

지방자치단체의 복지지출 증가로 인한 대체효과에 관한 연구*

박기욱

국문요약

이 연구는 지방자치단체의 사회복지지출 비중의 급격한 증가가 지방자치단체의 재정구조에 어떤 변화를 일으키고 있는지를 회귀분석모형을 통해 분석하였고, 지방자치단체별로 그 재정구조의 변화를 비교하였다. 이 연구에서는 지방자치단체의 사회복지지출 비중의 증가로 나타난 재정구조의 변화를 도와 광역시를 포함하는 광역자치단체와 시·군·구를 포함하는 기초자치단체를 비교하였고, 또한 대도시권이라 할 수 있는 자치구와 중소도시나 농어촌을 포함하는 시·군 기초자치단체의 재정구조의 변화를 비교하였다. 비교한 결과 사회복지부문을 제외한 일반행정, 질서·안전, 교육 등 10개의 세출예산부문에서 상당한 사회복지비 증가로 인한 대체효과가 있는 것으로 나타났다. 조사대상에 포함된 총 10개의 세출예산부문 중에서 보건부문에 거의 모든 부문별 지출비중이 감소한 것으로 나타났다. 특히 농림·해양, 수송교통, 국토개발부문에서의 감소가 두드러지게 나타났다. 이는 사회복지 비중의 증가로 인해 지방자치단체의 지출들 중 경제적 파급효과가 가장 크다고 할 수 있는 부문의 지출비중이 크게 위축되고 있다는 것을 의미한다. 결국, 지방자치단체의 사회복지 비중의 증가로 인한 대체효과는 지역경제성장을 상당히 억제할 수도 있다는 것을 추측할 수 있다.

주제어: 재정구조, 복지지출, 지역경제성장, 사회복지지출

I. 서론

최근 지방자치단체의 재정환경은 2008년 리먼브라더스 사태 이후 세계의 경제침체와 중앙정부의 감세정책으로 인해 상당히 어려운 상황을 맞이하고 있다. 특히, 2005년부터 시작된 국가사무의 지방이양은 지방자치단체의 사회복지사업에 대한 지방비 부담을 급격하게 증가시키는 현상을 초래하고 있다. 노무현 정부는 ‘지방이양추진위원회’와 대통령 직속기구인 ‘정부혁신·지방분권위원회’를 통하여 전면적이고 획기적인 지방분권정책을 추진하여 사회복지분야에서만 보건복지부의 67개 사업을 포함하여 그 외 13개 부처에서 149개의 사업을 지방자치단체로 이양하였다. 이 이양된 사회복지사무를 수행하기 위한 재원으로 분권교부세제도를 신설하여 2015년까지 한시적으로 운영하고 있다.

* 본 연구는 2013년도 대구대학교 교내학술연구비 지원에 의한 것임.

그런데 분권교부세 규모는 내국세의 0.94%로 지방에 이양된 사회복지사무를 수행하는 데에는 상당히 부족한 것으로 나타났다. 이 부족한 부분은 사실상 지방이 자체적으로 부담하고 있기 때문에 지난 10여 년 동안 지방자치단체의 사회복지지출 비중은 급격하게 증가할 수밖에 없었다. 사회복지예산의 비중은 2005년 지방예산의 12.8%에서 2012년 20.5%로 증가하였다. 최근 저출산 고령화는 사회복지수요를 크게 증가시킬 것이며, 가까운 미래에 지방자치단체의 사회복지지출을 급격히 증가시킬 것으로 예상된다. 여기에 선거에서의 표를 의식한 정치인들의 무분별한 사회복지 공약 또한 지방자치단체의 복지지출 부담을 가중시키고 있다. 2010년 지방선거에서 야당인 민주당의 무상급식 공약, 2012년 대선 당시 새누리당 박근혜 후보의 기초연금 및 무상보육 공약은 지방자치단체에 큰 재정 부담을 안겨주고 있다. 이로 인해 지방자치단체는 복지에 대한 감당할 수 없는 부담 증가로 복지를 거부하겠다는 발표를 하기에 이르렀다.¹⁾ 이와 같은 사회복지수요의 증가는 당분간 계속될 것이기 때문에 현 시점에서 획기적인 지방재정의 정책전환을 모색하지 않으면 심각한 지방재정의 위기 상황을 맞이할 수도 있을 것이다.

그리고 사회복지 관련 국가사무의 지방이양이 시작되면서부터 지방자치단체에서는 사회복지에 대한 수요가 새롭게 창출되는 현상도 나타나고 있다. 2005년부터 2010년까지 55개의 사회복지 국고보조사업이 새롭게 시작되었다. 이렇게 시작된 사회복지 국고보조금 사업 역시 지방비의 부담을 요구하고 있다. 정재근(2012)은 서울을 제외한 지방자치단체의 사회복지 국고보조금사업의 기준보조율이 50% 이하인 사업이 전체 104개 중 43개로 41.3%를 차지하고 있다고 보고하고 있다. 이는 상당수의 사회복지 분야의 국고보조사업이 지방비 부담을 크게 요구하고 있다는 것을 보여주는 비율이라 할 수 있다. 이와 같이 지방자치단체는 사회복지 관련 국가사무의 지방이양으로 인한 지방비 부담과 새로 생긴 사회복지 국고보조금사업 수행을 위한 지방비 부담을 떠안아야만 하는 처지에 놓이게 되었다. 따라서 2005년부터 지방분권정책의 일환으로 시작된 국가사무의 지방사무로의 이양과 새롭게 창출된 사회복지수요의 증가는 지방자치단체에 재정적 부담을 크게 안겨주는 결과를 초래하였다. 중앙정부의 지방분권정책이 오히려 지방자치단체에 큰 재정적 부담을 지우는 결과를 낳는 기이한 현상이 현재 진행되고 있는 것이다.

사회복지사업을 위한 지방자치단체의 지방비 부담은 서울이나 경기 등 수도권 지방자치단체보다는 재정이 열악한 지방의 자치단체에 더 무거운 부담으로 작용할 수 있다. 재정이 열악한 자치단체의 재정적 부담은 결국 그 자치단체의 재정지출이 한쪽으로 치우치게 되는 현상을 초래할 수 있다. 즉 사회복지사업을 위한 지방비 부담금 지출에 지방자치단체의 예산이 우선적으로 투입됨으로써 다른 재정부문에서의 지출감소가 초래될 수 있다는 것이다. 지방자치단체의 재정지출이 사회복지 부문으로 편중되면 결국 다른 부문의 재정지출 감소로 인한 부작용이 나타날 수 있다. 만약, 사회복지 부문의 재정지출 증가가 지방자치단체의 다른 부문, 즉 지역경제 활성화를 위한 지역인프라 구축 등과 같은 생산적 재정지출에서의 감소를 초래한다면 지방분권정책이 오히려 지역경제 활성화를 방해하는 결과를 낳을 수도 있다는 것이다. 이는 지방자치를 활성화시키기 위해 실시된 지방분권정책이 오히려 지역경제성장에 방해가 되는 결과를 초래시킬 수

1) 전국시·군·구청장협의회에서는 2014년 11월 6일 경주에 모여 복지디폴트가 우려된다고 표시하였다. 사실상 복지디폴트를 선언한 것이나 다름이 없다고 할 수 있다.

있다는 기현상을 추측케 한다.

이와 같이 현 지방자치단체의 지방비 부담 과중과 같은 지방재정의 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 연구의 필요성이 제기된다. 먼저, 지방자치단체의 사회복지비 부담금과 관련된 광역자치단체별, 각 광역자치단체내의 기초자치단체별 비교 연구의 필요성이다. 광역자치단체별 연구는 연구의 단위는 도와 특별시 및 광역시가 될 것이며, 각 광역자치단체 내 기초자치단체별 연구는 광역시의 경우 자치구 및 군, 도의 경우 시와 군이 될 것이다. 지금까지 지방자치단체의 사회복지비 부담금과 관련된 연구가 진행되었다고는 하지만 단순히 사회복지 부담금의 증가 현황과 이를 해결하기 위한 단편적인 방향을 제시하는 연구에 머물러 있는 수준이다. 지금은 이러한 단편적인 연구로부터 그 영역을 확장시킬 필요가 있는 시점이라 할 수 있다.

그리고 사회복지지출의 증가로 인해 지방자치단체의 다른 재정부문의 예산지출이 감소하는 대체효과가 나타났다면 지역 경제에도 영향을 줄 수 있을 것이다. 사회복지지출보다 재정지출의 승수효과가 큰 부문에서의 지출 감소는 결국 그 지역의 소득 감소를 초래할 수 있다는 것이다. 따라서 사회복지지출 증가는 지역경제 활성화를 억제하는 결과를 초래시킬 수도 있을 것이다. 따라서 이와 관련된 각 자치단체별 조사를 시행할 필요가 있을 것이다.

이 연구는 바로 지방자치단체의 사회복지지출의 증가로 나타난 다른 재정부문(세출예산개요)에서의 대체효과를 광역자치단체와 기초자치단체별로 나누어 도출한다. 이 연구에서는 또한 사회복지지출 증가로 초래된 각 재정부문별 대체효과로 인한 예산지출구조의 변화를 지방자치단체별로 비교한다. 비교 방식은 먼저 광역자치단체와 기초자치단체, 다음으로 도자치단체내의 시·군과 광역시내의 자치구를 비교하는 방식으로 연구를 진행한다. 그리고 이 연구에서는 사회복지지출의 증가로 인한 대체효과가 지역소득(GRDP) 감소를 어떻게 초래하는지에 대한 분석결과는 앞서와 같은 방식으로 자치단체별 비교를 진행할 것이다. 지방자치단체 사회복지 비중의 증가로 인한 재정지출의 편중이 심화되는 상황에서 본 연구와 같은 각 지방자치단체별 비교연구는 각 지역 특성에 맞는 재정지출 정책을 수립하기 위한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

II. 선행연구의 검토 및 이론적 논의

우리나라에서 진행된 지방자치단체의 사회복지와 관련된 연구들을 검토해보면 대부분 사회복지지출에 영향을 미치는 요인들을 찾아내는 연구에 집중되어 있다(박기묵, 2014; 조기태·이시경, 2014; 김성주, 2008; 조수현, 2009; 진재문, 2006; 김미혜외, 2009; 이희선·이동영, 2004; 서상범, 2010; 정진현, 2004). 이들 연구들은 주로 회귀분석을 이용함으로써 지방자치단체 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요인들을 찾아내는 데에 초점을 맞추고 있다. 이희선·이동영(2004)은 지방정부의 사회복지비에 영향을 미치는 요인으로 사회경제적 요인인 보조금과 집중주의 요인인 과년도 복지비지출이라고 하였고, 정진현(2004)은 지역사회복지지출 결정에 영향을 미치는 사회경제적인 요인들을 실증분석을 통해 찾아낸 결과 등록장애인 수, 생활보호대상자 수와 재정자립도라고 제시하였다. 진재문(2006)은 선거변수와 경제고통지수를 회귀모형에 삽입하여 분석한 결과

지방선거와 1998년 외환위기 등이 지방자치단체 사회복지비 지출에 영향을 준다는 것을 발견하였다. 그리고 최근 조기태·이시경(2014)은 지방자치단체 복지재정결정요인으로 제시된 모든 정치, 제도, 사회·경제, 복지수요, 점증, 재정요인들을 포함한 후 분권교부세 제도의 실시 전과 후를 비교한 결과 분권교부세제도도 복지지출에 영향을 주고 있다는 것을 발견하였다.

이 외에도 지방자치단체 사회복지지출 결정 요인들을 찾아내는 연구들은 지방행정영역 외에 사회복지영역에서도 많이 진행되었다. 그런데 이와는 반대로 지방자치단체의 복지지출이 지방자치단체의 다른 재정지출부문에는 어떻게 영향을 미치는지에 대한 연구들은 소홀히 되어 왔다. 이 연구는 지방자치단체 사회복지비 증가에 따른 재정부문에서의 대체효과가 어떻게 나타나는지 조사 분석하는 연구이기 때문에 이와 관련된 연구들을 찾아보았다. 이와 같은 연구들을 검토한 결과 주로 연구원에서 진행된 연구보고서 형태의 연구(하능식, 2013; 김필현외, 2013; 이희봉, 2007; 주만수, 2012; 조임곤, 2010; 하능식·신두섭, 2009)들이 대다수를 이루고 있었다. 하능식(2013)의 연구는 지방자치단체의 사회복지비 부담증가로 인한 자치구의 재정을 어떻게 확충할 것인가를 제시하고 있다. 그는 계속되는 사회복지 수요의 증가로 자치구 사회복지비 부담률을 계산한 결과, 2011년 자치구에서 지방세가 차지하는 비율로 재정부족액을 0으로 했을 때 2018년에는 서울 자치구의 경우 31.3%, 광역시 자치구 24.1% 만큼 부족할 것으로 계산되었고, 2022년에는 서울시 자치구 58.1%, 광역시 자치구 46.6% 정도 부족할 것으로 계산하였다. 이러한 추세를 극복하기 위한 자치구 재정확충의 방안으로 보통교부세를 자치구에도 도입할 것을 주장하였다.

그리고 김필현외(2013)는 선거에서의 사회복지 공약으로 인한 광역시 자치구에서 추가로 부담하여야 할 재정 부담을 계산하였다. 그들이 계산한 추가부담액은 서울 자치구의 경우 2014년 1,450억원에서 2018년 3,860억원, 광역시 자치구는 2014년 평균 880억원에서 2018년 2,330억원으로 증가할 것으로 계산하였다. 그의 연구는 2018년까지 사회복지 관련 공약으로 인한 특별시 자치구의 추가부담 합계는 1조 4,430억원에 달할 것으로 계산하였으며, 광역시 자치구의 경우 추가부담 합계 8,720억원으로 나타났다. 자치구의 경우 사회복지 부담금에 대한 부담이 시간이 갈수록 더욱더 과중하다는 연구결과이다.

이 외의 다른 연구들도 대부분 지방자치단체의 복지비 부담이 시간이 갈수록 더더욱 심화될 것이라는 것을 통계적인 수치들을 제시함으로써 경고하고 있다(최성은, 2010; 서정섭, 2012; 김현아, 2013; 박완규, 2012). 특히 박완규(2012)는 지방자치단체의 복지비 부담과 관련하여 2012년도 언론에 보도된 기사의 제목들을 정리하였다. 그 언론 기사의 제목만 보더라도 최근의 지방자치단체의 사회복지비 부담이 얼마나 심각한 것인지를 엿볼 수 있다. 다음은 언론 기사의 제목들, 즉 “보육복지 부담에 지자체 등골 뒀다”(2012. 1. 24), “정부·지자체사업비 분담하는 ‘매칭사업’에 자치구 재정난”(2012. 2. 14), “복지예산급증·도로보수비 100억 줄인 곳도”(2012. 2. 25), “‘0점 예측’…무상보육 재원9월이면 바닥”(2012. 3. 14), “정치권이 무상보육 덜컥 통과, 지자체 다 거덜날판”(2012. 3. 29), “두달도 못한 포폴리즘…무상보육, 지자체 재정난에 중단위기”(2012. 4. 21), “복지 포폴리즘 결국…무상보육 지원 끊긴다”(2012. 6. 12), “한국도 천천히 일본식 쇠망의 길을 가는 게 아닌지 걱정”(2012. 6. 18) 등은 지방자치단체 복지비 부담이 상당히 심각한 위기 상황에 도달하고 있음을 경고하는 것이라 할 수 있다.

이 분야에서 대부분의 연구는 연구보고서의 형태로 연구된 것들로 나타났으며, 논문 형태로 된 것은 찾을 수 없었다. 따라서 이 분야에 대한 학문적 관점에서 분석할 필요성이 제기된다. 본 연구는 이러한 관점에서 의미 있는 연구가 될 수 있을 것이며, 지방재정지출 분야에서 나타나고 있는 새로운 현상들을 발견할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 사회복지비 부담 증가가 초래하게 될 여러 가지 재정 현상들과 정치 사회적 현상들이 드러날 수 있다는 것이다.

일본의 경우에도 고령화로 인한 중앙정부에 대한 재정수요가 급격히 증가하였다. 중앙정부는 이와 같은 재정문제를 해결하기 위해 기관위임사무를 폐지하는 등 지방분권을 강화하는 정책을 실시함으로써 지방의 재정부담을 초래하였다(김순은, 2011; 채원호, 2000; 소순창, 2003; 소순창 외, 2001). 김순은(2011)은 영국과 일본의 지방분권 개혁을 비교하면서 일본의 2009년 이전의 지방분권개혁을 평가하고 있다. 그는 일본의 지방분권 개혁의 문제는 지방재정에서의 개혁이 제대로 이루어지지 않았다는데 있다고 평가하고 있다. 김순은(2011)은 지방교부세개혁으로 이를 받지 못하는 지방정부가 증가하였고, 세원의 편제로 지방정부간 재정적 편차가 심화되었다고 평가하고 있다. 채원호(2001)도 1990년대 일본의 지방분권개혁을 설명하면서 일본이 분권개혁을 할 수밖에 없는 배경으로 경제성장의 둔화와 재정위기 및 고령화로 인한 인구구조의 변화를 제시하고 있다. 소순창(2003)과 소순창외(2001)는 일본의 지방분권개혁의 과정을 설명하고 있는데 일본은 고령화로 인해 기관위임사무를 폐지하는 쪽으로 방향을 결정하였으며, 지방분권도 바로 중앙정부의 재정문제를 지방에 부담시키기 위한 일환으로 추진된 것으로 논의하고 있다. 이는 우리나라의 경우도 마찬가지이다. 노무현 정부시대인 2005년 지방분권의 일환으로 사회복지사무의 지방이양이 대대적으로 진행되었으나 이에 맞게 재정이 중앙에서 지방으로 이양된 것은 아니다. 결국, 사회복지비로 인해 지방재정이 위기의 상황으로 가고 있다.

지금까지의 이 분야의 대부분의 연구는 사회복지지출의 영향요인들을 찾아내는 데에 집중되었다는 것을 볼 수 있다. 이 연구는 오히려 사회복지지출이 다른 부문의 지방재정 지출에 미치는 영향을 조사하는 것이기 때문에 전체 지방재정지출의 영향요인들과 관련된 연구를 검토할 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 지방재정지출에 영향을 주는 요인들과 관련된 연구들을 검토하였다(손희준, 1999; 이창근, 2013; 윤지웅·김태영·김주경, 2009; 류덕현, 2008; 전병힐·송호신, 2014). 이 연구들이 지방재정지출의 결정요인으로 제시한 통제변수들을 종합해보면 GDP, 노령 인구비율, 유아인구비율, 지방교부세, 인구 등을 포함하고 있는 것으로 조사되었다.

그리고 이 연구의 또 다른 목적은 지방자치단체에서 사회복지비 증가로 인한 다른 재정부문에서 대체효과가 일어났을 경우 그로 인한 소득감소효과를 논의하는 것이었다. 따라서 지방자치단체 지방재정지출의 소득재분배와 GRDP 증감 효과와 관련된 연구들을 검토하였다. 지방자치단체의 사회복지비 부담 증가로 인한 복지비율의 증가는 결국 다른 재정부문에서의 지출비율 감소를 초래하게 된다.²⁾ 이 연구의 중심적인 초점은 다른 부문 즉 사회복지비 지출보다 공공지출의 승수효과가 큰 부문에서의 지출비율의 감소는 결국 그 지역의 상대적 소득 감소를 초래할 수

2) 이 연구에서는 지방자치단체의 지출의 우선순위를 알아보기 위하여 예산지출과 관련된 변수들은 비율변수를 사용한다. 총액변수를 사용하면 시간이 지남에 따라 각 부문의 지출총액은 모두 지속적으로 증가는 경향이 있기 때문에 복지예산증가로 인한 다른 재정부문의 비율감소를 측정하지는 못할 것이기 때문이다.

있다는 것이다. 따라서 여기서는 지방자치단체의 재정지출이 지역경제에 미치는 효과 등과 관련된 연구들이 검토된다. 이와 관련된 연구들은 행정학 분야 보다는 주로 경제학 분야에서 상당히 진행되었다(Barro, 1990; Romer, 1990; Bloomet al 2001; 최병호·이근재, 2014; 김성순, 2010a, 2010b; 이창근, 2013; 조정엽, 2008; 노근호, 1994; 김성태, 2000; 오병기, 2002, 2006; 조동근·김종백, 2005; 김종구, 2007; 정용석, 2015). 따라서 이 연구에서는 경제학 분야에서 재정지출의 효과와 관련된 연구들을 검토한다.

재정지출과 경제성장과의 관계를 규명하는데 적용되는 이론적 모델로는 케인즈 가설과 와그너의 법칙이 있다. 케인즈의 가설은 재정지출을 외생변수, 경제성장을 내생변수로 간주해 정부 지출을 국민경제의 성장 동력으로 간주하는 반면, 와그너 법칙은 케인즈의 가설과는 달리 지역 소득을 외생변수, 재정지출을 내생변수로 간주해 소득 수준이 재정지출에 비례적으로 영향을 준다는 것이다. Ram(1986)과 Aschauer(1989)는 재정지출과 경제성장 간에는 비례적 관계가 있다는 것을 실증적으로 입증함으로써 케인즈의 가설이 여전히 작동하고 있다는 것을 증명하였다. 그리고 상당수의 연구들은 시계열자료나, 패널자료와 같은 실제적인 통계자료를 통해 소득 수준의 증가가 재정지출을 유발한다는 와그너의 가설을 또한 증명하였다(Drisakis and Adamopoulos, 2004; Jiranyakul and Brahmastre, 2007; Lamartina and Zaghini, 2008; Mulamba, 2009, 정진현, 1999; 주만수, 2000; 황규선, 2004; 김의섭·김용순, 2010).

정부의 재정지출은 경제적 파급효과가 클 수 있는 지출과 그렇지 않은 지출로 나눌 수 있다고 하였다(Romer, 1990; Baier and Glomm, 2001; Barro, 1990; Bleaney et al., 2001; Kneller et al., 1999). Barro(1990)는 공공인프라 부문에서의 재정지출이 경제성장에 비례적인 영향을 준다고 주장하였고, Romer(1990)는 연구 및 개발 투자 관련 재정지출이 경제성장을 이루는데 도움이 된다는 것을 발견하였다. 그리고 Bloomet al. (2001)은 장기적인 관점에서는 보건지출도 경제성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 주장하였다.

그리고 지방자치단체의 재정지출에 초점을 맞춘 연구도 상당부분 이루어졌다(Helms, 1985; Bails, 1982; Hungerford, 2006). Helms(1985)는 패널자료를 이용하여 지방자치단체의 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 고정효과모형과 확률모형을 이용하여 조사하였다. Helms(1985)의 연구결과는 상당히 의미 있는 것으로 고속도로, 교육, 보건, 지역학교 등과 같은 부문의 재정지출은 지역의 경제성장에 비례적인 관계가 있다는 것을 발견하였다. 또한 김성순(2010b)도 재정지출을 교육, 주택, 수송, 통신 등과 관련된 경제적 파급효과가 큰 지출과 사회복지, 문화 오락 등과 같이 상대적으로 파급효과가 적은 지출로 구분하여 이들이 경제성장에 미치는 영향을 조사한 결과 파급효과가 큰 지출은 경제성장과 관련이 없다는 것을 발견하였지만 파급효과가 적은 지출은 경제성장에 부정적으로 영향을 주는 것을 발견하였다. 그의 발견에 의하면 지방자치단체의 사회복지비 부담금으로 인해 파급효과가 지출이 줄고, 파급효과가 적은 지출이 증가한다면 이는 그 지역의 소득에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 것을 의미한다. 최병호·이근재(2014)는 지방자치단체의 경제, 산업 및 SOC 관련 지출이 사회복지지출로 대체되는 현상을 경제적 측면에서 설명할 필요가 있다고 주장하면서 지방재정지출승수를 통해 지역의 경제적 효과를 조사하였다. 그들의 연구결과, 인구가 과소한 군지역은 사회복지비지출 증가로 인한 경제적 영향이 부정적이지

않지만 도시지역은 부정적인 것으로 나타났다. 경제적 효과가 부정적이라는 것은 그 지역의 소득을 감소시킨다는 것을 의미한다.

이창근(2013)은 시·군·구 단위의 지역 차원에서 지방의 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 분석하였다. 그는 경제적 파급효과가 큰 재정지출과 소비적 재정지출 모두 지역의 경제성장에 비례적인 영향을 준다는 것을 발견하였다. 그리고 그 외의 지역경제성장에 영향을 미치는 변수로 지역의 인구구조 변수, 비도시화비율이라는 사실을 발견하였다. 이는 지역의 경제성장은 그 지역의 인구구조 즉 노령화 인구비율 등과 같은 요인들이 영향을 줄 수 있다는 것이며, 비도시화비율이 경제성장에 영향을 준다는 것은 도시화 지역과 비도시화 지역은 경제성장에 있어서 재정지출에 따라 차이가 있을 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 지역의 재정지출 효과는 지역별 특성에 따라 차이가 있을 수 있다는 것을 알려주는 연구 결과라 할 수 있다. 조경엽(2008)은 재정지출의 형평성과 효율성에 관한 실증분석 연구에서 분야별 재정지출이 소득 분배와 국민경제에 미치는 영향을 연구하였다. 연구 결과 조경엽(2008)은 R&D, 교육, 주택건설, SOC, 이전소득(사회복지), 순수공공재(일반행정과 국방비)의 순으로 GDP의 성장을 가져오는 것을 발견하였다.

이상에서 검토한 연구들은 재정지출이 소득에 미치는 영향과 관련된 연구들이다. 이 연구들을 검토한 결과 사회복지 분야의 재정지출은 소비적 지출의 성격을 가지고 있는바 다른 SOC 등과 같이 경제적 파급효과가 클 수 있는 재정지출에 비해 소득 창출력이 떨어질 수도 있을 것이다. 따라서 현재 우리나라에서 전반적으로 펼쳐지고 있는 사회복지사업으로 인한 지방비 부담의 증가는 사실상 지방재정 지출에서 사회복지비와 같은 비생산적 지출 증가와 생산적 지출의 감소를 초래할 수 있다는 것이며, 이는 결국 지역경제를 위축시키는 결과를 낳을 수도 있다는 것을 추측케 한다.³⁾

Ⅲ. 지방자치단체 복지비중의 증가와 재정지출구조의 변화 모형

1. 지방자치단체 재정지출구조

우리나라 지방자치단체의 재정구조는 일반재정과 교육재정으로 나뉘고, 일반재정은 일반회계와 특별회계를 가지고 있다. 특별회계는 공기업특별회계와 기타 특별회계로 분류된다. 이 연구에서는 지방자치단체 일반재정의 일반회계에 포함된 각 부문별 지방재정지출의 비율을 이용할 것이다. 우리나라 지방자치단체는 2008년부터 세출예산개요를 새로 개편하였다. 새로 개편된 세출예산개요는 “일반공공행정, 공공질서및안전, 교육, 문화및관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림·해양수산, 산업·중소기업, 수송및교통, 국토및지역개발, 과학기술, 경제개발비, 예비비, 기타” 등을 포함한다.

3) 여기서 사회복지비와 같은 비생산적 지출의 증가는 단지 지역의 경제적 관점에서 위축을 가져올 수도 있다는 것을 논의하는 것이지 전체적인 지방자치단체의 삶의 질의 관점을 논의하는 것은 아니다. 지방자치단체의 사회복지비와 같은 비생산적 지출의 증가는 물론 그 지방자치단체의 다른 차원의 주민 만족도나, 다른 면에서의 지방정부서비스의 질은 향상시킬 수 있을 것이다. 이 부분을 간과하지 말아야 할 것이다.

그리고 지방자치단체의 교육재정의 경우 중앙정부로부터 지원되는 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 보조금 등이 있지만 2005년 이후 지방교육재정교부금이 전부를 차지하고 있으며, 지방자치단체 자체교육재정 재원으로는 특별회계재원, 담배소비세전입금, 시도세전입금, 지방교육세 등으로 구성되어 있다. 이 연구에서 이용될 지방자치단체 교육비 지출의 경우 바로 이 지방자치단체 자체재정으로부터의 교육비를 의미한다.

또한 지방자치단체의 사회복지비 사업은 사회복지지방이양사업, 국고보조사업, 자체사업으로 구성된다. 지방이양사업은 분권교부세와 대응지방비가 복지재원이 되며, 국고보조사업의 경우 보고금과 대응지방비가 복지재원이며, 자체사업의 경우 순수 자체재원이 사회복지비 재원이 된다. 자체복지사업의 경우 지역복지, 빈곤, 장애인복지, 여성복지, 보육, 청소년복지, 노인복지, 저출산 등과 관련된 사업이 주를 이루고 있다. 지방이양사업의 대응지방비는 2004년의 경우 국비와 지방의 부담비중이 47:53이었으나, 2009년의 경우 30:70으로 지방의 비중이 크게 증가하였다. 그리고 국고보조금의 경우 서울 외에 지방을 기준으로 볼 때 국고보조사업 104개 사업 중 43개 사업이 기준보조율 50% 이하이며, 기준보조율이 80% 이상의 사업은 22개로 전체의 21.2%에 불과하다. 이는 지방자치단체가 사회복지 국고보조사업을 수행하는데 있어서 지방비의 부담이 과중할 수 있다는 것을 의미한다. 이 연구에서 이용될 사회복지비지출은 지방이양사업 대응지방비, 국고보조사업 대응지방비, 자체복지사업비를 포함한다.

2. 재정지출구조 변화 모형의 개발

지방자치단체의 사회복지비 증가와 재정지출구조의 변화를 알아보기 위해서는 자치단체 사회복지비 증가로 인해 다른 예산 부문에서의 재정지출의 증감을 알아내야만 할 것이다. 이는 사회복지지출이 각 재정부문의 지출에 미치는 영향을 알아내는 방식이기 때문에 회귀분석모형을 개발하여 이를 측정하는 방식으로 연구를 진행할 수 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 다음과 같은 회귀모형을 개발한다.

$$Y = f(X, Z_1, Z_2, \dots, Z_n)$$

위 모형에서 Y는 사회복지부문 외 지방자치단체의 재정지출부문 지출, X는 사회복지비지출, Z_1, Z_2, \dots, Z_n 는 재정지출에 영향을 미칠 수 있는 통제변수들을 의미한다. 지방자치단체의 사회복지부문 외 재정지출부문은 “일반공공행정, 공공질서및안전, 교육, 문화및관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림·해양수산, 산업·중소기업, 수송및교통, 국토및지역개발”로 한다. 여기서 지방자치단체에서의 과학기술과 경제개발비라는 재정부문은 매우 미약하기 때문에 모형적용에서 제외되고, 예비비 및 기타 또한 사회복지비지출의 증가와 관계성을 찾아볼 필요가 없기 때문에 제외된다.

그리고 통제변수는 재정지출에 영향을 미칠 수 있다고 생각되는 5개의 변수를 선택하였다. 이 통제변수의 선택은 몇몇 연구들에서 주로 통제변수로 이용하고 있는 것을 참고로 하여 이루어졌다. 이 연구에서는 지방자치단체의 재정지출에 영향을 줄 수 있는 변수로 지방교부세비율, 재정

자립도, 노령인구비율, 장애인비율, 기초수급자비율 등을 선정하였다. 여기서 지방교부세, 노령인구비율은 선행연구에서 검토한 바와 같이 다른 연구에서 포함되었던 통제변수들이기 때문에 이 연구에서도 통제변수로 이 두 개의 변수를 모형에 포함시켰다. 이 두 개의 변수 외에 재정자립도를 포함시킨 이유는 재정자립도가 높은 지역과 낮은 지역의 지방재정지출의 결정행태가 다를 수 있기 때문이다. 예컨대, 재정자립도가 높은 지역의 경우 지방재정을 지출할 때 교육비, 문화관광, 환경 등과 관련된 지출이 높을 것이고, 낮은 지역의 경우 사회복지비 지출에 비중을 두는 경향이 있을 것이다.

또한 이 연구에서는 기초수급자비율을 모형에 포함시켰다. 그 이유는 우리나라의 경우 미국의 경우와 같이 빈곤수준(Poverty Level)과 같은 통계가 없기 때문이다. 미국의 연구들을 살펴보면 대부분의 경우 정부지출에 영향을 미치는 요인들을 통제할 때 빈곤수준 등은 기본적으로 들어가는 지출과 관련된 사회통계학적 변수이다. 따라서 이 연구에서는 이 빈곤수준을 대신할 수 있는 통제변수로 가장 적합한 것이 기초수급자비율이라 생각되기 때문에 이를 모형에 포함시킨다. 장애인의 경우에도 사회적 약자에 해당되기 때문에 지방정부에서는 그들의 지출행위에 있어서 이들을 배려한다는 차원에서 이 변수도 통제변수에 포함시켰다.

이상에서와 같이 선택된 변수들을 중심으로 회귀모형을 정립하면 그 모형은 사실상 10개의 모형이나 된다. 이 연구에서는 이 10개의 모형을 광역자치단체와 기초자치단체별 자료를 이용하여 모형을 측정함으로써 사회복지비지출이 다른 재정지출부문에 미치는 효과를 조사할 것이다.

3. 광역 및 기초자치단체별 모형의 측정과 비교 및 정책적 함의

여기서는 광역 및 기초자치단체별로 회귀모형을 측정하고 비교하여, 그 정책적 함의를 도출한다. 이 모형의 측정을 위하여 사회복지지출이라는 독립변수를 위한 자료는 자치단체의 전체일반예산 중 사회복지예산비율이 될 것이며, 종속변수도 사회복지부문 외 다른 재정지출부문의 비율이 될 것이다. 종속변수와 독립변수에서 예산비율을 이용하는 것은 시간이 지남에 따라 모든 부문의 지출예산이 점증적으로 증가하는 현상 때문이다. 이러한 점증적 예산 증가경향을 배제하고 순수하게 사회복지비의 증가가 다른 재정부분의 지출에 미치는 영향을 알아보기 위해 예산비율을 이용한다. 모형을 측정하기 위하여 적용되어지는 모든 재정지출은 소비자물가지수(CPI)를 이용하여 보정하였고, 자료 값은 2008년부터 2011년까지 4년간의 방대한 각 지방자치단체 세출예산자료를 이용하였다. 이와 같은 방법으로 위의 회귀모형을 각 지방자치단체별 자료를 가지고 측정하였다. 모든 회귀모형의 이분산성과 다공선성도 체크한 후 모형의 측정값을 도출하였다.⁴⁾

4) 모형에서 다공선성이 있는지의 여부를 알아보기 위하여 종속변수와 독립변수들간 상관관계 계수를 <부록>에서 제시한다. <부록>에서 제시된 상관관계 표에서 다공선성이 의심되는 변수로 재정자립도를 들 수 있다. 그런데 모든 회귀모형의 분석 결과와 상관관계계수의 결과에 있어서 큰 차이가 존재하는 않는다는 것을 발견할 수 있다. 따라서 재정자립도 변수의 다공선성여부는 의심되지만 다공선성이 의심되는 변수를 포함할 경우 사실상 변수의 표준오차를 증가시키기 때문에 자동적으로 t값이 감소되고, 이는 통계적 유의성이 있는 변수를 유의성이 없게 만든다. 그런데 회귀분석의 결과는 거의 대부분 통계적 유의성이 있는 것으로 나타났다. 이는 모형에서 재정자립도 변수의 영향이 통계적 유의성에 영향을 미칠 정도로 크게 작용하지는 않는 것으로 판단된

1) 광역자치단체와 기초자치단체의 모형 측정

광역자치단체는 서울특별시와 광역시 및 도 자치단체를 포함한다. 통계자료를 구하는데 있어서 통계에서 누락된 부분이 있는 경우가 있었다. 각 광역자치단체의 경우 4년 치 4개의 자료 값이 모두 포함되어 분석되어야 하지만 경상북도의 경우 2008년과 2009년 치의 자료, 인천시, 경기도, 충청북도의 경우 3개년도 자료만으로 회귀모형을 측정하는데 이용되었다. 따라서 전체 광역자치단체의 2008년부터 2011년까지 총 55개의 연도별 자료를 이용하여 회귀모형을 측정하였다.5) 회귀모형의 측정결과는 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 광역자치단체 자료를 이용한 회귀모형 측정 결과

광역 자치단체 n=55	종속변수. Beta(β)									
	일반행정	질서· 안전	교육	문화, 관광	환경보호	보건	농림, 해양	산업· 중소	수송 교통	국토 개발
사회복지 비율	-.478***	-.124	-.560***	.007	.032	.493***	-.128**	-.162	-.262*	-.046
	-.217***	-.029	-.264***	.002	.012	.038***	-.133**	-.035	-.165*	-.013
교부세 비율	-.338*	-.260**	.043	.258	.072	.460**	-.187**	.274	.246	.503***
	-.119*	-.047**	.016	.071	.020	.028**	-.150**	.046	.120	.113***
재정 자립도	-.840**	-.830***	-.546	-.071	-.437	.115	-.611***	-.768*	-.700*	.466
	-.148**	-.075***	-.100	-.010	-.062	.003	-.246***	-.064*	-.171*	.053
노령인구 비율	-.444*	.346*	-.177	-.231	.452*	.388	.152	-.170	-.374	-.001
	-.445*	-.179*	-.185	-.182	.366*	.066	.349	-.081	-.520	.000
등록장애 인비율	-1.090***	-.034	-.816**	.282	.177	-.314	.464**	-.530	-.933**	.863**
	-3.438***	-.056	-2.673**	.696	.451	-.169	3.342**	-.792	-4.075**	1.742**
기초수급 자비율	.487**	-.169	.041	-.061	-.440***	-.409*	-.235**	.273	.040	-.579***
	1.271	-.228	.111	-.125	-.927***	.181*	-1.400**	.337	.144	.967***
F	6.1***	20.9***	5.6***	1.1	11.1***	3.4**	55.3***	6.1***	6.0***	4.5**
R ²	.435	.724	.414	.128	.582	.302	.874	.436	.432	.361

1) *p<.10, **p<.05, ***p<.01

2) 독립변수(통제변수)의 계수들 중 위의 것은 표준화계수, 아래의 것은 비표준화계수임

다. 따라서 이 변수도 모형에 포함시켜 분석하였다. 그리고 이분산성을 측정하는데 있어서는 Park-Grejer 테스트를 이용하였다. 이분산성의 테스트 결과 이분산성은 없는 것으로 나타났다.

5) 이 모형에 포함된 몇몇 통제변수들의 경우 인구를 포함하는 변수들이 있다. 인구조사가 5년 단위로 진행되기 때문에 이 모형에 포함된 몇몇 통제변수들의 경우 인구를 포함하는 변수들이 있다. 인구조사가 5년 단위로 진행되기 때문에 가장 최근의 것이 2011년 통계였다.

위의 표에서는 광역자치단체 사회복지비율의 증가는 일반행정, 교육, 농림·해양, 수송교통부문의 재정부문비율을 감소시켰으며 보건부문비율은 증가시킨 것으로 나타났다. 특히 사회복지비율은 교육부문의 재정비율을 크게 감소시켰는데 사회복지비율 1%증가는 교육부문비율에서 0.56% 정도의 감소를 초래시키는 것으로 나타났다. 이는 광역자치단체의 사회복지비 지출의 증가는 결국 일반행정, 교육, 농림·해양, 수송교통부문에서 지출 되었어야 할 일정 부분을 지출하지 못하는 결과를 초래하였다고 해석할 수 있다. 즉, 사회복지비의 증가로 인하여 광역자치단체의 재정지출에 급격한 구조상의 변화가 나타났다는 것이다.

그리고 위의 표에서 통제변수들에 관해서도 설명할 것이 많으나 여기서는 특이한 부분만 소개한다. 이 모형에서 통제변수들 중 특이하게 나타난 측정결과는 기초수급자비율이 클수록 환경보호, 보건, 농림·해양, 국토개발비 지출비율이 감소한다는 것이다. 이는 기초수급자가 많은 지역일수록 환경보호, 보건, 농림·해양, 국토개발의 지출이 작다는 것을 의미한다. 그 외에 지방교부세 비율이 클수록 보건과 국토개발부문 지출비율이 증가하고, 일반행정, 질서·안전, 농림·해양 부문 지출비율이 감소하였는데 이는 지방자치단체의 지방교부세 의존율이 클수록 보건과 국토개발부문의 지출비율을 증가시킨다는 것을 의미한다. 또한 노령인구비율이 클수록 일반행정부문 지출비율이 감소하였고, 환경보호부문 지출비율은 증가하였다. 노령인구가 많은 비율을 차지하는 지방자치단체는 환경보호에 큰 관심을 기울인다는 것을 보여주는 수치이다.

위에서 제시된 회귀모형들의 분석결과에서 모형의 적합도를 나타내는 F값은 문화관광 외에는 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 그리고 독립변수가 종속변수를 설명하는 설명력도 문화·관광을 제외한 모든 모형에서 상당한 설명력을 보여주고 있다. 그리고 모든 회귀모형에서 다공선성의 여부를 알아보기 위해 변수들 간 상관관계를 분석한 결과 통제변수들 중 “재정자립도”가 모형들에서 다공선성을 유발할 수 있는 변수로 의심되어 이 변수를 제거한 후 위의 모형들을 측정하였다. 광역자치단체와 관련된 모형들의 측정결과 모든 모형에서 “재정자립도”변수를 제거하기 전과 후의 결과에 큰 차이를 보이지 않았다. 따라서 위의 모형들에서는 다공선성이 의심되었던 “재정자립도” 변수를 모형에 포함하여 모형을 측정한 결과를 제시하였다.

그리고 기초지방자치단체의 경우 전국의 시·군·구 자치단체를 포함하는 것으로 2008년부터 2011년까지 4개년도 834개 자료를 이용하여 모형을 측정하였다. 회귀모형의 측정결과는 다음의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 기초자치단체 자료를 이용한 회귀모형 측정 결과

기초 자치단체 n=834	종속변수. Beta(β)									
	일반 행정	질서 안전	교육	문화, 관광	환경 보호	보건	농림, 해양	산업, 중소	수송 교통	국토 개발
사회복지 비율	-0.282***	-0.094	-0.165**	-0.492***	-0.492***	.190***	-0.363***	-0.118**	-0.553***	-0.633***
	-0.074***	-0.014	-0.021**	-0.141***	-0.116***	.014***	-0.278***	.020**	-0.265***	-0.260***
교부세 비율	-0.447***	.263***	.082***	.319***	-0.108	-0.109	.179***	.191***	.060	-0.016
	-0.095***	.031	.008***	.075	-0.021	-0.006	.112***	.026***	.023	-0.006

재정	.275***	-.063		-.090*	-.151***	.004	-.179***		.292***	-.161***
자립도	.055***	-.007		-.020*	-.027***	.000	-.105***		.107***	-.051***
노령인구	-.006	.041	-.222***	-.157***	.008	.121**	.116***	-.238***	-.251***	-.053
비율	-.002	.009	.043***	-.069***	.003	.013**	.137	.061***	-.185***	-.034
등록장애	-.085	.213***	.049	-.195***	.009	-.040	.271***	.133*	-.312***	.027
인비율	-.125	.175***	.035	-.315***	.012	-.016	1.170***	.125*	.843***	.062
기초수급	.042	-.166***	-.166***	.003	-.040	-.039	-.014	.098*	.152***	-.042
자비율	.067	-.147***	-.125***	.006	-.056	-.017	-.067	.099*	.441***	-.105
F	69.7***	40.4***	13.0***	78.9***	33.7***	10.5***	602.1***	20.1***	87.0***	91.7***
R ²	.331	.227	.073	.364	.197	.071	.814	.109	.387	.400

1) *p<.10, **p<.05, ***p<.01

2) 독립변수(통제변수)의 계수들 중 위의 것은 표준화계수, 아래의 것은 비표준화계수임

위의 표에서는 기초자치단체의 사회복지비율이 증가할수록 일반행정, 교육, 문화·관광, 환경보호, 농림·해양, 수송교통, 국토개발부문의 비율이 감소하였고, 보건부문의 비율은 오히려 증가한 것으로 나타났다. 특히 수송교통과 국토개발부문의 비율을 크게 감소시키는 것으로 나타났다. 기초자치단체에서 보건지출의 평균비율은 2.12%로 매우 적은 부분으로 이들은 사회복지비율의 증가와 함께 증가하는 것으로 나타났다. 특히 우리나라 기초자치단체에서는 사회복지비율이 증가하면 환경보호, 문화·관광, 수송교통, 국토개발부문에서의 지출을 큰 폭으로 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 사회복지지출이라는 소득창출효과가 적은 재정부문의 지출 증가는 소득창출효과가 큰 부문의 지출을 큰 폭으로 감소시키기 때문에 지역의 소득창출에 부정적으로 작용하고 있다는 것을 보여주는 결과이다. 이러한 결과는 지역 경제에 부정적으로 작용한다는 것을 알려주고 있다.

그 외에 통제변수들의 측정결과는 지방교부세의 비율은 특이하게 일반행정부문에서는 반비례적으로 작용하고, 다른 지출부문에서는 영향이 없거나 비례적으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방교부세 비율이 클수록 일반행정부문 지출비율은 적다는 것을 의미한다. 노령인구 비율이 높은 지방자치단체일수록 교육, 문화·관광, 산업·중소, 수송교통 부문의 지출비율은 적다는 것을 의미한다. 즉 노령인구가 많으면 교육, 문화·관광, 산업·중소, 수송교통 부문의 관심이 줄어든다는 것을 의미하는 것이다. 그리고 기초수급자 비율이 크면 질서·안전의 비율이 적은 것으로 나타났다.

위의 <표 2>에서는 종속변수가 “교육”과 “산업·중소”의 경우 “재정자립도”변수로 인해 다공선성이 나타나는 것으로 의심되어 이 변수를 모형에서 제거한 후 모형을 측정된 결과를 제시하였다.

2) 지방자치단체별 모형측정 결과 비교 및 정책적 함의

광역자치단체와 기초자치단체의 회귀모형 측정결과를 비교해보면 광역의 경우 사회복지비율의 증가는 교육비 비중의 감소를 초래한 반면 기초의 경우 교육비 비중의 증가를 가져오는 상반된 결과를 보여주었다. 이는 광역의 경우 교육비의 비중(5.09%)이 기초(1.71%)보다는 상대적으로

로 크기 때문에 사회복지비 지출의 증가로 인해 불가피하게 교육비에서도 지출을 줄일 수밖에 없었던 것으로 설명할 수 있다. 반면에 기초의 경우 그 비율이 상대적으로 적기 때문에 상대적으로 비중이 큰 다른 재정지출 부문에서 지출의 억제를 시도한 것으로 설명할 수 있다. 특히 기초의 경우 일반행정, 문화·관광, 환경보호, 농림·해양, 수송교통, 국토개발부문에서의 재정지출비율을 감소시키는 결정을 한 것으로 나타났다. 그리고 광역의 경우 사회복지비율의 증가로 인해 일반행정과 교육에서의 지출비율을 상대적으로 크게 감소시킨 반면 기초의 경우 광역과는 달리 문화·관광, 환경보호, 농림·해양, 수송교통, 국토개발부문 등에서 지출비율을 크게 감소시킨 것으로 나타났다. 이것이 광역과 기초자치단체 사이의 가장 두드러진 차이로 볼 수 있을 것이다.

정부의 재정지출에는 생산적 재정지출과 비생산적 재정지출이 있다. 어느 부문의 재정지출이 생산적인지 비생산적인지에 대한 견해는 학자들에 따라 다르지만 사회복지지출이 비생산적 지출이라는 데에는 일반적으로 동의한다(Barro, 1990; Bleaney & Kneller, 2001). 이 학자들은 재정지출 중 생산적 지출은 경제성장에 긍정적 효과를 창출하지만 비생산적 지출은 부정적 효과를 가져 온다고 하였다. 따라서 사회복지비의 증가로 인한 지방자치단체의 비생산적 재정지출의 증가는 생산적 재정지출의 감소를 초래할 수 있고 이는 지역 경제성장에 부정적 효과를 가져 올 수도 있을 것이다. 이와 관련하여 조경업(2008)은 정부의 재정지출 종류별 GDP 성장이 이루어지는 순위를 연구하였는데 그는 R&D, 교육, 주택건설, SOC, 이전소득(사회복지), 순수공공재(일반행정과 국방비)지출의 순으로 GDP 성장의 순위가 차이가 있다는 것을 발견하였다. 조경업(2008)의 연구에서 사회복지지출은 후 순위에 속하는 비생산적 지출에 속하는 것으로 나타났다.

광역자치단체와 기초자치단체의 모형분석 결과는 사회복지지출비율의 증가로 인해 광역과 기초 모두 다른 재정부문의 생산적 지출에서의 감소가 초래된 것으로 나타났다. 이는 사회복지 비중의 증가로 인해 광역이나 기초 모두 지역소득의 증가가 억제되는 현상이 나타나고 있다는 것을 의미한다. 광역의 경우 교육비 비중의 감소로 지역소득이 가장 크게 억제되고 있는 반면, 기초의 경우 문화·관광, 환경보호, 농림·해양, 수송교통, 국토개발부문 등에서의 지출비중 감소로 지역의 소득성장이 억제되고 있다는 것을 추측할 수 있다. 이는 현재 우리나라에서 진행되고 있는 사회복지 비중의 증가와 다른 재정부문의 지출 비중 감소라는 지방자치단체의 재정구조변화는 결국 지역의 경제성장을 억제하고 있다는 것을 의미한다.

현재 우리나라는 저출산 고령화로 인하여 계속된 사회복지 수요가 급증하고 있는 상황이다. 2014년 7월부터 노인들에게 증가된 기초연금에 지급되기 시작했다. 그리고 현재 베이비 붐 세대의 은퇴가 시작되고 있다. 현재, 광역이나 기초자치단체의 경우 세출예산에서 사회복지지출 비중은 24.83%와 25.45%를 차지하고 있다. 이는 계속하여 증가할 것으로 추측된다. 위의 회귀모형에서의 추정 결과를 기초로 하여 사회복지 비중이 30%와 35%가 될 때 다른 지방재정부문의 비중이 어떻게 될 것인지 계산해 보았다. 다음의 <표 3>은 그 수치를 보여주고 있다.⁶⁾

6) <표 3>에서 나타난 복지비율의 증가를 가정하여 제시한 시나리오는 어디까지나 현재의 지출행태를 보고 추측한 것에 불과한 것이다. 이는 복지비율의 증가가 다른 부문 지출비율에 상당히 영향을 줄 수 있다는 것을 알려 주기 위하여 제시한 참고사항이다. 실제로 복지비율의 증가가 이와 같은 결과를 초래한다는 것은 아니다. <표 3>의 변화비율에서 복지비 비율 35%일 때 광역의 교육비 비율이 0로 나타났다. 이는 현실적으로 그렇게 된다는 것이 아니라 현재의 경향을 볼 때 수학적으로 그렇게 계산된다는 것이다. 정치적 요인 등 현실적으로는 다

〈표 3〉 사회복지 비중의 증가에 따른 그 외 재정지출부문의 변화비율

	평균비율(2008~2011년)		평균비율(복지비중30%)		평균비율(복지비중35%)	
	광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초
복지	24.83	25.45	30.00	30.00	35.00	35.00
일반행정	10.17	7.96	8.26	6.68	5.88	5.27
질서·안전	2.48	1.86	2.48	1.86	2.48	1.86
교육	5.09	1.71	2.19	0.88	0	0.06
문화·관광	5.54	6.41	5.54	4.17	5.54	1.71
환경	5.79	6.90	5.79	4.66	5.79	2.20
보건	1.78	1.91	4.33	2.56	6.79	3.30
농림·해양	9.58	11.02	8.99	9.37	8.28	7.55
산업·중소	3.00	2.13	3.00	2.13	3.00	2.13
수송교통	10.37	8.36	9.02	5.84	7.71	3.08
국토개발	6.79	9.18	3.52	6.79	0.35	9.18

2008년에서 2011년의 자료 값을 이용하였을 때 광역이나 기초자치단체에 세출예산에서 사회복지부문의 비율이 약 25%정도로 나타났다. 이 비율은 계속하여 증가하고 있는 추세이다. 위의 표는 지방자치단체의 복지비 비중이 30%로 된다면 광역의 경우 교육비 비중이 5.09%에서 2.19%, 농림·해양이 9.58%에서 8.99%, 수송교통이 10.37%에서 9.02%, 국토개발이 6.79%에서 3.52%로 감소한다는 것을 보여주고 있다. 그리고 기초의 경우에도 문화·관광, 환경, 농림·해양, 수송교통부문에서의 지출 비중이 상당히 감소할 것으로 나타났다. 그리고 복지비중이 35%까지 확대된다면 광역이나 기초자치단체의 경우 상당히 심각하게 치우친 지방재정지출구조를 가지게 될 것임을 예고하고 있는 것이다. 앞으로 지방자치단체는 복지 외의 다른 재정부문의 사업이 상당히 위축될 것임을 경고하고 있는 수치라 할 수 있다. 이와 같이 다른 재정부문에서의 재정지출이 위축된다면 이는 지역경제에 큰 타격을 줄 것으로 예상되며 이로 인한 고용시장도 크게 위축될 것으로 예상된다.

3. 자치구와 시·군의 자료를 이용한 모형 측정과 비교 및 정책적 함의

여기서는 자치단체 내 사회복지 비중의 증가로 인해 자치구와 시·군자치단체의 재정구조의 변화를 알아본다. 모형들을 측정하기 위하여 자치구의 경우 2008년부터 2011년까지 총 293개의 자료 값이 이용되었고, 시·군의 경우 541개의 자료 값이 이용되었다. 모형의 측정결과는 다음의 <표 4>와 <표 5>와 같다.

른 영향요인들이 존재하기 때문에 교육비 지출이 0이 되지 않는 것이다. 단지, 사회복지비 지출이 계속 이와 같은 추세로 증가하면 다른 재정 지출부문에서 큰 위축은 불가피하다는 것을 보여주기 위한 것이다.

〈표 4〉 자치구 자료를 이용한 회귀모형 측정 결과

광역 기초 n=293	종속변수. Beta(β)									
	일반 행정	질서 안전	교육	문화, 관광	환경 보호	보건	농림· 해양	산업· 중소	수송 교통	국토 개발
사회복지 비율	-.397***	-.117	-.214***	-.434***	-.278***	.129*	-.377***	-.209**	-.471***	-.555***
교부세 비율	-.187***	.217***	.111*	.021	-.142*	-.052	.341***	.039	.319***	.008
재정 자립도	.341***	-.052		.110	-.127		-.240***	.033	.103	-.261**
노령인구 비율	-.078	-.061	-.060	-.080	.133**	.080	-.034	-.034	-.141**	.001
등록장 애인비율	-.080	.135	.188**	.190**	-.022	-.273***	.322***	-.178*	-.082	-.206**
기초수급 자비율	.135*	-.065	-.096	-.018	-.254***	.100	-.245***	.437***	.293**	-.044
F	32.5***	5.7***	9.7***	17.6***	7.0***	4.9***	47.9***	5.1***	37.1***	12.9***
R ²	.407	.109	.146	.271	.130	.079	.502	.098	.439	.214

1) *p<.10, **p<.05, ***p<.01

2) 독립변수(통제변수)의 계수들 중 위의 것은 표준화계수, 아래의 것은 비표준화계수임

〈표 5〉 시·군·구 자료를 이용한 회귀모형 측정 결과

도기초 n=541	종속변수. Beta(β)									
	일반 행정	질서· 안전	교육	문화, 관광	환경 보호	보건	농림· 해양	산업· 중소	수송 교통	국토 개발
사회복지 비율	-.137***	-.117**	.089*	-.143***	-.114**	.010	-.185***	-.005	-.125***	-.413***
교부세 비율	-.305***	.250***	.181**	.164**	-.289***	.011	.083**	.116	-.163***	-.049
재정 자립도	.123	.083	.218**	-.407***	-.350***	.111	-.109**	-.174*	.430***	-.052
노령인구 비율	-.039	.131	-.341***	-.372	-.013	.143	.452***	-.583***	-.184***	-.095
등록장애 인비율	-.094	.162*	.280***	-.154	-.031	-.032	.100**	.414***	-.184***	.055
기초수급자 비율	-.017	-.164**	-.092	-.097	-.024	-.015	.045	-.036	.073	-.005
F	24.7***	15.6***	10.3***	13.0***	4.4***	.531	238.8***	9.0***	121.3***	16.0***
R ²	.218	.150	.108	.128	.047	.006	.729	.092	.577	.153

1) *p<.10, **p<.05, ***p<.01

2) 독립변수(통제변수)의 계수들 중 위의 것은 표준화계수, 아래의 것은 비표준화계수임

위의 <표 4>와 <표 5>에서 자치구와 시·군을 비교해 보면 재정구조의 변화에 있어서는 크게 차이가 나지 않고 전반적으로 대부분의 사회복지 외의 다른 재정부문의 비율이 감소한 것으로 나타났다. 자치구의 경우 질서·안전의 재정지출비율만 사회복지비율의 증가에 영향을 받지 않았고, 시·군의 경우 산업·중소부문의 재정지출비율만 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 이 부분이 자치구와 시·군의 차이로 볼 수 있을 것이다. 그런데 측정결과에서 자치구와 시·군의 사회복지비율의 계수를 살펴보면 자치구의 경우 사회복지 비율의 감소로 인한 다른 재정부문의 감소폭이 시·군에 비해 상당히 큰 것으로 나타났다. 시·군의 경우 대부분의 계수의 절대값이 자치구보다 훨씬 크게 나타났다. 시·군의 경우 국토개발부문 외에 거의 -0.1대에 머문 반면 자치구의 경우 산업·중소만 -0.2, 나머지는 대부분 -0.4에 가까운 것으로 나타났으며, 국토개발의 경우 -0.55로 나타났다. 이는 사회복지비율의 증가에 대하여 시·군보다는 자치구가 상대적으로 민감하게 반응한다는 것을 의미하는 것이다.

재정지출구조의 변화로 인한 지역의 소득 변화와 관련하여 자치구와 시·군의 차이를 알아본다면 시·군보다는 자치구에서 상대적으로 더 큰 지역소득의 성장이 억제되고 있다는 것을 추측할 수 있다. 시·군보다는 자치구에서 소득 증가효과가 더 큰 재정부문에서의 지출비율이 크게 감소하였기 때문이다. 이 연구에서는 보고되지 않지만 광역시 본청과 도 본청을 포함한 자료 값을 이용하여 회귀모형을 측정하였을 때에도 거의 이 측정 결과와 비슷한 결과가 나타났는데 이는 사회복지비율의 증가는 도 차치단체보다는 광역시의 지역경제 활성화를 상대적으로 더 크게 억제하고 있는 것으로 설명할 수 있을 것이다. 이는 도시 지역의 지역경제 활성화가 다른 시·군·구 지역에 비해 상대적으로 더 크게 억제되고 있다는 것으로 매우 의미 있는 발견이라 할 수 있다.

위의 모형들을 측정할 때에도 역시 다공선성의 문제를 체크하였다. 여기의 모형들에서도 역시 “재정자립도” 변수가 다공선성이 의심되는 변수로 나타났다. 따라서 앞에서와 같이 이 모형들에서도 다공선성이 의심되는 모형의 경우 “재정자립도” 변수를 제거한 후 측정된 계수값을 제시하였다. 이 모형들은 자치구 관련 모형들 중 종속변수가 교육과 보건인 모형이었다.

자치구와 시·군의 세출예산에서 복지비의 비율은 2008년부터 2011년까지의 자료를 기초로 할 때 자치구가 평균 39.36%, 시·군이 17.99%로 나타났다. 그런데 지방자치단체에서 복지비의 비중은 계속하여 증가될 것이 예상되기 때문에 앞에서 측정된 결과를 기초로 하여 자치구는 45%, 50%, 시·군은 25%, 30%가 될 때 다른 재정부문의 비중이 어떻게 변하는지 광역과 기초자치단체를 비교할 때와 같은 방법으로 알아본다. 다음의 <표 6>은 바로 자치구와 시·군의 사회복지비중의 증가에 따른 그 외 재정지출부문의 변화를 보여주고 있다.

<표 6> 자치구와 시·군의 사회복지비중의 증가에 따른 그 외 재정지출부문의 변화비중

	평균비중(2008~2011년)		평균비중		평균비중	
	자치구	시·군	자치구(45%)	시·군(25%)	자치구(50%)	기초(30%)
복지	39.36	17.99	45.00	25.00	50.00	30.00
일반행정	9.29	6.96	7.05	6.00	5.07	5.31
질서·안전	.97	2.28	0.97	1.46	0.97	0.88

교육	1.31	1.59	0.24	2.21	0	2.66
문화·관광	3.78	7.91	1.33	6.91	0	6.19
환경보호	5.13	7.97	3.56	7.17	2.17	6.60
보건	2.24	1.74	2.89	1.74	3.53	1.74
농림·해양	1.98	16.06	0	14.77	0	13.84
산업·중소	1.23	2.52	0.05	2.52	0	2.52
수송교통	5.06	9.94	2.40	9.07	0.05	8.44
국토개발	5.28	11.54	2.15	8.65	0	6.58

위의 표는 2008년에서 2011년까지의 자료 값을 이용하여 계산 것이기 때문에 2014년 현재는 사회복지비의 비율이 상당히 높아졌을 것을 추측된다. 예컨대, 자치구의 경우 사회복지비 비율이 45%가 되면 제일 높은 재정지출부문은 일반행정으로 7.05%, 50%가 되면 5.07%가 될 것이다. 환경보호의 경우 5.13%에서 평균비중이 50%일 경우 2.17%로 급격하게 감소될 것이 예상된다. 그리고 시·군의 경우 사회복지 비중이 증가할 경우 국토개발비의 비중이 가장 크게 감소하는 것으로 나타났고, 교육, 보건, 산업·중소지출 부문을 제외한 나머지 모든 재정지출부문에서 비중이 감소될 것으로 추측된다. 따라서 기초자치단체의 복지비지출 비중의 증가는 자치단체의 거의 대부분의 지출부문에서의 지출비중 감소를 초래하여 지방자치단체의 재정구조의 큰 변화가 일어날 것으로 예상된다. 이는 결국 가까운 미래에 기초자치단체에서는 사회복지사업이 그들의 가장 주된 업무가 될 것이며, 다른 재정사업부문의 사업은 크게 위축될 것임을 예고하는 것이다. 지역 경제가 계속하여 위축되는 현상이 나타날 수 있다는 것을 알려 준다.

IV. 사회복지지출 비중의 증가로 인한 각 지방자치단체별 재정구조 변화의 비교 분석

앞에서 제시한 연구의 결과들을 지방자치단체별로 비교하면 사회복지비 증가로 인한 우리나라 지방자치단체 재정구조의 변화를 쉽게 파악할 수 있다. 지방자치단체는 도와 특별시 및 광역시를 포함하는 광역자치단체, 시·군·구를 포함하는 기초자치단체, 자치구를 포함하는 기초자치단체, 시·군을 포함하는 시·군 자치단체로 분류하였다. 다음의 <표 7>은 사회복지비 증가로 인한 우리나라 지방자치단체 재정구조의 변화를 보여준다.

위의 표에 의하면 사회복지지출 비중의 증가로 나타난 각 지방자치단체들 재정구조의 변화들을 비교해 보면 다음과 같은 점들을 발견할 수 있다. 먼저, 사회복지지출 비중의 증가로 인해 일반행정에서의 변화는 광역, 시·군·구, 시·군, 자치구 모두 비슷한 감소를 보여주고 있다. 다만, 시·군의 감소율이 비교적 적은 것으로 나타났다. 질서·안전 재정부문에서의 변화는 시·군에서만 미약하게 하락 하였고, 다른 자치단체들에서는 변화가 없었다.

〈표 7〉 사회복지비 증가로 인한 우리나라 지방자치단체별 재정구조의 변화

세출예산부문	재정지출부문의 평균 비중(%)				재정지출부문의 변화			
	광역	시·군·구	시·군	자치구	광역	시·군·구	시·군	자치구
복지	24.83	25.45	17.99	39.36	↑	↑	↑	↑
일반행정	10.17	7.96	6.96	9.29	↓↓↓	↓↓↓	↓	↓↓↓
질서·안전	2.48	1.86	2.28	.97	=	=	↓	=
★교육	5.09	1.71	1.59	1.31	↓↓↓↓	↓	↑	↓
★문화·관광	5.54	6.41	7.91	3.78	=	↓↓↓	↓	↓↓↓
★환경보호	5.79	6.90	7.97	5.13	=	↓↓↓	↓	↓↓↓
보건	1.78	1.91	1.74	2.24	↑↑	↑	=	↑
★농림·해양	9.58	11.02	16.06	1.98	↓	↓↓↓	↓	↓↓↓
★산업·중소	3.00	2.13	2.52	1.23	=	↓	=	↓
★수송교통	10.37	8.36	9.94	5.06	↓↓↓	↓↓↓↓	↓	↓↓↓
★국토개발	6.79	9.18	11.54	5.28	=	↓↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓↓

- 1) ↑: 사회복지지출 비중 1단위 증가의미, =: 사회복지지출 비중의 증가와 무관함을 의미
- 2) ↓: 사회복지지출 비중 1단위 증가로 인한 특정 재정부문 단위당 감소비중이 0~0.25 구간에 속할 때
- 3) ↓↓: 사회복지지출 비중 1단위 증가로 인한 특정 재정부문 단위당 감소비중이 0.25~0.50 구간에 속할 때
- 4) ↓↓↓: 사회복지지출 비중 1단위 증가로 인한 특정 재정부문 단위당 감소비중이 0.50~0.75 구간에 속할 때
- 5) ↑: 사회복지지출 비중 1단위 증가로 인한 특정 재정부문 단위당 증가비중이 0~0.25 구간에 속할 때
- 6) ↑↑: 사회복지지출 비중 1단위 증가로 인한 특정 재정부문 단위당 증가비중이 0.25~0.50 구간에 속할 때
- 7) ★: 사회복지비보다 소득창출효과가 큰 지출 부문 <조경업(2008)의 연구에 의한 분류>

그런데 교육부문에서는 특이한 현상이 나타났다. 사회복지지출 비중의 증가는 시·군·구, 자치구에서는 미약하지만 그 비중이 감소하였고, 시·군에서는 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 이 시·군·구, 시·군, 자치구의 경우 교육재정부문의 평균비중이 1.71, 1.59, 1.31로 매우 작기 때문에 큰 의미는 없는 변화라 할 수 있을 것이다. 그러나 광역의 경우 사회복지지출 비중의 증가가 교육비 비중을 크게 감소시키고 있다. 이는 우리나라 광역자치단체에서는 사회복지비를 증가시키는 대신 교육비 비중을 크게 감소시키고 있다는 것을 의미한다. 광역자치단체에서의 교육비 비중의 감소는 교육비 지출의 감소를 의미하는 것으로 이는 미래의 광역자치단체의 모습을 추측케 하는 결과라 할 수 있다. 교육에의 투자는 인재 양성과 직결되는 것으로 미래의 소득창출과 직결되는 지출이다. 이를 감소시키고, 사회복지비를 증가시킨다는 것은 미래의 소득창출의 기회를 상실할 수도 있다는 것을 의미한다.

문화·관광과 환경보호의 경우 광역자치단체에서는 재정구조에 변화가 없었지만 시·군·구, 시·군, 자치구에서는 거의 비슷하게 변화가 나타났다. 보건의 경우에는 오히려 재정 비중이 광역과 시·군·구에서 증가하는 쪽으로 변화되었으며, 시·군과 자치구에서는 변화가 없었다. 농림·해양 부문의 경우 전 자치단체에서 그 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 특히 자치구에서의 감소가 큰 것으로 분석되었다. 그리고 산업·중소부문의 경우 자치구에서만 그 비중이 감소하였고, 나머지 지역은 변화가 없었다.

수송교통부문에서는 전 자치단체에서 모두 재정구조의 변화가 나타난 것으로 조사되었다. 광역자치단체에서도 상당한 비중의 감소가 초래되었고, 특히 시·군·구에서 큰 비중의 감소가 나타났다. 수송교통부문의 경우 주로 자치단체의 SOC건설과 관련된 사업이 상대적으로 많은 재정부문이라 할 수 있다. 이러한 재정부문에서의 지출비중의 감소는 지역의 소득창출과 고용에 직접적인 영향을 줄 수 있는 것이라 할 수 있다. 사회복지비의 증가는 광역과 기초자치단체에 모두 경제적 관점에서는 부정적으로 큰 영향을 가져다 줄 수 있는 분석결과라 할 수 있다.

국토개발부문에서의 재정적 변화는 광역자치단체의 경우에는 변화가 없는 것으로 나타났으나 기초자치단체에서는 큰 변화가 일어나는 것으로 조사되었다. 시·군·구 전체와 자치구에서의 큰 변화가 나타났고, 시·군에서도 상당한 변화가 일어났다. 국토개발의 경우 그 예산지출 비중을 볼 때 시·군이 11.54%, 자치구가 5.28%로 나타났고, 시·군·구 전체가 9.18%였다. 이는 다른 재정부문에 비해 상대적으로 상당히 큰 비중을 차지하고 있는 것이라 할 수 있다. 그런데 이 지출의 비중이 사회복지비의 증가로 인해 크게 감소될 것이 추측되고 있는 상황이다. 특히, 국토개발부문의 재정지출은 대부분의 경우 건설사업과 관련되는 재정사업이기 때문에 사회복지지출보다는 월등히 높은 지역소득 창출효과를 가지고 있는 지출이다. 따라서 이 부문에서의 지출비중 감소 역시 지역경제를 크게 위축시킬 수 있을 것이다. 그러나 광역자치단체의 경우 변화가 없는 것으로 나타나 사회복지비 지출의 증가는 국토개발부문에서는 광역보다는 기초자치단체의 재정구조를 크게 변화시킨다는 것을 알 수 있다.

IV. 결론

이 연구는 최근에 두드러지게 나타나는 지방자치단체의 사회복지지출 비중의 급격한 증가가 지방자치단체의 재정구조에 어떤 변화를 일으키고 있는지를 회귀분석모형을 통해 분석하였고, 지방자치단체별로 그 재정구조의 변화를 비교하였다. 여기서 지방자치단체별로 비교하였다는 것은 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체를 각각 비교하였다는 것이다. 이 연구에서는 지방자치단체의 사회복지지출 비중의 증가로 인해 나타난 재정구조의 변화를 도와 광역시를 포함하는 광역자치단체와 시·군·구를 포함하는 기초자치단체를 비교하였고, 또한 대도시권이라 할 수 있는 자치구와 중소도시나 농어촌을 포함하는 시·군 기초자치단체의 재정구조의 변화를 비교하였다.

비교한 결과 사회복지부문을 제외한 일반행정, 질서·안전, 교육 등 10개의 세출예산부문에서 상당한 변화가 나타났다. 조사대상에 포함된 총 10개의 세출예산부문에서 보건부문외에 모든 기능별지출비중이 감소한 것으로 나타났다. 교육의 경우 광역자치단체는 크게 감소했지만 기초자치단체의 경우 시·군은 증가하기는 했지만 그것의 증가 정도는 매우 미약한 것이었다. 그리고 기초에서는 보건부문외에 모든 세출예산부문에서 재정지출비중이 감소한 것으로 분석되었다. 특히 농림·해양, 수송교통, 국토개발부문에서의 감소가 두드러지게 나타났는데, 이는 사회복지비의 증가로 인해 지방자치단체의 지출들 중 경제적 파급효과가 가장 크다고 할 수 있는 부문의 지출

비중이 크게 위축되고 있다는 것을 의미한다. 결국, 지방자치단체의 사회복지비 증가는 지방자치단체의 지역경제성장에 부정적인 영향을 미치고 있다는 사실을 발견할 수 있었다.

사회복지비의 증가로 인한 광역과 기초자치단체의 재정구조 변화들을 비교한 결과 교육부문에서 상반된 결과를 보여주었다. 광역의 경우 교육부문의 재정지출비중이 감소한 반면 기초자치단체에서 시·군의 경우 증가한 것으로 나타났다. 이는 광역의 교육관련 세출예산부문 비중이 기초자치단체에 비해 월등히 큰 비중을 차지하고 있기 때문이라고 설명할 수 있다. 기초자치단체의 경우 그 비중이 전체의 1%대에 머물고 있었다. 그리고 나머지 세출예산부문의 경우 사회복지비지출비율의 증가로 인해 문화·관광, 환경보호, 산업·중소, 국토개발부문 등에서의 변화는 광역자치단체에서는 나타나지 않은 반면, 기초자치단체에서 감소하는 현상이 나타났다. 이들 세출예산부문은 사회복지 세출예산부문보다 소득창출효과가 큰 재정지출부문이다. 따라서 이 예산부문에서의 지출 감소는 지역소득을 창출하는데 역으로 작용하는 결과를 낳을 수도 있을 것이다.

이 연구의 결과는 현재 지방자치단체에서 급속도로 진행되고 있는 사회복지비의 증가로 인해 지역의 경제성장이 억제될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 최근 지방자치단체들의 무상급식과 무상보육을 중단하겠다는 결의들이 나타나고 있다. 이러한 시점에서 사회복지 비중의 증가 경향이 앞으로 계속되는 것을 방지한다면 우리나라 지방자치단체는 자체사업을 하지 못하고 중앙에서 지시하는 사회복지사업에만 열중하는 중앙의 종속기관으로 전락할 수도 있을 것이다. 이와 같은 현상이 나타나는 근본적인 원인은 여러 가지가 있겠지만 고령화로 인한 사회복지수요의 급격한 팽창과 노인들의 표를 이용하려는 정치인들의 공약경쟁이 한몫을 하고 있다고 평가할 수 있다. 그리고 저출산으로 인한 무상급식, 무상보육 등의 복지수요 증가와 이에 대한 정치인들의 복지공약에 기인하는 것이라 할 수 있다. 앞으로도 선거와 복지공약은 계속될 것이다. 따라서 선거를 통한 지속적인 지방자치단체의 사회복지비 지출 증가는 곧 지역경제성장에 큰 장애로 작용할 수 있다는 것을 심각하게 고민하는 사회적 논의가 필요한 시기라 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권오성. (2004). 재정분권화가 도시정부 재정력 격차에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 83-101.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.
- 김성순. (2010a). 재정정책이 경제성장에 미치는 효과 분석. 「재정정책논집」, 12(2): 3-27.
- _____. 2010b. 기능별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향. 「재정정책논집」, 12(4): 3-31.
- 김성주. (2008). 사회복지 국고보조금의 결정요인 분석. 「지방행정연구」, 22(3): 255-281.
- 김순은. (2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로. 「지방정부연구」, 15(2): 73-96
- 김의섭·임응순. 2010. 한국의 재정지출과 경제성장의 인과관계 분석. 「재정정책논집」, 12(3): 2-28.

- 김성태. (2000). 한국지방공공자본의 지역경제 성과분석. 「재정논집」. 14(2):99-124.
- 김종구. (2007). 지역경제력 격차와 지방정부의 공공재정지출이 지역경제성장에 미친 영향: 동태적 패널분석의 적용. 「한국동서경제연구」. 19(1): 119-142.
- 노근호. (1994). 「한국의 지역경제성장에 있어서 지방재정지출의 역할」. 박사학위 논문. 청주대학교 대학원.
- 길필현·이상훈·박지현. (2013), 박근혜정부 복지공약의 지방재정 파급효과 및 시사점, 한국 지방세 연구원.
- 김현아. (2013). 중앙, 지방 간 복지재정 부담에 관한 연구. 「재정포럼」. 한국조세재정연구원, 203권 0호: 74-77.
- 류덕현. (2008). 분야별 재정지출의 구조와 결정요인 분석. 「재정학연구」. 1(1): 3-39.
- 박기묵. (2014). 복지에 대한 사회적 관심과 복지예산예산과의 관계. 「한국행정논집」. 23(6): 495-520.
- 박병희. (2006). 민선자치 10년간 재정자립지표의 추이에 관한 연구. 「재정정책논집」, 8(1): 109-127.
- 박완규. (2012). “자치단체의 복지비 부담실태와 완화방안의 모색”. 「지방세포럼」. 한국지방세연구원, 4권0호: 88-110.
- 서상범. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 「사회복지정책」. 37(2): 151-178.
- 서정섭. (2012). 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안. 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 소순창. (2003). 일본 지방분권개혁의 과정과 평가, 그리고 방향- 기관위임사무제도의 폐지를 중심으로. <지방정부연구>. 6(4): 253-274
- 소순창·홍진이·김찬동·임성근. (2001). 일본의 고령자복지정책과 기관위임사무제도의 폐지: 재정적자의 결과를 중심으로. 「한국행정학보」. 35(2): 97-115.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」. 33(1): 81-98.
- 윤지웅·김태영·김주경. (2009). 지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석. 「지방정부연구」. 13(3): 135~157.
- 이동영. (2004). 사회복지비지출의 결정요인에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 6(8): 152-173.
- 오병기. (2002). 우리나라 지방재정지출의 시차분석 「재정정책논집」. 4(1): 22-43.
- _____. (2006). 비도시지역 경제개발비가 지역경제 성장에 미친 영향에 관한 연구. 「국토연구」. 50: 163-180.
- 이창근. (2013). 지방재정지출의 지역별 효과 분석. 「한국지방재정논집」. 18(2): 57-81.
- 이희봉. (2007). 지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망, 「지방재정」. 제2호(통권 145): 27-48.
- 임성일. (1997). 지방자치단체의 재정력 측정모델 개발. 한국지방행정연구원, 「연구보고서」. 288(0): 1-137.
- 정재근. (2012). 스페셜 이슈: 2012년 지방행정 운영방향정재근. 「지방행정」. 61(699): 18-21.

- 정진현. (1998). 정부지출과 경제성장 간의 인과 관계. 「경제연구」, 7(2): 303-318.
- _____. (2004). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구 - 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4): 137-152.
- 조경엽. (2008). 재정지출의 형평성과 효율성에 관한 실증분석 연구. 「경제학연구」, 56(2): 91-137.
- 조기태·이시경. 2014. 분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화: 광역자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 365-392.
- 조동근·김종백. (2005). 지방재정 지출이 지역경제성장에 미치는 영향분석: 강원도 18개 시·군을 중심으로. 「재정정책논집」, 7(2): 147-171.
- 조임근. (2010). 지방재정의 건전성 분석에 관한 연구: 자치구 사회복지재정을 중심으로, 「한국정책연구」, 제10권 제3호, pp. 437-453.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」, 23(2): 101-131.
- 주만수. (2000). 정부 소비지출 및 투자지출과 국민소득의 인과관계 분석. 「재정논집」, 14(2): 29-251.
- _____. (2012). 자치구 자체재원 확대의 이전재원에 대한 효과 분석, 「서울도시연구」, 제13권 제4호, pp.147-165.
- 전병힐·송호신. (2014). 정치적인 요인이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향. 「재정학 연구」, 7(3): 1-31.
- 정용석. (2015). 4대광역시(부산, 대구, 인천, 광주) 투자적 재정지출의 산업부가가치와의 연관관계와 산출효과에 대한 비교분석. 「지방정부연구」, 18(4): 101-133.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003 광역시·도를 중심으로. 「사회복지정책」, 24(2): 5-30.
- 채원호. (2000). 전환기 일본의 지방분권 개혁: 1990년대의 지방분권개혁을 중심으로. 「한국행정연구」, 9(3): 독립논단.
- 최병호·이근재. (2014). 지방재정지출승수와 지방세출구조조정에 관한 함의. 「한국지방재정논집」, 19(2): 25-57.
- 최성은. (2010). 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구. 「연구보고서」, 한국보건사회연구원.
- 하능식. (2013). 사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정확충 방안. 「한국지방세연구원 연구보고서」, 한국지방세연구원, 2013(6): 1-159.
- 하능식·신두섭. (2009). 「지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략」, 한국지방행정연구원.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- 황규선. (2004). 재정지출과 경제성장 간의 관계: 와그너 법칙의 검증. 「재정정책논집」, 6(1): 163-181.
- Aaron, Henry and Martin McGuire. 1980. Public Goods and Income Distribution, *Econometrica* Vol. 38: 907-920.
- Aschauer, D. A. 1989. Is Public Expenditure Productive? . *Journal of Monetary Economics* . 23(1):

177-200.

- Baier, S. and G. Glomm. 2001. Long-run Growth and Welfare Effects of Public Policies with Distortionary Taxation. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 25: 2007-2042.
- Bails, D.G. 1982. A Critique on the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations. *Public Choice*. 38(2): 129-138.
- Barro, R. J. 1990. Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. 103-125.
- Bleaney, G. and R. Kneller. 2001. Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the Long run. *Canadian Journal of Economics*, 34(1): 36-57.
- Bloomet, D. E., D. Canning and J. Sevilla. 2001. The Effect of Health on Economic Growth: Theory and Evidence. *National Bureau of Economic Research Working Paper*. No. 8587.
- Demery Liondel. 2000. *Benefit Incidence: a Practitioner's Guide. Poverty and Social Development Group Africa Region*. The World Bank.
- Dritsakis, N. and A. Adamopoulos. 2004. A Causal Relationship between Government Spending and Economic Development: An Empirical Examination of the Greek Economy. *Applied Economics*. 36(5): 457-464.
- Helms, L.J. 1985. The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series-Cross Section Approach. *The Review of Economics and Statistics*. 67(4): 574-582.
- Hungerford, T.L. 2006. Tax Expenditure: Trends and Critiques. *CRS Report for Congress*.
- Jiranyakul, K. and T. Brahmasrene 2007. The Relationship between Government Expenditures and Economic Growth in Thailand”, *Journal of Economics and Economic Education Research*. 8(1): 93-104.
- Kneller, P., M. Bleaney and N. Gemmill. 1999. Fiscal policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*. 74: 171-190.
- Ladd, Helen F. & Yinger, John. 1989. America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy. *Baltimore: The Johns Hopkins University Press*.
- Lamartina. S. and A. Zaghini. 2008. *Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries*. Center for Financial Studies Working Paper.
- Meerman, J. 1979. *Public Spending in Malaysia: Who Benefits and Why?* Oxford University Press. New York.
- Mulamba, C. K. 2009. Long-run Relationship between Government Expenditure and Economic Growth: Evidence from SADC Countries.
- Oates, W. E. 1996. Taxation in a federal system: the tax-assignment problem. *Public Economics Review(Taiwan)*, 1: 35-60.
- Prud'homme, Remy. 1995. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 10(2): 201-220.

- Ram, R. 1986. Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data. *The American Economic Review*, 34(1): 191-203.
- Romer, P. M. 1990. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*. 98(5): 75-102.

박기목(朴奇黈): 미국 University of Kentucky에서 행정학박사학위를 받고(논문, The Determinants of Intergovernmental Grants and Expenditure Effects of Intergovernmental Grants on Grantor Governments, 1994), 현재 대구대학교 도시행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 정책의제 등이며 논문으로는 “The Life Cycle of Newspaper Coverage of a Public Issue: Candlelight Protests against US Beef Imports in South Korea(2012)”, “공공 이슈에 대한 사회적 관심의 증가량 추정모형의 개발과 적용(2014)”, “지방의회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축 방안(2014)” 등이 있다(kpark@daegu.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 07. 03 / 심사개시일: 2015. 07. 10 / 심사완료일: 2015. 08. 27〉

A Research on the Substitution Effect by An Increase in Local Welfare Spending

Park Kimuck

This paper analyzes changes in local fiscal structure by an increase in local welfare spending ratio by using regression models and compares changes in local fiscal structure higher and lower levels of local governments. Higher levels of governments include 16 metropolitan areas, such as Seoul, Busan, and Gyunggido. Lower levels of governments include city governments and counties. The results show some changes in all local fiscal sectors except for the health sector. This research found there were especially big changes in the fiscal sectors for infrastructures, such as transportation, national land development, environment, and agriculture and the ocean. This means that the local spending ratio for the fiscal sectors which have larger multiplier effect are decreasing. This implies that an increase in local welfare spending ratio may bring about the repress in the regional economy growth.

Key Words: fiscal structure, local welfare spending, regional economic growth, welfare