



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사 학위논문

한국 지방자치단체의 정책도구
활용수준과 다양성 결정요인 분석
- 정부간 관계를 중심으로 -

2023년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
라 소 영

한국 지방자치단체의 정책도구
활용수준과 다양성 결정요인 분석
-정부간 관계를 중심으로-

지도교수 엄 석 진

이 논문을 행정학박사 학위논문으로 제출함
2023년 3 월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
라 소 영

라소영의 박사 학위논문을 인준함
2023년 6월

위 원 장	_____	김 동 욱	(인)
부 위 원 장	_____	김 윤 지	(인)
위 원	_____	윤 영 근	(인)
위 원	_____	손 종 민	(인)
위 원	_____	엄 석 진	(인)

국문초록

국내외 학자들은 정책도구와 관련한 다수의 연구를 수행하였다. 정책도구에 대한 기존의 연구들은 출산정책과 같이 특정영역을 대상으로 연구하였거나 공공서비스의 생산 및 공급 모형(생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형)으로부터 변수를 도출하여 분석에 활용하고 있다.

그러나 특정영역을 대상으로 수행한 연구의 결과는 종합행정을 수행하고 있는 지방자치단체에 적용하기 어렵다. 또한 기존의 연구에서 활용하고 있는 변수들을 활용한다면 집권국가로서의 전통이 강한 한국의 특수적인 상황을 반영할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 중앙정부가 지방자치단체에게 상대적으로 큰 영향을 미치는 한국의 특수한 상황을 반영하기 위해서는 정부간 관계를 연구에 포함할 필요가 있을 것이다.

또한 한국의 지방자치단체는 다양한 지역적 여건을 보유하고 있다. 따라서 모든 지방자치단체가 동일한 정책도구를 활용하기보다는 지역의 특성에 따라 적합한 정책도구를 선택하여 활용할 것이다. 예를 들어 간접적인 정책도구를 활용하기도 하고 직접적 정책도구를 활용하기도 하며 때로는 정책도구의 조합을 활용하기도 할 것이다. 이는 지방자치단체가 여건에 따라 정책도구를 다양하게 활용할 수 있다는 것을 의미한다.

이와 같은 배경 하에서 본 연구는 226개 기초자치단체를 대상으로 정부간 관계가 정책도구의 활용수준을 결정하는 요인인지, 그리고 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다.

연구의 수행을 위해서는 우선적으로 정책도구에 대한 유형분류가 선행되어야 하는바 이 연구에서는 Salamon이 분류한 유형을 적용하였다. Salamon은 13개의 정책도구를 제시하고 있으나, 이 연구에서는 한국 기초자치단체의 결산서를 통하여 산출할 수 있는 7개의 정책도구를 분석에 활용하였다.

다음으로는 종속변수인 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성의 조작적 정의가 이루어져야 할 것이다. 정책도구의 활용수준은 Salamon이 분류한 직접적 정책도구와 간접적 정책도구 중 간접적 정책

도구의 활용 비율을 활용하였다. 그리고 정책도구 활용의 다양성은 한국의 기초자치단체 결산서를 통하여 도출할 수 있는 7개 정책도구를 HHI(Hirschman-Herfindahl index)와 엔트로피지수(Entropy measure)의 개념을 적용하여 산출한 후 활용하였다.

다음으로는 독립변수인 정부 간 관계를 결정하여야 한다. 정부간 관계는 두 가지의 방법을 통해 산출하였다. 하나는 행정자율성과 재정자율성을 조합하여 활용하였다. 구체적으로, 행정자율성은 기구수와 공무원수로 구성되어 있다. 기구수와 공무원수의 차이에 대한 표준화를 위하여 Z-Score를 산출하여 활용하였다. 그리고 재정자율성은 V_0 의 재정분권화 지수를 한국의 특성과 이 연구의 목적에 맞게 변형하여 활용하였다. 다른 하나는 행·재정자율성에 영향을 미칠 수 있는 제도도입의 효과를 보정하기 위하여 이중차분법(DID; Difference-in-Differences)을 통해 행정자율성과 재정자율성을 측정 한 후 독립변수로 활용하였다. 이와 같은 과정을 통하여 도출된 정부간 관계는 행정자율성과 재정자율성을 활용하여 4개의 집단으로 유형화한 후 활용하였다. 4개의 집단유형은 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 기초자치단체(행·재정자율성 확대형)와 행정자율성, 재정자율성 중 하나만 높은 기초자치단체(행정자율성 확대형, 재정자율성 확대형), 그리고 행정자율성과 재정자율성이 모두 낮은 기초자치단체(행·재정자율성 열위형)이다. 또한 본 연구에서는 정부간 관계의 집단유형 이외에도 행정자율성과 재정자율성을 독립변수로 활용하였다. 이러한 분석을 수행한 이유는 행정자율성과 재정자율성 모두가 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 요인인지 혹은 이 중 한 개의 요인만 영향을 미치는 것인지 좀 더 구체적으로 확인하기 위해서이다.

그리고 본 연구의 수행과정에서 분석의 결과를 왜곡시킬 수 있는 요인들에 대한 검토를 수행하였고, 이를 고려하여 조절변수로서 기초자치단체 유형(시, 군, 구)을 활용하였다. 또한 통제변수는 공공서비스의 생산과 공급방식에서 살펴본 생태적 모형, 계급차별모형, 관료제모형 그리고 이와 관련된 선행연구로부터 도출하여 활용하였다. 선행연구를 통해 검토한 다양한 변수 중 다중공선성 등을 고려하여 최종적으로는 총선투표율, 지방선거투표율, 인구밀도, 대학진학율, 사설교육기관 수, 저소득층 비율,

시민단체수, 고령화율 등을 선정하였다.

다음으로, 본 연구에서는 연구의 목적을 달성하기 위하여 2010년부터 2020년까지의 패널데이터를 활용하여 기술통계분석과 패널데이터분석을 실시하였다. 패널데이터 분석은 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향, 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책도구의 활용수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향을 분석하고 있다. 구체적으로, 본 연구는 두 개의 세부과제로 구성된다. 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 정책도구 활용 다양성의 결정요인인지를 확인하기 위하여 실시한 패널데이터분석은 고정효과 모형(Fixed effect)과 변수 간에 존재할 수 있는 내생성의 문제 등을 해결하고자 GMM(Generalized Method of Moments)모형을 활용하였다.

이 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 종속변수인 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 기술통계 분석결과를 살펴보면 간접적 정책도구의 활용수준은 2010년(54.86%)에 비해 2020년(37.31%)에 하락한 것으로 나타났고, 정책도구 활용의 다양성 역시 약화된 것을 확인할 수 있었다. 이는 기초자치단체가 간접적 정책도구를 활용하려는 경향이 축소되고 있고, 다양한 정책도구보다는 효과가 있다고 판단되는 정책도구를 중심으로 선택과 집중전략을 펼치고 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

두 번째로, 본 연구의 첫 번째 가설인 “정부간 관계는 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다”에 대한 검증 결과를 보면, 행·재정자율성 확대형(+), 재정자율성 확대형(+), 행정자율성 확대형(-) 모두에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 정부간 관계의 집단유형은 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

다음으로, 두 번째 가설인 “행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다”에 대한 검증 결과를 보면, 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 있어 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로, 행정자율성의 확대는 직접적 정책도구의 활용 증가로 이어지고, 재정자율성의 확대는 외부 기구 등을 활용하는 다양한 아웃소

싱 방식의 정책도구 활용수준이 증가하도록 만드는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 행정자율성의 확대는 정책도구 활용의 다양성을 감소시키고 재정자율성의 확대는 정책도구 활용의 다양성을 확대하는 경향을 보인다는 것을 알 수 있었다.

세 번째 가설인 “제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계는 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다”에 대한 검증결과를 보면 전체 분석 결과에서만 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 유의미한 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 제도변화에 따라 행정자율성 확대형과 재정자율성 확대형에서 정책도구 활용수준에 통계적으로 유의미한 영향관계를 가지는 것을 알 수 있었다. 구체적으로는 기초자치단체의 행정자율성이 확대되면 직접적 정책도구의 활용수준이 증가하는 경향을 보인다. 또한 기초자치단체의 재정자율성을 확대하는 제도가 도입되면 직접적인 정책도구의 활용수준이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 수행한 분석결과와는 상반된 결과라고 볼 수 있다. 이와 같이 상반된 분석결과가 나타난 원인은 앞서 수행한 정책도구 활용수준 및 정책도구 활용의 다양성 분석에서는 전체 데이터의 변화가 시간과 지역에 있어 독립적인데 반해, DID분석 과정에서 시간과 지역이 고정됨에 따라 당초 구분한 집단이 혼재되는 결과가 야기되었기 때문으로 판단할 수 있을 것이다. 이로 인해 계수의 방향과 유의확률의 감소 등이 야기되었을 것으로 판단해볼 수 있다.

네 번째 가설인 “제도의 도입효과를 반영한 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다”에 대한 검증결과를 보면, 기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성 확대 제도의 도입은 정책도구 활용수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 기준인건비제도의 도입을 통해 기초자치단체는 기구수, 공무원수의 측면에서 일부 자율성의 확대가 이루어졌으며, 이에 따라 직접적 정책도구의 활용이 증가되었다는 판단이 가능하다. 또한, 재정자율성을 부여함에 따라 기초자치단체는 외부와의 계약 등을 통한 간접적 정책도구의 활용수준이 증가되었음을 알 수 있다. 또한 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의

도입은 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 부분적으로 영향을 미치는 것으로 나타난다.

본 연구는 다음과 같은 몇 가지 점에서 이론적인 의의를 가질 수 있을 것이다. 첫째, 본 연구는 한국의 특수적 상황을 고려하여 정부간 관계를 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인으로 설정한 후 연구한 최초의 시도라는 점에서 이론적인 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 둘째, 개별 기초자치단체의 수준에서 정부간 관계를 측정할 수 있는 최초의 모형을 설계하였다는 점에서 이론적인 의의를 가질 수 있을 것으로 보인다. 셋째, 기존의 연구는 특정 정책도구의 활용을 결정하는 요인이 무엇인지를 도출하는데 집중하고 있는 반면, 이 연구는 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 검증하고 있다는 점에서 이론적으로 진일보하였다고 볼 수 있다.

또한 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 점에서 정책적인 의의를 가질 수 있을 것이다. 첫째, 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 결정요인으로 검증됨에 따라 지방분권 등 지방자치단체의 자율성 확대를 위한 정책을 형성 및 집행하는 과정에서 근거로 활용 가능할 것이다. 둘째, 본 연구는 기초자치단체 유형별로 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 차이가 있는 것으로 나타났다. 기초자치단체 유형별로 차이가 있는 것으로 나타난바 지방분권정책을 수립할 때에 분석결과를 시·군·구별로 좀 더 엄밀하게 활용하고자 노력할 필요가 있을 것이다. 셋째, 행정자율성과 재정자율성 중 어디에 초점을 두고 지방분권을 추진하여야 하는지에 대한 기초적인 정책자료로 활용가능 할 것이다.

주요어 : 정부간 관계, 행정자율성, 재정자율성, 정책도구, 허핀달-허쉬만지수, 엔트로피지수

학 번 : 2019-36005

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	9
제 1 절 정책도구	9
1. 정책도구의 정의와 필요성	9
2. 정책도구의 분류	11
1) Hood의 정책도구 유형분류	12
2) Vedung의 정책도구 유형분류	14
3) Salamon의 정책도구 유형분류	15
제 2 절 지방자치단체의 공공서비스 생산과 공급방식의 결정 요인	24
1. 논의의 필요성	24
2. 생태적 모형	26
3. 하위계층모형	30
4. 관료제적 모형	32
제 3 절 정부간 관계	34
1. 기존 모형의 비판적 검토와 정부간 관계에 대한 논의의 필요성	34
1) 기존 모형의 비판적 검토	34
2) 정부간 관계의 논의 필요성	36
2. 정부간 관계의 의의	40
3. 정부간 관계의 분류	42
제 4 절 선행연구 검토	44
1. 정책도구에 대한 선행연구	44
2. 정부간 관계에 대한 선행연구	50
3. 선행연구의 시사점	55

제 3 장 연구설계	59
제 1 절 연구의 분석 틀	59
1. 연구문제와 세부과제 제시	59
2. 연구문제1과 세부과제: 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수 준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향	62
3. 연구문제2와 세부과제: 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책 도구의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향	64
제 2 절 가설설정	68
1. 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 대한 가설	68
2. 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책도구의 활용 수준 그리 고 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 대한 가설	71
제 3 절 변수의 개념과 조작화	73
1. 종속변수	73
2. 독립변수	80
1) 정부간 관계와 지방자치단체의 자율성	80
2) 지방자치단체의 자율성과 자치권	83
3) 기초자치단체별 정부간 관계의 수준 측정기준	89
4) 연구의 독립변수: 정부간 관계	97
3. 조절변수	98
4. 통제변수	99
제 4 절 자료수집 및 분석방법	101
1. 자료수집방법	101
2. 자료분석방법	103
제 4 장 경험적 분석 및 종합적 논의	107
제 1 절 기술통계분석	107
1. 종속변수	107
2. 독립변수	113

제 2 절	정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성에 미치는 영향 분석: 패널데이터분석(FE모형 및 GMM)	121
1.	정책도구 활용수준 분석	121
1)	집단유형별 분석	121
2)	정부간 관계 구성요소 분석	125
2.	정책도구 활용의 다양성 분석	128
1)	집단유형별 분석	128
2)	정부간 관계 구성요소 분석	132
제 3 절	정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성에 미치는 영향 분석: 제도변화 효과 보정(DID분석)	135
1.	정책도구 활용수준 분석	136
1)	집단유형별 분석	136
2)	정부간 관계 구성요소 분석	138
2.	정책도구 활용의 다양성 분석	140
1)	집단유형별 분석	140
2)	정부간 관계 구성요소 분석	142
제 4 절	종합적 논의	144
1.	집단유형과 정책도구 활용수준 분석	144
2.	정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용수준 분석	147
3.	집단유형과 정책도구 활용의 다양성 분석	148
4.	정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석	151
제 5 장	결론	155
제 1 절	연구결과의 요약	155
제 2 절	연구의 이론적·정책적 함의	161
1.	이론적 함의	161
2.	정책적 함의	163
제 3 절	연구의 한계	165
참고문헌	169

표 목 차

<표 2-1> Hood의 정책도구 분류 모형	13
<표 2-2> Salamon의 정책도구 분류	19
<표 2-3> Salamon의 4가지 차원별 정책도구 분류	23
<표 2-4> 지방자치단체 세입규모(2020년 기준)	39
<표 3-1> 연구문제와 세부과제	61
<표 3-2> 연구문제와 세부과제: 제도의 도입효과 적용	61
<표 3-3> 지방자치단체 기구설치 제도의 변화	66
<표 3-4> 기초자치단체 지방세목의 주요 변화내용	67
<표 3-5> Salamon의 정책도구 유형	74
<표 3-6> 정책도구별 목과 세목	76
<표 3-7> 종속변수	79
<표 3-8> 시·군·구의 기구설치기준: 기준인건비제	86
<표 3-9> 시·군·구의 기구 설치기준: 총액인건비제	92
<표 3-10> 독립변수: 정부간 관계	98
<표 3-11> 이론적 모형으로부터 도출된 결정요인 종합	99
<표 3-12> 연구의 통제변수	100
<표 3-13> 자료의 출처	102
<표 4-1> 간접적 정책도구 활용수준의 기술통계 분석(전체)	108
<표 4-2> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석(HHI)	110
<표 4-3> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석(엔트로피지수) ..	112
<표 4-4> 정부간 관계 집단유형의 연도별 빈도분석	114
<표 4-5> 정부간 관계 집단유형의 시·군·구 연도별 빈도분석	116
<표 4-6> 행정자율성 기술통계 분석	119
<표 4-7> 재정자율성 기술통계 분석	120
<표 4-8> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른 정책도구 활용수준 분석	123
<표 4-9> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른 정책도구 활용수준 분석 : 행·재정자율성 열위형 대비	124

<표 4-10> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용수준 분석	127
<표 4-11> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른 정책도구 활용의 다양성 분석	130
<표 4-12> 정부간 관계 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른 정책도구 활용의 다양성 분석	131
<표 4-13> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석 ...	134
<표 4-14> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체의 유형에 따른 정책도구 활용수준 분석 : DID	137
<표 4-15> 정부간 관계 구성요소와 정책도구의 활용수준 분석: DID	139
<표 4-16> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체의 유형에 따른 정책도구 활용의 다양성 분석 : DID	141
<표 4-17> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석: DID ...	143
<표 4-18> 정부간 관계 집단유형과 정책도구 활용수준 분석 : 종합	145
<표 4-19> 정부간 관계 집단유형의 시군구 별 간접적 정책도구 활용수준	146
<표 4-20> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용수준 분석: 종합 ..	148
<표 4-21> 정부간 관계의 집단유형과 정책도구 활용의 다양성 분석: 종합	150
<표 4-22> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석: 종합	153

그림 목 차

<그림 2-1> 시장화의 개념화	49
<그림 3-1> 분석의 틀1: 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향	64
<그림 3-2> 분석의 틀2: 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책도구 의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향	67
<그림 3-3> 정부간 관계 모형	89
<그림 4-1> 간접적 정책도구 활용수준에 대한 기술통계 분석결과 변화 추이(전체)	108
<그림 4-2> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석 변화추이(HHI)	111
<그림 4-3> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석 변화추이(엔트로 피지수)	113
<그림 4-4> 정부간 관계 집단유형의 연도별 빈도분석 변화추이	114
<그림 4-5> 정부간 관계 집단유형의 시의 연도별 빈도분석	115
<그림 4-6> 정부간 관계 집단유형의 군의 연도별 빈도분석	117
<그림 4-7> 정부간 관계 집단유형의 구의 연도별 빈도분석	118
<그림 4-8> 행정자율성 기술통계 분석 변화추이	119
<그림 4-9> 재정자율성 기술통계 분석 변화추이	120
<그림 4-10> 행·재정자율성 확대제도의 도입에 따른 정책도구 활용수 준의 영향 분석: 전체집단의 DID 분석결과	147
<그림 4-11> 행·재정자율성 확대제도의 도입에 따른 정책도구 활용수 준 다양성의 영향 분석: 전체집단의 DID 분석결과	150

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

한국의 지방자치제도는 1991년 지방의회의원 선거, 1995년 제1회 전국동시지방선거를 통해 재실시되었다. 한국에서 지방자치제가 재실시된 지 30여년의 기간이 경과하였고, 이 기간 동안 지방자치단체는 공공서비스의 생산과 공급의 한 주체로서 역할을 수행하여 왔다.

지방자치제의 재실시 이후 현재까지 지속적으로 지방분권이 추진되고 있다. 지방분권은 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방자치단체로 이양하는 것이기 때문에 지방자치단체의 권한은 지속적으로 확대되었다고 볼 수 있다. 구체적으로, 중앙정부가 수행하였던 사무 중 3,256개의 사무를 이양하는 것으로 확정된 후 2,489개의 사무를 이양 완료(김대중정부~문재인정부)(홍준현 외, 2023)하였다. 그리고 지방공무원수를 결정하는 제도는 개별승인제로부터 출발하여 2014년 기준인건비제로 변화되면서 지방자치단체의 자율성이 확대되었고, 지방소비세, 지방소득세 등과 같은 새로운 지방세목을 신설하여 자체세원을 확대하고자 노력하였다. 이는 지방자치제의 재실시 초기보다 지방자치단체의 자율성이 확대되었다는 것을 의미하는 것이며, 이로 인해 한국의 정부간 관계에는 변화가 발생하였을 것으로 보인다.

지방분권을 통하여 지방자치단체의 자율성을 확대하는 방향으로 정부간 관계가 변화하고 있다는 것은 지방자치제의 개념과 맥락을 같이한다. 지방자치제는 지역의 주민이 해당 지역이 가지고 있는 공동의 문제를 자신의 부담에 의하여 스스로 또는 대표자를 통해 처리하는 것을 말한다(최창호·강형기, 2016). 그리고 지방자치제의 목적은 민주발전, 지역균형발전, 주민의 복지증진에 기여하는데 있다(이승중, 1999). 이러한

사실은 지방자치체가 본격화되면서 각 지방자치단체가 지역경제의 활성화와 시민의 복지 수요에 능동적으로 대처하기 위해 다양한 정책을 수립하고자 노력하고 있고(김동욱, 1999), 지방자치단체는 지역사회의 필요(needs)와 선호에 대응한다(정영아·김윤지, 2022)는 선행연구에서 논의된 바 있다. 지방자치체가 자율성을 가지고 주민의 책임 하에 지역의 공동문제를 처리하는 것이라고 한다면 각 지방자치단체는 지역의 여건에 맞는 차별화된 정책도구를 활용하여 지역의 공동문제를 해결하려고 할 것이다. 그 이유는 각 지방자치단체는 다양한 지역적 특성을 보유하고 있기 때문에 지역의 여건에 부합하는 정책도구를 활용하여 지역의 문제를 해소하고자 노력할 것으로 보이기 때문이다. 특히, 지방행정은 종합행정을 수행(서순복 외, 2008; 김태룡 외, 2014)하고 있기 때문에 공공서비스를 생산 및 공급할 때 하나의 정책도구보다는 다양한 정책도구를 활용할 것이다.

정책도구에 대한 논의는 거버넌스와 무관하지 않다(문명재, 2008). 이는 각국의 정부가 정부의 직접 개입방식에서 탈피하여 준정부조직과 민간조직을 개입시키는 네트워크 방식의 거버넌스로 이행하고 있다는 사실로부터 알 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 기존의 정부활동은 대체로 관료들에 의한 재화나 서비스의 직접적 공급에 배타적으로 의존하였다. 그러나 거버넌스 하에서의 정부활동은 대출, 대출보증, 보조금, 계약, 보험, 조세지출, 현물보증증서 등으로 확대되고 있다(Salamon, 2002; Osborn & Gaebler, 1992; 엄석진, 2008). 이와 같은 새로운 정책도구의 가장 큰 특징은 간접적 성격을 가지고 있다는 점이다. 결국 정책목적의 달성을 위해서는 비정부조직과 준정부조직의 다양한 역할을 포함시킬 수 있는 정책도구 유형이 필요하다(Salamon, 2002; 전영환, 2007). Salamon은 거버넌스의 대두에 따라 증가하고 있는 간접적인 정부개입까지 포착하기 위하여 정책수단을 직접적 수단과 간접적 수단으로 구분(Salamon, 2002; 김준기 외, 2011)하고 있다. 이러한 점을 고려하면 정책도구의 다양성에 대한 연구가 필요하다는 것을 알 수 있다.

그러면 지방자치단체는 실제로 정책도구를 다양하게 활용하고 있는지가 궁금해지는데 이를 확인할 필요가 있을 것이다. 2023년 5월 현재 지방공기업의 수는 410개로 나타났다(<https://www.cleaneye.go.kr/>), 사회복지사업법 제34조 제4항¹⁾ 등과 같은 다양한 법률에 의하여 민간위탁이 실시되고 있으며, 민간단체에게 각종 보조금(민간경상보조, 민간행사보조)을 지원하고 있다. 이러한 점을 통해서 알 수 있는 것은 지방자치단체가 정책도구를 다양하게 활용하고 있다는 것이다. 다만, 지방자치단체별로 정책도구 활용의 다양성이 어느 정도인지는 실증적인 분석을 통해 확인하여야 할 것이다.

정책도구의 이론적·정책적 유용성으로 인해 국내·외 학자들은 정책도구와 관련된 연구를 수행하였다.²⁾ 그러나 기존의 연구들은 공공서비스의 공급수준을 결정하는 요인(Neiman, 1981; 박범준·박형준, 2015), 출산정책에 활용하고 있는 정책도구의 변화(이기령, 2017) 등에서 보는 것처럼 특정영역을 대상으로 연구하고 있다. 또한 공공서비스의 생산과 공급방식의 결정요인에 대한 연구들은 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형 등으로부터 독립변수를 도출하여 분석 및 결과해석에 활용하고 있다. 그러나 이러한 접근방법을 통해 도출한 연구의 결과는 한국의 특수적인 상황을 설명하는데 한계가 있을 것으로 보인다.

한국은 집권국가로서의 전통이 강하기 때문에 지방자치를 중앙정부에 의하여 부여된 권리로 보고 있다(강용기, 1999). 즉, 중앙정부가 부여해

1) 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다

2) 정책도구에 대한 연구는 정책도구를 독립변수로 활용하고 있는 경우(류숙원 외, 2010; 원희연, 2019)도 있고 종속변수로 활용하고 있는 경우(하현상, 2012; 전미선 외, 2017)도 있다. 독립변수로 활용하고 있는 경우 대부분 정책수단의 효과를 분석하는 연구가 이루어졌으며, 종속변수로 활용하고 있는 경우는 대부분 결정요인에 대한 연구가 이루어졌다. 본 연구의 목적은 정부간 관계가 정책도구 활용수준의 결정요인으로 작용하는지를 확인하는 것이기 때문에 종속변수로 활용하였다.

준 범위 내에서 지방자치를 할 수 있다고 보는 것이다. 이는 중앙정부가 지방자치단체의 공공서비스 생산과 공급방식을 결정하는데 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 한국은 이와 같은 특수성을 보유하고 있기 때문에 기존의 연구에서 사용하였던 요인 이외에 정부간 관계가 정책도구 활용수준에 영향을 미치는 요인인지를 확인할 필요가 있을 것이다. 그러나 정부간 관계가 정책도구 활용에 어떤 영향을 미치는지를 연구한 논문은 찾아보기 쉽지 않은 것이 현실이다. 이는 정부간 관계를 측정할 수 있는 모형의 설계가 어렵기 때문으로 보여진다. 기존의 정부간 관계모형은 분석의 단위를 중앙정부와 총합된 지방자치단체간의 관계로 보는 것이지 중앙정부와 개별 지방자치단체간의 관계로 보고 있지 않는다. 이 연구의 목적을 고려하면 개별 지방자치단체 수준에서 정부간 관계를 측정할 수 있도록 새로운 모형을 설계하여야 할 것이다.

이와 같은 배경 하에서 이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다.

이 연구는 다음과 같은 질문에 답을 하고자 한다.

첫째, 정부간 관계는 정책도구의 활용수준을 결정하는 요인이라고 볼 수 있는가? 둘째, 정부간 관계는 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인이라고 볼 수 있는가? 셋째, 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성에 미치는 영향은 지방자치단체의 유형에 따라 어떤 차이를 보이는가? 넷째, 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 어떤 차이를 발생시키는가? 다섯째, 이와 같은 분석결과는 이론적·정책적으로 어떤 함의를 가지는가?

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

이 연구는 한국의 정부간 관계가 지방자치단체의 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다. 이 연구에서는 연구목적의 달성을 위한 연구의 분석단위로 226개 기초자치단체를 선정하였다. 기초자치단체를 분석단위로 선정한 이유는 크게 두 가지이다. 먼저, 기초자치단체의 경우 현장에서 주민과 직접 대면하는 현장행정업무를 수행하기 때문에 기초자치단체를 대상으로 수행한 정책도구에 대한 연구결과는 지역의 주민생활과 관련된 정책결정과 정책집행 과정에서 유용하게 활용될 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

다음으로는 기초자치단체별로 정부간 관계의 형태가 다양하게 나타날 수 있다는 판단 때문이다. 226개로 구성되어 있는 한국의 기초자치단체는 지역의 여건과 특성이 다양하기 때문에 행정능력과 재정능력에 차이가 있을 수밖에 없을 것이다. 행정능력과 재정능력의 차이는 정부간 관계의 차이로 연계될 수 있을 것이다. 예를 들면, 행정능력과 재정능력이 우수한 기초자치단체는 중앙정부와의 관계에서 자율성을 가질 수 있을 것으로 보인다. 반면, 행정능력과 재정능력이 열악한 기초자치단체는 중앙정부에 대한 의존도가 높을 수밖에 없을 것이다. 기초자치단체의 경우 행정능력과 재정능력이 다양하게 존재할 수 있기 때문에 기초자치단체를 분석의 단위로 설정하였다.

또한 이 연구의 내용적 대상은 기초자치단체의 정부간 관계 측정을 위한 모형 설계, 기초자치단체별 정부간 관계 수준 측정, 정책도구 활용수준과 다양성 측정 모형 설계, 기초자치단체별 정책도구 활용 수준과 활용의 다양성 측정, 정부간 관계와 정책도구 활용수준 그리고 정부간 관계와 정책도구 활용의 다양성 간의 영향정도 분석 등이다.

그리고 이 연구의 분석과정에서 적용할 시간적 범위는 2010년부터

2020년까지이다. 시간적인 측면에서 볼 때 종단적인 접근을 하려는 것이다. 그 이유는 횡단적인 연구의 경우 시간의 경과에 따라 발생할 수 있는 자연적인 기초자치단체의 정책도구 활용수준의 변화를 통제하기 어렵기 때문이다. 이에 연구의 시간적 범위는 2010년부터 2020년까지로 하였다. 이와 같이 시간적 범위를 2010년부터 2020년으로 설정한 이유는 지방자치체의 재설치 이후부터 현재까지의 모든 데이터를 활용하여 연구를 하는 것이 가장 이상적이나 연구에 필요한 자료구득의 한계가 있기 때문이다. 예를 들면 지방재정과 관련된 결산자료는 지방재정통합 공개시스템인 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)에 보면 2002년부터 2021년까지의 결산자료가 제시되어 있으나 지역내 총생산(GRDP) 등과 같은 일부 변수는 2010년부터 2020년 자료만 제시되어 있기 때문이다(<https://kosis.kr/search/search.do>).

2. 연구의 방법

이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성에 영향을 미치는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다. 연구목적의 달성을 위하여 기초자치단체의 정부간 관계 측정을 위한 모형 설계, 기초자치단체별 정부간 관계 수준 측정, 정책도구 활용수준과 다양성 측정 모형 설계, 기초자치단체별 정책도구 활용 수준과 활용의 다양성 측정, 정부간 관계와 정책도구 활용수준 그리고 정부간 관계와 정책도구 활용의 다양성 간의 영향정도 분석 등을 수행하였다.

이 연구에서는 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미치는 요인인지를 확인하기 위하여 기술통계분석, 패널데이터분석(FE, GMM) 등과 같은 두 가지의 분석방법을 활용하였다.

첫째, 이 연구에서 사용하고 있는 종속변수와 독립변수에 대한 기술통계분석을 실시하였다. 본 연구에서 사용하고 있는 종속변수인 정책도구 활용수준(간접적 정책도구 활용비율, 정책도구 활용 다양성 지수),

독립변수인 정부간 관계의 세부구성 요소인 행정자율성, 재정자율성과 관련되어 있는 데이터를 대상으로 2010년부터 2020년까지의 평균, 표준편차를 계산하여 제시하였다.

둘째, 기초자치단체의 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인인지를 확인하기 위하여 패널데이터분석을 실시하였다. 패널데이터분석은 고정효과 모형(Fixed effect)과 변수 간에 존재할 수 있는 내생성의 문제 등을 해결하고자 GMM 추정량을 활용하였다.

패널데이터분석을 위해서는 독립변수와 종속변수에 대한 도출방법이 제시되어야 한다.

첫째, 이 연구에서는 독립변수인 정부간 관계의 경우 두 가지의 방법을 통해 접근하였다. 하나는 행정자율성과 재정자율성을 조합하여 활용하였다. 행정자율성은 기구수와 공무원수로 구성되어 있다. 기구수와 공무원수의 차이에 대한 표준화를 위하여 Z-Score를 산출하여 활용하였다. 그리고 재정자율성은 Vo의 재정분권화지수를 한국의 특성과 이 연구의 목적에 맞게 변형하여 활용하였다. 다른 하나는 이중차분법(DID; Difference-in-Differences)을 통해 행정자율성과 재정자율성을 측정 후 독립변수로 활용하였다. 행정자율성과 재정자율성 모두 2015년을 기준으로 차이분석을 하였다. 행정자율성은 2014년에 기준인건비제가 도입된 후 2015년에 시행되었기 때문에 2015년을 기준으로 하였다. 재정자율성은 2014년에 민선6기의 출발, 지방소득세의 독립세 전환, 주민세에 종업원분 추가, 담배소비세 과세대상에 물담배와 머금은 담배 추가 등과 같은 변화가 있었으나 본격적으로 시행되어 효과가 발생한 시점은 2015년이기 때문에 이 역시 2015년을 기준으로 하였다.

둘째, 종속변수인 정책도구 활용수준과 다양성은 다음과 같이 측정하여 활용하였다. 먼저 정책도구 활용수준은 간접적 정책도구 활용비율(간접적 정책도구 관련 결산액의 비율)로 측정하였다. 그리고 정책도구 활용의 다양성은 정책도구 활용 관련 다양성지수(HHI, 엔트로피지수)로 측정하였다. 두 개의 다양성 지수를 활용한 이유는 HHI와 엔트로피지

수간 분석결과의 일관성을 확인하기 위해서이다. 분석결과의 일관성이 확보될 경우 강건하다고 볼 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다.

이때 정책도구 활용수준은 226개 기초자치단체의 결산자료를 기준으로 해당 정책도구 활용수준 결산액이 전체 기초자치단체 결산액에서 차지하는 비중으로 계산하여 활용하였다. 기초자치단체의 결산자료에는 일반회계결산서, 공기업특별회계결산서 그리고 기타특별회계결산서가 있다. 이 연구에서는 일반회계, 공기업특별회계 그리고 기타 특별회계를 모두 통합한 기초자치단체의 결산자료를 기준으로 분석을 수행하였다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장은 서론으로써 연구배경과 목적, 연구범위와 방법에 대해 기술하였다. 제2장은 이론적 배경과 선행연구에 대한 검토결과를 제시하였다. 그리고 제3장은 연구설계이다. 연구의 분석 틀, 가설설정, 변수정의, 자료수집방법과 분석방법 등에 대해 기술하였다. 그리고 제4장에서는 분석결과와 함께 종합적으로 논의한 결과를 제시하였다. 구체적으로는 분석결과를 4개의 절로 구성하여 제시하였다. 제1절은 기술통계분석결과를 제시하였다. 이 연구에서 사용한 독립변수와 종속변수에 대한 평균과 표준편차를 제시하였다. 제2절에서는 패널데이터분석 결과를 제시하였다. 패널데이터분석은 FE와 GMM 방식을 활용하였다. 제3절에서는 DID분석을 시행한 후 도출된 값을 가지고 해당 값이 종속변수인 정책도구 활용수준 및 다양성에 영향을 미치는지를 분석하였다. 그리고 제4절에서는 이를 종합하여 논의하고 시사점을 도출하였다. 제5장은 결론이다. 연구의 요약, 이론적·정책적 함의 그리고 연구의 한계를 제시하였다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 정책도구

1. 정책도구의 정의와 필요성

정책도구는 인류가 정부를 창조한 이후 지금까지 정부에 의해 사용되어 왔지만 정책의 성공과 실패에 미치는 정책도구의 독립적 영향력에 대한 인식은 최근에야 확산되기 시작하였다. 정책도구 연구는 바람직한 정책결정을 돕기 위한 처방적 혹은 규범적인 목표의 추구가 동기가 되어 시작되는 경우가 많다. 만약 어떤 정책도구가 다른 정책도구에 비해 더 우월한 도구인지 그리고 왜 그 정책도구가 다른 정책도구에 비해 특정 정책문제 해결에 더 성공적인지를 체계적으로 설명할 수 있다면 정부의 정책결정에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다(전영한, 2007).

정책도구에 대한 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되어왔다. Doern과 Phidd(1983)은 “정책행위자가 특정목적을 달성하기 위해 사용하는 모든 것”으로 정의하고 있다. Schneider와 Ingram(1990)은 “개인이나 집단들이 공공정책에 부응하는 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입수단”으로 정의한다. Schneider와 Ingram(1997)은 “공적 문제를 해결하기 위하여 정책 대상 집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들”로 제시하고 있다. Vedung(1988)은 “정부가 사회변화에 영향을 미치기 위해 활용하는 일련의 기술”로 정의하고 있다. Howlett과 Ramesh(2003)은 “정책 집행을 위해 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치”로 정의하고 있으며, Salamon(2002)은 정책도구를 “다양한 수준의 정부와 비영리 민간단체들이 국민의 요구를 충족시키기 위해 힘을 합친 다양한 공공행동 수

단”, “공공문제대응을 위해 집합적 행동(collective action)을 구성하는 식별 가능한 방법”으로 정의하고 있다(전영한, 2007a). Howlett(2005)는 “국가 권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스 기법”으로 제시하고 있다. Hood와 Margetts(2007)은 “정부가 구성요소의 삶을 형성하기 위해 시도하는 수단이며, 정책도구를 사회통제에 관한 것”으로 보고 있다. Howlett(2011)은 “정부가 정책을 집행하고 목적을 달성하기 위해 활용하는 기술과 장치”라고 제시한다.

정책도구는 학자마다 다르게 정의하고 있지만 이러한 논의들을 통해 공통적 특성을 발견할 수 있다. 정책도구는 첫째, 의도적으로 고안된 기술 혹은 수단이다. 둘째, 정부 혹은 공적 행위자에 의해 활용되며, 셋째, 정책목표의 달성 혹은 공공 문제의 해결이라는 목적 지향적 성격을 갖는다는 점이다(전영한, 2007a). 이 연구에서는 이러한 공통적 특징을 토대로 정책도구를 “정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단”으로 정의하고자 한다.

정책도구를 활용한 연구는 다양한 측면에서 의미를 가질 수 있을 것이다. 첫째, 정책도구 연구는 정책형성과 정책집행을 이해하는데 중요한 분석 틀을 제공할 수 있다. 먼저 정책형성의 경우, 사회적 이슈가 공중의제로 부각되어 정부의제로 채택되는 과정에서 적절한 해결책을 함께 고려한다. 여기서 정책도구 연구는 어떠한 형태의 정책도구를 선택할 것인가에 대한 이론적 시각을 제공할 수 있다. 정책형성단계에서 정책이 올바르게 설계되기 위해서는 정책목표, 정책문제 정의, 정책수단이라는 세 가지 차원을 중심으로 분석적인 접근이 이루어져야한다. 이러한 점에서 정책도구 연구는 정책목표-문제정의-정책수단이라는 정책설계의 중요성을 일깨워줄 수 있을 것이다. 둘째, 정책을 집행할 때에 적절한 정책도구의 마련이 중요하다. 정책형성단계에서 만들어진 정책도구가 실제로 정책집행 현실과 맞지 않을 경우, 그 정책은 실패할 가능성이 높다. 즉, 정책 자체는 적절하지만 정책도구가 적절치 못해 정책이 실패할 수 있다. 따라서 정책성공의 핵심은 정책현장에 맞는 정책도구

를 마련하는 데에 크게 영향을 받을 수밖에 없다(전영한, 2007).

이는 Peters와 Van Nispen(1998)의 연구 그리고 정책도구에 대한 도구주의적 관점에서 명확하게 나타난다. Peters와 Van Nispen(1998)의 연구 그리고 정책도구에 대한 도구주의적 관점에서는 정책도구를 선택할 때 상황적 특수성(contingencies)과 다양한 맥락 등을 중요하게 간주하여야 한다고 한다(Linder and Peters, 1998, Bagchus, 1998). 특히, Woodside(1998)는 이 중에서도 국가 간 맥락의 차이가 갖는 중요성을 강조한다. 특정 국가에서 성공적으로 활용되었던 정책도구가 정치 및 문화적 맥락이 다른 국가에서 적용될 경우 그다지 성공적이지 못한 사례가 많이 존재한다는 것이다. 실제로 정책도구 분석에 있어서 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드 등 국가별로 서로 다른 강조점을 가진 학파가 존재하는 것은 정책도구를 둘러싼 국가적 맥락의 중요성을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 점을 고려하여 이 논문에서도 한국 기초자치단체에서의 정책도구의 활용수준과 다양성을 살펴보려는 것이다.

2. 정책도구의 분류

정책도구의 분류 혹은 범주화에 대해서 다양한 이론적 쟁점들이 논의되고 있다(전영한, 2007b). 특히, 이러한 이론적 쟁점 중 하나는 범주화의 필요성에 대한 점이다. 정책도구의 유형분류는 정책도구 연구의 초기부터 많은 관심을 받아온 연구주제이지만 가장 논쟁적인 주제이다. 대부분의 학자들이 동의할 수 있는 이론적 가치와 간결성을 가지고 있으면서 실용적이고 조작적 정의가 가능한 정책도구 유형분류 모형을 개발하는 것은 어려운 일이다. 또한 개별 정책도구의 효과나 내용에 관한 기존의 연구는 행정학의 역사만큼이나 오랜 기간 무수하게 이루어져왔지만, 정책도구 유형론이라는 하나의 이론적 패러다임으로 접근하는 연구의 흐름은 유럽과 캐나다를 중심으로 최근에 들어서야 이루어져온 것

이 사실이다(문명재, 2008).

특정 분류체계에 대한 의견 수렴이 이루어지기는 어렵다고 보이지만, 기존의 많은 국내·외 학자들은 다양한 정책도구들의 특성을 토대로 이들을 비교 분석할 수 있는 범주를 유형화하여 정책도구의 선택에 대한 시사점을 제시하기 위해 노력하고 있다. 체계적인 정책도구의 분류모형이 없다면 정책도구 활용의 차이의 발생 원인과 결과에 관한 보편적인 과 지식의 구축이 매우 어려워질 것이다. 즉, 정책도구 분석을 수행하기 위해서는 분석에 적용할 수 있는 적합한 유형의 분류가 필요하다는 것이다.

이를 위하여 이하에서는 정책도구 유형을 분류한 대표적인 학자인 Hood, Vedung, Salamon의 정책도구 유형의 분류를 살펴보고자 한다. 특히, 이 연구는 Salamon(2002)의 정책도구 분류유형을 활용하고자 하기 때문에 Salamon의 정책도구를 중심으로 살펴보았다.

1) Hood의 정책도구 유형분류

Hood(1986)는 연결형(nodality), 권위형(authority), 재정형(treasure), 조직형(organization)의 정부가 활용할 수 있는 4가지의 자원과 사회행위자의 행동변화와 행동탐지라는 정책도구의 목적을 기준으로 정책도구를 유형화하여 제시하였다. Hood의 정책도구 유형화는 정부개입을 통해 공공재나 서비스의 배분, 유형, 본질, 양에 직접적으로 영향을 미침으로써, 실질적으로 사람들의 행태를 변화시키는 일차원적인 정책도구인 실질적 정책도구(substantive policy instruments)를 대상으로 고안한 것이다(문명재, 2008). Hood(1986)에 따르면 실질적 도구는 정책목표를 달성하기 위하여 직접적으로 영향을 미치는 도구이며, 규제, 보조금, 조세 등이 이에 해당된다.

Hood(1986)에 의하면 도구는 2가지 기준에 의해 구분될 수 있다. 먼저, 도구가 그 효과성을 위해 연결성, 권위, 재정, 정부의 조직에 의존하

는지에 따라 구분할 수 있다. 둘째, 도구는 정책환경에서 사회행위자의 행동변화에 직접적인 영향을 미치는지 혹은 사회행위자의 행동변화를 탐지하기 위해 설계되었는지에 따라서도 구분될 수 있다. 이에 따라 개인이나 집단, 기관 등으로 하여금 정책이 요구하는 활동을 하고 결정을 내릴 수 있도록 하는데 활용되는 자문, 교육·훈련, 보고, 등록 등을 정보적 수단으로, 대상 집단들로 하여금 정부가 원하는 활동을 하도록 강제력을 행사하는 규제, 사용료, 면허 등을 권위적 수단으로, 대상집단의 정책에 대한 순응유지 및 협조증진을 위하여 대상 집단들에게 혜택이나 불이익을 주는 형태로서 대출, 보조금, 조세 지출 등을 재정적 수단으로, 자체 전문 인력과 전문 기술을 가지고 정부가 스스로 원하는 것을 맡는 방법으로 관료조직, 공기업 등을 조직적 수단이라 세분화 하였다(Howlett, 2005; 문명재, 2008 재인용). 정부는 이러한 자원을 조합하여 활용함으로써 정책대상집단을 조정할 수 있다. 예를 들면 이용가능한 정보와 자금을 제공하거나 회수하는 방법, 다른 행위자들로 하여금 정부가 원하는 활동을 하도록 강제력을 행사하는 방법, 또는 자체 인력과 전문기술을 가지고 정부가 원하는 것은 스스로 맡는 방법이다. 이를 토대로 Hood(1986)가 제시한 실질적 정책도구의 유형화 결과를 정리하면 아래의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> Hood의 정책도구 분류 모형

구분	연결형 (nodality)	권위형 (authority)	재정형 (treasure)	조직형 (organization)
사회행위자 행동변화 (alter)	자문, 훈련	규제, 사용료, 자격증	보조금, 대출, 조세지출	관료제, 공기업
사회행위자 행동탐지 (monitor)	보고, 등록	인구조사, 상담	여론조사, 감시 (policing)	녹음, 설문지

자료: Hood(1986); Howlett(2005, 재인용)

2) Vedung의 정책도구 유형분류

Vedung(1998)의 정책도구 유형화 연구는 Etzioni의 권력에 대한 분류인 강제적 권력(coercive power), 보상적 권력(remunerative power), 규범적 권력(normative power)을 토대로 규제적 도구(regulations), 경제적 도구(economic means), 정보적 도구(information)의 세 가지의 범주로 유형화하였다. Vedung(1998)은 규제적 도구, 경제적 도구, 정보적 도구를 각각 차별적 특성을 가진 독립된 도구범주로 구분하고 있으며 각 범주의 특징을 상징적으로 표현하여, 이들을 각각 채찍/회초리(stick), 당근(carrot), 교훈(sermon)으로 명명하였다.

정부는 정책목적을 달성하기 위하여 강제력을 행사할 수 있으며, 경제적 인센티브를 제공하거나, 또는 도덕적 설득을 시도할 수 있다. 강제력의 행사는 정부가 원하는 행동을 국민이 준수하도록 하기 위하여 법적 의무를 부여하는 것을 의미한다. 경제적 인센티브 제공이란 정부가 국민들에게 재화와 서비스를 제공하거나 제공하지 않음으로써 특정 행동을 유도하는 것을 말한다. 설득은 강제력이나 경제적 인센티브를 개입시키지 않고 정보 및 지식의 전달을 통하여 국민의 행동 변화를 추구한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 규제적 도구(regulation means)는 정부가 원하는 행동을 국민이 준수하도록 하기 위하여 법적인 의무를 부여하는 것을 의미한다. 정부가 공식화된 규칙에 의해 행위자에게 영향을 미친다. 행위자는 정부가 요구하는 것을 해야 하는 의무가 부여된다. 특정목적 달성을 위하여 정부에 의해서 수행되는 조치로서 공식적인 규칙과 지시에 의하여 사람에게 영향을 미치고 규제를 받는 사람에게는 규칙과 지시가 요구하는 것에 따라 행동 할 것을 명령한다. 이는 정부가 국민들에게 공식화된 규정이나 지침 등에 따르도록 영향력을 행사하는 것이라고 할 수 있다. 경제적 도구(economic means)란 정부가 국민들에게 재화와 서비스를 제공하거나 제공하지 않음으로써 특정행동을 유도하는 것을 말한다. 현금, 현물 등 물질적 자원을 나

누어 주거나, 물질적 자원을 제한하는 것이다. 행위자는 어떤 행동 수행 의무는 없으나, 정부가 물질적 자원의 제한이나 사용에 대한 인증을 통해 행동이 쉽거나 어려울 수 있도록 영향을 줄 수 있다. 이는 어떤 행동을 취할 경우, 경비나 시간, 세제면에서 유리하도록 만드는 것을 의미한다. 정보적 도구(information means)는 강제력이나 경제적 인센티브를 개입시키지 않고 정보 및 지식의 전달을 통하여 국민의 행동 변화를 추구한다. 도덕적 설득이나 권고와 관련이 있으며, 정보는 올바른 지식과 현상과 조치의 좋고, 나쁨에 대한 판단과 행위자들의 행동에 대한 추천도 포함하는 지식 전달 이상을 내포한다(오민수, 2010). 이는 설득이나 정보 전달로 영향을 미치려는 것으로 도덕적인 권고에 해당되는 것이다(이기령, 2017).

Vedung(1998)은 현재 정부가 사용하고 있는 모든 정책도구가 이러한 세 유형으로 수렴된다고 주장한다. 그러나 이러한 3분법은 몇 가지 한계가 존재한다. 첫째, 이러한 3분법은 지나치게 추상적이기 때문에 구체적인 수단을 파악하기 어렵다. 둘째, 이들은 공공부문뿐만 아니라 민간 부문에도 적용될 수 있는 성격의 도구들이기 때문에 정부가 사용할 수 있는 고유한 수단이 무엇인지 파악하기 어렵다. 셋째, 이러한 유형분류의 가장 큰 한계는 뉴 거버넌스의 대두에 따른 조직형태나 제도적 배치의 변화를 정책도구로 간주하고 있지 않다는 점이다(전영한, 2007).

각국의 정부는 정부의 직접 개입방식에서 탈피하여 준정부조직과 민간조직을 개입시키는 네트워크 방식의 거버넌스로 이행하고 있다. 그러므로 정책목적의 달성에 있어서 비정부조직과 준정부조직의 다양한 역할을 포함시킬 수 있는 정책수단의 유형론이 필요하다.

3) Salamon의 정책도구 유형분류

정책도구가 연구주제로 주목받기 시작한 것은 Salamon의 “The Tools of Government(2002)”를 발표하면서 부터라고 볼 수 있을 것이

다(최하예 외, 2018). Salamon(2002)은 정책도구에 대한 연구가 필요한 이유를 정부의 일하는 방식이 바뀌고 있기 때문이라고 한다(강민정 외, 2011). 공무원에 의한 직접적 공공 서비스 전달이라는 전통적인 방식이 사라지고 있으며 간접적인 방식이 늘어나고 있다는 것이다. 이렇게 변화하는 정부의 일하는 방식은 다양한 형태로 구체화되는데 그 다양한 형태를 가장 잘 표상하는 분석단위가 정책도구라는 것이 Salamon(2002)의 주장이다(전영한, 2010).

Salamon(2002)은 정책도구를 공적행위(public action)의 도구(tool)로서 공공의 문제를 해결하기 위하여 구조화된 집합적 행동을 통해서 인식가능한(혹은 판별되는) 방법(identifiable method)이라 정의하였다. 이러한 정의에서 몇 가지 중요한 특징을 생각해볼 수 있을 것이다. 먼저, 정책도구는 이를 식별할 수 있는 공통적인 특징(common feature)을 가지고 있다. 이러한 공통적인 특징에는 생산/활동, 전달체계(delivery system) 등이 있는데 정책도구의 유형에 따라 그 내용이 달라질 수 있다. 둘째, 정책도구는 행위를 구조화한다. 정책도구는 신제도주의에서 의미하는 ‘제도’의 하나로, 프로그램에 관여하는 사람들의 역할 및 이들 간의 관계를 규정한다. 그러므로 정책도구는 정책집행단계의 중요한 고려사항들을 구체화한다. 셋째, 정책도구에 의해 구조화되는 행동은 공공 문제에 대응하는 것을 목적으로 하는 집합적 행동을 의미한다.

정책도구는 상당히 복잡하다. 하나의 정책도구는 여러 가지 구성요소를 포함하는 하나의 패키지이며, 여기에는 다음과 같은 요소가 포함된다. 첫째, Salamon은 생산·활동, 수단(vehicle), 전달체계(delivery system)의 측면에서 정책도구들을 분류하였다. 생산 또는 활동의 유형은 예를 들면 현금 또는 현물 급여, 규제 또는 금지 등을 들 수 있다. 둘째, 이러한 재화 또는 활동의 전달 수단, 예를 들면 대부금, 보조금, 현물보조증서(voucher), 서비스 직접제공, 조세제도 등이 있다. 셋째, 전달체계 즉 재화, 서비스, 활동을 제공하는데 관여하는 일련의 조직들, 예를 들면 정부기관, 비영리기구, 지방정부, 영리회사 등이 있다. 넷째,

전달체계를 구성하는 실체들 사이의 관계를 규정하는 일단의 공식, 비 공식 규칙 등이다. 이러한 Salamon의 정의는 어떠한 정책문제를 해결하기 위하여 가장 필요한 정책도구가 무엇인가에 대한 기본적인 연구문제에서 부터 시작되었다.

Salamon(2002)은 정책도구가 가지는 다양한 속성을 설명하면서 개별 수단을 비교할 수 있는 기준을 제시하였다. 그러면서 정부의 직접성 정도에 따라 도구의 유형을 분류하였다. 어떠한 정책문제를 해결하기 위해 가장 필요한 정책 정책도구가 무엇인가라는 기본적인 연구질문에 답하기 위하여 직접적 제공, 공기업, 경제적 규제, 직접 대출, 계약, 보조금, 공적보험, 사회적 규제, 현물보조증서, 대출보증, 조세지출, 사용자·과징금, 손해책임법 등 13가지에 이르는 도구를 제시하고 있다.

정책도구는 다차원적인 특징을 가지기 때문에 이들을 분류하거나 정확하게 설명하는 것은 어려운 일이다. 먼저, Salamon은 뉴거버넌스의 대두에 따라 증가하고 있는 간접적인 정부개입까지 포착하기 위하여 정책수단을 직접적 수단과 간접적 수단으로 구분하였다(Salamon, 2002; 김준기, 2007).

직접적 정책도구에는 직접적 제공(direct government), 공기업, 경제적 규제, 직접대출 등이 포함된다. 이를 구체적으로 살펴보면, 직접적 제공(Direct government)은 정부가 직접 지출하는 인건비와 물품구매 등의 전통적인 소비활동을 의미한다. 공기업(Government corporations)은 정부가 출자하여 운영 및 경영상의 책임을 지는 기업을 칭하며 이들 기관을 통하여 공공적인 서비스를 직접 제공하게 된다. 경제적 규제(Economic regulation)는 자연독점, 정보의 불완전성, 부정적 외부효과, 협상 등 거래능력의 불공평성, 경제적 지대 등의 시장실패적 문제를 해결하기 위하여 정부가 시장에 개입하여 가격, 산출량, 시장진입 등을 통제하는 정부행동의 도구이다. 그리고 직접대출(Loan)은 정부기관의 자금으로 기업 등에게 직접대출을 하는 형식의 자금지원을 의미한다

간접적 정책도구에는 계약, 보조금, 공적보험, 사회적 규제, 현물보조

증서(voucher), 대출보증, 조세지출, 사용료 및 과징료, 손해책임법 등이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 계약(Contracting)은 민영화의 한 방식으로서 과거 정부기관이 직접 서비스를 공급하던 방식이 아닌 민간 계약자와의 위탁계약을 통해 간접적으로 재화 및 서비스를 공급하는 방식이다. 보조금(Grant)은 특정 조직이나 개인의 행태적인 변화를 유도하기 위해 정부가 제공하는 자금을 의미한다. 공적보험(Insurance)은 사회보장정책의 주요 수단으로서 국민을 상해·질병·노령·실업·사망 등의 위협으로부터 보호하기 위해 국가가 법에 의하여 강제성을 띠고 시행하는 보험을 말한다. 사회적 규제(Social regulation)는 사회구성원들의 삶의 질을 향상 시키고자 환경, 노동, 보건 등의 분야에서 규칙제정을 통해 시장의 행위자들로부터 발생하는 외부비용에 대한 책임을 규정하여 개인 및 기업의 사회적 행동을 규제하는 행위를 의미한다. 현물보조증서(voucher)는 사회보장제도에서 주로 이용되는 도구의 하나로 사회보장의 바탕이 될 상품 공급자의 이익을 보호하고, 또한 사회보장제도의 수혜자가 정책 목적대로 행동하지 않을 것에 대비하여 고안한 제도로 수혜자에게 현금 지급 대신 특정 재화나 서비스를 살 수 있는 상품권을 발행하는 방식이다. 대출보증(Loan guarantee)은 기업 등이 시중은행에서 대출을 받을 경우에 정부가 보증인으로서 시중은행의 배상조건에 따라 책임지는 행위를 말한다. 조세 지출(Tax expenditure)은 기존의 사회적·경제적 목적을 달성하기 위해 전통적인 조세시스템을 이용하여 특정활동 또는 특정 집단에게 세제상의 혜택을 제공하는 행위를 의미한다. 예를 들어 미국의 「의회예산 및 지출거부통제법」은 총소득에 특별 비과세, 특별면제, 특별공제를 허용하거나 또는 특별한 세액공제, 특혜적 세율, 또는 세부담의 이연(간접감면)을 허용하는 연방정부의 세법 규정으로 인해 야기되는 세수 손실로 정의하고 있다. 사용료·과징금은 정부기관이 제공하는 서비스이용료 및 법령위반에 대하여 과해지는 금전적인 제재를 말한다. 그리고 손해책임법(Liability law)은 제조물책임법과 같이 물품을 제조하거나 가공한 자에게 그 물품의 결함

으로 인해 발생한 생명·신체의 손상 또는 재산상의 손해에 대하여 배상 의무를 부과함으로써 소비자를 보호하기 위한 규제수단이다(Salamon, 2002)(<표 2-2> 참조).

<표 2-2> Salamon의 정책도구 분류

구분	정책도구	정의	생산 활동	전달 방식	전달 기관
직접적 정책 도구	직접적 제공 (Direct Government)	공무원에 의한 재화나 용역의 직접적 전달 또는 징수	재화 또는 용역	직접 제공	공공 기관
	공기업 (Government Corporation)	정부가 소유 또는 통제하지만, 여타 정부기관과는 독립적으로 운영되는 기업	재화 또는 용역	직접 제공 또는 대부	준 정부 기관
	경제적 규제 (Economic Regulation)	기업의 활동이나 기타 경제 행위를 허용 또는 통제·감독하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	공정 가격	진입 또는 가격 규제	규제 위원회
	직접 대출 (Direct Loan)	특정 개인에게 국고에서 자금을 빌려주고, 그 채권을 관리하는 일련의 행위나 과정	현금	대출	공공 기관
간접적 정책 도구	계약 (Contracting)	정부 외부로부터의 재화 및 특정 생산품에 대한 구매 및 그에 필요한 일련의 행위나 과정	재화	접촉 및 지불	기업 또는 비영리 기관
	보조금 (Grant)	특정 조직이나 개인이 어떠한 행동을 하도록 지원하거나 조장하기	재화 또는 용역	보조금 제공 또는	지방 정부, 비영리

	위해 정부가 제공하는 자금		지불	기관
공적보험 (Government Insurance)	특정 개인이나 기업이 당할 수 있는 물질적, 경제적, 신체적 손실 위험에 대비하기 위해 정부가 제공하는 보상체계	보호	보험 정책	공공 기관
사회적 규제 (Social Regulation)	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위한 행위를 허용 또는 통제하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	금지	규정	공공 기관 또는 피규제자
현물보조증서 (Voucher)	특정 개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 하는 보조	재화 또는 용역	소비 보조	공공 기관 또는 소비자
대출보증 (Loan Guarantee)	정부가 민간은행 등이 특정 개인이나 기업에게 자금을 대출하도록 보증	현금	대출	민간 은행
조세지출 (Tax Expenditure)	정책목표 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면해주는 것	현금 또는 유인	세금	세제
사용료, 과징료 (Fee, Charges)	특정한 행태를 바꾸기 위해 부과하는 재정적 처벌 또는 보상	재정 적 제재	세금	세제
손해책임법 (Liability Law)	타인의 부주의나 잘못된 행동으로 인하여 입은 피해에 대해	사회 적 보호	법	사법 제도

		사법제도를 통해 보상을 받거나 금지적 처분을 요청하는 것			
--	--	---------------------------------------	--	--	--

자료: Salamon(2002)

Salamon(2002)은 정책도구의 선택과 관련하여 직접적 정책도구가 간접적 도구보다 더 적절한 경우들을 다섯 가지로 열거하고 있다. 첫째, 합법적 강제력의 사용이 필요한 경우, 둘째, 보건의료나 재난통제, 안전관리 등 다른 기회가 허용되지 않고 급박한 조치가 요구되는 경우, 셋째, 형평성에 대한 고려가 특히 중요한 경우, 넷째, 재화나 서비스 공급을 위한 시장이 부재하거나 작동하지 않는 경우, 다섯째, 정부기능의 유지가 필수적인 경우 등에는 직접적 정책도구가 더 유용하다고 지적하고 있다.

또한 Salamon(2002)은 각 정책도구의 특성과 작동 원리, 전달체제 등을 비교적으로 분석하고 효율성, 효과성, 형평성, 책임성 등과 같은 평가기준과, 직접성(directiveness), 강제성(coerciveness), 가시성(visibility), 자동성(automaticity) 등과 같은 정책도구의 특성 비교의 준거틀을 제시하고 있다.

먼저, 직접성(directness)은 특정 정책을 집행하는데 필요한 자원과 서비스를 정부가 직접 제공하는 정도를 의미한다(오민수 외, 2009). 직접성은 정책도구를 사용하는 전달체계(delivery system)의 속성을 다루는 것으로 권한, 재정 혹은 집합적 활동을 실행하는 실체가 그 실행에 포함되는 정도를 의미한다. 보조금과 직접대출(direct loan)의 경우 정부기관에 의해 수행되는 반면, 대출보증(loan guarantee)의 경우 민간대출기관을 매개로 이루어진다. 둘째, 강제성(coerciveness)은 정책을 구성하는 활동의 성격에 관한 것으로, 개인이나 집단의 행동을 법적으로 제한하는 정도를 의미한다. 즉, 각 정책도구가 개인이나 집단의 행위나 선택을 구속하거나 강요할 수 있는가의 문제를 의미하며 구속이나 강요의 형태

로 나타나기도 하지만 보조금이나 서비스의 제공 형태로 나타나기도 한다. 보조금의 경우 무상으로 제공되기 때문에 법률로 지급조건 등을 엄격하게 규정하고 특정한 행동을 요구하는 경우가 많다. 직접대출이나 대출보증의 경우 원금 및 이자의 상환만을 조건으로 하는 경우가 많다. 자동성(Automaticity)은 새로운 행정적 수단을 만드는 대신 기존의 행정 구조를 이용하는 정도를 의미한다. 정책 도구를 위하여 기존의 시장 구조나 조세체계와 같은 행정체계를 그대로 이용할지 혹은 새로운 행정체계를 만들어야 할지와 관련한다. 즉, 자동성은 해당 정책도구가 시장제도, 조세체계 등과 같은 기존의 행정구조에 의해 유지되는지의 여부를 의미하는 것으로, 자동성이 높은 정책도구는 새로운 정책도구를 창출하는 것에 비하여 매우 경제적이라는 평가를 받고 있다. 보조금이나 직접대출, 그리고 대출보증의 경우 해당 업무를 수행할 산하기관 등을 따로 창설할 필요가 있다는 측면에서 자동성이 낮은 편에 속한다. 다만, 대출보증의 경우 현존하는 민간금융기관을 활용한다는 측면에서 자동성은 중간정도로 판단할 수 있다. 마지막으로 가시성(visibility)은 수단에 사용되는 자원들이 정부예산과정이나 평가과정에서 드러나는 정도이다. 즉, 정부에 의하여 직·간접적으로 제공되는 재화나 서비스가 시민들의 눈에 잘 띄는 것인가의 문제를 말하는 것이다. 여기서 물리적 가시성은 정치적 가시성과 동일한 맥락으로 이해된다(오민수 외, 2009). 보조금은 일반예산 등을 통해 지급되는 경우가 많아 예산과정에서의 가시성이 높은 편에 해당한다. 직접대출이나 대출보증의 경우 다시 상환될 것이라는 점에서 보조금에 비해 감시와 비판이 덜한 편이고 통상 기금 등을 통해 지급되는 경우가 많아 가시성은 중간 정도에 해당한다(<표 2-3> 참조).

<표 2-3> Salamon의 4가지 차원별 정책도구 분류

구분	직접성	강제성	자동성	가시성
낮은 수준	손해책임법 정보제공 조세지출	손해책임법 보조금 대출보증 정부출연기업 바우처	경제적 규제 사회적 규제 정부소비 공기업 정보제공 직접대출 보험	경제적 규제 사회적 규제 라벨링 보험 손해책임법
중간 수준	바우처 보험 보조금 정부공기업 대출보증 직접대출 계약 라벨링 교정세	조세지출 계약 사회적 규제 라벨링 교정세 과징금	보조금 계약 대출보증 라벨링	계약 정보캠페인 대출보증 조세지출
높은 수준	경제적 규제 사회적 규제	보험 직접대출 경제적규제 정보제공 공기업 정부소비	바우처 조세지출 교정세/과징금 손해책임법	정부소비 공기업 보조금 직접대출 바우처 교정세/과징금

자료: Salamon(2002); 오민수(2013)

제 2 절 지방자치단체의 공공서비스 생산과 공급방식의 결정요인

1. 논의의 필요성

지방자치단체는 주민들의 생활에 필요한 공공서비스를 적절히 공급하여 지역을 살기 편하고 안전하게 유지하는 것을 목표로 하는바, 주민복지를 극대화하기 위하여 보다 많은 양질의 공공서비스를 지역의 주민에게 공급하는데 역점을 두고 있다(김헌민·김희영, 2004). 지방자치단체가 지역주민에게 공공서비스를 공급하기 위해서는 자신이 보유하고 있는 자원을 적절하게 배분하여야 할 것이다. 지방자치단체의 자원배분 문제는 지방자치단체의 공공서비스가 관할구역 내에서 어떻게 배분되는가에 대한 연구를 통해 파악할 수 있을 것이다. 이러한 점에 착안하여 지방자치단체의 공공서비스 공급에 대한 이론적·경험적 연구가 축적되어 왔다. 여기에는 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형 등과 같은 공공서비스 결정모형에 대한 연구가 있다. 이를 총칭하여 공공서비스의 생산과 공급방식에 대한 연구라고 볼 수 있을 것이다.

정책도구 활용수준과 다양성에 대한 결정요인을 도출하는 것이 이 연구의 목적이다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 공공서비스의 생산과 공급방식 관련 연구에서 활용하고 있는 이론적인 모형을 살펴보려는 이유는 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 공공서비스 공급방식과 정책도구가 일정 부분 연계성을 가지고 있다고 보기 때문이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 앞의 정책도구의 개념에서 제시하였던 것처럼 Howlett과 Ramesh(2003), Salamon(2002), Howlett(2011) 등에 의하여 제시된 정책도구의 개념이 공공서비스의 생산 및 공급방식과 개념상의 유사성을 가지고 있기 때문이다. Howlett과 Ramesh(2003)는 정책도구를 “정책 집행을 위해 정부

가 사용가능한 실제 수단 및 장치”, Salamon(2002)은 “공공문제대응을 위해 집합적 행동(collective action)을 구성하는 식별 가능한 방법”, 그리고 Howlett(2011)은 “정부가 정책을 집행하고 목적을 달성하기 위해 활용하는 기술과 장치”라고 보고 있다. 이는 공공서비스의 생산 및 공급방식과 정책도구 간에 개념상의 연계성이 있다는 것을 의미한다.

둘째, Salamon(2002)은 정책도구를 직접적 제공, 공기업, 경제적 규제, 직접 대출, 계약, 보조금, 공적보험, 사회적 규제, 현물보조증서, 대출보증, 조세지출, 사용료·과징금, 손해책임법 등과 같이 13개로 구분하여 제시하고 있다. Salamon(2002)이 제시하고 있는 13개의 정책도구는 공공서비스의 공급방식과 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이를 확인하기 위하여 공공서비스의 생산과 공급방식을 살펴보면, 서비스의 유형에 따라 생산과 공급방식에 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들면 노인돌봄 종합서비스의 생산과 공급방식에 대한 연구를 보면 서비스의 생산과 공급방식이 정부의 일방향적 제공에서 바우처방식으로 전환되었다(황병해, 2010)고 한다. 이는 Salamon(2002)이 제시하고 있는 정책도구 중 바우처와 동일하다. 또한 문화예술서비스의 생산과 공급방식에 대한 연구를 보면 직영방식과 민간위탁방식(박범준·박형준, 2015)이 존재하는 것으로 나타났다. 이를 Salamon(2002)의 정책도구와 연계하면 직영방식은 직접적 제공 또는 공기업방식을 의미하고, 민간위탁방식은 민간과의 서비스계약과 관련되어 있을 것이다.

이러한 점을 종합적으로 고려하면 정책도구는 지방자치단체가 공공서비스를 생산 및 공급하는 수단적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 이 연구는 정책도구 활용의 결정모형으로 공공서비스의 생산과 공급방식에 대한 결정요인을 살펴보려는 것이다.

지방정부의 공공서비스 생산과 공급방식에 관한 이론적 설명은 3가지 견해 간의 논쟁으로 요약해볼 수 있다. 첫째, 수요를 유발하는 지역사회 의 여러 가지 특성이 지방정부의 공공서비스 생산과 공급방식에 영향을 미친다고 보는 생태적 모형(The Ecological Model)이 있다. 둘째, 하층

계급 주민이 상층계급 주민에 비하여 상대적으로 불리하게 서비스가 공급된다는 계급차별 모형(Class Bias Model) 혹은 하위계층모형(The Under Class Model)이 있다. 셋째, 서비스는 정치적인 고려나 주민의 사회·경제적 지위에 영향을 받지 않고 중립적인 행정 관료에 의해 객관적·합리적인 결정기준에 따라 공급된다고 보는 관료제적 모형(The Bureaucratic Model)이 있다(이승중, 2003).

살펴본 것처럼 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형 등이 있다. 공공서비스 생산과 공급방식 관련 연구에서 활용한 변수들은 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미칠 수 있기 때문에 분석과정에서 통제될 필요가 있을 것이다.

2. 생태적 모형

생태적 모형(The Ecological Model)은 인간의 행위변화, 공공서비스의 생산과 공급방식 등을 결정하는 요인이 환경적 요인에 있다고 보는 접근방법이다. 생태라는 용어가 생물과학에서 주로 사용되고 있는 용어라는 점을 고려하면 생태적 모형은 생물체와 환경 간의 상호관계를 이야기한다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 사람들과 다양한 물리적 환경 및 사회문화적 환경 간의 상호작용에 초점을 두고 있다(Stokols, 1992)고 볼 수 있다.

이러한 점에 착안하여 생태적 모형을 적용하여 연구를 수행하고 있는 다수의 학자들은 인구학적 특성 및 지역의 물리적·지리적 조건이 공공서비스의 생산과 공급방식을 결정한다고 주장하고 있다. 그러나 연구를 수행한 학자들이 활용하고 있는 인구학적 특성, 물리적 조건, 지리적 조건을 대표하는 변수에는 차이가 있는 것으로 보인다. Benson과 Lund(1969)는 소득수준이라는 인구통계학적 변수를 사용하였고, Neiman(1981)은 지역의 지리적·물리적인 특성을 사용하기도 하였다.

외국과 한국으로 구분하여 대표적인 연구를 살펴보면, 외국의 연구는

Benson & Lund(1969), Lineberry와 Sharkansky(1974), Lineberry(1977), Logan(1976), MacGiilivary(1977), Ostrom(1979), Neiman(1981), Sanger(1981), Boyle와 Jacobs(1982), Coulter와 Brown(1983) 등에 의하여 수행된 연구가 있다. 한국에서는 박범준·박형준(2015)의 연구를 들 수 있을 것이다.

기존의 연구는 엄격하게 구분되는 것은 아니나 개별 서비스에 대한 연구, 공공서비스 일반에 대한 연구로 구분하여 살펴볼 수 있을 것이다. 개별서비스에 대한 연구를 보면, MacGiilivary(1977)는 소방서비스 그리고 Ostrom(1979)은 경찰서비스를 대상으로 연구한 결과 서비스공급 수준을 결정하는 것은 인구밀도와 서비스 기관과의 거리라는 점을 확인하였다. Sanger(1981)는 경찰서비스 경비지출의 규모를 결정하는 요인에 대한 연구에서 소득의 영향을 살펴보았다. 연구결과를 보면 소득은 서비스의 수요정도를 결정하여 나타나는 현상일 뿐 체계적인 차별에 의한 것이 아니라고 하였다.³⁾ 그리고 Coulter와 Brown(1983)은 경찰서비스에 대한 연구를 통해 소득과 연령이 경찰서비스 공급수준에 영향을 미친다는 것을 도출하였다.

공공서비스 일반에 대한 연구는 특정서비스를 대상으로 하는 것이 아니라 공공서비스를 일정한 기준에 의거하여 분류한 후 각각에 대한 결정요인도출 또는 개별 서비스로 구분하지 않은 채 포괄적으로 세출규모를 결정하는 요인을 발굴하는 연구 등 다양할 수 있을 것이다. 공공서비스 일반에 대한 연구를 보면 Benson과 Lund(1969)는 캘리포니아 버클리 지역의 공공서비스 공급을 대상으로 연구를 하고 있다. 그들은 소득이 보건의료, 양육, 경찰, 사회 복지 및 공공주택, 도서관, 학교 및 문화오락 등과 같은 지역의 공공서비스 공급수준을 결정한다고 보았다.

3) Sanger(1981)는 생태적 모형이 서비스 공급의 결과를 설명하는데 적절한 모형이라면 관료모형은 서비스 공급의 결과가 도출되는 과정을 설명하는데 적절한 것으로, 각 모형이 서로 배타적인 것이 아님을 강조하였다(Campbell & Meranto, 1966).

연구결과에 의하면 보건의료, 양육, 경찰, 사회 복지 및 공공주택 등과 같은 서비스는 소득이 낮은 지역에 그리고 도서관, 학교, 문화오락 등과 같은 서비스는 소득이 높은 지역에 배분되고 있다는 것을 확인하였다. 이러한 분석결과는 소득이라는 변수가 공공서비스의 공급수준을 결정한다는 것을 의미한다. 소득이 낮은 지역은 실생활과 직접적으로 관련되어 있는 서비스의 공급에 초점이 맞추어져 있고 소득이 높은 지역은 실생활에 직접적으로 연계되어 있는 서비스가 아니라 문화생활을 향유할 수 있는 서비스에 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있을 것이다. Lineberry와 Sharkansky(1974)는 보건, 소방, 경찰 등과 같은 공공서비스의 수준을 결정하는 변수는 인구통계학적 특성, 특히 인구밀도라는 사실을 도출하고 있다. 그들의 연구결과에 의하면 인구밀도가 높을 경우 정부에서 지출하는 1인당 세출액의 규모가 증가하고 있다는 것이다. 또한 Lineberry(1977)는 San Antonio 지역을 대상으로 경찰서, 소방서, 공원, 도서관, 하수시설 등과 같은 공공서비스의 공급수준을 결정하는 요인을 도출하려는 목적을 가지고 연구하였다. 그는 공공서비스 공급수준이 인종차별적 요인, 정치적 권력요인, 계층 차별적 요인, 관료들의 의사결정 규칙 요인, 생태적 요인 등과 같은 다섯 가지 요인이 결정할 것이라고 판단하였다. 실제로 연구에 활용한 독립변수를 보면 사회경제적 변수(학력, 소득, 실업률, 저소득층 비율 등), 인구통계학적 변수(인종, 주민연령구성, 인구밀도 등), 행정·정치적 변수(의회관련인, 시민수에서 의회인이 차지하는 비율, 관료 수, 시민 수에서 관료 수가 차지하는 비율, 선거직 공무원 수, 시민 대비 선거직 공무원수 비율, 정치엘리트 수, 시민 수에서 정치인이 차지하는 비율) 등이다. 연구에 사용한 종속변수는 서비스 시설과의 거리, 시민 수에서 시설직원이 차지하는 비율, 서비스 공급을 위한 재정규모, 서비스 수혜가구 수 비율 등이다. 그 이외에도 일부 사회적 변수를 사용하기도 하였다. Lineberry(1977)가 수행한 연구의 결과를 보면 생태적 요인, 행정·정치적 변수 중 관료 관련 변수 등이 공공서비스의 공급수준을 결정한다는

것이 도출되었다. Logan(1976)은 북부 캘리포니아 교외도시들을 대상으로 연구하였다. 사회경제적 변수 중 경제활동 수준이라는 변수를 활용하여 연구한 결과 도시의 경제활동 수준이 공공서비스 세출규모를 증가시킨다는 결과를 도출할 수 있었다. 또한 Logan과 Schneider(1981)는 사회경제적 변수 중 인구밀도가 공공서비스의 수준을 결정한다고 보았다. Neiman(1981)은 공공서비스는 개인이 아니라 지역을 대상으로 공급되는 것이기 때문에 지역의 지리적 물리적 특성과 서비스 수요가 공공서비스 공급수준을 결정하는 중요한 변수라고 하였다. 즉, 특정 지역에 공공서비스에 대한 수요가 많을 경우 공공서비스의 공급수준 역시 커진다는 것이다. Neiman(1981)은 인구변수(인구, 인구밀도), 지리적 변수(주택밀도, 지역의 지리적 규모) 등이 공공서비스 공급수준(세출규모)을 결정하는지에 대해 연구한 결과 인구변수와 지리적 변수가 중요한 것으로 나타났다고 하면서 특히, 인구 수가 중요한 변수라고 하였다. Boyle와 Jacobs(1982)는 뉴욕시(62개 지역계획 구)를 대상으로 연구하였다. 그들의 연구결과를 보면 재원확충에 기여를 많이 한 지역에 경찰, 소방, 위생과 관련한 서비스를 더 많이 공급받는 것으로 나타났고, 교육, 보건, 복지 등의 서비스는 빈곤인구비율과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다.

박범준·박형준(2015)은 문화예술서비스를 공급하는 방식이 어떤 요인들에 의해 결정되는지 밝히려는 연구를 하였다. 구체적으로는 문예회관의 운영방식을 결정하는 요인이 무엇인지를 밝히려는 것이다. 생태적 모형, 하위계층모형 그리고 관료제적 모형을 제시한 후 수요특성과 공급특성으로 구분하고, 생태적 모형, 하위계층모형 그리고 관료적 모형을 통해 도출한 변수를 적용하고 있다. 생태적 모형의 변수로 인구증가율, 인구밀도 그리고 도시지역 여부 등의 변수를 활용하였다.

생태적 모형에 대한 연구는 지리적·물리적 요인과 인구·사회학적 요인이 공공서비스의 공급수준을 결정한다는 것을 강조하고 있으며, 소득, 경제와 같은 사회경제적 요인은 크게 영향을 미치지 않는다는 것을

보여주고 있다. 그러나 이러한 연구들은 공공서비스 혹은 행정서비스를 공급하는 도시정부의 특성을 전혀 고려하지 않는다는 비판을 받기도 하였다(김인, 2011; 김현민·김희영, 2004). 실제로 공급기관의 특성은 지역마다 다르기 때문에 공급기관의 특성 변수의 고려가 필요할 것으로 보인다(Rich, 1979; 박범준·박형준, 2015).

3. 하위계층모형

하위계층모형(The Underclass Model)은 각 집단이 가지고 있는 정치적 영향력의 차이, 즉 도시정치 협상과정의 산물을 통해 공공서비스의 공급수준이 결정된다고 보는 견해이다(Rich, 1982). 이는 이승종 외(1993)에 의하면 계급차별모형이라고도 부른다. 하위계층모형, 소위 계급차별모형에 의하면 상층계급은 선거직 공무원이나 관료에 대한 요구·압력과 같은 현시적인 영향력 행사를 통해서 뿐만 아니라 사회계층 구조에서 비롯되는 보이지 않는 구조적인 영향력을 통하여서도 서비스 배분상의 이익을 향유한다. 이러한 상층계급의 정책과정에 대한 잠재적 혹은 구조적인 영향력은 “무의사 결정(nondecision) (Bachrach and Baratz, 1962), 편견의 동원(mobilization of bias) (Schattschneider, 1960), 혹은 “체계적 권력”(systemic power)(Stone, 1980) 등의 용어로 표현되어 왔다. 반면 하층계급은 그들의 이익을 유효하게 정책과정에 투입시킬 수 있는 수단이 열악할 뿐만 아니라 상층계급의 일원이 아님으로 해서 서비스배분 상의 불이익을 받게 된다고 본다(Cingranelli, 1981). 즉, 상층계급이 하층계급에 비해 더 많은 공공서비스를 공급받는다는 전통적인 견해를 지지하는 것이다. 이 부분이 하위계층모형의 핵심이라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 점 때문에 하위계층모형과 관련해서는 한 도시 내에서 부유한 지역과 가난한 지역간 공공서비스의 공급수준이 균등한지, 불균등하다면 이것이 우연의 결과인지 아니면 어떤 패턴을 보이고 있는지를 밝히

고자 하는 다양한 연구가 진행되었다(김헌민·김희영, 2004). 많은 연구자들은 사회경제적 수준이나 사회계층, 소득, 인종과 같은 특성에 따라 공공서비스 공급이 차별적으로 이루어지고 있는지를 규명하고자 하였으며, 주로 소득, 직업, 성별, 연령, 인종 등의 요인을 사용하였다. 하지만, 가난한 지역의 주민들에게 불균등한 공급패턴이 나타났더라도 이에 대한 해석과 계층 간 차별적 공급의 원인에 대하여 연구자들마다 조금씩 다른 견해를 보이고 있다(박범준·박형준, 2015).

하위계층모형은 Floyd Hunter(1953), Levy & Meltsner & Wildavsky(1974), Merget & Wolff(1976), Linberry(1977), Antunes & Plumlee(1977), Mladenka(1989), 이승종 외(1993) 등 다수의 학자들에 의하여 적용되었다.

Floyd Hunter(1953)는 지방정부의 정책에 대한 정치의 영향에 대한 의문을 제기하고, 선거직 공무원과 행정관료에 대한 엘리트의 영향력에 대해 강조하면서 공공서비스 혹은 행정서비스는 상층계급에 비해 상대적으로 하층계급에게 불리하게 배분된다고 보았다. Levy, Meltsner와 Wildavsky(1974)는 Oakland를 대상으로 학교서비스, 도서관서비스 그리고 도로서비스의 결정요인이 무엇인지를 도출하고자 하였다. 연구결과를 보면 소득과 서비스 공급 간의 비선형관계를 발견하였으나, 정치적인 배려나 영향력의 차이 때문에 나타난 결과라고 보기는 어렵다는 것이다. Merget과 Wolff(1976)는 Mississippi 지역의 Shaw town을 대상으로 도로포장서비스, 하수시설서비스, 가로등서비스, 상수도서비스, 교통 통제시설서비스, 방화시설서비스의 공급수준이 계급적 차이에 의하여 발생하고 있는지를 연구하였다. 연구결과에 의하면 도로포장서비스, 하수시설서비스는 차별적이나 가로등서비스, 상수도서비스, 교통 통제시설서비스, 방화시설서비스는 차별이 없는 것으로 나타났다. Linberry(1977)는 San Antonio 지역을 대상으로 소방서비스, 도서관서비스, 하수서비스, 공원서비스, 경찰서비스 등에 차별이 있는지를 연구하였다. 연구결과에 의하면 유형화되지 않은 불평등이 존재하는 것으로

확인되었다. Antunes & Plumlee(1977)는 Texas Houston의 공공서비스 공급수준의 차별 정도를 연구한 결과 불평등하기는 하나 차별이라고 하기에는 어려움이 있다는 결과를 제시하고 있다. Mladenka(1989)는 Chicago의 공원서비스를 대상으로 연구한 결과 소득계층에 의하여 차별현상이 존재한다는 것을 밝혀내었다.

한국의 기초자치단체를 대상으로 연구한 실적은 이승중 외(1998)와 박범준·박형준(2015)을 들 수 있다. 이승중 외(1993)는 한국의 기초자치단체인 수원시를 대상으로 공무원수, 청소서비스, 우편서비스, 상수도 서비스, 복지서비스, 교육서비스 등을 결정하는 요인이 무엇인지를 연구하였다. 연구를 위하여 정치적 모형, 하위계층모형 그리고 관료제적 모형을 통하여 도출된 변수를 적용하였다. 적용결과를 보면 소득수준을 계급변수로 적용한 결과가 일관되게 나타난 것을 알 수 있다. 즉, 공공서비스의 배분이 하층계급에 불리하게 배분되고 있다는 것을 의미한다.

4. 관료제적 모형

관료제적 모형(The Bureaucratic Model)은 공공서비스의 공급수준을 결정하는 요인이 관료에게 있다는 것이다.

관료제적 모형에 대한 연구를 보면, 두 가지의 견해로 구분된다. 하나는 선거직 공무원이 득표극대화과 재선승리를 추구하여 공공서비스를 전략적으로 배분하기를 원하는데, 선거직 공무원에 의해 통제받는 행정관료들은 이의 영향을 받을 수밖에 없다는 견해이다. Rich(1982)의 연구에서 주민들의 요구는 행정관료와 선거직 공무원에게 표현되는데 특히 이익집단의 압력은 선거직 공무원을 통하면서 한층 더 강화 되어 행정관료에게 영향을 미치게 된다는 것을 강조하고 있다. 구체적으로는 현직 선거직 공무원을 지지하거나 선거참여도가 높은 지역이 그렇지 않은 지역에 비하여 상대적으로 유리한 서비스를 수혜받게 된다는 것이다(이승중 외, 1993). 이러한 견해는 선거 과정을 매개로 행정관료에 대한 간

접적 영향력을 강조한다. 이승중(2002)은 이러한 견해를 관료제적 모형과는 분리하여 정치적 모형으로 명명하고 있기도 하다.

다른 견해로는 하위계층모형은 사회경제적 지위와 같은 관료제 외부의 비합리적인 요소의 영향에 의하여 공공서비스의 공급수준이 차별적으로 이루어지고 있으나 관료제 모형은 비합리적인 요인에 의하여 영향을 받지 않는 중립적인 이론모형이라는 것이다(이승중 외, 1993). 이는 관료제적 모형의 경우 하위계층모형이 가지고 있는 편의 또는 왜곡형 이론의 특성이 아닌 중립적 이론의 특성을 보유하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 점 때문에 관료제적 모형에서는 공공서비스의 공급수준이 정치적인 고려 또는 지역주민의 사회경제적 지위에 영향을 받지 않고, 중립적인 행정관료에 의해 객관적이고 합리적인 결정기준에 따라 배분(Lineberry, 1977; 1985)된다는 점을 강조하고 있다. 즉, 행정 관료의 '의사결정 규칙' 혹은 '서비스배분 규칙'이 도시 공공서비스의 중요한 공급기준으로 작용한다는 것이다(김헌민·김희영, 2004). 이와 같은 관료제적 모형은 관료들이 공공서비스 공급결정에 있어서 상위계층의 영향력으로부터 자율성을 가진다는 가정에 기초하고 있다(박범준·박형준 2015 재인용). 공공서비스의 공급수준은 관료들이 아무리 합리적인 기준에 의하여 배분한다고 하더라도 균등하게 공급되지 않을 수 있다. 이러한 현상에 대한 해석에서 하위계층모형과 관료제적 모형은 차이가 있다. 하위계층모형에서는 균등하게 배분되지 않은 공공서비스의 공급수준에 대해 의도적인 차별이라고 주장할 것이고 관료제적 모형에서는 비의도적인 것으로 해석한다는 것이다(이승중 외, 1993).

관료제적 모형에 대한 연구는 공공서비스 일반에 대한 공급수준을 살펴보는 것이 아니라 개별 서비스를 대상으로 연구가 이루어지고 있다. 대표적으로는 도로서비스, 공원서비스, 도서관서비스, 주택서비스, 경찰서비스 등이다. 먼저, Antunes & Plumlee(1977)는 도로서비스를 대상으로 연구하였다. 연구결과를 보면 도로서비스는 관료들이 설정한 규정에 근거하여 공급되고 있다고 하였다. Mladenka & Hill(1977)은 공원서비

스와 도서관서비스를 대상으로 연구하였으며, 결과를 보면 제도화 되어 있는 의사결정규칙에 의거하여 공급수준이 결정된다고 하였다. Nivola(1979)는 주택서비스를 대상으로 연구하였으며 그 결과는 관료들이 정한 규칙에 의거하여 도로서비스 공급수준이 결정된다는 것이다.

제 3 절 정부간 관계

1. 기존 모형의 비판적 검토와 정부간 관계에 대한 논의의 필요성

1) 기존 모형의 비판적 검토

공공서비스의 생산과 공급방식을 결정하는 요인을 도출하기 위하여 활용한 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형은 다양한 변수를 도출할 수 있다는 점에서 의미가 있을 수 있다. 그러나 이러한 모형들은 다음과 같은 점에서 한계를 가질 수 있을 것이다.

첫째, 지방자치단체는 앞에서 살펴본 것처럼 종합행정을 수행하고 있다(서순복 외, 2008; 김태룡 외, 2014). 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형은 지방자치단체가 생산 및 공급하고 있는 특정 영역의 서비스를 결정하는 요인을 확인할 수 있다는 강점을 가진다. 즉, 사회복지서비스의 생산과 공급방식을 결정하는 요인은 무엇인지 등을 도출할 수는 있으나 지방자치단체가 제공하고 있는 종합적인 서비스에 대한 생산 및 공급방식을 결정하는 요인으로 활용하기에는 한계가 있다. 이러한 점 때문에 기존의 연구들은 보건서비스, 쓰레기수거서비스, 청소년복지서비스, 경찰순찰서비스(김인, 1991), 시 청사청소, 환경보전, 사회복지, 보건위생, 위탁교육 등의 민영화의 성과(김학로 외, 1991), 우체국, 보건소, 고등학교, 어린이 공원, 역사(전철, 지하철, 국철 포함) 시설(이효진,

1998), 민간위탁(강성철·김도엽, 2007; 김준기·김주애, 2011), 문화예술 서비스(박범준·박형준, 2015) 등의 연구에서 보는 것과 같이 특정 영역에 대해 연구하고 있는 것이다. 향후의 연구에서는 종합적인 공공서비스를 생산 및 공급하고 있는 지방자치단체를 분석할 수 있는 모형이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형은 다양한 변수를 활용하여 공공서비스의 생산 및 공급방식을 결정하는 요인이 무엇인지를 확인할 수 있다는 강점을 가진다. 그러나 이와 같은 접근방법은 특정 영역의 공공서비스의 생산 및 공급방식을 결정하는 요인이 무엇인지에 대한 충분한 정보는 제공할 수 있으나 분석결과에 대한 활용 측면에서는 한계를 가질 수 있다. 예를 들면, 하위계층모형을 적용하여 연구한 결과 가난한 지역의 주민들에게 불균등한 공급패턴이 나타났다고 하더라도 계층 간 차별적 공급의 원인에 대해서는 연구자들마다 조금씩 다른 견해를 보인다(박범준·박형준, 2015). 이는 연구결과를 정책적으로 활용할 때 한계를 가진다는 것을 의미한다. 이러한 점 때문에 기존의 연구들은 분석결과 어떤 요인이 공공서비스의 생산과 공급방식의 결정요인이었다는 것을 제시하고 있을 뿐 앞으로 어떻게 하여야 한다는 정책제안을 하지는 못하고 있다. 향후의 연구에서는 분석결과에 대한 활용수준을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다. 예를 들면 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인이라면 지방자치단체의 자율성을 확대할 수 있도록 정책을 추진할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형은 범용화된 모형이라고 볼 수 있다. 대다수의 국가에 3개의 모형을 적용해 볼 수 있다는 것이다. 반면, 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형은 해당 국가나 지역의 특수적인 상황을 설명하는 데에는 한계를 가질 수 있다. 예를 들면, 하능식(2017)의 연구에서 보는 것처럼 한국의 재정분권 수준은 OECD 국가의 평균(0.194)보다 낮은 수준(0.170)을 보이고 있다. 이러한 현상은 집권국가로서의 전통이 강한 한국의 특수적인 상황 때문이라고

볼 수 있을 것이다. 즉, 한국의 지방자치제는 중앙정부가 부여해준 범위 내에서 자치를 할 수 있다는 것이다(강용기, 2021). 따라서 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형을 통해 연구한 결과는 한국의 특수적인 상황을 이해하고 설명하는데 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 이러한 점을 고려하면 한국의 특수적인 여건을 반영할 수 있는 모형을 개발하여 적용할 필요가 있을 것이다. 이때 고려할 수 있는 것이 정부간 관계 모형이다.

2) 정부간 관계의 논의 필요성

한국에서 기초자치단체의 정책도구 활용수준과 다양성을 결정하는 모형으로 정부간 관계를 살펴보아야 하는 이유는 다음과 같은 몇 가지의 이유 때문이다. 첫째, 한국의 지방자치단체가 가지고 있는 자치권을 고유권이 아니라 제도적 보장설로 보아야 한다는 논의로부터 출발할 수 있을 것이다.⁴⁾ 즉, 지방자치제도는 헌법에 지방자치의 규정을 둠으로써 보장된다고⁵⁾ 보았기 때문에 중앙정부의 법·제도가 허용하는 범위에서 운영되는 것이라고 보는 것이다(강용기, 2021). 박혜자·오재일(2003), 박혜자(2008), 황운재·이희정·한재환(2010), 문유석(2015), 박재희(2019) 등에 의하여 수행된 기존의 연구들을 보면 한국의 정부간 관계는 지방자

4) 고유권은 지방자치단체의 자치권을 인간의 자연권과 마찬가지로 본래적으로 주어지는 고유한 권리라고 보는 것이다. 따라서 지역 주민이 누리는 자치권은 자연이 부여한 혹은 하늘이 부여한 천부적 권리이다(강용기, 2021).

5) 지방자치제와 관련된 대한민국헌법의 조문은 제117조와 제118조이다. 제117조는 “①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”고 되어 있다. 그리고 제118조는 “①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 되어 있다.

치단체를 중앙정부의 대리인으로 간주하고 있는 것으로 나타났다. 지방자치제를 실시한 지 30여년이 경과하였음에도 불구하고 이러한 현상이 지속되고 있는지를 파악하는 것은 한국의 지방자치제의 재실시 목적에 대한 달성여부를 판단하는데 참고할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 점 때문에 한국의 기초자치단체에 대한 정책도구 활용수준과 다양성을 결정하는 요인으로 정부간 관계를 살펴볼 필요가 있는 것이다.

둘째, 정부간 관계는 학자들이 제시하고 있는 것처럼 다양한 측면에서 살펴볼 수 있는데, 기능, 기구·인력 그리고 재정 등이 대표적이라고 볼 수 있을 것이다. 한국은 지방자치법에 의하여 중앙정부, 시·도, 시·군·구가 수행하여야 하는 기능이 결정되고, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 의하여 지방자치단체의 기구와 인력이 결정되며, 지방교부세와 국고보조금 등 중앙정부 의존재원이 지방자치단체 전체 세입에서 차지하는 비중이 상당 수준을 차지하고 있고, 각종 법령, 지침 등의 방식을 통해 정책도구 활용수준과 다양성이 제약될 수 있다는 점에서 정책도구 활용수준과 다양성을 결정하는데 영향을 미칠 수 있을 것이다.

예를 들면 지방자치법 제11조부터 제15조까지 사무배분의 기본원칙, 사무처리의 기본원칙, 지방자치단체의 사무범위, 지방자치단체의 종류별 사무배분기준 그리고 국가사무의 처리제한과 관련된 내용이 구체적으로 제시되어 있다. 즉, 광역자치단체인 시도는 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등을 수행하여야 하고 기초자치단체인 시·군·구는 광역자치단체가 수행하지 않는 사무를 처리하는 것으로 되어 있다. 그리고 중앙정부는 외교, 국방, 사법(司法),

국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무, 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 처리하여야 한다. 이러한 규정을 토대로 하면 중앙정부, 광역자치단체 그리고 기초자치단체가 수행하여야 할 사무가 정해져 있다고 볼 수 있다.

또한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조 제1항에 의하면 “지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다”고 되어 있다. 또한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조 제2항과 제3항에 의하면 “제2항 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 제3항 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다”고 되어 있다.

그리고 2020년 결산기준 지방자치단체의 지방교부세와 보조금의 규모를 보면 <표 2-4>와 같다. 총계를 기준으로 하면 지방교부세는 50조 4,073억 9,007만원, 조정교부금은 14조 5,040억 580만원이고 이는 전체의 13.7%이다. 보조금은 177조 804억 9,462만원으로 전체의 37.4%를 차지하고 있다. 의존재원인 지방교부세, 조정교부금과 보조금이 세입에서 차지하는 비중은 51.0%에 이르고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 2-4> 지방자치단체 세입규모(2020년 기준)

(단위: 천원)

구분	총계	순계
계	474,045,651,216	350,599,466,565
지방세수입	103,625,631,611	102,048,466,463
세외수입	29,996,944,465	26,896,669,515
지방교부세	50,407,390,069	50,407,390,069
조정교부금등	14,504,005,795	0
보조금	177,080,494,615	87,962,484,019
지방채	6,895,183,664	6,895,183,664
보전수입 등 및 내부거래	91,536,000,996	76,389,272,834

자료: <https://lofin.mois.go.kr/>

또한 각종 복지시설 등은 법령에 의하여 민간위탁방식을 활용할 수 있도록 하고 있다. 이는 사회복지사업법 제34조 제4항에서 근거를 찾을 수 있다. 즉, 사회복지사업법 제34조 제4항에 의하면 “국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다”고 되어 있다.

그러나 지금까지 살펴본 정부간 관계모형은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 총합적으로 살펴보고 있다. 즉, 중앙정부와 개별 지방자치단체간의 관계를 살펴보는 것이 아니라 총합된 지방자치단체를 살펴보는 것이다. 예를 들면 기준인건비제는 총액인건비제와 비교하면 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 더 많이 이양된 것이기 때문에 지방자치단체의 권한이 확대되었다고 볼 수 있다는 것이다.⁶⁾

6) 자치조직권에 대한 변화는 지방자치단체 조직관리제도를 통하여 알 수 있다. 지방자치단체 조직관리제도의 경우 지방자치가 중단된 1987년까지 개별 승인제에 의해 운영되었다. 그러다가 1988년 제8차 지방자치법개정을 통해 기준정원제를 도입하였다가 1994년에는 표준정원제로 전환하였다. 2004년에는 총액인건비제를 도입할 계획을 수립한 후 2005년부터 2006년까지 시범기간을 거쳤다가 2007년에 전면실시하였다. 그 이후 2014년부터 기준인건비제를 도입하였다. 기준인건비 범위 내에서 정원관리를 자율적으로 할 수 있

그러나 이 연구는 개별 기초자치단체의 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 요인인지를 살펴보려는 것이다. 연구목적의 달성을 위해서는 기초자치단체별로 정부간 관계의 수준을 측정할 수 있어야 한다.

기초자치단체별로 정부간 관계의 수준을 측정하는 것은 용이하지 않다. 이는 그 동안 정부간 관계라는 용어가 중앙정부와 지방자치단체간의 총합적 관계를 의미하는 용어로 사용되어 왔기 때문이며, 따라서 이와 관련된 연구는 거의 없다. 그럼에도 불구하고 연구목적의 달성을 위해서는 기초자치단체별로 정부간 관계의 수준을 측정할 수 있어야 한다.

이러한 배경 하에서 이 연구는 기초자치단체별 정부간 관계의 수준을 측정할 수 있는 모형을 설계하여 적용하였다. 이를 위해서는 먼저 정부간 관계에 대해 좀더 구체적으로 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2. 정부간 관계의 의의

정부간 관계는 1930년대 미국에서 발생한 경제대공황의 극복을 위한 미국정부의 포괄적 노력에서부터 논의되기 시작하였다. 이때부터 정부간 관계라는 용어는 연방정부와 주정부, 주정부와 지방정부, 지방정부간의 관계를 의미(Wright, 2008; 강재호, 2004; 김병준, 1997)하는 것으로 사용되고 있다. 미국은 정부간 관계를 연방정부와 주정부 간의 상호관계에서 살펴보려고 했기 때문에 초기의 정부간 관계를 연방주의라고 한다. 연방주의는 1930년 이후부터 정부간 관계론이라는 개념으로 재정비되었고 1970년대에는 다시 정부간 관리론으로 변화되었다(강용기, 2014).

정부간 관계는 다수의 학자들에 의하여 개념이 제시되고 있다.

는 여지를 부여하였으며, 현안수요의 대처를 위하여 필요하다면 1~3%의 범위내에서 자율적으로 정원을 증가할 수 있도록 허용하였다(라소영, 2019).

Wright(1988)는 미국 연방시스템 내 모든 정부단위 간에 벌어지는 활동 또는 상호 작용의 중요한 총체, 강용기(2004), 문유석(2015), 서상아(2008), 조창현(2005), 최창호·강형기(2016)는 약간의 차이는 있으나 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부와 지방정부 간에 존재하는 상호작용이라고 정의하고 있다. 임재현(2017: 48)은 정부간 관계는 다의적인 개념으로서 정부간 관계의 내용은 국가의 형태에 따라 매우 다양하게 존재하지만 일반적으로 특정 국가 내에 존재하는 다양한 정부들 간의 상호관계를 의미한다고 한다.

살펴본 것처럼 다수의 학자들은 정부간 관계를 중앙정부와 지방정부, 지방정부 상호간의 관계로 보고 있다. 이를 종합하면 중앙정부와 지방정부간의 관계인 수직적 관계와 지방정부 상호간의 관계인 수평적 관계로 구분하여 살펴보고 있다. 하나의 연구를 통해 수직적·수평적 관계를 모두 분석할 수 있다면 한국의 정부간 관계와 정책도구 활용수준과 다양성간의 영향관계를 파악할 수 있어 이상적일 것으로 보이기 는 하나 본 연구에서는 다음과 같은 이유 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계에 한정하여 정부간 관계를 살펴보고자 한다. 첫째, 정부간 관계가 지방자치단체의 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인인지를 확인하려는 연구의 목적에 기인한다. 즉, 이론적 그리고 이상적으로 보면 지방자치단체는 지역적 여건과 특성을 반영하여 공공서비스의 생산과 공급 방식을 자율적으로 선택할 수 있다. 그런데 중앙정부가 법·제도적 수단을 통해 지방자치단체에 개입함으로써 지방자치단체의 정책도구 선택권이 제약될 수 있다는 주장(고경환 외, 2011)이 있고 이 연구는 이러한 배경 하에서 연구를 수행하는 것이기 때문이다. 둘째, 지방자치단체 상호간의 관계가 지방자치단체 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인인지를 파악하는 것은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 지방자치단체 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인인지를 확인하는 연구와는 활용하여야 할 변수 등 다양한 측면에서 차이가 존재할 수 있다. 따라서 하나의 연구에서 이를 모두 포함하여 연구하기에는 한계가 있을 것으로

보이는바 수직적 정부간 관계를 중심으로 연구하였다.

3. 정부간 관계의 분류

정부 간 관계를 대표하는 모형은 국내·외적으로 다양하게 존재하고 있으나 기존 연구들을 종합할 때 Dunsire(1981), Elcock(1994), Kingdom(1991), Rhodes(1996) 그리고 Wright(1988) 등이 제시한 모형이 대표적이라고 할 수 있다.

첫째, Dunsire(1981)의 분류가 있다. Dunsire는 하향식모델, 지방자치모델, 정치체제모델로 구분하고 있는데 하향식모델(top-down model)에서 지방정부는 중앙정부의 하위기관 또는 대리기관의 성격을 지니고, 지방자치모델(local authority model)에서는 지방정부의 자율성이 광범위하게 보장되는 상호 대등한 관계를 지니며, 정치체제모델(political system model)에서는 양자의 관계를 정치적인 관계로 파악한다.

둘째, Elcock(1994)은 대리인모형, 동반자모형, 교환모형을 제시하고 있다. 대리인모형에서의 지방정부는 중앙정부의 대리자이기 때문에 중앙정부가 결정한 정책을 효율적으로 집행하는 역할을 수행한다고 본다. 동반자모형은 중앙정부와 지방정부가 대등한 지위를 가지고 있다고 보고 있기 때문에 지방정부는 중앙정부의 통제 대상이 아니라 동반자라는 것이다. 교환모형은 중앙정부와 지방정부가 가지고 있는 각각의 자원을 교환하는 과정에서 권력의 균형이 형성된다고 간주한다(임재현, 2017).

셋째, Kingdom(1991)의 분류이다. Kingdom은 기존 이론모형의 단점을 지적하면서 대리인모형(Stewardship model)을 제시하고 있다. 대리인(지방정부)은 현장에 있으므로 지방정부의 문제에 대하여 지주(중앙정부)보다 더 잘 알고 있다. 따라서 지방정부는 종종 중앙의 정책을 채택하거나 수정하도록 중앙정부를 설득시킬 수 있는 능력과 자율성을 가진다. 그러나 중앙-지방간의 구조적 한계를 벗어나지 못하여 대부분 복종해야 하는 위치에 있다고 할 수 있다. 따라서 만약 지방정부가 중앙

정부에게 복종하지 않을 경우 대리인이 교체될 수 있는 것과 같이 권한의 회수 등 자율성의 상당 부분을 박탈당할 수도 있다.

넷째, Rhodes(1983)의 분류가 있다. Rhodes는 국가적 지방정부체제 모형을 제시하고 있는데 이 모형에서 중앙정부와 지방정부는 전략적 개입을 벌이는 협상관계를 유지하며 서로 이용 가능한 자원(법제도적 자원, 금융자원, 정치적 자원, 정보 등)을 효과적으로 동원하여 우위를 획득하려고 한다. 정부 간 관계를 행정부처 수준에서 벗어나 정치적 수준에까지 확대시키는 관점에서 중앙정부와 지방정부를 독립된 정치적 실체로 보는 관점이다.

다섯째, Wright(1988)의 분류이다. Wright는 각 정부의 자율성의 정도를 기준으로 포괄적 권위모형(The Inclusive Authority Model), 조정적 권위모형(The Coordinate Authority Model), 중첩적 권위모형(The Overlapping Authority Model)을 제시하고 있다. 포괄적 권위모형은 연방정부가 가장 큰 권한을 보유하고 있고 그 다음은 주정부 그리고 지방정부의 순서로 간주한다. 정부형태는 중앙집권적 형태이고 정부간의 관계는 계층제에 의한 명령통제관계이다. 포괄적 권위모형에서의 지방정부는 상급정부가 결정한 것을 집행하는 역할을 한다. 일종의 중앙정부의 일선기관이라고 볼 수 있다(Wright, 1988; 강재호, 2004). 조정적 권위모형은 연방과 주정부는 대등한 지위를 가지는 관계로 간주하나 지방정부는 주정부에 종속되어 있는 관계로 보고 있다. 기능적으로 보면 연방정부와 지방정부는 독립적인 관계이기 때문에 연방정부는 주정부에 종속되어 있는 지방정부에 대해 개입할 수 없다(임재현, 2017). 중첩적 권위모형(Overlapping Authority Model)은 포괄적 권위모형과 조정적 권위모형이 양극단에 위치하고 있기 때문에 현실을 설명하는 데 한계가 있다고 보고 연방정부, 주정부, 지방정부가 각각 고유한 영역을 가지는 동시에 동일한 관심과 책임영역을 가지면서 기능의 일부를 공유하고 대화와 타협을 중시하는 상호 의존적 관계를 가지고 있다고 보는 모형이다.

살펴본 것과 같은 모형들을 종합하면 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보는지, 협조라고 보는지, 혹은 제3의 관계로 파악하는지에 따라 지방정부의 자율성 측면에는 상당한 차이를 가져옴을 알 수 있다. 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 볼 경우 지방정부는 중앙의 감독 하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자이며, 지방정부의 자율성과 재량은 거의 없거나 매우 적다. 이 경우 지방정부가 정책을 결정할 때 자율성을 가지거나 주도권을 가지기는 어렵다. 협조관계라고 볼 경우 중앙정부는 지방정부와 거의 대등한 관계를 유지하고 정책의 추진에 있어서 상호협력하고 경쟁하는 관계를 유지하게 된다. 지방정부는 정책결정 및 집행에 있어 상당한 수준의 자율성을 보유할 수 있고 지방의 이해관계와 직결되는 국가정책의 결정에 있어서도 상당한 영향력을 가지거나 보다 적극적으로 주도권을 가지게 될 것이다(하혜수, 2001).

제 4 절 선행연구 검토

1. 정책도구에 대한 선행연구

정책도구에 대한 연구는 1950년대부터 나타나기 시작하였고 여러 단계를 거쳐 현재에 이르고 있다. 1980년부터 1990년대에 활발하게 연구가 이루어졌다고 볼 수 있다. 정책도구에 대한 연구는 정치적 조장, 정책집행방법 그리고 사회적 역동성과의 상호작용 방법 등에 대한 문제들과 연관되어 연구가 이루어지고 있다고 볼 수 있을 것이다(오민수, 2010). 정책도구와 관련한 연구는 정책도구의 개념을 정의하고 그 성격을 규명하거나 정책도구의 유형화와 관련한 이론적인 연구와 정책도구를 활용하여 특정 정책 영역을 분석하고 있는 실증적인 연구로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 정책도구의 개념과 관련한 연구이다. 지난 수십 년 간 많은 학

자들은 정책도구의 개념을 정의하기 위하여 노력하고 있다(전영한, 2007a). 앞의 정책도구의 개념에서 살펴본 것처럼 Schneider와 Ingram(1990), Schneider와 Ingram(1997), Hood(1986), Vedung(1988), Howlett과 Ramesh(2003), Salamon(2002), Howlett(2005), Hood와 Margetts(2007), Howlett(2011) 등이 정책도구의 개념을 정의하고 정책도구의 유형을 분류하기 위하여 노력하였다. 또한 전형원(2002), 전영한(2007a), 문명재(2008) 등은 외국 학자들에 의하여 이루어진 기존 연구들을 통합하고 재정리하여 정책도구의 정의를 명확히 하고 있으며, 기존 정책도구 연구에 대한 장점과 단점 등을 구체적으로 정리하고 있다. 기존의 연구를 종합하면 대부분의 연구자들은 정책도구를 광의로 정의하려는 경향을 보이고 있으며, 정부가 정책목적을 달성하고자 활용하는 수단이라는 도구적 특성(instrumentalities)을 강조하고 있고 기법(techniques), 방법(methods), 장치(devices), 기술(technologies) 등으로 그 구성개념을 파악하는 경향이 나타난다(전영한, 2007a). 정책도구의 개념정의는 학자들 간에 큰 견해 차이가 발생하지 않으며 이에 대한 뚜렷한 쟁점도 발견하기 어렵다.

둘째, 정책도구를 활용하여 특정 정책 영역을 분석하고 있는 실증적인 연구는 다양하게 이루어져 왔다. 정책도구 관련 선행연구는 이하에서 보는 것처럼 정책도구를 독립변수로 보는 경우와 종속변수로 보는 경우로 구분된다. 대체적으로 정책도구의 효과를 분석할 때에는 독립변수로 활용하고 있고, 결정요인을 찾고자 할 때에는 종속변수로 활용하고 있다.

오민수(2010)는 한국의료보험제도 관련 정책도구의 선택과 조합에 대하여 연구하고 있다. 이 연구는 정책문제를 해결하는 구체적 수단들인 정책도구의 선택에 영향을 미치는 주요 요인들이 무엇인지, 정부의 의도는 무엇인지 그리고 정책도구의 조합은 어떤 원리에 의하여 이루어지는지를 분석하고 있다.

김권식(2013)은 정책수단의 선택에 영향을 미치는 요인을 보건의료정

책분야의 입법과정을 중심으로 분석하였다. 이 연구는 입법과정에서 형성되는 법률안을 대상으로 정책수단의 이론적 모형에서 도출되는 유형론에 입각하여 정책수단의 선택에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다. Peters의 다섯 가지 요인에 관한 논의에서 출발하여 이념(idea), 제도(institution), 이해관계(interest)의 세 가지에 주목하여 정책수단의 선택에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위한 기본적인 설명의 틀을 구축하였다. 분석방법은 연구에서 제시한 분석모형에 따라 이항로지분분석에 의한 다변량 분석모형으로 가설을 검증하였다. 그리고 정책수단 선택과정의 종속변수로서는 Hood의 NATO모형에 의한 유형분류론을 준거틀로 하고 별도로 규제완화 유형을 포함시킨 5가지 범주를 나타내는 더미변수를 활용하고 있다. 이 연구는 보건의료정책의 입법과정을 중심으로 정책수단선택의 영향요인을 실증분석을 통해 확인하고 있다.

오현정 외(2015)는 여성과학기술인 정책의 특징을 기반으로 여성과학기술인 정책을 분석하기에 적합한 정책도구 분류 모형을 제시하고 정책에 사용된 정책도구의 특징을 밝혀 정책도구 정합성을 분석하였다. 연구결과 여성과학기술인 정책의 정책도구 정합성은 낮은 것으로 나타났고, 정책 전반에 걸쳐 정책 목표에 대한 소망성 부족과 정책목표-정책수단 부적합의 문제가 있음을 확인하였다. 또한 정책목표-정책수단 부적합으로부터 유발되는 정책 부문별 문제점을 확인하여 실질적 정책도구 발전방안을 제시하고자 노력하였다. 이 연구는 여성과학기술인 정책만을 대상으로 연구하고 있다.

박상원(2016)은 다문화 가족복지 정책도구의 선택과 조합에 대해 연구하고 있다. 노무현정부와 이명박정부에서 시행된 다문화 가족복지 정책에서 활용하고 있는 정책도구에 대해 비교분석하는 것이다. 다문화 가족복지 정책이 형성되는데 영향을 미친 정책맥락적 요인으로써의 정책환경에 따라 설정된 정책목표가 무엇이고, 이를 정책집행과정에서 실현시키기 위해서 고안된 정책도구의 선택 및 조합의 과정이 어떠한 변화를 보이는가에 대해 연구하고 있는 것이다. 연구결과를 보면 한국의

다문화정책은 정권별로 정책맥락의 변화에 따른 정책목표의 설정 및 그에 따른 정책도구의 선택과 조합 과정의 변동성이 매우 강하게 나타났다는 것을 알 수 있다.

이기령(2017)은 한국 출산정책의 정책도구에 대한 유형을 분석하고 있다. 이기령(2017)은 정부에서 추진하고 있는 출산정책이 성공하고 있지 못하는 이유를 정책도구의 선택과 적용의 잘못에서 찾고자 하였다. 저출산 기본계획 사업을 강제성과 직접성의 정책도구 유형화로 분석하여 이론적으로 설명하고 효과적인 출산정책도구 유형이 집행되고 있는지를 파악하고 개선방안을 제시하고 있다.

전미선 외(2017)는 지역일자리 목표 공시제를 대상으로 지방정부의 정책수단 선택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구를 수행하고 있다. Howlett(2005)이 제시한 정책하위시스템과 정부역량에 따른 정책선택 차이를 적용함으로써 한국 지역별 일자리 정책 선택에 영향을 미치는 맥락적 요인을 통계적으로 파악하고자 연구하고 있는 것이다. 연구결과를 보면 시장 또는 보조금 수단을 제외하고 직접일자리, 정보제공, 자발적 공동체 또는 가족 의존 수단에서는 각 집단별 차이가 통계적인 유의미성이 나타났다. 또한 각 수단 유형별 t-test를 한 결과, 정부역량이 높고 정책하위시스템이 복잡하지 않은 경우에는 직접일자리 창출의 예산 비중이, 정부역량이 낮고 정책하위시스템이 복잡한 경우에는 정보제공 수단의 예산 비중이 높다는 것이 통계적으로 유의미하게 도출되었다.

원희연(2019)은 정책도구가 기술혁신에 미치는 효과에 대해 연구하고 있다. 정부의 정책도구를 Vedung(1998)의 규제(sticks), 유인(carrots), 정보제공(sermon) 분류에 따라 유형화한 후 국내 기술 지원수단의 유형별 효과가 산업별로 어떻게 나타나는지 실증분석하고 있다. 연구결과를 보면 유인과 정보제공 정책은 긍정적으로 인식할수록 기술혁신 성과가 높은 것으로 나타났으나, 규제는 부정적으로 인식하는 기업이 오히려 혁신성과가 높게 나타났다.

안병철(2020)은 지방자치단체의 청년정책을 대상으로 정책도구의 유형과 정책전달 체계를 분석하였다. 연구결과에 따르면 첫째, 지방자치단체 청년정책의 정책도구는 간접도구가 직접도구 보다 많이 활용되고 있다. 지방자치단체의 청년정책운영은 도시정부가 직접제공 뿐만 아니라 비영리조직을 통한 간접방식이 증가하고 있다는 점을 보여준다. 둘째, 정책도구의 선택이 직접도구보다 간접도구가 활용됨에 따라 정책집행에서 지방자치단체 산하기관, 비영리기관의 역할이 커지고 있다. 직접도구는 지방 정부가 중심에 있는 반면에 간접도구는 지방자치단체 산하기관이 중심이 되고 있다. 셋째, 정책도구의 전달주체는 지방자치단체 산하기관이 적극적으로 활용되고 있어 산하기관 역할의 조명 필요성을 제기한다. 이와 함께 간접도구로서 비영리기관의 역할이 크며, 협약을 통한 민간위탁이 적극적으로 활용되고 있다. 이 연구는 지방자치단체의 청년정책만을 분석대상으로 연구를 진행하였다는 점에서 대상이 한정되어 있다고 볼 수 있다.

어유경(2020)은 경쟁이 사회서비스 질에 미치는 영향에 대하여 분석하고 있다. 연구의 과정에서 사회서비스 공급 거버넌스의 변화와 정책수단의 조합에 대해 논의하고 있다. 전통적인 방식에 따라 정부가 서비스를 직접 공급한다면 조직적 관점에서 내부통제를 통해 서비스 질을 관리하게 된다. 즉, 조직, 인사, 재무기법을 통해 인적 자원과 물적 자원을 적절히 배치함으로써 서비스 질을 관리하고자 한다. 그러나 서비스를 최종적으로 전달하는 주체가 정부가 아니라면 이들의 서비스 전달에 개입하는 방식은 달라진다. 규제, 보조금, 바우처 등 수많은 방식을 통해 다양한 공급자들의 서비스 전달에 영향을 주게 된다. 이러한 논의는 정책수단론과 연계된다. 정부는 서비스 질 향상이라는 정책목표를 위해 다양한 정책수단을 적용하게 되고 실제로 적용되는 정책은 여러 수단들의 조합으로 구성된다. 어유경(2020)은 정책수단이 다양한 만큼 그 조합도 다양하다고 하면서 권혁주(2013), 전영한 외(2010) 등의 분류기준을 제시하고 있다. 권혁주(2013)는 국가의 정책개입 유형을 서비스 생산(창

출), 자원 조달, 질 규제로 나눈 Salter(1998)의 방식을 토대로, 각 유형별로 직접성 또는 강제성의 수준에 따라 수단을 분류하는 방식을 제안하고 있다. 그리고 전영한 외(2010)는 물리적 기술과 사회적 기술로 구분하고 있다. 그러면서 공급자가 다변화되고 그에 따라 다양한 정책수단이 동시에 적용되는 정책현실에서, 바람직한 정책효과를 가져올 수 있는 조합 구조가 무엇인지 연구할 필요가 있다고 제시하고 있다. 또한 어유경(2020)은 연구목적의 달성을 위하여 시장화의 개념화를 시도하면서 유형을 제시하고 있는바 이 역시 본 연구의 정책수단의 유형화 과정에서 유용할 것으로 보인다(<그림 2-1> 참조).

<그림 2-1> 시장화의 개념화

	민간주체 참여	민간주체 비참여
시장관행-경쟁	경쟁적 외부계약: 소비자선택모델	공적 영역 내에 사적 속성을 도입
비시장적관행	경쟁이 없는 외부계약	전통적인 공적 제공

자료: : Anttonen & Meagher(2013); 어유경(2020에서 재인용)

지금까지 살펴본 것과 같은 연구는 각각 보건의료정책분야, 여성과학 기술인정책, 다문화정책, 기술정책, 일자리정책 그리고 청년정책 등을 대상으로 하고 있다. 즉, 분야가 특정화되어 있다는 것이다. 또한 전미선 외(2017), 안병철(2020) 등의 연구를 제외하면 지방자치단체를 대상으로 연구하고 있지는 않다. 지방자치단체를 대상으로 연구한 전미선 외(2017), 안병철(2020)의 연구 역시 특정 분야를 대상으로 하고 있다. 지방자치단체는 중앙정부의 모든 부처와 직·간접적으로 관련되어 있기

때문에 종합행정을 수행하는 기관이라고 볼 수 있을 것이다. 지방자치단체가 종합행정을 수행하는 기관이라고 한다면 특정 분야의 결정요인만을 살펴보아서는 지방자치단체별 차이를 발견하는데 어려움이 있을 수 있다. 전 분야를 동시에 살펴보기 위한 노력이 필요할 것이다. 또한 특정 정책의 집행과정에서 어떤 정책도구를 활용하고 있는지를 분석할 뿐 정책도구를 선택하도록 하는 요인이 무엇인지에 대해서는 심층적인 연구를 하고 있지 않다. 앞서 살펴본 논문들은 이러한 점에서 일정 부분 한계를 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

2. 정부간 관계에 대한 선행연구

정부간 관계에 대한 연구는 다수의 학자들이 수행하였다. 정부간 관계에 대한 연구는 기존의 학자들이 정부간 관계모형으로 제시한 것을 한국에 경험적으로 검증하고자 하려는 연구와 지방분권, 재정분권과 같이 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위한 노력이 있었는지 그리고 그 성과는 어떠하였는지 등을 확인하려는 연구 등이 있다. 대표적인 연구를 보면 다음과 같다.

정원식(2004)은 경남의 외국인투자유치정책과 정부간 관계라는 연구를 통해 외국기업의 투자 유치를 위해서는 중앙정부와 지방정부간 조정이 필요하다는 인식 하에 행정적 및 관리적 요인들을 분석하고 있다. 연구결과를 보면 외국인투자유치를 촉진시키기 위해서는 중앙정부 및 중앙정부산하 관련기관, 지방자치단체, 그리고 민간기관들 간의 역할분담이 적절하게 이루어져야 한다는 것을 주장하고 있다. 특히, 중앙정부는 지방자치단체를 합법적이고 독립적이며 대등한 실체(Agranoff and Lindsay 1983: 229)로 보아야 한다는 것을 강조하고 있다.

문유석(2015)은 농정사무를 대상으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계를 살펴보고 있다. 농정사업추진체계와 농정사무에 대한 배분실태 분석을 통하여 도출한 연구결과를 보면 한국의 농정분야에 대한 정부간

관계는 대리인모형으로 나타났다고 한다. 중앙정부는 지방자치단체를 중앙정부의 대리인으로 보고, 중앙정부는 기획 및 정책형성 그리고 집행과정 등 다양한 정책과정에 참여하여 지방자치단체를 강력히 통제하는 대리인모형이라고 설명하고 있다. 농정의 발전을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담을 통해 상호대등한 수준에서 협력적 관계를 형성하는 것이 중요하다는 제안을 하고 있다.

조일형 외(2013)는 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구를 통하여 정부 간 관계에 대한 공무원의 인식에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 도출하고자 하였다. 서열 로짓 모형(Ordered Logit Model)을 활용하여 분석하였다. 연구결과를 보면 중앙정부와 광역자치단체간의 관계에서 보면 중앙정부의 공무원들에게는 권한이양, 인사교류, 통제수준이 영향을 미치는 것으로 나타났고 그 중에서도 통제수준이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 광역자치단체의 공무원들에게는 사무배분, 권한이양, 인사교류가 영향을 미치는 요인이고 그 중에서도 권한이양이 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김태연·고영준(2021)은 지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 관한 실증분석이라는 연구를 통하여 지방정부의 공무원 수 증가가 비효율성만을 가지는 것이 아니라 행정수요의 증가 및 변화에 대해 대응하는 것으로 볼 수 있다는 가설을 검증하고자 하였다. 연구결과를 보면 공무원 수가 증가할수록 재난방지, 경제, 보건의료, 대중교통, 치안에 대한 주민 만족도가 높아졌고, 주민 수 대비 공무원 규모가 작을수록 재난방지, 노인복지, 대중교통에 대한 주민 만족도가 낮아졌다. 이러한 분석결과는 지방자치단체가 공무원수를 자율적으로 증감할 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다.

또한 행정자율성 측면에서 조직관리제도의 변화와 효과 등에 다수의 학자들이 연구를 수행하였다. 윤영근·박해육(2018)은 현재의 기구설치 기준을 평가한 후 개선방안을 마련하고 있다. 지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정에는 지방자치단체 유형별로 기구설치기준

을 제시하고 있다. 군집분석결과에 근거하여 새로운 유형화방안을 제시하고 있다. 정명은·이종수(2016)는 지방정부의 인력과 조직의 결정주체가 누구인지를 확인하려는 연구를 수행하였다. 핵심 내용은 기준인건비제의 문제점과 새로운 인력규모 추정모형을 도출하는 것이다. 이시원·하정봉(2015)은 자치조직권 확대의 제약 요인, 자치조직권 확대방안, 그리고 책임성 확보방안을 연구하고 있다. 김종성(2009)은 총액인건비제도의 도입효과를 분석하고 있다. 총액인건비제가 표방하고 있는 정원책정 기준과 기구관리의 자율성 확대는 실제 운영과정에서 보면 별다른 실익이 없다고 주장하고 있다. 자치조직권을 확대하기 위해서는 기구와 정원책정권을 완전히 폐지하고 시민단체와 지방의회에 의한 통제장치를 마련할 것을 제안하고 있다. 라휘문(2018)은 중앙정부의 통제정도와 지방자치단체의 자율성 정도를 기준으로 대립모형, 강제모형, 자율모형, 전략적 협상모형 그리고 무관심모형과 같은 5가지의 이념적 모형을 제시하고 있다.⁷⁾

김재훈(2007)은 참여정부를 대상으로 정부간 재정관계상의 제도변화가 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보고 있다. 구체적으로는 의존재원인 지방교부세제도와 국고보조금제도의 변화가 지방자치단체에 어떤 영향

7) 대립모형은 중앙정부의 경우 지방자치단체를 강하게 통제하려고 하고 지방자치단체는 보다 많은 자율성을 가지려고 할 때 나타나는 현상이다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 상호 대립한다는 것이다. 강제모형이란 중앙정부는 강하게 통제하려고 하고 지방자치단체는 자율성에 별 다른 관심이 없을 경우 중앙정부가 지방자치단체를 강제적으로 통제하려 한다는 것이다. 무관심모형은 중앙정부와 지방자치단체 모두 별 다른 관심을 보이지 않을 경우에 나타나는 것이다. 이러한 형태는 이념적으로만 존재한다고 볼 수 있다. 자율모형이란 중앙정부는 지방자치단체를 통제하려는 성향이 약한 반면 지방자치단체는 자율성을 가지려는 욕구가 강할 경우에 나타나는 모형이다. 마지막으로 중간에 위치한 전략적 협상모형은 Rhodes(1988)가 제시한 모형으로 이용 가능한 자원을 다양하게 동원하여 우위를 얻기 위해 노력하는 전략적 게임을 벌이는 협상관계라고 보는 것이다(라휘문, 2018).

을 미치고 있는지를 쟁점별로 분석하였다. 연구결과를 보면 참여정부에서 추진한 제도개선은 지방자치단체가 부담하여야 하는 재정부담을 확대하였고, 재정을 부담하여야 하는 지방자치단체 간의 격차가 확대되었으며, 이로 인해 복지수혜자들에 대한 서비스가 축소되는 등 본래의 성과를 달성하지 못하였다고 한다. 이러한 점은 과도한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 개입이 문제가 있을 수 있다는 것을 지적하고 있는 것이다.

홍근석(2013)은 Vo재정분권지수를 활용하여 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석하고 있다. Vo(2008)의 재정분권지수는 지방정부의 재정적 자율성과 중요성을 고려한 지수이다. 특정 국가에 p 개의 지방정부가 존재한다고 할 때 $i = 1, 2, \dots, p$ 로 나타낼 수 있으며, 개별 지방정부의 지출과 자체수입은 각각 E_i 와 OSR_i 로 표현될 수 있다. 그리고 전체 공공부문의 지출은 TE로 나타낼 수 있으며, 이것은 중앙정부로부터의 이전재원을 제외한 전체 지방정부의 지출 E와 중앙정부의 지출을 포함하는 것이다. 재정분권지수(FDI)의 첫 번째 구성요소인 지방정부의 재정적 자율성(fiscal autonomy)은 지방정부의 지출 중에서 자체수입에 의해 재원이 조달되는 비율을 의미하며, 지방정부의 총 지출 대비 자체수입의 비율(OSR/E)로 측정된다. 두 번째 구성요소인 지방정부의 재정적 중요성(fiscal importance)은 지방정부에 의해 수행되는 전체 공공부문의 지출 비율을 의미하며, 전체 공공부문 지출 대비 전체 지방정부의 지출(E/TE)로 측정된다. 마지막으로 재정분권지수(FDI)는 지방정부의 재정적 자율성과 재정적 중요성에 대한 기하평균으로 측정된다. 홍근석(2013)은 광역자치단체를 대상으로 연구하였다.

또한 홍근석 외(2012)는 재정분권과 정부지출규모 간의 관계라는 연구를 통하여 재정분권과 정부지출규모의 관계(Leviathan 가설)와 중앙정부로의 과세권의 집중과 정부 간 의존재원 교부의 형태로 나타나는 정부간 담합과 정부지출규모의 관계(Collusion 가설)를 검증하고자 하였다. 연구결과를 보면 재정분권과 정부지출규모는 정(+)의 관계가 나타

났고, 정부 간 의존재원과 정부지출규모 역시 정(+)의 관계가 나타났다. 이러한 연구결과는 지방자치단체의 재원조달 책임과 지출 책임 간 괴리를 완화하고, 지방자치단체의 적정 재정지출규모를 달성하려면 지방자치단체에게 안정적으로 일정 수준 이상의 자체세입이 확보될 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체의 재정자율성을 확대할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

최병호·정종필(2001)은 재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구를 통하여 재정분권화가 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설을 검증하고자 하였다. 재정분권화의 수준을 측정하기 위하여 첫째, 세출부문에서는 특정 지역에 대한 총정부지출(중앙정부 지출과 당해 지방자치단체 지출의 합)에서 그 지역의 지방자치단체의 지출이 차지하는 비중과 지방자치단체의 세출 중에서 중앙정부의 간섭과 통제가 따르는 조건부보조금(국고보조금과 지방양여금)을 제외하고 지방정부의 자주적인 권한 하에 지출되는 실질적인 지출비중, 둘째, 세입부문에서는 총정부세입 가운데 지방자치단체가 독립적으로 확보하는 세입이 차지하는 비중과 지방자치단체에서 징수된 전체 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중, 셋째, 재정자립도 등을 활용하였다. 이와 같은 변수를 통하여 연구한 결과를 보면 재정분권화는 지역경제성장에 긍정적인 기여를 할 것이라는 이론적인 예측과 달리 한국에서는 재정분권화가 지역경제성장에 부정적인 역할을 해온 것으로 나타났다. 연구자들은 이러한 현상이 나타난 이유로 여건이 갖추어져 있지 않거나 실질적인 재정분권화가 추진되지 않았기 때문으로 보고 있다.

또한 재정자율성과 관련된 기존의 연구들을 보면 이상용·하능식(2007)은 세입자율성을 재정자립도, 재정자주도, 자세세입비율, 재정력지수를 합산한 후 이를 4로 나누어 산정하였고, 하혜수(2001)는 자체재원규모, Oates(1990)는 총세입에서 지방세입이 차지하는 비중으로 측정하고 있다. 세출자율성은 Oates(1990)의 경우 총지출에서 지방지출이 차지하는 비중, 이상용·하능식(2007)은 GDP에서 지방재정이 차지하는

비중, 우명동(2008)은 총세출에서 지방세출이 차지하는 비중을 제시하고 있다.

지금까지 살펴본 정부간 관계에 대한 선행연구를 통해 다음과 같은 몇 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 지방자치단체의 자율성을 확대하고 있는지, 확대하였을 경우 자율성 확대목적을 달성하고 있는지를 측정하고 있다. 연구결과를 보면 지방자치단체의 자율성을 확대하기 위하여 사무를 이양하였고, 재정분권 및 행정분권(기구·인력에 대한 지방자치단체의 자율성 확대)을 추진한 것으로 나타났다. 그러나 연구결과에 의하면 지방자치단체의 자율성 확대 목적을 달성하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 거의 모든 연구들은 지방자치단체의 자율성을 확대해줄 수 있도록 정책이나 제도가 추진될 필요가 있다는 것을 제안하고 있다. 둘째, 기존의 연구들은 본 연구와 관련되어 있는 기초자치단체의 정책도구 활용과 연계되어 연구가 수행되지 않는 것이다. 행정자율성과 재정자율성이 확대될 경우 지방자치단체의 정책도구 활용에 어떤 영향을 미치고 있는지를 연구하고 있지는 않다는 것이다. 셋째, 기존의 연구들은 경상남도 등과 같은 특정 지방자치단체, 농정분야와 같은 특정분야 등을 대상으로 연구하고 있다. 기초자치단체 전체를 대상으로 연구하고 있지는 않는다는 한계를 가진다.

3. 선행연구의 시사점

지금까지 살펴본 선행연구를 종합하면 몇 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 기존의 연구들은 중앙정부 혹은 지방자치단체의 특정 정책영역에 대한 연구가 주로 이루어져 왔다. 즉, 이러한 연구는 결과를 일반화하는데 어려움이 따른다. 따라서 제한된 영역이 아니라 지방자치단체의 정책영역 전반을 연구대상으로 하여야 한다. 이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 정책영역 전반을 대상으로 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 주요한 변수가 무엇인지를 살펴보았다.

둘째, 기존의 연구를 보면 대다수의 연구가 한정된 기간의 자료를 활용해서 분석을 수행하였다. 이 연구에서는 일반화의 가능성을 높이고, 시간의 흐름에 따른 요인을 통제하기 위해서 패널데이터(2010년-2020년)를 활용하여 연구를 하였다는 점에서 기존 연구들과 차이가 있을 것으로 보인다.

셋째, 기존의 연구는 정부간 관계를 측정하기 위하여 행정자율성과 재정자율성 등을 종합하여 수행하지는 않았다. 이 연구에서는 이러한 점을 고려하여 개별 지방자치단체의 자율성 수준을 측정할 수 있는 모형을 새롭게 설계하여 적용하고 있다.

넷째, 이 연구에서는 기존 연구에서 시도하지 않았던 정부간 관계모형을 새롭게 설계하여 정책도구 활용수준과 다양성의 결정요인인지를 확인하였다. 이는 한국의 특수적인 상황을 고려한 것이다. 공공서비스 제공방식, 정책도구의 활용 등과 관련하여 정부 간 관계 모형을 적용하여 연구한 결과가 전무하다는 점에서 이론적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 기존의 연구는 정부간 관계와 정책도구를 연계하여 분석하고 있지는 않다. 정부 간 관계에 대한 기존의 연구는 정책도구 등과 관련하여 연구된 것이 아니라 정부 간 사무배분, 정부 간 재정관계, 그리고 정부 간 조직 및 인사 등을 연구하고 있다. i) 정부 간 관계에 대한 행정적, 특히 정부 간 사무배분을 분석한 연구(박혜자, 2002; 박정민, 2008; 권경득·우무정, 2009; 최송이, 최병대, 2012; 문유석, 2015; 고광용, 2016; 박재희, 2019)들이 있다. 이러한 연구들은 중앙과 지방자치단체의 자치사무의 배분 현황과 그 문제점을 주로 분석하고 있다. ii) 정부 간 재정관계를 분석한 연구(김홍환, 2012; 이창균, 2012; 이미애, 2014; 류민정, 2015; 김홍주·강인호, 2017; 최예나·김이수, 2017; 이재원, 2019)가 있다. 중앙과 지방의 재정관계를 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정적 영향력, 재정적 형평성, 재정관계 개편 등을 중심으로 논의하고 있다. iii) 공무원들의 행태 및 인사교류와 관련된 연구(김판석 외, 2001; 엄운섭·김장기, 2003; 서원석 외, 2006; 강여진·

권경득, 2008 ; 배귀희·류현숙, 2010 ; 금창호, 2013)가 있다. 정부 간 인사 교류가 공무원들의 행태 등에 미치는 영향을 분석하여 인사교류의 성과와 개선점에 대해서 논의하고 있다.

이러한 선행연구들은 특정 분야에 대한 정부 간 관계를 분석함으로써, 정부 간 관계의 현황과 문제점을 진단하고, 이에 대한 대안을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 정부 간 관계, 특히 중앙정부와 지방자치단체간 관계는 중앙정부의 영향력 즉, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류의 영향을 복합적으로 받고 있기 때문에 이에 대한 실증적 분석이 필요하다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 연구의 분석 틀

1. 연구문제와 세부과제 제시

이 연구는 기초자치단체의 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다.

연구의 수행을 위해서는 우선적으로 정책도구에 대한 유형분류가 선행되어야 하는바 이 연구에서는 Salamon이 분류한 유형을 적용하였다.⁸⁾ Salamon은 13개의 정책도구를 제시하고 있으나 이 연구에서는 한국 기초자치단체의 결산서를 통하여 산출할 수 있는 7개의 정책도구를 분석에 활용하였다.

다음으로는 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하여야 한다. 정책도구의 활용수준은 Salamon이 분류한 직접적 정책도구와 간접적 정책

8) 이 연구에서 Salamon(2002)에 의하여 시도된 분류유형을 활용한 이유는 첫째, Salamon의 유형은 경험적인 연구의 과정에서 쉽게 적용 가능하기 때문이다. 이 연구에서는 정책도구의 활용수준을 기초자치단체별 결산자료를 통해 파악하려고 하는바 정책도구의 활용수준과 다양성이 결산자료와 용이하게 연계될 필요가 있을 것이다. 엄석진(2008) 등의 연구에 의할 경우 Salamon(2002)의 정책도구 분류유형은 결산자료와 용이하게 연계될 수 있다. 둘째, 최근의 다변화되고 있는 간접적 정부개입의 규모를 포착하기 위해서는 정책도구를 직접적 정책도구(direct tools)와 간접적 정책도구(Indirect tools)로 구분할 수 있어야 하는데(Salamon, 2002), Salamon의 유형이 이러한 요건을 충족시키기 때문이다. Salamon(2002)의 정책도구 유형을 보면 간접적 정책도구와 직접적 정책도구로 구분되어 있기 때문에 최근의 흐름을 정확하게 반영하고 있다.

도구 중 간접적 정책도구를 활용하였다. 그리고 정책도구 활용의 다양성은 한국의 기초자치단체 결산서를 통하여 도출할 수 있는 7개 정책도구를⁹⁾ HHI(Hirschman-Herfindahl index)와 엔트로피지수(Entropy measure)를 적용하여 산출한 후 활용하였다.

다음으로는 정부 간 관계를 결정하여야 한다. 이 연구에서는 정부간 관계의 세부변수로 행정자율성과 재정자율성을 활용하였다. 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 기초자치단체(행·재정자율성 확대형)와 행정자율성, 재정자율성 중 하나만 높은 기초자치단체(행정자율성 확대형, 재정자율성 확대형), 그리고 행정자율성과 재정자율성이 모두 낮은 기초자치단체(행·재정자율성 열위형)로 유형화가 가능하다.

또한 이 연구에서는 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 기초자치단체를 네 개의 집단으로 유형화한 후 수행한 분석 이외에도 행정자율성과 재정자율성이 독립변수이고, 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이 종속변수인 패널데이터분석을 시행하였다. 이러한 분석을 수행하는 이유는 행정자율성과 재정자율성 모두가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 요인인지 혹은 이 중 한 개의 요인만 영향을 미치는 것인지 좀 더 구체적으로 확인하기 위해서이다.

이러한 점을 종합하면 다음과 같은 2개의 연구문제와 4개의 세부과제가 도출할 수 있다. 첫째, 연구문제1은 ‘정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 어떤 차이를 보이는가?’이다. 그리고 세부과제는 ‘(1) 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향 (2) 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향’을 확인하는 것이다(<표 3-1> 참조).

9) 엄석진(2008)의 연구에 의하면 직접적 정책도구에서는 직접적 제공, 공기업, 직접대출, 간접적 정책도구에서는 계약(재화 및 생산계약, 서비스제공계약) 보조금, 공적보험 등이 결산서를 통해 산출할 수 있다.

<표 3-1> 연구문제와 세부과제

연구문제	세부과제
(연구문제1) 정부간 관계가 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 어떤 차이를 보이는가?	(세부과제 1) 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향
	(세부과제2) 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향

둘째, 연구문제2는 ‘제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 어떤 차이를 보이는가?’이다. 그리고 세부과제는 ‘(3) 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향 (4) 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향’을 확인하는 것이다(<표 3-2> 참조).

<표 3-2> 연구문제와 세부과제: 제도의 도입효과 적용

연구문제	세부과제
(연구문제2) 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 어떤 차이를 보이는가?	(세부과제 3) 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준에 미치는 영향
	(세부과제 4) 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향

2. 연구문제1과 세부과제: 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향

이 연구는 정책도구의 활용수준에 미치는 영향요인과 관련된 기존 연구에서는 다루어지지 않았던 정부간 관계를 새롭게 포함한 후 정부간 관계가 정책도구의 활용수준에 영향을 미치는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다.

이 연구는 종속변수인 정책도구 활용수준을 간접적 정책도구 활용수준(간접적 정책도구 활용비율)과 정책도구 활용의 다양성(정책도구 활용 관련 다양성 지수; HHI와 엔트로피지수)으로 설정한 후 분석을 수행하였다. 간접적 정책도구 활용수준(간접적 정책도구 활용비율)으로 종속변수를 설정한 이유는 기초자치단체는 지역사회에 필요한 공공서비스를 직접적으로 생산하여 공급하기도 하지만 다양한 형태의 공기업들을 설립하여 활용(유훈 외, 2010: 17-46)하고 있기 때문이다. 특히, 최근에는 공공서비스를 직접적으로 생산·공급하기 보다는 보조금제도를 통한 민간 위탁·위임 방식 등 다양한 간접적인 정책도구들을 활용(고경환 외, 2011)하고 있을 것으로 기대된다. 간접적 정책도구 활용비율은 기초자치단체의 결산액에서 간접적 정책도구 관련 결산액이 차지하는 비율로 측정하였다. 그리고 정책도구 활용의 다양성은 HHI(Hirschman-Herfindahl index)와 엔트로피지수를 활용하였다. 기초자치단체는 종합행정을 수행(서순복 외, 2008, 김태룡 외, 2014)하고 있기 때문에 공공서비스를 생산 및 공급할 때 하나의 정책도구를 활용하기 보다는 다양한 정책도구를 활용할 것으로 볼 수 있다. Salamon(2002)이 제시한 바와 같이 서비스가 가진 특성에 따라 직접적 정책도구와 간접적 정책도구 중 더 적절하다고 판단될 수 있는 정책도구가 존재할 수 있을 것이다. 또한 직접적 정책도구와 간접적 정책도구 중에서도 특정 세부 정책도구가 선호될 수 있을 것으로 보인다.

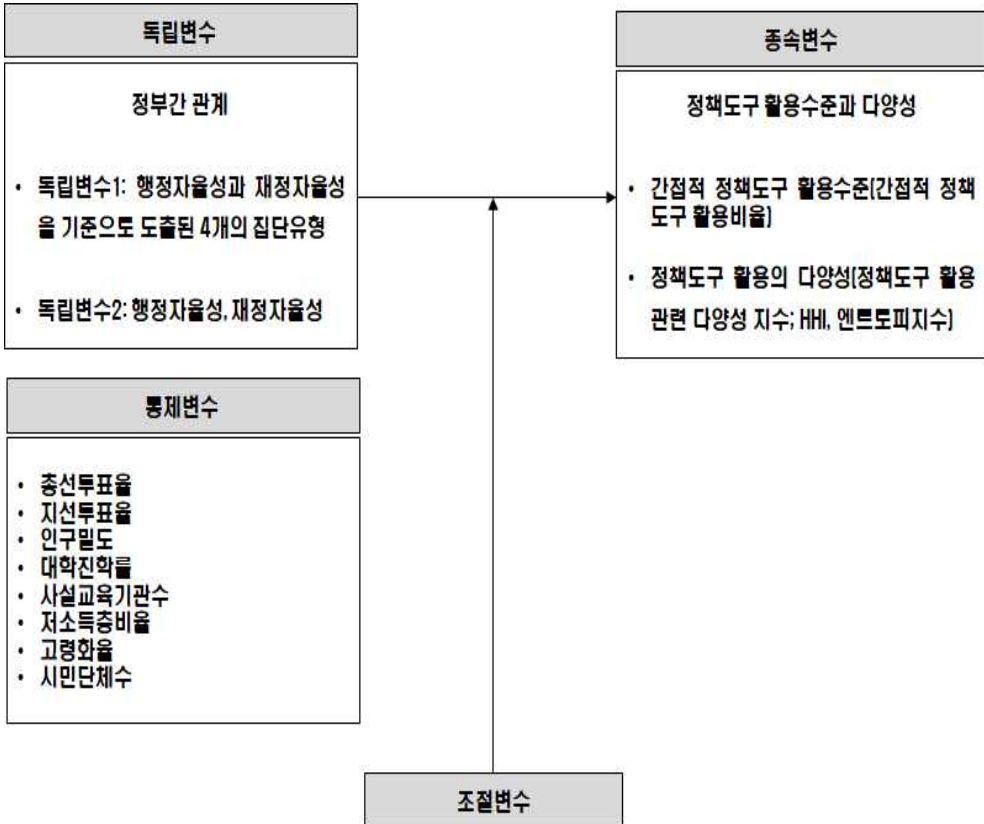
독립변수인 정부간 관계는 세부변수인 행정자율성과 재정자율성의 수

준에 따라 분류한 4개의 기초자치단체 집단유형과 행정자율성, 재정자율성이다. 구체적으로 4개의 집단유형은 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 기초자치단체(행·재정자율성 확대형, 행정자율성과 재정자율성 중 하나만 높은 기초자치단체(행정자율성 확대형, 재정자율성 확대형), 그리고 행정자율성과 재정자율성이 모두 낮은 기초자치단체(행·재정자율성 열위형)이다. 다음으로 행정자율성과 재정자율성을 독립변수로 한 후 분석을 수행하였다. 그 이유는 행정자율성과 재정자율성 모두 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지 아니면 행정자율성과 재정자율성 중 한 개만 영향을 미치는지, 만약 한 개만 영향을 미친다면 행정자율성과 재정자율성 중 어떤 것이 영향을 미치는지를 보다 구체적으로 확인하기 위함이다.

본 분석에서는 패널데이터 분석을 실시하였다. 패널데이터분석은 고정효과모형(FE)을 적용한 경우와 GMM을 적용한 경우 모두를 수행하였다, 두 가지 방법 모두를 활용하여 분석한 이유는 설명변수에 대한 내생성과 1계 자기상관을 고려하여 효율적인 추정량을 제안하는 GMM 분석과 고정효과모형(FE)을 적용한 분석을 함께 수행함으로써 모형 간의 결과를 비교하고, 이를 통해 모형의 신뢰성과 강건성을 확인하기 위함이다. 이러한 과정에서 기초자치단체의 유형이 분석결과에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보이는바 시, 군, 구와 같이 기초자치단체의 유형을 조절변수로 적용하였다. 또한 공공서비스의 생산과 공급방식에서 검토한 다양한 변수들이 분석결과에 영향을 미칠 수 있기 때문에 통제변수로 활용하였다. 통제변수는 분산팽창지수(VIF)를 고려하여 총선투표율, 지선투표율, 인구밀도, 대학진학률, 사설교육기관수, 저소득층비율, 고령화율 그리고 시민단체수를 활용하였다.

이를 종합하면 <그림 3-1>과 같은 분석의 틀이 만들어진다.

<그림 3-1> 분석의 틀1: 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향



3. 연구문제2와 세부과제: 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책도구의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향

여기에서는 연구문제1에서 살펴본 것과 동일한 내용과 접근방법을 취하되 제도의 변화가 정부간 관계에 변화를 발생시키고 이러한 변화가 간접적 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 수 있다는 점을 확인하려고 하는 것이다.

따라서 이 연구는 종속변수인 정책도구 활용수준과 다양성을 간접적

정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성으로 설정한 후 분석을 하였고, 독립변수인 정부간 관계는 세부변수인 행정자율성과 재정자율성의 수준에 따라 기초자치단체를 4개의 집단유형으로 구분한 후 분석하였다. 그 이외에도 행정자율성과 재정자율성을 독립변수로 한 후 분석을 하였다. 이와 같은 독립변수와 종속변수를 가지고 패널데이터 분석(FE, GMM)을 실시하였다. 패널데이터분석을 할 때에는 기초자치단체의 유형이 영향을 미칠 수 있는바 이를 조절변수로 활용할 필요가 있을 것이다. 독립변수1인 집단유형에서는 각 집단에 속하는 시, 군, 구의 수가 충분하지 않을 수 있는바 기초자치단체의 유형으로 분리할 수 없기 때문에 시, 군, 구로 구분하지 않았으나 독립변수2인 행정자율성과 재정자율성은 기초자치단체의 유형분류가 가능하기 때문에 시, 군, 구와 같은 기초자치단체의 유형을 조절변수로 적용하였다. 또한 공공서비스의 생산과 공급방식에서 살펴본 것과 같은 다양한 변수들이 분석결과에 영향을 미칠 수 있기 때문에 분산팽창지수(VIF)를 고려하여 총선투표율, 지선투표율, 인구밀도, 대학진학률, 사설교육기관수, 저소득층비율, 고령화율 그리고 시민단체수 등을 통제변수로 활용하였다.

이와 같은 분석을 위해서는 이 연구의 분석기간 동안 제도의 변화가 있었는지를 살펴본 후 변화정도를 파악하여 분석에 반영할 필요가 있을 것이다.

이 연구의 분석기간인 2010년부터 2020년까지 기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성에 영향을 미칠 수 있는 제도의 변화를 검토한 결과 총액인건비제의 기준인건비제 전환, 부가세방식의 지방소득세를 독립세방식으로 전환, 주민세 과세대상 확대 등을 확인할 수 있었다.

먼저 기준인건비제는 총액인건비제에 규정되어 있는 경직성을 조금이라도 완화하기 위하여 2014년 도입되어 2015년에 시행되었다. 기준인건비제는 행정안전부가 제시하고 있는 기준인건비의 범위 안에서 지방자치단체들이 자율적으로 정원을 관리하는 제도이다. 기준인건비 이외에 각 지방자치단체는 현안수요 대처 과정에서 필요할 경우 개별 지방자치

단체의 재정력에 따라 1-3% 범위 안에서 자율적으로 정원을 관리할 수 있도록 하고 있다. 즉, 지방자치단체는 기준인건비와 자율범위 안에서 행정안전부의 별도 승인을 거치지 않은 채 정원관리를 자율적으로 할 수 있다. 기준인건비제의 기본원칙은 광역 및 기초자치단체를 재정력에 따라 3개의 집단으로 구분하고 이에 따른 정원관리의 탄력성을 부여하는 것에 있다. 즉, 광역 및 기초자치단체의 재정력을 각기 상, 중, 하로 구분하고 상 집단에는 3%, 중 집단에는 2% 그리고 하 집단에서는 1%의 정원관리 탄력성을 부여하는 것이다(한연희, 2016). 또한 기구 역시 <표 3-3>에서 보는 것처럼 자치권이 높아지는 방향으로 변화되고 있다.

<표 3-3> 지방자치단체 기구설치 제도의 변화

구분	1995-2004	2005-2013	2014
		표준정원제	총액인건비제
기구설치권	중앙정부 기준 설정 / 단계적 자율 및 직속설치 허용		

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 214); 이종수 외(2016)

그리고 이 연구의 분석기간인 2010년부터 2020년까지 지방세의 측면에서의 변화내용을 보면 <표 3-4>와 같다. 2010년과 2014년에 대폭적인 개편이 있었음을 알 수 있다(한국지방세연구원, 2020). 2010년에는 기존 세목을 재정비하는 등의 시도가 있었고, 2014년에는 국세 부가세 형태의 지방소득세를 독립세로 전환하는 등 자율성을 확대하는 형태의 변화가 있었다. 이와 같은 변화는 2015년에 효과를 발생시키게 되었다.

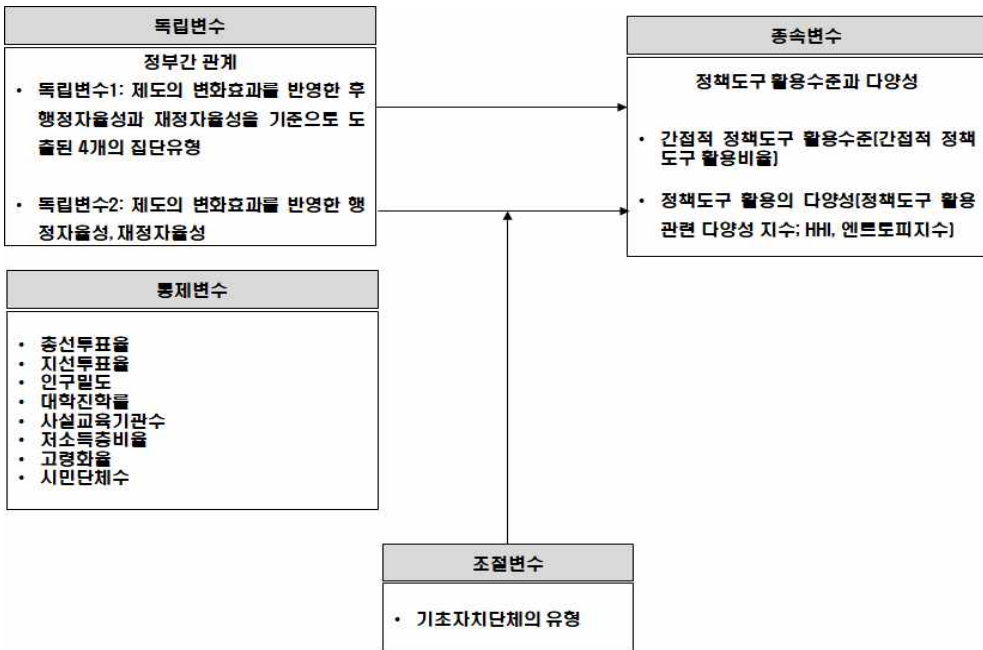
이러한 점을 종합하여 이 연구에서는 2015년을 기준으로 DID분석을 실시하였다.

<표 3-4> 기초자치단체 지방세목의 주요 변화내용

연도	변화내용
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 주민세 개편(주민세균등할 + 사업소세 재산할) • 지방소득세 신설(주민세 소득할+사업소세 종업원할) • 농업소득세 폐지 • 담배소비세 과세대상 추가(전자담배) • 사업소세 폐지
2014	<ul style="list-style-type: none"> • 담배소비세 과세대상 추가(물담배, 머금은 담배)와 세율조정(퀵런 20개비 당 641원→1,007원) • 지방소득세 종업원분 주민세로 변경 • 지방소득세 국세 부가세 형태에서 독립세로 전환, 종업원분을 주민세로 이관

이를 종합하면 <그림 3-2>와 같은 분석의 틀이 만들어진다.

<그림 3-2> 분석의 틀2: 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책도구의 활용 수준 및 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향



제 2 절 가설설정

1. 정부간 관계가 간접적 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 대한 가설

이 연구는 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미치는지를 확인하려는 목적을 가지고 있다. 연구목적의 달성을 위하여 정부간 관계라는 독립변수와 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이라는 종속변수를 활용하였다. 독립변수인 정부간 관계는 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 분류한 4개의 집단유형 그리고 행정자율성과 재정자율성으로 구성되어 있다. 종속변수인 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성은 간접적 정책도구 활용비율과 정책도구 활용 관련 다양성 지수(HHI와 엔트로피지수)로 조작적 정의하였다.

독립변수인 정부간 관계는 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 할 때 4개의 유형이 가능하다. 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 기초자치단체(행·재정자율성 확대형), 행정자율성과 재정자율성 중 한 가지만 높은 기초자치단체(행정자율성 확대형, 재정자율성 확대형), 행정자율성과 재정자율성이 모두 낮은 기초자치단체(행·재정자율성 열위형)로 구분할 수 있을 것이다.

정부간 관계의 4개 유형은 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성의 측면에서 차이가 있을 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 이 연구에서는 행정자율성을 공무원수와 기구수의 조합으로 측정하였다. 공무원 수가 많다는 것은 공무원이 직접적으로 서비스를 제공할 수 있는 역량을 보유하고 있는 것이기 때문에 직접적인 정책도구를 활용하려고 할 것이다. 박범준·박형준(2015) 역시 이러한 점을 고려하여 인구 천명 당 공무원의 수가 많은 지역일수록 직접적인

정책도구를 활용할 것으로 예측하였고, 연구결과 역시 공무원의 수가 많을수록 간접적 정책도구의 활용보다는 직접적 정책도구를 활용하려는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 공무원에게 간접적 정책도구의 활용을 높인다는 것은 실업의 위협으로 다가올 수 있기 때문에 공무원의 수가 많을수록 직접적 정책도구의 활용을 높이려 한다는 것이다. 기구수 역시 유사한 설명이 가능하다. 기구수가 많다는 것은 공공서비스의 생산과 공급을 직접적으로 하겠다는 것으로 이해될 수 있다. 반면, 행정자율성이 높은 기초자치단체는 다양한 정책도구를 활용할 수 있는 기본 역량을 보유하고 있기 때문에 특정한 정책도구만을 활용하기 보다는 다양한 정책도구를 활용할 것으로 보인다.

또한 이 연구에서는 재정자율성을 V_0 의 재정분권화지수를 변형하여 측정하고 있다. V_0 의 재정분권화지수는 전체 세출예산 중에서 자체수입으로 충당하는 정도를 의미하는 재정자율성과 공공부문의 세출액 중에서 지방자치단체가 지출하는 세출액의 정도(단, 지방자치단체가 지출하는 세출액의 정도에는 자율성을 갖지 못하는 보조금을 제외)를 의미하는 재정중요성으로 구성되어 있다. 재정분권지수는 재정자율성과 재정중요성에 대한 기하평균으로 측정하고 있다. 결국 V_0 의 재정분권화지수는 특정 기초자치단체가 자율적으로 측정할 수 있는 예산을 어느 정도 가지고 있고 이 중에서 자체재원으로 충당할 수 있는 수준이 어느 정도인지로 재정분권화 수준을 측정한다고 볼 수 있을 것이다. 이는 결국 자체재원의 논의로 귀결된다. 지방세와 세외수입으로 구성된 자체재원의 규모가 크다는 것은 직접적인 정책도구를 활용할 수 있는 역량이 높을 뿐만 아니라 지출의 자율성을 가질 수 있기 때문에 직접적인 정책도구를 활용할 가능성이 높다고 볼 수 있는 근거가 될 수 있다. 반면, 자체재원이 높다는 것은 주민의 부담수준이 높다는 것을 의미하기 때문에 민간의 자본을 활용하는 간접적 정책도구의 활용 가능성이 높다는 연구도 있다(강성철·김도엽, 2007). 이와 같은 현상은 지역주민들의 과세부담이 과중할 때, 그들은 기초자치단체로 하여금 과세부담을 줄일 수 있

는 방법을 요구하게 되고, 이러한 압박으로 인하여 기초자치단체는 공공서비스의 외부위탁을 고려하게 된다는 것이다.

재정자율성이 높은 기초자치단체는 행정자율성을 보유하고 있는 기초자치단체와 마찬가지로 다양한 정책도구를 활용할 수 있는 재정역량을 보유하고 있기 때문에 특정한 정책도구만을 활용하기 보다는 다양한 정책도구를 활용할 것으로 보인다.

이러한 점을 종합하면 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 기초자치단체는 직접적 정책도구와 간접적 정책도구 중 어떤 것을 사용하여도 무방하다. 다만, 공공서비스의 생산과 공급을 직접 수행하기 보다는 민간을 활용하는 방식을 채택할 가능성이 크다고 볼 수 있다. 이는 신공공관리론, 거버넌스이론에서 유추할 수 있는 것처럼 최근의 공공서비스 생산과 공급방식이 직접적 공급방식에서 민간이 참여하는 간접적 공급방식으로 변화하고 있다는 것에서 알 수 있다(문명재, 2008). 또한 행정자율성과 재정자율성을 모두 가진 기초자치단체는 다양한 정책도구를 활용할 수 있는 역량을 보유하고 있기 때문에 하나의 정책도구보다는 다양한 정책도구를 활용할 것으로 보인다. 그러나 행정자율성과 재정자율성이 모두 낮은 기초자치단체는 직접적인 정책도구를 활용할 수 있는 역량을 보유하고 있지 않기 때문에 민간자본을 활용하여야 하는바 간접적 정책도구를 활용할 것으로 보인다. 또한 다양한 정책도구를 활용하기 보다는 선택과 집중을 통해 소수의 정책도구를 활용할 것으로 보인다.

그리고 기초자치단체가 선택할 수 있는 정책도구는 다양하다. 기초자치단체의 여건 등에 따라 특정 정책도구를 선택할 가능성도 있고, 상황에 따라 다양한 정책도구를 선택할 수도 있다. 즉, Salamon이 제시한 정책도구의 유형 중 한국 기초자치단체에서 나타나는 7개의 정책도구유형들이 기초자치단체에서 다양하게 활용될 수도 있고 특정 정책도구에 집중될 수도 있을 것이다. 이러한 현상은 기초자치단체의 유형별로 차이를 보일 것이다.

이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 다음과 같은 가설을 도출하였다.

가설1: 정부간 관계는 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다.

가설1-1: 정부간 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형이 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설1-2: 정부간 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형이 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설2: 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다.

가설2-1: 행정자율성이 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설2-2: 행정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설2-3: 재정자율성이 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설2-4: 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

2. 제도의 변화가 정부간 관계와 간접적 정책도구의 활용 수준 그리고 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 대한 가설

이 연구의 분석기간인 2010년부터 2020년 사이에 기초자치단체의 행

정자율성과 재정자율성을 확대할 수 있다고 판단되는 제도개선이 이루어졌다. 행정자율성과 관련해서는 총액인건비제가 기준인건비제로 전환되었고, 재정자율성과 관련해서는 부가세 방식으로 운영되던 지방소득세가 독립세로 전환되었다. 이와 같은 새로운 제도의 도입은 기초자치단체의 자율성을 높이는데 기여하였을 것이다.

이와 같은 제도의 도입은 한국 기초자치단체의 정부간 관계에 영향을 미칠 것이다. 따라서 기준인건비제와 지방소득세의 독립세 전환과 같은 제도의 도입과 시행이 정부간 관계, 즉 행정자율성과 재정자율성에 어느 정도의 효과를 발생시켰는지를 파악한 후 이를 정부간 관계모형의 구축과정에 반영할 필요가 있을 것이다.

이 연구에서는 DID분석을 통하여 제도도입의 효과를 파악한 후 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구 활용수준에 어떤 영향을 미쳤는지를 파악하고자 하였다.

이 연구에서는 앞에서 살펴본 것과 동일한 논리 하에 제도의 도입효과를 반영하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설3: 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계는 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다.

가설3-1: 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형은 간접적 정책도구의 활용수준에 차이가 있을 것이다.

가설3-2: 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형은 정책도구 활용의 다양성에 차이가 있을 것이다.

가설4: 제도의 도입효과를 반영한 행정자율성과 재정자율성은 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다.

가설4-1: 제도의 도입효과를 반영한 행정자율성이 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설4-2: 제도의 도입효과를 반영한 행정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설4-3: 제도의 도입효과를 반영한 재정자율성이 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설4-4: 제도의 도입효과를 반영한 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향은 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

제 3 절 변수의 개념과 조작화

1. 종속변수

이 연구는 정부간 관계가 기초자치단체 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 있기 때문에 이 연구에서의 종속변수는 기초자치단체의 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이다.

정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 측정하기 위해서는 조작화의 과정이 필요하다. 이를 위해서는 단계적인 논의가 필요하다. 먼저, 기초자치단체의 정책도구 유형을 결정하고, 다음으로 정책도구 유형과 예산의 연계 등과 같은 노력이 있어야 할 것이다. 이러한 과정을 거친 후에는 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 어떻게

측정할 것인지를 결정하여야 한다.

첫째, 정책도구에 대한 유형이다. 이 연구에서는 Salamon(2002)의 정책도구 분류유형을 활용하였다. 다만, Salamon(2002)은 정책도구를 13개로 분류하고 있는데, 한국의 기초자치단체 결산서로는 13개 유형 모두가 도출되지는 않는다. 이는 결산서의 목이나 세목으로는 포착되지 않기 때문이다. 사회적 규제, 경제적 규제, 대출보증, 현물보조증서, 정보제공 등의 정책도구는 결산서상의 목이나 세목으로 파악할 수 없다. 이러한 사실은 엄석진(2008)의 연구결과를 통해서도 파악할 수 있다. 이 연구에서는 결산서 상의 목이나 세목으로 파악할 수 없는 유형은 분석에서 제외하였다. 그 이유는 특정 기초자치단체만을 대상으로 할 경우 파악이 가능하나 이 연구는 226개 기초자치단체를 대상으로 하고 있기 때문에 별도의 분석은 현실적으로 어렵기 때문이다. 따라서 이 연구는 직접적 제공, 공기업, 직접대출, 재화 및 생산계약, 서비스제공계약, 보조금, 공적보험과 같은 7개 정책도구만을 대상으로 분석하였다. 7개 정책도구를 묶으면 직접적 정책도구와 간접적 정책도구로 구분할 수 있는 바 이 중에서 간접적 정책도구비율을 산정한 후 분석에 활용하였다 (<표 3-5> 참조).

<표 3-5> Salamon의 정책도구 유형

구분	Salamon의 정책도구	이 연구의 정책도구
직접적 정책 도구	직접적 제공, 공기업, 경제적 규제, 정보제공, 직접대출	직접적 제공, 공기업, 직접대출
간접적 정책 도구	계약(재화 및 생산계약, 서비스 제공계약), ¹⁰⁾ 보조금, 공적보험, 사회적 규제, 현물보조증서, 대출보증, 조세지출, 사용료·과징료, 손해책임법	재화 및 생산계약, 서비스 제공계약, 보조금, 공적보험

둘째, 결산서의 항목을 앞에서 살펴본 정책도구유형으로 연계하기 위한 시도가 있어야 한다. 이를 위한 접근방법으로 이 연구에서는 엄석진(2008)이 적용한 접근방법을 준용하였다. 엄석진(2008)은 서울시와 관악구를 대상으로 연구하면서 예산항목을 Salamon(2002)의 정책도구유형과 연계하고 있다. 구체적으로 살펴보면 한국 기초자치단체의 예산 체계는 총 37개의 목으로 구성되어 있으며, 각 목은 다시 세목으로 구성되어 있다. 각각의 목과 세목의 목적, 용도, 내용 등을 살펴보면 정책도구와 연결 지을 수 있다. 예를 들어, 『402 민간자본이전』 목의 『01민간자본사업보조』 세목의 경우, “민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 지방자치단체 자체 재원으로 직접 지급하는 보조금”으로 그 내용과 목적이 규정되어 있다. 이와 같은 내용은 정책도구 중 보조금과 연결 지을 수 있다. 또한 『402 민간자본이전』 목의 『03민간위탁사업비』 세목의 경우, “1.지방자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 위임 또는 위탁, 대행시키는 사업의 사업비”, “2. 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금”로 규정되어 있다. 이와 같은 내용을 고려할 때 정책도구 중 ‘서비스

10) 이 연구에서는 계약을 재화 및 생산계약, 서비스 제공계약의 두 가지로 구분하였다. 계약은 성격이 다른 두 가지로 분류가능하기 때문이다. 재화 및 생산 계약은 정부의 도구로서, 민간 기관이 돈을 대가로 정부 기관이나 정부를 대신하여 다른 사람들에게 특정 제품이나 서비스를 제공할 것을 약속하는 정부 기관과 민간 기관 간의 사업 협정이다. 여기서 민간단체는 영리 단체나 비영리단체일 수 있다. 그리고 서비스 제공 계약은 본질적으로 정부 기관이 민간 조직을 모집하여 돈을 대가로 적합한 수혜자 그룹에 서비스를 제공하는 계약을 포함한다. 서비스제공 계약이 적용되는 서비스에는 가족 상담, 고용 훈련, 노인 보육 프로그램, 위탁 양육 서비스, 청소년 멘토링 프로그램, 약물 남용 상담, 주택 지원 및 이주 노동자 건강 평가가 포함될 수 있다. 따라서 서비스 제공 계약은 정부 자체 사용이 아닌 제3자를 위한 정부 서비스 구매를 포함한다는 점에서 앞서 논의한 재화 및 생산 계약과는 다르다.

제공 계약'의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 방식으로 결산서의 목, 세목의 내용을 통해 정책도구로 연결할 수 있는 것은 직접적 제공, 재화 및 생산 계약, 서비스 제공계약, 보조금, 보험, 정부기업, 대출, 정보제공 등이다(엄석진, 2008). 이들 각 정책도구별 목, 세목'을 연결하여 정리하면 아래 <표 3-6>와 같다.

<표 3-6> 정책도구별 목과 세목

구분	정책도구	목	세목
직접적 정책도구	직접적 제공	101 인건비	
		201 일반운영비	
		202 여비	
		203 업무추진비	
		204 직무수행경비	
		205 의회비	
		206 재료비	
		301 일반보전금	
		302 이주 및 재해 보상금	
		303 포상금	
		305 배상금 등	
		307 민간이전	01 의료비 및 구료비
	310 국외이전		
	공기업	306 출연금	
		309 전출금	
403 자치단체 등 자본이전		02 공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비	
404 공사공단 자본전출금			
502 출자금			
직접대출	501 융자금		
간접적 정책도	재화 및 생산계약	207 연구개발비	
		401 시설 및 부대비	
		405 자산취득비	
		406 기타자본이전	
	서비스 제공 계약	307 민간이전	04 민간행사사업보조 05 민간위탁금
		402 민간자본이전	02 민간대행사업비
		307 민간이전	02 민간경상보조
	보조금	307 민간이전	02 민간경상보조

구			03 민간단체 법정운영비 보조
			08 이차보전금
			09 운수업계 보조금
		308 자치단체 등 이전	
		402 민간자본이전	01 민간자본사업보조
		403 자치단체 등 자본이전	01 자치단체자본보조
			03 예비군육성지원 자본보조
	407 국외자본이전		
	공적보험	304 연금 부담금 등	
		307 민간이전	06 보험금
07 연금지급금			

자료: 엄석진(2008)을 수정 보완. 행정안전부(2020)

셋째, 이러한 과정을 거치고 난 후에는 정책도구 활용수준과 다양성에 대한 조작화 논의가 있어야 한다. 이 연구의 종속변수는 기초자치단체의 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성인바 다음과 같이 2가지로 조작화하였다(<표 3-7> 참조). 하나는 정책도구 활용수준이다. 정책도구 활용수준은 간접적 정책도구 활용비율로 측정하였고, 보다 구체적으로는 기초자치단체 결산액에서 간접적 정책도구 관련 결산액이 차지하는 비율을 종속변수로 활용하였다. 직접적 정책도구 관련 결산액의 비율 또는 간접적 정책도구 관련 결산액의 비율 중 어떤 것을 사용하여도 문제는 없을 것이다. 다만, 정책도구에 대한 탄생과 발전과정이 거버넌스이론과 무관하지 않다(문명재, 2008)는 점을 고려하면 간접적 정책도구 관련 결산액의 비율이 보다 더 적실할 것으로 보인다.

다른 하나는 앞에서 살펴본 것처럼 Salamon이 제시한 정책도구의 유형 중 한국 기초자치단체에서 나타나는 7개의 정책도구유형들이 기초자치단체에서 다양하게 활용되고 있는지 아니면 특정 정책도구로 집중되고 있는지를 측정한 후 이를 종속변수로 활용하였다. 정책도구 활용의 다양성을 측정하기 위하여 이 연구에서는 구체적으로 정책도구 활용 관

런 다양성 지수를 도출하여 활용하였다(HHI와 엔트로피지수). HHI는 기존의 연구에서 재정구조의 다양성을 측정하는데 많이 활용되는 지수이다(Caroll 2009; Carroll and Stater 2009; 손종민·정일환, 2022에서 재인용). 이 연구에서는 정책도구와 연계하여 다양성을 측정하기 위한 방법으로 활용하였다. 정책도구는 직접적 제공 결산액, 공기업 결산액, 직접대출 결산액, 재화 및 생산계약 결산액, 서비스 제공계약 결산액, 보조금 결산액, 공적 보험 결산액의 7가지로 구분하여 <식 1>과 같이 측정하였다.

$$HHI_{i,t} = \frac{1 - \sum_{i=1}^7 pr_i^2}{1 - 1/7} \dots\dots\dots <식 1>$$

다양한 정책도구의 활용수준($HHI_{i,t}$)은 각 세부 정책도구가 기초자치단체의 결산액에서 차지하는 비율(pr_i)을 구하여 0에서부터 1까지의 값을 가지게 되는 표준화된 값으로 나타낸다. 각 기초자치단체의 세부 정책도구들이 얼마나 다양하게 활용되고 있는지를 나타낸다. 이 측정값이 0으로 가까울수록 집중도가 높다는 것을 의미하고 그 값이 높아져서 1에 가까울수록 세부 정책도구가 다양하게 활용되고 있다는 것을 의미한다.

다음은 엔트로피지수이다. 엔트로피지수는 일반적으로 여러 분야의 서비스를 제공하는데 있어서 각 분야별로 활동하는 정도를 설명한다(Berry, 1971; Rumelt, 1982). 조직의 다양화를 두 가지 구성 요소로 분해하여 각 분야별로 생산되는 제품 간의 산출물을 어떻게 배분하는지에 관한 상대적 중요성을 효과적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다(Palepu, 1985; 손종민·정일환, 2022에서 재인용). 이 연구에서는 정책도구를 직접적 제공 결산액, 공기업 결산액, 직접대출 결산액, 재화 및 생산계약 결산액, 서비스 제공계약 결산액, 보조금 결산액, 공적 보험 결산액의 7가지로 활용하고 있다. 엔트로피지수를 계산하는 과정에서

지역내 불균등도는 1개 시군에서 활용하고 있는 7개 정책도구간의 확률을 불균등도로 산출하였으며 지역간 불균등도는 1개 시군과 타 시군간 불균등도로 산출하였다. 구체적으로는 <식 2>와 같은 산식을 활용하였다.

$$GE(\alpha)_j = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n_j} \left(\frac{x_i^j}{\mu_j} \right)^\alpha - 1 \right] \dots\dots\dots <식 2>$$

GE(Generalized Entropy)는 일반화된 엔트로피지수를 의미하고, n은 정책도구의 수, x_i 는 i라는 정책도구에 대한 결산액의 비율, μ_j 는 정책도구 전체에 대한 결산액의 비율을 의미한다.

<표 3-7> 종속변수

종속변수	조작적 정의	측정산식
정책도구 활용수준	<ul style="list-style-type: none"> 간접적 정책도구 활용수준(간접적 정책도구 관련 결산액의 비율) 	(간접적 정책도구 관련 결산액/기초자치단체 결산액)×100
정책도구 활용의 다양성	<ul style="list-style-type: none"> 정책도구 활용 관련 다양성 지수(HHI) 	$HHI_{t} = \frac{1 - \sum_{i=1}^7 pr_i^2}{1 - 1/7}$ <p>pr_i = 세부 정책도구가 기초자치단체 결산액에서 차지하는 비율</p>
	<ul style="list-style-type: none"> 정책도구 활용 관련 다양성 지수(엔트로피지수) 	$GE(\alpha)_j = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n_j} \left(\frac{x_i^j}{\mu_j} \right)^\alpha - 1 \right]$ <p>n = 정책도구의 수 x_i = i라는 정책도구에 대한 결산액의 비율 μ_j = 정책도구 전체에 대한 결산액의 비율</p>

2. 독립변수

이 연구의 독립변수는 정부간 관계이다. 이 연구에서의 정부간 관계로 활용하고자 하는 독립변수는 첫째, 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화한 4개의 집단과 둘째, 행정자율성 및 재정자율성이다. 4개의 집단이외에 행정자율성과 재정자율성을 독립변수로 활용하려는 이유는 행정자율성과 재정자율성 중 어떤 유형의 자율성이 정책도구의 활용 수준에 영향을 미치는지를 구체적으로 확인하기 위해서이다.

여기에서 결정하여야 하는 것은 독립변수인 정부간 관계를 개별 기초자치단체 수준에서 어떻게 측정할 것인지이다. 기존의 정부간 관계는 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계를 의미하기 때문에 개별 기초자치단체의 정부간 관계 수준을 측정할 수는 없다. 따라서 개별 기초자치단체 수준에서의 정부간 관계를 측정할 수 있는 모형을 새롭게 설계하여야 한다. 새로운 모형을 설계하기 위해서는 기존의 연구결과가 축적되어 있어야 하나 행·재정자율성을 기초자치단체별 수준에서 경험적으로 측정된 연구는 거의 없다. 이하에서는 기초자치단체 수준에서 정부간 관계를 측정할 수 있는 변수와 측정방법(산식)을 도출하고자 한다.

1) 정부간 관계와 지방자치단체의 자율성

기초자치단체별 정부간 관계의 수준을 측정하기 위한 모형을 설계하기 위해서는 먼저 정부간 관계에 대한 의미를 재정립할 필요가 있다. 즉, 기초자치단체의 정부간 관계의 수준을 어떤 기준으로 보아야 하는지를 결정하여야 한다는 것이다.

이를 위하여 앞에서 살펴본 정부간 관계의 개념을 종합하면 정부간 관계는 중앙정부로부터 지방정부가 가지고 있는 자율성의 정도라고 볼 수 있을 것이다(강용기, 2004). 즉, 기존의 모형에서 제시하고 있는 정부간 관계는 지방정부의 자율성이 거의 없는 관계, 수평적 상호의존관계,

완전한 독립적 자율성을 갖는 관계 등으로 분류될 수 있다는 것이다.

정부간 관계를 자율성이라는 기준으로 본다면 그 다음에는 자율성이 무엇인지에 대한 논의가 필요하다. 자율성의 개념은 획일적이지 않고 다의적이기 때문이다.

먼저, Clark(1984)는 구체적인 수권없이 지방정부가 의도적이고 목표 지향적으로 행사할 수 있는 주도적 자율성과 상급정부의 통제나 감독에 대한 두려움 없이 지방정부가 행사할 수 있는 수혜적 자율성으로 구분하고 있다. 또한 Gurr & King(1987)은 외부의 제약으로부터 자유로운 정도로 정의하면서 제약요인을 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 제1유형은 헌법적 규정, 기능위임 정도, 재정적 통제, 비공식적 조언과 지침 등으로부터의 자유로운 정도, 제2유형은 지방경제의 조건(지역경제 및 소득수준은 지방정부의 재정력과 지방세 수입을 결정함), 지배이익집단의 권력, 지역의 여론과 집합적 요구 등으로부터 자유로운 정도를 의미한다. Wolman & Goldsmith(1992)는 정책결정에 있어서 선택권 행사의 자유와 지역주민의 복지수준에 미칠 수 있는 정도라고 하면서 소극적 측면과 적극적 측면으로 구분하고 있다. 소극적 자율성은 중앙정부나 지역사회의 제약 상황 하에서 지방정부가 자유롭게 정책을 결정할 수 있는 정도, 적극적 자율성은 지역주민의 복지수준에 적극적으로 영향을 미칠 수 있는 능력으로 보았다. Boyne(1993)은 총체적 자율성과 개별적 자율성으로 구분한 후 총체적 자율성은 재정통제, 기능배분, 법·제도적 제약 등 전체적인 수준에서의 제약정도가 낮은 것을 의미한다. 즉, 높은 고유사무비율이나 높은 재정통제 정도 등 중앙과 지방의 전체적인 관계에서 지방정부의 재량정도를 의미한다. 그리고 개별적 자율성은 지방정부의 특성과 다양성을 인정하는 정도의 개념, 즉 중앙정부의 통제가 높은 상황에서도 획일적인 기준과 지침을 강요하지 않는 등 지방정부의 다양성을 인정하는 것으로 보았다(김윤권, 2012).

신희영(1995)은 지방정부의 자율성을 중앙정부로부터 지휘 및 통제, 그리고 감독을 받지 않고 지방정부가 한정된 지역에 관한 사무를 스스

로 결정하고 집행할 수 있는 능력이라고 하였다. 이는 Wolman & Goldsmith(1992)가 제시하고 있는 적극적 의미의 자율성을 의미한다고 볼 수 있다. 그리고 하혜수(2001)는 자율성을 협의와 광의로 구분하였다. 광의의 자율성은 지방정부의 자유로운 정책결정권한과 이러한 권한을 행사하여 지역주민의 복지수준을 증진시킬 수 있는 능력 그리고 협의의 자율성은 외부의 간섭과 제약으로부터 자유로운 정도, 즉 지방정부의 정책결정에 있어 자유로운 대안선택의 정도로 보았다(김윤권, 2012). 또한 이재원 외(2014)는 자율성의 개념을 소극적인 개념과 적극적인 개념으로 구분하면서 소극적인 자율성은 중앙정부의 통제와 그에 대응한 지방정부가 상대적으로 중앙정부의 통제나 감독에서 얼마나 독자적으로 스스로 행동하는 가에 대한 것이고, 적극적 자율성은 지방정부가 지역의 문제를 스스로 파악하고 주도적으로 해결하려는 의지와 역량을 의미한다고 한다. 이재원 외(2014)는 소극적 자율성은 자치권이나 분권과 유사하다고 하면서 자율성이란 집권과 분권, 즉 중앙과 지방정부간 관계에서 중앙정부의 주도적인 통제와 관리라는 집권체제하에서 지방정부가 어느 정도의 독자적인 권한을 가지고 스스로의 업무를 수행하느냐의 문제로 환원된다고 보았다.

정부간 관계의 관점에서 자율성에 대한 각 학자들의 개념을 종합하면 적극적인 의미와 소극적인 의미의 자율성으로 구분가능하고 적극적인 의미의 자율성은 지방정부가 주도적으로 지역의 문제를 해결하기 위하여 중앙정부와 관계없이 독자적으로 행동할 수 있는 권한을 의미하고, 소극적 의미의 자율성은 중앙정부의 통제와 관리는 인정하면서 중앙정부가 획일적인 기준과 지침을 강요하지 않고 지방정부의 다양성을 인정하고 있는바 일정 범위 내에서 스스로 결정할 수 있는 권한을 의미한다. 한국의 지방자치제는 집권국가로서의 전통이 강하기 때문에 지방자치를 중앙정부에 의하여 부여된 권리(강용기, 1999)로 보고 있고, 따라서 중앙정부가 부여해준 범위 내에서 지방자치를 할 수 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 점을 고려하여 정부간 관계의 관점에서 자율성을 살

펴보면, 적극적인 의미의 자율성의 개념이 아니라 소극적인 의미의 자율성으로 보는 것이 바람직할 것이다. 이 연구에서도 자율성의 개념을 소극적인 의미로 간주하고자 한다. 즉, 중앙정부에 의하여 이루어지는 지방정부에 대한 통제와 관리를 인정하되 지방정부가 스스로 선택할 수 있는 권한을 행사하고 있는지를 자율성의 개념으로 보고자 한다.

2) 지방자치단체의 자율성과 자치권

본 연구에서는 앞에서 살펴본 것과 같이 기초자치단체의 자율성 정도를 기준으로 정부간 관계의 수준을 측정하려고 한다. 자율성을 기준으로 정부간 관계의 수준을 측정하려고 할 경우 그러면 자율성은 어떻게 측정할 것인지를 결정하여야 한다. 이를 위해서는 자율성과 자치권에 대한 논의가 필요하다. 그 이유는 김홍환 외(2021)가 주장하고 있는 것처럼 지방의 자율성은 자치권과 개념상 차이가 크지 않기 때문이다.

자치권은 스스로를 다스리는 권한을 의미한다(임재현, 2023: 225). 즉, 자치권은 기초자치단체가 개별적으로 활용할 수 있는 자율적인 영역이라는 것을 의미한다. 기초자치단체의 자치권은 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치재정권의 4개 유형이 있다.

자치입법권은 스스로 강제력이 있는 법령을 제정하는 권한을 의미하고, 자치사법권은 기초자치단체가 자치법원을 보유하면서 사법적 권능을 행사하는 것을 의미한다. 자치행정권은 기초자치단체가 가지고 있는 자치사무권, 자치조직권, 자치인사권을 의미하고, 자치재정권은 지방재정의 수입과 지출을 관리하고 예산을 편성·집행·관리할 수 있는 자율적 권한을 의미한다(강용기, 2021).

한국의 자치입법권은 지방자치법 제28조에 의할 경우 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있는바 기초자치단체에게 부여된 자율성의 영역이 크다고 보기에 어려움이 있을 것이다.¹¹⁾ 규칙은 지방자치법 제29조에 의할 경우 법령 또는 조례의 범위에서 제정할 수 있기 때문에 자율성의

영역은 조례보다 더 좁다고 보아야 할 것이다.¹²⁾ 자치사법권은 연방제와 관련되어 있는 것으로 한국에는 자치법원이 존재하지 않는바 자율성이 없다고 보아야 할 것이다.

자치행정권에는 자치사무권, 자치조직권, 자치인사권이 있다. 자치사무권은 지방의 고유사무에 대해서는 스스로의 권한과 책임 하에 처리해 나갈 수 있는 자치사무의 처리 및 집행에 관한 권한을 의미하고, 자치조직권은 기초자치단체가 스스로 자신의 조직을 정하는 권능을 말하며, 자치인사권은 법률에 의해 주어진 범위 내에서 부시장, 부지사, 부군수, 부구청장 등의 임면권과 기타 공무원에 대한 인사권의 보유정도를 의미한다(강용기, 2021). 이 중에서 자치사무권은 지방자치법 제13조, 제14조, 제15조에 국가사무, 시·도사무, 시·군·구사무가 규정되어 있기 때문에 자율성의 영역이 크다고 보여지지 않는다.¹³⁾ 실제로 동일 유형

11) 지방자치법 제28조를 보면 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 되어 있다.

12) 지방자치법 제29조를 보면 “지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”고 되어 있다.

13) 지방자치법 제14조에는 시도와 시군 및 자치구의 사무배분기준이 제시되어 있다. 시도의 사무는 1. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 2. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 3. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 4. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 5. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무, 5. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무이다. 그리고 시·군 및 자치구의 사무는 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무를 말하고, 다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

지방자치법 제15조에는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가의 사무를 제

의 지방자치단체는 각각 동일한 사무를 처리하고 있다. 즉, 한국은 차등분권을 인정하고 있지 않은 것이다. 다만, 최근 설치되고 있는 특별자치시, 특별자치도, 특별시 등은 제주특별자치도의 사례(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 제20조, 제24조, 제44조 등)에서 보는 것처럼 사무특례를 부여하고 있기도 하다(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제59조 등).

자치조직권은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조에 제시되어 있는 기준인건비제의 적용을 받는다. 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영할 수 있다고 제시되어 있다. 기초자치단체의 기구수는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제13조와 별표 3에 의할 경우 인구수를 기준으로 실·국의 수가 제시되어 있다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제13조 제1항에는 “시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 시·군·구 본청에 두는 실·국의 설치기준은 별표 3과 같다”고 제시하고 있다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제13조 제1항에 근거를 두고 별표 3과 같이 기구수를 제시하고 있는 것이다(<표 3-8> 참조). 실국수는 가장 적은 경우가 1개 이상 3개 이하이고, 가장 많은 경우가 7개 이상 9개 이하이다.¹⁴⁾

시하고 있다. 구체적으로 국가의 사무는 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무, 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무, 3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 7. 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이다.

<표 3-8> 시·군·구의 기구설치기준: 기준인건비제

구분		실·국의 수	
시	인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하	
	인구 10만 이상 15만 미만	1개 이상 3개 이하	
	인구 10만 이상 15만 미만 (법 제10조제2항제1호에 따른 도농 복합형태의 시)	2개 이상 4개 이하	
	인구 15만 이상 20만 미만	2개 이상 4개 이하	
	인구 20만 이상 30만 미만	3개 이상 5개 이하	
	인구 30만 이상 50만 미만	4개 이상 6개 이하	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 않은 시)	5개 이상 7개 이하	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	3개 이상 5개 이하	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	4개 이상 6개 이하	
	인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	5개 이상 7개 이하	
	인구 100만 이상 120만 미만(구를 설치한 시)	6개 이상 8개 이하	
	인구 120만 이상(구를 설치한 시)	7개 이상 9개 이하	
군	인구 15만 미만	1개 이상 3개 이하	
	인구 15만 이상 20만 미만	2개 이상 4개 이하	
	인구 20만 이상	3개 이상 5개 이하	
구	특별시의 자치구	4개 이상 6개 이하	
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하
		인구 10만 이상 30만 미만	2개 이상 4개 이하
		인구 30만 이상 50만 미만	3개 이상 5개 이하
		인구 50만 이상	4개 이상 6개 이하

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(2020년)

이러한 점을 고려하면 기초자치단체의 경우 실·국의 수를 제외한 담당관·과의 수, 담당·계의 수 등의 설치는 비교적 자율성을 보유하고 있다고 볼 수 있을 것이다.¹⁵⁾ 또한 본청의 기구를 제외한 사업소 등의 경우에도 공무원 정원의 범위 내에서는 비교적 자율성이 인정되고 있

14) 실·국의 수 역시 하나의 수치로 정해진 것이 아니고 4개 이상 6개 이하와 같이 일정한 범위를 정해주고 있다는 점에서 일정 수준 자율성을 가지고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

15) 본 연구의 시간적 대상인 2010년부터 2020년에는 총액인건비제와 기준인건비제가 운영되었다. 기준인건비제와 달리 총액인건비제에서는과의 수를 정하고 있다.

다. 즉, 사업소를 설치할 때 행정안전부의 승인을 요하지 않는다는 것이다.¹⁶⁾ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제20조 제3항에 의하면 “사업소와 출장소의 장과 그 보조·보좌기관의 직급, 하부조직과 그 분장사무에 관하여는 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다”고 되어 있다. 이러한 점을 고려하면 자치조직권과 관련해서는 기초자치단체에게 일부의 자율성이 허용되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

자치인사권은 인사위원회에서 인사를 결정 혹은 통제할 수 있기 때문에 자율성을 보유하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 기준인건비의 범위 내에서 공무원수를 결정할 수 있기 때문에 공무원의 규모를 확대할 수도 있고 축소할 수도 있는 여지가 존재한다. 즉, 주어진 인건비의 범위 내에서 낮은 직급의 공무원수를 확대하면 공무원의 규모가 증가할 것이고, 높은 직급의 공무원수를 확대하면 공무원수가 감소할 것이다. 실제로 신안군처럼 행정안전부에서 정해준 기준인력보다 더 적은 규모의 공무원수를 운영하고 있는 기초자치단체도 존재한다. 또한 시간선택제임기제공무원, 한시임기제공무원¹⁷⁾처럼 기준인건비의 범주에 포함되어 있

16) 직속기관은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등을 고려할 때 반드시 설치하여야 하는 필치기구이다. 기초자치단체의 직속기관에는 농업기술센터와 보건소가 있다. 따라서 자율적 운영의 여지가 크지 않다고 보아야 할 것이다.

17) 지방공무원법, 지방공무원인사제도 운영지침 등에 구체적으로 제시되어 있다. 전문지식·기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원을 임기제공무원이라 한다. 법령에 규정된 경력직공무원의 정원에 해당하는 직위에 임용되는 일반임기제공무원, 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술 등이 요구되는 업무를 수행하기 위하여 임용되는 전문임기제공무원, 통상적인 근무시간보다 짧은 시간(주당 15시간 이상 35시간 이하)을 근무하는 시간선택제임기제공무원, 휴직 공무원·30일 이상의 병가나 특별휴가를 실시하는 공무원·시간선택제전환공무원의 업무를 대행하기 위하여 1년 6개월 이내의 기간 동안 임용되는 한시임기제공무원이 이 범주에 속한다. 한편, 통상적인 근무시간보다 짧은 시간(주당 20시간 이내로

지 않는 공무원도 존재한다.¹⁸⁾ 이는 기초자치단체가 자율적으로 채용할 수 있는 영역이라고 볼 수 있다.

자치재정권은 기초자치단체가 필요로 하는 재원을 스스로 확보(세입 자치)하고 자유로운 판단과 결정에 의하여 사용(세출자치)할 수 있는 권능을 의미한다. 지방세와 세외수입은 기초자치단체가 스스로의 노력을 통하여 징수할 수 있는 세입원이고 자유롭게 지출할 수 있는 세원이라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 점 때문에 지방세와 세외수입을 자체 재원이라고 한다. 또한 의존재원 중 지방교부세는 용도가 지정되어 있지 않기 때문에 비교적 자유롭게 지출할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 지방세, 세외수입 그리고 지방교부세를 통합하여 자주재원이라 명명한다(라휘문, 2021). 그러나 지방교부세의 경우에는 지방자치단체의 노력에 의하여 결정되지는 않기 때문에 자율적인 영역에 포함되지는 않을 것으로 보인다. 또한 보조금은 용도가 지정되어 있고 일정수준의 비용 부담을 전제하고 있다는 점에서 제외되어야 할 것이다.

지금까지 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치재정권 등 자치권의 4가지 유형에 대하여 살펴보았다. 4가지의 자치권 중 기초자치단체의 의지에 따라 증감을 결정할 수 있는 자율적인 유형은 소극적인 의미의 자율성 개념을 적용한다고 할 경우 자치행정권과 자치재정권이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 개별 기초자치단체의 정부간 관계 수준을 측정하기 위해서는 자치행정권과 자치재정권을 중심으로 살펴보아야 할 것이다. 자치행정권과 자치재정권을 중심으로 유형화하면 <그림 3-3>과 같다. 1유형(행·재정자율성 확대형)은 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 수준을 보유하고 있는 기초자치단체의 유형을 의미한다. 2유

하되, 5시간의 범위에서 조정 가능)을 근무하는 공무원을 시간선택제채용 공무원이라 한다.

18) 지방자치단체 기준인건비 운영지침에 의하면 기준인건비제의 적용을 받는 공무원은 공무원, 무기계약직이고 시간선택제임기제공무원, 한시임기제공무원 등은 적용대상이 아니다.

형(재정자율성 확대형)은 재정자율성이 높은 수준의 기초자치단체 유형이고 3유형(행정자율성 확대형)은 행정자율성이 높은 수준의 기초자치단체 유형이다. 4유형(행·재정자율성 열위형)은 행정자율성과 재정자율성이 모두 낮은 수준을 보유하고 있는 기초자치단체의 의미한다.¹⁹⁾

<그림 3-3> 정부간 관계 모형

		행정자율성 수준	
		낮음	높음
재정 자율성	높음	2유형 (재정자율성 확대형)	1유형 (행·재정자율성 확대형)
	낮음	4유형 (행·재정자율성 열위형)	3유형 (행정자율성 확대형)

3) 기초자치단체별 정부간 관계의 수준 측정기준

정부간 관계의 수준을 기초자치단체별로 측정할 수 있어야 정부간 관계가 기초자치단체 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 요인인지를 확인할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 앞에서 살펴본 것처럼 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 4가지로 유형화하였다.

19) 김종성(2009)은 자치조직권을 대상으로 지방성과 국가성이라는 2개의 축을 기준으로 갈등형, 자율형, 종속형, 분산형 그리고 협력형이라는 5개의 정부간 관계 모형을 제시하고 있다.

라휘문(2023)은 정부간 관계를 정부외부(주민과 경제의 참여정도)와 정부내부(지방정부의 참여정도)라는 2개의 축을 기준으로 지방정부자율형, 중앙정부주도형, 중앙정부지배형 그리고 지방정부주도형으로 구분하고 있다.

행정자율성은 4가지의 자치권 유형 중 자치행정권과 밀접하게 관련되어 있다. 자치행정권은 자치사무권, 자치조직권, 자치인사권으로 구분할 수 있는데, 이 중에서 일정 수준의 자율성을 확보할 수 있는 영역은 자치조직권과 자치인사권이라고 볼 수 있다. 자치조직권은 기구수와 관련될 것이고, 자치인사권은²⁰⁾ 공무원수와 관련될 것이다.

기구수는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제13조와 별표3에 의하여 정해진다. 특히, 별표3에는 인구를 기준으로 시·군·구에 설치할 수 있는 기구의 수를 제시하고 있다. 다만, 별표3은 실·국의 수를 규정하고 있을 뿐 담당관·과나 담당·계의 수를 제시하고 있지는 않는다. 즉, 상대적으로 자율성을 가지고 설치하여 운영할 수 있다는 것이다. 현재 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제13조에 의하면 담당관·과의 수는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 물론 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제6조에 의하면 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치하도록 되어 있다. 또한 지방자치단체의 기구 중 사업소는 행정안전부의 승인을 받지 않고 지방자치단체가 비교적 자율성을 가지고 설치할 수 있다는 점에서 행정자율성의 영역에 해당된다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려하면 담당관·과의 수, 담당·계의 수, 사업소의 수를 기구의 자율성을 측정할 수 있는 기준으로 활용할 수 있을 것이다. 물론 범위를 확대하면 실·국의 수도 범위가 주어지는 것이기 때문에 자율성의 영역에 포함할 수 있을 것이다.

다만, 여기에서 논의가 필요한 부분은 중앙정부가 기초자치단체에 설치하는 담당·계의 수를 제한하지 않고 있기 때문에 기초자치단체가 담당·계의 신설을 자율적으로 설치할 수 있다고 하여 이를 자율성의 영

20) 자치인사권은 공무원수 이외에도 임면권과 인사권에 대한 내용이 포함되어 있다. 다만, 이 연구에서는 측정가능성을 고려하여 공무원수에 한정하였다.

역에 포함하는 것이 적정한지에 대한 것이다. 그 이유는 일부 기초자치단체가 해당 기초자치단체가 가지고 있는 승진 등의 문제를 해소하기 위하여 담당·계의 수를 확대하려는 경향이 발견되고 있기 때문이다. 라휘문 외(2021)의 연구에 의하면 이러한 현상이 명확하게 드러난다. 기초자치단체 인사담당자에게 정보공개요청을 통해 2019년 하반기 기준 담당·계의 설치현황 관련 자료를 수집(208개 기초자치단체)하여 분석한 결과 1:1구조(담당·계장 1명에 구성원 1명)와 1:2구조(담당·계장 1명에 구성원 2명)를 형성하고 있는 기초자치단체가 29.6%를 차지하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 담당·계의 수를 자율성의 영역에 포함하는 것은 바람직하지 않을 것으로 보인다.

또한 본 연구의 분석대상 시기인 2010년부터 2020년 사이에는 총액인건비제와 기준인건비제가 시행된바 총액인건비제에서는 군에 대한 과의 수를 규제하고 있다(<표 3-9> 참조).

인구수에 따라 10개 이내와 같이 상한선을 규정하고 있는 것이다. 그러나 이 경우에도 인구수에 따라 상한선을 제시하고 있을 뿐 상한선의 범위 내에서는 설치의 자율성을 보유하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

<표 3-9> 시·군·구의 기구 설치기준: 총액인건비제

구분		실·국	실·과·담당관
시	계룡시		12개 이내
	인구 10만 미만		17개 이내
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조제2항제1호의 도농복합형태의 시)	2개이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개이내	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	4개이내	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	5개이내	
	인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	6개이내	
	인구 100만 이상(구를 설치한 시)	7개이내	
군	울릉군·옹진군		10개 이내
	증평군		12개 이내
	인구 3만 미만		11개 이내
	인구 3만 이상 5만 미만		12개 이내
	인구 5만 이상 10만 미만		14개 이내
	인구 10만 이상 15만 미만		16개 이내
	인구 15만 이상		18개 이내
	인구 15만 이상(광역시 관할구역 안의 군)	3개이내	
구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개이내
		인구 50만 이상	5개이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	2개이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개이내
		인구 50만 이상	4개이내

자료: 지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(2013년)

공무원수는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조에 의할 경우 기준인건비를 기준으로 하고 있다. 행정안전부는 ①인구, ②면적, ③주간인구, ④65세이상인구, ⑤사업체수, ⑥자동차수, ⑦장애인수, ⑧법정민원수, ⑨외국인 인구, ⑩농경지면적 등과 같은 행정수요와 소방인력, 복지인력, 국가정책수요, 지역현안수요 등을 고려하여

기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 지방자치단체에 통보하고 있다(홍준현 외, 2023).²¹⁾

기준인건비가 산정되어 통보되면 지방자치단체는 기준인건비의 범위 내에서 인력을 충원하여 운영한다.²²⁾ 지방자치단체는 기준인건비의 범위 내에서 하위직급의 공무원수를 확대할 수도 있고, 상위직급의 공무원수를 확대할 수도 있을 것이다. 일정 수준 자율성을 가질 수 있는 영역이라는 것이다. 또한 지방자치단체는 기준인건비에 포함되지 않는 시간선택제임기제공무원과 한시임기제공무원 등을 채용하여 운영하고 있기도 하다. 이러한 점들은 지방자치단체가 일정 수준 자율성을 가지고 있는 부분이다. 이러한 점을 고려하면 기준인건비제에 의한 공무원수, 시간선택제임기제공무원과 한시임기제공무원 등을 공무원의 자율성을 측정할 수 있는 기준으로 활용할 수 있을 것이다.

재정자율성은 세입과 세출의 자율성으로 구분할 수 있다. 세입의 자율성은 지방자치단체가 사무를 수행하는데 필요한 경비를 중앙정부의 간섭없이 자주적으로 조달할 수 있는 권리를 의미하고, 세출의 자율성은 사무수행경비를 중앙정부의 간섭없이 자유롭게 지출할 수 있는 권리를 의미한다(강용기, 2021: 283). 지방재정 중 중앙정부의 간섭없이 지방

21) 행정수요를 반영하고 있는 10개 행정수요지표 중 현재는 법정민원수를 제외하여 산정하고 있다.

22) 행정안전부가 지방자치단체에게 기준인건비를 시달할 때에는 기준인력과 기준인건비를 동시에 전달하고, 지방자치단체는 기준인력은 반드시 준수하지 않아도 되나 가능하면 기준인건비의 범위 내에서 인력을 운영하려고 한다. 그 이유는 지방교부세와의 연동성 때문이다. 2018년 2월에 기준인건비 초과 패널티 및 정원 자율범위가 폐지되었기 때문에 기준인건비를 초과하여도 문제는 없으나 보통교부세 산정 시 기준인건비의 초과분에 대한 인건비를 받지 못한다. 재정여건이 우수하다면 기준인건비 초과분에 대한 보통교부세를 교부받지 않고 인력을 확충할 수도 있을 것이다. 다만, 2022년 12월에 기준인건비 초과분에 대한 패널티제도가 부활되어 2023년 인건비 결산액부터 기준인건비 초과분에 대해 보통교부세를 감액할 예정이다.

자치단체의 사무수행경비에 충당하기 위하여 자주적으로 조달할 수 있는 것은 지방세와 세외수입이다. 지방세는 지방자치단체가 일정한 재원을 조달하여 재정지출에 충당하기 위해 지방자치단체의 과세권에 근거하여 관할 구역 내의 주민, 재산 또는 수익 기타 특정행위에 대하여 특정한 개별적 보상없이 강제적으로 부과·징수하는 재화이다. 그리고 세외수입은 광의로 해석하면 자체수입 중 지방세를 제외한 일체의 수입을 의미한다고 되어 있으나 명목적 수입, 잡수입 그리고 임시적 수입을 제외한 실질적 세외수입을 의미한다고 보아야 할 것이다(라휘문, 2021). 이러한 점을 고려하면 세입의 자율성은 지방세와 세외수입으로 구성된 자체세입의 규모가 높다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

세출자율성은 사무수행경비를 중앙정부의 간섭없이 자주적으로 지출할 수 있는 것을 의미한다. 따라서 지방재정 중 용도가 지정되지 않은 재원의 규모가 어느 정도인지를 파악함으로써 자율성의 수준을 측정할 수 있을 것이다. 중앙정부가 사용목적을 특정한 보조금을 교부하면서 매칭을 요구하는 경우, 그리고 법률로서 지방정부 자체세입 중 일정률을 특정목적에 사용하도록 규율하고 있는 경우에는 자율성을 가지고 있다고 볼 수 없을 것이다. 결국 중앙정부가 법률을 통해 지방정부의 세입과 세출을 통제할 수 있는 경우 지방의 재정자율성은 지방정부 세출 중 자율적 지출 가능 재원규모라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 개별 기초자치단체가 전체 세출 중에서 주민의 수요에 따라 스스로 집행할 수 있는 재원의 비율로 세출자율성을 측정하여야 할 것이다.

이러한 점을 고려하면 재정자율성은 세입자율성과 세출자율성을 모두 고려할 수 있어야 한다. 이 연구에서는 이러한 점을 반영하고 있다고 판단되는 Vo의 재정분권화지수를 변형하여 활용하였다. Vo(2008)는 지방정부의 재정자율성과 중요성을 종합하는 재정분권지수를 제안한 후 이를 경험적으로 검증하였다. Vo의 재정분권지수는 개별 지방정부의 지출액(E)에서 자체세입(OSR)이 차지하는 비중을 의미하는 재정자율성과 전체 공공부문의 지출액(TE)에서 지방정부의 지출액(E)을 의미하는 재

정중요성에 대한 기하평균으로 측정하였다.

$$V_0 \text{의 재정분권지수} = \sqrt{\frac{OSR}{E} \times \frac{E}{TE}} \dots\dots\dots <식 3>$$

이 연구의 목적을 고려할 때 V₀의 재정분권지수를 그대로 적용할 수는 없다. 연구목적의 달성을 위하여 V₀의 재정분권지수를 다음과 같이 변형하여 활용하였다. 재정자율성은 해당 기초자치단체의 세출 결산액(E_i)에서 해당 기초자치단체의 자체세입 결산액(OSR_i)의 비율로 측정하였고 재정중요성은 전체 기초자치단체 세출 결산액(TE)에서 해당 기초자치단체의 세출 결산액이 차지하는 비율(E_i; 단, 보조금 등과 같이 용도가 지정되어 재정자율성을 저해할 수 있는 세입은 제외)로 측정하였다. 재정자율성과 재정중요성을 측정한 후 V₀가 제시한 재정분권화지수 산정방식을 적용하였다.

$$\text{재정자율성(FA)} = \frac{OSR_i}{E_i} \times 100 \dots\dots\dots <식 4>$$

$$\text{재정중요성(FI)} = \frac{E_i}{TE} \times 100 \dots\dots\dots <식 5>$$

$$\text{이 연구의 재정자율성} = \sqrt{FA \times FI} \dots\dots\dots <식 6>$$

지금까지의 논의를 종합하면 행정자율성은 기구수와 공무원수, 재정자율성은 자체재원(변형된 V₀의 재정분권화 지수)을 기준으로 측정할 수 있을 것이다. 기구수는 담당관·과의 수, 사업소의 수를 종합하여 하나의 수치를 도출하여 분석에 활용하였다. 공무원수는 기준인건비제에 의한 공무원 수, 시간선택제임기제공무원의 수, 한시임기제공무원의 수 등을 종합적으로 고려하여 하나의 수치를 도출하여 분석에 활용하였다. 그리고 재정자율성은 자체재원(변형된 V₀의 재정분권화 지수)을 활용하였다. 구체적으로는 <표 3-10>과 같은 방식으로 산출하였다.

행정자율성을 산출할 때에는 z-score를 사용하였다. 이 연구에서 표준화를 시도하는 이유는 정부간 관계를 측정하기 위하여 공무원수, 기구수를 사용하고 있는데 각 변수의 평균과 표준편차가 각각 다르기 때문에 데이터들을 서로 비교하기 어렵기 때문이다. 서로 다른 평균과 표준편차를 가지고 있는 정규분포의 집단들을 상호 비교하기 위해서는 정규분포를 표준화하는 방식을 사용해야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 표준화방법 중 대표적으로 사용되고 있는 z-score를 활용하였다.

구체적으로 살펴보면, 지수는 여러 항목들을 결합하여 하나의 수치점수(numerical score)로 나타낸 것이다. 현실적으로 수많은 지수들이 개발되어 사용되고 있다. 물가지수, 주가 지수 등 각종 지수들은 개발되어 사용하면서 경험적으로 타당성이 입증된 것이기도 하다. 그러므로 새로운 지수를 개발하기 전에 이미 개발되어 사용 중에 있는 지수가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 그러나 행정자율성을 대표할 수 있는 지수는 개발되어 있지 않다. 따라서 새로운 지수를 개발하여야 한다. 새로운 지수를 개발할 때에는 포함되어야 할 항목을 결정하는 것이 매우 중요하다. 대표적인 것 중에 하나는 각 항목들에 가중치를 부여할 지에 관한 것이다. 지수는 특별한 언급이 없으면 가중치를 부여하지 않는다. 즉, 가중치를 부여할 분명한 이론적 근거가 없다면 동일한 가중치를 주어야 한다는 것이다. 이 경우에는 모든 항목의 측정값을 단순 합산하는 절차를 거치게 된다.

하나의 지수에 포함된 지표(indicator)들은 지수에 포함되기 이전에 표준화 되어야하는 경우가 많다. 만약 표준화를 시키지 않으면 중요성이 적은 측정값이 단순히 척도와 범위(range)가 다르다는 이유 때문에 중요한 지표보다 최종 지수 값에 더 큰 영향을 미치는 경우가 있다. 지표들의 값을 표준화시키지 않고 합산할 경우 만족할만한 지수를 구성했다고 보기 어려운 이유가 여기에 있는 것이다.

표준화의 방법으로는 각 지표 값들을 표준점수로 환산하여 사용하는 방법이 있다. 표준편차, 분산 그리고 변이계수가 전체 자료들의 산포의

정도를 표현하는 통계치인데 반하여, 표준점수(z-score)는 개별자료의 상대적인 분포위치를 나타내는 통계치이다(남궁근, 2010). 표준점수로 환산할 자료값을 x_i , 평균을 \bar{X} , 표준편차를 s 라고 할 때 표준점수는 <식 7>과 같은 공식에 따라 산출된다.

$Z_i = \frac{x_i - \bar{X}}{s} \dots\dots\dots <식 7>$ <p>Z_i = i번째 자료의 표준점수 x_i = i번째 자료의 측정값 \bar{X} = 산술평균 s = 표준편차</p>
--

재정자율성은 Vo의 재정분권화지수를 변형한 지수를 활용하였다.

4) 연구의 독립변수: 정부간 관계

이 연구의 독립변수는 정부간 관계이다. 이 연구에서의 정부간 관계로 활용하고자 하는 독립변수는 첫째, 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화한 4개의 집단과 둘째, 행정자율성 및 재정자율성이다(<표 3-10> 참조).

<표 3-10> 독립변수: 정부간 관계

독립 변수	조작적 정의		측정산식
정부간 관계 (집단 유형)	행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화한 4개의 집단유형		<ul style="list-style-type: none"> • 1유형(행·재정자율성이 모두 높은 행·재정자율성 확대형) • 2유형(재정자율성이 높은 재정자율성 확대형) • 3유형(행정자율성이 높은 행정자율성 확대형) • 4유형(행·재정자율성이 모두 낮은 행·재정자율성 열위형)
	제도도입효과를 반영한 후 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화한 4개의 집단유형		
정부간 관계 (구성 요인)	행정 자율성	행정자율성	<ul style="list-style-type: none"> • $[z(\text{기구수})+z(\text{공무원수})]/2$ - 기구: $[z(\text{과} \cdot \text{담당관수}/\text{인구수})+z(\text{사업소수}/\text{인구수})]/2$ - 인력: $z[(\text{기준인건비제 공무원수}+\text{시간선택제 공무원수}+\text{한시임기제공무원수})/\text{인구수}]$
		제도도입효과를 반영한 행정자율성	
	재정 자율성	재정자율성	<ul style="list-style-type: none"> • $\sqrt{(\frac{OSR_i}{E_i} \times 100) \times (\frac{E_i}{TE} \times 100)}$ <p>E_i = 해당 기초자치단체의 세출 결산액 OSR_i = 해당 기초자치단체의 자체세입 결산액 TE = 전체 기초자치단체 세출 결산액</p>
		제도도입효과를 반영한 재정자율성	

3. 조절변수

이 연구의 목적은 정부간 관계가 기초자치단체의 간접적 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성의 결정요인인지를 확인하는 것이다. 연구의 목적을 달성하기 위해서는 연구의 수행과정에서 분석결과를 왜곡시킬 수 있는 요인들에 대한 검토가 필요하다. 이 연구에서는 기초자치단체의 유형에 따라 종속변수인 간접적 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성의 차이가 존재할 수 있을 것으로 판단되는바 기

초자치단체 유형을 조절변수로 활용하였다. 다만, 더미변수로 활용하지 않았기 때문에 엄격한 의미에서 조절변수라고 볼 수 없을 것이나 유사한 효과를 가질 수 있도록 분리하여 분석하였다. 구체적으로는 분석결과와의 왜곡을 방지하기 위하여 226개 기초자치단체를 시, 군, 구로 구분하였다.

4. 통제변수

이 연구에서는 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 도출하여 통제변수로 활용하였다. 특히, 이 연구에서는 공공서비스의 생산과 공급방식에서 살펴본 생태적 모형, 계급차별모형, 관료제 모형 그리고 이와 관련된 선행연구로부터 변수를 도출하여 통제변수로 활용하였다.

먼저 생태적 모형, 계급차별모형, 관료제모형을 검토한 결과 이론적인 측면에서 <표 3-11>과 같은 변수를 도출할 수 있을 것이다.

<표 3-11> 이론적 모형으로부터 도출된 결정요인 종합

모형	결정요인
생태적 모형	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적·지리적 요인: 인구, 인구밀도, 면적, 총면적에 대한 주거지 면적 비율, 주거지 유형 • 사회경제적 요인: 소득, 경제활동 정도, 주택가격
하위계층모형	<ul style="list-style-type: none"> • 소득, 직업, 성별, 연령, 인종
관료제적 모형	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 수, 단체장의 이념

공공서비스의 생산·공급방식과 관련된 선행연구를 종합하면 재정요인, 행정·정치요인, 물리·지리요인, 사회·경제요인으로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 재정요인으로는 지방세규모, 세외수입규모, 재정자립도, 지방교부세규모, 조정교부금규모, 보조금 규모, 의존재원규모, 채무규모, 행정

운영경비규모, 정책사업비규모, 투자적 경비 등을 제시하고 있다(이효진, 1998; 김성태, 2004; 김도엽·김상구, 2005; 강성철·김도엽, 2007; 이순배, 2008; 이승중, 2008; 권경환, 2012; 박범준·박형준, 2015; 배인명, 2019). 둘째, 행정·정치요인은 공무원규모, 단체장의 정치적 이념(진보와 보수성향), 국회의원의 정치적 이념(다수당의 진보와 보수성향), 총선투표율, 지선투표율, 단체장 득표율 등으로 나타났다(김헌민·김희영, 2004; 김준기·김주애, 2011, 권경환, 2012; 박범준·박형준, 2015). 셋째, 물리·지리적 요인으로 인구규모, 인구밀도, 면적, 주거지면적 등을 제시하고 있다(Williamson, 1966; Lineberry, 1977; Ostrom, 1979; Sanger, 1981; 김헌민·김희영, 2004; 박범준·박형준, 2015). 넷째, 사회·경제적 요인은 거주민의 학력수준, 교육기관보유수준, 저소득층비율, 고령화율, 시민단체수, GRDP, 소득규모, 사업체수, 취업자수 등인 것으로 나타났다(Coulter& Brown, 1963; Benson& Lund, 1969; 김헌민·김희영, 2004; 이승중, 2008).

선행연구를 통해 검토한 다양한 변수 중 다중공선성 등을 고려하여 최종적으로는 <표 3-12>와 같은 변수를 통제변수로 사용하였다.

<표 3-12> 연구의 통제변수

구분	지표	측정
정치요인	총선투표율 지방선거투표율	비중 비중
인구요인	인구밀도	인구/면적
사회요인	대학진학율 사설교육기관 수 저소득층 비율 시민단체수 고령화율	비율 천명당 비율 수 비율

제 4 절 자료수집 및 분석방법

1. 자료수집방법

기초자치단체의 간접적 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이라는 종속변수를 도출하기 위해서는 앞에서 살펴본 것처럼 2010년부터 2020년까지의 226개 기초자치단체 결산서가 필요하다. 이와 관련된 자료는 지방재정통합공개시스템인 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/>), 그리고 각 기초자치단체별 통계연보, 행정안전부 발간 「지방재정연감」과 「지방세통계연보」로부터 수집하였다.

독립변수인 정부간 관계는 공무원수, 기구수, 기초자치단체 세출결산액, 자체재원(지방세+세외수입)과 관련된 자료가 필요하다. 먼저, 공무원수와 기구수는 행정안전부에서 발간하는 「지방자치단체 공무원 인사통계」와 「지방행정조직편람」을 활용하였고, 기초자치단체 세출결산액, 자체세입(지방세+세외수입)과 관련된 자료는 지방재정통합공개시스템인 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/>)를 통하여 확보하였다.

통제변수는 정치요인(총선투표율, 지방선거투표율)의 경우 중앙선거관리위원회 홈페이지(<https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>)를 통해 확보하였다. 인구요인(인구밀도)과 관련된 자료는 행정안전부에서 발간하는 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」, 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)을 통해 확보하였다. 사회요인(대학진학율, 사설교육기관수, 저소득층비율, 시민단체수, 고령화율)과 관련된 자료는 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr/index>), 국가통계포털(<https://kosis.kr/>), 행정안전부 「비영리민간단체 등록현황」, 각 기초자치단체 통계연보 등을 통해 수집하였다(<표 3-13> 참조).

<표 3-13> 자료의 출처

변수			자료의 출처	
종속변수	1. 간접적 정책도구 활용수준 (간접적 정책도구 활용비율)		<ul style="list-style-type: none"> 지방재정 365(https://lofin.mois.go.kr/) 기초자치단체 통계연보 행정안전부발간 「지방재정연감」 행정안전부발간 「지방세 통계연보」 	
	2. 정책도구 활용의 다양성 {정책도구 활용 관련 다양성 지수(HHI, 엔트로피지수)}			
독립변수	정부간 관계	집단 유형	<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부 발간 「지방자치단체 공무원 인사통계」 행정안전부 발간 「지방행정조직편람」 	
		행정 자율성		기구수
				공무원수
재정 자율성	변형된 Vo의 재정분권화지수(기초자치단체결산액, 자체재원)	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정 365(https://lofin.mois.go.kr/) 		
통제변수	총선투표율		<ul style="list-style-type: none"> 중앙선거관리위원회 홈페이지 (https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do) 	
	지선투표율			
	인구밀도		<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부 발간 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」 국가통계포털 (https://kosis.kr/) 	
	대학진학률		<ul style="list-style-type: none"> 교육통계서비스 (https://kess.kedi.re.kr/index) 	
	사설교육기관보유수준			
	저소득층비율		<ul style="list-style-type: none"> 국가통계포털 (https://kosis.kr/) 	
	고령화율			
시민단체수		<ul style="list-style-type: none"> 국가통계포털 (https://kosis.kr/) 행정안전부 「비영리민간단체 등록현황」 기초자치단체 통계연보 		

2. 자료분석방법

이 연구는 정부간 관계가 기초자치단체간의 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하는 것이다. 연구목적의 달성을 위하여 이 연구는 기술통계분석, 정책도구 활용수준(간접적 정책도구 활용수준, 정책도구 활용의 다양성을 종속변수로 하고 정부간 관계(행정자율성과 재정자율성을 기준으로 분류한 4개의 집단유형, 행정자율성과 재정자율성)를 독립변수 그리고 조절변수인 기초자치단체 유형과 다수의 통제변수를 활용하여 패널데이터분석(FE, GMM)을 실시하였다.

첫째, 기술통계분석은 본 연구에서 활용하고 있는 종속변수와 독립변수를 기준으로 평균과 표준편차를 계산하여 제시하였다. 2010년부터 2020년의 데이터를 분석하여 제시하였다. 구체적으로는 이 연구의 종속변수인 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성 그리고 독립변수인 정부간 관계의 구성 요소인 기구수, 공무원수, 변형된 Vo의 재정분권화지수와 관련되어 있는 데이터를 대상으로 2010년부터 2020년까지의 평균, 표준편차를 계산하여 제시하였다.

기초자치단체의 결산서에는 일반회계결산서, 공기업특별회계결산서 그리고 기타특별회계의 결산서가 있다. 이 연구에서는 3개의 결산자료를 합산하여 기초자치단체의 결산액을 산정한 후 분석에 활용하였다. 일반회계와 특별회계는 각각 가지고 있는 의미가 있기 때문에 일반회계만을 분석하기 보다는 일반회계와 특별회계 모두를 분석하는 것이 유용할 것으로 보이기 때문이다. 일반회계예산은 지방자치단체의 예산 중에서 지역 주민의 공공복리증진을 위하여 운영하는 것이다. 또한 일반회계예산은 일반적이고 항구적인 재정활동에 관한 총세입과 총세출을 열거하여 편성한 것으로 지방자치단체의 고유기능 수행을 목적으로 하고 있다. 세입은 주로 자체재원(지방세와 세외수입)과 의존재원(지방교부세, 보조금 등)에 의존하고 있으며 세출은 지방자치단체의 존립·유지

와 지역개발 및 주민복지 등을 위한 기본적 활동을 위해 지출된다. 특별회계예산은 지방자치단체의 예산사업 중 사업적 성격이 농후하거나 기업성이 중시되는 사업에 대해 일반회계와 구분하여 별도의 회계를 설치·운영하는 것이다(손희준, 2019). 즉, 특별회계예산은 공영기업, 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치한다. 특별회계의 종류는 공기업특별회계와 기타특별회계가 있다. 공기업특별회계는 공기업법 제2조에서 정한 상·하수도, 도시철도, 청소, 주택, 의료, 시장 등 사업을 대상으로 대통령령에서 정한 일정한 기준이상의 사업에 한하여 적용되며 기타특별회계는 공기업특별회계를 제외한 모든 지방자치단체의 특별회계로 의료보호, 토지구획정리, 영세민생활안정 등 다수의 사업에 적용되고 있다(지방자치인재개발원·시도공무원교육원, 2020).

기술통계는 기초자치단체 유형별로 차이가 있을 수 있는바 전체, 시, 군, 구로 구분하여 제시하였다.

둘째, 기술통계분석을 실시한 후에는 고정효과 모형(Fixed effect)을 적용하여 패널데이터분석을 하였다. 패널데이터 분석이 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 결정요인의 분석 방법으로 채택된 이유는 이 연구의 종속변수인 기초자치단체간 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이 연속형 변수이고, 따라서 연속형 변수를 가정하고 있는 선형회귀모형을 활용하여야 하는바 패널데이터 분석방법이 이 조건을 충족시킬 수 있기 때문이다.

셋째, FE분석 이후에는 GMM분석을 하였다. 이 연구에서는 기초자치단체의 패널데이터를 활용하고 있다. 또한 정부간 관계모형과 정책도구 활용 비율, 정부간 관계모형과 정책도구 활용 수준의 다양성 간에 영향을 미치는 여러 통제변수들을 활용하고 있다. 즉, 정책도구 활용수준에 정부간 관계모형의 독립변수와 통제변수, 그리고 오차항에 상관성을 가질 가능성이 높다. 이는 변수에 내생성이 존재할 가능성이 높음을 의미하

며, 이로 인해 인과관계를 과대 또는 과소 추정할 가능성이 있다. 이에 GMM(Generalized Method of Moments)추정량을 통해 이분산성, 1계 자기상관 등이 존재하는 경우를 최소화 하여 효율적인 추정량을 산출하였다.

패널데이터와 관련해서는 변수 간 관계 파악을 위해 상관관계분석과 이분산성 검정을 실시하였다. 이 연구의 모든 자료 분석은 STATA 17 통계프로그램을 활용하였다.

제 4 장 경험적 분석 및 종합적 논의

제 1 절 기술통계분석

1. 종속변수

이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 있다. 연구목적의 달성을 위하여 이 연구에서 사용한 데이터는 226개 기초자치단체의 2010년부터 2020년까지의 패널데이터(11년간의 자료)이다.

연구에서 활용하는 데이터는 횡단면적 속성과 종단면적 속성을 가지고 있기 때문에 연도별 변화 특성을 살펴보아야 할 것이다. 즉, 경험적 분석을 통해 가설을 검증하기 전에 2010년부터 2020년까지의 변수들의 기초통계량 분석을 하여야 할 필요가 있다는 것이다.

이 연구의 종속변수는 기초자치단체의 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이다. 따라서 이와 관련된 기술통계량을 분석할 필요가 있다.

먼저 간접적 정책도구 활용수준에 대한 기술통계량 분석 결과는 <표 4-1>, <그림 4-1>과 같다. <표 4-1>에 의하면 2020년 기준 기초자치단체의 간접적 정책도구 활용수준의 평균은 37.35%이고 시는 41.21%, 군은 46.55% 그리고 구는 22.21%이다. 군이 가장 높은 수준이고 그 다음이 시 그리고 구의 순서이다. 이러한 현상은 2010년 이후 2020년까지 지속되고 있음을 알 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 기초자치단체는 간접적 정책도구 활용수준이 2010년 54.86%에서 2020년 37.31%로 감소하였다는 것을 알 수 있다. 2010년부터 2015년까지 지속적으로 감소하다고 2016년 소폭

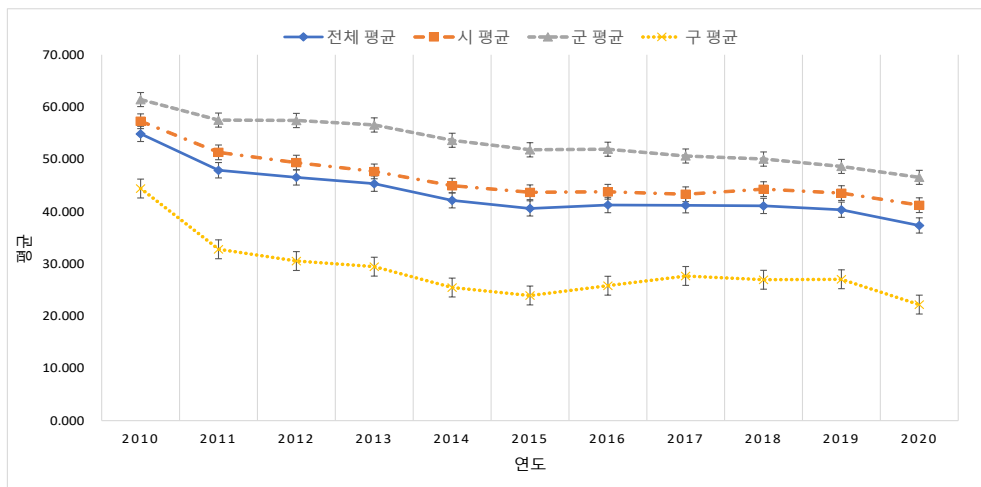
증가 후 다시 지속적으로 하락하고 있다.

<표 4-1> 간접적 정책도구 활용수준의 기술통계 분석(전체)

(단위: %)

구분	전체		시		군		구	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
2010	54.860	10.025	57.283	6.054	61.427	4.070	44.421	10.192
2011	47.907	13.118	51.332	6.596	57.492	4.419	32.795	11.971
2012	46.551	14.293	49.379	7.179	57.427	4.916	30.552	13.413
2013	45.342	15.181	47.673	7.335	56.571	5.110	29.466	16.099
2014	42.158	14.333	44.958	7.440	53.632	4.756	25.478	11.952
2015	40.607	13.739	43.682	7.259	51.820	4.367	23.939	10.026
2016	41.262	13.392	43.784	7.053	51.936	4.876	25.836	11.183
2017	41.202	12.534	43.326	6.815	50.634	4.669	27.686	12.071
2018	41.092	12.270	44.293	6.334	50.047	4.484	26.972	10.965
2019	40.356	11.871	43.529	6.178	48.645	5.115	27.056	10.961
2020	37.347	12.236	41.214	6.457	46.549	4.456	22.206	8.667

<그림 4-1> 간접적 정책도구 활용수준에 대한 기술통계 분석결과
변화추이(전체)



이를 기초자치단체의 유형으로 구분하여 살펴보면 시는 2010년 57.28%에서 2020년 41.21%로 하락하였다. 2017년까지 하락하다가 2018년 소폭 상승한 후 다시 하락하고 있다. 군은 2010년 이후 2020년까지 지속적으로 하락하고 있고, 구는 2015년까지 하락하다가 2016년 소폭 상승한 후 2020년 대폭 하락하는 것으로 나타났다. 분석결과를 종합하면 기초자치단체의 간접적 정책도구 활용수준은 하락하고 있다고 볼 수 있다.

다음으로 또 하나의 종속변수인 정책도구 활용의 다양성에 대한 기술통계량을 살펴보면 <표 4-2>, <표 4-3>, <그림 4-2>, <그림 4-3>과 같다. 정책도구 활용의 다양성은 앞에서 살펴본 것처럼 HHI(Hirschman-Herfindahl index)와 엔트로피 지수를 활용하였다. 먼저 HHI에 대하여 살펴보면 <표 4-2>, <그림 4-2>와 같다. Salamon이 제시한 13개 정책도구 유형 중 한국의 결산서를 통해 파악할 수 있는 직접적 제공, 공기업, 직접대출, 재화 및 생산계약, 서비스 제공계약, 보조금, 공적 보험 등과 같은 7개의 정책도구에 대한 활용의 다양성을 HHI로 측정한 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 HHI 측정값이 0으로 가까울수록 집중도가 높다는 것을 의미하고 그 값이 높아져서 1에 가까울수록 세부 정책도구가 다양하게 활용되고 있다는 것을 의미한다.

HHI를 활용하여 측정한 정책도구 활용의 다양성에 대한 기술통계 분석결과를 보면 2020년 기준 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성은 0.711이고, 시는 0.790, 군은 0.796 그리고 구는 0.524이다. 분석결과를 토대로 하면 군이 가장 다양한 정책도구를 활용하고 있고, 그 다음은 시 그리고 구인 것으로 나타났다.

이를 기초자치단체 유형별로 좀 더 구체적으로 살펴보면 기초자치단체는 2010년 0.824에서 2020년 0.711로 측정값이 하락하고 있는 것으로 나타났다. 이는 정책도구를 다양하게 활용하고 있다가 특정 정책도구의 활용수준이 높아지고 있는 방향으로 변화하고 있다는 것을 의미한다. 간접적 정책도구 활용수준과 마찬가지로 2015년까지 HHI 측정값이 지

속적으로 하락하다가 2016년에 소폭 증가하다가 하락하고 있다.

시는 2010년 0.860에서 2020년 0.790, 군은 0.832에서 2020년 0.796 그리고 구는 2010년 0.776에서 2020년 0.524로 변화하였다. 2010년에는 시가 가장 다양한 정책도구를 활용하고 있었으나 2020년으로 오면서 군이 가장 다양한 정책도구를 활용하는 것으로 나타났다.

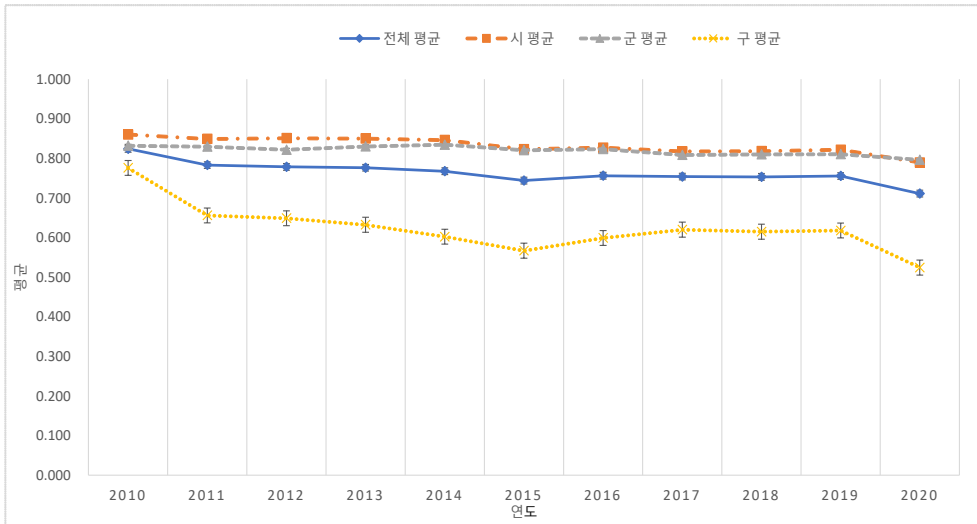
분석결과를 종합하면 정책도구 활용의 다양성이 약화되고 있으며 이러한 현상은 시와 구에서 더 크게 나타났다고 볼 수 있다.

<표 4-2> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석(HHI)

(단위: 점)

구분	전체		시		군		구	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
2010	0.824	0.057	0.860	0.041	0.832	0.422	0.776	0.054
2011	0.783	0.101	0.849	0.032	0.830	0.035	0.656	0.087
2012	0.779	0.105	0.851	0.038	0.822	0.038	0.649	0.091
2013	0.776	0.113	0.850	0.034	0.830	0.041	0.632	0.093
2014	0.768	0.125	0.846	0.043	0.835	0.033	0.602	0.090
2015	0.744	0.130	0.823	0.041	0.821	0.031	0.567	0.085
2016	0.756	0.118	0.827	0.042	0.823	0.034	0.599	0.081
2017	0.754	0.104	0.818	0.038	0.809	0.031	0.620	0.081
2018	0.753	0.107	0.818	0.040	0.810	0.026	0.615	0.085
2019	0.756	0.107	0.822	0.041	0.811	0.027	0.618	0.085
2020	0.711	0.138	0.790	0.051	0.796	0.028	0.524	0.093

<그림 4-2> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석 변화추이(HHI)



<표4-3>, <그림 4-3>은 엔트로피지수를 활용하여 측정된 정책도구 활용의 다양성에 대한 분석결과이다. 엔트로피지수를 활용하여 측정된 정책도구 활용의 다양성에 대한 기술통계 분석결과를 보면 2020년 기준 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성은 0.788이고, 시는 0.790, 군은 0.824 그리고 구는 0.726이다. 분석결과를 토대로 하면 군이 가장 다양한 정책도구를 활용하고 있고, 그 다음은 시 그리고 구인 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 HHI를 활용하여 산출한 정책도구 활용의 다양성의 분석결과와 일치함을 확인할 수 있다.

이를 기초자치단체 유형별로 좀 더 구체적으로 살펴보면 기초자치단체는 2010년 0.809에서 2020년 0.788로 측정값이 하락하고 있는 것으로 나타났다. 이는 정책도구를 다양하게 활용하고 있다가 특정 정책도구의 활용수준이 높아지고 있는 방향으로 변화하고 있다는 것을 의미한다. 2014년까지 엔트로피지수가 지속적으로 하락하다가 2015년에 소폭 증가한 후 다시 하락하고 있다.

시는 2010년 0.803에서 2020년 0.790, 군은 0.825에서 2020년 0.824 그리고 구는 2010년 0.795에서 2020년 0.726으로 감소하였다.

엔트로피지수에 의한 분석결과를 종합하면 기초자치단체의 간접적 정책도구 활용수준은 하락하고 있고, 정책도구 활용의 다양성이 약화되고 있으며 이러한 현상은 시와 구에서 더 크게 나타났다고 볼 수 있다는 HHI의 분석결과와 일치한다.

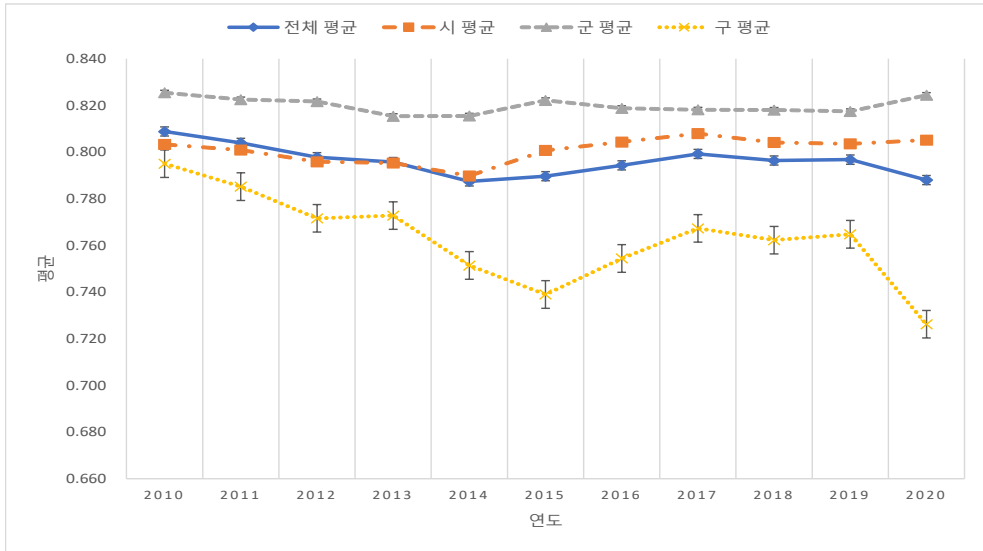
HHI와 엔트로피지수를 활용하여 측정한 정책도구 활용의 다양성에 대한 분석결과는 일관성을 가지고 있다. 두 가지 방법 모두 동일한 값을 가진다는 것은 분석결과를 신뢰할 수 있다고 볼 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다.

<표 4-3> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석(엔트로피지수)

(단위: 점)

구분	전체		시		군		구	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
2010	0.809	0.029	0.803	0.022	0.825	0.026	0.795	0.032
2011	0.804	0.034	0.801	0.022	0.823	0.026	0.785	0.042
2012	0.798	0.038	0.796	0.024	0.822	0.024	0.772	0.045
2013	0.796	0.039	0.795	0.021	0.815	0.025	0.773	0.052
2014	0.787	0.041	0.790	0.023	0.816	0.025	0.751	0.044
2015	0.790	0.048	0.801	0.024	0.822	0.023	0.739	0.048
2016	0.794	0.040	0.804	0.023	0.819	0.025	0.754	0.039
2017	0.799	0.036	0.808	0.025	0.818	0.020	0.767	0.040
2018	0.796	0.035	0.804	0.022	0.818	0.019	0.762	0.036
2019	0.797	0.036	0.804	0.024	0.817	0.020	0.765	0.039
2020	0.788	0.056	0.805	0.023	0.824	0.018	0.726	0.060

<그림 4-3> 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석
변화추이(엔트로피지수)



2. 독립변수

이 연구에서의 독립변수는 정부간 관계이다. 정부간 관계는 기구수와 공무원수를 조합하여 산출한 행정자율성과 Vo의 재정분권지수를 변형하여 기초자치단체의 수준으로 산출한 재정자율성을 기준으로 구분한 4개의 집단유형, 그리고 행정자율성과 재정자율성이다.

먼저 정부간 관계 집단 유형의 연도별 빈도는 <표 4-4>, <그림 4-4>와 같다. 2020년을 기준으로 살펴볼 때, 행정자율성과 재정자율성이 높은 행·재정자율성 확대형은 87개, 재정자율성이 높은 재정자율성 확대형은 3개, 행정자율성이 높은 행정자율성 확대형은 29개, 행정과 재정자율성이 모두 낮은 수준인 행·재정자율성 열위형의 경우 107개로 나타났다. 평균적으로 행·재정자율성 확대형의 경우 평균 61개, 재정자율성 확대형은 평균 21개, 행정자율성 확대형은 33개 평균 행·재정자

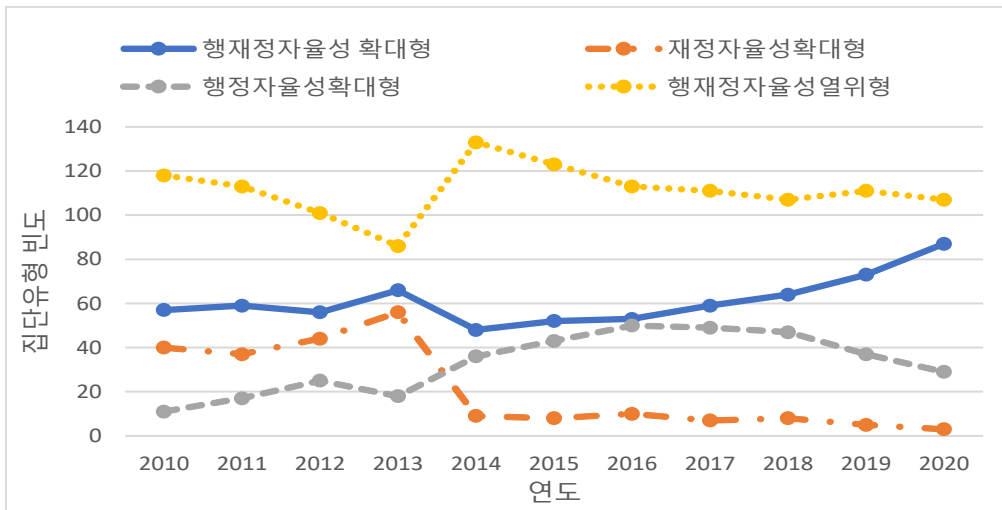
울성 열위형의 경우 평균 111개로 나타났다.

<표 4-4> 정부간 관계 집단유형의 연도별 빈도분석

(단위: 개)

구분	행재정자율성 확대형	재정자율성 확대형	행정자율성 확대형	행재정자율성 열위형
2010	57	40	11	118
2011	59	37	17	113
2012	56	44	25	101
2013	66	56	18	86
2014	48	9	36	133
2015	52	8	43	123
2016	53	10	50	113
2017	59	7	49	111
2018	64	8	47	107
2019	73	5	37	111
2020	87	3	29	107

<그림 4-4> 정부간 관계 집단유형의 연도별 빈도분석 변화추이

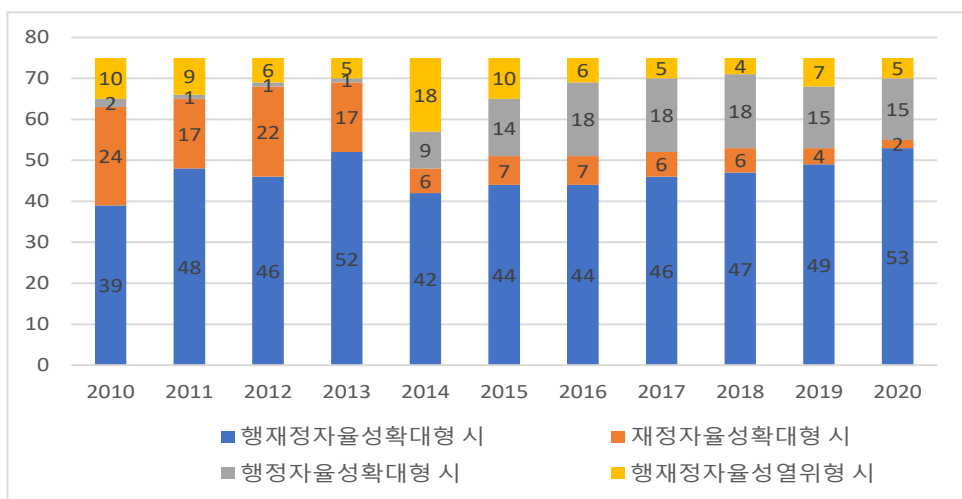


개별 집단의 시계열적 추이를 살펴보면, 행·재정자율성 확대형의 경우 2014년의 감소를 제외하면 증가하고 있는 경향이 나타난다고 볼 수

있다. 재정자율성 확대형의 경우 2013년에 소폭 증가한 것을 제외하면 2014년부터 크게 감소한 것을 확인할 수 있다. 행정자율성 확대형은 지속적으로 증가하는 추세를 보였으나, 2019년 이후 감소하는 것으로 나타났다. 행·재정자율성 열위형의 경우 네 개의 집단 유형 중 매년 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났는데, 86개로 나타난 2013년을 제외하면 지속적으로 100개 이상의 기초자치단체가 이 유형에 해당하는 것으로 나타났다.

다음으로는 정부간 관계 집단유형을 시군구와 연도별 빈도로 살펴보고자 한다. 분석결과는 <표 4-5>와 같다. <표 4-5>의 분석결과를 누적세로막대형 그래프를 통해 시, 군, 구에서 각 집단유형의 비중이 어떻게 연도별로 변화되고 있는지를 살펴보았다. 그 결과는 <그림 4-5>, <그림 4-6> 그리고 <그림 4-7>과 같다. 먼저 시의 정부간 관계 집단유형은 행·재정자율성확대형에 가장 많은 기초자치단체가 분포하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 다음으로 많은 기초자치단체가 분포하고 있는 집단유형은 평균적으로 2014년 전에는 재정자율성 확대형, 이후에는 행정자율성 확대형이다.

<그림 4-5> 정부간 관계 집단유형의 시의 연도별 빈도분석



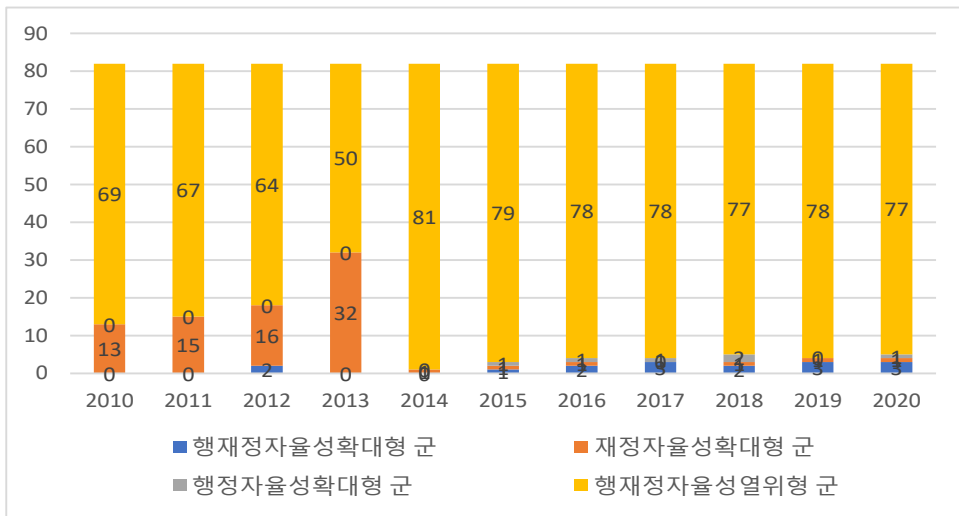
<표 4-5> 정부간 관계 집단유형의 시·군·구 연도별 빈도분석

(단위: 개)

구분	행·재정자율성 확대형			재정자율성 확대형			행정자율성 확대형			행·재정자율성 열위형		
	시	군	구	시	군	구	시	군	구	시	군	구
2010	39	0	18	24	13	3	2	0	9	10	69	39
2011	48	0	11	17	15	5	1	0	16	9	67	37
2012	46	2	8	22	16	6	1	0	24	6	64	31
2013	52	0	14	17	32	7	1	0	17	5	50	31
2014	42	0	6	6	1	2	9	0	27	18	81	34
2015	44	1	7	7	1	0	14	1	28	10	79	34
2016	44	2	7	7	1	2	18	1	31	6	78	29
2017	46	3	10	6	0	1	18	1	30	5	78	28
2018	47	2	15	6	1	1	18	2	27	4	77	26
2019	49	3	21	4	1	0	15	0	22	7	78	26
2020	53	3	31	2	1	0	15	1	13	5	77	25

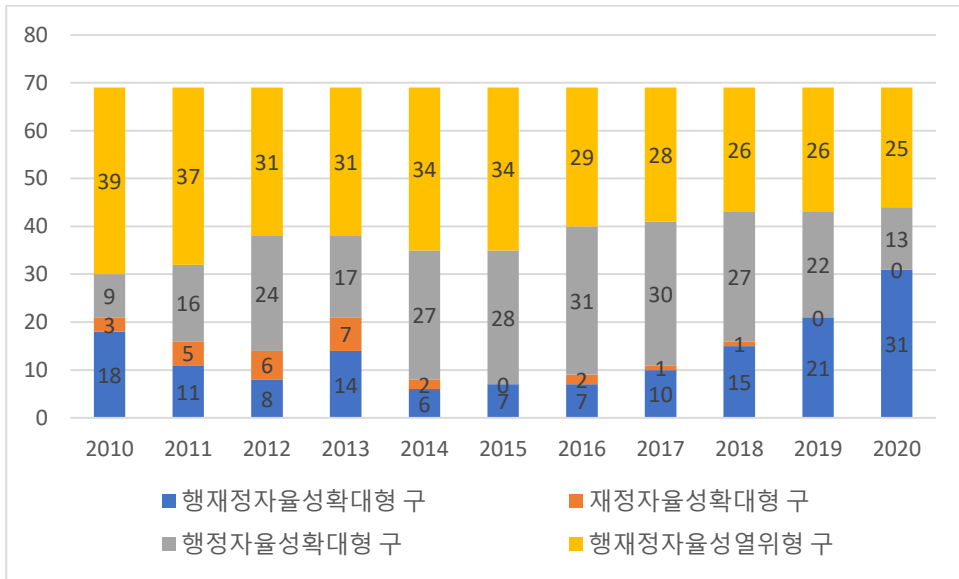
다음으로 정부간 관계 집단유형의 군의 연도별 빈도분석결과를 살펴보면 <그림 4-6>과 같다. 행·재정자율성 열위형이 압도적으로 많이 분포하고 있음을 확인할 수 있다. 2010년부터 2013년까지는 재정자율성 확대형에 다수 분포하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 4-6> 정부간 관계 집단유형의 군의 연도별 빈도분석



다음으로 정부간 관계 집단유형의 구의 연도별 빈도분석결과를 살펴보면 <그림 4-7>과 같다. 앞에서 살펴보았던 시와 군에 비해서는 네 개의 집단이 상대적으로 고르게 분포하고 있음을 확인할 수 있다. 그럼에도 행·재정자율성 열위형에 가장 많은 기초자치단체가 분포하고 있는 것으로 나타났다. 개별 집단의 평균을 살펴보면, 평균적으로 행·재정자율성 확대형은 13개, 재정자율성 확대형은 2개, 행정자율성 확대형은 22개, 행·재정자율성 열위형은 31개의 기초자치단체가 분포하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 4-7> 정부간 관계 집단유형의 구의 연도별 빈도분석



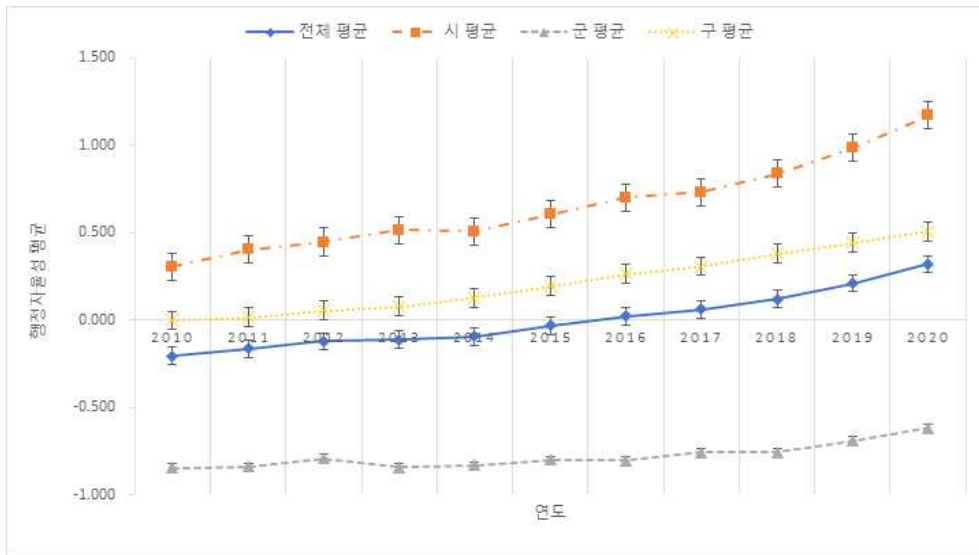
다음으로 정부간 관계의 구성요소 중 하나인 행정자율성에 대한 기술 통계분석결과이다(<표 4-6>, <그림 4-8> 참조) 행정자율성은 공무원수와 기구수를 표준화하여 산출하였다. 2010년 기준 전체 평균 -0.206, 시 평균 0.305, 군평균 -0.846, 구의 평균은 -0.002였으며, 2020년 기준으로 전체 평균 0.319, 시는 1.170, 군은 -0.617, 구는 0.507로 크게 상승한 것을 확인할 수 있었다. 그래프를 통해서도 이러한 경향을 확인할 수 있는데 전체적으로 행정자율성은 증가하는 경향이 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4-6> 행정자율성 기술통계 분석

(단위: 점)

구분	전체		시		군		구	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
2010	-0.206	0.874	0.305	1.080	-0.846	0.198	-0.002	0.624
2011	-0.165	0.825	0.404	0.901	-0.838	0.201	0.017	0.617
2012	-0.123	0.872	0.446	0.986	-0.791	0.354	0.054	0.617
2013	-0.112	0.860	0.514	0.919	-0.843	0.183	0.077	0.613
2014	-0.095	0.874	0.506	0.962	-0.831	0.204	0.126	0.609
2015	-0.031	0.897	0.605	0.929	-0.800	0.308	0.193	0.632
2016	0.021	0.935	0.701	0.963	-0.804	0.263	0.264	0.639
2017	0.061	0.964	0.731	1.002	-0.758	0.360	0.307	0.680
2018	0.119	1.005	0.836	1.046	-0.755	0.329	0.379	0.683
2019	0.210	1.054	0.983	1.141	-0.690	0.274	0.440	0.694
2020	0.319	1.128	1.170	1.210	-0.617	0.300	0.507	0.788

<그림 4-8> 행정자율성 기술통계 분석 변화추이



다음은 재정자율성에 대한 기술통계분석결과이다(<표 4-7>, <그림 4-9> 참조). 재정자율성은 Vo의 재정분권지수를 변형하여 기초자치단체의 수준으로 산출하였다. 2020년 기준으로 전체 평균 0.037, 시는 0.053

군은 0.029 구는 0.030이다.

<표 4-7> 재정자율성 기술통계 분석

(단위: 점)

구분	전체		시		군		구	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
2010	0.037	0.016	0.053	0.019	0.029	0.005	0.030	0.009
2011	0.037	0.016	0.053	0.019	0.029	0.005	0.029	0.007
2012	0.039	0.017	0.056	0.020	0.031	0.006	0.030	0.007
2013	0.040	0.017	0.057	0.020	0.033	0.006	0.031	0.008
2014	0.029	0.015	0.043	0.018	0.018	0.005	0.027	0.007
2015	0.030	0.017	0.045	0.020	0.019	0.006	0.027	0.008
2016	0.032	0.018	0.047	0.021	0.020	0.006	0.028	0.008
2017	0.032	0.018	0.048	0.021	0.021	0.009	0.029	0.008
2018	0.033	0.018	0.049	0.021	0.020	0.006	0.030	0.008
2019	0.034	0.019	0.050	0.022	0.021	0.006	0.031	0.009
2020	0.035	0.018	0.051	0.021	0.022	0.006	0.032	0.010

<그림 4-9> 재정자율성 기술통계 분석 변화추이



제 2 절 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성에 미치는 영향 분석: 패널데이터분석(FE모형 및 GMM)

1. 정책도구 활용수준 분석

1) 집단유형별 분석

여기에서는 정부간 관계가 정책도구 활용수준에 영향을 미치는지, 그리고 행정자율성과 재정자율성이라는 정부간 관계의 구성요소가 정책도구 활용수준에 영향을 미치는지를 경험적으로 검증하였다.

가설검증을 위하여 패널데이터분석을 실시하였다. 패널데이터분석은 고정효과모형(FE)과 GMM²³⁾을 적용하였다. FE와 GMM을 적용하여 분석한 후 분석 결과를 종합 비교하였다. 즉, 행정자율성과 재정자율성에 따라 분류된 4개의 집단유형이 기초자치단체의 정책도구 활용수준에 있어 유의미한 차이를 야기하는지, 그리고 기초자치단체 분류 기준인 시·군·구에 따라 정책도구의 활용수준에 차이가 있는지를 종합적으로 비교 검증하였다.

행정자율성과 재정자율성에 따라 분류된 4개 집단별로 정책도구 활용수준에 차이가 있는지를 검증한 결과는 <표 4-8>과 같다. GMM 분석결과를 보면, 4개 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 재정자율성 확대형의 집단이 정책도구 활

23) 일반적으로 횡단면 선형회귀모형($y_i = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + e_i$)에서 설명변수가 내생성을 가지는 경우($cov(x_1, e) \neq 0$) OLS 추정량은 일치추정량이 될 수 없다. GMM은 동분산성이 아니라 이분산성이나 1계 자기상관 등이 존재하는 경우에도 이러한 가정의 위배를 고려하여 효율적인 추정량을 계산할 수 있다(민인식, 최필선, 2015). 이하 분석에서는 고정효과를 사용한 패널분석 결과와 GMM분석 결과를 함께 제시하였다.

용수준에 있어 상대적으로 큰 양(+)의 계수를 가지는 것으로 나타났다. 다음으로 행·재정자율성 확대형, 행·재정자율성 열위형, 행정자율성 확대형 순으로 큰 계수값을 가지는 것으로 나타났다. 이때 행정자율성 확대형에 포함된 집단은 정책도구 활용수준에 있어 음(-)의 계수를 가지는 것으로 나타났다.

정부간 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형이 간접적 정책도구의 활용수준에 미치는 영향이 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있는지를 살펴보기 위하여 분석한 결과를 살펴보면, 시와 구는 재정자율성 확대형의 집단에서, 군은 행·재정자율성 확대형의 집단이 정책도구 활용수준에 있어 상대적으로 큰 양(+)의 계수를 가지는 것으로 나타났다.

FE분석 결과를 살펴보면 행·재정자율성 확대형, 재정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 행·재정자율성 확대형의 집단이 정책도구 활용수준에 있어 상대적으로 큰 양(+)의 계수를 가지는 것으로 나타나며, 다음으로 재정자율성 확대형, 행정자율성 확대형, 행·재정 열위형 순으로 큰 계수값을 가지는 것으로 나타났다.

GMM 분석결과와 FE 분석결과를 비교하면 다음과 같다. 먼저, 집단간 정책도구 활용수준에 미치는 영향정도는 GMM 분석결과에서는 재정자율성 확대형이, FE 분석결과에서는 행·재정자율성 확대형이 다른 집단에 비해 상대적으로 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 다음으로 GMM 분석결과에서는 행정자율성 확대형의 계수값이 음(-)의 방향으로 나타나는 반면, FE 분석결과에서는 양(+)의 방향으로 나타남을 알 수 있다. 살펴본 것처럼 분석결과가 불일치함에 따라 선택이 필요할 수 있다. 이를 위하여 Sargan-test, Arellano-bond test를 시행하였고, 그 결과 1계 자기상관이 발생한바 GMM의 분석결과가 FE의 분석결과 보다 더 지지가능한 것으로 볼 수 있다.

<표 4-8> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른
정책도구 활용수준 분석

구분	GMM				FE				
	전체	시	군	구	전체	시	군	구	
L1(전기값)	0.112*** (0.018)	0.108** (0.031)	-0.002(0.029)	0.236*** (0.031)	0.331*** (0.018)	0.396*** (0.033)	0.287*** (0.034)	0.311*** (0.032)	
행정자율성확대형	1.997** (0.645)	2.975** (0.884)	5.492*** (1.344)	3.241* (1.467)	2.611*** (0.520)	2.278** (0.83)	2.705* (1.072)	3.061** (1.176)	
재정자율성확대형	2.98*** (0.546)	4.449*** (0.857)	1.856*** (0.512)	5.509** (2.067)	2.354*** (0.452)	2.816** (0.835)	1.573** (0.472)	2.366 (1.48)	
행정자율성확대형	-1.975** (0.636)	-2.627** (0.908)	-1.648 (1.677)	-3.064* (1.206)	0.811 (0.491)	0.235 (0.822)	-1.256 (1.475)	1.235 (0.948)	
총선투표율	-0.112*** (0.03)	-0.177*** (0.046)	-0.03 (0.034)	-0.255*** (0.066)	-0.047 (0.026)	-0.07 (0.046)	-0.033 (0.031)	-0.091 (0.063)	
지선투표율	0.475*** (0.05)	0.284*** (0.067)	0.207** (0.061)	-0.439** (0.134)	0.043 (0.037)	0.054 (0.053)	0.039 (0.05)	-0.155 (0.106)	
인구밀도	-0.003*** (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	
대학진학률	-0.021 (0.026)	-0.079 (0.046)	-0.06* (0.024)	-0.06 (0.056)	-0.055** (0.021)	-0.052 (0.042)	-0.048* (0.023)	-0.071 (0.05)	
사설학원수	0.684 (0.388)	0.433 (0.541)	0.101 (0.444)	1.598 (0.969)	0.104 (0.347)	0.258 (0.529)	-0.132 (0.455)	0.217 (0.843)	
저소득층비율	0.19** (0.062)	0.946*** (0.25)	-0.09 (0.138)	0.171 (0.09)	0.033 (0.058)	-0.05 (0.249)	-0.198 (0.141)	0.032 (0.082)	
고령화율	0.437*** (0.069)	-0.052 (0.097)	0.127 (0.08)	1.356*** (0.207)	0.018 (0.052)	-0.139 (0.078)	0.084 (0.066)	0.26 (0.181)	
시민단체	0.111*** (0.017)	0.024 (0.029)	0.203 (0.134)	0.108** (0.036)	0.056*** (0.011)	-0.004 (0.018)	-0.002 (0.084)	0.072** (0.022)	
연도	-1.269*** (0.066)	-0.571*** (0.125)	-1.381*** (0.093)	-0.714*** (0.159)	-0.622*** (0.058)	-0.205 (0.111)	-0.848*** (0.083)	-0.539*** (0.137)	
_cons	2563.528*** (132.466)	1184.242*** (250.778)	2824.298*** (186.093)	1476.547*** (315.752)	1281.512*** (115.225)	444.768* (222.584)	1748.016*** (167.862)	1114.445*** (273.258)	
mean vif	2.260	2.610	1.760	1.740	2.259	2.571	1.689	1.737	
within					0.4260	0.4543	0.6293	0.2874	
between					0.7197	0.5625	0.7565	0.5969	
overall					0.5488	0.4626	0.5773	0.4767	
Sargan-test chi2	179.340***	133.467***	148.662***	237.621***					
Arellano -Bond test	1	-5.1811***	-5.2891***	-6.8665***	-2.1102*				
	2	1.910	1.754	-2.0461*	0.958				

주. ***P<0.001 **P<0.01 *P<0.05

이 연구에서의 집단 간 분석결과는 행·재정자율성 열위형을 기준으로 해당 집단 간 상대적 영향관계를 나타내고 있다. 군을 제외한 전체와 시, 구의 경우 재정자율성 확대형, 행·재정자율성 확대형, 행·재정자율성 열위형, 행정자율성 확대형 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 군의 경우 행·재정자율성 확대형, 재정자율성 확대형, 행정자율성 확대형, 행·재정자율성 열위형 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다 (<표 4-9> 참조).

<표 4-9> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른
정책도구 활용수준 분석 : 행·재정자율성 열위형 대비

구분	행·재정자율성 열위형(비교집단) 대비							
	GMM				FE			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구
행재정자율성확대형	↑**	↑**	↑***	↑*	↑***	↑**	↑*	↑**
재정자율성확대형	↑***	↑***	↑***	↑**	↑***	↑*	↑**	↑
행정자율성확대형	↓**	↓**	↓	↓*	↑	↑	↓	↑

주1. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

주2. 상방 화살표(↑, ↑, ↑)는 간접적 정책도구의 활용수준이 증가함을 의미,
하방 화살표(↓)는 직접적 정책도구의 활용수준이 증가함을 의미.

이러한 분석결과를 종합하면 다음의 결과를 생각해볼 수 있을 것이다. 재정자율성 확대형은 간접적 정책도구를 활용하려는 경향을 가지고 있으며, 행정자율성 확대형은 직접적 정책도구를 활용하는 경향이 있는 것으로 보인다. 특히, 재정자율성은 시, 군, 구 모두에서 간접적 정책도구 활용수준에 보다 큰 영향을 미친다는 판단이 가능하다. 즉, 재정자율성 확대형에 포함된 기초자치단체는 간접적 정책도구의 활용수준이 높고, 행정자율성 확대형에 포함된 기초자치단체는 간접적 정책도구의 활용수준이 감소(직접적 정책도구의 활용이 증가)하는 경향을 가진다. 또한, 행·재정자율성 확대형에 포함된 기초자치단체는 군을 제외할 경우 재정자율

성 확대형에 포함된 기초자치단체에 비해 상대적으로 낮은 양(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2) 정부간 관계 구성요소 분석

정부간 관계의 구성요소인 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용수준에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 4-10>과 같다.

GMM 분석결과를 살펴보면 재정자율성이 정책도구 활용수준에 있어 주요한 영향변수임을 확인할 수 있다. 행정자율성의 경우 전체와 구에서 정책도구 활용수준에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향관계를 가지는 것으로 나타났다. 재정자율성은 정책도구 활용수준에 있어 기초자치단체 유형 분류 모두에서 통계적으로 유의미한 양(+)²의 영향관계를 가지는 것으로 나타났다. 기초자치단체 유형 모두에서 재정자율성의 한 단위 증가가 행정자율성의 한 단위 증가에 비해 정책도구 활용수준에 있어 보다 큰 양(+)³ 영향관계를 가지는 것으로 나타났다. 행정자율성은 정책도구 활용수준에 있어 모든 유형에서 음(-)의 영향관계를 가지는 것을 알 수 있다.

분석결과를 종합하면 다음과 같다. 행정자율성의 확대는 기구수, 공무원수 등의 증가를 의미하며, 이는 직접적 정책도구를 활용하려는 경향으로 연계된다. 즉, 기구수, 공무원수가 해당 기초자치단체에서 한 단위 증가하면 간접적 정책도구가 아닌 직접적 정책도구의 활용수준이 증가한다는 해석이 가능해진다. 반면, 재정자율성이 확대되면 재화 및 생산 계약 등과 같이 외부 기구 등을 통한 다양한 아웃소싱 방식에서의 정책도구 활용이 증가하는 경향으로 연계되어짐을 알 수 있다. 특히, 상대적으로 기초자치단체의 여건이 좋은 구가 시·군에 비해 상대적으로 큰 양(+)⁴의 영향을 미치는 것으로 종합된다.

FE분석 결과를 살펴보면 재정자율성은 정책도구 활용수준에 있어 통계적으로 유의미한 양(+)⁵의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 행정자율성

의 경우 구에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

GMM 분석결과와 FE 분석결과를 비교하면 다음과 같다. 행정자율성이 정책도구 활용수준에 미치는 영향에 대한 분석결과를 보면 GMM 분석 결과에서는 음(-)의 영향을 미치는 반면, FE 분석결과에서는 양(+)의 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 분석결과가 불일치하기 때문에 선택이 필요하다. 이를 위하여 Sargan-test, Arellano-bond test를 수행하였고 그 결과 1계 자기상관이 발생한바 GMM의 분석결과가 FE의 분석결과보다 더 지지가능한 것으로 보인다.

즉, 이러한 분석결과는 앞선 정책도구 활용수준의 집단유형별 분석결과와 같은 의미를 가짐을 알 수 있다. 재정자율성의 한 단위 증가는 시와 군, 구 모두에서 간접적 정책도구 활용수준에 양(+)의 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 행정자율성 역시 행정자율성의 한 단위 증가가 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되며, 시와 군의 경우 음(-)의 방향의 추세를 가진다는 점도 앞선 분석결과를 지지하는 결과로 해석할 수 있다.

<표 4-10> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용수준 분석

구분	GMM				FE			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구
L1(전기값)	0.117*** (0.017)	0.129*** (0.031)	-0.007 (0.029)	0.222*** (0.03)	0.318*** (0.018)	0.382*** (0.033)	0.282*** (0.034)	0.269*** (0.032)
행정자율성	-1.529*** (0.349)	-0.599 (0.329)	-1.013 (0.773)	-5.656*** (1.345)	0.019 (0.274)	-0.349 (0.285)	-1.162 (0.758)	3.618** (1.363)
재정자율성	162.017*** (17.762)	97.248*** (20.656)	133.998*** (20.732)	348.557*** (77.314)	153.296*** (17.387)	117.788*** (24.162)	125.374*** (23.055)	280.810*** (64.597)
총선투표율	-0.127*** (0.03)	-0.172*** (0.047)	-0.057 (0.034)	-0.27*** (0.067)	-0.069** (0.026)	-0.084 (0.045)	-0.042 (0.031)	-0.179** (0.064)
지선투표율	0.47*** (0.05)	0.25*** (0.067)	0.172** (0.061)	-0.243 (0.139)	0.052 (0.036)	0.069 (0.053)	0.033 (0.05)	-0.074 (0.106)
인구밀도	-0.004*** (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
대학진학률	-0.02 (0.025)	-0.061 (0.047)	-0.09*** (0.024)	-0.045 (0.055)	-0.066** (0.021)	-0.068 (0.042)	-0.059* (0.024)	-0.067 (0.049)
사설학원수	0.825* (0.387)	0.397 (0.547)	0.239 (0.442)	1.855 (0.961)	0.082 (0.344)	0.232 (0.524)	-0.047 (0.451)	-0.142 (0.836)
저소득층비율	0.165** (0.061)	1.037*** (0.251)	-0.173 (0.141)	0.171 (0.089)	-0.005 (0.058)	-0.061 (0.249)	-0.288* (0.142)	0.000 (0.081)
고령화율	0.45*** (0.07)	-0.054 (0.099)	0.076 (0.081)	1.209*** (0.213)	0.049 (0.052)	-0.118 (0.079)	0.049 (0.07)	0.384* (0.178)
시민단체	0.122*** (0.017)	0.049 (0.029)	0.232 (0.134)	0.148*** (0.039)	0.054*** (0.011)	0.008 (0.018)	-0.026 (0.082)	0.059** (0.022)
연도	-1.171*** (0.068)	-0.683*** (0.124)	-1.198*** (0.100)	-0.827*** (0.158)	-0.568*** (0.059)	-0.230* (0.107)	-0.680*** (0.093)	-0.771*** (0.141)
_cons	2362.809*** (136.274)	1405.826*** (247.429)	2458.645*** (201.466)	1683.323*** (313.054)	1170.943*** (117.331)	491.809* (213.892)	1409.431*** (187.21)	1573.452*** (282.263)
mean vif	2.620	2.480	2.080	2.190	2.591	2.299	2.066	2.189
within					0.4369	0.4613	0.6350	0.3151
between	-				0.4942	0.1601	0.7493	0.2004
overall					0.4475	0.2833	0.5827	0.2267
Sargan-test chi2	171.341***	134.271***	151.126***	249.736***				
Arellano -Bond test	1	-5.4149***	-5.3080***	-6.8552***	-2.1361*	-		
	2	-1.7600	-1.8000	-2.0511	1.0720			

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

2. 정책도구 활용의 다양성 분석

1) 집단유형별 분석

여기에서는 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지, 그리고 행정자율성과 재정자율성이라는 정부간 관계의 구성요소가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 검증하려고 한다.

이에 대한 검증 결과는 <표 4-11>과 같다. 행정자율성과 재정자율성에 따라 분류된 4개의 집단유형이 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지, 그리고 기초자치단체 유형인 시·군·구별로 정책도구 활용의 다양성에 차이가 있는지를 HHI와 엔트로피지수를 활용하여 종합적으로 검토하였다.

GMM 분석결과를 살펴보면, HHI의 경우 전체와 구에서 4개 집단유형이 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시의 경우는 행정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 확인할 수 있다. 반면, 군의 경우에는 집단과 정책도구 활용의 다양성 간의 관계는 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 엔트로피지수를 활용한 집단간 영향정도의 차이를 살펴보았다. 재정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체와 구의 경우 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을, 군은 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 구의 경우 행정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 확인할 수 있다.

FE 분석결과를 살펴보면 HHI의 경우 군은 행·재정자율성 확대형에서 음(-)의 방향으로, 구는 행정자율성 확대형에서 양(+)의 방향의 영향을 미치는 것으로 나타났다, 엔트로피지수를 활용한 분석결과 전체의 행·재정자율성 확대형과 군의 행정자율성 확대형에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

GMM 분석결과와 FE 분석결과를 비교하면 다음과 같다. HHI를 활용한 분석과 엔트로피 지수를 활용한 분석 모두에서 행·재정자율성 확대형과 행정자율성 확대형의 부호방향이 상반된 것으로 나타남을 확인할 수 있다. 분석결과를 해석하기 위해서는 선택이 필요하다. 이를 위하여 Sargan-test, Arellano-bond test를 수행하였고, 그 결과 1계 자기상관이 발생한바 GMM의 분석결과가 FE의 분석결과 보다 더 지지가능성이 높다고 볼 수 있다.

<표 4-11> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른 정책도구 활용의 다양성 분석

구분	GMM								FE							
	HHI				엔트로피지수				HHI				엔트로피지수			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구	전체	시	군	구	전체	시	군	구
L1(전기값)	0.122*** (0.018)	0.051 (0.033)	0.01 (0.030)	0.095** (0.027)	0.153*** (0.018)	0.159*** (0.032)	0.024 (0.033)	-0.013 (0.007)	0.300*** (0.018)	0.329*** (0.038)	0.332*** (0.034)	0.266*** (0.033)	0.425*** (0.02)	0.435*** (0.035)	0.460*** (0.034)	0.352*** (0.036)
행재정자율성 확대형	0.020*** (0.005)	0.005 (0.006)	0.009 (0.010)	0.026* (0.011)	0.004 (0.003)	0.004 (0.003)	0.004 (0.006)	0.010 (0.006)	-0.001 (0.004)	0.001 (0.005)	-0.017* (0.008)	0.006 (0.01)	-0.006* (0.002)	0.000 (0.003)	0.003 (0.005)	-0.005 (0.006)
재정자율성확 대형	0.011* (0.004)	0.002 (0.006)	-0.003 (0.004)	0.095*** (0.015)	0.008** (0.002)	0.005 (0.003)	-0.005* (0.002)	0.241*** (0.029)	0.004 (0.004)	0.003 (0.005)	-0.016 (0.011)	0.009 (0.008)	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.003)	-0.001 (0.007)	-0.002 (0.005)
행정자율성확 대형	0.013** (0.005)	0.016** (0.006)	0.016 (0.012)	0.027** (0.009)	-0.005 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.014 (0.007)	-0.046*** (0.009)	0.004 (0.004)	-0.002 (0.005)	0.001 (0.003)	0.037** (0.013)	-0.003 (0.002)	0.001 (0.003)	-0.005* (0.002)	0.015 (0.008)
총선투표율	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.003*** (0.001)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001*** (0.000)
지선투표율	0.004*** (0.000)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002* (0.001)	0.001* (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.002*** (0.001)	0.000 (0.000)	0.001 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	-0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001* (0.001)
인구밀도	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
대학진학률	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)
사설학원수	0.008* (0.003)	-0.002 (0.003)	0.003 (0.003)	0.008 (0.007)	0.004* (0.002)	0.001 (0.002)	-0.004* (0.002)	0.004 (0.004)	0.000 (0.003)	-0.002 (0.003)	0.001 (0.003)	-0.001 (0.007)	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.001 (0.004)
저소득층비율	-0.002** (0.000)	-0.004** (0.002)	-0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.002** (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.000)	-0.003 (0.002)	-0.002* (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
고령화율	0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.007*** (0.001)	0.001** (0.000)	0.001* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.001 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.002 (0.002)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
시민단체	-0.001*** (0.000)	0.000* (0.000)	-0.004*** (0.001)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.003*** (0.001)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002** (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.001 (0.000)	0.000* (0.000)
연도	-0.006*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.005*** (0.001)	0.000 (0.000)	0.001* (0.000)	-0.002*** (0.001)	0.000 (0.001)	-0.003*** (0.000)	-0.003*** (0.001)	-0.001** (0.000)	-0.005*** (0.001)	0.001* (0.001)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)
_cons	13.375*** (1.058)	9.233*** (1.567)	4.553*** (1.207)	11.545*** (2.510)	0.918 (0.554)	-1.46 (0.931)	3.84*** (0.741)	0.956 (1.399)	7.584*** (0.87)	7.07*** (1.398)	3.427** (0.994)	11.133*** (2.441)	-0.771 (0.506)	-1.719* (0.753)	0.817 (0.628)	-0.434 (1.356)
mean vif	1.870	2.610	1.760	1.740	1.793	2.597	1.679	1.733	1.961	2.773	1.859	1.697	1.963	2.758	1.844	1.672
within									0.3148	0.4093	0.3222	0.3252	0.2185	0.2545	0.2454	0.2893
between	-								0.9032	0.5927	0.5584	0.3534	0.6489	0.8756	0.9077	0.4214
overall									0.6906	0.4641	0.4041	0.3361	0.4532	0.5774	0.5951	0.3439
Sargan-test chi2	226.712***	152.562***	123.624***	349.829***	220.511***	151.559***	121.608***	320.229***								
Arellano -Bond test	1 -5.601***	2 -4.966***	-6.3417***	-5.002***	-5.6896***	-5.3994***	-6.2619***	-4.982***	-							
	-0.7001	-0.6154	-0.6891	-0.7650	-0.6983	-0.6072	-0.6788	-0.7543								

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

분석결과를 종합하면 다음의 결과를 생각해볼 수 있을 것이다. 재정자율성 확대형 집단에서는 간접적 정책도구 활용의 다양성이 증가하는 경향(군 제외)이 나타났다. 행정자율성의 경우 정책도구 활용의 다양성 산출 방식(HHI와 엔트로피지수)에 따라 상이한 결과가 도출되었다. HHI와 엔트로피지수의 경우 행·재정자율성 확대형 또는 재정자율성 확대형, 행정자율성 확대형 또는 행·재정자율성 열위형 순으로 종합될 수 있다. 특히, HHI의 경우 행정자율성 확대형이 행·재정자율성 열위형에 비해 양(+)의 영향을, 엔트로피지수의 경우 행정자율성 확대형이 행·재정자율성 열위형에 비해 음(-)의 영향을 미치는 상반되는 결과가 도출되었다(<표 4-12> 참조).

정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향이 행·재정자율성 열위형에서 부호방향(양(+)과 음(-))이 명확하지 않은 점을 고려할 때, 재정자율성이 행정자율성에 비해 보다 주요한 영향을 미칠 수 있다는 판단을 해볼 수 있을 것이다. 이는 행·재정자율성 확대형, 재정자율성 확대형은 재정자율성이 높다는 특징을 가지며, 행정자율성 확대형과, 행·재정자율성 열위형은 재정자율성이 낮다는 특징을 가지기 때문이다.

<표 4-12> 정부간 관계 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른
정책도구 활용의 다양성 분석

구분	행·재정자율성 열위형(비교집단) 대비														
	GMM						FE								
	HHI			엔트로피지수			HHI			엔트로피지수					
	전체	시	군	구	전체	시	군	구	전체	시	군	구			
행재정자율성 확대형	↑***	↑	↑	↑*	↑	↑	↑	↓	↑	↓*	↑	↓*	↑	↑	↓
재정자율성 확대형	↑*	↑	↓	↑***	↑*	↑	↓*	↑***	↑	↑	↓	↑	↓	↓	↓
행정자율성 확대형	↑*	↑*	↑	↑**	↓	↓	↓	↓***	↑	↓	↑	↑**	↓	↑	↓*

주1. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

주2. 상방 화살표(↑, ↑, ↑)는 간접적 정책도구의 활용수준이 증가함을 의미,
하방 화살표(↓, ↓)는 직접적 정책도구의 활용수준이 증가함을 의미.

주3 기준집단은 행재정자율성 열위형임

2) 정부간 관계 구성요소 분석

정부간 관계의 구성요소인 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 4-13>과 같다. 분석결과를 살펴보면 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수임을 확인할 수 있다.

GMM 분석결과 행정자율성의 한 단위 증가는 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 있어 시와 구에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성의 한 단위 증가는 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 있어 전체(+), 시와 군(-)에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

엔트로피지수의 경우 행정자율성, 재정자율성 모두 전체, 시, 구에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 행정자율성의 증가는 전체, 시, 구에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나며, 재정자율성의 증가는 전체, 시, 구에서 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이는 앞서 수행한 분석결과와 같이 행정자율성의 확대가 직접적 정책도구 활용수준의 증가 경향으로 연계됨을 재확인하였다고 볼 수 있다. 반면, 재정자율성의 확대는 외부 기구 등을 통한 다양한 아웃소싱 방식으로의 정책도구 활용수준이 증가하는 경향으로 연계됨을 재확인할 수 있었다.

FE 분석결과를 살펴보면 정책도구 활용의 다양성(HHI)를 활용한 분석에서는 군과 구에 있어 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나며, 엔트로피 지수를 활용한 분석에서는 시와 구에서 재정자율성이, 구의 경우 행정자율성이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

GMM 분석결과와 FE 분석결과를 비교하면 다음과 같다. HHI를 활용한 분석과 엔트로피 지수를 활용한 분석 모두에서 구를 제외한 집단에서

상반된 계수의 부호가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 분석결과의 선택을 위하여 Sargan-test, Arellano-bond test를 수행한 결과 1계 자기상관이 발생한바 GMM의 분석결과가 FE의 분석결과 보다 더 지지가능성이 높다고 볼 수 있다.

이상의 분석결과를 종합하면, 재정자율성의 한 단위 증가는 시, 군, 구 모두에서 행정자율성에 비해 보다 큰 영향을 미친다는 판단을 지지하는 것을 알 수 있다.

<표 4-13> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석

구분	GMM								FE							
	HII				엔트로피지수				HII				엔트로피지수			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구	전체	시	군	구	전체	시	군	구
LI(전기값)	0.118*** (0.017)	0.052 (0.033)	-0.025 (0.03)	0.311*** (0.032)	0.13*** (0.018)	0.158*** (0.032)	0.003 (0.004)	0.199*** (0.029)	0.296*** (0.018)	0.327*** (0.037)	0.331*** (0.033)	0.221*** (0.033)	0.421*** (0.02)	0.424*** (0.035)	0.463*** (0.034)	0.337*** (0.035)
행정자율성	0.001 (0.003)	0.005* (0.002)	0.01 (0.006)	3.061*** (1.176)	-0.006*** (0.002)	-0.003** (0.001)	0.015 (0.003)	-0.028*** (0.006)	0.000 (0.002)	0.001 (0.002)	-0.004 (0.005)	-0.005 (0.012)	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)	0.001 (0.003)	-0.015* (0.007)
재정자율성	0.706*** (0.148)	-0.32* (0.145)	-0.79*** (0.152)	1.235 (0.948)	0.82*** (0.081)	0.217** (0.081)	0.009 (0.003)	2.407*** (0.335)	-0.125 (0.139)	-0.275 (0.156)	-0.408* (0.166)	2.497*** (0.581)	0.138 (0.082)	0.193* (0.087)	-0.072 (0.103)	1.189*** (0.325)
총선투표율	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.001** (0.000)	2.366 (1.48)	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	-0.002*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002** (0.001)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001*** (0.000)
지선투표율	0.004*** (0.000)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.091 (0.063)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	0.001 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	-0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
인구밀도	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.155 (0.106)	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
대학진학률	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)
사설학원수	0.008* (0.003)	-0.003 (0.003)	0.001 (0.003)	-0.071 (0.05)	0.005** (0.002)	0.002 (0.002)	-0.004 (0.002)	0.004 (0.004)	0.000 (0.003)	-0.002 (0.003)	0.000 (0.003)	-0.001 (0.007)	0.000 (0.002)	0.000 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.002 (0.004)
저소득층비율	-0.002*** (0.000)	-0.004** (0.002)	-0.004*** (0.001)	0.217 (0.843)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.002** (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.000)	-0.003 (0.002)	-0.002 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
고령화율	0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.032 (0.082)	0.001** (0.000)	0.001 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.001 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.003 (0.002)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
시민단체	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.003*** (0.001)	0.26 (0.181)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.003*** (0.001)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.001* (0.000)	0.000* (0.000)
연도	-0.006*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.003*** (0.001)	0.072** (0.022)	0.000 (0.000)	0.001* (0.000)	-0.002*** (0.000)	-0.001 (0.001)	-0.004*** (0.000)	-0.003*** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.007*** (0.001)	0.001** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
_cons	12.375*** (1.088)	9.104*** (1.535)	6.971*** (1.368)	-0.539*** (0.137)	-0.127 (0.567)	-1.643 (0.909)	4.220*** (0.837)	2.507 (1.401)	7.94*** (0.904)	7.020*** (1.344)	4.421*** (1.185)	14.177*** (2.537)	-1.163* (0.525)	-2.180** (0.717)	0.901 (0.741)	0.001 (1.401)
mean vif	2.330	2.450	2.030	2.220	2.299	2.402	1.998	2.219	2.424	2.512	2.039	2.207	2.317	2.688	2.134	2.306
within									0.3141	0.4112	0.3239	0.3367	0.2174	0.2632	0.2397	0.2997
between									0.9026	0.6199	0.4024	0.2959	0.6013	0.8659	0.8817	0.4002
overall									0.6812	0.4579	0.3472	0.3094	0.4366	0.5431	0.5827	0.3543
Sargan-test chi2	159.311***	148.538***	122.700***	343.159***	172.142***	159.423***	121.599***	350.725***								
Arellano	1	-5.1027***	-5.0540***	-6.3702***	-4.7384***	-6.4289***	-5.2849***	-6.4018***								
Bond test	2	-0.1612	-0.0547	-0.5982	-0.6651	-0.1741	-0.1009	-0.6266								

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

제 3 절 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 다양성에 미치는 영향 분석: 제도변화 효과 보정(DID분석)

이 연구에서의 분석기간은 2010년부터 2020년까지 11년간이다. 연구기간 내에 기준인건비 제도의 시행 및 부가세 방식의 지방소득세의 독립세 전환 등과 같은 제도의 변화가 있었다. 기초자치단체의 기구 및 인력 등이 기준인건비의 범위 내에서 자율적으로 편성할 수 있도록 자율성이 부여되었고, 재정제도의 변화 역시 기초자치단체의 재정자율성을 확대하는 방향으로 기여하였을 것으로 보인다.

이러한 점을 고려하면 제도도입이 기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성을 어떻게 변화시켰는지를 확인할 필요가 있을 것이다. 그 이유는 정부의 정책 및 제도도입이 기초자치단체에게 큰 영향을 미칠 수 있고, 이는 연구의 분석결과를 왜곡시킬 수 있기 때문이다.

여기에서는 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미쳤는지, 그리고 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계의 구성요인인 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미치는지를 검증하려고 한다.

이를 위하여 DID분석을 실시하여 제도변화에 따른 전·후의 차이가 유의미한 차이를 가지고 있는지를 검증하였다.

1. 정책도구 활용수준 분석

1) 집단유형별 분석

전체에 대한 분석결과를 살펴보면, 제도변화에 따라 행정자율성 확대형, 재정자율성 확대형과 정책도구 활용수준 간에 통계적으로 유의미한 음(-)의 관계가 있음을 알 수 있다. 시의 경우 행·재정자율성 확대형과 정책도구 활용수준 간에 통계적으로 유의미한 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다(<표 4-14> 참조).

이러한 결과는 행정자율성 확대형에 포함된 기초자치단체의 경우 제도의 도입 이후 간접적 정책도구의 활용수준이 감소되었다는 것을 의미한다. 이러한 현상은 기준인건비제도의 도입을 통해 기초자치단체는 과 단위 이하의 기구설치 및 공무원 편성의 자율성을 확보하였고, 따라서 기구수와 공무원수를 확대할 수 있었을 것이다. 기초자치단체가 기구수와 공무원수를 확대한 후 직접적 정책도구의 활용수준을 증가시켰으며, 이는 간접적 정책도구의 활용수준의 감소로 연계되었을 수 있다는 판단을 해볼 수 있을 것이다. 즉, 기초자치단체에게 행정자율성을 부여하면 외부를 활용하는 간접적 정책도구의 활용수준을 높이는 것이 아니라 직접적 정책도구 활용수준을 확대하는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

기초자치단체의 재정자율성 증가에 따른 제도변화에 대해서는 분석결과와 직접적 방식을 통한 정책도구 활용수준이 증가하는 결과가 나타났다. 이는 앞선 분석결과와는 상반된다.

이러한 결과가 발생한 원인은 앞서 정책도구 활용수준 및 정책도구 활용의 다양성 분석에서는 전체 데이터의 변화가 시간과 지역에 있어 독립적이었던 것에 비해, DID분석 과정에서는 시간과 지역이 고정됨에 따라 당초 구분한 집단이 혼재되어지는 결과가 야기되었기 때문으로 판단해볼 수 있다. 예를 들어 어떤 기초자치단체의 집단유형이 연도에 따라 재정자율성 확대형에서 행정자율성 확대형 등 다양한 유형으로 변화되는 결

과가 분석결과에 포함되어짐으로써 계수의 방향과 유의확률의 감소 등이 야기되어진 것으로 판단된다.

<표 4-14> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체의 유형에 따른
정책도구 활용수준 분석 : DID

구분	전체	시	군	구
행재정자율성확대형	0.252 (0.329)	-0.876 (0.774)	-0.37 (0.981)	0.701 (0.905)
연도더미	0.367 (0.488)	-3.036* (1.232)	0.396 (0.554)	1.349 (1.195)
행재정자율성확대형*연도더미	0.198 (0.522)	2.821* (1.107)	3.941 (2.755)	0.082 (1.517)
재정자율성확대형	2.851** (0.882)	1.761 (1.137)	2.942 (1.637)	2.267 (3.362)
재정자율성확대형*연도더미	-2.172* (1.009)	-0.401 (1.474)	-2.697 (1.713)	-1.215 (3.718)
행정자율성확대형	0.846* (0.372)	-1.091 (0.852)	-3.191* (1.493)	1.008 (0.752)
행정자율성확대형*연도더미	-2.767*** (0.678)	2.106 (1.690)	omitted	-1.940 (1.190)
총선투표율	0.018 (0.031)	-0.011 (0.056)	0.009 (0.042)	0.095 (0.067)
지선투표율	0.039 (0.055)	0.077 (0.077)	0.005 (0.07)	-0.147 (0.165)
ln(인구밀도)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.002 (0.001)
대학진학률	0.01 (0.021)	0.001 (0.039)	0.004 (0.023)	0.013 (0.055)
인구천명당 사설학원수	0.082 (0.299)	0.566 (0.433)	0.117 (0.39)	-0.692 (0.779)
저소득층비율	0.011 (0.049)	-0.099 (0.222)	-0.14 (0.131)	0.03 (0.07)
고령화율	-0.027 (0.06)	-0.066 (0.085)	0.07 (0.072)	-0.455* (0.217)
시민단체	-0.096*** (0.024)	-0.168*** (0.036)	-0.092 (0.159)	-0.027 (0.045)
2014	0.389 (0.409)	1.152 (0.644)	-1.238* (0.487)	2.053 (1.138)
2015	1.742** (0.525)	0.779 (0.853)	0.399 (0.638)	4.532*** (1.284)
2016	3.951*** (0.495)	2.897*** (0.771)	2.368*** (0.597)	7.589*** (1.236)
2017	3.195*** (0.521)	1.794* (0.861)	0.845 (0.637)	7.986*** (1.288)
2018	3.064*** (0.548)	3.028** (0.915)	1.62* (0.64)	5.764*** (1.372)
2019	2.561*** (0.513)	1.582 (0.843)	0.707 (0.624)	6.055*** (1.226)
2020		omitted		
_cons	-3.400*** (0.417)	-1.244 (0.984)	-2.156*** (0.504)	-6.187*** (1.019)
F-value	6.072***	6.149***	2.180**	6.280***
R-squared	0.1023	0.1521	0.0621	0.1685
Adj R-squared	0.0939	0.1273	0.0386	0.1422

주. ***P<0.001 **P<0.01 *P<0.05

2) 정부간 관계 구성요소 분석

행·재정자율성을 확대하는 제도의 변화에 따라 정부간 관계의 구성요소인 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용수준에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 4-15>와 같다.

분석결과를 살펴보면 행정자율성의 경우 전체와 시에서, 재정자율성의 경우 전체에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체에 대한 분석결과 행정자율성의 경우 제도변화에 따라 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성의 경우 제도변화에 따라 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 외 시·군·구에 있어서는 통계적으로 유의미한 결과를 가지지 못하는 것으로 나타났다.

이는 앞선 분석결과와 같이 DID분석 과정에서 시간과 지역이 고정됨에 따라 당초 구분한 집단이 혼재됨에 따라 시, 군, 구 간의 분석결과에 있어 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다고 볼 수 있다.

<표 4-15> 정부간 관계 구성요소와 정책도구의 활용수준 분석 : DID

구분	전체	시	군	구
행정자율성	0.124 (0.206)	-0.282 (0.247)	-1.508* (0.753)	0.891 (0.673)
연도더미	-1.807* (0.819)	0.578 (1.365)	1.596 (2.191)	-2.083 (2.645)
행정자율성*연도더미	-1.19** (0.353)	1.193* (0.495)	1.69 (1.194)	-2.007 (1.031)
재정자율성	7.856 (11.323)	27.837* (12.334)	40.452 (33.569)	-36.595 (54.375)
재정자율성*연도더미	48.116* (18.576)	-37.03 (24.094)	-14.061 (52.691)	109.56 (84.270)
총선투표율	0.016 (0.031)	-0.015 (0.056)	0.005 (0.042)	0.088 (0.067)
지선투표율	0.033 (0.055)	0.077 (0.077)	0.014 (0.07)	-0.146 (0.165)
인구밀도	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.002 (0.001)
대학진학률	0.009 (0.022)	0.006 (0.039)	0.001 (0.023)	0.014 (0.055)
사설학원수	0.042 (0.299)	0.316 (0.433)	0.043 (0.391)	-0.685 (0.779)
저소득층비율	0.017 (0.049)	-0.075 (0.222)	-0.144 (0.131)	0.034 (0.070)
고령화율	-0.024 (0.06)	-0.045 (0.084)	0.039 (0.071)	-0.47* (0.217)
시민단체	-0.095*** (0.025)	-0.206*** (0.039)	-0.074 (0.165)	-0.018 (0.044)
2014	0.708 (0.427)	0.638 (0.667)	-0.967 (0.702)	2.123 (1.144)
2015	1.865*** (0.527)	1.015 (0.86)	0.201 (0.648)	4.519*** (1.259)
2016	4.104*** (0.496)	2.963*** (0.778)	2.097** (0.609)	7.703*** (1.198)
2017	3.313*** (0.522)	1.851* (0.868)	0.591 (0.642)	8.065*** (1.257)
2018	3.180*** (0.550)	2.985** (0.918)	1.391* (0.645)	5.819*** (1.351)
2019	2.591*** (0.514)	1.576 (0.846)	0.651 (0.626)	6.047*** (1.217)
2020	omitted			
_cons	-3.455*** (0.525)	-3.025*** (0.853)	-3.935** (1.214)	-4.931** (1.761)
F-value	8.924***	7.330***	4.290***	15.500***
R-squared	0.0973	0.1468	0.0558	0.1677
Adj R-squared	0.0896	0.1242	0.0334	0.1440

주. ***P<0.001 **P<0.01 *P<0.05

즉, 분석결과를 종합할 때 기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구의 활용수준에 있어 통계적으로 유의미

한 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다. 기준인건비제도로의 변화에 따라 기초자치단체는 기구수 및 공무원수의 측면에서 자율성이 증가되었으며, 이에 따라 직접적 정책도구의 활용이 증가되었다는 것이다. 또한, 재정자율성의 확대는 기초자치단체가 외부와의 계약 등을 통해 간접적 정책도구의 활용수준이 증가하였음을 알 수 있다.

2. 정책도구 활용의 다양성 분석

1) 집단유형별 분석

전체 분석결과를 살펴보면 제도변화에 따라 행정자율성 확대형과 정책도구 활용의 다양성간에 통계적으로 유의미한 음(-)의 관계가 있다는 것을 확인할 수 있다.

구체적으로 살펴보면 먼저, 전체에 대한 분석결과에서 정책도구 활용의 다양성(HHI)은 행·재정자율성 확대형에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 행정자율성 확대형의 경우 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책도구 활용의 다양성(엔트로피)의 경우 행정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 앞서 수행한 분석의 결과와 같이 행정자율성 확대형에 포함된 기초자치단체에서 간접적 정책도구 활용의 다양성이 감소했다는 것을 의미하며, 이는 기초자치단체에 행정자율성을 부여할 경우 소수의 정책도구를 집중적으로 활용하는 것이 아니라 다양한 정책도구를 혼합하여 활용하는 경향이 증가할 수 있음을 의미한다(<표 4-16> 참조).

<표 4-16> 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체의 유형에 따른
정책도구 활용의 다양성 분석 : DID

구분	HHI				ENTROPY			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구
행재정자율성확대형	-0.004 (0.003)	0.001 (0.005)	-0.007 (0.007)	0.001 (0.007)	-0.001 (0.001)	-0.002 (0.003)	0.003 (0.004)	-0.002 (0.004)
연도더미	0.029*** (0.004)	0.034*** (0.008)	0.008* (0.004)	0.05*** (0.010)	0.005* (0.002)	-0.009* (0.004)	-0.006** (0.002)	0.034*** (0.005)
행재정자율성확대형*연도	0.013** (0.004)	0.001 (0.007)	0.024 (0.019)	0.016 (0.012)	0.001 (0.002)	0.004 (0.004)	-0.013 (0.011)	-0.001 (0.007)
재정자율성확대형	-0.001 (0.007)	-0.007 (0.007)	-0.005 (0.011)	0.031 (0.027)	0.009* (0.004)	0.000 (0.004)	0.004 (0.007)	0.035* (0.015)
재정자율성확대형*연도	0.013 (0.008)	0.004 (0.009)	0.004 (0.012)	0.002 (0.030)	-0.008 (0.004)	0.002 (0.005)	-0.006 (0.007)	-0.032 (0.017)
행정자율성확대형	0.003 (0.003)	0.001 (0.005)	0.001 (0.010)	0.005 (0.006)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.003)	-0.014* (0.006)	0.001 (0.003)
행정자율성확대형*연도	-0.028*** (0.005)	0.016 (0.011)	omitted	-0.006 (0.010)	-0.012*** (0.003)	-0.005 (0.006)	omitted	-0.009 (0.005)
총선투표율	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.000)	0.001* (0.001*)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)
지선투표율	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
ln(인구밀도)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
대학진학률	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
인구천명당 사설학원수	-0.001 (0.002)	0.000 (0.003)	-0.005* (0.003)	-0.001 (0.006)	0.001 (0.001)	0.000 (0.002)	0.003 (0.002)	-0.005 (0.004)
저소득층비율	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
고령화율	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	-0.002 (0.002)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.003** (0.001)
시민단체	-0.001** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.002 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000* (0.000)	0.001* (0.001)	0.000 (0.000)
2014	0.014*** (0.003)	0.000 (0.004)	0.006 (0.003)	0.029** (0.009)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	-0.008 (0.005)
2015	0.025*** (0.004)	0.015** (0.005)	-0.005 (0.004)	0.069*** (0.010)	0.011*** (0.002)	0.006* (0.003)	0.003 (0.003)	0.028*** (0.006)
2016	0.059*** (0.004)	0.041*** (0.005)	0.014** (0.004)	0.132*** (0.010)	0.013*** (0.002)	0.000 (0.003)	-0.008** (0.002)	0.054*** (0.006)
2017	0.047*** (0.004)	0.029*** (0.005)	-0.005 (0.004)	0.126*** (0.010)	0.013*** (0.002)	-0.001 (0.003)	-0.004 (0.003)	0.054*** (0.006)
2018	0.049*** (0.004)	0.040*** (0.006)	0.012* (0.004)	0.102*** (0.011)	0.007** (0.002)	-0.009** (0.003)	-0.004 (0.003)	0.038*** (0.006)
2019	0.051*** (0.004)	0.042*** (0.005)	0.011* (0.004)	0.107*** (0.010)	0.009*** (0.002)	-0.005 (0.003)	-0.005 (0.003)	0.045*** (0.006)
2020	omitted							
_cons	-0.047*** (0.003)	-0.037*** (0.006)	-0.009* (0.003)	-0.104*** (0.008)	-0.008*** (0.002)	0.006 (0.003)	0.003 (0.002)	-0.038*** (0.005)
F-value	6.492***	6.580***	2.250**	7.140***	8.790***	7.970***	5.190***	17.680***
R-squared	0.1552	0.1898	0.0971	0.3376	0.0612	0.0951	0.0884	0.2408
Adj R-squared	0.1472	0.1661	0.0745	0.3167	0.0523	0.0685	0.0656	0.2168

주. ***P<0.001 **P<0.01 *P<0.05.

2) 정부간 관계 구성요소 분석

행정자율성과 재정자율성이 제도변화에 따라 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 4-17>과 같다.

분석결과를 살펴보면 정책도구 활용의 다양성을 산출하는 HHI와 엔트로피지수 모두에서 행정자율성의 제도 변화는 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자율성의 경우 정책도구 활용의 다양성(HHI)에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합하면, 행정자율성과 재정자율성이 제도변화에 따라 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수로 작용할 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 정책도구 활용의 다양성을 산출하는 HHI와 엔트로피지수 모두에서 행정자율성의 제도 변화에 따라 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다는 것은 제도 도입에 따라 행정자율성이 증가할 때 정책도구 활용의 다양성은 감소한다는 것을 의미한다. 이는 7개의 정책도구를 다양하게 활용하기보다는 선택과 집중을 통해 기초자치단체의 공공서비스를 생산 및 공급한다는 것으로 해석할 수 있다. 특히 앞서 수행한 정부간 관계요인에 따른 정책도구 활용수준에 대한 DID 분석결과를 보면 전체와 구의 분석결과가 음(-)의 방향으로 나타난바 직접적 정책도구 활용수준을 높이는 방향으로 변화하고 있음을 예상해볼 수 있을 것이다. 기초자치단체는 행정자율성을 확대하는 제도의 도입을 통해 기구수와 공무원수의 증가를 도모하며, 기초자치단체는 증가된 기구 및 공무원을 활용하여 직접적 정책도구를 확대하려는 경향이 나타남을 확인할 수 있다.

한편, 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 제도도입에 따라 재정자율성이 증가 할때 정책도구 활용의 다양성도 함께 증가하는 것을 의미한다. 즉, 기초자치단체의 재정자율성이

확대되면 기초자치단체는 다양한 정책도구를 활용하려 한다는 판단이 가능하다.

<표 4-17> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석 : DID

구분	HHI				ENTROPY			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구
행정자율성	0.001 (0.002)	0.003* (0.002)	-0.001 (0.005)	0.002 (0.005)	-0.002* (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.003)	0.000 (0.003)
연도더미	-0.021** (0.006)	0.029** (0.009)	0.004 (0.015)	-0.004 (0.021)	-0.002 (0.004)	-0.006 (0.005)	0.006 (0.009)	0.011 (0.012)
행정자율성*연도더미	-0.022*** (0.003)	-0.003 (0.003)	-0.004 (0.008)	-0.016* (0.008)	-0.004* (0.002)	0.001 (0.002)	0.004 (0.005)	-0.012* (0.005)
재정자율성	-0.094 (0.089)	-0.052 (0.077)	-0.248 (0.232)	-0.180 (0.437)	0.142** (0.050)	0.066 (0.043)	0.255 (0.137)	0.055 (0.244)
재정자율성*연도더미	1.294*** (0.147)	0.163 (0.151)	0.107 (0.364)	1.955** (0.677)	0.114 (0.082)	-0.035 (0.084)	-0.409 (0.215)	0.724 (0.378)
총선투표율	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.000)	0.001* (0.001*)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)
지선투표율	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
인구밀도	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
대학진학률	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
사설학원수	-0.001 (0.002)	0.000 (0.003)	-0.005* (0.003)	-0.001 (0.006)	0.001 (0.001)	0.000 (0.002)	0.003 (0.002)	-0.005 (0.003)
저소득층비율	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
고령화율	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	-0.002 (0.002)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.003** (0.001)
시민단체	-0.001** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
2014	0.022*** (0.003)	0.003 (0.004)	0.004 (0.005)	0.032** (0.009)	-0.001 (0.002)	-0.003 (0.002)	0.001 (0.003)	-0.006 (0.005)
2015	0.025*** (0.004)	0.016** (0.005)	-0.006 (0.004)	0.069*** (0.010)	0.011*** (0.002)	0.006* (0.003)	0.003 (0.003)	0.029*** (0.006)
2016	0.06*** (0.004)	0.042*** (0.005)	0.013** (0.004)	0.133*** (0.010)	0.013*** (0.002)	0.000 (0.003)	-0.008** (0.002)	0.056*** (0.005)
2017	0.047*** (0.004)	0.029*** (0.005)	-0.006 (0.004)	0.126*** (0.010)	0.013*** (0.002)	-0.001 (0.003)	-0.004 (0.003)	0.055*** (0.006)
2018	0.049*** (0.004)	0.040*** (0.006)	0.011* (0.004)	0.102*** (0.011)	0.007** (0.002)	-0.009** (0.003)	-0.004 (0.003)	0.039*** (0.006)
2019	0.051*** (0.004)	0.041*** (0.005)	0.01* (0.004)	0.107*** (0.010)	0.009*** (0.002)	-0.005 (0.003)	-0.004 (0.003)	0.045*** (0.005)
2020	omitted							
_cons	-0.045*** (0.004)	-0.036*** (0.005)	-0.004 (0.008)	-0.098*** (0.014)	-0.013*** (0.002)	0.003 (0.003)	-0.005 (0.005)	-0.04*** (0.008)
F-value	6.820***	5.989***	4.733**	7.244***	7.699***	6.441***	4.113***	12.591***
R-squared	0.1744	0.1892	0.0998	0.3383	0.0617	0.0944	0.0847	0.2441
Adj R-squared	0.1674	0.1678	0.0785	0.3195	0.0536	0.0705	0.0629	0.2226

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

제 4 절 종합적 논의

이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 연구목적의 달성을 위하여 “가설1: 정부간 관계는 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다. 가설2: 행정자율성과 재정자율성은 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다. 가설3: 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계는 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다. 가설4: 제도의 도입효과를 반영한 행정자율성과 재정자율성은 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다”와 같이 4개의 가설을 설정한 후 이를 검증하기 위하여 분석을 하였다.

1. 집단유형과 정책도구 활용수준 분석

본 연구에서는 연구목적의 달성을 위하여 다양한 분석을 수행하였다. 구체적으로는 정부간 관계의 집단유형이 정책도구의 활용수준에 어떠한 영향을 미치는지, 기초자치단체 유형(시, 군, 구)에 따라 분석결과에는 차이가 발생하는지, 행·재정자율성을 확대하는 방향으로 변화된 제도는 정책도구의 활용수준에 미치는 영향의 정도에 차이를 발생시키는지 등에 대한 분석을 수행하였다. 결과를 종합하면, 다음의 표 <4-18>과 같다.

FE분석결과를 보면, 행·재정자율성 확대형, 재정자율성 확대형 집단이 정책도구의 활용수준에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 GMM 분석결과를 보면, 행·재정자율성 확대형(+), 재정자율성 확대형(+), 행정자율성 확대형(-) 모두가 정책도구의 활용수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

<표 4-18> 정부간 관계 집단유형과 정책도구 활용수준 분석: 종합

구분		전체	시	군	구
FE	L1(전기값)	0.331***	0.396***	0.287***	0.311***
	행재정자율성확대형	2.611***	2.278**	2.705*	3.061**
	재정자율성확대형	2.354***	2.816**	1.573**	2.366
	행정자율성확대형	0.811	0.235	-1.256	1.235
GMM	L1(전기값)	0.112***	0.108**	-0.002	0.236***
	행재정자율성확대형	1.997**	2.975**	5.492***	3.241*
	재정자율성확대형	2.98***	4.449***	1.856***	5.509**
	행정자율성확대형	-1.975**	-2.627**	-1.648	-3.064*
DID	행재정자율성확대형 *연도더미	0.198	2.821*	3.941	0.082
	재정자율성확대형 *연도더미	-2.172*	-0.401	-2.697	-1.215
	행정자율성확대형 *연도더미	-2.767***	2.106	omitted	-1.940

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

FE분석과 GMM분석의 주요 차이는 행정자율성 확대형에 대한 계수 방향의 변화이다. FE분석의 경우 군을 제외한 전체 및 시와 구에서 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, GMM 분석에서는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 데이터의 특성에 기인한 문제일 수 있을 것이다. 이 연구의 분석 데이터의 1계 자기상관 검증결과 귀무가설(1계 자기상관이 없음)을 기각하지 못함에 따라 GMM 추정 결과가 FE 분석 결과보다 적합한 추정량이라고 고려될 수 있기 때문이다.

구체적으로 GMM분석의 결과를 살펴보면 재정자율성 확대형의 집단이 정책도구 활용수준에 있어 상대적으로 큰 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되며, 다음으로 행·재정자율성 확대형, 행·재정자율성 열위형, 행정자율성 확대형 순으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 특

히, 행정자율성 확대형은 정책도구 활용수준에 있어 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

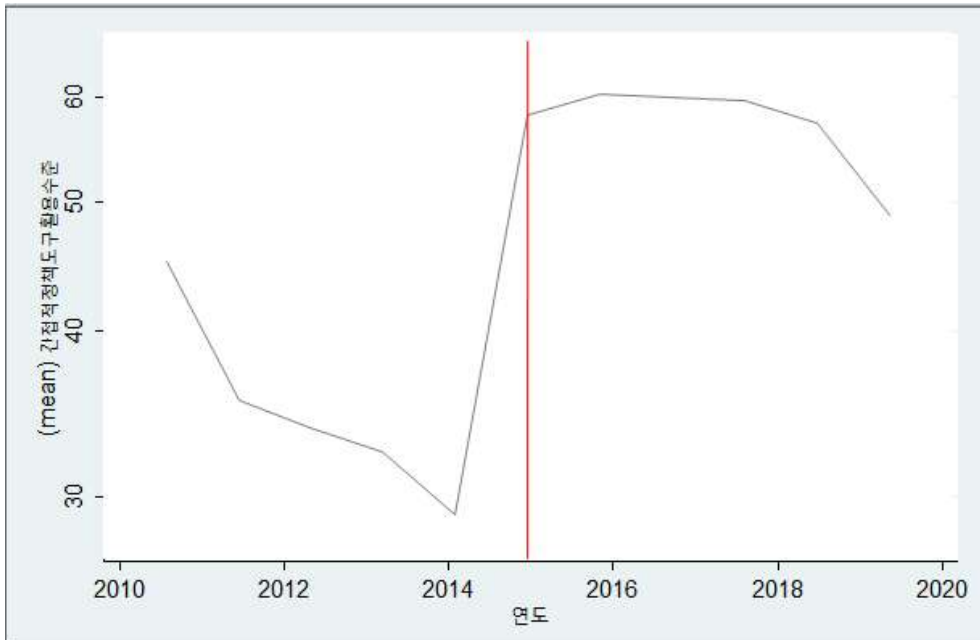
즉, 재정자율성 확대형은 간접적 정책도구의 활용수준을 증가시키는 경향이 존재하며, 행정자율성 확대형은 직접적 정책도구의 활용수준을 증가시키는 경향이 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 집단유형의 시군구 별 간접적 정책도구 활용수준 평균과도 일치하는 것을 확인할 수 있다(<표 4-19> 참조).

<표 4-19> 정부간 관계 집단유형의 시군구 별 간접적 정책도구 활용수준

구분	시	군	구	전체 평균
행 재정자율성 확대형	45.13	51.10	29.00	41.73
재정자율성 확대형	51.23	57.21	34.97	51.46
행정자율성 확대형	47.58	42.59	23.54	31.29
행 재정자율성 열위형	45.78	53.01	31.92	46.64
전체 평균	46.40	53.29	28.76	43.52

DID 분석결과를 종합하면, 기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구의 활용수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기준인건비제도로의 변화에 따라 기초자치단체는 기구수, 공무원수의 측면에서 일부 자율성의 확대가 이루어졌으며, 이에 따라 직접적 정책도구의 활용수준을 확대하는 결과가 나타났다. 또한, 제도도입에 따라 더 많은 재정자율성이 부여되면 기초자치단체는 외부와의 계약 등을 통한 간접적 정책도구의 활용수준을 확대하는 것을 알 수 있다(<그림 4-10> 참조).

<그림 4-10> 행·재정자율성 확대제도의 도입에 따른 정책도구 활용수준의 영향 분석: 전체집단의 DID 분석결과



2. 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용수준 분석

정부간 관계 구성요소가 정책도구의 활용수준에 어떠한 영향을 미치는지, 기초자치단체 유형에 따라 차이가 발생하는지, 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용수준에 미치는 영향의 정도에 차이를 발생시키는지 검증한 결과를 종합하면 표 <4-20>과 같다.

FE분석결과 행정자율성은 구에서 통계적으로 유의미한 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 재정자율성은 모든 기초자치단체 유형에서 통계적으로 유의미한 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. GMM 분석결과 행정자율성은 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성은 모든 기초자치단체 유형에서 통계적으로 유의미한 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

FE분석과 GMM분석의 주요 차이는 행정자율성에 대한 계수 방향의 변화이다. FE분석의 경우 전체와 구는 양(+)의 영향을 미치는 반면, GMM 분석에서는 음(-)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 다만, 이 연구의 분석 데이터의 1계 자기상관 검증결과 귀무가설(1계 자기상관이 없음)을 기각하지 못함에 따라 GMM 추정 결과가 보다 적합한 추정량으로 고려될 수 있을 것이다.

DID 분석결과를 보면, 기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 이러한 분석결과는 앞서 수행한 분석결과와 동일한 의미를 가짐을 확인할 수 있다.

<표 4-20> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용수준 분석: 종합

구분		전체	시	군	구
FE	L1(전기값)	0.318***	0.382***	0.282***	0.269***
	행정자율성	0.019	-0.349	-1.162	3.618**
	재정자율성	153.296***	117.788***	125.374***	280.810***
GMM	L1(전기값)	0.117***	0.129***	-0.007	0.222***
	행정자율성	-1.529***	-0.599	-1.013	-5.656***
	재정자율성	162.017***	97.248***	133.998***	348.557***
DID	행정자율성*연도더미	-1.19**	1.193*	1.690	-2.007
	재정자율성*연도더미	48.116*	-37.03	-14.061	109.56

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

3. 집단유형과 정책도구 활용의 다양성 분석

정부간 관계의 집단유형은 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지, 지방자치단체 유형에 따라 차이가 발생하는지, 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용수준에 미치는 영향의 정도에 차이를 발생시키는지에 대한 검증 결과를 종합하면 <표 4-21>과 같다.

HHI의 경우 전체와 구에서 4개 집단 유형과 정책도구 활용의 다양성 간 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다, 시의 경우는 행정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 엔트로피지수를 활용한 집단간 영향정도의 차이를 살펴보면, 재정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 전체와 구의 경우 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향, 군은 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 구의 경우 행정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

분석결과를 종합하면 재정자율성 확대형 집단에서 정책도구 활용의 다양성이 증가하는 경향(군 제외)이 나타난다는 점에 주목할 수 있을 것이다. 행정자율성은 HHI와 엔트로피지수와 같이 정책도구 활용의 다양성을 산출하는 방식에 따라 상이한 결과가 나타났다. HHI와 엔트로피지수의 경우 행·재정자율성 확대형 또는 재정자율성 확대형, 행정자율성 확대형 또는 행·재정자율성 열위형 순으로 종합된다, 특히, HHI의 경우 행정자율성 확대형이 행·재정자율성 열위형에 비해 양(+)의 영향을, 엔트로피지수의 경우 행정자율성 확대형이 행·재정자율성 열위형에 비해 음(-)의 영향을 미치는 상반된 결과가 나타난다.

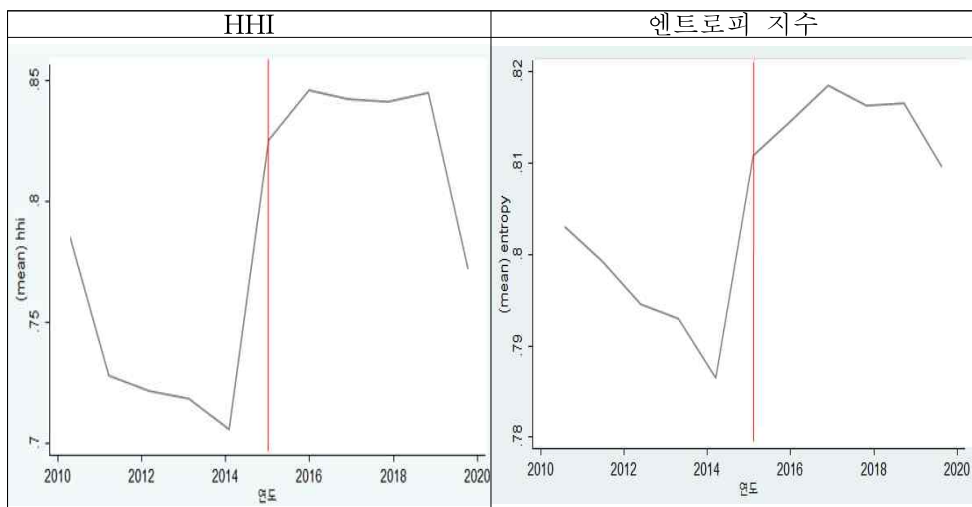
정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향이 행·재정자율성 열위형에서 부호방향(양(+)과 음(-))이 명확하지 않은 점을 고려할 때, 재정자율성이 행정자율성에 비해 보다 주요한 영향을 미칠 수 있다는 판단이 가능할 수 있을 것이다. 이는 행·재정자율성 확대형, 재정자율성 확대형은 재정자율성이 높다는 특징을 가지며, 행정자율성 확대형과, 행·재정자율성 열위형은 재정자율성이 낮다는 특징을 가지기 때문이다(<그림 4-11> 참조).

<표 4-21> 정부간 관계의 집단유형과 정책도구 활용의 다양성 분석:
종합

구분		HHI				ENTROPY			
		전체	시	군	구	전체	시	군	구
다양성 분석	L1(전기값)	0.122***	0.051	0.01	0.095**	0.153***	0.159***	0.024	-0.013
	행재정자율성 확대형	0.020***	0.005	0.009	0.026*	0.004	0.004	0.004	0.010
	재정자율성 확대형	0.011*	0.002	-0.003	0.095***	0.008**	0.005	-0.005*	0.241***
	행정자율성 확대형	0.013**	0.016**	0.016	0.027**	-0.005	-0.004	-0.014	-0.046***
DID	행재정자율성 확대형*연도더미	0.013**	0.001	0.024	0.016	0.001	0.004	-0.013	-0.001
	재정자율성 확대형*연도더미	0.013	0.004	0.004	0.002	-0.008	0.002	-0.006	-0.032
	행정자율성 확대형*연도더미	-0.028***	0.016	omitted	-0.006	-0.012***	-0.005	omitted	-0.009

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

<그림 4-11> 행·재정자율성 확대제도의 도입에 따른 정책도구
활용수준 다양성의 영향 분석: 전체집단의 DID 분석결과



4. 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석

정부간 관계 구성요소는 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지, 기초자치단체 유형에 따라 차이가 발생하는지, 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향의 정도에 차이를 발생시키는지를 검증한 결과는 <표 4-22>와 같다.

분석결과를 보면 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수임을 재확인할 수 있었다.

행정자율성의 한 단위 증가는 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 있어 시와 구에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성의 한 단위 증가는 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 있어 전체(+), 시와 군(-)에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 엔트로피지수의 경우 행정자율성, 재정자율성 모두 전체, 시, 구에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 행정자율성의 증가는 전체, 시, 구에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성의 증가는 전체, 시, 구에서 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

정책도구 활용의 다양성(엔트로피지수)을 기준으로 할 때, 행정자율성의 확대는 정책도구 활용의 다양성(엔트로피지수)을 감소시킨다는 것을 재확인할 수 있었다. 반면, 정책도구 활용의 다양성(엔트로피지수)을 기준으로 할 때 재정자율성의 확대는 정책도구 활용의 다양성을 증가시키는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 분석결과를 보면 HHI와 엔트로피지수 모두에서 행정자율성을 확대하는 제도의 도입은 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 재정자율성은 HHI에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

정책도구 활용의 다양성을 측정하는 HHI와 엔트로피지수를 활용하여 분석한 결과를 보면 부호의 차이가 일부 발생하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 각 지수의 개념과 계산 방법의 차이에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 일반적으로 허쉬만-허핀달지수(HHI)는 산출 시 분석대상이 되는 모든 기초자치단체의 수와 개별 기초자치단체의 정책도구 활용 수준에 대한 분포를 고려하여 정책도구 활용의 다양성을 측정한다. 반면, 엔트로피지수는 기초자치단체간 간 규모가 비슷하고 기초자치단체의 수가 많을수록 정책도구 활용의 다양성이 증가할 것이라고 가정하고 지수값을 도출한다. 이러한 지수의 개념과 계산 방법의 차이로 인해 분석결과의 차이가 발생하고 있다고 해석해볼 수 있다(조창익·임재영·이수연, 2008; 현승현·윤성식, 2011).

이러한 결과를 종합하면, 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수라고 볼 수 있다. 이는 앞서 수행한 분석의 결과에서와 같이 행정자율성 확대제도의 도입을 통해 기구수, 공무원수 등을 증가시키고, 증가된 기구와 공무원을 활용하는 직접적 정책도구를 활용하여 공공서비스를 생산 및 공급하려 할 것이다.

반면, 재정자율성 확대제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성이 확대하는 것을 확인할 수 있다. 즉, 기초자치단체의 재정자율성을 확대하면 정책도구 활용의 다양성을 확보할 수 있을 것이다.

<표 4-22> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석: 종합

구분		HHI				ENTROPY			
		전체	시	군	구	전체	시	군	구
다양성 분석	L1(전기값)	0.118***	0.052	-0.025	0.311***	0.130***	0.158***	0.003	0.199***
	행정자율성	0.001	0.005*	0.010	3.061**	-0.006***	-0.003**	0.015	-0.028***
	재정자율성	0.706***	-0.320*	-0.79***	1.235	0.820***	0.217**	0.009	2.407***
DID	행정자율성*연도더미	-0.022***	-0.003	-0.004	-0.016*	-0.004*	0.001	0.004	-0.012*
	재정자율성*연도더미	1.294***	0.163	0.107	1.955**	0.114	-0.035	-0.409	0.724

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

한국은 집권국가로서의 전통이 강하기 때문에 지방자치를 중앙정부에 의하여 부여된 권리로 보아 왔다. 즉, 이는 중앙정부가 부여해준 범위 내에서 지방자치를 할 수 있다는 것을 의미하며, 중앙정부가 지방자치단체의 공공서비스 생산과 공급방식을 결정함에 있어 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 이러한 한국의 특수성을 고려하면, 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인으로 기존의 연구에서 활용하지 않았던 정부간 관계요인을 포함하는 새로운 접근이 필요하다. 즉, 정부간 관계 요인이 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 요인인지를 확인할 필요가 있다는 것이다.

기존의 연구를 보면 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 어떤 영향을 미치는지를 연구한 논문은 찾아보기 어려운 실정이다. 이는 정부간 관계를 측정할 수 있는 모형의 설계가 어렵기 때문으로 보여진다. 기존의 정부간 관계모형은 분석의 단위를 중앙정부와 총합된 지방자치단체간의 관계로 보는 것이며, 중앙정부와 개별 지방자치단체의 관계로 보지는 않고 있다. 이 연구의 목적을 달성하기 위해서는 개별 기초자치단체 수준에서 정부간 관계를 측정하기 위한 새로운 모형의 설계와 접근이 필요하다.

이러한 배경 하에서 이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다. 구체적으로는 다음의 세부 질문에 답을 하고자 하였다.

첫째, 정부간 관계는 정책도구의 활용수준을 결정하는 요인이라고 볼 수 있는가? 둘째, 정부간 관계는 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요

인이라고 볼 수 있는가? 셋째, 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 다양성에 미치는 영향은 지방자치단체의 유형에 따라 어떤 차이를 보이는가? 넷째, 행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향에 어떤 차이를 발생시키는가? 다섯째, 이와 같은 분석결과는 이론적·정책적으로 어떤 함의를 가지는가?

이를 위해 이 연구에서는 226개 기초자치단체를 대상으로 2010년부터 2020년까지의 패널데이터를 활용하여 분석하였다. 정부간 관계 측정을 위한 모형 설계, 정부간 관계 수준 측정, 정책도구 활용수준과 다양성 측정 모형 설계, 기초자치단체별 정책도구 활용 수준과 다양성 측정, 정부간 관계와 정책도구 활용수준 그리고 정부간 관계와 정책도구 활용의 다양성 간의 영향정도 분석 등을 수행하였다.

이 연구에서의 종속변수는 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이다. 정책도구 활용수준은 간접적 정책도구 관련 결산액의 비율 $\{(간접적\ 정책도구\ 관련\ 결산액/기초자치단체\ 결산액) \times 100\}$ 로 측정하였고, 정책도구 활용의 다양성은 HHI와 엔트로피 지수를 활용하여 측정하였다. 정책도구의 유형은 Salamon이 제시한 정책도구 유형을 활용하였다. Salamon이 제시한 정책도구 유형을 사용한 이유는 최근의 다변화되고 있는 간접적 정부개입의 규모를 포착하기 위해서는 정책도구를 직접적 정책도구(direct tools)와 간접적 정책도구(Indirect tools)로 구분할 수 있어야 하는데 Salamon의 유형이 이러한 요건을 충족시키고 있기 때문이다. 이 연구에서는 Salamon이 제시한 13개 세부 정책도구 유형 중 한국 기초자치단체의 결산서를 통해 도출할 수 있는 7개의 세부 정책도구 유형만을 분석에 활용하였다.

이 연구의 독립변수는 정부간 관계이다. 세부적으로 첫째, 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화한 4개의 집단, 둘째, 정부간 관계의 구성요소인 행정자율성 및 재정자율성을 활용하였다. 4개의 집단 이외에

행정자율성과 재정자율성을 독립변수로 활용하려는 이유는 행정자율성과 재정자율성 중 어떤 유형의 자율성이 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 구체적으로 확인하기 위해서이다. 행정자율성은 기구수와 공무원수의 조합으로 산출하였고, 재정자율성은 Vo의 재정분권화지수를 이 연구의 목적에 맞게 변형하여 활용하였다.

조절변수는 기초자치단체의 유형인 시, 군, 구로 구분하였으며, 통제변수는 총선투표율, 지방선거투표율, 인구밀도, 대학진학율, 사설교육기관 수, 저소득층 비율, 시민단체수, 고령화율 등을 활용하였다.

분석방법으로는 기술통계분석, 패널데이터분석(FE, GMM)을 활용하였으며, 행정 및 재정자율성에 영향을 줄 수 있는 제도변화의 효과를 보정하기 위하여 이중차분법(DID분석) 등을 활용하였다.

이 연구의 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 기술통계이다. 종속변수인 간접적 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 분석결과를 살펴보면 간접적 정책도구의 활용수준은 2010년(54.86%)에 비해 2020년(37.31%)에 하락한 것으로 나타났고, 정책도구 활용의 다양성 역시 약화된 것을 확인할 수 있었다. 이는 기초자치단체가 간접적 정책도구를 활용하려는 경향이 축소되고 있고, 다양한 정책도구 보다는 효과가 있다고 판단되는 정책도구를 중심으로 선택과 집중전략을 펼치고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 패널데이터 분석결과이다. 패널데이터의 분석결과는 가설에 따라 종합할 수 있을 것이다.

[가설1: 정부간 관계는 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미칠 것이다.]

정부간 관계의 집단유형에 대한 분석결과를 보면 행·재정자율성 확대형(+), 재정자율성 확대형(+), 행정자율성 확대형(-) 모두에서 통계적으로

유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부간 관계의 집단유형은 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

세부적으로는 재정자율성 확대형의 집단이 정책도구 활용수준에 있어 상대적으로 큰 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 행·재정자율성 확대형, 행·재정자율성 열위형, 행정자율성 확대형 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 재정자율성 확대형은 간접적 정책도구를 활용하는 경향이 증가하며, 행정자율성 확대형은 직접적 정책도구를 활용하는 경향이 증가하는 것으로 해석할 수 있다.

정책도구 활용의 다양성(HHI)과 정부간 관계 집단유형 간의 분석결과에서는 전체와 구에서 4개 집단 유형이 통계적으로 유의미한 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 정책도구 활용의 다양성(엔트로피지수)을 활용한 분석결과를 보면, 재정자율성 확대형에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이를 종합하면 재정자율성 확대형 집단에서는 간접적 정책도구 활용의 다양성이 증가하는 경향(군 제외)이 나타남을 알 수 있다. 다만, 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향이 행·재정자율성 열위형에서 부호방향(양(+)과 음(-))이 명확하지 않은 점을 고려할 때, 재정자율성이 행정자율성에 비해 상대적으로 주요한 영향을 미치고 있다는 판단이 가능할 것이다. 이는 행·재정자율성 확대형, 재정자율성 확대형은 재정자율성이 높다는 특징을 가지며, 행정자율성 확대형과, 행·재정자율성 열위형은 재정자율성이 낮다는 특징을 가지기 때문이다.

[가설2: 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미칠 것이다.]

분석결과 정부간 관계의 구성요소인 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 있어 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 정책도구 활용수준에 있어 행정자

율성은 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성은 모든 기초자치단체 유형에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수임을 확인할 수 있었다. 행정자율성의 한 단위 증가는 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 있어 시와 구에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성의 한 단위 증가는 정책도구 활용의 다양성(HHI)에 있어 전체(+), 시와 군(-)에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책도구 활용의 다양성(엔트로피지수)의 경우 행정자율성, 재정자율성 모두 전체, 시, 구에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 행정자율성의 증가는 전체, 시, 구에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자율성의 증가는 전체, 시, 구에서 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이는 앞서 수행한 분석의 결과와 같이 행정자율성의 확대는 직접적 정책도구의 활용 증가로 연계되어진다는 것을 알 수 있다. 반면, 재정자율성의 확대는 외부 기구 등을 통한 다양한 아웃소싱 방식으로의 정책도구 활용수준이 증가하는 경향으로 연계됨을 재확인할 수 있었다. 그리고 행정자율성의 확대는 정책도구 활용의 다양성을 감소시키고 재정자율성의 확대는 정책도구 활용의 다양성을 확대하는 경향을 보인다는 것을 알 수 있다.

[가설3: 제도의 도입효과를 반영한 정부간 관계는 정책도구 활용수준과 다양성에 영향을 미칠 것이다.]

제도의 도입효과에 대해서는 전체 분석 결과에서만 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 유의미한 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 제도변화에 따라 행정자율성 확대형과 재정자율성 확대형에서 정책

도구 활용수준에 통계적으로 유의미한 영향관계를 가지는 것을 알 수 있었다. 세부적으로 시의 경우 행·재정자율성 확대형에서 정책도구 활용수준에 통계적으로 유의미한 증가가 이루어진 것으로 나타나며, 그 외 집단에서는 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다.

이는 기준인건비제도의 변화를 통해 기초자치단체는 과 단위 이하의 기구 및 공무원 편성의 자율성을 부여 받았으며, 이에 따라 증가한 기구 및 공무원을 활용하여 직접적 정책도구 활용수준을 증가시키고 대신 간접적 정책도구의 활용수준을 감소시켰다는 판단이 가능하다. 즉, 기초자치단체의 행정자율성이 확대되면 간접적 정책도구를 활용하는 것이 아니라 직접적 정책도구의 활용수준이 증가하는 경향을 보일 수 있다는 것이다.

기초자치단체의 재정자율성을 확대하는 제도가 도입되면 직접적인 정책도구의 활용수준이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 수행한 분석 결과와는 상반된 결과라고 볼 수 있다. 이러한 원인으로서는 앞서 수행한 정책도구 활용수준 및 정책도구 활용의 다양성 분석에서는 전체 데이터의 변화가 시간과 지역에 있어 독립적인데 반해, DID분석 과정에서 시간과 지역이 고정됨에 따라 당초 구분한 집단이 혼재되는 결과가 야기되었기 때문으로 판단할 수 있을 것이다. 이로 인해 계수의 방향과 유의확률의 감소 등이 야기되었을 것으로 판단해볼 수 있다.

행·재정자율성을 확대하는 제도가 도입되면 행정자율성 확대형에서 정책도구 활용의 다양성(HHI, 엔트로피 지수)이 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 행·재정자율성 확대형은 정책도구 활용의 다양성(HHI)에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 외 유형에 있어서는 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다. 이는 당초 구분 집단이 DID 분석 과정에 혼재되어 집에 따라 기인하는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

[가설4: 제도의 도입효과를 반영한 행정자율성과 재정자율성은 정책도

구 활용수준과 다양성에 영향을 미칠 것이다.]

기초자치단체의 행정자율성과 재정자율성 확대 제도의 도입은 정책도구 활용수준에 있어 통계적으로 유의미한 영향관계를 가지는 것을 알 수 있었다. 기준인건비제도로의 변화에 따라 기초자치단체는 기구수, 공무원 수의 측면에서 일부 자율성의 확대가 이루어졌으며, 이에 따라 직접적 정책도구의 활용이 증가되었다는 판단이 가능하다. 또한, 재정자율성을 부여함에 따라 기초자치단체는 외부와의 계약 등을 통한 간접적 정책도구의 활용수준이 증가되었음을 알 수 있다.

행·재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과 정책도구 활용의 다양성을 산출하는 HHI와 엔트로피지수 모두에서 행정자율성은 전체와 구에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자율성의 경우 정책도구 활용의 다양성(HHI)에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합하면, 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 것으로 나타난다.

제 2 절 연구의 이론적·정책적 함의

1. 이론적 함의

이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하고자 하는 목적을 가지고 수행하였으며, 분석결과 정부간 관계요인은 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용

의 다양성에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이에 따라 다음과 같은 측면에서 이론적인 기여가 가능할 것으로 기대된다.

첫째, 한국의 특수적 상황을 고려하여 정부간 관계를 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인으로 설정한 후 연구한 최초의 시도라는 점에서 이론적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

기존의 연구를 보면 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정요인들을 생태적 모형, 하위계층모형, 관료제적 모형 등으로부터 도출하여 활용하고 있다. 그러나 한국은 강용기(1999)의 주장과 같이 집권 국가로서의 전통이 강하다는 특수성을 가지고 있다. 이는 중앙정부가 부여해준 범위 내에서 지방자치를 한다는 것이고, 따라서 중앙정부가 지방자치단체의 공공서비스 생산과 공급방식을 결정하는데 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인으로 정부간 관계가 영향을 미치고 있는지를 확인할 필요가 있을 것이다. 이러한 점에 착안하여 정부간 관계를 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 경험적으로 확인하였다.

연구의 결과를 보면 정부간 관계가 정책도구의 활용 수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 정부간 관계가 한국의 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 설명하는데 유용한 변수라는 것을 의미한다.

둘째, 개별 기초자치단체의 수준에서 정부간 관계를 측정할 수 있는 모형을 설계하였다는 점에서 이론적인 의의를 가질 수 있을 것으로 보인다.

기존의 연구들은 정부간 관계를 중앙정부와 총합적인 지방자치단체간의 관계로 보고 있다. 즉, 개별 기초자치단체의 정부간 관계 수준을 측정하는 것이 아니라 기준인건비제가 도입되었기 때문에 기초자치단체의 자율성이 증가하였다는 총합적인 방식으로 접근하고 있는 것이다. 현재 개별 기초자치단체 수준에서의 정부간 관계를 측정할 수 있는 객관화된 지

수 또는 지표를 개발, 작성, 공표하고 있지는 않고 있다. 또한 일부 연구자를 통해 재정분권과 관련한 지표들이 활용되어지고 있기는 하나 정부간 관계를 구성하는 세부요인, 즉 행정자율성, 재정자율성과 같이 세분화된 구분도 없는 실정이다.

이 연구에서는 각 기초자치단체의 정부간 관계 수준을 측정할 수 있도록 행정자율성(기구수와 공무원수)과 재정자율성(변형된 V_o 의 재정분권지수)이라는 개념을 도입하여 측정 모형을 설계하고 있다는 점에서 이론적인 의의를 가질 수 있을 것이다. 특히, 11년간의 기초자치단체 데이터를 활용하여 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용수준에 영향을 미치고 있음을 검증하였다는 점에 이론적 의의를 가진다는 것이다.

셋째, 기존의 연구는 특정 정책도구를 결정하는 요인이 무엇인지를 도출하는데 집중되어 있는 반면 이 연구는 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 검증하고 있다는 점에서 이론적으로 진일보하였다고 볼 수 있다.

정책도구는 Salamon이 제시하고 있는 것처럼 다양하다. 기존의 연구들은 특정 정책도구를 결정하는 요인이 무엇인지를 도출하는데 집중되어 있다. 그러나 이 연구는 특정 정책도구에 집중하기 보다는 정책도구 활용의 다양성을 함께 측정하고 있다는 점에서 새로운 접근이라고 볼 수 있다. 즉, 특정 정책도구의 결정요인을 발굴하고자 하는 기존 연구에서 진일보한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

물론 최초의 연구이기 때문에 다양한 이론적·실무적 논의와 고민들이 필요함은 분명하다. 이러한 과정에서 이 연구가 정책도구 활용수준과 다양성을 결정하는 연구의 실증적·계량적 접근의 토대를 다지기 위한 시도의 하나로써 의의를 가질 수 있을 것으로 기대된다.

2. 정책적 함의

이 연구는 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다

양성을 결정하는 요인임을 검증함으로써 지방분권을 추진하고자 할 때 다음과 같은 정책적 함의를 가질 것으로 기대해볼 수 있다. 즉, 다음에서 살펴보는 것과 같은 정책적 함의는 한국에서 지방분권을 추진한다고 할 때 활용할 수 있는 시사점이라고 볼 수 있을 것이다.

첫째, 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 결정요인으로 검증됨에 따라 지방분권 등 지방자치단체의 자율성 확대를 위한 정책을 형성 및 집행하는 과정에서 자료로 활용 가능할 것이다. 이 연구의 분석결과를 보면 재정자율성은 간접적 정책도구의 활용 수준을 증가시키며, 행정자율성은 직접적 정책도구의 활용 수준을 증가시킨다. 또한, 분석결과를 보면 지역의 특성에 맞는 다양한 정책도구를 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 분석결과는 지방분권을 추진한다고 할 때 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 이 연구는 기초자치단체 유형별로 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 결정요인임을 검증하였으며, 통계적 유의미성을 확인하고 있다. 기초자치단체 유형별로 차이가 있는 것으로 나타난바 분석결과를 좀 더 엄밀하게 활용하고자 노력하여야 할 것이다. 분석결과 행정자율성, 재정자율성 모두 구, 군, 시 순으로 영향계수를 가짐에 따라 기초자치단체 유형에 따라 정책목적에 따른 효과가 다르게 나타날 수 있는바 정책목적에 맞는 분권정책의 수립이 가능할 것이다. 즉, 226개 기초자치단체를 총합적으로 연구하는 것이 아닌 시, 군, 구로 유형화하여 분석하고 있는바 분석결과를 기초자치단체 유형별로 다르게 적용하여야 할 것이다.

셋째, 행정자율성과 재정자율성 중 어디에 초점을 두고 지방분권을 추진하여야 하는지, 기구수와 공무원수, 재정분권의 비중을 높이는데 중점을 두어야 하는지 등에 대한 기초적인 정책자료로 활용가능하다는 점이다. 연구결과 재정자율성은 간접적 정책도구의 활용수준, 행정자율성은 직접적 정책도구의 활용수준에 영향을 미치는 결과가 도출되었다. 신공공관리론, 거버넌스 등의 이론에 의하면 직접적 정책도구의 활용보다는

간접적 정책도구의 활용이 높아질 필요가 있다. 그리고 종합행정을 수행하고 있는 지방자치단체의 특성을 고려할 때 보다 다양한 정책도구를 활용할 필요가 있을 것이다. 지방분권정책을 설계할 때 간접적 정책도구의 활용수준을 높이려고 한다면 연구결과를 고려할 때 재정자율성의 우선 확대가 필요하다는 정책적 함의가 도출될 수 있을 것이다.

제 3 절 연구의 한계

이 연구는 다음과 같은 한계 및 후속연구의 필요성을 가진다.

첫째, 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지와 관련된 기존의 연구는 없다. 처음으로 연구되었다는 점에서 지속적인 후속연구를 통해 일반화 가능성을 높일 필요가 있을 것이다. 정부간 관계를 측정할 수 있는 다양한 요인들을 발굴하여 정부간 관계모형에 포함하는 등의 노력이 있어야 할 것이다. 특히, 이 연구에서 활용한 재정자율성은 기존에 활용되고 있는 Vo의 재정분권지수를 활용하고 있어 정교한 반면 행정자율성은 기구수와 공무원수의 조합으로 산출하여 활용하고 있는바 측정에 부족한 부분이 있을 수 있다. 이러한 현상 때문에 재정자율성에 비해 행정자율성의 유의미성이 떨어질 수 있을 것이다. 이러한 점이 후속연구에서 보완될 필요가 있을 것이다.

둘째, 이 연구에서는 간접적 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성이 높다는 것이 바람직하다는 것을 전제하고 있다. 각 국가가 거버넌스를 지향하고 있는바 간접적 정책도구의 활용수준을 높이고 있고, 포트폴리오 이론에서 보는 것처럼 공공서비스의 생산과 공급의 안정성을 도모하기 위하여 다양한 정책도구를 활용하는 것이 바람직하다고 전제하고 연구를 하고 있는 것이다. 후속연구에서는 이러한 전제가 타당한 것인지 이론적으로 규명할 필요가 있을 것이다.

셋째, 이 연구는 2010년부터 2020년까지 11년간 226개 기초자치단체의 데이터를 활용하여 분석하였다. 이를 통해 정부간 관계가 정책도구 활용 수준과 다양성에 영향을 미치는 결정요인인지를 분석하였다. 분석기간의 확대와 함께 기초자치단체 중 직접적 정책도구의 활용수준 또는 간접적 정책도구의 활용수준이 변화된 해당 기초자치단체의 주요 특성이 무엇인가를 살피는 후속연구가 필요하다. 이를 통해 연구의 외적 타당성을 높일 필요가 있을 것이다.

넷째, 이 연구에서는 Salamon이 제시하고 있는 13개 정책도구 유형 중 7개 유형만을 활용하고 있다. 좀 더 시간을 두고 좀 더 많은 정책도구 유형이 포함될 수 있도록 조작화할 수 있는 노력이 필요하다. 이는 정책도구 활용의 다양성을 엄밀하게 측정하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 이 연구에서는 정부간 관계가 정책도구 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 대한 결정요인인지를 파악하고자 기초자치단체의 유형을 분류하고 주요 가설 등을 검증하고 있다. 기초자치단체의 유형은 가장 일반적인 시, 군, 구로 하고 있는바 보다 다양한 유형분류와 함께 연구할 필요가 있을 것이다. 즉, 인구 100만 명 이상 대도시, 인구 50만 명 이상 대도시 중 행정구가 설치되어 있는 시와 그렇지 않은 일반시, 인구 5만 명 이상의 군과 미만의 군, 그리고 구와 같이 세분화하는 방법과, 도시-농촌, 수도권-비수도권으로 구분하여 접근하는 방법도 있을 수 있을 것이다. 또한 새로운 방식의 유형분류기준을 적용하여 연구할 수도 있을 것이다. 다양한 관점에서 연구한 결과가 축적될 경우 연구결과의 활용가치는 높아질 것이다.

여섯째, 이 연구에서는 제도변화의 효과를 반영한 정부간 관계가 정책도구의 활용수준과 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 검증하고 있다. 특정 제도의 시행은 즉각적으로 그 영향이 나타날 수도 있으나 일정기간이 지나야 효과를 보일 수 있다. 이러한 점을 고려하면 일정 시간이 경과한 후 다시 연구함으로써 분석결과를 객관화하기 위한 노력이 있어야 할 것이다.

일곱째, 이 연구에서는 정부간 관계 요인의 순수한 효과를 검증하기 위하여 다양한 통제변수를 활용하고 있다. 생태적 모형, 하위계층 모형, 관료제 모형 등으로부터 다수의 변수를 도출하였다. 그러나 일부 변수들은 다중공선성 등의 이유로 제외되었다. 일반적으로 변수 간에는 선행적 영향요인과 후행적 영향요인 등 다양한 변수 간 영향관계를 가진다. 이러한 점을 고려하여 좀 더 엄밀하게 변수를 정할 수 있도록 후속연구가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강민정 외. (2016). 청년여성 취업애로 요인해소를 위한 정책과제 한국 여성정책연구원연구보고서.
- 강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. 지방정부연구, 11(1): 273-291.
- 강여진·권경득. (2008). 중앙과 지방정부간 인사교류 운영실태 및 성과 평가. 한국행정학보, 42(2): 239-262.
- 강용기. (1999). 현대지방자치론. 서울: 대영문화사.
- 강용기. (2004). 정부간 관계의 거버넌스”, 한국지방자치학회보. 16(2): 5-19.
- 강용기. (2021). 현대지방자치론. 고양: 대영문화사.
- 강재호·김상구·조정현·우양호. (2005). 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석. 지방정부연구, 9(2): 61-87.
- 고경환·강지원·김보영·김인·양난주. (2011). 노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영: 지방정부를 중심으로. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 고광용. (2016). 중앙·지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구. 입법과 정책, 8(1): 57-81.
- 고길곤. (2019). 데이터 시각화와 자료분석. 서울: 박영사.
- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태 분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로. 한국지방자치학회보, 21(2): 5-28.
- 권경환. (2012). 도시 생활폐기물관리서비스 민간위탁의 결정요인 분석. 지방정부연구, 16(2): 201-226.

- 권혁주. (2013). 정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로. 김병섭 외, 정책수단론. 파주: 법문사.
- 금창호. (2013). 정부간 인사교류의 활성화방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 김권식. (2013). 정책수단선택 영향요인에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 김도엽·김상구. (2005). 기초자치단체 민간위탁의 영향요인-자치단체장의 리더십을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 12(1): 53-76.
- 김동욱. (1999). 지역통계행정에 관한 연구. 행정논총, 37(1): 175-201.
- 김병준. (1997). 정부간 관계의 이론. 정세욱 편. 정부간 관계.
- 김성태. (2004). 한국 지방자치단체의 지방재정자립도 결정요인 분석. 한국동서경제연구. 16(1): 1-18.
- 김윤권(2012). 정부조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구: 정부기관 법인화·특별지방행정기관·책임운영기관을 중심으로, 한국행정연구원 기본연구과제.
- 김인. (1991). 공공서비스 관료제의 의사결정과 규칙: 보건, 청소년복지, 경찰순찰, 쓰레기 수거서비스 관료제를 중심으로. 지방과 행정연구. 3(1): 79-118.
- 김인. (2011). 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향: 사회복지서비스를 중심으로. 한국행정논집, 23(2): 605-634.
- 김재훈. (2007). 참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로. 지방정부연구. 11(3): 201-219.
- 김종성. (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도.” 사회과학연구. 20(1): 37-61.
- 김준기·김주애. (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증. 행정논총 49.

- 김태연 · 고영준. (2021). 지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 관한 실증분석. 지방정부연구. 25(1): 27-57.
- 김판석 · 권경득 · 박경원 · 오성호. (2001). 중앙정부와 지방정부간 인사 교류의 활성화 방안. 한국지방자치학회보, 13(1): 5-24.
- 김학로 외. (1991). 부산시 공공서비스 공급의 민영화에 관한 연구: 형평과 능률의 관점에서. 지방과 행정연구. 3(1): 1-55.
- 김헌민 · 김희영. (2004). 도시 공공서비스 시설의 공급 결정요인. 사회과학연구논총, 12: 109-128.
- 김홍환. (2012). 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석: 재정통제와 자율재원 분석을 중심으로. 한국지방재정논집, 17(1), 75-102.
- 김홍환 외. (2021). 지방자치단체 세출자율성 지표 연구. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 김홍주 · 강인호. (2017). 지역발전특별회계의 지역 간 재정형평성 효과에 관한 연구: 시·군 권역별 자치단체를 중심으로. 한국공공관리학보, 31(2), 45-80.
- 라소영. (2019). 기초자치단체의 정보화수준이 조직구조에 미치는 영향: 자율적 조직관리제도의 도입효과를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 라휘문. (2018). 지방자치단체 정원관리제도의 변화효과 분석. 한국정책연구. 18(3): 1-24.
- 라휘문. (2021). 지방재정론, 대영문화사
- 라휘문. (2023). 세발자전거를 타고 가는 길: 정부간 관계의 새로운 길. 고양: 대영문화사.
- 라휘문 외. (2021). 2021년 지방자치단체 인력산정 및 기구설치 기준 개선에 관한 연구. 행정안전부.
- 류민정. (2015). 지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로. 한국지방재정논집, 20(1): 113-145.

- 류숙원 외. (2010). 정책도구의 선택이 중소기업혁신에 미치는 영향에 관한 연구 : 제조기업을 중심으로. 한국정책과학학회보. 14(2): 65-90.
- 문명재. (2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?. 정부학연구, 14(4): 321-346.
- 문유석. (2015). “정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로”, 지방정부연구. 한국지방정부학회. 18(4): 393-416.
- 민인식·최필선. (2012). STATA 패널데이터 분석, 지필미디어.
- 박범준·박형준. (2015). 지방정부 문화예술서비스 전달방식 선택의 영향요인: 지역문화예술회관 운영주체 결정요인을 중심으로. 한국행정논집, 27(4): 1061-1084.
- 박상원. (2016). 다문화 가족복지 정책도구의 선택과 조합에 관한 분석: 노무현 및 이명박 정부 간 비교를 중심으로. 공공정책과 국정관리. 10(1): 112-147.
- 박석희. (2016). 정책도구의 다양성. 한국정책과학학회보. 20(1): 1-27.
- 박재희. (2019). 중앙-지방 간 사무 배분의 실태분석-식품안전 기능을 중심으로. 한국지방자치학회보, 31(3): 37-63.
- 박정민. (2008). 우리나라 정부간 재정관계의 실증분석. 한국콘텐츠학회 논문지, 8(12): 275-282.
- 박해육. (2013). 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 박혜자. (2002). 지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화. 한국사회와 행정연구, 13(3): 125-146.
- 박혜자. (2008). “보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부간 관계의 변화”. 「한국지방자치학회」. 20(3): 135-157.
- 박혜자·오재일. (2003). “문화행정에 있어 분권화와 정부간 기능배분에 관한 연구”. 「한국행정논집」. 한국정부학회. 15(4): 953-975.

- 배귀희 · 류현숙. (2010). 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류의 성과 평가: 중앙과 지방정부의 인사교류자의 인식차이를 중심으로. 한국지방자치학회보, 22(4): 289-319.
- 배인명. (2019). 지방자치단체의 유형화에 대한 연구: 지방재정분석제도에서의 활용을 중심으로. 한국지방재정논집, 24(3): 131-168.
- 서상아. (2008). 정부간 관계에 대한 공무원 인식조사. 한국행정연구원 연구보고서.
- 서순복 · 권오철. (2008). 지방자치단체 문화재행정의 진단과 및 대안 모색. 지방정부연구, 12(2): 275-296.
- 서원석 외. (2006). 인사개혁 로드맵과제 성과평가. 기본연구과제, 2006, 1-326.
- 손중민 · 정일환. (2022). 세입구조의 다양성과 세입변동성. 현대사회와 행정, 32, 145-172.
- 손희준. (2004). 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가. 지방행정연구, 18(2), 3-34.
- 손희준. (2019). 지방재정론.
- 신희영. (1995). 지방정부의 자율성과 지방재정조정외의 정치적 함의, 한국행정학보, 29(3): 859-876.
- 안병철. (2020). 정책도구의 분석 연구: 지방정부 청년정책 단위사업을 중심으로, 한국자치행정학보, 34(4): 433-455.
- 어유경. (2020). 경쟁이 사회서비스 질에 미치는 영향 : 요양병원 및 노인장기요양서비스의 준시장적 공급을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.
- 엄석진. (2008). 정책도구 분석을 통한 지방 거버넌스의 실증 분석: 서울시와 관악구를 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 46.
- 엄운섭 · 김장기. (2003). 지방분권화와 정부간 관계의 개혁방안-조직? 인사권 이양을 중심으로. 지방행정연구, 17(3): 101-130.

- 오민수. (2010). 한국의료보험제도 관련 정책도구의 선택과 조합에 관한 연구. 단국대학교 박사학위논문.
- 오민수. (2013). 사회성과연동채권(SIB)의 제도적 기제와 정책도구적 특성에 관한 연구: 영국 피터보로 교도소 SIB 사례를 중심으로. 한국정책학회 학술대회 발표논문. 3-31.
- 오현정 외. (2015). 여성과학기술인 정책의 정책도구 정합성 분석, 한국정책학회보, 24(4): 61-91.
- 우명동. (2008). 참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 '현상'과 '본질'을 중심으로, 한국지방재정논집, 13(1): 125-164.
- 원희연. (2019). 정책도구가 기술혁신에 미치는 효과: 산업 유형의 조절작용을 중심으로. 한국IT정책경영학회논문지. 11(2): 1195-1206.
- 유훈. (1992). 정책수단에 관한 고찰. 행정논총, 30.
- 유훈 · 배용수 · 이원희. (2010). 공기업론(신판), 제2장. pp.17-46. 서울: 법문사.
- 윤영근 · 박해육. (2018). 지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이기령. (2017). 우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 유형분석에 관한 연구. 한성대학교 박사학위논문.
- 이미애. (2014). 중앙과 지방간 재정관계가 지방재정 운용의 효율성에 미친 영향분석-세원 및 재원배분을 중심으로. 한국정책학회보, 23(3): 385-410.
- 이상용 · 하능식. (2007). 「참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가」, 한국지방행정연구원.
- 이순배. (2008). 시군 재정자립도의 내생적 결정요인 분석: 인구규모별 횡단면 분석. 한국지방재정논집. 13(2): 27-51.
- 이승중. (1999). 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향. 지방행정연구. 13(2): 145-168.

- 이승중. (2002). 한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로. 한국지방자치학회보, 14(1): 5-22.
- 이승중. (2003). 지방자치론, 박영사.
- 이승중. (2008). 지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제, 박영사.
- 이승중 외. (1993). 지방정부의 공공서비스 배분. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이시원 · 하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로. 지방정부연구, 19(1): 353-380.
- 이재원. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 한국지방재정논집, 24(1), 33-64.
- 이재원 외. (2014). 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로, 한국지방재정논집, 19(1): 77-108.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선 방안에 관한 연구. 재정정책논집, 14(3): 93-124.
- 이효진. (1998). 공공서비스시설공급의 지역 간 격차와 결정요인분석. 성균관대학교 박사학위논문.
- 임재현. (2017). 지방행정론. 서울: 대영문화사.
- 임재현. (2023). 지방행정론. 서울: 대영문화사.
- 전미선 외. (2017). 지방정부의 정책수단 선택에 영향을 미치는 요인에 관한 분석: 지역일자리 목표 공시제를 중심으로. 국가정책연구, 31(4): 243-274.
- 전영한. (2007a). 정책도구연구의 의의와 과제. 정부학연구, 13(2): 39-50.
- 전영한. (2007b). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 정부학연구, 13(4): 259-295.

- 전영한·이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래. 행정논총, 48(2): 91-118.
- 전형원. (2002). 공공정책 도구론에 관한 연구, 지역발전연구, 2(2): 243-258.
- 정명은·이종수. (2016). 지방정부의 인력과 조직을 누가 결정할 것인가?: 정원관리제도의 내용과 갈등 그리고 적정기준의 탐색. 한국지방자치학회보. 28(4): 73-101.
- 정영아·김윤지. (2022). 지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로. 지방정부연구, 26(1): 1-22.
- 정원식. (2004). 경남의 외국인투자유치정책과 정부간관계 연구: 정부간 관리 모형 설정을 위한 시론. 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문집. 223-237.
- 조일형 외. (2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구; 정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로. 정부학연구. 19(3): 245-283.
- 조창익·임재영·이수연. (2008). 병원시장지역 내 경쟁 정도가 의원급 의료기관의 항생제 처방률에 미치는 영향. 한국개발연구. 30(2): 129-155.
- 조창현(2005). 지방자치론. 서울: 박영사
- 지방자치인재개발원·시도공무원교육원. (2020). 「2020 공통교재 지방예산실무」.
- 최병호·정종필. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구. 한국지방재정논집. 6(2): 177-201.
- 최병호·정종필. (2007). 재정분권과 지방재정의 과제: 지방세 중심의 구조와 지방정부의 적정규모를 중심으로, 한국지방재정학회 지방재정세미나 자료집, 51-76.

- 최송이 · 최병대. (2012). 중앙-지방정부간 역할분담에 대한 추이 분석: 1991 년 이후 지난 20년 간의 사부배분을 중심으로. 한국지방자치학회보, 24(3): 7-30.
- 최예나 · 김이수. (2017). 정부 간 재정관계로서 지방 국고보조금제도의 성과 결정요인 연구: 상황론적 정책집행요인을 중심으로. 지방정부연구, 21(2): 209-230.
- 최창호 · 강형기. (2016). 지방자치의 이해. 서울: 삼영사.
- 최하예 외. (2018). 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로. 한국정책과학학회보, 22(3): 75-99.
- 하능식. (2017). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점. 지방세포럼. 31: 12-27.
- 하현상. (2012). 재생에너지개발 정책수단 선택의 정치경제: 미국 플로리다 사례를 중심으로, 한국정책학회보, 21(1): 363-396.
- 하혜수. (2001). 지방정부의 자율성 수준 측정에 관한 연구: 지방공무원의 주관적 인식을 중심으로. 한국지방자치학회보, 13(3): 25-49.
- 한국지방세연구원. (2020). 2019 지방세연혁집.
- 한연희. (2016). 지방자치단체에서 본 기준인건비제도. 자치발전. (4): 30-35.
- 황윤재 외. (2009). “식품안전관련 법령에서 중앙과 지방정부 간 권한 분배구조 분석”. 『농촌경제』, 33(3): 37-62.
- 행정안전부. (2020). 2021년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획 수립기준.
- 현승현 · 윤성식. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석: 사회복지분야 민간위탁을 중심으로. 한국지방자치학보, 23(2): 5-27.
- 홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로, 지방행정연구, 27(2): 103-130.

홍근석 · 김종순. (2012). 재정분권과 정부지출규모 간의 관계. 지방정부 연구. 16(1): 103-120.

홍준현 외. (2023). 지방이양 완료사무 현황 및 성과평가체계 연구. 중앙대학교 산학협력단.

2. 해외문헌

Agranoff, R and V. A. Lindsay. 1983. Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services. *Public Administration Review* 3: 227-37.

Anttonen, A., & Meagher, G. (2013). Mapping marketisation: concepts and goals. In Meagher, G., & Szebehely, M. (Eds.), *Marketisation in Nordic Eldercare: A Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences* (pp.13-22). Department of Social Work, Stockholm University.

Antunes, G. E., & Plumlee, J. P. (1977). The Distribution of an Urban Public Service: Ethnicity, Socioeconomic Status, and Bureaucracy as Determinants of the Quality of Neighborhood Streets. *Urban Affairs Quarterly*, 12(3), 313-332.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American political science review*, 57(3), 632-642.

Bagchus, R. (1998). The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments. *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, 46-66.

Benson, C. S., Lund, P. B., & Dambacher, A. (1969). *Neighborhood distribution of local public services*. University of California, Institute of Governmental Studies.

- Berry, C. H.(1971). Corporate growth and diversification. *The Journal of Law and Economics*. 14(2): 371-383.
- Boyle, J., & Jacobs, D. (1982). The intracity distribution of services: A multivariate analysis. *American Political Science Review*, 76(2), 371-379.
- Boyne, G. (1993). Central Policies and Local Autonomy: The Cases of Wales. *Urban Studies*, 30(1): 87-101.
- Brown, K., & Coulter, P. B. (1983). Subjective and objective measures of police service delivery. *Public administration review*, 43(1), 50-58.
- Carroll, D. A. (2009). Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability?. *Public Budgeting & Finance*. 29(1): 27 - 48.
- Carroll. D. A., & Stater, K. J. (2009). Revenue Diversification in Nonprofit Organizations: Does it Lead to Financial Stability?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 947 - 966.
- Cingranelli, D. L. (1981). Race, politics and elites: Testing alternative models of municipal service distribution. *American Journal of Political Science*, 664-692.
- Doern, G. B., & Phidd, R. W. (1983). *Canadian public policy: Ideas, structure, process*. Toronto: Methuen.
- Dunsire, A. (1981). Central Control over Local Authorities: A Cybernetic Approach. *Public Administration*. 59(2), 173-188.
- Elcock, H. (1994). *Local Government: Policy and Management in Local Authorities* (3rd ed). London: Routledge.
- Eliadis, F. P., Hill, M. M, & Howlett, M. (Eds.). (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*.

- McGill-Queen's University Press.
- Gordon, D., & Clark, A. (1984), A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Gurr, T. & King, D. S. (1987). *The State and the City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Bloomsbury Publishing.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy studies journal*, 19(2), 1-21.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (Vol. 3)*. Toronto: Oxford university press.
- Hunter, Floyd.(1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jones. B.(1983). *Governing Urban America : A Policy Focus*. Boston : Little, Brown and Co.
- Jones. G.W.(1980). *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. London : Gower.
- Jones, G. W., & Stewart, J. D (1983). *The Case for Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy sciences*, 1(1), 3-14.
- Lewis, C. W. (1981). Service needs and municipal

- expenditures. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1021-1030.
- Levy, F., Meltsner, A. J., & Wildavsky, A. B. (1975). *Urban outcomes: Schools, streets, and libraries (Vol. 154)*. Univ. of California Press.
- Linder, S., & Peters, G. (1998). Conceptual frames underlying the selection of policy instruments. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, 33-45.
- Lineberry, R. L., & Welch, R. E. (1974). Who gets what: Measuring the distribution of urban public services. *Social Science Quarterly*, 700-712.
- Lineberry, R. L. (1977). *Equality and urban policy: The distribution of municipal public services*. SAGE Publications, Incorporated.
- Lineberry, R. L., & Sharkansky, I. (1978). *Urban politics and public policy*. Harper Collins Publishers.
- Logan, J. R. (1976). Industrialization and the stratification of cities in suburban regions. *American Journal of Sociology*, 82(2), 333-348.
- Logan, J. R., & Schneider, M. (1981). Suburban municipal expenditures: The effects of business activity, functional responsibility and regional context. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1039-1050.
- MacGillivray, L. (1977). *Evaluating the Organization of Service Delivery: Fire*. Washington, DC: The National Science Foundation.
- Merget, A. E., & Wolff Jr, W. M. (1976). The law and municipal services: implementing equity. *Public Management*, 58(8), 2-8.
- Mladenka, K. R. (1977). Citizen demand and bureaucratic response:

- Direct dialing democracy in a major American city. *Urban Affairs Quarterly*, 12(3), 273-290.
- Mladenka, K. R. (1989). The distribution of an urban public service: The changing role of race and politics. *Urban Affairs Quarterly*, 24(4), 556-583.
- Neiman, M. (1981). A path analytic exploration of income clustering and local inequality. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1030-1039.
- Nispen tot Pannerden, F., & Peters, B. G. (1998). Public policy instruments. *Evaluating the tools of public administration*.
- Nivola, P. S.(1978). Distributing a Municipal Service: A Case Study of Housing Inspection. *The Journal of Politics*. 40(1), 59-81.
- Oates, W. E. (1990). Decentralization in the Public Sector: An Overview, in R. Bennett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford: Oxford University Press.
- Osborn, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass: Addison-Wesley.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (2019). *Public goods and public choices. In Alternatives for delivering public services* (pp. 7-49). Routledge.
- Palepu, K.(1985). Diversification strategy, profit performance and the entropy measure. *Strategic Management Journal*. 6(3): 239-255.
- Rhodes. R. A. W.(1996). *Power Dependence: Theories of Central-Local Relations*. Brookfield, Vermont: Cower Publishing Company.
- Rich, R. C. (1982). The political economy of urban service distribution. *The politics of urban public services*, 1-15.

- Rumelt, R. P.(1982). Diversification strategy and profitability. *Strategic management journal*. 3(4): 359–369.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People: A Realists View of Democracy in America*, Wadsworth Cengage Learning.
- Salamon, M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Salter, B. (1998). Citizenship and the politics of welfare: the case of the NHS. *Public Policy and Administration*. 13(3): 38–55.
- Sanger, M. B. (1981). Are academic models of urban service distributions relevant to public policy?: lessons from New York. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1011–1020.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The journal of politics*, 52(2), 510–529.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Stokols, D. (1992). Establishing and maintaining healthy environments: Toward a social ecology of health promotion. *American Psychologist*, 47(1), 6–22
- Stone, C. N. (1980). Systemic power in community decision making: A restatement of stratification theory. *American Political Science Review*, 74(4), 978–990.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. Carrots, sticks, and sermons, *Policy instruments and their evaluation*, 5, 21–58.

- Vo, D. H. (2008). Fiscal Decentralisation Indices: A Comparison of Two Approaches. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze LXVII, 3(1), 295-323*
- Wolman, H. & Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly, 26(1): 3-27.*
- Woodside, K. (1986). Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique, 19(4), 775-794.*
- Wright. Deil. S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations.* Pacific Grove. California: Brooks/Cole Publishing Company.

Abstract

Exploring the Determinants of Policy Tools Use and Diversity of Policy Tools in Korean Local Governments: Focusing on Intergovernmental Relations

Ra, Soyoung
Department of Public Administration
The Graduate School
Seoul National University

Researchers in Korea and abroad have conducted numerous studies on policy tools. Previous research on policy tools have focused on specific areas, such as childbirth policy, or have derived variables from production and delivery models of public services of the following: the ecological model, the under class model, and the bureaucratic model. However, it is difficult to apply and generalize the results of studies conducted in specific areas to local governments that carry out comprehensive administration. Additionally, previous research may not adequately capture Korea's unique circumstances as a highly centralized system of government, where the central government exerts relatively greater influence on local governments. Therefore, it is necessary to include intergovernmental relations in the study to reflect the special context in Korea.

In addition, local governments in Korea have diverse regional conditions. Therefore, instead of all local governments using the same

policy tools, they will select and use policy tools that are adapted to their regional context. For instance, local governments may employ indirect tools, direct tools, or sometimes a mixing of indirect and direct tools tailored to their environment, depending on their specific needs.

Under this background, this study aims to ascertain whether intergovernmental relations are a determinant of the level of policy tool use and the diversity of policy tool use. Since a typology of policy tools is a prerequisite for this research, this study used the typology developed by Salamon. Although Salamon presents 13 policy tools, this study used seven policy tools that can be calculated from Statement of Accounts of local governments in Korea for the analysis.

Next, the level and the diversity of policy tool use which are dependent variables, were operationally defined. The level of policy tool use was measured as the ratio of indirect tool use. The diversity of policy tool use was then measured by using the Hirschman-Herfindahl Index (HHI) and the entropy index, based on the seven policy tools from Statement of Accounts of Korean local governments.

Next, the independent variable, intergovernmental relations, was determined in two ways: using a combination of administrative autonomy and fiscal autonomy, and using the difference-in-differences (DID) method to account for the effects of institutional changes on administrative and fiscal autonomy. Specifically, administrative autonomy is composed of the number of institutions and the number of civil servants. The Z-score was calculated to standardize the difference between the number of institutions and the number of

public officials. For fiscal autonomy, the Vo's fiscal decentralization index was transformed to fit the characteristics of Korean context and the purpose of this study. The other is to account for the effects of the implemented policies that may affect administrative and fiscal autonomy. This study conducted difference-in-differences (DID) analyses to measure administrative and fiscal autonomy then used them as independent variables. The intergovernmental relations derived through this process were used to categorize the administrative and fiscal autonomy into three population types: local governments with high administrative autonomy and fiscal autonomy (extended administrative-fiscal autonomy type), local governments with only one of administrative autonomy or fiscal autonomy (extended administrative autonomy type and extended fiscal autonomy type), and local governments with low administrative autonomy and fiscal autonomy (inferior administrative-fiscal autonomy level type). In addition to the group type of intergovernmental relations, this research also examined two types of autonomy which are administrative and fiscal autonomy which are set as independent variables to find out each effect on the level and diversity of policy tool use.

In the process of conducting this study, factors that could bias the results of the analysis are found, hence in consideration of this, this study used local government type (si, gun, and gu) as a moderating variable. The control variables were derived from the ecological model, under class model, bureaucratic model, and related previous studies on the production and delivery of public services. The following variables were selected: university enrollment rate, number of private educational institutions, ratio of low-income groups, number

of civic organizations, and aging rate.

In order to achieve the purpose of this study, this study conducted descriptive statistics and a panel data analysis utilizing data from 2010 to 2020. The panel data analysis examined the effects of intergovernmental relations on the level of policy tool use and the diversity of policy tool use. It also includes the impact of policy changes on intergovernmental relations and the level of policy tool use as well as the diversity of policy tool use. Specifically, this study composed of two research assignments. First, the panel data analysis was conducted to determine whether intergovernmental relations are determinant of the level of policy tool use and the diversity of policy tool use. This study adopts Generalized Method of Moments (GMM) model and fixed effect model (FE model).

Major research findings are as follows. First, the results of the descriptive statistics are about dependent variables of this study, the level of policy tool use and the diversity of policy tool use which shows that the level of policy tool use fell in 2020 (37.31%) compared to 2010 (54.86%), and that the diversity of policy tool use also reduced. This suggests a shift towards a selection and concentration strategy, focusing on policy tools deemed effective rather than diverse policy tools.

Secondly, the group type of intergovernmental relations significantly affects the level of policy tool use and the diversity of policy tool use. Specifically, the administrative–fiscal autonomy expansion type and the fiscal autonomy expansion type have a positive effect, while the administrative autonomy expansion type has a negative effect on the level of policy tool use.

Thirdly, administrative autonomy and fiscal autonomy both have a

statistically significant effect on the level and diversity of policy tool use. The expansion of administrative autonomy leads to an increase in the use of direct policy tools, while the expansion of fiscal autonomy leads to an increase in the level of indirect policy tool use such as various outsourcing methods that collaborate with the private sectors. Moreover, the expansion of administrative autonomy tends to decrease the diversity of policy tool use, while the expansion of fiscal autonomy tends to increase the policy use.

Lastly, the introduction of the policy of expanded administrative and fiscal autonomy in local government has a statistically significant effect on the level of policy tool use. This study concludes that through the introduction of the standard labor cost system, local government have partially expanded their autonomy in terms of the number of institutions and civil servants, leading to an increase in the use of direct policy tools. Additionally, this granted fiscal autonomy to local governments to increase their use of indirect policy tools through contracts. The introduction of a policy that expands administrative autonomy and fiscal autonomy also partially affects the diversity of policy tool use of local government.

This research holds theoretical implication as it is the first attempt to study intergovernmental relations as a factor that determines the level and diversity of policy tool use, considering Korea's special circumstances. Additionally, this study contributes to policy-making, in that it designs the first model to measure intergovernmental relations at the level of individual local governments. Furthermore, while previous studies have focused on identifying factors that determine the use of specific policy tools, this study is a theoretical advance in that it explores whether intergovernmental relations are a

factor in determining the diversity of policy tool use.

This study may have policy implications in several ways, First, as the intergovernmental relationship is verified as a determinant of the level of policy tool use and the diversity of policy tool use, it can be used as a basis for the process of forming and implementing policies to expand local autonomy, such as decentralization. Second, this study found that there are differences in the effects of intergovernmental relations on the level of policy tool use and the diversity of policy tool use by local government type (si, gun, gu). In other words, the differences by local government type were revealed, and efforts should be made to use the results of the analysis by si, gun, gu distinction more strictly when formulating decentralization policies. Third, the results can provide basic policy reference to determine which of administrative autonomy and fiscal autonomy should be focused on to promote effective decentralization.

keywords : intergovernmental relations, administrative autonomy, fiscal autonomy, policy tools, Herfindal-Hershman index, entropy index

Student Number : 2019-36005