

사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향: 국고보조금 차등보조율 기준 지표를 중심으로

최정열*

국문요약

본 연구는 국고보조금 차등보조율 기준 지표인 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향을 분석하기 위하여 차등보조율이 적용되는 지역과 차등보조율이 적용되지 않는 지역의 결과를 비교 분석하였다. 이를 위해 우리나라 기초자치단체를 대상으로 2008년부터 2020년까지를 분석기간으로 하여 패널분석을 실시하였다. 분석 결과 첫째, 사회복지비지수는 재정자주도를 하락시키는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기준 지표인 사회복지비지수는 지방자치단체의 복지보조금으로 이어지고, 이는 재정자주도 하락으로 이어질 수 있다는 견해를 뒷받침하고 있다. 둘째, 차등보조율 적용 지역과 비적용 지역에 따라 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향은 다르게 나타났다. 적용 지역의 경우 비적용 지역의 경우보다 사회복지비지수가 재정자주도를 더 많이 하락시키는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 적용 지역은 계속되는 차등보조율 적용, 비적용 지역은 차등보조율 적용 지역으로의 전환 가능성을 높임으로써 차등보조율의 동시적 기준 지표로 적합하지 않음을 보여준다.

주제어: 국고보조금 차등보조율, 사회복지비지수, 재정자주도

1. 서론

2000년대 중반 이후 우리나라의 사회복지지출은 저출산·고령화 사회의 도래에 따른 사회서비스 정책 확대 등의 이유로 매우 빠르게 증가하였다. 그런데 정부의 사회복지지출이 대부분 지방자치단체 국고보조사업으로 수행되면서 지

* 서정대학교 조교수, E-mail: heromjk@hanmail.net

논문투고일: 2021.10.17., 심사일: 2021.10.26., 심사완료일: 2021.11.14.

방자치단체의 대응지방비 부담을 수반함에 따라 지방자치단체의 재정부담 또한 증가하고 있다.¹⁾ 이러한 지방자치단체의 재정부담은 국고보조사업의 지연이나 사업 추진의 포기 등의 상황으로 이어졌고, 정부는 이러한 문제를 완화하고자 국고보조사업의 국고지원 확대와 자치단체 재정여건 및 복지수요 등을 반영하는 차등보조율제도를 2008년부터 시행하고 있다.

국고보조사업 차등보조율제도는 사회복지분야 국고보조사업의 원활한 수행을 위해 기초자치단체별로 재정력과 재정지출지수를 고려하여 상이한 보조율을 적용하는 것을 핵심으로 한다. 차등보조율은 사회복지 분야의 국고보조사업 중 자치단체의 소재지 즉, 서울과 지방에 대해 각각 다른 기준보조율을 적용하는 것과는 달리 개별 자치단체의 재정력과 재정지출지수에 따라 상이한 보조율이 정해진다는 점에서 기준보조율과 차이가 있다.

국고보조사업에 대한 기준보조율이 비록 서울과 지방에 대해 각기 다른 기준보조율을 적용하지만, 모든 지방자치단체에 일률적으로 적용되기 때문에 지방자치단체의 재정 상황 및 사업 수요 등의 차이에 따라 여전히 지역 간 불균형이 발생할 수밖에 없다. 이에 정부는 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조²⁾에 근거하여 자치단체의 재정 여건 등을 감안하여 기준보조율에서 일정 비율을 가감하는 방식의 차등보조율 제도를 운영하고 있는 것이다.

문제는 이러한 차등보조율의 적용 기준 지표에 여전히 문제가 있다는 점이다. 일각에서는 차등보조율 적용 기준의 대표적인 지표인 사회복지비지수 및 재정자주도의 적절성에 대한 다양한 문제점을 지적하고 있다. 본 연구는 이러한 지표의 적절성 문제의 연장선상에서 기존 연구와는 달리 두 지표간 관계성에 주목하여 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 구체적으로 본 연구의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 그 동안의 차등보조율제도에 대한 연구는 주로 차등보조율의 실시로 지방재정에 어떠한 영향을 주었는지, 그리고 지역 간 형평화 효과는 어떠한지에 관한 연구가 주류를 이루고 있는 가운데, 비교적 최근에는 차등보조율 기준

1) 저출산·고령화 등의 사회경제적 요인에 의한 재정수요가 늘어남에 따라 2000년대 이후 기초연금, 영유아보육사업 등의 사업에 따른 지방정부의 추가적 재정부담이 초래되었다.

2) 제10조(차등보조율의 적용) ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다.(이하 생략)

지표인 사회복지비지수, 재정자주도 등 지표의 적절성과 개선방안 등에 관한 연구가 수행되고 있다. 그러나 기존의 연구에서는 선언적 의미에서 기준 지표의 문제점을 지적하거나, 기준 지표별 구간 분포 현황 분석을 통해 지표의 문제점을 제시하고 있다. 본 연구는 선행 연구와는 달리 지표 간 관계성에 초점을 두고 사회복지비지수가 재정자주도에 영향을 줄 수 있음을 분석하고자 한다.

둘째, 본 연구는 기존 연구와는 달리 차등보조율이 적용되는 지역과 그렇지 않은 지역을 파악하여 그 결과를 비교·대조하고자 한다. 기존 연구에서는 주로 시·군·구를 대상으로 적용 여부의 구분 없이 분석을 실시하였으나, 차등보조율 제도는 기준 지표(사회복지비지수, 재정자주도)의 충족 여부에 따라 차등보조율이 적용되는 지역이 있는가 하면, 적용되지 않는 지역도 함께 존재한다. 또한 차등보조율이 적용되는 지역이라 하더라도 매년 기준 지표의 충족 여부에 따라 적용 여부가 결정되어 동일 지역임에도 불구하고 매년 그 적용이 일률적이지 아닌 경우도 많이 나타나고 있다. 따라서 보다 정확한 분석을 위해 차등보조율 적용 지역과 비적용 지역을 지역별·시기별 적용 여부에 따라 감별해 분석할 필요가 있다.

이에 본 연구는 사전적으로 선행연구에 따라 2008년 차등보조율제도의 실시로 재정자주도가 감소하였는지 확인하고, 이러한 재정자주도의 감소에는 기준 지표의 하나인 사회복지비지수가 또다른 기준 지표인 재정자주도에 영향을 줌으로써 두 지표의 관계에 따라 재정자주도의 하락이 발생할 수 있음을 실증적으로 확인하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 차등보조율제도가 실시된 2008년부터 2020년 현재까지 차등보조율이 적용된 지역과 그렇지 않은 지역을 정부의 내부자료를 통해 파악하고, 차등보조율이 적용된 지역과 그렇지 않은 지역에 대한 분석을 각각 수행하여 그 결과를 비교하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 차등보조율의 적용 대상인 226개 기초자치단체를 분석대상으로 하였다.³⁾

본 연구의 구성은 먼저 제2장에서 차등보조율에 관한 논의와 관련 문헌을 검토하며, 제3장에서는 실증분석을 위한 연구설계로 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향 분석을 위한 모형설정이 이루어진다. 제4장에서는 국고보조금 차등보조율 관련 현황, 제5장에서는 연구설계를 바탕으로 한 실증분석 결과,

3) 분석 시기는 차등보조율제도가 실시된 2008년 전후의 자료를 확보하고자 하였으나 2008년 이전의 사회복지비지수 및 기타 변수들의 자료 확보가 용이하지 않음에 따라 자료 확보가 가능한 2008년부터 2020년까지로 하였다.

제6장에서는 본 연구의 결론 및 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 이론적 논의

1. 국고보조금 차등보조율제도

1) 국고보조금의 기준보조율과 차등보조율

국고보조금이란 중앙정부가 추진하는 정책을 장려하기 위해 그 재원의 전부 또는 일부를 보조하는 자금을 말한다. 이러한 국고보조금의 지원 방식에는 정액보조방식과 정률보조방식의 두 가지 유형이 있다. 정액보조방식은 중앙정부가 특정 사업에 대해 고정된 금액을 지원하는 방식인 반면, 정률보조방식은 중앙정부가 사업 비용의 일정 비율을 지원하고, 지방정부가 나머지 비용을 부담하는 방식이다. 대부분의 국고보조사업은 정률보조의 형태로 이루어지고 있으며, 이러한 사업의 전체 사업비는 국고보조금과 대응지방비로 구성되고, 보조사업별로 국고보조율이 정해져 있다.

이러한 정률보조 방식을 적용할 때 사용하는 보조율에는 기준보조율과 차등보조율이 있다. 기준보조율은 「보조금관리에 관한 법률」 제9조⁴⁾에 근거하여 “보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율이다. 동 법 시행령 <별표 1>은 122개 사업 항목에 대한 기준보조율을 명시하고 있으며, 그 외의 사업에 대해서는 예산안 편성지침에 이를 밝히거나 매년 예상으로 정하도록 규정하고 있다.

한편 차등보조율은 지방자치단체 간 불균형 완화 효과를 목적으로 2008년에 도입되었다. 국고보조금의 보조율은 일차적으로 기준보조율이 적용되지만 지역적 특성을 고려해 보완적으로 차등보조율을 적용한다. 이는 자치단체간 재정

4) 제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율 등) ①보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종류, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위
2. 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고 보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)

여건과 재정수요에 차이가 있는 상황에서 동일한 비율의 기준보조율을 적용하는 것은 오히려 불공평한 결과로 나타날 수 있기 때문이다.

이러한 차등보조율에는 인상보조율과 인하보조율이 있다. 인상보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10% 등 일정률을 가산하는 차등보조율을 말한다. 그와는 반대로 인하보조율⁵⁾은 기준보조율에 20%, 15%, 10% 등을 각각 차감하는 차등보조율을 말한다.

2) 차등보조율의 적용 기준

차등보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따라 기초자치단체의 재정 사정을 고려하여 사업별 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 뺀 보조율을 의미한다. 보조금법 시행령 제4조 본문 관련 <별표 1>의 차등보조율 적용 사업은 주로 사회복지분야 사업으로 생계·주거·교육·자활 등 기초생활보장급여(의료급여 제외)와 영유아보육료 및 가정양육수당 등 보육 관련 사업 등으로 이루어져 있다(김우림, 2021).⁶⁾

차등보조율의 적용 기준은 지방자치단체의 재정자주도 및 분야별 재정지출지수와 보조사업을 수행하는 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려해 매년 기획재정부 장관이 정한다. 재정자주도와 분야별 재정지출지수의 산식 및 사용 자료 등은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 차등보조율의 적용기준 산식

지표	산식 및 사용자료 등
1. 재정 자주도	가. 계산식: $\{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모}\} \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정 지출 지수	가. 계산식: $\{\text{분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계)} / \text{세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)}\} \times 100$ 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행

5) 인하보조율 적용은 보통교부세 불교부단체에만 적용한다.

6) 보조금법이 아닌 사업 중 차등보조율이 적용되는 사업으로 기초연금법의 기초연금이 있다. 기초연금은 보조금법 사업과는 다른 방식으로 서울과 지방에 차별적으로 보조율을 적용하지 않고, 기준보조율에 가감하는 것이 아니라 지방자치단체의 노인인구비율과 재정여건에 따라 40-90% 범위에서 보조율을 결정한다.

정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다.

다. 자료는 해당 회계연도의 전전연도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

가령 기준보조율 80%인 기초생활보장수급자의 생계급여의 경우 해당 회계연도의 전전연도 최종 예산에서 사회복지비지수가 25 이상이면서 동시에 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상해 90% 보조율을 적용한다. 반면에 사회복지비 지수가 20 미만이면서 동시에 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하한 70% 보조율을 적용한다.⁷⁾

〈표 2〉 차등보조율 적용 기준

구분		사회복지비지수		
		20% 미만	20%이상 25% 미만	25% 이상
재정 자주도	85%이상	10% 인하	기준보조율	기준보조율
	80%이상 85% 미만	기준보조율	기준보조율	기준보조율
	80%미만	기준보조율	기준보조율	10% 인상

자료: 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표3

2. 선행연구의 검토

차등보조율 관련 선행연구는 2008년 전후를 기점으로 활발하게 이루어졌다.⁸⁾ 차등보조율이 적용된 2008년 이후에는 차등보조율이 지방재정운용에 미친 영향(김재일 외, 2011; 이채정, 2011; 김현아, 2012; 박지현, 2014; 한재명, 2018), 지역간 형평화 효과에 관한 연구(임소영, 2012; 김정완, 2013; 김정완, 2019; 박지현, 2020), 차등보조율의 기준 지표에 관한 연구(박혜자, 2009; 이원희, 2011; 박완규, 2012; 이재원, 2012, 2015, 2019; 장덕희·권기석, 2015; 홍근석·임정빈, 2021)등의 연구가 주로 진행되면서 차등보조율 적용 기준 지표에

7) 원래 국고지원의 차등보조율을 결정함에 있어 재정자주도를 반영한 이유는 시·군·구간의 사회복지재정의 형평성을 제고하는 데 목적이 있고, 사회복지비지수는 시·군·구별 사회복지 재정수요를 보완하기 위한 재정적 효율화를 제고하는 데 목적이 있다.

8) 2008년 이전의 연구들은 대부분 차등보조율 도입의 필요성을 제기하였다. 이는 그동안 대부분의 국고보조사업이 정률보조율의 적용으로 사회복지비 부담에 있어 지역 간 격차가 심해졌기 때문이다.

대한 논의가 함께 이루어졌다.

본 연구와 관련하여 차등보조율의 기준 지표에 관한 연구로는 먼저 박혜자(2009)는 현행 차등보조금제도가 시·군·구의 기초자치단체를 대상으로 하여 광역자치단체 간 재정격차를 소홀히 한 측면이 있고, 차등 지원의 기준이 되는 지표가 지역 간 재정격차와 복지부담정도를 적절히 반영하지 못하고 있다고 지적하였다. 따라서 이에 대한 개선방안으로 사회보장비지수 대신 주민 1인당 사회보장비, 재정자주도 대신에 재정력지수나 재정자립도를 적용하는 방안을 제시하였다.

한편 이원희(2011)는 차등보조율 적용대상사업은 지방비부담 규모가 매우 큰 사업과 전국적 규모의 사업이 적합하며, 재정력을 반영하는 적용기준의 설정 및 지역의 재정력과 재정 수요의 차이를 반영하기 위해 지방자치단체의 구조적 특성에 따라 차등적으로 지원할 필요가 있다고 하였다.

임소영(2012)은 차등보조금 제도가 지자체 간 재정불균형 해소에 기여했는지 분석한 결과 오히려 그 이전보다 더 악화된 것으로 나타나 차등보조제도가 본래의 정책 목표를 달성하지 못하고 있으며, 현재의 차등보조율 선정 기준이 개선되어야 한다고 지적하였다.

박완규(2012)는 국고보조금제도의 개선방안으로 차등보조율 적용 구분(사회복지비 지수와 재정자주도)을 조정하고, 차등보조율의 조정과 기준보조율의 인상을 제안하였으며, 차등보조율 적용방식을 개선할 것을 제안하였다.

한편 김정완(2013)은 기초노령연금의 차등보조율 제도의 형평화 효과를 분석한 결과 차등보조율제도가 지역 간 형평성에 기여하지 못하고 있으며, 이를 개선하기 위해 차등보조율 결정기준의 하나인 재정자주도의 구간별 그룹핑 기준을 재설정할 것을 제안하였다. 또한 김정완(2019)은 국민기초생활보장 생계급여를 중심으로 적용 기준 지표인 재정자주도와 사회복지비지수의 구간 분포에 문제가 있으며, 이를 개선하기 위해 양 지표의 평균, 중간값, 표준편차 등의 분포도를 고려하여 정규 분포하도록 재조정할 것을 제안하였다.

이재원(2012)은 차등보조율 제도의 설계시 지방자치단체의 구조적 특성별로 구분하여 분류하고, 동일한 집단 내에서 차등비율 구조를 설계할 필요가 있으며, 지방의 재정여건과 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 절대적 지표 중심으로 기준지표를 개편하고, 기준지표의 차등구간 설정은 지방자치단체

평균 대비 편차 기준으로 상대적 관점에서 표준화계수를 이용할 것을 제안하였다. 또한 이재원(2015)은 차등화 대상 단체를 선정하는 지표로서 재정자주도는 사후결산지표로 예산재원을 사전에 배분하는 기준 지표로 활용하는 데 한계가 있고, 복지보조금 증가로 재정자주도가 하락하는 현상의 발생, 그리고 재정자주도의 적용 구간의 비현실성 등을 지적하였다. 또한 최근의 추세를 보면 사회복지비 비중이 25%를 초과할 것이 예상되어 기초생활보장 및 보육료지원사업 등에 10%의 인상보조율이 적용되더라도 차등보조율의 효과가 발생하지 않을 것으로 예상된다고 하였다. 이재원(2019)에서는 차등보조율제도의 가장 큰 문제점으로 지방자치단체의 재정여건을 평가하기 위한 수단인 재정자주도가 실질적으로 작동하지 못하고 있다고 하면서 재정자주도 기준 대부분 인상보조율 적용으로 차등보조율 적용 구간은 현실적으로 의미가 없는 제도 낭비 구역이라고 지적하였다.

장덕희·권기석(2015)은 지방자치단체의 복지사무를 대상으로 차등보조율제도는 실질적인 효과가 있다고 보기 어려우며, 특히 기준지표인 사회복지비지수는 차등보조율 적용 타당성을 보장할 수 있는 지표라고 보기 어려워 다른 지표와 병행할 필요가 있다고 하였다. 또한 재정자주도의 경우 적용범위가 지나치게 단편적이어서 시·군·구의 재정자주도 정규분포 등을 고려하는 등 이를 세부적으로 조정할 필요가 있다고 하였다.

홍근석·임정빈(2021)은 영유아보육료와 아동수당 사업을 중심으로 현황 분석 등을 통해 3가지의 차등보조율 조정 시나리오를 설정하면서 차등보조율 개선방안으로 사회복지비지수와 재정자주도의 구간 재설정 방안, 영유아인구비율의 평균 및 표준편차 적용 방안, 차등보조율 폐지 방안 등을 제시하였다.

상기한 바와 같이 차등보조율 관련 선행 연구에서는 차등보조율의 실시로 지방재정에 어떠한 영향을 주었는지, 그리고 지역 간 형평과 효과는 어떠한지에 관한 연구가 주류를 이루고 있으며, 차등보조율 기준 지표인 사회복지비지수, 재정자주도 등 지표의 적절성과 개선방안 등에 관한 연구가 제시되고 있다. 그러나 기준 지표와 관련된 연구는 대부분 선언적 의미에 그치고 있고, 몇몇 실증 연구에서도 재정자주도의 구간 변경 문제 등 각 지표별 현황 분석에 따라 문제점을 제시하는 데 그치고 있다. 본 연구는 이러한 기준 지표별 현황 분석 대신 지표간 관계성, 특히 기준 지표인 사회복지비지수가 또다른 기준지표인 재정자

주도에 미치는 영향을 분석하고자 하며, 특히 차등보조율이 적용된 지역과 차등보조율이 적용되지 않은 지역을 구분하여 분석하고자 한다. 그 이유는 기초자치단체 중에는 차등보조율 적용 기준에 따라 적용되는 지역과 적용되지 않는 지역이 함께 존재하며, 지역에 따라서는 2008년 차등보조율이 시행된 이래로 차등보조율이 적용된 연도와 그렇지 않은 연도가 혼재되어 있기 때문이다.

Ⅲ. 국고보조금 차등보조율 제도의 현황

1. 지방의 사회복지분야 국고보조금 운영현황

〈표 3〉에서 연도별 지방자치단체의 세출예산과 사회복지 예산 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 전체 예산대비 사회복지예산 비중은 2017년 25.6%에서 2021년 30.6%로 증가하였으며, 2017년부터 2021년까지 5년간 사회복지예산의 연평균 증가율은 12.9%로 세출예산 증가율인 8.0%보다 더 높게 나타나고 있다.

〈표 3〉 연도별 지방자치단체 사회복지 비중 현황

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균증가율
세출예산(A)	1,931,532	2,106,784	2,310,152	2,532,263	2,630,917	8.0
사회복지(B)	494,509	571,293	661,588	751,015	804,767	12.9
B/A	25.6	27.1	28.6	29.7	30.6	-

주: 당초예산 기준, 일반회계+특별회계

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각연도

지방예산에서 경직성 경비인 국고보조사업 예산이 차지하는 비중은 2017년에 33.8%에서 2021년 37.0%로 증가 추세에 있으며, 5년간 연평균 증가율은 10.6%로 지방예산의 증가율인 8.0%를 상회하고 있다.⁹⁾

국고보조사업에서 국고보조금이 차지하는 비중은 2017년 66.7%에서 2021년 68.4%로 증가하였고, 5년간 연평균 증가율은 11.3%로 높게 나타나고 있다.

9) 국고보조사업은 사용 용도가 지정되어 있어 자치단체의 자율적 예산 운영을 제약할 수 있는 요인으로 지적되기도 한다(Wright, 1972).

국고보조사업에서 대응지방비가 차지하는 비중은 2017년 33.3%에서 2021년 31.6%로 하락하였으나 여전히 30%를 상회하고 있고, 5년간 연평균 증가율은 9.1%로 높은 수준을 유지하고 있어 지방의 재정 운용에 부담 요인으로 작용하고 있다.

〈표 4〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균증가율
지방예산	1,931,532	2,106,784	2,310,152	2,532,263	2,630,917	8.0
국고보조사업	652,045 (33.8)	706,631 (33.5)	800,992 (34.7)	867,050 (34.2)	974,594 (37.0)	10.6
국고보조금	434,869 (66.7)	472,042 (66.8)	535,994 (66.9)	581,492 (67.1)	666,580 (68.4)	11.3
대응지방비	217,175 (33.3)	234,589 (33.2)	264,998 (33.1)	285,558 (32.9)	308,014 (31.6)	9.1

주: 1. 당초예산 순계기준
2. 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 연도

문제는 사회복지에 대한 지방의 역할이 커졌음에도 중앙과 지방의 재원분담 구조는 여전히 문제가 있다는 것이다. 지방자치단체의 정책사업 중 보조사업의 규모는 2017년 49.4%에서 2021년 55.3%로 증가하였고, 5년간 연평균 증가율은 11.6%로 증가한 반면, 사회복지보조사업의 비중은 2017년 28.0%에서 2021년 33.3%로 5년간 연평균 증가율은 13.4%로 보조사업의 증가율 11.6%를 상회하여 증가하고 있다.

〈표 5〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균증가율
정책사업	1,579,299	1,743,062	1,923,749	2,130,826	2,193,121	8.6
보조사업	780,628 (49.4)	860,788 (49.4)	973,646 (50.6)	1,104,086 (51.8)	1,212,977 (55.3)	11.6
사회복지 보조사업	441,466 (28.0)	571,293 (32.8)	597,246 (31.0)	678,485 (31.8)	730,808 (33.3)	13.4

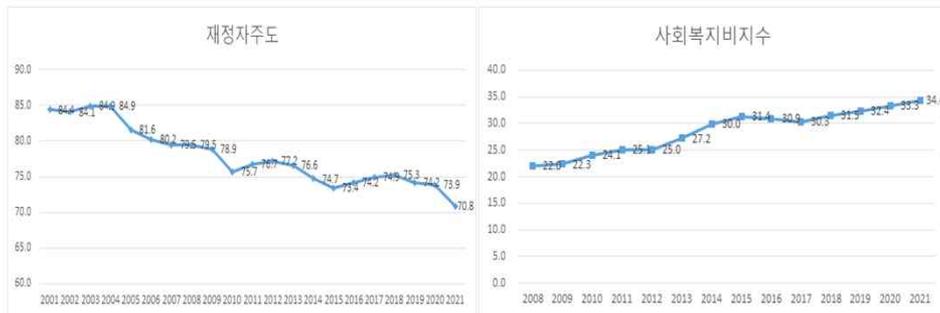
주: 1. 당초예산 순계기준, 일반회계+특별회계
2. 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 연도

2. 국고보조금 차등보조율 현황

국고보조금 차등보조율 적용 기준 지표의 하나인 재정자주도의 추이는 다음 그림과 같다. <그림 1>에 따르면 2001년 84.4%에서 2004년 84.9%로 증가하였다가 차등보조율이 실시된 2008년에는 79.8%로 하락하였다. 2008년 이후에는 등락을 거듭하고 있으나, 2021년 70.8%로 하향추세인 것을 확인할 수 있다.

한편 지방자치단체의 사회복지비지수의 추이는 다음과 같다. <그림 1>에 따르면 전체 기초자치단체 사회복지비지수의 평균은 2008년 22.0에서 2014년 30.0으로 상승하였고, 2021년 현재 34.4로 증가 추세에 있다.¹⁰⁾

〈그림 1〉 지방자치단체 재정자주도 및 사회복지비지수 추이



자료: 재정자주도는 KOSIS 제공자료, 사회복지비지수는 정보공개청구를 통해 확보한 자료를 필자가 가공함

실제 2021년 기준 차등보조율 기준 지표인 사회복지비지수와 재정자주도를 사용하여 차등보조율 산정 결과 전체 228개 자치단체 중 기준보조율 적용을 받는 자치단체는 113개로 49.6%에 해당하며, 기준보조율에 추가적으로 10% 인상보조율을 적용받는 자치단체는 115개로 50.4%로 나타나고 있다. 시의 경우에는 기준보조율 적용 37개 시, 인상보조율 적용 38개 시로 비슷하게 나타나고 있고, 군은 76개로 92.7%가 기준보조율을 적용받는 반면, 구는 69개(100.0%)가 인상보조율을 적용받고 있다.

10) 재정자주도의 경우 2001년부터 제시하였으나, 사회복지비지수의 경우 2008년 이전의 자료 부존재로 2008년부터 제시하였다.

〈표 6〉 지방자치단체의 차등보조율 산정 결과(2021년 기준)

(단위: 개, %)

구분	자치단체수	기준보조율적용	인상보조율적용	인하보조율적용
전체	228	113(49.6)	115(50.4)	0(0.0)
시	75	37(49.3)	38(50.7)	0(0.0)
군	82	76(92.7)	6(7.3)	0(0.0)
구	69	0(0.0)	69(100.0)	0(0.0)
세종·제주	2	2(100.0)	0(0.0)	0(0.0)

IV. 연구설계

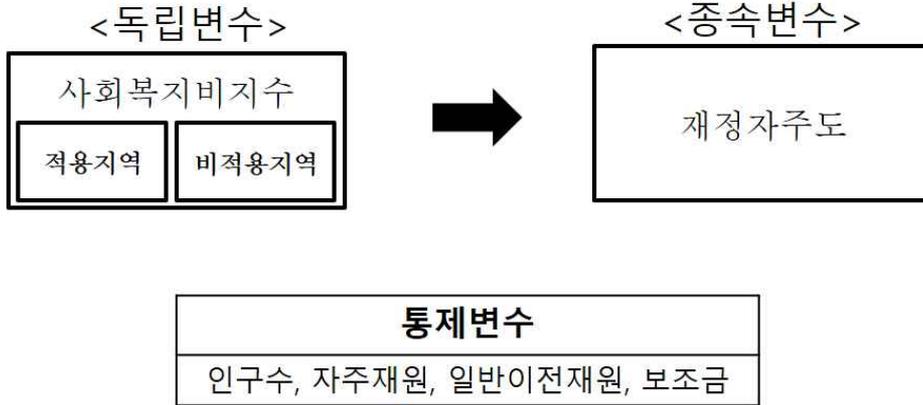
1. 연구의 분석틀

기존 논의에 따르면 차등보조율 적용으로 사회복지 관련 사업의 보조금이 증가하게 되면 재정자주도 지표의 분모값을 증가시킴으로써 재정자주도의 하락으로 연결된다(하능식, 2013; 이재원, 2019). 따라서 본 연구는 차등보조율 적용 기준 지표인 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 효과를 분석하기 위해 〈그림 2〉와 같은 분석틀을 설정하였다.

본 연구의 종속변수는 재정자주도이고, 독립변수는 사회복지비지수이다. 통제변수로는 재정자주도에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 인구수, 자주재원, 일반이전재원(교부세 등), 보조금을 설정하였다.

사전적으로 차등보조율 적용 현황 자료를 검토한 결과 자치구에서도 차등보조율이 적용되지 않은 지역이 발견되는가 하면, 차등보조율이 적용되더라도 2008년부터 현재까지 지속적으로 차등보조율 적용이 아닌 간헐적으로 적용받는 지역이 나타나는 등 그 적용여부가 다양하게 나타나 차등보조율 적용 지역과 그렇지 않은 지역을 구분하였다.

<그림 2> 본 연구의 분석틀



2. 변수의 선정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 재정자주도이다. 재정자주도는 차등보조율 적용 기준 지표인 사회복지비지수와 함께 적용되는 기준 지표로서, 재정자주도는 전체 예산에서 지방자치단체가 자율적으로 재량을 가지고 사용할 수 있는 재원의 비중을 말한다. 특히 재정자주도에는 비록 이전재원이기는 하나 자율적으로 사용이 가능한 지방교부세 등을 포함하여 자치단체의 실질적인 자원 운용능력을 나타낸다. 구체적인 산식은 일반회계예산규모 대비 자체재원과 일반이전재원의 합 의 비중으로 나타낼 수 있다. 재정자주도 지수는 2008년부터 2020년까지의 기간을 시간적 범위로 하여 활용하였다.¹¹⁾

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 사회복지비지수이다. 사회복지비지수는 재정자주도와

11) 이와는 별개로 재정자립도는 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도나 자체적으로 조달하고 있는가를 나타내는 지표로, 지방정부의 일반회계세입에서 자체 재원의 정도, 즉 지방세와 세외수입이 차지하는 비율을 말한다. 즉 지방자치단체의 재정자립 수준을 나타낸다.

함께 차등보조율 적용 기준 지표로서, 사회복지비지수는 지방자치단체 전체 세출예산에서 사회복지분야 세출예산의 비중(순계 기준)을 말한다. 우리에게 잘 알려진 사회복지비 비중은 이와 유사한 지표로 총계 기준으로 산정되어 사회복지비지수와 약간의 차이를 보이고 있다.

또한 사회복지비지수가 지방정부의 재정자주도에 미치는 영향은 기타 요인들에 의해 영향을 받을 수 있어 이를 통제할 필요가 있다. 이를 위해 재정자주도에 영향을 미칠 수 있을 것으로 추정되는 통제변수로 자치단체의 인구수, 자주재원(지방세+세외수입), 일반이전재원(지방교부세 등), 보조금을 고려하였다.¹²⁾

먼저 지방정부의 인구수와 관련하여 지방정부의 인구가 많을수록 세수 증가 및 지방교부세의 기준재정수요에 영향을 주는 등 전반적으로 지방정부가 가용할 수 있는 재원을 증가시켜 재정자주도를 증가시킬 가능성이 높다고 볼 수 있다. 둘째, 자주재원은 지방세와 세외수입의 합으로 재정자주도의 산식 중 분자에 해당하는 값을 증가시킴으로써 재정자주도를 증가시킬 수 있다. 셋째, 일반이전재원(지방교부세 등)은 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금의 합으로서, 지방자치단체의 재원을 보장하고 재정불균형을 완화하기 위해 중앙정부 및 광역자치단체가 기초지방자치단체에 교부하는 재원으로 그 경비의 용도가 제한되지 않는 특징이 있으며, 이에 따라 재정자주도 산식의 분자값을 상승시킴으로써 재정자주도를 증가시킬 수 있어 변수로 선정하였다. 다섯째, 국고보조금은 중앙정부가 지방자치단체에 용도를 지정하여 지급하는 재원으로, 중앙정부가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정될 때 예산의 범위 내에서 자치단체의 사업을 수행하는 데 필요한 경비의 일부 또는 전부를 용도를 지정하고 지급하는 자금으로 국고보조금이 증가할수록 분모값을 상승시킴으로써 재정자주도를 감소시킬 수 있어 변수로 선정하였다.

자료는 「지방자치단체 통합재정개요」 및 KOSIS 자료를 1차적으로 활용하였고, 사회복지비지수 등 공개되지 않은 자료는 정보공개청구를 통하여 자료를 수집하였다. 본 연구에 사용되는 독립변수, 통제변수, 종속변수를 모두 종합하면 다음 <표 7>과 같이 나타낼 수 있다.

12) 기타 재정자주도에 미칠 수 있는 변수로 고령인구비율, 생산가능인구, 지역의 사업체수 등은 독립변수인 사회복지비지수와의 공선성, 그리고 통제변수와의 공선성 우려가 있어 변수에 포함하지 않았다.

〈표 7〉 변수의 구성과 측정지표

변수		측정지표	출처
종속 변수	재정자주도	재정자주도={자체수입(지방세+세외수입)+의존재원(지방교부세+조정교부금)}×100 / 일반회계 총계예산규모	KOSIS
독립 변수	사회복지비 지수	(사회복지분야세출예산순계규모/세출예산순계규모)×100	정부 내부 자료
통제 변수	인구수	자치단체별 주민등록인구	KOSIS
	자주재원	자치단체별 지방세와 세외수입의 합	
	일반이전재원 (지방교부세 등)	자치단체별 지방교부세+재정보전금+조정교부금	
	국고보조금	지역별 국고보조금	

3. 분석모형

본 연구에서는 2008년 차등보조율제가 시행됨에 따라 차등보조율제가 재정자주도에 영향을 주었는지, 그리고 차등보조율제가 실시된 2008년 이후 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 효과를 분석하기 위하여 시계열적, 횡단면적 특성을 함께 통합하여 분석 가능한 패널분석을 실시하였다. 패널분석에서는 지역별 단위와 시계열 과정에서 발생하는 추정오차가 통제 가능하여 시계열 분석 또는 횡단면 분석에서 발견하기 어려운 다양한 변화를 포착할 수 있기 때문이다(Baltagi, 2008; 최충익, 2008). 본 연구에서는 모형 적용의 결과를 비교하기 위해 OLS모형(Pooled Ordinary Least Squares model: OLS), 고정효과모형(fixed effects model: FE), 확률효과모형(random effects model: RE)을 통한 분석 결과를 함께 제시할 것이다. FE모형과 RE모형 모두 완벽한 모형은 되지 못하기 때문이다(Johnson, 1997; 최충익, 2008). 물론 분석의 진행과정에서 보다 타당한 추정결과를 도출하기 위하여 Hausman 검정을 통해 적합한 모형을 추정할 것이다.

이를 토대로 본 연구는 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향을 분석하기 위해 패널모형을 추정하였고, 추정회귀방정식은 다음과 같다.

〈모형 1〉

$$AUTONOMY(ALL)_{it} = \alpha + \beta_1 POPULATION_{it} + \beta_2 JAJU_{it} + \beta_3 SHARED TAX_{it} + \beta_4 SDY_{it} + \nu_i + \epsilon_{it}$$

〈모형 2〉

$$AUTONOMY(APPLIED)_{it} = \alpha + \beta_1 POPULATION_{it} + \beta_2 JAJU_{it} + \beta_3 SHARED TAX_{it} + \beta_4 SDY_{it} + \nu_i + \epsilon_{it}$$

〈모형 3〉

$$AUTONOMY(NONAPPLIED)_{it} = \alpha + \beta_1 POPULATION_{it} + \beta_2 JAJU_{it} + \beta_3 SHARED TAX_{it} + \beta_4 SDY_{it} + \nu_i + \epsilon_{it}$$

여기서 $AUTONOMY_{it}$ 는 i 지역의 t 기에서의 재정자주도를 나타낸다. 〈모형 1〉은 분석대상 전체, 〈모형 2〉는 차등보조율 적용지역, 〈모형 3〉은 차등보조율 비적용지역이다. 재정자주도에 영향을 미칠 것으로 예상되는 기타 설명변수로 POPULATION, JAJU, SHARED TAX, SUBSIDY는 각각 지역의 인구수, 자주재원(지방세+세외수입), 일반이전재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금 등)을 나타낸다. α 와 β 는 각각 상수와 계수를 나타내며, ν 는 관찰할 수 없는 지역의 특수한 효과, 그리고 ϵ 는 나머지의 무작위 오차를 의미한다.

V. 분석결과

1. 기술적 통계

먼저 본 연구에서 사용된 종속변수와 독립변수들을 기술적으로 분석하여 변수들의 특성을 파악하였다. 〈표 8〉에 따르면 사회복지비지수는 최댓값이 69.6, 최솟값이 4.4로 지역에 따라 큰 차이가 나타났으며, 재정자주도 또한 최댓값이 79.7, 최솟값이 16.5로 큰 차이가 나타나고 있다. 통제변수인 인구수도 지역에 따라 많은 차이를 나타내고 있고, 자주재원은 최솟값이 9.231(십억원), 최댓값이 1,231.34(십억원)으로 마찬가지로 많은 차이를 보여주고 있다.

〈표 8〉 기술통계량을 통해 본 변수들의 개괄적 특성

(단위: %, 명, 십억원)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
재정자주도	55.510	11.711	16.5	79.7
사회복지비지수	28.203	16.005	4.4	69.6
인구수	160,748	161,239	9,077	855,248
자주재원	86.503	90.622	9.231	1,231.34
일반이전재원	151.382	83.084	29.861	632.299
보조금	189.237	108.110	33.871	1,100.64

한편 본 연구는 사전 분석으로 차등보조율제가 시행된 2008년을 기준으로 t-test를 통한 제도 시행 전후의 재정자주도의 평균값의 변화에 대한 단순 비교를 하였고, 그 결과는 다음 〈표 9〉와 같다.

〈표 9〉 차등보조율제도 시행 전후의 평균차이 비교(t-test)

구분		관측치	평균	표준편차	차이	t-값	p-value
재정 자주도	제도시행 전	301	46.4482	15.5505	4.6964	5.319	0.000
	제도시행 후	516	41.7517	9.6792			

차등보조율 적용 기준인 재정자주도는 제도 시행 전에 평균값이 46.4482에서 제도 시행 후 41.7517로 4.6965만큼 감소하였다. 제도 시행 전후 재정자주도의 평균값 차이는 t값이 5.319로 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다.

그런데 차등보조율제의 실시로 재정자주도가 하락하였다고 하였을 때 차등보조율이 적용되지 않은 지역에서도 재정자주도가 하락하고 있다면 이는 차등보조율의 효과라고 보기 어렵다. 비록 전체적으로 2008년 차등보조율의 실시로 재정자주도가 하락하였더라도 차등보조율이 적용되는 지역과 그렇지 않은 지역에서 모두 하락하는 결과가 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 차등보조율이 적용되는 지역과 그렇지 않은 지역을 구분하여 분석을 실시할 필요가 있다.¹³⁾

13) 자료 검토 결과 자치구에서도 차등보조율이 적용되지 않은 지역이 발견되는가 하면, 차등보조율이 적용되더라도 2008년부터 현재까지 지속적으로 차등보조율 적용이 아닌 간헐적으로 적용받는 지역이 나타나는 등 그 적용 여부가 다양하게 나타나고 있다. 따라서 본 연구는 기존 선행 연구의 이러한 관계를 극복하고 보다 엄밀한 분석을 위해 2008년부터 현재

다만, 차등보조율제도의 실시가 2008년에 처음 시행되어 그 이전 시기에는 차등보조율의 적용 및 비적용 여부를 가려낼 수 없기 때문에 이후 연구에서는 2008년 이후를 분석 시기로 차등보조율 적용의 주요 기준 지표인 사회복지비 지수와 재정자주도에 주목하여 사회복지비지수가 재정자주도에 어떠한 영향을 주는지 패널 분석을 실시하였다.

2. 회귀분석 결과

먼저 본 연구의 분석대상인 전체 지역을 대상으로 사회복지비지수가 재정자주도에 미친 효과를 분석하였다. 그 결과는 <표 10>과 <표 11>에 제시되어 있다.

우선 고정효과모형과 확률효과모형 중에서 본 연구에 보다 적합한 모형을 확인하기 위하여 Hausman 검정 결과 χ^2 값이 34.41($p < 0.01$)로 나타나 고정효과 추정값과 확률효과 추정값 사이에 체계적 차이(systematic difference)가 없다는 귀무가설을 기각하므로 고정효과모형이 확률효과모형보다 더 적절한 것으로 보인다. 따라서 고정효과모형을 중심으로 해석하되 추정결과의 견고성(robust)을 입증하기 위해 OLS, FE, RE 모형을 함께 제시하였다. 그리고 다중공선성에 대한 문제를 확인하기 위하여 VIF(Variance Inflation Factor)를 측정한 결과 모든 변수의 VIF값이 10이하(Mean VIF: 3.06)로 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 나타났다.

분석 결과 사회복지비지수가 증가할수록 재정자주도는 하락하는 것으로 나타나고 있다. 고정효과모형을 기준으로 사회복지비지수가 증가할수록 재정자주도는 감소(-0.824)하는 것으로 나타났다. OLS 모형, 확률효과모형에서도 사회복지비지수가 재정자주도를 감소시키는 것으로 나타나고 있다.

통제변수를 보면 먼저 인구수가 증가할수록 재정자주도가 상승하는 것으로 나타나고 있고, 예상한 바와 같이 자주재원이 증가할수록 재정자주도가 상승하는 것으로 나타나고 있다. 이와는 반대로 보조금이 증가할수록 재정자주도가 감소하는 것으로 나타나고 있고, 일반이전재원(교부세 등)의 경우에는 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

까지의 차등보조율 적용 현황을 파악하여 차등보조율 적용 지역과 그렇지 않은 지역을 선별하였다.

〈표 10〉 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향(전체 지역)

변수	Pooled OLS		Fixed Effect Model		Random Effect Model	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
사회복지비지수	-0.690***	-44.99	-0.824***	-28.91	-0.791***	-40.54
인구수	0.001***	15.97	0.001***	3.12	0.001***	11.60
자주재원	0.014***	6.91	0.012***	4.17	0.011***	4.49
일반이전재원	0.020***	9.39	-0.003	-1.07	0.001	0.17
보조금	-0.038***	-16.72	-0.020***	-10.86	-0.023***	-12.40
상수	72.999***	146.98	77.864***	70.17	76.239***	121.09
R-squared	0.8174		0.5713		0.8069	
관측치	1,643		1,643		1,643	

주: *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의적임을 나타냄.

한편 차등보조율제도의 적용을 받는 지역과 차등보조율제도의 적용을 받지 않는 지역을 구분하여 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향을 비교 분석하였다.

분석 결과 차등보조율제도의 적용을 받는 지역과 적용을 받지 않는 지역 모두 재정자주도를 감소시키는 것으로 나타났다. 차등보조율제도의 적용을 받는 지역의 경우 재정자주도를 -0.793 감소시키는 반면(고정효과모형 기준), 차등보조율제도의 적용을 받지 않는 지역의 경우 재정자주도를 -0.626 감소시키는 것으로 나타났다. 두 결과를 비교해보면 차등보조율제도의 적용을 받는 지역이 적용을 받지 않는 지역보다 재정자주도를 더 감소시키고 있음을 알 수 있다.

통제변수를 보면 인구수의 경우 재정자주도를 증가시키는 것으로 나타나고 있고, 자주재원은 예상한 바와 같이 재정자주도를 증가시키는 것으로 나타나고 있다. 일반이전재원(교부세 등)의 경우 일반이전재원이 증가할수록 재정자주도를 증가시키는 것으로 나타나는 반면, 보조금이 증가할수록 재정자주도를 하락시키는 것으로 나타나고 있다.

〈표 11〉 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향(적용 지역 구분)

구분	차등보조율 적용 지역			차등보조율 비적용 지역		
	Pooled OLS	FE	RE	Pooled OLS	FE	RE
사회복지비지수	-0.817***	-0.793***	-0.864***	-0.376***	-0.626***	-0.599***
인구수	0.001***	-0.001	0.001***	0.001***	0.001	0.001**
자주재원	0.031***	0.021***	0.026***	0.010***	0.015***	0.012***
일반이전재원	0.058***	0.060***	0.034***	0.004	0.008**	0.006
보조금	-0.049***	-0.025***	-0.040***	-0.027***	-0.010***	-0.013***
상수	79.423***	93.246***	81.805***	69.098***	74.903***	73.547***
R-squared	0.8690	0.8137	0.8652	0.2399	0.3392	0.3347
관측치	476			1,167		

주: *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의적임을 나타냄.

요약하면 차등보조율의 적용을 받는 지역과 차등보조율의 적용을 받지 않는 지역 모두 사회복지비지수가 재정자주도를 감소시키는 것으로 나타나고 있다. 즉 차등보조율 적용 여부와는 별개로 사회복지비지수는 재정자주도를 하락시킨다는 것을 알 수 있다.

또한 차등보조율의 적용을 받는 지역에 대한 결과값과 차등보조율의 적용을 받지 않는 지역에 대한 결과값을 비교해보면, 차등보조율의 적용을 받는 지역의 값은 -0.793만큼의 영향을 주고 있는 반면에, 차등보조율을 적용 받지 않는 지역의 값은 -0.626만큼 영향을 주고 있어 차등보조율을 적용 받는 지역이 적용받지 않는 지역보다 재정자주도를 더 감소시키고 있다.

이러한 결과가 나타난 원인을 추정해 보면 물론 다양한 원인이 있겠지만 무엇보다도 기준 지표인 사회복지비지수와 재정자주도의 관계성에 기인할 가능성이 있다. 즉 우리나라의 사회복지비의 지출은 꾸준히 증가하는 반면, 이에 대한 재원은 국고보조사업의 형태로 지방자치단체에 국고보조금의 증가로 나타나게 된다. 국고보조금의 증가는 곧 재정자주도를 하락시키는 유인으로 작용하여 차등보조율의 적용 여부와는 상관없이 기준보조율이 적용된, 즉 국고보조사업을 수행하는 지방자치단체에서는 재정자주도가 하락할 수밖에 없는 구조적 문제의 가능성이 있을 수 있다.

특히 차등보조율 적용 지역과 차등보조율이 적용되지 않은 지역을 비교 분석한 결과를 보면, 비록 사회복지비지수가 재정자주도를 하락시킬 수밖에 없는 구조적 결과를 나타낸다고 할지라도, 차등보조율 적용을 받는 자치단체에서 보

다 크게 재정자주도가 하락한다는 결과는 기준보조율에 더하여 추가적으로 인상보조율의 적용으로 보다 더 재정자주도를 하락시킬 수 있음을 방증하고 있다. 이러한 사회복지비지수와 재정자주도의 관계에 따라 차등보조율 적용 지역을 선정하게 되면, 사회복지비지수가 달라지지 않는 한 차등보조율 적용 지역은 한번 차등보조율 적용을 받게 되면 계속해서 차등보조율 적용을 받을 수밖에 없고, 비적용지역 또한 사회복지비지수의 증가에 따라 재정자주도가 하락함으로써 차등보조율 적용 가능성이 높아질 수밖에 없는 문제가 발생할 수 있는 것이다.

따라서 이러한 문제를 방지하기 위하여 차등보조율 적용 기준 지표 간 관계를 고려하여 비교적 지표간 관계가 없거나 비교적 관계가 낮은 지표로 구성할 필요가 있다. 또한 차등보조율 적용 지역과 비적용 지역 모두 재정자주도의 하락이 예상되는 만큼 기준 지표의 실효성을 위해 재정자주도의 중장기적 변화에 따라 현재 재정자주도의 적용 기준을 현실에 맞게 조정할 필요가 있다.

VI. 결 론

본 연구는 국고보조금 차등보조율 기준 지표인 사회복지비지수가 재정자주도에 어떠한 영향을 주는지 실증분석하였다. 특히 보다 엄밀한 검증을 위해 차등보조율이 적용되는 지역과 차등보조율이 적용되지 않는 지역의 결과를 동시에 비교 분석하였다.

분석 결과는 첫째, 사회복지비지수는 재정자주도를 하락시키는 것으로 나타났다. 기준 지표인 사회복지비지수는 지방자치단체의 사회복지 관련 보조금을 증가시키고, 이는 재정자주도 하락으로 이어질 수 있다는 이론적 논의를 뒷받침하고 있다.

둘째, 차등보조율 적용 지역과 비적용 지역에 따라 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향은 다르게 나타났다. 적용 지역의 경우 비적용 지역의 경우보다 사회복지비지수가 재정자주도를 더 많이 하락시키는 것으로 나타났다. 적용 지역에서의 사회복지비지수가 재정자주도를 더 크게 감소시킨다는 사실은 향후 재정자주도 적용에 있어 적용 지역의 재정자주도는 더욱 크게 감소함으로

써 계속해서 차등보조율 적용 지역이 될 가능성이 높으며, 비적용 지역의 경우에도 재정자주도가 하락함으로써 적용지역으로 전환될 가능성이 높아질 수 있음을 보여준다.

따라서 사회보장비지수, 재정자주도라는 개별 지표의 적절성 여부를 넘어 사회보장비와 재정자주도의 관계에서 나타나는 관계성으로 인해 두 지표가 동시적 기준 지표로 적합하지 않은 측면이 있다고 하겠다. 향후 동시적 기준 지표의 수정 및 보완이 필요해 보인다. 물론 차등보조율의 기준 지표의 조정의 전제로 먼저 기준보조율의 재정비가 요구될 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 보다 적실한 연구를 위해서는 2008년 이전과 2008년 이후로 시점의 구분에 따른 분석이 필요해 보이나, 본 연구는 2008년 이전 자료 구득의 어려움으로 시기별로는 2008년 이후로 한정하였다는 한계가 있다. 다만, 이러한 한계 안에서 적용지역과 비적용지역을 구분하여 그 결과를 비교함으로써 제한적이거나 차등보조율제도의 기준 지표 간 관계성을 확인하고자 하였다.

둘째, 이러한 제약을 보완하고자 2008년 이후 시점에서 적용지역과 비적용지역을 구분하여 분석하고 있으나 이러한 차이에 따른 결과가 차등보조율 적용의 결과라기보다는 시·군·구의 차이 등 지역별 특성에 따른 차이를 배제하지 못하고 있다는 한계가 있다. 필자는 보다 선명한 결과의 차이를 보여주기 위해 정부의 내부자료를 통해 2008년 이후 일률적으로 적용된 지역과 일률적으로 전혀 적용되지 않은 지역을 선별하여 그 결과를 대조하였으나, 여전히 적용된 지역은 상당 부분 자치구가 다수를 이루고 있고, 비적용지역은 자치구가 아닌 지역이 다수를 이루고 있어 이러한 지역적 특성을 배제하지 못한 한계를 가지고 있다. 향후 이러한 한계를 극복한다면 보다 적실한 연구가 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김우림. (2021) 「사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석」. 국 회예산정책처.
- 김정완. (2013). “기초노령연금 차등보조율제도의 지역 간 형평성 제고 방안”. 「한국지방자치학회보」, 25(3), pp. 95-121.
- 김정완. (2019). “국고보조금 차등보조율제도의 재정적 형평화와 효율화 에 대한 평가와 개선방안: 국민기초생활보장 생계급여를 중심으로”. 「한국지방재정논집」, 24(3), pp. 199-233.
- 김현아. (2013). “재정수요 변화에 따른 국고보조금 개편 방향: 보조금 성격 규명과 차등보조율 효과를 중심으로”. 한국재정학회 학술대 회논문집.
- 박완규. (2012). “지방자치단체의 복지비 부담 실태와 완화 방안의 모색”. 지방세포럼 발표자료. 한국지방세연구원.
- 박지현. (2014). 「사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재 정에 미친 영향」. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 박지현. (2020). “사회복지 국고보조사업 차등보조율제가 자치단체 간 재 정력역전에 미치는 영향 분석: 지니계수 분해를 중심으로”. 「한국 지방재정논집」. 25(1), pp. 73-109.
- 박혜자. (2009). “복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선 방안”. 「한국거버넌스학회보」, 16(1), pp. 31-55.
- 이원희. (2011). “차등국고보조율 제도를 통한 정부간 복지재정책임의 합 리화 방안”. 지방재정과 지방세.
- 이재원. (2012). “사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향”. 지방재정. 제2호. 한국지방재정공제회, pp. 44-66.
- 이재원. (2015). “사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그 리고 개편과제”. 「한국지방재정논집」, 20(2), pp. 1-34.
- 이재원. (2019). “문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제”. 「한국지방재정논집」, 24(1) , pp. 33-64.
- 이재원. (2019). 「지방재정론」. 서울: 윤성사.
- 이채정. (2011). 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점과 개선과제」, 사업평가현안분석, 제32호. 국회예산정책처.
- 장덕희·권기석. (2012). “국고보조사업 기준보조율과 차등보조율 제도의 문제: 복지사무를 중심으로”. 「GRI 연구논총」, 14(3), pp. 59-76.

- 최충익. (2008). “패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에”. 국토, 320, pp. 120-127.
- 하능식. (2013). “지방 사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율제도 개선을 중심으로”. 「한국지방자치학회보」, 25(3), pp. 35-62.
- 한재명. (2018). “주요 복지사업 차등보조율과 지방재정조정제도의 관계 분석”. 한국지방재정학회 세미나자료집. pp. 73-93.
- 홍근석·임정빈. (2021). “사회복지 국고보조사업의 차등보조율제도 개선 방안 연구: 영유아보육료와 아동수당을 중심으로”. 「지방정부연구」, 24(4), pp. 389-415.
- Baltagi, B. (2008). *Economic Analysis of Panel Data*. Wiley.
- Johnston, J. & J. Dinardo. (1997). *Economic Methods*. McGraw-Hill International Editions.
- Fisher, Ronald. C. (2007). “State and Local Public Finance”. Thomson: South-Western College.
- Wright, Deil Spencer. (1972). “The States and Intergovernmental Relations”. *Publius*, 1(2), pp. 7-68.

Abstract

The Effect of Social Welfare Expenditure Index on Fiscal Autonomy: Focusing on the indicators of the differential subsidy rate of national subsidies

Choi, Jeong Yeol

This study analyzes the effect of social welfare expenditure index on fiscal autonomy rate. To achieve this, the study used panel data from local governments over a period of 13 years(2008-2020) and considered whether the differential subsidy rate was applied. Analysis shows that the social welfare expenditure lowers fiscal autonomy rate. In particular, in the case of the applied area, the social welfare expenditure index decreased the fiscal autonomy more than the case of the non-applied area. These results show that the fiscal autonomy rate is not suitable as a simultaneous standard indicator of the differential subsidy rate, for the applied area is continuously applied with the differential subsidy rate, and the non-applied area increases the possibility of conversion to the area where the differential subsidy rate is applied.

Keywords: social welfare expenditure index, fiscal autonomy rate, differential subsidy rate of national subsidy