

# 지방자치단체의 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향 분석: 서울시를 중심으로\*

신 지 민\*\*

김 희 경\*\*\*

## 국문요약

본 연구는 복지지출 증가에 따른 재정악화 우려에 대해 총량적 복지지출의 양적 조정보다 사회투자형 복지지출을 통해 재정건전성을 제고할 수 있는지 서울시 자치구를 대상으로 사회투자형 복지지출과 재정건전성의 관계를 실증적으로 분석하고자 하였다. 구체적으로 서울시 자치구 결산자료의 사회복지 항목에서 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 노동, 청소년, 노인일자리 지원에 대한 지출을 세출결산액으로 나누어 사회투자형 복지지출 비율을 구하고 이것이 재정건전성을 설명하는 지표인 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 개선하는데 영향을 줄 것이라 가정하였다. 중심적인 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 사회투자형 복지지출비율은 통합재정수지비율을 증가시키며, 세부적으로 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성·청소년 지출이 유의미한 영향을 주었다. 둘째, 사회투자형 복지지출비율은 통합유동부채비율을 감소시키며 세부적으로 취약계층지원이 유의미한 영향을 미쳤다. 이러한 분석결과를 통해 지방자치단체의 복지지출이 재정건전성을 제고할 수 있도록 사회투자형 복지지출에 대한 관리가 중요함을 경험적으로 확인하였다.

주제어: 사회투자국가, 사회투자형 복지지출, 지방재정, 재정건전성, 패널분석

## I. 서론

복지지출은 노령, 질병, 재해, 실업 등과 같은 사회적 위험으로부터 개인을 보호하기 위해 사회가 제공하는 재정적 지원을 말한다. 이를 통해 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 사회적 욕구를 충족시킬 수 있다. 그러나 무분별한 복지지출의 확대는 국가재정에 부정적인 영향을 줄 것이라는 견해가 지배적이다. 복지지출의 양적 증대는 복지재정의 경직성을 높이고 경기침체가 계속되는 상황에서의 무리한 복지지출은 재정지출을 지속적으로 발생시켜 재정적자나 국가채무의 규모

\* 본 논문은 신지민의 2022년 서울대학교 행정대학원 석사학위논문을 수정·보완한 것이다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

가 커지게 되어 재정건전성이 악화된다는 것이다. 이러한 견해는 1970년대 오일쇼크 이후 복지국가 위기가 대두되면서 복지국가와 경제성장 관계에 관한 논의로 연결되었고 이는 재정건전성으로 연계되어 복지국가의 재정건전성을 위해서는 복지지출 감축이 필요하다는 주장이 확산되었다.

복지지출 증가에 따른 재정위기는 국가재정뿐만 아니라 지방재정에서도 나타나고 있다. 중앙정부의 사회복지사업 확대 흐름에 따라 지방정부의 자체 재원과 인력이 투입되면서 지방정부에 부담으로 작용하고 있으며(김경혜, 2015: 7), 초고령사회 및 1인 가구 증가 등 사회경제적 환경 변화에 따라 세수 감소와 새로운 재정수요 및 지출의 등장이 예고된다.

보편적 복지를 지향하는 북유럽국가들의 경우 높은 복지지출에도 불구하고 재정건전성은 다른 나라들보다 안정적인 이유로 사회투자지출의 규모가 제시된다. 전체적인 사회복지 시스템 내에서 사회투자정책은 복지와 성장을 동반하기 위한 핵심 전략으로 장기적 관점에서 재정의 지속가능성에 기여할 수 있다는 것이다(정의룡·임진영·양재진, 2012).

본 연구는 복지지출의 증가에 따른 재정 악화 우려에 대해 총량적 복지지출의 양적 조정보다 사회투자형 복지지출을 통해 재정건전성을 제고할 수 있는지 서울시를 대상으로 사회투자형 복지지출과 재정건전성의 관계를 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 통해 복지-성장의 선순환 구조를 만들어낼 수 있는 사회복지지출의 방향을 논의하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 사회투자형 복지에 대한 논의

자본주의 경제 성장을 바탕으로 늘어나는 복지수요를 충족하며 발전해나갔던 복지국가들은 1970년 오일쇼크 영향과 함께 위기를 맞이하게 되었다. 위기의 원인으로 복지국가의 발전이 부의 창출에 위기를 가져왔다는 주장이 제기되었다. 이는 복지정책이 노동자의 정치적, 사회적 보조에 의존하려는 경향을 심화시켜 근로의욕을 저하시키고 노동생산성을 떨어뜨리며 재원 마련을 위한 누진적 조세제도는 재정적 부담과 함께 투자위축을 가져와 자본의 경제활동을 위축시켜 실업률의 상승을 가져왔다는 것이다. 이에 따라 복지국가는 높은 인플레이션, 높은 실업률, 산업의 경쟁력 약화, 경기침체 등과 같은 경제적 어려움에 직면하게 되며 이는 복지국가의 재정위기와도 연관된다.

이러한 복지국가의 재정위기를 해결하기 위한 전략으로 등장한 신자유주의적 복지개혁은 사회복지지출의 감축, 사회복지공급에서의 내부시장 창출 및 민영화 등을 강조하였다. 그러나 신자유주의적 전략은 탈산업화, 여성 취업으로 인한 가족구조의 변화와 같은 새로운 사회적 위협에는 큰 효과를 나타내지 못했고 사회복지 정책의 투자적 성격을 강화하여 지속가능성을 제고해야 한다는 사회투자론이 등장하게 되었다.

Anthony Giddens(1998)은 “사회투자란 사회구성원의 노동시장 참여의 권리와 기회를 보장하기 위해 국가 차원에서 이루어지는 인적자본과 사회서비스에 대한 지출”이라고 정의하고 있으며, 사

회투자국가는 가능성의 재분배를 강조하며 포용으로서의 평등과 불평등의 배제를 주장한다. 여기서 포용은 사회의 모든 구성원이 가져야할 시민적·정치적 권리 및 의무이며, 이때 노동시장 접근과 교육은 기회와 참여의 핵심 기반이 된다. 즉 사회투자국가는 사회적 위험에 노출된 노동시장 외부자들, 예를 들면 여성, 아동, 노인, 청년, 비정규직, 실업자, 저숙련 노동자들에게 지식과 기술에 대한 접근 기회를 제공함으로써 이들이 경제적·사회적으로 통합되도록 지원하며 이를 통해 미래의 기회 평등을 달성하고자 한다. 그리고 돌봄에 대해 가족 내부의 문제로 치부하지 않고 적극적으로 개입하며 돌봄노동의 탈가족화와 탈성별화를 추구한다. 이러한 논의에 따라 복지를 소비적으로만 바라볼 것이 아니라 복지의 투자적 성격을 강조하고 노동시장에서 배제된 계층을 노동시장으로 포용하는 적극적 복지를 통해 복지와 성장의 선순환이 가능하다고 강조한다.

또한 사회투자의 가장 보편적인 논의는 사회경제적 변화에 따른 새로운 위기에 대한 대응이다. 복지가 갖는 투자적 성격, 생산적 성격을 강조하며 복지와 성장을 연결시킨다. 사회투자정책은 경제정책과 사회정책 간에 인정과 통합에 기초하며 전통적인 소득재분배를 통한 평등의 실현보다 사회적 위험에 적응 가능한 능력을 길러주는 기회적 재분배에 중점을 둔다.

이러한 논의를 바탕으로 둔 사회투자형 복지는 상대적으로 비활성화된 노동력, 즉 여성, 장애인, 장기실업자 등의 고용확대와 젠더 불평등 완화, 저소득 아동의 발달을 위하여 보다 적극적인 기회의 평등을 추구한다. 그리고 노령화에 대해 '무능력'으로 바라보는 것이 아니라 새로운 관점에서 노령인구 또한 사회경제 활동에 끌어들이 수 있도록 지원해야 한다고 주장한다. 또한 생애주기의 관점에서 개인의 계발을 지원하는 복지지출로 주로 구성되어 있다.

따라서 사회투자지출은 복지국가의 자원을 수동적인 소득 보전에서 적극적인 사회정책으로 전환해 지원하는 것을 의미한다. 즉 후기산업사회의 새로운 위험에 대응하기 위해 인적자본과 사회적 자본에 투자하여 시민들의 역량을 강화시켜 시장에서 발생하는 위험에 스스로 대처할 수 있도록 돕고, 시장으로부터 배제된 시민들에 대한 소득 이전보다는 활성화 정책을 통해 그들의 경제활동을 촉진하는 것이 사회투자전략의 궁극적인 목적이고 이를 위한 지원을 사회투자지출로 볼 수 있다(변영우, 2012: 337).

## 2. 지방자치단체의 재정건전성 논의: 재정건전성 개념 및 측정지표, 영향요인

### 1) 재정건전성의 개념 및 측정 지표

재정건전성에 대해 지방재정법 제 3조에서 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용해야 한다고 명시하고 있으며, 제55조에서는 재정분석을 시행하고 재정위기나 재정주의 등의 진단을 통해 이를 건전화하기 위한 내용을 담고 있다. 여기서 건전히 한다는 것은 지방자치단체가 채무불이행을 발생시키지 않으면서 재정을 지속적으로 운용하며, 궁극적으로 재정수지 균형을 달성하는 것으로 정의할 수 있다(신동필, 2017). 이러한 논의를 통해 지방재정의 건전성이란 소요되는 지방의 재정지출을 해당 지방의 재정력이 충당할 수 있는지를 나

타내는 것이라 볼 수 있다.

구체적으로 살펴보면 먼저, 지방정부 재정건전성은 지역의 수입과 지출의 실질적인 균형을 유지할 수 있는 지방정부의 능력으로, 지방정부가 조세기반으로부터 징수 할 수 있는 세입의 총량과 지출수요액의 관계를 통해 이해할 수 있다. 공공서비스를 제공하는데 있어 지방정부가 확보할 수 있는 수입과 서비스 지출비용이 균형을 이룬다면 도시의 재정이 건전하다고 판단하는 것이다. 반면 지방정부가 징수할 수 있는 수입에 비해 비용 지출이 커 적자가 발생한다면 건전한 재정상태로부터 벗어났다고 볼 수 있다.

다음으로 재정건전성은 지방정부가 부채상환을 비롯한 재정 의무를 이행할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다(Bahl and Duncombe, 1993). 현실적으로 재원은 동원에 한계가 있고 중앙정부의 통제, 경직성 등 많은 제약이 따르기 때문에 세입·세출의 균형은 이루기 쉽지 않다. 이때 재원이 부족한 경우 부채를 통해 재원을 마련할 수 있으며 일시적으로 수입과 지출 간 불균형이 발생하더라도 부채를 적기에 상환할 수 있다면 재정건전성은 유지된다고 주장하였다. 이와 관련하여 허명순(2011)은 재정건전성은 정부가 수입증대를 통해 공공서비스를 제공하면서 단·장기적인 관점에서 채무를 변제할 수 있는 능력이라고 정의하며 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 필요한 비용을 큰 어려움 없이 지불할 수 있다면 건전한 재정상태를 유지한다고 보았다.

또한 정부가 재정의 지속가능성을 확보할 수 있다면 재정건전성은 충족된다고 볼 수 있다. 재정 지속가능성은 수입과 지출의 균형, 부채와 같은 전통적인 방식으로는 확보할 수 없으며 가시적인 부채 외 미래의 불확실성에 대응할 수 있어야 유지할 수 있다는 것이다(Chapman, 2008).

종합하면 지방정부의 재정건전성은 지방정부가 지역의 수입과 지출의 균형을 잘 유지하고 부채를 감당할 수 있으며 미래의 불확실성에 대응하며 재정의 균형을 유지할 수 있을 때 확보되며 재정건전성이 양호하다면 재정의 지속가능성이 높다고 볼 수 있다.

이러한 지방자치단체의 재정건전성을 평가하는 방법으로 행정자치부의 지방재정분석제도가 활용되고 있다. 지방재정분석은 지방재정의 자율성과 책임성을 균형 있게 조화시켜주는 제도적 장치의 필요성에 의해 이뤄지고 있으며, 재정의 건전성, 효율성, 계획성, 투명성 등을 분석하고 있다(한국지방행정연구원, 2021). 또한 지방재정분석에서 재정건전성을 측정하는 지표는 통합재정수지비율, 관리채무비율, 통합유동부채비율, 공기업부채비율로 구성되어 있으며 구체적인 측정지표별 산식은 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 재정건전성 측정지표 및 측정산식

분석지표	산식	대상회계	속성
통합재정수지비율	$\frac{\text{통합재정수지}}{\text{통합재정규모}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> <li>통합재정수지=통합재정수입-통합재정지출</li> <li>통합재정규모=지출(경상지출+자본지출)+순용자(용자지출-용자회수)</li> </ul>	통합회계	▲
관리채무비율	$\frac{\text{지방채무잔액(BLT지급잔액포함)}}{\text{당해세입결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> <li>지방채무잔액을 당해 지방채 발행 총액한도제 산정 시 적용하는 지방채무잔액 적용</li> <li>지방채무잔액=지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무 이행책임액+BLT지급잔액</li> <li>BLT 지급잔액=준공후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액</li> </ul>	통합회계	▼
통합유동부채비율	$\frac{\text{유동부채}}{\text{유동자산}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> <li>통합부채 현황보고서의 유동부채, 유동자산 항목</li> </ul>	통합회계 공사공단 출자출연기관	▼
공기업부채비율	$\frac{\text{부채총액}}{\text{자기자본}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> <li>지방공기업 재정상태표 상의 자본, 부채</li> <li>지방공기업은 직영기업, 공사, 공단 포함</li> </ul>	공기업회계	▼

자료: 한국지방행정연구원(2021)

## 2) 재정건전성의 영향요인

지방자치단체의 재정건전성에 영향을 미치는 요인들이 다양하게 제시되고 있는데, 이를 크게 나누면 사회·경제적 요인과 정치·행정적 요인으로 살펴볼 수 있다. 먼저 사회·경제적 요인은 지역사회를 구성하는 주민과 기업의 인구적 특성과 소득, 자산, 그 외의 경제적 자원들을 포함할 수 있다. 이러한 요인들이 풍부할 때 과세기반이 충실하게 되고 이는 지방자치단체의 재원확보 능력을 향상시킨다. 또한 지역경제의 성장은 지역의 생산 증대를 가져와 주민의 소득을 증대시켜 담세 능력을 향상시킨다. 반면 지역경제 침체는 지방세 수입 감소와 함께 실업자를 유발하여 지방정부의 지출수요를 늘려 재정건전성에 악영향을 미치게 된다. 관련 선행연구로 윤석완(2010)은 인구 및 고령화와 재정수지의 관계에 대해 인구가 증가할 때 지방세 수입은 체증적으로 증가하나 고령 인구의 증가는 지방세 수입을 감소시키며, 재정지출의 경우 인구 및 고령인구의 증가 모두 지출수준을 증가시켜 재정지출과 지방세 수입의 차는 악화된다고 분석하였다. 또한 배인명(2013)은 지방자치단체의 유형, 재정력, 인구변수가 재정건전성에 미치는 영향에 대해 지방자치단체의 유형에 따라 재정건전성 지표에 차이가 나타나며 인구변수는 채무상환비율, 예산대비부채비율과 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

다음으로 정치·행정적 요인으로는 지방 관료들의 독점적 지대를 추구하는 경향(rent-seeking activities)을 들 수 있다. 공공선택론적 관점에서 지방정부는 중앙정부에 비해 지역 엘리트 집단에

의해 쉽게 장악될 수 있기 때문에 지방정부의 구성원인 공무원의 지대 추구적 가치관이나 태도는 비효율적인 재정운영으로 이어져 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 지방재정 활동이 지역 특수계층에 연계되어 지대추구의 장으로 운영될 경우 지역사회의 산업이나 지역 경제활동 전반에 부정적 영향을 줌으로써 지방재정적자의 경향을 심화시킬 수 있다(우명동, 2012). 그리고 자치단체장이 표를 의식하여 선심성, 전시성 재정을 집행하거나 재정 여건을 감안하지 않고 대형사업을 추진하는 경우 효율성 저하와 함께 재정건전성에 영향을 미치게 된다(신동필, 2017). 또한 정부 간 재정관계에서도 지방재정 건전성은 영향을 받는다. 2005년 분권교부세를 시행하면서부터 중앙정부에서 부담해오던 주요 복지서비스 지출을 지방으로 이양하고 분권 교부세를 일정한 원칙에 따라 교부하고 있는데 이는 늘어나는 복지수요에 턱없이 부족한 경우가 많다. 같은 맥락으로 국가보조금의 경우도 지방의 세출이 늘어나는 측면이 있어 지방재정 악화에 영향을 미치고 있다. 이에 대해 허명순(2013)은 지방자치단체의 의존 재원이 증가함에 따라 재정수지가 개선되었으나 사회복지기능의 지방이양에 따른 지방비 증가와 재정여건을 감안하지 않은 경쟁적 투자지출은 재정건전성을 악화시킨다고 분석하였다.

두 가지 요인을 종합적으로 살펴본 이성근 외(2016)는 기초지방자치단체인 시와 군을 대상으로 세출 부문의 보조금 비율, 복지비 비율, 인건비 비율과 세입 부문의 재정자주도, 재정력 지수가 지방재정 건전성을 대표하는 예산 대비 채무 비율에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 분석 결과 지방자치단체의 재정 자율성 확보는 재정 건전화에 긍정적인 영향을 미치나 예산 대비 복지 비율의 증가는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 따라 지방자치단체의 세입 자율성을 확보하기 위한 세입 구조의 변화, 지방소비세율의 확대 등이 요구되며, 사회복지비의 지방비 매칭 재조정과 중앙정부와 지방정부 간 복지재정에 대한 합의 및 협력이 필요함을 제시하였다.

### 3. 사회복지 지출과 재정건전성의 관계에 대한 논의

증가된 복지수요의 결과물인 사회복지 지출에 대한 기존 연구들은 사회복지지출을 재정건전성을 악화시키는 주요 원인으로 꼽고 있다. 이는 총 복지지출의 확대가 경제 성장을 방해한다고 보는 것인데, 구체적으로 복지지출의 확대로 납세자의 근로 동기 약화, 사회보장으로 인한 개인저축 감소, 투자 의욕 저하로 성장과 고용에 부정적 영향을 미침으로써 재정수입과 재정건전성을 악화시키게 된다는 것이다. 그리고 정치인의 유인정책으로서 사회복지지출이 이용될 때 재정건전성이 악화된다는 연구도 있다. 이준구(1999)는 사회복지분야의 지출은 규모를 늘리기는 쉬워도 일단 증가된 것을 다시 예전 수준으로 줄이는 것은 어렵다는 특성을 제시하였다. 따라서 지속적으로 증가하는 재정적자의 주요 요인은 사회복지지출의 증가 때문이며 재정건전성에 부정적인 영향을 미친다고 보았다. 또한 중앙 및 지방정부와의 관계에서 사회복지 국고보조사업이 크게 확대되면서 이로 인해 지방비가 증가되어 지방재정을 악화시킨다는 결과가 다수 제시되었다(이상호, 2015; 이현정, 2019; 이성근 외, 2016). 김승연(2017)의 서울시 자치구를 대상으로 한 연구에서도 지방정부의 사회복지 지출 부담이 크게 증가하였고, 이로 인한 재정부담은 중앙정부보다 지방정부에서 더 빠

르게 증가하였음을 지적하였다.

이러한 논의들과 달리 총량적 사회복지 지출이 지방재정에 미치는 영향이 없다는 연구결과도 존재하는데, Wilensky(2006)은 OECD 국가 중에서 지출이 큰 국가들과 적은 국가들의 총 부채율을 비교한 결과, 복지지출과 재정건전성 그리고 경제성장은 상관관계가 없다고 주장하였다.

이와 같은 총 복지지출과 재정건전성 간의 관계에 대한 논의와 다르게 복지지출의 내용에 따라서 재정건전성과의 관계를 논의한 연구들이 있다. 이는 사회투자형 복지지출을 통해 사회투자의 성장 효과를 강조하며, 이러한 효과를 통해 사회복지 지출이 재정건전성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 본다. 구체적으로 사회투자형 복지지출은 투자를 통한 인적자본의 양적·질적 향상을 통해 지방정부의 조세기반을 개선시키고, 기회의 재분배를 통해 취약계층 및 사회 위험에 대한 지출을 완화시킬 수 있는 점, 사회투자를 통해 마련된 사회적 안전망은 사회적 위험에 대처하고 미래의 불확실성에 대응하는 것 등을 통해 재정건전성을 유지할 수 있다는 것이다.

이를 설명하는 선행연구로 김운태(2010)는 사회투자전략이 시행되었던 국가 중에서 노동의 이동성과 사회투자를 강조하는 국가들의 경우 높은 고용률과 낮은 빈곤율을 보이고 있음을 확인하였다. 그리고 정의룡 외(2012)는 OECD 국가를 대상으로 복지 프로그램을 구분하여 복지지출과 재정수지 간 관계를 분석한 결과 총 복지지출은 재정건전성에 부의 영향을 미치지만, 사회투자형 복지지출은 재정건전성에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 변영우(2012)는 소득보장지출과 사회투자지출의 효과를 분석하였는데 연구결과에 따르면 소득보장지출은 소득분배에는 긍정적이거나 경제성과에는 부정적이지만, 사회투자지출은 소득분배와 경제성과에 모두 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 김경혜(2015)는 사회투자전략을 통해 경제 및 재정지표가 우수한 복지 국가들의 경우 지속가능한 복지를 위해 사회투자 측면에서 적극적 노동정책, 여성 정책 등을 강조함을 확인하였다.

본 연구는 이러한 논의를 토대로 지방재정의 건전성 악화에 대한 우려가 강조되고 있는 상황에서 사회복지지출의 구성 및 사회투자형 복지지출을 통해 지속 가능한 복지-성장의 선순환 구조를 만들어낼 수 있는지 지방정부 단위의 실증적 연구가 필요하다고 보았다. 이에 구체적으로 사회투자형 복지지출 비율이 증가하면 지방자치단체의 재정건전성을 나타내는 통합재정수지비율이 높아지고 통합유동부채비율은 감소할 것이라 가정하였다.

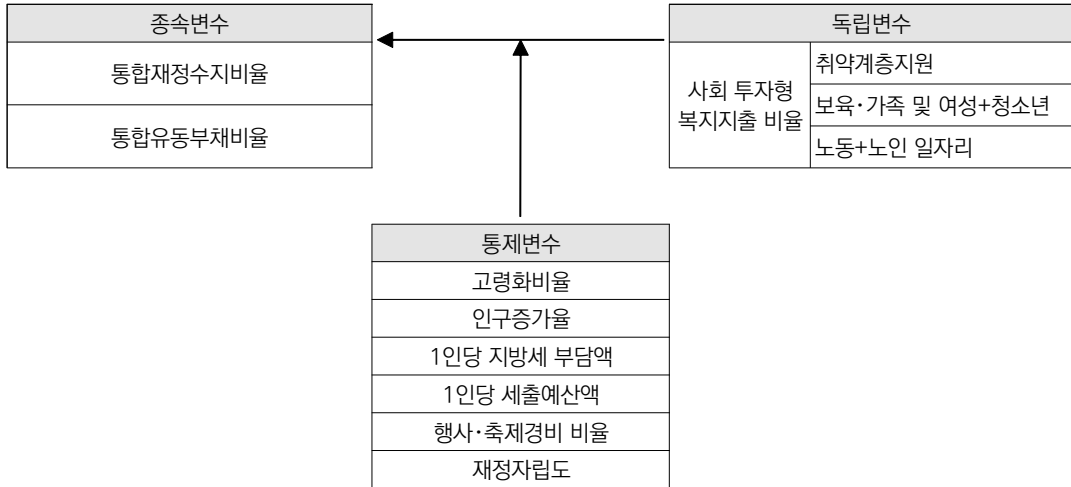
### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석 대상 및 분석변수

본 연구는 기초자치단체의 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하여 그 관계를 파악하기 위해 서울시 자치구를 대상으로 분석하고자 하였다. 본 연구의 분석모형은 <그림 1>과 같이, 먼저 종속변수인 재정건전성은 한국지방행정연구원에서 시행한 지방자치

단체 재정분석에서 재정건전성 항목을 참고하여 지역의 수입과 지출의 실질적 균형을 유지할 수 있는지 살펴보기 위한 통합재정수지비율과 유동성 위험을 보여주는 통합유동부채비율로 구성하였다. 관리채무비율의 경우 자치구 단위에서는 채무를 통한 재원마련이 원활하지 않아 본 연구에서 제외하였다.

〈그림 1〉 분석모형



독립변수인 사회투자형 복지지출은 사회투자국가에 기반하고 있으며 총 복지지출 중에서 투자적, 생산적 성격을 강조하는 복지지출로 구성되어 있다. 정의룡 외(2012)의 연구에서는 사회투자형 복지지출을 OECD 사회복지지출 데이터를 바탕으로 근로가정지원(현금)과 사회서비스, 적극적 노동시장정책 등을 분류하여 구성하였는데 이는 국가 단위에서 가능한 분석방법이다. 지방자치단체를 대상으로 연구한 박기묵(2018)의 경우, 사회투자형 복지지출에서 차용한 생산적 복지지출에 대해 여성복지정책, 아동 및 청소년 정책과 관련된 지방자치단체의 복지지출의 합으로 설명하였다. 본 연구에서는 생산적 복지지출의 항목에 적극적 노동시장 정책인 복지지출의 노동항목과 노인 일자리 지원 지출을 포함하여 사회복지형 투자지출을 구성하였다. 구체적으로 본 연구의 사회투자형 복지지출은 취약계층지원, 보육·가족 및 여성·청소년, 노동 및 노인 일자리로 크게 구성하였다.<sup>1)</sup>

또한 분석의 정확도를 높이기 위해 복지지출을 제외하고 지방재정 건전성에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하였다. 본 연구의 통제변수를 살펴보면, 먼저 인구학적 요인으로 지역의 전년

1) 사회복지 항목별 세부사업을 살펴보면, 취약계층지원은 장애인 활동지원과 지역사회 서비스 투자사업, 자활근로사업, 푸드뱅크/마켓 운영 지출로 구성된다. 보육·가족 및 여성 항목에서는 영유아 보육 지원이 가장 크며 양성평등, 여성센터 운영과 다문화 가족 지원을 포함하고 있다. 청소년과 관련된 사업으로는 청소년 독서실 및 야간공부방 운영, 청소년 문화사업, 대안학교 지원, 청소년 보호 등이 있다. 노동항목에서는 공공근로사업에 가장 큰 지출을 하고 있으며 일자리센터 운영, 사회적 기업 육성 및 지원, 지역경제 육성 지원 등이 포함된다. 그리고 노인 일자리는 어르신 일자리 및 사회활동 지원사업 명목으로 구성되었다.



대비 인구증가율에 대해 통제한다. 인구의 증가는 세수기반의 성장을 의미하는 동시에 공공서비스 수요 증가에 따른 지출도 작용하기 때문에 재정건전성에 영향을 미치는 요인이다. 또한 고령화가 심화될 경우 경제가능 인구의 감소로 세수기반이 취약해지고 노령인구에 대한 복지 수요가 증가하여 재정에 부담이 되기 때문에 고령화비율을 통제하였다. 사회경제적 요인으로 1인당 지방세 부담액과 1인당 세출예산액을 통제하였다. 각각 지방재정의 수입과 지출에 관여하여 재정건전성에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 마지막으로 재정적 요인인 행사·축제성 경비와 재정자립도를 통제변수로 정하였다. 행사·축제성 경비는 지자체간 과열 경쟁, 평가 시스템 미비로 소모적이고 낭비적인 지출로서 지적받고 있는 동시에 지역축제를 통한 수익창출, 고용확대 등의 긍정적 영향도 존재하여 살펴볼 필요가 있다. 재정자립도는 일반회계의 세입 중 자체수입이 차지하는 비율을 의미하는 것으로 지방자치단체의 재정력과 연관되며 재정력이 높을수록 재정건전성이 개선된다.

〈표 2〉는 본 연구의 분석변수와 변수별 측정을 설명한 것으로, 종속변수인 재정건전성, 독립변수인 사회투자형 복지지출비율, 통제변수인 인구학적 요인, 사회경제적 요인, 재정적 요인에 대해 변수별 구체적 측정방식을 제시하였다.

〈표 2〉 변수와 변수의 측정

변수		변수의 측정
종속변수		
재정건전성	통합재정수지비율	$\frac{\text{통합재정수지}}{\text{통합재정규모}} \times 100(\%)$
	통합유동부채비율	$\frac{\text{유동부채}}{\text{유동자산}} \times 100(\%)$
독립변수		
사회투자형 복지지출비율		$\frac{\{\text{사회복지항목(취약계층지원)}\}}{\text{세출결산액}} \times 100$
		$\frac{\{\text{사회복지항목(보육+가족 및 여성+청소년)}\}}{\text{세출결산액}} \times 100$
		$\frac{\{\text{사회복지항목(노동+노인 일자리)}\}}{\text{세출결산액}} \times 100$
통제변수		
인구학적 요인	고령화 비율	$\frac{\text{자치구내65세이상인구}}{\text{주민등록인구수}} \times 100(\%)$
	인구 증가율	$\frac{\text{전년대비인구증가수}}{\text{전년도주민등록인구수}} \times 100(\%)$
사회경제적 요인	1인당 지방세 부담액	$\frac{\text{지방세액}}{\text{주민등록인구수}}$ (단위: 십만원)
	1인당 세출 예산액	$\frac{\text{자치단체예산규모}}{\text{주민등록인구수}}$ (단위: 십만원)
재정적 요인	행사·축제경비 비율	$\frac{\text{행사축제경비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$
	재정자립도	$\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)}}{\text{일반회계예산액}} \times 100(\%)$

## 2. 분석자료 및 분석방법

본 연구에서 활용한 분석자료는 먼저 재정건전성의 경우 한국지방행정연구원(2021)의 지방자치단체 재정분석 통계자료를 활용하여 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 측정하였다. 그리고 사회투자형 복지는 지방재정 365에 공시된 서울시 자치구 결산자료를 활용하였으며, 구체적으로 사회복지 항목 중 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 노동 항목과 노인·청소년 항목에서 청소년과 노인일자리 관련 지출을 구분 및 포함하였고 이를 세출결산액으로 나누어 사회투자형 복지 지출 비율을 계산하였다. 또한 사회투자지출은 중장기적인 시각에서 그 효과가 나타나므로 3년의 시간지연(time lagged) 변수를 사용하였다. 끝으로 통제변수들은 국가통계포털과 지방재정 365에 고시된 데이터를 활용하였다.

본 연구는 복지 지출이 재정건전성에 미치는 영향을 분석하기 위해 서울시 25개 자치구의 재정건전성, 복지 지출과 관련한 횡단면 자료와 2011년부터 2020년까지의 시계열 자료를 결합하여 패널분석을 실시하였다. 다만, 사회투자형 복지 지출은 3년 시간지연 변수로 2008년부터 2017년까지의 250개 자료를 활용하였으며, 통합유동부채비율의 경우 2015년부터 자료가 존재하여 2020년까지의 6년간 자료 150개를 분석하였다. 통제변수 중 1인당 지방세 부담액과 1인당 세출예산액의 경우 정규분포에서 벗어나 비대칭적인 모습을 보여 이를 교정하기 위해 자연로그로 치환하였다. 그리고 단위근 검정(unit root test) 중 Levin, Lin & Chu의 t-ratio test와 IPS 검증방법을 시행한 결과, 노동과 노인일자리, 고령화비율 패널데이터에서 단위근이 존재하여 각각에 대해 1차 차분하여 분석에 활용하였다. 분석자료의 기초통계는 <표 3>과 같다.<sup>2)</sup>

〈표 3〉 변수별 기초통계

변수명		N	평균	표준편차	최대값	최소값
종속	통합재정수지비율	250	4.40	4.45	20.41	-8.61
	통합유동부채비율	150	6.76	3.13	17.73	0.27
독립	사회투자형 복지비중	250	25.09	6.79	42.42	10.58
통제	행사·축제 경비비율	250	0.5	0.27	2.05	0.07
	재정자립도	250	36.76	15.51	82.8	15.4
	고령화비율	250	13.37	2.48	20.6	8.1
	인구증가율	250	-0.65	1.08	5.36	-3.74
	1인당 지방세부담액	250	2.87	2.15	15.61	0.98
	1인당 세출예산액	250	11.91	4.79	35.95	5.07

2) Hausman Test와 Breusch-Pagan Test 결과, 일원 고정효과모형에 대해 GLS를 활용하여 일치추정량을 구하고자 한다. 마지막으로 통합재정수지비율의 경우 부채와 자산의 지속성 때문에 전년도 변수가 영향을 미칠 수 있어 시계열의 1차 자기상관성(AR(1))을 통제하였다.

## IV. 분석 결과

### 1. 서울시 자치구의 사회복지지출 및 재정 현황

서울시 자치구의 사회복지지출 현황을 살펴보면, <표 4>와 같이 총 사회복지지출 비율은 2016년에서 2017년 잠시 감소했으나 전체적으로는 꾸준히 증가하여 2020년 53%에 도달했다. 이러한 변화는 저출산 및 고령화, 양극화 등의 사회문제 대응과 어르신, 장애인의 소득기반 확충 및 저소득층 생계비 지원, 보편적 복지 확장 등과 같은 서울시 투자 방향과 일치한다고 볼 수 있다. 반면 서울시 자치구의 사회투자형 복지지출 비율은 2015년까지 빠르게 증가하다가 2020년에는 5.4% 감소하여 36.4%가 되었다. 이를 통해 총 사회복지지출에서 사회투자형 복지지출이 차지하는 비율이 꾸준히 증가하다가 2020년 크게 감소한 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 서울시 자치구 평균 사회복지 지출 비율 및 사회투자형 복지지출 비율 추이

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총 사회복지 지출 비율	38.8	40	44.6	48.6	51.5	51.4	49.7	51.1	52.7	53
사회투자형 복지 비율	24.6	27.9	32.2	35.1	41.5	39.6	38.4	39.4	41.8	36.4

자료: 지방재정 365(<https://lofin.mois.go.kr>)

다음으로 서울시 자치구의 평균 통합재정수지비율 추이는 <표 5>에서와 같이 2011년부터 2014년까지 비슷한 수준으로 유지되다가 2015년, 2016년에 크게 증가하였다. 그러나 이후 점차 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 서울시 자치구 평균 통합유동부채비율의 경우 2015년부터 2017년까지 감소하고 2020년에는 전년도에 비해 크게 올라 두 지표를 종합해 봤을 때 최근 재정건전성이 악화되고 있다고 유추할 수 있다. 서울시 자치구의 평균 재정자립도는 점차 감소하여 2011년 당시 47.7%에서 2020년 28.4%까지 떨어지며 자치구의 재정력 또한 감소하고 있음을 보여준다.

〈표 5〉 서울시 자치구 평균 재정 추이

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
통합재정수지비율	2.09	1.54	1.7	2.56	6.73	8.12	6.44	6.46	4.57	3.76
통합유동부채비율	-	-	-	-	8.12	6.73	5.46	6.31	5.91	8.02
재정자립도	47.7	46	41.8	38.5	35.3	35.5	31.1	29.3	28.1	28.4

자료: 서울열린데이터광장(<https://data.seoul.go.kr>)

### 2. 사회투자형 복지지출이 통합재정수지비율에 미치는 영향 분석

서울시 자치구를 대상으로 사회투자형 복지지출이 통합재정수지비율에 미치는 영향에 대한 패널 회귀분석 결과, <표 6>에서와 같이 유의미한 양(+)의 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이러한 결

과는 서울시 자치구의 사회투자형 복지지출 비율이 증가할수록 통합재정수지비율이 증가하여 재정건전성을 제고함을 의미한다. 또한 통제변수 중에서 행사·축제 경비비율이 통합재정수지비율에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 행사·축제로 인한 수익 창출, 경기 활성화 등의 긍정적 영향이 소모성 지출에 의한 부정적인 영향보다 크다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 △고령화비율과 인구증가율이 통합재정수지비율에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나는데, 이는 인구증가율에 따른 세수기반 증대보다 고령화비율의 증가가 공공서비스 수요에 의한 지출인 통합재정수지비율에 부정적인 영향이 더 크음을 알 수 있다.

〈표 6〉 통합재정수지비율 패널 회귀분석 결과 1-사회투자형 복지지출 총액 분석

변수명		계수	표준오차
독립변수	사회투자형 복지지출 비율	0.204***	0.042
통제변수	행사·축제 경비비율	1.566*	1.165
	재정자립도	0.027	0.091
	△고령화비율	-6.747***	1.582
	인구증가율	-0.502**	0.242
	ln(1인당 지방세부담액)	5.401	3.659
	ln(1인당 세출예산액)	-0.529	4.603
	AR(1)	-0.112	0.068
상수		-11.096	8.483

R<sup>2</sup>: 0.47, Adjusted R<sup>2</sup>: 0.37

F-statistic: 4.735(0.000), Wald x<sup>2</sup>: 112.15(0.000)

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

다음 〈표 7〉은 구체적으로 독립변수인 사회투자형 복지지출을 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성·청소년, 노동·노인일자리 지출로 구분하여 각각 세부적인 지출항목이 통합재정수지비율에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 서울시 자치구의 취약계층지원 지출(모형 a)과 보육·가족 및 여성·청소년 지출(모형 b)은 통합재정수지비율에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 서울시의 다양한 취약계층지원 정책, 즉 지역사회 서비스를 통한 사회적 안전망 구축, 취약계층 대상의 근로 유인형 소득보장정책, 장애인 근로 지원정책 등을 통한 취약계층의 노동력 향상과 보육 지원, 여성의 경제활동을 지원하는 다양한 가족정책 등을 통해 여성의 노동력 공급 및 생산성 향상으로 자치구의 재원을 확보하는데 긍정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(김경혜, 2017). 그러나 노동·노인일자리의 경우 통합재정수지비율에 유의미한 변수가 아닌 것으로 나타났다. 이에 대해 노동 항목의 주요 지출 요인인 공공근로사업과 일자리센터, 창업 지원정책이 장기적이고 지속적인 노동창출과 세입 기반 마련에 기여할 수 있도록 사업의 내용 및 방향에 대한 고민이 필요하다. 윤형호 외(2010)는 공공근로, 지역일자리 사업은 운영상의 비효율성, 참여자들의 정책 의존성 등의 문제가 발생할 시 정책효과가 미비하며 참여자를 민간시장으로 유인하지 못하는 내재적 한계점이 있음을 제시하였다.

〈표 7〉 통합재정수지비율 패널 회귀분석 결과 2-사회투자형 복지지출 항목별 분석

변수명		모형a	모형b	모형c
독립변수	취약계층 지원	0.158(0.027)***		
	보육·가족 및 여성+청소년		0.22(0.063)***	
	△(노동+노인일자리)			-0.244(0.283)
통제변수	행사·축제 경비비율	2.407(1.099)**	2.992(1.229)**	2.225(1.266)*
	재정자립도	-0.034(0.086)	-0.143(0.096)	-0.083(0.099)
	△고령화비율	-5.935(1.517)***	-6.902(1.623)***	-8.595(1.706)***
	인구증가율	-0.412(0.234)*	-0.574(0.252)**	-0.719(0.263)***
	ln(1인당 지방세부담액)	6.894(3.478)**	8.185(3.777)**	7.89(4.005)*
	ln(1인당 세출예산액)	-0.145(4.409)	-2.857(4.777)	-4.722(5.011)
	AR(1)	-0.109(0.067)	-0.047(0.071)	-0.052(0.072)
	상수	-10.416(8.031)	-2.323(8.476)	-3.674(8.894)
Adjusted R <sup>2</sup>		0.401	0.329	0.274
Wald x <sup>2</sup>		137.386***	89.239***	68.954***

\* p&lt;0.1 \*\* p&lt;0.05, \*\*\* p&lt;0.01

### 3. 사회투자형 복지지출이 통합유동부채비율에 미치는 영향 분석

서울시 자치구를 대상으로 사회투자형 복지지출이 통합유동부채비율에 미치는 영향에 대한 패널 회귀분석 결과, 〈표 8〉과 같이 사회투자형 복지지출은 통합유동부채비율에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다.<sup>3)</sup> 이는 사회투자형 복지지출 비율이 증가할수록 통합유동부채비율이 감소하며 재정건전성 향상에 기여함을 의미한다. 그리고 통제변수 중에서 1인당 지방세 부담액과 1인당 세출예산액이 통합유동부채에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 통합유동부채비율 패널 회귀분석 결과 1-사회투자형 복지지출 총액 분석

변수명		계수	표준오차
독립변수	사회투자형 복지지출 비율	-0.089***	0.03
	행사·축제 경비비율	-0.771	0.522
통제변수	재정자립도	0.047	0.066
	△고령화비율	0.593	1.092
	인구증가율	-0.092	0.147
	ln(1인당 지방세부담액)	-8.711**	3.688
	ln(1인당 세출예산액)	9.703**	4.077
상수		21.493**	8.254

R<sup>2</sup>: 0.74, Adjusted R<sup>2</sup>: 0.67,  
F-statistic: 10.99(0.000) Wald x<sup>2</sup>: 26.87(0.000)

\* p&lt;0.1 \*\* p&lt;0.05, \*\*\* p&lt;0.01

통합재정수지비율 분석과 같이 〈표 9〉는 독립변수인 사회투자형 복지지출을 취약계층 지원, 보

3) 통합유동부채비율의 경우 기한이 1년 이내인 단기적인 변수이므로 통합재정수지비율과 달리 시계열 통제를 하지 않았다. 모형의 설명력은 67%로, 그리고 F통계 값과 Wald x<sup>2</sup>이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 회귀모형이 적합성이 있는 것으로 볼 수 있다.

육·가족, 여성·청소년, 노동·노인일자리 지출항목별로 통합유동부채비율에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 취약계층 지원 지출은 통합유동부채비율에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 보였으나, 보육·가족, 여성·청소년에 대한 지출과 노동·노인 일자리의 경우 통합유동부채 비율에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 두 지출이 장기적으로 자치구의 재정력을 증가시키거나 유동자산 형성에 기여하고 있지 않다는 것을 의미한다. 이에 대해 여성과 고령인구 대상 고용 서비스의 전문성이 제고되어야 한다는 지적이 있다. 고령인구 대상 직업훈련, 취업알선 서비스를 노인복지관에서 담당하고 있어 전문성에 한계가 있으며, 여성 고용의 경우 경력단절 여성, 청년 여성, 중·고령 여성 등 집단별 특성에 맞는 다양한 프로그램이 미비한 실정이다. 또한 여성가족 분야에서 가정양육수당, 영유아 및 누리과정 보육료 등 국가책임 영역에 해당하는 지출이 대부분으로 지방정부의 재정부담을 증가시키고 있다. 이는 국고보조사업의 불합리성을 개선해야 함을 시사한다(김경혜, 2015). 반면, 자활근로사업과 장애인 지원정책 등 취약계층 지원을 위한 지출은 사회적 통합을 이끌어 내어 기회의 접근을 제공함으로써 지역의 빈곤율을 낮추는데 기여하고 있다(여유진, 2021).

〈표 9〉 통합유동부채비율 패널 회귀분석 결과 2-사회투자형 복지지출 항목별 분석

변수명		모형a	모형b	모형c
독립변수	취약계층 지원	-0.065(0.023)***		
	보육·가족 및 여성·청소년		0.049(0.05)	
	△(노동+노인일자리)			0.071(0.149)
통제변수	행사·축제 경비비율	-0.883(0.574)	-0.782(0.648)	-0.634(0.616)
	재정자립도	0.088(0.063)	0.145(0.078)*	0.12(0.068)*
	△고령화비율	0.943(0.998)	0.888(1.031)	0.85(0.093)
	인구증가율	-0.109(0.147)	-0.149(0.148)	-0.132(0.152)
	ln(1인당 지방세부담액)	-10.232(3.638)***	-6.155(3.533)*	-5.5(3.531)
	ln(1인당 세출예산액)	10.609(3.971)***	8.351(3.976)**	8.104(4.01)**
상수		21.42(7.634)***	9.423	9.465
Adjusted R <sup>2</sup>		0.693	0.495	0.494
Wald x <sup>2</sup>		28.134***	20.882***	19.96***

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

## V. 결론

늘어나는 복지수요에 대한 지출증가가 지방재정을 악화시키는 주요 원인으로 지적되어 우려를 표하는 가운데, 비록 OECD 수준에 비하면 공공복지 지출 비율이 낮지만 빠른 증가 속도로 인해 재정의 지속가능성에 대한 우려가 제기되었다. 그러나 본 연구는 복지지출의 양적 확대에 의한 영향보다 복지지출의 구성과 내용에 따른 영향을 살펴보고자 하였다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 사회투자형 복지지출은 지방재정의 통합재정수지비율에 유의미한 양(+)<sup>1)</sup>의 영향을 미치는 요인으로 확인되었다. 즉 지방자치단체의 사회투자형 복지지출 비중이 높을수록 통합재정수지비율이 증가하며, 사회투자형 복지지출이 통합재정수지비율 측면에서 재정건전성에 긍정적인 영향을 나타낸다. 세부적으로 살펴보면 취약계층 지원과 보육·가족, 여성·청소년 복지지출은 통합재정수지비율에 유의미한 양(+)<sup>2)</sup>의 영향을 미치며 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 확인되었으나 노동·노인일자리 지출은 통합재정수지비율에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 둘째, 지방자치단체의 사회투자형 복지지출이 통합유동부채비율에 유의미한 음(-)<sup>3)</sup>의 영향을 미치는 요인으로 분석되었다. 이는 자치구의 사회투자형 복지지출 비중이 높을수록 통합유동부채비율이 감소하며, 사회투자형 복지지출이 통합유동부채비율 측면에서 재정건전성에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 세부적으로 취약계층 지원이 증가할수록 통합유동부채비율은 음(-)<sup>4)</sup>의 영향을 받지만, 보육·가족, 여성·청소년과 노동·노인일자리의 복지지출은 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 취약계층 지원은 통합재정수지와 통합유동부채 비율에 모두 유의미한 영향을 미치며 사회투자형 복지지출 중 취약계층 지원이 재정건전성에 가장 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그리고 보육·가족, 여성·청소년의 복지지출은 통합재정수지비율에는 양(+)<sup>5)</sup>의 영향을 미치지만 통합유동부채비율에는 유의미한 영향을 미치지 못하며, 노동 및 노인일자리 영역의 지출은 통합재정수지비율과 통합유동부채비율에 모두 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이에 대해 적극적인 노동시장 정책 영역에서 자치구 일자리센터, 일자리 관련 사회서비스 강화와 여성과 고령인구 대상 고용서비스에 대한 전문성 제고 등을 통해 재정에 지속적이고 장기적인 효과가 나타나도록 해야 함을 보여준다.

본 연구 결과는 소외계층을 경제시장에 참여하도록 독려하는 취약계층 보호와 영·유아기의 공공보육, 아동기와 청소년기의 교육 기회의 확대, 적극적 노동시장 정책을 통한 직업훈련, 돌봄노동의 탈가족화 같은 사회투자형 복지는 인적자본의 능력향상과 노동인구 증가를 통해 사회의 생산성을 증대시켜 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치고 이는 지방재정의 지속가능성과 연계됨에 따라 이러한 정책적 지원이 필요함을 지지한다. 또한 앞으로 복지지출의 규모가 아니라 복지 프로그램의 내용과 구성에 따른 지출에 초점을 맞춘 논의들이 지속적으로 필요함을 보여준다.

## 참고문헌

- 강병구. (2010). 국가 재정건전성의 현황과 개선방안. 「재정정책논집」, 12(3): 104-128, 한국재정정책학회.
- 김경혜. (2015). 지속가능한 복지를 위한 서울시 복지정책 개선방안. 「정책리포트」, (195): 1-22, 서울연구원
- 김승연. (2017). 서울시 자치구의 복지재정 실태분석과 정책제언. 「정책리포트」, (229): 1-22, 서울

## 연구원

- 김용하. (2012). 복지지출과 국가재정 지속가능성. 「한국재정학회 학술대회 논문집」, 12: 3-25, 한국재정학회
- 김윤태. (2010). 복지 담론과 사회투자의 다양성. 「사회와이론」, 241-270.
- 박기복. (2018). 매개 및 조절효과 방법론의 지방자치단체 복지지출에의 적용- 저출산 고령화를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 173-193.
- 변영우. (2012). 새로운 사회적 위험구조에 의한 OECD 국가의 사회지출구조 변화. 「한국사회복지학」, 64(4): 337-357.
- 신동필. (2017). 재정분권이 지방재정건전성에 미치는 영향 분석. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 179-204.
- 우명동. (2012). 지방재정 건전성 재론. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」, 1-28.
- 윤형호·송용택. (2010). 서울시 일자리창출 사업의 효율화를 위한 통합관리 방안. 「서울연구원 정책과제연구보고서」, 1-249.
- 이상호. (2015). 사회복지 지출과 지방재정. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 427-454
- 이성근·고수정·서준교. (2016). 지방재정의 건전성에 영향을 미치는요인에 관한 연구. 「지방정부연구」 19.4 pp.25-42: 25.
- 이준구. (1999). 「재정학」. 제2판. 서울: 다산출판사.
- 이현정. (2019). 중앙정부 재정부문 정책결정이 지방자치단체 재정에 미치는 영향에 관한 연구: 지방세 비과세·감면과 사회복지 국고보조사업을 중심으로. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 215-241.
- 정의룡·임진영·양재진. (2012). 복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지 지출을 중심으로. 「한국행정정보」, 46(3): 147-171, 서울: 한국행정학회.
- 지방재정법(시행 2022. 1. 13. 법률 제17893호)
- 한국지방행정연구원. (2012-2021). 각 연도 지방자치단체 재정분석 단체별보고서
- 허명순. (2011). 지방재정 건전성 분석지표. 16.1: 177-210. 서울: 한국지방재정학회
- 허명순. (2013). 지방자치단체의 재정수지 결정요인. 「한국지방재정논집」, 18.3: 91-118.
- 허원제. (2013). 복지지출 증대와 지방재정 악화의 인과관계 연구. 「정책연구 13-11」, 서울: 한국경제연구원
- Bahl, R. & W. Duncombe, 1993, "State and Local Debt Burdens in the 1980s: Study in Contrast", *Public Administration Review*, 53: 31-40
- Chapman, J. I. (2008). State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges: *Public Administration Review*, 68(1): 115-131.
- Giddens, Anthony(1998). "The Third Way: The Renewal of Social Democracy". Cambridge: Polity.
- Perkins, Daniel, Lucy Nelms, & Paul Smyth. (2004). Beyond neo-liberalism: The Social Investment State?. *Social Policy Working Paper, No.3. Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy*



Wilensky, Harold L. (2005). Tradeoffs in Public Finance: Comparing the Well-being of Big Spenders and Lean Spenders. *International Political Science Review* 27(4): 333-358

---

신지민(申智旻): 서울대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고(논문: 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향, 2022), 현재 한국여성정책연구원 연구인턴으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 국가재정 및 사회복지 등이다.(shinjm1018@kwdimail.re.kr)

김희경(金希暻): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정부규제기구 변화의 정치, 2009), 현재 한국여성정책연구원 부연구위원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 공공조직관리, 시민사회와 NGO, 여성정책 등이며, 주요 논문으로는 지방 성인지예산제도에 대한 공무원의 인식 연구(지방행정연구, 2018), 공사조직간 일가정 양립수준 및 영향요인 비교분석(한국행정연구, 2017), 여성NGO의 역할과 조직의 자율성 간의 관계 연구(여성연구, 2017) 등이 있다.(praise007@kwdimail.re.kr)

〈논문접수일: 2022. 11. 3 / 심사개시일: 2022. 11. 3 / 심사완료일: 2022. 11. 11〉

## Abstract

### A Study on the Impact of Social Investment Welfare Expenditure on Fiscal Soundness: Focusing on Seoul autonomous district

Shin, Jeemin  
Kim, Heekyung

This study empirically analyzes the relationship between expenditure and fiscal soundness, based on concerns about financial deterioration caused by increased welfare expenditure and the national-level prior research that the financial soundness can be improved through social investment-type welfare expenditure rather than quantitative adjustment of total welfare expenditure. This study assumed that social investment-type welfare expenditure has a positive effect on fiscal soundness. The investment-type welfare expenditure was calculated by dividing expenditures for childcare, family, women, labor, youth, and job support for the elderly in the social welfare category by the amount of expenditure for local government. The integrated fiscal balance ratio and the integrated current debt ratio were used as indicators of fiscal soundness. The results of this study are as follows. First, the social investment-type welfare expenditure ratio increase the integrated fiscal balance ratio, and in detail, support for the vulnerable, childcare, family, and women and youth had a significant effect. Second, the social investment-type welfare expenditure ratio decreased the integrated current debt ratio, and in detail, support for the vulnerable had a significant effect. In conclusion, this study suggests implications on welfare expenditure and fiscal soundness of local governments.

Key Words: social investment welfare expenditure, social investment state, local finance, fiscal soundness, panel analysis