「지방정부연구」 제24권 제1호(2020 봄): 1-24
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.1 (2020 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.1.1

기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향*

금 종 예**
임 현 정***

국문요약

본 연구는 기초연금 급여액의 확대로 인해 증가하는 대응지방비 부담이 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 전국의 226개 기초자치단체의 실제 예산 편성 자료를 활용하여 기초연금예산 중 시·군·구비로 책정된 예산액을 측정하였으며, 기초자치단체의 세출 자율성을 반영하는 자체사업예산의 변화에 미치는 영향을 분석하였다. 기초연금 도입 전년도인 2013년부터 최근의 2018년까지 6개 연도를 대상으로 한 고정효과분석을 실시하였다. 전체 기초자치단체에 대한 분석결과, 기초연금예산액 시·군·구비가 증가할 때 자체사업예산의 유의미한 감소가 나타났으며 감소의 규모는 시·군·구비 증가액의 약 65%에 상당했다. 한편, 이러한 구축 현상은 기초자치단체의 재정적 환경에 따라 상이하게 나타났다. 상대적으로 재정상황이 안정적인 지역에서는 기초연금 시·군·구비 증가가 자체사업예산의 감소로 이어지지 않았으나, 재정적으로 더 취약한 기초자치단체의 경우 자체사업예산의 유의미한 감소가 나타났다. 이러한 결과는 재정적 여건이 취약한 기초자치단체들이 중앙정부에 의해 결정된 사업예산의 배분을 위해 지역의 여건과 주민 수요에 대응하는 자체정책사업을 축소시킬 수 있음을 시사한다.

주제어: 기초연금, 대응지방비, 세출 자율성, 자체사업예산, 정부간 관계

Ⅰ. 서론

자치분권 기조가 강화되고 있다. 문재인정부는 자치분권을 핵심 국정과제로 설정하였으며, 입법화 추진 16년 만에 일명 '지방이양일괄법'[1]을 제정하였다. 16개 중앙부처가 맡던 46개 법률 사무 400개를 지방자치단체로 이양하는 내용을 골자로 하는 법안이다. 이로써 지자체는 더 많은 사

* 본 연구는 한국지방재정공제회에서 주최한 "2019년 지방재정 정책제안 공모전"에 발표한 논문을 수정·보완한 것임.
** 제1저자
*** 교신저자
1) 정식명칭은 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부 개정을 위한 법률안」(일명: 지방이양일괄법)으로, 2020년 1월 9일 국회를 통과하여 오는 2021년 1월부터 시행된다.

무를, 주민의 수요와 지역 여건에 맞게 수행할 권한을 가지게 되었다. 그러나 일각에서는 이러한 권한을 수행하기 위한 재정분권은 여전히 요원하다는 비판이 제기된다.[2] 2019년 12월 재정분권 관계법률 개정안 일곱 건이 국회를 통과하였으나 광역자치단체 중심의 재정확충이 이뤄진 데 그쳤으며, 주민주권 실현을 위한 재정자치 주체로서 최근 그 중요성이 커지고 있는 기초자치단체의 재정자립 기반을 마련하지는 못했다는 것이다.

지방정부들이 사무이양을 환영하면서도 재정분권에 대한 목소리를 재차 높이는 배경에는 그간 심화되어 온 중앙-지방간 재정갈등의 영향이 있다고 할 수 있다. 무상보육, 기초연금 등 중앙정부가 결정한 복지정책을 국고보조사업으로 추진하면서 불거진 재정갈등이 그 전형적인 사례이다. 중앙정부는 국고보조율을 정하여 사업에 필요한 예산을 지방정부에 일부 지원하면서, 이에 상응하는 대응지방비를 지방정부가 부담하도록 하고 있다. 그런데 이 대응지방비로 인한 부담이 지방정부에 심각한 재정압박으로 작용한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다(김대철·전형준, 2014; 김필헌 외, 2013; 주만수, 2012; 최원구·박형근, 2013; 하능식, 2013). 국고보조금은 중앙정부에 대한 지방정부의 재정적 의존을 심화시킬 뿐만 아니라 지자체의 예산편성 시 사전에 특정사업에 대한 의무지출을 부과함으로써 지방정부의 재정자율성을 제약할 수 있다(윤영진, 2013: 33; 우명동, 2019: 14). 물론 지방정부는 국가시책을 달성하기 위한 노력을 기울일 의무(지방자치법, 제123조 제1항)가 있지만, 그로 인한 지방정부의 재정부담이 주민복리 증진을 위한 자체적 사업 추진을 어렵게 하는 등 재정자율성을 제약한다면 이는 지방자치의 근본취지에 비추어볼 때 바람직하다고 보기 어렵다.

국고보조사업 중 기초연금제도는 수급 대상자의 범위와 소요되는 예산의 규모 측면에서 지방재정에서 큰 비중을 차지하는 가장 대표적인 사업이라고 할 수 있다. 2008년 도입된 기초노령연금제도는 2014년 박근혜정부에서 기초연금제도로 확대개편되었고, 월 10만 원 수준이던 기준급여액이 20만 원으로 인상되었다. 이후 문재인정부는 기준급여액을 25만 원으로 인상하고 2021년까지 30만 원으로 인상하는 계획을 발표하였다. 이 경우 2025년에 약 24.9조 원(국비 19.2조 원)의 재정이 소요될 것으로 추산된다(국회예산정책처, 2018). 이때 차등보조율 규정에 따라 기초연금을 지급하기 위한 재원 중 40~90%가 국고에서 보조되고, 나머지는 광역자치단체와 기초자치단체가 의무적으로 부담하여야 한다. 즉, 기초연금제도는 급여액 측면에서 지속적으로 확대되어 왔으며 고령화에 따른 수급자의 증가와 맞물려 앞으로도 상당한 규모의 지방재정이 소요되는 정책이다.

그런데 이처럼 지방정부에 상당한 수준의 재정지출을 의무적으로 발생시키는 기초연금사업의 급여액, 대상자 기준, 재원부담 방식과 같은 주요 사항들이 지방정부의 참여가 제한된 채 중앙정부 주도로 결정되어 왔다.[3] 그동안 우리나라의 중앙-지방정부 간 관계는 중앙정부가 결정하면 지

2) 일례로 자치분권지방정부협의회 회장인 서대문구청장은 협의회 정기 총회 결의문을 통해 행정적 권한 이양과 재정적 지원이 동반돼야 함을 강조하였으며(문화일보, 2020), 전국시장·군수·구청장협의회 대표회장인 수원시장은 지방 4대 협의체-행안부 간 신년 간담회에서 “권한과 재원의 이양 없이 수행해야 될 사업만 지방으로 내려보내는 것은 지방정부가 중앙정부의 출장소에서 벗어나지 못하게 하는 원인”이라고 발언했다(아시아투데이, 2020).

3) 지방재정법에 따라 지자체의 부담을 수반하는 법령안을 제·개정할 시 소관 중앙관서의 장이 행정안전부

방정부는 이를 집행하는 대리인 역할에 그친다고 보는 대리인모형에 가깝다는 평가를 받아왔다(문유석, 2015). 그러나 최근에는 지방정부가 가진 자원에 따라 정부간 관계 양상이 다르게 나타나는 상호의존모형에 가까운 실증결과들도 제시되고 있다(이승모·유재원, 2016; 임현정·금종예, 2018). 이러한 정부간 관계를 고려하면, 외생적으로 증가한 지방정부의 대응지방비로 인해 지방정부의 세출 자율성이 제약되는 양상 또한 지방정부의 재정적 자원에 따라 다르게 나타날 수 있을 것이다. 특히, 차등보조율의 기준이 되는 재정자주도와 노인인구비율이 실제로 기초자치단체에서 소요되는 예산액의 부담을 반영하지 못하는 경우(김정완, 2013; 안서연, 2019; 장현주, 2015; 탁현우·정다원, 2019), 기초자치단체의 재정 여건이 열악하다고 해서 대응지방비 부담이 감경되기 어렵다. 따라서 재정 여건의 차이에도 불구하고 대응지방비 부담의 차이가 없다면, 이러한 외생적 재정부담의 증가가 세출 자율성을 제약하는 정도 또한 지방정부의 재정적 자원에 따라 상이하게 나타날 수 있을 것이다.

기존의 기초연금의 대응지방비 부담을 분석한 기존의 연구들은 주로 지자체 간 재정적 형평성의 제고 방안(예: 장현주, 2015; 탁현우·정다원, 2019; 안서연, 2019)에 주된 연구관심을 둔 반면, 그 결과로서 지자체의 재정적 자율성에 대한 미치는 영향을 실증적으로 다룬 연구는 많지 않다. 지방정부의 재정자율성을 가늠할 수 있는 주요한 척도로 지방정부 자체사업을 들 수 있다(고혜진 외, 2014; 모지환·이중섭, 2010; 하능식, 2013). 자체사업은 지방정부가 중앙정부의 간섭 없이 자체예산으로 추진할 수 있는 사업을 의미한다. 기존 연구에 따르면 지방정부의 국고보조사업 예산 비중이 증가할 경우 자체사업 예산 비중이 감소하는 것으로 나타났다(권혁진·최미호, 2017; 한재명·신우진, 2017). 그러나 국비와 시·도비가 포함된 전체 국고보조사업 예산 비중과 구분하여 기초자치단체가 자체적으로 배분할 수 있는 예산액 중 특정 정책에 대한 시·군·구비 예산액 자체를 다룬 연구는 찾아보기 어렵다. 고령화가 급격하게 진행되고 지방정부의 재정자주도는 낮은 우리나라의 현실을 고려할 때, 기초연금으로 인한 대응지방비 지출 확대는 향후 지방재정에 있어서 상당한 압박으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 중앙정부에 의해 결정된 보조율이나 기준급여액 등의 변화에 따라 지방정부의 재정자율성이 제약되는지, 그 정도가 지방정부의 관계자원 등에 따라 어떻게 다르게 나타나는지를 체계적으로 살펴볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 정부간 재정관계 관점을 바탕으로 기초연금사업의 확대로 인한 대응지방비 부담 증가가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 전국의 226개 기초자치단체의 실제 예산 편성 자료를 활용하여 기초연금예산 중 시·군·구비의 변화에 따라 자체사업예산이 변화하는지를 분석할 것이다. 시간에 따른 제도적 변화에 의한 기초연금예산 대응지방비 변화를 충분히 반영하기 위해 기초연금 도입 전인 2013년부터 최근의 2018년의 6개 연도를 대상으로 한다. 또한 이러한 영향이 기초자치단체의 재정적 여건에 따라 다르게

장관의 의견을 듣도록 하고 있고(제25조), 지자체의 재정부담을 수반하는 경우 행정안전부장관과 협의하도록 하고 있으며(제26조), 보조금을 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하도록 하고 있다(제27조). 그러나 지방재정에 영향을 주는 정책 결정 시 지방정부가 직접 참여할 수 있는 통로는 여전히 제한적이라고 할 수 있다. 대통령과 시도지사들간 정책협의를 명문화한 중앙지방협력회의법은 2020년 1월 현재 국회 계류 중이다.

나타나는지를 밝히기 위해 재정자주도와 부채 비율에 따른 하위 집단 별 분석을 실시할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구

1. 정부간 관계와 지방정부의 재정자율성

정부간 관계(intergovernmental relation)는 전통적으로 대리인 모형과 파트너십 모형으로 구분되어 왔다(Rhodes, 1981). 대리인모형이 지방정부의 역할을 중앙정부가 결정한 정책의 집행으로 한정하여 보았다면, 파트너십 모형은 지방정부가 고유한 정책결정 권한과 집행 재량을 갖는다고 상정한다. Rhodes(1981)는 실제 중앙-지방간 관계를 보다 잘 설명하기 위하여, 양자가 가진 자원에 따라 권력관계가 달라진다고 보는 상호의존모형인 권력의존모형(power-dependence model)을 제시하였으며,[4] 권력관계를 결정하는 주요 자원 중 하나로 재정적 자원을 꼽았다.[5]

본 연구에서 초점을 맞추고 있는 재정 관계 차원[6]에서 본다면 우리나라의 정부간 재정관계는 그 정도가 완화되기는 하였어도 여전히 지방이 중앙에 의존하는 위계적 특성을 지니는 것으로 평가된다(임성일, 2013; 박정민, 2008). 이에 따라 세출·세입기능의 조화와 지방세 및 이전재원 기능 강화 등을 통해 지방재정 자율성을 신장시킴으로써 중앙-지방간 재정관계를 조정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다(조기현·서정섭, 2003).[7] 실제로 문재인정부 들어 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'이 국정과제로 설정되는 등 재정분권 기조가 강화되는 흐름이 나타나고 있다(관계부처 합동, 2018).

그러나 재정분권이 실질적 의미를 갖기 위해서는 지방정부가 충분한 재정자율, 특히 그 중에서도 세출 자율성을 확보할 필요가 있다. 지방정부가 지역 수요에 맞추어 한정된 자원을 효율적으로 배분하는 기능이 지방정부의 중요한 역할인데, 이러한 기능은 세입 측면보다도 세출 측면에서 더 적극적으로 이루어질 수 있다(이달곤, 2004: 458-459). 주민에 대한 반응성을 높이고 지역 여건에 맞는 정책을 결정하고 집행하는 데 자치분권의 근본적 의미가 있다고 할 때, 이러한 결정과 집행을 뒷받침할 재정 자원이 실제로 확보되는지, 또 이 자원을 지방정부가 자체적으로 사용할 수 있

4) 정부간 관계(Intergovernmental relation)의 이념 모형은 중앙-지방간 자율성이 기반이 되는 협력적(coordinate) 유형, 중앙-지방간 상호의존적인 중첩적(overlapping) 유형, 양자간 관계가 위계적인 특성을 띠는 내포적(inclusive) 유형으로 구분된다(Wright, 1988).

5) Rhodes(1980:100-101)는 중앙-지방관계에 영향을 미치는 자원으로 재정적 자원을 비롯하여, 헌법·법적 자원, 계층제적 자원, 정치적 자원, 정보자원을 제시하였다.

6) 정부간 관계는 다수의 정부간, 여러 영역에서의 상호작용을 통해 형성되나 일반적으로 정치·행정·재정적 관계의 세 하위 차원으로 구분된다(이달곤, 2004).

7) 지방정부에 더 많은 재정 자율이 주어지는 것이 바람직하다는 주장은 다수의 학자들에 의해 지속적으로 제기되어 왔다. 재정자율이 커질수록 지역의 상황과 여건을 잘 아는 지방정부에 의해 보다 효율적으로 자원이 배분될 수 있으며(Oates, 1993), 하위정부간 경쟁을 통해 공공재 생산과 공급에 있어 혁신이 촉진될 수 있다는 것이다(Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Salmon, 1987; Gramlich, 1987).

느냐가 중요한 문제가 된다(우명동, 2019: 13-14). 열악한 재정 여건으로 인해 실질적 세출 자율성이 보장되지 못한다면 주민과 지역에 맞는 서비스를 제공한다는 지방정부의 근본적인 역할이 발휘되기 어려울 것이기 때문이다.

지방의 세출 자율성을 보여줄 수 있는 대표적인 척도가 지방정부가 상위정부의 간섭 없이 자율적으로 추진하는 자체사업이라고 할 수 있다(권혁진·최미호, 2017; 모지환·이중섭, 2010; 하능식, 2013; 한재명·신우진, 2017). 지방정부는 자체사업을 통해 주민 욕구에 대한 대응성을 높이고, 중앙정부에 의해 수직적·일괄적으로 결정된 정책의 사각지대를 해소하는 데 기여할 수 있다(고경환 외, 2011: 13-14). 정치적 관점에서 보아도 권한 증대를 바라는 지방정부는 중앙정부 통제하에 있는 위임사무보다 자체사무를 선호할 것으로 예상할 수 있다(장덕희, 2010: 291). 그런데 2019년 지방자치단체별 자체사업예산의 비중은 10년 전에 비해 감소한 것으로 나타났다. 전체 지자체의 자체사업예산 비중은 2009년의 42.1%에서 2019년의 38.0%로 약 9.7% 감소하였고, 특히 자치구의 경우 25.4%에서 17.2%로 감소폭이 두드러졌다.[8] 지방정부가 지역 여건과 주민 수요에 부응하여 재정을 운용할 수 있도록 하고 이러한 지방정부간 경쟁을 통해 혁신을 촉진하는 것이 지방자치 및 재정분권의 의의라고 볼 때, 지역의 고유한 자체사업이 전반적으로 위축되고 있다는 점은 우려할 만하다.

이처럼 자체사업예산 비중이 감소하는 주된 배경으로 중앙정부 보조사업을 위한 대응지방비 부담 문제가 지목된다. 지방정부에 대응지방비 부담을 야기하는 사회복지부문의 국고보조사업이 연평균 10%p씩 증가하고 있다(주만수, 2013). 2009년 기초자치단체 사회복지재정을 분석한 고경환 외(2011)는 재정 여건이 열악한 기초자치단체의 경우 국고보조사업 운영을 위해 필요한 지방정부의 대응지방비를 마련하지 못해 사회복지 자체사업을 추진하기 어렵다고 지적한다(고경환 외, 2011: 49-83). 이용환·김진덕(2009)은 이러한 의무지출을 국가에 의한 지방재정의 선점으로 보고, 지역 주민의 수요에 대응한 재량적 재정 운영을 제약하여 지방 자치원리를 약화시킨다고 비판한다. 이러한 연구들은 의무성 지출을 수반하는 국고보조사업 성격의 사회복지예산 증가로 인해 지방정부가 재정 압박에 직면함에 따라 지방정부의 세출 자율성이 제약된다는 문제의식을 공유한다.

기존 연구들이 주로 국고보조사업에 따른 국고보조율의 적절성 및 형평성 측면에서 재정에 미치는 영향에 관심을 두었다면, 최근에는 국고보조사업의 증가에 따라 지방정부의 재정 운용이 어떠한 영향을 받았는지에 관한 실증적 관심도 점차 증가하고 있다(권혁진·최미호, 2017). 아직 다수의 연구결과가 축적된 것으로 보기는 어렵지만, 관련 연구들은 대체로 사회복지 분야의 대응지방비가 지자체의 재정 자율성에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 보인다. 한재명·신우진(2017)은 복지사업이 확대되면서 지방정부의 복지재정부담도가 높아져, 기초자치단체의 사회기반시설(SOC) 분야와 사회복지 분야의 자체사업예산이 줄어드는 경향이 나타남을 밝혔다. 권혁진·최미호(2017) 또한 지자체의 자체사업이 축소됨을 보였고 특히 경제개발 분야에서 가장 큰 축소가 나타났다는 연구결과를 제시하였다.[9]

---

8) 자체사업예산 비중=자체사업예산(정책사업 중 보조사업 제외)/자치단체 일반회계 예산규모×100 (자료: 지방재정365 홈페이지, 검색일: 2019년 10월 22일)

9) 이 외에도, 사회복지비 비중 증가에 따라 사회 인프라 영역의 지출 비중이 감소(장덕희, 2015)하고, 농림·

이러한 연구들은 중앙정부 주도 정책으로 인한 지방정부의 대응지방비 지출 부담이 지방의 한정된 재정 배분의 자율성에 부정적 영향을 미칠 가능성을 시사한다. 다만 사회복지 국고보조사업은 대상자와 소요 비용 등이 매우 상이한 여러 가지 정책들로 구성되어 있고, 각 정책의 성격과 지자체의 상황에 따라 세출 자율성에 미치는 영향도 달라질 수 있다. 특히 지자체의 재정적 여건에 따라 동일한 대응지방비 부담이 상이한 결과를 야기할 가능성도 존재한다. 따라서 본 연구는 특정한 정책 사례에 주목하여 지속적인 대응지방비 예산액의 증가가 지자체의 세출 자율성에 미치는 영향을 밝히고자 한다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 지방의 참여가 사실상 배제된 상태에서 중앙정부에 의해 하향식으로 결정되었으며 그 사업규모가 지속적으로 확대된 대표적인 정책사례로 기초연금제도를 분석하고자 한다. 특히, 기초연금제도는 국고보조사업 중에서도 그 규모가 월등하게 클 뿐만 아니라, 급여액의 증가와 급속한 고령화로 인해 지방정부의 재정운용에 큰 도전이 되고 있기 때문이다.

2. 기초연금제도와 지방재정 부담

기초연금제도는 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 것을 목적으로 하여 2014년 7월부터 시행되었는데, 이전의 기초노령연금의 급여액을 확대하여 대체한 것으로 볼 수 있다. 정책대상은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%이며, 2014년 제도 도입 당시의 기초연금 기준급여액은 직전 시기 기초노령연금제도에 비해 약 두 배가량 상승한 20만 원이었다. 이후 매년 물가상승률을 반영하여 조정되었고, 2018년 9월 25만 원으로 증액되었다(표 1). 기준급여액 증가와 수급자 수 증가에 따라 기초연금 급여 지급액은 2014년 68,454억 원에서 매년 증가하여 2018년에는 119,627억 원으로 약 74.8% 증가하였다.

〈표 1〉 기초연금의 1인 수급자 기준급여액 추이

(단위: 원)

연월	'13.4~ '14.3*	'14.4~ '14.6*	'14.7~ '15.3	'15.4~ '16.3	'16.4~ '17.3	'17.4~ '18.3	'18.4~ '18.8	'18.9~ '19.3
급여액	96,800	99,100	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960	250,000

* 기초노령연금. 자료: 보건복지부

〈표 2〉 기초연금 급여 지급 사업 국비 및 지방비 현황

(단위: 억 원, %)

연도	2014 (A)	2015	2016	2017	2018 (B)	증가율 (B/A)
합계(A+B)	68,454	96,796	99,119	105,296	119,627	74.8
국비(A)	51,270	73,059	75,544	80,535	91,970	79.4
지방비(B)	17,184	23,737	23,575	24,761	27,657	60.9
국고보조율	74.9	75.5	75.5	76.5	76.9	

주: 국비는 자치단체경상보조(330-01)에 해당하는 금액이며, 국비 및 지방비 모두 실집행금액 기준
자료: 국회예산정책처(2019b), p. 14

해양, 수송교통, 국토개발 분야 지출이 감소(박기묵, 2015)하였다는 연구결과도 제시되었다.

이처럼 대규모 재정이 소요되는 기초연금의 지급은 각 기초자치단체를 통해 집행되며, 그 비용을 국가와 지방자치단체가 공동으로 조성하는 국고보조사업의 형태로 운영된다. 이때 지자체의 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 기초연금 지급에 필요한 비용 중 40%에서 90%의 비용을 국가가 부담한다. 국비부담금액을 제외한 지방부담금의 경우, 광역자치단체의 조례에 따라 광역-기초 간 분담비율이 정해진다. 〈표 2〉는 기초연금 지급액 중 국비 및 지방비 액수와 비율을 보여주는데, 지방비 부담은 2014년 1조 7,184억 원에서 2018년 2조 7,657억 원으로 60.9% 증가하였다. 기초연금의 확대에 따라 지방자치단체의 부담도 상응하여 커진 것을 알 수 있다.

이러한 기초연금확대에 따른 지방재정부담의 증가에 대해서 여러 가지 문제점들이 제기되었다. 우선, 근본적으로 기초연금 급여액 및 대상과 같은 주요 결정은 중앙정부에서 이루어진다.[10] 지방정부는 결정과정에 참여할 수 있는 여지가 매우 좁은 상황에서 지방비를 지출해야 하기 때문에 지자체의 선택과 무관하게 지방재정 부담이 외생적으로 증가하는 것이다(김대철·전형준, 2014; 조기현·여효성, 2017). 기초연금의 성격은 중앙정부가 책임지는 사업이면서 지방정부의 집행 재량은 낮은 것으로 분류될 수 있는데(정병순·김경혜, 2015), 중앙정부에서 결정한 기초연금의 재정 부담을 지방정부가 의무적으로 공유함에 따라 지방재정을 압박하고 세출 자율성을 저해할 수 있다(이용환·김진덕, 2009).

더욱이 차등보조율제도에도 불구하고 지방자치단체의 지방비 부담이 지자체의 재정 여건이나 실제 소요 비용과 상당 수준 괴리된 결과 그 부담이 가중된다는 문제도 제기된다. 국가부담비율은 지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율을 고려하여 정하도록 하고 있으나 〈표 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 228개 자치단체의[11] 재정자주도가 모두 80% 미만(2019년 기준)이기 때문에 실제로는 국고보조율이 70~90% 구간에 집중된다. 그 결과 재정자주도가 매우 낮은 지자체들이 그에 상당하는 더 높은 국고보조를 받을 수 없으며, 국고보조율은 사실상 노인인구 비율에 의해 결정된다는 비판을 받고 있다.[12] 그런데 노인인구비율 역시 실제 수급자수 및 지급 비용과 직접적인 관계가 없으며, 노인인구비율이 20%를 상회하는 지역 여건을 반영하지 못하는 동시에 노인인구비율의 미세한 차이로 인해 상이한 보조 구간의 적용을 받게 된다는 한계가 지적된다(안서연, 2019; 장현주, 2015; 탁현우·정다원, 2019). 차등보조율제도의 목적이 지방재정 격차를 반영한 지방비 부담 설정을 통해 국고보조사업이 지방재정 불균형을 심화시키지 않으면서 원활하게 집행되도록 하는 데에 있음에도 불구하고, 차등보조 기준이 적절하지 않을 경우 지자체 간 형평성을 더욱 저해할 수 있는 것이다(김정완, 2013; 안서연, 2019; 장현주, 2015).

---

10) 기초연금으로 인한 기초자치단체의 대응지방비 부담 수준이 상당하고, 중앙정부 계획에 따라 더욱 커질 것으로 보임에도 불구하고 기초자치단체는 기초연금제도 변화와 국가부담 비율 결정 과정에서 사실상 배제되어 있다고 할 수 있다. 보건복지부가 발간한 「2017 기초연금 사업안내」에 따르면 기초연금과 관련하여 보건복지부의 역할은 "기초지방자치단체 국가부담 비율 결정 및 국가부담금 시도 교부"이며, 시·도의 역할은 "보건복지부가 교부한 국가부담금과 조례로 정한 시·도 분담금을 합하여 시·군·구에 기초연금 예산 교부 및 정산"하는 것이다. 기초자치단체의 역할은 "시·도에서 교부받은 국가부담금 및 시·도 분담금과 시·군·구 분담금을 합하여 기초연금 지급 및 정산"하는 것이다(보건복지부, 2017: 186).

11) 2019년 전국의 기초자치단체는 226개이며, 〈표 3〉은 제주도와 세종시를 포함한 수치이다.

12) 김정완(2013)에 따르면 재정자주도가 국고보조율에 미치는 직접적인 영향은 15.3%로 나타났다.

〈표 3〉 법정 기초연금 국고보조율 및 2019년 자치단체별 국고보조율 현황

(단위: 개)

구분		지방자치단체의 노인인구 비율						계
		14% 미만		14% 이상 20% 미만		20% 이상		
		기준	지자체 수	기준	지자체 수	기준	지자체 수	
지방자치 단체의 재정 자주도	90% 이상	40%	0	50%	0	60%	0	0
	80% 이상 90% 미만	50%	0	60%	0	70%	0	0
	80% 미만	70%	71	80%	65	90%	92	228
계			71		65		92	228

자료: 국회예산정책처 (2019b), p.15

이처럼 기초연금제도의 지방비 부담은 중앙정부에 의해 결정된 의무적 지출인 동시에 지방의 재정 여건에 따라 부담 수준의 실질적인 차등을 기대하기 어렵다는 점에서 지방재정에 상당한 부담으로 볼 수 있다. 더욱이 정부는 2021년까지 기준급여액을 30만 원으로 인상하는 계획을 밝혔는데, 이 경우 지방비 재정소요는 연평균 4.8조 원에 달할 것으로 추계된다(국회예산정책처, 2018: 66-67). 고령화에 따라 수급대상자수가 증가하는 현실에서 향후 기초연금제도에 따른 지방비 부담은 더욱 커질 것으로 예상할 수 있다. 즉, 지방정부의 재정 운용에 있어서 기초연금제도를 위한 예산 배분이 중앙정부에 의해 외생적으로 결정되며 그 규모가 점차 커진다는 사실은 중앙과 지방의 재정적 관계 관점에서 볼 때 지방의 예산 배분 자율성을 제약할 가능성이 높다.

그렇다면 기초연금으로 인한 지방정부의 대응지방비 부담 증가는 지방정부의 재정 자율성에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 기존의 기초연금 재원 부담에 관한 연구들은 주로 앞서 논의한 것과 같은 재정형평성 제고를 위한 제도개선 방안(예: 장현주, 2015; 탁현우·정다원, 2019; 안서연, 2019)에 초점을 맞추고 있는 반면, 그 결과로서 지자체의 재정적 자율성의 제약 정도를 실증적으로 다룬 연구는 많지 않다. 기초노령연금제도를 대상으로 한 곽채기(2009)의 연구에 따르면 기초노령연금제도의 시행에 따라 지방비 부담이 증가하여 특별시 및 광역시 자치구에서 자체사업비가 구축되는 것으로 나타났다. 이는 기초연금 대응지방비 증가가 자체사업 예산의 감소를 야기할 가능성을 보였다는 의미가 있으나 2008년 단년도 예산을 기준으로 기초자치단체의 기초노령연금사업 비용분담수준과 자체사업비율 간 관계에 대한 단순회귀분석 결과라는 점에서 해석의 한계가 있다.

지방정부가 부담해야 할 기초연금 대응지방비의 규모와 향후 확대 가능성을 고려할 때 이에 따른 지방의 세출 자율성이 얼마나 제약될 것인지는 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 국고보조사업이 지자체의 자율적 예산 지출에 부정적 영향을 미친다는 연구결과들(권혁진·최미호, 2017; 한재명·신우진, 2017)에 비추어 볼 때, 기초연금제도의 확대는 노인 생활안정과 복지확대라는 정책의 필요성과는 별개로 재정운영상의 성격으로 인해 지자체의 자율성이라는 또 다른 가치를 제약하는 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 또한 기초연금 대응지방비가 차등보조율 제도의 의도와 달리 지자체의 재정 여건의 차이를 반영하지 못한다는 비판에 비추어 볼 때, 더 열악한 재정

여건에 처한 지자체에서 대응지방비 부담으로 인한 자율성의 제약 문제가 더 크게 나타날 가능성도 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 시계열 자료를 활용하여 기초연금 대응지방비의 상승이 지방정부의 세출 자율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구문제

본 연구의 목적은 기초연금사업의 대응지방비 부담이 기초자치단체의 세출 자율성에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하는 것이다. 이때 세출 자율성은 기초자치단체가 지역개발을 위해 자체재원을 활용하여 자율적으로 추진하는 '자체사업 예산액'을 통해 보고자 한다. 자체사업은 상위정부의 간섭 없이 지방정부가 독자적으로 결정하여 추진할 수 있는 바, 이러한 자체사업에 투입되는 예산은 지방정부가 지역의 수요에 대응하여 얼마만큼의 세출 자율성을 확보하고 있는지를 잘 보여주는 지표라고 할 수 있다(하능식, 2013; 한재명·신우진, 2017). 중앙정부가 주도적으로 결정한 사회복지 국고보조사업인 기초연금으로 인해 기초자치단체의 대응지방비 부담이 증가하고, 이러한 외생적 부담으로 인해 자체사업예산이 구축되는 효과가 나타난다면 지방정부의 세출 자율성이 제약되는 것으로 해석할 수 있다.

본 연구는 기초연금 소요 예산 중 국비와 시·도비를 제외한 기초자치단체 대응지방비인 시·군·구비를 독립변수로 하고, 종속변수인 자체사업 예산 또한 예산액 자체로 측정한다는 점에서 국고보조사업 총예산을 사용하거나 총예산 대비 비중을 주요 변수로 사용한 선행연구들(곽채기, 2009; 권혁진·최미호, 2017; 장덕희, 2015; 한재명·신우진, 2017)과 구별된다. 기초연금 예산의 경우 총예산액이 동일하더라도 기초자치단체 별 국고분담비율 및 광역자치단체 분담율에 따라 실제 기초자치단체가 부담해야 하는 예산액이 달라지며, 총예산액이 증가하더라도 대응지방비가 증가하지 않는 경우 기초자치단체의 예산 부담은 변화하지 않을 수 있다. 또한 국고보조금의 경우 중앙정부에 의해 형성된 예산액을 기초자치단체가 집행에 사용하는 것일 뿐이라는 점에서 기초자치단체가 예산 배분을 결정할 수 있는 대상이 아니다. 따라서 기초자치단체가 배분할 수 있는 예산액 중 중앙정부에 의해 외생적으로 지출이 의무화된 대응지방비 부담의 영향을 분석함에 있어서 국비 및 시·도비를 제외한 기초자치단체의 부담액을 사용하는 것이 타당하다고 판단된다. 또한 주요 변수들을 총예산 대비 비중으로 측정할 경우, 실제 자체사업 예산 규모가 감소하지 않더라도 국고보조사업 규모 증가로 인해 총지출 자체가 증가하면 자체사업 비중은 감소할 수 있다. 그러나 사업 비중보다는 자체사업 예산액의 규모 자체가 주민수요에 대응한 기초자치단체의 세출 자율성의 의미에 더 근접하다고 할 수 있다. 즉, 본 연구는 기초자치단체의 총예산액에 초점을 두는 것이 아니라 기초자치단체가 편성할 수 있는 예산을 관심 대상으로 하며, 이를 통해 대응지방비의 변화에 따른 자체사업 예산액의 변화를 보다 직관적으로 파악하고자 한다.

본 연구는 기초연금사업의 대응지방비가 자체사업예산에 미치는 영향을 분석함에 있어서 기초자치단체의 재정적 여건에 따라 상이하게 나타나는지를 밝히기 위해 하위 집단에 따른 분석을 실시할 것이다. 앞서 논한 바와 같이 기초연금 대응지방비는 차등보조율제도에도 불구하고 실제 지방정부의 재정 여건 및 소요 예산액의 편차를 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 재정 여건의 차이에도 불구하고 대응지방비 부담에 큰 차이가 없는 경우 재정 여건이 더 열악한 기초자치단체에서 재정적 자율성이 더 제약될 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지방정부의 재정적 환경을 반영하는 지표로 재정자주도와 자산 대비 부채 비율에 따른 하위 집단을 구분하였다.[13] 재정자주도는 전체 세입에서 기초자치단체가 편성·집행할 수 있는 재량적 재원의 비율로, 이러한 재원활용능력의 차이에 따라 대응지방비의 영향이 달라질 수 있다. 또한 부채 비율은 기초자치단체의 재정적 안정성과 예산 운용상의 여력을 보여준다는 점에서 이러한 재정적 환경의 차이를 반영하고자 한다.

2. 변수의 측정

본 연구는 기초자치단체를 분석단위로 하며, 제주도와 세종시를 제외한 전국의 226개 기초자치단체를 분석대상으로 한다. 기초연금예산액 중 기초자치단체가 부담하는 예산액은 각 기초자치단체의 홈페이지를 통해 공개되는 연도별 세출예산 사업명세서에서 수집하였다. 기초연금 도입 전년도인 2013년부터 2018년의 시점을 대상으로 본예산 세출예산 사업명세서 상에서 기초연금 지급을 위해 소요되는 예산(사회보장적 수혜금) 중 국비와 시·도비를 제외한 시·군·구비로 책정된 예산으로 측정하였으며, 홍보나 우편통지 등 행정처리에 소요되는 예산은 제외하였다.[14]

종속변수인 자체사업 예산액은 기초자치단체의 행정운영경비 및 재무활동을 제외한 사업 추진을 위해 소요되는 정책사업예산 중 보조사업을 제외한 사업예산으로 측정되며 본예산을 기준으로 지방재정 365를 통해 수집하였다. 통제변수 중 기초자치단체가 재량적으로 운용할 수 있는 예산규모를 반영하는 자체수입은 지방세와 세외수입의 합으로 측정되고, 자주재원은 지방교부세와 조정교부금의 합으로 측정되며, 역시 본예산을 기준으로 지방재정 365를 통해 수집하였다. 물가상승에 따른 명목 금액 변동의 차이를 보정하기 위해 기초연금 시·군·구비, 자체사업 예산액, 자체수입, 자주재원 변수는 소비자물가지수(CPI)를 기준으로 2018년 가격으로 조정하였다. 이에 따라 2018년을 기준으로 2017년은 0.985, 2016년은 0.967, 2015년은 0.957, 2014년은 0.951, 2013년은 0.939로 나눈 값을 분석에 사용하였다. 이외에 인구 규모 및 정책수요와 관련된 통제변수들은 전

13) 기존의 선행연구들은 주로 시·군·자치구에 따른 차이에 관심을 두고 있다(예. 권혁진·최미호, 2017; 장덕희, 2015 등). 이러한 구분은 인구 규모 및 도농의 차이를 반영한다는 점에서 의미가 있지만 대응지방비 부담 증가에 따른 세출 자율성을 분석함에 있어서 실제 재정여건에 따른 차이를 직접적으로 보이기에는 한계가 있다. 시·군·구 별 하위 집단에 따라 상이한 결과가 나타나는 원인 역시 재정 환경의 차이에서 기인할 가능성이 크고, 동일한 시·군·구 집단 내에도 재정 여건의 편차가 존재할 수 있다.

14) 공개된 자료의 한계로 인해 2013년 11개, 2014년 9개, 2015년 6개, 2016년 7개, 2017년 5개, 2018년 2개 기초자치단체의 기초연금예산 정보가 분석에서 제외되었다.

년도 시점을 기준으로 국가통계포털 KOSIS의 자료를 활용하였다.

〈표 4〉 변수의 측정과 자료출처

구분	변수명	측정	출처
종속변수	자체사업 예산액	정책사업예산(행정운영경비·재무활동 제외한 사업 추진을 위해 소요되는 예산) 중 보조사업을 제외한 사업예산	지방재정 365
독립변수	기초연금예산액 -시·군·구비	기초연금 지급액(사회보장적 수혜금) 본예산 중 국비와 시·도비를 제외한 시·군·구비(기타 행정비용 제외)	각 기초자치단체 세출예산 사업명세서
통제변수	자체수입	= 지방세+세외수입	지방재정 365
	자주재원	= 지방교부세+조정교부금	
	전년도 인구수	전체 주민등록인구수	국가통계포털 KOSIS
	전년도 고령인구비중	만65세 이상 인구수/전체 인구수	
	전년도 영유아비중	만6세 미만 인구수/전체 인구수	
	전년도 장애인비중	1-6급 등록 장애인수/전체 인구수	
하위집단 구분	재정자주도	자체수입+자주재원 일반회계 총예산규모 ① 중앙값 미만(〈 .632) ② 중앙값 이상(≥ .632)	지방재정 365
	자산 대비 부채 비율	전체 시점 평균 ① 1 미만 ② 1 이상 ~ 2 미만 ③ 2 이상	

기초자치단체의 재정적 환경에 따른 하위 집단을 구분함에 있어 동일한 기초자치단체가 시점에 따라 다른 집단에 속하는 것을 방지하기 위해 재정자주도와 부채 비율 모두 기초자치단체 별로 분석대상 시점들의 평균값을 기준으로 집단을 구분하였다. 먼저, 재정자주도는 일반회계 총예산 중 자체수입과 자주재원의 합의 비중으로 측정되며, 중앙값인 63.2% 미만인 집단과 이상인 집단으로 구분하였다. 자산 대비 부채 비율의 경우 중앙값은 2로 나타났는데, 부채보다 자산이 더 많은 기초자치단체의 경우 상대적으로 재정 여건이 더 안정적임을 반영하기 위해 1미만의 집단, 1이상-2미만의 집단, 2이상의 집단으로 구분하였다.

3. 연구모형

기초자치단체의 예산을 분석대상으로 할 때 예산 하위 항목들 및 관련 변수들 사이에 강한 상관관계가 존재할 가능성이 크다. 본 연구의 종속변수인 자체사업예산과 독립변수인 기초연금예산 시·군·구비 또한 해당 기초자치단체의 전체 예산 규모와 재정 상태 및 지역적 특성에 의한 영향을 동시에 받을 수 있다는 점에서 두 변수 사이에 내생성(endogeneity)이 존재할 수 있다. 이때 자체사업예산과 기초연금예산 시·군·구비에 모두 영향을 미칠 수 있는 관찰가능한 변수들을 통제변수로 포함하더라도 6개 시점으로 구성된 패널데이터를 Pooled-OLS로 분석할 경우 해당 기초자치단체의 예산 및 지역과 관련된 관찰불가능한 특성들이 오차항(ϵ_{it})에 포함되어 독립변수와 오차항

의 독립성 가정이 위배될 수 있다(Gujarati & Porter, 2009). 따라서 본 연구는 기초자치단체를 분석단위로 한 고정효과 모형(fixed-effects model)을 사용하여 분석한다. 고정효과 모형을 사용하면 기초연금예산 시·군·구비와 기초자치단체의 관찰불가능한 시불변(time-invariant) 특성(u_i)들 사이에 상관성이 존재하더라도 일치추정량을 구할 수 있기 때문이다(Wooldridge, 2015). 본 연구의 추정식은 다음과 같다.

$$SelFunPol_{it} = \alpha + \beta BasPen_{it} + F_{it}\gamma + X_{i,t-1}\delta + u_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$SelFunPol_{it}$: 자체사업 예산액

$BasPen_{it}$: 기초연금예산액 중 시·군·구비

F_{it} : 자체수입, 자주재원

$X_{i,t-1}$: 기초지방자치단체의 전년도 인구 및 정책 수요 요인

u_i: 기초자치단체 고정효과, λ_t: 연도고정효과, ϵ_{it}: 오차항

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

〈표 5〉는 기초연금예산 중 각 기초자치단체의 시·군·구비의 기술통계를 보여준다. 기초자치단체들 사이의 평균 예산액은 2013년에 약 25억에서 매년 증가하여 2018년 약 75억 원으로 나타났고, 지역별 노인인구 규모와 국비 및 시도비 지원 비율의 차이로 인해 기초자치단체 사이의 시·군·구비 예산액에도 상당한 편차가 존재한다고 할 수 있다. 〈표 6〉은 기초자치단체 별 기초연금예산 구성 비율의 연도별 평균[15]을 나타내는데, 2013년 이후 연금 급여액이 지속적으로 상승하였지만 국비 분담 비율은 80% 전후로 소폭 상승한 데에 그쳤다. 그 결과 각 기초자치단체의 일반회계 총예산 대비 기초연금예산 시·군·구비가 차지하는 비중의 평균값은 2013년 0.62%에서 2018년 1.17%로 대폭 상승하였다. 즉, 기초연금 급여액이 상승한 만큼 기초자치단체가 부담해야 하는 예산의 부담도 그에 상응하여 커졌음을 시사한다.

15) 〈표 6〉의 구성비는 지자체별 예산 규모의 차이와 무관하게 226개 기초자치단체의 구성비를 평균한 값이라는 점에서 앞서 제시된 〈표 2〉의 국가 전체 예산의 구성비 수치와는 차이가 있다.

〈표 5〉 연도별 기초연금예산-시·군·구비 기술통계

(단위: 백만 원)

연도	평균	표준편차	p25	중앙값	p75
2013	2,495	2,474	1,737	881	3,567
2014	3,533	3,898	2,364	1,330	4,209
2015	5,099	5,898	3,078	1,856	6,042
2016	5,928	5,905	3,695	2,024	8,023
2017	6,061	6,109	3,735	1,939	8,366
2018	7,501	8,612	4,279	2,275	9,440

〈표 6〉 연도별 기초연금예산 구성비(기초자치단체별 평균)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018
시군구비	13.3%	12.0%	11.5%	12.6%	12.5%	12.1%
시도비	8.6%	8.4%	8.3%	7.8%	7.5%	7.4%
국비	78.1%	79.7%	80.4%	79.8%	80.1%	80.7%

이처럼 기초연금의 급여액 상승에 따라 기초자치단체가 부담해야 하는 기초연금예산 시·군·구비가 얼마나 증가했는지를 살펴보면, 대다수의 기초자치단체에서 매년 예산이 증가하였으며 특히 제도적 변화가 나타난 시점에서 증가 정도가 컸다. 〈표 7〉은 연도별 기초연금예산 시·군·구비의 전년 대비 증감 및 증가 정도에 따른 지자체수와 평균증감액을 보여준다. 2014년에는 전체 기초자치단체의 약 77%에서 예산이 증가하였고, 100개 지자체에서 예산액이 전년 대비 50~75% 증가했다. 기초연금이 연초부터 적용된 첫해인 2015년에는 약 86%의 지자체가 예산 증가를 경험했고, 전체의 절반 이상인 110개 지자체에서 예산액이 전년 대비 25~50% 증가하였다.

〈표 7〉 연도별 전년도 대비 기초연금예산 시·군·구비 증감 현황

(단위: 개, %, 백만 원)

전년도 대비 기초연금예산 -시·군·구비		감소	유지	증가	10% 이하	10-25%	25-50%	50-75%	75-100%	100% 이상	전체
2014	지자체수	32	16	160	15	9	12	100	6	18	208
	지자체%	15.4	7.69	76.9	7.2	4.3	5.8	48.1	2.9	8.7	100
	평균증감액	-592	0	1,372	139	367	745	1,497	1,233	2,674	965
2015	지자체수	21	8	182	9	8	110	21	11	23	211
	지자체%	9.9	3.8	86.3	4.3	3.8	52.1	10.0	5.2	10.9	100
	평균증감액	-736	0	1,825	168	558	1,565	2,376	2,770	3,203	1,501
2016	지자체수	53	10	151	91	5	10	12	2	31	214
	지자체%	24.8	4.7	70.5	42.5	2.3	4.7	5.6	0.9	14.5	100
	평균증감액	-790	0	1,511	193	983	1,845	3,225	4,170	4,525	871
2017	지자체수	48	6	161	141	7	5	2	3	3	215
	지자체%	22.3	2.8	74.9	65.6	3.3	2.3	0.9	1.4	1.4	100
	평균증감액	-735	0	430	201	1,061	1,693	3,111	2,543	3,754	158
2018	지자체수	20	4	193	11	153	19	2	1	7	217
	지자체%	9.2	1.8	89	5.1	70.5	8.8	0.9	0.5	3.2	100
	평균증감액	-1,854	0	1,598	492	1,084	2,932	569	1,307	11,302	1,251

기준급여액의 제도적 변화 없이 연도별 조정만 있었던 2016년과 2017년에는 50여 군데 지자체에서 전년 대비 예산이 감소하였고, 예산이 증가한 지자체들 중 상당수는 10% 이하의 증가를 보였다. 기준급여액이 25만 원으로 상승된 2018년에는 약 90%의 기초자치단체에서 예산이 상승하였으며, 전체의 70% 기초자치단체에서 예산액이 전년 대비 10~25% 증가하였다. 요컨대, 다수의 기초자치단체에서 매년 기초연금예산 분담 금액이 증가하였으며, 증가폭 또한 작은 수준이 아니었다는 점에서 이에 따른 재정부담이 지속적으로 상승했을 것으로 추론된다.

이러한 맥락에서 기초자치단체의 기초연금 분담액 부담 수준이 해당 기초자치단체의 재정적 여건에 따라 차등적으로 나타나는지 살펴볼 필요가 있다. 즉, 기초연금 급여액 확대에 따른 기초자치단체의 부담 증가가 재정적으로 여유로운 지역에서 상대적으로 더 크게 나타났는가 하는 것이다. 〈표 8〉은 재정자주도와 자산 대비 부채 비율로 구분한 하위 집단에 따라 기초노령연금 시기인 2013년에 비해 2018년 기초연금예산 시·군·구비가 어떻게 변화하였는지를 보여준다. 먼저, 절반 이상인 116개 기초자치단체에서 해당 예산이 150~250% 증가하였고 250% 이상 증가한 지역이 30개로 나타났다. 이러한 경향은 재정적 여건에 따른 하위집단에서 크게 달라지지 않았다. 전체 시점의 재정자주도 평균이 중앙값 이하인 집단에서도 약 80% 기초자치단체의 예산이 2배(100%) 이상 상승하였고, 역시 150~250%의 증가를 경험한 지자체의 비중이 50%이상을 차지했다.

〈표 8〉 하위 집단별 2013년 대비 2018년 기초연금 예산 시·군·구비 증감

(단위: 개, %, 백만 원)

			감소	증가							전체
					50%	50-100%	100-150%	150-200%	200-250%	250% 이상	
전 체		지자체수	3	206	24	18	18	75	41	30	209
		지자체%	1.4	98.6	11.5	8.6	8.6	35.9	19.6	14.4	100
		평균 증감액	-250	4,759	699	2,887	3,334	3,168	9,441	7,567	4,687
재정자주도	중간 이하	지자체수	1	108	12	9	11	32	26	18	109
		지자체%	0.9	99.1	11.0	8.3	10.1	29.4	23.9	16.5	100
		평균 증감액	-52	4,312	648	3,031	4,118	3,798	7,662	3,586	4,271
	중간 이상	지자체수	2	98	12	9	7	43	15	12	100
		지자체%	2	98	12	9	7	43	15	12	100
		평균 증감액	-349	5,253	751	2,743	2,103	2,699	12,523	13,538	5,141
부채/자산 비율	〈1	지자체수	0	46	6	1	4	22	12	1	46
		지자체%	0.0	100	13.0	2.2	8.7	47.8	26.1	2.2	100
		평균 증감액	-	3,535	427	2,386	1,304	1,708	9,350	2,678	3,535
	1~2	지자체수	0	66	11	7	6	24	15	3	66
		지자체%	0.0	100	16.7	10.6	9.1	36.4	22.7	4.6	100
		평균 증감액	-	4,124	727	2,177	4,256	3,136	9,014	4,311	4,124
	≥2	지자체수	3	94	7	10	8	29	14	26	97
		지자체%	3.1	96.9	7.2	10.3	8.3	29.9	14.4	26.8	100
		평균 증감액	-250	5,804	888	3,433	3,658	4,301	9,976	8,130	5,617

이러한 경향은 해당 기간 평균 부채비율에 따른 하위 집단 사이에서 유사하게 나타났다. 자산 대비 부채 비율이 2 이상인 기초자치단체들 중 80% 가까운 지역에서 예산 부담이 2배 이상 증가하였고, 약 45%의 지역이 150~250%의 부담 증가를 경험하였다. 특히, 26개 지역에서는 시·군·구비 예산액이 250% 이상 증가하여 상대적으로 재정적 여건이 여유롭지 않은 지자체들의 시·군·구비 부담 또한 상당한 수준으로 상승했음을 알 수 있다. 이처럼 기초자치단체의 재정적 여건의 차이에도 불구하고 중앙 수준에서 결정된 기초연금 급여액 상승에 의한 예산 부담이 가중됨에 따라 기초자치단체들은 자율적 사업운영을 위한 예산 배분에 제약을 받을 수 있다. 이는 고정효과 분석을 통해 살펴볼 것이다.

〈표 9〉 연도별 기초자치단체 자체정책사업 예산 기술통계

(단위: 백만 원)

연도	평균	표준편차	p25	중앙값	p75	A
2013	98,516	84,329	53,072	75,672	115,345	24.7%
2014	101,497	89,563	53,831	77,518	116,997	23.9%
2015	107,700	95,555	57,773	79,858	124,011	23.7%
2016	119,091	108,308	65,449	86,569	137,140	24.6%
2017	134,917	121,046	74,186	98,499	148,701	26.2%
2018	155,158	139,668	82,883	112,352	180,984	27.0%

* A: 일반회계 총예산 대비 자체정책사업 예산 비중

〈표 10〉 통제변수의 연도별 기술통계

연도	자체수입 (백만 원)			자주재원 (백만 원)		
	평균	표준편차	중앙값	평균	표준편차	중앙값
2013	113,922	134,768	71,351	123,409	71,813	121,043
2014	119,143	138,585	77,087	125,493	71,613	124,138
2015	126,087	145,971	80,903	131,050	74,243	128,406
2016	138,498	159,450	86,718	135,712	74,709	132,290
2017	154,605	187,469	92,398	144,610	78,537	142,750
2018	168,931	198,366	104,216	163,575	90,749	159,170

연도	전년도 전체 인구수		전년도 고령인구 비중		전년도 영유아 비중		전년도 장애인 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
2013	222,165	214,641	16.7	7.6	5.0	1.3	6.4	2.3
2014	222,436	215,706	17.2	7.6	4.9	1.3	6.4	2.3
2015	223,736	218,450	17.8	7.7	4.8	1.3	6.3	2.2
2016	224,310	219,264	18.3	7.8	4.8	1.3	6.3	2.2
2017	224,830	220,059	18.7	7.9	4.6	1.3	6.4	2.3
2018	224,962	220,504	19.5	7.9	4.4	1.3	6.5	2.3

본 연구의 종속변수인 기초자치단체 별 자체사업예산의 2013-2018년 기간 동안의 연도별 기술

통계는 〈표 9〉와 같다. 기초연금예산의 시·군·구비에서 나타난 것과 같이 기초자치단체들 사이의 예산 규모와 재정 여건의 차이에 따라 자체사업예산 분포 또한 넓게 나타났다. 해당 기간 동안 기초자치단체들의 평균 자체사업 예산은 꾸준히 증가하였다. 그러나 일반회계 총예산의 증가를 함께 고려할 때 자체사업예산이 대폭 증가한 것으로 보기는 어렵다. 일반회계 총예산에서 자체사업예산이 차지하는 비중은 2013년 24.7%에서 2018년 27.0%로 증가하였는데, 기초연금예산의 시·군·구비의 일반회계 총예산 대비 비중의 증가 정도에 비해 상대적인 증가폭은 작다고 할 수 있다. 이외에 분석모형에 포함된 통제변수들의 연도별 기술통계는 〈표 10〉과 같다.

2. 고정효과 분석결과

〈표 11〉과 〈표 12〉는 기초연금예산의 시·군·구비 변화에 따른 기초자치단체 자체사업예산의 변화를 고정효과 모형으로 추정한 결과를 보여준다. 모형 (1)은 전체 기초자치단체를 대상으로 한 분석결과이며, 모형 (2)와 모형 (3)은 재정자주도에 따른 하위 집단 별 분석결과이고, 모형 (4) - 모형 (6)은 자산 대비 부채 비중에 따른 하위 집단 별 분석결과이다. 먼저, 전체 기초자치단체를 대상으로 한 분석결과에 따르면 기초연금예산의 시·군·구비가 증가할 경우 자체사업예산이 유의미하게 감소하였다(모형 1). 이때 기초연금예산 시·군·구비의 회귀계수는 −0.651로 나타났는데, 기초자치단체가 부담하는 기초연금예산이 천만 원 증가하면 자체사업예산이 651만 원 만큼 감소한다고 해석할 수 있다.

한편, 이러한 자체사업예산 감소의 유의성은 기초자치단체가 처한 재정적 환경에 따라 상이하게 나타났다. 재정자주도가 분석대상 기초자치단체들의 중앙값 63.2% 미만인 113개 기초자치단체를 대상으로 한 분석결과(모형 2), 기초연금예산 시·군·구비 증가분의 약 68%에 해당하는 금액만큼의 자체사업예산이 유의미하게 감소하였다. 재정자주도가 기초자치단체의 실질적인 재원 활용 능력을 보여준다는 점에서, 상대적으로 재정 운영의 자율성이 낮은 지역에서 기초연금지급을 위한 추가적인 예산 배정에 따라 자체사업예산액이 유의미하게 구축되었음을 알 수 있다.

반면, 재정자주도가 중앙값 이상인 기초자치단체들을 대상으로 분석할 경우(모형 3), 기초연금예산 시·군·구비의 증가가 자체사업예산의 유의미한 감소로 이어지지 않았다. 앞선 모형 (1)과 모형 (2)와 같이 모형 (3)의 결과 또한 자체수입과 자주재원이 자체사업예산에 양(+)의 영향을 미치고 있지만 기초연금예산 증가가 자체사업예산을 감소시키는 효과는 나타나지 않은 것이다. 이러한 결과는 기초연금예산 분담액이 증가함에 따라 기초자치단체의 사업편성 자율성이 제약될 가능성이 재정적 측면에서 예산 운용의 재량 폭이 넓은 지역에 비해 낮은 지역에서 더 크게 나타난다는 점을 시사한다.

〈표 11〉 고정효과 분석결과 Ⅰ

DV: 자체사업 예산액	전체	재정자주도	
		중앙값 미만	중앙값 이상
	(1)	(2)	(3)
기초연금예산-시·군·구비	-0.651***	-0.680***	-0.410
	(0.149)	(0.181)	(0.235)
자체수입	0.825***	0.706***	0.819***
	(0.017)	(0.030)	(0.024)
자주재원	0.650***	0.626***	0.645***
	(0.027)	(0.030)	(0.044)
전년도 인구수	0.221***	0.0481	0.299***
	(0.045)	(0.054)	(0.071)
전년도 고령인구비율	1,608	3.623	2,924
	(1,026)	(977.8)	(2,042)
전년도 영유아비율	-1,850	73.61	-5,453
	(1,600)	(1,532)	(3,059)
전년도 장애인비율	-698.6	196.4	-616.6
	(3,079)	(2,680)	(6,355)
연도(r.2013)			
2014	-3,000*	-2,317	-3,588
	(1,254)	(1,207)	(2,297)
2015	-5,402**	-1,600	-9,246**
	(1,702)	(1,629)	(3,256)
2016	-6,507**	-1,795	-10,020*
	(2,211)	(2,204)	(4,197)
2017	-6,992**	-1,554	-10,350*
	(2,582)	(2,609)	(4,910)
2018	-12,063***	-3,388	-18,063**
	(3,289)	(3,251)	(6,501)
Constant	-139,966***	-69,314*	-164,182***
	(26,141)	(28,065)	(47,565)
R-sq. within	0.8905	0.8319	0.9052
R-sq. between	0.9141	0.8615	0.9357
R-sq. overall	0.8940	0.8464	0.9161
Number of obs	1,301	660	641
Number of groups	226	113	113

*** p〈0.001, ** p〈0.01, * p〈0.05 , 괄호안은 Standard Errors

〈표 12〉 고정효과 분석결과 II

DV: 자체사업 예산액	자산 대비 부채 비중		
	1 미만	1이상~2 미만	2 이상
	(4)	(5)	(6)
기초연금예산-시·군·구비	0.0182	-0.568*	-1.006***
	(0.330)	(0.259)	(0.230)
자체수입	0.900***	0.756***	0.785***
	(0.037)	(0.035)	(0.025)
자주재원	0.615***	0.605***	0.666***
	(0.066)	(0.047)	(0.039)
전년도 인구수	-0.0392	0.330***	0.338***
	(0.120)	(0.066)	(0.074)
전년도 고령인구비율	226.1	3,510*	1,810
	(2,218)	(1,571)	(1,832)
전년도 영유아비율	-422.6	-5,129	-2,982
	(3,714)	(2,853)	(2,549)
전년도 장애인비율	3,306	1,185	-4,433
	(6,201)	(3,369)	(7,376)
연도(r.2013)			
2014	-556.9	-3,778*	-3,932
	(2,627)	(1,824)	(2,145)
2015	-1,154	-8,963***	-5,791
	(3,570)	(2,574)	(3,096)
2016	-2,670	-8,882*	-6,959
	(4,653)	(3,453)	(4,039)
2017	-3,504	-10,905**	-6,473
	(5,532)	(4,186)	(4,598)
2018	-7,743	-17,026**	-11,135*
	(7,276)	(5,525)	(5,577)
Constant	-90,026	-180,201***	-148,195**
	(51,451)	(38,523)	(49,862)
R-sq. within	0.9111	0.8767	0.8944
R-sq. between	0.9733	0.8933	0.8861
R-sq. overall	0.9644	0.8677	0.8660
Number of obs	291	400	610
Number of groups	50	70	106

*** p〈0.001, ** p〈0.01, * p〈0.05 , 괄호안은 Standard Errors

또 다른 재정적 여건을 나타내는 자산 대비 부채 비율에 따른 하위 집단 별 분석에서도 유사한 경향을 보였다. 분석대상 기간 중 평균 부채 비율이 1에 미치지 않아 탄탄한 재정적 환경을 가진 50개 기초자치단체를 대상으로 한 분석결과(모형 4), 기초연금예산 시·군·구비가 증가하더라도 자체사업예산의 유의미한 감소가 나타나지 않았다. 즉, 기초연금 부담액 증가라는 외생적인 예산 제약이 있더라도 기초자치단체의 자주적인 정책운영과 관련된 자체사업예산에 미치는 부정적 효과는 유의미하지 않은 것이다. 이들 지역에서는 자체수입 증가 금액의 약 90%가 자체사업예산의 유의미한 증가로 이어졌는데, 자체사업예산이 중앙정부에 의한 예산제약보다 자체수입변화에 의해 주로 결정된다고 할 수 있다. 이에 반해, 자산 대비 부채비율이 1~2 사이인 기초자치단체들의 경우(모형 5) 기초연금예산 증가액의 약 56.8% 규모에 달하는 자체사업예산이 유의미하게 감소하는 것으로 나타났다. 이들 지역은 앞서 살펴본 모형 (4)의 분석대상들에 비해 자산과 부채 상황이 상대적으로 덜 여유로운 것으로 볼 수 있는 한편, 전체 분석대상의 중앙값인 2 미만에 위치한다는 점에서 가장 열악한 재정환경에 처한 것으로 보기는 어렵다. 그럼에도 기초연금 지급액 증가로 인한 예산 제약에 따라 자체사업예산 운영이 일정 부분 부정적인 영향을 받고 있는 것이다.

마지막으로, 자산 대비 부채 비율이 2 이상으로 부채 부담이 상대적으로 더 큰 기초자치단체 106곳을 대상으로 한 분석결과, 기초연금예산 시·군·구비 변화에 대한 자체사업예산의 회귀계수는 -1.006($p<0.001$)으로 나타났다. 이는 기초연금지급을 위한 기초자치단체 예산분담액 전액에 해당하는 만큼 자체사업예산이 구축된다는 것을 의미한다.[16] 재정적 여건이 여유롭지 않은 기초자치단체의 경우 기초연금 급여 증가라는 외생적인 예산 지출 증가 요인에 직면할 때, 기존 재량 사업 부문의 감소를 통해 대처한 것으로 해석된다. 다시 말해, 재정적 여건이 취약한 기초자치단체들이 중앙정부에 의해 결정된 사업예산의 배분을 위해 지역 여건과 주민 수요에 대응하는 자체사업을 축소시키는 것으로 이는 지방자치제도의 본래 취지에 비추어 바람직한 현상으로 보기 어렵다.

V. 결론

본 연구는 정부간 재정 관계 관점을 바탕으로, 기초연금 급여액 확대로 인해 증가하는 대응지방비 부담이 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 기초자치단체의 실제 예산 편성 자료를 활용하여 기초연금예산 중 시·군·구비로 책정된 예산액을 측정하였으며, 기초자치단체의 세출 자율성을 반영하는 자체사업예산의 변화에 미치는 영향을 분석하였다. 즉, 중앙정부에 의해 결정된 외생적 예산 배분 제약을 의미하는 기초연금 예산 증가가 기초자치단체의 자치적 정책 사업을 위해 필요한 예산의 재량적 운용 폭을 제약하는지 밝히고자 하였다.

16) 회귀계수가 -1.006이라는 것은 자체사업예산 감소 정도가 기초연금예산 분담액보다 미세하게 더 큼을 의미한다. 이는 본 연구가 기초연금 관련 예산 중 기초연금지급액에 해당하는 예산만을 대상으로 하였다는 점에서 기초연금지급에 수반되는 행정비용 등도 자체사업예산 감소에 반영될 가능성을 시사한다.

기초연금 도입 전에 비해 제도가 도입되고 기준급여액이 확대된 2013년에서 2018년 사이 226개 기초자치단체 대부분에서 기초연금예산 시·군·구비가 상당히 증가한 것으로 파악되었다. 이러한 예산 분담액 증가는 상대적으로 재정 여건이 열악한 기초자치단체에서도 크게 다르지 않았다. 226개 전체 기초자치단체를 대상으로 한 분석결과 기초연금예산액 시·군·구비가 증가할 때 자체사업예산의 유의미한 감소가 나타났으며 감소 규모는 시·군·구비 증가액의 약 65%에 상당했다.

특히, 이러한 구축 현상은 기초자치단체의 재정적 환경에 따라 상이하게 나타났다. 상대적으로 더 안정적인 재정 여건을 가졌다고 할 수 있는 기초자치단체에서는 기초연금 시·군·구비 증가가 자체사업예산의 감소로 이어지지 않았으나 재정적으로 더 취약한 기초자치단체에서는 자체사업예산의 유의미한 감소가 나타났다. 즉, 재정자주도가 중앙값 미만인 지역에서는 기초연금예산 시·군·구비 증가액의 약 68%, 자산 대비 부채 비중이 2 이상인 지역에서는 기초연금예산 시·군·구비 증가액의 전액에 해당하는 규모의 자체사업예산이 감소하였다. 이러한 결과는 재정적 여건이 취약한 기초자치단체들이 중앙정부에 의해 결정된 사업예산의 배분을 위해 지역의 여건과 주민 수요에 대응하는 자체사업을 축소시킨 것으로, 이는 지방자치제도의 본래 취지에 비추어 바람직한 현상으로 보기 어렵다.

더욱이 기초노령연금이 기초연금으로 확대시행된 후 기초연금 기준급여액은 제도적으로 증가하여왔고, 정부는 향후 기초연금 수급자 전체의 기준급여액을 30만 원으로 인상하는 계획을 공표하였다. 그에 비해 국비 분담율에 관한 규정은 거의 변화하지 않았고, 기초연금 예산 부담을 충당할 수 있는 추가적인 지자체 세입의 확보도 담보되지 않았다. 이러한 맥락에서 기초자치단체의 재정적 부담은 지속적으로 상승할 것으로 예상되는데 향후에도 이를 보충할만한 추가적인 수입이 없다면, 기초자치단체의 자체 정책사업이 더욱 제약되는 방식으로 이어질 가능성을 배제하기 어렵다. 특히 재정 기반이 취약하고 중앙정부에 대한 재정적 의존도가 높은 기초자치단체에서 이러한 자체정책사업의 구축현상이 더 크게 나타날 경우, 기초자치단체 사이의 자치 역량의 격차가 더욱 벌어질 수 있다는 점도 간과할 수 없는 문제이다.

이러한 문제에 대응하여 지방교부세나 조정교부금의 증가를 고려할 수 있으나 이는 근본적 해결책으로 보기는 어렵다. 앞선 분석에서 나타나듯이 자주재원 증가는 대부분의 경우 자체사업예산 증가를 야기한다는 점에서 기초연금 시·군·구비 증가에 의한 효과를 일정 부분 상쇄할 수도 있다. 그러나 여전히 중앙정부의 정책결정에 의해 지방의 정책 및 예산 운용 자율성이 제약받는 상태에서 이는 오히려 기초자치단체의 중앙정부에 대한 재정적 의존까지 더욱 심화시킬 수 있다. 따라서 노인 복지를 위한 재정지출의 지속성을 확보하는 동시에 지방정부의 세출 자율성을 강화하기 위해서 기초연금 지급액의 국비 분담 비중을 상승시키거나 기초자치단체의 재정적 현실을 실질적으로 반영할 수 있는 차등 분담 비율의 조정이 필요할 것이다. 보다 근본적으로 기초연금제도가 전국에 보편적으로 적용되는 사업이며 대규모 재정이 소요된다는 점에서 향후 국고보조사업으로 운영하는 것이 아니라 중앙정부 부처나 소속 산하기관이 재정과 집행을 전담하게 하는 방안 또한 고려할 수 있다(김대철·전형준, 2014).

다른 한편, 대응지방비 부담이 지방정부의 세출 자율성에 미치는 영향의 정도가 지방정부의 재

정자원에 따라 다르게 나타난 본 연구 결과는 권력자원의 소재에 따라 정부간 관계양상이 달라진다는 상호의존모형과 결을 같이 한다. 전통적으로 국고보조금은 중앙정부가 지방정부 재정을 통제하는 기제로 작용한 측면이 있었으나(윤영진, 2013; 우명동, 2019), 상대적으로 안정적인 재정자원을 가진 지방정부에는 이러한 기제가 잘 작동하지 않은 것이다. 반면, 재정 자원이 열악한 지방정부는 중앙정부가 결정한 하향식 정책의 집행 기능이 커질수록 자체적인 사업 역량이 축소되고 중앙정부에 더욱 의존하는 한정적 역할에 그칠 가능성이 크다. 주민주권과 더 나은 행정에 대한 요구가 점증하는 만큼, 자치분권 강화 기조는 앞으로도 유지될 것으로 보인다. 자치분권을 실현시키기 위해서는 국고보조사업 추진 과정에서 지방 자율성의 구축을 최소화하기 위해 지방이 더 많은 자원을 확보할 수 있도록 하는 현실적인 노력이 수반될 필요가 있다.

참고문헌

고경환·강지원·정영애·임완섭. (2011).「정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구」

고혜진·류연규·안상훈. (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구.「사회보장연구」, 30(2): 1-34.

곽채기. (2009). 기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석.「한국거버넌스학회보」, 16(3): 329-358.

관계부처 합동. (2018).「재정분권 추진방안」.

국회예산정책처. (2019a).「2018회계연도 결산 분석 종합」.

_____. (2019b).「2018회계연도 결산 위원회별 분석 [보건복지위원회 · 여성가족위원회 소관]」.

_____. (2018).「2018~2027년 기초연금 재정소요 추계」.

권혁진·최미호. (2017). 복지보조사업의 증가가 지자체의 자체사업에 미치는 영향: 시·군·구별 자체사업의 구성과 비중을 중심으로.「한국행정학보」, 51(3): 31-61.

김대철·전형준. (2014). 기초연금 도입과 지방재정과의 관계.「재정정책논집」, 16(1): 124-159.

김정완 (2013). 기초노령연금 차등보조율제도의 지역 간 형평성 제고 방안.「한국지방자치학회보」, 25(3): 95-121.

김필헌·이상훈·박지현. (2013).「박근혜정부 복지공약의 지방재정 파급효과 및 시사점」. 한국지방세연구원.

모지환·이중섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인.「한국사회보장학회 추계정기학술대회 및 복지재정DB학술대회 자료집」, 137-160.

문유석. (2015). 정부간 관계의 관점에서 본 중앙과 지방간의 관계: 농정 분야를 중심으로.「지방정부연구」, 18(4): 393-416.

박기묵. (2015). 지방자치단체의 복지지출 증가로 인한 대체효과에 관한 연구.「지방정부연구」,

19(2): 173-197.
박정민. (2008). 우리나라 정부간 재정관계의 실증분석.「한국콘텐츠학회논문지」, 8(12): 275-282.
보건복지부. (2017).「2017 기초연금 사업안내」.
안서연. (2019). 기초연금 재원 부담 형평성 제고 방안: 대안지표와 재원부담 주체의 다양화를 중심으로.「한국사회복지행정학」, 21(3): 137-160.
우명동. (2019). 포용적 성장과 지방재정: 사회의 지속가능성과 정부 간 재정관계를 중심으로.「한국지방재정논집」, 24(1): 1-31.
이달곤. (2004).「지방정부론」. 서울:박영사.
윤영진. (2013). 새 정부 사회복지 국고보조사업의 개선방향.「지방재정」, 1: 26-45.
이승모·유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서.「국가정책연구」, 30(2): 83-108.
이용환, 김진덕. (2009). 국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향.「정책연구」, 2009-19.
이재원. (2011). 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제.「보건복지포럼」, 37-48.
임성일. (2013). 우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립.「저스티스」, 394-427.
임현정·금종예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로.「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
장덕희. (2015). 사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향.「한국행정학보」, 9(3): 193-218.
_____. (2010). 조건부 지원금이 자치단체의 자체사업비에 미친 영향분석: Fungibility 가설의 검증을 중심으로.「한국행정학보」, 44(2): 291-309.
장현주. (2015). 기초연금의 재원부담방식에 관한 연구.「지방정부연구」, 18(4): 417-436.
정병순·김경혜. (2015).「지속가능한 복지를 위한 서울시 정책방향」. 서울연구원.
조기현·서정섭. (2003). 중앙-지방간 재정관계의 조정.「한국지방재정논집」, 8(1): 103-133.
조기현·여효성. (2017).「지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응」. 한국지방행정연구원.
주만수. (2013). 사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로.「사회보장연구」, 29(3): 1-32.
주만수. (2012). 지방재정위기의 현황과 원인분석.「지방행정연구」, 26(2): 3-30.
최원구·박형근. (2013).「재정여건 변화에 대응한 지방자치단체 세출예산 조정 방향」. 한국지방세연구원.
탁현우·정다원. (2019). 노인복지 재원부담의 수평적 형평성 제고방안 연구 -기초연금 차등보조율을 중심으로.「한국정책학회보」, 28(1): 101-129.
하능식. (2013).「사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정확충 방안」. 한국지방세연구원.
하능식·이선영. (2016). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점.「네트워크포럼」, 1-96.
한재명·신우진. (2017). 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방예산편성 방식에 미친 영향 분석-기초자치단체의 사회기반시설 및 사회복지 분야 자체사업예산의 변화를 중심으로.「경제학연구」, 65(4): 47-83.

Gramlich, E. (1987). Subnational fiscal policy. In J. Quigley (Ed.), *Perspectives on local public finance and public policy* (pp. 3-27). Greenwich: JAI Press.

Gujarati, D. N., & Porter, D. C., (2009). *Basic Econometrics*, 5th edition. Columbus, OH: Tata McGraw-Hill Education.

Martinez-Vazquez, J. & R. M. McNab. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World development*, 31(9): 1597-1616.

Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., & R. M. Bird. (1989). *Public finance in theory and practice (Vol. 5)*. New York: McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National tax journal*, 46(2): 237-243.

_____. (1972). *Fiscal Federalism*. Books.

Rhodes, R. A. W. (1981). Control and power in central-local government relations. Gower andBrookfield VT: Ashgate.

Salmon, P. (1987). Decentralizations as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2): 24-43.

Wooldridge, J. M., (2015). *Introductory Econometrics: A Modern Approach.* 6th edition. Boston, MA: Cengage Learning.

문화일보. 지방이양일괄법 환영하지만 재정지원 동반돼야 주민체감. 2020-01-29. (http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020012901071203025002, 검색일: 2020-01-29).

아시아투데이. 지방4대 협의체-행안부 "실질적인 지방자치 자리 잡도록 협력하자". 2020-01-14. (http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20200114010007970, 검색일: 2020-01-29).

해럴드경제. 지방4대 협의체-행안부 "실질적인 지방자치 자리 잡도록 협력하자". 2020-01-14. (http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20200114010007970, 검색일: 2020-01-29).

금종예(琴鍾禮): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 사회정책, 정책분석평가, 지방행정 등이다. 주요 논문으로는 "증세와 복지확대에 대한 태도: 세금부담 인식을 중심으로"(2017), "공적이전소득에 따른 사적이전소득의 변화: 기초노령연금 및 기초연금을 중심으로"(2018), "지방정부 신뢰가 현직기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로"(2019)가 있다(arumdur2@snu.ac.kr).

임현정(林賢貞): 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하고(2017: 다부처 관련 정책의 조정제도에 관한 연구), 현재 서울연구원 도시경영연구실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책조정, 지속가능발전, 지방행정 등이며, 주요 논문으로 "중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로"(2018), "Exploring Perceptions of Sustainable Development in South Korea: An Approach Based on Advocacy Coalition Framework's Belief System "(2018), "지방정부의 제도변화와 행위자: 지속가능발전과 저탄소녹색성장 정책 사례를 중심으로"(2019)가 있다(hjlim@si.re.kr).

〈논문접수일: 2020. 2. 4 / 심사개시일: 2020. 2. 10 / 심사완료일: 2020. 2. 22〉

Abstract

The Effect of Increasing Matching Fund on Expenditure Autonomy of Local Government: Focusing on the Expansion of the Basic Pension

Kum, Jong-Ye

Lim, Hyun-Jung

This study empirically analyzes the effect of the increased burden of matching funds for the Basic Pension benefits on the expenditure autonomy of local governments. The actual budgeting data of 226 local governments were used to measure the amount of budget earmarked for city, county and district among the basic pension budgets. The impact of this increase on changes in the budget for own projects, which reflect the autonomy of local governments to spend money on their own projects, was analyzed. A fixed-effects analysis was conducted for six years from the previous year of the introduction of the basic pension to 2018. The results of the entire local government show a significant decrease in its own budget for self-funded projects as the amount of the basic pension budget increases, and the size of the decrease is equivalent to 65% of the increase in the basic pension budget. On the other hand, these results vary depending on the financial environment of the local governments. In local governments where financial conditions are relatively stable, the increase in basic pension budgets has not reduced the budget for their own projects. On the other hand, in the more financially vulnerable local governments, there was a significant decrease in the budget for their own projects. These results imply that local governments with weak financial conditions could reduce their own policy projects which reflect the local demands in order to allocate the budgets determined by the central government.

Key Words: basic pension, matching fund, expenditure autonomy, self-funded project, intergovernmental relations