

인구감소지역 지방소멸대응기금 배분성과와 예산집행률 간 관계성에 관한 연구

임 태 경*

국문요약

정부가 소멸위기에 놓인 인구감소지역 및 인구관심지역에 2022년부터 해마다 1조원의 지방소멸대응기금의 지원을 시작하지 3년차가 지나고 있는 시점임에도 불구하고 2022년 말 기준 지방소멸대응기금사업 전체 집행률은 26.1%로 매우 저조하게 나타나는 등 기초지방자치단체 간에도 상향식으로 추진되는 지방소멸대응기금 집행실적 측면에서 큰 격차를 보이는 있는 실정이다. 이러한 배경에서 본 연구에서는 인구감소지역으로 선정된 89개의 기초지방자치단체와 인구관심지역으로 선정된 18개의 기초지방자치단체로 구성된 107개의 기초지방자치단체를 분석 대상으로 2022년9월부터 2023년6월까지 집행된 2022년 지방소멸대응기금 배분액 집행실적 자료를 토대로 지방소멸대응기금 배분액의 집행률에 영향을 미치는 동기요인이 무엇인지를 기초지방자치단체 단위에서 실증분석해 보고자 하였다. 분석결과 본 연구에서는 지방소멸대응기금으로 기획된 대상사업 수와 배정액이 증가할수록 지방소멸대응기금 집행률은 낮아지는 것을 확인할 수 있었으며, 동시에 지방소멸대응기금 중에서도 소프트웨어사업 셋팅 비중이 높은 인구감소 혹은 인구관심지역 일수록 지방소멸대응기금 집행률이 더 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구에서는 인구가 적은 지역에 너무 많은 사업수를 기획하기보다는 한정된 기금으로 효과를 극대화 할 수 있는 사업중심으로 내실있게 해당사업을 발굴하는 것이 필요할 수 있다는 정책적 시사점을 제공하며 동시에 지방소멸대응기금을 지원받는 기초지방자치단체에서는 지역의 현황 및 여건을 분석하여 인구 중에서도 구체적으로 어떠한 계층을 타겟한 사업을 발굴할 것인지를 구체적으로 탐색하여 사업의 방향성을 설정하는게 필요할 수 있다는 정책적 시사점을 제공한다.

주제어: 인구감소지역, 인구관심지역, 지방소멸대응기금, 집행률, 소프트웨어 프로그램

I. 연구목적 및 필요성

2022년 6월에 제정된 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」을 토대로 인구감소지역 및 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체에서는 지역주도의 상향식 인구활력계획을 수립하고 지방소멸대응기금과 연계하여 지방소멸대응기금사업을 운영한지 3년차를 맞고 있는 실정이다. 이러한 특별법의 제정은 인구감소에 대한 국가의 지원기반을 마련하고 지방자치단체가 주도하여 지역실정

* 주저자, 계명대학교 행정학과 조교수 (tklim@kmu.ac.kr)

에 맞는 정책을 집행할 수 있다는 측면에서 의미있는 정책으로 평가되지만, 동시에 인구가 더 적은 지방정부에 더 많은 기금이 배분되는 논리로 운영되고 있기 때문에 지방정부에서는 인구증가와 지역경제 활성화 등 적극적 노력을 유도하기보다는 오히려 인구감소지역으로 전환하려는 도덕적 해이와 역선택의 문제를 초래할 가능성이 내포되어 있다고 분석되기도 한다(박관규·주운창, 2023). 또한 최근 국회예산정책처의 발표¹⁾에 따르면 2022년 12월31일 기준 지방소멸대응기금사업 총 509개의 사업 전체 집행률은 26.1%로 나타났으며, 2022년 지방소멸대응기금 배분액 가운데 2023년 6월까지 해당기금의 집행률이 0%대인 기초지방자치단체가 20곳에 달해 인구감소 혹은 인구관심지역으로 선정된 기초지방자치단체의 지방소멸대응기금 집행역량 또한 의심받고 있는 실정이다. 게다가 2025년부터 전년도 기금집행률 실적이 평가지표에 상향조정되어 추가됨으로써 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체에서는 지방소멸대응기금사업의 효율적인 추진을 위해 집행관리 강화의 필요성이 더욱 강조되고 있는 실정이지만 집행률이 부진한 사유에 대해서 구체적인 논의가 수행되고 있지 못한 실정으로 파악된다.

이러한 실정을 반영하여 본 연구에서는 지자체의 자발적인 참여와 역할이 강조되는 상향식의 집행방식으로 추진된 지방소멸대응기금의 집행률에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하는 차원에서 논의를 이어가고자 하였다. 지금까지의 지방소멸대응기금과 관련된 선행연구들을 종합해 보면, 지방소멸대응기금의 의의 및 도입과정, 집행과정에 대한 주요내용을 소개하면서 개선방안을 제시한 연구들은 소수 존재하나 실제로 지방소멸대응기금 집행수준에 영향을 미치는 요인을 실증분석하고 있는 연구는 부재한 실정을 감안하여 본 연구에서는 지방소멸대응기금 집행수준에 긍정적으로 영향을 미치는 요인을 실증분석하여 다각적으로 파악하는데 연구의 초점을 맞추었다. 앞으로 향후 10년 동안 인구감소 및 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체가 어떻게 해당기금의 집행을 적절하게 집행하고 관리할 수 있는지에 대한 정책적 시사점을 제시하고 있다는 측면에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지방소멸대응기금의 도입과 운용체계

행정안전부에서는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」제2조 및 같은법 시행령 제3조를 근거하여 인구감소지수를 개발해 2021년부터 인구감소지역 89곳을 지정·고시하였고, 지정된 인구감소지역에 대해서 2022년부터 10년동안 매년 1조원씩 지원하는 지방소멸대응기금을 운영중에 있다.

지방소멸대응기금은 지방소멸 및 지역 인구감소 대응 추진을 목적으로 「지방자치단체 기금관

1) 2023년 정기국회 국정감사 한눈에 보는 재정경제주요이슈

리기본법」 및 동법 시행령을 근거로 운영하는 한시재원으로써 시행 첫해(2022년)에는 준비기간의 부족 등의 사유로 4분기부터 기금배정이 시행되었기 때문에 7,500억원이 설정되어 10년동안의 지방소멸대응기금의 총 운영규모가 10조에서 9조 7500억원으로 수정되기도 하였으며, 지방소멸대응기금을 설치하는 광역지방자치단체는 지방소멸대응기금 관리조항을 통해 지방소멸대응기금을 관리 운영하도록 하고 있지만, 실질적인 운영은 행정안전부에서 기금 운영을 위탁받은 한국지방재정공제회에서 맡고 있는 실정이다.

또한 지방소멸대응기금의 배분방식은 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분되어 운영되며 기초지원계정은 자치단체가 수립한 투자계획을 평가 후 등급별로 차등배분하는 방식으로 운영되고 있으며, 광역지원계정은 평가 없이 인구 재정 여건 등을 고려하여 정액·배분하는 방식으로 운영되고 있다. 광역지원계정은 전체 지방소멸대응기금의 25%에 해당되는 금액이, 기초지원계정은 전체 지방소멸대응기금의 75%에 해당되는 금액이 배분되며, 기초지원계정의 경우 인구감소지역 89개 지역에 기초지원계정액의 95%를 집중 지원 한 후, 나머지 5%에 해당되는 기초지원계정액은 18개의 인구관심지역²⁾에 일부지원하는 방식으로 운영되고 있다. 기초지원계정의 경우 평가체계가 A, B, C, D, E로 등급화되어 2022-2023년 동안 운영되어 왔으나 2024년부터는 S, A B, C로 평가등급체계가 변경될 예정이며 지방소멸대응기금 투자계획 평가는 서면검토, 현장방문, 대면평가 및 종합평가의 절차를 거쳐 지방소멸대응기금 평가단의 평가결과에 따라 결정되는 구조이다. 2023년 재원 배분 평가 시 사업의 우수성(50%), 계획의 연계성(35%), 추진체계의 적절성(15%)을 중심으로 평가해 평균의 200% 한도 내에서 지자체별로 차등지급한다는 것이 행정안전부의 방침이지만 지방소멸대응기금의 평가지표는 해마다 수정되고 있는 실정이다. 구체적으로 2024년 평가지표의 경우 지역여건 분석 및 전략 수립(20%), 기금사업의 연계성 및 타당성, 효율성, 실현가능성(40%), 타 재정 정책과 연계방안(20%), 운영 및 관리체계(15%), 투자협약실적(5%) 예산집행률(가점 3점)로 지표가 대폭 수정되었으며 2025년 평가지표 또한 수정을 예고하고 있다.

〈표 1〉 지방소멸대응기금 배분액 현황

구분	인구감소지역				관심지역			
	지자체수(비율)	2022년	2023년	2년합계	지자체수(비율)	2022년	2023년	2년합계
A	4(5%)	90	120	210	1(5%)	23	30	53
B	13(15%)	72	96	168	3(15%)	18	24	42
C	39(45%)	60	80	140	9(45%)	15	20	35
D	18(20%)	54	72	126	3(20%)	14	18	32
E	15(15%)	48	64	112	2(15%)	12	16	28

※출처: 행정안전부 보도자료: 인구감소 위기 극복 지방소멸대응기금 최초 배분 (보도일자: 2022.8.16.)

2) 행정안전부는 인구감소지역 89곳을 지정고시한 이후 4개월만에 18개의 인구관심지역을 추가지정했으며 인구관심지역은 인구감소지수가 인구감소지역 다음으로 높은 지역으로 정의함. 대전 동구, 인천 동구, 부산 중구, 부산 금정구, 광주 동구, 경남 통영시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 대전 중구, 경북 경주시, 경남 사천시, 경북 김천시, 대전 대덕구, 강원 인제군, 전북 익산시, 경기 동두천시, 강원 속초시, 경기 포천시가 인구관심지역에 해당됨

2. 지방정부의 정책집행: 상향식(bottom-up)방식과 하향식(top-down)방식

또한 행정안전부에서는 지방소멸대응기금이 하향식 지원이 아닌 지역이 스스로 수립하는 전략과 투자계획 하에 지역주도적으로 사업별 세부계획을 자율적으로 수립하는 상향식의 방식으로 대상을 추진하여 지역별 인구감소 특성에 맞는 사업을 발굴한다는 기본방향을 수립하고 있기 때문에 인구감소지역 및 인구관심지역에 선정된 지방자치단체장의 경우 지방소멸대응기금의 연차별 추진계획 및 투자계획을 수립해야 하는 실정에 놓여있다. 지방소멸대응기금 투자계획은 지역 인구변동 요인 등 여건분석을 통해 지역 인구활력을 증진시키고 지속적으로 성과를 창출할 수 있는 사업으로 발굴되어야 하며 산발적 소규모 일회성 사업이나 현금성 지원과 같은 투자계획은 지양하고 있다. 구체적으로, 지방소멸대응기금 투자계획의 방향성은 지역의 거점 중심의 투자를 집적화하여 가시적인 효과를 창출할 수 있는 사업이 기획되는 것을 강조하고 있으며, 국가-지자체, 지자체-지자체 간 연계사업을 발굴하여 사업을 보다 규모있게 하면서 동시에 시너지 효과도 제고할 수 있는 사업을 높이 평가하고 있다. 또한 주거·일자리·보육 등 청년층이 이주하여 소득을 창출하며 정착할 수 있도록 지원할 수 있는 사업마련을 독려하고 있다.

현재 추진중인 지방소멸대응기금 사업은 사업의 목표, 분야, 구체적 시행방식 등이 중앙부처 차원에서 결정된 하향식의 지원이 아닌 지역이 스스로 수립하는 전략과 투자계획 하에 주도적으로 추진하는 상향식의 정책 집행방식으로 진행된다 보니 인구감소 혹은 인구관심 지역에 해당되는 지방자치단체별로 전략 및 목표수립, 이를 달성하기 위해 기획하는 사업 수 및 해당사업의 예산에 대한 계획 등 지방자치단체가 처한 여건과 상황을 반영하여 지역이 중심이 돼서 다양하게 계획을 수립하고 있는 실정이다.

선행연구에 따르면 정책집행의 전략은 크게 상향식(bottom-up approach)방식과 하향식(top-down approach)방식으로 구분하여 설명될 수 있으며(Van Meter and Van Horn 1977), 하향식 정책집행 방식(top-down approach)은 중앙정부의 법적, 재정적 통제력을 바탕으로 정책의 결과와 단기간의 성과를 얻는데 효과적인 방법으로 설명되고 있다. 또한 상향식 정책집행(bottom-up approach)은 정책이나 계획들을 입안하는 과정에서 중앙정부가 아닌 지방정부와 지방정부 실무자들의 의견을 반영하여 지자체 입장에서 어떤 사업과 지원이 적절할 수 있는지 지역의 실정을 반영하여 지방정부가 스스로 결정하여 정책을 추진하는 집행방법이라 할 수 있다. 이러한 상향식의 정책집행은 지자체 현장에서 벌어지고 있는 현장 중심적 접근을 강조하는 특징이 있으며 하향식의 정책집행의 경우 중앙정부가 사업을 주관하고 지방정부는 수동적으로 중앙정부의 의사결정 및 정책집행을 따라오는 것을 전제하며 보통 지자체 스스로 자발적 사업개발이나 자주적인 역량이 부족함을 가정하거나 개발사업을 전개할 수 있는 분위기가 조성되어 있지 않을 때 하향식 정책집행의 접근이 적절하다고 평가된다(이양수, 2019). 또한 Lipsky(1980)와 Elmore(1980)의 설명에 따르면 상향식의 정책집행(bottom-up approach)은 정책집행자와 정책집행 현장에서의 다양한 이해관계자들 간의 상호작용이 강조되며, 정책집행이 단순히 하위직 공무원에 의해서 결정된다는 현실을 강조하는 경향으로 인해 정책이 집행되는 과정에서 정치체제, 법, 경제적 영향력이 과소평가

될 수 있다는 한계점이 있다고 설명되고 있다. 하지만 상향식 정책집행은 인간은 근본적으로 문제를 해결할 수 있는 잠재적 능력을 갖춘 것으로 가정하며 지역사회 내에서 발생하는 문제도 지역 스스로에 의해서 해결되어야 함을 가정하며 정책 현장에서 발생하는 현장 중심적 접근을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

반면에 하향식의 정책집행과정은 정책이 상부에서 결정되어 밑으로 전달되는 전달체계로 설명되며, 대통령-중앙 및 지방정부를 잇는 수직적 전달체계로부터 발생된 정책의 결과를 중요시하며 중앙정부는 정책에 대한 전문적인 정보를 제공하고 지방정부는 정보를 받는 관계로 설정된다고 설명할 수 있다(이양수, 2019). 이러한 하향식의 방식을 통해 정책을 집행할 경우 지자체장이 바뀌거나 담당 공무원이 바뀌게 되면 사업 자체가 흐지부지되는 사례가 빈번히 발생하기 때문에 정책의 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있다는 한계점을 내포한다(이상호 외, 2021).

선행연구에서도 언급되고 있듯이, 정부의 정책집행은 행정관리(managerial)와 행정행위(administrative behavior) 및 정책집행에 영향을 미치는 환경적 요인이 어떠한가에 따라서 정책의 결과가 다르게 나타날 수 있으며(Van Meter and Van Horn, 1977), 특히 중앙정부 정책목표의 달성 성패는 지방정부에서의 정책의 성공적인 정책집행이 전제되지 않고서는 중앙정부의 정책목표의 성공은 담보될 수 없기에 지방정부에서의 정책집행에 대한 연구는 더욱 중요해 지고 있는 실정이다(Terman, 2015).

이처럼 현재 추진중인 지방소멸대응기금 사업은 사업의 목표, 분야, 구체적 시행방식 등이 중앙부처 차원에서 결정된 하향식의 방식이 아닌 지역이 스스로 수립하는 전략과 투자계획 하에 주동적으로 추진하는 상향식의 정책 집행방식으로 진행된다 보니 인구감소 혹은 인구관심 지역에 해당되는 지방자치단체별로 전략 및 목표수립, 이를 달성하기 위해 기획하는 사업 수 및 해당사업의 예산금액 등이 모두 다르고, 지방자치단체가 처한 여건과 상황을 반영하여 다양하게 해당기금에 대한 계획을 수립할 수 있어 이에 대한 평가결과에 따라 차등화하여 지방소멸대응기금이 결정되고 있는 구조로 운영중이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 실정을 반영하여 인구감소 혹은 인구관심지역에서 상향식의 방식으로 각각 다양하게 설계된 지방소멸대응기금에 대한 배분성과와 지방소멸대응기금의 집행률간의 관계성에 대해서 아래와 같은 가설을 설정한 후 실증적으로 분석하고자 하였다.

H1(연구가설1): 배부된 지방소멸대응기금 금액이 많을수록 지방소멸대응기금의 집행률은 증가할 것이다.

H2(연구가설2): 지방소멸대응기금 평가등급이 높을수록 지방소멸대응기금의 집행률은 증가할 것이다.

H3(연구가설3): 지방소멸대응기금으로 배정된 사업수가 많을수록 지방소멸대응기금의 집행률은 증가할 것이다.

3. 사업의 유형: 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업

또한 2022년부터 2023년까지 기초지방자치단체가 신청한 대상사업내용을 살펴보면 크게 하드웨어 중심적인 사업과 소프트웨어 중심적인 사업으로 유형화하여 해당 기초지방자치단체에서는 대상사업을 기획하고 있는데, 그중에서도 하드웨어 중심적인 사업은 인구감소 혹은 인구관심지역

에 해당되는 기초지방자치단체에서 정주 생활인구가 활용할 수 있는 인프라 기반시설을 구축하기 위한 사업을 뜻하며 예로 노인복지관 시설, 생활체육시설, 청년창업공간 구축 등이 대표적인 하드웨어 중심적인 사업으로 설명될 수 있다. 반면에 소프트웨어 중심적인 사업은 기존의 기반시설을 활용하여 정주인구 증가 및 생활인구를 확대 시킬 수 있는 프로그램 혹은 콘텐츠 중심적인 사업을 뜻하며 예로 창업 기업 경영 컨설팅, 맞춤형 청소년 학습 프로그램 운영, 지역 우수인재 양성, 평생교육과정 운영 등을 들 수 있다. 2022년기준 지방소멸대응기금에서 A등급으로 선정되어 최대 배분액을 받는 4곳의 인구감소지역의 사업유형을 살펴보면 전체사업 중 47%를 소프트웨어 중심적인 사업으로 기획하고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 구체적으로 경북 의성군의 경우 지역 농산물을 활용하여 외식창업 활동을 지원하기 위한 목적으로 지방소멸대응기금을 집행하고 있으며 메타버스 플랫폼을 적용한 홍보 및 체험학습프로그램 운영을 통해 지방소멸대응기금을 소프트웨어 사업을 통하여 운영하고 있다. 경남 함양군의 경우에도 폐교 위기에 처한 초등학교 근처의 초등학교 기 자녀를 둔 가정 유입을 적극 지원하는 프로그램을 기획하는 소프트웨어 중심적인 사업을 운영하고 있다.

〈표 2〉 지방소멸대응기금 등급별 소프트웨어 사업비중

구분	인구감소지역	관심지역
등급	소프트웨어사업비중	소프트웨어사업비중
A	47%	33%
B	26%	63%
C	32%	23%
D	33%	50%
E	33%	-

※출처: 나라살림 353호 브리핑 「전국 지방자치단체 지방소멸대응기금 2022년 집행현황」(2023.12.7.) 자료를 토대로 저자 재구성

이에 관련된 기존의 선행연구를 살펴보면 이상호 등(2021)의 연구에서는 하드웨어 사업은 대규모 예산의 투입을 통해 새로운 시설을 확충하고 환경개선 효과를 불러올 수 있지만 해당 시설이 구축되는데 까지 오랜 시간이 소요될 수 있다는 특징이 있으며, 소프트웨어 사업의 경우 문화활동과 네트워크, 교육을 지원하는 제반사업으로 운영되며, 프로그램 참여에 대한 수요가 충분하다면 하드웨어 사업보다는 상대적으로 빠른 집행을 기대할 수 있다고 설명하고 있다. 또한 박혜성·김주연(2021)의 연구에서는 하드웨어 사업을 물리적 사업으로 건축물, 공원, 주차장 등의 주민편의시설 조성과 도로, 공공시설물 정비를 통한 환경개선사업으로 정의하고 있으며, 소프트웨어 사업은 문화 경제 활성화를 위한 프로그램 운영, 지역축제와 같은 지역활성화 프로그램, 주민역량강화를 위한 맞춤형 교육프로그램으로 정의하면서 낙후된 지역을 개발시키기 위해서는 지역의 물리적 재성을 기반으로 주거환경 정비에 해당되는 하드웨어 사업과 주민들의 역량강화를 위한 다양한 소프트웨어 프로그램이 동시에 추진되는 방향성이 필요하다고 설명하고 있다. 또한 최근 영암군 인구

청년정책과에서는 지방소멸대응기금 사업의 더딘 속도는 청년창업지원센터 건립 등 14개 사업을 추진하는 과정에서 부지선정 지연 등의 문제점을 지적하면서 실제로 하드웨어적인 건축물을 기획할 때 실질적인 공사착공까지는 상당한 시일이 소요되는 실정을 토로하였다. 또한 상대적으로 사업의 진척도가 높고 집행률을 제고할 수 있는 소프트웨어 사업 중심으로 사업 계획을 수립하는게 중요할 수 있다는 지방소멸대응기금 추진상황 보고회를 개최하기도 하였다³⁾. 이처럼 지금까지의 선행연구 및 지방소멸대응기금을 지원받고 있는 인구감소 혹은 인구관심지역에서는 하드웨어사업과 소프트웨어 사업을 분류 및 유형화하여 낙후된 지역을 개발시키고 재생시키는 과정에서 어떠한 종류의 사업유형이 더 적절할 수 있을지에 대한 다양한 의견을 제시하고 있으나, 실제로 사업의 유형과 집행률 간의 관계성에 대해서 실증분석하고 있는 연구는 부재한 실정을 감안하여 본 연구에서는 아래와 같은 가설을 설정하여 지방소멸대응기금으로 배정된 소프트웨어 사업비중과 지방소멸대응기금의 집행률 간의 인과관계를 실증적으로 분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

H4(연구가설4): 지방소멸대응기금으로 배정된 전체 사업 수 중 소프트웨어 사업으로 기획된 사업의 비중이 높을수록 지방소멸대응기금의 집행률은 증가할 것이다.

4. 지방소멸대응기금 집행에 대한 논의

지방소멸대응기금은 지방소멸문제를 해소하는 것을 목적으로 운용되는 유일한재원으로써 그 의의를 찾아볼 수 있지만 최근 몇몇 선행연구에서는 지방소멸대응기금의 도입과 관련하여 몇가지 쟁점사항을 언급하면서 집행에 대한 종합적인 고민이 필요함을 지적하고 있다.

대표적으로 신유호(2022)는 행정안전부에서 2022년 하반기부터 지방소멸대응기금을 집행할 것을 계획하였으나, 2022년초부터 컨설팅(2월), 투자계획 수립 지원(3월), 투자계획 제출(5월), 투자계획 평가(6-8월) 등이 추진되면서 원래의 추진일정보다 지방소멸대응기금 예산이 지방자치단체에 늦게 교부되어 2022년에 전액을 집행하기 어려운 구조였음을 지적하면서 2022년에 미집행한 지방소멸대응기금 예산을 2023년에 이월하여 사용할 수 있도록 해야함이 필요하다고 제기되고 있다.

류영아(2022)는 입법조사처 보고서를 통해서 지방소멸대응기금의 도입과정 및 운용체계를 소개하면서 지방소멸대응기금은 한시적인 재원으로 10년 이상의 장기사업을 발굴하기 어렵고 연례적인 소규모 반복사업을 실시하기 용이한 구조를 갖고 있다고 지적하면서 이 같은 한계점을 개선하기 위해 유사한 성격의 재원을 연계해 규모가 큰 거점사업을 추진하고, 지방소멸대응기금의 성과분석 결과에 따른 후속조치를 실시하여 인구감소지역 및 관심지역의 지방소멸문제를 해소해야 나가야 한다고 제안하고 있다(류영아, 2022).

박관규·주운창(2022)는 지방소멸대응기금이 인구감소지역 중심으로 배분되기 때문에 자체노력을 통해 인구를 증가시켜 비인구감소지역이 된 경우 기금을 지원 받지 못하게 될 수 있다는 점에

3) <http://openmedia.co.kr/2920963540>

서 지자체가 기금을 활용해 인구를 증가시킬 유인이 매우 적다고 지적하고 있다(박관규·주윤창, 2022). 다시말해 지방소멸대응기금은 인구감소지역에 더 많이 배분되기 때문에 기금 재원을 그 목적에 맞게 활용하여 높은 성과를 창출하는 경우에는 인구감소지역으로 선정될 가능성이 낮아져 지방소멸대응기금을 배분받지 못하게 되는 상황이 발생할 수 있기에 지방자치단체 입장에서는 지역으로 인구를 유입하려는 동기부여가 없게 될 수 있다는 역선택의 가능성을 설명하고 있다.

오병기(2022)는 인구감소지역의 인구규모 및 인구감소율 등이 다르기 때문에 투자계획을 평가해 우수한 지역을 더 지원하는 현재 방식은 인구감소지역의 지정 취지에 맞지 않을 수 있다고 지적하면서 인구감소지역중에서도 인구규모가 작고 인구의 감소율이 큰 시·군에 기금을 더 많이 지원하는 방식을 제안하고 있다(오병기, 2022).

김광용(2022)은 인구감소지역에 해당되는 기초지방자치단체의 경우 지역 내 민간단체, 중간지원조직의 참여를 이끌어 내어 지자체의 모든 역량을 총 동원해야 하며, 지방소멸대응기금을 마중물로 활용하여 국비, 지방비, 민간자본 등과 연계하여 투자의 효율성을 높이는 방안을 마련하는 것이 중요할 수 있음을 언급하고 있다.

조진우(2023)는 지방소멸대응기금의 사업계획은 지방자치단체가 수립하고 있지만 투자계획의 심사와 지방자치단체별 지원의 차등은 중앙정부가 결정하고 있어 지방소멸대응기금을 두고 지역 간의 과도한 경쟁을 유발하여 그 효과성을 떨어뜨릴 수 있음을 지적하고 있다. 또한 정부가 기금을 차등배분하기 때문에 지방자치단체 간의 과도한 경쟁을 유발하고 있지만 정작 선정에 대한 구체적인 기준은 공개되지 않고 있어 실제 선정된 다수의 사업들이 기존 사업과 중복되거나 목적과 접합하지 않은 경우가 많아 운용의 효율성 측면에서 많은 한계점을 내포하고 있다고 분석하고 있다.

송윤정(2023)은 2022년 총 7477억원이 지방소멸대응기금으로 배분되었으며 이중 기초지방자치단체에 배분된 금액은 5606억원으로 2023년 6월30일 기준 집행금액이 1057억원으로 집행률이 18.85%에 미치고 있음을 분석하고 있다. 이 연구에서는 지방소멸대응기금 재원을 투입한 사업의 실질적인 성과를 평가할 방법이 필요하며 집행실적에 대한 내역을 투명하게 공개하는 것이 필요하다고 제안하고 있다.

박건영(2023)은 사업계획서를 작성하는 과정이 기초지방자치단체에게 큰 부담으로 작용하고 있으며, 사업계획 수립과 추진을 담당하는 지자체는 사업 추진 준비 부족에 따라 기금의 취지와 목적에 동떨어진 단순 사업 등에 기금 투입을 계획하고 있어 지방소멸대응기금의 지속적인 성과를 창출하는데 한계점으로 나타내고 있다고 지적하고 있다.

지금까지 지방소멸대응기금과 관련된 선행연구들을 종합해 보면, 지방소멸대응기금의 의의 및 도입과정, 집행과정에 대한 주요내용을 소개하면서 개선방안을 제시한 연구들은 소수 존재하나 실제로 지방소멸대응기금 집행률에 영향을 미치는 요인을 실증분석하고 있는 연구는 부재한 실정이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2022년9월부터 2023년6월까지 배분된 지방소멸대응기금의 최신화 된 자료를 토대로 지방소멸대응기금 집행률에 영향을 미치는 요인을 인구감소지역 혹은 인구관심지역으로 선정된 기초지방자치단체를 대상으로 실증분석하고자 하였다. 2024년도 지방소멸대응기금 평가지표에서 기금 집행률에 해당되는 배점이 3점에서 2025년 지방소멸대응기

금 평가지표에서 최대 5점으로 확대된 실정에서 앞으로 인구감소 및 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체가 어떻게 해당기금의 집행률을 적절하게 관리할 수 있는지에 대한 정책적 시사점을 제시하고 있다는 측면에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석단위 및 분석모형

1) 분석의 단위 (Unit of Analysis)

본 연구의 분석단위는 인구감소지역으로 선정된 89개의 기초지방자치단체와 인구관심지역으로 선정된 18개의 기초지방자치단체로 구성된 107개의 기초지방자치단체이며, 2022년9월부터 2023년6월까지 집행된 2022년 지방소멸대응기금 배분액 집행실적 자료를 토대로 지방소멸대응기금 배분액의 집행률에 영향을 미치는 동기요인이 무엇인지를 기초지방자치단체 단위에서 분석해 보고자 하였다. 지방소멸대응기금의 경우 시행 첫해(2022년)에는 준비기간의 부족 등의 사유로 2022년 4분기부터 기금배정이 시작되었고 2022년에 미집행된 지방소멸대응기금 예산의 경우 2023년에 이월하여 사용할 수 있도록 관리되었기 때문에 본 연구에서는 2022년 9월부터 2023년 6월까지 집행된 지방소멸대응기금 배분액의 집행률에 영향을 미치는 요인에 초점을 맞춰 추정하고자 하였다.

최근 지방소멸대응기금을 배분받는 기초지방자치단체 절반 이상이 기금의 10%도 집행하지 못하고 있는 현 실정을 반영하여 본 연구에서는 지방소멸대응기금 집행률에 영향을 미치는 동기요인을 실증분석함으로써 앞으로 인구감소 및 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체가 인구감소에 대응하기 위한 목적으로 지방소멸대응기금의 집행실적을 어떻게 관리해야 하는지에 대한 정책적 방향성을 제안하는데 본 연구의 초점을 맞추었다.

〈표 3〉 분석대상 표본 수

구분	인구감소지역	인구관심지역
시	15	10
군	69	1
구	5	7
총 단체수	89	18

※출처: 행정안전부 고시 제2021-66호(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>)

2) 분석모형

본 연구에서는 2022년부터 배분된 지방소멸대응기금 집행률에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해서 토빗회귀모형(tobit regression model)을 사용하였다. 선행연구에 따르면 종속변수의 범위가 일정한 영역으로 제한될 때 중도절단 회귀모형(censored regression model)을 활용하는데 특히 토빗회귀분석은 종속변수의 값이 0이하에서 좌측 중도 절단될 때 활용되어지는 대표적인 모델로서, 종속변수의 상당수가 0인 경우 활용되는 분석기법이다(Tobin, 1958). 본 연구의 분석단위인 인구감소지역 혹은 인구관심지역으로 선정된 모든 기초지방자치단체에서는 지방소멸대응기금을 배분받았다 할지라도 집행률이 0%대인 기초지방자치단체가 20곳 이상에 달하기 때문에 0의 값을 갖는 종속변수 값이 상대적으로 많이 관측되어지는 점을 고려해 토빗회귀분석방법을 사용하여 추정량을 도출하고자 하였다. 또한 본 연구에서는 종속변수의 값 중에서 0인 비중이 크면 최소자승법 추정치는 0으로 편향되는 경향을 가지며, 편향의 정도는 전체 관측치 중에서 0의 관측치가 차지하는 비중이 좌우될 수 있는 오류를 제거하기 위하여 해당분석기법을 활용하였다.

$$y_i^* = x_i\beta + \epsilon_i \sim N(0, \sigma_e^2), i = 1, 2, \dots, n, \quad (1)$$

토빗회귀모형에서는 직접적으로 관찰된 종속변수를 사용하는 대신 아래와 같이 정의된 잠재변수(latent variable)를 활용하여 계수를 추정한다. 여기서 x_i 는 지방소멸대응기금 집행률에 영향을 미치는 독립변수를 뜻하며, β 는 추정해야 할 모수벡터를 의미한다. 토빗모형은 최우추정법을 사용하기 때문에 위 식의 ϵ_i 는 오차항으로 평균이 0이며 분산이 σ_e^2 인 정규분포를 따른다고 가정한다. 동시에 본 연구의 종속변수로서 지방소멸대응기금 집행률인 y_i 는 다음과 같이 정의한다.

$$y_i = \begin{cases} y_i^* & \text{if } y_i^* > 0 \\ 0 & \text{if } y_i^* \leq 0 \end{cases} \quad (2)$$

위의 식에서 잠재적인 종속변수 y_i^* 의 기댓값은 다음과 같다.

$$E(y_i^* | y_i^* > 0) = x_i\beta + \sigma_e \cdot \frac{\phi(x_i/\sigma_e)}{\Phi(x_i/\sigma_e)} \quad (3)$$

여기서 ϕ 는 표준정규밀도 함수값을 나타내며, Φ 는 표준정규누적함수 값을 나타낸다. 또한 회

귀계수 β 와 분산 σ_e^2 의 값을 최대우도함수를 극대화시키는 방법으로 분석결과 값을 도출하였다. 동시에 본 연구에서는 패널자료의 성격을 반영하지 못하는 한계점이 존재하기 때문에 합동토빗 회귀모형(pooled tobit regression model)을 설정하여 분석에 활용하였다(Wooldridge, 2002).

2. 변수의 선정

1) 종속변수와 선정근거

본 연구에서는 종속변수에 해당되는 지방소멸대응기금의 집행률은 인구감소 혹은 인구관심 지역으로 지정된 기초지방자치단체에서 배부받은 전체 지방소멸대응기금 중에서 실제로 집행된 지방소멸대응기금의 비율로 산출되었다. 해당변수는 2022년9월부터 2023년6월까지 집행된 지방소멸대응기금 배분액 집행실적 자료를 토대로 코딩되었으며, 2022년 및 2023년 지방소멸대응기금 배분액 및 집행금액에 대한 관련자료는 「모두의 나라살림 353호-브리핑 자료」(<http://firiall.net/report/5464>)를 통해 수집되었으며, 2022년9월부터 2023년6월까지 집행된 지방소멸대응기금 배분액 집행실적 자료를 토대로 해당 종속변수를 산출하였다.

2) 독립변수의 선정근거

본 연구에서는 지방소멸대응기금의 배분성과에 관련된 독립변수를 크게 네가지 측면으로 구분하여 산출하였다.

우선 본 연구의 첫번째 독립변수로는 배부된 지방소멸대응기금 금액이 사용하였고, 두 번째 독립변수로서 지방소멸대응기금의 평가등급을 사용하였다. 인구감소 혹은 인구관심지역으로 선정되었다 할지라도 사전에 제출된 투자계획서 상의 사업의 우수성에 따라 지방소멸대응기금이 차등적으로 배분되었기 때문에, 모든 기초지방자치단체에서는 각각 상이한 지방소멸대응기금을 배부받은 실정이며, 더 많은 금액을 배부받은 기초지방자치단체는 더 높은 평가등급을 받음을 가정하고 있을 뿐만 아니라 '실현가능성'이라는 항목 등에서 더 높은 평가점수를 받은 지방자치단체는 해당기금을 지체없이 집행할 가능성이 높다고 판단될 수 있기에 지방소멸대응 배분금액과 평가등급을 지방소멸대응기금의 배분성과에 해당되는 독립변수로 활용하였다.

또한 기존의 선행연구에 따르면 사업이란 대규모 정책집행을 위하여 구체화된 정책수단으로 이해될 수 있으며 대규모 정책을 집행하는 과정에서 하위사업의 수가 지나치게 많을 경우 행정

4) 송윤정(2023.12.7) 전국 지방자치단체 지방소멸대응기금 2024 배분현황, 나라살림 브리핑, 나라살림연구소

절차 지연 등의 사유로 사업집행의 지연을 발생시킬 가능성이 클 수 있다는 기존의 선행연구결과를 토대로(민기 외, 2018) 본 연구에서도 지방소멸대응기금으로 배정된 사업수를 산출하여 지방소멸대응기금의 배분성과에 해당되는 세번째 독립변수로 활용하였다. 인구감소 혹은 인구관심지역으로 선정된 기초지방자치단체 중에는 최소 1개에서 최대 11개까지 지방소멸대응기금을 통해 설계한 사업수가 다양하며 본 연구에서는 지방소멸대응기금을 통해 설계된 사업수와 집행률 간의 인과관계를 분석하는데 초점을 맞추었다.

또한 본 연구의 네번째 독립변수로서 지방소멸대응기금으로 배정된 전체 사업 수 중 소프트웨어 사업으로 기획된 사업의 비중이 사용되었다. 인구감소지역 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체에서는 지방소멸대응기금을 통해 하드웨어 중심의 인프라 구축사업이나 프로그램 운영 중심의 소프트웨어 사업을 지원받게 되는데, 이때 일부 기초지방자치단체에서는 정주 및 생활인구가 활용할 수 있는 대규모의 기반시설구축사업에 해당기금의 집행을 집중하는 경향을 보이며, 동시에 또 다른 일부 기초지방자치단체에서는 하드웨어사업에 집중하기보다는 인구활력을 제고하기 위해 운영할 수 있는 소프트웨어 사업을 집중 발굴하여 지방소멸대응기금을 집행하려는 시도를 보였다. 구체적으로 하드웨어 사업의 대표적인 예로는 근린공원 조성, 사회복지관 및 생활체육시설 구축 등이 있으며 이는 새로운 시설물 혹은 건축물을 구축하거나 조성하는 성격의 사업을 뜻한다. 반면에 소프트웨어 사업의 대표적인 예로는 마을주치의 사업, 창농·창업 기업경영 컨설팅, 이주코디네이터 양성과정운영, 지역 우수인재 양성 등이 있으며 이는 기존의 기반시설을 활용하여 정주민구 증가, 생활인구 확대 등을 위해 프로그램 및 다양한 콘텐츠 중심적인 사업을 진행함을 뜻한다. 이상호 등(2021)의 선행연구에 따르면 하드웨어 사업은 대규모 예산의 투입을 통해 새로운 시설을 확충하고 환경개선 효과를 불러올 수 있지만 해당 시설이 구축되는데 까지 오랜 시간이 소요될 수 있다는 특징이 있으며, 소프트웨어 사업의 경우 문화활동과 네트워크, 교육을 지원하는 제반사업으로 운영되며, 프로그램 참여에 대한 수요가 충분하다면 하드웨어 사업보다는 상대적으로 빠른 집행을 기대할 수 있다고 설명하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방소멸대응기금을 배부받은 모든 기초지방자치단체 중에서도 소프트웨어 중심적인 사업에 집중하는 기초지방자치단체와 하드웨어 중심적인 사업에 집중하는 기초지방자치단체 간의 지방소멸대응기금의 집행수준 정도의 차이가 발생할 가능성이 높다고 판단하여 지방소멸대응기금으로 배정된 전체 사업 수 중 소프트웨어 사업으로 기획된 사업의 비율을 산출하여 지방소멸대응기금 사업유형에 해당되는 독립변수로 활용하였다.

3) 통제변수의 선정근거

본 연구에서는 집단간 특성 차이로 인해 발생할 수 있는 효과를 반영하기 위해서(Hamilton,

1994), 독립변수 이외에 지방소멸대응기금 집행수준에 영향을 미칠 것으로 예상되는 다양한 통제변수를 분석모형에 포함시켰다. 우선 본 연구의 첫번째 통제변수로 지방정부의 재정지출 환경에 대한 영향력을 통제하였다. 대표적인 선행연구자료인 Lucas(2001)에 따르면 낙후된 지역을 성장시키고 이러한 지역에 인구가 유입되게 만드는 다양한 요인들 가운데 기업집적과 산업집적의 중요성을 강조하고 있으며, 지역의 산업 및 중소기업 환경은 고용기회의 증대 및 임금상승의 기회를 가져올 수 있는 요인으로 작동될 수 있고, Sany Carley(2014)의 연구에서는 이전의 지방정부의 유사한 정책경험(relevant policy experiences)은 유사한 사업 집행 방식을 추진할 때 더 우수한 집행관리역량을 보일 수 있다는 연구결과를 반영하여 본 연구에서도 지방정부 재정지출환경 중에서도 경제개발의 영역에서 지출된 1인당 세출액을 본 연구의 첫 번째 통제변수로 활용하였다. 해당변수는 구체적으로 지방자치단체 세출의 기능별 분류 중에서도 산업·중소기업(110), 국토 및 지역개발(140), 수송 및 교통(120) 분야에서 지출된 1인당 세출액으로 산출되었으며, 절대적인 수치가 더 많은 지역에서 더 큰 설명력을 갖는 왜곡을 줄이기 위해서 경제개발영역에서 지출된 1인당 세출액으로 적용되었다.

또한 본 연구에서는 두 번째 통제변수로써 지방자치단체의 기능별 세출 예산액 중에서도 사회복지비 영역에서 지출된 1인당 세출액을 두 번째 통제변수로 활용하였다. 사회복지비 분야에서의 세출은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육 가족 및 여성, 노인 청소년, 노동, 보훈, 주택 사회복지 일반 등 총 여덟 분야의 세부지출로 이루어져 있으며(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018), 선행연구에 따르면 고령인구가 증가하면서 새로운 인구유입이 적은 지방자치단체 일수록 이러한 사회복지비 지출규모가 크게 증가하고 있다고 분석되고 있다. 구체적으로 문병근·하종원(2009)은 고령화가 지방재정수입에 미치는 영향에 대하여 분석하면서 고령화의 급속한 진전은 지방자치단체의 사회복지비 지출을 증가시킬 수 있다는 실증분석 결과 값을 제시하고 있으며 이영성(2009)은 지방정부의 재정지출에서 사회복지비의 비중이 올라가면 다른 지출항목의 비중은 내려갈 수 밖에 없다고 설명하고 있다. 또한 이경은·김순은(2015)은 226개 기초자치단체를 분석 대상으로 지방정부 인구유형별 지방정부의 재정지출 간의 관계를 분석한 결과 인구의 고령화는 사회복지비 지출 증가에 정(+)의 영향을 미칠 수 있다는 분석결과를 제시하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 선행연구 결과를 바탕으로 지자체의 재정지출액 중에서도 사회복지 영역에서 지출된 1인당 세출액을 지방정부 재정지출 환경에 관련된 두 번째 통제변수로 활용하였으며, 사회복지비는 지방자치단체 세출의 기능별 분류에서 사회복지(기초생활보장(081), 취약계층지원(082), 보육 가족 및 여성(084), 노인 청소년(085), 노동(086), 보훈(087), 주택(088), 사회복지 일반(089)) 영역에서 지출된 세출액의 총합으로 산출되었으며, 절대적인 수치가 더 많은 지역에서 더 큰 설명력을 갖는 왜곡을 줄이기 위해서 1인당 세출액 값으로 적용되었다(이장욱, 2020). 본 연구에서는 세출 분류 데이터를 사용하기 위해 지방재정연감을 통해 연도별 시군 최종예산 결산 부

분별세출 순계 데이터를 사용하였으며 행정안전부에서 지방재정연감을 통해 공시하는 기능별 세출예산 분류 데이터를 사용하여 분석에 활용하였다.

본 연구의 세번째 통제변수로서 기초지방자치단체별 재정자립도를 통제하였다. 선행연구에 따르면 중앙정부의 간섭없이 자율적으로 사용할 수 있는 예산의 비율이 상대적으로 높은 지방자치단체일수록 재정자립도가 높고, 이러한 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 지방자치단체가 자율적으로 결정하여 자체적으로 사업을 추진하는 비중이 높을 수 있기 때문에(이서희, 2020) 본 연구에서도 상향식의 방식으로 추진된 지방소멸대응기금의 경우 각각 상이한 재정자립도를 경험하고 있는 지방자치단체의 환경이 지방소멸대응기금의 집행률에 미치는 영향력을 통제하고자 각 기초지방자치단체별 재정자립도를 산출하여 통제변수로 활용하였다.

또한 네번째 통제변수로서 지방정부의 공무원수를 통제하였다. 예컨대, 윤기웅·김병규(2016)의 연구에 따르면 정책집행부진에 영향을 주는 요인으로 사업집행담당자 및 집행주체를 설명하면서 사업을 담당하는 인력이 충분하지 않을 경우 집행지연 및 집행부진 현상이 발생할 수 있다는 설명하고 있어 이러한 선행연구 자료를 토대로 본 연구에서도 지방자치단체의 공무원 인사통계를 자료를 토대로 각 기초지방자치단체별 공무원 현원수치를 통제변수로 적용하였으며 해당 수치는 일반직 특정직 정무직 별정직 공무원수의 총합으로 산출되었다.

마지막으로 본 연구에서는 각 기초지방자치단체의 주민등록 인구수를 통제변수로 포함시켜 인구학적 환경에 관련된 변수의 영향력을 통제하였다. 인구감소 및 인구관심지역의 경우 인구유출문제에 직면해 있고 각각 지방정부에서는 인구유입효과를 신속히 이끌어 내기 위해 지방소멸대응기금의 집행을 신속히 추진할 가능성이 높아질 수 있기 때문에 본 연구에서는 기초지방자치단체의 주민등록인구수를 측정하여 통제변수로 활용하였다. 다음의 <표 4>는 본 연구에서 사용된 종속변수, 독립변수 그리고 통제변수에 대한 조작화 방법과 출처를 보여주고 있다.

〈표 4〉 변수의 조작화

구분	변수	변수의 조작화	출처
종속변수	지방소멸대응기금 집행률	• (토빗회귀모델) 지방소멸대응기금 배분액의 집행률(기초지방자치단체에서 배부받은 전체 지방소멸대응기금 중에서 실제로 집행된 지방소멸대응기금의 비율)	나라살림연구소
독립변수	지방소멸대응기금의 배분성과	• 배부된 지방소멸대응기금 금액(단위:억원) • 지방소멸대응기금 평가등급 • 지방소멸대응기금으로 배정된 사업수 • 지방소멸대응기금으로 배정된 전체 사업 수 중 소프트웨어 사업으로 기획된 사업의 비중	나라살림연구소

구분	변수	변수의 조작화	출처
통제변수	지방정부 재정지출경험	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 세출의 기능별 분류 중에서 산업중소기업(110), 수송및교통(120), 국토 및 지역개발(140) 영역에서 지출된 1인당 세출액(단위: 백만원) 지방자치단체 세출의 기능별 분류 중에서 사회복지(80) 영역(081 기초생활보장, 082 취약계층지원, 084 보육 가족 및 여성, 085 노인 청소년, 086 노동, 087 보훈, 088 주택, 089 사회복지 일반)에서 지출된 1인당 세출액(단위: 백만원) 	지방재정연감
	지역적환경	<ul style="list-style-type: none"> 재정자립도 공무원수 주민등록인구수 	지역별 통계연보, 공무원인사통계

IV. 실증분석 결과

1. 기술통계 분석결과

다음의 <표 5>는 본 연구에서 사용한 각각의 변수들의 기초통계량을 나타낸 결과값이다. 본 연구에서 활용된 기초자치단체 수는 인구감소지역 89개, 인구관심지역 18개로 총 107개의 표본이 활용되었다. 본 연구의 종속변수로 사용된 지방소멸대응기금 집행률의 평균값은 17%로 나타났으며, 이는 2022년9월2일에 배정된 어 2023년6월30일까지 집행된 실적을 기준으로 도출된 집행률을 뜻한다. 또한 지방소멸대응기금으로 배정된 전체 사업 수 중 소프트웨어 사업으로 기획된 사업 비중의 평균은 32.68%로 나타났으며 최대값은 100% 최소값은 0%로 확인되어 인구감소지역 혹은 인구관심지역으로 선정된 지자체 간에도 대상사업을 기획하는 방향성 간의 큰 격차가 존재함을 확인할 수 있었다. 또한 배분된 지방소멸대응기금의 평균은 309.6449억원으로 나타났으며, 배분된 지방소멸대응기금으로 투자된 사업수의 평균은 4.05개로 확인되었다. 특히 지방소멸대응기금으로 투자된 사업수의 최소값은 1개, 최대값은 11개로 나타나 지방소멸대응기금을 받은 지방자치단체 간 큰 격차가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 또한 산업중소기업, 국토 및 지역개발, 수송 및 교통분야에서 지출되는 1인당 경제개발비 세출액의 평균값은 291155.9원으로 나타났으며, 사회복지비 분야에서 지출된 1인당 세출액 평균값은 2454641원으로 나타나 경제개발비 분야에서의 1인당 세출액의 평균값보다 사회복지비 분야에서의 1인당 세출액 평균값이 높게 나타남을 확인할 수 있었다. 또한 89개 인구감소지역과 18개의 인구관심지역의 재정자립도 평균값은 10.753으로 나타났으며 최소값은 4 최대값은 26.8로 나타나 큰 격차가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 끝으로 공무원 수의 최소값은 401명 최대값도 1718명으로 나타나 이 수치 역시 지역간의 비교적 큰 격차가 존재함을 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 각 변수의 기초통계량(Descriptive Statistics)

변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
지방소멸대응기금 집행률	107	17	23	0	100
지방소멸대응기금 소프트웨어 사업 비중	107	32.68	31.46	0	100
지방소멸대응기금 배분금액	107	309.6449	221.129	16	1320
지방소멸대응기금 평가등급	107	2.719	10.062	1	5
지방소멸대응기금 사업수	107	4.05	2.068	1	11
경제개발비 세출액	107	291155.9	261349.1	1164.575	1823465
사회복지비 세출액	107	2454641	454600.5	1305712	3577246
재정자립도	107	10.753	4.458	4	26.8
공무원수	107	783.700	243.4768	401	1718
주민등록인구수	107	70358.45	54313.01	8847	278554

2. 지방소멸대응기금 대상사업 집행률에 영향을 미치는 요인에 관한 실증분석결과

다음의 〈표 6〉는 지방소멸대응기금 배분액의 집행률에 영향을 미치는 요인을 인구감소지역 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체를 중심으로 실증분석한 결과이다. 정부가 소멸 위기에 놓인 인구감소지역에 2022년부터 해마다 1조원의 지방소멸대응기금의 지원을 시작하지 3년차가 지나고 있는 시점임에도 불구하고 아직 사업을 시작하지도 못한 기초지방자치단체가 다수 존재하는 등 지방소멸대응기금 대상사업의 집행률을 살펴봤을 때 지역 간의 큰 격차가 발생하고 있는 실정을 반영하여 본 연구에서는 지방소멸대응기금의 집행률에 영향을 미치는 동기 요인이 무엇인지를 기초지방자치단체를 중심으로 분석하고자 하였으며, 특히 인구감소지역에서 평가받은 지방소멸대응기금 배분성과와 지방소멸대응기금 집행률 간의 관계성을 파악하는데 초점을 맞추었다.

본 연구에서 제시하고 있는 〈표 6〉의 합동토빗회귀모형의 실증분석결과에서는 토빗모형에서의 계수값 뿐만 아니라 한계효과도 함께 제시하고 있으며, 본 연구에서는 독립변수가 종속변수에 미치는 영향에 대해 분석하기 위해서 독립변수들의 값을 모두 고정시킨 상태에서 특정 독립변수의 변화가 종속변수에 미치는 영향력을 의미할 수 있는 한계효과를 중심으로 설명하고자 하였다(Green, 2003).

첫째, 인구감소지역 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체에서 배부받은 지방소멸대응기금 배정액의 한계효과를 살펴보면 배부받은 지방소멸대응기금이 많은 기초지방자치단체일수록 해당기금의 집행률이 낮아지는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 10%에서 음(-)의 계수값이 도출됨을 확인할 수 있었다. 이 같은 분석결과는 높은 지방소멸대응기금 평가에서 높은 등

급을 받아 상대적으로 많은 예산을 지방자치단체에서 배정받았어도 해당재원의 규모가 클수록 집행이 더 지연되었음을 의미할 수 있으며, 이러한 분석결과는 지출되지 못한 예산액을 뜻하는 불용액이 많을수록 사업의 집행률은 더 낮아질 수 있다고 언급하고 있는 선행연구와 맥락을 같이하기도 한다(김명규 외, 2022). 또한 지방소멸대응기금은 원래 추진일정보다 예산이 지방자치단체에 늦게 교부되어 2022년에 전액을 집행하기 어려운 구조였다고 지적되고 있는데, 이러한 실정의 여파로 도출된 결과일 가능성 또한 함께 유추해 볼 수 있겠다.

둘째, 본 연구에서는 지방소멸대응기금으로 기획된 대상사업수가 증가할수록 해당기금의 집행률은 더 낮아지는 것을 확인할 수 있었으며 이는 유의수준 5%에서 인과관계가 존재하는 것으로 도출되었다. 이러한 분석결과는 2022년부터 본격적으로 지방소멸대응기금 배정이 시작되었음에도 불구하고 대부분의 기초지방자치단체에서는 지방소멸대응기금 기본계획이 마련되어 있지 못한 실정이었고, 기금집행에 대한 방향성 및 구체적인 가이드라인이 부재한 상태에서 상대적으로 많은 사업을 계획하고 있었던 지방자치단체에서는 해당사업들의 신속한 집행을 추진하기 어려울 수 있어 나타난 결과로 유추해 볼 수 있겠다. 또한 이러한 실증분석결과는 신규사업의 경우 새로운 업무를 수행하는 과정에서 사업의 집행이 지연될 수 있다고 언급하고 있는 선행연구와 맥락을 같이하기도 하며(김명규 외, 2022), 동시에 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체에서 배분받은 지방소멸대응기금으로 무리하게 많은 신규 사업수를 셋팅할 경우 사업의 집행은 지연될 수 있다는 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 본 연구에서는 지방소멸대응기금 중에서도 소프트웨어사업 셋팅 비중이 높은 인구감소 혹은 인구관심지역 일수록 지방소멸대응기금 집행률이 더 증가하는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 10%에서 유의미한 인과관계가 존재함을 확인할 수 있었다. 구체적으로 소프트웨어 사업 비중이 높아질수록 인구감소대응기금 집행률이 9.8% 더 높아지는 것으로 확인할 수 있었다. 이는 생활체육시설, 사회복지관, 공공임대주택 등 생활서비스 및 기반시설 등과 같이 하드웨어적인 인프라 시설을 구축하는 성격의 사업을 집행했을 때보다 인구활력 등을 제고하기 위해 운영하는 프로그램 중심적인 소프트웨어 사업을 통해 지방소멸대응기금을 집행할 때 지방소멸대응기금의 예산 집행률이 더 높게 나타나고 있는 것을 의미할 수 있겠다. 현재 2024년 지방소멸대응기금 평가에서부터 '예산집행률'이 평가항목으로 추가되었듯이, 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되는 지방자치단체에서는 하드웨어 중심 사업과 소프트웨어 중심 사업의 적절한 연계할당을 통하여 지방소멸대응기금 사업의 집행률을 제고시킬 수 있는 방안을 추가적으로 마련하는게 필요할 수 있을 것이다.

넷째, 본 연구에서는 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되면서 재정자립도가 상대적으로 높은 기초지방자치단체일수록 지방소멸대응기금의 집행률이 증대되는 것을 확인할 수 있었으며, 이는 유의수준 10%에서 인과관계가 존재함을 확인할 수 있었다. 인구감소 혹은 인구관심지역에

해당되는 지방자치단체의 경우는 지역간의 재정격차가 상당히 크게 나타나는 상황에서 중앙정부의 간섭없이 자율적으로 사용할 수 있는 예산의 비율이 상대적으로 높은 지방자치단체일수록 지방자치단체가 자율적으로 결정하여 자체적으로 사업을 추진하는 비중이 높아 재정자율성이 강하게 나타날 수 있는데(정우성·조정희, 2022), 이렇게 상대적으로 더 높은 재정자율성을 경험해 본 인구감소 혹은 인구관심지역 일수록 상향식의 방식으로 추진되는 지방소멸대응기금 또한 지연시키지 않고 당초 계획한대로 추진시킬 가능성이 높게나는데 영향을 미쳐 도출된 분석결과라고 유추해 볼 수 있겠다.

끝으로, 본 연구에서는 지방소멸대응기금 투자계획서의 높은 평가등급을 받은 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체 일수록 해당기금의 집행률 또한 더 높게 나타날 것을 예상하였으나, 흥미롭게도 두 변수 간의 어떠한 인과관계도 존재하고 있지 않음을 확인할 수 있었으며, 지방소멸대응기금의 집행률에 유의미한 동인요인으로 작동되고 있지 못함을 확인할 수 있었다.

〈표6〉 지방소멸대응기금 집행률에 대한 영향요인 실증분석 결과

구분	변수	집행률 영향요인	한계효과	
독립 변수	지방소멸대응 기금의 배분성과	소프트웨어사업 비중	0.137* (0.082)	0.098* (0.058)
		지방소멸대응기금 배정액(단위:억원)	-0.002* (0.033)	-0.001* (0.023)
		지방소멸대응기금 평가등급	1.869 (2.724)	1.346 (1.965)
		지방소멸대응기금 사업수	-5.059** (3.264)	-3.645** (2.341)
통제 변수	지방정부 재정지출 환경	사회개발비	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
		경제개발비	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
	지역적 환경	재정자립도	0.616* (0.731)	0.443* (0.528)
		공무원수	0.024 (0.017)	0.017 (0.011)
		주민등록인구수	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
	Constant		-1.307*** (27.094)	-
Observation(n)		107		
censored/uncensored		20/87		

※ ***는 p-value를 사용한 신뢰수준 1% 이내를 의미하며, **는 p-value를 사용한 신뢰수준 5% 이내를, *는 p-value를 사용한 신뢰수준 10% 이내를 의미하며, 괄호 안의 값은 표준오차값을 의미함

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 최근 지역 스스로 인구감소 대응시책을 추진하도록 지원하고 있는 지방소멸대응기금의 집행률에 영향을 미치는 요인을 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체를 중심으로 분석하고자 하였으며, 특히 인구감소지역에서 평가받은 지방소멸대응기금 배분성과와 지방소멸대응기금 집행률 간의 관계성을 집중적으로 파악하고 있다는 점에서 본 연구의 차별성을 찾을 수 있을 것이다.

본 연구의 실증분석결과에 대한 논의를 바탕으로 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 지방소멸대응기금으로 기획된 대상사업 수가 증가할수록 지방소멸대응기금 집행률은 더 낮아지는 것을 실증분석을 통해 확인할 수 있었다. 본 연구에서 도출된 이러한 실증분석 결과는 인구유출이라는 심각한 문제에 직면해 있는 인구감소 혹은 인구관심지역에서 지방소멸대응기금을 통해 너무 많은 사업수를 기획하기보다는 기금의 효과를 극대시킬 수 있는 사업 중심으로 내실있게 신규사업 및 계속사업을 발굴하는 것이 필요할 수 있다는 시사점을 제공한다. 또한 지방소멸대응기금 투자계획을 준비하는 단계에서부터 지역의 현황 및 여건을 정확히 진단하여 인구 중에서도 구체적으로 어떠한 계층을 타겟한 사업을 발굴할 것인지를 구체적으로 탐색하여 사업의 방향성을 설정하는게 필요하며, 지방소멸대응기금을 통해 추진중인 계속사업과 신규사업을 어떻게 연계해서 가져갈 것인지에 대한 방향성 또한 염두해두고 사업발굴이 진행될 필요가 있을 것이다.

둘째, 본 연구에서는 다양한 프로그램이나 콘텐츠 중심적인 소프트웨어 사업비중이 높은 기초지방자치단체일수록 지방소멸대응기금 집행률이 증가하는 것을 실증분석을 통해 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 기반시설을 활용하여 정주인구 증가, 생활인구 확대 등 인구활력을 제고시킬 수 있는 소프트웨어 중심적인 사업으로 지방소멸 대응사업의 패러다임이 전환되는 것이 중요할 수 있다는 정책적 시사점을 제공한다. 이는 다시말해 인구감소지역 혹은 인구관심지역에 해당되는 지자체에서 지역 내 이용수요가 낮고 유사 시설이 있음에도 불구하고 새로운 인프라 건설을 위해 지방소멸대응기금 사업을 기획한다면 해당기금의 집행은 다소 지연되면서 시설의 유향화 현상은 더욱 심각해질 수 있다는 것을 의미할 수 있겠다. 따라서 인구감소 혹은 인구관심지역에 해당되는 기초지방자치단체에서는 교육기반 체험프로그램 지원, 지역-대학-지자체-기업 교류 활성화를 위한 프로그램, 의료 마을주치의 제도 등 정주 인구뿐만 아니라 체류인구 등과 같이 생활인구확보와 인구유출방지를 위해 지역의 특성이 드러날 수 있는 소프트웨어 중심적인 사업이 기획되는 것이 무엇보다 중요할 수 있겠다.

셋째, 본 연구에서는 배부받은 지방소멸대응기금이 많은 기초지방자치단체 일수록 해당기금의 집행률이 낮아지는 것으로 실증분석을 통해 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과가 도출된 원

인을 원래 추진일정보다 중앙정부에서 지방소멸대응기금이 지방자치단체에게 늦게 교부하게 된 특수성의 존재와 지방이 주도적으로 마련해야 하는 지방소멸대응기금 기본계획이 여전히 부재된 실정으로 인해 발생한 결과로 유추해 볼 수 있었지만, 그럼에도 불구하고 향후 지방소멸대응기금의 원활한 집행이 이루어지기 위해서는 인구감소 혹은 인구관심 지역에서는 지방소멸대응기금의 집행관리방안을 마련할 필요가 있다는 정책적 시사점을 제공한다. 당초 집행계획대로 해당기금을 통해 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 특히 신규사업 집행에 대한 별도의 관리가 필요하며 정기적으로 지방소멸대응기금 대상사업을 모니터링하여 계획한대로 사업이 진행되고 있음을 나타내는 예산집행률을 모니터링 할 수 있는 시스템을 도입하여 집행의 안정화를 도모하는 것이 중요할 수 있다는 정책적 시사점을 제공한다.

이상의 분석결과에도 불구하고 본 연구에서는 단기간의 분석자료를 토대로 분석결과를 도출하여 중·장기적인 측면에서의 분석결과를 포괄하지 못한 점은 연구의 한계점으로 지적될만하며, 이러한 한계점을 보완하여 향후 중·장기적인 측면에서 관련된 자료를 추가하여 지방소멸대응기금의 집행과정을 지속적으로 평가할 수 있는 연구를 제안한다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 지방소멸대응기금과 관련된 선행연구들에서 제시하고 있지 못한 지방소멸대응기금 집행수준에 영향을 미치는 요인을 심층적으로 실증분석하여 앞으로 지방소멸대응기금을 배분받은 기초지방자치단체가 해당 기금의 집행을 어떻게 적절히 관리할 수 있을지에 대한 실질적이며 시의성 있는 정책적 시사점을 제공하고 있다는 측면에서 본 연구의 차별성과 의의를 찾을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김광용. (2022). 정책 포커스: 인구감소 시대, 지방소멸 위기 극복을 위한 방안. 지방재정, 2022(2), 104-111.
- 김호균. (2007). 문화정책집행영향요인과 집행효과성과의 관계 분석. 정책분석평가학회보, 17(1), 167-192.
- 류영아. (2022). 지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안. 지방세논집, 9(2), 1-23.
- 문병근, & 하종원. (2009). 인구고령화가 지방재정수입에 미치는 영향에 관한 연구: 부산·울산·경남지역의 기초자치단체를 중심으로. 재정정책논집, 11(1), 59-89.
- 민기, 류춘호, & 홍주미. (2018). 지방자치단체 세출예산 이월 원인과 억제 방안: 제주특별자치도 이월예산 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보, 30(1), 81-109.
- 박건영. (2023) 지방소멸대응기금 사업의 성과와 한계.
- 박관규. (2022). 지방소멸대응기금제도의 비판적 분석:발생가능한 문제와 해결방안, 대한민국시

- 도지사협의회 분권레터.
- 신유호. (2022). 스페셜 테마 2: 지방소멸대응기금의 도입과 효과적인 운용방안. 지방재정, 2022(2), 38-53.
- 오병기. (2022). 인구소멸지역에 대한 지방소멸대응기금 개선 방향. 월간 공공정책, 202, 28-30.
- 윤기웅, & 김병규. (2016). 정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석: 2005-2010 년 재정사업 자율평가결과보고서를 활용하여. 지방정부연구, 19(4), 97-118.
- 윤두섭, & 오승은. (2007). 사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 45(1), 165-192.
- 이상호·서룡·박선미·황규성·김필. (2021). 지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델, 기본연구 2021-12, 한국고용정보원.
- 이승중, & 윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 한국지방자치학회보, 17(3), 5-24.
- 이서희. (2020). 지방정부 재정분권화가 재정집행성과에 미치는 영향 연구. 한국지방자치학회보, 32(3), 115-138.
- 이양수. (2019). 1970 년대 한국 정부의 상· 하향식 농촌개발전략 분석. 한국행정논집, 31(4), 835-854.
- 이장욱. (2020). 지방재정지출의 지역경제 활성화 효과에 관한 연구. 한국지방행정학보, 17(2), 1-23.
- 조진우. (2023). 지역소멸 대응을 위한 지방자치의 법적 과제. 지방자치법연구, 23(1), 3-27.
- 정우성·조정희(2022) 지역개발사업 분야의 재정적 자율성과 책임성 강화방안, 국토정책 브리프
- Carley, S., Nicholson-Crotty, S., & Fisher, E. J. (2015). Capacity, guidance, and the implementation of the American Recovery and Reinvestment Act. *Public Administration Review*, 75(1), 113-125.
- Cragg, J. G. (1971). Some statistical models for limited dependent variables with application to the demand for durable goods. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 829-844.
- Elmore, R. F. (1980). Complexity and Control: What Legislators and Administrators Can Do About Implementating Public Policy.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (1999). *Essentials of Econometrics* (Vol.2). Singapore: Irwin/McGraw-Hill.
- Hamilton, J. D. (1994). State-space models. *Handbook of econometrics*, 4, 3039-3080.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation
- Lucas Jr, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, 22(1), 3-42.

- Mazmanian, D. A., Sabatier, P.A. 1983. Implementation and Public Policy. Scott Foresman.
- Savin, N. E., & White, K. J. (1977). The Durbin-Watson test for serial correlation with extreme sample sizes or many regressors. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1989-1996.
- Tobin, J. (1958). Estimation of relationships for limited dependent variables. *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 24-36.
- Van Horn, Carl E., and Donald S. Van Meter. 1977. The implementation of intergovernmental policy. *Policy Studies Review Annual* 1: 97-120.
- Wooldridge, J. M. (2019). Correlated random effects models with unbalanced panels. *Journal of Econometrics*, 211(1), 137-150.

임태경(任泰勁): Cleveland State University에서 도시 및 공공정책학 박사(Ph.D. in Urban Studies and Public Affairs, 2017) 학위를 취득하고 한국지방행정연구원 부연구위원을 거쳐 현재 계명대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 박사학위 논문은 “Multilevel Governmental Efforts for Energy Efficiency: Policy Adoption, Implementation and Evaluation under the American Recovery and Reinvestment Act”이며, 주요 연구 관심분야는 지방자치, 지방재정, 및 지역발전정책 등이다. 최근의 논문으로 “The Impact of Intergovernmental Grants on Innovation in Clean Energy and Energy Conservation: Evidence from the American Recovery and Reinvestment Act(Energy Policy, 2021)” 등이 있다(Email: tklim@kmu.ac.kr).

〈논문접수일: 2024. 3. 17 / 심사개시일: 2024. 3. 18 / 심사완료일: 2024. 5. 3〉

Abstract

A Study on the Relationship between Allocation Performance of the Local Extinction Response Fund and Budget Implementation Rate

Taekyoung Lim

The government has been providing support through the Local Extinction Response Fund of 1 trillion won annually since 2022 to regions facing population decline and regions of population interest. Despite being in the third year since the initiation, as of the end of 2022, the overall execution rate of the Local Extinction Response Fund projects stands at a very low 26.1%, showing significant disparities in execution performance even among local governments. Against this backdrop, this study aims to empirically analyze the motivating factors influencing the execution rate of the Local Extinction Response Fund allocation at the level of local governments, focusing on 107 local governments, consisting of 89 basic local governments designated as population decline areas and 18 designated as population interest areas, based on the execution performance data of the allocation of the Local Extinction Response Fund from September 2022 to June 2023. In the analysis results of this study, it was confirmed that as the number of target projects and allocated amounts planned for the Local Extinction Response Fund increased, the execution rate of the Local Extinction Response Fund decreased. At the same time, it was also confirmed that in the Local Extinction Response Fund, the execution rate increases more in areas with a high proportion of software projects, which are areas with population decline or areas of population interest. This study suggests policy implications that instead of planning too many projects in sparsely populated areas, it may be necessary to efficiently identify projects with limited funds to maximize effectiveness. It also provides policy implications for basic local governments receiving support from the Local Extinction Response Fund to analyze the current situation and conditions of the region and specifically explore which population segments to target in order to set the direction of the projects concretely.

Key Words: Depopulation Areas, Areas of Population Interest, Local Extinction Response Fund, Rate of Implementation, Software Program

