

# 우리나라 사회복지서비스의 지역 간 수렴 분석

김성태  
청주대학교 경제학과

## An Analysis on the Regional Convergence of Social Welfare Services in Korea

Kim, Sung Tai  
Department of Economics, Cheongju University

**요약** 본 논문은 우리나라 사회복지서비스가 지역 간 수렴하고 있는지를 분석하고 있다. 본 논문에서는 사회복지서비스가 지방공공재로서 어느 정도의 혼잡도를 갖는 것을 고려하여 1985-2013년 기간 동안 우리나라의 지역 간 수렴을 분석한 결과 절대적인 사회복지서비스가 수렴하는 것이 실증적으로 입증되어 -수렴이 존재하는 것으로 드러났다. 또한 초기연도에 사회복지서비스의 수준에 반비례하여 사회복지서비스의 증가율이 결정되어 지역 간 사회복지서비스가 수렴하는 소위 -수렴이 존재하는 것으로 나타났다. 본 논문의 정책적 시사점으로는 첫째 지자체가 사회복지정책을 수행할 때 사회복지서비스의 혼잡도를 고려하여야 한다는 것이다. 둘째, 사회복지정책은 지방정부에서 차별적으로 수행하는 것보다는 국가전체의 관점에서 최소한의 복지서비스를 제공하는 것이 바람직하다는 것이다.

• 주제어 : 사회복지서비스, 베타 수렴, 시그마 수렴

**Abstract** This paper analyzes whether social welfare services converge across the regions. We tested whether local social welfare services converge considering the congestion rate of local social welfare services during the 1985-2013 periods in Korea, using the sixteen higher level local governments panel data. The main findings are as follows. First, the absolute level of local social welfare services converge so that the -convergence exists. Second, the growth rate of local social welfare services increases as the initial level of local social welfare services is lower so that there exists -convergence. The policy implications of our findings are as follows. The local government had better consider the presence of local social welfare services in policy decision making. Also, fundamentally the social welfare policies had better be executed by the central government rather than local governments, since the national minimum welfare must be provided.

• Key Words : Social Welfare Service,  $\beta$ -Convergence,  $\sigma$ -Convergence

---

\*Corresponding Author : 김성태(stkim@cju.ac.kr)

Received July 1, 2016

Revised July 4, 2016

Accepted August 16, 2016

Published August 31, 2016

## 1. 서론

21세기에 진입하며 현대 자본주의 시장경제의 최대 약점으로 지적되고 있는 소득불평등 문제를 해결하는 것이 정부의 중요한 역할로 대두되고 있다. 정부는 소득불평등을 개선하고 빈곤 문제를 해결하기 위하여 다양한 정책수단을 동원하고 있다. 특히 사회의 극빈자 후생을 극대화 하는 Rawls의 Max-Min 원리를 기초로 정부는 모든 국민의 최저 생계수준(national minimum)을 유지하기 위하여 사회복지지출을 집행하고 있다.

우리나라의 사회복지지출 규모는 대략 OECD국가 평균의 절반 정도 수준에 머무르고 있어 향후 상당 기간 동안 사회복지지출을 증가시켜야 되는 것으로 지적되고 있다.<sup>1)</sup> 최근 우리나라 정부의 분야별 지출을 보면 사회복지지출의 증가속도가 가장 빠른 것으로 나타나고 있다. 급속한 사회복지지출의 증가에 따른 우려도 나타나고 있는데 특히 복지 전달체계의 비효율성에 의한 자치단체장의 선심성 복지지출이 문제로 대두되고 있다. 따라서 사회복지지출의 효율성 제고와 모든 국민이 어느 지역에 거주하든 일정 수준의 생활수준을 유지하기 위해서 지역별로 표준화된 사회복지서비스의 제공이 중요해졌다. 특히 정부는 지역별 복지서비스 수준이 점차 수렴하고 있는지 혹은 지역별 복지서비스 수준의 격차가 벌어지고 있는지 파악할 필요가 있다.

본 논문은 우리나라의 지역별 사회복지서비스 수준의 수렴 여부에 대해 분석하는 것을 연구목적으로 한다. 지방정부가 공급하는 사회복지서비스는 일종의 지방공공재(local public good)로서 비경합성과 비배제성의 특징과 함께 어느 정도의 혼잡도를 갖는 것을 특징으로 갖는다.<sup>2)</sup> 따라서 지역별 사회복지서비스 수준이 수렴하는지 여부를 분석할 때 혼잡도를 고려하여야 될 것이다. 그러므로 본 논문에서는 사회복지지출의 혼잡도를 고려하여 지역별 사회복지지출의 수렴 여부를 분석한다.

1) [4]에 의하면 2013년 현재 우리나라 GDP 대비 사회복지지출 비중은 9.71%에 지나지 않는데 적정 비중은 17.94%로 나타나고 있어 앞으로 지속적으로 사회복지지출을 증가시켜야 되는 것으로 나타났다 ([4]).

2) 공공재의 혼잡도( $g$ )는 다음과 같이 정의된다.  $G^* = \frac{G}{N^g}$

단 여기서  $G^*$ 는 공공재의 소비수준을 나타내며  $G$ 는 공공재의 공급수준을,  $N$ 은 인구규모를 나타낸다. 혼잡도가 전혀 없는 순수 공공재의 경우  $g=0$ 이 되고, 민간재와 같이 혼잡도가 많은 경우  $g=1$ 이 된다.

특정 경제변수의 수렴은 이미 널리 알려진 시그마( $\sigma$ )-수렴과 베타( $\beta$ )-수렴으로 구분된다. 예로서 국가별 1인당 국민소득의  $\sigma$ -수렴은 연도별 표본 국가들의 1인당 국민소득의 산표도가 시간이 지남에 따라 수렴하는 것을 의미하는데 산표도 지표로는 분산이나 표준편차 또는 지니계수와 변이계수를 이용한다. 1인당 국민소득의  $\beta$ -수렴은 표본기간의 최초 시점과 최종 시점의 1인당 국민소득의 상승률이 최초 시점의 1인당 국민소득 수준에 반비례하여 1인당 국민소득이 낮은 국가의 성장률이 높은 국가의 성장률보다 높아 시간이 지남에 따라 1인당 국민소득은 수렴하게 된다는 것이다 ([9]).

본 논문에서는 우리나라의 광역자치단체 자료를 이용하여 1985-2014년 기간 동안 사회복지 서비스의 수렴 여부를 다양한 시각에서 분석한다. 첫째는 1인당 사회복지지출의 수렴 여부를  $\sigma$ -수렴과  $\beta$ -수렴에 대하여 검증하게 될 것이다. 둘째는 사회복지서비스의 혼잡도를 고려하여 최종 서비스 혜택수준의 수렴여부를 검증한다. 셋째는 GRDP 대비 사회복지지출 비중의 수렴 여부를 검증한다.

본 논문의 구성은 I 장의 서론에 이어 II 장에서는 본 논문의 주제와 관련된 선행연구에 대한 문헌조사를 정리한다. III 장에서는 우리나라 사회복지 서비스의 실태를 지역 차원에서 분석한다. IV 장에서는 지역별 사회복지서비스의 수렴 여부를 검증한다. V 장에서는 본 논문의 주요결과를 요약하고 정책적으로 시사하는 점을 제시하게 될 것이다.

## 2. 선행연구에 대한 문헌조사

우선 사회복지체제의 경제적·제도적 수렴에서 중요한 문제는 세 가지 정도로 압축되고 있다. 무엇을 향한 수렴인가? 무엇들 사이의 수렴인가? 수렴은 어떻게 측정되는가? 이들 문제에 관한 선행연구에는 다음과 같은 것들이 있다. [13]은 지역 간 사회보장체제의 수렴은 추격과정으로 보고 EU와 OECD국가 자료를 이용하여 사회복지지출의 수렴 또는 발산을 검토하였다.

[15]는 1988-1998년 기간 동안 미국 주 자료를 이용하여 주정부의 보건지출이 수렴하는 것을 밝혔다. 그 이유는 낮은 수준의 보건지출을 하는 주가 높은 수준의 보건지출을 하는 주보다 보건지출의 한계수익률이 높기 때문인 것을 지적하였다 ([15]).

지방정부의 사회복지지출 관련 선행연구에는 다음과 같은 것들이 있다. [6]은 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미치는 영향을 서울시 자치구를 중심으로 살펴보았다. 분석 결과 지방자치의 실시가 사회복지지출을 증가시켰으며 자치구 사이의 사회복지지출의 격차는 거의 자치구의 재정력 수준에 의해 결정된다는 것이 밝혀졌다.

[1]은 서울시 은평구와 송파구 사례를 중심으로 지역 복지공급의 지배구조에 대하여 분석하고 바람직한 정부와 시장 및 NGO 간 상호 협력네트워크를 모색하였다. 특히 사회복지서비스 전달체계로서 유관기관 사이의 네트워크의 기능을 강조하였다.

지방자치제 실시가 사회복지지출을 증가시켰으며 증가 폭은 자치단체장 선거 이후 더욱 커진 것을 밝혀졌다 ([9]). Musgrave(1969)는 지방정부의 목표는 지역경제의 성장이므로 경제발전 초기단계에서는 경제개발에 지출을 집중하다가 후기에는 지역주민들의 요구에 의하여 사회복지지출을 증가시킨다고 밝혔다 ([16]).

정치안정 모형에 의하면 지방정부는 지속적인 집권을 위하여 경제발전보다는 복지지출을 증가시킬 수밖에 없다 ([20]). 한편 지방분권화가 진전될수록 지방정부의 사회복지지출은 감소한다는 연구들이 있다 ([14], [17], [18]).

### 3. 우리나라 지방자치단체의 사회복지서비스 실태 분석

#### 3.1 지역 사회복지서비스 제도의 실태와 문제점

우리나라 사회복지제도의 법적 근거는 「사회보장기본법」이다. 동법에 따르면 현행 사회복지제도는 사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스로 구성되어 있다. 사회보험은 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도로서 국민연금, 건강보험, 고용보험 등을 포함한다. 공공부조란 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도로서 기초생활보장, 기초연금, 장애수당 등으로 구성된다. 사회복지서비스란 도움이 필요한 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 등을 제공하는 제도로서 노인돌봄서비스, 보육료 지원 등이 있다.

현대 복지국가에서 모든 국민이 최소한 일정 수준 이상의 복지혜택을 누릴 수 있도록 하는 것이 국가의 의무로 간주되므로 대부분의 복지서비스는 중앙정부에 의하

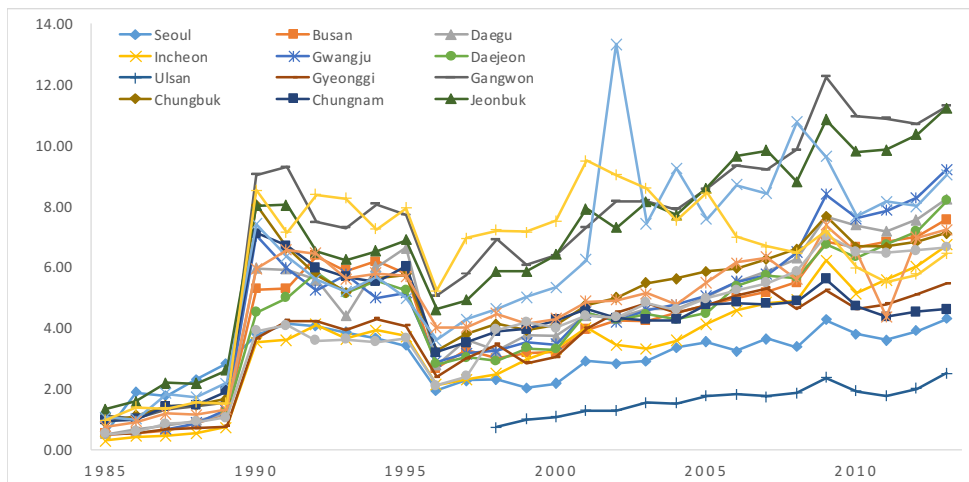
여 공급되어야 한다. 단지 복지서비스의 성격상 지방정부에 의하여 공급될 수도 있을 것이다. 우리나라의 현행 복지제도 하에서 지방정부의 책임 하에 자체적인 복지서비스를 개발하여 시행하는 경우는 많지 않다. 지방정부가 제공하는 복지서비스는 사업의 책임소재에 따라 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 중앙정부가 100% 책임지는 개발하여 시행하는 A형 사업이고, 둘째는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 책임지는 B형 사업이며, 셋째는 지방정부가 100% 책임지는 C형 사업이다 ([5]).

A형 사업에는 모든 국민의 일정 수준의 생계를 보장하는 성격의 공공부조사업인 기초생활보장급여제도와 기초연금제도가 이에 속한다. A형 사업은 원칙적으로 국고보조금에 의해 재원이 조달되는 것이 적절하다. B형 사업에는 지역주민과 밀착하여 제공되는 사회복지서비스가 이에 속하는데 기본적으로 포괄보조금에 의해 재원이 조달되는 것이 적절하다. C형 사업은 지방자치단체 자체의 업무적 성격이 강하며 원칙적으로 자체재원에 조달되는 것이 적절하다 ([5]).

지역에서 제공되는 사회복지서비스제도의 기본철학은 주민들의 다양한 복지서비스에 대한 수요를 충족시키기 위해서는 지역사회를 중심으로 보건, 복지, 문화, 고용, 주거, 교육, 생활체육, 여가 등의 복지서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 지역의 사회복지서비스는 법적으로 「지방자치법」과 「사회복지사업법」에 근거하고 있다.<sup>3)</sup> 2003년 참여정부 시대에 개정된 동법은 삶의 질을 향상시키고 지방분권과 국가균형발전을 달성하기 위하여 지역사회복지체계의 구축이 필요성을 제시하고 있다. 지역사회복지체계의 구축을 위하여 제도적으로 사회복지서비스 공급에서 지방자치단체의 역할과 책임을 강화하는 방안으로서 지자체의 지역사회복지계획의 수립을 의무화하고 지역사회복지협의체 도입, 재가복지의 장을 신설하고, 2005년에는 중앙정부의 사회복지서비스 국고보조사업을 지방으로 이양하고 재정을 교부세로 이양하는 재정분권이 이루어졌다.

지역사회복지체계의 구성요소는 첫째 지역사회복지계획을 수립하고 보호대상자 별 보호계획에 의한 보호의 실시, 국고보조사업의 지방이양 등의 수단을 동원하여 지방자치단체의 역할을 강화하는 것이다. 둘째, 지역사회

3) 2003년 7월 30일 개정된 「사회복지사업법」은 제1조에서 우리나라의 사회복지서비스 공급체계의 정책적인 목표를 지역사회복지의 체계구축으로 규정하고 있다.



[Fig. 1] Trends of the Ratio of Social Welfare Expenditures to GRDP (unit : %)

공동체가 서비스를 제공하고 서비스 공급에 대한 의사결정에 참여하는 것이다. 셋째, 공공부문과 민간부문이 상호협력체계를 구축하는 것이다 ([8]).

우리나라 사회복지서비스의 특징은 정부가 직접 수혜자에게 공급하는 방식이 아니라 사회복지법인과 같은 비영리민간부문을 통하여 간접적으로 공급하는 방식을 택하는 것이다. 이로부터 주인-대리인(principal-agent) 모형에서 발생하는 다양한 문제들이 존재하게 되는 문제점을 갖고 있다. 여기에 정부도 중앙정부와 지방정부로 이원적으로 구분되어 중앙정부가 국고보조금을 통하여 지방정부에게 재원을 조달하고 지방정부가 다시 민간부문을 통하여 서비스를 공급하고 있다. 우리나라 사회복지제도의 운영상 문제점은 사회복지정책의 조정기능이 부족하고, 복지전달을 담당하는 중앙정부와 지방정부 및 민간기관을 통합하여 관리하는 시스템이 부족하다. 중앙정부와 지방정부가 복지사업을 칸막이 식으로 추진한 결과 유사·중복 사업이 난립하여 수혜자 간 서비스 혜택이 공평하게 배분되지 못하고, 서비스 공급비용이 과다하여 비효율적인 자원배분을 초래하고 있다. 이와 같은 문제점들을 해결하기 위하여 정부를 중심으로 사회복지전달체계의 개편을 추진하고 있는데 목표는 모든 국민이 일정수준의 복지서비스를 받을 수 있도록 만드는 것에 있다.

이상과 같은 논의에서 볼 때 지역 간 복지서비스가 수렴하는 것이 중요한 의미를 갖는 것은 결국 국가가 목표로 하는 일정한 수준이상의 복지서비스가 모든 지역에서

제공되는지를 파악할 수 있기 때문이다.

### 3.2 지역별 사회복지지출의 변화 추이

우선 본고에서 추정한 사회복지지출 변수에 대한 추정에 관하여 살펴보면 다음과 같다. 『지방재정연감』에는 사회복지비 항목으로는 세출 구분이 일관되게 유지되지 않았기 때문에 1985년부터 1995년까지는 ‘사회복지비’, ‘공익사업비’, ‘문화 및 체육비’가 사회개발비로 구성되어 사회복지지출로 추정되었다. 1996~2008년 기간 동안은 ‘사회개발비’ 항목이 사회복지지출로 추정되었다. 2009년 이후에는 사회개발비 항목을 사회복지지출로 추정하였는데, 사회개발비의 세부항목에는 ‘교육’, ‘문화 및 관광’, ‘환경보호’, ‘사회복지’, ‘보건’ 항목이 포함되었다.

16개 광역 지방자치단체의 총 사회복지지출의 변화추이와 주민 1인당 사회복지지출의 변화 추이를 보면, 총 사회복지지출의 경우 수도권의 경기도와 서울이 절대수준이나 증가율이 단연코 여타 지자체보다 높은 수준을 보이고 있는 반면에 주민 1인당 사회복지지출의 경우 전남, 전북, 충남과 같은 비도시권 지자체가 절대수준이나 증가율이 높은 것으로 나타났다.

<그림 1>에는 GRDP 대비 사회복지지출 수준의 변화 추이가 그려져 있는데, 지자체별로 완만한 증가세를 가지며 다양한 형태의 변화추이를 보여주고 있는 것으로 나타났다. 광역시의 경우 전반적으로 GRDP 대비 사회복지지출 수준이 낮고 증가세도 비 도시권 지자체들보다 완만한 것으로 나타났다.

### 4. 사회복지 서비스에 관한 수렴 분석

#### 4.1 혼잡도를 고려한 지역 사회복지 서비스의 수렴 분석

본 절에서는 혼잡도를 고려한 지역 사회복지지출의 수렴을 파악하기 위하여  $\sigma$ -수렴 분석을 수행하였다. 본 논문에서는 1985-2013년 기간 동안 전국을 13개 광역 지자체로 구분하여 실증분석을 수행하였다.<sup>4)</sup> [2]에 의하면 사회복지지출의 혼잡도가 0.857인 것으로 추정되었다. 따라서 사회복지서비스의 소비수준( $SOCX^*$ )은 공급수준( $SOCX$ )에 대하여 다음 식 (3)과 같은 관계를 보인다.

$$SOCX^* = \frac{SOCX}{N^{0.857}} \quad (3)$$

본고에서는 사회복지 서비스를 혼잡도가 있는 공공재로 간주하여 사회복지서비스 수준이 지자체별로 어떻게 변화하여 왔는가를 추정하였는데 <그림 2>에 정리되어 있다. 전반적으로 혼잡도를 고려하는 경우 사회복지 서비스는 총 사회복지지출의 변화추이보다는 주민 1인당 사회복지지출의 변화추이에 근접한 것으로 보인다. 또한 전반적으로 혼잡도를 고려한 사회복지 서비스는 시간이 흐름에 따라 수렴하는 양상을 보여주고 있는데 후반부에 회귀분석 결과를 바탕으로 시그마 수렴과 베타 수렴 여부의 존재하는 것이 실증적으로 입증되고 있다.

<표 1>에는 사회복지서비스의 소비수준에 대한 불평등도를 나타내는 네 가지 지표 - 최대/최소 비율, 단순 변이계수, 인수로 가중치를 둔 변이계수와 지니계수를 추정한 값이 정리되어 있다.

[그림 3]에는 혼잡도를 고려한 사회복지서비스 수준의 불평등도 추이가 그려져 있다. <표 1>과 <그림 3>에서 볼 수 있는 것은 혼잡도를 고려한 사회복지서비스의 불평등도 추이는 앞서 살펴본 주민 1인당 사회복지지출의 불평등도와 유사한 추이를 보이고 있다는 것이다. 1994년까지 불평등도가 감소하여 최소 수준에 도달한 뒤 다시 증가하여 2002년에 정점에 이른 뒤 다시 감소하는 추세를 보이고 있다는 것이다.

4) 전국을 16개 광역 자치단체로 구분하는 경우 광주는 1987년부터 자료만 가용하고 대전은 1989년, 울산은 1998년부터 가용하기 때문에 자료기간의 확보를 위하여 3개 광역 도시는 각각 전남과 충남 및 경북으로 포함시켜 13개 지역으로 구분하여 실증분석을 수행하였다.

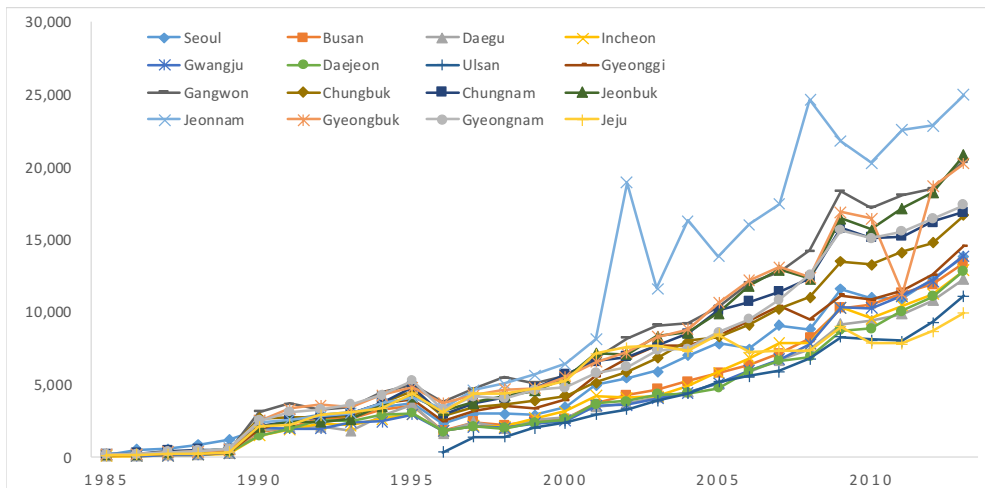
<Table 1> Trends of Inequality Index of Social Welfare Services Considering the Presence of Congestion: 1985-2013

Year	(Max/Min) Ratio	Simple Coefficient of Variation	Weightd Coefficient of Variation	Gini Coefficient
1985	0.3312161	0.2953625	0.2398122	0.1598359
1986	0.1922901	0.5365272	0.6343982	0.2226833
1987	0.2085503	0.4277173	0.4794400	0.2158324
1988	0.1979906	0.4792523	0.5652153	0.2176455
1989	0.2191024	0.5026557	0.5942986	0.2208760
1990	0.4749504	0.2067654	0.1748341	0.1080851
1991	0.5113683	0.1851852	0.1450432	0.0938697
1992	0.6459830	0.1227975	0.1007264	0.0647553
1993	0.4929882	0.1716861	0.1447724	0.0897272
1994	0.5926188	0.1407673	0.1155974	0.0734573
1995	0.5649241	0.1529641	0.1363974	0.0822765
1996	0.4422685	0.2382806	0.2122971	0.1287246
1997	0.4612392	0.2323004	0.1997206	0.1274144
1998	0.3720097	0.2837981	0.2456300	0.1508697
1999	0.4914292	0.2416940	0.2367158	0.1304127
2000	0.4718318	0.2408408	0.2282250	0.1301876
2001	0.4815464	0.2235245	0.1910366	0.1212019
2002	0.2718540	0.3790915	0.3646135	0.1800210
2003	0.4530996	0.2469087	0.2240564	0.1323088
2004	0.3675400	0.2664149	0.2412144	0.1356535
2005	0.4623045	0.2176500	0.1907891	0.1154025
2006	0.4631653	0.2489483	0.2223937	0.1359446
2007	0.4824876	0.2343730	0.1957185	0.1282467
2008	0.3935159	0.2988873	0.2755214	0.1541665
2009	0.4900469	0.2490530	0.2172713	0.1362927
2010	0.4561674	0.2440030	0.2082712	0.1334415
2011	0.4105677	0.2629765	0.2213855	0.1418613
2012	0.4398966	0.2383223	0.2009050	0.1306705
2013	0.4549963	0.2277240	0.1862728	0.1248102

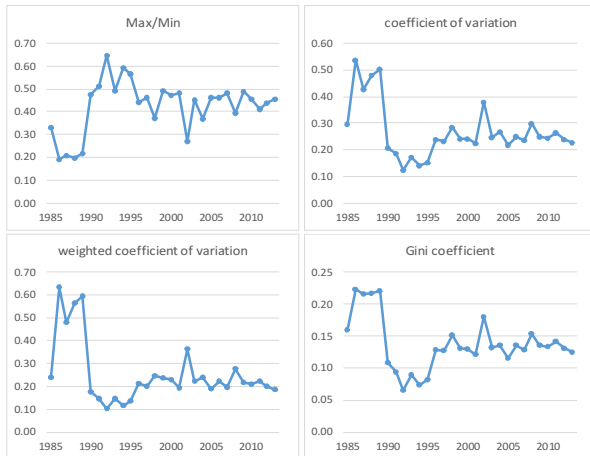
Source: Estimation results by author

이번에는 혼잡도를 고려한 지역 사회복지서비스 수준의  $\beta$ -수렴 분석결과에 대하여 살펴보자. 위에서와 같이 혼잡도를 고려한 경우에도 기준연도를 1985년도로 설정하고 사회복지서비스 수준의  $\beta$ -수렴 여부에 대한 분석을 위하여 다음 추정방정식을 추정하였다.

$$\ln \frac{SOCX_{i,2013}^*}{SOCX_{i,1985}^*} = \alpha + \beta \ln SOCX_{i,1985}^* + \epsilon_i \quad (4)$$



[Fig. 2] Trends of Inequality Index of Social Welfare Services Considering the Presence of Congestion: 1985–2013 (unit : thousand Won)



[Fig. 3] Trends of Inequality Index of Social Welfare Services Considering the Presence of Congestion: 1985–2013

<Table 2> Estimation Results for  $\beta$ -Convergence of Social Welfare Services Considering the Presence of Congestion

Year	Explanatory Variable	Estimates of Coefficient	Standard Error	t-value
1985	$\ln SOCX^*$	-0.487***	0.139	-3.49
	상수항	3.830***	0.296	12.91
	$R^2$	0.5256		
1998	$\ln SOCX^*$	-0.568***	0.189	-3.00
	상수항	2.223***	0.239	9.28
	$R^2$	0.4505		

Source: Estimation results by author

유사한 방법으로 기준연도만 외환위기 이후인 1998년으로 재설정하여 사회복지서비스 수준의  $\beta$ -수렴 여부에 대한 분석을 위하여 다음 추정방정식을 추정할 수 있다.

$$\ln \frac{SOCX_{i,2013}^*}{SOCX_{i,1998}^*} = \alpha + \beta \ln SOCX_{i,1998}^* + \epsilon_i \quad (5)$$

<표 2>에 정리된 추정 결과에서 볼 수 있듯이 기준연도에 관계없이  $\ln SOCX^*$  변수의 추정계수 값이 모두 음(-)의 값으로 통계적 유의성도 높아 사회복지서비스 수준이 높은 지역일수록 복지서비스수준의 성장률을 낮추어 지역 간 사회복지서비스 수준의 수렴하는  $\beta$ -수렴이 존재하는 것으로 나타났다.

#### 4.2 GRDP 대비 지역 사회복지지출 비중의 수렴 분석

본 절에서는 지역별 GRDP 대비 사회보장지출의 비중이 수렴하는지 여부를 분석한다. <표 3>에는 GRDP 대비 사회보장지출 비율의 불평등도를 나타내는 네 가지 지표의 추이가 정리되어 있다. 전반적으로 (최대/최소)비율을 제외한 세 가지 지표의 추이는 비슷한 패턴을 보여주고 있다. 1985년 이후부터 1992~93년까지는 불평등도가 감소하는 추이에 있다가 이후 다시 증가하여 2002년까지 증가하는 추세를 보여주다가 2002년 이후부터 최근까지는 불평등도가 감소하여  $\sigma$ -수렴이 존재하는 것을 보여주고 있다.

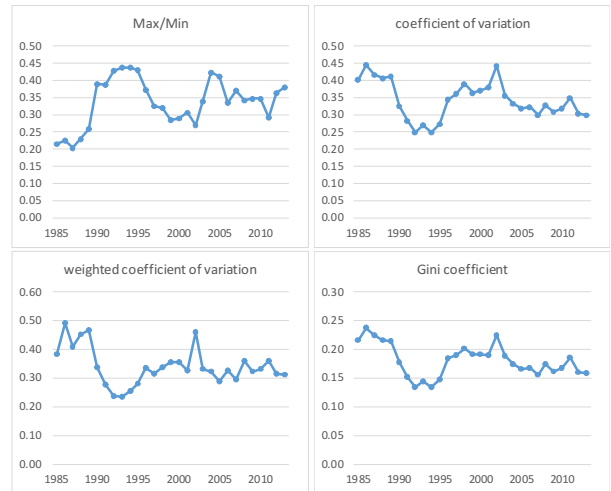
<Table 3> Trends of Inequality of the Ratio of Social Welfare Expenditures to GRDP : 1985-2013

Year	(Max/Min) Ratio	Simple Coefficient of Variation	Weightd Coefficient of Variation	Gini Coefficient
1985	0.2161505	0.4009801	0.3821236	0.2158588
1986	0.2251569	0.4445775	0.4933950	0.2382248
1987	0.2032903	0.4162260	0.4089427	0.2247894
1988	0.2297662	0.4071386	0.4527869	0.2165881
1989	0.2592626	0.4107091	0.4673975	0.2149094
1990	0.3895378	0.3255319	0.3374303	0.1773788
1991	0.3884459	0.2815428	0.2777134	0.1513626
1992	0.4269818	0.2493137	0.2375567	0.1340262
1993	0.4377583	0.2701773	0.2353083	0.1438434
1994	0.4379050	0.2487962	0.2534482	0.1339815
1995	0.4309280	0.2723872	0.2796904	0.1478206
1996	0.3724453	0.3439604	0.3333232	0.1850666
1997	0.3255968	0.3604353	0.3151993	0.1896763
1998	0.3206637	0.3908064	0.3382767	0.2009564
1999	0.2836155	0.3626066	0.3559380	0.1911120
2000	0.2893409	0.3706189	0.3540420	0.1920673
2001	0.3066673	0.3789915	0.3264426	0.1904798
2002	0.2704491	0.4414871	0.4592956	0.2239150
2003	0.3400759	0.3568046	0.3326491	0.1890513
2004	0.4234671	0.3334832	0.3237942	0.1738471
2005	0.4123131	0.3182099	0.2883389	0.1651968
2006	0.3354866	0.3223349	0.3265877	0.1671282
2007	0.3696025	0.2987936	0.2938972	0.1552493
2008	0.3414370	0.3283243	0.3607207	0.1744159
2009	0.3478407	0.3090253	0.3240797	0.1613847
2010	0.3470183	0.3188116	0.3301837	0.1673891
2011	0.2917566	0.3482898	0.3601713	0.1860798
2012	0.3643690	0.3031716	0.3130937	0.1603538
2013	0.3807914	0.2997956	0.3105750	0.1586583

Source: Estimation results by author

[그림 4]에는 GRDP 대비 사회복지지출 비중의 불평등도 추이가 그려져 있다.

GRDP 대비 지역 사회복지지출 비중의 β-수렴을 분석하는 방법은 위와 같다. 위와 같이 초기연도는 1985년 이고, 말기연도를 2013년으로 하여 지역별 GRDP 대비 사회복지지출(SOCX/GRDP)의 수렴 여부를 검증하기 위하여 다음과 같은 회귀방정식을 추정하였으며, 초기연도만 1998년으로 변경하여 동일한 방법으로 회귀방정식을 추정한 결과가 다음 <표 4>에 정리되어 있다.



[Fig. 4] Trends of Inequality of the Ratio of Social Welfare Expenditures to GRDP : 1985-2013

$$\ln \frac{(SOCX/GRDP)_{i,2013}}{(SOCX/GRDP)_{i,1985}} = \alpha + \beta \ln(SOCX/GRDP)_{i,1985} + \epsilon_i$$

$$\ln \frac{(SOCX/GRDP)_{i,2013}}{(SOCX/GRDP)_{i,1998}} = \alpha + \beta \ln(SOCX/GRDP)_{i,1998} + \epsilon_i$$

<Table 4> Estimation Results for β-Convergence of Ratio of Social Welfare Expenditures to GRDP

Year	Explanatory Variable	Estimates of Coefficient	Standard Error	t-value
1985	$\ln(\frac{SOCX}{GRDP})$	-0.719***	0.182	-3.94
	Constant	-1.268	0.907	-1.40
	$R^2$	0.5848		
1998	$\ln(\frac{SOCX}{GRDP})$	-0.489**	0.186	-2.62
	Constant	-0.993	0.611	-1.63
	$R^2$	0.3850		

Note : \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1, Source: Estimation results by author

### 4.3 주민 1인당 사회복지지출 증가율의 결정요인 분석

본 절에서는 주민 1인당 사회복지지출 증가율의 결정요인에 대하여 실증적으로 분석한다. t 년도의 1인당 사회복지지출의 증가율( $PSOCX_t/PSOCX_{t-1}$ )은 t 년도

의 인구성장률( $n_t$ ), GRDP에서 지방세수입이 차지하는 비중( $\tau_t$ ), 1인당 민간부문 자본스톡( $k_t$ ), ( $t-1$ )년도 1인당 사회복지지출( $PSOCX_{t-1}$ )과 함께 지역의 특성을 나타내는 다양한 통제변수들의 벡터( $Z_t$ )의 함수가 될 것이다.

통제변수 벡터에는 65세가 넘는 노령인구의 증가율( $AGEDPOP_t$ ), 실업률( $u_t$ ), 1인당 GRDP( $PGRDP_t$ )가 포함된다. 그 외에도 지방자치제가 실시된 1995년 이후 시기에 대한 지방자치제 더미변수( $DummyLA$ )와 광역시에 대한 더미변수인 대도시 더미변수( $DummyMetro$ )가 포함된다. 주민 1인당 사회복지지출 증가율의 결정요인에 대한 추정방정식은 다음과 같다.<sup>5)</sup>

$$\ln \frac{PSOCX_{it}}{PSOCX_{it-1}} = \alpha + \beta_1 \tau_{it} + \beta_2 \ln k_{it-1} + \beta_3 \ln PSOCX_{it-1} + \gamma_1 PGRDP_t + \gamma_2 AGEDPOP_t + \gamma_3 u_t + \gamma_4 DummyLA_{it} + \gamma_5 DummyMetro_{it} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

자료는 13개 지역의 시계열로 구성되므로 패널 자료(panel data)가 구성될 것이다. 추정방정식의 설명변수별 주민 1인당 사회복지지출의 증가율에 미치는 영향을 이론적으로 살펴보면 다음과 같다.

GRDP 대비 지방세부담률이 증가하면 자주재원비중이 커지고 주민 1인당 사회복지지출이 증가하게 될 것이므로 GRDP 대비 지방세부담률 변수의 추정계수는 양(+)이 될 것이다.

전년도 1인당 복지지출이 높은 수준에 있을수록 그 증가율이 감소하는 이유는 Skidmore et al.(2004)에서 그 근거를 찾을 수 있는데 간단히 요약하면 지역 내 산출고를 생산하는 과정에서 복지지출도 일종의 공공재로서 투입된다고 간주하면 한계생산성은 투입량이 증가할수록 점차 감소하는데 기인한다. 또한 이 변수의 추정계수 값이 음(-)의 값을 갖는 것은 1인당 사회복지지출이 수렴하기 위한 필요조건이 된다.

전년도 1인당 자본스톡이 증가할수록 공공재인 사회복지지출에 대한 수요가 증가하므로 전년도 1인당 자본스톡 변수의 추정계수 값은 양(+)의 값을 갖게 될 것이다.

1인당 GRDP가 증가하면 지역경제력이 증가하므로

자연스럽게 사회복지지출에 대한 수요가 증가하게 될 것이고 해당 변수의 추정계수 값은 양(+)이 될 것이다. 한편 노령인구의 증가는 사회복지지출 수요를 증가시킬 것이므로 노령인구 증가율 변수의 추정계수는 양(+)의 값을 갖게 될 것이다.

실업률이 사회복지지출에 미치는 영향은 양(+)의 방향과 음(-)의 방향을 모두 고려할 수 있다. 우선 양(+)의 영향을 미치는 요인으로는 실업자가 증가하면 실업자를 보호하기 위한 목적의 사회복지지출이 증가할 것이다. 한편 음(-)의 영향을 미치는 요인으로는 실업률이 상승한다는 것은 지역경기가 불황이므로 지방세수입이 감소하게 되고 그에 따라 사회복지지출 조달을 위한 재원이 감소하게 되어 사회복지지출이 감소하는 방향으로 작동하게 될 것이다.

지방자치제가 실시되는 경우 사회복지지출이 증가하는 방향의 요인으로 작동할 것인지 반대로 감소하는 방향의 요인으로 작동할 지는 전적으로 지방자치단체장들의 전반적인 의지가 어떻게 될 것인가에 의해 결정되는데 이론적으로는 양 방향이 모두 가능하므로 지방자치제 더미변수의 추정계수의 부호는 정해지지 않는다. 광역자치단체가 도청인지 혹은 광역시인지 여부가 1인당 사회복지지출에 미치는 영향도 이론적으로는 모든 방향이 가능하므로 추정계수 값 역시 이론적으로 정해지지 않는 것이다.

<Table 5> Theoretical Direction of Explanatory Variables on Per Capita Social Welfare Expenditures Growth Rate

Explanatory Variable	Sign	Explanatory Variable	Sign
Ratio of Local taxes to GRDP	+	Growth rate of the Aged	+
Per Capita Welfare Expenditures of last year	-	Unemployment Rate	?
Per Capita Capital Stock of last year	+	Local Autonomy Dummy Variable	?
Per Capita GRDP	+	Metropolitan Dummy Variable	?

<표 6>의 추정결과에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 우선 패널 자료의 속성상 고정효과모형과 확률효과모형에 대하여 Hausman 검정결과 고정효과모형이 최적모형

5) 추정방정식에 대한 자세한 도출과정은 [19]와 [3]을 참조할 수 있다.



<Table 6> Estimation Results for Determinants of Per Capita Social Welfare Expenditure Growth Rate

Explanatory Variables	Pooled OLS	Fixed Effect Model	Random Effect Model
Ratio of Local taxes to GRDP	-5.672** (-2.393)	8.185** (2.174)	-5.672** (-2.393)
Per Capita Welfare Expenditures of last year	-0.208*** (-5.814)	-0.315*** (-7.901)	-0.208*** (-5.814)
Per Capita Capital Stock of last year	-0.039*** (-2.662)	0.087* (1.673)	-0.039*** (-2.662)
Per Capita GRDP	0.020*** (6.032)	0.025*** (6.756)	0.020*** (6.032)
Growth rate of the Aged	7.597*** (4.901)	10.995*** (6.670)	7.597*** (4.901)
Unemployment Rate	-0.037*** (-2.823)	-0.018 (-1.300)	-0.037*** (-2.823)
Local Autonomy Dummy Variable	-0.130** (-2.299)	-0.258*** (-4.407)	-0.130** (-2.299)
Metropolitan Dummy Variable	-0.027 (-0.786)		-0.027 (-0.786)
Constant	0.446* (1.756)	-2.339*** (-2.772)	0.446* (1.756)
$R^2$	0.427	0.517	0.471
N	325	325	325
Hausman stat.		96.88**	

Source: Estimation results by author  
 Note : \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1,

인 것으로 나타나 고정효과모형을 중심으로 추정결과를 설명한다. 추정결과는 대부분 이론에 부합되는 것으로 나타났다. 특히 지역 간 1인당 사회복지지출이 수렴하기 위한 필요조건으로서 전년도 1인당 복지지출변수의 추정계수가 음(-)의 값을 갖고 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다.

또한 1인당 자본스톡변수와 GRDP변수 및 노령인구 비중 증가율변수의 추정계수 값은 모두 양(+)의 값을 갖고 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다.

지방자치제 더미변수는 음(-)의 추정계수 값을 갖는 것으로 나타나 지방자치제 실시 이후 1인당 복지지출 수준이 낮아진 것으로 드러났다. 그밖에 실업률변수는 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다.

### 5. 요약 및 정책적 시사점

본 논문은 우리나라 지방자치단체의 사회복지서비스

가 지역 간 수렴하는지에 대하여 분석하였다. 특히 본 논문에서는 사회복지서비스가 지방공공재로서 어느 정도의 혼잡도를 갖는 것을 고려하여 지역 간 수렴을 분석한 결과 절대적인 사회복지서비스가 수렴하는 것이 실증적으로 입증되어  $\sigma$ -수렴이 존재하는 것으로 드러났다. 또한 초기연도에 사회복지서비스의 수준에 반비례하여 사회복지서비스의 증가율이 결정되어 지역 간 사회복지서비스가 수렴하는 소위  $\beta$ -수렴이 존재하는 것으로 나타났다.

이와 같이 지역 간 사회복지서비스가 비슷한 수준으로 수렴하는 것은 근본적으로 우리 지방자치단체의 사회복지체계가 법과 제도를 토대로 구축되어 있으므로 유사하다는 점에 기인한다고 볼 수 있다. 또한 지방자치단체장이 스스로 사용할 수 있는 가용재원이 매우 제한되어 있으므로 사회복지지출에 대한 재량적인 의사결정을 내리기가 상당히 어려운 구조를 갖고 있으므로 지자체 간 사회복지지출 수준은 유사한 수준으로 접근하기 쉬운 것

으로 볼 수 있다.

본 논문의 분석결과가 정책적으로 시사하는 바는 다음과 같다, 첫째, 지자체가 사회복지정책을 시행할 때 사회복지지출의 공급수준과 주민이 실제로 받는 서비스수준이 혼잡도에 따라 다르게 결정된다는 점을 고려하여 의사결정을 하여야 한다는 점이다. 특히 사회복지지출의 경우 혼잡도가 0,857로 상당히 큰 것으로 나타나 지자체는 복지지출 총량보다는 주민 1인당 복지지출을 정책지표로 활용하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

둘째, 본 논문의 분석결과가 의미하는 바는 궁극적으로 지방정부 차원에서 사회복지정책을 차별적으로 시행하는 것은 쉽지 않고 그렇게 하려고 해도 현행 사회복지정책과 제도 하에서는 용이하지 않다는 것을 의미한다. 따라서 사회복지정책은 지방의 환경에 따라 최적화된 방안을 강구하는 것보다는 국가전체의 관점에서 최소한(national minimum)의 복지서비스를 제공하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다.

#### ACKNOWLEDGMENTS

이 논문은 2014~2015학년도 청주대학교 경영경제연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

#### REFERENCES

- [1] Kang, Chang-Hyun, "Regional Governance and the Delivery of Welfare Services: A Network Approach," 『Korean Public Administration Review, 36(2), pp. 313-332, 2002.
- [2] Kim, Sung Tai, Regional Economic Growth and Local Public Finance, Korea Institute of Local Finance Research Report, 2012.
- [3] Kim, Sung Tai, "An Analysis on Convergence of Local Public Expenditures in Korea," Journal of Digital Convergence, 12(7), pp. 65-76, 2014.
- [4] Kim, Sung Tai and Myoungkyu kim, "An Examination of the Optimal level of Social Welfare Expenditures in Korea," Applied Economics, 12(7), pp. 65-76, 2014.
- [5] Kim, Jaeil et al., A Study on Measures for Improving the Allocation of Financial Burdens Between Central Government and Local Governments, Policy Research Report for Ministry of Health and Welfare, 2011.
- [6] Kim, Tae Il, "The Impact of Local Autonomy System Implementation on Social Welfare Expenditures of Basic Local Governments in the Context of Local Autonomy Ku in Seoul," Korean Studies Policy Review 7(1), pp. 317-338, 1998.
- [7] Paik, Jong-man, "Decentralization and the Changes of Social Service Delivery System in Korea," Health Welfare Forum, 2005.
- [8] Paik, Jong-man, "The Present State and Policy Agenda for Social Service Delivery System of Local Governments - in the Context of Regional Welfare System Implementation - ," Presented at the Korea Research Institute of Local Administration Seminar, 2012.
- [9] Sohn Hee-June, "The Impacts of Local Autonomy on the Local Governments Expenditure Patterns," Korean Republic Administration Review, 33(1), pp. 81-97, 1999.
- [10] Sung, Yong-Rak, "The Current State and Problems of Social Welfare in Korea", e-Policy Magazine, <http://www.kaps.or.kr/src/popup/article.php?no=61>, 2016. 6. 30, 09:20.
- [11] Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, "Convergence across States and Regions", Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, pp. 107-158, 1991.
- [12] Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, "Convergence", Journal of Political Economy, Vol. 100, pp. 223-251, 1992.
- [13] Bouget, Denis, "Trends of Social Welfare Systems: From Convergence to Attractiveness, An Exploratory Approach, REC-WP 13/2009, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2009.
- [14] Cameron, David, "The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis," American Political Science Review, 72(4), 1978.

- [15] Merriman, D. and Mark Skidmore, "Convergence in State Government Health Care Spending and Fiscal Distress," Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Conference of the National Tax Association, 2001.
- [16] Musgrave, R., Fiscal Systems, Yale University Press, 1969.
- [17] Peterson, Paul, City Limits, University of Chicago Press, 1981.
- [18] Peterson, Paul and Mark Rom, American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices, American Political Science Review, 83(3), 1989.
- [19] Skidmore, M. H. Toya, and D. Merriman, "Convergence in Government Spending: Theory and Cross-Country Evidence," Kyklos, 57, pp. 587-619, 2004.
- [20] Wong, K., "Economic Constraint and Political Choice in Urban Policy making", American Journal of Political Science, 32, 1988.

#### 저자소개

김 성 태(Sung Tai Kim)

[정회원]



- 1978년 2월 : 성균관대학교 경제학과(경제학사)
- 1987년 6월 : University of California- San Diego(경제학박사)
- 1989년 3월 ~ 현재 : 청주대학교 경제학과 교수

<관심분야> : 조세, 재정정책, 이동성, R&D, 불평등