

# 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방예산편성 방식에 미친 영향 분석 -기초자치단체의 사회기반시설 및 사회복지 분야 자체사업예산의 변화를 중심으로-\*

한 재 명\*\* · 신 우 진\*\*\*

**논문초록** | 본 연구는 최근 복지사업 확대에 따른 지방비 부담 증가가 지자체의 주요 자체사업예산편성 방식에 어떤 영향을 미치는지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 복지사업 확대에 따른 지방의 재정부담 정도를 나타내는 ‘복지재정부담도’ 지표를 구성하고, 2009-2015년의 기간 동안 복지재정부담도가 기초자치단체의 각종 자체사업예산편성에 어떤 영향을 미쳤는지에 관한 패널분석을 시도하였다. 그 결과, 복지사업이 늘어나면 기초자치단체들은 대체로 사회기반시설(SOC) 분야 자체사업예산을 감축하고, 이보다는 덜하지만 사회복지 분야 자체사업예산도 줄이는 경향이 있음을 확인하였다. 이는 국가의 복지시책 확대에 따라 재정적 압박을 받는 지자체를 중심으로 지역경제활성화 및 지역주민의 복리증진을 위한 자체사업예산편성이 제약을 받고 있음을 의미한다는 점에서 대책 마련이 요구된다.

**핵심 주제어:** 복지사업, 복지재정부담도, 자체사업

**경제학문헌목록 주제분류:** H2, H7, I3

투고 일자: 2017. 4. 27. 심사 및 수정 일자: 2017. 9. 7. 게재 확정 일자: 2017. 10. 31.

\* 본 논문에 대해 세심하고 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드리며, 본 논문의 내용 및 견해는 저자들이 속한 기관의 견해와 무관함을 밝힙니다.

\*\* 제1저자, 국회예산정책처 예산분석관, e-mail: jmhan02@assembly.go.kr

\*\*\* 교신저자, 성공회대학교 조교수, e-mail: shinwj@skhu.ac.kr

## I. 서 론

2000년대 중반 이후 저출산·고령화가 심화되면서 이에 대응하기 위한 국가정책 복지사업이 팽창하였다. 그에 따라 국가는 물론 지방자치단체도 복지지출이 빠르게 증가하였다. 더욱이 최근 기초(노령)연금, 영유아보육 등 대규모 복지사업이 지방의 대응지방비 부담을 수반하는 국고보조사업 형태로 추진되면서 지자체의 대응지방비 부담이 급속히 커지고 있다.

그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국 경제가 저성장 국면에 접어들면서 급증하는 복지사업비를 충당하기 위한 재원 마련이 쉽지 않은 상황이다. 이와 함께 2008년 국세 감세 조치가 단행되고 경기침체에 따라 부동산 거래가 위축되면서 지자체의 재정 여건이 좋지 않은 실정이다. 국세 감세 조치로 인해 내국세 세수가 줄어들어 이를 재원으로 하는 지자체의 주요 세입원인 지방교부세 규모 및 신장성이 감소하였고, 부동산 거래가 위축되면서 지방세제의 근간을 형성하는 취득세 세수 규모 및 신장성도 축소되었기 때문이다.<sup>1)</sup>

이처럼 저출산·고령화의 영향으로 지방자치단체의 세출수요는 지속적으로 증가하고 있는 반면 저성장 등에 따라 그에 소요되는 재원 마련이 쉽지 않아 지자체의 재정 여건이 악화되고 있다. 더욱이 국가정책에 따른 대규모 복지사업이 지방의 대응지방비 부담을 수반하는 법정무지출사업 형식으로 추진되면서 지자체의 지방비 부담이 크게 늘어나고 있다. 이에 따라 지역 고유의 특성을 살린 자체사업 추진에 필요한 일반재원이 급속히 줄어들고 있다. 이러한 상황에서 재정이 열악한 지방자치단체의 경우 신규 자체사업의 추진이 어려울 뿐만 아니라 기존 자체사업도 구조조정이 불가피할 수 있다.

기존 자체사업 가운데 사회기반시설(SOC) 사업과 지역 고유의 특성을 반영한 복지사업은 지방세입의 기반을 탄탄히 하고 지역주민의 복리증진에 기여하는 대표적인 사업이다. 국가가 주도하는 복지사업의 수행에 필요한 대응지방비를 조달하기

1) 취득세율 인하에 따른 지방세수 감소를 보전해 주기 위해 2013년에 지방소비세 세율이 5%에서 11%로 인상되었다. 또한 2013~2015년 동안 부동산 거래가 활발해지면서 지자체 재정 여건이 다소 개선된 측면이 있다. 예를 들어, 주택거래현황을 살펴보면, 2006년 1,494,935동에서 2010년 1,037,229동까지 감소한 이후 2013년 1,187,279호로 소폭 늘어난 이후 2015년 1,720,795동까지 증가하였다(한국감정원, 부동산통계, [www.kab.co.kr](http://www.kab.co.kr) 참조).

위해 지방자치단체가 이들 자체사업을 줄일 수밖에 없는 상황이라면, 이는 자체적인 사회기반시설 투자에 기반하여 지역경제를 활성화하고 이를 통해 지방세입을 확충하거나, 자체복지사업의 추진을 통해 지역주민 복리를 향상하려는 지자체의 노력을 저해하는 원인이 될 수 있다.

따라서 복지사업의 확대가 대응지방비 부담의 증가를 통하여 지방자치단체의 일반재원을 축소시키는지, 그리고 일반재원이 줄어들면서 궁극적으로 사회기반시설 및 복지 분야 자체사업 예산이 줄어드는지에 대한 검증은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.<sup>2)</sup>

이러한 측면을 고려하여 본 연구는 사회복지 국고보조사업이 확대되면서 개별 지방자치단체가 받는 재정적 압박 수준이 당해 지자체의 사회기반시설 및 사회복지 분야 자체사업 예산편성에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 그 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이는 사회복지 국고보조사업의 확대가 궁극적으로 지방비 부담이 크게 늘어난 지자체의 예산편성 방식에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위한 것이다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 제Ⅱ장에서는 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박 수준을 나타내는 지표의 구성 및 관련 효과 분석에 관한 선행연구를 검토한다. 제Ⅲ장에서는 복지재정부담도 지표를 구성하고, 이것이 지자체 예산편성 방식에 미치는 영향을 분석하기 위한 모형을 구축한다. 제Ⅳ장에서는 사회복지 보조사업 확대에 따른 지방재정 압박 수준이 기초자치단체의 예산편성 방식에 미치는 영향에 관한 분석 결과를 제시한다. 제Ⅴ장에서는 앞서의 분석 결과에 근거하여 정책적 시사점을 도출한다.

2) 중앙정부 차원에서 보면 세수가 제한된 상황에서 복지지출이 증가할 때 SOC 재원이 감소하는 것은 당연한 것처럼 보인다. 그러나 지방자치단체 차원에서 보면 지방세수가 제한된 상황에서 중앙정부 주도의 복지사업이 확대되면 대응지방비 부담이 늘어나게 되고, 이로 인해 가용재원이 줄어들면서 자체사업 수행에 제약을 받을 수 있다. 이 경우 해당 지자체가 자체 복지분야 사업 예산을 줄일 것인지 SOC 분야 사업 예산을 줄일 것인지에 대한 판단이 중요할 수 있다. 이는 현행 중앙-지방간 재정구조 아래에서 중앙정부 주도 정책이 지방자치단체 예산편성에 영향을 미칠 수 있고, 지방자치단체의 특성에 따라 예산편성 방식이 다를 수 있음을 의미한다.

## II. 기존문헌 검토

본 연구는 복지사업의 수행을 위해 필요한 대응지방비 부담으로 인해 지방자치단체의 재정 여건이 악화되면서 사회기반시설 및 복지 분야 자체사업 예산이 줄어드는 부작용이 초래되고 있는지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이와 관련한 문헌은 복지사업 확대에 따른 지방재정 부담 정도를 알아보는 연구와 이러한 복지사업 확대에 따른 지방재정 부담이 지방예산편성 방식에 미친 영향에 관한 분석 연구로 대별될 수 있다.

첫째, 법정 의무지출 성격의 주요 복지사업 확대가 지방자치단체의 재정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 비교적 활발히 이뤄져왔다(김태일, 2013; 박지현, 2014; 손희준, 2013; 윤영진, 2013; 주만수·최병호, 2011; 주만수, 2012; 최원구·박형근, 2013; 하능식·구찬동, 2012). 이들 연구는 공통적으로 중앙정부와 지방정부의 복지지출 증가가 지방재정 부담을 크게 늘리는 경향이 있음을 보여준다. 즉 영유아보육, 기초연금 등 주요 사회복지 국고보조사업의 증가가 지방비 지출을 가중시켜 지방재정에 큰 부담을 지우고 있다는 것이다. 예를 들어, 보건복지부 복지사업 수행에 따른 지자체 대응지방비 증가율이 전체 국고보조사업 대응지방비 증가율에 비해 2배 이상에 이른다(김태일, 2013; 윤영진, 2013). 또한 보건복지부 국고보조사업의 증가율에 비해 이에 대한 지방정부의 대응지방비 증가율이 더 높다(주만수, 2012; 김태일, 2013). 나아가 지방정부의 복지재정 증가율이 지방재정의 전체 증가율을 크게 상회한다(손희준, 2013). 이는 국가주도 복지사업 확대가 지방재정 부담을 크게 늘리는 경향이 있음을 보여주는 사례들로 볼 수 있다.

이처럼 국가주도 복지사업 확대와 지자체 재정부담 변화의 관계를 살펴볼 때 많은 선행연구들이 중앙정부와 지방정부의 사회복지예산 비중 또는 증가율을 단순 비교하는 방식을 활용하고 있다. 그런데 복지사업 확대에 따른 지방재정 부담 정도는 자치단체 유형별 및 인구구성 등에 따라 다를 수 있다. 이를 고려하면 단순한 비중 또는 증가율 비교 방식을 활용하는 대신 재정압박을 나타내는 대리변수를 구성·활용한 보다 엄밀한 방식의 분석이 요구된다.

이와 관련하여 최원구·박형근(2013)은 중앙정부와 지방자치단체의 기능별 세출예산 분야별로 연평균 증가율 간 탄력성을 비교하여 중앙정부 사회복지 분야의 예산 증가가 광역시, 자치구, 시의 순으로 관련 예산을 크게 증가시켜 대다수의 지자체

체에 재정압박 요인이 되고 있음을 보여주었다. 주만수·최병호(2011)는 지방채 발행액의 비중을 재정압박의 대리변수로 활용하여 사회복지비 비중이 높은 지자체일 수록 지방채 발행액 비중이 높은 경향이 있음을 확인하였다. 이는 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 사회복지비 지출 비중의 증가가 지방자치단체 재정을 압박하는 요인으로 작용할 수 있음을 의미한다. 하능식·구찬동(2012)은 자치단체의 사회복지예산 증가가 지자체 유형별, 인구규모별, 재정력 등에 따라 매우 복잡한 양상을 나타낼 수 있기 때문에 이를 반영할 수 있는 복지재정압박도 지표를 구성하고, 이 지표를 통해 상이한 압박도를 나타내는 지자체 간의 특성을 비교하여 사회복지예산의 증가가 지방재정에 미치는 영향을 분석하였다. 박지현(2014)도 하능식·구찬동(2012)의 복지재정압박도 지표를 활용하여 유사한 분석을 시도하였다.

이 가운데 하능식·구찬동(2012)과 박지현(2014)의 연구는 재정압박에 따른 부담으로 타 분야(SOC 분야 등)의 재정지출이 영향(감소)을 받을 뿐만 아니라 지자체별 특성에 따라 재정지출구성에 차이가 존재함을 비교 분석하였다는 점에서 본 연구의 분석과 유사한 측면을 갖는다. 하지만 이 연구들은 재정지출에 영향을 줄 수 있는 여러 요인들을 통제한 계량 분석이 아닌 세출분야별 비중변화를 비교하는데 그치고 있고, 보조사업과 자체사업 등 정책사업 유형을 구분하여 분석하지 않고 있다는 점에서 본 연구와 구별된다. 김태일(2013)의 연구 역시 자치단체의 사회복지비 비중 증가가 경제개발 등 타 분야 지출 비중을 축소시키는 경향이 있고, 이러한 경향이 재정력이 낮은 지자체에서 더욱 두드러진 특징이 있음을 보여주고 있으나, 재정력이 높은 지자체와 낮은 지자체의 예산 격차를 단순 비교하는데 그치고 있고 보조사업과 자체사업을 구분하여 분석하지 않고 있다.

둘째, 복지사업 확대에 따른 지방재정 부담이 지방예산편성 방식에 미치는 영향을 분석한 연구로는 장덕희(2015)와 박기묵(2015)을 들 수 있다. 이들은 공통적으로 지방자치단체의 총 세출예산에서 각 정책분야별 지출이 점유하는 비중을 종속변수로 하고 복지사업 확대에 따른 재정여건 변화가 복지 분야 및 복지 이외 분야의 지출에 미친 영향을 분석하고 있다. 장덕희(2015)는 복지비 지출 증가에 따라 지자체의 세출분야별 재정지출구조에 어떤 변화가 발생하였는지를 멀티레벨모형을 이용하여 분석한 결과, 기초 시, 군, 자치구 모두에서 사회복지비 비중이 증가함에 따라 사회 인프라 구축영역에 대한 지출비중이 감소하는 것을 보여주었다. 박기묵(2015)도 지방자치단체의 사회복지지출 비중 증가가 자치단체의 재정구조에 어떤

변화를 미치는지 분석하였다. 그 결과 사회복지 분야를 제외한 일반행정, 질서·안전, 교육 등 10개의 세출예산 분야에서 사회복지비 증가로 인한 대체효과가 존재하고, 특히 농림·해양, 수송교통, 국토개발 분야에서의 감소가 두드러지게 나타나고 있음을 확인하였다.

그러나 단순히 복지사업 증가가 지자체 재정구조에 미치는 영향을 분석하는 것만으로 복지사업 증가에 따라 지자체가 받는 실질적 재정부담의 영향까지 파악할 수 있는 것은 아니다. 국가주도 복지사업 증가에 따라 지방의 대응지방비 부담이 늘어나면서 지자체 일반재원이 감소하게 되면 궁극적으로 자체사업 예산편성이 제약을 받을 것으로 예상된다는 점에서 지자체가 받는 실질적 재정부담의 영향은 지자체의 주요 세출분야 자체사업 예산 변동을 통해 파악하는 것이 적절할 것이기 때문이다. 본 연구는 복지사업 확대에 따른 지방의 재정부담이 지자체 주요 세출분야 자체사업 예산에 미치는 영향에 관한 분석을 시도하고 있다는 점에서 기존연구와 구분되는 차별성을 갖는다.

한편 지자체 재정지출은 사회경제적 요인(인구수, 노인인구수, 인구밀도, 기초생활수급자비율, 장애인인구비율, 유아청소년인구비율 등 인구통계 및 소득수준관련 변수), 정치적 요인(단체장 소속 정당, 투표율, 투표 경쟁률 등), 재정적 요인(재정자립도, 지방세부담액 등의 지방정부 재정력)에 의해 결정되는 것으로 알려져 있다(이미애·류은영, 2015; 하능식·구찬동, 2012). 본 연구는 이러한 재정지출 결정요인으로 사용되는 주요 변수들을 통제변수로 활용하고 있다.

요약하면 본 연구는 기존 복지재정압박도 지수를 개선한 복지재정부담도 지수<sup>3)</sup>를 고안하여 분석에 활용하였다는 점과 기초자치단체를 대상으로 보조사업과 자체사업을 구분하여 자체사업에 한하여 SOC 및 사회복지 분야(영유아, 노인 부문 등 포함)의 예산편성 방식에 미친 영향을 분석하고 있다는 점에서 기존연구와 구분된다. 즉, 기존연구는 ‘지자체 복지분야 의무지출 증가 ⇒ 재정지출 구조 변화’의 관점에서 복지사업 확대와 지방세출구조 변화 간의 관계를 다루는데 그치고 있다. 본 연구는 이를 좀 더 세분화시켜 ‘의무지출 복지사업 증가 ⇒ 지자체별 대응지방비 증가 ⇒ 일반재원 감소 ⇒ 보조사업과 자체사업을 고려한 재정지출 구조 변화’에 관한 분석을 시도하고 있다는 점에서 기존연구와 다른 차별성을 갖는다. 또한 기초자치

3) 복지재정부담도는 하능식·구찬동(2012)의 복지재정압박도를 보다 현실에 부합하는 방식으로 개선한 것으로 이에 대한 설명은 제Ⅲ장을 참고하기 바란다.

단체를 시, 군, 자치구로 구분하여 각각을 대상으로 분석하였을 뿐만 아니라, 기초 시지역을 대도시형, 중소도시형, 도농형으로 구분하여 추가 분석을 병행하였다는 점에서도 구별된다.

### Ⅲ. 복지재정부담도의 구성과 분석모형의 설계

#### 1. 복지재정부담도의 구성

본 연구는 복지사업이 확대되면서 개별 지자체가 받는 재정적 부담 정도를 분석하기 위해 새로이 ‘복지재정부담도’ 지표를 구성하고자 한다. 본 연구가 제시하는 ‘복지재정부담도’는 하능식·구찬동(2012)의 ‘복지재정압박도’<sup>4)</sup>를 보다 현실에 부합하는 방식으로 개선한 것으로, 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 의해 지방비 부담 급증 등 개별 지자체가 받는 재정적 부담 수준을 지자체의 상대적 순위로 나타낸 것이다.

기존연구의 ‘복지재정압박도’는 당해 연도의 사회복지예산 비중과 특정 기간의 사회복지예산 비중 차이를 각각 표준화하여 그 둘의 평균을 구하는 방식으로 산정된다. 표준화과정을 통해 관련 두 변수들이 서로 비교가능한 상대적 중요성을 나타내는 값들을 갖게 되기 때문에 이 두 표준화 변수의 평균인 복지재정압박도는 개별 자치단체의 전체예산 대비 사회복지예산의 비중과 증가속도를 동등하게 반영하여 지자체간 상대적 순위를 나타낸 것으로 볼 수 있다. 이 상대적 순위가 높다는 것은 해당 지자체가 상대적 순위가 낮은 지자체보다 사회복지예산 비중이 높거나 더 빨리 증가한다는 것을 의미한다.

그러나 이 지표는 지자체 사회복지예산의 재원인 국비와 지방비를 정밀하게 구분하여 이 둘의 변화에 따라 지자체가 받는 실질적인 재정부담 정도까지 나타내지 못하는 한계를 갖는다. 사회복지예산은 주로 국비와 지방비로 충당되는데, 사회복지

4) 하능식·구찬동(2012)은 사회복지예산 비중의 증대로 인해 그 이외 다른 분야의 재정기능을 일부 조정해야 하는 부담의 정도를 측정하기 위해 ‘복지재정압박도’ 지표를 제안하였다. 그들은 2010년도 사회복지예산 비중과 2002-2010년 간 사회복지예산 비중 차이를 각각 표준화지수(z-score)로 전환하여 그 둘의 평균을 구하는 방식으로 복지재정압박도를 산정하였다. 이에 따라 복지재정압박도는 절대지수가 아닌 상대적 순위를 나타내는 지표로 볼 수 있다.

예산 비중과 증가속도가 유사하더라도 자치단체에 따라서는 그 재원인 국비와 지방비의 부담률이 달라<sup>5)</sup> 일반재원을 이용한 지방비 부담 수준에 차이가 발생할 수 있어 다른 분야의 재정기능 일부의 조정과 결부된 재정부담 정도가 달라질 수 있기 때문이다.

이와 같은 기존 지표의 한계를 보완하기 위해 본 연구는 지자체가 자율적으로 사용가능한 일반재원 수준에 변화를 초래하는 사회복지 국고보조사업 관련 지방비 부담 수준 및 증가속도를 고려하여 새로운 지표(‘복지재정부담도’)를 구성하였다. 구체적으로 ‘전체 정책사업(보조사업과 자체사업) 지방비’ 가운데 ‘사회복지 보조사업의 지방비’가 점유하는 비중을 ‘사회복지 보조사업 지방비 비중’이라고 할 때 본 연구의 ‘복지재정부담도( $WelPrs$ )’는 이 사회복지 보조사업 지방비 비중과 특정 기간의 비중 차이를 각각 표준화하여 그 둘의 평균을 구하는 방식으로 산정된다(식 (1) 참조).<sup>6)</sup> 세부적으로 2009~2015년 동안 개별 지자체의 연도별 ‘복지재정부담도’를 계산<sup>7)</sup> 하고, 이를 평균한 ‘평균 복지재정부담도’도 산정한다.<sup>8)</sup>

$$WelPrs_{it} = \left( \frac{WR_{it} - \overline{WR}_t}{\sigma_{WR_t}} + \frac{\Delta WR_{it} - \overline{\Delta WR}_t}{\sigma_{\Delta WR_t}} \right) / 2 \quad (1)$$

단,  $WR_{it}$  :  $t$ 년도  $i$ 기초자치단체의 전체 정책사업(보조사업+자체사업) 지방비 대비 사회복지 보조사업 지방비 비중

$$\left( = \frac{\text{사회복지 보조사업 지방비}_{it}}{\text{보조사업 지방비}_{it} + \text{자체사업 지방비}_{it}} \right)$$

$$\Delta WR_{it} = WR_{it} - WR_{i,t-1}$$

- 
- 5) 현재 기초연금, 영유아보육, 생계급여, 주거급여, 장애인연금 등 일부 사회복지 국고보조사업을 중심으로 차등보조율이 운영되고 있다. 차등보조율 제도는 지방자치단체의 재정 여건 및 당해 사업 관련 복지수요를 고려하여 보조율을 차등화하는 장치로서 재정력이 취약한 지방자치단체의 지방비 부담 수준을 줄여주는 역할을 하도록 되어 있다. 이 제도의 영향으로 사회복지예산 비중과 증가속도가 유사한 자치단체라 하더라도 관련 국비와 지방비의 부담률이 다를 수 있다.
- 6) ‘복지재정부담도’는 당초예산 총계(일반+특별회계) 기준 자료를 이용하여 산정하였다. 정책사업별(보조사업과 자체사업) 국비와 지방비 규모는 예산자료를 통해서만 제공되고 있기 때문이다.
- 7) 이때 비중 차이는 당해 연도 비중에서 전년도 비중을 차감하여 산정하였다.
- 8) 본 연구는 회귀분석시 연도별 ‘복지재정부담도’를 이용하고, 상관성 분석시 ‘평균 복지재정부담도’를 활용한다.



$\overline{WR_t}, \overline{\Delta WR_t}$  : 각각  $t$ 년도 모든 기초자치단체 대상  $WR_{it}, \Delta WR_{it}$ 의  
평균

$\sigma_{WR_t}, \sigma_{\Delta WR_t}$  : 각각  $t$ 년도 모든 기초자치단체 대상  $WR_{it}, \Delta WR_{it}$ 의  
표준편차

$i = 1, \dots, N$  ( $N$ : 기초자치단체수)

이 복지재정부담도가 높다는 것은 해당 지자체의 전체 정책사업(보조사업+자체사업) 지방비 가운데 사회복지 보조사업 수행에 필요한 지방비가 점유하는 비중이 상대적으로 더 크거나 또는 더 빠르게 증가하여 사회복지 보조사업 수행 이외에 이용할 수 있는 지방비 규모가 상대적으로 더 적거나 더 빠르게 줄어들고 있음을 의미한다.

본 연구에서는 이러한 복지재정부담도의 구성을 통해 사회복지 국고보조사업의 확대에 따라 개별 자치단체의 지방비 부담 변화 정도를 파악하여 당해 지자체가 받는 실질적 재정부담 정도를 산정하고, 이것이 당해 지자체의 주요 자체사업예산편성에 어떤 영향을 미치는지를 분석하려 한다.

## 2. 분석모형의 설계

### 1) 분석모형

본 연구는 복지재정부담도와 각종 자체사업예산 변화의 관계를 알아보기 위해 2008~2015년의 기간 동안 사회복지 보조사업 증가에 따른 지방재정 부담의 확대가 기초자치단체의 각종 자체사업예산편성에 어떤 영향을 미쳤는지에 관한 회귀식을 상정하고 그 분석을 시도한다.<sup>9)</sup>

구체적으로 확률효과(RE) 또는 고정효과(FE) 모형을 이용하여 다른 변수들을

9) 전체 지방예산에서 사회복지예산이 점유하는 비중은 2005년 12.0%에서 2008년 17.3%로 증가하였고, 그 이후 꾸준히 증가하여 2015년 25.4%, 2016년 25.3%, 2017년 25.6%의 수준을 나타내고 있다. 이러한 추이에도 불구하고 2008년 사업예산제도의 시행을 통해 지방자치단체 세출예산 과목체계가 변경된 점을 고려하여 기능별 세출예산 분류의 일관성을 유지하기 위해 분석기간을 2008년 이후로 한정하였다.

통제한 상황에서 복지재정부담도가 기초자치단체의 각종 자체사업예산에 어떤 영향을 미치는지를 분석한다. 이 모형에서 종속변수는 각종 자체사업예산의 로그변수 또는 전년대비 변화율이며, 주된 독립변수는 복지재정부담도이다. 따라서 관련 회귀방정식은 다음과 같이 정식화될 수 있다.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 WelPrs_{it} + \gamma' Fin_{it} + \delta' Z_{i,t-1} + \sum_{k=2010}^{2015} \eta_k DY_k + u_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

단,  $y_{it}$ :  $t$ 년도  $i$ 기초자치단체의 SOC(또는 사회복지, 보육·가정·여성, 노인·청소년) 분야 자체사업예산의 로그변수 또는 전년대비 변화율

$WelPrs_{it}$ :  $t$ 년도  $i$ 기초자치단체의 복지재정부담도

$Fin_{it}$ :  $t$ 년도  $i$ 기초자치단체의 재정여건 변수들(재정자주도, 재정자립도)

$Z_{i,t-1}$ :  $t-1$ 년도  $i$ 기초자치단체 지역환경(인구밀도, 복지수요(영유아수, 노인수, 청소년수, 기초수급자수, 장애인수), 단체장의 소속 정당 성향 더미 및 득표율

$DY_k$ :  $k$ 년도 연도더미( $k \in \{2010, 2011, \dots, 2015\}$ )

$u_i \sim N(0, \sigma_u^2)$ ,  $\epsilon_{it} \sim N(0, \sigma_e^2)$

이 모형은 기초자치단체를 대상으로 각종 자체사업예산편성에 영향을 미칠 수 있는 다른 요소들을 통제할 경우 복지재정부담도( $WelPrs$ )와 각종 자체사업예산의 로그변수 또는 전년대비 변화율( $y$ ) 간에는 음의 관계가 존재할 것임을 가정한다. 통제변수들로는 기초자치단체의 재정여건 변수인 재정자주도, 재정자립도(이상  $Fin$ ), 지역환경 변수인 인구밀도, 복지수요 변수인 영유아수, 노인수, 청소년수, 기초수급자수, 장애인수, 그리고 기초자치단체 단체장의 소속 정당 성향 더미변수 및 득표율(이상  $Z$ )<sup>10)</sup>과 2010~2015년도 연도더미들( $DY$ )도 활용한다(〈Table 1〉참조).

10) 인구밀도, 영유아수, 노인수, 청소년수, 기초수급자수, 장애인수(1-2급, 3-6급) 변수는 로그변환하여 통제변수로 이용한다. 또한 당해 연도( $t$ 년도) 예산이 전년도( $t-1$ 년도)에 편성된다는 점을 고려하여 지역환경, 복지수요, 단체장의 소속 정당 성향 더미변수 및 득표율은 전년도 기준 변수를 이용한다.

〈Table 1〉 Variable Description

| Classification        |   | Variables   | Data sources  |
|-----------------------|---|---|---|
| Dependent variables   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ln (self-funding program in SOC field)</li> <li>• ln (self-funding program in Social welfare field)</li> <li>• ln (self-funding program in Childcare, family and women sector)</li> <li>• ln (self-funding program in Senior citizens and juveniles sector)</li> </ul>   | Ministry of Government Administration and Home Affairs, internal data                                   |
|                       | The budget for self-funding program by major fields and sectors | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rate of change in the budget for self-funding program in SOC field</li> <li>• Rate of change in the budget for self-funding program in Social welfare field</li> <li>• Rate of change in the budget for self-funding program in Childcare, family and women sector</li> <li>• Rate of change in the budget for self-funding program in Senior citizens and juveniles sector</li> </ul>                     |   |
| Explanatory variables | Welfare financial burden (t year)                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• see equation (1)</li> </ul>  | Self-calculation based on internal data of Ministry of Government Administration and Home Affairs       |
|                       | Local government financial condition (t year)                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscal Autonomic Level<br/>#Formula : ((Local tax+Non-tax revenue+Local share tax+Adjusted grant) / General account budget) ×100<br/>However, Local education tax was excluded from Local tax</li> <li>• Fiscal Independence Level<br/>#Formula : ((Local tax + Non-tax revenue) / General account budget) ×100</li> </ul> <p>※ Average by local government : This is based on Total budget of settled</p> | Local Finance Integrated Open System<br>( <a href="http://lofin.moi.go.kr">http://lofin.moi.go.kr</a> ) |

|   |   |   |
|---|---|---|
| Local condition<br>( $t-1$ year)                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>\ln(\text{Population density})</math><br/>Population density = Number of population on residential registration (persons)/area (km<sup>2</sup>)</li></ul>   | Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 「Cadastral Statistical Annual Report」, each year and resident population                  |
| Childcare, family, and female                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>\ln(\text{Number of infants and children})</math></li></ul>   | Population on residential registration (age 0-5 )   |
| Welfare demand and juveniles<br>( $t-1$ year)       | <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>\ln(\text{Number of youth})</math></li><li>• <math>\ln(\text{Number of elderly})</math></li></ul>   | Population on residential registration (age 13-18)<br>Population on residential registration (age 65+)                                    |
| National Basic Livelihood Security                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>\ln(\text{Number of basic recipients})</math></li></ul>   | Ministry of Health and Welfare, 「National Basic Livelihood Security : Annual Report」  |
| Marginal class                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• <math>\ln(\text{Number of disabled (1-2 grade)})</math>,<br/><math>\ln(\text{Number of disabled (3-6 grade)})</math></li></ul>  | Ministry of Health and Welfare, 「Disability Statistics」   |
| Party of the local government head<br>( $t-1$ year) | <ul style="list-style-type: none"><li>• Conservative Party dummy : Grand National Party, Saenuri Party, Liberty Forward Party , People First Party, The Party of Future Union=1, Other=0</li><li>• Democratic Party dummy : Democratic Party, The New Politics Alliance for Democracy, The Uri Party=1, Other=0</li><li>• Progressive Party dummy : Democratic Labor Party=1, Other=0</li><li>• Independent dummy (base) : Independent=1, Other=0</li></ul> | National Election Commission<br>Election statistics system - winner list<br>( <a href="http://info.nec.go.kr">http://info.nec.go.kr</a> ) |
| Elected local government head<br>( $t-1$ year)      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Percentage of votes (%)</li></ul>   | Same as above.  |
| Year dummy  | <ul style="list-style-type: none"><li>• 2010-2015 dummy (base: 2009)</li></ul>  | Self-configuration  |

Note: Except for the year dummy, the values of all the above variables are given by the local governments. Party of the local government head was made through the winner list of Local Council Elections (4th: 2008 (2006) ~2009, 5th: 2010~2013, 6th: 2014~2015 (2017)).

## (2) 이용자료 및 기초통계

본 연구에서는 지방자치단체의 정책사업 유형별·재원별로 구분된 세부 세출 내역은 행정자치부 내부자료를 이용하였다. 또한 인구 및 지자체 재정 여건(재정자주도, 재정자립도) 자료는 행정자치부의 주민등록인구 및 지방재정365, 면적은 국토교통부의 「지적통계연보」, 기초수급자수는 보건복지부의 「국민기초생활보장 수급자 현황」, 장애인수는 보건복지부의 등록장애인 현황을 활용하였다. 그 밖에 단장 소속 정당 및 당선자 득표율은 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템을 통해 확보하였다.

이들 자료를 이용하여 2009~2015년 또는 2008~2014년<sup>11)</sup>의 기간 동안 분석변수들의 기초통계를 구해보면, 총 표본수는 각각 1,576개<sup>12)</sup> 또는 1,574개이며, 이 가운데 기초 시는 519개(2009~2015년) 또는 517개(2008~2014년), 기초 군은 574개, 자치구는 483개이다. 기초자치단체 전체를 대상으로 산정한 평균을 살펴보면, 자체사업예산은 SOC 431억 7백만원, 사회복지 74억 35백만원이고, 사회복지 분야 중 보육·가족·여성이 15억 23백만원, 노인·청소년이 22억 37백만원이다. 이를 기초 시, 군, 자치구로 구분하여 자세히 보면, 자체사업예산 가운데 SOC 분야는 기초 시, 군, 자치구 순서로 가장 높지만, 사회복지 분야는 기초 시, 자치구, 군의 순서로 높은 수준을 나타낸다. 사회복지 분야 가운데서는 기초 군이 자치구보다 노인·청소년 부문에 더 많은 예산을 편성하고, 자치구는 기초 군보다 보육·가족·여성 부문에 더 많은 예산을 배정한다. 이는 상대적으로 노인인구 비율이 높은 기초 군에서 영유아보다는 노인 관련 자체복지사업을 더 많이 운영하는 한편, 상대적으로 영유아인구 비율이 높은 자치구에서는 노인보다는 영유아 관련 자체복지사업

11) 복지재정부담도를 산정할 때 최소 2개 년도가 필요하기 때문에 2008년은 제외하고 2009년부터 2015년까지의 기초통계만 제시한다. 이에 따라 전년도 변수의 경우에는 2008~2014년 동안의 기초통계만 제시한다.

12) 2010년부터 마산시와 진해시가 창원시로 통합되었고, 연기군 등이 합쳐져서 세종특별자치시가 출범하였으며, 2014년부터 청원군이 청주시로 통합되었다. 이를 고려하여 본 연구는 2009년까지의 마산시, 진해시, 창원시, 2011년까지의 연기군, 그리고 2013년까지의 청원군과 청주시 자료는 제외하였다. 따라서 2009~2010년 동안 전체 표본수는 2009년 224개, 2010~2014년 900개(225×4), 2014~2015년 452개(226×2)로 총 1,576개가 된다. 한편 당진군과 여주군은 각각 2012년 및 2014년부터 ‘시’로 승격되었는데, 본 연구에서는 2009~2015년 동안 이 두 기초자치단체 모두 ‘시’유형으로 간주하였다.

(Table 2) Summary Statistics for Dataset

| Variable                                       | Number of Sample                              | Mean lower-level local government | Mean   |        |                     | SD     | Min    | Max     |
|--|---|-----------------------------------|--------|--------|---------------------|--------|--------|---------|
|  |   |                                   | City   | County | Autonomous district |        |        |         |
| Budget for self-funding program (2009-2015)    |   |                                   |        |        |                     |        |        |         |
|  | SOC field (million won)                       | 43,107                            | 90,547 | 22,980 | 16,051              | 66,415 | 1,774  | 948,148 |
|  | Social welfare field (million won)            |                                   | 13,107 | 4,608  | 4,699               | 8,728  | 259    | 94,537  |
|  | Childcare, family, female (million won)       |                                   | 2,557  | 558    | 1,559               | 2,562  | 0      | 25,309  |
| Welfare Financial condition (2009-2015)        | Senior citizens and juveniles (million won)   |                                   | 3,781  | 1,629  | 1,301               | 2,795  | 0      | 34,500  |
|  | financial burden (2009-2015)                  |                                   |        |        |                     |        |        |         |
|  | Fiscal autonomic level (%)                    |                                   | -0.181 | -0.404 | 0.799               | 0.816  | -2.678 | 3,790   |
|  | Fiscal independence level (%)                 |                                   | 67.7   | 63.3   | 52.9                | 11.1   | 28.3   | 91.8    |
| Local condition (2008-2014)                    |   |                                   |        |        |                     |        |        |         |
|  | Population density (persons/km <sup>2</sup> ) |                                   | 34.6   | 15.8   | 32.7                | 15.5   | 7.2    | 85.7    |
|  | Number of infants and children (persons)      |                                   | 1,710  | 99     | 11,295              | 6,423  | 19     | 29,550  |
|  | Number of youth (persons)                     |                                   | 17,834 | 2,381  | 16,660              | 12,547 | 303    | 71,795  |
| Welfare demand (2008-2014)                     | Number of elderly (persons)                   |                                   | 25,129 | 3,471  | 26,062              | 18,531 | 469    | 104,415 |
|  | Number of basic recipients (persons)          |                                   | 31,594 | 11,815 | 33,000              | 17,112 | 1,768  | 107,030 |
|  | Number of disabled (1-2 grade) (persons)      |                                   | 7,215  | 2,371  | 8,589               | 4,651  | 205    | 26,245  |
|  | Number of disabled (3-6 grade) (persons)      |                                   | 3,227  | 973    | 3,188               | 1,804  | 80     | 10,842  |
| Party of the local government head (2008-2014) |   |                                   |        |        |                     |        |        |         |
|  | Conservative Party (ratio)                    |                                   | 11,110 | 3,323  | 10,807              | 6,132  | 393    | 39,398  |
|  | Democratic Party (ratio)                      |                                   | 0.582  | 0.436  | 0.625               | 0.498  | 0.000  | 1.000   |
|  | Progressive Party (ratio)                     |                                   | 0.311  | 0.303  | 0.296               | 0.460  | 0.000  | 1.000   |
| Elected local government head (2008-2014)      |   |                                   |        |        |                     |        |        |         |
|  | Independent (ratio)                           |                                   | 0.000  | 0.000  | 0.025               | 0.087  | 0.000  | 1.000   |
|  |   |                                   | 0.106  | 0.261  | 0.054               | 0.354  | 0.000  | 1.000   |
|  | Percentage of votes (%)                       |                                   | 50.9   | 51.5   | 54.4                | 10.2   | 28.4   | 90.1    |

Notes: It was obtained for the lower-level local governments of each variables during 2009-2015 or 2008-2014.

을 더 많이 운영하고 있음을 시사한다.

복지재정부담도와 인구밀도 모두 자치구, 시, 군의 순서로 높은 수준을 나타낸다. 재정여건을 살펴보면, 재정자립도는 기초 시, 군, 자치구의 순서로 높지만, 재정자립도는 기초 시, 자치구, 군의 순서로 높다. 복지수요 측면에서 기초 시는 영유아수와 장애인수가 상대적으로 많고, 자치구는 청소년수, 노인수 및 기초수급자수가 상대적으로 많다. 반면 기초 군은 기초 시와 자치구보다 복지수요자 수가 적은 편이다. 단체장의 소속 정당은 새누리당 등 보수당이 가장 큰 비중을 나타내는 가운데, 기초 시, 군 및 자치구에서 민주당이 적지 않은 비중을 보여준다. 무소속은 기초 군, 시, 자치구의 순서로 많고, 진보당은 자치구에서만 소규모 비중을 나타낸다. 단체장 당선자의 득표율은 대체로 50%를 상회한다.

#### IV. 복지사업 확대에 따른 지방재정 압박 수준이 지자체 예산편성 방식에 미치는 영향

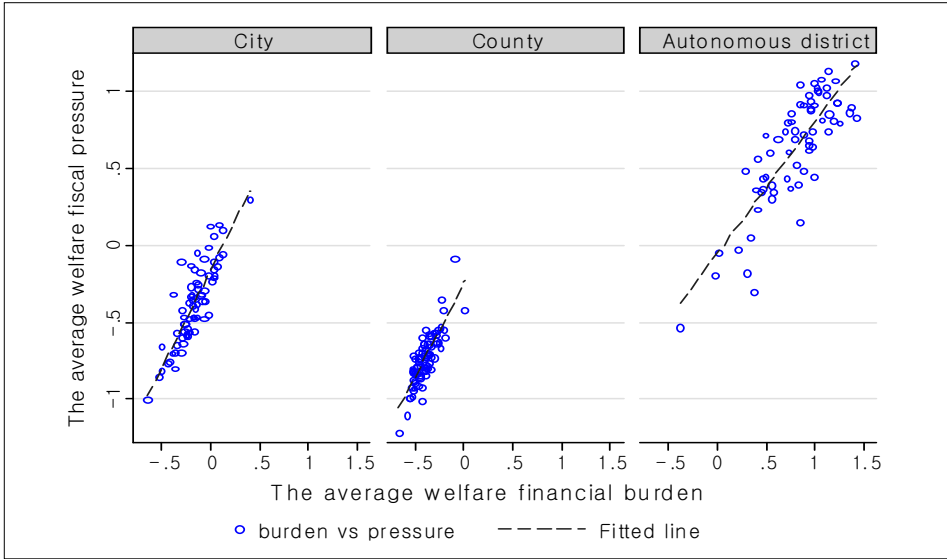
##### 1. 복지재정부담도의 특징과 주요 분야 자체사업예산 변화율과의 관계

복지재정부담도와 SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산의 관계를 살펴보기 전에, 본 연구에서 이용하는 복지재정부담도와 기존 연구에서 사용된 복지재정압박도가 서로 어떤 관계를 형성하는지 알아볼 필요가 있다. 〈Figure 1〉은 2009-2015년도 평균 복지재정부담도와 평균 복지재정압박도<sup>13)</sup>의 관계를 보여주고 있다. 동 그림에 따르면, 평균 복지재정부담도와 평균 복지재정압박도가 비례관계를 갖는 것 같지만 평균 복지재정부담도가 같더라도 평균 복지재정압박도의 편차는 매우 클 수 있다. 이 편차는 자치구에서 가장 크며, 그 다음으로 기초 시, 군의 순서로 큰 양상을 나타낸다. 이는 사회복지비 비중의 수준 및 증가속도가 비슷한 자치단체라 하더라도 당해 지자체가 수행하는 일부 대규모 복지사업에 대해 서로 다른 차등보조율이 적용되는 경우 대응지방비 부담 수준이 달라지면서 복지재정부담도도 크게 달라

13) 평균 복지재정압박도는 ‘복지재정부담도’ 공식(식 (1))에 개별 기초자치단체의 ‘전체 정책사업 지방비 대비 사회복지 보조사업 지방비 비중’ 대신 ‘전체 세출예산 대비 사회복지예산 비중’을 대입하여 구할 수 있다. 이렇게 산정된 연도별 ‘복지재정압박도’를 2009-2015년의 기간에 걸쳐 평균한 것이 평균 복지재정압박도이다.

질 수 있음을 의미한다.

〈Figure 1〉 Relationship between the average welfare financial burden and the average welfare fiscal pressure



Notes: Cheongju (2009~2015), Cheongwon (2009~2013), Yeongi (2009~2011), Changwon (2009~2015), Masan (2009), and Jinhae (2009) were excluded.

주요 변수들과의 비교를 통해 이를 좀 더 자세히 살펴보도록 하자. 〈Table 3〉은 지역낙후도지수<sup>14)</sup>를 포함한 주요 변수와 복지재정부담도 및 복지재정압박도 간의 스피어만 순위상관계수 (Spearman rank correlation coefficient)<sup>15)</sup>를 정리한 것이다.

14) 지역낙후도지수는 KDI공공투자관리센터 (2012)의 방식을 적용하여 구성하였다. 구체적으로 인구증가율, 노령화지수(이상 인구변수), 재정자립도, 제조업종사자비율, 승용차등록대수(이상 경제변수), 도로율, 의사수, 도시적 토지이용율(이상 기반시설변수) 등 8개 지표값들을 표준화한 후 AHP분석을 통해 얻어진 8개 지표의 상대적 가중치를 곱하고 이를 합산하는 방식으로 산정하였다. 여기서 인구증가율은 과거 5년간 연평균증가율(이하 인구는 주민등록 인구), 노령화지수는 0~14세 인구 대비 65세 이상 인구 비율, 재정자립도는 과거 3개년 평균, 제조업종사자비율은 인구대비 월평균제조업종사자 비율, 승용차등록대수는 인구 1인당 승용차등록대수, 도로율은 행정구역면적 대비 총도로연장 비율, 의사수는 인구 1인당 의사수, 그리고 도시적 토지이용율은 행정구역면적 대비 도시적 토지면적(대지+공장용지+학교용지)의 비율을 말한다. 따라서 지역낙후도지수는 지자체간 낙후정도를 알려주는 상대적 순위로 볼 수 있다. 이 지수가 높으면 상대적으로 낙후도가 낮다는 것으로 의미한다.

15) 스피어만 순위상관계수는 두 변수를 대상으로 각각의 값을 정렬시켜 순위를 매긴 후 순위를



우선 복지재정부담도와 복지재정압박도 간의 순위상관계수를 살펴보면, 전체 기초자치단체를 대상으로 할 때 0.850<sup>16)</sup>으로 비교적 높은 수준을 나타내지만 기초 시, 군, 자치구를 대상으로 하면 각각 0.772, 0.650, 0.686으로 더 낮은 수준을 보여준다. 이는 기초자치단체 유형에 따라 두 변수 간 상관성이 낮아질 수 있음을 의미한다.

지역낙후도지수와의 순위상관계수를 살펴보면, 복지재정부담도와 복지재정압박도는 기초자치단체 전체를 대상으로 할 때 각각 0.489, 0.480으로 유사한 수준을 나타내지만, 기초 시를 대상으로 하면 각각 0.294, 0.190로 전자가 후자보다 더 크고, 기초 군을 대상으로 하면 0.098, 0.184로 전자가 후자보다 더 작다.

나아가 SOC 분야 자체사업예산 등 주요변수와의 순위상관계수를 살펴보면, 복지재정부담도와 복지재정압박도는 상이한 양상을 보여준다. 특히 기초 시와 군의 경우 사회복지 분야 자체사업예산과의 순위상관계수를 보면, 복지재정압박도는 통계적으로 유의한 양의 관계를 나타내지만 복지재정부담도는 이러한 관계가 확인되지 않는다. 복지재정압박도와 사회복지 분야 자체사업예산 간의 양의 관계는 복지재정압박 수준이 높은 기초 시 또는 군일수록 자체복지사업을 더 늘린다는 것을 의미하는데 이는 상식과 부합하지 않는 측면이 있다. 복지재정압박으로 인해 일반재원이 줄어든 지자체는 자체복지사업을 늘리기보다는 줄이거나 동결할 유인이 더 크기 때문이다. 이는 중앙정부 주도의 복지사업 증가로 지자체가 받는 재정적 압박수준을 대표하는 지수로 복지재정압박도를 이용하는 것은 문제가 있음을 보여준다.

이상의 결과에 비추어볼 때 사회복지 국고보조사업의 확대가 지자체의 재정여건에 얼마만큼 영향을 미치는지를 정밀하게 파악하기 위해서는 복지재정압박도가 아니라 복지재정부담도를 이용하는 것이 더 적합하다고 판단된다.

한편 <Figure 2>와 <Figure 3>은 평균 복지재정부담도가 각각 SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산의 연평균변화율과 맺는 관계를 정부계층별로 나타낸 것으로, 그

기준으로 구한 상관계수다. 이 상관계수를 통해 두 변수 간 독립성 여부를 검정할 수 있다. 스피어만 순위상관계수는 주어진 변수가 순서형 자료인 경우 이용되며, 이상치(outliers)에 대해 강건한 특징(robustness)을 갖는다. 이 계수가 0보다 크면 양(+), 0이면 독립, 0보다 작으면 음(-)의 관계를 나타낸다.

16) 별도의 언급이 없는 한 이하에서 제시하는 계수들은 유의수준 1% 또는 5%에서 통계적으로 유의한 값들이다.

〈Table 3〉 Spearman's rank correlation coefficients between main variables and the welfare financial burden or the welfare fiscal pressure (2010~2014)

|                                       |                           | Variables (t year)                                       |   |   |   | Fiscal autonomic level (t year) | Fiscal independence level (t year) | Number of sample |
|---------------------------------------|---------------------------|--|---|---|---|---------------------------------|------------------------------------|------------------|
|                                       |                           | In (Budget amount for self-funding program in SOC field) | In (Budget amount for self-funding program in Social welfare field) | In (Budget amount for self-funding program in Childcare, family and women sector) | In (Budget amount for self-funding program in Senior citizens and juveniles sector) |                                 |                                    |                  |
| Lower-level local government (t year) | Welfare fiscal pressure   | -0.161***  | 0.016   | 0.165***  | -0.085***   | 1.000                           |                                    |                  |
|                                       | Welfare financial burden  | -0.220***  | -0.061**  | 0.121***  | -0.162***   | 0.850***                        | 1.000                              | 1119             |
|                                       | Under-developedness index | 0.264***   | 0.300***  | 0.495***  | 0.139***  | 0.489***                        | 0.480***                           |                  |
| City (t year)                         | Welfare fiscal pressure   | 0.069  | 0.229***  | 0.257***  | 0.166***  | 1.000                           |                                    |                  |
|                                       | Welfare financial burden  | -0.034   | 0.062   | 0.100*  | 0.026   | 0.772***                        | 1.000                              | 369              |
|                                       | Under-developedness index | 0.548***   | 0.459***  | 0.613***  | 0.365***  | 0.294***                        | 0.190***                           |                  |
| County (t year)                       | Welfare fiscal pressure   | 0.141***   | 0.268***  | 0.135***  | 0.172***  | 1.000                           |                                    |                  |
|                                       | Welfare financial burden  | 0.067  | 0.079   | 0.099**   | 0.001   | 0.650***                        | 1.000                              | 405              |
|                                       | Under-developedness index | 0.383***   | 0.207***  | 0.289***  | 0.031   | 0.098**                         | 0.184***                           |                  |
| Autonomous district (t year)          | Welfare fiscal pressure   | -0.110**   | 0.019   | 0.029   | 0.020   | 1.000                           |                                    |                  |
|                                       | Welfare financial burden  | -0.124**   | 0.062   | 0.087   | 0.084   | 0.686***                        | 1.000                              | 345              |
|                                       | Under-developedness index | 0.582***   | 0.518***  | 0.484***  | 0.426***  | -0.203***                       | -0.183***                          |                  |

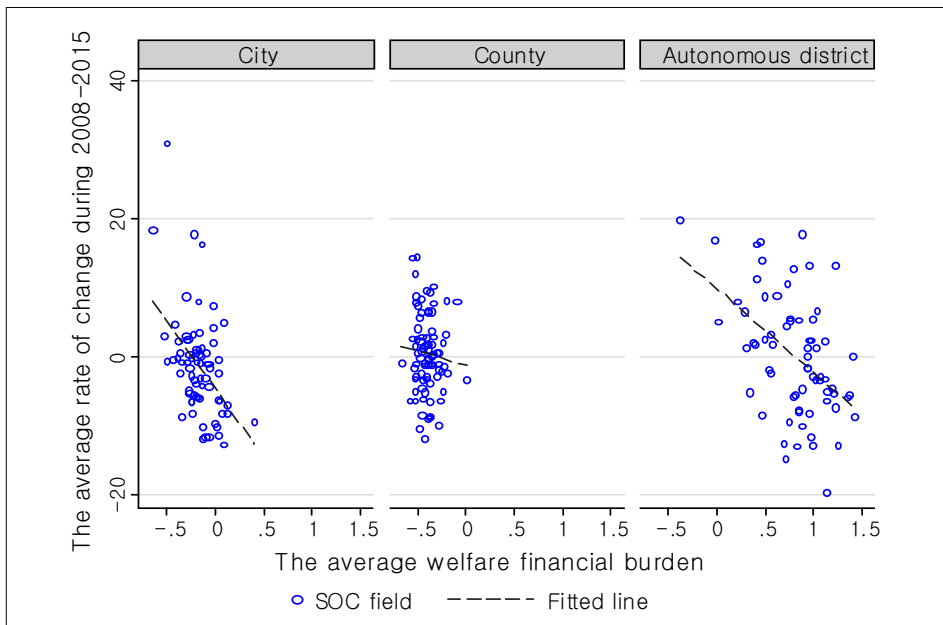
Notes: The under-developedness index could be composed only for 2010-2014 due to the limited data. Therefore, it shows only the main results by calculating the rank correlation coefficients between welfare financial pressure, welfare financial burden, under-developedness index and main variable during 2010-2014. \*\*\*, \*\*, \* means statistically significant at 1%, 5%, and 10% respectively.

결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기초 시, 군, 자치구에서 평균 복지재정부담도는 SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산의 연평균변화율과 음(-)의 관계를 형성한다. 둘째, 기초 시와 자치구의 경우 평균 복지재정부담도가 사회복지보다는 SOC 분야 자체사업예산의 연평균변화율과 더 큰 음의 상관성을 갖는다.

이러한 결과는 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 대응지방비 부담으로 인해 당해 기초자치단체의 일반재원이 크게 감소할수록 SOC 및 사회복지 분야 자체사업에 대한 예산배분이 줄어드는 경향이 있음을 의미한다.

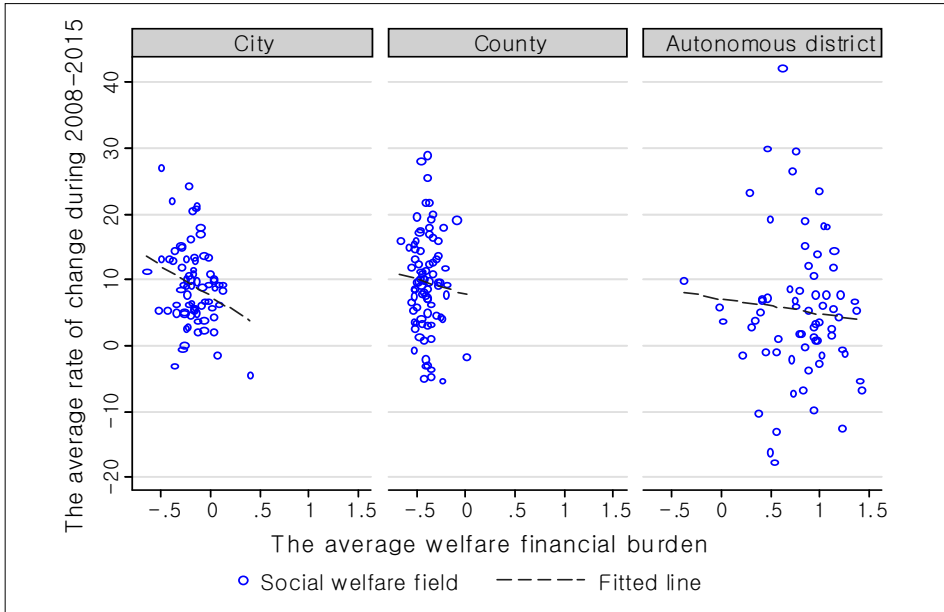
그러나 이는 다른 요인들을 통제하지 않은 상황에서 기초자치단체의 복지재정부담도와 SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산 변화율 간의 상관성 분석을 통해 도출된 결론일 따름이다. 따라서 주요 자체사업예산에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 통제한 상황에서도 이와 같은 결론이 유효한지 검증할 필요가 있다.

〈Figure 2〉 Relationship between the average welfare financial burden and the average annual rate of change in the budget for self-funding program in SOC field



Notes: Cheongju (2009-2015), Cheongwon (2009-2013), Yeongi (2009-2011), Changwon (2009-2015), Masan (2009), and Jinhae (2009) were excluded.

〈Figure 3〉 Relationship between the average degree of welfare financial burden and the average annual rate of change in the budget for self-funding program in social welfare field



Notes: Cheongju (2009-2015), Cheongwon (2009-2013), Yeongi (2009-2011), Changwon (2009-2015), Masan (2009), Jinhae (2009) was excluded.

## 2. 복지재정부담도가 지자체 예산편성 방식에 미치는 영향

〈Table 4〉와 〈Table 5〉는 각각 기초자치단체를 대상으로 지역환경, 복지수요, 재정여건, 단체장 소속 정당, 단체장 당선자 득표율 등의 변수를 통제한 상황에서 2009-2015년 동안 복지재정부담도가 SOC, 사회복지 등 주요 분야 자체사업예산 규모 및 전년대비 변화율에 어떤 영향을 미쳤는지를 고정효과(FE, fixed effects) 모형을 적용하여 회귀분석한 결과를 정리한 것이다.<sup>17)</sup>

분석결과는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 복지재정부담도는 SOC 및 사회

17) 본 연구는 기본적으로 고정효과 모형을 적용하여 분석하였다. 통상 패널분석 시 확률효과 또는 고정효과 모형 중 어느 것을 적용하여 회귀분석할 것인지는 하우스만 검정(Hausman test)을 통해 결정한다. 그러나 본 연구의 분석대상인 기초 시, 군, 자치구 집단은 개별 지자체마다 고유의 관측되지 않는 특성을 갖고 있어 고정효과 모형을 적용하여 분석하는 것이 적합하다.

복지 분야를 비롯하여 노인·청소년 부문 자체사업예산과 음(-)의 관계<sup>18)</sup>를 갖는다(〈Table 4〉 참조). 그 강도는 SOC 분야, 노인·청소년 부문, 사회복지 분야 순으로 크다. 즉 복지재정부담도가 0.1 더 커지면 SOC 분야, 노인·청소년 부문, 사회복지 분야 자체사업예산이 각각 (-)10.7%, (-)4.4%, (-)3.0% 줄어든다.

둘째, 복지재정부담도는 SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산변화율은 물론 보육·가정·여성 및 노인·청소년 부문 자체사업예산변화율과도 음(-)의 관계를 형성한다(〈Table 5〉 참조). 그 강도는 SOC 분야, 노인·청소년 및 보육·가정·여성 부문, 사회복지 분야 순으로 크다. 구체적으로 복지재정부담도가 0.1 더 커지면 SOC 분야, 노인·청소년 및 보육·가정·여성 부문, 사회복지 분야 자체사업예산 변화율이 각각 (-)28.6%p, (-)22.4%p, (-)18.8%p, (-)12.0%p 낮아진다.

이 두 결과는 기초자치단체에서 복지사업 수행을 위해 필요한 대응지방비 부담이 늘어나면 대체로 SOC 분야 자체사업예산 규모 및 변화율이 줄어들 뿐만 아니라, SOC 분야보다는 덜하지만 사회복지 분야 자체사업예산 규모 및 변화율도 낮아지는 경향이 있음을 보여준다.

셋째, 재정자주도와 재정자립도 모두 SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산과 양(+)의 관계를 형성한다. 또한 재정자주도는 보육·가정·여성 부문 자체사업예산과, 재정자립도는 노인·청소년 부문 자체사업예산과 양(+)의 관계를 나타낸다(〈Table 4〉 참조). 이러한 결과는 재정자주도와 재정자립도가 세입측면에서 지자체 재정력을 일정 정도 대표할 수도 있음을 시사한다. 즉 이 두 지표가 높은 기초자치단체일수록 그만큼 자체사업예산편성 여력이 더 클 수 있다는 것이다.<sup>19)</sup>

넷째, 인구밀도는 SOC 및 사회복지 분야, 그리고 노인·청소년 부문 자체사업예산과 양(+)의 관계를 나타낸다(〈Table 4〉 참조). 인구밀도가 10% 증가할 때 자체사업예산은 SOC 및 사회복지 분야에서 각각 9.0%, 11.0%, 노인·청소년 부문에서 18.3% 늘어난다. 이는 인구밀도가 큰 기초자치단체일수록 SOC 분야는 물론이고 노인·청소년 부문 중심의 사회복지 분야에서도 자체사업예산을 더 많이 편성하는 경향이 있음을 의미한다.

다섯째, 단체장 소속 정당더미의 경우 무소속과 비교할 때 민주당과 보수당이 각

18) 이하에서는 유의수준 5% 또는 1%에서 통계적으로 유의한 추정치만을 중심으로 정리한다. 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 경우에는 이를 별도로 언급한다.

19) 이에 대해서는 〈Table 8〉의 분석결과를 제시하는 부분에서 다시 언급하고자 한다.

(Table 4) Estimation results : relationship between the welfare financial burden and the budget for self-funding program  
(lower-level local governments)

| Dependent variable:<br>( <i>t</i> year)                      |  | (1) FE<br>ln (Budget amount for<br>self-funding program in<br>SOC field) | (2) FE<br>ln (Budget amount for<br>self-funding program in<br>Social welfare field) | (3) FE<br>ln (Budget amount for<br>self-funding program in<br>Childcare, family,<br>female sector) | (4) FE<br>ln (Budget amount for<br>self-funding program in<br>Senior citizens and<br>juveniles sector) |
|--|--|--|---|--|--|
| Financial condition<br>( <i>t</i> year)                      | Welfare financial burden ( <i>t</i> year)  | -0.107***<br>(-8.81)   | -0.030***<br>(-2.61)  | -0.033<br>(-1.63)  | -0.044**<br>(-2.18)  |
|  | Fiscal autonomic level                     | 0.021***<br>(6.23)   | 0.010***<br>(3.29)  | 0.013**<br>(2.36)  | 0.002<br>(0.29)  |
| Local condition<br>( <i>t</i> - 1 year)                      | Fiscal independence level                  | 0.013***<br>(3.86)   | 0.012***<br>(3.77)  | 0.004<br>(0.69)  | 0.012**<br>(2.19)  |
|  | ln (Population density)                    | 0.899*<br>(1.88)   | 1.095**<br>(2.43)   | 0.835<br>(1.05)  | 1.833**<br>(2.32)  |
| Welfare demand<br>( <i>t</i> - 1 year)                       | ln (Number of infants and<br>children)     | 0.198<br>(1.19)  | 0.155<br>(0.99)   | 1.002***<br>(3.61)   | -0.020<br>(-0.07)  |
|  | ln (Number of youth)                       | -1.121***<br>(-4.64)   | -0.638***<br>(-2.79)  | -1.776***<br>(-4.39)   | -0.583<br>(-1.45)  |
|  | ln (Number of elderly)                     | 0.189<br>(0.58)  | 0.546*<br>(1.78)  | -0.167<br>(-0.31)  | -0.148<br>(-0.28)  |
|  | ln (Number of basic<br>recipients)         | 0.404***<br>(2.84)   | -0.199<br>(-1.48)   | -0.210<br>(-0.88)  | -0.237<br>(-1.00)  |
|  | ln (Number of disabled<br>(1-2 grade))     | -0.036<br>(-0.16)  | -0.112<br>(-0.54)   | 0.873**<br>(2.36)  | 0.067<br>(0.18)  |
| Party of the local<br>government head<br>(Base: Independent) | ln (Number of disabled<br>(3-6 grade))     | -0.071<br>(-0.50)  | 0.111<br>(0.82)   | -0.046<br>(-0.19)  | -0.019<br>(-0.08)  |
|  | Conservative Party<br>( <i>t</i> - 1 year) | -0.040<br>(-1.32)  | -0.033<br>(-1.14)   | -0.130***<br>(-2.56)   | 0.045<br>(0.89)  |
|  | Democratic Party<br>( <i>t</i> - 1 year)   | -0.075**<br>(-2.29)  | 0.020<br>(0.66)   | -0.093*<br>(-1.70)   | 0.084<br>(1.54)  |

|                               |   |           |         |         |        |          |        |        |         |
|-------------------------------|---|-----------|---------|---------|--------|----------|--------|--------|---------|
| Elected local government head | Progressive Party<br>( $t-1$ year)      | 0.080     | (0.68)  | 0.051   | (0.46) | 0.054    | (0.27) | -0.233 | (-1.19) |
|                               | Percentage of votes(%)<br>( $t-1$ year) | 0.001     | (0.94)  | 0.002** | (2.19) | 0.001    | (0.58) | -0.001 | (-0.35) |
|                               | 2010                                    | -0.045    | (-1.43) | 0.049*  | (1.66) | 0.146*** | (2.78) | -0.021 | (-0.40) |
|                               | 2011                                    | -0.121*** | (-2.99) | 0.016   | (0.42) | 0.277*** | (4.09) | -0.071 | (-1.06) |
|                               | 2012                                    | -0.117**  | (-2.26) | 0.046   | (0.93) | 0.329*** | (3.78) | -0.005 | (-0.06) |
|                               | 2013                                    | -0.062    | (-0.90) | 0.110*  | (1.68) | 0.389*** | (3.35) | 0.132  | (1.15)  |
|                               | 2014                                    | -0.047    | (-0.55) | 0.132   | (1.64) | 0.441*** | (3.08) | 0.162  | (1.15)  |
| Year dummy<br>(Base: 2009)    | 2015                                    | 0.022     | (0.22)  | 0.205** | (2.17) | 0.516*** | (3.08) | 0.264  | (1.59)  |
|                               | 1                                       | 6.917***  | (2.78)  | 0.926   | (0.39) | 4.722    | (1.13) | 3.476  | (0.84)  |
|                               | Number of sample                        | 1,574     |         | 1,574   |        | 1,566    |        | 1,571  |         |
|                               | Number of lower-level local governments | 226       |         | 226     |        | 226      |        | 226    |         |
|                               | $R_w^2$                                 | 0.253     |         | 0.288   |        | 0.183    |        | 0.125  |         |
|                               | $R_b^2$                                 | 0.030     |         | 0.001   |        | 0.085    |        | 0.034  |         |
|                               | $R_o^2$                                 | 0.023     |         | 0.002   |        | 0.086    |        | 0.027  |         |
| $\rho$                        |   | 0.982     |         | 0.989   |        | 0.934    |        | 0.987  |         |
|                               | $\chi^2(H_0: \sigma_u = 0)$             | 17.562    |         | 21.156  |        | 17.471   |        | 14.611 |         |

Notes: The dependent variable is the natural logarithm ( $\ln(y_t)$ ) in the budget for self-funding program ( $y_t$ ). {1}–{4} are the results of a regression analysis using fixed effects model (FE) for the lower-level local governments during 2009–2015. Yeongi (2008–2011) are excluded. Changwon is included only after 2010, and Cheongju is included only after 2014. Excluded are Masan and Jinhae (2008–2009) integrated into Changwon, Cheongwon (2008–2013) integrated in Cheongju and Yeongi (2008–2011) integrated in Sejong. Parentheses ( ) are  $t$  values. \*\*\*, \*\*, \* means statistically significant at 1%, 5%, and 10% respectively.  $\chi^2(H_0: \sigma_u = 0)$  is a test statistic for the heterogeneity of the unobserved factors inherent to the municipality (The null hypothesis was rejected in all models.).

〈Table 5〉 Estimation results : relationship between the welfare financial burden and the rate of change in the budget for self-funding program (lower-level local governments)

| Dependent variable<br>( <i>t</i> year)                    |  | [5] FE<br>Rate of change in the<br>budget for self-funding<br>program in SOC field | [6] FE<br>Rate of change in the<br>budget for self-funding<br>program in social<br>welfare field | [7] FE<br>Rate of change in the<br>budget for self-funding<br>program in Childcare,<br>family and women<br>sector | [8] FE<br>Rate of change in the<br>budget for self-funding<br>program in senior<br>citizens and juveniles<br>sector |
|---|--|--|--|---|---|
| Welfare financial burden ( <i>t</i> year)                 | Fiscal autonomic level                     | -0.286***<br>(-13.95)  | -0.120***<br>(-6.92)   | -0.188**<br>(-2.54)   | -0.224***<br>(-3.77)  |
|   | Fiscal independence level                  | -0.003<br>(-0.55)  | 0.003<br>(0.59)  | -0.012<br>(-0.61)   | -0.027*<br>(-1.66)  |
| Local condition<br>( <i>t</i> - 1 year)                   | ln (Population density)                    | 0.004<br>(0.65)  | 0.008*<br>(1.78)   | 0.005<br>(0.25)   | 0.003<br>(0.19)   |
|   | ln (Number of infants and children)        | 1.495*<br>(1.86)   | -0.416<br>(-0.61)  | 2.377<br>(0.82)   | -3.474<br>(-1.49)   |
| Welfare demand<br>( <i>t</i> - 1 year)                    | ln (Number of infants and children)        | -0.294<br>(-1.05)  | -0.106<br>(-0.45)  | -0.537<br>(-0.53)   | 0.535<br>(0.66)   |
|   | ln (Number of youth)                       | -0.889**<br>(-2.18)  | -0.030<br>(-0.09)  | 0.144<br>(0.10)   | 1.103<br>(0.93)   |
|   | ln (Number of elderly)                     | -0.385<br>(-0.70)  | 0.999**<br>(2.16)  | 1.260<br>(0.63)   | 0.923<br>(0.58)   |
|   | ln (Number of basic recipients)            | 0.249<br>(1.04)  | 0.044<br>(0.22)  | -0.894<br>(-1.03)   | 0.070<br>(0.10)   |
|   | ln (Number of disabled (1-2 grade))        | 0.025<br>(0.07)  | 0.036<br>(0.11)  | 1.558<br>(1.15)   | 0.206<br>(0.19)   |
| Party of the local government head<br>(Base: Independent) | ln (Number of disabled (3-6 grade))        | -0.177<br>(-0.73)  | -0.017<br>(-0.08)  | -0.065<br>(-0.07)   | 0.225<br>(0.32)   |
|   | Conservative Party<br>( <i>t</i> - 1 year) | -0.015<br>(-0.30)  | -0.002<br>(-0.04)  | 0.064<br>(0.34)   | 0.106<br>(0.71)   |



|  |   |                   |                   |                   |                   |
|--|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Elected local government head          | Democratic Party<br>( $t-1$ year)       | -0.022 (-0.39)    | -0.070 (-1.49)    | 0.151 (0.75)      | -0.094 (-0.58)    |
|  | Progressive Party<br>( $t-1$ year)      | 0.186 (0.94)      | -0.039 (-0.23)    | -0.381 (-0.53)    | 0.187 (0.33)      |
| Year dummy<br>(Base: 2009)             | Percentage of votes(%)<br>( $t-1$ year) | -0.002 (-1.20)    | 0.001 (0.66)      | 0.004 (0.58)      | 0.002 (0.48)      |
|  | 2010                                    | -0.146*** (-2.76) | -0.185*** (-4.13) | -0.577*** (-3.00) | -0.683*** (-4.43) |
|  | 2011                                    | -0.040 (-0.59)    | -0.202*** (-3.51) | -0.417* (-1.68)   | -0.640*** (-3.23) |
|  | 2012                                    | 0.002 (0.02)      | -0.163** (-2.21)  | -0.704** (-2.21)  | -0.458* (-1.80)   |
|  | 2013                                    | 0.096 (0.82)      | -0.139 (-1.40)    | -0.724* (-1.70)   | -0.406 (-1.20)    |
|  | 2014                                    | 0.060 (0.42)      | -0.244** (-2.01)  | -0.893* (-1.71)   | -0.560 (-1.34)    |
| 1                                      | 2015                                    | 0.105 (0.63)      | -0.215 (-1.51)    | -0.872 (-1.42)    | -0.498 (-1.02)    |
|  |   | 4.412 (1.05)      | -6.598* (-1.86)   | -26.852* (-1.76)  | -3.422 (-0.28)    |
| Number of sample                       |   | 1,574             | 1,574             | 1,566             | 1,571             |
| Number of Lower-level local government |   | 226               | 226               | 226               | 226               |
| $R_w^2$                                |   | 0.183             | 0.090             | 0.030             | 0.048             |
| $R_b^2$                                |   | 0.002             | 0.023             | 0.001             | 0.001             |
| $R_c^2$                                |   | 0.003             | 0.006             | 0.000             | 0.000             |
| $\rho$                                 |   | 0.963             | 0.800             | 0.933             | 0.954             |
| $\chi^2(H_0: \sigma_u = 0)$            |   | 0.675             | 0.610             | 0.839             | 0.815             |

Notes: Dependent variable is the rate of change  $((y_t - y_{t-1})/y_{t-1})$  in the budget for self-funding program ( $y_t$ ). [5]~[8] are the result of a regression analysis using fixed effects model (FE) for the lower-level local governments during 2009-2015. Parentheses ( ) are  $t$  values. \*\*\*, \*\*, \* means statistically significant at 1%, 5%, and 10% respectively. Other contents are the same as the note in <Table 4>.

각 SOC 분야 및 보육·가정·여성 부문 자체사업예산과 음(-)의 관계 형성한다(〈Table 4〉 참조). 예를 들어, 민주당 소속 단체장은 SOC 분야 자체사업예산을 무소속 단체장보다 (-)7.5% 더 적게 편성하고, 보수당 소속 단체장은 보육·가정·여성 부문 자체사업예산을 (-)13.0% 더 적게 배분한다.

여섯째, 단체장 당선자 득표율은 사회복지 분야 자체사업예산과 양(+)의 관계를 갖는다(〈Table 4〉 참조). 이는 높은 득표율로 당선된 단체장일수록 사회복지 분야 자체사업예산을 더 많이 편성하는 경향이 있음을 시사한다.

〈Table 6〉과 〈Table 7〉은 각각 기초자치단체 전체가 아니라 기초자치단체 유형별로 〈Table 4〉 및 〈Table 5〉와 동일한 분석을 한 결과이며, 복지재정부담도와 주요 자체사업예산 규모 및 전년대비 변화율의 관계만을 요약한 것이다. 그 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기초 시, 군, 자치구 각각의 지자체에서 복지재정부담도가 SOC 분야 자체사업예산 규모 및 변화율과 음(-)의 관계를 갖는다. 그 강도는 자체사업예산 규모 측면에서 기초 시, 군, 자치구의 순서로, 자체사업예산 변화율 측면에서는 기초 시, 자치구, 군의 순서로 크다.<sup>20)</sup>

둘째, 기초 시를 대도시형, 중소도시형, 도농형으로 구분해도 복지재정부담도와 SOC 분야 자체사업예산 규모 및 변화율 간의 음(-)의 관계는 동일하게 관찰된다.<sup>21)</sup> 그 강도는 자체사업예산 규모 측면에서 도농형, 중소도시형, 대도시형 시의 순서로, 자체사업예산 변화율 측면에서는 중소도시형, 도농형, 대도시형 시의 순서로 크다. 이는 복지사업 확대에 따른 지방비 부담 급증이 비교적 재정력이 양호한 대도시형 시보다는 중소도시형 및 도농형 시에서 SOC 분야 자체사업예산편성에 더 큰 부정적인 영향을 미쳐왔음을 시사한다.<sup>22)</sup>

20) 2008-2015년의 기간 동안 기초자치단체 유형별로 평균 복지재정부담도 상위 5개 지방자치단체 자체사업 예산의 연평균 변화율을 살펴보면, 기초 시의 경우 하위 저부담 단체에서는 자체 SOC 예산 증가율이 20.8%에 이르고 동시에 전체 자체사업 예산 증가율(17.4%)을 상회하였다. 반면, 상위 고부담 단체에서는 자체 SOC 예산이 (-)6.8% 감소하였고, 그 감소폭도 전체 자체사업 예산 감소율 (-)1.1%보다 컸다(〈Table A〉 참조). 이는 같은 기간 동안 기초 시에서 복지재정부담이 높은 지자체를 중심으로 자체 SOC 예산편성을 위한 재원이 크게 감소하였음을 보여준다.

21) 다만, 대도시형 시에서 복지재정부담도가 SOC 분야 자체사업예산과 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 음(-)의 관계를 갖는다.

22) 2008-2015년의 기간 동안 기초자치단체 유형별로 평균 복지재정부담도 상위 5개 지방자치

셋째, 복지재정부담도는 도농형 시에서 보육·가정·여성 부문을 중심으로 사회복지 분야 자체사업예산과 음(-)의 관계를 형성하며, 기초 군에서는 노인·청소년 부문을 중심으로 사회복지 분야 자체사업예산과 음(-)의 관계를 갖는다(〈Table 6〉참조). 이는 대도시형 및 중소도시형 시와 자치구보다는 도농형 시와 군과 같이 상대적으로 낙후된 지역에서 국가 주도 복지사업 확대로 인해 자체 복지사업을 줄이는 경향이 있음을 보여준다.

〈Table 6〉 Estimation results : relationship between the welfare financial burden and the budget for self-funding program (by type of lower-level local governments)

| Dependent variable<br>( $t$ year)             |                                 | (1) FE<br>ln (Budget amount<br>for self-funding<br>program in SOC<br>field) | (2) FE<br>ln (Budget amount<br>for self-funding<br>program in social<br>welfare field) | (3) FE<br>ln (Budget amount<br>for self-funding<br>program in<br>childcare, family,<br>female sector) | (4) FE<br>ln (Budget amount<br>for self-funding<br>program in senior<br>citizens and<br>juveniles sector) |
|---|---------------------------------|---|--|---|---|
| Welfare<br>financial<br>burden<br>( $t$ year) | Lower-level local<br>government | -0.107*** (-8.81)   | -0.030*** (-2.61)  | -0.033 (-1.63)  | -0.044** (-2.18)  |
|   | City                            | -0.218*** (-8.70)   | -0.031 (-1.48)   | -0.063* (-1.86)   | -0.073* (-1.90)   |
|   | Metropolitan type               | -0.069* (-1.67)   | -0.094* (-1.86)  | -0.107 (-1.39)  | -0.087 (-1.03)  |
|   | Small city type                 | -0.250*** (-6.25)   | 0.017 (0.59)   | -0.002 (-0.04)  | -0.043 (-0.85)  |
|   | Urban-rural type                | -0.504*** (-7.18)   | -0.186*** (-2.72)  | -0.489** (-2.40)  | -0.288* (-1.89)   |
|   | County                          | -0.127*** (-3.97)   | -0.088*** (-2.94)  | -0.004 (-0.06)  | -0.143*** (-2.62)   |
|   | Autonomous district             | -0.086*** (-4.99)   | -0.018 (-0.98)   | -0.018 (-0.57)  | -0.055* (-1.78)   |

Notes: The dependent variable is the natural logarithm( $\ln(y_t)$ ) of the budget for self-funding program( $y_t$ ). [1] ~ [4] are the result of regression analysis by applying the same method as 〈Table 4〉 for each type of lower-level local governments during 2009~2015. This table summarizes the effects of the welfare financial burdens on the budget for major self-funding program. Parentheses ( ) are  $t$  values. \*\*\*, \*\*, \* means statistically significant at 1%, 5%, and 10% respectively.

단체 자체사업 예산의 연평균 변화율을 살펴보면, 대도시형 시의 경우 상위 고부담 단체의 자체 SOC 예산 감소율(-6.8%)이 하위 저부담 단체의 자체 SOC 예산 감소율(-9.7%)과 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 중소도시형 및 도농형 시의 경우에는 상위 고부담 단체의 자체 SOC 예산은 감소한 반면(각각 -8.6%, -3.6%), 하위 저부담 단체의 자체 SOC 예산은 오히려 증가하였다(각각 17.5%, 1.8%) (〈Table A〉 참조). 이는 같은 기간 동안 기초 시 가운데 대도시형 시보다는 중소도시형 및 도농형 시에서 복지재정부담이 높은 지자체를 중심으로 자체 SOC 예산편성을 위한 재원이 크게 감소하였음을 의미한다.

〈Table 7〉 Estimation results : relationship between the welfare financial burden and the rate of change in the budget for self-funding program (by type of lower-level local governments)

| Dependent variable<br>( <i>t</i> year)             |                                 | (5) FE<br>Rate of change in<br>the budget for<br>self-funding program<br>in SOC field | (6) FE<br>Rate of change in<br>the budget for<br>self-funding<br>program in social<br>welfare field | (7) FE<br>Rate of change in<br>the budget for<br>self-funding<br>program in<br>Childcare, family<br>and women sector | (8) FE<br>Rate of change in<br>the budget for<br>self-funding<br>program in senior<br>citizens and<br>juveniles sector |
|--|---------------------------------|---|---|--|--|
| Welfare<br>financial<br>burden<br>( <i>t</i> year) | Lower-level local<br>government | -0.286*** (-13.95)  | -0.120*** (-6.92)   | -0.188** (-2.54)   | -0.224*** (-3.77)  |
|  | City                            | -0.582*** (-12.11)  | -0.105*** (-2.91)   | -0.175** (-2.26)   | -0.293* (-1.91)  |
|  | Metropolitan type               | -0.113** (-2.27)  | -0.202* (-1.72)   | -0.095 (-0.76)   | -0.926 (-1.16)   |
|  | Small city type                 | -0.756*** (-8.05)   | -0.059 (-1.35)  | -0.031 (-0.46)   | -0.231** (-2.05)   |
|  | Urban-rural type                | -0.504*** (-7.18)   | -0.186*** (-2.72)   | -0.489** (-2.40)   | -0.288* (-1.89)  |
|  | County                          | -0.210*** (-4.74)   | -0.148*** (-3.03)   | -0.275 (-0.91)   | -0.208* (-1.69)  |
|  | Autonomous<br>district          | -0.247*** (-8.44)   | -0.169*** (-7.36)   | -0.198** (-2.54)   | -0.242*** (-2.93)  |

Notes: The dependent variable is the rate of change  $((y_t - y_{t-1})/y_{t-1})$  in the budget for self-funding program ( $y_t$ ). [5]~[8] are the result of regression analysis by applying the same method as 〈Table 5〉 for each type of lower-level local governments during 2009~2015. This table summarizes the effects of the welfare financial burdens on the rate of change in the budget for major self-funding program. Parentheses ( ) are *t* values. \*\*\*, \*\*, \* means statistically significant at 1%, 5%, and 10% respectively.

넷째, 복지재정부담도는 기초 시(도농형 포함)에서 보육·가정·여성 부문을 중심으로 사회복지 분야 자체사업예산 변화율과 음(-)의 관계를 나타내며, 중소도시형 시에서는 노인·청소년 부문 자체사업예산 변화율과만 음(-)의 관계를 형성한다(〈Table 7〉 참조). 기초 군에서는 사회복지분야 자체사업예산 변화율과, 자치구에서는 보육·가정·여성 및 노인·청소년 부문을 중심으로 사회복지 분야 자체사업예산 변화율과 음(-)의 관계를 갖는다. 이는 대도시형 시를 제외하면 거의 대부분의 기초자치단체에서 국가시책 복지사업이 확대되면서 자체 복지사업 예산 증가율이 크게 둔화되었거나 감소율이 더 커졌음을 의미한다.

〈Table 8〉은 기초자치단체 전체가 아니라 기초자치단체 유형별로 〈Table 4〉와 동일한 분석을 한 결과 가운데 재정여건 지표와 주요 자체사업예산 규모의 관계를 정리한 것이다. 동 표에 따르면, 재정자주도는 기초 시(대도시형 포함), 군, 자치

구에서 SOC 분야 자체사업예산과 양(+)의 관계를 형성하는 반면, 재정자립도는 기초 군에서만 SOC 분야 자체사업예산과 양(+)의 관계를 나타낸다. 또한 재정자립도는 대도시형 시에서만 사회복지 분야 자체사업예산과 양(+)의 관계를 형성하며, 기초 군에서는 보육·가정·여성 부문 자체사업예산과 양(+)의 관계를 갖는다. 반면 재정자립도는 기초 군에서 보육·가정·여성 부문 자체사업예산과 음(-)의 관계를 형성하며, 자치구에서는 보육·가정·여성 부문을 중심으로 사회복지 분야 자체사업예산과 양(+)의 관계를 나타낸다.

〈Table 8〉 Estimation results : relationship between the financial condition and the budget for self-funding program (by type of lower-level local governments)

| Dependent variable<br>( $t$ year)              |                                 | (1) FE<br>ln(Budget amount<br>for self-funding<br>program in SOC<br>field) | (2) FE<br>ln(Budget amount<br>for self-funding<br>program in social<br>welfare field) | (3) FE<br>ln(Budget amount<br>for self-funding<br>program in<br>childcare, family,<br>female sector) | (4) FE<br>ln(Budget amount<br>for self-funding<br>program in senior<br>citizens and<br>juveniles sector) |
|--|---------------------------------|--|---|--|--|
| Fiscal<br>autonomic<br>level<br>( $t$ year)    | Lower-level local<br>government | 0.021*** (6.23)  | 0.010*** (3.29)   | 0.013** (2.36)   | 0.002 (0.29)   |
|  | City                            | 0.017*** (2.92)  | 0.006 (1.24)  | -0.001 (-0.12)   | 0.017* (1.87)  |
|  | Metropolitan type               | 0.032*** (2.77)  | 0.047*** (3.27)   | 0.029 (1.33)   | 0.037 (1.57)   |
|  | Small city type                 | 0.006 (0.46)   | -0.008 (-0.78)  | 0.007 (0.50)   | -0.014 (-0.82)   |
|  | Urban-rural type                | 0.006 (0.56)   | -0.011 (-1.04)  | -0.011 (-0.33)   | -0.020 (-0.82)   |
|  | County                          | 0.020*** (3.69)  | 0.009* (1.79)   | 0.023** (2.26)   | 0.006 (0.70)   |
|  | Autonomous district             | 0.033*** (4.07)  | 0.016* (1.77)   | 0.016 (1.10)   | -0.015 (-1.02)   |
| Fiscal<br>independence<br>level<br>( $t$ year) | Lower-level local<br>government | 0.013*** (3.86)  | 0.012*** (3.77)   | 0.004 (0.69)   | 0.012** (2.19)   |
|  | City                            | 0.008 (1.23)   | 0.010* (1.88)   | 0.006 (0.68)   | 0.009 (0.97)   |
|  | Metropolitan type               | 0.005 (0.55)   | -0.014 (-1.19)  | 0.004 (0.21)   | -0.014 (-0.68)   |
|  | Small city type                 | 0.005 (0.33)   | 0.009 (0.91)  | -0.011 (-0.75)   | 0.023 (1.29)   |
|  | Urban-rural type                | -0.007 (-0.52)   | 0.011 (0.77)  | 0.068 (1.60)   | 0.002 (0.06)   |
|  | County                          | 0.016** (2.36)   | 0.002 (0.30)  | -0.041*** (-3.10)  | -0.012 (-0.99)   |
|  | Autonomous district             | -0.000 (-0.01)   | 0.020*** (2.77)   | 0.025** (2.12)   | 0.018 (1.55)   |

Notes: The dependent variable is the natural logarithm( $\ln(y_t)$ ) of the budget for self-funding program( $y_t$ ). [1] ~ [4] are the result of regression analysis by applying the same method as 〈Table 4〉 for each type of lower-level local governments during 2009~2015. This table summarizes the effects of fiscal autonomic level and fiscal independence level on the budget for major self-funding program. Parentheses ( ) are  $t$  values. \*\*\*, \*\*, \* means statistically significant at 1%, 5%, and 10% respectively.

이러한 결과는 재정자립도보다는 재정자주도가 세입측면에서 지자체 재정력을 일부 대표할 수 있음을 보여준다. 재정자주도의 경우 기초자치단체 유형별로 볼 때 대체로 SOC 분야 자체사업예산과 긍정적인 관계를 보여주고 있으나, 재정자립도의 경우에는 기초 군에서만 이 관계가 관찰되기 때문이다.<sup>23)</sup> 더욱이 기초 군의 사례에서 볼 수 있듯이 재정자립도가 보육·가정·여성 부문 자체사업예산과는 긍정적인 관계를 형성하기보다 오히려 부정적 관계를 보여주고 있다. 이는 기초 군에서 재정자립도와 주요 분야 자체사업예산 간의 관계가 일정한 양상을 나타내지 않음을 보여준다.<sup>24)</sup>

## V. 정책적 시사점

2000년대 중반 이후 저출산·고령화의 심화로 인해 이에 대응하기 위한 정부시책 복지사업이 크게 확대되었다. 그러나 주요 복지사업이 지방의 대응지방비 부담을 수반하는 법정 의무지출 국고보조사업 형식으로 추진되면서 지자체의 대응지방비 부담을 크게 늘리는 결과를 초래하였다. 이에 더하여 지방자치단체의 자체복지사업 수요도 꾸준히 증가하였다. 반면 2008년 글로벌 금융위기 이후 저성장 국면으로의 진입, 정부 감세정책, 부동산 거래 변동의 영향으로 지방자치단체의 세입확충이 제약을 받아왔다. 최근 지방소득세 및 지방소비세 세수가 안정적으로 확보되면서 지방세 신장률이 개선되고 있으나 지방세 가운데 부동산 경기에 따라 변동하는 재산과세가 여전히 큰 비중을 차지하고 있어 지방자치단체의 세입 확충에는 한계가 있

23) 재정자주도는 지자체 일반회계 예산에서 자주재원(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금)이 점유하는 비중을 가리킨다. 즉 재정자주도가 높을수록 일반재원 성격의 자주재원이 상대적으로 더 많다는 것을 의미한다. 이런 측면에서 재정자주도가 높을수록 해당 기초자치단체가 SOC 분야 자체사업예산을 더 많이 편성하는 경향이 있다는 점은 쉽게 이해할 수 있다. 다만 세입측면에서 재정력이 좋다고 해서 모든 기초자치단체가 자체복지사업을 늘리지 않는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 대도시형 시는 사회복지 분야에서만, 기초 군은 보육·가정·여성 부문에서만 자체사업예산을 더 많이 편성하는 경향이 관찰된다.

24) 재정자립도는 지자체 일반회계 예산에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 나타낸다. 2016년 기준으로 기초 군과 자치구의 평균 재정자립도는 각각 18.0%, 29.7%로 재정자주도(각각 62.9%, 47.0%)보다 각각 44.9%p, 17.3%p 더 낮은 수준이다. 이는 이 두 정부계층 모두 중앙정부는 물론 상위정부계층으로부터 넘겨받는 일반재원 성격의 이전재원에 크게 의존하고 있음을 의미한다. 이런 의미에서 지자체 자체사업예산에 주된 영향을 미치는 재정력은 재정자립도보다는 재정자주도에 의해 더 잘 대표될 수 있는 것으로 보인다.

는 상황이다.

요컨대 정부시책 복지사업의 팽창으로 지자체 재정부담은 크게 늘어났지만 지방세입 확충이 제한적인 지방자치단체에서는 늘어나는 세출수요에 대응한 재원 마련이 어려운 상황이다. 이는 재정이 열악한 지방자치단체의 경우 신규 자체사업의 추진이 어려울 뿐만 아니라 기존 자체사업의 구조조정도 불가피한 상황에 직면할 수 있음을 시사한다.

이처럼 정부시책 복지사업의 확대에 따른 지방비 부담 급증이 지방자치단체의 자체사업예산편성 시 어떤 방식으로든 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 이에 대한 통계적 검증은 중요한 과제가 아닐 수 없다. 정부 주도 복지사업의 확대로 인해 지역고유의 특수성을 살린 지자체 자체사업이 위축된다면 이는 지역의 자율성을 제약하고 재정책임성을 낮추는 주요 원인이 될 수 있기 때문이다.<sup>25)</sup>

이런 관점에서 본 연구는 사회복지 국고보조사업의 확대가 궁극적으로 지방비 부담이 크게 늘어난 지자체의 주요 자체사업예산편성 방식에 어떤 영향을 미치는지 알아보았다. 세부적으로 복지사업 확대에 따른 지방의 재정부담 정도를 나타내는 ‘복지재정부담도’ 지표를 구성하고, 2009~2015년의 기간 동안 복지재정부담도가 기초자치단체의 각종 자체사업예산편성에 어떤 영향을 미쳤는지에 관한 패널분석을 시도하였다.

그 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 전체 기초자치단체를 대상으로 할 때 국가시책 복지사업 수행을 위해 필요한 대응지방비 부담이 늘어나면 대체로 SOC 분야 자체사업예산 규모 및 변화율이 줄어들 뿐만 아니라, SOC 분야보다는 덜하지만 사회복지 분야 자체사업예산 규모 및 변화율도 낮아지는 경향을 보였다.

둘째, SOC 분야 측면에서 이를 기초자치단체 유형별로 구분하여 살펴보면, 복지재정부담도와 SOC 분야 자체사업예산 규모 및 변화율 간의 음(-)의 관계는 기초군과 자치구보다는 기초시에서 더 강하고, 기초시 중에서도 비교적 재정력이 양호한 대도시형 시보다는 중소도시형 및 도농형 시에서 더 강한 것으로 나타났다.

25) 물론 이러한 상황에서도 지역고유의 사업수요에 부응하는 자체사업 확보를 위한 지방자치단체의 노력이 그 무엇보다 중요할 것이다. 국비지출 사업과 비교하여 자체예산 사업이 주민체감도가 더 높아 주민효용 증진에 기여하는 바가 더 크고, 자체사업 활성화를 유도하는 것이 지자체 재정책임성을 높여 지속가능한 재정에 더 필요한 방향일 수 있기 때문이다. 그러나 복지사업 대부분이 법정 의무지출사업으로, 지자체로서는 국비사업 수행을 위한 예산을 우선 배정할 수밖에 없기 때문에 자체사업 확보를 위한 노력에도 한계가 있는 실정이다.

셋째, 사회복지 분야 측면에서 보면, 국가 주도 복지사업 확대에 의해 자체 복지 사업을 줄이는 경향은 재정력이 양호한 대도시형 시보다는 도농형 시와 기초 군과 같이 상대적으로 낙후된 지역에서 관찰된다. 아울러 대도시형 시를 제외하면 거의 대부분의 기초자치단체에서 국가시책 복지사업이 확대되면서 자체 복지사업 예산 증가율이 크게 둔화된 것으로 나타났다.

이처럼 국가시책 복지사업의 확대는 지방재정 부담을 늘림으로써 SOC 투자에 기반한 지역경제활성화를 도모하고 이를 통해 지방세입 기반을 강화하려는 기초자치단체의 노력을 저해하는 결과를 초래하고 있다. 이는 국고보조금의 대응형태로 지출되는 지방복지비 지출 부담 증가가 자체 SOC 투자를 통한 지역발전은 물론 그에 따른 세입기반 확충에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 더욱이 대도시형 시를 제외하면 지역주민의 복리를 향상하려는 지자체 노력도 제약하는 원인이 되고 있다. 중앙정부 복지사업이 예산제약으로 사각지대가 많고 획일적인 특징이 있음을 고려하면 지자체 스스로 이를 보충하거나 지역 고유의 복지수요를 반영한 새로운 자체 복지사업을 시도하기 힘든 이러한 재정환경은 문제로 볼 수 있을 것이다.

따라서 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 노력이 지방세입 강화로 연결되는 지방재정의 안정적이고 지속가능한 세입-세출 선순환 구조가 정착될 수 있도록 정부는 복지사업 확대에 따른 지방비 부담의 증가를 완화하기 위한 실효성 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

우선 복지시책 확대 등 중앙정부의 정책변화로 지방비가 확대되는 경우 지방자치단체는 지방비의 자연증가분만 부담하고, 추가 증가분은 한시적으로 중앙정부가 감당하는 방향으로 기준보조율을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>26)</sup> 이와 관련하여 기한의 제한에 대한 언급 없이 추가 증가분을 중앙정부가 감당하도록 기준보조율을 조정하자는 주장(주만수, 2013)이 있으나, 성장률 둔화, 국세감세 등 중앙정부가 직면한 재정 여건을 고려할 때 조정된 기준보조율의 적용 기한을 명시할 필요는 있어 보인다. 더욱이 복지사업의 확대가 비록 국가시책으로 이루어지더라도 그 혜택이 주로 지역 주민들에게 주어지므로 대응지방비 추가분에 대한 지방정부의

26) 특정 사업 증가 측면에서 특정보조금이 일반보조금보다 사회후생이 높고, 대응보조금이 비대응보조금보다 효율적이라는 점에서 국가 주도의 복지사업은 현재와 마찬가지로 지방의 대응 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업 방식으로 운영되는 것이 바람직할 것이다.



부담 몫을 단계적으로 늘리는 것이 적절할 수 있다. 중장기적으로는 중앙 - 지방간 및 광역 - 기초간 복지재정 분담체계의 재정립이 요구된다.<sup>27)</sup>

이러한 복지재정 분담체계의 조정과 더불어 지방자치단체 스스로 선심성·전시성 사업 또는 기존 사회복지 국고보조사업과 유사하거나 중복되는 사업을 정비하여 세출 부문을 효율화하는 노력을 기울일 필요가 있다. 나아가 신규 세원 발굴 등 자체재원을 확충하여 세입을 보강하려는 노력도 병행할 필요가 있을 것이다.

그 밖에 본 연구의 분석결과에 따르면, 지자체 자체사업예산에 주된 영향을 미치는 재정력은 재정자립도보다는 재정자주도에 의해 더 잘 대표될 수 있는 것으로 보인다. 재정자주도의 경우 기초자치단체 유형별로 볼 때 대체로 SOC 분야 자체사업예산과 긍정적인 관계를 보여주고 있으나, 재정자립도의 경우에는 기초 군의 사례에서 볼 수 있듯이 보육·가정·여성 부문 자체사업예산과 부정적 관계를 보여주는 등 주요 분야 자체사업예산과의 관계가 일정한 양상을 보이지 않기 때문이다.

한편 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구가 이용하는 기초자치단체 정책사업유형별·재원별 세출예산은 당초예산 총계기준이다. 개별 지자체가 필요시 추가경정예산을 통해 SOC 분야 자체사업예산을 증액하는 경향이 있음을 고려하면 당초예산이 아니라 최종예산 또는 결산 기준의 자료를 활용하는 것이 더 적합할 수 있다. 둘째, 자치구는 대도시 행정의 특성과 여건을 고려하여 기초 시·군과 다르게 자치권의 범위가 제한되어 있다. 그러나 본 연구에서는 이 자치권 범위 제한이라는 자치구의 특징을 회귀모형에 반영하지 못했다. 셋째, SOC 및 사회복지 분야 자체사업예산편성에 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인으로 지방자치단체장의 소속 정당 성향 이외에 지방의회 다수당의 성향도 포함할 필요가 있으나, 본 연구의 회귀모형에 이를 반영하지는 않았다.

이와 같은 본 연구의 한계는 추후 연구를 통해 보완하도록 하겠다.

27) 세부적으로 지방의 책임 및 협력 정도, 지방의 재량정도 등을 고려하여 사회복지 국고보조사업 관련 기준보조를 체계의 적정성을 검토하고, 이에 입각하여 기준보조율의 산정원칙을 「보조금관리에 관한 법률」 제9조에 명기할 필요가 있다. 또한 현재 지방재정부담심의위원회의 심의 대상에 중앙 - 지방간, 광역 - 기초간 재원분담 비율 조정에 관한 사항이 포함되어 있으나, 이 사항에 대한 논의가 실효성을 갖기 위해서는 국고보조를 결정 주체인 기획재정부 등 관계부처 간의 공감대 형성이 무엇보다 중요할 것이다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 김태일, “2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향,” 『국가정책연구』, 제27집, 제3호, 2013, pp. 57-82.  
(Translated in English) Kim, Tae-il, “The Influence of Social Welfare System on the Social Welfare Expenditure of Local Government since 2005,” *Public Policy Review*, Vol. 27, No. 3, 2013, pp. 57-82.
2. 박기묵, “지방자치단체의 복지지출 증가로 인한 대체효과에 관한 연구,” 『지방정부연구』, 제19집, 제2호, 2015, pp. 173-197.  
(Translated in English) Park, Kimuck, “A Research on the Substitution Effect by An Increase in Local Welfare Spending,” *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 19, No. 2, 2015, pp. 173-197.
3. 박지현, 『사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향』, 한국지방세연구원, 2014.  
(Translated in English) Park, Ji-hyun, *The effects of Local Finance due to the Introduction of Differential Grant Rate on Social Welfare Programs*, Korea Institute of Local Finance, 2014.
4. 손희준, “사회복지보조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』, 제25권 제3호, 2013, pp. 7-34.  
(Translated in English) Sohn, Hee-june, “A Study on the Fiscal Burdens between Central and Local Government of Social Welfare Grants,” *Journal of Local Government Studies*, Vol. 25, No. 3, 2013, pp. 7-34.
5. 윤영진, “복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안,” 『지방행정연구』, 제27집 제4호, 2013, pp. 31-65.  
(Translated in English) Yoon, Young-Jin, “The Increasing Demand for Social Welfare Expenditure and the Role of Local Governments,” *The Korean Local Administration Review*, Vol. 27, No. 4, 2013, pp. 31-65.
6. 이미애·류은영, “지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계-재정 지출구조의 매개효과를 중심으로,” 『한국정책과학학회보』, 제19권 제3호, 2015, pp. 33-55.  
(Translated in English) Lee, Mi-Ae and Eun-Young, Ryu, “The Relationship between Local Government Welfare Finance Expenditure Determinants and Expenditure Effects: With Focus on Mediating Effects of Government Expenditure Structure,” *Korean Policy Sciences Review*, Vol. 19, No. 3, 2015, pp. 33-55.
7. 장덕희, “사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향,” 『한국행정학보』, 제9집 제3호, 2015, pp. 193-218.  
(Translated in English) Jang, Duckhee, “Analysis of Changes in Financial Expense Structures of Local Government following Increases in Expenditure on Social Welfare,” *Korean Public Administration Review*, Vol. 49, No. 3, 2015, pp. 193-218.
8. 주만수, “지방재정위기의 현황과 원인분석,” 『지방행정연구』, 제26권 제2호, 2012, pp. 3-30.  
(Translated in English) Joo, Man-Soo, “Analyzing the Causes of Local Fiscal Crisis in

- Korea,” *The Korean Local Administration Review*, Vol. 26, No. 2, 2012, pp.3-30.
9. ———, “사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로,” 『사회보장연구』, 제29집 제3호, 2013, pp.1-32.

(Translated in English) Joo, Man-Soo, “Improving the Korean Intergovernmental Cost Sharing Scheme on Social Welfare Services: Focusing on Child Care Assistance and Basic Old Age Pension Programs,” *Korean Social Security Studies*, Vol. 29, No. 3, 2013, pp.1-32.
10. 주만수·최병호, 『지방재정 현황에 관한 실태 조사·분석』, 행정안전부, 2011.

(Translated in English) Joo, Man-Soo and Byeongho, Choe, *Survey and Analysis on the Status of Local Finance*, Ministry of Public Administration and Security, 2011.
11. 최원구·박형근, 『재정여건 변화에 대응한 지방자치단체 세출예산 조정 방향』, 한국지방세연구원, 2013.

(Translated in English) Choi Won-Koo and Hyung-Geun, Park, *Direction of Budget Appropriation of Local Government in response to Change of Financial Condition*, Korea Institute of Local Finance, 2013.
12. 하능식·구찬동, “사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석: 복지재정압박도 분석을 중심으로,” 『한국지방재정논집』, 제17집, 제3호, 2012, pp.1-34.

(Translated in English) Ha, Neung-Sik and Chandong, Koo, “The Impact of Increase in Social Welfare Spending on Local Finance,” *The Korean Journal of Local Finance*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp.1-34.
13. KDI공공투자관리센터, 『지역낙후도지수 및 순위 적용에 대한 기준연도 변경』, 2012.

(Translated in English) KDI Public and Private Infrastructure Investment Management Center, *Change Base Year for Under-Developedness Index and Ranking Application*, 2012.

〈Table A〉 Changes in the budget for self-funding program by function of local government based on original budget total: 2008~2015

(Unit: 100million Won, %)

| Classification      |                      | Bottom 5 of the average welfare financial burden |                |             | Top 5 of the average welfare financial burden |                |                |             |                 |
|---------------------|----------------------|--|----------------|-------------|---|----------------|----------------|-------------|-----------------|
|                     |                      | 2008<br>(A)                                      | 2015<br>(B)    | B-A<br>*100 | (B-A)/A<br>*100                               | 2008<br>(A)    | 2015<br>(B)    | B-A<br>*100 | (B-A)/A<br>*100 |
| City                | Self-funding program | 7,898 (100.0)                                    | 24,286 (100.0) | 16,388      | 17.4  | 11,688 (100.0) | 10,782 (100.0) | -906        | -1.1            |
|                     | Social welfare       | 311 (3.9)  | 1,272 (5.2)    | 961         | 22.3  | 397 (3.4)      | 616 (5.7)      | 219         | 6.5             |
|                     | SOC                  | 2,417 (30.6)                                     | 9,052 (37.3)   | 6,635       | 20.8  | 6,253 (53.5)   | 3,809 (35.3)   | -2,444      | -6.8            |
|                     | Other                | 5,170 (65.5)                                     | 13,962 (57.5)  | 8,792       | 15.2  | 5,038 (43.1)   | 6,357 (59.0)   | 1,319       | 3.4             |
| County              | Self-funding program | 2,392 (100.0)                                    | 3,651 (100.0)  | 1,259       | 6.2   | 4,399 (100.0)  | 6,040 (100.0)  | 1,642       | 4.6             |
|                     | Social welfare       | 91 (3.8)   | 188 (5.2)      | 97          | 10.9  | 181 (4.1)      | 344 (5.7)      | 163         | 9.6             |
|                     | SOC                  | 703 (29.4)                                       | 991 (27.1)     | 288         | 5.0   | 1,661 (37.8)   | 2,258 (37.4)   | 597         | 4.5             |
|                     | Other                | 1,598 (66.8)                                     | 2,472 (67.7)   | 874         | 6.4   | 2,557 (58.1)   | 3,438 (56.9)   | 881         | 4.3             |
| Autonomous district | Self-funding program | 1,709 (100.0)                                    | 3,065 (100.0)  | 1,356       | 8.7   | 3,473 (100.0)  | 3,030 (100.0)  | -443        | -1.9            |
|                     | Social welfare       | 113 (6.6)  | 206 (6.7)      | 92          | 8.9   | 260 (7.5)      | 266 (8.8)      | 6           | 0.3             |
|                     | SOC                  | 419 (24.5)                                       | 885 (28.9)     | 466         | 11.3  | 943 (27.1)     | 522 (17.2)     | -421        | -8.1            |
|                     | Other                | 1,177 (68.9)                                     | 1,975 (64.4)   | 798         | 7.7   | 2,271 (65.4)   | 2,242 (74.0)   | -29         | -0.2            |
| Metropolitan type   | Self-funding program | 31,126 (100.0)                                   | 29,120 (100.0) | -2,006      | -0.9  | 24,091 (100.0) | 21,291 (100.0) | -2,800      | -1.7            |
|                     | Social welfare       | 1,076 (3.5)                                      | 1,884 (6.5)    | 807         | 8.3   | 744 (3.1)      | 1,146 (5.4)    | 402         | 6.4             |
|                     | SOC                  | 14,545 (46.7)                                    | 7,138 (24.5)   | -7,407      | -9.7  | 11,103 (46.1)  | 6,784 (31.9)   | -4,319      | -6.8            |
|                     | Other                | 15,504 (49.8)                                    | 20,098 (69.0)  | 4,594       | 3.8   | 12,244 (50.8)  | 13,361 (62.8)  | 1,117       | 1.3             |
| Small city type     | Self-funding program | 7,548 (100.0)                                    | 17,980 (100.0) | 10,432      | 13.2  | 11,010 (100.0) | 10,792 (100.0) | -217        | -0.3            |
|                     | Social welfare       | 332 (4.4)  | 703 (3.9)      | 372         | 11.3  | 346 (3.1)      | 484 (4.5)      | 138         | 4.9             |
|                     | SOC                  | 2,542 (33.7)                                     | 7,838 (43.6)   | 5,296       | 17.5  | 4,528 (41.1)   | 2,407 (22.3)   | -2,122      | -8.6            |
|                     | Other                | 4,674 (61.9)                                     | 9,439 (52.5)   | 4,765       | 10.6  | 6,135 (55.7)   | 7,902 (73.2)   | 1,767       | 3.7             |
| Urban-rural type    | Self-funding program | 6,070 (100.0)                                    | 9,510 (100.0)  | 3,441       | 6.6   | 10,434 (100.0) | 10,636 (100.0) | 203         | 0.3             |
|                     | Social welfare       | 267 (4.4)  | 575 (6.1)      | 309         | 11.6  | 357 (3.4)      | 654 (6.1)      | 297         | 9.0             |
|                     | SOC                  | 1,877 (30.9)                                     | 2,129 (22.4)   | 252         | 1.8   | 4,360 (41.8)   | 3,376 (31.7)   | -984        | -3.6            |
|                     | Other                | 3,926 (64.7)                                     | 6,806 (71.6)   | 2,880       | 8.2   | 5,717 (54.8)   | 6,607 (62.1)   | 890         | 2.1             |

Notes: In 2008, there were 224 lower-level local governments to be analyzed: 73 cities (13 metropolitan type, 24 small city type, 36 urban-rural type), 82 counties, and 69 autonomous districts. In 2015, there were 226 to be analyzed: 75 cities (15 metropolitan type, 24 small city type, 36 urban-rural type), 82 counties, and 69 autonomous districts. It was calculated by extracting 5 local governments of top or bottom from each type of lower-level local governments.

## The Effects of the Local Financial Pressure due to the Expansion of Welfare Programs on the Local Budget Planning\*

Jae Myung Han\*\* · Woojin Shin\*\*\*

### Abstract

This study investigates how the increase of the local matching fund due to the expansion of welfare programs affects the local budget planning. Specifically, we analyzed the effects of the welfare financial burden on the budgets of some self-funding programs in lower-level local governments. The result confirms that lower-level local governments tend to reduce their own social overhead capital (SOC) or social welfare expenditures as the central government's welfare programs increase. This finding suggests that the government should come up with some measures to help the local governments that are under financial pressure due to the expansion of welfare programs.

**Key Words:** welfare program, welfare financial burden, self-funding program

**JEL Classification:** H2, H7, I3

---

*Received: April 27, 2017. Revised: Sept. 7, 2017. Accepted: Oct. 31, 2017.*

\* We would like to thank the three anonymous reviewers for their detailed and helpful comments. The content and views of this paper are independent of the views of the authors' institutions.

\*\* First Author, Budget Analyst, National Assembly Budget Office, 1 Uisadang-daero, Yeongdeungpo-gu, Seoul 07233, Korea, Phone:+82-2-788-4649, e-mail: jmhan02@assembly.go.kr

\*\*\* Corresponding Author, Assistant Professor, SungKongHoe University, 320, Yeondong-ro, Guro-gu, Seoul 08359, Korea, Phone:+82-2-2610-4214, e-mail: shinwj@skhu.ac.kr