

지방자치단체 자체 복지사업 지출 영향요인 분석 : 사회보장정보시스템을 통한 접근

김경준

한국보건복지정보개발원 연구원,
인천대학교 경영학과 박사과정
(june@khwis.or.kr)

함영진

한국보건복지정보개발원
부연구위원
(bestham@khwis.or.kr)

이기동

인천대학교 경영학부 교수
(kdlee@incheon.ac.kr)

.....

그 동안 한국 사회에서 지방자치단체(이하 지자체) 복지사업과 재정지출에 대한 연구는 장애인, 노인, 보육 등 복지사업 대상 등을 중심으로 부문별 복지지출에 대한 영향요인 연구가 대부분 이루어져 왔다. 최근 지자체의 자체적인 복지노력도 측면에서 자체 사업에 대한 연구가 특정 지역의 사례를 중심으로 이루어지기는 하고 있지만, 자료에 대한 접근과 조사의 한계로 여러 요인이 실증적으로 고려되지 못하여 정책적 함의를 도출해 내기 어려웠다.

현재 우리사회의 복지예산과 그 지출규모는 국가 예산의 30%에 이를 만큼 높은 비중을 차지하고 있다. 이에 따라 국가적 차원에서 공공복지 전달체계의 효율적 운영과 관리를 위해 사회보장 정보시스템을 구축, 운영하고 있다. 본 연구에서는 기존 연구에서 사용하는 지방재정시스템이 아닌 사회보장 정보시스템을 통하여 지자체 복지재정 지출과 관련, 기존 연구에서 한계점으로 지적되었던 전수데이터에 대한 접근과 조사를 실시하여 학문적이고 정책적인 함의를 도출해 내고자 한다.

사회보장정보시스템은 복지전달체계의 효율화를 위해 구축되었으며, 이를 통해 17개 부처 292개 복지사업이 집행되며, 230개 지자체 4만여 개 복지사업의 정보가 관리되고 있다. 이에 따라 본 연구는 사회보장정보시스템을 통해 관리되는 지자체 복지사업을 중심으로 지자체 복지지출에 미치는 영향요인을 탐색하고자 한다. 이를 위해 지자체 복지노력도로 대변되는 순수 시·군·구 복지예산액을 종속변수로 설정하였으며, 기존문헌 검토를 바탕으로 인구사회학적, 지역 경제적 그리고 지자체 재정적 요인을 독립변수로 설정하였다. 또한 독립변수 요인간 다중공선성 문제를 점검하였고, 다중공선성의 문제가 없는 것으로 확인된 수급자 비율, 영유아 비율, 아동청소년 비율, 복지비 비율, 구인배율, 재정자립도, 재정자주도의 총 7개 독립변수와, 소속 정당을 통제변수로 사용하여 결정요인의 변화를 분석하였다. 연구결과를 살펴보면 기본모델에서는 복지비 비율, 영유아 비율, 재정자립도, 재정자주도, 구인배율이 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 기존 문헌에서 분석되지 못했던 시·군·구별 복지지출 영향요인의 차이점을 분석하였다. 또한 복지예산 총량 데이터에 근거한 기존 연구들이 논의하지 못했던 자체 복지사업 예산에 미치는 영향요인을 구체적으로 밝혀내는데 의의가 있다.

.....

논문접수일 : 2013년 06월 17일 게재확정일 : 2013년 06월 21일

투고유형 : 학술대회 우수논문 교신저자 : 이기동

* 이 논문은 2012년 한국보건복지정보개발원 자체연구과제인 “지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석”의 연구보고서의 일부임을 밝히며, 2013년 6월 1일 한국지능정보시스템학회 춘계학술대회에서 발표한 논문(지자체 복지노력도의 결정요인 분석: 사회보장정보시스템을 통한 접근)을 수정, 보완하였음.

1. 서론

최근 정치권을 중심으로 복지사업에 대한 양적 증대 및 질적 제고에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 2013년 1월 27일부터 사회보장기본법이 시행되면서 생애주기별 맞춤형 복지서비스 제공을 위한 제도적 장치들이 학계 및 전문가들을 중심으로 논의가 이루어지고 있으며 확대된 복지사업과 함께 복지재정의 확충, 분배에 대한 논의가 강조되고 있다. 특히, 복지사업의 확대에 의해 복지사업의 재정에 대한 논의는 중요한 이슈가 되어 있다.

현재 한국의 사회보장제도는 공공부조, 사회복지서비스, 사회보험으로 구성되어 있으며, 그 중 공공부조와 사회복지서비스는 중앙정부부처에서 수행하는 중앙정부 복지사업과 지자체에서 자체적으로 운영하는 복지사업으로 구분해 볼 수 있다(Ham et al., 2012, 2012a). 이 중 지자체에서 자체적으로 운영하는 복지사업에 대한 재정지출은 해당 지자체에서 복지를 위하여 얼마나 노력하고 있는 복지노력도의 대체요인으로 사용되고 있는 실정이다(Lee and Kim, 2007).

지자체 복지 재정지출과 관련한 기존의 연구들은, 복지지출에 대하여 인구사회, 경제, 재정, 정치 등이 미치는 영향을 분석하거나, 지자체간 지출의 차이를 비교분석 한 연구들이 주를 이루었다(Kang, 2000; Kang, 2004; Seo, 2009; Jung and Kim, 2009; Seo et al., 2010; Kim et al., 2012; Jang, 2012).

물론 이러한 연구는 거시적 복지정책 관점에서 유의미한 결론을 도출하였지만, 지자체 복지사업의 내재적 특성을 분석하지 못하는데 한계가 있다. 즉, 복지지출 연구가 예산총량 중심으로 영향요인분석이 주로 이루어졌기 때문에, 지자체에서 운영되는 복지사업의 종류나 재정적인 요소가 정확하게 반영되기 어려운 특성이 있었다. 이러한 지자체의 특성을 반영한 연구가 이루어지기 힘들었던 이유는 여

러 원인이 있겠지만 대표적으로는 복지사업 현황데이터 수집 및 접근의 한계가 크게 작용했기 때문이다(Kang, 2000; Kang, 2004; Jung and Kim, 2009).

이에 따라서 본 연구에서는 사회보장정보시스템으로 지자체의 자체 복지사업을 총 조사한 결과를 활용하여, 지자체의 자체 복지사업에 대한 영향요인을 실증 분석하고, 기존 연구에서 밝혀내지 못하였던 영향요인에 대하여 학문적, 정책적인 시사점을 도출하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 지자체 복지예산과 복지노력도

지자체의 복지환경은 지방자치제도 실시 이후 중앙정부 주도의 국가복지사업과 지자체 주도의 자체 복지사업으로 구성되고 있다. 이에 따라 지자체 복지사업에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구들이 활발히 진행되었으며, 지자체 복지재정에 대한 영향요인이 중점적 연구대상이 되기 시작하였다. 이러한 이유는 복지사업의 재정지출과 지자체 복지노력도와 직접적인 관계가 있다고 보았기 때문이며, 연구의 유형을 살펴보면 지자체의 복지비 비율 또는 특정 복지대상 계층별 1인당 복지비를 종속변수로 설정하고 이 규모에 따라서 지역 주민을 위한 지자체의 복지 노력도 또는 대응력이 차이가 있다는 전제에서 근거한다(Wildavsky, 1985; Kang, 2000; Kim and Lee, 2000). 이러한 근거에 기반한 연구의 한계는, 분모인 총 지자체 예산이 낮으면 복지비 비율은 커지는 문제를 가지고 있으며, 1인당 복지비는 규모의 경제가 작용하여 인구밀도가 낮은 농어촌이 대도시 보다 높게 나타난다. 그 결과 대도시보다 농어촌의 복지노력도가 높다고 예측되는 등 많은 문제점이 발생할 수 있다. 그리고 법정급여와

같이 필수적으로 지출할 수밖에 없는 행정성 예산이 복지부문에서 높은 비율을 차지하고 있기 때문에 복지예산만을 기준으로 지자체 복지노력도를 측정하기에는 많은 문제점이 발생하고 있었다.

그렇기 때문에 지자체 복지예산의 규모가 주민을 위한 복지노력도 또는 대응력을 단편적으로 설명하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 이에 따라 법정급여인 국가사업과 행정성 경비를 제외하고(Jang, 2011), 지자체가 자발적으로 편성하여 지출하는 지자체 자체예산을 중심으로 지자체 자체 복지예산의 결정요인을 분석할 필요성이 있다. 이는, 지자체의 재정력 또는 추진 역량과 단체장의 의지에 따라 자유롭게 편성할 수 있는 예산이기 때문에 복지사업 총액 또는 1인당 복지비율보다 지자체의 복지노력도를 측정하는데 있어 유의미한 변수가 될 수 있다고 할 수 있다.

2.2 지자체 사회복지 재정지출 결정요인

국내 지자체 복지사업 예산지출요인에 대한 연구

<Table 1> Prior Research

구분	①	②	③	④	⑤	⑥
Seo, 2009	○				○	○
Seo and Hong, 2010	○	○		○		○
Kim et al., 2012	○	○	○	○		○
Jang, 2012	○		○	○		○
Park and Park, 2007		○		○		○
Lee and Kim, 2007		○		○		○
Cho, 2009		○		○	○	
Kim and Ryu, 2012		○		○		○

① population density, ② rate of aging population, ③ rate of infants, ④ rate of recipients, ⑤ financial autonomy rate, ⑥ financial independence rate.

를 살펴보면 인구사회요인의 경우 인구 증감율, 복지사업별 대상자 비율, 인구규모 등이 분석에 포함되며, 지자체 재정요인은 재정자주도, 재정자립도, 1인당 지방세액 등을 주요변수를 설정하고 있다. 또한 지자체 정치적 요인과 지역경제적 요인으로 고용률, 실업률과 구인배율 등으로 독립변수를 설정하여 지자체 복지관련 재정지출 연구가 수행되고 있다. 이러한 기존연구의 대부분은 지방재정시스템(e-호조 시스템)을 기반으로 지자체의 복지 재정이거나 예산을 측정하였으며, 인구밀도(Seo, 2009; Seo and Hong, 2010; Kim et al., 2012; Jang, 2012), 노인 인구비율(Park and Park, 2007; Lee and Kim, 2007; Cho, 2009; Seo and Hong, 2010; Jang, 2011; Kim and Ryu, 2012), 영유아 비율(Kim et al., 2012; Jang, 2012), 수급자 비율(Park and Park, 2007; Kim et al., 2009; Cho, 2009; Seo and Hong, 2010; Kim and Ryu, 2012; Mo and Lee, 2012; Jang, 2012), 재정자주도(Seo, 2009; Cho, 2009; Jang, 2011; Jung and Kang, 2012) 등을 독립변수로 설정하여, 지자체의 복지노력도로 대변되는 1인당 사회복지 지출액 또는 전체 복지비 비율 등에 미치는 결정요인을 분석하고자 하였다.

하지만 이러한 영향요인에 대한 연구 결과는 유사한 종속변수를 설정하였음에도 불구하고 연구자간의 방향성 차이가 발생하고 있기도 한다. 예컨대 Jang(2012)에 따르면 종속변수로 재정자립도가 낮을수록 지자체 복지비지출이 높게 나타났으며, Mo and Lee(2012)의 연구에서도 재정자립도는 복지분야 시·도 예산액의 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, Kim and Ryu(2012)의 연구에서는 재정자립도가 사회복지비 지출규모에 미치는 유의미한 관련성이 없는 것으로 나타났다. Lee and Kim(2007)의 연구에서는 재정자립도가 높을수록 사회복지 지출비율이 증가하지만 도(道) 경우는 유의미한 관계를 밝혀

내지 못하였다. 물론 종속변수별로 차이가 발생할 것이라고 예상되지만, 지자체 복지노력도나 재정지출의 영향요인이 연구에 따라 영향력이나 그 방향성이 바뀌는 것은 지자체 복지 재정지출과 관련된 연구에서 큰 한계점으로 작용하고 있다.

한편, 지방정부의 정치적 특성이 복지비 지출에 미치는 영향을 분석한 연구도 존재한다. Kim et al.(2009)은 '지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석'에 관한 연구를 통해 지자체장 선거와 지방의원 선거에서 경쟁이 높을수록 사회복지 지출이 늘어나고 있음을 분석하였다. 다만, 분석 대상이 경상북도 23개 기초자치단체에 한정되어 있지만, 사회복지 재정에 있어 정치적 특성이 영향을 미칠 수 있다는 시사점을 제시하였다.

2.3 지자체 복지노력도 관련 기존 연구의 한계 : 지자체 복지예산의 행정성 경비

지자체의 세출예산구조는 정부기능분류체계에 따라 정책사업-단위사업-세부사업으로 계층을 형성하여 사업예산을 구조화하고 있으며, 세부사업 하위에 편성목과 통계목, 산출근거를 통하여 지자체 예산이 구성되고 있다. 또한 행정운영경비 항목은 인력운영비와 기본경비로 분류된다. 지자체 복지재정에 관한 기존 연구 중 복지예산을 구성항목인 실제 복지지출과 일반행정성 경비를 구분하여 복지노력도를 측정하고자 하였던 연구(Jang, 2011)는 매우 부족한 실정이었다.

지자체의 예산 중 일반행정성 경비에 대한 선행 연구에서는 주로 의무지출 또는 경직성 경비에 중점을 두었는데, 의무지출(경직성 경비)이란 법률에 의해 강제적으로 규정되어 지출되는 경비를 뜻하며(Yoo, 2003; Lee, 2009) 대표적으로 일반 행정비와 인건비 등이 포함되고 있다(Jang, 2011). 경영학에

서는 이러한 구분을 발생액(accruals)에 적용하여 재량적(discretionary accruals), 비재량적(non-discretionary accruals)이라고 표현하며, 전자는 경영자에 의해 조정될 가능성이 있는, 후자는 경영자의 개입가능성이 없어 조정이 불가능한 이익이라고 하였다(Dechow et al., 1995; Francis et al., 2005). 지자체의 복지예산은 예산책정 과정에 있어서 지자체의 재량권이 크게 작용할 수 있는 자체 복지사업과 재량권이 작용하기 어려운 국가 및 이양사업, 그리고 행정성 경비로 구분해 볼 수 있다(Lee, 2009).

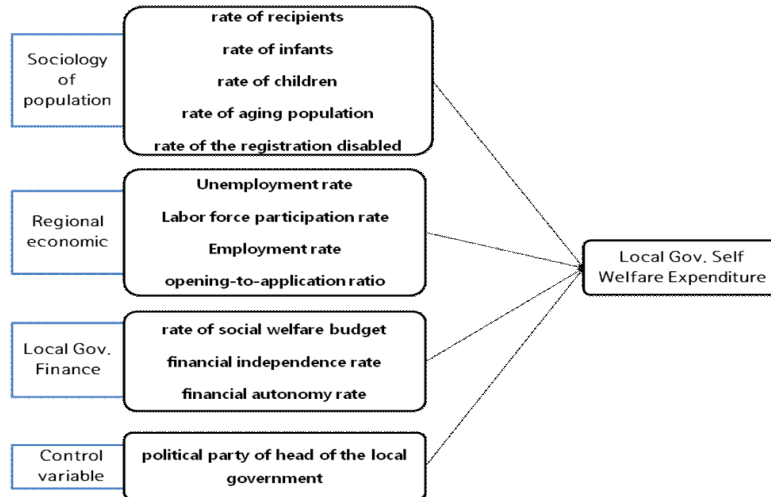
2.4 사회보장정보시스템(법정부)

사회보장정보시스템(법정부)은 각 정부부처의 복지사업을 통합적으로 관리하고 운영하기 위하여 구축된 전자정부 시스템이다. 본 시스템은 2011년부터 구축되었으며, 2012년 1차 개통, 2013년 2차 개통이 되면서 본격적으로 운영되고 있다. 이 시스템은 정부 각 부처별로 수행되는 복지사업의 유형을 5단계로 구분하여 업무를 통합 지원할 수 있도록 기능이 구성되어 있으며, 그 외 지자체 복지사업의 관리 기능도 포함되어 있다. 본 연구에서 조사한 지자체 복지사업은 사회보장정보시스템의 기능 중 하나로 기존 지방재정 시스템과는 달리, 지자체 개별 사업에 대한 분류를 통해서 자체사업의 예산을 측정하고 있다. 또한 지자체 공무원의 직접 등록과 운영을 통해 지자체 자체 복지사업이 관리되고 있는 특징이 있다.

3. 연구 모형 및 방법

3.1 연구 모형

본 연구에서는 지자체의 복지 노력도를 자체 복지사업 예산비로 정의하여 결정요인에 대한 심층적



<Figure 1> Research Model

인 분석을 진행하고자 한다. 이를 위하여 복지비 비율, 기초생활 수급자 비율, 영유아 비율, 아동청소년 비율, 장애인 비율, 실업률, 경제활동 참가율, 고용률, 구인배율, 재정자립도, 재정자주도, 단체장 소속 정당을 주요 독립변수로 도출하였다. 각 독립변수의 특성은 인구사회학, 지역경제, 지자체 재정적 특성에 따라 구분이 가능하며, 연구 모형은 <Figure 1>과 같이 설정하였다.

본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 : 지자체의 복지노력도(복지재정)에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

3.2 분석자료 및 대상, 연구방법

지자체 복지사업에 영향을 미치는 요인에 대하여 실증적으로 분석하기 위해, 2012년도 지방자치단체 복지사업 총 조사 자료를 사용하였다. 조사는 2012년 6월~8월간 실시되었으며, 전국 230개의 기초지방자치단체를 대상으로 조사가 진행되었다. 이 중 지자체의 자체 복지사업을 대상으로 행사, 행정성

사업 예산과 제주도의 예산요인을 제외한 후 분석에 사용하였다.

행사·행정성 사업을 분석에서 제외한 이유는 행사·행정성 사업의 복지 지출이 수혜자에게 미치는 직·간접적인 혜택의 측정이 불명확하고, 행사·행정성 지출이 지자체의 순수한 복지노력을 대변할 수 있기는 무리가 있기 때문이다.

본 연구의 독립변수 요인인 복지비 비율, 수급자 비율, 노인인구 비율, 영유아 비율, 아동청소년 비율, 장애인 비율, 실업률, 경제활동 참가율, 고용률, 구인배율, 재정자립도, 재정자주도는 행정안전부(2011)의 “지방재정연감”과 “e-나라지표”를 사용하여 자료를 추출하였다. 그 외의 변수들은 2012년도 지방자치단체 복지사업 예산자료 및 지자체 복지사업 조사시스템, 행정안전부(2011) 지방세정연감, 통계청(2012), 중앙선거관리위원회(2012) 자료를 사용하여 지자체 복지노력도의 결정요인을 통계적으로 검증하고자 한다.

본 연구의 독립변수와 통제변수, 종속변수의 조작적 정의와 출처는 <Table 2>와 같다.

<Table 2> Operational Definition

		Variable Name	Operational Definition	Source	Ref.
I.V	Sociology of population	rate of recipients	Local Gov. recipients / population	MOPAS(2011)	Park and Park(2007), Kim(2008), Cho(2009), Jang(2011), Kim and Ryu(2012)
		rate of infants	Local Gov. 0~4 infants / population	MOPAS(2011)	
		rate of children	Local Gov. 5~19 children / population	MOPAS(2011)	
		rate of aging population	Local Gov. 65over aging population / population	MOPAS(2011)	
		rate of the registration disabled	Local Gov. registration disabled / population	MOPAS(2011)	
	Regional economic	Unemployment rate	Local Gov. Unemployed person / economically active population	Statistics Korea(2012)	Seo and Hong(2010)
		Labor force participation rate	Local Gov.(employed person + Unemployed person) / economically active population	MOPAS(2011)	
		Employment rate	Local Gov. employed person / economically active population	MOPAS(2011)	
		opening-to-application ratio	Local Gov. job / a job seeker	MOPAS(2011)	
	Local Gov. Finance	rate of social welfare budget	Local Gov. social welfare budget / local gov. budget	MOPAS(2011)	Kim et al.(2009), Seo(2009)
		financial independence rate	Local Gov. (local tax +non-tax revenue - local gov. bond) / general account tax revenue	MOPAS(2011)	
		financial autonomy rate	Local Gov. (self revenue + source of revenue) / general account budget	MOPAS(2011)	
	C.V	Political power	political party of head of the local government	political party of head of the local government(government party : 1, opposition party : 2)	National Election Commission(2012)
D.V		Local Gov. Self Welfare Expenditure	Local Gov. self welfare budget / Local Gov. welfare budget	Social Security Information System(2012)	

4. 분석 결과

4.1 기술통계 분석결과

본 연구에서 채택한 독립변수의 기술통계 분석결

과는 다음과 같다. 인구사회학적인 특성에 포함된 변수를 분석한 결과, 수급자 비율은 제주도를 제외한 총 228개의 기초지방자치단체 중 경기도 용인시가 0.6%로 가장 낮았으며, 전북 김제시가 9.7%로 가장 높게 조사되었다. 전국 수급자 비율의 평균은 3%였으

며, 표준편차는 1.76%로 분석되었다. 노인 인구 비율이 가장 낮은 지자체는 울산 북구(5.4%)였으며, 전남 고흥군은 32.7%로 노인 인구비가 가장 높은 지자체로 조사되었다. 노인 인구 비율의 전국 지자체 평균은 16%로 분석되었다. 영유아 비율이 가장 낮은 지자체는 경북 군위군(2.1%)으로 조사되었고, 경기도 화성시가 가장 높은 영유아 비율(7.9%)을 나타내고 있었다. 영유아 비율의 평균은 4.1%로 분석되었다. 아동·청소년 비율이 가장 낮은 지자체는 영유아 비율이 가장 낮았던 경북 군위군(9%)이었으며, 충남 계룡시는 아동·청소년 비율이 가장 높은(24.9%) 지자체로 분석되었다. 아동·청소년 비율의 평균은 16.1%로 전체 지자체 조사결과 분석되었다. 장애인 비율은

서울 서초구(2.5%)에서 가장 낮았으며, 전남 고흥군에서 가장 높게(11.4%) 분석되었다.

지역경제 특성을 나타내는 변수인 실업률, 경제활동 참가율, 고용률, 구인배율에 대하여 조사해 본 결과 실업률은 전남 장흥군, 고흥군에서 가장 낮았으며, 강원도 동해시에서 5.6%로 가장 높게 조사되었다. 경제활동 참가율과 고용률은 경기도 연천군이 44%, 43.4%로 가장 낮게 조사되었고, 전남 신안군이 75%, 74.6%로 가장 높게 조사되었다. 구인배율이 가장 낮은 지자체는 부산 영도구 등 48개 지자체(0.4%)였으며, 충남 태안군 등 16개 지자체가 가장 높게(1.1%) 조사되었다.

독립변수 중 지자체의 재정 특성을 나타내는 복

<Table 3> Result of Descriptive Statistics

Variable	n	Min.	Max.	average	S.D
rate of recipients	228	.006 (Yongin)	.097 (Gimje)	.036	.017
rate of infants		.054 (Ulsan bukgu)	.327 (Goheung)	.160	.074
rate of children		.021 (Gunwi)	.079 (Hwaseong)	.041	.010
rate of aging population		.090 (Gunwi)	.249 (Gyeryong)	.161	.030
rate of the registration disabled		.025 (Seocho)	.114 (Goheung)	.064	.022
Unemployment rate		.000 (Jangheung)	.056 (Donghae)	.024	.014
Labor force participation rate		.440 (Yeoncheon)	.750 (Shinan)	.599	.048
Employment rate		.434 (Yeoncheon)	.746 (Shinan)	.584	.049
opening-to-application ratio		.004 (Busan Yeongdo)	.011 (Taeaeon)	.006	.002
rate of social welfare budget		.049 (Ulleung)	.610 (Busan bukgu)	.255	.136
financial independence rate		.076 (Shinan)	.828 (Gangnam)	.280	.160
financial autonomy rate		.330 (Busan bukgu)	.918 (Gwacheon)	.620	.115

지비 비율과 재정자립도, 재정자주도의 분석결과는 다음과 같다. 우선 복지비 비율이 가장 낮은 지자체는 경북 울릉군으로 4.9%였으며, 부산 북구가 61%로 가장 많은 복지비 비율을 부담하고 있는 것으로 조사되었다. 복지비 비율의 평균은 25.5%로 분석되었다. 재정자립도는 전남 신안군이 가장 낮게 나타났고(7.6%), 서울 강남구가 82.8%로 가장 높게 조사되었다. 전국 재정자립도의 평균은 28%였으며, 재정자주도는 재정자립도와 다르게 부산북구에서 가장 낮게 나타났으며(33%), 경기 과천시에서 가장 높게(91.8%) 조사되었다.

4.2 사회보장정보시스템을 통한 지자체 복지사업 결정요인 분석결과

지자체 자체 복지사업의 결정요인을 다중회귀분

석을 이용하여 분석해 보았다. 우선, 본 연구의 독립 변수 요인 간 다중공선성(multicollinearity) 문제를 점검하기 위하여 변수 간 분산팽창지수(VIF : variation index factor)를 확인하여 보았다. 분석결과 인구사회학적 특성인 노인인구비율(VIF : 21.694)과 장애인비율(VIF : 14.523), 지역경제특성인 실업률(VIF : 206.562), 경제활동참가율(VIF : 6053.040), 고용률(VIF : 6595.442)의 분산팽창지수(VIF)가 10 이상으로 확인되어 최종 분석에서 제외되었다. 최종분석에는 다중공선성의 문제가 없는 것으로 확인된 수급자 비율, 영유아 비율, 아동청소년 비율, 복지비 비율, 구인배율, 재정자립도, 재정자주도의 총 7개 변수가 사용되었으며, 소속정당을 통제변수로 하여 결정요인의 변화를 분석하였다. 최종분석에 사용된 변수의 VIF 값은 1.320~3.465로 다중공선성에 큰 문제가 없는 것으로 확인되었다. 통제변수

<Table 4> Result of Regression Analysis

dependent variable independent variable	Basic Model		Control Model		VIF	
	B	T	B	T	basic	control
(constant)	.069	1.061	.069	1.059		
rate of social welfare budget	-.185	-3.519** (- Gun, Gu)	-.184	-3.499** (- Gun, Gu)	2.882	2.889
rate of recipients	-.592	-1.424	-.600	-1.431	3.010	3.050
rate of infants	-1.386	-2.085** (-Si, Gun)	-1.404	-2.080** (-Si, Gun)	2.753	2.822
rate of children	.123	.539 (Gun)	.123	.539 (Gun)	2.659	2.659
opening-to-application ratio	3.980	1.654* (Gun)	4.055	1.652* (Gun)	1.320	1.366
financial independence rate	.111	2.272** (Si)	.111	2.249** (Si)	3.465	3.482
financial autonomy rate	.247	4.053** (Gun, Gu)	.247	4.032** (Gun, Gu)	2.754	2.760
political party of head of the local Gov.	-		.001	.165	-	1.105
F	26.442**		23.038**		-	
R ²	.457		.457		-	

* p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

인 소속정당을 투입하여 분석하였을 경우도 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 확인(VIF : 1.105~3.482)되었다.

회귀분석결과 분석모형의 의미유무를 판단하는 F값의 경우 모든 종속변수에서 통계적으로 유의미한 결과치가 나타나, 연구 모형이 의미가 있는 것으로 판명되었다. 또한 연구 모형의 설명력을 나타내는 결정계수(R^2)의 값은 기본모델과 통제변수를 투입한 모델에서 0.457로 확인되었다. 이는 지자체의 자체 복지사업의 결정요인이 다각적이며, 매우 복잡하게 존재하여, 다른 독립변수들에 대한 연구도 함께 이루어져야 함을 시사해 준다고 할 수 있다.

지자체 복지노력도 결정요인은 전체 시군구의 경우 복지비 비율(기본모델 t : -3.159, 모델 2 t : -3.499), 영유아 비율(기본모델 t : -2.085, 모델 2 t : -2.080)이 음의 영향을 미쳤으며, 구인배율, (기본모델 t : 1.654, 모델 2 t : 1.652) 재정자립도 (기본모델 t : 2.272, 모델 2 t : 2.249), 재정자주도 (기본모델 t : 4.053, 모델 2 t : 4.032)가 정의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 시의 경우 영유아 비율(기본모델 t = -1.970, 모델 2 t = -1.890)이 음의 영향을 미쳤으며, 재정자립도는 정(기본모델 t = 1.916, 모델 2 t = 1.994)의 영향을 주고 있음이 확인되었다. 군의 경우를 분석해 보면, 복지비 비율(기본모델 t = -3.118, 모델 2 t = -3.090), 영유아 비율(기본모델 t = -1.697, 모델 2 t = -1.690)이 유의한 음의 결정요인으로 작용하였고, 아동청소년 비율(기본모델 t = 2.441, 모델 2 t = 2.368), 재정자주도(기본모델 t = 3.090, 모델 2 t = 3.041), 구인배율(기본모델 t = 1.711, 모델 2 t = 1.754)이 양의 영향요인이 될 수 있음을 확인하였다. 구의 경우에는 복지비 비율(기본모델 t = 3.241, 모델 2 t = 3.298)과 재정자주도(기본모델 t = 5.673, 모델 2 t = 5.166)가 정의 영향을 미치고 있음이 분석을 통하여 확인되었다.

5. 결론 및 논의

본 연구의 목적은 지자체 복지사업에 영향을 미치는 요인을 사회보장정보시스템을 통해 실증적으로 분석하는데 있다. 특히, 기존에 연구되지 않았던 지자체 복지 노력도를 지자체 자체 복지사업예산으로 설정하였으며, 이에 대한 결정요인들을 확인하고자 하였다.

연구결과, 기존 선행연구에서 기초지자체의 사회 복지예산 결정요인으로 제시되었던 요인들은 본 연구의 종속변수와 상이성으로 인하여 서로 다른 결과가 나타나게 되었다. 하지만 기존의 연구들에서도 기초 지자체의 복지재정으로 노력도를 측정하고자 했던 공통점이 있다(Jin, 2006; Park and Park., 2007; Lee and Kim, 2007; Kim et al., 2009; Seo and Hong, 2010; Kim and Hong, 2011; Jang, 2011, 2012; Kim and Ryu, 2012; Mo and Lee, 2012). 본 연구에서 제시한 자체 복지사업에 대한 독립변수 요인의 유의성은 선행연구들과는 다른 결과를 보여 주고 있다. 첫째로 본 연구에서는 지자체의 자체 복지사업에 대한 수급자 비율은 영향이 없는 것으로 분석되었다. 이는 기존 연구에서 제시한 수급자 비율이 복지사업 예산에 양의 유의성(Lee and Kim, 2007; Cho, 2009; Kim and Ryu, 2012; Mo and Lee, 2012; Jang, 2012)을 미치거나 음의 유의성(Kim et al., 2009; Jang, 2012)을 갖는 기존 연구와는 상반되는 연구결과이다. 이는 기존 연구에서 조사되었던 수급자 비율의 영향력은 지자체 자체 복지사업이 아닌, 국가복지사업에 영향을 미치거나, 지자체의 전체 복지예산에 차지하는 비율이 크기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 자체 복지사업에 대한 수급자 비율의 영향은 없는 것으로 나타난 선행연구(Jang, 2011; Kim et al., 2012)를 지지하는 결과를 얻었다. 그렇기 때문에 지자체에서 복지사업을 기획하고 재

정하는데 있어서 지자체의 공급자 비율이 중심이 아닌 욕구를 반영한 복지사업을 기획할 필요가 있다고 할 수 있다.

둘째, 본 연구에서는 선행연구(Kim et al., 2012)에서 밝혀내지 못했던 영유아 비율의 부적 영향력을 발견하여, Jang(2012)의 연구에서 제시된 욕구대비 복지비에 대한 영유아 비율의 정의 영향력과는 반대되는 결론을 도출하였다. 본 연구에서 제시한 연구결과로는 영유아 비율이 높아질수록 해당 지자체의 복지노력도가 낮아진다고 해석할 수 있으며, 이러한 결과는 저출산·고령화로 인해 영유아 보육에 대한 국가차원의 지원과 국가사업의 예산은 많아졌지만, 이에 따른 예산매칭으로 인해서 자체 복지사업에 가용할 수 있는 예산 비율이 줄어든 데 따른 것이라고 설명될 수 있다. 그리고 Kim et al.(2012)의 연구에서 지적하였던 복지욕구 및 복지수요에 대하여 지자체가 반영하지 못하고 있다는 결과를 간접적으로 지지하지만, 군의 경우에 한정하여 아동청소년 비율이 지자체 복지노력도를 높이는 결정요인으로 사용되고 있어, 지자체에서 저출산 고령화를 극복하기 위해 영유아 비율, 아동청소년 비율을 반영하여 자체 복지사업을 기획해야 할 필요성이 있다.

셋째, 재정자립도는 지자체 복지노력도에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 Lee and Kim(2007), Kim et al.(2012), Jang(2012)의 연구와 같은 결과이며, 재정자립도와 재정자주도의 영향이 음으로 밝혀진 기존연구(Park and Park, 2007; Kim et al., 2009; Kim et al., 2009; Seo and Hong, 2010)와는 상반되는 연구결과를 나타내고 있다. 여러 요인을 살펴볼 수 있겠지만 기존 재정자립도가 복지예산에 음의 영향력을 미친다는 연구의 종속변수가 주로 1인당 사회복지비로 설정하였기 때문인 것으로 판단된다. 그리고 이들 연구에서는 종속변수를

예산의 총액으로 설정하여 지자체 자체 사업 예산에 대한 재정자립도의 영향력을 측정하지 못한 데 기인한 것으로 설명할 수 있다.

넷째, 재정자립도와 함께 재정자주도도 지자체 자체 복지사업에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 선행연구에서 제시된 음의 영향(Seo, 2009; Jang, 2011; Jung and Kang, 2012)과 반대되는 결론이며, 주로 선행연구에서는 종속변수를 전체예산대비 복지비 비율이나 특정부문(아동, 장애인)에 국한하여 측정하였기 때문에 본 연구와는 반대되는 결과를 얻은 것으로 판단된다. 아울러 본 연구에서 제시한 지자체 재정력 변수인 재정 자립도와 재정 자주도의 영향력 중 시·군·구 단위로 조사할 경우 재정자주도의 영향이 더 크다는 것에 주목할 필요성이 있다. 지금까지의 연구에서는 주로 재정자립도를 통하여 지자체 재정력이 미치는 영향을 파악하였지만, 연구결과 재정자주도도 함께 고려되어야 할 중요한 요인임을 알 수 있었다. 결국 재정자주도가 높은 지자체가 자체 복지사업을 위한 지출이 많다는 결론이며, 이는 Jang(2011)의 연구와는 반대되는 결과를 보이고 있다. Jang(2011)의 연구에서는 지자체 예산을 경직성·비경직성으로 구분하였지만 비사회복지 분야의 경직성예산 비중을 통제하여 전체 지자체 예산대비 사회복지예산의 비중을 측정하였고, 사회복지분야 예산의 행정성비용은 통제하지 못하였던 한계가 있었다. 지자체에서는 국가복지사업의 예산 비중이 약 70% 이상을 상회하기 때문에 재정자주도가 음의 영향력을 강하게 미친 것으로 추측된다. 하지만 지자체 복지사업을 자체 복지사업에 한정하여 분석한다면, 재정자주도는 강한 양의 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따라서 지자체의 복지노력도 측정에 있어서 재정자주도는 핵심 요인이 될 것이라는 시사점을 본 연구에서 제공하고 있다. 특히 구의 경우에는 재정자주도

가 자체 복지사업 예산 비중에 주요한 영향요인임을 인지하여야 한다. 2011년 자료를 기준으로 재정자주도 하위 20위에 속하는 지자체는 모두 광역시의 자치구(서울 제외)로 분석되었으며, 이들 지자체는 전체적으로 국가사업에 따른 예산매칭으로 인하여 자체 복지사업에 많은 예산을 배정하고 있지 못한 실정이다. 이에 따라서 국가사업에 대한 예산 매칭비율을 지역규모뿐만 아닌 재정자주도와 재정자립도의 영향을 고려하여 조정될 필요성이 있다는 정책적 함의를 도출할 수 있었다.

마지막으로 본 연구에서는 지자체 복지예산에 대하여 행사·행정성 경비를 제외한 순수 지자체의 복지노력도를 측정하고자 하였다. 선행연구에서 비재량적 또는 경직성 지출에 대하여 논의한 바는 있지만(Lee, 2009; Jang, 2011), 지자체의 복지노력도 측정에 있어서 복지예산 중 비재량적 예산의 대표적 사례인 행정성 경비의 지출을 제외하고 분석하였던 연구가 없었으며, 사회보장정보시스템을 통한 지자체 복지사업의 전수조사 자료를 활용하였기 때문에 본 연구는 기존 연구들과 큰 차별성이 있다고 할 수 있다. 또한, 지자체 복지사업에 대한 현황 및 데이터를 체계적으로 관리하기 위해서 정보시스템의 활용과 지자체 공무원에 대한 교육이 반드시 필요하다 할 수 있으며, 본 연구는 이러한 정책적 시사점을 제공하는데 의의가 있다고 할 수 있다.

6. 연구의 한계점

본 연구의 한계는 첫째, 230개 지자체의 현황조사를 실시하였지만 지자체의 예산을 중심으로 복지노력도를 측정함에 한계가 있을 수 있다. 이를 위해 추후 연구에서는 결산자료를 바탕으로 분석할 필요성이 있다.

둘째, 독립변수를 인구사회학적 요인, 지역경제

요인 그리고 지자체 제정에 관한 요인으로 구분하여 설정하였지만 보다 유의미한 독립변수 설정을 통한 연구가 필요하다. 특히, 복지정책과 고용정책의 연계와 통합이 강조되고 있는 현 시점을 반영하여 지역경제요인에 대한 심층적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 본 연구에서 사용된 지역경제 특성 중 실업률, 경제활동참가율, 고용률은 변수간의 다중공선성이 지나치게 높은 것으로 확인되어 분석에 사용할 수 없었다. 본 연구에서 분석에 사용된 구인배율 외에 GRDP(지역 내 총 생산 : Gross Regional Domestic Product) 등의 요인(Seo and Hong, 2010)도 종합적으로 고려하여 지역 경제력 특성이 지자체 복지사업에 어떠한 영향력을 미치고 있는지 확인해 볼 필요성이 있다.

셋째, 본 연구는 2012년 단일 년도 자료를 통해 횡단분석만을 시도한 점이 한계로 볼 수 있으며, 향후 연구에서는 종단적 분석을 통해 횡단적 분석에서 간과할 수 있는 변수간의 인과성 및 예산의 추이 등에 대하여 보다 면밀한 분석이 이루어질 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- Cho, S. H., "Budgeting Mechanisms of the Social Welfare Sector in Local Governments and their Structural Context," *The Korea Local Administration Review*, Vol.23(2009), 101~131.
- Dechow, P., R. Sloan, and A. Sweeney, "Detecting Earnings Management," *The Accounting Review*, Vol.70, No.2(1995), 193~225.
- Francis, J., R. LaFond, P. Olsson and K. Schipper, "The Market Pricing of Accrual Quality," *Journal of Accounting and Economics*, Vol.39 (2005), 295~327.
- Ham, Y. J., K. J. Kim, K. B. Park, Y. G. Lee, and

- S. H. Lee, "An Analysis of Welfare Service Finance on Local Government," Korea Health and Welfare Information Service, 2012.
- Ham, Y. J., K. J. Kim, S. E. Kim, and I. S. Lee, "Analysis of Determinants and Characteristics of the Local Government Welfare Business," Korea Health and Welfare Information Service, 2012a.
- Jang, D. H., "The Determinants of Municipal Budget Level on Social Welfare : A Model Considering the uncontrollability of General Administration Expenditure," *Social Science Research*, Vol.35 (2011), 127~155.
- Jang, D. H., "The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis of Municipal Social Spending," *Health and Social Welfare Review*, Vol.32(2012), 122~158.
- Jin, J. M., "The Determinants of Social Welfare Expenditure in Local Governments : Focused on Metro-politan Cities and Provinces in Korea," *Social Welfare Policy*, Vol.24(2006), 5~30.
- Joung, W. O. and S. K. Kim, "Analysis of Local Government Social Welfare Finance : A case study of GuRoGu budget(2000~2007)," *Korean Journal of Social Welfare Studies*, Vol.40 (2009), 33~58.
- Jung, Y. M. and H. A. Kang, "The Factors Affecting Child Welfare Finance in Local Governments : Focused on the Child Welfare Expenditures in Local Unit Autonomous Administration," *Social Welfare Policy*, Vol.39(2012), 283~308.
- Kang, H. K., "Determinants of Welfare Expenditure Patterns in Korea Local Government," Yonsei University, 2004.
- Kang, Y. H., "The Intergovernmental Difference of Public Policy Choice : The Comparative Analysis of Social Welfare Expenditures between upper-tier and lower-tier Local Government," *Korean Public Administration Review*, Vol.34(2000), 353~370.
- Kim, B. K., K. S. Yi, and D. H. Cho, "The impact of local political factors on welfare spending," *Korean Public Administration Quarterly*, Vol.21(2009), 129~146.
- Kim, K. S. and J. W. Lee, "Determinants of the Social welfare Expenditure in Local Government," *Korea Journal of Social Welfare*, Vol.41(2000), 68~92.
- Kim, M. H., E. J. Park, and M. K. Kim, "A Study of the Determinants on the Change in the Social Welfare Budget of Local Governments Since Fiscal Decentralization," *Social Welfare Policy*, Vol.36(2009), 189~213.
- Kim, M. S., I. J. Jung, and J. S. Kim, "Factors of Determinants on the Local Government Welfare Budget : the Developmental Stages of Child," *3rd Welfare Budget DB Conference*, (2012), 77~101.
- Kim, S. S., "The Study on the Determinant-Factors of the Budget for the Aged Welfare : Focused with the Local Governments of Cities and Counties in Jeollabukdo," *Journal of Korean Gerontological Society*, Vol.28(2008), 907~923.
- Kim, S. Y. and K. Z. Hong, "Factors on the Social Welfare Expenditures of the Local Governments," *Korean Journal of Social Welfare Studies*, Vol.42(2011), 207~231.
- Kim, Y. S. and H. Y. Ryu, "Analysis of Factors which Affect Social Welfare Expenditures in Local Governments," *The Korean Journal of Local Finance*, Vol.17(2012), 1~29.
- Lee, J. W. and K. S. Kim, "Determinants of the Social Welfare Expenditure in Local government : 1995~2005," *Social Welfare Policy*, Vol.31(2007), 105~124.
- Lee, Y. H., "National Mandates and Local Budgeting

- limitations,” Gyeonggi Research Institute (2009).
- Mo, J. H. and J. S. Lee, “Study of the factors that affect the financial resources of welfare finance local government,” *3rd Welfare Budget DB Conference*, (2012), 127~141.
- Park, G. W. and B. H. Park, “Factors of Determination on the Social Welfare Expenditure of Local Government,” *Social Welfare Policy*, Vol.31 (2007), 423~451.
- Seo, D. M., “A Study on the Determinants of Budget for the Welfare of Disabled in the Local Governments in Korea,” *Korean Journal of Social Welfare Studies*, Vol.40(2009), 485~514.
- Seo, S. B. and S. J. Hong, “A Study of Determinants of Social Welfare Expenditure in Korean Local Government : Focused on the Decentralized Revenue Sharing System of ‘Participatory Government’,” *Social Welfare Policy*, Vol.37 (2010), 151~177.
- Wildavsky, A., *The Politics of Budgetary*. Boston : Little Brown, 1985.
- Yoo, H., “financial administration theory,” 6th(2003), Bobmunsa.

Abstract

Analysis on Factors Influencing Welfare Spending of Local Authority : Implementing the Detailed Data Extracted from the Social Security Information System

Kyoung-June Kim* · Young-Jin Ham** · Ki-Dong Lee***

Researchers in welfare services of local government in Korea have rather been on isolated issues as disables, childcare, aging phenomenon, etc. (Kang, 2004; Jung et al., 2009). Lately, local officials, yet, realize that they need more comprehensive welfare services for all residents, not just for above-mentioned focused groups. Still cases dealt with focused group approach have been a main research stream due to various reason(Jung et al., 2009; Lee, 2009; Jang, 2011).

Social Security Information System is an information system that comprehensively manages 292 welfare benefits provided by 17 ministries and 40 thousand welfare services provided by 230 local authorities in Korea. The purpose of the system is to improve efficiency of social welfare delivery process. The study of local government expenditure has been on the rise over the last few decades after the restarting the local autonomy, but these studies have limitations on data collection.

Measurement of a local government's welfare efforts(spending) has been primarily on expenditures or budget for an individual, set aside for welfare. This practice of using monetary value for an individual as a "proxy value" for welfare effort(spending) is based on the assumption that expenditure is directly linked to welfare efforts(Lee et al., 2007). This expenditure/budget approach commonly uses total welfare amount or percentage figure as dependent variables (Wildavsky, 1985; Lee et al., 2007; Kang, 2000). However, current practice of using actual amount being used or percentage figure as a dependent variable may have some limitation; since budget or expenditure is greatly influenced by the total budget of a local government, relying on such monetary value may create inflate or deflate the true "welfare effort" (Jang, 2012). In addition, government budget usually contain a large amount of administrative cost, i.e., salary, for local officials, which is highly unrelated to the actual welfare expenditure (Jang,

* Korea Health and Welfare Information Service, Incheon National University Graduate School(the Doctor's course)

** Korea Health and Welfare Information Service

*** Corresponding Author: Ki-Dong Lee

College of Business Administration, Incheon National University

119 Academy-ro, Yeonsu-gu, Incheon 406-772, Korea

Tel: +82-32-835-8542, Fax: +82-32-835-0705, E-mail: kdlee@incheon.ac.kr

2011).

This paper used local government welfare service data from the detailed data sets linked to the Social Security Information System. The purpose of this paper is to analyze the factors that affect social welfare spending of 230 local authorities in 2012. The paper applied multiple regression based model to analyze the pooled financial data from the system. Based on the regression analysis, the following factors affecting self-funded welfare spending were identified.

In our research model, we use the welfare budget/total budget(%) of a local government as a true measurement for a local government's welfare effort(spending). Doing so, we exclude central government subsidies or support being used for local welfare service. It is because central government welfare support does not truly reflect the welfare efforts(spending) of a local.

The dependent variable of this paper is the volume of the welfare spending and the independent variables of the model are comprised of three categories, in terms of socio-demographic perspectives, the local economy and the financial capacity of local government. This paper categorized local authorities into 3 groups, districts, and cities and suburb areas. The model used a dummy variable as the control variable (local political factor). This paper demonstrated that the volume of the welfare spending for the welfare services is commonly influenced by the ratio of welfare budget to total local budget, the population of infants, self-reliance ratio and the level of unemployment factor. Interestingly, the influential factors are different by the size of local government.

Analysis of determinants of local government self-welfare spending, we found a significant effect of local Gov. Finance characteristic in degree of the local government's financial independence, financial independence rate, rate of social welfare budget, and regional economic in opening-to-application ratio, and sociology of population in rate of infants.

The result means that local authorities should have differentiated welfare strategies according to their conditions and circumstances. There is a meaning that this paper has successfully proven the significant factors influencing welfare spending of local government in Korea.

Key Words : Local Authority, Welfare Spending, Self-Funded Welfare Service, Social Security Information System(SSIS), Welfare Effort

저자 소개



김경준

인천대학교 일반대학원에서 경영학 석사학위를 취득하였고, 동 대학원에서 박사과정 중에 있다. 한국문화관광연구원, 한국지방행정연구원을 거쳐 현재 한국보건복지정보개발원에서 연구원으로 재직하고 있으며, 주요 관심분야는 정보화정책·전략계획, 사회복지정보화, 공공정보시스템, e-business 등이다.



함영진

영국 Univ. of Birmingham에서 행정학 박사(논문: Performance Measurement in the Social Housing Sector: the Case of Housing Associations in England, 2009)를 취득하고, 현재 한국보건복지정보개발원 부연구위원으로 재직하고 있다. 관심분야는 복지정책, 사회보장통계 및 사회복지정보화 등이다



이기동

서강대학교 학사, University of Maine MBA, Kent State University에서 경영학 박사학위를 취득하였다. 한국신용평가(현 Moody's Investors Service)를 거쳐 현재 인천대학교 경영학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정보화정책·전략계획, e-business, 관광정보시스템 등이다.