 자치단체의 자발적인 세입확충 노력을 유도하여 지방재정의 건전성을 확보하려는 목적으로 2000년에 「지방교부세법」 시행규칙에 ‘건전재정운영을 위한 자체노력 반영’ 조항을 신설

함으로서 도입되었다.

보통교부세 산정 구조에서 지방세와 세외수입의 증가는 기준재정수입액을 증가시키고 재정부족액을 감소시키는 요인이다. 수입자체노력 항목은 이를 보완하기 위하여 지방세나 세외수입을 증가시키는 경우 인센티브를 부여하여 기준재정액을 감소시킬 수 있도록 조정하는 기능을 갖는다. 그러나 지방세나 세외수입을 증가시키는 선택은 기준재정수입액의 기초수입이나 보정수입을 증대하여 재정부족액을 축소시키는데, 이에 따른 인센티브가 충분히 조정기능을 수행하지 못하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 적극적 세원 발굴 및 관리 항목은 자치단체의 노력으로 세원의 적극적 발굴을 통한 과세대상의 확대 등으로 징수된 세입에 대해 인센티브로 반영된다. 2015년 보통교부세 산정부터 적용하도록 도입되었으나, 자치단체가 실질적 과세자주권을 행사하지 못하는 우리나라의 현실과 맞물려 2020년 현재까지 실제 반영된 적은 없다(행정안전부, 2020a).

둘째, 수입자체노력 산정액이 여전히 기준재정수입액을 증가시키는 페널티 효과로 나타나고 있다. 기준재정수입액 반영내역을 보면, 2020년 기준재정수입액은 77조 6,842억원이며, 자체노력액은 7,603억원로 나타나고 있다. 자체노력액이 양수의 값을 갖고 있는 것은 기준재정수입액을 증가시키는 페널티인데, <표 2-10>과 같이 2016년부터 살펴보면 인센티브로 작용하지 않고 계속적으로 페널티로 작용하고 있다.

<표 2-10> 기준재정수입액 반영 내역

(단위: 억원)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
기초수입액	407,973 (79.7%)	441,143 (74.5%)	488,223 (71.9%)	569,360 (74.0%)	588,288 (75.7%)
보정수입액	86,879 (17.0%)	129,413 (21.9%)	180,133 (26.5%)	195,339 (25.4%)	180,951 (23.3%)
자체노력액	17,024 (3.3%)	21,488 (3.6%)	11,068 (1.6%)	5,044 (0.7%)	7,603 (1.0%)
합계	511,876 (100%)	592,044 (100%)	679,424 (100%)	769,743 (100%)	776,842 (100%)

자료: 지방교부세 산정 해설(각년도)

수입에 대한 자체노력은 자치단체의 세입 증대 노력을 유도하기 위한 것으로 제도가 설계되었다. 예를 들어 경상세외수입 확충에 대해서는 자치단체의 이전년도 대비 경상세외수입 징수액이 증가하면 인센티브(-), 감소하면 페널티(+)를 반영하게 되어 있다. 그러나 <표 2-10>과 같이 자체노력액이 계속적으로 페널티(+)로 작용하고 있는 것으로 보아, 제도적 틀이 자치단체의 세입 증대 노력을 유도하는 기능이 적절히 작동되지 않고 있는 것으로 보인다.³³⁾

4. 지방세외수입의 전략적 의사결정: 게임이론의 적용

앞에서 살펴본 바와 같이 보통교부세 배분 구조는 자치단체의 지방세 수입 또는 지방세외수입 증가가 보통교부세 교부액을 감소시키는 요인으로 작용하며, 결국 지방세나 지방세외수입의 증가가 총세입에 크게 기여하지 못하고 있다. 세외수입 증가정책은 보통교부세를 감소(-)시키고, 세외수입 감소정책은 보통교부세를 증가(+)시킨다. 민선단체장은 관선단체장과는 달리 총세입 규모를 극대화하고자 하는 동기가 더욱 크다. 지방세외수입 증가정책을 통해 세입 확충을 경주할 것이나, 세외수입 증가정책이 보통교부세 획득을 방해하여, 총세입 규모 극대화를 충분히 달성하지 못하게 된다. 따라서 민선단체장은 지방세외수입 증가정책을 채택하지 않을 것이다.

이를 복수의 자치단체로 논의를 확장해 본다. 보통교부세는 보통교부세 총액을 공동의 재원으로하는 자치단체간의 전략형게임(strategic form game)이 작동할 수 있다. 게임이론은 주어진 상황 속에서 게임 참여자가 최적의 선택을 하는 과정을 분석하는 것으로, 전략형게임에서는 선택의 순서나 정보의 완전성 여부는 알 수 없다(김영세, 2005: 16-17). 즉 자치단체 A와 B는 상대방이 어떠한 전략

33) 수입에 대한 자체노력액이 감소하고 있는 것은 자치단체가 수입확보 노력을 충실히 하였을 경우에 가능하다. 그런데 지방교부세 산정 해설을 참고해 보면, 수입 자체노력 항목별 적용방법을 지속적으로 개선하고 있다. 예를 들어 지방세 체납액 축소 항목에서는 체납액을 축소하기 위한 노력으로 보지 않는 결손처분과 자치단체의 징세 노력과 관련 없는 자동차 주행에 대한 자동차세는 2007년부터 제외하고 있고, 2017년부터는 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액도 제외하고 있다. 또한 경상세외수입 확충 노력을 측정하는 계산식에 사용된 가중치가 150%는 여타 항목(지방세 징수율, 지방세 체납액, 세외수입 체납액)의 가중치 180%보다 낮았는데, 이에 2020년도 보통교부세 산정시부터는 180%로 상향조정하고 있다. 그러므로 자체노력액의 페널티(+) 금액이 감소하고 있는 것은 제도개선으로 인한 영향도 상당한 것으로 보인다.

을 선택할지 모르는 상태에서 자신의 전략을 선택해야 한다. 이들이 취할 수 있는 전략은 세외수입 증가정책, 유지정책 또는 감소정책 중 하나를 택하는 것이다. 이들이 선택으로 얻는 보수는 보통교부세이다. 보통교부세 배분액 보상은 이보다 더 복잡하겠지만, 보통교부세의 증가(+), 유지(0), 감소(-)로 단순화하였다.

자치단체 A와 B의 세 가지 전략, 즉 세외수입 증가정책·유지정책·감소정책을 취함에 따라 두 자치단체에 돌아가는 보통교부세의 증가, 유지, 감소의 세 가지 다른 보상을 표로 나타낸 것이 <표 2-11>이다.

<표 2-11> 자치단체 세외수입 전략에 따른 보통교부세 보상표

		자치단체 B의 전략		
		세외수입 증가	세외수입 유지	세외수입 감소
자치단체 A의 전략	세외수입 증가	(0, 0)	(-, +)	(-, +)
	세외수입 유지	(+, -)	(0, 0)	(-, +)
	세외수입 감소	(+ , -)	(+ , -)	(0 , 0)

주: (A의 획득 보수, B의 획득 보수)

이러한 게임에서 여러 개의 전략 중 상대방이 어떤 전략을 구사하든지 관계없이 그에게 가장 좋은 결과를 가져다주는 전략을 지배적 전략(dominant strategy)이라고 한다(전상경, 2018: 312). 자치단체 A는 자치단체 B가 어떤 전략을 택하든지 관계없이 세외수입 증가나 유지정책보다 ‘세외수입 감소전략’을 택하는 것이, 언제나 더 많은 보상을 가져온다. 따라서 세외수입 감소전략이 자치단체 A에게 지배적 전략이 된다. 마찬가지로 자치단체 B도 세외수입 감소전략을 취하는 것이 최선의 대응전략 즉 지배적 전략이 된다. 결국 자치단체 A와 B 모두 세외수입 감소정책을 선택하는 것으로 게임의 균형이 이루어진다.

이상과 같이 게임이론으로 살펴본 지방세외수입의 전략적 의사결정의 결과는 우리나라의 보통교부세 제도 하에서 자치단체가 지방세외수입의 확충 전략을 취하여 자치단체의 자발적 의지로 노력할 유인이 없다는 것을 보여준다. 즉 연성예산제약인 보통교부세로 인해 지방정부는 지방세외수입을 감소시키는 전략을 취할 가능성이 있다.

제3절 선행연구 검토

1. 국내문헌

국내 연구자에 의한 지방세외수입의 연구는 크게 두 가지로 나누어 살펴본다. 첫째는 지방세외수입 확충 전략에 관한 연구이며, 둘째는 지방세외수입의 결정요인에 관한 연구이다. 지방세외수입 확충 전략에 대한 연구는 접근방법이 수입원 확보에 초점을 둔 연구들과 징수관리에 초점을 둔 연구들로 구분해서 검토할 수 있다.

1) 지방세외수입 확충 전략에 관한 연구

우선 지방세외수입 확충 전략으로서 수입원 확보 방안에 관한 연구이다. 이러한 연구는 개별 자치단체의 세외수입 현황과 확충전략에 초점을 맞춘 연구와 전체 지방자치단체에 보편적인 세외수입 확충방안에 초점을 맞춘 연구들이 있다. 그리고 확충전략으로서 경영수익사업을 발굴하고 확대하는 등 사업영역을 다각화 하는 방안, 수익자부담원칙 적용이 필요한 부분을 검토하고 요금 부과 및 원가분석을 통한 효율 현실화 적용 등의 아이디어가 제시되고 있다.

특히 민선자치 부활과 함께 경영수익사업이 활기를 띠던 1990년대 후반은 학계에서도 지방세외수입의 회계자료 분석과 전문가집단 인터뷰 등을 통해 실태를 파악하고 경영수익사업의 신규 발굴과 확대를 지방세외수입의 확충방안으로 제안하고 있다. 이와 관련하여 강남호(1995), 김종희(1996), 이원희(1996), 최근열(1998) 등의 연구가 있으며, 특히 김종희(1996)는 충청남도 서산, 보령, 천안, 공주, 아산시를 대상으로 각 시가 보유하고 있는 천연자원(모래, 자갈, 천연수, 온천, 동굴, 해수욕장 등)을 활용한 경영수익사업 확대를 제시하고 있다.

윤후덕(2002)은 동대문구 경영수익사업을 통한 자치구 재정확대 방안을 제시하고 있으며, 이종필(2003)은 부산광역시 기초자치단체의 세외수입확충방안을, 배득중(2007)은 제주특별자치도 개발공사와 관련된 자료를 분석하고 사업영역의 다각화를 통해 세외수입 확보를 제안하고 있다. 신두섭(2008), 서동욱(2012), 조임곤(2013)등의 연구도 구체적인 세외수입 확대영역과 아이디어를 제공하고 있다.

한편 배용수(2002)는 경영수익사업의 전개상의 특징을 분석하여 문제점을 제시하고 있으며, 전상경(2002)도 지방자치단체의 비용을 고려하지 않고 외형적 수익만 고려한 경영수익사업의 문제점을 지적하고 있다.

사용자부담원칙을 적용하고 효율 현실화 등을 지방자치단체의 세외수입 확충 전략으로 제시하고 있는 연구들은 다음과 같다. 전상경(2002)은 지방자치시대의 지방세외수입의 중요성과 문제점을 파악하며, 수익자부담의 성격이 강한 것과 서비스가 특정 고객에 한정되어 있을 경우에는 경제논리를 과감하게 적용한 요금 설정이 필요하다고 언급하고 있다. 주운현(2008)의 연구는 사용료·수수료의 합리적인 효율책정을 위한 원가분석 방법과 부과기준의 개선이 필요하며, 무료수수료의 유료화 정책을 제시하고 있다. 이 외에도 지방세외수입 확충방안으로서 사용료·수수료를 중심으로 공공서비스의 효율의 현실화와 합리적인 가격설정에 대한 연구가 다수 보고되고 있다(강남호, 1995; 이원희, 1996; 최근열, 1998; 김종순, 2002; 조임곤, 2013; 임성일, 2014).

이 외에도 지방정부의 여유자금을 활용한 이자수입을 확대(최근열, 1998; 전상경, 2002; 강종규·김연호; 2007)하는 것도 세외수입 증대에 기여할 수 있는 아이디어로 제시되고 있다.

다음으로 지방세외수입 확충전략으로서 부과 및 징수관리에 초점을 두고 있는 연구이다. 지방세외수입이 사용료, 수수료, 임대수입, 과태료 등의 다양한 형태로 부과된 이후 체계적인 징수관리를 통한 지방세외수입 확충 방안들이 제시되고 있다.

김태복·이효(2002)의 연구는 세외수입 부과·징수 체계에 대한 분석으로 문제점을 도출하고, 체납관리 강화를 방안으로 제시하고 있다. 강종규·김연호(2007)는 제도적 개선방안으로 담당 공무원의 전문성 제고, 세외수입 관리체계 개선, 체납 징수관리 강화와 징수율 제고를 제시하고 있다. 임성일(2014)은 세외수입행정의 종합화와 법적 근거의 명확화, 전담조직 설치 및 전문성 함양을 제시하였다. 성창호(2016), 황선재(2016)은 지방세외수입의 징수 확대 방안을 연구하였다.

김대영·강민구·김민정(2014)과 김대영(2014)은 지방세외수입이 다양한 법령에 근거하여 부과·징수되고 있어 지방세에 비해 상대적으로 징수율도 낮고 체납액 징수에도 어려움이 있음에 연구배경을 두고 지방세외수입 징수체계의 효율화 방

안을 연구하였다. 그리고 현재 지방자치단체가 자주재원을 확충할 수 있는 실천 가능하고 효과적인 방법으로 지방세외수입의 징수체계 개선, 징수율 제고를 위한 방안들을 제시하고 있다. 이 연구에서는 지방세외수입을 부과·징수 과정의 유무를 기준으로 부과형 세외수입과 비부과형 세외수입으로 유형화하고 있다. 부과형 세외수입은 지방자치단체의 장이 지방세외수입 관계법에 따라 납부의무자에게 지방세외수입금을 부담하게 하는 형태이며, 비부과형 세외수입은 부과형 세외수입을 제외한 세외수입 형태이다. 여기에서 부과형 세외수입에 초점을 두고 부과형 세외수입의 징수율이 여타의 세외수입이나 지방세의 징수율보다 매우 낮음에 주목하고 있다. 또한 부과형 세외수입을 행정서비스 대가 유형과 행정의 실효성 확보 수단 유형으로 구분하고 있다. 이들의 연구는 지방자치단체의 세외수입 관리 및 징수 조직이나 정보관리시스템, 법령체계를 분석하여, 체납 세외수입을 효율적으로 징수할 수 있도록 개선사항을 제시하고 있다.

지방세외수입 징수관리 관련 법체계 정비에 관한 연구도 살펴볼 수 있다. 우리나라의 지방세외수입금의 체납 징수를 위한 근거법으로서 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」이 제정되어 2014년 8월부터 시행되고 있다. 이 법이 마련되기 이전에 정지선·여은정·최천규(2007), 여은정·최천규(2008)의 연구는 현행 부과·징수제도에 대한 한계를 도출하고 지방세외수입 징수통합법 제정의 필요성을 제안하였으며, 국세기본법과 국세징수법 등을 참고하여 구체적인 세외수입 징수통합법을 제시하고 있다. 법 제정 이후 마정화(2015b)는 2014년 시행된 세외수입법에 대한 정성분석을 통해 향후 발전방안으로서 법의 적용범위 확대가 필요한 부분을 제시하고 있다.

2) 지방세외수입 결정요인에 관한 연구

앞서 제시한 지방세외수입 확충전략 연구와는 달리 지방세외수입의 결정요인 관련 연구는 상대적으로 매우 부족하다. 우리나라의 지방세외수입의 결정요인 관련 국내 최초 연구는 함우식(1996)의 연구로 보인다. 이후 함우식(1999), 이상엽·함우식(2001), 그리고 최근의 김정숙(2018)의 연구가 보고되었다. 함우식(1996, 1999)의 연구부터 이상엽·함우식(2001)의 연구는 Borge(1995)의 연구모형을 우리나라에 적용한 연구이며, 최근의 김정숙(2018)의 연구는 세외수입의

정치적 맥락을 중심으로 하여 이전의 연구와는 차별성을 갖고 있다.

함우식(1996)은 문헌연구를 통해 공공부문 정책결정의 접근방법으로 정치·경제적 접근법을 소개하였다. 이러한 맥락 속에서 세외수입결정모형으로 노르웨이 학자 Borge(1995)의 연구를 탐색하고 우리나라의 지방세외수입 결정요인 연구에 Borge의 모형을 원용하고 있다. 함우식(1996, 1999)의 연구와 이상엽·함우식(2001)은 공통적으로 Borge의 모형을 분석틀로 사용하고 있으므로, 후속 연구인 이상엽·함우식(2001)의 연구를 중심으로 살펴본다.

이상엽·함우식(2001)은 Borge(1995)의 노르웨이 지방정부 세외수입 결정요인 연구에서 사용한 실증분석모형을 적용하여, 우리나라의 지방세외수입 결정요인으로서 정치적, 경제적, 재정적, 인구·사회적 요인이 작동하고 있음을 상정하고 있다. Borge는 세외수입은 지방정부의 재정적 상황의 감소함수이고, 개인소득과 고객집단 규모에 대해서는 증가함수라는 가설과, 강한 정치적 리더십은 이익집단이 경쟁적으로 편익을 누리기 위한 방편으로 세외수입 증가의 압력을 극복할 수 있으므로 감소함수라는 가설을 검증하였다. Borge가 사용한 변수들을 바탕으로 우리나라 실정에 맞는 변수로 선정하였다. 특히 정치적 요인의 작동은 Nordhaus(1975)의 정치적 경기순환가설³⁴⁾을 적용하여 선거년도와 공화국의 더미변수를 선정하고 있다. 동 연구는 1962년부터 1998년까지의 통계자료를 활용하여 다중회귀분석방법으로 가설을 검증하였다.

분석결과 첫째, 선거년도에 따른 지방세외수입이 감소할 것이라는 가설은 기각되었으며, 정치적 경기순환론의 개연성은 없는 것으로 보고 있다. 공화국 차이에 따라 일부 유의미한 차이는 발견되었다. 둘째, 개인가처분소득은 (+)의 상관관계를 나타냈으며, 실업률은 (-)의 상관관계를 나타내 경제적 요인과 관련된 가설을 모두 채택하였다. 이상엽·함우식(2001: 120)은 한국의 경우 세외수입의 결정요인으로서 경제적인 요인이 정치적인 요인보다 중요하고 심각하게 영향을 미치고 있다고 판단하고 있다. 셋째, 재정적 요인에 대해서는 적자재정의 폭을 측정한 재정수지차는 지방세외수입에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 적자

34) 정부지출이나 재정상황은 선거순환에 의해 지배됨을 설명하며, 시장경제체제의 특징적 변동은 경제적 생산과정의 결과로만 간주될 수 없으며, 국가의 재정정책적 개입에 기인되어 발생한다고 한다.

재정의 폭이 커지면 지방세외수입은 증가한다는 가설은 기각하였다. 조세부담률은 가설과 동일하게 (+)의 상관관계를 나타내, 조세부담률이 증가할수록 지방세외수입이 증가한다는 가설은 채택되었다. 지방정부는 적자재정을 세외수입으로만 재원을 조달하기보다는 다른 방안으로 재원을 조달하고 있는 것으로 보며, 조세부담이 커지면 그 반작용으로 세외수입을 통한 재원조달을 강구하고 있다고 결론 짓고 있다. 넷째, 인구·사회적 요인으로 투입된 인구규모와 시·읍 수의 증가에 대해서는 유의미한 상관관계를 발견하지 못하여, 인구·사회적 요인에 대한 가설은 모두 기각되고 있다.

이상엽·함우식(2001)은 연구의 한계로서 후속연구를 통해 세외수입의 명확하고 구체적인 성격 규명과 일정한 분류의 기준을 마련할 필요가 있으며, 그들의 연구에서 선정된 변수들이 본래 의도한 정치적·경제적·재정적 요인들을 실제로 대리할 수 있는 적절한 변수인지에 대한 분석과 나아가 보다 복합적인 변수를 동원한 추가적인 연구가 이어져야 할 필요가 있음을 제시하고 있다. 그들의 연구는 우리나라의 지방세외수입의 결정요인에 관한 연구를 시도한 것에 무엇보다도 큰 의의가 있다. 또한 지방세외수입의 결정요인의 실증분석모형은 현재 시점에서 매우 적실한 것으로 판단된다. 다만 가설검정을 위해 구축된 자료는 1962년부터 1998년까지의 시계열 자료인데, 연구방법론에 있어 우리나라 지방자치단체를 하나의 개체로 간주하여 지방자치단체 개체 간 이질성을 적절히 반영하지 못하고 있는 한계가 있다.

김정숙(2018)의 연구는 지방세외수입 결정요인으로서 정치적 요인을 지방세외수입의 주요한 영향요인으로 하여 실증적 증거를 제시하고 있다. 전국 247개 지방자치단체의 2009년부터 2016년까지 패널자료를 구축하고, 패널 회귀분석을 시도하였다. 종속변수는 지방자치단체의 세외수입 징수율과 금액으로 두고, 독립변수는 정치적 동기변수(단체장의 재선가능성, 단체장의 여당소속, 단체장의 진보성)와 정치적 환경변수(소속 정당의 지역장악력, 분점정부 여부)를, 통제변수로는 인구규모, 재정자립도, 부채규모, 사업체수를 포함하고 있다.

김정숙(2018)은 패널 회귀분석의 고정효과모형을 적용하여 실증분석 결과를 제시하고 있다. 지방세외수입 금액을 종속변수로 한 분석을 중심으로 그 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체장의 정치적 동기가 지방세외수입에

중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장이 초선이나 재선일 경우, 삼선에 비해 세외수입이 더 낮다는 점을 확인하였고, 단체장이 여당 소속이거나 진보적일 경우 세외수입이 증대됨을 보여주고 있다.

둘째, 지방자치단체의 정치적 환경도 지방세외수입에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장 소속 정당의 지역장악력이 높으면 세외수입은 감소하였다. 지방자치단체장의 소속정당이 지역장악력이 높을수록 선거집권과 정당 영향력으로 인해서 세외수입이 감소하는 것으로 해석하고 있다. 그러나 분점정부 여부에 따른 세외수입의 영향은 모든 분석에서 유의성은 나타나지 않았다.

셋째, 지방자치단체장의 소속정당의 지역장악력이 단체장의 정치적 동기인 진보성을 조절하는지 세 번째 가설을 검증하기 위하여 상호작용항을 추가하여 분석한 결과, 정(+)의 방향으로 유의한 결과가 나타나 가설을 기각하고 있다. 단체장의 소속정당의 지역 장악력이 높으면서 단체장이 진보적인 경우 세외수입은 더욱 증가하며, 단체장의 소속정당의 지역 장악력이 높으면서 단체장이 보수적인 경우는 세외수입이 감소하였다.

넷째, 통제변수에 대한 영향력을 살펴보면, 재정자립도는 유의한 상관관계를 보이지 않고 있으며, 인구규모, 부채규모는 지방세외수입에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있다. 사업체 수는 부(-)의 영향을 미치고 있다. 인구수가 많은 지방자치단체일수록, 부채규모가 큰 지방자치단체일수록 지방세외수입은 증가하며, 사업체 수가 많은 지방자치단체일수록 지방세외수입은 감소하는 것으로 해석하고 있다.

이상의 가설검증을 토대로 김정숙(2018)은 지방자치단체가 자주재원으로서 세외수입을 확보하기 위해서는 우리나라에서 오래 지속되어 온 지역주의 정당 경향의 개선이 필요하다는 결론을 제시하고 있다. 그리고 지방자치단체장의 정치적 동향이 세외수입에 직접적 영향을 미치고 있는지에 대한 인과관계 구조의 논리적 설명이 부족함을 연구의 한계로 제시하고 있다.

동 연구는 그동안 우리나라의 지방세외수입에 관한 학계의 관심이 확충방안이나 제도개선에 집중되었으나, 지방세외수입에 영향을 주는 요인이 무엇인지 규명하여 향후 지방정부의 자주재원 확보 방안을 모색하는데 시사점을 제시하고자함에 큰 의의가 있다. 또한 연구방법론에서도 개별 자치단체의 횡단면 정보와 중단

면 정보를 하나의 패널데이터로 구축하여 분석을 시도하여 그동안의 연구방법의 한계를 극복하고 있음에 의의가 있다. 그러나 우리나라 지방세외수입의 2014년 회계기준 변동으로 인한 임시적 세외수입의 감소를 고려하지 못하고 있는 한계가 있다.

한편 최웅선(2018)은 무조건부 보조금의 감소로 인한 재정압박 상황에서 지방정부가 세입반응으로서 임시적 세외수입의 증감을 관찰하였다. 연구모형을 본 연구의 관점인 연성예산제약을 설명할 수 있는 독립변수를 사용하고, 지방세외수입을 종속변수로 두고 있어 선행연구로서 소개할 필요가 있다. 최웅선은 우리나라 지방재정제도의 특성을 고려하여 비대칭 끈끈이 효과(flypaper)모형을 수정하여, 무조건부 보조금의 감소로 인한 재정압박 상황을 분석모형으로 구축하였다. 세입측면을 지방채와 동원 가능한 임시세외수입을 종속변수로 하고 2005년부터 2013년까지의 시와 군의 패널자료를 구축하여 분석하였다. 임시세외수입을 분석한 결과를 살펴보면, 시 자치단체의 경우에 무조건부 보조금의 감소가 임시세외수입을 증가시키고 있으며, 군 자치단체의 경우에는 무조건부 보조금 감소가 임시세외수입에 영향을 미치지 않고 있음을 보여주고 있다.

이상의 지방세외수입 결정요인에 관한 선행연구를 요약하면 다음 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 지방세외수입 결정요인에 관한 국내연구 검토

연구자	분석대상	분석모형	종속변수	독립변수
함우식 (1996)	종단면 1963~1994 (N=31)	다중회귀	자치단체 세외수입 총액	정치적 요인: 선거년도, 여당득표율 경제적 요인: 개인가처분소득, 실업율, 소비 자물가증감율, 노동소득분배율 재정적 요인: 재정수지차, 조세부담율
함우식 (1999)	종단면 1962~1996 (N=34)	다중회귀	자치단체 세외수입 총액	정치적 요인: 선거년도, 공화국별 경제적 요인: 국민가처분소득, 실업률 재정적 요인: 재정수지차액, 조세부담률 인구·사회적 요인: 인구규모, 시·읍 수
이상엽 · 함우식 (2001)	종단면 1962~1998 (N=36)	다중회귀	자치단체 세외수입 총액	정치적 요인: 선거년도, 공화국별 경제적 요인: 국민가처분소득, 실업률 재정적 요인: 재정수지차, 조세부담률 인구·사회적 요인: 인구규모, 시·읍 수

연구자	분석대상	분석모형	종속변수	독립변수
김정숙 (2018)	패널자료 2009~2016 (N=1,917) 247개 자치단체	패널회귀 고정효과	세외수입 징수율, 세외수입 금액	정치적동기: 단체장 재선 가능성, 여당 소속, 진보성 정치적환경: 소속 정당의 지역장악력, 분점정 부 여부 통계변수: 인구규모, 재정자립도, 부채규모, 사업체수
최웅선 (2018)	패널자료 2005~2013 72개시· 83개 군	패널회귀 PCSE	1인당 임시적 세외수입 (일반회계)	1인당 경상 자체재원, 1인당 경상 자체재원 감소(더미) 1인당 무조건부 보조, 1인당 무조건부 보조 금 감소(더미) 1인당 조건부 보조, 1인당 조건부 보조금 감 소(더미) 노인비율(%), 빈곤층비율(%), 인구밀도(ln), 지방선거 실시여부

2. 국외문헌

세외수입과 관련한 외국문헌은 주로 미국 주 및 지방정부를 대상으로 연구한 논문들이다. 미국 지방정부가 세외수입에 관심을 갖게 된 것은 미국의 주정부와 지방정부의 세입세출상한제도(Tax and Expenditure Limitations: TELs)와 밀접한 관련이 있다. 이 제도는 미국 주정부와 지방정부에서 헌법이나 법률의 형태로 조세수입이나 재정지출의 제한을 규정한 것인데, 이는 1978년 캘리포니아주(California State)에서 도입한 주민발의 13호(Proposition 13)를 배경으로 하고 있다. 주민발의 13호의 주요 골자는 ‘재산세의 세율은 과세대상물건(재산)의 현금가치 1%(full cash value)를 넘지 못한다’는 점이다.³⁵⁾ 캘리포니아와 미국 전역에서 인플레이션이 고조되고 있는 시점에서 Proposition 13은 조세저항운동으로 인식되었을 뿐만 아니라 미국의 다른 주에도 상당한 영향을 초래하며 이것이 세입세출상한제도(TELs)로 발전하게 되었다.³⁶⁾

35) 1978년 미국 캘리포니아의 Haward Jarvis는 재산세 지출을 감당할 수 없는 캘리포니아 시민들을 동원하여 반재산세운동(antiproperty tax campaign)을 대중적 캠페인으로 이끌었고, 주민발의안 Proposition 13은 거의 2/3의 다수결로 통과되었다. 재산세율의 제한과 함께 재산세 평가액의 증가는 매년 2%로 제한하였다. 이와 함께 소득세율과 재산세율을 높이기 위해서는 주민의 3분의 2이상의 동의가 필요하다 규정도 입안되었다.

Proposition 13을 비롯한 세입제한은 삭감된 재원으로 그동안 공급되었던 공공서비스를 그대로 유지하기 위해서 정부행정의 효율화가 절실히 필요하였으며, 공공서비스를 수익자 부담으로 전환하는 움직임이 급속히 확산되었다(전상경, 1995: 270). 캘리포니아주는 재산세 감소에 따른 재정적 어려움을 극복하기 위해서 전통적인 세입원인 지방세에서 사용료와 수수료 등을 주요재원으로 하는 세외수입으로 세입을 확충하려는 노력을 기울였다.

Shadbegian(1999)은 미국 주정부에 의해서 도입된 TELs 제도가 시행되는 지방정부에서는 재산세와 기타 지방세 수입, 자체수입, 그리고 세외수입에 미친 영향을 분석하였다. 1962년부터 1987년까지 2,955개 미국 카운티 정부의 데이터를 분석한 결과, 도시인구비율, 18세미만 인구비율, 공교육 인구비율은 세외수입을 증가시키는 변수이고, 인구수, 개인소득, 65세 이상 인구비율, 자가주택비율, 중위주택가격은 세외수입을 감소시키는 변수임을 확인하였다. 특히 TELs는 지방세외수입을 증가시키고, 이전재원의 증가는 세외수입을 감소시키는 요인임을 분석하였다. TELs가 강력하게 적용되고 있는 지방정부에서는 지방세 수입 감소를 보충하기 위하여 지방세보다는 세외수입을 주요 세입재원으로 전환하고 있음이 이 연구는 제시하고 있다.

Jung & Bae(2011)는 미국의 2,698개 카운티(County) 정부의 1972년부터 2002년, 30년간의 세입 및 세출 변동을 살펴보고, 세외수입(User Charges and Fees)에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 카운티 정부의 전체 세입 중 세외수입이 차지하는 비중과 1인당 세외수입을 종속변수로 하여 TELs 제도가 지방정부 세입구조에 미친 영향을 분석하였다. 세외수입 비중을 증가시키는 요인은 TELs 제도와 주요서비스의 공급비용 비중의 증가, 관료형태 제도변수가 있으며, 상위정부로부터의 이전수입은 세외수입 비중을 감소시킨 변수로 나타났다. 1인당 세외수입은 1인당 이전수입의 증가와 유의미한 정(+)의 관계가 있음을 보여

36) 미국 세입세출상한제도(TELs)는 미국 주정부와 지방정부에서 헌법이나 법률의 형태로 조세수입이나 재정지출의 제한을 규정한 것으로, 일반적 유형의 규정사항은 다음과 같다. 첫째, 세입 제한에 대한 사항으로 전년도 세금의 징수, 세입 예상액, 또는 개인소득의 증가에 따라 세입증가 규모를 제한한다. 세입 후자에 대해서는 예산안정화나 대비자금으로 사용되거나 납세자에게 환급한다. 둘째, 세출제한에 대한 사항으로 인구, 인플레이션, 개인소득, 전년도 예산액 등의 증가와 연동하여 세출증가 규모를 제한한다. 셋째, 세출조정이나 새로운 새원을 추가하는 경우 등에 대해 투표를 통한 납세자의 동의를 규정한다(이정희, 2012: 37-63).

주고 있다. 그들의 연구에서도 TELs 제도가 있는 지방정부에서는 사용료나 수수료가 전체 세입에서 차지하는 비중이 높아지는 것으로 밝혀졌다.

Park(2017)은 Proposition 13에 의해서 재산세 상한제가 적용되고 있는 캘리포니아 주의 카운티 정부를 대상으로 세외수입의 의존성을 분석하였다. 2000년부터 2010년까지의 카운티 정부의 자체세입 중 세외수입이 차지하는 비중과 1인당 세외수입을 종속변수로 사용하였다. 독립변수로는 평균주택가격, 실업률, 이전재원비중, 재산세율, 재정여유비율, 지지정당, 카운티주민소득, 생산인구, 빈곤율이다. 종속변수가 세외수입 비중인 경우, 실업률과 이전재원의 비중은 세외수입을 증가시키는 요인이었으며, 주택가격과 재산세 비중은 세외수입을 감소시키는 요인으로 작용하였다. 종속변수가 1인당 세외수입인 경우, 실업률, 1인당 이전재원, 재산세 비중은 세외수입을 증가시키는 요인이며, 주택가격은 감소시키는 요인으로 작용하였다. TELs 제도가 있는 캘리포니아 주에서 경제적 요인과 이전재원 요인이 지방세외수입에 유의미한 관계가 있음을 보여주고 있다. 또한 카운티 정부의 경제상황이 어려울수록 지방세 보다는 세외수입 의존성을 높이며, 카운티 정부의 세외수입을 확충하려는 노력은 연방이나 주정부의 이전재원에 따라 달리 나타나는 것으로 밝혀졌다. 한편 Park(2017)의 연구는 세외수입을 Fees & Charges(사용료와 수수료)와 Fines & Forfeitures(과징금 및 과태료 등)가 서로 다른 유인구조에 기반하고 있음을 주목하여 연구모델을 구축하였다.

기타 연구로, Benton(2003)은 지방정부의 집행기관 구성의 종류와 세외수입확충과의 관계를 연구하였다. 세외수입의 확충은 선출직 정치인이 집행기관의 수장을 맡을 때보다는 임명직 시정관리인이 시정을 운영할 때 더 커진다는 점을 제시하고 있다. 전문적 경영능력을 가진 시정관리인은 응익원칙의 세외수입에 효율적인 경영, 시장수요가 고려된 적정 가격시스템을 도입하여 선출직 정치인 시장보다 세외수입을 더 많이 확충하는 것으로 나타났다.

이상과 같이 미국 지방정부의 지방세외수입이 세입세출상한제도(TELs)로 인한 지방재정 구조 변화는 다수 연구자에 의해 실증적 연구결과가 제시되어 있다. 이외에도 덴마크나 노르웨이의 지방정부 연구 결과를 소개하면 다음과 같다. Blom-Hansen et al.(2014)은 덴마크 지방정부 98개 전체를 대상으로 2007년부터 2011년까지의 재정자료를 분석하였다. 종속변수는 지방정부의 세출총계예산

액 변동액(Annual change in budgeted gross current expenditure), 이전재원의 변동액(Annual change in grants), 사용자부담금 변동액(Annual change in charges) 등으로 하여 TELs 제도가 재정구조에 미친 영향을 관찰하였다. 독립 변수는 세입제한(Tax Limitation), 재정압박, 연간세원변동, 연간세출요구액변동, 통합시 여부, 정당이념, 인구규모, 인구밀도를 사용하였다. 미국 지방정부의 경우 TELs 제도가 지방의회 또는 주민발안에 의해서 입안되어 시행되고 있는 반면, 덴마크는 2009년 중앙정부가 지방정부의 TELs 제도를 도입하여 세입과 세출 제한정책을 시행하고 있다. 이 같은 정책배경에 의해서 미국 지방정부는 세입 확충을 위해 지방세나 연방정부의 이전재원에 의존하기보다는 세외수입을 확충하여 부족한 재원을 보전하려는 반면, 덴마크의 지방정부는 부족한 지방세입을 조달하기 위하여 세외수입 등 자체재원 확충보다는 중앙정부로부터의 이전재원(inter-governmental grants)에 더 의존하는 경향을 보였다.

Borge(1995)의 연구는 우리나라 지방세외수입 결정요인 연구의 시작에서 국내 학자들에 의해 원용된 연구이며, 후속 연구(Borge, 2000)에서는 더욱 정교화된 연구모형이 제시되었다. Borge(1995)는 노르웨이 지방정부의 세외수입이 1980년대에 급격히 증가한 현상에 대하여 경제적 요인과 정치적 요인이 세외수입을 결정하는 요인으로 상정하고, 노르웨이의 1980년부터 1990년까지의 10년간의 414개 지방정부 세외수입의 패널자료를 토대로 연구하였다.³⁷⁾

경제적 요인을 중심으로 한 결정요인 모형(대표유권자모형)을 살펴보면 1인당 사용자부담금(F: fee income per capita)을 종속변수로 두고, 경제적 요인, 재정적 요인, 인구·사회적 요인에 따른 변수를 선정하여 분석을 시도하였다. 경제적 요인으로 1인당 개인가처분소득(I: private disposable income per capita)을, 재정적 요인으로는 지방정부의 부채에 대한 부담을 측정하기 위한 1인당 이자지급비(INT)와 1인당 부채상환비(LOAN)를, 그리고 이전재원(G), 소득세 수입(T)을 변수로 선정하였다. 또한 인구·사회적요인으로 6세 이하 인구비율(CH), 7~15

37) Borge(1995)의 연구는 순수경제적 변수의 효과에 중점을 두고 있는 모형을 대표유권자모형(representative voter model)이라 하고, 정치적 변수의 효과에 중점을 두고 있는 모형을 벤치마크 모형(benchmark model)이라 구분하고 있다. 1995년도 당시의 연구는 지방정부의 사용자 부담금 수입에 영향을 미치는 요인으로 경제적 요인과 정치적 요인을 상정하고 있으며, 실증분석 단계에서는 각각을 구분하여 접근하고 있다.

세 까지의 인구비율(YO), 80세 이상의 인구비율(EL), 인구수(POP), 정주형태(TD: as the average traveling distance to the center of the municipality)를 선정하였다. 그리고 패널데이터의 고정효과와 랜덤효과 분석방법을 사용하였다.

이 모형의 분석 결과 1인당 개인소득, 지방정부의 부채에 대한 부담, 7세 이하 인구 비율, 7~15세 인구 비율, 80세 이상 인구 비율은 예상한 바와 같이 1인당 사용자부담금 수입을 증가시키는 요인으로서 양(+의 상관관계)을 나타냈다. 그러나 이론적으로는 이전재원 수입(G), 소득세 수입(T)은 사용자부담금 수입(F)과 음(-)의 상관관계를 보일 것으로 예상하였으나, 분석결과는 유의미한 양의 상관관계가 나타났다. 그러나 추정계수의 크기를 고려했을 때 사용자부담금 수입(F)은 이전재원 수입(G)과 소득세 수입(T)이 증가하는 것보다는 작은 비율로 증가하고 있음을 확인하였다.³⁸⁾

정치적 요인을 중심으로 한 결정요인 모형(벤치마크 모형)은 정당의 이데올로기와 정치리더십 강도를 주요 요인으로 설정하고 있다. 노르웨이에서 정당 이데올로기는 사회주의와 비사회주의로 구분되며, 사회주의 성향의 유권자들은 공공 부문이 커지는 것을 보다 더 선호할 것으로 기대된다. 사회주의 성향의 크기를 변수화하기 위하여 지방의회에서의 사회주의 정당의 비중(SOC)을 독립변수로 설정하고 있다. 특수 이익집단은 자신들이 필요한 공공서비스를 조세로 재원이 충당될 수 있도록 요구한다. 만약 지도자가 강력한 정치리더십을 갖추고 있는 경우에는 이러한 특수 이익집단의 지출증가 압력을 저지할 수 있다고 가정하고 있다. 반면 정치리더십이 약한 경우 이러한 지출증가 압력을 저지하지 못하여 지방정부의 지출수준은 증대될 것이고, 증대된 지출수준은 사용자부담으로 재원이 확보될 것으로 가정된다. Borge는 정치리더십 강도를 측정하기 위해 기존의 Herfindahl 지표(HERF)³⁹⁾를 활용하고 있다. 또한 자치단체장과 부지사의 정치적 성향과 지방의회 다수당의 정치적 성향의 일치 정도에 따라 정치적 리더십의 강도(POW: political power)를 지수화(PLI: political leadership index)하여 독

38) 추가적으로 Borge(1995)는 미국 지방정부를 연구한 Holtz-Eakin(1998)의 연구에서도 이전재원이 지방세와 세외수입을 유의미하게 증가시키고 있었고, Inman(1989)의 연구에서는 지방세외수입과 이전재원 간에 음의 상관관계가 있으나 통계적 유의성이 없음을 확인하였다.

39) 정당의 분절성을 측정하는 지수이며, 지방의회에 단일 정당이 전체의석을 차지하고 있는 경우에 이 지표는 1의 값을 갖는다.

립변수로 설정하고 있다. 이 모형의 분석결과 사회주의 정당의 영향력이 커지면 공공부문이 확대되고, 정치적리더십이 강해지면 공공부문이 축소된다는 가정을 증명하고 있다.

이후 Borge(2000)는 경제적 요인과 정치적 요인을 하나의 모형으로 실험하였다. 이전의 연구는 지방세외수입의 결정요인 분석을 경제적 요인 모형과 정치적 요인 모형으로 분할되어 각각 분석하였던 것을 발전시켜, 이 연구는 경제적 요인, 재정적 요인, 인구·사회적 요인, 정치적 요인을 하나의 통합모형으로 고려하고 있다. 이 연구에서는 지방정부의 재정구조에서 다른 재정수입이 제한을 받을 때 대체수입원으로 지방세외수입이 증가하였음을 보여주고 있다. 노르웨이는 정부간 재정관계가 중앙정부로 상당히 집권화되어 있고, 다른 지방세의 세율확대가 불가능한 상황에서 사용자부담금은 지방정부의 유용한 재정도구로 작동할 것이라는 점에 착안을 두고 있다(Borge, 2000: 705). 또한 정치적 상황 측면에서 지방의회에서 사회주의 정당의 비중이 높을수록 사용자부담금이 증가하고, 반면에 강력한 정치리더십은 사용자부담금 수준을 낮춘다고 가정하고 있다.

이 연구는 노르웨이 지방정부의 1992년부터 1996년의 불균형패널데이터(unbalanced panel data)를 사용하여 분석하였으며, Borge(2000)가 설정한 계량분석 모형은 다음과 같다. 종속변수로서 사용자부담금 수입(UCH: utility charges)을 상정하였다. 경제적 요인으로 개인 가처분소득(PINC: private disposable income)을, 재정적 요인으로 이전수입과 소득세·부유세의 합(REV), 급여세 수입(payroll tax)을, 인구·사회학적 요인으로는 정주형태로서 교외지역 거주자 비율(RURAL), 인구수(POP), 6세 이하 인구비율(CH0-6), 7~15세까지의 인구비율(YO7-15), 80세 이상의 인구비율(EL80), 정치적 요인으로는 지방의회에서 사회주의 정당의 비율(SOC), 정당의 분절성(HERF), 정치리더십 강도(POW) 더미변수를 선정하였다.

$$\begin{aligned} \log UCH_{it} = & \beta_1 \log PINC_{it} + \beta_2 \log REV_{it} + \beta_3 \log(1 + \tau_{it}) + \beta_4 RURAL_{it} \\ & + \beta_5 \log POP_{it} + \beta_6 CH0_6_{it} + \beta_7 YO7_15_{it} + \beta_8 EL80_{it} + \beta_9 SOC_{it} \\ & + \beta_{10} HERF_{it} + \beta_{11} POW2_{it} + \beta_{12} POW3_{it} + \beta_{13} POW4_{it} + \alpha_i + u_{it} \end{aligned}$$

Borge(2000)는 분석결과를 바탕으로 재정적 요인이 사용자부담금 증가에 강

력한 요인으로 작동하고 있음을 보여주고 있다.⁴⁰⁾ 다른 수입원(grant and regulated tax: 이전재원과 확장이 어려운 지방세)의 증가가 제한될 때, 지방정부는 사용자부담금을 증가시키고 있음을 실증분석 결과로 제시하고, 사용자부담금 수입에 수입대체효과(revenue substitution effect)가 나타나고 있음을 지지하고 있다(Borge, 2000: 717).

이상의 지방세외수입 결정요인에 관한 국외 선행연구를 요약하면 다음 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 지방세외수입 결정요인에 관한 국외연구 검토

연구자	연구내용 요약
Shadbegian (1999)	<ol style="list-style-type: none"> 1962~1987년, 2,955개 미국 카운티 정부, 패널회귀 고정효과 1인당 세외수입 TEL의 발생, 인구, 1인당소득, 이전재원, 도시화율, 연령과 거주형태에 따른 1인당 지방세외수입의 변화를 관찰함. 미국의 TEL은 지방세외수입을 증가시키고, 이전재원의 증가는 세외수입을 감소시키는 요인으로 작용함. <ul style="list-style-type: none"> - 세외수입 감소요인: 인구수(pop), 개인소득(income), 이전재원(IGR), 65세 이상 인구비율(AGE65), 자가주택비율(OWNER), 중위주택가격(HOME) - 증가요인: 도시인구비율 (URBAN), 18세미만인구비율 (AGE17), 공교육인구비율(EDUCLEV)
Jung & Bae (2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1972~2002년, 2,698개 미국 카운티 정부, 패널회귀 고정효과 자체수입에 대한 세외수입의 비중, 1인당 세외수입 TELS 제도가 지방정부 세입구조에 미친 영향을 관찰함. TELS는 재산세를 감소시키나, 대조적으로 세외수입과 기타 세금의 증가를 가져옴. TELS 제도와 세외수입 비중은 유의미한 정(+)의 관계이며, 이전재원의 규모와 세외수입 규모도 유의미한 정(+)의 관계가 있음.
Park (2017)	<ol style="list-style-type: none"> 2000~2010년, 57개 캘리포니아 카운티, 패널회귀 고정효과 자체수입에 대한 세외수입의 비중, 1인당 세외수입 종속변수가 세외수입비중인 경우, 실업률과 이전재원의 비중은 세외수입을 증가시키는 요인이며, 주택가격과 재산세비중은 세외수입을 감소시키는 요인으로 작용함. 종속변수가 1인당 세외수입인 경우, 실업률, 1인당 이전재원, 재산세비중은 세외수입을 증가시키는 요인이며, 주택가격은 감소시키는 요인으로 작용함. 경제적 요인과 이전재원 요인은 지방세외수입에 유의미한 관계가 있음을 시사함.

40) OLS regressin 분석방법으로 A-F까지의 모델로 분석하였는데, 모든 분석 모델에서 재정적 요인은 significant negative effect를 보였다. 또한 Fixed-effect regressing 분석방법으로 A-C까지의 모델을 분석한 결과 insignificant하지만 negative effect를 보이고 있다.

연구자	연구내용 요약
Blom-Hansen et al.(2014)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2007~2011년, 98개 덴마크 지방정부, 통합회귀분석(OLS) 2. 지방정부의 세출총계예산액 변동액(Annual change in budgeted gross current expenditure), 이전재원의 변동액(Annual change in grants), 사용자부담금 변동액(Annual change in charges) 3. 세입제한, 재정압박, 연간세원변동, 연간세출요구액변동, 통합시여부, 정당 이념, 인구규모, 인구밀도를 독립변수로 설정함.
Borge (1995)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1980~1990년, 414개 노르웨이 지방정부 2. 1인당 요금수입(fee income) 3. 지방정부 1인당 요금수입의 결정요인으로 지방정부 재정적 요인(1인당 순 이자지급, 순분할상황금, 국고보조금, 소득세), 인구·사회학적 요인(7세 이하의 인구비율, 7-15세 인구비율, 80세 이상 인구비율, 정주형태, 인구규모), 정치적 요인(사회당이 다수당 1, 의석비율, 정치적 리더십 강도)으로 연구함.
Borge (2000)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1992~1996년, 120개 노르웨이 지방정부, 통합회귀(OLS), 패널고정효과 2. 주요 사용료·수수료(utility charges)의 합 3. 경제, 재정, 인구·사회, 정치적 요인을 하나의 모형으로 구축하여 분석함.

주: 1번 항은 분석데이터 및 분석방법, 2번 항은 종속변수, 3번 항은 주요내용으로 정리함.

3. 선행연구와의 차별성

본 연구는 우리나라의 민선 지방자치제 이후 지방세외수입의 규모가 감소하고 있는 이유를 밝히는 데 목적을 두고 있다. 우리나라의 지방세외수입 현상을 경제적 논리만으로 해석하는 데에는 한계가 있음을 인식하고, 재정연방주의 이론에 비추어 그 원인을 모색하고자 한다.

지금까지 우리나라의 연구는 지방세외수입과 관련해서 확충 방안이나 제도개선 방안 등 실제적 측면에 초점을 둔 연구가 많았고, 이론적 논의를 바탕으로 영향요인을 탐색하는 데에는 소홀하였다. 확충 방안에 대한 실천적인 아이디어를 제공하고, 법적, 제도적 보완이 필요한 부분을 탐색하여 해결방안을 모색하는 것도 지방세외수입을 강화하는데 그 필요성이 매우 크다. 그러나 이론적 논의가 뒷받침되지 않는다면 실제적 측면의 연구도 일정한 한계를 보일 것이다(한재명, 2018: 92).

따라서 본 연구는 우리나라 민선자치제 이후의 지방세외수입 현상을 설명할 수 있는 원인을 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성에 초점을 두어 설명하고자 한다. 또한 데이터를 활용한 실증분석 결과는 우리나라 지방세외수입의 현상을 보다 객관적으로 판단하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 도출된 정책적 시사점은 지방세외수입 확충 방안 모색에 있어 보다 근본적인 원인을 해소하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단한다.

본 연구는 선행연구와 다음과 같은 차별성을 갖는다. 첫째, 우리나라 지방세외수입을 설명함에 있어 정부간 재정관계에서의 연성예산제약을 지방세외수입에 영향을 미치는 주요 요인으로 설명하고 있다. 국내 선행연구는 사용자부담금 이론을 근거로 한 지방세외수입에 관한 연구가 보고되었다(임성일, 2014; 주만수·주운현, 2015). 또한 지방세외수입에 미치는 영향요인을 자치단체장의 정치적 요인(서재권, 2017; 김정숙, 2018)에 두거나 비대칭 끈끈이 효과(윤석완, 2011; 최웅선, 2018)에 초점을 두어 연구한 논문이 보고되고 있다. 그러나 본 연구는 우리나라 지방정부는 연성예산계약 하에서 자체재원 확충 유인은 감소하며 지방정부의 전략적 행태가 지방세외수입의 감소로 나타날 것에 주목하였다. 정부간 재정관계의 연성예산계약에 중점을 두고 지방세외수입의 이론적 논의를 제시하고 있다.

둘째, 본 연구의 실증분석 대상은 우리나라 지방정부 전체를 포괄하고 있다. 선행연구는 실증분석 대상을 광역자치단체(서재권, 2017) 또는 기초자치단체(최웅선, 2018)에 한정하거나, 계층 관계를 고려하지 않고 광역과 기초자치단체 전부를 포함(김정숙, 2018)하고 있다. 본 연구는 우리나라 지방정부 전체를 관찰하기 위한 목적으로 광역자치단체 지역을 기준으로 기초자치단체를 포함한 16개 지방정부를 기준으로 실증분석을 설계하였다.

셋째, 본 연구의 실증분석은 민선 지방자치제 이후인 1995년부터 최근 2017년까지이다. 우리나라 지방세외수입이 민선 지방자치제 이후에 변화가 있음에 주목하여 지방세외수입의 제도와 확충 노력의 변화를 제시하고, 지방재정에서 차지하는 비중 등 세입구조 변화를 관찰하였다. 서재권(2017)은 1990년부터 2014년까지 우리나라 지방자치제 25년을 분석하고 있다. 그러나 서재권의 연구는 광역자치단체만을 대상으로 하고 있으며, 종속변수를 지방세와 세외수입을 합한 자체

수입을 연구하고 있어 본 연구의 목적을 달성하기에는 한계가 있다. 또한 김정숙(2018)의 연구는 2009년부터 2016년, 최웅선(2018)은 2005년부터 2013년까지의 시간적 범위에서 지방세외수입을 연구하였다.

넷째, 실증분석 연구모형은 본 연구에서 가지고 있는 문제의식을 해결할 수 있는 새로운 연구모형을 구축하였다. 지방세외수입 결정요인에 관한 국내 선행연구는 매우 부족하지만, 소개된 연구는 자치단체장의 정치적 요인이 미치는 영향을 관찰하고 있다(김정숙, 2018). 본 연구는 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성 논의에서 도출할 수 있는 요인과 선행연구에서 제시된 결정요인을 적용하여 지방세외수입을 실증적으로 분석하고 있다.

제3장 연구설계

본 연구의 목적은 민선 지방자치제 시행 이후 우리나라 지방세외수입의 규모가 크게 증가하지 못하고, 지방재정 수입구조에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 그 원인을 규명하는 데 있다. 제2장 이론적 배경에서는 정부간 재정관계에서의 연성예산제약을 그 원인으로 검토하였다. 본 장에서는 이에 대한 실증적 근거를 제시해 보고자 연구모형을 설정하고, 그에 따른 변수와 가설을 제시한다.

제1절 연구모형 및 가설설정

1. 연구모형

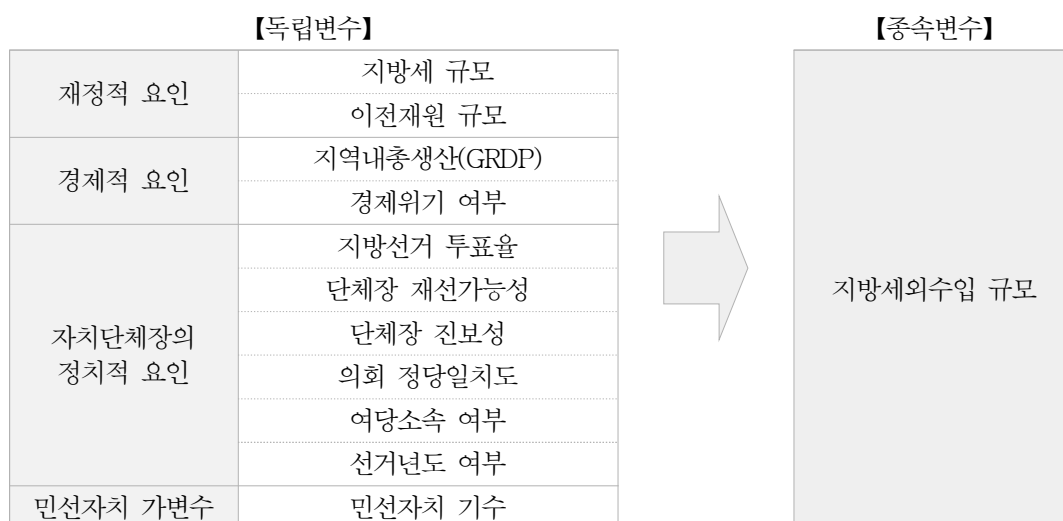
본 연구의 실증분석 연구모형 <그림 3-1>과 같이 구축하였다. 지방정부 연성예산제약에 관한 실증분석을 수행한 임상수(2012)는 연성예산제약의 경우, 지방정부는 당초에 예측했던 재정지출보다 더 많은 지출을 하기 때문에 부채가 증가할 것으로 보고, 지방정부가 기대하고 있는 의존재원의 규모는 지방정부 부채를 증가시킬 것이라는 가설을 검증하고 있다. 그 외에 부채에 영향을 미칠 수 있는 통제변수로는 지방세, 세출액, 그리고 인구수를 모형에 포함하고 있다. 보통교부세 감소에 대한 지방재정의 자체재원 수입반응을 연구한 윤석완(2011)의 연구는 자체재원을 지방세와 세외수입, 그리고 지방채의 합으로 하여 종속변수로 설정하였다. 보통교부세 규모와 삭감을 더미변수를 활용하여 모형에 반영하고, 자체재원에 영향을 미칠 수 있는 변수들로서 국고보조금, 주민 1인당 재정지출액, 전기 자체재원, 그리고 실업자수를 통제변수로 모형에 포함하고 있다. 최웅선(2018)은 무조건부 보조금 감소에 대한 지방정부의 세입반응 분석을 수행하였다. 그는 1인당 동원가능 임시세외수입과 1인당 지방채를 무조건부 보조금에 영향을 받는 종속변수로 고려하고 있고, 무조건부 보조금 감소로 인한 비대칭 끈끈이 효과를 확인하고 있다. 여기에서 그는 우리나라 지방정부는 과세권이 없는 제도적 특성

을 고려하여, 임시세외수입에 영향을 미칠 수 있는 변수로 지방세를 모형에 포함하고 있다. 또한 지방정부 재정에 영향을 미치는 요인으로 노인비율, 공적부조대상자 비율, 인구밀도, 지방선거 실시 여부를 통제변수로 모형에 포함시키고 있다. 이상의 선행연구자들의 연구모형을 참고하여, 본 연구에서는 지방세외수입의 연성예산제약으로 인한 지방세외수입의 정치성을 분석하기 위해 지방세의 규모와 이전재원의 규모를 독립변수로 선정하였다.

선행연구에서 검토된 경제적, 정치적 변수들을 연구모형에 포함하여 통합모형을 구축하고자 한다. 경제적 요인에 관해 선행연구에서는 개인가처분소득과 실업률을(이상엽·함우식, 2001), 또는 사업체 수를(김정숙, 2018) 독립변수로 선정하고 있다. 본 연구에서는 지역내총생산(GRDP)과 경제위기 변수를 통제변수로 선정하였다. 세외수입의 지방자치단체장의 정치적 동학을 연구한 김정숙(2018)의 연구와 자체수입(지방세수입과 세외수입)의 정치적 결정요인을 연구한 서재권(2017)의 연구는 자치단체장의 정치적 변수들이 지방세외수입에 체계적인 관계를 맺고 있음을 보여주고 있다. 이를 바탕으로 본 연구모형에서는 자치단체장의 정치적 요인을 연구모형에 포함하였다.

마지막으로 연구모형에 민선자치 가변수를 포함하였다. 민선자치 기수에 따른 지방세외수입의 시간적 흐름을 관찰할 수 있으며, 민선자치 기수별 특징을 설명할 수 있을 것이다.

<그림 3-1> 연구모형



2. 가설설정

1) 재정적 요인

지방세나 지방세외수입은 ‘이전재원’과는 달리 자치단체가 자체적으로 재원을 조달하는 ‘자체재원’이라는 공통점을 갖고 있다. 지방자치단체의 재정자립도는 자치단체 예산규모에서 지방세와 세외수입의 합을 비율로 평가하는 것으로서 지방세와 지방세외수입은 자체재원이라는 공통적인 성질에 초점을 두고 있는 것이다. 그러나 지방세는 엄격한 조세법률주의에 의해 지방정부의 세입 자율성이 제한되어 재정책의 자기 결정권이 세외수입에 비해 크게 낮다. 또한 그동안의 탄력세율제도가 지방정부에서 크게 활용되지 못하고 있는 제도라는 점에 비추어 볼 때, 지방정부의 재정자립 노력은 지방세에는 크게 반영되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 그러므로 본 연구는 우리나라의 지방세는 지방세외수입과는 달리 지방정부의 재정자립 노력이 미치지 어려운 영역이라는 점에 초점을 맞추고, 지방세외수입은 지방자치단체의 노력 여하에 따라 세수확보의 가능성이 가장 높은, 능동적 세입원이라는 전제를 두고 있다.

이론적 논의에서 검토한 바와 같이 지방정부는 지방세에 대해 재정책의 자기 결정권이 제한되어 있고, 중앙정부로부터의 이전재원에 의존함으로써 연성예산 제약의 상황에 놓이게 된다. 연성예산제약 하에서 지방정부는 중앙정부로부터의 재정지원을 기대할 수 있는 상황이므로, 지방정부의 지방세외수입 확대 노력은 소홀하게 될 가능성이 생긴다. 또한 연성예산의 잘못된 유인구조로 인해 지방정부의 지방세외수입 감소전략이 지배적 전략이 된다. 따라서, 자치단체의 지방세외수입 확대 정책은 정부간 재정관계에서 비롯된 재정적 상황에 따라 영향을 받을 것으로 예상된다.

가설 1. 자치단체의 재정적 요인은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다.

지방세외수입 결정요인 관련 선행연구에 의하면, 함우식(1996, 1999) 등은 재정수지차와 조세부담률을, 김정숙(2018)은 재정자립도와 부채규모를 재정적 요인의 설명변수로 고려하고 있다. 국외연구에서는 상위정부로부터의 이전재원을

독립변수로 고려하여 이의 비중이 높을 때 세외수입을 감소시키는 요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다(Shadbegian, 1999; Borge, 2000; Jung & Bae, 2011; Park, 2017).

본 연구에서는 자치단체의 정부간 재정관계에서 비롯된 재정적 상황을 지방세와 이전재원인 지방교부세와 보조금의 합을 실제 규모로 측정한 변수를 사용하였다. 이전재원 뿐만 아니라 지방세도 중앙정부로부터 결정된 세입이라는 공통적 성격을 갖기 때문이다.

지방세외수입은 재정수입의 잠재성을 지니고 있다는 점에서 민선 지방자치제 부활 이후 그 중요성이 부각 되었다. 지방정부가 능동적으로 재정자립도를 높이기 위한 방법으로는 지방세외수입 규모를 확충하는 일이지만, 자치단체에게 주어진 지방세나 이전재원의 세입규모가 지방정부 재정운영에 충분하다면, 자치단체가 능동적으로 지방세외수입을 활용하여 세수를 확보할 유인이 감소할 것이다. 결국 지방세외수입 규모의 증가는 미미하거나 또는 감소하게 될 것이다.

이를 연구가설로 표현하면, 지방세와 이전재원은 지방세외수입에 영향을 미치는 요인이며, 각각 지방세외수입에 부(-)의 영향을 미칠 것으로 예상된다.

가설 1-1. 자치단체의 지방세는 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_1 < 0$)

가설 1-2. 자치단체의 이전재원은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_2 < 0$)

2) 경제적 요인

지역경제의 성장은 지역주민 소득을 증가시켜, 지방세나 국세의 세수를 증대시킨다. 정부간 재정관계에서 중앙정부의 국세 증가는 지방정부로의 이전재원 규모를 증가시키는 요인이므로, 결국 지방정부 세입인 지방세와 이전재원이 증가하게 된다. 앞의 논의에서와 같이 지방세와 이전재원의 증가는 지방세외수입에 부(-)의 영향을 미칠 것이므로, 지역경제의 성장은 지방세외수입을 감소하는 요인으로 작용할 것이다.

반면, 지역경제가 악화되는 경우 지방정부의 세입은 축소된다. 축소된 세입규모에 대하여 지방정부는 세입과 세출을 조정함으로써 다양한 방안을 모색할 것이다. 우선, 세입측면에서는 탄력세율을 활용하여 세수를 증대하는 방법, 교부세

나 보조금을 확보하기 위한 노력, 지방채를 발행하거나 재정안정화기금의 활용하는 방법, 그리고 지방세외수입 증대 노력을 고려해 볼 수 있다. 세출측면에서는 세출규모를 줄이기 위한 구조조정이나 예산삭감 정책을 고려할 수 있다.

우리나라 지방정부의 탄력세율제도는 타 자치단체와의 형평성의 문제나 지역주민의 세부담을 가중시킨다는 점에서 자치단체장이나 지방의회 의원들에게 정치적 부담으로 작용한다. 때문에 현실에서는 선호되는 방안은 아니다. 교부세나 보조금 확보를 통한 세입확보도 가능할 것이나, 단일 지방정부의 지역경제 악화가 아닌, 여러 지방정부의 경제악화는 국가경제와 더욱 밀접히 연결되어, 이전재원의 총규모가 줄어들게 된다. 그렇다면 각 지방정부에 배분될 이전재원의 규모도 줄어들게 되어 근본적인 대책이 되지 못한다. 지방채 발행이나 재정안정화기금의 활용도 고려되나 이는 재정 악화에 대한 일시적인 대처방법일 뿐이다. 세출측면에서 축소된 세입에 대응하여 세출규모를 줄이는 정책은 주민들의 효용극대화 및 관료들의 예산극대화행태에 거스르는 것이고, 득표극대화 유인을 갖고 있는 정치인들에게도 선호되는 정책대안이 아니다.

마찬가지로 경제성장이 둔화된 캐나다(Bird & Tsiopoulos, 1997)는 일반조세로 신규 지출수요를 조달하기 어려워진 상황에서 사용자부담금을 잠재적 재정수입원으로 활용된 바가 있다.

이상의 논의를 종합하여, 자치단체의 지방세외수입 확대 정책은 경제상황에 따라 영향을 받을 것으로 예상된다.

가설 2. 자치단체의 경제적 요인은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다.

선행연구는 경제적 요인에 관해 서로 다른 변수들을 모형에 포함시키고 있다(이상엽·함우식, 2001; 김정숙, 2018). 본 연구는 패널데이터 분석방법을 적용할 것이므로 자치단체의 개체 정보와 시간 정보를 담을 수 있는 변수를 고려하고자 하였다. 우리나라의 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product) 지표는 생산측면의 부가가치로서 각 시·도 내에서 경제활동별로 얼마만큼의 부가가치가 발생되었는가를 나타내는 종합경제지표이다. 지역내총생산 지표는 국민경제의 지역적 분석과 지역개발시책 수립에 활용되며, 주민의 담세율로부터 지방세

수입을 계획하는 등 지방세제 개정에 있어 기초자료로도 이용된다. 또한 통계청에서는 1985년부의 시·도의 지역내총생산 자료를 제공하고 있어, 본 연구의 1995년부터 2017년까지의 시·도 단위의 지역별 경제 요인을 측정할 변수로 활용하는데 매우 적합한 것으로 판단하였다. 그러므로 지방세외수입에 영향을 미치는 지역경제 요인으로서 지역내총생산 지표를 독립변수로 선정하였다.

지역내총생산의 증가는 국세와 지방세 수입을 증가시킨다. 지방교부세가 내국세의 19.24%를 재원으로 하고 있으므로, 국세 규모의 증가는 지방정부로 하여금 지방교부세 총규모의 증가와 각 자치단체에 배분될 교부세 규모도 증가할 것을 예상하게 한다. 결국 지방세와 이전재원의 증가는 앞의 재정적 요인의 논의와 동일하게 지방세외수입을 감소시킬 것으로 기대할 수 있다.

또한 지방세외수입에 영향을 미칠 수 있는 경제적 요인으로 경제위기 변수를 모형에 포함하였다. 연구의 기간적 범위 중 경제위기 상황은 1997년 말의 IMF 외환위기와 2009년부터의 세계금융위기가 해당된다. 경제위기가 지방재정에 미친 구체적 근거를 찾아보면, 지방교부세의 배분에서 1997년과 1998년도에 처음으로 감액추경이 이루어졌으며, 1999년은 감액추경은 없지만 지방교부세의 전년 대비 총 규모가 감소하고 있다. 이후 세계금융위기 영향으로 2009년에 다시 감액추경을 하여 실질적으로 결산규모가 감소하였으며, 2010년도까지 지방교부세 결산액이 전년대비 감소하고 있음을 확인하였다.⁴¹⁾ 뿐만아니라 경제위기는 지방세나 국세를 감소시키는 요인이기 때문에, 지방정부의 재정상황은 지방세와 이전재원이 감소한 상황이 된다. 앞의 재정적 요인의 논의와 동일하게 경제위기는 지방세와 이전재원 규모를 축소시키므로, 지방정부가 부족한 세수입을 확보하기 위해 능동적 세입원인 지방세외수입을 확대할 것이라고 기대할 수 있다.

이를 연구가설로 표현하면, 지역내총생산과 국가의 경제위기 상황은 지방세외수입에 영향을 미치는 요인이며, 지역내총생산의 증가는 지방세외수입에 부(-)의 영향을, 국가의 경제위기 상황은 정(+)의 영향을 미칠 것으로 예상된다.

가설 2-1. 자치단체 지역내총생산(GRDP)은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_3 < 0$)

가설 2-2. 국가의 경제위기 상황은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_4 > 0$)

41) 행정안전부(2018). 지방교부세 산정 해설 참고

3) 자치단체장의 정치적 요인

자치단체의 정치적 상황은 지방세외수입을 증가 또는 감소시키는 데 영향요인으로 작용한다. 자치단체의 노력 여하에 따라 지방세외수입의 세수 확보가 가능하다는 것은 정책결정자의 정치적 판단이 개입될 여지가 있다는 것이다.

예를 들어 지방상수도 요금 수준을 결정하는 것은 수요와 공급에 따른 경제적 기준만이 작용하는 것이 아니다. 지방상수도 요금은 자치단체별로 상이한 기준을 통해 요금이 책정되고 지역 간의 요금 격차가 발생되고 있다.⁴²⁾ 일반적으로 원가보다 낮은 수준의 요금이 책정되고 나머지 공급비용은 자치단체의 일반재원으로 충당되고 있다.⁴³⁾ 공공자원의 효율적 배분 관점에서는 정책결정자인 자치단체장은 상수도 요금을 상향조정(원가와 일치하는 수준까지)할 수 있을 것이나, 자신의 정치적 효용을 극대화하는 동기를 갖고 있으므로, 즉 투표권자인 주민의 지지를 더욱 얻고자 하므로 주민들에게 추가적인 비용부담을 지우는 것을 꺼리게 된다. 이러한 이유로 인하여 상수도 요금을 상향 조정하는 것은 자치단체장에게는 정치적 부담이 되어, 부족한 공급비용을 일반재원으로 충당하는 방법을 보다 선호하게 된다. 구체적으로 최근의 지방상수도 요금에 대한 김창진·이영규·배수호(2019)의 연구에서도 요금 수준은 합리적 가격 결정 원리만이 아닌 정치적 요인도 중요한 영향요인임을 증명하고 있다.

선행연구 분석을 통해 볼 때 우리나라나 국외의 연구에서 자치단체의 정치적

42) 광역 상수도 직영기업 중 부산, 인천, 제주도의 가정용 상수도 요금을 조사해보면, 다음과 같이 사용량에 따라 부과되는 요금이 각각 다르다.

부산상수도		인천상수도		제주상수도	
사용량(m ³ /월)	m ³ 당 요금(원)	사용량(m ³ /월)	m ³ 당 요금(원)	사용량(m ³ /월)	m ³ 당 요금(원)
0~10이하	720	1~ 20	470	1~ 20	410
10초과~20이하	780	21~ 30	670	21~ 30	720
20초과	1,000	31 이상	850	31 이상	980

자료: 각지방자치단체 상하수도본부 홈페이지

43) 상수도와 하수도의 요금현실화율은 공급 비용에 대비한 요금수입을 나타낸다. 상수도는 평균 90%이상을 보이고 있으나, 하수도는 평균 60%대에 머물고 있다.

		부산	대구	인천	울산	광주	대전	제주	평균
상수도	2016년	86.02	93.24	100.83	101.44	99.76	94.83	85.57	94.53
	2017년	85.30	91.73	96.11	93.65	100.55	99.48	82.16	92.71
하수도	2016년	73.31	76.86	87.02	63.89	64.25	69.71	17.80	64.69
	2017년	74.01	87.52	85.04	60.70	65.84	74.11	17.77	66.43

자료: 행정안전부, 「지방공기업 경영평가 종합보고서」

요인이 지방세외수입에 영향을 미치는 요인이라는 증거를 제시하고 있다(김정숙, 2018; Borge, 2000 등). 본 연구에서도 자치단체장의 정치적 요인이 민선자치 이후 지방세외수입에 영향을 미칠 것으로 판단한다.

가설 3. 자치단체장의 정치적 요인은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다.

지방재정 현상을 설명할 수 있는 정치적 요인은 다양한 연구에서 시도되었다. 지방세외수입의 정치적 동학을 연구한 김정숙(2018)의 연구는 자치단체장의 정치적 동기와 정치적 환경이라는 틀 속에서 단체장의 재선가능성, 단체장의 여당 소속, 단체장의 진보성, 지역주의 정당 여부, 분점정부 여부를 정치적 요인으로서 고려하고 있다. 무조건부 보조금의 감소에 대한 자체재원 수입반응을 연구한 최용선(2018)의 연구에서도 정치적 요인으로 지방선거 실시여부를 분석모형에 고려하고 있다. 자치단체의 자체재원(지방세+세외수입)의 정치적 결정요인을 연구한 서재권(2017)은 단체장 당적, 선거경쟁도, 단체장우위도, 3선단체장, 재임기간을 고려하고 있다.

본 연구는 ‘새로운 공공서비스를 제공함에 필요한 재원을 지방세외수입으로 충당할 것인가’를 중심으로 다음과 같은 논리로 자치단체장의 정치적 요인의 영향의 방향을 예상한다. 자치단체 지방선거에서의 투표율은 주민들의 정치적 관심의 정도(지역주민의 정치적 영향)를 나타낸다. 주민들의 정치적 관심이 높다는 것은 상대적으로 그들의 요구가 표면에 더욱 드러나게 되므로, 정치인들은 적극적으로 이에 반응할 수 있다. 지방세외수입의 확대와 관련해서 주민은 효용극대화의 관점에서 지방세외수입의 부과에 반대할 것이다. 다른 조건들이 일정할 때 지방세외수입의 확대는 주민들의 추가적인 비용부담을 주어 주민들의 가용소득을 감소시키기 때문이다. 정치인들은 득표극대화 유인을 가지고 있으므로, 주민의 지방세외수입 증대 반대 요구를 수용하고, 필요재원을 지방세율 인상이나 지방세목 신설 등과 같이 지역주민들의 부담을 야기하는 방법보다는 중앙정부로부터 이전재원으로 확보하려 할 것이다. 따라서 지방선거의 주민참여도는 지방세외수입을 설명하는 정치적 요인으로 간주하며, 주민참여도가 높을수록 지방세외수입은 감소할 것으로 예상한다.

우리나라 자치단체장은 지방자치법 제95조에 의해 임기는 4년으로 보장되어 있고, 계속재임은 3기에 한정하고 있다. 이러한 제도적 특성으로 인해 3선 자치단체장에게는 득표극대화 유인이 작동하지 않는다. 재선가능성이 있는 자치단체장은 3선 자치단체장과는 달리 주민들의 효용극대화에 동의함으로써 주민들에게 호혜를 베푸는 것으로 자신들의 정치적 기반을 유지하고자 할 것이다. 지방세외수입 확대는 주민들의 효용극대화에 반대되므로, 재선가능성이 있는 자치단체장의 경우 지방세외수입을 확대하는데 소극적이게 될 것이다. 따라서 자치단체장의 재선가능성은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이며, 지방세외수입을 감소하는 요인으로 작용할 것이다.

자치단체장 소속 정당의 이념적 성향은 지방세외수입의 확대 동기에 영향을 줄 수 있다. 정당의 이념을 진보정당과 보수정당으로 구분할 때, 일반적으로 진보적 이념의 정당은 큰 정부 역할을 기대한다. 정부역할의 증대는 재정규모를 확장시키게 되고, 늘어난 세출규모를 충당하기 위한 세입도 증가하게 된다. 진보정당의 경우 보수정당 보다는 세출규모의 수준이 크고 확보해야 할 세입규모도 크다. 우리나라의 지방재정제도 하에서 자치단체장의 의지로 지방세를 확대하는 것은 매우 한정적이기 때문에, 지방세외수입을 부과함으로써 부족한 세출을 충당하고자 할 것이다. Borge(1995)는 사회주의 정당의 비중을 독립변수로 고려하여 사회주의 정당의 경우 사용자부담금이 증가하고 있음을 제시하고 있다. 우리나라 김정숙(2018)의 연구도 단체장이 진보적 정당인 경우, 지방재정의 세입과 세출이 증가하는 경향이 있어 부족한 세입을 지방세외수입으로 확보할 것이라는 가정을 실증적 결과로 증명하고 있다. 따라서 자치단체장이 진보적 성향의 정당에 소속되어 있는 경우, 지방세외수입은 증가할 것으로 예상된다.

자치단체장과 지방의회의 정당 일치정도는 지방세외수입에 영향을 미칠 수 있다. 우리나라 지방자치 정치구조는 집행기관인 단체장과 의결기관인 지방의회로 구성되어 있으며, 단체장 중심의 기관대립형정부 구조를 띠고 있다. 이러한 정치구조는 단체장의 소속 정당이 지방의회의 의석을 다수 차지하고 있을 경우, 단체장의 정책집행에 지방의회의 동의를 보다 원활히 구할 수 있을 것으로 간주된다. 사용자부담금의 부과는 자치단체로 하여금 주민들의 저항뿐만 아니라 지방의회의 정치적 반대도 극복해야 할 과제일 것이다. 그런데 지방의회의 정당 일치도가

높으면 지방의회와의 대립구조가 악화되어 사용자부담금 부과 정책의 도입이 보다 수월할 것이다.⁴⁴⁾ 이러한 개념과 유사하게 김정숙(2018)의 연구에서는 분점 정부의 개념으로 접근하고 있다. 자치단체장의 정당과 의회 다수당이 서로 다른 경우를 분점정부라 하는데, 분점정부 정치 환경에서는 세금 확대가 쉽지 않은 것과 같이 지방세외수입도 감소할 것이라는 논리로 가설을 정립하고 있다. 따라서 자치단체장과 지방의회 간의 정당 일치도는 지방세외수입에 영향을 미치는 요인으로 간주할 수 있으며, 정당일치도가 높을수록 지방세외수입은 증가할 것으로 예상된다.

자치단체장의 여당 소속 여부는 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. 자치단체장의 중앙정부와의 정치적 관계를 고려할 때, 여당 소속의 자치단체장은 야당이나 무소속 자치단체장보다 중앙정부의 정책기조와 집행에 보다 순응하고 중앙정부 정책을 통일감있게 추진하기 위한 동기를 갖고 있다(김정숙, 2018: 58).⁴⁵⁾ 제2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방세외수입의 확충 노력에 있어서 그동안 중앙정부는 다각도의 정책적 노력을 이어오고 있다. 득표극대화의 논리에서 자치단체장은 지방세외수입 확대 동기는 여전히 작으나, 여당 소속 자치단체장은 여당 소속 이외의 자치단체장 보다 중앙정부의 지방세외수입 확대 정책에 순응하였을 것으로 예상할 수 있다. 그러므로 여당 소속 자치단체장의 경우 지방세외수입은 증가할 것으로 예상된다.

지방자치단체 선거를 앞두고 당선을 목적으로 하는 정당과 정치인들은 세금이나 공공요금 등의 주민부담을 줄임으로써 정치적 기반을 유지하고 확대하고자 할 것이라는 점을 가정할 수 있다. 선거주기에 따라 정부의 재정정책의 변동은 다수의 학자들에 의해 연구되어 왔으며(Nordhaus, 1975; 유금록, 1996), Nordhaus(1975)의 정치적 경기순환론⁴⁶⁾은 정부의 세입 및 세출 규모나 재정정

44) 서재권(2017)은 정당일치도가 높으면 자치단체장은 지방의회의 동의를 구하기 수월하다는 점에 동일한 논리를 갖는다. 그런데, 의회는 단체장에 비해 세외수입 확보에 적극적이거나 단체장은 소극적인 것으로 가정하고 있다. 따라서 단체장 소속 정당이 우위인 경우 자체수입(지방세+세외수입)은 줄어들 것으로 가설을 제시하고 있다.

45) 반면 서재권(2017)은 단체장의 당적은 지방정부 세외수입 확보 노력에 체계적인 영향을 미칠 것이나, 여당 소속 단체장의 경우 중앙정부의 이전재원에 의존할 동기가 더욱 크기 때문에 세외수입을 비롯한 자체수입이 감소할 것이라는 가설을 제시하고 있다.

46) Nordhaus(1975)의 정치적 경기순환론(The political business cycle)은 거시경제적 변수인 물가와 실업률간의 관계를 나타내는 필립스곡선(Phillips curve)에 초점을 두고, 정부는 저물가 와 완전고용이라는 두 가지 정책목표를 동시에 달성할 수 없는 상황을 설명한다. 그는 두 가지

책이 선거주기에 따라 변동 패턴이 있음을 설명한다. 지방세외수입은 자치단체장의 노력 여하에 따라 세수 확보가 가능한 재원이다. 자치단체장의 득표극대화 행태는 주민들에게 지방세외수입을 부과하는 정책 선택을 회피하게 할 것인데, 이것이 지방선거를 앞두고 있는 경우에는 더욱 강하게 작용할 것이다. 새로운 공공 서비스를 제공함에 필요한 재원을 지방세외수입으로 충당해야 할 필요가 있을 경우에도, 이에 대한 정책결정을 선거 이후로 지연시키거나 또는 다른 재원으로 공급비용을 충당하게 하고 주민들에게 호혜를 베푸는 것이 득표극대화에 도움이 될 것이다. 지방자치단체의 선거년도는 지방세외수입 확대에 영향을 주는 요인이 되며, 선거 직전년도와 당해년도의 지방세외수입은 감소할 것으로 예상된다.

가설 3-1. 자치단체 선거의 투표율은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_5 < 0$)

가설 3-2. 자치단체장의 재선거가능성은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_6 < 0$)

가설 3-3. 자치단체장의 진보성은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_7 > 0$)

가설 3-4. 자치단체장과 의회의 정당 일치도는 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_8 > 0$)

가설 3-5. 자치단체장의 여당 소속 여부는 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_9 > 0$)

가설 3-6. 자치단체 선거년도는 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_{10} < 0$)

4) 민선자치 기수

마지막으로 연구모형에 민선자치 가변수를 포함하여, 민선자치 기수에 따른 지방세외수입의 시간적 흐름을 관찰하고자 한다. 본 연구의 이론적 논의에서 살펴본 것처럼 민선자치 선거에서 유권자인 주민은 효용극대화의 관점에서 이전재원 확충 능력을 자치단체장의 역량으로 평가할 것이다. 즉 자치단체장의 이전재원 확충 역량이 선거에 활용되면 민선자치의 기수가 거듭될수록 자치단체에 필요한 재원을 외부로부터 동원하려는 정치성이 더욱 깊게 내재될 것이다. 이로 인해 지방세외수입은 민선자치 기수가 거듭될수록 감소할 것으로 예상된다.

경제적 지표의 다양한 조합 중 정부가 선거 직전에 가장 많은 대중적 지지를 받을 수 있는 조합이 나타나도록 경제정책을 조정한다고 주장한다. 선거를 앞둔 정당이나 정치인은 득표율에 도움이 되는 정책으로서 실업률, 가처분소득, 복지수혜 등의 경제경기를 부양하거나, 가시적인 효과를 드러낼 수 있는 정책을 펼친다. 반면, 선거를 통해 집권한 이후에는 선거 전의 팽창정책으로 인해 발생하는 경제적 문제를 해결하기 위해 긴축정책을 실시하는 패턴이 반복된다(참고: 온라인행정학전자사전).

가설 4-1. 자치단체 민선자치 기수는 지방세외수입에 영향을 미칠 것이다. ($\beta_{11} < 0$)

제2절 변수측정

1. 종속변수

본 연구는 1995년부터 2017년까지 최근 23년간의 지역별 지방세외수입액을 종속변수로 한다. 지방세외수입은 자치단체의 일반회계 및 기타특별회계의 경상적 세외수입, 임시적 세외수입, 그리고 공기업특별회계의 사업수입과 사업외수입의 총계이다. 「지방세외수입통계연감」에서 제공하고 있는 지역별 세외수입액 자료를 활용하며, 다음과 같은 사항을 고려하였다.

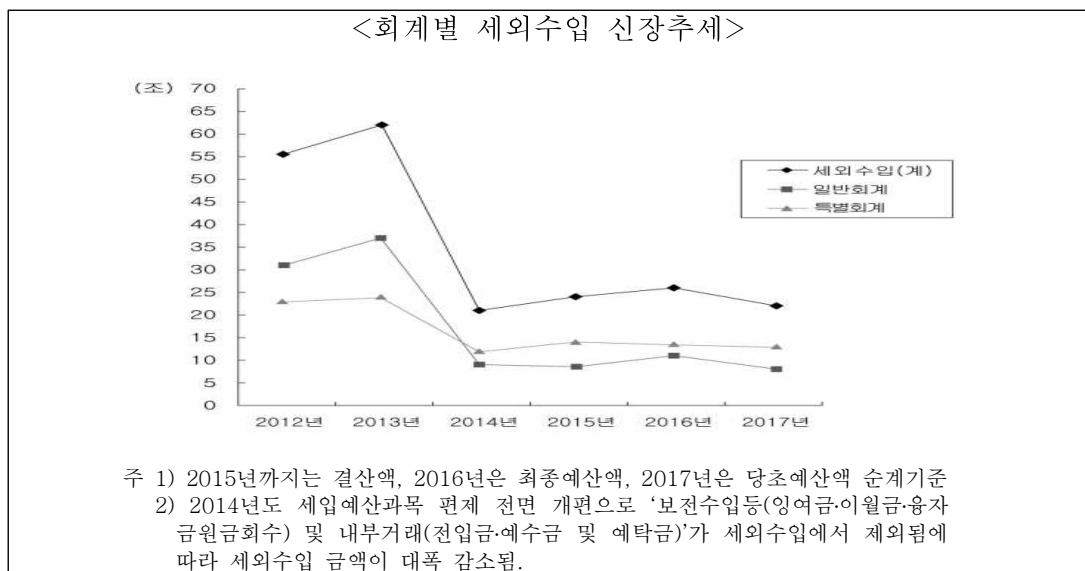
첫째, 「지방세외수입통계연감」을 연도별로 살펴보면, 자치단체의 세외수입 총계규모는 2008년 68조에서부터 2014년 73조로 증가하다가, 2014년 23조, 2015년 27조, 2016년 29조, 2017년 29조원으로 2014년을 기점으로 세외수입 총계규모가 급격히 떨어지고 있는 것을 관찰할 수 있다. 2014년부터 지방세외수입에서 임시적 세외수입 중 ‘잉여금, 전년도이월금, 융자금원금, 전입금, 예수금 및 예탁금’이 제외되고 별도의 과목으로 ‘보전수입 및 내부거래 등’으로 신설되었기 때문이다.⁴⁷⁾ 우리나라 지방재정 통계자료를 분석할 때에는 이러한 사항에 주의를 기울여야 할 필요가 있다. 아래 <그림 3-2>는 세입예산 과목 변경으로 인한 2014년도의 지방세외수입 감소를 보여준다. 지방세외수입의 통계자료를 그대로 분석에 사용할 것이 아니라, 세입 분류 변경으로 인한 영향을 통제해야만 한다. 그러므로 1995년부터 2013년까지 지역별 세외수입액 금액에서 ‘잉여금, 전년도이월금, 융자금원금, 전입금, 예수금 및 예탁금’에 해당하는 금액을 제외시켰다.

재정 통계자료 순계는 회계 간 또는 광역·기초자치단체 간 중복계산되는 재원을 제외한 실질적인 세입 및 세출규모를 나타내며, 총계는 개별 자치단체의 모든

47) 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정(2013.7.29.시행)에 따라 2014년 지방자치단체의 세입 예산 과목 구분이 변경되었다.

회계 간 또는 광역·기초자치단체 간에 중복계산된 부분을 공제하지 않고, 단순 종합한 총액이다(이재원, 2019: 26). 지역별 재정 규모를 비교하기 위해서는 광역·기초자치단체 간 중복계산을 뺀 순계를 활용하는 것이 유용하다. 임시적 세외수입에서 ‘잉여금 등’을 제외하기 위해서는 세목 단위의 정보를 확인해야 하나, 통계자료의 결산 순계는 목 단위 정보를 제공하지 않아 부득이하게 결산 총계 기준으로 자료를 구축하였다.

<그림 3-2> 세입예산과목 변경으로 인한 2014년도 지방세외수입의 감소



자료: 행정안전부 (2017). 지방자치단체 통합재정 개요

둘째, 지역의 범위는 광역자치단체 단체를 기준으로 기초자치단체의 세외수입액을 포함하였다. 우리나라 자치단체는 지방자치법 제2조에 따라 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체로 구분하고 광역은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 ‘시·도’라 한다)로 기초는 시, 군, 구로 구성되며, 2017년 12월 31일을 기준으로 17개 시·도와 226개 시·군·구가 존재한다. 광역자치단체는 1개의 특별시, 6개 광역시, 1개 특별자치시, 8개 도, 1개 특별자치도로 총 17개의 지역으로 구분된다. 본 연구에서는 2012년에 설치된 세종특별자치시를 제외한 16개 지역을 대상으로 하였다.

셋째, 회계를 기준으로 지방세외수입은 자치단체의 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계에서 발생 된다. 세외수입 금액의 범위에 대해 김정숙(2018)은 특

별회계를 제외한 일반회계에 한정하여 지방자치단체의 정치적 동학을 설명하였다. 그러나 일반회계와 특별회계 간의 구분은 자치단체마다 다르게 나타난다. 자치단체의 특별회계는 지방자치법 제126조와 지방재정법 제9조에 근거하여 ① 「지방공기업법」에 따른 지방 직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 ② 특정자금이나 특정 세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 때에 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 이와같이 특별회계는 각 자치단체가 필요에 의해 조례로 설치할 수 있고, 그 명칭이나 범위, 설치된 수도 매우 다양하다(강운호·민기·전상경, 2015: 331). 즉 동일한 사업이지만 지방자치단체의 필요에 따라서 일반회계에 포함될 수도 있고, 특별회계를 설치하여 운영될 수도 있는 것이다. 그러므로 지역별 자료 수집에 있어 특별회계를 제외하는 것은 세외수입과 관련된 사업의 포괄범위에 일관성이 결여된다.

특별회계는 다시 기타특별회계와 「지방공기업법」의 적용을 받는 공기업특별회계로 구분된다. 수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업에 대해 대통령령으로 정하는 기준 이상일 경우,⁴⁸⁾ 「지방공기업법」상의 지방직영기업으로 두고 공기업특별회계를 설치해야 한다. 만약 대통령령에서 정한 기준에 미치지 못한 사업의 경우에는 기타특별회계 또는 일반회계로 편성되어 세외수입이 계상된다. 따라서 지역별 지방세외수입을 관찰하기 위해서 기타특별회계와 공기업특별회계를 모두 포함하였다.

넷째, 세외수입의 예산과목 분류상 경상적 세외수입과 임시적 세외수입, 그리고 사업수입과 사업외수입을 모두 포괄하였다. 제2장 제1절에서 우리나라 지방세외수입의 구조를 살펴보면, 하나의 행정활동으로 발생한 세외수입이 성격에 따라 경상적 세외수입 또는 임시적 세외수입으로 회계적으로 계리될 수 있다. 또한 시간적 범위에서 공기업특별회계의 사업수입과 사업외수입의 구분이 변경되기도 하였다. 본 연구에서는 우리나라 자치단체의 모든 세외수입을 포괄하여 관찰하고자 하므로, 경상적·임시적 세외수입 및 사업수입, 사업외수입을 모두 포함한 총

48) 지방공기업법 시행령 제2조 지방직영기업의 범위는 1. 수도사업: 1일 생산능력 1만톤 이상, 2. 공업용수도사업: 1일 생산능력 1만톤 이상, 3. 궤도사업: 보유차량 50량 이상, 4. 자동차운송사업: 보유차량 30대 이상, 5. 지방도로사업: 도로관리연장 50킬로미터 이상 또는 유료터널·교량 3개소 이상, 6. 하수도사업: 1일 처리능력 1만톤 이상, 7. 주택사업: 주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만평방미터 이상, 8. 토지개발사업: 조성면적 10만평방미터 이상으로 규정하고 있다.

계자료를 활용하였다.

종속변수인 지방세외수입을 비롯하여 독립변수의 모든 화폐가치는 2015년 기준 GDP 디플레이터(deflator)를 적용하여 실질가치로 변환하였다. 시계열적 추이분석에서 실질가치를 활용하는 것은 서로 다른 시점에서의 화폐가치를 동일한 기준에서 평가할 수 있는 이점이 있다.

변수를 자연로그 값으로 변환(logarithmic transformations of variables)하는 것은 선형회귀분석에서 고려되어야 할 선형성과 정규성을 보완해 준다. 데이터 분석에서 자연로그 변환은 데이터의 편차를 줄여 왜도(skewness)와 첨도(kurtosis)를 줄일 수 있기 때문에 정규성이 높아진다. 또한 종속변수와 독립변수간의 비선형 관계를 선형으로 조정하는데 매우 유용하다. 자연로그 값으로 변환된 변수의 해석에서는 탄력성(elasticity)의 개념으로 해석된다. 선형회귀분석에서는 데이터의 정규분포를 가정하므로 자연로그 변환 방법으로 더욱 정확한 분석값을 얻을 수 있다(Kenneth Benoit, 2011).

STATA 통계 프로그램에서는 gladder 명령어를 활용하여 정규성을 쉽게 확인할 수 있고, 로그 변환 외에도 9가지의 변수변환 결과를 보여줌으로써 어떤 변환이 되어야 정규분포가 되는지 유용하게 확인할 수 있다(정성호, 2018: 83-84).

선행연구에서는 연구자에 따라 예산금액에 자연로그 값을 사용하기도 하며(Park, 2017) 또는 전체 예산에서 차지하는 비중을 사용하기도 한다(Jung & Bae, 2011). 본 연구에서는 자연로그를 취하는 것이 보다 정확한 통계분석기법을 적용한 추정량을 구할 수 있으며, 추정량의 해석에도 보다 유용할 것으로 판단하여 지방세외수입액 종속변수를 자연로그 변환하는 방법으로 연구를 진행하였다.

2. 독립변수

1) 재정적 요인

자치단체의 재정적 요인을 지방세(tax)와 이전재원(transfer) 변수를 도입하였다. 이전재원은 지방교부세와 보조금을 합한 금액이다. 지방교부세와 보조금을 각각으로 변수로 활용할 수 있으나, 독립변수로서 지방세, 지방교부세, 보조금을

다중회귀 분석모형에 동시에 투입하는 경우, 독립변수간 상관관계가 매우 높아 다중공선성의 문제가 발견되었다. 다중공선성을 해결하기 위해 지방교부세와 보조금을 합하는 것으로 독립변수를 변형하였다. 데이터는 「지방재정연감(결산)」에서 지역별 순계기준의 통계자료를 수집하였다. 그리고 종속변수와 동일하게 실질가치로 측정하고 자연로그 값으로 변환하였다.

2) 경제적 요인

지역내총생산(grdp) 지표는 통계청 국가통계포털(KOSIS)에서 제공되는 지역별 지역내총생산 데이터의 2015년 기준년가격 기준의 데이터를 수집하고, 1인당 금액으로 측정하였다. 지역내총생산 지표도 화폐가치(단위: 백만원)로 측정되는 것이므로 자연로그 변환값으로 분석에 활용하여 종속변수와 탄력성의 개념으로 해석할 수 있다. 그러나 지역내총생산 변수가 지방세 변수와의 다중공선성 문제를 야기하는 것으로 확인되어 1인당 지역내총생산으로 변수를 측정함으로써 다중공선성 문제를 해결하였다.

경제위기(crisis)는 더미변수로 하여 재정위기 발생 연도는 1, 그 외의 연도는 0으로 코딩하였다. 본 연구의 시간적 범위가 1995년부터이므로 IMF외환위기로 지방재정에 영향을 보인 시기인 1997년, 1998년, 1999년에 1의 값을 부여하였다. 그리고 세계금융위기 영향에 대해서는 2009년, 2010년에도 1의 값을 부여하였다.

3) 자치단체장의 정치적 요인

지방세외수입에 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인으로서 지방선거 투표율, 단체장 재선가능성, 단체장 진보성, 의회 정당일치도, 여당소속 여부, 선거년도 여부 변수를 도입하였다. 데이터는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 수집하였다.

지방선거 투표율(vote)은 전국동시지방선거의 지역별 투표율 데이터를 수집하였으며, 데이터의 단위는 %이다.

단체장 재선가능성(elposs)은 초선과 재선인 경우 1의 값을 부여하였다. 나머지 3선의 경우는 0의 값을 부여하였다.

단체장의 진보성(prog)은 자치단체장의 정당을 기준으로 진보적 정당인 경우 1의 값을 부여하였다. 민주당, 새정치국민회의, 새천년민주당, 열린우리당, 새정치민주연합을 진보정당으로 분류하였다.⁴⁹⁾ 그 외 민주자유당, 자유민주연합, 한나라당, 자유선진당, 새누리당 및 무소속은 0의 값을 부여하였다.

의회 정당일치도(party)는 광역자치단체장 당적과 일치당적을 갖는 광역자치단체 의원의 비율로 측정하였으며, 단위는 %이다. 단체장과 동일한 정당의 의원이 많을 수록 변수의 값은 100에 가까워진다.

단체장의 여당소속 여부(partyna)는 광역자치단체장이 여당과 일치당적을 갖는 경우 1의 값을 부여하였다. 여당이거나 무소속 등 그 외의 경우는 0의 값을 부여하였다.

선거년도(elyear)는 지방선거가 실시된 해와 이전년도에 1의 값을 부여하였다.

4) 민선자치 가변수

자치단체의 민선자치 기수(locgov)는 1기부터 6기까지 구분하여 더미변수처리하였다. 연구의 시간적 범위에서 민선자치 선거는 1995년, 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년의 여섯 번의 지방선거가 있었다. 각 민선자치단체장의 재임기간은 7월 1일부터 시작되고 있어, 2014년도와 같이 기수가 변경되는 경우에는 한 년도에 두 기수의 자치단체장이 재임하는 기간이 된다. 이러한 시기를 구분함에 있어 2014년도를 민선5기의 시기로 보아야 할지, 다음 기수인 민선6기로 보아야 할지 판단이 필요하다.

우리나라의 지방선거는 자치단체장과 지방의회 의원 선거가 동시에 치루어지고 있고, 지방선거 이후 단체장의 교체는 행정기관 내의 조직개편과 인사발령이 예상된다. 또한 신임 지방정부의 장이 지방선거 이후 공약의 이행을 위해 지방정부 예산을 변경하고자 하는 유인이 매우 높다(백상규, 2016: 96). 예산변경은 추가경정예산 편성 형태로 나타날 것이다. 최선미(2011)는 충청남도 16개 시·군의 추가경정예산 편성 사유를 검토한 결과, 1차 추가경정예산은 의존재원 변화를 반영하기 위해 편성되며, 2차 추가경정예산은 지방정부 결산 후 이월액 및 예비비 등을 반영하기 위해, 3차 이상의 마지막 추가경정예산은 변경된 중앙사업비

49) 대한민국의 진보정당(나무위키, namu.wiki)

에 따른 도비 부담금과 법적·의무적 경비를 가감하고 불용액 최소화를 위해 예산을 감액 조정하기 위해 추가경정예산을 편성하고 있음을 분석하였다.

지방선거가 있는 해의 하반기는 단체장의 교체와 새로운 의회 구성, 그리고 신임 자치단체장의 공약 이행을 위한 예산변경 요인이 추가경정예산 편성에 작용할 여지가 매우 크다. 그러므로 선거년도의 재정적 성과는 신임 자치단체장의 영향이 더욱 크게 미칠 것으로 판단하고, <표 3-1>과 같이 선거년도를 기준으로 민선자치단체장 기수를 구분하였다.

<표 3-1> 민선자치 기수 구분

구분	선거년도	재임기간	시기구분	coding
민선1기	1995	1995.7.1. ~ 1998.6.30 (3년)	1995년-1997년	1
민선2기	1998	1998.7.1. ~ 2002.6.30 (4년)	1998년-2001년	2
민선3기	2002	2002.7.1. ~ 2006.6.30 (4년)	2002년-2005년	3
민선4기	2006	2006.7.1. ~ 2010.6.30 (4년)	2006년-2009년	4
민선5기	2010	2010.7.1. ~ 2014.6.30 (4년)	2010년-2013년	5
민선6기	2014	2014.7.1. ~ 2018.6.30 (4년)	2014년-2017년	6

이상에서 정의한 변수들에 대해, 측정방법과 자료의 출처를 다음 <표 3-2>와 같이 요약하였다.

<표 3-2> 변수의 정의

변수명		측정방법	출처	
종속변수	지방세외수입 총액 lnntrg	지방세외수입 총액(백만원)의 로그값 지역별 총계에서 임시적 세외수입에서 잉여금, 이월금, 부담금, 예탁금및예수금, 지난년도수입을 제외함.	지방세외수입 통계연감	
독립변수	재정적 요인	지방세 lntaxg	지방세 총액(백만원)의 로그값 결산순계	
		이전재원 lntransferg	지방교부세 및 보조금 합계(백만원)의 로그값 결산순계	
	경제적 요인	지역내총생산 grdpGPC	1인당 지역내총생산액(백만원) 2015년 기준년가격	국가통계포탈 (KOSIS)
		경제위기 crisis	경제위기 발생 1=IMF외환위기(1997, 1998, 1999년), 세계 금융위기(2009년, 2010년), 0=그 외 년도	
	자치단체장의 정치적 요인	지방선거 투표율 vote	지방선거 투표율(%) =(투표자 수/유권자 수)×100	중앙선거관리위원회 선거통계
		단체장 재선가능성 elposs	광역자치단체장의 재선 가능성 여부 1=초선과 재선, 0=3선인 경우	
		단체장의 진보성 prog	지방자치단체장 진보성 1=진보정당: 민주당, 새정치국민회의, 새천년민주당, 열린우리당, 새정치민주연합, 0=그 외	
		의회 정당일치도 party	광역자치단체장 당적과 일치당적을 갖는 의원의 비율(%) =(일치당적 의원 수/전체 의원 수)×100	
		단체장의 여당소속 여부 partyna	광역자치단체장의 여/야당 소속 여부 1=여당인 경우, 0=그 외의 경우	
		선거년도 여부 elyearm	지방선거 실시 여부 1=선거년도와 선거전년도, 0=그 외 년도	
민선자치 가변수	민선자치 기수 locgov	1=민선1기(1995년-1997년) 2=민선2기(1998년-2001년) 3=민선3기(2002년-2005년) 4=민선4기(2006년-2009년) 5=민선5기(2010년-2013년) 6=민선6기(2014년-2017년)		

제3절 분석방법

1. 분석방법: 패널 회귀분석

본 연구의 대상은 16개 시·도 단위 지역을 기준으로 1995년부터 2017년까지의 자료를 활용하여 패널데이터의 선형회귀분석(linear regression with panel data) 방법을 적용한다. 어떤 특정 개체의 현상이나 특성을 시간 순으로 기록해 놓은 시계열데이터(time-series data)와 특정 시점에 있어 여러 개체의 현상이나 특성을 모아 놓은 횡단면데이터(cross-sectional data)를 하나로 합쳐 놓은 것이 패널데이터(panel data)이다. 패널데이터는 각 개체가 동일한 기간에 대해 데이터 값을 가지고 있는 경우를 균형패널(balanced panel)이라하고, 그렇지 않고 개체별 데이터 포괄기간이 서로 다른 경우를 불균형패널(unbalanced panel)이라 한다.

패널데이터 분석은 회귀분석과 시계열 분석의 한계점을 보완한다. 패널데이터는 횡단면 단위($i=1, 2, 3, \dots, n$)와 시간단위($t=1, 2, 3, \dots, T$)를 갖기 때문에 횡단면 분석 또는 시계열 분석에 비해 보다 많은 자유도(degree of freedom)를 갖게 되어 모수 추정에 있어서 효율성을 높일 수 있다. 또한 회귀분석에서 가장 큰 문제로 대두되는 누락변수(omitted variables) 문제를 줄일 수 있는데, 패널데이터는 시간적 동태성과 개체들의 고유성에 대한 정보를 포함하기 때문에 누락되거나 미관찰 변수의 영향력을 통제할 수 있다. 즉 패널데이터를 사용한 분석은 횡단면 자료와 시계열 자료를 각각 사용할 때보다 더 많은 정보를 제공함으로써 더 정교한 모델 설정과 더 정확한 추론이 가능하다(이희연·노승철, 2015: 516~518).

패널자료를 활용한 분석은 개인, 기업, 국가, 주정부 등 다양한 경제주체들의 다양성을 반영하는 자료이기 때문에 개별 경제주체들의 이질성을 통제할 수 있다. 횡단면 분석이나 시계열 분석만으로는 이러한 이질성과 그 변화를 반영하지 못하므로 분석결과에 편의(bias)의 문제가 있게 된다. 또한 패널자료는 보다 많은 정보와 가변성을 제공한다. 이를 활용한 분석은 변수들 간의 공선성(multicollinearity) 문제를 피할 수 있고, 보다 많은 자유도를 확보할 수 있어 보

다 효율적인 추정치를 구할 수 있다(박승록, 2020: 344).

지방세외수입의 영향요인에 관한 국내의 선행연구에서는 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 활용하여 추정한 연구(함우식, 1999; 이상엽·함우식, 2001)와 패널분석 방법을 활용한 연구(김정숙, 2018)가 있다. 일반적으로 다중회귀모형은 횡단면적 교란요인과 시계열적 교란요인의 통제는 모형에 포함된 통제변수들에 의해 이루어진다. 그러나 이런 경우 통제변수를 통해 횡단면적 교란요인이 적절하게 통제되지 않고 시계열적 변화 추정에서 편의를 가져오는 경우가 있다. 또한 자치단체들 간의 횡단면적 차이를 통제하는 데에서 인구, 재정력 변수들을 통제하는 경우가 많은데, 이러한 변수들이 실질적으로 횡단면적 교란을 완전히 통제한다고 보기 어렵다. 그러므로 최근의 김정숙(2018)의 연구에서와 같이, 본 연구는 패널데이터의 선형회귀분석(linear regression with panel data) 방법을 활용하였다. 분석에는 STATA SE 16.0을 사용하였다.

2. 패널 분석모형의 설정

1) 패널 분석모형

패널데이터의 분석모형은 합동OLS(Pooled OLS: POLS)모형, 고정효과(Fixed Effect: FE)모형, 확률효과(Random Effect: RE)모형이 있다. 합동OLS는 패널데이터가 패널구조라는 사실을 무시하고, 즉 주어진 데이터에서 관찰되지 않은 개체특성이나 시간흐름을 고려하지 않은 채 최소자승법(ordinary least squares: OLS)으로 추정하는 것이다. 데이터의 패널구조를 반영한다면 FE모형과 RE모형을 시도할 수 있다. 이는 오차항에 패널의 개체특성과 시간특성을 반영한 패널회귀분석으로서 일반적인 회귀분석의 한계를 보완해준다.

일반적인 패널 선형회귀모형은 다음과 같은 산식으로 표현된다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \epsilon_{it} \quad (\text{식3.1})$$

$$i = 1, 2, \dots, n \quad t = 1, 2, \dots, T$$

$$\epsilon_{it} = \text{오차항(error term)}$$

패널분석은 오차(ϵ_{it})에 대하여 일반적인 선형회귀분석의 기본가정(OLS assumptions)을 준수하는 것을 바탕으로 한다. 회귀분석의 기본가정은 다음과 같이 정리할 수 있다.

(가정 1) $E(\epsilon_{it}) = 0$, 모든 i 및 t 에 대해

(가정 2) $var(\epsilon_{it}) = \delta^2$, 모든 i 및 t 에 대해

(가정 3) $cov(\epsilon_{it}, \epsilon_{js}) = 0$, 모든 $i \neq j$ 및 $t \neq s$ 에 대해

(가정 4) $cov(x_{it}, \epsilon_{jt}) = 0$, 모든 i 및 t 에 대해

이상의 가정은 ① 모든 패널 개체에 대해 모든 시점에서 오차항의 기댓값은 0이 되어야 한다, ② 오차항의 분산은 동분산성(homoscedasticity)을 갖는다, ③ 패널 개체와 시점에서의 오차항은 서로 상관관계가 없다, ④ 오차항과 설명변수 사이에 상관관계가 없다는 것이다.

오차가 준수해야 하는 가정 가운데 패널 개체와 시간에 따라 오차항의 분산이 변하지 않아야 하는 동분산성(homoskedasticity) 가정과 패널 개체간 또는 시점간 자기상관이 존재하지 않아야 한다는 가정(no autocorrelation)은 패널데이터의 특성 상 쉽게 위배될 수 있는 가정이다. 패널데이터는 횡단면데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 오차항에 이분산성(heteroskedasticity)이나 자기상관이 존재할 가능성이 있다. 이러한 문제는 OLS 추정량의 표준오차에 영향을 주어 비효율적인 추정량(inefficient estimator)이 도출될 수 있다.

또한 패널 개체의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)이 오차항(ϵ_{it})에 포함되는 경우, 즉 오차항과 설명변수 사이에 상관관계가 없다는 가정을 준수하지 못하는 경우 누락변수에 의한 편의(omitted variable bias)가 생겨 OLS 추정량은 일치추정량(consistent estimator)이 될 수 없다(민인식, 최필선 2019: 80).

식(1)에서 제시된 오차항(ϵ_{it})에서 패널개체 특성을 고려하기 위하여 오차항을 u_i 와 e_{it} 로 분리하여, 다음 식(2)로 구성하였다. u_i 는 시간에 따라 변하지 않으며

패널 개체에 따라 변하는 이질성(heterogeneity)을 지닌 개체특성 오차항이다. e_{it} 는 오차항 ϵ_{it} 에서 u_i 를 제외한 나머지인 패널 개체와 시간에 따라 변하는 순수항 오차항이다. 오차항 u_i 를 어떻게 간주하는가에 따라 고정효과모형(FE)과 확률효과모형(RE)으로 구분된다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + u_i + e_{it} \quad (\text{식3.2})$$

$$i = 1, 2, \dots, n \quad t = 1, 2, \dots, T$$

u_i = 시간에 따라 변하지 않는 패널의 개체 특성 오차항

e_{it} = 패널 개체와 시간에 따라 변하는 순수항 오차항

고정효과모형은 시간에 따라 변하지 않는 패널의 개체특성을 나타내는 오차항(u_i)을 추정해야 할 모수(parameter)로 간주하고, 이것이 패널 개체별로 서로 다르면서 고정되어 있다고 가정한다. 고정효과모형은 기울기 모수인 β 는 모든 패널 개체에 대해 서로 동일하지만, 개체특성 오차항(u_i)을 추정함으로써 개체별로 다른 상수항($\alpha + u_i$)을 갖게된다. 고정효과 모형의 추정하는 방법은 개체내 추정량을 활용한 방법(within 추정)과 개체별 더미변수를 이용하는 방법(LSDV: least squares dummy variable)방법이 있다. Within 추정 방법은 OLS 가정 중 $cov(x_{it}, \epsilon_{jt}) = 0$ 이 성립하지 않더라도 OLS추정을 통해 β 에 대한 일치추정량을 구할 수 있다. 패널 그룹내에서 시간에 따라 변하지 않는 설명변수(time-invariant variable)는 추정되지 못하는데, 이것은 패널 개체의 이질성에 해당하는 오차항(u_i)에 포함되어 있기 때문이다(민인식·최필선, 2019: 112~119).

확률효과모형은 오차항(u_i)을 확률변수(random variable)로 가정한다. 확률효과모형은 설명변수와 개체특성 오차항(u_i) 간에 상관관계가 없음을 기본 가정으로 두고 있다. 즉 $cov(x_{it}, u_i) = 0$ 을 가정한다. 만약 이 가정이 성립한다면 고정효과 추정량에 비해 확률효과 추정량이 더 효율적인 추정량이 된다. 확률효과모형은 그룹간(between) 정보와 그룹내(within) 정보를 모두 사용하는 장점이 있어, 확률효과모형으로 추정한 β 값의 해석은 패널 그룹간, 그룹내에 똑같이 적용되는 것으로 해석된다(민인식·최필선, 2019: 158). 고정효과 모형과는 달리 시간에 따

라 변하지 않는 설명변수(time-invariant variable)에 대한 β 를 추정할 수 있다.

2) 패널 분석모형 설정을 위한 가설검정

적절한 분석모형을 선택하기 위하여 첫번째 단계로 합동OLS와 고정효과모형(FE)를 추정하고 F검정을 수행한다. 합동OLS는 주어진 데이터의 패널구조를 무시한채 관찰개수를 개별단위로 하여 분석한 것이다. F검정은 오차항의 개체특성을 고려할 필요가 있는지를 검정하는 것으로서 귀무가설(H_0)은 모든 i 에 대해 개체특성(u_i)=0에 해당한다. 이 가설이 기각되면 고정효과 모형을 선택한다.

그 다음은 합동OLS와 확률효과모형(RE)을 추정하고, 확률효과모형의 유의성을 검정하기 위하여 Breusch-Pagand의 LM(Lagrangian Multiplier)검정을 수행한다. 귀무가설(H_0)은 모든 오차항은 0이라 설정하고, 이를 기각하게 되면 확률효과모형을 선택 한다.

개체특성을 담은 오차항(u_i)을 고정효과 또는 확률효과로 추정할지는 하우스만 검정(Hausman test) 방법이 사용된다. 하우스만의 검정은 확률효과모형이 기본가정을 충족하고 있는지를 검정하는 방법으로 귀무가설 $cov(x_{it}, u_i) = 0$ 과 대립가설 $cov(x_{it}, u_i) \neq 0$ 로 검정한다. 하우스만의 귀무가설은 설명변수와 오차항(u_i) 간에는 서로 독립적이며 상관관계가 없다는 것으로 즉, 확률효과 모형을 가정하고 있다. 확률효과모형의 가정이 충족된다면 즉 귀무가설이 맞다면 추정량은 고정효과모형과 일치추정량이 된다. 그러나 귀무가설이 기각된다면, 즉 설명변수와 개체특성 오차 간에 상관관계가 있다면 확률효과모형은 일치추정량이 될 수 없다는 것으로, 고정효과모형을 선택하는 것이 적절하다(이희연·노승철, 2015: 533).

3) 패널 분석모형의 진단

모형의 적합성을 판정하여 최적의 분석모형을 선정하였다면, 추정된 패널모형이 오차항에 대한 가정을 준수하고 있는지 진단할 필요가 있다. 오차항에 이분산성(heteroskedasticity), 개체 내 상관성(serisal correlation within panels), 개체 간 상관성(cross-sectional correlation across panels)의 문제가 있을 경우 비록 추정량은 일치추정량이다 하더라도 비효율적 추정량이 된다. 오차항이 기본가정을 준수하는지 검정을 수행하여 검정결과에 따라 이분산성과 상관관계를 교

정한 분석을 진행해야 한다. STATA 프로그램에서는 옵션 기능으로 이분산성과 자기상관 등에 대한 오차 구조를 모델에 반영하여 추정하는 방법이 제시되고 있다.

본 연구에서 오차항의 이분산성 진단은 Modified Wald 검정을 실시한다. 이 검정은 ‘모든 개체의 분산은 동일하다’는 귀무가설(H_0)을 검정한다.⁵⁰⁾ 귀무가설을 기각함은 개체 간에 이분산성(panel-level heteroskedasticity)이 존재한다는 것으로 선형회귀분석의 기본가정 중 (가정 3) 오차항의 동분산성을 위배하는 것이다.

오차항의 자기상관성 진단은 1계 자기상관 존재 여부에 관한 Wooldrige 검정을 실시한다. Wooldrige 검정의 귀무가설(H_0)은 ‘1계 자기상관이 없다’는 것이다.⁵¹⁾ 귀무가설을 기각함은 1계 자기상관(autocorrelation)이 존재한다는 것으로서 선형회귀분석의 기본가정 중 (가정 3) 서로 다른 시점에서 개체 내 자기상관이 없어야 한다(no autocorrelation)를 위배하게 된다.

오차항의 패널개체 내의 시점 간 자기상관 뿐만 아니라 횡단면 개체 간 상관관계(cross-sectional dependence)를 검정할 필요가 있다. 횡단면의 개체 간 상관 검정은 보통 Breusch-Pagan의 LM검정 방법이 사용된다. 이 검정은 시계열(T)이 개체수(n)보다 큰 데이터의 개체 간 상관관계를 검정하는데, T가 크더라도 n보다 충분히 크지 않으면 검정결과에 큰 편의(bias)가 발생된다.⁵²⁾ 그리고 De Hoyos and Safafidis(2006)의 Pesaran 검정은 T가 n보다 작은 패널데이터의 개체 간 상관관계를 검정하는데 이용된다. 만약 개체 간 상관이 존재함은 선형회귀분석의 기본가정 중 (가정 3)의 개체 간 상관이 없어야 함을 위배하게 된다.

이상과 같이 패널 분석모형의 설정과정을 거쳐 검정결과에 따라 나타난 문제를 교정한 분석방법을 선택해야 한다. 이분산성을 처방하기 위해서는 로버스트 표준오차(robust std. err.)를 사용할 수 있고, 시계열 자기상관을 처방하기 위해 선 차분(difference) 모형을 고려할 수 있다. 이분산성과 시계열 자기상관이 동시에 나타나는 경우에는 FGLS(Feasible Generalized Least Squares: 실행가능

50) Modified Wald test: $H_0 : \sigma_i^2 = \sigma^2$ for all i

51) Wooldrige test for autocorrelation in panel data: $H_0 : no\ first\ -order\ autocorrelation$

52) 참고: Questions concerning the xttest2

(stata.com/statalist/archive/2007-03/msg00148.html)

한 일반화된 최소제곱법)분석모형과 PCSE(Panel-Corrected Standard Errors, 패널교정표준오차)분석모형을 고려해 볼 수 있다(강창희·박상근, 2017). 이 두 분석모형은 STATA 프로그램에서 오차항의 이분산성과 자기상관에 대해 다양한 옵션 기능을 제공하고 있어, 패널분석 진단 결과에 따른 처방을 가능하게 한다.

FGLS 분석모형과 PCSE 분석모형은 오차항의 이분산성과 개체내 1계 자기상관, 그리고 개체간 상관을 고려한 분석방법이다. FGLS는 매우 효율적인 추정량이나, 패널데이터가 시계열 T는 10~40개이고, 패널 개체수 n이 10~20개인 사회과학에서 주로 사용되는 패널데이터인 경우, FGLS로 추정하는 경우 과다추정의 우려가 있다(Beck and Katz, 1995). Beck and Katz(1995)는 몬테카를로분석(Monte Carlo Analysis)을 통해 이와 같은 데이터의 경우 PCSE모형이 보다 강력하고 점근적인(asymptotic) 추정량을 도출한다고 제안하였다. PCSE모형은 한 시점에서의 각 개체의 오차항 간에 체계적인 상관관계가 나타나는 동시적 상관(contemporaneous correlation)과 이분산문제, 자기상관문제를 동시에 고려하여 분석할 수 있다. 특히 FGLS 분석모형은 개체간 상관을 고려한 추정에서는 데이터가 반드시 균형패널이어야 하나, PCSE 분석모형은 불균형 패널데이터도 추정이 가능하다는 장점이 있다.

본 연구의 패널데이터는 OLS 추정에 필요한 기본가정을 충족하지 못하고 오차항의 이분산성과 자기상관 및 개체간 상관이 존재하고 있음을 확인하였다. 따라서 이를 치유하여 분석할 수 있는, 즉 오차항의 이분산성과 자기상관, 동시적 상관을 처방하여 추정할 수 있는 분석모형을 최종 모형으로 선택하고자 한다. 또한 본 연구의 패널데이터는 1995년부터 2017년까지 T=23, 16개 지역 n=16의 데이터이며, 울산의 1995년, 1996년, 1997년 데이터가 없는 불균형데이터이다.⁵³⁾ 그러므로 PCSE 분석모형이 보다 적합한 것으로 판단하고, 이를 최종 분석결과로 제시한다. 구체적인 패널 분석모형 설정을 위한 가설검정 결과와 패널 분석모형의 진단 결과는 제4장 제2절에서 제시하였다.

53) 울산은 1997년 7월 15일 광역시로 승격되었다.

제4장 분석결과

제1절 조사자료의 기술

본 연구는 우리나라 민선 지방자치제 이후 재정자립을 위해 지방세외수입 확보에 대한 노력이 경주되었음에도 불구하고, 지방자치의 연륜이 더할수록 지방세외수입의 규모가 크게 증가하지 못하고, 지방재정 수입구조에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 그 원인을 모색하는 데 있다.

제3장에 연구설계에 의한 실증분석 결과를 제시하기에 앞서, 본 연구에서 구축한 데이터가 주는 지방재정 추이 정보를 기술하고자 한다. 본 연구의 데이터 자료는 민선자치 이후인 1995년부터 2017년까지의 16개 지역의 자료이며, 지방재정의 지방세외수입, 지방세, 그리고 이전재원으로서의 지방교부세와 국고보조금 합인 패널데이터이다. 금액 데이터는 2015년 기준 GDP 디플레이터(deflator)로 조정된 실질가치이다.

1. 연도별 지방재정 추이

1) 연도별 지방재정 규모 변화

연구의 시간적 범위에서 수집한 데이터의 지방세외수입, 지방세, 그리고 지방교부세와 국고보조금의 합인 이전재원의 규모는 다음 <표 4-1>, <그림 4-1>과 같다. 지방세외수입 규모는 크게 증가하지 못한 반면, 지방세와 이전재원은 지속적으로 증가하고 있는 추세를 관찰할 수 있다.

구축된 자료의 총 지방세외수입은 1995년 36조원으로 2002년까지 31조원에서 39조원 대의 규모를 보이고 있다. 이후 2003년 41조원, 2004년 43조원으로 2004년도는 전체기간 중 최고치의 지방세외수입 규모를 보였다.⁵⁴⁾ 그러나 2005

54) 2003년, 2004년 지방세외수입의 주요 증가 요인을 살펴보면, 이자수입, 부담금, 기타수입이 전년 대비 증가율이 뚜렷하게 나타나고 있다. 2004년도는 재산임대수입, 사업장수입 및 지난해 도수입, 그리고 특별회계 수입이 뚜렷하게 증가하였다. 그러나 2005년에는 금리인하로 인해 이

년 일시적으로 규모가 29조원으로 떨어진 뒤 2006년부터 2013년까지 28조원에서 30조원 대의 규모가 유지되었다. 이후 2014년은 23조원으로 하락하고, 2017년까지 26조원에서 27조원 대의 규모를 보이고 있다. 2014년은 지방세외수입 규모가 가장 낮았던 연도이다. 지방세외수입은 1995년부터 2017년의 22년간의 연평균 증가율이 $\Delta 1.34\%$ 로 감소추세를 보이고 있다.

지방세의 규모는 1995년 23조원에서 2000년 28조원으로, 민선자치 이후 5년간 20조원 대의 규모를 나타냈다. 이후 2001년 35조원으로 증가한 뒤, 2002년부터 2006년까지 40조원 대의 규모를 나타냈다. 2007년부터 2013년까지는 증가와 감소가 있지만 여전히 50조원 대의 성장된 규모를 나타냈다. 2014년은 63조원 규모이고, 2015년부터 2017년까지는 70조원 대의 증가추세의 규모를 나타냈다. 지방세는 1995년부터 2017년까지 22년간 연평균 증가율이 5.41%로 증가추세를 보이고 있다.

이전재원의 규모는 1995년 18조원의 규모를 보이고 있다. 1996년부터 1999년까지 20조원 대의 범위 내에서 성장하는 추세가 나타났고, 2000년부터 2001년까지 30조원 대, 2002년부터 2003년까지 40조원 대의 규모를 나타냈다. 2004년 일시적으로 38조원으로 이전재원의 규모가 감소하였지만, 2005년 44조원, 2006년부터 50조원 대, 2008년 60조원 대, 2012년부터 70조원 대, 이후

자수입이 뚜렷하게 감소하였고, 기타수입, 지난년도수입, 그리고 특별회계 수입이 감소하였다 (행정안전부, 지방세외수입연감(2005: 16)).

항목	2002년	2003년	전년 대비	2004년		2005년		
				전년 대비	전년 대비			
합 계	30,617,719	32,796,610	7.12%	35,810,039	9.19%	34,692,955	-3.12%	
일반회계	재산임대수입	99,632	111,711	12.12%	152,523	36.53%	172,060	12.81%
	사용료	507,583	555,225	9.39%	599,934	8.05%	654,120	9.03%
	수수료	858,694	879,184	2.39%	887,718	0.97%	801,386	-9.73%
	사업장수입	322,260	285,920	-11.28%	400,074	39.93%	507,122	26.76%
	정수교부금	682,547	769,271	12.71%	786,434	2.23%	829,658	5.50%
	이자수입	991,422	1,197,264	20.76%	1,085,103	-9.37%	880,964	-18.81%
	재산매각수입	748,924	840,738	12.26%	689,929	-17.94%	1,432,088	107.57%
	부담금	470,887	694,299	47.44%	648,118	-6.65%	796,663	22.92%
	기타수입	825,513	1,142,893	38.45%	1,216,683	6.46%	1,022,585	-15.95%
지난년도수입	167,640	169,174	0.92%	225,672	33.40%	180,065	-20.21%	
특별회계	24,942,617	26,150,931	4.84%	29,117,851	11.35%	27,416,244	-5.84%	

주: 단위: 백만원
자료: 지방세외수입통계연감

2016년부터 2017년까지 80조원 대의 뚜렷한 증가추세가 나타나고 있다. 이전재원은 1995년부터 2017년까지 22년간 연평균 증가율이 7.40%로 증가추세를 보이고 있다.

연구의 시간적 범위 안에서 이전재원이 전년대비 감소한 경우는 2003년과 2004년, 그리고 2010년에서 발견되고 있다. 2003년 이전재원은 42조 3,950억 원으로 전년대비 $\Delta 0.9\%$ 감소, 2004년 38조 8,050억 원으로 전년대비 $\Delta 8.5\%$ 감소폭을 보이고 있으며, 다시 2005년은 44조 5,970억 원으로 14.9%가 증가하였다. 같은 기간 지방세외수입은 2003년 41조 2,530억 원, 2004년 43조 6,700억 원으로 전년대비 증가와 함께 최고치의 규모를 나타내고, 이후 2005년은 29조 4,440억 원으로 전년대비 $\Delta 32.6\%$ 감소폭을 나타내고 있다. 자치단체 총 규모 자료에서 이전재원의 감소에 대해, 지방세외수입은 증가한 경우와 감소한 경우가 관찰되고 있다. 이 자료는 16개 지역의 연도별 합계 자료이므로 이전재원 감소에 지방세외수입이 어떻게 변화되었는지 모든 지역의 개체 정보를 파악할 수 없다. 그러므로 이전재원의 감소가 지방세외수입의 증가와 관련이 있을지, 16개 지역의 패널데이터 자료의 패널 회귀분석으로 통계적으로도 유의한 상관관계가 있을지 관찰해볼 필요가 있다.

2010년은 지방세 제도 중 지방소비세가 신설되어 도입된 해이다. 지방소비세 제도는 도입 당시 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 하고, 지방재정 확충과 지역간 재정 형평화의 기능을 갖고 있다.⁵⁵⁾ 이후 2014년도에 11%로 전환율을 인상하였고, 그 결과 지방세는 2010년도에 전년대비 8.8% 증가, 2014년도에 14.8%의 큰 폭의 증가를 나타내고 있다.⁵⁶⁾ 본 연구의 데이터에서도 2010년 지

55) 2008년 하반기에 추진된 중앙정부의 내국세 감세정책으로 지방정부의 자체재원과 의존재원 모두 감소되는 결과가 초래되었다. 정부의 감세정책은 소득세와 법인세의 감세액수의 10%에 해당하는 주민세가 감소하고, 내국세의 감소로 내국세의 법정률(19.24%)에 해당하는 지방교부세가 감소하였다. 또한 종합부동산세의 감세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세가 감소하였다. 이전재원의 감소는 지역간 자원불균형을 초래하여, 그동안 논의되어오던 지방소비세 제도가 2010년도에 도입되었다.

56) 연도별 지방세와 지방소비세 규모

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
지방세	43,524	45,480 (4.5%)	45,168 (-0.7%)	49,160 (8.8%)	52,300 (6.4%)	53,938 (3.1%)	53,779 (-0.3%)	61,725 (14.8%)
지방소비세				2,679	2,961 (10.5%)	3,034 (2.5%)	3,142 (3.6%)	5,836 (85.7%)

주: 괄호안은 전년대비 증가율, 단위: 십억원
자료: 통계청

방세 규모는 53조 310억원으로 전년대비 5.9% 증가함을 관찰할 수 있다. 민선 자치 이후 지방세 규모의 증가는 지방정부의 재정자립 노력이라기 보다는 중앙 정부 정책의 영향이 크게 작용한 결과로 판단한다.

지방소비세 제도의 도입은 내국세의 19.24%를 재원으로하고 있는 보통교부세와 특별교부세의 재원을 감소시키게 된다. 2010년 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 한 2조 6,790억원의 지방소비세가 자치단체로 배분되었다. 2010년 이전재원은 64조 9,750억원으로 전년대비 △9.5% 감소하였다.

그러나 실제 결산자료를 확인해 보면,⁵⁷⁾ 2010년 지방교부세의 감소는 부동산교부세의 감소폭으로 발생된 것으로 보인다. 부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하고 있으며, 2010년도에 시·도세인 지방소비세가 도입되면서부터, 보유세 및 거래세 감소분 보전 조치는 폐지하고 전액을 교부 기준에 따라 시·군·구 및 제주특별자치도와 세종특별자치시에 균형재원으로 교부하고 있다. 부동산교부세 규모는 2008년 2조 8천억원, 2009년 3조 1천억원이었으나, 과세표준의 부부 합산 산정에 대한 헌법 불일치 판정과 세율 인하 조치로 2010년도는 1조 원 규모로 대폭 축소되었다(이재원, 2019: 192). 즉 2010년 이전재원 규모의 감소는 지방세의 지방소비세 제도 도입이 직접적인 원인이 아닌 것으로 보인다.

같은 기간 지방세외수입은 2010년도 29조 5,470억원으로 전년대비 △6.0%, 2011년도는 28조 4,750억원으로 △3.6%의 감소를 보이고 있다. 2010년 지방세외수입 내역을 구체적으로 확인해 보면, 일반회계의 이자수입이 전년대비 44.3% 감소, 부담금이 39.9% 감소하고 있다. 2011년도는 부담금이 전년대비 10.6%로 감소하고 있다.⁵⁸⁾

57) 지방교부세 교부 결산자료를 확인해 보면, 2010년 총 규모가 전년대비 감소하고 있으며, 정물분으로 지급되는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세는 증가하였고, 다만 부동산교부세만 전년대비 큰 폭으로 감소하고 있다.

연도	합계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세
2009	28,319,634	23,032,062	924,253	1,230,543	3,132,776
2010	28,012,760	24,679,136	992,880	1,318,672	1,022,072
증감	-306,874	1,647,074	68,627	88,129	-2,110,704

주: 최종예산+전년도 정산분 기준, 단위: 백만원

자료: 2018년 지방교부세 산정 해설

58) 지방세외수입통계연감에서 자료의 2010년도의 전년대비 증가율을 항목별로 살펴보면, 사업장수입의 전년대비 △23.8% 감소한 것은 직전년도 사업장수입이 전년대비 63.4% 증가한 것으로

지방세가 증가하는 시점에서의 지방세외수입의 감소 원인을, 지방소비세 제도 도입이 지방재정의 자체재원의 불충분성이 어느 정도 해소될 것으로 기대하게 하여, 지방세외수입의 확대를 소홀히 한 결과가 아닌가 추측해 본다. 또는 경제적 요인으로서 2009년~2010년도의 세계금융위기의 영향으로 재정운영이 축소된 것에 원인이 있거나, 또는 정치적 요인으로서 2010년 전국동시지방선거라는 선거년도 특성 등이 맞물려 지방세외수입을 감소하는 원인으로 작동한 것은 아닌가 유추해 볼 수 있다. 16개 자치단체의 패널데이터의 회귀분석으로 통계적으로 유의한 변수가 무엇인지 가설검정을 통해 그 원인관계를 보다 명확하게 규명해 볼 수 있을 것이다.

연구의 시간적 범위 안에서 지방세외수입이 전년대비 뚜렷한 감소를 보인 것은 2005년과 2014년도에서 발견되고 있다. 지방세외수입의 뚜렷한 감소를 보였던 2005년도와 2014년도의 지방세와 이전재원의 규모는 전년대비 모두 증가하고 있는 상황이다(<표 4-1> 참고).

2005년도는 지방교부세 법정률이 기존 15%에서 19.13%로 인상되었고, 분권교부세와 부동산교부세 신설이라는 제도적 특징이 있다. 분권교부세는 국고보조

인한 기저효과(base effect)로 부풀려진 것이다. 단순히 전년대비 증가율로 지방세외수입의 증감을 판단하는 것은 이러한 판단오류를 불러올 수 있다. 기저효과를 피하려면 현재 비교 시점은 물론 과거 기준시점에 특이 사항이 없었는지 점검하여야 한다(한국은행, 2014). 여기에서는 전년대비 증감을 관찰하기 위하여 설명하고 있으나, 지방세외수입의 영향요인 검증을 위해서는 제3장 연구설계를 바탕으로 한 패널데이터의 분석이 필요하다.

항목	2008년	2009년	2010년		2011년			
			전년 대비	전년 대비	전년 대비	전년 대비		
합 계	39,871,663	41,676,757	4.5%	38,309,096	-8.1%	38,553,821	0.6%	
일반회계	재산임대수입	211,126	211,722	0.3%	232,354	9.7%	239,682	3.2%
	사용료	826,817	890,165	7.7%	951,107	6.8%	977,387	2.8%
	수수료	871,921	883,003	1.3%	907,925	2.8%	932,435	2.7%
	사업장수입	397,604	649,590	63.4%	495,234	-23.8%	507,707	2.5%
	정수교부금	1,090,325	1,022,143	-6.3%	1,040,359	1.8%	1,090,235	4.8%
	이자수입	1,487,356	1,084,189	-27.1%	604,343	-44.3%	651,051	7.7%
	재산매각수입	1,035,154	1,261,724	21.9%	1,039,165	-17.6%	1,006,770	-3.1%
	부담금	1,290,041	1,752,403	35.8%	1,053,333	-39.9%	941,768	-10.6%
	기타수입	1,425,708	1,563,183	9.6%	2,287,194	46.3%	1,783,877	-22.0%
지년연도수입	227,326	303,259	33.4%	340,524	12.3%	327,824	-3.7%	
기타 특별회계	17,416,852	17,696,870	1.6%	15,940,415	-9.9%	16,845,229	5.7%	
공기업특별회계	13,591,433	14,358,506	5.6%	13,417,143	-6.6%	13,249,856	-1.2%	

주: 단위: 백만원
자료: 지방세외수입통계연감

금 제도로 운영하던 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위해 도입되었고, 2005년도의 재원의 규모는 8,450억원에 이른다. 부동산교부세는 기존의 지방세인 종합토지세와 재산세 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 자치단체 보유세 등이 감소한 것을 보전하기 위하여 도입되었다. 2005년 당시의 부동산교부세의 규모는 3,930억원에 이른다. 그러나 이상의 사항들은 지방양여금제도가 폐지되면서 그 재원의 일부를 교부세 재원으로 하고 있고, 보조금의 일부가 지방교부세화 된 것이며, 지방교부세 법정률 이외의 증액교부금이 지방교부세로 흡수된 것이므로 실질적인 지방교부세 규모 확대가 이루어진 것은 아닐 것으로 보인다(강윤희·민기·전상경, 2015: 254). 그러나 실제 자료를 확인해 보면,⁵⁹⁾ 2005년도의 지방교부세의 총규모는 전년대비 40.7% 증가하였으며, 보조금은 25.6% 증가하여 중앙정부로부터의 이전재원의 규모는 16.2% 증가하고 있다.

2014년도는 지방소비세 전환률이 기존 5%에서 11%로 무려 6%p나 상향조정된 연도이다. 2013년도의 취득세 영구 인하정책으로 지방세수가 대폭 감소하게 되었는데, 부동산 경기 진작과 지방 및 지방교육청의 세수 감소를 보전하기 위해 전환률을 상향 조정하였다(이재원, 2019: 146). 그 결과 지방세의 총규모는 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

이 외에도 2000년, 2007년, 2008년, 2011년, 2017년의 경우 지방세와 이전재원이 전년대비 증가하는 상황에서 지방세외수입은 전년대비 감소하고 있다. 본 연구의 가설 중 지방세와 이전재원이 지방세외수입에 부(-)의 영향을 미칠 것이라 지시해 줄 수 있는 현상으로 판단된다. 그러나 지방세와 이전재원의 전년대비 증가율이 동시에 증가하고 있을 때 지방세외수입도 증가하고 있는 회계연도도 존재한다. 이러한 연도별 추이분석은 16개 자치단체의 개별적 데이터가 함께

59) 지방재정연감의 결산 순계를 확인해 보면, 2005년도 증액교부금과 지방양여금이 폐지되고 지방교부세가 증가하였다. 보조금의 일부가 지방교부세로 흡수되어 보조금의 규모가 감소할 것이라는 예상과는 달리 2005년도 보조금은 전년대비 34조원이 증가하였다.

연도	지방교부세	증액교부금	지방양여금	보조금	합계
2004	14,234,544	240,744	3,848,942	13,496,361	31,820,591
2005	20,025,251	-	-	16,945,663	36,970,914
증감	5,790,707	-240,744	-3,848,942	3,449,302	5,150,323
증가율	40.7%	-100.0%	-100.0%	25.6%	16.2%

주: 순계기준, 단위: 백만원
자료: 행정안전부 (각년도). 지방재정연감(결산)

로 수렴되어 자치단체의 개별적 영향을 충분히 반영하지 못한다. 따라서 수집된 각 연도별 16개 자치단체의 패널데이터의 분석은 지방세외수입 감소에 미친 요인을 보다 분명하게 설명할 수 있을 것이다.

<표 4-1> 연도별 주요 세입원의 규모 변화

(단위: 십억원)

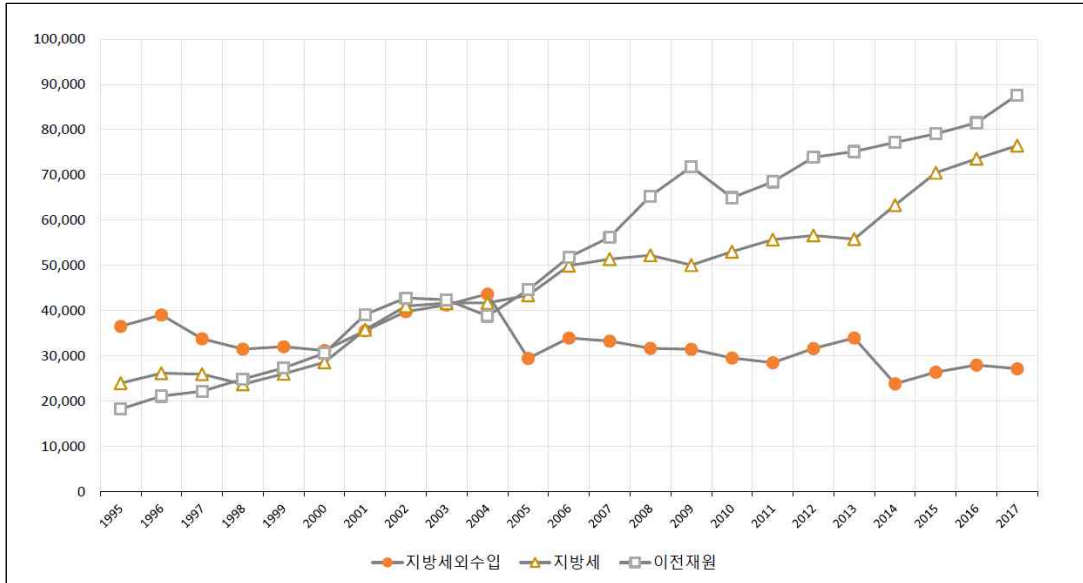
연도	지방세외수입	지방세	이전재원	합계
1995	36,510	23,968	18,237	78,715
1996	39,034	26,157	21,098	86,289
1997	33,808	25,965	22,198	81,971
1998	31,502	23,720	24,877	80,099
1999	32,031	26,030	27,327	85,388
2000	31,162	28,572	30,590	90,324
2001	35,540	35,743	39,146	110,429
2002	39,788	40,995	42,767	123,550
2003	41,253	41,676	42,395	125,324
2004	43,670	41,709	38,805	124,184
2005	29,440	43,398	44,597	117,435
2006	33,951	49,931	51,830	135,712
2007	33,279	51,386	56,188	140,853
2008	31,666	52,215	65,330	149,211
2009	31,445	50,075	71,795	153,315
2010	29,547	53,031	64,975	147,553
2011	28,475	55,697	68,451	152,623
2012	31,617	56,591	73,862	162,070
2013	33,945	55,794	75,151	164,890
2014	23,822	63,300	77,173	164,295
2015	26,394	70,465	79,070	175,929
2016	27,945	73,560	81,506	183,011
2017	27,163	76,456	87,656	191,275
평균	32,739	46,367	52,392	131,498
연평균 증가율	-1.34%	5.41%	7.40%	4.12%

주 1) 화폐가치는 2015년 기준 GDP 디플레이터로 조정함.

2) 이전재원은 지방교부세와 보조금의 합

<그림 4-1> 연도별 지방재정 규모 변화

(단위: 십억원)



2) 연도별 지방재정 비중 변화

연도별 주요 세입원의 비중은 다음 <표 4-2>, <그림 4-2>와 같다. 민선자치 시작년도인 1995년의 지방세외수입 비중은 46.4%로서 지방세와 이전재원 보다 높은 비중을 차지하고 있고, 지방세외수입의 높은 비중 추세는 2000년까지 이어지고 있다. 2001년 지방세외수입 비중은 32.2%로서, 지방세 32.4%, 이전재원 35.4%에 비해 약간 낮은 비중을 보임으로서 민선자치 이후 처음으로 지방세외수입의 비중이 지방세나 이전재원보다 낮은 비중을 나타냈다. 2001년부터 2004년까지의 지방세외수입은 지방세나 이전재원의 비중보다 약간 낮거나 또는 약간 높은 정도의 균등한 비중을 나타내고 있다. 그러나 2005년은 지방세외수입 비중이 25.1%로서 지방세나 이전재원의 비중보다 크게 낮아졌으며, 이후 지방세외수입의 비중이 계속 감소하는 추세를 나타내고 있다. 또한 2005년 이후부터는 첫째 이전재원, 둘째 지방세, 셋째 지방세외수입으로 비중의 순서가 계속 유지되고 있다. 지방자치가 점차 정착되어 갈수록 우리나라 지방정부는 이전재원에 보다 의존하는 뚜렷한 경향을 나타내고 있다.

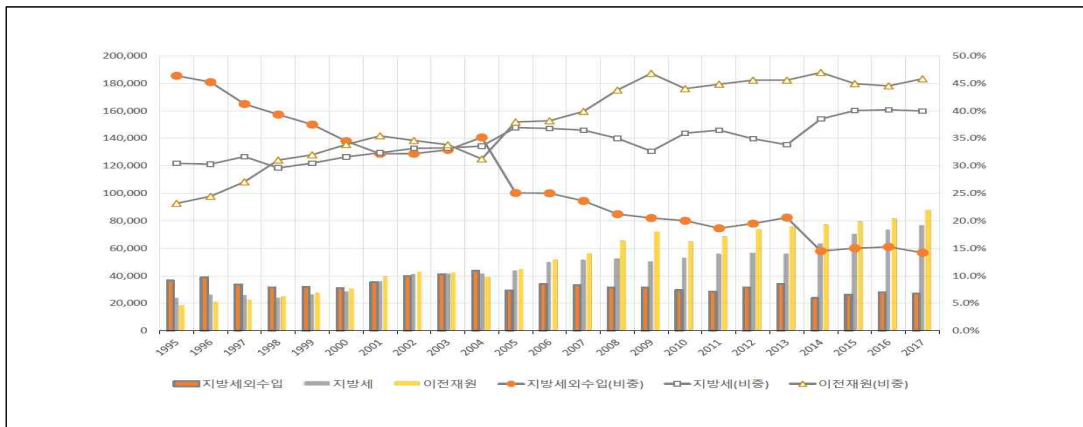
<표 4-2> 연도별 주요 세입원의 비중 변화

연도	지방세외수입	지방세	이전재원	합계
1995	46.4%	30.4%	23.2%	100%
1996	45.2%	30.3%	24.5%	100%
1997	41.2%	31.7%	27.1%	100%
1998	39.3%	29.6%	31.1%	100%
1999	37.5%	30.5%	32.0%	100%
2000	34.5%	31.6%	33.9%	100%
2001	32.2%	32.4%	35.4%	100%
2002	32.2%	33.2%	34.6%	100%
2003	32.9%	33.3%	33.8%	100%
2004	35.2%	33.6%	31.2%	100%
2005	25.1%	37.0%	38.0%	100%
2006	25.0%	36.8%	38.2%	100%
2007	23.6%	36.5%	39.9%	100%
2008	21.2%	35.0%	43.8%	100%
2009	20.5%	32.7%	46.8%	100%
2010	20.0%	35.9%	44.0%	100%
2011	18.7%	36.5%	44.8%	100%
2012	19.5%	34.9%	45.6%	100%
2013	20.6%	33.8%	45.6%	100%
2014	14.5%	38.5%	47.0%	100%
2015	15.0%	40.1%	44.9%	100%
2016	15.3%	40.2%	44.5%	100%
2017	14.2%	40.0%	45.8%	100%
평균	27.39%	34.54%	38.08%	100.00%

주 1) 화폐가치는 2015년 기준 GDP 디플레이터로 조정함.
 2) 이전재원은 지방교부세와 보조금의 합

<그림 4-2> 연도별 지방재정 비중 변화

(단위: 십억원, %)



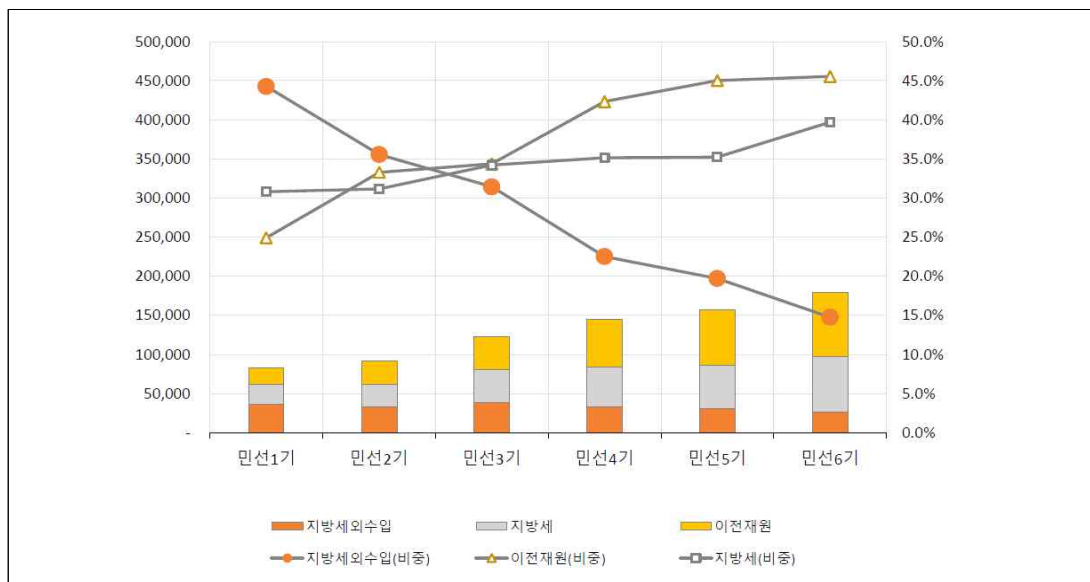
연도별 비중의 변화를 민선자치 기수별로 분석하면 다음 <표 4-3> 및 <그림 4-3>과 같다. 민선기수별 지방세외수입의 평균값과 비중의 변화를 관찰해 볼 때, 지방세외수입은 기수별로 매우 뚜렷하게 감소하고 있다. 1995년 이후 민선자치 기수가 증가함에 따라 총세입 규모는 계속 증가하고 있는데, 지방세외수입의 비중은 매 기수마다 감소하고 있고, 지방세와 이전재원의 비중은 증가하고 있다. 민선3기는 전기보다 규모가 약간 증가하였으나, 상대적으로 지방세와 이전재원의 증가폭이 커서 그 비중은 감소하고 있다.

<표 4-3> 민선 기수별 지방재정의 비중 변화

(단위: 십억원)

민선기수	지방세외수입		지방세		이전재원	
	평균	비중	평균	비중	평균	비중
민선1기 (1995-1998)	36,451	44.3%	25,363	30.8%	20,511	24.9%
민선2기 (1999~2001)	32,559	35.6%	28,516	31.1%	30,485	33.3%
민선3기 (2002~2005)	38,538	31.4%	41,945	34.2%	42,141	34.4%
민선4기 (2006~2009)	32,585	22.5%	50,902	35.2%	61,286	42.3%
민선5기 (2010~2013)	30,896	19.7%	55,278	35.3%	70,610	45.0%
민선6기 (2014~2017)	26,331	14.7%	70,945	39.7%	81,351	45.5%
합 계	197,359	25.4%	272,949	35.1%	306,384	39.4%

<그림 4-3> 민선 기수별 지방재정의 비중 변화



2. 지역별 지방재정 추이

16개 지역의 1995년부터 2017년까지의 지방세외수입 평균값은 <표 4-4> 및 <그림 4-4>와 같다. 경기도의 지방세외수입 평균 규모는 8조 710억원으로 전체 지역에서 24.6%의 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 서울특별시의 지방세외수입은 평균 5조 7,390억원으로 전체 지역의 17.5%의 비중을 차지하고 있다. 이 두 지역은 전국 지방세외수입 평균 규모에서 월등히 높은 비중을 차지하고 있다.

1995년부터 2017년까지의 16개 지역의 지방세외수입 규모의 평균은 2조 630억원이다. 경기도와 서울특별시를 비롯하여 경상남도, 인천광역시, 부산광역시 지역은 평균보다 높은 규모의 지방세외수입 규모를 나타냈다. 반면, 평균적으로 울산광역시는 6,110억원, 제주특별자치도는 3,940억원의 지방세외수입 규모를 보이고 있으며, 전국에서 각각 1.9%, 1.2%로 매우 낮은 비중을 차지하고 있다.

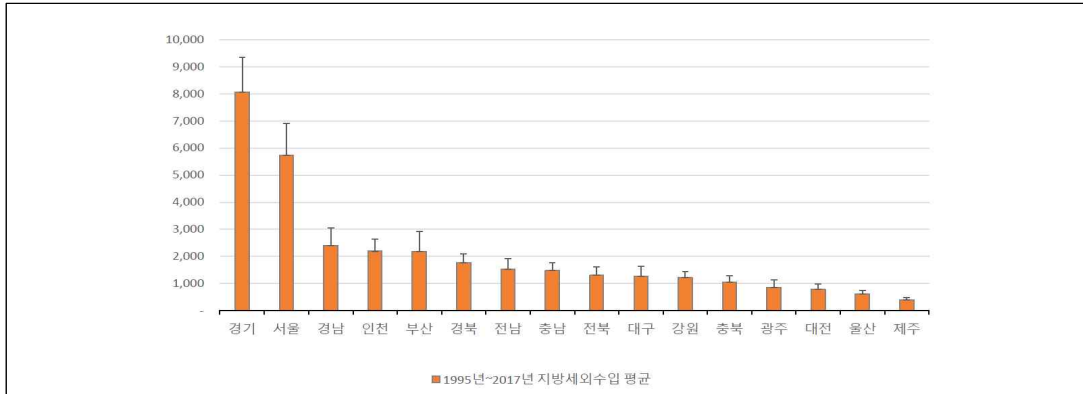
<표 4-4> 지역별 1995년~2017년 평균 지방세외수입 규모

(단위: 십억원)

16개 지역	1995년~2017년 지방세외수입 평균	표준편차	최소값	최대값	비중
경기	8,071	1,273	5,509,634	10,600,000	24.6%
서울	5,739	1,178	4,415,981	8,398,080	17.5%
경남	2,397	659	1,600,698	4,091,477	7.3%
인천	2,192	439	1,419,514	2,918,304	6.7%
부산	2,184	730	1,295,822	3,451,729	6.7%
경북	1,779	310	1,413,025	2,495,350	5.4%
전남	1,534	379	1,002,718	2,356,199	4.7%
충남	1,477	282	1,076,612	2,129,501	4.5%
전북	1,296	312	863,862	1,899,477	3.9%
대구	1,255	386	847,843	1,964,153	3.8%
강원	1,217	211	929,139	1,770,595	3.7%
충북	1,041	235	694,953	1,672,088	3.2%
광주	855	282	476,674	1,384,319	2.6%
대전	777	190	485,010	1,047,949	2.4%
울산	611	127	383,145	822,667	1.9%
제주	394	81	292,216	662,398	1.2%
평균(합계)	2,063	2,041	292,216	10,600,000	(100%)

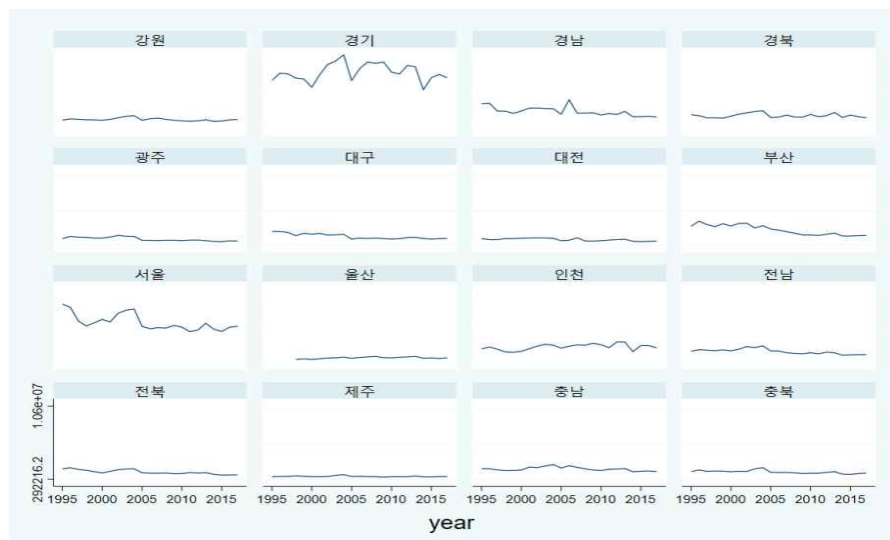
<그림 4-4> 지역별 1995년~2017년 평균 지방세외수입 규모

(단위: 십억원)



다음 <그림 4-5>는 16개 지역의 연도별 지방세외수입 규모를 관찰한 것이다. 경기도와 서울특별시의 지방세외수입 규모가 다른 지역보다 월등히 크고, 경기도는 지방세외수입 규모가 상당히 크면서도 변동규모도 크게 나타나고 있음을 시각적으로 확인할 수 있다. 경기도의 경우 임시적 세외수입의 재산매각수입 규모가 연도별 변동이 크게 나타나고 있었다. 서울특별시는 다른 지역과 달리 변동 폭이 크게 나타나고 있으나, 전반적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

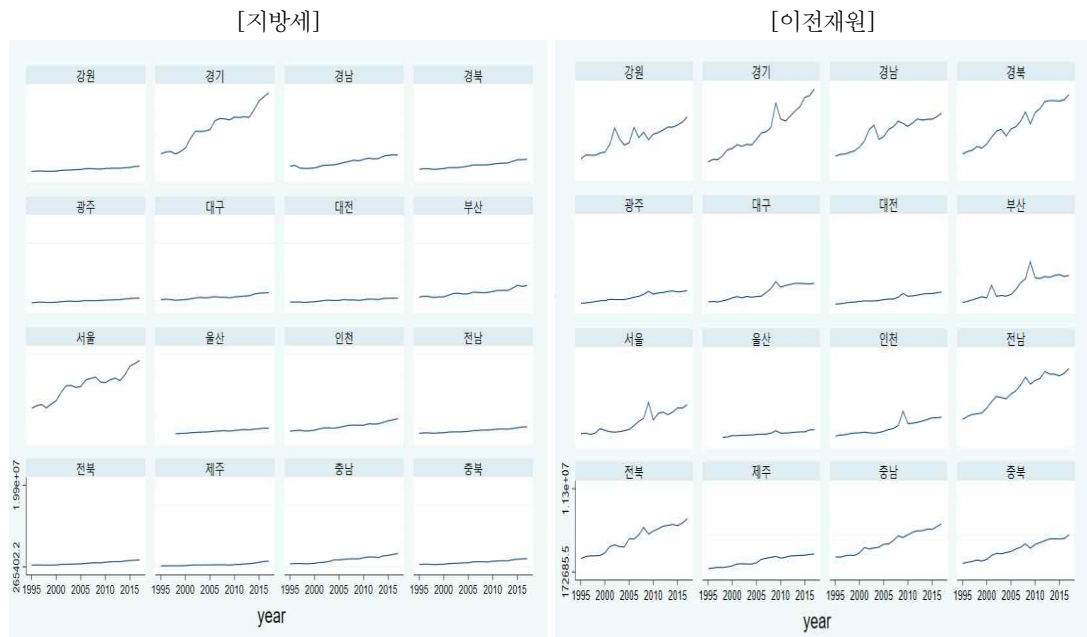
<그림 4-5> 지역별 지방세외수입 규모의 연도별 변화



주: 지방세외수입의 2015년 기준 GDP 디플레이터 적용 값

16개 지역의 지방세 및 이전재원 규모 변화는 다음 <그림 4-6>과 같다. 지방세의 경우, 모든 지역에서 증가 추이를 관찰할 수 있다. 특히 경기도와 서울특별시 지역의 규모가 다른 지역보다 매우 크며, 가파른 증가 추이를 보여주고 있다. 그 외의 지역은 지방세 규모가 상대적으로 작으나, 모든 지역에서 역시 상향 추이가 나타나고 있다. 이전재원의 경우, 모든 지역에서 증가 추이를 관찰할 수 있다. 2017년 시점에서 경기도의 규모가 가장 크고, 이어 경상북도, 전라남도의 순으로 관찰되고 있다. 서울특별시의 이전재원은 경기도와는 달리 규모와 증가 속도가 상대적으로 작게 나타나고 있다.

<그림 4-6> 지역별 지방세와 이전재원 규모의 연도별 변화



주: 2015년 기준 GDP 디플레이터 적용 값

이상을 종합해 보면, 지역별 지방세외수입의 추이는 전반적으로 감소 추이를 보이고 있고, 경기도나 서울특별시는 큰 변동폭이 관찰되고 있다. 반면 지방세와 이전재원의 경우는 모든 지역에서 뚜렷한 증가 추이를 보이고 있다. 모든 지방자치단체의 지방세외수입, 지방세, 이전재원의 재정규모는 서로 다르나, 시간에 따른 장기적인 추이는 모든 지역에서 동일한 방향성을 보이고 있다.

제2절 기초통계 분석

1. 변수의 기술통계 분석

본 연구에 투입된 변수의 관찰개수(N)는 365개이다. 1995년부터 2017년까지의 16개 지역의 데이터이며, 울산광역시 1995년부터 1997년의 데이터가 없는 불균형 패널데이터이다.

본 연구에서의 종속변수는 지방세외수입으로, 16개 지역의 지방세외수입 금액을 2015년 기준 화폐가치로 조정하고 자연로그 값으로 분석에 투입하였다. 종속변수인 지방세외수입의 기초통계량은 평균 14.20이며, 표준편차가 0.77이다.

제정적 요인으로서 독립변수는 지방세와 이전재원의 규모이다. 지방세와 이전재원도 지방세외수입 변수와 동일하게 2015년 기준 화폐가치로 조정하고 자연로그 값으로 분석에 투입하였다. 지방세 평균은 14.40, 이전재원 평균 14.66이다. 로그변환 후에도 여전히 이전재원의 평균이 가장 크고, 그 다음 지방세, 지방세외수입 순서로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

경제적 요인 변수는 1인당 지역내총생산과 경제위기 더미변수이다. 지역내총생산은 1인당 2천 5백만원 정도이고, 최소 1천 1백만원에서 최대 6천 3백만원의 범위를 보이고 있다.

자치단체장의 정치적 요인 변수로서 투표율은 평균 57%이고, 최소 39%에서 최대 80%로 차이가 크게 나타났다. 단체장 재선가능성은 더미변수로 측정되었으며 365개의 모든 관찰개수 중 평균적으로 95%가 재선가능성을 갖고 있다. 단체장 진보성은 더미변수로 측정되었으며 34% 정도의 단체장이 진보성향의 정당에 소속되어 있다. 의회 정당일치도는 단체장과 동일 당적의원 비율로 측정한 것으로 전체 의원 중 평균 74% 정도가 단체장과 동일한 당적의원이다. 단체장의 여당소속 여부는 더미변수로 측정되었으며 단체장의 평균 44%가 대통령과 동일한 당적을 갖고 있다. 선거년도는 더미변수로 측정되었으며 1995년부터 2017년 중 약 52% 정도가 선거 전년도와 선거 당해연도에 해당된다.

민선자치 기수는 1부터 6까지의 더미변수로 입력되었다.

<표 4-5> 변수의 기술통계량

변수명	평균	표준편차	최소값	최대값
지방세외수입(log) <i>lnntrg</i>	14.2063	.7756152	12.58525	16.17652
지방세(log) <i>lntaxg</i>	14.40464	.8906928	12.489	16.80406
이전재원(log) <i>lntransferg</i>	14.66416	.907284	12.05923	16.238
1인당 지역내총생산 <i>grdpgpc</i>	24.93676	10.82785	11.26449	62.98333
경제위기 <i>crisis</i>	.2164384	.4123818	0	1
주민참여도 <i>vote</i>	56.94822	8.828007	39.3	80.5
단체장 재산가능성 <i>elposs</i>	.9452055	.2278911	0	1
단체장 진보성 <i>prog</i>	.339726	.4742663	0	1
의회 정당일치도 <i>party</i>	74.05573	28.29333	1.92	100
여당소속 여부 <i>partyna</i>	.4356164	.4965181	0	1
선거년도 여부 <i>elyearm</i>	.5205479	.5002634	0	1
민선자치 기수 <i>locgov</i>	3.630137	1.653392	1	6

주: 모든 개체의 관찰개수는 365임.

2. 상관관계 분석

설명변수 간의 다중공선성(multicollinearity)의 문제를 탐지하기 위하여 상관계수(correlation coefficients)와 분산팽창요인(Variance Inflation Factor: VIF)을 확인하였다. 높은 다중공선성 문제는 표준오차가 커지고 그에 따라 유의성 없는 t통계량이 계산될 수 있으며, 모형설정의 변화에 따라 파라미터 추정치가 매우 민감하게 변화한다. 독립변수들 간에 공선성이 존재한다면 통계적 검정이 불안정해지며, 각 독립변수가 종속변수에 미치는 영향이 독립적으로 분리되어 설명되지 않는다(박승록, 2020: 175~178).

실제 통계분석 과정에서 다수의 변수간의 다중공선성의 문제가 발견되어, 이를 해결하기 위해 상관관계가 높은 변수는 측정방법을 변형하거나 또는 변수를 탈

락시키는 방법으로 독립변수를 최종 선택하였다. 상관계수는 0.7, 분산팽창요인은 10의 값을 상한선으로 고려하였다. 다중공선성을 해소하는 과정을 통해 분석 모형이 더욱 간결하여졌으며, 분석결과가 더욱 견고하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

최종 선택된 설명변수의 상관계수는 다음 <표 4-6>과 같다. 종속변수인 지방세외수입을 중심으로 설명변수 중 1인당 지역내총생산, 경제위기, 투표율, 재선가능성, 선거년도, 민선자치 기수는 지방세외수입과 각각 부(-)의 상관관계를 보이고 있다. 1인당 지역내총생산과 투표율 변수는 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계를 보이고 있다. 지방세와 이전재원 변수는 세외수입과 1% 유의수준에서 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. 본 연구의 가설과는 반대 방향을 보이고 있는 것인데, 다중회귀분석에서는 이 두 개 변수가 어떤 계수의 방향과 유의성을 나타내는지 관찰해 볼 필요가 있다.

<표 4-7>은 분산팽창요인 분석결과이다. 최종 선택된 설명변수 간에는 VIF값이 10보다 작아 다중공선성이 의심되는 변수가 없음을 확인할 수 있다.

<표 4-6> 상관관계 분석결과

	lnntrg	lntaxg	lntransfgr	grdpgpc	crisis	vote	elposs	prog	party	partyna	elyearm	logcov
lnntrg	1											
lntaxg	0.7755*	1										
lntransfgr	0.2698*	0.3840*	1									
grdpgpc	-0.1384*	0.2177*	0.1886*	1								
crisis	-0.0132	-0.1501	-0.1333	-0.1591	1							
vote	-0.2309*	-0.3995*	0.1540*	-0.0274	0.0755	1						
elposs	-0.0652	-0.0113	-0.2263*	-0.0602	0.0973	-0.0358	1					
prog	-0.1197	-0.1294	0.1445*	-0.007	-0.0118	0.1606*	0.1727*	1				
party	0.1134	0.0632	-0.0539	-0.1243	-0.014	-0.3133*	-0.1063	0.0198	1			
partyna	0.1726*	0.2558*	0.1071	0.0954	0.0079	-0.0925	0.0173	-0.1635*	0.1547*	1		
elyearm	-0.0167	-0.0269	-0.0267	-0.0428	0.2913*	0.0624	0.0099	-0.0063	-0.0127	-0.0085	1	
logcov	-0.1666*	0.3896*	0.5332*	0.5376*	-0.2570*	-0.2364*	-0.0248	0.1327	-0.0629	0.1265	-0.0655	1

* p<.01

<표 4-7> 분산팽창요인 분석결과

Variable	lntaxg	lntransfgr	grdpgpc	crisis	vote	elposs	prog	party	partyna	elyearm	logcov
VIF	1.75	2.19	2.55	1.19	1.85	1.19	1.21	1.23	1.14	1.10	2.57
Mean VIF	1.54										

3. 분석모형 설정과 진단

제3장 제2절 분석방법에서 제시한 패널 분석모형 설정을 위한 가설검정과 패널 분석모형 진단의 결과를 제시하고자 한다.

1) 패널 분석모형 설정을 위한 가설검정 결과

패널 분석모형 추정의 첫번째 단계로 합동OLS와 고정효과모형(FE)의 유의성을 판단하는 F검정 결과이다. F검정은 귀무가설(H_0)이 오차항의 개체특성을 고려한 고정효과모형의 유의성을 검정하는 것이다. F검정값은 13.56이며, 검정결과 $\alpha=0.01$ 수준에서 귀무가설을 기각하여 고정효과모형이 합동OLS모형보다 적절한 것으로 판단하였다.

두번째 단계로, 합동OLS와 확률효과모형의 유의성을 검정하기 위하여 수행한 Breusch-Pagand의 LM(Lagrangian Multiplier)검정 결과이다. 검정값 카이제곱은 176.54로, $\alpha=0.01$ 유의수준에서 귀무가설을 기각하여 패널의 개체특성을 고려한 확률효과모형 추정이 적절한 것으로 판단하였다.

마지막으로 고정효과와 확률효과모형 중 어느 모형이 적절한지 판단하기 위한 하우스만 검정(Hausman test)을 수행한 결과이다. 하우스만 검정값 카이제곱은 39.49로, $\alpha=0.01$ 수준에서 귀무가설을 기각하여 확률효과모형보다 고정효과모형을 선택하는 것이 보다 적절하다고 판단하였다.

이상의 분석모형 설정을 위한 가설검정 결과를 정리하면 다음 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> Pooled OLS, FE, RE 추정과 분석모형 설정을 위한 가설검정 결과

독립변수	종속변수: 지방세외수입(log)					
	Pooled OLS		FE		RE	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
지방세(log) lntaxg	0.7725***	0.0198	0.4746***	0.1042	0.8029***	0.0443
이전재원(log) lnttransfgrg	0.2748***	0.0220	0.0382	0.0460	0.0948**	0.0370
1인당 GRDP grdpGPC	-0.0009	0.0014	0.0068	0.0044	-0.0031	0.0028
경제위기 crisis	0.0136	0.0322	0.0189	0.0273	0.0096	0.0273
주민참여도 vote	-0.0105***	0.0026	0.0023	0.0039	0.0016	0.0036
단체장 재선거가능성 elposs	-0.0512	0.0560	0.0601	0.0484	-0.0750	0.0500
단체장 진보성 prog	0.1027***	0.0266	0.0153	0.0323	0.0490	0.0313
의회 정당일치도 party	0.0001	0.0005	0.0012**	0.0005	0.0009*	0.0005
여당소속 여부 partyna	0.0350	0.0254	0.0499**	0.0217	0.0445**	0.0225
선거년도 elyearm	-0.0449*	0.0240	0.0322*	0.0194	-0.0402**	0.0202
민선2기 locgov2	-0.4540***	0.0618	0.1147	0.0729	-0.1977***	0.0702
민선3기 locgov3	-0.6923***	0.0723	0.1685*	0.0901	-0.3522***	0.0853
민선4기 locgov4	-1.1706***	0.0746	0.5075***	0.0997	-0.7798***	0.0902
민선5기 locgov5	-1.3372***	0.0750	0.5756***	0.1061	-0.9010***	0.0917
민선6기 locgov6	-1.7447***	0.0742	0.9182***	0.1191	-1.3122***	0.0952
상수	0.6308*	0.3291	7.9915***	1.5448	1.8446**	0.7334
Number of obs	365		365		365	
R ²	0.9256		0.7847		0.9091	
F(p)	289.48***		20.22**			
Wald x2	-		-		688.65***	
F test	-		13.56***		-	
Breusch-Pagan LM	-		-		176.54***	
Hausman test			-		39.49***	

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

2) 패널 분석모형의 진단

오차항의 이분산성 진단을 위한 Modified Wald 검정 결과는 다음 <표 4-9>와 같다. 이 검정은 ‘모든 개체의 분산은 동일하다’는 귀무가설(H_0)을 검정하는 것으로, 검정 결과 $\alpha=0.01$ 수준에서 귀무가설을 기각하였다. 모든 개체의 분산은 동일하다는 귀무가설은 기각되고 개체 간에 이분산성(panel-level heteroskedasticity)이 존재함을 확인하였다.

<표 4-9> 오차항의 이분산성 검정 결과

구분	Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity in fixed effect regression model ($H_0 : \sigma_i^2 = \sigma^2$ for all i)
검정통계량	chi2 (16) = 59.65
유의확률	Prob>chi2 = 0.0000

오차항의 자기상관성 진단을 위한 Wooldrige 검정 결과는 다음 <표 4-10>과 같다. Wooldrige 검정은 ‘1계 자기상관이 없다’는 귀무가설(H_0)을 검정한다. 검정 결과 $\alpha=0.01$ 수준에서 귀무가설을 기각하여, 1계 자기상관(autocorrelation)이 존재함을 확인하였다.

<표 4-10> 오차항의 자기상관 검정 결과

구분	Wooldrige test for autocorrelation in panel data ($H_0 : no\ first-order\ autocorrelation$)
검정통계량	F(1, 15) = 27.913
유의확률	Prob > F = 0.0001

오차항의 패널 횡단면 개체 간 상관관계(cross-sectional dependence) 검정은 Breusch-Pagan의 LM검정을 수행하였다. 본 연구의 데이터는 T=23(1995년~2017년), n=16(16개 지역)으로 Breusch-Pagan의 LM 검정으로 개체간 상관을 검토하였다. 그러나 T가 n에 비하여 충분히 크지 않아 STATA 프로그램에서 검정결과를 제시해주지 못하였다. 16개의 개체 중 울산은 1997년에 광역시로 승격되어 데이터가 1998년부터 구축되었는데, 울산을 제외하여 n=15개, T=23인 데이터셋으로 검정을 수행하였다. <표 4-11>과 같이 검정 결과 본 연구의 데이터에는 개체 간 상관관계가 존재함을 확인하였다.

<표 4-11> 오차항의 개체 간 상관 검정 결과

구분	Breusch-Pagan LM test of independence
검정통계량	chi2(105)=437.488
유의확률	Pr=0.0000

본 연구의 패널데이터는 OLS 추정에 필요한 기본가정을 충족하지 못하고 오차항의 이분산성과 자기상관 및 개체 간 상관이 존재하고 있다. 제3장 제2절 분석방법에서 제시한 바와 같이 이를 처방하여 추정할 수 있는 분석모형으로서 FGLS와 PCSE의 추정결과를 제시할 것이다. 다만 PCSE 모형이 본 연구의 패널 데이터 분석에 보다 적합한 것으로 판단하므로 최종분석 결과는 PCSE 추정 결과로 해석할 것이다.

제3절 패널데이터 분석

1. 지방세외수입에 대한 패널데이터 분석 결과

1) 분석모형별 결과

<표 4-12>는 패널데이터 분석 결과로서 OLS와 FE의 추정결과와 FGLS, 그리고 PCSE 추정결과를 제시하고 있다. 분석형별 추정계수의 크기나 방향이 크게 달라지지 않고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 본 연구의 패널데이터의 분석 모형 설정을 위한 검정 결과 FE 모형이 선택되나, 오차항에 대한 기본가정을 진단한 결과 오차항의 이분산성과 자기상관 및 개체 간 상관을 처방한 분석모형을 선택해야 한다.

STATA 통계프로그램에서의 FGLS 분석모형을 수행해본 결과, 개체간 이분산성과 1계 자기상관을 처방한 추정량을 구할 수 있었다. 그러나 개체간 상관(cross-sectional correlation)을 가정하는 경우는 반드시 패널데이터가 균형데이터인 경우에 가능하였다. 따라서 FGLS 분석결과는 개체간 이분산성과 1계 자기상관만을 처방한 결과이다.

FGLS 분석모형 추정결과를 중심으로 살펴보면 독립변수 중 지방세, 이전재원, 그리고 자치단체장의 진보성이 지방세외수입에 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 1인당 지역내총생산은 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 부(-)의 효과를 갖으며, 선거년도는 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 부(-)의 효과를 갖는다. 그리고 민선자치의 모든 기수는 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 부(-)의 효과를 갖는다.

PCSE 분석모형 추정결과는 FGLS 분석모형의 추정결과와 매우 유사하다. 다만 선거년도 변수가 FGLS에서는 $\alpha=0.05$ 수준에서 유의한 부(-)의 효과를 보였으나, 여기에서는 계수의 방향은 동일하고 크기도 매우 유사하나, 통계적 유의성은 나타나지 않았다. 또한 민선자치 2기에 대해 FGLS에서는 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적 유의성이 있으나, PCSE 분석모형은 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적 유의성을 보이고 있다. 전반적으로 FGLS는 PCSE 보다 추정계수의 크기가 약간 작고, 표준오차가 크게 나타나고 있다.

제3장 연구설계에서 고려한 바와 같이 시계열의 길이 T는 10~40개이고, 개체수 n은 10~20개인 경우 FGLS 분석모형은 추정량과 표준오차에 편의가 있을 수 있으므로 본 연구에서는 PCSE 분석모형을 최종 결과로 제시한다.

<표 4-12> 지방세외수입에 대한 분석모형별 결과

변수	종속변수: 지방세외수입(log)				
	OLS	FE	FGLS	PCSE	
지방세(log) <i>lntaxg</i>	0.7725*** (0.0198)	0.4746*** (0.1042)	0.7972*** (0.0241)	0.8003*** (0.0209)	
이전재원(log) <i>lnttransf</i>	0.2748*** (0.0220)	-0.0382 (0.0460)	0.2008*** (0.0258)	0.2049*** (0.0334)	
1인당 지역내총생산 <i>grdpgpc</i>	-0.0009 (0.0014)	0.0068 (0.0044)	-0.0055*** (0.0016)	-0.0043** (0.0019)	
경제위기 여부 <i>crisis</i>	0.0136 (0.0322)	-0.0189 (0.0273)	0.0135 (0.0273)	0.0155 (0.0748)	
투표율 <i>vote</i>	-0.0105*** (0.0026)	0.0023 (0.0039)	-0.0014 (0.0034)	-0.0044 (0.0032)	
단체장 재선가능성 <i>elposs</i>	-0.0512 (0.0560)	-0.0601 (0.0484)	-0.0244 (0.0532)	-0.0259 (0.0443)	
단체장 진보성 <i>prog</i>	0.1027*** (0.0266)	0.0153 (0.0323)	0.0793*** (0.0307)	0.0916*** (0.0278)	
의회 정당일치도 <i>party</i>	0.0001 (0.0005)	0.0012** (0.0005)	0.0001 (0.0005)	0.0003 (0.0005)	
여당소속 여부 <i>partyna</i>	0.0350 (0.0254)	0.0499** (0.0217)	0.0443 (0.0275)	0.0309 (0.0238)	
선거년도 여부 <i>elyearm</i>	-0.0449* (0.0240)	-0.0322* (0.0194)	-0.0426** (0.0176)	-0.0418 (0.0483)	
민선자치 기수	2기 <i>locgov2</i>	-0.4540*** (0.0618)	-0.1147 (0.0729)	-0.2380*** (0.0672)	-0.2952** (0.1263)
	3기 <i>locgov3</i>	-0.6923*** (0.0723)	-0.1685* (0.0901)	-0.4200*** (0.0834)	-0.5072*** (0.1446)
	4기 <i>locgov4</i>	-1.1706*** (0.0746)	-0.5075*** (0.0997)	-0.8028*** (0.0859)	-0.8758*** (0.1527)
	5기 <i>locgov5</i>	-1.3372*** (0.0750)	-0.5756*** (0.1061)	-0.9883*** (0.0844)	-1.0505*** (0.1530)
	6기 <i>locgov6</i>	-1.7447*** (0.0742)	-0.9182*** (0.1191)	-1.4167*** (0.0844)	-1.4937*** (0.1551)
상수	0.6308* (0.3291)	7.9915*** (1.5448)	0.6723 (0.4188)	0.7525** (0.3161)	
R ²	0.9256	within=0.4759 between=0.8279 overall=0.7847	-	0.9691	
Number of obs	365				

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

주: 괄호안은 표준오차, 표준교정오차 2) FGLS는 개체간 이분산성, 1계 자기상관을, PCSE는 개체간 이분산성, 1계자기상관과 동시적 상관을 가정함.

2) 지방세외수입에 대한 PCSE 추정 결과

지방세외수입의 영향요인을 PCSE 분석모형으로 추정한 결과는 <표 4-13>과 같다. 이 회귀모형으로 추정된 회귀선의 설명력(R²)은 0.9691로 다른 모형에 비해 높은 설명력을 나타내고 있다.⁶⁰⁾ 추정결과 지방세외수입에 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 갖는 변수는 지방세(+), 이전재원(+), 단체장의 진보성(+) 및 민선자치 기수(-) 변수이다. 1인당 지역내총생산(-) 변수는 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-13> 지방세외수입에 대한 PCSE 분석결과

변수	계수	패널교정 표준오차	z	P>z	
지방세(log) <i>lntaxg</i>	0.8003***	0.0209	38.38	0.000	
이전재원(log) <i>lntansferg</i>	0.2049***	0.0334	6.13	0.000	
1인당 지역내총생산 <i>grdpgpc</i>	-0.0043**	0.0019	-2.26	0.024	
경제위기 여부 <i>crisis</i>	0.0155	0.0748	0.21	0.836	
주민참여도 <i>vote</i>	-0.0044	0.0032	-1.39	0.165	
단체장 재선가능성 <i>elposs</i>	-0.0259	0.0443	-0.59	0.558	
단체장 진보성 <i>prog</i>	0.0916***	0.0278	3.29	0.001	
의회 정당일치도 <i>party</i>	0.0003	0.0005	0.51	0.607	
여당소속 여부 <i>partyna</i>	0.0309	0.0238	1.30	0.193	
선거년도 여부 <i>elyearm</i>	-0.0418	0.0483	-0.87	0.387	
민선자치 기수	2기 <i>locgov2</i>	-0.2952**	0.1263	-2.34	0.019
	3기 <i>locgov3</i>	-0.5072***	0.1446	-3.51	0.000
	4기 <i>locgov4</i>	-0.8758***	0.1527	-5.73	0.000
	5기 <i>locgov5</i>	-1.0505***	0.1530	-6.87	0.000
	6기 <i>locgov6</i>	-1.4937***	0.1551	-9.63	0.000
상수	0.7525**	0.3161	2.38	0.017	
rho	.3807775				
R ²	0.9691				

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

60) 회귀식의 설명력은 추정된 회귀선이 종속변수 Y의 변화를 어느 정도 잘 설명할 수 있는가를 나타내는 결정계수(coefficient of determination) R²으로 나타낸다. 결정계수(R²)는 0부터 1의 값으로 나타내며, 1에 가까울수록 설명력이 높고 바람직한 회귀선이 된다(이훈영, 2015: 421).

2. 분석 결과에 대한 논의

1) 재정적 요인에 대한 분석

먼저 재정적 요인으로서 지방세와 이전재원은 지방세외수입에 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방세에 대한 계수 값은 0.8003으로 나타나고 있다. 이것은 지방세가 1% 증가하는 경우 지방세외수입이 0.8% 증가하는 것을 의미한다. 또한 이전재원의 계수 0.2049는 이전재원 1% 증가에 대해 지방세외수입은 0.2% 증가하는 것이다.

본 연구의 가설 1-1과 1-2는 지방세와 이전재원은 지방세외수입에 부(-)의 영향관계가 있을 것으로 예상하였다. 지방세와 이전재원이 지방세외수입에 통계적으로 유의한 영향이 있으나, 가설과는 달리 정(+)의 영향관계를 보임으로써 가설을 채택하지 못하였다.

그러나 독립변수와 종속변수가 자연로그 변환으로 투입되어 그 해석은 탄력성(elasticity)의 개념으로 해석되는 점을 고민해볼 필요가 있다. 지방세외수입의 지방세 탄력성은 독립변수 지방세의 변화에 대해 종속변수 지방세외수입이 얼마나 민감하게 반응하는지를 나타낸다.

지방세외수입의 지방세 탄력성(ϵ)은 다음과 같은 식에 의해 구할 수 있다.

$$\epsilon = \frac{\text{지방세외수입의 변화율}}{\text{지방세의 변화율}} = \frac{\Delta ntr / ntr}{\Delta tax / tax} = \frac{\Delta ntr}{\Delta tax} \times \frac{tax}{ntr} \dots\dots\dots (\text{식 4.1})$$

이러한 탄력성은 수요의 가격탄력성(price elasticity of demand)에서와 같이, 어떤 상품이 수요의 가격탄력성이 1보다 크면 탄력적(elastic), 1보다 작으면 비탄력적(inelastic)이라 하고, 가격탄력성이 1일 때 단위탄력적(unit elastic)이라 한다(이준구, 2008: 29). 본 연구에서의 지방세외수입의 지방세 탄력성은 0.8이고, 지방세외수입의 이전재원 탄력성은 0.2로, 지방세외수입에 대한 지방세와 이전재원 탄력성은 비탄력적이라 할 수 있다.

첫째, 탄력성의 값이 1보다 작다는 것은 지방세외수입의 증가율이 지방세나 이전재원의 증가율보다 작다는 것을 의미한다. 둘째, 지방세외수입의 지방세 탄력

성은 0.8, 이전재원 탄력성은 0.2로써 지방세외수입은 이전재원의 증가보다 지방세 증가에 상대적으로 크게 증가한다. 즉 지방세가 한(1.0) 단위 증가할 때 지방세외수입은 그보다 작은 0.8단위 만큼 증가하고, 이전재원이 한(1.0) 단위 증가할 때 지방세외수입은 0.2단위 만큼 증가한 것이다.

지방세외수입의 작은 증가율 값은 결국 전체 세입에서 지방세외수입의 비중은 감소하고, 다른 세입원의 비중은 증가하는 추세로 나타난다는 것을 설명한다. 마찬가지로 선행연구자 Borge(1995) 또한 중앙정부로부터의 이전재원의 증가나 지방세의 증가는 지방세외수입을 감소시키는 음(-)의 효과를 예상하였다. 그러나 그의 실증분석 결과도 지방세(log T)와 이전재원(log G)이 지방세외수입(fee income)에 정(+)의 효과가 나타나고 있다. 이에 대해 Borge는 지방세와 이전재원의 증가에 대해 총세입에서 지방세외수입이 차지하는 비중이 더 작아진다는 점을 해석하고 있다(Borge, 1995: 362).

제2장에서 검토한 바와 같이 정부간 재정관계에서 연성예산제약으로 인해 지방세외수입을 확대하는 것은 다른 이전재원, 특히 보통교부세 축소를 야기하고, 주민의 효용극대화과 정치인들의 득표극대화과 부합되지 못한다. 그러므로 민선 지방자치제 이후 지방세외수입을 확보해야 한다는 구호와는 달리 그 노력은 감소될 수 밖에 없었던 것으로 보인다. 대신에 지방정부는 지방세 확대를 위한 제도개선을 건의하거나, 지방교부세 및 보조금을 보다 더 확보하기 위한 노력을 기울였을 것이다.

본 연구의 연구설계에서는 지방세외수입 확보 노력이 감소하는 것에 대해 지방세와 이전재원의 규모의 증가가 지방세외수입 규모를 감소시킬 것이라는 연구가설을 정립하였다. 그리고 앞의 <그림 4-2>에서는 지방세와 이전재원의 규모는 점차 증가한 반면, 지방세외수입은 감소하는 것을 확인하였다. 그러나 실증분석 결과는 지방세나 이전재원의 증가에 대해 지방세외수입은 감소하는 것이 아니라, 지방세나 이전재원의 증가보다는 작은 폭으로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 또한 지방세와 이전재원이 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향관계를 보이고 있다는 것은 1995년부터 2017년까지의 16개 자치단체가 이러한 경향이 체계적으로 나타났다는 것을 의미한다. 이것은 민선 지방자치제 이후 우리나라 지방정부의 지방세와 이전재원의 증가는 실질적으로 지방세외수입의 총규모를 감

소시키지는 못하였지만, 지방세와 이전재원의 증가는 지방세외수입이 그보다는 작은 폭으로 증가하는 것으로 작용한 것으로 해석할 수 있다.

비록 지방세와 이전재원의 추정계수가 양수(+)이므로 지방세와 이전재원으로 인해 지방세외수입은 감소한다는 가설을 지지하지 못하였지만, 지방세외수입은 지방세와 이전재원의 증가에 대해 그보다는 작은 폭으로 증가하였고, 이러한 경향이 체계적으로 나타났다는 것을 보여주고 있다. 이러한 결과를 종합적으로 해석하면, 자치단체가 지방세와 이전재원의 증가를 지방세외수입 축소로 대체하였다고 보거나, 지방세와 이전재원에 대한 증가로 인해 지방세외수입의 증대 노력을 그동안 소홀히 한 것으로 판단한다.

2) 경제적 요인에 대한 분석

그다음 경제적 요인으로서 1인당 지역내총생산(GRDP) 변수는 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향이 나타났으며, 경제위기 변수는 양(+)의 관계를 보이고 있으나 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다. 자치단체 지역내총생산은 지방세외수입에 음(-)의 영향을 미칠 것이라는 가설 2-1이 채택된다. 그러나 국가의 경제위기 상황은 지방세외수입에 영향을 미칠 것이라는 가설 2-2는 채택하지 못하였다.

1인당 지역내총생산의 계수는 -0.0043으로 1인당 지역내총생산 1백만원 증가에 대해 지방세외수입은 0.0043% 감소하는 것이다. 가설에서의 논의와 같이 지역경제 성장은 지방세나 이전재원의 총 규모를 증가시키게 되어 지방정부는 보다 많은 지방세와 이전재원을 획득하게 되므로, 지방세외수입이 감소한 것으로 판단된다. 그러나 지역경제 성장이 지방세외수입의 감소에 미치는 영향의 크기는 매우 작은 것으로 보인다.

경제위기 변수의 계수는 0.01155로, 통계적으로 유의한 영향관계는 없지만, 가설과 동일하게 계수는 양(+)의 부호를 나타내고 있다. 경제위기 변수는 그동안 우리나라의 IMF 외환위기와 세계금융위기를 정의한 것인데, 경제위기 발생 시에 지방세외수입은 0.0155% 증가하고 있는 것으로 나타났다. 경제위기의 발생은 지방세나 이전재원의 규모를 감소시키게 된다. 지방교부세의 연도별 추경·정산 현황을 참고해 보면, 연구의 시간적 범위에서 지방교부세의 감액 추경·정산은

1997년, 1998년, 그리고 2009년 세 차례에서 발생하고 있다. 이것은 IMF외환 위기(1997년 발발)와 세계금융위기(2009년 발발)의 영향으로 내국세가 감소하여 감액 추경·정산이 이루어진 것이다. 경제위기 상황은 내국세와 지방세가 감소할 것으로 예상되고, 또한 이전재원 규모도 감소하게 될 것이므로 지방의 세출수요를 충당하기 위해서 지방세외수입을 증가시키는 것으로 세입감소에 대응하였을 것으로 판단된다.

그러나 경제위기 변수는 일시적인 경제위기 상황을 정의한 것으로, 일시적인 경제위기 상황에서 지방세외수입의 증가와는 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향은 미치지 않는 것으로 나타났다. 종속변수인 지방세외수입은 사용료나 수수료 등과 같이 경상적 세외수입뿐만 아니라 재산매각수입 등의 임시적 세외수입을 포괄하고 있다. 이 점을 고려해보면 경제위기 상황에서 주민부담을 줄이기 위한 방향으로 지방정부는 주민들의 공공서비스 이용 비용을 줄여 주거나, 또는 면제시킴으로써 경상적 세외수입이 감소하였을 수도 있다. 반대로 지방정부는 경제위기 상황에서 지방세나 이전재원의 감소를 보전하기 위해 재산매각 등을 통해 임시적 세외수입을 증가시켰을 수도 있다. 즉 일시적인 경제위기 상황은 지방세외수입의 어떠한 항목은 감소하고 어떠한 항목은 증가하는 것으로 작용되었을 것이므로, 그리고 지역별로 경제위기 대응 방안이 일률적이지 않았을 것이므로 이것이 통계적으로 유의한 영향관계를 나타내지 못한 것으로 판단한다.

3) 정치적 요인에 대한 분석

정치적 요인에서는 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 변수는 단체장의 진보성 변수이다. 나머지 변수들은 지방세외수입에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

단체장의 진보성은 $\alpha=0.01$ 수준에서 통계적으로 유의하며, 계수는 0.0916으로 나타나, 분석결과는 가설 3-3을 지지하고 있다. 다른 조건이 동일할 때, 진보적 성향의 정당에 소속된 단체장의 경우 보수적 성향의 정당에 소속된 단체장보다는 지방세외수입이 0.0916% 증가한다.

일반적으로 진보정당은 보수정당보다 복지정책의 확대와 같이 큰 정부 역할을 기대하고, 재정규모를 증대하는 경향이 있다. 우리나라의 경우 지방세의 확대는

지방정부의 자체노력 만으로는 그 한계가 매우 크다. 엄격한 조세법률주의는 지방정부가 지방세의 새로운 세목을 신설하는 것을 불가능하게 한다. 탄력세율제도를 활용하여 세입을 확대할 수 있을 것이나, 우리나라 지방정부에서는 탄력세율제도가 그리 선호되는 제도가 아니다. 지방정부 간 세율의 차이는 주민들 간의 조세부담을 달리 하는 것이므로 Tiebout(1956)가 제시하는 바와 같이 지방정부 간 주민 이동을 야기할 수도 있을 것이며, 또한 정부간 재정관계에서 지방세의 증가가 이전재원의 감소를 야기하므로, 지방정부 입장에서는 탄력세율로 세율을 인상하여 적용할 유인이 매우 적다. 이러한 상황에서 지방정부는 늘어난 재정규모를 충당하기 위해 다른 세입원을 모색해야 하는데, 진보정당의 단체장인 경우 통계적으로 유의한 수준에서 지방세외수입을 증가시킨 것으로 분석된다.

정치적 요인 변수 중 이 외의 변수인 투표율, 단체장 재선가능성, 의회 정당일치도, 단체장 여당소속 여부, 선거년도는 통계적으로 유의하지는 않았지만, 계수의 방향이 가설과 일치하고 있다. 이를 순서대로 설명하면 다음과 같다.

투표율 변수의 계수는 -0.0044 로 나타나 가설 3-1과 추정계수의 방향이 동일하나, $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향관계를 나타내지 못하였다. 주민참여도가 높다는 것은 주민들의 요구가 보다 분명하게 나타나게 된다고 볼 때, 지방정부의 정책결정자인 정치인들은 주민들의 요구를 수용하는 것이 득표극대화 논리에 더욱 부합된다. 지방세외수입을 증대한다는 것은 일반적으로 주민들의 추가적 비용부담을 초래하므로 주민들은 효용극대화 논리에서 이를 반대할 것이다. 정치인은 지방세외수입 증대를 결정해야 하는 상황에서 유권자인 주민의 주장을 의식하여 지방세외수입 증대에 반대하는 정책결정을 지지할 것이다. 그러므로 주민참여도가 높을 때 지방세외수입이 감소하였을 것이다. 분석결과 통계적으로 유의하지는 않지만, 광역단체장 선거의 투표율의 1% 증가는 지방세외수입을 0.0044% 감소시키는 것으로 나타났다.

광역자치단체의 자체수입을 분석한 서재권(2017)의 연구모형에서는 유효 후보자의 선거 득표율을 고려한 단체장 선거경쟁도를 선정하였다. 그의 연구에서는 단체장 선거경쟁도가 높을 수록 자체수입(지방세+ 지방세외수입)이 통계적으로 유의하게 감소하고 있음을 보여주고 있다.

단체장 재선가능성의 지방세외수입에 대한 영향을 추정한 계수는 -0.0259 이

며, $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적 유의성은 나타나지 않았다. 그러나 가설 3-2에서 논의한 바와 같이 단체장의 재선가능성은 지방세외수입과 부(-)의 관계를 보이고 있다. 지방세외수입 증대를 결정해야 하는 상황에서 1선 자치단체장과 2선 자치단체장과 같이 재선가능성이 있는 경우는 재선가능성이 없는 3선 자치단체장에 비해 지방세외수입이 감소하는 것이다. 재선가능성이 있는 자치단체장은 유권자인 주민의 요구를 수용하는 것으로서 호혜를 베풀어 득표극대화를 추구할 것이기 때문이다. 반면 재선가능성이 없는 3선 자치단체장은 지방세외수입 증대를 결정하는 상황에서 주민의 요구에 대한 정치적 대응을 할 유인이 상대적으로 적기 때문에 주민의 효용극대화와는 다른 결정, 즉 지방세외수입을 증대하는 결정을 할 여지를 갖는다. 분석결과 통계적으로 유의하지는 않지만, 재선가능성이 있는 단체장의 경우 지방세외수입은 0.0259% 감소하고 있는 것으로 나타났다.

단체장의 재선 가능성에 대해 김정숙(2018)의 연구에서는 지방세외수입 금액이 통계적으로 유의하게 감소하는 것으로 나타났다. 또한 서재권(2017)의 연구에서는 3선 단체장인 경우 통계적으로 유의하게 자체수입이 증가하고 있는 것을 보여주고 있어, 본 연구와 유사한 결과를 나타내고 있다.

의회 정당일치도 변수의 계수는 0.0003으로 가설 3-4와 같이 정(+)의 부호를 나타내고 있으나, $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향관계를 나타내지 못하였다. 의회 정당일치도 변수는 자치단체장과 동일한 정당의 의석 비율을 측정하는 것으로, 의회의 정당일치도가 높을수록 자치단체장은 정책결정에 의회의 동의를 구하는 것이 보다 수월할 것으로 가정하였다. 단체장이나 의회의원 모두 득표극대화 유인을 가지고 있을 것이므로, 단체장이나 의회의원 모두에게는 지방세외수입 증대 결정이 어려운 일이다. 그러나 예를 들어 공영버스 요금을 올리거나, 상하수도 요금 가격을 올려야 할 때 단체장은 재정운영의 필요에 의해 지방세외수입 증대가 필요하다는 결정을 해야만 하는 경우가 있다. 자치단체의 지방세외수입 증대가 필요한 상황에서 의회와의 정당일치도가 높을수록 그러한 정책이 결정될 가능성은 커질 것이다. 반대로 의회와의 정당일치도가 낮으면 자치단체장의 정책 제안은 주민들의 효용극대화 논리에 부딪힐 뿐만 아니라 다수의 의원들의 반대도 극복해야할 상황인 것이다. 통계적으로 유의하지는 않지만, 의회 정당일치도가 높은 경우 지방세외수입은 0.0003% 증가하는 것으로 나타났다.

김정숙(2018)의 연구는 분점정부 여부 변수로 자치단체장 소속 정당과 지방의회 다수당을 비교하여 일치하지 않는 경우 1의 값을 부여하여 더미변수로 모형에 투입하고 있다. 그 결과 본 연구와 같이 통계적으로 유의한 영향관계를 보이고 있지는 않지만, 단체장이 의회 다수당과 일치하는 경우 지방세외수입은 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면 서재권(2017)의 연구는 단체장과 같은 당적을 가진 광역의원의 비율이 높을수록 자체수입은 통계적으로 유의하게 감소하는 것으로 나타나고 있다.

단체장의 여당소속 여부 변수의 계수는 0.0309로, 가설 3-5와 같이 정(+)의 부호를 나타내고 있으나, $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향관계를 나타내지 못하였다. 다른 조건이 동일할 때 여당소속 단체장인 경우 여당소속이 아닌 단체장(야당소속 또는 무소속)보다는 지방세외수입을 증가시킬 것으로 예상하였다. 여당소속 단체장은 그렇지 않은 경우보다 중앙정부의 정책을 통일감 있게 추진하기 위한 동기를 가지고 있을 것이기 때문이다. 분석결과 통계적으로 유의하지는 않지만, 여당소속 단체장의 경우 지방세외수입을 0.0309% 증가시키고 있는 것으로 나타났다.

김정숙(2018)의 연구에서는 단체장이 여당소속인 경우 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의하게 지방세외수입을 증가시키고 있는 결과를 보이고 있다. 서재권(2017)의 연구는 여당 단체장인 경우 자체수입이 감소하나 통계적 유의성은 나타나지 않았다.

선거년도 변수의 계수는 -0.0418이며, 가설 3-6과 같이 부호의 방향이 부(-)으로 동일하나, $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적 유의성은 나타나지 않았다. 선거년도(t)와 선거 직전년도(t-1)를 1로 측정한 더미변수로서 선거년도와 직전년도의 경우, 정치인은 다음 선거를 보다 더욱 의식할 것이므로 지방세수입을 증대하는 결정은 매우 부담스러운 일이다. 이러한 결정은 선거 이후로 지연시키고자 할 것이므로 선거년도와 직전년도는 지방세외수입이 감소할 것으로 예상하였다. 분석결과 통계적으로 유의하지는 않지만, 선거년도의 경우 지방세외수입이 0.0418% 감소하고 있는 것으로 나타났다.

선거년도의 경우 1의 값을 부여하여 연구모형에 포함한 최웅선(2018)의 연구에서는, 다른 조건이 동일할 때 지방선거 실시 연도의 경우, 임시적 세외수입은

감소하나, 통계적 유의성은 나타나지 않았다.

본 연구는 선행연구와 연구대상의 공간적, 시간적 범위가 달라 그 결과를 비교하기에는 한계가 있다. 추후 추가적인 실증분석 연구를 시도하여 보다 정교한 분석결과를 제시해 볼 필요가 있을 것이다.

4) 민선자치 기수에 대한 분석

민선자치 기수 변수는 모든 기수에서 부(-)의 계수 방향이 나타나고, 모든 계수는 $\alpha=0.01$ 및 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

패널분석에서 연도더미(year dummy) 변수를 투입하는 것은 동일시간에서 모든 개체에 미치는 시간특성 영향을 통제하는 기능을 한다. 즉 연도더미는 연구모형에서 고려하지 못한 시간특성 효과를 모형에 포함시킴으로써 모형의 설명력을 높이고, 다른 설명변수들의 영향력도 더 정확하게 측정할 수 있다(이희연·노승철, 2015: 520). 본 연구에서는 연도더미를 민선자치 기수별로 구분함으로서 더미변수의 개수를 다섯 개로 줄이고,⁶¹⁾ 시간특성 효과를 민선자치 기수별 의미로 해석할 수 있다.

민선자치 기수 변수는 더미변수로서 민선자치 1기를 기준변수로 분석하고 있다. 다른 조건이 동일한 상황에서 민선자치 2기는 민선자치 1기 보다 -0.29%, 3기는 -0.50%, 4기는 -0.87%, 5기는 -1.05%, 6기는 -1.49% 만큼 지방세외수입이 감소하였다. 분석결과는 다른 조건이 동일할 때 시간특성이 지방세외수입의 부(-)의 효과를 나타낸다. 즉 지방세와 이전재원 변수인 재정적 요인, 경제적 요인, 그리고 자치단체장의 정치적 요인을 모형에 포함하여 지방세외수입에 미치는 영향을 통제하였음에도, 관찰되지 않은 시간특성 요인이 지방세외수입을 감소시키는 것으로 판단된다.

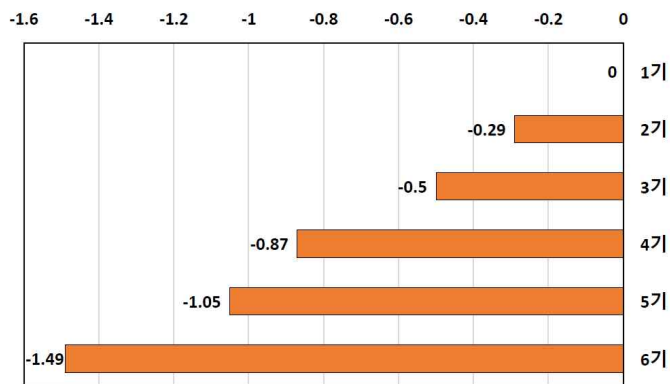
지방자치제 부활 이후 지방세외수입 확충 노력을 시간의 흐름으로 관찰해보면, 자치단체는 재정수입 확충을 위한 경영수익사업의 적극적 추진, 사용자·수수료 요율 조정과 현실화, 지방세외수입 징수율 제고를 위한 2008년 「질서위반행위

61) 본 연구의 시계열은 23년으로, 연도더미를 투입하면 1995년을 기준변수로 하여 22개의 더미변수가 연구모형에 포함된다. 더미변수의 수가 늘어나면 추정되어야 할 모수의 수도 많아져 자유도(degree of freedom)의 손실이 발생한다. 분석에서 연도더미를 넣었을 경우에도 연도더미는 부(-)의 방향이고 $\alpha=0.001$ 수준에서 통계적으로 유의하였다.

규제법」, 2013년 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제정 등의 노력을 기울였다. 또한 각 시·도에 세외수입 연구모임 등을 통한 확충 노력, 2002년 자치단체 지방세외수입정보시스템 구축, 2014년 세외수입 전담 조직 신설, 2015년 지방세외수입 운영실적 분석·진단 제도를 도입 등의 정책적 노력이 계속되었다. 그러나 그동안 지방세외수입을 확대하려는 중앙정부나 지방정부의 노력이나 정책에도 불구하고 모든 민선자치 기수에서 공통적으로 지방세외수입은 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 우리나라의 재정 현실에서 그러한 정책과 노력은 지방세외수입을 증가시키는 효과가 없는 것으로 보인다.

한편 민선자치 기수별로 추정량의 크기가 점차적으로 커지고 있는 점이 발견된다. 민선자치 기수별 추정계수 값을 그래프로 나타낸 것이 <그림 4-7>이다. 민선자치 기수가 거듭될수록, 즉 시간이 흐를수록 지방세외수입의 감소는 점차 가중되고 있다.

<그림 4-7> 민선자치 기수에 따른 지방세외수입 감소의 크기



제2장 이론적 검토에서 지방세외수입은 주민들의 효용극대화, 관료들의 예산극대화, 그리고 정치인들의 득표극대화 행태가 작용될 수 있음을 설명하였다. 우리나라 지방정부와 같이 연성예산제약 구조는 지방정부가 필요한 재원을 중앙정부로부터의 이전재원으로 동원하는 것이 선호되어진다. 지방정부가 중앙정부로부터의 이전재원의 확대를 기대할 수 있을 때 연성예산제약으로 인해 지방정부는 자체재원을 확대하려는 유인을 잃게 된다. 더욱이 중앙정부로부터의 재정지원 경험은 지방정부의 전략적 행위를 더욱 가중시킬 것이고, 이로 인해 지방의 연성예산

제약은 더욱 심화된다(김의섭, 2011: 121~122).

이러한 시각에서 볼 때, 민선자치 횡수(times)가 증가할수록, 주민, 관료, 정치인은 중앙정부로부터의 재정지원 경험이 누적된다. 주민들은 과거보다 이전재원을 보다 더 확보할 수 있는 정치인을 선호하게 될 것이고, 정치인은 외부자원을 동원할 수 있는 능력의 크기로 평가를 받게 된다. 관료는 증가하는 세출을 충당하기 위해 세입 규모 확대를 모색할 것이며, 우선적으로 이전재원의 규모가 과거보다 축소되지 않도록 전략적 행태를 취하게 될 것이다. 따라서 현재와 같은 정부간 재정관계에서 지방자치단체 선거가 거듭될수록, 즉 지방자치의 시간이 길어질수록 이전재원은 계속적으로 증가하게 되고 반대로 지방세외수입은 감소하게 된다. 즉 지방정부의 세입구조는 중앙 의존형 세입구조가 고착화되는 방향으로 나아가게 된다(이재원, 2019: 216).

이와 같은 현상은 다른 예에서도 발견할 수 있다. 유재원(1997)과 민기(2013)에서도 제기되었던 보통교부세 배분구조에서 나타난 도덕적 해이로 인해서 지방자치제 실시 바로 전인 1990년 20개였던 보통교부세 불교부단체의 수가 계속 감소하여 2020년 현재 4개 단체에 불과하다. 현재는 서울특별시, 경기도, 성남시, 화성시를 제외한 239개 자치단체가 보통교부세 교부를 받고 있다(행정안전부, 2020a). 또한 서울연구원(2015)의 서울특별시의 민선자치 선거기수별 수입의 추이를 관찰한 결과, 민선자기 기수가 거듭될수록 의존재원의 비중이 계속 증가하고 있다.

이 같은 점을 고려해 보면 민선자치의 기수가 거듭될수록 정치인, 관료, 주민의 전략적 행태가 심화되어 자신의 자치단체에 필요한 재원을 외부로부터 동원하려는 정치성이 민선자치에 더욱 깊게 내재될 것이다. 이로 인해 지방세외수입도 민선자치가 거듭될수록 감소하는 것이다.

제5장 결론

제1절 연구결과의 요약

1991년 지방자치제 부활 이후 우리나라는 재정분권에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 자치단체의 재정자립도를 높이는 것이 지방자치제 도입의 필요조건으로 간주되기도 하였으나, 지방자치제 부활로부터 30년이 흐른 현재, 지방의 재정자립도는 오히려 낮아지는 추세이다. 지방재정의 세출규모는 지속적으로 확대되고 있는데, 이를 충당하기 위한 세입규모는 중앙 의존형 세입구조로 고착화되는 방향으로 증가하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 정부간 재정관계에 대한 근본적인 방향 설정과 이를 실현해 줄 수 있는 재정도구에 대한 정책적이고 제도적인 연구가 중요해지고 있다. 그러나 지방재정의 구조적 불균형을 해소하기 위한 노력은 지방세 중심의 논의에 집중되면서, 자체재원을 구성하고 있는 지방세외수입에 대한 논의와 연구가 미흡한 것으로 판단하였다.

본 연구는 지방자치제 부활 이후 자체재원을 확충하려는 지방정부의 노력이 강화될 것이라는 합리적 기대와는 달리, 자체재원 중 중요한 세입원인 세외수입이 그 증가율이 작고, 세입에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 것에 문제의식을 갖고 연구를 시작하였다. 이러한 지방세외수입의 현상을 경제적 논리만으로 해석하는 데에는 한계가 있음을 인식하고, 재정연방주의 이론에 비추어 지방세외수입이 정부간 재정관계에서 나타나는 정치성에 주목하였다. 재정연방주의 이론은 지방정부의 연성예산제약은 주민의 효용극대화, 정치인의 득표극대화 논리가 작용된 지방정부의 전략적 행태를 나타나게 하며, 지방정부는 부족한 재원을 이전재원에 더욱 의존하게 됨을 설명한다.

구체적으로 우리나라의 지방재정조정제도의 하나인 보통교부세 제도에서 지방세외수입 규모가 어떻게 작동하는지 검토하였다. 보통교부세 제도에서의 경상적 세외수입 규모 증대는 보통교부세 배분액을 감소시켜 지방정부는 지방세외수입 확대 동기를 잃게 된다는 것을 밝히고 있다. 또한 복수의 자치단체간에 보통교부

세 획득을 위한 게임적 상황은 세외수입 감소정책을 선택하는 것으로 게임의 균형이 이뤄진다는 것을 확인하였다. 따라서 지방정부는 자체수입인 지방세외수입 확충 노력을 소홀하게 할 가능성을 가지며, 연성예산제약 하에서 중앙정부로부터의 이전재원을 더욱 기대하게 된다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 정부간 재정관계에서의 재정적 요인이 지방세외수입을 결정하는 요인이라는 가설을 설정하였다. 중앙정부로부터의 이전재원의 규모와 지방세의 규모가 지방재정 운영에 충분하다면, 자치단체는 능동적으로 지방세외수입을 확보할 유인이 감소하게 된다. ‘지방세’, 그리고 지방교부세와 보조금의 합인 ‘이전재원’을 설명변수로 설정하고, 이들 변수가 지방세외수입의 감소나 증가율을 낮추는 결정적 변수라는 가설을 설정하였다.

실증분석 단계에서 종속변수는 지방세외수입 총액을 사용하였으며, 그 외에 지방세외수입에 영향을 미치는 경제적 요인(1인당 지역내총생산, 경제위기)과 자치단체장의 정치적 요인(투표율, 단체장 재선가능성, 단체장 진보성, 의회 정당일치도, 여당소속 여부, 선거년도 여부)와 민선자치 가변수를 포함하여 모형의 타당성과 설명력을 제고하였다.

연구대상은 우리나라 16개 지역을 중심으로 1995년부터 2017년까지의 자료를 수집하여 패널데이터를 구축하였다. 통계분석방법은 STATA 16 SE를 활용하여 패널 회귀분석을 시도하고, PCSE 분석모형을 적용하였다.

연구의 실증분석 결과, 정부간 재정관계에서의 재정적 요인이 지방세외수입에 영향요인으로 작용하고 있음을 확인하였다. 분석결과는 지방세나 이전재원의 증가가 지방세외수입을 감소시키는 요인은 아니지만, 지방세와 이전재원의 증가가 지방세외수입을 그보다는 작은 폭으로 증가시키는 것으로 나타났다. 즉 민선자치 이후 우리나라의 지방정부는 지방세와 이전재원 증가에 대해 지방세외수입을 축소하는 것으로 대체하였다기보다는, 지방세외수입을 지방세와 이전재원의 증가보다는 작은 소폭의 증가로 대응한 것으로 판단하였다.

한편, ‘1인당 지역내총생산’ 변수와 ‘단체장 진보성’이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당 지역내총생산이 증가할수록 지방세외수입은 감소하며, 단체장이 진보적 정당일 경우 지방세외수입은 증가하는 것으로 분석되었다. 또한 민선자치 기수가 거듭될수록 지방세외수입이 감소하고, 그 감소

폭이 계속적으로 증가하고 있음을 확인하였다. 지방정부가 중앙정부로부터 이전재원의 확대를 기대할 수 있을 때, 연성예산제약으로 인해 지방정부는 자체재원을 확대하려는 유인이 감소한다. 자치단체 선거가 거듭될수록, 지방자치의 시간이 길어질수록 이전재원에 대한 기대, 그리고 그 경험이 증가하여 지방정부의 지방세외수입을 중심으로 한 전략적 행태, 즉 지방세외수입의 정치성이 가중되고 있는 것이다.

제2절 연구의 함의

본 연구는 제2세대 재정연방주의론에서 제공하고 있는 연성예산제약에 이론적 기반을 두고, 정부간 분권적 재정유인체계의 문제로 인해 지방세외수입에 지방정부의 전략적 행위인 정치성이 나타나는 것에 주목하였다. 우리나라의 연성예산제약 구조에서 지방정부는 지방세외수입을 확대하는 것보다, 중앙정부로부터 이전재원을 획득하는 것이 의사결정자들의 효용을 더욱 극대화하는 방법이다. 주민들은 지방세외수입에 대한 추가적인 부담 없이 공공서비스 혜택을 누리게 되고, 정치인은 이러한 주민들의 효용극대화에 동의하여 득표극대화를 추구할 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 이처럼 지방정부에서의 효용극대화를 위한 전략적 의사결정이 지방세외수입에 작용되고 있음을 밝혀, 지방세외수입의 정치성을 설명하고 있다.

연성예산제약 이론에 대한 지방재정 연구는 주로 지방정부의 세출 부분에 관심을 두고 있다. 조건부 보조금 또는 무조건부 보조금이 지방정부의 세출규모를 확장시키는 끈끈이효과가 있는지를 설명한다. 그러나 본 연구는 연성예산제약이 지방정부의 세입 부분에 영향을 미치고 있음을 설명한다.

본 연구는 그동안 우리나라의 지방세외수입에 관한 연구는 효율현실화, 부과·징수 관리의 효율화 등 실용적 측면의 연구가 주를 이루었고, 지방세외수입의 현상에 대한 근본적인 원인을 탐색하는 데에는 소홀하였다는 점에 주목하였다. 민선 지방자치 시행 이후 지방세외수입이 증가할 것이라는 합리적 기대와는 달리 증가율이 작고, 세입에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 근본적인 이유를 탐색

하고자 함에 기존의 지방세외수입 연구와 차별성을 갖는다.

우리나라 지방세외수입에 대한 연구 중 최근의 지방자치단체장의 정치적 요인에 대한 연구(서재권, 2017; 김정숙, 2018)는 지방세외수입의 재정제도 이외의 외부적 환경을 연구모형에 고려하고 있는 새로운 시도로 평가할 수 있다. 지방세외수입 등에 무조건부 보조금이 미치는 영향에 관한 연구(윤석완, 2011; 최웅선, 2018)는 중앙정부로부터의 이전재원이 자체재원에 영향을 미치는 요인이라는 점에서 본 연구에 큰 아이디어를 제공해 주고 있다. 그러나 본 연구는 지방세외수입의 외부적 환경을 정부간 재정관계에서의 정치성(revenue politics)에 초점을 두고, 무조건부 보조금뿐만 아니라 지방세와 이전재원(지방교부세와 이전재원)을 연성예산제약을 불러오는 조건으로 판단하여 지방세외수입은 이러한 재정적 요인에 영향을 받고 있음을 설명하고 있다.

지방세외수입의 재정적 요인을 고려한 기존의 연구(이상엽·함우식, 2001; 김정숙, 2018)는 재정수지차와 조세부담률, 그리고 재정자립도와 부채규모를 변수로 사용하여 자치단체의 재정능력에 따른 지방세외수입을 관찰하고 있다. 그러나 본 연구에서는 정부간 재정관계에서의 연성예산제약을 설명하기 위한 재정적 요인을 선정하고 있어 기존의 연구와의 차별성을 발견할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 시사점을 제시한다.

정부는 다양한 정책수단을 동원하여 지방정부의 세입 확충 노력을 유도하고 있다. 「지방재정 통합공시」에서는 ‘보통교부세 자체노력 반영현황’을 재정운용 성과로 공시하도록 항목을 구성하고 있으며, 「지방재정분석」에서는 세입증대 성과를 평가하고, 세입증대 분야 우수사례를 발표하고 있다. 지방세외수입에 초점을 맞추어서는 2015년도부터 「지방세외수입 운영실적 분석·진단 제도」를 도입하여 자치단체의 자발적인 지방세외수입 증대 노력을 유도하고 있다. 최근의 지방세외수입 운영실적 분석진단 보고서(한국지방세연구원, 2020)에서는 지방세외수입의 법적·제도적 체계상의 한계와 전담조직 구성과 운영상의 어려움은 앞으로 개선과 발전이 필요한 사항으로 평가하고 있다. 지방정부의 지방세외수입 확충 노력을 유도하는 이러한 접근은 지방재정의 사후적인 평가를 활용하고 있고, 지방세외수입의 제도 범위 내에서의 제도와 운영 방법을 개선하는 방법이다.

그러나 본 연구는 지방세외수입이 정부간 재정관계에서 정치성을 갖고 있음을

보여줌으로써, 지방세외수입에 대한 확대 방안 연구는 기존의 방식으로만 접근하는 것에 한계가 있음을 시사한다. 지방세외수입 확대 방안은 분명 지방세외수입의 제도 범위 내에서의 제도와 운영상의 미흡한 부분을 개선하고 보완하는 등 내실화 방안을 모색하고 개선하는 것도 필수적이다. 그러나 본 연구가 시사하는 바는 중앙정부와 지방정부 간 이전재원의 연성예산제약을 해소하는 것 또한 지방세외수입 확대 방안의 필요조건이 된다는 점이다. 그러므로 우리나라의 보통교부세 제도를 비롯한 국고보조금 등 다양한 지방재정조정제도의 구조적 틀에서 지방세외수입 확보 노력을 방해하는 요소를 세밀하게 파악하고, 지방정부의 지방세외수입 확보 노력이 세입 재정운영의 합리성과 연결될 수 있도록 그 체계의 개선을 모색할 필요가 있다.

나아가 본 연구는 우리나라 민선 지방자치 시대에 지방재정과 재정분권 논의에 중요한 시사점을 제공해 준다. 지방자치가 제대로 정착되기 위해서는 정치적·행정적 분권과 함께 재정분권은 필요적이고 핵심적 요건이며, 재정분권의 목적은 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하는 것에 있다. 그렇지만 연구결과는 정부간 재정관계에서의 재정분권 도구가 지방정부의 이전재원 의존적 행태를 불러오는 것을 설명함으로써 그동안 우리나라의 재정분권 도구는 지방정부의 자체재원 확대 노력과 재정 책임성을 보장하는 데에는 한계가 있음을 보여주고 있다.

민선자치의 연차가 많아짐에 따라 지방세외수입 비중은 더욱 감소하고 이전재원 비중은 확대되는 지방재정의 구조적 모순이 나타나고 있다. 정부간 재정이전은 지방정부의 효율적인 자원배분 결정을 유도하고, 지방정부의 재정 책임성을 확보할 수 있도록 구성되어야 할 필요가 있다. 최근의 정부는 ‘지방재정의 자율성과 책임성 제고’를 공약으로 선언하고 ‘국세-지방세 조정을 통한 지방세 비중 확대’를 수단으로 제시하고 있다. 지방세의 비중 확대는 지방정부의 자체재원을 늘리는 것이므로 지방정부의 재정 자율성을 높일 수 있다는 점에서는 긍정적인 방법이다. 하지만 우리나라의 지방세는 지방정부 입장에서는 외생적 수입의 성격을 갖는, 즉 지방정부의 자체재원 확보 노력이 미치기 어려운 영역이라는 점, 그리고 공공서비스에 대한 가격기능이 충분히 발휘되지 못한다는 점에서 지방정부의 재정 책임성을 확보하는 데에는 한계를 보인다. 따라서 재정분권 정책 설계 시에는 지방정부의 재정 책임성 확보를 목적으로 지방정부의 자체재원 확보 노

력이 미치는 영역인 지방세외수입을 확대할 수 있는 유인정책을 고려해야 할 필요가 있다.

이와 더불어 지방자치의 연륜이 거듭될수록 지방세외수입의 감소는 더욱 가중되고 있는 연구결과는, 재정분권에 부합하는 분권 도구의 설계는 반드시 지방정부의 자체재원 확대 노력과 재정 책임성을 보장할 수 있도록 종합적이고 대대적인 체계 개선이 필요함을 더욱 강조한다.

제3절 연구의 한계

본 연구는 재정자립과 지방세외수입 확충의 중요성이 강조되었음에도 불구하고 민선 지방자치제 이후 지방세외수입이 감소하고 있는 현상에 주목하고 그 이유를 분석하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 정부간 재정관계에서 나타난 지방세외수입의 정치성에 주목하고 이론적 연구와 함께 실증분석 결과를 제시하였다.

본 연구의 이론적 연구에서는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 연구대상으로서 지방세외수입을 광의의 개념 범위로 접근하고 있으나, 지방세외수입의 이론적 성격을 사용자부담금의 원리로만 접근하였다. 광의의 지방세외수입에는 사용자부담금 원리가 작동하는 항목을 포함하고 있으면서도, ‘과징금 및 과태료등’, ‘징수교부금수입’, ‘이자수입’과 같이 사용자부담금 원리로 설명할 수 없는 항목을 포함하고 있다. 이러한 항목은 사용자부담금 원리로 경제적 효율성에 초점을 맞추어 설명할 수는 없으나, 본 연구가 지방세외수입은 지방정부의 세입 확보 노력이 작용하는 영역이라는 큰 틀에서 지방세외수입의 총규모를 관찰함에는 이들을 모두 포함하는 것은 무리가 없을 것으로 판단하였다.

둘째, 지방세외수입 제도변천과 확충 노력은 언론보도나 정부기관 자료의 문헌 연구를 바탕으로 하고 있다. 그러나 지방정부의 재무행정에서 중앙정부의 지방세외수입 관련 정책이 지방세외수입 확대에 실질적으로 기여하는지, 그리고 그 운영상에 문제점은 없는지, 계획과는 달리 집행에 소홀함은 없는지 미시적 접근의 연구를 진행해 볼 필요하다. 지방세외수입은 개별법령과 개별적인 정보시스템으로 운영되고 있고, 세외수입업무를 부가업무로 취급되기도 하여(경기도, 2018),

관리적 측면에서의 한계점 또한 지방세외수입의 확대를 제약하는 요인으로 작동하고 있을 것으로 보인다. 중앙정부와 지방정부의 관련 담당자의 인터뷰 조사와 사례연구를 병행하여 우리나라 지방세외수입 제도변천과 확충 노력에 대한 실질적 자료를 구축하고, 관리적 측면에서의 영향요인을 분석에 고려해 볼 수 있을 것이다.

실증분석 단계에서의 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 지방세외수입 데이터의 경우 자치단체의 예산편성 운영기준의 개정으로 인하여 세입예산과목이 변경되고, 지방세외수입 개념의 포괄범위가 변경되었다. 물론 개정으로 실질적인 지방세외수입 규모를 파악할 수 있게 되었으나, 시계열의 흐름에 큰 변화가 나타나게 되었다.⁶²⁾ 이를 통제하기 위하여 예산편성 운영기준 개정 전의 자료를 개정 이후의 자료 기준으로 수정하는 과정을 거쳤으나, 객관성을 지닌 공시된 통계자료가 아니라는 점에서 한계를 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고 연구목적 범위에서 민선자치 이후부터 최근까지의 지방세외수입 데이터를 구축한 것은 다른 연구에서는 시도되지 않았던 것이므로, 이러한 점에서 본 연구가 지방세외수입 연구에 다소 기여한 부분이 있을 것으로 판단한다.

둘째, 본 연구에서는 16개 지역의 지방세외수입 총액을 종속변수로 관찰하였다. 지방정부의 연성예산제약으로 인한 지방정부의 전략적 행동이 미칠 수 있는 영역을 보다 세분화한다면 지방세외수입의 정치성을 보다 뚜렷하게 드러낼 수 있을 것으로 기대한다. 최웅선(2018)의 연구는 조건부·무조건부 보조금에 대한 시와 군의 임시적 세외수입의 반응을 분석하였다. 그는 본 연구와 달리 지방세외수입 중 임시적 세외수입이 이전재원의 규모에 반응할 여지가 있는 것으로 판단하여 세외수입의 개념 범위를 좁혀서 관찰하였다. 이를 고려해 볼 때 16개 지역을 광역, 기초별로 나누어 분석하거나, 지방세외수입을 경상적, 임시적 세외수입, 또는 세부항목으로 세분화하는 등 보다 섬세한 데이터 설계를 통해 지방세외수입의 감소 요인을 분별해 낼 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 실제로 지방정부가 지방세외수입을 확대하려는 노력이 민선자치제 이후 어떻게 변화하고 있는지 미시적 접근을 실증분석에서도 고려해 볼 필요가 있다.

62) 국민소득통계와 같은 주요 경제 통계들은 통상 5년마다 기준년 개편 작업을 실시하고 과거 시계열을 수정, 기존 통계를 고쳐 통계의 현실 반영도를 높이고 있다(한국은행, 2014).

본 연구에서는 정부간 재정관계의 정치성이 지방세외수입을 감소시키는 주요 요인이라는 가정하에 이론적 연구와 실증분석을 시도한 것이다. 그러나 그 외에 지방세외수입의 증대를 방해하고 있는 경제적, 제도적, 관리적 측면의 요인 등 다양한 요인과 변수들을 탐색하여, 추가적인 실증분석 연구를 시도해 볼 필요가 있다. 이를 바탕으로 연구 결과의 귀납적 접근을 통해 우리나라 지방세외수입의 이론 정립에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구가 비록 이와 같은 연구의 한계를 지니고 있지만, 앞으로 향후 연구에서는 이러한 연구 한계를 보완하여 우리나라 지방세외수입을 중심으로 다양하고, 더욱 체계적인 연구가 진행될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 강윤희·민기·전상경 (2015). 「현대지방재정론」 (제4판). 서울: 박영사.
- 강인재 외 (1993). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 강창희·박상곤(역) (2017). 「Stata를 활용한 미시계량경제학」. 경기도: (주)지필미디어. 원저: Cameron, A. C. & Trivedi, P. K. Microeconometrics Using Stata Revised Edition. Stata Press.
- 김영세 (2005). 「게임이론-전략과 정보의 경제학-」 (제3판). 서울: 박영사.
- 김종순 (2001). 「지방재정학」 (제2판). 서울: 삼영사.
- 민인식·최필선 (2019). 「패널데이터분석 version15」 (제2판). 경기도: (주)지필미디어.
- 박승록 (2020). 「STATA를 이용한 응용계량경제학」. 서울: 박영사.
- 우명동 (2019). 「재정연방주의와 정부간 재정관계」. 서울: 성신여자대학교 출판부.
- 이재원 (2019). 「지방재정론」. 서울: 윤성사.
- 이준구 (2008). 「미시경제학」 (제5판). 경기도: 법문사.
- 이준구·조명환 (2017). 「재정학」 (제5판). 경기도: 문우사.
- 이훈영 (2015). 「이훈영교수의 연구조사방법론」 (제2판). 서울: 청람.
- 이희연·노승철 (2015). 「고급통계분석론-이론과 실습」 (제2판). 경기도: 문우사.
- 전상경 (2018) 「정책분석의 정치경제」 (제5판). 서울: 박영사.
- 정성호 (2018). 「STATA 친해지기」. 경기도: 법문사.

2. 학술논문

- 강남호 (1995). 지방재정과 세외수입확충방안에 관한 연구-전북지역을 중심으로. 「원대논문집」 29(1): 551-570.
- 김대영 (2014). 지방세외수입 징수체계 효율화에 관한 연구. 「재정정책논집」 16(4): 103-138.
- 김애진 (2017). 지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국지방재정논집」 22(1): 161-193.

- 김의섭 (2011). 재정분권과 지방재정의 자율성 제고-참여정부 이후 재정분권을 중심으로. 「재정정책논집」 13(2): 113-148.
- 김정숙 (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. 「지방정부연구」 22(2): 51-75.
- 김정훈 (1999) 조세법률주의와 지방세확충. 「자치재정의 이상과 갈등」. 강원개발연구원·조선일보사 공동주최 정책세미나 보고서. 13-34.
- 김중순 (2002). 특집: 공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안. 「지방재정」 3: 29-38.
- 김종희 (1996). 세외수입의 현황과 발전방안에 관한 연구-충북 5개 시를 중심으로-. 「지방재정학보」 창간호: 55-77.
- 김창진·이영규·배수호 (2019). 기초자치단체 상수도 요금 현실화율의 영향요인: 정치적 요인의 탐색. 「지방행정연구」 33(3): 179-208.
- 김태복·이효 (2002). 지방재정 확충을 위한 지방세외수입의 개선방향. 「한국토지행정학회보」 9(2): 51-63.
- 민기 (2013). 보통교부세 배분구조와 지방정부의 도덕적 해이의 개선 방안. 「재정정책논집」 15(1): 107-135.
- 배득중 (2007). 제주특별자치도의 세외수입 확충노력. 「2007년 한국지방재정학회 춘계학술대회」: 1-9.
- 배용수 (2002). 특집: 지방세외수입의 확충방안: 경영수익사업의 문제점과 개선방안. 「지방재정」 3: 39-48.
- 배인명 (2017). 신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고. 「지방행정연구」 31(3): 21-50.
- 서재권 (2017). 지방정부 재정활동의 정치적 결정요인: 광역자치단체 자체수입 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」 51(4): 147-169.
- 신두섭 (2008). 홈페이지 광고매체를 활용한 지방정부의 세외수입 증대 방안-경상북도 사례를 중심으로. 「지방행정연구」 22(3): 187-205.
- 여은정·최천규 (2008). 지방세외수입 징수통합법의 제정방향. 「조세연구」 8(1): 152-198.
- 유금록 (1996). 정치적 조세순환의 스펙트럼분석. 「한국행정학보」 30(2): 33-47.

- 유재원 (1997). 보통교부세 기준세율의 정치경제적 의미. 「한국행정학보」 31(1): 23-37.
- 윤석완 (2011). 보통교부세감소에 대한 지방재정의 자체재원수입반응. 「재정정책 논집」 13(4): 3-31.
- 이상엽·함우식 (2001). 지방세외수입의 결정요인에 관한 분석-Borge의 대표적 유권자 모형을 응용하여-. 「한국지방자치학회보」 13(1): 105-123.
- 이원희 (1996). 전략적 재정운영으로서 세외수입 확충방안: 경기도를 중심으로. 「지방재정학보」: 29-53.
- 이재은 (2006). 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향. 「한국지방재정 논집」 11(2): 33-67.
- 전상경 (1995). 미국 캘리포니아주의 재산세 저항운동과 그 정책적 함의: Proposition 13을 중심으로. 「사회과학연구」 12: 253-274.
- 전상경 (2002). 특집: 지방세외수입의 현황과 문제점. 「지방재정」 3: 17-28.
- 전상경 (2006). 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율. 「지방정부연구」 10(1): 325-341.
- 정지선·여은정·최천규 (2007). 세외수입 징수 통합법의 제정방안에 관한 연구. 서울 행정학회 학술대회 발표논문집. 259-286.
- 주운현 (2008). 지방자치단체 세외수입정책의 쟁점과 운영방향에 관한 소고. 「한국정책과학학회보」 12(1): 71-93.
- 최근열 (1998). 지방세외수입의 실태와 확충방안. 「한국사회와 행정연구」 9(1): 229-248.
- 최병호 (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정 논집」 12(1): 129-160.
- 최웅선 (2018). 무조건부 보조금의 감소에 대한 지방정부의 세입반응 분석: 시·군 지역을 대상으로. 「한국행정학보」 52(1): 293-326.
- 함우식 (1999). 지방세외수입의 결정요인 연구. 「한국자치행정학보」 13: 313-353.
- 허명순 (2003). 정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응. 「한국행정학보」 37(2): 189-210.

3. 학위논문

- 백상규 (2016). 「지방정부 유형별 예산편성 행태에 관한 연구-추가경정예산을 중심으로-」. 제주대학교 대학원 박사학위논문.
- 서동욱 (2012). 「세외수입 확충을 통한 재정건전화 방안에 관한 연구, 울산광역시 를 중심으로」. 동국대학교 사회과학대학원 석사학위논문.
- 성창호 (2016). 「세외수입 체납징수 체계의 합리적 개선방안, 동작구청을 중심으로」. 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 윤후덕 (2002). 「자치구 지방재정 확충방안에 관한 연구, 동대문구와 경영수익사 업을 중심으로」. 연세대학교 경제대학원 석사학위논문.
- 최선미 (2011). 「지방정부 추가경정예산의 결정요인에 관한 연구: 충청남도 16개 기초자치단체를 중심으로」. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 함우식 (1996). 「세외수입의 결정요인에 관한 연구」. 동국대학교 대학원 박사학 위논문.
- 황선재 (2016). 「지방세외수입 징수 확대 방안」. 부산대학교 행정대학원 석사학 위논문.

4. 정부 및 연구기관 간행물

- 강종규·김연호 (2007). 우리나라 지방세외수입의 확충방안-경상북도를 중심으로-. 「영남지역발전연구」 37: 119-147.
- 경기도 (2018). 「2018 세외수입 업무 매뉴얼」
- 김대영·강민구·김민정 (2014). 「지방세외수입 징수체계 효율화 방안」. 한국지방세 연구원. 기본과제 2014-2.
- 김진욱 (2018). 「지방세외수입 효율의 결정방안: 울산광역시를 중심으로」. 한국 지방세연구원. 위탁연구보고서 2017-07.
- 마정화 (2015a). 「지방세외수입금의 법적 지위와 징수 관련 법제 정비방안」. 한 국지방세연구원. 정책과제 2014-19.
- 마정화 (2015b). 세외수입 징수법제 발전방향. 「지방세포럼」 통권 21: 37-46.
- 마정화 (2016). 「응익과세의 관점에서 본 지방세법 개편방안」. 한국지방세연구 원. 기본연구보고서 2015-6.

- 서울연구원 (2015). 「서울시 민선자치 20년 회고와 전망: 시민중심의 지방분권 실현 위한 역할과 과제」. 서울연 2015-PR-37.
- 이상훈 (2016). 「지방세외수입의 현황과 과제」. 한국지방세연구원. 기본연구보고서 2015-4.
- 이정희 (2012). 「총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구(Ⅱ) - 세출규율」. 한국법제연구원. 재정법제 연구 12-18-①-2.
- 이종필 (2003). 「부산광역시 기초자치단체의 세외수입확충방안」. 부산발전연구원
- 임성일 (2014). 기획논단: 세외수입 확충을 위한 이론적 토대와 방향. 「지방세포럼」 18: 4-18.
- 조임곤 (2013). 「지방세외수입 확대 방안」. 한국지방세연구원. 정책과제 2013-11.
- 주만수·주운현 (2015). 「지방세외수입 신규 수입원 발굴에 관한 연구-지방세외수입 발굴의 원칙 및 기준정립을 중심으로-」. 한국지방세연구원.
- 지방자치인재개발원 (2018). 「2018년도 공통교재 지방예산실무」
- 최유성 (1998). 「지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구」. 한국행정연구원. KIPA연구보고 97-09.
- 한재명 (2018). 「지방세외수입 정책변화 및 연구동향」. 한국지방세연구원. 기획과제 2018-03호.
- 한국은행 (2014). 통계적 착시란 무엇이고 왜 생길까. 한국은행 경제칼럼. 2014.06.09. 인터넷 페이지 (<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/B0000218/view.do?menuNo=200147&nttId=10017559&se=>) (검색일 2020.09.)
- 한국지방세연구원 (2018). 「2018년 지방세외수입 운영실적 분석·진단-2017회계연도 종합보고서-」
- 한국지방세연구원 (2019). 「2019년 지방세외수입 운영실적 분석·진단-2018회계연도 종합보고서-」
- 행정안전부 (2017). 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」
- 행정안전부 (2019). 지방자치단체 예산편성 운영기준(시행 2019.7.1. 행정안전부훈령 제96호)
- 행정안전부 (2020a). 「2020년 지방교부세 산정 해설」

행정안전부 (2020b). 「2020년도 지방자치단체 통합재정 개요」

행정안전부 (2020c). 2020년도 보통교부세 산정내역

행정안전부 (각년도). 「지방공기업 경영평가 종합보고서」

행정안전부 (각년도). 「지방세외수입통계연감」

행정안전부 (각년도). 「지방재정연감」

5. 언론기사

연합뉴스 (1993.8.10). 부산 江西구청, 양묘 및 사토장 운영등으로 재정자립 도모.

연합뉴스 (1995.10.4). <自治團體 변화>...②다각적인 수익증대 사업.

연합뉴스 (1997.7.10.). 내무부, 경영수익사업 등 우수지자체 선정.

연합뉴스 (1998.10.14.). 행정자치부가 밝힌 지자체 수익사업 실태.

중도일보 (2020.9.24.). 대구시·국회의원, 국비 4조시대 연다.

행정안전부 보도자료 (2011.11.08.) 「과태료, 과징금 등 지방세외수입 체납에 제재수단 강화」

6. 국외문헌

Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR) (1987). *Local Revenue Diversification: User Charges*. A Staff Report-6. Washington, DC.

Beck, Nathaniel and Katz, Jonathan N. (1995). What to Do (and Not Do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review*, 89(3).

Benoit, Kenneth. (2011). Linear Regression Models with Logarithmic Transformations. Methodology Institute London School of Economics.

Bird, Richard M. (1976). Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea. *Canadian Tax Foundation*, 59.

Bird, Richard M. and Tsiopoulos, T. (1997). User Charges for Public Services: Potentials and Problems. *Canadian Tax Journal*, 45(1): 25-86.

Blom-Hansen, J., Bækgaard, M. and Serritzlew, S. (2014). Tax Limitations

- and Revenue Shifting Strategies in Local Government. *Public Budgeting & Finance*, 34: 64-84.
- Borge, Lars-Erick. (1995). Economic and Political determinants of fee income in Norwegian local governmnets. *Kluwer Academic Publishers*, 83: 353-373.
- _____. (2000). Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local govemnents. *Regional Science and Urban Economics*, 30: 703-718.
- De Hoyos, Rafael E. and Sarafidis, Vasilis. (2006). Testing for Cross-Sectional Dependence in Panel-Data Models. *The Stata Journal*, 6(4): 482-496.
- Duff. David. G. (2004). Benefit Taxes and User Fees in Theory and Practice. *The University of Toronto Law Journal*, 54(4): 391-447. University of Toronto Press.
- Jung, Changhoon. and Bae, Suho. (2011). Changing Revenue and Expenditure Structure and the Reliance on User Charges and Fees in American Counties, 1972-2002. *The American Review of Public Administration*, 41(1): 92-110.
- Nordhaus, Willian D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(4): 169-190.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. *Harcourt Brace Jovanovich, Inc.*
- _____. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3).
- _____. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- _____. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 62(2).
- Park, Sanghee. (2017). Local revenue structure under economic hardship: reliance on alternative revenue sources in California counties. *Local*

Government studies, 43(3): 645-667.

Rodden, J, Eskeland, G. and Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.

Shadbegian, Ronald J. (1999). The Effect of Tax and Expenditure Limitations on the Revenue Structure of Local Government, 1962-87. *National Tax Journal* 52(2): 221-237.

Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Vigneault, Marianne. (2005) Intergovernmental Fiscal Relations and The Soft Budget Constraint Problem. Working Paper 2005(2) IIGR, Queen`s University.

Weingast, Berry R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65: 279-293.

7. 자료검색 사이트

국가통계포털 kosis.kr

부산 상수도사업본부 www.busan.go.kr/water/index

온라인행정학전자사전 <https://www.kapa21.or.kr>

인천 상수도사업본부 www.incheon.go.kr/water/index

제주 상수도사업본부 www.jeju.go.kr/jejuwater/index

지방재정365 lofin.mois.go.kr

e-나라지표 www.index.go.kr

대한민국 진보정당

<https://namu.wiki/w/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD>

[%20%EC%A7%84%EB%B3%B4%EC%A0%95%EB%8B%B9](https://namu.wiki/w/%20%EC%A7%84%EB%B3%B4%EC%A0%95%EB%8B%B9) (검색일: 2020.09.)

Questions concerning the xttest2

stata.com/statalist/archive/2007-03/msg00148.html (검색일: 2020.09.)

ABSTRACT

A Study on the Politics of Non-Tax Revenue in Intergovernmental Fiscal Relations

This study aims at explaining the reason that the non-tax revenue of local governments has been decreasing in spite of the fact that self governing local governments elected by popular votes is believed to make an effort to expand non-tax revenue. Non-tax revenue is an area that local government can develop revenue sources and the amount of revenue in local government depends on its efforts. Accordingly, local governments in early stages of the local autonomy system have focused on expanding non-tax revenue. However, contrary to the rational expectation that local governments' efforts to expand their own resources since the local autonomy system resumed in 1991, the amount of non-tax revenue is smaller than expected and its proportion in total local government revenue is decreasing.

Based on the research question, this study examines the change of non-tax revenue data by year from 1995 to 2017. In order to explain theoretically the phenomenon of local non-tax revenue in Korea, we use the soft budget constraints theory presented in the second generation fiscal federalism. This is we called 'the politics of non-tax revenue', which is a strategic behavior of local governments on revenue.

More specifically, as a result of reviewing Korea's general grant system, the increase of non-tax revenue by local governments results in reducing the amount of general grant distributed by Korean central government. It creates moral hazard of local government and motivates the local government to do less efforts in expanding non-tax revenue. In addition, as a result of regarding it as a strategic form game for acquiring general grant from central government between multiple local governments, taking a strategy to reduce non-tax revenue becomes the dominant strategy for local governments. Therefore, local governments would take no effort for generating more

revenues due to the political nature of non-tax revenue, which is a strategic behavior in revenue and fiscal management under soft budget constraints.

A research model is constructed by considering the financial factors that explain the political nature of non-tax revenue in Korea's intergovernmental fiscal relations using the theory of soft budget constraints. Data for empirical analysis are collected from 1995 to 2017 targeting 16 regions(Metropolitan Cities and Provinces) in Korea, and panel regression analysis is conducted using the PCSE analysis model.

As a result of the empirical analysis, it is found that the size of local taxes and transfer grants, which are financial factors in the fiscal relationship between intergovernmental governments, have a statistically significant effect on non-tax revenue. However, the analysis results show that the increase in local taxes or transfer grants do not decrease non-tax revenues, but the rate of increase in non-tax revenue is getting smaller scale than the rate of increase in local taxes and transfer grants. In addition, we find that the longer the local autonomy has been, the smaller the non-tax revenue is. It implies that local government depends more on transfer money from central government than on local non-tax revenue.

The implications of this study are as follows. First, there is a limitation for local government to increase the amount of local non-tax revenue only through the conventional method. So, it is a necessary condition to seek to resolve the soft budget constraints in the structural framework of the intergovernmental fiscal system in Korea. Second, in the discussion of fiscal decentralization, it is necessary to construct a decentralized structure to secure the fiscal responsibility of local governments. This study suggests that an incentive policy for local government be needed to expand non-tax revenue that is a very important resources in operating local public services.

Keywords: non-tax revenue, revenue politics, fiscal federalism, local autonomy system. fiscal decentralization