

# 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 제도에 미치는 영향

김 지 영

## 국문요약

본 논문은 기초자치단체가 정책의 시행 여부와 지원 규모를 자율적으로 결정할 수 있는 출산장려금을 대상으로, 지역의 정치구조 및 계층구조가 출산장려금의 도입 및 예산 결정과 어떠한 관계가 있는지 실증적으로 분석하였다. 특히 각 지역의 기초자치단체장과 지방의회 간의 관계에 중점을 둔 정치 구조가 출산장려금의 도입 및 예산과 어떠한 관계를 가지는지, 정책 수혜대상인 가임 여성비율과 같은 인구구조와는 어떠한 관계에 있는지 살펴보았다. 이를 위하여 2008년 횡단면 자료를 이용하여 출산장려금의 도입 및 예산 규모에 대한 회귀분석을 시행하였다. 분석 결과, 출산장려금의 도입과 예산 규모는 단체장의 소속 정당, 지역 의회와 단체장 간의 관계와 같은 정치적 구조에 밀접하게 연관되어 있었다. 중앙정부 여당에 속한 단체장은 출산장려금을 도입할 확률이 높았을 뿐 아니라 책정 예산 수준도 높았다. 지역의회는 다수당과 단체장의 소속 정당이 일치하는 지역에서는 출산장려금의 도입이 덜 이루어져 있었고 배분된 자원의 규모도 적었다. 또한 가임기 여성 비율이 높은 지역일수록 출산장려금의 도입이 이루어질 확률이 낮았으며 도입되었다 하더라도 예산 규모가 낮은 것으로 나타났다.

주제어: 출산장려금, 정치구조, 계층구조, 예산, 지방자치단체

## I. 서론

지방자치제도가 시행되면서 각 자치단체가 지역의 세입·세출 사업예산에 관한 자원배분을 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 증가하였다. 자치단체의 사업예산은 건설, 교육, 사회복지 등 다양한 분야에 걸쳐 집행되는데, 수혜 계층의 범위에 따라 파급효과가 큰(high spill-over) 사업예산과 파급효과가 작은(low spill-over) 사업예산으로 구분할 수 있다. 예를 들어 도로 건설이나 문화 시설 건립은 전체 지역 주민을 수혜 대상으로 하기 때문에 파급효과가 큰 사업이다. 반면, 저소득층 지원 복지 사업이나 교육비 지원 사업은 그 혜택이 각각 저소득층, 취약연령 아동을 가진 가구에 한정되므로 파급효과가 작은 사업으로 분류된다.

\* 본 논문은 한국조세재정연구원의 연구보고서 「정치구조가 조세·재정 정책에 미치는 영향」을 바탕으로 재작성한 것이며, 인천대학교 자체연구비(2015)에 의하여 연구되었음.

지방정부의 주요한 기능은 지역의 공공정책을 수행하고 지역 주민에게 공공서비스를 제공하는 것이다. 이를 위하여 지방정부는 다양한 사업 예산 간에 자원을 배분해야 하며, 그 결과를 정책 산출(policy output)이라 한다. 정치경제학적 이론에 따르면, 지방정부와 지방의회가 지역주민의 투표라는 정치적인 의사 결정을 통하여 구성될 경우 지방자치단체 역시 지역주민의 의사 결정을 고려하여 정책을 산출하게 된다. 정당지지도를 높게 유지하는 것이 임기 연장에 도움이 되며, 지역주민의 지지를 얻기 위하여 사업 간 자원배분에 지역 주민의 선호를 반영할 유인이 높아지는 것이다. 정치적 요인 역시 사회·경제적 변수와 함께 고려해야 하는 변수이다. 자치단체장이 어떠한 정치적 성향을 가지고 있는지, 소속 정당이 어디인지, 또 의회의 정당 구성이 어떠한지에 따라 정책 산출이 달라질 수 있기 때문이다.

결과적으로 지방정부가 자원배분에 있어서 직면하는 문제, 즉 파급효과가 큰 사업과 파급효과가 작은 사업 간에 재원을 어떻게 배분할 것인지, 그리고 각각의 범주에 속하는 개별 사업 간에는 재원을 어떻게 배분할 것인지에 관한 결정은 지역주민의 소득 및 계층구조, 인구구조와 같은 지역의 정치·사회·경제적 특성에 의해 결정될 수 있다. 물론 이러한 논리는 정치체제 구성원과 지방정부 및 의회를 구성하는 정당 간의 상호작용을 전제로 한다.

본 연구의 목적이 지역별 인구·계층구조와 정치구조가 사업예산에 미치는 영향을 살펴보는 것이므로, 분석 대상은 다음의 조건을 만족시켜야 한다. 첫째, 사업별 수혜 대상이 명확해야 한다. 정부지출은 그 수혜 대상을 구분하기가 어렵기 때문에 고려 대상에서 제외하기로 한다. 사회복지비 역시 큰 범주의 사업예산으로 볼 수는 있다. 그러나 사회복지사업에는 서로 성격과 대상 계층 및 연령이 상이한 사업들이 다양하게 포함되어 있기 때문에 인구구조나 계층구조가 개별적인 사업에 어떠한 영향을 주는지 관찰하기 어려울 가능성이 높다. 예를 들어 지방정부A와 지방정부B가 사회복지예산을 모두 노인복지사업과 취약연령아동지원 사업에 책정한다고 가정하자. 지방정부A는 상대적으로 노령인구비율이 높고 지방정부B는 상대적으로 취약연령아동 가구비율이 높을 경우, 위의 정치경제학적 논리가 성립한다면 각각의 복지사업의 규모나 사업 간 비중은 크게 차이가 날 것이다. 그러나 이 때 두 사업의 합인 사회복지예산만을 분석한다면, 인구 및 정치구조와 같은 변수의 영향은 잘 드러나지 않게 된다. 따라서 사회복지예산 전체가 아닌 파급효과가 특정 계층에 집중되는 사회복지 세부사업을 분석하기로 한다. 둘째, 지방자치단체가 자율적인 권한으로 시행을 결정할 수 있는 사업이어야 한다. 국고보조금이 투입되는 사업의 경우, 이러한 사업은 지역의 정책 수요나 정책 의사결정에 따르는 것이 아니라 중앙정부의 정책결정의 결과로 이루어질 확률이 높기 때문이다.

분석의 명확성을 위해서는 수혜 대상을 명확하게 구분하기 쉬우며 지방정부가 자율적으로 예산을 수립하는 사업이 필요하다. 이러한 조건을 충족시키는 사업으로 출산장려금을 선택하였다. 출산장려금은 가임기 부부를 대상으로 하는 사업이다. 이처럼 특정 계층을 대상으로 하는 사업예산 책정과 집행에 있어, 해당 지역의 정치구조, 소득 및 인구분포 등과 같은 계층구조, 그리고 재정상태와 같은 변수들이 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석할 것이다. 2장에서는 관련된 선행 연구를 검토한 다음, 3장에서 출산장려금의 현황에 대하여 간략히 살펴본다. 4장에서 실제 지방자

치단체별 출산장려금 제도와 정치·사회·경제적 변수 간의 관계를 실증 분석하기로 한다. 마지막으로 5장에 결론을 정리한다.

## II. 선행연구의 검토

정당 구조와 인구 구조가 정부의 정책 변동에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구는 공공선택론 분야와 정치학에서 다양하게 이루어져왔다. 공공선택론에서 이루어진 선행연구와 정치학에서 이루어진 선행연구를 차례로 검토하였다.

### 1. 공공선택론적 관점

공공선택론에서는 정부지출이 정부와 의회의 형태, 선거 방법, 지역 내 인구 및 계층구조 등에 의해 결정될 수 있음을 이론 및 실증적인 접근을 통하여 보이고 있다.

Deno and Mehay(1987)는 중위투표자 모형을 이용하여 단체장이 임명되는 형태의 정부와 단체장 및 의회가 선거를 통하여 선출되는 형태의 정부를 재정적인 행태에 초점을 맞추어 비교하였다. 이들은 정치적 시장에서 경쟁이 강하게 이루어진다면 정부의 형태에 관계없이 중위투표자의 선호에 따라 정부지출이 결정될 것이라는 가설을 세우고 실증분석을 통하여 이를 검증하였다. 실증분석 결과, 재정 지출의 측면에서 두 형태의 정부 간에는 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 없었다. 이를 바탕으로 정부의 형태와 무관하게 예산결정은 중위투표자에 의하여 결정된다고 주장하였다. 또한 정부구조의 변화를 통한 비용최소화가 정부의 유인 체계에 실질적인 영향을 가져오지 못했다는 결론을 도출하였다.

Baqir(2002)는 의회의 규모가 클수록, 즉 예산사업 계획서를 제출할 수 있는 인원이 많아질수록 정부지출이 증가한다는 정치경제학적 이론을 검증하기 위하여 미국의 도시별 자료에 대한 횡단면 분석을 실시하였다. 분석 결과 의회의 크기가 클수록 정부의 지출이 증가함을 보였으며, 정책 결정에 영향을 줄 수 있는 인종, 소득 등의 변수를 모두 통제하였다. 30년 이전의 의회 규모를 도구 변수로 사용했을 때 의회 규모와 정부지출 간의 영향은 더 크게 추정되어, 정부의 지출 규모가 클수록 의회의 규모가 증가하게 되는 역 인과관계의 가능성을 배제하였다. 또한 인종의 다양성이 증가할수록 정부의 규모가 증가함을 보였으며, 인구 규모의 영향이 대도시와 소도시에서 다르게 나타남을 발견하였다. 그는 의회와 정부의 권력 관계가 이러한 분석 결과에 영향을 미칠 수 있는지 살펴보았다. 투표를 통하여 선출된 의회의 세력이 큰 지역에서는 의회의 규모와 정부지출 간의 영향이 사라졌으나, 단체장의 세력이 상대적으로 강한 지역에서는 여전히 의회의 규모가 클수록 정부지출의 규모가 증가하였다.

그러나 MacDonald(2008)는 과거 20년 동안의 자료를 이용하여 의회 크기와 정부지출 간에는 관계가 없음을 주장하였다. 분석을 통하여 선거의 방식과 정부의 형태가 정부지출에 무관하다는

기존 연구의 주장은 재확인할 수 있었으나, 선거구에서 선출되는 의석의 비율은 1인당 정부지출에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이 결과는 횡단면 분석 및 패널 분석을 통한 고정효과모형에서 동일하게 발견할 수 있었다. 또한 총 정부지출의 규모에 대해서, 횡단면 분석에서는 의회의 크기와 정부지출 간의 양의 상관관계가 존재하였으나, 패널을 이용한 고정효과모형에서는 더 이상 양의 상관관계가 존재하지 않았다. 분석 결과를 바탕으로 저자는 정치적 결탁이 빈번하게 발생하지 않고 있거나, 또는 정치적 결탁이 재정지출을 현저하게 증가시키지는 않는다는 결론을 내리고 있다. 의회의 규모가 커질수록 특정 법안이나 예산안에 대한 동의를 이끌어내는 것이 어려워지고, 정치적 결탁을 통한 의사결정 비용의 부담이 증가하게 되기 때문이다. 따라서 의회 규모가 초기에 증가할 때에는 정치적 결탁의 비용이 크지 않아 재정지출을 증가시키는 결과를 가져오게 되지만, 의회의 규모가 일정 수준 이상으로 증가하게 되면 정치적 결탁을 통한 의사결정이 어렵게 되어 재정지출에는 큰 영향을 미칠 수 없게 되는 것이다. 저자는 의회의 규모와 정부지출 간의 양의 상관관계가 있음을 보였던 기존의 연구는 이러한 내생성을 고려하지 않은 횡단면 분석을 시행했기 때문이라 주장하고 있다.

## 2. 정치학적 관점

정치학에서는 지방정부 수준에서 다수당이 본인들의 특성에 부합하는 정책 및 예산 프로그램에 대한 지출을 증가시키는데 대한 연구가 다양하게 이루어져 왔다.

Winters(1976)는 정당이 주정부 예산 정책 결정 간의 관계를 살펴보기 위하여 34개 주에 대한 18년 간의 격년 자료를 구축하고 다수당의 변화가 주정부의 재분배 비율 변화에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하였다. 분석에 선택한 34개 주는 정치적인 경쟁이 발생하는, 다시 말해 선거 결과를 통해 다수당의 변동이 발생하는 지역을 포함하였다. 분석결과, 다수당이 변동하는 경우에도 주정부의 재분배 정책에는 큰 변화가 없었으며 재분배 비율과도 유의미한 관계는 가지지 않는 것으로 나타났다. 진보적 정당이 다수 의석을 차지했을 때 복지지출과 같은 재분배 정책에 대한 지출이 증가하는지에 대한 연구는 Lowery(1987), Plotnick and Winters(1990), Erikson et al. (1993) 등에 의하여 이후에도 광범위하게 이루어졌으나, 대부분의 연구에서 정당의 특성이 정책 결정에 미치는 영향은 거의 없다는 결론을 재확인하였다.

그러나 일부 연구에서는 이와 상반된 결과를 주장하고 있다. 대표적으로 Dye(1984)는 30년에 걸친 자료를 이용하여 미국 주 의회의 다수당과 복지비 지출 간의 관계를 분석하였다. 첫째, 주지사가 민주당 또는 공화당 출신일 때 1인당 복지지출이 어떻게 변화하는지, 둘째로 주지사 소속 정당과 의회 다수당이 민주당과 공화당의 혼합 구조로 이루어져 있을 경우 1인당 복지지출에 어떠한 영향을 미치는지, 마지막으로 주지사와 의회 모두 민주당이 독점하고 있을 때 1인당 복지지출이 어떻게 변화하는지 살펴보았다. 분석 결과 주지사의 정당, 주 의회의 다수당, 주지사와 주 의회의 동일 정당 여부 등과 같은 요인들이 복지비 지출을 결정하였으며, 특히 민주당 출신의 주지사나 의회가 존재할 때 복지비 지출이 증가하는 경향을 보였다.

우리나라의 경우에도 지방자치단체와 관련하여 선행 연구가 드물지 않다. 박고운·박병현(2007)은 취약계층 인구비율 등과 같은 인구 구조적 변수가 기초자치단체의 사회복지재정에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 제주도를 제외한 전국 230개 기초자치단체들에 대해 2003년부터 2006년까지의 패널 자료를 구축하고, 전체 예산 대비 사회복지예산의 비율과 1인당 사회복지예산의 결정요인을 살펴보았다. 분석 결과, 사회복지예산비율은 자치단체의 유형, 노령인구비율, 지방선거의 실시 유무에 영향을 받는 것으로 나타났다. 또한 1인당 사회복지예산은 자치단체의 유형, 지방선거의 유무, 자치단체장의 소속정당의 영향을 받는 것으로 나타났다. 조수현(2009)은 사회개발비 항목 가운데 사회보장비에 한정하여 기초생보 비율이나 노령인구비율 등이 지방정부의 사회보장비 결정요인이 되는지 살펴보았으며 자치단체장의 정당 등 정치적 영향을 함께 고려하였다.

최성락·노우영(2005)은 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향을 살펴보기 위하여, 기초자치단체장의 소속 정당과 광역자치단체장의 소속 정당 간에 차이가 있을 때 해당 기초자치단체의 사회복지비 예산이 달라지는지 일반회귀모형을 통하여 분석하였다. 그 결과 기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 동일할 경우 사회복지비 지출이 늘어남을 보였다. 이를 통해 광역자치단체가 기초자치단체의 정책 결정에 영향을 미치고 있다고 주장하였다.

그러나 대부분의 연구가 지방정부의 전체 재정지출이나 사회복지비 또는 사회보장비 등 수혜계층이 다양한 사업을 포괄적으로 다루고 있기 때문에 인구구조나 계층구조의 영향을 명확히 살펴볼 수 없다는 한계점을 가지고 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 정부지출의 범위를 특정 세부사업으로 좁혀 수혜대상과 비수혜대상을 직접적으로 구분할 수 있는 제도와 그 예산에 초점을 맞추어 분석할 것이며, 실제 우리나라 지방자치단체의 특정 사업예산 수립 및 집행 과정에서 선거를 통한 선호 표출과 이를 고려한 정책 결정이라는 정치경제학적 논리가 성립하는지 살펴볼 것이다. 또한 기초자치단체장의 정당에만 국한하지 않고, 단체장과 의회 간의 상호작용을 살펴볼 수 있는 다양한 정당구조 변수를 고려하기로 한다.

### Ⅲ. 제도적 배경

#### 1. 출산정책 제도의 개념

출산장려금 사업은 출산율 저하와 인구 고령화에 대한 대책의 일환으로 지방자치단체가 자체적으로 시행하고 있는 출산장려정책이다. 출산장려금 또는 출산지원금으로 불리는데, 신생아 출산을 장려하고 산모와 영아의 건강관리를 위하여 지원하는 일정 금액을 의미한다.<sup>1)</sup> 지방자치단체가 해당 지역의 거주 주민이 자녀를 출산했을 경우 대부분 일회적으로 특정금액을 지급<sup>2)</sup>하며 대

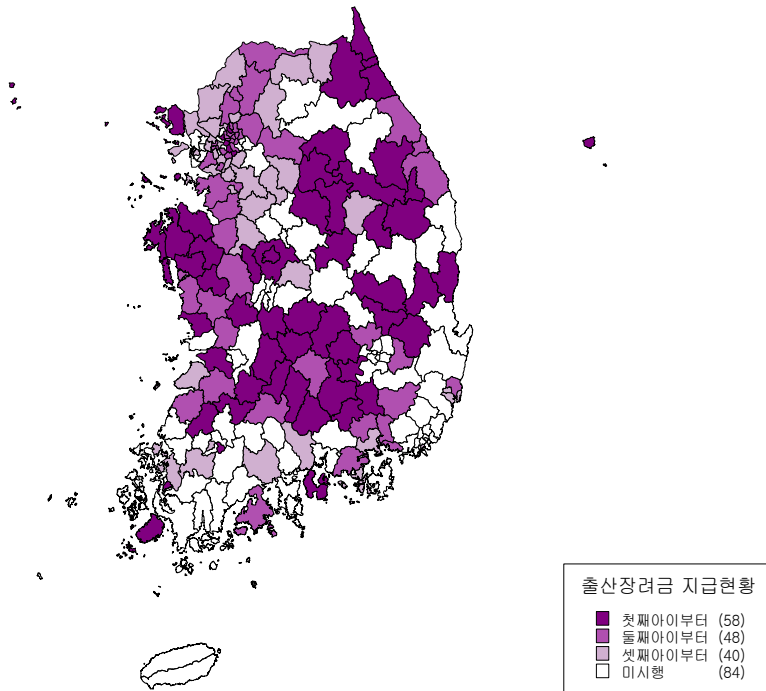
1) 보육비, 양육비 등으로 지원되는 금액은 포함하지 않았으며, 명칭에 관계없이 출산 이후 일시적으로 지원되는 축하금, 지원금, 장려금만을 포함하였다.

부분 자녀의 출산순위별로 지원 금액이 차등하게 책정되어 있다.

## 2. 출산장려금의 도입과 확산속도

출산장려금을 처음으로 도입한 지자체는 전라남도로, 2000년부터 농어촌 지역 산모를 대상으로 10만원씩의 출산장려금을 지급하기 시작하였다. 이 당시의 출산장려금은 출산을 저하에 대한 정책이라기보다 지자체 내 인구 감소를 해결하기 위한 정책의 성격이 컸다. 도입 이후 인구 감소에 대한 우려가 동일하게 발생하고 있던 소규모 농어촌 지자체에 점차 전파되었다. 저출산 문제에 대한 논의가 전국적으로 확대되면서 2007년부터 출산장려금을 도입하는 지자체가 크게 늘어나, 2008년 10월까지 제주특별자치도를 제외한 230개 기초자치단체들 가운데 145개 기초자치단체가 출산장려금 정책을 도입하였다<sup>3)</sup>. 이후 출산장려금 정책은 지속적으로 확산되어, 2010년 6월 현재 196개 기초자치단체가 자체적으로 출산장려금을 지급하고 있다.<sup>4)</sup>

〈그림 1〉 출산장려금 지급 현황



2) 총액을 매월 분할 지급하는 형식으로 지원하는 기초자치단체도 있다.

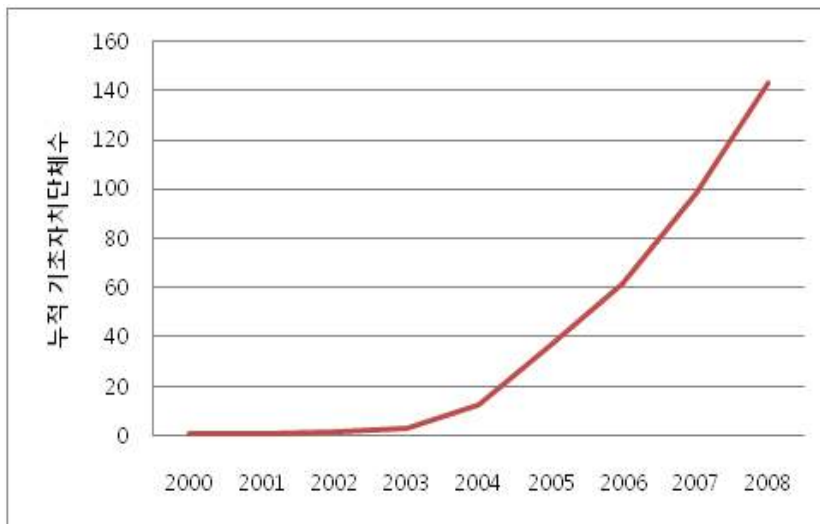
3) 쌍둥이 출산에 대해서 출산장려금을 지급하는 부산 사상구의 경우는 제외하였다.

4) 광역자치단체가 지급하는 출산장려금은 포함하지 않았다.

출산장려금은 지방자치단체가 자율적으로 관련 조례를 제정하여 시행한다. 신생아의 출산일을 기준으로 특정 기간 이전부터 해당 지역에 주민등록을 두고 거주하고 있는 신생아의 부모를 지원 대상으로 하며, 출산순위별로 정해진 금액을 지원하도록 명시되어 있다. 지원 금액이나 지원 대상자의 의무 거주 기간 등에는 지방자치단체마다 차이가 있으나, 지원 형식과 같은 큰 틀은 거의 유사하다. 2008년부터 사업예산제도가 시행되면서 예산 내역이 정책 사업별로 구분되며, 재원 역시 국고보조금과 시보조금이 별도로 표기되어 지자체 자체 재원의 규모와 고유사업의 여부도 파악할 수 있다. 출산장려금은 지방자치단체의 일반회계 예산으로 집행되며, 국고지원 없이 자체 예산으로만 재원을 조달하는 지방자치단체 고유사업이다. 사업은 사회복지지출 항목의 보육가족 및 여성 항목에 포함되어 있다.

출산장려금 정책의 확산 속도를 살펴보기 위하여 2000년부터 2008년까지 각 해에 출산장려금 조례를 채택하여 시행하고 있는 기초자치단체의 수를 그림으로 나타내었다. 2000년부터 2004년까지는 출산장려금의 도입이 활발하게 이루어지지 않았으나, 이후 매년 확산 속도가 증가하는 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 출산장려금의 확산 속도

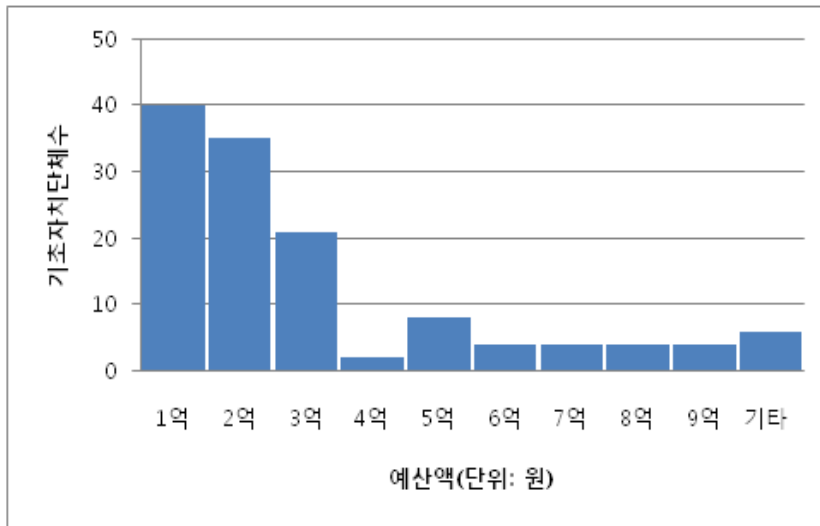


주: 누적 기초자치단체 수는 당해 연도에 출산장려금 조례를 바탕으로 출산장려금 제도를 시행하고 있는 기초자치단체의 수를 나타냄.

### 3. 출산장려금 지원규모

2008년 현재 기초자치단체별 출산장려금 평균 예산액은 약 2억 8천만 원으로, 전체 예산에서 차지하는 비중은 크지 않으나 예산액 규모는 지자체별로 큰 차이를 보였다. 예산액 규모의 전체적인 분포를 파악하기 위하여 〈그림 3〉에 예산액 규모별 기초자치단체의 수를 히스토그램으로 표시하였다.

〈그림 3〉 기초자치단체별 출산장려금 예산액 분포



출산순위별 지원 금액 역시 예산액만큼 지역별로 다양하였다. 출산장려금을 지원하고 있는 145개 기초자치단체들 가운데 첫째아이부터 지원하는 기초자치단체가 58곳, 둘째아이부터 지원하는 기초자치단체가 46곳, 셋째아이부터 지원하는 기초자치단체가 41곳이었다.<sup>5)</sup> 지원 금액은 출산 순위가 클수록 증가하는 모습을 보였다.<sup>6)</sup> 첫째아이에 대한 지원 규모가 가장 작고, 셋째아이 이상에 대한 지원 규모가 가장 컸다. 각 기초자치단체가 지급하는 출산장려금에 대한 기초통계량 정보를 〈표1〉에 정리하였다. 첫째 아이에 대한 출산장려금은 평균 31만원이었으며 표준편차는 17만원으로, 지역적인 편차가 크게 나타났다. 둘째 아이에 대한 출산장려금은 평균 액수가 44만원이었으며, 표준편차 32만원으로 첫째아이에 대한 지원금보다 지역별 차이가 컸다. 셋째아이에 대한 출산장려금은 평균 91만원, 표준편차 92만원으로, 지역적인 편차가 가장 큰 것으로 나타났다.

〈표 1〉 출산순위별 지원 금액의 기초통계량

(단위: 만원)

출산순위	자치단체 수	평균	표준편차	최소값	최대값
첫째아이	58	31.15	17.36	2	80
둘째아이	104	44.41	32.82	5	200
셋째아이	145	91.25	91.71	5	500
합	145				

5) 광역자치단체가 별도로 지급하는 출산장려금은 포함하지 않았다.

6) 기초자치단체별 출산순위에 따른 지원 금액의 분포에 대한 자세한 내용은 부표에 정리하였다.



## IV. 실증분석 및 결과

### 1. 모형 및 분석방법

본 장에서는 지방정부의 정치구조 및 계층구조에 따라 출산장려금 제도가 어떻게 영향 받는지 살펴보기 위하여 실증분석을 시행하도록 한다. 지역의 경제적, 인구 구조적, 정치적 특성이 출산장려금 제도의 도입과 예산 결정에 미치는 영향을 분석함으로써 우리나라 지방정부의 정책 결정이 어떠한 요인들에 의해 이루어지는지 판단할 수 있는 근거를 제시할 수 있을 것이다.

우선 정치구조 및 계층구조가 출산장려금 제도의 도입과 어떠한 관계가 있는지 분석하기 위하여 다음과 같은 회귀모형을 수립하였다.

$$p_i = \alpha + \beta SR_i + \gamma_{po} PO_i + \delta D_i + \pi X_i + \epsilon_i \quad \text{모형(1)}$$

우선 기초자치단체의 정치적·재정적 상황이 정책 도입과 시행 여부 자체에 영향을 미칠 수 있으므로, 모형(1)에서는 종속변수를 출산장려금 제도 시행에 대한 더미 변수로 설정하였다. 설명변수는 크게 네 개의 범주로 구분할 수 있다. 각 기초자치단체  $i$ 에 대하여  $SR_i$ 에는 경제적 특성을 나타내는 설명변수가 포함되며  $PO_i$ 에는 정치적 특성을 나타내는 설명변수가 포함된다. 마찬가지로  $D_i$ 에는 인구구조적 특성에 대한 설명변수가,  $X_i$ 에는 그 이외의 지역적 특성을 통제하기 위한 설명변수들이 포함된다. 모형(1)의 종속변수가 0과 1의 이산 값을 가지므로 프로빗 모형(probit model)을 이용하여 추정하였다.

출산장려금으로 책정된 예산의 규모와 다양한 설명변수와 어떠한 관계가 있는지 살펴보기 위하여 아래의 식을 추정하였다.

$$b_i = \alpha + \beta SR_i + \gamma_{po} PO_i + \delta D_i + \pi X_i + \epsilon_i \quad \text{모형(2)}$$

모형(1)과 종속변수를 제외하면 동일하다. 종속변수로는 가입기 여성 1인당 출산장려금 예산액  $b_i$ 를 사용하였다. 출산장려금으로 책정된 총예산은 지역의 인구, 수혜 대상 규모 등에 의해 결정되기 때문에 지역규모의 효과를 배제할 수 없다. 따라서 전체 예산을 가입기 여성 수로 나누어 종속변수로 삼았으며, 토빗 모형(tobit model)을 이용하여 추정하였다.

두 모형에 활용된 종속변수를 <표2>에 자세히 기술하였다. 모형(1)의 종속변수인 출산장려금 도입 변수는 해당 기초자치단체가 출산장려금을 지급할 경우 1의 값을, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미 변수이다. 각 기초자치단체마다 출산장려금을 지급하는 출산순위가 상이하기 때문에, 본 분석에서는 첫째 아이부터 장려금이 지급되거나 둘째아이, 셋째아이부터 장려금이 지급되

는지의 여부와 관계없이 출산장려금 관련 조례가 제정되었을 경우에는 제도가 도입된 것으로 하였다. 모형(2)의 경우에는 가임기 여성 1인당 출산장려금 예산은 2008년 일반회계 예산에서 출산장려금으로 책정된 예산을 25세-49세 사이의 가임기 여성 수로 나눈 값으로 정의하였다.

〈표 2〉 종속변수

구분	변수명	측정 방식
모형(1) 종속변수	출산장려금 도입 <sup>a)</sup>	2008년, 기초자치단체가 출산장려금을 지급하고 있을 경우 1, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미 변수
모형(2) 종속변수	가임기여성2) 1인당 출산장려금(원)	기초자치단체가 책정한 출산장려금 예산을 가임기여성 수로 나눈 값

a) 출산장려금을 셋째아이부터 지급하거나 둘째아이부터 지급하는 기초자치단체들도 모두 포함됨.

〈표3〉에는 두 모형의 추정에 활용한 설명변수를 범주로 구분하여 나타내었다. 인구구조적 특성에는 지역의 인구 구성 및 이동에 관한 설명변수들이 포함된다. 지방정부가 특정 수혜대상이 많을 수록 이들에 대한 지출을 늘리는지, 다시 말해 재선 가능성을 높이기 위하여 비중이 높은 집단에 대한 수혜정책을 도입하는 행태를 보이는지 살펴보기 위해서는 출산장려금의 직접적인 수혜대상의 인구 대비 비율이 필요하다. 이에 대한 지표로 인구 대비 가임기 여성 비율을 사용하였다. 노령 인구비율은 각 지역의 인구 구조 차이를 통제하는 한편, 수혜대상에서 제외되는 인구비율이 제도의 도입 또는 사업예산비율과 어떠한 관계가 있는지 살펴보기 위한 변수이다. 순이동비율과 같은 인구 변동 변수들은 각 지역의 출산장려금 도입과 관련이 있을 수 있으므로 통제하였다.

경제적 특성으로는 기초자치단체의 자체수입 비중을 나타내는 재정자립도를 설명변수에 포함하였다. 출산장려금의 재원은 중앙정부의 보조 없이 기초자치단체의 자체 재원으로 이루어지고 있으므로, 자체수입 비중이 높은 지역이 출산장려금 제도를 시행할 확률이 높을 수 있다.

정치적 특성은 기초자치단체장의 정치적 관계와 지방의회의 구성에 기초하는 변수들을 포함한다. 기초자치단체의 정당 구조가 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는데, 특히 기초자치단체장의 정책 의지는 중앙정부와의 관계로부터 영향 받을 가능성이 있기 때문에 단체장의 소속 정당이 중앙 정부의 집권당과 일치하는지의 여부가 중요하다. 또한 단체장은 중앙정부와 관계를 맺고 있는 동시에 자치단체 의회와도 상호 작용을 가질 수 있다. 이를 살펴보기 위하여 지방정부와 지방의회의 정당구조, 특히 단체장의 소속 정당과 의회 다수당이 일치하는지의 여부와 다수당의 의석 점유 비율을 분석에 포함하였다. 다수당이 의회를 장악하고 있는 독점력이 강할수록 정치적 경쟁이 약해지고, 새로운 정책 도입에 대한 유인이 감소하는 결과를 낳을 수 있다. 이 외에도 지방선거 당시 당선자와 2위 득표자 간의 투표 격차, 지역의 투표율, 광역자치단체장의 소속 정당과 기초자치단체장의 소속 정당이 일치하는지의 여부가 출산장려금 도입과 관계가 있는지 살펴보았다.

마지막으로 인구구조, 정치, 경제적 특성에 포함되지 않지만 지방정부의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인을 지역적 특성에 포함하였다. 종사자수는 각 지역의 도시화 정도를 통제하기 위하여 변수이며, 보육시설 수, 사설학원 수 등은 자녀를 양육하는 환경을 간접적으로 나타낼 수 있

는 변수로 판단하였다. 서울특별시 더미, 광역시 더미 역시 포함하였다.

〈표 3〉 설명변수

구분	설명변수	측정 방식
인구구조적 특성	가임기여성 비율	주민등록상 인구 대비 가임기여성(25세-49세) 수
	고령인구비율	주민등록상 인구 대비 65세 이상 인구 수
	순이동 비율	주민등록상 인구 대비 (전입-전출) 수
경제적 특성	재정자립도	자치단체 예산규모 대비 (지방세+세외수입)
정치적 특성	기초자치단체장 -정부여당	기초자치단체장 소속 정당과 중앙정부 여당이 일치할 때 1, 그렇지 않을 때 0의 값을 가지는 더미 변수
	기초자치단체장 -지방의회 다수당	기초자치단체장 소속 정당과 의회 다수당이 일치할 때 1, 그렇지 않을 때 0의 값을 가지는 더미 변수
	기초자치단체장 -광역자치단체장	기초자치단체장과 광역자치단체장의 정당이 동일할 때 1, 그렇지 않을 때 0의 값을 가지는 더미 변수
	다수당 의회 점유 비율	지방의회 전체 의석 대비 다수당 의석
	지방선거 투표율	2006년 지방선거 결과 투표인구 대비 실제 투표자 수
	지방선거 득표 차	2006년 지방선거 결과 1위 득표자와 2위 득표자 간의 득표율 격차
지역적 특성	보육시설 수	인구 10만명당 보육시설 수
	사설학원 수	인구 1000명당 사설학원 수
	종사자수	인구 1000명당 종사자 수
	서울특별시 더미	해당 기초자치단체가 서울특별시에 속할 때 1, 그렇지 않을 때 0의 값을 가지는 더미 변수
	광역시 더미	해당 기초자치단체가 광역시에 속할 때 1, 그렇지 않을 때 0의 값을 가지는 더미 변수

출산장려금은 보건복지부에서 2009년 발표한 「지자체별 출산장려금 예산현황」 자료를 사용하였다. 이 자료는 2008년 10월말 기준 지자체별 출산순위별 지원 금액 및 출산장려금 예산액을 포함하고 있다. 각 지자체별 시행 시기는 자치법규정보시스템을 통하여 출산장려금 시행 조례 제정일을 확인하고 정리하였다. 인구, 출산, 혼인 등에 관한 인구구조 변수는 2008년 주민등록인구통계에 의거한 인구동향조사와 국내인구이동통계를 이용하였다. 재정자립도, 노령인구비율, 인구천명당 종사자 수 등의 지방 관련 변수들은 2008년 e-지방지표로부터 추출하였다. 기초자치단체의 단체장과 의회의 구성에 관한 자료는 중앙선거관리위원회에서 제공하는 역대선거정보시스템으로부터 2006년에 실시된 지방선거 당선 결과를 사용하였다. 마지막으로 예산, 지방세 수입 등과 같은 지방자치단체의 재정 관련 변수는 2008년 지방재정연감의 세입세출 결산자료와 지방자치단체별 재무보고서를 사용하였다.

〈표 4〉에 실증분석에 사용한 주요변수들의 기초통계량이 정리되어 있다. 제주도를 제외한 230개 기초자치단체 가운데 종사자수와 같은 변수가 집계되지 않은 충북 증평군과 충남 계룡시를 제외한 228개 기초자치단체를 대상으로 하였다.

〈표 4〉 기초통계량

	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
출산장려금 도입	228	0.632	0.483	0	1
가임기여성 1인당 출산장려금	228	7,032.919	12,838.06	0	133,659
가임기여성 비율	228	0.186	0.042	0.053	0.435
노령인구비율	228	0.150	0.073	0.048	0.306
순전출 비율	228	0.060	0.019	0.020	0.160
재정자립도	228	0.284	0.170	0.064	0.86
기초자치단체장-정부여당	228	0.675	0.469	0	1
기초자치단체장-의회	228	0.851	0.357	0	1
기초자치단체장 -광역자치단체장	228	0.772	0.421	0	1
다수당 의회 점유 비율	221	0.681	0.143	0.333	1
지방선거 투표율	228	0.587	0.114	0.404	0.854
지방선거 득표 차	228	0.238	0.176	0.001	1
보육시설 수	228	12.500	3.106	5.59	21.7
사설학원 수	228	1.250	0.583	0.17	4.17
종사자수	228	0.305	0.222	0.14	2.78
서울특별시 더미	228	0.110	0.313	0	1
광역시 더미	228	0.215	0.412	0	1

## 2. 분석 결과

〈표 5〉에 모형(1)에 대한 분석 결과를 정리하였다. 지역 내의 다양한 정치적 상황을 고려하기 위하여 단체장과 지방의회의 특성들을 분석에 포함하였다. 그 결과 단체장의 소속 정당, 단체장과 지방의회와의 관계가 출산장려금의 도입과 통계적으로 유의미한 관계를 나타내었고, 선거 후보자 간 경쟁이나 지방의회 다수당의 의석 점유 비율, 광역자치단체장과의 관계 등은 유의미한 관계를 가지지 않았다.

우선 단체장의 소속 정당에 대해 살펴보면, 기초자치단체장이 중앙정부의 여당에 소속되어 있을 때 출산장려금을 시행하고 있을 확률이 유의미하게 높았다. 중앙정부가 저출산 대책에 대한 관심이 높고 출산장려금이 출산제고정책의 일환으로 여겨지고 있음을 고려할 때, 이는 지방정부의 정책결정 과정이 중앙정부의 정책 목표에 영향을 받고 있으며 특히 여당 소속의 단체장일수록 중앙정부의 정책 목표를 따르려는 의지가 강함을 의미할 수 있다.

반대로 단체장의 소속 정당과 지방의회의 과반수 의석을 차지하는 다수당이 일치하는 지역일수록 출산장려금을 시행하지 않을 확률이 높았다. 여기에 대해서는 다양한 정치경제학적 해석이 가능하다. 단체장과 의회가 지역주민의 지지를 얻기 위하여 경쟁한다고 가정한다면, 단체장의 소속 정당과 의회의 다수당이 다를 경우 이러한 경쟁이 상대적으로 강해질 가능성이 높다. 또는 한

정당이 지방정부와 의회 다수당을 모두 독점하고 있는 지역은 지역적 특색 또는 그 밖의 이유로 정책의 시행과 관계없이 특정 정당에 대한 지지도가 높은 곳일 수 있다. 이러한 지역에서는 지방정부가 출산장려금과 같이 지역주민에게 혜택이 주어지는 사업을 도입할 유인이 크지 않을 것이다.

수혜대상의 비율과 정책 간의 관계를 살펴보기 위하여 포함한 가임기 여성 비율은 출산장려금의 도입과 음의 상관관계를 가지고 있었는데, 가임기 여성 비율이 높을수록 출산장려금을 도입할 확률이 낮음을 의미한다. 정치경제학적 이론에 따르면 지방정부는 지역주민의 지지도를 얻기 위하여 정책을 결정하고 어떤 사업의 수혜대상의 비율이 높을수록 그 사업을 시행할 확률이 높아지게 된다. 그러나 추정 결과 그 반대의 현상을 관측할 수 있었다. 이러한 결과에 대해서 다음의 이유를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 가임기 여성의 비율은 지역 내에 거주하고 있는 아동 및 청소년의 수의 비율과 관련이 있으므로 인구 대비 아동 비율이 낮은 지역에서 출산율을 제고하기 위하여 출산장려금을 시행하는 것일 수 있다. 낮은 출산율 및 유아 인구와 출산장려금이 관계가 있는지 살펴보기 위하여 6세 이하 인구 비율, 과거 출생률 등의 설명 변수로 동일한 분석을 시행하였다. 그러나 가임기 여성비율을 사용했을 때와 달리 유의미한 결과를 얻을 수 없었다. 따라서 다른 요인들을 통제했을 때 저출산 지역이 특히 출산장려금을 도입했다는 결론을 내릴 수는 없다.

둘째, 각 지역이 출산장려금을 도입하는 목적이 출산율을 제고하거나 부부의 출산을 유도하는 것이 아니라, 지역 내로의 전입을 증가시키거나 또는 전출을 억제하기 위한 것일 수 있다. 지방정부는 지방세 수입 등 재정의 운용을 위하여 주민등록상 인구 규모를 늘리거나 유지할 유인이 높다. 만약 인접 자치단체가 출산장려금을 지원하고 해당 자치단체는 그렇지 않을 경우 지원 여부에 따라 전입과 전출이 발생할 수 있다. 지역 내 가임기 여성비율이 낮을 때 자치단체는 인구 감소에 대비하기 위하여 출산장려금과 같은 정책을 통하여 주위 지역으로부터의 전입 및 전입 상태를 유도하는 전략을 택할 수 있다. 이 때 제도의 수혜 대상은 지역 내의 가임 부부 뿐 아니라 지역 외의 전입·전출이 가능한 부부로 확장된다.

그러나 출산 결정이나 전입과 같은 인구이동 결정은 정책의 시행과 내생적인 관계에 있다. 출산율의 수준이 출산정책의 시행에 영향을 주게 되고, 동시에 출산정책의 효과가 발생한다면 출산율이 변화하게 된다. 또한 전입 인구가 적거나 전출 인구가 많은 지역에서 이러한 정책을 결정할 수 있는 것과 동시에, 정책의 결과로 전입 인구 구조가 변동할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 적절한 도구변수를 선택한 실증 분석이 필요하다. 이는 추후 연구에서 보완할 예정이다.

지역의 재정 상황과 출산장려금과 같은 지원정책 간의 관계를 살펴보기 위하여 재정자립도를 분석에 포함하였다. 지역적인 특성을 통제한 결과, 재정자립도가 높은 지역에서 출산장려금을 시행하고 있을 확률이 통계적으로 유의미하게 높았다. 이는 출산장려금의 도입이 자치단체의 재정 여건이 아닌 지역의 출산지원 정책 의지에 의해 결정된다는<sup>7)</sup> 일반적인 의견에 배치되는 추정 결

7) 국민일보, 2010.10.05

과이다. 앞서 살펴본 자치단체의 정치 구조와 정책 도입 간의 관계를 상기해 볼 때, 단체장의 정책적 의지가 정책 도입에 긍정적인 역할을 하는 것은 사실이다. 그러나 실제로 제도를 도입하는 데 있어 지역 내의 재정적 상황 역시 관계가 있는 것으로 나타났다.

지역적 특성 가운데 보육시설의 수와 사설학원의 수가 출산장려금의 도입과 양의 상관관계를 가지고 있었다. 여기에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 우선 보육시설에 대한 지원이 많이 이루어지는 지역은 출산 및 보육 정책에 대한 관심이 높고, 따라서 출산장려금 도입에 우호적일 수 있다. 또는 보육시설이나 사설학원의 수는 양육을 담당하는 부모의 성향에 의해 결정될 수 있으므로, 지역 내 아동을 양육하는 부모들의 적극성 및 그들의 선호에 부합하려는 자치단체에 의해 도입이 빨라질 수 있을 것으로 추측된다.

서울 지역의 자치구들은 일반 시군보다 시행 확률이 높은 것으로 나타났으나 유의미하지는 않았다. 종사자수, 총 전출인구 비율 등은 지역의 도시화, 인구변동 등을 통제하기 위하여 분석에 포함하였으며, 모두 유의한 결과를 관측할 수 없었다.

〈표 5〉 모형(1) 추정결과: 출산장려금 도입 여부

VARIABLES	A	B	C	D	E	F
재정자립도	2.978*** [0.863]	2.804*** [0.876]	2.803*** [0.861]	2.803*** [0.861]	2.794*** [0.870]	2.414*** [0.910]
기초단체장 -지방의회 다수당	-0.775*** [0.297]	-1.070*** [0.341]	-1.031*** [0.360]	-1.031*** [0.360]	-1.107*** [0.366]	-1.184*** [0.379]
가임기여성비율	-12.61*** [3.526]	-14.25*** [3.752]	-13.31*** [3.581]	-13.31*** [3.581]	-14.76*** [3.803]	-18.19*** [4.481]
서울특별시	0.394 [0.323]	0.381 [0.324]	0.302 [0.329]	0.302 [0.329]	0.332 [0.332]	0.564 [0.358]
종사자 수	-0.0757 [0.595]	-0.0771 [0.584]	-0.0172 [0.601]	-0.0172 [0.601]	0.115 [0.625]	0.0689 [0.616]
기초단체장 -정부여당		0.457* [0.256]	0.652** [0.315]	0.652** [0.315]	0.675** [0.316]	0.879*** [0.336]
득표수 격차			-0.615 [0.583]	-0.615 [0.583]	-0.655 [0.587]	-0.473 [0.619]
순전출 비율			6.316 [5.353]	6.316 [5.353]	7.624 [5.425]	9.346 [5.784]
보육시설 수					0.0536* [0.0319]	0.0547* [0.0320]
다수당 의석 점유율						-0.701 [0.727]
사설학원 수						0.477** [0.215]
상수	2.514*** [0.561]	2.817*** [0.598]	2.334*** [0.673]	2.334*** [0.673]	1.841** [0.748]	2.274*** [0.875]
관측 수	228	228	228	228	228	221

주: 표준 편차는 괄호 안에 표시.

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

〈표 6〉에 출산장려금 예산 결정에 대한 모형(2)의 추정결과를 정리하였다. 재정자립도가 출산장려금의 도입 여부와 매우 강한 상관관계를 가지고 있었던 것과 달리, 가입여성 1인당 출산장려금 예산과는 유의미한 관계를 관찰할 수 없었다. 정책도입 단계의 결정은 자치단체의 재정적인 상황에 의존하지만, 도입이 결정된 이후 전체적인 지원규모나 지원금액과 같은 세부적인 사항들은 재정적인 여건과 관련성이 적은 것으로 판단할 수 있다.

기초자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당과의 관계는 출산장려금의 도입 여부에 대한 분석 결과와 동일한 추정결과를 나타냈다. 기초자치단체장이 중앙정부 여당 소속인 지역에서는 출산장려금 도입 확률이 높을 뿐 아니라 가입여성 1인당 출산장려금의 예산액도 유의미하게 높은 수준이었다. 마찬가지로 단체장의 소속 정당과 지방의회의 과반수를 차지하고 있는 다수당이 일치하지 않을 경우에 1인당 예산액이 낮았다. 단체장과 지방의회 간의 협력이 잘 이루어지지 않을 경우, 정책의 도입이 잘 이루어지지 않는 것과 동시에 도입된 정책에 대한 자원 배분 역시 감소할 수 있음을 알 수 있다. 지방선거의 투표 격차와 투표율은 이번에도 유의한 결과를 나타내지 않았다.

〈표 6〉 모형(2) 추정결과: 가입기 여성 1인당 출산장려금 예산

VARIABLES	A	B	C	D	E	F
재정자립도	2.634** [1.291]	2.094 [1.283]	1.37 [1.230]	1.438 [1.234]	1.546 [1.244]	1.333 [1.211]
가입기여성 비율	-28.34*** [5.908]	-28.46*** [5.939]	-62.88*** [10.45]	-62.23*** [10.51]	-61.28*** [10.61]	-67.90*** [10.60]
총사자 수	0.261 [0.585]	0.299 [0.576]	0.443 [0.547]	0.434 [0.547]	0.412 [0.547]	0.459 [0.539]
기초단체장 -지방의회 다수당		-1.063*** [0.391]	-1.055*** [0.386]	-1.036*** [0.387]	-1.032*** [0.386]	-1.114*** [0.382]
기초단체장 -정부여당		0.841** [0.346]	0.812** [0.395]	0.835** [0.397]	0.774* [0.396]	0.845** [0.389]
광역시	-0.909** [0.409]	-0.960** [0.403]	-1.148*** [0.390]	-1.108*** [0.396]	-1.078*** [0.397]	-1.225*** [0.387]
기초단체장 -광역단체장			-0.143 [0.412]	-0.121 [0.414]	-0.11 [0.413]	-0.201 [0.406]
노령인구비율			-0.199*** [0.0501]	-0.195*** [0.0503]	-0.215*** [0.0539]	-0.212*** [0.0497]
득표격차 비율				-0.396 [0.725]		
지방선거 투표율					1.959 [2.443]	1.653 [2.442]
복지시설 수						-0.0348* [0.0203]
상수	4.727*** [0.827]	5.237*** [0.831]	14.88*** [2.557]	14.73*** [2.569]	13.60*** [3.008]	15.36*** [3.120]
sigma	1.557*** [0.0996]	1.531*** [0.0977]	1.444*** [0.0924]	1.443*** [0.0923]	1.441*** [0.0921]	1.415*** [0.0905]
관측 수	228	228	228	228	228	228

주: 표준편차는 괄호 안에 표시.

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

가임기여성 비율이 낮을수록 출산장려금 예산이 증가하는 추정결과는 정책 도입 여부에 대한 추정결과와 일관적이다. 지역적 특성 변수 가운데 흥미로운 결과를 보이는 변수는 노령인구비율이다. 노령인구비율은 가임여성 1인당 출산장려금 예산과 음의 관계를 보이고 있으며 그 결과 역시 유의하다. 이는 노령인구가 많은 기초자치단체에서는 이들과 직접적으로 관련이 적은 출산장려금 예산을 줄일 유인이 있다는 정치경제학적 이론과 일치한다.

인구 십만명당 복지시설의 수가 많은 자치단체에서는 출산장려금 예산액이 상대적으로 낮았는데, 복지시설 수가 출산장려금의 도입과 양의 상관관계를 보였던 이전의 결과와 상반된다. 이는 복지시설 설립과 출산장려금의 도입이 동일한 정책적인 기저에서 시행되며 투입되는 자원 역시 동일한 범주 안에 포함되기 때문일 수 있다. 도시의 규모를 통제하기 위하여 서울특별시 더미와 광역시 더미를 분석에 포함하였다. 서울특별시 더미에 대한 추정결과는 표에는 포함하지 않았으나 어떤 경우에도 유의미하지 않았다. 광역시 더미는 출산장려금 예산액과 음의 상관관계를 가지는 것으로 나타나, 광역시에 속한 자치단체에서는 상대적으로 낮은 수준의 출산장려금 예산을 책정하였다.

## V. 결론

본 논문에서는 기초자치단체의 정책 결정이 해당 지역의 정치구조 및 계층구조와 어떠한 관계를 가지고 있는지 살펴보았다. 기초자치단체가 시행 여부와 지원 규모를 자율적으로 결정할 수 있는 정책인 출산장려금을 대상으로 정치구조 및 계층구조가 출산장려금의 도입과 예산 결정에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다. 특히 각 지역의 기초자치단체장과 지방의회 간의 관계에 중점을 둔 정치 구조가 출산장려금의 도입 및 예산과 어떠한 관계를 가지는지, 정책 수혜대상인 가임여성비율과 같은 인구구조와는 어떠한 관계에 있는지 살펴보았다.

분석 결과, 출산장려금의 도입과 예산 규모는 단체장의 소속 정당 및 지역 의회와 단체장 간의 관계와 같은 자치단체의 정치적 구조에 밀접하게 연관되어 있었다. 중앙정부 여당에 속한 단체장은 출산장려금을 도입할 확률이 높았을 뿐 아니라 책정 예산 수준도 높았다. 또한 지역의회 의 다수당과 단체장의 소속 정당이 일치하는 지역에서는 출산장려금의 도입이 덜 이루어져 있었고 배분된 자원의 규모도 적었다. 이를 바탕으로 기초자치단체장의 정책 의지는 소속 정당에 의해 결정되는 경향이 있으며, 지역 내에서 정당 간 경쟁이 활발하게 이루어지지 않고 특정 정당이 독점적인 영향력을 행사할 경우에는 출산장려금과 같은 정책을 도입할 유인이 낮은 것으로 판단할 수 있다.

수혜대상의 비율과 정책 간의 관계를 살펴보기 위하여 포함한 가임기 여성 비율은 출산장려금의 도입 및 예산과 음의 상관관계를 가지고 있었다. 가임기 여성 비율이 높은 지역에서는 출산장려금이 도입될 확률이 낮아졌을 뿐만 아니라, 도입되었다 하더라도 예산 규모가 낮게 책정되어 있었다. 가임기 여성비율 이외에 노령인구비율과 같은 인구구조 변수 역시 출산장려금과 관계가 있



었는데, 노령인구비율이 증가할수록 출산장려금 예산이 감소한다는 결과는 지방자치단체의 정책 도입이 수혜대상이 되는 인구의 비중과 직접적으로 관련이 있음을 나타내는 결과이다.

분석결과를 종합하면, 현재 지방자치제도가 시행되고 있음에도 불구하고 지방정부의 정책 결정이 중앙 정부와 긴밀히 연결되어 있음을 알 수 있다. 특히 출산장려금의 경우에는 정책의 효과성에 대한 분석 또는 수혜 대상에 대한 목적성에 관계없이 정치구조적인 이유 또는 지역간 경쟁 요인 때문에 도입된 것일 수 있음을 시사한다. 지방자치단체가 출산장려금 제도를 시행한 것은 저출산에 대한 대응책이라기보다 중앙정부의 시책을 그대로 수용했다거나 또는 지역 내 인구 증가를 위한 정책일 수 있는 것이다. 가임기 여성 비율이 낮은 지역은 경제활동인구의 규모도 낮을 것이므로, 높은 출산장려금을 지급하여 인구를 타 지역으로부터 유입하는 기제로 작용할 수 있다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 지방정부의 정책 결정에 대한 평가와 개선에 대한 논의를 도출할 수 있다. 지방정부의 자체 예산이 효과적으로 배분되었는지, 다시 말해 출산장려금의 시행이 실제로 출산율을 제고하거나 또는 인구를 유입하는 효과를 가져왔는지에 대한 분석이 지방정부 차원에서 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 만약 출산장려금의 효과가 유의미하지 않았을 경우, 추후 중앙정부 또는 상위 정부와의 정치적인 관계로 인하여 효과성이 낮은 정책이 결정되고 도입되지 않도록 지방정부의 자율성이 제고될 수 있는 정부간 관계를 구축할 필요가 있다.

지금까지 출산장려금의 도입이 어떠한 지역에서 이루어졌는지, 그리고 출산장려금 예산 규모는 어떠한 요인과 관계가 있는지 살펴보았다. 그러나 본 연구에서 실시한 횡단면 분석은 기초자치단체의 특성과 출산장려금 도입 및 시행 간의 관계를 보여주는 것이며, 추정을 통하여 얻어낸 결과가 출산장려금의 도입과 예산규모의 결정 요인이라고 결론내릴 수는 없다. 앞서 언급하였듯이 출산장려금은 2000년에 처음 도입된 이후 기초자치단체별로 도입 시기가 모두 다르기 때문에, 2008년의 변수들이 정책결정 자체에 영향을 미쳤다고 볼 수는 없기 때문이다. 출산장려금 도입 시기가 어떤 변수들에 의하여 결정되었는지 살펴보기 위해서는 정책의 도입 시기 차이를 고려하는 정교한 분석이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 행정안전부. (2008). 「지방재정연감」.
- 보건복지가족부. (2008). 「지자체별 출산장려금 현황」.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 31: 423-451.
- 지병문·김용철. (2002). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 2002년도 하계학술발표 및 제11회 한·일 지방자치 국제세미나.
- 최성락·노우영. (2005). 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석. 「행정논총」, 43(1): 195-215.

- Baqir, Reza (2002). Districting and Government Overspending, *Journal of Political Economy*, 110: 1318-1354.
- Besley, Timothy, Pande, Rohini, Rahman, Lupin, & Rao, Vijayendra. (2004). The Politics of Public Good Provision: Evidence from Indian Local Governments. *Journal of the European Economic Association*, 2(2): 416-426.
- Deno, Kevin T. & Mehay, Stephen L. (1987). Municipal Management Structure and Fiscal Performance: Do City Managers Make a Difference?. *Southern Economic Journal*, 53: 627-642.
- Dye, Thomas. (1984). Party and Policy in the State. *Journal of Politics*, 46: 1097-1116
- Erikson, Robert S., Wright, Gerald C., & McIver, John P. (1993). *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kroszner, Randall S. & Strahan, Philip E. (1999). What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114: 1437-1467.
- Kiefer, Nicholas M. (1988). Economic Duration Data and Hazard Functions. *Journal of Economic Literature*, 26: 646-679.
- Lowery, David. (1987). The Distribution of Tax Burdens in the American States: The Determinans of Fiscal Incidence. *Western Political Quarterly*, 40: 137-158.
- MacDonald, Lynn. (2008). The Impact of Government Structure on Local Public Expenditures. *Public Choice*, 136: 457-473.
- Plotnick, Robert D. & Winters, Richard F. (1990). Party, Political Liberalism, and Redistribution. *American Politics Quarterly*, 18: 430-458.
- Winters, Richard F. (1976). Partisan Control and Policy Change. *American Journal of Political Science*, 20: 587-636.

---

김지영(金志映): 서울대학교 경제학부를 졸업한 후 University of Wisconsin-Madison에서 실증산업조직론 분야를 전공하고 경제학 박사학위를 취득하였다. 현재 인천대학교 동북아국제통상학부 조교수이다. 주요 관심 분야는 실증산업조직론과 재정학이다(jykim@inu.ac.kr).

## Abstract

### The Impact of the Political and Demographical Structure on the Childbirth Grants in Korea

Kim, Jiyoung

This paper investigates how the policy decision about childbirth grants across local governments is related to the political and demographic structures of the locality. The local governments can autonomously determine the implementation and the annual budget of the program. Using the probit and tobit analysis with a cross sectional data of 2008, I estimate the effect of regional characteristics, including the politics and demographics, on the introduction and the budget size of the program. The result shows that the locality whose governor belonged to the ruling party was more likely to adopt the childbirth grants and to increase the budget size. The adoption was deferred when a single party dominated the local government and the council. If the program was adopted under the dominance of one party, the budget size was significantly lower. Moreover, the share of childbearing-age women was revealed to have a negative relationship with the introduction and the budget size of the childbirth grants program.

Key Words: Childbirth Grants, Political Structure, Demographics, Budget, Local Governments