

국고보조금의 분권교부세 전환이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향*

The Impact of Converting Categorical into Block Grants on Local Government Expenditures

현 하 영**

Hyun, Ha-young

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 연구의 함의

본 연구는 국고보조금의 분권교부세 전환이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향에 대한 연구이다. 분권교부세는 사회복지 사업의 대거 지방이양과 포괄보조 방식의 보조금 도입이라는 측면에서 의미하는 바가 매우 크다. 따라서 본 연구에서는 재정의 자율성을 첫째, 정책의 변화가 이루어진 시점을 기준으로 이전과 이후의 각 항목별 재정지출 변화와 둘째, 자율성의 정도를 달리하는 각각의 정부 보조금이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향으로 나누어 살펴보았다. 분석 결과 분권교부세 및 지방교부세의 증가는 사회복지비의 지출과

* 본 논문은 연구자의 석사학위 논문을 바탕으로 한 것입니다. 연구를 위해 항상 좋은 말씀 해주시고 발전적인 방향으로 나아가고자 함께 고민해주신 최홍석 교수님, 아낌없는 격려와 세심한 지도로 이끌어주신 구교준 교수님, 김두래 교수님께 진심으로 감사드립니다. 그리고 이신용 박사님, 조성은 박사님, 익명의 심사위원분들께도 진심으로 감사드립니다.

** 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사과정 재학(hyhyun37@gmail.com)
논문 접수일 : 2010. 2. 11, 심사기간(1차) : 2010. 3. 3 ~ 2010. 3. 25, 게재확정일 : 2010. 3. 26

유의미한 정(+)의 관계를 가지는 반면 지역경제개발비의 지출에 대한 분석에서는 통계적으로 유의미한 관계를 가지지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 지방교부세에서 분권교부세액을 제외한 경우와 포함시킨 경우 모두 사회복지비 지출과 정(+)의 관계를 가지는 것으로 확인되었다. 따라서 우리나라의 경우 정부 보조금의 지방정부의 재정자율성 확대는 지방정부의 사회복지비 지출에 긍정적인 영향을 미치는 요인인 것으로 확인되었다.

□ 주제어: 분권교부세, 포괄보조금, 지방정부 재정지출

This study analyses the impact of converting categorical into block grants on local government expenditure. Decentralization revenue sharing system has an important means not only transferring social welfare service from central to the local government but also starting the block grants system on the part of social welfare service. So this paper focused on the effect of the intergovernmental grants such as conditional grants, unconditional grants, block grants on the local government's social welfare expenditures. As a result I found two important things about the local government expenditures regarding the intergovernmental grants. First, block grants and general grants are positive relation to the social welfare expenditures. Second, general grants whether block grants are excluded or not has positive relation to the social service expenditures. It consistently found that if we give more fiscal power to local government, it leads to more social welfare expenditures.

□ Keywords: the decentralization revenue sharing system, block grants, local government expenditures

I. 서론

2005년 국고보조사업의 지방이양이 이루어지면서 지방자치단체의 재정 자율성이 보다 확대되었다. 참여정부는 분권화 기지 아래 국고보조금 정비사업 개편을 단행하여 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 해당 사업 추진시 필요한 재원을 보전하기 위해 분권교부세 제도(decentralization revenue sharing system)를 도입하기로 한 것이다. 이에 국고보조

사업 총 533개 사업 중 149개 사업이 지방으로 이양되었고, 그 중 보건복지 분야 사업이 45%, 재원의 62%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 즉, 분권교부세 신설은 복지 사업의 지방이양과 그에 따른 재원 이전을 의미한다고 해도 과언이 아니다. 그리고 이와 같이 국고 보조금 제도를 포괄보조금 형식인 분권교부세로 전환하는 목적은 복지사업의 지방 이양 및 지방의 재정 자율성을 확대시키기 위함이다¹⁾(정부혁신지방분권위원회, 2008:69-71; 서정섭·조기현, 2006:6-7).

따라서 분권교부세는 두 가지 측면에서 큰 의미가 있다. 첫째, 기존에 주로 국고보조금에 의존하여 수행되어왔던 사회복지 사업을 대거 지방으로 이양하였다는 점이다. 둘째, 분권교부세는 복지사업의 지방이양과 더불어 포괄보조금 형태로 이전되는 재원이라는 점이다. 국고보조금과 같은 조건부 보조금의 경우 중앙정부의 사업 목적에 맞게 용도를 지정하여 배분하기 때문에 지방정부는 원칙적으로 자율적으로 사용할 수 없도록 구성되어있다. 반면, 분권교부세는 사업용도는 정해져있으나 그 범위가 세부 항목별이 아니라 단위사업별로 지정되기 때문에 재정 지출에 있어 보다 자유로운 편이다. 그러나 분권교부세는 지방교부세에 속해 있지만 국고보조금에서 전환된 재원으로 일정한 지방비 부담(matching grants)가 요구되고 세부사업별은 아니지만 단위사업별로 용도가 정해진다는 측면에서 국고보조금의 성격과 유사하다. 분권교부세는 시행된 지 올해로 6년째에 접어들고 있음에도 불구하고 복지분야의 사업 및 재원 이양에 따른 정부의 재정지출 변화를 살펴본 연구는 찾아보기 힘들다. 더군다나 정부의 이전재원은 각각 지출 자율성의 정도에 따라 그 지출효과가 상이하게 나타날 것으로 예상됨에도 불구하고 이에 대한 분석이 이루어지지 않고 있다. 즉, 포괄보조금은 조건보조금과 무조건보조금의 중간적 성격을 가지는 재원으로 지출효과는 이들 보조금과 상이하게 나타날 것으로 예상된다.

지방정부의 재정자율성과 자치단체의 재정지출간의 관계는 이미 국·내외에서 많은 연구가 이루어졌다. 그리고 재정분권 및 정부 간 재정관계에 관한 연구도 오랫동안 논의가 진행되어 온 사안이다. 그러나 분권교부세와 관련하여서는 대부분이 제도의 운영과 기능에 관한 것으로 현황과 문제점을 파악하고 이를 바탕으로 개선방안에 대한 논의(배준식, 2008; 이재원,

1) 국고보조금은 이전재원의 20%를 차지하는 중요한 재원이지만 지방정부보다는 중앙정부의 우선순위에 따라 정책이 결정·운영되어 지역의 실정이 적절하게 반영되지 못할 뿐만 아니라 사업 내용이 세부 조직단위별로 이루어지고 투자재원이 제약되어있어 소규모 분산투자가 이루어진다는 등의 문제가 지적되어왔다(국회예산정책처, 2009:147-150; 박재기, 2008:234-235; 정부혁신지방분권위원회, 2008:67-69; 서정섭·조기현, 2006:55).

2008; 박해자, 2006; 서정섭·조기현, 2006), 재정적 기능에 초점을 맞추어 재정의 수평적 평형화 효과 등을 측정한 연구(임성일·서정섭·조기현, 2006; 서정섭·조기현, 2006; 조기현, 2007), 그리고 분권교부세가 오히려 지방비 부담을 가중시키는 요인으로 작용하여 지방의 사회복지비 부담을 증가시켰다(박병현, 2008; 이종섭, 2008)와 같은 연구가 대부분이다. 따라서 기존의 국고보조금, 지방교부세와 그 지출효과에 있어 어떠한 차이를 보이는가를 분석하고 지방정부의 사회복지 지출에 미치는 영향을 분석하는 것은 매우 큰 의미가 있다. 따라서 첫째, 지방정부 이전재원의 재정 자율성 확대가 지방정부의 재정지출 구조에 미치는 영향을 분석하고 둘째, 재정의 자율성 정도를 달리하는 조건보조금, 무조건보조금, 포괄보조금이 지방정부의 지출에 미치는 효과를 분석하는 본 연구는 행정학적 함의가 크다.

본 연구는 과연 지방정부의 재정 자율성 확대가 사회복지비 지출에 긍정적인 영향을 미쳤는가? 그리고 포괄보조금 방식의 보조금은 조건보조금과 무조건보조금과 지출 효과에 있어 어떠한 차이를 보이는가? 라는 질문을 토대로 시작한다. 분석을 위해 첫째, 분권교부세가 시행되기 이전과 이후의 지방정부의 재정지출 변화를 살펴보기 위해 2005년과 2006년을 독립변수로 하는 패널회귀분석을 실시한다. 둘째, 자율성을 달리하는 정부의 이전재원이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향을 살펴보기 위해 분권교부세, 국고보조금, 지방교부세를 독립변수로 두고 패널회귀분석을 실시하기로 한다. 분석 시기는 제도 시행의 이전과 이후를 비교하는 분석1에서는 제도의 시행 이전과 이후를 포함하는 2003년부터 2007년이고, 각 보조금의 영향력 차이를 비교하는 분석2에서는 분권교부세가 시행된 이후부터인 2005년부터 2007년으로 한정한다²⁾. 그리고 연구 대상은 전국의 광역시·도 15개, 시 75개, 군 81개³⁾이고, 분석 연구에 사용된 데이터는 지방재정연감, 행정안전부, 한국도시연감에서 제공하는 자료를 사용하였다.

2) 분석시기를 2007년까지로 한정하는 이유는 2008년부터 사업예산제도가 도입되어 지방자치단체 예산을 품목이 아닌 사업을 중심으로 편성되어 연구의 연속이 불가능하기 때문이다. 사업별 예산제도의 도입으로 인해 2008년부터는 세출항목이 사회복지비 비중으로 구분되며 지방자치단체의 예산 중 사회복지분야에 지출되는 예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반이 해당된다. 이는 기존의 품목예산제도의 기능분류체계의 사회복지비 부문에 노동, 주택부문이 신규로 포함된 것이다(행정안전부 재정보고).

3) 분권교부세의 경우 불교부단체가 존재하기 때문에 서울과 경기도의 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 시흥, 군포, 용인은 분석에서 제외하였다. 그리고 인천 역시 2005년 데이터가 부분적으로 손실되어 분석에서 제외시켰다.

II. 이론적 고찰

1. 재정분권 및 정부 간 재정 관계

재정분권은 지방자치단체가 자신의 업무를 수행함에 있어 필요한 재원을 스스로 조달하고 운영하는 것, 즉 세입권한과 세출권한의 확보라고 이야기 할 수 있다(김태영, 2002). 재정분권의 필요성은 주로 Tiebout(1956)와 Oates(1972), Musgrave(1983) 등과 같은 공공재정학자들에 의해 연구되어온 분야로 최근까지도 활발하게 논의되고 있으며, 이들은 공공재를 보다 효율적으로 공급할 수 있는 방안으로 지방정부에 의한 공급을 제시한다(Oates, 1972; Tiebout, 1956). 그러나 시간이 흐르고 논의가 진행됨에 따라 실제 정부의 재정운영은 그리 단순하지 않다는 주장과 함께 재정 비효율을 지적하는 등 분권의 어두운 면(dark side)을 부각하는 연구들도 등장하게 된다. 분권화된 체제 하에서는 재정의 운영뿐만 아니라 결과에 대한 책임도 지방정부가 감당해야 할 몫이다. 그러나 재정분권을 위한 기반이 제대로 갖추어져있지 않은 상태에서는 세입·세출 등 재정에 대한 권한이 명확하지 않다. 때문에 이러한 구조 속에서 지방채를 감당하지 못할 수준으로 발행하여 중앙정부가 개입할 수밖에 없는 상황이 야기되기도 하고(Oates, 2007:14-16; Rodden et al., 2003:16), 비효율적 재정지출이 이루어지더라도 통제할 기제가 없기 때문에 경제의 불안정으로 이어지는 경우도 발생하게 된다(Tanzi, 1996; Oates, 2007:15, 재인용). 이처럼 많은 연구에서 분권의 효율성 강조뿐만 아니라 재정운영의 비효율에 대한 우려 또한 적지 않다. 분권화 주장은 공공재의 공급이 효율적으로 이루어져 다양한 욕구를 충족시킬 수 있다는 것을 가정하지만, 현실에서는 연성예산제약(soft budget constraint)으로 인해 오히려 거시경제를 불안정하게 만드는 기제가 된다고 이야기 한다(Prud'homme, 1994; Tanzi, 1996). Tanzi(1996)는 지역의 다양한 선호를 충족시킨다는 가정은 공공재 공급이 항상 효율적으로 이루어진다는 전제 하에서만 가능하기 때문에 현실적으로 불가능하며 재정분권의 효율성을 높이기 위해서는 자치단체의 재정운용상 책임성이 부여될 때만 가능하다고 지적한다.

현실적으로 지방정부는 중앙정부에 비해 상대적으로 재정 상태가 취약하여 중앙정부의 재정 보전 없이는 효율적인 정부 운영이 어려운 것이 사실이다. 그렇기 때문에 지방정부 간 재정 및 경제력 차이로 인해 야기되는 재정상 불균형을 정부 간 재원을 이전하는 방식으로 완화하여 재정 운영 효율성을 높이고자 노력하고 있다. 이러한 정부 간 재정관계(intergovernmental

relations of finance)는 일반적으로 중앙집권과 지방분권의 정도에 의해 설명되며(Fisher, 2007:198; 권형신·이상용·이재성, 2006:16; 김동기, 2008:41), 정부 간 재정조정(intergovernmental fiscal coordination)은 국가를 구성하는 정부들 간 재정적 측면에서 지원 및 보전 기능이라고 정의할 수 있다. 그러나 정부 간 이전재원에 관해서도 그 평가는 판이하게 다르다. 1세대 재정연방주의 학자들은 지방공공재 공급에 있어 지방정부의 역할을 강조하고 정부 간 이전 재원은 어떻게 디자인 하느냐의 문제로 상정하였다. 반면, 이들과는 달리 2세대 재정연방주의자들은 지방정부의 중요한 역할은 지역 경제 활성화를 위한 정책 마련이라고 이야기하며 정부의 이전재원은 오히려 경제적 비효율을 유발하는 요인이라고 지적한다⁴⁾. 이들은 특히 이전재원의 연성예산제약(soft budget constraint)을 강하게 비판하며 보조금은 지방정부로 하여금 자체 재원을 통한 세수 확보 노력 대신 상위 정부에 의존하려는 안이한 생각을 유발하는 요인이라고 지적한다. 또한 중앙정부와 지방정부 사이에 재정 책임성도 불분명해지고 통제가 어려워지기 때문에 지방분권으로 인한 지방공공재의 효율적 배분은 커녕 오히려 재정 낭비를 유발하는 요인이라며 부정적 입장을 취하고 있다(Oates, 2007: 14-16; Tanzi, 1996; Rodden et al., 2003:16).

2. 재정지출 결정요인

재정분권이 이루어진다 하더라도 각 지방정부의 특성에 따라 그 효과는 다르게 나타날 수 있다. 그 원인은 재정지출에 영향을 미치는 사회, 경제, 정치적 요인들에 의해서 또는 보조금에 자율성을 부여하거나 통제하는 등 운영 방식에 따라서 등 다양한 요인들이 영향을 미치기 때문이다. 따라서 재정자율성 변화가 정부의 재정 지출의 구조에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 재정지출에 영향을 미치는 다양한 변수들을 통제하여 분석해야 정확한 결과를 얻을 수 있다. 재정지출의 결정요인이론은 주로 정책결정요인론과 맥을 같이 한다. 그 이유는 정부예산은 정책 산출의 결과로 인식하며 거의 모든 공공정책과 사업들은 재정지출을 수반하므로

4) 여기서 말하는 제2세대 재정연방주의란 Tiebout(1956), Oates(1972) 등의 연구를 시작으로 재정분권 및 재정연방주의에 관한 기존 논의와 최근 논의를 구분하기 위해 새로 만들어낸 용어이다. 재정분권 및 재정연방주의는 오랜 기간 동안 연구대상이 되어오면서 어느 정도 이론적 틀이 정립되었으며 제2세대 재정연방주의이론(The second generation theory of fiscal federalism)이라는 용어가 만들어질 정도로 연구가 활발하게 이루어져왔다. 따라서 기존 논의에 대해서는 제1세대 재정연방주의로, 기존 논의와 약간의 시각적 차이를 보이는 최근 논의에 대해서는 제2세대 재정연방주의라고 부르게 된 것이다(Oates, 2007:1).

로 정부 예산은 정부활동에 대한 재정 명세서 역할을 하기 때문이다(손희준, 1999). 재정지출 결정요인은 크게 사회·경제적 결정이론(socioeconomic determination model), 정치·행정적 결정이론(political determination model), 점증주의 이론(incremental model), 재정능력이론(revenue capacity model)으로 나뉜다. 이 중 주로 경제적 관점과 정치적 관점에 초점을 맞추어 연구되어왔고(김동기, 2008; 정현영, 2007:13-14), 지방정부가 경제적 제약(economic constraint)과 정치적 선택(political choice) 중 어느 것에 더 많은 영향을 받는가에 따라 정책의 결정이 달라진다는 것은 이미 많은 연구를 통해 확인된 부분이기도 하다(김태일, 2001; 손희준, 1999; Wong, 1988:1-7).

사회·경제적 선택이론과 관련된 정책결정의 정향 이론은 주로 재정학자와 경제학자들에 의해 주로 논의되어 왔다. 이는 정치·행정적 결정이론이 등장하기 전까지 다수 이론으로 채택되어온 것으로 지방자치단체가 수행하는 정책은 지방자치단체의 경제적 이익에 의해 제약 받는다고 가정⁵⁾한다(Peterson & Mark, 1989; Peterson, 1981; Wilensky, 1981). 주로 주민1인당 소득, 도시화 정도, 인구밀도 등의 요인에 의해 결정된다는 주장과 함께 지방정부는 지역 경제개발을 통해 주민의 소득향상, 실업률 감소 등의 효과를 유발하는 경제 개발 항목에 지출하기 때문에 상대적으로 재분배 정책의 지출은 감소할 것이라고 주장한다. 즉, 지방자치단체는 개발정책을 선호하며 상대적으로 경제성장에 지해가 되는 복지정책은 최대한 기피하게 된다는 가정이다(Peterson, 1981). 반면, 정치·행정적 결정이론에서는 예산의 지출규모와 수준에 있어 정치적 변수의 중요성이 강조된다⁶⁾. 이들은 정치적 맥락과 행정적 맥락을 강조하며 정치 참여, 후보자 간 경쟁률 등을 주요 변수로 가정한다. 그리고 주민들로부터 정치적 지지를 받기 위해 그 지역의 정치인들은 재분배 정책을 확대하고자하기 때문에 점점 복지 정책이 증가하게 된다고 설명한다(Wildavsky, 1992; Wong, 1988:4-5; 이승중·김홍식, 1992; 유재원, 1999). 그리고 점증주의이론은 특정한 연도의 재정지출은 전년도 지출 수준의 일정한 비율로 결정된다고 가정한다. 따라서 현재의 정부지출 수준은 전년도의 것을 기반으로 일정하게 증가하거나 감소하는 경향이 있다고 이야기한다(Wildavsky, 1992). 마지막으로 재정능력이론은 지방정부의 재정지출 수준과 가장 관련있는 변수는 지방정부의 재정능력이라고 한다. 따라서

5) 예산결정자가 결정하는 지출규모 수준이 지방자치단체를 둘러싸고 있는 환경적 요인을 강조한다. 이 모형은 다양한 사회·경제적 변수와 인구변수를 사용하기 때문에 인구학적 모형(demographic model)이라고도 한다(소순창·김종욱, 1999; 손희준, 1999).

6) 이는 주로 정당과 관련된 변수들이 많이 사용되어 정당효과모형(political party effect model)이라고도 한다(Kleinman et al. 1990, 손희준 개인용).

자체재원, 자주재원 등의 비중이 정부의 지출을 결정하는 동시에 정부예산결정의 제약요인이 된다고 이야기한다(Sharkansky, Ira, 1968).

3. 지방자치와 정부의 재정지출

본 연구의 대상인 분권교부세는 분권화의 일환으로 복지분야의 사업 및 재원을 지방으로 이양하면서 신설된 것이다. 따라서 정책의 시행에 따른 정부의 재정지출을 살펴보기 전에 지방자치 실시에 따른 지방정부의 재정지출 변화에 관한 논의를 살펴보고자 한다. 지방자치와 자치단체의 사회복지지출 수준의 관계를 실증적으로 분석한 외국연구들은 대부분 지방자치 수준이 높을수록 사회복지 지출비용이 감소한다는 결과를 도출하고 있다(Peterson & Mark, 1989; Hibbs, 1987; Cameron, 1978). 이들은 주로 자치단체와 단체장을 합리적 행위자로 가정하고 지역주민의 지지를 확보하는데 효율적인 것은 지역경제 성장이기 때문에 경제개발비 지출을 증가시킨다고 설명한다. 이와는 달리 상대적으로 소수에 불과하지만 지방자치가 진행될수록 복지비 지출이 증가한다는 연구도 존재한다(Wong, 1988:4-5; Brown & Oates, 1987; Wildavsky, 1992).

반면, 한국에서는 지방의회 구성, 자치단체장 선출 이후 복지수준의 변화를 분석하는 실증 연구가 활발하게 이루어져왔으나(장동호, 2007; 진재문, 2006; 강윤호, 2002; 김교성·이재완, 2000; 이승중, 2000; 김수완, 1998; 손희준, 1999; 유재원, 1999) 일관된 결론을 도출해내지 못하고 있다. 그러나 1995년 자치단체장 선출이 지방자치단체의 사회복지비 지출 증대에 긍정적 영향을 미쳤다는 연구에는 다수가 동의(손희준, 1999; 김태일, 1999; 김태일, 2001; 강윤호, 2000; 배상석·강주현, 2007)하고 있어 한국의 상황에서는 정부의 재정지출에 자치단체장의 영향력이 매우 크게 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 기존 연구와는 달리 인과관계 방향을 역으로 하여 단체장의 재선에 영향을 미치는 요인을 개발과 복지정책의 비중으로 나누어 살펴본 결과 지방 유형에 따라 조금씩 차이는 있으나 평균적으로 사회복지비 증가가 지역경제성장비 증가보다 시장 연입에 미치는 효과가 더 크다는 결론을 도출한 연구도 있다(배상석·강주현, 2007). 이는 주로 경제적 측면이 강조되는 외국과는 달리 한국에서는 정치적 행위자인 자치단체장이 재임기간동안 지역 주민의 요구에 민감하게 반응하고, 정치적 기반을 확보하기위해 복지비 지출을 증진시킨다는 것을 방증하는 것이라고 해석할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 재정지출을 결정하는 다양한 요인들을 고려하여 보조금의 자율성의

정도에 따른 정부의 재정 지출 특성을 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 사회복지 사업의 지출이양과 이에 따른 재원을 조건보조금에서 포괄보조금으로의 전환하였을 경우 과연 복지비의 지출에 어떠한 영향을 미치는지 확인한다. 그리고 정부 보조금을 배분 방식에 따라 조건, 무조건, 포괄보조금으로 나누어 각각의 보조금의 효과를 비교하여 분석한다.

III. 연구설계

1. 분석 자료 및 방법

본 연구에 사용된 데이터는 행정안전부에서 발표한 분권교부세 산정내역, 지방재정연감의 일반회계 세입 세출 결산자료, 재정고, 한국도시연감, 통계청에서 제공하는 것을 사용하였다. 그리고 각 자료별 금액은 단위를 백 만원으로 통일하여 사용하였다. 연구 대상은 전국의 특별시·광역시·도가 75개, 기초 시가 375개, 군이 405개로 총 855개(171개*5개연도)이다⁷⁾.

본 연구에서 사용하는 자료는 지역패널데이터이기 때문에 보다 정확한 분석을 위해서는 횡단면적 특성뿐만 아니라 시계열적 특성에 대한 통제도 함께 이루어져야한다. 따라서 개별 특성효과(individual effect)와 시간특성효과(time effect)를 함께 통제할 수 있는 패널회귀모형을 구축하여 각 지역의 개별 특성 및 시간의 흐름에 따른 변화를 통제하였다. 그러나 주로 지역패널데이터나 국가패널데이터에서 발견되는 문제 중 하나가 x_t 와 u_t 간에 상관관계가 존재하는 경우⁸⁾이며, 이러한 경우에는 $y = \alpha + \beta x + u_t + e$ 에서 u_t 가 시간의 흐름에 따라 관찰되지 않은 고정된 것이라고 보고 이를 제외하여 검증하는 고정효과모형이 보다 효율적인 추정방법이 된다. 그리고 분석 결과 모든 모형에서 1% 유의수준에서 확률효과모형보다 고정

7) 연구 대상은 전국의 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구이다. 그러나 각 시·군·구의 자료의 경우 시에서 군으로 승격, 행정구역 신설 등 변경이 이루어진 곳이 많아 패널데이터 자료 구축에 상당한 어려움이 있는 것이 사실이다. 행정구역 개편이 이루어진 도시는 현재 기준으로 통합시켰고, 2002년부터 2007년 사이에 새로 신설되거나 폐지된 지역은 연구에서 제외하였다.

8) x_t 와 u_t 간에 상관관계가 존재하는 경우 발생할 수 있는 문제는 다음과 같다. 만약 사회복지장비 또는 지역경제개발비의 증가가 시간의 흐름에 따른 요구 증대로 인한 증가라면 실제로는 지방정부의 재정 자율성 확대나 국고보조금의 분권교부세 전환이 없음에도 불구하고 상관관계가 있다는 결론을 도출하는 편의(bias)를 발생할 가능성이 있다.

효과모형이 더 적합한 것으로 나타났다. 따라서 확률효과모형과 고정효과모형의 결과를 모두 제시하나 지역패널데이터나 국가패널데이터에서 x_t 와 u_t 사이에 존재하는 상관관계로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해 패널개체의 이질성을 고려하는 고정효과모형을 중심으로 해석하기로 한다.

2. 변수 설정 및 조작화

1) 종속변수

종속변수는 일반회계 전체 세출에서 사회복지장비가 차지하는 비중과 지역경제개발비가 차지하는 비중을 사용한다⁹⁾. 연구에 따라 기능별 세출액에 자연로그 값을 사용하는 경우와 각 항목별 지출이 차지하는 비중을 사용하는 등 조금씩 차이가 있다. 그러나 종속변수의 절대값을 사용하는 경우 전체 예산 규모의 증감에 따른 사회복지비 또는 경제개발비의 증감을 정책의 효과로 판단하는 오류가 발생할 가능성이 높아진다. 반면, 절대값 대신에 상대적 비중값을 사용하면 전체예산의 증가 또는 감소에 따른 변화를 배제할 수 있어 시계열적 교란요인을 통제할 수 있게 된다.

$$Y_1: \text{사회복지장비 비중} = \frac{\text{사회복지장비}}{\text{총 세출}} \times 100$$

$$Y_2: \text{지역경제개발비 비중} = \frac{\text{지역경제개발비}}{\text{총 세출}} \times 100$$

2) 독립변수

본 연구의 분석은 이미 언급한 바와 같이 분권교부세의 신설 이후 사회복지비 지출 비중이 증가하였는가? 의 질문에 대한 확인으로 두 부분으로 나누어 이루어진다. 첫째, 분권교부세의 시행에 따른 지방정부의 재정지출 변화를 살펴보기 위함(이므로¹⁰⁾ 정책의 시행과 변화가

9) 지방자치단체의 세출을 기능별 분류에 따라 장·관으로 분류하였을 경우 사회복지장비 장(章)에는 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회복지장, 주택 및 지역사회개발 관(款)이 그리고 경제개발비 장(章)에는 농수산개발, 지역경제개발, 국토자원 보존개발, 교통관리 관(款)이 포함되어있는데 그 범위가 포괄적이 때문에 한정하여 사용하기 위함이다.

10) 분권교부세의 시행이 지방정부의 지출구조에 미치는 영향을 추정하는 것은 단순히 세부 항목별 지출

주요 변수가 된다. 따라서 분권교부세가 신설된 2005년 이전은 0, 이후는 1인 연도변수05와 분권교부세의 법정 교부세율이 인상된 2006년 이전은 0, 이후는 1인 연도변수06의 더미 변수를 형성하여 이전재원의 자율성 변화에 따른 차이를 파악할 것이다. 2005년과 2006년은 분권교부세의 신설 및 법정률 인상 뿐만 아니라 지방교부세의 법정률 인상도 함께 이루어진 해이다. 따라서 재정 자율성의 확대가 사회복지비 지출에 미치는 영향을 보다 정확하게 파악할 수 있게 된다.

둘째, 보조금의 배분방식에 따른 영향력을 확인하기 위해 각 보조금을 배분방식별로 나누어 변수로 사용하였다. 이론적 고찰을 통해 정부 간 이전재원시 연성에산세약적 성격으로 인해 오히려 지방정부의 재정운용의 비효율을 유발하며 자체적 노력보다는 상위정부에 의존하는 행태를 유발하기 때문에 책임을 부과해야만 효율적 운영이 가능하다고 지적한 바 있다. 따라서 재정 자율성을 달리하는 정부 보조금에 따라 정부의 재정지출이 어떠한 양상을 보이는지를 파악하기 위해 무조건보조금(지방교부세), 포괄보조금(분권교부세), 조건보조금(국고보조금)을 분리하여 살펴보았다. 지방교부세에 포함되어있는 분권교부세를 분리하여 분석하는 이유는 지방교부세와 그 성격이 상이한 면을 다분히 가지고 있기 때문에 지방교부세에 분권교부세를 포함시킬 경우 정확한 차이를 검증할 수 없기 때문이다.

3) 통제변수

이 밖에도 지방정부의 재정지출에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 먼저, 재정능력이론에 따르면 지방정부의 재정능력은 지방정부의 재정지출 수준뿐만 아니라 예산결정시 제약요인으로 작용하는 중요한 변수라고 한다. 지방세와 세외수입은 지방정부의 자체수입으로 자주적으로 사용할 수 있는 재원이다. 세입자율성은 지방자치단체가 스스로 재원을 조달하거나 다양한 수입원을 통해서 재정수입을 극대화시킬 수 있는 능력으로 이해될 수 있고 이는 재정자립도로 파악이 가능하다¹¹⁾. 해당 지역의 소득 역시 정부의 지출에 많은 영향을 미칠 것이다. 그리고 와

내역의 변화를 비교하는 것이 아니다. 분권교부세 제도가 시행되지 않았을 경우 같은 시기의 사회복지비와 경제개발비의 지출이 어느 정도였을까를 추정하여 비교하는 것이다. 즉, 분권교부세가 시행되지 않았을 상황에서의 지출수준과 정책의 시행 이후 실제 지출수준을 비교하는 것이다(김태일, 2001:77).

11) 재정자립도는((자체수입(지방세+세외수입)/자치단체예산규모(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금 및 재정보전금+보조금+지방채 및 예치금 회수))*100의 산식에 따라 계산하였다. 그리고 재정자립도 산출시 자체수입인 지방세액에서 지방교육세는 제외하였다. 그러나 재정자립도 외 주민 1인당 지방세부담액 계산시에는 지방교육세를 포함하여 계산하였다.

그녀는 정부부문의 규모가 지속적으로 증가하는 원인을 분석하는 과정에서 1인당 국민소득의 증가가 주요 변수로 작용하며(박충훈, 1998. 재인용), 이후 Fabricant(1952)는 주민1인당 소득, 도시화정도, 인구밀도에 따라 정부의 지출규모가 결정된다고 하였다. 따라서 소득변수를 측정하기 위한 대리변수로 1인당 지방세액(local tax burden)을 사용하기로 하며, 인플레이션이나 재정규모 증가 등에 의한 1인당 지방세액의 변화를 제외하기 위해 당해연도 자치단체의 평균 1인당 지방세액에서 당해연도 개별자치단체의 1인당 지방세액의 비중을 계산(김태일, 2000)한 뒤 자연로그 값을 취해 사용하였다¹²⁾. 지역의 소득, 정부 보조금 등은 각 지역의 사회·경제적 변수가 통제되지 않은 변수이므로 인구밀도, 65세인구 이상 인구의 변수를 추가하여 영향력을 통제하기로 한다. 65세 이상 고령자수(명)과 인구밀도(명.km²)도 변수 역시 각각 자연로그 값을 취하여 사용하였다. 현재의 정부 지출 수준이 전년도의 지출에 영향을 받는다는 것은 여러 연구에서 확인되었지만 t-1기의 종속변수를 독립변수로 사용할 경우 오차항과의 상관관계로 인해 일치추정량을 구할 수 없게 된다. 따라서 본 연구에서는 독립변수로 설정하지 않기로 한다¹³⁾. 그리고 지방정부의 유형 또한 정부의 재정지출에 상당한 영향을 미치기 때문에(손희준, 1999; 김태일, 2001; 이승중, 2001; 강운호, 2000) 이를 통제하기 위해 지역더미1은 특별시·광역시·도이면 1, 그 외는 0으로 코딩하였고 지역더미2는 특별시·광역시·도와 기초 시는 1, 그 외는 0으로 코딩하여 특별시·광역시·도, 기초 시, 군을 나누어 살펴보았다.

<표 1> 분석에 사용된 변수 정리

변수	변수명	변수설명
종속변수	사회보장비 비중	(사회보장비/총 세출) * 100
	지역경제개발비 비중	(지역경제개발비/총 세출) * 100
분석1_ 독립변수	D_연도05	2005년 이전=0, 이후=1
	D_연도06	2006년 이전=0, 이후=1
	지방교부세A 비중	(지방교부세/총세입) * 100
	국고보조금 비중	(국고보조금/총세입) * 100

12) 보다 정확한 연구를 위해서는 해당 지역의 총생산(GRDP: gross regional domestic product)을 사용해야 하지만, 지방세 부담액 역시 각 지역의 지방자치단체의 경제력과 소득을 반영하고 있기 때문에 대리변수로 적절하다고 판단한다.

13) 이를 검증하기 위해서는 먼저 오차항 u_t 를 제거한 뒤, 내생적 설명변수 문제를 해결하기 위해 도구 변수 추정법을 사용해야 가능해진다

변수	변수명	변수설명
분석2 독립변수	분권교부세 비중	(분권교부세/총세입) * 100
	D_연도06	2006년 이전=0, 이후=1
	지방교부세B 비중	((지방교부세-분권교부세)/총세입) * 100
	국고보조금 비중	(국고보조금/총세입) * 100
통제변수	자체수입 비중	((지방세+세외수입)/총세입) *100
	D_지역1	특별시,광역시,도=1, 아니면=0
	D_지역2	특별·광역시·도, 시=1, 아니면=0
	ln 재정자립도	ln 재정자립도
	ln 주민소득	ln 당해연도 개별자치단체 1인당지방세액/당해연도 자치단체 평균1인당 지방세액
	ln 65세이상 인구	ln 65세이상인구
	ln 인구밀도	ln 인구수/면적

1. 분석모형

연구의 분석은 두 부분으로 구성된다. 첫째, 분권교부세의 시행 및 교부세율 인상이 사회보장비 또는 지역경제개발비에 어떠한 변화를 영향을 미쳤는가? 라는 질문에서부터 시작한다. 따라서 분권교부세가 신설되고 법정교부율이 인상된 2005년과 2006년을 더미변수로 만들어 정책 시행의 전·후 사회보장비 및 지역경제개발비 지출 비중의 변화를 살펴보기로 한다. 연구를 위한 가설 및 모형은 다음과 같다.

가설 1 : 2005년, 2006년 이후 지방정부의 재정자율성이 확대되어 사회보장비 지출 비중이 증가하였을 것이다. 그리고 2005년에 비해 2006년에 더 많은 증가가 이루어졌을 것이며, 지역경제개발비보다 사회보장비를 중심으로 지출의 증가가 이루어졌을 것이다.

$$y_{11} (\text{사회보장비비중, 지역경제개발비비중}) = \alpha + \beta_1 \text{연도D05} + \beta_2 \text{연도D06} + \beta_3 \text{지방교부세비중} + \beta_4 \text{국고보조금비중} + \beta_5 \text{자체수입비중} + \beta_6 \text{지역D1} + \beta_7 \text{지역D2} + \beta_8 \ln \text{재정자립도} + \beta_9 \ln 1 \text{인당지방세} + \beta_{10} \ln 65 \text{세이상인구} + \beta_{11} \ln \text{인구밀도}$$

둘째, 과연 포괄보조금 형식인 분권교부세가 지방정부의 사회보장비 지출을 증가시키는

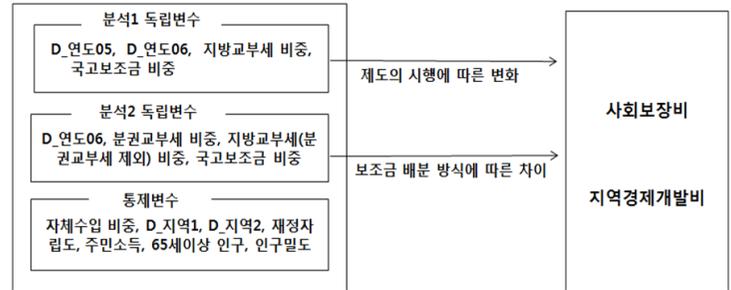
요인으로 작용하였을까? 그리고 보조금의 배분방식의 차이는 정부의 재정지출에 어떠한 영향을 미칠까? 라는 연구질문을 수행하기 위해 배분방식에 따라 이전재원을 분류하여 그 효과를 살펴본다. 이를 통해 분권교부세가 지방교부세, 국고보조금과 지출성향에 있어 어떠한 차이가 존재하는지 보다 정확한 분석이 가능해진다. 가설 및 모형은 다음과 같다.

가설 2 : 분권교부세는 사회보장비 지출 증가에 긍정적 영향을 미치고, 교부세율이 인상된 2006년 이후에 더 많은 증가가 이루어졌을 것이다. 국고보조금과 지방교부세와도 지출효과에 차이가 존재할 것이다.

$$y_{23} (\text{사회보장비비중, 지역경제개발비비중}) = \alpha + \beta_1 \text{연도D06} + \beta_2 \text{분권교부세비중} + \beta_3 \text{지방교부세비중} + \beta_4 \text{국고보조금비중} + \beta_5 \text{자체수입비중} + \beta_6 \text{지역D1} + \beta_7 \text{지역D2} + \beta_8 \ln \text{재정자립도} + \beta_9 \ln 1 \text{인당지방세} + \beta_{10} \ln 65 \text{세이상인구} + \beta_{11} \ln \text{인구밀도}$$

연구모형을 도식화하면 아래 그림과 같다.

<그림 1> 연구모형



4. 기술통계

<표 2> 분석에 포함된 변수의 기술통계 결과

	변수명	평균(overall)	표준편차	최소값	최대값
분석1 독립 변수	연도더미05	0.60	0.49	0.00	1.00
	연도더미06	0.40	0.49	0.00	1.00
	지방교부세비중	26.62	12.22	0.01	49.94
	국고보조금비중	9.78	6.93	1.13	55.82
분석2 독립 변수	정책더미06	0.67	0.47	0.00	1.00
	분권교부세 비중	0.61	0.43	0.10	7.58
	지방교부세14)비중	31.72	9.71	0.47	49.41
	국고보조금비중	6.24	1.98	1.13	14.20
통제 변수	자체수입비중	45.41	14.34	9.70	96.31
	지역더미1	0.09	0.28	0.00	1.00
	지역더미2	0.44	0.50	0.00	1.00
	ln 재정자립도	3.11	0.61	1.95	4.55
	ln 1인당지방세	5.57	0.45	4.17	6.84
	ln 65세이상인구	9.68	1.02	7.24	13.53
	ln 인구밀도	5.50	1.49	3.00	9.74
	상수항	-99.654	-7.74***	-28.087	-8.26***
종속 변수	사회보장비비중	12.46	4.29	2.93	28.09
	지역개발비비중	3.36	3.45	0.09	33.87

IV. 분석 결과

1. 분권교부세 시행이 지방정부 재정지출에 미치는 영향

본 연구에서 설계한 분석모형을 토대로 지방재정의 자율성 확대가 사회보장비와 지역경제 개발비 지출 변화에 미친 영향을 살펴보았다. 먼저 분권교부세 제도의 시행 이전과 이후의 사회복지비의 지출 비중 변화는 다음과 같다.

14) 분석2에서 사용된 지방교부세액은 분권교부세액을 제외한 뒤 전체 세입에서 차지하는 비중을 계산하였다.

<표 3> 분권교부세 시행에 따른 사회보장비 지출 변화

Y= 사회보장비 비중	Fixed effect Model		Random effect Model	
	변수	Coef	t(p-value)	Coef
연도더미 05	0.216	0.90	0.844	3.93**
연도더미 06	0.776	3.73***	1.558	9.40***
지방교부세 비중	0.137	8.23***	0.134	8.99***
국고보조금 비중	0.013	1.11	0.025	2.17**
자체수입 비중	-0.071	-6.35***	-0.070	-6.47***
지역더미1	-	-	-3.752	-3.41***
지역더미2	-	-	0.241	0.50
ln 재정자립도	0.074	0.14	0.557	1.27
ln 1인당지방세	2.090	4.00***	0.939	2.30**
ln 65세이상 인구	7.964	7.48***	2.275	7.75***
ln 인구밀도	4.032	5.44***	1.844	10.10***
상수항	-99.654	-7.74***	-28.087	-8.26***
<i>R</i> ²	0.401		0.653	

이 분석에서 가장 중요한 변수는 연도더미변수로 2005년과 2006년은 무조건 보조금인 지방교부세가 증가된 해이다. 고정효과분석 결과 2005년에는 유의미한 변화를 보이지 않았으나, 2006년 이후에는 그 이전에 비해 사회보장비 지출이 증가한 것으로 나타났다. 그리고 정부의 재정지출에 영향을 미치는 다른 변수들을 통제되었을 경우 지방교부세의 비중이 1% 증가할수록 사회보장비는 0.14% 증가하고, 국고보조금이 1% 증가할수록 사회보장비 지출이 0.01% 증가하는 것으로 확인되었다. 계수값의 크기를 비교해보면 국고보조금보다 지방교부세가 사회보장비에 더 많은 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 그리고 자체수입은 오히려 사회보장비의 지출과 음(-)의 관계를 가지며, 통제변수인 주민소득, 65세 이상 인구, 인구밀도는 지방정부의 사회보장비 지출과 유의미한 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 따라서 분석 결과를 통해 한국의 지방정부에게 재정 자율성을 확대해주었을 경우 그 이전보다 사회보장비 지출을 증가하는 경향이 있다고 볼 수 있다.

다음은 지방정부의 재정자율성 확대가 지역경제개발비에 미친 영향에 대한 분석 결과이다.

<표 4> 분권교부세 시행에 따른 지역경제개발비 지출 변화

Y= 지역경제개발비 비중 변수	Fixed effect Model		Random effect Model	
	Coef	t(p-value)	Coef	t(p-value)
연도더미 05	0.040	0.16	0.355	1.60
연도더미 06	-0.241	-1.13	0.003	0.02
지방교부세 비중	0.063	3.66***	0.048	3.05***
국고보조금 비중	-0.004	-0.34	0.000	0.00
자체수입 비중	-0.007	-0.63	-0.004	-0.31
지역더미1	-	-	6.836	4.62***
지역더미2	-	-	2.232	3.41***
ln 재정자립도	-0.409	-0.73	0.044	0.09
ln 1인당지방세	-0.237	-0.44	-0.526	-1.16
ln 65세이상 인구	0.907	0.83	-0.856	-2.21**
ln 인구밀도	-0.173	-0.23	-0.105	-0.45
상수항	-3.048	-0.23	12.147	2.85***
R^2	0.003		0.096	

지역경제개발비를 종속변수로 한 고정효과모형 분석결과도 사회보장비에서와 마찬가지로 2005년에는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않은 것으로 나타났다. 그리고 2006년 역시 지역경제개발비의 비중이 감소되는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의미한 값은 가지지 않고 있다. 지방교부세의 경우 지역경제개발비와 유의미한 양(+)의 관계를 가지며 다른 모든 조건이 동일할 때 지방교부세가 1% 증가할수록 지역경제개발비는 0.06% 증가하는 것으로 확인되었다. 반면, 국고보조금의 경우 지역경제개발비와 음(-)의 관계를 가지나 통계적으로 유의미한 값이 아니기 때문에 다소 결론을 내리기 어렵다.

2. 이전재원의 교부방식에 따른 지방정부의 재정지출 변화

정부의 보조금의 배분방식에 따른 자율성 차이의 정도에 따른 지출효과를 살펴보기 위해 조건보조금, 무조건보조금, 포괄보조금을 독립변수로 하여 분석하였다.

<표 5> 이전재원의 배분방식에 따른 사회보장비 지출 변화

Y= 사회보장비 비중 변수	Fixed effect Model		Random effect Model	
	Coef	t p-value)	Coef	t p-value)
연도더미 06	2.020	6.37 ***	1.526	9.13 ***
분권교부세 비중	0.585	3.58 ***	0.651	3.99 ***
지방교부세비중	0.161	4.05 ***	0.109	3.71 ***
국고보조금 비중	-0.028	-0.71	-0.065	-2.05 **
자체수입 비중	-0.010	-0.23	-0.092	-2.64 ***
지역더미1	-	-	-1.394	-1.10
지역더미2	-	-	0.675	1.32
ln 재정자립도	-0.818	-1.06	-0.027	-0.04
ln 1인당지방세	2.856	3.69 ***	1.849	3.49 ***
ln 65세이상 인구	-2.101	-1.03	2.507	7.66 ***
ln 인구밀도	17.632	6.39 ***	2.208	9.45 ***
상수항	-79.866	-3.35 ***	-34.699	-6.43 ***
R^2	0.404		0.661	

분석 결과 분권교부세와 지방교부세(분권교부세액 제외)는 사회보장비와 양(+)의 관계를 가지며, 다른 모든 조건이 동일하다면 분권교부세의 비중이 1% 증가할수록 사회보장비 지출 비중이 0.59% 증가하고, 지방교부세의 비중이 1% 증가할수록 사회보장비 비중은 0.16% 증가한다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 분석 결과를 통해 사회복지사업의 지방이양에 따른 재원을 보전하기 위해 신설된 분권교부세는 그 역할을 제대로 하고 있으며, 지방교부세 변수를 통해 정부의 재정지출의 자율성 확대는 사회보장비 증대에 긍정적 영향을 미치는 요인이라는 것을 알 수 있다. 반면, 재정의 자율성이 제한되는 국고보조금은 고정효과모형에서는 유의미한 변화를 보이지 않았으나 확률효과모형에서는 오히려 사회보장비와 유의미한 음(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다.

<표 6> 이진재원의 배분방식에 따른 지역경제개발비 지출 변화

Y= 지역경제개발비비중 변수	Fixed effect Model		Random effect Model	
	Coef	t(p-value)	Coef	t(p-value)
연도더미 06	-0.362	-0.89	-0.080	-0.39
분권교부세 비중	0.004	0.02	0.141	0.71
지방교부세비중	-0.089	-1.74 *	-0.020	-0.51
국고보조금 비중	-0.099	-1.96 **	-0.026	-0.64
자체수입 비중	-0.025	-0.47	0.012	0.28
지역더미1	-	-	8.807	4.70 ***
지역더미2	-	-	3.140	4.09 ***
ln 재정자립도	-2.559	-2.58 ****	-2.233	-2.71 ***
ln 1인당지방세	1.375	1.39	0.263	0.38
ln 65세이상 인구	-0.171	-0.07	-1.377	-2.81 ***
ln 인구밀도	4.089	1.16	-0.248	-0.73
상수항	-9.663	-0.32	22.537	3.02 ***
R ²	0.006		0.116	

지역경제개발비를 종속변수로 하여 분석한 결과를 보면 지방교부세와 국고보조금 모두 지역경제개발비와 음(-)의 관계를 가지는 것을 확인할 수 있다¹⁵⁾. 지방교부세 비중과 국고보조금의 비중이 각각 1% 증가할수록 지역경제개발비 비중은 0.09%, 0.1% 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 분권교부세에서는 유의미한 결과 값을 나타내지 않았는데 이는 분권교부세가 주로 사회복지와 관련된 사업을 중심으로 구성되므로 어쩌보면 당연한 결과일지도 모른다. 그럼에도 불구하고 이 분석결과가 의의를 가지는 점은 분석1에서와는 달리 분석2의 지방교부세 변수는 분권교부세액이 제외된 금액을 사용하였다는 점이다. 즉, 조건부, 무조건부, 포괄보조금 방식의 차이에 따른 지방정부의 재정지출 경향을 파악하는데 보다 정확한 자

15) 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 신설된 분권교부세는 보건복지부 소관사업이 45%를 차지하기 때문에 경제개발비와는 낮은 상관관계를 가질 것이라 예상된다. 그럼에도 불구하고 아래의 실증분석이 의미를 가질 수 있는 것은 지방교부세에서 분권교부세를 제외하여 분석에 사용하였다는 점이다. 지방교부세 비중변수는 전체 지방교부세액에서 분권교부세액을 제외한 뒤 전체 세입에서 차지하는 비중을 계산한 값을 사용하기 때문에 지방교부세와 국고보조금의 지출효과를 보다 정확하게 측정할 수 있게 된다.

료가 된다는 점에서 의미가 있다. 그리고 분석 결과 지방정부는 재정 지출 자율성이 보장될 경우 지역경제개발비보다 사회보장비 지출 증대에 노력한다는 결론을 도출할 수 있다.

3. 연구의 종합

분석1과 분석2의 결과를 종합해보면 다음과 같다.

<표 7> 분석1, 2의 결과 종합

변수 모형	분석1				분석2					
	결과 예측	사회 보장비		결과 예측	지역경제 개발비	결과 예측	사회 보장비		결과 예측	지역경제 개발비
		FE	RE				FE	RE		
연도더미 05	+		+	+						
연도더미 06	+	+	+	+			+	+	+	+
분권교부세 비중							+	+	+	
지방교부세 비중	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
국고보조금 비중			+	+			-	-	+	-
자체수입 비중	+	-	-	+			+	-	+	
지역더미1			+				+			+
지역더미2			+				+			+
ln 재정자립도	+			+			+		+	-
ln 1인당지방세	+	+	+	+			+	+	+	+
ln 65세이상인구	+	+	+	-			-	+	+	-
ln 인구밀도			+	+			+	+		

첫 번째 분석 결과를 통해 분권교부세의 시행 및 교부세율 인상이 사회보장비의 비중을 증가시키는 요인이며, 2006년에 더 크게 증가하였으므로 정부 보조금에 대한 지방정부는 재정 자율성 확대는 지방정부의 사회복지비 지출에 긍정적 요인으로 작용한다는 것을 알 수 있다. 2005년에는 유의미한 변화를 보이지 않는 것으로 나타났는데 이는 정책의 도입 또는 변화가 있는 후 정책적 효과가 반영되는데 다소 시간이 소요된다는 점을 감안하지 않을 수 없는 부분이기도 하다. 반면 지역경제개발의 비중 변화는 고정효과모형과 확률효과모형에서

모두 유의미한 결과값이 도출되지 않았다. 기존 선행연구에서 인구밀도, 65세 이상 인구 변수가 사회복지비 지출과 유의미한 관계를 나타내지 않는다는 경우를 종종 보게된다. 그러나 본 연구를 통해 이 두 가지 변수는 사회복지와 유의미한 양(+)의 관계를 가진다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 자체재원 비중의 경우 사회복지비 지출비중과 음(-)의 관계를 가진다는 점은 다소 흥미로운 결과가 아닐 수 없다. 이는 각 지방정부는 사회복지비 지출에 있어 자체 재원보다 정부의 보조금을 주로 사용한다는 해석을 가능하게 만드는 결과이기도 하다. 만약 지역경제개발비의 지출 비중과 유의미한 양(+)의 관계를 가지는 결과가 도출되었다면 지방정부는 자체 재원을 복지정책보다 지역의 경제성장 정책에 더 많이 사용된다고 볼 수 있게 되며 이는 본 연구의 핵심인 정부 보조금의 재정자율성 확대는 사회복지비 지출의 증가로 이어진다는 결과와 상반되는 결과이기도 하다. 즉, 자체재원과 정부의 보조금에 따른 차이라고 볼 수 있으나 이 부분에 관해서는 단정짓기 어려운 사안이며 좀 더 자세한 연구를 통해 확인할 필요가 있다.

그리고 두 번째 분석을 통해 조건보조금에 비해 자율성이 보장되는 무조건보조금, 포괄보조금은 사회복지비 지출과 양(+)의 관계인 것으로 확인되었다. 그리고 분권교부세 지방교부세의 계수값을 비교해보면 지방교부세(0.161)보다 분권교부세의 계수값(0.585)이 더 크기 때문에 분권교부세가 사회복지비 지출에 미치는 영향이 더 크다고 할 수 있다. 이는 분권교부세가 복지사업의 지방이양을 위한 재원인 것을 감안하면 당연한 결과이지만, 사회복지의 사업 및 재원의 지방이양이 중앙정부가 지방으로 복지 책임을 전가하는 것이 아니냐는 비판과 지방 정부의 재정 부족으로 인해 오히려 복지 축소로 이어질 것이라는 우려에 대한 해답은 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 분석1과 분석2의 지방교부세 변수의 계수값을 비교하면 분석1에서는 0.14, 분석2에서는 0.16로 거의 비슷하다. 이 때 지방교부세에서 분권교부세액을 제외한 경우의 계수값이 더 크게 관찰된 점에서 미루어 이전재원의 자율성 확대는 사회복지비의 지출의 증가로 이어진다는 결론을 내릴 수 있다.

V. 결론 및 연구의 함의

분권교부세는 사회복지 사업의 지방이양과 포괄보조금 방식 도입이라는 측면에서 의미하는 바가 매우 크다. 본 연구에서는 정부 이전재원의 자율성 확대가 지방정부의 재정지출 구

조에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 좀 더 구체적으로는 사회복지 사업의 지방이양과 재정지출 자율성 확대가 사회복지비 지출에 미치는 영향에 관한 연구, 그리고 재정 자율성을 달리하는 정부 보조금들이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향에 관한 분석이다.

이를 위해 재정의 자율성을 첫째, 정책의 변화가 이루어진 시점을 기준으로 이전과 이후의 각 항목별 재정지출 변화와 둘째, 자율성의 정도를 달리하는 각각의 정부 보조금이 재정지출에 미치는 영향으로 나누어 살펴보았다. 그리고 지방교부세에 포함되어있는 분권교부세의 영향력을 통제하기 위해 분석1에서는 전체 지방교부세액을, 분석2에서는 분권교부세액을 제외한 지방교부세액을 변수로 사용하였다. 분석 결과를 정리하면 첫째, 분권교부세가 운영되고 지방교부세의 법정률이 인상된 2006년 이후 사회복지비의 지출이 증가한 반면 지역경제개발비와는 유의미한 변화를 나타내지 않는 것으로 나타났다. 둘째, 무조건보조금인 지방교부세는 사회복지비의 지출과 유의미한 양(+)의 관계를 가지는 반면 지역경제개발비의 지출과는 유의미한 관계를 가지지 않는 것으로 확인되었다. 셋째, 지방교부세에서 분권교부세액을 제외한 경우와 포함시킨 경우 모두 사회복지비 지출과 양(+)의 관계를 가지는 것으로 확인되었다. 이는 지방교부세에서 사회복지의 지방이양과 그에 따른 재원 보전을 목적으로 하는 분권교부세를 제외하였을 경우에도 결과가 동일하게 나타났다는 점에서 주목할 만하다. 이러한 결과를 종합하면, 우리나라의 경우 정부 보조금에 대한 지방정부의 재정 자율성 확대는 사회복지비의 지출에 긍정적 요인으로 작용하였다는 결론에 도달할 수 있다.

본 연구가 가지는 행정학적 함의는 첫째, 정부의 재정지출에 영향을 미치는 요인들을 통제 한 뒤 분권교부세를 변수로 하여 영향력을 분석하였다는 점이다. 둘째, 정부 간 재정 관계에서 이전재원의 자율성 정도가 지방정부의 재정지출 구조에 미치는 영향을 분석하였다는 점에서도 큰 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 한계는 첫째, 방법론상의 문제이다. 지역 패널개체의 특성을 고려하기 위해 u_i 를 고정된 것으로 간주하는 고정효과모형을 통해 좋은 추정량을 구하였으나 이는 모든 지역에 동일한 기울기를 적용하기 때문에 지역 간 차이를 확인할 수 없다는 한계가 있다. 둘째, 분권교부세의 시행 이후 사회복지비 지출 비중이 증가하였으나 이것이 정부에서 지원하는 보조금의 영향력인지 아니면 지방비 부담과 같은 방식으로 지방의 재정 부담을 가중시켜 얻어낸 결과인지에 대해서는 정확하게 알 수 없다. 이에 관해서는 후속 연구를 통해 보다 정확하게 분석되어야 할 과제로 남긴다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강윤호.(2001). 지방자치 실사가 사회복지지출에 미친 영향: 지방자치 실사가 지방정부 사회복지 지출에 미친 영향. 『지방정부연구』, 5(1):109-126.
- _____.(2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 『한국행정학보』, 36(4):227-241.
- 구인회·진재문.(2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 『한국사회복지학』, 61(2):61-84.
- 권경환.(2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 『지방정부연구』, 9(3):291-308.
- 권형신·이상용·이재성.(2006). 『한국의 지방재정 : 이론과 실무』, 서울 : 해남.
- 김교성.(2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. 『한국사회복지학』, 41: 68-92.
- 김기재.(1993). 지방교부세가 지방재정지출에 미치는 영향. 『한국지방행정연구원』, 8(2): 185-199.
- 김동기.(2008). 『지방분권시대의 한국지방재정학』, 광주 : 법문사.
- 김정훈.(2002). 지방교부세의 형평화 효과 : 기준재정수요액의 영향력을 중심으로. 『한국재정학회』, 7(1):143-164.
- 김종순·김성주.(2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석. 『한국지방재정논집』, 13(1):35-62.
- 김태영.(2002). 지방자치단체의 재정지출 효과분석. 『지방정부연구』, 6(2):45-68.
- 김태일.(1997). 지방자치가 자치단체의 사회복지지출에 미친 영향. 『한국정책학회』, 355-367.
- _____.(1999). 지방 교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술대회 발표논문집』, 219-229.
- _____.(2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 『한국 행정학보』, 35(1):69-89.
- 박병현.(2006). 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰. 『한국사회복지행정학』, 8(2): 1-31.
- _____.(2008). 노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안. 『한국사회복지학』, 60(1):159-185.
- 박혜자.(2006). 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안: 분권교부세제도를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 13(3):27-300.
- 배상식·강주연.(2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국행정 학보』, 41(1):153-173.
- 서정섭·조기현.(2006). 분권교부세의 운영실태와 개선방안. 『한국지방행정연구원』, _____.(2007). 지방재정조정제도의 특성과 효과분석: 수평적 형평화 효과분석 중심으로. 『한국지방행정연구원』, 113-133.
- 소순창·김종욱.(1999). 한국 지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석'. 『한국 행정학보』, 33(3):363-381.
- 손희준.(1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』, 33(1): 81-97.
- _____.(2004). 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가. 『지방행정연구』, 18(2):3-34.
- _____.(2005). 재정분권화 정책의 평가와 발전방안. 『한국거버넌스학회』, 12(2):159-185.
- 신무섭·유금록 외.(2009). 『현대지방재정의 주요이론』, 서울:대영문화사.
- 안영환.(2006). 분권교부세의 재정지출효과에 관한 연구 : 국고보조금의 정책교부금 전환을 계기로. 『한국정책분석평가학회보』, 16(4):203-226.
- 우명동.(2009). 복지서비스 공급과 정부 간 재정관계에 관한 소고. 『한국지방재정논집』, 14(1):91-121.
- 원윤희.(2004). 지방자치실시와 지방자치단체의 재정형태변화에 관한 연구. 『한국행정학보』, 38(3):119-136.
- _____.(2008). 지방자치단체 세입구조가 재정지출에 미치는 효과분석: 지방세의 조세가격기능 을 중심으로. 『재정학연구』, 1(3):1-20.
- 유재원.(1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화 : Peterson의 도시한계론 검증. 『한국정책 학보』, 8(3):79-98.
- 이달곤.(2004). 『지방정부론』, 서울:박영사.
- 이승중.(2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 『한국행정학보』, 34(4):197-215.
- _____.(2003). 분권과 균형발전. 『지방행정연구』, 17(3):73-100.
- 이승중·김홍식.(1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지 서비스 기능을 중심으로. 『한국 행정학보』, 26(2):573-589.
- 이재원.(2009). 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제. 『한국지방재정논집』, 14-1, pp.57~89.
- _____.(2008). 포괄보조와 정부간 재정관계: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투 자사업. 『한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집』, 23-49.
- 이중섭.(2006). 복지재정분권화에 따른 지방정부의 사회복지예산 변화에 관한 연구: 광주광역시 지방이양사업 예산변화를 중심으로. 『한국사회복지학회』, 233-243.
- _____.(2008). 복지재정분권화에 따른 지방정부의 사회복지예산 변화에 관한 연구. 『사회연구』, 95-128.

장덕희·김태일.(2007). 정부지원금 규모 변화가 지방정부의 재정운영에 미친 영향에 관한 연구. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』.

장동호.(2007). 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색. 『한국사회복지학』, 59(1): 239-351.

정현영.(2007). 『지방재정지출의 결정요인』, 파주 : 한국학술정보.

조기현.(2007). 분권교부세 재원확충의 정책유효성 검증: 지방재정 세출기능의 소득탄력성을 중심으로. 『지방행정연구』, 21(1):29-50.

진재문.(2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시·도를 중심으로. 『한국사회복지정책학회』, 24:5-30.

현승현·윤성식.(2006). 지방교부세 법정세율의 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석. 『한국 지방자치학회보』, 18(3):53-75.

황종규·윤기찬.(2005). 지방정부 복지정책성과의 격차에 관한 연구-효율성과 대응성을 중심으로. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 19-34.

2. 연구보고서 및 정부간행물

곽채기.(2008). 복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양 사업의 개선방향, 보건복지가족부.

국회예산정책처.(2008). 2009년도 예산안분석.

국회예산정책처.(2009). 예산안분석3.

김을식·홍윤기·이혜승.(2007). 사회복지 국고보조금 개선방안, 감사원 평가연구원.

김정훈.(2002). 지방교부세의 형평화 효과와 정책과제, 한국조세연구원. (세미나자료)

김정훈·김현아.(2008). 참여정부 재정분권 평가와 정책 과제, 한국조세연구원.

배준식.(2008). 분권교부세 제도의 실패와 합리적 개선방안, 서울시정개발연구원.

서정섭·조기현.(2006). 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 한국지방행정연구원.

_____.(2007). 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원.

이상용·하능식.(2007). 참여정부 재정분권 수준의 정책평가, 한국지방행정연구원.

정부혁신지방분권위원회.(2007). 참여정부의 혁신과 분권.

정부혁신지방분권위원회.(2008). 참여정부의 재정세계개혁.

지역발전위원회.(2009). 제2차 지역발전위원회 회의자료.

3. 국외문헌

ACIR.(1977). 『Block grants : A Comparative Analysis』. ACIR.

Bahl, Roy.(1999). 『Implementation Rule For Fiscal Decentralization』. Atlanta : Georgia state University.

Bewley, Truman F.(1981). A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*. 49(3):713-740.

Boadway, Robin W.(2004). The Theory and Practice of Equalization. *CESifo Economic Studies*. 50(1):211-254.

Brown, Charles and Wallace E. Oates.(1987). Assistance to the Poor in a Federal System. *Journal of Public Economics*. 32(3):307-330.

Cameron, David.(1978). The Expansion of Public Economy : A Comparative Analysis. *American Political Science Review*. 22(4):1243-1261.

De Mello, L. R.(2000). Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital? IMF Working paper.

Fabricant, S. and R. E. Lipsey.(1952). 『The Trend of Government Activity in the United States since 1900』. New York : National Bureau of Economic Research.

Fisher, Ronald E.(2007). 『State and Local Public Finance』. 3rd. Australia : United States : Thomson/South-Western.

Hibbs, Douglas A. Jr.(1987). 『The Political Economy of Industrial Democracies』. Cambridge, Mass : Harvard University Press.

Ihori, Toshihiro and Jun-Ichi Itaya.(2004). Fiscal Reconstruction and Local Government Financing. *International tax and Public finance*. 11(1):55-67.

Miller, Gerald J.(1994). What is Fiscal Management? Are we Inventing a New Field here? *Public Administration Review*. 54(2):209-213.

Musgrave, Richard A.(1983). "Who should Tax Where and What?" In C. MacLure.(eds). 『Tax Assignment in Federal Countries』. Canada : Australian National University. 2-19.

_____.(1969). 『Fiscal Systems』. New Heaven : Yale University Press.

Oates, Wallace E.(2007). 『On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization』. University of Maryland.

_____.(2004). Toward a Second-generation Theory of Fiscal

- Federalism. *International Tax and Public Finance*. 12:349-373.
- _____.(2003). Decentralization of the Public Sector : An Overview. in Rover J. Bennett. 『Decentralization, Local Governments, and Markets : Toward a Post-Welfare Agenda』. Oxford: Clarendon Press. 43-58.
- _____.(1972). 『Fiscal Federalism』. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Peterson, Paul E.(1981). 『City Limits』. Chicago : University of Chicago Press.
- Posner, Paul L. and Margaret T. Wrightson.(1996). 『Block Grants-A Perennial, but Unstable, Tool of Government』. Oxford University Press.
- Prud'homme, Remy.(1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*. 10:201-220.
- Rom, Mark Carl, Paul E. Peterson, and Kenneth F. Shceve, Jr.(1998). Interstate Competition and Welfare Policy. *Publius*. 28(3):17-37.
- Sharkansky, Ira.(1968). Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures. *The American Political Science Review*. 62(4):1220-1231.
- Tanzi, Vito.(1996). Fiscal Federalism and Decentralization : A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In : Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C. : World Bank.
- Tiebout, Charles M.(1956). A Pure Theory of Local Expenditures A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 65(5):416-424.
- Wildavsky, Aron B.(1992). 『The New Politics of the Budgetary Process』. 2nd. New York : HarperCollins Publishers.
- Wong, Kenneth K.(1988). Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking. *American Journal of Political Science*. 32(1):1-18.
- Wright, Deil S.(1988). 『Understanding Intergovernmental Relations』. 3rd. Pacific Grove : Books/Cole Publishing. 31-64.