

지방자치단체 재정압박이 사회복지지출에 미치는 영향: 비선형적 관계를 중심으로

백 지 선*
이 태 천**

국문요약

본 연구는 지방자치단체의 재정압박이 사회복지지출에 미치는 영향을 실증분석하는 것을 목적으로 한다. 인구구조의 변화와 경제성장의 둔화로 인한 재정압박에 직면한 지자체가 증가하고 있다. 그에 따라 달라질 수 있는 지방재정 의사결정에 주목해야 할 필요가 있다. 재정압박의 상황에서 지방자치단체는 불필요한 사업 지출을 삭감하거나 연기하는 등 지출 구조조정을 통해 재정위기를 극복하고자 노력하지만, 투표권을 가지고 있는 주민들의 생계에 직접적 영향을 미치고 의무지출이 포함되어 있는 사회복지분야의 경우에는 무조건적 지출 감축이 어려울 것으로 예상할 수 있다. 특히나 지방재정을 둘러싼 환경적 요소와 사회복지지출이 가진 성격을 고려했을 때, 재정압박과 사회복지지출 간 비선형적인 관계를 예상하여 분석하였다. 분석을 위해 2016년부터 2022년까지의 226개 기초자치단체의 사회복지지자체사업 지출현황을 이용하여 고정효과모형을 적용한 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 지방자치단체의 재정압박 수준과 사회복지지자체지출비율 간의 역 U자형 관계가 존재함을 확인하였다. 이러한 결과를 통해 재정압박의 상황에서 지방자치단체가 전략적인 의사결정을 하고 있음을 확인할 수 있으며, 연구를 통해 지자체의 재정건전성을 제고하는 데 기여할 수 있다.

주제어: 재정압박, 재정건전성, 지방자치단체, 사회복지지출, 통합재정수지비율

I. 서론

「지방재정법」 제3조에 따르면 지방자치단체는 건전한 재정 운용에 대한 의무를 가지는데, 이는 곧 공공서비스의 안정적이고 지속가능한 제공을 통해 지역 주민의 복리증진을 도모하는 지자체의 재정 운용 책임성과 연관된다고 볼 수 있다(허명순, 2011; 김상동·이성근, 2015; 유금록, 2023). 공공수요의 다변화, 저출산 및 고령화로 인한 인구구조의 변동, 저성장 기조의 장기화 및 불확실한 금융시장 등과 같은 지방자치단체를 둘러싼 다양한 환경의 변화가 재정 운용에도 영향을 주고 있다(이장욱·서정섭, 2022). 더불어 코로나19 팬데믹을 겪으면서 재정의 투입이 적극적으로 이루어

* 제1저자

** 교신저자

짐에 따라 지방재정의 환경변화는 더욱 가속화되어 이는 지역경제에도 막대한 영향력으로 작용해 지자체 재정여력의 소진을 가져오게 되었다(김우철, 2022). 이러한 재정압박의 상황에서 지방자치단체는 지출축소에 대한 압력을 받게 되는데, 이때 공공서비스 공급을 통한 '지출수요의 충족'과 재정압박으로부터의 탈피를 위한 '지출구조의 변동'이라는 일견 상반되어 보이는 목표들을 동시에 달성할 필요성을 요구받게 되는 지방자치단체의 의사결정에 주목할 필요가 있다.

한편, 지방자치단체의 재정지출 가운데에서도 사회복지분야에서의 지출 증대에 대한 논의는 재정건전성과의 관계 속에서 지속적으로 이루어져 왔다. 계속해서 증가하는 복지수요에 대한 충족을 위해서는 지방재정에서 사회복지지출이 차지하는 부분이 자연스럽게 증가할 수밖에 없으나, 복지확충을 위한 중장기적 지출의 압력을 감당하지 못하게 될 때 발생하게 될 재정적 위기를 고려할 때 지방재정 건전성의 제고를 위한 대안이 요구되는 상황이다. 하지만 지방재정을 둘러싼 복합적 환경을 고려해 재정압박과 사회복지지출 간 역학을 다룬 연구는 충분하지 않은 실정이다(정의룡 외, 2012; 신지민·김희경, 2022). 따라서 본 연구는 이러한 부분에 착안하여 지방자치단체가 받게 되는 재정압박에 따라 지방자치단체의 사회복지지출이 어떻게 영향을 받는지 살펴보고자 한다.

이와 같은 질문에 답하고자 본 연구는 2016년부터 2022년까지 전국 226개 기초자치단체 패널 자료를 활용하여 패널회귀분석을 실시하였다. 본 연구의 흐름은 다음과 같다. 먼저 지방자치단체 재정압박에 대한 고찰을 바탕으로 재정압박과 재정지출의 관계를 사회복지분야 지출을 중심으로 주요 선행연구들을 탐색한 뒤, 이를 기반으로 재정압박과 사회복지지출의 선형적 관계에 대한 가설을 도출하였다. 뒤를 이어 선행연구를 바탕으로 재정압박이 사회복지지출에 미치는 영향력이 지방재정을 둘러싼 여러 가지 상황적 요소들로부터 영향받을 수 있음을 확인하고 재정압박과 사회복지지출의 비선형적 관계에 관한 가설을 도출하였다. 다음으로 분석에 사용한 자료와 변수 설정 및 방법론을 설명하고, 분석결과를 제시한 뒤에 이를 바탕으로 연구의 함의와 함께 본 연구를 추후 보완할 수 있는 방안을 제시하며 글을 마무리한다.

II. 이론적 배경

1. 지방자치단체 재정압박

1) 재정압박

재정압박(fiscal stress)은 광의의 재정위기(fiscal crisis) 범주 속에서 사용되는 용어로(서정섭, 2001; 최웅선·최서연, 2018:97), 재정압박을 논의하기 위해서는 재정위기에 대한 정의가 선행되어야 한다. 수입과 지출 간의 불균형으로 인해 다른 지방자치단체와 동등한 공공서비스를 제공할 수 있는 능력을 보유하지 못한 상태를 의미하는 재정위기는(Bradbury, 1982; Cahill & James, 1992; 조기현·신두섭, 2008; 서정섭, 2010), 재정상태가 악화된 정도와 지속성에 따라 재정압박, 재정비상

(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy) 등으로 구분하고 있다(허명순, 2011; 민기 외, 2020). 일반적으로 재정압박은 재원조달과 공공서비스 기능이 취약한 상태를 의미하며 단기적으로 수지균형을 이루지 못하는 상태로 정의된다(민기 외, 2020:454). 재정비상은 재정압박 상황이 지속되어 공무원임금지불·채무상환 등 재정책임의 의무를 이행할 수 없는 상태, 재정파산은 채무상환의 불이행상태로 지방자치단체의 자력으로 회복이 불가능한 상태를 의미한다(민기 외, 2020:454). 학자마다 재정위기의 단계를 구분하는 용어와 기준에 차이가 있지만, 지방자치단체의 파산이 제도화 되어 있지 않고 실질적인 파산 상황에 직면한 지자체를 찾기 어려운 우리나라의 환경을 고려하면, 재정압박은 지방재정이 악화되어가는 초기 위험단계를 의미한다고 할 수 있다(김은주 외, 2014).

우리나라에서 지방자치단체의 재정위기에 대한 관심은 2010년 성남시가 모라토리엄을 선언하며 증가하였으며(김상동·이성근, 2015), 재정위기에 선제적으로 대응하기 위해 기존부터 시행해오던 지방재정분석진단제도와 더불어 2012년도부터 지방재정위기 사전경보시스템(현 재정위기관리제도)을 구축해 운영하고 있다.¹⁾

지방재정분석진단제도는 2021년 기준 재정건전성·재정효율성·재정계획성 등 3개 분야의 평가지표로 구성되어 있으며, 이 중 재정위기와 관련이 깊은 재정건전성 분야에서 활용하는 세부지표는 수지관리를 위한 통합재정수지비율, 채무관리를 위한 관리채무비율 및 통합유동부채비율, 공기업관리를 위한 공기업부채비율을 측정하여 절대적 등급평가를 실시하고 있다.²⁾

재정위기 사전경보시스템은 지자체의 주요 재정지표를 모니터링하여 재정위기를 사전에 예측하기 위한 목적을 가지고 있으며, 모니터링을 실시하는 재정지표는 다음 <표 1>에 나타나 있다.

〈표 1〉 재정위기 모니터링 지표 및 기준

지표	「주의」 기준	「심각」 기준
통합재정수지적자비율	25% 초과	30% 초과
예산대비 채무비율	25% 초과	40% 초과
채무상환비 비율	12% 초과	17% 초과
지방세 징수액 현황	50% 미만	0% 미만
금고잔액 현황	20% 미만	10% 미만
공기업 부채비율	400% 초과	600% 초과

자료: 행정안전부 지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정

이후 박근혜 정부에서는 지자체 재정악화에 대한 책임성 강화와 건전성 회복 등을 위해 지방자치단체 파산제도를 도입하고자 노력하였다. 기존의 지방재정관리제도는 예방적 성격을 가지고 있

1) 1998년 시범분석 이후 매년 지속되고 있는 지방재정분석진단제도는 지자체의 재정현황 및 성과 결산자료를 이용해 분석·평가하는 지방재정 모니터링 제도로, 객관적인 자료를 통해 지방재정의 건전성과 효율성을 제고하고자 한다.

2) 채무관리 지표 중 통합유동부채비율은 상대적 등급평가로 시행됨.

을 뿐 직접적인 재정관리제도가 아니므로 재정위기가 실제로 발생할 경우 관리 기제로 활용하기 어려운 측면이 있기에 파산제도의 필요성이 요구된다(최조순·강현철, 2014). 그러나 지자체 파산제도는 실제로 제도화 되지 못하였으며, 대신 2016년부터는 재정위험 수준이 높은 지자체의 재정위기를 관리하기 위해 긴급재정관리제도를 도입하였다. 긴급재정관리제도는 사전경보시스템과 연계하여 심각 수준에 도달한 지표를 가지고 있는 지자체가 계속해서 나아지지 못할 경우, 긴급재정관리단체로 지정하고 긴급재정관리인을 파견하여 조직개편 및 예산편성 등에 대한 통제를 통해 재정위기 상황을 극복하고자 하는 목적을 가지고 있다(이수구, 2019). 그러나 제도 도입 이후 실제로 긴급재정관리단체로 지정된 지자체가 없어 해당 제도의 존재에 대한 비판이 제기되고 있다.

지방자치단체의 재정 건전성을 측정하는 지표 중 하나인 통합재정수지비율을 중심으로 재정압박 수준을 살펴보면, 2017년 5.03%에서 2019년 1.90%로 감소한 것을 알 수 있다. 이후 코로나19에 대한 대응의 여파로 2020년 -2.23%로 급격히 하락하였으나, 2021년 상승하여 1.94%를 기록한 것으로 나타났다(행정안전부, 2022). 코로나19의 영향과 2021년의 상승을 고려하더라도 2017년에 비해 통합재정수지비율은 감소하고 있는 상황임을 확인할 수 있다.

재정압박이 발생하는 원인을 살펴보면, 과거에는 주로 호화 청사의 건립, 무분별한 지역축제 및 건설사업 등 지역 정치인들의 도덕적 해이(moral hazard)를 원인으로 이야기 하였다(류민정, 2015). 혹은 오일쇼크, 글로벌 금융위기 등과 같은 외부적인 요인들이 논의되었다(신유호, 2009; 남황우, 2013). 그러나 최근 재정압박의 주요 원인으로는 인구구조의 변화가 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 급속한 고령화가 진행되는 상황에서 세입과 세출의 불균형이 발생하게 되고, 특히 고령인구 쏠림 현상이 발생하는 비수도권 지역에서 재정압박이 더욱 빠르게 다가올 수 있다(홍영교·최남희, 2021). 그리고 인구구조의 변화로 발생한 재정압박이 지자체가 수요에 따른 공공서비스를 제공하지 못하게 영향을 미치는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 저출산·고령화가 심해질 것으로 예상되는 상황에서 재정압박이 발생하기 전에 이에 대한 대비가 선제적으로 이루어질 필요가 있다.

2) 재정압박과 재정지출의 관계

재정압박은 세입과 지출의 차이에서 발생하기 때문에 지방자치단체는 세입을 증대시키거나 지출을 절감시키는 등의 노력이 필요하다. 세입을 증대시키고자 하는 노력은 새로운 세원을 발굴하거나 체납을 줄이는 방법이 존재하지만, 신규 세목을 제정하는 과정에는 오랜 시간이 소요되며 체납 감소를 통한 세입 증대는 미미한 수준이다(신유호·최정우, 2013). 혹은 지방채와 임시적인 세외수입을 통해 세입을 증대시킬 수 있으나 이 또한 단기적인 해결방안에 불과하다(최웅선·최서연, 2018). 따라서 지자체가 재정압박 상황에 대응하기 위해서는 지출 측면의 관리가 필요하다.

지방자치단체의 대표적인 정책산출인 재정지출은 대부분의 정책이 재정지출을 수반한다는 측면에서 정책결정요인과 맥을 같이한다(최재녕, 2005). 정책 결정에는 일반적으로 사회·경제적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인이 영향을 미치는 것으로 연구되었으며(Key, 1949; Fabricant, 1952; Wong, 1988). 이 중에서 재정압박은 지자체의 재정적 요인으로서 지출 결정에 영향을 미칠 수 있

다. 재정압박에 직면한 지자체는 긴축재정 등을 통해 재정을 안정적으로 유지하기 위해 노력하며, 그 결과 주민들의 다양한 행정수요에 대응하지 못하는 결과를 야기할 수 있다(김은주 외, 2014: 136). 이때 고려해야 할 점은 재정압박에 대응하는 지자체의 관리적 노력이 지역 간에 동일하게 나타나지 않으며, 지자체 내에서도 분야별 또는 기능별 예산 등에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점이다(손윤희, 2018). 또한, 글로벌 경제위기와 같이 외부적 충격으로 인해 재정압박이 발생할 경우에도 각 지자체의 사회·경제적 능력 등에 따라 세입 여부의 차이가 발생할 수 있으며, 지출 결정 권한을 갖는 정치인들의 선호도에 의해서 지출 우선순위가 결정될 수 있다(Foged, 2022). 혹은 상대적으로 사업을 연기하는 것이 용이하거나 중요도가 떨어지는 분야에 대해서만 지출 삭감이 이루어지게 된다(Levine, 1978; Skidmore & Scorsone, 2011). 또한 지자체는 재정압박 수준에 따라 대응하는 방식이 변화하며, 예산 감축, 수입 보강 또는 예산의 집행의 연기 등을 결정하는 과정에는 시민과 노동조합이 영향을 미칠 수 있음을 확인하며 지자체가 무조건 긴축 결정을 하는 것이 아닌, 실용적인 방식으로 대응함을 확인한 연구도 존재한다(Warner et al., 2021).

이렇듯 지방자치단체가 재정압박 상황에 직면하는 경우 재정지출 결정에 변화가 발생하지만, 이러한 결정에는 지출 분야의 중요성, 지출결정자의 선호도, 시민들의 참여 등 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 따라서 재정지출의 결정에 미치는 재정압박의 영향이 일관되지 않을 것임을 고려하여야 한다. 현재 저출산 및 고령화로 인한 지자체의 재정압박이 증가할 것으로 예상되지만, 늘어나는 복지 수요에 대해 지자체가 반응하지 않을 수 없다. 특히 지역 정치인들의 목적은 재선 이므로(강윤희, 2003), 지역 주민들의 지지를 최대한 받을 수 있는 방식으로 재정지출의 조정이 발생할 것을 예상할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 다양한 예산지출 분야 중에서도 지역 주민들과 가장 밀접한 관련이 있는 사회복지분야 지출을 이용해 재정압박 상황에서 지자체의 재정지출이 어떻게 변화할 것인지 분석하고자 한다.

2. 사회복지지출과 재정압박

1) 지방자치단체의 사회복지지출과 재정압박

개인 및 지역사회의 보다 나은 사회적 서비스 및 인간의 복지를 증진하기 위한 지출인 사회복지 예산은(문수진·이종열, 2015: 139), 외환위기, 세계화, 저출산 및 고령화 등으로 사회구조가 변화함에 따라 요구가 급격히 증가하였으며(황정운 외, 2016), 관련 제도의 등장 및 확대로 사회복지지출 규모와 비중은 계속해서 증가하고 있다(홍성준·정문기, 2022). 아래 <표 2>의 사회복지분야 자체사업과 전체사업 지출액, 일반회계 전체분야 총지출액을 보면 회계연도가 지남에 따라 지출액이 증가하고 있으며, 특히 사회복지분야 지출액의 증가율이 전체분야 총지출액에 비해 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 기초자치단체 사회복지분야 및 전분야 지출액 현황

(단위: 억 원, %)

회계연도	사회복지분야 자체지출액	사회복지분야 전체지출액	전 분야 총지출액
2017년	34,809	409,110	1,308,242
2018년	40,785	479,148	1,481,589
2019년	44,331	551,960	1,668,877
2020년	54,025	726,137	2,039,832
2021년	58,135	743,291	2,084,596
2022년	65,562	757,729	2,210,721
변화율	88.35	85.21	68.98

자료: 지방재정365 세부사업별 세출현황(각 회계연도 말일 기준 결산액)

주1: 자체지출액은 기초자치단체 자체재원을 이용해 집행되는 사업 지출액을 의미함

주2: 특별회계 및 기금을 제외한 일반회계 세부사업만을 대상으로 함

사회복지지출이 계속해서 증가하는 원인은 수요가 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. 앞서 언급한 저출산 및 고령화와 더불어 빈곤층 증대, 가족관계의 해체 등은 지속적으로 복지재정 수요를 증가시킬 것이다(윤영진, 2013: 33). 〈표 3〉을 보면 대표적인 사회복지분야 수요 인구인 영유아, 고령, 기초생활수급권자 수를 확인할 수 있다. 영유아 인구는 감소하고 있지만 고령인구와 기초생활수급자 수가 증가하고 있어 사회복지분야 지출이 증가할 것임을 예상할 수 있다. 이처럼 복지 수요가 증가하고, 사회복지에 대한 인식이 변화하며 대통령, 국회의원, 지자체장 등 다양한 선거의 후보자들 역시 경쟁적으로 사회복지 공약을 제시하고 있어 사회복지지출은 앞으로도 증가할 것으로 예상된다.

〈표 3〉 기초자치단체 사회복지분야 수요 인구 현황

(단위: 명, %)

회계연도	영유아인구	고령인구	수급권자	총인구
2016년	2,622,297	6,671,611	1,400,727	50,811,571
2017년	2,508,306	6,950,951	1,358,682	50,841,361
2018년	2,354,639	7,268,293	1,493,018	50,844,742
2019년	2,225,058	7,591,348	1,608,627	50,838,297
2020년	2,063,564	7,999,716	1,820,056	50,798,557
2021년	1,888,638	8,434,670	2,010,647	50,590,155
변화율	-27.98	26.43	43.54	-0.44

자료: KOSIS 국가통계포털

지방자치단체의 재정 규모는 계속해서 증가하고 있지만, 분야별 재정지출의 변화율은 다르게 나타날 수 있다. 재정지출을 결정하는 행위자들은 지출 분야에 대한 수요, 필요성 및 자신들의 선호도 등을 반영하며(Foged, 2022), 지자체 재정지출의 하나인 사회복지지출 역시 다양한 요인들에 의해 영향을 받으며 그 수준이 결정된다. 가장 먼저, 지자체의 사회복지지출은 중앙정부와 광역정부의 결정에 영향을 가장 크게 받는다. 2019년 기준 지자체 복지 예산에서 보조사업과 자체사업의 비율은 각각 90%, 10%로 나타나 크게 차이가 발생함을 확인할 수 있다(정홍원, 2019). 중앙 및 광역정부에서 결정한 보조사업의 특징으로는 지자체의 매칭으로 집행되고(김현아·김지영, 2014), 지자체의 필요에 의해 이루어지는 사업이 아니다 보니 지자체장의 관심과 사업담당자의 적극성이 감소할 수 있다는 점이다(김재훈 외, 2023).

보조사업의 영향 다음으로는 지방자치단체의 사회, 재정, 정치적 요인 등이 영향을 미칠 수 있다. 상대적으로 재정 상황이 양호한 지자체는 재정지출을 확대하는 데 부담이 적을 것이며, 반대로 재정 능력이 제한적일 경우, 사회복지지출을 확대하는 데 있어 투여할 재원이 제한될 가능성이 있다(박고운·박병현, 2007). 앞서 이야기한 것처럼 저출산·고령화로 인구구조가 변화하며 중앙정부뿐만 아니라 지자체 역시 세입과 세출 측면에 있어 모두 부담이 증가하고 있으며, 이로 인해 세출구조의 변화가 발생할 수 있다(이삼주, 2016). 이러한 인구구조의 변화는 계속해서 악화할 것으로 예상되며, 이로 인해 재정의 지속가능성에 대한 논의가 증가하고 재정위기에 대한 관심도가 높아지고 있다. 재정압박으로 인한 재정지출의 조정이 필요한 상황에서 지자체는 경제성장을 통해 세입 규모를 늘리거나 지출구조를 변화시키는 등의 노력을 할 가능성이 존재한다.

다음으로 사회적 요인이 지방자치단체의 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있다. 지역의 사회적 요인은 지자체의 정책과 지출을 결정에 직접적으로 영향을 미치기도 하며, 혹은 다른 요인들을 통해 간접적으로 영향을 미치기도 한다(신무섭, 2007). 특히 사회복지분야 지출에는 사업 대상자들의 규모가 직접적으로 영향을 미칠 수 있으며(문수진·이종열, 2015), 인구밀집도는 재정지출 분야에 따라 다르게 영향을 미칠 수 있다(Fisher, 1964). 지역 주민들에 대한 지방세의 소득과세 비중이 크지 않은 우리나라의 상황에서 주민들의 소득 수준과 그에 따른 지방세입의 영향은 지자체의 사회복지지출에 미미한 영향만을 미칠 가능성이 있으며, 이 경우 사업 대상자의 규모와 같은 사회적 요인이 주요한 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로 정치적 요인 역시 사회복지 지출에 영향을 미칠 수 있다. 선거를 앞두고 정치인들은 사회복지지출 확대와 관련한 공약을 제시하거나 지출을 증가시켜 표를 얻고자 행동하며(지병문·김용철, 2003; 김병규 외, 2009; 문수진·이종열, 2015; 홍성준·정문기, 2022), 정치인들의 이념(ideology) 역시 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있음을 다수의 연구에서 확인할 수 있다(이승중·강철구, 2006). 그러나 정치적 요인이 실제로 사회복지지출을 포함한 재정지출에 영향을 미치는지에 대해서는 부정적인 주장도 존재한다. 정치적 이념에 따른 정책 결정이 불명확한 우리나라의 환경에 서구의 이론을 적용하는 것은 적절하지 않을 수 있으며, 다양한 변수를 포함하거나 보다 엄밀한 방법론을 이용하여 추정할 경우 정치적 요인이 사회복지지출에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 연구도 존재한다(한지후·강인성, 2023).

한편, 사회복지지출의 변화를 분석하기 위해서는 보조사업과 자체사업을 구분해야 할 필요가 있다. 지방자치단체의 사회복지지출은 중앙정부의 국고보조금에 영향을 크게 받으므로 사회복지 총지출을 살펴보는 것은 각 지자체의 사회복지 정책 방향을 분석하는 데 적합하지 않다(고혜진 외, 2014). 국세와 지방세 비중 조정을 통해 재정 분권이 강화되고 있으며, 국고보조사업이 지방사무로 이전될수록 지자체의 권한과 기능은 증가할 것으로 예상된다(윤성원·양재진, 2019). 따라서 지자체는 정책 및 지출 결정에 자율성을 가지며 자신들의 지역에 적합하다고 판단되는 사업들을 시행할 것이다. 또한 중앙정부 중심의 국고보조사업 지출 대부분은 영유아 또는 노인 수요와 비례하여 발생하며, 이에 매칭되는 지자체의 지출 역시 수요에 기반한 지출이며 따라서 보조사업의 지출 양상은 지역에 따른 차이를 확인하기 어렵다.

그러므로 본 연구에서는 공통적으로 시행되는 보조사업을 제외하고 지방자치단체의 자율적인 사회복지지출 방향성을 확인할 수 있는 자체사업지출만을 이용하여 분석하고자 한다. 다양한 원인에 의해 지자체 재정압박이 증가하는 상황에서 지자체는 예산지출 결정 과정에서 우선순위를 선택해야 한다. 특히 국고보조금에 영향을 받으며 사업대상 인구와 지자체의 재정력(재정자주도)만을 고려해 지출이 결정되는 국고보조사업과는 달리, 지자체의 자체사업은 지역 내 복지욕구와 같은 특성을 고려하여 결정되어야 하며, 지자체의 예산만으로 추진되는 자체사업은 복지확대의 방향성과 부족한 부문 등을 확인할 수 있는 중요한 자료가 된다(민효상·신동길, 2021). 더불어 지역의 수요에 맞는 공공재를 제공함으로써 효율성 또한 증대시킬 수 있다(Oates, 1972). 비록 앞서 살펴본 것처럼 자체사업 지출 규모가 아직까지 크지 않아 지자체 총지출에서 차지하는 비중이 미미하지만, 총지출액과 사회복지분야 전체지출액에 비해 변화율이 높은만큼 앞으로 사회복지 자체사업의 중요도는 증가할 것으로 예상된다.

지방자치단체의 자율적인 복지사업의 시행은 자체재원을 통해 집행되는 만큼 지자체의 재정적 요인이 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 재정적 여유가 부족한 지자체는 세입 확충 또는 지출을 절감하기 위해 노력하며(신유호·최정우, 2013), 따라서 사회복지분야 신규 자체사업의 추진이 어려울 뿐만 아니라 기존 자체사업의 구조조정도 불가피한 상황에 직면할 수 있다(한재명·신유진, 2017: 77). 반면, 상대적으로 재정 여유가 충분한 지자체는 이를 활용하여 주민들의 복리를 증진시키거나 자신들의 지지를 확보하기 위해 다양한 사업을 시행할 수 있다. 따라서 일반적으로 지자체가 재정압박 상황에 놓여있을 경우 사회복지분야 자체사업 지출은 감소할 것으로 예상하며, 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설1. 지방자치단체의 재정압박이 증가할수록 지방자치단체의 사회복지지출이 감소할 것이다.

3. 재정압박과 사회복지지출의 비선형적 관계

한편, 재정압박이 사회복지지출의 결정에 미치게 되는 영향력에 관한 논의는 보다 다각적인 관점에서 이루어질 필요성이 있다. 앞서 언급했던 것과 같이 지방자치단체는 재정지출의 의사결정

을 수행함에 있어 여러 가지 환경적 요소들로부터 영향을 받게 되므로, 재정압박이 지방재정의 지출에 미치게 되는 영향력은 일관되지 않을 수 있다. 즉, 높은 수준의 재정압박이 가해지는 상황 속에서 지방자치단체는 사회복지지출에 대한 결정을 내림에 있어 감축 이외의 다른 의사결정을 내릴 수 있다는 것이다.

기존의 연구들은 주로 지방재정에 가해지는 높은 수준의 압박이 지방자치단체의 사회복지지출에 미치는 부(-)의 영향에 대해 다뤄왔다. 그러나 일부 선행연구들로부터 지방자치단체의 재정지출 행태에 있어 재정압박이 미치는 영향력이 다른 방향으로 나타남을 확인할 수 있다. 김은주 외(2014)의 연구는 재정압박이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향력을 살펴보았는데, 분석 결과 재정압박 정도가 높아짐에도 불구하고 기초자치단체의 총지출에서 재분배정책지출이 차지하는 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 우리나라의 정부 간 재정 관계를 고려할 때 중앙정부는 지방자치단체의 재정위기를 방지하기 위해 추가적인 재원을 투입할 수밖에 없고 이전재원이 확보된 지자체는 재정압박의 상황에 맞닥뜨리게 될지라도 지출을 감축할 유인이 적으며, 이는 지방재정 지출에서의 '도덕적 해이'로 이어질 환경을 조성한다(오영균, 2008; 임상수, 2012; 엄태호·윤성일, 2014; 전영준·엄태호, 2020). 즉, 지방자치단체는 재정압박으로 인해 적자나 채무가 발생하는 상황임에도 지출 조정을 통해 재정효율성을 제고하려 하지 않을 수 있다는 것이다.

더불어, 지방자치단체의 재정지출 가운데에서도 본 연구에서 초점을 두는 사회복지지출은 다른 부문에 비해서 지역의 복지수요 및 사회적 선호의 영향을 강하게 받는 부문으로 여겨진다(정진현, 2004; 임성일, 2007). 지방재정에 대한 압박 수준이 높아짐에 따라 지방자치단체의 전년 대비 사회복지 재정지출비율이 지속적으로 상승함을 확인한 손윤희(2018)의 연구는 이러한 현상이 계속해서 증대되는 복지수요에서 기인함을 밝힌 선행연구들과 맥을 함께 한다(하능식·임성일, 2007; 오철호 외, 2012; 문수진·이종열, 2015; 임진영 외, 2018). 인구구조의 변화와 경제성장이 비교적 빠르게 진행되어 온 우리나라의 경우 복지수요 또한 빠르게 변화해왔으며, 지속적이고 상당한 규모로 증대된 복지수요에 대응하기 위한 지자체의 불가피한 선택으로도 볼 수 있다는 것이다(하능식·신두섭, 2014). 사회복지분야의 지출은 매해 중앙정부에 의하여 막대한 국고보조사업이 이루어지고 있음에도 불구하고 중앙 주도의 복지정책만으로는 저출산·고령화, 빈곤 등의 사회적 위험이 발생시키는 복지수요에 효과적으로 대응하기 어렵다는 평가 아래 지자체에 의한 복지지출의 증가가 지속적으로 강조되어 왔다는 점에 주목할 필요가 있다(엄태호·조근식, 2009; 전성민 외, 2022; 정영아·김윤지, 2022).

한편, 일각에서는 이러한 복지수요에 민감할 수밖에 없는 지방자치단체의 태도가 바로 지자체 단체장이나 지방의회 의원과 같은 선출직 정치인의 특성에서 기인한다고 주장한다. 공공선택론에서는 선출직 정치인이 자신의 정치적 이익을 위해 예산 규모에 영향을 미칠 수 있다고 바라본다(Niskanen, 1975). 선출직 정치인의 경우, 재선을 목표로 두고 있기 때문에 지역 유권자들로부터의 지지를 얻어 투표 경쟁에서의 우위를 차지하는 데 유리한 정책을 추진하려는 경향을 보이게 된다(Breton, 1974; Schumpeter, 1975; 문수진·이종열, 2015). 따라서 지역 주민의 필요와 선호를 기반에 둔 복지수요에 기민하게 반응하게 될 수밖에 없다는 것이다(김병규 외, 2009; 천지은 외, 2020).

무엇보다도 사회복지정책은 해당 정책이 제공하게 되는 공공서비스에 대한 수혜자가 상대적으로 명확하고 구체적이라는 측면에서 선출직 정치인의 가시적 성과로 드러나게 되기 때문에(김병규 외, 2009; 함영진, 2013; 홍성준·정문기, 2022) 선출직 정치인은 지역 주민의 복지수요 충족을 통한 편익의 확대를 실현하고자 복지지출의 증대라는 선택을 하게 될 가능성이 높다(김정완, 2006). 즉, 재정압박으로 지방재정이 취약해지더라도 선심성 복지지출의 증대를 통해 지역의 복지수요에 부응해 표심을 얻기 위해 예산을 감축하고자 하는 동기가 크게 반감될 수 있다는 것이다(조경엽·유진성, 2012; 정재호·이성우, 2016). 이러한 논의에 근거하면 선거에서의 득표를 위해 재원 조달 방안에 대한 고려는 하지 않은 채 선심성 복지가 지속적으로 증대되는 것은 재정건전성을 악화시켜 재정파탄으로 이어질 수 있음에도 불구하고 지속적으로 재정지출을 확대할 가능성을 내포할 수 있다(박민정, 2016).

앞선 논의들을 정리하면, 지방자치단체에게 가해지는 재정압박은 지방자치단체로 하여금 사회복지지출을 감축할 유인으로 작용할 수 있다. 그러나 지방재정을 둘러싼 환경과 사회복지 부문의 지출이 갖는 특성을 고려했을 때, 재정압박이 재정지출에 미치는 영향을 단편적으로 바라보는 관점은 제한적이다. 지방자치단체는 재정적 압박으로 인해 재원 조달이 원활하지 않은 상황에서도 지역의 다양한 복지수요와 더불어 이러한 수요를 충족시킴으로써 유권자들의 지지를 얻고자 하는 선출직 정치인들의 성향으로 인해 사회복지지출을 어느 정도까지는 확대할 수 있다고도 바라볼 수 있다. 이와 같은 논의는 어느 수준으로까지 지출이 확대될 수 있는지에 대해서는 이견이 존재할 수 있으나, 재정압박의 상황임에도 불구하고 지방자치단체의 사회복지지출이 지속적으로 증가하다가, 특정 수준을 넘어서게 될 때부터 이를 재정위기의 신호로 받아들여 사회복지지출이 감소하게 되는 역 U자의 관계(inverse U-shaped relationship)를 가지게 될 것이라 예상해볼 수 있다.

따라서 본 연구는 다음과 같이 재정압박과 사회복지지출의 비선형적 관계에 대하여 아래와 같이 가설을 설정할 수 있다.

가설2. 지방자치단체의 재정압박은 지방자치단체의 사회복지지출과 비선형적 관계를 가질 것이다.

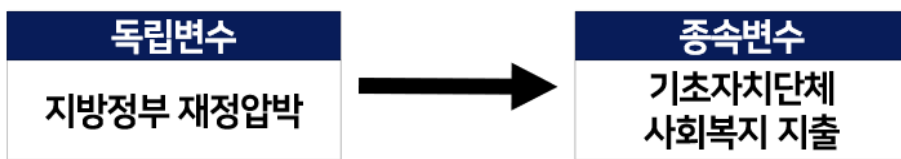
Ⅲ. 분석틀

1. 연구모형 및 연구방법

본 연구는 지방자치단체에 가해지는 재정압박이 지방자치단체의 사회복지지출에 미치는 영향을 실증분석하는 데 그 목적을 둔다. 수요와 관심이 꾸준히 증가하고 있는 사회복지분야는 중앙정부뿐만 아니라 광역 및 기초자치단체에서도 중요하게 여겨지고 있다. 앞서 확인한 것처럼 사회복지지출은 자체사업과 보조사업 모두 규모가 확대되고 있으며, 일반회계 전체분야 지출액의 증가율보다 더욱 가파르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 그리고 저출산·고령화가 심화하고 있는 상

황에서 사회복지 지출에 대한 논의는 더욱더 중요할 수밖에 없다. 또한 인구구조를 포함한 사회변화가 초래할 지방자치단체의 재정 문제 역시 중요한 이슈다. 경기침체 등으로 인한 세수 부족 상황으로 정부는 긴축재정을 위해 노력하지만, 필수적이거나 이미 시행되고 있는 정책 등으로 인해 지출은 계속해서 증가하고 있다. 이러한 상황에서 중앙정부와 지방자치단체는 재정의 지속가능성을 고려하며 지출 결정에 있어 전략적인 선택을 해야 할 필요가 있다. 재정압박 상황에서 이를 극복하기 위해 개발 분야에 지출을 늘리거나, 혹은 재정압박 수준이 증가하더라도 선거에서 승리하기 위해 사회복지 지출을 늘리고자 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기초자치단체가 재정압박 수준에 따라 사회복지 지출이 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다. 특히 지자체의 순수한 정책 방향성을 확인할 수 있는 자체사업 지출액만을 이용하여 분석하고자 하며, 재정압박에 대응하는 지자체의 모습이 다양할 수 있다는 선행연구 결과를 바탕으로 재정압박이 사회복지 자체사업 지출에 미치는 영향이 비선형 관계를 나타낼 것으로 가정하며 분석을 시행하고자 한다. 본 연구의 모형을 간략하게 나타내면 다음 <그림 1>과 같다. 또한 본 연구는 분석대상인 226개 기초자치단체의 개별 특성 및 시간에 따른 변화를 통제하기 위하여 이원고정효과 모형(two-way fixed effect model)을 이용한 패널회귀분석을 시행하며, 시·군·구 집단의 특성을 고려하고 이분산성(heteroskedasticity) 문제를 교정하기 위해 Robust 표준 오차를 사용하였다. 또한 자기상관(autocorrelation) 문제를 교정하고 예산이 결정되는 주기를 고려하여 종속변수와 독립 및 통제변수 간 1년의 시차를 설정하였다.³⁾ 기술통계분석, 상관관계분석, 패널회귀분석에 사용된 통계 패키지는 STATA/MP 14.2를 사용하였다.

<그림 5> 연구모형



2. 분석 대상 및 자료 수집

본 연구는 226개 기초자치단체를 분석 대상으로 하며, 종속변수인 기초자치단체의 사회복지 자체사업 지출은 2017년부터 2022년까지, 종속변수와 1년의 시차를 갖는 독립 및 통제변수는 2016년부터 2021년까지로 구성된 패널자료를 이용해 실증분석한다. 분석에 활용된 자료는 다음과 같

3) 예산 편성→집행→결산으로 이어지는 예산 결정 과정을 고려하면 당해연도 지자체의 환경은 차년도 예산 결정에 영향을 미치며, 정책이 결정될 때 환경의 요구와 지지를 받아들인다는 결정요인론을 바탕으로(신무섭, 2007) 변수 간 시차를 설정하였다.

이 수집하였다. 종속변수인 기초자치단체 사회복지 자체사업 지출은 지방재정365에 공시되어 있는 세부사업 세출현황을 이용해 수집하였으며, 기초자치단체의 사회복지분야 사업 지출 중 자체사업, 즉 시군구비만을 이용해 집행된 사업의 지출액을 수집하였다. 현재 지자체 세부사업 세출현황의 경우 2016년 결산자료부터 구득 가능하며, 종속변수와 독립 및 통제변수 간 시차를 고려하여 종속변수의 분석기간을 2017년부터 2022년까지로 설정하였다.

독립변수로는 지자체의 재정압박을 측정하기 위한 통합재정수지비율과 통제변수 중 재정적 요인에 해당하는 재정자립도는 열린재정 누리집의 재정분석통계에서 수집하였다. 통제변수 중 복지수요 요인에 해당하는 고령인구, 영유아 수와 인구밀도는 KOSIS 국가통계포털에서, 복지수요 요인 중 기초생활수급권자 수는 한국사회보장정보원에서, 정치적 요인인 지방의회 진보정당 비율과 정치적 경쟁을 측정하기 위한 지방선거 관련 자료는 중앙선거관리위원회 통계정보시스템에서 수집하였다.

3. 변수설정

1) 종속변수

본 연구는 기초자치단체의 재정압박 상황이 사회복지 지출에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 특히 기초자치단체의 재원만을 사용하는 자체사업 지출액을 중심으로 분석한다. 사회복지분야 사업에서 큰 비중을 차지하는 국고보조사업의 지출액은 일반적으로 복지수요와 재정자립도를 고려해 결정되나, 모든 지자체의 재정자립도가 차등보조를 최저기준에 해당하여 실질적으로는 수요인구에 비례해 보조사업 지출액이 결정된다(브릿지경제, 2023). 따라서 보조사업의 지출은 지자체의 결정이 반영되기 어려운 구조이다. 반면, 자체재원만을 이용한 자체사업의 지출액은 자체적인 결정을 통해 집행되므로 지자체의 복지정책 방향성을 확인할 수 있는 정보를 제공한다. 따라서 기초자치단체의 일반회계 전체분야 사업 지출액에서 사회복지분야 자체사업 지출액이 차지하는 비율로 종속변수를 측정하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 기초자치단체의 재정압박이다. 지방자치단체의 재정압박 수준을 측정하는 지표는 일관된 체계가 설정되지 않았으며, 연구마다 다양하게 정의하고 있다(최용선·최서연, 2018). 채무잔액을 이용해 재정압박을 측정하거나(이승철, 2011; 주만수, 2012; 신유호·최정우, 2013), 재정자립도 또는 지방세 증감률 등 세입측면에서 재정압박을 측정한 연구도 존재한다(김범식 외, 1999; 김종민, 2006; 류민정, 2015). 혹은 세입, 세출, 운영, 채무 등의 측면을 복합적으로 고려하여 다양한 변수를 통해 측정지표를 개발한 연구도 존재한다(허명순, 2011). 이외에도 다양한 재정압박 지표들이 존재하지만, 본 연구에서는 선행연구뿐만 아니라 행정안전부에서 시행하는 지방자치단체 재정분석의 지표로도 활용되는 통합재정수지비율을 재정압박을 측정하기 위한 변수

로 설정하였다. 재정분석 평가지표 중에서 수지관리분야의 재정건전성 지표인 통합재정수지비율은 지자체의 순수한 수입(= 경상수입+자본수입)에서 순수한 지출(= 경상지출+자본지출+순융자)을 차감한 통합재정수지를 순수한 지출로 나눈 값으로 측정한다. 통합재정수지비율은 재정압박 수준과 역의 관계에 있으므로 순수한 수입보다 순수한 지출이 더 클 때, 즉 통합재정수지비율이 음(-)의 값으로 나타날 때 재정압박이 발생하는 것으로 간주된다.

3) 통제변수

본 연구에서 사용하는 통제변수는 지출결정요인과 사회복지지출에 관련한 선행연구를 바탕으로 크게 복지수요 요인, 정치적 요인, 재정적 요인, 그리고 인구밀도로 구분하였다. 먼저 복지수요 요인으로는 고령(만 65세 이상)인구와 영유아(만 0세~5세)인구를 총인구로 나눈 고령인구 비율과 영유아 비율 변수를 설정하였다. 노인과 영유아는 대표적인 사회복지사업의 수요자로, 다수의 연구에서 해당 인구가 사회복지지출에 미치는 영향을 살펴보고 있다(정영아·김윤지, 2022). 특히 고령화 문제가 심각한 상황에서 사회복지 지출액의 큰 비중을 차지하는 노인인구는 일반적으로 사회복지지출의 증가에 영향을 미칠 것으로 예상되며, 연구 결과를 통해 확인할 수 있다(임진영 외, 2018). 그러나 고령인구 비율이 유의미하지 않게 나타난 연구와(조현호 외, 2013; 문수진·이종열, 2015), 고령인구 비율이 사회복지 지출에 부정적인 영향을 미친다는 연구 또한 존재하여(오수현·강인성, 2013), 사회복지분야 사업이 수요를 고려하지 않는 것은 아닌지 생각할 수 있다. 더불어 대표적인 사회복지 사업 수요인구 중 하나인 기초생활수급자 수를 총인구로 나눈 수급권자 비율 변수를 포함하였다.

다음으로는 정치적 요인으로 지방의회 진보 비율 변수와 선거에서 단체장 당선자와 차점자의 득표율 차이를 의미하는 정치적 경쟁 변수를 설정하였다. 우리나라의 정치 환경에서 이념에 따른 정책 결정의 차이가 존재하지 않는다는 논의가 존재하나, 일반적으로 진보성향의 정치인들이 사회복지 지출을 증가시킬 것이라는 선행연구를 바탕으로(이승종·강철구, 2006) 지방의회 전체 의원 중 진보정당에 소속된 의원의 비율을 측정하였으며, 단체장 후보자 간 경쟁이 치열할 경우 선거에서 승리하기 위해 기존에 소외된 주민들에게 편익을 제공하여 사회복지 지출이 변화할 수 있으므로(김병규 외, 2009), 정치적 경쟁이 사회복지 지출 비중 변화에 미치는 영향을 보고자 하였다.

재정적 요인 역시 지자체의 지출 결정에 영향을 미칠 수 있으며, 본 연구에서는 재정자립도와 부채비율을 변수로 설정하였다. 실질적인 지방자치는 재정능력이 수반되어야 한다고 주장하며 재정능력에 따라 복지정책비중의 차이가 발생함을 확인한 최재녕(2005) 등의 연구를 바탕으로 재정자립도 변수를 포함하였으며, 재정건전성에 대한 관심이 증가하는 상황에서 지자체의 부채 역시 사회복지 지출에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상하며 지자체 자산대비 부채비율 역시 재정적 요인의 변수로 포함하였다. 마지막으로 규모의 경제에 따른 사회복지 지출의 변화를 분석하기 위해 지자체 면적 대비 인구 수를 의미하는 인구밀도를 변수로 포함하였다(김경준 외, 2013). 앞서 언급한 것처럼 종속변수와와의 자기상관 문제를 교정하기 위해 독립변수와 통제변수는 1년 간의 시차를

설정하였으며, 변수의 측정 및 출처는 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수설정

항목	변수 명		측정치표	출처
종속 변수	복지지출	사회복지 자체지출비율	$\frac{\text{사회복지분야 자체사업 지출액(시군구비)}}{\text{일반회계 전체분야 세부사업 지출액}} * 100(\%)$	지방재정 365
독립 변수	재정압박	통합재정수지비율	$\frac{(\text{경상수입} + \text{자본수입}) - (\text{경상지출} + \text{자본지출} + \text{순융자})}{\text{경상지출} + \text{자본지출} + \text{순융자}} * 100(\%)$	열린재정
통제 변수	복지수요 요인	고령인구 비율	$\frac{\text{만 65세 이상 인구}}{\text{총인구}} * 100(\%)$	KOSIS
		영유아 비율	$\frac{\text{만 0-5세 이상 인구}}{\text{총인구}} * 100(\%)$	
		수급권자 비율	$\frac{\text{기초생활보장 수급자수}}{\text{총인구}} * 100(\%)$	한국사회 보장정보원
	정치적 요인	의회 진보 비율	$\frac{\text{진보정당 소속 의원수}}{\text{지방의회 총의원수}} * 100(\%)$	중앙선거 관리위원회
		정치적 경쟁	당선자 득표율 - 차점자 득표율 (%)	
	재정적 요인	재정자립도	$\frac{\text{자체수입}(=\text{지방세} + \text{세외수입})}{\text{일반회계}} * 100(\%)$	열린재정
부채비율		$\frac{\text{부채}}{\text{자산}} * 100(\%)$		
사회적 요인	인구밀도	$\frac{\text{총인구}}{\text{면적}(km^2)}$	KOSIS	

IV. 분석 결과

1. 기초통계 및 상관관계 분석

본 연구에서 사용된 변수의 기초통계는 아래의 <표 5>와 같다. 먼저 종속변수인 사회복지자체 지출비율은 평균 2.5179%로 나타났으며, 최솟값은 0.2022%로 나타난 대구광역시 서구의 2020년 값이며, 최댓값은 같은 해 경기도 성남시로 8.5401%를 기록하였다. 사회복지분야 지출이 증가하며 자체지출 역시 증가하였음에도 지자체 간 큰 차이가 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 독립변수인 재정압박을 보기 위한 통합재정수지비율의 평균값은 4.8208%로 나타났으며, 최솟값은 -16.29%를 기록한 경상북도 울진군의 2020년 값, 최댓값은 39.74%를 기록한 2018년 경기도 과천시로 나타났다. 재정압박 수준 역시 지자체 간 편차가 크게 나타났으나, 재정압박 수준이 낮은 상위 10개 지자체 중에 비수도권 기초자치단체가 4개가 포함되어 있으며, 재정압박 수준이 높은 상위 10개 지자체 중에도 6개 지자체가 경기도에 포함된 지역으로 나타나 동일한 광역자치단체 내에서도 지역 간 차이가 존재함을 알 수 있다.

〈표 5〉 기초통계표

변수 명	관측값	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지자체지출비율(%)	1356	2.5179	1.2485	.2002	8.5401
통합재정수지비율(%)	1356	4.8208	6.4608	-16.29	39.74
고령화율(%)	1356	20.2302	8.3114	6.4147	42.5709
수급권자 비율(%)	1356	4.2739	1.8707	.0145	11.5512
영유아 비율(%)	1356	3.9688	1.2431	1.3424	9.7851
의회 진보 비율(%)	1356	63.5701	11.2744	37.5	100
정치적 경쟁(%)	1356	81.5792	15.8770	0	99.91
재정자립도(%)	1356	28.5727	11.7820	7.13	74.57
부채비율(%)	1356	1.8515	1.7510	.18	25.89
인구밀도(명/ km^2)	1356	3885.332	6066.465	19.2539	27445.51

본 연구에서 사용된 주요 변수들의 상관관계분석 결과의 내용은 〈표 6〉과 같다. 종속변수인 사회복지자체지출비율은 고령화율, 수급권자 비율, 영유아 비율과 같은 복지수요 변수와 유의미한 상관관계를 보였다. 더불어 의회진보 비율과 정치적 경쟁과 같은 정치적 요인과의 유의미한 상관관계를 보였으며, 재정적 요인 가운데 재정자립도와 유의미한 상관관계를 가짐을 확인하였다.

〈표 6〉 상관관계 분석

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. 사회복지자체지출비율	1									
2. 통합재정수지비율	-.0159	1								
3. 고령화율	-.2842 ***	-.0781 ***	1							
4. 수급권자 비율	-.3637 ***	-.0730 ***	.6212 ***	1						
5. 영유아 비율	.1713 ***	.0816 ***	-.7611 ***	-.5880 ***	1					
6. 의회 진보 비율	-.1629 ***	-.0159	.1816 ***	.1424' ***	-.0519 *	1				
7. 정치적 경쟁	.0684 *	.0174	-.0724 ***	-.0767 ***	.0618 **	-.0488 *	1			
8. 재정자립도	.4070 ***	.0899 ***	-.6550 ***	-.0664 ***	.5677 ***	-.1758 ***	.0594 **	1		
9. 부채비율	.0129	.0334	-.2156 ***	-.0005	.0196 ***	.0480 *	-.0189	.0567 **	1	
10. 인구밀도	.0609 **	.0484 *	-.4131 ***	-.1641 ***	.0275	-.2311 ***	-.0287	.2067 ***	-.0119	1

주: * $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

재정압박이 발생하고 있다고 판단되는 기초자치단체와 통합재정수지의 분석 기간의 연도별 변화를 살펴본 결과는 아래 <표 7>과 같다. 재정압박이 발생한 지자체 수는 2016년 26개에서 2017년 16개, 2018년 20개로 소폭 감소하였으나 2019년 39개로 증가하였고, 2020년에는 코로나19에 대한 대응으로 인해 129개로 급격하게 증가한 후 2021년 감소하여 40개로 나타났다. 지자체의 통합재정수지 평균 역시 2018년까지는 비슷한 수준을 유지하다가 2020년 급격히 감소하였으며, 이후 상승하였으나 2016년과 비교하였을 때 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

<표 7> 재정압박 발생 지자체 및 통합재정수지 평균 현황

(단위: 개, %)

연도	재정압박 발생 지자체 수	통합재정수지 평균
2016	26	6.76
2017	16	7.25
2018	20	6.68
2019	39	4.94
2020	129	-0.69
2021	40	3.99

자료 : 열린재정 재정분석통계를 이용하여 저자 재구성

2. 고정효과 분석

아래의 <표 8>은 지방자치단체의 재정압박이 사회복지지출에 미치는 영향을 검증하기 위해 실시한 회귀분석의 결과를 보여준다. 먼저 선형적 관계를 검증하기 위해 선형성을 가정한 모형 (1)에 대하여 고정효과를 적용한 패널회귀분석을 실시하였으며, 비선형적 관계를 검증하기 위해 제곱항을 투입한 모형 (2)에 대하여 고정효과 패널회귀분석을 실시하였다. 이때, 제곱항으로 인한 다중공선성의 문제가 발생할 가능성을 방지하고자 독립변수의 값을 평균중심화(mean centering)하여 분석에 활용하였다. 회귀분석을 실시함에 있어, 제곱항을 투입함에 따라 다중공선성의 문제가 발생할 수 있는 점을 고려하여 VIF 값을 확인한 결과 10을 넘지 않아 문제가 없는 것으로 판단하였다.

먼저, 재정압박과 사회복지지출의 선형적 관계를 규명해내기 위해 실시한 모형 (1)에 대한 분석 결과를 살펴보면, 기초자치단체의 통합재정수지비율은 기초자치단체의 사회복지지출비율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 기초자치단체의 재정압박이 사회복지지출에 유의미한 영향력을 미치지 못한 것으로 해석할 수 있으며, 이는 지방자치단체의 재정압박과 재정지출의 선형적 관계를 검증한 선행연구들과는 상이한 결과를 나타낸다(신유호·최정우, 2013; 김은주 외, 2014; 손윤희, 2018). 따라서 가설 1이 기각되었다.

〈표 8〉 고정효과 분석 결과

항목	변수명		사회복지자체지출비율	
			(1)	(2)
독립 변수	재정압박	통합재정수지비율	-.0032 (.0024)	-.0022 (.0026)
		통합재정수지비율 × 통합재정수지비율	-	-.0002* (.0001)
통제 변수	복지수요 요인	고령화율	-.0336** (.0066)	-.0327** (.0069)
		수급권자비율	.2590 (.1228)	.2580 (.1227)
		영유아비율	.0753 (.1681)	.0748 (.1656)
	정치적 요인	의회 진보 비율	.0011 (.0025)	.0011 (.0025)
		정치적 경쟁	-.0010 (.0036)	-.0010 (.0036)
	재정적 요인	재정자립도	-.0049 (.0028)	-.0044 (.0028)
		부채비율	.0212 (.0247)	.0207 (.0246)
	사회적 요인	인구밀도	-.0000 (.0001)	-.0000 (.0001)
	상수		2.5578 (1.8044)	2.5106 (1.7995)
	individual dummies		included	included
year dummies		included	included	
관측값		1356	1356	
R^2		.7702	.7703	

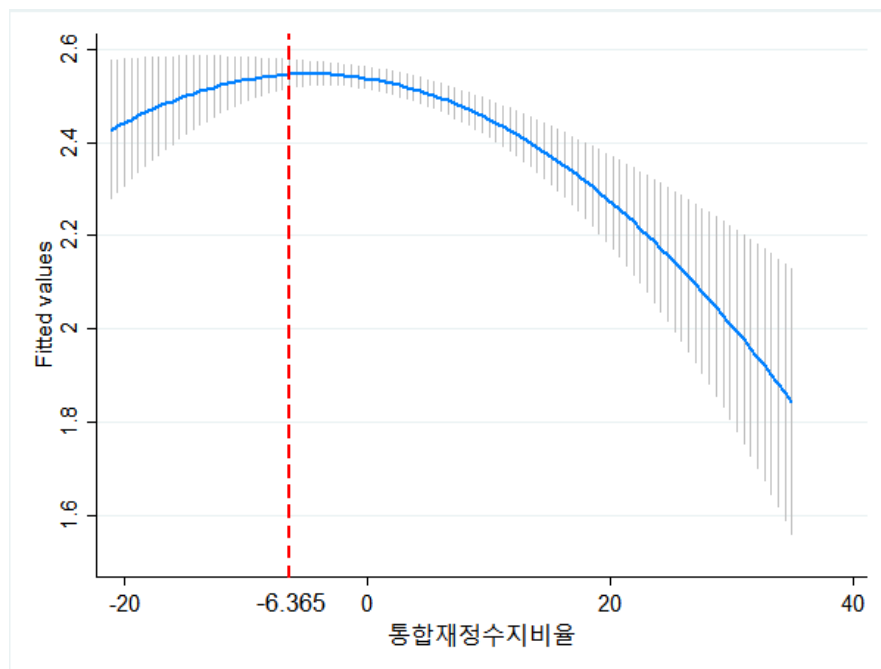
주: * p<.1, ** p<.05, *** p<.01, () 안은 Robust Standard Error.

다음으로, 재정압박과 사회복지지출의 비선형적 관계를 규명해내기 위해 통합재정수지비율의 제곱항을 투입한 모형 (2)에 대한 회귀분석의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 통합재정수지비율은 모형 (1)과 동일하게 사회복지자체지출비율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 다만 모형 (2)의 결과에서 주목할 점은 통합재정수지비율의 제곱항이 사회복지자체지출비율에 유의미한 영향을 미친다는 점이다. 모형 (2)의 분석결과를 보면, 통합재정수지비율의 제곱항이 사회복지자체지출비율에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 일정 수준에 도달할 때까지는 기초자치단체의 통합재정수지비율이 통계적으로 유의미한 수준에서 사회복지자체지출비율에 정(+)의 영향을 미치지만, 극대점에 도달한 이후부터는 부(-)의 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 즉, 특정 정도에 이르기까지는 재정압박 정도가 높아짐에 따라 기초자치단체의 사회복지자체지출비율이 증가하지만, 어느 수준 이상의 재정압박 상황에 이르게 된 이후부터는 재정압박 정도가 높아질수록 사회복지자체지출비율이 감소하는 것이다. 이와 같은

분석결과를 바탕으로 재정압박이 증가함에 따라 사회복지지출이 증가하다가 다시 낮아지는 극대점에서의 재정압박 수준을 회귀분석을 통해 구한 회귀계수의 값을 이용하여 구한 결과 -6.365%로 나타났다(Haans et al., 2016). 그러나 제공항이 통계적으로 유의미하다고 해서 재정압박과 사회복지지출이 역 U자형의 비선형적 관계를 갖는다고 단언할 수 없으므로 그에 따라 추가적인 조건들을 충족하였는지 검증하였다. 제공항의 통계적 유의성과 함께 독립변수인 통합재정수지비율이 최솟값(=-16.29%)과 최댓값(=39.74%)일 때 각각 통계적으로 유의미한 정(+)의 기울기와 부(-)의 기울기를 보여야 하며, 기울기의 방향이 변화하는 임계점(turning point)인 극대점이 자료의 범위 내에 존재해야 한다는 조건들이 모두 충족되어야 한다(Lind and Mehlum, 2010; Haans et al., 2016). 본 연구의 모형 (2)에서 통합재정수지비율이 최솟값을 가질 때 통계적으로 유의한 정(+)의 기울기를 가지며(slope=.005, $p < .10$), 최댓값을 가질 때 통계적으로 유의한 부(-)의 기울기를 보이는 것으로 나타났고(slope=-.014, $p < .01$), 극대점(-6.365%)이 자료의 범위(≈-16.29~39.74%)에 위치하고 있는 것을 확인하였다. 이를 바탕으로 통합재정수지비율과 사회복지지출비율이 역 U자형의 비선형적 관계를 가짐을 확인할 수 있으며 따라서 가설 2는 채택되었다.

즉, 지방자치단체는 통합재정수지비율이 -6.365% 수준으로 감소하기 이전에는 재정압박이 증가함에 따라 사회복지지출도 증가하는데, 통합재정수지비율이 -6.365% 수준을 초과하여 감소하게 되면 재정압박이 증가함에 따라 사회복지지출이 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 지방자치단체의 재정압박과 사회복지지출 간의 2차 모형의 회귀선을 그리면 다음의 <그림 2>와 같다.

〈그림 6〉 재정압박과 사회복지지출의 2차 모형 회귀선



즉, 통제변수 가운데 고령화율 변수만이 사회복지자체지출비율에 대하여 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 복지수요 요인 가운데 지방자치단체의 영유아 비율과 수급권자 비율은 사회복지자체지출비율에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 고령화율은 사회복지자체지출비율에 대하여 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이러한 결과에 대하여 다양한 해석이 가능한데, 고령화율과 같이 사회복지지출에 대한 감소를 가져온 복지수요에 관하여 지자체가 지속적으로 사회복지분야의 지출을 늘리고 있음에도 불구하고 이러한 복지정책이 지역 주민의 수요에 대응적이지 못함을 의미한다고 밝힌 선행연구들과 그 흐름을 같이한다(문수진·이종렬, 2015; 홍성준·정문기, 2022).

정치적 및 재정적 요인은 복지수요 요인의 수급권자 및 영유아 비율 변수와 더불어 사회복지자체지출비율에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 이는 사회복지분야 내 다양한 부문들이 존재하며, 각 부문에 해당하는 대상 집단이 다르므로 구분하여 분석을 해야 하지만, 이를 고려하지 못하고 사회복지분야 전 부문을 통합하여 살펴보았기 때문인 것으로 판단된다. 사회복지분야 내 지출을 세분화하여 관련된 사회경제적 변수들과의 관계를 분석한 윤성원·양재진(2019)의 연구 결과 각 지출비율과 사회경제적 변수 간 상관관계가 대부분 유의하게 나타난 결과를 바탕으로 이같이 해석할 수 있을 것이며, 다양한 요인들과 사회복지자체지출비율 간 관계를 엄밀하게 분석하기 위해서는 사회복지분야 세부 부문을 바탕으로 분석이 진행되어야 할 것이다.

이상의 분석 결과를 종합해보면, 지방자치단체의 통합재정수지비율이 높은 수준에서는 통합재정수지비율이 감소할수록 사회복지자체지출비율이 증가하지만, 일정 수준 이하로 통합재정수지비율이 낮은 수준에서는 통합재정수지비율이 감소할수록 사회복지자체지출비율이 감소하는 것으로 나타났다. 즉, 지방자치단체에 가해지는 재정압박이 낮은 수준에서는 재정압박이 증가할수록 사회복지지출이 증가하지만, 일정 수준의 재정압박을 넘어서는 높은 수준에서는 재정압박이 증가할수록 사회복지지출이 감소하는 것으로 볼 수 있다. 이는 기존 연구에서와 같이 재정압박과 재정지출 간의 관계가 선형적으로 바라보아야 할 뿐만이 아니라, 지방자치단체가 재정압박에 대한 반응으로 수행할 수 있는 역동적인 의사결정의 양상에도 주목해볼 필요가 있음을 알 수 있다.

분석 결과에 따르면 상대적으로 낮은 수준의 재정압박이 가해질 때, 지방자치단체는 재정압박 정도가 증가할수록 사회복지분야 자체사업의 지출 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 재정압박의 상황을 재정위기에 대한 신호로 받아들이지 못한 채 복지재정에 대한 지출이 증대되는 것으로 해석할 수 있는데, 이러한 결과는 우리나라 지자체가 지속적으로 증가하는 복지수요에 대응하기 위해 사회복지지출을 증대시키는 선택을 할 수밖에 없다는 복지수요적 관점의 선행연구들과 일치하는 결과이며(하능식·임성일, 2007; 오철호 외, 2012; 문수진·이종렬, 2015; 임진영 외, 2018), 높은 수준의 재정압박에도 불구하고 지방자치단체의 복지지출비율이 증가함을 밝힌 선행연구와도 흐름을 함께 한다(손윤희, 2018).

한편, 상대적으로 높은 수준의 재정압박이 가해질 때 즉, 재정압박 정도가 일정 수준 이상을 초과하게 될 때 재정압박이 증가함에 따라 사회복지자체지출비율이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 재정압박으로 인해 지방재정이 악화되는 상황에 대처하기 위해 지방자치단체가 지출 감축의

의사결정을 수행함을 밝힌 선행연구들과 일치하는 결과라 볼 수 있다(신유호·최정우, 2013; 한재명·신우진, 2017). 즉, 재정압박이 지방재정의 악화를 가리키는 표지로 작용하여 지자체로 하여금 건전성을 제고할 수 있는 방향으로 재정지출에 영향을 미치게 되는 것으로 생각할 수 있다.

V. 결론 및 함의

세수 결손이 발생할 경우 지방교부세·지방소득·소비세 등이 감소하며, 재정력이 약한 지방자치단체는 재정 부담을 최소화하고자 노력할 필요가 있다. 이러한 노력의 일환으로 공사 발주 시기를 늦추거나 집행률이 부진한 사업은 전액 삭감하는 등 지출 구조조정을 한다(매일신문, 2023). 그러나 사회복지지출의 경우 다른 분야와 비교했을 때 양상이 다르게 나타날 수 있다. 사회복지 사업의 경우 저소득층·노인 등과 같은 취약계층에게는 생계와 직접적으로 연결되어 있기 때문이다. 또한 복지수요적 요인과 더불어 재선을 목표로 하는 선출직 단체장이 존재하는 지방자치단체의 특성을 고려했을 때, 재정압박이 증가하는 상황에서 사회복지지출이 반드시 감소하지는 않을 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지자체의 재정압박과 사회복지자체지출이 비선형적 관계를 나타낼 수 있을 것이라 예상하였으며, 보조사업과 비교했을 때 비증은 적지만 지자체의 정책 방향성을 확인할 수 있는 사회복지분야 자체사업을 통해 이를 실증분석 하였다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 독립변수인 재정압박을 측정하기 위해 설정한 통합재정수지비율과 종속변수인 사회복지자체지출비율 간 선형 관계를 확인하기 위한 모형 (1)에서는 재정압박이 사회복지자체지출 변화에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 통합재정수지비율의 제공항을 포함한 모형 (2)에서는 제공항이 유의미하게 나타났으며 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 재정압박과 사회복지자체지출비율 간에는 역 U자형 관계가 존재함을 확인하였다. 이러한 결과는 재정압박 수준이 증가하더라도 일정한 수준까지는 사회복지자체지출비율이 증가하나, 특정 수준을 넘어가는 경우 사회복지자체지출비율이 감소할 수 있음을 보여준다. 앞서 이야기한 것처럼 사회복지 사업의 경우 주민들의 생활을 위해 필수적인 지출이 발생한다. 특히 재정압박이 낮은 지자체보다 높은 지자체에서 노인 및 기초생활수급자와 같은 사회복지 수요 인구 비율이 높게 나타나므로 재정압박이 증가하더라도 어느 정도까지는 불가피하게 사회복지지출을 증가시킬 수밖에 없을 것이다. 하지만 계속해서 재정압박이 증가하는 경우 지출 측면의 관리가 필요하며, 그에 따라 사회복지분야 지출도 감소하게 될 것이다.

본 연구는 재정압박이 재정지출에 미치게 되는 영향력을 살펴봄에 있어 지방자치단체의 사회복지지출에 초점을 두되, 단순 선형의 관계를 넘어서서 보다 입체적인 역학을 살펴보려 했다는 점에서 학문적 함의를 가진다. 우선, 기초자치단체를 대상으로 재정압박이 사회복지자체지출비율에 미치는 영향을 실증분석하여 전반적인 경향성을 살펴보고자 하였으며, 두 변수 간 관계가 단순히 선형 관계가 아닌 역 U자형 관계임을 확인하였다. 재정압박 상황에서 지자체는 지출을 조정하며 위기를 극복하고자 하지만 사회복지분야의 경우 주민들의 수요, 정치·경제적 환경 등 다양한 목적

으로 인하여 비선형적인 관계가 나타날 것이라 예상하였으며, 분석 결과 실제로 비선형 관계가 나타남을 확인하였다. 연구의 결과는 지자체의 재정적 환경과 지출 간 관계를 단방향적으로만 볼 경우 지자체의 결정 행태를 제대로 해석하지 못할 수 있음을 암시한다고 볼 수 있다. 따라서 분석에 있어 이를 유의할 필요가 있다.

분석결과를 바탕으로 본 연구가 제시하고자 하는 정책적 함의는 다음과 같다. 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화와 경제성장의 둔화 등 다양한 원인으로 인해 재정의 지속가능성을 위협받는 지방자치단체가 증가하고 있는 재정압박의 상황에서(곽채기, 2014; 이삼주, 2016) 지자체는 세입 측면에서 의존재원의 증대를 모색하며, 세출 측면에서는 지출 구조조정을 통해 위기를 극복하고자 할 수 있다(신유호·최정우, 2013). 이때 의무적 지출이 포함된 사회복지분야의 지출은 감소시키기 어렵기 때문에, 경제개발, 사회개발 및 일반행정 부문의 지출을 축소시킴으로써 공공서비스 수준의 전반적인 하락을 발생시킬 수 있다(권혁진·최미호, 2017: 52). 특히 재정압박이 높은 지역일수록 의무적 지출 사업에 해당하는 복지수요인구의 비율이 높은 상황에서 사회복지지출을 증가시킬 경우 다른 공공서비스의 공급을 포기해야 할 것이며, 결국 지자체 간 사회복지 및 다른 공공서비스 공급의 불평등을 초래할 수 있다. 따라서 지자체 간 불평등을 예방할 수 있도록 중앙정부의 관리가 필요할 것이다. 또한 재정압박 수준이 증가하는 지자체가 경각심을 가지고 건전한 재정 관리를 할 수 있도록 중앙정부의 감독이 필요하다. 지자체가 재정압박이 증가함에도 적절한 대응을 하지 않는 원인 중 하나는 중앙정부로부터 지원을 받을 것이라는 믿음이 있기 때문이다(우명동, 2019). 현재 시행되고 있는 지방재정분석진단제도 등의 결과를 바탕으로 우수 자치단체에게 인센티브를 주는 것과 더불어 하위 자치단체에 대한 패널티와 개선을 위한 중앙정부 차원의 관리가 필요할 것이다.

그러나 지방자치단체의 자구노력 또한 필요하다. 재정압박 수준이 증가하는 상황에서 정치적 목적을 위해 선심성 현금 복지사업이 도입될 경우, 결국 재정건전성이 악화되며 재정 비효율성 또한 증가할 수 있다(전성만 외, 2022). 재정압박과 사회복지지출비율이 역 U자형 관계를 갖는 이유가 반드시 선심성 복지사업 때문이라고 할 수는 없지만, 재정압박 수준이 증가함에 따라 사회복지지출 비율 또한 증가하는 것은 지자체의 재정 상황을 고려하여 지출이 결정되는 것인지 의문을 가질 수 있다. 본 연구의 종속변수인 사회복지분야 자체사업 지출은 보조사업과 비교하면 단체장과 지방의회 의원의 의지가 영향을 크게 미칠 수 있다. 따라서 지속가능한 재정을 위해서는 지역 정치인들이 합리적인 결정을 할 수 있도록 지원과 주민들의 감시가 필요할 것이다.

지방자치단체의 재정 상황, 특히 재정압박 수준과 사회복지 자체지출 간의 관계를 분석하여 지방정부의 결정 행태를 확인하였지만, 연구의 한계 또한 존재한다. 첫째, 재정압박이 사회복지지출비율에 미치는 영향력이 임계점을 기준으로 상이하게 나타나는 역 U자형의 비선형적 관계로 나타나는 결과에 대한 엄밀한 논리적 설명이 충분히 이루어지지 않았다. 본 연구에서는 사회복지지출에 대한 다양한 영향요인을 바탕으로 보충하고자 하였으나, 이를 분석하기 위해서는 지자체별 사회복지분야 자체사업을 확인하여 어떠한 사업이 진행되었는지 확인할 필요가 있다. 둘째, 지자체의 사회복지분야 자체사업에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 고려와 분석이

필요할 것이다. 이는 첫 번째 한계와 이어지는 것으로, 본 연구의 설명변수인 재정압박 수준과 통제변수들은 일반적으로 사회복지분야 총지출의 변화를 분석할 때 사용되는 거시적인 변수들이다. 물론 일부 선행연구 역시 거시적 변수들을 이용해 자체사업에 미치는 영향을 분석하였으나, 보다 엄밀한 분석을 위해서는 지자체의 자체사업에 특별히 영향을 미치는 요인들을 고려할 필요가 있다. 보조사업이 자체사업에 영향을 미칠 수 있을 것이며(권혁진·최미호, 2017), 이 외에도 실제로 시행되는 자체사업을 파악하여 영향을 미칠 수 있는 변수들을 설정해야 할 것이다. 셋째, 본 연구는 226개의 기초자치단체가 가질 수 있는 재정적 특성의 차이에 대한 고려가 제한적으로 이루어졌다는 한계를 가진다. 유사한 의사결정 구조를 갖는 기초자치단체가 재정 특성의 차이에 따라 재정압박에 대해 상이한 의사결정을 할 수 있음을 고려해, 행정안전부에서 실시하는 '지방자치단체 재정분석'에서 제시되는 유사한 재정 여건에 따른 유형화 또는 시·군·구의 행정적 구분 등에 근거한 후속연구가 이루어질 필요가 존재한다. 넷째, 사회복지분야 자체사업 지출에 영향을 미칠 수 있는 추가적인 요인들을 고려해야 한다. 본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 통제변수를 설정하였으나, 고령인구 비율을 제외한 다른 변수들은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또한 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 고령인구비율은 예상과 반대로 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 고령인구비율이 사회복지지출에 부(-)의 영향을 미친다는 결과는 일부 선행연구에서도 확인 가능하지만(오수현·강인성, 2013), 사회복지지출 중 노인 대상 지출이 실제로 높은 비중을 차지하는 상황에서 이 같은 분석 결과는 해석에 혼란을 줄 수 있다. 따라서 실제로 사회복지자체지출비율에 고령인구를 포함한 수요적 요인 및 기타 통제변수들이 영향을 미치지 않는가에 대한 후속연구가 이루어질 필요가 있다. 더불어 기존에 연구되었던 다양한 요인들과 사회복지지출 간의 관계가 일관되지 않음을 고려할 때(김경준 외, 2013), 서구의 이론을 단순히 적용하기보다 우리나라의 환경에 적합한 요인들을 선정하고 분석하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강운호. (2003). 지방정부 재정지출의 특성. 「한국정책학회보」, 12(1), 151-174.
- 고혜진·류연구·안상훈. (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 「사회보장연구」, 30(2), 1-34.
- 곽채기. (2014). 연간기획: 저성장, 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계 방안 : 인구구조 변화에 따른 영향 분석과 국가의 역할 구조 및 재정 시스템의 변화 방향. 「지방재정」, 2014(5), 98-127.
- 권혁진·최미호. (2017). 복지보조사업의 증가가 지자체의 자체사업에 미치는 영향: 시·군·구별 자체사업의 구성과 비중을 중심으로. 「한국행정학보」, 51(3), 31-61.
- 김경준·함영진·이기동. (2013). 지방자치단체 자체 복지사업 지출 영향요인 분석: 사회보장정보시스템을 통한 접근. 「지능정보연구」, 19(2), 141-156.

- 김범식·박원석·송영필. (1999). 지방자치단체의 '재정위기'에 대한 실증분석. 「지역인구」, 15(1), 75-92.
- 김병규·이근수·조덕호. (2000). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1), 129-147.
- 김상동·이성근. (2015). 지방재정 건전성지표의 개발 및 적용: 경상북도를 사례로. 「지방정부연구」, 18(4), 269-292.
- 김우철. (2022). 증장기 재정건전성 유지 방안. 「KIF Working Paper」, 2022(02).
- 김은주·최정우·배수호. (2014). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회보」, 24(3), 135-161.
- 김재훈·금재덕·김석민. (2023). 지방자치단체의 효율성 결정요인: 기초자치단체의 행정운영경비를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 28(1), 79-112.
- 김정완. (2006). 공공선택론의 재정적자 메카니즘과 재정헌정주의. 「한국거버넌스학회보」, 13(3), 1-24.
- 김종민. (2006). 지방자치단체의 재정위기 진단에 관한 연구. 「세무회계연구」, 18, 77-99.
- 김현아·김지영. (2014). 「[조세·재정 브리프] 지방정부 재정건전성 강화 방안」. 한국조세재정연구원.
- 남항우. (2013). 지방재정 압박의 원인과 대응방안; 지방재정 압박에 대한 세입 면에서의 대응방안. 「지방재정」, 2013(6), 8-25.
- 류민정. (2015). 지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 20(1), 113-145.
- 「매일신문」. (2023). 대구시 세수 6천200억 펑크...IMF 이후 최대 재정 위기. 2023.9.20.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4), 137-159.
- 민기·강운호·전상경. (2021). 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- 민효상·신동길. (2021). 「경기도 복지재정 특성분석 및 예산분류체계 개선안 연구」. 경기복지재단 정책연구보고.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 31, 423-451.
- 박민정. (2016). 무상복지정책과 재정적 고려에 대한 연구: 공공선택론적 시각에서. 「한국자치행정학보」, 30(4), 33-57.
- 「브릿지경제」. (2023). 기초연금 국고보조율 재정자주도 '유명무실'... 복지부 기준 변경 검토. 2023.07.30.
- 서정섭. (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 「한국지방재정논집」, 6(1), 223-244.
- 서정섭. (2010). 지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계. 「지방재정과 지방세」, 34, 22-42.
- 손은희. (2018). 재정압박이 지방재정지출에 미치는 영향. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 383-410.

- 신무섭. (2007). 한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인. 「한국행정논집」, 19(3), 609-635.
- 신유호. (2009). DEA와 TIER 분석을 활용한 지방재정 효율성 측정에 관한 연구: 75개 시급 기초자치단체를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 14(3), 1-39.
- 신유호·최정우. (2013). 지방자치단체 재정압박이 재정효율성에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 25(3), 65-94.
- 신지민·김희경. (2022). 지방자치단체의 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향 분석: 서울시를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(3), 63-80.
- 양재진·이윤경·이태형. (2020). 지자체 당파성은 복지지출에 영향을 미치는가?: 자체복지사업 지출분석을 통한 검증. 「한국행정학보」, 54(4), 323-348.
- 엄태호·윤성일. (2014). 지방세지출예산제도 도입이 지방세 비과세·감면에 미친 영향에 대한 평가. 「정책분석평가학회보」, 24(3), 163-187.
- 엄태호·조근식. (2009). 포괄보조금 (Block Grants) 으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국정책학회보」, 18(3), 333-362.
- 오수현·강인성. (2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지비와 경제개발비를 중심으로. 「국가정책연구」, 27(2), 215-240.
- 오철호·장덕희·신열. (2012). 지방자치제도 시행 이후 시·군 자치단체의 복지재정 지출규모 변화 분석. 「한국지방재정논집」, 17(2), 31-56.
- 우명동. (2019). 「재정연방주의와 정부간 재정관계」. 성신여자대학교 출판부.
- 유금록. (2023). OECD 국가의 재정건전성 평가 - 기초재정수지와 국가부채 간 장기균형관계와 오차조정속도를 중심으로 -. 「한국정책학회보」, 32(1), 143-184.
- 윤성원·양재진. (2019). 한국의 지방정부는 사회복지에 자체예산을 어디에 얼마나 쓰는가?: 2017년 지방 사회복지 사업에 관한 기초연구. 「사회과학논집」, 50(2), 117-140.
- 윤영진. (2013). 복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안. 「지방행정연구」, 27(4), 31-65.
- 이삼주. (2016). 고령화에 따른 지방재정의 변화. 「지역정보화」, 97, 50-53.
- 이수구. (2019). 지방정부 긴급재정관리제도의 적용 가능성 분석. 「지방정부연구」, 23(3), 309-328.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과 학학회보」, 10(4), 117-135.
- 이승철. (2011). 지방자치단체의 재정위기 현황과 대응방안. 「Crisisonomy」, 7(4), 37-56.
- 이장욱·서정섭. (2022). 지방재정의 환경변화에 따른 지방재정분석제도 개선방안. 「한국정책연구」, 22(2), 75-94.
- 임성일. (2007). 논단: 지방채 발행제도의 현실과 향후 과제. 「지방재정」, 2007(5), 21-35.
- 임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구: 경기도 기초 지방자치단체를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(3), 65-94.
- 장덕희. (2015). 사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향. 「한국행정학보」, 49(3), 193-218.
- 전성만·김진·유자영. (2022). 지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의: 2017-2021년 세부 사업별 지출을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(3), 37-61.

- 전영준·엄태호. (2018). 지방자치단체의 자체재원수입확충 노력에 대한 영향요인 분석-전국 시·군 지자체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로. 『한국자치행정학보』, 32(4), 261-290.
- 전영준·엄태호. (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석-정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 32(2), 171-199.
- 정영아·김윤지. (2022). 지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로. 『지방정부연구』, 26(1), 1-22.
- 정의룡·임진영·양재진. (2012). 복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지 지출을 중심으로. 『한국행정학보』, 46(3), 147-171.
- 정재호·이성우. (2016). 지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국지역개발학회지』, 28(3), 41-66.
- 정진현. (2004). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 『지방정부연구』, 7(4), 137-152.
- 정홍원. (2019). 지방자치단체 복지사업 현황과 중앙-지방 연계 방안. 『보건복지포럼』, 2019(11), 18-26.
- 조경엽·유진성. (2012). 포퓰리즘 복지정책과 재정건전성. 『한국재정학회 학술대회 논문집』, 2012(5), 29-55.
- 조기현·신두섭. (2008). 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정 위기 대응 방안을 중심으로. 『한국지방행정연구원 기본연구과제』, 2008, 1-189.
- 조현우·함우식·주상현. (2013). 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석. 『한국비교정부학보』, 17(1), 171-198.
- 주만수. (2012). 지방재정위기의 현황과 원인분석. 『지방행정연구』, 26(2), 3-30.
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 『한국동북아논총』, 26, 265-286.
- 최웅선·최서연. (2018). 재정압박에 대한 지방정부의 세입반응 분석. 『한국지방자치학회보』, 20(2), 95-122.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 9(4), 451-474.
- 최조순·강현철. (2014). 지방자치단체 파산제도 도입의 쟁점과 방향. 『한국자치행정학보』, 28(2), 193-214.
- 하능식·신두섭. (2016). 지방자치단체 복지수요변화와 재정전망. 『경제연구』, 32(1), 207-237.
- 하능식·임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. 『한국지방재정논집』, 12(1), 77-98.
- 함영진. (2013). 지방자치단체 복지 노력도에 미치는 영향 요인 분석: 노동관련 시·군·구 자체 복지사업 예산을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 18(1), 25-50.
- 한국지방세연구원. (2022). 『FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서』. 한국지방세연구원.
- 한재명·신우진. (2017). 사회복지 국고보조사업 확대에 따른 지방재정 압박이 지방예산편성 방식

- 에 미친 영향 분석-기초자치단체의 사회기반시설 및 사회복지 분야 자체사업예산의 변화를 중심으로. *경제학연구*, 65(4), 47-83.
- 한지후·강인성. (2023). 지방자치단체 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공간계량경제모형을 중심으로. 「*한국공공관리학보*」, 37(2), 1-25.
- 허명순. (2011). 지방재정 건전성 측정방법: 재정압박 지수개발을 중심으로. 「*한국지방재정논집*」, 16(1), 177-210.
- 홍성준·정문기. (2022). 지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석. 「*정책분석평가학회보*」, 32(1), 83-109.
- 홍영교·최남희. (2021). 지역의 인구구조 변화에 따른 지방재정의 동태성. 「*미래연구*」, 6(1): 161-197.
- 황정윤·신동연·장용석. (2016). 지방정부 사회복지예산 결정의 공간적 상호작용: GIS 공간회귀분석을 중심으로. 「*현대사회와 행정*」, 26(2), 203-229.
- Bradbury, K.L. (1982). Fiscal Distress in Large US Cities. *New England Economic Review*, 1, 33-44.
- Breton, A. (1974). *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Co.
- Cahill, A. G., & James, J. A. (1992). Responding to municipal fiscal distress: An emerging issue for state governments in the 1990s. *Public Administration Review*, 52(1), 88-94.
- Fabricant, S. (1952). *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900*. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Fisher, R. C. (1984). *State and Local Public Finance*. Boston, Ma: Irwin.
- Foged, S. K. (2022). Spending allocations during low and high fiscal stress: Priority setters and spending advocates in Danish municipalities, 2008 - 2015. *Public Administration*, 100(4), 1107-1124.
- Haans, R. F., Pieters, C., & He, Z. L. (2016). Thinking about U: Theorizing and testing U and inverted U-shaped relationships in strategy research. *Strategic management journal*, 37(7), 1177-1195.
- Key Jr, V. O. (1949). *Southern politics*. New York: Random House.
- Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316-25.
- Lind, J. T., & Mehlum, H. (2010). With or without U? The appropriate test for a U-shaped relationship. *Oxford bulletin of economics and statistics*, 72(1), 109-118.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcour Brace Jovanovich.
- Schumpeter, J. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy* 3rd, ed. New Work: Harper and Row Publishers.
- Skidmore, M., & Scorsone, E. (2011). Causes and consequences of fiscal stress in Michigan cities. *Regional Science and Urban Economics*, 41(4), 360-371.

- Warner, M. E., Aldag, A. M., & Kim, Y. (2021). Pragmatic municipalism: US local government responses to fiscal stress. *Public Administration Review*, 81(3), 389-398.
- Wong, K. K. (1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking. *American Journal of Political Science*, 1-18.

이태천(李泰泉): 연세대학교 행정학과에서 석사를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야로는 지방재정, 재무행정 등이며, 최근 논문으로는 “시민단체와 이익집단이 지방정부의 정책 결정에 미치는 영향에 관한 연구: 생활임금제도를 중심으로(2023)”, “행정구역 통합, 어떤 전략이 필요한가?: 청주시-청원군 행정구역 통합사례를 중심으로(2023)”가 있다(taecheonlee@yonsei.ac.kr).

백지선(白知璇): 연세대학교 행정학과에서 학사를 취득하고(2022. 8), 동 대학원에서 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 지방재정 등이며, 최근 논문으로 “정부의 관리역량과 민첩성에 대한 인식이 정부 신뢰에 미치는 영향(2023)”, “제도적 행위자로서 지방정부: 지방재정 신속집행제도의 효과성을 중심으로(2023)”가 있다(jsbpa73@yonsei.ac.kr).

Abstract**The Impact of Local Fiscal Stress on Social Welfare Expenditure:
Focusing on the Non-linear Relationship**Baik, Jeseun
Lee, Taecheon

This study aims to empirically analyze the impact of fiscal stress on local governments' social welfare expenditures. Due to demographic shifts and a slowdown in economic growth, an increasing number of local governments are facing fiscal stress. Consequently, it is essential to focus on the potential changes in local fiscal decision-making. In the face of fiscal stress, local governments may strive to overcome financial crises by restructuring expenditures, such as cutting or delaying non-essential projects. However, in the realm of social welfare, which directly affects the livelihood of voting residents and includes mandatory expenditures, it can be anticipated that indiscriminate spending cuts may be challenging. Especially considering the environmental factors surrounding local finances and the nature of social welfare expenditures, this research hypothesized and analyzed a non-linear relationship between fiscal stress and social welfare expenditure. For this analysis, the fixed effects analysis of panel data was performed using data on the self-funded social welfare project expenditures of 226 local governments from 2016 to 2022. The results confirmed the existence of an inverse U-shaped relationship between the level of fiscal stress faced by local governments and the proportion of their self-funded social welfare expenditures. These findings demonstrate that local governments make strategic decisions in situations of fiscal stress and can also contribute to enhancing fiscal soundness by providing a multifaceted view of the strategic decision-making of local governments under fiscal stress.

Key Words: Fiscal Stress, Fiscal Soundness, Local Government, Social Welfare Expenditure,
Consolidated Fiscal Balance