

Asymmetrical impacts of local revenue variation
on local government expenditure sectors

지방 세입 증감에 따른 지방자치단체의 세출 부문별 지출변화에 관한 연구

석호원
이주현

Asymmetrical impacts of local revenue variation on local government expenditure sectors

지방 세입 증감에 따른 지방자치단체의 세출 부문별 지출변화에 관한 연구

연구책임자

석호원(고양시정연구원, 시민정책연구부, 연구위원)

공동연구자

이주현(고양시정연구원, 시민정책연구부, 위촉연구원)

발행일 2019년 11월 15일

저자 석호원, 이주현

발행인 이재은

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-89636-42-5

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 고양시 정책과는 다를 수 있습니다.

목 차

요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	6
제2장 이론적 검토	9
제1절 지방자치단체의 세입과 세출	11
제2절 비대칭적 지출변화에 관한 선행연구의 검토	21
제3장 세입증감에 따른 정책분야별 지출변화 분석모형의 도출 및 분석 결과 ...	35
제1절 분석모형의 도출	37
제2절 분석 결과 및 해석	44
제4장 고양시 정책분야별 지출변화 분석	53
제1절 고양시 세입 및 4개 정책 분야 지출 추이	55
제2절 고양시 정책 분야별 지출변화	59
제5장 시사점	87
제1절 연구의 시사점	89
참고 문헌	97
Abstract	103

표 목차

[표2-1] 지방자치단체의 지방세 체계	12
[표2-2] 일반회계 세외수입 항, 목	13
[표2-3] 중앙정부와 지방자치단체의 기능별 세출예산 체계	18
[표2-4] 품목별 예산과목 분류체계	19
[표2-5] 무조건부 보조금 감소효과에 관한 해외 주요연구	24
[표2-6] 한국 지방자치단체의 비대칭 Flypaper effect 분석 결과	29
[표3-1] 지방자치단체 세출예산 기능별 분류	38
[표3-2] 지방자치단체 재정지출 지출영역별 분류	40
[표3-3] 회귀분석 모형	43
[표3-4] 자체자원 및 무조건부보조금 자원증가에 따른 1인당 총지출변화 패널분석 결과	44
[표3-5] 자체자원 및 무조건부보조금 자원증가에 따른 일반행정 분야 1인당 지출변화 패널분석 결과	46
[표3-7] 자체자원 및 무조건부보조금 자원증가에 따른 사회복지 분야 1인당 지출변화 패널분석 결과	48
[표3-8] 자체자원 및 무조건부보조금 자원증가에 따른 경제개발 분야 1인당 지출변화 패널분석 결과	49
[표3-9] 자원 유형에 따른 지출 분야별 비대칭 지출변화 효과	51
[표4-1] 고양시 세입 추이(1인당, 2011-2017년)	56
[표4-2] 고양시 정책 분야별 지출 추이(1인당, 2011-2017년)	57
[표4-3] 일반공공행정 분야 및 부문별 현황(고양시, 1인당, 2011-2017년)	60
[표4-4] 지방행정재정지원: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2016-2017년)	60
[표4-5] 일반행정: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2016-2017년)	61
[표4-6] 공공질서 및 안전 분야 및 부문별 현황(고양시, 1인당, 2011-2017년)	62
[표4-7] 재난방재민방위: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2016-2017년)	63
[표4-8] 교육 분야 및 부문별 현황(고양시, 1인당, 2011-2017년)	64
[표4-9] 유아 및 초중등교육: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2012년, 2016-2017년)	65
[표4-10] 문화 및 관광 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	66
[표4-11] 체육 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2012년)	67

[표4-12] 환경보호 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	68
[표4-13] 폐기물 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2012-2013년, 2016-2017년)	69
[표4-14] 사회복지 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	70
[표4-15] 기초생활보장 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)	71
[표4-16] 취약계층지원 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)	72
[표4-17] 보육, 가족 및 여성 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)	72
[표4-18] 노인, 청소년 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)	73
[표4-19] 보훈 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)	74
[표4-20] 보건 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	75
[표4-21] 보건의료 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)	75
[표4-22] 농림해양수산 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	77
[표4-23] 농업농촌 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2012년, 2013-2014년)	77
[표4-24] 산업중소기업 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	79
[표4-25] 무역 및 투자유치 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2013년, 2016-2017년) ..	80
[표4-26] 수송 및 교통 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	81
[표4-27] 도로 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2013-2014년, 2016-2017년)	82
[표4-28] 국토 및 지역개발 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	84
[표4-29] 지역 및 도시 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2013-2014년, 2015-2016년)	84
[표4-30] 정책 및 세부사업의 자체 및 보조사업 여부	86
[표5-1] 기초자치단체 보조사업 비중(일반회계 기준, 2011-2018년)	89
[표5-2] 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황	94

그림 목차

[그림2-1] 무조건부 보조금의 비대칭 재정지출 효과	32
[그림4-1] 총세입(고양시, 1인당, 2011-2017년)	55
[그림4-2] 일반공공행정 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	59
[그림4-3] 공공질서 및 안전 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	62
[그림4-4] 교육 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	64
[그림4-5] 문화 및 관광 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	66
[그림4-6] 환경보호 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	68
[그림4-7] 사회복지 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	70
[그림4-8] 보건 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	74
[그림4-9] 농림해양수산 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	76
[그림4-10] 산업중소기업 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	78
[그림4-11] 수송 및 교통 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	81
[그림4-12] 국토 및 지역개발 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)	83

요 약

1. 서론

□ 연구의 배경 및 목적

- 지방자치단체가 수행하는 재정활동의 주요한 목표는 희소한 재원의 효율적 배분을 통한 지역주민의 삶의 질 제고에 있음
- 따라서 지역 수요의 우선순위가 적절히 반영된 지출 활동이 이루어질 필요가 있음
 - 그러나 지방자치단체의 지출행태는 지역 수요와 관련된 요인 이외에 지역을 둘러싼 정치·경제적 환경 및 정부 간 재정 관계, 지방자치단체의 전략적 선호 등 다양한 요인의 함수이며 각 요인의 영향력은 재정지출 분야에 따라 달리 나타날 수 있음
- 2008년 금융위기 이후 저성장이 일상화된 뉴노멀 시대의 도래, 저출생·고령화에 따른 인구 구조 변화 등은 지방자치단체의 재정환경을 양적, 질적으로 변화시키고 있음
 - 이러한 변화된 재정환경은 지방자치단체를 둘러싼 재정수요를 증가시키고 있는 반면 지방세입의 신장성은 둔화되고 있어 지방자치단체의 재정 압박 요인으로 작용하고 있음
- 지방자치단체의 재정압박에 따른 지출감소 정도는 지방자치단체의 선호와 복합적으로 작용하여 정책분야별로 달리 나타날 가능성이 있음
- 이 경우 특정 정책분야는 의도하지 않게 매우 큰 지출 변동성을 보일 수 있으며 지출변화 과정에서 이해관계자들의 정치적 저항 및 기본적인 공공서비스에 대한 수요·공급의 불일치로 인해 지역주민의 삶의 질이 크게 저하될 위험

이 있음

- 본 연구에서는 지방자치단체의 일반재원인 자체재원과 무조건부보조금을 대상으로 이들 세입항목 증감에 따른 지방자치단체의 세출 부문별 재정지출 반응을 분석하고자 함
- 지방자치단체의 세입증감에 따른 정책 분야별 지출 변화 분석을 통해 지방세입 감소 시 급격한 지출변동 위험이 있는 정책 분야를 선제적으로 발견하고 동 분야의 지출변동성 완화를 위한 대응방안을 모색함
 - 특히 지방자치단체의 재원 유형(자체재원, 무조건부보조금, 조건부보조금 등)에 따른 정책분야별 지출 변화양상의 경험적 분석을 통해 재원 유형별 세입감소에 따른 지방자치단체의 급격한 지출변동 완화방안 모색에 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 생각됨

□ 연구의 범위와 방법

- 시(市)의 13개 분야별 지출을 일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발의 4개 정책분야로 구성하고 세입변화에 따른 각 분야의 지출변동을 패널분석을 통해 분석함
- 이후 추가적으로 고양시 11개 세출 분야의 지출변동 양상을 분석함
- 분석기간은 설명변수인 지방세 수입의 동일성 유지 및 결산자료의 활용 가능성 등을 고려하여 2011년에서 2017년으로 설정하도록 함

2. 이론적 검토

□ 지방자치단체의 세입과 세출

- 지방세입은 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족을 위해 조달한 모든 재원을 의미하며 이러한 지방세입은 지방자치단체의 정책수행을 위한 실행자원으로서 의의를 지님

- 지방세입은 재원의 출처에 따라 자체재원과 의존재원으로 구분되며 용도의 지정여부에 따라 일반재원과 특정재원으로 분류할 수 있음
- 세출은 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족을 위해 필요한 재원을 지출하는 활동으로 희소한 재정자원의 효율적 배분 원칙과 지역의 정책적 우선순위에 관한 정보를 내포하고 있음
- 지방자치단체의 재정지출 결정요인 연구의 경우 지방자치단체를 둘러싼 사회·경제, 정치적 요인, 재정력 등 재정환경요인과 재정지출 간 관계에 관한 분석이 주를 이루고 있음
- 재정압박에 따른 지방정부 재정지출의 비대칭적 변화에 관한 연구에서는 무조건부보조금 감소에 대응한 지방정부의 재정지출 반응을 분석하는 이른바 비대칭 flypaper effect의 존재 여부 및 그 효과의 크기 등에 관한 검증이 주로 수행되고 있음
- 비대칭 flypaper effect 분석모형은 지방자치단체의 과세자주권이 제약되어 있는 우리나라의 경우 그 적용 가능성에 의문이 제기될 수 있으나 지방교부세 감소에 따른 민간지출과 공공지출의 대체현상 분석이 아닌, 공공지출 부문 간 상호 대체효과의 분석틀로서 응용이 가능함
- 일반보조금의 감소 시 지방정부의 지출대응은 이론적 측면에서 대칭효과(symmetry effect), 유인효과(inducement effect), 교체효과(replacement effect)로 정리될 수 있음
 - 대칭효과란 일반보조금이 증가할 때 늘어난 재정지출 크기만큼 일반보조금이 감소 시 지방정부 지출이 줄어드는 효과이며, 유인효과는 일반보조금이 감소할 경우 지방정부의 공공재 지출이 대칭적인 경우보다 더 많이 감소하는 효과를 의미함
 - 교체효과란 일반보조금이 감소할 경우 진행 중인 사업에 자체재원이 투입됨으로써 대칭효과보다 더 적은 규모로 지출이 감소하는 효과를 의미함

3. 분석모형의 도출 및 분석 결과

□ 분석모형의 도출

- 선행연구의 검토 및 지방자치단체의 기능적 지출영역의 유사성을 고려하여 일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발 등 4개 분야로 지방자치단체의 세출 영역을 구분함
- 지방자치단체의 자체재원(지방세와 세외수입의 합)과 무조건부보조금(지방교부세와 시·군 조정교부금의 합), 조건부보조금(국고보조금과 시·도비보조금의 합) 등을 설명변수로 설정함
- 각 재원의 증감에 따른 지방자치단체 분야별 지출변화 분석을 위해 자원 유형별 전년 대비 증감 여부를 더미 변수로 구성하여 모형에 반영함
- 지역의 사회·경제, 정치적 요인의 통제변수로서 고령인구비율과 실업률 그리고 지방자치단체장의 정치적 성향(진보, 보수 여부) 등을 설정함
- 분석모형은 각 설명변수가 시의 1인당 총세출에 미치는 영향력 분석을 위한 모형(모형 1)과 각 재원의 증감에 따른 4개 정책분야의 1인당 지출 변화양상 분석을 위한 모형 2의 두 개의 유형으로 설정함

□ 분석 결과

- 자원 유형별 수입감소에 따른 총세출 변화 분석 결과 자체재원과 무조건부보조금 비대칭 지출변수의 유인효과가 거의 동일하게 나타나고 있으며 조건부보조금 감소 시 총세출 감소가 매우 크게 나타나고 있음
- 일반행정분야의 경우 각 재원의 수입 감소 시 대칭효과만이 존재하여 상대적으로 재정압박에 따른 비대칭적 지출감소의 위험이 적은 분야로 나타남
- 사회개발 분야의 경우 자체재원과 무조건부보조금 감소 시 대칭효과가 존재하는 반면 무조건부보조금 감소 시 교체효과가 나타나고 있어 지방자치단체의 지출 변동성 완화를 위한 정책적 고려가 이루어지고 있는 분야로 추정됨

- 사회복지분야의 경우 각 재원의 수입 감소 시 대칭효과만이 존재하여 지출변동성이 낮게 나타나고 있으나 이는 지속적인 보조사업 증가에 기인한 것으로 향후 그 추이를 좀 더 지켜볼 필요가 있음
- 경제개발분야의 경우 자체재원과 무조건부보조금 감소 시 대칭효과가 존재하나 조건부보조금 감소 시 유인효과가 나타나고 있어 보조사업이 감소할 경우 지출변동이 크게 나타날 가능성이 있음

4. 고양시 정책분야별 지출변화 분석

□ 고양시 세입 및 4개 정책분야 지출현황

- 고양시의 2012년 상대적으로 큰 총세입 증가는 자체수입 증가에서 기인하며 특히 자체수입 구성항목 중 세외수입의 기여도가 높게 나타나고 있음
- 반면 2014년 고양시의 총세입 하락은 자체수입 중 세외수입의 하락 및 무조건부보조금 구성항목 중 시·군 조정교부금 수입감소에서 기인하고 있음
- 고양시 4개 정책분야 중 일정한 증감 경향을 보이는 항목은 사회개발 분야 지출로 나타나고 있으며 사회복지 분야의 경우 지속적인 증가추이를 보이고 있음
- 반면 경제개발 분야의 경우 상대적인 지출 변동성이 크게 나타나고 있으며 일반행정 분야의 경우 2017년을 제외하면 가장 안정적인 지출 양상을 보이고 있음
- 고양시 지출분석의 경우 단일사례 분석이기 때문에 일반적 통계분석과 달리 각 재원의 수입증감과 연동하여 정책분야 지출의 변화양상을 추정하는 것은 분석의 일반화 및 타당성 측면에서 의문이 제기될 수 있으므로 정책분야별 지출변화를 검토하기로 함

□ 고양시 정책분야별 지출변화

- 고양시 정책분야별 지출변화의 주요한 원인은 동 분야의 지출부문을 구성하는

정책 및 세부사업 중 보조사업 예산변화와 일산서구청사건립, 신평 제2배수펌프장 설치, 고양실내체육관 및 한국 국제전시장 건립, 탄현근린공원 조성 등 대규모 시설 설치가 수반된 사업에서 기인하는 바가 큰 것으로 나타남

- 사회복지 분야의 경우 2011년에서 2017년 기간 동안 지속적으로 지출이 증가하였음
 - 이러한 지속적 증가 원인은 시민복지증진 사업, 저소득층 생활안정 사업, 여성가족 및 다문화지원 사업 등 다양한 관련 부문 보조사업의 추가 확장에서 기인하고 있음

5. 시사점

- 일반재원을 구성하는 자체재원과 무조건부보조금은 그 증감에도 불구하고 총 지출 및 일반행정 분야, 사회개발, 사회복지 분야 지출에 미치는 효과와 방향이 거의 유사하게 나타나고 있으며 특히 총세출의 경우 거의 일치하는 결과를 보이고 있음
 - 이를 통해 볼 때 지방자치단체 지출에 있어 무조건부보조금과 자체재원은 재원 출처의 상이성에도 불구하고 특별히 구분되어 운용되지 않는 것으로 판단됨
- 일반행정 분야의 경우 각 재원 증가에 따른 지출변동이 크지 않을 뿐 아니라 재원감소 시 대칭효과가 나타나고 있어 매우 안정적인 지출 양상을 보이고 있음
- 사회개발 분야의 경우 일반재원 감소 시 대칭효과가 존재하여 일반재원 증감에 따른 지출 변동성은 그리 크지 않은 것으로 판단됨
- 또한 조건부보조금이 감소할 경우 교체효과가 나타나고 있어 지방자치단체의 정책적 고려에 의해 지출 변동성이 완화되고 있는 분야로 판단됨
- 사회복지 분야의 경우 각 재원증가에 따른 변동성이 상대적으로 작고 재원감소 시 대칭효과가 존재하여 지출 변동성이 낮은 것으로 나타나고 있음
 - 이러한 결과는 지방자치단체의 사회복지 분야 지출이 분석기간 동안 지

속적으로 증가하여 상대적인 지출 안정성이 높아진 점에서 기인하는 것으로 판단됨

- **경제개발분야의 경우 조건부보조금 증감 시 지출 변동성이 매우 크게 나타나고 있어 상급 정부의 보조사업 변화 및 지방비 부담 정도에 따라 지출 변동성이 크게 나타날 가능성이 있는 분야로 판단됨**
- **지방자치단체의 재정압박으로 인한 지출변동은 지역에서 필수적으로 요구되는 공공서비스의 수요·공급 불일치로 인해 지역주민의 삶의 질 저하로 이어질 수 있으므로 재정압박에 따른 예상치 못한 지출변동 완화를 위한 방안이 선제적으로 모색될 필요가 있음**
- **이러한 지방자치단체의 지출변동 위험 완화 방안으로 다음의 내용을 고려할 수 있을 것임**
 - 최근 지방자치단체의 재정압박은 중앙정부의 감세정책, 영육아보육사업, 기초연금제도 등 중앙정부의 정책변화에서 기인한 바가 큰 것으로 제시되고 있으므로 중앙정부의 정책변화로 인한 지방자치단체의 재정변동 가능성을 충실히 검토할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 재정압박으로 인한 지출변동을 완화할 수 있는 제도적 기제로서 미국의 Rainy Day Fund와 일본의 재정조정기금에 대응되는 우리나라의 재정안정화기금의 활용이 적극적으로 고려될 필요가 있음
 - 정확한 세입 추계를 통해 예측 오차에서 발생하는 지방자치단체의 지출변화 위험을 최소화하고 다양한 재정 변동상황을 전제로 한 시나리오 분석을 통해 각 상황별 지출변화 패턴을 선제적으로 파악함으로써 예측치 못한 지방자치단체의 지출변동을 완화할 수 있는 방안을 사전에 모색할 필요가 있음
 - 국고보조사업의 지방비 부담 비율이 상승할 경우 조건부보조금 감소 시 지방자치단체의 지출이 크게 변동될 수 있으므로 지방자치단체의 지출안정성 제고 측면에서 국고보조사업 지방비 부담 비율의 합리적 조정 필요성이 있음

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

지방재정은 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족을 위해 필요한 재원을 조달, 관리, 지출하는 활동을 의미하며 주민의 삶의 질 고양이라는 지방자치단체의 본질적 목표달성을 위한 정책과 그 실행자원을 포함하고 있다. 따라서 희소한 재원의 효율적 배분을 위해 지역 수요의 우선순위가 적절히 반영된 지출 활동이 이루어질 필요가 있다. 그러나 지방자치단체의 지출행태는 지역 수요와 관련된 요인 이외에 지역을 둘러싼 정치·경제적 환경 및 정부 간 재정 관계, 지방자치단체의 전략적 선호 등 다양한 요인의 함수이며 각 요인의 영향력은 재정지출 부문에 따라 달리 나타날 수 있다(Brazer, 1959; Barrilleaux et al., 2002; Thom, 2013; 권경환, 2005; 김병규 외, 2009). 만약 지방자치단체가 전략적으로 지역 내 자본유치를 통해 지역경제 성장을 도모할 경우 개발정책 관련 지출은 다른 정책영역 지출에 비해 크게 증가될 가능성이 있다. 반면 지방자치단체가 담세력을 지닌 주민의 이탈과 저소득층 주민의 유입으로 인한 이른바 지역의 복지자석(welfare magnetics) 화를 우려할 경우 재분배정책 분야의 지출은 최소화 될 가능성이 있다(Hirschman, 1970; Peterson, 1981).

한편 지방자치단체의 지출변화는 무엇보다 세입변화에 따라 다른 양상으로 전개될 가능성이 있다. 지방자치단체의 세입이 증가할 경우 정책부문별 차이는 있으나 전반적으로 공공서비스가 증가할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 재정압박에 직면할 경우 전반적인 지출이 감소할 것이며 그 지출감소 정도는 지방자치단체의 선호와 복합적으로 작용하여 정책부문별로 달리 나타날 가능성이 있다. 2008년 금융위기 이후 저성장이 일상화된 뉴노멀 시대의 도래, 저출생·고령화에 따른 인구 구조 변화 등은 지방자치단체의 재정수입 및 지출 환경을 양적, 질적으로 변화시키고 있다. 이러한 변화된 재정환경은 지방자치단체를 둘러싼 재정수요를 증가시키고 있으나 증가된 재정수요 충족을 위한

지방세입의 신장성을 둔화시키는 요인으로 작용하고 있어 재정자원의 효율적 지출이 그 어느 때보다 더욱 강하게 요구되고 있다. 최근 우리나라 지방자치단체의 재정압박은 재정 환경 변화에 따른 재정수요의 급증과 더불어 중앙정부의 세제개편에서 기인하는 바가 크다. 2008년 이후 중앙정부의 법인세 및 소득세율 인하, 종합부동산세 개편 등의 감세정책은 중앙재정 감소뿐 아니라 지방자치단체의 세입감소에도 큰 영향을 미친 것으로 나타나고 있다¹⁾ 지방자치단체가 재정압박으로 인해 가용재원이 축소될 경우 재정지출 역시 이전수준보다 감소할 수밖에 없기 때문에 지역의 필수적 재정수요 충족이 어려워질 수 있으며 특히 정치적 혹은 현실적 이유로 인해 지출 우선순위가 낮은 사업의 경우 지출이 크게 위축될 위험이 있다.

다수의 연구에 의하면 지방자치단체는 다른 정책부문에 비해 선호하는 부문이 있으며 이로 인해 재원감소에 따른 지방자치단체의 지출행태는 세출부문별로 상이하게 나타날 수 있음을 지적하고 있다(Peterson, 1981; Wong, 1988). 즉 지방세입이 감소할 경우 특정 분야의 지출수준을 세입감소 이전상태로 유지하기 위해서는 다른 분야의 지출이 필연적으로 감소할 수밖에 없으며 그 감소 정도는 지방자치단체의 선호에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 이론적으로 볼 때 지방자치단체의 특정 분야 지출이 감소되기 어려울 경우 동 분야의 지출수준 유지를 위해 다른 부문의 지출이 감소하는 과정에서 각 분야별 지출 정도가 크게 달라질 수 있다. 이 경우 특정 분야는 의도하지 않게 매우 큰 지출 변동성을 지니게 되며 지출변화 과정에서 이해관계자들의 정치적 저항 및 기본적인 공공서비스에 대한 수요·공급의 불일치로 인해 지역주민의 삶의 질이 크게 저하될 위험이 있다. 이에 비추어 볼 때 최근 재정환경변화에 따른 지방자치단체의 재정압박은 지방자치단체의 세출 부문별 비대칭적인 지출변화 요인으로 작용하고 있을 가능성이 있다.

¹⁾ 중앙정부의 감세로 인해 소득세 및 법인세 수입이 감소하게 되면 이와 연동된 지방세 수입과 정부지원금 수입 역시 감소하게 된다(김경수, 2009). 기획재정부의 분석에 의하면 중앙정부의 감세정책은 2009년 이후 매년 3조 원 이상의 지방재정 감소를 가져올 것으로 전망되었으며, 국회예산정책처의 분석에서는 중앙정부의 세제개편 및 지방소비세의 도입은 매년 4조 이상의 지방재정 감소를 초래할 것으로 진단되었다. 아울러 박근혜 정부의 '증세 없는 복지' 정책 또한 추가적 재정 소요에 대한 대응방안을 마련하지 않으므로써 지방재정에 부담을 초래하고 있다(윤영진, 2018).

2. 연구의 목적

본 연구에서는 지방자치단체의 일반재원인 자체재원과 무조건부보조금을 대상으로 이들 세입항목 감소에 따른 지방자치단체의 세출 부문별 재정지출 반응을 분석하고자 한다. 동 연구는 다음과 같은 이론적·현실적 기여점이 있을 것으로 생각된다. 먼저 현실적 측면에서 지방자치단체의 세입변화에 따른 부문별 지출변화양상 분석을 통해 지방세입 감소 시 지방자치단체의 과도한 지출감소 가능 영역의 발견과 그 대응방안에 관한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 생각된다. 특히 지방자치단체의 재원 유형(의존재원, 자체재원 등)에 따른 정책분야별 지출변화양상의 경험적 분석을 통해 재원 유형 별 세입감소에 따른 지방자치단체의 대응방안 모색에 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 생각된다. 다음으로 이론적으로 논의되고 있는 지방자치단체에 교부된 일반재원인 무조건부보조금의 조건부보조금화 경향, 지방자치단체의 자체재원과 무조건부보조금 운영 행태 등에 관한 연구에 일조할 수 있을 것으로 생각된다. 무조건부보조금의 경우 의존재원임과 동시에 일반재원의 성격을 지니고 있다. 따라서 이론적 측면에서 무조건부보조금의 어느 측면에 초점을 두는가에 따라 지방자치단체의 지출변화에 미치는 무조건부보조금의 영향이 자체재원과 동일하거나 혹은 다르게 나타날 것으로 상정할 수 있다. 본 연구에서는 자체재원과 무조건부보조금이 지방자치단체의 지출에 미치는 영향력의 상호비교를 통해 지방자치단체의 자체재원과 무조건부보조금 운용상의 차이 여부를 검토하기로 한다. 또한 무조건부보조금과 조건부보조금이 지방자치단체 지출에 미치는 영향력을 비교 분석함으로써 이들 간 영향력 차이에 따른 무조건부보조금의 조건부보조금화 경향 여부에 관한 경험적 증거 제시가 가능할 것으로 생각된다. 아울러 본 연구에서는 인구 105만의 대표적 대도시인 고양시를 대상으로 정책 분야별 지출 변화를 살펴보기로 한다. 이는 개별 지방자치단체 수준에서 정책 분야별 지출양상 변화를 파악함으로써 시 전체의 정책 유형별 평균적 경향만을 판단할 수 있는 통계분석 결과의 공백을 보완하는데 그 의의가 있다. 따라서 본 연구에서는 시 전체 및 고양시의 정책 분야별 지출양상 분석 결과를 바탕으로 지출변동 위험이 큰 정책 분야를 진단하고 지출 변동성 완화를 위한 대응방안을 모색해 보도록 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적은 지방자치단체의 재원 유형별 세입감소에 따른 지방자치단체의 세출부문별 재정지출 반응을 실증적으로 분석함으로써 지출변동 위험이 높은 지방자치단체의 세출 분야를 선제적으로 진단하고, 급격한 지출변동 위험 완화를 위한 시사점을 도출하는 데 있다. 이에 본 연구의 분석대상은 시(市)의 세출 부문별 지출변화로 설정하도록 하며 이론적 고찰을 통해 지방자치단체의 13개 분야별 지출을 일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발의 4개 정책영역으로 구성하도록 한다(이하 일반행정 분야, 사회개발 분야, 사회복지 분야, 경제개발 분야). 분석의 시간적 범위는 설명변수인 지방세입의 동일성 유지 및 결산자료의 활용 가능성을 고려하여 2011년에서 2017년까지로 설정하도록 하며, 분석자료는 시 일반회계 세입 및 세출 결산자료를 활용하도록 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 자체재원과 무조건부보조금 감소에 따른 시(市)의 4개 정책 분야별 지출 변화분석을 위한 방법으로 패널회귀분석을 활용하도록 하며 이후 고양시 예산분석을 통해 4개 정책 분야의 지출 추이 분석을 수행하도록 한다. 이후 통계적 분석 결과 및 고양시 지출특성에 기반하여 급격한 지출변동 위험 분야 진단 및 이에 대한 대응방안을 모색하도록 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제 2장에서는 우리나라 지방자치단체의 세입과 세출 유형을 소개하고 지방자치단체 세출의 비대칭적 변화에 관한 기존 연구를 검토하기로 한다. 제 3장에서는 이론적 검토를 기반으로 시(市)의 재원 유형별 세입감소에 따른 4개 정책 분야별 비대칭적 지출변화 분석을 위한 경험적 분석모형을 도출하고, 그 분석 결

과를 제시하도록 한다. 제 4장에서는 고양시 4개 정책 분야의 지출변동 추이를 분석하도록 하며 제 5장에서는 3장 및 4장의 결과에 기초하여 본 연구의 시사점과 한계를 제시하도록 한다.

제 2 장

이론적 검토

제1절 지방자치단체의 세입과 세출

제2절 비대칭적 지출변화에 관한
선행연구의 검토

제절 지방자치단체의 세입과 세출

1. 지방자치단체의 세입

지방세입이란 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족을 위해 조달하는 모든 재원을 의미한다. 지방세입은 대부분의 수입을 조세에 의존하고 있는 중앙정부와 달리 매우 다양한 수입원을 지니며 특히 자체수입과 함께 정부 간 재정지원금이 매우 중요한 지방세입원으로서 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체의 세입은 크게 재원의 출처에 따라 자체(자주)재원·의존재원 그리고 용도의 지정 여부에 따라 일반재원·특정재원으로 분류될 수 있다. 자체재원은 지방자치단체가 직접 징수하는 수입으로 지방세와 세외수입으로 구성된다. 의존재원은 중앙정부 혹은 상위정부로부터 교부되는 지원금으로 지방교부세, 국고·시도비 보조금, 시·군·자치구 조정교부금 등이 이에 해당된다. 한편 일반재원은 의존재원의 일부와 자체재원으로 구성되며 그 용도에 제약이 없다. 이러한 자주재원에는 지방자치단체의 지방세(보통세), 세외수입 일부, 용도가 지정되지 않은 정부지원금인 지방교부세(보통교부세, 부동산교부세)와 시·군·자치구 조정교부금(일반교부금) 등이 포함된다. 특정재원은 용도가 지정된 재원으로 지방세 중 목적세, 세외수입 일부, 국고·시도비 보조금, 특별교부세, 특별조정교부금 등이 이에 해당된다.

1) 지방세

지방세는 지방자치단체가 당해 지역의 재정수요를 충당하기 위해 지역주민에게 강제적으로 부과·징수하는 경제적 부담을 의미하며 지방자치단체의 수입원 중 가장 안정적인 재원으로 평가되고 있다. 이러한 지방세는 응익(應益)적·응능적(應能)적 성격을 모두 지닌 국세와 달리 주로 응익원칙에 기초하여 운영되며²⁾(강윤희 외, 2015) 지방자치단체의

²⁾ 일반적인 지방세의 원칙으로는 응익성, 보편성, 부담분담, 안정성, 신장성의 원칙 등이 제시되고 있다.

유형에 따라 도세, 시·군세, 특별시세, 광역시세, 자치구세로 구분된다.

최근 지방세제도의 변화에 따라 세목과 세율 과세표준 등도 상당 수준 변화하였다. 이에 지방세 세목을 중심으로 그 주요 변화를 기술하면 다음과 같다. 먼저 2000년의 경우 자동차세의 세율인하에 따라 주행세가 도입되었으며 2001년 교육세가 지방교육세로, 그리고 경주·마권세는 레저세로 명칭이 변경되었다. 2005년에는 종래 토지에 부과되던 종합토지세가 폐지되면서 토지가 재산세의 과세대상으로 편입되었다. 2010년에는 종합부동산세 개편에 따른 지방재정 지원목적으로 부가가치세의 일정률³⁾을 재원으로 한 지방소비세가 도입되었으며 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 지방소득세로 개편하였다. 특히 2011년에는 종전 16개 세목이었던 지방세 체계를 11개 세목으로 통폐합⁴⁾하였다. 동 과정에서 도축세가 폐지되었으나 6개의 세목(주민세, 지방소득세, 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 지방교육세)은 현행대로 유지되었다. 2019년 현재 지방세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 주민세, 재산세, 지방소득세, 담배소비세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 총 11개의 세목으로 구성되어 있으며 광역과 기초자치단체의 행정구역 및 업무의 특징을 반영하여 특별·광역시세-자치구세 그리고 도세-시·군세의 2원적 체계로 구성되어 있다. 특별·광역시세-자치구세의 경우 9개의 세목이 특별·광역시세에 배분되어 있으며 도세-시·군세의 경우 6개의 세목이 도세에 그리고 5개의 세목이 시·군세로 배분되어 있다. 다만 광역시와 서울특별시의 자치구는 세목 구성항목에서 일정한 차이가 존재한다. 광역시 자치구의 경우 등록면허세와 재산세 이외에 주민세 재산분과 종업원분 역시 자치구세에 해당되며 서울특별시의 경우 자치구세인 재산세를 특별시분(50%)과 자치구분(50%)로 구분하여 특별시분은 광역시세에 포함하고 있다.

[표2-1] 지방자치단체의 지방세 체계

세목	구분	광역시세	도세	시·군세	자치구세
취득세	보통세	○	○		
레저세	보통세	○	○		
담배소비세	보통세	○		○	
주민세	보통세	○		○	

3) 도입 당시 부가가치세의 5%에서 2014년 취득세 세율 인하에 따른 취득세 감소분과 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 감소분 보전을 위해 11%로 세율이 인상되었으며 문재인정부의 재정분권 추진 방안의 일환으로 2019년 15%로 다시 인상되었다.

4) 취득세와 등록세(취득 관련분)는 취득세로 통합되었으며 재산세에 부가되던 도시계획세가 폐지되었다. 등록세(취득 무관분)와 면허세는 등록면허세로 통합되었으며 공동시설세와 지역개발세는 지역자원시설세로, 자동차세와 주행세는 자동차세로 통합되었다.

지방소득세	보통세	○		○	
자동차세	보통세	○		○	
지역자원시설세	목적세	○	○		
지방교육세	목적세	○	○		
등록면허세	보통세		○		○
재산세	보통세			○	○
지방소비세	보통세	○	○		

2) 세외수입

세외수입은 지방자치단체가 직접 징수하는 지방세 이외의 모든 자체수입으로 강제적으로 징수되는 지방세와 달리 자발적 교환 원칙에 의해 징수되는 수입을 통칭한다(강운호 외, 2015). 세외수입은 지방자치단체의 사업운영 수입, 수수료, 사용료, 국·공유 재산 임대 수입 등 지방세에 비해 상대적으로 다양한 수입원을 갖고 있다. 이러한 세외수입은 강제성을 지닌 지방세와 달리 수익자 부담원칙에 근거하고 있어 지방자치단체의 노력 여하에 따라 수입원의 다변화가 가능한 신장성이 매우 높은 수입원이라 할 수 있다.

세외수입은 예측 가능성에 따라 정상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 정상적 세외수입은 지속적인 반복조달 가능성이 있는 예측 가능한 수입을 의미하는 반면 임시적 세외수입은 반복적 조달 여부의 예측 가능성이 낮은 수입을 의미한다. 이러한 정상적 세외수입에는 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입 등이 있으며 임시적 세외수입에는 재산매각수입, 부담금, 과징금, 과태료 등이 있다. 세외수입과 관련하여 최근 (2014년) 예산과목 체계변경이 있었으며 기존 세외수입항목인 전입금, 예수금 및 예탁금, 잉여금, 이월금, 융자금원금회수 등이 보전수입 등 내부거래 항목으로 변경되었다. 아래의 [표2-2]는 일반회계 기준 세외수입의 향과 목을 정리한 것이다.

[표2-2] 일반회계 세외수입 향, 목

관	항	목
일반회계·기타 특별회계		
경상적 세외수입	재산임대수입	국유재산임대료/공유재산임대료
	사용료수입	도로사용료/하천사용료/하수도사용료/상수도사용료/시장사용료/도축장사용료/입장료수입/기타 사용료
	수수료수입	증지수입/쓰레기처리봉투 판매수입/재활용품 수거판매수입/기타 수수료

	사업수입	사업장생산수입/주차요금수입/통행료수입/청산금수입/분담금수입/매각사업수입/배당금수입/의료사업수입/기타 사업수입
	징수교부금수입	징수교부금수입
	이자수입	공공예금이자수입/민간융자금 회수이자수입/통화금융기관융자금회수이자수입/공사공단융자금 회수 이자수입/기타 이자수입
임시적 세외수입	재산매각수입	국유재산매각 귀속수입금/시·도유재산 매각 귀속수입금/공유재산 매각수입금
	부담금	자치단체 간 부담금/일반부담금
	과징금 및 과태료 등	과징금 및 이행강제금/변상금 및 위약금/과태료
	기타 수입	불용품 매각대/체납처분수입/보상금수납금/시·도비 반환금/기부금/그외 수입
	지난 연도 수입	지난 연도 수입

출처: 윤영진, 『새 지방재정론』, 대영문화사, 2018.

3) 정부 간 재정지원금

지방자치단체의 또 다른 중요한 세입원으로는 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 광역과 기초지방자치단체 간 재정지원금이 있다. 정부 간 재정지원금은 중앙정부와 지방자치단체의 재정자원의 차이에서 기인하는 수직적 재정 격차 및 지역 간 재정력 차이를 완화하기 위한 재정조정역할 및 외부성(externality)의 시정을 통한 자원배분의 효율성 증진 기능 또한 수행하고 있다. 이러한 재정지원금은 용도 지정 여부에 따라 일반·특정 지원금으로 구분될 수 있으며 이외에 지방자치단체가 일정 부분을 부담하는 대응지원금 그리고 지원금의 총액 한도 여부에 따른 유한·무한 지원금 등으로 구분이 가능하다. 우리나라의 경우 지방재정조정을 위한 대표적인 지원금 제도로 중앙과 기초정부 간 지방교부세와 국고보조금 그리고 광역과 기초정부 간 시·도비보조금, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금 등이 운용되고 있다.

지방교부세는 용도가 정해져 있지 않은 일반지원금으로 지방자치단체의 부족한 재원을 보충하여 중앙과 지방자치단체간 수직적 재정불균형 및 지역 간 수평적 재정불균형 완화 역할을 수행하고 있다. 2019년 현재 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 소방안전교부세, 부동산교부세의 4가지 유형이 있으며 그 재원은 교부세의 종류에 따라 달리 조성

된다. 보통 및 특별교부세는 내국세 총액의 19.24%를 재원으로 하며 소방안전교부세는 담배 개별소비세의 20%, 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 한다. 지방교부세는 일반지원금으로 통칭되고 있으나 세부적으로는 그 유형에 따라 일반재원과 특정재원의 성격을 지닌 것으로 구분된다. 지방교부세 중 보통교부세와 부동산교부세는 지방자치단체의 일반재원과 균형재원을 교부된다. 그러나 특별교부세는 기준재정 수요 및 수입의 공백을 보완하고 연도 중 발생한 특별한 재정수요 대처를 목적으로 하며 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화를 위해 교부되므로 특정재원의 성격을 지니고 있다(윤영진, 2018).

조정교부금제도는 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에게 일반재원을 교부하는 제도로서 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금 등이 있다. 먼저 자치구 조정교부금은 특별·광역시 자치구의 재정안정성 지원을 위해 교부하는 일반지원금으로 특별·광역시의 시세 중 보통세 수입의 조례가 정하는 일정률을 그 재원으로 한다. 동 교부금 역시 지방교부세와 유사하게 일반조정교부금과 특별조정교부금의 두 가지 종류가 있다. 일반조정교부금은 자치구의 일반적 재정수요에 대응하기 위한 것으로 조정교부금 전체재원의 90%를 대상으로, 매년도 기준재정 수요액과 기준재정수입액의 차이를 나타내는 재정부족액을 기준으로 배분한다. 특별조정교부금은 조정교부금의 10%에 해당하는 재원을 대상으로 재해, 공공시설의 신설·복구·보수 등 특정한 재정수요가 인정되는 경우에 교부된다.

시·군 조정교부금 역시 일반조정교부금과 특별조정교부금의 두 종류가 있다. 일반조정교부금은 시·군의 일반재정 수요에 충당하기 위한 일반교부금의 성격을 지니는 반면 특별조정교부금은 지역개발사업 등 재정수요 충당을 위한 위한 교부금이다. 시·군 조정교부금의 재원은 시·군에서 징수하는 시·도세의 총액 그리고 인구를 가중치로 한 시·도(특별시 제외) 지방소비세액의 27%를 재원으로 한다⁵⁾(지방재정법 29조). 일반조정교부금은 해당 시·군의 인구 50%, 징수실적 30%, 재정력 20%를 기준으로 배분되었으나 2016년 지방세법 개정으로 2017년부터 인구 50%, 징수실적 20%, 재정력 30%로 배분 기준이 변경되었다(지방재정법시행령 제36조). 보조금관리에관한법률 제 2조 1항에 의하면 “보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 않고 교부하는 급부금”으로 넓게 정의하고 있다. 여기서 국가 이외의 자는 지방자치단체 이외에 민간

⁵⁾ 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우 47%를 재원으로 한다.

이 포함되므로 광의의 보조금은 민간과 지방자치단체에 대한 보조금을 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다. 이에 반해 협의의 보조금은 정부 간 이전되는 보조금으로, 사업을 주관하는 주체에 따라 국가와 지방자치단체 간 이전되는 국고보조금과 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간 이전되는 시·도비 보조금으로 구분된다. 국고보조금은 국가와 지방자치단체 간 연계 강화와 국가시책에의 참여유도, 지방사업의 지원 그리고 국가위임사무의 수행을 위해 국가가 사업비의 일부 혹은 전부를 지원하는 보조금을 지칭한다. 이와 유사하게 시·도비 보조금은 광역지방자치단체가 하위 기초지방자치단체에 대하여 특정 사업비의 일부 혹은 전부를 지원하는 보조금을 의미한다. 보조금은 용도가 지정되지 않은 일반 지원금과 달리 사용 목적과 용도가 정해진 지원금으로 지방자치단체가 보조사업비의 일정 부분을 부담해야 한다. 이러한 보조금의 지원방식에는 정률방식과 정액방식의 유형이 있다. 정률보조금은 중앙정부 또는 상위지방자치단체가 사업비용의 일정 비율을 지원하고 나머지 비용은 피(被)보조지방자치단체가 부담하는 방식이며 정액보조금은 보조 지방자치단체가 고정된 금액을 지원하고 나머지 비용은 피보조지방자치단체가 부담하는 방식이다. 현재 보조금관리에관한법률 제 9조와 보조금관리에관한법률 시행령 제 4조에서는 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율을 규정하고 있으며 국고보조사업의 지방비 부담의 경우, 관련된 시·도, 시·군·자치구 간 기준부담률은 지방재정법령 및 부령(지방재정법시행령 제 33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙)에 규정되어 있다. 한편 보조율을 획일적으로 적용할 경우 지방자치단체 간 재정력 차이로 인한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이에 보조금관리에관한법률 제 10조와 보조금관리에관한법률시행령 제 5조에서는 차등보조율 적용기준에 관하여 규정하고 있다. 차등보조의 경우 지역 간의 균형발전을 위해 보조금 예산편성 시 필요하다고 인정되는 보조사업을 대상으로 ‘보조금관리에관한법률시행령’ 별표3의 지표와 당해 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정하도록 되어 있다. 인상보조율의 경우 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용하고 기획재정부장관은 인상보조율 적용을 요구한 지방자치단체에 보조금을 교부하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정운영에 대하여 필요한 권고를 할 수 있도록 되어 있다(보조금관리에관한법률시행령 제 5조).

2. 지방자치단체의 세출

지방자치단체의 세출은 지방자치단체가 지역의 공공수요 충족하기 위해 필요한 재원을 지출하는 활동으로 희소한 재정자원의 효율적 배분 원칙과 지역의 정책적 우선순위에 관한 정보를 내포하고 있다. 세출예산은 지방자치단체의 지출 내용을 체계적으로 적시한 것으로 제시하고자 하는 정보에 따라 다양하게 분류가 가능하다.

1) 기능별 분류

세출의 기능별 분류는 지방자치단체가 수행하는 주요 기능을 중심으로 지방자치단체의 지출을 분류하는 방식이다. 동 방식은 정부가 수행하는 활동 영역별로 세출예산 정보가 제공되므로 정책 우선순위 파악 및 예산정책 수립에 유용한 분류방식이다. 특히 의회의 예산심의를 용이하게 하며 일반 시민에게 정부활동에 대한 정보를 보다 알기 쉽게 제공할 수 있는 장점이 있다. 우리나라 지방자치단체 세출예산에 기능별 분류가 도입된 것은 1960년대로서 이후 일부 항목의 변경 과정을 거쳐 1996년 개편된 체계가 2007년까지 유지되었다. 이후 2007년 중앙정부가 기능별 분류체계를 변경함에 따라 지방자치단체도 2008년 이에 따른 분류로 변경하였다. 현재 중앙정부의 기능별 세출예산은 16분야 69부문이며 지방자치단체는 국가가 수행하는 외교·통일, 국방, 통신분야와 정부자원관리, 법원 및 헌재, 법무 경찰 교육일반, 공적연금, 건강보험, 철도 등을 제외한 13개 분야 52부문으로 구성되어 있다. 아래의 [표2-3]은 우리나라 중앙정부와 지방자치단체 세출예산의 기능별 분류체계를 나타낸 것으로 음영 처리된 부분은 중앙정부의 기능에만 해당되는 부문을 나타낸다.

[표2-3] 중앙정부와 지방자치단체의 기능별 세출예산 체계

16분야 69부문 (지방: 13분야 52부문)			
010	일반공공행정		083 공적연금
	011 입법 및 선거관리		084 보육·가족 및 여성
	012 국정운영		085 노인·청소년
	013 지방행정·재정지원		086 노동
	014 재정·금융		087 보훈
	015 정부자원관리		088 주택
	016 일반행정		089 사회복지 일반
020	공공질서 및 안전	090	보건
	021 법원 및 헌재		091 보건의료
	022 법무 및 경찰		092 건강보험
	023 경찰		093 식품의약품안전
	024 해경	100	농림해양수산
	025 재난관리		101 농업·농촌
030	외교·국방		102 임업·산촌
	031 통일		103 해양수산·어촌
	032 외교·통상	110	산업중소기업
040	국방		111 산업금융지원
	041 병력 운영		112 산업기술지원
	042 전력 유지		113 무역 및 투자유치
	043 방위력 개선		114 산업진흥·고도화
	044 병무행정		115 에너지 및 자원개발
050	교육		116 산업·중소기업 일반
	051 유아 및 초중등교육	120	수송 및 교통
	052 고등교육		121 도로
	053 평생·직업교육		122 철도
	054 교육일반		123 도시철도
060	문화및관광		124 해운·항만
	061 문화예술		125 항공·공항
	062 관광		126 대중교통·물류 등 기타
	063 체육	130	통신
	064 문화재		131 방송통신
	065 문화 및 관광일반		132 우정
070	환경보호	140	국토 및 지역개발
	071 상하수도·수질		141 수자원
	072 폐기물		142 지역 및 도시
	073 대기		143 산업단지
	074 자연	150	과학기술
	075 해양		151 기술개발
	076 환경보호일반		152 과학기술연구지원
080	사회복지		153 과학기술일반
	081 기초생활보장	160	예비비
	082 취약계층지원		161 예비비

출처: 운영진. 『새 지방재정론』, 대영문화사, 2018.

2) 사업별, 품목별 분류

사업별 분류는 각 부서가 수행하는 사업과 프로그램을 중심으로 분류하는 방식으로 정부 각 기능을 보다 구체적인 사업 단위 체계로 구성한 것이다. 지방자치단체의 사업별 분류는 정책사업-단위사업-세부사업의 3개 단위로, 기능별 분류인 분야 및 부문과 상·하 체계로 유기적으로 연결되어 있으며 지방자치단체의 조직 단위 업무로 반영된다. 품목별 분류는 지방자치단체의 세출을 지출 대상인 품목별로 분류하는 방법으로 품목은 예산과목의 ‘목’과 ‘세목’에 해당된다. 품목별 분류는 예산을 지출대상별로 배정하는 것으로 관료의 재량한계 및 회계책임을 명확히 할 수 있어 예산의 집행 및 감독에 유용하다. 품목별 세출은 크게 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출, 융자 및 출자, 보전재원, 내부거래, 예비비 및 기타로 분류되며 각 유형은 다시 편성목으로, 편성목은 다시 통계목으로 세분화되어 있다.

[표2-4] 품목별 예산과목 분류체계

목번호	유형	목번호	목(편성목)	세목(통계목)
100	인건비	101	인건비	(101-01) 보수 · (101-02) 기타직 보수 · (101-03) 무기계약근로자 보수 · (101-04) · 기간제근로자 등 보수
200	물건비	201	일반운영비	(이하 생략)
		202	여비	
		203	업무추진비	
		204	직무수행경비	
		205	의회비	
		206	재료비	
		207	연구개발비	
300	경상이전	301	일반보상금	
		303	포상금	
		304	연금부담금 등	
		305	배당금 등	
		306	출연금	
		307	민간 이전	
		308	자치단체 등 이전	
		309	공기업 경상 전출금	
		310	국외이전	
		311	차입금 이자 상환	

400	자본지출	401	시설비 및 부대비	
		402	민간자본 이전	
		403	자치단체 등 자본 이전	
		404	전출금	
		405	자산취득비	
500	융자 및 출자	501	융자금	
		502	출자금	
600	보전재원	601	차입금 원금 상환	
700	내부거래	701	기타 회계 전출금	
		702	기금 전출금	
		703	교육비특별회계 전출금	
		705	예수금 원리금 상환	
800	예비비 및 기타	801	예비비	
		802	반환금 기타	

출처: 윤영진, 『새 지방재정론』, 대영문화사, 2018.

제2절 비대칭적 지출변화에 관한 선행연구의 검토

본 연구는 지방자치단체의 세입감소에 따른 세출 부문별 지출변화 분석에 초점을 두고 있으므로 이하에서는 지방자치단체의 재정지출 결정요인에 관한 연구를 간략하게 소개하고 이후 지방자치단체 세출의 비대칭적 변화에 관한 연구를 자세히 검토하도록 한다.

1. 지방자치단체의 재정지출 결정요인에 관한 연구

지방자치단체의 재정지출은 지역주민의 삶과 밀접한 관련을 지닌 지역의 재정수요가 반영된 것으로 지역주민의 요구에 따른 지방자치단체의 공공서비스 공급수준을 나타낸다. 이러한 재정수요는 지역의 다양한 정치, 경제, 사회적 요인, 지방자치단체의 재정력, 정부 간 재정관계 등 지방자치단체를 둘러싼 재정환경의 함수라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 재정지출 결정요인에 관한 연구 역시 지역의 사회·경제, 정치적 요인, 지방자치단체의 재정력 등 지방자치단체를 둘러싼 환경요인과 재정지출 간 관계에 관한 분석이 주를 이루고 있다(Fabricant et al., 1952; Key, 1949; Lockard, 1959; Bahl, et al., 1992; Wong, 1998; 신무섭, 2007; 김은주 외, 2014; 현승현·신현중, 2018).

선행연구에 의하면 사회경제적 요인의 구성항목으로 인구규모, 고령인구비율 등의 인구학적 변수와 지방세부담액, GRDP, 실업률, 산업화 등의 경제적 변수 등이 주로 제시되고 있다. 정치적 요인의 경우 선거 및 자치단체장과 지방의회의 정치적 성향 등이 동 요인의 구성변수로 제시되고 있으며, 아울러 재정규모와 지방세입 및 정부지원금의 크기, 전년도 예산 등 예산 지출의 점증성 확인을 위한 변수 등이 재정지출 영향변수로 검토되고 있다. 상기한 요인들의 영향력 분석 결과에 의하면 지역의 기초생활 수급자, 고령인구 비율, 인구밀도 등이 높을수록 사회보장 수요 증대로 인한 재정지출 증가 경향이 나타나며(신무섭, 2007; 김성중, 2002; 명재환·고석찬, 2014; 김은주 외, 2014) 기존 지출수준 및 지방세 및 지원금 크기 역시 재정지출 증대에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 제시되고 있다(신무섭, 2007; 김덕준, 2010; 김성중, 2002; 이미애·권기현, 2008; 손희준,

1999). 또한 지방선거 후보 간 경쟁률 그리고 지방자치단체장의 소속정당 등 정치적 요인 역시 재정지출에 영향을 미치는 주요 변수로 나타나고 있다(지병문·김용철, 2003; 신무섭, 2007; 김은주 외, 2014).

재정환경을 구성하는 다양한 요인들은 이들 요인 간 상호작용을 통해 지방자치단체의 재정지출에 복합적 영향을 미치게 된다. 이에 최근 연구에서는 재정환경 요인들이 종합적으로 고려된 분석이 이루어지고 있으며 특히 저출생·고령화, 고실업 등의 사회환경변화에 따른 사회복지지출 증가에 관한 연구가 증가하는 추세에 있다(손희준, 1999; 강호진, 2002; 김근호, 2013; 이미애·류은영, 2015; 김범수·이병재, 2018; 염준호 외, 2016). 무엇보다 지방자치단체 재정지출 결정요인의 영향력은 지출 분야에 따라 달리 나타날 가능성이 있으며 이는 각 분야의 재정수요를 유발하는 변인과 사업에 지출되는 재원의 목적 및 운영상의 특징에서 기인한다고 볼 수 있다(이미애·권기현, 2008). 이를 통해 볼 때 보다 적절한 지방자치단체의 재정지출 결정요인의 영향력 분석을 위해서는 지방자치단체의 세출 분야를 구성하는 재정수요의 속성과 지출 목적 그리고 재원의 특성 등이 종합적으로 고려될 필요가 있다.

2. 지방자치단체 재정지출의 비대칭적 변화에 관한 연구

전술한 바와 같이 지방자치단체의 가장 중요한 존재 이유는 지역에서 필요한 공공재와 공공서비스(이하 공공서비스)의 공급을 통한 지역주민의 삶의 질 제고에 있다. 지방자치단체의 공공서비스 공급을 위한 재원은 지방세입을 통해 조달되며 이러한 지방세입이 증가할수록 공공서비스 또한 증가할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 재정 압박에 직면할 경우 지역에서 필요한 공공서비스가 불충분하게 공급될 수 있으며, 특히 지방자치단체가 다른 부문에 비해 특정 공공서비스 공급수준을 재정압박 이전수준으로 유지하려 할 경우 필연적으로 다른 세출 부문이 감소할 수밖에 없다. 즉 지방자치단체의 정책선택에 따라 재정압박에 따른 세출부문별 지출감소 정도는 비대칭적으로 발생할 가능성이 있다.

지방자치단체의 재원감소에 따른 지출감소 양상은 무조건부보조금 감소에 대응한 지방자치단체의 재정지출 반응과 관련하여 주로 연구되어 왔다. 무조건부보조금의 경우 용도가 지정된 특정보조금과 달리 지방자치단체의 일반재원 역할을 수행하기 때문에 동 보

조금이 증가할 경우 자치단체별 그리고 지출영역별로 지방자치단체의 지출증가 정도가 달리 나타날 수 있으며 반대로 동 보조금이 감소할 경우 역시 지출영역별 지출 감소 정도가 달리 나타날 수 있다(Karnik and Lalvani, 2005; Deller and Maher, 2009; 문병근·김동식, 2008; 최웅선·이용모, 2015).

전통적인 재정이론에 의하면 특정지원금은 보조대상 공공재의 가격을 변화시켜 대체효과와 소득효과를 발생시키게 되나 일반지원금의 경우 지방자치단체의 예산선을 확장 이동시켜 지방정부 내 동액의 소득증가와 동일한 효과를 나타내게 된다. 그러나 다수의 실증연구에 의하면 지역 내 주민소득 증가에 비해 동액의 일반지원금이 지방정부 지출증가에 더 큰 영향력을 미치는 것으로 제시되고 있는바, 이러한 현상을 flypaper effect⁶⁾라 칭한다. 동 효과는 국내·외 다수 연구에서 실증되고 있으나(Gramlich, 1977; Heyndels, 2001; Deller and Maher, 2005; 유금록, 2000; 배상석·류세은, 2007) 이는 지방자치단체의 과세자율권을 전제로 하고 있으므로 과세자율성이 제약되어 있는 우리나라의 경우 지방(보통)교부세가 flypaper effect를 발생시키는 것은 당연한 현상일 수 있다(문병근 외, 1998). 그러나 지방교부세는 지방자치단체별로 균등하게 배분되는 것이 아니므로 소위 flypaper effect는 지방자치단체에 따라 상이하게 나타날 수 있으며 특히 지방자치단체의 종류 및 각 지방자치단체가 직면한 사회·경제·정치적 상황에 따라 지출부문별 효과도 달리 나타날 수 있다.

flypaper effect에 관한 또 하나의 연구는 비대칭 flypaper effect에 관한 것이다. 전자가 일반보조금 증가에 따른 지방정부의 재정지출 행태를 나타내는 것인데 반해 후자는 일반보조금 감소에 따른 지방정부의 재정지출 반응에 관한 연구에서 제시되는 이론이다. 동 연구는 1970년대 후반 미국의 연방보조금 감소에 따른 지방정부의 재정지출 행태 연구에서 시작되었으며(Gramlich, 1987) 이후 다수의 연구에서 지방정부에 교부된 보조금 감소에 따른 지방정부의 반응이 보조금 증가 시와 다른 양상(비대칭적)으로 나타나고 있음을 제시하고 있다(Stine, 1994; Gamkhar and Oates, 1996; Heyndels, 2001; Mehiriz and Marceau, 2014).

선행연구에 의하면 일반보조금의 감소 시 지방정부의 대응은 이론적으로 대칭효과(symmetry effect), 유인효과(inducement effect), 교체효과(replacement effect)로 정리될 수 있다. 먼저 대칭효과란 일반보조금이 증가할 때 증가된 재정지출 크기만큼 일반보

6) 지역의 소득 증가가 지방정부의 공공지출 증가에 미치는 영향에 비해 동일한 금액의 무조건부 보조금이 공공지출 증가에 미치는 영향력이 더 크게 나타나는 효과를 의미한다(Inman, 1979).

조금이 감소할 경우 지방정부의 지출이 줄어드는 효과로서 지방정부는 일반지원금 감소에 따른 특별한 전략을 취하지 않음을 의미한다. 이 경우 지방자치단체의 지출은 일반보조금 증가로 인해 증가된 지출만큼 비례하여 감소하게 된다.

다음으로 유인효과란 일반보조금이 감소할 경우 지방정부의 공공재 지출이 대칭적인 경우보다 더 많이 감소함을 나타내는 것으로 일반보조금 감소에 따른 지방정부의 지출감소에 더하여 공공재 지출에 소요되는 자체재원 역시 감소시킴으로써 결과적으로 더 큰 지출감소 효과가 나타나는 현상을 의미한다(Stine, 1994). 마지막으로 교체효과란 일반보조금이 감소할 경우 진행 중인 사업에 자체재원을 투입함으로써 일반보조금 감소에 따른 사업의 과도한 축소를 완화하는 것을 의미한다. 즉 지방정부가 과세권을 통해 지역주민의 소득을 공공재 소비로 대체하는 것과 유사한 효과를 나타낸다는 의미로 파악할 수 있다. 비대칭 flypaper effect에 관한 국내·외 실증분석 결과는 국가별 그리고 지출 분야별로 차이가 있으나 위의 3가지 효과가 모두 존재하는 것으로 나타나고 있다.

연방정부 보조금에 관한 지방정부의 지출반응을 분석한 Gramlich(1987), 스위스 지방정부를 대상으로 한 Heyndels(2001), 콜롬비아 지방정부 및 이탈리아, 미국 위스콘신주, 덴마크 지방정부의 지출반응을 분석한 Melo(2002), Levaggi and Zanola(2003), Deller and Maher(2006), Kjaergaard(2015) 등의 연구에서는 지방정부가 자체재원의 증가를 통해 일반보조금 감소 효과를 완화하는 교체효과가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 반면 펜실바니아 카운티를 대상으로 한 Stine(1994)의 연구에서는 정부의 공공재 지출이 더 크게 감소하는 유인효과가, 그리고 미국 주정부를 대상으로 한 Gamkhar and Oates(1996), 캐나다 퀘벡주의 지방정부를 대상으로 한 Mehiriz and Marceau(2014)의 연구에서는 정부지출이 일반보조금의 flypaper effect만큼 감소하는 대칭효과가 발견되었으며 이외의 다양한 연구에서 비대칭 flypaper effect 현상이 실증되었다. 아래의 [표2-5]는 무조건부보조금 감소효과에 관한 해외의 주요 연구를 정리한 것이다.

[표2-5] 무조건부 보조금 감소효과에 관한 해외 주요연구

연구자	분석대상	분석자료	종속변수	주요 분석 결과
Benton (1992)	미국 주정부와 지방정부	1960-1988년 패널자료	연방정부 보조금을 제외한 주정부와 지방정부 총 지출액의 변화율	단기적으로 교체효과 장기적으로 대체효과

Stine (1994)	미국 Pennsylvania 지방정부	1978-1988년 패널자료	1인당 지방정부 자체세입 1인당 부동산세 징수액 1인당 주정부 보조금 1인당 연방정부 보조금	유인효과
Gamkhar and Oates (1996)	미국 주정부와 지방정부	1953-1991년 패널 자료	1인당 주·지방정부 총 지출액 복지, 보건, 의료 지출액 제외한 1인 당 주·지방정부 지출액	대칭효과
Goodspeed (1998)	미국 뉴저지 주의 509개 교육구	1991-1995년 패널 자료	1인당 재산세	교체효과
Volden (1999)	미국 주정부	1965-1994년 패널 자료	월별 평균 AFDC 수급액의 연간 비율 변화	교체효과

Gamkhar (2000)	미국 주정부와 지방정부	1976-1990년 패널 자료	1인당 주·지방정부 고속도로 지출액	기본적으로 대칭효과. 비대칭효과 혼재 비대칭 효과는 교체효과와 유인효과 혼재
Heyndels (2001)	벨기에 Flemish 지역 지방정부	1989-1996년 패널 자료	1인당 지방정부 지출액	교체효과
Cohen (2002)	미국 주정부와 지방정부	1988-1996년 패널 자료	1인당 주정부와 지방정부의 공항지출 총액	대칭효과
Melo (2002)	콜롬비아 32개 지역 단체와 1,086개의 지방 단체	1980-1997년 패널 자료	1인당 지방정부 지출액	대칭효과와 교체효과 혼재 지방정부의 재정력에 따라 달라짐

Lalvani (2002)	인도 14개 주정부	1980-11년, 1989-90년, 1990-91년, 1997-98년 패널 자료	1인당 주정부 지출액 1인당 주정부 경상지출액 1인당 주정부 투자지출액 1인당 자체세입액	교체효과와 대칭효과 혼재 자본지출액은 대칭효과
Levaggi and Zanola (2003)	이탈리아 18개 지역정부	1989-1993년 패널 자료 -	1인당 공공보건의지출액	유인효과
Karnik and Lalvani (2005)	인도 Maharashtra 주 272개 지방정부	1993-94년 1998-99년 패널 자료	1인당 총 지출액 1인당 공공행정 지출액 1인당 도시관리 지출액 1인당 도시관리 및 보건복지 지출액 1인당 지방세입	대칭효과와 교체효과 혼재
Deller and Maher (2006)	미국 Wisconsin 주 1778개 지방자치단체	1990년과 2000년 두 시점의 자료를 활용한 횡단면 자료	1인당 지방정부 총 지출액 1인당 공공안전 지출액 1인당 도로 사업 지출액 1인당 고형폐기물처리 지출액 1인당 삶의 질 서비스 지출액	교체효과

Lago-Peñas (2008)	스페인 Galicia의 313개 지방자치단체	1985-1995년 패널 자료	1인당 지방정부 지출액 1인당 재정적자액 1인당 자체세입액	교체효과
Deller and Maher (2009)	미국 Wisconsin 주 1779개 지방자치단체	1990년과 2000년 두 시점의 자료를 활용한 횡단면 자료	1인당 지방정부 총 지출액 1인당 도로유지 지출액 1인당 쓰레기 처리 지출액 1인당 삶의 질 서비스 지출액	교체효과
Dash and Raja (2013)	인도의 14개 주정부	1981-2009년 패널 자료	1인당 총 세금징수액 1인당 직접세 징수액 1인당 간접세 징수액	교체효과
Nguyen-Hoa ng and Hou (2013)	미국 Massachusetts의 350개 지방자치단체	1993-2009년 패널 자료	1인당 경상지출액 1인당 재산세 부담액 1인당 예산안정화 기금액 1인당 일반 기금액	유인효과

출처: 최웅선·이용모, “무조건부 보조금의 감소가 지방정부 지출에 미친 영향 분석-시, 군 지역을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 24(4) : 339-369, 2015.

국내연구로는 허명순(2003), 배상석·권성욱(2007), 문병근·김동식(2008), 박선희 외(2009), 최웅선·이용모(2015) 등의 연구가 존재하며 지방자치단체의 지출반응 결과는 분석대상에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다. 동 연구 중 일부는 총지출액과 더불어 지방자치단체의 세출 부문에 따른 지출효과의 차이를 분석하고 있으며(문병근·김동식, 2008; 최웅선·이용모, 2015), 박선희 외(2009)의 연구에서는 재정자율성 정도에 따라 지출효과를 구분하여 제시하고 있다. 다음의 [표2-6]은 국내의 주요 비대칭 지출분석 연구의 분석대상과 변수를 정리한 것이다.

[표2-6] 한국 지방자치단체의 비대칭 Flypaper effect 분석 결과

연구자	분석단위	종속변수	지출효과
허명순 (2003)	시(市)	1인당 일반회계 총 지출액	대칭효과
배상석·권성욱 (2007)	군	1인당 일반회계 총 지출액	대칭효과
문병근·김동식 (2008)	광역시·도	1인당 일반회계 총 지출액 1인당 일반회계 사회개발비 1인당 일반회계 경제개발비 1인당 일반회계 일반행정비	총 지출액 교체효과 사회개발비: 대칭효과 경제개발비 교체효과 일반행정비 교체효과
박선희 외 (2009)	시·군	1인당 일반회계 지출액	대칭효과: (재정자율성 상위집단) 유인효과: (재정자율성 중위집단)
최웅선·이용모 (2015)	시·군	1인당 총지출 1인당 개발정책 지출 1인당 재분배정책 지출 1인당 할당정책 지출	교체효과: 개발정책(시, 군) 재분배정책(시) 대칭효과 할당정책(시, 군) 재분배정책(군)

지방자치단체의 재정지출은 동 지역의 경제적·사회적·정치적 환경 등에 따라 일정한 패턴을 지니고 있을 것이나 재정압박 시 지출행태는 지방자치단체가 선호하는 정책부문에 따라 다른 양상으로 전개될 가능성이 높다. 만약 지역의 경제성장에 정책우선순위를 두고 있는 자치단체의 경우, 일자리 창출 및 경제적 인프라 구축을 통해 인구유입을 유도할 수 있는 경제개발비 부문에 강한 flypaper effect가 존재할 수 있으며 일반보조금이 감소하는 경우라 할지라도 동 영역의 지출감소를 최소화하기 위해 교체효과가 나타날 가능성이 있다(문병근·김동식, 2008).

반면 일반행정비의 경우 기본적 행정유지 서비스의 특징을 지니기 때문에 지출이 크게 변동하기 어려운 특징이 있으며, 사회복지 등 재분배정책 관련 지출의 경우 보조사업 비율이 높기 때문에 지출의 경직성이 강할 뿐 아니라 관련 사업 규모가 축소될 경우 정치적 저항에 직면할 위험이 있으므로 재원증대 시 지출증가 효과에 비해 재원감소 시 지출 감소 정도는 상대적으로 크지 않을 수 있다(권경환, 2004; 김은주 외, 2014). 한편 이러한 비대칭 flypaper effect의 발생원인을 지역주민의 재정환상 또는 관료나 이익집단의 정책사업에 관한 이해관계 등에서 찾는 견해도 존재한다. 재정환상을 주장하는 견해에서는 납세자들은 정부지원금 증가보다 정부지원금 감소를 보다 쉽게 인지하기 때문에 지방관료들이 조세수입을 늘림으로써 정부지원금을 보전하는 과정에서 교체효과가 일어날 수 있음을 제시하고 있다. 또한 지원금 감소에 대한 지출 충격과 조세 증대로 인한 정치적 부담 회피를 위해 여러 사업의 지출수준을 균등하게 긴축함으로써 전반적인 사업의 지출수준이 감소하는 유인효과 역시 나타날 수 있음을 지적하고 있다(Stine, 1994). 한편 Gramlich(1987), Melo(2002), Deller(2006) 등은 지방정부에서 특정 사업에 대한 투자가 시작되면 동 사업을 중심으로 이해관계자가 형성되며 이 경우 진행되어오던 사업을 폐지하거나 축소하기 어렵기 때문에 다른 재원으로 이를 대체하는 행태를 보일 수 있음을 제시하고 있다. 즉 이익집단과 관료들은 자신들의 이해와 밀접하게 연관된 사업을 육성하려 할 것이며 만약 동 사업을 위한 재원이 축소될 경우 다른 대체재원으로 필요한 재원을 보전하려는 시도를 할 수 있을 것임을 지적하고 있다(Volden, 1999; Heyndels, 2001).

3. 비대칭 flypaper effect 이론의 적용 가능성

Flypaper effect 및 비대칭 flypaper effect에 관한 연구는 국내·외에서 모두 이루어지고 있으나 전술한 바와 같이 (비대칭)flypaper effect는 과세자주권이 매우 제약되어 있는 우리나라에서는 그 적용 가능성에 의문이 제기될 수 있다. 본질적으로 (비대칭) flypaper effect는 일반보조금 증감에 의한 사적부문과 공적부문의 지출 대체 정도를 의미하기 때문에 지방정부의 과세권한이 전제되어야 한다. 따라서 과세부인과 과세제약으로 인해 지방자치단체의 과세자율성이 크게 제한되어 있는 우리나라의 상황에서 (비대칭)flypaper effect는 일반보조금 증감에 따른 공공지출 분야 간 대체효과로 파악하는 것이 더 적절하다고 볼 수 있다. 만약 일반보조금 감소 시 특정 부문 지출에 교체효과가 발생하기 위해서는 지방정부의 자체재원 투입이 요구된다. 그러나 과세권이 제한되어 있는 우리나라의 맥락에서 갑작스러운 자체재원의 증액은 용이하지 않기 때문에 교체효과는 그 발생 가능성이 매우 낮다고 할 수 있다⁷⁾. 비대칭 flypaper effect에 관한 해외연구 사례에서 주로 대체효과가 발생하는 것과 달리 우리나라의 경우 주로 대칭효과가 나타나고 있는데 그 이유는 바로 이러한 한국 지방재정의 제도적 맥락에서 기인하고 있는 것이라 볼 수도 있다.

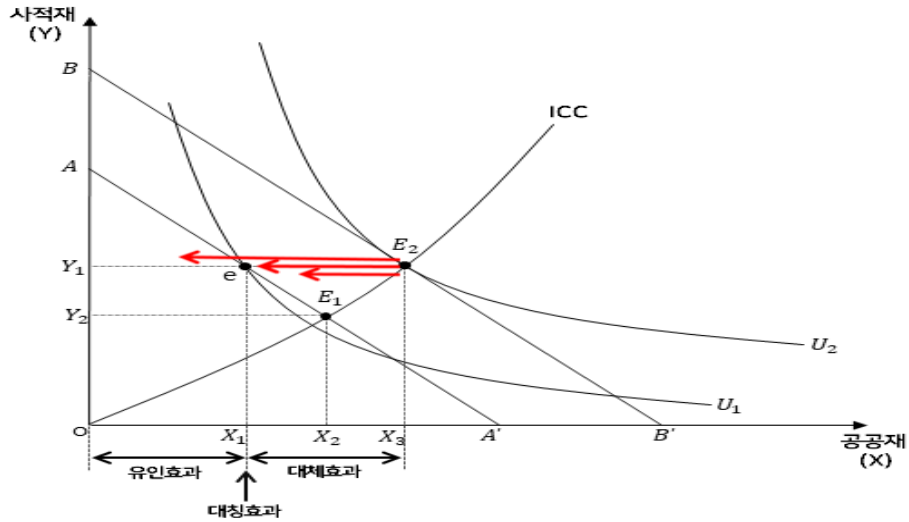
재원감소에 따른 지방정부 지출감소에 관한 기존 연구는 주로 일반보조금 변화에 따른 지방정부의 지출대응을 분석하는 소위 비대칭 flypaper effect의 검증에 초점을 맞추어 진행되었다. 그러나 전술한 바와 같이 flypaper effect는 지방정부의 과세자율권을 전제로 개발된 이론이기 때문에 동 이론을 우리나라에 그대로 적용하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 과세자율권이 제약되어 있는 현실을 고려하여 비대칭 flypaper effect를 일반지원금 감소에 따른 민간지출과 공공지출의 대체현상이 아닌 공공지출 부문 간 상호 대체효과로 파악할 경우 동 이론은 충분히 적용 가능하다고 판단된다.

한국 지방자치단체의 비대칭 flypaper effect 효과를 검증한 연구 가운데 지방자치단체의 지출 분야에 따른 비대칭 flypaper effect를 다룬 연구들은 이러한 한국적 맥락을 좀 더 잘 반영하고 있다고 생각된다. 따라서 일반보조금 감소에 의한 전체적인 지출 변화가 아닌 지출 부문별 효과를 분석하는 경우 각 부문별 재원투입의 상호대체 정도에 따라 다

⁷⁾ 이와 관련하여 과세권이 제한된 상황에서 지방채나 임시적 세외수입을 활용할 경우 동 효과가 발생할 수 있음을 지적하는 견해도 존재한다(윤석완, 2011).

양한 비대칭적 지출 효과가 나타날 수 있다. 아래의 [그림2-1]은 지방정부의 무조건부보조금 수입변화에 따른 비대칭적 지출감소 효과를 나타낸 것이다.

[그림2-1] 무조건부 보조금의 비대칭 재정지출 효과



출처: 최웅선·이용모 “무조건부 보조금의 감소가 지방정부 지출에 미친 영향 분석-시, 군 지역을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 24(4) : 339-369, 2015. p344.

지방정부의 과세권이 제약되어 있는 상황에서 무조건부보조금의 증가 혹은 감소는 조세감면 혹은 증세를 통한 민간부문의 가용재원 변화로 귀결되지 않는다. 따라서 무조건부보조금 교부액 변화는 공공재와 사적재 간 자원 대체가 아닌 지방정부의 공공지출 변화만을 가져온다고 볼 수 있다. 그림에서 E2는 무조건부보조금이 교부된 경우의 초기 균형점이다. 다음 기에 무조건부보조금이 감소할 경우 지방정부의 예산선은 AA'로 축소되며 사적재 소비의 변화가 없으므로 공공재를 정상재로 가정할 때 변화된 균형점은 E1이 아닌 Y1과 수평인 어느 점에서 이루어질 것이다. 이처럼 무조건부보조금 감소 시 새로운 특정 공공재의 지출수준이 모색되는 과정에서 비대칭적 지출효과가 나타날 수 있다. 만약 지방정부가 무조건부보조금 감소액만큼 동 공공재에 대한 지출을 줄일 경우 그 균형점은 X1이 되며 이 경우 대체효과가 나타나게 된다. 한편 지방정부가 무조건부보조금 감소로 인한 동 부문의 지출감소를 억제하려 할 경우 교체효과가 일어나게 되며 반대로 동 공공

재에 대한 지출을 무조건부보조금 감소액보다 더 줄일 경우 유인효과가 나타나게 된다. 따라서 무조건부보조금 감소 시 $X1$ 을 기점으로 하여 오른쪽 영역 ($X1 \sim X3$)에서 지출수준이 결정될 경우 교체효과가 나타나며 왼쪽 영역에서 지출수준이 결정될 경우 유인효과가 나타나게 된다. 과세권이 제약된 상황에서 가용재원이 감소할 경우 재정감소분을 달리 보전하기 어렵기 때문에 총지출에서 교체효과는 발생하기 어렵다고 할 수 있다. 그러나 총지출이 아닌 세출부문을 분석대상으로 할 경우 부문별 재원 대체로 인한 교체효과는 충분히 발생할 수 있다.

이상의 내용을 정리하면, 지방자치단체의 과세권한이 제약된 우리나라의 경우 비대칭 flypaper effect 이론을 그대로 적용하기에는 무리가 있으나 지방세입 감소에 따른 지방자치단체의 부문별 세출의 비대칭적 변화양상을 분석하는 이론적 틀로서 유용성을 지닌다고 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 재원감소에 따른 정책사업비 부족분을 과세를 통해 조달하기 어렵기 때문에 오히려 지방자치단체의 재정압박 시 분야별 지출변화 양상의 보다 명확한 분석이 가능할 수도 있다. 한편 일반보조금의 경우 용도가 정해져 있지 않기 때문에 지방자치단체의 일반재원으로 활용되고 있다. 따라서 동 이론은 지방자치단체의 일반재원인 자체수입 변화에 따른 지방자치단체 지출 분야별 대체효과 분석에도 응용이 가능하다. 물론 일반재원이라 하더라도 자체재원과 달리 일반보조금은 의존재원으로서의 성격을 동시에 지니고 있으므로 자체재원 변화에 따른 분야별 지출 대체 패턴과 달리 나타날 가능성이 있으며 이는 지방자치단체의 재원조달 방식에 따른 지방자치단체의 지출행태 분석 차원에서 매우 흥미로운 주제일 수 있다. 또한 용도가 정해져 있는 특정보조금의 경우 당해 보조사업에 의무적으로 지출되어야 하나 일반보조금의 경우 지방자치단체의 자율적 운용이 가능하므로 의존재원이라 하더라도 교부액 변화에 의한 분야별 지출 대체효과는 달리 나타날 가능성이 높다. 특정보조금의 경우 해당사업에 의무적으로 지출되어야 하나 만약 동 분야의 지방자치단체 사업에서 보조사업이 차지하는 비중 및 지방비부담 비율이 높을 경우 특정보조금 증감에 따른 분야별 지출변화는 상대적으로 크게 나타날 수도 있다. 그럼에도 불구하고 만약 양 보조금의 영향력이 유사하게 나타난다면 이는 일반보조금의 특정보조금화 현상이 발생하고 있는 것으로 해석될 여지가 있다.

제 3 장

세입증감에 따른 정책분야별 지출변화 분석모형의 도출 및 분석 결과

제1절 분석모형의 도출

제2절 분석 결과 및 해석

제절 분석모형의 도출

1. 변수의 설정

1) 종속변수

지방자치단체는 지역의 공공수요 충족을 위해 다양한 정책을 수행하게 된다. 이러한 정책 수행을 위한 지출은 세출예산의 형식으로 예산과목 구분에 따라 편성되며 2008년 이후 사업예산제도의 전면 시행에 따라 현재 세출예산은 사업예산 과목 체계로 운용되고 있다. 지방자치단체의 세출은 기능별 세출과 품목별 세출로 구분할 수 있다. 세출 분류 중 기능별 분류는 지방자치단체가 어떠한 정책을 어느 정도 수준으로 수행하고 있는가에 따른 분류로서 예산정책 수립 및 의회의 예산심의를 용이하게 하며 특히 시민에게 지방자치단체 활동을 보다 알기 쉽게 제공할 수 있는 장점이 있다. 성질별 분류는 지출 경비의 성질(대상)에 따른 분류로서 사업예산제도의 시행에 따라 세출예산의 사용목적과 성질에 따라 편성목으로 분류하고 그 하위에 통계 및 내부관리를 목적으로 통계목을 제시하고 있다. 동 분류는 예산 집행의 감독 및 경비사용의 적정성을 파악하는데 보다 용이한 장점이 있다. 본 연구에서는 지방자치단체의 세입감소에 따른 정책 분야별 세출 변화에 초점을 맞추고 있으므로 기능별 분류를 중심으로 지방자치단체의 세출 변화를 파악하도록 한다. [표3-1]은 지방자치단체 세출예산의 기능별 분류를 나타낸 것으로 현재 지방자치단체의 기능은 국가고유분야인 통일·외교, 국방, 통신을 제외한 13개 분야 52부문으로 구성되어 있다.

[표3-1] 지방자치단체 세출예산 기능별 분류

분야	부문	명칭	분야	부문	명칭	분야	부문	명칭
10		일반공공행정	70		환경보호	110		산업·중소기업
	11	입법및선거관리		71	상하수도·수질		111	산업금융지원
	13	지방행정·재정지원		72	폐기물		112	산업기술지원
	14	재정·금융		73	대기		113	무역 및 투자유치
	16	일반행정		74	자연		114	산업진흥·고도화
20		공공질서 및 안전		75	해양		115	에너지 및 자원개발
	23	경찰		76	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	25	재난방재·민방위	80		사회복지	120		수송 및 교통
	26	소방						
50		교육		81	기초생활보장		121	도로
	51	유아 및 초중등교육		82	취약계층지원		123	도시철도
	52	고등교육		84	보육·가족및여성		124	해운·항만
	53	평생·직업교육		85	노인·청소년		125	항공·공항
60		문화및관광		86	노동		126	대중교통·물류등기타
	61	문화예술		87	보훈	140		국토 및 지역개발
	62	관광		88	주택		141	수자원
	63	체육		89	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	64	문화재	90		보건		143	산업단지
	65	문화및관광일반		91	보건의료	150		과학기술
				93	식품의약안전		151	기술개발
			100		농림해양수산		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비 (1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

출처: 윤영진. 『새 지방재정론』, 대영문화사, 2018.

정부의 정책은 정책수혜자(비용부담자)의 범위 및 정부의 강제력 유형, 이슈의 특징 등 다양한 기준으로 분류가 가능하다(Lowi, 1972; Wilson, 1984; Gormley, 1986). 이러한 다양한 분류 중 정부지출 관련 연구에서는 Peterson(1981)의 분류가 주로 활용되고 있다(유재원, 1999; 배상석·류세은, 2007; 최용선·이용모, 2015). Peterson(1981)은 지역 경제에 미치는 영향에 따라 지방자치단체의 정책을 개발정책(developmental policy)과 재분배정책(redistribution policy) 그리고 할당정책(allocation policy)의 3가지 영역으로 분류하고 있다. 그러나 이러한 분류는 Lowi(1972)의 정책유형과 유사하게 기능적으로 세분화된 지방자치단체의 지출 부문을 포괄함에 있어 상호 배타성 문제가 제기될 수 있다.

이에 본 연구에서는 Peterson의 분류를 참고하되 지방자치단체의 기능적 지출영역의

유사성을 고려하여 정책분야별로 지출영역을 분류하도록 한다. 전술한 바와 같이 우리나라 지방자치단체 세출예산에 기능별 분류가 도입된 것은 1960년대로서 이후 일부 항목의 변경 과정을 거쳐 1996년 개편된 체계가 2007년까지 유지되었다. 이후 2007년 중앙정부가 기능별 분류체계를 변경함에 따라 지방자치단체도 2008년 기능별 분류체계를 변경하였다. 현재 지방자치단체 세출예산의 기능별 분류는 2008년 이전 기능별 분류와 달리 좀더 세분화되어 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 세출 분야를 2008년 이전의 기능별 분류와 현행 분류체계의 조정을 통해 일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발 등 4개 정책분야로 지방자치단체의 세출 영역을 구분하도록 한다. 먼저 일반행정은 지방자치단체의 현상유지를 위한 기본적 지출로서 Peterson의 정책유형 중 할당정책과 유사한 성격의 지출이라 할 수 있으며 2007년 기능별 분류에서는 일반행정과 입법 및 선거관계 항목이 이에 포함되어 있다. 현행 분류체계에서는 일반공공행정과 공공질서 및 안전 분야가 동 항목에 해당되며 동 분야 부문 기준 입법 및 선거관리, 재정·금융, 일반행정, 경찰 등이 이에 해당된다(최병호·이근재, 2014). 이에 본 연구에서는 일반행정 분야의 구성항목으로 일반공공행정 분야의 입법 및 선거관리, 재정·금융, 일반행정 부문과 공공질서 및 안전 분야의 경찰 부문을 설정하도록 한다.

사회개발비의 경우 2007년 기능별 분류에서 독립적인 장(章)으로 존재하였으며 이에 해당하는 구체적인 부문은 현행분류의 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 국토 및 지역개발 등 다양한 분야에 산재되어 있다. 기존 사회개발비는 사회복지비를 중심으로 하여 지역개발비의 일부를 포함하는 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발 등으로 현행 기능별 분류의 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건 분야와 국토 및 지역개발 분야 중 지역 및 도시 부문이 이에 해당된다. 사회개발비는 Peterson의 재분배정책과 유사하며 개발정책이 경제성장을 위한 투자로서의 성격을 지니고 있음에 반해 사회개발비는 공동체 유지를 위한 사회투자로서의 성격이 상대적으로 강하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 최병호·이근재(2014)의 분류 조정 및 개발정책과 구분되는 사회개발비의 사회적 경비로서의 특징에 초점을 맞추어 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건 분야 및 국토 및 지역개발 항목의 지역 및 도시 부문 등을 사회개발 분야 구성항목으로 분류하고 재분배성격이 보다 강한 복지영역은 사회복지 영역(분야)로 분류하고자 한다.

선행연구에 의하면 주민소득 증대 및 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 지출은 경제개발 영역으로 분류하고 있다(Peterson, 1981; 장덕희, 2013; 최웅선·이용모,

2015). 2008년 이전 기능적 분류에 따르면 경제개발비에 해당되는 지출에는 농수산 개발, 지역경제개발, 국토자원보존 개발, 교통관리 등이 해당되며 이를 현 분류로 조정하면 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 지역 및 도시부문을 제외한 국토 및 지역개발, 과학기술 분야가 이에 해당된다(최병호·이근재, 2014). 이에 본 연구에서는 경제개발 분야의 지출항목으로 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발(지역 및 도시부문을 제외), 과학기술 분야 등을 설정하도록 하다. 본 연구의 분류는 지방자치단체의 기능별 세출 분류와 그 명칭 및 일부 부문(지역 및 도시, 지방행정·재정지원, 민방위)의 포함 여부를 제외하면 큰 틀에서 매우 유사하며 Peterson의 분류와 이론적 측면에서도 부합한다고 할 수 있다.

[표3-2] 지방자치단체 재정지출 지출영역별 분류

영역	분야(부문)
일반행정	일반공공행정(입법 및 선거관리, 재정·금융, 일반행정), 공공질서 및 안전(경찰)
사회개발	교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 국토 및 지역개발 분야 중 지역 및 도시 부문
사회복지	사회복지
경제개발	농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발(지역 및 도시 부문 제외), 과학기술

2) 독립변수

본 연구의 목적은 지방자치단체의 재원유형별 세입감소에 따른 세출 분야별 비대칭적 변화를 파악하는데 있다. 따라서 지방자치단체의 자체재원(지방세와 세외수입의 합⁸⁾)과 무조건부보조금⁹⁾(보통교부세, 부동산교부세, 시·군 조정교부금의 합), 조건부보조금

8) 세외수입의 경우 2014년 예산과목체계변경으로 인해 기존 세외수입항목인 전입금, 예수금 및 여탁금, 잉여금, 이월금, 융자금원금회수 등이 보전수입 등 내부거래 항목으로 변경되었다. 따라서 2011년에서 2013년에는 전입금, 예수금 및 여탁금, 잉여금, 이월금, 융자금원금회수 등은 세외수입에 포함되었으나 2014년 이후에는 세외수입항목에서 제외되었다. 따라서 2014년 이후 지방자치단체의 자체수입은 이전 자료와의 연속성 확보를 위해 보전수입 등 내부거래 항목을 세외수입에 포함하여 분석하도록 한다.

9) 지방교부세는 중앙정부로부터 지방자치단체에 이전되는 지원금으로 보통교부세와 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등이 있다. 이 가운데 보통교부세와 부동산교부세는 지방자치단체의 일반재원의 특징을 지니고 있음에 비해 특별교부세는 연도 중 발생한 특별한 재정수요

(국고보조금과 도비보조금이 합계) 등을 독립변수로 설정하도록 한다. 또한 각 재원 감소에 따른 지방자치단체 분야별 지출의 비대칭성 분석을 위해 지방자치단체의 재원 유형별 증감 여부를 더미 변수로 구성하여 모형에 반영하도록 한다.

3) 통제변수

이론적 검토에서 논의된 바와 같이 지방자치단체의 지출은 지역의 정치·사회·경제적 요인의 함수라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 세입증감에 따른 세출 변화의 순(純) 영향력을 파악하기 위해서는 지역의 정치·사회·경제적 요인이 적절하게 통제될 필요가 있다. 지방자치단체의 비대칭적 지출변화에 관한 선행연구에서는 경제, 사회적 요인으로 지역의 GRDP, 1인당 지방세 수입액, 인구밀도, 수급자비율, 실업률, 고령인구비율 등이 주로 제시되고 있으며(배상석·권성욱, 2007; 문병근·김동식, 2008; 박선희 외, 2009; 장덕희, 2013; 최웅선·이용모, 2015; 최웅선, 2018) 정치적 변수로는 지역정치행위자 및 정당 그리고 선거관련 변수 등이 주로 제시되고 있다(신무섭, 2007; 류덕현, 2008; 권경환, 2008; 주기완, 2011; 최웅선, 2018). 지방자치단체의 지출은 지역에 거주하는 시민들의 사회, 경제적 특성에 영향을 받게 되며 특히 노령인구, 실업률 등은 지역의 인구구조, 사회서비스 및 경제정책 수요와 밀접한 관련을 지니므로 지방자치단체의 지출변화 요인으로 설정하도록 한다. 한편 지방정치에서 가장 중요한 행위자가 지방자치단체장이라는 점에는 이론이 거의 없으며 특히 우리나라의 경우 지방자치단체장은 지방자치단체의 최고집행기관으로서 정책의 전 과정에 걸쳐 강력한 권한을 행사하는 강시장(強市長)의 특징을 지니고 있다. 선행연구에 의하면 지역 정치인과 정당 등의 이념적 속성이 지방자치단체 지출에 영향을 미치는 중요한 요인으로 제시되고 있으므로 본 연구에서는 지방자치단체장의 소속정당을 기준으로 지치단체장의 이념적 성향을 진보, 보수로 구분하여 통제변수로 설정하도록 한다. 본 연구에서는 지방자치단체의 규모 통제를 위해 지방자치단체의 세출

대처를 목적으로 하고 있으며 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설의 확충, 안전관리 강화 등을 위해 교부되므로 특정재원의 성격을 지니고 있다(윤영진, 2018). 따라서 본 연구에서는 지방교부세 중 보통교부세와 부동산교부세 항목만을 무조건부보조금에 포함하도록 한다. 한편, 시군 조정교부금 역시 일반조정교부금과 특별조정교부금의 두 유형이 있으며 이 중 특별조정교부금은 지역개발사업 등 특정 재정수요의 충당을 위한 교부금으로 특정재원의 성격을 지니고 있다. 그러나 지방재정연감 결산자료에서는 두 유형을 구분하여 제시하고 있지 않기 때문에 데이터 활용상의 제약이 존재한다. 이에 부득이하게 시군 조정교부금을 무조건부보조금의 구성항목으로 설정하도록 한다. 이러한 활용 가능한 데이터의 제약으로 인해 무조건부보조금을 활용한 국내 다수 연구에서는 특별교부세가 포함된 지방교부세와 특별조정교부금이 포함된 시군 조정교부금을 무조건부보조금으로 활용하고 있다(배상석·권성욱, 2007; 박선희 외, 2009; 최웅선·이용모, 2015).

과 세입 등 금액 관련 변수의 경우 1인당 변수를 사용하며 특히 시기별 화폐의 가치변동 통제를 위해 2010년 기준 GDP 디플레이터를 활용하여 실질가치로 변환한 자료를 활용하도록 한다. 한편 2010년 이후 지방세 관련 제도는 매우 급격한 변화¹⁰⁾를 경험하였으며 이러한 제도변화는 지방자치단체 지출에 일정한 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 따라서 이러한 제도변화에 따른 영향력 통제를 위해 2011~2017년 각 연도를 더미변수로 구성하여 모형에 반영하기로 한다.

2. 분석모형의 설정

아래의 [표3-3]은 본 연구의 분석모형과 구성 변수를 정리한 것이다. 먼저 종속변수는 지방자치단체 세출예산 기능별 분류항목 4개 정책 분야(일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발)의 지출액으로 설정하되 정부규모 및 화폐가치 변화의 통제를 위해 GDP디플레이터로 조정된 1인당 지출액을 활용하도록 한다. 독립변수는 GDP 디플레이터로 조정된 지방자치단체의 1인당 자체재원, 무조건부보조금, 조건부보조금 등으로 설정하도록 하며 각 재원의 전년 대비 감소 여부를 더미변수로 구성하여 각 재원의 증감에 따른 비대칭 지출 정도를 파악할 수 있도록 한다. 통제변수는 지역의 사회·경제·인구학적 특성과 정치적 특성 및 지방재정 관련 제도변화의 영향력을 통제하기 위한 것으로 고령인구비율과, 실업률, 자치단체장의 진보 및 보수 성향, 연도 더미 등으로 구성하도록 한다.

본 연구의 분석모형은 크게 2개의 유형으로 설정하도록 하며 두 번째 모형은 다시 4개의 세부모형으로 구성하도록 한다. 모형 1은 각 독립변수가 시의 1인당 총세출에 미치는 영향력을 분석하기 위한 것으로 일반재원인 자체재원과 무조건부보조금의 효과 차이를 검증하는데 그 초점이 있다. 자체재원과 무조건부보조금은 지방자치단체의 일반재원으로 활용되고 있으나 무조건부보조금은 의존재원으로서의 성격을 아울러 지니고 있다. 따라서 동 모형을 통해 이러한 무조건부보조금의 이중적 지위에 따른 자체재원과의 효과 및 재원

¹⁰⁾ 2010년 종합부동산세 개편에 따른 지방재정 지원의 목적으로 지방소비세가 도입되었으며, 2011년에는 종전 16개 세목이었던 지방세 체계가 11개 세목으로 통합되었다. 또한 2008년 이후 중앙정부의 법인세 및 소득세율인하, 종합부동산세 개편 등의 감세 정책은 중앙재정의 감세 뿐 아니라 지방자치단체의 세입감소에도 큰 영향을 미친 것으로 나타나고 있다(김경수, 2009; 윤영진, 2018).

운용상의 차이 여부를 파악해 보도록 한다. 물론 동 모형은 총지출 측면에서의 분석을 전제하고 있으므로 각 정책 분야별 효과는 다른 양상으로 나타날 가능성이 있다. 모형 2는 각 재원의 감소에 따른 4개 정책 분야의 1인당 지출 변화양상 분석을 위한 것으로 자체 재원, 무조건부보조금, 조건부보조금 감소 시 4개 분야의 1인당 지출액 변화분석을 위한 모형으로 구성된다.

[표3-3] 회귀분석 모형

모형1	$E_T = \alpha + \beta_1 S + \beta_2 D_1(S_1 - S_{-1}) + \beta_3 UG + \beta_4 D_2(UG - UG_{-1}) + \beta_5 G + \beta_6 D_3(G - G_{-1}) + \beta_7 XX + \epsilon$
모형2	$E_e = \alpha + \beta_1 S + \beta_2 D(S - S_{-1}) + \beta_3 UG + \beta_4 D_2(UG - UG_{-1}) + \beta_5 G + \beta_6 D_3(G - G_{-1}) + \beta_7 XX + \epsilon$
변수설명	<p> E_T : 1인당 총 지출액 E_e : 1인당 분야별 지출액(일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발) S : 1인당 자체재원 수입 UG : 1인당 무조건부보조금 교부액 G : 1인당 조건부보조금 교부액 XX : 통제변수의 벡터 [고령인구비율, 실업률, 자치단체장 더미: 보수, 진보(Base), year 더미(2011년 base)] D_1, D_2, D_3 : 전기(前期) 대비 각 재원의 증감 더미(감소 = 1, 증가 = 0) $\sim \sim -1$: 전기의 변수 값 </p>

제2절 분석 결과 및 해석

1. 분석 결과

1) 모형 1: 자체지원 및 무조건부보조금 자원감소에 따른 1인당 총지출변화

아래의 [표3-4]는 각 자원(자체지원, 무조건부보조금, 조건부보조금)의 증감에 따른 1인당 총지출 변화에 관한 패널회귀분석 결과를 나타낸 것이다. 다른 변수의 영향력이 통제된 상태에서 자체지원, 무조건부보조금, 조건부보조금은 1인당 총지출 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

[표3-4] 자체지원 및 무조건부보조금 자원증감에 따른 1인당 총지출변화 패널분석 결과

변수	회귀계수 값
perdefself(자체지원)	0.610***
D1(자체수입 더미)	22.803**
perdefunco~(무조건부보조금)	0.609***
D2(무조건부보조금 더미)	28.241***
perdefcond~(조건부보조금)	0.886***
D3(조건부보조금 더미)	49.695***
elderlyr(고령인구비율)	26.6760274***
employr(실업률)	1.9563889
liberal(이념적 성향: 보수 = 1, 진보 = 0)	38.3834796***
year 2012: 2012년 = 1, 기타연도 = 0	-17.9710704
year 2013: 2013년 = 1, 기타연도 = 0	9.5827505
year 2014: 2014년 = 1, 기타연도 = 0	-49.3955898***
year 2015: 2015년 = 1, 기타연도 = 0	-68.6192892***
year 2016: 2016년 = 1, 기타연도 = 0	-105.3985456***
year 2017: 2017년 = 1, 기타연도 = 0	-125.2972699***
_cons	-155.5093091

legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

각 재원의 증감에 따른 영향력을 설명하면 다음과 같다. 먼저 다른 재원 및 정치·경제·인구학적·제도적 요인이 고정된 상태에서 자체재원과 지방자치단체의 총지출은 정의 관계를 보이고 있다. 자체재원의 회귀계수 값은 0.610으로 이는 1인당 자체재원 수입이 10,000원 증가하는 경우 지방자치단체의 1인당 총지출은 약 6천 100원 증가하게 됨을 나타낸다. 자체재원이 감소할 경우를 나타내는 비대칭지출계수는 양의 값을 지니며 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의하다. 이는 다른 조건이 동일한 상태에서 자체재원이 1단위 감소할 경우 지방자치단체의 1인당 총지출은 $23.413(0.610+22.803)$ 만큼 감소하는 유인효과가 발생하고 있음을 의미한다. 무조건부보조금 역시 동 재원이 증가할 경우 총지출은 증가하며 그 영향력의 크기는 자체재원과 유사한 수준(0.609)으로 나타나고 있다. 무조건부보조금이 감소할 경우의 지출변화를 나타내는 비대칭지출계수 역시 양의 값을 지니며 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의하다. 이는 1인당 무조건부보조금 수입이 1단위 감소할 경우 지방자치단체의 1인당 총지출은 $28.85(0.609+28.241)$ 만큼 감소하는 유인효과가 발생하고 있음을 의미한다. 조건부보조금 역시 지방자치단체 지출에 긍정적인 영향을 미치고 있으며 비대칭지출계수의 회귀계수 값은 49.695로 다른 재원에 비해 상대적으로 큰 유인효과가 발생하는 것으로 추정되고 있다. 통제변수인 고령인구 비율은 통계적으로 유의하며 지방자치단체의 총지출에 긍정적인 영향을 미치고 있으나 실업률은 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다. 또한 자치단체장이 진보적 성향을 지닌 경우에 비해 보수적 성향을 지닌 경우 지방자치단체의 1인당 총지출이 크게 증가하는 경향을 보이고 있다. 연도 변수의 경우 다른 조건이 일정할 때 2011년에 비해 2013년을 제외한 2012년에서 2017년 사이 지방자치단체의 1인당 총지출은 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 다른 조건이 일정할 때 2011년에 비해 2012년, 2014년에서 2017년 사이 지방자치단체의 1인당 지출 수준이 감소함을 나타내는 것으로 시간에 따른 재정환경 변화가 지방자치단체의 1인당 지출 증가에 우호적으로 작용하고 있지 않음을 나타낸다.

분석 결과에 따르면 자체재원과 무조건부보조금 증가에 따른 1인당 총지출 증가 정도는 거의 동일하게 나타나고 있으며 양 재원에 비해 조건부보조금의 상대적 영향력이 좀 더 큰 것으로 제시되고 있다. 비대칭 지출효과(유인효과)의 경우 역시 자체재원과 무조건부보조금의 유인효과는 조건부보조금의 유인효과에 비해 상대적으로 매우 유사하게 나타나고 있으며 조건부보조금의 유인효과가 자체재원 및 무조건부보조금의 유인효과에 비해 약 2배 정도 큰 것으로 제시되고 있다. 이는 지방자치단체의 국고보조사업(비)이 감소할 경우 이에 대응하여 지출되는 지방비의 지출감소에서 기인한 것으로 생각되며, 이로 인해

상대적으로 큰 유인효과가 발생한 것으로 판단된다. 2017년 기준 시 지방자치단체 보조사업 비중은 평균 47.2%로(출처: 지방재정 365) 시 지방자치단체 정책사업의 절반가량이 보조사업임을 감안할 때 지방자치단체의 공공서비스 공급에 있어 보조사업이 매우 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 주목할 점은 자체재원과 무조건부보조금이 지방자치단체 지출에 미치는 효과가 상대적으로 유사하게 나타나고 있다는 점이다. 이는 자체재원과 무조건부보조금이 지방자치단체의 일반재원으로서 동등성을 지니며 그 운용에 있어 동일한 재원으로 활용되고 있을 가능성을 보여준다고 할 것이다. 물론 동결과는 1인당 총지출 분석 결과이므로 정책 분야에 따라 그 결과는 달라질 가능성이 있다.

2) 모형 2_1: 자체재원 및 무조건부보조금 자원감소에 따른 일반행정 분야 1인당 지출변화

아래의 [표3-5]는 각 재원의 변화에 따른 일반행정 분야 1인당 총지출액 변화에 관한 패널회귀분석 결과를 나타낸다. 다른 변수의 영향력이 통제된 상태에서 자체재원과 무조건부보조금은 동 분야 지출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 추정되었으나 조건부보조금은 일반행정분야 지출에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.

[표3-5] 자체재원 및 무조건부보조금 자원증가에 따른 일반행정 분야 1인당 지출변화 패널분석 결과

변수	회귀계수 값
perdefself(자체재원)	0.0725***
D1(자체수입 더미)	-3.9226496
perdefunco~(무조건부보조금)	0.0629***
D2(무조건부보조금 더미)	5.958
perdefcond~(조건부보조금)	0.0520*
D3(조건부보조금 더미)	8.232
elderlyr(고령인구비율)	-0.7331406
employr(실업률)	-0.5924753
liberal(이념적 성향: 보수 = 1, 진보 = 0)	0.1784946
year 2012: 2012년 = 1, 기타연도 = 0	7.8773339
year 2013: 2013년 = 1, 기타연도 = 0	7.5971156

year 2014: 2014년 = 1, 기타연도 = 0	-15.9270137
year 2015: 2015년 = 1, 기타연도 = 0	-31.3707353**
year 2016: 2016년 = 1, 기타연도 = 0	-29.5333552*
year 2017: 2017년 = 1, 기타연도 = 0	-32.6254240**
_cons	60.0792483

legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

먼저 다른 조건이 일정한 때 1인당 자체재원이 1단위 증가할 경우 일반행정분야의 1인당 지출은 약 0.072 만큼 증가하는 것으로 나타나고 있다. 자체재원이 감소할 경우를 나타내는 비대칭지출계수 값은 음의 값을 나타내고 있어 교체효과가 존재할 수 있음을 보여주고 있으나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 자체재원이 감소할 경우 지방자치단체는 이에 대한 특별한 대응을 하지 않으며 자체재원 증가 시 늘어난 지출액만큼 일반행정 분야의 지출이 감소되는 소위 대칭효과가 발생하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 무조건부보조금이 일반행정분야 지출에 미치는 효과는 자체재원과 유사한 결과를 보이고 있다. 다른 조건이 일정한 경우 무조건부보조금 1단위 증가는 일반행정 분야 1인당 지출을 0.063만큼 증가시키며 무조건부보조금이 감소할 경우 대칭효과가 발생하는 것으로 나타나고 있다. 반면 조건부보조금의 증감은 일반행정 분야 지출에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다. 연도 변수의 경우 2011년도에 비해 2015년과 2017년 일반행정 분야 1인당 지출이 위축된 것으로 나타나고 있으나 이를 제외한 다른 통제변수는 일반행정 분야 지출에 통계적으로 유의한 영향력을 미치지 않는 것으로 추정되고 있다.

국고보조금통합관리시스템 자료에 의하면 2017년 기준 일반·지방행정분야 국고보조사업비의 비중은 전체 보조사업비의 1.3% 수준으로 매우 낮게 나타나고 있다. 동 분야에서 자체재원 및 무조건부보조금과 달리 조건부보조금의 영향력이 통계적으로 유의하지 않은 이유는 이처럼 상대적으로 매우 미미한 보조사업비의 비중에서 기인하는 것으로 생각된다. 또한 자체재원과 무조건부보조금 증감이 일반행정 분야 지출에 미치는 영향력의 방향과 크기가 유사하게 나타나고 있는 점에 비추어 볼 때 지방자치단체의 일반행정분야 지출과 관련하여 양 재원이 특별히 구별되지 않고 운용되고 있을 것으로 추정된다.

3) 모형 2_2: 자체재원 및 무조건부보조금 자원감소에 따른 사회개발 분야 1인당 지출변화

아래의 [표3-7]은 각 재원의 변화에 따른 사회복지 분야 1인당 총지출액 변화에 관한 패널회귀분석 결과를 정리한 것이다.

[표3-7] 자체재원 및 무조건부보조금 자원증감에 따른 사회복지 분야 1인당 지출변화 패널분석 결과

변수	회귀계수 값
perdefself(자체재원)	0.017**
D1(자체수입 더미)	1.987
perdefunco~(무조건부보조금)	0.056***
D2(무조건부보조금 더미)	4.976*
perdefcond~(조건부보조금)	0.115***
D3(조건부보조금 더미)	4.504
elderlyr(고령인구비율)	18.4727357***
employr(실업률)	-1.1937047
liberal(이념적 성향: 보수 = 1, 진보 = 0)	-5.7233558
year 2012: 2012년 = 1, 기타연도 = 0	23.0112721***
year 2013: 2013년 = 1, 기타연도 = 0	84.0316266***
year 2014: 2014년 = 1, 기타연도 = 0	136.5126388***
year 2015: 2015년 = 1, 기타연도 = 0	167.9739939***
year 2016: 2016년 = 1, 기타연도 = 0	170.4950327***
year 2017: 2017년 = 1, 기타연도 = 0	176.8065767***
_cons	204.4430732***

legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

다른 조건이 일정할 때 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금은 1인당 사회복지 분야 지출증가에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 반면 각 재원이 감소할 경우의 지출 효과를 나타내는 비대칭 지출 더미의 회귀계수 값은 통계적 유의성이 없어 모두 대칭 효과를 보이고 있다. 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금의 회귀계수 값은 각각 0.017, 0.056, 0.115로 조건부보조금이 사회복지 지출증가에 미치는 영향력은 자체재원의 6.7배 무조건부보조금의 약 2배 이상 큰 것으로 나타나고 있다. 2017년 기준 국고보조사업 예산에서 사회복지 분야 예산액이 차지하는 비중은 51.4%로 전체 보조사업

예산의 절반을 상회하고 있다. 조건부보조금이 사회복지 분야 지출증가에 미치는 상대적으로 높은 영향력은 이러한 사회복지 분야 보조사업비의 높은 비중에서 기인하는 것으로 판단된다. 한편 통제변수 중 고령인구 비율 증가는 사회복지 분야 지출증가에 유의미한 영향을 미치고 있으며 연도 더미 회귀계수 값은 시간이 지남에 따라 매우 크게 증가하고 있다. 이는 분석 기간인 2011~ 2017년 기간 동안 1인당 사회복지 지출의 지속적인 증가 추세를 반영하는 것으로 시간에 따른 재정환경 변화는 지방자치단체의 1인당 사회복지비 지출을 크게 자극하고 있음을 알 수 있다.

3) 모형 2_4: 자체재원 및 무조건부보조금 자원감소에 따른 경제개발 분야 1인당 지출변화

1인당 경제개발비 지출은 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금과 정의 관계를 갖는 것으로 나타나고 있다. 아래의 [표3-8]은 각 재원의 변화에 따른 경제개발 분야 1인당 지출액 변화에 관한 패널회귀분석 결과를 정리한 것이다.

[표3-8] 자체재원 및 무조건부보조금 자원증감에 따른 경제개발 분야 1인당 지출변화 패널분석 결과

변수	회귀계수 값
perdefself(자체재원)	0.241***
D1(자체수입 더미)	7.738
perdefunco~(무조건부보조금)	0.114***
D2(무조건부보조금 더미)	-9.383
perdefcond~(조건부보조금)	0.343***
D3(조건부보조금 더미)	23.608***
elderlyr(고령인구비율)	17.288***
employr(실업률)	6.7281250***
liberal(이념적 성향: 보수 = 1, 진보 = 0)	14.0181153
year 2012: 2012년 = 1, 기타연도 = 0	-25.2837490***
year 2013: 2013년 = 1, 기타연도 = 0	-74.5424677***
year 2014: 2014년 = 1, 기타연도 = 0	-124.2411268***
year 2015: 2015년 = 1, 기타연도 = 0	-149.4570841***
year 2016: 2016년 = 1, 기타연도 = 0	-190.7813640***
year 2017: 2017년 = 1, 기타연도 = 0	-192.7292704***
_cons	-618.7982929***

legend: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

자체재원이 지방자치단체의 1인당 경제개발 분야 지출에 미치는 영향력은 0.241로 추정되었으며 이는 다른 조건이 일정할 때 1인당 자체재원 수입이 10,000원 증가할 경우 1인당 경제개발 분야 지출은 약 2,400원 증가하는 것으로 해석된다. 무조건부보조금의 회귀계수 값은 0.114이며 조건부보조금의 회귀계수 값은 0.343으로 조건부보조금이 경제개발 분야 지출에 미치는 영향력이 가장 크게 나타나고 있다. 각 재원이 감소할 경우를 나타내는 비대칭 지출 더미는 자체수입과 무조건부보조금의 경우 통계적 유의성이 없어 대칭효과를 보이고 있으나 조건부보조금의 경우 유의수준 1%에서 통계적으로 유의하다. 이는 조건부보조금 증가 시 늘어난 지출에 비해 조건부보조금 감소 시 지출이 더 크게 감소하는 유인효과가 있음을 나타낸다. 조건부보조금의 비대칭 지출 더미의 회귀계수 값은 23.608로 조건부보조금이 1단위 감소할 경우 23.95만큼 1인당 경제개발분야 지출이 감소함을 나타낸다. 2017년 기준 국고보조사업예산에서 경제개발 분야 보조사업 예산이 차지하는 비중은 약 26%로 전체 국고보조사업예산의 1/4을 넘는 수준이다(출처: 국고보조금 통합관리시스템). 경제개발 분야의 보조사업(비)이 감소될 경우 동 사업에 의무적으로 지출되어야 하는 지방비 지출 역시 감소할 것이므로 동 분야의 국고보조사업 비중을 고려할 때 자체재원이나 무조건부보조금과 달리 조건부보조금이 감소할 경우 상대적으로 큰 유인효과가 발생할 가능성이 있다. 한편 다른 조건이 일정할 때 고령인구비율과 실업률의 증가는 경제개발 분야 지출을 크게 자극하는 것으로 나타나고 있는 반면 지방자치단체장의 정치적 성향은 동 분야 지출에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 추정되고 있다. 각 연도 더미의 경우 모든 연도의 회귀계수 값은 통계적으로 유의미한 음(negative)의 값을 보이고 있다. 이는 2011년에 비해 2012~ 2017년도의 경제개발비 지출이 위축되었음을 시사하는 것으로 최근의 재정환경 변화가 지방자치단체의 1인당 경제개발비 지출에 우호적으로 작용하고 있지 않음을 나타낸다.

2. 비대칭 지출변화 효과

지방자치단체의 재원유형별 세입감소에 따른 총지출 및 분야별 지출감소 패턴은 감소된 재원의 종류에 따라 다소 상이한 결과를 타나내고 있다. 아래의 [표3-9]는 지방자치단체의 재원감소 유형에 따른 지출변화 효과와 그 계수 값의 크기를 정리한 것이다.

[표3-9] 자원 유형에 따른 지출 분야별 비대칭 지출변화 효과

비대칭 변수		총지출		일반행정		사회개발		사회복지		경제개발	
모형1 모형2	자체재원	유인	22.803 ¹⁾	대칭	-3.922	대칭	8.408	대칭	1.987	대칭	7.738
	무조건부	유인	28.241	대칭	5.958	대칭	6.964	대칭	4.976	대칭	-9.383
	보조금										
	조건부	유인	49.695	대칭	8.232	교체	-15.348	대칭	4.504	유인	23.608
	보조금										

주 1) 이탤릭체는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미함을 나타냄

총지출의 경우 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금의 비대칭 지출효과는 모두 유인효과를 나타내고 있다. 이는 다른 조건이 일정할 때 각 재원의 현 수입이 전년 대비 감소한 경우, 수입이 증가한 경우 늘어난 지출수준보다 더 큰 폭으로 지출이 감소할 수 있음을 나타낸다. 다른 조건이 일정할 때 자체재원과 무조건부보조금의 비대칭 지출계수는 각각 22.803과 28.241로 조건부보조금의 49.695에 비해 상대적으로 작게 나타나고 있다. 이는 지방자치단체의 보조사업이 감소하는 경우 이에 대응하여 지출되는 지방비 역시 감소하기 때문으로 생각된다. 2017년 기준 시(市) 일반회계 기준 보조사업 비중은 47.2%(2018년 48.1%)이며 지방자치단체 평균 지방비 부담률은 국고보조사업 예산의 34.6% 수준이다(지방자치단체 통합재정개요, 2017, 2018). 향후 보조사업 지출 수준과 이에 대응한 지방비부담이 증가할 경우 조건부보조금 증감에 따른 지출변동성은 현재보다 더 크게 나타날 가능성이 있다.

일반행정 분야의 경우 비대칭 지출계수 값은 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금 모두 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 각 재원의 현 수입이 전년 대비 감소한 경우, 수입이 증가할 때 상승된 지출수준 만큼 감소하는 대칭효과가 존재함을 의미한다. 일반행정 분야는 지방자치단체의 현상유지를 위한 기본적인 지출로서 Peterson의 할당정책과 유사하기 때문에 재원이 감소한다 하더라도 지출이 크게 변화하기 어려운 분야라 할 수 있다. 분석 결과 역시 각 재원의 수입이 감소할 경우 동 분야 지출은 재원의 수입증가 시와 동일하게 감소하므로 수입감소에 따른 비대칭적 지출감소 위험이 작은 분야로 나타나고 있다.

사회개발 분야의 경우 자체재원 및 무조건부보조금의 비대칭 지출계수는 통계적으로 유의하지 않은 반면 조건부보조금의 비대칭 지출계수는 통계적으로 유의한 음의 부호를 보이고 있다. 이는 다른 조건이 일정할 경우 자체재원 및 무조건부보조금의 감소 시 대칭

효과가 나타나며, 조건부보조금이 감소한 경우 다른 가용재원을 동원하여 동 분야의 지출 감소를 완화하려는 이른바 교체효과가 존재하고 있음을 의미한다. 사회개발 분야 지출은 교육과 문화, 환경, 보건 등 인적자본의 형성·개발과 사회문화적 환경 개선을 위한 것으로 지역사회의 형성과 유지를 위한 필수적 지출로서의 성격을 지니고 있다. 따라서 지역에서 반드시 진행되어야 할 필수적 사업이 보조사업 형태로 진행되고 있을 가능성이 있으며 이 경우 보조사업이 감소된다 할지라도 자체사업으로 이를 보완함으로써 지출 변동성이 낮게 나타날 가능성이 있다.

사회복지 분야의 경우 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금의 비대칭 지출 계수 모두 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다. 사회복지 분야 지출은 주로 소득재분배 성격의 공공서비스 제공을 위한 것으로 저성장, 고령화로 대표되는 환경변화와 더불어 그 수요가 지속적으로 증대되고 있다. 2017년 기준 국고보조사업 예산의 51.4%는 사회복지사업으로 그 비중이 압도적으로 높게 나타나고 있으며 시·지방자치단체의 동 분야 평균 지출 역시 분석기간 동안 지속적으로 증가하였다. 분석 결과만을 고려하면 사회복지 분야 지출은 변동성이 작게 나타나 안정적이라 할 수 있으나 이는 지속적인 동 분야 보조사업 증가에 기인한 것으로 향후 그 추이를 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

경제개발 분야의 경우 자체재원과 무조건부보조금 감소에 따른 비대칭 지출 효과는 다른 분야와 유사하게, 자원감소에 따라 지출패턴이 크게 변화하지 않는 대칭효과를 보이고 있다. 그러나 조건부보조금이 감소할 경우 유인효과가 존재하는 것으로 나타나고 있어 보조사업이 감소할 경우 지출 변동이 크게 나타날 가능성을 시사하고 있으며, 이러한 결과는 동 분야의 보조금 감소와 더불어 부가된 지방비 지출감소에 의한 효과로 추정된다.

제 4 장

고양시 정책분야별 지출변화 분석

제1절 고양시 세입 및 4개 정책 분야
지출 추이

제2절 고양시 정책 분야별 지출변화

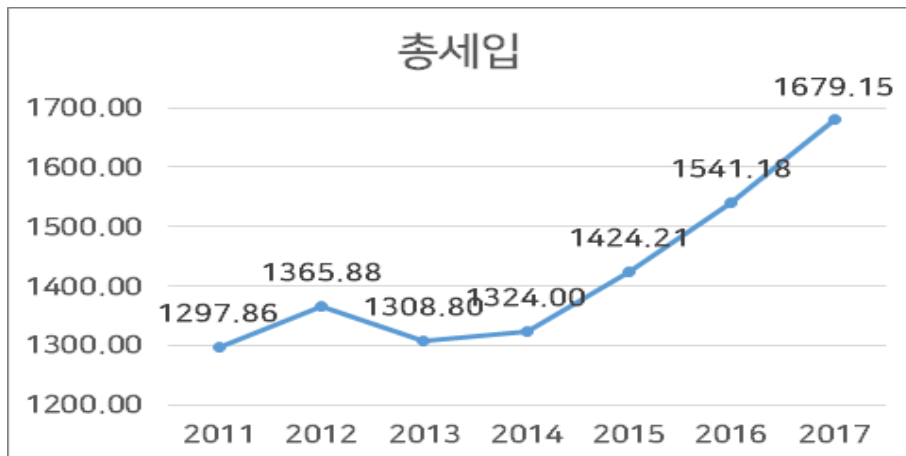
제절 고양시 세입 및 4개 정책 분야 지출 추이¹¹⁾

1. 고양시 세입추이

2011년에서 2017년의 기간 동안 고양시 1인당 총세입은 2013년을 제외하고 지속적으로 증가하였으며 2017년 1인당 총세입은 1백 68만 원 수준으로 2011년 대비 29.38% 증가하였다.

[그림4-1] 총세입(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

고양시 총세입에서 가장 높은 기여도를 보이는 항목은 자체수입으로 2017년 기준 총세입의 약 56%의 비중을 차지하고 있으며 이어 조건부보조금 27%, 무조건부보조금 17% 순으로 비중이 높게 나타나고 있다. 아래의 [표4-1]은 고양시의 2011년에서 2017년 사이의 1인당 자체수입과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금 수입을 정리한 것이다.

¹¹⁾ 분석에 사용된 고양시 세입 및 지출은 모두 GDP 디플레이터로 조정된 1인당 세입 및 세출 값을 의미한다.

[표4-1] 고양시 세입 추이(1인당, 2011-2017년)¹⁾

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
총세입	1297.86	1365.88	1308.8	1324	1424.21	1541.18	1679.15
자체수입	712.71	860.34	815.74	721.54	766.31	872.25	939.65
지방세	440.1	445.15	428.84	433.3	438.85	482.29	497.92
세외수입	272.62	415.19	386.9	288.24	327.46	389.95	441.74
무조건부보조금	218.49	188.48	148.59	222.41	227.55	241.82	284.32
지방교부세	3.89	4.92	4.75	4.49	11.47	14.33	114.14
시·군 조정교부금	214.6	183.56	143.85	217.92	216.09	227.49	170.17
조건부보조금	290.33	307.52	335.39	373.97	425.26	419.7	448.03

1) 각 재원의 구성은 제3장의 통계분석 항목과 동일하게 설정됨

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

고양시의 1인당 자체수입은 2012년을 기점으로 소폭 감소추세로 돌아섰으나 2014년 이후 다시 증가하여 2017년 94만 원 수준으로 증가하였다. 자체수입을 구성하는 1인당 지방세 수입은 상대적으로 큰 폭의 변화 없이 완만한 변화 추이를 보이고 있으며 2017년 기준 자체수입의 53%를 차지하고 있다. 1인당 세외수입은 2014년 큰 폭의 감소를 보였으나 이후 다시 증가하여 2017년 기준 44만 원 수준으로 자체수입의 약 47%를 차지하고 있다. 1인당 무조건부보조금은 2011년부터 2013년까지 감소하였으나 2014년 다시 증가하여 2017년 기준 약 28.4만 원 수준으로 나타나고 있다. 고양시 1인당 무조건부보조금의 등락은 2017년을 제외하면 시·군 조정교부금 변화와 유사한 패턴으로 나타나고 있으며 2017년 무조건부보조금의 상승은 2017년 고양시가 지방교부세 불교부단체에서 교부단체로 변화된 것에서 기인한다. 고양시 1인당 조건부보조금은 2016년을 제외하고 지속적으로 증가하였으며 그 증가 폭 또한 매우 높게 나타나고 있다. 2017년 기준 고양시의 조건부보조금은 45만원 수준으로 2011년 대비 약 53.2% 증가하였다.

고양시의 2012년 상대적으로 큰 총세입 증가는 자체수입의 증가에서 기인하며 특히 자체수입 구성항목 중 세외수입의 기여도가 높게 나타나고 있다. 반면 2014년 고양시 총세입의 하락은 세외수입 및 시·군 조정교부금 수입감소에서 기인하고 있다.

2. 고양시 4개 정책 분야 지출 추이

아래의 [표4-2]는 2011년에서 2017년 기간 동안 고양시 일반회계 일반행정, 사회복지, 사회개발, 경제개발 분야의 1인당 세출예산의 추이를 나타낸 것이다.

[표4-2] 고양시 정책 분야별 지출 추이(1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
총세출	1051.86	1102.47	1110.83	1116.3	1173.3	1212.66	1323.64
일반행정	62.93	68.25	71.08	69.15	66.34	69.85	103.82
사회개발	263.1	239.1	220.37	201.29	212.33	232.61	242.19
사회복지	294.37	338.65	405.17	469.42	504.87	526.52	546.33
경제개발	254.86	274.49	222.47	177.68	188.47	179.6	209.13

*기타 및 예비비 항목 제외

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

고양시의 1인당 총세출은 2011년부터 2017년까지 연평균 3.9% 증가하였다. 총세출에서 가장 높은 비중을 보이는 항목은 사회복지 분야로 2017년 기준 총세출의 약 41.3%를 차지하고 있으며 분석기간 동안 지출액 역시 지속적으로 증가하였다. 일반행정 분야의 경우 비교적 완만한 증감을 반복하고 있으나 2017년 전년 대비 48.63% 큰 폭으로 증가하였다. 사회개발분야의 경우 2014년까지 지속적으로 감소하였으나 2015년 이후 다시 지속적인 증가 추이를 보이고 있어 2014년을 기준으로 사회개발분야 구성항목 일부분에서 일정한 지출패턴의 변화가 있을 것으로 추정된다. 경제개발 분야의 경우 2012년에서 2014년 사이 큰 폭의 지출 하락이 있었으며 이후 소폭의 증감을 반복하고 있다.

고양시 4개 분야²⁾ 중 1인당 지출이 일정한 증감 경향을 보이는 항목은 사회개발 분야 지출로 나타나고 있으며, 사회복지 분야의 경우 지속적인 증가 추이를 보이고 있다. 경제개발분야의 경우 다른 분야에 비해 지출 변동성이 크게 나타나고 있으나 일반행정 분야의 경우 2017년을 제외하면 가장 안정적인 지출 양상을 보이고 있다. 지출변동성이 상대적으로 높은 사회개발분야와 경제개발분야의 경우 2014년을 기점으로 지출 감소추세가

12) 고양시 일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발 4개 분야 구성항목은 앞선 3장의 지출 분야 설정과 동일하게 구성되었다.

증가추세로 변화했다는 공통점이 있다¹³⁾. 2014년 고양시 총세입은 큰 변화가 없었으며 무조건부보조금과 조건부보조금도 전년 대비 증가하였다. 다만 세외수입 감소로 인해 자체수입이 전년 대비 13% 감소하였다. 2014년의 세외수입 감소는 임시적세외수입 부담금 항목의 일반부담금 그리고 잉여금항목의 순세계잉여금의 감소에서 기인한 것으로 전년 대비 588억 이상 감소하였다.

고양시 지출분석의 경우 단일사례 분석이기 때문에 일반적 통계분석과 달리 재원별 세입증감과 연동하여 각 정책분야 지출의 변화양상을 추정하는 것은 분석의 일반화 및 타당성 측면에서 의문이 제기될 수 있다. 따라서 다음의 제2절에서는 고양시 기능별 세출 11개 분야¹⁴⁾의 지출변화 추이를 검토하고 급격한 지출변화가 있는 경우 이러한 변화의 원인이 동 분야의 어느 정책사업 부문에서 기인한 것인지를 고양시 최종 예산 자료¹⁵⁾를 중심으로 살펴보도록 한다.

13) 고양시 정책부문별 지출 변화분석에 의하면 사회개발비를 구성하는 문화 및 관광, 환경보호 분야 지출이 2014년 전년 대비 크게 감소하였으며 2015년 이후 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한 경제개발비를 구성하는 농림해양수산, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야 지출 역시 2014년 전년 대비 큰 폭으로 하락한 이후 증가추세를 보이고 있다. 이로 인해 사회개발비와 경제개발비 지출패턴이 2014년을 기준으로 하락과 상승을 보이는 다봉(multi-peaked)형태로 나타나고 있다(본 보고서 4장 참조).

14) 지방자치단체의 기능별 세출예산은 13개 분야 52부문으로 구성되어 있으나 고양시의 경우 과학기술 분야 지출이 없으므로 예비비를 제외한 11개 분야 지출을 분석대상으로 한다.

15) 자료 분석의 엄밀성을 위해서는 고양시 11개 분야 각 지출 부문별(51개 부문) 정책사업 및 세부사업 결산자료를 활용할 필요가 있으나 각 지출 부문을 구성하는 정책사업 및 세부사업 지출에 관한 결산자료 활용 상의 어려움으로 인해 부득이하게 각 부문의 정책사업과 이를 구성하는 세부사업 지출의 경우 최종예산 자료를 활용하도록 한다.

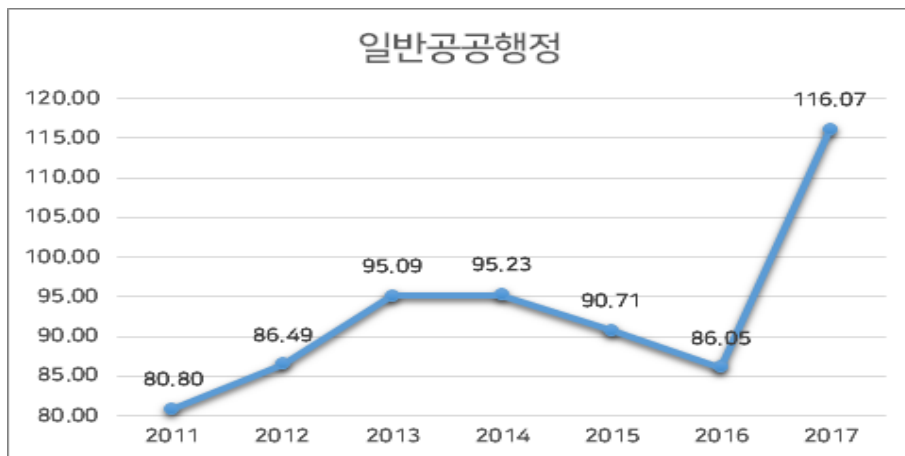
제2절 고양시 정책 분야별 지출변화

1. 고양시 일반행정 분야 지출변화

고양시 일반행정 분야 1인당 지출은 2011년 8만 원 수준에서 2017년 11만 6천 원 수준으로 2011년 대비 43.64% 증가하였다. 분석기간 동안 일반행정 분야 1인당 지출은 2011년 이후 2014년까지 완만하게 증가하였으나 이후 소폭 감소하다가 2017년 다시 크게 증가하는 양상을 보이고 있다. 2017년 기준 고양시 일반공공행정 분야 1인당 지출은 전년 대비 34.88% 증가하여 전체적인 지출 추이에 비추어 볼 때 매우 큰 폭의 상승을 보이고 있다. [표4-3]은 일반공공행정 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년의 1인당 지출액을 정리한 것이다.

[그림4-2] 일반공공행정 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-3] 일반공공행정 분야 및 부문별 현황(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
입법및선거관리	2.58	2.26	2.84	5.22	2.42	2.54	2.53
지방행정재정지원	30.46	32.96	36.19	36.86	35.12	36.18	45.62
재정금융	0.01	0.01	0.01	0.03	0.00	0.00	0.00
일반행정	47.75	51.26	56.06	53.12	53.17	47.33	67.92
일반공공행정	80.8	86.49	95.1	95.23	90.71	86.05	116.07

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

2016년 대비 2017년 일반공공행정 분야 지출증가에 가장 큰 영향을 미친 부문은 지방행정재정지원 부문과 일반행정 부문으로 지방행정재정지원 부문은 2017년 전년대비 26.08% 증가하였으며 일반행정 부문은 전년 대비 43.39% 증가하였다. 따라서 일반행정 분야의 2017년 급격한 지출 변화의 원인을 파악하기 위해서는 이를 견인하고 있는 지방행정재정지원 부문과 일반행정 부문의 정책사업을 보다 자세히 검토해 볼 필요가 있다.

[표4-4] 지방행정재정지원: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	건전하고 계획성 있는 예산운영	803,430	834,104	30,674
2	비상대비 국가기능 전라지원	504,035	495,648	-8,387
3	자주재원확충	1,127,907	1,258,092	-130,185
4	재정운영	35,209,656	48,611,030	13,401,374
5	합리적인 지방세 부과징수	1,755,874	1,943,031	187,157
합계		39,400,902	53,141,905	13,480,633

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음

자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도

[표4-4]는 지방행정재정지원 부문을 구성하는 정책사업의 2016년과 2017년의 예산액을 정리한 것이다. [표4-4]를 통해 볼 때 지방행정재정지원 정책사업 지출액 변동의 가장 큰 원인은 재정운영 사업에서 기인하며 2016년 352억 에서 2017년 38.06% 증가한

486억 수준으로 나타나고 있다. 이러한 재정운영 사업예산의 큰 증가는 재정운영 사업의 세부사업 중 고양도시관리공사 운영지원 사업예산 변화에서 기인하는 것으로 2016년 고양도시관리공사 운영지원 사업 예산액은 2016년 351억 수준이었으나 2017년 경우에는 485억으로 약 134억 원이 증액되었다.

일반행정 부문을 구성하는 각 정책사업 예산은 2016년 대비 전반적으로 증가하였으나 가장 크게 변화한 정책사업 부문은 공공청사 확충 사업으로 2016년 대비 2017년 570.07% 증가한 400억 수준으로 나타나고 있다.

[표4-5] 일반행정: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	공공청사 확충	6,000,000	40,204,000	34,204,000
2	사업경비	7,013,649	8,989,502	1,975,853
3	시민제일주의 실현을 위한 전략적 시책개발	1,450,436	2,723,520	1,273,084
4	자원봉사 인프라 구축	626,286	2,324,441	1,698,155
5	자치행정역량강화	4,164,922	5,330,188	1,165,266
6	활기찬 구정운영	9,961,129	11,126,777	1,165,648
7	투명하고 안정적인 회계제도 운영	9,067,879	16,353,432	7,285,553
8	공공시설 기반 확충		4,143,000	4,143,000
합계		38,284,301	91,194,860	52,910,559

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 「본예산 예산서」, 각년도

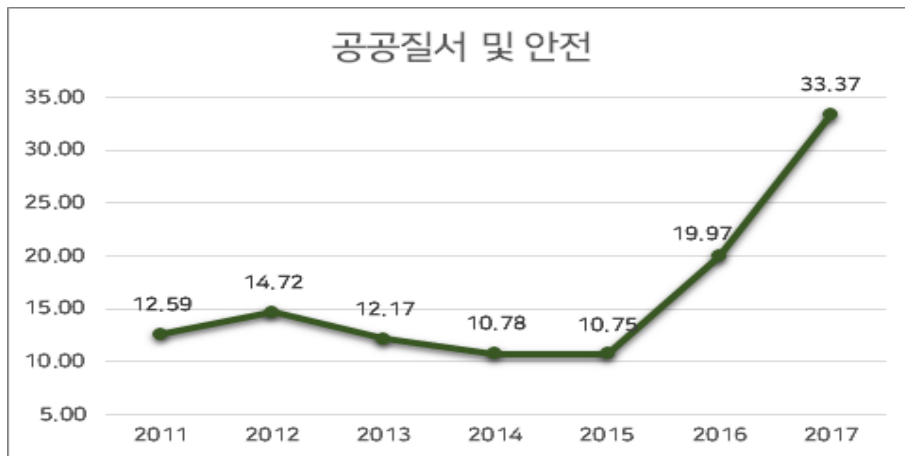
이러한 공공청사 확충 사업예산의 대폭적인 변화는 동 정책사업의 세부사업인 일산서구청사 건립공사 예산 증액에서 기인한 것으로 2017년 전년 대비 327억이 증액되었으며 같은 정책사업의 세부사업 중 시정연수원 증축 공사 사업예산으로 149억이 새로이 추가되었다. 이상의 결과를 통해 볼 때 2017년 고양시 일반행정분야의 큰 폭의 지출변화는 고양도시관리 운영지원 및 일산서구 청사 건립공사 사업비 증가에서 기인한 것으로 판단할 수 있다.

2. 고양시 공공질서 및 안전 분야 지출변화

고양시 공공질서 및 안전 분야 1인당 지출액은 2011년 1만 3천 원 수준에서 2017년 3만 3천 원 수준으로 2011년 대비 165.11% 증가하였다. 2012년에서 2015년까지 동 분야 1인당 지출은 완만한 감소 추이를 보였으나 2016년 이후 급격하게 상승하는 양상을 나타내고 있다. 특히 2017년 1인당 지출액은 경우 전년 대비 66.68% 증가한 3만 3천 원 수준으로 큰 폭의 증가를 보이고 있다. 아래의 [표4-6]은 2011년에서 2017년 사이의 공공질서 및 안전 분야를 구성하는 각 부문 1인당 지출액을 정리한 것이다.

[그림4-3]공공질서 및 안전 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-6] 공공질서 및 안전 분야 및 부문별 현황(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
경찰	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.37	5.86
재난방재민방위	12.59	14.72	12.17	10.78	10.75	14.65	27.51
합계	12.59	14.72	12.17	10.78	10.75	20.02	33.37

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

2016년 대비 2017년 공공질서 및 안전 분야 지출증가에 가장 큰 영향을 미친 부문

은 재난방재민방위부문으로 2016년 대비 2017년 87% 이상 크게 증가하였다. 따라서 재난방재민방위 부문의 정책사업을 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있다. [표4-7]은 난방재민방위 부문을 구성하는 정책사업의 2016년과 2017년의 예산액을 정리한 것이다.

[표4-7] 재난방재민방위: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	재난예방대책 및 시설공사 추진	5,229,620	6,102,845	873,225
2	재난예방대책추진	4,000,000	11,492,000	7,492,000
3	재무활동(시민안전과)	6,538,521	12,340,078	5,801,557
4	재해 예방 및 민방위 운영	1,767,342	1,563,917	-203,425
5	하천관리	647,414	518,100	-129,314
합계		18,182,897	32,016,940	13,834,043

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도.

재난방재민방위 부문 지출액 변동에 가장 큰 영향을 미치고 있는 정책사업은 재난예방대책추진 사업으로, 2016년 40억 원 수준에서 2017년 전년 대비 187% 이상 크게 증가하였다. 이러한 큰 폭의 변화는 재해예방대책추진의 세부사업인 신평 제2배수 펌프장 건설공사 사업예산의 증가에서 기인한 것으로 2016년 신평 제2배수 펌프장 건설공사 사업 예산액은 40억에 불과하였으나 2017년의 114억으로 크게 증액되었다. 한편 정책사업 중 시민안전과의 재무활동 예산 역시 2017년 123억으로 2016년 대비 88.7% 크게 증가하여 동 분야 지출증가를 견인한 것으로 나타나고 있다.

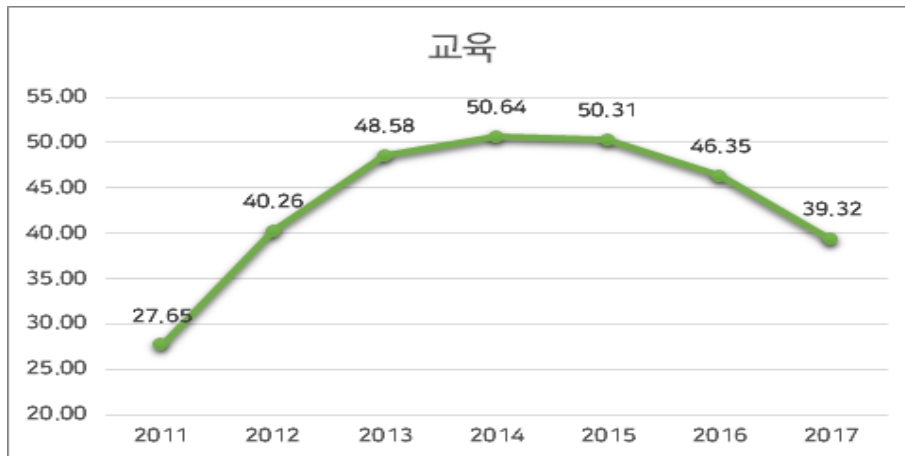
3. 고양시 교육 분야 지출변화

고양시 교육 분야 지출은 2011년 2만 7천여 원 수준에서 2017년 3만 9천 원으로 2011년 대비 42% 증가하였다. 2011년에서 2017년 사이 동 분야 1인당 지출은 2011년 이후 2014년까지 완만하게 증가하였으나 2015년 이후 감소하는 양상을 보이고 있다. 분

석 기간 중 비교적 큰 변화를 보인 시기는 2012년과 2017년으로 2012년의 경우 전년 대비 45.6% 지출이 증가하였으며 2017년의 경우 전년대비 15% 지출이 감소하였다. [표 4-8]은 교육 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년의 1인당 지출액을 정리한 것이다.

[그림4-4] 교육 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-8] 교육 분야 및 부문별 현황(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
유아및초중등교육	26.70	39.37	47.51	49.04	48.56	44.99	37.89
고등교육	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
평생직업교육	0.95	0.88	1.07	1.29	1.24	1.27	1.43
합계	27.65	40.25	48.58	50.33	49.8	46.26	39.32

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

2012년 교육 분야 지출증가에 가장 큰 영향을 미친 부문은 유아 및 초중등교육 부문으로, 동 부문 1인당 지출은 2011년 2만 6천여 원 수준에서 2012년 약 3만 9천 원으로 크게 상승하였다. 2017년 교육 분야 지출감소 역시 유아 및 초중등교육 부문의 지출감소에서 기인하며 2016년 대비 약 16% 감소하였다.

아래의 [표4-9]는 2011년, 2012년, 2016년과 2017년 유아 및 초중등교육 부문을 구성하는 정책사업 예산액을 정리한 것이다.

[표4-9] 유아 및 초중등교육: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2012년, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2012년	증감
1	유아 및 초중고 교육지원	20,219,758	41,520,101	21,300,343
2	초중고 교육지원	6,262,595	29,754,372	23,491,777
합계		26,482,353	71,274,473	44,792,120
연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	유아 및 초중고 교육지원	16,419,283	15,923,115	-496,168
2	체육교육진흥	371,000	371,000	0
3	초중고 교육지원	35,257,236	30,522,146	-4,735,090
합계		52,047,519	46,816,261	-5,231,258

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도.

유아 및 초중등교육 부문의 정책사업인 ‘유아 및 초중고 교육지원 사업’과 ‘초중고 교육지원 사업’의 경우 2011년 대비 2012년 약 200억 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 큰 폭의 증가는 초중고 교육지원 정책사업의 세부사업인 초등학교 무상급식 지원 사업 예산액 변화에서 기인하는 것으로 2011년 62억 원에서 2012년 228억 원 수준으로 증가하였다. 한편 2017년에는 이와 반대로 ‘유아 및 초중고 교육지원 사업’과 ‘초중고 교육지원 사업’ 예산액이 전년 대비 감소하여 2017년 교육 분야 지출 감소를 초래한 주 원인으로 나타나고 있다.

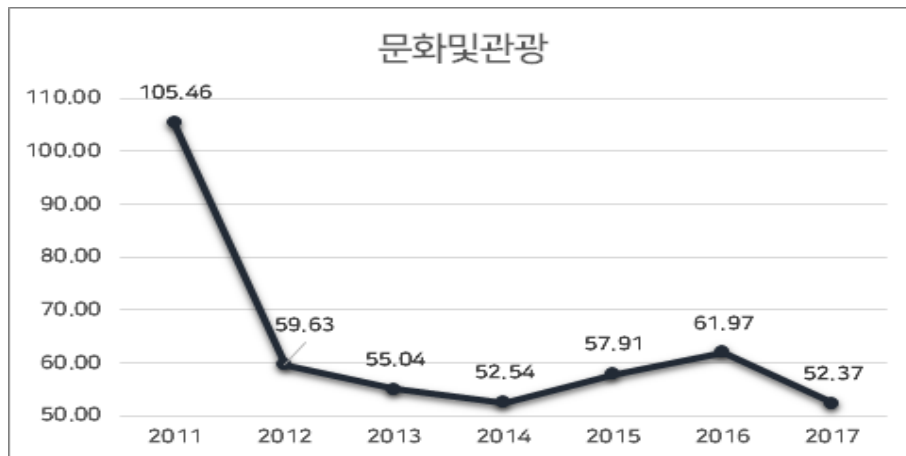
4. 고양시 문화 및 관광 분야 지출변화

고양시 문화 및 관광 분야 지출은 2011년 10만 5천 원 수준에서 2017년 5만 2천 원으로 2011년 대비 50.35% 크게 감소하였다. 이는 2011년의 1인당 지출액이 다른 해

와 달리 매우 높은 수준이었던 점에서 기인하는 것으로 2012년 전년 대비 큰폭의 하락(43.94%) 이후 소폭의 증감을 반복하고 있다. [표4-10]은 문화 및 관광 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년의 1인당 지출액을 정리한 것이다. [표4-10]에 따르면 2012년 문화 및 관광 분야 1인당 지출액의 하락은 체육 부문 지출감소에서 기인한 것으로, 체육 부문의 지출액은 2011년 7만 2천 원 수준에서 2012년 2만 5천 원 수준으로 크게 감소하였다.

[그림4-5] 문화 및 관광 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-10] 문화 및 관광 분야고양시, 1인당, 2011-2017년(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
문화예술	29.71	29.03	29.32	31.74	36.90	42.92	30.59
관광	1.69	1.53	1.02	0.80	0.84	1.86	1.60
체육	71.76	25.46	22.03	16.63	13.00	10.65	13.00
문화재	2.20	3.47	2.58	3.32	4.56	3.94	3.87
문화 및 관광일반	1.00	0.15	0.88	0.66	2.61	2.61	3.32
합계	105.46	59.63	55.04	52.54	57.91	61.97	52.37

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-11]은 체육 부문을 구성하는 정책사업의 2011년과 2012년의 예산액을 정리한 것이다. [표4-11]의 정책사업별 지출변화를 통해 볼 때 체육 부문 지출액 변동의 가장 큰 원인은 동 부문 정책사업 중 체육시설 확충사업에서 기인한 것으로 나타나고 있다. 동 정책사업 지출액은 2011년 대비 2012년 약 220억 이상 큰 폭의 감소를 보이고 있다. 이러한 체육시설 확충사업지출 변화는 동 정책사업의 세부사업 중 고양실내체육관 건립 사업예산의 변동에 따른 것으로 분석기간 중 2011년에만 고양실내체육관건립 사업 예산으로 241억 원이 편성되었다.

[표4-11] 체육 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2012년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2012년	증감
1	주민생활체육진흥	102,000	221,400	119,400
2	체육발전 및 저변확대	28,717,478	21,010,590	-7,706,888
3	체육시설확충	30,147,048	7,818,000	-22,329,048
합계		58,966,526	29,049,990	-29,916,536

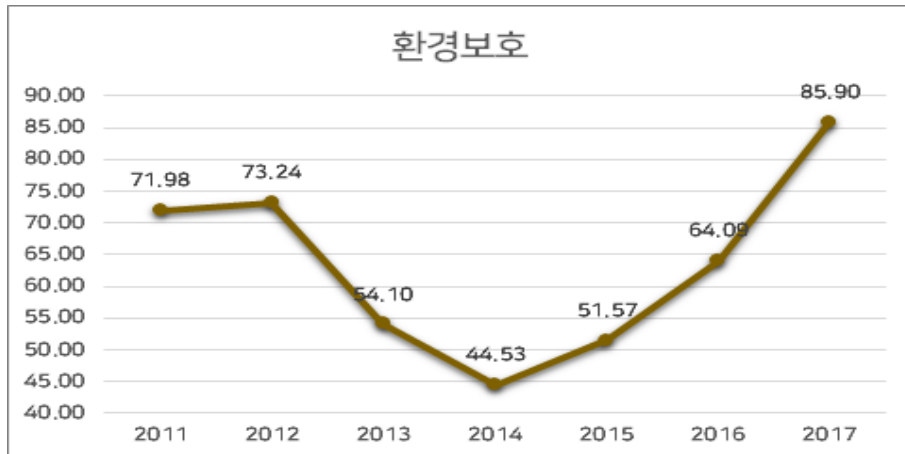
*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도

5. 고양시 환경보호 분야 지출변화

고양시 환경보호 분야 1인당 지출은 2011년 7만 2천 원 수준에서 2017년 약 8만 6천 원으로 2011년 대비 약 19% 증가하였다. 동 분야 1인당 지출은 2012년부터 2014년까지 감소하였으나 2014년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 분석 기간 중 가장 큰 폭으로 지출이 감소한 해는 2014년으로, 전년 대비 1인당 지출액이 약 26% 감소하였으며 가장 큰 폭으로 상승한 해는 2017년으로, 전년 대비 약 34% 1인당 지출이 증가하였다. [표4-12]는 환경보호 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년 기간의 1인당 지출액을 정리한 것이다.

[그림4-6] 환경보호 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-12] 환경보호 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
상하수도, 수질	2.12	1.53	1.07	1.44	1.07	0.96	1.12
폐기물	58.51	62.24	43.51	34.84	44.89	57.18	76.66
대기	10.23	7.89	8.26	7.11	4.57	4.44	6.77
자연	0.26	0.28	0.28	0.40	0.26	0.45	0.68
해양	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
환경보호일반	0.86	1.29	0.98	0.74	0.78	1.08	0.67
합계	71.98	73.23	54.1	44.53	51.57	64.11	85.9

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-12]에 따르면 고양시 환경보호 분야 1인당 지출액 변동은 모두 폐기물 부문에서 기인한 것으로 나타나고 있다. 폐기물 부문의 1인당 지출은 2012년 6만 2천 원에서 2013년 4만 3천 원 수준으로 크게 감소한 반면 2017년 7만 7천 원 수준으로 전년 대비 34% 이상 증가하였다. 아래의 [표4-13]은 폐기물 부문을 구성하는 정책사업의 2012년, 2013년, 2016년, 2017년의 예산액을 나타낸다.

[표4-13] 폐기물 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2012-2013년, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2012년	2013년	증감
1	깨끗한 거리 환경 조성	2,889,168	3,220,199	331,031
2	재무활동(청소과)	8,977,561	156,931	-8,820,630
3	폐기물관리	66,971,506	45,816,465	-21,155,041
합계		78,838,235	49,193,595	-29,644,640
연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	깨끗한 거리 환경 조성	855,388	6,560,093	5,704,705
2	재무활동(청소과)	280,498	324,032	43,534
3	폐기물관리	80,773,338	96,391,042	15,617,704
합계		81,909,224	103,275,167	21,365,943

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도.

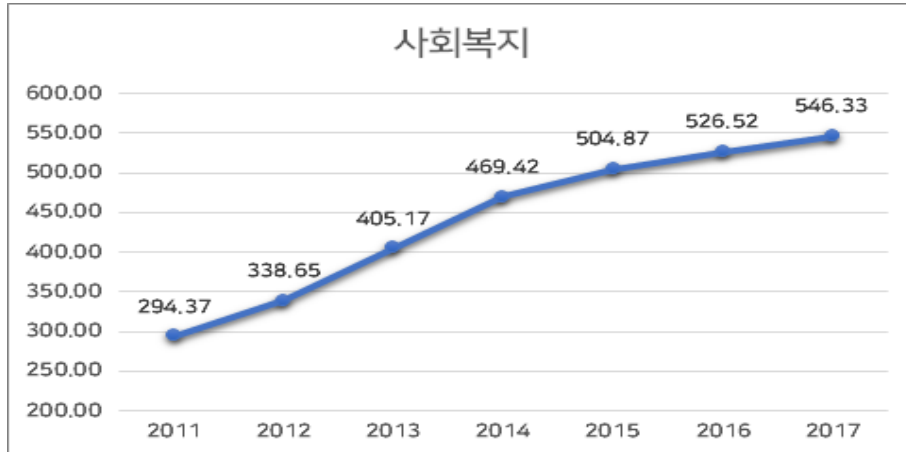
[표4-13]을 통해 볼 때 폐기물 부문 지출액 변동의 가장 큰 원인은 폐기물관리 정책사업에 있는 것으로 나타나고 있다. 동 정책사업 예산은 2012년 670억 수준에서 2013년 458억으로 급감하였으며, 2016년 807억에서 2017년 964억 수준으로 급등하였다. 2013년 폐기물관리 사업예산 감소는 폐기물관리 정책사업의 세부사업 중 고양바이오메스 에너지시설 설치사업 예산액과(143억 감소) 환경에너지시설 신기술 대체 건설 사업예산의 감소(158억)에서 기인하고 있다.

6. 고양시 사회복지 분야 지출변화

고양시 사회복지 분야 1인당 지출은 2011년 29만 4천 원 수준에서 2017년 54만 6천 원 수준으로 분석기간 동안 지속적으로 증가하였다. [표4-14]는 사회복지 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년의 1인당 지출액을 정리한 것이다.

[그림4-7] 사회복지 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

사회복지 분야 1인당 지출의 경우 특별한 증감 없이 2011년에서 2017년의 기간 동안 꾸준히 증가하였다. 따라서 이하에서는 2011년과 2017년을 기준으로 동 분야를 구성하는 지출 부문의 변화 추이를 살펴보고자 한다.

2011년 대비 2017년 사회복지 분야 지출증가에 큰 영향을 미친 부문은 노인·청소년, 보육·가족 및 여성, 취약계층지원, 기초생활보장, 보훈 부문 순으로 나타났다. 특히 가장 큰 증가폭을 보이고 있는 노인·청소년 부문의 경우 2017년 18만 1천원 수준으로 2011년 대비 1인당 지출액이 123.51% 증가하였으며 보육·가족 및 여성 부문의 경우 2011년 대비 77.39% 증가하였다.

[표4-14] 사회복지 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
기초생활보장	46.55	45.79	48.45	47.94	50.61	58.82	62.70
취약계층지원	38.18	43.53	51.52	62.40	68.18	78.83	80.82
보육, 가족 및 여성	114.68	155.10	202.98	217.35	209.21	205.76	203.43
노인, 청소년	81.17	83.05	90.34	128.80	162.22	168.22	181.42
노동	7.37	4.19	4.72	4.44	4.59	5.19	5.54

보훈	2.33	2.56	2.74	3.85	4.47	5.17	6.56
주택	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
사회복지 일반	4.08	4.43	4.43	4.64	5.58	4.52	5.86
합계	294.37	338.65	405.17	469.42	504.87	526.52	546.33

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-15]는 기초생활보장 부문 정책사업의 2011년과 2017년 예산액을 정리한 것이다. 2011년 대비 2017년의 경우 시민복지증진 사업과 저소득층 생활안정 사업이 2016년, 2015년에 추가되어 각 558억, 165억 원 가량 예산액이 증가하였다. 이러한 시민복지증진 정책사업 예산액 증가는 해당 사업의 세부사업 중 생계급여사업 예산 변화에서 기인하는 것으로 2011년 317억에서 2017년 512억 원 수준으로 크게 증가하였다.

[표4-15] 기초생활보장 부문 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2017년	증감
1	국민기초생활보장	1,505,202	1,494,313	-10,889
2	주민기초생활보장	44,649,500	-	-44,649,500
3	시민복지증진	-	55,863,801	55,863,801
4	저소득층 생활안정	-	16,489,637	16,489,637
합계		46,154,702	73,847,751	27,693,049

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 「본예산 예산서」, 각년도

아래의 [표4-16]은 취약계층지원 부문 정책사업의 2011년과 2017년 예산액을 나타낸 것으로 2011년 대비 취약계층지원 부문의 모든 정책사업 예산이 증가한 것으로 나타나고 있다. 정책사업 중 장애인복지증진 사업예산의 경우 2011년 대비 2017년 약 341억 원 가량 큰 폭으로 증가하였는 바, 이러한 장애인복지증진사업 예산의 증가는 동 정책사업의 세부사업인 장애인연금 사업과 장애인 활동지원 급여지원 사업에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 2017년 기준 장애인연금 사업예산은 장애인복지증진 사업예산의 20.77%인 118억 원, 그리고 장애인 활동지원 급여지원 사업예산은 173억 원으로 장애인 복지증진 사업예산의 30.45%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

[표4-16] 취약계층지원 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2017년	증감
1	통합복지제공	7,063,408	13,888,602	6,825,194
2	장애인 복지 증진	22,688,712	56,813,307	34,124,595
3	통합복지지원	2,378,971	3,264,325	1,042,061
4	장애인복지증진 및 부랑인 보호	7,507,749	15,630,472	8,122,723
합계		39,638,840	89,596,706	50,114,573

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도.

아래의 [표4-17]은 보육·가족 및 여성 부문 정책사업의 2011년과 2017년 예산액을 정리한 것이다. [표4-17]을 통해 볼 때 보육·가족 및 여성 부문 예산액 증가의 가장 큰 원인은 정책사업 중 아동 및 보육지원 사업에서 기인하는 것으로, 동 정책사업의 지출액은 2011년 대비 2017년 약 1천 816억 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 아동 및 보육지원 사업 예산증가는 동 정책사업의 세부사업 중 영유아 보육료와 누리과정 운영 예산 변동에 따른 것으로 2017년 영유아 보육료와 누리과정 운영 예산은 605억 원 수준에 이르고 있다. 또한 문화시설 확충사업 및 여성가족 및 다문화지원 사업이 새로이 추가되어 약 74억 가량 예산이 증가하였다.

[표4-17] 보육, 가족 및 여성 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2017년	증감
1	아동 및 보육지원	5,421,881	187,028,383	181,606,502
2	문화시설 확충	-	1,914,800	1,914,800
3	여성가족 및 다문화지원	-	5,495,411	5,495,411
4	가정복지증진	97,477,526	44,901,434	-52,576,092
합계		102,899,407	239,340,028	136,440,621

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도.

아래의 [표4-18]은 노인, 청소년 부문 정책사업의 2011년과 2017년 예산액을 나타낸 것이다. 노인·청소년 부문 노인복지증진 사업의 경우 2011년 대비 2017년 약 1천 306억 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 2011년 고양시의 노인인구는 8만 5천 명으로 전체인구의 9%에 불과하였으나 2017년 14만 명으로 전체인구의 11.1%의 비중을 차지하고 있다. 이러한 고양시 노인복지증진 사업 예산의 증가는 고양시 고령인구 증가에서 기인한 것으로 판단된다. 특히 노인복지증진 사업의 세부사업인 기초노령연금이 2014년 기초연금제도로 확대 시행됨에 따라 동 사업 예산액은 2011년 459억 원 수준에서 2017년 약 1천 179억 원으로 크게 증가하였다. 또한 노인장기요양보험, 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 등 고령인구 관련 사업의 지속적 확대에 의해 동 정책사업 예산액 역시 꾸준히 증가하였다.

[표4-18] 노인, 청소년 부문 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2017년	증감
1	건전청소년 육성 및 보호	6,330,316	6,681,642	351,326
2	노인복지증진	75,121,089	205,768,377	130,647,288
3	노인복지시설확충	160,000	-	160,000
합계		81,611,405	212,450,019	131,158,614

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 『본예산 예산서』, 각년도.

아래의 [표4-19]는 보훈 부문 정책사업의 2011년과 2017년 예산액을 정리한 것이다. [표4-19]에 의하면 보훈 부문 지출액 변동의 가장 큰 원인은 보훈관리 정책사업 예산 증가에서 기인한 것으로 나타나고 있다. 2017년 보훈관리 사업예산은 약 84억 원 수준으로 2011년 대비 280% 증가하였으며 이러한 큰 폭의 예산액 변화는 보훈 관리 사업의 세부사업 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 국가유공자 예우 및 지원 사업 예산의 증가에 의한 것이라 할 수 있다. 국가유공자 예우 및 지원 사업 예산은 2011년 17억 원 수준에서 2018년 48억 원 수준으로 크게 증가하였으며 2017년 고양독립운동기념탑 건립 사업으로 인해 19억 원이 추가적으로 증액되었다.

[표4-19] 보건 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2017년	증감
1	보훈관리	2,205,624	8,385,159	6,179,535
2	평화인권추진	168,600	445,230	276,630
합계		2,374,224	8,830,389	6,456,165

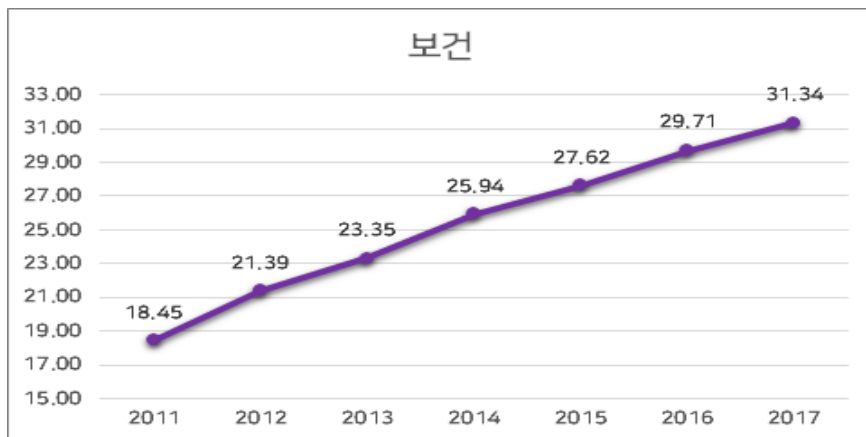
*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도.

7. 고양시 보건 분야 지출변화

고양시의 보건 분야 지출은 2011년 1만 8천 원 수준에서 2017년 3만 1천 원 수준으로 2011년 대비 65.85% 증가하였으며 분석 기간인 2011년부터 2017년까지 지속적인 증가 양상을 보이고 있다. 보건 분야 1인당 지출의 경우 사회복지 분야 지출과 유사하게 특별한 증감 없이 2011년에서 2017년의 기간 동안 꾸준히 증가하였다. 따라서 이하에서는 2011년과 2017년을 기준으로 동 분야를 구성하는 지출 부문의 변화 추이를 살펴보고자 한다.

[그림4-8] 보건 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-20]은 보건 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년 기간의 1인당 보건 분야 지출액을 정리한 것이다. 2011년 대비 2017년 보건 분야 지출 증가에 큰 영향을 준 부문은 보건의료 부문으로 나타났으며 2011년부터 2017년까지 동 부문의 1인당 지출액은 지속적으로 증가하였다.

[표4-20] 보건 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
보건의료	18.42	21.35	23.31	25.91	27.59	29.62	31.28
식품의약품안전	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03	0.09	0.05
합계	18.45	21.38	23.35	25.94	49.29	29.71	31.33

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-21]은 보건의료 부문 정책사업의 2011년과 2017년의 예산액을 정리한 것이다. 이를 통해 볼 때 통해 보건의료 부문 예산액 변동의 가장 큰 원인은 지역보건 및 건강증진 사업에서 기인하며 동 사업예산액은 2011년 185억에서 2017년 193억 가량 증가한 377억 수준으로 나타나고 있다. 이러한 지역보건 및 건강증진 사업의 큰 증가는 지역보건 및 건강증진 사업의 세부사업 중 2014년 도입된 국가예방 접종 사업예산 증가의 영향으로 2017년 기준 약 109억 원 수준인 것으로 나타나고 있다. 이외에 75억의 예산이 지역보건 및 건강증진 사업의 세부사업인 정신요양시설 운영 및 기초정신건강센터, 치매안심센터 지원 사업, 난임 부부 지원 및 국가 암검진 사업 등에 편성되어 지역보건 및 건강증진 사업이 큰 폭으로 확대되었음을 알 수 있다.

[표4-21] 보건의료 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2017년	증감
1	건강증진	128,760	1,178,314	1,049,554
2	공중위생관리	500	25,735	25,235
3	지역보건 및 건강증진	18,454,194	37,716,657	19,262,463
합계		18,583,454	38,920,706	20,337,252

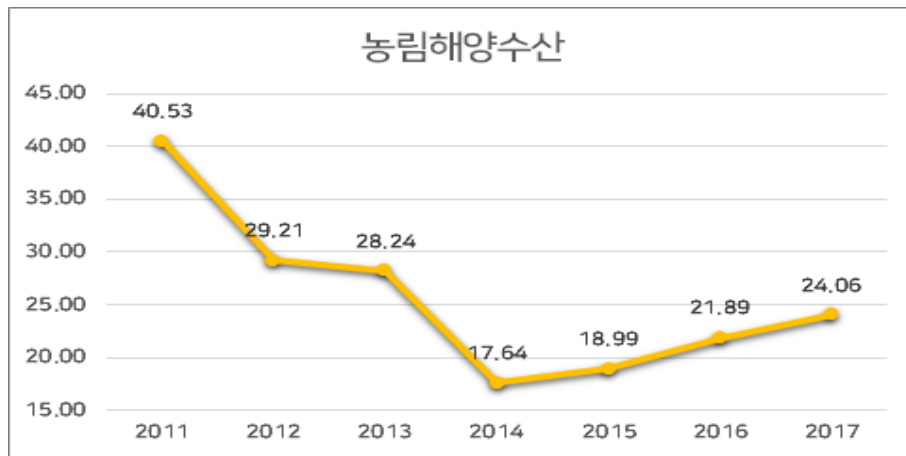
*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도.

8. 고양시 농림해양수산 분야 지출변화

고양시의 농림해양수산 분야 1인당 지출은 2011년 4만 1천 원 수준에서 2017년 2만 4천 원 수준으로 2011년 대비 40.63% 감소하였다. 분석기간 동안 농림해양수산 분야 1인당 지출은 2011년부터 2014년까지 가파른 감소세를 보이다가 2015년부터 소폭 증가하는 양상을 보이고 있다. [표4-22]는 농림해양수산 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년의 1인당 지출액을 정리한 것이다.

[그림4-9] 농림해양수산 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-22]에 의하면 2011년 대비 2012년 보건의 분야 지출감소에 큰 영향을 준 부문은 농업·농촌 부문으로 나타나고 있으며 특히 2014년 1인당 지출액은 전년 대비 약 40% 감소하였다.

[표4-22] 농림해양수산 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
농업,농촌	36.42	26.85	25.93	15.51	16.83	15.18	15.52
임업,산촌	3.76	2.06	2.04	1.96	1.88	6.53	8.25
해양수산,어촌	0.36	0.29	0.28	0.17	0.28	0.18	0.29
합계	40.54	29.2	28.25	17.64	18.99	21.89	24.06

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-23]은 농림해양수산 분야의 농업·농촌 부문을 구성하는 정책사업의 2011년에서 2014년까지의 예산액을 정리한 것이다. [표4-23]에 의하면 농업·농촌 부문 지출액 변동의 가장 큰 원인은 농업농촌발전지원 사업에서 기인한 것으로 나타나고 있다. 농업농촌발전지원 사업예산은 2011년 256억 에서 2017년 243억 수준으로 13.5억 가량 감소하였다. 이러한 농업농촌발전지원 사업의 감소는 2010년부터 발생한 구제역의 영향인 것으로 판단된다. 발생 직후인 2011년에는 구제역 통제소 운영 예산이 18억 원 수준으로 나타났다으나, 2012년에는 구제역 매몰지 사후관리 운영 예산으로 1억 1천만 원이 편성되었다. 2014년의 농업·농촌 부문 지출액 감소 역시 농업농촌발전지원 사업예산액의 감소에서 기인한 것으로 나타나고 있다.

[표4-23] 농업농촌 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2012년, 2013-2014년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2012년	증감
1	농업농촌발전지원	25,609,548	24,261,373	-1,348,175
2	고양농업의 경쟁력 제고	3,271,539	2,955,895	-315,644
합계		28,881,087	27,217,268	-1,663,819
연번	정책사업명	2013년	2014년	증감
1	농업농촌발전지원	18,149,892	12,768,764	-5,381,128
2	고양농업의 경쟁력 제고	2,619,719	2,043,210	-576,509
3	녹색성장 영농기술 지원	1,602,316	1,020,720	-581,596
합계		22,371,927	15,832,694	-6,539,233

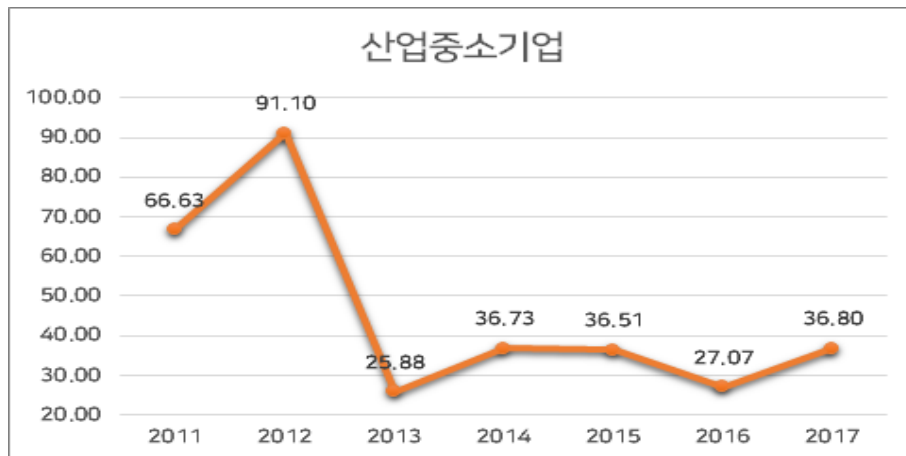
*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도

9. 고양시 산업중소기업 분야 지출변화

고양시 산업중소기업 분야 1인당 지출액은 2011년 6만 7천 원 수준에서 2017년 3만 7천 원 수준으로 2011년 대비 44.77% 감소하였다. 2012년 동 분야의 지출은 전년 대비 증가하였으나 2013년 전년 대비 71.60% 가파르게 감소한 이후 소폭의 증감을 반복하고 있다.

[그림4-10] 산업중소기업 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)



자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-24]는 산업중소기업 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년까지의 1인당 지출액을 나타낸다. 2011년 대비 2012년 산업중소기업 분야의 지출증가에 가장 큰 영향을 미친 부문은 무역 및 투자유치 부문으로 전년 대비 36.73% 증가하였다. 또한 2013년 산업중소기업 분야 1인당 지출액의 전년 대비 큰 폭의 감소 역시 무역 및 투자유치 부문의 지출 위축에서 기인한 것으로 나타나고 있다.

[표4-24] 산업중소기업 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
산업금융지원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
산업기술지원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
무역 및 투자유치	50.74	73.49	10.59	19.93	16.42	8.17	19.50
산업진흥,고도화	12.59	12.30	14.02	12.97	10.77	13.06	13.00
에너지 및 자원개발	3.30	5.31	1.26	3.83	9.32	5.84	4.30
산업, 중소기업일반	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
합계	66.63	91.1	25.87	36.73	36.51	27.07	36.8

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-25]는 무역 및 투자유치 부문을 구성하는 정책사업의 2011년부터 2013년 그리고 2016년과 2017년의 예산액을 정리한 것이다. [표4-25]에 따르면 무역 및 투자유치 부문 지출액 변동에 가장 큰 영향을 미치고 있는 정책사업은 국제통상과 재무활동 사업으로 나타났다. 2012년의 경우 한국국제전시장건립 사업예산이 전년 대비 140억 가량 감소했음에도 불구하고 국제통상과 재무활동 사업예산이 432억 가량 증액되어 무역 및 투자유치 부문의 지출증가에 크게 기여한 것으로 나타나고 있다. 2013년의 경우 한국국제전시장건립 사업예산이 전년 대비 약 130억 감소하였으며 국제통상과 재무활동 사업예산 역시 전년 대비 456억 원 가량 감소하여 2013년의 급격한 지출감소를 견인한 것으로 나타나고 있다. 한편 2017년 산업중소기업 분야 1인당 지출의 소폭 증가는 푸른도시사업공사와 재무활동 예산증가에서 기인한 것으로 2016년 대비 약 133억이 증액되었다.

[표4-25] 무역 및 투자유치 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2011-2013년, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2011년	2012년	증감
1	한국 국제 전시장 건립	36,915,000	22,965,000	-13,950,000
2	국제통상과 재무활동	4,680,246	47,867,772	43,187,526
3	푸른도시사업공사와 재무활동	1,600,000	1,845,032	245,032
합계		43,195,246	72,677,804	29,482,558
연번	정책사업명	2012년	2013년	증감
1	한국 국제 전시장 건립	22,965,000	10,000,000	-12,965,000
2	국제통상과 재무활동	47,867,772	2,242,881	-45,624,891
3	푸른도시사업공사와 재무활동	1,845,032	5,832,638	3,987,606
합계		72,677,804	18,075,519	-54,602,285
연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	마이스산업과 재무활동	-	199	199
2	푸른도시사업공사와 재무활동	9,295,894	22,593,284	13,297,390
합계		9,295,894	22,593,483	13,297,589

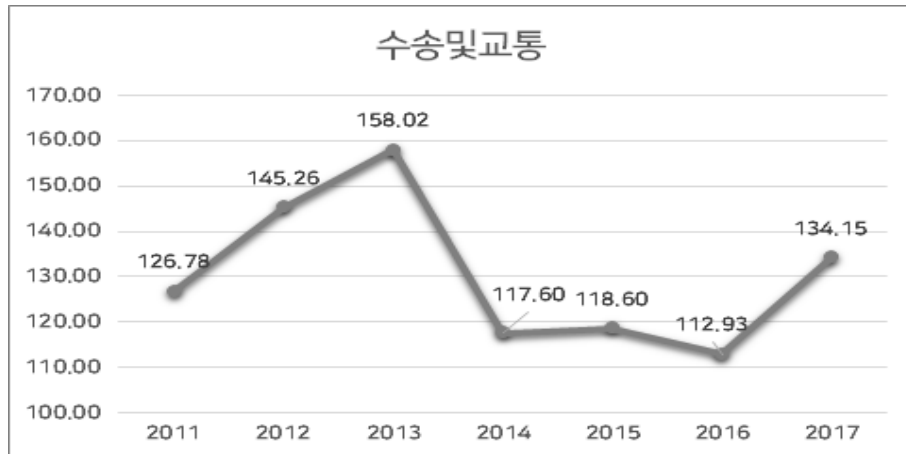
*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도

10. 고양시 수송 및 교통 분야 지출변화

고양시 수송 및 교통 분야 1인당 지출은 2011년 12만 7천 원 수준에서 2017년 약 13만 4천 원으로 2011년 대비 5.81% 증가하였다. 2011년에서 2013년까지 동 분야의 지출은 점차 증가 추이를 보였으나 2014년 전년 대비 25.58% 감소한 11만 8천 원 수준으로 급격하게 감소하였다. 이후 2016년까지 큰 변화 없이 동 지출 수준이 유지되었으나 2017년 전년 대비 34% 이상 크게 증가하였다.

[그림4-11] 수송 및 교통 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-26]은 수송 및 교통 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년까지의 1인당 지출액을 정리한 것이다. 2014년과 2017년 수송 및 교통 분야 지출변화에 가장 큰 영향을 미친 부문은 도로 부문으로, 2014년의 경우 도로 부문 1인당 지출액은 전년 대비 35.5% 이상 크게 감소하였으며 2017년에는 1인당 도로부문 지출이 전년 대비 29.4% 크게 증가하였다.

[표4-26] 수송 및 교통 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
도로	98.26	101.74	128.18	82.64	79.41	77.31	100.05
도시철도	0.96	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
해운항만	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
항공공항	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
대중교통물류등 기타	27.56	43.52	29.84	34.96	39.20	35.62	34.09
합계	126.78	145.26	158.02	117.6	118.61	112.93	134.14

자료 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-27]은 도로 부문을 구성하는 정책사업의 2013년과 2014년, 2016년과 2017년의 예산액을 정리한 것이다. 도로 부문 지출액 변동에 가장 큰 영향을 미치고 있는 정책사업은 일반도로건설 사업으로 2013년 약 57억 원 수준에서 2014년 약 40억으로 전년 대비 165억 원 이상 크게 감소하였다. 이러한 큰 폭의 변화는 일반도로건설의 세부 사업인 서오릉길(시도55호선) 확장공사 사업예산 감소에서 기인한 것으로 2013년 서오릉길(시도55호선) 사업 예산액은 199억 원 수준이었으나 2014년 동 사업 예산액은 100억 원 수준으로 감소하였다. 2017년 도로 부문 지출액 증가 역시 일반도로건설 사업예산 증가에서 기인한 것으로 동 사업예산은 2016년 대비 200억 원 가량 증가하였으며 세부사업 또한 단위사업 기준 도로개설 사업이 2016년 19개에 불과하였으나 2017년에는 35개로 크게 증가하였다.

[표4-27] 도로 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2013-2014년, 2016-2017년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2013년	2014년	증감
1	쾌적한 도로환경 조성	15,254,716	10,050,930	-5,203,786
2	도로시설관리	39,415,458	31,362,315	-8,053,143
3	일반도로건설	56,736,578	40,165,586	-16,570,992
4	품격도시 도로 환경 조성	1,600	1,600	0
합계		111,408,352	81,580,431	-29,827,921
연번	정책사업명	2016년	2017년	증감
1	쾌적한 도로환경 조성	7,542,480	11,341,212	3,798,732
2	도로시설관리	20,128,818	28,673,089	8,544,271
3	일반도로건설	59,643,000	79,597,990	19,954,990
합계		87,314,298	119,612,291	32,297,993

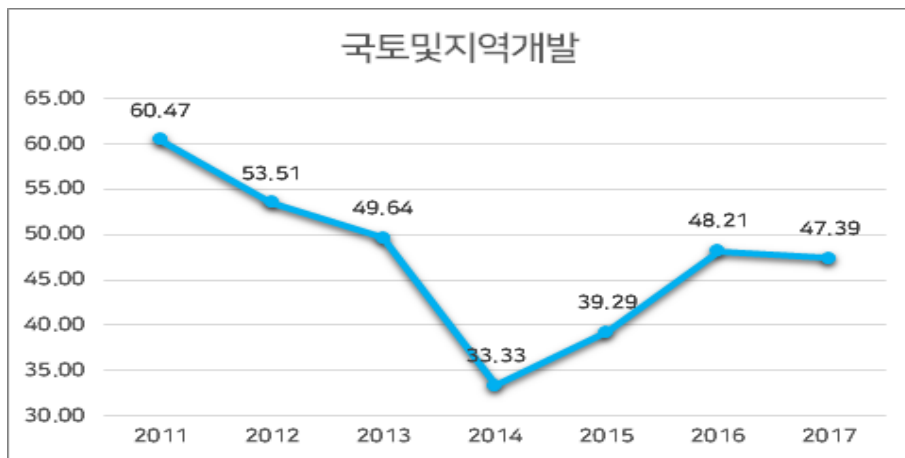
*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도.

11. 고양시 국토 및 지역개발 분야 지출변화

고양시 국토 및 지역개발 분야 1인당 지출액은 2011년 약 6만 원 수준에서 2017년 4만 7천 원 수준으로 2011년 대비 21.63% 감소하였다. 2011년에서 2014년까지 동 분야 지출은 감소 추이를 보였으나 2014년 이후 다시 증가하는 양상으로 나타나고 있다.

[그림4-12] 국토 및 지역개발 분야(고양시, 1인당, 2011-2017년)

(단위: 천원)



자료: 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

아래의 [표4-28]은 국토 및 지역개발 분야를 구성하는 각 부문의 2011년에서 2017년의 1인당 지출액을 정리한 것이다. [표4-28]에 따르면 국토 및 지역개발 분야의 2014년 지출감소에 가장 큰 영향을 미친 부문은 지역 및 도시 부문으로 전년 대비 약 33% 감소한 것으로 나타나고 있다. 또한 2015년 이후 국토 및 지역개발 분야 1인당 지출증가 역시 지역 및 도시 부문 지출증가에서 비롯된 것으로 나타나고 있다.

[표4-28] 국토 및 지역개발 분야고양시, 1인당, 2011-2017년

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수자원	20.91	8.92	10.33	5.70	14.37	17.72	14.13
지역및도시	39.56	44.59	39.31	27.63	24.92	30.49	33.27
산업단지	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
합계	60.47	53.51	49.64	33.33	39.29	48.21	47.4

자료: 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정연감(결산)

[표4-29]는 지역 및 도시 부문을 구성하는 정책사업의 2013년과 2014년 그리고 2015년과 2016년의 예산액을 정리한 것이다. 2014년 지역 및 도시 부문 지출액 변동에 가장 큰 영향을 미치고 있는 정책사업은 푸른 고양 가꾸기 사업으로 2013년 62억 원 수준에서 2014년 전년 대비 80% 이상 크게 감소한 12억 원 수준으로 나타났다.

[표4-29] 지역 및 도시 부문: 정책사업단위 증감비교(세출예산서 기준, 2013-2014년, 2015-2016년)

(단위: 천원)

연번	정책사업명	2013년	2014년	증감
1	공원의 효율적 관리	14,861,241	13,748,988	-1,112,253
2	도시 및 주거환경 개선	1,793,282	1,293,431	-499,851
3	쾌적한 도시계획 및 합리적 지적관리	2,570,571	491,843	-2,078,728
4	주거 환경 개선	2,104,675	1,398,829	-705,846
5	푸른 도시 가꾸기	11,399,396	9,943,141	-1,456,255
6	푸른 고양 가꾸기	6,219,156	1,219,919	-4,999,237
합계		38,948,321	28,096,151	-10,852,170
연번	정책사업명	2015년	2016년	증감
1	공원의 효율적 관리	13,109,503	15,651,549	2,542,046
2	도시 및 주거환경 개선	1,353,021	977,545	-375,476
3	쾌적한 도시계획 수립, 관리, 검토	1,720,373	2,483,318	762,945
4	주거 환경 개선	1,492,660	1,268,132	-224,528
5	푸른 도시 가꾸기	11,149,521	10,680,769	-468,752
6	푸른 고양 가꾸기	1,967,559	1,606,279	-361,280
합계		30,792,637	32,667,592	1,874,955

*변화가 미미한 일부사업은 제외되었음
 자료: 고양시 「본예산 예산서」, 각년도

이러한 큰 폭의 변화는 푸른 고양 가꾸기의 세부사업인 탄현근린공원 조성 사업과 아동안전 영상정보(CCTV)사업이 2014년 종료되어 동 사업에 배정되었던 26억의 예산이 감소한 것에서 기인한다. 쾌적한 도시계획 및 합리적 지적관리 사업예산 또한 2013년 대비 2014년 20억 이상 감소하였는데 이는 연구용역 예산의 차이에서 기인하는 것으로, 2013년의 경우 2020년 고양도시기본계획 재수립 용역 사업에 10억, 도시관리계획 재정비 용역 사업에 약 4억 원의 예산이 배정되었으나 2014년에는 개발제한구역해제수립 용역 사업 및 고양지구단위계획 재정비 용역 사업에 4억 원의 예산이 책정되어 2013년 연구용역 예산과 큰 차이를 보이고 있다. 한편 2016년 지역 및 도시 부문의 지출증가는 정책사업인 공원의 효율적 관리 사업예산 증가에서 기인한 것으로 동 사업예산은 전년 대비 25억 원 가량 증가한 156억 원 수준으로 나타났다. 이외에 전반적인 사업에서 예산 삭감이 이루어졌으나 공원의 효율적 관리 사업과 쾌적한 도시계획 사업예산의 증가에 따라 전체적인 지역 및 도시 부문 예산이 증가하였음을 알 수 있다.

이상 고양시 정책분야별 1인당 지출 변화 검토 결과 특정 시기 각 정책 분야 1인당 지출의 상대적으로 급격한 변동은 각 분야를 구성하는 일부 정책부문 지출변동에서 기인한 것으로 나타나고 있다. 이러한 정책부문의 지출변동은 동 부문을 구성하는 정책사업 규모 등의 변화에 의한 것으로 각 정책사업의 세부사업을 검토한 결과 지출변동을 견인하는 고양시 세부사업의 거의 대부분은 자체사업이 아닌 보조사업이거나 자체사업인 경우 체육관, 공원 등의 건설 사업이 주를 이루는 것으로 나타나고 있다. 아래의 [표4-30]은 고양시 정책분야별 1인당 지출이 상대적으로 급격하게 변동한 시기의 동 분야 지출변동에 비교적 큰 영향을 미치는 것으로 나타난 사업의 내용과 사업 유형을 정리한 것이다. 자체사업의 경우 일산서구청사건립공사, 시정연수원 증축, 탄현근린공원조성 사업 등 건설사업이 주를 이루는 것으로 나타나고 있으며 이를 제외한 모든 사업은 보조사업으로 특히 사회복지 분야의 빈도가 높게 나타나고 있다.

[표4-30] 정책 및 세부사업의 자체 및 보조사업 여부

정책분야	정책부문	정책 및 세부사업명	사업 유형
일반행정	지방행정재정지원	일산 서구청사 건립공사	자체사업
		시정연수원 증축	자체사업
공공질서 및 안전	재난방재민방위	신평 제2배수 펌프장 건설	보조사업
교육	유아 및 초중등교육	초등학교 무상급식 사업	보조사업
문화 및 관광	체육	고양실내체육관 건립	자체사업
환경보호	폐기물	바이오메스 에너지시설 설치사업	보조사업
		환경에너지시설 신기술 대체 건설사업	보조사업
사회복지	기초생활보장	생계급여사업	보조사업
	취약계층지원	장애인연금사업	보조사업
	취약계층지원	장애인 활동지원 급여지원	보조사업: 추가지원의 경우 자체사업
	보육, 가족 및 여성	누리과정	보조사업
	노인, 청소년	기초연금제도	보조사업
	보훈	국가유공자 생활보조수당	보조사업
		유족 위문사업	자체사업
보건	보건의료	국가예방접종사업	보조사업
농림해양수산	농업·농촌	구제역통제소 운영	보조사업
산업·중소기업	무역 및 투자유치	한국국제전시장 건립	보조사업
수송 및 교통	도로	서오릉길 확장	보조사업
국토 및 지역개발	지역 및 도시	탄현근린공원조성사업	자체사업
		아동안전 CCTV 사업	보조사업

자료: 고양시, 『본예산 예산서』, 각년도.

제 5 장

시사점

제철 연구의 시사점

제절 연구의 시사점

본 연구에서는 시(市) 지방자치단체를 대상으로 지방자치단체의 재원별 세입감소에 따른 일반행정, 사회개발, 사회복지, 경제개발 분야의 지출변동 양상을 분석하였다. 먼저 지방자치단체의 1인당 총지출 변화 분석 결과 다른 변수의 영향력이 통제된 상태에서 자체재원, 무조건부보조금, 조건부보조금은 1인당 총 지출액 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 특히 일반재원인 자체재원과 무조건부보조금이 총지출 증가에 미치는 영향력은 거의 동일하며, 조건부보조금의 지출 자극 효과가 다른 재원에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있다. 한편 각 재원의 감소에 따른 비대칭 지출효과는 모두 유인효과를 보이고 있어 재원감소에 따라 총지출이 크게 위축될 가능성이 있으며 특히 조건부보조금 감소 시 유인효과가 가장 크게 나타나고 있다. [표5-1]은 기초지방자치단체 예산에서 보조사업 예산이 차지하는 비중을 나타낸 것으로 지방자치단체 유형에 따라 다소 차이는 있으나 보조사업 예산 비중이 전체 예산규모의 약 50% 수준으로 나타나고 있다. 이처럼 지방자치단체의 보조사업에 대한 의존도가 높은 상황에서 보조사업의 규모가 변동할 경우 지방자치단체의 지출 역시 이에 연동하여 불안정적으로 변화할 가능성이 높다고 할 수 있다.

[표5-1] 기초자치단체 보조사업 비중(일반회계 기준, 2011-2018년)

(단위: %)

연도	시 평균	군 평균	구 평균	전국 평균
2011	45.6	54.3	52.3	40.9
2012	46.6	54.9	53.1	41.5
2013	48.6	54.2	56.3	43.4
2014	48.7	54.2	60.0	44.7
2015	50.1	54.1	61.7	44.7
2016	49.3	54.0	61.7	44.7
2017	47.2	52.5	60.1	42.6
2018	48.1	51.5	61.4	43.2
평균	48.0	53.7	58.3	43.2

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합예산개요』, 각년도

일반행정 분야 1인당 지출변화 분석 결과 자체재원, 무조건부보조금은 일반행정 분야 지출증가에 긍정적인 영향을 미치는 반면 조건부보조금은 통계적으로 유의미한 지출 자극 효과가 없는 것으로 나타나고 있다. 한편 각 재원의 감소에 따른 비대칭 지출효과는 모두 대칭효과를 보이고 있어 재원감소에 따른 지출 변동성은 낮은 것으로 평가할 수 있다. 동 분야 역시 자체재원과 무조건부보조금 증가에 따른 지출 자극 효과는 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있어(0.009), 자체재원과 무조건부보조금이 지방자치단체의 일반재원으로 서로 동일하게 활용되고 있을 가능성을 보여주고 있다.

사회개발 분야의 경우 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금 증가는 동 분야 지출과 정의 관계를 보이고 있으며 자체재원과 무조건부보조금이 조건부보조금에 비해 지출 자극 효과가 더 크게 나타나고 있다. 양 재원(자체재원과 무조건부보조금)의 회귀계수 값의 차이는 0.027로 매우 작게 나타나고 있으며, 재원감소 시 대칭효과를 보이고 있어 총지출 및 일반행정 분야 지출 분석 결과와 유사하게 자체재원과 무조건부보조금이 지방자치단체의 일반재원으로서 동일하게 활용되고 있을 가능성을 시사하고 있다. 주목할 점은 일반재원인 자체재원과 무조건부보조금의 감소는 대칭효과로 귀결됨에 반해 조건부보조금이 감소될 경우에는 감소된 지출 충격을 다른 가용재원을 통해 완화하는 교체효과가 나타나고 있다는 점이다. 2017년 기준 사회개발 분야 국고보조사업이 전체 국고보조사업 예산에서 차지하는 비중은 18%로 경제개발(25.9%)과 사회복지(51.4%) 분야에 비해 그리 높은 수준은 아니다. 그러나 교육과 문화, 환경, 보건 등 사회개발 분야에서 공급되는 재화와 서비스는 지역사회의 형성과 유지를 위한 필수적 지출의 성격을 지니고 있어 유관 보조사업이 감소된다 할지라도 자체적으로 수행할 필요성이 높은 사업일 가능성이 있다. 사회개발 분야 조건부보조금 감소에 따른 교체효과는 이러한 사회개발 분야의 특성에서 기인하는 것으로 생각된다.

사회복지 분야 지출 역시 자체재원과 무조건부보조금 그리고 조건부보조금 증가는 동 분야 지출과 정의 관계를 보이고 있다. 특히 조건부보조금의 영향력이 다른 재원에 비해 크게 나타나고 있으며 비대칭 지출효과는 모든 재원에서 대칭효과를 보이고 있다. 시 지방자치단체의 사회복지 분야 지출과 보조사업 비중은 분석기간 동안 지속적으로 증가하였으며 특히 다른 조건이 통제된 상태에서 재정환경 변화에 따라 지출이 감소하는 다른 분야와 달리 지출 신장성이 매우 크게 나타나고 있다. 재원증감에 따른 사회복지 분야 지출의 안정성은 이러한 동 분야 지출의 지속적인 신장성 및 사회복지 보조사업의 법정, 의무적 지출이 높은 특징에서 기인하는 것으로 생각된다.

경제개발 분야 역시 각 재원의 증가는 동 분야 지출증가에 유의미한 정의 영향을 미치고 있으며 일반재원인 자체재원 및 무조건부보조금의 영향력에 비해 조건부보조금의 영향력이 상대적으로 더 높게 나타나고 있다. 특이한 점은 다른 분야와 달리 자체재원과 무조건부보조금의 계수 값 차이(0.13)가 상대적으로 크며 조건부보조금 감소 시 유인효과가 나타나고 있어 조건부보조금이 감소할 경우 동 분야 지출이 크게 감소될 위험이 있음을 시사하고 있다. 경제개발비 성격의 재정지출은 산업 및 기업 생산 활성화를 위한 생산요소의 제공 및 생산과정 지원과 직·간접적으로 연계되어 있으며 특히 사회간접자본의 형성 및 확대에 기여하는 역할을 수행한다(이기동 외, 2016). 2017년 국고보조사업 예산에서 경제개발 분야 보조사업 예산이 차지하는 비중은 26%로 전체 국고보조사업 예산의 1/4 수준이며, 동 분야 보조사업 기준 가장 높은 비중을 차지하는 부문은 농업·농촌을 제외하면 에너지 및 자원개발, 도시철도, 도로 등 사회간접자본 형성 사업과 관련되어 있다. 사회간접자본은 외부효과가 크며 대규모 자금이 소요되므로 보조사업으로 진행될 가능성이 높다. 따라서 동 보조사업의 개시 혹은 종료에 따른 조건부보조금 교부액 변화와 연동하여 경제개발 분야의 지출 변동성이 높아질 수 있을 것으로 생각된다.

단일사례 분석이긴 하나 고양시 4개 정책 분야 지출분석에 의하면 사회개발 분야와 경제개발 분야의 지출 변동성이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 또한 11개 정책 분야 각 부문별 지출분석에 의하면 특정 연도에 각 분야의 상대적 지출 변동성이 높게 나타난 이유는 동 분야를 구성하는 정책부문의 정책 및 세부사업 중 보조사업 예산이 변화와 일산서구청사건립, 신평 제2배수펌프장 설치, 고양실내체육관 및 한국 국제전시장 건립, 탄현근린공원 조성 등 대규모 시설 설치가 수반된 사업에서 기인하는 바가 큰 것으로 나타났다.

이상 본 연구의 분석 결과에 기초한 시사점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 무조건부보조금은 의존재원이므로 지방자치단체의 예산과정에서 자체재원과 달리 취급될 가능성이 있다. 그러나 무조건부보조금은 용도가 정해져 있지 않은 일반재원의 특징 역시 지니고 있으므로 자체재원과 구분되어 운용되지 않을 가능성도 아울러 존재한다. 분석 결과 일반재원을 구성하는 자체재원과 무조건부보조금은 그 증감에도 불구하고 총지출 및 일반행정 분야, 사회개발, 사회복지 분야에서 각 지출에 미치는 효과와 방향이 거의 유사하게 나타나고 있으며 특히 총세출의 경우 거의 일치하는 결과를 보이고 있다. 이를 통해 볼 때 지방자치단체 지출에 있어 무조건부보조금과 자체재원은 자원 출처의 상이성에도 불구하고 특별히 구분되어 운용되지 않는 것으로 판단된다.

다음으로 시(市) 지방자치단체 4개 분야의 자체수입, 무조건부보조금, 조건부보조금 증감에 따른 지출 변동성은 다소 상이한 양상을 보이고 있다. 일반행정 분야의 경우 각 재원 증가에 따른 지출변동이 크지 않을 뿐 아니라 재원감소 시 대칭효과가 나타나고 있어 매우 안정적인 지출 양상을 보이고 있다. 사회개발 분야의 경우 일반재원(자체재원 및 무조건부보조금) 증가에 따른 영향력이 일반행정 및 사회복지 분야에 비해 높게 나타나고 있으나 일반재원 감소 시 대칭효과가 존재하여 일반재원 증감에 따른 지출 변동성은 그리 크지 않은 것으로 판단할 수 있다. 또한 조건부보조금이 감소할 경우 교체효과가 나타나고 있어 지방자치단체의 정책적 고려에 의해 지출 변동성이 완화되고 있는 분야로 해석할 수 있다. 사회복지 분야의 경우 각 재원증가에 따른 변동성이 상대적으로 작고 재원감소 시 대칭효과가 존재하여 지출 변동성이 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히 조건부보조금 감소의 영향력이 낮게 나타나고 있는데 이는 사회복지 분야 보조사업 비중이 다른 분야에 비해 압도적으로 높은 점을 감안할 때 일반적인 예상과 다른 결과라 할 수 있다. 이러한 예상과 다른 결과는 지방자치단체의 사회복지 분야 지출이 분석기간 동안 지속적으로 증가하여 상대적인 지출 안정성이 높아진 점에서 기인하는 것으로 판단된다. 반면 경제개발 분야의 경우 각 재원의 증가에 따른 지출증가 정도가 다른 분야에 비해 높게 나타나며 특히 조건부보조금 증감 시 지출 변동성이 매우 크게 나타나고 있다. 이는 사회간접자본 건설 등 대규모 예산이 소요되는 경제개발 분야 보조사업의 특징과 상대적으로 높은 보조사업 비중에서 기인하는 것으로 판단된다. 동 결과에 비추어 볼 때 상급 정부의 보조사업 변화 및 지방자치단체의 지방비 부담 정도에 따라 지출 변동성이 크게 나타날 가능성이 있는 분야로 판단된다.

결론적으로 각 재원증감에 따른 지출 안정성이 가장 높은 분야는 일반행정 분야라 할 수 있으며 상대적으로 지출 안정성이 낮은 분야는 경제개발 분야라 할 수 있다. 또한 사회개발 분야의 경우 지방자치단체의 지출 변동성 완화를 위한 정책적 고려가 이루어지고 있는 영역이며 사회복지 분야는 지속적 지출 증가로 인해 지출 변동성이 낮게 나타나고 있는 영역으로 판단된다.

지방자치단체의 재정압박으로 인한 지출변동은 지역에서 필수적으로 요구되는 공공서비스의 수요·공급 불일치로 인해 지역주민의 삶의 질 저하로 이어질 수 있다. 특히 추진 중인 사업이 중단, 변경될 경우 지방자치단체의 신뢰가 저하될 수 있으며 기회비용과 매몰비용 등 추가적 비용 증대로 인해 지방자치단체의 재정 효율성 또한 악화될 수 있다. 따라서 재정압박에 따른 예상치 못한 지출변동 위험의 최소화를 위한 방안이 선제적으로

모색될 필요가 있으며 이러한 지방자치단체의 지출변동 위험 완화 방안으로 다음의 내용이 고려될 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 중앙정부의 정책변화로 인한 지방자치단체의 재정변동 가능성을 충실히 검토할 필요가 있다. 최근 지방자치단체의 재정압박은 중앙정부의 감세정책, 영육아보육사업, 기초연금제도 등 중앙정부의 정책변화에서 기인한 바가 큰 것으로 제시되고 있다. 중앙정부의 조세정책은 조세와 연결된 지방자치단체의 세수 및 재정지원금 등을 통해 지방자치단체 재정에 영향을 미치게 되며 특히 지방재정의 추가 부담분에 대한 고려가 이루어지지 않은 중앙정부의 정책변화는 지방자치단체 재정에 심각한 압박 요인이 될 수 있다(윤영진, 2018). 따라서 중앙정부의 재정정책이 지방자치단체 재정에 미치는 영향에 대한 종합적인 진단이 선행될 필요가 있을 것으로 생각된다.

둘째, 지방자치단체의 재정압박으로 인한 지출변동을 완화할 수 있는 제도적 기제의 모색이 필요할 것으로 생각된다. 현재 우리나라 지방자치단체의 과세 자율성은 심각하게 제약되어 있으므로 중앙 및 광역자치단체의 지원금이 예상치 못하게 감소할 경우 자체수입 증대를 통한 재정확충은 생각하기 어려울 뿐 아니라, 탄력세율의 경우 정치적 부담 등으로 인해 그 활용이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 지방자치단체의 세입감소에 대비한 안전재원 등(rainy day fund)을 미리 확보하는 방안이 고려될 필요가 있다. 현재 미국의 주와 도시정부에서는 경기침체 등으로 인해 발생할 수 있는 지방자치단체의 재정충격 완화를 위해 RDF를 운용하고 있으며 일본 역시 지방자치단체의 재정안정성 강화를 위한 재정조정기금의 설치를 모든 자치단체에 의무화하고 있다(남황우 외, 2016). 우리나라의 경우 이와 유사한 제도로서 지방재정법¹⁶⁾에 재정안정화기금 설치에 관한 근거 규정을 두고 있다(2017년 신설). 따라서 지방자치단체의 재정안정성 제고를 위한 제도적 장치로서 동 제도를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있으며 향후 재정안정화기금의 성과가 검증될 경우 지방자치단체의 재정안정화기금설치 의무화 방안 역시 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 더욱 정확한 세입 추계를 통해 예측 오차에서 발생하는 지방자치단체의 지출변화 위험을 최소화하고 다양한 재정 변동상황을 전제로 한 시나리오 분석을 통해 각 상향별 지출변화 패턴을 선제적으로 파악함으로써 예측치 못한 지방자치단체의 지출변동을 완화할 수 있는 방안을 사전에 모색할 필요가 있다.

16) 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금을 설치할 수 있으며 재정안정화기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다(지방재정법 제 14조 1항, 3항). 가장 최근에는 서울특별시 금천구에서 재정안정화기금 조례가 시행되었다(2019년 10월 10일).

마지막으로 지방자치단체의 재정압박 완화 및 지출 안정성 제고의 관점에서 보조사업에 대응한 지방자치단체의 지방비부담 비율의 합리적 조정이 모색될 필요가 있다. 2017년 일반회계 기준 시의 보조사업 비중은 47.2%로 시 지방자치단체 사업에서 보조사업이 차지하는 비중은 매우 높은 수준으로 나타나고 있다. 통계분석 결과에 의하면 경제개발분야에서 조건부보조금 감소에 따른 유인효과가 발생하고 있으며, 사회복지 분야의 경우 조건부보조금의 유인효과는 통계적 유의성은 없으나, 보조사업의 규모로 볼 때 향후 조건부보조금이 감소할 경우 사회복지 분야 지출이 크게 위축될 가능성이 있다. 보조사업 지출과 관련하여 지방자치단체는 보조사업비의 일부를 지방비로 부담해야 하기 때문에 특정 분야의 조건부보조금이 감소할 경우 이에 대응한 지방비 지출 역시 감소하게 된다. 따라서 보조사업의 지방비 부담 비율이 높을 경우 지방자치단체의 지출 변동성은 더욱 증가할 가능성이 있다. 아래의 [표5-2]는 2014년에서 2018년 사이의 국고보조금과 이에 대응한 지방자치단체의 지방비 부담 현황을 나타낸 것이다.

[표5-2] 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
국고보조사업	610,786 (100.0)	644,322 (100.0)	671,375 (100.0)	652,044 (100.0)	706,631 (100.0)
국고보조금	377,463 (59.5)	414,078 (62.4)	428,646 (61.9)	434,869 (65.4)	472,042 (65.5)
지방비부담	233,323 (40.5)	230,244 (37.6)	242,729 (38.1)	217,175 (34.6)	234,589 (34.5)

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합예산개요』, 각년도

2018년 기준 국고보조사업의 지방비 부담 비율은 34.5% 수준으로, 국고보조사업의 지속적 증가추세를 감안할 때 국고보조사업의 지방비 부담 비율이 상승할 경우 조건부보조금 감소 시 지방자치단체의 지출이 크게 변동될 가능성이 높다. 따라서 지방자치단체의 지출안정성 제고 측면에서 국고보조사업 지방비 부담 비율의 합리적 조정이 필요할 것으로 생각된다.

본 연구는 이러한 시사점에도 불구하고 데이터 활용의 제약으로 인해 다음과 같은

한계가 존재한다. 일반재원 증감에 따른 시 지출변동의 엄밀한 분석을 위해서는 지방자치단체가 지출 재량성을 지니고 있는 자체사업을 대상으로 분석이 이루어질 필요가 있다. 그러나 방대한 작업량 및 시간의 제약으로 인해 자체사업과 보조사업이 구분되지 않은 지방자치단체의 정책 분야(부문)별 지출을 대상으로 분석이 수행되었다. 이에 지방자치단체의 자체수입과 무조건부보조금 감소 시 정책 분야별 지출변동 양상을 엄밀하게 추정할 수 없는 한계가 존재한다¹⁷⁾. 이러한 한계는 일반재원 변화에 따른 기초지방자치단체의 기능별 세출 변화를 대상으로 수행된 연구에서 공통적으로 존재하는 한계로서 향후 데이터의 축적을 통한 보완이 필요한 부분이라 할 것이다.

17) 보조사업의 경우 지방자치단체의 의무적 지출이 수반되어야 하므로 지방자치단체의 선호에 따른 일반재원의 정책 분야별 지출다체 효과를 정확하게 파악하기 위해서는 자체사업을 대상으로 분석이 이루어질 필요가 있다. 현재 자치단체별 결산서에 자체사업과 보조사업이 구분되어 일반에게 공개되고 있으나, 전국 시의 7개년의 모든 결산서를 확인하고 이를 분야 및 부문에 따라 자체사업과 보조사업으로 정리하는 것은 매우 많은 시간과 노력이 소요되는 방대한 작업이다.

참고문헌

Bahl, R. W., and Linn, J. F. *Urban public finance in developing countries*, The World Bank, 1992.

Barrilleaux, C., Holbrook, T., and Langer, L.. "Electoral competition, legislative balance, and American state welfare policy", *American Journal of Political Science*, (2002) : 415-427.

Benton, J. E. "The effects of changes in federal aid on state and local government spending". *Publius: The Journal of Federalism*, 22(1992) : 71-82.

Brazer, H. E.. *City expenditures in the United States*, NBER Books. 1959.

Cohen, J. P. "Reciprocal state and local airport spending spillovers and symmetric responses to cuts and increases in federal airport grants", *Public Finance Review*, 30(2002) : 41-55.

Dash, B. B., and Raja, A. V. "Intergovernmental Transfers and Tax Collection in India: Does the Composition of Transfers Matter?", *Public Budgeting & Finance*, 33(2003) : 93-116.

Deller, S., and Maher, C. "Government, effectiveness, performance, and local property values", *Intl Journal of Public Administration*, 32(2009) : 1182-1212.

Fabricant, S., and Lipsey, R. E. *The trend of government activity in the United States since 1900*. NBER Books. 1952

Gamkhar, S. "Is the response of state and local highway spending symmetric to increases and decreases in federal highway grants?", *Public Finance Review*, 28(2000), 3-25.

Gamkhar, S., and Oates, W. "Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants", Some empirical findings. *National tax journal*, (1996) : 501-512.

Goodspeed, T. J. "Tax competition, benefit taxes, and fiscal federalism", *National Tax Journal*, (1998) : 579-586.

Gormley Jr, W. T. "Regulatory issue networks in a federal system", *Polity*, 18(1986) : 595-620.

Gramlich, E. "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", [w:] the political economy of fiscal federalism, red. W. Oates, Mass: DC Heath, Lexington. 1977

Gramlich, E. M. "Federalism and federal deficit reduction", *National Tax Journal*, 40(1987) : 299-313.

Heyndels, B. "Asymmetries in the flypaper effect: empirical evidence for the Flemish municipalities", *Applied Economics*, 33(2001) : 1329-1334.

Hirschman, A. O. *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Harvard university press. 1970

Inman, R. P. "The fiscal performance of local governments: An interpretative review", *Current issues in urban economics*, (1979) : 270-321.

Karnik, A., and Lalvani, M. "Urban local governments and the flypaper effect: Evidence from Maharashtra", India, *Publius: The Journal of Federalism*, 35(2005) : 273-295.

Key Jr, V. O. *Southern politics*. 1949

Kjaergaard, M. "The Flypaper Effect: Do Political Institutions Affect Danish Local Governments' Response to Intergovernmental Grants?", *Local Government Studies*, 41(2015) : 534-552.

Lago-Penas, S. "Local Governments' Asymmetric Reactions to Grants: Causes and Consequences", *Public Finance Review*, 36(2008) : 219-242.

Lalvani, M. "The flypaper effect: evidence from India". *Public Budgeting & Finance*, 22(2002) : 67-88.

Levaggi, R., and Zanola, R. "Flypaper effect and sluggishness: evidence from regional health expenditure in Italy", *International tax and public finance*, 10(2003) : 535-547.

Lockard, D. *New England State Politics*, Princeton. NJ: Princeton Univer.

Lowi, T. J. "Four systems of policy, politics, and choice", *Public administration review*, 32(1972) : 298-310.

Mehiriz, K., and Marceau, R. "The flypaper and asymmetric effects of intergovernmental grants to Quebec municipalities", *Public Budgeting & Finance*, 34(2014) : 85-102.

Melo, L. "The flypaper effect under different institutional contexts: The Colombian case", *Public Choice*, 111(2002) : 317-345.

Nguyen-Hoang, P., and Hou, Y. "Local Fiscal Responses to Procyclical Changes in State Aid". Publius: *The Journal of Federalism*, 44(2013) : 587-608.

Peterson, P. E. "City limits", University of Chicago Press. 1981

Stine, W. F. "Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania county governments in an era of retrenchment", *National Tax Journal*, (1994) : 799-816.

Thom, M. (2013). "All of the above: How fiscal, political, and workforce traits affect pension funding", *State and Local Government Review*, 45(2013) : 163-171.

Volden, C. "Asymmetric effects of intergovernmental grants: Analysis and implications for US welfare policy", *Publius: the journal of federalism*, 29(1999) : 51-73.

Wilson, J. M. "Competition for infection between vesicular-arbuscular mycorrhizal fungi", *New Phytologist*, 97(1984) : 427-435.

Wong, K. K. "Economic constraint and political choice in urban policymaking", *American Journal of Political Science*, (1988) : 1-18.

강윤호·민기·전상경. (2015). 『현대지방재정론』, 박영사

강호진. (2002). "지방자치와 자치구 세출 결정요인에 관한 연구: 서울시 25 개 자치구를 대상으로", 『서울도시연구』, 3(2) : 65-76.

권경환. (2004). "IMP 경제위기가 지방재정지출정향에 미친 영향분석", 『행정논총』, 4(42) : 211-237.

권경환. (2005). "지방정부의 권력구조와 재정지출정향", 『한국사회와 행정연구』, 16(3) : 277-298.

권경환. (2008). "광역자치단체 분할정부구조와 지방재정지출정향", 『한국지방자치연구』, 1(3) : 93-115.

김경수. (2009). 『감세의 지방재정 영향 분석』, 국회예산정책처. 예산현안분석, (30).

김근호. (2013). "기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구", 『보건과 복지』, 15 : 7-29.

김덕준. (2010). "지방재정지출 결정요인 분석", 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 1-19.

김범수·이병재. (2018). "지방정부 복지지출에 미치는 정치요인의 영향 재고찰", 『의정연구』, 53 : 204-238.

김병규·박성만·이근수·조덕호. (2009). "지방정부의 환경변화와 사회복지지출: PCSE 모형을 이용한 경상북도 기초자치단체 분석", 『한국지방자치연구』, 11(3) : 65-83.

- 김성중. (2002). “지방정부 지출 효율성에 미치는 영향요인 분석: 사회개발비 지출을 중심으로”, 『한국행정논집』, 14(3) : 699-718.
- 김은주·최정우·배수호. (2013). “재정압박에 따른 기초 지방자치단체 재정지출에 관한 실증분석 연구”, 『한국행정학회 학술 발표논문집』, 425-447.
- 남황우·이현우·이희재. (2016). 『지방자치단체 재정안정화기금 도입방안』, 한국지방재정학회 연구보고서, 1-158.
- 류덕현. (2008). “분야별 재정지출의 구조와 결정요인 분석”, 『재정학연구』, 1(1) : 3-39.
- 문병근·김동식. (2008). “지방재정교부금의 비대칭 Flypaper Effect 에 관한 연구: 광역시·도의 기능별 세출의 관점에서”, 『한국지방재정논집』, 13(3) : 1-32.
- 명재환·고석찬. (2014). “통합시의 장·단기 재정지출 변화 영향요인 분석”, 『국토계획』, 49(2) : 187-207.
- 문병근·최병호·정종필. (1998). “우리 나라의 지방재정조정제도에 있어서 Flypaper effect 에 관한 실증적 분석”, 『경제연구』, 7(1) : 165-185.
- 박선희·구정태·김렬. (2009). “지방교부세의 비대칭 Flypaper Effect 분석”, 『지방정부연구』, 13(2) : 75-92.
- 배상석·권성욱. (2007). “비대칭 Flypaper Effect 에 관한 연구”, 『행정논총』, 3(45) : 111-134.
- 배상석·류세은. (2007). “지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석”, 『한국정책학회보』, 16(1) : 143-166.
- 손희준. (1999). “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석”, 『한국행정학보』, 33(1) : 81-97.
- 신무섭. (2007). “한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인”, 『한국행정논집』, 19(3) : 609-635.
- 염준호·이제향·박대식. (2016). “한국 중소도시 지방정부의 재정지출 영향요인 연구: PLS 구조방정식 분석”, 『지방정부연구』, 20(1) : 477-502.
- 유금록. (2000). “지방재정교부금의 지출효과: 끈끈이효과와 검증”, 『한국정책학회보』, 9(1) : 111-137.
- 유재원. (1999). “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson 의 도시한계론 검증”, 『한국정책학회보』, 8(3) : 79-98.
- 윤석완. (2011). “보통교부세감소에 대한 지방재정의 자체재원수입반응”, 『재정정책논집』, 13(4) : 3-31.
- 윤영진. (2018). 『새 지방재정론』, 대영문화사
- 이기동·문시진·최지아. (2016). “지방재정지출이 지역경제 성장 및 소득격차에 미치는 영향”, 『한국은행 대구경북본부』, 1-37.
- 이미애·권기현. (2008). “지방정부의 재정지출 구조에 대한 영향요인 분석: 의존재원의 성격에 따른 접근을 중심으로”, 『한국지방공기업학회보』, 4 : 47-65.
- 이미애·류은영. (2015). “지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계: 재정 지출구조의 매개효과를 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 19(3) : 33-55.
- 장덕희. (2013). “지방자치제도 실시 이후 일반재원이 자치단체의 기능별 재정지출에 미친 영향 분석-정책기능별 비교의

관점에서”, 『한국정책학회보』, 22(1) : 1-24.

주기완. (2011). “지방자치 관련 법, 제도의 변화가 지방채발행규모의 변화에 미친 영향 연구”, 『한국정책학회보』, 20(3) : 325-359.

지병문·김용철. (2003). “지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로”, 『한국동북아논총』, (26) : 265-286.

최병호·이근재. (2014). “지방재정지출승수와 지방세출구조조정에 관한 합의”, 『한국지방재정논집』, 19(2) : 25-57.

최웅선·이용모. (2015). “무조건부 보조금의 감소가 지방정부 지출에 미친 영향 분석-시, 군 지역을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 24(4) : 339-369.

최웅선. (2018). “무조건부 보조금의 감소에 대한 지방정부의 세입반응 분석: 시·군 지역을 대상으로”, 『한국행정학보』, 52(1) : 293-326.

허명순. (2003). “정부간 재정자원금의 변화에 따른 지방정부의 반응”. 『한국행정학보』, 37(2) : 189-210.

현승현·신현중. (2018). “지방정부의 사회복지 재정지출에 미치는 영향요인 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로”, 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 69-83.

고양시. (2011-2017). 『본예산 예산서』.

행정안전부. (2011-2017). 『지방자치단체 통합예산개요』.

행정안전부. (2011-2017). 『지방자치단체 통합재정개요』.

지방재정법.

보조금관리에 관한 법률.

지방재정365 <http://lofin.mois.go.kr>. 접속일 2019.08.30.

Abstract

Asymmetrical impacts of local revenue variation on local government expenditure sectors

Howon Suk*, Juhyun Lee*

The aim of this study is to discover policy sectors that face the risk of drastic forced reductions in expenditures due to the reduction in unconditional grants and local government's own revenues (the sum of local tax and non-tax revenue) in advance and to explore countermeasures to mitigate expenditure volatility in those sectors.

This study proposes to analyze the city government's functional expenditure in 4 policy areas (13 fields in total): general administration, social development, social welfare and economic development. The change in expenditures in each sector is analyzed with panel data analysis using data of city government's settlement of accounts for 2011 to 2017. Then, in addition, the expenditure changes of four sectors in Goyang city are analyzed as well.

The results of panel data and comparative analyses are as follows:

In the analysis of total expenditure changes, the unconditional grants and own revenue suggest almost the same inducement effect. However, the total expenditure reduction is very large when the conditional grants decrease. In the general administrative sector, only the symmetric effect exists when the unconditional grants, own revenues

* Goyang Research Institute, Goyang, Korea

and conditional grants decrease, which indicate a relatively low risk of asymmetric expenditure reduction. When it comes to the social development sector, there is a symmetric effect according to the reduction of own revenues and unconditional grants, while a replacement effect happens with the reduction of unconditional grants. So, the social development sector is estimated to be the area where local government could take policy actions to ease spending volatility. Considering that only the symmetric effect happens, the social welfare sector is estimated to be low in spending variability. However, these results could come from continuous growth in subsidy programs from the central government, so there is a need to keep an eye on future trends. In the economic development sector, the symmetric effect results when own revenues and unconditional grants decrease, but the reduction in conditional grants has an inducement effect, which is likely to result in significant expenditure changes when the subsidy programs of the central government decrease.

Based on these findings, this study suggests the following measures for mitigating spending volatility:

1) The recent financial distress of local governments are largely attributable to the central government's policy changes, such as the central government's tax cut policy, the child care program, and the basic pension system. Therefore, it is necessary to examine the possibility of fiscal variability for local governments due to the changes in central government policies:

2) As possible alternatives for easing fiscal fluctuations to the local government, there is a need to enhance the utilization of "fiscal stabilization fund" for the rainy day;

3) Unexpected changes of local government expenditures could be mitigated by improving accuracy of estimating the fiscal local revenue, minimizing predictive errors and by identifying patterns of expenditure changes in various situations through scenario analysis;

4) If the ratio of the local government burden in subsidy programs is high, local government expenditures may fluctuate considerably due to changes in conditional grants. Therefore, there is a need to adjust the ratio of local government burden in subsidy programs in order to improve the stability of local government expenditures.