

사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 채무와 지방공기업 의존에 관한 연구*

지 수 호**

국문요약

본 연구는 다음의 두 가지 질문에 대한 실증적 증거를 제시하는데 목적이 있다. 첫째, 사회복지 의무지출 증가로 인해 재정운영에 어려움이 야기된 지방정부가 복지 외의 정책을 수행하기 위해 채무와 지방공기업에 의존하는가이다. 둘째, 만약 사회복지 의무지출 증가로 지방정부가 채무와 지방공기업에 의존한다면, 채무와 지방공기업 의존에 있어 지방정부의 재정능력에 따른 차이가 있는가이다. 이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 2014년부터 2017년까지 전국 243개 지방정부를 대상으로 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 사회복지비 지출이 증가할수록 광역자치단체의 지방공기업 의존도가 증가하였으며 기초자치단체의 채무 의존도가 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 사회복지비 지출이 증가하는 상황에서 재정능력은 지방정부의 채무 의존의 경우 기초자치단체에서만 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤으며 지방공기업 의존의 경우에는 광역자치단체에서만 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 사회복지비 지출, 사회복지 국고보조금, 재정자립도, 지방채무, 지방공기업

I. 서론

2014년 8월 27일, 전국시도지사협의회는 기초연금과 영유아보육 등의 중앙정부의 복지정책으로 인해 재정난이 가중되고 있다며 국회와 중앙정부가 나서서 지방재정난을 해결해야 한다는 성명서를 발표하였다(대한민국시도지사협의회, 2014). 또한, 2014년 9월 3일 전국시장·군수·구청장협의회 역시 기초연금과 영유아보육 등의 복지정책에 중앙정부의 추가적인 재정지원이 이루어지지 않으면 복지 디폴트가 불가피하다며 지방재정난 해결을 위한 중앙정부의 대책마련을 촉구하였다(전국시장·군수·구청장협의회, 2014).

그렇다면 전국시도지사협의회와 전국시장군수구청장협의회가 지방재정을 악화시킨다고 말하며 기초연금과 영유아보육 등 중앙정부의 복지정책에 대한 대책마련을 촉구한 이유는 무엇일까?

* 본 연구는 저자의 석사학위논문을 수정·보완하였습니다.

** 제1저자

이는 중앙정부의 복지정책 대부분이 국고보조사업으로 시행되기 때문이다. 국고보조사업은 중앙정부로부터 국고보조금을 받은 만큼 지방정부가 일정량의 사업비를 부담해야하기 때문에 지방정부의 재정에 부담이 될 수밖에 없다. 실제로 국회예산정책처는 기초노령연금 개편, 영유아 무상보육 등 중앙정부의 복지정책 확대에 따라 2013년부터 2017년 동안 총 13조 7천억 원의 지방비가 추가로 소요될 것이라 예측하였다(국회예산정책처, 2013: 288).

국고보조사업은 지방비 매칭을 요구하므로 사회복지 국고보조사업의 증가는 지방정부의 사회복지비 지출을 증가시킨다. 이로 인해 예산이 한정된 지방정부는 사회복지비 지출증가로 인해 지역개발과 같은 다른 분야의 정책(이하 복지 외의 정책)을 수행하는데 예산제약을 겪을 수밖에 없다. 그러나 지방정부는 예산 제약 하에서도 복지 외의 정책을 수행하여야 하는데, 이를 위해 지방정부는 채무를 통해 부족한 자금을 조달할 수 있을 것이다. 또한, 지방정부는 지방공기업을 활용하여 복지 외의 정책을 수행할 수 있을 것이다. 그러나 기존의 연구는 사회복지 국고보조사업으로 인해 지방정부의 사회복지비 지출이 증가하고 있으며 지방정부의 사회복지비 지출증가가 지방정부의 재정운용에 어려움을 야기한다는 점에 초점을 맞추고 있어, 이에 대한 실증분석은 많이 실시되지 않았다.

본 연구는 이러한 문제에서부터 시작하여 다음의 두 가지 연구 질문에 대한 실증적 증거를 제시하고자 한다. 첫째, 사회복지비 지출증가로 인해 재정운용에 어려움이 야기된 지방정부가 복지 외의 정책을 수행하기 위해 채무와 지방공기업에 의존하는가이다. 둘째, 만약 사회복지비 지출증가로 지방정부가 채무와 지방공기업에 의존한다면, 채무 및 지방공기업 의존에 있어 지방정부의 재정능력에 따른 차이가 있는가이다. 이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 2014년부터 2017년까지 전국 243개 지방정부의 패널자료를 활용하여 패널회귀분석을 실시하였다. 본 연구는 다음과 같이 진행이 된다. 먼저 지방재정조정제도와 사회복지 국고보조사업의 제도적 고찰을 통해 사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 사회복지비 지출증가를 살펴보았다. 그리고 사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 사회복지비 지출증가와 예산제약을 살펴본 뒤 선행연구를 토대로 가설을 도출하였다. 다음으로 분석에 사용되는 자료와 변수설정, 방법론에 대해 논의한 다음 분석 결과를 해석하였다. 마지막으로 결론에서 본 연구의 결과 요약과 학문적·정책적 함의를 제시한 후, 향후 본 연구를 보완할 수 있는 방법을 제안하며 마무리하였다.

II. 이론적 배경

1. 지방재정조정제도와 사회복지 국고보조사업

지방재정조정제도는 지방정부의 최소한의 행정수준 유지와 지방정부간 재정격차를 완화하기 위하여 하위정부에 정부지원금을 배분하는 제도로(지방행정연수원, 2017: 11), 우리나라의 지방재정조정제도는 지방교부세·지방양여금·국고보조금 체제로 운영되다가 2015년부터 지방교부세·

국고보조금 체제로 전환되었다. 지방교부세와 국고보조금을 비교하여 보면, 지방교부세는 지방정부가 관할구역을 이끌어 가는데 필요한 재원을 교부하는 재정보전적인 성격을 가지고 있는 재정형평화 보조금이라 할 수 있다(강윤호 외, 2015: 252-253). 반면에 국고보조금은 중앙정부가 특정 목적을 달성하기 위해 지방정부 또는 그 외 기관을 지원하는 보조금으로(홍인기, 2013: 14), 국고보조금은 교부받은 지방정부가 그에 상응하는 지방비를 매칭해야 된다는 점에서 지방교부세와 구분된다.

중앙정부의 국고보조금 규모는 계속하여 증가하고 있는 추세인데,¹⁾ 이는 사회복지 분야에서 국가의 역할이 이전에 비해 커졌기 때문이다. 즉, 사회복지의 개념이 과거 취약계층에 대한 공공부조에서 저출산·고령화·양극화 등 복잡한 사회문제를 해결하고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 서비스로 확대되면서 국고보조금의 규모가 증가하게 된 것이다(김성주, 2013: 1; 한국재정정보원, 2018: 17).

〈표 1〉은 중앙정부 국고보조금의 분야별 규모와 비중을 나타낸 것인데, 이를 보면 사회복지분야 국고보조금이 전체 국고보조금의 절반 이상을 차지하고 있어 다른 분야와 비교하였을 때 그 비중이 상당히 큰 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 중앙정부 국고보조금의 분야별 규모와 비중

(단위: 억 원, %)

분야	2017	2018	2019
일반·지방행정	7,876(1.3)	7,803(1.2)	7,800(1.0)
공공질서 및 안전	9,637(1.6)	9,869(1.5)	11,147(1.4)
통일·외교	8,825(1.5)	8,540(1.3)	8,655(1.1)
국방	1,031(0.2)	1,093(0.2)	1,283(0.2)
교육	1,398(0.2)	1,384(0.2)	2,460(0.3)
문화 및 관광	45,693(7.7)	41,330(6.2)	46,503(6.0)
환경	45,294(7.6)	45,102(6.7)	47,338(6.1)
사회복지	306,429(51.4)	378,307(56.5)	460,973(59.2)
보건	14,480(2.4)	15,270(2.3)	16,535(2.1)
농림수산	81,775(13.7)	83,618(12.5)	89,547(11.5)
산업·중소기업 및 에너지	29,286(4.9)	30,186(4.5)	36,758(4.7)
교통 및 물류	33,985(5.7)	36,939(5.5)	26,881(3.5)
통신	1,790(0.3)	1,819(0.3)	3,837(0.5)
국토 및 지역개발	7,767(1.3)	7,168(1.1)	18,799(2.4)
과학기술	950(0.2)	982(0.1)	456(0.1)

자료: 국고보조금통합관리시스템 e나라도움

특히, 〈표 2〉는 중앙정부의 사회복지 국고보조사업의 부문별²⁾ 규모와 비중을 나타낸 것인데 이

1) 본 연구에서 논의하고자 하는 바는 중앙정부의 사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 사회복지지출의 증가이므로 지방교부세가 아닌 국고보조금에 집중하고자 한다.

를 보면 기초생활보장 부문의 규모가 가장 크고 노인·청소년, 보육·가족 및 여성부문이 그 뒤를 잇고 있음을 알 수 있다. 이는 전술했듯이 사회복지의 개념이 확대·변화하여 국가의 역할이 노인 빈곤 문제와 저출산 문제 등 각종 사회문제를 해결하는 것까지 확대되었음을 보여준다.

〈표 2〉 사회복지 국고보조금의 부문별 규모와 비중

(단위: 조 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
기초생활보장	7.8 (43.0)	8.4 (39.2)	8.4 (34.8)	9.1 (32.8)	10.0 (33.8)	10.7 (34.0)	11.0 (29.2)
취약계층지원	1.1 (6.2)	1.5 (6.8)	1.6 (6.6)	2.2 (8.0)	2.3 (7.8)	2.5 (7.8)	2.6 (6.8)
보육·가족 및 여성	3.6 (19.7)	5.2 (24.1)	5.6 (23.4)	5.6 (20.0)	5.7 (19.4)	5.9 (18.7)	6.6 (17.5)
노인·청소년	3.6 (19.7)	3.9 (18.2)	5.9 (24.6)	8.2 (29.7)	8.6 (29.0)	9.3 (29.8)	10.4 (27.6)
노동	1.1 (6.3)	1.4 (6.3)	1.5 (6.1)	1.7 (6.0)	1.9 (6.4)	1.8 (5.8)	5.4 (14.2)
보훈	0.2 (1.3)	0.3 (1.2)	0.2 (1.0)	0.2 (0.8)	0.2 (0.8)	0.2 (0.7)	0.2 (0.5)
주택	0.4 (2.5)	0.5 (2.5)	0.5 (1.9)	0.4 (1.4)	0.4 (1.2)	0.5 (1.7)	0.8 (2.1)
사회복지 일반	0.3 (1.4)	0.4 (1.7)	0.4 (1.7)	0.4 (1.4)	0.5 (1.5)	0.4 (1.4)	0.8 (2.1)
합계	18.1 (100)	21.5 (100)	24.1 (100)	27.8 (100)	29.5 (100)	31.3 (100)	37.8 (100)

주1: 2008년부터 2017년은 결산기준, 2018년은 본예산 기준임.

자료: 한국재정정보원(2018: 20)

그러나 노인빈곤 문제와 저출산 문제 등을 해결하기 위한 사회복지 서비스가 지방정부의 자체 사업으로 수행된다면 부유한 지방정부에 거주하는 국민과 재정상황이 열악한 지방정부에 거주하는 국민이 제공받는 서비스의 양과 질의 차이가 심해질 수밖에 없다(김태일·좋은예산센터, 2014: 124-125). 따라서 중앙정부의 사회복지 국고보조사업은 모든 국민이 비슷한 수준의 혜택을 누릴 수 있도록 전국적 수준의 서비스를 제공하기 위한 것이라 할 수 있다(기획재정부, 2016: 9).

2. 사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 재정압박

그러나 국고보조사업은 국고보조금을 받은 지방정부의 지방비 부담을 요구하기 때문에 사회복지 국고보조사업은 지방정부의 사회복지비 지출을 증가시킨다. 더욱이 사회복지 국고보조사업의 가장

2) 사회복지 국고보조사업 부문은 2019년부터 보육·가족 및 여성 부문이 아동·보육 부문, 노인·청소년 부문이 노인부문, 여성·가족·청소년부문으로 나누어지고 고용, 고용·노동 일반부문이 추가되어 총 12개 부문으로 변경된다(한국재정정보원, 2018: 19).

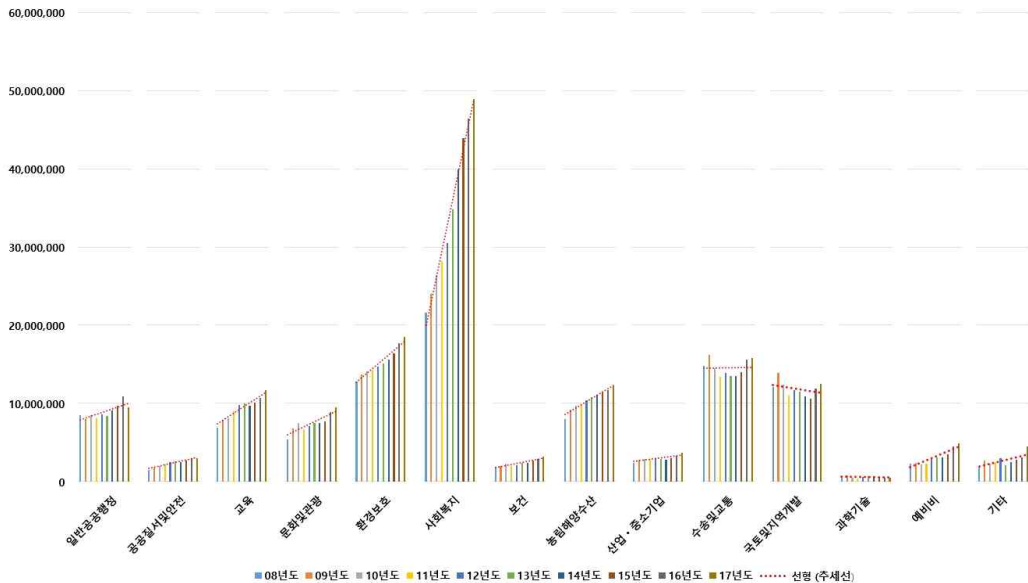
큰 문제점은 지방정부의 실정이 반영되지 않고 중앙정부에 의해서 일방적으로 정해진다는 점이다.

한 지자체 관계자 A씨는 “정부에서 의견 수렴한다며 공문이 오긴 한다. 결론을 정해놓고, ‘이러이러한 사업을 하기로 했는데 며칠 안으로 의견을 달라’는 식”이라면서 “결국 의견만 물을 뿐 수렴은 없다”고 꼬집었다. 다른 지자체 관계자 B씨는 “예산 편성이 다 끝났는데 느닷없이 발표 해버리고, 우리한테는 시키는 대로 따라오라는 식이 많다”면서 “추가경정예산안(추경)을 편성 하라고 하거나 아예 예산을 전용하라는 요구를 받은 적도 있다”고 증언했다.³⁾

위의 기사에서 말하는 바처럼 사회복지 국고보조사업은 지방정부와의 협의가 부재한 상태에서 중앙정부의 일방적인 결정을 통해서 시행된다. 그러나 타 분야의 국고보조사업과 달리 사회복지 국고보조사업은 지방정부가 스스로 재정부담을 조정할 수 없기 때문에(배준식·김범식, 2015: 23-24), 예산이 한정된 지방정부는 사회복지 국고보조사업 지출 비중이 높을수록 지역 현안과 관련된 자체사업을 수행할 여력이 줄어들 수밖에 없다.

이는 지방정부의 분야별 정책사업 지출 추이를 살펴보면 알 수 있다. <그림 1>은 지방정부의 분야별 정책사업 추이를 보여주는데, 이를 보면 지방정부의 사회복지 분야의 지출규모가 상당히 크고 증가속도가 가파른 것을 알 수 있다. 하지만 이와 반대로 지방정부의 국토 및 지역개발 분야의 지출규모는 크지 않으며 감소하고 있다.

<그림 1> 지방정부의 분야별 정책사업 추이

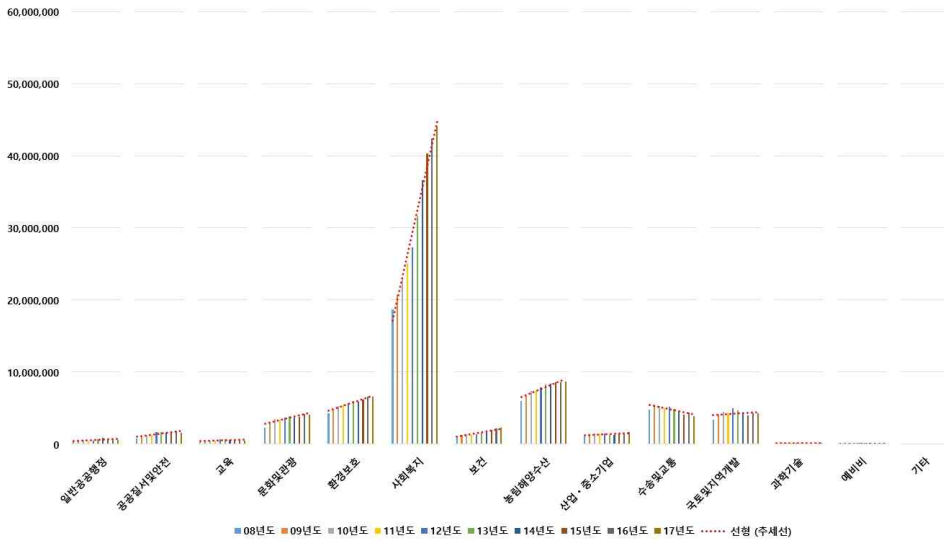


자료: 행정안전부(2008; 2009; 2010; 2011; 2012); 안전행정부(2013; 2014); 행정자치부(2015a; 2016a; 2017)

3) 출처: 강국진. (2019. 10. 08). 지역실정 고려 안한 국고보조사업.. 정부·지자체 역할 재구성 관건. 서울신문. Retrieved from <https://m.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191008019003&cp=go>

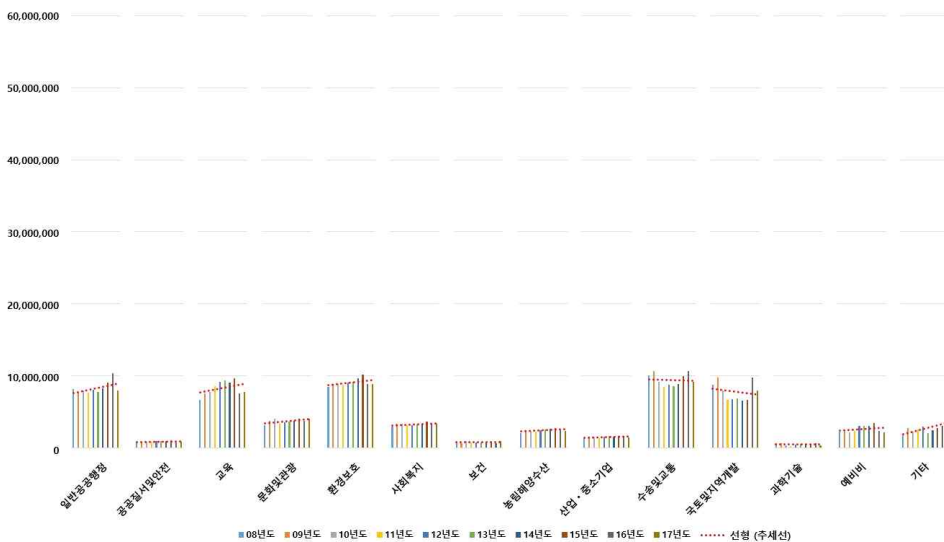
한편 <그림 2>와 <그림 3>은 지방정부의 분야별 정책사업을 다시 국고보조사업과 자체사업으로 구분하여 나타낸 것이다. 이를 보면 지방정부가 수행하는 사회복지사업 대부분이 국고보조사업이며, 타 분야와 달리 국토 및 지역개발 분야의 자체사업이 감소하고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 사회복지 국고보조사업의 증가로 인해 지방정부의 사회복지 지출이 급증하여 지방정부는 지역현안과 밀접한 국토 및 지역개발 분야 자체사업을 축소하고 있음을 알 수 있다.

<그림 2> 지방정부의 분야별 국고보조사업 추이



자료: 행정안전부(2008; 2009; 2010; 2011; 2012); 안전행정부(2013; 2014); 행정자치부(2015a; 2016a; 2017)

<그림 3> 지방정부의 분야별 자체사업 추이



자료: 행정안전부(2008; 2009; 2010; 2011; 2012); 안전행정부(2013; 2014); 행정자치부(2015a; 2016a; 2017)

많은 선행연구들 역시 사회복지 국고보조사업의 확대로 지방정부의 사회복지비 지출이 증가하였고 이로 인해 지방정부의 재정운영에 어려움이 따른다고 말하고 있다. 먼저 사회복지 국고보조금이 지방정부 복지지출에 미친 영향을 분석한 선행연구를 살펴보면, 서정섭(2011)은 2008년도와 2010년도 시·군을 대상으로 지방정부의 복지재정에 영향을 미치는 요인을 분석하여 지방정부의 1인당 사회복지보조금의 양이 증가할수록 사회복지비 비중, 사회복지비 증가율, 1인당 사회복지비가 증가하고 있음을 보여주었다. 김은주 외(2014)는 2010년부터 2012년까지 기초자치단체를 분석대상으로 재정압박에 따라 지방정부의 정책 영역별 지출이 어떻게 변화하였는지를 분석하였는데, 이를 통해 사회복지 국고보조사업에 따른 지방비 매칭으로 지방정부는 재정압박을 느끼더라도 복지지출을 늘릴 수밖에 없음을 보여주었다.

다음으로 복지지출 증가가 지방정부의 복지 외의 정책 사업에 미치는 영향에 대해 분석한 선행연구를 보게 되면, 김태일(2013)은 2000년부터 2011년까지의 서울시 자치구를 분석하여 복지비 지출 증가로 인해 국토 및 지역개발 지출이 줄어들고 있으며 재정상황이 취약한 자치구일수록 이러한 현상이 두드러지는 것을 보여주었다. 장덕희(2015)는 2008년부터 2013년까지 시·군·자치구를 대상으로 복지지출 증가에 따른 복지 외의 정책지출 변화를 분석하였으며, 이를 통해 지방정부의 복지비 지출 증가로 인해 복지 외의 정책 지출 특히, 개발정책의 지출이 감소하고 있음을 보여주었다. 권혁진(2016)은 2008년부터 2014년까지 기초자치단체를 대상으로 사회복지 국고보조사업 증가에 따른 지방정부의 자체사업 지출 변화를 분석하여 사회복지 국고보조사업의 증가가 지방정부의 경제개발정책, 사회개발정책, 일반행정 분야⁴⁾ 자체사업 감소를 가져왔음을 보여주었다.

즉, 기존의 선행연구들은 사회복지 국고보조사업으로 인해 지방정부의 사회복지 지출이 증가하여 지방정부의 복지 부담이 늘어났으며, 이로 인해 예산이 한정된 지방정부는 복지 외의 정책 지출, 특히 지역개발정책을 줄이고 있음을 보여주고 있는 것이다.

III. 연구 설계

1. 연구가설

지방정부가 사회복지 의무지출의 증가로 예산제약을 겪는다고 하여도 복지 외의 정책을 축소하는 것에는 한계가 있을 수밖에 없다. 지방정부는 복지정책 외에 주민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 양질의 다양한 공공서비스를 제공해야한다. 특히, 실업·인플레이션 등은 정치인들에 대한 지지에 상당한 영향을 미치며 지역 정치인의 득표에 있어 지역의 경제변영보다 도움이 되는 정

4) 권혁진(2016)은 지방자치단체 기능별 세출예산 14개 분야 중 예비비, 기타를 제외한 12개 분야 중 일반공공행정, 공공질서 및 안전 분야를 일반행정, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건 분야를 사회개발정책, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 분야를 경제개발정책으로 분류하였다.

책은 없기 때문에 지역 정치인은 미래에 있을 선거에서 이기기 위하여 지역경제의 번영에 기여하는 정책을 중요시할 수밖에 없다(Frey & Schneider, 1978; Peterson, 1981: 29; Hong, 2017).

따라서 지방정부는 사회복지비 지출의 증가로 인한 예산의 제약을 벗어나기 위해 다음의 두 가지 방법을 선택할 수 있을 것이다. 첫째, 지방정부는 채무를 통해 복지 외의 정책을 수행하는데 있어 부족한 필요재원을 충당할 수 있을 것이다. 둘째, 지방정부는 지방공기업으로 하여금 대신 복지 외의 정책을 추진하도록 할 수 있을 것이다. 그러나 기존의 선행연구들은 사회복지비 지출이 지방정부에 재정압박을 야기할 수 있음을 강조할 뿐 이러한 사회복지비 지출증가에 따른 예산제약을 벗어나기 위한 지방정부의 대응에는 상대적으로 초점을 맞추지 않고 있다.

1) 사회복지비 지출과 지방채무의 관계

지방정부의 대규모 투자사업에는 막대한 자금이 필요하며 이를 위해 지방정부는 채무를 질 수밖에 없다(조임곤, 2018: 131). 더욱이 지방정부의 사회복지비 부담이 계속 증가하지만 자체재원과 중앙정부로부터의 이전재원의 확대는 한계가 있는 상황에서 지방정부는 부족한 재원을 지방채를 통해 보전할 수 있다(서정섭·이장욱, 2017: 70). 그러나 지방정부의 사회복지비지출과 지방정부의 채무와의 관계에 대한 실증연구는 상당히 부족한 편이다.

또한, 사회복지비 지출과 지방채무와의 관계를 분석한 선행연구의 결과 역시 일관되지 않는다. 먼저 사회복지비 지출과 지방채무와의 관계가 양(+)의 관계가 있다는 선행연구를 보면, 배정아(2014)는 2009년부터 2012년까지 광역자치단체를 대상으로 수요자 측면·공급자 측면·정치제도적 측면·위기관리 제도적 측면의 요인들이 지방정부의 부채에 미치는 영향을 분석하였으며 사회복지비 비율과 같은 공급자 측면의 요인은 지방정부 차입금 비율과 양(+)의 관계가 있는 것으로 보여 주었다.

이에 반해 사회복지 지출 내용에 따라 지방채무에 미치는 영향이 다르다는 주장이 있다. 김흥주·박상철(2016)은 2012년부터 2014년까지 전국 자치구를 대상으로 지방정부의 총 복지지출, 소비적 특성을 지닌 복지지출, 생산적 특성을 지닌 복지지출이 지방정부의 부채에 미치는 영향을 분석하였는데, 기초생활보장·보건과 같이 소비적 특성을 지닌 복지지출의 경우에는 지방정부의 부채와 양(+)의 관계가 있는 반면, 보육·가족 및 여성에 대한 지출과 노동복지에 관한 지출 등 생산적 특성이 있는 복지지출의 경우에는 지방정부 부채비율과 음(-)의 관계가 있음을 보여주었다.

또한, 사회복지비 지출과 채무의 관계는 단순하지 않고 사회·경제적 환경에 따라 달라질 수 있다는 주장도 있다. 원종욱 외(2012)는 북유럽국가와 남유럽국가의 사회복지비 지출과 국가채무간의 관계를 비교하였는데, 스웨덴과 덴마크로 대표되는 북유럽국가의 경우에는 복지정책이 조세·고용·재정 등 여러 정책분야와 상호복잡한 관계를 형성하여 안정적인 사회구조를 구축한 반면, 그리스와 같은 남유럽국가의 경우에는 취약한 경제구조를 고려하지 않고 복지지출을 급격하게 확대하여 경제위기에 직면하게 되었다고 말하고 있다. 즉, 남·북유럽국가의 사례는 복지정책에는 복지지출을 유지 및 확대할 수 있는 경제적 바탕이 있어야 하며 복지정책과 이를 지원하는 경제적

토대가 제대로 연결되어있지 않으면 복지정책의 지속가능성이 담보되지 않고 재정건전성 역시 위협 받을 수 있다는 점을 보여주고 있다.

이러한 선행연구들은 많은 시사점을 줄 수 있다. 즉, 사회복지 지출이 사회·정치적 불안정성을 줄여 투자를 늘리고(Perotti, 1994; Alesina & Perotti, 1996), 노동시장에 관한 지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 주장(조임곤, 2013)이 있어 사회복지 지출이 지방정부의 지역경제 상황에 도움이 된다고도 볼 수 있으나, 지방정부의 사회복지 국고보조사업을 연구한 많은 선행연구들은 지방정부가 수행하는 사회복지 국고보조사업이 지방정부의 재정상황을 전혀 고려하지 않고 설계되어있어 복지재정의 부담에 따른 지방재정의 건전성이 위협받을 것이라고 말하고 있다(서정섭, 2011; 강태구, 2013; 박지현, 2014; 권혁진, 2016; 김승연, 2019). 따라서 사회복지비 지출이 증가할수록 지방정부는 복지 외의 정책을 수행하는데 있어 재원이 부족할 수밖에 없으며, 지방정부는 부족한 재원을 채무를 통해 충당할 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 다음과 같은 가설을 세운다.

가설1. 지방정부의 사회복지비 지출이 증가할수록 지방정부의 채무 의존이 높을 것이다.

2) 사회복지비 지출과 지방공기업의 관계

지방정부는 지역개발, 도시교통 등 복지 외의 정책을 위해 지방공기업을 설립·운영할 수 있는데, 지방공기업의 기본적인 운영원칙은 독립채산제이다. 독립채산제란 공기업이 소유주체인 정부로부터 재정적으로 독립하여 스스로의 책임으로 운영된다는 것을 의미하며, 이를 통해 공기업은 예산의 통제로부터 상당히 자유로울 수 있으며 예산의 통제 안에 있을 경우에도 시장으로부터 자금을 조달할 수 있어 재정적인 자율성을 가지고 있다(원구환, 2018: 313-314; Schick, 2008: 26).

지방공기업과 출자기관인 지방정부의 관계를 보게 되면, 우선 직영기업의 경우 「지방공기업법」 제7조에서 지방자치단체가 직영기업의 업무를 관리·집행하기 위해서 관리자를 두며, 동법 제10조에서는 지방자치단체장이 관리자를 지휘·감독한다고 명시되어있다(지방공기업법, 2017). 지방공사의 경우에는 동법 제58조와 제58조의2에서 지방자치단체장이 지방공사 사장을 임명하고 임명 시 임기 내 사장이 수행해야 할 경영목표, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임 등에 관한 경영성과계약을 해야 함을, 동법 제73조에서 지방자치단체의 장이 공사의 업무를 관리·감독을 한다고 명시하고 있다(지방공기업법, 2017). 그리고 동법 제76조는 이러한 조항이 지방공단에도 적용됨을 명시하고 있다(지방공기업법, 2017).

이러한 조항들은 법제도적으로 지방정부가 지방공기업의 운영에 있어 지배적인 위치에 있어 지방공기업을 통해 정책을 수행할 수 있음을 말해준다. 실제로 SH공사는 2007년 당시 서울시장의 세빛둥둥섬사업 참여지시로 재정 부담과 타당성에 대한 검토 없이 사업에 참여하여 367억 원의 재정 부담을 졌다(서울특별시, 2012: 14-16). 그리고 2008년 인천광역시는 검단일반산업단지 등 4개 사업을 시행함에 있어 인천도시개발공사(현재 인천도시공사)의 차입능력을 증식시키기 위하여 인천도시개발공사에 무수의 재산을 편법출자하여 2008년 12월부터 2009년 11월까지 1조 231억

원의 공사채를 발행하도록 하였으며, 그 결과 2008년 인천도시개발공사의 실제 부채비율이 2330%에 달했다(감사원, 2011: 64-68).

지방공기업의 부채에 관한 다수의 선행연구 역시 지방정부가 예산제약을 회피하기 위해 공기업을 활용하였고 이로 인해 공기업의 부채가 증가하였다고 말하고 있다. Bennett & Dilorenzo(1982)는 1970년부터 1979년까지 지방정부와 지방공기업의 채무변화를 분석하였는데, 이를 통해 지방정부의 조세와 지출을 제한하는 법이 제정된 후 지방정부가 발행한 보증채무는 약 9% 감소하고 유권자들의 승인이 필요한 채무는 약 44%만 증가한 반면, 공기업과 같은 예산외 기업의 채무는 약 172% 증가한 것을 보여주었다. Bunch(1991)는 지방정부의 채무의 한계를 제한하는 제도가 지방정부의 공기업 의존에 미치는 영향을 연구하였는데, 일반채무뿐만 아니라 특정 수입원에 의해 보증된 수익채권까지 제한하는 지방정부일수록 공기업에 더 많이 의존하는 것을 보여주었다.

Leigland(1994)는 공기업의 설립 목적이 공공부문을 기업처럼 관리하기 위한 것이라는 측면과 자금 확보의 용이성이라는 측면에서 논란이 있어왔다고 말하며 공기업 활용의 결정요인에 대한 실증분석을 실시하였는데, 이를 통해 지방정부가 공기업에 관리적인 목적보다는 자금확보 목적으로 활용하고 있음을 보여주었다. Llera & Valiñas(2013)는 2001년 스페인의 예산안정법 시행 이후 지방정부가 균형예산을 지키게 되었지만 이로 인해 예산제약이 더 심해졌다고 말하며 1994년부터 2008년까지 지방정부를 대상으로 예산안정법이 지방정부의 공기업에 미친 영향을 연구를 하였다. 이를 통해 지방정부의 예산적자와 채무에 관한 엄격한 제한이 지방공기업의 수의 증가로 이어졌고 지방공기업의 수와 지방공기업의 부채가 강한 양(+)의 관계가 있음을 보여주었다.

또한, 국내의 연구로 정성호(2014)는 2008년부터 2012년까지 광역자치단체를 대상으로 광역자치단체의 부채와 지방공기업 부채와의 관계를 분석하였으며 광역자치단체의 부채가 증가할수록 지방공기업의 부채는 증가하고 있음을 보여주었다. 공창동·정성호(2015)는 2008년부터 2013년까지 광역자치단체를 대상으로 광역자치단체의 부채와 지방공기업 부채와의 관계를 분석하였으며 광역자치단체의 부채와 도시개발공사의 부채는 양(+)의 관계가 있음을 보여주었다.

즉, 많은 선행연구들은 지방정부가 예산제약을 피하기 위하여 지방공기업에 활용하여 지방공기업의 부채가 증가하였다고 말하고 있다. 전술하였듯이 사회복지비 지출 증가로 인해 지방정부가 복지 외의 정책을 수행하는데 있어 예산제약이 야기된다면 지방정부는 지방공기업에 활용하여 지역개발과 같은 정책을 수행하자 할 것이다. 이에 본 연구는 다음과 같은 가설을 세운다.

가설2. 지방정부의 사회복지비 지출이 증가할수록 지방정부의 지방공기업 의존이 높을 것이다.

3) 지방정부의 재정능력과 사회복지비 지출, 지방채무 및 지방공기업의 관계

지방정부의 재정능력과 사회복지비 지출에 관한 선행연구의 결과는 일관되지 않는다. 우선, 지방정부의 재정능력이 좋을수록 사회복지비 지출이 증가한다고 주장하는 선행연구를 살펴보면, 이재완·김교성(2007)은 1995년부터 2005년까지 전국 16개 광역시·도를 분석대상으로 지방자치단

체의 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 분석 결과 재정자립도가 높을수록 사회복지비 지출 비율이 증가하는 것으로 나타났다.

그러나 이와 반대로 지방정부의 재정능력과 사회복지비 지출이 음(-)의 관계가 있다고 주장하는 선행연구 역시 존재한다. 김미혜 외(2009)는 2005년 국고보조사업 정비로 인해 사회복지사업에 대한 재정결정권한이 지방자치단체로 이양된 후 기초지방자치단체의 사회복지비 지출에 미치는 요인을 분석하기 위하여 2004년부터 2007년까지 전국 229개 기초자치단체를 분석하였는데, 분석 결과 재정자립도가 높을수록 사회복지비 비중이 적게 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 서상범·홍석자(2010)는 전국 16개 광역시·도의 사회복지예산에 영향을 미치는 요인을 분권교부세 실시여부에 따라 비교분석하기 위하여 연도별(2001년부터 2004년, 2005년부터 2007년)로 구분하여 분석을 실시하였는데, 분석결과 분권교부세 실시 이후 재정자립도는 지방자치단체 사회복지비 지출에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 지방정부의 재정능력과 사회복지비 지출이 유의한 관계가 나타나지 않음을 발견한 선행연구 역시 존재한다. 김윤수·류호영(2012)은 2008년부터 2010년까지 제주도를 제외한 전국의 228개 기초자치단체를 분석대상으로 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 분석 결과 지방정부의 재정자립도와 사회복지비 지출간 유의미한 관계가 나타나지 않음을 주장하였다.

한편, 지방정부의 재정능력과 지방채무와의 관계를 연구한 선행연구들은 지방정부의 재정능력이 높을수록 지방채를 상환할 수 있는 재원이 많으므로 지방정부의 재정력과 지방채무와의 관계가 양(+)의 관계가 있다고 말하고 있다. Clingermayer & Wood(1995)는 1961년부터 1989년까지 미국의 48개 주 정부의 채무변화를 분석하였는데, 채무를 감당할 수 있는 능력이 있는 부유한 주 정부일수록 그렇지 않은 주 정부보다 1인당 장기채무가 큰 것으로 나타났다. Ellis & Schansberg(1999)는 주 정부의 채무에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 그 결과 수입이 높은 주 정부일수록 1인당 채무가 증가하는 것으로 나타났다.

이한규(2001)는 1990년부터 1999년까지 전국의 시를 대상으로 지방채 발행에 미치는 요인들을 연구하였으며 재정자립도가 높은 지방정부일수록 지방채 발행 규모가 큰 것으로 나타났다. 주기완(2009)은 1995년부터 2007년까지 특별·광역시와 기초자치단체 중 도와 시를 분석대상으로 지방채 발행규모에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 그 결과 재정자립도는 도와 시에서만 지방채 발행규모와 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대해 동 연구는 특별·광역시의 경우에는 지방채 발행이 재정적 요인보다는 중앙정부의 대도시 및 수도권 중심의 경제성장 정책 즉, 중앙정부의 정책의지에 영향을 받은 반면, 대도시와 수도권이 아닌 도와 시의 경우에는 지방채 발행에 있어 지방채상환능력, 건전성 등이 고려되었기 때문이라 설명하고 있다. 임성일·홍성빈(2012)은 2006년부터 2009년까지 광역자치단체와 기초자치단체 중 시를 분석대상으로 지방채 결정요인에 관한 분석을 실시하였으며 재정자립도가 높은 지방정부일수록 지방채 발행 잔액이 많은 것을 보여주었다.

다음으로 지방정부의 재정능력과 지방공기업간의 관계에 관한 연구를 보게 되면, 이에 대한 연구는 많이 이루어지지는 않았지만 지방정부의 재정능력과 지방공기업의 부채가 양(+)의 관계가 있

음을 보여주고 있다. 배인명(2012)은 지방정부의 재정능력과 지방채 발행간의 관계와 마찬가지로 지방정부가 지방공기업을 활용하는 정도 역시 지방정부의 재정능력에 따라 다를 것이라 보고 지방정부의 재정능력과 지방공기업을 경영성과간의 관계를 분석하였다. 2006년부터 2010년까지 광역자치단체와 지방공사를 분석대상으로 하였으며 특별·광역시와 도를 구분하여 분석을 실시하였는데, 그 결과 재정능력이 뛰어난 지방정부일수록 지방공기업을의 부채비율은 높은 것으로 나타났다.

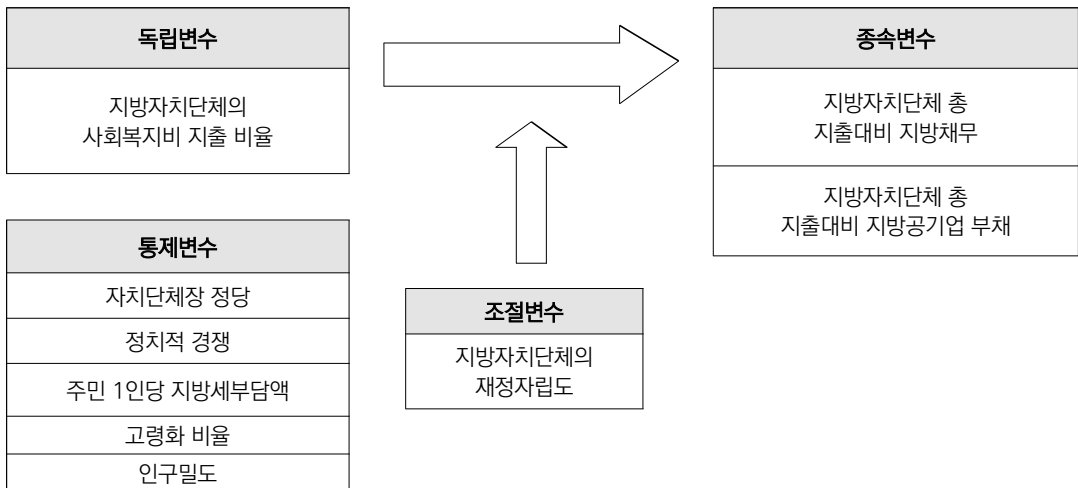
많은 선행연구들이 말하는 바처럼 지방정부의 재정능력과 사회복지비 지출의 관계가 일관되지 않더라도 만약 재정능력이 좋은 지방정부일수록 채무와 지방공기업을 활용할 능력이 충분하여 재정능력이 좋지 않은 지방정부보다 채무와 지방공기업을 더 많이 활용한다면, 재정능력이 좋지 않은 지방정부와 비교하였을 때 재정능력이 좋은 지방정부는 사회복지비 지출증가에 따른 예산제약을 채무와 지방공기업을 활용함으로써 회피할 수 있을 것이다. 즉, 사회복지 지출이 증가하여 복지 외의 정책 사업을 수행하는데 재원이 부족한 상황에서 재정능력이 좋지 않은 지방정부와 달리 재정능력이 좋은 지방정부는 채무를 짐으로써 부족한 재원을 충당하거나 지방공기업을 통해 사업을 수행할 수 있을 것이고, 따라서 사회복지비 지출에 따른 지방정부의 채무 및 지방공기업 의존정도에 있어 지방정부의 재정능력에 따른 차이가 존재할 것이다. 이에 본 연구는 다음과 같은 가설을 세운다.

가설3. 재정능력이 높은 지방정부일수록 사회복지비 지출증가에 따른 채무 의존이 높을 것이다.

가설4. 재정능력이 높은 지방정부일수록 사회복지비 지출증가에 따른 지방공기업 의존이 높을 것이다.

본 연구는 사회복지 국고보조사업에 따른 사회복지 의무지출증가로 예산제약을 느낀 지방정부가 채무와 지방공기업에 더 많이 의존하는지, 그리고 만약 그렇다면 채무와 지방공기업 의존정도에서 지방공기업을의 재정능력에 따른 차이가 있는지를 실증분석 하고자 한다. 따라서 전술한 가설들을 바탕으로 본 연구의 분석틀을 <그림 4>와 같이 구성한다.

<그림 4> 본 연구의 분석틀



2. 분석대상 및 자료수집

이를 위해 본 연구는 2014년부터 2017년까지 전국의 17개의 광역자치단체와 226개의 기초자치단체를 분석대상으로 설정하였다. 분석에 사용된 자료를 다음과 같이 수집하였다. 우선, 종속변수를 위해 지방재정365에 공시되어 있는 결산기준 지방정부 세출예산과 각 지방자치단체의 연도별 결산기준 재정공시에 공시되어 있는 지방채무 및 지방공기업 부채를 수집하였다. 그리고 독립변수를 위하여 지방재정연감을 통해 연도별 지방정부의 일반회계 세출예산을 수집하였다. 다음으로 본 연구의 조절변수인 재정자립도와 통제변수 중 주민 1인당 지방세 부담액은 지방재정365에 공시된 자료를 사용하였으며, 나머지 통제변수 중 지방자치단체 인구밀도는 행정안전부의 자료에서, 지방자치단체장 정당과 정치적 경쟁은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 수집하였다.

3. 변수설정

1) 종속변수

본 연구는 사회복지 의무지출 증가로 야기된 예산제약으로 인해 지방정부가 채무와 지방공기업에 의존하는지를 알아보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 지방정부의 채무와 지방공기업 의존정도를 지방정부의 지출 대비 채무와 지방공기업 부채의 규모로 측정하였다. 지방정부의 지출 대비 채무의 증가는 사회복지비 지출증가로 인해 복지 외의 정책을 수행함에 있어 재원이 부족해진 지방정부가 필요한 부족재원을 채무를 통해 충당하는 정도가 증가하는 것을 의미한다. 그리고 지방정부의 지출 대비 지방공기업 부채의 증가는 사회복지비 지출증가로 복지 외의 정책을 수행함에 있어 예산제약이 생긴 지방정부가 직접적인 지출보다 지방공기업을 통해 사업을 수행하는 것을 의미한다.

2) 독립변수

본 연구는 사회복지 국고보조사업에 따른 사회복지비 지출이 증가한 지방정부가 채무와 지방공기업에 의존하는지를 알아보고 있다. 따라서 본 연구는 지방정부의 총 지출 중에서 사회복지비 지출이 차지하는 비율을 독립변수로 설정하였다. 이를 위해 일반회계 세출결산액 기준 사회복지분야 결산액이 차지하는 비율을 구하였으며, 이 중 총 지출은 예비비와 기타 분야를 제외한 지출 규모의 합으로 구하였다.⁵⁾

5) 예비비란 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출액에 충당하기 위한 자금이며, 기타란 특정 분야에 귀속시키기 어려운 제반 업무 관련 지출과 행정운영경비, 인건비 등을 말하는데(행정자치부, 2016b), 이러한 예비비와 기타는 정책분야로 볼 수 없어 제외하였다.

3) 조절변수

또한, 본 연구는 사회복지비 지출이 증가하는 상황에서 지방정부의 재정능력에 따라 채무와 지방공기업에 대한 의존에 차이가 있는지를 살펴보고자 한다. 기존의 많은 선행연구에서는 지방정부의 재정운영 자립능력을 의미하는 재정자립도를 통하여 지방정부의 재정능력을 측정하였다. 따라서 본 연구에서도 재정자립도를 통해 지방정부의 재정능력을 측정하고자 한다.

4) 통제변수

지방정부의 재정지출은 인구밀도, 도시화 등과 같은 사회경제적 요인, 당파성, 정치적 경쟁과 같은 정치적 요인, 세입충당 능력 등의 지방정부의 재정능력에 의해 영향을 받는다(Fabricant, 1952; Key, 1949; Sharkansky & Hofferbert, 1969). 전술하였듯이 사회복지 국고보조사업은 지방정부가 스스로 재정부담을 조정할 수 없으며, 특히 기초수급자와 같은 복지대상자의 차이에 따라 지역간 편차가 발생할 수밖에 없다(배준식·김범식, 2015: 33-34). 이는 즉, 본 연구의 독립변수인 사회복지비 지출이 복지수요적 측면인 지방자치단체의 인구구성의 특성에 따라 결정됨을 의미한다. 따라서 본 연구는 지방정부의 복지수요적 측면을 고려하기 위하여 고령화 정도 역시 통제변수로 포함시켰다. <표 3>은 본 연구에서 활용된 변수의 설정 및 출처를 보여준다.

〈표 3〉 변수 설정 및 자료 출처

항목	변수 명	측정치표	기간	출처
종속 변수	총 지출대비 지방채무	$\frac{\text{지방채무}}{\text{총 지출}} \times 100(\%)$	2014 ~ 2017	지방재정365/ 지방재정연감/ 결산기준 지방재정공시
	총 지출대비 지방공기업 부채	$\frac{\text{지방공기업 부채}}{\text{총 지출}} \times 100(\%)$		
독립 변수	사회복지비 지출 비율	$\frac{\text{사회복지비 지출}}{\text{총 지출}} \times 100(\%)$		
조절 변수	재정자립도	$\frac{\text{자체수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100(\%)$		
통제 변수	지방자치단체장 정당	더미(0: 여당 / 1: 야당)		
	정치적 경쟁	100-(당선자 득표율-차선자 득표율)(%)		
	주민 1인당 지방세 부담액	$\frac{\text{지방세액}}{\text{주민등록인구수}} (\log)$	지방재정365	
	고령화 정도	$\frac{\text{65세 이상 인구}}{\text{총 인구}} \times 100(\%)$	국가통계포털	
	인구밀도	$\frac{\text{주민등록인구수}}{\text{총 면적}} (\text{명}/\text{km}^2)$	행정안전부	

4. 분석방법

본 연구에서 분석을 위해 수집한 자료는 2014년부터 2017년까지 243개의 지방정부에 대한 횡단면적 정보와 시계열 정보를 모두 포함하고 있는 패널자료이다. 따라서 본 연구는 패널회귀분석을 실시하였다. 패널회귀분석을 실시할 때 중요한 점은 시간에 따라 변화하지 않는 관찰되지 않는 패널개체의 특성(u_i)을 어떻게 고려하느냐이다. 이를 위해 고정효과를 적용하거나 확률모형을 적용할 수 있는데, 고정효과 경우에는 시간에 따라 변하지 않는 패널개체의 특성을 추정해야 할 모수로 간주하고 확률모형은 시간에 따라 변하지 않는 패널개체의 특성을 확률변수로 가정한다(민인식·최필선, 2019: 149). 그러나 확률모형에서는 독립변수의 외생성을 가정($cov(x_{it}, u_i) = 0$), 즉 독립변수와 패널개체의 보이지 않는 특성의 무관함을 가정하는데, 지방정부의 채무 및 지방공기업 의존도를 설명하는 모든 독립변수를 연구 모형에 포함시키는 데는 한계가 있으며 본 연구의 독립변수인 사회복지비 지출비율과 패널개체의 보이지 않는 특성이 무관하다고 볼 수 없다. 그리고 하우스만 검정 결과 확률모형보다는 고정효과 모형을 적용하는 것이 적합한 것으로 나타나 본 연구에서는 one-way 고정효과를 통해 패널개체의 보이지 않는 특성을 통제하였다.⁶⁾

IV. 분석 결과

1. 기초통계

분석을 실시하기에 앞서 변수들의 기술통계를 살펴보면 <표 4>와 같다. 먼저 지방정부의 지출 대비 채무를 보게 되면, 최솟값은 0%, 최댓값은 40.22%, 평균 3.67%인 것을 알 수 있다. 또한, 지방정부의 지출 대비 지방공기업 부채를 보게 되면, 최솟값은 0%, 최댓값은 171.31%, 평균 6.25%로 지방정부는 평균적으로 채무보다 지방공기업을 더 많이 활용하는 것을 알 수 있다. 또한, 독립변수인 사회복지비 지출 비율의 경우에는 최솟값은 8.16%, 최댓값은 80.42%이며 평균 38.06%인 것으로 나타났다. 그리고 조절변수인 재정자립도의 경우에는 최솟값은 8.42%, 최댓값은 85.34%, 평균 30.17%인 것으로 나타났다.

다음으로 통제변수를 살펴보면, 먼저 지방자치단체장의 정당의 평균은 0.49로 나타났다. 이를 통해 여당 출신의 지방자치단체장이 야당 출신의 지방자치단체장보다 좀 더 많은 것을 알 수 있다. 정치적 경쟁의 평균은 최솟값 0%, 최댓값 99.98%, 평균 81.89%로 나타났다.⁷⁾ 그리고 주민 1인당 지방세 부담액의 경우에는 최솟값은 85천 원이었으며 최댓값은 2,288천 원이고 평균 428.01천

6) 하우스만 검정은 고정효과 추정량과 확률효과 추정량이 일치추정량인가를 검정하는 것으로 연구모형의 하우스만 검정 결과 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각하는 것으로 나왔다. 이는 즉, 확률효과 추정량이 일치추정량이 아님을 의미하며 따라서 고정효과를 적용하였다.

7) 정치적 경쟁이 0%로 나타난 곳은 후보자가 1명으로 무투표 당선된 경우를 의미한다.

원으로 나타났으며, 고령화 정도는 최솟값 6.1%, 최댓값 38.2%, 평균 18.26%, 지방자치단체의 인구 밀도는 최솟값은 1km^2 당 19,7654명, 최댓값은 1km^2 당 28,289.95명, 평균 1km^2 당 3,856.857명으로 나타났다.

〈표 4〉 기초통계표

변수		자료 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수	총 지출대비 지방채무	972	3.67	5.57	0	40.22
	총 지출대비 지방공기업 부채	972	6.25	16.24	0	171.31
독립변수	사회복지비 지출비율	972	38.06	18.55	8.16	80.42
조절변수	재정자립도	972	30.17	13.77	8.42	85.34
통제변수	지방자치단체장 정당	972	.49	.50	0	1
	정치적 경쟁	972	81.8931	18.4682	0	99.88
	주민 1인당 지방세 부담액	972	428.01	263.57	85	2288
	고령화 정도	972	18.26	7.70	6.1	38.2
	인구밀도	972	3,856.857	6,121.961	19,7654	28,289.95

2. 분석 결과

〈표 5〉는 가설 1과 가설 2의 검증결과를 보여준다. 분석은 자치단체의 계층을 구분하여 실시하였다. 먼저 지방정부의 지출 대비 채무를 보게 되면, 광역과 기초모형 모두에서 양(+의 방향을 보였지만 기초모형에서만 유의미한 것으로 나타나 가설 1은 부분채택 되었음을 알 수 있다. 이는 즉, 사회복지비 지출이 증가하여도 광역자치단체의 채무 의존정도는 증가하지 않지만 기초자치단체의 채무 의존정도는 증가하여 사회복지비 지출 증가에 따른 채무 의존에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간의 차이가 있음을 보여준다.

반면 지방정부의 지출 대비 지방공기업 부채를 보게 되면, 광역과 기초모형 모두에서 양(+의 방향을 보였지만 광역모형에서만 유의미한 것으로 나타나 가설 2는 부분채택 되었음을 알 수 있다. 즉, 사회복지비 지출이 증가할수록 광역자치단체의 지방공기업에 대한 의존정도는 증가하지만 기초자치단체의 지방공기업 의존정도는 증가하지 않아 사회복지비 지출 증가에 따른 지방공기업 활용에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간의 차이가 있는 것이다. 이러한 분석 결과는 지방공기업의 주된 사업인 지역개발 사업이 대부분 광역자치단체의 사업으로 사회복지비 지출증가로 인해 광역자치단체의 지방공기업 의존도가 증가하는 것이라 볼 수 있다.

〈표 5〉 지방정부의 채무와 지방공기업 의존 분석 결과

변수		총 지출규모 대비 지방채무		총 지출규모 대비 지방공기업 부채	
		광역시	기초	광역시	기초
독립 변수	사회복지비 지출 비율	.0013 (.0022)	.0008** (.0004)	.0163** (.0066)	.0008 (.0011)
통제 변수	자치단체장 정당	1.2647 (.8580)	-.0231* (.0125)	5.0792 (4.4499)	-.0155** (.0065)
	정치적 경쟁	.0293* (.0166)	.0008** (.0003)	.1027 (.0868)	.0009*** (.0003)
	주민 1인당 지방세 부담액	-.1793*** (.0520)	-.0762*** (.0132)	-.5552*** (.1740)	-.0502 (.0493)
	고령화 정도	.0066 (.0119)	-.0060*** (.0017)	-.0261 (.0355)	-.0055 (.0064)
	인구밀도	-.0001 (.0001)	-.00002** (.0000)	-.0003 (.0003)	-.00004* (.00002)
상수항		-1.1920 (1.4192)	.7995*** (.2206)	-4.9315 (7.4994)	1.2109* (.7002)
관측값		68	904	68	904
R ²		0.9155	0.8212	0.9526	0.8054

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, ()는 Robust Standard Error를 나타냄

또한, 기초자치단체 중에서 시·군·구의 특성⁸⁾이 다르므로, 시·군·구를 구분하여 추가 분석을 실시하였다. 〈표 6〉은 시·군·구별 분석 결과를 보여주는데, 이를 보게 되면 채무 의존정도의 경우는 시와 구에서는 유의미하지는 않지만 양(+)의 방향을 보였고 구에서는 유의미한 음(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 지방공기업 의존정도의 경우에는 모든 모형에서 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회복지비 지출이 증가할수록 자치구의 채무 의존이 낮아지는 것을 의미하는데, 이는 자치구의 사업이 개발 사업이 아닌 사회복지 사업에 편중되어 있기 때문인 것으로 보인다.

8) 일반회계 세출예산 기준으로 시·군·구의 평균 사회복지비 지출 비중은 시의 경우 약 33.11%(15년도 33.29%, 16년도 33.60%, 17년도 32.45%), 군의 경우 약 21.11%(15년도 21.41%, 16년도 21.26%, 17년도 20.65%), 구의 경우 약 52.05%(15년도 53.13%, 16년도 52.21%, 17년도 50.81%)인 반면 시·군·구의 평균 국토 및 지역개발 지출 비중은 시의 경우 약 5.67%(15년도 5.59%, 16년도 5.79%, 17년도 5.61%), 군의 경우 약 8.43%(15년도 8.49%, 16년도 8.40%, 17년도 8.41%), 구의 경우 약 2.38%(15년도 2.20%, 16년도 2.37%, 17년도 2.57%)로 구는 시와 군보다 사회복지비 지출 비중이 상당히 큰 것을 알 수 있다(행정자치부, 2015a; 2016a; 2017).

〈표 6〉 지방정부의 채무와 지방공기업 의존 분석 결과(시·군·구)

변수		총 지출규모 대비 지방채무			총 지출규모 대비 지방공기업 부채		
		시	군	구	시	군	구
독립 변수	사회복지비 지출 비율	.0015 (.0009)	.0000 (.0005)	-.0004* (.0002)	.0002 (.0028)	.0005 (.0004)	.0000 (.0000)
통제 변수	자치단체장 정당	-.0283** (.0110)	-.0384*** (.0126)	.0350 (.0380)	-.0091 (.0160)	-.0454** (.0216)	-.0076 (.0074)
	정치적 경쟁	.0002 (.0005)	.0015*** (.0004)	.0001 (.0001)	.0018** (.0008)	.0013* (.0007)	.0000* (.0000)
	주민 1인당 지방세 부담액	-.1176*** (.0251)	-.0299** (.0138)	-.0155 (.0115)	-.1116 (.1073)	.0128 (.0133)	-.0013 (.0011)
	고령화 정도	-.0182*** (.0037)	-.0056*** (.0018)	-.0027** (.0012)	-.0185 (.0196)	-.0021 (.0015)	.0001 (.0001)
	인구밀도	-.0000 (.0000)	-.0000 (.0000)	-.0000* (.0000)	-.0001 (.0001)	.0000 (.0001)	.0000 (.0000)
상수항		1.2270*** (.1477)	.3478*** (.0626)	.1785*** (.0503)	1.0582 (.6630)	-.0137 (.0406)	-.0024 (.0053)
관측값		300	328	276	300	328	276
R ²		0.8198	0.7683	0.8669	0.7739	0.9148	0.8058

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, ()는 Robust Standard Error를 나타냄

다음으로 지방공기업의 유형에 따라 지방직영기업과 간접경영기업(지방공사·지방공단)으로 구분하여 분석을 실시하였다. 〈표 7〉은 이를 분석한 결과를 보여주는데, 지방정부가 직영기업과 간접경영기업을 활용하는데 있어 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 간접경영기업보다는 직영기업을 활용하는 것으로 나타난다.

〈표 7〉 지방정부의 지방공기업(직영·간접경영기업) 의존 분석 결과

변수		직영기업		간접경영기업	
		광역	기초	광역	기초
독립 변수	사회복지비 지출 비율	.0087* (.0045)	.0013** (.0005)	.0076 (.0049)	-.0005 (.0009)
통제 변수	자치단체장 정당	7.2435** (2.8963)	-.0125* (.0065)	-2.1643 (1.9362)	-.0030 (.0056)
	정치적 경쟁	.1438** (.0564)	.0006** (.0003)	-.0411 (.0378)	.0003 (.0002)
	주민 1인당 지방세 부담액	-.3033** (.1210)	.0168 (.0313)	-.2519*** (.0775)	-.0670* (.0373)
	고령화 정도	-.0265 (.0249)	-.0027 (.0024)	.0004 (.0147)	-.0028 (.0059)
	인구밀도	-.0005** (.0002)	-.0000 (.0000)	.0002 (.0001)	-.00003* (.00002)
상수항		-9.8793** (4.8832)	-.1140 (.2359)	4.9478 (3.2024)	1.3249** (.6319)
관측값		68	904	68	904
R ²		0.7519	0.9337	0.9826	0.5965

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, ()는 Robust Standard Error를 나타냄

마지막으로 가설 3과 가설 4를 검정한 분석결과는 <표 8>과 같다. 먼저 가설 3을 검정한 결과, 광역자치단체에서는 유의미하지 않았으나 기초자치단체에서 유의미한 양(+)의 효과가 있는 것으로 나타나 가설 3은 부분채택 되었음을 알 수 있다. 이는 즉, 사회복지비 지출이 증가하는 상황에서 광역자치단체의 경우에는 재정자립도가 높은 지방정부와 재정자립도가 낮은 지방정부간 채무 의존정도의 차이가 없으나 기초자치단체의 경우에는 재정자립도가 높은 곳에서 채무 의존도가 높은 것을 의미한다.

반면에 가설 4를 검정한 결과, 가설 3과는 달리 광역자치단체에서 유의미한 양(+)의 조절효과가 있었으며 기초자치단체에서는 유의미한 효과가 없는 것으로 나타나 가설 4가 부분채택 되었다. 이는 다시 말하면, 광역자치단체의 경우에는 사회복지비 지출이 증가하는 상황에서 재정자립도가 높은 지방정부일수록 지방공기업을 더 많이 활용하지만 기초자치단체에서는 재정자립도에 따른 차이는 존재하지 않음을 의미한다.

즉, 재정능력에 따른 지방정부의 채무 및 지방공기업 의존도 차이 분석결과를 종합해보면 광역자치단체의 경우에는 재정능력이 뛰어난 지방정부일수록 지방공기업 의존도가 증가하는 반면 기초자치단체의 경우에는 재정능력이 뛰어난수록 지방채무 의존도가 증가하여 자치단체간 재정능력에 따른 채무와 지방공기업 의존도에 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 8> 지방정부의 재정능력에 따른 채무와 지방공기업 의존 분석 결과

변수		총 지출규모 대비 지방채무		총 지출규모 대비 지방공기업 부채	
		광역	기초	광역	기초
상호 작용	사회복지비 지출 비율 × 재정자립도	.0001 (.0002)	.00003** (.00001)	.0006* (.0003)	.00004 (.0001)
독립 변수	사회복지비 지출 비율	-.0009 (.0030)	.0006 (.0004)	.0079 (.0081)	.0001 (.0010)
조절 변수	재정자립도	.0013 (.0032)	-.0006 (.0004)	-.0032 (.0048)	-.0033 (.0021)
통제 변수	자치단체장 정당	-.1425* (.0707)	-.0206 (.0133)	-.2683 (.2270)	-.0065 (.0104)
	정치적 경쟁	.0006 (.0011)	.0008** (.0003)	-.0010 (.0021)	.0010** (.0004)
	주민 1인당 지방세 부담액	-.1666 (.1026)	-.0680*** (.0137)	-.2650 (.1708)	-.0153 (.0538)
	고령화 정도	.0045 (.0172)	-.0059*** (.0017)	-.0657** (.0303)	-.0044 (.0066)
	인구밀도	-.0001 (.0001)	-.00002** (.0000)	-.0003 (.0002)	-.00003* (.00002)
상수항		1.1931*** (.2900)	.7341*** (.2086)	3.3196*** (.6318)	1.0863 (.7110)
관측값		68	904	68	904
R ²		0.9174	0.8245	0.9590	0.8087

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, ()는 Robust Standard Error를 나타냄

V. 결론 및 함의

본 연구는 예산이 한정된 지방정부의 사회복지비 지출이 증가함에 따라 지방정부가 채무 및 지방공기업에 얼마나 의존하는지를 실증분석 하였다. 또한, 지방정부의 재정능력에 따라 채무 및 지방공기업에 대한 의존정도가 달라지는지에 대한 실증분석 역시 실시하였다. 분석 결과, 사회복지비 지출이 증가할수록 광역자치단체의 지방공기업 의존이 증가하는 반면 기초자치단체의 경우에는 채무의존이 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 사회복지비 지출이 증가하여 개발정책과 같은 복지 외의 정책을 수행하는데 예산제약을 겪은 지방정부가 부족한 재원을 채무를 통해 충당하거나 지방공기업을 통해 수행하는 데 있어 광역·기초자치단체간 차이가 있음을 말해준다. 그리고 지방정부의 재정자립도의 조절효과는 기초자치단체의 채무 의존정도와 광역자치단체의 지방공기업 의존정도에서만 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 즉, 사회복지비 지출이 증가하는 상황에서 재정자립도가 높은 지방정부와 재정자립도가 낮은 지방정부간 채무와 지방공기업 의존정도의 차이가 있음을 말해주며 광역자치단체의 경우에는 재정자립도가 높은 지방정부일수록 지방공기업 의존이 증가하고 기초자치단체는 재정자립도가 높은 지방정부일수록 채무 의존이 증가하는 것을 의미한다.

본 연구는 사회복지비 지출증가에 따른 지방정부의 채무와 지방공기업 의존을 실증분석 하였다는 점에서 학문적 함의가 있다. 기존의 선행연구들은 주로 사회복지 국고보조사업이 지방정부의 복지재정에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 사회복지 지출증가에 따른 예산제약으로 인해 지방정부의 복지 외의 정책에 어떠한 변화가 나타나는지에 초점을 맞추고 연구를 진행하였다. 그러나 본 연구는 지방정부가 사회복지 지출증가에 따른 예산제약을 어떻게 회피하는가에 초점을 맞추었으며 예산제약을 회피하는데 있어 지방정부의 재정능력에 따라서 차이가 존재한다는 것을 실증분석하였다.

이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구의 다음과 같은 정책적 함의를 제시한다. 첫째, 본 연구의 분석결과를 보면 사회복지비 지출증가에 따른 광역·기초자치단체간 채무 의존과 지방공기업 의존에 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히, 본 연구의 분석결과 광역자치단체의 경우에는 사회복지비 지출증가로 인한 자원 부족을 채무를 통해 충당하기보다는 지방공기업을 통하여 사업을 수행하고 있음을 말해준다.

이러한 결과는 2010년 성남시 모라토리엄 선언 이후 우리나라에서 지방정부의 채무에 관한 경각심이 증가하는 등 채무에 관한 부정적 인식이 강해졌으며 지방정부의 재정수지 악화가 자치단체장의 재선 가능성을 낮추기 때문이라 해석할 수 있겠다(김태일·좋은예산센터, 2014: 157; Brender & Drazen, 2008). 전술하였듯이, 자치단체장은 재선을 위하여 지역경제를 활성화하고자 하는데 대규모 지역개발과 같은 지역경제 활성화 정책은 주로 광역자치단체의 정책이다. 따라서 이를 종합적으로 고려해보면, 광역자치단체는 대규모 지역개발 정책을 수행함에 있어서 채무가 부정적으로 인식되기 때문에 채무를 질 수 있는 능력이 충분할지라도 채무를 통해 부족한 재원을 충당하는 것이 아니라 지방정부의 채무로 인식되지 않는 지방공기업을 활용하고 있는 것이다.

문재인 정부는 지방자치와 지방분권 차원에서 지방재정의 자율성을 제고시키기 위하여 지방채 발행 한도액 설정권한을 지방자치단체에게 이양하였다. 즉, 중앙정부에 의해서 관리되었던 지방채무를 지방정부 스스로 관리하게 된 것이다. 그러나 지방정부가 스스로 채무를 관리할 수 있다하더라도 지방채무에 대한 인식이 개선되지 않으면 지방정부는 채무를 활용하는데 소극적일 수밖에 없다(서정섭·이장욱, 2017: 120-121). 따라서 먼저 지방정부의 채무에 대한 올바른 인식이 재정립되어야 한다. 특히, 적절한 채무는 지방정부의 재정운용에 탄력성을 부여한다는 점에서 채무 그 자체를 부정적으로 인식해서는 안 될 것이다. 또한, 「지방공기업법」 제71조와 제71조의2에서 지방자치단체의 지방공기업 재정지원을 명시하고 있는데, 이는 즉 지방공기업의 부채가 증가할수록 지방자치단체의 재정 부담이 증가하고 지방자치단체의 재정건전성이 위협받게 되는 것을 의미한다(김동현 외, 2013: 111). 따라서 책임감 있는 지방공기업 운영이 필요하다.

둘째, 사회복지비 지출이 증가할수록 채무 및 지방공기업 의존도에 있어 지방정부의 재정능력에 따른 차이가 있는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 사회복지비가 계속 증가하고 있는 상황에서 재정능력이 좋은 지방정부는 그렇지 않은 곳보다 지방공기업을 활용하여 해당 지역에 양과 질의 공공서비스를 제공할 수 있음을 말해준다. 더욱이 사회복지비 지출증가의 원인이 사회복지 국고보조사업이었던 점을 고려하면 사회복지 국고보조사업으로 인해 지방정부가 지역현안과 관련된 자체사업을 수행하는데 있어 재정능력에 따른 차이가 발생하고 있는 것이라 할 수 있다.

고령화·저출산 등의 사회문제가 심해짐에 따라 복지의 중요성은 점차 증대될 수밖에 없어 사회복지 사업의 확대는 불가피하다. 그러나 중앙정부의 사회복지 정책으로 인해 지역현안 사업이 축소되고 지역현안 사업에 있어 지방정부의 재정능력에 따른 차이가 발생하는 것은 지방자치의 발전을 저해시킬 것이다. 또한, 지방정부의 사회복지 지출 대부분을 차지하는 사회복지 국고보조사업의 경우 지방정부간 복지대상자의 차이가 나타나지만 현재의 체계가 이를 제대로 반영하지 못해 지방정부간 재정격차를 가중시키고 있다(배준식·김범식, 2015). 따라서 사회복지 국고보조사업에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립이 필요하며 지방정부의 재정실정에 대한 고려가 강조되어야 할 것이다. 따라서 이를 위해 사회복지 국고보조사업에 있어서 중앙과 지방의 수직적인 관계를 수평적으로 개선할 필요가 있다. 중앙정부는 사회보험 등 국가사업 및 사회복지 국고보조사업 결정·재정지원을 담당하고 국고보조사업 평가 및 관리 권한은 광역자치단체에 이양하여 광역자치단체는 자체사업을 기획 및 국고보조사업 평가·관리를 하며 기초자치단체에서 사회복지 서비스 전달을 담당하는 방식도 고려할 수 있을 것이다(김승연·하석철, 2020).

특히, 기초연금과 영유아보육과 같은 복지정책은 주로 중앙 정치인의 공약이었다는 점에서 중앙정부와 지방정부의 역할이 재정립되어야 할 것이다. 18대 대선에선 박근혜 전 대통령뿐만 아니라 당시 문재인, 안철수 후보 모두 기초노령연금 인상과 영유아보육 등과 같은 복지정책을 공약사항으로 내세웠으며, 후보자들간 대상과 시기에 차이가 있지만 19대 대선에서도 모든 후보자들이 기초연금 인상이라는 공약을 내세웠다. 다시 말하면, 이러한 복지정책으로 얻는 정치적 이익은 모두 중앙 정치인에게 귀속되는 것으로 지방정부는 어떠한 정치적 이익도 얻지 못한 채 엄청난 규모의 사회복지비 지출을 부담하고 있어 지역현안과 관련된 자체사업을 수행할 여력이 줄어들고 있

는 것이다.

Peterson(1981)은 그의 저서 「City Limits」에서 지역 경제의 번영이 지방정부의 재정적 기반을 보호하고, 지역 경제적 번영이 유지되지 않으면 지역사업체의 어려움과 실업이 야기되어 지역주민들의 문화적 향유가 감소하기 때문에 지방정부는 최우선적으로 지역 내 경제적 활력을 유지하는데 관심을 가져야 한다고 말한다(Peterson, 1981: 29). 그러나 현재 우리나라 사회복지 국고보조사업의 중앙정부와 지방정부간 역할분담 상황에서는 지방정부가 자체사업을 할 수 있는 여력이 없으며, 오히려 앞서 보았듯이 지역경제를 발전시킬 수 있는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야의 자체사업을 축소하고 있는 추세다.

지방자치와 지방분권을 강조하면서 출범한 문재인 정부는 2022년까지 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 높인다고 발표하였다. 지방세 비율을 높이는 것은 분명 지방정부의 재정에 도움이 될 것이다. 그러나 지방자치와 지방분권을 위해서는 근본적으로 국고보조금 제도, 특히 사회복지 국고보조사업에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할이 재정립되어야 할 것이다. 지방자치와 지방분권이 강화되기 위해서는 지역을 위한 자체사업을 수행할 수 있는 지방정부의 능력이 갖춰져야 한다.

마지막으로 본 연구는 다음의 한계를 지닌다. 우선, 지방정부의 회계는 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계, 기금으로 구분되어지며, 지방공기업 제19조에 따르면 지방자치단체는 경상적인 운전자금 충당 등을 위하여 지방직영기업의 특별회계의 부담으로 지방채를 발행할 수 있다고 명시하고 있다. 이로 인해 지방채무에서 공기업특별회계 채무를 제외하고 측정을 하여야 했으나 이를 명확하게 구분하기 어려워 지방채무를 그대로 활용하였다. 따라서 공기업특별회계 채무가 지방직영기업 부채에 중복 계상될 수 있다는 데이터 상의 한계점이 있으며 추후 연구에서는 이를 반영하여 좀 더 정확한 분석을 할 필요가 있다. 또한, 본 연구는 중앙정부의 사회복지 국고보조사업 증가에 따른 지방정부의 채무와 지방공기업 의존정도를 분석하고자 하였으나, 지방정부의 사회복지비 지출을 국고보조사업과 자체사업으로 구분하는데 한계가 있어 지방정부의 사회복지비 지출을 독립변수로 설정하였다. 따라서 그 규모가 상당히 작기는 하지만 지방정부의 자체 사회복지사업 지출이 지방정부의 채무 및 지방공기업 의존정도의 미치는 영향을 배제하지 못했다는 한계가 있다.

참고문헌

- 감사원. (2011). 「지방공기업 개발사업 추진실태」.
- 강국진. (2019. 10. 8). 지역실정 고려 안한 국고보조사업.. 정부·지자체 역할 재구성 관건. 「서울신문」.
Retrieved from <https://m.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191008019003&cp=go>
- 강윤호·민기·전상경. (2015). 「현대지방재정론」(제4판). 서울: 박영사.
- 강태구. (2013). 지방재정 위기의 원인에 관한 고찰. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 7-38.
- 공창동·정성호. (2015). 지방공기업 부채증가 변인에 관한 연구. 「한국비교정부학보」, 19(1): 205-224.

- 국고보조금통합관리시스템 e나라도움. Retrieved from <https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>
- 국회예산정책처. (2013). 「2012회계연도 분야별 결산 분석」.
- 권혁진. (2016). 「사회복지 보조사업 증가가 지자체 재정지출 구성 및 성과에 미친 영향」. 서울: 한국지방세연구원.
- 기획재정부. (2016). 「국고보조사업 업무매뉴얼」.
- 김동현·박형준·남승하. (2013). 지방공기업과 지방자치단체의 재정건전성 관계에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 17(1): 89-117.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). 재정분권 이후 기초자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.
- 김성주. (2013). 「사회복지분야 국고보조금의 개선방안」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 김승연. (2019). 「지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안」. 서울: 서울연구원.
- 김승연·하석철. (2020). 사회복지분권화를 위한 중앙정부와 지방정부 간 역할 재정립 방안. 「한국지역사회복지학」, 73: 1-29.
- 김은주·최정우·배수호. (2014). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회보」, 24(3): 135-161.
- 김윤수·류호영. (2012). 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인 분석. 「한국지방재정논집」, 17(2): 1-29.
- 김태일. (2013). 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향. 「국가정책연구」, 27(3): 57-82.
- 김태일·좋은예산센터. (2014). 「재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가」. 서울: 코난북스.
- 김흥주·박상철. (2016). 복지비 지출이 기초자치단체의 부채에 미치는 영향: 자치구를 중심으로. 「한국행정연구」, 25(2): 79-114.
- 대한민국시도지사협의회. (2014. 8. 27). 제30차 전국시도지사협의회 총회 보도자료. Retrieved from <https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000005/view.do?nttId=4289&menuNo=200023>
- 민인식·최필선. (2019). 「패널데이터분석 Version 15 2판 STATA Panel Data Analysis」. 파주: 지필미디어.
- 박지현. (2014). 「중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구」. 서울: 한국지방세연구원.
- 배준식·김범식. (2015). 「사회복지 국고보조사업 보조율 산정방식 개선」. 서울: 서울연구원.
- 배정아. (2014). 「지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 배인명. (2012). 지방공기업의 경영성과와 지방자치단체의 재정여건. 「국정관리연구」, 7(2): 191-214.
- 보조금 관리에 관한 법률, (개정 2017. 10. 31 법률 제 15022호).
- 서상범·홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 「참여정부」의 분권교부세를 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 151-177.
- 서울특별시. (2012). 「세빛등등섬 감사결과 보고」.
- 서정섭. (2011). 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안. 임성일(편), 「지방자치선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」, 151-257. 서울: 한국지방행정연구원.

- 서정섭·이장욱. (2017). 「지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 원구환. (2018). 「공기업론」. 서울: 대영문화사.
- 원종욱·이주하·김태은. (2012). 「OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」, 31: 105-124.
- 이한규. (2001). 지방자치단체의 부채규모 결정요인에 관한 분석. 「재정논집」, 16(1), 63-86.
- 임성일·홍서빈. (2012). 우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석. 「한국지방재정논집」, 17(2), 83-106.
- 장덕희. (2015). 사회복지비 지출 증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향. 「한국행정학보」, 49(3), 193-218.
- 전국시장·군수·구청장협의회. (2014. 9. 4). 지방자치단체의 과중한 복지비 부담 완화를 위한 보도자료. Retrieved from <http://www.namk.or.kr/programs/user/board/report/read.asp?num=89&pageno=7&searchtype=&searchval=>
- 정성호. (2014). 지방자치단체의 예산 외 사업부채 증가변인 연구. 「한국행정학보」, 48(1), 315-338.
- 조임곤. (2013). 사회복지지출이 경제성장에 미치는 영향. 「한국정책연구」, 13(2), 79-93.
- 조임곤. (2018). 지방자치단체 채무 제로에 대한 이해. 「지방재정」, 2018(3), 129-146.
- 주기완. (2010). 「지방자치단체의 개발정향에 따른 지방채발행의 영향요인분석: 지방채 총액한도제와 주민참여예산제도를 중심으로」. 박사학위논문, 고려대학교
- 지방공기업법, (개정 2017. 10. 24, 법률 제 14917호).
- 지방행정연수원. (2017). 「2017년도 공통교재 지방재정조정제도」.
- 한국재정정보원. (2018). 「국고보조금 이해하기 -제도, 사업, 시스템」-.
- 행정안전부. (2008). 「2008년도 지방자치단체 예산개요」
- 행정안전부. (2009). 「2009년도 지방자치단체 예산개요」
- 행정안전부. (2010). 「2010년도 지방자치단체 예산개요」
- 행정안전부. (2011). 「2011년도 지방자치단체 예산개요」
- 행정안전부. (2012). 「2012년도 지방자치단체 예산개요」
- 안전행정부. (2013). 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요」
- 안전행정부. (2014). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요」
- 행정자치부. (2015a). 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요」
- 행정자치부. (2015b). 「2015년 지방자치단체 재정공시편람」
- 행정자치부. (2016a). 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요」
- 행정자치부. (2016b). 「2016년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용 계획 수립기준」
- 행정자치부. (2017). 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」
- 홍인기. (2013). 「국고보조금이 있어서 지방비 부담제도의 문제점과 개선과제」. 서울: 국회예산정책처

- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Income distribution, political instability, and investment. *European economic review*, 40(6): 1203-1228.
- Bennett, J. T., & DiLorenzo, T. J. (1982). Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt. *Public Choice*, 39(3): 333-342.
- Brender, A., & Drazen, A. (2008). How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. *American Economic Review*, 98(5): 2203-20.
- Bunch, B. S. (1991). The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities. *Public Choice*, 68(1-3): 57-69.
- Clingermayer, J. C., & Wood, B. D. (1995). Disentangling patterns of state debt financing. *American Political Science Review*, 89(1): 108-120.
- Ellis, M. A., & Schansberg, D. E. (1999). The determinants of state government debt financing. *Public Finance Review*, 27(6): 571-587.
- Fabricant, S. (1952). *The trend of government activity in the United States since 1990*. New York: National Bureau of Economic Research
- Frey, B. S., & Schneider, F. (1978). An empirical study of politico-economic interaction in the United States. *The Review of Economics and Statistics*: 174-183.
- Hong, S. (2017). What are the areas of competence for central and local governments? Accountability mechanisms in multi-level governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1): 120-134.
- Key, V. O. (1949). *Southern politics in State and Nation(1st ed)*. New York: Vintage Books, A Division of Random House
- Leigland, J. (1994). Public authorities and the determinants of their use by state and local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(4): 521-544.
- Llera, R. F., & Valiñas, M. A. G. (2013). The role of regional public enterprises in Spain: Room for a shadow government?. *Hacienda pública española*, 205(2): 9-31.
- Perotti, R. (1994). Income distribution and investment. *European Economic Review*, 38(3-4): 827-835.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schick, A. (2008). Off-budget expenditure: an economic and political frame work. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3): 1-32.
- Sharkansky, I., & Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of state politics, economics, and public policy. *American political science review*, 63(3): 867-879.

지수호(地水豪): 연세대학교 행정학과에서 석사를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야로는 지방재정, 공기업, 성과관리이다(gardenia1503@yonsei.ac.kr).

Abstract

A Study on the Local Governments' Dependency on Local Debt and Regional Public Corporations Caused by National Subsidy Programs for Social Welfare

Ji, Suho

The purpose of this study is to provide empirical evidence for two questions: First, whether local governments, whose social welfare expenditure has increased due to the central government's social welfare programs, rely on local debt and regional public corporations to carry out policies other than welfare. Second, if so, is there a difference in local governments' dependence on local debt and regional public corporations according to their financial capacity? To answer these questions, we conduct Fixed Effect Panel Regression on 243 local governments from 2014 to 2017. The results are as follows. As social welfare expenditure increases, the dependence of higher local governments (i.e., metropolitan and provincial governments) on regional public corporations and the dependence of lower local governments (i.e., counties and cities) on local debt has increased. In addition, while lower local governments with higher financial capacity were more dependent on local debt, higher local governments with higher financial capabilities were more dependent on regional public corporations.

Key Words: social welfare expenditure, national subsidies for social welfare, financial independence, local debt, regional public corporations