지방행정연구 제27권 제4호(통권 95호) 2013. 12. 3~30

# 중앙 지방간 세출 및 채무관리방안

## Sub-national Governments Expenditure and Debt Management in Korea

김 현 아*
Kim, Hyun-A

목 차

Ⅰ. 서론 및 문제제기
Ⅱ. 지방재정환경변화
Ⅲ. 지방세출 현황 및 쟁점사항
Ⅳ. OECD 국가들의 채무수준과 정부간 재정관계
Ⅴ. 실증분석
Ⅵ. 결론 및 대안제시

본 논문은 세입부족에 따른 효율적 세출관리방안을 주제로 중앙정부와 지방정부 차원에서 생각해볼 수 있는 대안을 모색해보고자 하였다. 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 일반정부(=중앙정부+지방정부)가 처한 재정상황은 심각하다. 중앙과 지방의 재정 및 채무에 대한 책임배분은 기능분배의 불분명함과 함께 뚜렷한 양상을 보여주지 못하고 있다. 특히 우리나라와 같이 정부 간 재정관계가 긴밀하고, 지방정부 스스로의 재정효율성을 추구할 인센티브 구조가 낮을 경우에는 지방정부 스스로의 재정효율화 방안보다는 정부 간 재정 관련 시스템 개편을 통한 효율적 세출관리방안이 타당하다는 결론을 도출하고 있다.

본 논문에서는 상위정부의 재정효율화 수단인 이전재원 개편을 통한 재정책임성 강화방안이 단기적으로 실현가능하다고 밝혔다. 또한 구체적인 개편안이 잘 수행되기 위해서는 재정규율과 같은 재정제도의 개편이 선행되어야 하는데 이를 위하여 OECD 국가들의 국제적인 기준을 바탕으로 한 시사점과 우리나라와의 차이점을 중점적으로 살펴볼 필요가 있음을 제안한다. 그리고 '지방채무' 및 '지방공기업 부채' 역시 세출증가의 요인으로 작용할수 있는 여지가 있으므로 이들 채무가 갖는 거시경제적, 재정적, 정치경제적 성격규명이 우선적으로 필요함을 밝히고 있다.

* 한국조세재정연구원 선임연구위원
논문 접수일: 2013. 12. 10, 심사기간(1차): 2013. 12. 10 ~ 2013. 12. 23, 게재확정일: 2013. 12. 23

□ 주제어: 정부간 재정관리, 세출, 이전재원, 지방채무, 재정책임성

The paper tries to show feasible expenditure management across levels of governments. Indeed, sub-national governments faced dilemma between reduction of revenue and increase of public investment after the economic crisis. Central government also faced a trade-off between expansion of transfer and soft-budget constraint problem. Under this circumstances, this paper attempts to make a better shape of fiscal relations in Korea. First, the fiscal transfer would be the most efficient way to correct fiscal responsibilities. Second, long-term debt management should be considered for not only monitoring but also self-interest encouragement. And, global standards will be introduced. Finally, the determinants of sub-national expenditure will be examined to confirm the conjecture for macro-economic, fiscal, political features.

□ Keywords: debt management, fiscal transfer, soft-budget constraint, fiscal relations

# Ⅰ. 서론 및 문제제기

전 세계적으로 세입증가가 어려운 상황임에도 불구하고 동시에 세출은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. OECD 국가들의 경우, 2007년 이후 지방정부의 채무수준은 약 15%p 이상 증가한 것으로 나타나고 있으며 이는 경제위기가 주요 원인에 해당하며 동시에 경기확장정책(stimulus package)으로 인하여 지방정부의 채무수준이 증가하는 것으로 분석되고 있다.[1] 지방정부의 채무수준을 모니터하는 중앙정부 입장에서는 필요한 공공투자를 유지해야 하므로 일정부분의 지방재정지원 수준을 유지시키는 동시에 지방정부의 연성예산 제약에 따른 재정책임성 약화 문제도 고민하지 않을 수 없다. 우리나라와 같이 정부 간 재정관계가 긴밀한 경우에는 지방정부의 공공투자사업 대부분을 이전재원으로 지원하고, 그 과정에서 채무의 대부분은 중앙정부가 떠안는 방식이므로 '연성예산'에 따른 문제가 더더욱 심각할 수 있다. 아직은 우리나라 지방정부의 부채수준이 심각하지 않다는 이유로 여전히 지방채

1) Claudia Hulbert and Camila Vammalle, "Debt management at the sub-central level", OECD, 14 Nov 2013(COM/CTPA/ECO/GOV(2013)9).p.6 참고

무에 대한 국가차원에서의 고민은 심각하지 않으나 재정지출증가내용, 고령화 진행속도를 감안한다면 정부지출은 빠르게 증가할 것이며 지방정부 지출 또한 더 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다.

본 논문에서는 이상의 내용을 고려하여 현재 지방정부 세출에 영향을 미치는 다양한 요인을 검토해보고자 한다. 우선 지방재정환경 변화가 구체적으로 어떻게 나타나고 있으며 우리가 처한 정부 간 재정현황이 어떠한지 정확하게 진단할 필요가 있다. 우리나라의 정부 간 재정상황을 설명하자면 외부적으로는 불안정한 거시경제상황을 재정지출 증가 요인으로 작용하고 있고, 내부적으로는 복지지출의 증가와 정치경제적인 구조상으로 인하여 재정지출의 유연함이 나타나기에는 한계가 있다고 보인다.

본 논문에서는 이상의 관점과 현황들을 고려한 실증분석을 통하여 우리나라 지방세출 변화의 일정한 패턴이 발견되는 부분을 확인하는데 그 목적이 있다. 기존의 연구들에서는 지방세출요인에 대한 분석을 세입변수와 거시경제변수, 혹은 정치변수와 재정변수 등의 분석의 틀을 유지하여 왔다. 그러나 현재의 지방재정은 1990년대와 2000년대 이후에도 많은 변화가 있으며, 각각의 요인들이 동태적으로 변화하는 환경에 놓여있다. 따라서 본 논문에서는 다양한 변수를 고려한 지방세출 요인분석이 수행될 필요가 있음을 강조하고자 한다.

마지막으로 지방재정이 처한 환경과 다양한 요인을 고려한 세출분석결과를 바탕으로 중앙정부가 할 수 있는 지방재정 효율화 방안과 지방정부 스스로가 재정책임성을 갖도록 하는 효율화방안을 각각 제시함으로써 향후 우리나라 중앙 지방간 세출 및 채무관리방안을 제시해보고자 한다.

# Ⅱ. 지방재정환경변화

## 1. 거시경제 불안정성[2)]

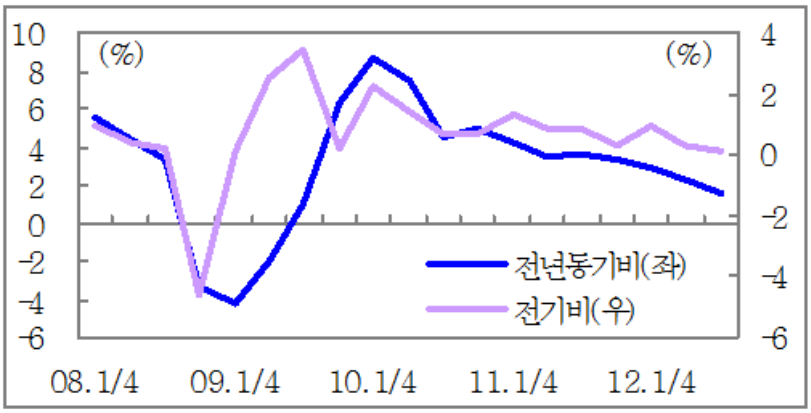
지방재정환경을 위협하는 가장 불안한 요소는 불투명한 글로벌 경기변화이다. 유럽 재정위기는 국가를 달리하여 지속적으로 나타나고 있으며, 이는 계속적인 글로벌 경기 악화로 이어지고 있다. 이와 같은 경기불안정은 궁극적으로는 수요를 악화시켜서 경기둔화세가 이어지

2) 본 장은 "지방정부 재정활동의 건전성 강화방안 : 지방채와 지방공기업을 중심으로"(김현아, 김지영, 한국조세재정연구원, 2013(출판예정))의 일부내용을 재정리한 것임.

게 하고 있으며, 우리나라 역시 2009년 1분기 이후 경기성장률 둔화세가 지속되고 있다. 이에 대하여 기획재정부의 '2013년 경제전망'을 살펴보면 '민간소비는 완만한 증가세가 이어지고 있으며, 수출보다 수입이 더 크게 악화되어 결과적으로는 순수출이 증가된 것으로 나타나고 있다'고 분석한 바 있다. 덧붙여 민간의 성장모멘텀이 약화된 가운데 상반기 재정조기집행, 하반기 재정보강 대책 등으로 정부부문이 경기변화에 영향을 준 것으로 나타나고 있다.

IMF 분석 자료를 살펴보면 개도국을 제외한 선진국은 2010년 이후 1.5% 대의 낮은 성장률을 보이고 있으며 특히 유로존의 경우 사실상 성장이 멈춘 상태로 나타나고 있다. 또한 2013년 이후의 전망에서도 유럽의 경제 불안상황은 아직 진행 중인 것으로 보여지며 미국은 2013년 상반기 '양적완화'를 줄이고자 하였다가 세계 경제위축을 우려하여 하반기 다시 조절국면에 들어갔으나 연방정부 셧다운 등 불안정 기조는 지속되고 있다. 우리나라와 경제연계정도가 높은 일본의 상황은 엔저 조치 이후 나아지고 있지만 일시적일 가능성이 높고, 중국은 성장률 둔화가 지속되는 상황이어서 역시 낙관적인 경기전망을 기대하기 힘든 상황이다. 이와 같은 세계 경제상황은 우리나라 경제에도 영향을 미쳐 주요 경제지표에서 경기상황의 어려움은 포착되고 있다. 우리나라 국민들의 경제활동 결과라고도 볼 수 있는 2013년 상반기 세수실적(82조 1,262억원)은 지난 해 같은 기간(91조 1,345억원)보다 약 9조원 가량 적은 규모를 보인 바 있다.

<그림 1> GDP 성장률




자료: 한국은행 자료를 바탕으로 기획재정부가 작성한 『2013년 경제전망』(2012.12.27)을 재인용

국제비교에 따른 채무(부채)수준에서는 GDP 대비 30% 대로 선진국 대비 높지 않은 수치로 나타나고 있다. 그리하여 재정압박 상황과 상대적으로 높지 않은 국가부채 수준을 고려

하여 우리 국민들은 적극적인 재정조치인 증세방안보다는 부채수준을 늘리는 것으로 정책적 선택을 할 가능성이 높아 보인다. 이는 향후 재정정책의 주안점은 '부채수준 조절'에 있게 되는 것을 의미하는데 과연 장기적으로 건강한, 즉 지속가능한 재정구조의 개선 없이 지금의 제도를 유지한 채 빚만 늘리는 것이 타당한지에 대한 충분한 논의가 있어야 할 것이다.

## 2. 복지지출 및 의무지출 증가

재정지출 중 가장 많은 비중을 차지하는 복지재정 규모는 2013년 기준 97.4조원이다. 이는 전체 우리나라 재정규모 342조원 중 약 28.5% 비중에 해당한다. 2008년 26.2% 비중에서 지속적으로 증가하여 2013년 현재 28.5%에 이르렀고, 증가속도에 해당하는 연평균 증가율을 살펴보면 2008년 이후 2013년까지 매년 7.6%씩 증가한 것으로 나타나고 있다. 복지수요 증가 중에서도 의무지출에 해당하는 부분이 사실상 장기재정전망의 어려움을 시사하고 있는 부분인데, 분야별 의무지출 중 2012년 복지부분 규모는 약 57.7조원으로 의무지출 규모 중 39.1%를 차지하고 있다.

더불어 의무지출 부분 중 주목해야 하는 항목은 '교부금' 부분인데, 가장 규모가 커서 48.5%의 비중을 차지하고 있으며 규모도 약 71.5조원에 달한다. 2007년에는 51.3% 비중에서 다소마나 비중은 감소하고 있는 것으로 보이나 규모면에서 볼 때에는 의무지출의 절반 가량을 차지하고 있다. 2012년 이후의 의무지출의 유형별 전망에서는 복지분야 법정지출은 연평균 약 7.5%, 지방이전재원은 약 8.8% 증가추세를 보여주고 있다. 따라서 향후 복지수요의 증가추세는 결국 복지재정의 증가, 의무지출의 증가로 나타날 것으로 예상되고 있으며, 그 가운데 지방자치단체와 교육자치단체의 교부금 지출 역시 법정 의무지출 증가추세를 확대시킬 것으로 전망되고 있음을 주지할 필요가 있다.

<표 1> 분야별 의무지출 추이

(단위: 조원, %)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 연평균 증가율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 총지출 | 238.4 | 262.8 | 298.4 | 282.8 | 309.1 | 325.4 | 6.4 |
| | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | |
| 의무지출 | 99.1 | 113.4 | 119.4 | 125.8 | 136.5 | 147.5 | 8.3 |
| | (41.6) | (43.1) | (40.0) | (44.5) | (44.9) | (45.3) | |
| 교부금 | 50.8 | 58.8 | 58.6 | 59.7 | 65.4 | 71.5 | 7.1 |
| | (51.3) | (51.9) | (49.0) | (47.4) | (47.9) | (48.5) | |
| 복지 | 34.8 | 40.7 | 45.8 | 48.7 | 52.1 | 57.7 | 10.6 |
| | (35.1) | (35.9) | (38.4) | (38.7) | (38.2) | (39.1) | |
| 농림 | 1.4 | 1.2 | 1.1 | 1.6 | 1.8 | 1.0 | -5.9 |
| | (1.4) | (1.1) | (0.9) | (1.2) | (1.3) | (0.7) | |
| 이자상환 | 10.2 | 10.6 | 11.5 | 13.4 | 14.6 | 14.2 | 6.7 |
| | (10.3) | (9.3) | (9.6) | (10.6) | (10.7) | (9.6) | |
| 기타 | 1.9 | 2.1 | 2.5 | 2.5 | 2.6 | 3.1 | 11.0 |
| | (1.9) | (1.8) | (2.1) | (2.0) | (1.9) | (2.1) | |
| 재량지출 | 139.3 | 149.4 | 179.0 | 157.0 | 167.9 | 177.9 | 5.0 |
| | (58.4) | (56.9) | (60.0) | (55.5) | (55.1) | (54.7) | |

주: 1. 2007~2011년은 결산기준이며, 2012년은 예산기준임.
2. 의무지출과 재량지출의 괄호안은 총지출 대비 점유비중, 분야별 의무지출의 괄호 안은 전체 의무지출대비 점유 비중임.
3. '교부금'은 '지방교부세'와 '지방교육재정교부금'을 합한 값임

자료: 국회예산정책처(2012), 『2012~2016 국가재정운용계획』 재정총량분야 작업반 보고서, 2012

## 3. 정치경제적 인센티브 구조

새 정부 출범 이후 세제개편 과정에서 나타난 국민들의 '증세'에 대한 거부감은 향후 재정지출의 증가 부분을 '부채'에 의존할 수밖에 없음을 시사하고 있다. 일정부분 재정지출 효율화를 통한 세출절감이 가능할 수 있겠으나, 절대적인 감축규모는 미미할 것으로 예상된다. 또한 고령화 등으로 인한 복지지출 재정수요는 빠르게 증가할 것이며, 이에 대한 재정지출 결정은 국회에서 대부분 결정되는데, 지역구를 대표하는 의회 구성원은 해당 지역의 재정수요를 반영할 수밖에 없는 인센티브 구조를 가지고 있다. 그리고 지방자치단체에서 수행하는

복지지출과 SOC 지출의 대부분은 국고보조금으로 지원되는 바, 국회에서 결정되는 것이라고 볼 수 있다.

반면 지방의회는 지방재정법 및 지방공기업법 하에서 수행되는 일부 지방공기업 관련 지출과 채무에 대한 결정여부를 가지고 있는 등 제한된 재정권한이 있을 뿐이다.[3] 따라서 지방자치단체의 일반회계 내 재정지출 증가부분은 '국회'에서, 예산외의 부채 부분은 '지방의회'에서 결정되는데 이 부분 모두 해당 자치단체의 의사여부와 상관없이 재정지출 부분은 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 그 이유는 국회에서 결정되는 부분은 현재 거버넌스 구조상 지방자치단체가 법적으로 관여할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않기 때문이다. 그리고 지방의회에서 결정할 수 있는 부분도 지방공기업 부채의 변동요인은 상당부분 '거시경기변수'와 '정부 간 재정상황'과 관련이 있음을 선행연구에서 보여준 바 있다.[4] 결과적으로 지방자치단체의 재정지출 부분의 상당부분은 해당 자치단체의 재정노력만으로는 해결되기 어려운 구조이며, 여기에는 정치경제적 요인도 상당부분 작용하고 있음을 알 수 있다.

# Ⅲ. 지방세출 현황 및 쟁점사항

## 1. 분야별 지출현황

구조적으로 어려운 지방재정환경 하에서 우리나라 지방자치단체의 지방세출은 어떻게 변화하고 있는지 살펴보기로 한다. 1995년 지방자치 이후 사회개발 분야 지출이 급속하게 증가하고 있으며, 2008년 이후 세출항목 조정 이후에도 역시 사회복지와 보건, 교육, 문화 및 관광을 포함한 사회개발 부분의 증가추세가 이어지고 있음을 확인할 수 있다. 반면 경제개발 분야지출은 2008년 경제위기시에 정부의 경기팽창정책으로 일정수준 유지되었다가 2010년 이후 감소되는 모습을 눈여겨 볼 필요가 있다.

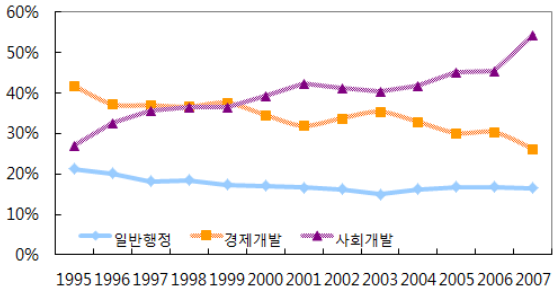
다른 나라들의 경우에도 경제위기 이후 '자본지출(capital expenditure)'을 이용하여 경

3) 자치단체 채무수준은 '발행한도제' 법에 따라 '전전년도 예산액의 10% 범위 내'로 정해져 있음. 또한, OECD의 20개국의 지방채무요건에 대한 분석에서 조사한 20개국 중 9개국이 상위정부의 승인 하에 지방정부가 채무수준과 제한요건이 결정되고 있는 것으로 나타났으며, 우리나라도 그 중 하나에 해당한다.

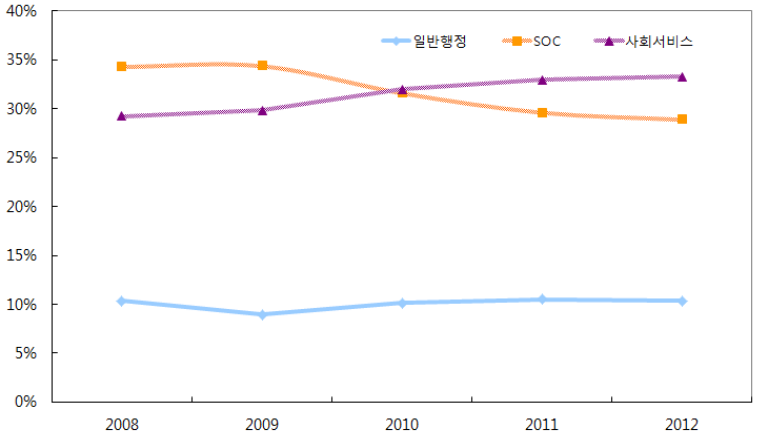
4) 김현아, "지방공기업 부채의 경제적 의미: 도시개발공사를 중심으로", 2013 지방재정세미나 논문발표, 2013.11

기조절을 시행하고 있고, OECD 국가들 중 경기부양을 위하여 SOC 지출을 확대한 나라는 오스트리아, 캐나다, 프랑스, 독일, 한국, 스페인, 미국에 해당한다.[5] 앞서 설명한 바와 같이 복지지출의 대부분 즉, 재분배 관련 연금, 건강보험, 공적부조 관련 증가여부는 국회에서 결정되는 부분이 절대적이라고 할 수 있으나 SOC 분야 지출은 해당 지역, 즉 시와 군단위에서도 일정부분 재정지출 규모를 결정할 수 있는 부분이 넓은 편에 속한다. 따라서 재정지출 효율화 관점에서 본다면, SOC 분야지출에 대한 관리방안을 집중적으로 검토하는 것이 우선적인 대안일 수 있다.

<그림 2> 1995-2007 지방세출 변화




<그림 3> 2008-2012 지방세출 변화




5) 당시 경기부양을 위하여 사용한 재원규모의 75% 이상이 지방정부 SOC를 통하여 지출된 것으로 나타나고 있다.(OECD(2011), Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Context: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en.)

해당연도 총 세출액을 본청, 시, 군, 구 단위로 나누어 살펴보면 우리나라 지방세출이 각 지방정부 단계별로 얼마만큼 지출되는지 파악할 수 있다.[6] 2012년도 기능별 자치단체별 세출비중에서는 역시 사회복지 항목이 2012년 전체 지방재정 지출 대비 20.5%의 높은 비중을 차지하고 있으며 이들 중 '인구집중' 지역이라고 할 수 있는 '시지역'이 14개 항목 4개 자치단체 단계별 구분에서 단일항목으로는 6.9% 비중으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로는 본청과 '자치구'가 5.5% 내외의 비중을 각각 자치하고 있다. 자치단체별 기능 배분면에서 '사회복지' 분야가 인구대비 가장 비례적으로 지출이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 오히려 '보건'분야 지출의 경우, 인구대비와 달리 군지역은 많이 배분되고, 자치구지역은 매우 낮은 비중인 점을 본다면 병원시설이 대부분 도시지역에 밀집되어 있는 것을 반영하여 보건관련 사업이 '재분배적'으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

대표적인 SOC 인프라에 해당하는 '수송 및 교통'과 '국토 및 지역개발' 분야의 경우, 각각 10.3%, 8.3%의 비중으로 지출되었는데, 군지역과 자치구 지역 간의 지출비중을 보면, 두 항목간의 차이가 있음을 알 수 있다. 수송 및 교통은 물류 및 교통인프라 관련 사업에 해당하므로 인구집중지역으로의 배분이 필요하고, 따라서 시지역과 자치구지역이 군지역에 비해서 상대적으로 높은 비중으로 나타나고 있다. 그러나 국토 및 지역개발은 절대적인 배분면에서 '군지역(1.9%)'이 자치구(0.4%) 지역보다 월등히 높게 나타나고 있으며 그 밖에 '교육'분야와 '과학기술'은 지식기반적인 성격으로 인하여 거의 대부분이 본청사업으로 지출되고 있음을 알 수 있다.

재정효율화 관점에서 볼 때, 분야별 자치단체별 분야 중 어느 부분에서 효율화가 가능한가를 파악하기 위해서는 우선적으로는 '인구비중'과의 관계를 기준으로 생각해볼 수 있다. 수도권에서 비수도권으로의 인구이동이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 군지역의 지역개발 비중을 지속적으로 증가시켜야 하는지, 그럼에도 불구하고 역시 균형발전 차원에서는 일정부분의 공공지출이 유지되어야 하는지에 대한 정책적 판단이 필요한 시점이다.

6) 2012년 기능별 자치단체별 세출비중은 2008년 이후부터 꾸준히 비슷한 추이를 보여주고 있음도 확인할 수 있었다.

<표 2> 2012년도 기능별 자치단체별 총 세출액 비중

(단위: %)

| | 2012 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 본청 | 시 | 군 | 자치구 |
| 일반공공행정 | 8.5 | 4.6 | 2.1 | 0.9 | 0.9 |
| 공공질서및안전 | 1.8 | 0.8 | 0.5 | 0.4 | 0.1 |
| 교육 | 6.5 | 5.6 | 0.6 | 0.2 | 0.2 |
| 문화및관광 | 4.9 | 1.7 | 1.9 | 1.0 | 0.3 |
| 환경보호 | 10.2 | 2.7 | 5.1 | 1.9 | 0.5 |
| 사회복지 | 20.5 | 5.5 | 6.9 | 2.6 | 5.4 |
| 보건 | 1.4 | 0.3 | 0.5 | 0.3 | 0.3 |
| 농림해양수산 | 6.9 | 1.1 | 2.3 | 3.3 | 0.1 |
| 산업중소기업 | 2.2 | 1.1 | 0.7 | 0.3 | 0.1 |
| 수송및교통 | 10.4 | 5.9 | 3.1 | 0.8 | 0.7 |
| 국토및지역개발 | 8.3 | 2.5 | 3.5 | 1.9 | 0.4 |
| 과학기술 | 0.3 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 예비비 | 2.0 | 0.6 | 1.0 | 0.3 | 0.2 |
| 기타 | 16.0 | 4.6 | 4.7 | 2.5 | 4.3 |
| 합 계 | 100.0 | | | | |

자료: 『지방재정연감』 각 연도

<표 3> 연도별 자치단체별 인구비중

(단위: %)

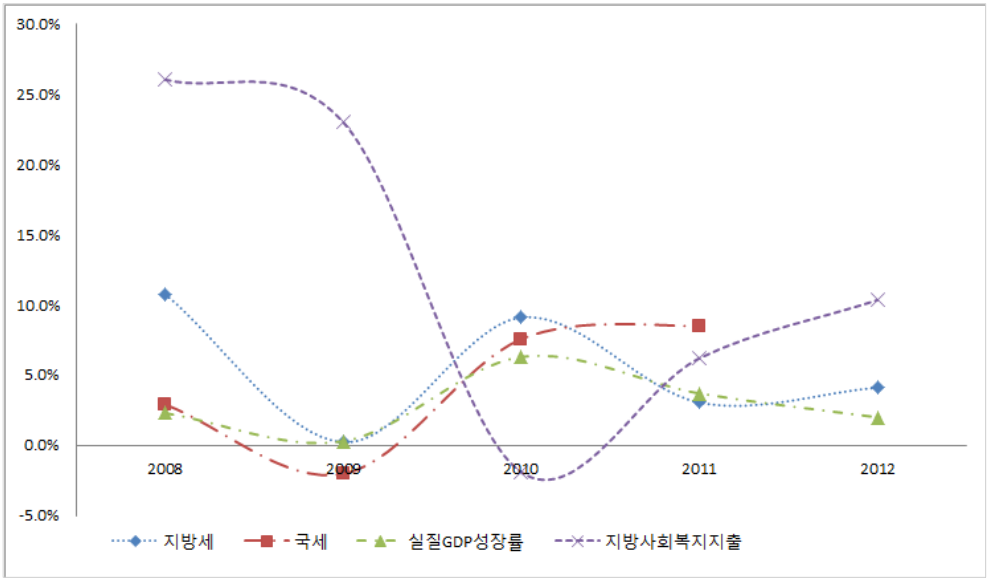
| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|
| 시 | 45.6 | 45.8 | 46.5 |
| 군 | 9.5 | 9.5 | 9.0 |
| 자치구 | 44.9 | 44.6 | 44.4 |
| 합 계 | 100 | 100 | 100 |

자료: 안전행정부, 『주민등록인구통계』, 각 연도

다음은 GDP 성장률과 주요 재정지표 성장률을 살펴보았는데 역시 '지방부분 사회복지지출 증가율'이 가장 변동이 심한 것으로 나타나고 있다. 국세와 지방세 성장률은 실질 GDP

성장률과 연계하여 조금 더 증감폭이 크게 변화하고 있으며, 사회안전망 역할을 하는 사회복지지출 증가율은 이와는 반대방향으로 심한 변화폭을 보이고 있음을 알 수 있다. 따라서, 국가경기흐름을 반영하여 사회복지지출은 경기반대(counter-cyclical)로 지출이 이루어지고 있었음을 확인할 수 있다. 또한 이는 이전재원, 즉 국고보조금과 지방교부세를 통하여 이루어지는 우리나라 이전재원 배분의 정책적 패러다임과도 연결해 파악해볼 수 있다.

<그림 4> GDP 성장률과 주요 재정지표 성장률




## 2. 우리나라 지방채무와 지방재정 관리 쟁점사항

우리나라를 포함하여 대부분의 국가들은 2008년 경제위기 이후 지방채무수준이 증가하고 있는 추세이다. 그 중에서 지방정부 전체 예산보다 더 많은 부채를 갖고 있는 나라들도 있는데 먼저 2007년에도 이미 그와 같은 부채수준을 유지한 나라로는 미국, 독일, 캐나다, 일본이 있고, 그 이후 경제위기를 지나면서 지방정부 예산대비 100% 이상으로 부채규모가 증가한 나라는 호주, 노르웨이, 스페인, 포르투갈 등이 있다.

경제위기 이후 지방채무의 증가내용 파악은 중앙정부 채무증가 분석보다 어려운데 이는 채무수준의 경우 물론 거시경제변화가 가장 중요한 변화요인에 해당하지만, 지방채무는 여기에 더하여 정부 간 재정관계와 지방정부의 재정운용 방식 등이 영향을 미치기 때문에 더욱 일반화된 패턴을 찾기 어렵다. 예를 들면 같은 북구유럽 국가인 경우에도 덴마크, 스웨덴, 핀

란드는 정부예산대비 50% 수준이고 노르웨이는 약 100% 수준이다. 정부 간 재정관계면에서 본다면 스위스나 미국과 같은 지방정부의 재정적 독립성이 강한 나라들의 경우도 차이가 있고, 정부 간 재정관계가 밀접한 국가들 가운데 독일, 캐나다, 일본은 매우 높은 채무수준을 보이는 반면 우리나라와 프랑스는 비교적 낮은 것으로 나타나고 있다.[7)]

다만 우리나라와 일본의 예를 볼 때 채무와 관련하여 향후 우리나라 정부간 재정운용에 시사하는 방향은 확인할 수 있다. OECD 국가들 대상으로 한 채무수준 분석에서 우리나라는 가장 채무수준이 낮은 나라이며, 경제위기 이후의 증가폭도 높지 않은 나라에 속한다. 〔그림 6〕에서 보는 바와 같이 우리나라와 달리 일본은 가장 높은 채무수준을 보여주고 있는데 여러모로 우리나라와 유사한 정부 간 재정구조를 가지고 있는 점을 고려해본다면 어떠한 요인이 이러한 차이를 가져왔는가를 잘 주목해야 할 필요가 있다.

우리나라는 현재 가장 높은 이전재원 비중(2011년 기준 GDP 대비 9.2% 비중)을 보이고 있으며 이는 지방정부의 채무수준을 낮게 하는 중요한 요인에 해당하고 있다. 그러나 지방세 비중은 비교적 높으나 정부 간 재정관계 운용에 있어 매우 밀접한 관계를 보이고 있는 일본의 경우, 오히려 이러한 요인이 지방정부의 채무를 증가시키는 요인으로 작용했을 가능성이 높아 보인다. 이론적으로 높은 이전재원 의존도나 상위정부 의존도는 지방정부의 재정책임성을 잠식할 우려가 높기 때문이다. 또한 유사한 정부 간 재정구조를 보이고 있지만 매우 다른 채무수준을 보이고 있는 이유는 아직까지는 우리나라 복지관련 정부지출 규모가 크지 않은 것을 의미하고, 본격적으로 고령화 진행이 이루어지지 않았기 때문으로 해석 가능하다.

그러므로 정부채무와 관련하여 우리에게 닥친 가장 위험한 변수는 '고령화 진행속도'이다. 경제성장률 하락과 정부지출 증가가 동시에 이루어지는 것은 다른 나라들도 유사하게 나타나지만 결국에는 고령화속도의 차이에 따라 국가간 채무수준이 결정된다고 볼 수 있기 때문이다. 우리나라가 OECD 국가 기준 가장 낮은 '출산율'을 나타내는 점을 고려해본다면, 향후 5년 후의 우리나라의 채무수준 증가폭은 지금보다는 훨씬 높은 수준으로 변할 것을 짐작할 수 있다.

그러나 고령화와 저출산 부분의 문제는 장기적이고 사회적인 정책이 필요한 것으로서 지방자치단체의 정책결정 범위를 넘어서는 문제이다. 그러므로 재정관점에서 중앙정부와 지방정부가 고려할 수 있는 부분은 첫째, 복지재정지출의 의사결정을 중앙정부와 지방정부간에 어디까지 분담을 할 것인가와 둘째, 이에 따라 현재 약 70 : 30 정도의 중앙과 지방의 복지재정부담 비중을 지속적으로 유지할 것인지에 대한 것이다. 그러나 이는 정부 간 유기적인

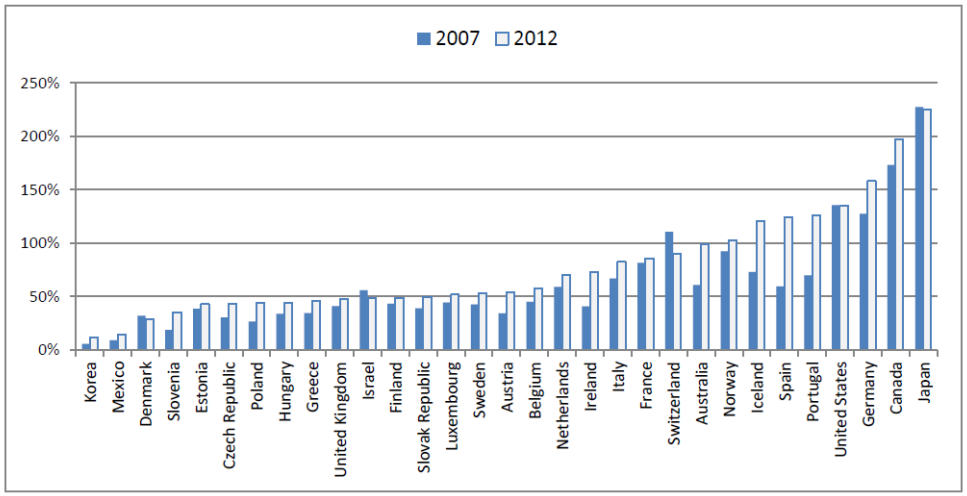
7) 이에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 다루기로 한다.

세입 세출 구조 하에서 결정되는 것으로 위 두 사안만을 해결한다고 정부 간 복지재정부담 논의가 끝나는 것은 아니다.

최근 나타나고 있는 '영유아보육' 예산의 정부와 지방자치단체간의 내용은 일견 정치적 충돌이나 '보육서비스의 national minimum'화라고 볼 수도 있다. 그러나 이는 사실 우리나라 지방세율이 전국적으로 똑같은 것에서부터 출발하는 것으로서 해당지역에 사는 '재정가격'이 전국적으로 같으므로 따라서 '수혜 패키지'도 같아야 함을 요구하는 지극히 당연한 의사결정으로 보는 것이 정확한 해석일 것으로 보인다. 또한 그 밖에 국가별 채무통계에서 제외되고 있는 지방공기업 부채 또한 향후 지방채무수준에 영향을 미칠 것으로 전망된다. 지방공기업 부채는 법리적으로 지방정부 채무로 보는 것이 타당한가에 대한 논의와 국가공기업과의 업무분담 내용, 해당 산업과의 관계, 거시경제영향, 민영화정도 등이 논의된 후 지방재정과의 연계가 진행될 것으로 보인다.

<그림 5> Evolution of SNG debt as a share of SNG revenues

a) 2007-2012 by country




자료: Claudia Hulbert and Camila Vammalle"Debt management at the sub-central level", OECD, 14 Nov 2013(COM/CTPA/ECO/GOV(2013)9). p.13 Figure 2 인용

# Ⅳ. OECD 국가들의 채무수준과 정부간 재정관계

2011년도 기준 OECD 국가들의 채무수준과 정부간 재정관계를 살펴보면 GDP 대비 정부지출 비중은 연방형 국가들의 경우, 중앙정부는 평균 20.5%이고, 주정부와 지방정부 비중도 약 19.7% 수준이다. 단일형 국가들의 GDP 대비 정부지출 비중은 중앙정부와 지방정부가 각각 30.4%와 14.1% 수준으로 중앙정부가 약 2배 이상 큰 것으로 나타났다. 우리나라의 경우, GDP 대비 정부지출 비중은 선진국 대비 낮게 나타나고 있으며 중앙정부는 약 20%, 지방정부는 약 13% 수준이다. 더불어 조세부담률 역시 우리나라는 선진국 대비 낮은 편으로 20%이하 수준을 유지하고 있다.

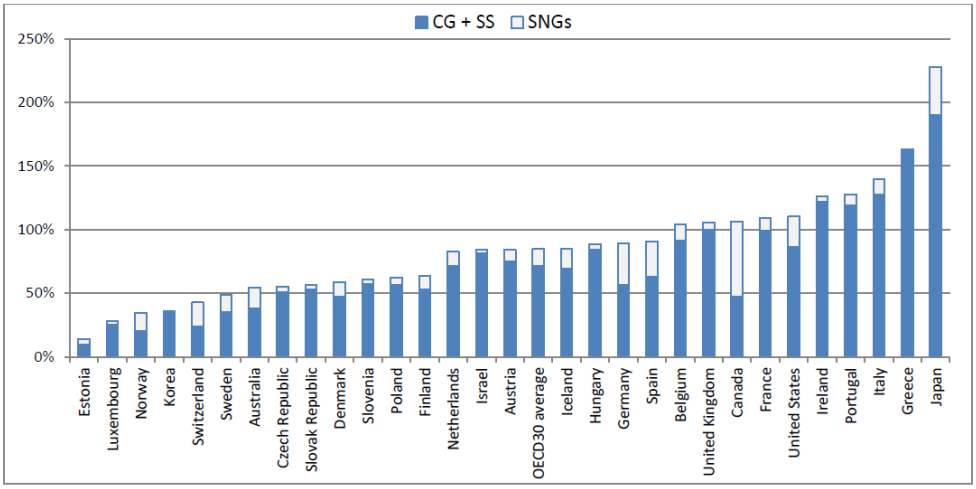
반면 GDP 대비 이전재원 비중은 우리나라가 가장 높은 수준으로 나타난다. 연방국가의가 GDP 대비 이전재원 규모는 6.4%, 단일형 국가가 5.4%이다. 이전재원 비중이 높은 유럽국가로는 영국이 약 8.8%의 비중으로 가장 높은 편이며, 연방형 국가 중 오스트리아 7.2%, 벨기에 7.5%이고, 독일이 4.5% 수준이다. 정부지출에서의 이전재원 운영 규모면에서는 우리나라와 영국이 적극적인 이전재원 활용국가로 볼 수 있다.

주요 국가들의 GDP 대비 채무수준을 살펴보면, 연방국가의 중앙정부는 약 72.4%, 지방정부는 19.3% 수준이며, 단일국가의 경우, GDP 대비 65.7%가 중앙정부 부채이며, 지방정부는 약 7.1% 수준으로 나타나고 있다. 채무에 있어서는 연방국가나 단일형 국가 모두 국가부채 규모가 절대적으로 큰 것을 알 수 있고, 국가부채의 일차적인 책임은 중앙정부가 부담하고 있음을 알 수 있다. 조세수입이나 정부지출 면에서 지방정부 부담이 커지고 있는 것과 비교해 볼 때 채무에 있어서는 중앙정부보다 지방정부가 2차 충격위치에 있음을 알 수 있다. 국가부채 규모가 큰 일본의 경우를 예로 보면, 중앙정부가 GDP 대비 2배 정도를 부담하고 있는 반면, 지방정부는 약 30% 수준이고, 이탈리아는 중앙정부가 113%인 반면, 지방정부는 약 8.1% 수준에 불과하다. 또한 포르투갈과 아일랜드 역시 비슷한 수준으로 나타나고 있다. 우리나라는 앞서 밝힌 것과 같이 절대적인 부채규모는 약 30% 대 수준으로 아직까지는 선진국대비 낮은 편이고, 특히 지방정부의 경우에는 2%대 임을 알 수 있다.

주요국들의 GDP 대비 지방채무 비율은 경제위기 이후 어떠한 변화가 있었는지 좀 더 살펴보면 지방정부 부채 규모가 급증한 국가들로 스페인, 중국, 캐나다가 눈에 띄고, 대부분의 국가들은 경제위기 이후 소폭 상승한 것으로 보인다. 지방재정위기의 중심에 있는 스페인은 2008년 당시 9.6%였으나, 2012년 기준 약 21.6%로 약 2.25배 증가하였다. 중국은 지방정부 재정위기 증가추세가 빠른 것으로 알려져 있으며, 구조적으로 부채관리가 어려운 상황이라서 사실상 이보다는 훨씬 더 클 것으로 예측하고 있다. 캐나다는 2008년 당시 20.9%,

2012년에는 약 26.8%로 증가하여 약 1/3정도 증가한 것으로 보인다. 그 외 미국의 경우, 2008년 당시 GDP 대비 지방정부 부채 규모는 약 17.8%였고, 2012년 기준 18.7% 수준이다. 또한 절대규모면에서 지방정부 부채가 GDP 대비 30%에 달하는 독일의 경우도 주목해야 할 나라이다.

<그림 6> Composition of public debt as a share of GDP(2012)




주: CG는 중앙정부, SS는 사회보장, SNG는 지방정부를 의미함
자료: Claudia Hulbert and Camila Vammalle"Debt management at the sub-central level", OECD, 14 Nov 2013(COM/CTPA/ECO/GOV(2013)9). p.11 Figure 1 인용

<표 4> 2011년도 OECD국가의 채무수준과 재정현황

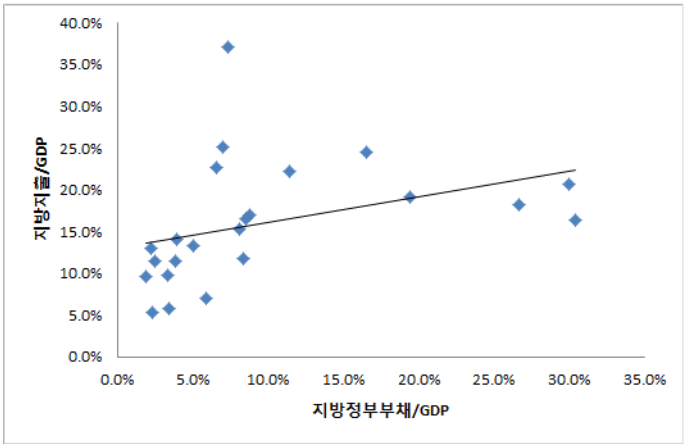
(단위: %)

| | GDP대비 정부지출비중 | | GDP 대비 이전 재원 | 조세부 담률 | 조세수입 | | Debt/일반정부 | | | Debt/GDP | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 중앙 | 지방 | | | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 사회 보장 | 중앙 | 지방 | 사회 보장 |
| Austria | 26.1 | 17.0 | 7.2 | 30.06 | 93.3 | 6.7 | 91.3 | 12.2 | 0.8 | 66.0 | 8.8 | 0.6 |
| Belgium | 30.3 | 22.2 | 7.5 | 29.79 | 84.5 | 15.5 | 91.7 | 11.7 | 0.6 | 89.6 | 11.4 | 0.6 |
| Germany | 14.4 | 20.7 | 4.5 | 22.83 | 52.3 | 47.7 | 63.6 | 37.2 | 0.1 | 51.2 | 30.0 | 0.1 |
| Switzerland | 10.9 | 20.8 | 6.7 | 21.50 | 47.9 | 52.1 | | | | | | |
| United States | 26.3 | 19.2 | 6.1 | 19.39 | 53.0 | 47.0 | 95.5 | 18.9 | | 98.5 | 19.4 | |
| Canada | 14.7 | 18.3 | | 28.14 | 45.6 | 54.4 | 62.6 | 29.6 | | 56.6 | 26.7 | |
| **연방형평균** | **20.5** | **19.7** | **6.4** | **25.29** | **62.8** | **37.2** | **81.0** | **21.9** | **0.5** | **72.4** | **19.3** | **0.4** |
| Czech Republic | 29.5 | 11.4 | 4 | 19.82 | 97.8 | 2.2 | 93.8 | 6.3 | 0.0 | 36.7 | 2.5 | 0.0 |
| Denmark | 42.3 | 37.2 | | 47.06 | 72.5 | 27.5 | 84.8 | 15.8 | 0.3 | 39.4 | 7.3 | 0.2 |
| Estonia | 28.7 | 9.7 | | 27.03 | 83.8 | 16.2 | 50.8 | 55.8 | 0.0 | 3.1 | 3.4 | 0.0 |
| Finland | 27.4 | 22.6 | 5.5 | 30.91 | 67.3 | 32.7 | 92.2 | 13.4 | 0.0 | 45.3 | 6.6 | 0.0 |
| France | 22.3 | 11.7 | 4 | 20.31 | 71.5 | 28.5 | 81.8 | 9.7 | 12.2 | 70.2 | 8.3 | 10.5 |
| Hungary | 33.8 | 11.5 | 6.4 | 23.64 | 89.9 | 10.1 | 94.9 | 5.3 | 0.4 | 68.6 | 3.8 | 0.3 |
| Iceland | 36.1 | 13.4 | | 35.96 | 73.6 | 26.4 | | | | | | |
| Ireland | 40.9 | 5.8 | 4.3 | 22.62 | 100.0 | 0.0 | 99.5 | 3.2 | 0.0 | 105.9 | 3.4 | 0.0 |
| Israel | 38.5 | 6.1 | | 27.02 | 91.2 | 8.8 | | | | | | |
| Italy | 28.1 | 15.3 | 7.8 | 29.51 | 76.9 | 23.1 | 94.6 | 6.8 | 0.0 | 113.7 | 8.1 | 0.0 |
| Japan | 19.7 | 16.4 | 2.5 | 16.67 | 56.6 | 43.4 | 92.5 | 13.2 | | 213.0 | 30.4 | |
| Korea | 20.1 | 13.0 | 9.2 | 19.78 | 78.6 | 21.4 | 93.7 | 6.28 | | 34.0 | 2.28 | |
| Luxembourg | 29.9 | 5.4 | 2.3 | 26.39 | 93.4 | 6.6 | 91.0 | 12.5 | 0.0 | 16.6 | 2.3 | 0.0 |
| Netherlands | 28.9 | 16.5 | 5.3 | | | | 90.0 | 13.1 | 4.0 | 58.7 | 8.6 | 2.6 |
| Norway | 35.2 | 14.8 | 4.7 | 43.23 | 87.8 | 12.2 | | | | 20.3 | 12.6 | |
| Poland | 24.9 | 14.1 | | | | | 94.9 | 7.6 | 1.9 | 49.3 | 3.9 | 1.0 |
| Portugal | 36.3 | 7.0 | 3.2 | | | | 98.2 | 5.5 | 0.0 | 105.8 | 5.9 | 0.0 |
| Slovak Republic | 22.4 | 6.6 | | 16.75 | 95.1 | 4.9 | | | | | 2.7 | |
| Slovenia | 32.7 | 9.7 | | 21.96 | 81.7 | 18.3 | 96.4 | 4.0 | 0.3 | 45.2 | 1.9 | 0.1 |
| Spain | 17.1 | 24.6 | 8 | 19.91 | 48.3 | 51.7 | 84.6 | 23.9 | 2.3 | 58.5 | 16.5 | 1.6 |
| Sweden | 29.1 | 25.2 | 5.2 | 38.88 | 59.2 | 40.8 | 86.9 | 18.1 | 1.4 | 33.7 | 7.0 | 0.5 |
| United Kingdom | 44.8 | 13.2 | 8.8 | 28.81 | 94.0 | 6.0 | 98.8 | 5.8 | 0.0 | 84.7 | 5.0 | 0.0 |
| **단일형평균** | **30.4** | **14.1** | **5.4** | **27.17** | **80.0** | **20.0** | **90.3** | **12.6** | **1.4** | **65.7** | **7.1** | **1.1** |

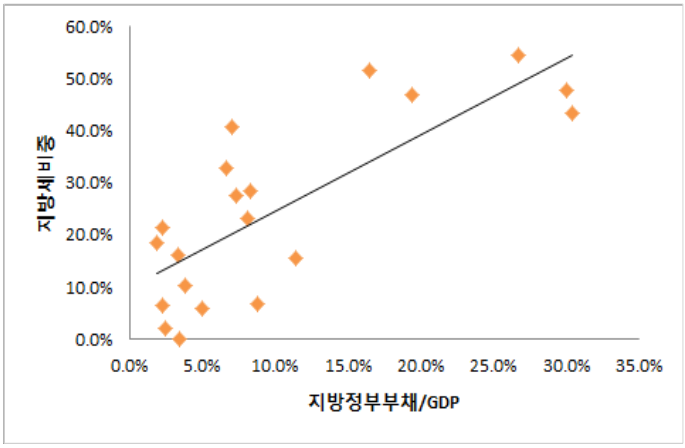
주: 1. GDP대비 정부지출비중, 조세부담률, 조세수입은 OECD National Account 자료임. '사회보장' 부분은 연금, 건강보험 등을 포함한 각국의 사회보장 계정에 해당함
한국은 2011년 자치단체예산개요, 일본은 2011년 國民経済計算確報(내무성)자료임
2. 연방정부 '지방'은 주정부(State)와 지방정부(Local)를 합한 값임
3. 조세부담률은 사회보장을 제외하였으며, GDP 대비 이전재원비중은 2006년 자료에 해당함
4. GFS는 일반정부부채 규모, 중앙정부, 지방정부, 사회보장 각각의 부채규모가 나타나 있음
5. 유럽의 지방정부 채무는 Council of Europe(Edited by Kenneth Devey)에서 발간된 "Local government in critical times" (2011)의 자료를 대조하여 정리한 것임

자료: 김현아·김지영, "지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로", 한국조세재정연구원, 2013(출판예정), 〔그림 Ⅳ-9〕 인용

<그림 7> 2011년도 지방정부 지출규모와 지방정부부채




<그림 8> 2011년도 지방정부 지출규모와 지방세




2011년도 OECD 국가들을 대상으로 지방재정 지출 규모와 지방정부 부채 규모와의 상관관계를 살펴보면 지방정부 지출규모가 큰 국가일수록 지방정부 부채규모가 큰 것으로 나타나고 있다(상관관계 0.45(0.03), 5% 내 유의함). 지방정부 지출규모는 크게 지방세(자체재원) 비중과 이전재원으로 구성되어 있으므로, 각 항목과 지방정부 부채규모와의 관계를 살펴보았다. 우선 지방세 비중의 경우 지방정부 부채와 양의 상관관계를 보여주고 있다(0.706(0.02), 1% 내 유의함). 반대로, 이전재원과는 음의 관계를 보이고는 있으나 유의한 수준은 아닌 것으로 나타났다. 이에 대해 OECD(2013)의 분석결과에서는 지방채무 수준이 높은 나라의 경우, 이전재원 증가율이 낮은 것으로 보여준 바 있는데 이는 위기시의 전

년대비 증가율을 기준으로 살펴본 것이므로 성격이 다르다고 보여진다.[8)]

위의 결과가 시사하는 점은 세입분권 수준(지방세 비중이 높은 경우)이 상대적으로 높은 나라가 지방정부 부채활용을 통한 지방재정 규모를 확대하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방채무는 해당 자치단체의 재정력을 신용으로 하여 발행되는 것을 원칙으로 하므로 지방세 비중이 높은, 즉 인구집중도가 높아 세원이 비교적 높게 분포된 경우에 있어서 채무활용도가 높다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 같은 내용을 시사하는 것으로, 지방정부 재정 규모 중 이전재원 비중이 높은 나라의 경우, 부채규모가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 이는 지방정부의 경우, 확보된 세입규모 외에 추가적으로 재정수요 발생시, 이전재원 혹은 지방채가 대체관계에 있는 것으로도 해석할 수 있겠다. 그러나 이는 '소득수준'이나 '지방정부 재정관리', '지방정부 재정운용방식' 등은 고려되지 않은 것으로 역시 일반화하여 해석하기 어렵다.[9)]

지방정부 부채규모와 조세부담률과의 관계도 음으로 나타나고 있으나 유의하지 않다. 이론적으로는 해당 국가의 조세부담률이 높은 경우, 재정지출에 대한 국민들의 추가부담 의지가 높다고 볼 수 있으므로 상대적으로 지방정부(중앙정부) 부채 규모는 낮게 나타날 것으로 전망된다. 그러나 단순상관관계 분석에서는 부호 자체는 음으로 나타났으나 유의미한 설명을 하지 못하고 있다. 더불어 OECD 국가들의 채무관리 수준에 대한 분석으로는 중앙정부의 재정규율(Strictness of the rule ensuring long-term debt sustainability)이 강할수록 채무수준이 낮게 나타나고 있는 결과도 참고할 필요가 있다.[10)] 이상의 논의를 요약해보면, 현재 우리나라 지방채무 수준은 낮게 나타나고 있으나, GDP 대비 정부비출이 낮은 점, 이전재원 비중이 높은 점, 복지지출 수준이 낮은 점을 볼 때, 향후 지방정부 재정지출과 채무 부분이 증가할 것을 시사하고 있다.

---

8) Blöchliger, H. and B. Égert (2013), "Fiscal Consolidation Across Government levels-Part 3. Intergovernmental Grants, Pro-or Counter-Cyclical? ", OECD Economics Department Working Papers, No.172, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxqrlmtf-en., p.8 Table1 인용

9) 이는 사실상 '소득수준'이 높은 국가가 분권 수준이 높은 것을 의미하기도 하는 것으로 향후 실증분석이 필요한 부분이다.

10) Hansjörg Blöchliger et. al., "Sub-central Governments and the Economic Crisis", Economics department working papers No. 752, OECD, Feb 18, 2010.

# Ⅴ. 실증분석

## 1. 선행연구 분석 및 본 연구와의 차이점

지방정부의 세출구조 및 결정요인에 관한 연구는 다수 존재한다. 김성희(2009)는 예산의 증가와 부문별 증가추이의 차이가 점증적인지 혹은 부문별 지출간의 경쟁에서 기인되는지를 살펴보았다. 즉, 점증성(incrementalism)과 경쟁성(zero-sum competition)이 지방자치단체의 예산결정에 어떻게 작용하는가를 살펴본 것으로 예산결정과정과 재정지출과의 연계를 분석한 논문이다. 그러나 이는 정부지출 증가를 예산결정과정의 결과로만 해석할 우려가 있고, 해당 지역의 경제성장잠재력, 지역적 특성 등은 통제되지 못한 한계를 가지고 있다. 김상헌(2012)은 2002년부터 2010년까지의 우리나라 시군구 자료를 이용하여 지출항목별로 점증성, 정치적경쟁, 자주재원비율, 보조금비율, 주민수 등의 영향력을 살펴보았다. 전체적으로 재정운영의 점증성이 크게 작용하는 점을 확인하였으나 이 분석은 각 항목별 행태분석은 하였으나 이로 인한 전체적인 정부 간 재정운용간의 일정한 패턴을 파악하기에는 항목별 분석결과가 상충되는 부분이 없지 않다.

본 연구는 박기백·김현아(2005)의 기본모형을 확장한 것으로도 볼 수 있으나, 분석방법이나 변수선택 근거, 변수내용은 당시의 연구와 차이가 있다. 단순히 '정치적 경쟁'정도만을 정치경제학적 변수로 삼았던 것에 반해 본 논문에서는 '지방의회-자치단체장-국회-대통령집권당' 거버넌스 구조를 모두 포함시켜 살펴보았다.

## 2. 분석의 의의 및 가설

앞서 지방재정에 영향을 미치는 다양한 요인들로 거시경제의 불안정성, 복지지출 증가, 정치경제적 요인들임을 살펴보았고, 그 외에 주요국의 지방채무와 정부간 재정과의 관계에 대한 분석도 검토하여 보았다. 두 변수간의 단순 분석으로는 지방세출에 영향을 미치는 다양한 요인을 구분해내기는 쉽지 않으므로 계량경제학적 방법론에서는 다변수를 고려한 실증분석을 수행한다. 그리하여 본 분석에서는 다음과 같은 가설검증을 위하여 실증분석을 실시하고자 한다.

(가설 1) (경제적 ·지역적 특성) 해당 지역의 성장기반이 높을수록 재정수요가 증가할 가능성이 높으므로 1인당 GRDP의 증가는 1인당 재정지출을 증가시킬 것으로 볼 수 있겠다

(+). 우리나라의 경우, 인구규모가 큰 지역일수록 1인당 재정지출이 낮게 나타나는 특징이 있으므로 (-) 부호가 예상된다. 우리나라 '지가상승률'의 경우, 지역적 특성이 반영된 변수라기보다는 오히려 GDP 와의 연계성이 높은 거시경제지표의 성격이 강하다. 거시경기가 좋을 경우 소득수준이 증가하여 재정수요가 증가할 수도 있으며, 반대로 경기가 나쁠 때 이전재원을 증가시키는 '경기확장정책'을 활용한 사례도 있으므로 예상부호는 (+, -)가능하다.

(가설 2) (재정력) 광역수준에서의 1인당재정지출은 해당 지역의 재정력이 높을수록 증가하는 것이 당연할 것으로 예상된다(+). 다만, 높은 '형평화보조금'으로 지역간 재정수준을 일정하게 맞추는 지방교부세로 인하여 그 증가효과는 일부 상쇄될 수도 있을 것으로 예상된다. 복지지출 증가는 지방재정지출의 주요 원인으로 작용할 것으로 예상된다(+).

(가설 3) (정치적 특성) 직전선거의 투표율이 높을 경우, 지역의 민의가 재정에 반영될 가능성이 높다고 볼 수 있으므로 (+)가 예상된다. 또한, 당선자와 차점자와의 격차가 클 경우에는 자치단체장의 정치권한이 막강할 수 있으므로 역시 재정지출을 증가시킬 유인이 있다고 보았다(+). 그 밖에, 광역의회의원과 국회의원과의 정당일치여부, 광역의회의원과 여당의 일치여부, 자치단체장과 여당의 일치여부는 각각 재선에 성공하기 위하여 재정지출을 증가시킬 유인이 있다고 보았다(+).

가설과 변수선택의 근거는 주요 선행연구 분석결과를 기준으로 하였다. GRDP와 재정지출의 관계는 분권과 경제성장(Decentralization and economic growth)의 오랜 논쟁에 해당하며 따라서 예상부호는 분명하지 않다. 분권과 경제성장이 양의 상관관계가 있다는 대표적인 연구는 Hammond, Tosun(2011), Iimi(2005), Yilmaz(2000) 등이 있으며 국내연구로 가장 최근 연구로는 홍근석(2013) 등 다수가 있다. 1인당 인구규모에 따른 1인당 재정지출과의 관계는 박기백·김현아(2005)의 분석결과에 따른 것이다. 지가상승률이 GDP와의 연계성이 강하다는 결과는 김현아·김지영(2013, 출판예정)과 최근의 OECD 분석결과 중에서도 언급된 바가 있는 내용에 해당한다.[11] (가설 2)의 변수 선택 근거는 선행연구 등에서 지방세와 재정지출과의 관계, 이전재원과 재정지출과의 관계는 다수 분석된 바 있다. 또한, 본 분석에서는 재정지출증가의 직접적인 요인에 해당하는 복지지출을 추가시켰다.

더불어 박기백·김현아(2005)에서는 정치적 경쟁, 즉 당선자와 차점자간의 격차가 클수록

11) Hansjörg Blöchliger("The taxation of immovable property: Scoping paper", 4th Nov. 2013, OECD Network on Fiscal relations across levels of government)의 p.11의 Table 1 에서는 우리나라 재산세가 Houseprice(landprice)와 GDP와 강한 양의 상관관계를 보여주고 있는 결과를 보여준 바 있다.

정책적 경쟁정도가 심하다고 보았고, 그 경우 재정지출을 증가시킬 유인이 크다고 보았고, 본 분석은 정치경제적 변수를 확대하여 살펴보았다. 정치변수에 대한 연구는 분석의 대상에 따라 상반된 결과를 보여줌으로써 논쟁 중에 있는 대표적인 정치경제학적 연구분야이다. Bunce(1981)는 미국의 주정부를 대상으로 분석한 결과 새로 선출된 단체장이 재선으로 당선된 단체장보다 정책변동이 크다는 결론을 얻었으며, Wolman, et. al.(1996)의 미국의 시정부를 대상으로 역시 같은 결론을 얻은 바 있다. 그러나 그와 상반된 연구결과도 존재하고 있어 우리나라의 경우에도 광역 및 기초정부의 정치행태와 예산과의 관계가 어떤 방식으로 진행하고 있는지 눈여겨 볼만하다. 권경환(2005)은 이에 대해 우리나라의 재선 기초 자치단체장의 경우 전반적으로 개발정책에는 부정적인 선호를 보인 반면, 복지정책에 대한 선호도가 높았던 변동도 심했던 것으로 분석한 바 있으며, 전술한 바와 같이 김상헌(2012)도 변수선택의 근거로 삼았다.

## 3. 분석방법 및 분석결과

{1인당 지방정부세출} it ≅ F { (C: 경제적 및 지역적 특성)it, (R: 재정여건과 재정지원)it, (P: 정치적 변수)it, ε it}, i=지역, t=연도

분석의 대상은 16개 광역자치단체이며, 분석의 기간은 1990년부터 2011년이다. 분석자료는 재정관련 변수의 경우, 「지방재정연감」 자료를 기준으로 하였고, GRDP는 통계청, 공기업관련자료는 안전행정부의 지방공기업 통계, 선거자료는 중앙선거관리위원회 공시자료를 활용하였다.[12] 분석방법은 동태적 패널모형(Dynamic panel model: Arellano-Bond dynamic panel data estimation)을 사용하였다. 본 분석은 거시경제변화에 따른 변화도 살펴보고자 하므로 시계열적 특성과 이에 따른 내생성도 충분히 크다고 보았다. 시계열적 특성이 반영된 변수들의 경우, 자기상관이 큰 변수들일 뿐만 아니라 설명변수들과의 내생성도 존재할 가능성이 높으므로, 일반회귀분석 혹은 고정효과 모형만으로는 추정치의 정확성을 담보할 수 없다. 일반적으로 지역패널을 사용할 경우, 고정효과 모형을 주로 사용하지만, 이 경우에는 지역적 특성만 고려대상이 아니라 경기적인 변수의 특성도 충분히 크다고 보아 동태적 패널모형을 사용하였다.

종속변수는 '1인당 지방세출' 변수이며, 설명변수 중 내생적인 관계에 있는 1인당 GRDP, 지가상승률 변수는 시차변수(1차, 2차)를 도구변수로 사용하여 내생성을 통제하였다. 종속

12) 분석자료의 기초통계량은 〈부록〉을 참고하기 바란다.

변수를 포함하여 수준변수일 경우에는 로그 값을 취한 변수를 사용하였으며 비율변수와 더미변수는 수준변수 그대로 사용하였다.

분석결과는 다음과 같다. 우선, 경제적 지역적 특성(C)을 살펴보기 위한 GRDP와 지방세출과의 관계는 양의 관계가 나타나고 있다. 우리나라는 '분권과 경제성장'의 맥락에서 볼 때, 지방정부 재정지출 증가가 경제성장에 일정부분 기여하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있겠다. 그러나 거시경제지표 변수로 사용한 '지가상승률'의 경우에는 뚜렷한 상관관계를 보여주지 못하였다. 광역단계에서의 '인구' 및 '인구증가율'도 사실상 거의 변화하지 않은 것으로 나타나 통제변수로의 역할만 수행한 것으로 보인다.

재정력 변수(R)의 경우, 지방세 비중이 높은 곳은 1인당 지방세출이 감소하는 것으로 나타나, 우리나라 광역자치단체의 주요 재정지출 사업들이 '규모의 경제(Economy of scale)' 효과가 여전히 큰 것을 확인할 수 있었다. 즉, 지방세 비중이 높은 서울지역의 경우, 1인당지방세출은 기타 지역에 비하여 작게 나타나는데, 이는 인구증가에 따라 사업비용이 비례적으로 증가하는 복지지출 비중이 증가하였음에도 여전히 규모의 경제가 큰 경제개발 분야 사업비중이 재정지출 확대에 영향력을 미치고 있음을 의미한다. 이는 '지방교부세'의 형평화 재원이 인구 희박지역에 집중적으로 분포된 결과에 따른 것이다.[13] 이상의 분석의 함의는 원윤희(2008)의 연구결과와도 같은 맥락으로 해석가능하다. 원윤희(2008)에서는 세출항목별로 지방공공서비스의 '조세가격'을 분석한 결과, 경제개발비에 비하여 사회개발비의 조세가격이 통계적 유의성이 높은 것으로 나타난 바 있다. 이는 해당지역의 세입증가, 즉 인구증가 대비 세출증가와의 연계성면에서 사회개발비 항목이 유의한 관계를 보여주는 것을 의미한다.[14] 이전재원 비중의 경우, '정부간 재정관계' 변수로 활용한 것이며, 이전재원 비중이 높은 곳이 재정지출이 증가하는 것은 현재의 재정지출이 대부분 국고보조사업과 지방교부세에 의존하여 수행되고 있음을 보여준다. 그 밖에, 일반회계 내 채무비중은 지방세출의 감소요인으로 작용하며, 회계장부상으로 관련이 없는 도시공사부채비율의 경우 아직까지는 지방세출과의 연계가 나타나지 않고 있음도 확인하였다.

정치적인 변수(P)의 경우, 직전선거 투표율이 높을 경우와 광역의회 다수당과 국회다수당과의 일치할 경우, 재정지출을 증가할 유인이 있을 수 있음을 보여주고 있다. 또한 우리나라 정치거버넌스 구조상 광역의회 다수당과 국회다수당이 일치할 경우에도 재정지출이 증가하

13) 김현아(2012)에서는 우리나라 이전재원 항목 중, 인구에 비례하여 증가하는 성격인 '국고보조금'의 경우에도 사실상 재정형평화 기능이 상당히 강하게 나타나고 있음을 보여준 바 있다.

14) 원윤희(2008)는 1995년부터 2005년까지의 시와 군을 대상으로 한 연구로서 본 연구와는 분석대상의 차이가 있으나, 우리나라 지방세와 재정지출간의 관계를 설명한 논지(notion)는 같다고 볼 수 있으며 광역단계에서도 역시 같은 결과가 도출가능하다.

는 유인으로 작용하는 것으로 설명하고 있다. 구체적인 전후관계는 파악할 수 없으나 이 두 변수의 상관관계는 강건한 결과를 추가분석에서도 보여주고 있다.

<표 5> 지방정부 세출변화 요인 분석결과

| | dep: 1인당 지방자치단체세출(log) | 모형 1 | 모형 2 |
|---|---|---|---|
| 경제적·지역적 특성 | 전년도 시차변수(Lag1) | 0.57(0.00)*** | 0.65(0.00)* |
| | **1인당 GRDP(log)** | **0.37(0.00)*** ** | **0.28(0.02)** ** |
| | 전년도 지가상승률 | -0.01(0.61) | 0.01(0.59) |
| | 인구증가율 | - | 0.02(0.27) |
| | 인구수(log) | -0.27(0.11) | - |
| 재정력 | **지방세 비중** | - | **-0.12(0.00)*** ** |
| | **이전재원 비중** | - | **0.77(0.00)*** ** |
| | 재정자립도 | 0.05(0.57) | - |
| | **복지지출 비중** | **0.17(0.00)*** ** | **0.44(0.00)*** ** |
| | **지방채무 비중** | **-0.03(0.01)** ** | -0.01(0.14) |
| | 도시공사 부채비율 | -0.02(0.30) | -0.02(0.48) |
| 정치적 특성 | **직전선거 투표율** | **0.01(0.00)*** ** | 0.01(0.13) |
| | 득표율 격차 | 0.02(0.82) | 0.04(0.28) |
| (일치여부) | 단체장과 광역의회다수당 | 0.01(0.99) | 0.06(0.18) |
| | **광역의회다수당과 국회다수당** | 0.02(0.17) | **0.03(0.02)** ** |
| | 광역의회다수당과 대통령소속당 | -0.04(0.85) | - |
| | 단체장과 대통령소속당 | -0.01(0.75) | -0.04(0.12) |
| | 상수 | 28.23(0.91) | -5.57(0.00)*** |
| N. of obs | | 141 | 129 |
| 그룹수 | | 16 | 14 |

주: ( )는 P-value이고, ***, **, *은 각각 1%, 5% 10%내의 유의수준을 의미함

# Ⅵ. 결론 및 대안제시

실증분석 결과는 변수간의 관계에서 함의하는 내용을 파악하는 기초자료일 뿐, 정책적 대안의 필요조건으로 보기에는 한계가 있다. 이상의 결과가 제시하는 재정적, 정치적 의미를 바탕으로 다른 가능성에 대해서도 꾸준히 살펴봄으로써 구체적인 정책적 대안이 제시되어야 할 것이다. 그러므로 앞장에서 다룬 재정환경 변화, 주요 선진국들의 재정지출 변화 추이, 실증분석 결과 등의 내용을 참고하여 지방채무를 포함한 지방세출 관리방안을 제시해보고자 한다.

지방세출 관리방안은 관리주체에 따라 두 가지로 분류해볼 수 있는데 첫째, 중앙정부가 지방정부에게 제시 혹은 관리할 수 있는 방안과 지방정부 스스로가 수행하는 관리방안이 있다. 먼저, 중앙정부가 제안하는 방법으로는 첫째, 이전재원을 통한 지방재정 지출 확대가 지방경제 성장과의 연계가 있을 것이라고 나타나는 바, 이전재원 개편을 통한 재정지출 효율화 방안이 가장 먼저 검토되어야 할 방안으로 판단된다. 실증분석 결과에서 나타나는 이전재원과 지방세 비중의 부호는 우리나라의 중앙 지방간 재정관계에서는 지방세와 이전재원 개편이 동시에 이루어져야 하는 내용임을 보여주고 있다. 지방세가 지방자치단체의 주요 재원임에도 불구하고 스스로의 세율이나 과표변경을 통한 재정확보수단으로 작용하지 못하고 있는 상황하에서 지방정부가 수행할 수 있는 재정효율화 방안은 재정지출 사업의 질적개선과 보다 직접적인 세출삭감 노력에 해당한다. 재정지출 사업의 질적개선은 현재의 '국고보조금' 사업과 '포괄보조금' 사업 중 어떠한 재원이 자치단체에게 필요한 사업을 수행할 수 있는 수단인가에 대한 평가가 필요하다. 선진국의 사례를 볼 때 경제위기 등을 재정압박을 받을 경우 포괄보조금이 주요한 대체수단으로 사용된 경우가 다수 있다. 우리나라도 향후 지금의 국고보조금 체계를 유지할 것인지, 사회복지 포괄보조금이 도입될지는 분명하지 않으나 보조금의 수혜자인 자치단체의 의사표현이 가장 중요하므로 적극적으로 이에 대한 의견을 개진될 필요가 있다. 이는 같은 규모의 재원이 지방으로 이전되더라도 보다 더 적합하게 사용된다면 질적인 복지수준의 향상을 의미하기 때문이다.

둘째, 인구가 많고 지방세 비중이 높은 자치단체의 경우 1인당 지방세출이 감소하는 현상은 우리나라 대도시만의 특징에 해당한다. 이러한 지방세출 구조는 인구증가에 비례하는 복지지출 비용에 대한 부담이 증가하게 되면 일부 완화될 수 있을 것으로 전망된다. 그러나 여전히 우리나라 SOC 인프라 투자가 대도시에 집중되어 있음을 의미하는 것으로 향후 중앙과 지방의 세출기능 분담 논의시, 교육과 경찰, 치안 등 인구집중지역의 주요 인프라 사업을 지방정부가 담당하는 기능분권이 이루어져야 할 것으로 판단한다. 그 밖에 지방정부의 재무 및

채무수준 모니터 확대방안, 재정규율(fiscal rules) 확립, 비재정지원 의무지출 사업 확대(unfunded mandate) 논의, 자본지출(capital spending) 사업 별도관리 방안 등도 중앙정부가 지방정부 세출관리 시 반드시 고려해야 할 사항에 해당한다.

그 밖에 자치단체 스스로 불필요한 청사와 행사, 가시적인 성과 위주의 사업편성, 불법적인 사용 등은 평가과정의 철저함과 객관성, 투명성 확대를 통해 유인구조를 개편할 것을 제안한다. 그 밖에 지방의회의 작동원리에 따른 정치적 효과를 극대화화는 것으로 자체 유인구조를 개편할 필요가 있다.

또한 지방정부 스스로가 할 수 있는 관리방안으로는 거버넌스 구축과 재정건전성과의 관계가 있는지 여부와 그에 따른 능동적인 거버넌스 구조를 갖도록 하는 것이 필요하다. 본 분석의 결과에서 제시하고 있는 선거투표율이 증가함에 따른 지방세출의 증가나 혹은 광역의회 다수당과 국회다수당과의 연계간의 구체적인 내용파악이 필요할 것으로 보인다. 이 두 변수뿐만 아니라 정치구조 변화에 따른 재정건전성 변화내용 역시 향후 중요한 연구주제이며 정책적 고려사항에 해당하는데 이는 지방자치원리에 따른 정치적 의사결정기구를 통한 지역주민들의 의사결정 합의를 보여주는 과정이기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 본 분석은 광역단체를 기준으로 하여 기초단체를 기준으로 한 경제적, 재정적, 정치적 변화요인은 감안하지 못하고 있음을 밝히고자 하며, 앞으로의 재정분권 진행속도는 정부 간 재정관계에서의 중앙의 의지와 지방의 자체능력과의 협의역량에 따라 결정될 것이므로 향후 두 축의 균형과 합의점에 관한 정치경제학적인 연구가 꾸준히 진행되기를 기대해본다.

# 【참고문헌】


권경환. (2005 가을). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 「지방정부연구」. 제9권 제3호 : 291-308.

김상헌. (2012). 지방자치단체 세출구조에 관한 연구. 한국조세연구원.

김현아. (2012). 중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구. 한국조세연구원

김현아. (2013). 지방공기업 부채의 경제적 의미: 도시개발공사를 중심으로. 「2013 지방재정세미나」 논문발표.

김현아·김지영. (2013 출판예정). 지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로. 한국조세재정연구원.

박기백·김현아. (2005). 지방선거와 지방정부 지출: 한국지방정부 지출에 대한 실증분석. 「공공경제」. 제10권 제2호.

원윤희. (2008). 지방자치단체 세입구조가 재정지출에 미치는 효과분석: 지방세의 조세가격기능을 중심으로. 「재정학연구」. 제1권 제3호(통권 제58호) : 1-20.

홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「지방행정연구」. 제27권 제2호(통권 93호) : 103-130.

Blöchliger, H. and B. Égert. (2013). Fiscal Consolidation Across Government levels-Part 3. Intergovernmental Grants, Pro-or Counter-Cyclical?. OECD Economics Department Working Papers, No.172. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k43nxqrlmtf-en..

Blöchliger, H. et. al.. (2010). Sub-central Governments and the Economic Crisis. Economics department working papers No. 752. OECD.

Blöchliger, H. (2013). The taxation of immovable property: Scoping paper. 4th OECD Network on Fiscal relations across levels of government.

Bunce. (1981). Do New Leaders Make a Difference. Princeton: Princeton University Press.

Hulbert, C. and Camila Vammalle. (2013). Debt management at the sub-central level. OECD. 14 Nov 2013(COM/CTPA/ECO/GOV(2013)9).

Hammond, Tosun. (2011). The Impact of Local Decentralization on Economic Growth: Evidence from U.S. Counties", Journal of Regional Science. Vol.51 Issue 1. : 47 - 64.

Iimi. (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note.

Journal of Urban Economics. Vol. 57. : 449-461.

OECD. (2011). Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Context: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis, OECD Publishing. Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en.

Wolman, Harold, Strate, J and Melchior, Alan. (1996), Does Changing Mayors Matter? Journal of Politics 58(1): 201-223

Yilmaz. (1999). "The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association. Vol. 92 : 251-260.

<부록표 1> 분석자료의 기초통계량

| variable | | Obs | Mean | Std. Dev. | Min | Max |
|---|---|---|---|---|---|---|
| lpc_expenditure | 1인당지방세출 (단위:백만원) | 345 | 1.84 | 1.36 | 0.26 | 6.84 |
| grdp | GRDP (단위:백만원) | 344 | 42669270 | 49418841 | 1877800 | 283651279 |
| land price | 지가 | 315 | 0.50 | 3.97 | -16.52 | 15.81 |
| local tax ratio | 지방세 비중 | 345 | 0.35 | 0.17 | 0.10 | 0.77 |
| transfer ratio | 이전재원 비중 | 315 | 0.35 | 0.18 | 0.01 | 0.71 |
| fid | 재정자립도 (단위:%) | 269 | 53.09 | 23.59 | 19.4 | 98.8 |
| dosi-ratio | 도시공사 부채비율 | 205 | 156.65 | 134.35 | 0.03 | 724.81 |
| debtratio | 채무비율 | 224 | 20.77 | 12.84 | 4.55 | 61.96 |
| voter ratio | 투표율 | 270 | 56.16 | 10.34 | 32.80 | 80.47 |
| vote_diff | 당선자와 차점자 득표차 | 270 | 30.80 | 23.05 | 0.6 | 100 |
| partysame_~y | 광역의회와 자치단체장의 일치여부 | 270 | 0.88 | 0.33 | 0 | 1 |
| local_parl~t | 광역의회와 국회 일치여부 | 270 | 0.3 | 0.46 | 0 | 1 |
| local_pres~t | 광역의회와 여당과의 일치여부 | 270 | 0.37 | 0.48 | 0 | 1 |
| mayor_pres~t | 자치단체장과 여당과의 일치여부 | 270 | 0.35 | 0.48 | 0 | 1 |