



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

이화여자대학교 대학원

2015학년도

석사학위 청구논문

지방자치단체 복지예산 영향요인 분석  
: 부문별 복지예산을 중심으로

행정학과

조호정

2016

지방자치단체 복지예산 영향요인 분석  
: 부문별 복지예산을 중심으로

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

2016년 7월

이화여자대학교 대학원

행정학과 조호정

# 조 호 정 의 석사학위 논문을 인준함

지 도 교 수    조 정 래    \_\_\_\_\_

심 사 위 원    박 통 희    \_\_\_\_\_

조 정 래    \_\_\_\_\_

최 유 진    \_\_\_\_\_

이화여자대학교 대학원

# 목 차

I. 서론 .....	1
A. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
B. 연구의 내용 .....	3
C. 연구의 대상 및 방법 .....	4
II. 지방자치단체 사회복지예산 및 정책 현황 .....	5
A. 지방자치단체 사회복지예산 체계 .....	5
B. 기초생활보장 부문 .....	9
C. 취약계층지원 부문 .....	11
D. 보육·가족 및 여성 부문 .....	13
E. 노인·청소년 부문 .....	15
III. 이론적 논의 .....	18
A. 복지수요 및 사회적 요인 이론 .....	18
B. 정치적 요인 이론 .....	22
C. 재정적 요인 이론 .....	26
IV. 연구 설계 .....	33
A. 분석대상 .....	33
B. 연구 모형 및 가설설정 .....	33
1. 연구 모형 .....	33
2. 종속변수 .....	34
3. 독립변수 .....	35
4. 통제변수 .....	38
가. 사회적 요인 .....	38

나. 정치적 요인 .....	39
다. 재정적 요인 .....	41
C. 분석방법 .....	44
<b>V. 분석결과</b> .....	45
A. 기술통계 분석 .....	45
B. 독립변수 간 상관관계 분석 .....	48
C. 분석결과 .....	49
1. 기초생활보장예산 모형 .....	51
2. 취약계층지원예산 모형 .....	52
3. 보육·가족 및 여성예산 모형 .....	54
4. 노인·청소년예산 모형 .....	56
5. 전체사회복지예산 모형 .....	58
<b>VI. 결론 및 논의</b> .....	61
A. 연구의 결과 및 함의 .....	61
B. 연구의 한계 및 향후과제 .....	64
<b>참고문헌</b> .....	66
<b>부록1. 상관계수표</b> .....	72
<b>ABSTRACT</b> .....	74

# 표 목 차

<표 I-1> 전체 예산 중 사회복지예산의 비중 .....	1
<표 I-2> 사회복지예산과 복지수요의 관계: 선행연구 결과 정리 .....	2
<표 II-1> 세출예산 과목체계 구조 .....	7
<표 II-2> 전체 사회복지예산에서 각 부문별 사회복지예산의 비중 .....	7
<표 II-3> 사회복지부문별 정책사업 내용 .....	9
<표 II-4> 2016년 기준중위소득 .....	11
<표 II-5> 보육료 및 양육수당 지원 내용 .....	14
<표 III-1> 지방자치단체 사회복지예산 영향요인에 관한 선행연구 정리(1) ...	30
<표 III-2> 지방자치단체 사회복지예산 영향요인에 관한 선행연구 정리(2) ...	31
<표 IV-1> 변수 및 조작적정의 .....	43
<표 IV-2> 기술통계량 .....	45
<표 IV-3> 단체장 정당이념 분포 .....	47
<표 IV-4> 부문별 사회복지예산비율 고정효과모형 분석결과 .....	50
<표 IV-5> 전체 사회복지예산비율 고정효과모형 분석결과 .....	58

# 그림 목 차

[그림 1] 연구 모형 .....	34
--------------------	----



## 논문개요

본 연구의 목적은 지방자치단체 부문별 사회복지예산에 영향을 주는 요인을 분석하는 것이다. 고령화 심화 및 보육지원 확대 등으로 인하여 사회복지수요가 증가했고, 이에 따라 지방정부 사회복지예산의 비중이 증가하고 있다. 2015년에는 지방정부 예산의 31% 이상을 차지하며 그 비중과 중요성이 점점 커지고 있기에 지방정부 사회복지예산에 대한 연구가 필요한 상황이다.

지방정부 복지예산에 대한 기존 연구에서는 기초생활수급자나 노인인구비율과 같은 복지수요를 나타내는 변수가 복지예산을 증가시키는 요인으로 작용한다는 결과와 함께 오히려 감소시킨다는 결과, 그리고 영향을 주지 않는다는 결과가 혼재되어 나타나고 있다. 복지수요가 복지예산을 감소시키거나 영향을 주지 않는다는 결과에 대한 원인 검토가 필요하다.

본 연구는 전체 사회복지예산을 대상으로 연구한 기존 연구들과 차별화하여 부문별로 사회복지예산을 나누어서 연구하였다. 본 연구의 범위에 포함되는 부문별 사회복지예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 예산이다. 부문별로 작용하는 복지수요가 다르기 때문에 전체 복지예산을 종속변수로 살펴보면 통계의 왜곡이 발생할 가능성이 있다고 판단하여, 부문별 사회복지예산을 대상으로 연구를 진행하였다.

연구대상은 218개 기초자치단체이다. 2009부터 2014년까지 6년간의 자료를 사용하였고, 분석모형으로는 고정효과모형을 사용하였다. STATA12 통계프로그램을 활용하여 분석을 진행하였다.

분석 모형은 크게 두 가지 모형으로 구분된다. 하나는 부문별 사회복지예산을 종속변수로 하는 4가지 모형이며, 나머지 하나는 기존 연구들과 같이 전체 사회복지예산을 종속변수로 하는 모형이다. 총 5개의 모형을 통해 분석을 진행하였고, 종속변수는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 예산비율과 전체 사회복지예산비율이다. 독립변수는 정책사업검토를 통해서 파악한 복지수요 변수이다. 각 부문별 사회복지예산마다 다른 복지수요 변수를 적용하였다. 즉, 기초생활보장모형에는 기초생활수급자비율을 적용하였고, 취약계층지원모형에는 장애인구비율, 보육·가족 및 여성모형에는 0-5세 영유아인구비율

과 가입기여성인구비율, 노인·청소년모형에는 노인인구비율과 청소년인구비율을 적용하였다. 전체 사회복지예산에는 모든 복지수요 변수를 적용하였다. 모형에 공통적으로 통제변수를 적용하였는데 사회적, 정치적, 재정적 요인으로 나누어 살펴보았다.

주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째로, 전체 사회복지예산비율을 종속변수로 분석한 결과 기초생활수급자비율, 노인인구비율, 여성인구비율은 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면 장애인구비율과 영유아인구비율, 청소년인구비율은 음의 영향을 주는 것으로 나타났다.

둘째로, 부문별 사회복지예산비율을 종속변수로 분석한 결과를 모형별로 살펴보면, 기초생활보장모형에는 복지수요 변수인 기초생활수급자비율이 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 취약계층지원모형에서는 장애인구비율이 영향을 주지 않는 것을 확인하였다. 보육·가족 및 여성모형에서는 영유아인구비율과 여성인구비율이 모두 음의 영향을 주는 것으로 나타났다. 마지막으로 노인·청소년모형에서는 노인인구비율은 정의 영향을 주지만 청소년인구비율은 음의 영향을 주는 것을 확인하였다.

연구의 함의는 다음과 같다. 첫째로, 일부 복지예산이 복지수요를 잘 반영하지 못하는 것을 확인하였다. 기초생활수급자비율과 노인인구비율은 복지예산에 정의 영향을 주지만 여성인구비율이나 영유아인구비율, 청소년인구비율은 음의 영향을 주고, 장애인구비율은 영향을 주지 않거나 음의 영향을 주는 결과를 통해 일부 인구비율은 복지수요와 직접적인 관련이 없을 수도 있다는 점을 확인하였다. 기초생활보장급여나 기초연금과 같이 정책대상집단의 대부분에게 지원이 되는 경우가 아니라면, 정책의 혜택을 받는 집단과 대상집단이 일치하지 않는 경우가 있어서 인구비율이 복지수요를 제대로 나타내지 못할 가능성이 있다. 따라서 복지수요를 대리할 수 있는 더 적합한 지표과약이 이루어져야 한다.

둘째로, 전체 사회복지예산비율을 종속변수로 한 연구와 부문별 사회복지예산비율을 종속변수로 한 연구 결과가 다르다는 점에서 앞으로 사회복지예산에 대한 연구는 더 세분화 되어 진행될 필요가 있다. 전체 사회복지예산을 통해서는 각각의 복지수요가 예산에 어떤 영향을 주는지 정확히 파악하기에 어려움이 있으므로 사회복지분야 안에서 특정 주제에 집중한 연구가 더 필요하다.

# I. 서론

## A. 연구의 배경 및 필요성

한국은 1991년 지방의회가 구성되고 1995년부터 지방자치단체장이 선출되면서 본격적으로 지방자치제도가 시작하였다. 빠른 속도의 고령화, 보육지원 확대, 양극화 심화 등으로 인해 사회적으로 복지수요가 증가하고 있다(윤석완, 2009). 특히 복지가 강조되는 시대에 들어서면서 지방재정의 중요성이 커지고 있다(Sharpe & Newton, 1984:5). 최근 전체예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 매년 증가해왔고, 2015년도에는 전체예산의 31%에 달한다. OECD 국가 중에서 한국의 사회복지재정 증가율은 최근 10년간 가장 높은 것으로 나타났다(김용하, 2011:316). 앞으로도 이 추세는 이어질 것으로 예상되며, 이와 함께 지방자치단체 예산에서 사회복지예산의 중요성도 증가하고 있다.

<표 I-1> 전체 예산 중 사회복지예산의 비중

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
사회복지예산 비중(%)	22.11	22.66	23.17	23.81	26.30	28.13	31.06

(출처: 지방재정통합공개시스템)

참여정부에서는 사회복지정책의 강화와 함께 지방분권 강화, 예산편성권한 분권화를 추진하였다. 2005년부터는 533개 국고보조사업들을 분권교부세, 국가균형발전특별회계, 국고보조금 사업으로 재분류하고, 사회복지사업 중에서는 67개 사업을 예산편성권한과 함께 지방자치단체로 이양하였다(모지환·이중섭, 2010; 서상범·홍석자, 2010). 이에 따라 지방자치단체의 사회복지사업에 대한 권한이 매우 증가하였으나 이때 사업이양과 함께 적절한 재원이전이 이루어지지 못하여 지방정부의 재정부담을 확대하는 결과를 초래하였다(배준식 외, 2015). 지방자치단체의 재정과 재정건전성이 사회복지예산에 의해 크게 좌우될 수 있는 상황이기때 사회복지예산에 대한 관심과 연구가 필요하다.

한국 지방자치단체의 사회복지예산에 영향을 주는 요인을 검토한 연구들은 여러 편 존재한다(강윤희, 2000; 김지윤·이병하, 2013; 김태일, 2001; 모지환·이

중섭, 2010; 문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; 서동명, 2009; 오수현·강인성, 2013; 이승중, 2000; 이재완·김교성, 2007; 장동호, 2011; 진재문, 2006; 최성락·노우영, 2005; 최정열·박석희, 2014). 연구마다 연구대상과 분석 시기에 차이가 있지만 그럼에도 불구하고 사회복지예산에 대한 복지수요의 영향이 상이하게 나타나는 점은 주목할 만하다. 즉, 기초생활수급자나 노인인구와 같은 사회복지수요를 나타내는 변수가 사회복지예산에 정의 영향을 미치는 경우도 있으나, 반대로 음의 영향을 주거나 아예 영향이 없다고 나타난 연구결과가 존재한다.

<표 I -2> 사회복지예산과 복지수요의 관계: 선행연구 결과 정리

저자	투입변수(영향)
강윤호(2000)	노인인구비율(X)
김태일(2001)	기초생활수급자비율(+)
이승중(2001)	기초생활수급자비율(-)
최성락·노우영(2005)	기초생활수급자비율(-)
진재문(2006)	기초생활수급자비율(+)
박고운·박병현(2007)	노인인구비율(-)
이재완·김교성(2007)	노인인구비율(+)
서동명(2009)	장애인구비율(X)
모지환·이중섭(2010)	기초생활수급자비율(X)
장동호(2011)	기초생활수급자비율(X)
오수현·강인성(2013)	기초생활수급자비율(+) 노인인구비율(-)
최정열·박석희(2014)	노인인구비율(-)
문수진·이종열(2015)	장애인구비율(+)
조정래(2016)	노인인구비율(+)

종속변수에 (-): 음의 영향, (+): 정의 영향, (X): 영향없음

기초생활보호대상자의 경우 일정 조건을 만족하면 모두 일정 금액을 수령하도록 법·제도적으로 구조화 되어 있기에 인원수가 늘어나면 복지예산도 따라서 증가해야 할 것이다. 노인인구 역시 마찬가지이다. 그런데 왜 이렇게 혼재된 결과가 나타났는지 그 원인에 대한 검토가 필요하다.

실증분석을 진행한 대부분의 기존 연구는 전체 사회복지예산이 전체 일반회계 예산에서 차지하는 비중을 종속변수로 하여 분석을 진행하였다. 사회복지예산 안에는 8개의 부문별 사회복지예산이 존재한다. 기초생활보장, 취약계층지원, 보

육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 이상 8개 부문이며, 각 부문별 사회복지예산은 다른 정책사업을 포함한다. 각 정책사업별로 정책대상자에 차이가 있으며, 부문별 사회복지예산마다 작용하는 복지수요가 다를 수 있다.

기존 연구에서 사회복지예산에 대한 복지수요의 영향이 혼재되어 나타난 원인 중 하나는 전체 사회복지예산을 대상으로 연구를 진행하였기 때문으로 보인다. 부문별 사회복지예산마다 상이한 복지수요가 작용하는데, 이를 전체 사회복지예산으로 한꺼번에 분석하였기에 범·제도적으로 긍정적인 영향을 주어야 하는 부분까지 반대의 결과가 나타난 것이라고 생각하였다.

예를 들면 기초생활보호대상자에게 지급하는 급여는 기초생활보장부문 예산과 관련이 있어서 기초생활수급자가 늘어나면 기초생활보장부문 예산이 늘어날 것이다. 그런데 기초생활수급자가 증가한다고 해서 반드시 보육·가족 및 여성부문 예산이 증가한다고 보긴 어렵다. 오히려 기초생활수급자에게 지원해야 하는 금액이 많아질수록 다른 부문별 사회복지예산에 투입할 수 있는 재원은 줄어들었다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 연구들과 차별화하여 사회복지예산을 부문별로 따로 살펴보고자 한다. 부문별 사회복지예산마다 작용하는 복지수요가 다를 수 있다는 점을 감안하여 사회복지예산에 대한 세부적인 분석을 시도하고자 한다.

## B. 연구의 내용

본 연구는 먼저 지방자치단체의 사회복지예산 체계를 살펴보고, 부문별 사회복지예산에 포함되는 정책사업과 그 내용을 알아본다. 정책사업 현황은 지방자치단체 세출예산서와 세출사업명세서를 바탕으로 파악했으며, 보건복지부와 여성가족부의 예산 및 기금운용계획개요 발표 자료를 참고하였다. 정책사업의 세부적인 내용은 지방자치단체 홈페이지와 “복지로” 홈페이지에서 제공하는 자료를 참고하였다. 그리고 이론적 논의를 통해 지방정부의 사회복지예산에 영향을 주는 요인을 고찰해본다. 복지수요 및 사회적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인으로 범주화하여 기존 이론과 선행연구들을 살펴본다.

이론적 검토와 현황과악 후 지방자치단체의 부문별 사회복지예산을 대상으로 실증분석을 시도한다. 정책사업 현황과 내용 검토를 통해 각 부문별 사회복지예산에 영향을 미치는 복지수요를 파악하고, 이를 독립변수로 적용하여 연구를 진행하고자 한다. 복지수요변수와 함께 지방자치단체의 사회적, 정치적, 재정적 차이를 통제하기 위한 통제변수를 포함하여 모형을 구성하였다. 각 부문별 사회복지예산을 종속변수로 한 연구와 전체 사회복지예산을 종속변수로 한 연구를 함께 진행하여 두 가지 결과를 비교해보려고 한다. 부문별 사회복지예산을 대상으로 진행한 연구 결과가 기존 연구결과와 어떤 차이가 있는지 분석하고, 지역의 복지수요가 실제로 사회복지예산에 반영되고 있는지 검토하여 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## C. 연구의 대상 및 방법

연구의 대상은 기초자치단체이며, 2009년부터 2014년까지 6년간을 살펴보고자 한다. 전체 기초자치단체중에서 분석기간 동안 시·군·구 유형에 변화가 없는 지역만 포함하였으며, 부문별 사회복지예산 자료과악에 어려움이 있는 자치단체를 제외한 218개 기초자치단체를 대상으로 연구를 진행하였다.<sup>1)</sup>

사회복지예산 중에서 전체의 95%를 차지하는 상위 4개 부문별 사회복지예산을 중심으로 분석하고자 한다.<sup>2)</sup> 즉, 기초생활보장예산, 취약계층지원예산, 보육·가족 및 여성예산, 노인·청소년예산 이상 4개 부문별 사회복지예산과 전체 사회복지예산을 대상으로 하여 총 5개의 모형을 통해 지방자치단체 사회복지예산에 영향을 주는 요인을 검토하려고 한다.

연구데이터는 국가통계포털, 지방재정통합공개시스템, 중앙선거관리위원회 역대선거관리시스템, 각 자치단체 홈페이지, 각 부처 홈페이지에서 제공한 자료를 기반으로 패널데이터를 작성하였다. STATA12 통계프로그램으로 패널데이터분석을 진행하여 실증분석을 실시하였다.

1) 자세한 내용은 35쪽 A.분석대상 참고.

2) <표III-2> 사회복지예산에서 각 부문별 예산의 비중 참고.

## II. 지방자치단체 사회복지예산 및 정책 현황

### A. 지방자치단체 사회복지예산 체계

지방자치단체의 사회복지예산은 중앙정부에 대한 의존도가 매우 높은 구조이다. 사회복지사업을 사업운영재원을 기준으로 구분하면 지방이양사업, 국고보조사업, 자체사업으로 나눌 수 있다(서정섭, 2011:93).

지방이양사업은 2005년에 국고보조사업 지방이양을 통해 지방으로 이양된 사업이며, 분권교부세를 통해 한시적으로 재원지원이 이루어졌다. 국고보조사업은 중앙에서 지방으로 전달한 사업이며, 지방에서 이를 시행토록 하고 일정비율의 재원을 지원한다. 지방자치단체는 보조사업을 수행할 때 재원의 일정비율을 매칭하여 지방비로 부담해야한다. 자체사업은 위 두 가지 이외에 순수하게 지방의 수요와 필요에 의해 자체재원을 기반으로 운영되는 사업이다. 그러나 지방이양사업이나 국고보조사업의 재정부담이 크기 때문에 지방자치단체의 재정여건 상 자체사업 비율은 상대적으로 낮은 편이다(서정섭, 2011:98).

지방자치단체의 재원에서 큰 비중을 차지하는 부분은 지방교부금이다. 지방교부금은 자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 중앙에서 교부하여 자치단체 간 수평적인 재정불균형과 국가와 지방 간 수직적 재정불균형을 조정하고, 자치단체의 재원을 보장하기 위한 제도이다(행정자치부, 2016). 2016년도 현재 내국세 수입 예정액의 19.24%와 담배에 부과하는 개별소비세액의 20%에 해당하는 금액을 지방교부세의 재원으로 하고 있다.

지방교부세 중 보통교부세는 자치단체의 일반적인 행정수준을 유지하도록 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 부족분을 보전하는 의미에서 교부한다. 기준재정수요액 산출시 사회복지분야와 연관된 항목의 측정단위는 국민기초생활보장수급권자수, 65세 이상 노인인구수, 18세 미만 아동수, 등록장애인수 등을 포함한다. 증가 추세인 복지비의 실질적인 재정수요를 강화하여 반영하기 위하여 사회복지분야의 측정항목<sup>3)</sup>은 가산하여 반영한다.

3) 기초생활보장비/노인복지비/아동복지비(18세 미만 인구수, 가정위탁보호 아동수)/장애인복지비/보건사회복지비[다문화 수요(등록외국인수+국적취득자수+국제결혼가정 자녀수+북한이탈주민수), 저소득 한

사회복지재정은 크게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 나누어서 살펴볼 수 있다. 사회보험은 예기치 못한 어려움이 발생했을 때를 대비하여 드는 민간보험과 같은 맥락이나, 영리를 추구하지 않고 국가가 제공하는 보험을 말한다(지은구, 2010:258). 공공부조는 국민의 최저생활수준을 보장하기 위한 제도로 사회보험과 달리 기여도가 없는 사람도 일정 기준을 만족하면 혜택을 받을 수 있다. 마지막으로 사회복지서비스는 절대빈곤계층이 아닌 전 국민을 대상으로 제공하는 복지서비스를 말한다. 노인, 아동, 장애인, 여성 등 대상자의 범위가 매우 넓다(이인재, 2007:243).

사회보험은 주로 중앙정부가 모두 책임지고 있으며, 공공부조는 중앙정부의 재정지원을 통해 지방정부로 사무위임이 이루어지고 있고, 사회복지서비스는 주로 지방정부가 지역 수요에 맞추어 자체적으로 진행하는 사업이라는 성격이 강하다(곽채기, 2007:282). 그러나 공공부조도 지방정부의 재정상황이 허락한다면 지방정부의 재량으로 정해진 수준 이상의 급여를 지급하는 것이 가능하다. 한국에서는 현재 사회보험과 공공부조의 규모는 큰 반면 사회복지서비스는 매우 낮은 편이라는 지적이 있다(지은구, 2010:456). 지방자치단체의 자체사업비율이 2009년부터 2015년까지 평균 37.33%라는 점을 고려하면 자체사업 중심인 사회복지서비스의 규모가 상대적으로 더 낮은 것을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 그러나 부문별 사회복지예산의 비중을 살펴보면 자치단체별로 자체적 운용 가능성이 높은 편인 취약계층지원과 보육·가족 및 여성예산이 늘어나고 있어서 점차 사회복지서비스가 차지하는 부분이 늘어나고 있는 것으로 보인다.

현재 한국 지방자치단체의 예산체계는 사업예산제도를 따른다. 2007년까지는 품목별예산제도에 따라 장·관·항·목으로 구분하여 예산을 보고하였으나 2008년부터는 정책사업 내용을 더 한눈에 파악할 수 있고, 예산편성과 집행결과를 직접 연계하여 성과에 중점을 두는 사업예산제도가 시행되었다(임성일 외, 2013). 따라서 예산을 13개 분야, 52개 부문으로 나누고, 각 부문은 정책사업 단위로 설정하며, 그 아래에 품목을 두는 체계로 운영되고 있다.

부모가족 수요]

4) 연도별 전국 자체사업 비중 (출처: 지방재정통합공개시스템)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
자체사업 비중(%)	42.1	39	37.9	37.5	35.5	34.5	34.8



품목별예산제도는 투입에 초점을 맞춘 제도로 예산집행의 낭비를 억제하고 예산편성과 운영이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 정책우선순위에 따른 전략적 자원배분이 어렵고, 성과관리가 어려운 편이다. 반면 사업예산제도는 정책과 사업의 우선순위 결정이 상대적으로 용이하고, 재정투입과 결과를 연계하여 성과지향적인 체계를 제공한다(임성일 외, 2013:44).

<표 II-1> 세출예산 과목체계 구조

분류	품목별예산(2007년까지)	사업예산(2008년부터)
기능별	장(5개)	분야(13개)
조직별	관(16개)	부문(52개)
사업목적별	항	정책사업
경비유형별	세항	단위사업
성질별	세세항(대4개/소8개)	세부사업
	목	행정운영경비
	세목	재무활동
		편성목(8그룹, 38개)
		통계목(128개)

(출처: 지방재정통합공개시스템)

사회복지분야 예산은 8개 부문을 포함한다. 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 이상 8개 부문이다. 2009년부터 2014년도까지 사회복지예산에서 각 부문별 사회복지예산이 차지하는 비중을 살펴보면 아래 표와 같다. 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 예산이 평균적으로 전체 사회복지예산의 95% 이상을 차지하며, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 부문은 매우 비중이 작다.

<표 II-2> 전체 사회복지예산에서 각 부문별 사회복지예산의 비중

(사회복지예산에서 비중)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
기초생활보장	26%	23%	22%	20%	19%	14%
취약계층지원	16%	15%	16%	17%	16%	13%
보육·가족 및 여성	24%	26%	28%	31%	34%	31%
노인·청소년	30%	29%	28%	27%	26%	36%
노동	1%	3%	2%	2%	2%	2%
보훈	0%	0%	0%	1%	1%	1%
주택	1%	1%	1%	1%	1%	1%
사회복지일반	1%	1%	1%	1%	1%	1%

(출처: 지방재정통합공개시스템)

부문별 사회복지예산은 포함하는 정책사업이 각각 다르다. 지방자치단체마다

정책사업에 차이가 있고, 어떤 정책사업을 어느 부문별 사회복지예산으로 집행하는가는 약간씩 차이가 존재한다. 따라서 정책사업 현황을 파악하기 위하여 15개 광역시·도에서 두 지역씩 선택하여 2011년과 2014년 세출예산서를 검토하여 총 60개를 표본으로 현황을 파악하였다.<sup>5)</sup> 검토대상 지역은 세출예산서 파악이 용이한 지역 중에서 임의로 선정하였으며, 시와 군이 함께 존재하는 광역시·도에서는 시와 군을 한 지역씩 포함할 수 있도록 고려하여 선정하였다.

이에 더하여 2015년과 2016년도 보건복지부와 여성가족부의 예산 및 기금운용 계획개요를 참고하여 사회복지사업 현황을 검토하였다. 이런 검토과정을 통해서 일반적인 분류 기준을 파악하여 이를 바탕으로 각 부문별 사회복지예산에 포함되는 정책사업 내용을 세부적으로 살펴보았다. 총 8개 부문 중에서 본 연구의 분석 대상인 상위 4개 부문의 현황을 검토해보았으며, 자세한 정책 내용은 보건복지부 복지포털(<http://www.bokjiro.go.kr>)과 각 기초자치단체의 홈페이지에서 제공하는 내용을 참고하였다.

---

5) 검토대상 지역명: 서울서초구, 서울은평구, 부산금정구, 부산영도구, 대구중구, 대구수성구, 인천부평구, 인천연수구, 광주동구, 광주북구, 대전중구, 대전유성구, 울산중구, 울산울주군, 경기과천시, 경기가평군, 강원원주시, 강원양구군, 충북청주시, 충북제천시(2014), 충북증평군(2011), 충남천안시, 충남금산군, 전북전주시, 전북장수군, 전남여수시(2011), 전남나주시(2014), 전남진도군, 경북경주시, 경북청도군, 경남사천시, 경남고성군

<표Ⅱ-3> 사회복지부문별 정책사업 내용

부문	정책사업
기초생활보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초생활수급자 생계급여</li> <li>기초생활수급자 주거급여</li> <li>기초생활수급자 해산급여</li> <li>기초생활수급자 장제급여</li> <li>기초생활수급자 양곡할인</li> <li>기초생활수급자 교육급여</li> <li>기초생활수급자 의료급여</li> <li>저소득가구 긴급복지지원</li> <li>근로빈곤층 자활사업</li> <li>희망키움통장</li> <li>차상위계층지원</li> </ul>
취약계층지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인연금지급</li> <li>장애수당(기초+차상위계층) 지원</li> <li>장애인활동 지원</li> <li>장애등급심사제 운영</li> <li>장애아동가족지원</li> <li>장애인일자리 지원</li> <li>중증장애인자립생활 지원</li> <li>취약계층아동 보호</li> <li>노숙인 등 복지지원</li> </ul>
보육·가족 및 여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>보육료 지원</li> <li>어린이집 확충 및 지원</li> <li>육아종합센터 지원</li> <li>보육전자바우처 운영</li> <li>지역아동센터 운영지원</li> <li>저출산대책-출산장려금</li> <li>경력단절여성 취업지원</li> <li>여성정책지원</li> <li>양성평등문화정착 지원</li> <li>건강가정조성 지원</li> <li>다문화가족지원</li> </ul>
노인·청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초연금지급</li> <li>노인일자리 운영</li> <li>노인장기요양보험 지원</li> <li>노인단체 지원</li> <li>노인요양시설 확충</li> <li>청소년시설 운영 지원</li> <li>청소년활동 지원</li> <li>청소년 유해환경 개선</li> </ul>

(출처: 각 자치단체 세출예산서 및 세출사업명세서, 보건복지부와 여성가족부 2015년, 2016년 예산 및 기금운용계획 개요 자료)

## B. 기초생활보장 부문

기초생활보장부문예산은 국민기초생활수급자와 차상위계층과 같은 저소득층의 소득보장사업을 포함한다. 대표적인 사업은 국민기초생활보장제도와 관련된 사업들이다. 해당 제도는 주민들이 기본적인 생활수준을 누릴 수 있도록 보장하는 제도로 특정 자격조건을 갖추면 제도의 수혜를 받을 수 있는 공공부조의 성격이 강하다.

기초생활보장부문과 취약계층지원부문은 모두 저소득층과 사회취약계층을 대상으로 하는 사업이 포함된다는 점에서 매우 비슷하고 경계가 모호한 면이 있다. 그러나 사회적 빈곤을 절대빈곤과 상대빈곤으로 구분한다면 기초생활보장 부문과 관련이 큰 기초생활보장제도는 절대빈곤을 해결하는 정책에 더 가깝다(김은정, 2007:152).

국민기초생활수급자란 국민기초생활보장법에 따라 급여를 받는 사람이며 소득 인정액이 최저보장수준 이하이고 부양능력이 있는 부양의무자가 없거나 있더라도 부양능력이 없는 사람을 말한다(보건복지부, 2015. 12a). 근로능력이나 연령과 관련 없이 최저보장수준 이하로 국가의 보장이 필요한 가구에 지급되며, 수급자가 자신의 생활을 유지하고 향상하기 위해 노력하는 것을 전제로 급여가 이루어진다(국민기초생활보장법 제3조).

급여단위는 가구단위로 이루어지는 일반수급자와 보장시설에서 생활하여 시설을 통해 이루어지는 시설수급자로 구분된다. 보장시설이란 기초생활보장 급여 지급업무를 위탁받은 사회복지시설을 말한다. 기초생활보장 급여는 수급자의 주거에서 이루어지는 것이 원칙이나, 주거가 없는 수급자나 시설생활을 원하는 수급자인 경우 주민등록을 보장기관으로 변경하여 시설수급자로서 급여를 받을 수 있다. 차상위계층은 기초수급자 바로 위에 해당하는 빈곤층으로 기준 중위소득의 50% 이하인 계층이다(국민기초생활보장법 제2조).

수급자 선정기준과 최저보장수준은 매년 보건복지부장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하고 공표한다. 선정기준은 급여 종류별로 다르게 적용된다. 생계급여는 보장가구의 소득인정액이 기준 중위소득 29% 이하, 의료급여는 기준 중위소득 40% 이하, 주거급여는 기준 중위소득 43% 이하, 교육급여는 기준 중위소득 50% 이하인 경우 지급한다. 2016년 현재 기준 중위소득은 1인가구는 월 162만원, 2인가구는 277만원, 3인가구는 358만원이다. 시설수급자에 대한 생계급여는 시설규모에 따라 다른 기준을 적용한다.

<표 II-4> 2016년 기준중위소득

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구
금액(원/월)	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434

구 분	5인가구	6인가구	7인가구	8인 이상 가구
금액(원/월)	5,203,849	6,016,265	6,828,680	1인 증가시마다 812,415원씩 증가

(출처: 보건복지부 2016년 기준중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준 고시)

기초생활수급자에게는 출산시 해산급여를 지급하며 사망시 장제를 행하는 자에게 장제급여를 지급한다. 또한 정부양곡을 할인된 가격으로 지원하는 양곡할인사업도 시행중이다. 기초생활보장 지원은 2015년 7월부터 맞춤형 급여체제로 개편된 이후 생계급여 보장수준이 증가하여 보장성이 강화되었다(보건복지부, 2016a).

빈곤층의 자산형성을 지원하는 희망키움통장 사업도 진행하고 있다. 총 근로소득이 기준 중위소득의 40-60% 이상인 생계·의료수급 가구와 총 근로소득이 기준 중위소득의 50-60% 이상인 주거·교육수급 가구 및 차상위가구를 대상으로 한다. 또한 자활근로사업단에서 1개월 이상 성실하게 일한 근무자도 대상이다. 대상자의 저축금액에 따라 정부가 일정금액을 맞춤으로 지급하는 방식으로 지원한다. 모든 급여는 대상자가 읍·면사무소나 동 주민센터를 직접 방문하여 신청하며, 사실조사 및 심사과정을 거친 후 서비스를 제공한다.

### C. 취약계층지원 부문

취약계층이란 일반적으로 사회·경제적으로 약자의 위치에 있거나, 사회적 위험이 발생할 경우 현재의 경제적 상태를 유지하기 어려운 계층을 말한다. 다만 한국 사회정책의 대상이 되는 취약계층은 일관된 법·제도적 정의가 없다(방하남·강신욱, 2012). 취약계층지원부문의 정책사업을 통해 취약계층의 범위를 살펴보면 기초생활수급자와 차상위계층과 같은 저소득층도 포함하며, 장애인, 취약계층아동 등을 포함한다. 이때 취약계층아동은 한부모·조손가정 아동, 다문화가

정 아동, 장애아동 또는 장애가정의 아동, 맞벌이 가정의 아동 등을 말한다(복지로). 이처럼 정책 대상이 되는 취약계층의 범위는 상당히 넓고 포괄적인 편이다. 그러나 취약계층지원부문의 정책사업 중 많은 부분은 장애인에 대한 지원으로 이루어져 있다. 표본지역을 검토한 결과 평균적으로 취약계층예산의 약 67% 이상이 장애인대상 사업에 쓰이고 있다.

장애인을 대상으로 하는 정책사업에는 만 18세 이상 중증장애인에게 지원하는 장애인연금, 기초수급자와 차상위계층 중 만 18세 이상의 3-6급 등록 장애인에게 지원하는 장애수당지원 사업이 시행중이다. 장애인연금은 2016년 기준으로 대상자중 소득인정액이 단독가구는 100만원, 부부가구는 160만원 이하인 경우 지급하며, 장애수당은 소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 경우 지급한다. 또한 만 6세 이상에서 만 65세 미만의 1급, 2급, 3급 등록 장애인에게 일정 기준에 따라 가사지원, 일상생활 지원, 외출·이동보조와 같은 활동보조와 방문간호 서비스를 제공하는 장애인활동지원 사업도 있다. 장애아동가족을 대상으로 하는 발달 재활서비스, 양육지원, 언어발달지원 등의 사업과 미취업 장애인의 사회참여 확대를 위한 일자리지원 사업 및 창업지원 사업도 해당 부문에 포함된다. 장애인단체의 시설 및 차량의 기능보강 지원도 포함된다. 각 지역에 기반을 두는 장애인대상 사회단체에 대한 보조금 지원도 이루어지고 있다. 강원도 원주시 사례를 살펴보면 한국시각장애인연합회, 대한정신보건가족협회, 한국장애인부모회, 강원도 신체장애인복지회, 사회복지법인 빨노파, 강원도 농아인협회, 한국지체장애인협회, 원주 장애인자립생활센터, 한국산재장애인복지협의회, 한국신장장애인협회의 원주시지부에 대하여 보조금을 지급하고 있다.<sup>6)</sup>

기타 사업으로는 방과후 돌봄이 필요한 만 18세 미만의 취약계층아동을 보호하고 급식을 제공하는 지역아동센터에 대한 운영 지원이 이루어진다. 또한 아동통합지원서비스(“드림스타트” 사업)가 운영 중이다. 해당 사업은 임신부, 만 12세 이하의 취약계층아동과 그 가족을 대상으로 양육환경과 발달상태를 파악하여 대상자를 선정하여 대상자별로 필요한 지원서비스를 맞춤형으로 제공하는 사업이다.

외국인 결혼이민자에 대한 사업으로 다문화 관련 세미나 진행, 결혼이민자 직

---

6) 강원원주시 2014년 사회복지과 사업예산명세서

업훈련 등이 있으며, 기타 사회봉사단체에 대한 지원, 노숙인 시설운영, 노숙인 종합지원센터 운영 등 각종 사회복지사업이 포괄적으로 포함되어 있다.

#### D. 보육·가족 및 여성 부문

보육·가족 및 여성부문예산의 정책사업은 크게 보육사업과 가족대상 사업, 여성대상 사업으로 나눌 수 있다. 표본지역 검토결과 해당 부문은 보육관련 사업이 84% 이상을 차지하였고, 그 다음으로 가족관련 사업, 여성대상사업 순서로 비중이 나타나고 있다. 특히 여성대상 정책비중은 평균적으로 전체 부문의 2% 정도로 매우 낮았다.

현재 보육관련 사업으로는 소득수준에 상관없이 대상자가 신청할 경우 지급하는 만 0~5세에 대한 보육료지원이 있다. 가정에서 양육하는 아동과 유치원이나 어린이집을 다니는 아동을 구분하여 보육료를 지원하며, 연령에 따라 차등하여 보육료를 지원한다. 가정양육수당을 수급중인 6개월 이상 36개월 미만의 아동이 시간제 보육서비스를 이용할 경우 보육료를 지원하는 시간제보육 사업도 실시하고 있다.

<표Ⅱ-5> 보육료 및 양육수당 지원 내용

보육료 (2016년 현황)		
사업구분	연령 구분	지원금액(월/원)
만 0~5세 보육료지원사업	만 0세	418,000
	만 1세	368,000
	만 2세	304,000
	만 3~5세	220,000

가정양육수당		
(만5세 이하 영유아)	12개월 미만	200,000
	12개월 이상 24개월 미만	150,000
	24개월 이상 84개월 미만	100,000
(만5세 이하 장애아동)	36개월 미만	200,000
	36개월 이상 84개월 미만	100,000
(농어촌 거주 아동)	12개월 미만	200,000
	12개월 이상 24개월 미만	177,000
	24개월 이상 36개월 미만	156,000
	36개월 이상 48개월 미만	129,000
	48개월 이상 84개월 미만	100,000

(출처: 복지포 <http://www.bokjiro.go.kr/>)

그러나 보육료지원사업은 2013년부터 현행과 같은 전면무상보육이 실시되었다. 그 이전에는 저소득층 가구에만 보육료를 지원하는 선별적 무상보육이 실시되어, 대상 아동이 저소득층 아동으로 제한되었다. 보육료지원사업의 예산은 매년 크게 증가해오는 추세이다. 보육료지원에 더하여 어린이집 신축 또는 리모델링 관련 사업도 보육사업에 포함된다. 민간 또는 가정 어린이집 중 공공형 어린이집으로 선정된 곳에 대해 운영비 지원도 이루어지고 있다.

여성을 대상으로 하는 사업으로는 육아와 가사 등으로 인해 경력단절된 여성을 대상으로 상담, 직업교육훈련, 취업 후 사후관리 등 종합적 지원을 하는 여성경제활동 촉진사업이 있다. 해당 사업은 지역별 여성새로일하기센터를 통해 이루어진다. 또한 일부 자치단체에서는 여성친화도시 사업을 추진하고 있다. 전북전주시에서는 여성권익관련 세미나 개최와 전주시 여성단체협의회 운영지원 등이 여성정책 사업에 포함되어 시행되고 있다.

가족단위가구 대상사업으로는 건강가정지원 사업, 저출산대비정책, 다문화가정



지원, 위기가정지원 등이 포함된다. 건강가정지원 사업은 한부모·조손·위기가족 등을 대상으로 가족기능 회복을 위한 상담을 지원하고 지속적 관리를 통해 자립역량을 키우도록 지원하는 내용이다. 다문화가정지원 사업은 결혼이민자 또는 귀화자와 대한민국 국적 취득자로 이루어진 가정을 대상으로 하는 사업으로(다문화가족지원법 제2조제1호) 다문화가족지원센터운영 등을 포함한다.

저출산대비정책은 난임부부에 대한 지원과 출산축하금지원 등을 포함한다. 충북제천시에서는 출산장려지원정책으로 2016년 기준 셋째아 출산시 1인당 30만원, 넷째아 출산시 50만원, 다섯째 이상은 100만원을 지급하는 정책이 시행중이다. 지원대상은 출생일 기준 3개월 전부터 주민등록을 둔 사람으로 제한한다.<sup>7)</sup>

## E. 노인·청소년 부문

노인·청소년 부문의 정책사업은 노인대상 사업과 청소년대상 사업으로 나눌 수 있다. 표본지역 검토결과 노인대상사업예산이 전체의 95% 이상을 차지하여 거의 대부분이라고 볼 수 있다. 현재 한국에는 노인에 대한 명시적인 법률적 정의는 없으나 노인복지법, 국민기초생활보장법, 노인장기요양보험법, 기초노령연금법 등에서 만 65세 이상을 기준 연령으로 하고 있어서 국내법상 노인의 기준연령은 만 65세라고 할 수 있다(김형익, 2013). 노인을 대상으로 하는 사업은 기초연금, 노인일자리 및 사회활동지원, 노인장기요양보험, 노인돌봄서비스, 노인단체지원, 양로시설 운영지원 등이 있다.

기초연금은 소득인정액이 일정수준 이하인 만 65세 이상 노인에게 매달 일정금액을 지원한다. 2016년도 현재 단독가구는 1백만원, 부부가구는 160만원을 기준으로 소득인정액이 해당 금액 이하이면 지원받을 수 있다. 최대 수혜금액은 단독가구는 205,230원, 부부가구는 324,160원이다. 고령화로 인해 지급 대상자는 매년 증가하고 있다.<sup>8)</sup> 수급을 원하는 대상자는 읍·면사무소나 동 주민센터를 직접 또는 대리인이 방문하여 신청한다.

기초연금은 기존 기초노령연금이 확대된 제도로 2014년 7월부터 시행되었다.

7) 제천시 인구증가시책 지원에 관한 조례 제3조1

8) 2014년: 447만명 → 2015년 464만명 → 2016년 480만명(출처: 보건복지부소관 예산 및 자금운용계획개요)

기준에 시행되던 기초노령연금은 2008년부터 시행된 제도이다. 이전제도와 현행 제도 모두 자치단체별 노인인구비율과 재정자주도를 고려하여 차등적으로 국고보조가 이루어진다. 기초연금은 2014년 시행 당시 65세 이상 노인 639만 명 중 447만 명이 대상자이며 이 중 40만명은 제도 확대로 신규 포함된 수혜자이다(한국경제, 2014. 5. 8).

노인일자리 및 사회활동지원 사업은 공익활동, 시장형, 인력파견형으로 나누어 운영한다. 공익활동은 기초연금 수급자에 한하여 선정하며 월 30시간 이상 지역 사회 공익활동에 참여한 노인에게 월 20만원을 지급한다. 시장형은 노인에게 적합한 업종 중에서 소규모 매장과 전문직종 사업단을 함께 운영하여 노인 일자리를 만들고, 일정기간동안의 사업비나 인건비를 지원한다. 인력파견형은 인력을 찾는 수요처의 요구에 맞는 사람을 연계해주고 근무기간에 대한 일정 임금을 지급하는 방식으로 운영한다.

노인돌봄서비스 사업은 식사, 화장실이용, 신체기능유지, 세탁과 같은 가사 등 일상적으로 돌봄이 필요한 노인에게 방문서비스를 지원한다. 65세 이상 인구 중 가구 소득과 건강상태 등을 고려하여 대상자를 선정한다. 노인단체지원에는 경로당 냉·난방비와 양곡비 지원이 포함되며, 양로시설 종사자 인건비와 관리운영비 지원이 포함된다.

청소년의 범위는 청소년기본법 제3조에 의하면 만 9세부터 24세까지로 규정하고 있다. 다만 다른 법률에서 필요에 따라 청소년에 대한 정의를 다르게 정할 수 있다고 명시하였고, 실제로 법률마다 청소년에 대한 정의에 차이가 있으며, 작성 통계별로도 차이가 있다.<sup>9)</sup>

청소년대상 사업은 크게 청소년시설관련 사업과 청소년 활동지원 사업, 청소년 보호 사업으로 나눌 수 있다. 청소년시설은 청소년수련관, 청소년문화의집 등을

9)

법률명 및 조사명	청소년 정의
청소년보호법	만 19세 미만
민법	만 20세 미만의 자를 미성년자로 한다(제5조)
아동청소년인권실태조사	초등학교 4학년~고등학교 3학년에 재학중인 학생
청소년종합실태조사	만 9세~24세
청소년유해환경접촉 종합실태조사	중학생 이상 19세 미만
청소년증 발급연령	만9~19세 이하

말하며 해당 시설 건립과 기능보강 관련 지원 사업을 포함한다. 청소년 수련관에서 운영하는 방과후활동프로그램 운영비 지원사업도 포함된다. 청소년 활동은 청소년 동아리에 대한 지원이 이루어지며, 청소년 국토대장정, 청소년 종합예술제, 청소년 축제와 같이 청소년이 참여하는 행사에 대한 지원사업을 포함한다. 청소년 보호와 관련된 사업에는 청소년 유해환경 단속활동, 청소년 상담센터운영 등이 있다.

### III. 이론적 논의

지방자치단체 사회복지예산에 대한 연구는 주로 어떤 요인이 재정지출 결정에 영향을 주는지에 관한 연구를 중심으로 진행되어 왔다. 대부분의 연구는 정치적 요인이나 제도적 요인 등 연구에서 주요 관심대상이 되는 영향 요인이 있었으나 인구·사회·정치·재정적 요인 등 정책결정에 영향을 주는 모든 요인을 복합적으로 검토하였다.

본 연구는 복지수요가 정책결정에 미치는 영향에 집중하여 논의를 전개하고자 하여 복지수요와 관련된 인구요인을 주요 변수로 검토하고자 한다. 기존 연구에서는 복지수요와 관련된 인구요인은 주요 연구대상이라기보다는 통제변수에 가깝게 활용되었다(강운호, 2000; 김태일, 2001; 박고운·박병현, 2007; 서동명, 2009; 윤석완, 2009; 오수현·강인성, 2013; 이승중, 2000; 이승중·강철구, 2006; 조정래, 2016; 지병문·김용철, 2003; 최성락·노우영, 2005). 이전 장에서 부문별 사회복지예산의 정책사업을 검토해본 결과 각 사업은 정책수요자에 맞추어 설계되어 있음을 알 수 있었다. 그러므로 정책수요자의 복지수요가 정책과 예산에 반영되어 있을 것으로 예상할 수 있지만 일부 선행연구 결과는 그렇지 않은 것으로 나타났다(강운호, 2000; 모지환·이중섭, 2010; 박고운·박병현, 2007; 서동명, 2009; 오수현·강인성, 2013; 이승중, 2000; 장동호, 2011; 최성락·노우영, 2005; 최정열·박석희, 2014). 따라서 복지수요자가 사회복지예산에 어떤 영향을 주는지에 대한 부분을 주요한 변수로 다루어 검토해볼 필요가 있다고 판단하였다.

복지수요 요인에 더하여 지방정부의 정책결정에 영향을 주는 요인으로 선행연구에서 나타난 정치적 요인과 사회적 요인, 재정적 요인을 검토하여 본 연구의 분석모형에 적용하고자 한다. 따라서 기존 이론을 복지수요 및 사회적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인으로 범주화하여 검토하려고 한다.

#### A. 복지수요 및 사회적 요인 이론

복지수요 및 사회적 요인 이론은 공공정책과 재정지출수준은 지역의 복지서비

스 대상자수, 인구수, 소득, 실업률, 교육수준 등과 같은 환경적 요인에 의해 영향을 받는다는 관점이다. 본 이론은 공공지출수준에 영향을 주는 요인에 관해 오래전부터 관심을 가져온 경제학자들에 의해 주로 전개되었다. 그리고 도시화 정도, 인구밀도, 주민의 1인당 소득과 같은 사회적 요인이 지방재정에 미치는 영향을 강조한 Fabricant(1952)의 미국 주·지방정부에 대한 연구를 시작으로 주목받기 시작했다(손희준, 1999:82재인용). 국내에서는 이를 지출결정요인론 또는 정책산출결정요인론으로 개념화하여 논의를 진행하였다(권경환, 2008; 남궁근, 1994).

지방정부가 제공하는 공공서비스는 공공재라는 특성상 해당 지역구성원이라면 서비스의 혜택을 모두 나누어 가질 수 있기에 비경합성을 보이며, 대가를 지불하지 않은 사람도 소비에서 제외할 수 없다는 점에서 비배제성을 띤다. 이런 성격을 가진 공공서비스는 이를 소비하는 사람의 수가 더 많을수록 바람직하다는 특성을 가지기 때문에 지방자치단체는 재정력과 상관없이 주민에게 일정 수준 이상의 보편적인 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다고 여겨진다(배준식 외, 2015).

공공서비스를 제공할 때 지역의 인구규모는 서비스 공급비용에 영향을 미친다. 일반적으로 인구규모가 증가할 때 주민 1인당 재정지출액은 체감한다. 즉, 인구규모가 큰 곳에서는 규모의 경제가 작용하여 더 낮은 비용으로 더 많은 사회복지서비스의 제공이 가능하며, 인구가 증가하면 지방세수입이 증가하므로 공공서비스를 제공할 수 있는 안정적인 재정적 기반이 마련된다(윤석완, 2009:42-45).

지역의 복지수요는 지방자치단체의 사회복지예산 규모에 영향을 미치는 요인 중 하나이다. 복지수요는 인구규모, 복지서비스 대상자수와 같은 인구구조에 의해 많은 영향을 받는다(김태일, 2007:22). 이전에는 복지수요가 기초생활수급자나 노인 등 절대빈곤층 및 취약계층에 한정되어 있었다면, 지금은 그 범위가 더 확장되고 있다(장동호, 2011). 최근에는 소득수준에 상관없는 전면적 보육료 지원, 청소년 활동 지원 등 사회취약계층이 아니어도 복지정책의 수혜를 받는 집단이 늘어나고 있다. 2016년 예산을 기준으로 저소득층에게 돌아가는 기초생활보장과 취약계층지원예산은 전체 사회복지예산중 35% 정도이며, 보육·가족 및 여성 예산은 28% 정도를 차지한다. 2009년에 각각 48%, 20%를 차지하던 비율이 최근에

는 매우 근사해진 것을 알 수 있다. 사회복지예산의 특성상 저소득층에 더 많은 혜택이 돌아가도록 제도화되어 있는 것은 사실이나 점차 보편적 복지의 방향으로 나아가며 사회복지정책의 수혜자가 확대되고 있다.

복지수요를 대변하는 변수로 많은 연구에서 활용한 기초생활수급자비율은 사회복지예산비율에 일부 연구에서는 정의 영향을 주는 것으로 나타났고(오수현·강인성, 2013; 진재문, 2006), 일부에서는 음의 영향을(모지환·이중섭, 2010; 이승중, 2000), 그리고 일부 연구에서는 영향이 없는 것으로 나타났다(문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; 이재완·김교성, 2007; 장동호, 2011).

비슷한 변수로 노인인구비율이 사회복지예산에 미치는 영향을 검토한 다른 기존 연구결과를 살펴보면 정의 영향을 미치는 경우(이재완·김교성, 2008; 조경래, 2016)와 음의 영향을 미치는 경우(박고운·박병현, 2007; 오수현·강인성, 2013), 영향이 없는 경우(문수진·이종열, 2015)가 모두 나타나고 있다.

기초생활수급자비율이나 노인인구비율과 같은 복지수요가 영향을 주지 않거나 음의 영향을 주는 결과에 대해서 일부 연구는 지방자치단체의 사회복지예산이 지역의 사회복지욕구를 제대로 반영하지 못하고 있기 때문이라고 해석하였다(박고운·박병현, 2007; 오수현·강인성, 2013). 문수진·이종열(2015)은 기초생활수급자 및 노인인구와 관련된 사업은 지방정부보다는 중앙정부에서 더 많이 담당하기에 지방정부예산에는 영향을 주지 않는 것이라고 분석했다. 그러나 일부 연구에서는 여전히 복지수요가 사회복지예산에 정의 영향을 준다고 나타났고, 관련 사업 중 많은 부분이 국고보조사업으로 지방에 이양되었다는 점을 고려할 때 해당 연구들의 분석이 정확하다고 판단하기에 어려움이 있다.

장애인과 노인 등 다른 복지수요와 관련된 예산을 대상으로 분석을 진행한 연구도 있다(김숙경, 2006; 서동명, 2009). 서동명(2009)은 기초자치단체의 사회복지예산 중에서 장애인복지와 관련된 예산만을 따로 파악하여 분석을 진행하였다. 복지수요를 나타내는 등록장애인비율은 시군구를 통합적으로 분석한 결과에서는 의미가 없었으나, 따로 분석한 경우 군 지역에서 유의미한 정의 영향을 주는 것을 확인하였다. 장애인 1인당 장애복지예산을 종속변수로 한 경우에는 시군구를 통합 분석한 경우에만 의미가 있는 것으로 나타났다.

노인인구와 관련된 예산을 대상으로 분석을 진행한 김숙경(2006)은 노인복지세

출예산과 관련이 있는 요인을 검토한 결과 노인복지예산은 노인인구비율과 전체 인구수와 관련이 있는 것으로 나타났다. 해당 연구는 상관분석만을 진행하여 해당 요인의 영향력 정도를 검토하기에는 어려움이 있다. 그러나 고령화가 심화되고 있는 한국 사회에서 앞으로 노인인구가 복지예산 규모를 결정짓는 주요 변수 중 하나가 될 것이라는 점을 유추할 수 있다.

복지수요 요인과 함께 지역의 사회적 요인도 정책결정에 영향을 미친다. 지역 소득수준에 따라서 복지지출수준에 차이가 나타나기도 한다(서동명, 2009; 최정열·박석희, 2014; Alt, 1971; Dye, 1984). Dye(1984)는 미국 주정부의 1인당 사회복지비지출에 대한 연구에서 1인당 개인소득이 복지지출 증가와 매우 밀접한 관련이 있다고 밝혔다. 50개 중 45개의 주에서 1인당 개인소득이 증가할 때 1인당 복지지출도 증가하는 것으로 나타났다. 장애인복지예산을 대상으로 연구를 한 서동명(2009)의 연구에서도 소득수준이 높아질수록 장애인복지예산이 늘어나는 것을 확인하였다. 다만 최정열·박석희(2014)의 연구에서는 소득수준이 사회보장비에 음의 영향을 미치는 것을 확인하였다.

Peterson & Rom(1990)은 복지자석(welfare magnets)이라는 개념으로 지방정부의 복지수준과 소득계층별 인구구성간의 연관성을 설명했다. 즉, 상대적으로 높은 복지혜택을 제공하는 주정부는 더 많은 저소득층을 끌어들이고 유지하는 현상이 발생한다는 것이다. 그렇기 때문에 지방정부는 주변 지방정부의 복지수준에 따라서 제공할 복지수준을 결정한다고 주장한다. 그러나 이 이론은 한국의 상황에는 완벽하게 적용하기 어려운 면이 있다. 상대적으로 높은 복지혜택을 제공할 수 있는 부유한 자치단체가 있는 지역은 이미 부동산 가격 등에 의해 진입장벽이 높기 때문에 새로운 저소득층이 유입하기 어려운 구조적 측면이 있다(구해근, 2012:415).

이런 지역적 차이는 시·군·구로 구분되는 지방자치단체 유형별로 다르게 나타나기도 한다. 기초자치단체는 대도시지역인 자치구와 중소도시인 시, 그리고 대부분 농어촌지역인 군으로 구분할 수 있다. 지방자치단체 유형별로 도시화 수준이나 인구구성에 차이가 존재하므로 이를 고려하여 지역유형을 구분해 분석을 진행한 연구도 존재한다(김태일, 2001; 박고운·박병현, 2007; 서동명, 2009; 이승중, 2000; 장동호, 2011). 즉, 대도시에서는 도시빈곤문제를 해결하기 위한 복

지수요가 상대적으로 큰 반면, 군과 같은 농촌지역은 상대적 낙후수준을 개선하기 위한 개발수요가 더 클 수 있다는 점이다(이승중, 2000:202).

이런 경향은 영국 지방정부에 대한 Sharp & Newton(1984)의 연구에서도 나타난다. 저자들은 사회복지지출 중 아동복지와 전반적인 복지에 대한 지출은 도시별로 다른 수준을 보인다고 밝혔다. 아동복지에 대한 지출은 아동인구가 많고 주택상태가 열악한 작은 규모의 빈곤한 산업 자치구(boroughs)에서 주로 높았다. 반면 전반적인 복지에 대한 지출은 부유한 해변지역이나 자치정부소재지(county towns)에서 높게 나타났다.

복지수요 및 사회적 요인의 이론을 종합하면 인구 및 사회적 변수는 사회복지예산과 밀접하게 관련이 있음을 알 수 있다. 그러나 그 영향의 방향성은 연구별로 상이하게 나타나고 있다. 특히 복지수요가 사회복지예산에 반영이 되도록 제도화되어 있지만 선행 연구들의 결과에서는 예상과 다른 결론이 도출되는 경우가 있다. 따라서 복지수요 변수가 사회복지예산에 미치는 영향에 대한 검토가 필요하며, 인구규모와 같은 사회적 특성과 이후 살펴볼 정치적, 재정적 요인의 통제가 병행되어야 할 것이다.

## B. 정치적 요인 이론

정치적 요인 이론은 지방자치단체장의 당적, 지방의회의 정당경쟁정도, 선거 실시여부, 중앙과 지방의 집권정당 일치여부 등의 정치적 요소가 지방정부 정책과 지출에 영향을 미친다는 관점이다. 한국에서는 지방자치제도 실시이후 시간이 많이 흐르지 않아서 정치적 요인의 설명력이 사회·경제적 요인에 비해서 부족하다고 지적하기도 한다(최정열·박석희, 2014). 실제로 2000년대 초반까지의 연구는 지방자치제도의 도입과 같은 제도적 차원의 정치변수가 사회복지예산에 미치는 영향에 관한 연구가 대다수였고, 2000년대 후반에서야 단체장의 정당이나 지방의회의 다수당, 중앙과 지방정부의 정당일치성과 같은 정치적 요소가 연구 대상으로 관심받기 시작했다.

예산과정은 공공서비스의 진정한 값을 추정하는 과정이기도 하지만 정치인들이 영향력을 행사하는 이익집단의 요구에 반응하는 과정으로도 볼 수 있다(Key,



1940:1143). 따라서 예산과정과 결과는 정치인의 정책선호에 의해 영향을 받는다.

Peterson(1981)은 저서인 도시한계론(City limits)에서 지방정부의 정책을 개발정책, 재분배정책, 할당정책의 세 가지로 나누었다. 저자는 지방정부는 인구와 자본 이동을 통제할 수 없다는 특성으로 인해 지역 정치인은 지역 경제를 활성화할 수 있는 개발정책에 가장 큰 관심을 두며, 지역 경제에 부정적인 영향을 주는 재분배정책에는 소극적이라고 주장했다. 정치적 요인으로 인해 지방정부의 사회복지예산이 줄어들 수 있음을 알 수 있다.

비슷한 맥락에서 권경환(2008)도 지역 정치인이 개발정책을 더 선호할 수 있다는 점을 지적했다. 저자는 지방자치단체장이 자신의 재선가능성을 극대화하는 방향으로 행정서비스 수준을 결정하므로 정책사업 수를 극대화하려는 경향이 있다고 지적하였다. 따라서 복지정책보다 일반적으로 사업을 여러 개로 나누어서 진행할 수 있는 개발정책을 선호할 것이라고 보았다. 또한 박기목·최원삼(2003)은 대부분의 지역주민을 포괄하는 개발정책에 비하여 사회복지정책의 수혜자는 상대적으로 제한되어 있기에 사회복지정책 추진이 지지기반 감소로 이어질 가능성이 있어서 덜 선호한다고 주장하였다.

그러나 일부 실증연구는 반대의 결과를 보인다. 지역정치인이 사회복지정책에 투자하는 것이 합리적이라고 판단하는 경우 지방정부도 지역개발정책보다 사회복지정책에 비중을 두는 것을 확인하였다(배상석·강주현, 2007; 조정래, 2016). 특히 사회복지정책의 확대가 자신의 정치적 지지기반을 확대하는데 유리하다면 지역정치인은 지역개발정책보다 사회복지정책을 선호하고 증가할 유인이 충분히 있는 것으로 보인다. 또한 지방의회의원과 지방자치단체장은 지역 주민들에 의해 선출되기에 지역 주민들의 요구에 더 민감하게 반응하며, 지역 저소득층의 복지증진에 중앙관료보다 더 책임감을 갖는다고 한다(Braun & Grote, 2000:5).

지역정치인들은 이런 행태는 특히 지방선거를 기점으로 더욱 뚜렷하게 나타나 는 경향이 있다. 지방선거에서 득표 및 재선을 고려하여 저소득층 및 지역 주민의 복지증진을 위한 공약을 제시할 가능성이 높아지며, 이에 따라 선거 직전년도에는 다른 해에 비해 사회복지예산이 증가하기도 한다(문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; Hicks & Swank, 1992). 또한 지방선거 실시는 지역복지에

대한 지역 주민의 관심을 불러일으키고 욕구를 확대하기에 지방자치단체의 사회복지예산을 증가시키는 영향을 준다(진재문, 2006; Herwartz & Theilen, 2014). 문수진·이종열(2015)은 지방선거 실시년도와 실시후년에 사회복지예산이 유의하게 증가하는 것을 확인하였다.

실제로 지방정부의 지출성향이 자치단체장의 연임에 영향을 미친다는 연구 결과가 존재한다. 배상석·강주현(2007)은 단체장 재임기간에 사회복지지출과 지역경제개발지출이 증가하는 것도 재선에 긍정적인 영향을 미치지만, 특히 지방선거가 있는 해에 지방자치단체의 사회복지지출과 지역경제개발지출이 증가할수록 자치단체장의 연임 가능성이 높아진다고 밝혔다. 이는 한국뿐만 아니라 다른 국가에서도 나타나는 경향이다. Herwartz & Theilen(2014)은 21개 OECD 국가를 대상으로 1980년부터 2008년까지 복지지출 경향을 분석한 결과 선거 직전에는 정당이념과 상관없이 모든 정당이 복지지출을 늘리는 것을 확인했다.

지방자치단체장과 지방의회의원이 지역 주민의 지지를 얻기 위해 노력하는 점은 동일하다. 그러나 한 지방자치단체에서 한 명만 선출하는 단체장과 여러 명을 선출하는 지방의원들은 다른 정책선호를 보일 수 있다(박기목·최원삼, 2003; 이승중, 2000). 박기목·최원삼(2003)은 지역 당 한 명인 자치단체장은 지방자치단체의 모든 지역에 혜택이 돌아가는 사회복지사업을 선호할 것이며, 따라서 사회복지예산을 증가시킬 유인을 갖는다고 분석한다. 그러나 지방의원은 정책 효과가 자신의 지역구에 집중되는 사업을 선호하므로 사회복지정책보다는 지역개발정책을 선호하여 상대적으로 사회복지예산을 감소시킬 가능성이 있다고 판단했다.

자치단체장과 지방의회의원의 소속정당에 따른 이념차이에 의해서 정책선호에 차이가 나타나기도 한다. 일부 연구자는 한국은 정당 간 이념적 차이가 크지 않다고 평가하기도 한다(이승중·강철구, 2006; 지병문·김용철, 2003). 특히 한국에서의 이념 갈등은 계급정치의 의미를 내포하여 유럽에서 발생한 좌파와 우파의 대립과는 다르며, 반공이데올로기와 권위주의에 대한 관점의 차이로 나타나는 대립이라고 지적하기도 한다(강원택, 2005).

그러나 2000년대 들어서 선거 후보들이 보수와 진보로 나뉘어 정책적 차이를 보인 점이나, 선거에서 후보자의 정당이 유권자의 선택에 영향을 미치고 있다는 점에서 정당의 이념적 특성이 점점 구체화 및 차별화되어가는 과정이라고 할 수

있다(최정열·박석희, 2014). 해외 연구에서 구분한 보수와 진보 이념과 국내에 적용할 수 있는 보수·진보의 구분기준이 다를 수 있으나, 두 이념적 특성 사이에 차이가 존재할 것이라는 가정은 동일하게 적용할 수 있다.

일반적으로 진보정당은 분배정책을 통해 불평등을 개선하는 것에 우선순위를 두고 있기에 사회복지정책을 확대할 것이고, 따라서 사회복지예산도 확대할 것으로 가정할 수 있다(문수진·이종열, 2015; 지병문·김용철, 2003). 하지만 정당의 영향에 대한 연구결과는 혼재된 결과를 보인다. 의회 다수당이 진보정당인 경우 복지비지출이 높아진다는 결과는 주로 해외연구와 일부 국내연구에서 발견된다(문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; Dye, 1984; Herwartz & Theilen, 2014; Sharp & Newton, 1984).

Herwartz & Theilen(2014)은 OECD 국가들에 대한 연구에서 좌파정당이 더 많은 사회복지지출을 보인다고 밝혔다. Berry & Lowery(1987)는 1948년부터 1984년까지 연방정부의 총 지출, 이전소득, 정당 등의 관계를 분석한 결과 미국에서는 민주당이 집권한 경우에 저소득층에 대한 이전소득이 더 높았다는 것을 확인하였다(지병문·김용철, 2003:5재인용). Dye(1984)는 1950년부터 1980년까지의 미국 주 정부의 복지비를 종속변수로 연구를 진행한 결과 민주당 출신 주지사가 있거나, 이와 함께 주의회의 지배정당이 민주당인 경우 1인당 복지비지출이 늘어나는 것을 밝혔다. 영국 지방정부를 연구한 Sharp & Newton(1984)은 의회에서 노동당 의석비율이 높으면 사회복지지출도 높아짐을 확인하였다. 국내 연구에서는 문수진·이종열(2015)의 연구에서 기초의회의 다수당이 진보정당인 경우 사회복지예산비율이 높아지는 것을 확인하였다.

반대로 진보정당이 다수당인 경우 복지비지출이 오히려 낮아진다는 연구결과도 존재하며(Mogull, 1990), 보수정당이 다수인 경우 낮아진다는 결과(김지윤·이병하, 2013), 정당이념은 정부 지출에 미치는 영향이 미미하다는 결과(지병문·김용철, 2003, 최정열·박석희, 2014)도 나타나고 있어 연구 결과가 뒤섞여 있다. 정치적 이념이 복지지출에 영향을 미치지 않는 점에 대하여 최정열·박석희(2014)는 복지예산 중 많은 부분이 법으로 정해져있기에 예산집행에서 지방정부 간에 차이가 나타날 여지가 적기 때문으로 해석하였다.

정당요인을 정당 간 경쟁수준 관점에서 전개한 연구도 존재한다(문수진·이종

열, 2015; 오수현·강인성, 2013; 조정래, 2016; 최성락·노우영, 2005; Dye, 1984; Hicks & Swank, 1992). 해당 연구는 정당 간 경쟁이 치열하면 정치인들은 유권자들 중 많은 부분을 차지하는 저소득층에게 유리한 정책을 선호하고 이로 인해 사회복지정책이 늘어난다는 가정을 바탕으로 하고 있다(오수현·강인성, 2013). 문수진·이종열(2015)은 단체장 정당과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 경우에 사회복지예산이 줄어드는 것을 확인하였고, 조정래(2016)의 연구도 마찬가지로 단체장 정당과 지방의회 과반수당이 일치하지 않으면 복지예산지출비중이 증가하는 것을 확인하였다. 반면 최성락·노우영(2005)의 연구에서는 기초자치단체장의 정당과 광역단체장의 정당이 일치할 경우 사회복지예산이 늘어나는 것으로 나타났다.

정치적 요인은 이처럼 연구마다 다른 결과를 보이고 있다. 전반적인 경향을 살펴보면 국내연구에서는 기초자치단체와 상위 정부 간의 정당이념 일치여부나 단체장과 의회의 정당이념 일치여부가 사회복지예산에 주요한 결정요인으로 작용하는 것으로 보인다. 최근 연구에서는 기초의회나 단체장 개인의 진보·보수 성향에 따라라도 사회복지예산에 차이가 나타난다는 결과가 확인되고 있다. 그리고 지방선거가 사회복지예산 수준을 결정짓는 주요한 기점으로 작용함을 알 수 있다.

### C. 재정적 요인 이론

지방자치단체의 재정능력은 공공정책과 지출수준을 결정하는 요인들 중 하나라는 점이 재정적 요인 이론의 핵심이다. 기존 연구에서는 지방자치단체의 재정능력을 나타내는 변수로는 주민1인당 지방세부담액, 재정자주도, 재정자립도, 채무비율, 전년도예산액 등을 사용하였다.

지방자치제도의 핵심은 중앙정부로부터 지방정부로 공공기능에 대한 책임을 넘겨주는 것으로 정치적, 행정적, 재정적 분권화 모두 또는 일부를 동반한다. 각 분권화 수준은 국가의 상황에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 정치·행정·재정적 분권화 수준 사이에서도 차이가 존재한다(Braun & Grote, 2000:3-4). 한국 지방정부의 재정적 분권화수준은 특히 세입측면에서 낮은 편이다. 현행 조세제도는

대부분이 국세로 이루어져 있어서 지방정부의 자체세입기반은 약한 편이다. 따라서 중앙정부로부터의 교부금과 보조금에 크게 의존하여 지방정부의 정책을 수행할 수밖에 없는 구조로 이루어져있다.

국고보조사업의 대부분을 차지하는 공공부조사업은 지방자치단체가 의무적으로 지급해야하는 항목이다. 공공부조란 사회보장제도의 하나로 국가가 사회 취약계층이나 빈곤층에게 일정수준 이상의 소득을 보장해주는 제도이다.(이종수, 2009) Wildavsky & Caiden(2004)은 공공부조(entitlement) 즉, 일정 기준을 충족하면 무조건 받을 수 있는 복지혜택은 예산관리와는 양립할 수 없는 개념이라고 설명하였다. 이전에는 정부 부서의 지출을 통제하면 예산을 관리할 수 있었으나 “공공부조의 시대(the era of entitlements)”인 오늘날은 개인에게 지급되는 부분이 훨씬 많아져서 정부 부서의 지출을 통제하는 것은 의미가 없어졌다고 지적한다. 이제 지방정부의 예산관리는 공공부조를 고려한 금액에서 다른 항목을 추가하는 방식으로 예산편성이 이루어지는 구조가 되어가고 있다.

이런 특성을 고려하여 모지환·이중섭(2010)은 지방자치단체 사회복지예산 중 공공부조를 제외하고 지방정부가 자율적으로 결정한 사업인 자체사업 예산만을 종속변수로 하여 지방정부의 복지재정자율성에 영향을 주는 요인을 연구하였다. 국고보조사업을 제외하여 지방자치단체의 순수한 정책의지를 바탕으로 복지예산을 연구하려고 시도하였다. 분석결과 인구나 정치적 요인보다는 재정자립도와 전년도 예산증감률과 같은 재정적 요인이 유의하게 영향을 주는 요인으로 나타났다.

대표적인 공공부조인 기초생활보장 수급자 중 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율은 30% 이상이다.<sup>10)</sup> 인구고령화로 인해 지방정부의 재정지출 증가는 피할 수 없는 상황이며, 이에 대한 지방정부의 재정 부담이 계속 이어질 것으로 예상된다. 이런 의무지출항목에 대한 지급의무를 다 하기 위해서 자치단체가 채무를 진다면, 재정압박이 계속되면서 동시에 높은 수준의 채무로 인해 지방자치단체의 재정기반은 취약해질 수밖에 없다. 김동건(2011)은 재정안정성을 확보하여야 사회복지제도의 안정이 가능하다고 지적한다.

전년도예산과 현재년도예산의 관련성은 ‘예산의 점증성’이라는 개념으로

---

10) 보건복지부 2014년 국민기초생활보장수급자 현황 연령별 현황(13쪽)

Widavsky(1979)에 의해 전개된 이론으로, 예산은 급격히 변화하기보다는 전년도 예산에 기초하여 일부 낮아지거나 높아지는 방식으로 결정된다는 것이다. 예산환경이 빠르게 변화하는 상황에서 Wildavsky의 예산 점증주의에 대해 의문이 제기되었으나(신무섭, 2007:613), 예산 점증성의 영향이 모든 연구에서 매우 높게 나타난 점을 고려했을 때(강운호, 2000; 김지윤·이병하, 2013; 김태일, 2001; 남궁근, 1994; 문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; 이승중, 2000; 이재완·김교성, 2007; 조정래, 2016; 진재문, 2006; 최성락·노우영, 2005; 최정열·박석희, 2014; Sharpe & Newton, 1984) 해당 이론은 여전히 유효하다고 판단된다.

예산을 매년 일정 비율로 증감하여 편성하는 것은 정책결정자의 합리적인 선택이라고 볼 수 있다. 이미 수립된 예산기준에서 일정 부분 증감을 통한 변경은 아무것도 없는 상태에서 예산을 편성할 때보다 예산편성에 드는 시간과 경비를 줄일 수 있다.(서상범·홍석자, 2010; Wildavsky & Caiden, 2004) 또한 기존 정책과 예산을 대폭 변경했을 경우 마주해야하는 이익집단으로부터의 정치적 비난을 피할 수 있는 방법이기도 하다(Pierson, 1996: 장동호, 2011:135재인용).

지방정부의 재정력을 나타내는 지표로 선행연구에서는 주로 재정자주도와 재정자립도를 활용하였다. 재정자립도는 지방자치단체의 자체수입인 지방세와 세외수입이 전체 지방자치단체의 일반회계예산에서 차지하는 비중을 말한다. 재정자주도는 자체수입에 더하여 자주재원 즉, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금까지 포함한 재원의 비중을 말한다.

재정자주도와 재정자립도가 사회복지예산에 미치는 영향은 서로 다른 결과를 보인다. 재정자주도를 활용한 연구에서는 대부분 재정자주도가 높은 지역일수록 복지예산비율이 낮은 것으로 확인되었다(서동명, 2009; 오수현·강인성, 2013; 장동호, 2011). 반면 재정자립도를 활용한 연구에서는 재정자립도가 높은 곳에서 복지예산비율이 높다는 결과와(모지환·이중섭, 2010; 이재완·김교성, 2007) 관련이 없다는 결과가 함께 나타나고 있다(김지윤·이병하, 2013; 박고운·박병현, 2007).

종합해보면 자치단체의 재정적 요인 역시 지방정부의 사회복지예산과 관련이 있는 특성임을 알 수 있다. 특히 전년도 예산에 의해 현재년도의 예산이 크게 영

향을 받고, 재정자주도와 재정자립도에 따라서 지방자치단체의 사회복지예산에 차이가 나타날 수 있다는 점을 알 수 있다.

<표Ⅲ-1> 지방자치단체 사회복지예산 영향요인에 관한 선행연구 정리(1)

저자(연도)	분석대상	분석 시기	분석방법	종속변수
강윤호(2000)	165개 기초자치단체	1989-1998년	통합회귀분석	사회보장비 비중
김태일(2001)	220개 광역 및 기초자치단체	1989-1998년	고정효과모형	사회복지예산 비중
이승종(2000)	15개 광역시·도	1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998년	통합회귀분석	사회보장비 비중
김태일(2001)	220개 광역 및 기초자치단체	1989-1998년	통합회귀분석	사회복지비 예산 비중
최성락·노우영 (2005)	218개 기초자치단체	1996-2002년	통합회귀분석	사회보장비 비율
김숙경(2006)	14개 광역시도, 일반시, 군, 구	2004-2006년	상관분석	노인복지 세출예산
진재문(2006)	16개 광역시·도	1995-2003년	통합회귀분석	사회보장비 비율
박고운·박병현 (2007)	230개 기초자치단체	2003-2006년	통합회귀분석	사회복지예산비율 1인당 사회복지비
이재완·김교성 (2007)	15개 광역시·도	1995-2005년	통합회귀분석	사회복지지출 비율
서동명(2009)	205개 기초자치단체	2008년	다중회귀분석	장애인복지예산 비율
모지환·이중섭 (2010)	230개 기초자치단체	2004-2006년	통합회귀분석	사회복지분야 자체예산 비중
장동호(2011)	230개 기초자치단체	2007년	다중회귀분석	일반행정비 제외, 사회복지예산 비중 사회복지예산 비율
김지윤·이병하 (2013)	222개 기초자치단체	2002-2011년	통합회귀분석	주민1인당 사회복지예산
오수현·강인성 (2013)	228개 기초자치단체	2012년	다중회귀분석	사회복지예산 비율
최정열·박석희 (2014)	102개 기초자치단체	2009-2012년	통합회귀분석	사회보장비 비중 경제개발비 비중
문수진·이종열 (2015)	74개(구) 기초자치단체	2008-2015년	고정효과모형	사회복지예산 비율



<표Ⅲ-2> 지방자치단체 사회복지예산 영향요인에 관한 선행연구 정리(2)

저자(연도)	영향요인	통계적으로 의미 있는 영향요인
강운호(2000)	지방의회구성(1992-95년=1, 기타=0), 민선단체장선출(1996-98=1, 기타=0), 2년전복지예산비율, 노령인구비율, 인구밀도, 1인당지방세징수액, 1인당 상급정부 보조금액	지방의회구성(1992-1995년, -), 자치단체장 선출(-), 과년도복지예산비율(+), 1인당보조금액(-)
김태일(2001)	전년도 복지사업예산비율, 연도, 지방의회구성, 단체장선출, 생활보호대상자비율, 1인당 지방세액	전년도 복지사업예산비율(+), 지방의회구성(-), 단체장선출(+), 생활보호대상자비율(+)
이승중(2000)	인구밀도, 생활보호대상자비율, 지방의회기(1992-1995=1), 민선단체장기(1996-1998=1) 호남지역, 영남지역, 과년도 복지비비율, 1인당지방세징수액, 지방정부유형	인구밀도(-), 생활보호대상자비율(-), 지방의회기(1992-1995년, -), 호남지역이 영남지역에 비해(+), 과년도 복지비비율(+), 1인당지방세징수액(-)
최성락·노우영(2005)	연도, 전년도사회복지비비율, 정당경쟁(기초단체장=광역단체장=1, 기초=광역=중앙), 생활보호대상자비율, 1인당지방세액	기초자치단체장 정당=광역단체장 정당(+), 생활보호대상자 수(-), 전년도사회보장비지출비(+), 1인당 지방세액(-)
진재문(2006)	지방선거여부(실시=1), 광역단체장소속정당, 광역의회 다수당, 유년부양비, 공식빈곤자수, 경제고통지수, 외환위기, 1인당지역내총생산, 1인당지방세액, 전년도사회보장비 비율	기초생활수급자 비율(+), IMF 이후(+), 광역시가 도에 비해(+), 지방선거가 있는해(-), 1인당 지방세액(-), 전년도사회보장비비율(+)
박고운·박병현(2007)	지방자치단체유형, 기초생활수급자비율, 노인인구비율, 지역경제개발예산비율, 분권교부세실시, 지방선거실시, 단체장소속정당, 사회복지시설수, 재정자립도, 1인당지방세부담액, 전년도예산비율	노인인구비율(-), 자치구가 시에 비해(+), 지방선거가 있는해(+), 민주당이 한나라당에 비해(+), 민노당이 한나라당에 비해(-), 지역경제개발비 비율(+), 전년도복지비지출비중(+)
이재완·김교성(2007)	경제개발비비율, 단체장소속정당(여당, 야당), 공적부조수급자비율, 실업률, 노인인구비율, 재정자립도, 복지지출증감율, 외환위기(이전, 이후)	노인인구비율(+), IMF이후(+), 경제개발비 비율(-), 재정자립도(+), 복지지출증감률(+)

종속변수에 (-): 음의 영향, (+): 정의 영향, (X): 영향없음

저자(연도)	영향요인	통계적으로 의미 있는 영향요인
서동명(2009)	자치단체유형(시·군·구), 장애인 단체수, 장애인복지조례수, 지배정당이념, 장애인복지담당공무원비율, 장애인복지담당조직유형, 소득수준, 산업화율, 등록장애인비율, 재활시설수, 1인당자체수입액, 1인당보조금, 재정자주도	장애인복지조례수(+), 장애인복지담당공무원비율(+), 소득수준(+), 자치구가 군에 비해(+), 1인당보조금(-), 재정자주도(-)
모지환·이중섭 (2010)	기초생활수급자비율, 재정자립도, 1인당지방세부담액, 전년대비 예산증감률, 단체장소속정당, 지방선거 실시유무	재정자립도(+), 전년대비 예산증감률(+)
장동호(2011)	기초생활수급자비율, 교육수준, 외국인비율, 재정자주도, 1인당지방채무, 문화기반시설수, 영유아보육시설수	교육수준(+), 문화기반시설수(-), 재정자주도(-), 1인당지방채무(-)
김지윤·이병하 (2013)	한나라당소속의원 과반여부, 한나라당소속의원 의석수비율, 의회정당분산도, 단체장 한나라당소속여부, 한나라당 광역단체장&한나라당 과반의회, 전년도 노동활동인구비율, 전년도 log인구, 전년도 재정자립도	한나라당 의석이 과반이상인 경우(-), 한나라당 의석비율(-), 전년도 인구(+), 전년도사회복지지출비중(+)
오수현·강인성 (2013)	지방의회정당구조, 지방자치단체장-지방의회 정당구조, 재정자주도, 1인당지방세부담액, 기초생활수급자비율, 노인인구비율, 유아천명당 보육시설수, 노인천명당 노인여가복지시설수	기초생활수급자 비율(+), 노령인구비율(-), 유아천명당 보육시설 수(-), 지방의회 과반수의석을 확보한 정당이 없는 경우(+), 재정자주도(-)
최정열·박석희 (2014)	정치적이념, 중앙-지방 간 수직적경쟁관계, 소득수준, 인구밀도, 고령인구비율, 보조금비중, 전년도 지출정향	소득수준(-), 고령인구비율(-), 보조금 비중(+), 전년도사회복지지출비중(+)
문수진·이종열 (2015)	선거실시년도, 지방선거후년도, 지방의회 다수당(보수=0, 진보=1), 기초단체장과 지방의회다수당 정치성향(불일치=0), 인구수, 고령인구비율, 장애인구비율, 기초생활수급자비율, 복지지출증감율, 1인당지방세부담액	인구수(+), 장애인인구비율(+), 선거실시년도(+), 선거실시후년도(+), 진보다수당 기초의회(+), 단체장과 의회다수당 일치여부(-), 전년도사회복지지출비중(+), 1인당 지방세부담액(-)

## IV. 연구 설계

### A. 분석대상

본 연구는 기초자치단체를 분석단위로 한다. 기초자치단체는 주민에게 사회복지서비스를 제공하는 최종적인 정부이기에(서동명, 2009:486) 중앙정부에 비해 지방정부의 예산은 지출항목과 더 밀접하게 연관되어 있어서(Sharpe & Newton, 1984:12) 사회복지예산의 영향요인을 분석하기에 가장 적절한 분석단위라고 판단하였다.

기초자치단체 중 분석기간 동안 동일한 자치단체 유형을 유지한 곳만 대상으로 하였다. 즉, 군에서 시로 승격된 당진시, 여주시, 통합된 마산시, 진해시, 청원군, 연기군은 분석대상에서 제외하였다. 또한 예산 자료의 한계로 인해 부문별 사회복지예산규모를 파악하기 어려운 자치단체<sup>11)</sup>도 제외하였다. 결과적으로 총 218개의 기초자치단체를 대상으로 분석을 진행하였다.

### B. 연구 모형 및 가설설정

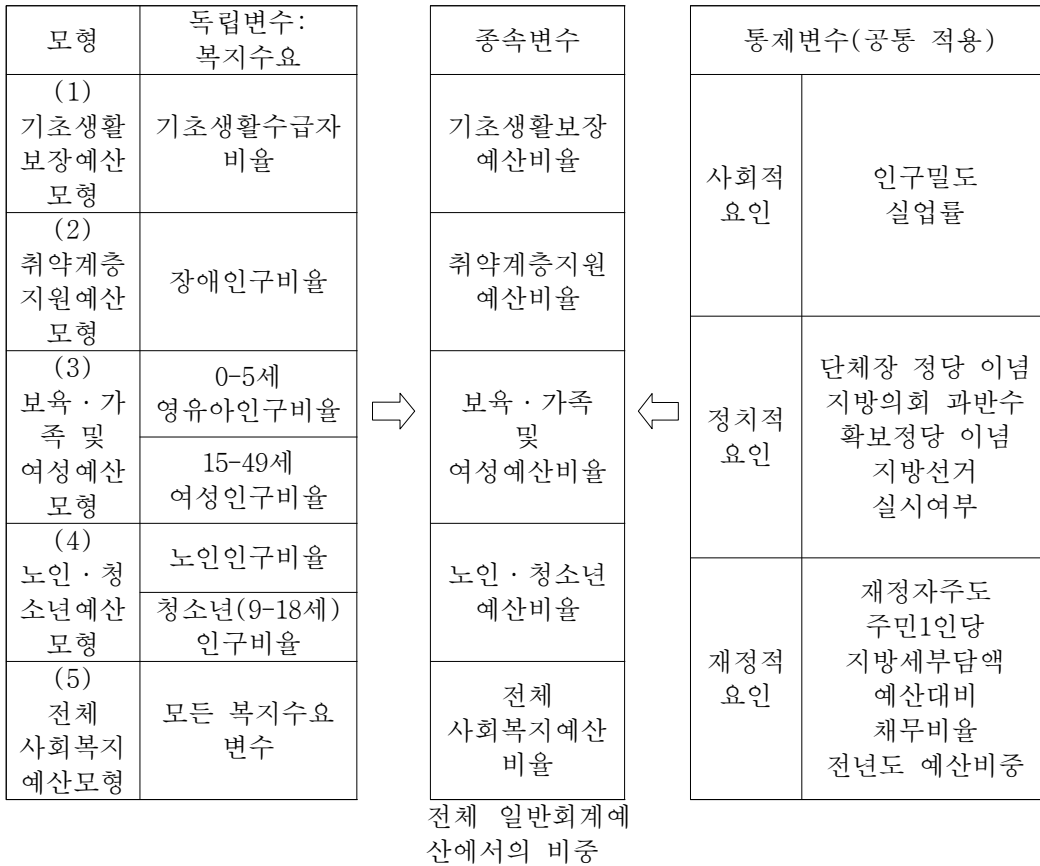
#### 1. 연구 모형

본 연구는 총 5개의 연구모형을 살펴보려고 하며, 모형은 [그림1]과 같이 설정하였다. 종속변수는 상위 4개 부문별 사회복지예산이 전체 일반회계예산에서 차지하는 비율이며, 추가적으로 기존 연구들에서 주로 사용한 전체 사회복지예산이 전체 일반회계예산에서 차지하는 비율을 포함하여 총 5개이다. 독립변수는 복지수요 변수이며 모형별로 각각 다르게 적용한다. 추가적으로 종속변수에 영향을 줄 수 있는 요인을 사회적, 정치적, 재정적 요인으로 구분하여 통제변수로 포함하였다.

---

11) 전북완주군, 전북부안군, 경북구미시, 경북청송군, 경북예천군, 이상 5개 지역.

[그림 1] 연구 모형



## 2. 종속변수

종속변수는 전체 사회복지예산비율, 기초생활보장예산비율, 취약계층지원예산비율, 보육·가족 및 여성예산비율, 노인·청소년예산비율 이상 5개이다. 예산 자료는 지방재정통합공개시스템을 통하여 통합재정개요의 당초예산을 활용하였다. 해당 자료와 각 자치단체 세출예산서의 세부내역을 살펴본 결과 자치단체별로 예산서 작성방식에 차이가 있다는 점을 알 수 있었다. 일부 지역은 국민기초생활보장 관련 예산을 취약계층지원예산에 포함하였고(충북영동군), 장애인 관련 예산을 취약계층지원예산이 아닌 기초생활보장예산에 포함한 경우도 있었다.(경북예천군, 경북청송군) 예산 담당자에게 문의한 결과 예산이 일반적인 배정방식

과 다르게 나타난 이유는 자치단체의 정책 운영상 나타난 결과이며, 사업 내용이 다르거나 특별한 이유가 있는 것은 아니라는 점을 확인하였다. 따라서 세출예산서와 세출사업명세서를 통해 세부사업을 확인할 수 있는 경우에는 예산을 재배치하여 자료를 수정하였다.

당초예산을 사용한 이유는 정치적 변수인 자치단체장과 지방의원의 정당이념을 통제하기 위함이다. 지방선거가 있는 해에는 자치단체장과 지방의원이 중간에 변경되어 변수 설정에 문제가 생긴다. 하지만 예산을 당초예산으로 설정할 경우  $t$ 년도 예산은  $t-1$ 년의 12월에 확정된다는 점에서 지방선거와 상관없이 모든 연도를 포괄하여 분석대상으로 삼을 수 있다는 점에서 당초예산자료를 활용하였다. 추경편성을 통해 예산에 변동이 생길 수 있지만 일반적으로 한 해의 예산은 당초예산으로부터 틀이 잡힌다는 점에서 당초예산을 대상으로 분석을 해도 문제가 없을 것이라고 판단했다.

### 3. 독립변수

앞서 각 부문별 사회복지예산에 포함되는 정책을 살펴본 결과 부문별 사회복지예산별로 다른 복지수요의 영향을 받는다는 점을 알 수 있었다. 따라서 사회복지수요를 모형별로 다르게 적용하여 분석하려고 한다.

기초생활보장예산은 국민기초생활수급자에 대한 급여와 저소득층에 대한 지원 사업으로 이루어져 있으므로 기초생활수급자수에 많은 영향을 받는다. 기초생활수급자 비율은 대부분의 선행연구에서 빈곤수준과 복지수요를 나타내는 변수로 사용되었다(김태일, 2001; 모지환·이중섭, 2010; 문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; 오수현·강인성, 2013; 이승중, 2000; 이재완·김교성, 2007; 장동호, 2011; 진재문, 2006; 최성락·노우영, 2005). 저소득층 범위에 포함되는 차상위계층은 기준 중위소득의 50% 이하라는 명확한 기준은 있으나 자격을 확인할 수 있는 통일된 제도는 없어서 정확한 수치 파악이나 체계적인 관리가 어려운 실정이다(보건복지부, 2016a). 최근 차상위계층 확인서 발급을 통해서 차상위계층을 파악하고 복지사각에 놓인 대상자를 확인하려는 시도가 이루어지고 있다. 그러나 아직 차상위계층에 대해서는 국민기초생활수급자와 같은 공식적인 수치를

발표하지 않으며 지역별 인원을 파악하는데 어려움이 있기에 기초생활수급자 비율만을 복지수요변수로 포함하였다.

기초생활수급자는 일반수급자와 시설수급자로 구성되어 있으나 본 연구에서는 일반수급자만 포함한다. 시설수급자 현황은 기초자치단체단위에서는 제공되고 있지 않아서 보건복지부에 자료를 요청했으나, 2009년은 사회보장정보시스템(“행복e음”) 구축 이전으로 기초자치단체의 시설수급자 현황을 파악할 수가 없었다. 광역시·도 단위의 자료를 바탕으로 검토한 결과 시설수급자는 전체 기초생활수급자 중에서 약 7% 정도를 차지하여, 제외하고 분석하여도 크게 문제가 되지 않을 것으로 판단하였다. 따라서 연도별로 자료의 일관성을 유지하기 위해 기초생활수급자는 일반수급자만 포함하는 자료를 활용하였다.

취약계층지원예산의 사업은 저소득층, 장애인, 한부모가정아동, 노숙인 등 전반적인 사회적 취약계층을 모두 포괄한다. 그러나 평균적으로 67% 이상이 장애인 예산으로 배정되어 있고,<sup>12)</sup> 등록되어 관리되는 장애인구와는 달리 노숙인이나 한부모가정아동은 정확한 수치를 파악하기에 어려움이 있다. 따라서 자료수집 가능성과 예산특성을 고려하여 취약계층지원예산이 적용받는 복지수요는 장애인구로 한정하여 분석하고자 한다. 기존 연구에서도 등록장애인구비율을 복지수요 변수로 활용한 경우가 존재한다(문수진·이종열, 2015; 서동명, 2009).

보육·가족 및 여성예산은 크게 보육, 여성, 가족 대상사업으로 구분할 수 있다. 보육예산은 0-5세 영유아의 보육료 및 양육수당 지원으로 이루어져 있으므로 0-5세 영유아인구수가 영향을 미칠 것으로 예상된다. 기존 연구에서는 보육관련 수요를 주로 보육시설수를 통해 살펴보았다(오수현·강인성, 2013; 장동호, 2011). 그러나 보육료 지원은 보육시설을 이용하는 영유아뿐만 아니라 가정에서 양육하는 영유아에게도 이루어진다는 점에서 0-5세 인구 전체를 복지수요로 파악해야 정책대상자를 더 적절하게 포괄할 수 있다고 판단하였다. 실제로 기존 연구에서는 보육시설수가 사회복지예산비율에 영향을 주지 않거나(장동호, 2011), 음의 영향을 주는 것으로 나타났다(오수현·강인성, 2013).

여성예산은 경력단절여성에 대한 지원, 여성사회참여 활성화 지원, 여성문화센터운영 등에 활용된다. 가족예산은 출산장려정책, 위기가족지원, 다문화가족 사

12) 해당 비율은 60개 기초자치단체의 2011년과 2014년 세출예산서에서 취약계층지원예산에서 장애인을 대상으로 하는 예산을 파악하여 구한 값이다.

회적응지원 등 출산이 가능한 가족단위 가구와 한부모가정, 다문화가정 등의 가구가 정책대상자이다. 본 연구에서는 여성과 가족단위 복지수요를 포괄할 수 있는 복지수요로 15세부터 49세 사이의 가임기 여성인구를 활용한다.<sup>13)</sup> 기존 연구에서 여성이나 가족단위 가구를 사회복지예산의 영향변수로 활용한 경우는 별로 없었다. 정상호 외(2014)의 연구에서 여성인구비율을 변수로 활용하였으나 포함하는 연령범위에 대해서는 언급이 없었다. 여성을 대상으로 한 정책이 진행되고 있고, 가족정책 및 출산장려정책이 진행되고 있다는 점을 고려할 때 여성인구 중에서도 가임기여성인구를 복지수요 변수로 포함할 필요가 있다고 판단하였다.

노인·청소년예산은 크게 노인과 청소년 사업으로 나눌 수 있다. 평균적으로 해당 부문의 95% 정도가 노인예산에 배정되어 있다는 점에서 65세 이상 노인인구에 의해 큰 영향을 받을 것으로 예상된다. 노인인구비율은 다수의 선행연구에서 복지수요를 대변하는 변수로 활용되었으나, 영향의 방향성은 혼재된 결과를 보인다(강운호, 2000; 문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; 이재완·김교성, 2007; 오수현·강인성, 2013; 최정열·박석희, 2014; Hicks & Swank, 1990). 청소년의 범위는 작성통계나 법령별로 차이가 있으나 본 연구에서는 초등학교 고학년부터 고등학생까지의 학령인구를 청소년으로 정의하고 9세부터 18세 사이 인구비율을 활용하려고 한다.

전체 사회복지예산을 종속변수로 한 모형에서는 개별적으로 적용한 복지수요변수를 모두 적용하여 살펴보려고 한다. 다만 분석 이전에 독립변수 간 다중공선성을 검토하여 다중공선성이 높게 나타나는 변수는 제외하고 분석을 진행하려고 한다. 사회복지예산비율에 대한 복지수요 변수의 영향은 기존 연구에서는 뒤섞인 결과를 보였으나, 부문별 사회복지예산을 따로 분석할 경우 복지수요를 개별적으로 적용하므로 예산에 상충되어 작용하는 부분이 감소할 것으로 보인다. 따라서 모든 복지수요는 부문별 사회복지예산비율에 정의 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다만 전체 사회복지예산비율에는 복지수요가 영향은 줄 것으로 기대되나 모든 변수를 적용하므로 그 방향성은 혼재되어 나타날 가능성이 있다.

*가설1-가. 개별 복지수요는 각 부문별 사회복지예산비율에 정의 영향을 줄 것이다.*

13) 인구학에서 일반적으로 가임기로 보는 연령으로 통계청이 발표하는 합계출산율을 추정할 때도 활용되는 연령이다(우석진, 2010:59).

가설1-나. 전체 사회복지예산비율은 전체 복지수요의 영향을 받을 것이다.

#### 4. 통제변수

독립변수인 복지수요 변수에 더하여 지방자치단체의 예산에 영향을 주는 외부적 요인을 통제하기 위하여 통제변수를 적용한다. 선행연구 검토를 통해 통제변수를 사회적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인 세 가지 차원으로 나누었다.

##### 가. 사회적 요인

지방자치단체 예산은 해당 지역의 사회적 상황을 반영한다. 정책결정자들은 지역의 인구수, 지역 소득, 실업률, 교육수준 등의 사회적 요인을 고려하여 예산을 편성·집행한다. 선행연구에서도 지역의 인구·환경적 요인이 예산에 영향을 미친다는 결과를 발견할 수 있었다(문수진·이종열, 2015; 서동명, 2009; 이승중, 2000; 장동호, 2011; 최정열·박석희, 2014; Alt, 1971; Mogull, 1990; Hicks & Swank, 1992).

본 연구에서 사회적 요인은 인구밀도와 실업률을 포함한다. 인구밀도가 높아질수록 일반적인 복지수요가 높아진다는 점에서 사회복지예산을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다(강윤호, 2000). 반대로 인구규모가 증가할수록 사회복지서비스 전달에서 규모의 경제가 발생하여 사회복지예산 증가가 체감한다는 점에서(윤석완, 2009) 인구밀도가 높을수록 오히려 사회복지예산이 낮게 나타나는 결과도 예상가능하다. 그러나 인구밀도가 높은 곳은 대부분 대도시라는 점을 고려할 때 일반적으로 재정력이 높은 곳이기 때문에 인구밀도는 사회복지예산과 정의 관계를 보일 것으로 기대된다(문수진·이종열, 2015).

실업률은 경제활동인구에서 실업자가 차지하는 비중이다. 경제활동인구란 만 15세 이상 인구 중 수입이 있는 일을 한 취업자와 일은 하지 않았으나 구직활동을 한 실업자의 합계이다(국가통계포털). 실업률이 높아지면 잠재적인 취약계층과 차상위계층이 증가한다는 점에서 사회복지예산을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다(이재완·김교성, 2007; Hicks & Swank, 1990). 실업률과 인구밀도는 국



가통계포털에서 제공하는 자료를 활용하였다.

*가설2. 인구밀도는 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 줄 것이다.*

*가설3. 실업률은 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 줄 것이다.*

## 나. 정치적 요인

복지수요 및 사회적 요인의 영향과 더불어 정치적 요인이 예산에 미치는 영향에도 연구자들은 주목하였다. 단체장의 정당이념, 지방의회 과반수당의 존재여부 및 정당이념, 상위정부와 하위정부의 정당 일치여부, 투표율, 지방선거 실시여부 등 정치적 변수가 지방자치단체의 사회복지예산에 영향을 준다는 것을 선행연구를 통해 확인할 수 있었다(김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; 오수현·강인성, 2013; 조정래, 2016; 진재문, 2006; 최성락·노우영, 2005).

본 연구에서는 단체장의 정당이념과 지방의회 의석 중 보수정당 비율, 지방선거 실시여부를 가변수로 살펴본다. 단체장 정당이념과 지방의회 정당이념은 변수에 1년 시차를 두고 적용한다. 당초예산을 분석하기에 전년도 12월에 활동하는 단체장과 지방의회의원이 현재 연도 예산에 가장 큰 영향력을 행사한다는 점에서 직전년도 정당이념을 활용하는 것이 적합하다고 판단하였다. 특히 지방선거가 있는 해에는 해당 연도 말에 집권하고 있는 단체장과 지방의회 정당을 적용한다.

보수와 진보의 구분은 각 정당의 정책기조와 소속 정치인의 정치활동 및 발언을 중심으로 분류하였다. 2006년 제4회 지방선거에 참여한 정당 중 당선자를 배출한 정당은 열린우리당, 한나라당, 민주당, 국민중심당, 민주노동당이다. 이 중 열린우리당, 민주당, 민주노동당은 진보로 분류하였고, 한나라당, 국민중심당은 보수로 분류하였다. 2010년 제5회 지방선거에서 당선자를 배출한 정당은 한나라당, 민주당, 자유선진당, 민주노동당, 국민중심연합, 미래연합, 창조한국당, 진보신당, 국민참여당, 친박연합이다. 이 중에서 진보성향으로 분류한 정당은 민주당, 민주노동당, 진보신당, 국민참여당이고, 한나라당, 자유선진당, 국민중심연

합, 미래연합, 친박연합은 보수로 분류하였다.

사회복지지출수준은 단체장의 연임 가능성을 높인다는 점에서(배상석·강주현, 2007) 단체장은 지역의 복지수요에 민감하게 반응할 것으로 예상할 수 있다. 선행연구에서는 진보정당일수록 분배정책을 통해 계층 간 불평등을 완화하려는 노력을 하며, 따라서 더 높은 사회복지예산 비중을 보인다고 밝혔다(문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; Dye, 1984; Herwartz & Theilen, 2014; Sharp & Newton, 1984). 국내 연구결과에서는 보수정당이 진보정당에 비해 사회복지예산을 줄인다는 결과와 진보정당이 보수정당에 비해 사회복지예산을 증가시킨다는 결과가 공존하고 있어서 무소속을 기준으로 두 가지를 모두 살펴보려고 한다. 즉, 무소속 단체장에 비해 보수정당 단체장이 보이는 영향과, 무소속 단체장에 비해 진보정당 단체장이 보이는 영향을 각각 분석하려고 한다.

지방의회는 예산을 심의·의결하는 기구로서 지역 예산을 결정하는데 지방의회의원들의 영향력이 크게 나타날 것이다. 특히 지방의회의 주도권을 잡고 있는 당일수록 높은 영향력과 권한을 행사할 것이다(문수진·이종열, 2015). 따라서 지방의회의 정당 구성이 어떻게 이루어져 있는지에 따라 사회복지예산 비율에 차이가 나타날 수 있다. 기존 연구결과를 바탕으로 지방의회 의석 중 보수정당비율이 높아질수록 사회복지예산이 낮아질 것으로 기대할 수 있으며, 보수정당 의석비율이 낮아지면 즉, 진보정당 의석비율이 높아지면 사회복지예산은 증가할 것으로 예상할 수 있다(김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; Hicks & Swank, 1990). 정당 자료는 중앙선거관리위원회에서 제공하는 자료를 기반으로 하였으며, 2006년과 2010년에 진행된 제4회, 제5회 동시지방선거 결과를 바탕으로 이후 진행된 재보궐선거 결과를 반영하여 작성하였다.

지방선거는 사회복지에 대한 지역주민의 욕구를 확대하며(진재문, 2006), 유권자에 대한 정치인의 관심이 극대화되는 시기라는 점에서 사회복지예산에 주요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 선행연구에서 특히 지방선거를 앞두고 복지 지출이 늘어난다는 결과를 확인할 수 있었다(배상석·강주현, 2007; Herwartz & Theilen, 2014). 따라서 본 연구의 분석기간 중 지방선거 실시 직전 연도인 2009년과 2013년에 예산이 전반적으로 더 높게 나타날 것으로 생각된다.

*가설4-가. 단체장 소속정당이 보수인 경우 무소속인 경우와 비교하여 부문별*

*사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율은 낮을 것이다.*

*가설4-나. 단체장 소속정당이 진보인 경우 무소속인 경우와 비교하여 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율은 높을 것이다.*

*가설5. 지방의회 보수정당 의석비율이 높아질수록 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율은 낮아질 것이다.*

*가설6. 지방선거가 실시되기 직전 연도는 다른 연도에 비해 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율이 더 높을 것이다.*

## 다. 재정적 요인

지방자치단체의 사회복지예산은 각 자치단체의 재정상황에 영향을 받는다는 점에서 재정적 요인을 통제변수로 포함하였다. 재정적 요인은 사회복지예산 지출관련 연구라면 거의 빠지지 않고 포함되었으며, 1인당 지방세부담액, 재정자립도, 재정자주도, 전년도예산, 보조금비중 등을 변수로 활용하였다. 특히 대부분의 연구에서 전년도 예산비중이 높을수록 현재 연도 예산비중이 높아지는 것으로 나타나서 예산의 점증성이 사회복지예산에 주요하게 작용함을 알 수 있었다(강운호, 2000; 김지윤·이병하, 2013; 김태일, 2001; 모지환·이중섭, 2010; 문수진·이종열, 2015; 박오운·박병현, 2007; 이승중, 2000; 이재완·김교성, 2007; 서동명, 2009; 오수현·강인성, 2013; 장동호, 2011; 진재문, 2006; 최성락·노우영, 2005; 최정열·박석희, 2014).

본 연구에서는 재정자주도, 채무비율, 주민1인당 지방세부담액, 전년도 예산비율을 재정적 요인으로 포함하였다. 재정자주도는 지방자치단체 예산규모에서 자체수입과 함께 지방교부금 및 조정교부금과 같은 자주재원을 포함하여 자치단체가 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 차지하는 비율을 말한다. 중앙정부의 교부금에 크게 의존하는 지방자치단체의 특성상 지방세와 세외수입의 비중만을 측정할 재정자립도에 비하여 재정자주도가 재원사용측면에서 더 적합한 지표라고 판단하였다(장동호, 2011).

지방정부의 복지지출은 지방정부의 재정력에 비례한다는 점에서(Peterson, 1981) 재정자주도와 주민1인당 지방세부담액은 높을수록 더 높은 사회복지예산비

율이 나타날 것으로 예상된다. 다만 일부 선행연구에서 재정자주도와 1인당 지방세부담액이 높은 곳은 생활수준이 높은 지역으로 사회복지수요가 전반적으로 낮은 곳이라 오히려 사회복지예산비율이 낮게 나타나는 결과를 확인할 수 있었다. 따라서 재정자주도와 1인당 지방세부담액은 사회복지예산에 음의 영향 또는 정의 영향을 줄 것으로 기대된다.

예산대비 채무비율은 지방자치단체 최종예산에서 채무잔액이 차지하는 비중을 말한다. 지방채무로 인해서 지방재정 기반이 약화된 경우 지방재정 전반적으로 영향을 주는 것은 물론 사회복지예산 비중에 부정적인 영향을 줄 수 있다(장동호, 2011). 따라서 채무비율이 높은 자치단체일수록 사회복지예산비율이 낮게 나타날 가능성이 있다.

*가설7. 재정자주도는 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율에 영향을 줄 것이다.*

*가설8. 1인당지방세부담액은 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율에 영향을 줄 것이다.*

*가설9. 예산대비 채무비율이 높을수록 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율은 낮아질 것이다.*

*가설10. 전년도 예산비율이 높을수록 현재 연도의 부문별 사회복지예산비율과 전체 사회복지예산비율도 높을 것이다.*

<표IV-1> 변수 및 조작적정의

구분	변수명	측정방법	자료 출처
종속 변수	전체 사회복지예산비율	(전체사회복지예산 / 전체일반회계예산)*100	통합재정개요
	기초생활보장예산비율	(기초생활보장예산 / 전체일반회계예산)*100	통합재정개요
	취약계층지원예산비율	(취약계층지원예산 / 전체일반회계예산)*100	통합재정개요
	보육·가족 및 여성예산비율	(보육·가족 및 여성예산 / 전체일반회계예산)*100	통합재정개요
	노인·청소년예산비율	(노인·청소년예산 / 전체일반회계예산)*100	통합재정개요
독립 변수	기초생활수급자비율	(기초생활보장 일반수급자수 / 인구수)*100	보건복지부
	장애인구비율	(등록장애인수/인구수)*100	국가통계포털
	0-5세 영유아비율	(0-5세인구수/전체 인구)*100	국가통계포털
	15-49세 여성인구비율	(15-49세여성인구수 /인구수)*100	국가통계포털
	노인인구비율	(65세이상인구수/인구수)*100	국가통계포털
	청소년인구비율	(9-18세인구수/인구수)*100	국가통계포털
통제 변수	인구밀도	인구/면적	행정자치부
	실업률	(실업자수/경제활동인구수)*100	국가통계포털
	단체장 정당이념*	진보, 무소속=0 보수=1	중앙선거관리위원회
		보수, 무소속=0 진보=1	
	지방의회 보수당 의석비율*	(보수정당 의원수/전체 의석수)*100	중앙선거관리위원회
	지방선거 실시여부	실시직전년도=1, 기타=0	중앙선거관리위원회
	채무비율	(채무잔액/최종예산액)*100	통합재정개요
	주민1인당 지방세부담액	지방세총액/인구수	통합재정개요
	재정자주도	[(자체수입+자주재원)/자치단체 예산규모]*100	통합재정개요
전년도 예산비율	각 종속변수 전년도 예산비율	통합재정개요	

\* 해당 변수는 1년 시차를 두고 적용한다. (t년도 종속변수에 t-1년도 변수 적용)

## C. 분석방법

STATA12 통계프로그램을 사용하여 패널데이터분석을 진행하려고 한다. 패널데이터란 특정 대상의 특성을 시간순으로 기록한 시계열데이터와 한 시점에 여러 대상의 특성을 모아놓은 횡단면데이터의 결합이다(민인식·최필선, 2013). 즉, 여러 해에 걸쳐서 특정한 대상의 특성을 파악할 수 있는 자료이다.

기존 연구는 분석방법으로 주로 통합회귀분석을 활용했으나 데이터의 특성상 패널분석이 더 적합할 것이라고 판단하였다. 통합회귀분석에서 사용하는 합동횡단면데이터는 시계열데이터와 횡단면데이터를 함께 모아놓았다는 점에서 패널데이터와 동일하다. 다만 합동횡단면데이터는 서로 다른 대상을 여러 시점에 걸쳐 조사한 것이며, 패널데이터는 동일한 대상을 매 시점에 조사한 것이라는 차이가 있다(민인식·최필선, 2013). 본 연구에서 사용하는 자료는 같은 기초자치단체에 대하여 여러 해에 걸친 특성을 결합한 패널데이터로 패널회귀분석이 더 적합하다.

분석기간이 6년으로 패널분석을 진행하기에는 기간이 짧은 편이나, 전국의 기초자치단체를 대상으로 하고 있기에 횡단면적 교란요인과 시계열적 교란요인의 통제가 꼭 필요하다(정상호 외, 2014). 따라서 패널자료를 이용한 분석방법인 고정효과모형(fixed-effects model)과 확률효과모형(random-effects model) 중 하나로 분석을 진행하려고 한다. 두 모형은 패널 개체의 특성을 반영한 오차항을 어떻게 보는가에 차이가 있다. 확률효과모형에서는 해당 오차항을 확률변수로 가정하지만, 고정효과모형에서는 오차항이 패널 개체 즉, 지역마다 다르고 고정되어 있다고 가정한다(윤석완, 2009).

하우즈만 검정(Hausman test)을 통해 고정효과모형과 확률효과모형의 계수를 비교하여 어떤 모형이 더 적합한지 검정하려고 한다. 하우스만 검정의 가정은 오차항과 설명변수 간에 상관관계가 없다면 고정효과모형과 확률효과모형 모두 일치추정량이라는 것이다. 오차항과 설명변수 사이에 상관이 존재한다면 확률효과모형은 일치추정량이 될 수 없으므로 고정효과모형으로 분석을 진행해야 한다(민인식·최필선, 2013; Adkins & Hill, 2011).

## V. 분석결과

### A. 기술통계 분석

<표IV-2> 기술통계량

변수명(단위)	평균	표준편차	최소값	최대값	관측값
전체 사회복지예산비율(%)	28.39	13.36	4.36	65.83	1308
기초생활보장예산비율(%)	6.37	4.52	0.06	28.11	1308
취약계층지원예산비율(%)	3.76	2.72	0.01	23.45	1308
보육·가족 및 여성예산비율(%)	8.56	6.09	0.13	31.50	1308
노인·청소년예산비율(%)	8.57	2.87	0.17	23.16	1308
기초생활보장수급자비율(%)	3.57	1.77	0.52	10.48	1308
장애인구비율(%)	6.39	2.41	1.73	20.00	1308
0-5세 영유아인구비율(%)	4.91	1.23	2.35	9.45	1308
15-49세 여성인구비율(%)	22.83	4.49	12.21	32.62	1308
노인인구비율(%)	16.41	7.52	5.06	35.68	1308
청소년인구(9-18세)비율(%)	11.31	2.27	5.53	18.47	1308
인구밀도(명)	4288.10	6620.82	19.26	29119.77	1308
실업률(%)	2.49	1.44	0	6.2	1308
단체장 정당이념 (진보, 무소속=0, 보수=1)	0.51	0.50	0	1	1308
단체장 정당이념 (보수, 무소속=0, 진보=1)	0.35	0.48	0	1	1308
지방의회 보수정당 의석비율(%)	52.09	28.48	0	100	1308
지방선거 실시여부 (실시직전년도=1, 기타=0)	0.33	0.47	0	1	1308
채무비율(%)	5.36	6.14	0	43.24	1308
주민1인당 지방세부담액(천원)	323.87	184.48	32	985	1308
재정자주도(%)	62.00	11.13	29.3	91.8	1308

218개 기초자치단체에 대한 자료의 기술통계량을 분석을 통해 변수들의 특성을 검토하였다. 218개 기초자치단체에 대한 6년간 자료이므로 각 변수는 총 1308개 관측치를 갖는다. 종속변수인 예산의 특성부터 살펴보면 기초자치단체의 전체 일반회계예산에서 사회복지예산이 차지하는 비율은 평균적으로 28.4%이다. 전체 일

반회계예산의 1/4로 매우 높은 비중임을 확인할 수 있다. 사회복지예산비율이 가장 높은 지역은 광주북구(2014)이며 전체의 65.8%이다. 광주북구는 2009년부터 2014년 사이에 평균 62%의 매우 높은 사회복지예산비율을 보이고 있다. 비율이 가장 낮은 곳은 경북울릉군(2010)으로 전체 일반회계예산의 4.36%가 사회복지예산이다. 경북울릉군은 2009년부터 2014년 모두 가장 낮은 사회복지예산비율을 보인다.

부문별 사회복지예산을 살펴보면 기초생활보장예산비율 역시 광주북구(2009)가 가장 높았다. 전체 일반회계예산 중 28.1%가 기초생활보장예산에 사용되고 있다. 가장 낮은 비율은 0.06%로 경남밀양시(2014)이다. 경남밀양시의 기초생활보장예산비율은 2009년부터 2014년까지 모두 꾸준히 가장 낮았다. 취약계층지원예산비율이 가장 높은 지역은 대구수성구(2011)이며, 가장 낮은 곳은 서울동대문구(2011)이다. 보육·가족 및 여성예산비율은 광주광산구(2014)가 31.5%로 가장 높았고, 경북영천시(2009)에서 가장 낮았다. 노인·청소년예산비율은 23%인 부산남구(2014)에서 가장 높았고, 충남공주시(2014)에서 가장 낮았다. 각 부문별 사회복지예산비율은 지역별로 편차가 큰 것을 확인할 수 있었다.

독립변수의 특성을 살펴보면 기초생활수급자비율은 전북김제시(2009)에서 10.5%로 가장 높았다. 가장 낮은 곳은 0.52%인 경기용인시(2013)이다. 등록장애인구비율은 충북음성군이 6년 모두 가장 높았다. 음성군에 위치한 꽃동네의 영향으로 보인다. 가장 낮은 지역은 서울성북구(2013)이다. 0-5세 영유아비율은 경기화성시에서 가장 높았으며, 경북군위군(2011)이 가장 낮았다. 15-49세 여성인구비율은 충북청주시(2013)에서 가장 높았고, 경북의성군(2014)이 가장 낮았다. 노인인구비율은 전남고흥군(2014)이 35.7%로 가장 높으며, 울산동구(2009)가 5.1%로 가장 낮았다. 전체 1308개 관측치 중 상위 14%는 모두 군 지역으로 도시지역 보다는 농촌지역에서 고령화 현상이 심각함을 알 수 있다. 9-18세 청소년 인구비율은 충남계룡시(2009)가 가장 높았고, 경북군위군(2014)이 가장 낮았다.

인구밀도는 서울양천구(2009)가 가장 높게 나타났고, 강원인제군(2009)이 가장 낮았다. 인구밀도가 평균(4288) 이상인 지역 중에서 군 지역은 단 한곳도 없었고 모두 자치구와 시 지역이었다. 도시지역에서 상대적으로 인구밀도가 높게 나타남을 알 수 있다. 실업률은 6.2인 경기광명시(2010)가 가장 높았다. 가장 낮은 곳



은 실업률이 0으로 집계된 지역이며 총 9개 지역이다.<sup>14)</sup> 모두 군 지역으로 지역 주민이 대부분 농어업 종사자이거나, 구직활동을 하지 않아서 경제활동인구에 포함되지 않기에 실업률이 낮은 것으로 보인다.

<표IV-3> 단체장 정당이념 분포

단위: 지역

단체장 정당이념	2009	2010	2011	2012	2013	2014
보수	135	134	91	99	102	101
진보	48	49	92	91	91	91
무소속	35	35	35	28	25	26

제4회 지방선거 결과에 기반을 둔 2009년, 2010년 단체장 정당이념 분포와 제5회 지방선거에 기반을 둔 2011년부터 2014년까지의 보수·진보 분포에 차이가 있음을 알 수 있다. 제4회 지방선거에서는 당시 여당인 열린우리당이 한나라당에 참패하면서 광역·기초단체장 선거와 지방의회의원 및 정당투표에서 모두 한나라당이 압도적으로 높은 득표율을 보였다(조선일보, 2006). 2010년 치러진 제5회 지방선거에서는 보수와 진보 정당이 비슷한 비율로 당선되었다. 야권이 선거 연합과 후보 단일화를 통해 단결했고, 4대강과 천안함 사건 등이 집권여당에 불리하게 작용하여 이런 결과가 나타난 것으로 보인다(프레시안, 2010. 6. 4.; 민중의 소리, 2010. 6. 16).

지방의회 의석 중 보수정당이 차지하는 비율은 최고값이 100%, 최저값이 0%로 편차가 매우 크다. 보수의석 비율이 100%인 지역은 경상도 지방에서 부산수영구와 동래구, 동구, 서구, 대구중구, 남구, 북구, 수성구, 경남창녕군을 포함하고 경기동두천시, 충남부여군, 충북옥천군과 영동군까지 이상 13개 지역이다. 특히 경상도 지방을 중심으로 보수정당비율이 매우 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 보수정당비율이 0% 즉, 모두 진보정당과 무소속의원으로 구성된 의회는 광주와 전남목포시, 여수시, 광양시 등과 전북전주시, 김제시, 진안군 등 모두 전라도에 위치한 39개 지역이었다.<sup>15)</sup> 이처럼 지방의회의 정당 분포는 지역차가 크며, 특히 영남지방과 호남지방의 구분이 명확하게 나타난다.

14) 전남완도군(2012), 전남진도군(2012, 2014), 전남함평군(2013), 경남의령군(2012), 전남장흥군(2011), 전남신안군(2012), 전남고흥군(2011, 2013), 경북울릉군(2010), 경북의성군(2012)

15) 진안, 무주, 장수, 임실, 곡성, 순창, 구례, 신안, 장흥, 보성, 진도, 해남, 강진, 화순, 고흥, 장성, 함평, 고창, 영암, 담양, 남원, 영광, 완도, 나주, 목포, 무안, 김제, 정읍, 순천, 광양, 여수, 익산, 군산, 전주, 광주광산구, 광주동구, 광주남구, 광주북구, 광주서구

채무비율이 가장 높은 곳은 경주시흥시(2011)이다. 채무가 아예 남아있지 않은 지역도 있었는데, 따라서 해당 값이 0인 지역은 총 76곳이다.<sup>16)</sup>(같은 지역이 여러 해 동안 0인 경우를 포함하면 총 1308개 자료 중에서 284개이다.) 76곳 중 41곳은 대도시의 자치구로 상대적으로 자치구 지역이 더 채무비율이 낮음을 알 수 있다.

주민1인당 지방세부담액이 가장 높은 곳은 경기연천군(2011)으로 1인당 부담액은 985,000원이다. 가장 낮은 지역은 부산북구(2009)이며 1인당 부담액은 32,000원이다. 재정자주도는 경기과천시(2011)가 91.8%로 가장 높았고, 부산북구(2014)가 29.3%로 가장 낮았다. 부산북구는 주민1인당 지방세부담액과 재정자주도 모두 최하위를 기록하여 자치단체의 재정력이 매우 낮은 상황임을 짐작할 수 있다.

## B. 독립변수 간 상관관계 분석

모형을 설정하기 위해 모형에 투입할 독립변수들 간의 상관관계 분석을 진행하였다.<sup>17)</sup> 독립변수 간 상관관계수 값을 살펴보면 여성인구비율과 노인인구비율이 -0.949로 매우 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 또한 장애인구비율과 여성인구비율 사이에 상관관계수 값이 -0.874로 높게 나타났고, 장애인구비율과 노인인구비율 간에도 0.832로 높은 상관관계가 있는 것을 확인하였다. 세 가지 변수는 부문별예산을 종속변수로 하는 모형에서는 따로 투입하기에 문제가 없으나 전체 사회복지예산을 종속변수로 하는 모형에서는 함께 투입하면 다중공선성 문제가 발생할 가능성이 있는 것으로 보인다. 실제로 단년도 자료만으로 모든 독립변수를 투입하여 회귀분석을 실행한 결과 여성인구와 노인인구의 공선성 통계량이 매우 높은 값을 보였다.<sup>18)</sup> 따라서 전체 사회복지예산을 대상으로 하는 모형에서는

16) 전남: 광양시, 완도군, 장성군, 함평군, 고흥군, 보성군, 구례군/전북: 임실군, 장수군, 무주군, 고창군, 진안군/충남: 청양군, 태안군/충북: 단양군, 괴산군, 증평군, 음성군, 영동군/서울: 강남구, 동대문구, 광진구, 강동구, 성북구, 영등포구, 도봉구, 은평구, 중랑구, 마포구, 구로구, 송파구, 용산구, 금천구, 관악구, 강서구, 종로구, 서대문구, 서초구, 동작구, 양천구, 성동구, 강북구, 노원구, 중구/인천: 연수구, 동구/울산: 북구, 중구, 울주군/경기: 구리시, 연천군/부산: 연제구, 수영구, 진구, 사상구, 중구, 북구, 금정구, 동래구, 기장군, 강서구/경남: 산청군, 남해군, 함양군, 거창군, 하동군, 합천군/강원: 횡성군, 홍천군/경북: 군위군, 의성군, 경주시, 김천시/대구: 서구, 남구, 수성구

17) 상관관계수표는 <부록1>로 첨부하였다.

장애인구비율과 노인인구비율, 여성인구비율 세 변수를 따로 투입하여 결과를 분석하였다.

### C. 분석결과

실증분석을 위해 고정효과모형과 확률효과모형을 모두 살펴보았다. 하우스만 검정을 통해 더 적합한 모형을 검토한 결과, 모든 모형에서 오차항의 차이가 확률에 의한 것이라는 영가설이 기각되어 5개 모형 모두 고정효과모형을 바탕으로 분석을 진행하였다.<sup>19)</sup>

18) 2009년 자료의 회귀분석 결과 여성인구비율과 노인인구비율의 VIF값이 각각 36.0, 17.0으로 일반적으로 용인되는 기준값인 10을 훨씬 상회하는 것을 확인할 수 있었다. 이는 나머지 분석기간(2010-2014)에도 모두 해당하는 결과였다. 세 변수 중 두 가지 변수만 함께 투입하여도 마찬가지로 여성인구비율과 노인인구비율의 VIF값이 높게 나와서 세 변수를 각각 투입하여 분석하기로 하였다.

19) 하우스만 검정 결과

기초생활보장예산 모형	$\chi^2 = 823.22, p = 0.000$
취약계층지원예산 모형	$\chi^2 = 533.96, p = 0.000$
보육·가족 및 여성예산 모형	$\chi^2 = 280.96, p = 0.000$
노인·청소년예산 모형	$\chi^2 = 775.61, p = 0.000$
전체 사회복지예산 모형	$\chi^2 = 709.48, p = 0.000$

<표IV-4> 부문별 사회복지예산비율 고정효과모형 분석결과

종속변수	기초생활보장 예산비율	취약계층지원 예산비율	보육·가족 및 여성예산비율	노인·청소년 예산비율
기초생활보장수급자 비율	0.333***			
장애인구비율		n/s		
0-5세 인구비율			-1.333***	
여성인구(15-49세) 비율			-0.214***	
노인인구(65세 이 상)비율				0.527***
청소년인구(9-18세) 비율				-0.222***
인구밀도	0.000*	-0.000**	n/s	
실업률	n/s	n/s	n/s	0.326***
단체장 정당이념(보 수=1)	n/s	0.278***	-0.462***	-0.280**
단체장 정당이념(진 보=1)	n/s	n/s	0.374**	n/s
지방의회 보수정당 의석비율	0.005*	-0.007**	n/s	0.011***
지방선거 실시여부 (실시직전년도=1, 기타=0)	0.214***	-0.165***	0.392***	-0.283***
채무비율	n/s	n/s	n/s	n/s
1인당 지방세부담액	-0.004***	0.002**	0.003***	-0.002*
재정자주도	n/s	-0.038***	-0.174***	-0.044***
전년도(종속변수)예 산비율	0.209***	0.328***	0.746***	0.139***
상수	3.600***	7.165***	21.206***	4.375*
$R^2$ (within)	0.247	0.288	0.786	0.387
$R^2$ (between)	0.635	0.047	0.544	0.031
$R^2$ (overall)	0.621	0.054	0.562	0.013

p<0.1\* p<0.05\*\* p<0.01\*\*\*

※ n/s: not significant “영향 없음”

## 1. 기초생활보장예산 모형

전체 일반회계예산에서 기초생활보장예산이 차지하는 비율을 종속변수로 한 모형에서는 복지수요 변수인 기초생활수급자비율이 유의미한 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 기초생활보장예산에 포함된 사업이 기초생활수급자수와 밀접하게 연관되어 있고, 기초생활수급자라면 모두 해당 급여를 지원받는다라는 점에서 이런 결과가 나온 것으로 생각된다.

통제변수인 사회적 요인에서는 인구밀도가 유의미하게 정의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 빈곤층은 농촌에서는 생계를 유지하기 어렵기에 도시지역에서 생활을 하면서 경제활동을 하는 경우가 많다. 기초생활수급자수가 자치구와 시 지역에서 높다는 점에서도 해당 현상을 확인할 수 있다. 따라서 인구밀도가 높은 도시지역일수록 기초생활수급자와 같은 저소득층 비율이 높게 나타나서 기초생활보장예산비율과 인구밀도는 정의 상관을 보이는 것으로 이해할 수 있다.

정치적 요인 중에서는 지방의회의 보수정당의석비율이 높아질수록 기초생활보장예산비율이 늘어나는 것으로 나타났다. 기초생활보장급여는 지방자치단체의 의무지출항목이라는 점을 고려하면 지방의회에서 영향을 줄 수 있는 부분은 매우 작은 부분에 불과하다. 기초생활수급자의 구성을 살펴보면 30% 이상이 노인인구로 이루어져 있는데, 일반적으로 연령대가 높은 노인인구가 많은 곳에서 보수정당이 더 많이 당선된다(내일신문, 2014. 8. 19). 이에 따라 기초생활보장예산비율이 높은 곳에서 지방의회의 보수정당의석비율이 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다.

반면 단체장의 정당이념은 해당 예산에 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 또한 지방선거실시 직전년도에는 기초생활보장예산비율이 늘어나는 것으로 나타났는데, 이는 선거 전에 정치인들이 지지기반을 확대하고 강화하기 위해 저소득층을 대상으로 하는 정책을 많이 진행한다는 기존 이론과 일치한다(문수진·이종열, 2015; 박고운·박병현, 2007; Hicks & Swank, 1992).

재정적 요인에서는 1인당 지방세부담액이 높은 곳에서 기초생활보장예산이 낮은 것으로 나타났다. 지방세입에서 높은 비중을 차지하는 항목 세 가지는 취득세, 지방소득세, 재산세이다.<sup>20)</sup> 따라서 1인당 지방세부담액이 높은 지역은 상대

적으로 재산가치가 높거나, 부동산이나 차량 등의 거래가 활발한 지역일 가능성이 높다. 분석 자료에서 1인당 지방세부담액이 높은 상위 20% 지역의 평균 기초생활수급자 비율은 2.68로 전체 평균인 3.57보다 낮다(1308개 자료 중 262개의 평균). 1인당 지방세부담액이 높은 곳은 거주하는 기초생활수급자 비율이 상대적으로 낮아서 이런 반비례관계가 나타나는 것으로 보인다.

또한 전년도기초생활보장예산비율은 현재년도 예산에 정의 영향을 준다. 이는 선행연구들의 결과와 일치하는 부분이며, 예산의 점증성이 여전히 유효함을 알 수 있다. 채무비율과 재정자주도는 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 기초생활보장급여는 자치단체의 재정 상태와 상관없이 수급기준을 충족한 대상자에게는 의무적으로 지급해야하는 항목이기에 자치단체의 재정상황을 나타내는 변수에 의해서는 영향을 받지 않는 것으로 보인다.

## 2. 취약계층지원예산 모형

전체 일반회계예산에서 취약계층지원예산이 차지하는 비율을 종속변수로 한 모형에서는 복지수요 변수인 등록장애인구비율이 영향을 주지 않는 것으로 확인되었다. 취약계층지원부문에서 장애인을 대상으로 한 사업의 예산은 약 67% 정도이다. 나머지 33%에 노인복지, 노숙인 보호, 취약계층아동지원, 저소득층지원 등의 내용이 포함되어 있다는 점을 고려하면 장애인구가 해당 부문예산에 작용하는 복지수요를 잘 대표하지 못한다고 해석할 수 있다. 그리고 장애인대상 사업예산이 평균적으로는 67%지만 개별적으로 살펴보았을 때 일부 지역은 그 비율이 더 낮은 경우도 있다.<sup>21)</sup> 지역별로 취약계층지원예산운영에 차이가 있기 때문에 장애인구가 해당 예산의 복지수요를 온전하게 대표하지 못하여 영향력이 없이 나타난 것으로 보인다.

그러나 장애인복지예산비율만을 대상으로 연구를 진행한 서동명(2009)의 연구에서도 시군구를 통합적으로 분석한 경우 등록장애인구비율이 예산에 영향을 주지 않는 것으로 확인되었다. 장애인복지예산만을 대상으로 한 연구결과에서도 이

20) 지방세통계연감 2009-2014년 지방세목별 지방세입 현황자료 참고

21) 서울 중구의 2014년도 취약계층지원예산에서 장애인지원예산이 차지하는 비중은 54%이다. 반면 충남 천안시의 2014년도 취약계층지원예산에서는 93%가 장애인대상 사업이다.

린 결과가 나타나는 것으로 보았을 때, 해당 결과는 변수설정의 문제와 함께 장애인복지예산의 구조적인 문제도 포함되어 있는 것으로 추측할 수 있다. 즉, 장애인 복지예산은 장애인구수와는 다른 기준을 바탕으로 책정되고 있다고 판단할 수 있다.

통제변수 중 사회적 요인에서는 인구밀도가 유의한 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이런 결과가 나타난 원인은 군 단위 농촌지역에서 일반적으로 장애인구비율이 높게 나타나기 때문으로 추정된다. 자치구의 등록장애인비율은 평균 4.5이며, 시는 5.7인 반면 군은 평균 8.6으로 높은 편이다. 따라서 상대적으로 인구밀도가 높은 도시지역은 장애인구비율이 낮기 때문에 취약계층예산도 낮은 반면 인구밀도가 낮은 군 지역은 장애인구비율이 높기에 취약계층예산비율이 높아지는 것으로 해석할 수 있다.

정치적 요인에서는 단체장이 보수정당 소속인 경우 해당 예산비율이 유의하게 높아지는 것으로 확인되었다. 그러나 지방의회에서 보수의석비율이 높아지면 오히려 예산비율이 낮아지는 것으로 나타나서 의회와 단체장이 반대방향으로 영향을 미치는 것을 확인하였다.

이는 단체장과 지방의원이 서로 다른 정책선호를 보인다고 설명한 선행연구과 일치하는 결과이다(박기목·최원삼, 2003; 이승중, 2000). 지역을 한 명이 대표하는 단체장은 정책효과가 전 지역에 미치는 사회취약계층을 대상으로 하는 복지정책을 확대하는 경향이 있다. 반면 지방의원은 자신의 지역구에 정책효과가 한정되는 정책을 더 선호하는데 이는 보통 사회복지정책과 관련이 없는 경우가 많다. 다른 분야의 예산 증가 선호로 인해 해당 예산이 감소하는 결과가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

지방선거 실시 직전년도에는 취약계층지원예산비율은 감소하는 것으로 확인되었다. 기초생활보장예산비율은 반대로 선거 직전년도에 증가한다고 나타났는데 지방정부의 가용예산 총액은 동일하다는 점을 고려하면 기초생활보장예산 증액분은 성격이 비슷한 예산인 취약계층지원예산에서 감액한 것으로 유추할 수 있다.

재정적 요인에서는 1인당 지방세부담액, 재정자주도, 전년도예산비율이 유의미한 변수로 나타났다. 1인당 지방세부담액은 취약계층지원예산비율에 정의 영향을 준다. 이는 의무지출이 대부분을 차지하는 기초생활보장예산에 비해 취약계층지

원예산은 지방정부 정책운영의 자율성이 더 높기 때문으로 보인다. 그러나 재정자주도는 예산비율에 음의 영향을 주는 것으로 나타나서 상충되는 결과를 보인다. 재정자주도는 지방교부세와 조정교부금을 포함하는 지표이기에 높을수록 오히려 지역의 경제수준이 더 낮은 곳일 가능성이 있다. 따라서 재정자주도가 높은 지역에서는 사회복지에 대한 투자보다는 지역 기반시설 확충에 대한 투자가 높아져서 취약계층지원예산이 낮아질 수 있다(서동명, 2009).

### 3. 보육·가족 및 여성예산 모형

전체 일반회계예산에서 보육·가족 및 여성예산의 비율을 종속변수로 하는 모형에서는 복지수요 변수인 0-5세 영유아인구비율과 15-49세 여성인구비율이 모두 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다만 두 인구비율 모두 예산비율에 음의 영향을 주는 것으로 나타났다.

0-5세에 대한 전면 무상보육이 실시된 것은 2013년부터이다. 그 이전인 2009년부터 2012년은 저소득층 가정 영유아에게만 보육료를 지원하는 선별적 무상보육을 실시하였다. 따라서 2009년부터 2014년까지 기간을 포괄하는 본 연구에서는 모든 0-5세 인구를 총 합하여 복지수요로 보았기에 보육예산에 정의 영향을 주지 못하는 것일 가능성이 있다. 더하여 2011년 5월에 누리과정 계획이 발표된 이후 보건복지부가 부담하는 재원은 점차 줄어들었고, 지방교육재정교부금에서 재원을 부담하게 되었다(한국일보, 2016. 5. 25). 더 이상 사회복지예산에서 부담하지 않는 부분이 있어서 이런 결과가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

15-49세 여성인구도 유의미하나 예산비율에 음의 영향을 주는 것으로 나타났다. 여성과 가족단위가구를 대상으로 하는 사업을 충남태안군 2014년 사례를 살펴보면 예비신혼부부 남녀교육, 건강가정지원센터운영, 경력단절여성취업지원, 아동여성안전지역연대운영, 지역여성인적자원개발활성화, 여성친화도시조성, 위기가정 사례관리 등이 있다. 15-49세 여성들 중에서 사업의 수혜자가 되는 경우는 결혼을 한 여성인 경우, 일부 경력단절여성 등 그 범위가 제한적이다. 또한 만약 사업대상자에 포함이 된다고 하더라도 육아에 전념해야하는 경우라면 이런 프로그램에 참여할 수 없는 경우가 많을 것이다. 따라서 15-49세 여성인구수가



증가하더라도 사업대상자인 여성인구의 증가와는 크게 관련이 없기에 예산비율에 오히려 부정적인 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다.

더하여 전반적으로 여성대상 사업예산이 전체 보육·가족 및 여성예산에서 차지하는 비중이 워낙 작기에 이런 결과가 나타난 것으로 생각된다. 전체 보육·가족 및 여성예산에서 여성을 대상으로 한 사업의 비중은 평균적으로 2% 정도이다. 해당 비율은 지역별로 편차도 별로 크지 않아서 오히려 여성인구가 늘어날 경우 예산비율이 같다면 둘 사이에는 반비례적인 관계가 나타날 수 있다.

통제변수인 사회적 요인은 유의미한 영향을 주는 변수가 없었고, 정치적 요인 중에서는 단체장 정당이념이 보수일 경우 예산비율이 0.462만큼 낮아지며, 진보인 경우에는 0.374만큼 증가하는 것을 알 수 있었다. 진보적인 성향을 가진 단체장일수록 무소속 단체장보다, 그리고 보수성향의 단체장보다 보육과 가족 및 여성정책에 더 많은 투자를 한다는 것이다. 지방의회의 보수의석비율은 해당 예산비율에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났는데 이를 통해 보육·가족 및 여성정책은 단체장의 개인적 신념이 정책 추진에 더 많은 영향을 미친다고 유추해볼 수 있다.

지방선거실시 직전년도에 예산비율이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 선거직전에 정치인들이 유권자의 표를 확보하기 위해 예산을 늘린 것으로 해석할 수도 있으나, 선거직전년도 중 하나인 2013년에 보육료지원 정책을 전면 무상보육으로 확대하면서 정책 수혜자가 대폭 확대되었기 때문에 다른 해에 비해 높게 나타났을 가능성이 크다.

재정적 요인에서는 1인당 지방세부담액과 전년도예산비율은 예산비율에 정의 영향을 미치며, 재정자주도는 음의 영향을 주는 것을 확인하였다. 보육·가족 및 여성정책의 대상이 되는 집단은 어린 자녀를 둔 가족단위 가구이다. 해당 집단은 연령 주기 중에서 주택거래가 가장 활발한 시기로<sup>22)</sup> 취득세를 통해 지방세입을 높이는 영향을 준다. 따라서 1인당 지방세부담액이 높은 지역에서 보육·가족 및 여성예산비율이 높게 나타나는 것으로 추론할 수 있다. 전년도예산비율의 계수는 0.746으로 모든 모형 중에서 가장 높은 값을 보였다. 보육·가족 및 여성정책이 다른 정책에 비해 이전부터 시행되어 온 정책의 영향을 가장 크게 받는 것으로

22) 연령별 주택거래량 비중을 살펴보면 2012년부터 2014년까지 꾸준히 20~30대 연령대가 30% 이상으로 가장 높은 비중을 차지한다(아시아경제, 2015. 8. 5).

이해할 수 있다.

#### 4. 노인·청소년예산 모형

노인·청소년예산비율을 종속변수로 하는 모형에서는 복지수요변수인 노인인구비율과 9-18세 청소년인구비율이 모두 유의미한 영향을 주는 것을 확인하였다. 그러나 노인인구비율은 정의 영향을 주는 반면 청소년인구비율은 음의 영향을 주는 것으로 나타났다.

청소년대상 사업은 다른 지역에 비해 청소년 사업비중이 매우 높은(38%) 과천시 2011년 사례를 살펴보면 청소년 지원(1,389백만원) 정책사업에 포함되는 청소년 연수책자 제작, 청소년 행사 진행, 청소년 동아리활동지원, 청소년 종합예술제 개최, 청소년 유해환경 단속, 청소년 상담센터 위탁운영 사업이 있고, 이와 함께 청소년 수련관 운영지원(4,030백만원)이 이루어지고 있다. 예산의 74% 이상이 청소년 수련관 운영에 사용되고 있으며, 나머지는 청소년 행사 단위로 지원하고 있음을 알 수 있다.

청소년 수련시설은 시·도 단위로 1개 이상 설치하도록 규정되어 있다(청소년활동진흥법 제11조). 실제로 2014년을 기준으로 청소년 수련관은 전국적으로 지역 당 평균 1개였고, 3개를 보유한 곳이 가장 많은 곳이었다. 운영지원비에는 홍보물제작비, 홈페이지 유지보수비, 행사운영비, 마이크와 같은 신규자산구입비, 방과후 아카데미 교사지원비 등이 포함되는데, 청소년인구가 늘어난다고 해서 지역 당 1곳인 청소년 수련관의 운영비가 올라가는 것은 아니다. 즉, 청소년인구가 1명 늘어날 때마다 비례적으로 청소년 수련관과 청소년 행사가 함께 늘어나는 것이 아니기에 청소년인구와 청소년 관련 예산은 반비례관계로 나타난 것일 가능성이 높다.

이에 반해 노인관련 예산은 기초노령연금, 노인복지회관 지원, 경로당 운영비, 노인보험 등 65세 이상 노인인구가 늘어날수록 예산도 늘어나는 형태의 정책으로 이루어져 있다. 노인복지시설인 경로당 같은 경우는 150세대 이상의 주택단지에 일정 면적 이상으로 의무적으로 설치하도록 규정되어 있다(주택건설기준등에관한규정 제55조의2). 따라서 청소년 수련관에 비해서 인구수에 더 많은 영향을 받

록 구조화되어 있다. 따라서 노인인구는 노인예산에 정의 영향을 미치는 관계가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

통제변수 중 사회적 요인으로는 실업률이 노인·청소년예산비율에 정의 영향을 주는 것을 확인하였다. 청소년 예산이 청소년 행사나 청소년 수련관운영에 사용된다는 점을 고려하면 실업률의 영향은 노인예산과 관련되어 있을 것으로 보인다. 실업률은 실업자가 경제활동인구에서 차지하는 비중이며, 경제활동인구는 만 15세 이상의 인구 중에서 수입이 있는 일을 한 사람과 일은 하지 않았으나 구직 활동을 한 실업자의 합계이다. 따라서 실업률이 높아진다는 것은 실업자의 수가 증가하거나 경제활동인구가 감소했다는 것을 의미한다. 만약 노인인구 중 실업자가 증가하거나 비경제활동인구인 노인이 증가한다면 기초연금수령자가 증가하여 노인예산에 대한 증가요인으로 작용할 수 있다.

정치적 요인 중에서는 단체장이 보수정당 출신인 경우에 노인·청소년예산비율이 감소하지만, 지방의회 보수의원비율이 높아지면 해당예산비율이 증가하는 것으로 나타났다. 지방의회 보수의원비율과 노인예산과의 비례관계는 기초생활보장 예산과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 노인인구가 많은 곳에서 보수정당에 대한 지지도가 더 높게 나타나는데, 이로 인해 보수정당 의원비율이 높은 곳에서 노인·청소년예산비율이 높게 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

지방선거 실시 직전년도에 노인·청소년예산비율이 유의하게 0.283만큼 감소하는 것으로 나타났다. 노인인구는 선거결과에 영향을 미치는 중요한 집단으로 선거 직전에 노인층의 지지를 얻기 위해 정치인들이 최대한 노력을 할 것으로 예상했으나 오히려 반대의 결과가 나왔다. 기대와 반대되는 결과의 원인은 지방선거 실시여부보다는 제도변화와 관련이 있어 보인다. 2014년에 기초연금이 시행되면서 노인예산이 대폭 늘어났기 때문에 지방선거 실시 직전년도인 2009년과 2013년에 다른 해보다 노인·청소년예산비율이 낮은 것으로 보인다. 실제로 2014년을 제외하고 2009년부터 2013년까지의 자료로 분석을 한 결과 지방선거는 노인·청소년예산비율에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.<sup>23)</sup>

재정적 요인에서는 1인당 지방세부담액과 재정자주도는 음의 영향을, 전년도 예산비율은 정의 영향을 주는 것을 확인하였다.

---

23) (p=0.308)

## 5. 전체사회복지예산 모형

<표IV-5> 전체 사회복지예산비율 고정효과모형 분석결과

종속변수	전체 사회복지예산비율		
	(1) (여성·노인인구 비율 제외)	(2) (장애·노인인구 비율 제외)	(3) (장애·여성인구 비율 제외)
기초생활보장수급자비율	0.685***	0.518***	0.869***
장애인구비율	-1.078***		
0-5세 인구비율	-4.135***	-4.240***	-3.857***
여성인구(15-49세)비율		0.624***	
노인인구(65세 이상)비율			0.334**
청소년인구(9-18세)비율	-1.955***	-2.480***	-1.707***
인구밀도	n/s	n/s	0.001*
실업률	n/s	n/s	n/s
단체장 정당이념(보수=1)	-1.090***	-0.923***	-1.123***
단체장 정당이념(진보=1)	n/s	0.539*	n/s
지방의회 보수정당 의석비율	n/s	n/s	n/s
지방선거 실시여부 (실시직전년도=1, 기타=0)	n/s	n/s	n/s
채무비율	n/s	n/s	n/s
1인당 지방세부담액	-0.005**	-0.006***	-0.004**
재정자주도	-0.230***	-0.232***	-0.225***
전년도 사회복지예산비율	0.438***	0.430***	0.441***
상수	77.056***	64.811***	57.715***
$R^2$ (within)	0.731	0.731	0.723
$R^2$ (between)	0.358	0.274	0.167
$R^2$ (overall)	0.380	0.301	0.190

p<0.1\* p<0.05\*\* p<0.01\*\*\*

\* n/s: not significant “영향 없음”

전체 사회복지예산비율을 종속변수로 한 모형에서는 복지수요 변수로 기초생활수급자비율과 0-5세 영유아비율, 청소년인구비율을 투입하였고, 다중공선성 문제가 예상되어 장애인구비율, 여성인구비율, 노인인구비율은 따로 투입하여 살펴보았다. 분석결과 기초생활수급자비율은 사회복지예산비율에 정의 영향을 미치는

것으로 나타났다. 계수값은 0.685로 기초생활보장예산을 따로 살펴보았을 때보다 높았다. 저소득층의 생활안정과 복지증진을 목표로 하는 사회복지예산의 특성상 절대빈곤층인 기초생활수급자비율과 밀접하게 연관되어 작동하는 것으로 보인다.

장애인구비율은 예산비율에 유의미한 음의 영향을 주는 것을 확인하였다. 이는 취약계층지원예산을 따로 분석하였을 때 영향력이 없게 나타난 것과 상반되는 결과이다. 전체 사회복지예산이 일반회계에서 차지하는 비중이 20% 이하인 지역 중에서 군 지역의 비율은 2009년은 76%, 2010년 85%, 2011년 85%, 2012년 86%, 2013년 94%, 2014년 96%로 매우 높은 비율을 보인다. 등록장애인비율이 높은 군 지역에서 오히려 전체 사회복지예산비율은 낮은 경우가 많아서 유의한 반비례관계가 나타난 것으로 추정된다.

여성인구비율은 보육·가족 및 여성예산을 따로 살펴보았을 때와는 다르게 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 15세부터 49세 여성인구비율이기엔 여성노인인구와는 관련이 없을 것으로 보이나 기초생활수급자 중 여성이 반 이상을 차지한다는 점에서<sup>24)</sup> 전체 사회복지예산에는 여성인구비율이 영향을 주는 요인으로 나타난 것일 가능성이 있다. 전반적인 사회복지정책 차원에서는 여성인구가 복지수요 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 노인인구비율은 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 주는 것을 확인하였다. 이는 노인·청소년예산을 따로 살펴보았을 때와 동일한 결과이다.

0-5세 영유아인구비율이 전체 사회복지예산비율에 음의 영향을 주는 것은 보육·가족 및 여성예산을 따로 살펴보았을 때와 마찬가지로 전체 0-5세 인구가 보육료 지원을 받기 시작한 것은 2013년부터였다는 점과 누리과정 시행으로 인한 예산감소가 원인이라고 생각된다. 청소년인구비율이 음의 영향을 미치는 이유도 노인·청소년예산을 따로 살펴봤을 때와 마찬가지로 청소년예산이 청소년인구수와는 크게 상관이 없는 청소년시설 운영지원에 대부분 활용되고 있기 때문으로 보인다.

통제변수 중 사회적 요인은 노인인구비율을 포함한 모형에서만 인구밀도가 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 주는 것을 확인하였다. 정치적 요인 중에서는 단체장이 보수정당 출신인 경우 모든 모형에서 전체 사회복지예산비율이 유의

24) 기초생활수급자 중 15~49세 여성은 2009년부터 2014년까지 전체 기초생활수급자의 약 54%를 차지한다.(국민기초생활수급자 성별 현황 자료 참고)

하게 감소하는 것으로 나타났다. 이는 보수성향의 정치인이 사회복지예산을 감소시킨다는 기존 연구결과와 일치하는 결과이다. 부문별 사회복지예산을 따로 살펴 보았을 때 단체장 정당이념은 각각 다른 결과가 나타났는데, 그중 보육·가족 및 여성예산과 노인·청소년예산 모형에서 단체장 정당이 보수일 때 음의 영향을 받는 것을 확인하였다. 사회복지예산에서 차지하는 비중이 높은 두 부문에 대한 정치적 요인의 영향이 전체 사회복지예산비율을 대상으로 분석한 경우에도 드러난 것으로 보인다.

재정적 요인 중 1인당 지방세부담액과 재정자주도는 모두 전체 사회복지예산비율에 음의 영향을 주며, 전년도예산비율은 정의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 1인당 지방세부담액은 부문별 사회복지예산마다 다른 결과를 보였으나 전반적으로 살펴보면 1인당 지방세부담액이 높은 곳에서 오히려 사회복지예산이 낮게 나타나는 것을 알 수 있다. 즉, 상대적으로 부유한 자치단체일수록 사회복지에 투자하는 예산비율이 낮아짐을 알 수 있다. 이는 지방세입과 재정자주도가 높은 지방자치단체일수록 사회복지예산보다는 지역개발정책과 같은 다른 분야에 더 많은 투자를 하여 사회복지예산비율과 반비례관계가 나타난다고 설명한 기존연구들과 일치하는 결과이다(오수현·강인성, 2013; 진재문, 2006).

또한 지방자치단체의 사회복지예산 수준은 자체 재정력보다는 외부에서 강제되고 있는 부분이 주요하게 작용한다는 것을 의미한다(장동호, 2011). 사회복지급여의 많은 부분이 법적으로 강제되고 있어서 재정자주도가 낮은 지방자치단체도 일정수준 이상으로 사회복지예산을 편성해야하기에 재정자주도와 사회복지예산은 반비례관계가 나타날 가능성이 있다.

## VI. 결론 및 논의

### A. 연구의 결과 및 함의

지방정부 재정에서 사회복지예산의 중요성이 점차 증대되고 있기 때문에 이에 대한 연구와 관심이 필요한 상황이다. 그리고 선행연구들에서 사회복지예산에 대한 복지수요의 영향이 혼재된 결과를 보여서 이에 대한 검토가 필요하다는 점에서 본 연구를 진행하였다. 전체 사회복지예산비율을 종속변수로 한 기존 연구들과는 차별화하여 부문별 사회복지예산으로 종속변수를 구분하여 총 5개 모형을 바탕으로 분석을 진행하였다. 각 부문별 사회복지예산에 작용하는 복지수요를 파악하여 개별적으로 투입하였고, 사회적·정치적·재정적 요인을 통제변수로 포함하였다.

연구결과 기초생활보장예산비율에는 기초생활수급자비율이 유의미한 정의 영향을 주는 것을 확인하였다. 취약계층지원예산비율에는 장애인구비율이 영향을 주지 못하는 것을 알 수 있었고, 보육·가족 및 여성예산비율에는 영유아인구비율과 여성인구비율이 영향을 주기는 하나 음의 영향을 주는 것을 확인하였다. 노인·청소년예산비율에는 노인인구비율이 정의 영향을 미치나, 청소년인구비율은 음의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체 사회복지예산비율을 종속변수로 한 경우 기초생활보장수급자비율은 따로 살펴보았을 때와 마찬가지로 정의 영향을 주지만, 장애인구비율은 부문별 사회복지예산으로 살펴보았을 때와는 다르게 유의미하게 음의 영향을 주는 것으로 나타났다. 여성인구비율도 따로 살펴보았을 때와 다르게 전체 사회복지예산비율에 정의 영향을 주며, 노인인구비율도 정의 영향을 주는 것을 알 수 있었다. 영유아인구비율과 청소년인구비율은 음의 영향을 주는 것을 확인하였다.

복지수요가 예산을 부문별로 따로 살펴보는 경우에도 영향을 주지 않거나 예산비율에 음의 영향을 주는 것으로 나타난 결과를 통해 몇 가지 정책적 함의를 파악할 수 있다.

첫째로, 본 연구는 물론 다른 선행연구에서도 인구비율을 복지수요를 대변하는 변수로 활용하였으나, 실제로는 일부 인구비율과 복지수요는 직접적인 관련이 없

다는 점이다. 기초생활보장급여나 기초연금과 같이 대상 집단에 속하는 대부분의 인구에게 지원이 이루어지는 경우는 복지수요를 대변할 수 있는 적절한 변수이나, 그렇지 않은 경우는 인구비율을 복지수요 변수로 활용할 경우 그 영향을 제대로 파악하기에 어려움이 있다. 영유아인구는 전면무상보육이 시행된 2013년 이후에 대한 연구라면 보육료에 대한 복지수요로 적절한 변수일 가능성이 있다. 실제로 2013년 단년도에 대해서만 회귀분석을 진행해본 결과 영유아인구비율은 보육·가족 및 여성예산에 정의 영향을 미치는 것을 확인하였다.<sup>25)</sup>

그러나 여성인구비율과 청소년인구비율은 여성정책이나 청소년정책을 대변하기에 적절한 변수가 아니라는 점을 알 수 있다. 정책사업이 전체 여성인구를 대상으로 진행되고 있지 않다는 점, 인구수에 비례하여 증가하는 것이 아닌 청소년 시설이나 프로그램을 단위로 예산이 운영되고 있다는 점이 그 이유이다. 인구수가 복지수요를 대변하는 적절한 변수가 아니라는 점에서 지역의 정책이 어떤 부분을 복지수요로 반영하여 운영되고 있는지 더 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 지역의 복지수요를 파악할 수 있는 더 적절한 지표 파악을 통해 인구수를 반영하여 산정되고 있는 지방교부세 및 조정교부금 제도의 개선이 필요할 수도 있다.

둘째로, 장애인 복지제도의 개선이 필요하다는 점이다. 장애인구비율이 예산비율에 영향을 주지 못하거나 오히려 음의 영향을 주는 것으로 나타난 결과를 통해서, 등록장애인이라면 수혜가 가능하도록 제도화 되어있는 것 같이 보이나 실제로는 장애인구가 예산에 적절히 반영되고 있지 못하고 있다는 점을 유추할 수 있다. 본 연구에서는 취약계층지원예산을 통해서 장애인구비율이 장애인예산에 영향을 미치는지를 검토하였기에 더 정확한 결론을 내리기 위해서는 장애인 복지예산에 초점을 둔 추가적인 연구가 필요할 것이다. 다만 기존 연구(서동명, 2009)에서도 장애인구가 장애인복지예산에 영향을 주지 못하는 것으로 나타난 점을 고려하면, 사각지대에 놓인 장애인구의 수요를 제도에 반영할 수 있도록 개선이 필요하다고 해석할 수 있다.

통제변수는 종속변수에 따라서 다른 결과를 보였다. 사회적 요인인 인구밀도는 기초생활보장예산비율에는 정의 영향을 주지만 취약계층지원예산비율에는 음의 영향을 미치며, 나머지는 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 실업률은 노인·

---

25) 0.351(p=0.014)



청소년예산비율과 노인인구비율을 포함하여 분석한 전체 사회복지예산비율에 유의미한 정의 영향을 미치는 것을 확인하였다.

정치적 요인 중 단체장 정당이념은 보수인 경우 취약계층지원예산비율에는 정의 영향을 주나 보육·가족 및 여성예산비율과 노인·청소년예산, 전체 사회복지예산에는 음의 영향을 주는 것으로 나타났다. 지방의회 보수정당 의석비율이 높아지면 기초생활보장예산비율과 노인·청소년예산비율은 높아지지만 취약계층지원예산비율은 낮아지는 것을 확인하였다. 지방선거 실시 직전년도에는 기초생활보장예산비율과 보육·가족 및 여성예산비율은 증가하나, 취약계층지원예산비율과 노인·청소년예산비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 그러나 보육·가족 및 여성예산비율과 노인·청소년예산비율에 대한 결과는 지방선거 실시여부의 영향이라기보다는 제도변화에 따른 연도별 예산비율 차이에 의한 것이라고 볼 수 있다.

재정적 요인 중에서 채무비율은 어느 모형에서도 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났고, 전년도 예산비율은 모든 예산비율에 정의 영향을 주는 것을 확인했다. 1인당 지방세부담액은 예산에 따라서 혼재된 결과를 보였다. 기초생활보장예산비율과 노인·청소년예산비율, 전체 사회복지예산비율은 1인당 지방세부담액이 높아질수록 오히려 낮아지나, 취약계층지원예산비율과 보육·가족 및 여성예산비율은 높아지는 것으로 나타났다. 재정자주도는 기초생활보장예산비율에는 영향이 없었으나, 나머지 예산비율에는 모두 음의 영향을 주는 것을 알 수 있었다.

전체 사회복지예산비율을 대상으로 연구를 진행했을 때와 부문별로 나누어서 분석을 진행한 경우에 결과가 다르다는 점에서 사회복지예산에 대한 앞으로의 연구는 조금 더 세분화하여 진행할 필요가 있다는 결론을 이끌어낼 수 있다. 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 각 부문별로 작용하는 복지수요가 다르다는 점을 정책현황 분석을 통해 파악할 수 있었고, 통제변수들도 부문별 사회복지예산마다 다른 변수가 다른 방향으로 영향을 준다는 것을 실증분석을 통해 알 수 있었다. 전체 사회복지예산에 대한 연구는 이미 많이 진행되었고, 전체 사회복지예산을 통해서는 각각의 정책수요가 어떤 영향을 주는지 파악하기에 어려움이 있기 때문에 사회복지분야 안에서 특정 주제에 집중한 연구가 더 필요할 것으로 사료된다.

이런 연구가 가능하기 위해서는 자치단체의 예산운영이 일정 수준까지는 통일적으로 운영될 필요가 있다. 2008년 이전 품목별예산제도 하에서는 ‘관’에 해당하는 사회보장의 세부내역은 지방정부가 자율적으로 정하게 되어 있었다. 따라서 지방정부별로 사회보장 과목이 포괄하는 범위가 다르고, 이로 인해 1996년부터 2008년 이전을 다룬 연구에서는 통계의 왜곡이 발생할 가능성이 있다(윤영진, 2007:56).

현행 사업예산제도 하에서도 비슷하게 부문에 속하는 정책사업이 지방정부 간에 차이가 나타난다. 일부 자치단체에서는 기초생활보장과 취약계층예산을 통틀어서 분류를 한 경우도 있고(경북예천군, 경북청송군), 노인과 청소년을 대상으로 하는 사업을 보육·가족 및 여성예산에 포함하여 보고하는 경우도 있었다(서울동대문구 2009년). 전국적인 단위에서 지방자치단체의 정책과 예산운영현황의 비교분석 및 관찰이 가능하려면 부문별 사회복지예산에 포함되는 정책사업의 표준화된 분류체계가 필요하다고 생각된다.

## B. 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 부문별 사회복지예산을 따로 살펴보았음에도 불구하고 전체 사회복지예산을 살펴보았을 때와 마찬가지로 일부 복지수요 변수의 경우 그 영향이 혼재되어 나타난 부분을 명확히 설명하지 못하였다. 예를 들면 장애인구비율이 예산에 영향을 주지 못하거나 음의 영향을 주는 것에 대하여 명확한 해석을 제시하지 못했다는 점이다. 기존 연구들에서 전체 사회복지예산을 대상으로 분석했기에 장애인구비율과 같은 복지수요가 예산에 음의 영향을 주거나 영향을 주지 않는다고 예상했으나 부문별 사회복지예산으로 나누어 분석한 경우에도 비슷한 결과를 확인할 수 있었다. 취약계층지원예산과 장애인 복지제도의 구조적 문제를 원인으로 지적했으나 추론에 그쳤다. 추후 연구에서는 취약계층지원예산이 어떻게 운영되고 있는지 더 면밀히 검토할 필요가 있다. 예산에 대한 장애인구비율의 영향이 실제로 장애인 복지제도의 구조적 요인 때문인지, 다른 요인이 있는지 실질적 원인 탐색이 이루어져야 한다.

둘째로, 여성인구나 청소년인구는 관련된 부문별 사회복지예산에 정의 영향을

미칠 것으로 예상하였으나 그렇지 않은 것으로 나타났다. 해당 인구비율이 여성 및 청소년과 관련된 사회복지수요를 나타내는 적절한 변수가 아닐 가능성이 있으며, 이런 이유로 인해 일부 모형의 설명력이 낮은 것으로 보인다. 추후 연구에서는 이를 대리할 새로운 지표 탐색이 필요할 것이다. 그러나 여성인구와 청소년인구가 영향을 주지 않았다고 해서 복지수요를 나타내는 변수가 아니라고 단정하기에는 어려움이 있다. 따라서 정책의도하고 다르게 예산이 집행되고 있지는 않은지, 사회복지예산이 정책사업을 통해 실제로 복지대상자에게 전달이 되는 구조로 운영되고 있는지에 관한 추가적인 검토가 필요하다.

## 참 고 문 헌

### 국내문헌

- 강원택(2005). 한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계. 한국정당학회보, 4(2), 193-217.
- 강운호(2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향. 한국행정학보, 34(1), 213-227.
- 곽채기(2007). 사회복지재정의 정부간 분담: 분권재정체계. 운영진·이인재·곽채기·김은정·김태일·박정수·이재원(pp.279-313). 복지재정과 시민참여. 경기: 나남출판.
- 구해근(2012). 한국의 중산층을 다시 생각한다. 창작과비평, 40(1), 403-421.
- 권경환(2008). 광역자치단체 분할정부구조와 지방재정지출정향. 한국지방자치연구, 10(3), 93-115.
- 김동건(2011). 재정건전성: 의미와 해법. 재경회·예우회연구원 기획(pp.304-309). 한국의 재정 60년: 건전재정의 길. 서울: 매경출판.
- 김숙경(2006). 지방이양 이후 지방자치단체의 노인복지 세출예산 비교 분석. 노인복지연구, 34, 337-357.
- 김용하(2011). 복지제도의 과제와 바람직한 전개방향. 재경회·예우회연구원 기획(pp.316-322). 한국의 재정 60년: 건전재정의 길. 서울: 매경출판.
- 김은정(2007). 공공부조의 재정현황과 쟁점. 운영진 외(2007). 복지재정과 시민참여. 경기: 나남출판. 145-184.
- 김지윤·이병하(2013). 기초자치단체에서 사회복지비지출의 정치적요인에 관한 연구. 의정연구, 38, 39-71.
- 김태일(2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 한국행정학보 35(1), 69-89.
- \_\_\_\_\_(2007). 사회복지와 재정: 의미, 필요성, 이슈. 운영진 외(pp.15-48). 복지재정과 시민참여. 경기: 나남출판.
- 김형익(2013). 노인의 경제·사회적 특성에 따른 노인 연령기준에 대한 연구. 석사학위논문, 호서대학교.

- 남궁근(1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 한국행정학보, 28(3), 991-1014.
- 모지환·이중섭(2010). 지방정부 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책, 37(4), 49-73.
- 문수진·이종열(2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 25(4), 137-159.
- 민인식·최필선(2013). 패널데이터 분석. 서울: 지필미디어.
- 박고운·박병현(2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책, 31, 423-451.
- 박기목·최원삼(2003). 지방자치가 지역개발과 사회복지에 미치는 영향: 경상북도 시 자치단체를 중심으로. 한국사회와 행정연구 14(2), 161-176.
- 방하남·강신욱(2012). 취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안연구. 경제사회발전 노사정위원회.
- 배상석·강주현(2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보, 41(1), 153-173.
- 배준식·김범식·장재웅(2015). 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구. 서울연구원. 미간행.
- 서동명(2009). 우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석. 사회복지연구, 40(4), 485-514.
- 서상범·홍석자(2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로. 사회복지정책, 37(2), 151-177.
- 서정섭(2011). 외국 복지재정지출의 중앙과 지방간 분담실태와 시사점. 지방재정과 지방세, 48, 86-108.
- 손희준(1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 한국행정학보, 33(1), 81-97.
- 신무섭(2007). 한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인. 한국행정논집, 19(3), 609-635.
- 오수현·강인성(2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인 분석: 사회복지비와 경제개발비를 중심으로. 국가정책연구, 27(2), 215-240.

- 우석진(2010). 여성의 취업부문과 출산결정에 관한 연구: 공공부문과 민간부  
간의 비교를 중심으로. 사회보장연구, 26(2), 51-74.
- 윤석완(2009) 인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향. 한국지방재정논  
집, 14(3), 41-71.
- 윤영진(2007). 사회복지재정의 개념·범위·분류. 윤영진 외(pp.49-82). 복지재  
정과 시민참여. 경기: 나남출판.
- 이승중(2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 한국행정학보, 34(4),  
197-215.
- 이승중·강철구(2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관  
계. 한국정책과학학회보, 10(4), 117-135.
- 이인재(2007). 사회복지서비스의 재정현황과 쟁점. 윤영진 외(pp.243-278). 복지  
재정과 시민참여. 경기: 나남출판.
- 이재완·김교성(2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석:  
1995-2005. 사회복지정책, 31, 105-124.
- 이종수(2009). 행정학 사전(2판). 서울: 대영문화사.
- 임성일·이효·서정섭(2013). 새로운 지방예산제도. 서울: 박영사.
- 장동호(2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의  
경직성을 고려한 분석. 사회과학연구, 35(1), 127-155.
- 정상호·조근식·최근호(2014). 지방정부의 사회복지정책의 차이에 대한 경험적  
연구. 민주정책연구원.
- 조정래(2016). 분할정부, 정책정향, 의정활동: 수평□수직적 분할정부가 지방정  
부의 정책정향과 의정활동에 미치는 영향에 관한 연구. 정책분석평가학회보,  
26(1), 211-243.
- 지병문·김용철(2003). 지방정부 지출결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및  
선거경쟁효과를 중심으로. 한국동북아논총, 26, 265-286.
- 지은구(2010). 사회복지재정 연구. 파주: 집문당.
- 진재문(2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시, 도  
를 중심으로. 사회복지정책, 24, 5-30.
- 최성락·노우영(2005). 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향

분석. 행정논총 43(1), 195-215.

최정열 · 박석희(2014). 지방정부의 정치적 이념과 정책선호: 개발정책과 복지정책에 대한 영향 비교. 지방행정연구, 28(4), 99-125.

## 국외문헌

Adkins, L. C. & Hill, R. C. (2011). Using Stata for principles of econometrics (3rd ed.). N.J.: John Wiley & Sons.

Alt, J. E. (1971). Some social and political correlates of county borough expenditures. *British Journal of Political Science*, 1(1), 49-62.

Braun, J. V. & Grote, U. (2000, November). Does decentralization serve the poor. In *International Monetary Fund Conference on Fiscal Decentralization*, Washington, DC, U. S.

Dye, T. R. (1984). Party and policy in the States. *The Journal of Politics*, 46(4), 1097-1116.

Hicks, A. M. & Swank, D. H. (1992). Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960-82. *The American Political Science Review*, 86(3), 658-674.

Herwartz, H. & Theilen, B. (2014). Partisan influence on social spending under market integration, fiscal pressure and institutional change. *European Journal of Political Economy*, 34, 409-424.

Mogull, R. G. (1990). Determinants of federal welfare spending. *Presidential Studies Quarterly*, 20(2), 355-371.

Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *The American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144.

Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Peterson, P. E. & Rom, M. C. (1990). *Welfare Magnets: A new case for a national standard*. Washington, DC: Brookings Institution.

Sharpe, L. J. & Newton, K. (1984). *Does the Politics Matter?: The Determinants of Public Policy*. New York: Oxford University Press.

Wildavsky, A. (1979). *The politics of the budgetary process* (3rd ed.)

Boston: Little, Brown.

Wildavsky, A. & Caiden, N. (2004). The new politics of the budgetary process. New York: Pearson/Longman.

### 정부발간자료

보건복지부(2009). 국민기초생활보장 수급자 현황.

\_\_\_\_\_ (2010). 국민기초생활보장 수급자 현황.

\_\_\_\_\_ (2011). 국민기초생활보장 수급자 현황.

\_\_\_\_\_ (2012). 국민기초생활보장 수급자 현황.

\_\_\_\_\_ (2013). 국민기초생활보장 수급자 현황.

\_\_\_\_\_ (2014). 국민기초생활보장 수급자 현황.

\_\_\_\_\_ (2014. 12). 2015년도 보건복지부소관 예산 및 기금운용계획 개요.

\_\_\_\_\_ (2015. 7). 2016년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저 보장수준.

\_\_\_\_\_ (2015. 12a). 2016년 국민기초생활보장사업 안내.

\_\_\_\_\_ (2015. 12b). 2016년도 보건복지부소관 예산 및 기금운용계획 개요.

\_\_\_\_\_ (2016a). 차상위계층 확인서 발급사업안내.

\_\_\_\_\_ (2016b). 기준중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준 고시.

안전행정부(2013). 2013 지방자치단체 기본현황.

여성가족부(2015. 1). 2015년도 여성가족부소관 예산 및 기금운용계획 개요.

\_\_\_\_\_ (2015. 12). 2016년도 여성가족부소관 예산 및 기금운용계획 개요.

행정안전부(2008). 2008 지방자치단체 기본현황.

\_\_\_\_\_ (2009). 2009 지방자치단체 기본현황.

\_\_\_\_\_ (2010). 2010 지방자치단체 기본현황.

\_\_\_\_\_ (2011). 2011 지방자치단체 기본현황.

\_\_\_\_\_ (2012). 2012 지방자치단체 기본현황.

행정자치부(2014). 2014 지방자치단체 기본현황.

\_\_\_\_\_ (2016). 2016년도 지방교부세 산정 해설.



## 신문기사

- 고은이 · 임원기(2014. 5. 8). 기초연금 7월 25일부터 지급...자격요건은. 한국경제. <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2014050701431> (2016년 6월 2일 검색).
- 김도균(2010. 6. 16). 국민참여당 당원들 “선거연합 긍정적”. 민중의 소리. <http://www.vop.co.kr/A00000301970.html> (2016년 6월 1일 검색).
- 김민정(2016. 5. 25). 누리예산 법령 정비 ‘발등의 불’ 소관기관도 분명히 해야. 한국일보. <http://www.hankookilbo.com/v/83387f5a94a44f6cae6992ae6d49dfbd> (2016년 6월 2일 검색).
- 김민진(2015. 8. 5). 거래량 늘었지만..2030 주택 매매비중 3년새 13.4% 감소. 아시아경제. <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015080511033130360> (2016년 6월 10일 검색)
- 안용현(2006. 5. 31). 열린우리당 대참패 지방선거 “한나라 12-민주 2-우리 1-무소속1”. 조선일보. <http://www.chosun.com/politics/news/200605/200605310554.html> (2016년 6월 1일 검색).
- 임경구(2010.6.4). ‘야당의 재구성’, 격동이 시작됐다. 프레시안. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=100989> (2016년 6월 1일 검색).
- 미상(2014.8.19). 내일신문 · 디오피니언 2014년 8월 정례여론조사. 내일신문. [http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=118617](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=118617) (2016년 6월 6일 검색).

## <부록 1> 상관계수표

	기 초 생 활 수 급 자 비 율	장 애 인 구 비 율	0-5세 영유 아 인 구 비 율	15-49세 여 성 인 구 비 율	노 인 인 구 비 율
기 초 생 활 수 급 자 비 율	1				
장 애 인 구 비 율	0.7548 (0.000)	1			
0-5세 영유아인구 비 율	-0.5445 (0.000)	-0.573 (0.000)	1		
15-49세 여성인구 비 율	-0.6731 (0.000)	-0.8743 (0.000)	0.6649 (0.000)	1	
노인인구비율	0.6747 (0.000)	0.8317 (0.000)	-0.6938 (0.000)	-0.9488 (0.000)	1
청소년인구비율	-0.3812 (0.000)	-0.5644 (0.000)	0.658 (0.000)	0.7413 (0.000)	-0.7249 (0.000)
인구밀도	-0.4125 (0.000)	-0.5301 (0.000)	0.0061 (0.826)	0.5368 (0.000)	-0.4611 (0.000)
실업률	-0.511 (0.000)	-0.6915 (0.000)	0.3007 (0.000)	0.7409 (0.000)	-0.714 (0.000)
채무비율	0.0383 (0.167)	0.0131 (0.636)	0.2373 (0.000)	0.0397 (0.151)	-0.0892 (0.001)
1인당 지방세부담 액	-0.198 (0.000)	0.0271 (0.328)	0.3276 (0.000)	-0.0283 (0.307)	-0.0336 (0.224)
재정자주도	-0.2496 (0.000)	-0.0035 (0.898)	0.1417 (0.000)	0.0118 (0.670)	0.0212 (0.445)
전년도 전체 사회복지 예산비율	-0.2825 (0.000)	-0.558 (0.000)	0.2196 (0.000)	0.6143 (0.000)	-0.6116 (0.000)
전년도 기초생활보 장예산비율	0.0357 (0.197)	-0.3602 (0.000)	0.0151 (0.586)	0.4311 (0.000)	-0.4222 (0.000)
전년도 취약계층지 원예산비율	-0.0801 (0.004)	-0.3009 (0.000)	0.1001 (0.000)	0.33 (0.000)	-0.3515 (0.000)
전년도 보육·가족 및 여성예산비율	-0.559 (0.000)	-0.6789 (0.000)	0.4632 (0.000)	0.7322 (0.000)	-0.734 (0.000)
전년도 노인청소년 예산비율	-0.063 (0.023)	-0.2559 (0.000)	-0.113 (0.000)	0.2609 (0.000)	-0.2363 (0.000)

	청소년인 구비율	인구밀도	실업률	채무비율	1 인 당 지방세부 담액	재정자주 도
청소년인구비율	1					
인구밀도	0.0356 (0.199)	1				
실업률	0.3259 (0.000)	0.6909 (0.000)	1			
채무비율	0.2615 (0.000)	-0.3374 (0.000)	-0.1919 (0.000)	1		
1인당 지방세부 담액	0.053 (0.055)	-0.4106 (0.000)	-0.1959 (0.000)	0.291 (0.000)	1	
재정자주도	0.0047 (0.865)	-0.0886 (0.001)	-0.1644 (0.000)	0.2067 (0.000)	0.574 (0.000)	1
전년도 전체 사 회복지예산비율	0.3377 (0.000)	0.5409 (0.000)	0.6499 (0.000)	-0.1943 (0.000)	-0.4543 (0.000)	-0.6409 (0.000)
전년도 기초생활 보장예산비율	0.2355 (0.000)	0.4614 (0.000)	0.5262 (0.000)	-0.1913 (0.000)	-0.5501 (0.000)	-0.6949 (0.000)
전년도 취약계층 지원예산비율	0.2666 (0.000)	0.1466 (0.000)	0.3544 (0.000)	-0.0938 (0.001)	-0.2781 (0.000)	-0.5713 (0.000)
전년도 보육·가 족 및 여성예산 비율	0.4316 (0.000)	0.5511 (0.000)	0.648 (0.000)	-0.1311 (0.000)	-0.2368 (0.000)	-0.3652 (0.000)
전년도 노인청소 년예산비율	0.0071 (0.796)	0.4638 (0.000)	0.4456 (0.000)	-0.252 (0.000)	-0.4954 (0.000)	-0.584 (0.000)

## ABSTRACT

### A study on welfare budget of local government - focusing on welfare program budget

Cho, Hojung

Department of Public Administration

The Graduate School

Ewha Womans University

The purpose of the study is to analyze the factors effecting welfare budget of Korean local government. Because of growing importance of welfare budget in local finance, studies regarding local welfare budget is needed. Also, some questions regarding existing research results need to be examined. Research results showed that welfare demands, such as senior citizen population and beneficiary of basic livelihood program, influence welfare budget not only positively but also negatively. In some research welfare demands did not have any effect on welfare budget. This study aims to investigate the reasons why the existing studies show mixed results.

This study analyzes the welfare budget of 218 local governments, based on data from 2009 to 2014. The dependent variable is divided into two groups: welfare program budget ratio and total welfare budget ratio. The welfare program budget includes the following: (1)basic livelihood support budget, (2)marginal class support budget, (3)childcare, family and women budget and (4)senior citizens and juveniles budget. The four program budgets account for 95% of the total welfare budget.

In models, independent variable is welfare demands. That is, population ratio related to each welfare program budget. The model also

includes control variables which are categorized into social, political and financial factors.

The key findings are as follows: (1)Welfare demands, even when the dependent variable is divided into welfare program budgets, have mixed effect on welfare budgets. (2)The results are different depending on what dependent variable is used for analysis. (3)Welfare demands, represented by population ratio, are appropriate index only for some welfare demands.

The implications are as follows: (1)More appropriate welfare demand index should be explored. (2)Whether to use total welfare budget or each program budget for dependent variable is important when investigating the relationship between welfare demand and welfare budget.