

[연구논문]

## 지방자치와 자치구 세출 결정요인에 관한 연구

- 서울시 25개 자치구를 대상으로 -

### A Study on the Expenditure Determinants of Local Districts due to Local Autonomy

- Focused on the 25 Local Districts of Seoul -

강 호 진\*

#### 목 차

I. 서론

II. 이론적 배경

III. 연구 설계

IV. 분석 결과

V. 결론

## ABSTRACT

Hojin Kang

The purpose of this paper is to analyze expenditure determinants on the local districts of Seoul due to local autonomy. Based on the related theory and previous researches, analytic model and methodology were constructed and analysis was conducted by using statistical package, SPSS/win program.

The major findings of this research are as follows: (1) Settled Expenditure of General Accounts per capita has grown after local autonomy of 1991. Concretely, Total expenditure, General administration and Social development per capita have grown, reversely, Economic development per capita has been stagnant. (2) Statistically meaningful variables affecting Total expenditure per capita were found as fiscal incrementalism, capacity and dependency(positive effects). (3) Statistically meaningful variables affecting Social development per capita were found as the local chief executive election(dummy variable), fiscal incrementalism, capacity(positive effects) and dependency(negative effects).

In conclusion, local autonomy has had positive effects on the growth of Social development, conversely, negative effects on the growth of Economic development. That means that local governments have eagerly responded to the residents' desires and needs. Therefore, economic infrastructure construction should be put on emphasis for the future generation. Further research is needed to continue to study on the expenditure determinants on various local governments.

**키워드(Key Words):** 지방자치(local autonomy), 지방재정(local finance), 재정지출(fiscal expenditure), 자치구(local districts)

\* 기초전력공학공동연구소 위탁과제 참여연구원

## I. 서론

지방자치는 우리나라에서 많이 접하는 행정현상이고 많은 국민이 공유하는 국가정책이며 생활친화적인 제도이다. 1991년에 지방의회 구성으로 부활된 지방자치는 1995년, 1998년 제1, 2차 지방선거(단체장, 지방의회)를, 2002년에 제3차 지방선거(단체장, 지방의회)를 실시하면서 어느 정도 누적된 경험과 역량을 갖추게 되었다.

본 연구에서는 지방자치가 기초자치단체 세출구조에 미친 영향을 알아보려고 한다. 지방자치의 실시로 선출된 민선단체장은 과거 관선단체장과는 달리 지역주민의 욕구와 수요에 민첩하게 대응해야 하기 때문이다. 그러나 지방자치의 장점에도 불구하고 과도한 주민요구 수용이나 선심성행정이 가져올 부작용도 적지 아니하다. 그리고 중앙행정과 달리 지방행정은 다양한 사회경제적 변화에 민감하게 변화한다. 이러한 현상은 지방자치 관련 지방재정 연구조건을 풍부하게 한다.

우리나라에서 1991년에 지방의회가 구성된 이후부터 지방자치와 지방재정 지출에 관한 많은 연구가 진행되어 왔다. 지방자치단체 재정 지출에 관한 연구는 지방의회 구성 이전부터 행해졌으며, 1999년 이후부터 지방자치와 관련 또는 다른 요인과 관련하여 지방자치단체 지출요인에 관한 연구(황윤원, 1987; 남궁근, 1994; 한원택·정원택, 1994; 손희준, 1999; 배인명, 2000 외)가 이루어져 왔다. 그 중 많은 연구가 지방자치와 사회복지비와의 관련성을 연구(이승중·김홍식, 1992; 강운호, 2000; 이승중, 2000; 김태일, 2001 외)한 것이 많다.

지금까지 연구추이를 고찰하면 대부분의 연구

가 분석대상을 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 자치단체 재정지출 요인이나 지방자치와 관련한 사회복지비를 분석대상으로 하고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 지방자치의 실시가 서울시 자치구 세출에 영향을 미쳤는가? 그렇다면, 어떠한 방향으로 어떠한 영향을 미쳤는가? 둘째, 지방자치 실시가 기존의 연구에서는 사회보장비 증가를 가져왔는데 서울시 자치구에는 어떠한 영향을 가져 왔으며, 그런 영향을 주었다면 어떤 변수가 자치구 세출구조에 영향을 끼쳤는가? 이러한 연구문제에 대하여 대답하기 위하여 본 연구를 실시하고자 한다. 본 연구에서는 서울시 자치구를 분석대상으로 하여 관련 통계자료를 근거로 분석을 실시하며, 분석결과를 기존 연구결과와 비교·검토하여 정책적 대안을 제시하려고 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 재정지출 결정이론

#### 1) 사회·경제적 결정이론(socioeconomic determination model)

주로 경제학자와 재정학자가 주장하는 것으로 지출규모와 수준은 지방정부를 둘러싸고 있는 환경적 요인에 의해 결정된다고 본다. 다양한 사회·경제적 변수와 인구변수들이 사용되기 때문에 인구학적 모형(demographic model)이라고도 한다. 재정지출에 대한 연구의 효시는 1952년 S.Fabricant가 미국의 주정부와 지방정부의 예산을 분석함으로써 시작되었는데 지방정부의 지출 예산규모는 주민 1인당 소득, 도시화 정도, 인구

밀도 등 3가지 요인에 의해 결정된다고 주장하였다(황윤원, 1987).

그리고 소득수준이 향상되면 민간재와 마찬가지로 공공재에 대한 수요도 증가한다고 보는 것이 일반적이다. 소득수준의 변화와 지출간의 관계를 설명한 것으로는 와그너의 법칙(Wagner's law)<sup>1)</sup>이 있다. 소득수준 변화율과 지출변화율간의 관계는 지출의 소득탄력성으로 측정된다. 또한 인구의 증가에 따른 인구밀도의 향상은 주택, 교통, 상·하수도 등 새로운 수요를 창출한다.

## 2) 정치적 결정이론 (political determination model)

정치적 결정이론은 예산의 지출규모와 수준에 있어서 정치적 변수의 중요성을 강조하는 것으로, 주로 정당과 관련된 변수들이 많이 포함되기 때문에 정당효과모형(political party effect model)이라고도 한다. 정치적 결정이론은 V.O.Key에 의해 주장되었는데, 주요 정치변수로 정당간의 경쟁력, 유권자들의 투표율, 당파성, 엽관적 임용 등을 선정하여 미국 남부의 여러 주정부를 대상으로 교육지출, 사회보장지출, 보건지출 등을 분석하였다(황윤원, 1987).

공무원 수는 인건비 지출에 직접적인 영향을 미치며, 공무원들의 예산 결정행태는 니스카넨의 모형<sup>2)</sup>에서 보듯이 지출에 영향을 미치는 것으로 가정되어 왔고, 점증주의 이론에서 보듯이 정책결정 체제도 지출에 영향을 미치는 것으로 분석되어 왔다. 점증주의 이론(incremental model)은 특정한 연도의 재정지출 수준은 전년도 지출수준의

일정한 비율로 결정된다는 것이다. 즉, 현재의 정부지출 수준은 전년도 정부지출수준을 기반으로 하여 일정한 증가나 감소로 설명이 가능하다(Wildavsky, 1986:10-11).

지방자치단체의 재원 중 특별교부세나 국고보조금 등 중앙정부의 의도에 따라 지출이 결정되는 수입은 지방자치단체의 지출구조에 영향을 미치게 된다. 특히 의존수입은 자체수입을 확보하려는 노력에 영향을 미치기도 하는데, 중앙정부의 지원이 있는 경우 자체수입 확보 노력(예: tax efforts)이 줄기 때문이다. 또한 '지방교부세나 국고보조금' 같은 중앙정부의 지원이 공공지출에 미치는 효과는 중앙정부가 의도한 대로, 주민들의 조세부담을 감소시키기보다는 지방정부의 공공재 공급수준을 증가시키게 된다'는 끈끈이효과(flypaper effects)가 나타나는 것으로 알려져 있다(하연섭, 1996). 선거가 있는 해의 공공지출이 다른 지출보다 크게 증가한다는 정치적 순환이론(political business cycle)은 선거와 지출이 관련되어 있음을 지적하고 있다(손희준 외 2001 재인용).

## 3) 재정능력이론 (revenue capacity model)

일찌기 Hofferbert와 Sharkansky가 지방정부의 재정지출 결정요인으로서 세입충당능력(revenue availability)의 중요성을 지적한 이후 많은 연구들이 정부지출과 정부세입능력과의 관계를 규명하여 왔다. 그리고 Musgrave(1969:341-344)에 따르면 자치재정력이 우수한 지역은 경제개발비에 대한 비중을 높이고 사회복지비에 대한 비중을 낮

1) 공공경비팽창의 법칙으로 공공경제는 물가 상승, 인구 증가 및 국민소득 증가에 따라 팽창한다.

2) 관료독점모형으로 관료들은 예산을 확대시키고자 하며, 이는 관료들의 산출과정이 복잡하고 많은 정보를 필요로 하는 데 반해 예산기관이나 의회는 정보가 부족하기 때문에 가능하다.

준다고 한다. 그리고 Wilensky(1981), Cameron(1978), Deviney(1983) 등은 지방분권화의 수준과 사회복지지출 사이에는 부(-)의 관계가 존재함을 보여주고 있다(한원택 외, 1994 재인용).

## 2 기존 연구

### 1) 자치단체 재정지출 연구

자치단체 세출 결정요인에 관한 연구는 황윤원(1987), 남궁근(1994), 한원택·정현영(1994), 손희준(1999), 김종순(1999), 배인명(2000) 등이 있다. 이들 연구는 광역단체 또는 기초자치단체로 나누어 연구하였으며, 기초자치단체를 시·군·자치구로 나누어 분석을 실시하였다. 분석대상을 개별 자치단체가 아닌 종류별로 나누어 분석한 까닭에 개별 기초자치단체 연구는 이루어지지 않았다. 지방자치가 실시되기 전에 행해진 황윤원의 연구에서는 예산결정변수의 모델을 찾기 위한 연구로 예산총액 및 6개 영역별 예산에 영향을 주는 예산결정요인을 분석하였다. 이를 설명하기 위하여 경제·사회변수, 정치변수, 정부변수로 나누어 22개 변수를 설정하였다. 분석결과 지방정부의 재정 및 행정능력 변수가 가장 중요한 변수로 나타났다. 그후 연구의 공통점은 종속변수로 세출총액, 일반행정비, 사회개발비, 지역개발비를 설정하였으며, 공통적으로 예산의 점증성과 가변수를 이용한 지방선거 변수가 주요 변수로 나타났다.

자치구와 관련한 연구(남궁근, 1994)에서는 전년도 예산이 주요 변수로 나타났으며, 자동차 보유율, 투표율, 생활보호자 비율, 주민교육도 유의미한 변수로 나타났다. 시를 대상으로 한 연구(배인명 2000; 한원택·정현영 1994 기타)에서는 예

산의 점증성, 재정자립도, 가변수를 이용한 지방선거 변수가 유의미한 변수로 나타났다. 광역단체를 분석대상으로 실시한 손희준(1999)의 연구에서는 1인당 지방세, 1인당 보조금, 1인당 전년도 지출액이 유의미한 변수로 나타났으며, 이들 연구에서 공통점은 가변수를 이용한 지방선거 변수는 항상 유의미한 변수로 나타났다는 점이다.

### 2) 지방자치와 사회보장비

지방자치가 사회보장지출에 미친 영향을 연구한 것으로는 이승중·김홍식(1992), 김태일(1998), 강운호(2000), 이승중(2000), 김태일(2001) 등 다수 있어 왔으며, 2000년을 전후해 연구가 증가하고 있다.

지방자치와 사회복지 정책에 관한 연구 중 자치구에 관한 것을 살펴보면 지방의회나 자치단체장 선거가 사회복지 지출에 어떤 영향을 주었는가를 분석하고 있다. 대부분의 연구결과는 지방의회가 사회복지지출에 미치는 영향은 일정하지 않으며(김태일, 강운호) 단체장은 복지지출에 긍정적인 영향(강운호 2000; 이승중 2000)을 주는 것으로 나타났다. 서울시 자치구를 대상으로 한 김태일(1994)의 연구에서는 지방자치의 실시가 사회복지 지출을 증가시킨다고 하였으며, 연구대상 시기는 1993-1997년까지이다. 자치구 전체를 대상으로 한 연구(이승중·김홍식 1992; 강운호 2000; 이승중 2000; 김태일 2001)를 살펴보면, 지방의회 구성은 사회복지 지출을 감소(김태일 2001; 강운호 2000; 이승중 2000)시켰으며, 단체장 선거에 대한 연구결과가 다양한데, 자치구에서는 사회복지비 증가를 가져왔으나, 연구자에 따라 시·군에 대한 연구결과는 일치되지 않고 있다. 이상 기존의 연구를 <표 1>에 제시하였다.

〈표 1〉 기존 연구의 종합

저자	자치단체 유형	분석시기(년도)	종속변수	분석방법
황윤원(1987)	46개 보통시	1987	각 기능별 예산	상관관계 회귀분석 경로분석
이승중·김홍식(1992)	광역단체(14개), 96개시	1988, 1990, 1992	복지사업비	통합회귀분석, 다중회귀분석
남궁근(1994)	시·군·자치구	1992	일반행정비 사회개발비 산업개발비 지역개발비	상관관계 회귀분석 경로분석
한원택·정현영(1994)	광역단체(14개), 67개시	1990-1993	재분배, 지역, 일반비 비율	결합회귀분석
김태일(1998)	서울시 자치구	1993-1997	복지사업비	회귀분석
손희준(1999)	15개 광역자치단체	1987-1997	세출총액 일반행정비 사회복지비 지역발전비	결합회귀분석
배인명(2000)	66개시	1992-1997	일반행정비 경제개발비 사회개발비	집적시계열분석
강윤희(2000)	시·군·자치구	1989-1998	사회보장비	결합회귀분석
이승중(2000)	특별·광역시· 자치구·도·시·군	1988-1998 작수 해	사회보장비	결합회귀분석
김태일(2001)	광역, 기초단체	1989-1998	복지사업비	결합회귀분석

### III. 연구 설계

#### 1. 분석 모형

본 연구에서는 지방자치가 서울시 기초자치단체(25개 자치구) 세출결정에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 연구방법은 서울시가 발행한 통계자료를 분석하여 결과를 얻으며, 기존 지방재정 관련 이론과 선행 연구에서 밝혀진 연구결과를 바

탕으로 종속변수 및 독립변수를 제시한다. 종속변수에 미친 영향을 알아보기 위하여 기술통계학과 회귀분석을 실시하고자 한다. 통계적 분석을 위하여 통계패키지 SPSSWIN 프로그램을 이용한다. 분석시기는 1992년부터 2000년<sup>3)</sup>까지이며, 자치구 세출에 관한 자료는 서울특별시가 발행하는 서울 통계연보를 활용하였으며, 세출액은 일반회계 구별 세출결산<sup>4)</sup>을 기준으로 하였다. 분석에 사용된 회귀모형은 다음과 같다.

3) 분석시기를 1992년에서 2000년까지 한 이유는 1992년부터 자치구별로 각종 자료를 작성하였기 때문이며(서울통계연보), 2002년 2월 발간한 2001 서울통계연보에 2000년 통계자료를 수록하였기 때문이다.

4) 자치구별 재정은 일반회계와 특별회계로 구성된다. 예를 들어 노원구 2001년 재정현황을 보면, 일반회계 1590억원, 특별회계 390억원으로 구성되어 있다. 특별회계는 주민소득 및 생활안정기금, 의료보호기금, 주차장 특별회계로 구성되어 있다. 원칙상 세출액에 특별회계도 포함시켜야 하지만 통상적으로 일반회계만을 분석대상으로 삼는 경우가 많으며, 본 연구도 일반회계만을 분석대상으로 삼고 있다. 그 이유는 구성비로 볼 때 일반회계의 비중이 전체의 80%를 차지하고 있고 비목이 확정되어 있지 않아서 용도의 사용이 비교적 자유롭다는 데에 있다(신축성). 특별회계는 특정용도에만 사용된다. 또한 현실적으로 자료취득의 어려움 때문에 일반회계만을 분석대상으로 삼고 있다.

$$1\text{인당재정지출 수준} = b_0 + b_1(\text{민선단체장선거}) \times 1 + b_2 \\ (\text{세출점증주의}) \times 2 + b_3(\text{자치재정력}) \\ \times 3 + b_4(\text{재정 의존도}) \times 4 + b_5(\text{행정} \\ \text{수요}) \times 5 + b_6(\text{복지수요}) \times 6$$

$b_0$ =상수;  $b_1, b_2, b_3, b_4, b_5, b_6$  = 회귀계수;

$X_1$ =더미변수(1,0),  $X_2$ - $X_6$ =1992년부터 2000년까지 25개  
자치구 해당 자료 수치

## 2 변수의 설정

### 1) 종속변수

종속변수는 1인당 세출총액, 일반행정비비율(%), 사회복지비비율(%), 경제개발비비율(%)을 설정하였다. 먼저, 지방자치가 세출총액에 어떠한 영향을 미쳤는가를 알아보기 위하여 1인당 세출총액을 종속변수로 설정하였다. 단순한 세출총액은 자치구별로 인구와 재정력이 다르기 때문이다. 그리고 지방자치가 기능별 세출에 어떠한 영향을 미쳤는가를 알아보기 위하여 전체 세출액에서 각 기능별 세출이 차지하는 비율, 즉 일반행정비비율(%), 사회개발비비율(%), 경제개발비비율(%)을 종속변수로 설정하였다. 기존 연구에서는 기능별 세출을 자치구 인구수로 나누어 분석한 것도 있는데(손희준, 2000), 본 연구에서는 지방자치가 기능별 세출에 미치는 영향을 알기 위한 것이므로 각 기능별 세출비율을 종속변수로 설정하였다. 그리고 일반행정비에 의회비 및 일반행정비(1996년 이전 분류)를 포함시켰으며, 사회개발비<sup>5)</sup>에 사회복지비와 문화체육비(1996년 이전 분류)를 포함시

켰으며, 경제개발비에 산업경제비와 지역개발비(1996년 이전 분류)를 포함시켰다. 지방세출 항목의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 1988년 기능별 세출은 의회비, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화체육비, 민방위비, 지원 및 기타 경비로 분류되었다. 1994년부터 약간의 변화가 일어났는데 사회복지비에 공원녹지 및 청소사업이 추가되었다. 1996년부터는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타 경비로 나누어져 있다.

### 2) 독립변수

자치구 세출구조에 영향을 주는 변수는 정치적 요인, 경제적 요인, 사회인구적 요인으로 나눌 수 있다. 정치적 요인으로 민선 자치단체장 선출, 세출의 점증주의를, 경제적 요인으로 자치재정력(1인당 지방세), 재정 의존도(1인당 조정교부금)를, 사회경제적 요인으로 행정수요(인구밀도), 복지수요(생활보호자비)를 변수로 설정하였다. 본 연구에서는 민선단체장 선출이 실시된 1995년부터 본격적인 지방자치가 실시되었으므로 민선단체장 선출이 자치구 세출요인에 많은 영향을 미쳤다고 판단되므로 단체장 선거를 변수로 설정하였다(dummy variable). 그리고, 세출의 점증주의는 예산의 점증주의(Widavsky, 1974)를 반영하기 위하여 사용하였다. 경제적 요인으로 자치재정력과 재정 의존도를 변수로 설정하였는데 자치재정력(1인당 지방세)은 지방정부의 지출과 재정력의 크

5) 본 연구에서는 사회개발비가 사회복지비와 문화체육비(1988년, 1994년 분류체계)를 포함하는 것으로 분석하고 있지만 엄밀하게는 같지는 않다. 현재의 사회개발비의 주택 및 지역사회개발비는 경제개발비로 분류하여야 하나 통계자료가 세부적으로 작성되어 있지 않아서 통계편의상 사회개발비가 사회복지비와 문화체육비를 포함하는 것으로 통계분석하였음을 밝힌다. 배인명(2000)의 연구에서는 주택 및 지역사회개발비를 경제개발비에 포함시키고 있다. 그러나 손희준(1999)의 연구에서는 주택 및 지역사회개발비를 사회복지지출에 포함시키고 있다.

기는 비례한다는 재정력 제약설(Chamlin, 1987)을 반영하기 위하여 사용하였고, 재정 의존도는 자치단체 재정 상태가 건전하던가 또는 열악한 상태가 자치구 세출구조에 영향을 미친다고 판단해 변수로 설정하였다.

그리고, 행정수요의 측정변수로 인구밀도를 설정하였는데 인구밀도의 증가는 행정수요를 증가시킨다는 점에서 변수로 인구밀도를 사용하였고, 복지수요를 측정하기 위하여 지출은 그 지역의 수요(need)에 비례한다는 수요대응설(Hochschild, 1981)을 반영하기 위하여 생활보호자비<sup>6)</sup>라는 측정지표를 사용하였다.

본 연구에서 사용되는 독립변수 및 그 측정지표는 <표 2>와 같다.

<표 2> 독립변수 및 측정지표

요인	변수명	측정 지표
정치적 요인	민선단체장 선거	단체장 선거 시기(1996-00)는 1로, 그 이전 시기(1992-95)는 0으로 가변수(dummy variable)
	세출 점증주의	과년도 세출 비율(%)
경제적 요인	자치재정력	1인당 지방세 부담액
	재정 의존도	조정교부금/인구수
사회·인구적 요인	행정수요	인구밀도
	복지수요	생활보호자수/인구수

#### IV. 분석 결과

##### 1. 세출액 연도별 추이

먼저, 서울시 자치구 재정을 분석하기 전에 지

방재정 전반<sup>7)</sup>에 대하여 간략히 살펴본다. 2002년도 회계별 예산규모는 일반회계 54조(75.8%), 특별회계 17조(24.2%)이며, 자치단체별 재정 구성을 보면 서울을 포함한 광역자치단체가 43조로 61.3%를 차지하며, 기초자치단체는 27조로 38.7%를 차지하고 있다. 기초자치단체는 다시 시가 15조로 22.3%, 군이 8조로 11.5%, 자치구가 3조로 5%를 차지하고 있다. 서울시 자치구 세출총액은 다른 광역시 자치구 전체의 세출총액보다 조금 적다. 서울시의 경우 시본청이 10조로 84.5%, 자치구는 2조로 15.5%로 구성되어 있다. 2002년 서울시는 25개의 자치구로 구성되어 있으며, 자치구 평균 재정자립도는 54.5%로 나타났다. 예산증가율을 살펴보면 2002년에는 전년도에 비하여 서울시 전체는 4.4% 증가하였으며, 서울시본청은 3.5% 증가, 자치구는 8.9% 증가를 보이고 있다.

서울시 자치구 세출구조에 정치적 요인, 경제적 요인, 사회·인구적 요인이 자치구 세출구조에 어떤 영향을 주는가를 살펴보기로 한다. 먼저, 지방자치가 자치구 세출구조에 미친 영향을 시계열적으로 분석하기 위하여 세출액을 자치구 인구수로 나눈 1인당 자치구 세출의 변화를 1992년부터 2000년까지 살펴보았다<sup>8)</sup>. <표 3>에 1인당 세출총액, 1인당 일반행정비, 1인당 사회개발비, 1인당 경제개발비의 평균, 표준편차가 나타나 있다. 세출총액은 1992년부터 1994년까지는 큰 증감이 없었으며, 1995년부터 급격히 증가하였다. 이것은 1995년 자치단체장이 선출되면서 지방재정지출이

6) 서울통계연보 2001부터는 생활보호자 수 대신에 24. 국민기초생활수급자 수를 통계로 작성하였기 때문에 기존의 생활보호자 수 대신에 국민기초생활수급자 수를 대체 사용한다.

7) <http://211.62.108.38/index.jsp>

8) 분석시기는 1992년부터 2000년까지이다. 서울시 자치구 수는 시기에 따라 변동이 있어왔다. 1992년-1994년까지 22개 자치구, 1995년-2000년까지 25개 자치구로 구성되어 있다.

&lt;표 3&gt; 서울시 자치구 1인당 세출액 변화 추이

년도	세출총액	일반행정비	사회개발비	경제개발비
1992	1741(751)	807(288)	438(199)	462(269)
1993	1570(732)	769(301)	429(191)	355(242)
1994	1733(994)	885(484)	473(227)	346(263)
1995	2006(1093)	1075(524)	549(248)	364(330)
1996	2429(1335)	1246(584)	813(469)	359(305)
1997	2905(1466)	1437(646)	1047(577)	406(264)
1998	2978(1590)	1511(716)	1088(679)	365(232)
1999	2960(1471)	1400(671)	1044(547)	516(649)
2000	3216(1310)	1569(695)	1242(458)	393(213)

자료: 서울통계연보(1993-2001), 서울특별시

주) 1. 숫자는 평균, 단위는 백(100)

2. 괄호안은 표준편차

3. 연도는 예를 들어 서울통계연보 2001에 2000년 통계자료를 제시하고 있다.

급속히 증가되었다고 보여진다. 일반행정비와 사회개발비는 민선단체장 선거 이후 재정규모가 급증하였는데 반해 경제개발비는 1991년 지방선거 이후 두드러진 증가를 보여주지 않고 정체상태를 유지하고 있다.

로서 나타났다. 25개 자치구 중에서 재정 상태가 양호한 중구, 서초구, 강남구의 경우 조정교부금이 매우 적으며, 은평구, 도봉구, 관악구의 경우 조정교부금이 매우 많다.

회귀분석 결과<sup>9)</sup>는 <표 4>에 제시되어 있다.

## 2. 1인당 세출총액 결정요인

1인당 세출 총액에 유의미한 영향을 미치는 변수로 세출 점증주의, 자치재정력(1인당 지방세), 재정 의존도(1인당 조정교부금)로 나타났다. 1인당 세출 총액에 세출의 점증주의가 작용한다는 것은 <표 3>에서 보듯이 매년 세출이 증가함에 따라 발생한 현상이며, 자치 재정력이 증가할수록 1인당 세출총액이 증가한 것은 당연한 결과이나 재정 의존도(1인당 조정교부금)가 증가할수록 1인당 세출 총액이 증가하는 것은 다소 특이한 결과

&lt;표 4&gt; 1인당 세출총액 회귀분석

독립변수	표준화된 회귀계수( $\beta$ )
민선단체장 선거	.050
세출 점증주의	.494***
자치재정력(1인당지방세)	.518***
재정 의존도(1인당조정교부금)	.265***
행정수요(인구밀도)	-.040
복지수요(생활보호자비)	-.014
N	216
F	172.141
R <sup>2</sup>	.869
Adjusted R <sup>2</sup>	.864

주) \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

9) 변수간 다공선성은 나타나지 않았다. 허용오차(tolerance)는 대개 0.5 이상으로 나타났다. 허용오차가 매우 낮은 경우 다공선성을 의심해야 한다. 변수간 상관관계도 매우 낮게 나타났다.



### 3. 기능별 세출액 결정요인

#### 1) 기능별 세출 추이

지방의회 선거(1991년)가 실시되고 1992년부터 서울시 자치구 기능별 세출에 어떤 변화가 일어났는지를 살펴보았다. 먼저, 지방의회만 구성된 1992년-1995년까지는 커다란 변화는 발견되지 않았다. 지방의회 구성이 지방세출 구조에 미친 영향은 미미하다고 할 수 있다. 그러나 1995년 지방선거(지방의회, 단체장)가 실시된 후 사회개발비가 30% 이상으로 비중이 늘어나면서 급속한 증가세를 보이고 있다. 1997년 이후 35%대를 차지하고 있다. 그리고 경제개발비가 20%를 나타내다가 단체장 선거 이후인 1996년부터는 15%내외로 감소를 보이고 있으며 일반행정비는 연도별로 커다란 변화를 보이고 있지 않다. <표 5>에 기능별 세출 비율 추이가 제시되어 있다.

<표 5> 기능별 세출 비율

(단위: %)

	일반행정비	사회개발비	경제개발비
1992	47.17	25.30	25.74
1993	49.91	27.62	21.57
1994	51.69	28.04	19.04
1995	54.50	27.98	16.80
1996	52.52	34.43	13.68
1997	50.19	38.80	13.56
1998	48.77	36.02	15.19
1999	48.47	36.15	15.37
2000	48.33	39.28	12.01

자료: 서울통계연보(1993-2001) 참조, 서울특별시

#### 2) 기능별 세출액 결정요인<sup>10)</sup>

일반행정비 비율(%)에 영향을 주는 통계적으로 유의미한 변수는 단체장 선거와 세출 점증주의로 나타났다. 즉 지방자치가 본격화되면서 민선단체장 선거는 일반행정비 비율 증가에 기여하지 못하고 있는데 이것은 상대적으로 사회개발비의 증가가 그 원인이라고 할 수 있으며, 또한 전산화, 구조조정 등으로 인하여 일반행정비 비율이 증가하지 않았다고도 해석할 수가 있다. 그러나 여전히 자치구 재정의 50%를 차지하고 있어서 전체 세출에서 차지하는 비중이 커다고 판단된다.

그리고, 사회개발비 비율(%)에 영향을 주는 통계적으로 유의미한 변수는 단체장 선거, 세출 점증주의, 재정 의존도로 나타났다. 분석결과에 의하면 민선단체장 체제는 사회보장비 지출에 긍정적인 영향을 주었는데, 관선 단체장보다 상대적으로 지역주민의 요구를 보다 많이 수용할 수 밖에 없다는 것을 나타낸다고 하겠다. 또한 세출의 점증주의가 작용하여 지속적으로 사회개발비가 증가하고 있다. 그러나, 재정 의존도가 감소할수록 사회개발비 비중이 증가하는 것으로 나타났는데, 자치구 재정상태가 양호할수록 지역주민의 복지시설, 문화시설, 체육시설에 투자를 많이 할 수 있기 때문으로 해석된다. 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지는 않았지만 복지수요의 경우 복지수요가 증가할수록 사회개발비가 증가하는 것으로 나타났는데 예상된 결과이기도 하다. 외국에서 지방자치와 자치단체의 사회복지지출과의 관계를 실증적으로 분석한 결과를 보면, Wilensky(1981), Cameron(1978), Deviney(1983) 등은 지방분권화

10) 기능별 세출액 결정요인을 회귀분석을 통하여 알아보았다. 변수간 상관관계가 낮고, 허용오차(tolerance)가 낮아 변수간 다공선성은 없는 것으로 판단된다.

의 수준과 사회복지지출 사이에는 부(-)의 관계가 존재함을 밝히고 있다.<sup>11)</sup> 국내 관련 연구결과를 보면 긍정적인 결과(김태일, 1998)와 부정적인 결과(이승중·김홍식, 1992)로 나누어져 있다. 그러나 서울시 자치구 지방세출의 경우에서 보면 지방자치와 사회보장비 증가를 가져왔다고 할 수 있다.

이상의 연구결과를 검토하면 사회개발비는 지방자치와 자치재원과 중요한 관계를 가지는 것으로 해석된다. 지방자치가 실시되면 주민요구의 수용이라는 면에서 사회개발비가 증가하며, 또한 재정력이 건전할수록 사회복지비가 증가하는 것으로 해석된다.

경제개발비 비율(%)에 영향을 미치는 통계적으로 유의미한 변수는 세출 점증주의로 나타났다. 이상의 연구결과는 <표 6>에 제시되어 있다.

<표 6> 기능별 세출 비중 회귀분석

독립변수	일반행정비(%)	사회개발비(%)	경제개발비(%)
민선단체장 선거	-.242***	.458***	-.084
세출 점증주의	.479***	.481***	.592***
자치 재정력 (1인당 지방세)	-.057	-.063	.032
재정 의존도 (1인당 조정부금)	.091	-.206***	.098
행정수요(인구밀도)	-.011	-.006	-.055
복지 수요 (생활보호자비)	-.020	.077	-.071
F	11.404	46.861	16.218
R <sup>2</sup>	.313	.652	.393
Adjusted R <sup>2</sup>	.286	.638	.369

주) 1. 숫자는 표준화 회귀계수(Beta)임

2. \*p < 0.1, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01

3. 1995년 세출 점증주의 변수는 강북구, 광진구, 금천구의 신설로 인하여 도봉구, 성동구, 구로구의 자료를 missing 처리하였다.

## V. 결론

본 연구에서는 지방자치가 서울시 자치구 세출 구조에 어떠한 영향을 미치는가를 연구한 것이다. 시계열적으로 보면, 지방자치를 실시한 이후 서울시 자치구 세출구조에 변화가 일어나고 있다. 구체적으로 1인당 세출총액, 1인당 일반행정비, 1인당 사회개발비가 증가하고 있으며, 1인당 경제개발비는 정체상태에 있다. 본 연구에서는 어떠한 요인이 이러한 현상에 작용하는가를 알아보기 위하여 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 민선단체장 선출이 1인당 세출총액과 사회개발비에 긍정적인 영향을 가져왔으며, 일반행정비와 경제개발비에는 부정적인 영향을 가져왔다. 이것은 지방자치시대에 주민요구의 수용이라는 점에서는 바람직하지만 인기위주로 지방정책이 흐를 수도 있다는 것으로 해석된다. 그리고 모든 세출에 세출의 점증주의가 적용되고 있는데 이것은 매년 세출 규모가 증가하기 때문인 것으로 해석된다(해석의 신중성 요함).

사회개발비에 대한 연구결과는 다음과 같다. 사회개발비에 영향을 미치는 변수로 민선 단체장 선거, 세출의 점증주의, 재정 의존도로 나타났다. 외국<sup>12)</sup> 및 국내의 연구결과에서는 지방자치와 사회개발비 관계는 부정적인 영향을 준다는 결과도 있지만 본 연구에서는 긍정적인 결과를 보여주고 있어 서울시 자치구의 경우 민선단체장 선출이 사회보장비 증가에 기여하고 있는 것으로 나타났으며, 지역주민의 수요증가 및 단체장의 대응이라고 해석된다. 그리고 세출의 점증주의가 작용하는

11) 이 부분은 강윤호(2000)에서 재인용하였다.

12) 이 부분은 강윤호(2000)에서 재인용하였다.

것으로 나타났으며, 재정 의존도가 낮을수록 사회 개발비가 증가하고 있는데 이것은 재정이 양호한 자치구일수록 주민에게 직접적으로 혜택이 돌아 가는 사회개발비에 많은 지출을 하는 것을 나타 내는 것으로 해석된다. 그리고, 복지수요에 대한 기존의 연구결과는 다양하다. 강운호, 남궁근, 소순창·김종욱의 연구에서는 복지수요와 사회개발 비와는 긍정적인 관계가 있다는 연구결과를 보여 주었고, 이승종의 연구에서는 그 반대의 결과를 제시하고 있다. 이는 분석대상과 분석시기, 분석 방법에 대한 차이로 보여지지만 증명된 것은 아 니다. 본 연구에서는 복지수요가 사회개발비에 긍 정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

그리고 통계적으로 유의미한 변수로 나타나지 않았지만 복지수요는 경제개발비에 부정적인 영 향을 주는 것으로 나타났다( $\beta = -.071$ ,  $p < .306$ ). 기존 연구에서는 빈민인구비와 경제개발비 연구 결과가 상반되게(남궁근, 1994; 배인명, 2000) 나 타났다. 배인명의 연구에서는 생활보호자비가 산 업경제비와 부정적인 영향을 보이고 있는 반면에 남궁근의 연구에서는 긍정적 영향을 보이고 있다. 이는 종속변수 정의방법과 분석대상과 시기가 다 른 것도 한 원인으로 보여진다.

본 연구의 한계는 지방자치가 실시되고 그 역사가 길지 아니하여 통계자료가 충분하지 않으며, 서울시 25개 자치구 재정지출을 설명할 변수의 선정이 엄격하지 못하며, 분석결과의 해석시 자치 구 설명요인 이외에 서울시와 중앙정부의 외적 요인이 작용하므로 본 결과만 가지고 통계분석을 실시하는데는 한계가 있다. 후속 연구로 서울시 자치구와 다른 광역시 자치구와 비교연구를 기대 하며 자치구만을 대상으로 재정지출에 관한 연구,

그리고 자치구와 해당 광역시와의 연구가 실시될 것을 기대한다.

## 참고문헌

- 강운호, 2000, “지방자치와 기초자치단체의 사회복지 정향”, 『한국행정학보』34(1):213-227
- 김태일, 1998, “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향”, 『한국정책학회보』7(1): 317-388
- \_\_\_\_\_, 2001, “지방의회구성과 단체장선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 영향”, 『한국행정학보』35(1): 69-89
- 남궁근, 1994, “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로”, 『한국행정학보』28(3):991-1012
- 배인명, 2000, “지방정부 자치재정력의 지방세출 구조에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로”, 『한국행정학보』34(2):161-177
- 소순창·김종욱, 1999, “한국지방정부의 공공지출결정에 관한 ‘결과분석’과 ‘과정분석’: 사회보장비의 결정을 중심으로”, 『한국행정학보』33(3):363-381
- 손희준, 1999, “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석”, 『한국행정학보』33(1):81-97
- 손희준 외, 2001, 『지방재정론』, 서울: 대영문화사
- 심정근, 1997, 『지방재정학』, 서울: 박영사
- 이승종, 2000, “지방자치와 지방정부의 복지정책정향”, 『한국행정학보』34(4):197-215
- 이승종·김홍식, 1992, “지방자치와 지방정부의 정책방향”, 『한국행정학보』26(2):573-589
- 하연섭, 1996, 『재정학의 기초』, 서울: 다산 미디어
- 한국지방자치학회, 1995, 『한국지방자치론』, 서울: 삼영사
- 한원택·정현영, 1994, “지방자치실시에 따른 지방정부 재정 지출의 변화 및 원인”, 『지방자치연구』6(2):5-27
- 황윤원, 1987, “지방정부예산의 결정변수 분석”, 『한국행정학보』21(2):385-396
- 서울특별시, 『서울통계연보』 1993-2001 각 년도
- 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』 2001
- Chamlin, M.B., 1987, “General Assistance Among Cities: an Explanation of the Need, Connomic

Threat, and Benign Neglect Hypothesis”, *Social Science Quarterly*, 68

Hochschild, Jennifer., 1981, *What's Fair: The Meaning of Redistributive Justice*, Cambridge : Harvard Univ. Press

Musgrave, Richard A., 1969, *Fiscal System*, New Haven : Yale University Press

Wildavsky, Aaron., 1975, *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Little & Brown

\_\_\_\_\_, 1986, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, Transaction Books

<http://211.62.108.38/index.jsp>