

지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구

: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로

Determinants of Local Government Social Welfare Budget
: Focused on Local Government in Gyeonggi Province

임진영* · 서정욱** · 민효상***

Rim, JinYoung · Seo, JungWook · Min, HyoSang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 가설 제시
- III. 연구설계
- IV. 연구 분석 결과
- V. 결론

복지사무의 지방이양, 중앙정부의 복지확대에 따른 지방대응비 증가 등 기초지자체의 사회복지비 지출 증가의 외부적 환경요인은 다양하고, 명확하다. 그러나 기초지자체 내부의 사회복지비 지출 증감에 대한 원인은 다양한 원인들이 제기되고 있으나, 일반적 재정지출 증가의 원인으로 규명하기에는 한계가 존재한다.

경기도는 31개 기초지자체가 다양한 형태, 재정자주도/자립도, 인구 등 전국의 축소판이라 할 수 있을 정도로 다양한 특성을 가지고 있다. 이에 경기도 지자체의 사회복지비 지출의 결정요인을 파악하는 것은 중요한 의미를 가진다.

본 연구에서는 재정지출 변화의 다양한 요인을 정치적/비정치적 요인으로 구분하고, 기초지자체의 사회복지비 지출의 결정요인을 탐색하고자 하였다. 그 결과 지방정부의 사회복지비 지출의

* 제1저자, 수원시정연구원 도시행정연구실 위촉연구원

** 제2저자, 대구대학교 행정학과 교수

*** 교신저자, 경기복지재단 연구위원

논문 접수일: 2018. 8. 9, 심사기간: 2018. 8. 9~2018. 9. 10, 게재확정일: 2018. 9. 10.

증가 요인 중 통합정치요인으로 진보적 성향의 정당에 소속을 둔 단체장과 지방의회의원수, 비정치적 요인으로 65세 이상의 노인인구비율과 지방세 부담액이 중요함을 발견하였다. 결국 진보적 성향의 단체장의 의지가 지방정부의 복지지출 확대에 큰 영향을 미친다는 것을 실증적으로 확인할 수 있었으며, 도시의 규모가 클수록 고령화의 영향이 크게 나타나 사회복지 지출 증가를 견인한다고 볼 수 있다. 이는 비정치적 요인으로 65세 이상 노인인구 비율이 통계적 유의미성을 가진다는 점과 맥을 같이 한다.

몇 가지 연구의 한계에도 불구하고, 본 연구는 그동안 재정(예산)에서 요인으로 제기된 정치적 요인과 비정치적요인을 종합적으로 분석하여 지자체의 사회복지예산의 결정요인과 지방정부의 노력 수준을 예측하는데 기여했다는 의의가 있다.

□ 주제어: 지방자치단체, 사회복지예산, 자체사회복지예산, 정치적 요인, 비정치적 요인

The environmental factors that lead to the increase in social welfare expenditure are diverse. They include local empowerments of welfare affairs and increase in local matching costs by welfare expansion of central government. There are various causes of the variation of social welfare spending in Korean local governments; however, the increase in general expenditure does not provide a full explanation. It is important to understand the determinants of social welfare expenditure of 31 local governments because Gyeonggi Province is a microcosm of the whole country. This study explores the determinants of social welfare expenditure of local governments. For precise analysis, we presents political and non-political factors that influence social welfare expenditure of local governments. The result suggests that the will of progressive heads is positively associated with the expansion of the welfare expenditure of the local government. In addition, the larger the size of the city, the greater the impact of aging and it leads to an increase in social welfare spending.

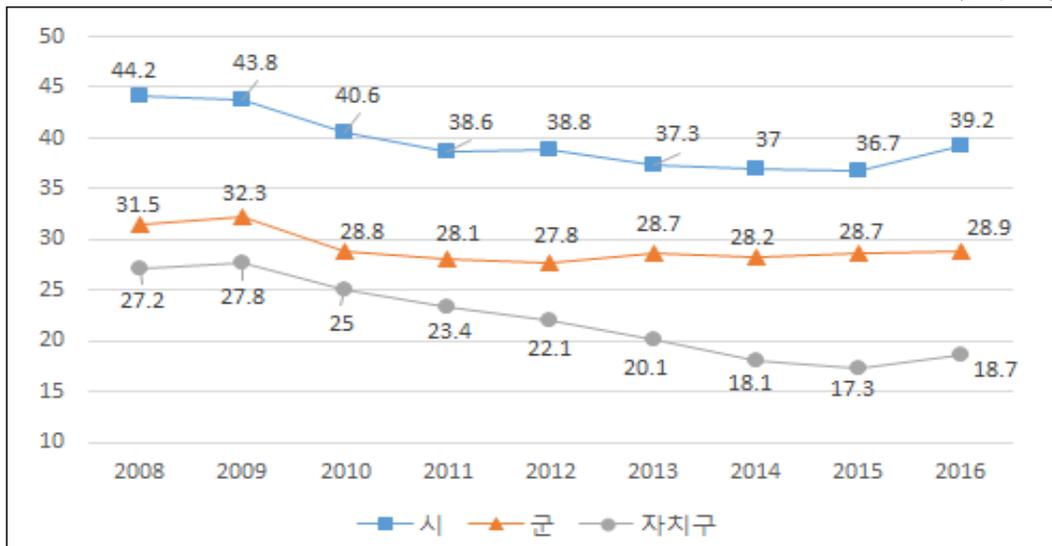
□ Keywords: Local Government, Social Welfare Budget, Local Social Welfare Budget, Political Factor, Non-political Factor

I. 서론

2015년 10월, 경기도 성남시는 ‘기본소득’ 개념에 기초하여 특정 연령의 청년 모두에게 연 100만 원 상당의 지역화폐를 지급하는 청년배당(Youth dividend) 정책을 발표했다. 2016년부터 만 24세인 1만 1천여 명을 대상으로 시범사업을 시작하여 점차 확대 시행중에 있다. 자체예산을 통해 2016년 1월 1분기 지급이 되었고, 4월 2분기 지급이 시작되었다. 청년지원 외에도 성남시는 저소득 여성 청소년 지원에 대한 자체예산을 마련하는데 의지를 보이고 있다. 서울시에서도 성남시와 유사한 청년활동지원비제도(청년수당제)를 복지부와의 갈등을 봉합하고 2017년부터 추진하고 있다. 또한 지난 6월 지방선거에서 경기도는 청년들에 대해서 기본소득을 지급하겠다는 공약을 시행하기 위해 준비 중에 있다. 보편적 복지, 선별적 복지에 대한 찬반 논쟁은 여전히 남아있지만 지방정부 차원에서, 특히 경기도는 기존과 다른 새로운 정책적 시도를 준비하고 있다. 이러한 움직임은 국고보조사업의 증가로 자체적인 복지사업 운영에 어려움을 겪고 있는 지방자치단체들에게 희망이 될 수도 있고, 오히려 부담이 될 수 있다. 하지만 몇몇 지방자치단체에서 자체적으로 복지정책에 대한 독자적인 움직임을 보이기 시작했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

〈그림 1〉 지방자치단체(시·군·구) 자체사업비 비중

(단위 : %)



자료 : 지방재정365.

우리나라는 복지‘서비스’에 대해서는 2005년부터 ‘복지사업 지방이양’을 통해 중앙정부 주도에서 지방정부로의 담당주체에 대한 패러다임의 변화를 이루었다. 그 결과 외견상으로는 전체적인 복지서비스 제공 수준으로 환산하면 서비스 공급 수준은 크게 높아졌고, 공급 수준이 높아짐에 따라 복지에 들어가는 비용도 함께 매년 증가하고 있다. 그러나 실상은 이른바 3대 국고보조사업(기초연금, 국민기초생활보장제, 영유아국보육사업)의 비약적 확대가 사회복지예산 증가를 견인하고 있다(민효상, 2016). 이로 인해 지방자치단체가 자체적으로 복지사업을 펼칠 수 있는 재원은 극히 한정되어 있으며, 올 9월부터 아동수당이 신설·지급함으로 인해(국고보조율 서울-40%, 지방-70%) 축소가 예상된다. 2016년 기초지방자치단체(시, 군, 구)의 자체사업비중(전체예산 대비 자체사업예산 비중)이 늘지 않고 2008년을 기준으로 할 경우 크게 감소한 것은 이에 대한 반증이다.

자체사업비중의 감소는 지방자치단체들로 하여금 자체사회복지사업 비중의 확대를 망설이게 하는 걸림돌이 되고 있다. 성남시와 서울시는 지자체 장의 확고한 정책시행 의지를 통해 자체예산의 절약의 방법을 활용하고 있지만, 재정자주도와 재정자립도가 낮은 대부분의 지자체에서는 이마저도 어려운 상황이다. 하지만 정책도입 당시부터 복지부의 반대, 포퓰리즘적인 공약이라는 비판을 받고 있다는 점에서, 그렇다면 ‘지방자치단체의 자체사회복지예산을 결정하는 정치, 사회, 경제적 요인은 무엇인가?’에 대한 의문은 여전히 남는다. 그간 지방자치단체 사회복지지출에 관한 수많은 연구가 수행되었지만 자체사회복지예산 관해 주목한 연구는 많지 않다. 따라서 본 연구는 기초지방자치단체를 대상으로 정치적/비정치적 요인이 사회복지예산에 어떤 영향을 미치는지에 대한 고찰을 시도한다. 특히 본 연구는 통합 정치요인¹⁾을 사용하여 지방정부의 사회복지예산 결정에 대한 실증적 분석을 실시한다. 지방정부의 사회복지예산 결정요소로서의 정치적/비정치적 요인을 분석함에 있어 구체적으로 지방자치단체 자체 사회복지예산과 전체사회복지예산에 실질적인 영향 요인이 무엇인지를 알아보기 위해, 경기도 시·군을 대상으로 2008년부터 2015년까지의 데이터를 활용하여 실증분석을 하고자 한다. 연구를 통해 지방자치단체 전체사회복지예산과 자체사회복지예산 결정 요인을 파악할 수 있고, 주민을 상대로 실질적인 복지서비스 제공 주체로서 복지정책에 대한 지방정부의 노력 수준 예측이 가능하다는데 의의가 있다. 이를 바탕으로 향후 지역 맞춤형 지역사회 복지정책 방향을 제안하는데 기여할 수 있을 것이다.

연구를 위해 II장에서는 지방자치단체의 사회복지예산 및 자체사회복지예산과 관련된 정치적 그리고 비정치적 요인들에 관한 기존의 연구 동향을 이해하고, 이를 바탕으로 본 연구의 주요

1) 기존의 연구들도 지방정부의 사회복지예산 결정요인 분석에 있어 정치적 요인을 고려하였지만, 다소 제한적인 변수만을 고려하여 분석을 시도하였다(이재완·김교성, 2007; 진재문, 2006; 장동호, 2007).

가설들을 제시한다. III장 연구 설계부분에서는 연구모형, 변수 및 연구방법을 제시하고, IV장에서는 연구 분석 결과 및 해석을 제시한다. 마지막 결론에서는 연구결과 요약 및 본 연구가 지니는 정책적 함의를 제시한다.

II. 선행연구 검토 및 가설 제시

1. 지방자치단체 사회복지예산과 자체사회복지예산

지방자치단체 예산은 지방자치단체 관한 행정구역 내에서 지역 주민의 공적 수요 충족과 생활안정을 도모하고, 궁극적으로 지역 발전을 촉진하기 위한 공적재화 공급·생산에 필요한 소요재원을 의미한다(이원석, 2016). 지방자치단체 예산은 일반회계와 특별회계의 합으로 세부 세입, 세출은「지방재정법시행령」에 따라 과목과 과목 설정을 법으로 정하고 있다. 「지방재정법시행령」 제47조에서는 세입예산의 과목을 자체수입(지방세수입·세외수입)·이전수입(지방교부세·조정교부금·보조금)·지방채 및 보전수입(예치금회수) 등으로 구분하고 있고, 세출예산 과목은 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산 등으로 구분하고 있다(홍성익·김유찬, 2016). 따라서 지방자치단체의 사회복지예산은 사회복지분야와 관련 있는 세출 예산을 모두 포괄하는 범위라고 정의내릴 수 있다. 자체사회복지예산은 전체 사회복지예산에서 이전수입을 제외한 순수 시·군·구 자체수입 중 세출 예산을 일컫는다.

2005년 일부 사회복지 사무의 지방이양 이후 사회복지서비스를 전달하는데 있어 지방의 권한이 어느 정도 확보되었지만 여전히 복지서비스 전달체계의 가장 상위에는 중앙부처인 보건복지부가 위치해 있고, 또한 상당한 역할을 담당하고 있다. 현재 사회복지전달체계 하에서는 지방정부에서 운영해야 하는 복지서비스의 내용, 방향, 예산에 대한 결정이 보건복지부에서 이루어지면 특별시·광역시·도로 하달되고 있다. 그리고 시·도에서 다시 지방에 할당된 예산을 기초자치단체인 시·군·구로 배분하고, 시·군·구는 집행예산을 구체화한 것을 읍·면·동과 사회복지기관에 하달하게 된다. 이러한 과정이 우리나라 사회복지전달체계 이고, 최종적으로 주민들이 서비스 혜택을 받게 되는 것이다(문수진·이종열, 2015). 우리나라 지방자치단체 사회복지예산은 사회복지 전달체계와 밀접하게 연관되어 있다. 복지서비스 전달이 중앙정부로부터 시작되기 때문에 지방자치단체의 복지재원은 스스로의 결정을 따르기보다 국고보조사업에 영향을 받는다. 지방정부에서는 국고보조사업으로 기초생활보장, 보건의료분야, 노인·청

소년지원, 취약계층지원 등 포괄적 복지서비스를 직접 제공할 수 있게 되었지만 지방 정부의 사회복지서비스 대부분이 국고보조사업을 통해 이루어지고 있다하여도 과언이 아니다. 또한 국고보조사업은 중앙정부의 재원으로만 이루어지는 것이 아니라 지방정부에서 각 사업별로 적게는 20%, 많게는 50% 일부 비용을 분담해야 하는데, 이는 지방정부의 자체사회복지예산 편성 및 전체 지방재정에 부담을 가중시키고 있다.

지방 정부는 중앙집권적 하향식(top-down) 복지정책집행이 아닌 지방자치단체 스스로 주민들의 욕구를 파악하고, 지역 상황에 부합하는 복지 전략과 실행 방안을 모색해야 하며, 그에 걸맞은 자체 재원도 마련할 필요가 있다(함영진, 2013). 그러나 현재 지방 정부 예산 구조에서 전체 사회복지 예산은 절대적으로 중앙정부에 의한 국고보조사업비 비중이 크기 때문에 지방정부의 자체 복지노력 의지를 확인하는데 한계가 있다(모지환·이중섭, 2010; 고혜진·류연규·안상훈, 2014). 따라서 기초자치단체의 복지서비스 수준을 진단하고 평가하기 위해서는 전체사회복지예산과 함께 자체사회복지예산의 가치를 인정할 필요가 있다.

2. 지방자치단체 사회복지예산 결정요인

일반적으로 예산은 정치적·경제적·관리적 측면이 포괄된 다차원적 현상이다(하연섭, 2014.). 따라서 예산결정에 대한 이론은 앞선 3가지 측면을 바탕으로 무엇을 강조하는가에 따라 발전되어 왔다. V.O.Key(1940)는 '어떤 기준에 따라 예산을 배분할 것인가?'라는 예산결정의 근본적인 질문을 제시하면서 합리성의 측면을 강조하였다. 그러나 Wildavsky(1961)는 이를 반박하며 예산과정은 누구의 선호가 반영될 것인가에 대한 갈등을 해결하는 과정으로 규정하며 정치적 요인을 강조하였다. 그러나 두 예산결정이론 모두 각각의 단점이 제기되면서 양자를 포함한 형태의 예산결정이론이 주를 이루고 있으며, 선행연구 검토의 결과도 유사한 모습을 보이고 있다.

시기를 구분하여 선행연구를 살펴보면, 지방자치 및 지방정부의 역할이 강화된 시기(1990년대)와 이후(2000년대 이후)가 차별성을 보인다. 초기에는 지방자치단체 사회복지예산 관련 연구는 중앙 정부에서 지방 정부로의 권한 이양이 이루어지는 과정과 궤를 같이하고 있다. 시대의 추세를 반영하듯 1990년대 초반에는 사회복지분야에 초점을 두기보다는 지방자치제도의 도입 및 운용이 전체 지방정부 재정에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구가 일부 이루어졌고, 1990년대 중·후반부터 지방정부 재정 중에서도 사회복지예산과 지방자치제도의 관계를 분석한 연구들이 다수 등장하기 시작하였다. 선행연구들은 지방자치제도의 실시 여부는 물론 사회경제적 요인, 정치적 요인, 지방정부의 재정능력 요인, 점증 요인, 상급정부 의존 요인 등 지방정부를 둘러싼 내·외부 환경요인을 다방면으로 고려하였다(정현영, 1993; 남궁근, 1994; 김태일, 1998; 성주영, 1999; 손희준, 1999). 지방자치와 사회복지재원 간 관계분석 연구는 국외에서

도 수행되었는데, Cameron(1978)의 연구에서는 미국과 유럽 등 18개 국가를 대상으로 지방 분권화 수준이 높을수록 복지재원이 낮아지는 결과를 도출하였고, Peterson & Rom(1989)에서도 미국 주정부의 복지분야 지출이 지방분권화 수준이 높을수록 감소된다는 견해를 실증연구를 통해 밝히고 있다. 상당수의 연구에서 지방자치의 활성화가 사회복지지출 감소를 초래하였다는 연구결과가 제시되었다(Cameron, 1978; Deviney, 1983; Peterson & Rom, 1989).

2000년대 들어서 지방자치단체 사회복지예산 관련 연구가 더욱 활발해 지는 경향을 보인다. 김대중 정부의 국가복지 노선 강화노력, 지방 정부의 권한 확대와 더불어 저출산·고령화, 노동시장 양극화, 여성경력 단절 등을 포함하는 신사회위험(new social risk) 요인의 등장 및 증대로 인해 지역 주민의 복지욕구가 증대되었기 때문이다. 특히, 이 시기 지방 정부 사회복지예산의 결정요인에 관한 연구들이 다양하게 나타난다. 가령 사회복지예산의 결정 요인으로 지방의회 구성과 단체장 선출에 주목한 연구와 사회복지지출 영향요인을 재정능력, 제도, 점증주의, 인구·사회, 정치요인으로 구분해서 고찰한 연구들이 수행되었다(김태일, 2001; 강혜규, 2004). 또한, 2005년 500여 개에 달하던 국고보조사업의 지방이양은 지방정부 사회복지예산 결정요인에 관한 연구 추세에 변화를 가져왔다. 기존의 지방정치는 중앙 의존성이 높았던 사회복지분야 예산운용에 큰 영향력을 행사하지 못했지만, 2005년 이후 사회복지분야에 대한 지방정치의 개입이 확대될 가능성이 높아졌다. 이에 김병규 외(2009)는 경상북도를 중심으로 복지비지출에 단체장의 선거 경쟁지수, 지방의원 선거 경쟁지수, 지방의회 여성의원 비율 등과 같은 정치적 특성이 미치는 영향력을 분석하였는데, 그 결과 모든 정치적 요인이 통계적으로 유의미하게 사회복지지출에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방정부 사회복지지출 결정 요인에 관한 연구에서 정치적 변수들이 주요하게 다루어지기 시작했다. 본 연구에서는 선행 연구에서 언급된 지방자치단체 사회복지재원에 영향을 미치는 영향요인을 크게 정치적 요인과 비정치적 요인으로 나누어 논의한다.

〈표 1〉 선행연구 검토 요약

연도	연구자	종속변수	독립변수
1990년대	정현영 (1993)	1인당 복지지출액	사회경제적 요인 : 소득수준, 도시화, 산업화, 교육수준, 피부양인구의 증가 / 정치적 요인 : 지배정당 성향, 주민의 정치적 참여율(투표율, 선거시 후보간 경쟁률) / 집행기관 요인 : 복지사업에 대한 1인당 국고보조금, 여타부문에 대한 국고보조금 / 재정능력 요인 : 세입규모, 재정자립도 / 점증적 요인 : 전년도 지출수준
	남궁근 (1994)	일반회계세출예산 총액 및 기능분야별 주민 1인당 지출	점증주의적 관점 : 전년도 예산지출수준 / 사회경제적 자원 : 자동차 보유율, 주민교육수준 / 사회적 수요 : 생활보호대상자비율 / 자치단체 규모 : 인구규모, 인구밀도 / 정치참여 : 투표율 / 자원부담 : 주민재원부담액 / 상급정부의존도 : 지방교부세비율, 보조금비율

연도	연구자	종속변수	독립변수
	김태일 (1999)	복지사업비	지방자치제 실시여부, 재정력 수준
	성주영 (1999)	1인당 복지비지출	지방자치제 실시 여부/ 예산수준의 점증성 : 전년도 복지비 지출수준 / 사회복지 수요 : 생활보호대상자 수 / 자치단체의 일반적 행정수요 : 인구규모 / 지역의 사회경제적 지원, 주민재원부담 : 1인당 자주재원 / 재정의존도 : 1인당 국고보조금 / 정치적 성격 : 지역구분
	손희준 (1999)	주민 1인당 재정지출	지방자치제 실시여부 / 사회경제적 변수 : 1인당 주민소득, 인구밀도 / 정치적 변수 : 지역별 평균 투표율 / 점증적 변수 : 전년도 1인당 세출액 / 재정능력 변수 : 주민 1인당 지방세부담액, 보조금액
2000년대 이후	김태일 (2001)	복지사업비	전년도지출, 지방의회구성, 단체장선출, 빈곤인구, 1인당지방세액
	강혜규 (2004)	총 사회복지비 비율, 1인당 사회복지비, 자체사업비 비율, 보조금 비율, 노인복지 사업비	사회학적 요인 : 지역 / 복지수요 요인 : 노인인구비율, 장애인구비율, 아동인구비율, 기초보장가구비율 / 지역경제 요인 : 재정자립도, 1인지방세부담액 / 정치적 요인 : 자치단체장 소속정당, 비영리민간단체수 / 제도적 요인 : 이용시설 수, 국고보조금 비율, 전년도 복지예산 비율, 노인복지예산 비율
	박고운·박병현 (2007)	사회복지예산비율 1인당사회복지비	사회경제적 요인 : 자치단체 유형, 수급자비율, 노인인구비율, 지역경제개발비비율 / 정치제도적 요인 : 분권교부세, 지방선거, 시설수, 단체장 소속정당 / 재정능력요인 : 재정자립도, 지방세부담액 / 점증주의적 요인 : 전년도 사회보장비
	김병규 외 (2009)	1인당 사회복지지출	재정자립도/ 정치적 변수 : 기초자치단체장 경쟁지수, 지방의원 경쟁지수, 지방의회의 여성의원 비율, 선거유무 / 노인인구비율, 국민기초생활보장비 수혜자 수, 1인당 지방세부담액, 자치단체 규모
	김지윤·이병하 (2013)	사회복지비 지출 비율 1인당 사회복지비 지출액	정치적 변수 : 보수정당 소속 의원 수, 보수정당 소속 의원 의석 수 비율, 의회 정당 분산도, 보수정당 소속 광역단체장 유무, 보수정당 단체장 & 보수정당 관반 의원 통제변수 : 전년도 노동 활동 인구 비율, 전년도 인구, 전년도 재정자립도

1) 정치적 요인

정치적 요인은 중앙이든 지방이든 정책을 결정하는데 있어 중요한 설명 요인으로 논의되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 사회복지정책과 사회복지예산의 결정에 있어서도 정치적 요인은 간과할 수 없는 부분이다. 정치적 관점에서 지방 정부 사회복지예산에 관한 기존 연구의 흐름을 보면 크게 두 가지 특징이 발견된다. 먼저 일부 연구에서는 정치적 요인을 통제변수에서도 제외하고 변수에 반영하지 않았다. 장동호(2011)는 지방자치단체 간 사회복지 욕구와 사회복지에 투입할 수 있는 가용재원, 지방자치제도나 지역차원에서의 사회복지예산에 초점을 두어

정치적 요인의 영향력을 배제하였다. 두 번째는 대부분의 지방정부 사회복지예산의 결정요인 분석에 관한 연구들은 정치적 요인을 고려하고 있고, 정치적 변수의 영향력에 대한 결과도 다양하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 지방분권 이후 중앙의 지방에 대한 통제가 다소 줄어들고 지방정부의 의사결정 권한의 상당 부분이 단체장과 지방의회로 이양되었다. 지방자치단체장과 지방의회가 선거를 통해 구성되고, 두 집단 공히 자율성과 독립성을 지니고 있다는 점에서, 두 권력 간 관계는 경쟁적이면서도 협력적일 수 있다.

2006년 이후 기초 지방의원 선거에 정당공천제가 도입되면서 정당에 따른 경쟁적·협력적 관계가 상이한 것으로 보아 지방의회와 단체장 사이 권력관계에 따라 사회복지예산에 어떻게 영향을 미치는지 파악해볼 필요가 있다(김승연·홍경준, 2011; 김승연, 2013; 오수현·강인성, 2013). 진재문(2006)은 기초자치단체를 대상으로 광역의회 다수당을 고려하여, (광역)지방의회 다수당이 한나라당(우파 성향)일 경우, 그렇지 않은 경우보다 기초자치단체의 사회복지장비 비율이 훨씬 낮다는 결과를 보여주고 있다. 반면, 일부 연구에서는 우리나라의 사회복지 발전 단계와 지방 정치의 수준이 높지 않아, 지역 간의 복지이념의 차이와 역동적인 정치활동에 따른 정책형성, 복지정책 지향에 따른 사업 개발 성과가 저조한 이유에서 단체장의 정당이 사회복지예산 규모에 큰 의미를 갖지 않는다고 주장한다(강혜규, 2004). 장동호(2007)는 실증분석 결과를 바탕으로 지방 정부의 사회복지예산 규모 결정에 있어, 좌파소속 지방의회 의원들이 우파와 구분되는 영향력을 보여주지 못하는 것으로 보고 있다. 이재완·김교성(2007)의 연구에서도 단체장의 소속 정당이라는 정치적 변수의 이론적·실증적 중요성이 입증되지 않았다.

우리나라 지방자치가 발전해가고 있고, 시민의식도 성숙해 지고 있는 시점에서 그간 정책 결정에 중요한 영향을 미치는 정치적 특성이라 여겨진 정책결정자의 소속 정당의 당파성, 정당 간 경쟁, 선거 실시 여부 등은 여전히 결정적 요인이 될 수 있다(Hurley, 1982; Hicks & Swank, 1984; 김성철·장석영·강여진, 2000; 최성락·노우영, 2005). 최근 김범수·노정호(2015)에서는 기존 지방정부의 복지지출 연구에서는 정당성 혹은 정파성의 특성을 담지 않은 정치변수를 사용하고 있다는 한계를 지적하면서 단체장의 당적을 4개의 정당계열로 범주화하였고, 단체장이 한나라당 계열 소속에서 상대적으로 진보성향인 민주당 계열 소속으로 바뀐 경우 복지지출이 늘어난다는 사실을 확인하였다. 선행연구에서 연구자들은 각기 다른 연구결과를 보여주고 있지만, 단체장과 지방의회의 정당과 관련된 정치적 요인은 간과되어서는 안 된다. 왜냐하면 우리나라 지방자치의 역사가 20년이 넘었고 점차 성숙해 가고 있기 때문이다.

2) 비정치적 요인

지방자치단체의 사회복지예산 결정에 있어 정치적 요인 외에도 비정치적 요인들도 영향을 미치는데, 크게 비정치적 요인은 경제적 능력과 사회적 복지수요로 구분될 수 있다. Fabricant(1952)는 지방자치단체의 재정지출규모가 주민 1인당 소득, 도시화정도, 인구밀도 등의 세 가지 요인으로부터 영향을 받는다는 사회경제적 결정이론을 주장하였다. 사회복지예산도 지방 정부 재정지출의 한 부분으로 경제·사회적 상황변화에 민감하게 반응한다고 볼 수 있다. 지역경제 발전으로 충분한 재정보화가 이루어지면, 지방자치단체가 지역 주민을 위한 사회복지 서비스 제공에 더 많은 재원을 투입할 수 있다. 그렇지만, 경제적 능력과 여건이 충분히 확보되지 않을 경우, 지방자치단체는 사회복지예산에 대한 감축을 통해 지역 주민을 위한 사회복지 서비스를 축소할 수밖에 없다. 지방 정부의 경제적 능력과 더불어 지역의 사회적 복지수요의 증·감에 따라 사회복지예산이 달라질 수 있다. 고령화에 의한 노인인구 증가, 생산가능인구의 감소, 기초생활수급자 증가, 장애인 수 증가, 영·유아 및 아동 관련 복지시설 수요 증가 등은 지역 사회의 해당 서비스에 대한 수요 증가 초래한다. 이에 지역 주민들은 지방정부에 더 많은 복지서비스를 요구하게 되고, 사회복지예산 증액이 불가피해질 수 있다.

이와 관련하여 기존 지방자치단체 사회복지예산에 영향을 미치는 경제적 능력과 사회적 복지수요 요인에 관한 연구들을 살펴보면, 조수현(2009)은 16개 광역시·도를 대상으로 한 연구에서 기초생활수급자 비율, 65세 이상 노인인구비율, 경제개발비 비율 등에서 지역 별 편차는 존재하지만 지방정부 사회복지지출에 유의미한 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 김윤수·류호영(2012)은 기초생활수급자 수, 65세 이상 노인의 수, 다문화자녀 수, 장애인 수, 아동·청소년 수, 등록외국인 수, 재정자립도, 세입재원 등의 포괄적인 지역사회 복지수요와 재정능력 요인을 선정하여 단년도와 다년도 회귀분석을 동시에 시도하였다. 단년도 분석결과 기초생활수급자 수, 세입재원 중 지방세, 국고보조금, 지방교부세 규모, 장애인 수 등이 지방정부 사회복지 지출에 통계적으로 유의미하게 영향을 주는 것으로 나타났고, 다년도 모형에서는 노인의 수, 기초생활수급자 수, 국고보조금이 사회복지 지출규모에 통계적으로 유의미한 영향 요인으로 확인되었다. 노동 분야 복지사업예산의 영향 요인을 분석한 함영진(2013)은 도시와 농촌으로 지역을 구분하고, 지역 총인구, 노인인구 비율, 기초생활수급자 비율, 실업률, 복지비 비율, 재정자립도가 지방정부의 사회복지 지출에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석을 시도하였다. 분석결과 지역경제 요인으로서의 실업률, 재정자립도, 복지비 비율이 노동 분야 복지사업예산에 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이연주와 최영(2016)은 지방 정부에 대한 실증분석을 통해 아동복지예산 결정에 있어 재정자립도가 영향을 미친다는 연구결과를 제시하고 있다. 반면, 신정관·임준형(2013)의 연구에서는 지방정부의 정치적 요인과 함께 재정

자립도, 빈곤인구 비율, 노인인구 비율과 같은 비정치적 요인들이 지자체 사회복지예산에 영향을 줄 것이라 예상했지만, 재정자립도 외에 빈곤인구 비율과 노인인구 비율은 자치단체 복지예산 변화에 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이에 대해 연구자들은 사회적 특성이 좀 더 시간이 지나면서 영향력이 커질 수 있는 것이지 갑자기 변동하지 않기 때문인 것으로 해석을 하고 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형 및 연구방법

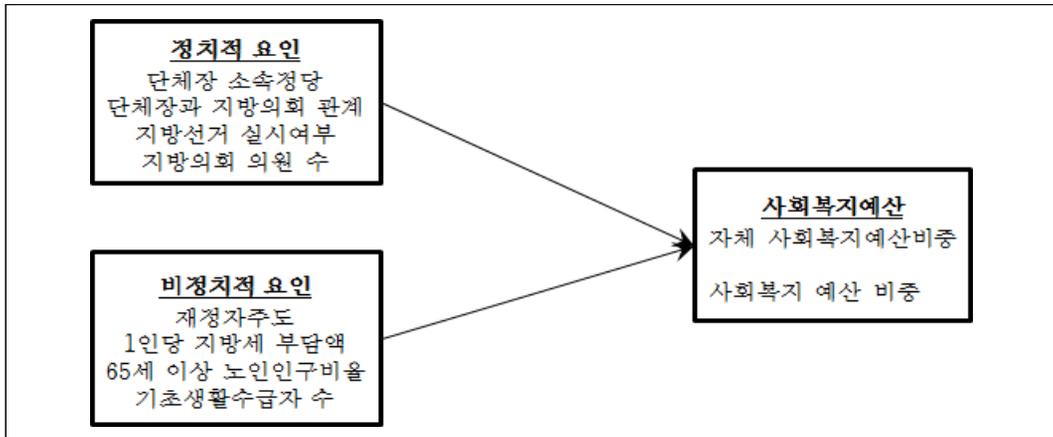
일반적으로 재분배 수준과 정도는 국가 혹은 해당 지역의 정치성과 밀접한 관계를 갖는다²⁾. 한 지역의 사회복지 예산 수준, 복지서비스 포괄성 및 관대성의 정도는 정치적 요인으로서의 선거를 매개로 한 표와 밀접한 관련을 갖는다. 일반적으로 선거결과는 지역사회의 행정가 및 정치가들의 복지정책 선호와 행태에 커다란 영향을 미친다(Yang, 2017). 실제로 국·내외의 수많은 연구들은 사회복지의 수준과 정치제도가 밀접한 관련이 있음을 실증적으로 입증해 왔으며, 특히 기존의 연구들은 정치제도로서의 선거제도와 사회복지, 권력구조와 사회복지와의 관계에 주목하였다. 따라서 본 연구도 실증적 분석에 있어, 지역 사회의 사회복지 예산결정 행태의 중요한 영향을 미치는 지역 사회의 정치성을 잘 반영하는 지방정부 단체장과 지방의회의원을 지역 주민들이 직접적으로 선택하는 지방선거와 단체장과 지방의회와 관계(권력구조)에 주목한다.

그렇지만 사회복지 예산의 결정 및 배분을 포함한 실제 사회복지행정이 정치적으로 요인으로 전부 설명되지는 않는다. 일반적으로 지방정부 단체장 및 지방의회의원은 선거를 통한 지역 주민들의 복지관련 요구에 반응을 한다. 그렇지만 복지친화적인 단체장, 복지친화적인 지방의회의 구성이 단선적으로 지역 사회의 사회복지 수준을 결정하는 것은 아니다. 즉 선거를 통한 지역 사회 주민들의 복지서비스 확대 요구가 바로 정책화되어 사회복지 예산 및 지역사회 복지서비스의 확대로 이어지는 것은 아니다(안병영·정무권·신동면·양재진, 2018). 지역의 사회복지수준 및 사회복지 예산 결정에는 정치적 요인(선거 및 권력구조) 이외에 지방정부의

2) 복지국가 설명하는 주류 이론인 권력자원론(Power Resource Model)은 유권자로서의 노동자의 적극적인 복지 요구, 선거 등을 매로 한 정책참여 및 정권획득이 사회복지 수준과 밀접한 관계를 갖는다고 상정한다.

재정능력을 포함한 경제적 요인 그리고 인구학적 요인을 포함 다양한 비정치적(합리성) 요인도 중요한 영향을 미친다. 따라서 본 연구는 정치적/비정치적 요인이 지방자치단체의 사회복지예산과 자체사회복지예산에 미치는 영향을 종합적으로 분석하기 위해 다음과 같은 분석모형을 설정하고자 한다.

〈그림 2〉 연구모형



지금까지의 기존 연구들은 주로 국고보조사업비를 모두 포괄하는 사회복지예산 영향 요인을 분석해 왔다. 본 연구에서는 지방자치단체 자체 의지를 파악하기 위해 자체사업비 중 사회복지예산을 따로 분류해 보고자 한다. 종속변수로 기존에 이용된 사회복지예산 비중과 자체 사회복지예산 비중 모두 사용하고자 한다. 선행연구를 통해 살펴보았듯 지방자치단체의 사회복지예산에 관한 연구는 대다수가 결정 요인을 실증적으로 분석한 연구들이었다. 기존 연구들은 “예산 과정은 곧 정치과정이다”(Wildavsky, 1961; 조수현, 2009 재인용)라고 예산의 정치적 성격에 주목하기 보다는 사회·경제적 요인, 복지수요 요인과 사회복지예산 간 관계에 초점을 두고 있다. 정치적 요인은 반영하지 않거나 몇 가지 변수들만 제한적으로 사용하고 있음을 알게 되었고, 각각의 결과도 상이하게 나타났다. 따라서 기존 연구와 달리 본 연구에서는 정치적 요인이 지방정부 사회복지예산 결정에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 통합적·실증적 분석을 시도한다. 따라서 본 연구는 지방자치단체 사회복지예산 결정에 있어 통합 요인으로서의 정치적 요인의 중요성을 강조하면서, 정치적 요인에 대한 통합적 분석을 시도한다. 따라서 통합정치 요인으로서 단체장 소속정당, 단체장 재선 여부, 단체장 경쟁지수, 지방의회와 단체장과의 관계, 선거실시 여부, 지방의회의원 수로 고려하고, 비정치적 요인으로서 재정자주도, 65세 이상 노인인구 비율, 기초생활수급자수, 1인당 지방세부담액을 고려하였다.

본 연구는 지방자치단체 사회복지예산과 자체사회복지예산 결정요인에 관한 연구로 정치적 요인에 초점을 맞추고 있다. 연구의 시간적 범위는 2008-2015년으로 8년을 선정하였다. 그 간 연구자들이 자체사회복지예산을 변수로 선정하기 어려웠던 것은 2008년 이전 예산에서 자체사회복지예산을 구분하기 쉽지 않았기 때문일 것이라 사료된다. 2008년 이전에는 지방자치단체의 세출 기능별 분류가 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 구분되었다. 여기서 사회개발비에 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발이 세부항목으로 들어가 있고 세부항목 중 사회복지예산을 명확하게 구분하기가 쉽지 않았다. 2008년부터는 세출 기능별 분류가 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타로 개편되면서 사회복지예산을 구별하기가 용이해졌다. 그리고 자체사회복지예산 구별도 2008년부터 용이해졌기 때문에, 본 연구는 2008년부터 연구를 진행한다. 연구의 공간적 범위는 인구 40,000 ~ 1,100,000 이상까지의 다양한 규모의 기초자치단체들이 포함되어 있는 경기도 31개 시·군을 대상으로 한다.

본 연구는 자료의 구조가 횡단면(cross-section)과 시계열(time-series) 두 가지 차원을 결합한 패널 자료를 사용하는데, 패널 자료의 장점은 크게 세 가지로 다음과 같다(민인식·최필선, 2009) 첫째, 횡단면 자료가 변수들 간 정적(static) 관계만을 추정할 수 있는 반면에, 패널 자료는 동적(dynamic) 관계의 추정이 가능하다. 둘째, 개체들의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity) 요인을 고려할 수 있으므로 모형에서 고려되지는 않지만, 시간 불변의 중요한 요인이 있을 경우 발생하는 누락 변수 편의(omitted variable bias)를 줄일 수 있다. 셋째, 횡단면 자료와 시계열 자료에 비해 더 많은 정보와 변수의 변동성(variability)를 제공하기 때문에 효율적인 추정량을 얻을 수 있으며, 선형회귀모형에서 발생하는 다중공선성 문제를 완화할 수 있다. 이 점을 고려하여 본 연구에서는 고정효과(fixed effect)를 활용한 모형을 사용하여 분석을 시도한다. 고정효과모형은 각 시 혹은 군을 더미 변수로 취급한다는 점에서 자유도를 희생시켜야 한다는 단점이 있지만 각 기초자치단체들 간에 보이지 않는 여러 가지 차이점을 통제할 수 있다는 명확한 장점이 있다(김범수·노정호, 2014; 김지윤·이병하, 2013). 자유도와 관련된 문제는 표본의 수가 적을 경우에는 분석에 오류가 있을 수 있지만, 본 연구는 충분한 표본의 수를 확보하였고, 더미변수들 자체에도 연도 별로 변화가 있었다는 점을 고려하여, 고정효과모형을 통한 분석이 타당하다고 판단된다.

2. 변수의 조작적 정의 및 측정

1) 종속변수

기존 연구에서는 주로 지방정부 사회복지예산의 측정을 위해 1인당 사회복지비 지출과 사회복지지출 비율을 사용하였다. 하지만 이는 중앙정부의 사업을 대리 집행하는데 소요되는 비용의 성격을 지니고 있다는 점에서, 지방정부의 사회복지 정책 의지 수준을 평가하기에는 다소 무리가 있다(모지환·이중섭, 2010). 이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구에서는 종속변수로서 사회복지예산 비중과 지방자치단체 자체사회복지예산 비중을 설정하였다. 각 기초자치단체별로 예산 및 인구 규모 등 처해있는 환경과 조건에 차이가 있어 단순 복지예산 비교가 어렵다는 점에서, 본 연구는 전체 예산 대비 비중을 사용하여 지방자치단체 간의 동일한 수준에서의 비교한다. 사회복지예산 비중은 당초 기능별 재원별 세출예산(일반회계, 특별회계 포함)에서 사회복지 분야 예산이 전체예산에서 차지하는 비중이고, 자체사회복지예산은 당초 기능별 재원별 세출예산(일반회계, 특별회계 포함) 중 시·군·구비에서 사회복지분야 예산이 전체예산에서 차지하는 비중이다.

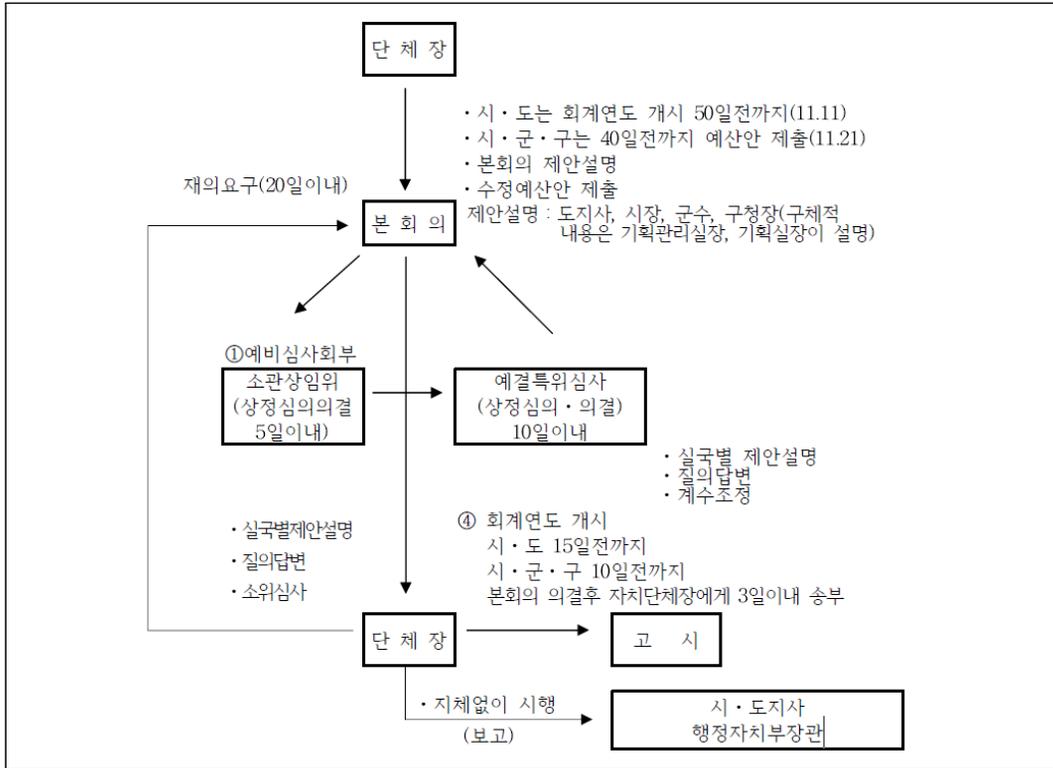
〈표 2〉 선행연구의 사회복지예산 범위

지방정부 사회복지예산	연구자
지방정부 1인당 사회복지비 지출	강혜규(2004), 김병규·이곤수·조덕호(2009), 서상범·홍석자(2010), 김태희·이용모(2012), 김지윤·이병하(2013), 조기태·이시경(2014),
사회복지지출 비율	강혜규(2004), 진재문(2006), 이재완·김교성(2007), 서상범·홍석자(2010), 장동호(2011), 김지윤·이병하(2013), 함영진(2013), 오수현·강인성(2013), 조기태·이시경(2014), 문수진·이종열(2015), 김범수·노정호(2015)

2) 통합정치요인 및 가설제시

한 국가의 예산 결정에 관한 연구에 있어 정치적 요인은 꾸준히 주요 영향요인으로 간주되어 왔다. 지방분권이 이루어지고 지방자치가 본격적으로 시작하면서 지방정부 예산 결정과정에서도 정치적 요인에 대한 중요성이 강조되기 시작했다. 정치적 변수 가운데 기존의 연구들이 주로 정당 관련 변수들에 관심을 가지고 있어, 본 연구에서도 이를 포함하였다.

〈그림 3〉 지방자치단체 예산편성 과정



자료 : 행정자치부(2016).

지방자치단체 예산편성은 중앙정부 기본계획과 예산편성기준을 바탕으로 「지방재정법」 제 33조에 따라 중기재정계획을 수립하고 예산안을 지방의회에 제출한다. 제출된 예산안을 본회의에 보고하고, 소관 상임위원회 심사, 예결특위심사 등을 거쳐 예산 의결이 이루어지면 다시 단체장에게 이송되어 단체장에 의해 상급기관에 보고 및 고시하도록 규정되어 있다(김아름, 2014). 지방자치단체 예산편성의 주요 행위자를 예산편성과정을 통해 살펴보면 단체장과 지방의회의원임을 알 수 있다. 단체장과 지방의회가 예산편성의 핵심 축으로 예산안에 이들의 정치적 성향이 반영될 수밖에 없는 구조이고, 행위자들 간 줄다리기, 거래, 교섭, 압력, 타협, 협상, 설득과 같은 정치적 상호조정 형태가 다양하게 나타난다(양경숙, 2009).

이러한 예산과정이 순조롭게 이루어지지 않고 극한 상황까지 가는 경우를 예산‘전쟁’이라고 정의내리기도 하는데 그만큼 예산과정에 참여하는 단체장, 지방의회의 관계와 역할이 지대하다는 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 자체사회복지예산도 전체 예산의 일부이고, 이에 대한 결정에 있어 단체장, 지방의회(의원)의 역할과 서로 간의 관계가 중요하다고 상정한다.

이에 본 연구에서는 정치적 성향을 나타낼 수 있는 단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당과의 일치 여부를 변수로 선정하였다. 본 연구는 단체장의 소속 정당은 진보와 보수로 구분하였고, 소수 정당에서 당선이 된 사례는 없으므로, 2008-2013년까지는 한나라당은 보수(0), 민주당과 열린우리당은 진보(1)로 2014-2015년은 새누리당 보수(0), 새정치민주연합 진보(1)로 코딩하였고, 무소속인 경우에는 당선 전후 활동을 참고하여 구분하거나 찾을 수 없는 경우 결측치로 처리하였다. 통상적으로 사회복지에 대한 이념은 보편주의와 선택주의로 구분되는데 최근 보수 진영에서도 보편주의를 내세우는 경향이 일부 나타났지만 아직까지 작은 복지국가인 우리나라에서는 친복지주의자들은 진보적 성향이 강하다고 할 수 있다. 결국 진보 성향의 친복지주의자들이 복지확대를 위한 사회복지예산 증가를 선호할 수밖에 없고, 이에 따라 단체장도 진보성향이라면 사회복지예산 증가에 긍정적이라고 가정해 볼 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 다음의 가설을 제시한다.

가설 1. 단체장 소속 정당이 사회복지예산과 자체사회복지예산에 영향을 미칠 것이다.

단체장과 지방의회와의 관계는 단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치하면 1로, 일치하지 않으면 0으로 자료를 구성하였고, 의회의 다수당이 없이 여야가 동일한 경우도 단체장과 불일치하는 것으로 간주하였다. 단체장과 지방의회의 정치적 성향이 다르게 나타날 경우, 그렇지 않은 경우보다 예산과정에서 갈등이 발생하여 예산전쟁으로 격화될 가능성이 높다(김아름, 2014). 왜냐하면 지방의회는 크게 정책입법기능과 견제 및 감시 기능을 수행하는데, 특히 예산편성과정에서 지역 주민들을 대신하여 집행부를 견제, 감시하는 역할이 중요하기 때문이다. 물론 정치적 성향에 관계없이 의회는 동일한 기능을 수행해야 하지만 단체장과 지방의회가 우호적 관계일수록 서로 지지기반을 형성하게 된다(박영선, 2014). 즉, 단체장과 지방의회 성향이 일치할 경우 자체사회복지예산 결정에도 긍정적인 영향을 줄 것이라 예상해 볼 수 있다. 이러한 논의를 기반으로 본 연구는 아래의 가설을 제시한다.

가설 2. 단체장과 의회의 관계가 사회복지예산과 자체사회복지예산에 영향을 미칠 것이다.

정당 관련 정치적 변수 외에도 정치와 분리해서 생각할 수 없는 것은 선거요인이라고 할 수 있다. 행정학, 사회복지학에서는 주로 정당적 요인에만 초점을 두고 있는 반면 선거요인은 정치학 분야에서 중요하게 다루어지고 있다. 서재권(2015)은 정당공천제 도입 이후 기초의원 선거 경쟁도 심화되었고, 선거경쟁이 사회복지지출에 체계적으로 영향을 미친다는 사실을 실증분석을 통해 확인하였다. 선거라는 이벤트가 발생을 하였는지, 발생했다면 선거경쟁이 높았는지 낮았는지가 예산편성 방향을 좌우하게 된다. 본 연구에서 선거실시 여부는 지방자치단

체 선거가 있었던 2010년과 2014년을 1, 그 외에는 0으로 더미변수로 구분하여 고려하였다. 이에 본 연구는 지방선거 관련해서 다음의 가설을 제시한다.

가설 3. 선거여부가 사회복지예산과 자체사회복지예산에 영향을 미칠 것이다.

본 연구는 이러한 현실을 조금 더 구체적으로 반영하기 위해 선거실시여부와 더불어 단체장 선거경쟁 정도를 독립변수로 선정하였다. 단체장선거경쟁지수는 득표율을 활용하여 산술적으로 계산하는 방식을 주로 사용한다. 후보자간 경쟁이 높을수록 그 결과를 예측하기 어려워 선거전 열기를 북돋을 수 있게 되고, Downs(1957)에 따르면 합리적 선택 관점에서 투표참여와 선거경쟁도가 밀접한 관련성을 갖는다. 선거경쟁은 선거당시 1위로 당선된 후보자와 2위 후보자간 득표율을 고려하여 1위 득표율과 2위 득표율 차이로 계산하였고, 차이가 작을수록 경쟁이 심하다는 것을 의미한다. 선거가 없는 해의 선거경쟁지수는 경쟁이 없는 것으로 보고 0으로 자료를 구성하였다. 일부 기초지방자치단체 지방선거에서 선거경쟁과 재정지출 사이 관계를 분석한 결과 선거경쟁이 재정지출에 유의미한 영향을 미친다는 결과가 나타났고(지병문·김용철, 2003), Happy(1992)는 정치인은 재선을 위해 재정수입을 증가시키려하는 경향이 있다고 보았고 그러한 경향이 재선에 긍정적 효과를 미친다고 주장한다. 이와 같은 논리에 따르면 선거가 있는 해와 선거경쟁이 치열한 경우 사회복지예산과 자체사회복지예산에도 긍정적 효과가 나타날 수 있다는 기대를 해볼 수 있다. 이에 본 연구는 아래의 가설을 제시한다.

가설 4. 단체장 선거경쟁지수가 사회복지예산과 자체사회복지예산에 영향을 미칠 것이다.

마지막으로 독립변수에 지방의회 의원 수를 주요 정치적 변수 중 하나로 선정하였다. 지방의회 의원 수는 인구비례로 일정부분 정수를 정하고 있어 큰 변화는 없지만 경기도 내 일부 지역은 인구 50-100만 이상 도시에 진입하면서 의원수에 조금씩 변화가 나타나고 있다. 이 솔잎(2015)은 의사결정자들이 많아질수록 전체 비용이 커지기 때문에 궁극적으로 예산도 증가하게 될 것이라는 Buchanan & Tullock(1962)의 1/n 법칙 이론에 근거하여 지방의회 의원수가 재정지출에 미치는 영향에 관한 연구를 시도하였다. 그 결과 지방의회 의원수가 재정지출에 유의미한 영향요인이라는 사실을 통계적으로 검증하였다. 앞서 단체장과 마찬가지로 지방의회 의원들도 재선에 대한 기대를 가지고 있기 때문에 이러한 기대를 가진 의원들이 많아지면 사회복지예산과 자체사회복지예산에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 위의 논의를 기반으로 본 연구는 아래의 가설을 제시한다.

가설 5. 지방의회의원의 수가 사회복지예산과 자체사회복지예산에 영향을 미칠 것이다.

3) 비정치적 요인

지방자치단체에서 예산편성은 재정능력과 밀접한 관계가 있다. 지방자치단체는 사회복지정책 실현을 위해 가장 먼저 재원확보를 전략으로 삼고, 세수를 확대하려고 한다. 지방자치단체의 재정능력을 나타내는 지표는 재정자립도와 재정자주도가 주로 사용되는데 재정자립도는 지방자치단체가 임의로 사용할 수 있는 재원뿐만 아니라 중앙정부와 광역단체로부터의 의존재원을 모두 포함해 산출하기 때문에 지방정부의 자체 재정능력을 나타낼 수 없다는 한계가 있다(김근호, 2013). 반면, 재정자주도는 지방자치단체의 전체 세입 중에서 자체, 자주재원이 차지하는 비중으로 지방자치단체의 실질적 재정능력을 나타내는 대표적인 지표이다. 본 연구에서는 경기도 시·군별 재정자주도를 통제하였다. 이와 더불어 세입에 따라 복지재원도 변화할 수 있으므로 1인당 지방세부담액을 통제변수로 선정하였고 이는 지방세 총액을 전체인구수로 나누어 측정하였다. 그리고 특정 국가의 예산 결정에 관한 김제안·채종훈(2003)은 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향을 분석하였는데, 노인인구 증가는 지방재정 악화가 예상되므로 복지재정 서비스 수요에 대응할 수 있는 독자적 복지재정공급 능력 함양의 필요성을 강조하고 있다. 대부분의 복지혜택 수혜자인 노인인구와 기초생활수급자를 통제하기 위해 전체인구 대비 65세 이상 노인인구 비율과 기초생활수급자수를 변수에 추가하였다. 아래의 제시된 <표2>는 본 연구에서 사용된 정치적/비정치적 변수에 대한 조작적 정의 및 출처를 요약·제시한다.

<표 3> 주요 변수의 조작적 정의 및 출처

변수명		측 정	자료출처
종속변수	사회복지예산 비중	(사회복지예산/전체예산) × 100	지방재정 365 -기능별 재원별 세출예산
	자체사회복지예산 비중	(시·군·구 사회복지 분야 예산/전체예산) × 100	
통합 정치요인	단체장 소속 정당	단체장 소속 정당(보수=0, 진보=1)	중앙선거관리위원회 선거통계 자료 및 각 자치단체 의회 홈페이지
	단체장과 지방의회 관계	단체장 소속 정당과 지방의회 다수당과의 일치 여부(불일치=0, 일치=1)	
	선거실시여부	선거 실시 여부(무=0, 유=1)	
	단체장 선거경쟁지수	1위 득표율-2위 득표율	
	지방의회 의원 수	지방의회 구성 의원 수	
비정치적 변수	재정자주도	(자체재원(수입)+자주재원/지방자치단체 세입)×100	국가통계포털(KOSIS) e-지방지표, 지방재정356

변수명		측 정	자료출처
	1인당 지방세부담액	지방세 총액/전체인구수	국가통계포털(KOSIS) 지역통계, 지방재정365 2016년 지방세통계연감
	65세 이상 노인인구 비율	$(65세\ 이상\ 노인인구수/전체인구수) \times 100$	국가통계포털(KOSIS) 지역통계
	기초생활 수급자수	기초생활 일반수급자수	보건복지부 연도별 국민기초생활보장 수급자 현황 보고서

IV. 연구 분석 결과

1. 기초통계

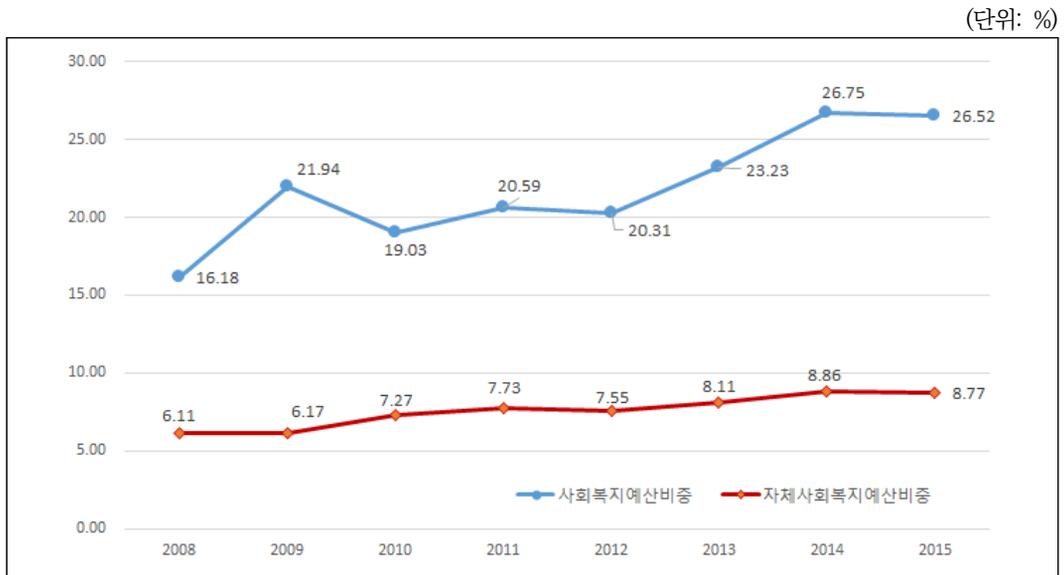
본 연구는 2008년부터 2015년까지 경기도 31개 시·군을 대상으로 사회복지예산과 자체사회복지예산에 영향을 요인을 밝히기 위해 패널자료를 기반으로 통계분석을 실시하였다. 먼저 종속변수인 경기도의 사회복지예산과 자체사회복지예산의 특성을 알아보기 위하여 기초통계 분석을 실시한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 사회복지예산 비중이 가장 높게 나타난 지역은 35.49%이고, 사회복지예산 비중이 가장 낮은 지역은 9.41%로 나타났다. 평균(8년간)적으로 경기도 지역 전체예산 대비 사회복지예산은 21% 수준을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 자체사회복지예산은 가장 높은 비중을 차지하고 있는 지역이 16.32%, 자체사회복지예산 비중이 가장 낮은 지역이 3.44%로 나타났다. 경기도에서 전세예산 대비 자체사회복지예산 비중은 평균(8년간) 7.57%임을 알 수 있다.

〈표 4〉 종속변수 기초통계

변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	N
사회복지예산	21.07	5.88	9.41	35.49	248
자체사회복지예산	7.57	2.23	3.44	16.32	248

〈그림4〉는 2008~2015년 사이에 경기도 기초지방자치단체의 사회복지예산과 자치사회복지예산 평균의 변화 추이를 보여준다. 경기도 31개 시·군의 전체 지역별 사회복지예산 및 자체사회복지예산 비중의 평균 추이를 살펴보면, 두 지표 모두 2008년부터 2015년까지 증가 추세를 보이고 있다.

〈그림 4〉 경기도 사회복지예산 및 자체사회복지예산 평균 추이



자료 : 지방재정365.

사회복지예산의 증가 추이가 가장 급격하게 이루어진 구간은 2009년이었다. 이는 2008년 이후 지방정부 사회복지 분야 사업 중 기초생활보장제도가 차등보조를 적용과 맞춤형으로 전환되었고, 보육·가족여성 부문에서 영유아보육 관련 사업이 확대되었으며, 노인·청소년 부문과 관련해서는 기초연금제도가 시행되어 국고보조사업 급증이 반영되어 나타난 결과라고 할 수 있다(이상호·백운광·최미호, 2015). 2012년에서 2014년 사이에도 전체 사회복지예산이 눈에 띄는 정도로 증가세를 보이고 있는데 2013년 영유아보육사업 전면 시행과 2014년 기초연금 확대 실시 등의 영향을 받은 것으로 추정된다. 2015년에는 2014년과 비슷한 수준을 나타냈지만 향후 저출산·고령화 사회로 본격 진입하면서 지방정부의 사회복지 관련 예산이 지속적으로 증가할 가능성이 농후하다. 본 연구에서 사용된 주요 독립변수의 기초통계는 다음과 같다.

〈표 5〉 주요 변수 기초통계

변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	N
단체장 소속 정당	0.49	0.50	0	1	232
단체장과 의회 관계	0.62	0.48	0	1	248
선거여부	0.25	0.43	0	1	248
단체장 선거경쟁지수	3.02	7.08	0	42.7	248
지방의회 의원 수(명)	11.82	7.71	7	34	248
재정자주도(%)	71.14	6.74	53.7	91.8	248
1인당 지방세부담액(원)	1,325,603	1,176,656	537,171	9,014,969	248
65세 이상 노인인구비율(%)	10.76	3.70	5.71	21.94	248
기초생활수급자수(명)	6,263.65	4,535.09	695	20,696	248

단체장의 소속 정당을 보면 평균값이 약 0.5로 연구 데이터 내에서 보수와 진보 성향의 단체장의 고르게 분포되어 있음이 확인되었다. 지방정부 단체장의 소속 정당은 대체적으로 지방의회 다수당과 일치(0=완전 불일치; 1=완전 일치)하는 것으로 나타났다. 경기도 31개 시·군의 평균 지방의회의원 수는 약 12명 정도인 것으로 확인되었다. 수원시의 경우 34명의 의원으로 지방의회가 구성되어 있는 반면에, 연천군, 가평군, 양평군은 각각 7명의 의원으로 지방의회가 구성되어 있는 것으로 나타났다. 경기도 기초 지방자치단체의 재정자주도 평균은 약 71.1%인 것으로 확인되었다. 구체적으로 보면, 2011년 과천시에 경우 높은 수준의 재정자주도(91.8%)를 보인 반면에, 2013년 동두천시는 낮은 수준의 재정자주도(53.7%)를 보인 것으로 확인되었다.

경기도 기초지자체의 1인당 지방세부담액 평균은 약 132만 5천 원인 것으로 확인되었고, 지방정부 간 편차가 약 14배에 달하는 것으로 확인되었다. 1인당 지방세부담이 가장 높은 기초지자체는 과천시(약 900만원)였고, 지방세부담이 가장 낮은 지역은 의정부시(약 54만원)인 것으로 나타났다. 경기도 기초지자체의 65세 이상 노인인구 비율은 약 10.8%정도로 전국 평균인 13.2%(2015년 기준)보다 하회하는 것으로 나타났다. 경기도 기초지자체 가운데 65세 이상의 노인인구 비율이 가장 높은 지역은 연천군(약 22%)이고, 가장 낮은 지역은 오산시(약 5.7%)인 것으로 확인되었다. 경기도 31개의 지방정부의 평균 기초생활수급 대상자 수는 약 6,264명인 것으로 나타났으며, 성남시(20,696명)가 가장 많은 수급 대상자를 가지고 있었고, 수급 대상자가 가장 적은 지역은 과천시인 것으로 확인되었다.

2. 패널회귀분석 결과

본 연구의 주요 목적은 통합정치요인에 초점을 두고 사회복지예산과 자체 사회복지예산의 영향을 주는 요인을 파악하여 실증적으로 분석하는 것이다. 따라서 분석모형을 사회복지예산 모형과 자체 사회복지예산 모형으로 나누어 분석을 하였다. 각 모형별 분석결과를 살펴보면 아래의 제시된 표와 같다.

〈표 6〉 지방정부 사회복지예산 결정요인에 관한 분석 결과(고정효과모형)

		사회복지예산 비중	계수	표준오차	t	P > t
모형 1	통합정치요인	선거실시 여부	0.9798	.6773	1.45	0.150
		단체장 소속 정당	1.2752*	.5361	2.38	0.018
		단체장-의회 관계	-0.5837	.5903	-0.99	0.324
		단체장 선거경쟁지수	0.0036	.0430	0.08	0.933
		지방의회의원수	0.8954***	.2296	3.90	0.000
	비정치요인	65세 이상 노인인구 비율	2.89271***	.2761	10.47	0.000
		기초생활수급자수	0.0003*	.0002	1.74	0.084
		재정자주도	-0.3005***	.0673	-4.46	0.000
		1인당지방세부담액	-1.01e-06	9.49e-07	-1.06	0.290
R-squared		0.69				
모형 2	통합정치요인	선거실시 여부	0.1625	.2740	0.59	0.554
		단체장 소속 정당	0.8924***	.2169	4.11	0.000
		단체장-의회 관계	-0.1421	.2388	-0.59	0.553
		단체장 선거경쟁지수	0.0080	.0174	0.46	0.645
		지방의회의원수	0.3306***	.0929	3.56	0.000
	비정치요인	65세 이상 노인인구 비율	0.8181***	.1117	7.32	0.000
		기초생활수급자수	0.0001	.00008	1.42	0.156
		재정자주도	0.0115	.02726	0.43	0.671
		1인당지방세부담액	-1.30e-06***	3.84e-07	-3.38	0.001
R-squared		0.46				

*, p<0.10; **, p<0.05, ***, p<0.01

먼저 모형1은 경기도의 31개 기초지방자치단체의 전체 예산 대비 사회복지 예산의 비중을 종속변수로 하여 통합정치요인 및 비정치적 요인의 실질적 영향력을 파악한다. 통계적으로 통합정치요인의 구성요소로서 지방의회의원 수는 지방자치단체의 사회복지예산에 가장 큰 영

향을 주는 정치적 요인으로 확인되었다(가설 5지지). 지방자치단체의 지방의원 수가 다수일 경우, 지방정부는 높은 수준의 사회복지예산 비중을 보이는 것으로 확인되었다. 아울러 단체장의 소속 정당은 지방자치단체 사회복지예산에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다(가설 1지지). 구체적으로 단체장이 진보정당에 소속되어 있는 경우, 지방자치단체는 높은 수준의 사회복지예산 비중을 보이는 것으로 나타났다.

비정치적 요인에서는 65세 이상 노인인구 비율, 기초생활수급자 수, 재정자주도가 지방자치단체의 사회복지예산 비중에 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 해당 지역에 65세 이상 노인인구가 많이 거주하고 있을 때, 지자체 전체예산 대비 사회복지예산의 비중이 높은 것으로 확인되었다. 기초생활수급자의 수도 노인인구 비율과 유사하게 기초지방자치단체의 사회복지예산 비중과 정(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 마지막으로 지방자치단체의 낮은 수준의 재정자주도는 전체 예산 대비 사회복지예산 비중에 부(-)적인 영향을 주는 것으로 확인되었다.

두 번째 모형2에서는 지방자치단체의 자체 사회복지예산의 결정요인에 대해 분석을 시도한다. 분석결과에서는 모형1(사회복지예산 비중)과 거의 유사한 양상을 보이고 있다. 기초지방자치단체의 자체사회복지예산 결정에 통계적으로 유의미한 영향력을 보이는 통합정치요인으로는 단체장 소속 정당과 지방의회의원 수가 있다. 사회복지예산의 결정요인과 마찬가지로 기초지방자치단체의 단체장이 진보정당에 속해 있는 경우, 지방자치단체는 높은 수준의 자체 사회복지예산 비중을 보이는 것으로 나타났다(가설 1지지). 지방자치단체의 지방의원 수가 다수일 경우, 지방정부는 높은 수준의 자체 사회복지예산 비중을 보이는 것으로 나타났는데, 이는 사회복지예산 모형(모형1)과 유사한 결과이다. 비정치적 요인 중에서는 통계적으로 유의미한 영향력을 보이는 변수는 65세 이상 노인인구 비율과 지방세부담액이다. 분석 결과, 기초지자체의 자체 사회복지예산 비중도 65세 이상 노인인구의 비율이 높을 때가 낮을 때에 비해 좀 더 증가할 수 있는 여지가 있는 것으로 확인되었다. 모형1에서는 1인당 지방세부담액이 통계적으로 유의미하게 나타나지 않고 재정자주도가 유의미하게 나타났는데 반하여, 모형2에서는 1인당 지방세부담액이 유의미하게 부(-)의 방향으로 나타났다. 구체적으로 기초지방자치단체의 1인당 지방세 부담액이 높은 경우, 즉 높은 수준의 지방정부 지방세 세입은 지방정부의 전체 예산 대비 자체사회복지예산 비중을 낮추는 것으로 확인되었다.

두 가지 모형 분석결과 사회복지예산과 자체 사회복지예산에 실질적으로 영향을 미치는 요인은 단체장의 정치성향과 지방의회의 규모로 입을 알 수 있다. 이는 진보성향의 자치단체장이 집권하는 시기에는 (자체)사회복지예산 확대가 좀 더 용이한 것으로 해석할 수 있다. 지방의회 규모의 경우 의원수가 많다는 것은 그만큼 도시 인구규모가 크다는 것을 의미한다. 이승중(2001)은 대도시 지역 지방정부에서 복지정책 강화, 비대도시지역 지방정부에서는 복지정

책 약화의 경향이 있음을 관찰하였다. 지방의회의원 수가 많을수록 복지예산 확대가 이루어진다는 것은 도시규모가 크기 때문에 전체 예산도 크고, 사회복지예산 늘어날 수 있는 여지가 많다고 해석이 가능하다. 다른 정치적 주요 요인이었던 선거 실시 여부와 단체장 선거경쟁 지수는 통계적 유의미성을 보이지는 않았지만, 전체 예산 대비 (자체)사회복지예산 비중과 정(+)적인 관계를 보인다는 점에서, 지방선거를 실시하는 경우, 혹은 선거에서의 경쟁이 높을수록 전체 예산 대비 사회복지예산과 자체 사회복지예산의 비중이 증가할 것이라고 예상은 해볼 수 있다. 단체장과 의회 관계 역시 사회복지예산과 자체 사회복지예산 결정에 통계적으로 유의미한 요소로 밝혀지지는 않았다. 흥미로운 결과 중 하나는 자체 사회복지예산 영향요인으로 1인당 지방세 부담액이 음(-)의 방향으로 나타났다는 점이다. 세입이 증가하면 지방정부가 자체 사회복지예산을 증액할 것이라는 예상과는 반대의 결과인데, 이는 자치재정력이 우수한 지역이 오히려 사회복지 분야보다는 경제개발을 포함한 다른 분야의 투자를 우선시 할 수도 있다는 논리로 해석 가능할 것으로 보인다.

V. 결론

2005년 복지사무의 지방이양과 지속적인 중앙정부의 복지확대에 따른 지방대응비의 증가 등 외적 요인으로 인해 지방정부의 사회복지비 지출은 많은 변화를 보이고 있다. 그러나 지방정부의 사회복지비 지출 비중은 대응지방비의 증가 수준에 그치고 있는 곳과 자체복지사업의 확대를 통해 평균 증가율 이상의 사회복지지출의 확대를 경험하고 있는 지방정부도 등장하고 있다.

이러한 상황에서 그동안 지방정부의 재정증가의 요인으로 분석된 연구들을 바탕으로 본 연구는 정치적요인과 비정치적요인의 두가지 관점에서 종합적으로 지방정부의 사회복지비 지출의 증가요인을 탐색하였다.

그 결과 지방정부의 사회복지비 지출의 증가 요인 중 통합정치요인으로 진보적 성향의 정당에 소속을 둔 단체장과 지방의회의원수, 비정치적 요인으로 65세 이상의 노인인구비율과 지방세 부담액이 중요함을 발견하였다. 결국 진보적 성향의 단체장의 의지가 지방정부의 복지 지출 확대에 큰 영향을 미친다는 것을 실증적으로 확인할 수 있었으며, 도시의 규모가 클수록 고령화의 영향이 크게 나타나 사회복지 지출 증가를 견인한다고 볼 수 있다. 이는 비정치적 요인으로 65세 이상 노인인구 비율이 통계적 유의미성을 가진다는 점과 맥을 같이 한다.

다만 65세 이상의 인구비율이 사회복지지출의 증가를 견인한다는 것은 향후 연구를 통해 의미를 세분화해야 할 것이다. 지방정부의 65세 이상 노인인구에 대한 사회복지비 지출 중 많은 부분을 차지하는 것이 기초연금이기 때문이다. 경기도는 기초연금에 대해 국비-71%, 도비-6%, 시군비-23% 등(2015년 기준) 지방비 부담수준이 다른 광역지자체에 비해 높게 나타난다. 결국 인구의 고령화와 기초노령연금에서 기초연금으로의 변화에 따른 수급액 증가, 그리고 이에 대한 대응지방비 확대가 사회복지비 지출을 견인했다고 볼 수도 있다. 이에 추후 연구를 통해 이에 대한 효과분해가 필요할 것이다.

또한 지난 대선 이후 각 정당들은 성향과 관계없이 모두가 복지확대를 주장하였다는 점도 변화를 추정해 볼 요인이다. 본 연구에서 선거경쟁지수로 표현되는 요인으로 과거에 비해 2000년대 이후의 선거 공약에서 정당별 복지의 수준은 확대의 정도 차이가 나타날 뿐 복지와 성장의 이분법적 행태는 보이지 않는다. 따라서 향후 지속적인 연구를 통해 이에 대한 실증연구가 필요할 것이다. 그리고 연구 데이터 이후에 나타난 기초정부와 기초의회와의 갈등에 따른 사회복지비 지출의 증감 여부가 반영되지 못하였다는 점도 한계로 남는다.

몇 가지 연구의 한계에도 불구하고, 본 연구는 그동안 재정(예산)에서 요인으로 제기된 정치적 요인과 비정치적요인을 종합적으로 분석하여 지자체의 사회복지예산의 결정요인과 지방정부의 노력 수준을 예측하는데 기여했다는 학문적 의의가 있다.

【참고문헌】

- 강혜규. (2004). 「지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로」. 석사학위논문, 연세대학교 일반대학원.
- 고혜진·류연규·안상훈. (2014). 기초지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 「사회보장연구」, 30(2): 1-34.
- 김근호. (2013). 「기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 재정자주도를 중심으로」. 석사학위논문, 인제대학교 일반대학원.
- 김병규·이곤수·조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향 분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1): 129-146.
- 김성철·장석영·강여진. (2000). 국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석. 「한국행정학보」, 34(2): 219-237.
- 김수완. (1998). 「한국지방자치체가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 일반대학원.
- 김승연. (2013). 지역 권력구조가 기초 지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향. 「사회복지정책」, 40(2): 63-88.
- 김승연·홍경준. (2011). 지방정부의 정부 간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지연구」, 42(3): 207-231.
- 김지윤·이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지 지출의 정치적 요인에 관한 연구. 「의정연구」, 19(1): 39-71.
- 김태일. (1998). 지방자치의 실사가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 대상으로. 「한국정책학회보」, 7(1): 317-338.
- _____. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-419.
- 김아름. (2014). 「우리나라 지방자치단체의 예산전쟁 갈등양상에 관한 연구: 지방자치단체 비교를 중심으로」. 석사학위논문, 서울시립대학교 도시과학대학원.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 991-1012.
- 모지환·이중섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. 「한국사회보장학회 추계정기학술대회 및 복지재정DB학술대회 자료집」, 137-160.

- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 민인식·최필선. (2009). 「STATA 패널데이터 분석」. 서울: 한국STATA 학회 출판부.
- 민효상. (2016). 복지분야 국고보조사업 보조율의 합리적 조정을 통한 정부간 관계 재정립: 서울시 사례를 중심으로. 「정책연구」2(1):27-49
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 21: 423-451.
- 박영선. (2014). 「지방정치가 복지자체사업비에 미치는 영향: 서울시 자치구를 중심으로」. 석사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- 서상범·홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부 분권교부세를 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 151-177.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」, 33(1): 1-31.
- 양경숙. (2009). 「한국 예산결정의 정치과정 분석: 예산전략과 상호작용을 중심으로」, 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- 오수현·강인성. (2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지비와 경제개발비를 중심으로. 「국가정책연구」, 247(2): 215-240.
- 이상호·백운광·최미호. (2015). 「국가와 지방의 복지지출 실태와 전망」, 국회예산정책처 연구보고서.
- 이승중. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 「한국행정학보」, 34(4): 197-215.
- 이연주·최영. (2016). 지방자치단체의 아동복지예산 결정요인에 관한 연구: 광역시 자치구를 중심으로. 「비판사회정책」, 52: 223-255.
- 이원석. (2016). 「지방자치단체의 사회복지지출과 지역경제성장의 관계에 관한 연구」, 석사학위논문, 대전대학교 일반대학원.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」, 31: 105-124.
- 장동호. (2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반 행정비의 경직성을 고려한 분석. 「사회과학연구」, 35(1): 127-152.
- _____. (2007). 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색. 「한국사회복지학」, 59(1): 239-351.
- 정현영. (1993). 「한국 시정부 복지지출수준의 결정요인」, 박사학위논문, 성균관대학교 일반대학원.
- 조기태·이시경. (2014). 분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화: 광역자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 367-394.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」, 23(2): 101-131.

- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구 1995~2003년 광역시·도를 중심으로. 「사회복지정책」, 24: .7-15.
- 최성락·노우영. (2005). 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석. 「행정논총」, 43(1): 195-215.
- 하연섭. (2014). 「정부예산과 재무행정」. 다산출판사.
- 함영진. (2013). 지방자치단체 복지 노력도에 미치는 영향 요인 분석: 노동관련 시·군·구 자체 복지 사업 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 18(1): .25-50.
- 행정자치부. (2016). 「2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.
- 홍성익·김유찬. (2016). 지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「조세연구」. 16(1): 159-184.
- Cameron, David. (1978). The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*. 72(4): 1243-1261.
- Deviney, Stanely. (1983). The Characteristic of the States and The Expansion of Public Social Expenditures. *Comparative Social Research*. 16(6): 151-174.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Fabricant S. (1952). *The Trend of Government Activity in the U.S. States since 1900*, New York: National Bureau of Economic Research.
- Happy, J. R. (1992). The Effect of Economic and Fiscal Performance on Incumbency Voting: The Canadian Case. *British Journal of Political Science*. 22(1): 117-130.
- Hicks, A. & Swank, D. (1984). On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies. *Comparative Political Studies*. 17: 81-119.
- Hurley, P. (1982). Predicting Policy Change in the House: A Longitudinal Analysis. *British Journal of Political Science*. 12(3): 375-384.
- Key, V.O., Jr. (1940). The Lack of Budgetary Theory. *American Politics of Science Review* 34:1137-40
- Peterson, Paul & Mark Rom. (1989). American Federalism, Welfare Policy, and Residential Choices. *American Political Science Association*. 83(3): 711-728.
- Wildavsky, Aaron. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*. 21(Autumn): 183-190.

-
- 임진영** : 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이며, 2012년 동 대학원에서 석사학위를 취득하였다(논문: 복지지출과 재정건전성의 관계분석: OECD국가를 중심으로). 주요 관심분야는 지방분권, 지방의회, 복지재정 등이며, 현재 수원시정연구원 도시행정연구실 위촉연구원으로 재직 중이다. 주요 참여 연구는 “기초자치단체 조달행정체계 구축에 관한 연구”, “수원시 회의체제 개선방안” 등이 있다(jy0206@suwon.re.kr).
- 서정욱** : 미국 애리조나주립대에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: Resource Dependence Patterns and Organizational Performance in Nonprofit Organizations), 현대 대구대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공 및 비영리조직관리, 사회복지정책 등이며, 주요 논문으로는 “Organizational Red Tape in the Public Sector”(한국조직학회보, 2017), Resource Dependence Patterns and Organizational Behavior/Structure in Korean Nonprofit Organizations(Nonprofit Mgt. & Leadership, 2016) 등이 있다(gomsense@gmail.com).
- 민효상** : 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 공무원연금의 온건개혁 원인과 정책과정에 관한 연구, 2011), 현재 경기복지재단 사회정책팀 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 복지재정, 사회정책, 사회공헌 등이며, 주요 논문으로는 “복지분야 국고보조사업의 보조율의 합리적 조정을 통한 정부간 관계 재정립(2016)”, “지방정부 노인연령기준 조정의 재정효과와 사회적 과제(2017)” 등이 있다(hsmin77@ggwf.or.kr).

