

기초 지방자치단체의 위임복지 및 자율복지 지출에 영향을 미치는 요인*

The Factors on the Mandatory Welfare Expenditure and the
Autonomous Welfare Expenditure in the Basic Local Governments

김 승 연*

Kim, Seung-Yun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치단체의 사회복지지출의 성격
- III. 사회복지지출의 결정요인
- IV. 연구방법
- V. 연구결과 및 논의

본 연구는 기초 지방자치단체의 사회복지지출이 위임복지 지출과 자율복지 지출로 이원화되어 있음을 파악하고, 중앙정부의 정책결정 요인들이 위임복지 지출에 미치는 영향과 지역사회 내적 요인들이 자율복지 지출에 미치는 영향을 파악하였다.

분석결과는 다음과 같다. 중앙정부 정책결정 요인으로 복지수요가 크거나 재정능력이 낮을수록 위임복지 지출이 높은 것으로 나타났다. 그리고 여당지배형의 정당구조를 갖거나 국회의원의 권한행사능력이 큰 기초 자치단체의 위임복지 지출이 높은 것으로 파악되었다. 지역사회 내적요인으로 복지수요가 적거나 재정능력이 좋을수록 자율복지 지출이 높은 것으로 나타났다. 그리고 단체장우세형의 권력구조를 갖는 기초 자치단체의 자율복지 지출이 높은 것으로 파악되었다. 이와 같은 결과를 통해서 복지수요와 재정능력 요인이 위임복지 지출과 자율복지 지출에 상이하게 작용하고 있음을 확인하였고, 정치적 요인으로 중앙정부와의 정치적 관계 요인은 위임복지 지출에 영향을 미치는 한편, 지방자치단체

* 이 논문은 저자의 박사학위논문을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 성균관대학교 사회복지연구소 선임연구원.

논문 접수일: 2014. 5. 2, 심사기간(1, 2차): 2014. 5. 2~6. 17, 게재확정일: 2014. 6. 17

권력구조 요인은 자율복지 지출에 영향을 미치는 것을 확인하였다.

□ 주제어: 위임복지 지출, 자율복지 지출, 정당구조, 지역사회 권력구조, 기초 지방자치단체

This study was intended to explore the factors affect the welfare expenditures of Korean basic local governments which dualized to the mandatory welfare expenditure and the autonomous welfare expenditure.

In results, the greater welfare demand, the weaker fiscal ability, to have the rulling-party-dominant party structure, and the greater political power of the member of the National Assembly who elected from the constituency, as the factors concerned with central governmental decision, increase the mandatory welfare expenditure. On the other hand, the smaller welfare demand, the stronger fiscal ability, to have the administrative chief-dominant local political power structure, as the endogenous factors of the local, increase the autonomous welfare expenditure. These results show that the welfare demand and the fiscal ability of the local government affect each type of the welfare expenditures differently. In an political aspect, besides, it figured out that the relation between the central and the local could affect the mandatory welfare expenditures, and the local political power structure could affect the autonomous welfare expenditures in the basic local governments.

□ Keywords: mandatory welfare expenditure, autonomous welfare expenditure, party-structure, local political power structure, basic local government

I. 서론

우리나라는 1991년 지방의회 구성을 시작으로 1995년 민선 자치 단체장을 선출하면서 본격적으로 지방자치제도가 시행되었다. 지방자치제 시행 이전에 지방자치단체는 중앙정부의 복지 정책을 지역차원에서 적용하는 단순한 전달체계로서의 역할에 한정되었다. 그러다가 복지 주체로서 국가뿐만 아니라 민간부문과 지방자치단체의 역할이 강조되면서 사회복지부문에 대한 지방분권화가 확대되었다. 그러나 지방분권의 취지에도 불구하고, 지방자치단체가 지역의 복지문제를 담당하는데 있어서 구조적인 문제를 안고 있다. 예컨대, 지난 해 서울시

에서 재정문제로 무상보육을 중단하겠다고 선언하였던 일이나 다수의 지방자치단체가 올해 예산을 편성하는 과정에서 중앙정부의 복지정책 확대에 의해 자체 복지 예산을 축소하는 일이 발생하였다. 이런 현상은 단순히 지방자치단체의 예산 부족의 문제를 넘어 우리나라의 지방자치단체가 갖는 이중적인 지위에서 비롯된 구조적인 문제로 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체가 자치적인 역할과 중앙정부에 속하는 종속적 역할을 수행해야 하는 이중적 지위에 따라 자치사무와 위임사무로 구분된 이원화된 사무구조에서 비롯된 것이다.

지방자치단체의 이원화된 사무구조가 가지는 문제는 실제 지방자치단체의 업무 중 상당부분이 중앙정부로부터 위임된 사무에 할당되어 자치단체의 자율성이 위축되고 있다는 점이다. 특히, 이런 문제는 사회복지 업무에서도 두드러지게 나타난다. 최근 중앙정부는 무상보육과 기초노령연금 확대 등과 같은 국고보조사업을 통해 보편적 복지로의 확대를 꾀하고 있다. 그런데 국고보조사업과 같은 위임복지 사무의 확대는 재원을 분담해야 하는 지방자치단체 입장에서는 재정적 부담이 될 수밖에 없다. 이에 지방자치단체는 국가로부터 위임받은 복지사업으로 인해 지역의 요구에 따른 자체사업을 자율적으로 수행하기 어려운 문제에 봉착하게 된다.

이와 같이 지방자치단체의 이원화된 사무구조에 따른 문제는 지방자치단체의 복지지출이 위임사무에 따른 것이냐 자치사무에 따른 것이냐에 따라 복지노력의 양상이 다르다는 점을 시사한다. 즉, 전체 사회복지 지출이 많은 지방자치단체라 하더라도 다른 지역에 비해 위임복지 지출이 크다면 지방자치단체의 복지 노력이 확대된 것으로 이해하기 보다는 중앙정부에 의존하는 경향이 크거나 지역의 복지 부담이 큰 것으로 이해할 수 있다. 한편 전체 사회복지 지출이 낮지만 자체 복지사업에 대한 지출이 크다면 지방자치단체의 자율적 복지 노력이 강한 지역으로 볼 수 있다. 따라서 사회복지 지출을 가지고 지방자치단체의 복지노력을 파악하고자 한다면, 지방자치단체의 이원화된 사무구조에 따라 위임복지 지출과 자율복지 지출로 구분된 사회복지지출의 성격을 파악하는 접근이 필요하다.

또한 이원화된 사무구조의 성격에 따라 위임복지지출과 자율복지지출이 결정되는 메커니즘이 상이하다. 위임복지 지출은 국고보조사업에 대한 지출로서 중앙정부의 정책방향에 따라 결정된다. 한편 자율복지 지출은 지역의 여건을 고려하여 지방자치단체의 예산결정 기관이 자율적으로 선택한 결과이다. 따라서 지방자치단체의 이원화된 사회복지지출에 영향을 미치는 요인을 포괄적으로 파악하기 위해서는 위임복지 지출과 자율복지 지출이 결정되는 메커니즘을 구분하여 조망할 필요가 있다.

그동안 지방자치단체의 복지 지출이 국고보조사업에 대한 지출과 자체 복지사업에 대한 지출로 구성되었다는 것을 지극히 당연한 것으로 알고 있음에도 불구하고, 기존 연구들에서는 이원화된 사회복지 지출의 성격을 밝히거나 실제 분석에 반영하지 못했다. 기존 연구들의 경향을 살펴보면, 지방자치제 이후 지방자치단체의 복지가 얼마나 확대되었는지를 분석하거

나 복지지출 확대에 영향을 미치는 요인을 밝히는 연구들이 주를 이루고 있다(김수완, 1998; 강운호, 2000; 김교성·이재완, 2000; 이승중, 2001; 강혜규, 2005; 장동호, 2007; 정남숙, 2009; 모지환·이중섭, 2010; 서상범, 2010).

이런 선행연구들에서 나타난 한계는 다음과 같이 두 가지 측면에서 지적할 수 있다. 첫째, 기존 연구들에서는 지방자치단체 복지지출의 이원적 구조를 포착하지 못했다. 선행연구들은 주로 전체 사회복지지출의 총량을 가지고 연구하였다. 이런 총량적 접근은 전체 사회복지 지출이 증가하거나 축소하면 지방자치단체의 복지노력이 확대 또는 축소된 것으로 파악함으로써 지방자치단체의 복지노력에 대한 총체적인 이해를 제공하지 못한다. 둘째, 기존 연구들에서는 지방자치단체의 사회복지 지출에 영향을 미치는 요인을 밝히는 데 있어서 지역 사회의 내적 요인들만을 고려했다. 지역사회 내적 요인들은 중앙정부의 결정에 의한 위임사무에 대한 복지지출을 설명하기는 어렵다. 그러나 기존 연구들에서는 이런 점들을 간과한 채 지역사회 내적인 요인들을 가지고 지방자치단체의 전체 복지지출을 설명하려고 했다는 점에서 한계를 갖는다.

따라서 이 연구에서는 지방자치단체의 이원화된 복지 지출의 구조를 파악하고, 위임복지 지출과 자율복지 지출이 가지는 이질적인 성격을 포착함으로써 지방자치단체의 사회복지 지출을 총체적으로 조망하고자 한다. 그리고 지역사회 내적 요인들과 더불어 중앙정부의 정책 결정 요인들을 통해 이원적인 사회복지 지출에 영향을 미치는 요인을 포괄적으로 파악하고자 한다.

II. 지방자치단체의 사회복지지출의 성격

이 연구는 지방자치단체의 위임복지 지출과 자율복지 지출에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 이원화된 사무구조를 이해하는 것이 선행되어야 한다.

우리나라는 지방자치제를 실시하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체는 중앙정부로부터 위임받은 사무를 수행하는 일선행정기관의 역할과 동시에 독자적인 자치권을 가지고 고유의 사무를 수행하는 자치기관의 역할을 이중적으로 담당하고 있다. 이는 우리나라의 공공사무의 배분에서 나타난다. 공공사무의 배분구조를 살펴보면, 국가사무와 지방자치단체의 자치사무로 구분된다. 국가 사무에는 국가가 그의 행정기관을 통하여 직접 처리하는 사무와 지방자치단체의 기관장에게 위임하여 처리하는 기관위임사무 및 지방자치단체에 위임하여 처리하는

단체위임사무로 구분된다. 위임사무는 전국적인 이해관계가 걸려있는 것으로 이에 대한 의사결정은 중앙정부에서 하고, 집행에 대한 관리·감독을 통해 지방자치단체를 강력하게 통제함으로써 전국적인 표준성·통일성을 유지하고자 한다. 반면, 자치사무는 지방자치단체의 존립·유지에 관한 사무로서 해당 지방자치단체에만 이해관계가 있고, 지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 처리한다. 이렇게 지방자치단체는 이원화된 사무구조 속에서 중앙정부로부터 위임받은 역할과 자율적인 역할을 동시에 수행한다.

지방자치단체의 이원적인 사무구조의 주요 원칙과 특징은 사회복지 업무에도 그대로 적용되고 있다. 지방자치단체의 복지업무 중 중앙정부로부터 위임받은 사무로는 국고보조사업이 있다. 국고보조사업은 전국적으로 일정한 복지서비스 수준을 확보하기 위하여 중앙정부에서 특정한 용도를 지정하여 재원을 공급함으로써 그 서비스의 공급을 의무화하는 방식이다. 2012년 기준 보건복지부 소관 국고보조사업은 131개나 되는데 이 중 109개 사업이 매칭펀드 방식으로 운영되고 있다. 즉, 국고보조사업은 중앙정부에서 정책을 결정하고, 기준보조에 따라 국고보조금을 교부하면 지방자치단체에서는 지방비를 분담하여 사업을 수행한다. 실제 지방자치단체의 사회복지 사무의 대부분이 위임사무로 되어 있는데, 이는 사회복지서비스 관련 법률들에서 지방자치단체의 권한을 충분히 보장하지 않고 중앙정부의 승인이나 지시에 의해서 이루어지도록 규정하고 있기 때문이다(김진수, 2000). 한편 지방자치단체의 자율적 복지사무로는 지방이양 된 사회복지사업¹⁾과 각 지방자치단체에서 자율적으로 기획하여 실시하고 있는 자체 복지사업들로 볼 수 있다. 지방이양사업은 지방재정의 자율성을 저해해 온 국고보조사업을 일괄 정비하여 지방으로 이양한 사업으로 2005년 보건복지부 소관 138개 국고보조사업 중 67개 사업을 지방으로 이양한 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 자체복지사업은 지방자치단체가 지역의 복지욕구와 재정능력 등을 고려하여 지방자치단체의 의사결정 과정을 통해 지역의 특색에 맞게 기획하여 집행하는 사업을 의미한다.

살펴본 바와 같이 지방자치단체의 사무구조가 기초 지방자치단체의 사회복지 지출의 성격을 이해하는데 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 기초 지방자치단체는 위임사무와 자치사무를 통해 지역의 복지노력을 달성하고 있다는 점이다. 둘째, 지방자치단체의 사회복지 지출은 이원화된 사무구조에 따라 위임복지 지출과 자율복지 지출로 구성된다는 것이다.

1) 지방이양사업은 국고보조사업으로 운영하던 것을 지방자치단체로 이양한 것으로 자율적 사무로 볼 것인가에 대한 이견이 있을 수 있다. 즉, 지방이양사업은 그 항목이 전국적으로 동일하게 적용된다는 점에서 위임사무의 성격을 갖는 것으로 보인다. 하지만 국고보조사업의 지방이양은 지방자치단체가 해당사업을 자율적으로 운영하도록 하는데 목적이 있고, 2015년부터 보통교부세로 통합한다는 점을 고려했을 때 지방자치단체의 자치사무로 이해하는 것이 더 타당하다고 보았다.

Ⅲ. 사회복지지출의 결정요인

1. 복지수요 요인

복지수요 요인은 지방자치단체의 정책과 예산이 지역 내의 인구수 및 인구밀도, 복지서비스 수혜자 수 등과 같은 사회적 요인에 의해 결정된다고 보는 것으로 지방자치단체의 사회복지 지출을 설명하는데 주요한 요인으로 받아들여져 왔다. 복지수요가 주요한 요인이라는 것에는 이견이 없지만, 경험적 연구에서는 상이한 결과가 제시되었다. 예컨대, 김성중·신주연(2003) 연구 등에서는 복지수요가 복지지출에 정적인 관계를 갖는 것으로 나타났으나 김교성·이재완(2000), 이승중(2001), 강혜규(2005)의 연구 등에서는 복지수요가 복지지출에 부적 영향 또는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이렇게 상이한 결과가 나타난 이유는 지방자치단체 복지지출의 성격을 구분하지 않은 데에서 비롯된 것으로 판단된다. 즉, 지역의 복지수요가 크다고 지방자치단체가 무조건 복지지출의 총량을 늘리는 것은 아니다. 위임복지 지출과 자율복지 지출 중에서 선택을 하게 될 것이다.

복지수요가 지방자치단체의 위임복지 지출과 자율복지 지출에 어떻게 영향을 미치는지에 관해서는 다음과 같은 맥락에서 이해해보자. Peterson and Rom(1990)의 연구에 따르면 재분배정책은 수익자와 부담자가 일치하지 않기 때문에 담세율이 높은 지역의 경우, 담세능력이 있는 주민들은 '탈출'을 선택하고 저소득층은 '유입'하는 현상을 유발한다. 이 때문에 지방자치단체는 재분배정책을 도외시 한다(Peterson and Rom, 1990). 또한 높은 수준의 재분배 정책은 지역경제개발을 위해 반드시 필요한 생산요소인 자본과 노동에 있어서도 매력적이지 못하기 때문에 지방자치단체는 지역에 저소득층과 기타 복지욕구를 가진 주민들이 많다 하더라도 높은 수준의 복지지출을 하기 어렵다(조수현, 2009).

그렇다고 지역의 복지욕구를 무시하기는 어렵다. 단체장의 입장에서는 재선을 위한 정치적 지지를 확보하기 위해서 지역의 복지욕구를 해결해야 할 부담을 가지게 된다. 그러나 지역의 노인이나 장애인 또는 저소득층이 많은 경우 공급측면에서는 생산노동력 감소에 따른 조세부담 능력의 약화로 지방자치단체의 세입은 줄어드는 반면, 복지 지출 수요는 늘어나게 될 것이다. 이런 상황에서 지방자치단체는 자체 복지비를 확대하기 보다는 중앙정부로부터 이전되는 국고보조금을 늘리려고 할 것이다. 왜냐하면 지방자치단체 입장에서는 동일한 복지욕구를 해결하는데 국고보조사업을 활용할 경우 사업비의 일부만 부담하게 되지만 자체 복지사업으로 해결할 경우 전액 자치단체에서 부담해야 한다. 따라서 위임복지 지출을 선택하는 것이 자율복지 지출을 선택하는 것보다 비용 효과적이다. 또한 중앙정부의 입장에서도 지역

의 복지문제가 해결되지 않으면 그에 대한 비난을 회피하기 어렵기 때문에 복지욕구가 큰 지역에 상대적으로 많은 보조금을 지원할 것이다.

한편 국고보조사업이 확대되면 지방자치단체가 부담해야 되는 부담비도 증가하게 된다. 지방자치단체 입장에서는 국고보조사업의 확대로 지역의 복지욕구 문제를 해결하고, 그에 따른 비용을 추가적으로 부담하게 되면 자체 복지사업을 축소하려고 할 것이다.

따라서 지역의 복지수요가 클수록 위임복지 지출은 증가하는 반면, 자율복지 지출은 감소할 것이라고 예측할 수 있다.

2. 재정능력 요인

일반적으로 지방자치단체의 재정능력이 양호할수록 정책에 활용할 수 있는 자원이 늘어남으로써 전체 정책 산출수준은 높아지게 된다. 또한 재정능력은 정부예산결정의 제약조건으로도 작용한다(Sharkansky and Hofferbert, 1969; Cameron, 1978; Peterson, 1979; 홍운기, 2008). 그런데 이런 논리는 지방자치단체가 경제적·재정적으로 중앙정부로부터 완전히 독립적이라는 것을 가정했을 때 타당한 것이다. 그런데 실제 우리나라 지방자치단체의 재정이 그러한가? 기초 지방자치단체는 복지사업에 필요한 재원의 상당부분을 국고보조금과 시도보조금 및 교부금과 같은 의존재원에서 조달하고 있다. 지방자치단체가 자주적으로 조달한 재원에서 사용하는 복지 지출은 일부에 불과한 실정이다.

최근에는 사회복지 분야에 있어서도 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 문제가 현저하게 나타나고 있다. 그래서 재정능력이 좋은 지역은 자체 복지를 확대할 여력이 있지만, 가난한 지방자치단체는 국고보조 사업에 대한 의무지출조차 감당하기 어려워 자체 사회복지사업을 수행하지 못하고 있다. 이렇게 지역의 경제수준을 이유로 특정 자치단체의 복지지출 수준이 다른 지역에 비해 지나치게 낮다면 지역주민의 입장에서는 매우 불만스러울 수밖에 없을 것이다. 그리고 이러한 불만은 지방자치단체 간 재정력 격차 문제를 해결하지 않는 중앙정부로 향할 수도 있다(장동호, 2013). 그렇게 때문에 중앙정부는 지방재정조정제도를 실시하여 재정능력이 열악한 지방자치단체에 재정을 더 많이 이전함으로써 지역 간 불균형 문제를 해소하려고 한다. 또한 정부는 2008년에 차등보조율을 도입함으로써 재정능력이 열악한 지역에 대해 기준보조율을 높여 국고보조금을 차등적으로 지원하고 있다.

이런 상황들을 고려했을 때, 지방자치단체의 재정능력은 위임복지 지출과 자율복지 지출을 결정하는 데 각기 다르게 작용할 것이다. 재정능력이 낮은 지역은 중앙정부로부터 상대적으로 더 많은 국고지원을 확보함으로써 위임복지 지출을 확대시킬 것이다. 한편, 자주적인 재정능력이 좋은 지방자치단체 입장에서는 정책에 활용할 수 있는 자원이 크기 때문에 일률

적인 국고보조사업 외에 지역 특색에 맞는 자체 복지사업을 확대시킴으로써 자율복지 지출을 증가시킬 것이다.

따라서 자주적인 재정능력이 열악한 기초 지방자치단체는 중앙정부로부터 이전받은 위임 복지 지출수준이 높을 것이고, 재정능력이 좋은 기초 지방자치단체는 자율복지 지출수준이 높을 것이라고 예측할 수 있다.

3. 중앙정부와의 정치적 관계 요인

중앙정부와의 정치적 관계는 지방자치단체의 위임복지 지출에 영향을 미치는 요인으로 중요하게 고려될 수 있다. 하지만 기존의 연구들에서는 중앙정부와의 정치적 관계를 단순히 단체장의 소속정당(여당과 야당, 또는 보수정당과 진보정당)을 가지고 파악한 결과 대부분의 연구들에서 정치적 요인이 사회복지지출에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(김교성·이재완, 2000; 강윤호, 2002; 김성중·신주연, 2003; 강혜규, 2005). 기존 연구들에서 실증적으로 검증되지 못했다고 해서 지방자치단체의 복지지출을 결정하는데 정치적 요인이 영향을 미치는 못한다고 보기 어렵다. 오히려 국고보조금이 결정되는 과정과 그 과정에서 지방자치단체와 중앙정부와의 관계적 맥락을 고려한다면 그 결과는 달라질 수 있다. 특히, 국고보조금은 중앙정부 차원에서 예산이 결정되는데 정당과 국회의 위원회, 담당 중앙부처, 예산기관과의 교섭을 통해 결정하기 때문에 지방자치단체 입장에서는 중앙정부와의 정치적 관계가 더욱 중요하게 된다.

기초 지방자치단체와 중앙정부와의 정치적 관계는 두 가지 차원에서 고려될 수 있다. 첫째, 중앙정부와 국회의원, 그리고 지방자치 단체장의 소속정당에 따른 정당구조이다. 둘째, 국회의원이 중앙정부에 권한을 행사할 수 있는 능력이다.

먼저, 정당구조의 측면에서 살펴보면 우리나라는 실질적으로 정당정치가 이루어지고 있기 때문에 기초 지방자치단체와 지역구 국회의원, 그리고 중앙정부의 소속정당에 따른 정당구조가 중요하다. 국내연구에서는 지역구 정당구조의 특수성을 감안하여 지역구 정당구조의 개념이 활용되었다(권경환, 2005a, 2005b; 임현만, 2005; 최성락·노우영, 2005). 이들 연구에서는 정당구조가 당파적으로 분할된 분절정부에서는 정당 간 경쟁이 존재하고, 정당분절성이 심화되면 통제력이 약화된다는 것을 실증적으로 검증하였다. 해외연구에서 정당구조는 행정부와 지방의회의 당파적 분할이 정부정책이나 정부지출에 미치는 영향에 관한 연구에서 주로 사용된 개념이다(Clarke, 1998; Lubell and Feiock, 2003).

이와 같은 논의에 따라 중앙정부와 지방자치단체와의 정치적 관계는 집권정당과 기초 지방자치단체가 협력 또는 경쟁관계인지(여당일치여부), 그리고 단체장과 국회의원이 협조 또

는 비협조적 관계인지(소속정당 일치여부)에 따라 다음 3가지 유형으로 나눌 수 있다.

- ① 여당 지배형: 기초자치단체장, 지역구 국회의원의 소속정당이 모두 동일하게 여당인 경우
- ② 분절 정부형: 기초자치단체장, 지역구 국회의원 소속정당이 모두 동일하지 않은 경우
- ③ 야당 지배형: 기초자치단체장, 지역구 국회의원의 소속정당이 모두 야당인 경우

정당구조가 '여당 지배형'인 경우는 기초 자치단체장과 지역구 국회의원이 모두 동일하게 여당으로서 집권정당과 협력관계, 국회의원과도 협조관계가 형성되어 중앙정부로부터 상대적으로 많은 혜택을 받는 것으로 추론할 수 있다. 한편, 기초 자치단체장과 지역구 국회의원의 소속정당이 일치하지 않은 '분절 정부형'은 집권정당과의 관계가 단체장의 소속정당에 따라 일부 협력 또는 일부 경쟁이 되지만, 중앙정부와의 정치적 통로가 되는 국회의원과 관계가 비협조적이므로 여당 지배형에 비해 중앙정부로부터의 지원이 적을 것이다. 마지막으로 '야당 지배형'인 경우에는 기초 자치단체장과 지역구 국회의원이 모두 야당으로 단체장과 국회의원 간에 협조관계를 맺지만, 중앙정부와 경쟁관계로 인해 중앙정부로부터의 견제가 존재하기 때문에 여당 지배형이나 분절 정부형에 비해 중앙정부로부터의 지원이 적을 것이다(김승연·홍경준, 2011). 따라서 집권정당과 협력관계를 맺고, 국회의원과 정치적 협조가 가능한 '여당 지배형'이 '분절 정부형'이나 '야당 지배형'인 지방자치단체에 비해 상대적으로 더 많은 보조금을 확보함으로써 위임복지 지출 수준이 높을 것이라고 예측할 수 있다.

다음으로 지역구 국회의원이 중앙정부에 권한을 행사할 수 있는 능력에 관해 살펴보면, 지역구 국회의원은 중앙부처의 예산편성 과정에서 지역예산 등 원하는 예산이나 필요한 사업예산을 반영시키는데 영향력을 행사한다. 또한 국회의원은 중앙예산기관(기획재정부)이 정부예산안을 작성하는 과정에도 영향력을 행사할 수 있다. 국회의원은 예산편성권이 없기 때문에 자신의 이해관계 사업이나 정책사업, 지역사업 등의 예산을 편성과정에 포함시키기 위해 행정부처 관료들의 도움을 받아야 한다. 행정부처 입장에서도 중앙예산기관을 상대로 부처예산 확보에 도움을 받고, 예산심의도 수월하게 통과시키기 위하여 국회의원의 예산요구를 반영하고 의원과의 유대를 강화하고자 한다(양경숙, 2009).

하지만 중앙예산이 결정되는 과정에서 모든 국회의원이 동일한 영향력을 행사할 수 있는 것은 아니다. 국회의원들 내에서도 특정 부처의 예산을 결정하는데 영향력을 행사할 수 있는 권한에는 한계가 있다. 중앙행정 관료들의 입장에서는 일차적으로 예산을 심의하거나 법을 제·개정시켜야 하는 경우에 해당 상임위원회 의원들의 도움을 받을 수밖에 없다. 또한 행정

부처 관료들은 예산편성 당시 중앙예산기관과의 문제에 봉착할 경우 관련 상임위원회 소속 의원들이나 예산결산특별위원회 소속 의원, 또는 정치적 영향력이 큰 의원들을 통해 중앙예산기관에 해당부처 예산의 중요성과 확대의 필요성을 강조하며 사업예산을 반영시키도록 압력을 넣게 하기도 한다.

따라서 해당 지역의 국회의원이 중앙정부에 권한을 행사할 수 있는 능력에 따라 국고보조금의 수준이 달라질 것이다. 즉, 지역구 국회의원이 다선의 영향력이 있는 국회의원이나 보건복지 사업과 관련된 보건복지위원회 소속 국회의원, 또는 예산결산특별위원회 소속 국회의원의 지역구인 기초 지방자치단체는 중앙정부로부터 더 많은 국고보조금을 확보함으로써 위임복지 지출수준이 높을 것이라고 예측할 수 있다.

4. 지방자치단체의 권력구조 요인

지방자치단체의 예산은 지역사회의 다양한 조건들에 의해서 자동적으로 결정되는 것이 아니라 지방자치단체의 정책결정기관에서 이런 조건들을 고려하여 예산을 결정한다. 그렇다면 지방자치단체의 정책결정기관인 행정부와 지방의회가 예산결정에 어떻게 영향을 미치는지를 파악하는 것이 중요하다.

우리나라의 지방자치단체는 기관대립형 기관구성으로 형식적으로는 행정부와 지방의회 간 권력이 분리되어 있지만 정당정치 특성 상 실질적인 권력관계는 정치지형에 따라 다양하다. 즉, 단체장과 지방의회 의원은 소속 정당에 따라 상호 견제하거나 공조하는 관계 속에 있기 때문에 예산 결정은 단체장과 지방의회 간에 권력구조에 따라 상이하게 나타난다. 따라서 단체장과 지방의원 간에 권력구조는 자율복지 지출에 영향을 미치는 요인으로 중요하게 고려될 수 있다. 이를 파악하기 위해서는 단체장과 지방의회의 정치적 관계에 따라 예산결정 과정을 누가 주도하는지, 그리고 단체장과 지방의원들이 각기 선호하는 정책이 무엇인지를 밝힐 필요가 있다.

단체장과 지방의원 간의 정치적 관계에 관한 논의를 살펴보면, Clarke(1998)는 한 정당이 행정부를 통제하고, 다른 정당이 입법부를 지배할 때 분절정부(divided government)가 존재한다고 정의하고 분절된 주 의회 구조 하에서는 단체장의 정책선호가 우선된다고 보았다. 또한 강운호(2002)는 지방자치단체의 행정부와 의회의 상대적 권한에 따라 정책과정 내용이 달라질 것이라는 가정 하에 권력관계를 '지방의회 우위형', '균형형', '자치단체장 우위형'으로 구분하여 지방자치단체의 재정지출 유형에 미치는 영향을 파악하였다. 이러한 이론적 논의를 토대로 예산결정 과정에 영향을 미치는 단체장과 지방의원 간 권력구조는 세 가지 유형으로 설명될 수 있다. 첫째, 단체장과 의회다수당의 소속정당이 동일한 경우(단체장 우

세형), 지방의회는 단체장이 제출한 예산에 우호적이기 때문에 단체장이 예산결정을 주도할 것이다. 둘째, 지방의회 내에 과반의석을 차지하는 특정 정당이 존재하지 않고 의회가 여러 정당으로 분절된 경우(의회분절-단체장 우위형), 의회분절로 인해 지방의회가 단체장을 견제하기 어렵기 때문에 예산결정 과정에서 단체장의 영향력이 클 것이다. 셋째, 단체장과 의회다수당의 소속정당이 다른 경우(의회 우세형), 지방의회는 예산결정 과정에서 단체장의 정책결정을 견제함으로써 단체장이 선호하는 정책의 실현가능성이 낮아지게 된다(김승연, 2013).

그렇다면 권력구조의 유형에 따라서 예산에 대해 어떤 성향을 보일 것인가? 이는 공공선택론에서 단초를 찾아볼 수 있다. 지방자치단체에서 단체장은 일인이 선출되고, 지방의원은 여러 개의 하부구역을 선거구로 하여 다수가 선출된다. 단체장과 지방의원은 선거경쟁에서 승리하기 위해 득표를 극대화할 수 있는 정책을 선호한다. 그런데 사회복지 정책은 일정한 기준에 의해 자치단체 전체를 단위로 하여 배분되기 때문에 주민지지의 크기는 자치단체장에게는 1이 되는 한편, 지방의회 의원은 $1/n$ (n 은 1개 기초자치단체의 의원 수 또는 선거지역 수)이 된다(김태일, 2001). 따라서 복지정책의 확대는 단체장의 노력으로 지역주민들에게 인식되기 때문에 단체장은 복지정책을 더욱 선호하는 반면에 지방의원은 개인의 업적으로 인정받기 쉽지 않은 복지정책보다 그 이익의 배분이 하부지역별 분할이 가능한 개발예산을 선호한다.

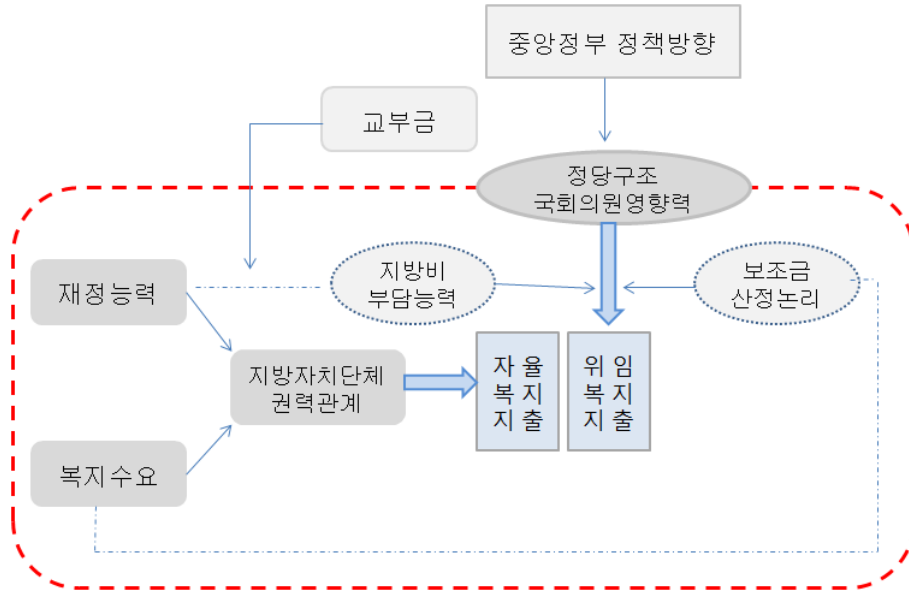
이를 정리하면 단체장과 지방의원 간 권력구조에 따른 자율복지 지출에 미치는 영향을 다음과 같이 추론할 수 있다. 단체장 우세형인 기초 지방자치단체는 예산결정과정에서 단체장이 주도권을 가짐으로써 단체장이 선호하는 복지 지출을 확대시킬 것으로 예측할 수 있다. 그리고 의회분절-단체장 우위형은 단체장에 대한 의회의 통제력이 약하기 때문에 단체장의 정책의지가 관철되어 복지 지출을 확대시킬 것으로 예측할 수 있다. 마지막으로 의회 우세형은 지방의회가 단체장을 견제함으로써 복지지출 확대를 저해할 것으로 예측할 수 있다. 따라서 '지방의회 우세형'에 비해 '단체장 우세형'과 '의회분절-단체장 우위형'인 기초 지방자치단체의 자율복지 지출이 더 클 것이라고 추론할 수 있다.

- ① 단체장 우세형: 단체장의 소속정당과 의회다수당이 동일 정당인 경우, 단체장이 주도권을 갖고, 단체장이 선호하는 복지정책의 실현 가능성이 높다.
- ② 의회분절-단체장 우위형: 지방의회 내에 과반의석을 차지하는 특정 정당이 없고, 의회가 여러 정당으로 분절된 경우, 단체장에 대한 지방의회의 통제력이 약하기 때문에 단체장이 선호하는 복지정책의 실현가능성이 높은 편이다.

- ③ 의회 우세형: 의회다수당과 단체장의 소속정당이 다른 경우, 단체장에 대한 지방의회의 통제권이 크고, 단체장이 선호하는 복지정책의 실현가능성이 낮다.

앞서 논의한 기초 지방자치단체의 위임복지 지출과 자율복지 지출에 영향을 미치는 다양한 요인들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 위임 복지지출은 국고보조사업에 대한 지출로서 중앙정부의 정책결정 요인들에 의해 영향을 받을 것이다. 중앙정부는 지방자치단체의 재정 상태나 복지수요와 같은 상황들을 일차적으로 고려하여 국고보조금을 결정하지만, 지방자치단체와 중앙정부 간에 정치적 과정을 통해 국가로부터 지원받는 보조금 수준이 달라질 수 있다. 둘째, 자율복지 지출은 지역의 여건을 고려하여 기초 지방자치단체가 자율적으로 선택한 결과로서 지역사회 내적 요인들에 의해 영향을 받을 것이다. 따라서 기초 지방자치단체의 복지수요와 재정능력, 예산을 결정하는 단체장과 지방의원 간 권력구조가 자율복지 지출수준을 결정하는데 영향을 미칠 것이다.

<그림 1> 위임복지 지출과 자율복지 지출의 배분구조



IV. 연구방법

1. 분석자료 및 변수 정의

이 연구는 2008년부터 2012년까지 기초 지방자치단체의 사회복지 지출을 연구대상으로 한다. 분석의 대상이 되는 기초 지방자치단체는 제주특별 자치도를 제외한 전국 228개 시·군·구로서 총 1,140개의 사례가 분석 자료로 활용된다²⁾.

이 연구에서 사용된 종속변수는 크게 두 가지 차원에서 구성된다. 첫째, 위임복지지출이다. 이론적 검토에 따라 위임복지지출은 사회복지 국고보조사업비로 중앙정부와 광역정부로부터 이전된 보조금(국비와 시도비)과 이에 대한 기초 지방자치단체의 분담금(시군구비)으로 한다. 위임복지지출은 '1인당 사회복지 및 보건의료 국고보조사업의 지출액'과 '총 세출 대비 사회복지 및 보건의료 국고보조사업의 비율'로 측정한다. 둘째, 자율복지지출이다. 이 연구에서는 이론적 검토에 따라 지방이양사업에 대한 지출과 자체 복지사업 예산을 자율복지지출로 보았다. 따라서 자율복지지출은 '1인당 분권교부세와 자체복지사업지출 합계액'과 '총 세출 대비 분권교부세와 자체복지사업지출 합계의 비율'로 측정하였다³⁾.

다음으로 독립변수들에 관해 살펴보면 다음과 같다. 복지수요 요인으로는 복지욕구가 크고, 복지정책의 대상인 기초생활수급자, 아동 및 장애인, 노인 등을 고려할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 '기초생활수급자 비율, 노인 비율과 장애인 비율, 그리고 아동인구 비율의 합'을 복지수요 변수로 측정하였다. 기초 자치단체의 재정능력은 재정자립도나 재정자주도 등과 같은 다양한 지표로 통해서 측정될 수 있다. 재정자립도는 지방세와 세외수입으로 구성되어 있고, 재정자주도는 지방세와 세외수입 외에 교부세도 포함되어 있다. 교부세가 중앙정부로부터 이전된 재원이지만 사용에 있어서 자율권이 보장된다. 이 연구는 복지지출을 파악하는 것으로 재원의 사용에 있어서 자율성을 갖는 '재정자주도'를 독립변수로 활용하였다. 중앙정부와의 정치적 관계요인 중 정당구조는 기초 자치단체장과 지역구 국회의원의 소속정당을 가지고 파악하였다. 정당을 여당과 야당을 구분하여 조합하면, 기초 자치단체장 정당(여·야)× 지역구 국회의원 정당(여·야)으로 4개의 조합이 된다. 만약 지역구 국회의원이 2명인 경우는 8개, 3명인 경우는 16개 조합이 된다. 이를 소속정당 일치여부를 기준으로 하여 기초 자

2) 이 연구에서 사용된 기초 지방자치단체의 예산자료는 연구모형에 적합한 예산항목을 구성하여 228개 시군구에 정보공개 청구를 통해 확보하였다.

3) 종속변수로 활용되는 데이터의 분포를 확인한 결과 분포가 좌측으로 치우친 것으로 나타나 정규분포 화하기 위해서 종속변수에 자연로그를 취하였다

치단체장과 국회의원의 정당이 모두 여당인 경우는 ‘여당 지배형’, 모두 야당인 경우는 ‘야당 지배형’, 소속정당이 모두 일치하지 않은 경우를 ‘분절 정부형’으로 하였다.

〈표 1〉 변수의 정의 및 측정방법

구분	변수		측정 방법
종속 변수	위임복지 지출	1인당 위임복지 지출액	$\ln(\text{사회복지 및 보건의료관련 국비} + \text{시도비} + \text{시군구비} / \text{자치단체 인구수})$
		위임복지 지출 비율	$\ln(\text{사회복지 및 보건의료관련 국비} + \text{시도비} + \text{시군구비} / \text{자치단체 총 세출예산} \times 100)$
	자율복지 지출	1인당 자율복지 지출액	$\ln(\text{자체 사회복지 및 보건의료관련 지출액} + \text{분권교부세} / \text{자치단체 인구수})$
		자율복지 지출 비율	$\ln(\text{자체 사회복지 및 보건의료관련 지출액} + \text{분권교부세} / \text{자치단체 총 세출예산} \times 100)$
독립 변수	복지수요요인	복지욕구(t-1)	기초생활수급자 비율 + 노인인구 비율 + 장애인 비율 + 아동 비율
	재정능력요인	재정자주도(t-1)	(자체수입 + 자주재원) / 일반회계 세입예산 × 100
	중앙정부와 정치적 관계요인	정당구조(t-1)	야당지배형(ref.) 분절정부형, 여당지배형
		국회의원 권한행사능력(t-1)	재선 이하거나 보건복지위 또는 예산특위 소속이 아님(ref.) 3선 이상이거나 보건복지위 또는 예산특위 소속
	지방자치단체 권력구조 요인	단체장과 지방의원 간 권력구조(t-1)	의회우세형(ref.), 의회분절-단체장 우위형, 단체장우세형
통제 변수	지방자치단체유형		자치구(ref.), 시·군
	인구밀도(명/km ²)(t-1)		지역 총 인구수/면적
	1인당 총세출(천원)(t-1)		일반회계세출예산/총인구수

국회의원 권한행사 능력은 지역의 국회의원이 보건복지위원회, 예산결산특별위원회, 또는 다선⁴⁾에 속하는지 여부에 따라 ‘재선이하이거나 보건복지위원회 또는 예산결산특별위원회 소속 국회의원이 아님’ 경우와 ‘3선 이상이거나 보건복지위원회 또는 예산결산특별위원회 소속 국회의원’인 경우로 구분하였다. 지방자치단체의 권력구조 요인으로 ‘단체장 우세형’은 단체장과 의회의 과반의석을 차지하는 의회다수당의 소속정당이 동일한 경우, ‘의회분절-단체장 우위형’은 지방의회 내에 과반의석을 차지하는 특정 정당이 없고, 의회가 여러 정당으로 분절된 경우, ‘의회 우세형’은 단체장과 의회다수당의 소속정당이 다른 경우로 측정하였다.

4) 다선의 영향력 있는 국회의원은 3선 이상으로 하였다. 왜냐하면 3선 이상의 국회의원은 국회에서 상임위원장이거나 정당의 주요 당직을 맡기 때문에 영향력이 클 것으로 판단하였다.

마지막으로 세 가지 통제변수를 분석에 투입하였다. 첫째 시군구를 통제변수로 하였다. 기초자치단체를 구성하고 있는 시·군과 자치구는 세입구조나 교부세 이전방식에 있어서 차이가 있고, 기본적으로 환경적·인구구성의 측면에서도 차이가 있기 때문에 시·군과 자치구를 구분하여 통제변수로 투입하였다. 둘째, 인구밀도를 통제변수로 하였는데, 인구밀도는 지방자치단체의 공공서비스, 사회 인프라나 교육과 복지에 대한 대규모의 공공지출 수요를 자극시키는 요인으로 작용한다는 점을 고려하여 지역별 인구밀도를 통제변수로 투입하였다. 셋째, 1인당 총 세출을 통제변수로 하였는데, 만일 지방자치단체의 복지지출과 1인당 총 세출이 부적인 관계를 갖는다면, 이는 경제개발비 또는 일반 행정비와 같은 다른 분야 지출이 지방자치단체의 복지지출에 부적인 영향을 미치는 것으로 파악될 수 있다.

2. 분석방법

이 연구의 분석에서 활용되는 자료는 공간적으로 다른 사례(N)와 시간적으로 다른 사례(T) 두 가지가 결합되어 배열된 자료이다. 결합자료를 활용하여 OLS 추정을 하게 되면, 편의(biased)를 가지거나, 비효율(inefficient)적이거나 불일치(inconsistent)하는 문제를 갖게 된다. 따라서 이러한 문제점을 해결할 수 있는 모델을 설정해야 한다.

결합자료의 특성이 갖는 문제를 해결할 수 있는 방법으로 Beck and Katz(1995)가 제안한 패널-적합한 표준오차(Panel corrected Standard Error: PCSE)를 이용한 OLS 추정 방법이 있다. Beck and Katz의 분석모델은 PCSE 모형을 통해 동시적 자기 상관과 이분산성 문제를 해결하는 것이 가능하지만, 자기상관 문제와 누락된 변수(omitted variable)의 문제는 다른 방법으로 해결해야 한다. 이들은 자기 상관 문제는 독립변수에 시차종속변수(lagged dependent variable: LDV)를 포함시키거나 Parks-Kmenta의 GLS 모델로 해결하는 것을 제안하였고, 고려되지 못한 변수의 문제는 고정효과 모델(Fixed-Effects Model: FEM)을 통해 해결할 것을 제안하였다.

이 연구에서는 결합시계열 자료가 OLS 추정의 기본가정을 위배하는지를 확인한 후, 기본가정을 위배할 경우 이를 해결하기 위해 Beck and Katz의 제안에 따라 다음과 같은 방법으로 분석을 실시한다. 첫째, 시간과 단위 효과가 존재하는지를 파악하고, 효과가 존재한다면 그것이 고정효과인지 확률효과인지를 검정하기 위해 Hausman 검증을 실시한다. 둘째, Dubin-Watson D-검정을 통해 자기 상관을 검증한다. 셋째, 동시적 상관과 이분산성을 검증한다. 이는 Breusch-Pagan의 Lagrange Multiplier 검정과 Modified Wald 검정을 통해 확인한다. 동시적 상관 및 이분산성 문제를 해결하기 위해 Beck and Katz가 제안한 PCSE 모델을 적용하고, 고정효과에 따른 시간더미를 모형에 투입한다. 단, 자기상관이 있

는 경우에는 PCSE를 이용한 OLS 추정이 아닌 Prais-Winsten으로 추정한다. 이에 따른 분석 모형은 다음과 같다.

$$y = \alpha_1 + \beta_1 y_{-1} + \sum_{k=2}^8 \beta_k X_{kit} + v + e \quad i = 1, 2, \dots, n \text{ 및 } t = 1, 2, \dots, T_i$$

여기서 i 는 횡단면 자료의 수를 의미하는 것으로 이 연구에서는 228개 기초 지방자치단체이고, t 는 시계열 자료의 수로 이 연구에서는 2008년부터 2012년까지의 5개 년도이며, k 는 5개의 독립변수와 3개의 통제변수를 의미한다. $\beta_1 y_{it-1}$ 는 자기 상관을 제거하기 위해 시차종속변수를 독립변수에 투입한 것이고, v 는 고정효과에 따른 시간더미를 포함한 것이다

V. 연구결과 및 논의

1. 위임복지 지출에 영향을 미치는 요인

위임복지 지출은 국고보조사업에 대한 지출로써 중앙정부의 정책결정 요인들로 설명될 수 있다. 첫 번째 분석 모형으로 1인당 위임복지 지출액은 기초 지방자치단체가 중앙정부로부터 위임받은 복지사무에 얼마나 많은 자원을 투입하는지를 파악하는 것이다.

분석결과, 지역의 복지수요가 많을수록 1인당 위임복지 지출액이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 지역에 저소득층과 노인, 장애인, 아동과 같은 복지욕구가 큰 집단이 많을수록 위임복지 지출액이 많아진다는 것을 의미한다. 중앙정부에서는 사회복지 국고보조금을 결정할 때, 특정 지역에 복지수요가 많으면 보조금 산정방식에 따라 더 많은 국고보조금을 지원한다. 예컨대, 기초노령연금에 대한 국고보조금을 산정할 때 국비와 지방비에 대한 부담비율을 일정하게 둔 상태에서 지역의 수급 자격이 있는 노인 수를 기준으로 하여 보조금을 산정하기 때문에 지역의 수급 자격이 있는 노인 인구가 많다면 국고보조금도 늘어나게 된다. 또한 지방자치단체 입장에서는 지역의 복지수요가 많으면, 국고보조사업에 대한 지방비 부담금이 늘어나더라도 복지지출을 확대시켜 지역의 복지욕구 문제를 해결하려고 할 것이다. 따라서 지역의 복지수요가 클수록 기초 지방자치단체의 위임복지 지출액이 많아지는 것이다.

기초 지방자치단체의 자주적인 재정능력이 낮을수록 1인당 위임복지 지출액이 증가하는 것으로 나타났다. 중앙정부에서는 국고보조금을 산정할 때 지방자치단체의 재정능력을 우선

적으로 고려하여 재정능력이 낮은 기초 지방자치단체에 더 많은 재정을 이전하게 된다. 특히 차등보조율 제도가 도입됨에 따라 재정능력이 일정 수준 이하인 지방자치단체는 상대적으로 더 많은 국고보조금을 받게 된다. 또한 지방자치단체 입장에서는 자주적인 재원이 부족한 상황에서 지역의 복지 문제를 해결하기 위해서는 상대적으로 비용이 적게 수반되는 위임복지 지출을 선호하게 된다. 따라서 기초 지방자치단체의 재정능력이 낮을수록 위임복지 지출액이 높아지는 것이다.

정당구조 요인으로서 여당 지배형이 1인당 위임복지 지출액에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 지방자치 단체장과 지역구 국회의원의 소속 정당이 모두 여당인 지방자치단체가 소속정당이 모두 야당인 경우에 비해 위임복지 지출액이 더 많다는 것을 의미한다. 실제 단체장은 지역의 복지확대를 위해 중앙정부로부터 재정적·행정적 지원을 확대시키고자 한다. 하지만 단체장의 의지만으로 중앙정부로부터의 지원을 확보하기에 한계가 있다. 따라서 단체장은 중앙정부에 영향력을 행사할 수 있는 국회의원의 협조를 얻어 재정적 지원을 확보하려고 한다. 중앙정부 입장에서는 현 정권을 유지하기 위해 여당 소속의 단체장이나 국회의원 지역구에 더 많은 지원을 하려고 한다.

국회의원 권한행사 능력은 1인당 위임복지 지출액에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 국회의원이 3선 이상으로 국회의 의사결정 과정에 권한을 행사할 능력이 있거나 보건복지위원회나 예산결산특별위원회 소속 의원으로 사회복지 국고보조금 예산을 결정하는데 있어서 영향력을 행사할 수 있으면 위임복지 지출이 많아진다는 것을 의미한다. 지역구 국회의원들은 중앙부처에서 예산안을 편성하는 과정에서 자신의 지역구에 해당되는 국고보조 예산을 확보하기 위해 다양한 방식으로 권한을 행사한다. 따라서 국회의원의 권한행사 능력이 큰 지역의 위임복지 지출액이 높은 것이다.

두 번째 분석 모형으로 총 세출 대비 위임복지 지출 비율은 기초 지방자치단체가 여러 세출분야 중 위임복지 지출에 투입하는 복지노력의 상대적 크기를 비교가능하게 한다.

분석결과, 지역의 복지수요가 클수록 위임복지 지출 비율이 높은 것으로 나타났는데 이와 같은 결과는 기초 지방자치단체가 지역개발 정책 등 다양한 정책을 수행해야 하지만 지역의 복지욕구가 클수록 다른 정책들보다 우선적으로 지역의 복지욕구 문제를 해결하기 위해 노력한다는 것을 의미한다. 기초 지방자치단체는 지역의 복지욕구가 커지면 이를 해결하기 위해 중앙정부의 지원을 늘리거나 자체 복지사업을 확대시켜 문제를 해결해야 한다. 그런데 지방자치단체 입장에서는 동일한 복지 욕구를 해결하는데 있어서 자체 복지사업을 확대시키는 것보다 국고보조사업을 늘리는 것이 더 유리하다. 왜냐하면, 국고보조사업의 경우 복지욕구를 해결하는 데 들어가는 비용의 일부를 국가에서 보조하기 때문이다. 따라서 지역의 복지수요가 클수록 위임복지 지출 비율이 높아지는 것이다.

기초 지방자치단체의 재정능력이 낮을수록 위임복지 지출비율이 높아지는 것으로 나타났다. 기초 지방자치단체의 자주적인 재원이 열악한 경우, 복지 분야에 투입하는 지출의 기회비용이 재정능력이 좋을 때 보다 크다. 왜냐하면 다양한 사업에 투입할 재원이 부족한 상황에서 복지 분야에 지출을 확대하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 하지만 지방자치단체 입장에서는 재정능력이 열악하더라도 지역의 복지 욕구를 무시할 수는 없다. 최대한 재정 부담을 줄이는 방식으로 복지 문제를 해결하려고 한다. 그래서 모든 사업비를 부담해야 하는 자체 복지사업보다는 국고보조 사업을 통해 다른 지역보다 뒤떨어지지 않는 수준에서 복지 욕구를 해결하고자 한다. 따라서 재정능력이 낮을수록 위임복지 지출 비율이 높아지는 것이다.

정당구조요인에서 여당지배형인 기초 지방자치단체가 야당지배형보다 위임복지 지출비율이 높은 것으로 나타났다. 전체 세출 중에서 위임복지 지출 비율이 높아진다는 것은 단체장과 지역구 국회의원이 여러 분야의 국고보조금 중 사회복지 보조금을 확보하는데 더 많은 노력을 기울였다는 것을 의미한다. 이는 다음과 같은 맥락에서 추론이 가능하다. 복지정책의 혜택은 지방자치단체 관할 구역 전체를 대상으로 하기 때문에 단체장의 입장에서는 정치적 지지의 범위를 확대하기 위해 지역구내 특정 지역에만 해당되는 개발보조금 보다 전 지역 주민들에 혜택이 돌아가는 복지 보조금을 확보하려고 할 것이다. 따라서 중앙정부와 협력관계에 있는 단체장은 국회의원을 통해서 복지 보조금을 확대시키려 하기 때문에 지역의 정당구조가 여당 지배형인 기초 지방자치단체가 야당지배형보다 위임복지 지출비율이 더 높은 것이다.

국회의원 권한행사 능력은 위임복지 지출 비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 국회의원 권한 행사능력이 위임복지 지출액에는 영향을 미치지만 위임복지 지출 비율에는 영향을 미치지 못했다. 이런 결과의 차이는 국회의원이 중앙정부에서 보조금을 확보하는데 있어서 사회복지 보조금뿐만 아니라 다른 국고보조금을 모두 확보하려고 한다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 3선의 국회의원이나 예산결산특별위원회 소속 국회의원들은 사회복지 보조금 외에 여러 분야의 예산에 영향력을 행사할 수 있다. 이들 국회의원 입장에서는 사회복지 보조금뿐만 아니라 자신의 지역에 해당되는 다양한 사업에 대한 예산을 확보하려고 노력할 것이다. 따라서 지역구 국회의원이 사회복지 보조금을 확보하였다 하더라도 다른 사업에 대한 보조금 역시 확보하였다면, 총 세출이 규모도 커짐으로써 총 세출 대비 위임복지 지출 비율이 상대적으로 커지기 어렵다. 이런 이유로 국회의원 권한 행사능력이 총 세출 대비 위임복지 지출 비율에는 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다.

<표 2> 위임복지지출에 대한 결합회귀 분석

종속변수	1인당 위임복지지출액		위임복지지출 비율		
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std.Err.	
상 수	3.966	.419	3.606	.266	
복지수요	.021***	.002	.005**	.002	
재정능력	-.004***	.0008	-.011***	.001	
정당구조 야당지배형(ref.)	분절정부형	.007	.015	.003	.016
	여당지배형	.042**	.015	.036**	.015
국회의원 권한행사능력 개선 이하이고, 보건복지위 및 예결위 아님(ref.)	3선 이상 또는 보건복지위 및 예결위	.008**	.013	.024	.014
지역유형 자치구(ref.)	시군	.091**	.029	-.191***	.034***
인구밀도	-6.4e-06***	1.6e-06	1.0e-05***	1.6e-06	
1인당 총 세출	1.7e-05**	6.7e-06	-1.2e-05***	1.0e-06	
Number of obs	1139		1139		
R-squared	0.9121		0.8692		
Wald χ^2 (14)	5019.93		5142.17		
시차종속변수	포함(y_{it-1})		포함(y_{it-1})		
고정효과	시간더미		시간더미		

1) ** p<0.05 *** p<0.001

2. 자율복지 지출에 영향을 미치는 요인

기초 지방자치단체의 자율복지 지출은 지방이양사업과 자체복지 사업에 대한 지출로써 지역사회 내적 요인들로 설명될 수 있다.

첫 번째 분석 모형으로 1인당 자율복지 지출액은 기초 자치단체가 자율적인 복지 사업에 얼마나 많은 자원을 투입하는지를 파악하는 것이다.

분석결과, 지역의 복지수요가 클수록 자율복지 지출액이 적어지는 것으로 나타났다. 이론적 검토에서 논의한 바와 같이 노인과 장애인, 저소득층과 같은 복지 수요의 확대는 복지 지출 증가를 유발하면서 한편, 공급측면에서는 생산노동력 감소에 따른 조세부담 능력의 약화로 세입축소라는 재정적 압박으로 작용하게 된다. 그렇다고 지방자치단체가 재정적인 이유로 지역의 복지 욕구를 무시할 수는 없다. 이런 상황에서 지방자치단체는 재정적 부담을 최소화

하면서 지역의 복지문제를 해결하기 위해 위임복지 지출을 확대시킨다. 그런데 위임복지 지출이 확대되면 시군구 분담비가 증가되어 자체 지출도 늘어난다. 지방자치단체 입장에서는 시군구비 부담이 늘어나면 예산부담으로 자체 복지사업에 대한 지출을 줄이게 된다. 따라서 지역의 복지수요가 증가할수록 자율적인 복지 지출액이 감소하는 것이다.

다음으로 재정자주도가 높을수록 자율복지 지출액이 커지는 것으로 나타났다. 지방자치단체 입장에서는 국고보조사업을 통해 지역의 복지욕구를 충족시키기에는 한계가 있을 것이다. 왜냐하면 국고보조사업은 지역적 특색을 반영하기 보다는 전국적으로 통일된 기준을 가지고 표준화된 서비스를 제공하는 것을 특징으로 하기 때문에 지역의 다양한 복지욕구를 충족시키기 어렵다. 그래서 재정적 여건이 주어진다면 지방자치단체는 지역의 특색에 맞는 자체 복지사업을 개발하여 복지욕구를 충족시키고자 할 것이다. 따라서 가용자원이 많은 기초 지방자치단체는 지역의 복지 향상을 위해 자체 사회복지 사업을 확대시키기 때문에 자율복지 지출이 증가하는 것이다.

권력구조 요인에서 단체장 우세형인 기초 지방자치단체가 의회 우세형보다 자율복지 지출액이 더 큰 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 단체장은 지출에 대한 혜택이 특정 지역주민에게만 돌아가는 것이 아니라 일정한 기준에 의해 관할 구역 전체에 그 혜택이 배분되는 복지 사업에 더 많은 지출을 함으로써 정치적 지지를 극대화하고자 한다는 이론적 논의를 뒷받침 한다. 따라서 단체장이 주도권을 갖는 단체장 지배형인 기초 지방자치단체가 의회 우세형보다 자율복지 지출이 더 큰 것이다.

두 번째 분석 모형으로 총 세출 대비 자율복지 지출 비율은 기초 지방자치단체가 수행하는 다양한 정책들 중에 자율적인 복지사업에 대한 지출에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것이다.

분석결과, 지역의 복지수요가 클수록 자율복지 지출비율이 적어지는 것으로 나타났다. 앞서 결과에서 논의한 바와 같이 지역의 복지수요가 클수록 기초 지방자치단체는 적은 비용부담으로 지역의 복지욕구 문제를 해결할 수 있는 위임복지 지출을 확대시킬 것이라고 하였다. 지방자치단체 입장에서는 복지 지출 외에도 다양한 사업들에 대한 지출수요가 있기 때문에 위임복지 지출 확대에 따른 시군구 분담비의 부담이 늘었다면 자체 복지사업을 축소시켜 복지에만 재정이 집중되는 것을 자제하려고 할 것이다. 따라서 지역의 복지수요가 증가할수록 전체 지출 중 자율복지 지출의 비율이 감소하는 것이다.

재정자주도가 높을수록 자율복지 지출비율이 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 기초 지방자치단체에서 자주적인 재정능력에 여력이 있으면 지방자치단체의 다른 사업들보다 자체 복지사업을 확대하여 지역의 복지 수준을 향상시키려고 노력한다는 것을 의미한다.

<표 3> 자율복지지출에 대한 결합회귀 분석

종속변수	1인당 자율복지지출액		자율복지지출 비율	
	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std. Err.
상수	-.293	.213	.426	.106
복지수요	-.015**	.005	-.005**	.002
재정능력	.013***	.002	.005***	.001
단체장과 지방의원 권력구조 의회우세형(ref.)	의회분절형	.091	.015	.033
	단체장우세형	.0005**	.050	.024
지역유형 자치구(ref.)	시군	-.025	.064	-.206***
인구밀도	-1.4e-05***	3.9e-06	-6.4e-06**	2.2e-06
1인당 총 세출	8.7e-06	2.5e-05	6.3e-05	9.9e-05
Number of obs	1139		1139	
R-squared	0.8006		0.5676	
Wald x^2 (12)	4133.49		1253.99	
시차종속변수	포함(y_{it-1})		포함(y_{it-1})	
고정효과	시간더미		시간더미	

1) ** p<0.05 *** p<0.001

단체장과 지방의원 간 권력구조 요인은 자율복지 지출 비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 지방자치단체 권력구조 요인이 1인당 자율복지 지출액에는 영향을 미치지만 자율복지 지출 비율에는 영향을 미치지 않는 결과가 제시되었다. 이와 같은 차이는 단체장이 주도권을 갖는 단체장 우세형의 경우 의회 우세형에 비해 자율복지 지출액을 증가시키기는 하지만 증가된 자율복지 지출액이 전체 세출의 증가보다 크지 않을 수 있다. 이는 단체장은 자신이 선호하는 복지 정책을 일정부분 확대시키기는 하지만 다른 예산보다 우선하여 자체 복지 지출을 확대시키기는 어렵기 때문인 것으로 판단된다.

위와 같은 분석결과들을 통해서 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 복지수요 요인과 재정능력 요인은 기초 지방자치단체의 복지지출의 성격에 따라 상이하게 작용한다. 분석결과에서 지역의 복지욕구가 클수록 위임복지 지출이 늘어나는 반면에 자율복지 지출은 줄어드는 것으로 나타났다. 또한 재정능력이 클수록 위임복지 지출은 줄어드는 반면에 자율복지 지출은 늘어나는 것으로 나타났다. 기존 연구들에서는 지역의 복지수요가 클수록 또는 재정능력이 좋을수록 지방자치단체의 복지지출이 클 것이라고 단순하게 가정하였다. 그러나 본 연구결과에서 제시된 바와 같이 복지수요 요인과 재정능력요인은 위임복지 지출과 자율복지

지출에 영향을 미치는 주요한 요인이긴 하지만 지출 성격에 따라 다르게 작용하고 있음을 확인하였다. 둘째, 중앙정부와의 정치적 관계요인이 중앙정부의 정책결정에 따른 위임복지 지출에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 기존 연구들에서는 정치적 요인으로 단체장의 소속 정당(여당/야당, 진보정당/보수정당)을 주로 활용해왔다. 단체장의 소속정당으로는 중앙정부에 의해 결정되는 위임복지 지출을 포괄적으로 설명하기 어렵다. 본 연구에서는 중앙정부의 예산결정에 영향력을 행사하는 국회의원을 포함시켜 정당구조와 국회의원 권한행사능력이 위임복지 지출에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 셋째, 지역사회 내적 요인으로서 지방자치단체의 권력구조가 자율복지 지출에 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 기존 연구들에서는 지방자치단체의 예산이 단체장에 의해 결정되는 것으로 이해했다. 그러나 이 연구에서 제시한 바와 같이 지역의 예산은 단순히 단체장의 결정이 아닌 단체장과 지방의회 간의 정치적 관계에 따라 상이하게 결정된다는 점을 확인하였다.

이 연구가 가지는 함의와 시사점은 다음과 같다. 첫째, 이론적 논의를 통해 기초 지방자치단체 사회복지 지출의 이원적 구조를 조망했다는 점이다. 우리나라 기초 지방자치단체의 복지 지출이 국고보조사업과 자체 복지 사업으로 구성되어 있다는 것은 지방정부 비교 연구자들에게는 매우 익숙하고, 당연한 것으로 받아들여질 것이다. 하지만 기존 연구들에서는 왜 사회복지 지출이 이원화되어 있는지, 국고보조사업과 자체 복지사업이 어떻게 결정되는지에 대한 이론적 논의를 전개하는 데에는 무관심해 왔다. 이 연구는 지방자치단체의 사회복지 지출 속에 존재하는 이질적인 속성을 위임복지 지출과 자율복지 지출이라는 개념으로 도출해 내고, 각각의 지출이 가지는 성격을 이론적 논의를 통해 구분해 냈다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 이와 같이 연구를 통해 최근 지방자치단체에서 문제가 되고 있는 중앙정부의 국고보조사업 확대에 따른 지방자치단체의 재정적 부담의 구조적 원인을 파악할 수 있다는 점에서 시사점을 갖는다. 둘째, 위임복지 지출과 자율복지 지출이 결정되는 메커니즘이 다르다는 점을 지적하고, 중앙정부의 정책결정 요인과 지역사회 내적 요인을 구분하여 기초 지방자치단체의 복지 지출을 설명했다는 점이다. 분석결과를 통해 동일한 복지 수요나 재정능력 요인이라 하더라도 위임복지 지출과 자율복지 지출에 상이한 방식으로 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 또한 정치적 요인에 있어서도 위임복지 지출은 중앙정부와의 정치적 관계가 자율복지 지출은 단체장과 지방의회 간 권력구조가 영향을 미치는 주요한 요인임을 확인하였다. 이 연구는 지방자치단체의 복지 지출을 결정하는 데 미치는 영향을 포괄적으로 파악했다는 점에서 의의가 있다. 또한 복지수요가 크고, 재정능력이 열악한 지방자치단체는 위임복지 지출을 증가시킨다는 연구결과는 향후 중앙정부에서는 복지수요와 재정능력을 고려한 차등보조금 제도를 더욱 확대시켜야 할 것이라는 정책적 시사점을 제공한다.

이와 같은 연구의 의의에도 불구하고, 이 연구가 가지는 한계는 다음과 같다. 중앙정부와

의 정치적 관계와 관련하여 이론적 검토에서 논의되지 못한 결과들이 제시되었다. 예를 들어, 국회의원 권한 행사 능력이 위임복지 지출 비율에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 국회의원이 중앙정부의 예산 결정에 영향력을 행사할 때 사회복지 지출에만 권한을 행사하는 것은 아니라는 점을 시사한다. 그런데 이론적 논의에서는 국회의원이 다른 예산보다 사회복지 예산 확보에 더 주력하는지에 대해서는 설명해 내지 못했다는 한계가 있다. 또한 정당구조 요인에서 분절정부형이 위임복지 지출에 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과를 설명하기 위해서는 분절정부형 내에 포함된 야당단체장 분절정부형과 여당단체장 분절정부형과 같이 이질적인 성격을 구체적으로 설명할 필요가 있지만 이에 관한 이론적 논의가 부족하다. 그동안 기초 지방자치단체의 복지지출을 설명하는 연구에서 정치적 요인에 대한 논의가 있어왔지만 우리나라의 지방자치체 구조와 정치적 상황을 고려한 연구는 충분히 이루어지지 못했다. 그런 측면에서 이 연구에서 시도한 정당구조와 국회의원 권한 행사능력과 같은 정치적 요인들에 관한 접근은 초보적 수준에 있는 것으로 볼 수 있다. 향후 후속 연구를 통해 중앙정부와의 정치적 관계에 관한 추가적인 이론적 논의와 정교화 된 측정을 통해 연구를 발전시켜 나갈 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강운호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석. 『한국행정학보』, 34(1): 213-227.
- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 『한국행정학보』, 36(4): 227-241.
- 강혜규. (2005). 『지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로』. 박사학위논문, 연세대학교.
- 권경환. (2005). 지역구 정당구조의 분절성과 기초자치단체 재정지출정향. 『한국지방재정논집』, 10(2): 27-51.
- 김교성·이재완. (2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. 『한국사회복지학』, 통권 41: 68-92.
- 김성종·신주연. (2003). 지방재정지출의 결정요인 연구. 『공공정책연구』, 통권 14: 3-23.
- 김수완. (1998). 『한국 지방자치제가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로』. 석사학위논문, 서울대학교 .
- 김승연·홍경준.(2011). 지방정부의 정부간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구. 『사회복지연구』, 42(3): 207-231.
- 김승연.(2003). 지역사회권력구조가 기초 지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향. 『사회복지정책』, 40(2): 63-88.
- 김진수. (2000). 『기초자치단체의 정책개발체제의 개선방안에 관한 연구: 충남 부여군을 중심으로』. 석사학위논문, 충남대학교.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 『한국행정학보』, 35(1): 69-89.
- 모지환·이중섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. 『사회복지정책』, 37(4): 49-73.
- 서상범. (2010). 『한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로』. 박사학위논문, 상명대학교.
- 양경숙. (2009). 『한국 예산결정의 정치과정 분석: 예산전략과 상호작용을 중심으로』. 박사학위논문, 고려대학교.
- 이승중. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 『한국행정학보』, 34(4): 197-234.
- 임현만. (2005). 『지방 정치행정관계론』. 한국학술정보.
- 장동호. (2007). 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색. 『한국사회복지학』 59(1): 329-351.

- 장동호. (2013). 기초자치단체의 사회복지비에 대한 지방재정조정제도의 영향. 『사회복지정책』, 40(1): 121-148.
- 정남숙. (2009). 지방자치단체 순 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 230개 시·군·구를 중심으로. 석사학위논문, 연세대학교.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 『국고보조금 정비방안』. 정부혁신지방분권위원회.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 『지방행정연구』, 23(2): 101-131.
- 최성락·노우영. (2005). 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석. 『행정논총』, 43(1): 195-215
- 홍운기. (2008). 『한국 지방정부의 정책결정요인: 기초지방정부의 경제개발정책을 중심으로』. 한국학술정보.
- Beck, N. and Katz, J. N. (1995). What to do(and not to do) with Time-Series Cross-Section Data. *The American Political Science Review*, 89(3): 634-647.
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 72(4): 1243-1261.
- Clarke, W. (1998). Divided Government and Budget Conflict in the U. S. States. *Legislative Studies Quarterly*, 23(1): 5-22.
- Lubell, M. and Feiock, R. (2003). Project Description: Collaborative Research on Institutions and Land-Use Politics. http://www.des.ucdavis.edu/faculty/lubell/Research/NSFGrant2003_Final.pdf. 2010년 5월 10일 추출.
- Peterson, P. E. (1979). A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. *British Journal of Political Science*, 9(3): 281-314.
- Peterson, P. E. and Rom, M. C. (1990). *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Sharkansky, I. and Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy. *The American Political Science Review*, 63(3): 867-879

김 승 연 : 성균관대학교 사회복지학 박사(논문: 복지수요, 재정능력, 정치적 관계가 기초 지방자치단체의 위임복지 및 자율복지 지출에 미치는 영향, 2014). 현재 성균관대학교 사회복지연구소 선임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 비교연구, 복지재정, 지방분권화 등이며, 주요 연구실적으로는 “지방정부의 정부 간 관계가 기초지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향에 관한 연구(2011)”, “지역 권력구조가 기초 지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향(2013)”, “주거환경이 건강수준에 미치는 영향(2013)” 등이 있다(francies@hanmail.net).

