

[연구논문]

지방자치의 지방재정운영에 대한 효과분석*

- 서울시 자치구를 중심으로 -

The Effect of Local Autonomy on the Financial Administration of Autonomous Districts in Seoul

배 인 명**

목 차

I. 머리말

II. 지방재정운영

III. 연구방법

IV. 연구결과 및 해석

V. 맺음말

ABSTRACT

Pai, Inmyung

Many people criticize that the financial administration of local governments has been inefficient after the introduction of local autonomy. The purpose of this study is to test the criticism of financial management of local government. Specifically, the study analyzes the effect of local autonomy on the financial management of autonomous districts in Seoul through the interrupted time-series analysis.

The analyses show that the ratio of personal costs has been decreased, the ratio of capital outlay has been risen, and the efforts of collecting local taxes has not been weakened since the first election of chief executives of local governments, even though these are not statistically significant in most cases. Finally, the accuracy of budget estimation did not change. It means that, at least, we cannot conclude the financial management of autonomous districts has become worse since the local autonomy was given to local governments.

키워드(Key Words): 지방자치(Local Autonomy), 지방재정(Local Finance), 재정운영, 재무관리(Financial Management), 재정분석(Financial Analysis), 단절시계열분석(Interrupted Time-Series Analysis)

* 이 연구는 2001학년도 서울여자대학교 사회과학연구소 연구비에 의해 지원되었음

** 서울여자대학교 행정학전공 교수

I. 머리말

우리나라는 1995년 7월 민선지방자치시대를 출범한 이래 2002년 세 번째 지방자치단체장을 선출함으로써 제3기 지방자치시대를 맞이하였다. 하지만 지난 제1, 2기의 지방자치시대를 경험하면서 지방자치에 대한 많은 회의와 우려의 목소리가 높아지고 있다.

특히 지방재정의 측면에서 보면 1995년 7월 민선 지방자치시대가 출범한 이후 지방정부들은 부실한 재정운영으로 많은 비판을 받고 있다. 우선 지방정부의 부채의존도가 높아지고 있다는 비판을 받고 있는데, 지방채무는 지난 97년 15조1천139억원에서 98년 16조2천229억원으로 7.3% 증가하였고, 99년에는 18조190억원으로 11.1% 증가하는 등 해마다 10% 안팎 증가하였으며, 지난해에만 17조7천696억원으로 감소하였다. 선심성예산도 크게 늘어나고 있다는 비판이 있다. 비판자들은 지방선거를 실시한 2002년 예산의 경우 '선심성예산'이라고 볼 수 있는 민간지원경비가 지난해보다 20.0%나 많은 2조2천973억원이 편성되었다고 주장하고 있다(조선일보, 2002/2/24). 또한 감사원의 지방자치단체 재정운용 실태 특감결과에 따르면 일부 지방자치단체장들의 재원확보 대책이나 사업타당성 검토도 없는 선심성 사업납발과 인기위주의 소모성 예산집행으로 인해 지방재정이 파탄될 가능성이 있다고 경고하고 있으며, 시·도와 시·군·구 등 각급 지방자치단체가 직접 운영하거나 출자·출연한 지방공기업의 상당수가 만성적인 적자에 시달리거나, 설립목적과 달리 운영되고 있는 것으로 나타나고 있다(조선일보, 2001/4/30).

하지만 이러한 단편적인 자료로서 지방자치단

체의 재정운영이 부실해졌다고 단정하기는 어렵다. 위에서 언급한 부실한 재정운영은 몇몇 지방자치단체들에 국한된 것일 수도 있고, 혹은 다양한 재정운영의 측면 중 일부분에 지나지 않을 수도 있다. 즉 이러한 비판은 대부분의 지방자치단체에는 해당되지 않을 수도 있으며, 또한 일반적인 재정운영은 건실하게 이루어지고 있을 수도 있다. 따라서 실제로 지방자치단체의 재정운영이 부실해졌는가를 평가하기 위해서는 보다 종합적인 분석이 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 과연 지방자치 실시 이후 지방재정운영이 어떻게 변화하였는지에 대한 연구는 거의 없는 실정이다.

본 연구에서는 이러한 인식 하에서 서울시 자치구를 중심으로 지방자치의 실시 이후 재정운영이 과연 어떻게 변화하였는가에 대하여 분석해보기로 한다. 구체적으로, 첫째 지방재정진단모형을 검토하고, 둘째 재정진단모형 중 우리나라 지방자치단체의 재정운영을 계량적으로 평가할 수 있는 모형을 개발한 후, 셋째 모형에 포함된 지표들을 중심으로 지방자치의 실시가 서울시 자치구의 재정운영에 어떠한 영향을 미쳤는지를 단절시계열분석기법(interrupted time-series analysis)을 활용하여 분석하기로 한다.

II. 지방재정운영

1. 지방재정운영의 개념

지방재정운영에 대한 평가를 위해서는 우선 지방재정운영이 무엇을 의미하는지 명확히 하여야 한다. 하지만 지방재정운영에 대한 명확한 정의는 매우 어렵고, 많은 학자들에 의하여 여러 의미

로 활용되고 있다.

우선 지방재정운영은 넓은 의미에서 지방재정 상태의 의미로 활용되기도 한다. 지방재정상태도 여러 가지로 정의될 수 있는데(Grove, 1980: 2-3), 첫째, 최협의로 보면 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 능력, 즉 현금지불능력(cash solvency)을 지칭한다. 둘째, 지방정부가 예산기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력, 즉 예산상의 지불능력(budgetary solvency)을 의미한다. 셋째, 광의로 보면 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정연도에만 나타나는 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 장기적인 지불능력(budgetary solvency)으로서 정의된다. 넷째, 최광의로는 지방정부가 시민이 원하는 일정수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력, 즉 서비스수준 지불능력(service-level solvency)을 의미한다(배인명, 1997a).

하지만 본 연구에서 지방재정운영의 개념은 지방재정상태보다는 좁은 의미라 할 수 있는 지방재정관리의 개념과 동일하게 활용된다. 지방재정관리는 지방정부의 공공 자금을 다루는 활동으로 세입, 세출, 현금, 부채, 투자, 구매, 위험관리 등을 포함한다(Reed and Swain, 1997). 따라서 지방재정운영을 평가한다는 것은 지방정부의 공공 자금을 다루는 제 활동들이 효율적으로 이루어지는가를 평가하는 것을 의미한다.

지방재정운영을 평가하기 위해서는 지방정부의 자율성도 함께 고려해야 한다. 즉 지방정부가 비

록 비효율적으로 공공자금을 운영하였다 하더라도 중앙정부의 지나친 간섭 등 지방정부가 통제할 수 없는 요인들에 의한 것이라면 그 책임이 반드시 지방정부의 것이라고 할 수는 없을 것이다. 예를 들어 우리나라의 경우 조세법률주의에 의하여 지방세의 세목과 세율을 지방정부가 자율적으로 결정할 수 없기 때문에,¹⁾ 지방세 수입이 신장되지 않았다고 해서 반드시 지방정부가 공공자금의 운영이 부실하다고 할 수는 없다. 이러한 이유로 본 연구에서는 “지방정부가 충분히 자율적으로 관리할 수 있는 재정운영부문”에 대해서만 평가하기로 한다.

지방재정운영을 평가하기 위해서는 적절한 모형의 개발이 필요하다. 하지만 특별히 우리나라의 지방재정운영을 평가하기 위한 모형은 아직 개발되어 있지 않은 실정이다. 하지만 지방재정상태를 분석하기 위한 모형들은 많이 제시되어 있다. 지방재정상태의 분석을 위해서는 지방재정운영도 역시 분석하여야 하기 때문에 지방재정진단모형들에는 지방재정운영을 분석할 수 있는 여러 지표들이 포함되어 있다. 따라서 본고에서는 우선 지방재정상태를 진단하기 위한 모형들을 살펴보고, 다음으로는 지방재정의 운영을 평가하기 위한 지표들에 대하여 좀 더 자세히 검토한 후, 우리나라 지방재정운영을 평가하기 위한 모형을 제시해 보기로 한다.

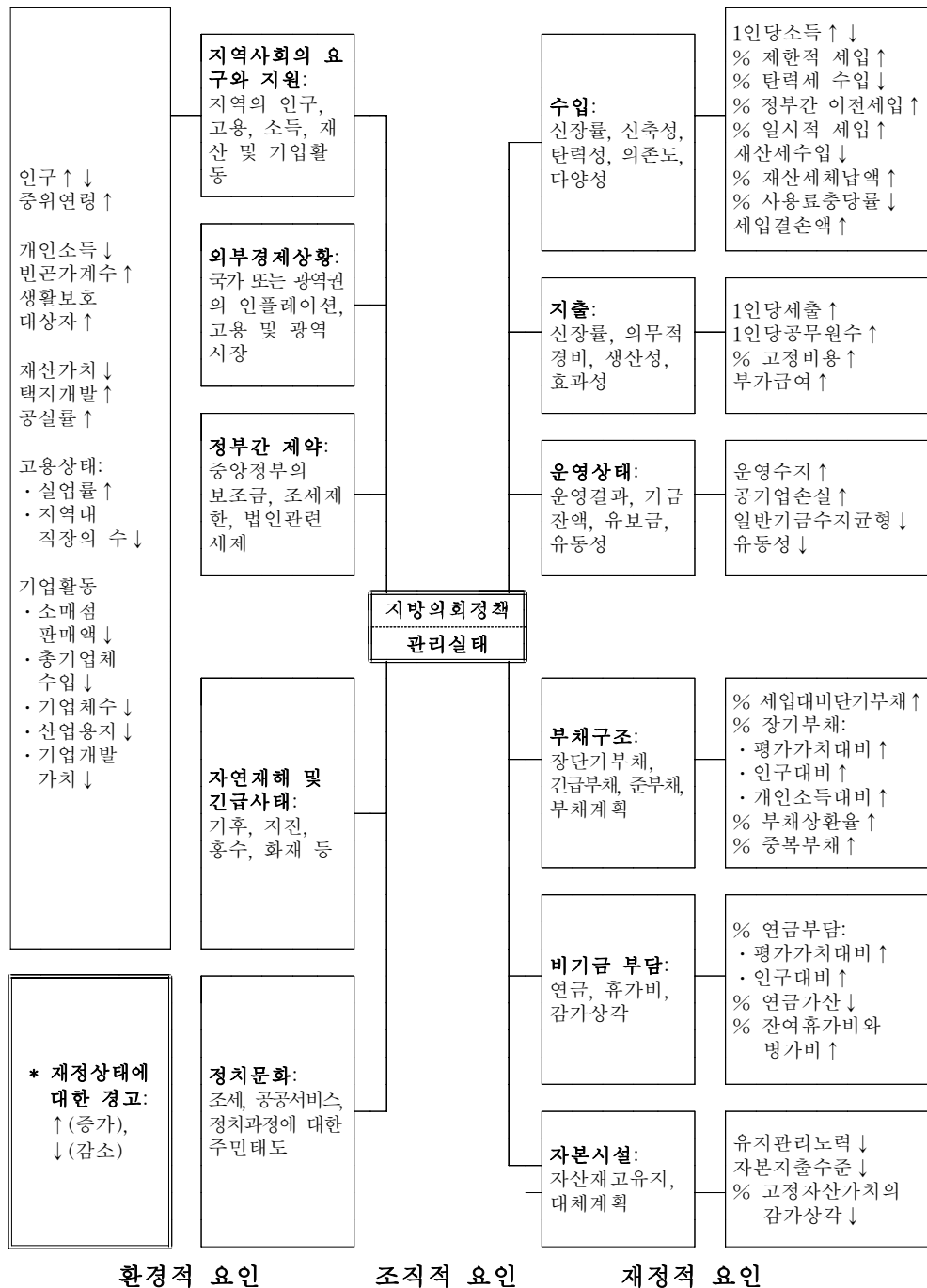
2. 지방재정진단모형

그 동안 지방정부의 재정상태를 평가하기 위하

1) 지방세에 탄력세율을 적용할 수는 있으나 그 효과는 매우 제한적이고, 또한 실제로 탄력세율을 적용하는 지방자치단체는 거의 없다. 그 이유는 이근식 외(1996) 참조.

여 국내외에서 여러 가지 모형들이 개발되었다. 이러한 모형들은 그 목적에 따라 여러 가지로 구

분될 수 있다. 지방재정진단모형의 목적으로는 첫째 교부세 등의 배분을 위한 객관적 판단기준,



<그림 1> 재정추이감시체제

둘째 재정유인정책 등 정책지원의 판단준거, 셋째 재정상태의 비교평가, 넷째 재정위기 상황의 진단 및 예방, 다섯째 지방재정의 자기진단, 여섯째 재정정보의 공개와 주민통제 등을 들 수 있겠다(윤영진, 1998). 이러한 목적상의 차이에도 불구하고 재정진단모형에서 제시하고 있는 지표들은 유사한 점이 많으며, 거의 모든 모형들은 지방재정의 운영을 평가할 수 있는 지표들을 포함하고 있다. 본 연구에서는 주요한 모형들을 검토하여 지방재정 운영을 평가할 수 있는 지표들에는 어떠한 것들이 있는지 살펴보기로 하겠다.

우선 지방재정상태를 종합적으로 평가하기 위한 모형들을 살펴보면 ICMA의 재정추이감시체계(financial trend monitoring system), Moody's나 S&P's와 같은 지방정부 신용평가, 배인명(1995)의 모형 등이 있다. 이러한 모형들은 지방재정상태를 직접적으로 분석하기 위한 지표들뿐 아니라 사회·경제적 요인들을 분석하고 있기 때문에 지방재정을 진단함으로써 근본적인 치유책을 제시해 줄 수 있다는 장점이 있으나, 환경적인 요인들은 지방정부가 통제하기 어려운 요인들이기 때문에 지방재정운영의 평가에는 적합하지 않다고 할 수 있겠다. 하지만 이러한 모형들에는 재정운영의 평가에 참고할 수 있는 많은 지표들이 포함되어 있기 때문에 이러한 모형들의 검토는 지방재정운영을 위한 평가모형의 개발에 매우 유용할 것이다.

우선, 재정추이감시체계(Grove, 1980)는 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 크게 환경적 요인,

조직적 요인, 재정적 요인으로 구분하고 있으며, <그림 1>과 같이 구성되어 있다.

S&P's는 지방채의 신용평가시 각 지방정부의 경제적 기초, 재정지표, 부채요소, 행정요소 등을 분석하고 있다.²⁾ 경제적 기초에는 인구, 세원, 생산과 고용 등의 요소들이 포함되어 있고, 재정지표에는 회계 및 보고, 현회계분석(세입분석, 세출분석, 대차대조표분석, 기금간 이전, 단기재정) 등의 요소들이 포함된다. 또한 부채요소로는 증권의 유형, 만기계획표, 부채제한과 수요(조세기초, 자치단체의 부와 소득, 총예산 재원) 등이 있으며 마지막으로 행정요소로는 기획목표의 문서화, 재무관리, 예산, 자본계획, 수당정책서, 적절한 조세행정, 노동과 소송 등이 포함되어 있다.³⁾

한편 배인명(1995)의 모형은 서울시의 재정상태를 진단하기 위하여 재정진단을 위한 영역을 세입부문, 세출부문, 부채부문, 재정운영부문, 사회·경제부문 등으로 나누어 설정되었으며, 특히 세입, 세출, 부채부문은 각각 규모, 구조, 운영 세부분으로 나누었다. 각 부문 지표를 살펴보면 세입영역의 규모부문에는 1인당 세입규모, 1인당 지방세규모(세목별 포함), 1인당 세외수입규모(항목별 포함), 1인당 경상적 세외수입규모, 1인당 임시적 세외수입규모, 1인당 경상일반재원규모 등이, 구조부문에는 일반재원비율, 자주재원비율, 지방세비율, 세외수입비율, 의존재원비율 등이, 운영부문에는 지방세징수율(혹은 체납률), 조세감면액, 예산과 결산비율 등이 포함되어 있다. 다음으로 세출영역 중 규모부문에는 1인당 세출규모(기능

2) 각 요소들의 의미는 S&P's(1995: 20-25) 참조.

3) 지방채 신용평가에 대한 다른 모형들도 이와 유사하다. 자세한 것은 배인명(1997b), Moody's(1995), Ramsey & Hackbart(1988), Ramsey, Gritz & Hackbart(1988), Osteryoung & Blevins(1978), Wilson(1986), Boyett & Giroux(1978) 참조.

〈표 1〉 행정자치부의 재정분석지표

상위목표	건전성		효율성	
하위목표	자주성	안정성	생산성	노력성
분석지표	재정자립도 재정력지수	경상수지비율 세입세출충당비율 지방채상환비율	재정계획운영비율 세입예산반영비율 투자비율	자체수입증감률 경상경비증감률
성 격	-재정상태분석 -재정능력측정	-재정구조분석 -재무구조, 수지의 탄력성 측정	-재정관리분석 -재정운영의 계획성 재원배분의합리성 측정	-재정노력분석 -세입징수, 예산 절감노력 측정
활 용	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단 대상단체선정기준	재정인센티브 및 우수단체시상 기준	

자료: 행정자치부(1999)

별 세출 포함), 1인당 투자비, 1인당 경상비, 1인당 의무적 경비, 1인당 인건비, 1인당 물건비 등이, 구조부문에는 경상적경비비율, 투자적경비비율, 인건비비율, 물건비비율, 인건비자체충당비율, 의무적경비비율, 경상적경비자체충당비율, 경상적경비와 투자적경비 비율 등이, 운영부문에는 불용액, 예산과 결산비율 등이 포함되어 있다. 부채부문에는 1인당 지방채누적액, 소득대비 지방채부담율, 지방채비율, 지방채 누적액비율, 지방채상환율, 이자상환율, 지방채 상환역사 등이, 재정운영부문에는 실질수지비율, 재정노력도, 사업수익충당율, 서울시 공사 경영성과분석 지표 등이, 사회·경제부문에는 총인구, 빈곤층비율, 1인당소득, 산업별취업자수, 제조업 생산액 및 부가가치, 실업율, 자동차수, 토지종별현황, 건축허가면적, 공무원수 등이 포함되어 있다.

이러한 모형들과 더불어 환경적 요인들을 제외하고 보다 지방재정 내부의 분석을 위한 모형들도 많이 개발되었는데, 대부분의 지표들이 중복되

어 있으므로, 그 중 대표적인 것은 우리나라 행정자치부에서 활용하고 있는 재정분석모형을 중심으로 살펴보기로 한다.⁴⁾

우리나라 행정자치부에서 활용하고 있는 재정분석지표의 체계를 살펴보면 <표 1>과 같다.

이상에서 보듯이 현행 행정자치부에서 활용하고 있는 지방재정분석모형은 자주성지표 2개, 안정성지표 3개, 생산성지표 3개, 및 노력성지표 2개로 구성되어 있다. 하지만 현행의 10대 재정분석지표로서는 자치단체의 재정상태 및 재정운영 상황을 파악하는 데 미흡하고 또한 재정운용의 효율성 및 생산성 등 재정운용 성과측면에서의 분석에는 한계가 있기 때문에 추가적으로 <표 2>와 같은 29개의 재정분석지표를 제시하였다.

이상에서 살펴본 지표들은 지방재정상태를 평가하는 데 매우 유용한 지표들이다. 하지만 이들 중 몇몇 지표만이 지방재정운영의 평가에 적합하다고 할 수 있겠다. 특히 종합적인 재정진단을 위한 모형들 중 환경적인 요인들을 제외한 FTMS

4) 행정자치부의 모형 이외에도 한국지방행정연구원(1989), 이상용(1993), 박완규(1994), 일본지방자치협회(1988) 등의 모형이 있다. 자세한 것은 윤영진(1998) 참조.

〈표 2〉 행정자치부의 추가지표

상위 목표	건전성		효율성	
하위 목표	자주성	안정성	생산성	노력성
분석 지표	일반재원비율 가용재원비율 1인당지방세징수액 의존재원비율 1인당주민세액 1인당주민소득(광역)	1인당채무부담액 지방채잔액지수 실질수지비율 기본적세출소요비율 재정압박지수 표준정원대비현원비율 민간위탁진행률 (금액, 인원)	경직성경비비율 경상경비비율 인건비비율 행사비비율 주민1인당투자규모 1억원이하사업건수 사고이월비비율 불용액비율 주민1인당세출규모	지방세징수율 세외수입징수율 지방세채납률 세외수입채납률 지방세채납액정리율 세외수입채납액정리율 경상예산절감률

자료: 경기도(2001)

의 재정적 요인, S&P's의 재정지표 및 부채요소, 배인명(1995)의 세입, 세출, 부채, 및 재정운영부문의 지표들, 그리고 행정자치부의 재정분석지표들은 지방재정운영평가모형의 개발에 유용한 참고자료가 될 수 있다.

3. 재정운영평가모형

앞에서는 지방재정진단모형들에 대하여 살펴보았다. 하지만 이러한 지표들 전부를 재정운영평가모형에 포함시킬 수는 없다. 즉 본 연구에서는 “지방정부가 충분히 자율적으로 관리할 수 있는 재정운영부문”만을 분석하기로 하였기 때문에 이 지표들 중 일부만 모형에 포함시킬 수 있다. 예를 들어 앞에서도 설명하였듯이 지방세 세목 및 세율의 결정은 중앙정부의 강력한 통제 하에 있기 때문에 일인당 지방세규모 등의 지표는 분석모형에 포함되지 않는다. 반면, 지방세징수율 등은 지방정부 스스로 노력하여 자율적인 개선이 가능한 부문이므로 지방재정운영평가모형에 포함

되어야 할 것이다. 이상과 같은 기준에 적합한 주요 지표들에는 다음과 같은 것들이 있다.

1) 인건비비율

인건비는 경직성 경비 중 일부이다. 경직성 경비는 인건비 등 반드시 지출하지 않으면 안될 고정지출경비로서, 경상적 경비, 인건비, 채무상환비 등을 포함한다(배인명, 1997b). 이러한 경직성 경비 중 인건비는 가장 중요한 의의를 갖기 때문에 경직성 경비 중 인건비만을 따로 분석하는 것은 매우 큰 의의가 있다. 총세출 중 인건비의 비율로 측정되는 인건비비율은 재정운영의 탄력성을 측정하는 지표로 활용될 수 있으며, 지방정부의 인사행정을 평가할 수 있는 지표로도 활용될 수 있다. 즉 어느 지방자치단체에서 인건비비율이 계속적으로 높아진다면 재정운영의 경직성이 높아진다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 인사정책에 문제가 있어, 지나치게 높다면 구조조정 등의 해결책이 요구된다고 하겠다.

지방재정진단모형에는 인건비비율과 더불어 인

건비비율증감률을 분석지표를 활용하고 있으나 이러한 지표는 지방재정운영평가지표로는 한계가 있다. 즉 인건비비율증감률은 지방자치단체가 노력한다 하더라도 매년 높은 정도의 감소율을 유지하기 어렵기 때문에 단기적으로는 의미가 있을 수도 있으나 장기적으로는 의미가 퇴색될 가능성이 있으며, 지방자치단체의 특성에 따라 증가율은 차이가 발생하므로 적절한 지표가 아닌 것으로 판단된다.⁵⁾

인건비 비율은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{인건비비율} = (\text{인건비} / \text{세출총액}) \times 100$$

* 인건비 = 급여+상여금+기타직보수+수당+파복비+급량비+일용인부임금

2) 투자비비율

투자비비율이란 경비의 최종결과와 관련하여 재정지출의 효과가 자본형성으로 나타나는 경비인 투자적 경비를 세출총액으로 나눈 값을 백분율로 나타낸 것이다. 투자비비율의 수준은 재정운영의 직접적인 업무성과(performance)를 측정해주는 지표는 아니지만 현실적으로 투자비비율이 높다는 것은 재정운용의 생산성을 어느 정도 반영해 주는 측면이 있으므로 효율성 및 생산성의 측정의 유효한 기본적 지표로 활용되고 있다(경기도, 2001). 따라서 투자비비율이 높아진다는 것은 지방정부의 재정운영의 효율성 및 생산성이 제고되는 것을 의미한다.

투자비와 대비되는 개념으로 경상적 경비가 있다. 하지만 투자비의 비율이 높으면 경상경비의

비율은 자연히 낮아지게 되기 때문에 별도로 분석하는 것은 중복의 의미가 있어 본 연구에서는 고려하지 않기로 한다. 또한 투자비비율증감률도 인건비비율증감률과 마찬가지로 이유로 분석에서 제외한다.

투자비비율은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{투자비비율} = (\text{투자적 경비} / \text{세출총액}) \times 100$$

* 투자적 경비 = 자본지출+융자금+출자금

투자비비율은 투자사업비의 전체 결산액 중 점유비로 측정되기도 한다(행정자치부, 1999). 하지만 1990년대 초반의 경우 투자사업비에 대한 자료수집이 어려워 본 연구는 투자비비율을 투자적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로 산정하기로 한다.

3) 지방세징수율

지방세는 지방자치단체의 기간세원으로 매우 큰 의의를 갖고 있는 재원이다. 하지만 지방세에 대한 지방자치단체의 자율성은 조세법률주의에 의하여 크게 제한되어 있다. 반면, 지방세의 징수업무는 지방자치단체에 있기 때문에 지방세징수율은 지방자치단체의 재원확충노력을 판단할 수 있는 지표로 활용될 수 있다. 즉 지방세징수율이 높아진다면 지방세징수를 위해 상대적으로 많은 노력을 기울인 것으로 판단할 수 있다.

지방세징수율은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{지방세징수율} = \text{지방세징수액} / \text{지방세부과액} \times 100$$

5) 예를 들어 한 해 높은 인건비비율감소율을 나타낸 지방자치단체는 그 다음해에 더욱 높은 감소율을 나타내기가 매우 힘들 것이다. 또한 인건비비율이 낮은 지방자치단체의 인건비비율감소율은 이미 어느 정도의 한계에 도달하였다면 인건비비율이 높은 지방자치단체에 비하여 더 높기가 힘들다.

지방세징수율 외에도 정상적세외수입징수율을 분석할 수도 있으나 이에 대한 자료수집의 어려움으로 본 연구에서는 재원확충노력을 측정하기 위한 가장 대표적인 지방세징수율지표만 살펴보기로 한다.

4) 세입세출의 예측력 예산과 결산비율)

지방자치단체의 예산과 결산의 비율을 살펴보는 이유는 예산의 편성과 관련해서 어느 정도의 예측능력을 가지고 예산을 수립하는지를 간접적으로나마 살펴보기 위해서이다. 예산과 결산의 비율의 값이 100%에 근접할수록 재정운용의 계획성 및 생산성을 반영하고 있다고 볼 수 있다(배인명, 1997b).

세입 및 세출의 결산비율은 다음과 같이 산정된다.

$$\begin{aligned}\text{세입 예산결산비율} &= (\text{세입예산}/\text{세입결산}) \times 100 \\ \text{세출 예산결산비율} &= (\text{세출예산}/\text{세출결산}) \times 100\end{aligned}$$

하지만 이러한 측정방법은 분석을 위해서 약간의 수정이 필요하다. 즉 위 지표의 값은 100%에 접근할수록 바람직한데, 100%가 넘는 경우와 100%에 미치지 못하는 경우 똑같이 예측력의 문제점을 포함하고 있으나 지표의 값이 다르게 취급되므로 다음과 같이 절대값의 개념을 도입한 수정된 지표를 활용하기로 한다.⁷⁾ 이 지표의 값은 감소할수록 예측력이 높아짐을 의미한다.

$$\begin{aligned}\text{세입 예측력} &= |100 - (\text{세입예산}/\text{세입결산}) \times 100| \\ \text{세출 예측력} &= |100 - (\text{세출예산}/\text{세출결산}) \times 100|\end{aligned}$$

이상에서 살펴본 지표들 외에도 다른 지표들이 재정운영평가에 활용될 수 있다. 예를 들어 부채 관리에 대한 지표들도 지방재정운영의 평가에 있어 매우 중요한 의미가 있으나 본 연구의 대상인 서울시 자치구의 경우 부채에 의한 재원조달은 극히 미약한 실정이기 때문에 제외하기로 한다.⁸⁾ 또한 현금, 구매 및 투자관리를 평가할 수 있는 지표들도 매우 큰 의의가 있으나 이러한 지표들의 분석은 질적인 분석을 요할 뿐만 아니라 자료수집에 어려움이 있으므로 역시 분석에서 제외하기로 한다. 또한 요즈음 논란이 되고 있는 지방자치단체의 선심성 경비에 대한 분석도 필요할 것이나 선심성 경비에 대한 명확한 정의의 부재로 분석하는 데 어려움이 있다.

이상과 같은 이유로 본 연구에서는 지방자치단체의 자율적인 노력을 실질적으로 반영할 수 있는 대표적인 재정운영평가지표로서 인건비비율, 투자비비율, 지방세징수율, 세입·세출 예측력(예산·결산비율) 등을 활용하여, 과연 지방자치의 이후 서울시 자치구의 재정운영은 어떠한 변화를 했는가를 평가해 보기로 한다.

III. 연구방법

1. 연구의 범위

본 연구의 연구대상은 서울시 25개 자치구 중 1995년에 분구된 광진구와 성동구, 강북구와 도봉구, 금천구와 구로구는 연구대상에서 제외하고 나

7) 이러한 지표산정의 차이를 나타내기 위하여 수정된 지표는 세입 및 세출 예측력으로 표현하기로 한다.

8) 2000년 일반회계 결산 기준으로 보면 25개 자치구 중 단 2개구만 지방채를 발행하였으며, 2개구의 경우에도 지방채규모는 세입 총액의 5% 미만에 지나지 않는다.

머지 19개 자치구에 국한한다.⁹⁾ 연구대상에서 제외되는 6개구는 연구기간 중 분구를 하였고 때문에 지방자치단체장의 선출 이전과 이후 비교가 불가능하다.

또한 본 연구는 1991년부터 2000년까지 일반회계 결산자료를 바탕으로 서울시 자치구의 재정운영에 대한 평가를 하도록 한다. 2000년 결산자료는 가장 최신의 자료이고, 또한 1995년 7월 제1기 지방자치단체장을 선출함으로써 본격적인 지방자치시대를 맞이하였기 때문에 지방자치단체장의 선출 이전과 이후를 각각 5년씩 분석한다.¹⁰⁾ 특별회계를 제외한 일반회계만을 포함하는 이유는 특별회계의 경우 자치구별로 편차가 커서 비교분석이 어렵기 때문이다.

2 분석방법

지방자치 실시 이후 지방재정운영에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하기 위하여 본 연구는 단절시계열분석(interrupted time-series analysis)을 활용하기로 한다. 단절시계열분석을 위하여 여러 가지 모형이 개발되었으나(Poister, 1978), 본 연구는 다음과 같은 모형을 활용하기로 한다.

$$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + e$$

Y = 인건비비율, 투자비비율, 지방세징수율,

세입 · 세출예측력

$$X_1 = 1, 2, 3, \dots, 10$$

$X_2 = 0$ (지방자치 실시 이전, 1991-1995)

1 (지방자치 실시 이후, 1996-2000)

위의 모형에서 회귀계수 b_1 은 각 재정운영지표들의 시간적 추이를 나타내고, b_2 는 지방자치실시가 재정운영지표들에 미친 영향을 나타낸다. 만약 b_2 가 음의 값을 나타내면 지방자치의 실시는 해당 지표에 부의 영향을 미친 것이며, 양의 값을 나타내면 정의 효과를 갖는다.

단절시계열분석을 포함한 모든 시계열분석모형의 활용시 주의사항은 자기상관성의 문제를 검토하여야 한다는 점이다. 만약 자기상관성이 존재한다면 OLS모형의 추정치는 비효율성의 문제를 안게 된다(Ramanathan, 1989).

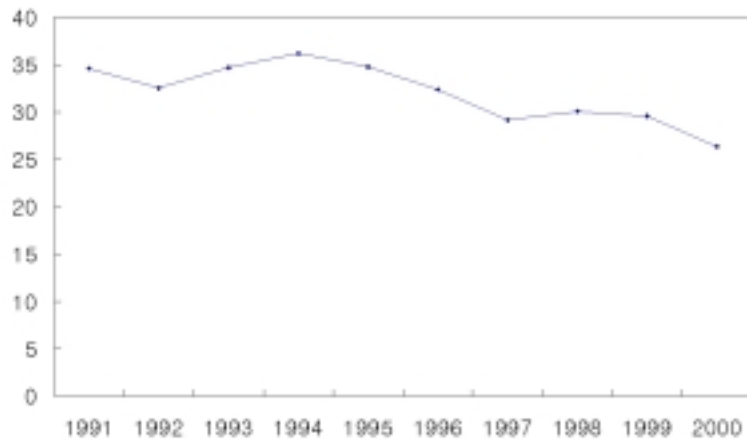
자기상관성의 존재 여부는 Durbin-Watson 검증을 통하여 알 수 있다(Ostrom, 1978). 검증결과 자기상관성이 없다고 판단되면 OLS 모형을 활용하지만, 만약 자기상관성이 있다고 판단되면 ARIMA 모형 등을 통하여 자기상관성의 문제를 해결하여야 한다. 하지만 Durbin-Watson 검증은 관측치가 최소한 15개 이상이어야 의미가 있는데(Durbin and Watson, 1951), 본 연구의 경우 관측치가 10개이므로 Durbin-Watson 검증의 활용은 의미가 없다. 따라서 본 연구에서는 자료의 한계로 인해 OLS모형을 활용하기로 한다.

IV. 연구결과 및 해석

1. 인건비비율

<그림 2>에서 보듯이 서울시 자치구의 전체적

9) 자치구의 익명성을 보장하기 위하여 자치구는 알파벳으로 표현하기로 한다.
10) 지방의회를 구성한 1991년부터 지방자치제도가 도입되었다고도 할 수 있으나, 민선자치단체장이 선출되기 이전에는 관선자치단체장이 재정을 운영하였기 때문에, 확실히 지방자치제도가 실시되었다고 할 수는 없다. 따라서 본 연구에서 지방자치의 실시는 민선자치단체장의 선출 이후를 의미한다. 또한 1995년은 지방자치단체장이 선출된 해이나, 예산에 직접적인 영향을 미치는 데에는 한계가 있으므로 지방자치 실시 이전의 시기로 분류된다.



〈그림 2〉 서울시 자치구의 인건비비율 추이

인 인건비비율은 1991년 34.6%에서 1994년 36.16%로 약간 증가하였다가 2000년 26.3%로 감소하였다. 단절시계열분석의 결과를 살펴보면 <표 3>에서 보듯이 인건비비율의 연도별 추이를 나타내는 계수값 b1은 통계적으로 유의미하지는 않으나,¹¹⁾ -0.381로 나타나 감소추세를 뒷받침해주고 있다.

지방자치 실시가 인건비비율에 미친 영향을 나타내는 b2 값을 살펴보면 우선 자치구전체의 경우 비록 통계적으로 유의하지는 않았지만 음의 값을 나타내고 있다. 자치구별로 살펴보아도 전체의 경우와 유사한 결과를 보이고 있다. 즉 3개구(A, N, R)를 제외하고는 다 음의 값을 나타내고 있으며, B구와 C구의 경우는 통계적으로 유의하였다. 이러한 결과는 B구와 C구의 경우 지방자치의 실시 이후 인건비비율이 감소함으로써 재정운영의 탄력성이 증대되었음을 의미하며, 비록 통계적으로 유의하지는 않지만 지방자치 실시 이후 대부분의 자치구의 인건비비율이 감소한 것은 최소한 인건비비율 측면에서 재정운영이 악화되었다고는 할 수 없다는 것을 의미한다.

〈표 3〉 단절시계열분석 결과 (인건비비율)

자치구	연도	비표준화 계수		표준화 계수		유의수준
		b1	b2	b1	b2	
전체	1994-2000	32.804	1.407	24.763	.000	
	91	-368	.285	-.388	-.855	.372
	92	-3.334	2.282	-.525	-1.322	.214
A	1994-2000	26.711	2.476	10.796	.000	
	91	-.867	.087	-.781	-1.438	.164
	92	6.90	3.048	.087	.365	.879
B	1994-2000	38.894	.981	43.283	.000	
	91	-.357	.250	-.410	-1.428	.196
	92	-2.707	1.435	-.546	-1.907	.086
C	1994-2000	32.857	3.279	9.958	.000	
	91	.545	.569	.281	.558	.568
	92	-10.818	5.752	-1.055	-2.096	.075
D	1994-2000	36.149	3.295	11.852	.000	
	91	-.819	.932	-.884	-.368	.525
	92	-2.833	5.739	-.334	-.368	.719
E	1994-2000	31.812	2.589	32.238	.000	
	91	-6.988-02	.718	-.083	-.081	.800
	92	-4.413	4.124	-.655	-1.072	.312
F	1994-2000	44.805	3.282	52.481	.000	
	91	-.819	.085	-.387	-.809	.400
	92	-5.811	5.187	-.467	-1.086	.235
G	1994-2000	39.314	2.295	36.892	.000	
	91	-.708	.632	-.583	-1.080	.315
	92	-1.811	3.733	-.145	-.279	.795
H	1994-2000	37.343	4.185	8.995	.000	
	91	.167	1.125	.169	.162	.876
	92	-8.844	6.636	-.573	-.851	.403
I	1994-2000	40.707	1.789	22.748	.000	
	91	-.360	.886	-.430	-1.194	.271
	92	-3.805	2.611	-.485	-1.342	.201
J	1994-2000	29.339	1.589	35.529	.000	
	91	1.849E-02	.526	.027	.037	.972
	92	-1.336	3.032	-.376	-.779	.719
K	1994-2000	39.333	3.684	50.754	.000	
	91	-.433	1.035	-.295	-.428	.683
	92	-6.402	5.030	-.587	-1.328	.268
L	1994-2000	34.816	1.988	21.884	.000	
	91	-.407	.440	-.546	-.399	.354
	92	-.788	2.529	-.162	-.298	.776
M	1994-2000	32.755	2.585	32.748	.000	
	91	-.202	.712	-.170	-.289	.785
	92	-2.309	4.087	-.470	-.784	.408
N	1994-2000	37.907	3.295	50.307	.000	
	91	-.865	.986	-.632	-.368	.415
	92	4.271	5.733	.543	.748	.481
O	1994-2000	27.707	2.087	36.619	.000	
	91	-.389	.982	-.327	-.868	.525
	92	-3.209	3.241	-.470	-.933	.362
P	1994-2000	40.364	2.454	56.437	.000	
	91	-.590	.681	-.485	-.852	.432
	92	-3.302	3.930	-.465	-.851	.402
Q	1994-2000	42.208	1.411	28.847	.000	
	91	-.711	.381	-.794	-1.815	.112
	92	-1.832	2.348	-.178	-.438	.682
R	1994-2000	35.718	2.011	57.764	.000	
	91	-1.274	.538	-1.138	-2.265	.056
	92	2.848	3.283	.484	.871	.388
S	1994-2000	27.779	3.077	51.208	.000	
	91	.168	.920	.152	.217	.835
	92	-6.404	5.736	-.603	-1.407	.192

A. 종속변수: 인건비비율

11) 이후 모든 분석의 경우 유의수준은 0.1로 하여 설명하기로 한다.

2 투자비비율

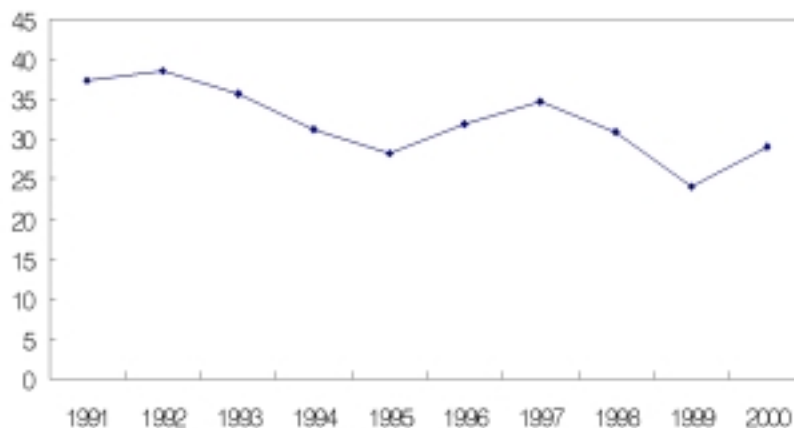
<그림 3>에서 보듯이 서울시 전체 자치구의 투자비비율의 추이를 살펴보면 1991년 37.39%였으나 1995년 28.18%로 감소하였다가 1997년 34.78%로 증가하였다. 그 이후 1999년까지는 감소추세에 있다가 2000년 29.07%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 단절시계열분석의 결과를 살펴보면 투자비비율의 추이에 대한 계수값 b1은 -2.110으로 나타나 투자비비율이 감소추세에 있음을 나타내고 있다.

하지만 지방자치 실시가 투자비비율에 미친 영향을 살펴보면, 자치구 전체의 b2 값은 비록 통계적으로 유의하지는 않았지만 양의 값을 나타내고 있다. 즉 지방자치의 실시로 투자비비율은 높아졌다고 할 수 있겠다. 자치구별로 b2 값을 살펴보면, 전체 자치구의 경우와 마찬가지로 연구대상인 19개 자치구 모두 양의 값을 나타내고 있으며, 이중 6개 자치구(B, E, F, I, Q, S)는 통계적으로도 유의하였다. 이러한 결과는 서울시 6개 자치구의 경우 지방자치 실시 이후 투자비비율이 높아짐으로써 재정운영이 더욱 효율적이고 생산적

<표 4> 단절시계열분석 결과 (투자비비율)

자치구	연월	비표준화 계수			표준화 계수		t	유의확률
		상	하	상하차	상	하		
총계	F (1991)	367.5317	2.7999				18.6863	.000
	81	-2.190	.801		-1.426		-3.508	.000
	82	6.5052	3.495		.795		1.882	.032
A	F (1991)	368.817	4.896				11.803	.000
	81	-2.542	1.377		-1.925		-2.136	.030
	82	6.786	7.813		.851		.969	.416
B	F (1991)	385.2753	1.859				25.155	.000
	81	-2.681	.486		-1.543		-5.740	.001
	82	7.577	2.593		.795		2.956	.021
C	F (1991)	486.3753	2.721				17.737	.000
	81	-2.682	.756		-1.162		-3.731	.007
	82	4.170	4.345		.269		.980	.369
D	F (1991)	359.1753	4.816				8.480	.000
	81	-2.699	1.281		-1.112		-2.035	.081
	82	7.118	7.357		.526		.965	.336
E	F (1991)	47.6589	3.294				14.652	.000
	81	-3.713	.805		-1.891		-4.162	.005
	82	11.439	5.305		.795		3.189	.004
F	F (1991)	311.5462	4.352				7.257	.000
	81	-1.540	1.207		-.341		-1.657	.152
	82	15.636	6.804		1.270		2.167	.087
G	F (1991)	371.432	3.442				10.685	.000
	81	-1.545	.895		-.854		-1.617	.110
	82	1.583	5.489		.152		.288	.781
H	F (1991)	399.033	6.590				6.337	.000
	81	-2.781	1.706		-1.023		-1.629	.146
	82	9.577	9.814		.813		.939	.362
I	F (1991)	385.489	3.715				12.358	.000
	81	-2.611	.894		-1.454		-3.022	.019
	82	9.686	4.955		.858		1.564	.087
J	F (1991)	471.287	3.593				15.155	.000
	81	-2.696	.897		-.821		-2.015	.084
	82	1.739	5.725		.136		.362	.721
K	F (1991)	386.533	5.436				7.075	.000
	81	-2.849	1.511		-1.147		-1.886	.031
	82	10.982	8.677		.766		1.363	.247
L	F (1991)	411.534	3.272				11.659	.000
	81	-2.292	.891		-.956		-2.223	.082
	82	2.031	5.821		.154		.367	.732
M	F (1991)	471.837	4.301				11.123	.000
	81	-3.070	1.593		-1.176		-2.574	.017
	82	7.032	6.892		.499		1.036	.336
N	F (1991)	311.636	4.542				10.864	.000
	81	-2.839	1.290		-1.120		-2.348	.090
	82	6.553	7.236		.852		.966	.385
O	F (1991)	321.897	3.875				8.953	.000
	81	-1.125	1.619		-.791		-1.165	.306
	82	6.179	5.851		.746		1.055	.326
P	F (1991)	371.548	3.869				9.706	.000
	81	-2.587	1.875		-1.207		-2.390	.049
	82	7.186	6.904		.596		1.163	.283
Q	F (1991)	352.689	1.212				20.981	.000
	81	-1.289	.336		-1.893		-3.777	.007
	82	6.305	1.821		1.481		3.821	.014
R	F (1991)	311.284	2.475				16.673	.000
	81	-8.816	.687		-.980		-1.289	.902
	82	-3.173	3.946		-.805		-.854	.446
S	F (1991)	385.046	3.276				10.074	.000
	81	-2.887	.892		-1.456		-2.909	.025
	82	17.038	5.701		1.514		3.024	.019

상: 상회변수, 하: 하회변수



<그림 3> 서울시 자치구의 투자비비율 추이

이 되었다는 것을 의미하며, 나머지 자치구의 경우 비록 통계적으로 유의하지는 않았지만 모두 지방자치 실시 이후 투자비비율이 높아진 것으로 나타나, 최소한 투자비비율 측면에서 재정운영이 악화되지는 않았다는 것을 의미한다.

3. 지방세징수율

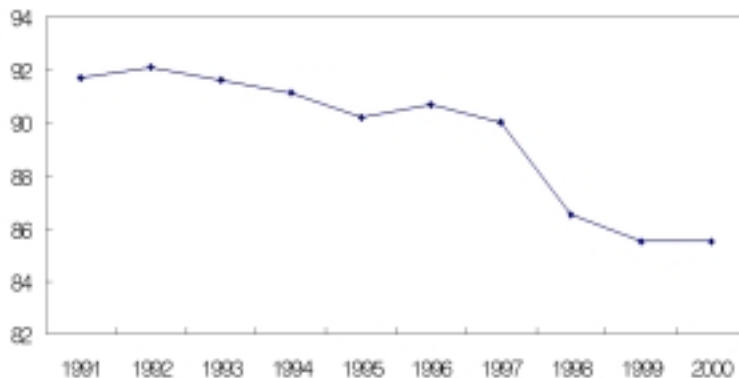
<그림 4>에서 보듯이 전체 서울시 자치구의 지방세징수율은 1992년 92.10%로 최고치를 나타낸 이후 1995년 90.20%로 감소추세를 보이고 있으며, 1996년 90.70%로 약간 증가한 이후 2000년 85.50%로 계속 하락추세에 있다. 단절시계열분석의 결과를 살펴보면 <표 5>에서 보듯이 지방세징수율 추이에 대한 계수값 b1은 -0.945로 감소추세를 나타내고 있다.

지방자치 실시가 지방세징수율에 미친 영향을 나타내는 b2의 값을 살펴보면 우선 자치구전체의 경우 비록 통계적으로 유의하지는 않았지만 양의 값을 나타내고 있어, 최소한 지방세징수노력이 약화되었다고 할 수는 없겠다. 자치구별로 살펴보면 19개 자치구 중 5개 자치구(C, F, I, J, O)를

<표 5> 단절시계열분석 결과 (지방세징수율)

자치구	모형	연도	계수			t	유의확률
			비표준화 계수	표준화 계수	통계량		
A	I	1994	94.175	.947		95.417	.000
		93	-.945	.293	-1.992	-3.597	.009
		92	1.025	1.909	.206	.679	.519
B	I	1994	93.480	1.872		98.952	.000
		93	-.890	.519	-.855	-1.599	.154
		92	.990	2.992	.152	.365	.722
C	I	1994	91.885	.825		111.436	.000
		93	-.885	.229	-1.336	-3.782	.007
		92	2.155	1.314	.896	1.692	.132
D	I	1994	93.480	1.784		116.917	.000
		93	-.480	.328	-.836	-1.218	.283
		92	-.450	1.887	-.111	-.212	.836
E	I	1994	92.735	.414		123.965	.000
		93	-.645	.115	-1.412	-5.615	.001
		92	1.645	.890	.896	2.341	.052
F	I	1994	92.345	.850		142.171	.000
		93	-.875	.980	-1.880	-5.412	.001
		92	3.525	1.035	1.072	3.455	.011
G	I	1994	91.445	1.822		150.152	.000
		93	-.315	.506	-.317	-.623	.553
		92	2.855	2.905	-.456	-.867	.430
H	I	1994	92.375	2.352		169.257	.000
		93	-1.145	.852	-1.072	-1.755	.123
		92	3.895	3.726	.836	1.045	.323
I	I	1994	94.825	.542		171.257	.000
		93	-.915	.153	-1.870	-6.968	.001
		92	1.555	.879	.376	1.723	.130
J	I	1994	91.890	2.370		186.739	.000
		93	-.480	.657	-.420	-.730	.489
		92	-1.720	3.776	-.762	-.496	.693
K	I	1994	92.755	2.544		193.296	.000
		93	-1.585	.995	-.801	-2.266	.065
		92	-.985	3.416	-.102	-.254	.779
L	I	1994	92.120	1.107		198.405	.000
		93	-1.390	.304	-.970	-4.436	.003
		92	.130	1.746	.014	.063	.952
M	I	1994	92.990	.797		121.162	.000
		93	-.380	.213	-1.019	-1.863	.109
		92	.990	1.222	.414	.745	.481
N	I	1994	92.585	1.552		159.904	.000
		93	-.865	.430	-.890	-1.671	.104
		92	.645	2.472	.124	.261	.802
O	I	1994	95.685	1.348		171.007	.000
		93	-.845	.374	-1.072	-2.281	.098
		92	1.585	2.147	.350	.738	.484
P	I	1994	93.985	.896		106.492	.000
		93	-.645	.240	-.790	-2.684	.001
		92	-.775	1.380	-.193	-.561	.582
Q	I	1994	92.710	1.190		80.461	.000
		93	-1.530	.330	-1.025	-4.638	.002
		92	.690	1.895	.076	.343	.742
R	I	1994	96.470	.898		144.379	.000
		93	-.560	.985	-1.168	-5.130	.001
		92	1.180	1.054	.855	1.172	.300
S	I	1994	97.225	.570		170.521	.000
		93	-.955	.158	-1.901	-6.040	.001
		92	.155	.806	.036	.171	.862
T	I	1994	96.900	1.364		171.055	.000
		93	-1.280	.378	-1.167	-3.331	.013
		92	2.240	2.172	.367	1.021	.307

출처: 본 연구자: 지방세징수율



<그림 4> 서울시 자치구의 지방세징수율 추이

제외한 14개 자치구의 b2는 양의 값을 갖고 있고, 이 중 2개구(D, E)는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과에 D구와 E구는 지방세징수노력이 강화되었음을 의미하고, 나머지 자치구의 경우에도 비록 지방세징수노력이 강화되었다고 단언할 수는 없지만 최소한 악화되었다고 할 수는 없다는 것을 의미한다.

4. 세입·세출의 예측력

1) 세입예측력

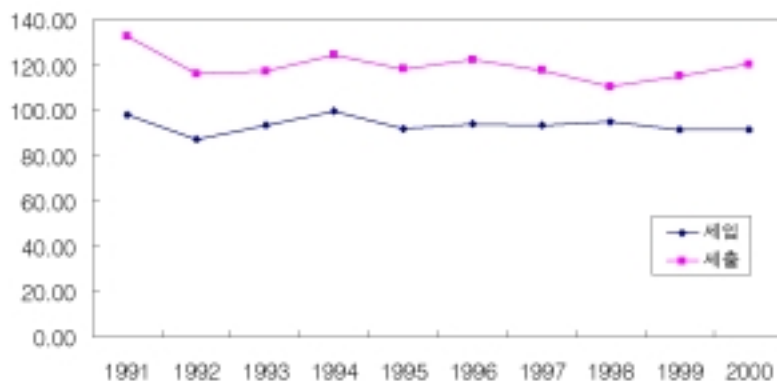
<그림 5>에서 보듯이 전체 서울시자치구 세입의 예산 대비 결산 비율을 살펴보면 특별한 추이는 나타나지 않고 있는데, 연구기간 중 99.61%와 87.56% 사이를 나타내고 있다. 단절시계열분석 결과를 살펴보면 세입의 예측력 추이를 나타내는 계수값 b1은 0.36으로 나타나고 있으나 이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

지방자치 실사가 세입의 예측력에 미친 영향을 나타내는 b2 값을 살펴보면 19개 자치구 중 12개 자치구는 음의 값을 나타내고 있으며, 7개 자치구는 양의 값을 나타내고 있다. b2가 음의 값을 갖

<표 6> 단절시계열분석 결과(세입예측력)

자치구	구분	계수			t	유의수준
		비표준화 계수	표준화 계수	통계량		
A	1994-95	4.682	3.092		1.358	175
	95	.360	.856	.314	.420	.687
	96	-.682	4.937	-.154	-.140	.893
B	1994-95	.690	2.695		.354	.746
	95	2.589	.746	1.960	3.473	.010
	96	-15.430	4.262	-1.616	-2.652	.020
C	1994-95	5.534	1.533		3.613	.006
	95	.785	.425	.812	1.848	.107
	96	-7.961	3.447	-1.432	-3.326	.014
D	1994-95	6.581	3.552		1.844	.198
	95	.522	.865	.466	.527	.753
	96	-1.684	5.650	-.455	-.335	.746
E	1994-95	15.580	4.659		3.345	.012
	95	-.282	1.292	-.133	-.203	.845
	96	-4.887	7.435	-.404	-.619	.536
F	1994-95	16.563	3.871		2.660	.032
	95	-1.085	1.101	-.710	-.565	.583
	96	6.523	6.325	.741	1.030	.323
G	1994-95	6.439	4.347		1.481	.182
	95	-.211	1.295	-.133	-.175	.866
	96	-1.115	6.585	-.206	-.067	.943
H	1994-95	17.269	6.312		2.752	.026
	95	-2.262	1.751	-.880	-1.202	.237
	96	6.040	32.057	.825	.889	.474
I	1994-95	9.107	6.436		1.415	.170
	95	-.798	1.795	-.306	-.408	.695
	96	2.745	30.054	.322	.268	.787
J	1994-95	8.468	3.925		2.155	.056
	95	.533	1.090	.347	.489	.640
	96	-6.683	6.559	-.845	-.913	.363
K	1994-95	8.647	3.549		2.809	.020
	95	-.580	.872	-.494	-.676	.521
	96	4.233	5.016	.516	.844	.427
L	1994-95	4.717	4.011		1.176	.276
	95	.380	1.112	.260	.342	.742
	96	-2.380	6.390	-.380	-.388	.734
M	1994-95	7.553	2.726		2.750	.026
	95	.638	.757	.587	.843	.427
	96	-5.087	4.347	-.817	-1.173	.279
N	1994-95	11.390	4.861		2.426	.046
	95	-.699	1.262	-.361	-.479	.647
	96	2.742	7.437	.380	.554	.583
O	1994-95	-1.041	1.701		-.551	.595
	95	1.527	.489	1.376	3.188	.015
	96	-4.727	3.895	-.706	-1.684	.136
P	1994-95	2.660	3.796		.685	.515
	95	.524	1.053	.362	.502	.611
	96	-.637	6.546	-.326	-.322	.570
Q	1994-95	7.349	4.306		1.662	.136
	95	-.529	1.212	-.313	-.436	.676
	96	5.796	6.966	.592	.865	.437
R	1994-95	7.288	1.733		.621	.586
	95	1.033	.481	1.249	2.150	.059
	96	-4.035	2.701	-.841	-1.425	.169
S	1994-95	5.075	2.313		2.401	.047
	95	-.562	.886	-.326	-.858	.420
	96	16.042	3.367	1.137	2.982	.020
T	1994-95	2.225	2.274		1.204	.271
	95	.533	.659	.593	.809	.445
	96	-2.049	3.783	-.571	-.772	.451

표준편차: 세입예측



<그림 5> 서울시 자치구의 예산·결산 비율

는다는 것은 예측력의 향상을 의미하는 것이므로 12개 자치구의 세입 예측력은 증가되었다고 하겠다. B구를 제외한 모든 자치구에 대한 b2 값은 통계적으로 유의미하지 않아 세입 예측력이 향상되었다고 단언할 수는 없으나, 그렇다고 악화되었다고 할 수는 없다. 따라서 지방자치 실시 이후 B구의 세입예측력은 향상되었으나, 나머지 18개 자치구에는 큰 변화가 없었다고 할 수 있다.

2) 세출예측력

<그림 5>에서 보듯이 전체 서울시자치구 세출의 예산 대비 결산 비율도 세입과 마찬가지로 특별한 추이는 나타나지 않고 있으며, 연구기간 중 132.57%와 110.45% 사이에서 등락을 하고 있다. 단절시계열분석 결과를 살펴보면 세출의 예측력 추이를 나타내는 계수값 b1은 -1.386으로 나타나고 있으나 통계적으로 유의미하지 않았다.

지방자치 실시가 세출의 예측력에 미친 영향을 나타내는 b2의 값을 살펴보면 19개 자치구 중 12개 자치구는 양의 값을 나타내고 있으며, 7개 자치구는 음의 값을 나타내고 있다. b2가 음의 값을 갖는다는 것은 세입예측력과 마찬가지로 예측력의 향상을 의미하는 것이므로 7개 자치구의 세입 예측력은 증가되었다고 할 수 있겠으나, 모든 자치구에 대한 b2 값은 통계적으로 유의미하지 않아 지방자치의 실시가 세출의 예측력에 영향을 미쳤다고 할 수는 없다. 따라서 지방자치 실시 이후 서울시 자치구의 세출예측력은 지방자치 실시 이전과 이후 큰 변화가 없었다고 할 수 있겠다.

<표 7> 단절시계열분석 결과 (세출예측력)

자치구	구명	계수			t	유의수준
		비표준화 계수	표준화 계수	절차		
A	10440	25.598	4.886		2.598	.001
	B1	-1.386	1.300	-.896	-1.066	.322
	B2	2.741	7.495	.374	.313	.753
B	10440	55.637	8.475		5.975	.001
	B1	-5.288	2.350	-1.215	-2.280	.027
	B2	16.630	13.552	.856	1.258	.252
C	10440	27.532	4.720		5.834	.001
	B1	-2.058	1.309	-.819	-1.572	.150
	B2	4.320	7.520	.336	.275	.784
D	10440	25.576	12.384		2.090	.079
	B1	1.680	3.435	.367	.550	.589
	B2	-23.076	19.731	-.779	-1.167	.352
E	10440	23.163	7.498		3.089	.016
	B1	-2.878	2.080	-.824	-1.384	.209
	B2	11.947	11.846	.812	.935	.350
F	10440	24.583	6.207		4.032	.005
	B1	-1.527	1.722	-.767	-1.120	.360
	B2	8.126	9.820	.576	.852	.436
G	10440	25.586	8.306		3.187	.015
	B1	-2.638	2.304	-.775	-1.145	.290
	B2	2.735	13.834	.357	.587	.576
H	10440	28.626	11.504		2.506	.041
	B1	-2.579	3.191	-.892	-.868	.445
	B2	14.782	18.378	.820	.895	.446
I	10440	27.289	10.753		2.539	.039
	B1	-2.195	2.882	-.889	-.706	.503
	B2	15.581	17.532	.782	1.128	.357
J	10440	28.242	8.879		3.181	.015
	B1	-2.786	2.453	-.789	-1.123	.298
	B2	16.086	14.546	.767	1.138	.354
K	10440	32.603	9.812		3.309	.001
	B1	-2.736	2.749	-.880	-1.351	.219
	B2	-3.472	15.794	-.879	-1.195	.380
L	10440	13.875	5.485		2.530	.039
	B1	-.133	1.521	-.097	-.087	.933
	B2	-.890	8.739	-.052	-.089	.947
M	10440	32.279	10.306		3.144	.030
	B1	-2.875	.817	-1.315	-3.135	.016
	B2	7.639	5.295	.813	1.461	.187
N	10440	23.034	8.426		2.734	.029
	B1	-1.284	2.337	-.804	-.541	.605
	B2	8.289	13.425	.607	.655	.512
O	10440	26.523	11.376		2.332	.062
	B1	-2.437	3.155	-.954	-.772	.465
	B2	15.485	18.534	.824	.894	.421
P	10440	38.581	9.950		3.862	.001
	B1	-3.458	2.649	-.858	-1.290	.236
	B2	15.582	15.215	.480	.732	.492
Q	10440	25.584	5.170		5.322	.001
	B1	-2.398	1.406	-1.548	-1.648	.143
	B2	9.603	8.078	.695	1.089	.310
R	10440	28.586	3.775		8.318	.000
	B1	-.353	.860	-.160	-.461	.701
	B2	-8.781	5.556	-.703	-1.731	.127
S	10440	53.621	6.586		8.142	.000
	B1	-3.583	1.827	-.848	-1.962	.091
	B2	-8.689	10.492	-.280	-.847	.425
T	10440	28.542	4.216		6.883	.000
	B1	-2.450	1.359	-.875	-2.096	.074
	B2	3.085	6.717	.214	.481	.639

표준화 계수: 세출예측력

V. 맺음말

본 연구에서는 서울시자치구를 대상으로 지방자치의 실시가 지방자치단체의 재정운영에 어떠한 영향을 미쳤는지를 단절시계열분석방법을 통하여 분석하였다. 분석을 위하여 지방재정운영평가모형을 개발하였으며 이 모형에는 인건비비율, 투자비비율, 지방세징수율, 세입·세출예측력 등의 지표가 포함되었다.

분석 결과, 인건비비율의 경우 2개 자치구는 지방자치의 실시 이후 인건비비율이 감소함으로써 재정운영의 탄력성이 증대되었으며, 대부분의 자치구가 비록 통계적으로 유의하지는 않지만 지방자치 실시 이후 인건비비율이 감소한 것으로 나타나 인건비비율 측면에서 재정운영의 탄력성이 악화되었다고는 할 수 없었다. 또한 투자비의 경우 6개 자치구는 지방자치 실시 이후 투자비비율이 높아짐으로써 재정운영이 더욱 효율적이고 생산적이 되었으며, 나머지 자치구의 경우 비록 통계적으로 유의하지는 않았지만 모두 지방자치 실시 이후 투자비비율이 높아짐으로써, 투자비비율 측면에서 재정운영의 효율성이 악화되지는 않았다는 것을 보여주고 있다. 지방세징수율을 살펴보면 2개구의 지방세징수노력은 강화되었으며, 나머지 자치구의 경우도 비록 지방세징수노력이 강화되었다고 단언할 수는 없지만 최소한 악화되었다고 할 수는 없었다. 세입예측력의 경우 1개 구만 지방자치 실시 이후 향상되었으며, 나머지 18개 자치구에는 큰 변화가 없었으며, 세출예측력은 지방자치실시 이전과 이후 큰 변화가 없었다.

이상의 분석결과를 요약하면 비록 지방자치의 실시가 지방재정운영에 긍정적인 영향을 미쳤다고 단언할 수는 없지만, 최소한 지방자치 실시 이전보다 악화되지는 않았다. 따라서 지방정부의 재정운영이 비효율적이라는 비판은 과장된 것이라고 할 수 있겠다.

본 연구는 자료의 부족, 단순한 모형의 활용, 서울시 자치구에만 적용함으로써 일반화의 제약 등의 문제를 안고 있다. 이러한 문제점들은 추후 연구과제로 남긴다. 이러한 문제점에도 불구하고 지방자치 실시 이후 재정운영이 어떠한 변화

를 했는지를 살펴봄으로써 지방재정운영에 대한 논의와, 지방자치의 성과평가에 초석을 제공하였다는 점에서 그 의의를 갖고 있다고 하겠다.

참고문헌

- 경기도, 2001, 『자치단체 재정진단시스템 확대구축 기본 방향』
- 박완규, 1994, “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”, 『경제학연구』, 제41집 제3호
- 배인명, 1995, “지방정부 재정진단모형에 관한 연구”, 서울시정개발연구원
- 배인명, 1997a, “지방재정상태의 측정을 위한 종합지표: 대도시를 중심으로”, 『한국지방재정학보』 제2권 제1호: 111-125
- 배인명, 1997b, “지방채 상환능력에 관한 연구: 서울시를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제31권 제3호
- 배인명, 1998, “지방재정상태의 진단: 서울시 자치구를 중심으로”, 『한국지방재정학보』, 제3권 제1호
- 윤영진, 1998, “지방재정 진단모형의 이론적 동향”, 『1998년 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집』: 1-19
- 이근식 외, 1996, 『세제구조 개편방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 산업경영연구소
- 이상용, 1993, 『지방재정운용평가의 지표개발 및 활용 방안』, 한국지방행정연구원
- 한국지방행정연구원, 1989, 『지방재정분석모형에 관한 연구』
- 地方自治協會, 1988, 『自治團體의 財政運營과 診斷』, 學陽書方
- Boyett, Arthur S. and Gray A. Giroux, 1978, “The Relevance of Municipal Finance Statements for Investor Decisions: An Empirical Study”, *Governmental Finance*, April.
- Durbin, J. and Watson, G.S, 1951, “Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression”, *Biometrika* Vol. 38: 159-178
- Grove, Sanford M, 1980, *Evaluating Financial Condition: An Executive Overview for Local Government*, Washington DC: ICMA

- Moody's Corporation, 1995, *An Issurer's Guide to the Rating Process*, N.Y.: Moody's Investor's Service
- Osteryoung, J. S. and D. R. Blevins, 1978, "State General Obligation Bond Credit Ratings", *Growth and Change*, July
- Ostrom Jr., C.W., 1978, *Time Series Analysis: Regression Techniques*. Beverly Hills: SAGE
- Poister, T.H., 1978, *Public Program analysis*, Baltimore, Maryland: University Park Press
- Ramanathan, R., 1989, *Introductory Econometrics with Application*, San Diego: HBJ
- Ramsey, James R. and Merl Hackbart, 1988, "State and Local Debt Capacity: An Index Measure", *Municipal Finance Journal* 9(1)
- Ramsey, James R., T. Gritz, Merl Hackbart, 1988, "State Approaches to Debt Capacity Assessment: A Further Evaluation", *International Journal of Public Administration* 11(2)
- Standard and Poor's Inc, 1995, *Municipal Finance Criteria*, N.Y.: Standard and Poor's Inc
- Swan, B. J., and Swain, J.W., 1997, *Public Finance Administration*, Thousands Oaks, CA: SAGE publications
- Wilson, S, 1986, "Credit Ratings and General Obligation Bonds: A Statistical Alternative", *Government Finance Review* 2(3), June