

중앙정부 이전 재원이 지방채 발행에 미치는 영향 분석 : 자치시를 중심으로*

Analysis of the Relationship between Central Government Subsidies and
Local Government Bonds
: Focusing on the City

임재훈**·문광민***

Lim, Jae-Hoon·Moon, Kwang-Min

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 연구는 지방정부의 자원 중 보통교부세와 국고보조금이 지방채 발행에 미치는 영향에 대해 실증분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 연구의 목적을 달성하기 위해 기초지방정부 중 자치 시의 2013년 ~ 2019년까지의 통계자료를 활용하였다. 국고보조금과 보통교부세는 독립변수로 설정하였으며, 지방채는 종속변수로 설정하였다. 이 때, 국고보조금은 보조사업의 성격에 따라 상이한 결과가 발생할 수 있음을 고려하여, 사회복지 보조금과 사회복지 분야를 제외한 보조금으로 구분하였다. 본 연구의 모형은 패널토빗 회귀분석을 활용하였다. 분석결과 중앙정부의 이전 자원 중 보통교부세와 사회복지 분야 국고보조금은 지방정부의 지방채 발행에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면 사회복지 분야를 제외한 국고보조금은 지방정부의 지방채 발행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

* 본 연구는 2021년도 충남대학교 학술연구비의 지원을 받아 수행되었음.

** 제1저자, 충남대학교 행정학과 박사

*** 교신저자, 충남대학교 행정학부 부교수

논문 접수일: 2022. 2. 11. 심사기간: 2022. 2. 11. ~ 2022. 2. 28. 게재확정일: 2022. 2. 28.

□ 주제어: 지방채, 지방재정조정제도, 패널토빗 회귀분석

The purpose of this study is to empirically examine the impact of ordinary grant taxes and state subsidies on the issuance of local bonds. In order to achieve the purpose of the study, statistical data from 2013 to 2019 of autonomous cities among basic local governments were used. State subsidies and ordinary grant taxes were designated as independent variables, while local bonds were designated as dependent variables. State subsidies were classified into social welfare subsidies and subsidies excluding the social welfare sector, considering that different results may occur depending on the nature of the subsidy project. The model of this study used panel Tobit regression analysis. As a result of the analysis, it was analyzed that the common grant tax and state subsidies in the social welfare sector among the relocation funds of the central government had a negative effect on the issuance of local bonds by local governments. On the other hand, it was analyzed that state subsidies excluding the social welfare sector had a positive effect on the issuance of local bonds by local governments.

□ Keywords: Local Bonds, Government Subsidy, Local Share Tax

I. 서론

우리나라는 1991년부터 지방자치제를 도입하였고, 1995년에는 선거를 통해 자치단체장을 선출함으로써 지방자치제가 본격적으로 시행되었다. 이는 지방자치제가 급변하는 행정환경에서 급증하는 주민들의 수요를 적극적으로 반영하는 행정을 실시하는 동시에, 분권화된 의사결정을 바탕으로 자원배분의 효율성을 추구하는데 적합하다고 판단하였기 때문이다.

지방자치제가 실시되면서, 지방채는 지방재정의 중요한 수단으로 활용될 것이라는 인식에서 다양한 논의가 진행되었다(김중순, 1994; 배인명, 2005; 김민주·윤성식, 2009; 강윤희, 2015 등). 지방채 발행은 세입분권, 세출분권, 정부 간 이전재정과 함께 재정분권화의 4대 구성요소로 재정분권화의 제도

적 설계에서 중요한 요인으로 인식되고 있었으며(조기현·김성주, 2003; 임성일, 2007), 우리나라와 같이 지방자치단체가 지방세목이나 세율을 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 제한적인 경우에 지방자치단체의 자본투자를 위해서 지방채가 중요한 역할을 할 것으로 기대했기 때문이다(허명순, 2019).

그러나 이러한 기대와는 달리 지방자치단체의 지방채 활용은 소극적으로 이루어져 왔다. 중앙정부는 지방자치단체의 적극적인 지방채 발행을 유도하기 위해서 2006년 총액한도제를 실시하면서 기채발행권의 자율성을 확대하는 등 변화를 주었지만, 지방자치단체의 지방채 활용은 활성화 되지 못하였다. 2016년에는 지방자치단체에서 채무 제로를 선언과 함께 채무 없는 건전재정의 운영의 강조되면서, 지방자치단체는 지방채를 소극적으로 활용하는 경향이 심화되고 있는 추세이다. 지방채 발행이 소극적으로 이루어지고 있다는 사실은 현재 지방자치단체에서 필요한 적절한 자본투자 사업, 적극적인 정책사업이 이루어지지 않고 있음을 의미한다(윤태섭, 2019). 우리나라의 지방채 발행은 원칙적으로 자본적 지출 사업에 대해서만 가능하고, 소모성의 성격을 가지는 경상적 지출이나 인건비에 대해서는 허용하지 않고 있기 때문이다. 실제, 2016년 경상남도는 채무 제로를 홍보하였는데, 채무 제로를 달성하는 과정에서 조정교부금, 중앙지원사업의 도비 부담분 등을 이월시키거나 고의로 편성시키지 않은 상태에서 채무를 상환하여 투자 제로를 통해 채무 제로를 달성하였다고 비판받은 사례가 있다(민기·강윤희·전상경, 2021).

지방자치단체의 채무활동은 재정운영의 위험성을 내포하고 있다는 점을 부정할 수는 없다. 그러나 재정의 건전성 범위 내에서 기체의 규모와 조건에 따라 지방채를 적절하게 활용한다면, 지역 SOC사업이나 기타 수익을 담보할 수 있는 사업에서 지방정부의 재원 부담의 세대간 형평성을 제고하는 동시에 사회적 후생을 증진시킬 수 있는 긍정적인 기능을 수행할 수 있

다. 특히, 우리나라와 같이 지방자치단체의 세입기반이 열악하고, 새로운 재원을 발굴하는데 제한적인 상황에서, 사회복지에 대한 부담마저 지속적으로 증가하는 상황을 고려한다면 지방채 활용은 지역개발 등 투자수요에 대응하기 위해 그 필요성이 크다.

국내 학계에서는 지방자치단체들의 소극적인 지방채 발행은 중앙·지방 간 재정관계가 지방 재정조정제도 중심으로 운영됨에 따라 발생하였다는 지적이 존재한다(배상석·장덕희·주기완, 2007; 배인명, 2009; 임성일, 2012; 윤태섭, 2019). 지방자치단체가 중앙정부의 이전 재원으로 부족한 재원을 충당할 수 있다는 점에서, 지방채를 소극적으로 발행한다는 것이다. 그러나 현재까지의 선행연구들은 지방채 발행의 관계를 검토함에 있어서 이전 재원들의 특징이나, 지방재정조정제도의 특성을 고려하지 않고, 경험적 연구로서 분석하였다는 한계를 지니고 있다. 이에 본 연구에서는 우리나라의 지방재정의 현황과 지방재정조정제도의 특징을 고려하여, 이전 재원과 지방채 발행의 관계를 규명하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 지방채의 이론적 배경

1) 지방채 발행의 의의 및 이론적 논의

지방채(local debt)란 지방정부 재정수입액의 부족액을 보충하기 위하여 지방정부가 과세권을 담보로 조달한 채무를 의미한다(민기·강운호·전상경, 2021). 지방채의 개념과 관련하여 지방채무 및 지방부채의 개념을 이해하고 이들 간의 차이를 이해할 필요가 있다. 지방채는 지방채증권과 차입금으로 구성된다(「지방재정법 시행령 제7조」).¹⁾

지방채는 민간부문의 시장논리를 반영하여 동원되지만, 그 재원을 사용하는 사업의 주체는 지방자치단체라는 점에서 사업 자체의 공공성을 자동적으로 담보할 수 있다는 점에서 그 의미가 부각된다(이재원, 2019). 또한 지방채는 현 세대 뿐만 아니라 다음 세대까지 이어지는 장기재정 수요에 대한 투자 사업에서 '수익자 부담의 원칙'을 적용할 수 있다는 점에서 장기적 효과를 가지는 투자 사업에서 공정성을 담보할 수 있다. 우리나라에서도 지방정부가 지방채를 발행할 수 있는 사업의 범위를 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으

1) 지방채는 지방정부가 발행하는 것이라는 점에서 독립 법인형 지방공기업에 의한 차입금은 지방채에 포함되지 않는다.

로 수반되는 경비의 충당, 재해 예방 및 복구사업, 천재지변으로 발행한 예측할 수 없었던 세입결합의 보전, 지방채의 차환으로 제한하고 있다. 즉, 우리나라의 지방채 발행은 원칙적으로 자본적 지출 사업에 대해서만 가능하고, 소모성의 성격을 가지는 경상적 지출이나 인건비에 대해서는 허용하지 않고 있다. 행정안전부(2018)가 공개한 2017년 말 기준 지방채무 현황에 따르면, 지방채 발행 사업에서 가장 큰 비중은 차지하는 분야는 도로교통(도로 건설, 11.6%, 지하철 27.2%)로 구성되어있어 지방채는 주로 자본적 지출사업에 활용되고 있다.

일반적으로 지방채 발행에 대한 이론적 논의는 Ricardo-Barro의 동등화정리를 기반으로 한다(Wang, Hou & Duncombe, 2007). Ricardo의 동등화 정리는 공공서비스 제공을 위한 자원 조달 방법이 세금을 부과하거나 채권을 발행하거나 그 둘 간에는 장기적인 관점에서 동일한 경제적 효과가 발생한다고 주장한다. 납세자의 합리성을 가정할 때, 납세자는 공공서비스 제공에서 미래의 비용과 혜택을 명확하게 인식하고 있기 때문에 자원 조달 방법에 차이가 없다고 느낀다는 것이다. 그러나 Ricardo의 동등화 정리와는 반대로, 납세자는 공채나 지방채를 통해 재원을 조달하는 경우에는 본인들이 부담해야 할 미래의 조세부담을 다르게 느낄 수 있다는 점에서 조세와 채권발행은 다른 효과를 가진다는 주장도 존재한다(Adams, 1977; Oates, 1985).

지방채 발행과 관련한 자원 조달의 효과에 대해서는 다양한 의견이 존재하지만, 형평성의 관점에서는 지방채가 필요성을 긍정적으로 평가되고 있다. 재원의 용도가 자본적 지출의 성질을 가지는 경우, 조세를 통해 재원을 조달하는 경우, 편익은 미래세대가 향유하지만, 비용은 현세대가 지불한다는 점에서 수익자 부담원칙을 위배하게 되는데, 지방채를 발행하는 경우 수익자 부담원칙을 적용함에 따라 형평성을 확보할 수 있기 때문이다. 이러한 논의는 현재 및 미래 주민들 간 재정부담의 관계에서도 같은 논리로 적용할 수 있다.

한편, 지방채가 그 발행 시점과 상환 시점이 다르다는 점에서 오히려, 지방채의 남발 가능성이 지적되기도 한다(민기·강운호·전상경, 2021). 지방자치단체장은 지방채 조달을 통해 여러 가지 공공사업을 실시함으로써 자신의 업적을 과시하지만, 지방채 상환은 추후에 발생한다는 점에서 책임이 상대적으로 자유롭다는 점에서 조세저항이 예상되는 지방세보다 지방채 발행을 통한 재정동원을 시도할 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우, 지방채의 과다 발행에서 지방채 발행조건, 지방교부세의 감액 조건 등으로 이미 제도적 장치가 마련되어 있으며, 지방채 활용이 소극인 추세가 지속된다는 점을 고려한다면, 우리나라의 경우, 지방채 남발의 가능성보다는 소극적인 지방채 발행의 문제가 있다고 할 수 있다.

지방채와 관련한 논의를 종합한다면, 지방채는 형평성의 차원에서 자본투자의 자원 조달에 활용하기에 적합한 재원이지만, 발생 시점과 상환 시점이 다르다는 점에서 과도한 발행이 발생할 수 있다는 점에서 장·단을 가지고 있다고 할 수 있다.

2) 한국 지방채발행 제도의 변화 및 현황

2006년 이전까지 지방채를 발행하려는 지방자치단체는 지방채 발행 대상 사업별로 행정안전부에 승인을 받은 후, 지방의회의 의결을 거쳐야 했다. 2006년 이전 지방채 발행 과정은 지방자치단체의 재정 운영상의 자율성을 위축시켰다. 이러한 배경에서 2006년 1월, 지방재정법 제11조 제2항과 제3항에 총액한도제를 도입하여 지방채 발행을 활성화 시키고자 하였다. 총액한도제란, 지방자치단체가 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여, 대통령령에 의하여 정해진 지방채를 발행 한도액 내에서 지방의회의 의결을 얻은 후 자율적으로 지방채를 발행하는 제도이다. 만약, 지방자치단체가 한도를 초과하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 사전에 행정안전부 장관과 협의하거나, 그의 승인을 받고 지방의회의 의결을 거쳐야 한다.

총액한도제는 중앙정부의 입장에서는 지방채 발행 총액의 한도를 설정함으로써, 지방자치단체의 지방채 남발을 예방할 수 있고, 지방자치단체의 입장에서는 정해진 범위 내에서 자율적인 재정운영을 할 수 있다는 이점을 가지고 있는 제도이다. 2006년 도입된 총액한도제는 2012년까지는 자치단체별로 유형을 구분한 이후, 관리 채무상환비 비율(최근 4년간 평균 순 지방비로 상환한 채무액/최근 4년간 평균일반재원수입액)과 예산 대비 채무비율(채무 총규모/예산 총규모)를 기준으로 재정상황에 따라 4가지 유형으로 다음 <표 1>과 같이 구분하였다.

<표 1> 2012년 이전 지방채 총액한도제 유형

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
관리 채무상환비 비율	7% 이하	7%~12%	12~17%	17% 초과
예산대비 채무비율	15% 이하	15%~25%	25~40%	40% 초과

출처: 행정안전부 지방채발행계획 수립기준(2012).

위의 기준에 의해 분류된 4가지 유형의 자치단체들은 각 시도 혹은 시군구 별로 동일한 수준의 지방채 한도를 다음 <표 2>와 같이 설정하였다.

<표 2> 2012년 이전 지방채 총액한도제 한도(일반재원 대비 한도)

구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
시도	8% 이하	6% 이하	4% 이하	0
시군구	5% 이하	4% 이하	3% 이하	0

출처: 행정안전부 지방채발행계획 수립기준(2012).

2013년에는 재정 상황에 따른 자치단체 유형별로 지방채의 총액한도를 차등화하여, 지방 재정 운용의 자율성 확대라는 총액한도제의 취지를 강화하였다. 구체적으로 2013년 개정된 총액한도제는 기존에 활용한 채무수준별 유형제를 폐지하는 대신 ‘지방채 자율발행가능지수’와 ‘관리 채무상환비 비율’을 설정하여, 이를 기준으로 지방자치단체의 재정상황을 판단하고, 지방채발행 한도액을 설정하였다. 지방채 자율발행가능지수는 “{1-일반채무(결산)+ BTL지급액(결산)+우발채무(결산)}/경상일반재원”으로, 관리 채무상환비 비율은 “미래 4년 순지방비로 상환할 평균관리 채무액/미래 4년 경상일반재원의 평균수입액”으로 계산된다.

또한 2013년 개정된 총액한도제에서는 총액한도제의 범위에 도시철도공채와 지역개발공채를 포함하지 않고, 추가의 발행한도액을 설정한다는 특징을 가진다. 2013년 개정된 총액한도제의 구체적인 내용은 다음 <표 3>과 같다.

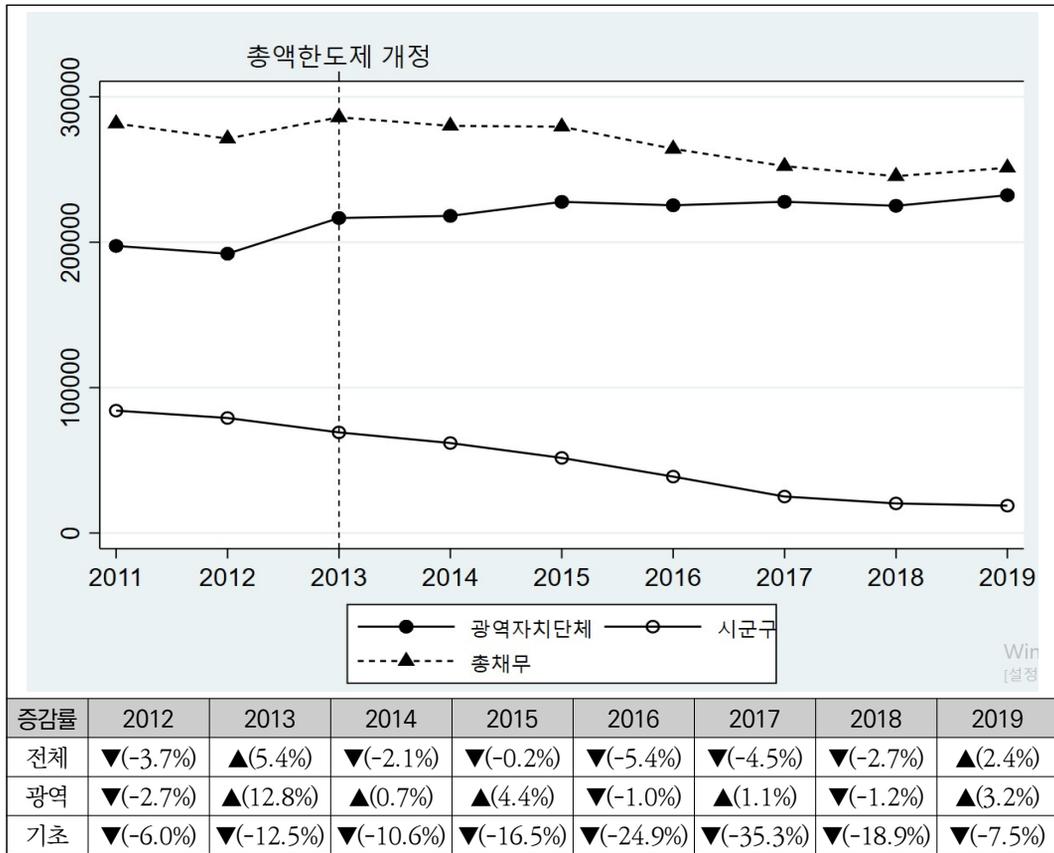
<표 3> 2013년 개정된 지방채 총액한도제

구 분		특·광역시	도·시	시·군	구
총 한도액 (A+B)	기본한도액(A)	자율발행 가능지수*계층별 발행가능 비율* 경상일반재원			
	자율발행가능지수	{1-일반채무+BTL지급액+우발채무}/경상일반재원			
	계층별 산정 비율	10%	8%	5%	2%
	별도 한도액(B)	지역개발채권, 도시철도채권 발행액+일정요건 충족 차환액			

출처: 행정안전부 지방채발행계획 수립기준(2014).

그러나 지방재정 운용의 자율성 확대를 위한 총액한도제의 변화에도 불구하고, 지방자치단체의 지방채 활용은 크게 개선되지 않고 있는 상황이다. 광역자치단체의 경우, 2013년 이후 지방채 발행이 소폭 증가하는 추세를 보였으나, 기초자치단체의 경우에는 매년 전년 대비 10% 이상 감소하여, 지방채 활용이 오히려 줄어들었다. 우리나라의 지방채 활용 현황을 고려한다면, 우리나라의 경우, 지방채의 과다한 발행의 문제보다는 지방채에 대한 소극적 활용으로 인해 자본투자가 과소 공급되거나, 현재 세대와 미래 세대의 형평성의 문제가 발생할 가능성이 더 큰 상황이라고 할 수 있다. 특히, 기초자치단체의 경우 극단적으로 지방채 발행이 이루어지고 있다는 점에서, 기초자치단체의 지방채 발행의 영향요인을 검토하여 적정수준의 지방채 발행을 유도할 필요가 있다. 2011년부터 2019년까지 광역자치단체와 기초자치단체의 지방채무에 대한 자세한 내용은 아래 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 지방채 발행 현황²⁾



2. 선행연구 검토

본 연구는 중앙정부로부터 받는 이전 재원이 지방정부의 지방채 발행에 미친 영향을 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 현재까지 이루어진 선행연구에서 이전 재원이 지방채 발행에 영향을 미친 실증적인 연구뿐만 아니라, 지방채 발행에 영향을 미치는 연구를 추가적으로 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 지방채의 발행 대상이 되는 투자적 지출의 영향요인을 분석한 연구를 추가로 검토하였다.

현재까지 이전 재원과 지방채 발행의 관계를 고찰한 연구는 비교적 적게 이루어졌다(배인명,

2) 본 자료는 지방재정연감 세입결산 자료를 바탕으로 재구성한 것임.

2009; 임성일, 2012), 그리고 현재까지 진행된 연구들은 해외 연구를 기반으로 해외에서 논의된 결정 요인들이 한국에서도 적용가능한지 검토하는 차원에서의 경험적 연구의 형태로 진행되었다(조기현·김성주, 2003; 배상석·장덕희·주기완, 2007; 배인명, 2009; 주만수, 2012).

조기현·김성주(2003)은 지방정부의 이전 재원에 대한 의존성과 지방채 정책의 관계를 검토하였다. 구체적으로 지방정부의 이전 재원에 대한 의존성과 지방채 발행의 관계를 2시점 기간 모형을 기반으로 검토하였다. 조기현·김성주(2003) 2시점 모형을 검토하면서 지방정부는 이전 재원에 대한 의존성이 강화될 경우, 지방채 발행이 소극적으로 이루어질 수 있음을 주장하였다.

배상석·장덕희·주기완(2007)은 무조건부 지원금의 감소가 지방채 규모에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 1996년 ~ 2003년 자치 시를 대상으로 분석한 결과, 지방자치단체는 조건부 지원금이 감소하더라도 지방채 수준의 유지노력(지방채 규모의 축소)에 대해 별도의 대응을 하지 않는 반면, 1인당 보조금의 규모는 지방채의 규모와 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다.

배인명(2009)은 해외에서 진행된 연구에서 의존재원과 지방채 활용의 관계가 양(+)의 관계가 있다는 연구(Fossett, 1983; Doolittle & Associates, 1985; Sanders, 1996), 음(-)의 관계가 있다는 연구(Inman, 1979; hamilton, 1983; Clinger Mayer & Wood, 1995)가 혼재되어, 우리나라의 경우 어떠한 논리가 적용될 수 있는지를 경험적으로 검증하였다. 분석 결과, 지방자치단체에서 차지하는 세입 중 의존재원에 대한 비중이 높을수록 지방채에 대한 활용이 낮은 것으로 나타났다. 배인명(2009)의 연구는 우리나라에서 운영되고 있는 이전 재원들과 지방채의 관계를 실증적으로 분석하였다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 이전 재원들과 지방채 관계를 설정함에 있어서 우리나라 지방재정조정제도의 특성을 고려하지 않고 일반적인 보조금의 특성과 해외연구에서 이루어진 논의에 의존하여, 그 관계를 실증적인 분석을 중심으로 논의되었다는 점에서 한계가 있다.

현재까지 이루어진 이전 재원과 지방채 발행의 관계를 분석한 연구에 따르면, 이전 재원은 지방자치단체의 지방채 발행과 밀접한 관계가 있으며, 그 관계는 이전 재원 별로 상이하게 발생할 수 있음을 추론할 수 있다. 그러나 현재까지의 선행연구들은 경험적 연구라는 점에서, 각 이전 재원의 어떠한 특성이 상이한 결과를 발생시키는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

한편, 앞서 지적한 바와 같이 지방채는 투자적 성향을 지닌 지출 분야에 발행이 가능하다는 점에서 투자적 지출과 관련된 연구를 추가적으로 검토할 필요가 있다. 현재까지 진행되어진 이전 재원과 투자적 지출을 검토한 연구로는 한재명·신우진(2017), 구균철(2017)이 존재한다.

한재명·신우진(2017)은 국고보조사업의 확대가 기초자치단체의 사회기반 시설(SOC) 예산

변화에 미친 영향을 분석하였다. 사회기반 시설은 대표적인 투자적 지출에 해당하는 바, 사회기반 시설에 대한 지출이 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있음을 고려하여, 한재명·신우진(2017)의 연구를 검토하였다. 분석 결과, 사회복지재정 부담도가 높을수록 사회기반 시설 예산에 음(-)의 효과를 미치는 것으로 분석되었다.

구균철(2017)은 중앙정부 주도의 이전 재원의 확충방식과, 이전 재원의 배분 방식(지방정부의 자구노력 유무)에 따라 생산적 지방공공재 공급의 변화를 이론적 모형을 통해 분석하였다. 구균철(2017)은 이론적 모형을 기반으로 중앙정부 주도의 이전 재원을 확충하는 방식은 오히려 지방정부의 생산적 지방공공재의 생산량을 줄이는 역효과가 있을 수 있음을 지적하였으며, 이전 재원의 배분에서도 지방정부의 자구노력의 인센티브가 있는 경우에 생산적 지방공공재 생산에 효과적일 것임을 주장했다. 특히, 지역별 최적지방세율을 시뮬레이션을 통해 도출하고, 장기적 지역경제성장에 필수적인 생산적 지방공공재의 확충을 위해서는 국세인 소득세 세율인상을 통해 이전 재원의 규모를 늘리는 것은 부족하고, 지방정부의 자체노력을 유인할 수 있는 제도적 장치를 바탕으로 이전 재원을 배분할 때 생산적 지방공공재의 공급에 효과적이라는 결론을 도출하였다. 구균철(2017)의 연구는 모형의 단순화를 위해 국고보조금과 보통교부세를 구분하지 않는 등 현실과는 다른 가정들이 존재하기는 하지만 우리나라의 지방재정조정제도에 많은 시사점을 제공한다. 현재 우리나라의 지방재정조정제도 하에서는 국세의 비중이 높다는 점에서 중앙정부 주도로 이전 재원을 확충할 수밖에 없는 구조이며, 배분되는 이전 재원도 지방정부의 자구노력에 대한 인센티브도 미흡한 상황³⁾이다. 이는, 현 지방재정조정제도 하에서 지방정부들은 투자적 지출을 할 유인이 부족하다는 것을 의미한다. 그리고 실제 지방정부들의 행태를 실증연구 한 정재진(2009)의 연구에서도 보통교부세가 투자적 지출에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 구균철(2017)과 정재진(2009)의 연구와 지방채가 투자적 지출에 한정하여 발행할 수 있다는 제도적 성질을 고려한다면, 현행 보통교부세는 지방채 발행에 음(-)의 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

현재까지 이루어진 국내 연구에 따르면, 지방채의 발행은 지방정부가 활용할 수 있는 재원들의 구성 비율에 따라 달라질 수 있을 것이라고 예측할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 예측을 구체화하고자 연구설계 부분에서 지방정부의 지방채 발행 의사결정에서 중앙정부로부터 얻는 이전 재원의 영향력을 검토하였다.

3) 보통교부세 산정 배분 과정에서 지방정부의 세입확충 노력요인이 반영되기는 하지만(「지방교부세법 시행규칙」 별표 6 참조), 현재 기초자치단체의 탄력세율을 활용하거나 신세원을 발굴하는 등의 적극적 세원관리는 제한적이라고 할 수 있다(안종석, 2015). 또한, 세입확충에 대한 인센티브도 재량사항으로 되어있다(「지방교부세법 시행령」참조).

Ⅲ. 연구설계

1. 가설설정

국내·외의 선행연구 및 지방채에 관한 이론에 따르면, 국고보조금, 보통교부세와 같은 의존 재원이 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다(Inman, 1979; Sanders, 1995; 배인명, 2009; 강윤희, 2015). 그러나 현재까지 진행된 선행연구들은 다음 2가지 한계점을 가지고 있어 보완할 필요가 있다.

첫째, 다수의 선행연구에서는 외부재원에 해당하는 이전 재원이 도덕적 헤이를 발생시킬 수 있다는 점을 근거로, 이전 재원의 증가가 지방채 발행을 억제시킬 수 있다는 인과경로를 중심으로 검토되었다. 그러나 이전 재원은 크게 조건부 보조금과 무조건부 보조금으로 구분할 수 있으며, 각 보조금의 성격과 목적은 상이하다는 점에서 이전 재원을 조건부 보조금과 무조건부 보조금으로 구분하여 논의를 진행할 필요가 있다.

둘째, 선행연구에서는 이전 재원에 대한 효과는 선행연구마다 상이하게 분석되었다. 선행연구의 결과가 상이한 이유로는 분석 대상의 이질성, 측정방식, 분석방법, 통제변수 설정 등 연구 설계에 의한 부분도 존재하겠지만, 근본적으로 각 연구의 배경으로 작용하고 있는 지방재정조정제도와 지방채 제도가 상이하다는 점에서 지방재정운영 방식이 다르기 때문이다. 예컨대, 지방재정조정제도에서 운영되는 이전 재원들의 배분공식, 지방채 발행 조건 등의 차이로 인해 이전 재원과 지방채 발행의 관계가 달라질 수 있다는 것이다. 따라서, 한국 고유의 이전 재원 특성을 반영하여 모형을 구성할 필요가 있다.

위와 같은 선행연구의 한계점을 보완하기 위해서 선행연구를 참고하되, 국내에서 운영되고 있는 지방재정조정제도와 지방채 발행과 관련된 법령을 추가적으로 검토함으로써, 현재 교부되고 있는 이전 재원들과 지방채 발행의 관계를 분석하고자 하였다.

본 연구에서는 보통교부세와 지방채 발행의 관계를 검토하기 위해서 조기현·김성주(2003:287~288)의 연구 설계에 활용된 2기간 시점모형을 활용하였다. 조기현·김성주(2003)가 제시한 2기간 시점모형은 현실에서의 지방재정 운영과정과 완벽하게 일치하지는 않지만, 우리나라의 지방자치단체는 보통교부세에 대한 의존성이 높게 나타난다는 점, 우리나라의 경우, 시장이자율과 무관한 공공자금 주도형 지방채 시장이 형성되어있다는 점(윤태섭, 2019)을 고려한다면, 이전 재원과 지방채 발행의 관계를 추정하는데 적합하다고 판단하였기 때문이다.

조기현·김성주(2003)가 제시한 2기간 시점 모형에서 지방자치단체는 1기에 세출책임이 주어지고 2기에는 중앙정부는 보조금을 산정하는 것으로 가정한다. 이러한 가정은 기초자치단

체가 우선적으로 예산을 편성하고, 향 후, 중앙정부가 배분될 보조금을 통제한다는 점에서 우리나라의 예산편성 과정을 단순화 한 것으로 이해할 수 있다. 그리고 2시점 모형에서 지방자치단체는 대표소비자의 효용 극대화를 목적하고 있으며, 효용은 1기와 2기의 사적소비인 C_{i1} , C_{i2} , 그리고 1인당 공동소비인 G_1 , G_2 의 함수로 구성된다고 설계한다. 그리고 이 모형에서 지방자치단체는 과세권이 주어지지 않고, 자치단체의 세입은 중앙정부의 보조금에 의존한다고 가정한다. 이러한 가정은 우리나라의 지방자치단체가 탄력세율이라는 제도를 통해 부분적으로 과세에 대한 재량을 제도적으로 가지고 있다는 점에서 다르기는 하지만, 보통교부세가 탄력세율의 활용을 억제하는 유인으로 작용하고 있어 제한적으로 활용되고 있다는 점(안종석, 2015; 주민수, 2017), 우리나라의 지방자치단체의 제한적인 세입기반으로 인해 재정자주도는 평균 50%에 불과하여, 세출과정에서 중앙정부의 보조금에 의존도가 높은 상황이라는 점을 고려한다면, 이러한 가정을 유지하는 것이 오히려 현실과 부합한다고 판단하였다.

우선, 지방정부가 의존하고 있는 우리나라 보통교부세의 배분방식에는 지방채에 대한 비중이 적다는 점에서⁴⁾, 지방채의 발행이 보통교부세의 크기에 영향을 미치지 않는다. 그리고 지방자치단체는 지방채 발행으로 인해 중앙정부가 보통교부세 금액을 증가시키지 않을 것이라고 판단한다고 예상할 수 있다. 이러한 조건하에서 임의의 지방자치단체 i 가 당면하는 최적화 문제는 다음의 식으로 표기할 수 있다.

$$\begin{aligned} & \text{MAX} \quad U_i(G_{i1}, C_{i1}, G_{i2}, C_{i2}) \\ & B_{i1}^c, B_{i1}^G \\ & \text{s.t.} \quad G_{i1} = g_{i1} + B_{i1}^G \\ & \quad \quad C_{i1} = Y_{i1} + B_{i1}^C \\ & \quad \quad G_{i2} = g_{i2} - B_{i1}^G(1+r) \\ & \quad \quad C_{i2} = Y_{i2} - B_{i1}^C(1+r) \end{aligned}$$

위 최적화 문제는 최적화를 위한 1계 조건을 유도하면 사적재와 공공재 소비에서의 시점간 다음과 같은 효율성 관계로 정리할 수 있다.

$$\frac{\partial U_i}{\partial C_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial C_{i2}} = \frac{\partial U_i}{\partial G_{i1}} / \frac{\partial U_i}{\partial G_{i2}} = (1+r)$$

4) 지나친 지방채무의 축적이 이루어지는 경우, 보통교부세의 삭감요인으로 작용할 여지가 있기는 하지만, 현행 지방정부의 지방채 발행이 소극적으로 이루어지고 있다는 점을 고려한다면, 지방채 발행이 배분방식에 영향을 미칠 가능성이 낮다.

지방자치단체는 결국 지방채를 활용하여 2기간에 사적채와 공공채의 소비격차를 완충시키면서 시점 간 효율이 달성된다. 그러나 지방자치단체는 과세자주권을 행사할 수 없으므로, 사적채와 공공채 사이에 상충관계가 발생하지 않기 때문에(이는 공공소비가 개인소득과 독립적으로 구성되어있는 위의 제약 식에서 확인할 수 있다.) 지방채시장을 활용할 유인이 적다. 지방자치단체는 과세권이 제한적이라는 점에서, 지방자치단체의 세출규모와 지방채 상환능력이 중앙정부가 산정한 보조금의 크기에 절대적인 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 따라서, 지방자치단체는 중앙정부의 보조금에 대해 의존도가 높을수록 미래의 상황을 자주적으로 대처할 수 없기 때문에 지방채 발행을 자제하게 된다. 이러한 결론은 국내의 연구에서도 실증적으로 밝혀진 바 있다. 구체적으로 배인명(2009)의 실증연구에서 중앙정부에 대한 의존도가 높은 지방자치단체일수록 지방채 발행에 소극적인 것으로 나타났다. 이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1 : 보통교부세를 많이 교부받는 지방정부일수록 지방채 발행이 적을 것이다.

한편, 국고보조금의 경우에는 대응 보조금의 일환으로, 지방자치단체의 의도에 따라, 그 금액이 달라진다는 점에서 보통교부세와는 다른 효과를 가질 것이라고 기대할 수 있다. 보통교부세의 경우, 조정률의 변동 가능성으로 인해 지방자치단체가 받는 그 규모를 정확하게 예측할 수 없으며, 그 지출이 비교적 자유로운 반면, 국고보조금은 지방정부가 특정사업에 대해 신청하여 지출이 자유롭지 못하고, 국고보조금의 보조율을 예산편성 전 가내시를 통해 확인한다는 점에서 비교적 그 규모를 정확하게 파악할 수 있다.

그러나 현재 한국에서 운영되고 국고보조사업 중 사회복지 보조사업은 사회복지 보조사업을 제외한 기타 보조사업으로 구분할 필요가 있다. 사회복지 분야 보조사업에는 기초연금 지급, 의료급여경상보조, 생계급여, 영유아 보육료 등과 같은 의무보조 사업이 차지하는 비중이 높기 때문이다.⁵⁾ 의무보조사업의 경우, 특정 수요를 유발한다는 목적보다는 국가가 바람직하다고 생각하는 최저 수준(national minimum)의 상태를 국가적 차원에서 달성하기 위한 목적을 가지고 있다는 점에서 기타 보조사업과는 다른 효과를 가진다. 현재까지의 선행연구에 따르면, 기초연금 등과 같은 사회복지 분야 의무보조 사업은 지방정부에 재정압박으로 작용하여, 세출 자율성을 저해하고 사회시설 기반, 인프라 구축에 대한 수요를 저해시키는 것으로

5) 국고보조사업에서 사회복지보조사업의 비중은 약 56%를 상회하고(한국재정정보원, 2019), 사회복지 보조사업에서 의무보조사업이 차지하는 비중은 2021년 기준 약 73%로 높은 비중을 차지하고 있다(김우림, 2021). 사회복지 국고보조사업에 대한 자세한 내용은 [부록 3]에 수록하였음.

분석되었다(박기목, 2015; 장덕희, 2015; 한재명·신우진, 2017; 김수홍, 2018; 금종예·임현정, 2020). 이러한 분석결과들은 경제학에서 한정적인 자원 하에서 특정 분야에 대한 지출을 유도하는 경우, 대체효과가 발생한다는 보조금의 성질과도 일치한다. 또한, 지방정부의 실제적인 행태를 고려하더라도, 사회복지 보조금의 증가는 투자적 지출을 억제할 가능성이 존재한다. 일반적으로 지방정부들이 사회복지분야 보조사업에서 과소추계로 발생할 수 있는 정치적 책임성 회피하기 위해서 적정수준보다 많은 대응지방비를 편성하고 있는 행태를 보이기 때문이다(박충훈, 2018; 임재훈·문광민, 2021). 이러한 논의를 바탕으로 할 때, 사회복지 분야 국고보조금의 증가는 사회 인프라 구축 등에 대한 투자적 지출에 대한 수요를 억제한다는 점에서 지방채 발행에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 예상할 수 있다. 이에 본 연구에서는 위와 같은 논의를 바탕으로 사회국고보조금의 교부금액이 많을수록 지방채 발행을 억제할 것이라는 [가설 2]를 설정하였다.

가설 2 : 사회국고보조금을 많이 교부받는 지방정부일수록 지방채 발행이 적을 것이다.

반면, 사회복지 보조사업 외에 편성되어 있는 국고보조사업의 범위에는 도로 및 항만사업 등 지역개발에 대한 사업도 포괄하고 있는바, 사회간접자본시설의 확충을 유도할 가능성이 높다는 점에서 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다(주기완, 2011). 국고보조사업으로 지방도로와 같은 사회간접자본시설을 건설하는 경우, 그 시설의 관리유지 비용은 보통교부세의 기초 수요액으로 추가 반영되어(안종석, 2008:70~74; 2015:108) 보통교부세 배분액이 증가하기 때문이다. 즉, 재정수요를 유발하는 실행하는 경우, 그 이후에 발생하는 관리유지비까지 다른 지역주민들에게 부담시킬 수 있다는 점에서 지방자치단체는 보조사업을 확장할 유인을 갖게 되는데(주만수, 2017), 이 과정에서 지방자치단체는 지방채를 활용하여, 보조사업과 연계된 투자사업을 실시할 가능성이 존재한다. 이러한 논의에서 국고보조금과 지방채 발행의 관계를 다음과 같이 설정하였다.

가설 3 : 국고보조금을 많이 활용하는 지방정부일수록 지방채 발행이 많을 것이다.

2. 분석자료 및 변수 설정

1) 분석자료

자료의 분석 범위는 2013년~2019년으로 한정하였다. 본 연구의 관심변수에 해당하는 지방채 발행은 2013년 총액한도의 기준과 산출방식을 새롭게 개정⁶⁾하였다는 점을 고려하였다.⁷⁾ 그 이후의 범위는 현재까지 획득할 수 있는 자료의 범위인 2019년까지로 한정하였다.

분석의 대상은 현재 기초자치단체의 지방채에 대한 발행수준이 급감하고 있음을 고려하여, 기초자치단체 중 자치 시⁸⁾에 한정하였다. 자치군과 자치구의 최근 3년 간, 지방채를 발행한 자치단체가 약 5% 이하로 집계⁹⁾되어 있다는 점에서(자치 구의 경우 1% 이하, 자치 군의 경우 5% 이하) 자치구와 자치군의 경우에는 일반적인 결론을 도출하기 위한 연구대상으로 적합하지 않다고 판단하였기 때문이다.¹⁰⁾

변수로 활용하기 위한 DATA는 지방재정통합공개시스템(지방재정365)에서 제공하고 있는 지방재정연감과 중앙선거관리위원회에서 제공하고 있는 선거통계시스템 자료, 통계청(kosis)에서 제공하고 있는 시군구 기본통계자료를 활용하였다.

6) 2013년에 개정된 총액한도제는 채무수준별 유형제를 폐지하고, 지방자치단체 계층별로 지방채발행가능 비율을 차등화하고 기본한도액을 설정하고 있으며, 도시철도공채, 지역개발공채를 총액한도제의 범위에 포함하지 않는다는 특징을 가진다.

7) 정일환·김응길(2019)의 연구결과는 2013년 총액한도제도의 변화가 지방채에 대한 전략적 활용이 달라질 수 있음을 시사한다. 이에 본 연구에서는 정일환·김응길(2019)의 연구결과를 고려하여 분석의 시기를 2013년 이후로 설정하였다.

8) 분석단위의 동질성 확보를 위해 행정구역의 변화가 존재하는 기초자치단체는 분석에서 제외하였음.

9) 자치구와 자치 군에서 발행한 지방채의 현황은 [부록 1] 참조.

10) 본 연구에서 검토한 이전 재원과 지방채 발행의 관계에 따르면, 지방정부는 중앙정부의 보조금에 대한 의존이 강화될수록 지방채 발행의 유인이 적어진다. 중앙정부에 대한 의존도는 자치 시, 자치 군, 자치 구 순으로 낮은 것으로 분석되었는데, 지방채의 활용도 자치 시, 자치 군, 자치 구 순으로 높은 것으로 나타났다. 또한, 2014년부터 노령기초연금, 2018년 아동수업수당 사업 등의 의무국고보조사업의 규모가 증가하면서 중앙정부에 대한 의존도가 심화되었다. 특히, 노령기초연금과 아동수업수당 사업이 시행된 연도에는 재정자주도가 급격하게 낮아졌는데(자치 시 : 0.74에서 0.67 자치 군 : 0.72에서 0.65로 하락, 자치 구 : 0.60에서 0.45로 하락), 지방채 발행을 시행한 자치단체도 2014년, 2018년을 기준으로 급감하였다. 자세한 내용은 [부록 1], [부록 2] 참조.

2) 변수설정 및 측정

본 연구의 목적은 지방재정조정제도에서 운영되어지는 이전 재원들이 지방채 발행의 관계를 분석하는 것이다. 이를 위해 변수는 지방채와 이전 재원들, 기타 선행연구 및 법령에서 지방채 발행에 미칠 수 있는 영향요인들을 모형에 반영하였다.

선행연구에서는 지방채의 측정을 당해 연도 지방채 발행액(배인명, 2009; 주기완, 2011; 예산대비 지방채 비율(배인명, 2009; 문광민, 2011), 지방채무(임성일·홍서빈, 2012; 이장욱·서정섭, 2017; 김애진, 2017; 정일환·김응길, 2019) 등 다양한 방법을 통해 분석을 진행하였다. 본 연구에서 지방채는 당해연도 일반회계에서 발행한 지방채 금액으로 측정하였다. 채무잔액을 활용하는 경우, 지방채 발행액과 상환액이 상쇄됨에 따라 정확한 지방채 발행액 부 및 지방채 발행 금액의 크기를 측정하는데 한계가 있다고 판단하였다. 예산 대비 지방채 발행액을 활용하는 경우에는 지방채가 가지는 규모의 경제성이나, 물가상승 분의 영향을 모형에 반영하기 어렵다고 판단하였다.

연구 가설을 검증하기 위해 보통교부세와 국고보조금을 변수로 설정하였다. 독립변수 중 국고보조금의 경우, 가설설정에서 논의한 바와 같이 기초 연금, 생계급여 등의 의무보조사업의 비중이 높은 사회국고보조금과 기타 보조금을 구분하는 것이 타당하다고 판단하여, 사회복지분야 국고보조금과 사회복지분야 국고보조금을 제외한 국고보조금으로 구분하였다. 다만 현재 제공되고 있는 기능별 재원별 세출 자료는 예산자료만 공개되고 있다는 한계점이 존재한다. 이에 본 연구에서는 총 국고보조금 결산액과 사회복지보조금 예산편성액을 활용하여 변수를 측정하였다.¹¹⁾

한편 「지방재정법」과 선행연구의 결과를 참고하여 지방채 발행에 미칠 수 있는 영향요인을 지방자치단체의 재정적 특성, 지방자치단체의 특성, 정치적 요인, 제도적 요인으로 구분하여 다음과 같은 통제변수로 설정하였다.

우선 지방자치단체의 재정적 특성으로 자체수입을 고려하였다. 지방자치단체의 자체수입의 수준에 따라서 재정수요에 대한 반응이나 지방채의 적극적 활용 가능성이 다를 수 있기 때문이다(주기완, 2011). 그리고 지방채는 투자적 지출에 한정하여 발행이 가능하다는 점에서, 지방자치단체의 투자적 지출액을 모형에 반영하였다. 「지방재정법」 제11조에 1항 따르면, 지방채의 활용은 제한적으로 이루어질 수밖에 없다. 지방채 발행은 공유재산 등의 조성 등 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당을 활용할 수 있으며(제1호), 재해예방 및 복

11) 현재 지방재정365에서 제공하고 있는 DATA에서 기능별 재원별 예산에 대한 정보에 결산은 포함되지 않는다. 이러한 한계점에도 불구하고 중앙정부는 지방정부의 예산편성 전에 국고보조금 가 내시를 통해 대략적인 규모를 제공한다는 점에서 대리변수(Proxy variable)로 활용할 여지가 있다고 판단하였다.

구사업(제2호), 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전(제3호), 지방채의 차환(제4호) 등 한정적으로만 이루어져있다. 이 중 제2호, 제3호, 제4호와 달리 제1호는 지방자치단체장의 투자적 성향에 영향을 받고, 이는 지방채의 발행에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 투자적 성향을 간접적으로 통제할 필요가 있다.

지방채 발행이 순수한 재정구조적 특성 외에 정치적 요소와 결합하여 적용할 수 있다는 점에서 정치적 요인을 통제할 필요가 있다(Bohn & Inman, 1995; 조기현·김성주, 2003; 김애진, 2019). 구체적으로 한국 지방정부의 경우, 「지방재정법」 제11조 2항에 따라 지방채 발행 한도액에서는 지방의회의 의결을 얻어야하고, 지방채 발행 한도액을 초과하는 경우에는 지방의회의 의결 전 행정안전부 장관과 협의하여 지방채를 발행한다는 점에서 정치적 요인이 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 정치적 요인을 통제하기 위해 지방자치단체장과 지방의회의 관계, 지방자치단체 장의 여당 여부를 통제변수로 설정하였다.

지방채의 발행은 지방자치단체의 재정 상황 및 채무 규모 등에 기반하여 이루어진다(「지방재정법」 제11조). 이는 지방자치단체의 채무 수준에 따라 지방채 발행이 달라질 수 있음을 의미하기 때문에 채무수준을 통제변수로 설정하였다. 또한, 채무수준과 지방채 발행의 관계가 한도액의 근처인지 아닌지에 따라 비선형적으로 발생할 수 있다는 점을 고려하여, 채무수준의 제곱 항을 추가적으로 통제하였다.

지방채발행은 자체단체의 특성에 의해 영향을 받을 수 있다(강운호, 2015; 이재원, 2019). 지방자치단체의 인구에 따라 자본투자 수요가 달라질 수 있기 때문이다. 또한, 지방채가 세대 간 형평성, 현재 및 미래 주민들 간 형평성의 문제와 관련이 있다는 점을 고려하여(민기·강운호·전상경, 2021), 자치단체의 인구의 질적인 측면을 고려할 필요가 있는바, 고령화율과 인구변동률을 통제변수로 설정하였다.

한편 본 연구모형에 포함되어 있는 예산변수들은 자연로그 값을 취하여서 회귀모형에 활용하였다. 다수의 선행연구에서도 지방정부의 절대적 예산 규모가 오른쪽으로 꼬리가 긴 분포를 가지고 있다는 점을 교정하기 위해 예산 규모에 자연로그 값을 취하거나, 인구 규모로 나누어서 변수를 측정한다. 변수가 정규분포의 형태를 가지는 경우, 분산의 효율성이 제고되는 경향이 있기 때문이다. 이 중 인구 규모를 통해 예산을 통제하는 경우, 1인당 예산규모의 관계를 살펴보는 것으로 해석을 해야 한다는 점에서 문제가 있다고 판단하였다. 총액한도제의 규정에서도 지방정부의 예산에 대한 규모 결정은 1인당 예산의 규모보다는 예산 그 자체의 규모를 고려하기 때문이다. 이에 본 연구에서는 비율변수를 제외하고, 오른쪽으로 꼬리가 긴 분포를 가지고 있는 지방채 발행 규모를 포함한 예산액으로 측정한 변수들에 자연로그 값을 취하였다. 본 연구에서 설정한 구체적인 변수와 그 측정방법은 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 변수 측정 지표¹²⁾

(단위: (천원), %, 명)

변 수		측 정
종속 변수	지방채 발행액	Ln_지방채 발행액
독립 변수	보통교부세	Ln_지방교부세 총액
	사회복지 국고보조금	Ln_사회복지 국고보조금액
	사회복지 제외 국고보조금	Ln_(총 국고보조금액-사회복지 국고보조금액)
통제 변수	자치단체 세입수준	Ln(지방세+경상적 제외수입)
	자본지출	Ln_(투자적 지출 금액)
	채무수준 ¹³⁾	(채무잔액/지방자치단체의 경상일반예산)
	채무수준 ²⁾	(채무잔액/지방자치단체의 경상일반예산) ²⁾
	지방의회 의원 비율	(단체장과 당적이 일치하는 지방의원 수/지방의회 의원 총수)
	자치단체장 당적	여당인 경우= 1, 야당인 경우=0
	고령화율	(65세이상 인구/해당 자치단체 인구 수)
인구변동률	(인구순유입(유출) 수/해당 자치단체 인구 수)	

3. 분석방법

본 연구에서 관심을 가지고 있는 지방채 발행 금액은 발행 여부에 따라, 그 금액이 관측될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 만약 이와 같은 자료의 구조를 가지고 있는 표본에 대해 일반적인 OLS방법을 활용할 경우 대표적으로 2가지 문제점이 발생한다.

첫째, 0 이하의 값이 관찰되지 않는 자료들을 OLS 하는 경우, 관찰된 관측치에 대해서만 분석이 이루어진다는 점에서 표본선택에 의한 편의(sample selection bias)가 발생한다.

둘째, 추정 회귀식의 적합 값(fitted value)이 0보다 작은 값이 나올 가능성이 생긴다는 점에서 문제가 발생한다. 본 연구에서 활용하는 지방채의 경우 논리적으로 음수 값을 가질 수 없다는 점에서 OLS모형은 적합하지 않다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방법론으로 Tobin이 제안한 Tobit regression(이하 토빗 모형)을 활용할 수 있다. 토빗 모형 추정은 최우추정(maximum likelihood)방법을 활용하기 때문에 오차항을 $N(0 \sim \sigma^2)$ 으로 가정한다. 일

12) 물가상승을 고려하기 위해, 회귀모형에 활용된 예산변수들은 GDP 디플레이터를 반영하였다. 회귀모형에 활용된 예산 변수들은 GDP 디플레이터를 반영한 이후, 자연로그 값으로 변환하였다.

13) 채무수준의 변수는 행정안전부에서 제공하는 지방채발행계획 수립기준에서 제시하는 '관리채무부담도'에 근거하여 설정하였다.

반적인 OLS는 관찰된 대상에 대해서만 계수 값을 추정하지만, 토빗 모형은 관찰된 관측치와 그렇지 않은 관측치를 모두 활용하여 계수를 추정한다는 점에서 차이가 있다. 토빗 모형의 일반적인 형태는 다음과 같다

$$Y_i^* = \alpha + \beta X_i + e_i$$

위 식에서 우변에 위치하는 종속변수 Y_i^* 은 0보다 큰 값만 관찰되고, 0이하의 값은 관찰되지 않는다는 특징을 갖는다($Y_i^* > 0, Y_i \leq 0$). 만약, 0에서 좌측 중도절단 된 경우, 종속변수의 평균은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} E(Y) &= \Pr(Y^* \leq 0) \times 0 + \Pr(Y^* > 0) \times E(Y^* | Y^* > 0) \\ &= \Pr(Y^* > 0) \times E(Y^* | Y^* > 0) \end{aligned}$$

한편, 본 연구에서는 패널데이터를 활용하는 바, 위 토빗모형에서 다음과 같은 오차성분(Error component)을 고려한 모형을 사용한다. 또한, 본 연구에서는 아래의 식에 포함되어 있는 u_i 는 확률효과(random effects)로 처리하여 분석을 진행하였다.¹⁴⁾

$$Y^* = \alpha + \beta X_{i,t} + u_i + e, i = 1, 2, 3, \dots, n, t = 1, 2, \dots, T_i$$

14) 토빗 모형은 비선형 확률모형이라는 점에서 within 변환을 하더라도 고정효과 u_i 가 사라지지 않는다는 점에서 고정효과 모형의 활용이 제한된다. Honore(1992)가 시계열 기간이 고정되어있고, 패널 그룹이 많은 경우에 활용할 수 있는 고정효과 토빗모형 추정방법을 제시하였으나, 본 연구에서 활용한 Stata 프로그램에서 Honore(1992)가 제시한 방법을 제공하지 않고 있어 활용하지 않았다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계¹⁵⁾

본 연구에서 활용한 종속변수(지방채 발행)의 기초통계량은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 지방채 발행 기초통계량

(단위: (억원), %)

자치 시 (obs : 71)	평균	표준편차	최솟값	최댓값	지방채 발행 비율
2013년	119.8962	190.4846	0	825.375	0.5633803
2014년	38.01872	71.90221	0	247.678	0.2816901
2015년	52.81117	113.2185	0	730.35	0.3380282
2016년	59.08132	148.4684	0	764.7059	0.2957746
2017년	41.02044	125.5928	0	774.8226	0.2112676
2018년	23.68173	91.29508	0	668.9981	0.1126761
2019년	56.05362	173.462	0	905.6262	0.1830986
overall	55.79474	138.6779	0	905.6262	n=82
between		80.76338	0	435.4401	t=7
within		113.0828	-379.6454	773.3725	N=497

종속변수인 지방채 발행의 연도별 기초통계량을 살펴본 결과, 자치 시에서 지방채의 발행하는 평균적인 금액은 감소하는 추세에 있는 것으로 나타났다. 특히, 2014년과 2018년에 지방채 발행의 평균금액이 급격하게 하락하였다.¹⁶⁾ 그러나, 표준편차의 경우 평균금액에 비해

15) 회귀모형에서는 로그모형을 활용하여 분석을 진행하였으나, 기초통계량에서는 자연로그 값을 제외한 row-data의 결과 값을 제시하였다. 로그 값을 취할 경우, 기초통계량에 대한 직관성 및 이해도가 떨어진다고 판단하였기 때문이다.

16) 본 연구는 지방정부가 중앙정부의 이전 재원에 대한 의존도가 높을수록 지방채 발행의 유인이 적을 것이라는 가설을 세우고 있다. 이러한 가설에 비추어 본다면, 2014년과 2018년은 노령 기초연금, 아동수업수당 사업 등의 의무국고보조사업의 규모가 증가함에 따라, 중앙정부의 이전 재원에 대한 의존도가 높아지게 되면서 지방채 발행을 억제하였을 가능성이 존재한다. 그러나 이러한 주장을 실증적으로 입증하기 위해서는 정일환·김응길(2019)가 활용한 Synthetic Control Method 등과 같은 방법론을 활용하여 체계적인 분석이 필요하다. 본 연구의 목적은 이전 재원과 지방채 발행의 관계를 검토하는 것이므로, 이와 관련된 추가적인 분석은 실시하지 않았다.

비교적 적게 하락하였는데, 이는 지방채 활용에 있어서 적극적인 자치단체와 소극적인 자치단체의 편차가 더욱 심해졌음을 의미한다. 각 연도별로 지방채 발행을 시행한 자치단체의 비율도 2013년 약 56%에서 2019년 약 18%까지 하락하여, 지방채 발행에 관한 자치단체의 활용도가 낮아지는 추세가 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 주요 원인변수 기초통계량

(단위: (억원), %, 명)

자치 시 (obs : 497)	평균	표준편차	최솟값	최댓값
보통교부세	1933.4	1170.165	22.2686	5873.854
사회복지 국고보조금	1202.992	804.3109	91.59216	4963.597
사회복지 제외 국고보조금	718.7482	415.1937	-40.48235	2574.557
자치단체 자체세입	2861.974	2601.036	195.6899	14133.44
자본지출	2164.952	1151.844	255.0008	8306.979
채무수준	0.08818	0.097153	0	0.69848
지방의회 의원 비율	0.5282658	0.242552	0	1
고령화율	0.1506	0.0552	0.067	0.306
인구이동률	.0031392	.0220172	-.1102265	.2062188

독립변수로 설정한 변수들의 기초통계량은 〈표 6〉과 같다. 〈표 6〉의 기초통계량을 살펴보면 현재 우리나라의 지방재정은 보통교부세, 국고보조금의 금액의 평균적인 합이 자체세입의 평균 수준보다 큰 것으로 분석되어, 지방재정에서 이전재원이 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 특히, 편성되는 사회복지 국고보조금이 지출되는 국고보조금과 비슷한 수준의 규모를 가진다는 점에서 사회국고보조 사업이 국고보조사업에 큰 비중을 가지는 것으로 분석되었다. 다만, 이러한 기초통계량은 자료획득 상의 한계로 결산액과 예산액의 차이를 검증한 것에 불과하여, 정확한 비중을 확인하기에는 한계가 있다.

한편, 자치단체의 채무잔액과 경상적 일반재원의 비율을 나타내는 채무수준의 경우 평균 8%였다.¹⁷⁾ 채무수준의 분자에 해당하는 채무잔액의 경우, 지방채 발행 과정 및 결과와 밀접한 관련을 가진다는 점에서 연도별 기초통계량을 추가적으로 분석하였다. 채무잔액의 기초통계 분석 결과는 다음 〈표 7〉과 같다.

17) 연도별 지방채무 비율의 기초통계량을 추가적으로 분석한 결과 2013년 평균 13%에서 2019년 평균 2%까지 지속적으로 하락하는 추세가 있는 것으로 확인하였다.

〈표 7〉 채무잔액 기초통계량

(단위: (억원))

자치 시 (obs : 71)	평균	표준편차	최솟값	최댓값	채무 제로 비율
2013년	794424.9	795807.2	0	5428125	0.056
2014년	719734.3	6535812.1	0	3629515	0.042
2015년	580913.2	505512	0	2710863	0.028
2016년	416187.7	493774.8	0	2925296	0.126
2017년	258530.1	454434	0	2360206	0.380
2018년	216860.5	470574.6	0	2292324	0.478
2019년	217182.4	511053.3	0	2666320	0.647

채무잔액의 경우, 지방채 발행과 마찬가지로 점차 감소하는 추세를 가지고 있는 것으로 분석되었다. 그러나, 평균의 감소 폭에 비해 표준편차는 크게 감소하지 않았는데, 이는 지방자치단체에서 지방채 활용에 대한 활용인식에 대한 격차가 커졌음을 의미한다. 또한, 2017년부터 채무제로를 선언한 자치단체의 비율은 약 38%로 급격하게 증가한 후, 2019년에는 약 64.7%까지 상승하여, 자치단체의 지방채 발행이 더욱 소극적으로 변화하고 있는 것으로 분석되었다.

2. 패널 토빗회귀분석 결과

본 연구의 모형을 패널 토빗 회귀분석을 기반으로 분석한 결과는 다음 〈표 8〉와 같다.

〈표 8〉 패널 토빗 회귀분석 결과

구 분	coef	std. Err.	z	p	95% conf. Interval	
					하한 값	상한 값
지방교부세	-3.376117	1.892032	-1.78	0.074	-7.08443	0.332198
사회복지 보조금	-8.03759	2.984909	-2.69	0.007	-13.8879	-2.18727
사회복지 제외 보조금	5.641683	2.131068	2.65	0.008	1.46867	9.8185
자체세입	7.585996	2.991639	2.54	0.011	1.722491	13.4495
자본지출	7.39e-09	1.75e-08	0.42	0.672	-2.68e-08	4.16e-08

구 분	coef	std. Err.	z	p	95% conf. Interval	
					하한 값	상한 값
채무수준	0.2385167	0.036995	6.45	0.000	-0.0007	-0.0002
채무수준 ²	-0.000503	0.0001109	-4.54	0.000	-0.00072	-0.000286
지방의원 비율	-2.094578	4.814168	-0.44	0.663	-11.53017	7.341018
여당 여부	-2.696154	2.448766	1.10	0.271	-7.495648	2.103339
고령화율	0.2338602	0.4024763	0.58	0.561	-0.554978	1.022699
인구변동률	-27.16437	50.43233	-0.54	0.590	-126.009	71.68117

지방교부세는 지방채 발행 금액에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되어 [가설 1]이 성립하였다. 이러한 연구 결과는 배인명(2009)의 연구 결과와도 일치한다. 본 연구에서 검토한 가설을 기반으로 지방교부세의 분석 결과를 다음과 같이 해석할 수 있다. 우리나라의 보통교부세는 지방채 발행의 유인 구조를 가지고 있지 않고 있으며, 지방자치단체가 추가적으로 교부받을 수 있는 방법이 제한적으로 설계되어 있다는 점에서 이른바, 경상적 예산제약의 성격을 가지고 있다는 특징을 지닌다. 또한, 우리나라의 지방자치단체는 보통교부세에 대한 의존도가 높다는 점에서 재정운영이 보통교부세의 크기에 절대적인 영향을 받을 수밖에 없는데, 이는 곧 지방채 발행에 대한 상환능력이 배분되는 보통교부세의 크기에 좌우된다는 것을 의미한다. 이러한 제도하에서 지방자치단체들은 지방채 발행을 자제하게 된다. 지방교부세의 금액이 큰 자치단체는 지방재정에서 지방교부세에 대한 의존도가 심해진다는 것으로 의미하기 때문에 지방교부세를 많이 배분받은 자치단체일수록 지방채 발행 금액이 적어지는 것이다. 또한, 지방교부세는 자체세입의 능력과 반비례한다는 특성으로 인해 지방자치단체의 투자적 지출을 유도하지 못함으로써, 투자적 지출의 용도에 한정되어 있는 지방채 활용 의지도 약화시킬 가능성이 존재한다.

사회복지 분야 국고보조금의 경우, 지방채 발행에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되어 [가설 2]가 성립하였다. 이러한 분석결과를 박기묵(2015), 장덕희(2015), 한재명·신우진(2017), 김수홍(2018), 금종예·임현정(2020)의 주장에 기반하여 해석한다면, 사회국고보조금의 증가로 인해 발생한 대체효과가 투자적 분야에 대한 지출에 크게 반영되어 투자적 지출이 감소하면서 지방채 발행이 억제된 것으로 이해할 수 있다. 의무보조사업으로 인한 사회복지 분야의 증가 추세가 현재와 같이 지속한다면 지방채 발행을 통한 투자적 지출은 지속해서 축소될 것이라고 예측할 수 있다.

반면, 사회복지 외에서 교부되는 국고보조금은 지방채 발행에 양(+)의 효과를 갖는 것으로 분석되어 [가설 3]이 성립하였다. 이러한 분석결과를 주기완(2011)의 주장에 기반한다면 다음과 같이 해석할 수 있다. 일반적인 국고보조사업의 분야에는 도로 및 항만사업 등 지역개발

에 대한 사업도 포괄하고 있는바, 그러한 국고보조사업이 투자적 지출을 유도함으로써 지방채 발행을 유도할 수 있다. 또한, 한국의 지방재정조정제도 상 도로 및 항만을 포함한 사회간접 시설을 확충하는 경우, 보통교부세의 기초 수요액으로 반영되어 보통교부세액 배분액이 증가한다는 점을 고려한다면, 투자적 지출을 유도할 수 있는 국고보조사업을 증가시키는 경우, 지방채를 활용한 투자적 지출이 활성화될 것이라고 예측할 수 있다.

한편, [가설 2]와 [가설 3]의 부호가 다르게 분석되었다는 점은 같은 정률보조금이라 하더라도, 보조되는 분야나 배분 방식에 따라 효과가 달라질 수 있다는 점을 시사한다. 국고보조금의 시행에 대한 이론적 근거는 지역 간 파급효과(spill over)의 내부화, 가치재(merit goods)의 공급증대, 국가적 최저 수준(national minimum)의 달성, 규모의 경제(economy of scale)로 구분된다(Fisher, 2007; 자치분권위원회, 2018). 그러나, 현재 한국의 국고보조사업 제도는 사회복지 분야의 의무 보조사업이 증가 추세가 강하다는 점에서, 국가적 최저 수준의 달성이라는 목적에 치중되어 있다. 국가적 최저 수준의 달성을 목적으로하는 국고보조사업의 비중이 높아지는 경우, 대응 보조금에서 기대할 수 있는 가격효과와 소득효과보다 지방의 비선호 사업에 대한 경직성 부담 증가로 인해 재정 제약이 초래되어 투자적 지출을 억제할 가능성이 존재한다(임성일·김정주, 2014). 지방채 발행을 통한 투자적 지출이 소극적인 현 상황을 고려한다면, 사회복지 의무보조사업의 증가로 인한 지방비 부담을 가중하는 방향은 지양하는 것이 타당할 것이다.

그 외에 통제변수로 설정한 변수 중 자체수입과 채무수준 수준이 지방채 발행에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 자체수입과 채무수준은 총액한도제에서 제시하는 지방채 발행의 한도액을 결정짓는 직접적인 요인이다. 2013년 개정된 총액한도제에서는 지방정부의 자체수입이 많을수록, 지방채 발행이 용이하다. 반면, 채무는 높아질수록 지방채 발행 총액이 감소할 수밖에 없는 구조이다. 총액한도제의 제도적 규제와 본 연구의 분석 결과를 고려할 때, 총액한도제의 제도변화가 이루어지는 경우, 지방채 발행의 행태가 달라질 수 있을 것이다.

V. 결론

지방자치단체의 채무활동은 재정운영의 위험성을 내포하고 있기는 하지만, 재정의 건전성 범위 내에서 기체의 규모와 조건을 적절하게 활용한다면, 지역 SOC사업이나 기타 수익을 담보할 수 있는 사업에서 지방채가 자원 부담의 세대 간 형평성을 제고하는 동시에 사회적 후생을 증진할 수 있는 긍정적인 기능을 수행할 수 있다(민기·강운호·전상경, 2021). 지방채의 활

용이 극단적으로 제한된다면, 장기적인 관점에서 적정투자가 이루어지지 않을 수 있다는 점에서 문제가 있다. 한국은 지방채의 과다 발행과 관련하여, 지방채 발행조건, 지방교부세의 감액 조건 등으로 이미 제도적 장치가 마련되어 있다. 실제 우리나라는 지방채의 과다발행 보다는 소극적인 지방채 발행의 문제가 발생하고 있다.

지방채는 지방재정조정제도와 더불어 재정 분권화 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서(조기현, 2003), 지방채 제도와 지방재정조정제도는 상호 연계되어 설계되어야 할 필요가 있다. 특히, 우리나라와 같이 지방자치단체의 세입기반이 열악하고, 새로운 재원을 발굴하는데 제한적인 상황에서, 지역개발 등 투자수요에 대응하기 위해서는 지방채는 적절하게 활용될 필요가 있다는 점을 고려한다면 양 제도는 적절하게 조화를 이루는 것이 바람직 할 것이다. 그러나 본 연구의 분석 결과에 따르면, 양 제도는 긴밀하게 연결되어 있지 않으며, 지방재정조정제도로 교부되는 보통교부세가 지방채 발행을 저해할 가능성이 있는 것으로 나타났다.

본 연구의 실증결과에 따르면, 보통교부세는 지방채 발행에 음(-)의 영향을 가지는 것으로 분석되었다. 이러한 분석의 결과는 우리나라의 지방재정의 특성과 보통교부세의 배분 방식의 구조로 야기되었을 가능성이 높다. 우리나라의 기초자치단체는 한정된 세입구조와 함께, 제한적인 조세권을 가지고 있다는 특성을 가지고 있어, 보통교부세에 의존하고 있다는 특징을 가진다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 상환능력은 보통교부세의 절대적인 규모에 영향을 받을 수밖에 없는데, 보통교부세의 절대적인 규모에 영향을 미치는 조정률이 2014년 87%, 2015년 86% 2016년 89%, 2017년 94%, 2018년 91% 결정되어 그 증감 폭이 크기 때문에 지방자치단체는 지방채 발행에 대해 부담을 가질 수밖에 없게 된다. 또한 보통교부세의 규모는 자체수입과 반비례한다는 점에서, 지방자치단체들은 투자적 지출의 유도를 저해한다는 점에서 지방채 발행의 유인을 제공하지 못할 가능성이 높다. 따라서, 지방정부들이 적정수준의 지방채 발행을 유도하기 위해서는 중앙정부에 대한 의존도를 낮추는 방향으로 개선할 필요가 있다.

사회복지 분야 국고보조금의 경우, 지방채 발행에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되어 [가설 2]가 성립하였다. 이러한 분석결과는 사회복지 분야의 보조사업이 지방 재정의 압력을 가함으로써, 지방채 발행을 억제할 수 있음을 시사한다. 다수의 선행연구에서도 지방정부에서 사회복지에 대한 재정 압박이 발생하는 경우, 국토개발, 사회기반 시설 확충 등에 대한 예산을 줄이는 것으로 분석된 바 있다(장덕희, 2015; 박기묵, 2015; 한재명·신우진, 2017)

사회복지 분야를 제외한 국고보조금은 지방채 발행에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되어 [가설 3]이 성립하였다. 이러한 분석 결과는 국고보조사업에서 자본적 투자지출을 유도할 수 있는 교통·물류, 국토·지역개발 등의 사업을 증가시키는 경우, 지방정부들의 지방채 발행을 유도할 가능성이 있음을 시사한다.

[가설 2]와 [가설 3]의 부호가 다르게 분석되었다는 점은 같은 정률보조금이라 하더라도, 보조되는 분야나 배분 방식에 따라 효과가 달라질 수 있다는 점을 시사한다. 국고보조금의 시행에 대한 이론적 근거는 지역 간 파급효과(spill over)의 내부화, 가치재(merit goods)의 공급증대, 국가적 최저 수준(national minimum)의 달성, 규모의 경제(economy of scale)로 구분된다(Fisher, 2007; 자치분권위원회, 2018). 그러나 현재 한국의 국고보조사업 제도는 사회복지 분야의 의무보조사업이 증가함에 따라 국가적 최저 수준의 달성이라는 목적에 치중되어 있다. 국가적 최저 수준의 달성이라는 목적을 가진 국고보조사업은 지방의 비선호 사업에 대한 경직성 부담 증가를 야기하는 동시에 재정 제약이 초래된다는 점에서 투자적 지출을 억제할 가능성이 존재하기 때문이다(임성일·김정주, 2014).

그러나 본 연구는 다음과 같은 점에서 한계를 가지고 있다.

첫째, 지방자치단체 중 자치 시만을 대상으로 분석을 진행하였다는 점에서 한계가 있다. 자치 군과 자치 구의 경우, 지방채를 발행하는 자치단체의 수 5% 미만에 불과하여, 일반적인 결과를 도출할 수 없다고 판단하여, 실증분석 대상에서 제외하였다. 따라서, 본 연구의 결과를 바탕으로 이전 재원의 효과가 모든 기초자치단체에 동일하게 적용될 것이라고 기대하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고, 자치 군과 자치 구의 경우, 이전 재원의 의존성이 자치 시보다 높다는 점에서 본 연구에서 제시한 이전 재원에 대한 의존성과 지방채 발행의 논리가 적용될 수 있으므로, 설문 혹은 다른 방식을 통해 본 연구의 가설을 추후 검증할 여지가 있을 것이다.

둘째, 본 연구에서는 국고보조금의 유형을 간접적으로 구분하기 위해 총 국고보조금 결산액과 사회복지 보조금 예산 편성액의 차이를 활용하여 분석을 진행하였다. 중앙정부는 국고보조금의 규모를 지방정부 예산편성 전 10월경 지방정부에 국고보조사업 가내시를 통해 제공하기는 하지만 불확실성으로 인한 오차가 존재한다. 이러한 점에서 본 연구에서 측정된 국고보조금 변수는 불완전한 대리변수에 불과하다는 한계점을 가진다. 따라서 정확한 추정결과를 확인하기 위해서는 국고보조사업에 대한 유형이 세부적으로 공개된 이후, 추가적인 연구가 필요하다.

【참고문헌】

- 강운호. (2014). 한국 지방정부의 총부채 결정요인에 관한 분석. 「한국지방자치학회보」, 26(3): 153-172.
- _____. (2015). 지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향 분석. 「지방정부연구」, 18(4): 189-206.
- 김우림. (2021). 「사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석」. 국회예산정책처.
- 구균철. (2017). 이전 자원 배분방식과 생산적 지방공공재. 「재정정책논집」, 19(3): 1-31.
- 금종예·임현정. (2020). 기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향. 「지방정 부연구」, 24(1): 1-24.
- 문광민. (2009). 지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 효과에 관한 연구. 「한국지방재 정논집」, 14(2): 65-96.
- 민기·강운호·전상경. (2021). 「현대지방재정론」. 박영사.
- 박충훈. (2018). 지방정부의 재정력과 보조금 반환: 부유한 지방정부가 과연 더 많이 반환하는가?. 「지방행정연구」, 32(2): 119-154.
- 배상석·정덕희·주기완(2007). 조건부 지원금 감소가 지방채규모에 미치는 영향에 관한 경험적 연구, 「정책분석평가학회보」, 17(3): 251-274.
- 배인명. (2005). 지방자치의 실시가 지방채의 활용에 미친 효과 분석: 시정부를 중심으로. 「한국행정 연구」, 14(4): 123-145.
- _____. (2009). 의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석, 「한국지방재정논집」, 14(3): 133-158.
- 안종석(2008). 「지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구」, 한국조세재정연구원.
- _____. (2015). 「지방자치시대의 지방세 정책 -평가와 발전방향」. 한국조세재정연구원.
- 오병기. (2020). 한국 지방재정지출에 관한 역사적 고찰. 「한국지방재정논집」, 25(3): 91-119.
- 이정옥·서정섭. (2017). 재정분권화에 따른 지방채무의 적정수준 정의 및 관리에 관한 연구. 「국가정책연구」, 31(4): 313-333.
- 이재원(2019). 「지방재정론」. 윤성사.
- 임성일. (2007). 논단: 지방채 발행제도의 현실과 향후과제. 「지방재정」, 2007(5): 21-35.
- _____. (2012). 우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석. 「한국지방재정논집」, 17(2): 83-106.
- 임성일·김정주. (2014). 「국고보조금제도의 개선방안: 인천광역시를 중심으로」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 임재훈·문광민. (2021). 세수추계의 오차와 국고보조사업 반환금 규모의 관계분석: ‘시’와 ‘구’를

- 중심으로. 『한국사회와행정연구』, 32(1): 97-127.
- 윤태섭. (2019). 「재정분석 결과를 활용한 지방자치단체 지방채 현황분석 및 정책제언」. 한국지방재정공제회.
- 자치분권위원회. (2018). 「국고보조금 기준보조율 체계 개편방안 연구」.
- 장덕희. (2015). 사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향. 『한국행정학회보』, 9(3): 193-278.
- 정일환·김용길. (2019). 지방채 시장 활성화를 위한 제도 평가 연구: 지방채 총액한도제를 중심으로. 『정부회계연구』, 17(1): 175-195.
- 정재진. (2009). 「재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석 : 경상적 지출과 투자적 지출을 중심으로」, 고려대학교 일반대학원 박사학위 논문.
- 조기현·김형주. (2003). 재정분권화와 지방재정정책의 설계. 『지방행정연구』, 17(3): 277-302.
- 주기완. (2011). 지방자치 관련 법·제도의 변화가 지방채발행규모의 변화에 미친 영향 연구. 『한국행정학회보』, 20(3): 325-359.
- 주민수. (2017). 「지방분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가」. 한국재정학회 학술대회 논문집.
- 한재명·신우진. (2017). 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방예산 편성 방식에 미친 영향 분석 -기초자치단체의 사회복지시설 및 사회복지분야 자체사업 예산의 변화를 중심으로. 『경제학 연구』, 65(4): 47-83.
- 허명순. (2019). 광역자치단체의 투자지출 결정요인 : 재원조달 방법을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 24(2): 39-66.
- 행정안전부. (2014). 「2014년도 지방채발행계획 수립기준」.
- 행정안전부. (2019). 「2019년도 지방채발행계획 수립기준」.
- Abadie. A., Diamond A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program. *Journal of the American statistical Association*, 105(490): 493-505.
- Abadie. A., Diamond A., & Hainmueller, J. (2015). Comparative politics and the synthetic control method. *American Journal of Political Science*, 59(2): 495-510.
- Adams. R. A. (1977). Individual Preferences as Supply Determinants in the Municipal and Federal Bond Markets. *Public Finance Quarterly*, 5(2): 175-202.
- Bahl, R & Duncombe, W. (1993). State and Local debt burden in the 1980s: a study in contrast. *Public administration review*, 53(1): 31-40.
- Barro, R. J. (1979). On the Determination of the Public Debt. *The Journal of Political Economy*, 87(5): 940-971.
- Bird, Richard, R. & Cheasty, A. (1993). *Fiscal decentralization: from command to market*. The world Bank Working Paper.

- Clingermayer, J & Wood, B. (1995). Disentangling patterns of state debt financing. *American Political review*, 89(1): 108-120.
- Fisher, Ronald C. (1987). *State and local Public Finance*. Glenview London: Scott. Foresman and Company.
- Fisher, Ronald C. (2007). *State and Local Public Finance(3rd ed.)*. Thomson South-Western College Publishers.
- Fossett, J. (1983). *Federal aid to big cities: the politics of dependence*, Washington DC: The Brookings institutions.
- Fukusaku, Kiichiro & Luiz R. de Mello. Jr. (1999). *Fiscal decentralization in emerging economies*. OECD.
- Hamilton, Bruce W., (1983). The Flypaper Effect and Other Anomalies, *Journal of Public Economics*, 22(3): 347-361.
- Honore, B. (1992). Trimmed LAD and Least Square Estimation of Truncated and Censored Regression Models with Fixed Effects, *Econometraica*, 60(3): 909-938.
- Inman, Robert & Daniel Rubinfeld (1996). Desingning tax policies in federalist econocies : An Overview. *Journal of Public Economics*, 60(3): 307-334.
- Oates, W. E. (1988). "On the Nature of Measurement of Fiscal Illusion : A Survey." In Brennan, G. et al. (Eds.), *Taxation and Fiscal Federalism : Essays in Honour of Russel Mathews(pp. 65-82)*. Canberra : Australian National University Press.
- Pek, J., Wong, A. and Wong, O. (2017). Confidence Intervals for the Mean of Non-Normal Distribution: Transform or Not to Transform. *Open. Journal of Statistics*, 7(3): 405-421.
- Shah. A. (1991). *Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relation, A Working paper*. The World Bank.
- Wang. W., Hou, Y. & Duncombe, W. (2007). *Determinants of Pay-As-You-Go Financing of Capital Projects: Evidence from the States*. *Public Budgeting & Finance*, Winter, pp. 18-42.

〈부록 1〉 자치군과 자치구의 지방채 발행 현황

(단위: 천원, %)

자치군 (obs : 82)	평균	표준편차	최솟값	최댓값	지방채 발행 비율
2013년	2199293	4403677	0	2.44e+07	0.2804878
2014년	666792.7	2473905	0	1.37e+07	0.0731707
2015년	197682.9	1139004	0	9000000	0.0365854
2016년	1097948	3437539	0	1.51e+07	0.1097561
2017년	712725.9	3158621	0	1.95e+07	0.0853659
2018년	286909.8	1247088	0	8000000	0.0609756
2019년	179056.7	924532.8	0	7000000	0.0487805
overall	980977.4	3697456	0	5.80e+07	n=82 t=7 N=574
between		1769930	0	1.23e+07	
within		3251608	-1.13e+07	4.67e+07	
자치구 (obs : 69)	평균	표준편차	최솟값	최댓값	지방채 발행 비율
2013년	1340790	4012382	0	2.31e+07	0.2028986
2014년	476361.9	2581974	0	2.03e+07	0.0724638
2015년	509861.7	1477331	0	8134000	0.1594203
2016년	343280.8	1748553	0	1.15e+07	0.0434783
2017년	44747.22	275946.6	0	2068000	0.0289855
2018년	17391.3	144463	0	1200000	0.0144928
2019년	115942	963086.8	0	8000000	0.0144928
overall	388230.2	1862061	0	2.31e+07	n=69 t=7 N=483
between		739621.4	0	2809620	
within		1710958	-2421390	2.11e+07	

〈부록 2〉 자치군과 자치구의 재정자주도 현황¹⁸⁾

(단위: %)

자치군 (obs : 82)	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2013년	0.728	0.043	0.595	0.822
2014년	0.655	0.057	0.476	0.807
2015년	0.635	0.045	0.529	0.737
2016년	0.640	0.049	0.533	0.788
2017년	0.662	0.040	0.567	0.755
2018년	0.667	0.041	0.549	0.763
2019년	0.654	0.046	0.502	0.751
자치구 (obs : 69)	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2013년	0.552	0.1015	0.3829	0.7960
2014년	0.477	0.1039	0.3032	0.7223
2015년	0.466	0.0949	0.3221	0.6916
2016년	0.474	0.0959	0.3207	0.7061
2017년	0.478	0.0948	0.3290	0.6814
2018년	0.466	0.0993	0.3174	0.6829
2019년	0.450	0.0947	0.3036	0.6880

18) 부록의 자료는 행정안전부에서 제공하고 있는 지방재정연감의 세입결산자료를 바탕으로 본 연구의 저자가 생성한 자료임.

〈부록 3〉 사회복지 분야 국고보조금 10대 사업¹⁹⁾

(단위: 억원, %)

부문	세부사업 명	본예산	국고 보조금	사회복지 국고보조금 대비 비중
노인	기초연금 지급	149,635	149,414	30.9
기초생활보장	의료급여경상보조	76,805	76,787	15.9
기초생활보장	생계급여	46,079	46,062	9.5
아동,보육	영유아보육료	33,952	33,952	7.0
아동,보육	아동수당	22,195	22,191	4.6
기초생활보장	주거급여지원	19,879	19,454	4.0
아동,보육	보육교직원 인건비	16,141	16,141	3.3
취약계층지원	장애인활동지원	15,070	14,879	3.1
노인	일자리/사회활동	13,152	11,678	2.4
주택	다가구매매임대출자	31,279	9,384	1.9
10대 사업 합계		424,186	399,941	82.6
사회복지 분야 총지출		1,850,459	483,979	100.0
정부 총지출		5,579,872	748,016	

2021년 기준 사회복지 분야 국고보조사업 중 의무지출 사업은 총 13개이다. 13개의 의무지출 사업 중 기초연금, 의료급여경상보조, 생계급여, 영유아 보육료, 아동수당, 주거급여 지원, 장애인 활동지원 사업이 10대 지출 분야에 포함되어있다. 또한 사회복지 보조사업 분야에서 의무 보조사업이 차지하는 비중은 약 73%를 차지한다.

19) 본 표는 김우림(2021:7) 수정 인용한 것임.

임 재 훈: 충남대학교에서 행정학박사 학위(논문제목: 지방정부의 순세계잉여금이 지방재정효율성에 미치는 영향)를 취득하였다, 주요 관심분야는 지방재정, 재무행정, 정책평가 등이며, 최근 주요 논문으로는 “세수추계의 오차와 국고보조사업 반환금 규모의 관계분석(2021)”, “국고보조금이 기초자치단체 국고보조사업 예산편성에 미치는 영향(2020)”, “문화바우처 정책변화가 문화지출에 미친 영향분석(2020)” 등이 있다.(keroro_s@naver.com)

문 광 민: 서울대학교에서 행정학박사 학위(논문제목: 중앙정부보조금과 지방정부의 효율성간 관계에 관한 실증분석)를 취득하였으며, 충남대학교 행정학부에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 국가 및 지방재정, 공공감사, 정책평가 등이며, 최근 주요 논문으로는 “Granger Causality 검정과 공적분 검정을 통한 OECD 국가 재생에너지정책 효과 분석”, “시정연설에 나타난 역대 정부별 국정운영 및 재정운용 방향 분석(2020)”, “The Economic Effects of Research-led Agricultural Development Assistance: The Case of Korean Programs on International Agriculture(2019)” 등이 있다. (mkm95@cnu.ac.kr)

