

정부간 관계가 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향

An Analysis of Intergovernmental Relations on the Diverse Utilization of Policy Tool in Local Governments

라 소 영*
Soyoung Ra

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구
- III. 연구설계
- IV. 경험적 분석
- V. 결론

이 연구의 목적은 기초자치단체를 대상으로 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향을 확인하는 것이다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 226개 기초자치단체를 대상으로 2010년부터 2020년까지의 패널데이터를 활용하여 패널데이터분석을 실시하였다. 패널데이터 분석은 고정효과 모형(FE)과 GMM 추정을 적용하여 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향, 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향을 분석하고 있다. 정부간 관계는 행정자율성(공무원수와 기구수에 대한 z-score)과 재정자율성(변형된 Vo의 재정분권화 지수)을 활용하여 4개의 집단유형으로 구분하였고, 정책도구 활용의 다양성은 HHI 산식을 활용하여 측정하였다.

정부간 관계의 집단유형과 정책도구 활용의 다양성 간의 관계를 분석한 결과는 첫째, 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. 둘째, 정부간 관계의 구성요소(행정자율성, 재정자율성)와 정책도구 활용의 다양성 간의 관계에 대한 분석결과 보면 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요

* 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 객원연구원

논문 접수일: 2024. 2. 20. 심사기간: 2024. 2. 20. ~ 2024. 3. 12. 게재확정일: 2024. 3. 12.

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. 이러한 결과를 종합하면, 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수라고 볼 수 있다.

□ 주제어: 정부간 관계, 행정자율성, 재정자율성, 정책도구

This study aims to examine the effect of intergovernmental relations on the diverse utilization of policy tool in local governments. To achieve the purpose of the study, panel data analysis were conducted using panel data from 2010 to 2020 for 226 local governments. Panel data analysis were conducted employing fixed effects (FE) and Generalized Method of Moments (GMM) estimations. The analysis focused on exploring the influence of intergovernmental relations on the diverse utilization of policy tool, as well as the effects of administrative autonomy and fiscal autonomy on this diversity. Inter-governmental relations were classified based on administrative autonomy (z-scores for civil servant and organization numbers) and fiscal autonomy (modified Vo's fiscal decentralization index) into four group types. Additionally, the diversity of policy tool utilization was measured using the HHI formula.

The results of the relationship analysis between intergovernmental relations and the diverse utilization of policy tool firstly revealed four groups statistically significant positive(+) impacts across the entire set and district level. Specifically, city level showed a statistically significant positive(+) impact within an Expanded Administrative Autonomy Group. Secondly, the analysis results of this study regarding the relationship between the components of inter-governmental relations (administrative autonomy, fiscal autonomy) and the diversity of policy tool utilization confirmed that administrative autonomy and fiscal autonomy are key influencing variables affecting the diversity of policy tool utilization. It was reaffirmed that an increase of one unit in administrative autonomy had a statistically significant positive (+) effect on the diversity (HHI) of policy tool utilization in cities and districts, while an increase of one unit in fiscal autonomy had an overall positive (+) effect but statistically significant negative (-) effects in cities and counties on the diversity (HHI) of policy tool utilization. Taken together, the introduction of institutions that enhance administrative autonomy and fiscal autonomy can be seen as key influencing variables affecting the diversity of policy tool utilization.

□ Keywords: Intergovernmental Relations, Administrative Autonomy, Fiscal Autonomy, Policy Tools

I. 서론

한국의 지방자치제는 1991년 지방의회의원 선거, 1995년 제1회 전국동시지방선거를 통해 재실시되었다. 지방자치제는 지역의 주민이 해당 지역이 가지고 있는 공동의 문제를 자신의 부담에 의하여 스스로 또는 대표자를 통해 자율적으로 처리하는 것을 말한다(최창호·강형기, 2016). 지방자치제가 자율성을 가지고 주민의 책임하에 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 볼 수 있기 때문이다. 또한 지방행정은 종합행정을 수행(서순복 외, 2008)하고 있기 때문에 공공서비스를 생산 및 공급할 때 하나의 정책도구보다는 다양한 정책도구를 활용할 것으로 보인다.

그렇다면 지방자치단체는 실제로 지방자치제도의 목적에 부합하도록 정책도구를 다양하게 활용하고 있는지가 궁금해지는데 이를 확인할 필요가 있을 것이다. 정책도구의 이론적·정책적 유용성으로 인해 국내·외 학자들은 정책도구와 관련된 연구를 수행하였다.¹⁾ 그러나 기존의 연구들은 공공서비스의 공급수준을 결정하는 요인(Neiman, 1981; 박범준·박형준, 2015), 출산정책에 활용하고 있는 정책도구의 변화(이기령, 2017) 등에서 보는 것처럼 특정 영역을 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 보이는데 새로운 모형의 설계를 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

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

1) 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.

의 연구에서 사용하였던 요인보다는 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 요인인지를 확인할 필요가 있을 것이다. 그러나 정부간 관계가 정책도구 활용에 어떤 영향을 미치는지를 연구한 논문은 찾아보기 쉽지 않은 것이 현실이다. 이러한 연구가 부족한 이유 중 하나로 정부간 관계를 측정할 수 있는 모형의 설계가 어렵다는 점을 고려해볼 수 있다. 기존의 정부간 관계모형은 분석의 단위를 중앙정부와 총합된 지방자치단체간의 관계로 보는 것이지 중앙정부와 개별 지방자치단체간의 관계로 보고 있지는 않다. 그러나 이 연구의 목적을 고려하면 개별 지방자치단체 수준에서 정부간 관계를 측정할 수 있도록 새로운 모형을 설계하여야 할 것이다.

이와 같은 배경 하에서 본 연구는 기초자치단체를 대상으로 2010년부터 2020년까지의 패널데이터를 활용하여 분석을 실시함으로써 정부간관계가 정책도구 활용 다양성에 미치는 영향을 확인하고자 하였다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해서는 기초자치단체의 정부간 관계 측정을 위한 모형 설계, 기초자치단체별 정부간 관계 수준 측정, 정책도구 활용의 다양성 측정 모형 설계, 기초자치단체별 정책도구 활용의 다양성 측정, 정부간 관계와 정책도구 활용의 다양성 간의 영향정도 분석 등의 내용이 논의되어야 하는바 이를 증점적으로 살펴본다. 이를 통해 본 연구는 한국의 특수성을 고려한 정부간 관계변수를 정책도구 활용다양성의 결정요인으로써 발굴하고 있다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 정책도구

1) 의의

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 있기 때문이다(전영한, 2007a).

정책도구에 대한 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되어왔다. Doern과 Phidd(1983)은 “정책행위자가 특정목적 달성을 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(1998)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 수단”, “공공문제대응을 위해 집합적 행동(collective action)을 구성하는 식별 가능한 방법”으로 정의하고 있다(전영한, 2007a). Howlett(2019)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(2019)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). 본 연구에서는 이러한 공통적 특징을 토대로 정책도구를 “정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단”으로 정의하고자 한다.

정책도구를 활용한 연구는 다양한 측면에서 의의를 가질 수 있을 것이다. 첫째, 정책도구 연구는 정책형성과 정책집행을 이해하는데 중요한 분석 틀을 제공할 수 있다. 먼저 정책형성 단계에서는 사회적 이슈가 공중의제로 두드러져 정부의제로 채택되는 과정에서 적절한 해결책을 함께 고려한다(남궁근, 2017). 여기서 정책도구 연구는 어떠한 형태의 정책도구를 선택할 것인가에 대한 이론적 시각을 제공할 수 있다(전영한, 2007b). 정책형성단계에서 정책이 올바르게 설계되기 위해서는 정책목표, 정책문제 정의, 정책수단이라는 세 가지 차원을 중심으로 분석적인 접근이 이루어져야한다(정정길, 2023). 이러한 점에서 정책도구 연구는 정책설계의 중요성을 일깨워줄 수 있을 것이다. 둘째, 정책을 집행할 때에 적절한 정책도구의 마련이 중요하다. 채택된 정책도구가 실제 정책집행 현실과 다를 경우, 그 정책의 실패가능성은 매우 높다. 즉, 정책 자체는 적절하지만 정책도구가 적절치 못해 정책이 실패할 수 있다. 따라서 정책성공의 핵심은 정책현장에 맞는 정책도구를 마련하는 데에 크게 영향을 받을 수밖에 없다(전영한, 2007a).

이러한 점을 고려하여 본 논문은 한국 기초자치단체에서의 정책도구 활용의 다양성을 살펴 보려는 것이다.

2) 정책도구 관련 이론

정책도구의 분류 혹은 범주화에 대해서 다양한 이론적 쟁점들이 논의되고 있다(전영한, 2007b). 특히, 이러한 이론적 쟁점 중 하나는 범주화의 필요성에 대한 점이다. 정책도구의 유형분류는 오랜 기간 동안 정책도구 연구에서 큰 관심을 받아왔으나, 가장 논란이 많은 주제 중 하나라고 할 수 있다. 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 것이 사실이다(문명재, 2008).

특정 분류체계에 대한 의견 수렴이 이루어지기는 어렵다고 보이지만, 기존의 많은 국내·외 학자들은 다양한 정책도구의 유형화와 범주화를 통해 정책도구의 선택에 대한 시사점을 제시하기 위해 노력하고 있다. 체계적인 정책도구의 분류모형이 없다면 정책도구 활용간 차이의 발생 원인과 결과에 관한 보편적 인과지식의 구축이 매우 어려워질 것이다(전영한, 2007a). 즉, 정책도구 분석을 수행하기 위해서는 분석에 적용할 수 있는 적합한 유형의 분류가 필요하다는 것이다.

본 연구에서는 Salamon(2002)의 정책도구 분류유형을 활용하고자 하기 때문에 Salamon의 정책도구를 중심으로 살펴보았다.²⁾ Salamon(2002)은 정책도구를 공적행위(public action)의 도구(tool)로서 공공의 문제를 해결하기 위하여 구조화된 집합적 행동을 통해서 인식가능한 방법(identifiable method)으로 정의하였다(오민수, 2013). 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, 프로그램

2) Salamon의 분류를 활용하려는 이유는 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.

램에 관여하는 사람들의 역할 및 이들 간의 관계를 규정한다. 그러므로 정책도구는 정책집행 단계의 중요한 고려사항들을 구체화한다(이기령, 2018). 셋째, 정책도구에 의해 구조화되는 행동은 공공문제에 대응하는 것을 목적으로 하는 집합적 행동을 의미한다.

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(문명재, 2008) 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 직접적으로 지출하는 인건비와 물품구매 등의 전통적인 소비활동을 의미한다. 공기업(Government corporations)은 정부가 출자하여 운영 및 경영상의 책임을 지는 기업을 말하며 정부는 이들 기관을 통하여 공공서비스를 직접 제공한다. 경제적 규제(Economic regulation)는 자연독점, 정보의 불완전성, 부정적 외부효과 등과 같은 시장실패적 문제를 해결하기 위하여 정부가 시장에 개입하여 가격, 산출량, 시장진입 등을 통제하는 정부의 조치이다. 그리고 직접대출(Loan)은 정부기관의 자금으로 기업 등에게 직접대출을 하는 형식의 자금지원을 의미한다(Salamon, 2002).

간접적 정책도구에는 계약, 보조금, 공적보험, 사회적 규제, 현물보조증서(voucher), 대출보증, 조세지출, 사용자 및 과징료, 손해책임법 등이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 계약(Contracting)은 과거에 정부 기관이 직접 서비스를 제공했던 방식 대신 민간 계약자와의 위탁계약을 통해 간접적으로 재화 및 서비스를 공급하는 민영화의 한 형태이다. 보조금(Grant)은 정부가 제공하는 자금으로 특정 조직이나 개인의 행위적 변화를 유도하는 것을 의미한다. 공적보험(Insurance)은 국민을 노령, 실업, 상해, 질병, 사망 등의 위험으로부터 보호하기 위해 국가가 강제적으로 시행하는 보험이다. 사회적 규제(Social regulation)는 환경, 노동, 보건 등의 분야에서 규칙을 제정하여 시장 행위자들의 외부비용에 대한 책임을 규정하고 사회구성원들의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 현물보조증서(voucher)는 사회보장제도에서 사용되는 도구로 수혜자에게 현금 대신 특정 재화나 서비스를 제공하는 상품권을 발

행하는 방식이다. 대출보증(Loan guarantee)은 기업 등이 시중은행에서 대출을 받을 때 정부가 보증하여 책임을 지는 것을 의미한다. 조세 지출(Tax expenditure)은 특정 활동이나 집단에게 세제상 혜택을 제공하기 위해 조세 시스템을 활용하는 것을 의미한다. 사용료 및 과징금은 정부 기관이 제공하는 서비스 이용료와 법령 위반에 대한 제재를 의미한다. 손해책임법(Liability law)은 제조업체에게 제품 결함으로 인한 피해에 대한 배상 책임을 부과하여 소비자를 보호하는 규제이다.(Salamon, 2002).

3) 선행연구

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. 본 연구의 초점은 후자에 있기 때문에 후자를 중심으로 살펴보고자 한다. 선행연구는 정책도구를 독립변수로 보는 경우와 종속변수로 보는 경우로 구분된다. 대체적으로 정책도구의 효과를 분석할 때에는 독립변수로 활용하고 있고, 결정요인을 찾고자 할 때에는 종속변수로 활용하고 있다.

박석희 외(2016)는 10개의 공공서비스를 대상으로 다양한 정책도구가 활용됨에 따라 거버넌스 구조를 4가지로 유형화하여 사례를 비교, 분석하였다. 이 연구에서는 정책도구를 독립변수로 상정하고, 행정흐름의 변화에 따른 다양한 정책도구의 도입이 집행거버넌스의 구조를 변화 시킬 것이라고 보았다. 오민수(2010)는 한국의 의료보험제도에서의 정책도구의 선택 및 조합에 대해 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 보건의료정책분야의 입법과정을 중심으로 분석하였다. 이 연구는 입법과정에서 형성되는 법률안을 대상으로 정책수단의 이론적 모형에서 도출되는 유형론에 입각하여 정책수단의 선택에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다. 오현정 외(2015)는 여성과학기술인 정책의 특징을 바탕으로 여성과학기술인 정책의 분석에 적합한 정책도구의 분류모형을 제시하였으며, 정책에 사용된 정책도구의 특징을 파악하여 정책도구 적합성을 분석하였다. 박상원(2016)은 다문화 가족복지 정책도구의 선택과 조합에 대해 연구하고 있다. 노무현정부와 이명박정부에서 시행된 다문화 가족복지 정책에서 활용하고 있는 정책도구에 대해 비교·분석하는 것이다. 다문화 가족복지 정책이 형성됨에 있어 영향을 미친 정책맥락적 요인으로써의 정책환경에 따라 설정된 정책목표는 무엇이며, 이를 정책의 집행과정에서 실현시키기 위하여 고안된 정책도구의 선택 및 조합의 과정은 어떠한 변화를 보이는가에 대해 연

구하였다. 이기령(2017)은 정부에서 추진하고 있는 출산정책이 성공하고 있지 못하는 이유를 정책도구의 선택과 적용의 잘못에서 찾고자 하였다. 저출산 기본계획 사업을 강제성과 직접성의 정책도구 유형화를 활용하여 분석하였으며, 이를 이론적으로 설명하고 효과적인 출산정책도구 유형이 집행되고 있는지를 확인하고 개선방안을 제시하고 있다. 전미선 외(2017)는 지역일자리 목표 공시제를 대상으로 지방정부의 정책수단 선택에 영향을 미치는 요인에 대한 연구를 수행하고 있다. Howlett이 제시한 정책하위시스템과 정부역량에 따른 정책선택 차이를 적용함으로써 지역별 일자리 정책 선택의 영향변수를 파악하고자 연구하고 있는 것이다. 원희연(2019)은 정책도구가 기술혁신에 미치는 효과에 대해 연구하고 있다. 정부의 정책도구를 Vedung(1998)의 분류에 따라 유형화하여 국내 기술 지원수단의 유형별 효과가 산업별로 어떤 차이가 나타나는지 실증분석하고 있다. 안병철(2020)은 지방자치단체의 청년정책을 대상으로 정책도구의 유형과 정책전달체계를 분석하였다. 어유경(2020)은 경쟁이 사회서비스 질에 미치는 영향에 대하여 분석하고 있다. 연구의 과정에서 사회서비스 공급 거버넌스의 변화와 정책수단의 조합에 대해 논의하고 있다.

지금까지 살펴본 것과 같은 연구는 각각 공공서비스 집행거버넌스구조, 보건의료정책분야, 여성과학기술인정책, 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 관계

1) 의의

정부간 관계는 1930년대 미국에서 발생한 경제대공황의 극복을 위한 미국정부의 포괄적 노력에서부터 논의되기 시작하였다. 이때부터 정부간 관계라는 용어는 연방정부와 주정부, 주

정부와 지방정부, 지방정부간의 관계를 의미(Wright, 2008; 강재호 외, 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. Wright(1988)는 미국 연방 시스템 내 모든 정부단위 간에 벌어지는 활동 또는 상호 작용의 중요한 총체로 정의하였다(홍근석·김봉균, 2019). 강용기(2014), 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 영향 관계를 파악할 수 있어 이상적일 것으로 보이는 하나 본 연구에서는 다음과 같은 이유 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계에 한정하여 정부간 관계를 살펴보려고 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 공급방식을 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.

2) 정부간 관계 관련 이론

정부 간 관계를 대표하는 모형은 국내·외적으로 다양하게 존재하고 있으나 기존 연구들을

종합할 때 Dunsire(1981), Elcock(1994), Rhodes(1996) 그리고 Wright(1988) 등이 제시한 모형이 대표적이라고 할 수 있다.

첫째, Dunsire(1981)의 분류가 있다. Dunsire는 하향식모델, 지방자치모델, 정치체제모델을 제시하고 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(하혜수·양기용·이재원, 1999). 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, Rhodes(1983)의 분류가 있다. Rhodes는 국가적 지방정부체제 모형을 제시하고 있는데 이 모형에서 중앙정부와 지방정부는 전략적 게임을 벌이는 협상관계를 유지하며 서로 이용 가능한 자원(법제도적 자원, 금융자원, 정치적 자원, 정보 등)을 효과적으로 동원하여 우위를 획득하려고 한다(정정화 외, 2019). 정부 간 관계를 행정부처 수준에서 벗어나 정치적 수준에까지 확대시키는 관점에서 중앙정부와 지방정부를 독립된 정치적 실체로 보는 관점이다(하혜수·양기용·이재원, 1999). 넷째, 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 일선 기관이라고 볼 수 있다(Wright, 1988; 강재호 외, 2005). 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(강용기, 2014). 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 볼 경우 지방정부는 중앙의 감독 하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자이며, 지방정부의 자율성과 재량은 거의 없거나 매우 적다(장문학·하상균, 2013). 이 경우 지방정부가 정책을 결정할 때 자율성을 가지거나 주도권을 가지기는 어렵다(하혜수·양기용·이재원, 1999). 협조관계라고 볼 경우 중앙정부는 지방정부와 거의 대등한 관계를 가지고 정책을 추진함에 있어서 상호협력하고 경쟁하는 관계를 유지하게 된다(장문학·하상균, 2013). 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).

3) 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 어떠한 것인지 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. 문유석(2015)은 농정사무를 대상으로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 살펴보고 있다.

조일형 외(2013)는 정부 간 관계에 대한 영향요인에 대한 연구를 통해 공무원들의 인식에 영향을 주는 요인을 밝히고자 하였다. 김태연·고영준(2021)은 지방정부의 공무원 수 증가가 비효율성만을 가지는 것이 아니라 행정수요의 증가 및 변화에 대해 대응하는 것으로 볼 수 있다는 가설을 검증하고 있다.

또한 행정자율성 측면에서 조직관리제도의 변화와 효과 등에 다수의 학자들이 연구를 수행하였다. 윤영근·박해육(2018)은 현재의 기구설치기준을 평가한 후 개선방안을 마련하고 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 분석하

고 있다. 라휘문(2018)은 중앙정부의 통제정도와 지방자치단체의 자율성 정도를 기준으로 대립모형, 강제모형, 자율모형, 전략적 협상모형 그리고 무관심모형과 같은 5가지의 이념적 모형을 제시하고 있다.

재정자율성 측면에서 수행된 연구를 보면 김재훈(2007)은 참여정부를 대상으로 정부간 재정관계상의 제도변화가 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보고 있다. 구체적으로는 의존재원인 지방교부세제도와 국고보조금제도의 변화가 지방자치단체에 어떤 영향을 미치고 있는지를 쟁점별로 분석하였다. 홍근석(2013)은 Vo재정분권지수를 활용하여 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석하고 있다. 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. 최병호·정종필(2001)은 재정분권화가 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설을 검증하고자 하였다. 또한 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.

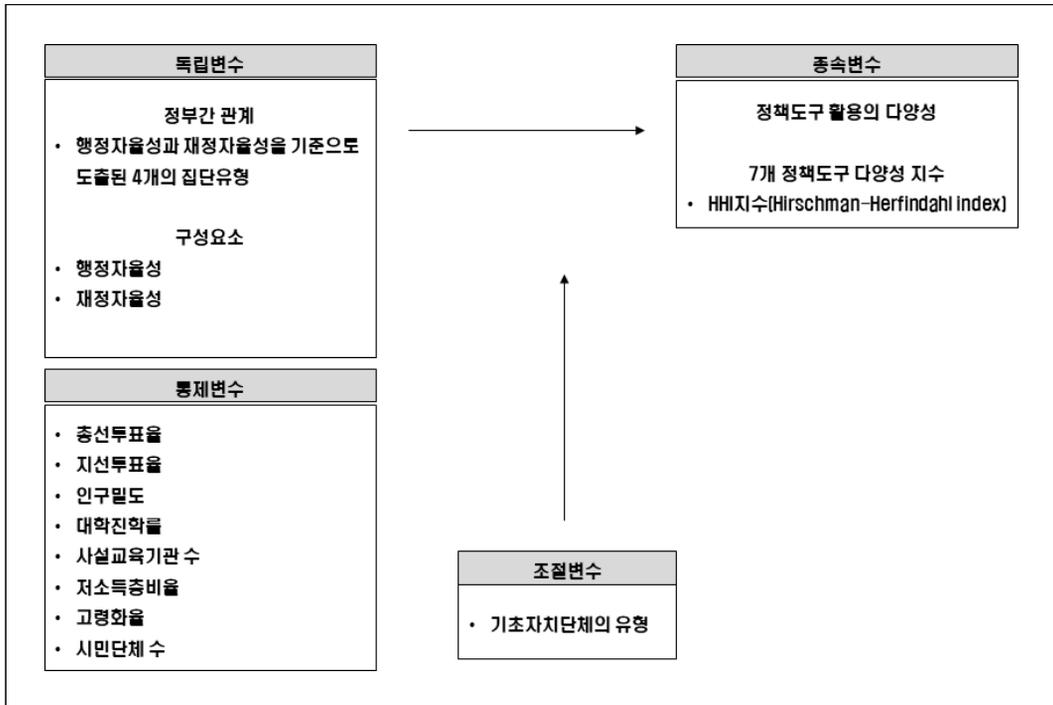
III. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 기초자치단체의 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 확인하려는 목적을 가지고 수행하였다. 이를 위하여 정책도구에 대한 유형분류가 선행되어야 하며, 이 연구에서는 Salamon이 분류한 유형을 적용하였다. Salamon은 13개의 정책도구를 제시하고 있으나 본 연구에서는 한국 기초자치단체의 결산서를 통하여 산출할 수 있는 7개의 정책도구를 분석에 활용하였다. 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. 다음으로 정책도구 활용의 다양성은 HHI(Hirschman-Herfindahl index)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. 4개의 정부간 관계 유형이 기초자치단체 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 파악하기 위하여 패널데이터분석을 실시하였다. 또한 본 연구에서는 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 기초자치단체를 4개의 집단으로 유형화한 후 수행한 분석 이외에도 행정자율성과 재정자율성이 독립변수이고, 정책도구 활용의 다양성이 종속변수인 패널데이터분석을 시행하였다. 이러한 분석을 수행하는 이유는 행정자율성과 재정자율성이 정책도구의 활용 수준과 다양성에 영향을 미치는지, 아니면 두 요인 중 하나만 영향을 미치는지를 보다 명확하게 확인하기 위함이다.

〈그림 1〉 분석의 틀



2. 변수정의 및 가설설정

1) 변수정의

(1) 종속변수

본 연구에서의 종속변수는 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성이다. 이를 분석에 활용하기 위해서는 단계적인 논의가 필요하다. 먼저, 기초자치단체의 정책도구 유형을 결정하고, 다음으로 정책도구 유형과 예산의 연계 등과 같은 노력이 있어야 할 것이다. 이러한 과정을 거친 후에는 정책도구 활용의 다양성을 어떻게 측정할 것인지를 결정하여야 한다.

첫째, 정책도구에 대한 유형이다. 이 연구에서는 Salamon(2002)의 정책도구 분류유형을 활용하였다. 다만, 이 연구에서는 기초자치단체 결산서의 목이나 세목으로 포착되지 않는 유형을 제외한 직접적 제공, 공기업, 직접대출, 재화 및 생산계약, 서비스제공계약, 보조금, 공적보험과 같은 7개 정책도구만을 대상으로 분석하였다. 둘째, 결산서의 항목을 앞에서 살펴본 정책도구유형으로 연계하기 위한 시도가 있어야 한다. 이를 위한 접근방법으로 이 연구에서는 엄석진(2008)이 적용한 접근방법을 준용하였다. 구체적으로 살펴보면 한국 기초자치단체의 예산 체계는 총 37개의 목으로 구성되어 있으며, 각 목은 다시 세목으로 구성되어 있다. 각각의 목과 세목의 목적, 용도, 내용 등을 고려하여 정책도구와 연계하였다(엄석진, 2008을 수정 및 보완).

〈표 1〉 정책도구별 목과 세목

구분	정책도구	목	세목
직접적 정책 도 구	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

구분	정책도구	목	세목	
	공기업	310 국외이전		
		306 출연금		
		309 전출금		
		403 자치단체 등 자본이전	02 공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비	
		404 공사공단 자본전출금		
		502 출자금		
	직접대출	501 용자금		
간접적 정책도구	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	
	보조금	307 민간이전	02 민간경상보조 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	

출처: 엄석진(2008)을 수정 보완. 행정안전부(2020)

셋째, 이러한 과정을 거치고 난 후에는 정책도구 활용의 다양성에 대한 조악화 논의가 있어야 한다. 정책도구 활용의 다양성은 Salamon이 제시한 정책도구의 유형 중 한국 기초자치단체에서 나타나는 7개의 정책도구 유형들이 기초자치단체에서 다양하게 활용되고 있는지 아니면 특정 정책도구로 집중되고 있는지를 측정한 후 이를 종속변수로 활용하였다. 정책도구 활용의 다양성을 측정하기 위하여 이 연구에서는 구체적으로 정책도구 활용 관련 다양성 지수를 도출하여 활용하였다(HHI). HHI는 기존의 연구에서 재정구조의 다양성을 측정하는데 많이 활용되는 지수이다(Caroll 2009; Carroll and Stater 2009; 손종민·정일환, 2022에서 재

인용). 이 연구에서는 정책도구와 연계하여 다양성을 측정하기 위한 방법으로 활용하였다. 정책도구 활용의 다양성($HHI_{i,t}$)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.

$$HHI_{i,t} = \frac{1 - \sum_1^7 pr_i^2}{1 - 1/7} \dots\dots\dots \langle \text{식 1} \rangle$$

(2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 정부간 관계이다. 정부간 관계는 중앙정부로부터 지방정부가 가지고 있는 자율성의 정도라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 기존의 모형에서 제시하고 있는 정부간 관계는 지방정부의 자율성이 거의 없는 관계, 수평적 상호의존관계, 완전한 독립적 자율성을 갖는 관계 등으로 분류될 수 있다는 것이다(강용기, 2014). 본 연구에서는 독립변수인 정부간 관계를 첫째, 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화한 4개의 집단과 둘째, 행정자율성 및 재정자율성으로 보았다. 4개의 집단 이외에 행정자율성과 재정자율성을 독립변수로 활용하려는 이유는 행정자율성과 재정자율성 중 어떤 유형의 자율성이 정책도구의 활용수준에 영향을 미치는지를 구체적으로 확인하기 위해서이다. 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 유형화하면 <그림 2>와 같다. 1유형(행·재정자율성 확대형)은 행정자율성과 재정자율성이 모두 높은 수준을 보유하고 있는 기초자치단체 유형을 의미한다. 2유형(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 기초자치단체를 의미한다.

〈그림 2〉 정부간 관계 모형의 집단 유형

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

정부간 관계모형을 설계할 때 사용하였던 지방자치단체의 행정자율성과 재정자율성은 다음과 같이 조작화하여 활용하였다.³⁾ 행정자율성은 기구수와 공무원수, 재정자율성은 자체재원(변형된 Vo의 재정분권화 지수)을 기준으로 측정하였다. 행정자율성은 4개의 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. 자치사무권은 지방자치법 제13조, 제14조, 제15조에 국가사무, 시·도사무, 시·군·구사무가 규정되어 있기 때문에 자율성의 영역이 크다고 보여지지 않는다. 자치조직권은 기구수와 관련될 것이고, 자치인사권은⁴⁾ 공무원수와 관련될 것이다. 본 연구에서는 기구수의 경우 담당관·과의 수, 사업소의 수를 종합하여 하나의 수치를 도출하여 분석에 활용하였다. 실·국의 수는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제13조와 별표3에 정해져 있는바 자율성이 있다고 보여지지 않아 제외하였다. 그리고 담당·계의 수를 제외하였는데 그 이유는 일부 기초자치단체가 승진 등의 문제를 해소하기 위하여 담당·계의 수를 확대하려는 경향이 발견되고 있기 때문이다. 사업소를 포함하였는데, 그 이유는 사업소의 경우 행정안전부의 승인을 받지 않고 지방자치단체가 비교적 자율성을 가지고 설치할 수 있기 때문이다. 공무원수는 기준인건비제에 의한 공무원 수, 시간선택제임기제공무원의

3) 본 연구에서 정부간 관계 모형을 설계할 때 자치입법권, 자치사법권을 제외한 자치행정권과 자치재정권만을 활용한 이유는 자치입법권의 경우 지방자치법 제28조에 의하면 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있는바 기초자치단체에게 부여된 자율성의 영역이 크다고 보기에는 어려움이 있기 때문이고, 자치사법권은 연방제와 관련되어 있는 것으로 한국에는 자치법원이 존재하지 않기 때문에 자율성이 없다고 보아야 할 것이다.

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

수, 한시임기제공무원의 수 등을 종합적으로 고려하여 하나의 수치를 도출하여 분석에 활용하였다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조에 의할 경우 기준인건비제에 의하여 공무원수가 결정된다. 행정안전부가 전년도에 제시하는 기준인건비의 범위 내에서 지방자치단체는 자율적으로 인력을 충원하여 산정한다. 하위직급의 공무원수를 확대할 수도 있고, 상위직급의 공무원수를 확대할 수도 있을 것이다. 따라서 자율성의 영역이라고 판단하였다. 또한 지방자치단체는 기준인건비에 포함되지 않는 시간선택제임기제공무원과 한시임기제공무원 등을 채용하여 운영하고 있기도 하다. 이러한 점들은 지방자치단체가 일정 수준 자율성을 가지고 있는 부분이다. 행정자율성을 산출할 때에는 단위의 차이로 인해 발생할 수 있는 왜곡현상을 방지하기 위하여 표준화 지수, 즉 z-score를 사용하였다. 재정분권화지수처럼 행정자율성을 대표할 수 있는 지수가 개발되어 통용되고 있다면 그것을 사용하면 되나 현재는 개발되어 있지 않은바 새로운 지수를 개발하여야 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 z-score를 활용한 것이다.

그리고 재정자율성은 자체재원(변형된 Vo의 재정분권화 지수)을 활용하였다. 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, 2014). 따라서 재정자율성을 측정할 때에는 세입자율성과 세출자율성이 모두 포함되어야 하는바 본 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 재정중요성에 대한 기하평균으로 측정하였다.

$$Vo\text{의 재정분권지수} = \sqrt{\frac{OSR}{E} \times \frac{E}{TE}} \dots\dots\dots \langle \text{식 2} \rangle$$

본 연구의 목적을 고려할 때 Vo의 재정분권지수를 그대로 적용할 수는 없다. 연구목적의 달성을 위하여 Vo의 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 Vo가 제시한 재정분

권화지수 산정방식을 적용하였다.

$$\text{재정자율성}(FA) = \frac{OSR_i}{E_i} \times 100 \dots\dots\dots \langle \text{식 3} \rangle$$

$$\text{재정중요성}(FI) = \frac{E_i}{TE} \times 100 \dots\dots\dots \langle \text{식 4} \rangle$$

$$\text{이 연구의 재정자율성} = \sqrt{FA \times FI} \dots\dots\dots \langle \text{식 5} \rangle$$

(3) 조절변수와 통제변수

본 연구에서는 기초자치단체의 유형에 따라 종속변수인 지방자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 차이가 존재할 수 있을 것으로 판단되는바 기초자치단체 유형을 조절변수로 활용하였다. 다만, 더미변수로 활용하지 않았기 때문에 엄격한 의미에서 조절변수라고 볼 수 없을 것이나 유사한 효과를 가질 수 있도록 226개 기초자치단체를 시, 군, 구로 구분하여 분석하였다.

또한 본 연구에서는 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 도출하여 통제변수로 활용하였다. 특히, 본 연구에서는 공공서비스의 생산과 공급방식 연구에서 제시하고 있는 생태적 모형, 계급차별모형, 관료제모형 그리고 이와 관련된 선행연구로부터 변수를 도출하여 통제변수로 활용하였다.⁵⁾ 공공서비스의 생산·공급방식과 관련된 선행연구를 종합하면 재정요인, 행정·정치요인, 물리·지리요인, 사회·경제요인으로 구분할 수 있을 것이다. 다만, 선행연구를 통해 검토한 다양한 변수 중 다중공선성 등을 고려하여 총선투표율, 지방선거 투표율, 인구밀도, 대학진학율, 사설교육기관 수, 저소득층 비율, 시민단체수, 고령화율을 통제변수로 활용하였다.

5) 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 확인하는 것이 본 연구의 목적임에도 불구하고 공공서비스의 생산과 공급방식 관련 연구에서 활용하고 있는 이론적인 모형으로부터 통제변수를 도출하는 이유는 다음과 같다. 본 연구에서는 공공서비스의 생산 및 공급방식과 정책도구 간에 개념상의 연계성이 있다고 보기 때문이다. Salamon(2002)은 정책도구를 직접적 제공, 공기업, 경제적 규제, 직접 대출, 계약, 보조금, 공적보험, 사회적 규제, 현물보조증서, 대출보증, 조세지출, 사용자·과징금, 손해책임법 등과 같이 13개로 구분하여 제시하고 있다. Salamon(2002)이 제시하고 있는 13개의 정책도구는 공공서비스의 공급방식과 연계되어 있다고 볼 수 있기 때문이라는 점을 근거로 들 수 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려하면 정책도구는 지방자치단체가 공공서비스를 생산 및 공급하는 수단적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 이에 공공서비스의 생산과 공급방식 관련 연구에서 활용하고 있는 이론적인 모형으로부터 변수를 도출하여 활용하였다.

2) 가설설정

이 연구는 정부간 관계라는 독립변수와 정책도구 활용의 다양성이라는 종속변수를 활용하였다. 독립변수인 정부간 관계는 행정자율성과 재정자율성을 기준으로 분류한 4개의 집단유형 그리고 행정자율성과 재정자율성으로 구성되어 있다. 종속변수인 정책도구 활용의 다양성은 정책도구 다양성 지수로 조작적 정의하였다.

정부간 관계의 4개 유형은 정책도구 활용의 다양성 측면에서 차이가 있을 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 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. 기구수 역시 유사한 설명이 가능하다. 기구수가 많다는 것은 공공서비스의 생산과 공급을 직접적으로 하겠다는 것으로 이해될 수 있다.

또한 이 연구에서는 재정자율성을 V_o 의 재정분권화지수를 변형하여 측정하고 있다. V_o 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_o 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 자원을 활용하는 간접적 정책도구의 활용 가능성이 높다는 연구도 있다(강성철·김도엽, 2007). 이와 같은 현상은 지역주민들의 세금부담이 지나치게 높을 때, 기초자치단체에게 과세의 부담을 줄일 수 있는 방법을 요구하게 되고, 이러한 압력으로 인하여 기초자치단체는 공공서비스의 외부위탁을 고려하게 된다는 것이다(Hirsh, 1995).

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 재정자율성이 모두 높은 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 정책도구 유형들이 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 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형은 간접적 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이고 이는 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설1-1: 정부간 관계를 기준으로 분류한 4개의 집단유형에 따라 간접적 정책도구 활용의 다양성에는 차이가 있을 것이다.

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

가설2: 행정자율성과 재정자율성은 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이고 이는 기초자치단체의 유형에 따라 차이가 있을 것이다.

가설2-1: 행정자율성은 정책도구의 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다.

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

가설2-3: 재정자율성은 정책도구의 활용의 다양성에 영향을 미칠 것이다.

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

3. 자료수집 및 분석방법

1) 자료수집방법

종속변수인 정책도구 활용의 다양성을 측정하기 위해서는 2010년부터 2020년까지의 226

개 기초자치단체 결산서가 필요하다. 이와 관련된 자료는 지방재정통합공개시스템인 지방재정365, 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 홈페이지를 통해 확보하였다. 인구요인(인구밀도)과 관련된 자료는 행정안전부에서 발간하는 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」, 국가통계포털을 통해 확보하였다. 사회요인(대학진학율, 사설교육기관수, 저소득층비율, 시민단체수, 고령화율)과 관련된 자료는 교육통계서비스, 국가통계포털, 행정안전부 「비영리민간단체 등록현황」, 각 기초자치단체 통계연보 등을 통해 수집하였다.

2) 자료분석방법

본 연구는 정부간 관계가 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지 확인하는 것이다. 연구목적의 달성을 위하여 이 연구는 기초자치단체의 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, 먼저, 고정효과 모형(Fixed effect)을 적용하여 패널데이터분석을 하였다. 본 연구에서 패널데이터 분석을 활용한 이유는 본 연구의 종속변수인 기초자치단체의 정책도구 활용 다양성이 연속형 변수이고, 따라서 연속형 변수를 가정하고 있는 선형회귀모형을 활용하여야 하기 때문에 패널데이터 분석방법이 이 조건을 충족시킬 수 있기 때문이다. 둘째, FE분석 이후에는 GMM분석을 하였다. 본 연구에서는 기초자치단체의 패널데이터를 활용하고 있다. 또한 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 분석할 때 다수의 통제변수를 활용하고 있다. 이는 변수에 내생성이 존재할 가능성이 높음을 의미하며, 이로 인해 인과관계를 과대 또는 과소 추정할 가능성이 있다. 이에 GMM(Generalized Method of Moments)추정량을 통해 이분산성, 1계 자기상관 등이 존재하는 경우를 최소화하여 효율적인 추정량을 산출하였다.

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

IV. 경험적 분석

1. 정책도구 활용의 다양성 기술통계 분석

이 연구의 종속변수인 정책도구 활용의 다양성에 대한 기술통계량을 살펴보면 <표2>와 같다. 정책도구 활용의 다양성은 Salamon(2002)이 제시한 13개 정책도구 유형 중 한국의 결산서를 통해 파악할 수 있는 직접적 제공, 공기업, 직접대출, 재화 및 생산계약, 서비스 제공 계약, 보조금, 공적 보험 등과 같은 7개의 정책도구에 대한 활용의 다양성을 HHI로 측정하는 것이다. HHI(Hirshman-Herfindahl index) 측정값은 0에 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 전체 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 지속적으로 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 2〉 정책도구 활용의 다양성의 기술통계 분석(HHI)

(단위: 점)

구분	전체		시		군		구	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
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

2. 정부간 관계 집단유형별 분석

이 연구의 목적을 달성하기 위해서는 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지 그리고 행정자율성과 재정자율성이라는 정부간 관계의 구성요소가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지를 확인하여야 한다. 또한 이는 기초자치단체 유형(시·군·구)별로 구분하여 분석하여야 한다.

먼저, 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지에 대한 분석결과를 보면 〈표 3〉과 같다. 행정자율성과 재정자율성에 따라 분류된 4개의 집단유형이 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는지, 그리고 기초자치단체 유형인 시·군·구별로 정책도구 활용의 다양성에 차이가 있는지를 HHI를 활용하여 분석하였다.

GMM 분석결과를 살펴보면, 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 않은 것으로 나타났다. FE 분석결과를 살펴보면 군은 행·재정자율성 확대형에서 음(-)의 방향으로, 구는 행정자율성 확대형에서 양(+)의 방향의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

GMM 분석결과와 FE 분석결과를 비교하면, 행·재정자율성 확대형과 행정자율성 확대형의 부호방향이 상반되어 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 분석결과를 해석하기 위하여 Sargan-

test, Arellano-bond test를 수행하였으며, 그 결과 1계 자기상관이 발생한바 GMM의 분석 결과가 FE의 분석결과 보다 더 지지가능성이 높다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 정부간 관계의 집단유형과 기초자치단체 유형에 따른 정책도구 활용의 다양성 분석

구분	GMM				FE			
	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)	0.300*** (0.018)	0.329*** (0.038)	0.332*** (0.034)	0.266*** (0.033)
행정자율성확대형	0.020*** (0.005)	0.005 (0.006)	0.009 (0.010)	0.026* (0.011)	-0.001 (0.004)	0.001 (0.005)	-0.017* (0.008)	0.006 (0.01)
재정자율성확대형	0.011* (0.004)	0.002 (0.006)	-0.003 (0.004)	0.095*** (0.015)	0.004 (0.004)	0.003 (0.005)	-0.016 (0.011)	0.009 (0.008)
행정자율성확대형	0.013** (0.005)	0.016** (0.006)	0.016 (0.012)	0.027** (0.009)	0.004 (0.004)	-0.002 (0.005)	0.001 (0.003)	0.037** (0.013)
총선투표율	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.003*** (0.001)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)
지선투표율	0.004*** (0.000)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002* (0.001)	0.000 (0.000)	0.001 (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)	-0.002*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.000)
사실학원수	0.008* (0.003)	-0.002 (0.003)	0.003 (0.003)	0.008 (0.007)	0.000 (0.003)	-0.002 (0.003)	0.001 (0.003)	-0.001 (0.007)
저소득층비율	-0.002** (0.000)	-0.004** (0.002)	-0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.000)	-0.003 (0.002)	-0.002* (0.001)	0.000 (0.001)
고령화율	0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.007*** (0.001)	0.001 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.002 (0.002)
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)	-0.002** (0.001)	0.000 (0.000)
연도	-0.006*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.005*** (0.001)	-0.003*** (0.000)	-0.003*** (0.001)	-0.001** (0.000)	-0.005*** (0.001)
_cons	13.375*** (1.058)	9.233*** (1.567)	4.553*** (1.207)	11.545*** (2.510)	7.584*** (0.87)	7.07*** (1.398)	3.427** (0.994)	11.133*** (2.441)
mean vif	1.870	2.610	1.760	1.740	1.961	2.773	1.859	1.697
within					0.3148	0.4093	0.3222	0.3252
between	-				0.9062	0.5927	0.5584	0.3534
overall					0.6906	0.4641	0.4041	0.3361
Sargan-test chi2	226.712***	152.562***	123.624***	349.829***				
Arellano -Bond test	1	-5.6901***	-5.4956***	-6.3417***	-5.002***	-		
	2	-0.7001	-0.6154	-0.6891	-0.7650			

주: *p.05, **p.01, ***p<.001

3. 정부간 관계 구성요소 분석

정부간 관계의 구성요소인 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 4>와 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. FE 분석결과를 살펴보면 군과 구에 있어 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

GMM 분석결과와 FE 분석결과를 비교하면 두 가지 분석 모두에서 구를 제외한 집단에서 상반된 계수의 부호가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 분석결과를 선택을 위하여 Sargan-test, Arellano-bond test를 수행한 결과 1계 자기상관이 발생한다면 GMM의 분석결과가 FE의 분석결과 보다 더 지지가능성이 높다고 볼 수 있다.

<표 4> 정부간 관계 구성요소와 정책도구 활용의 다양성 분석

구분	GMM				FE			
	전체	시	군	구	전체	시	군	구
L1(전기값)	0.118*** (0.017)	0.052 (0.033)	-0.025 (0.03)	0.311*** (0.032)	0.296*** (0.018)	0.327*** (0.037)	0.331*** (0.033)	0.221*** (0.033)
행정자율성	0.001 (0.003)	0.005* (0.002)	0.01 (0.006)	3.061** (1.176)	0.000 (0.002)	0.001 (0.002)	-0.004 (0.005)	-0.005 (0.012)
재정자율성	0.706*** (0.148)	-0.32* (0.145)	-0.79*** (0.152)	1.235 (0.948)	-0.125 (0.139)	-0.275 (0.156)	-0.408* (0.166)	2.497*** (0.581)
총선투표율	-0.001*** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.001** (0.000)	2.366 (1.48)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002** (0.001)
지선투표율	0.004*** (0.000)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.091 (0.063)	0.000 (0.000)	0.001 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (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)
대학진학률	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.000)
사설학원수	0.008* (0.003)	-0.003 (0.003)	0.001 (0.003)	-0.071 (0.05)	0.000 (0.003)	-0.002 (0.003)	0.000 (0.003)	-0.001 (0.007)
저소득층비율	-0.002*** (0.000)	-0.004** (0.002)	-0.004*** (0.001)	0.217 (0.843)	-0.001 (0.000)	-0.003 (0.002)	-0.002 (0.001)	0.000 (0.001)
고령화율	0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.032 (0.082)	0.001 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.003 (0.002)

구분	GMM				FE				
	전체	시	군	구	전체	시	군	구	
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)	-0.002*** (0.001)	0.000 (0.000)	
연도	-0.006*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.003*** (0.001)	0.072** (0.022)	-0.004*** (0.000)	-0.003*** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.007*** (0.001)	
_cons	12.375*** (1.088)	9.104*** (1.535)	6.971*** (1.368)	-0.539*** (0.137)	7.94*** (0.904)	7.020*** (1.344)	4.421*** (1.185)	14.177*** (2.537)	
mean vif	2.330	2.450	2.030	2.220	2.424	2.512	2.039	2.207	
within	-				0.3141	0.4112	0.3239	0.3367	
between					0.9026	0.6199	0.4024	0.2959	
overall					0.6812	0.4579	0.3472	0.3094	
Sargan-test chi2	159.311***	148.538***	122.700***	343.159***	-				
Arellano	1	-5.1027***	-5.0540***	-6.3702***					-4.7934***
-Bond test	2	-0.1612	-0.0547	-0.5982					-0.6951

주: *p.05, **p.01, ***p<.001

4. 종합적 논의

〈표 5〉의 경우 정부간 관계의 집단유형은 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지, 지방자치단체 유형에 따라 차이가 발생하는지, 정부간 관계 구성요소(행정자율성, 재정자율성)는 정책도구 활용의 다양성에 어떠한 영향을 미치는지, 기초자치단체 유형에 따라 차이가 발생하는지에 대한 검증 결과를 종합하고 있다.

먼저, 집단유형에 대한 분석결과를 요약하면 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. 군은 4개 집단 유형과 정책도구 활용의 다양성 간 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 종합하면 행정자율성 확대형 집단에서 정책도구 활용의 다양성이 증가하는 경향(군 제외)이 나타났다.

다음으로 정부간 관계 구성요소에 대한 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.

이러한 결과를 종합하면, 행정자율성과 재정자율성을 확대하는 제도의 도입은 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 주요 영향변수라고 볼 수 있다.

〈표 5〉 정부간 관계(집단유형, 구성요소)와 정책도구 활용의 다양성 분석: 종합

구분		행재정자율성 열위형(비교집단) 대비 정책도구 활용의 다양성			
		전체	시	군	구
다양성 분석	L1(전기값)	0.122***	0.051	0.01	0.095**
	행재정자율성 확대형	0.020***	0.005	0.009	0.026*
	재정자율성 확대형	0.011*	0.002	-0.003	0.095***
	행정자율성 확대형	0.013**	0.016**	0.016	0.027**
	L1(전기값)	0.118***	0.052	-0.025	0.311***
	행정자율성	0.001	0.005*	0.010	3.061**
	재정자율성	0.706***	-0.320*	-0.79***	1.235

주. *** P<0.001, ** P<0.01, * P<0.05.

V. 결론

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, 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인으로 정부간 관계요인을 중심으로 분석하는 새로운 접근이 필요하다. 즉, 정부간 관계 요인이 정책도구의 활용의 다양성에 영향을 미치는 요인인지를 확인할 필요가 있다는 것이다. 이러한 배경하에서 본 연구는 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인인지를 확인하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다.

분석결과 정부간 관계요인은 정책도구의 활용의 다양성에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 또한 정부간 관계요인은 정책도구의 활용의 다양성에 영향을 미치되 기초자치단체 유형별로 차이가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이와 같은 분석결과는 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 지방자치단체의 행·재정자율성을 확대하면 지역의 여건에 맞는 정책도구를 활용하려는 경향이 높아진다는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 현상은 시·군·별로 차이가 있다는 것을 확인하였다. 이는 지방자치제의 실시 목적을 달성하는데 기여할 수 있을 것이다. 따라서 지방분권을 통해 지방자치단체의 행·재정자율성을 확대할 수 있도록 노력하여야 하고, 가능하다면 차등분권을 추진할 필요가 있다는 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

또한 본 연구는 다음과 같은 측면에서 이론적인 기여가 가능할 것으로 기대된다. 첫째, 한

국의 특수한 상황을 고려하여 정부간 관계를 정책도구 활용의 다양성을 결정하는 요인으로 설정한 후 연구했다는 점에서 이론적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 연구의 결과를 보면 정부간 관계는 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 사실은 정부간 관계가 한국의 정책도구 활용의 다양성을 설명하는데 유용한 변수라는 것을 의미한다. 둘째, 개별 기초자치단체의 수준에서 정부 간 관계를 측정할 수 있는 모형을 설계한 점에서 이론적으로 중요성을 가질 수 있을 것으로 보인다. 기존의 연구들은 정부간 관계를 중앙정부와 총합적인 지방자치단체간의 관계로 보고 있다. 이 연구에서는 각 기초자치단체의 정부간 관계 수준을 측정할 수 있도록 행정자율성(기구수와 공무원수; z-score)과 재정자율성(변형된 Vo의 재정분권지수)이라는 개념을 도입하여 측정 모형을 설계하고 있다. 특히, 11년간의 기초자치단체 데이터를 활용하여 행정자율성과 재정자율성이 정책도구 활용수준에 영향을 미치고 있음을 검증하였다는 점에서 이론적 의의를 가진다는 것이다. 셋째, 정책도구는 Salamon(2002)이 제시하고 있는 것처럼 다양하지만, 기존의 연구들은 특정 정책분야의 정책도구를 결정하는 요인이 무엇인지를 도출하는데 집중되어 있다. 그러나 이 연구는 제한된 분야에서의 특정 정책도구에 집중하기 보다는 정책도구 활용의 다양성을 측정하고 있다는 점에서 새로운 접근이라고 볼 수 있다. 즉, 특정 정책도구의 결정요인을 발굴하고자 하는 기존 연구에서 진일보한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 후속연구의 필요성이 있다. 첫째, 정부간 관계가 정책도구의 활용의 다양성을 결정하는 요인이라는 기존의 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 지속적인 후속연구를 통해 일반화 가능성을 높일 필요가 있을 것이다. 후속연구를 할 때에는 정부간 관계를 측정할 수 있는 다양한 요인들을 발굴하여 정부간 관계모형에 포함하는 등의 노력이 있어야 할 것이다. 둘째, 이 연구는 2010년부터 2020년까지 11년간 226개 기초자치단체의 데이터를 활용하여 분석하였다. 이를 통해 정부간 관계가 정책도구 활용의 다양성에 영향을 미치는 결정요인인지를 분석하였다. 분석기간의 확대와 함께 기초자치단체 중 정책도구 활용의 다양성이 변화된 해당 기초자치단체의 주요 특성이 무엇인가를 살피는 후속연구가 필요하다. 특히, 각 집단에 해당하는 대표적인 지방자치단체의 이름 혹은 공통특성을 발견하여 제시함으로써 분석결과를 해석하고 논문의 정책학적 함의를 풍부하게 할 수 있어야 할 것이다. 셋째, 이 연구에서 활용하고 있는 허쉬만-허핀달지수(HHI) 외에 엔트로피 지수와 같이 다양성을 산출할 수 있는 다양한 방식의 적용을 통해 분석을 수행하고 이를 비교해봄으로써 분석결과의 강건성을 확보하고 일반화 가능성을 높일 필요가 있다. 넷째, 기초자치단체의 정책도구 활용 다양성을 제약하는 제도적 요인과 구조적요인에 대해 함께 고려할 필요가 있다. 이를 통해 분석결과에 대한 보다 적절한 해석이 가능해질 것으로 보인다.

【참고문헌】

- 강용기. (1999). 「현대지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 강용기. (2014). 「현대지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 강재호·김상구·조정현·우양호. (2004). 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석. 「지방정부연구」, 9(2): 61-87.
- 고경환·강지원·김보영·김인·양난주. (2011). 「노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영: 지방 정부를 중심으로」. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 김권식. (2013). 「정책수단선택 영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김병준. (1997). 「정부간 관계의 이론」. 정세욱 편. 정부간 관계: 이론과 실제. 서울: 법문사
- 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.
- 김태연·고영준. (2021). 지방정부의 공무원 규모와 주민 만족도 간의 관계에 관한 실증분석. 「지방정부연구」, 25(1): 27-57.
- 남궁근. (2017). 「정책학」. 법문사.
- 라휘문. (2018). 지방자치단체 정원관리제도의 변화효과 분석. 「한국정책연구」, 18(3): 1-24.
- 류숙원·김상윤. (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.
- 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·조강주. (2016). 정책도구의 다양성: 공공서비스 집행거버넌스구조 비교: 공공서비스 집행 거버넌스구조 비교. 「한국정책과학학회보」, 20(1): 1-27.
- 서상아. (2008). 「정부간 관계에 대한 공무원 인식조사」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 서순복·권오철. (2008). 지방자치단체 문화재행정의 진단과 및 대안 모색. 「지방정부연구」, 12(2): 275-296.

- 손종민·정일환. (2022). 세입구조의 다양성과 세입변동성. 『현대사회와 행정』, 32, 145-172.
- 안병철. (2020). 정책도구의 분석 연구: 지방정부 청년정책 단위사업을 중심으로. 『한국자치행정학보』, 34(4): 433-455.
- 엄석진. (2008). 정책도구 분석을 통한 지방 거버넌스의 실증 분석: 서울시와 관악구를 중심으로. 『행정논총 (Korean Journal of Public Administration)』, 46.
- 오민수. (2010). 「한국의료보험제도 관련 정책도구의 선택과 조합에 관한 연구」. 박사학위논문, 단국대학교 대학원.
- 오민수. (2013). 「사회성과연동채권 (SIB) 의 제도적 기제와 정책도구적 특성에 관한 연구: 영국 피터보로 교도소 SIB 사례를 중심으로」. 한국정책학회 하계학술발표논문집, 2013(2): 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.
- 윤영근·박해육. (2018). 「지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이기령. (2017). 「우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 유형분석에 관한 연구」. 박사학위논문, 한성대학교 대학원.
- 이상용·하능식. (2007). 「참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가」. 한국지방행정연구원.
- 이승중. (1999). 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향. 『지방행정연구』, 13(2): 145-168.
- 이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석: 공무원 및 전문가 의견을 중심으로. 『지방정부연구』, 19(1): 353-380.
- 임재현. (2017). 『지방행정론』. 서울: 대영문화사.
- 장문학·하상근. (2013). 『지방자치행정론』. 서울: 대영문화사.
- 전미선·정용찬·강혜연. (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.
- 정정길 외. (2023). 『정책학원론』. 대명출판사.
- 최창호·강형기. (2016). 『지방자치의 이해』. 서울: 삼영사.
- 정원식. (2004). 경남의 외국인투자유치정책과 정부간관계 연구: 정부간관리 모형 설정을 위한 시론. 『한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문집』, 223-237.

- 정정화 외. (2019). 「정부간관계론」. 서울: 대영문화사.
- 조일형·정성영·권기현. (2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 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.
- 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.
- 하혜수·양기용·이재원. (1999). 「지방자치단체간 협력활성화 방안연구」. 경기개발연구원 연구보고서.
- 홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「지방행정연구」, 27(2): 103-130.
- 홍근석·김봉균. (2019). 「중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 홍근석·김종순. (2012). 재정분권과 정부지출규모 간의 관계. 「지방정부연구」, 16(1): 103-120.
- 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.
- Hirsch, W. Z. (1995). Contracting out by urban governments: A review. *Urban Affairs Quarterly*, 30(3): 458-472.
- Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Bloomsbury Publishing.
- 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.
- Neiman, M. (1981). A Path Analytic Exploration of Income Clustering and Local Inequality. *Policy Studies Journal*, 9(7): 1030-1039.
- Osborn, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass: Addison-Wesley.
- Rhodes. R. A. W.(1996). *Power Dependence: Theories of Central-Local Relations*.

- Brookfield, Vermont: Cower Publishing Company.
- Salamon, M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- 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.
- Vedung, E. (1998). *Policy Instruments: Typologies and Theories*. In *Carrots, Sticks, and Sermons, Policy Instruments and Their evaluation*, Routledge.
- 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
- Wright. Deil. S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr/index>)
- 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)
- 중앙선거관리위원회 홈페이지(<https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>)
- 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/>)

라 소 영: 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(2023), 현재 서울대학교 한국행정연구소에서 객원연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 정부간관계, 지방행정·재정, 정책도구 등이며, 주요 연구로는 “정부간관계가 지방자치단체의 정책도구 활용수준에 미치는 영향(2023)”, “한국기초자치단체의 정책도구 활용수준 결정요인에 대한 연구: Salamon의 정책도구 분류기준을 적용하여(2023)” 등이 있다(sy0514@snu.ac.kr).