

중앙정부 재정부문 정책이 지방재정 운영에 미치는 영향에 관한 연구*

- 지방세 비과세·감면과 사회복지 국고보조사업을 중심으로 -

이 현 정**

The Study on the Effect of Central Government' Fiscal Policy on Local Governments' Fiscal Operation

Hyunjung Lee**

요약 : 이 연구는 정부 간 재정관계를 바탕으로 중앙정부 정책결정이 지방재정에 미치는 영향을 분석하였다. 지방세 비과세감면 확대에 따른 세입축소, 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 증가에 따른 세출확대가 지방정부 예산대비 부채비율과 차년도 자체사업비율에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석을 위해 지방정부 예산대비 부채비율과 자체사업비율을 종속변수로 하고 지방세 비과세감면과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비를 독립변수, 그리고 지방자치단체 재정, 인구통계, 정치, 경제, 사회적 특성을 통제변수로 하는 연구모형을 구성하였다. 221개 기초 지방정부를 대상으로 6개년도 패널데이터를 구축하여 분석을 실시한 결과, 지방세 비과세감면으로 인한 세입감소가 차년도 자체사업 예산을 축소시키는 것으로 확인됐다. 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 증가에 따른 세출확대가 예산대비 부채비율을 높이고 자체사업 예산을 줄어든게 하는 것으로 분석됐다. 통제변수 중 지방교부세 비율, 인구밀도, 노년층 인구비율, 1인당 지방세부담액이 예산대비 부채비율 영향요인으로 확인되었으며 지방교부세 비율, 국고보조금 비율, 노년층 인구비율, 1인당 지방세 부담액이 차년도 자체사업비율 영향요인으로 밝혀졌다. 중앙정부 정책목표 달성을 위한 정책수단인 지방세 비과세감면의 지방재정에 대한 부정적 영향을 완화하기 위해 중앙정부가 지방세 비과세감면을 활용할 경우 이를 충분히 보전하고 궁극적으로는 지방세 지출제도를 지역의 여건을 반영하여 지방정부가 자율적으로 운영하되 결과를 책임지는 방향으로 제도를 개선하여야 할 것이다. 그리고 사회복지 국고보조사업 대응 지방비로 인한 지방정부 재정부담을 완화하기 위해 지방정부와의 충분한 사전협의와 조정을 위한 제도 개선이 필요할 것이다.

주제어 : 정부 간 재정관계, 지방세 비과세·감면, 사회복지 국고보조사업, 예산대비 부채비율, 자체사업비율

ABSTRACT : This study investigated the effects of central government policy on local government finances, focusing on intergovernmental fiscal relations in Korea. It is expected that local tax reduction and exemption by the central government and the central government's subsidies on the social welfare programs would have critical impact on the local governments' fiscal operations. In the research model, two dependent variables are employed: the local government's ratio of debt to budget and the ratio of its own self-financing program revenue to total budget. The independent variables are the degree of local tax exemption and reduction and the central government's subsidies on the social welfare programs. The analysis shows that the degree of local tax exemption and reduction has a negative effect on the ratio of its own self-financing program revenue to total budget. And compulsory matching on the social welfare programs have negative effect on the local government's ratio of debt to budget and the ratio of its own self-financing program revenue to total budget.

KeyWords : intergovernmental fiscal relationship, local tax exemption and reduction, social welfare programs

* 이 논문은 이현정의 이화여자대학교 박사학위논문 수정발전시킨 논문임.

** 서울신용보증재단 연구위원(Research Fellow, Seoul Credit Guarantee Foundation, E-mail : 2hyun@seoulshinbo.co.kr, 02-2174-5073)

I. 서론

우리나라 지방자치의 역사를 되돌아보면, 중앙집권적 체제 속에서 지방자치제도의 도입과 중단, 그리고 발전이 중앙정부의 정국 전환용 도구로 활용되었다. 1952년 사상 첫 지방의회 선거가 실시되었으나 정권 연장을 위한 수단에 불과하였고 형식적 지방자치조차도 1961년 군사정권의 등장과 함께 소멸되었으며 지방정부는 중앙정부의 일선 행정기관으로 회귀하였다. 1980년대 민주화 운동으로 1987년 개정헌법에서 지방자치 실시 유보조항이 삭제되고 1988년 「지방자치법」이 개정되었으나 중앙정치의 복잡한 이해관계로 인해 1991년에서야 지방자치가 부활할 수 있었다(이민준, 2004; 최우용, 2008). 지방자치제의 본격 실시 이후 대통령의 국정철학이나 중앙정부의 정책에 따라 지방자치가 동력을 받을 때도 있었으나 답보의 시기를 경험하기도 하였다.

정부 간 재정관계를 살펴보면 참여정부부터 문재인정부에 이르기까지 지방분권을 주요 국정과제 중 하나로 발표하였으며 특히 실질적인 지방분권을 실현하기 위한 수단으로 재정분권 추진계획을 밝혔다. 이에 따라 한편에서는 지방재정 확충과 재정자율성 확대 등 지방자치단체의 재정규모와 결정권한을 증가시키는 과제들이 추진되었고 다른 한편으로는 재정분권에 따른 지방정부의 책임성을 강화하고자 재정운영의 투명성과 재정건전성 확보 방안이 제시되었다(금창호·박기관, 2014; 손희준, 2018; 신봉기, 2006).

정권별로 다양한 재정분권 정책이 추진되었으나 현재 지방재정 상태를 되돌아보면 충분한 재정

분권이 이루어졌다고 평가하기 어렵다. 지방자치제도 실시 이전과 유사한 수준인 국세와 지방세의 편중 구조, 이전재원에 대한 높은 의존성 등을 고려하면 지방정부가 충분한 재정권한을 보유하고 있다고 판단하기 어렵고 재정관계에 있어 중앙집권적 메커니즘이 강하게 작동하고 있다고 할 것이다(박정민, 2008; 홍성익·김유찬, 2016).

이와 같은 상황에서 중앙정부의 정책결정에 따라 지방정부의 사용가능한 재원이 줄어들고, 중앙정부의 정책추진에 따른 재정부담을 지방정부로 전가함으로써 지방정부 재정압박이 발생할 가능성이 제기되었다(주만수, 2012; 이재은, 2014). 실제 일부 지방정부의 재정압박은 지방분권 과정에서 지방정부의 책임사무는 확대되는 데 비해 재원이 충분이 이양되지 못함에 기인하기도 하였다(Carmeli, 2002). 그리고 중앙정부의 정책결정은 지방정부의 재정부담을 야기할 뿐만 아니라 지역의 여건과 수요를 반영한 공공서비스를 충분히 제공하는 데 부정적 영향을 미칠 수 있다(이재은, 2014; 류민정, 2015; 조임곤, 2016).

만약 중앙정부의 정책결정이 지방정부의 재정압박을 야기하거나 자율적인 재정운영을 저해한다면 이는 지역의 문제를 스스로 해결한다는 지방자치제도의 근간을 흔드는 문제로 보다 면밀한 분석과 심도 있는 논의가 필요하다. 따라서 이 연구는 중앙정부의 결정으로 인한 지방정부의 세입 축소와 세출 확대가 지방정부 재정에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석을 통해 살펴보고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 정부 간 재정관계와 지방재정 제약 메커니즘

정부 간 관계는 동일한 계층 또는 상이한 계층의 정부 간 상호작용을 의미하는데, 주로 횡적관계보다는 종적관계에 대한 관심과 논의가 주를 이룬다(임승빈, 2005: 137-139; Hartley, 1971). 상이한 계층, 즉 중앙정부와 지방정부 간 관계는 권한과 책임 배분, 상호 의존성을 중심으로 크게 수직적 관계, 수평적 관계, 상호의존 관계로 구분할 수 있다(Wright, 1982: 29-41; Elcock, 1994: 5-8; Wilson and Game, 2011: 199-205). 수직적 관계에서 정부의 권한은 중앙정부에 집중되어 있으며 지방정부는 중앙정부가 수립한 정책을 집행하는 하부기관으로 간주되어 독립성과 자주성이 부족하다고 평가받는다.

수평적 관계에서 지방정부는 충분한 자율성을 가지고 중앙정부와 구별되는 독립된 역할과 기능을 담당한다. 정부 간 경계가 명확하기 때문에 정부 간 협력이나 협상에 대한 관심이 낮은 특징이 있다. 상호의존관계에서 지방정부는 중앙정부에 종속된 존재는 아니나 한편으로는 완전히 독립된 개체로서 독립된 기능만을 담당하지도 않는다.

한편, 중앙정부와 지방정부의 관계를 현실적으로 설명하는 데 보다 적합하다는 평가를 받는 모형은 상호의존 관계모형이다(Krane and Wright, 2000: 88). 지방정부는 국가의 창조물이라는 태생적 한계가 있고 실제 지방정부가 보유한 결정권한과 책임규모를 고려하면 중앙정부와 동등한 입장에 있다고 보기 어렵다. 그러나 지방정부는 지역사

회와 주민의 대표라는 상징성과 지역에 대한 풍부한 정보와 같은 중앙정부가 갖지 못한 차별화된 자원을 확보하고 있기 때문에 중앙정부와 지방 간 관계를 완전한 수직적 관계라고 평가할 수 없다(Hartley, 1971; Wilson and Game, 2011: 199-205; Wright, 1982: 29-41). 대신 중앙정부와 지방정부는 각각 자율성에 기반한 행정을 수행함과 동시에 자원, 정보, 역량을 공유하면서 상호 의존성을 확대해나가고 있다고 할 것이다.

이와 같은 상호 의존적 관계 속에서 중앙정부와 지방정부는 법·정치·행정·재정 등 다양한 이슈를 바탕으로 상호작용을 전개하고 있는데 이해관계자들의 최대 관심사는 재정부문에 있다(Bird, 2000; Krane and Wright, 2000: 89). 정부의 목표를 달성하기 위한 계획이 실제 정책과 사업으로 실현되기 위해서는 충분한 예산이 확보되어야 하기 때문이다(유태현·김현숙, 2006). 특히 재정규모가 상대적으로 협소한 지방정부는 정책목표 달성을 위해 필요한 재원을 마련하기 위해 재정 자율성을 추가적으로 확보하고자 노력한다. 이러한 노력은 중앙집권적 성향이 강한 국가에 소속된 지방정부에 국한된 문제가 아니다. 정부 간 재정관계에 있어 광범위한 자율성을 확보하고 있는 지방정부 역시 시장 경제주체에 의존하고 있기 때문에 재정 부문 의사결정에 있어 일정한 제약을 경험한다(Honadle et al., 2003: 65-67).

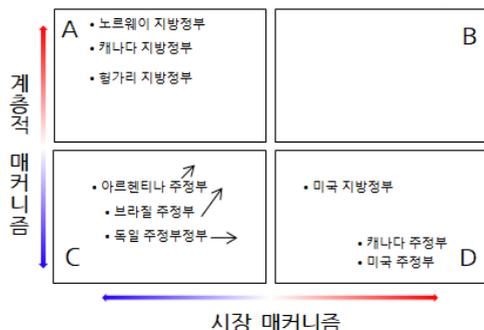
이와 같은 논의를 바탕으로 Rodden et al.(2003: 431-438)은 지방정부가 경험하는 재정 부문 제약을 크게 계층적 메커니즘과 시장 메커니즘으로 구분하고 있다. 계층적 메커니즘은 집권적 국가 운영체계에서 주로 활용되며 중앙정부가 지방정부의 재정운영을 엄격하게 규제하고 모니터링

한다. 반대로 시장 메커니즘이 강하게 나타나는 국가에서는 중앙정부가 지방정부 재정운영에 관여하지 않으며, 지방정부가 재정압박에 직면하더라도 중앙정부의 적극적인 재정지원을 기대하기 어렵다. 대신 지방정부는 시장을 통해 부족한 재원을 확보하게 된다. 계층적 메커니즘과 시장 메커니즘의 작동 유형을 정리하면 <그림 1>과 같이 4가지 유형으로 분류되며, 현실에서는 A, C, D 유형이 주로 나타난다.

첫째, A 유형의 지방정부는 의사결정 권한이 제한되어 있어 중앙정부가 지방정부의 세입과 세출 관련 결정에 빈번하게 개입한다. 지방정부의 대표가 주민에 의해 선출됨에도 불구하고 중앙정부의 대리인으로 간주되는 경향이 있다. 이에 중앙정부는 지방정부의 균형예산 유지를 요구하며 부채한도를 엄격하게 규제하고 있으며 신규로 부채를 발행하고자 할 때 사전승인을 요구한다. 그리고 중앙정부가 지방정부의 재정상태를 측정하고 모니터링할 수 있는 수단이 제도화되어 있다(Pillai and Bronner, 1984; Zafra-Gomez et al., 2009).

<그림 1> 지방재정 제약 메커니즘

출처: Rodden et al., (2003), p.437.



둘째, D 유형의 지방정부는 시장에 대한 의존도가 높은 대신 계층적 메커니즘으로부터 상대적

으로 자유롭다. 이에 따라 지방정부는 서비스 제공에 필요한 부채규모를 자율적으로 결정하여 발행하며 부채 상한액에 대한 상위정부의 감독과 규제가 엄격하지 않다. 그럼에도 불구하고 지방정부가 일반적으로 과도한 부채를 발행하지 않는 이유는 부채상환을 위해 주민 부담이 증가하면 지방정부 운영에 대한 부정적 평가를 야기할 수 있고 조세저항 역시 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 지방정부는 중앙정부의 규제가 부재한 상황에서도 자율적으로 부채 상한선과 균형예산 규율을 설정하고 이행하기 위해 노력한다. 이 경우 지방정부의 신용등급 역시 상향 조정되므로 해당 지방정부는 이자비용이 낮아지는 재정적 인센티브 또한 기대할 수 있게 된다(Poterba and Kim, 1999; Johnson and Kriz, 2005).

셋째, C 유형은 계층적 메커니즘과 시장 메커니즘이 모두 취약한 특징이 있으나 그 속에서도 중앙정부에 의한 수직적 규제와 개입이 상대적으로 강한 국가와 시장에 의한 통제가 일반적으로 작동하는 국가로 구분된다.

마지막으로 B 유형은 계층적 메커니즘과 시장 메커니즘이 동시에 강하게 작동하는 국가에 소속된 지방정부를 의미하나, 현실에서는 중앙정부의 엄격한 관리와 시장의 강력한 감독이 양립하는 사례는 드물다(Rodden et al., 2003: 431-433).

2. 중앙정부의 지방재정 부문 정책결정

우리나라 지방정부는 Rodden et al.(2003)에서 소개한 지방재정 제약 메커니즘 중 중앙정부에 의한 계층적 메커니즘의 적용을 받는 A 유형에 속

한다고 볼 수 있다. 중앙정부가 지방정부 재정운영에 직·간접적인 영향을 주는 정책을 빈번하게 결정하기 때문이다. 중앙정부가 지방정부를 대상으로 실시하는 재정정책은 크게 국세와 지방세 배분 및 조정, 지방세 부과세·감면제도 운영, 지방재정 조정제도 운영, 지방재정관리제도 운영 등으로 구분할 수 있다.

각각 살펴보면, 첫째, 중앙정부는 국세와 지방세의 세목을 결정하고 조정하는 역할을 담당한다(이현우·이미애, 2014; 홍성익·김유찬, 2016). 헌법 제59조에 따라 조세의 종목과 세율을 법률로 규정함으로써 중앙정부가 조세를 국세와 지방세로 배분하고 그 세율을 결정하고 있다(이재원·서재호, 2016). 그런데 지방자치가 부활하고 심화되고 있는 현 상황에서도 국세와 지방세의 불균형적 구조가 크게 개선되지 못하고 있어 국세 대비 지방세 비율이 지나치게 낮다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다(국회예산정책처, 2018).¹⁾

둘째, 중앙정부는 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있는 권한뿐만 아니라 지방세 부과세·감면 제도를 운영할 수 있는 권한 역시 보유하고 있다. 부과세는 과세금지 및 과세제외의 의미로 납세의무가 성립하지 않는다(엄태호, 2013; 최성환, 2015). 우리나라는 조세법률주의에 따라 법률에 의해 조세를 부과할 수 있으므로 지방세 부과세 결정을 위해서는 법률 제·개정을 통해 과세하지 않음을 명시해야 하는데, 지방정부의 경우 법률 제정 권한이 없으므로 지방세 부과세의 주체가 될 수 없다.

대신 중앙정부가 지방세 부과세의 주체로서 지방세 부과세 결정을 하게 되면 지방정부의 과세권

이 금지된다(노영훈, 2006). 한편, 지방세 감면은 납세의무는 성립하나 특정 요건을 갖추면 해당 의무를 해제하여 주는 경우를 의미하며, 전체를 해제하면 면제, 일부를 해제하면 경감이라 한다(김도승·임규진, 2013). 지방세 감면의 경우 법률뿐만 아니라 지방정부 조례로서 결정할 수 있기 때문에 원칙적으로 중앙정부와 지방정부 모두 지방세 감면의 주체가 될 수 있다.

지방세 부과세는 「지방세법」에 의해 규정되며 지방세 감면은 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」, 지방정부별 조례로 결정된다. 즉 지방세의 세목과 세율의 결정권한은 중앙정부에 집중되어 있으나 지방세 부과세·감면은 중앙정부와 지방정부가 결정권한을 공유하고 있다. 그런데 실제 지방세 부과세·감면 현황을 살펴보면 2018년 결산 기준 전체 13.6조원의 지방세 부과세·감면액 중 13.4조원(98.14%)이 법률에 의해 부과세·감면되며 0.3조원(1.86%)만이 지방정부의 조례에 의해 감면되고 있는 것으로 나타나 중앙정부가 지방세 부과세·감면의 실질적 활용자임을 알 수 있다.

셋째, 중앙정부는 지방재정조정제도를 도입하고 운영함으로써 지방정부 재정에 영향을 미치고 있다. 지방정부의 공공서비스 공급 역할이 확대됨에 따라 지방정부의 중요한 자체재원인 지방세입이 충분히 확충되어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다(류민정, 2015). 그런데 중앙정부는 지방세 확대를 통해 지방정부의 자체재원을 증가시키기보다는 지방재정조정제도를 활발하게 운영함으로써 지방정부의 이전재원에 대한 의존성이 심화되고 있다. 정부 간 재정관계에 있어 수직적·수평적 재정 불

1) 문재인 정부의 출범과 함께 강력한 재정분권이 국정과제로 채택됨에 따라 1단계 재정분권이 완료되었고 2단계 재정분권이 추진되고 있으나 국세 대 지방세 구조의 7:3 달성이 이루어지지 못하고 있다.

균형을 완화하고 국가정책의 효과적 시행과 통일성 확보를 강조하면서 지방교부세와 국고보조금 활용도를 제고하고 있는 것이다(배정아·윤태섭, 2018; 이현우·이미애, 2014). 지방교부세의 경우 산정방식을 바탕으로 지역별 배분액이 교부되며 지방정부가 지출용도를 결정할 수 있는 일반재원으로 활용된다. 반면, 국고보조금은 중앙정부의 정책목표를 달성하기 위한 재원으로 계획부터 집행, 정산에 이르기까지 중앙정부의 개입과 관리가 발생하므로 지방정부의 자율성이 극히 제한되어 있다(한재명·김성수, 2016; 홍성익·김유찬, 2016).

넷째, 중앙정부는 지방재정의 효율성과 건전성을 도모하기 위해 다양한 지방재정관리제도를 도입·운영하고 있다(박완규, 2014; 손희준 외, 2011). 중기지방재정계획, 지방재정 투융자심사제도, 예산편성 운용에 관한 규칙, 지방채 발행 총액한도제를 실시함으로써 지방정부 재정에 간접적으로 영향을 주고 있다. 특히, 예산편성 운용에 관한 규칙, 지방채 발행 총액한도제의 경우 기타 관리제도에 비해 지방정부 예산편성에 보다 직접적인 영향을 미침으로써 재정운영의 자율성을 침해할 수 있다.

이와 같이 다양한 중앙정부의 정책 중에서도 지방세 비과세·감면제도와 국고보조금제도는 최근 보다 직접적으로 지방자치단체 세입을 축소시키고 세출을 확대시키고 있다.²⁾ 먼저 중앙정부가 법률 제·개정을 통해 지방세 지출을 확대함에 따라 지방정부 세입이 축소되고 있다(김홍주·김찬환, 2016; 국회예산정책처, 2018). 중앙정부는 국민의 이익을 증진하고 지방정부 행정의 합법성을 확보하기 위해 입법을 통해 지방정부의 행위에 관여할

수 있으나 그 개입이 지방자치의 합목적성을 침해해서는 안된다(최승필, 2013). 그런데 중앙정부의 법률 제·개정으로 지방세 지출이 확대됨으로써 지방세 수입이 지나치게 줄어들면 지방재정 압박이 발생할 수 있다(오병기, 2017; 유태현, 2015). 특히 비과세·감면 대상이 집중된 지역의 경우 지방세수 감소가 막대할 수 있어(전춘옥·유태현, 2005), 징수되어야 할 전체 지방세입 중 지방세 비과세·감면으로 지방세입의 유출 비율이 큰 지방정부 재정변화에 대해 살펴볼 필요성이 높다고 할 것이다.

그리고 최근 사회복지 국고보조사업 확대에 따라 지방정부 대응 지방비 부담이 지속적으로 증가하고 있다. 지방정부는 중앙정부가 지역의 열악한 재정여건을 고려하지 않고 국고보조사업을 도입·실시하고 지방비 분담비율을 일방적으로 결정함에 따라 지방정부 재정압박이 발생하고 재정지출이 경직된다고 주장한다(우명동, 2014). 중앙정부 또한 각 부처가 자의적으로 국고보조사업을 편성할 경우 지방정부 부담이 과증될 수 있으므로 재원분담을 위한 사전협의를 충분히 이루어져야 한다고 인식한다(행정자치부, 2017). 그럼에도 불구하고 중앙정부는 지방정부의 재정여건을 충분히 고려하지 않은 상황에서 지속적으로 현금급여성 대규모 사회복지 국고보조사업들을 신규 도입하거나 확대하고 있어 그 영향에 대한 면밀한 분석이 필요하다고 할 것이다.

이와 같이 지방세 비과세·감면제도와 국고보조금제도의 확대 운영이 지방재정에 부정적 영향을 미칠 것이라고 예상되나 관련 실증연구는 충분하지

2) 1단계 재정분권 출범에 따라 지방소비세율이 10%p 인상(2019년 4%p, 2020년 6%p)되었으나 이 연구의 분석대상 시기에는 포함되지 않는다. 지방교부세 또한 지방정부의 활용가능한 재원에 직접적인 영향을 미치나 2005년 이후 법정률이 인상되지 않았다.

못한 실정이다. 관련연구를 살펴보면, 김흥주·김찬환(2016)은 지방세 비과세·감면이 69개 자치구 재정건전성에 미치는 영향을 살펴보았다. 그런데 시와 군 등 기타 지방정부를 분석대상에 포함시키지 않아 분석결과를 시와 군에 적용하기는 어렵다. 장덕희 외(2012)는 시, 군을 대상으로 지방세 비과세·감면이 지방정부 각 영역의 사업지출을 유의미하게 축소시킴을 발견하였다. 다만 지방정부 사업을 보조사업과 자체사업으로 분류하지 않아 세출 자율성에 미치는 영향을 별도로 살펴보기 어렵다.

사회복지 국고보조사업의 경우 대부분의 지방정부들이 부담을 호소하고 있음에도 불구하고 재정압박에 미치는 영향을 살펴본 실증분석이 미비하다. 현재 전국 지방정부 국고보조사업 대응 지방비를 수집하여 일괄적으로 제공하는 자료가 부재하여 실증분석을 위한 자료수집이 어렵다. 반면 이 연구는 전국 226개 지방정부 홈페이지, 정보공개시스템, 담당 공무원과의 접촉을 통해 6개년도의 세입세출결산서 첨부서류를 획득하여 개별 지방정부의 대응 지방비 현황을 수집하여 실증분석을 실시할 수 있었다.

사회복지 국고보조사업과 세출자율성의 관계와 관련해 한재명·김성수(2016)는 사회복지 국고보조금 대응 지방비 확대가 세출자율성 감소로 이어진다고 주장하였는데, 다른 세출자율성에 영향을 미치는 요인에 대한 통제가 충분하지 못하였다. 김수홍(2018)은 국고보조금 비율의 증가가 지방자치단체 세출자율성에 미치는 영향을 살펴본 결과, 지방정부 일반행정 분야와 SOC 분야의 세출자율성을 축소한다고 주장하였다. 다만 국비와 지방비 부담을 구분하지 못함으로써 지방정부의 실질적인 부담을 구분하지 못하였다는 한계가 있다.

이 연구는 선행연구들의 제한점을 개선하여 기초자치단체 전체 유형을 대상으로 지방재정에 영향을 주는 기타 요인들을 충분히 통제하고 지방정부의 부담을 명확하게 구분하여 지방세 비과세·감면과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비가 지방정부 재정압박과 세출축소에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

3. 세입 감소·세출 확대에 따른 지방재정 변화

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방정부는 재정 운영에 있어 중앙정부의 계층적 메커니즘에 영향을 받고 있으며 중앙정부의 지방세 비과세·감면 결정으로 세입이 축소되고 사회복지 국고보조사업 실시에 따른 대응 지방비 확대로 세출이 확대되고 있다. 세입 감소 및 세출 증가가 지속될 경우 지방정부의 재정건전성이 악화되어 재정압박이 발생할 가능성이 증가한다. 지방정부 재정압박은 중앙정부와 주민이 지방정부에 요구하는 서비스는 증가하는 데 비해 지방정부가 사용할 수 있는 재원은 확대할 수 없는 상황에서 빈번하게 발생한다. 주로 상위정부가 하위정부에 서비스 책임을 위임하면서 그에 필요한 재원은 충분히 이양하지 않을 때 발생하며 지방정부가 안정적 재정관리에 어려움을 겪게 된다(Chapman, 2003; Kloha et al., 2005).

지방정부가 재정압박 상황을 타개하기 위해 활용할 수 있는 전략은 새로운 지방세 세목 발굴 및 세율 인상, 수수료 인상 및 신규 수수료 도입 등을 통해 수익을 확대하는 방식과 지방정부의 전반적인 지출 규모를 줄이거나 특정 기능의 선택적 축소를 통해 지출을 삭감하는 방식으로 구분된다(Downing, 1991; Lee and Tao, 2012).

만약 지방정부가 지방세 관련 결정권한이 충분하다면 수익 확대 전략을 채택하여 활용할 수 있다(Honadle et al., 2003; Maher and Deller, 2007). 과거 캘리포니아 지방정부들은 주민발의안 13(Proposition 13)으로 재정압박이 심화됨에 따라 신규 판매세 도입을 추진하였다(Chapman, 2003). 2000년대 후반 글로벌 금융위기 때에도 다수 지방정부가 세율을 인상하였고 고소득층 소득세를 신규로 도입하고 수수료 또한 인상하였다(Scorsone and Plerhoples, 2010).

한편 지방정부는 새로운 수익확보를 위해 지방세 확대가 아닌 부채발행을 선택할 수도 있다. 부채 상한선에 대한 기준이 엄격하지 않고 지방정부가 부채발행 관련 결정권을 충분히 확보하고 있을 경우 부채 활용도가 증가할 수 있다(Ward and Dadayan, 2009). 그러나 기존 발행한 부채로 인해 재정부담을 느끼고 있는 상황에서 신규로 추가 부채를 발행할 경우 시장으로부터 높은 이자를 요구받을 수 있고 상위정부의 집중 관리대상으로 지정될 수 있다. 극단적인 경우 과도한 부채는 지방 재정위기로 이어질 수 있기 때문에 위험도가 높은 선택지라고 할 수 있다.

재정압박을 극복하기 위해 지방정부는 수입확대 전략이 아닌 지출억제 전략을 적극적으로 활용할 수 있다(Honadle et al., 2003; Maher and Deller, 2007). 2000년대 초 재정압박 상황에 봉착한 미국 36개 주정부는 사업 우선순위 평가를 통해 사업 구조조정, 현금 보조수당 지급 정지, 대규모 사회자본 확충 사업 연기를 추진하였다(Honadle et al., 2003). 2000년대 후반에도 재정건전성 회복을 위해 교육 및 보육, 수송, 보건 분야 등 다양한 영역의 서비스 예산을 삭감하였다(Scorsone and Plerhoples, 2010).

공공서비스 수혜자인 지역주민과 사업 이해관계자들의 입장을 고려하면 계획되어 있던 사업을 축소하고 지출규모를 축소하는 결정은 정치적으로 부담이 큰 선택지이다. 하지만 지방세 인상은 지방정부에 대한 더 큰 반발과 저항을 야기할 수 있기 때문에 재정압박 시 수입확대 전략보다는 지출축소 전략을 채택할 가능성이 높다(Chapman, 2008). 지방세입 확충을 위한 시도는 선출직 공무원에 대한 비판으로 귀결될 가능성이 높기 때문에 다수 지방정부는 재정상황이 악화되더라도 신규 세목 도입이나 세율인상을 고려하지 않는 경향이 있다(Scorsone and Plerhoples, 2010; Ward and Dadayan, 2009). 실제로 2000년 초반 재정건전성 위기에 직면했던 매사추세츠 주는 2002년에 이르러서야 세금 인상을 단행하였다. 당시 주지사과 주정부는 새로운 세목을 신설하는 대책보다는 고등교육, 보건, 환경, 주택 및 지역사회개발 등 다양한 분야의 지출을 광범위하게 삭감했는데 반해 지방세 인상은 최대한 유보하는 입장을 견지하였다(Braunstein, 2004).

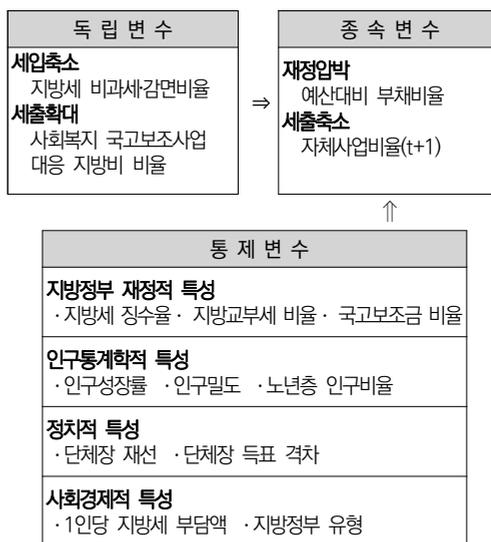
지방정부가 세입확대가 아닌 세출축소를 결정하게 되는 또 다른 원인은 수입을 확대할 수 있는 권한이 부족한 경우가 많기 때문이다. 일부 지방정부는 지방세 조정 및 부채발행 권한을 충분히 보유하고 있음으로써 새로운 수입원을 확보하는 데 유리한 반면, 권한이 미비한 지방정부는 보다 광범위한 지출 축소 전략에 참여할 수밖에 없다(Honadle et al., 2003; Scorsone and Plerhoples, 2010). 우리나라는 조세법률주의에 따라 각 세법에서 과세대상, 요건, 납세의무자를 규정하고 있어(노영훈, 2006), 지방정부가 신규 수입원을 확보하기 어렵다. 따라서 우리나라 지방정부는 재정압박 상황에서 세출축소에 집중할 가능성이 높다.

또한 우리나라 지방정부는 예산편성 시 중앙정부의 결정사항을 수용, 편성해야 할 의무가 있기 때문에 재정압박 상황에서도 중앙정부가 결정한 세출예산을 축소하기 어렵다. 지방자치단체 예산 편성 운영기준 제8조 제3항에 따라 지방자치단체는 법령 등에 따라 반드시 지출해야 하는 법정필수경비를 세출예산에 우선 계상해야 한다. 그리고 중앙부처가 국고보조금을 내시하면 지방자치단체는 이를 필수경비로서 예산안에 편성해야 하는 의무가 있다. 따라서 우리나라 지방정부의 경우 재정압박 상황에서도 중앙정부의 지방세입 축소 및 세출확대 결정을 예산에 반드시 편성해야 하는 동시에 추가 수입확보를 단행할 수 있는 권한이 부족하기 때문에 지방정부 자체사업 예산을 축소할 가능성이 높다고 할 것이다.

〈그림 2〉와 같이 분석모형을 설계하였다. 지방세 비과세·감면비율이 증가하고 사회복지 국고보조사업 대응 지방비가 확대될 때 지방정부 재정압박이 발생하는지 여부와 지방정부가 자율적 사업지출을 축소하는지 각각 살펴보고자 한다.

중앙정부의 정책결정으로 지방정부 세입이 축소되거나 세출이 확대되면 지방정부 재정압박이 발생하여 예산대비 부채비율이 확대될 것으로 예상된다. 그리고 지방정부가 한 회계연도 재정운영에 있어 중앙정부 정책결정에 따른 부담이 증가하면 다음 해 예산편성 시 자체사업의 예산을 줄이는, 즉 세출축소 결정을 할 것으로 기대된다.³⁾

〈그림 2〉 지방재정 영향요인 분석모형



III. 연구 분석의 틀

1. 분석모형

이 연구는 지방정부의 세입을 축소하고 세출을 확대하는 중앙정부 재정부문 정책결정이 지방정부 재정에 미치는 영향을 실증적으로 살펴보기 위해

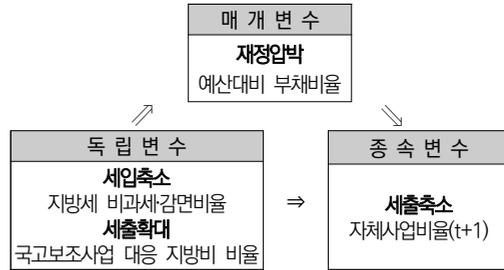
3) 자체사업비를 영향요인을 분석에서 시차를 설정한 이유는 지방정부 예산편성 시기와 자체사업비 결산자료의 부재 때문이다. 지방정부 예산은 과년도 12월 21일까지 의결하도록 규정되어 있어 한 회계연도 마무리 시점에 당해연도 지방정부 세입과 세출을 바탕으로 익년도 세출예산을 결정하게 된다. 따라서 세입이 축소되고 세출이 과다하게 확대된다고 판단하면 다음 회계연도 자체사업 결정 시 자체사업을 줄임으로써 세출 예산을 조정할 가능성이 높다고 할 것이다. 그리고 현재 지방정부 자체사업비 관련 결산자료가 발표되지 않고 있기 때문에 결산자료를 충분히 활용하기 어렵다는 한계가 있다. 예를 들어 지방정부가 한 회계연도 예산을 집행함에 있어 본 예산에 편성하지 못한 신규 국고보조사업이 추가로 도입될 경우 이를 수행하기 위해 추경을 편성하거나 기존 편성한 자체사업 예산을 축소하게 되는데 당해 예산자료에는 이와 같은 요소들이 반영되지 못한다(김윤수류호영, 2012). 대신 차년도 예산의 경우 새로운 재정부담을 고려하여 편성하기 때문에 회계연도 운영 과정에서 발생한 새로운 부담의 영향을 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저 중앙정부가 결정하는 지방세 비과세·감면의 혜택은 해당 지역에 국한되지 않고 외부로 유출될 가능성이 높아 비과세·감면대상이 집중된 지역은 세수 손실로 인해 공공 서비스 제공에 필요한 재원을 충분히 마련하지 못하여 부채를 발행해야 할 가능성이 증가할 수 있다(이현정·조정래, 2019; 최정열, 2016). 그리고 세입이 부족할 때 우리나라 지방정부는 추가적인 지방세 수입을 확보할 권한이 미비하므로 지출을 축소할 가능성이 높으며, 특히 지방정부 자기결정권이 보장된 자체사업 예산의 축소 경향이 나타날 것으로 예상된다.

중앙정부가 대규모 현금급여성 사회복지사업을 국고보조사업으로 편성함에 따라 대응 지방비 비율이 증가할 때 재정압박이 심화될 가능성이 높다(손희준, 2013; 이희재, 2016). 지방정부는 국고보조사업 대응 지방비 부담이 심화되더라도 세출예산에 반드시 편성해야 할 의무가 있다. 따라서 국고보조사업 외 사업예산을 충분히 마련하기 위해서는 부채를 발행할 가능성이 높을 것이다. 또는 사회복지 국고보조사업 대응 지방비를 마련하면서 부채를 추가적으로 발행하지 않기 위해 자체사업 비율을 축소할 수도 있을 것이다.⁴⁾

지방재정 영향요인 분석을 통해 지방세 비과세·감면비율과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율이 지방정부 재정압박과 세출축소에 영향을 미치는지 살펴본 후, 재정압박 발생이 지방정부 세출축소 결정에 영향을 미치는지 추가적으로 살펴보기 위해 <그림 3>과 같이 매개효과 분석모형을 설계하였다.

<그림 3> 매개효과 분석모형



중앙정부의 재정부문 정책결정이 지방정부 세출 축소에 직접적으로 영향을 미칠 수도 있으나 더 나아가 중앙정부 정책으로 재정상태가 악화될 때 이를 타개하기 위해 다음 해 예산편성에서 자체사업 예산을 삭감할 수 있기 때문이다.

2. 변수선정

1) 종속변수

지방정부 재정압박을 측정하기 위해 지방정부 예산에 대비하여 부채규모가 차지하는 비율을 활용하고자 한다. 재정압박은 감당하기 어려운 수준의 부채로 인해 공공서비스 제공, 공무원 임금지급과 같은 지방정부의 기본의무를 이행하기 어려운 상태를 의미한다(Cohen, 2012; Kloha et al., 2005). 실제로 지방정부들은 재정압박 상황에서 벗어나 재정건전성이 확보됨을 증명하여 신용등급을 회복하거나 중앙정부로부터의 특별 재정관리 및 감독을 해제하고자 할 때 지방정부의 부채수준을 증거로서 제시한다(Bahl, 1982).

4) 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 증가가 사회복지 자체사업에 부정적인 영향을 줄 수 있으나 「2020년 지방자치단체 통합재정개요」에 따르면 지방정부 사회복지 예산 75조 1,015억원 중 보조사업이 67조 8,485억원, 자체사업은 7조 1,224억원으로 사회복지 자체사업의 비중이 약 10%로 극히 미비한 상황이다. 즉, 이 연구는 사회복지사업이 이미 대부분 국고보조사업인 현 상황에서 사회복지 국고보조사업의 영향으로 기타 자체사업까지 축소되는지 살펴보고자 전체 자체사업비율을 변수로 활용하였다.

그런데 지방정부가 지역 인프라를 구축하고 장기 사업을 추진하기 위한 재원을 마련할 때 부채발행은 유용한 수단이 될 수 있으므로 부채 자체를 악(惡)이라고 규정할 수는 없다(Gold, 1992). 부채 자체를 재정압박의 지표로 활용하기보다는 지방정부가 감당할 수 있는 부채수준으로부터 벗어나지 않았는지를 기준으로 지표를 선정하는 것이 적절하다.

이에 선행연구들은 지방정부 간 격차를 통제하기 위해 부채를 인구, GDP, 소득, 자주재원, 자산, 자체세입, 예산 등으로 나눈 비율을 계산하여 변수로 활용하고 있다(김흥주·김찬환, 2016; 정재진, 2011; 최예나·김상현, 2017; Cohen., 2012; Farnham: 1985; Giammarioli et al., 2007). 이 연구는 지방정부 재정규모를 기준으로 지방정부의 부채수준을 측정하고자 한다. 지방정부의 재정규모를 인구, GRDP, 주민 소득 등으로 간접 측정할 수 있으나 지방정부 예산을 기준으로 활용하면 보다 직접적으로 지방정부 재정규모를 확인할 수 있기 때문이다.

우리나라 지방재정법 시행령 제10조에서도 지방채 발행 한도액은 해당 지방정부의 전전년도 예산액의 10% 범위에서 행정안전부 장관이 정하는 금액으로 규정하고 있다. 예산을 기준으로 지방채 발행 한도액을 규정하는 이유는 예산이 지방정부가 감당할 수 있는 부채수준을 가늠하는 기준이 될 수 있기 때문이다. 즉, 예산대비 과도한 부채는 지방정부가 감당할 수 없는 부담이라고 볼 수 있으며 특정 지방정부의 예산대비 부채비율이 증가하면 재정압박 상황에 직면했다고 판단하게 되는 것이다.

한편, 지방정부의 세출축소 결정의 규모를 측정하기 위해 차년도 자체사업비율 변수를 활용하고자 한다. 지방정부 세출구조를 살펴보면 정책사업 경비, 행정운영경비, 재무활동비로 구분된다. 행정

운영경비는 지방정부 예산 중 관서운영을 위한 행정사무비, 인건비 등을 지급하는 데 소요되는 인력 운영비가 포함된다. 재무활동비는 지방채 원금 및 이자상환, 내부거래 및 보전지출에 사용된다(김흥환, 2010). 즉, 행정운영경비와 재무활동비는 지방정부가 주민과 지역사회를 위해 제공하는 공공서비스를 위한 예산과는 연관성이 낮으며 경직성이 높아 재정압박 상황에서도 지출규모를 유의미하게 축소시키기 어려운 항목이다.

반면, 지방정부는 재정압박 상황에서 각종 영역의 정책사업경비를 삭감할 것으로 예상되는데 이때 지방정부의 자율적 편성이 가능한 서비스가 축소될 가능성이 높다. 지방정부의 공공서비스는 정책사업을 통해 지역주민에게 전달되며 보조사업과 자체사업으로 분류된다. 보조사업의 경우 중앙정부의 재원을 보조받아 추진하는 사업을 의미하며, 자체사업은 지방정부가 지역주민의 수요와 지역의 필요를 고려하여 편성하는 지방정부의 자율적 사업을 지칭한다(고경환 외, 2011). 그런데 앞서 이론적 배경을 통해 살펴본 바와 같이 지방정부는 법령 등에 따라 반드시 지출해야 하는 법정·필수적 경비를 세출예산에 우선 계상해야 한다. 때문에 지방정부는 보조사업을 축소하기 어려운 상황이며 필요 시 자체사업 예산을 삭감하게 될 가능성이 높다고 할 것이다.

종합하면, 행정사무비와 재무활동비는 지방정부 운영에 있어 필요한 경비로 경직성이 높고 정책사업 중 보조사업의 경우 지방정부의 재량권이 매우 미흡하기 때문에 지방정부의 세출증감 결정은 자체사업비의 변화로서 살펴볼 수 있다. 따라서 지방정부 총 예산 중 자체사업 예산이 차지하는 비율을 통해 지방정부 세출축소 경향을 측정하고자 한다.

2) 독립변수

최근 중앙정부의 정책 결정으로 지방정부 세입이 축소됨을 측정하기 위해 지방세 비과세·감면 비율을 활용하고자 한다. 징수할 것으로 계획되어 있던 지방세를 비과세·감면 형식으로 징수하지 않기로 결정한 것은 예산지출과 같은 효과가 있으므로 지방세 지출이라고 표현한다. 지방세 비과세·감면은 특정 납세자와 산업을 대상으로 지방세 혜택을 제공하는 것으로 결과적으로 지방세입의 감소로 이어진다(임상수, 2011).

「지방세특례제한법」 제1조는 지방세 비과세·감면이 건전한 지방재정 운영에 이바지해야 함을 명시하고 있다. 즉 지방세 비과세·감면제도의 본래 목적을 달성하기 위해서는 지방세 지출이 궁극적으로 지방재정에 이바지 하도록 설계해야 한다. 그러나 현재 우리나라 지방세 비과세·감면은 주로 통일적인 국가 정책목표를 달성하기 위해 법률제·개정을 통해 도입·활용되고 있다. 지방정부의 필요와 여건을 반영하지 못한 일괄적 정책 시행으로 지방세수가 지나치게 감소하여 지방재정에 부담을 야기한다는 지적이 있다(김대영, 2003; 김도승임규진, 2013).

전국 일괄적 지방세 지출 결정은 모든 지역에 동일한 영향을 미치지 않는다. 대신 감면대상이 집중된 지역은 지방세 지출로 더 많은 세수가 손실됨에도 불구하고 그로 인한 혜택은 지역 외부로 유출될 가능성이 높아 해당 지역경제 및 재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(최정열, 2016). 이와 같은 논의를 바탕으로 이 연구는 지방세 비과세·감면액과 지방세 징수액을 합친 금액, 즉 지방세 비과

세·감면 결정이 없었다면 징수되었어야 할 지방세입 중 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율을 통해 지방정부의 세입축소를 측정하고자 한다.

이어 중앙정부의 정책결정으로 지방정부 세입이 확대됨을 측정하기 위해 사회복지 국고보조사업의 대응 지방비 비율을 활용하고자 한다. 사회복지 국고보조사업이 신설, 확대됨에 따라 대응 지방비가 예산에 비해 과다한 지방정부는 그렇지 않은 지방정부에 비해 더 큰 재정부담을 경험할 가능성이 높다. 이에 따라 이 연구는 국고보조금이 지방정부 예산에서 차지하는 단순 비중이 아니라 지방정부가 의무적으로 부담해야 하는 대응 지방비가 지방정부 전체 예산에서 차지하는 비율을 변수화하고자 하였다. 중앙정부가 부담하는 보조금까지 변수에 포함시킬 경우 지방정부의 재정부담을 과대계상하게 되기 때문이다.

그리고 모든 국고보조사업을 중앙정부의 일방적 결정으로 판단할 수 없다. 지방정부가 추진하고자 계획하는 사업과 유사한 사업을 중앙정부가 국고보조사업으로 채택한다면 지방정부는 사업비의 일부만을 부담하여 사업을 진행할 수 있으므로 해당 국고보조사업을 선호할 수 있다. 대신 이 연구는 지방정부 재정에 막대한 영향을 주는 동시에 지방정부 의사와는 무관하게 국정과제로 추진된 생계급여, 영유아보육료, 가정양육수당, 기초연금 등 4대 사회복지 국고보조사업 시행에 따른 지방정부 대응 지방비가 지방정부 결산에서 차지하는 비중을 변수로 활용하고자 한다.⁵⁾

4개 사회복지 국고보조사업은 국민최저생활 보장을 위한 보편적 복지사업으로 국가사무로 분류

5) 한국경제, "60조 넘는 국고보조금···지자체 재정도 '몸살'". 2020. 10. 4.

이태일리, "[2020국감]지자체 59곳, 전체 예산의 절반 이상 사회복지비로 지출", 2020. 10. 7.

되기 때문에 중앙정부의 적극적 재정부담이 요구된다(서정섭·조기현, 2015: 9-19; 임성일·김성주, 2014). 그리고 해당 사업들은 중앙정부 차원에서 법률에 의해 부여된 사무로서 사업 수혜자 자격이 엄격하게 규정되어 지방정부가 대상과 사업내용을 조정할 수 없다(오영삼·이재원, 2017). 즉, 이 연구에서 활용하는 4개 사회복지 국고보조사업은 지방정부의 의사와는 무관한 사업, 보편적 복지 서비스 영역, 지방정부의 재원부담이 의무화되어 있다는 사업이라는 공통점이 있다.

반면, 그 외 기타 사회복지 국고보조사업들은 지방정부의 의사와는 무관한 사업이라 단정하기 어렵다. 일부 사업의 경우 지방정부가 지방비를 일부 부담하더라도 지역에 반드시 필요한 사업이라고 판단할 수 있기 때문이다. 다만, 4개 사업의 대응 지방비가 과다한 지방정부는 기타 사회복지사업 지방비 역시 증가할 것으로 예상된다. 2016년 지방정부별 전체 사회복지비 비율과 이 연구에서 활용하는 4개 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율의 상관관계 분석 결과 양의 상관관계를 형성하고 있는 것으로 나타났다.⁶⁾ 즉, 4개 사회복지 국고보조사업 지방비가 높은 지방정부는 기타 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 부담 역시 클 것으로 추정할 수 있다.

3) 통제변수

지방정부 재정에 미치는 영향요인을 분석함에 있어 중앙정부의 세입·세출 결정이라는 독립변수 외에도 지방정부 재정적 특성, 인구통계학적 특성, 정치적 특성, 사회경제적 특성 등 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 통제가 필요하다.

각각 살펴보면 첫째, 지방정부 재정적 특성을 통제하기 위해 지방세 징수율, 지방교부세 비율, 국고보조금 비율을 활용하고자 한다. 지방세 징수율은 지방세 징수 결정액 중 지방정부가 실제 수납한 지방세의 비중을 의미한다. 지방정부가 자구적 노력으로 풍부한 자체재원을 마련할 수 있음에도 불구하고 일부 지방정부는 지방세 체납을 방치함으로써 자체세입이 줄어들고 재정압박을 경험하게 된다(김강호, 2012; 김일중, 2018).

그리고 지방세 징수율이 낮은 지방정부는 세입 확충 의지와 노력이 미흡한 것으로 지역에 대한 투자 의지 역시 미약할 수 있다. 반대로 세입확충에 높은 관심과 노력을 기울이는 지방정부는 지역사회에 대한 투자 의지 역시 높을 수 있어 재정부담이 심화될 때에도 자체사업을 쉽게 축소하지 않을 것으로 예상할 수 있다.

그리고 지방교부세는 지방정부가 사용용도를 결정할 수 있는 일반재원으로 지방정부의 원활한 서비스 제공에 기여하는 재원이다(Blöchliger, 2013). 지방교부세 법정률이 인상될 때 지방정부 재정상태가 건전해진다는 주장(현승현·윤성식, 2006)과 지방교부세에 대한 의존은 비효율적 재정 지출을 야기함으로써 지방재정에 부정적 영향을 미친다는 주장이 공존한다(정재진, 2009). 한편, 지방교부세 비율의 증가는 지방정부의 지출을 자극하고 자체사업 확대에 기여할 것으로 예상된다(장덕희, 2015).

그리고 이 연구의 독립변수인 4대 사회복지 국고보조사업 대응 지방비와 별개로 전체 국고보조금 비율이 지방정부 재정에 미치는 영향을 통제하고자 한다.⁷⁾ 그 이유는 자주재원이 부족한 지방정

6) 상관계수는 0.71830이며 유의수준 0.01 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

부는 국고보조금을 지방정부 운용을 위한 주요재원으로 활용하고 있기 때문이다. 지역에서 필요한 사업이 국고보조사업으로 선정될 경우 지방정부는 일부 사업비만을 부담하면서 효율적으로 사업을 진행할 수 있기 때문에(Honadle et al., 2003; 염돈민, 2014; 이재원, 2016), 남은 재원은 기타 자체사업에 활용할 수 있다. 사회복지 국고보조사업 대응 지방비는 별개로 국고보조금 비중은 지방정부 재정상태에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

한편 국고보조금의 증가는 자체사업을 축소시키는 영향을 미칠 수 있다(장덕희, 2015; 한재명·김성수, 2016; 김수홍, 2018). 국고보조사업이 증가하더라도 지방채를 발행하거나 행정운영경비를 삭감하여 자체사업을 유지·확대할 수 있으나 재정압박 상황을 우려하여 자체사업을 축소한다는 것이다(이재은, 2014; 류민정, 2015).

둘째, 지방정부의 서비스 수요 및 세수기반과 관련된 인구통계학적 특성을 통제하기 위해 인구성장률, 인구밀도, 노년층 인구비율 등의 변수를 활용하고자 한다. 인구성장률이 높거나 인구밀도가 높은 지방정부는 세입기반이 탄탄하므로 충분한 세입을 확보하는 데 유리하기 때문에(Kloha et al., 2005) 재정압박을 경험하게 될 가능성이 낮다고 할 것이다. 그러나 한편으로는 인구성장률 및 인구밀도가 높은 경우 사회복지, 사회자본 건설 및 유지보수 등 공공서비스 지출 수요가 급증할 수 있기 때문에 지방정부의 재정부담이 확대될 수도 있다(Wang et al., 2007). 따라서 재정부담이 가중되더라도 정책사업을 조정하거나 축소하기 어려울 가능성이 높다.

그리고 노년층 인구비율의 증가가 세수감소를 야기하고 사회보장비 지출을 확대시킴으로써 지방정부 재정부담을 심화시킬 것으로 기대된다(정재진, 2011). 우리나라 인구구조를 살펴보면 노년층 인구의 증가속도가 매우 빨라 2037년 65세 노년층 인구비율이 30%에 달하는 초고령 사회에 진입할 것으로 예상된다(박지현, 2015). 따라서 지방정부 재정을 분석함에 있어 해당 지역의 노년층 인구비율에 주목할 필요성이 높다. 또한 노년층 인구비율이 증가하면 여가·의료·재가복지 서비스에 대한 수요가 팽창하여(최웅선, 2017) 지방정부 자체사업이 확대될 가능성이 있다.

셋째, 지방정부 정치적 특성을 통제하기 위해 지방자치단체장 재선여부와 단체장 득표 격차를 활용하고자 한다. 단체장의 주요 관심사는 재선으로 단체장은 정책결정 시 주민의 지지를 받을 수 있는가를 정책결정의 주요 기준으로 활용한다(김강배, 2012). 만약 초선 단체장이 건전한 재정운영이 재선에 긍정적인 영향을 미친다고 판단한다면 전임 단체장의 정책을 축소함으로써 지출규모를 축소할 수 있다. 반면, 재선 단체장은 스스로 선정한 목표를 달성하기 위한 사업은 추후 선거에서 임기 중 성과로 평가받을 수 있기 때문에 재정압박이 발생하더라도 자체사업을 유지, 확대해나갈 가능성이 높다고 할 것이다.

단체장 득표 격차 역시 단체장의 행위에 영향을 미칠 수 있다. 선거에서 압도적인 차이로 당선된 단체장에 비해 접전을 통해 당선된 단체장은 선심성 정책을 추진할 가능성이 높다(강운호, 2015). 다음 선거에서 잠재적 경쟁자와의 격차를 벌려 재

7) 국고보조금 비율과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비의 상관관계를 분석한 결과, 상관계수가 0.054*로 국고보조금 비율이 높은 지방정부가 사회복지 국고보조사업 대응지 지방비 역시 높다고 볼 수는 없다.

선에 성공하기 위해서는 적극적인 사업추진을 통해 인지도와 지지도를 향상시켜야 하기 때문이다. 즉, 자체사업 추진에 있어 보다 공격적인 성향을 보일 것으로 예상되며 그 과정에서 재정압박이 발생할 가능성 역시 높아질 수 있다.

마지막으로 사회경제적 특성을 통제하기 위해 주민 1인당 지방세 부담액과 지방정부 유형을 활용하고자 한다. 주민 1인당 지방세 부담액은 주민 소득수준을 대리하는 변수이다. 고소득 주민들은 교육, 도서관, 공원, 여가 등 각종 삶의 질과 연관되는 정책영역에 대한 서비스 확충을 요구한다(Chapman, 2008). 따라서 지방정부는 재정부담이 발생하더라도 지역주민에게 제공되어야 하는 자체사업을 축소하기 어렵다고 할 것이다. 반대로 주민의 소득증가는 세수기반을 탄탄하게 조성함으로써 자체세입만으로도 서비스 지출을 충분히 감당할 수 있기 때문에 부채발행의 필요성이 낮고 지방정부 재정안정성에 기여할 수 있다고 주장하기도 한다(Bahl and Duncombe, 1993).

지방정부 유형에 따른 영향을 통제하고자 한다. 이 연구의 분석단위인 기초 지방정부는 시·군·자치구로 분류되는데 지방정부 유형에 따른 특징이 지방정부 재정상태에 영향을 미칠 수 있으므로 이를 모형에 포함시켜 통제하고자 한다.

3. 분석자료 및 분석방법

지방세 비과세·감면비율과 사회복지 국고보조

사업 대응 지방비가 지방정부 예산대비 부채비율과 자체사업비율에 미치는 영향을 분석하기 위해 전국 221개 기초 지방정부⁸⁾를 대상으로 2012년부터 2018년까지의 자료⁹⁾를 수집하였다. 예산대비 부채비율, 자체사업비율, 지방세 징수율, 1인당 지방세 부담액은 지방재정 365, 지방세 비과세·감면비율은 지방세 지출보고서, 사회복지 국고보조사업 대응 지방비와 국고보조금 비율은 지방자치단체별 결산서 첨부서류, 지방교부세 비율은 지방자치단체 재정분석 통계자료를 통해 수집하였다. 그리고 인구성장률, 인구밀도, 노년층 인구비율은 국가통계포털, 단체장 재선 및 득표 격차변수는 선거통계시스템을 통해 수집하였다. 그리고 분석에 활용한 자료의 측정방법과 기술통계를 <표 1>에 제시하였다.

다년도 자료를 활용하여 지방세 비과세·감면비율과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비가 지방정부 예산대비 부채비율과 자체사업비율에 미치는 영향을 각각 살펴보기 위해 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)을 활용하고자 한다. 그런데 본 분석에서 활용할 패널데이터를 검토한 결과 이분산성과 오차의 자기상관이 발견되어 강건한 표준오차를 활용하여 이분산성과 오차의 자기상관 문제에 대처하였다(Hoechle, 2007).

패널데이터 분석 후, 지방세 비과세·감면비율과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율이 증가함으로 인해 예산대비 부채비율이 증가할 경우 자체사업이 축소되는 간접효과가 나타나는지 살펴보기 위해 예산대비 부채비율을 매개변수로 설정하여 추가 분석을 실시하였다.¹⁰⁾

8) 전국 226개 기초 지방정부 중 통합되거나 유형이 변화한 5개 기초 지방정부를 제외하였다.

9) 자체사업비율의 경우 익년도 자료의 확인을 위해 2013년부터 2018년도 자료를 활용하였고 그 외 변수는 2012년부터 2017년도 자료를 활용하였다.

〈표 1〉 변수의 측정방법 및 기술통계

변수		측정방법	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	예산대비 부채비율(%)	$\frac{\text{지방정부 부채}}{\text{지방정부 예산액}} \times 100$	3.12	4.32	0.00	35.27
	자체사업비율(%)	$\frac{\text{지방정부 자체사업 예산}}{\text{지방정부 예산액}} \times 100$	24.92	8.34	7.7	56.4
독립 변수	지방세 비과세·감면비율(%)	$\frac{\text{지방세 비과세·감면액}}{\text{지방세 비과세·감면액+지방세 징수액}} \times 100$	21.28	12.12	5.12	63.51
	사회복지 국고보조사업 지방비 비율(%) ¹¹⁾ (로그변환)	$\ln\left(\frac{\text{4대 사회복지 국고보조사업 대응 지방비}}{\text{지방정부 세출결산액}} \times 100\right)$	0.46	0.66	-1.56	3.18
지방정부 재정적 특성						
	지방세 징수율(%)	$\frac{\text{지방세 실제 수납액}}{\text{지방세 징수결정액}} \times 100$	93.01	4.21	69.81	99.62
	지방교부세 비율(%)	$\frac{\text{지방정부 지방교부세 교부금}}{\text{지방정부 세입결산액}} \times 100$	28.18	12.47	0.53	54.09
	국고보조금 비율(%)	$\frac{\text{지방정부 국고보조금 교부액}}{\text{지방정부 세입결산액}} \times 100$	23.56	10.76	10.26	47.94
인구통계학적 특성						
통제 변수	인구성장률(%) ¹²⁾ (제곱근변환)	$\sqrt{\frac{(t\text{년도 인구}) - (t-1\text{년도 인구})}{(t-1\text{년도 인구})}} \times 100 + 10$	3.16	0.32	0.48	6.05
	인구밀도(백명/km ²)	$\frac{\text{지방자치단체 총 인구}}{\text{지방자치단체 면적}}$	40.68	63.28	0.20	284.89
	노년층 인구비율	$\frac{\text{지방자치단체 65세 이상 인구}}{\text{지방자치단체 총 인구}} \times 100$	18.15	7.84	5.60	38.20
정치적 특성						
	단체장 재선	단체장 재선=1, 단체장 초선=0,	0.54	0.50	-	-
	단체장 득표 격차	당선자 득표수 - 차순위 득표수/당선자 득표수 *100	26.91	19.94	0.24	83.665
사회경제적 특성						
	1인당 지방세부담액(천원)	$\frac{\text{지방세 총 인구}}{\text{지방자치단체 총 인구}}$	371.2	201.3	74	1253
	지방정부 유형	기초 지방정부 유형(구 기준) 시=1, 그 외=0; 군=1, 그 외=0	시: 70개, 군: 82개 자치구: 69개	-	-	-

10) 매개변수로 인해 설명변수의 영향이 작아진 경우를 불완전 매개라고 하며, 매개변수로 인해 설명변수의 영향이 유의미하지 않게 변하는 경우를 완전매개라고 한다(Baron and Kenny, 1986).

11) 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율의 왜도가 3을 초과하여 정상성을 심각하게 위반하는 것으로 나타났다. 이에 로그변환을 사용하여 왜도를 -0.15로 축소시켜서 활용하였다.

12) 인구성장률의 왜도가 3을 초과하여 심각하게 정상성을 위반하므로 이를 보완하고자 로그변환을 사용하였으나 왜도가 -4.06로 개선되지 않아 제곱근변환을 사용하였다. 다만, 인구성장률은 음수를 포함하고 있기 때문에 최소값이 -9.8을 양수로 바꾸기 위해 일괄적으로 10으로 변경한 다음 제곱근변환을 실시하였다. 변환결과 왜도가 1.62로 개선되었다.

Baron과 Kenny의 매개효과검정을 통해 매개 관계를 확인하였으며 이와 더불어 설명변수가 매개변수를 통해 종속변수에 미치는 간접효과가 통계적으로 유의미한지 확인하고자 sobel test와 bootstrapping을 실시하였다. sobel test는 간접 효과의 유의미성을 판단하는 전통적인 방식이나 간접효과의 계수가 정규분포를 따른다는 가정을 전제로 한다. 따라서 이를 해결하고자 추가적으로 간접효과의 계수를 반복적으로 추정하여 분포문제를 효과적으로 해결할 수 있는 bootstrapping¹³⁾을 이용해 유의확률을 측정하였다.

IV. 분석결과

1. 지방정부 재정 영향요인 분석

지방세 비과세·감면비율과 사회복지 국고보조 사업 대응 지방비 비율이 증가할 때 지방정부 재정 압박이 발생하는지, 그리고 지방정부가 자체사업을 축소하는지 분석한 결과를 <표 2>에 제시하였다. 본 분석에 앞서 일치 추정량을 제시할 수 있는 모형을 찾기 위해 Robust Hausman 검정¹⁴⁾을 실시한 결과 고정효과모형이 타당한 모형인 것으로 나타나 고정효과모형을 중심으로 분석결과를 살펴 보고자 한다.

독립변수의 영향부터 살펴보면 지방세 비과세·감면비율이 높은 지방정부의 자체사업비율이 감소하는 것으로 나타났다. 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있어 법률 제·개정 권한이 없는 지방정부는 필요한 재원의 규모를 스스로 판단하여 징수할 수 있는 세입자율성이 미비하다. 이와 같은 상황에서 지방정부의 자체 세입인 지방세의 일정 부분을 중앙정부가 법률 제·개정을 통해 비과세·감면시킴으로써 지방정부의 세입이 더욱 축소되고 있다.

그런데 중앙정부의 지방세 비과세·감면 결정이 지방정부의 자체세입 축소에서 끝나는 것이 아니라 지역의 문제를 해결하기 위해 스스로 편성하고 있는 자체사업 지출예산 또한 유의미한 규모로 축소시키고 있는 것으로 확인되었다.

그리고 사회복지 국고보조사업의 대응 지방비 비율이 증가할 때 지방정부 예산대비 부채비율이 유의미하게 증가하고, 자체사업비율 또한 감소하는 것으로 나타났다. 지방정부를 중심으로 대형 사회복지 국고보조사업 대응 지방비가 확대됨에 따라 계획된 사업을 충분히 수행하기 위해 지방채를 추가로 발행함으로써 재정압박에 시달린다는 주장이 꾸준히 제기되었는데 실증분석에서도 지방정부의 주장을 뒷받침할 수 있는 결과가 나타났다.

13) Sobel-test는 간접효과의 유의수준을 판단할 때 간접효과가 Z 분포를 따른다고 가정하기 때문에 1종 오류 또는 2종 오류를 야기할 가능성이 있다. 따라서 보다 엄밀한 유의수준 검정을 위해 bootstrapping(1,000회)을 실시하였다.

14) 오차의 자기상관과 이분산성이 나타나 고정효과모형과 확률효과모형 모두 강건한 표준오차를 이용한 모델로 통계량을 추정하였다.

〈표 2〉 지방정부 재정 영향요인 분석결과

구분		예산대비 부채비율	자체사업비율(t+1)	
		계수(표준오차)		
독립변수	지방세 비과세감면비율	-0.0230(0.0176)	-0.1047(0.0205)***	
	사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율	1.3532(0.5288)*	-1.1433(0.5263)*	
통제변수	지방자치단체 재정특성	지방세 징수율	0.0065(0.0435)	
		지방교부세 비율	0.1521(0.0332)***	
		국고보조금 비율	-0.1917(0.0304)***	
	인구통계학적 특성	인구성장률	-0.4726(0.6522)	0.0773(0.4019)
		인구밀도	-0.2284(0.0741)**	0.0668(0.0534)
		노년층 인구비율	-0.6485(0.1407)***	0.3751(0.1135)***
	정치적 특성	단체장 재선	-0.0562(0.2891)	0.2788(0.2269)
		단체장 득표 격차	0.0003(0.0093)	-0.0048(0.0072)
	사회경제적 특성	1인당 지방세부담액	-0.0135(0.0033)***	0.0084(0.0025)***
		지방정부 유형(시)	n.a. ¹⁵⁾	n.a.
지방정부 유형(군)		n.a.	n.a.	
상수		40.5000(7.5360)***	20.3920(5.0564)***	
R^2	within	0.3156	0.2684	
	between	0.1908	0.1727	
	overall	0.1568	0.1786	
F(df)		14.93(11,219)***	21.49(11,219)***	
Robust Hausman test		74.87(11)***	273.55(11)***	

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

그리고 국고보조사업을 수행하는 데 투입되는 지방비 부담이 큰 지방정부들은 지역의 고유한 사업을 수행하기 위한 편성한 자체사업 예산을 축소하는 것 또한 확인되었다. 자체사업의 축소는 지역 맞춤형 서비스 공급 기능을 약화시키고 지방정부의 서비스 혁신을 억제시키는 요인이 될 수 있다.

이와 같이 사회복지 국고보조사업 추진에 따른 대응 지방비가 지방정부 부채규모를 증가시키고 자체사업을 위축시키는 요인으로 작용하고 있음에도 불구하고 사회복지 국고보조사업은 더욱 확대

되고 있다. 2018년 아동수당이 신설되었고 2019년 기초연금이 인상되었으며 아동수당의 수혜대상 역시 증가하였다. 2020년 코로나 19 사태에 대응하여 결정된 긴급재난지원금 재원 역시 지방비 부담이 지방정부와 충분한 논의 없이 결정되었다. 이와 같은 결정이 반복될 경우 재원이 부족한 지방정부의 재정악화가 심화될 것으로 우려된다.

지방세 비과세감면비율과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율 이외 예산대비 부채비율과 자체사업비율에 영향을 미친 요인들을 살펴보고자

15) 고정효과모형에서 시간불변(time-invariant)변수는 추정에서 제외된다. 시/군/구와 같은 기초 지방정부 유형은 시간이 지나도 변하지 않는 변수이므로 추정에서 제외되었다.

한다. 먼저 지방교부세가 풍부한 지방정부는 추가적인 재정자원을 확보함으로써 예산대비 과도한 부채를 발행하지 않는 것으로 나타났으며 자체사업 역시 증가하는 것으로 확인되었다.

그리고 국고보조금이 증가할 때 지방정부 자체사업이 축소되는 것으로 나타났다. 중앙정부로부터 이전되는 재원인 국고보조금이 증가하여 국고보조사업이 확대되더라도 정책사업 외 행정운영경비를 삭감하거나 지방채를 추가 발행하여 차년도 자체사업을 유지할 수 있으나 우리나라 지방정부는 자체사업을 줄이는 경향을 보이는 것으로 확인되었다.

인구통계학적 특성 가운데 인구밀도와 노년층 인구비율이 지방정부 재정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 인구밀도가 높은 지방정부의 예산대비 부채비율이 낮은 것으로 확인되었다. 지방세는 재산세, 취득세 등 보유과세 위주로 구성되어 있으므로 인구밀도가 높은 경우 지방세 수입이 증가함으로써 부채 발행 필요성이 낮아진다고 할 것이다.

노년층 인구비율이 높은 지방정부의 예산대비 부채비율이 낮은 것으로 나타났다. 고령화 진전 시 복지재원의 부담이 커지고 생산인구가 감소함으로써 재정부담이 확대될 것이라는 예상과는 상반되는 결과이다. 일각에서는 이와 같은 결과에 대해 노년층 주민들은 지방채 발행을 통해 마련된 재원

이 장기 프로젝트에 활용되는 경향이 높음을 인지하고 있어 노년층이 수혜받지 못할 사업에 사용되는 것을 선호하지 않기 때문이라고 해석하기도 한다(Ellis and Schansberg, 1999).¹⁶⁾ 한편 노년층 인구비율이 증가할 때 자체사업이 증가하는 것으로 나타났다. 노년층 인구비율이 증가할 경우 의료·여가·재가 등 각종 복지서비스에 대한 수요가 확대되므로(최웅선, 2017), 지방정부 자체사업 역시 증가한다고 할 것이다.

사회경제적 특성 중 주민 1인당 지방세부담액이 증가할 때 예산대비 부채비율이 낮아지고 자체사업비가 증가하는 것으로 나타났다. 주민 1인당 지방세 부담액은 주민 소득 대리변수로 주민의 소득이 높은 지역의 경우 풍부한 세수를 바탕으로 부채를 발행할 유인이 낮다고 할 것이다. 그리고 지방정부는 세금부담이 큰 주민에 대해 더 큰 책임감을 가지고 충분한 서비스를 제공하기 위해 자체사업을 확대하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 지방세 비중이 높은 서울의 경우 중앙정부가 결정한 사회복지 국고보조사업의 대응 지방비 부담이 커지더라도 주민들에게 충분한 공공서비스를 제공하기 위해 자체사업을 유지하겠다고 발표하기도 했다.¹⁷⁾

한편, 사회경제적 특성 중 시·군·자치구에 따라 재정압박이 상이하게 나타날 수 있어 이를 통제하고자 했으나 고정효과모형이 채택됨에 따라 지방

16) 예상과 반대되는 결과가 나타남에 따라 노년층 인구비율과 예산대비 부채비율의 관계가 비선형관계일 가능성을 고려하여 노년층 인구비율의 제곱항을 포함한 모형을 통해 추가분석을 실시하였다. 그 결과 지방교부세의 영향이 사라진 것을 제외하고는 본 분석과 추가분석에서 나타난 설명변수들의 유의미성과 방향성이 일치하는 것으로 나타났다. 분석 결과, 노년층 인구비율의 제곱항이 노년층 인구비율의 반대방향으로 유의미한 것으로 나타나 비선형관계를 확인할 수 있었다. 이는 노년층 인구비율이 증가할 때 예산대비 부채비율이 감소하나, 일정 수준이상을 노년층 인구가 증가하는 경우에는 반대로 예산대비 부채비율이 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 이와 더불어 영향이 반대로 변화하는 지점을 밝히기 위해 변곡점의 위치를 계산한 결과, 노년층 인구비율이 33.43% 되는 지점에서 감소하던 예산대비 부채비율이 오히려 증가하는 것으로 나타났다. 통계청 예상에 따르면, 2025년 노년층 인구비율의 전국 평균은 20%에 달할 것이며 2037년에는 30%, 2058년에는 무려 40%를 초과할 것으로 예상되기 때문에 노년층 인구비율이 높은 지역에 대한 재정건전성 추이를 지켜볼 필요성이 높다고 할 것이다.

17) 매일경제. "서울시, 무상보육 부족분 2천억원 지방채 발행". 2013.9.27.

정부 유형이라는 시간불변변수의 영향을 추정할 수 없었다. 향후 연구에서는 지역적 특성을 충분히 반영하면서 시간불변변수의 영향을 추정할 수 있는 Hausman-Taylor 모형 등을 활용하여 지방재정에 미치는 영향을 통제할 필요가 있을 것이다.

2. 재정압박이 세출축소에 미치는 영향 분석

앞서 중앙정부 정책에 따른 세입축소와 세출확

대가 지방정부 재정압박과 세출축소에 각각 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 그렇다면 중앙정부 정책결정으로 지방정부 재정압박이 발생할 경우 지방정부가 보다 적극적으로 자체사업을 줄이는지 확인하기 위해 추가 분석을 실시하였다. 재정압박이 발생한 지방정부가 차년도 세출축소 결정을 내리는지 살펴보고 재정압박이 통제된 상태에서 지방세 부과세·감면비율과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율이 자체사업 결정에 영향을 미치는지 확인하고자 한다.

〈표 3〉 재정압박이 세출축소에 미치는 영향 분석결과

구분		자체사업비율(t+1) 모델1	자체사업비율(t+1) 모델2
		계수(표준오차)	
매개변수	예산대비 부채비율	-	-0.1813(0.0400)***
독립변수	지방세 부과세·감면비율	-0.1047(0.0205)***	-0.1089(0.0203)***
	사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율	-1.1433(0.5263)**	-0.8980(0.5007)*
통제 변수	지방자치단체 재정특성	지방세 징수율	0.0065(0.0435)
		지방교부세 비율	0.1521(0.0332)***
		국고보조금 비율	-0.1917(0.0304)***
	인구통계학적 특성	인구성장률	0.0773(0.4019)
		인구밀도	0.0668(0.0534)
		노년층 인구비율	0.3751(0.1135)***
	정치적 특성	단체장 재선	0.2788(0.2269)
		단체장 득표 격차	-0.0048(0.0072)
	사회경제적 특성	1인당 지방세부담액	0.0084(0.0025)***
		지방정부 유형(시)	n.a. ¹⁸⁾
지방정부 유형(군)		n.a.	
상수		20.3920(5.0564)***	27.7341(5.0462)***
R^2	within	0.2684	0.2904
	between	0.1727	0.3366
	overall	0.1786	0.3287
F(df)		21.49(11,219)***	21.96(12,219)***
Robust Hausman test		273.55(11)***	215.13(12)***

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

18) 고정효과모형에서 시간불변(time-invariant)변수는 추정(estimation)에서 제외된다. 시/군/구와 같은 기초 지방정부 유형은 시간이 지나도 변하지 않는 변수이므로 추정에서 제외된다.

〈표 3〉의 모델 1은 예산대비 부채비율이 포함되지 않은 자체사업비율 모형이며 모델 2는 예산대비 부채비율을 통제한 상황에서 변수들이 자체사업비율에 미치는 영향을 확인할 수 있는 모형을 의미한다. 두 모델의 분석결과를 비교해 보면 예산대비 부채비율 외 영향요인의 유의미성과 방향성이 동일함을 확인할 수 있다. 그리고 매개관계가 확인된 변수들을 중심으로 매개효과 검정 실시 결과를 살펴보았다. Baron과 Kenny(1986)에 따라 매개효과 검증은 3단계에 걸쳐 이루어진다.

먼저 1단계는 설명변수가 매개변수에 유의미한 영향을 미쳐야 한다. 매개관계가 나타난 변수 위주로 살펴보면 〈표 2〉의 예산대비 부채비율 모형에서 확인할 수 있는 것처럼 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율, 지방교부세 비율, 인구밀도, 노년층 인구비율, 1인당 지방세부담액이 매개변수인 예산대비 부채비율에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이어 2단계는 설명변수들이 종속변수에 영향을 미쳐야 하는데 〈표 3〉의 모델 1과 같이 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율, 지방교부세 비율, 노년층 인구비율, 1인당 지방세 부담액이 자체사업비율에 영향을 미쳤다.

1단계와 2단계를 확인한 후 3단계에서는 설명변수 및 매개변수가 함께 포함된 모형에서 매개변수의 유의미성은 유지되지만 설명변수의 영향력은 유의미하지 않게 변하거나 영향의 크기가 작아져야 매개관계가 성립한다고 할 수 있다. 〈표 3〉의 자체사업비율 모델 2에서 확인할 수 있는 것처럼

사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율, 지방교부세 비율, 노년층 인구비율, 1인당 지방세 부담액의 유의미성은 유지되지만 영향력의 크기가 감소한 것으로 나타났다. 즉 이 변수들은 자체사업비율에 직접적으로 영향을 주는 동시에 예산대비 부채비율을 매개해서 영향을 미치는 불완전매개 관계인 것으로 확인되었다.

Baron과 Kenny의 인과적 추론을 통해 매개변수 역할을 하고 있는 예산대비 부채비율의 영향을 확인하였다. 그런데 Baron과 Kenny의 매개검정을 통해 매개여부를 확인할 수 있으나 그 관계의 유의미성 판단이 추가적으로 필요하다. 즉, 이 연구의 주요 관심사인 사회복지 국고보조사업에서 기인한 재정압박이 지방정부 자체사업 축소로 이어졌는지 구체적으로 확인하기 위해 매개효과 검정을 실시하여 결과를 〈표 4〉를 통해 제시하고 sobel test, bootstrapping을 이용해 간접효과의 유의확률을 측정하였다.

〈표 4〉 국고보조사업 대응 지방비 매개효과 검정 결과

구분			국고보조사업 대응 지방비 비율
예산대비 부채비율			1.3532*
자체 사업 비율	간접효과 (A) ¹⁹⁾	설명→매개→종속	-0.2453***
	직접효과 (B) ²⁰⁾	설명→종속 (with 매개)	-0.8980*
	총효과 (C) ²¹⁾	설명→종속 (without 매개)	-1.1433**

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

19) 자체사업비율에 대한 부채비율의 계수 값 -0.1813을 예산대비 부채비율 모형에 대한 각 설명변수의 계수 값을 곱하여 간접효과의 계수 값을 계산하였다. sobel test, bootstrapping 분석 결과 모두에서 유의성이 확인되었으며 〈표 4〉에서는 bootstrapping을 기준으로 유의수준을 제시하였다.

20) 자체사업비율 모델 2의 개별 설명변수의 계수 값, 매개변수가 투입된 모델에서 대상 설명변수가 모두 여전히 통계적으로 유의미하므로 불완전 매개관계인 것으로 나타났다.

분석 결과, 중앙정부의 정책결정으로 인한 사회복지 국고보조사업 대응 지방비의 증가는 직접적으로 자체사업비율에 부(-)의 영향을 미칠 뿐 아니라 예산대비 부채비율에 매개하여 간접적으로 자체사업비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 종합하면 국고보조사업 실시에 따른 지방비의 확대가 자체사업 축소에 유의미한 영향을 미치는데 특히 재정압박 상황이 심화될 경우 자체사업 축소경향이 강해지는 것으로 확인되었다.

V. 결론

이 연구는 정부 간 재정관계를 중심으로 중앙정부 정책이 지방재정에 미치는 영향을 탐색하였다. 특히 지방세입을 축소하는 지방세 비과세·감면과 세출을 확대하는 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 비율의 증가가 지방정부 예산대비 부채비율과 자체사업비율에 유의미한 영향으로 작용하는지 확인하기 위해 실증분석을 실시하였다.

분석 결과, 지방세 비과세·감면비율이 높은 지방정부는 다음 회계연도 예산편성 시 자체사업 비중을 줄이는 것으로 나타났다. 그리고 사회복지 국고보조사업 확대로 대응 지방비 비율이 증가하는 경우 해당 지방정부의 예산대비 부채비율이 확대하여 재정압박이 발생하고 차년도 자체사업 예산 역시 축소되는 것으로 확인되었다.

즉, 중앙정부의 세입축소, 세출확대 정책이 지

방재정에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다. 그동안 지방정부들을 중심으로 중앙정부 일부 정책의 부담으로 지방재정이 악화된다는 주장이 제기되었으나 데이터의 한계로 실증분석이 충분하지 못하였다. 반면 이 연구는 지방세 비과세·감면과 대형 사회복지 국고보조사업 대응 지방비를 변수로 활용하여 중앙정부 정책으로 발생하는 지방재정의 부담을 명확하게 측정하였고 기타 요인들이 통제된 상황에서 중앙정부 정책이 지방재정에 부정적인 영향을 주고 있음을 밝힐 수 있었다.

특히 중앙정부 결정으로 인한 지방정부의 세입 감소와 세출증가가 주민의 요구와 지역사회의 수요를 반영하여 편성하는 자체사업의 축소를 야기하는 것은 지역의 일을 스스로 해결한다는 지방자치의 본 취지를 퇴색시키는 결과라고 할 것이다. 집권의 효율성을 일부 포기하면서 지방자치를 실시하고 강조하는 이유는 지역 맞춤형 정책이 주민들의 공공서비스 만족도를 증진시키기 때문이다. 그러나 지방자치의 역사가 깊어지고 있는 현 시점에서 지방재정에 대한 중앙정부의 영향력은 확대되고 있고 지방정부의 재정자율성은 약화되고 있으므로 제도 전반에 대한 재검토가 필요하다고 할 것이다.

그리고 재정압박이 증가할 때 해당 지방정부는 이를 방지하지 않고 다음 해 예산편성에 있어 자체사업을 축소하는 것으로 확인되었다. 사회복지 국고보조사업 대응 지방비 부담이 큰 지방정부는 재정압박을 경험하게 되며 그에 따라 자체사업을 축소하는 매개관계가 나타난 것이다. 이와 같은 결과는 지방정부가 재정압박 상황에서 이를 타개하기

21) 자체사업비율 모델1의 개별 설명변수의 계수 값을 의미한다.

위해 자구노력을 경주하고 있음을 보여주는 근거라고 할 것이다. 중앙정부는 지방정부가 재정악화 상황에서도 이를 극복하기 위한 노력과 역량이 부족하기 때문에 중앙정부 차원의 관리·감독이 불가피하다는 주장을 전개해왔다. 그리고 지방정부 재정을 직간접적으로 관리하는 제도를 도입하고 강화해 왔다(이희재, 2016).

그러나 실증분석 결과 중앙정부의 주장과 달리 지방정부는 예산대비 부채비율이 증가할 때 자체 사업을 축소 편성하는 선택을 하고 있는 것으로 나타나 재정압박을 해소하고자 노력하고 있는 것으로 확인되었다. 따라서 향후 지방재정에 대한 통제를 강화하기보다는 지방정부의 자율적 운영을 보장하고 그 결과에 대한 책임지는 방식으로 제도를 설계하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

마지막으로 지방세 비과세·감면과 사회복지 국고보조사업 대응 지방비가 지방재정에 부정적 영향을 미치고 있는 만큼 관련 제도 개선이 필요하다. 먼저 중앙정부가 국가 통일적 목적을 위해 지방세 지출을 결정함으로써 감소된 지방세입을 충분히 보전함으로써 지방정부 세입축소를 방지해야 한다. 더 나아가 지방세 감면은 지방정부 책임 하에 운영하도록 자율성을 보장하고 중앙정부는 필요 시 국세 감면을 적극적으로 활용하는 등 조세 지출구조를 개선해야 할 것이다.

지역마다 상황과 여건이 다르기 때문에 지방세 지출에 있어 지방정부의 결정은 상이하게 나타날 수 있다. 성장이 정체된 지역의 경우 단기적으로 지방세입이 줄어들더라도 새로운 산업시설을 유치하거나 공단 건설을 위해 적극적인 지방세 감면을 결정할 수 있다. 반대로 일부 지역은 지방세 지출을 최소화함으로써 지방세입을 충분히 확보해 긴

급수요에 대응하고 노후시설을 정비할 수도 있을 것이다. 즉, 지방정부 스스로 지역과 주민에게 이득이 되는 방향으로 지방세 지출구조를 설계하고 그 결과를 책임지는 시스템 구축이 요구된다.

사회복지 국고보조사업에 따른 대응 지방비 부담으로 지방정부 부채가 증가하고 자체사업 예산이 삭감되는 등 부정적인 영향이 나타나고 있으므로 개선책 마련이 요구된다. 가장 시급한 사항은 중앙정부가 지방정부의 재정분담을 전제로 한 사업 신설 시 지방정부와 보다 적극적인 사전 협의와 조정 과정을 마련하는 일이라고 할 것이다. 현금급여성 사회복지 국고보조사업의 경우 사업 수행에 따른 수혜자가 명확하기 때문에 시행계획이 사전 발표된 이후 수혜 대상자와 수혜규모를 수정하기 매우 어렵다. 따라서 중앙정부가 지방정부와 충분한 협의 없이 신규사업을 발표하더라도 지방정부 입장에서는 재원부담을 거부하기 어려운 실정이다. 따라서 사업 신설 시 사전협의 의무화를 통해 지방재정에 미치는 영향을 최소화해야 할 것이다. 관련하여 지방재정부담심의위원회와 자치분권 사전협의제 등이 설치되어 있으나 제도 실효성이 부족한 만큼 전면 개편이 요구되며 필요 시 지방정부의 실질적 참여가 보장되는 신규기구 설치를 검토해야 할 것이다.

참고문헌

- 강윤호, 2015, "지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향 분석", 「지방정부연구」, 18(4): 189~206.
- 고경환·강지원·정영애·임완섭, 2011, 「정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 국회예산정책처, 2018, 「지방세제의 현황과 이해」, 국회예산정책처.
- 금창호·박기관, 2014, "지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략", 「한국정책연구」, 14(1): 1~23.
- 김강배, 2012, 「지방자치단체 정치적 요인이 재정건전성에 미치는 영향」, 고려대학교 학위논문.
- 김강호, 2012, "지방자치단체 재정의 효율성이 건전성에 미치는 영향", 「한국지방자치연구」, 14(3): 103~124.
- 김대영, 2003, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안 : 지방세 비과세·감면에 대한 재정보전방안", 「지방세」, 19~25.
- 김도승·임규진, 2013, "지방재정 건전성 강화를 위한 지방세 비과세·감면제도 개선 방안", 「지방자치법연구」, 13(1): 257~282.
- 김수홍, 2018, 「국고보조금이 기초지방자치단체 재정자율성에 미치는 영향 분석 : 2008년부터 2015년까지 패널데이터 분석」, 성균관대학교 학위논문.
- 김윤수·류호영, 2012, "지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인 분석", 「한국지방재정논집」, 17(2): 1~29.
- 김일중, 2018, "광역자치단체 자체수입 관리 특성이 부채수준에 미치는 영향", 「사회적 경제와 정책연구」, 8(2): 191~214.
- 김흥주·김찬환, 2016, "지방세 비과세·감면이 지방 재정건전성에 미치는 영향", 「한국정책과학학회보」, 20(4): 131~156.
- 김홍환, 2010, "정부 간 재정관계 분석", 「한국지방자치학회 학술대회」, 229~255.
- 노영훈, 2006, "지방세 비과세, 감면제도의 개선방안: 지방세 비과세제도의 개선방안", 「지방세」, 21~37.
- 류민정, 2015, "지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로", 「한국지방재정논집」, 20(1): 113~145.
- 박완규, 2014, "지방자치 성숙을 위한 지방자치단체 재정건전성확보 방안에 대한 소고", 「지방행정연구」, 28(2): 137~162.
- 박정민, 2008, "우리나라 정부 간 재정관계의 실증분석", 「한국콘텐츠학회논문지」, 8(12): 275~282.
- 박지현, 2015, 「장래인구변화가 지방재정의 지속가능성에 관한 연구」, 한국지방세연구원.
- 배정아·윤태섭, 2018, "지방자치단체 재정지출정책 결정요인에 관한 연구: R&D 국고보조금 배분의 영향요인 분석을 중심으로", 「정책분석평가학회보」, 28(1): 1~17.
- 서정섭·조기현, 2015, 「의무성 국고보조사업의 기준보조율 법정화 및 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원.
- 손희준, 2018, "문재인 정부의 재정분권 방안", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 433~465.
- _____, 2013, "사회복지보조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구", 「한국지방자치학회보」, 25(3): 7~34.
- 손희준·강인재·장노순·최근열, 2011, 「지방재정론」, 경기: 대영문화사.
- 신봉기, 2006, "헌법재판소의 재정분쟁 관련 결정례의 문제점과 과제-중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 중심으로", 「토지공법연구」, 33(1): 407~440.
- 엄태호, 2013, "지방세 비과세, 감면제도가 지역경제성장에 미친 영향에 대한 실증분석", 「국가정책연구」, 27(2): 189~214.
- 염도민, 2014, "지역개발 분야 평가와 과제", 「지방행정」, 63(734): 24~27.
- 오병기, 2017, "재정분권 강화를 위한 지방세 비과세·감면제도 개선방안", 「지방세포럼」, 35: 46~57.
- 오영삼·이재원, 2017, "사회복지분권에 대한 중앙과 지방정부 공무원의 인식: 국고보조금제도를 중심으로", 「한국지방재정학회 학술대회논문집」, 599~613.

- 우명동, 2014, “재정개혁” 논의의 평가와 과제 -정부 간 재정관계 취급실태 분석을 중심으로-, 「재정정책 논집」, 16(4): 29~75.
- 유태현, 2015, “환경 변화를 반영한 지방세비과세, 감면의 축소 및 정비방향”, 「지방세포럼」, 24: 4~20.
- 유태현·김현숙, 2006, “우리나라 지방재정조정제도의 개선 방향에 관한 연구”, 「재정정책논집」, 8(2): 47~71.
- 이민준, 2004, 「지방자치의 현황과 지방분권의 과제에 관한 연구지방자치법과 지방분권특별법(안)을 중심으로」, 한남대학교 학위논문.
- 이재원, 2016, “지방재정 운영의 효율성 제고를 위한 국고 보조금제도 개편 과제”, 「한국재정학회 학술대회 논문집」, 1~26.
- 이재원·서재호, 2016, 「지방자치단체의 지방세 운영체계 진단 및 세정역량강화 방안」, 한국지방세연구원.
- 이재은, 2014, “지방재정위기 극복을 위한 재정건전성 확보 방안”, 「예산정책연구」, 3(1): 35~87.
- 이현우·이미애, 2014, 「지방재정 통제구조 분석 및 개선방안」, 경기연구원.
- 이현정·조정래, 2019, 「지방자치단체 재정건전성 결정요인 : 지방세 비과세·감면이 지방자치단체 재정수지와 부채수준에 미치는 영향을 중심으로」, 31(3): 91~117.
- 이희재, 2016, “지방재정건전성 관리체계 개선방안에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」, 21(2): 67~95.
- 임상수, 2011, “지방세 비과세·감면 축소 방향에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 25(4): 235~258.
- 임성일·김성주, 2014, 「국고보조금제도의 개선방안: 인천광역시」를 중심으로, 한국지방행정연구원.
- 임승빈, 2005, 「지방자치론」, 서울: 법문사.
- 장덕희, 2015, “사회복지비 지출비중의 증대가 지방자치단체의 자체사업비 비중변화에 미친 영향 분석”, 「정책분석평가학회보」, 25(3): 107~132.
- 장덕희·김태일·라휘문, 2012, “2008년 감세정책이 시, 군 자치단체의 세입과 세출에 미친 영향 분석”, 「지방행정연구」, 26(2): 111~134.
- 전춘옥·유태현, 2005, “지방세지출예산제도의 도입 방향에 관한 연구”, 「세무학연구」, 22(4): 171~198.
- 정재진, 2009, “재정분권이 지방재정 건전성과 효율성에 미친 영향 분석”, 「한국행정학회 학술발표논문집」, 382~403.
- _____, 2011, “재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향”, 「정부학연구」, 17(2): 289~326.
- 조임곤, 2016, “지방재정 건전화를 위한 제도적 개선”, 「한국지방자치학회보」, 28(1): 105~127.
- 주만수, 2012, “지방재정위기의 현황과 원인분석”, 「지방행정연구」, 26(2): 3~29.
- 최성환, 2015, “지방세 비과세 · 감면 권한 없는 지방자치, 문제점과 법적 과제”. 「이슈 & 진단」, 202: 1~25.
- 최승필, 2013, “지방자치단체의 재정자주권과 그 제한 및 한계”, 「저스티스」, 특집호: 364~393.
- 최예나·김상현, 2017, “지역특성이 지방재정 건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 경기지역 기초자치단체들에 대한 퍼지셋분석을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 24(1): 155~182.
- 최우용, 2008, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 「지방자치법연구」, 8(-): 173~197.
- 최웅선, 2017, 「인구 고령화가 충남 지방재정에 미치는 영향과 대응방안」, 충남연구원.
- 최정열, 2016, “지방세 비과세. 감면이 경제성장률과 세수입에 미치는 영향-국세와 지방세에 대한 영향 비교», 「재정학연구」, 9(2): 79~105.
- 한재명·김성수, 2016, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처.
- 행정자치부, 2017, 「2017년도 지방자치단체 통합재정개요」, 행정자치부.
- 현승현·윤성식, 2006, “지방교부세 법정세율의 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석”, 「한국지방자치학회보」, 18(3): 53~75.
- 홍성익·김유찬, 2016, “지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구», 「조세연구」, 16(1): 159~184.

- Alin, A., 2010, "Multicollinearity. Wiley Interdisciplinary Reviews", *Computational Statistics*, 2(3): 370-374.
- Bahl, R., 1982, "The fiscal health of state and local governments: 1982 and beyond", *Public Budgeting & Finance*, 2(4): 5-22.
- Bahl, R. and William Duncombe, 1993, "State and local debt burdens in the 1980s: A study in contrast", *Public Administration Review*, 53(1): 31-40.
- Baron, R. M., and Kenny, D. A., 1986, "The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations", *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173-1182.
- Bird, R. M., 2000, *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*, International Center for Public Policy, Georgia State University.
- Blöchliger, 2013, *Measuring decentralisation : The OECD fiscal decentralisation database*, OECD Publishing.
- Braunstein, E., 2004, "What Caused the Massachusetts Fiscal Crisis", *Challenge*, 47(4): 17-40.
- Carmeli, A., 2002, "Relationship between organizational and structural characteristics and local authorities fiscal health", *Public Administration Quarterly*, 426-464.
- Chapman, 2003, "Local government autonomy and fiscal stress: The case of California counties", *State and Local Government Review*, 35(1): 15-25.
- _____, 2008, "State and local fiscal sustainability : The challenges", *Public Administration Review*, 68(1): 115-131.
- Cohen, 2012, "Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: An alternative approach for local municipalities", *European Journal of Operational Research*, 218(1): 270-279.
- Downing, R. G., 1991, "Urban county fiscal stress: a survey of public officials' perceptions and government experiences", *Urban Affairs Quarterly*, 27(2): 314-325.
- Elcock, H., 1994, 「Local government: Policy and management in local authorities」, London : Routledge.
- Ellis, M. A., and D. Eric Schansberg, 1999, "The determinants of state government debt financing", *Public Finance Review*, 27(6): 571-587.
- Farnham, P. G., 1985, "Re-examining local debt limits: A disaggregated analysis", *Southern Economic Journal*, 1186-1201.
- Giammarioli, N., N. Christiane, R. Philipp, and V. Jean-pierre, 2007, *Assessing fiscal soundness : theory and practice*, European Central Bank.
- Gold, S. D., 1992, "The federal role in state fiscal stress", *The Journal of Federalism*, 22(3): 33-47.
- Hartley, O. A., 1971, "The relationship between central and local authorities", *Public Administration*, 49(4): 439-456.
- Hoechle, D., 2007, "Robust standard errors for panel regressions with cross-sectional dependence", *The stata journal*, 7(3): 281-312.
- Honadle, Beth Walter, Beverly Cigler, and James M. Costa, 2003, *Fiscal health for local governments*, CA: Academic Press.
- Johnson, Craig L., and Kenneth A. Kriz, 2005, "Fiscal institutions, credit ratings, and borrowing costs", *Public Budgeting & Finance*, 25(1): 84-103.

- Kloha, Philip, Carol S. Weissert, and Robert Kleine, 2005, "Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress", *Public Administration Review*, 65(3): 313~323.
- Krane, Dale and Deil S. Wright, 2000, *Intergovernmental Relations in Shafritz, Defining Public Administration*, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, 83~101. CO: Westview Press.
- Lee, Jong Youl, and Jill L. Tao, 2012, "Fiscal Stress and Its Impacts on Local Expenditure Autonomy", *The Korean Journal of Local Government Studies*, 16(3): 235~247.
- Maher, Craig S., and Steven C. Deller, 2007, "Municipal responses to fiscal stress", *Intl Journal of Public Administration*, 30(12): 1549~1572.
- O'brien, R. M., 2007, "A caution regarding rules of thumb for variance inflation factors", *Quality & quantity*, 41(5): 673~690.
- Scorsone, Eric A., and Christina Plerhoples, 2010, "Fiscal stress and cutback management amongst state and local governments: What have we learned and what remains to be learned?", *State and Local Government Review*, 42(2): 176~187.
- Pillai, V. and Kevin M. Bronner, 1984, "State Monitoring of Local Finances: An Analysis of New York State's Financial Tracking System", *State & Local Government Review*, 108~114.
- Poterba, J. M. and Kim Rueben, 1999, *State fiscal institutions and the US municipal bond market. In Fiscal institutions and fiscal performance*, University of Chicago Press.
- Rodden, J., S. E. Gunnar, and L. Jennie, 2003, *Hard Budget Constraints*, MA: The MIT Press.
- Wang, Xiaohu, Lynda Dennis, and Yuan Sen Tu, 2007, "Measuring financial condition: A study of US states", *Public Budgeting & Finance*, 27(2): 1~21.
- Ward, R. B. and Lucy Dadayan, 2009, "State and local finance: Increasing focus on fiscal sustainability", *The Journal of Federalism*, 39(3): 455~475.
- Wilson, D. and Chris Game, 2011, *Local government in the United Kingdom*, England: Macmillan International Higher Education.
- Wright, D. S., 1982, *Understanding Intergovernmental Relations*, CA: Brooks/Cole.
- Zafra-Gómez, José Luis, Antonio Manuel López-Hernández, and Agustín Hernández-Bastida, 2009, "Developing an alert system for local governments in financial crisis", *Public Money & Management*, 29(3): 175~181.

원 고 접 수 일 : 2020년 10월 18일

1 차 심 사 완 료 일 : 2020년 11월 25일

최 종 원 고 채 택 일 : 2020년 12월 14일

