

# 지방자치단체 세입 구조의 순세계잉여금에 대한 효과분석\*

## Analysis of the Effects of Local Government Revenue Structure on Net Surplus

배 인 명\*\*

Pai, Inmyung

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 분석 결과 및 해석
- V. 요약 및 결론

본 연구의 목적은 우리나라 지방자치단체의 세입구조가 순세계잉여금에 미치는 영향에 대하여 분석하는 것이다. 분석은 광역지방자치단체와 기초자치단체를 구분하여 이루어졌으며, 분석방법으로 일반화 적률방법이 활용되었으며, 분석결과는 다음과 같다.

광역지방자치단체와 기초지방자치단체 모두 지방세 비중이 높을수록 순세계잉여금 비율이 높은 것으로 분석되었다. 이전재원의 비중은 기초지방자치단체의 경우 순세계잉여금 비율에 음(-)의 영향을 준 것으로 분석되었으나, 광역지방자치단체에서는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

또한 기초지방자치단체의 경우 무조건보조금과 조건부보조금 모두 그 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 낮은 것으로 분석되었다. 광역지방자치단체의 경우 조건부보조금 비중의 순세계잉여금 수준에 대한 효과는 기초지방자치단체의 경우와 동일하였으나, 무조건보조금 비중은 높을수록 순세계잉여금비율이 높아지는 것으로 나타났다.

\* 이 논문은 2020학년도 서울여자대학교 연구년 수혜 및 2020학년도 교내연구비 지원을 받았음

\*\* 서울여자대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2020. 11. 11, 심사기간: 2020. 11. 11 ~ 2020. 12. 14, 게재확정일: 2020. 12. 14

지방채 비중은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에서 모두 순세계잉여금 비율을 낮추는 효과가 있음을 보여주고 있다. 선거관련 통제변수들은 광역지방자치단체나 기초지방자치단체 모두에서 아무런 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 또한 기초지방자치단체에서는 전년도 순세계잉여금이 당해년도 순세계잉여금을 점증적으로 증가시키는 것으로 분석되었으나 광역지방자치단체의 경우 일부 모형에서 그 역의 효과가 있는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 순세계잉여금, 지방세, 무조건보조금, 조건부보조금, 동태적 패널 모형

The purpose of the study was to analyze the effects of the revenue structure of local governments in Korea on net surplus using general method of moment(GMM). The results are as follows.

It was found that the higher the local tax ratio, the higher the net surplus ratio. The analysis showed that grants lowered the net surplus ratio in the case of lower level local governments, but not for upper level local governments.

In the case of lower level local governments, it was found that the higher the proportion of unconditional and categorical grants, the lower the ratio of net surplus. For upper level local governments, the effect of the categorical grant on the net surplus ratio was same as in the case of lower level local governments, but higher unconditional grant ratio led to higher net surplus ratio. The analysis showed that the debt lowered the net surplus ratio for both upper and lower local governments.

It was found that election-related control variables had no effect on the net surplus ratio. In addition, it was analyzed that the net surplus of the previous year increased the net surplus of the current year in the case of lower level local governments, but some analysis models of upper level local governments showed the opposite effect.

□ Keywords: Net Surplus, Local Tax, Unconditional Grant, Categorical Grant, Dynamic Panel Model

## I. 서론

여러 학자들은 지방자치단체가 효율적이고 건전한 재정운동을 위해서는 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다고 주장하고 있다. 만약 세입이 세출을 초과하면 지역주민들의 부담에 비해 서비스가 과소 공급되므로 자원배분의 효율성을 저해하게 되며, 이와 반대로 세출이 세입을 초과하면 재정적자가 발생하여 건전한 재정운영에 걸림돌이 되기 때문이다. 우리나라의 지방재정법 제7조에서도 각 회계연도의 경비는 해당연도의 세입으로 충당하여야 한다고 규정함으로써 수지균형의 원칙을 강조하고 있다. 하지만 실제 예산 운영에 있어서 완전한 균형예산을 이루는 경우는 거의 없다. 추계 상의 오류 등 다양한 이유로 세입과 세출에는 차이가 발생하기 때문이다.

최근 우리나라에서는 지방자치단체들의 세입의 규모가 지속적으로 세출의 규모를 초과하고 있어 논란이 되고 있다. 2018년 결산 기준 지방자치단체들의 세입액은 세출액에 비해 약 69조원이 초과하였으며, 이 중 이월금 등을 제외한 순세계잉여금은 약 35조원에 이르는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 특히 광역지방자치단체에 비해 기초지방자치단체의 잉여금 비율이 높게 나타났는데, 구체적으로 보면 광역지방자치단체의 세입대비 잉여금 비율은 9.9%, 순세계잉여금의 비율은 4.4%인데 비해, 기초지방자치단체의 경우에는 세출대비 잉여금 비율이 24.4%, 순세계잉여금 비율은 12.8%에 이르고 있다.

잉여금 규모가 크다고 해서 반드시 부정적인 것만은 아니다(임성일 외, 2014: 3).<sup>2)</sup> 더욱이 순세계잉여금은 지방자치단체들이 자율적으로 사용할 수 있는 여유 재원으로 활용할 수 있기 때문에(행정안전부, 2019a: 353), 지방자치단체들이 이를 증대시키려는 유인은 크다고 할 수 있겠다. 하지만 과도한 잉여금이 발생하면 그만큼 민간의 재원이 부족해지고 내수 경기에 악영향을 미치기 때문에 이를 시정하여야 한다는 목소리가 높다(수원일보, 2019년 11월 6일).

반면 순세계잉여금은 지방자치단체, 특히 기초지방자치단체의 특성상 불가피한 재원이라는 주장도 있다. 즉 "순세계잉여금은 지출을 먼저 고려하고 예산을 편성하는 중앙정부와는 달리 수입예산을 먼저 잡고 지출예산을 편성하는 지방자치단체의 특성상 어쩔 수 없이 발생하는 재원"이며, "의무 편성·집행하는 국고보조 비중이 35% 수준에 달하고, 공모사업, 국가 추경 등에 의해 지방자치단체의 의지만으로 순세계잉여금을 축소 시키기 어렵다"라고 주장하면서 지방자치단체들이 의도적으로 잉여금을 과다 확보하려 한다는 주장에 대해 비판하고 있다(수

1) 잉여금에는 크게 결산상 잉여금(혹은 세계잉여금)과 순세계잉여금이 있다. 잉여금의 정의는 II장에서 제시하기로 한다.

2) 잉여금의 부정적, 긍정적 효과에 대해서는 II장에서 설명하기로 한다.

원일보, 2019년 11월 6일).

지방자치단체들의 상황이 서로 다르기 때문에 순세계잉여금에 대한 논의를 일률적으로 적용할 수는 없을 것이다. 지방자치단체들의 여건에 따라 순세계잉여금의 수준이나 효과도 서로 다를 것이기 때문이다. 그렇다면 어떠한 요인에 따라 잉여금 수준이 달라질까?

선행연구(임상수, 2017; 정용석, 2011)를 살펴보면 지방자치단체들의 잉여금은 세입의 구조에 영향을 받을 가능성이 높다고 판단된다. 현실적으로도 우리나라 지방자치단체들의 경우 중앙정부나 상위지방자치단체에 대한 세입의존도가 높기 때문에 이전재원을 포함한 세입의 변화에 따라 세출이 변화할 것이며, 동일한 논리로 순세계잉여금 역시 세입에 의해 영향을 받을 것으로 예상된다.

이와 관련하여 다양한 주장들이 있을 수 있다. 우선 “국고보조금 등의 비중이 높아 지방자치단체의 의지만으로 순세계잉여금을 축소하기 어렵다”는 주장에 따르면 국고보조금 등의 이전재원의 비중이 높을수록 순세계잉여금의 규모나 비중이 클 것이고, 이와 반대로 자체재원의 규모가 커지면 잉여금의 규모는 작아질 것이다. 반대로 이전재원은 지방자치단체의 지출을 자극하여 여유재원인 순세계잉여금은 줄어들 것이라는 논리도 가능하다.<sup>3)</sup> 실제 어떠한 논리가 올바른지 판단하기 위해서는 경험적인 연구가 필수적이다.

더욱이 지방세입의 구조에 따라 잉여금의 수준이 어떻게 변화하는지를 경험적으로 분석하는 것은 지방재정에 대한 다양한 정책 결정에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어 잉여금의 규모가 지나치게 커서 내수 경기에 악영향을 미친다고 판단된다면 잉여금 수준을 낮추기 위하여 이전재원과 자체재원의 비중을 변화시킴으로써 지방재정제도의 틀을 개편하면 될 것이다.

이러한 의의에도 불구하고 이 주제와 관련된 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 잉여금 관련 기존의 연구들을 살펴보면 대체로 잉여금의 현황, 문제점 및 개선방안의 제시에 초점을 두고 있음을 알 수 있다(류춘호, 2019; 박충훈, 2019; 주윤창, 2018; 이현우, 2012; 국회예산정책처, 2011; 나아정, 2008; 이시원·김주찬·박태갑, 2005). 이 외에 잉여금의 재정효율성, 경기대응성, 혹은 부채에 미치는 효과 등에 분석하는 연구들도 일부 발표되고 있다(유갑열·이장희, 2018; 배상석, 2015; 이미애·이현우·홍윤미, 2015).

이와 함께 순세계잉여금의 발생원인에 대한 연구들도 일부 제시되고 있다. 예를 들어 임성일·이효(2014)의 연구는 수입 및 지출 예산항목 중 어떤 항목이 세계잉여금에 주도적인 영향을 미치는지에 대해 분석하고 있으며, 류춘호(2019)의 연구는 불용액발생 원인별 현황<sup>4)</sup>에 대

3) 순세계잉여금에 대한 세입구조의 효과와 관련된 이론적인 논의는 II장에서 다루기로 한다.

4) 순세계잉여금을 집행사유 미발생, 예산절감, 예산집행잔액, 보조금집행잔액, 예비비 등으로 분류하여 제시하고 있다.

하여 정리하여 제시하고 있다. 하지만 세입 구조의 순세계잉여금에 대한 효과에 대하여 분석한 연구는 없는 것으로 파악된다.

이와 같은 상황에서 이 연구는 세입의 구조가 세계잉여금 수준에 어떠한 영향을 주는지에 대하여 분석하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구를 위하여 본 연구는, 첫째 잉여금 및 세계잉여금의 개념 및 의의를 살펴보고, 둘째, 세입 구조의 세계잉여금에 대한 효과와 관련된 이론적인 논의를 검토하기로 하며, 마지막으로 집적시계열분석 방법의 하나인 일반화 적률방법을 활용하여 세입 구조의 세계잉여금에 대한 효과를 분석하고 그 결과를 제시하기로 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 잉여금의 개념 및 의의

세입이 세출을 초과하면 잉여금이 발생한다.<sup>5)</sup> 다음에서는 우선 잉여금의 개념에 대해 살펴보기로 한다.

우리나라 지방자치단체에서 활용되고 있는 잉여금의 개념에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 결산상 잉여금<sup>6)</sup>이고, 다른 하나는 순세계잉여금이다. 결산상 잉여금은 “1 회계연도에 수납된 세입액으로부터 지출된 세출액을 차감한 잔액”을 의미한다(행정안전부, 2019a). 이러한 잉여금에는 조세 등의 예산에 계획되지 않고 수납된 수입액, 그리고 세출예산 중 지출되지 않은 것, 즉 다음연도 이월액, 국도비 사용잔액과 불용액 등이 포함된다.

순세계잉여금은 “결산상 잉여금 중에서 이월금 및 국·도비 사용잔액을 공제한 금액”을 말한다(지방재정365 homepage). 따라서 순세계잉여금은 예산외에 수납된 수입액과 세출예산 중 지출되지 않은 것 중 불용액 등으로 구성된다고 할 수 있겠다. 예산외에 수납된 수입액은 세입항목에 대한 예측값의 오차이며, 불용액<sup>7)</sup> 발생의 주요 이유는 계획변경 등 집행사유가

5) 세출이 세입을 초과하면 재정적자가 발생하고 이때 잉여금은 음의 값을 갖는다. 하지만 본 연구에서의 잉여금은 세입이 세출을 초과하여 양의 값을 갖는 경우만 해당되고, 음의 잉여금, 즉 재정적자는 제외되며 이에 대해서는 논의하지 않기로 한다.

6) 결산상 잉여금을 세계잉여금이라고 하기도 한다(행정안전부, 2019a).

7) 불용액은 “세출 예산액 중 당해 회계 연도 내에 사용하지 못한 금액으로, 세출예산현액(예산액+이월금)에서 실제로 지출된 금액과 다음해에 이월하여 사용할 금액을 공제함으로써 산정”되며 순세계잉여금으로 처리된다(행정안전부, 2019a).

발생하지 않았거나, 낙찰차액, 미집행 등이다(박충훈, 2019). 이상과 같이 결산상 잉여금과 순세계잉여금은 포함되는 항목이 다르기 때문에 그 성격도 다르다. 즉 순세계잉여금은 지방자치단체의 여유재원이라고 할 수 있으나, 순세계잉여금에 포함되지 않는 이월금 등은 여유재원이라 볼 수 없다.

우리나라에서는 지방자치단체들이 순세계잉여금을 지방채의 원리금을 상환하거나 다음 회계연도의 세입재원으로 활용할 수 있도록 규정하고 있다. 구체적으로, 지방예산법 제19조에서는 “지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출 결산상 잉여금이 있을 때에는 다른 법률에 따라 용도가 정해진 금액이나 이월금에 해당하는 금액을 뺀 잉여금을 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출 예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다”고 규정하고 있으며, 지방회계법 시행령 제16조에서는 “지방자치단체의 장은 매 회계연도의 결산상 잉여금이 있는 경우에는 법 제19조 각 호의 금액과 지방채증권 또는 차입금의 상환해당액을 공제한 금액을 다음 연도 세입에 이입하여야 한다”고 규정하고 있다.

행정안전부(2019b)가 매년 발표하고 있는 지방채발행계획수립기준에서는 순세계잉여금을 채무상환에 활용하도록 규정하고 있다. 구체적으로, 관리채무부담도가 60% 이상인 지방자치단체는 매년 의무적으로 순세계잉여금 발생의 20%에 해당되는 금액을 조기 상환에 사용하거나 채무상환을 위해 기금 또는 별도 회계 등에 적립하여야 한다고 제시하고 있고, 관리채무부담도가 60% 미만인 지방자치단체도 자체적으로 매년 순세계잉여금의 일정액을 향후 상환재원으로 기금 또는 별도 회계 등에 적립하거나 채무상환에 직접 사용하는 방안을 추진하도록 권고하고 있다.

현실적으로 세입과 세출을 일치시키는 것이 거의 불가능한 상황에서 어느 정도 수준에서의 잉여금은 용인될 수 있을 것이다(임성일·이효, 2014). 하지만 많은 학자들은 그 규모가 과도한 경우 재정운용의 효율성 등의 측면에서 부정적인 영향을 미친다는 비판을 받고 있다.

우선 김봉환·이권희(2019)는 불용액의 발생으로 인한 세계잉여금의 발생은 당초 계획된 정책 효과를 달성하지 못하였다는 것을 의미한다고 하고 있으며, 장혜윤 외(2019)의 연구에서도 순세계잉여금의 주요 구성요소인 불용액의 발생은 예산의 과다편성, 비효율적인 집행, 사업지연 등으로 인해 발생한 것이기 때문에 순세계잉여금이 많다는 것은 재정집행의 비효율을 의미한다고 주장하고 있다.

이와 함께 순세계잉여금은 지방자치단체의 관행적·의도적 행태와 노력과 창의성 부족의 결과라는 비판도 제기되고 있다. 즉 순세계잉여금은 소극적인 세수추계에 따라 의도된 결산수입의 확대일 뿐 아니라 과다비용 산정을 통한 지출예산 편성, 비계획적 사업추진으로 인해 발생한 불필요한 ‘예산여유’이라는 것이다(임성일·이효, 2014).

잉여금의 부정적 효과에 대한 경험적인 연구로는 이미애 외(2015)의 연구가 있다. 이 연구

에서는 순세계잉여금이 자료포락분석(DEA)을 활용하여 측정된 재정운용의 효율성에 부정적인 영향을 미치고 있다는 분석결과를 보여주고 있다. 이상의 논의를 종합해 보면, 순세계잉여금은 예산편성과정에서의 비계획성이나 과다편성 등의 측면에서 배분적 효율성에 부정적인 효과를 야기할 뿐 아니라 예산집행과정에서의 사업지연, 관료들의 노력이나 창의성 부족 등으로 인한 기술적 효율성도 떨어트린다는 것이다(장혜윤·장현경·박충훈, 2019).

하지만 잉여금이 발생한다고 반드시 부정적인 것은 아니라는 주장도 있다. 우선 순세계잉여금은 징세노력을 통한 수입확충과 업무 프로세스나 서비스 질 향상 등의 예산절감을 위한 창의적인 노력의 결과로서, 소득과 경제적인 측면에서 지방자치단체의 재정수입을 증가시키는 긍정적인 효과가 있다는 것이다(임성일·이효, 2014).

또한 순세계잉여금은 부채를 감축시킬 수 있다. 앞서 언급하였듯이 순세계잉여금은 부채상환에 우선적으로 활용하도록 하고 있기 때문이다. 이와 관련하여 유갑열·이장희(2018)의 연구에서는 2008년에서 2016년 사이의 panel 자료를 활용하여 분석한 결과 비록 그 효과가 크지는 않지만 순세계잉여금이 다음연도 부채, 특히 장기차입부채를 감소시키고 있음을 보여주고 있다.

이와 함께 순세계잉여금의 경기대응적 재정조절장치로서의 역할을 강조하는 연구도 있다. 배상석(2015)의 연구에서는 순세계잉여금이 불황대비기금으로 적정 수준 적립된다면 재정정책을 위한 재정조절장치로서 그 역할을 충분히 잘 할 수 있다고 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 순세계잉여금은 긍정적인 측면과 부정적인 측면에서 다양한 효과를 야기할 것으로 사료된다. 하지만 순세계잉여금의 효과들은 상황에 따라 다르게 나타날 것이기 때문에 모든 지방자치단체들에게 어느 한가지의 주장을 적용할 수는 없을 것이다. 따라서 순세계잉여금의 효과에 대해서는 다양한 상황을 고려하여 적절히 판단하여야 할 것이다.

## 2. 세입구조와 잉여금에 대한 이론적 검토

순세계잉여금의 효과가 지방자치단체들의 상황에 따라 다르듯이 순세계잉여금의 수준 역시 지방자치단체들의 여건에 따라 서로 다르게 나타나고 있다. 그렇다면 어떠한 요인들 때문에 지방자치단체들의 세계잉여금 수준은 차이가 나는 것일까? 다음에서는 특히 세입의 구조에 따라 세계잉여금 수준이 어떻게 달라지는지에 대하여 논의해 보기로 한다.

이러한 주제와 관련한 연구들은 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 이 연구에서는 세입의 세출에 대한 효과와 관련된 논의를 주로 활용하여 세입의 구조가 어떻게 세계잉여금에 영향을 미칠 것인지에 대하여 이론적인 검토를 하기로 하고,<sup>8)</sup> 추가적으로 세입 오차에 대한 논의

를 활용하기로 한다. 순세계잉여금은 세출예산 중 지출되지 않은 불용액과 예산외에 수납된 수입액으로 구성되기 때문이다. 다만 세입오차에 대한 논의를 부수적으로 활용하는 이유는 순세계잉여금 중 예산외에 수납된 수입액, 즉 예산과 실제 수납된 수입액과의 차이는 당초예산이 아닌 최종예산과의 차이이므로 불용액에 비해 미미한 수준이기 때문이다.

여러 학자들은 세입의 수준이 세출의 수준을 결정한다고 주장하고 있다(김우철, 2007; Friedman, 1978; Buchanan, etc., 1977, 1978). 특히 우리나라와 같이 지방자치단체들의 중앙정부나 상위지방자치단체에 대한 세입의존도가 높은 경우 세입의 변화에 따라 세출의 수준이 결정될 가능성이 높다. 여러 국내의 다양한 연구들도 세입에 따라 세출이 변화한다는 주장을 뒷받침해주고 있다(염준호·이제항·박대식, 2016; 윤인주, 2014; 조현호·함우식·주상현, 2013; 정용석, 2011; 배인명, 2000). 뿐만 아니라 임상수·최항석(2017)의 연구에서는 지방자치단체의 세출이 세입구조에 의해 영향을 받고 있음을 경험적으로 보여주고 있으며, 배인명(2017)의 연구에서도 세입의 구조에 따라 지방자치단체 세출 운영의 효율성이 달라진다는 것으로 보여주고 있다.

이와 같이 세출이 세입구조에 의해 영향을 받는다고 한다면 순세계잉여금도 세입구조에 의해 영향을 받을 것으로 예상된다. 왜냐하면 순세계잉여금의 주요 구성 요소는 불용액이며, 불용액은 지출되지 않은 세출예산이기 때문이다. 또한 Friedman(1978)은 한 회계연도의 세입 증가는 차년도의 세출증가로 연결된다고 주장하고 있는데, 특히 순세계잉여금을 다음 회계연도 세입으로 이입하여야 한다고 규정하고 있는 우리나라의 현실에서 이러한 주장은 설득력이 있다고 판단된다.

이러한 논리에 따라 세입의 구조가 어떻게 순세계잉여금에 영향을 미칠 것인가에 대한 논의를 살펴보기로 한다. 이를 위해서는 우리나라 지방자치단체의 세입 구조에 대한 이해가 필요하다. 다음에서는 우리나라 지방자치단체의 세입구조에 대하여 설명하기로 한다.

지방자치단체의 세입은 크게 자체재원, 이전재원, 그리고 지방채로 구성되어 있다.<sup>9)</sup> 자체재원으로는 지방세와 세외수입이 있으며, 이전재원으로는 지방교부세, 조정교부금, 그리고 국

8) 세입의 세출에 대한 효과에 대한 모형이나 이론들을 세입의 순세계잉여금에 대한 효과에 대한 논의에 적용하는데에는 한계가 있을 수 있다. 왜냐하면 순세계잉여금의 주요 요소가 불용액으로, 지출되지 않은 세출이기는 하나 불용액이 세출을 모두 설명하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 본 연구의 결과를 바탕으로 기존의 이론을 검증하는데에는 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 세입의 순세계잉여금에 대한 이론적인 논의가 부재한 상황에서 차선의 선택으로 이러한 이론적인 논의를 활용하기로 하겠다.

9) 우리나라에서는 2015년 이후 임시적 세외수입에 포함되었던 잉여금, 전년도 이월금, 융자금원금수입, 예치금 회수 등의 보전수입과 전입금, 예탁금, 예수금 등의 내부거래를 세외수입에서 분리하여 보전수입 및 내부거래로 분류하고 있다.



고 및 시도비 보조금이 있다. 자체재원은 지방정부 스스로 거두어들이는 재원이므로 대부분 지방정부가 스스로의 의지대로 활용할 수 있다.

이전재원 중 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되어 있는데, 이중 가장 비중이 크고 대표적인 보통교부세는 자금의 용도를 제한하지 않는 무조건 보조금(unconditional grant)으로, 자체재원과 동일하게 지방자치단체의 자주재원으로의 성격을 갖는다. 조정교부금은 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 교부하는 재원으로 지방교부세와 유사한 성격을 갖는다. 조정교부금은 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구성되는데, 이중 근간이 되는 일반조정교부금은 보통교부세와 그 의미가 같다.

국가(혹은 광역지방자치단체)가 지방자치단체에게 교부하는 국고(혹은 시도비)보조금은 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 활용되는 조건부 보조금(categorical grant)이다. 따라서 보조금은 지방자치단체의 의지대로 활용될 수 없는 특정재원이다.

이상에서 살펴보았듯이 각 세입항목의 성격들이 서로 달라 순세계잉여금에 대한 효과도 달라질 것으로 예상된다. 우선 중앙정부나 상위지방자치단체에서 이양되는 이전재원의 효과에 대한 이론적인 논의를 살펴보기로 한다.

이와 관련하여 연성예산제약이론에 대해 살펴보기로 한다. 연성예산제약이론에서는 지출이 예산을 초과하여 이루어지려면 외부로부터의 추가적인 재원이 필요한데, 이러한 외부지원이 지속적으로 반복된다면 결국 해당 경제주체에서는 예산을 초과한 낭비적인 지출이 이루어질 것이라고 주장하고 있다(오영균, 2008: 126). 보조금 등 이전재원의 활용이 높은 경우 지방자치단체들은 자신들이 재정적인 어려움에 직면한다 하더라도 중앙정부나 상위지방자치단체가 긴급구제금(bailout)을 지원할 수밖에 없을 것이라고 기대하기 때문에 굳이 재정적인 어려움에 대해 대비할 필요가 없다.<sup>10)</sup> 이러한 논리에 따르면 지방자치단체는 외부로부터의 이전재원 규모나 비중이 커질수록 재정적 어려움에 대비할 필요성이 낮아지고 더욱 낭비적인 지출이 이루어질 것이며, 결과적으로 여유재원으로 활용할 수 있는 순세계잉여금의 수준은 낮아질 것으로 기대된다.

하지만 무조건 보조금과 조건부 보조금으로 구성되는 이전재원들도 그 성격에 따라 순세계잉여금에 대한 효과도 달리 나타날 수 있을 것으로 예상된다. 다음에서는 우선 조건부 보조금의 효과에 대한 이론적인 논의를 살펴보기로 한다.

일반보조금이론에서는 조건부 보조금이 교부된 공공재는 가격효과로 인해 그 지출이 증가될 것이라고 주장하고 있다(석호원, 2016; Fisher, 2007). 또한 조건부 보조금 중 상당부분은

10) 연성예산제약에 대한 보다 자세한 논의는 배인명(2017)을 참고하기 바란다.

지방자치단체의 대응자금(Matching fund)을 요구하기 때문에 조건부 보조금이 증가할수록 지방자치단체의 재정지출 규모는 보조금에 대응자금을 더한 규모로 증가되는 부가효과(additive effect)가 발생할 것으로 기대된다(장덕희, 2010; Wright, 1972). 이러한 주장들을 따르면 조건부 보조금이 증가할수록 지방자치단체들의 재정지출 규모도 커지기 때문에 지방자치단체들이 여유재원으로 활용할 수 있는 순세계잉여금의 수준은 낮아질 것으로 기대된다.

하지만 Fungibility 가설에서는 이와는 정반대되는 주장을 하고 있다. 중앙(혹은 상위지방자치단체)과 지방간 관계에서 볼 때 Fungibility는 지방자치단체가 중앙(혹은 상위지방자치단체)에서 용도를 지정하여 교부한 보조금의 일부를 가용재원화하여 사용하는 가능성으로 정의될 수 있다(석호원, 2016). 이러한 가설에 따르면 조건부 보조금의 지출용도가 제한되어 있음에도 불구하고 당해 보조사업에 대한 지방자치단체의 지출이 상대적으로 작게 변화함으로써 조건부 보조금의 일부를 가용재원화하여 사용할 가능성이 있다. 따라서 조건부 보조금이 증가할수록 여유재원인 순세계잉여금의 수준이 높아질 것으로 기대된다.<sup>11)</sup> 이상과 같이 조건부 보조금의 순세계잉여금에 대한 효과에 대해서는 이론마다 서로 다르게 나타나고 있다.

다음으로 무조건 보조금의 순세계잉여금 수준에 대한 효과에 대하여 논의하기로 한다. 이러한 주제와 관련하여 끈끈이효과(flypaper effect) 이론이 있다.<sup>12)</sup> 끈끈이효과란 “무조건 보조금이 조세경감에 따르는 동일한 규모의 개인소득 증가에 비해 지방자치단체의 재정지출을 더욱 크게 자극하는 효과”를 의미한다(배인명, 2017; 박선희 외, 2009). 이러한 끈끈이 효과는 재정적 환상(fiscal illusion) 때문에 발생하는데, 재정적 환상이란 “납세자가 무조건 보조금이 증가하여 지방 공공서비스가 증가할 경우 평균 세율 하락을 한계 세율 하락으로 잘못 인식하여 지출 증가를 요구하는 것”을 의미한다(임상수, 2016). 또한 배인명(2017)의 연구에서도 무조건 보조금은 세출절감 노력을 감소시키는 효과가 있다고 보여주고 있다. 이러한 논의와 연구결과에 따르면 무조건 보조금의 확대는 세출의 증가를 자극하고, 따라서 여유재원으로 활용할 수 있는 세계잉여금의 수준은 낮아질 것으로 예상된다.

하지만 무조건 보조금은 자체재원과 마찬가지로 지방자치단체들이 자율적으로 활용할 수 있는 재원이기 때문에 이를 여유재원으로 활용할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 무조건 보조금의 확대는 세계잉여금 수준을 높일 수도 있을 것이다. 이상과 같이 무조건 보조금의 세계잉여금에 대한 효과 역시 다양한 논의가 존재한다.

그렇다면 지방세수입을 비롯한 자체재원의 순세계잉여금에 대한 효과는 어떠할까? 자체재

11) 이러한 주장과는 달리 앞서 설명한 일반보조금이론과 같이 조건부 보조금이 대응자금을 요구하기 때문에 지방자치단체가 자체재원의 일부를 오히려 국고보조사업에 지출하는 가능성이 있다는 가설도 있는데, 이를 역(逆)fungibility가설(inverse fungibility hypothesis)이라 한다(석호원, 2016).

12) 끈끈이효과에 대한 자세한 내용은 배인명(2017)을 참고하기 바란다.

원의 순세계잉여금에 대한 효과는 이전재원 효과의 역으로 나타날 것으로 기대된다. 앞서 언급하였듯이 지방세입은 대부분 자체재원과 이전재원으로 구성되기 때문이다. 즉 이전재원의 비중이 높다는 것은 자체재원의 비중이 낮다는 것을 의미하므로, 만약 이전재원의 비중이 순세계잉여금의 수준을 높이는 효과가 있다면 지방세 등의 자체재원의 비중이 높아질수록 순세계잉여금의 수준은 낮아질 것이다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 이전재원, 조건부보조금, 무조건 보조금의 효과는 이론에 따라 상반되게 주장되고 있기 때문에 자체재원 역시 순세계잉여금의 수준을 높일수도, 혹은 낮출수도 있을 것으로 예상된다.

한편 임성일·이효(2014)의 연구에 따르면 자체재원에 대한 최종예산과 결산의 오차율은 이전재원의 오차에 비해 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과를 따른다면 자체재원의 비중이 높은 지방자치단체의 잉여금의 수준이 높을 것으로 예상된다.

이상에서 살펴보았듯이 자체재원이나 이전재원의 순세계잉여금에 대한 효과에 대해서는 다양한 가설들이 성립될 수 있는데, 어떠한 가설이 우리나라에 적용될지는 경험적인 분석으로 검증되어야 할 것이다.

다음으로 부채의 순세계잉여금에 대한 효과에 대하여 논의하여 보기로 한다. 지방채의 순세계잉여금에 대한 효과에 대한 직접적인 논의는 거의 이루어지고 있지 않다. 다만 순세계잉여금이 부채의 수준을 낮춘다는 연구 결과(유갑열·이장희, 2018)가 제시되어 있을 뿐이다. 이러한 연구 결과는 본 연구에서 분석하고자 하는 가설의 역이라고 할 수 있겠다. 하지만 앞서 언급하였듯이 순세계잉여금을 지방채의 원리금 상환을 위한 재원으로 활용하도록 규정하고 있는 우리나라의 상황에서 지방채와 순세계잉여금은 유갑열·이장희(2018) 연구가 제시하고 있는 결과의 인과관계 상의 역, 즉 부채수준이 순세계잉여금의 비중을 낮출 것이라는 논리도 가능할 것으로 사료된다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구범위, 분석모형 및 변수의 조작적 정의

본 연구의 목적은 세입의 구조가 순세계잉여금의 수준에 어떠한 효과를 야기하는지에 대하여 분석하는 것이다. 이러한 목적을 위하여 2012년 7월 출범한 세종특별자치시를 제외한 242개 지방자치단체의 2009년부터 2018년까지의 자료를 바탕으로 분석하기로 한다.<sup>13)</sup>

본 연구에서 종속변수는 순세계잉여금의 수준이며, 독립변수는 세입의 구조이다. 먼저 순세계잉여금의 수준은 총세입 대비 순세계잉여금의 비율로 측정한다. 순세계잉여금의 규모는 지방자치단체의 재정규모에 따라 달라질 것이며, 일반적으로 재정규모에 따라 독립변수들의 값들도 달라질 가능성이 매우 높기 때문에,<sup>14)</sup> 종속변수를 순세계잉여금의 규모로 측정한다면 독립변수들의 효과를 정확히 분석하는데 한계가 있다. 따라서 재정규모의 효과를 통제하기 위하여 총세입 대비 순세계잉여금의 비율을 활용하기로 한다.

다음으로 독립변수인 세입구조의 조작적 정의를 제시하기로 한다. 앞서 언급하였듯이 우리나라 세입은 자체재원, 이전재원, 그리고 지방채로 구성되어 있는데, 이에 따라 세입의 구조는 총세입에서 지방세, 이전재원 및 지방채가 차지하는 비중으로 측정하기로 한다. 본 연구에서는 자체재원 중 세외수입을 제외한 지방세 만을 대상으로 하기로 한다. 세외수입 속에는 전년도 순세계잉여금 중 차기로 이입된 순세계잉여금과 전년도 이월금 등이 포함되어 있으며 그 규모는 상당하다. 만약 세외수입을 포함하여 분석에 활용한다면 독립변수들의 순수한 효과를 분석하는데 걸림돌이 될 수 있다.<sup>15)</sup> 따라서 자체재원의 경우 지방세에 국한하여 분석하기로 한다.

이전재원은 다양한 형태로 측정하고자 한다. 우선 이전재원 전체의 순세계잉여금에 대한 효과를 분석하기 위하여 총세입 중 이전재원이 차지하는 비중(이전재원 비중)을 독립변수로 활용하기로 한다. 또한 무조건 보조금과 조건부 보조금의 효과가 어떻게 다른지 분석하기 위하여 무조건 보조금과 조건부 보조금이 총세입에서 차지하는 비중을 각각 독립변수로 활용하기로 한다.<sup>16)</sup>

이론적인 논의를 바탕으로 각 독립변수들의 순세계잉여금에 대한 효과에 대한 가설을 제시하면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

- 13) 연구 기간동안 통합된 시·군의 경우 자료를 통합하여 하나의 지방자치단체로 분석하였다.
- 14) 일반적으로 재정자립도가 높은 경우 재정규모도 클 가능성이 높다.
- 15) 앞서 언급하였듯이 2015년 이후 잉여금이나 이월금 등은 보전수입으로 별도 분류되었으나 2014년 이전에는 세외수입에 포함되어 있어 이에 대한 정확한 규모를 파악하는데에는 한계가 있다.
- 16) 무조건 보조금에는 지방교부세와 조정교부금이 포함되며, 조건부 보조금에는 국고보조금과 시도비보조금이 포함된다.
- 17) 지방세, 이전재원, 무조건보조금, 조건부보조금의 효과는 다양한 이론에 따라 서로 다르게 나타난다. 연성예산계약이론에 따르면 지방세 비중이 높을수록, 이전재원의 비중이 낮을수록 순세계잉여금비율은 낮아질 것으로 예상되며, 일반보조금이론이나 역Fungibility 가설에 따르면 조건부보조금 비중이 높을수록(혹은 지방세 비중이 낮을수록) 순세계잉여금비율은 낮아질 것으로 예상된다. 하지만 Fungibility 가설에 따르면 조건부보조금 비중이 높을수록(혹은 지방세 비중이 낮을수록) 순세계잉여금비율은 낮아질 것으로 예상된다. 또한 끈끈이효과 이론에 따르면 무조건보조금 비중이 높을수록(혹은 지방세 비중이 낮을수록) 순세계잉여금비율은 낮아질 것으로 예상된다. 자세한 논의는 II장을 참고하라.

- 가설1: 지방세 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 낮아진다(혹은 높아진다.)
- 가설2: 이전재원의 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 높아진다(혹은 낮아진다.)
- 가설3: 무조건보조금의 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 낮아진다(혹은 높아진다.)
- 가설4: 조건부보조금의 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 높아진다(혹은 낮아진다.)
- 가설5: 지방채 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 낮아진다.<sup>18)</sup>

본 연구에서는 독립변수들의 효과를 보다 명확히 분석하기 위하여 다음과 같은 통제변수들을 활용하기로 한다. 우선 선거의 효과를 통제하기 위하여 지방선거 당해연도 및 지방선거 직전연도를 더미(dummy) 변수로 활용하기로 한다. 정치적 예산순환이론에 따르면 선거가 임박하면 선거의 승리를 위해 경기를 활성화시키고 유권자들의 선호를 충족시키기 위한 선심성 예산 운용행태를 보이게 되고, 따라서 재정지출의 규모는 증가될 것이라고 주장하고 있다(김나영, 2020; 김정완, 2009; Rogoff and Sibert, 1988; Frey and Schneider, 1978; Nordhaus, 1975). 이와 같이 선거에 승리하기 위하여 재정지출의 규모가 증가된다면 여유 재원으로 활용할 수 있는 순세계잉여금의 수준은 낮아질 것으로 예상된다.

만약 이러한 이론이 우리나라 지방자치단체의 선거에도 적용된다면 연구기간 중인 2010년, 2014년, 2018년에 지방선거가 실시되었기 때문에 그 이전해인 2009년, 2013년, 2017년에 재정지출이 확대되고 순세계잉여금이 축소되었을 가능성이 있다. 혹은 지방선거가 6월에 실시되기 때문에 선거 당해연도 전반기에 집중적으로 재정이 투입되고 그 결과 선거 당해연도의 재정지출이 증가하여 순세계잉여금 수준이 낮아질 가능성도 있다. 본 연구에서는 두 가지 가능성에 대해 모두 분석해보기로 한다.

다음으로 본 연구에서는 예산의 점증주의적인 특성을 반영하여 작년도 순세계잉여금의 비율을 통제변수로 활용하기로 한다. 점증주의는 예산결정을 설명하는 가장 대표적인 이론 중 하나로 기존의 예산에서 약간의 변화만을 대안으로 고려한다는 것이다(최태현·임정욱, 2017; Wildavsky, 1974). 만약 재정지출 등이 점증주의적인 성격을 띤다면 순세계잉여금의 수준은 작년도 순세계잉여금 수준에 준하여 소폭의 변화만 일어날 것으로 예상된다.

이상의 논의를 바탕으로 통제변수들의 순세계잉여금에 대한 효과에 대한 가설을 제시하면 다음과 같다.

기 바란다.

18) 우리나라에서 순세계잉여금은 지방채의 원리금상환을 위한 재원으로 활용되고 있기 때문에 지방채비중이 높을수록 순세계잉여금의 비중은 낮아질 것으로 예상된다.

가설6: 지방선거 전년도, 혹은 당해연도의 순세계잉여금비율은 다른 해에 비해 낮아진다.

가설7: 전년도 순세계잉여금비율이 높을수록 당해연도 순세계잉여금비율은 높아진다.

종합적으로 변수들의 조작적 정의 및 기대효과를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 종속변수와 독립변수의 조작적 정의 및 기대효과

변수		조작적 정의	기대효과
종속변수	순세계잉여금 비율	순세계잉여금/총세입	
독립변수	지방세 비중	지방세/총세입	?
	무조건 보조금 비중	(지방교부세+지방재정교부금)/총세입	?
	조건부 보조금 비중	(국고보조금+시도비보조금)/총세입	?
	이전재원 비중	(지방교부세+지방재정교부금+국고보조금+시도비보조금)/총세입	?
	지방채 비중	지방채/총세입	-
통제변수	선거당해연도	2010년, 2014년, 2018년 = 1, 다른 해 = 0	+
	선거직전연도	2009년, 2013년, 2017년 = 1, 다른 해 = 0	+
	전년도 순세계잉여금비율	순세계잉여금 <sub>t-1</sub> /총세입 <sub>t-1</sub>	+

주: 총세입은 결산이며, 일반회계와 특별회계를 모두 포함한 총계기준임

종합적으로 분석모형은 다음과 같이 정리될 수 있다.

$$\text{순세계잉여금비율}_{it} = f(\text{세입구조 변수}(\text{지방세 비중}_{it}, \text{이전재원 비중}_{it}, \text{무조건보조금 비중}_{it}, \text{조건부보조금 비중}_{it}, \text{지방채 비중}_{it}), \text{통제변수}(\text{선거연도}, \text{선거직전연도}, \text{순세계잉여금비율}_{i(t-1)}))$$

단 세입구조 변수들의 상관관계가 높기 때문에 하나의 모형에서 분석한다면 다중공선성의 문제를 야기할 수 있다. 지방세 비중이 높은 경우 이전재원의 비중이나 무조건 보조금의 비중은 낮게 나타날 것이기 때문이다. 따라서 아래와 같이 각 모형마다 지방채를 제외한 하나씩의 세입구조 변수를 포함하여 분석하기로 한다.<sup>19)</sup>

19) 세입구조 변수들끼리 상관관계 분석을 실시한 결과 지방세비중과 이전재원비중, 지방세비중과 무조건

모형 1: 순세계잉여금비율<sub>it</sub> = f(지방세비중<sub>it</sub>, 지방채비중<sub>it</sub>, 통제변수(선거연도, 선거직전연도, 순세계잉여금비율<sub>it-1</sub>))

모형 2: 순세계잉여금비율<sub>it</sub> = f(이전재원비중<sub>it</sub>, 지방채비중<sub>it</sub>, 통제변수(선거연도, 선거직전연도, 순세계잉여금비율<sub>it-1</sub>))

모형 3: 순세계잉여금비율<sub>it</sub> = f(무조건보조금비중<sub>it</sub>, 지방채비중<sub>it</sub>, 통제변수(선거연도, 선거직전연도, 순세계잉여금비율<sub>it-1</sub>))

모형 4: 순세계잉여금비율<sub>it</sub> = f(조건부보조금비중<sub>it</sub>, 지방채비중<sub>it</sub>, 통제변수(선거연도, 선거직전연도, 순세계잉여금비율<sub>it-1</sub>))

본 연구에서는 모든 지방자치단체를 포함하는 분석 외에도 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 구분하여 분석을 실시하고 그 결과를 비교하도록 한다. 광역지방자치단체와 기초지방자치단체는 재정적 상황을 포함한 여러 가지 조건들이 다르기 때문에 독립변수들의 효과도 다를 것으로 예상되기 때문이다.

## 2. 분석방법

본 연구에서는 242개 지방자치단체에 대한 10년간의 자료를 바탕으로 분석하기 위하여 집적시계열분석방법(pooled time-series analysis)을 사용하기로 한다. 집적시계열분석은 시간 및 공간에 따른 변이를 감지할 수 있는 분석방법이다(배인명, 2016; Sayrs, 1989). 특히 본 연구모형에는 통제변수에 종속변수의 1차 시차변수가 포함되기 때문에 일반화 적률방법(GMM: General Method of Moment)을 활용하여 분석하기로 한다.

이 연구에서 제시하고 있는 동태적 패널모형(Dynamic Panel Model)을 OLS모형에 의해 추정하는 경우 추정되지 않은 지방자치단체나 연도의 고유효과를 제거하지 못하기 때문에 고정효과(Fixed Effect) 모형을 활용할 수 있다. 하지만 고정효과 모형을 동태적 패널모형에 적용하는 경우 종속변수의 시차변수에 대한 추정계수를 과소추정하게 된다(강경표·김준기, 2020; 신범철, 2009). 일반화 적률방법은 이와 같은 차분 종속변수의 내생성 문제를 완화하기 위해 제안된 분석방법이다. 특히 GMM 추정량은 가능한 모든 적률조건을 활용함으로써

보조금 비중과의 상관계수는 각각 -0.7651, -0.7840으로 강한 부의 관계가 있는 것으로 나타나 다중공선성의 문제가 있을 수 있음을 보여주고 있다. 반면 지방채비중은 다른 세입구조변수들과의 상관계수가 모두 0.2 미만으로 나타났다.

종속변수의 시차변수에 대한 내생성 문제를 완화해 주기 때문에(Arellano & Bond, 1991; 신범철, 2009) 동태적 패널모형에 적용하기에 적합하다.

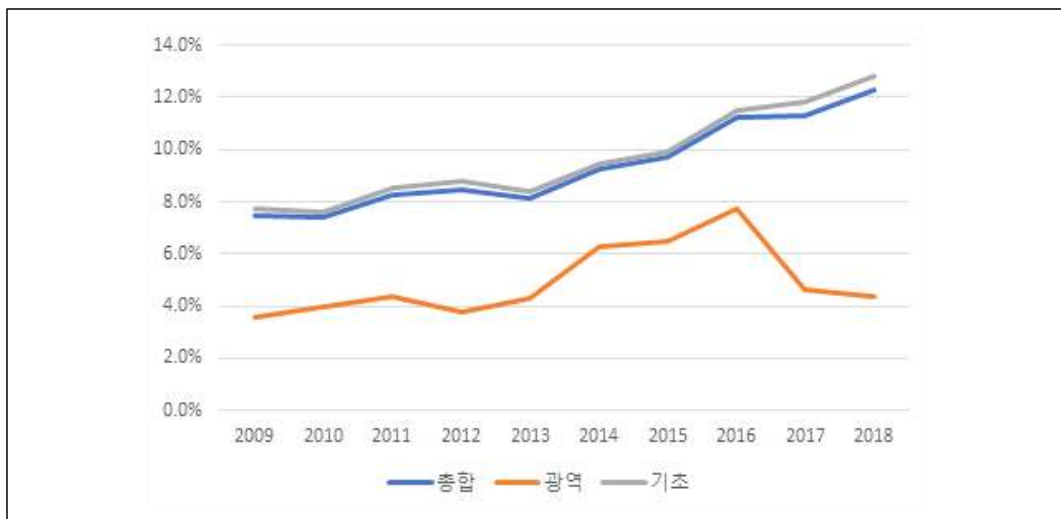
본 연구에서는 통계프로그램으로 SAS 9.4를 활용하기로 한다. SAS 9.4에서 GMM을 실행하는 경우 여러 추가적 옵션을 활용할 수 있는데 본 연구에서는 2단계 GMM과 Robust 옵션을 활용하기로 한다. 2단계 GMM은 1단계 GMM에 비해 모형 명세화오류(Model Misspecification)에 덜 민감하며, 2단계 GMM에서 Robust 표준 오차는 일반적인 모형의 표준오차에 비해 더욱 신뢰성이 높기 때문에 활용도가 높다(Roberto G. Gutierrez, 2017).

## IV. 분석 결과 및 해석

### 1. 순세계잉여금 비율의 변화

2009년부터 2018년까지 우리나라 지방자치단체의 평균 순세계잉여금 비율의 추이를 살펴 보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방자치단체 평균 순세계잉여금 비율의 추이





우리나라 지방자치단체들의 평균 순세계잉여금의 비율을 살펴보면 2009년 7.4%에서 계속 증가하여 2011년 8%대를 넘어섰다. 그 후 약간의 등락을 보이다 2014년에는 9%대에 진입하였고, 2016년에는 11%대, 2018년에는 12%대로 진입하여 지속적인 증가추세에 있음을 알 수 있다.

하지만 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 평균 순세계잉여금비율은 추이와 값에서 차이를 보이고 있다. 광역지방자치단체의 평균 순세계잉여금비율은 2009년 3.6%에서 2011년 4.4%로 증가하였다가 2012년에는 다시 3.8%로 감소하였다. 그 후 다시 증가추세로 돌아서서 2014년에는 6.3%, 2016년에는 7.8%로까지 증가하였다가 다시 감소하기 시작하여 2018년에는 4.4%로 나타났다.

기초지방자치단체의 평균 순세계잉여금비율은 광역지방자치단체에 비해 높게 나타나고 있으며, 그 추세도 몇몇 연도를 제외하고는 증가추세에 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로 2009년 7.7%에서 2012년 8.8%로 증가하였으며, 2013년에는 약간 감소하여 8.4%로 나타났다. 그 이후 2014년에는 9.4%, 2016년에는 11.5%, 2018년에는 12.8%로 계속 증가추세를 보여주고 있다.

이상의 결과를 정리해 보면, 평균 순세계잉여금비율은 기초지방자치단체가 광역지방자치단체에 비해 월등히 높게 나타나고 있으며, 특히 기초지방자치단체들은 연구기간동안 지속적으로 증가추세에 있음을 알 수 있다. 반면 광역지방자치단체는 기초지방자치단체에 비해 순세계잉여금비율이 낮을 뿐 아니라 연구기간 동안 등락을 반복하고 있는 추세이다.

## 2. 일반화 적률방법 분석 결과

본 연구에서는 모든 지방자치단체를 포함하는 분석과 더불어 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 별로 추가적인 분석을 실시하였다. 하지만 모든 지방자치단체를 포함하는 분석과 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석의 결과가 동일하게 나타났다. 그 이유는 지방자치단체의 수가 광역지방자치단체의 수에 비해 월등히 많기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 다음에서는 모든 지방자치단체를 대상으로 한 분석결과에 대한 설명은 제외하고 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 구분하여 분석한 결과만을 설명하기로 한다.

〈표 2〉는 기초지방자치단체의 세입 구조가 순세계잉여금의 수준을 어떻게 변화시켰는지에 대한 분석결과를 보여주고 있다. 구체적인 결과는 다음과 같다.

기초지방자치단체의 경우 지방세 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율도 높게 나타난 반면, 이전재원의 비중은 지방세 비중과 정반대의 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과는 순세계

잉여금만을 통하여 보면 우리나라 기초지방자치단체의 경우 연성예산제약이론의 설명이 적용될 가능성이 있다고 볼 수 있겠다. 즉 이전재원 비중이 높아질수록 기초지방자치단체 스스로 재정적 어려움에 적극적으로 대비할 필요성이 낮아지기 때문에 더욱 큰 지출이 이루어지고 이에 따라 여유재원으로 활용되는 순세계잉여금의 수준이 낮아진다고 해석될 수 있을 것이다.

한편 지방채 비중은 모형 1과 모형 2 모두에서 순세계잉여금비율과 부(-)의 관계를 보여주고 있다. 이는 지방채의 비중이 높을수록 순세계잉여금비율이 낮아진다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 우리나라 기초지방자치단체의 경우 순세계잉여금이 지방채의 상환을 위한 재원으로 활용하고 있기 때문이라 할 수 있겠다. 순세계잉여금이 부채의 수준을 낮춘다는 선행연구(유갑열·이장희, 2018) 결과와 비교해 볼 때, 부채의 수준이 순세계잉여금 수준을 낮춘다는 역의 인과관계도 성립된다는 것을 의미한다고 하겠다.

통계변수인 선거관련 변수는 모두 순세계잉여금에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉 선거연도나 선거직전연도의 순세계잉여금 비율은 모두 다른 연도의 순세계잉여금 비율과 유의미한 차이가 없다는 점을 분석결과가 보여주고 있다. 이는 정치적 예산순환이론을 활용하여 제시한 가설, 즉 선거가 임박하면 선거의 승리를 위하여 재정지출 규모가 증가되기 때문에 순세계잉여금은 줄어들 것이라는 논리는 우리나라 기초지방자치단체에는 적용되지 않음을 의미한다고 볼 수 있다.

마지막으로 전년도 순세계잉여금은 모형 1과 모형 2에서 모두 당해연도 순세계잉여금에 정(+ )의 효과를 야기하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 순세계잉여금의 수준이 전년도 순세계잉여금에 기초를 두고 결정될 것이라는 점증주의의 주장을 뒷받침해주고 있다. 더욱이 정(+ )의 관계에 있다는 것은 연구기간 동안 순세계잉여금의 비율이 점증적으로 증가하였다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 세입구조의 순세계잉여금에 대한 효과분석 결과(기초지방자치단체)

변수		모형 1		모형 2	
		추정계수	유의확률	추정계수	유의확률
독립변수	지방채비중	0.646712	0.0042		
	이전재원비중			-0.3359	0.0015
	지방채비중	-2.50579	0.0006	-3.47657	<.0001
통계변수	지방선거연도	-0.00288	0.2413	-0.00648	0.3911
	지방선거직전연도	-0.007	0.1107	-0.00614	0.1785
	전년도순세계잉여금비율	1.24541	0.001	0.746123	.0011

다음에서는 광역지방자치단체를 대상으로 분석하였을 때 세입구조의 순세계잉여금에 대한 효과가 어떻게 나타났는지 설명하기로 한다. 앞서 살펴보았듯이 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 순세계잉여금 비율은 큰 차이가 있고, 연구기간 동안의 추이도 서로 다르게 나타나 독립변수들의 효과도 다를 것으로 예상할 수 있다.

〈표 3〉에서 보듯이 광역지방자치단체를 대상으로 한 분석 결과는 기초지방자치단체들을 대상으로 분석한 결과와 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 보면, 광역지방자치단체의 경우 지방세 비중은 순세계잉여금의 비율에 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타나, 기초지방자치단체들을 대상으로 한 분석결과와 일치하였다. 하지만 이전재원의 비중은 기초지방자치단체들을 대상으로 한 분석과는 달리 순세계잉여금의 비율에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 순세계잉여금 만의 측면에서 볼 때 연성예산제약이론이 우리나라 광역지방자치단체에는 적용되지 않을 수 있음을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

지방채 비중은 기초지방자치단체들을 대상으로 한 분석결과와 마찬가지로 모형 1과 모형 2 모두에서 순세계잉여금비율에 부(-)의 효과를 주는 것으로 분석되었다. 즉 광역지방자치단체들도 순세계잉여금을 지방채의 상환을 위한 재원으로 활용하고 있기 때문에 지방채에 대한 의존도가 높을수록 순세계잉여금의 수준은 낮아진다는 것을 의미한다고 하겠다.

통제변수 중 선거관련 변수는 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석과 마찬가지로 순세계잉여금에 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다. 전년도 순세계잉여금은 지방세비중 변수를 포함하고 있는 모형 1과 이전재원의 비중 변수가 포함되어 있는 모형 2 모두에서 당해연도 순세계잉여금 비율에 통계적으로 유의미한 음(-)의 변화를 준 것으로 나타나, 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석결과와 정반대의 결과를 보여주고 있다.<sup>20)</sup>

〈표 3〉 세입구조의 순세계잉여금에 대한 효과분석 결과(광역지방자치단체)

변수		모형 1		모형 2	
		추정계수	유의확률	추정계수	유의확률
독립변수	지방세비중	4.014519	0.0006		
	이전재원비중			3.327197	0.2073
	지방채비중	-6.46076	0.0055	-15.4931	0.0031
통제변수	지방선거연도	-0.1947	0.129	-0.34485	0.2117
	지방선거직전연도	-0.14699	0.2357	-0.45442	0.1762
	전년도순세계잉여금비율	-0.07905	0.0724	-0.05575	0.0395

20) 모형1에서는 유의수준 0.1, 모형2에서는 유의수준 0.05에서 유의미한 것으로 분석되었다.

다음에서는 이전재원의 구성요소인 무조건 보조금과 조건부 보조금의 순세계잉여금에 대한 효과가 어떻게 다르게 나타나는지에 대한 분석결과를 살펴보기로 한다. 앞서 설명하였듯이 무조건보조금은 지방자치단체들이 자주적으로 활용할 수 있는 재원인 반면 조건부보조금은 사용용도가 정해져 있는 재원이기 때문에 순세계잉여금에 대한 효과도 다를 수 있을 것으로 예상되었다.

〈표 4〉에 정리되어 있듯이 기초지방자치단체를 대상으로 분석한 결과, 무조건보조금과 조건부보조금 모두 순세계잉여금에 부(-)의 효과를 주는 것으로 나타났다. 즉 무조건보조금 비율 변수를 포함하고 있는 모형 3에서는 유의수준 0.1에서 무조건보조금비율이 높을수록 순세계잉여금비율은 낮아지는 것으로 분석되었고, 조건부보조금 비율 변수를 포함하고 있는 모형 4에서는 유의수준 0.05에서 역시 동일한 효과가 있는 것으로 나타났다. 일반보조금 이론에 따라 설정한 가설에 의하면 조건부보조금이 증가할수록 지방자치단체들의 재정지출 규모가 커지기 때문에, 이러한 논리에 따라 지방자치단체들의 여유재원인 순세계잉여금의 수준은 낮아질 것으로 예상되었다. 이러한 주장과는 달리 Fungibility 가설의 논리에 따른 연구가설에서는 조건부보조금이 많아지면 지정된 보조금의 일부를 가용재원화할 가능성이 높아지며, 그 결과 가용재원인 순세계잉여금의 수준이 높아질 것으로 예상했다. 순세계잉여금을 대상으로 한 분석결과는 우리나라 기초지방자치단체의 경우에는 Fungibility 가설보다는 일반 보조금 이론이나 역 Fungibility 가설이 더욱 설명력이 높을 수 있음을 의미한다고 볼 수 있겠다.

또한 끈끈이효과 이론의 논리에 따른다면 무조건 보조금은 지방자치단체의 재정지출을 자극하는 효과가 있기 때문에 무조건 보조금의 확대는 세출의 증가로 이어지고 따라서 여유재원인 세계잉여금의 수준이 낮아질 것으로 예상되었다. 분석 결과 우리나라 기초지방자치단체의 경우 무조건보조금이 증가할수록 순세계잉여금의 수준은 낮아지는 것으로 나타났다. 이러한 무조건보조금의 순세계잉여금에 대한 효과는 끈끈이효과 이론의 논리에 따라 설명될 수도 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

그 외에 지방채 비중과 통제변수인 선거연도, 선거직전연도, 전년도 순세계잉여금비율은 모형 1, 모형 2와 동일한 결과를 보여주고 있다. 즉 지방채 비중이 증가할수록 순세계잉여금비율은 감소한 것으로 분석되었으며, 선거연도, 혹은 직전연도와 다른 연도의 순세계잉여금 비율은 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한 전년도 순세계잉여금비율이 높을수록 당해연도 순세계잉여금비율이 높게 나타나 점증적으로 증가하는 추세를 보여주었다.

〈표 4〉 무조건보조금 및 조건부보조금의 순세계잉여금에 대한 효과분석 결과  
(기초지방자치단체)

변수		모형 3		모형 4	
		추정계수	유의확률	추정계수	유의확률
독립변수	무조건보조금비중	-0.00375	0.0756		
	조건부보조금비중			-0.25756	0.01987
	지방채비중	-2.86436	<.0001	-3.65466	<.0001
통제변수	지방선거연도	-0.00305	0.2003	-0.00376	0.1039
	지방선거직전연도	-0.00514	0.1425	-0.00459	0.1921
	전년도순세계 잉여금비율	0.962876	<.0001	0.739081	0.0012

다음으로는 광역지방자치단체를 대상으로 한 분석결과를 제시하기로 한다. 광역지방자치단체만을 대상으로 한 분석 결과는 기초지방자치단체를 대상으로 분석한 결과와는 여러 측면에서 다르게 나타나고 있다. 우선 조건부보조금 비중을 포함하고 있는 모형 4에서는 기초지방자치단체의 경우와 마찬가지로 유의수준 0.05에서 조건부보조금 비중이 높을수록 순세계잉여금비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 하지만 무조건보조금 비중을 포함하고 있는 모형 3에서는 무조건보조금 비중이 높을수록 순세계잉여금비율은 높아지는 것으로 분석되었다. 이는 우리나라 광역지방자치단체의 경우 무조건보조금이 지방세와 마찬가지로 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있기 때문에 지방세와 동일한 효과를 야기하고 있다는 것을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다.

지방채 비중은 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석과 동일한 결과를 보여주고 있다. 즉 지방채 비중이 증가할수록 순세계잉여금비율은 감소한 것으로 나타났다. 통제변수 중 선거관련 변수 역시 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석과 마찬가지로 순세계잉여금에 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다. 다만 전년도 순세계잉여금은 모형 3, 모형 4 모두에서 당해연도 순세계잉여금 비율에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타나 모형 1, 모형 2와는 다른 결과를 보여주었다.

〈표 5〉 무조건보조금 및 조건부보조금의 순세계잉여금에 대한 효과분석 결과  
(광역지방자치단체)

변수		모형 3		모형 4	
		추정계수	유의확률	추정계수	유의확률
독립변수	무조건보조금비중	3.501163	0.0933		
	조건부보조금비중			-19.5507	0.0162
	지방채비중	-15.7934	0.0001	-15.9044	0.0038
통제변수	지방선거연도	-0.284	0.2723	0.078563	0.6489
	지방선거직전연도	-0.41339	0.2415	-0.05141	0.8063
	전년도순세계 잉여금비율	-0.0471	.4102	-0.02717	0.6379

## V. 요약 및 결론

본 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 세입 구조가 순세계잉여금 수준에 미치는 영향에 대하여 집적시계열분석 방법의 하나인 일반화 적률방법(GMM)을 활용하여 분석하였다. 분석은 모든 지방자치단체, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체를 대상으로 별도로 이루어졌는데, 모든 지방자치단체를 대상으로 한 것과 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석결과는 일치하였다. 기초지방자치단체의 수가 광역지방자치단체의 수에 비해 월등히 많기 때문에 이러한 결과가 도출된 것으로 보인다. 하지만 광역지방자치단체의 경우는 기초지방자치단체와 일부 다른 결과를 보여주었다. 다음에서는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 분석결과를 요약하여 제시하기로 한다.

광역지방자치단체나 기초지방자치단체에서 모두 지방세 비중이 높을수록 순세계잉여금 비율이 높은 것으로 분석되었으나, 이전재원의 비중의 순세계잉여금에 대한 효과는 서로 다르게 나타났다. 구체적으로, 기초지방자치단체의 경우 이전재원의 비중이 높을수록 순세계잉여금 비율이 낮아진 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 연성예산제약이론의 논리로 일부 설명될 수 있을 것이다. 즉 지방자치단체는 이전재원에 대한 의존도가 높아질수록 재정적 어려움에 대비할 필요성이 낮아져 지출규모가 커지게 되고 이에 따라 여유재원이라 할 수 있는 순세계잉여금의 수준이 낮아진 것으로 이해할 수 있다. 하지만 광역지방자치단체의 경우 이전재원의 비중은 순세계잉여금의 비율에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나, 순세계잉여금

측면에서만 본다면 연성예산제약이론의 논리가 우리나라 광역지방자치단체의 재정운영에 대해서는 적용되지 않는다고 볼 수 있겠다.

다음으로, 이전재원 중 무조건보조금과 조건부 보조금의 효과에 대한 분석결과에 대하여 요약하여 설명하기로 한다. 기초지방자치단체의 경우 무조건보조금과 조건부보조금의 비중이 높을수록 순세계잉여금의 비율은 낮아지는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 끈끈이효과 이론과 일반보조금 이론, 혹은 역 Fungibility 가설의 논리로 어느 정도 설명될 수 있을 것이다. 즉 끈끈이효과 이론에서 주장하듯이 무조건 보조금이 지방자치단체의 재정지출을 자극하는 효과가 있기 때문에 무조건 보조금의 확대는 세출의 증가 및 여유재원인 세계잉여금의 감소의 결과를 야기했을 가능성이 높은 것으로 해석할 수 있을 것이다. 또한 일반 보조금이론이나 역 Fungibility 가설에서 주장하듯이 조건부보조금이 지방자치단체의 대응자금을 요구하기 때문에 부가효과가 발생하여 조건부 보조금이 증가할수록 지방자치단체들의 재정지출 규모가 커지고, 이에 따라 여유재원으로 활용할 수 있는 순세계잉여금의 수준이 낮아진 것으로 설명될 수 있겠다.

광역지방자치단체를 대상으로 분석한 결과 조건부보조금 비중은 기초지방자치단체와 마찬가지로 순세계잉여금의 수준에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 기초지방자치단체를 대상으로 한 분석결과와는 반대로, 무조건보조금 비중이 높을수록 순세계잉여금비율이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 광역지방자치단체에서는 무조건보조금이 지방세와 동일한 효과를 야기하고 있다는 것을 의미한다.

한편 지방채 비중은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 대상으로 한 모든 분석모형에서 순세계잉여금비율을 낮추는 효과를 보여주고 있다. 이는 우리나라에서 순세계잉여금을 지방채의 상환을 위한 재원으로 활용하고 있기 때문이라 할 수 있을 것이다.

통제변수인 선거관련 변수의 결과를 살펴보면, 광역지방자치단체나 기초지방자치단체를 대상으로 한 모든 분석모형에서 선거연도나 선거직전연도의 순세계잉여금 비율이 다른 연도의 순세계잉여금 비율과 차이가 없는 것으로 나타나, 정치적 예산순환이론의 주장에 기초하여 제시한 가설, 즉 선거가 임박하면 선거의 승리를 위하여 재정지출 규모가 커지고 따라서 순세계잉여금 수준이 낮아질 것이라는 가설은 우리나라 지방자치단체에는 적용되지 않음을 보여주고 있다.

마지막으로 전년도 순세계잉여금의 효과를 분석한 결과 기초지방자치단체에서는 모든 분석모형에서 당해연도 순세계잉여금을 증가시키는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라 기초지방자치단체의 순세계잉여금은 연구기간 동안 전년도 순세계잉여금에 기초하여 점증적으로 증가하였음을 알 수 있다. 다만 광역지방자치단체의 경우 일부 모형에서 전년도 순세계잉여금이 당해연도 순세계잉여금 비율에 부(-)의 영향을 주는 것으로 분석되어 기초지방자치단체와는

다른 결과를 보여주고 있다.

본 연구는 지방자치단체의 세입 구조에 따라 순세계잉여금이 어떻게 달라지는지에 대하여 최초로 거시적인 차원에서 분석을 시도한 연구로서 그 의미를 찾을 수 있겠다. 뿐만 아니라 연구 결과는 순세계잉여금의 조절을 위해서 어떠한 정책적 변화가 필요한지에 대한 기초자료를 제공해 줌으로써 정책적인 측면에서도 의의가 있다고 할 수 있다.

하지만 본 연구는 순세계잉여금의 결정요인에 국한하여 거시적으로 분석하는데 그쳐 순세계잉여금이 실제로 어떠한 효과를 야기하고 있는지에 대한 미시적 분석이 이루어지지 못하였다는 점은 연구의 한계점이라 할 수 있다. 왜 광역지방자치단체와 기초지방자치단체와 다른 결과를 보이는지, 또한 어떠한 정책적 판단을 하는 것이 바람직할지에 대해 명확한 근거를 제시하여 주지는 못하였기 때문이다. 앞으로 순세계잉여금에 대한 종합적인 이해와 보다 명확한 정책적 변화의 방향을 제시하여 주기 위해서는 이러한 한계점을 극복하고 거시적인 분석 뿐만 아니라 각 지방자치단체별로 미시적이고 심층적인 분석이 이어질 필요가 있을 것이다.

또한 순세계잉여금에 대한 세입의 효과에 대한 논의를 위하여 세입의 세출에 대한 이론적인 논의를 활용한 점 역시 연구의 한계점으로 지적될 수 있을 것이다. 순세계잉여금의 주요 구성요소가 지출되지 않은 세출인 불용액이기는 하지만 불용액이 세출을 100% 대표하지는 못하기 때문이다. 따라서 본 연구결과와 이론적인 논의를 직접적으로 연결하는데에는 한계가 있고, 따라서 분석결과의 해석에 제한이 있을 수 있다. 또한 기타 사회경제적 변수들의 순세계잉여금에 대한 효과에 대한 논의도 거의 부재하기 때문에 본 논문의 분석에서 제외된 점 역시 이 논문의 한계점이라고 할 수 있겠다. 다만 본 연구는 세입의 순세계잉여금에 대한 효과와 관련한 이론적인 논의가 부재한 상황에서 차선의 선택을 했다는 점에서는 의미를 찾을 수 있겠다. 추후 본 연구의 주제와 직접적으로 연관된 이론적인 논의 및 분석이 이어지기를 기대해 본다.



## 【참고문헌】

- 강경표·김준기. (2020). 우리나라 지방의회의 예산권한이 재정건전성에 미친 영향. 「행정논총」, 58(2): 1-33.
- 국회예산정책처. (2011). 「우리나라 세계잉여금 처리의 문제점 및 개선방안」.
- 김나영. (2020). 지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(3): 141-166.
- 김봉환·이권희. (2019). 불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성. 「재정학연구」, 12(1): 27-53.
- 김우철. (2007). 세입과 세출의 인과관계에 관한 분석. 「재정포럼」, 127: 42-60.
- 김정완. (2009). 민주화수준과 정치적 예산순환: 동북아 국가를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 19(4): 213-232.
- 나아정. (2008). 세계잉여금 발생 및 처리와 관련된 문제점과 개선과제. 「NABO 재정브리프」, 7: 43-56.
- 류춘호. (2019). 순세계잉여금 발생원인 분석과 현황. 「지방재정」, 48: 8-53.
- 박충훈. (2019). 자치단체의 세계잉여금발생과 구조적 한계. 「지방재정」, 48: 54-59.
- 박선희·구정태·김렬. (2009). 지방교부세의 비대칭 Flypaper effect 분석. 「지방정부연구」, 13(2): 75-92.
- 배상석. (2015). 순세계잉여금의 경기대응적 역할 가능성에 대한 연구. 「한국자치행정학보」, 29(2): 127-150.
- 배인명. (2000). 지방정부 자치재정력의 지방세출구조에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(2): 161-177.
- 배인명. (2016). 재정분권화의 국가경쟁력에 대한 효과분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 21(3): 33-64.
- 배인명. (2017). 이전재원의 지방재정운영 효율성에 미치는 효과에 대한 연구. 「국정관리연구」, 12(4): 113-139.
- 석호원. (2016). 지방자치단체의 국고보조사업지출액과 fungibility의 비선형성 분석. 「지방행정연구」, 30(4): 201-232.
- 신범철. (2009). 기업패널자료를 활용한 수출의 생산성효과 분석. 「국제통상연구」, 14(2): 1-26.
- 오영균. (2008). 재정분권과 연성예산제약에 관한 연구. 「행정논총」, 46(3): 121-143.
- 염준호·이제항·박대식. (2016). 한국중소도시 지방정부의 재정지출 영향요인 연구: PLS 구조방정식 분석. 「지방정부연구」, 20(1): 477-502.

- 유갑열·이장희. (2018). 지방자치단체 순세계잉여금이 부채에 미치는 영향. 「한국비교정부학보」, 22(2): 133-163.
- 윤인주. (2014). 지방자치단체 재정지출 정향의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 11(2): 1-21.
- 이미애·이현우·홍윤미. (2015). 지방자치단체 순세계잉여금과 재정효율성에 관한 연구. 「지방정부 연구」, 18(4): 481-502.
- 이시원·김주찬·박태갑. (2005). 세계잉여금의 운영실태 연구: 경상남도 기초지방자치단체를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 275-297.
- 이현우. (2012). 지방자치단체의 예산운영에 관한 연구: 세계잉여금을 중심으로. 「한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」, 169-194.
- 임상수. (2016). 지방교부세가 지방자치단체 지출에 미치는 영향. 「한국경제의 분석」, 22(3): 101-145.
- 임상수·최항석. (2017). 세입 구조로 살펴본 지방자치단체의 세출 특징에 관한 연구: 의사결정나무 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(3): 221-244
- 임성일·이효. (2014). 지방재정의 순세계잉여금 영향요인: 예산회계 관점을 중심으로. 「정부회계연구」, 12(2): 1-25.
- 장덕희. (2010). 조건부 지원금이 자치단체의 자체사업비에 미친 영향분석: fungibility 가설의 검증을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(2): 291-309.
- 장혜윤·장현경·박충훈. (2019). 사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 112-135.
- 정용석. (2011). 지방세입과 지방세출 간의 인과관계 분석. 「한국지방재정논집」, 20(1): 477-502.
- 조현호·함우식·주상현. (2013). 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석 - 전라북도 14개 시군을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 17(1): 171-198.
- 주윤창. (2018). 「자치단체 순세계잉여금이 재정운영결과에 미치는 영향에 관한 연구」. 박사학위논문, 인하대학교 대학원 경영학과.
- 최태현·임정욱. (2017). 관청형성모형에 기반한 중앙정부 예산점증성 분석. 「한국행정학보」, 51(2): 389-420.
- 행정안전부. (2019a). 「2020년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 기준」.
- 행정안전부. (2019b). 「2020년도 지방채 발행계획 수립기준」.
- Arellano, M., and Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies*, 58: 277-297.
- Buchanan, J. and Wagner, R. (1978). Dialogues concerning fiscal religion. *Journal of*

- monetary Economic*, August: 626-627.
- Buchanan, J. and Wagner, R. (1977). *Democracy in deficit*. New York: Academic Press.
- Fisher, R. C. (2007). *State and local public finance*. Thompson higher edu.
- Frey, B. and F. Schneider. (1978). A Model of Politico-economic Behavior in the UK. *The Economic Journal*, 88.
- Friedman, M. (1978). The limitations of tax limitation. *Policy review*, summer: 7-14.
- Gutierrez, Robert G. (2017). *Using a dynamic panel estimator to model change in panel data*. Paper SAS0642-2017.
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42: 169-190.
- Rogoff K. and A. Sibert. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies*, 55.
- Sayrs, Lois W. (1989). *Pooled Time-Series Analysis*. Newbury Park, Ca: SAGE Publications, Inc.
- Wildavsky, A. (1974). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wright, Deil Spencer. (1972). The States and Intergovernmental Relations. *Publius*, 1(2): 7-68.

---

**배 인 명** : University of Georgia에서 1993년 행정학 박사학위(논문: Fiscal Decentralization: Determinants and Effects on the Revenue Patterns by Source and the Expenditure Patterns by Function at the State and Local Level in the United States)를 취득하였고, 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 지방재정, 재무행정 등이며, 최근 주요 논문으로는 “지방자치단체의 유형화에 대한 연구: 지방재정분석제도에서의 활용을 중심으로”(2019), “우리나라 국회의 예산 및 기금 심의 결과에 대한 탐색적 연구”(2018), “이전재원의 지방재정운영 효율성에 미치는 효과에 대한 연구”(2017) 등이 있다. (impai@swu.ac.kr)

