

지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로*

정 영 아**
김 윤 지***

국문요약

분권옹호론 이론들에 의하면 분권체제 하에 지방정부는 지역사회의 필요(needs)와 선호에 대응하고 이런 반응성은 특히 재정에서 명확하게 나타난다. 그러나 최근 미국과 유럽의 연구를 바탕으로 지방정부는 정치적, 재정적, 사회경제적 압박 등의 구조적 장벽 때문에 주민의 필요와 선호에 대응하지 못한다는 주장들이 제시되고 있다. 한편 한국의 분권 수준은 대체로 낮게 평가되어 왔는데, 2020년 지방자치법 전부개정안이 통과되면서 정책 결정 및 집행 과정에의 주민의 영향력 확대를 위한 시도가 나타난바 있다. 그렇다면 과연 현재 우리나라 지방정부의 예산 결정에 지역주민의 수요는 얼마만큼 반영되고 있는가? 그리고 구조적 요인은 지방정부 예산에 어떤 영향을 미치는가?

이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 2020년 226개 기초지방자치단체 예산자료와 2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」 자료를 활용하여 총 7개의 지방정부 서비스 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통)에 대해 지역의 수요가 1인당 예산액에 미치는 영향을 확인하였다. 수요는 복지수요요인(노인인구비율, 기초생활수급자비율), 각 분야별 주민의 중요도 인식, 그리고 참여수준(2018년 지방선거 투표율)을 살펴보았으며, 수요 외의 요인으로 정치요인, 재정요인, 사회경제요인을 포함하였다. 분석 결과, 지방정부 예산에는 지역주민의 수요가 일부만 작용하는 것으로 나타났다. 구체적으로 주민의 수요를 측정할 변수 중 노인인구비율은 공공질서 및 안전(+)과 사회복지분야 예산(+)에, 기초생활수급자비율은 사회복지분야(+)와 환경분야(-)에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 지방선거 투표율은 공공질서 및 안전을 제외한 분야에서 유의미한 결과(+)를 보였다. 반면, 지역주민의 공공서비스에 대한 중요도 인식은 모든 분야의 1인당 예산액에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편 수요 외 요인 중 재정요인인 전년도 예산액은 모든 분야에서 유의미한 영향(+)을 미치는 것으로 나타나 예산의 경로의존성이 확인되었다. 이러한 연구결과는 아직 한국의 지방정부가 주민의 다양한 수요 중 투표와 일부 복지수요에만 반응하고 있음을 암시하는 결과로 해석할 수 있다. 따라서 향후 바람직한 지방자치 발전을 위해서는 다양한 참여제도의 마련과 지역주민의 필요와 선호에 대응할 수 있는 제도적 변화의 필요성이 대두된다.

주제어: 지방정부, 공공서비스 중요도, 예산결정요인, 수요요인, 반응성

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924563).

** 제1저자

*** 교신저자

I. 서론

우리나라에서 2020년 12월 지방자치법 전부개정안이 통과되었다. 1988년 이후 32년 만에 전면 개정된 지방자치법은 주민 주권의 구현, 자치권의 확대, 중앙과 지방 간의 협력관계 정립 등 다양한 목적을 지니고 있으나 가장 중요한 것은 정책의 결정 및 집행과정에 있어서의 주민 참여를 확대하는 등 지방자치의 기본 원리를 포함한 것이다. 이는 지방자치법에서 별도로 주민이 지자체 조례의 제정 및 개정, 폐지를 청구할 수 있는 주민조례발안법을 두고 있는 것에도 확인할 수 있다. 지방자치법 전부개정법률의 시행과 더불어 제1회 중앙지방협력회의가 공식 출범한 것은 지방분권 추진을 위한 제도적 시도로 볼 수 있다. 즉, 제2국무회의의 성격을 지닌 중앙지방협력회의는 대통령과 지방자치단체장, 중앙행정기관장 등이 정례적으로 모여 지방자치 및 균형발전에 관련된 주요 정책을 심의하는 협의체인바 이의 공식적 출범은 자치분권 2.0시대의 개막을 알리는 신호로 해석될 수 있는 것이다. 이처럼 지속적으로 지방자치 및 지방분권을 추진하는 기저에는 분권적 체제하에 지방정부¹⁾가 필요(needs) 및 선호(preferance) 등의 지역사회 수요에 반응하여 예산을 포함한 다양한 정책의 구현을 통해 효율적인 지방공공재 공급을 도모할 수 있다는 가정이 존재하며, 특히 Tiebout(1956) 등을 위시한 분권을 옹호하는 전통적 지방재정이론에서 이러한 점을 잘 설명하고 있다.

지방분권이란 중앙이 보유한 권한과 책임을 지방으로 이양하는 것을 의미하며, 이러한 분권화된 체제에서 지방정부는 지역주민들에 대한 책임성(responsibility)을 바탕으로 지역주민의 수요에 부합하는 정책을 추진할 것이라 기대된다. 그러나 현실에서 지방정부는 정책결정에 있어 수요요인 외에도 다양한 외부적 요인의 영향을 받게 된다. 이와 관련하여 최근 미국과 유럽을 대상으로 한 많은 연구결과는 지방정부가 기대와 달리 정책에 있어 지역주민의 선호를 제대로 반영하지 못하고 있음을 보여주며, 특히 2008년 경제위기 이후 많은 지방정부가 재정위기 상황에서 여러 외부적 요인, 그중에서도 특히 재정요인에 의해 정책을 결정한다는 분석 결과를 제시한 바 있다. 이처럼 많은 국내외 선행연구에서 정책결정 및 예산에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대해 탐색하는 연구가 수행되어 왔다(Tiebout, 1956; Wildavsky, 1964; Oates, 1972; Kleinman et al., 1990; Pollio, 2016; Hastings et al., 2017; Warner et al., 2021; 손희준, 1999; 정명은·이종수, 2008; 전상경, 2012; 조현호·주상현, 2012; 문수진·이종열, 2015; 김연준 외, 2021 등). 그러나 선행연구의 의미있는 결과에도 불구하고 이들 연구는 실제 주민의 선호를 충분히 고려하지 못한 한계가 존재한다. 허나 바람직한 지방자치를 위해서는 지역주민에 대해 반응하는 지방정부가 필요하다는 점에서 지역의 실제 선호는 중요한 변수로 고려될 필요가 있다.

그렇다면 우리나라는 어떠한가? 우리나라 지방정부의 정책결정에 있어 지역주민의 수요가 제대로 반영되고 있는가? 이에 답하기 위해 본 연구는 정책산출의 결과물인 예산을 종속변수로 활용, 많은 선행연구에서 지방정부의 예산결정에 영향을 미치는 요인으로 제시되어온 다양한 요인

1) 본 연구에서는 '지방정부'와 '지방자치단체'라는 용어를 혼용하여 사용한다.

을 수요요인과 수요 외 요인으로 구분하여 이들의 영향력을 파악하는 한편 특히 지방정부가 수요에 반응적인지를 확인하고자 한다. 구체적으로 수요요인을 필요(needs)와 선호(preference), 참여(participation)로 구분하고 이들에 대한 분석을 통해 지방정부의 정책결정에 지역주민의 의사가 반영되고 있는지에 대한 판단을 시도한다. 이를 위해 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 하여 총 7개의 지방정부 서비스 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통)의 예산액에 수요요인(필요, 선호, 참여)이 어떠한 영향을 미치는지를 분석해보고자 한다. 이처럼 본 연구는 지방정부의 반응성을 예산을 기준으로 하여 분석함으로써 지방자치에 있어 핵심 요소인 지역주민의 수요가 예산에 어떻게 반영되는지를 보다 심층적으로 분석하여 향후 실효성 있는 지방자치를 위한 지방정부의 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지방정부의 반응성과 예산(지출)결정

반응성(responsiveness)²⁾이란 민주주의의 기본 요소이자 현대 행정에서 추구해야 할 중요한 가치이다(Dahl, 1967; Saltzstein, 1992; Dunn, 1997). 이러한 반응성은 다양하게 정의될 수 있으나 가장 핵심은 국민의 선호나 기대, 요구를 충족시키는 것이라 할 수 있다(Ostrom et al., 1979; 김학만, 2009). 특히 민주적 체제에서 행정의 존재 이유는 국민에게 필요한 서비스를 공급하는 것이라는 점에서 반응성을 위와 같이 이해할 수 있다(Saltzstein, 1985). 그렇다면 지방정부의 반응성은 어떤 것을 의미하는가? 지방정부는 주민과 가장 가까운 정부 단위이자 지리적 범위를 토대로 하여 지역주민과 밀착, 주민의 삶에 큰 영향을 미치고 있다는 점과 지방자치의 목적이 수요맞춤형 공공서비스 제공을 통한 지역주민의 복리증진이라는 점을 고려할 때³⁾ 지방정부의 반응성은 지방정부가 지역주민들의 필요 및 선호를 얼마나 만족시켰는지와 관련된 개념으로 이해할 수 있다. 즉, 지방정부의 반응성이란 지방정부의 책임 있는 태도로서 정책을 통해 해당 지역주민들의 수요를 얼마나 충족시켰는가를 의미한다고 할 수 있으며, 이러한 지방정부 반응성은 지방자치가 강조되는 현 상황에서 특히 중요하게 다루어질 필요가 있다.

한편 재정은 정부활동의 수준, 내용에 대한 계획을 금액으로 표시한 것으로, 정부가 어떤 역할을 수행하고 있는지를 보여주는 지표라 할 수 있으며(Wildavsky, 1988), 예산은 이러한 정부의 계획을 숫자로 나타낸 정책산출의 결과물이라 할 수 있다. 이렇듯 예산은 정책결정자의 가치 및 사

2) 다수의 선행연구에서 ‘responsiveness’는 반응성(황한찬·엄석진, 2019; 이혜윤·박순애, 2021) 혹은 대응성(김왕식, 2005; 김학만, 2009; 장재성·최낙범, 2021)으로 사용된다. 일반적으로 반응과 대응은 상호교환적으로 사용되는바(최태현, 2017) 본 연구에서는 둘을 동일한 표현으로 간주, 혼용하여 사용한다.

3) 우리나라 지방자치법 제12조 제1항에서는 지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하며, 제13조 제2항에서는 지방자치단체의 사무 범위를 주민의 복지증진이라고 명시하고 있다.

실에 대한 판단이며 동시에 둘 사이의 관계에 대한 판단에 의해 결정되므로(강신택, 2000), 지방정부의 예산결정은 지방정부의 해당 분야에 대한 관심 및 정책추진 의지를 보여준다고 할 수 있다. 예산 없이는 정책의 시행이 불가하다는 점에서 예산을 지방정부의 정책인 공공서비스 산출(output)의 대리변수로 활용, 예산을 통해 정책을 관찰할 수 있는 것이다(박순애·신가영, 2021). 따라서 지방정부의 예산이 어떤 요인에 의해 영향을 받는지에 대한 확인을 통해 지방정부의 지역 수요에 대한 반응성을 확인할 수 있을 것이다. 즉, 만약 지방정부의 예산결정에 필요나 선호, 참여와 같은 수요요인이 중요한 영향을 미친다면 지방정부가 수요에 반응한다고 말할 수 있다. 한편 경영학적 관점에서 일반적으로 수요란 필요(needs)와 욕구(wants)를 포함하는 개념으로 이해되나(Kotler & Armstrong, 2015), 행정에 있어서의 수요는 공공서비스에 대한 욕구를 포함하여 제도나 절차까지를 모두 포괄하는 넓은 의미로 사용하는 것이 적절한바(이재호·편상훈, 2014) 본 연구에서는 수요를 필요(needs)와 욕구(wants) 혹은 선호(preference), 참여(participation)를 포괄하는 개념으로 활용하고자 한다.⁴⁾

2. 지방정부의 예산(지출)결정의 영향요인

1) 수요요인: 전통적 지방재정이론을 중심으로

초기 1세대 재정연방주의론(first generation fiscal federalism)에서는 분권화된 체제하에서 지방정부가 지역사회의 수요에 보다 잘 대응할 수 있다고 주장하였다. 즉, 이러한 재정분권이론은 정부가 사회의 복리를 극대화하려 한다는 가정하에 중앙정부는 재배분과 거시경제안정을, 지방정부는 지방공공재를 효율적으로 제공하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 주장한다. 이 분야의 주요 연구로는 Tiebout(1956)와 Musgrave(1959), Oates(1972) 등의 연구가 있으며, 특히 Tiebout(1956)의 연구는 공공재 공급에 대한 경제학적 분석의 패러다임을 바꾼 것으로 평가받을 만큼(김정훈, 2015) 이 분야에 있어 매우 중요한 연구라 할 수 있다. Tiebout(1956)는 지방정부 단위에서 지역주민들은 이동(mobility)이라는 수단으로 자신들의 선호를 재현하며, 따라서 지방정부는 이러한 이탈을 방지하기 위해 주민의 선호에 부합하는 공공서비스를 제공하게 됨을 설명하였다. 즉, 분권화된 제도에서 주민들은 스스로의 편익을 극대화할 수 있는 지역으로 이동하게 되는데(voting with one's feet), 이때 지방정부는 다른 지방정부와의 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 인구를 유지하거나 유인할 수 있도록 재정을 활용한다는 것이다. Oates(1972) 역시 유사하게 지역주민들이 지방정부가 낮은 세율 대비 높은 공공서비스를 제공하는지를 지방정부의 선택기준으로 고려한다고 제시한 바 있다. 이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 중앙정부 및 지방정부는 주민의 이익을 극대화하기 위해 존재하며, 특히 분권적 체제하에 지방정부는 지역사회의 수요라 할 수 있는 필요(needs) 및 선호에 반응하여 예산을 포함한 다양한 정책의 구현을 통해 효율적인 지방공공재 공급을 도모할 수 있다. 유사한

4) 필요(needs)는 인간의 기본적인 요인들에 의한 것이며, 욕구(wants)는 구체적인 서비스에 대한 바람을 의미하는바(Kotler & Armstrong, 2015) 본 연구는 욕구를 특정 서비스에 대한 선호(preference)와 유사한 개념으로 활용하여 수요(demand)를 필요, 욕구, 참여를 포괄하는 개념으로 정의한다.

맥락에서, 국내외 선행연구에서는 예산결정에 있어 지방정부가 아동인구 비율, 노인인구 비율, 기초생활수급자 비율, 투표율⁵⁾ 등을 포함하는 다양한 수요요인에 반응한다는 결과를 제시하고 있다 (Ostrom & Marra, 1986; Warner et al., 2021; 남궁근, 1994; 김병규 외, 2009; 조현호·주상현, 2012; 김연준 외, 2021).

한편 재정연방주의는 상이한 계층의 정부에 대한 기능배분 내용을 담고 있는바 지역 공공서비스 예산결정에 있어 지방정부는 Musgrave(1959)가 제시한 재정의 3대 기능 중 자원배분 기능을 가짐을 알 수 있다. 자원배분이란 한정된 자원을 활용하여 재화나 서비스의 적절한 생산을 도모하는 것으로, 지방분권 체제하에서 지방정부는 주민의 다양한 수요에 잘 반응할 것으로 기대된다. 이러한 반응성은 특히 재정에서 명확하게 나타난다는 점에서도 지방정부의 예산결정에의 수요요인의 영향을 확인할 필요성이 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 지방정부의 정책 및 예산 결정의 영향요인으로서 수요요인을 다룬 선행 연구는 대체로 아동, 노인, 기초생활수급자 등의 인구관련 변수를 주로 활용하고 있으며, 지역주민의 선호를 고려한 연구는 드물었다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 지역주민의 수요에는 아동, 노인, 기초생활수급자 등 인간의 기본적인 요인들에 의한 필요(needs) 뿐만 아니라 구체적인 서비스에 대한 바람인 욕구(wants) 및 선호(preference)가 포함된다는 점에서 선호 역시 중요한 변수로 고려될 필요가 있다. 예외적으로 Tiebout(1956)의 연구에서 지역주민이 이동(mobility)이라는 수단으로 자신들의 선호를 나타낸다고 하여 선호를 고려하였으며, 김연준 외(2021)는 투표율을 정책에 대한 시민들의 선호를 나타내는 대리변수로 활용한 바 있으나 이들 연구는 선호를 각각 이동과 투표율이라는 간접적 수단을 통해 확인한 한계가 있다. 따라서 본 연구는 지방정부의 반응성을 지역주민의 수요에 반응하는 예산결정으로 보고, 선행연구에서 정책 및 예산결정의 주요 영향요인으로 제시된 필요(needs)요인과 더불어 실제 선호(preference)와 참여(participation)가 지방정부의 예산결정에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

2) 수요요인 이외의 요인: 2세대 재정연방주의와 긴축 어버니즘(austerity urbanism)을 중심으로

(1) 정치요인

1세대 재정연방주의 이론이 등장한 이후 1990년대 들어 정부의 이익집단적 행위 및 정치인의 사익 추구하고 같은 정치경제학(political economy)적 요인들을 고려하는 이른바 2세대 재정연방주의 이론(second generation fiscal federalism)이 등장하였다. 공공선택론 및 정치경제학 이론에 근거를 두고 있는 2세대 재정연방주의 연구들은 특히 선거제도와 입법과정 등 정치구조요인이 지방공공재의 효율적 공급 등의 지방정부 정책결정에 미치는 영향의 분석에 초점을 둔다(Oates, 2008).⁶⁾ 이러한 관점에서 정책은 정치과정의 산물이며, 따라서 지방정부의 정책 및 예산결정에 정치요

5) 많은 선행연구에서 투표율은 주로 정치요인으로 고려되었으나, 본 연구에서는 투표율이 정책에 대한 시민들의 선호표출 수준을 모형에 고려하기 위한 대리변수로 활용되며(김연준 외, 2021), 투표가 공식적인 정치 '참여' 제도라는데 초점을 두어 투표를 주민의 의사를 표현하기 위한 직접적 수단으로 간주하고 분석에 있어 수요변수로 활용한다.

인이 영향을 미침을 알 수 있다. 이러한 정치적 요인에 대한 강조는 참여경쟁모형으로 불리는 Key-Lockard모형에서도 발견되는데, 이들은 정당 간 경쟁이나 투표율과 같은 정치적 요인이 정책에 직접적 영향을 미치는 변수임을 확인한 바 있다(정정길 외, 2020). 정치요인의 중요성을 강조하는 선행연구에서는 정치요인을 두 기관 사이의 당적 일치 여부와 다수당의 규모, 정치적 경쟁 및 이념 등의 정치체계의 특징을 활용하며, 이 변수들이 사회경제적 변수들과 더불어 지방정부의 정책 및 예산지출 결정에 있어 중요한 역할을 한다고 주장한다(Key, 1956; Kaim-Caudle, 1973; Kleinman et al., 1990; 김태일, 2001; 정명은·이종수, 2008; 전상경, 2012; 최일진·남황우, 2017).

(2) 재정요인

지방정부 예산결정의 구조적 제약에 대한 관심은 1970년대 미국 지방정부들의 재정난에 대한 연구들(Howell & Stamm, 1979; Ladd & Yinger, 1989; Muller, 1976)로 활발해졌는데, 최근에 이런 관심이 긴축 어버니즘(austerity urbanism)을 통해 재조명되고 있다. 긴축 어버니즘은 지방정부들이 외부환경에서 오는 재정적 긴축압박에 의해 세출과 세입 양쪽의 측면에서 주민의 복리를 저해하는 정책을 펼친다는 시각이다(Hastings et al., 2017; Kim & Warner, 2021). 이 시각은 2008년 글로벌 경제위기 이후 심각한 지방재정 위기 사례를 통해 형성되었으며 구체적으로 세출 측면에서는 서비스 삭감 및 중단, 세입 측면에서는 주민의 지불능력을 고려하지 않은 조세정책을 들 수 있다. 미국 Detroit시의 2013년 파산선고는 이러한 지방재정 위기의 대표적 사례로, 파산 이후 도시가 수도세를 내지 않은 주민들에게 수도공급을 중단하는 사태가 일어났다. 이는 지방정부가 주민의 수요, 그중에서도 삶의 기본적인 필요(needs)를 무시하고 재정압박이라는 재정요인에 반응한 전형적 사례라 할 수 있다. 이처럼 지방재정 위기 사례를 통해 형성된 긴축 어버니즘 시각은 미국과 유럽 모두에서 발견되는데, 그 중 영국의 사례들을 기반으로 한 연구가 다수 존재한다(Pollio, 2016; Hastings et al., 2017; Davies & Blanco, 2017). 한편 긴축 어버니즘 관점에서는 금융권의 권력을 비판적으로 바라보는데, 이러한 관점에서 기업의 역할에 초점을 맞추는 연구들은 긴축기계(austerity machine)를 언급한다. 이 이론에 의하면 지방정부는 재정난을 겪을 때 재정수지와 주민 복리 중에서 자의적 혹은 타의적으로 재정수지를 택하게 되고 이는 지역주민의 복리를 해치는 모습으로 나타나게 된다. 이상의 논의를 요약하면, 긴축 어버니즘 시각에서는 전통적 지방재정이론과는 달리 지방정부의 지역주민 수요반응적인 정책결정의 가능성이 부정되며, 외부의 재정요인이 지방정부의 정책결정에 영향을 미치게 된다. 유사한 맥락에서, 많은 국내외 선행연구에서도 재정자립도, 1인당 지방세징수액, 전년도 지출 등의 재정변수가 지방정부의 재정 및 예산지출결정에 영향을 미치고 있음을 보여준다(Wildavsky, 2964; 강윤희, 2003; 김병규 외, 2009; 오수현·강인성, 2013; 문수진·이종열, 2015).

6) Oates(2008)는 2세대 재정연방주의 이론을 1)분권 체제 아래 지방정부의 비뚤어진(perverse) 행동에 대한 연구(예: 연성예산제약 문제)와 2)전통적 정치경제 접근 아래 선거제도와 입법과정 등의 제도가 분권 체제에서 어떤 성과를 가져오는지에 대한 연구의 두 가지 유형으로 구분한다. 여기서 첫 번째 유형의 연구들은 사익을 추구하는 지방정부 조직의 행위성(agency)을 더 강조한다고 볼 수 있으나 두 번째 유형은 정치제도에 초점을 맞추어 구조(structure)를 더 강조한다고 볼 수 있다.

(3) 사회경제요인

한편 전술하였듯 모든 정책은 재정지출을 수반하는바 예산은 이러한 정부의 재정계획을 숫자로 나타낸 것으로써 예산 역시 정책의 결과라 할 수 있다. 이러한 점에서 예산결정이론은 정책결정요인론과 맥을 같이하며(정세희, 2020), 따라서 정책결정에 영향을 미치는 요인들이 정책의 산출물인 예산에도 유사하게 영향을 미칠 수 있음을 예상할 수 있다. 정책결정요인론은 정책의 내용을 결정하는데에 영향을 미치는 요인을 밝히고자 하는 이론으로 다양한 요인 중 사회경제요인의 정책의 주된 영향요인이라고 주장한다. 이 이론은 서구의 재정학자들이 재정지출의 결정요인을 밝히고자 한 것에 기원을 두고 있는바 유럽 및 미국의 지방정부를 대상으로 한 많은 선행연구가 존재한다. 대표적인 연구로 Fabricant(1952)의 연구를 들 수 있는데, 그는 미국의 지방정부의 예산을 분석하여 주민 1인당 소득, 인구밀도, 도시화 정도 변수가 지방정부의 예산규모에 영향을 미침을 밝혔다. 유사하게 Dye(1976) 역시 사회경제적 요인이 정책결과에 미치는 영향이 크다는 분석결과를 제시하였으며, 이 외에도 다양한 선행연구에서 인구규모, 인구밀도, 경제발전 수준, 가구소득 등의 사회경제적 변수가 정책결정에 높은 설명력을 제공하고 있음을 확인하였다(Brazer, 1959; Dawson & Robinson, 1963; Cutright, 1967; 손희준, 1999; 김태희·이용모, 2012; 김연준 외, 2021).

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 분석방법

앞서 살펴본 이론적 논의 및 선행연구를 바탕으로 한 본 연구의 분석틀은 다음 <그림 1>과 같다. 본 연구에서는 예산이 정책산출의 결과라는 점에서(손희준, 1999; 강신택, 2000) 만약 지방정부가 지역주민의 수요에 반응적이라면 각 분야의 공공서비스 분야 예산액에 이것이 반영되었을 것이라 예상한다. 이를 확인하기 위해 선행연구에서 예산결정요인으로 제시된 요인을 크게 수요요인과 수요 외 요인으로 구분하고, 이들이 지방정부의 예산결정에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 구체적으로 수요요인은 필요(needs)를 나타내는 노인인구비율, 기초생활수급자비율과 선호(preference)를 나타내는 지역별 주민의 중요도 인식,⁷⁾ 그리고 참여(participation)를 나타내는 지방선거 투표율을 통해 측정하고자 하였다. 수요 외 요인은 정치요인, 재정요인, 사회경제요인으로 구분하여 분석에 활용하였으며, 구체적으로 정치요인은 자치단체장과 중앙정부 당적의 일치 여부와 자치단체장과 지방의회 당적 일치 여부를, 재정요인은 재정자립도와 1인당 지방세징수액, 전년도 1인당 예산액을, 사회경제요인은 인구밀도와 시군 여부를 통해 측정하고자 하였다. 이상의 요인들은 각각 지방정부 공공서비스 각 분야의 1인당 예산액에 영향을 미칠 것으로 예상되는

7) 많은 선행연구에서 사람들의 중요도 인식이 선호도로 활용되고 있는바(강제상 외, 2008; 김재환·김태중, 2014; 소기홍, 2018 등) 본 연구도 이들 연구와 유사하게 '선호(preference)'를 나타내는 변수로 주민의 중요도 인식을 활용한다.

바 이러한 연구모형을 바탕으로 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하여 가설들을 검증한다.⁸⁾ 특히 수요요인의 영향력을 확인하여 지방정부의 지역주민에 대한 반응성을 살펴보고자 한다.

〈그림 1〉 연구모형



· 통제변수

(정치요인) 자치단체장-중앙정부 당적 일치, 자치단체장-지방의회 당적 일치
 (재정요인) 재정자립도, 1인당 지방세징수액, 전년도 분야별 1인당 예산액
 (사회경제요인) 인구밀도, 시군 여부

출처: 저자 구성.

2. 분석대상 및 자료

분석을 위해 본 연구는 지방재정365의 226개 기초지방자치단체 예산자료(2019, 2020), 보건복지부 자료(2020), 중앙선거관리위원회(2018, 2020) 및 국가통계포털 자료(2020)와 서울대학교 커뮤니티웰빙연구센터에서 수행한 2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」 자료를 활용하였다. 이 중 2020년 커뮤니티웰빙 설문조사는 거주지역의 삶의 질과 공공서비스 등에 대한 지역주민의 중요도 및 평가, 만족도를 측정하여 지역사회의 웰빙 수준을 파악하고 정책의 기초자료로 활용하기 위해 수행되었으며, 전국 226개 기초자치단체 및 제주시, 서귀포시, 세종특별자치시를 포함한 229개 지역에 거주하고 있는 만 19세 이상 성인 남녀를 대상으로 2020년 11월 16일부터 12월 14일까지 진행되었다. 표본추출에는 다단계 층화집락 표본추출법이 사용되었는데, 구체적으로 2020년 9월 기준 주민등록 인구통계자료를 활용하여 지역별 최저 표본으로 균등 배분한 뒤 각 지역별로 인구 대비 범주화하여 차등 할당하였다. 총 229개 지역의 16,555명의 개인 유효 표본이 확

8) 주민수요와 지자체 지출의 인과관계에 대한 분석을 위해서는 패널분석이 더 효과적이거나 본 연구에서 활용한 주민의 선호도 인식 자료가 2020년 단년도 자료로 한정되어 회귀분석을 택하였다. 따라서 본 연구결과를 해석하는데 있어 주의를 기울일 필요가 있다.

보되었으며(표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 0.76\%$), 본 연구의 분석은 이 중 제주도, 서귀포시, 세종특별자치시를 제외한 226개 기초지방자치단체를 대상으로 이루어졌다.⁹⁾

3. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 공공서비스 분야별 1인당 예산액으로, 많은 국내 선행연구에서 공공서비스 변수로 교육, 보건, 복지, 환경, 재난방지 서비스 등을 활용하고 있다(고명철, 2013; 제갈돈, 2013; 강혜진 2018; 이지은 외, 2020). 구체적으로 강혜진(2018)은 공공서비스에 대해 재난방지, 보건의료, 보육, 도로관리, 대중교통, 환경미화, 경제, 문화, 교육, 노인복지, 치안의 총 11가지 영역에 대한 설문을 활용한 바 있으며, 이와 유사하게 이지은 외(2020)는 교육문화, 보건, 복지, 거버넌스, 생활환경 등 공공서비스와 관련한 19개 설문 문항을 활용하여 교육문화복지, 안전·거버넌스, 생활환경 분야를 분석에 활용하였다. 이와 같은 선행연구를 토대로 본 연구에서는 지방재정365의 분야별 세출 중 일반 주민이 직접 받는 공공서비스와 관련성이 높은 분야들을 선정하여 종속변수인 분야별 1인당 예산액으로 활용하였다. 구체적으로, 지방재정365의 2020년 각 기초자치단체의 총 7개 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통) 최종 예산 중 일반회계 세출예산을 각 지역의 인구수로 나눈 값을 분석에 활용하였다.¹⁰⁾

본 연구의 독립변수인 수요요인에는 다수의 선행연구에서 제시된 노인인구비율, 기초생활수급자비율과 지역별 주민의 중요도 인식, 지방선거 투표율이 포함된다. 전술하였듯 수요란 필요(needs)와 욕구(wants)를 모두 포함하는 개념으로(Kotler & Armstrong, 2015), 특히 행정에 있어서의 수요는 공공서비스에 대한 욕구와 제도, 절차 등을 포괄하는 넓은 의미로 사용하는 것이 적절하다 할 것이다(이재호·편상훈, 2014). 따라서 본 연구에서는 수요에 대한 포괄적 이해를 바탕으로 일반적으로 선행연구에서 수요요인으로 제시되었던 노인인구비율, 기초생활수급자비율을 필요(needs)요인으로, 지역별 주민의 중요도 인식을 요구 및 선호(preference)요인으로, 지방선거 투표율을 참여(participation)요인으로 구분하여 분석에 있어 이들을 수요요인으로 활용한다.¹¹⁾ 필요요인인 노인인구비율, 기초생활수급자비율은 KOSIS 국가통계포털을 통해 수집하였으며, 이 중 기초생활수급자 수의 경우 보건복지부 자료를 함께 활용하였다. 선호인 분야별 주민의 중요도 인식은 2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」의 각 주민에게 자신이 살고 있는 지역(기초자치단체)의 교육, 보건, 복지, 생활환경, 거버넌스 등을 포함하는 공공서비스에 대한 중요도를 ①(매우

9) 226개 기초지방자치단체의 응답자 성별은 남성 51.92%, 여성 48.08%로 큰 차이가 없으며, 연령은 40대(28.28%), 30대(23.04%), 50대(19.63%), 20대(16.22%), 60세 이상(12.84%) 순으로 나타났다.

10) 각 분야가 포함하는 부문은 다음과 같다. 공공질서 및 안전(경찰, 재난방재민방위, 소방), 교육(유아및초등교육, 고등교육, 평생직업교육), 문화 및 관광(문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화및관광일반), 환경보호(상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반), 사회복지(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족및여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반), 보건(보건의료, 식품의약품안전), 수송 및 교통(도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류등)

11) 이때 투표율 변수의 경우 공식적 제도 경로로 간주한다.

낮음)에서 ⑩(매우 높음) 사이로 응답한 문항으로 측정하였으며¹²⁾ 공공서비스를 유형화하여 분석한 이지는 외(2020)의 연구와 같이 본 연구도 공공서비스에 대한 18개 설문문항에 대해 요인분석을 실시, 지방정부가 제공하는 공공서비스를 7개 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통) 서비스로 구분하고 각 분야별 주민의 중요도 인식의 평균값을 분석에 활용하였다.¹³⁾¹⁴⁾ 이 때 중요도 인식은 개인 수준에서 측정되었는바 본 연구에서는 이를 지역 수준으로 병합(agggregated)하여 지역별 평균을 분석에 사용하였다. 마지막으로 참여인 지방선거 투표율은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 2018년 제7회 전국동시지방선거의 투표율을 수집하였다.

다음으로 수요 외 요인으로 정치요인, 재정요인, 사회경제요인을 포함하였다. 이 중 정치요인으로는 자치단체장과 중앙정부의 당적이 일치하는 경우 1, 아닐 경우 0, 자치단체장과 지방의회 다수당의 당적이 일치하는 경우 1, 아닐 경우 0을 부여하는 더미 변수를 설정하였다. 이는 자치단체장의 의사와 중앙정부 및 지방의회의 의견이 일치하면 지방정부의 예산결정에 보다 호의적이라는 연구 결과를 반영한 것으로, 의견 일치의 대리지표로는 정당 일치가 주로 사용된다(오수현·강인성, 2013; 문수진·이종열, 2015; 정세희, 2020). 정치요인 자료는 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템을 통해 확보하였다. 재정요인으로는 재정자립도, 1인당 지방세징수액, 전년도 1인당 예산액을 활용하는바 이는 세입 측면에서의 해당 지방정부의 재정 상황을 반영한다. 재정자료는 지방재정365에서 제공하는 데이터셋을 활용하여 수집하였으며, 1인당 지방세징수액은 2020년 결산기준 지방세징수실적을 각 지역의 인구수로 나눈 값을 사용한다. 전년도 1인당 예산액의 경우 종속변수와 마찬가지로 최종 예산 중 일반회계 세출예산을 각 지역의 인구 수로 나눈 값을 분석에 활용하였다. 마지막으로 사회경제요인은 기존에 예산결정 영향요인으로 널리 알려진 인구밀도와 한국적 맥락을 고려한 시군 더미(시군일 경우 1, 아닐 경우 0)를 설정하였으며, KOSIS 국가통계포털을 통해 자료를 확보하였다.

12) 공공서비스 중요도는 살기 좋은 지역을 위해 해당 공공서비스가 어느 정도로 중요하다고 생각하는지에 대한 응답자의 주관적 인식을 파악하고자 측정되었으며, 구체적인 설문문항은 다음과 같다. “다음은 귀하가 살고 있는 지역(기초자치단체)의 삶의 질과 여건에 관련한 문항입니다. 제시된 각 문항에 따라 중요도, 지역수준에 대한 평가, 만족도에 대한 귀하의 의견을 표시해주시기 바랍니다.”

13) 각 분야별 중요도의 신뢰도는(Cronbach's α) 최소 0.782에서 최대 0.947로 나타났다.

14) 구체적으로 공공질서 및 안전에는 재난 안전 대비수준, 전염병 예방, 전염병 대응, 치안 및 경찰 서비스 포함되며, 교육에는 평생교육 서비스, 초중등 교육환경이 문화 및 관광에는 문화시설 및 프로그램이 포함된다. 환경보호에는 재활용 및 쓰레기 수거 서비스, 공원/녹지 공간, 하천/호수/바다의 수질, 상하수도 포함되며, 사회복지에는 노인 서비스, 장애인 서비스, 보육 서비스, 실업자 지원 서비스가 포함된다. 보건에는 의료 서비스가 포함되며, 수송 및 교통에는 대중교통, 도로 유지 및 보수가 포함된다.

〈표 1〉 변수의 측정 및 자료의 출처

구분		변수	측정	출처	
종속변수		분야별 1인당 예산액	2020년 각 7개 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통) 일반회계 세출예산 총액/자치단체 인구수(백만원)	지방재정365 (2020)	
독립 변수	수요 요인	필요 (needs)	노인인구비율	자치단체 (65세이상인구수/총 인구수)×100(%)	KOSIS 국가통계 포털 e-지방 지표(2020)
			기초생활수급자 비율	자치단체 (국민기초생활수급자수/총 인구수)×100(%)	
		선호 (preference)	분야별 주민의 중요도 인식	각 주민이 살고 있는 지역(기초자치단체)의 각 7개 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통) 공공서비스에 대한 중요도의 각 분야별 지역별 평균값(10점 척도)	2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」
		참여 (participation)	지방선거 투표율	2018년 제7회 전국동시지방선거 투표율 자치단체 (투표 인구수/총 인구수)×100(%)	중앙선거관리위원회 선거통계 시스템 (2018,2020)
통제 변수	정치요인	자치단체장-중앙 정부당적 일치	자치단체장과 여당 당적 일치 여부 일치=1, 불일치=0	지방재정365 (2019,2020)	
		자치단체장-지방 의회당적 일치	자치단체장과 지방의회 다수당 일치 여부 일치=1, 불일치=0		
	재정요인	재정자립도	(자체수입/자치단체 예산규모)×100(%)	KOSIS 국가통계 포털 e-지방 지표(2020)	
		1인당 지방세징수액	지방세징수실적/자치단체 인구수(백만원)		
		전년도 1인당 분야별 예산액	2019년 각 7개 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통) 일반회계 세출예산 총액/자치단체 인구수(백만원)		
	사회경제 요인	인구밀도	자치단체 인구수(명)/면적(km ²)	KOSIS 국가통계 포털 e-지방 지표(2020)	
시군 여부		시군=1, 자치구=0			

출처: 2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」 자료, 지방재정365 자료, 보건복지부 자료, 중앙선거관리위원회 및 국가통계포털 자료를 토대로 저자 구성.

IV. 분석결과

1. 기술통계

본 연구의 분석모형에 사용한 변수에 대한 기술통계결과는 다음 〈표 2〉와 같다. 종속변수인 2020년 지방정부의 분야별 1인당 예산액의 평균값은 가장 높은 분야부터 가장 낮은 분야 순서로 다음과 같이 나타났다: 사회복지분야 188만 2천원, 환경보호분야 47만 1천원, 문화 및 관광분야 46만 1천원, 수송 및 교통분야 35만 6천원, 공공질서 및 안전분야 26만 6천원, 보건분야 14만 3천원, 교육분야 6만 9천원. 한편 모든 분야에서 1인당 예산액의 최솟값과 최댓값은 상당한 편차를 보였으며, 특히 사회복지분야의 경우 최소 84만원(서울 서초구)에서 최대 346만 6천원(경북 영양군)

으로 나타나 7개 분야별 1인당 예산액 중 높은 편차를 나타내는 동시에 가장 높은 최솟값 및 최댓값을 나타냈다. 한편 사회복지분야 1인당 예산액 상위 10곳은 경남 의령군, 전북 진안군, 전남 구례군, 경북 영양군 등 수도권과 멀리 떨어진 지방의 군 지역이 차지하였으며, 이와 대조적으로 하위 10곳은 서울특별시 및 광역시의 자치구가 차지하였다.

수요요인 중 노인인구비율, 기초생활수급자비율의 평균값은 각각 22.2%, 4.4%로 나타났으며, 이 중 노인인구비율은 최소 8.2%(울산 북구)에서 최대 41.5%(경북 의성군)로 필요변수 중 가장 큰 편차를 나타냈다. 각 분야별 공공서비스에 대한 지역별 중요도 인식(10점 척도)의 경우, 보건분야 8.114, 공공질서 및 안전분야 8.010, 환경보호분야 7.89, 수송 및 교통분야 7.8, 사회복지분야 7.601, 교육분야 7.591, 문화 및 관광분야 7.436의 평균값을 나타내어 지역에서 보건분야와 공공질서 및 안전분야에 대해 중요하게 생각하고 있음을 확인할 수 있었다. 이처럼 보건 및 안전 분야에 대한 중요성이 높게 나타난 것에는 2019년 말부터 시작된 코로나 팬데믹(pandemic)의 영향이 있을 것으로 예상된다. 그런데 이들 분야에 대한 중요도 인식과 대조적으로 해당 분야의 1인당 예산액은 7개 분야 중 각각 5위(공공질서 및 안전분야), 6위(보건분야)로 하위권에 해당하는 것으로 나타나 중요도 인식과 지방정부의 예산결정 사이에 괴리가 존재함을 예상할 수 있다. 특히 공공질서 및 안전분야에 재난방재민방위가 포함되며, 여기에 코로나 대응 예산이 포함된다는 점에서 지역의 수요에 대해 지방정부가 충분히 반응하지 않고 있을 가능성이 존재한다. 한편 제7회 지방선거 투표율의 평균은 64.5%이며, 최소 51.6%(인천 미추홀구)에서 최대 82.7%(전북 장수군)로 나타났다.

수요 외 요인 중 재정요인에 속하는 재정자립도의 평균은 20.012로 나타났으며, 최소 6.11(경북 영양군)에서 최대 66.26(경기 화성시)으로 지역별로 매우 큰 편차를 보였다. 재정자립도 상위 10곳은 수도권에 속하며, 하위 10곳은 경북, 전남, 전북 등 수도권과 멀리 떨어진 지방의 군 지역이 차지하여 사회복지분야 예산액의 분포와 반대로 나타났음을 확인할 수 있다. 1인당 지방세징수액은 평균 55만 7천원이며, 최소 13만 5천원(부산 북구)에서 273만원(경기 이천시)의 분포를 나타냈다. 자치구의 경우 1인당 지방세징수액이 대체로 낮게 나타났는데, 구 지역에서 1인당 지방세징수액이 낮게 나타난 이유는 구의 지방세 징수항목이 시 및 군 지역과 상이하기 때문인 것으로 보인다. 지방정부의 전년도(2019년) 분야별 1인당 예산액은 2020년 분야별 1인당 예산액과 유사한 경향을 나타냈다. 구체적으로 공공질서 및 안전분야 17만 6천원, 교육분야 7만원, 문화 및 관광분야 46만 6천원, 환경보호분야 45만 6천원, 사회복지분야 149만 8천원, 보건분야 12만 3천원, 수송 및 교통분야 37만 4천원으로 2019년도 2020년과 마찬가지로 사회복지분야의 1인당 예산액이 가장 높았다. 이 때 사회복지분야의 1인당 예산액은 최소 66만 1천원(서울 서초구)에서 최대 526만 3천원(충북 음성군)의 분포를 나타냈다. 전년도에 비해 평균값이 증가한 분야는 공공질서 및 안전, 환경보호, 사회복지, 보건분야로 이 중 사회복지분야의 증가액이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 지방자치 실시 이후 지방정부의 사회복지 관련 예산 및 지출이 지속적으로 증가하는 등 사회복지분야의 중요성에 대한 인식이 커졌음을 보여주는 것으로 해석할 수 있으며, 이러한 인식은 2020년 지자체 총예산 중 사회복지예산이 38.2%를 차지하는 데에서도 확인할 수 있다(행정안전부). 한편 공공질서 및 안전, 사회복지, 보건분야는 2019년에 비해 2020년 1인당 예산액의 최솟값과 최댓값 사

이의 편차가 감소한 것으로 나타났다.

사회경제요인인 인구밀도는 평균 3847.6명/㎢으로 나타났으며, 최소 19.3명/㎢(강원 인제군)에서 최대 26097.8명/㎢(서울 양천구)로 나타났다. 인구밀도가 낮은 지역은 재정자립도와 유사하게 경북, 전북, 경남 등 수도권과 멀리 떨어진 지역이 대부분 속해있으며, 인구밀도가 높은 지역은 수도권 및 광역시가 차지하였다. 특히 인구밀도 상위 10개 지역이 모두 서울특별시 자치구로 나타나 우리나라 인구의 수도권 집중 현상을 확인할 수 있었다.

〈표 2〉 기술통계결과

구분		변수	평균	표준편차	최소값	최대값	
종속변수		1인당 공공질서 및 안전분야 예산액	0.266	0.316	0.003	1.648	
		1인당 교육분야 예산액	0.069	0.068	0 ¹⁵⁾	0.733	
		1인당 문화 및 관광분야 예산액	0.461	0.481	0.020	2.372	
		1인당 환경보호분야 예산액	0.471	0.449	0.053	3.015	
		1인당 사회복지분야 예산액	1.882	0.612	0.840	3.466	
		1인당 보건분야 예산액	0.143	0.107	0.041	0.606	
		1인당 수송 및 교통분야 예산액	0.356	0.316	0.020	2.571	
독립변수	필요	노인인구비율	22.2	8.4	8.2	41.5	
		기초생활수급자비율	4.4	1.6	1.2	9.8	
	수요요인	선호	공공질서 및 안전분야 중요도 인식	8.010	0.316	7.250	8.900
			교육분야 중요도 인식	7.591	0.309	6.143	8.462
			문화 및 관광분야 중요도 인식	7.436	0.351	6.684	8.342
			환경보호분야 중요도 인식	7.89	0.296	7.071	8.807
			사회복지분야 중요도 인식	7.601	0.298	6.643	8.667
			보건분야 중요도 인식	8.114	0.337	6.964	9.000
			수송 및 교통분야 중요도 인식	7.800	0.307	6.654	8.450
	참여	지방선거 투표율	64.5	7.8	51.6	82.7	
통제변수	정치요인	자치단체장-중앙정부 당적 일치	0.686	0.465	0	1	
		자치단체장-지방의회 당적 일치	0.721	0.449	0	1	
	재정요인	재정자립도	20.012	11.609	6.110	66.260	
		1인당 지방세징수액	0.557	0.316	0.135	2.730	
		전년도 1인당 공공질서 및 안전분야 예산액	0.176	0.286	0.003	2.140	
		전년도 1인당 교육분야 예산액	0.070	0.059	0	0.575	
		전년도 1인당 문화 및 관광분야 예산액	0.466	0.462	0.019	2.196	
		전년도 1인당 환경보호분야 예산액	0.456	0.449	0.046	2.458	
		전년도 1인당 사회복지분야 예산액	1.498	0.600	0.661	5.263	
		전년도 1인당 보건분야 예산액	0.123	0.104	0.035	0.650	
	전년도 1인당 수송 및 교통분야 예산액	0.374	0.303	0.015	1.920		
	사회경제요인	인구밀도	3847.6	6010.3	19.3	26097.8	
		시군 여부	0.324	0.470	0	1	

주: 변수의 측정은 표 1 참조. N = 전국 226개 기초자치단체

출처: 2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」 자료, 지방재정365 자료, 보건복지부 자료, 중앙선거관리위원회 및 국가통계포털 자료를 토대로 저자 구성.

15) 교육예산의 경우, 예산을 교육재정으로 따로 편성하여 일반 세출예산에 포함하지 않는 지방정부로 인해 최소값이 0으로 나타난다.

2. 수요요인이 예산결정에 미치는 영향

연구모형의 분석결과는 다음 <표 3>과 같으며, 전반적으로 지방정부의 분야별 1인당 예산액에 있어 일부 수요요인(투표율, 노인인구비율, 기초생활수급자비율)만 중요하게 작용하는 것을 확인할 수 있다. 구체적으로, 참여에 해당하는 지방선거 투표율은 공공질서 안전을 제외한 모든 분야에서 1인당 예산액에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 본 연구의 연구대상의 참여가 도구적 참여의 성격을 지니고 있거나, 적어도 지방정부가 이들 참여를 도구적 참여로 인식하고 있을 가능성을 보여준다. 참여는 동기에 따라 목적지향적이며 시민의 수요(demand)에 기초한 도구적 참여(instrumental participation)와 참여 자체에 의미를 둔 표현적 참여(expressive participation)로 구분될 수 있다(Lawrence, 1981). 즉, 도구적 참여는 시민이 정부 정책에 영향을 미치고자 하는 수요에 기초하는데, 본 연구에서 지방정부가 지역의 투표율을 지역주민이 정부에 영향력을 행사하고자 하는 실질적 신호로 받아들여 이에 반응함으로써 투표율의 영향력이 높게 나타났을 가능성이 있다. 이처럼 높은 투표율을 주민들의 지방자치에 대한 높은 관심으로 해석할 때, 지방정부는 이에 부응하기 위해 보다 적극적인 지출활동을 보일 것으로 예상할 수 있다. 특히 재선을 고려하는 지자체장은 지역주민들의 수요를 의식하여 지출을 결정하게 되는데, 이 과정에서 투표율이 수요를 가장 잘 드러낸다고 판단할 경우 여러 수요 중 선호(투표)에 보다 민감하게 반응, 그에 따른 다양한 지출이 영향을 받게 될 가능성이 있다. 이는 투표율이 시와 자치구의 사회복지비지출의 결정요인이라는 연구결과(남궁근, 1994)와도 맥을 같이한다.

이와 대조적으로 수요요인 중 선호를 나타내는 주민의 중요도 인식은 모든 분야에서 1인당 예산액에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 필요에 속하는 변수는 일부 변수가 일부 분야에만 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 공공질서 및 안전분야에는 노인인구비율이 유의미한 정(+)의 영향을, 사회복지분야에는 노인인구비율과 기초생활수급자비율이 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈으며, 환경분야에는 기초생활수급자비율이 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 노인인구 및 기초생활수급자인구와 같은 지역의 기본적인 수요가 지방정부의 사회복지 예산지출의 결정요인이라는 연구결과와 방향성을 같이 하는 분석이라 할 수 있다(김병규 외, 2009; 임진영 외, 2018; 신현중·현승현, 2021). 그럼에도 불구하고 전반적으로 참여를 제외한 수요요인은 분야별 1인당 예산액에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 아직 우리나라 지방정부가 주민의 다양한 수요 중 투표와 일부 복지에 대한 니즈(가령, 법으로 보장된 기초생활수급자에 대한 사회복지 지출)에만 반응하고 있음을 암시하는 결과라 할 수 있다. 이처럼 투표라는 공식적 제도절차를 통한 참여만이 분야별 1인당 예산액에 유의미한 영향을 미친다는 분석 결과는 향후 지방정부의 반응성을 제고하기 위해 정책과정의 공식적 참여절차뿐만 아니라 다양한 참여절차를 확대할 필요성이 있음을 보여준다.

한편 수요 외 요인 중 재정요인인 전년도 분야별 1인당 예산액은 모든 공공서비스 분야에서 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 사회경제요인인 인구밀도는 사회복지분야에 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 중 전년도 1인당 예산액이 모든 분야에 영향

을 미치는 것은 우리나라 지방정부 예산결정에 있어 점증주의적 행태가 있음을 암시하는 결과로 해석할 수 있다. 즉, 점증주의 이론에서는 당해연도 예산의 규모와 내용을 결정하는 가장 중요한 요인으로 전년도 예산을 지목하는바(Wildavsky, 1964) 본 연구의 분석결과 역시 이러한 주장을 뒷받침하는 것으로 보인다. 이외에 재정요인을 측정된 재정자립도와 1인당 지방세징수액은 모두 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 유사하게 정치요인 중 자치단체장-중앙정부 당적 일치는 모든 분야에서 유의미하지 않았다. 다만 자치단체장-지방의회 당적 일치는 공공질서 및 안전분야에서 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 다중회귀 분석결과

분야별 1인당 예산액	(1) 공공질서 및 안전	(2) 교육	(3) 문화 및 관광	(4) 환경보호	(5) 사회복지	(6) 보건	(7) 수송 및 교통
노인인구비율	0.221* (0.004)	-0.052 (0.001)	0.005 (0.003)	0.086 (0.003)	0.302*** (0.004)	0.021 (0.001)	-0.028 (0.004)
기초생활수급자 비율	-0.097 (0.014)	-0.011 (0.003)	-0.032 (0.011)	-0.045* (0.011)	0.176*** (0.014)	0.017 (0.003)	-0.105 (0.013)
지역별 주민의 중요도 인식	0.022 (0.046)	-0.000 (0.010)	-0.041 (0.035)	0.002 (0.040)	0.027 (0.050)	-0.001 (0.008)	0.055 (0.043)
지방선거 투표율	0.090 (0.003)	0.195* (0.001)	0.110* (0.003)	0.187*** (0.003)	0.173*** (0.003)	0.200*** (0.001)	0.226** (0.003)
자치단체장-중앙정부 당적 일치	-0.011 (0.034)	0.016 (0.007)	0.036 (0.028)	-0.002 (0.027)	0.048 (0.034)	-0.030 (0.007)	-0.060 (0.032)
자치단체장-지방의회 당적 일치	0.140** (0.033)	0.312 (0.007)	-0.046 (0.027)	0.045 (0.027)	-0.015 (0.033)	-0.006 (0.007)	0.032 (0.031)
재정자립도	-0.001 (0.002)	-0.061 (0.001)	-0.054 (0.002)	-0.093 (0.002)	-0.077 (0.002)	-0.052 (4.92e-04)	-0.165 (0.002)
1인당 지방세 징수액	-0.000 (0.071)	-0.010 (0.015)	-0.024 (0.042)	0.050 (0.058)	0.057 (0.074)	0.040 (0.014)	0.107 (0.073)
전년도 1인당 예산액	0.508*** (0.060)	0.728*** (0.054)	0.828*** (0.042)	0.701*** (0.040)	0.290*** (0.041)	0.700*** (0.040)	0.598*** (0.063)
인구밀도	-0.059 (3.54e-06)	0.088 (7.44e-07)	-0.003 (2.92e-06)	-0.028 (2.85e-06)	-0.102** (3.57e-06)	-0.005 (6.98e-07)	-0.058 (3.33e-06)
시군 여부	-0.127 (0.046)	-0.083 (0.010)	-0.026 (0.039)	0.026 (0.038)	-0.059 (0.047)	-0.024 (0.009)	0.065 (0.043)
R2	0.617	0.639	0.888	0.878	0.898	0.872	0.669
adj R2	0.598	0.620	0.882	0.871	0.892	0.865	0.652
F값	31.380***	34.402***	154.437***	139.597***	170.621***	132.215***	39.245***

N = 226

주: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$; 표 내 값들은 표준화 회귀계수.

출처: 2020년 「한국 커뮤니티웰빙에 관한 설문조사」 자료, 지방재정365 자료, 보건복지부 자료, 중앙선거관리위원회 및 국가통계포털 자료를 토대로 저자 구성.

V. 결론

본 연구는 지방재정365, 보건복지부, 중앙선거관리위원회 및 국가통계포털 자료와 커뮤니티웰빙연구센터 2020년 설문조사 자료를 활용하여 수요요인 및 수요 외 요인이 지방정부의 공공서비스 분야별 예산편성에 미치는 영향을 확인하였으며, 특히 지방정부의 예산 결정에 있어서의 지역 수요의 영향력을 확인, 지방정부가 반응적인가에 대한 판단을 시도하였다. 분석결과, 지방정부 예산 결정에 일부 수요요인만이 작용하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 주민의 수요를 측정된 변수 중 필요변수인 노인인구비율은 공공질서 및 안전분야와 사회복지분야 예산에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤으며, 기초생활수급자비율은 사회복지분야와 환경분야 예산에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 주민의 선호를 측정된 지역주민의 공공서비스에 대한 중요도 인식 변수는 분석에 활용된 모든 지방정부 서비스 분야(공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 수송 및 교통)의 1인당 예산액에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이와 대조적으로 참여를 나타내는 지방선거 투표율은 공공질서 및 안전분야를 제외한 모든 분야에서 유의미한 정(+)의 영향을 나타냈다. 이러한 결과는 아직 우리나라 지방정부가 주민의 다양한 수요 중 일부 복지수요와 투표에만 반응하며, 주민이 실제로 중요하게 생각하는 점은 온전히 반영하지 못하고 있음을 암시하는 결과라 할 수 있다. 따라서 향후 바람직한 지방자치를 위해서는 지역주민에 대한 지방정부의 대응성을 높여야 할 필요가 있는바 정책에의 공식적인 참여제 마련이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

또한 본 연구의 분석결과는 장기적 관점에서 주민의 다양한 수요를 온전히 반영할 수 있도록 투표와 같은 공식적 참여절차 외에도 주민의 목소리를 반영할 수 있는 여러 형태의 참여통로를 확충할 필요성이 있음을 보여준다. 주민참여예산제도는 이러한 참여통로의 대표적인 예로 지방자치단체의 예산 과정에 주민이 직접 참여함으로써 주민의 수요를 반영하는, 대응성 있는 지방정부에 기여했다는 평가를 받는다. 또한 이 제도는 2011년 의무화된 이후 2018년 지방재정법 개정을 거쳐 그 범위 및 참여방법이 확대된 바 있는데, 여기서 향후 지방정부는 다양한 참여절차의 도입에서 그치는 것이 아니라 지속적인 관심과 실질적인 운영 및 개선을 통해 주민에 대한 반응성을 제고해야함을 알 수 있다. 한편 수요 외 요인 중 재정요인인 전년도 1인당 예산액이 모든 분야에서 유의미한 영향을 미친 것에서 예산과정의 경로의존성을 재확인할 수 있다.

본 연구는 지방정부의 각 공공서비스 분야 예산액에 대한 다양한 영향요인을 확인하는 한편 수요(demand)를 필요(needs)와 선호(preference), 참여(participation)로 세분화하고 지역주민의 실제 중요도 인식을 분석에 포함하였다. 이는 정책에 대한 시민들의 선호표출 수준의 대리변수로서 투표율을 활용한 선행연구(김연준 외, 2021)에서 더 나아가 지방정부의 예산정책이 주민의 실제 선호를 반영하는지에 대한 실증적인 분석을 시도했다는 점에서 의의가 있다. 즉, 본 연구는 지방정부의 예산이 주민의 실제 선호를 반영하였는지를 실증분석 함으로써 지방정부의 반응성을 예산을 기준으로 하여 심층적으로 분석한 데에 의의가 있는바 이러한 분석결과는 향후 지방자치의 발전을 위한 지방정부 정책의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 한편 분석결과, 수요요인 중 투표율

이라는 공식적 절차를 통한 참여만이 예산액에 유의미한 결과를 나타낸 점은 정치참여 수준이 높을수록 지방정부가 지역주민의 의사에 민감하게 반응한다는 Key-Lockard가정과 같은 맥락에서 이해될 수 있으며, 지역주민의 의사를 실질적으로 반영하기 위해 정책 과정에의 주민의 다양한 참여기제를 마련해야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 이는 최근 시행된 지방자치법 전부개정 법률과도 맥을 같이하는 결과로, 2022년 1월 13일 전면 시행된 지방자치법 전부개정 법률은 주민주권의 구현, 자치권의 확대, 중앙과 지방간의 협력관계 정립 등 다양한 목적을 지니고 있으나 가장 핵심은 주민자치회 등을 통한 정책결정 및 집행과정에서의 주민의 영향력 확대라 할 수 있다. 나아가 다양한 참여기제를 통해 지방정부가 주민의 니즈와 선호를 파악한 이후에는 지방정부가 실제 이들에 대응할 수 있는 권한과 역량이 필요할 것인바 이를 위한 제도적 변화도 수반될 필요가 있다. 이러한 점에서 지방자치법 개정 및 현재의 재정분권 추세는 바람직하나 사무와 기능의 이양에도 불구하고 이를 뒷받침할 재정이 열악할 경우 그 실효성이 저해될 우려가 있다. 따라서 지방정부가 실제로 주민의 다양한 수요에 반응할 수 있도록 재정구조 개혁을 통해 지방정부의 행정적 권한과 더불어 재정적 권한을 확보할 필요가 있다. 이는 민주주의 및 지방자치의 기본원리를 구현한 것으로, 지방자치 하에 지방정부의 주된 목적은 주민의 복리를 높이는 것을 최우선의 가치로 설정하고 주민들의 수요에 상응하는 공공재와 서비스를 공급하는 것이라는 점에서 본 연구결과는 향후 바람직한 지방분권 및 지방자치의 실질적 발전을 위한 정책적 시사점을 제시한다.

다만 본 연구는 분석자료로 2020년 단년도 설문자료를 활용한 한계가 있으므로 향후 분석의 시간적 범위를 확대, 시계열 자료를 활용하여 장기적 관점에서 변수 간 관계를 확인할 필요가 있다. 한편 본 연구의 분석결과는 주민의 수요가 지방정부의 예산에 제한적으로 반영됨을 보여주었다. 따라서 향후 기초자치단체의 예산구조를 분석하여 이러한 결과가 우리나라 지방정부의 예산이 주민 수요를 제한적으로 반영할 수밖에 없는 구조적 요인에 의한 것인지를 파악해볼 수 있을 것이다. 또한 향후 연구에서 본 연구에서 활용한 7개의 지출분야 구분 외에 상호 대비되는 분야의 유형 구분(예: 복지분야, 경제분야)을 활용하여 수요요인이 각 분야의 지출에 미치는 영향을 확인, 향후 지방정부가 보다 초점을 두어야 할 분야에 대한 기초 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 마지막으로 본 연구는 기초자치단체를 유형별로 구분하지는 않았으나 현실적으로 자치구와 시, 군 지역은 서로 다른 자연적·사회적 특성을 지닐 것으로 예상된다. 따라서 향후 지자체별 유형 구분을 통한 후속 연구의 필요성이 제기된다. 이러한 구분에 의한, 보다 세밀한 분석을 통해 수요요인과 수요 외 요인의 지역별 상이한 영향력이 확인될 경우 그와 같은 결과는 향후 지역별로 지방정부의 주민에 대한 상이한 대응방안을 모색하는 데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강신택. (2000). 「재무행정론: 예산과정을 중심으로」, 서울: 박영사.
 강윤호. (2003). 지방정부 재정지출의 특성. 「한국정책학회보」, 3(1): 151-176.

- 강제상·최준호·임성범. (2008). 공공조직 부패통제 전략에 관한 연구: 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(1).
- 강혜진 (2018). 지방정부 서비스에 대한 기대불일치가 주민들의 지역만족에 미치는 영향에 관한 연구: 정부신뢰의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 52(2): 67-99.
- 고명철. (2013). 공공서비스 만족도, 정부성과, 그리고 삶의 질 간 영향관계 분석: 상향확산식 접근을 토대로. 「한국행정학보」, 47(2): 1-30.
- 김병규·박성만·이곤수·조덕호. (2009). 지방정부의 환경변화와 사회복지지출: PCSE 모형을 이용한 경상북도 기초자치단체 분석. 「한국지방자치연구」, 11(3): 65-83.
- 김연준·주운현·홍근석. (2021). 지방자치단체 사회복지지출 영향요인 분석: 공간패널회귀분석을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 26(2): 123-151.
- 김왕식. (2005). 일선관료(street-level bureaucracy)의 대응성(responsiveness)연구: 미국 중앙노사 관계위원회 사례분석. 「한국행정학보」, 39(2): 287-304.
- 김재환·김태중. (2014). 아파트단지 외부공간의 옥외시설 중요도 분석- 입주민 선호도를 중심으로 -. 「부동산학보」, (58): 142-153.
- 김정훈. (2015). 재정분권의 이론과 실제의 괴리: 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점. 「재정학연구」, 8(3): 149-191.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-90.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-419.
- 김학만. (2009). 지방정부차원의 노인인구구조 변화와 노인복지예산의 대응성 분석을 위한 모형 개발. 「한국정책연구」, 9(3): 17-39.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 991-1014.
- 박순애·신가영. (2021). 인접 지방자치단체와의 공공서비스 격차가 주민만족도에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 33(4): 81-114.
- 소기홍. (2018). 반부패 정책 선호에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 일반인과 공직자간 비교를 중심으로. 「행정논총」, 56(1): 119-154.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 81-97.
- 신현기·우창빈. (2018). 대통령은 국민의 목소리에 어떻게 반응하나. 「한국사회와 행정연구」, 29(3): 1-24.
- 신현중·현승현. (2021). 사회복지 정책사업의 재정지출에 미치는 영향요인 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 25(4): 35-58.
- 오수현·강인성(2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지비와 경제개발비 중심으로. 「국가정책연구」, 27(2): 215-240.
- 이승중·김대욱·김윤지. (2021). 「지방자치론(제4판)」, 서울: 박영사.
- 이재호·편상훈. (2014). 지방정부 정책 수립을 위한 시민 의견 수렴 지표에 관한 연구. 「한국행정

- 논집」, 26(2): 217-241.
- 이지은·이승중·이혜림. (2020). 공공서비스 기대불일치가 정주의식에 미치는 영향: 시민참여의 매개효과를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 31(1): 7-37.
- 이혜윤·박순애. (2021). 적극행정을 장려하는 조직문화가 지방정부 공무원이 인식하는 지방정부 성과에 미치는 영향: 반응성의 매개효과와 권한부여와 관료적 형식주의의 조절효과를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 32(2): 1-36.
- 임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구: 경기도 기초 지방자치단체를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(3): 65-94.
- 장재성·최낙범. (2021). 절차적 정의와 행정대응성의 관계에 관한 연구: 일선 경찰관의 재량권을 중심으로. 「한국행정학보」, 55(4): 163-199.
- 전상경. (2012). 정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구. 「지방정부연구」, 16(1): 121-145.
- 정명은·이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1): 25-48.
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「지방정부연구」, 23(4): 221-245.
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. (2020). 「정책학원론(전면개정 초판)」, 서울: 대명문화사.
- 제갈돈. (2013). 지방정부 공공서비스에 대한 시민들의 기대, 성과 및 만족도의 관계. 「한국행정학보」, 47(1): 69-94.
- 최일진·남황우. (2017). 정부 간 관계 관점에서 본 지방자치단체의 사회복지보조사업비 지출 결정 요인에 관한 연구. 「공공사회연구」, 7: 157-192.
- 최태현. (2017). 민주적 행정의 반응성에 대한 민본사상의 이론적 함의. 「한국행정학보」, 51(1): 321-346.
- 황재희·신진원. (2020). 재정분권이 주민 생활만족도에 미치는 영향 -OECD 국가를 중심으로-. 「한국 지방자치학회보」, 32(4): 55-69.
- 황한찬·엄석진. (2019). 소셜미디어 활용을 통한 지방행정의 반응성 개선: 성남시의 트위터 활용 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 53(4): 243-273.
- Brazer, H. E. (1959). *City expenditures in the United States*. New York, NY: National Bureau of Economic Research
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1977). Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3): 255-273.
- Cutright, P. (1967). Inequality: A cross-national analysis. *American Sociological Review*, 32(4): 562-578.
- Dahl, R. A. (1967). *Pluralist democracy in the United States: Conflict and consent*. Chicago, IL: Rand McNally.
- Davies, J. S., & Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and

- resistance in six cities of Spain and the UK. *Environment and Planning A*, 49(7): 1517-1536.
- Dawson, R. E., & Robinson, J. A. (1963). Inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American states. *The Journal of Politics*, 25(2): 265-289.
- Dunn, D. (1997). *Politics and administration at the top: Lessons from down under*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University: University of Alabama Press.
- Fabricant, S. (1952). *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900*. New York, NY: National of Bureau of Economic Research.
- Hastings, A., Bailey, N., Bramley, G., & Gannon, M. (2017). Austerity urbanism in England: The 'regressive redistribution' of local government services and the impact on the poor and marginalised. *Environment and Planning A*, 49(9): 2007-2024.
- Howell, J. M., & Stamm, C. F. (1979). *Urban Fiscal Stress: A Comparative Analysis of 66 U.S. Cities*. Lexington Books.
- Kaim-Caudle, P. R. (1973). *Comparative social policy and social security: A ten-country study*. New York, NY: Dunellen.
- Key, V. O. (1956). *American state politics: An introduction*. New York, NY: Knopf.
- Kim, Y., & Warner, M. E. (2021). Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress. *Local Government Studies*, 47(2): 234-252.
- Kleinman, M., Eastall, R., & Roberts, E. (1990). What determines local authorities' capital expenditure on housing? An evaluation of various models. *Urban Studies*, 27(3): 401-419.
- Kotler, P., & Armstrong, G. (2015). *Principles of Marketing*. London: Pearson.
- Ladd, H. F., & Yinger, J. M. (1989). *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lawrence, D. G. (1981). Towards an attitudinal theory of political participation. *Polity*, 14(2): 332-346.
- Muller, T. (1976). Urban Growth and Decline. *Challenge*, 19(2): 10-13.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2): 313-334.
- Ostrom, C. W., & Marra, R. F. (1986). US defense spending and the Soviet estimate. *American Political Science Review*, 80(3): 819-842.
- Ostrom, E. (1975). The design of institutional arrangements and the responsiveness of the police, in L. Rieselbach(ed), *People vs. Government*, Bloomington, IN: Indiana University Press.

- Ostrom, E., Parks, R. B., Percy, S. L., & Whitaker, G. P. (1979). Evaluating police organization. *Public Productivity Review*, 3(3): 3-27.
- Pollio, A. (2016). Technologies of austerity urbanism: the “smart city” agenda in Italy (2011-2013). *Urban Geography*, 37(4): 514-534.
- Saltzstein, G. H. (1985). Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness. *Administration & Society*, 17(3): 283-306.
- Saltzstein, G. H. (1992). Bureaucratic responsiveness: Conceptual issues and current research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1): 63-88.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Warner, M. E., Aldag, A. M., & Kim, Y. (2021). Pragmatic municipalism: U.S. local government responses to fiscal stress. *Public Administration Review*, 81(3): 389-398.
- Wildavsky, A. B. (1964). *Politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, A. B., & Caiden, N. (1988). *The new politics of the budgetary process*. Glenview, IL: Scott, Foresman.

정영아(鄭英兒): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고 현재 동 대학원 행정학 박사과정을 수료하였다. 주요 연구 관심분야는 지방행정, 지방정부 서비스, 지방재정, 정부지출, 인구정책 등이다. 최근의 논문으로 “머무르고 싶은 지역이란? - 지방정부 서비스와 재정이 지역애착과 거주기간에 미치는 영향- (한국지방자치학회보, 2021)” 이 있다(angel02052@snu.ac.kr).

김윤지(金玗志): 2017년 미국 코넬대학교 (Cornell University)에서 도시계획학 박사학위를 취득하고 현재 서울대학교 행정대학원 부교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 지방정부 서비스, 지방재정, 지역개발, 커뮤니티웰빙 지표 등이다(yunjik@snu.ac.kr, www.yunjikim.com).

Abstract

Do local governments respond to local residents?: An analysis of Korean local government budgets, 2020

Jeong, Yeong Ah

Kim, Yunji

According to the theory of decentralization, local governments respond to local needs and preferences under a decentralized system, and this responsiveness is particularly noticeable in finance. However, recent studies in the United States and Europe suggest that local governments cannot respond to local needs and preferences due to structural barriers, such as political, financial, and socioeconomic pressures. The level of decentralization in Korea has been generally evaluated as low, but with the 2020 amendment to the Local Autonomy Act, attempts have been made to expand the influence of residents in the policymaking and implementation process. How much of local resident demands are reflected in the current budget decisions of local governments in Korea? And how do structural factors affect local government budgets?

This study used 2020 budget data of 226 local governments and 2020 national survey data of citizens to explore the impact of local demand on the per capita budget across seven service categories (public order and safety, education, culture and tourism, environmental protection, social welfare, health, transportation). Demand includes welfare needs (the ratio of the elderly population, the ratio of basic livelihood recipients), residents' perceived importance of each service category, and the level of participation (2018 local election turnout). Structural factors include political, fiscal, and socioeconomic variables.

Regression results show that the demand of local residents partially shapes local government budgets. Specifically, among the variables measuring resident demands, the elderly population ratio has a significant effect on the per capita budget of public order and safety (+) and the basic living recipient ratio has a significant effect on the social welfare sector (+) and the environmental sector (-). On the other hand, the turnout in local elections shows a significant (+) result in all areas excluding public order and safety. Local residents' perceived importance of public services did not have a significant effect across all service categories. On the other hand, the previous year's budget (fiscal factor) was found to have a significant (+) effect across all categories, showing path dependence of local budgets.

Our results imply that local governments in Korea are responsive only to voting and some welfare needs. Diverse forms of participation to communicate local demands and institutional changes that allow and equip local governments to respond to these demands are necessary for the development of Korea's local autonomy.

Key Words: local government, importance of public services, determinants of budget, demand factor, responsiveness