

분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화: 광역자치단체를 중심으로

조 기 태*

이 시 경**

국문요약

본 연구에서는 지방정부의 복지재정결정에 미치는 영향요인을 살펴보고, 2005년 분권교부세제도 실시 전과 후를 비교하였다. 복지재정의 결정요인은 정치적·제도적 요인, 사회적·경제적 요인, 복지수요 요인, 점증요인, 재정적 요인으로, 복지재정은 1인당 사회복지비 지출액과 사회복지비 지출비율로 구분하고, 양자 간 인과관계를 분석하였다. 분권교부세 실시 전후 전체적인 사회복지비지출비율과 1인당사회복지비지출액은 차이가 있는 것으로 나타났다. 사회복지비지출 결정에 분권교부세가 미치는 영향관계는 정과 부의 관계가 교차하고 있다. 각 지방자치단체별로 1인당 사회복지비지출액은 분권교부세 실시 전에는 부의 영향을 나타냈으나, 실시 후에는 도시형 광역자치단체는 부의 영향을 나타낸 반면, 도농복합형 광역단체는 정の影響을 미쳤다. 각 지방자치단체별 사회복지비지출비율의 경우도 제주도를 제외하고는 분권교부세 실시 전후 모두 정의 영향을 미쳤다. 지방정부의 사회복지비지출과 관련하여 광역자치단체 간 차이가 있는 것은 재정자립도와 사회복지비 부담비율의 차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

주제어: 분권교부세, 복지재정, 복지재정 결정요인

I. 서론

2003년 참여정부 출범 이후 중앙정부의 국가사무가 지방정부로 대폭 이양되었다. 특히 2005년에는 국고보조 149개 사업을 지방정부로 이양하면서 분권교부세를 신설하는 등 중앙과 지방정부 간 수차례 재정조정이 이루어지기 시작했다. 그 중에서도 가장 큰 변화는 정부 간 재정이전 제도의 확대 시행으로 정부의 재정지출 구조가 상대적으로 중앙정부에서 지방정부로 이동하였다¹⁾.

* 주저자

** 교신저자

1) 우리나라의 국가재정에서 지방재정 지출이 차지하는 비중은 1990년대 30~40%에서 2000년대 이후 50%대로 높아지고 있다. 최근 중앙정부의 지출총액은 2003년도 국가전체 지출액의 50.3%이었으나, 2012년도에는 중앙

최근 지방정부의 사회복지예산에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 규명하기 위한 연구(김미혜 외, 2009; 조수현, 2009; 유시영, 2010; 신용무, 2011; 임성일, 2013)가 점차 증가하고 있다. 이와 같은 연구경향은 2005년 참여정부의 복지재정 분권화 이후 더욱 가속화되고 있다.

기존의 선행 연구들은 주로 지방정부의 재정 부담이 강제되는 국고보조금과 순수한 자체예산으로 추진되는 자체사업을 구분하지 않고 전체 사회복지예산의 총량이나 사회복지 재정총량의 비율을 기준으로 지방정부의 사회복지예산 관련 영향요인을 탐색하였다. 또한 지방정부의 복지재정이 수혜자의 수나 사회복지시설의 수 등 사실상 중앙정부의 국고보조금에 의해 절대적인 영향을 받는다는 점에서, 복지예산 총량을 기준으로 분석한 연구는 지방정부의 복지재정에 대한 정책적 의지를 평가하기에는 무리가 있다.

지방자치단체의 사회복지사업 대부분은 국고보조사업으로 이루어지고 있다. 국고보조사업은 예산편성의 권한이 지방정부가 아닌 중앙정부에 의해서 이루어진다는 점에서 지방정부의 정책의지가 반영될 수 없는 사업영역이다. 결국, 지방정부의 사회복지재정에 영향을 미치는 관련요인을 총체적으로 탐색하기 위해서는 자치단체장의 사회복지에 대한 정책적 노력이나 의지 혹은 예산심의 및 의결권한을 가진 지방의회의 영향력 등이 작용하는 자체예산만을 종속변수로 설정하는 것이 연구의 타당성을 높일 수 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라가 2013년 2월 새 정부 출범과 함께 복지국가의 문턱에 들어서고 있는 현 시점에서 지방정부의 복지재정 결정에 영향을 미치는 요인을 정치·제도적 요인, 사회·경제적 요인, 복지수요 요인, 점증적 요인, 재정적 요인 등으로 구분하고, 2005년 분권교부세제도 실시 전후를 대비하여, 지방정부의 복지비지출결정에 각 요인들이 어떠한 영향을 미치는가를 규명하고, 지방정부가 복지정책을 추진해 나가는 데 소요되는 재원확보 및 지방재정조정제도 등 재원배분에 대한 개선방안을 제시하였다. 본 연구의 대상은 광역자치단체 중 2012년 7월 1일 출범한 세종특별자치시를 제외한 16개 시·도이다. 본 연구의 시간적 범위는 2005년 분권교부세가 도입되기 이전 4년(2001~2004)과 이후 8년(2005~2012)간으로 설정하였다.

II. 선행연구의 검토

선행연구는 대체로 지방정부의 복지예산 지출 규모를 종속변수로 설정하여 지방정부의 복지재정에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 이들의 연구결과를 살펴보면 다음과 같다. 서상범·홍석자(2010)는 16개 시·도를 대상으로 복지예산에 영향을 미치는 관련 영향요인을 탐색하였는데, 분석 결과 인구밀도, 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 전년도 복지비지출비율 그리고 등록 장애인 비율 등이 지방정부의 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 16개 광

정부와 지방정부의 지출총액은 42.8%, 57.2%로 지방정부의 지출비율이 6.9% 증가하였다. 그리고 지방재정에서 이전재정이 차지하는 비중은 1990년대 초 20%대 초반에서 2000년대 이후 30~40% 수준으로 크게 증가하고 있다. 또한 조세수입에서 국세와 지방세의 비중은 1970년(91:9)과 1980년(87:13) 등에 비하면 2006년(79:21)부터는 점차 증가하고 있다.

역시·도를 대상으로 한 조수현(2009)의 연구에서도 지역별로 다소의 차이는 있지만, 사회보장비 지출에 영향을 미치는 요인으로 기초생활수급자 비율, 65세 이상 노인인구비율, 경제개발비 비율, 그리고 단체장의 정당 및 시계열요소로서 연도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 김미혜·박은주·김미경(2009)은 2005년 복지재정분권화 시점을 기준으로 복지예산의 편성과 집행에서 가장 깊은 영향력을 행사하는 기초지방자치단체 229지역을 대상으로 복지예산과 유의미한 인과적 관련성을 가진 변수를 탐색하였다. 연구결과 수급자의 비율, 재정자립도, 경제개발예산 변화, 전년도 사회복지예산 비율, 지역 그리고 수급자 비율 증감분과 재정자립도 증감분이 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 사회복지대상자의 비율이나 경제개발비의 비율이 진재문(2006)도 사회복지예산 설명요인으로 지방자치제도 요인, 경제상황 요인, 사회복지수요 요인, 그리고 지방의 재정능력 요인, 점증주의 요인 등으로 범주화하고 관련 요인과 16개 광역시·도 사회복지예산과의 인과적 관련성을 탐색하였다. 분석 결과, 빈곤자 수, 지방선거, 광역의회 다수당, 외환위기, 1인당 지방세액, 그리고 점증주의 요인으로 전년도 사회보장비율 등이 지방정부의 사회복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

복지예산의 영향요인을 사회·경제적 요인, 정치·제도적 요인, 재정능력요인 그리고 점증주의 요인으로 범주화한 장동호(2011)의 연구에서도 230개 기초지방자치단체의 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 요인변수로 지역, 노령인구비율, 수급자비율, 경제개발비비율, 분권교부세 실시전후, 지방선거, 단체장 소속정당, 지방세부담액, 전년도 사회보장비 등이 제시되었다. 이외에도 노인이나 장애인복지예산만을 종속변수로 투입한 김성주(2008)와 서동명(2009)의 연구에서는 노인 인구 비율이나 인구규모, 공무원 수, 1인당세출예산액, 장애인복지조례 수, 장애인복지담당 공무원 비율, 소득수준, 1인당 보조금, 재정자립도 등이 관련 복지예산과 유의미한 인과적 관련성을 가지는 것으로 나타났다.

지금까지 대부분의 선행연구들이 지방정부의 복지예산의 설명요인을 사회적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인 등으로 범주화하고 있고, 각 범주에 사회복지 수급자의 수나 단체장 혹은 의회의 소속정당 그리고 1인당 지방세액이나 소득수준 등을 관련지표로 세분화하여 복지예산과의 관련성을 탐색하고 있다. 정치적 요인에서는 단체장의 정당(진재문, 2006; 조수현, 2009; 서상범·홍석자, 2010; 김지경·정윤미, 2013)이나 지방선거 실시유무(진재문, 2006; 모지환·이중섭, 2010) 등이 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아울러 복지수요 요인에서는 주로 기초생활수급자 수(김미혜 외, 2009; 조수현, 2009; 장동호, 2011), 노인인구 비율(김성주, 2008; 조수현, 2009; 서상범·홍석자, 2010), 장애인인구 비율(서동명, 2009; 조수현, 2009; 서상범·홍석자, 2010) 등이 복지예산과 유의미한 인과적 관련성을 보였다. 또한 사회경제적 요인에서는 재정자립도(김미혜 외, 2009; 모지환·이중섭, 2010; 김지경·정윤미, 2013)나 지방세부담액(서동명, 2009; 서상범·홍석자, 2010; 김지경·정윤미, 2013) 등이 지방정부의 복지예산과 유의미한 인과적 관련성이 있는 것으로 나타났다. 이상에서 살펴본 바와 같이 복지재정의 결정요인에 대한 선행연구의 주요 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 복지재정의 결정요인에 대한 선행연구의 요약

연구자 (연도)	분석대상	분석방법	종 속 변 수	독 립 변 수
진재문 (2006)	16개 광역시도	통합 회귀분석	사회보장비 비율	지방선거실시, 광역단체장 소속정당, 광역의회 다수당, 유년부양비, 빈곤자수, 경제교통 지수, 외환위기, 1인당 GRDP, 1인당 지방세액, 전년 도 사회보장 비율
김성주 (2008)	시·도 시·군·구	다중 회귀분석	사회복지 국고보조금	기초생활수급자 수, 65세이상 노인 수, 영유아 수, 장애인 수, 재정력 지수, 자체 부담율, 인구 밀도, 평균 공시지가
김미혜 외(2009)	229개 기초지방 자치단체	회귀분석	사회보장예산 변화 (사회보장예산 비중 증감)	기초수급자비율, 재정자립도, 전년도 사회복지 예산비율, 경제개발예산변화, 수급자비율증감 분, 재정자립도증감분
서동명 (2009)	205개 기초단체	다중(개별) 회귀분석	장애인복지 예산 비율 장애인 1인당 복지예산 수준	장애인단체 수, 장애인복지조례 수, 지배정당 이념, 장애인복지담당 공무원 비율, 소득수준, 산업화율, 등록장애인비율, 재활시설수, 1인당 자체수입액, 1인당 보조금, 재정자주도
조수현 (2009)	16개 시·도	회귀분석	사회보장비 비중 (사회복지예산)	재정자주도, 기초생활수급자비율, 65세 인구비 율, 장애인인구비율, 경제개발비 비율, 경제성 장률, 단체장 정당
모지환 · 이중섭 (2010)	170개 시·군·구	회귀분석 상관관계분 석	복지재정의 자율성 사회복지분야 자체예산 비율	수급자비율, 노령인구비율, 등록장애인비율, 1 인당 지방세부담액, 재정자립도, 전년대비 사 회복지비증감율, 단체장 소속정당, 지방선거실 시 유무
서상범 · 홍석자 (2010)	16개 시·도	통합시계열 분석	사회복지비 지출 비율 1인당 사회복지비 지출액	선거투표율, 정당경쟁, 자치단체장 소속정당, 1 인당 지역내 총생산, 인구밀도, 재정자립도, 1 인당 지방세부담액, 전년도 복지비지출 비율, 기초생활수급자 비율, 등록장애인 비율, 소년 소녀가장 비율, 노인인구 비율
유시영 (2010)	205개 기초단체	상관관계분 석, 회귀분석	노인복지 예산 비율 1인당 노인복지비수준	노인평균소득, 65세이상노인인구수, 교육수준, 노동운동, 선거투표율, 노인정치참여, 정당간 경쟁도, 정당의석 점유율
장동호 (2011)	230개 시·군·구	다중 회귀분석	사회복지예산 비중 (일반행정비제외) 사회복지예산 비중 (전체 예산 대비)	노인인구 비율, 기초수급자 비율, 교육 수준, 외국인 비율, 재정자주도, 1인당 지방채무액, 문화기반시설 수, 영유아 보육시설 수
김지경 · 정윤미 (2013)	16개 광역시도	회귀분석	청소년 복지예산 비율 1인당 청소년복지예산	자치단체 유형, 광역단체장의 정당, 전년도대 비 예산증감액, 청소년인구비율, 1인당 지방세 액, 국비비율, 재정자립도, 재정자주도

Ⅲ. 연구의 설계

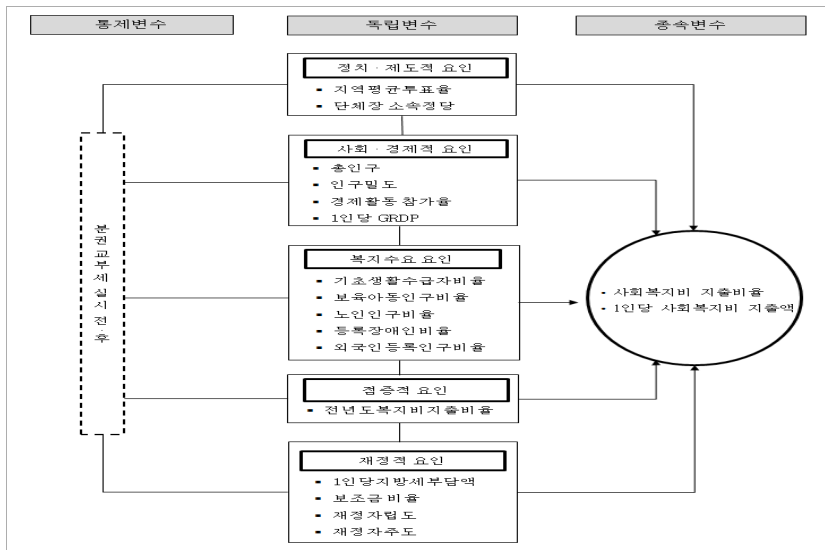
1. 분석틀의 설정

본 연구의 방향을 제시해줄 수 있는 복지재정 결정요인 및 재정분권정책에 대한 이론모형들에는 어떤 것이 있으며, 선행 연구자들은 어떤 이론모형을 사용하였는지를 앞에서 살펴보았다. 이를 통해 각 이론 모형은 각기 고유한 장단점을 가지고 있으며, 선행 연구들은 서로 다른 모형을 지지하고 있음을 알게 되었다. 따라서 지방정부의 복지재정결정요인을 보다 잘 이해하기 위해서는 이들의 이론들을 접목시킨 통합모형을 구성할 필요가 있으며, 이러한 통합모형은 지방정부의 정책결정의 자율성 정도에 따라 이해되어야 할 것이다. 이렇게 구성된 통합모형은 정책결정의 자율성 정도에 따라 각 이론모형 가운데 어느 것이 지방정부의 복지재정결정에 가장 설명력이 높은가를 밝혀줄 것이다.

지금까지 각 요인에 대한 실증적인 연구들이 정치·사회·경제적 요인 중 하나 또는 두 가지 요인으로 복지정책 및 사회복지비 지출을 설명하였으나, 최근에는 점증적 요인이나 복지수요 요인 등도 함께 설명하려는 연구가 시도되고 있다. 조수현(2009)은 재정자립도와 경제 성장률을 포함한 8개의 하위요인으로 복지예산에 영향을 주는 요인들을 연구하였고, 서상범·홍석자(2010)는 사회복지비 지출과 정당경쟁을 포함한 12개 변수를 활용하여 복지재정 결정요인을 분석하였다.

이러한 논의를 통해 재정분권화가 지방자치단체의 복지재정 결정에 어떠한 영향을 주는지에 대한 분석틀을 설정하였다. 또한 재정분권정책에 대한 이론적 논의를 통해서 2005년 참여정부에서 149개 국가사무를 지방으로 이양하면서 재정분권을 위한 분권교부세 도입이 지방정부의 재정결정에 새로운 영향요인으로 나타났다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



이러한 재정분권의 실시는 그동안 실시되어온 결정요인에 관한 연구경향에 새로운 흐름을 만들어줄 것이며, 이러한 사고가 본 연구의 분석틀을 위한 전제조건이 되었다. 최근 결정요인분석에 대한 경향을 살펴보면, 기존에는 대부분의 실증적인 연구들이 정치적, 사회경제적 요인 중 하나 또는 두 가지 요인에 의해 복지정책 및 사회복지비 지출을 설명해 왔으나, 최근에 와서는 학문 분야 간에 상호 연관성과 협조체제가 긴밀해짐에 따라 연구자들은 정치·사회·경제적 요인뿐만 아니라, 복지 수요 등 다른 요인을 통합하여 재정결정을 설명하고 있다.

2. 변수의 정의와 측정지표

본 연구에서는 복지재정의 결정요인인 독립변수를 설정하고 정치·제도적 요인, 사회·경제적 요인, 복지수요 요인, 점증적 요인, 재정적 요인을 하위변수로 설정하였다. 종속변수는 사회복지비지출비율과 1인당 사회복지비지출액을 설정하였다. 특히 1995년 지방자치체가 실시되면서 지방자치단체장의 가치관, 정책의지 등이 주요한 영향요인으로 작용하여 정치·제도적 요인에 지방선거 실시유무와 단체장의 소속정당에 관심을 가지고 지방복지재정에 어떠한 영향을 주는지 살펴보았다. 특히 복지정책에 대해서는 최고 정책결정권자인 대통령과 국회의원 선거 실시의 해를 전후해서 복지정책과 지방정부의 복지재정결정에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서도 살펴보았다. 복지수요 요인의 하위요인으로 등록 장애인 비율을 설정한 것은 장애의 범주가 확대되고 있는데, 사회적으로 불리한 장애인들에게 실질적으로 재정지출은 얼마나 이루어지는지 복지욕구에 효과적으로 부응하는지 살펴보았다.

2013년 새 정부 출범과 함께 저출산·고령화에 따라 보육아동복지를 국가적 역점사업으로 추진하고 있다. 지금까지 선행연구에서 다루지 아니한 보육아동인구 비율, 외국인등록인구 비율 등이 지방정부의 복지재정에 어떠한 영향을 주는지 살펴보았다. 재정적 요인으로는 한정된 재원을 효율적 이용이라는 경제적 합리성을 추구하고 있으므로 2005년 분권교부세²⁾ 도입이후 기초자치단체의 경우 재정자립도가 급격하게 하락하고 있어, 재정자립도가 복지재정에 어떠한 영향을 주는지 살펴보았다. 또한 지방정부의 재정상태를 나타내는 주요지표인 재정자립도, 1인당 지방세부담액 등을 독립변수로 채택하였다. 그리고 선행연구들에서 점증요인으로 제시되는 전년도 복지비 지출비율은 매년 지방자치단체가 효율적, 합리적으로 예산을 편성하기 위해 예산과목별로 전년도와 비교하고, 물가상승률 등을 고려하고 있어 이를 측정지표로 활용하였다. 이와 같이 본 연구는 독립변수의 주요 변수들에 대한 범주를 새롭게 구성하였다. 따라서 독립변수의 하위요인들을 다양하게 설정하여 종속변수에 영향을 주는 요인들을 확인하여 연구의 시사점을 얻고자 하였다. 또한 선행연구에서는 분권교부세제도실시 전후를 비교분석한 실증연구는 그렇게 많

2) 분권교부세는 원칙적으로 보통교부세와 같이 교부된 금액에 대하여 자치단체에서 자율적으로 예산을 편성·운영하는 일반재원이라 할 수 있다. 분권교부세는 구체적으로 자금의 용도는 지정하고 있지 않지만 그 수요산정이 기존 국고보조사업을 대상으로 국고보조율을 지원하는 대신에 해당 사업을 수요에 대응하여 배분하고 있다. 분권교부세 산정수요를 2009년까지는 정상적 수요와 비정상적수요로 구분하고, 비정상적수요는 일반수요와 특정수요로 구분하였으나 2010년도 대상사업 구조조정으로 일반수요가 폐지됨에 따라 2011년도 산정부터는 정상적 수요와 비정상적 수요로만 구분하고 있다.

지 않을 뿐만 아니라, 본 연구와 같이 전체의 자료를 분권교부세제도 시행 이전과 이후로 나누어 패널데이터분석방법 가능일반최소제곱법(FGLS)을 통해 영향관계를 분석한 논문은 찾아보기 어렵다. 이를 통해 선행연구와의 차별성을 확보하였다. 이상에서 살펴본 바와 같이 연구의 분석대상과 독립변수, 종속변수를 분석틀에서 제시한 변수의 측정지표는 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 측정지표

구 분	변 수	측 정 지 표	측정단위	
종속변수	사회복지비 지출 비율	= (사회복지비 / 총 세출액)×100	%	
	1인당 사회복지비 지출액 *	= 사회복지비 / 지역인구수	원	
독립변수	정치·제도적요인	지역평균 투표율 **	= (총 투표자수 / 총 선거인수)×100	%
		단체장 소속정당	= 단체장 소속 정당: 보수 = 0, 진보 = 1	
	사회·경제적요인	총인구	= 해당지역, 연도별 주민등록 인구수	명
		인구밀도	= 해당지역 주민등록 인구수 / 면적	명/km ²
		경제활동참가율	= (경제활동 인구수 / 지역 인구수)×100	%
	복지수요인	1인당 GRDP *	= 해당 지역별 GRDP / 지역인구수	원
		기초생활수급자 비율	= (기초생활수급자수 / 지역 인구수)×100	%
		보육아동인구 비율	= (보육아동수 / 지역 인구수)×100	%
		노인인구 비율	= (65세 이상 인구수 / 지역 인구수)×100	%
		등록 장애인 비율	= (등록 장애인수 / 지역 인구수)×100	%
외국인등록인구 비율		= (외국인등록인구 / 지역 인구수)×100	%	
점증적요인	전년도 복지비지출 비율	= (전년도 복지비 지출액 / 총 세출액)×100	%	
재정적요인	1인당 지방세부담액 *	= 지방세 총액 / 지역인구수	원	
	보조금 비율	= (국고보조금 / 총 세입액)×100	%	
	재정 자립도	= {(지방세+세외수입) / 일반회계}×100	%	
	재정 자주도	= {(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금) / 일반회계}×100	%	
통제변수	분권교부세 실시 전·후 (2001~2004, 2005~2012)			

주: * 각 변수는 2010년 불변가격으로 환산하였음.

** 지역평균 투표율: 2001년~2012년까지 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거를 실시한 결과 총 투표율의 평균임

3. 변수 간 관계에 대한 기대부호의 설정

앞서 제시한 분석모형을 토대로 변수 간 관계를 설정하고 이 가설을 중심으로 실증분석을 실시하여 지방자치단체의 복지재정의 지출 결정요인을 설명하고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이 다양한 복지재정 이론들과 이에 관한 연구들은 분권교부세제도가 지방정부의 사회복지비지출 결정에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 변수들의 특성에 따라 분권교부세제도 실시 전과 후 평균값에 차이가 있을 것이라 할 수 있다.

지방정부의 사회복지비지출 결정에 관한 정치·제도적 요인을 강조한 경험적 연구로 Fry & Winster(1970)의 연구가 있다. 이 연구에 의하면 정치·제도적 변수가 사회·경제적 변수에 비하

여 정책지출에 더 큰 영향을 미친다는 주장이다. 본 연구에서도 다른 요인들과 마찬가지로 사회복지 지출에 정치·제도적 요인들이 영향을 미칠 것이라 추정하여 복지재정 결정의 정치·제도적 요인은 지방정부의 사회복지비 지출에 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정하였다.

대부분의 선행연구에서는 지방선거의 투표율을 가지고 독립변수를 설정(진재문, 2006; 신용무, 2011)한데 반해, 본 연구에서는 대통령 선거와 국회의원 선거에 국민들이 참여한 투표율이 곧, 국민들의 지지율이므로 이는 지방정부의 사회복지비 지출에 어떠한 영향을 주었는가를 살펴보고자 하였다. 지금까지 많은 연구들 중에서 대통령 선거와 국회의원 총선거를 독립변수로 선택한 적은 없었다. 그러나 본 연구에서 지방선거뿐만 아니라 대통령, 국회의원 선거의 투표율을 변수로 채택한 것은 전 국민을 대상으로 복지정책에 대한 공약사업과 실질적인 법령을 제·개정하고, 정부의 복지예산을 결정하는 선거에서 더 많은 영향을 끼칠 것이라고 보기 때문이다. 또한, 최재영(2004)과 진재문(2006)은 지방선거의 실시 여부를, 신용무(2011), 서상범·홍석재(2010) 등은 지방선거 투표율만 독립변수를 설정한데 반해, 본 연구에서는 지역평균투표율을 지방자치단체의 사회복지비 지출에 영향을 주었는가를 살펴보았다. 지방선거의 투표율은 1995년도 처음으로 지방자치단체장 선거를 실시한 이후부터 계속해서 낮아지고 있는 추세이므로, 전국동시지방선거의 투표율보다는 지방자치단체장 소속정당(보수, 진보) 여부가 사회복지비 지출에 영향을 끼칠 수 있을 것이라 가정할 수 있다.

사회경제적 요인은 일반적으로 인구 규모가 늘어나면 사회복지비 지출비용 또한 늘어나게 된다. 그러나 인구학적 변수와 관련된 복지재정 지출의 변화는 단순히 인구 규모의 증가보다는 공공서비스의 수요 증가와 더 밀접하게 관련이 있다고 할 수 있다. 한편 경제적 결정요인 이론은 한정된 자원을 효율적으로 이용하는 경제적 합리성의 추구를 목적으로 하기 때문에 산업화라는 요인이 복지비 지출에 어떠한 영향을 미쳤는가를 확인할 수 있다. 그리고 도시뿐만 아니라 농촌 지역을 배경으로 하고 있는 도(道) 단위까지 포함하여 인구규모의 변화를 분석하여 인구밀도가 높을수록 지방정부의 사회복지비 지출은 늘어날 것이다. 또한 경제활동 인구의 증가는 의존계층을 지원할 수 있기 때문에 사회복지비 지출에 영향을 주게 될 것이다. 이는 선행연구결과 경제활동 참가율은 복지비지출에 신용무(2011: 120)는 정(+)의 영향을, 조수현(2009: 124)은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

대부분의 기존 연구들이 보호해야할 의존계층의 변화가 사회복지비지출에 변화를 줄 수 있다는 주장이다(진재문, 2006; 서상범, 2009; 신용무, 2011). 우리나라의 경우 고령화가 매우 급속하게 진행되고 있는데, 특히 그 가운데서도 군 지역은 매우 심각하다고 할 수 있을 정도로 빠르게 진행되고 있다. 또한 복지국가의 도래와 더불어 사회적 약자에 대한 배려와 최소한의 기본권을 보장해야 한다는 사회적 합의가 사회보장비 결정에 중요한 영향을 미쳤다. 그리고 최근 급속하게 사회적 이슈화가 되고 사회적 문제해결을 위해 정책적 논란이 심화 되고 있는 다문화 즉, 다문화가족과 외국인 등록인구 등은 중요한 복지수요 척도가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 복지수요가 지방정부의 사회복지비 지출결정에 정의 영향을 미친다고 볼 수 있다.

Wildavsky에 의해 점증주의 이론이 제기된 이래 예산과 관련된 대부분의 이론 속에서 다양한 연구들이 진행되었다. 또한 사회복지비지출과 관련된 대부분의 연구에서 전년도 사회복지비지출

이 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다(진재문, 2006; 신용무, 2011). 따라서 점증적 요인은 지방자치단체의 사회복지비 재정지출 과정이 점증주의 형태를 띠고 얼마나 영향을 미치는지를 확인하기 위해 설정하였다.

재정적 요인은 중앙정부가 재정을 지원해주는 정부지원금이 늘어날수록 사회복지비 지출은 늘어날 것이라는 것을 검증하기 위해 설정하였다. 우리나라와 같이 국가 재정권이 중앙에 집중되어 있는 상황에서는 중앙정부의 보조금과 지방교부세 등 의존재원의 규모가 지방자치단체 재정에 커다란 영향을 미치고 있기 때문이다(조기선, 2007; 신용무, 2011). 또한 지방재정자립도는 각 지방자치단체의 재정능력을 평가할 수 있는 대표적인 측정지표로서 사회복지비지출은 재정능력에 크게 영향을 받는 것으로 본다. 따라서 재정능력이 큰 지역이 상대적으로 복지정책에 여유를 가질 수 있다는 것이다. 즉, 재정능력이 클수록 복지수요에 더 잘 부합될 수 있다고 보기 때문이다(Peterson, 1981). 따라서 본 연구에서는 지방정부의 재정지출에서 정부지원금이 차지하는 비중이 여전히 높다는 점을 감안해 국고보조금 비율과 지방재정자립도 및 재정자주도의 변화와 1인당 지방세부담액이 많을수록 지방정부의 사회복지비지출은 늘어날 것이다. 변수 간 관계에 대한 이상의 내용을 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 변수 간 관계에 대한 기대부호

변 수		측 정 지 표	기대부호
종 속 변 수			
	사회복지비 지출비율	= (사회복지비 / 총 지출액) × 100	
	1인당 사회복지비지출액	= 사회복지비 / 지역인구 수	
독 립 변 수			
정치 제도	지역평균투표율	= (총 투표자수 / 총 선거인 수) × 100	+
	단체장 소속정당	= 보수 0, 진보 1	?
사회 경제	총인구	= 해당지역, 연도별 주민등록 인구 수	?
	인구밀도	= 해당지역 주민등록 인구 수 / 면적	+
	경제활동 참가율	= (경제활동 인구수 / 지역인구 수) × 100	-
	1인당 GRDP	= 해당지역별 GRDP / 지역인구 수	-
복지 수요	기초생활수급자	= (기초생활수급자수 / 지역인구 수) × 100	+
	보육아동인구비율	= (보육아동수 / 지역인구 수) × 100	+
	노인인구비율	= (65세 이상 인구수 / 지역인구 수) × 100	+
	등록장애인비율	= (등록 장애인수 / 지역인구 수) × 100	+
	외국인등록인구비율	= (외국인등록인구/지역인구 수) × 100	?
점증	전년도복지비지출비율	= (전년도 복지비지출액 / 총 지출액) × 100	+
재정	1인당지방세부담액	= 지방세 총액 / 지역인구 수	+
	보조금비율	= (국고보조금 / 총 세입액) × 100	+
	재정자립도	= {(지방세+세외수입) / 일반회계} × 100	+
	재정자주도	= {(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금) / 일반회계} × 100	+
통 제 변 수			
	분권교부세 실시	분권교부세 실시 전 / 후 (2001~2004 / 200~2012)	

4. 자료의 수집 및 연구방법

본 연구의 분석대상은 전국 16개 광역지방자치단체(특별시·광역시 7, 도 9)를 대상으로 하였다. 변수는 앞에서 설명한 바와 같이 우리나라 지방정부의 복지재정 운영 실태를 분석하기 위한 측정지표로 2001~2012년까지 지방정부에서 집행한 일반회계 사회복지비(사회보장비)³⁾를 종속변수로 사용하였다. 또한 독립변수의 선택기준은 앞에서 살펴본 지방정부의 재정지출 요인에 관한 이론과 국내외 선행 연구들에서 사용한 변수들을 기초로 하여 변수의 설정과 그 변수별 지표에 대해서 간략히 설명하고자 한다. 본 연구에서는 자료의 수집과 분석을 위해 ‘사회복지비’에 관한 자료는 안전행정부 홈페이지 재정고, 지방재정연감, 통계청 KOSIS 등을 활용하였으며, 측정지표로 1인당 사회복지비지출액은 해당지역의 사회복지비 총액을 지역인구 수로 나누어 측정하였으며, 사회복지비 지출비율은 해당 지방자치단체의 일반회계 예산지출 사회복지비 총액을 일반회계 예산 지출 총액으로 나누어서 측정하였다.

본 연구는 문헌연구와 실증분석을 병행하였다. 문헌연구에서는 2005년 분권교부세제도 도입 이전과 이후의 각종 연구논문과 전문서적, 국가기관 등에서 발간한 지침서, 연구자료 및 인터넷 검색자료 등을 수집하여 검토하였다. 실증연구는 전국 16개 광역지방자치단체(특별·광역시7, 도 9)를 분석대상으로서 2001~2012년까지 12년간의 각종 자료를 수집하였다.

분권교부세 도입이라는 새로운 제도의 도입으로 인하여 분권교부세의 도입 이전인 2004년도 이전과 그 이후의 2005~2012년의 예산이 복지재정에 어떠한 영향을 미쳤는지 검증하기 위하여 패널데이터분석(panel data method)을 실시하였다. 우리나라 광역자치단체의 복지재정 지출 결정 요인에 대한 분석은 종속변수인 1인당 사회복지비 지출액과 전년도 사회복지비 지출비율, 그리고 독립변수인 정치·제도적요인인 선거 투표율과 소속정당, 사회·경제적 요인의 총인구, 인구밀도, 경제활동참가율, 1인당 GRDP, 복지수요 요인의 기초생활수급자 비율, 보육아동인구 비율, 노인 인구 비율, 등록 장애인 비율, 외국인등록인구 비율, 그리고 점증 요인의 전년도 사회복지비지출 비율, 재정적 요인의 국고보조금 비율, 재정자립도, 재정자주도, 주민 1인당지방세부담액 등을 분권교부세제도 도입 실시 전과 후를 비교분석 하였으며, 영향관계에 대한 차이와 정도를 파악하기 위해, 2001년부터 2012년까지 자료를 토대로 빈도분석, 기술통계분석, 패널데이터분석, 다중회귀 분석을 실시하였다. 자료 분석을 위해 SPSS V17과 STATA 통계 프로그램을 이용하였다.

IV. 복지재정 결정요인에 대한 실증분석

본 연구는 2012년 7월 1일 출범한 세종특별자치시를 제외한 16개의 광역자치단체를 대상으로 2001년부터 2012년까지 정부에서 발표한 시계열자료를 기반으로 통계분석을 실시하였다.

3) 사회복지비는 1995년까지는 복지사업비라는 명칭으로 보건위생비, 공원녹지비, 청소사업비와 함께 사회복지비 장에 분류되었다. 복지사업비는 1996년 이후 사회복지비로 명칭이 변경되었으며, 사회개발비 장에 포함되었다가 2008년 이후에는 사회복지비(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 주택, 사회복지 일반)로 명칭이 변경되었다.

1. 표본의 특성

실증연구에 사용된 표본의 특성을 살펴보면, 분권교부세 실시 전 4년(2001~2004) 자료가 33.3%, 실시 후 8년(2005~2012) 자료가 66.7%로 나타났다. 광역자치단체별로 2001년부터 2012년까지 12년 동안의 시계열자료를 확보하여 분석하였다. 자료수집에 있어 분권교부세 실시 전인 2004년도 이전 자료는 정부에서 발표한 과거 시계열자료가 전산에 누락된 부분이 있어 모두를 확보하는데 어려움이 있었다. 반면에 2004년 이후부터 최근 2012년까지의 자료는 용이하게 수집하여 분석에 활용하였다. 단체장 소속정당은 보수정당이 69.3%(133명)로 다수를 이루고 있고 진보정당은 30.7%(59명)로 나타났다.

1) 독립변수의 특성

독립변수의 특성을 알아보기 위하여 기술통계분석을 실시한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

정치·제도적 요인 변수인 지역별투표율은 분권교부세 실시 전 62.69%, 실시 후 57.94%로 투표율이 다소 낮아진 것으로 분석되었다. 사회·경제적 요인인 경제활동 참가율은 실시 전(61.7%)과 실시 후(61.4%)가 비슷한 것을 알 수 있다. 또한 1인당 GRDP는 실시 전 평균 1,944만원에서 실시 후 2,018만원으로 상승한 것으로 나타났다. 복지수요 요인은 보육아동인구비율이 실시 전 1.9%, 실시 후 2.6%로 다소 증가한 것으로 나타났다. 노인인구비율도 실시 전 8.6%에서 실시 후 11.6%로 높은 상승률을 보인 것으로 나타났다. 한편 외국인등록인구비율도 실시 전 0.6%에서 실시 후 1.3%로 높아 졌다. 점증적 요인인 전년도 복지비지출 비율의 경우는 실시 전 12.6%에서 실시 후 18.3%로 매우 높은 증가추세를 보였다. 재정적 요인의 보조금비율은 실시 전 23.5%에서 실시 후 30.9%로 높아졌다. 반면에 재정자립도는 실시 전(52.9%)보다 실시 후(48.9%)가 떨어진 것으로 분석되었다. 재정자주도는 실시 전(73.5%)에 비해 실시 후(76.5%)가 다소 향상된 것으로 나타났다.

2) 종속변수 특성

종속변수의 특성을 알아보기 위하여 기술통계분석을 실시한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 사회복지비지출비율과 1인당사회복지비지출액은 다소 차이는 있지만 매년 꾸준히 증가한 것을 알 수 있다. 전국 평균의 최소값과 최대값의 편차도 도시에 따른 규모의 차이에서 기인된 것으로 보이며, 특히 사회복지비지출비율의 편차를 보면 분권교부세 실시 전후로 상승폭이 3.18%에서 5.15%사이인 것을 알 수 있다. 이는 물론 물가상승에 따른 예산의 증가분도 있지만 복지수요의 증가에 따른 요인도 함께 작용한 것으로 보인다.

2. 분권교부세 실시 전·후 사회복지비지출의 차이분석

분권교부세 실시 전과 실시 후에 따른 전체적인 사회복지비지출비율 및 1인당사회복지비지출액에 관한 평균의 차이를 알아보기 위해 t검증을 실시한 결과는 <표 4>와 같다. 분권교부세 실

시 전·후로 전체적인 사회복지비지출비율과 1인당사회복지비지출액은 t값이 각각 -5.332, -3.671로 나타나, $p < .01$ 수준에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면, 사회복지비율은 분권교부세 실시 전후로 5.23%의 차이를 보여주고 있으며, 1인당 사회복지비지출액은 분권교부세 실시 전에 비해 평균 162천원이 늘어난 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 사회복지비지출에 대한 전체 평균의 차이 분석결과

(단위: %, 천원)

구 분		평균	표준편차	평균차	t값	유의확률
사회복지비 지출비율	분교세 실시전	13.64	.923	-5.230	-5.332***	.000
	분교세 실시후	18.87	1.817			
1인당사회복지비 지출액	분교세 실시전	197	23.916	-162.243	-3.671***	.004
	분교세 실시후	359	84.817			

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

지역별 사회복지비지출비율 및 1인당사회복지비지출액에 관한 평균의 차이를 알아보기 위해 t검증을 실시한 결과, 사회복지비지출비율은 전반적으로 도시형 광역자치단체의 평균차이가 도농복합형 광역자치단체보다 높게 나타났다. 1인당 사회복지비지출액은 제주도를 제외하고 전반적으로 도농복합형 광역자치단체가 분권교부세 실시 전후의 평균 차이가 높은 것을 보여주고 있다.

이를 광역단체별로 살펴보면, 분권교부세 실시 전·후로 지역별 사회복지비지출비율의 평균차이가 가장 큰 자치단체는 광주광역시로 평균차가 8.737%로 나타났다. 다음으로 대전광역시, 인천광역시 순으로 분석 되었다. 반면에 평균의 차이가 가장 작은 자치단체는 제주특별자치도로 나타났다. 한편 1인당 사회복지비지출액에 관한 지역별 평균의 차이는 경상북도가 238천원으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 전라북도, 전라남도 순으로 분석되었다. 그리고 평균의 차이가 가장 낮은 자치단체는 제주특별자치도로 나타났다.

3. 지방자치단체 복지재정지출의 영향요인 분석

1) 분권교부세제도 도입의 효과분석

(1) 사회복지비지출비율에 미치는 영향

고정효과모형하에서 F검정을 실시한 결과와 확률효과모형하에서 라그랑지 승수 검정을 실시한 결과를 종합해 보면 통합회귀분석(pooled OLS) 보다는 패널의 개체특성을 고려하기 위해 고정효과모형이나 확률효과모형을 추정하는 것이 보다 타당한 것으로 나타났다. 그러나 고정효과모형과 확률효과모형의 경우에도 본 연구에서 활용한 패널데이터 셋에서는 회귀분석의 기본가정인 등분산성과 자기무상관을 위반하고 있어 통계 값인 추정계수를 신뢰하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 이분산성과 자기상관을 통제하기 위해 패널데이터분석방법 중 가능일반최소제곱

법(FGLS)을 사용하였다. 분권교부세 도입이 사회복지비지출비율에 미치는 영향을 가능일반최소 제곱법(FGLS)을 통해 분석한 결과는 아래 <표 5>와 같다.

분석결과에 따르면 분권교부세 실시 이후 광역자치단체의 사회복지비지출비율은 통계적으로 유의미하게 증가한 것으로 나타났다. 이것은 우리나라 광역자치단체에서 분권교부세 도입 이후에 과거보다 사회복지정책에 대한 선호가 더 높아진 것을 의미한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 종속변수인 사회복지비지출비율에 대해서 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 독립변수로는 분권교부세 실시 전후, 정치·제도적요인의 지역평균 투표율, 단체장 소속정당, 사회·경제적요인의 경제활동참가율, 점증적요인의 전년도복지비지출비율, 재정적요인의 1인당지방세부담액, 재정자립도 등이 확인되었다. 이와 달리 사회·경제적요인의 총인구, 인구밀도, 1인당 GRDP, 복지수요요인의 기초생활수급자비율, 보육아동인구비율, 노인인구비율, 등록장애인비율, 재정적요인의 보조금비율, 재정자주도는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 분권교부세 실시 전후, 지역평균투표율, 전년도복지비지출비율, 재정자립도의 경우, Coef값이 각각 1.016, 0.042와 0.873, 0.049이므로 종속변수인 사회복지비지출비율에 대해 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 확인되었고, 반면, 경제활동참가율, 1인당지방세부담액은 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 확인할 수 있다.

<표 5> 사회복지비지출비율에 미치는 영향요인 분석결과

변 수		Coef	SE	z	유의확률
분권교부세실시 전·후		1.016***	.2984592	3.40	0.001
정치.제도 적요인	지역평균투표율	.042***	.015229	2.78	0.005
	단체장 소속정당	-.105	.1698442	-0.62	0.537
사회· 경제적요인	총인구	.000	6.81E-09	1.11	0.265
	인구밀도	.000	.0000319	0.45	0.652
	경제활동참가율	-.069*	.0373436	-1.86	0.063
	1인당 GRDP	.000	1.30E-08	-0.53	0.595
복지 수요 요인	기초생활수급자비율	.165	.1545812	1.07	0.285
	보육아동인구비율	.316	.2391489	1.32	0.187
	노인인구비율	.064	.0604317	1.06	0.289
	등록장애인비율	-.223	.1984864	-1.12	0.262
	외국인등록인구비율	.224	.2505954	0.89	0.371
점증적요인	전년도 복지비지출비율	.873***	.0298513	29.25	0.000
재정적 요인	1인당 지방세부담액	-.002*	.0011484	-1.85	0.064
	보조금비율	.009	.0080788	1.16	0.246
	재정자립도	.049***	.0138149	3.55	0.000
	재정자주도	-.032	.0236183	-1.37	0.170
_cons		4.097	2.848343	1.44	0.150

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

(2) 1인당 사회복지비지출액에 미치는 영향

1인당 사회복지비지출액에 미치는 영향요인을 알아보기 위해, 고정효과모형 변환추정법을 통해 분석한 결과는 아래 <표 6>과 같다. 이러한 분석방법은 고정효과모형에서 자기상관을 통제하기 위해서 고정효과모형 변환추정법을 사용하였다.

분석결과 종속변수인 1인당 사회복지비지출액에 대해서 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 독립변수로는 분권교부세 실시 전·후, 정치·제도적요인의 지역평균투표율, 단체장 소속정당, 복지수요요인의 노인인구비율, 등록장애인비율, 외국인등록인구비율, 점증요인의 전년도복지비지출비율 등이므로 확인되었다. 그러나 사회·경제적요인의 총인구, 인구밀도, 경제활동참가율, 1인당 GRDP, 복지수요요인의 기초생활수급자비율, 보육아동인구비율, 재정적요인의 1인당지방세부담액, 보조금비율, 재정자립도, 재정자주도는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 노인인구비율, 등록장애인비율의 경우, Coef값이 각각 27.419와 83.367로 나타나 종속변수인 1인당 사회복지비지출액에 대해 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 확인되었고, 반면, 분권교부세 실시 전·후, 지역평균투표율, 단체장 소속정당, 외국인등록인구비율, 전년도 복지비지출비율은 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 1인당 사회복지비지출액에 미치는 영향요인 분석결과

변수	Coef	SE	z	유의확률	
분권교부세 실시 전후	-93.668*	49.80788	-1.88	0.062	
정치·제도적요인	지역평균투표율	-14.583***	1.897296	-7.69	0.000
	단체장 소속정당	-86.849**	34.97919	-2.48	0.014
사회·경제적요인	총인구	-0.000	.0000432	-1.02	0.308
	인구밀도	.508	.3080866	1.65	0.101
	경제활동참가율	10.884	12.57605	0.87	0.388
	1인당 GRDP	.000	4.91e-06	0.88	0.381
복지수요요인	기초생활수급자비율	59.193	43.50664	1.36	0.176
	보육아동인구비율	90.956	67.90345	1.34	0.182
	노인인구비율	27.419***	10.11608	2.71	0.007
	등록장애인비율	83.367**	40.9394	2.04	0.043
	외국인등록인구비율	-146.801**	65.97615	-2.23	0.028
점증요인	전년도 복지비지출비율	-378***	.0602656	-6.27	0.000
재정적요인	1인당 지방세부담액	.261	.2088341	1.25	0.212
	보조금비율	1.643	1.51086	1.09	0.279
	재정자립도	5.362	5.212613	1.03	0.305
	재정자주도	-6.812	6.259225	-1.09	0.278
_cons	-1062.61	838.3144	-1.27	0.207	

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

2) 분권교부세제도 도입의 효과분석

(1) 사회복지비지출비용의 결정요인

분권교부세제도 도입전(2001~2004)의 사회복지비 결정요인을 알아보기 위해, 패널데이터분석 방법 중 가능일반최소제곱법(FGLS)을 사용하여 분석한 결과는 다음 <표 7>과 같다.

분석결과, 종속변수인 사회복지비지출비용에 대해서 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 독립변수는 사회·경제적 요인의 인구밀도, 1인당 GRDP, 복지수요요인의 노인인구비율, 등록장애 인비율, 점증요인의 전년도복지비지출비용, 재정적요인의 1인당지방세부담액인 것으로 확인되었다. 그러나 정치·제도적 요인의 지역평균투표율, 단체장 소속정당, 사회·경제적요인의 총인구, 경제활동참가율, 복지수요요인의 기초생활수급자비율, 보육아동인구비율, 외국인등록인구비율, 재정적요인의 보조금비율, 재정자립도, 재정자주도 등은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 인구밀도, 등록장애인비율, 전년도복지비지출비용의 경우, Coef값이 각각 0.000과 0.279, 0.989로 나타나 종속변수인 사회복지비지출비용에 대해 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 확인되었고, 반면, 노인인구비율, 1인당지방세부담액, 1인당 GRDP는 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

<표 7> 분권교부세 도입 전 사회복지비지출비용의 결정요인 분석결과

변 수		Coef	SE	z	유의확률
정치·제도적 요인	지역평균투표율	0.001	.0014285	0.59	0.552
	단체장 소속정당	0.038	.0565279	0.68	0.498
사회· 경제적요인	총인구	-0.000	1.89e-09	-0.84	0.403
	인구밀도	0.000**	8.14e-06	2.30	0.021
	경제활동참가율	0.010	.0068082	1.46	0.145
	1인당 GRDP	-0.000***	2.17e-09	-4.79	0.000
복지수요 요인	기초생활수급자비율	0.052	.0403973	1.28	0.200
	보육아동인구비율	0.013	.0485131	0.26	0.795
	노인인구비율	-0.070***	.0264352	-2.66	0.008
	등록장애인비율	0.279***	.0659181	4.24	0.000
	외국인등록인구비율	0.094	.0691252	1.36	0.172
점증요인	전년도 복지비지출비용	0.989***	.0113233	87.35	0.000
재정적요인	1인당 지방세부담액	-0.000*	.000232	-1.70	0.088
	보조금비율	-0.000	.0007828	-0.48	0.634
	재정자립도	-0.002	.003967	-0.41	0.685
	재정자주도	0.007	.0043186	1.52	0.129
_cons		-0.238	.4726775	-0.50	0.614

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

(2) 1인당 사회복지비지출액의 결정요인

분권교부세 도입 전 1인당 사회복지지출액 결정요인을 알아보기 위해, 확률효과 일반최소제곱법을 사용하여 분석한 결과는 다음 <표 8>과 같다.

분석결과, 종속변수인 1인당 사회복지비지출액에 대해서 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 독립변수는 정치·제도적 요인의 지역평균투표율, 점증요인의 전년도복지비지출비율인 것으로 확인되었다. 이러한 분석결과는 지역주민들의 지역평균투표율(정치참여율)이 높은 자치단체일수록 복지정책에 대한 선호도가 높았다고 볼 수 있다. 그러나 정치·제도적 요인의 소속정당, 사회·경제적 요인의 총인구, 인구밀도, 경제활동참가율, 1인당 GRDP, 복지수요요인의 기초생활수급자비율, 보육아동인구비율, 노인인구비율, 등록장애인비율, 외국인등록인구비율, 재정적 요인의 1인당 지방세부담액, 보조금비율, 재정자립도, 재정자주도 등은 통계적으로 유의하지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 지역평균투표율과 전년도복지비지출액 모두, Coef 값이 각각 -26.464와 -0.341로 나타나 종속변수인 1인당 사회복지비지출액에 대해 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 확인되었다.

<표 8> 분권교부세 도입 전 1인당 사회복지비지출액의 결정요인 분석결과

변 수		Coef	SE	z	유의확률
정치·제도적 요인	지역평균투표율	-26.464***	3.492126	-7.58	0.000
	단체장 소속정당	54.961	56.69937	0.97	0.332
사회· 경제적 요인	총인구	-0.000	2.20e-06	-1.04	0.296
	인구밀도	-0.011	.0094531	-1.19	0.233
	경제활동참가율	-12.697	11.32797	-1.12	0.262
	1인당 GRDP	0.000	3.59e-06	1.05	0.294
복지수요 요인	기초생활수급자비율	-46.123	47.48976	-0.97	0.331
	보육아동인구비율	4.101	67.23601	0.06	0.951
	노인인구비율	65.111	40.37994	1.61	0.107
	등록장애인비율	-92.368	66.08024	-1.40	0.162
	외국인등록인구비율	-79.088	96.80272	-0.82	0.414
점증 요인	전년도 복지비지출비율	-0.341***	.1022052	-3.33	0.001
재정적 요인	1인당 지방세부담액	0.095	.2971579	0.32	0.748
	보조금비율	0.059	1.640726	0.04	0.971
	재정자립도	1.664	4.586941	0.36	0.717
	재정자주도	3.024	8.387344	0.36	0.718
_cons		2253.705**	890.9258	2.53	0.011

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

3) 분권교부세제도 도입 후 사회복지비의 결정요인

(1) 사회복지비지출비용의 결정요인

분권교부세 도입 후(2005~2012)의 사회복지비지출비용 결정요인을 알아보기 위해, 패널데이터 분석방법 중에서 가능일반최소제곱법(FGLS)을 사용하여 분석한 결과는 다음 <표 9>와 같다.

이러한 분석 방법은 이분산성과 자기상관을 통제하기 위해서 가능일반최소제곱법(FGLS)을 사용하였다. 분석결과 종속변수인 사회복지비지출비용에 대해서 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 독립변수는 정치·제도적요인의 지역평균투표율, 사회·경제적 요인의 경제활동참가율, 복지수요요인의 노인인구비율, 점증요인의 전년도복지비지출비용, 재정적 요인의 1인당지방세부담액, 재정자립도 등인 것으로 확인되었다. 그러나 정치·제도적요인의 단체장 소속정당, 사회·경제적 요인의 총인구, 인구밀도, 1인당 GRDP, 복지수요요인의 기초생활수급자비율, 보육아동인구비율, 등록장애인비율, 외국인등록인구비율, 재정적 요인의 보조금비율, 재정자주도 등은 통계적으로 유의하지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 지역평균투표율, 노인인구비율, 전년도복지비지출비용, 재정자립도의 경우, Coef값이 각각 0.074와 0.156, 0.809, 0.068로 나타나 종속변수인 사회복지비지출비용에 대해 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 확인되었고, 반면, 경제활동참가율, 1인당지방세부담액은 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 확인할 수 있다.

<표 9> 분권교부세 도입 후 사회복지비지출비용의 결정요인 분석결과

변 수		Coef	SE	z	유의확률
정치·제도적요인	지역평균투표율	0.074***	.0225587	3.29	0.001
	단체장 소속정당	0.116	.2390181	0.49	0.628
사회·경제적요인	총인구	0.000	9.20e-09	1.33	0.183
	인구밀도	0.000	.0000523	0.51	0.611
	경제활동참가율	-0.126**	.0565082	-2.22	0.026
	1인당 GRDP	-0.000	1.79e-08	-0.57	0.567
복지수요요인	기초생활수급자비율	-0.071	.2855299	-0.25	0.805
	보육아동인구비율	0.257	.3747280	0.69	0.493
	노인인구비율	0.156**	.0770417	2.03	0.043
	등록장애인비율	-0.247	.2992463	-0.82	0.410
	외국인등록인구비율	0.019	.3967094	0.05	0.961
점증요인	전년도 복지비지출비용	0.809***	.0425269	19.03	0.000
재정적요인	1인당 지방세부담액	-0.004**	.0017199	-2.31	0.021
	보조금비율	0.004	.0154671	0.25	0.802
	재정자립도	0.068***	.0198905	3.44	0.001
	재정자주도	-0.033	.0434467	-0.76	0.447
_cons		8.832	5.738009	1.54	0.124

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

(2) 1인당 사회복지비지출액의 결정요인

분권교부세 도입후의 1인당 사회복지비지출액 결정요인을 알아보기 위해, 패널데이터분석방법 중 가능일반최소제곱법(FGLS)을 사용하여 분석한 결과는 다음 <표 10>과 같다.

이러한 분석 방법은 이분산성과 자기상관을 통제하기 위해서 가능일반최소제곱법(FGLS)을 사용하였다. 분석결과 종속변수인 1인당 사회복지비지출액에 대해서 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 독립변수는 정치·제도적 요인의 지역평균투표율, 소속정당, 사회·경제적

<표 10> 분권교부세 도입 후 1인당 사회복지비지출액의 결정요인 분석결과

변 수		Coef	SE	z	유의확률
정치· 제도적요인	지역평균투표율	-13.047***	1.767105	-7.38	0.000
	단체장 소속정당	-131.607***	26.39852	-4.99	0.000
사회· 경제적요인	총인구	0.000	1.41e-06	0.59	0.553
	인구밀도	-0.010**	.0043047	-2.41	0.016
	경제활동참가율	-7.779*	4.511048	-1.72	0.085
	1인당GRDP	0.000	1.35e-06	1.26	0.208
복지수요 요인	기초생활수급자비율	17.172	26.30943	0.65	0.514
	보육아동인구비율	191.230***	29.75681	6.43	0.000
	노인인구비율	17.452**	7.291807	2.39	0.017
	등록장애인비율	78.965***	28.84294	2.74	0.006
	외국인등록인구비율	-91.602***	33.3183	-2.75	0.006
점증 요인	전년도복지비지출비율	-0.351***	.065063	-5.39	0.000
재정적 요인	1인당지방세부담액	0.285**	.1418125	2.01	0.044
	보조금비율	3.049*	1.627172	1.87	0.061
	재정자립도	7.908***	1.669859	4.74	0.000
	재정자주도	0.514	3.376669	0.15	0.879
_cons		30.651	462.5597	0.07	0.947

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

요인의 인구밀도, 경제활동참가율, 복지수요 요인의 보육아동인구비율, 노인인구비율, 등록장애인비율, 외국인등록인구비율, 점증요인의 전년도복지비지출비율, 재정적 요인의 1인당지방세 부담액, 보조금비율, 재정자립도 등인 것으로 확인되었다. 이는 분권교부세 실시 이전보다 이후가 정치·제도적, 사회·경제적, 복지수요, 점증요인, 재정적 요인 등 대부분이 더 많은 영향을 미치고 있다는 보여주고 있다. 그러나 사회·경제적 요인의 총인구, 1인당 GRDP, 복지수요요인의 기초생활수급자비율, 재정적 요인의 재정자주도 등은 통계적으로 유의하지 않는 것으로 확인되었다. 그리고 보육아동인구비율, 노인인구비율, 등록장애인비율, 재정자립도의 경우, Coef값이

각각 191.230과 17.452, 78.965, 7.908로 나타나 종속변수인 1인당 사회복지비지출액에 대해 유의한 정(+)의 관계를 갖는 것으로 확인되었고, 반면, 지역평균투표율, 단체장소속정당, 외국인등록인구비율, 전년도복지비지출비율은 유의한 부(-)의 관계를 갖는 것으로 확인할 수 있었다.

또한, <표 3>에서 제시한 가설을 중심으로 변수 간 관계에 대한 기대부호와 사회복지비 지출 및 사회복지비지출비율에 대한 차이분석과 각 요인별 영향분석을 실시한 결과를 요약하면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 기대부호 검증결과의 요약

변 수		기대 부호	분권세실시 효과		분권세실시 전		분권세실시 후	
			복지비비율	1인당지출액	복지비비율	1인당지출액	복지비비율	1인당지출액
분권교부세 실시 전후			+***	_*				
정치·제도적 요인	지역평균투표율	+	+***	_*		_*	+***	_*
	소속정당	?		_*				_*
사회·경제적 요인	총인구	?						
	인구밀도	+			+**			_*
	경제활동참가율	-	_*				_*	_*
복지수요 요인	1인당 GRDP	-			_*			
	기초생활수급자비율	+						
	보육아동인구비율	+						+***
	노인인구비율	+		+***	_*		+**	+**
	등록장애인비율	+		+**	+***			+***
외국인등록인구비율	?		_*				_*	
점증요인	전년도 복지비지출비율	+	+***	_*	+***	_*	+***	_*
재정적 요인	1인당 지방세부담액	+	_*		_*		_*	+**
	보조금비율	+						+*
	재정자립도	+	+***				+***	+***
	재정자주도	+						

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

V. 결론

본 연구는 지방정부의 복지재정결정에 영향을 미치는 요인을 정치·제도적 요인, 사회·경제적 요인, 복지수요 요인, 점증 요인, 재정적 요인으로 구분하여 광역자치단체를 중심으로 분석하였다. 또한, 2005년 분권교부세제도 실시 전·후를 비교하여 이들 각 요인들이 1인당 복지비지출액

과 복지비지출비율에 어떠한 영향을 미치는가를 규명하기 위해 기존의 선행연구들을 검토하여 실증적 연구를 위한 연구모형과 기대부호를 설정하고, 정부에서 발표되는 각종 통계자료를 활용하여 변수 간 관계를 검증하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 분권교부세제도 실시 여부에 따른 전체적인 사회복지비지출 비율과 1인당사회복지비지출액은 차이가 있는 것을 확인하였다.

둘째, 정치·제도적 요인이 사회복지비지출비율과 1인당사회복지비지출액에 미치는 영향에 관한 결과는 분권교부세 실시 전에는 사회복지비지출비율에 정(+)의 영향을 주는 반면, 1인당사회복지비지출액에는 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 분권교부세 실시 후는 사회복지비지출비율에는 정(+)의 영향을 미치는 것을 보여주고 있다. 그러나 1인당사회복지비지출액에는 실시 전 후 모두 부(-)의 영향을 보여주고 있다. 이러한 결과는 각종 선거 투표율이 사회복지비지출 결정에 영향을 미친다는 선행연구 결과(최재녕, 2004; 진재문, 2006; 서상범·홍석자, 2010; 신용무, 2011)와 일치하고 있다. 이러한 분석결과는 지역주민들의 정치참여율이 높은 자치단체일수록 복지정책에 대한 선호도가 높았지만 정치참여율이 높은 이들 지역에서 실제로 지역주민들이 누릴 수 있었던 복지서비스 수준은 오히려 낮았던 것을 의미한다. 이러한 현상은 지난 1987년 대통령 선거를 간접선거에서 직선제로 전환하고, 국회의원선거, 지방의원 및 지방자치단체장 선거 등 선거가 빈번해짐에 따라 복지정책에 대한 공약사업이 증가하면서 지방정부로서는 복지재정의 한계가 더 큰 영향이 미치고 있다.

셋째, 사회·경제적 요인이 1인당 사회복지비지출액에 미치는 영향은 분권교부세 실시 전후로 인구밀도가 부(-)의 영향을 주는 것을 보여주고 있다. 경제활동참가율은 분권교부세 실시 전에는 정(+)의 영향을 주었으나, 실시 후에는 영향을 주지 못하는 것을 확인 할 수 있었다. 그리고 사회복지비지출비율에 미치는 영향관계는 분권교부세 실시 전에는 경제활동참가율이 부(-)의 영향을 주었으나, 실시 후에는 인구밀도가 정(+)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 이러한 결과는 사회·경제적 요인이 사회복지비지출 결정에 영향을 미친다는 선행연구결과(최재녕, 2004; 서상범, 2009; 조수현, 2009; 신용무, 2011; 김지경·정윤미, 2013)와 유사한 결과라 할 수 있다. 이는 인구 규모는 큰 영향을 주지 못하지만, 인구밀도는 분권교부세 실시이후 긍정적인 영향을 주고 있다. 또한 경제활동참가율이 높아질수록 사회복지비 결정에 부정적인 영향이 작용되고 있고 있음을 확인하였다.

넷째, 복지수요 요인이 1인당 사회복지비지출액에 미치는 영향에 관한 결과를 살펴보면 기초생활수급자비율은 오히려 분권교부세 실시 후에 부(-)의 영향을 미쳤음을 보여주고 있다. 또한 보육아동비율은 실시 후보다 실시 전에 더 많은 영향을 주었던 것을 알 수 있었다. 노인인구비율도 실시 전에 더 많은 영향을 끼쳤던 것을 알 수 있으며, 외국인등록인구비율은 분권교부세 실시 전에는 부정적인 영향을 주었으나, 실시 후에는 관계가 없음을 확인할 수 있었다. 사회복지비지출비율에 관한 결과는 기초생활수급자비율은 실시 전이 후보다 더 많은 영향을 미쳤음을 알 수 있었다. 그리고 노인인구비율은 실시 전보다 실시 후가 부(-)의 영향이 다소 감소한 것을 알 수 있었다. 등록장애인비율은 분권교부세 실시 전에는 긍정적인 영향을 주었으나, 실시 후에는 관계가 없음을 보여주었다. 이러한 결과는 복지수요 요인이 사회복지비지출 결정에 영향을 미친

다는 선행연구결과(권경환, 2004; 김성주, 2008; 모지환·이중섭, 2010; 박완규, 2012)와 같은 맥락을 보였다. 그러나 선행연구결과 기초생활수급자비율(김미혜 외, 2009; 서상범·홍석자, 2010), 노인인구비율(서상범, 2009; 박완규, 2012)에서 영향을 미치지 않는다는 결과와는 다른 것을 알 수 있다. 이는 사회복지비지출은 최근 고령화가 급속하게 진행되고 장애인에 대한 인권적 처우가 대두되면서 사회적 약자의 기본권에 대한 사회적 합의가 있음을 의미한다.

다섯째, 점증 요인의 경우 분권교부세 실시 전에는 1인당사회복지비지출액에 유의한 영향을 주지 못하였으나 실시 이후에는 부정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 또한 사회복지비지출비율에 미치는 영향은 실시 전후 모두 긍정적인 영향을 주고 있다. 반면에 점증요인의 전년도 사회복지비지출비율은 실시 이후 다소 떨어진 것을 확인 하였다. 이러한 결과는 점증적 요인이 사회복지비지출 결정에 영향을 미친다는 선행연구결과(권경환, 2004; 최재녕, 2004; 진재문, 2006; 서상범, 2009; 신용무, 2011)와 동일한 결과이다. 그러나 김지경·정윤미(2013)는 전년도 복지비지출비율이 복지비지출 결정영향 미치지 않는다는 연구결과와 다르게 나왔다.

여섯째, 재정적 요인이 1인당 사회복지비지출액에 미치는 영향관계는 국고보조금비율과 1인당 지방세부담액이 분권교부세 실시 전에 영향이 더 많았음을 알 수 있었다. 그리고 재정자립도와 재정자주도는 분권교부세 실시전보다 실시 후가 부정적인 영향이 다소 줄어들었음을 확인할 수 있었다. 사회복지비지출비율에 관한 결과는 재정적 요인의 재정자립도는 실시 전후 모두 정(+)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 그리고 재정자주도는 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었으며, 1인당지방세부담액은 실시 전후 모두 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 재정적 요인이 사회복지비지출 결정에 영향을 미친다는 선행연구결과(최재녕, 2004; 신용무, 2011; 김지경·정윤미, 2013) 등과 일치하고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 사회복지비지출 결정에 분권교부세가 지방자치단체에 미치는 영향관계를 정리해 보면, 전반적으로 부정적인 면과 긍정적인 면이 교차되고 있음을 알 수 있다. 각 지방자치단체별로 1인당 사회복지비지출액은 분권교부세 실시 전에는 부정적인 영향을 나타냈으나, 실시 후에는 도시형 광역자치단체는 부정적인 영향을 나타낸 반면, 도농복합형 광역단체는 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 각 지방자치단체별 사회복지비지출비율의 경우도 분권교부세 실시 전후에 제주도를 제외하고는 모두 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

따라서 지방정부의 사회복지비지출과 관련하여 광역자치단체로 차이가 있고 일관된 분석결과가 나오지 않는 것은 자치단체 유형별로 영향을 미치는 요인도 다양한 것이 있겠으나, 우리나라 각 자치단체별 재정자립도와 사회복지비 부담비율 등이 특별시와 광역시 그리고 광역도의 차이가 크기 때문이라 볼 수 있다. 또한 사회복지비지출비율을 설명하는 모형의 적합도도 $F=13.035$ 로 나타나, 유의수준 $p<.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 먼저 국가보조금비율과 재정자립도, 1인당지방세부담액은 유의수준 $p<.01$ 수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 재정자주도는 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 따라서 재정적 요인이 사회복지비지출비율에 가장 많은 영향을 주는 것은 재정자립도임을 알 수 있다.

지금까지 대부분의 사회복지재정 연구가 특정 측면에 한정하여 접근하고 있으나, 본 연구에서는 사회복지재정관련 기존 여러 이론에서 다루고 있는 특성들을 다차원적으로 분석하였다. 기존

연구가 지방정부의 복지예산이나 재정적 특성 등에 초점을 둔 것과는 달리 분권교부세제도를 통해 지방정부의 복지재정 지출결정에 미치는 영향을 각 요인별로 규명하였다.

중앙정부의 복지사업 지방이양은 결과적으로 지방정부의 재정 부담을 가중시키고 있으며, 오히려 중앙정부가 복지사업에 대한 책임을 지방정부에 전가시키는 요인으로 작용하였다. 따라서 재정자립도가 낮은 지방정부의 경우 상대적으로 늘어나는 복지재정을 더 이상 감당하기 어려운 실정이다. 이를 해결하기 위해 지방이양사업에 대한 적절성 여부의 재검토와 포괄적 보조금 및 차등 보조율 인상, 사회복지교부세 제도의 도입, 국세와 지방세간의 세목조정 등을 통하여 지방정부의 재정력 확충이 이루어져야 한다. 또한 분권교부세 대상사업 중에서 지방이양의 적절성 여부를 재검토하여 국고보조사업으로 존치시킬 필요성이 있는 사업은 재조정하여, 이에 소요되는 재원을 전액 국가가 부담하는 방향으로 추진되어야 한다. 특히 분권교부세제도가 2015년 폐지되고 보통교부세로 통합될 경우, 국고보조사업에서 지방정부의 부담률은 더욱 가중될 수밖에 없다. 이러한 시점에서 분권교부세 제도상의 현실적인 문제점과 국고보조금을 포함한 지방재정 조정제도의 새로운 개편이 시급한 과제라고 본다.

본 연구에서 지방정부 복지재정지출 결정요인을 통계적인 방법으로 분석하였기 때문에 복지재정정책의 질적인 문제와 방대한 분량의 시계열 통계를 분석하는 과정에서 거시적 변수를 다루지 못한 아쉬움이 있다.

참고문헌

- 권경환. (2004). 「지방정부 재정지출의 정향변화에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.
- 김미혜·정진경. (2003). 한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구. 「사회보장연구」, 19(1): 1-21.
- 김성주. (2008). 사회복지 국고보조금의 결정요인 분석. 「지방행정연구」, 22(3): 255-281.
- 김지경·정윤미. (2013). 지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석. 「청소년복지연구」, 15(1): 227-256.
- 모지환·이중섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 37(4): 49-73.
- 박완규. (2012). 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 사회복지비 부담 완화에 관한 연구. 「한국지역사회복지학」, 40: 1-30.
- 보건복지부 통계포털. (2012). 통계DB/보건복지통계/보건·복지분야 등 자료. 2013년 6월 인용, <http://stat.mw.go.kr>.
- 서동명. (2009). 우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석. 「사회복지연구」, 40(4): 485-514.

- 서상범. (2009). 「한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로」. 박사학위논문, 상명대학교 대학원.
- 서상범·홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 151-177.
- 서정섭·조기현. (2006). 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 신용무. (2011). 「지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구」, 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 안전행정부 재정고. (연도미상). 지방예산지표 및 지방채 현황 등 자료. 2013년 7월 인용, <http://lofin.mopas.go.kr>.
- 유시영. (2010). 「한국 노인복지정책의 결정요인에 관한 연구: 노인복지 예산을 중심으로」. 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 윤영진. (2012). 「복지국가 재정전략」. 서울: 대영문화사.
- 윤영진외 6인. (2007). 「복지재정과 시민참여」. 경기: (주)나남출판.
- 임성일. (2013). 우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립. 「저스티스」, 134(3): 394-427.
- 임성일·조기현·서정섭. (2006). 분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구. 「한국지방재정논집」, 11(1): 71-96.
- 장동호. (2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석. 「사회과학연구」, 35(1): 127-154.
- 조기선. (2007). 「지방재정성장의 결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 조기태. (2005). 「노인복지정책의 정책수요에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로」. 석사학위논문, 계명대학교 정책대학원.
- 조기태. (2013). 「지방정부 복지재정의 결정요인에 관한 연구: 분권교부세제도실시 전·후 비교를 중심으로」. 박사학위논문, 계명대학교 대학원.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」, 23(2): 101-131.
- 중앙선거관리위원회. (2004). 선거통계시스템/선거정보도서관/선거사무총람 등 자료. 2013년 8월 인용, <http://www.nec.go.kr>.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003 광역시·도를 중심으로. 「사회복지정책」, 24(2): 5-30.
- 최재녕. (2004). 「지방정부의 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체의 사회보장비를 중심으로」, 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 통계청 국가통계포털. (연도미상). 지역통계 및 주제별통계 등 자료. 2013년 6월 인용, <http://kosis.kr>.
- 행정안전부. (2012). 「2012년도 지방교부세 산정해설」, 서울: 파피루스 신정인쇄.
- 한국보건사회연구원 보건복지통계. (연도미상). 주제별통계 및 지역통계 등 자료. 2013년 6월 인용, <http://hawelsis.kihasa.re.kr>.
- Mogull. (1989). Determinants of State Public Welfare Expenditure: An Analytical Survey. *The*

Mankind Quarterly, 30: 39-64.

Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Wildavsky, A. (1984). *The Politics of Budgetary Process(4th ed.)*. Boston: Little Brown & Co.

Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. Boston: Little Brown and Company.

Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkely: University of California Press.

Wilensky, I. (1981). *The New Corporatism, Centralization, and the Welfare State*. Beverly Hills: Sage.

조기태(曹基太): 계명대학교에서 행정학 박사학위(2014)를 취득하였고, 대구광역시 달서구청 안전행정국장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 노인복지정책과 지방재정이다. 주요 논문은 “노인복지정책의 정책수요에 관한연구: 대구광역시를 중심으로”(2005), “지방정부 복지재정의 결정요인에 관한 연구: 분권교부세제도 실시 전·후 비교를 중심으로”(2013)이 있다(kt2020@korea.kr).

이시경(李時慶): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였고, 계명대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 환경행정에서 수자원 정책과 조직개편이다. 주요 논문은 “환경정책의 가치기준에 관한 시론”(2008), “광역수계 유역관리제도의 개선과제”(2012) 등이 있다(palsk@kmu.ac.kr).

〈부록 1〉 독립변수와 종속변수의 특성

1) 독립변수의 특성

(단위: %, 명, 원)

변 수		분권교부세 실시전후	최소값	최대값	평균	표준편차
정치· 제도적 요인	지역별투표율	실시전	53.50	74.10	62.69	5.190
		실시후	49.00	68.50	57.94	4.32
사회· 경제적 요인	총인구	실시전	546,889	48,583,805	5,683,004	11,076,846
		실시후	557,569	50,948,272	5,860,267	11,416,300
	인구밀도	실시전	91.580	16,936.200	2,162.375	3,943.798
		실시후	90.520	17,045.530	2,177.119	3,925.906
	경제활동참가율	실시전	57.500	70.500	61.746	2.906
		실시후	56.300	70.000	61.361	2.751
1인당 GRDP	실시전	9,110,115	64,858,009	19,437,693	8,583,860	
	실시후	9,864,363	60,236,276	20,183,522	8,744,683	
복지 수요 요인	기초생활수급자비율	실시전	1.470	6.710	3.413	1.342
		실시후	1.380	6.770	3.624	1.224
	보육아동인구비율	실시전	1.130	3.510	1.872	0.491
		실시후	1.570	4.610	2.583	0.589
	노인인구비율	실시전	4.230	14.880	8.610	2.721
		실시후	5.310	23.300	11.550	3.514
	등록장애인비율	실시전	1.840	4.930	3.074	0.715
		실시후	2.920	7.710	4.949	1.091
외국인등록인구비율	실시전	0.200	1.590	0.603	0.287	
	실시후	0.390	2.720	1.281	0.547	
점증적 요인	전년도복지비지출비율	실시전	7.223	20.446	12.616	3.287
		실시후	9.080	28.680	18.312	4.615
재정적 요인	보조금비율	실시전	4.250	65.880	23.446	13.569
		실시후	4.920	60.700	30.931	14.093
	재정자립도	실시전	20.800	95.900	52.861	23.208
		실시후	19.400	96.100	48.930	20.746
	재정자주도	실시전	57.600	95.900	73.485	9.156
		실시후	62.100	96.100	76.472	6.646
1인당지방세부담액	실시전	236.000	944.000	491.441	141.156	
	실시후	391.000	1,178.000	744.874	167.128	

2) 종속변수의 특성

(단위: %, 천원)

변 수	년 도	최소값	최대값	평균	표준편차	
사회복지비 지출비율	실시전	2001년	8.344	19.016	12.422	3.175
		2002년	9.000	19.718	13.215	3.201
		2003년	9.707	20.446	14.062	3.225
		2004년	10.470	21.200	14.735	3.288
	실시후	2005년	11.290	23.640	15.976	3.924
		2006년	9.080	26.960	17.769	4.937
		2007년	12.580	28.680	19.351	5.148
		2008년	12.500	25.600	18.029	3.586
		2009년	13.300	27.400	18.953	4.021
		2010년	13.900	28.200	20.376	4.080
		2011년	12.400	28.200	21.306	4.641
		2012년	11.500	28.700	21.400	4.853
1인당 사회복지비 지출액	실시전	2001년	109.929	368.169	198.202	77.205
		2002년	125.198	376.453	216.213	79.110
		2003년	142.589	384.923	236.012	81.201
		2004년	160.878	401.409	257.781	83.519
	실시후	2005년	178.880	433.481	281.725	86.113
		2006년	198.896	468.117	308.068	89.048
		2007년	221.153	505.519	337.060	92.397
		2008년	245.900	545.910	368.977	96.256
		2009년	258.670	637.110	432.639	120.707
		2010년	318.480	684.370	472.090	118.177
		2011년	340.590	696.390	497.129	113.720
		2012년	369.730	738.670	529.655	118.227

〈부록 2〉 자치단체별 사회복지비지출에 대한 차이 분석결과

(단위: %, 천원)

구 분		사회복지비지출비율				1인당사회복지비지출액			
		평균	표준 편차	평균차	t값	평균	표준 편차	평균차	t값
서울 특별시	실시전	12.04	1.174	-7.580	-5.312***	161	19.800	-129.437	-3.694***
	실시후	19.62	2.676			291	67.151		
부산 광역시	실시전	17.95	1.012	-6.993	-6.309***	183	22.476	-154.445	-3.616***
	실시후	24.94	2.059			337	82.050		
대구 광역시	실시전	20.09	.939	-5.788	-5.846***	161	23.140	-171.044	-3.507***
	실시후	25.88	1.832			332	93.971		
인천 광역시	실시전	14.17	1.283	-7.692	-4.357***	150	23.178	-172.409	-3.430***
	실시후	21.87	3.342			322	96.940		
광주 광역시	실시전	18.35	1.137	-8.737	-9.226***	212	26.563	-179.448	-3.696***
	실시후	27.09	1.691			392	93.158		
대전 광역시	실시전	16.39	1.319	-8.004	-4.801***	135	22.602	-176.628	-3.380***
	실시후	24.39	3.137			312	100.927		
울산 광역시	실시전	13.62	.721	-3.345	-3.000**	138	18.882	-128.765	-3.535***
	실시후	16.97	2.124			267	70.021		
경기도	실시전	9.88	.964	-6.768	-4.365***	147	18.564	-127.032	-3.614***
	실시후	17.80	3.483			274	67.525		
강원도	실시전	9.38	.915	-5.133	-3.307***	305	33.041	-215.684	-3.777***
	실시후	14.51	2.969			521	109.347		
충청 북도	실시전	11.78	1.149	-5.876	-5.738***	245	31.135	-216.475	-3.655***
	실시후	17.66	1.851			461	113.789		
충청 남도	실시전	10.64	1.038	-5.210	-5.082***	259	29.943	-195.570	-3.818***
	실시후	15.85	1.882			455	98.045		
전라 북도	실시전	15.90	1.551	-3.465	-3.547***	342	34.922	-232.764	-3.749***
	실시후	19.37	1.613			574	119.005		
전라 남도	실시전	11.98	1.169	-3.417	-5.509***	359	35.590	-229.680	-3.813***
	실시후	15.40	.938			589	115.244		
경상 북도	실시전	11.52	1.124	-4.576	-4.479***	246	32.942	-238.130	-3.577***
	실시후	16.10	1.853			484	128.150		
경상 남도	실시전	10.29	1.004	-5.913	-4.388***	239	28.491	-194.752	-3.690***
	실시후	16.21	2.547			433	101.304		
제주특별 자치도	실시전	10.90	1.063	-2.044	-3.641***	381	10.937	-73.704	-3.141***
	실시후	12.95	.845			454	45.243		

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Abstract

The Change of Determinant Factors in Local Governments' Welfare Finance Introduction of Decentralization Revenue Sharing System: Focused on the Wide Local Government

Jo, Ki Tae
Lee, Si Kyung

This study investigated the determinant factors of welfare finance in local government, and compared before and after implementation of the decentralization revenue sharing system in 2005. The determinant factors of welfare finance include political and systematic factors, social and economical factors, welfare demand factors, incremental factors and financial factors. Welfare finance was divided into social welfare spending expenditure per capita and social welfare spending ratio, and the causal relationship between these items was analyzed. The results of the research are as follows. First, before implementing the decentralization revenue sharing, the political and systematic factors had a positive effect on the ratio of social welfare spending expenditure, while a negative effect on the social welfare spending expenditure per capita. Second, the expecting sign inspection of social and economic factor showed that population density had a negative effect on social welfare spending expenditure per capita before and after implementing the decentralization revenue sharing. Third, the rate of people on basic welfare, a factor of welfare demand, was found out to have a negative effect on the social welfare spending expenditure per capita after implementing the decentralization revenue sharing system. Fourth, the incremental factor was found not to have a significant effect on the social welfare spending expenditure per capita before implementing the decentralization revenue sharing, but a negative effect after implementing it.

Key Words: Decentralization Revenue Sharing System, Welfare Finance, Determinant Factors of Welfare Finance