

특별자치도의 사회복지 예산 결정요인 분석 및 발전 방향

- 제주특별자치도, 강원특별자치도, 전북특별자치도 사례를
중심으로 -

A Study on Social Welfare Budget Determinants and Development
Paths in Special Autonomous Regions
- Jeju, Gangwon, and Jeonbuk Examples -

정 은 아 (제주특별자치도의회 정책연구원 - 단독저자)

Abstract

EunA Jung

In this study, the determinants(population factor, financial factor, and local factor) affecting the social welfare budget of three special autonomous provinces in Korea, including Jeju Special Self-Governing Province, Gangwon State, and Jeonbuk Special Self-Governing Province were analyzed. Then, the development direction for the efficient operation of social welfare expenditure of the special autonomous province was suggested. As a method of this study, panel data related to the social welfare budget from 2008 to 2022 when the local finance integrated disclosure system local finance 365 and the Korea National Statistical Office (KOSIS) were provided were used, and regression analysis was conducted using Statistics 17.0. A comprehensive summary of the determinants analysis results of this study is as follows. First, in terms of population factors, the population covered by health insurance, the ratio of the elderly population, and the number of populations had a significant influence on the social welfare budget. Second, in terms of financial factors, it was found that the financial conditions of local governments had a major influence on the decision of the social welfare budget. Third, in regional factors, it was found that the total fertility rate and the number of social welfare facilities had a significant influence on the social welfare budget. In conclusion, in this study, the direction of development of the social welfare budget of special autonomous provinces derived based on the analysis results for each determinant of the following special autonomy is as follows. First, the increase in the elderly population suggests an increase in the demand for social welfare services and the need to increase the welfare budget accordingly. Second, in areas with low financial independence, local governments must seek ways to expand their own financial income and prepare strategies to secure their own tax revenues in order to improve the quality and quantity of social welfare services. Through this, it is necessary to increase financial independence and enable stable social welfare budget management. Third, it is important to develop customized welfare policies that take into account the characteristics of each region, and research should be conducted in a direction that can contribute to actual policy improvement. Customized policies that reflect regional specificity can contribute to the actual welfare of residents.

Keywords: Financial factor, population factors, regression analysis, social welfare budget, special autonomy

I. 서론

오늘날 한국 사회에서 첨단 의료·과학기술을 비롯한 국가 경제의 가파른 발전과 동시에 고령화 및 저출산 등에 따른 사회·문화적 환경 변화가 빠르게 진행됨에 따라, 국민의 높은 삶의 질 향상과 다양한 공공 복지서비스 수요를 충족시키기 위한 사회복지정책 패러다임이 빠르게 변화되고 있다. 특히, 지방분권화 정책 시행 이후, 각종 사회복지 서비스 운영 및 정책 공급과 관련한 대부분의 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이양됨에 따라(김권일, 2022), 지역의 사회복지 서비스는 지방정부의 재정 상태를 비롯한 지역 내 구조·환경적 특성, 지역주민의 복지 수요 등 각종 요인을 반영한 사회복지예산 지출 규모에 따라 운영을 달리하고 있다(황정운 외, 2016).

최근 들어, 각종 사회문제 대응과 더불어 취약계층을 위한 무상보육 및 기초노령연금과 같은 복지정책에 대한 수요 증가에 직면해 있으며, 이에 따른 지방정부의 사회복지 서비스 및 지출 규모가 지속해서 확대되고 있다(최성은, 2013; 최정은 외, 2020). 보건복지부 조사 결과에 따르면(보건복지부, 2023), 2022년 기준 지방정부의 예산 규모는 288.0조 원으로 2013년(156.9조 원)보다 약 83%, 2021년(263.0조 원)보다 9% 증가하였으며, 지난 10년간 연평균 9.5% 증가율을 보였다. 아울러, 지방정부의 예산 규모에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2010년 19.90%에서 2022년 35.6%로 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다(황정운 외, 2016).

한편, 지역주민의 복지 수요에 따른 지방정부의 지속적인 사회복지 관련 지출 및 정책 확대는 단기적으로 복지서비스 만족도와 삶의 질을 높이는 효과를 거둘 수 있지만, 중장기적으로 지방정부의 재정압박 주요 요인으로 작용할 수 있다(신정관·임준형, 2013; 최성은, 2013). 특히, 재정적 자립이 완전하지 못한 채 중앙정부의 교부금에 대한 의존도가 높은 국내 대다수의 지방정부의 경우, 사회복지지출 상승률이 중앙정부로부터의 재정 수입 증가분을 상회 시 재정 건전성 악화로 인해 주민 복지가 위협받을 수 있다(이미애·류은영, 2015). 나아가, 지방정부의 재정 건전성에 따른 사회복지예산에 대한 지역 간 격차는 지방정부의 기능과 역할 수행에 부정적으로 작용할 수 있다(김태일, 2013; 이재완, 2016).

이에, 지난 10여 년간 국내 지방정부의 지속 가능한 복지서비스를 창출 및 지방정부가 직면하고 있는 재정 부담을 효과적으로 해소하기 위한 노력으로 사회복지예산에 영향을 미치는 결정요인에 관한 실증분석이 활발히 진행되었다.

김범수·이병재(2018), 문수진·이종열(2015), 서재권(2015), 임진영·서정옥·민효상(2018)은 단체장 성향을 비롯한 지방의회의 정당 및 지방의회 의원 수 등 정치적 요인이 지방정부의 사회복지예산 지출의 증가에 유의미한 영향을 미침을 보였으며, 홍성준·정문기(2022)는 상위 지방정부 및 같은 행정구역 내 다른 지방정부의 예산 규모 증가가 영향을 미침을 보였다. 또한, 박승준·도기현·이재국(2020)과 신현중·현승현(2021)은 재정의존도 및 재정자립도, 인구 밀도, 1인당 GRDP, 15세 미만과 65세 이상 노령층 규모 등이 지방정부의 사회복지지출 증가에 중요한 요인임을 보였다. 한

편, 이상일·박종철(2016)과 이지영·박길환(2014)은 재정자립도, 전년도 사회복지비 지출 비율, 장애인 비율, 기초생활 수급자 비율 등이 광역자치단체의 사회복지예산 규모는 유의미한 영향을 미침을 보였다.

이상에서 알 수 있듯이, 지방정부나 광역자치단체의 사회복지예산 규모 결정에 있어 정치적 요인을 비롯한 사회·인구통계학적 특성, 재정 건전성 등이 주요한 결정요인으로 작용한다. 한편, 지금까지 지방정부를 대상으로 한 관련 연구가 다수 진행되었지만, '자치권 강화'가 사회복지예산 결정 과정에 어떠한 독특한 영향을 미치는지에 대한 심층적인 분석은 상대적으로 부족한 실정이다.

본 연구는 이러한 공백을 메우고자 한다. 특별자치도는 지방분권의 개념에 기반을 두고 출범하였으며, 자치권이 강화된 지방정부 형태는 지역주민의 복지서비스 제공에 있어 중요한 역할을 한다. 특별자치도의 법적·행정적 특성과 그 목적이 지역적, 역사적, 인문적 특성을 반영하고, 자율성과 책임을 기반으로 지방분권을 심화시키려는 의도를 지니고 있음에도 불구하고, 이러한 지방자치 권한이 강화된 특별자치도에 초점을 맞춘 연구는 매우 미흡한 실정이다. 아울러, 독특한 법적·행정적 특성으로 확대된 자치 권한, 독립적 재정 구조로 자신의 재원을 바탕으로 사회복지예산을 결정하고 관리할 수 있어 특별자치도의 재정적 독립성은 중앙정부의 영향력에서 상대적으로 자유롭고, 지역주민의 요구에 더욱 집중할 수 있을 것이며, 특별자치도는 새롭고 혁신적인 사회복지 모델을 적용할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

이와 같은 연구를 통해 특별자치도라는 특수한 행정 권역에서의 사회복지예산 결정요인에 대해 심도 있게 이해한다면, 지역 맞춤형 복지서비스 제공을 위한 정책적 기반을 마련할 수 있을 것이다. 또한, 특별자치도라는 신행 행정구역은 지역주민의 복지와 발전을 위해 더 넓은 자치권과 재정적 독립성을 보여주며, 이 연구를 통해 특별자치도가 이러한 본래의 취지대로 잘 정착하고, 자치권과 재정적 독립성을 효과적으로 활용하여 지역 맞춤형 복지서비스를 제공할 수 있도록 실질적인 정책 제안을 도출할 것이다.

본 연구는 특별자치도의 사회복지예산에 영향을 미치는 결정요인을 살펴보고, 이러한 요인들이 복지정책의 형성과 발전에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히, 본 연구는 제주특별자치도와 최근 설치된 강원특별자치도, 전북특별자치도를 중심으로 하여, 사회복지예산 결정요인의 통계적 유의성을 검증하고, 다각도에서 분석하여 실질적인 정책 제안을 도출할 것이다.

이를 통해, 특별자치도의 사회복지예산 결정 과정에 대한 이해를 심화시키는 한편, 지역 맞춤형 복지서비스 제공을 위한 정책적 기반을 마련하는 데 중요한 기여할 것으로 기대된다. 나아가, 특별자치도뿐만 아니라 국내 다른 지방자치단체의 복지정책 수립과 실행에도 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 선행 연구

1. 특별자치도의 법적 및 행정적 구조

1) 특별자치도 법안의 발전과 개정 사항

특별자치도는 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 차별성 있는 자치권이 보장된 지역을 의미한다. 즉, 국가 헌법에 지방자치에 관한 규정을 포함시키되, 특정한 지역에 대해 다른 지역과 차별화된 자치를 인정하는 제도를 두는 경우가 이에 해당한다. 이러한 특별자치도의 설립 목적은 중앙정부 중심의 행정체계를 개선하여 지방정부에 더 많은 자치권과 권한을 이양함으로써, 지역의 독특한 요구와 상황에 맞는 맞춤형 정책을 수립하고 실행할 수 있는 기반을 마련하는 데 있으며, 이러한 과정에서 규제 완화와 특례 부여가 가능해진다.

대표적인 특별자치도인 제주특별자치도는 2003년 자치입법권 강화를 통해 추진되었으며, 2005년에는 기본계획안을 마련하고 주민투표를 통해 특별법을 제정하였다. 이후, 2006년도에 「제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)」(이하, 제주특별법(약칭))가 공식적으로 시행되었다. 강원특별자치도와 전북특별자치도 역시 유사한 절차를 통해 각자의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 반영하여 자치권을 강화하고 지역의 경쟁력 제고를 목표로 설치되었다. 즉, 강원특별자치도는 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(이하, 강원특별법(약칭))에 따라 특수한 지위를 부여받았으며, 전북특별자치도는 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」(이하, 전북특별법(약칭))에 따라 특수한 지위를 부여받았다. <표 1>은 특별자치도별 설립 과정과 법적 특례에 관한 비교를 나타낸다.

〈표 1〉 특별자치도 설립 과정과 법적 특례 비교

구분	제주특별자치도	강원특별자치도	전북특별자치도
법적 근거	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법	전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법
특수한 지위	이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가짐	이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가짐	이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가짐
시행일	2006년 7월 1일	2023년 6월 11일	2024년 1월 17일 제정
목표 및 방향	국제자유도시 조성을 통한 지역 발전	‘미래산업 글로벌 도시’ 조성을 목표로 한 지역 발전	고도의 자치권을 통한 실질적인 지방분권 및 지역 경쟁력 제고
특례 및 지원	4,660건의 특례로 행정규제 대폭 완화	산림이용진흥지구 운영, 농업·식품산업·임업 진흥 등의 특례	전라북도의 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살린 특례

설치 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년 자치입법권 강화 논의 시작 • 2005년 5월 정부혁신 지방분권위원회 기본구상안 제시 • 2005년 7월 주민투표 • 2005년 8월 기본계획안 마련 • 2005년 10월 기본계획안 심의 및 확정 • 2005년 11월 국회 제출 • 2006년 2월 11일 제주특별법 제정 • 2006년 7월 1일 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 강원특별자치도 추진 논의 시작 • 2012년 및 2017년 대선 공약 채택 • 2020년 9월 특별법안 발의 • 2021년 4월 특별법안 발의 • 2022년 5월 국회 통과 • 2022년 6월 10일 제정 • 2022년 10월 18일 일부 개정 • 2023년 6월 11일 시행 • 2023년 5월 25일 전부개정 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 2021년 9월 이낙연 후보 메가시티 계획 발표 • 2022년 4월 법안 발의 • 2022년 7월 윤석열 대통령 제안 • 2022년 8월 여야 합의 • 2022년 12월 국회 통과 • 2024년 1월 18일 시행 예정
----------	---	---	--

2) 특별자치도의 법적 및 행정적 구조적 차이점

특별자치도 설치의 기본 목표는 중앙정부 중심의 행정체계에서 일부 제도와 권한을 지방정부로 이양하는 데 있다. 이를 통해 규제 완화 특례도 규정할 수 있다. 제주특별자치도는 기존 기초지자체를 폐지한 하나의 특별자치도 사례이며, 강원특별자치도도와 전북특별자치도는 기존 기초지자체를 인정하는 이원적 구조의 사례이다. 결과적으로 제주특별자치도, 강원특별자치도, 전북특별자치도는 유사한 의미를 지니면서도 다음과 같은 구조적으로 근본적인 차이점을 보인다.

첫째, 추진 과정에서의 차이점이 있다. 제주특별자치도는 중앙정부 주도로 추진되었으며, 기존 기초지자체를 폐지하고 하나의 특별자치도로 통합하는 방식을 채택하였다. 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도는 지방 주도로 추진되었으나 최종적으로 정부(국회) 주도로 진행되었으며, 기존 기초지자체를 유지하면서 특별자치도를 설치하는 이원적 구조를 가지고 있다. 둘째, 특례 발굴의 차이점이다. 제주특별자치도는 제도 특례(분권 특례)와 권한 특례(사업 특례)를 사전에 발굴하여 적용하였으며, 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도는 입법 과정에서 점진적 개정을 위해 중앙정부와 협의하며, 해당 지자체의 특수성을 반영한 특례를 발굴해야 하는 필요성이 강조되었다. 셋째, 특별자치도 설치 논거 및 종합계획 수립의 차이점이다. 제주특별자치도는 기존 기초지자체를 폐지하고 하나의 특별자치도로 통합하는 방식으로 설치 목적과 재정 특례 인정을 위한 종합계획을 미리 수립하였다. 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도는 기존 기초지자체를 유지하면서 특례 인정과 설치 목적, 재정 특례 인정을 위한 종합계획을 수립하는 방식으로 추진되었다. 넷째, 기초지자체 폐지 여부의 차이점이 있다. 제주특별자치도는 기존 기초지자체를 폐지하고 특별자치도로 통합하여 하나의 자치단체로 운영되는 구조인 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도는 기존 기초지자체를 유지하며 특별자치도로 지정되어 이원적 구조를 형성한다.

종합적으로 보면, 제주특별자치도는 기존의 기초지자체를 폐지하고 통합하는 방식으로 특례를 적용한 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도는 기존 기초지자체를 유지하면서 이원적 구조를

통해 특례를 적용한 것이 주요 차이점이다. 이러한 차이점은 법적, 행정적 구조뿐만 아니라 추진 과정, 특례 발굴 및 적용 방식에서도 나타난다.

2. 지방정부 사회복지 예산

지방정부 사회복지예산은 국가 및 지역의 주요 예산의 일부로, 다양한 사회적 위험으로부터 주민과 지역사회를 보호하고, 새로운 복지 수요 대응 및 복지 증진을 위한 기초생활보장, 보건의료, 취약계층 지원 등 각종 프로그램과 서비스 지원을 목표로 한다(문수진·이종열, 2015). 이와 같은 맥락에서 특별자치도의 적절한 사회복지예산 결정을 위해서는 지방정부의 복지체계 운용상 특징 및 예산 결정에 영향을 미치는 요인에 대한 면밀한 고찰이 필요하다.

1) 지방정부 사회복지예산 운용의 특징

과거 지방자치제도 시행 이전 중앙정부는 전국 지방정부의 사회복지예산을 표준화된 방식으로 결정하였고, 이로 인한 지방정부의 역할은 단순히 중앙정부의 복지정책을 전달하고 이행하는 것에 한정되었다. 하지만, 이러한 종래의 사회복지 운용 체계는 각 지역주민의 다양한 요구 사항이나 지역적 특성에서 비롯된 각종 특수 사항을 충분히 반영하는데 한계가 있었다. 이에, 재정분권 및 자치분권의 지방분권을 강조하는 지방자치 시대에 들어서는, 지방정부 중심의 지역 특성 및 자율성에 근거한 정책 집행이 이루어지는 방향으로 사회복지 분야의 지방정부 역할과 기능이 크게 변화되었다.

하지만, 현행 제도에서 지방정부에 부여된 자율성에도 불구하고, 복지서비스 전달체계는 여전히 중앙정부, 특히 보건복지부의 중요한 영향력 아래에 있다. 대표적으로, 보건복지부는 복지서비스의 내용, 방향, 예산 결정에 있어 중추적인 역할을 하고, 이러한 결정은 주민들에게 서비스 형태로 직접 전달되고 있다(문수진·이종열, 2015). 이는 지방자치단체의 재정적 자율성과 실질적 분권화를 제한한다. 또한, 지방정부의 사회복지예산은 중앙정부로부터 시작되는 전달체계와 밀접하게 연계되어 있으며 중앙정부의 재원에 기반한 국고보조사업에 크게 의존하고 있다. 하지만, 국고보조사업은 전적으로 중앙정부 재원만으로 운영되지 않고 지방정부의 일정 비율 부담을 요구하고 있다(조수현, 2009). 결과적으로, 이러한 체계에 따른 재정 부담은 지방정부의 재정자립도를 저해할 뿐만 아니라 중앙정부의 지침에 따른 복지서비스의 획일성을 초래할 수 있으며 지역주민의 구체적인 필요와 상황에 맞는 맞춤형 서비스 제공의 장애로 작용할 수 있다.

최근 들어, 지방분권이 강화됨에 따라, 중앙정부와 지방정부 간 역할과 기능을 어떻게 분배할 것인가가 중요한 과제로 대두되고 있다. 즉, 사회복지예산의 설정 및 집행 결정에 대한 중앙정부의 영향력이 크며, 이는 지방정부의 사회복지 예산 특성을 검토할 필요성을 강조한다. 본 연구는 자치 권한이 강화된 특별자치도의 법적·행정적 특성과 이러한 특성이 지역의 복지서비스 제공에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

2) 사회복지 예산 구성

국내의 사회복지 예산 분류 체계는 1970년, 1975년, 1982년, 1986년, 1988년, 1996년, 2008년에 걸쳐 총 7차례에 걸쳐 변경되었다(고경환, 2004). 2008년 이전까지는 분류 단위인 장, 관, 항, 세항의 사용을 의무화하여 지방자치단체별로 통일성을 추구했으나, 2008년부터는 지방자치단체의 자율성을 확보하기 위해 분야와 부분까지만 통일성을 의무화하고, 이하 단위에서는 지자체 자율에 맡기고 있다. 사회복지 예산 분류 체계의 변천 과정에서 주목할 만한 점은 예산서를 매우 구체적으로 편성하도록 규정하고 있다는 것이다. 즉, 장-관-항-세항까지 세분화한 분류를 통해 사업 분야별로 예산 규모나 전년 대비 추이 분석이 가능하다는 것이다.

현재 지방자치단체의 기능별 세출예산 중 사회복지 분야의 예산 분류 체계는 하위에 부문을 두고, 해당하는 업무를 나열한다. 부문 하위 단위의 정책, 단위, 세부 사업에 대해서는 정책사업에 대해 유형화 예시를 하고 있다. 사회복지 분야의 예산은 081 기초생활보장, 082 취약계층 지원, 084 보육 가족 및 여성(공적연금 제외), 085 노인·청소년, 086 노동, 087 보훈, 088 주택, 089 사회복지 일반 등 총 8개 부문으로 편성된다. 특히, '084 보육, 가족·여성' 부문에서는 보육시설 운영, 보육로 지원, 가정폭력 및 가족 지원 사업, 여성폭력 예방 및 여성 인력 양성 등의 전반적인 보육, 가족, 여성복지사업 예산이 통합하여 편성되어 있다. 085 노인 청소년 부문에서도 기초연금, 노인시설, 노인일자리, 노인복지관과 같은 노인복지 증진 예산과 청소년 보호, 육성, 교육 및 관련 시설 예산이 통합되어 있다. 하지만, 지방 단위에서는 노동, 보훈, 주택 예산의 비중이 크지 않으며, 이들 예산은 비교적 작은 규모로 별도 편성되어 있는 실정이다.

이러한 사회복지예산의 구성은 지방자치단체의 사회복지 서비스 제공에 있어서 다양한 사업을 포괄적으로 지원할 수 있는 기반이 된다. 지방자치단체는 해당 분류 체계에 따라 각종 사회복지 서비스를 효율적으로 배치하고, 예산을 할당함으로써 지역주민의 복지를 증진하는 데 기여한다. 이는 사회복지 분야에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력 및 조정을 필요로 하며, 사회복지 예산의 적절한 배분을 통해 최종적으로 지역사회 복지 수준을 높이는 데 중점을 둔다.

3. 선행 연구 분석 및 연구의 차별성

1) 선행 연구 분석

사회복지예산은 주요하게 인구 요인, 재정 특성 요인, 지역요인에 따라 결정될 수 있다. 이에, 본 연구에서는 이러한 3가지 결정요인에 관한 선행 연구를 고찰하고자 한다.

(1) 인구 요인

V.O. Key(1940)는 예산 배분의 합리적 기준을 강조했으며, Fabricant(1952)는 지방자치단체의

재정 지출이 주민 1인당 소득, 도시화 정도, 인구 밀도 등에 의해 영향을 받는다고 주장했다. 이는 경제적, 사회적 조건의 변화에 민감하게 반응하는 사회복지 예산의 특성을 시사한다. 1990년대와 2000년대로 넘어가면서, 지방자치와 지방정부의 역할 강화에 따라 연구의 초점도 변화했다. 초기 연구들은 중앙에서 지방으로의 권한 이양에 주로 초점을 맞췄으며, 1990년대 중반 이후에는 지방 정부 재정 중 사회복지예산과 지방자치제도의 관계 분석이 등장했다. 국외 연구에서는 지방분권화 수준과 복지재원 간의 관계를 다루었으며, 대체로 지방자치의 활성화가 사회복지지출 감소를 초래한다는 결론을 내렸다(Cameron, 1978; Deviney, 1983).

김병규 외(2009)는 고령화율과 고령인구 비율 등이 사회복지 예산 지출에 영향을 미치는 요인으로 보며, 정치적 특성이 사회복지 지출에 영향을 미친다고 제시하였다. 김교성·이재완(2007)은 고령화율과 고령 인구 비율이 사회복지 예산 지출에 영향을 주는 요소임을 확인했으며, 김덕주(2012)는 특히 재정적 요소에 주목하여 공무원 수와 전년도 지출액이 사회복지예산 지출에 미치는 영향을 확인했다.

조현호 외(2013)는 전라북도 지방자치단체들의 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요소를 분석한 결과 지방세 부담, 기초생활 수급자 수, 복지 시설 수, 인구 규모 등이 중요한 변수로 나타났다. 고혜진 외(2014)는 울산권의 기초지방자치단체를 대상으로 한 연구에서는 지방 정부의 재정력에 대한 의존이 사회복지예산 지출에 영향을 미치는 요인이라고 밝혔다. 양준석·윤인주(2016)은 광역 지방자치단체를 대상으로 한 연구에서, 전년도 사회복지 예산비와 1인당 지방세가 영향을 미친다는 결과를 도출했다.

(2) 지방정부의 재정 특성 요인

Wildavsky(1961)는 예산 과정을 선호의 반영과 갈등 해결의 장으로 보며 정치적 요인을 중시했다. Cameron(1978), Deviney(1983)는 정치적 특성이 사회복지 지출에 유의미한 영향을 미친다고 분석했으며, 고령화율과 고령인구 비율이 주요 요인임을 확인하였다. 김덕주(2012)는 공무원 수와 전년도 지출액이 재정적 요소를 중심으로 사회복지 예산 지출에 영향을 미친다고 밝혔다.

조현호 외(2013)는 기초생활 수급자 수, 지방세 부담, 복지 시설 수, 인구 규모가 전라북도 지방자치단체들의 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요인으로 분석하였다. 고혜진 외(2014)는 울산권의 기초지방자치단체를 대상으로 한 연구에서, 사회복지 예산 지출에 영향을 미치는 요인이 지방 정부의 재정력에 크게 의존한다고 분석했다. 윤인주·양준석(2016)은 광역 지방자치단체를 대상으로 한 연구에서 전년도 사회복지 예산 비율과 1인당 지방세가 영향을 미친다는 것을 확인했다.

지방정부의 재정정책 관련 연구에서는 이웃 지방정부의 예산 규모에 영향을 받는 외적인 요인을 중심으로 분석했다(황소하·엄태호, 2012, 황정윤 외, 2016; 김동현·전희정, 2019).

(3) 지역 요인

초기 연구는 중앙에서 지방으로의 권한 이양에 초점을 맞췄으며, 1990년대 중반 이후에는 지방 정부 재정 중 사회복지예산과 지방자치제도의 관계 분석이 등장했다.

Wildavsky(1961)는 예산 과정을 선호의 반영과 갈등 해결의 장으로 보며 정치적 요인을 중시했다. 진재문(2006)은 사회·경제적 요인과 함께 지방의회의 다수당이 보수 성향일 경우, 사회 보장 비율이 크게 낮다는 것을 확인했다.

이중섭(2008)은 분권 교부세와 같은 의존 재원이 사회복지 재정 분권 시행 후 감소하였지만, 지방정부의 재정 부담은 증가하고 있다는 결과를 확인하였다. 진재문(2006), 이중섭(2008), 김범수·노정호(2014), 임진영 외(2018)의 연구에서는 권력 분산과 정권 변화에 따른 정치적 요인을 중심으로 연구가 진행되었다.

김태일(2013)은 사회복지 사업이 지방으로 이양됨에 따라 자치단체 간 재정력 격차로 인해 복지 사업 간의 불균형이 발생하고, 사회복지 예산의 증가로 다른 예산의 비중이 줄어들었으며, 지방재정 부담이 증가한 것을 확인했다. 김홍주·구찬동(2014)의 연구에 따르면, 지역 간 사회복지 예산의 차이를 분석한 결과, 구 및 시 단위에서 1인당 사회복지 예산의 불평등도가 높게 나타났다.

이석환(2019)은 2008년에서 2016년의 기초 지방자치단체 사회복지 예산을 분석하여, 군, 시, 구 순으로 사회복지예산 지출 수준이 높으며, 구·시와 군의 지출 차이가 2013년 이후로 지속적으로 증가하고 있음을 확인했다.

2) 본 연구의 차별성

본 연구에서는 앞서 기술된 선행 연구를 바탕으로 인구 요인, 재정 특성 요인, 지역 요인이 어떻게 상호작용하며 지방정부의 사회복지예산에 영향을 미치는지를 면밀하게 살펴보고자 한다. 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 특별자치도 간 지역 구분에 따른 사회복지예산 결정요인의 차이를 심층적으로 분석함으로써 지역 간 격차를 파악하고자 한다. 둘째, 본 연구는 2018년부터 2022년까지의 패널데이터를 활용하여 우리나라 특별자치도의 사회복지예산 지출 규모 확대 현상을 분석하고자 한다. 이는 기초 지방자치단체의 변경과 관련된 결측치 문제를 해결하고 보다 면밀한 분석을 가능하게 할 것으로 사료된다.

III. 연구 방법

1. 분석 대상

본 연구의 목적은 제주특별자치도, 강원특별자치도, 전북특별자치도를 대상으로 특별자치도의

사회복지예산에 영향을 미치는 결정요인을 분석하는 데 있다. 분석에 필요한 사회복지예산 관련 자료는 지방재정통합공개시스템 지방재정365, 통계청(KOSIS)을 통해 수집하였고, 자료의 기간으로 2008년부터 2022년까지 총 15년을 설정하였다. 아울러, 특별자치도의 35개 지역에 대해 수집된 총 표본 수는 525개이며, 이때, 강원도는 강원 본청을 포함한 8개 시와 11개 군 등 총 19개의 지방자치단체를 고려하였으며, 전북특별자치도는 전북 본청을 포함하여 7개의 시와 8개의 군 등 총 15개의 지방자치단체, 제주특별자치도는 제주본청 1개를 고려하였다.

2. 측정변수

본 연구모형은 선행 연구를 바탕으로 크게 인구요인 모형, 재정요인 모형, 지역요인 모형의 3가지 모형으로 구분하였다. 모든 모형의 종속변수는 사회복지예산이며 단위는 원(W)이다. 인구요인 모형의 독립변수는 건강보험적용인구(명), 고령인구비율(%), 성비(%), 출생아 수(명)이고, 재정요인 모형의 독립변수는 지방보조금비율(%), 주민1인당 지방세부담액(원), 주민1인당 세출예산액(원), 정책사업비중(%), 자체사업비중(%), 보조사업비중(%), 주민1인당 세외수입액(원)이며, 지역요인 모형의 독립변수는 합계출산율(가구당 자녀수), 사회복지시설수(개)이다.

〈표 2〉 측정변수

구분	변수명	단위	산식/구분	출처
종속변수	사회복지예산	원	순계기준	지방재정365
인구요인	건강보험적용인구	명	의료보장 중 의료급여를 제외한 건강보험 적용 대상자	국가통계포털
	고령인구비율	%	65세이상인구의 구성비	
	성비	%	대한민국에 상주하는 인구(외국인 포함)	
	출생아 수	명	대한민국 국민으로서 가족관계등록 및 출생, 신고자 (외국에 거주하는 본국인도 조사대상에 포함)	
재정특성	지방보조금비율	%	(교부액 ÷ 세출결산액) × 100(%) - 교부액: 민간경상보조, 민간단체운영비보조, 민간행사보조, 사회복지시설보조, 사회복지사업보조, 민간자본보조의 합	지방재정365
	주민1인당 지방세부담액	원	지방세액/주민등록 인구수	
	정책사업비중	%	정책사업예산/자치단체 예산규모 × 100	
	자체사업비중	%	자체사업예산/자치단체 예산규모 × 100	
	보조사업비중	%	보조사업예산/자치단체 예산규모 × 100	
	주민1인당 세외수입액	원	자치단체 예산규모/주민등록 인구수	
지역요인	합계출산율	명	연령별 출산율(ASFR)의 총합 가임여성 1명당	국가통계포털
	인구 십만명당 사회복지시설수	개수	(사회복지시설 수 ÷ 주민등록인구(명) × 100,000	

3. 분석 방법

패널자료는 횡단 자료와 시계열 자료가 혼합된 형태이며, 패널자료는 이 두 가지 자료가 파악하기 어려운 추가적인 정보를 획득할 수 있다. 패널자료는 대표적으로 합동 OLS(Pooled Ordinary Least Square), 고정효과모형(Fixed-effect Model), 확률효과모형(Random-effect Model)을 적용하여 모수를 추정하고, 패널데이터에 대한 회귀식은 아래와 같다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta \cdot X_{it} + u_i + \varepsilon_{it}, i=1, \dots, n, t=1, \dots, T$$

패널자료의 회귀식은 오차항이 $u_i + \varepsilon_{it}$ 으로 구분된다. u_i 는 자료의 각 개체에 따라 변하나 시간에 따라서는 변하지 않는 오차, ε_{it} 는 자료의 개체와 시간에 따라 변화하는 오차이다. 오차항 중 u_i 가 어떻게 추정되는지에 따라 합동 OLS 및 고정효과모형과 확률효과모형이 선택된다. 만약 모든 개체 i 에 대해 ' $u_i = 0$ '이 성립하면, 해당 데이터는 개체의 요인을 고려할 필요가 없으므로 합동 OLS로 추정할 수 있다. 반면, 오차항이 개체에 따라 변하지만 개체 내의 고정된 요인을 가진 상수로 간주되면 고정효과모형으로 추정한다. 만약 오차항이 개체에 따라 어떠한 분포를 가진 확률변수(Random Variable)로 간주하면 확률효과모형으로 추정한다(Gardiner, Luo, & Roman, 2009).

고정효과모형은 독립변수의 내생성(Endogeneity) 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 관찰되지 않는 특성이 종속변수에 영향을 미쳐 편향된 추정치를 제공할 가능성을 제거할 수 있다(민인식, 최필선, 2012). 하지만, 고정효과모형은 모형에 포함되는 터미변수만큼 더 많은 모수를 추정해야 하고, 이 과정에서 자유도(degree)의 손실이 발생한다. 자유도의 손실은 표준오차를 높여 추정계수를 유의하지 않게 변화시킬 수 있다. 또한 시간에 따라 변하지 않는 독립변수를 모형에 포함시킬 수 없다. 확률효과모형은 오차항의 1차 자기상관 문제를 해소할 수 있는 GLS(generalized least squares) 추정을 사용하고, 고정효과모형과는 달리 시간에 따라 변하지 않는 독립변수를 모형에 포함시킬 수 있는 장점이 있다. 반면, 오차항과 독립변수의 상관관계가 있으면 편향된 추정을 하게 되므로 내생성 문제에서 자유롭지 못하다는 단점도 존재한다.

본 연구에서는 3개의 연구모형(인구요인 모형, 재정요인 모형, 지역요인 모형)이 앞서 언급한 3개의 추정 방법 중 어떤 방법이 가장 적절한지를 검증하기 위해 F-test, Breusch-Pagan test, Hausman test를 실시하였다. F-test에서는 합동 OLS와 고정효과모형 중 더 적합한 모형을 판단하고, Breusch-Pagan test에서는 OLS와 확률효과모형 중에서 더 적합한 모형을 판단하며, Hausman test에서는 고정효과모형과 확률효과모형 중 어떤 모형이 더 적합한지를 판단할 수 있다. F-test 결과가 유의하면 고정효과모형을 선택하고, Breusch-Pagan test 결과가 유의하면 확률효과모형을 선택하며, Hausman test 분석 결과가 유의하면 고정효과모형이 타당함을 의미한다(양오석, 2013).

모형의 적합성 분석결과는 <표 3>에 제시하였다. 인구요인 모형, 재정요인 모형, 지역요인 모형

모두 고정효과모형이 더 적합한 것으로 나타나 이를 적용하였다. 또한 추정방식에는 표준오차의 정밀한 추정을 위해 분산-공분산 행렬(Variance-Covariance Matrix)을 활용하는 Robust 추정 방식을 적용하였다(MacKinnon & White, 1985).

〈표 3〉 모형의 적합성 분석 결과

	인구요인 모형	재정요인 모형	지역요인 모형
F-test	194.25***	146.98***	192.59***
Breusch-Pagan test	799.48***	2206.99***	1182.99***
Hausman test	101.26**	7.67**	58.61
판정	FE	FE	FE

p<.05, *p<.01

모든 분석에는 Stata 17.0 프로그램을 활용하였으며, 연구모형의 회귀식은 아래에 제시한 바와 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_{1it} + \beta_2 \cdot X_{2it} + \beta_3 \cdot X_{3it} + \dots + \varepsilon_{it}$$

- Y_{it} : 종속변수(사회복지예산)

- β_0 : 상수항

- $\beta_1 \sim \beta_3$: 회귀계수

- $X_{1it} \sim X_{3it}$: 독립변수(고령인구비율, 성비, 인구수 등)

- ε_{it} : 오차항

IV. 연구 결과

1. 주요 변수의 기술통계 및 상관관계

주요 변수의 일반적 경향성을 확인하기 위해 평균, 표준편차, 최솟값 및 최댓값을 산출하였다. 모든 변수는 상용로그 변환하였고 분석 결과는 〈표 4〉에 제시한 바와 같다.

〈표 4〉 주요 변수의 기술통계

	Variable	n	M	SD	Min	Max
인구요인	건강보험적용인구(log)	520	4.88	.51	4.26	6.25
	고령인구비율(log)	327	1.32	.23	-.11	1.73
	성비(log)	475	2.01	.02	1.96	2.11
	출생아 수(log)	536	3.11	.59	1.81	4.21
	인구 수(log)	500	9.00	2.73	4.36	12.82
재정요인	지방보조금비율(log)	346	.94	.16	-.08	1.29
	주민1인당 지방세부담액(log)	536	5.65	.27	2	6.44
	주민1인당 세출예산액(log)	536	6.70	.38	2	7.31
	정책사업비중(log)	536	1.92	.02	1.82	1.98
	자체사업비중(log)	536	1.49	.09	1.11	1.75
	보조사업비중(log)	535	1.71	.07	1.40	1.85
	주민1인당 세외수입액(log)	536	5.40	.38	2	6.11
지역요인	합계출산율(log)	536	.10	.10	-.14	.38
	사회복지시설수(log)	506	1.27	.24	.63	1.75
	사회복지예산(log)	501	11.03	.37	10.36	12.15

2. 주요 변수의 상관관계

다음으로 주요 변수 간의 연관성 및 다중공선성을 확인하기 위해 Pearson 적률상관관계분석을 실시하고, 분산팽창계수(VIF)를 산출하였다. 각 변수 간에는 대체로 유의미한 관련이 있었고, 상관계수의 절대값은 대부분 .70 이하인 것으로 나타났다. 또한 VIF 수치는 1.00~8.57로 모두 10보다 작은 것으로 확인되어 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단하였다. 〈표 5〉는 주요 변수 간 상관관계를 나타낸다.

〈표 5〉 주요 변수 간 상관관계

	1-1	1-2	1-3	1-4	1-5	2-1	2-2	2-3	2-4	2-5	2-6	2-7	3-1	3-2
1-1.건강보험적용인구(log)	1													
1-2.고령인구비율(log)	.66***	1												
1-3.성비(log)	-.22***	-.56***	1											
1-4.출생아 수(log)	-.23***	-.43***	-.16***	1										
1-5.인구 수(log)	.27***	.44***	-.31***	-.16	1									
2-1.지방보조금비율(log)	.02	.10**	-.01	-.05	-.20***	1								
2-2.주민1인당 지방세부담액(log)	-.12**	-.18***	-.16**	-.02	-.10	.01	1							
2-3.주민1인당 세출예산액(log)	.44***	.27***	.06	-.02	.17	-.09**	-.22***	1						
2-4.정책사업비중(log)	-.30***	-.70***	.29***	.32***	-.40***	-.17***	.15***	.38***	1					
2-5.자체사업비중(log)	.00	-.25***	.13**	.08*	-.34***	-.06	.05	.09**	.36***	1				
2-6.보조사업비중(log)	.32***	.32***	-.20***	-.01	.34***	-.09*	-.09	.22***	-.28***	-.01	1			
2-7.주민1인당 세외수입액(log)	-.32***	-.50***	.28***	.13	-.43***	-.05	.12**	-.13***	.50***	.52***	-.78***	1		
3-1.합계출산율(log)	-.40***	-.75***	.14**	.38***	-.26***	-.13***	.16**	.14***	.82***	.21***	-.22***	.38***	1	
3-2.사회복지시설수(log)	-.34***	-.26***	-.35***	.31***	-.15***	-.17***	.20***	-.38***	.03	-.02	-.07	.04	.16***	1
4.사회복지예산(log)	-.19***	-.25***	.14**	.13	-.26***	-.07	.08	-.05	.30***	.09**	-.05	.13***	.13***	.04
VIF	1.72	1.25	1.73	1.44	1.10	1.08	1.44	4.77	3.33	5.65	8.57	4.00	1.00	1.00

*p<.10, **p<.05, ***p<.01

3. 사회복지예산의 연도별 추이

전체 사회복지예산은 2010년 1029.95억 원을 시작으로 2022년 2591.20억 원까지 지속적인 증가 추세에 있는 것으로 나타났다.

사회복지 예산의 증가는 2008년 이후 급격히 이루어졌다. 이는 지방정부의 사회복지 사업 중 기초생활 보장제도가 차등 보조율 적용과 맞춤형으로 전환된 것과, 보육 - 가족 - 여성 부문에서 영유아 보육 관련 사업이 확대된 결과로 판단된다. 또한, 노인·청소년 분야에서는 기초연금제도의 시행으로 인해 국고보조사업의 급증이 영향을 미친 결과로 해석할 수 있다(최미호·이상호·백운광, 2015). 특히, 2012년에서 2014년 사이의 사회복지 예산 증가세는 2013년 영유아 보육사업 전면적 시행과 2014년 기초연금 확대 실시와 같은 정책적 변화에 영향을 받은 것으로 추정된다. 한편, 2015년의 사회복지 예산은 2014년과 비슷한 수준을 유지했으나, 이후 저출산·고령화 사회로 본격 진입함에 따라 지방정부의 사회복지 관련 예산은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

4. 사회복지예산에 미치는 영향 요인 검증

1) 인구요인 모형

인구요인이 사회복지예산에 미치는 영향을 검증한 결과는 <표 6>에 제시한 바와 같다. 건강보험 적용인구, 고령인구비율, 출생아 수, 인구수는 사회복지예산에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로는 건강보험적용인구, 고령인구비율, 인구수가 높고, 출생아 수가 낮을수록 사회복지예산이 높아지는 것으로 확인되었다. 반면, 성비는 사회복지예산에 유의한 영향을 미치지 못하며, 모형의 설명력은 25.1%로 나타났다.

〈표 6〉 인구 요인이 사회복지예산에 미치는 영향

	B	SE	t
건강보험적용인구(log)	1.62	.24	6.76***
고령인구비율(log)	.86	.48	1.79*
성비(log)	-.18	.95	-.19
출생아 수(log)	-.64	.24	-2.68**
인구 수(log)	.40	.20	1.94*
Number of obs		268	
Number of groups		20	
F statistic		64.09***	
overall R2		.251	

*p<.10, **p<.05, ***p<.01

2) 재정 특성 요인 모형

재정 특성 요인이 사회복지예산에 미치는 영향을 검증한 결과는 <표 7>에 제시한 바와 같다. 주민1인당 세출예산액, 정책사업비중, 자체사업비중, 보조사업비중은 사회복지예산에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로는 주민1인당 세출예산액, 정책사업비중이 높고, 자체사업비중, 보조사업비중이 낮을수록 사회복지예산이 높아지는 것으로 확인되었다. 반면, 지방보조금비율, 주민1인당 지방세부담액, 주민1인당 세외수입액은 사회복지예산에 유의한 영향을 미치지 못하며, 모형의 설명력은 15.8%로 나타났다.

<표 7> 재정요인이 사회복지예산에 미치는 영향

	B	SE	t
지방보조금비율(log)	-.01	.05	-.24
주민1인당 지방세부담액(log)	.10	.10	.95
주민1인당 세출예산액(log)	.69	.17	3.98***
정책사업비중(log)	1.60	.94	1.72*
자체사업비중(log)	-.60	.19	-3.16***
보조사업비중(log)	-1.04	.30	-3.51***
주민1인당 세외수입액(log)	.06	.07	.84
Number of obs		342	
Number of groups		36	
F statistic		33.62***	
overall R2		.158	

*p<.10, ***p<.01

3) 지역요인 모형

지역요인이 사회복지예산에 미치는 영향을 검증한 결과는 <표 8>에 제시한 바와 같다. 합계출산율, 사회복지시설 수는 사회복지예산에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로는 합계출산율이 낮고, 사회복지시설 수가 높을수록 사회복지예산이 높아지는 것으로 확인되었다. 또한, 모형의 설명력은 2.7%로 나타났다.

<표 8> 지역요인이 사회복지예산에 미치는 영향

	B	SE	t
합계출산율(log)	-1.24	.14	-8.73***
사회복지시설 수(log)	.33	.14	2.40**
Number of obs		471	
Number of groups		36	
F statistic		46.82***	
overall R2		.027	

p<.05, *p<.01

5. 강건성 검증

각 모형에서 측정변수의 계수들이 안정적으로 추정되어 있는지를 확인하기 위해 Hansen test를 실시하였다. Hansen의 검정통계량은 특정한 분포를 따르지 않으므로 Hansen(1992)이 제시한 임계치를 기준으로 계수의 안정성을 판단할 수 있다. 2020년에 코로나19 바이러스로 인한 팬데믹이 시작되었으므로 이 시점을 중심으로 사회복지예산에 미치는 영향이 달라졌는지 살펴보았다. Hansen test 결과로 산출된 자유도는 각각 인구요인 모형은 7, 재정요인 모형은 9, 지역 요인 모형은 4이다. 각 자유도에 따른 임계치는 1.90, 2.32, 1.24이고, 이 임계치보다 통계량이 작은 변수는 안정적임을 의미한다. 분석결과, 변수들의 통계량 범위는 인구요인 모형 .18~.25, 재정요인 모형 .09~.11, 지역요인 모형 .09~.18로 모두 임계치보다 작은 것으로 나타났다. 따라서 추정결과가 신뢰성이 있음을 알 수 있었다. 즉, 사회복지예산에 미치는 영향 요인은 시기에 따라 별다른 차이가 없음을 의미한다.

V. 결론

본 연구에서는 국내 3개 특별자치도의 사회복지예산에 영향을 미치는 결정요인을 살펴보고, 이러한 요인들이 특별자치도의 복지정책 형성과 발전에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 하였다. 다음은 본 연구의 주요 결과 요약이다.

첫째, 인구요인 분석 결과, 건강보험적용인구, 고령인구비율, 인구수가 사회복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통계청 조사에 따르면(통계청, 2023), 노령화지수는 2015년 93명에서 2024년에는 181.2명으로, 유소년 인구 100명당 고령인구의 비율이 거의 두 배로 증가할 것으로 예상된다. 이는 노령 인구가 유소년 인구를 뛰어넘고 있음을 의미한다. 아울러, 전국 고령인구 비율은 2015년 13.1%에서 2023년 19.0%로 상승한 것으로 나타났으며, 특히 강원도는 16.9%에서 24.0%로, 전라북도는 17.8%에서 24.1%로 크게 증가하였으며, 제주특별자치도 역시 13.8%에서 17.9%로 상승한 것으로 나타났다. 또한, 노년부양비의 경우, 2015년 17.5명에서 2024년에는 27.4명으로 증가하여, 향후에는 생산가능인구 100명당 부양해야 할 고령인구의 비율이 더욱 증가할 것으로 전망된다(KOSIS, 2023). 이러한 통계 결과는 특별자치도의 사회복지예산 및 정책 결정에 있어서, 노령 인구 증가와 관련된 사회복지 서비스와 지원이 중요하고, 고령화 추세에 따른 복지정책 및 예산 배분의 조정이 필수적으로 이행되어야 함을 시사한다. 나아가, 고령인구의 증가가 노인복지 서비스에 대한 수요 증가로 이어지기에 사회복지 예산의 증액 필요성을 시사한다.

둘째, 재정요인 분석 결과에서는 주민 1인당 세출예산액, 정책사업비중 등이 사회복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 지방자치단체의 재정적 여건이 사회복지예산 결정

에 있어 중요한 역할을 한다는 것을 의미하며, 재정적 여유가 있는 지역일수록 사회복지에 더 많은 예산을 배정할 수 있음을 의미한다. 이는 사회복지예산의 효율적 배분과 활용을 위해 지방자치단체의 재정적 자립과 안정성이 중요함을 시사하고 있다. 하지만, 강원특별자치도, 전북특별자치도, 제주특별자치도와 같이 재정자립도가 전국 평균보다 낮은 지역의 경우, 재정적 여건이 사회복지예산의 확대에 제약이 될 수 있음을 보여준다. 이들 특별자치도의 재정자립도는 각각 25.4%, 23.8%, 33.3%로 전국 평균인 45.0%에 못 미치는 수치를 보여주고 있으며, 이는 재정적 여건이 사회복지예산 확대에 중요한 요소임을 다시 한번 확인시켜 준다. 특히 재정자립도가 낮은 지역에서는 사회복지 서비스의 질과 양을 높이기 위해 지방자치단체는 자체적인 재정 수입 확대 방안을 모색하고 세외수입을 확보하여 재정 건전성을 유지해야 한다. 뿐만 아니라, 튼튼한 수입원과 효율적인 자금 관리를 통해 효과적인 복지 정책을 실시할 수 있는 방안을 마련해야 하며, 정책적 관심과 지원이 필요함을 의미한다. 이에 따라 지방자치단체는 자체적인 재정 수입 확대 방안을 모색하고, 중앙정부는 재정적으로 열악한 지방자치단체에 대한 지원 체계를 강화하여 사회복지예산의 균형 있는 배분과 효율적 활용을 도모해야 한다. 또한, 사회복지예산의 적절한 배분과 활용을 위해 지역 특성과 주민들의 복지 수요를 면밀히 분석하고, 이에 기반한 맞춤형 복지 정책 개발이 필요하다.

셋째, 지역요인 분석에서는 합계출산율과 사회복지시설 수가 사회복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 합계출산율이 낮은 지역일수록, 사회복지시설 수가 많은 지역일수록 사회복지예산이 높아지는 경향을 보인다. 이는 저출산과 고령화가 진행되는 지역에서 사회복지에 대한 수요와 관심이 높아지고 있음을 시사한다.

한편, 본 연구는 특별자치도를 대상으로 사회복지예산 결정에 영향을 미치는 요인을 다각도로 분석함으로써 중요한 시사점을 제공했으나, 다음과 같은 연구의 한계점을 지닌다. 첫째, 본 연구에서는 종속변수로 국비를 포함한 전체 사회복지예산 규모를 사용하여 분석하였으며, 이로 인해 지방자치단체의 자체 재원 비중과 실질적으로 지출되고 있는 사회복지 예산의 규모를 명확하게 반영하는 데 한계점을 지닌다. 둘째, 3개 특별자치도를 대상으로 연구를 수행하였기에 각 특별자치도의 다양성과 각 지역의 독특한 특성이 반영된 맞춤형 복지정책에 대한 분석은 미흡하였다. 하지만, 이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 지금까지 선행 연구에서 다루지 않았던 특별자치도의 사회복지예산의 결정요인을 면밀하게 분석한 측면에서 연구의 의의가 있다고 볼 수 있다. 향후 연구는 이러한 한계점들을 바탕으로 더욱 다양한 변수들을 포함하여 복잡한 요인 간의 상호작용을 분석하고, 지역별 특성을 더욱 세밀하게 고려한 맞춤형 복지정책 개발에 초점을 맞출 필요가 있다. 또한, 정책 제안의 실현 가능성과 예상되는 효과를 평가하는 심도 있는 분석을 통해, 연구 결과가 실제 정책 개선에 기여할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 고경환. (2004). 복지지출 수준의 평가와 향후 과제. 「보건복지포럼」. 94: 82-93.
- 고혜진·류연규·안상훈. (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 「사회보장연구」, 30(2), 1-34.
- 김권일. (2022). 특별지방자치단체 재정에 관한 법적 검토. 「지방자치법연구」. 22(3): 87-112.
- 김덕주. (2012). 독거노인의 사회적 어려움과 사회복지정책적 대안. 「사회복지지원학회지」. 7: 217-239.
- 김범수·노정호. (2014). 지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」. 48(2): 57-78.
- 김범수·이병재. (2018). 지방정부 복지지출에 미치는 정치요인의 영향 재고찰. 「의정연구」. 24(1): 204-238.
- 김병규·이곤수·조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석: 경상북도를 중심으로: 경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1), 129-147.
- 김동현·전희정. (2019). 지방정부 산업진흥 예산결정의 공간적 상호작용. 「한국행정학보」. 53(4): 177-211.
- 김태일. (2013). 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향. 「국가정책연구」. 27(3): 57-82.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 고급 패널데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4), 137-159.
- 박승준·도기현·이재국. (2020). 사회·경제·정치·정부적 요인이 지역의 사회복지 및 경제사업 지출에 미치는 영향 연구. 「財政政策論集」. 22(1): 137-167.
- 서재권. (2015). 지방정부 사회복지비 지출의 정치·제도적 결정요인: 부산·울산·경남지역 지방의원 정당공천제 도입 효과를 중심으로. 「의정연구」. 21(2): 233-274.
- 신정관·임준형. (2013). 지방정부의 복지재정 영향요인: 지방권력 교체기 기초자치단체의 복지예산 변화를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 24(3): 225-251.
- 신현중·현승현. (2021). 사회복지 정책사업의 재정지출에 미치는 영향요인 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 25(4), 35-58.
- 양오석. (2013). 「첫 눈에 반한 Stata」. 서울: 지필미디어.
- 윤인주·양준석. (2016). 광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석. 「한국정책과학학회보」. 20(3): 115-139.
- 이상일·박종철. (2016). 지방자치단체의 복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체의 사회복지비 지출을 중심으로. 「공공정책과 국정관리」. 10(3): 129-163.

- 이상호·백운광·최미호. (2015). 지방정부 사회복지예산 추이와 부문별 결정 요인. 「한국지방재정학회 세미나자료집」. 63-88.
- 이석환. (2019). 기초자치단체 사회복지지출의 불평등에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 33(1).
- 이지영·박길환. (2014). 사회복지지출 분석을 통한 지방자치단체별 복지정책 수립방안. 「한국지방자치연구」. 16(2), 81-100.
- 이중섭. (2008). '복지재정분권화'에 따른 지방정부의 '사회복지예산' 변화에 관한 연구. 「사회연구」. 9(1), 95-128.
- 이미애·류은영. (2015). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과 간의 관계: 재정 지출구조의 매개효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 19(3): 33-55.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」. 31, 105-124.
- 이재완. (2016). 중앙정부의 지방자치단체 유사·중복사회보장사업 정비조치에 대한 비판적 고찰. 「Journal of Community Welfare」. 56, 83-112.
- 임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 경기도 기초 지방자치단체를 중심으로. 「地方行政研究」. 32(3): 65-93.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시, 도를 중심으로. 「사회복지정책」. 24, 5-30.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」. 23(2), 101-131.
- 조현호·함우식·주상현. (2013). 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석: 전라북도 14개 시·군을 중심으로. 「한국비교정부학보」. 17(1): 171-198.
- 최성은. (2013). 복지지출확대와 지방재정조정제도 개선방안. 「사회보장연구」. 29(3): 33-51.
- 최정은·최영준·김나리. (2020). 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?. 「한국행정논집」. 32(2): 269-299.
- 홍성준·정문기. (2022). 지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석. 「政策分析評價學會報」. 32(1): 83-109.
- 황소하·엄태호. (2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁 (Yardstick Competition). 「한국행정학보」. 46(1): 313-344.
- 황정윤·신동연·장용석. (2016). 지방정부 사회복지예산 결정의 공간적 상호작용: GIS 공간회귀 분석을 중심으로. 「현대사회와 행정」. 26(2): 203-229.
- Cameron, David. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. American Political Science Review, 72(4), 1243-1261.
- Deviney, Stanley. (1983). The Characteristic of the States and The Expansion of Public Social

- Expenditures. *Comparative Social Research*, 16(6), 151-174.
- Fabricant, S., & Lipsey, R. E. (1952). The Trend of Government Activity in the United States since 1900. In *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900* (pp. 22-0). NBER.
- Gardiner, J. C., Luo, Z., & Roman, L. A. (2009). Fixed effects, random effects, and GEE: What are the differences?. *Statistics in Medicine*, 28(2), 221-239.
- Hansen, B. E. (1992). Testing for parameter instability in linear models. *Journal of Policy Modeling*, 14(4), 517-533.
- Key, V. O., Jr. (1940). The Lack of Budgetary Theory. *American Politics of Science Review*, 34, 1137-1140.
- MacKinnon, J. G., & White, H. (1985). Some heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimators with improved finite sample properties. *Journal of Econometrics*, 29(3), 305-325.
- Wildavsky, Aaron. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(Autumn), 183-190.

접수일(2024년 07월 24일)

수정일(2024년 08월 12일)

게재확정일(2024년 08월 21일)

〈국문초록〉

특별자치도의 사회복지 예산 결정요인 분석 및 발전 방향: 제주특별자치도, 강원특별자치도, 전북특별자치도 사례를 중심으로

본 연구에서는 제주특별자치도, 강원특별자치도, 전북특별자치도 등 국내 3개 특별자치도의 사회복지 예산에 영향을 미치는 결정요인(인구 요인, 재정 요인, 지역 요인)을 분석하고, 이를 토대로 특별자치도 사회복지 지출의 효율적 운영을 위한 발전 방향을 제시하고자 하였다. 본 연구의 방법으로, 지방재정통합공개시스템 지방재정365과 통계청(KOSIS)이 제공되는 2008년~2022년까지의 사회복지 예산 관련 패널자료를 활용하였으며, 회귀분석은 Stata 17.0을 활용하여 진행하였다. 본 연구의 결정요인 분석 결과에 대한 종합적인 요약은 다음과 같다. 첫째, 인구 요인에서, 건강보험 적용 인구, 고령인구 비율, 인구수가 사회복지예산에 유의미한 영향을 미쳤다. 둘째, 재정 요인에서는 지방자치단체의 재정적 여건이 사회복지 예산 결정에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 지역요인에서는 합계출산율과 사회복지시설 수가 사회복지예산에 중요하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결론적으로, 본 연구는 다음과 같은 특별자치도의 결정요인 별 분석 결과를 토대로 도출된 특별자치도의 사회복지예산 발전 방향은 다음과 같다. 첫째, 고령인구의 증가는 사회복지 서비스 수요의 증가와 이에 따른 복지예산 증액의 필요성을 시사한다. 둘째, 재정자립도가 낮은 지역은 사회복지 서비스의 질과 양 높이기 위해 지방자치단체가 자체적인 재정 수입 확대 방안을 모색하고 자체 세수 확보를 위한 전략을 마련해야 한다. 이를 통해 재정 자립도를 높이고, 안정적인 사회복지 예산 운용이 가능하도록 해야 한다. 셋째, 각 지역의 특성을 고려한 맞춤형 복지정책 개발이 중요하며, 이는 실제 정책 개선에 기여할 수 있는 방향으로 연구를 진행되어야 한다. 지역별 특수성을 반영한 맞춤형 정책은 주민들의 실질적인 복지 향상에 기여할 수 있다.

주제어: 사회복지예산, 인구요인, 재정요인, 특별자치도, 회귀분석

정은아(鄭恩兒: 단독저자) 제주대학교에서 경영학 박사 학위를 취득한 후, 현재 제주특별자치도의회 예산결산 특별전문위원실에서 정책 연구원으로 활동하고 있으며, 지방 재정 및 지방 기금 분야에 깊은 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다. 주요 관심 분야는 지방 재정, 공공 예산 관리, 재정 정책 분석 등이다. (jea7979@gmail.com)