

보편적 재난지원금 지급 결정요인 연구

A Study on the Determinants of the Universal Relief Aid in Local Government

김 수 희*
Kim, Suhee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 보편적 재난지원금의 이론적 맥락과 선행연구 검토
- III. 연구의 설계
- IV. 실증분석 결과
- V. 정책적 시사점 및 결론

본 연구의 목적은 전 주민을 대상으로 보편적 재난지원금 결정에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 있다. 연구방법은 로짓회귀분석을 활용하여 보편적 재난지원금 지급한 자치단체에 영향을 미치는 요인을 연구하였다. 이를 위하여 보편적 재난지원금 지급 결정 영향요인을 외부환경적 요인인 인접 지역 효과, 내부환경요인인 재정적 요인, 사회경제적 요인, 정치적 요인으로 선정하고 이들이 보편지급채택에 어떻게 영향을 미치는지 분석하였다. 분석결과에 따르면, 지리적으로 인접한 지역이 보편적 재난지원금 지급정책을 도입하였을 때 해당 자치단체도 보편지급을 채택할 가능성이 높다. 또한 단체장의 여당에 속한 경우는 보편적 재난지원금 지급결정에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정적 요인 중 채무비율이 높을수록 의무지출비율이 높을수록 보편적 재난지원금 지급결정에 부정적인 영향을 미쳤다. 재정자립도와 자체사업비비율이 높을수록 보편적 재난지원금 지급 채택에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 보편적 재난지원금, 현금성 지출, 재정분석, 재정지표

This study aims to analyze factors affecting the local government's decision to provide universal relief aid to all residents. To this end, I used logistic

* 행정안전부 재정협력과장

논문 접수일: 2022. 5. 12. 심사기간: 2022. 5. 12. ~ 2022. 6. 14. 게재확정일: 2022. 6. 14.

regression analysis to study local governments' external and internal environmental factors affecting universal relief aid adoption. The external environmental factor was the horizontal pressure to adopt the universal relief aid from adjacent regions that had already chosen the universal relief aid policy. The internal environmental factors were fiscal, socioeconomic, and political factors. As a result of the analysis, the adjacent regional effect was found to affect to adopt the universal relief positively; in addition, it was found that the case of belonging to the ruling party of the head of the local government had a positive effect on the decision to provide universal relief aid; among the fiscal aspects, the higher debt ratio had a negative effect on the universal relief adoption, while the increased fiscal independence and the higher non-subsidy project ratio had a positive impact; the influence of the net annual surplus ratio and mandatory expenditure ratio had no statistical significance.

□ Keywords: Universal Relief for Individual, Cash Grant Distribution, Fiscal Analysis, Fiscal Index

I. 서론

1. 연구의 배경

Covid-19 팬더믹이 시작된 이후 정부 정책의 최대 관심사항은 코로나위기 극복이다. 자연재난으로 인한 피해발생이 지역적 경계를 한정할 수 있던 것과 달리 Covid-19 감염병으로 인한 피해는 지역의 경계를 넘어 전국적 세계적 현상이었고 피해에 대한 지원과 보상을 위해 국가와 자치단체의 적극적 역할이 요구되었다.(McDonald III et al. 2020) 국가 차원에서 전 국민 대상 재난지원금 지급, 격리자에 대한 생활지원금 지급, 백신예방접종 지원 등 국가재정은 코로나위기 극복에 중요한 역할을 해왔다. 지방자치단체 차원에서도 자체재원을 마련하여 전 주민 대상으로 자체 재난지원금 지급하기도 하였고, 사회적 거리두기 정책에 따라 영업피해를 입은 소상공인에게 선별지원금을 지급하였다. 코로나 19 위기로 인한 침체된 지역경제를 살리고 소비를 진작시키기 위한 현금성 복지지출 정책이었다. 지역현장에서는 보편이나 선별이냐에 대한 심층적 논의보다는 생계위험에 시달리는 피해주민을 지원하고 침체된 지역경제를 살리는 가장 신속하고 효과적으로 지급수단이 필요했고, 행정력 낭비를 방지하고 신속한 지급을 위하여 전 지역주민을 대상으로 하는 보편지급의 당위성과 정당성이 확산되었다. 그 결과 2020년 3월부터 2022년 1월까지 전국 7개 광역자치단체와 122개 기초자치단체가 자체재원으로 전 주민에게 재난지원금을 지급한 것으로 조사되었다. 같은 기간동안 보편지원과 선별지원을 합친 지방자치단체의 재난지원금 규모는 11.5조원이다. 2020년 순계기준 당초예산 253.2조원 대비 6.8조원 규모(약 2.6%)이며, 2021년 순계기준 당초예산 263.1조원 대비 4.7조원 규모(약1.7%)이다. 이 규모는 전 국민을 대상으로 국가가 지급했던 제1차 재난지원금(21.4) 이나 상생지원금(21.9) 지급을 위하여 국비에 대응하여 자치단체가 자체재원으로 분담했던 대응지방비와 소상공인 등에게 선별적으로 지급했던 지원금을 제외하고 순수하게 자체재원으로 전 지역주민을 대상으로 지급한 재난지원금만을 산정한 규모이다.

자치단체 보편적 재난지원금은 오직 지방자치단체의 자체재원으로만 지급된다. 지방자치단체 자체재원으로 지급하므로 지방자치단체의 자율적 의사결정에 기초하지만 지방의회의 승인을 받아야 한다. 지방자치단체장의 성급하고 일방적 지급결정 발표는 지방의회의 승인을 받지 못해 좌초되기도 하였다. 지방자치단체는 어떠한 동기에 의하여 모든 지역주민에게 지급하는 보편적 재난지원금 정책을 결정했을까? 집권 자치단체장이 선거에서 유리한 여론을 형성하려는 암묵적 의도, 인근 자치단체 간 경쟁과 모방 압력, 위드코로나 일상회복 정책에 대한 지지, 침체된 지역경제 활성화를 위한 소비 진작 등으로 다양한 동기에서 비롯될 수 있다.

그러나, 지방자치단체의 재정자립도가 지속적으로 하락하는 추세이다. 2017년 53.7%에서 매년 하락을 거듭하면서 2021년 48.7%로 하락하였다. 피해주민 지원이 목적이라도, 재정력이 지속적으로 하락하는 상황에서 전 지역주민을 대상으로 하는 현금성 지출이 무조건적으로 허용적이어서는 안된다. 또한 보편적 재난지원금은 재난피해를 입은 지역주민에 대한 수혜성 정책이지만, 지방자치단체가 과도한 경쟁¹⁾으로 말미암아 지역 간 갈등, 수혜자와 비수혜자간 갈등은 정책집행의 부작용을 초래할 수 있다. 피해주민을 선별하지 않고 전 지역주민에 대한 보편적 재난지원금 지급을 결정하게 된 영향요인이 무엇인지를 밝혀 지방재정의 책임성 향상을 위한 정책적 대안을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 결정에 영향을 미치는 요인을 외부적 환경요인과 내부적 환경요인으로 구분하여 지역적 요인, 재정적 요인, 사회경제적 요인, 정치적 요인이 어떻게 보편지급 정책 채택에 영향을 미쳤는지 통계적으로 분석하였다. 특히 내부적 환경요인 중에서는 보편적 재난지원금 지급 여력과 자치단체의 재정상태를 분석하기 위해 현행 지방재정분석의 지표와 재정력을 측정하는 전통적인 재정자립도 등의 지표 활용하였다. 또한 지방자치단체의 인구통계학적 요인 및 정치적 요인 등도 분석대상에 포함하여 이들 요인이 보편적 재난지원금 지급결정에 어떻게 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

본 논문의 구성을 보면, 우선 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급실태에 대한 간략한 현황 소개를 한 다음, 2장에서는 보편적 재난지원금의 이론적 맥락과 선행연구를 검토할 것이다. 이를 위하여 재난지원금의 이론적 맥락을 재난기본소득으로 보고 관련된 사회복지제도 관점에서 정리하였고, 현금성 지원이라는 정책수단과 재난지원금 지급현황 및 정책 영향요인 등에 대하여 검토하였다. 제3장에서는 연구설계, 자료수집방법과 연구방법에 대하여 논하였다. 제4장에서는 보편적 재난지원금 지급 결정에 대한 회귀분석 결과를 설명하였다.

본 연구는 보편적 재난지원금 지급정책을 채택에 영향을 미치는 요인을 도출하고자 하는 연구이다. 재정여건의 차이 또는 사회경제적 요인, 정치적 요인이 보편적 재난지원금 지급여부와 같은 현금성 복지 지출과 어떤 관련성이 있는지 밝히는 것은 지방재정의 자율성이 날로 확대되는 시점에서 데이터에 기반한 행정과 지방재정의 책임성을 확보한다는 점에서 연구의 의의가 있다고 할 수 있다.

1) 한겨레 2022.1.18.일자 보도, KNN 2021. 12.02.일자 보도

2. 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급실태

지방자치단체에서 2020년부터 2022년 1월까지 자체재원으로 재난지원금을 지급한 규모는 약 11.5조원이다. 2020년 순계기준 당초예산 253.2조원 대비 6.8조원 규모(약 2.6%)이며, 2021년 순계기준 당초예산 263.1조원 대비 4.7조원 규모(약 1.7%)이다. 광역자치단체 7곳과 기초자치단체 122곳에서 지급하였다.

평균적으로 보편적 재난지원금에 대한 지방자치단체의 예산지출은 세출결산 대비 2.95% 정도의 비중을 차지하였다. 군지역의 경우는 인구수도 적고 지급액이 10만원 내외로 비교적 적어서 재난지원금의 세출결산 대비 평균 1% 미만인 경우가 다수였지만, 경기 안성, 춘천, 광양, 홍천 등은 지급액이 많아서 세출결산 대비 5% 이상을 차지했다. 지원금규모가 가장 큰 곳은 경기도천으로 70만원이며 세출결산 대비 재난지원금 지급액 규모가 7.34%에 달했다. 주민 1인당 평균 지급액은 7개 광역단체와 122개 기초단체의 지급액을 합산하여 해당 자치단체 주민등록인구수의 합으로 나누어 산출한 결과, 평균 지급액은 19.9만원이다. 경기도의 경우 인구수가 가장 많기 때문에 지급 규모가 가장 컸다.

제3장의 통계분석을 실시하기 전에 2020년부터 2022년 1월까지 최소 1회 이상 보편지급을 실시한 자치단체에 대한 지방재정 분석지표에 대한 사전연구를 수행하였다. 경기도의 순세계잉여금비율은 다른 광역자치단체보다 비교적 높았으며, 재량적으로 추진하는 자체사업비율이 높아서 경기도의 세출예산규모를 고려했을 때 재난지원금을 지급하기 위한 재원조달여력이 있었던 것으로 파악된다. 기초자치단체인 시·군·구의 경우에도 순세계잉여금비율이나 자체사업비율로 검토해본 재원조달 여력이 보편적 재난지원금을 지급한 자치단체가 보편지원금 미지급 자치단체 보다 뚜렷하게 양호하다고 판단하기 어려웠다. 다만, 자치구의 경우 자체사업비율이 유형평균 보다 다소 높은 것으로 나타났으나, 자치구의 자체사업비율 평균 자체가 시 평균이나 군 평균 보다 현저히 낮아서 재원 조달에 대한 영향이 크지 않을 것으로 판단된다.

보편지급 자치단체와 미지급 자치단체에 대한 지방재정분석의 주요 관련지표를 비교정리하면 <표 1> 과 같다. 전국 자치단체를 대상으로 평균 분석을 하는 경우, 보편적 재난지원금을 지급했던 자치단체의 자체사업비율, 의무지출비율, 관리채무비율과 재정자립도 평균은 보편지급을 하지 않은 자치단체 보다 양호한 것으로 나타났다. 재무구조의 건전성과 관련하여 보편지급한 자치단체의 관리채무비율은 평균 3.89%로 미지급 자치단체 8.44%에 비해 건전한 재무구조를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 재정자립도의 경우 재난지원금을 보편적으로 지급한 전 자치단체의 평균은 43.58%로 측정되었으며, 보편지급을 하지 않은 전체 미지급 자

치단체의 34.3% 에 비해 양호한 편이었다.

〈표 1〉 보편 재난지원금 지급 vs 미지급 자치단체의 주요 재정지표²⁾ 비교

(단위: %)

재정지표	전국 평균		특광역시 평균		도 평균		시 평균		군 평균		자치구 평균	
	지급	미지급	지급	미지급	지급	미지급	지급	미지급	지급	미지급	지급	미지급
순세계잉여금비율	5.90	6.21	3.49	9.14	6.15	3.42	6.20	5.46	6.47	7.05	5.79	6.83
자체사업비 비율	31.96	27.69	35.99	39.09	34.65	25.38	31.95	26.91	28.79	27.33	12.58	13.67
의무지출비율	59.81	62.83	53.30	50.98	61.53	63.73	59.89	62.07	57.45	58.58	81.52	81.91
관리채무비율	3.89	8.44	14.32	17.50	4.42	8.33	1.72	4.29	0.66	1.03	0.14	0.21
재정자립도	43.58	34.3	42.72	63.5	41.29	26.9	30.5	22.5	11.4	12.4	19.77	24.8

출처: FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보고서

평균분석의 특성상 자치단체 종류별로 분석하는 경우는 특광역시, 군, 자치구 등 자치단체 유형별 특성이 상쇄되므로 실제 현상을 분석하는데 한계가 있다. 또한 자치단체 계층이나, 예산규모, 인구현황 등 사회경제적 특성이 간과될 수 있으므로 적절한 통계분석 모형을 설계하여 정확한 계량적 분석이 요구된다. 이에 따라 다음 장에서 보편적 재난지원금에 대한 이론적 검토 후에 제3장에서 연구모형 설계를 통하여 통계적 분석을 수행하기로 한다.

2) 재정지표의 정의 및 산출식, 자료수집

지 표	정의 및 산출식	자료수집
순세계 잉여금비율	자치단체 세입예산의 초과확보 또는 세출예산의 미집행 정도를 결산액과 비교해주는 지표. 세입결산 대비 순세계잉여금 * 순세계잉여금은 세계잉여금(세입-세출) 중 채무상환, 이월비, 보조급반납금 제외	재정분석
자체사업비비율	세출결산 대비 정책사업비 중 자체사업비 비율 * 정책사업비=자체사업비+보조사업비	지방재정365
재정자립도	당초예산 중 자체수입 비중=(지방세+세외수입)/예산규모	통합재정개요
의무지출 비율	세출결산 대비 의무지출의 비율로 재정의 경직성을 측정 * 의무지출: 행정운영경비, 국도비사업비, 의회비, 채무상환비, 법정경비	재정분석
관리채무 부담비율	경상일반재원 대비 지방재무현재역의 비율 * 경상일반재원:지방세(지방교육세 제외)+경상세외수입+지방교부세+조정교부금 * 지방채무잔액:지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임+BTL지급잔액	재정분석

II. 보편적 재난지원금의 이론적 맥락과 선행연구 검토

1. 재난지원금의 이론적 맥락

1) 재난기본소득

2020년 정부의 제1차 긴급재난지원금은 Covid-19 로 인해 어려움을 겪는 국민들의 생계 지원 및 소비진작을 재정지원이 필요하다는 공감대 아래 지급되었다. 공감대 형성의 과정에서 전 국민을 대상으로 ‘재난기본소득’ 도입 논의 주장이 있었다. 재난기본소득은 ‘기본소득’에 기초한 개념이다. 사실, 그간 ‘기본소득’ 논의는 노동의 불안정이 심화됨에 따라 노동연계에 기초한 기존 복지체제 균열에 대응한 새로운 분배방식으로 전 세계적 관심을 받고 있었다. 기본소득이란 정부가 개인에게 기본적인 경제보장을 위한 적정한 금액을 무조건적으로 정기적이고 규칙적으로 주는 것을 말한다. 기본소득의 개념적 구성요소는 ① 전 국민을 대상으로 한다는 점에서 보편적(universal)이고, ② 소득이나 자산조사없이 무조건적(unconditional)으로, ③ 기본적인 경제보장이 가능한 적정한 수준의 금액을, ④ 가구단위가 아닌 개인(individual)에게 ⑤ 정기적(regular and predictable)으로 지급한다는 특징이 있다.(Guy Standing, 2018) 소득요건과 자산요건을 고려하지 않고 ‘무조건’으로 지급하는 특징은 가장 혁신적이다. 개인의 기여금 납부여부, 고용상태, 그리고 자산 및 소득 수준의 기준선 미달여부와 상관없이 지급한다는 점에서 기존의 국민연금, 실업급여, 기초생활보장 등의 사회보험과 공적부조와 다른 파격성이 존재한다.(최한수, 2017)

재난지원금이 기본소득에 기초하는지에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 우선 재난지원금 지급의 성격을 재난기본소득으로 인식하는 연구가 있다. 정재진의 연구(2020)은 경기도의 재난기본소득 지급정책의 경기도내 기초자치단체간 확산현상을 연구하면서, 청년수당이나 일하는 청년통장 등 그간 특정계층에 국한한 지원정책과 달리 경기도민에 대한 1인당 10만원의 현금지급은 재난기본소득이며, 지방재정에서 매우 이례적인 정책으로 기본소득의 출발점이 된다고 주장한다. 또 다른 연구(한익현·김필, 2020)는 재난지원금 지급대상에 따라 보편적 지원과 선별적 지원으로 구분할 수 있는데, Covid-19 피해에 대한 조사없이 전국민을 대상으로 지급하였다는 사실만으로 보편적 재난지원금은 ‘기본소득의 원리’에 기초한다고 인식하였다.

다른 한편에는 앞선 연구와 달리 기본소득의 요건을 좀 더 엄격하게 해석하고 있다. 긴급재난지원금은 전국민 대상으로 하여 ‘보편성’은 충족되나 긴급재난지원금이 일회성으로 지급되었으므로, 소득을 정기적으로 지속적으로 지급하지 않았다는 점에서 엄밀하게 ‘기본소득’의

정의에는 부합하지 않는다(노대명, 2020; 백승호 2020)고 보는 입장이 그것이다. 백승호의 연구(2020)는 보편적 재난지원금은 정기성을 위배하기 때문에 엄격한 의미에서 기본소득이라 볼수 없으나, 이후에 추가적으로 지급된다면 정기성 요건을 충족시킬 수도 있다고 보고 있다.

21세기에 들어 기본소득 논의는 2017년 다보스포럼에서 다시 제기되었다. 다보스포럼은 제4차 산업혁명에 따른 자동화, 인공지능의 발전에 따른 노동의 대체에 대한 우려와 양극화 심화에 대한 대안으로 기본소득 도입을 논의했다.(석재은 2018) 기존의 노동연계 사회복지제도의 허점을 인식하고, 기술혁신에 의한 고용없는 경제성장의 과실을 국민 대다수가 누릴 수 있도록 한다는 점에서 상당히 파격적이었던 대안이었던 셈이다. 그러나 기본소득의 역사적 기원은 원래 토마스 모어의 유토피아(Utopia)였다. 이후 18세기 영국에서는 토마스 스펜스가 ‘사회적 배당’ 이름으로 기본소득을 제안하기도 하였으며, 19세기에는 프랑스, 네델란드, 벨기에의 사상가들이 산업자본주의의 파괴적 등장에 대한 대응으로 기본소득을 지지했다. (Guy Standing, 2018) 1960년대 미국에서는 구조적이고 기술적 실업에 대한 우려로 인하여 기본소득 지급이 필요하다는 인식이 있었다. 1968년에는 폴 새뮤얼슨(Paul Samuelson) 같은 저명한 학자들이 ‘음의 소득세’ 형태의 기본소득 지원계획을 지지하였고, 1972년 리처드닉슨 대통령은 ‘음의 소득세’를 제안하여 기본소득의 논의를 진전시키기도 했다.(Guy Standing, 2018) 그러나, <표2>에서 보듯이 최한수(2017) 연구에 의하면 음의 소득세와 기본소득은 재산 및 소득조사의 여부에 따라 다소 차별성이 존재한다.

<표 2> 기본소득 공공부조 사회보험의 구분

선별기준 노동조건	재산·소득조사	기여여부	인구학적 특성	보편성
임금노동	근로연계복지 (근로장려세제)	사회보험		
사회활동	자활, 공공근로	공공 부조	출산수당, 양육수당	참여소득
무조건성	음의소득세 (Negative Income Tax)		사회수당, 사회적 지분	기본소득

출처: 최한수 (2017)

우리나라의 경우 2016년 성남시 청년배당 도입과 서울시의 청년수당 도입이 시도되는 과정에서 중앙정부와 갈등으로 기본소득이 정치적 쟁점이 되었고 19대 대통령선거 과정에서는 각 대선후보는 서로 다른 내용의 기본소득 공약을 내세웠다.(석재은 2018) 문재인 정부에서는 4대 복합혁신과제 중의 하나인 ‘불평등완화와 소득주도성장을 위한 일자리경제’ 과제개요

에 ‘최저임금 1만원 달성, 비정규직 차별시정제도의 전면 개편 등을 통해 국민 기본소득의 확충’으로 설명하면서³⁾ ‘기본소득’ 문구를 포함하였으나, 실제로 ‘기본소득’을 명시적으로 추진한 정책은 전무하다. 다만, 지방자치단체의 수준에서는 ‘기본소득’의 명칭을 내세우면서 농민 기본소득, 재난기본소득, 청년기본소득 등의 ‘기본소득’ 관련 조례제정과 지방의회의 승인을 통하여 현금성 복지 수당을 지급하고 있다.

지방자치단체의 보편적 재난지원금은 ‘재난기본소득’, ‘재난지원금’, ‘긴급생활지원금’, ‘긴급재난 기본소득지원’이라는 사업이름으로 지급되었다. 그러나 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급은 ‘적정 금액’을 ‘정기적으로 지급’하는 구속적인 규율이 부재한 상황이므로 이들의 성격을 ‘재난기본소득’을 충족한다고 보기는 어려우며 ‘일회성 현금지원’으로 보는 것이 타당할 것이다.

2) 지원방식(정책수단)

재난피해 발생시 해당 피해주민에게 어떻게 지원할 것인지는 매우 중요하다. 재난에 대한 대응역량은 계층별로 상이하다. 빈곤계층일수록 각종 재난에 대응하는데 있어서 충분한 대응력을 갖추고 있지 못할 가능성이 크다. 이러한 측면에서, 국가 또는 지방자치단체, 민간단체 등에서 이재민, 사유시설 피해 등에 대하여 지원하는 방식은 직접지원과 간접지원, 재난정책보험으로 구분된다. 간접지원방식은 연금납부유예 또는 공과금 납부유예 등이며, 재난정책보험으로 풍수해보험이 있다. 직접지원방식은 현금을 직접주거나 현물지원방식도 있고, 특정한 시간과 공간을 제한하여 현금처럼 사용할 수 있는 바우처를 지급하는 방식이 있다. 코로나 19 피해를 지원은 지방세 납부 유예 등 간접지원 뿐만 아니라 지역상품권이나 지역화폐, 선불카드 방식을 통한 직접지원 방식을 채택하였다. 특히 보편적 재난지원금을 지역상품권 또는 지역화폐, 선불카드로 지급하여 지역주민의 소비진작과 지역경기 활성화를 단기간에 집중적으로 촉발시키고자 하였다. 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 사업은 재난피해지원 방식 중 지방비를 재원으로 하는 사회재난에 대한 직접지원 방식에 해당한다. 국비에 의한 직접지원 방식은 2020년 상반기 중 지급된 제1차 긴급재난지원금과 2022년 5월 현재 추가경정예산안으로 마련되고 있는 특수형태근로종사자 지원금 및 법인택시·버스기사 지원금 등 전액 국비 지원금이 이에 해당될 수 있다.

3) 국무총리정부업무평가위원회 홈페이지 https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_3.jsp

〈표 3〉 재난피해 지원방식

구분	자연재난	사회재난	재 원 (사업예시)
직접지원	재난지원금	생활안정지원	국 비 (ex. 제1차 긴급재난지원금, 특수형태근로종사자·법인택시·버스기사 지원금)
	이재민구호	이재민구호	지방비 (ex. 보편적 재난지원금)
	의연금(적립방식)	기부금	민간
간접지원	연금보험료납부유예, 피해복구 자금유자, 공과금감면		
재난정책보험	풍수해보험 등	-	국비, 지방비 보조

출처: 국회예산정책처(2019) 참고하여 저자 재작성

2. 재난지원금에 대한 선행연구

Covid19 확산에 따라 2020년 이후 재난지원금 지급을 결정하게 된 정책과정과 정책효과, 기본소득 논의와 관련된 쟁점에 대한 학계의 관심이 높았다. 지방자치단체 수준에서 기초자치단체간 보편적 재난지원금 정책의 확산에 대한 연구가 있었다. 연구경향을 몇 가지로 구분하면 다음과 같다.

첫째, Covid-19 확산세와 사회적 거리두기 장기화에 따른 국가와 지방자치단체의 재난지원금 지급정책은 전례없이 신속하고 과감하게 결정되었으며, 집행과정은 디지털 기술을 활용하여 혁신적으로 이루어졌다. 정광호 외(2020)의 연구는 긴급재난지원금 설계 시 논란이 되었던, 선별과 보편이라는 지급대상 문제, 현금이나 지역상품권 등 지원형태 등에 대한 논쟁을 정리하고, 핀테크 기술과 정부의 지원금체계가 접목된 효과적인 전달체계를 주목하여 효과성, 효율성, 투명성 측면에서 우수한 정책실험이라고 분석하였다. 또한 김기열·박윤영(2021)은 긴급재난지원금의 신속한 정책결정 과정을 Kingdon의 정책결정 이론을 적용하여 Covid-19의 확산세(문제의 흐름), 정치인과 소상공인의 주도(정치적 흐름), 정치인의 대안(대안의 흐름) 형성을 주도한 것으로 분석하였다.

둘째, 중앙정부의 긴급재난지원금이나 자치단체 재난지원금 지급의 정책 목적은 코로나19로 위축된 소상공인에 대한 매출증대와 지역경제 활성화이므로 재난지원금이 정책효과를 달성하였는지에 대한 연구 경향이 있다. 우선 긴급재난지원금이 소득계층별 가구 소비에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구(남재현·이래혁, 2021)에서는 저소득층인 소득1분위와 소득2분위의 가계지출과 소비지출이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 경기연구원은 경기도

재난기본소득과 청년수당의 정책효과 분석을 시도하였는데, 2020년 4월(15주차) 지급한 경기도 재난기본소득의 매출증대효과를 신용카드 매출 데이터(22주차)를 활용하여 회귀분석한 결과 소상공인의 매출액 증대효과와 지역경제 활성화에 기여하였다고 분석하였다(윤성진·유영성 2021). 그러나, 긴급재난지원금의 장기효과를 분석한 연구준 외(2021)에서는 긴급재난지원금의 사용처를 소상공인으로 제한하는 경우 지원금 사용기간 동안은 소상공인에 대한 소비를 앞당기고 사용기간 종료 이후에는 오히려 소상공인업체의 소비를 줄이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 긴급재난지원금을 통한 일시적 소득이 장기적 소비행태를 변화시키지는 못하며, 코로나19로 인한 비대면 소비추세와 온라인 유통업체 선호가 작용한 결과라고 추정하였다.

셋째, 재난지원금은 일정금액을 모든 국민에게 보조하는 현금지원 정책으로 기존의 사회복지제도의 대안으로 논의되어온 기본소득의 도입 논의와 관련 연구를 촉발시켰다. 재난지원금은 소득지원의 지속성이 결여되어 있다는 점에서 기본소득과 다르며, 일회성 현금지원에 불과하나 노동시장에서 실직과 빈곤에 빈번하게 노출되는 비정규직이나 영세자영업자들이 기존 소득보장제도에서 배제되는 문제점을 확인시켜 주었다. (노대명 2020; 유종성 2020; 백승호 2020) 따라서 재난지원금은 피해 대처 능력이 낮은 계층을 대상으로 실업보험 기능을 강화하는 선별적 지원정책이 타당하며, 고용안전망을 더욱 촘촘하게 설계하여 실업급여의 수급기간과 액수를 조정하는 방식으로 사회안전망을 정비해야 한다고 주장하였다. (최한수 2020)넷째, 재난지원금 지급에 필요한 법적 개선과 관련하여 김원중(2020)은 긴급재난지원금 지급에 대한 한국과 일본의 법제에 대한 비교연구를 시도하였다. 또한 긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점을 정리한 연구(노호창·김영진 2020)는 긴급재난지원금은 법적 완비가 되어 있지 않은 상황이므로 법적 관점에서 양자는 서로 다른 제도이지만 정책적 관점에서는 긴급재난지원금은 기본소득으로 진행되는 과정일 수 있다고 판단하고 있다.

마지막으로, 재난지원금 지급을 결정하는 여러 요인 중 지방자치단체의 재정력에 집중하여 재정력과 재난지원금 지급관계를 분석한 연구가 있다. 재정자립도와 재정자주도를 구간별로 나누어 재난지원금을 지급한 자치단체를 관찰한 결과, 자치구를 제외하고는 재정자립도(재정자주도)가 높을수록 재난지원금의 지급비율과 재난지원금의 규모가 큰 경향이 나타났다.(최원구 2020) 같은 연구에서 1인당 재난지원금 지급 규모를 종속변수로 하여 회귀분석을 하는 경우에도 재정력변수는 1인당 지급액과 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러나 최원구(2020)의 연구는 분석대상을 자치단체의 재정자립도와 재정자주도에 한정하므로 보편 지급 자치단체의 재정상황에 대하여 보다 다양한 측면의 분석이 가능할 것이다.

〈표 4〉 재난지원금 관련 선행연구

구분	연구내용	연구자
정책결정과정	재난지원금 정책 형성 및 집행 과정	정광호 외(2021)
	긴급재난지원금의 정책결정 과정	박윤영(2020), 김기열·박윤영(2021)
재난지원금 지급효과	재난지원금이 가구소비 및 지출 등에 미친 영향	남재현·이래혁(2021), 이승호·홍민기(2021) 홍민기(2020), 윤성진·유영성 (2021)
	긴급재난지원금의 소상공인 지원효과	문경준 외(2021)
	선별지원과 보편지원의 정책효과 차이	최한수(2020)
	재난지원금 전달체계의 효과성	정광호 외(2021)
정책확산 요인	보편적 재난지원금 지급 정책의 확산요인 연구	한익현·김필(2020)
	경기도 기초단체 간 재난지원금 지출의 경쟁과 확산 연구	정재진 (2020)
기본소득 관련 쟁점	재난지원금 지급 정책을 통해 본 기본소득의 쟁점과 과제	노대명(2020), 백승호(2020), 유종성(2020), 이관후(2020)
	재난지원금 수급 경험이 복지, 증세, 기본소득에 대한 태도에 미치는 영향	남윤민(2021)
	선별/보편 지급, 재난지원금의 사용처의 제한	최한수(2020)
법제 개선	재난지원금 법제 개선방안	김원중(2020) 노호창·김영진(2020)
재정력과의 관계	지방자치단체 재정력과 재난지원금 관계	최원구(2020)

출처: 저자 작성

III. 연구의 설계

1. 변수의 선정과 측정

1) 보편적 재난지원금 지급결정에 대한 영향요인 선정

지방자치단체가 자체 재원으로 재난지원금 지급을 결정하는데 영향을 미치는 변인은 외부변인과 내부변인으로 구분할 수 있다. 외부 변인은 정책결정에 영향을 미치는 지방자치단체 외부 환경적 요인으로 상위정부로부터의 수직적 영향요인과, 지리적 행정적으로 인근에 있는 지방자치단체로부터의 수평적 영향요인이 있다. 본 연구는 지방자치단체 자체재원에 의한 재난지

원금으로 자체사업으로 결정되고 자체적으로 집행되는 사업이다. 중앙부처가 주관하는 국고보조사업도 아니고, 광역자치단체에서 지방보조금으로 수행하는 지방보조사업도 아니다. 또한 중앙정부의 강행규정의 제정이나 지침이 시달된 것도 아니기 때문에 재난지원금 지급결정에 대하여 중앙부처 또는 광역단체로부터 수직적 압력을 받았을 것이라고 상정하지 않는다. 따라서 중앙정부 또는 광역자치단체 라는 상위정부로부터의 정책적 압력에 해당하는 수직적 요인은 분석에서 제외하였다. 이에 반해 수평적 요인은 인접 지방자치단체와 비교하고 경쟁함으로써 보편적 지급 정책이 확산에 영향을 미친다. 즉, 비슷한 수준의 자치단체 간 자원획득이나 주민 지지를 얻기 위하여 상호 ‘경쟁(competition)’한다거나, 불확실한 환경 하에서 다른 조직을 ‘모방(emulation)’거나, 다른 정부의 성공의 경험을 ‘학습(learning)’을 함으로써 혁신적인 정책을 도입한다는 의미이다. (한익현·김필 2020) 지방자치단체의 보편적 재난지원금의 정책 결정을 살펴보면, 인근 자치단체로부터의 수평적 영향이 보편적 재난지원금 지급결정에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 2020년에 경기도, 강원도, 전라북도, 그리고 부산광역시, 2021년에는 전라남도, 부산광역시에서 광역행정단위에 속한 기초자치단체 간에 이러한 경쟁과 모방의 기제에 의한 재난지원금 정책이 확산되는 경향을 관찰할 수 있다. 2020년 4월 6일 경기도 수원시 등 18개 시에서 동시에 재난지원금 지급결정을 발표한 직후 나머지 자치단체들도 연쇄적으로 동참하여 4월말 기준으로 경기도내 31개 모든 기초자치단체가 지급결정을 하였다. 2020년 4월 7일 강원도 삼척에서 처음 전 주민에 대한 재난지원금 발표이후에 철원, 홍천 등 순차적으로 확산되면서 강원도 내 18개 자치단체 중 15개 자치단체가 전 주민에 대한 보편지급을 결정하였다. 전북의 경우에도 맨 처음 정읍시에서 시작하여 14곳 중 13곳으로 확산되었다. 전라남도의 경우 2020년에는 4개 자치단체만이 보편지급을 하였으나, 2021년 1월부터 해남군, 순천시 등에서 보편지급 정책이 촉발되어 22개 자치단체 중 19개 자치단체로 확산되었다. 부산광역시의 경우는 2020년 3월 기장군을 시작으로 16곳에서 전 주민에게 1차 지급을 시행하였고, 분석대상 범위에 속하지 않지만, 2021년에는 1월 중구, 9월 수영구, 10월 남구, 11월 강서구 등으로 빠르게 확산되며 기초자치단체 16곳 전부 2차 지급을 완료하였다. 이러한 현상을 바탕으로 수평적 요인에 의한 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가설 1 : 인접 지방자치단체가 보편적 재난지원금을 지급할수록 지방자치단체는 보편 지급을 채택할 가능성이 높아진다.

자체 재난지원금 지급정책에 영향을 미치는 내부적 환경요인은 재정적 요인, 정치적 요인, 사회경제적 요인으로 설명할 수 있다. 재정적 요인은 일반적으로 재정여건이 좋은 정부일수록 위기에 대응할 여유자원을 보유한다(Mishra 1996; Wenzel et al. 2020)는 이론과 관련

된다. 자치단체의 재정능력이 좋을수록 현금성 지원정책인 재난지원금 지급을 추진할 가능성이 높다. 반대로 재정이 열악한 정부에서는 예산감축 문제를 해소하기 위하여 정부지출을 줄여야 하고, 이는 시민에 대한 현금성 재정지원을 어렵게 만든다.(Jun & Bryer 2017) 국내 선행연구에 의하면 재정요인과 사회복지 예산의 관계는 양의 상관관계가 있다고 분석한다. (최정은 외 2020) 또한 자치단체의 재정력(재정자립도와 재정자주도)이 양호할수록, 보편적 재난지원금을 지급비율과 지급규모가 크다는 분석(최원구 2020)이 있었다. 따라서 자치단체의 채무비율 등 재무구조와 가용재원 여력 등이 재난지원금 지급여부를 결정하는데 직·간접적으로 영향을 미친다고 볼 수 있다.

자치단체가 자체재원으로 전 지역주민을 대상으로 보편적 재난지원금을 지급한다는 사실은 지원금 지급을 위한 여유재원을 조달할 수 있는 재정여건이 뒷받침된다는 의미로 볼 수 있다. 이러한 재정여건은 가용재원, 세출예산의 경직성 정도, 재무구조, 재정력 관점에서 지방자치단체가 재정운용의 자율성을 확보하였을 경우에 성립된다. 보편적 재난지원금을 지급한 자치단체는 가용재원 측면에서 상대적으로 건실한 재정여건 하에 있을 가능성이 높다. 가용재원은 지방자치단체가 재량적으로 동원할 수 있는 재원이다. 지방자치단체의 세입재원 중에서 자치단체가 자율성을 가지고 지출을 충당할 수 있는 재원에 해당한다. 가용재원 측면에서는 세출결산상의 잉여금이 발생하면 사업추진을 위한 재원을 조달할 가능성이 그렇지 않은 경우보다 높다고 할 수 있다. 특히 연초에는 지방자치단체 예산상의 한계로 인하여 새로운 사업을 추진하는 것이 부담스럽다. 이런 상황에서 세출결산으로 인하여 세입중에서 세출로 집행하고 남은 결산상의 잉여금은 국고보조금 반납금이나 이월예산을 제외하고 당장 자치단체가 가용할 수 있는 재원이 되기 때문에 재난지원금과 같은 신규사업 추진에 활용할 수 있다.

세출예산의 경직성 측면에서는 국고보조사업이 아닌 지방자치단체가 재량적으로 수행할 수 있는 자체사업비 비율이 높은 경우 자체사업의 구조조정을 통하여 중요성이 덜하고 시급성이 낮은 사업을 줄이는 대신 신속한 재난피해 지원을 위하여 보편적 지원금 지급결정을 할 수 있다. 달리 말하면 지방자치단체가 국고보조사업이나 행정운영경비 등 의무지출 비율이 클 경우는 재량적으로 지출할 수 있는 재원이 부족하기 때문에 보편적 재난지원금 지급을 위한 재원마련이 용이하지 않을 것이다.

또한 재정적 요인 중 중요한 부분이 지방자치단체가 채무부담으로 인한 재정압박이 있는지이다. 지방채 증권 발행이나 차입금으로 인한 지방채무가 예산에서 차지하는 비율이 클 경우는 채무상환을 위하여 예산을 사용하여야 하므로 채무가 적은 자치단체보다 보편적 재난지원금 지급을 위한 재원마련이 용이하지 않다. 그러나 다른 한편으로는 채무발행을 통하여 재난지원금 지급을 위한 재원을 마련할 가능성도 있으므로 통계분석을 통하여 지방채무가 보편적 재난지원금 지급에 어떠한 영향을 미치는지 확인해 볼 필요가 있다. 보편적 재난지원금을 지

급한 자치단체는 채무관리 측면에서 평균보다 낮은 채무보유로 건전한 재무구조 상태일 가능성이 높으므로 본 연구에서는 이를 확인하기 위하여 관리채무비율을 분석하였다.

마지막으로 지방자치단체의 재정력이 보편적 재난지원금 지급에 긍정적 영향을 미친다는 선행연구(최원구 2020)의 연구결과가 본 연구에서도 적용되는지를 통계적 검정을 통하여 확인하도록 하였다. 지방자치단체의 재정력 측정은 재정자립도와 재정자주도를 활용하는데, 본 연구에서는 자체수입인 지방세와 세외수입이 예산에서 차지하는 비율인 재정자립도를 활용하였다. 이상의 논의를 통하여 재정적 요인과 관련된 가설을 정립하면 다음과 같다.

가설 2 : 재정적 요인은 보편적 재난지원금 지급 채택에 영향을 미친다.

가설 2a : 가용재원이 증가할수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높아진다

가설 2b : 세출예산운용의 자율성이 높을수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높아진다

가설 2c : 채무비율이 낮을수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높아진다

가설 2d : 세출예산집행의 경직성이 클수록 보편적 재난지원금 지급 채택가능성이 낮다.

가설 2e : 재정자립도가 높을수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높아진다

정치적 요인은 재난지원금 같은 재량적인 정책결정을 위해서는 정책목표, 정책수단, 예산 등 주요과정을 정치인, 관료, 정당, 단체장 등의 정치적 이해관계가 주요하게 작용한다는 점에 주목한다. 재난상황에서 현금의 지원은 위기에 대응한 정책으로 정치적 상징성이 있다. 따라서 선거에서 지지를 얻고자하는 단체장은 스스로 지원정책을 결정할 가능성이 있으며 재난지원금 정책을 펼친 단체장은 다음 선거에서 더 많은 득표수를 얻었다는 실증연구(Healy & Malhotra, 2009) 결과가 있다. (한익현·김필 2020) 본 연구에서는 자치단체장이 여당에 속하는 경우 정강정책에 의하여 코로나 19 극복을 위한 위드코로나 정책에 우호적으로 대응할 가능성이 크므로 보편적 지원금을 지급할 가능성이 크다고 상정한다.

가설 3 : 단체장이 여당에 속하는 경우 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높아진다

사회경제적 요인은 인구수, 고령화율, 빈곤률, 재난피해의 정도 등 지원금 수요가 발생하는 자치단체 내부 환경을 말한다. 인구수가 많고 고령화율이 높을 경우 재난피해에 대한 대처능력이 상대적으로 낮기 때문에 지방자치단체는 자체 재난지원금 지급을 통하여 재난위기를 극복하고자 이에 대응하는 정책을 펼 가능성이 높다. 그러나, 다른 한편으로는 인구규모, 노력화비용 등 사회경제적 요인은 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 의무적 지출을 증대시키

는 방향으로 작용하기도 하므로 현실적으로 지방자치단체의 자체 재난지원금에 충당할 가용 재원이 부족할 수 있고 이 경우 자치단체는 보편적 재난지원금 지급결정에 소극적일 수 있다. 이렇게 사회경제적 요인이 재난지원금 지급에 미치는 영향은 양가적으로 작용할 수 있지만, 본 연구에서는 지방자치단체가 의무적 지출을 충당하고도 재난지원금 지급하게 되었던 영향 요인을 분석하기 위한 목적이므로 재난지원금 지급수요를 촉발하는 사회경제적 요인은 지방자치단체로 하여금 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높다고 상정하도록 한다.

- 가설 4 : 사회경제적 요인은 보편적 재난지원금 지급 채택에 영향을 미친다
- 가설 4a : 인구규모가 높을수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높다
- 가설 4b : 노령화비율이 높을수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높다
- 가설 4c : 예산대비 사회복지지출비율이 높을수록 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높다

〈표 5〉 선행연구의 지방자치단체 자체 재난지원금 지급결정 요인과 측정지표

범주	결정요인	측정지표	관련 연구
수평적 요인	인접 자치단체로부터의 영향	행정경계가 보편적 재난지원금 지급 지방자치단체와 맞닿아 있을 때=1, 아닐 때=0	한익현·김필(2020) 조일형 외(2014) 이석환 (2013)
재정적 요인	가용재원	2020년 재정분석지표인 순세계잉여금비율	Mishra (1996) Wenzel et al.(2020) Jun & Brayer (2017) 최정은 외 (2020) 최원구 (2020)
	재정집행의 자율성	2020년 재정분석지표인 자체사업비비율	
	재정력	2020년 당초예산 기준 재정자립도	
	재정집행의 경직성	2020년 재정분석지표인 의무지출비율	
	채무비율	2020년 재정분석지표인 관리채무부담비율	
정치적 요인	지방자치단체장이 여당에 소속 여부	단체장이 여당=1, 기타=0	
사회경제적 요인	노령인구비율	2020년 통계청 발표 노령인구비율에 대한 표준점수(Z-score)를 산정 후 점수화	
	사회복지비율	2020년 지방자치단체 결산기준 사회복지비율에 대한 표준점수(Z-score)를 산정 후 점수화	
	인구규모	2020년 통계청 발표 인구규모에 대한 표준점수(Z-score)를 산정 후 점수화	

출처: 저자작성

2) 종속변수의 선정

본 연구는 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 채택여부를 종속변수로 선정하였다. 보편적 재난지원금의 채택여부 변수에 대한 측정은 보편적 재난지원금 지급을 결정을 보도한 각 지방자치단체의 공식보도자료 및 언론보도 내용을 참고하였고, 해당 지방자치단체 확인을 거쳐서 측정하였다. 즉, 2020년 기간동안 지방자치단체가 자체재원으로 지급 대상자를 선별하지 않고 모든 주민을 대상으로 1인당 재난지원금을 지급한 경우에는 보편적 재난지원금 지급 채택(1)로 처리하였으며, 선별적 재난지원금을 지급하였거나 재난지원금을 전혀 지급하지 않은 경우에는 보편적 재난지원금 미지급(0)으로 처리하여 분석하였다.

2. 자료수집 및 분석모형과 분석방법

본 연구는 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 전국 243개 지방자치단체를 대상으로 2020년 1년 동안 보편적 재난지원금을 지급한 사항을 조사하였다. 이때 자체재원으로 보편적 재난지원금을 지급한 사항만을 조사대상으로 하므로 제1차 재난지원금(20.4)처럼 정부자금에 지방자치단체의 재원을 매칭하여 지급하는 경우 및 영업제한 등으로 피해를 입은 소상공인 등에 대하여 선별적 재난지원금을 지급한 경우를 제외하였다. 보편적 재난지원금 지급은 2020년부터 2022년에 걸쳐 1회 이상 시행되었지만, 지방자치단체 결산데이터를 활용하여 분석하였으므로 본 연구의 분석대상 기간은 결산데이터 활용이 가능한 2020년으로 한정하였다. 조사결과를 정리하면 <표 6>와 같다.

연구방법은 문헌연구, 통계분석, 자치단체 인터뷰를 병행하였다. 재난지원금 지급관련 정부 발표 자료, 2020년 지방자치단체 재정분석 편람 및 자치단체 재정분석 종합보고서 등은 문헌 연구를 실시하였다. 보편적 재난지원금 지급결정에 영향을 미칠 수 있는 요인을 수평적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인, 사회경제적 요인 등 범주화하여 해당되는 변수를 각각 행정경계가 인접한 자치단체의 보편지급 여부, 가용재원과 세출예산집행의 자율성, 채무비율, 인구규모와 노령화비율, 예산대비 사회복지지출 비중을 측정하여 이들 변수가 보편적 재난지원금 지급 채택여부에 영향을 미치는 지에 대하여 회귀분석 연구방법을 활용하였다. 일반적인 회귀분석 대상 변수는 등간척도나 비율척도로 구성된 정량적 변수지만 명목척도로 구성된 정성적 변수도 회귀분석에서 활용할 수 있다.(김렬, 2007) 본 연구는 지방자치단체의 보편적 재난지원금 정책을 채택한 경우=1, 채택하지 않은 경우=0 의 더미변수를 설정하고 이를 종속변수로 하기 때문에 이에 적합한 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 선택하였다. 로지스

틱 회귀분석은 간단히 로짓분석(logit analysis)이라고 하며, 종속변수가 비연속변수인 범주형(nominal type)일 때 사용하는 회귀분석이 확장된 분석방법이다. 본 연구에서는 종속변수의 범주가 채택과 불채택 두가지 범주이므로 이항로짓분석으로 실시하였다.

측정변수에 대한 자료수집은 통계청, 지방재정365, 각 지방자치단체 홈페이지, 언론보도자료 등을 통하여 수집하였고 인접지역 효과 등은 수집된 자료를 토대로 자체 산정하였다. 또한 17개 시도의 기획관리실장을 대상으로 2022. 1. 25. 전화인터뷰를 실시하여 자치단체장의 정책성향 등 보편적 재난지원금 지급에 영향을 미쳤던 정치행정적 맥락요인을 살펴보았으며 이에 대하여는 제5장인 결론 및 정책적 시사점 부분에 서술하였다..

수집된 데이터는 SPSS 통계프로그램을 사용하여 분석하였다. 각 변수에 대한 기초통계분석을 실시하여 변수의 특징을 파악하였다. 보편지급 채택에 영향을 미치는 요인으로 채택된 측정변수 간의 상관성으로 인하여 발생할 수 있는 다중공선성을 문제를 해결하고자 Pearson 상관분석을 수행하였다. 그런 다음 재정적 요인, 정치적 요인, 사회경제적 요인들이 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 결정에 미치는 영향에 대하여 로짓분석을 실시하였다.

본 연구는 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 다음과 같은 분석모형을 설정하였다.

$$\text{Logit Universal relief(보편적 재난지원금 지급)} = a + bX_1 + cX_2 + dX_3 + eX_4 + fX_5 + gX_6 + hX_7 + iX_8 + jX_9 + kX_{10}$$

이 모형에서 Universal relief는 종속변수로서 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 여부를 의미한다. 또한 X_1 에서 X_8 은 독립변수로서 X_1 인접 지방자치단체로 부터의 영향, X_2 가용재원의 영향, X_3 재정집행의 자율성, X_4 재정력, X_5 재정집행의 경직성, X_6 채무비율, X_7 정치적 요인, X_8 노령인구비율, X_9 사회복지지출비율, X_{10} 인구규모를 각각 의미하며, a 는 상수항을 말한다.

〈표 6〉 자치단체별 보편적 재난지원금 지급현황 (2020년 지급기준)

시	연도	지급금액(총지급규모)	군	연도	지급금액(총지급규모)	자치구	연도	지급금액(총지급규모)
I 경기고양시	2020	1인 5만원(562억원)	I 부산기장군	2020	1인 10만원(170억원)	I 부산강서구	2020	1인 5만원(66억원)
경기남양주시	2020	1인 10만원(750억원)	울산 울주군	2020	1인 10만원(217억원)	부산동래구	2020	1인 5만원(135억원)
경기부천시	2020	1인 5만원(414억원)	경기가평군	2020	1인 10만원(63억원)	부산진구	2020	1인 5만원(180억원)
경기성남시	2020	1인 10만원(943억원)	경기양평군	2020	1인 12만원(140억원)	부산해운대구	2020	1인 5만원(202억원)
경기수원시	2020	1인 10만원(1,191억원)	경기연천군	2020	^(1차) 20만원/ ^(2차) 10만원	II 부산금정구	2020	1인 5만원(119억원)
경기안산시	2020	1인 10만원(651억원)	강원홍천군	2020	^(1차) 30만원/ ^(2차) 10만원	부산 남구	2020	1인 5만원(135억원)
경기안양시	2020	1인 5만원(280억원)	충북음성군	2020	1인 10만원(94억원)	부산 동구	2020	1인 5만원(45억원)
경기용인시	2020	1인 10만원(1,064억원)	충남부여군	2020	1인 30만원(195억원)	부산 북구	2020	1인 5만원(145억원)
경기평택시	2020	1인 10만원(518억원)	전북완주군	2020	1인 15만원(138억원)	부산사상구	2020	1인 5만원(109억원)
경기화성시	2020	1인 20만원(1,680억원)	전남무안군	2020	1인 10만원(85억원)	부산사하구	2020	1인 5만원(158억원)
II 경기과천시	2020	1인 10만원(60억원)	전남화순군	2020	1인 20만원(125억원)	부산서구	2020	1인 4.7만원(51억원)
경기광명시	2020	1인 5만원(158억원)	경북울진군	2020	1인 10만원(49억원)	부산 수영구	2020	1인 5만원(89억원)
경기광주시	2020	1인 5만원(188억원)	경남창녕군	2020	1인 10만원(62억원)	부산 연제구	2020	1인 5만원(110억원)
경기군포시	2020	1인 5만원(139억원)	II 강원고성군	2020	1인 20만원(54억원)	부산 영도구	2020	1인 5만원(58억원)
경기김포시	2020	1인 5만원(220억원)	강원정선군	2020	1인 20만원(73억원)	부산 중구	2020	1인 10만원(40억원)
경기시흥시	2020	1인 10만원(468억원)	강원철원군	2020	^(1차) 10만원/ ^(2차) 10만원			
경기양주시	2020	1인 10만원(224억원)	강원평창군	2020	1인 20만원(84억원)	광역시자치단체	연도	지급금액(총지급규모)
경기오산시	2020	1인 10만원(205억원)	강원횡성군	2020	^(1차) 20만원/ ^(2차) 10만원	경기도	2020	^(1차) 10만원/ ^(2차) 10만원 (22,184억원)
경기의왕시	2020	1인 5만원(82억원)	충북옥천군	2020	1인 10만원(51억원)	대구광역시	2020	1인 10만원(2430억원)
경기의정부시	2020	1인 5만원(227억원)	전북고창군	2020	1인 10만원(62억원)	제주도	2020	1인 10만원(677억원)
경기이천시	2020	1인 15만원(327억원)	전북부안군	2020	1인 10만원(53억원)			
경기파주시	2020	1인 10만원(454억원)	전남영암군	2020	1인 10만원(55억원)			
경기하남시	2020	1인 5만원(140억원)	경북예천군	2020	1인 10만원(54억원)			
강원원주시	2020	1인 8만원(218억원)	III 강원양양군	2020	1인 20만원(55억원)			
전남여수시	2021	1인 25만원(699억원)	강원영월군	2020	1인 20만원(80억원)			
경남양산시	2020	1인 5만원(181억원)	강원인제군	2020	^(1차) 20만원/ ^(2차) 10만원			
III 경기구리시	2020	1인 9만원(181억원)	충북 단양군	2020	1인 15만원(44억원)			
경기동두천시	2020	^(1차) 1인 15만원(143억원) ^(2차) 1인 10만원(95억원)	경남합양군	2020	1인 10만원(39억원)			
경기안성시	2020	1인 25만원(459억원)	IV 강원양구군	2020	^(1차) 20만원/ ^(2차) 20만원			
경기여주시	2020	1인 10만원(115억원)	강원화천군	2020	1가구 30만원(90억원)			
경기포천시	2020	1인 40만원(592억원)	전북무주군	2020	^(1차) 10만원/ ^(2차) 10만원			
강원춘천시	2020	1인 10만원(290억원)	전북순창군	2020	1인 10만원(29억원)			
전북군산시	2020	1인 10만원(271억원)	전북임실군	2020	1인 10만원(28억원)			
전북익산시	2020	1인 10만원(285억원)	전북장수군	2020	1인 10만원(22억원)			
전남광양시	2020	1인 20만원(303억원)	전북진안군	2020	^(1차) 20만원/ ^(2차) 10만원			
경남거제시	2020	1인 5만원(124억원)	경북영양군	2020	1인 10만원(17억원)			
IV 강원동해시	2020	1인 20만원(180억원)						
강원삼척시	2020	1인 20만원(130억원)						
강원속초시	2020	1인 20만원(164억원)						
강원태백시	2020	1인 20만원(86억원)						
충북제천시	2020	1인 10만원(134억원)						
전북김제시	2020	1인 10만원(84억원)						
전북남원시	2020	1인 10만원(81억원)						
전북정읍시	2020	1인 10만원(111억원)						

출처: 언론보도 (한겨레 22.1.17.일자) 및 각 지방자치단체 조사자료

IV. 실증분석 결과

1. 변수에 대한 기술적 통계분석

분석모형에서 사용한 각 변수에 대한 기초통계 분석결과는 <표 7>과 같다. 전국 모든 광역 자치단체와 기초자치단체를 대상으로 하였으므로 유효한 관측치는 모두 243개이며, 결측값은 존재하지 않았다. 종속변수로는 지방자치단체가 2020년에 보편적 재난지원금 지급한 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0 으로 더미변수로 처리하였으므로 평균이 0.41이며 표준편차는 0.49이며, 최대값이 1, 최소값이 0으로 나타났다.

재정적 요인의 측정변수는 지방자치단체 재정분석 지표값으로, 순세계잉여금비율의 평균은 세출결산대비 6.49%이며, 표준편차가 3.18, 최소값 0.18% 최대값은 34.15% 로 나타났다. 지방자치단체의 자체사업비 비율과 의무지출비율은 각각 재정의 자율성과 경직성을 측정하는 변수로, 상반된 재정적 특성을 측정하는 대칭적 관계에 있다. 기초통계결과로 이러한 특성이 그대로 나타났는데, 지방자치단체의 세출결산대비 의무지출비율의 평균은 65.37%이며, 총 정책사업비 중에서 자체사업비가 차지하는 비율은 24.95%로 나타났다. 의무지출비율이 표준편차가 13.62%로 자체사업비비율 표준편차 9.49% 보다 높은 것으로 보아 자치단체별로 재정집행의 경직성 정도에서 상당한 편차를 보이고 있음을 알 수 있었다. 재정자립도의 경우는 전국 자치단체의 평균이 20.71로 나타났으며, 최소값이 5.78%, 최대값이 77.28% 으로 지방자치단체별로 상당한 편차가 존재하는 것으로 나타났다.

사회경제적 요인 측정변수는 지방재정분석에서 사용하는 표준점수를 산정한 후 각 지표에 해당하는 점수를 산정하는 방식을 활용하였으므로 노령인구비율과 인구규모, 사회복지비율 모두 평균이 75, 표준편차가 5에 근접하였다. 인구규모의 경우 최저점은 64점이고 최고점은 101점으로 표준점수로 지표간 격차를 균일화한 이후에도 다소 높은 편차를 보였다.

정치적 요인은 자치단체의 내부요인으로 단체장이 여당에 속하는 경우를 1로 처리하고 그렇지 않은 경우를 0으로 처리하였는데 분석결과 평균이 0.74로 본 연구 모형은 단체장이 여당에 속하는 경우 그렇지 않은 경우보다 상당히 높은 비중을 차지하고 있었다.

〈표 7〉 변수의 기술적 통계분석 결과

	변수	N	평균	중위수	표준화편차	최소값	최대값
종속 변수	보편지급채택여부	243	0.41	0.00	0.49	0.00	1.00
재정적 요인	순세계잉여금비율	243	6.49	6.05	3.18	0.18	34.15
	의무지출비율	243	65.37	63.79	13.62	31.22	102.26
	자체사업비비율	243	24.95	26.62	9.49	6.14	77.73
	관리채무부담비율	243	5.08	0.35	9.59	0.00	49.63
	재정자립도	243	20.71	17.72	12.51	5.78	77.28
사회 경제적 요인	노령인구비율	243	75.00	74.60	4.94	63.84	88.57
	인구규모	243	75.00	73.84	4.94	64.80	101.13
	사회복지비비율	243	75.00	75.61	4.94	50.31	86.47
정치적 요인	단체장 정당효과	243	0.74	1.00	0.44	0.00	1.00
수평적 요인	인접지역 효과	243	0.59	1.00	0.49	0.00	1.00

2. 로짓분석의 결과

1) 모형의 적합성 검정

본 연구의 분석모형의 얼마나 적합한지를 검토하기 위하여 모형의 적합성 검정을 실시하였다. 〈표 8〉에서 모든 독립변수를 고려한 -2로그우도(-2 Log Likelihood)의 값이 202.756으로 독립변수 1개만을 포함한 모형의 -2로그우도 값 323.903보다 더 작다. 따라서 모든 독립변수를 포함하는 경우 모형의 적합성은 향상되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 -2로그우도는 그 값이 작을수록 높은 적합도를 의미한다. 블록(block)과 모형(model)에 나타난 분석결과는 카이제곱이 125.732이고 자유도가 10, 유의확률이 .000으로 나타났다. 그러므로 본 연구의 로짓분석 모형은 유의수준이 $p < .001$ 이하에서 통계적으로 유의하다고 할 수 있다.

분류표의 분류행렬은 살펴보더라도, 분류 정확도가 81.9%로 나타났기 때문에 분석 모형 회귀식의 설명력이 있는 것으로 판단할 수 있다.

또한 Cox & Snell R-제곱과 Nagelkerke R-제곱의 값은 분석모형에서 독립변수들이 얼마나 종속변수를 잘 설명할 수 있는지를 나타내준다. 〈표 8〉에서 보듯이 Nagelkerke R-제곱이 .545로 대략 54.5%의 설명력을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

Hosmer와 Lemeshow 검정에서는 통상 $p < .05$ 이어야 유의하여 적합한 모형으로 해석하지만 로짓분석에는 $p > .05$ 이어야 적합하다. 본 연구 모형의 Hosmer와 Lemeshow 검정 결과, 카이제곱은 10.952, 유의확률은 .204인 것으로 분석되었다. 유의확률이 .204 이므로 .05 보다 크기 때문에 모형이 부적합하다는 귀무가설을 기각한다. 그 결과 본 연구의 로짓분석 모형은 적합하다고 결론을 내릴 수 있다.

〈표 8〉 모형의 적합도

구분	카이제곱 (Chi-Square)	자유도	유의확률	-2 로그우도	Cox & Snell R-제곱	Nagelkerke R-제곱	Hosmer와 Lemeshow 검정	
							카이제곱	유의확률
1단계 단계	125.732	10	.000**					
블록	125.732	10	.000**	202.756	.404	.545	10.952	.204
모형	125.732	10	.000**					

* $p < .01$, ** $p < .001$

2) 회귀분석의 결과

본 연구는 로짓분석을 이용하여 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 가능성에 영향을 미치는 독립변수들의 영향을 실증분석하였다. 분석결과를 정리하면 〈표 9〉와 같다.

첫째, 외부적 환경요인에 해당하는 수평적 요인은 인접한 지방자치단체로 부터의 지역적 영향이 보편적 재난지원금 지급에 영향을 미치는 가에 대한 분석이다. 분석결과 유의수준이 $p < .001$ 이하에서 수평적 요인으로 인접 지역효과는 통계적으로 유의미한 정(正)의 관계로 분석되었다. 이미 선행연구에서는 인접한 지역으로 부터의 지역효과(regional effect)는 정책 확산에 유의미한 영향을 미치고 있음을 검증한 바 있다. 즉, 보편적 재난지원금 지급 정책을 채택한 자치단체가 인근 지역에 있는 경우 자치단체간 경쟁과 학습 및 모방 압력에 따라 해당 지방자치단체 역시 보편적 재난지원금 지급을 채택함으로써 지역간 정책확산이 발생할 가능성이 높아진다는 것이다(이석환 2013, 한익현·김필 2020). 인접 지역으로부터 정책 확산 압력정도가 커질 경우 해당 정책효과에 대한 입증부담을 낮춰서 정책 채택 가능성을 높이지만 자치단체장 입장에서는 해당 혁신 정책도입에 대하여 다른 자치단체와의 차별성이 감소하기 때문에 정책채택 가능성을 감소시키는 방향 작용할 수 있기 때문에 모방압력에 의한 인접지역 효과와 정책 채택가능성 간에는 비선형성이 발생할 가능성이 있다.(한익현·김필, 2020)

둘째, 재정적 요인은 지방자치단체 내부환경적 요인으로 측정변수 별로 보편적 재난지원금 지급정책 채택에 상이한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 관리채무부담비율은 $p < .05$ 수준

에서 보편적 재난지원금 지급정책 채택에 부(負)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 지방자치단체의 채무부담비율이 낮을수록 보편적 재난지원금을 지급할 가능성이 크고 채무부담비율이 높은 자치단체의 경우 보편적 재난지원금 지급을 할 가능성이 낮음을 의미한다. 이는 지방자치단체 세출결산대비 채무비율이 재정위기관리제도 및 지방채관리 등을 통해 엄격히 관리되고 있으며, 위반시 자치단체의 재정운용에 미치는 여러 가지 제약사항이 있기 때문에 채무비중이 큰 자치단체의 경우 전 지역주민을 대상으로 보편적 재난지원금을 지급하기 어려운 상황임을 입증해주고 있다고 할 수 있다.

재정적 요인 중 지방자치단체의 재정자립도로 측정된 재정력은 $p < .05$ 의 유의수준에서 보편적 재난지원금 지급결정에 정(正)의 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 재정자립도는 세출예산 중 자체수입인 지방세와 지방세외수입을 합한 비율로 측정된다. 따라서 재정자립도가 높은 지방자치단체는 스스로 충당하는 자체세입비중이 큰 자치단체로 국고보조금이나 교부세 등 이전재원을 재정자립도가 낮은 자치단체보다 덜 수령하게 된다. 선행연구에 따르면 지방자치단체의 경우 이전재원에 대한 재정책임성보다 자체재원에 대하여 재정책임성이 높다. 따라서 재정자립도가 높은 자치단체가 보편적 재난지원금 지급 결정을 채택하는데 정의 영향을 미치는 것은 재정운영의 책임성 측면에서 긍정적인 분석결과로 판단된다.

자체사업비비율도 재정자립도와 마찬가지로 보편적 재난지원금 지급정책 채택에 정(正)의 영향력을 미치고 있다. 다만 자체사업비비율은 $p < .10$ 의 유의수준에서 통계적 유의성이 있다. 자체사업비비율의 경우 정책사업비 중에서 중앙부처의 보조금사업이나 광역자치단체 시행하는 지방보조금 사업이 아니라 자치단체의 자율의사에 기반하는 재량적 사업비 비율을 의미한다. 따라서 자체사업비비율이 높을 경우 재량적 판단에 의하여 사업의 우선순위에 따라 세출예산의 구조조정이 가능하다는 의미이며, 불요불급한 사업은 줄이고 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높음을 의미한다.

순세계잉여금비율과 의무지출비율 모두 보편적 재난지원금 지급정책 채택에 부(負)의 영향을 미치는 것으로 나타났지만 통계적 유의성은 없는 것으로 분석되었다. 순세계잉여금은 세출결산상의 잉여금에 해당되어 연초에 지방자치단체의 재정수요에 긴요하게 사용되는 재원에 해당된다. 보편적 재난지원금이 긴급한 재정수요에 해당되는지에 대한 판단은 자치단체별로 재난피해의 정도와 인구구성의 특징에 따라 다르게 나타날 것이다. 분석결과는 순세계잉여금비율이 높다고 지방자치단체가 재량적으로 보편적 재난지원금 지급결정을 하는 것은 아니라는 의미로 해석된다.

셋째 사회경제적 요인도 자치단체의 보편적 재난지원금 지급결정에 부(負)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 구체적으로 예산대비 사회복지비지출비율이 높은 경우는 보편적 재난지원금 지급 결정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이 같은 결과는 $p < .05$ 인 유

의수준에서 통계적으로 유의미하다. 이는 사회복지비 부담이 높은 지방자치단체의 경우 복지 수요로 인하여 자치단체장의 재량적 판단에 의하여 지출할 수 있는 재원이 부족하다는 의미이며, 따라서 보편적 재난지원금 지급 결정에 부(負)의 영향을 미치는 것으로 파악된다. 유의수준이 $p < .10$ 인 이하에서 인구규모 요인은 보편지급 결정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구 규모가 많을수록 보편적 재난지원금의 지급규모가 확대되므로 한정된 재원으로 인하여 인구가 비교적 적은 지역보다 보편적 지급 결정에 다소 부정적일 수 있다.

넷째, 내부적 환경요인으로서 정치적 요인을 측정하기 위하여 지방자치단체장이 여당에 소속되는지 여부는 보편적 재난지원금 지급결정에 정(正)의 영향력을 미치며 이러한 분석결과는 $p < .10$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉, 자치단체장이 여당인 경우는 코로나 피해를 극복하고 일상회복과 소비진작, 지역경제 활성화를 위한 정책인식과 국가 정책에 대한 협조, 정당일체감이 강하기 때문에 보편적 재난지원금 지급결정에 있어 여당이 아닌 자치단체장보다 더욱 적극적일 가능성이 크다.

이상의 결과를 요약하면, 통계적으로 유의미한 독립변수는 인접지역 효과, 자체사업비율, 관리채무부담비율, 재정자립도, 인구규모, 사회복지지출비율, 단체장 정당효과이다. 이들 변수에 대한 $\text{Exp}(B)$ 를 살펴보면 다음과 같다. $\text{Exp}(B)$ 가 1이상인 경우 독립변수 값이 1단위 증가할 때 종속변수인 지방자치단체가 보편적 재난지원금 지급을 채택할 가능성이 높다는 것을 의미하며, $\text{Exp}(B)$ 가 1이하인 경우 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급 채택 가능성은 낮아짐을 의미한다. 따라서 <표 9>에서 인접지역 효과는 $\text{Exp}(B) = 13.874$ 로 나타났는데 이것은 인근 지자체에서 보편적 재난지원금을 지급하였다면, 해당자치단체가 보편적 재난지원금 지급결정을 채택할 확률이 채택하지 않을 확률보다 13.874배 증가한다는 의미이다. 마찬가지로 지방자치단체장이 여당인 경우 보편적 재난지원금 지급결정을 채택할 확률이 채택하지 않을 확률보다 2.356배 증가하였다. 또한 재정자립도가 1단위 증가하는 경우 지방자치단체가 보편적 재난지원금 지급결정을 채택할 확률은 채택하지 않을 확률보다 1.045배 증가하므로 재정자립도가 보편지급에 미세한 수준으로 영향을 미치는 것으로 판단할 수 있다.

그러나 사회복지비율이나 인구규모, 관리채무부담비율의 $\text{Exp}(B)$ 은 1이하이기 때문에 사회복지비율이 1단위 증가하는 경우 보편적 재난지원금 지급결정을 채택할 확률이 채택하지 않을 확률보다 .854배 증가하였다. 인구규모의 경우에도 인구규모가 1단위 증가하는 경우 보편적 재난지원금 지급결정을 채택할 확률은 보편지급을 채택하지 않을 확률보다 .909 배 증가하였다.

〈표 9〉 로짓분석 결과

		B	S.E.	Wald	자유도	유의확률	Exp(B)
수평적 요인	인접지역 효과	2.630	0.466	31.797	1	0.000***	13.874
재정적 요인	순세계잉여금비율	-0.050	0.072	0.491	1	0.484	0.951
	의무지출비율	-0.028	0.020	1.935	1	0.164	0.972
	자체사업비비율	0.066	0.033	3.846	1	0.050*	1.068
	관리채무부담비율	-0.085	0.027	9.973	1	0.002**	0.919
	재정자립도	0.044	0.021	4.543	1	0.033**	1.045
사회경 제적 요인	노령화비율	0.030	0.045	0.436	1	0.509	1.030
	인구규모	-0.096	0.058	2.715	1	0.099*	0.909
	사회복지비지출비율	-0.158	0.055	8.346	1	0.004**	0.854
정치적 요인	단체장 정당효과	0.857	0.463	3.425	1	0.064*	2.356
	상수항	13.931	7.817	3.176	1	0.075	1121900.796

* p<.10, ** p<.05, *** p<.001

V. 정책적 시사점 및 결론

본 연구의 동기는 지방자치단체의 보편적 재난지원금 지급의 확산현상에 주목하여 과연 재정자립도가 높지 않은 지방자치단체가 보편적 재난지원금을 수회에 걸쳐 지급할 만한 재정여력이 있는지에 대한 의문에서 비롯되었다. 사전연구로 지방재정 분석지표를 검토한 결과 보편적 재난지원금을 지급한 자치단체에 대한 재정지표를 통하여 대체로 채무가 비교적 적은 건전한 재무구조를 형성하고 있었으나 대부분 경직적 세출예산 구조 등으로 인하여 재원조달 여력은 보편적 재난지원금을 지급하지 않은 자치단체와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이에 따라 보편적 재난지원금 지급정책에 대한 영향요인을 분석하기 위하여 로짓 회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 보편적 재난지원금 지급결정을 채택에 가장 크게 영향을 미치는 요인은 인접지역 효과(regional effect)로, 행정적 지리적 인접지역이 보편지급 정책을 채택하였을 때 수평적 모방압력에 의하여 해당 자치단체가 보편지급 정책을 채택할 가능성이 미채택 가능성보다 높았다. 분석대상 자치단체 243개 중 보편지급단체는 모두 99개이며 이중 광역자치단체는 3개 자치단체로 인접지역 효과는 주로 기초자치단체에 해당되는 것으로 해석할 수 있다.

또한 지방자치단체의 장이 여당인 경우, 코로나 위기 극복을 위한 서민생활 안정 및 국정에 대한 협조, 정당 일체감 형성을 위하여 보편적 재난지원금 지급결정 채택 가능성이 미채택 가능성 보다 높은 것으로 나타났다. 이 외에도 지방자치단체 정책사업 중 재량적 수행이 가능한 자체사업비 비중이 클수록 그리고 채무비율이 낮을수록 보편지급을 채택할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사전분석으로 지방자치단체의 재정분석지표를 통한 검토에서도 모든 유형의 자치단체에서 보편지급 단체의 관리채무부담비율이 낮았으며 자체사업비비율도 특광역시와 자치구를 제외하면 보편지급 단체가 미지급 단체보다 양호하다는 결과와 일맥상통하다.

반면에 사회경제적 요인에 해당하는 인구규모와 사회복지지출 비중이 높을수록 보편지급 채택 가능성 보다 미채택 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 모든 주민에 대한 재난지원금을 지급해야 하는 만큼, 인구 규모가 상당하거나 사회복지지출 수요 비중이 큰 경우 충분한 재원 마련이 용이하지 않기 때문에 보편지급 결정을 채택하지 않을 가능성이 큰 것으로 추정된다.

실제 지역 현장에서는 어떠한 동기요인으로 인하여 보편적 재난지원금 지급결정을 채택하거나 채택하지 않는가에 대하여 정책적 맥락을 확인하기 위하여 광역자치단체 기획조정실장을 대상으로 2022년 1월 25일 전화인터뷰를 실시한 결과에 따르면, 단체장의 의지와 재정적 요인이 보편지급 채택과 미채택을 결정하는데 중요한 영향을 미친 것으로 파악되었다. 2020년과 2021년에 걸쳐 보편적 재난지원금을 지급한 광역자치단체 7개는 대부분 자치단체장의 워드코로나 정책에 대한 의지로 소비진작과 지역경기 활성화를 위하여 지급하였다고 답변하였다. 2020년에는 광역자치단체 중에서는 경기도와 대구광역시, 제주특별자치시만이 보편지급을 실시하였는데, 대구광역시는 특별재난지역으로 선포되고 특별재난지원금이 교부됨에 따라 이를 재원으로 보편지급하였고, 2021년 보편지급 광역자치단체는 초과세수 및 지방교부세 정산 등으로 인하여 가용재원이 확보됨에 따라 보편 지급을 전향적으로 채택하였다고 답변하였다. 반면, 보편지급이 아닌 선별지원 정책을 채택한 자치단체가 답변한 선별지원 채택 이유는 재원부족이었다. 한정된 예산으로 정책효과를 극대화하기 위해서는 지원대상을 선별할 수 밖에 없으며, 국가지원 대상에 포함되지 않는 여행업이나 운송업 등 분야를 발굴하여 지원하고 있다고 답변하였다. 이러한 인터뷰 결과는 본 연구의 로짓 회귀분석에서 인접지역 효과가 가장 크게 보편지급 채택결정에 영향을 미친다는 결론과는 다소 상이하지만, 로짓분석 대상에서 보편지급 광역자치단체는 3곳에 불과하였기 때문에 3곳간의 인접지역 효과는 제한적이므로 이를 감안하여 분석결과를 해석할 필요가 있다.

이상의 통계분석결과 및 광역자치단체 인터뷰를 통한 몇가지 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 책임성 강화측면에서, 보편적 지급 채택 결정 요인 중 인접지역 효과는

정책효과가 입증되지 않은 새로운 정책을 자치단체간 모방압력과 편승효과(bandwagon)에 의하여 도입확산 되는 경향이 있음을 의미한다. 이에 따라 지방자치단체가 지역 실정에 맞지 않거나 선거용 선심성 정책을 무분별하게 도입하는 경우 지방재정을 악화시키고 주민에 대한 서비스 제공에 소홀하는 등 책임성 문제가 발생할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 정책확산 현상에 대하여 여의주시할 필요가 있다.

둘째, 낮은 채무비율과 높은 자체사업비비율이 보편적 재난지원금을 지급 채택결정에 긍정적 영향요인이라는 분석결과는 지방재정의 자율성 확대를 위한 정책지향에 대한 시사점이 크다. 낮은 채무비율은 채무상환을 위한 의무지출이 적어 재정압박이 상대적으로 덜 하며 재량적 사업을 위한 자원조달에 여유가 있음을 의미한다. 또한 높은 자체사업비 비율이 시사하는 바는 상위정부로부터의 보조사업이 아닌 지역주민에게 시급하고 수혜적인 사업을 자치단체 스스로의 의지와 역량에 따라 수행할 수 있는 제도적 여건을 확대해 갈 필요가 있음을 의미한다. 이를 위하여 균형발전특별회계 사업의 포괄보조금 확대, 국세의 지방세 이양 등을 통하여 지방의 자주재원을 확충함으로써 지방스스로 자율과 책임에 따라 재정운용을 할 수 있도록 뒷받침할 필요가 있다.

셋째, 새로운 정책에 대하여 단체장의 확고한 의지가 있더라도 적절한 절차에 따라 지방의 회와 주민이 정책결정과정에서 적극적으로 참여할 필요가 있다. 무분별한 현금살포식 지원금이 선거용 선심성 정책은 아닌지, 지역주민이 누려야 할 다른 혜택이나 서비스를 포기해서 얻은 것은 아닌지 지방의회와 주민이 지속적으로 관심을 두고 살펴야 하겠다. 정책결정과정에서 지방자치단체장의 독주를 견제하고 불합리하고 무분별한 선심성 정책을 사전에 통제하는 제도적 장치를 더욱 활성화하여야 한다.

넷째, 코로나 19 팬더믹을 통하여 우리나라 사회보장제도의 한계점이 그대로 노출되었고 이에 대한 대안으로 지역수준에서 다양한 현금성 복지정책이 출현하고 있는 실정이다. 앞으로 이러한 복지지출에 대한 지역수요가 지속될 가능성이 크므로 지방자치단체의 현금성 복지 지출을 관리할 수 있는 제도적 수단을 마련하여 지방의 책임있는 재정운용을 유도할 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구의 한계로는 지방자치단체 결산데이터 활용에 대한 제약으로 연구대상은 2020년보편적 재난지원금 사안만을 실증분석하였다는 점이다. 이에 따라, 2021년과 2022년에 대한 실증분석의 경우에도 2020년의 분석결과가 일관되게 유지되는지 검증할 수 없었다. 또한 추가적인 자치단체 인터뷰에 있어서 광역자치단체만을 대상으로 하여 실제 기초자치단체 수준에서의 정책적 맥락요인을 파악할 수 없었다는 점이 아쉽다. 후속 연구에서 이러한 사항을 보완하여 연구대상 기간을 확대하여 시계열적인 연구를 보완하여 측정지표를 더욱 충실히 수집하여 정책에 도움이 되는 실증적 연구를 할 필요가 있겠다.

【참고문헌】

- 국회예산정책처. (2019). 「재난대비 지원제도 현황과 재정소요 분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로». 국회예산정책처 발간자료.
- 김기열·박윤영. (2021). 2차 긴급재난지원금의 정책결정과정에 관한 연구. 「인문사회21」, 12(1): 3115-3130.
- 김렬. (2007). 「사회과학도를위한 연구조사방법론」. 박영사.
- 김원중. (2020). 「한국과 일본의 재난지원금 법제 개선방안. 「유럽헌법연구」, 33: 329-354.
- 남윤민. (2021). 코로나19 긴급재난지원금과 복지정치: 복지, 증세, 그리고 기본소득에 대한 태도를 중심으로. 「사회과학연구」, 47(2): 177-204.
- 남재현·이래혁. (2021). 코로나19 긴급재난지원금이 가구 소비에 미치는 영향-소득계층별 비교를 중심으로. 「사회복지정책」, 48(1): 63-95.
- 노대명. (2020). 재난기본소득 논의를 통해 본 한국 소득보장제도가 문제점과 향후과제. 「보건복지포럼」.
- 노호창·김영진. (2020). 긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점. 「사회보장법학」, 10(1): 81-138.
- 문경준. (2021). 긴급재난지원금의 소상공인 지원효과 : 유통업을 중심으로. 「대한경영학회지」, 34(8): 1465-1490.
- 박윤영. (2020). 긴급재난지원금 정책결정과정에 관한 연구. 「인문사회21」, 11(6): 711-726.
- 백승호. (2020). 긴급재난지원금이 남긴 기본소득 논쟁의 쟁점과 과제. 「월간복지동향」.
- 석재은. (2018). 기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안: 청장년 근로시민 기본소득이용권. 「보건사회연구」, 38(2): 103-132.
- 오윤경. (2020). 코로나19 감염증 사례로 본 감염병 재난 이슈와 정책적 시사점. 「이슈페이퍼」, 2: 1-22.
- 윤성진·유영성. (2021). 경기도 지역화폐의 소상공인 활성화 효과 분석: 코로나 위기 대응을 중심으로. 「한국지방재정학회 2021 춘계학술대회 세미나 자료집」, 2021(03): 135-158.
- 윤여문·박은형. (2020). 「코로나19 대응 긴급재난지원금 관련 사례 분석: 주요국 및 지방자치단체를 중심으로」. NABO Focus 국회예산정책처.
- 윤태섭. (2019). 지방재정분석의 성과와 정책적 함의. 「자치발전」, 12: 20-26.
- 이관후. (2020). 긴급재난지원금의 의미와 평가: 정책의 실효성과 지자체의 역할을 중심으로. 「경남발전」, 2020(4): 46-55, 경남연구원 발행.
- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3): 329-359.

- 이승호·홍민기. (2021). 코로나19와 1차 긴급재난지원금이 가구소득과 지출에 미친 영향. 『한국사회정책』, 28(3): 17-44.
- 정광호·이재용·윤재원. (2021). COVID19 팬더믹과 재난지원금 연구: 한국의 긴급재난지원금 사례를 중심으로. 『한국위기관리논집』, 17(3): 1-23.
- 조일형·권기현·서인석. (2014). 정책학습이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구-출산장려금 정책을 중심으로. 『한국정책학회보』, 23(3): 1-27.
- 최정은·최영준·김나리. (2020). 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가? 『한국행정논집』, 32(2): 269-299.
- 최한수. (2017). 「각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점」. 조세재정연구원 현안분석.
- 최한수. (2020). 긴급재난지원금을 둘러싼 쟁점과 과제. 『복지동향』, 2020(7): 18-23.
- 행정안전부. (2021). 「FY2020 재정분석 종합보고서」. 행정안전부 발간자료.
- 행정자치부. (1998). 「1997회계연도 지방재정종합분석」. 행정자치부 행정자료.
- 행정자치부. (2001). 민선3기 출범에 즈음하여 건전재정, 책임재정, 투명재정을 위한 248 쏘 지자체 『재정분석 종합보고서』 공개. 행정자치부 보도자료 9월 3일자.
- 홍민기. (2020). 코로나19와 긴급재난지원금이 소비지출에 미친 영향. 『노동리뷰』, 189: 21-38.
- 조기현·여효성. (2018). 「지방자치단체 가용재원 증장기전망과 정책대응」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2017-12.
- Guy Standing. (2018). 「기본소득 : 일과 삶의 새로운 패러다임」. 안효상 옮김. 창비출판사.
- Healy, A. and Malhortra, N. (2009). Myopic voters and natural disaster policy. *American Political Science Review*, 103(3): 387-206.
- Jun, K. N., & Bryer, T. (2017). Facilitating public participation in local governments in hard times. *The American Review of Public Administration*, 47(7): 840-856.
- McDonald III, B. D., Goodman, C.B. & Hatch, M. E. (2020). Tensions in state? local intergovernmental response to emergencies: the case of COVOD-19. *State and Local Government Review*, 52(3): 186-194.
- Mishra, A. K. (1996). Organizational responses to crisis. In: *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*.

김 수 희 : 영국 엑스터티대학교에서 정치행정학 박사학위(논문제목: 중앙정부의 통제가 지방정부성과에 미치는 영향 : 한국의 재정위기를 중심으로)를 취득하고(2016), 현재 행정안전부 재정협력과장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 국가 및 지방 재정, 지방자치, 재무행정, 공기업이며, 주요 논문으로는 “The effects of performance evaluation on punishment in organizations”(2021), “정부회계에서 현금흐름표의 작성방안에 대한 고찰”(2021), “정부결산에서 정책결산에 대한 미국, 영국, 한국의 비교연구”(2021) 등이 있다. (lucy75@korea.kr)

