

# IMF 경제위기가 지방재정지출정책에 미친 영향분석\*

권 경 환\*\*

## 〈目 次〉

- |                 |                    |
|-----------------|--------------------|
| I. 서 론          | II. 이론적 논의와 경험적 연구 |
| III. 조사설계와 분석모형 | IV. 분석결과           |
| V. 결 론          |                    |

## 〈요 약〉

본 논문은 우리나라 기초자치단체(시·군·자치구)를 대상으로 구성한 패널데이터(panel data)를 활용해 'IMF 경제위기'가 지방정부 재정지출패턴에 미친 영향을 실증적으로 분석한 것이다. 기존 이론과 관련문헌을 재검토 한 후 성장·복지·개발정책을 종속변수로 조작화 했고, 'IMF 경제위기' 변수 외에 각 정책의 지출비율에 영향을 미칠 것으로 판단되는 새로운 독립변수들(제3의 변수들)을 추출하여 분석모형에 포함시켰다. 외국의 실증연구에 따르면 경제위기에 따른 지역경제 침체 현상은 자체 세입을 감소시키고 상위정부가 지원하는 이전재원 축소 및 정책의제 위치(agenda positioning) 변화를 초래하는 경향이 있다. 이 경우 재정지출정책의 우선순위에는 변화가 수반되고 이것은 결국 재정결정 내용의 급격한 변동으로 나타날 수 있다. 본 연구의 분석결과에 따르면, 경제위기의 여파가 심각했던 기간(1998~1999년) 동안 우리 기초자치단체들은 대체로 성장정책과 복지정책을 선호 했고 상대적으로 개발정책에 대한 정책선호도는 낮았던 것으로 나타났다. 이 기간 동안 단체장들은 지역경제활성화를 위한 성장정책과 복지사업에 더욱 더 관심을 가졌고, 지역경제성장사업을 담당하는 부서는 단체장의 의도에 부합하고 어려운 경제상황을 부서예산을 팽창시킬 수 있는 기회로 삼아 많은 예산을 확보하려 했기 때문에 성장비와 복지비의 지출이 증가했던 것으로 보인다. 그리고 국가적인 경기후퇴로 인한 투자재원 부족으로 주민편익과 관련된 전시효과성 사업의 성격을 지닌 지역사회개발사업(SOC투자사업, 환경개선사업 등)은 위축되었던 것으로 판단된다.

【주제어 : 경제위기, 지방재정지출, 성장정책, 복지정책, 개발정책】

\* 본 논문은 2004년 한국정책학회 추계학술대회에서 발표된 내용을 수정·보완한 것이다.  
유익한 의견을 주신 익명의 심사위원 세 분들께 감사드린다.

\*\* 국제문제조사연구소 선임연구위원

## I. 서 론

본 연구는 기초자치단체 세출예산구조상에 나타난 지출정책들 가운데에서 지역 경제성장정책, 사회복지정책, 사회개발정책을 대상으로 ‘IMF 경제위기’가 그 정향 변화에 미친 영향을 분석하는데 목적이 있다. 따라서 우리나라 230여개 기초자치 단체(시·군·자치구)를 대상으로 구성한 패널데이터(panel data)를 활용해 IMF 경제위기가 ‘지출패턴의 변동(changes in the spending patterns)’을 의미하는 재정지출 정향에 미친 영향을 실증적으로 분석하고 있다.

일반적으로 경제적 위기나 국가적인 경기후퇴는 지방정부의 재정지출정향에 상당한 영향을 미치는 경향이 있다. 경제위기는 지역경제의 침체에 따른 자체 세입의 감소와 더불어 상위정부가 지원하는 이전재원의 축소를 초래하기 때문이다 (Gold & Ritchie, 1994). 사회적 위기의 출현으로 정책의제의 위상(agenda positioning)이 달라지는 경우 정책의 우선순위에 변화가 수반되고 이것은 결국 재정결정 내용에 급격한 변화를 초래하게 된다(이달곤, 2004: 649; Jones, Baumgartner & True, 1998).

물론 국가적인 경제위기하에서 각각의 지방정부가 성장·복지·개발정책 관련 지출을 증가시킬 것인지 아니면 줄일 것인지에 대해서는 일관성 있는 결론을 도출하기가 어렵다. 지방정부유형론이 시사하는 바와 같이 국가별로, 지방자치단체 계층별로, 그리고 지방자치단체 유형별로 차이가 적지 않을 것이기 때문이다.

그 동안 지방재정지출정향과 관련된 기존의 국내 연구들은 정책간 상대적 우선 순위보다는 주로 복지정책과 같은 특정정책만을 연구대상으로 하는 부분분석(partial analysis)에 치우쳐 있었고, 지출정향에 영향을 미칠 수 있는 다양한 ‘제3의 변수들’에 대한 탐색이 다소 미흡했다. 본 연구에서는 이러한 선행연구들의 한계를 감안해 기존 이론과 관련문헌을 재검토한 후 복지정책 외에 성장정책과 개발정책을 종속변수로 조작화(operationalization) 했고, ‘IMF 경제위기’ 변수 외에 재정지출정향에 영향을 미칠 것으로 판단되는 새로운 독립변수들(제3의 변수들)을 추출하여 요인별로 유형화하였다. 구체적으로 본 논문은 지방정부의 재정지출정향변화와 그 결정요인들 내에 포함된 관련변수인 ‘IMF 경제위기’ 간의 인과관계를 ‘제3의 변수들’을 통제한 상태에서 각종 경험적 자료를 활용해 분석한다는 점에서 설명적 연구의 성격을 다분히 지닌다.

## II. 이론적 논의와 경험적 연구

### 1. 이론적 논의

지방정부의 재정지출 정향변화를 설명하는 이론으로는 지출양태론(집중주의이론), 지출결정요인론, 그리고 지출정향론 등이 있다.

이 가운데에서 지출정향론은 지방정부가 지향하는 재정지출의 방향과 지출정책 유형간의 우선순위에 관심을 두는 것으로 지출양태론이나 지출결정요인론에 비해 근래 이에 대한 연구가 활기를 띠고 있다. 지출정향론과 관련된 외국의 초기 선행 연구를 보면 크게 성장·개발정책론(Peterson, 1981; Heidenheimer & Adams, 1983; Kernell, 1986; Hibbs, 1987; Schneider, 1989)과 복지정책론(Wildavsky, 1974; Rourke, 1984; Wong, 1988)이 대립되고 있다. 그리고 성장연합론, 체계적 권력론, 관료적 의사결정론, 지방정부유형론, 레짐이론 등도 지출정향론에 포함되어 논의될 수 있다.

#### 1) 성장·개발정책론

성장·개발정책론은 지방정부(또는 지방정부의 정책결정자)가 복지정책정향을 억제하는 '구조적 요인'<sup>1)</sup>을 인지하고 있는 합리적 행위자(rational actor)로서 지역경제성장과 지역사회발전을 제일의 목표로 추구한다고 본다. 지방정부는 지역경제 성장의 필연성(imperative)에 따라 주민에 대한 복지시혜를 자체적인 노력에 의해서 가 아닌 중앙정부의 최소시혜수준(national minimum)의 공급노력에 의존하게 되며, 따라서 지방정부는 여기에서 발생되는 여유재정력이 지역경제성장을 직접적으로 유발하는 정책분야에 집중적으로 투입되도록 하려는 경향을 보인다는 것이다 (Brown & Oates, 1980; Ladd & Doolittle, 1982; Kantor, 1988).

Peterson(1981)은 지방정부가 성장정책을 선호하는 이유를 동 정책의 경우 복지 정책과는 달리 관할구역 내로 자본과 노동의 유인효과가 크기 때문이라고 본다. 성장정책은 세원증대효과를 가져오므로 IMF 영향하에서 재정력이 취약한 우리

---

1) 성장·개발정책론의 관점에서는 복지정책이 지역경제성장에 활용될 수 있는 자원을 고갈시킬 뿐만 아니라 조세부담을 가중시킴으로써 새로운 자본이나 생산적 노동력의 유입을 저해하는 한편, 기존의 자본 및 노동력의 지역 밖으로의 유출을 조장하는 동시에 다른 지역의 빈민들마저 관할지역으로 유인함으로써 지역경제성장을 저해하는 것으로 본다. 또한 성장·개발정책의 수혜자는 기업가, 소상인, 노동자 등 거의 모든 지역주민을 포함하는데 반해 복지정책의 수혜자는 일부 주민들에 국한되기 때문에, 지방정부가 복지정책을 통해서는 필요한 정치적 지지마저 확보하기 어렵게 된다고 한다.

기초자치단체의 입장에서는 이를 외면하기가 어려웠을 것으로 보인다. 특히 지역 경제활성화와 각종 공약사업을 실천하는데 필요한 재원을 확보하기 위해서도 기초자치단체들은 성장정책을 중시했을 가능성이 높다. 국내경제가 1997년 11월 구성된 IMF 관리체제의 영향을 직접적으로 받는 와중에서 1998년 6·4 지방선거로 민선2기<sup>2)</sup>가 출범했다. IMF체제하에서는 기업이익확대를 통한 세수증대와 지역경제활성화 차원에서 지방정부와 지역기업간에 상호협조관계가 형성되는 등 성장정책에 대한 지방정부의 관심이 고조되었을 개연성이 높다.

한편 경제위기 상황에서는 중앙정부와 지방자치단체 모두 위기 해결을 위한 구조조정 비용 등의 급증으로 재정긴축정책(fiscal retrenchment policy)을 선택할 수밖에 없기 때문에 지역개발 등에 대한 정부보조금이나 자치단체의 세출은砍감될 것으로 예상된다(한인섭, 2002: 232). 지역사회개발비는 Peterson의 할당정책(allocational policy)에 해당되는 비용이다. 할당정책이 지역경제에 미치는 영향은 비교적 중립적이며 세원이 많은 지역일수록 이 분야의 사업들이 더 효과적으로 수행될 수 있음을 감안한다면, 경제위기 상황에서 이 분야의 지출은 줄어들 가능성이 높다.

## 2) 복지정책론

정책결정과정에서 지방정부는 주민, 이익집단, 정당 등과 같은 비공식적 정책참여자들로부터 끊임없는 정치적 요구와 압력을 받게 되기 때문에 항상 ‘경제적 합리성’에 의해 지배되는 ‘경제적 합리자’는 아니며, 오히려 정치적 지지의 극대화를 위해 복지정책을 추구하는 ‘정치적 합리자’라고 본다.<sup>3)</sup> 지역경제에 역기능적이라고 생각되는 복지정책에 비중을 두는 것이 경제적으로는 비합리적일지라도 정치적으로 합리적이라고 판단될 경우 지방정부는 복지정책을 지향하게 된다는 것으

- 
- 2) 이 기간 동안에는 여야 정권교체의 여파와 제16대 총선(2000. 4)결과로 인해 민선1기 때와는 달리 지역구정당구도의 분절성이 상당히 심화되었다. 고객지향적인 행정서비스 품질관리전략의 일환으로 행정서비스현장이 1998년 하반기 지자체에 도입되어 이듬해부터 확대되었는데, 현장을 통해 지방자치의 정신을 구현하려는 반응성이 높은 자치단체라면 재정지출정향에 변화가 일어났을 것이라는 추론이 가능하다. 2000년에는 지방교부세율이 종래 내국세 총액의 13.27%에서 15%로 증가했으며, 재선단체장의 등장과 지방중소기업에 대한 역할기대의 증대 등으로 지방재정지출정향에 적지 않은 변화가 일어났을 것이라는 추측도 가능하다.
- 3) 복지정책론은 복지정책의 대상자 범위가 개발정책의 대상자의 범위보다 크기 때문에 복지정책의 정치적 효과가 개발정책의 그것에 비해 상대적으로 크다고 보는데 비하여, 개발정책론은 그 반대로 보는 경향이 있다.

로, 정책결정자의 자율성을 강조한다.

그러나 정책결정자가 개발정책이 정치적지지 확보에 오히려 도움이 된다고 판단하여 복지정책에 우선하여 이를 추구할 경우에는 정책간의 우선순위가 바뀔 수 있으며, 지방정부에 따라서는 두개의 정책을 동시에 지향하는 행태를 보일 수도 있기 때문에, 복지정책론과 개발정책론은 중복되는 부분이 생겨 논리적인 모순이 발생할 수 있다. 따라서 복지정책에 대한 정향뿐만 아니라 지역경제성장정책에 대한 정향, 나아가 지역사회개발정책에 대한 정향도 정치적 관점이라는 시각에서 파악될 수 있다고 보는 것이 더 합리적일 듯하다.

IMF 외환위기 하에서의 지방복지수요 증가, 단체장 등 지방정치인들의 주민복지 확보 의도, DJ정부의 분배지향적인 정치이데올로기 등을 고려할 때 우리 지방 정부는 복지정책을 지향했을 가능성 또한 높아 보인다.

### 3) 관료적 의사결정론

관료적 의사결정론은 선거정치와 제침정치(regime politics)로 표현되는 지방정치의 중요성을 과소평가하고, 오히려 관료적 의사결정규칙이 도시정부의 서비스 배분을 가장 잘 설명한다고 주장한다. 행정서비스는 정치적 압력이나 영향력에 의해 결정되는 것도 아니며, 동시에 항상 행정수요라는 합리적 기준만을 잘 반영하여 제공되는 것도 아니라고 하며, 절차적으로 중립적인 일단의 관료제적 의사결정규칙에 의해 배분되는 것으로 보고 있는데, 이런 규칙은 조직내부에서 생긴 것으로 서비스 유형에 따라 다르며, 관료제나 시에 따라서도 다르다고 한다(Nivola, 1978: 59~81). 그리고 관료들은 일반적으로 지역주민들 모두에게 관심을 가지기 보다는 현재 서비스를 요구하는 주민에게 그 관심을 한정시키며, 자력으로 문제점을 발견하고 해결하려 하기 보다는 시급한 문제를 우선적으로 다루려고 한다는 것이다.

### 4) 지방정부유형론

지방정부 유형론은 지방정부의 유형에 따라 지출정책에 대한 정향이 달라질 것이라는 입장을 취하고 있다(이승종, 2000). 이 이론에서 지방정부유형이란 지방정부가 처한 상황적 여건을 의미하는데, 성장·개발정책론, 복지정책론, 그리고 관료적 의사결정론에서 간파되고 있는 자치계층, 도시화 정도 등과 같은 변수들이 주목의 대상이 된다. 같은 유형의 지방자치단체(예컨대, 시의 경우)라고 할지라도 지출정책이 다를 수 있음은 이러한 변수들의 영향 때문이라고도 볼 수 있다.

이 이론은 그 동안 지출결정요인론에서 폭넓게 다루어졌던 결정변수들에 대한 관심을 환기시키고 지출정향론과 지출결정요인론의 통합가능성을 열어준다는 점에서 그 의의가 있는 것으로 판단된다.

### 5) 레짐이론

1980년대 초반에 풍미했던 도시정부의 구조적 한계성과 경제결정론을 주장한 Peterson의 도시한계론을 극복하고, 지방정부에 대한 설명에서 정치를 복원시켜, 정부와 비정부 부문 간의 관계를 중심으로 도시정부체제 이론을 재획립(이종원, 1999: 141)하기 위해 등장한 것이 레짐이론이다.

기존의 엘리트이론이나 다원론은 정치행위자들의 권력(power)을 개념화함에 있어 ‘사회적 통제(social control)’모형을 근간으로 하였다. 반면 신다원주의 입장을 취하는 레짐이론은 ‘사회적 생산(social production)’모형에 입각해 있는데, 레짐이론의 권력 개념은 어떤 주어진 목표를 이루기 위해 다양한 구성요소를 서로 모으는 통치능력(governing capacity)으로 파악(Stone, 1989; 1993)될 수 있다. 통치능력은 지방 정부가 진보정책(progressive policy)이나 개발정책(developmental policy)을 추진할 수 있는 힘을 의미한다. 대부분의 도시에서 개발정책이 최우선의 과제이긴 하지만 환경보존이나 소득재분배와 같은 정책들이 우선되는 도시도 있고(Clavel, 1986; Stone, 1993<sup>4)</sup>) 정책적 추구성향이나 형태가 도시의 역사적 맥락에 따라 달라질 수 있음(Tilly, 1984; Stone, 1989)에도 주목한다(최승범, 1999: 114).

레짐이론에 따르면 IMF 경제위기와 같은 지방정부의 사회경제적 여건은 지방 레짐에 대한 수요로서 통치능력을 형성하는 한 요인으로 파악될 수 있다.

## 2. 경험적 분석

Fainstein(1995)에 따르면 선진국들이 1970년대의 오일쇼크로 대변되는 불황에 직

4) Stone(1989/1993)은 도시레짐의 종류를 현상유지레짐(maintenance regime), 개발레짐(development regime), 진보레짐(progressive regime), 저소득층 기회확장레짐(lower-class opportunity expansion regime) 등으로 분류하고 있다. 개발레짐에서는 적극적인 도시재개발, 공공시설 공급, 투자자에 대한 세제혜택과 보조금제 등이 개발목표를 달성하기 위한 주요 수단들이고, 진보레짐에서는 환경보호, 폐적한 주택환경조성, 고품위유지를 위한 도시설계, 유적지보호, 소수계보호, 각종 개발부담금제 등이 개발로 초래된 혜택을 줄이기 위한 수단들이며, 저소득층 기회확장레짐에서는 재교육, 직업훈련, 소규모 사업과 주택소유 기회의 확대 등이 주요 수단들이다(최승범, 1998: 340).

면해 경제구조를 재구성하기 시작했고 그 결과 도시간의 분업현상이 발생하게 되었는데 당시 도시들은 투자기회를 모색하고 있는 자본을 유인하기 위해 성장정책을 추진하게 되었다고 한다.

반면 미국의 38개 대도시 정부를 분석한 Jordan(2003)의 연구에 따르면, 경기가 위축되는 상황이 발생하거나 중앙의 지원이 줄어드는 상황에서는 경제활성화 및 문화적 기능 관련 지출이 급격하게 줄어드는 도시가 반대의 경우보다 더 많은 것으로 나타났다. 이것은 국가적 경기 후퇴기에 중산층 이상 주민의 이주를 촉발하는 기본적인 경비에 대한 감축보다는 지역발전과 경제성장을 진흥하는 지출을 줄이는(이달곤, 2004: 650) 등 탈점증주의 행태가 나타날 수 있음을 시사하는 것이어서 우리 기초자치단체를 대상으로 한 실증적 분석의 필요성을 제기한다.

평택시를 대상으로 한 최승범의 연구(1999: 109~146)는 레짐이론의 시각에서 시의 역사적 과제, 도시레짐의 형성 및 결과, 그리고 IMF체제하에서의 개발레짐의 강화 가능성 등을 분석하였다. 개발레짐의 강화 가능성과 관련해서는 평택호·평택항의 개발, 지방공단내 대기업 유치를 위한 법령개정, 관내공장들의 토지용도변경, 중소기업에 대한 각종 지원 등이 그 예로 제시되고 있다.

국가적인 재정위기가 사회보장 프로그램 등 복지서비스 관련 지출에 미치는 영향에 대해서는 Baldacci, de Mello, & Inchauste(2002: 24~27)의 연구가 있다. 이들의 연구에 따르면 멕시코의 경우에는 중앙·지방정부 공히 재정위기 기간(1994~1995년)동안 긴축재정정책을 추진했고, 교육, 보건관리, 사회보장 프로그램 등에 대한 지출을 삭감한 것으로 나타났다.

Phillips(1980: 197~204)는 1948년부터 1976년까지의 미국 전체 지방정부를 대상으로 한 시계열분석을 통해 우리의 지역사회개발비에 속하는 교통관련 지출이 경기변동에 상당히 민감하다는 점을 지적한 바 있다. 지방정부의 고속도로 지출비<sup>5)</sup>는 전체 지방정부지출비와 비교할 때 동일한 유형의 지수성장함수(exponential growth function)를 나타냈지만, 1950년대 후반 경기침체 때에는 지방 고속도로 지출비의 성장률이 전체 지방정부지출의 성장률보다 가파르게 하락하는 현상이 나타났다는 것이다.

5) Peterson은 고속도로 건설(highway construction)을 개발정책(본 연구의 성장정책에 해당)으로 구분하고 있지만, 우리의 경우 기초자치단체에서의 도로건설 및 확보, 보도설치 등은 지역사회개발정책에 포함되는 것으로 보는 것이 적절할 것이다.

### III. 조사설계와 분석모형

#### 1. 조사대상

본 연구는 지방의회기에 해당되는 1993년부터 민선2기 만료 한 해 전인 2001년 까지를 연구의 시간적 범위로 설정하고 있다. 따라서 이 기간 동안의 230개 기초 자치단체(시·군·자치구)를 조사대상에 포함시키고 있다. 다만 분석대상의 일관성을 유지하고 시계열횡단면회귀분석(Time Series Cross Section Regression: TSCSREG)<sup>6)</sup> 절차를 수행하기 위해 35개 기초자치단체를 분석대상에서 제외하였다. 이들 35개 기초자치단체에는 ① 민선1기 때 시·군통합으로 인해 기존의 군이 시로 승격되면서 없어지고<sup>7)</sup> 시가 새롭게 설치된 지역과 ② 광역시로 승격된 지역(울산시), 그리고 ③ 새롭게 설치된 기초자치단체<sup>8)</sup> 등이 포함된다.

본 연구의 패널데이터분석방법(panel data method)에 적용된 횡단면 자료의 수와 관측치수를 시·군·구별로 살펴보면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 횡단면 자료 및 관측치수

	횡단면 자료의 수 (number of cross sections)	관측치 수 (number of observations)
시	54	486
군	86	774
구	55	495
전체	195	1755

#### 2. 분석모형의 구성요소와 측정지표

본 연구의 분석모형에 포함된 주요 변수들(종속변수와 독립변수)을 정리해 보면

- 
- 6) 통합시계열회귀분석을 실행하기 위한 통계프로그램인 SAS의 시계열횡단면회귀분석 (Time Series Cross Section Regression: TSCSREG) 절차에서는 각각의 횡단면에 대한 시계열이 동일한 수의 관측치를 포함해야 하고 시간적 범위도 같아야 한다.
  - 7) 평택군, 남양주군, 용인군, 파주군, 이천군, 안성군, 김포군, 보령군, 아산군, 논산군, 익산군, 정읍군, 여천시, 여천군, 광양군, 문경군, 통영군, 사천군, 거제군, 양산군 등이 여기에 해당된다.
  - 8) 이러한 기초자치단체로는 서울 광진구, 강북구, 금천구, 부산 연제구, 수영구, 사상구, 기장군, 대구 달성군, 인천 연수구, 부평구, 계양구, 강화군, 옹진군, 광주 남구 등이 있다.

아래〈표 2〉에 제시된 바와 같다. 기초자치단체의 재정지출정향을 분석하는데 사용된 변수들 가운데에서 일부는 외국의 선행연구를 기초로 해서 구성된 것이다.

우리 지방자치단체의 구조와 맥락이 외국과는 달라 외국의 선행연구에서 사용된 표준화된 척도를 그대로 사용하는 데는 제약이 따르고 아직 지방자치의 제도화 수준이 상대적으로 낮아 관련 측정도구(척도)의 개발이 미흡한 현실적 제약으로 인해 이 경우에는 대용변수(proxy variables)를 구성하여 분석에 사용하였다. 그리고 종속변수가 일반회계<sup>9)</sup> 세출예산을 반영하므로 독립변수의 경우 예산자료에 해당되는 것(1인당지방세징수액, 재정자립도, 정부보조금비율)을 제외하고는 1년 지체(one year lagged)된 측정지표를 변수값으로 사용하였다.

〈표 2〉 분석모형의 구성요소(종속변수와 독립변수)

변수명		변수의 정의(측정지표)
종 속 변 수		
Grow(성장비 비율)		지역경제성장지출이 총세출 예산에서 차지하는 비중(%)
Welfare(복지비 비율)		지역복지지출이 총세출 예산에서 차지하는 비중(%)
Develop(개발비 비율)		지역사회개발지출이 총세출 예산에서 차지하는 비중(%)
독립변수		
정치 행정 요인	Time	민선1기와 민선2기를 포함하는 민선자치단체장 출범 이후 시기와 의회기 구분(1993~1995년까지의 의회기=0, 1996~2001년까지의 민선기=1)
	Domin Party	단체장-의회 간의 권력관계(단체장우위=1, 단체장비우위=0) 지역구정당구도의 변화로 인한 정치적 통제력 약화를 의미하는 정당분열성의 정도(분절성이 심한 경우=1, 분절성이 약한 경우=0)
	Party1	민선1기와 민선2기 모두 야당단체장이 당선된 지역과 그 외 지역 구분(해당지역=1, 그 외 지역=0)
	Sus	재선단체장과 초선단체장 구분(재선단체장=1, 초선단체장=0)
	Ind	Lobby 대용변수로서 기업집단의 영향력(광공업사업체수)
	Doct	Lobby 대용변수로서 의료계의 영향력(인구1000명당 개원의 수)

9) 특별한 사업을 수행하거나 특정수입을 지출과 연결시키는 것이 바람직한 경우에 설치되는 특별회계는 기초자치단체별로 많은 차이를 나타내고 있다. 따라서 손희준(1999: 87)도 지적한 바와 같이 지역별로 재정지출을 비교분석할 경우에는 일반회계를 기준으로 하는 것이 공공서비스의 배분이나 재정지출의 패턴을 분석하는데 더 적합하다.

변수명		변수의 정의(측정지표)
제도요인	Part	관급공사 관련 주민참여제도(주민감독관제도, 건설기술자문위원회제도) 실시지역과 미실시지역 구분(실시지역=1, 미실시지역=0)
	Service	성장정책 관련 행정서비스현장 제정지역과 미제정지역 구분(제정지역=1, 미제정지역=0)
재정요인	Ltax	기초자치단체의 세입동원능력인 지방재정력(1인당지방세징수액: 2000년 불변가격)
	Selffin	지방세와 세외수입이 기초자치단체의 총세입예산에서 차지하는 비중(자체재정력인 재정자립도: %)
	Sub	상위정부(중앙정부, 광역지자체)의 보조금이 기초자치단체의 총세입예산에서 차지하는 비중(정부보조금비율)
	G-1, W-1, D-1	종속변수 각각의 전년도 측정치(%)
사회경제 요인	Gdeman	성장수요를 반영하는 총인구에서 광공업월평균종사자가 차지하는 비중(총인구대비 종사자비율)
	Welfd1	해당 지자체 총인구에서 생활보호대상자가 차지하는 비중(생보자비율)
	Welfd2	해당 지자체 총인구에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비중(노령인구비율)
	Pop	도시화수준 및 일반행정수요를 반영하는 인구밀도(인구밀도)
	Pop50	인구50만 이상지역과 이하지역 구분(50만 이상지역=1, 이하지역=0)
	IMF	IMF 외환위기의 여파가 심각했던 시기와 그 외 시기 구분(1998~1999년=1, 그 외시기=0)
지리요인	City	지방자치단체의 유형(시=1, 군과 구=0)
	Gu	지방자치단체의 유형(자치구=1, 시와 군=0)
	Captia	수도권지역과 비수도권지역 구분(경기, 인천, 서울 등 수도권=1, 그 외 지역=0)

### 1) 종속변수(재정지출 정향변화)의 측정지표

본 연구에서는 종속변수인 재정지출정향변화를 나타내기 위한 측정지표로써 지역경제성장지출예산, 지역복지지출예산, 지역사회개발지출예산 각각이 총세출예산에서 차지하는 비율(%)을 사용하였다.

Peterson(1981)에 따르면 개발정책(developmental policies)은 자치단체의 경제적 지원을 향상시키고 유리한 투자나 기업환경 조성에 그 목적이 있으며, 아울러 지방정부의 세원증대를 가져오는 효과가 있다고 한다. 즉 생산적 노동과 자본(기업)에

편익을 제공함으로써 이들을 유지하고 확보하기 위한 여러 각도의 노력이 반영된 결과라는 것이다.

본 연구에서는 종래 '개발'이라는 용어와 '성장'이라는 용어가 혼용되었음을 감안, 이러한 개발정책을 '지역경제성장정책'으로 정의했다. 한원택·정현영(1994), 허재완(1997)의 연구가 '산업경제비'를 종래의 개발정책에 포함시키고 있지만, 산업경제비를 구성하는 대부분의 항목들(농수산, 임업, 상공운수)은 개발정책과는 관련성이 크지 않다고 판단된다. 이성복(2000: 496)도 산업경제비가 지역경제의 생산성 향상과 직접적인 연계가 명백하게 나타나지 않는 것이 한계로 제기되고 있다는 점을 지적한 바 있고, 유재원(1999: 86)도 유사한 의견을 제시하였다.

〈표 3〉 선행연구에 나타난 정책분야별 세출항목

선행연구	지역경제성장	사회복지	지역사회개발	일반행정
박종구 (1991)	*건축 및 구획조정, 공원 및 레크리에이션, 교통	주택 및 지역개발, 병원, 복지	경찰, 소방, 오물수거 및 처리, 공공사업	x
한원택 · 정현영 (1994)	*지역 발전지출(산업경제비와 지역개발비의 합계)	재분배지출(사회복지비)	*지역 발전지출(산업경제비와 지역개발비의 합계)	일반행정지출 (의회비, 일반행정비, 문화 및 체육비, 민방위비, 지원 및 기타경비의 합)
허재완 (1997)	*산업경제비	x	x	x
유재원 (1999)	광공업관리비	사회보장비 (95년 이전의 복지사업비)	도로사업비(또는 건설관리비)	x
손희준 (1999)	*지역 발전지출(산업경제비와 지역개발비의 합계)	사회복지지출 (사회복지비) (단, 교육 및 문화 제외)	*지역 발전지출(산업경제비와 지역개발비의 합계)	일반행정지출 (의회비, 일반행정비, 문화 및 체육비, 민방위비, 지원 및 기타경비의 합)

선행연구	지역경제성장	사회복지	지역사회개발	일반행정
배인명 (2000)	*경제개발비(농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리, 주택 및 지역사회개발비)	*사회개발비(교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장비)	*경제개발비 *사회개발비	일반행정비(입법 및 선거관리, 일반행정, 민방위 및 소방관리, 지원 및 기타경비의 합)
장윤호 (2002/2003)	지역경제개발비(95년 이전의 지역경제비)	사회보장비(95년 이전의 복지사업비)	x	x
김덕준 (2003)	Type I Policy *Type II Policy	x	x	x
본 연구	지역경제개발비(96년까지는 산업경제비에 속하는 지역경제비)	사회보장비(96년까지는 복지사업비)	1993년의 경우: 지역개발비(장), 보건위생비, 환경녹지비 1994~1996년의 경우: 지역개발비(장), 보건위생비, 공원·녹지비, 청소사업비, 1997~2001년의 경우: 국토자원보존개발, 교통관리, 보건 및 생활환경개선, 주택 및 지역사회개발	x

※ \*는 선행연구의 구분이 본 연구의 구분과 상이함을 의미.

※ x는 해당 연구에서 고려되지 않은 정책분야를 의미.

지역경제성장정책 관련 지출예산은 지방정부 예산서상 장(章)인 경제개발비에 속하는, 관(款)에 해당되는 ‘지역경제개발비(‘96년까지는 章인 산업경제비에 속하는 지역경제비)’를 기준으로 산정했다<sup>10)</sup>. 다만, 교육 및 문화와 같이 Type II Policy<sup>11)</sup>에 해당되는 개발정책의 경우, 지방공무원을 대상으로 한 설문조사에서도 나

10) 지역경제개발에 속하는 관광사업은 비용을 수반하는 지역경제발전 수단이기 때문에 지방정부차원의 다양한 서비스(자본지출, 수송, 경찰장비, 화재장비, 교정, 공원과 레크리에이션, 재정, 일반행정지출) 지출수준에 영향을 미친다(Wong, 1996: 313~326).

11) 공해 및 오염에 대한 효과적 방지책·구제책의 명문화와 집행, 사기업에 의한 지역

타났듯이 현재 우리 지자체에서 강조되고 있는 개발정책의 유형이 아니고(김덕준, 2003: 181~198) 특정 정책유형에 귀속시키기에는 논란이 적지 않으므로 본 연구에서는 고려사항에서 제외하였다.

〈표 4〉 기능별 지방세출예산항목의 변화

1986	1988	1995	1997
◦ 일반행정비	◦ 의회비	◦ 의회비	◦ 일반행정비
- 기획행정	- 선거·의회운영	- 선거·의회운영	- 입법 및 선거관리
- 내무행정	◦ 일반행정비	◦ 일반행정비	- 일반행정
- 재무행정	- 기획관리	- 기획관리 - 공보	◦ 사회개발비
◦ 사회복지비	- 내무행정	- 내무행정 - 재무행정	- 교육 및 문화
- 복지사업	- 재무행정	◦ 사회복지비	- 보건 및 생활환경개선
- 보건위생	◦ 사회복지비	- 복지사업	- 사회보장
◦ 산업경제비	- 복지사업	- 보건위생	- 주택 및 지역사회개발
- 농수산	- 보건위생	- 공원·녹지	- 경제개발비
- 임업	- 환경녹지	- 청소사업	- 농수산개발
- 상공운수	◦ 산업경제비	◦ 산업경제비	- 지역경제개발
	- 농수산 - 임업	- 농수산 - 임업	◦ 지역경제관리
◦ 지역개발비	- 지역경제비	- 지역경제비	- 광공업관리
- 도시개발	◦ 지역개발비	◦ 지역개발비	- 관광 및 국제교류
- 도로치수사업	- 도시개발	- 도시개발	- 국토자원보존개발
- 지역개발사업	- 도로치수사업	- 건설사업	◦ 산림자원개발
◦ 문화체육비	- 지역개발사업	- 치수 및 하수사업	◦ 치수 및 재해대책
- 문화예술	◦ 문화체육비	- 교통관리	- 건설관리
- 체육·교육	- 문화예술	◦ 문화체육비	- 교통관리
◦ 민방위비	- 체육·교육	- 문화예술진흥	◦ 민방위비
- 민방위	◦ 민방위비	- 체육·교육	- 민방위관리
- 소방	- 민방위 - 소방	◦ 민방위비	- 소방관리
◦ 지원 및 기타	◦ 지원 및 기타경비	- 민방위 - 소방	◦ 지원 및 기타경비
- 지방채상환	- 지방채상환	◦ 지원 및 기타	- 지방채상환
- 전출금	- 제지출금	- 지방채상환	- 제지출금 - 교부금
- 제지출금	- 징수교부금	- 제지출금 - 교부금	- 예비비
- 징수교부금	- 조정교부금	- 예비비	
- 예비비	- 예비비		

주민의 고용할당제 및 직업교육의무 부과, 저소득층 대상의 택지개발·주택공급 및 이에 관한 사기업의 의무적 참여, 택지개발사업에 대한 규제·제한 등이 해당된다.

소득의 재분배를 의미하는 복지정책(redistributive policies)을 두고 Peterson은 이를 고소득층과 일반 담세자들의 세금부담으로 지역의 빈곤층 또는 사회적 약자의 이익을 향상시키려는 노력이라고 본다. 지표화를 위한 세출항목 설정에 있어 성장 정책이나 개발정책에 비해 상대적으로 논란이 적은 부분으로, 본 연구에서 복지비 변화는 ‘사회보장비(’96까지는 章인 사회복지비에 속하는 복지사업비)’를 기준으로 산정하였다.

기존연구(Peterson, 1981; Wong, 1988; 유재원, 1999)에서 할당정책(allocational policies)으로 불린 지역사회개발정책은 주민편익과 관련된 전시효과성 사업으로서 여기에는 지방정부의 내부유지(housekeeping services)와 관련성이 있는 지방SOC사업들이 주로 포함된다. Peterson에 따르면 할당정책이 지역경제성장에 미치는 영향은 비교적 중립적이며, 세원이 많은 지역일수록 이 분야의 사업들은 더 효과적으로 수행될 수 있다고 한다.<sup>12)</sup> 우리나라의 경우, 경찰, 소방, 오물수거 및 처리, 상하수도 사업, 도로건설 및 확보, 보도설치, 공영주차장 건설, 경로당 사업, 공원, 도심 재개발 사업 등이 할당정책에 포함된다고 보는 유재원의 입장은 일부 사업의 경우 논란의 여지가 없지 않으나 전반적으로는 적절한 것 같다. 본 연구에서는 종래 할당비가 개발비와 혼용되어 사용되었음을 감안, 이를 ‘지역사회개발비’라는 용어로 대치하였다. 그리고 사회개발비는 장(章)인 경제개발비에 속하는 ‘국토자원보존개발비’ 및 ‘교통관리비(’96년까지는 章인 지역개발비)’, 그리고 章인 사회개발비에 속하는 ‘주택 및 지역사회개발비(’96년까지는 章인 지역개발비)’, ‘보건 및 생활환경개선비(’96년까지는 章인 사회복지비에 속하는 보건위생비, 공원·녹지비, 청소사업비, 환경녹지비)’ 등을 기준으로 산정하였다. 소방비의 경우, 명시적으로 예산이 책정되지 않은 기초자치단체가 많기 때문에 본 연구에서는 분석대상에 포함시키지 않기로 한다.

## 2) 독립변수(요인관련 변수)의 측정지표

본 연구에서 사용된 독립변수와 그 측정지표를 종합적으로 정리해보면 앞에서 제시한 <표 2>와 같다.

12) 지방재정 규범론 상 지방SOC는 자치단체가 지방세나 사용료 그리고 지방채 등으로 적절히 그 재원을 조달하고 비용을 회수하는 것이 자원배분의 효율성을 높인다. 최근에는 기부채납(BOOT, Build-own-operate-transfer), 프랜차이징, 리스 등의 방식을 이용하는 민관합작(PPP, public-private partnership)이 유력한 지방SOC재원조달 및 비용회수 방안으로 논의되고 있다(허명환, 2001: 238).

정치 행정요인에는 민선단체장 출범(Time), 단체장-의회관계(Domin), 지역구정당구도의 분절성(Party), 전통적으로 야당성이 강한 지역(Party1), 단체장 재선(Sus), 기업집단의 영향력(Ind), 의료계의 영향력(Doct) 등의 변수가 포함되어 있다. 이러한 변수들은 민선단체장 출범에 따른 정치 행정구조의 변화, 단체장과 의회간의 권력관계(Campbell & Turnbull, 2003; Ruhil, 2003; Booms, 1996; Deno & Mehay, 1987; Turnbull & Chang, 1998; Hayes & Chang, 1990; Grosskopf & Hayes, 1993), 집행부에 대한 정치적 힘(정당통제력)(Tovmo & Falch, 2002: 153~170; Clarke, 1998; Kalseth & Rattsø, 1998; Brown, 1995), 지역의 야당성(Joan, Eduardo, & Dario, 2003: 185~188), 단체장 연임의 효과(Wolman, Strate, & Melchior, 1996: 201~223; Bunce, 1980: 373~395), 성장 및 복지정책에 대한 이익집단의 영향력(Christensen, 1995: 7; Logan & Molotch, 1987; 이승종, 1998: 151; Buchanan, et. al., 1991: 69; Sloan, 1984: 321~346; Holanhan & Cohen, 1986: 24~8) 등을 통제하기 위해 선정된 것이다.

그리고 제도적 요인에는 시민감독관 제도 등 관급공사 관련 주민참여제도(Part) 실시, 성장정책 관련 행정서비스현장 제정(Service)(Benton, 2002: 471~479) 등의 변수가 고려되었다. 이것은 공식적 제도의 시행여부가 재정지출정향에 미치는 영향을 통제하기 위한 것이다.

본 연구에서는 재정적 요인에 속하는 변수들로서 기초자치단체의 세입동원능력(Ltax), 자치재정력(Selffin), 정부보조금(Sub), 종속변수 각각의 전년도 측정치(G-1, W-1, D-1) 등을 분석모형에 포함시켰다. 세입동원능력(Ltax) 변수와 자치재정력(Selffin) 변수는 세입동원능력이 큰 지방정부일수록 성장정책에 비해 복지정책에 더 큰 비중을 둘 것이라는 ‘재정력제약설(Chamlin, 1987; Peterson, 1981)’과 재정분권화가 강화될수록 지방자치단체의 지출정향이 변할 것이라는 선행연구(강윤호, 2003/2002; 배인명, 2000; 한원택·정현영, 1994)의 분석결과를 반영하기 위한 것이다. 정부보조금 변수는 성격상 주로 지역경제성장비나 지역사회개발 부문에서 그 규모가 클 뿐만 아니라, 사회복지비에서도 비중이 높으므로 이러한 보조금의 크기가 성장·복지·개발정향에 미치는 영향을 통제하기 위해 변수로 선정되었다. 종속변수의 전년도 측정치를 분석모형에 포함시킨 이유는 예산편성순기에 의해 예산편성 전년도의 상황이 다음 연도의 예산을 결정할 것이라고 가정했기 때문이다.

본 연구의 분석모형에 포함된 사회경제적·지리적 요인에 속하는 변수들은 성장수요(Gdeman), 복지수요1(Welfd1), 복지수요2(Welfd2), 일반행정수요(Pop), 인구50만(pop50), IMF외환위기(IMF), 지자체 유형(City, Gu), 수도권지역(Captia) 등이다. 특히 본 연구에서 주된 관심을 가지는 IMF외환위기(IMF) 변수는 환란의 여파가 가

장 심각했던 1998~1999년을 1로, 그 외 시기는 0으로 변수값을 설정했다.

### 3. 분석모형의 설정

본 연구에서는 IMF경제위기가 지방재정지출정향변화에 미치는 영향을 분석하기 위해 시계열적 관측치와 횡단면적 단위들이 결합된 패널데이터 세트(panel data set)을 구성하였다. 이러한 패널데이터 세트는 예비분석에서 평균차이검증을 통해 IMF경제위기 때와 여타 기간간의 재정지출정향의 차이를 분석하는데 먼저 활용되었다. 그리고 통합시계열회귀분석(pooled time-series regression)을 위해 구성된 6가지의 선형계량경제학 모형(linear econometric model)에서도 통계패키지인 SAS의 REG 및 TSCSREG(Time Series Cross Section Regression) 절차에 따라 패널데이터가 분석의 기초자료로 사용되었다.

패널데이터 분석(panel data analysis)을 위한 일반적인 통계모형은 본 연구와 관련해 종속변수별(Grow, Welfare, Develop)로 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-k} \beta_k + u_{it} \quad (1)$$

$a$ =상수,  $K$ =독립변수의 수,  $i$ =횡단면자료의 수(기초자치단체의 수),  $t$ = 시계열 자료의 수(1993~2001년),  $\beta$ =회귀계수,  $u_{it}$ =오차항.

여기서 오차항( $u_{it}$ )의 통계적 특성을 어떻게 가정하는가에 따라 패널데이터는 Pooled OLS(pooled ordinary least squares)모형, Fixone(one-way fixed effects)모형, Ranone(one-way random effects)모형, Fixtwo(two-way fixed effects)모형, Rantwo(two-way random effects)모형, Parks모형 등을 통해 분석이 가능하다. 본 연구에서는 이러한 6 가지 모형에 대한 분석을 실시하였다.

모형 1 : Pooled OLS, ( $E [u_{it}] = 0$ )

$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-k} \beta_k + u_{it} \quad (2)$$

모형 2 : Fixone(one-way fixed effects), ( $Cov [X, u_{it}] \neq 0$ ,  $u_{it}=v_i + \epsilon_{it}$ )

$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-1k} \beta_k + v_i + \epsilon_{it} \quad (3)$$

모형 3 : Ranone(one-way random effects), ( $Cov [X, u_{it}] = 0$ ,  $u_{it} = v_i + \epsilon_{it}$ )

$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-1k} \beta_k + v_i + \epsilon_{it} \quad (4)$$

모형 4 : Fixtwo(two-way fixed effects), ( $Cov [X, u_{it}] \neq 0$ ,  $u_{it} = v_i + e_t + \epsilon_{it}$ )

$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-1k} \beta_k + v_i + e_t + \epsilon_{it} \quad (5)$$

모형 5 : Rantwo(two-way random effects), ( $Cov [X, u_{it}] = 0$ ,  $u_{it} = v_i + e_t + \epsilon_{it}$ )

$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-1k} \beta_k + v_i + e_t + \epsilon_{it} \quad (6)$$

모형 6 : Parks, ( $u_{it} = \rho_i u_{i,t-1} + \epsilon_{it}$ )

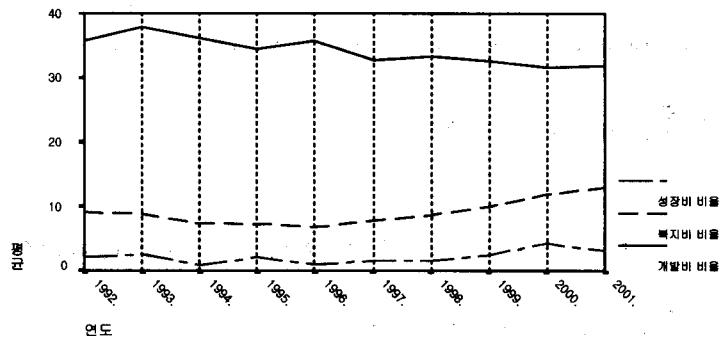
$$y_{it} = a + \sum_{k=1}^K X_{it-1k} \beta_k + \rho_i u_{i,t-1} + \epsilon_{it} \quad (7)$$

## IV. 분석결과

### 1. 예비분석: 평균차이분석(t-test)

먼저 기초자치단체 전체를 대상으로 IMF 경제위기가 가장 심각했던 1998년과 1999년의 상황을 반영하는 1999년 및 2000년의 평균예산과 두 연도를 제외한 타 연도 전체의 평균예산을 t-test를 통해 비교해 보면, IMF 경제위기 때의 성장비·복지비·개발비의 비율평균은 각각 3.34%, 10.78%, 32.08%로 나타났고 이는 타 연도에서의 비율평균인 1.70%, 8.53%, 34.91%와 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다(〈표 5〉 참조)<sup>13)</sup>. 횡단면적·시계열적 통제가 이루어지지 않은 상태에서의 분석이라 추가적인 분석이 필요하겠지만, 이러한 평균차이는 IMF 상

황에서 우리 기초자치단체가 전반적으로 성장비나 복지비의 비중을 늘리고 개발비의 비중을 줄인 것을 의미한다.



〈그림 1〉 연도별 지출비율 평균(단위: %)

〈표 5〉 IMF 경제위기 기간과 여타 기간간의 지출비율 평균차이검증(평균: %)

		기초자치단체 전체			시			군			자치구		
		성장비	복지비	개발비	성장비	복지비	개발비	성장비	복지비	개발비	성장비	복지비	개발비
IMF 기간	평균	3.34	10.78	32.08	4.91	8.49	37.24	2.70	7.54	31.2	2.80	18.08	28.40
	표준편차	3.83	6.31	8.95	4.90	2.35	9.86	2.40	2.48	8.49	4.05	7.16	6.00
	사례수	390	390	390	108	108	108	172	172	172	110	110	110
여타 기간	평균	1.65	8.53	34.91	2.23	7.51	40.42	1.76	6.34	30.43	0.93	12.97	36.51
	표준편차	2.88	4.70	8.99	3.66	2.82	9.70	2.97	2.36	7.21	1.30	5.80	7.03
	사례수	1365	1365	1365	378	378	378	602	602	602	385	385	385
P-value		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.003	0.000	0.000	0.237	0.000	0.000	0.000

기초자치단체 전체의 연도별 지출비율의 평균<sup>14)</sup>을 나타내는 〈그림 1〉은 IMF와 환위기의 여파가 반영된 1999년과 2000년 세출예산에서 전년도에 비해 지역사회 개발비 비율이 감소하였음을 보여주고 있다.

13) 1999년과 2000년의 평균치를 여타 연도의 평균치와 구분하여 설명하는 이러한 방식은 외환위기의 충격이 2년에 그치고 그 다음에는 원상으로 돌아갔다는 전제하에서 타당성을 지니는 것이다. 선행연구에 따르면, IMF로 인한 경제위기는 1998년과 1999년에 집중되었고, 2000년에는 IMF 이전의 상태를 회복한 것으로 밝히고 있어(이재형 외, 2001; 산업연구원, 2001; 한인섭, 2002: 236) 본 연구의 평균차이분석은 어느 정도 타당성을 지닌다고 판단된다.

14) 성장비, 복지비, 개발비 각각의 연도별 비율평균은 1993년 2.53%, 8.85%, 37.91%, 1994년 0.84%, 7.31%, 36.17%, 1995년 2.07%, 7.3%, 34.4%, 1996년 0.96%, 6.75%, 35.7%, 1997년 1.56%, 7.81%, 32.72%, 1998년 1.53%, 8.67%, 33.26%, 1999년 2.46%, 9.93%, 32.55%, 2000년 4.23%, 11.86%, 31.58%, 2001년 3.06%, 12.95%, 31.98% 등이다.

시와 자치구의 경우에는 IMF의 환위기가 심각했던 기간 동안 여타 시기에 비해 성장비와 복지비의 지출비율이 높고 개발비 지출비율이 낮은 것으로 나타났고, 군의 경우에는 성장비와 복지비의 지출비율이 높고 개발비 지출비율에는 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

## 2. 다변량분석: 패널데이터분석(panel data method)

아래의 〈표 6〉과 〈표 7〉은 기초자치단체 전체 및 시·군·자치구 각각을 대상으로 식(3)에 기초해 고정효과모형(Fixone)을 추정한 결과를 나타내고 있다. Pooled OLS 모형의 경우 횡단면적·시계열적 교란요인이 통제되지 않은 상황에서 오차항의 기대치가 0이라는 다소 비현실적인 가정에 근거하고 있고, 무작위효과모형(Ranone, Rantwo)에 대한 Hausman Test 결과 독립변수와 오차항간에 상관관계가 존재하지 않는다는 귀무가설이 기각되었으며, Fixtwo 모형의 경우 시계열적 더비변수와 독립변수(Time, IMF)간에 인위적 교란이 발생했을 가능성이 높게 나타나 Fixone 모형의 추정결과를 중심으로 지출정향을 분석하였다. 본 연구의 주요 관심사항인 IMF경제위기와 성장·복지·개발비 지출비율의 관계는 표에서 음영으로 표시된 'IMF'의 회귀계수 추정결과들을 통해 확인할 수 있다.

〈표 6〉 기초자치단체 전체에 대한 고정효과모형(Fixone) 추정결과

요인	종속 변수 독립변수	성장비 비율	복지비 비율	개발비 비율
정치 행정	Time	0.62(0.18)***	0.84(0.21)***	-1.51(0.51)***
	Domin	0.57(0.17)***	0.07(0.20)	0.29(0.48)
	Party	0.58(0.29)**	-0.41(0.33)	2.41(0.81)***
	Party1	2.00(0.63)***	0.29(0.71)	-2.73(1.75)
	Sus	0.16(0.19)	0.99(0.22)***	-0.81(0.52)
	Ind	-0.00(0.00)*	0.00(0.00)	0.00(0.00)
	Doct	-0.02(0.16)	0.50(0.18)***	-0.71(0.45)
제도	Part	0.53(0.30)*	0.65(0.34)*	-1.16(0.84)
	service	0.89(0.22)***	2.09(0.26)***	-2.67(0.62)***
재정	Ltax	-1.14(1.14)	0.69(1.59)	-7.35(3.91)*
	Selffin	-0.00(0.01)	-0.0002(0.01)	0.08(0.02)***
	Sub	-0.07(0.45)	-1.84(0.51)***	7.61(1.25)***
	G-1, W-1, D-1	0.22(0.02)***	0.56(0.02)***	0.27(0.02)***

요인	종속변수 독립변수	성장비 비율	복지비 비율	개발비 비율
사회 경제	Gdeman	1.21(3.81)	-11.61(4.30)***	21.53(10.58)**
	Welfd1	6.26(2.37)***	6.33(2.72)**	-24.09(6.61)***
	Welfd2	-0.68(2.36)	-2.32(2.65)	20.79(6.54)***
	Pop	0.00(0.00)	-0.00(0.00)	0.00(0.00)***
	Pop50	0.53(0.39)	-0.47(0.44)	-3.33(1.09)***
	IMF	1.25(0.17)***	0.70(0.19)***	-1.26(0.46)***
사회 경제	Gdeman	1.21(3.81)	-11.61(4.30)***	21.53(10.58)**
	Welfd1	6.26(2.37)***	6.33(2.72)**	-24.09(6.61)***
	Welfd2	-0.68(2.36)	-2.32(2.65)	20.79(6.54)***
	Pop	0.00(0.00)	-0.00(0.00)	0.00(0.00)***
	Pop50	0.53(0.39)	-0.47(0.44)	-3.33(1.09)***
	IMF	1.25(0.17)***	0.70(0.19)***	-1.26(0.46)***
지리	City	0(0)	0(0)	0(0)
	Gu	0(0)	0(0)	0(0)
	Captia	0(0)	0(0)	0(0)
(상수)	Intercept	0.93(0.79)	2.84(0.90)***	15.12(2.31)***
	R <sup>2</sup> [R <sup>2</sup> <sub>adj</sub> ]	0.61	0.81	0.62
F-test	F-value	2.86	2.33	2.18
	P-value	0.0001***	0.0001***	0.0001***

※ N=1755.

※ \* p&lt;0.1, \*\* p&lt;0.05, \*\*\* p&lt;0.01, ( )안의 수치는 표준오차(Standard Error)를 의미.

먼저〈표 6〉을 보면, IMF 외환위기의 여파가 심각했던 시기(IMF)는 기초자치단체 전체를 대상으로 한 고정효과모형에 대한 추정에서 성장비 비율과 복지비 비율에는 긍정적인 영향을, 개발비 비율에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

환란의 여파가 심각했던 기간동안 단체장들은 지역경제활성화를 위한 사업과 복지사업에 더욱 더 관심을 가지게 되었고, 지역경제성장사업을 담당하는 부서는 단체장의 의도에 부합하고 어려운 경제상황을 부서의 예산을 팽창시킬 수 있는 기회로 삼아 많은 예산을 확보하려는 경향을 보였기 때문에 성장비와 복지비 지출이 증가했던 것으로 보인다. 그리고 국가적인 경기후퇴로 지방정부의 자체세입과 상위정부로부터의 이전재원이 축소<sup>15)</sup>되는 등 투자재원 부족으로 주민편익과

15) IMF 경제위기의 영향 하에 있던 민선2기 동안 군의 경우에는 이전재원의 감소가 두드러지게

관련된 전시효과성 사업의 성격을 지닌 지역사회개발사업(SOC투자사업, 환경개선 사업 등)은 위축되었던 것으로 판단된다.

〈표 7〉 시·군·자치구 별 고정효과모형(Fixone) 추정결과

요인	종속변수 독립변수	성장비 비율			복지비 비율			개발비 비율		
		시	군	자치구	시	군	자치구	시	군	자치구
정치 행정	Time	0.72**	0.67**	0.49	0.17	0.44**	1.55**	-1.01	-0.28	-1.01
	Domin	0.14	0.62**	0.79**	0.06	0.23	0.41	0.68	0.27	-0.87
	Party	0.55	1.02**	0.17	0.43	0.02	2.86	-0.16	1.24	-0.46
	Party1	1.03	0	2.08**	-0.29	0	0.60	0.32	0	-1.10
	Sus	0.10	0.43	0.15	0.49	1.13***	1.54**	-0.28	0.41	-3.20***
	Ind	-0.00**	-0.01***	-0.00	-0.00	0.00**	0.00**	0.00	-0.01	-0.00*
제도	Doct	-0.24	0.01	0.08	1.13	-0.31*	-0.14	0.23	0.92	0.22
	Part	0.64*	-0.17	1.22*	0.95**	0.42	1.20	-1.55	-0.86	-2.37
	service	0.72**	-0.07	1.33***	1.02***	1.13***	3.61***	-2.07	0.54	-2.70***
재정	Ltax	-0.27	-12.68**	10.2	0.73	1.03	17.3	-6.46	-35.9***	-31.8
	Selfin	-0.01	0.02	-0.00	0.00	0.02	-0.07*	0.08**	0.05	0.01
	Sub	0.48	-0.88	0.25	-1.55***	-3.88***	-2.58	3.57	15.9***	6.13*
	G-1	0.27***	0.14***	0.28***						
	W-1				0.43***	0.43***	0.37***			
	D-1							0.22***	0.31***	0.16***
사회 경제	Gdeman	-1.57	23.5***	-1.46	-11.5*	-14.6***	-33.7***	15.6	30.96*	40.9***
	Welfd1	4.09	4.65	-5.75	6.58	2.71	50.4*	-14.35	2.76	-45.5
	Welfd2	-0.88	16.3**	-19.8	24.9***	1.20	132.8***	-58.0*	33.99**	-266.5***
	Pop	0.00	0.03***	0.00	0.00*	-0.00	0.00***	-0.00	-0.03	-0.00
	Pop50	0.07	0	0.33	-0.11	0	0.99	-7.07***	0	-2.86***
	IMP	1.82***	0.48*	1.62***	-0.06	0.32*	1.54***	-0.14	0.90	-4.26***
지리	Capita	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(상수)	Intercept	0.40	-2.70	-0.66	1.88	4.85***	8.27***	30.5***	15.5***	38.9***
F-test	R <sup>2</sup> [R <sup>2</sup> <sub>adj</sub> ]	0.85	0.40	0.41	0.64	0.66	0.77	0.58	0.56	0.70
	F-value	3.92	2.08	1.23	1.39	1.72	2.15	2.07	1.93	2.92
	P-value	0.0001***	0.0001***	0.1362	0.044**	0.0001***	0.0001***	0.0001***	0.0001***	0.0001***

\* 시 : N=486, 군 : N=774, 자치구 : N=495.

\* \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01, 수치는 회귀계수를 의미.

나타났으나 시와 자치구에서는 오히려 이전재원이 증가한 것으로 파악되었다(권경환, 2004: 116). 익명의 심사자께서도 지적하였듯이 이에 대해서는 좀 더 구체적인 검증이 필요할 것이다.

〈표 7〉의 시·군·자치구 별 성장비·복지비·개발비 지출비율에 대한 고정효과모형(Fixone)의 추정결과를 보면, 시의 경우는 IMF 경제위기의 여파가 심각했던 기간동안 성장지향적인 예산지출행태를 나타냈고 복지정책과 개발정책에 대해서는 중립적인 정책선호를 지녔던 것으로 확인되었다. 군은 성장·복지 동시지향적이고 개발정책에 대해서는 중립적인 정책선호를 나타냈으며, 자치구는 성장·복지 동시지향적이고 개발회피적인 행태를 보인 것으로 나타났다.

시와 군, 그리고 자치구는 환란기간 동안 성장정책에 대해서는 공통적으로 긍정적인 정책선호를 나타냈지만, 복지정책과 개발정책에 대한 정책선호에 있어서는 차이를 보였다. 특히 시의 경우는 군과 자치구와는 달리 IMF 경제위기 하에서도 복지비 비율이 증가하지 않았던 것으로 나타났다. 민선단체장 출범(Time) 이후 군과 자치구에서 복지지향적인 지출행태가 강화되었음에 반해 시의 복지정책에는 유의미한 변화가 없었던 것으로 나타났는데, 이러한 IMF변수와 Time변수가 복지비 지출비율에 미치는 영향을 정리해 보면 기초자치단체인 시의 경우 복지정책에 대한 선호도가 높지 않았음을 알 수 있다.

## V. 결 론

본 연구의 분석결과를 종합해 보면, IMF 경제위기의 여파가 심각했던 기간(1998~1999년) 동안 우리 기초자치단체들은 대체로 성장정책과 복지정책을 선호했고 상대적으로 개발정책에 대한 정책선호도는 낮았던 것을 확인할 수 있다.

실제로 기초자치단체의 예산담당공무원들은 IMF 경제위기 상황에서 타부서의 예산은 삭감되었음에도 불구하고 경제부서의 사업과 예산은 오히려 증가되었다는 지적을 하고 있다. Jordan(2003)의 분석결과와는 달리 우리의 경우 IMF 경제위기 하에서는 기업이익확대를 통한 세수증대와 지역경제활성화 차원에서 성장정책에 대한 지방정부의 관심이 고조되었고 기초자치단체와 지역기업간에는 상호협조관계가 형성되기도 하였다.

그리고 복지비 지출비율에 대한 본 연구의 분석결과는 외환위기 때 우리 기초자치단체들이 지역차원의 복지정책을 어느 정도 수행했음을 시사하고 있다. 이것은 사회안전망이 잘 구축된 선진 복지사회와 그러하지 못한 한국사회와의 차이를 말해주는 것이기도 하다. 사회안전망이 잘 구축되지 못한 우리 지방정부에서는 IMF 경제위기 기간 동안 선진 외국처럼 사회복지비를 감축하기가 어려웠던 것이

다. 따라서 외환위기하에서 우리 지방정부가 이에 대처할 수 있는 지역차원의 복지프로그램 하나 제대로 내놓지 못했다는 이재완(2000)의 주장을 그대로 수용하기는 어려울 것으로 판단된다. 다만 시의 경우에는 민선자치단체 출범 이후뿐만 아니라 IMF 경제위기 기간동안에도 복지정책에 유의미한 변화가 나타나지 않았던 것으로 나타났다. 따라서 전반적으로 증가하고 있는 지역주민들의 복지수요에 대해 시의 대응성을 높이기 위해서는 시의 자율성을 해손시키지 않는 범위 내에서 상위정부의 정책개입 등 내적·외적 통제수단이 필요할 것으로 판단된다. 예를 들어 향후 복지기능의 획일적인 지방이양으로는 중립적인 태도를 지닌 시에서 복지정책이 효율적으로 추진되기가 어려우므로, 일부는 중앙정부에서 직접 수행하는 부분선점(partial preemption)방식(Zimmerman, 1991)이 타당할 것이다.

개발정책 관련 지출의 경우 Peterson(1981)과 Phillips(1980)의 지적처럼 우리의 경우에도 경기변동에 상당히 민감한 것으로 나타났다. IMF 외환위기 하에서는 국가적인 경기후퇴로 지방정부의 자체세입이 축소되어 투자재원이 부족할 수밖에 없었고 그 결과 기초자치단체의 지역사회개발사업은 위축될 수밖에 없었는데, 예비 분석결과와 패널데이터분석결과는 이를 반영하는 것이라고 하겠다.

## 참 고 문 헌

- 강윤호.(2003). “지방정부 재정지출의 특성”. 「한국정책학회보」, 12(1): 151~174.
- \_\_\_\_\_.(2002). “지방정부의 정책선후와 그 결정요인”. 「한국행정학보」, 36(4): 227~241.
- 권경환.(2004). “지방정부 재정지출의 정향변화에 관한 연구”. 서울대학교 박사학위 논문, 2
- 김덕준.(2003). “지방정부 개발정책의 정향변화에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 7(1): 181~198.
- 박종구.(1991). “지방정부를 위한 예산이론의 모색-점증주의와 결정론적 접근방법의 융합”. 「한국행정학보」, 25(1): 25~45.
- 배인명.(2000). “지방자치와 지방복지재정 : 서울시 자치구를 중심으로.” 「한국지방재정논집」, 5(1): 143~160.

- 산업연구원.(2001). 「2001년 산업전망」.
- 손희준.(1999). “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석”. 「한국행정학보」, 33(1): 81~97.
- 유재원.(1999). “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화 : Peterson의 도시한계론 검증”. 「한국정책학회보」, 8(3): 79~98.
- 이달곤.(2004). 「지방정부론」. 서울 : 박영사.
- 이성복.(2000). 「도시행정론-한국의 도시를 중심으로」(제4판). 법문사,
- 이승종.(2000). “지방자치와 지방정부의 복지정책정향”. 「한국행정학보」, 34(4): 197~215.
- 이재완. “지방자치시대의 지역복지 발전과제.” 2000. <http://welfare.nsu.ac.kr/databank/files>(검색일: 2004. 9. 18)
- 이재형 · 양정삼 · 유진아.(2001). 「경제위기와 시장구조변화」. 한국개발연구원,
- 이종원.(1999). “례집이론의 발전과제”. 「정부학연구」, 5(1): 137~156.
- 최승범.(1999). “성장과 안정의 정치경제-평택시의 레집정치”. 「정부학연구」, 5(1): 109~146.
- \_\_\_\_\_.(1998). “지방정부의 통치능력 형성에 관한 연구-례집(Regime) 이론적 관점에서 1980년대 미국도시들을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 7(2): 337~364.
- 허명환.(2001). “지방양여금은 어디로?”. 「한국지방재정논집(한국지방재정학회)」, 6(2): 225~250.
- 허재완.(1997). “지역개발정책의 동향과 삶의 질.” 한국지방자치학회 학제학술세미나 발표논문.
- Ashworth, J., Heyndels, B., & Smolders C. “Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities.” KYKLOS 55(1), 2002. pp.27~56.
- Bahl, Roy, Martinez-Vazquez, & Wallace, Sally. “State and local government choices in fiscal redistribution.” National Tax Journal Vol. 55, No. 4, Dec., 2002. pp.723~742.
- Baldacci, E., de Mello, L., & Inchauste, G. “Financial crises, poverty, and income distribution.” Finance & development 39(2), 2002. pp.24~27.
- Benton, J. E.. “County service delivery: Does government structure matter?” Public Administration Review 62(4), Jul./Aug., 2002. pp.471~479.
- Brown, Charles C., & Oates, Wallace E.. “Assistance to the poor in a federal system.” Journal of Public Economics 32(3), 1987. pp.307~330.
- Buchanan, Robert J., Cappelleri, Joseph C., & Ohsfeldt, Robert L. “The social environment

- and medicaid expenditures: Factors influencing the level of state medicaid spending.” Public Administration Review 51(1), Jan./Feb., 1991. pp.67~73.
- Bunce. “Changing leaders and changing policies: The impact of elite succession on budgetary priorities in democratic countries.” American Journal of Political Science Vol. 24, No. 3, Aug., 1980. pp.373~395.
- Campbell, Rebecca J., & Turnbull, Geoffrey K.. “On government structure and spending: The effect of management form and separation of powers.” Urban Studies, Vol. 40, No. 1., 2003. pp.23~34.
- Chamlin, Mitchell B.. “General assistance among cities: An explanation of the need, economic threat, and benign neglect hypothesis.” Social Science Quarterly(ISSN: 0038~4941) 68., 1987.
- Clarke, Terry N.. “Community structure, decision-making, budget expenditures, and urban renewal in 51 American communities.” American Sociological Review 33(4), Aug., 1968. pp.576~593.
- Clarke, Wes.. “Divided government and budget conflict in the U.S. states.” Legislative Studies Quarterly 23(1), 1998. pp.5~22.
- Clavel, Pierre. The progressive cities, New Brunswick. NJ: Rutgers University, 1986.
- Deno, K., & Mehay, S. L.. “Municipal management structure and fiscal performance: Do city managers make a difference?” Southern Economic Journal 53, 1987. pp.627~642.
- Fainstein, Susan S.. The city builders, Cambridge. MA: Blackwell, 1995.
- Heidenheimer, A., Helco, H., & Adams C.. Comparative public policy: The politics of social choice in Europe and America. New York: Martin's Press, 1983.
- Joan, Costa-I-Font, Eduardo, Rodriguez-Oreggia, & Dario, Lunapla.. “Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico.” Public Choice 116. 2003. pp.185~204.
- Jones, B., Baumgartner, F., & True, J. “Policy punctuations: U.S. Budget Authority, 1947~1995.” Journal of Politics 60(1), 1998. pp.1~33.
- Jordan, Meagan M. “Punctuations and Agendas: A new look at local government budget expenditures.” Journal of Policy Analysis and Management Vol. 22, No. 3., 2003. pp.345~360.
- Kalseth, J., & Rattsø, J.. “Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway.” Economics and Politics Vol. 10, No. 1, Mar., 1998. pp.63~83.
- Nivola, Pietro S.. “Distributing a Municipal Service: A Case Study of Housing Inspection.”

- The Journal of Politics Vol. 40, No. 1, Feb., 1978. pp.59~81.
- Peterson, Paul E.. City limits. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- \_\_\_\_\_. Rabe, Barry G., & Wong, Kenneth K., When federalism works, Washington. DC: Brookings, 1986.
- Phillips, Bruce A.. "A time-series analysis of local highway expenditures." Transportation Research Part A: General Vol. 14, Issue 3, Jun., 1980. pp.197~204.
- Ruhil A.V.S.. "Structural change and fiscal flows: A framework for analyzing the effects of urban events." Urban Affairs Review 38(3), Jan., 2003. pp.396~416.
- Schneider, M.. The competitive city: The political economy of suburbia, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.
- Stone, Clarence N.. "Urban regime and the capacity to govern: A political economy approach." Journal of Urban Affairs 15(1), 1993. pp.1~28.
- \_\_\_\_\_. Regime politics: Governing Atlanta 1946~1988. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989.
- Tilly, Charles, Big structures large processes huge comparisons. New York: Russel Sage Foundations, 1984.
- Tovmo, Per, & Falch, Torberg. "The flypaper effect and political strength." Economics of Governance 3, 2002. pp.153~170.
- Wolman, H., Strate, J., & Melchior, A.. "Does changing mayors matter?." The Journal of Politics 58 (1), 1996. pp.201~223.
- Wong, Kenneth K.. "Economic constraint and political choice in urban policy-making." American Journal of Political Science. Vol.32, No. 1, Feb., 1988. pp.1~18.
- \_\_\_\_\_. & Peterson, Paul E., "Urban response to federal program flexibility: Politics of community development block grant." Urban Affairs Quarterly(ISSN: 0042~0816) 21, 1986. pp.293~309.
- Wong, John D.. "The impact of tourism on local government expenditures." Growth and Change 27, Sum., 1996. pp.313~326.
- Wooldridge, Jeffrey M.. Introductory econometrics: A modern approach(Second ed.). Ohio: Thomson Learning, 2003.
- Zimmerman, Joseph. Federal preemption: The silent revolution. Ames: Iowa State Univ. Press, 1991.

## Abstract

### The Impacts of Korea's Financial Crisis on the Changes in the Spending Patterns of Local Public Expenditures

Gyeong-Hoan Kwon

This paper empirically analyzes the impacts of the so-called "IMF crisis" on the changes in the spending patterns of local expenditures using panel data of 230 local governments from 1993 through 2001. In this study, the expenditures related to growth policy, welfare policy, and development policy were operationalized into dependent variables, and new variables except "IMF crisis" variable that are expected to affect Korean local public expenditures were included in the models as independent variables on the basis of the literature review, the theories that explain the changes of local public expenditures, and the annual expenditure items. Given foreign studies, it appears likely to us that the recession of the local economy under the influence of financial crisis brings about the reduction of fiscal revenue and grants-in-aid and leads to the changes of agenda positioning. In this case the priority in expenditure policies alters and ultimately abrupt changes of the contents in local fiscal expenditures are disposed to come out. The results of this study show that "IMF crisis" variable gave a positive influence on the ratio of growth expenditures and welfare expenditures, but a negative influence on the ratio of development expenditures. The increase of growth expenditures and welfare expenditures may possible because mayors were all the more interested in welfare policy and growth policy to animate local economy for the past time of "IMF crisis" and local government office in charge of local growth projects intended to cater to the mayor's purpose and made the most of the recession to expand budget. By contrast, the shrinkage of local development projects that are liable to make a display of mayor's achievements can be read in the aspects of the investments deficit due to the national business recession.

【Key words : IMF crisis, local public expenditures, growth policy, welfare policy,  
development policy】