



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

사회투자형 복지지출이
재정건전성에 미치는 영향
- 서울시를 중심으로 -

2022 년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
신 지 민

사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향

- 서울시를 중심으로 -

지도교수 김상헌

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2022년 3월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

신 지 민

신지민의 석사 학위논문을 인준함

2022년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

최근 코로나19와 더불어 포플리즘적 복지공약으로 공공복지지출의 규모가 빠르게 증가하고 있어 재정악화에 대한 우려가 강조되고 있다. 특히 복지항목들 중 한번 늘면 줄이기 어려운 경직성 지출 비중이 높아짐에 따라 복지지출의 구조조정이 필요한 상황이다. 아직 한국의 공공사회복지지출 비율은 OECD 국가들 중 낮은 편에 속하나 그 증가속도가 매우 빨라 재정악화에 대한 대비가 필요하다. 총량적 복지지출 증가에 따른 재정위기는 지방재정에서도 나타나고 있다. 고령화 및 인구감소는 지방정부의 재원마련을 어렵게 하고 새로운 재정수요를 낳고 있으며 중앙정부의 복지사업이 지방정부의 재정부담으로 이어지고 있기 때문이다. 그러나 총량적 복지지출의 양적 조정보다 새로운 사회적 위험에 대응할 수 있도록 사회복지 구성에 대한 조정이 필요하다는 주장이 있다. 북유럽 국가들의 경우 높은 복지지출에도 불구하고 재정건전성이 다른 나라들보다 안정적이었는데 그 차이를 이끌어낸 요인 중 하나가 사회투자지출이었다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 국가단위의 연구에서처럼 사회투자지출이 지방재정의 건전성에 유의미한 영향을 줄 수 있는지 실증적으로 분석해보고자 하였다.

지방자치단체의 사회투자지출이 재정건전성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 2011년부터 2020년까지의 서울시 25개 자치구의 자료를 바탕으로 일원고정효과모형(one-way fixed effect model)을 활용한 패널분석을 실시하였다. 재정건전성을 나타내는 지표로 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 이용하였고 사회복지항목에서 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성, 노동, 청소년, 노인 일자리 지원에 대한 지출을 세출결산액으로 나누어 사회투자형 복지지출

항목으로 구성하였다. 그리고 고령화비율과 인구증가율, 1인당 지방세부담액과 1인당 세출예산액, 행사·축제 경비비율과 재정자립도를 통제변수로 포함하여 분석하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사회투자형 복지지출비율은 서울시 자치구의 통합재정수지비율에 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 양(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 세부적으로 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성·청소년에 대한 지출이 1% 유의수준에서 통합재정수지에 긍정적인 영향을 미치는 반면 노동과 노인일자리에 대한 지출의 경우 영향이 없는 것으로 나타났다. 둘째, 사회투자형 복지지출비율은 서울시 자치구의 통합유동부채비율에 1% 유의수준에서 유의미한 음(-)²의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 세부적으로 취약계층 지원이 1% 유의수준에서 통합유동부채비율을 감소시키는 영향을 미치는 반면 보육·가족 및 여성·청소년과 노동·노인 일자리에 대한 지출은 유의미한 영향을 미치지 못하는 결과를 보였다. 이러한 분석결과를 통해 서울시 자치구의 경우 사회투자형 복지지출이 통합재정수지비율과 통합유동부채비율로 대표되는 재정건전성을 개선시키는데 유의미하다는 것을 알 수 있다. 따라서 취약계층 지원을 확대하고 적극적 노동시장 정책, 보육, 여성 정책 등의 개선을 통해 사회투자형 복지정책을 확대하고 지방재정의 건전성을 제고하여 지속가능한 복지와 재정의 선순환이 이루어져야 할 것이다.

한편 본 연구에서는 범위를 서울시 자치구로 한정하였으며 교육과 관련한 지표들을 독립변수인 사회투자형 복지지출에 포함하지 못하였으며 재정건전성에 영향을 미치는 다른 통제변수가 존재할 수 있어 누락변수의 편의가 발생할 수 있다는 한계가 있다. 또한 사회투자형 복지지출의 정책 형태를 세분화하여 살펴보지 못하여 향후 이를 보완하여 연구를 진행할 필요가 있다.

주요어 : 사회투자형 복지지출, 사회투자국가, 지방재정, 재정건전성,
패널분석, 일원고정효과모형

학 번 : 2020-24439

목 차

제 1 장 연구의 목적	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	3
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토	6
제 1 절 사회복지와 사회투자형 복지지출	6
1. 복지국가의 등장과 위기	6
2. 신사회위험과 사회투자론	8
제 2 절 지방재정건전성에 대한 이해	11
1. 지방분권과 지방재정	11
2. 재정건전성의 개념	13
3. 지방재정건전성 영향요인	15
4. 지방자치단체의 재정건전성 측정방법	19
제 3 절 사회복지지출과 재정건전성 간의 관계	23
제 3 장 현황	27
제 1 절 복지체제론과 사회복지 및 재정현황	27
1. 복지체제론과 OECD 복지 및 재정현황	27
2. 한국의 복지체제	32
제 2 절 서울시의 현황	33
1. 서울시의 사회복지 정책방향	33
2. 서울시의 재정현황	35
제 3 절 서울시 자치구의 복지재정 실태	36

제 4 장 연구 설계 및 분석방법	39
제 1 절 연구의 대상 및 변수의 측정	39
1. 종속변수	39
2. 독립변수	40
3. 통제변수	41
제 2 절 연구문제 및 연구가설	44
제 3 절 분석방법 및 분석틀	45
제 5 장 분석결과	49
제 1 절 기술통계량 분석결과	49
제 2 절 패널분석 결과	51
1. 통합재정수지비율	52
2. 통합유동부채비율	57
제 6 장 결론	61
제 1 절 연구결과 요약 및 논의	61
제 2 절 정책적 시사점	63
제 3 절 본 연구의 한계	64
참고문헌	66
Abstract	72

표 목 차

[표 2-1] 기존 사회적위험과 새로운 사회적위험의 비교 ...	9
[표 2-2] 환경변화에 따른 재정건전성 영향요인	17
[표 2-3] 2020-2021 지방재정분석 지표체계	20
[표 2-4] 재정건전성 지표별 산식	21
[표 2-5] 사회복지지출과 재정건전성에 대한 선행연구	26
[표 3-1] 서울시 총 사회복지 지출(2016-2020)	34
[표 4-1] 변수와 변수의 측정	43
[표 5-1] 변수 별 기술통계	50
[표 5-2] ln치환에 따른 기술통계	51
[표 5-3] 통합재정수지비율 패널회귀분석 결과1	53
[표 5-4] 통합재정수지비율 패널회귀분석 결과2	54
[표 5-5] 통합재정수지비율 패널회귀분석 결과3	56
[표 5-6] 통합유동부채비율 패널회귀분석 결과1	57
[표 5-7] 통합유동부채비율 패널회귀분석 결과2	58
[표 5-8] 통합유동부채비율 패널회귀분석 결과3	60

그 립 목 차

[그림 1-1] 연구의 구성	5
[그림 3-1] OECD GDP 대비 공공사회지출 비율	29
[그림 3-2] OECD GDP 대비 사회정책지출 비율	30
[그림 3-3] OECD GDP 대비 재정수지비율	31
[그림 3-4] 서울특별시 사회복지비중 추이	34

[그림 3-5] 서울시 통합재정수지비율 추이	36
[그림 3-6] 서울시 자치구 평균 사회복지비율 추이	37
[그림 3-7] 2020년 서울시 자치구 사회복지지출 비율	37
[그림 3-8] 2020년 서울시 자치구 재정자주도	38
[그림 4-1] 연구의 분석틀	48

제 1 장 연구의 목적

제 1 절 연구의 배경 및 목적

복지지출은 노령, 질병, 재해, 실업 등과 같은 사회적 위험에 처한 개인을 지원하기 위해 사회가 제공하는 재정적 지원을 말한다. 이를 통해 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 사회적 욕구를 충족시킬 수 있다. 그러나 무분별한 복지지출의 증대는 재정경직성을 높이고 재정 악화를 불러오기도 한다.

최근 코로나19와 더불어 포퓰리즘적 복지공약 등으로 공공복지지출의 규모가 빠른 속도로 증가하고 있다. 코로나19 대응과정에서 긴급복지지원, 소상공인 지원금 등 현금성 지출과 함께 아동수당 확대, 기초연금 인상 등 한번 늘리면 줄이기 어려운 항구적 복지지출¹⁾ 비중이 높아져 재정 악화에 영향을 끼칠 것이라는 분석이다. 또한 한국의 복지지출 비중은 38개 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 높아지고 있다. 저출산, 고령화와 같은 사회문제의 심화에 따른 사회복지사업에 대한 수요가 증가하고 있으며 이에 따라 복지가속으로 인한 고부담 고복지 국가로 이동할 것을 전망하며 재정건전성 악화를 우려한다.

이와 같이 복지지출의 확대는 국가재정에 부정적인 영향을 줄 것이라는 견해가 지배적이다. 복지지출의 양적 증대는 복지재정의 경직성을 높이고 경기침체가 계속되는 상황에서의 무리한 복지지출은 재정지출을 지속적으로 발생시켜 재정적자나 국가채무의 규모가 커지게 되어 재정건전성이 악화된다는 것이다. 이러한 견해는 1970년대 오일쇼크 이후 복지국가 위기가 대두되면서 복지국가와 경제성장 관계에 관한 논의가 연결되었고 이는 재정건전성으로 연계되어 복지국가의 재정건전성을 위해서

1) 박성민, “코로나19대응 과정서 항구적 복지지출 커져 재정악화 장기화”, 연합뉴스, 2021.10.25

는 복지지출 감축이 필요하다는 주장이 확산되었다. 실제로 영국, 미국 등에서는 위기를 타파하고자 대대적인 복지개혁을 단행하였으며 복지지출을 줄이고자 노력했다. 이러한 흐름은 2008년 금융위기와 더불어 발생한 남유럽 재정위기까지 적용되었다. 그리스 정부는 당시 높은 실업률과 사회불안의 해결을 위해 재정지출을 늘리며 13.6억유로의 재정적자를 발생시켰고 과도한 복지지출로 야기된 재정위기라는 주장이 제기되면서 복지 축소 추세가 지속되었다.

복지지출 증가에 따른 재정위기는 국가재정 뿐 아니라 지방재정에도 나타나고 있다. 지방자치 하에서 중앙정부의 복지수요를 충족하기 위한 사회복지사업 확대 정책에 따라 복지지출이 증가하고 있으나 이에 대한 재원은 국고보조금과 지자체의 자체 재원으로 충당되고 있다. 국가보조사업의 증가는 두가지 측면에서 지방정부에 부담으로 작용한다. 하나는 국고보조금에 대응하는 지방비 매칭이 있기 때문이며 다른 하나는 중앙정부 사업에 많은 재정과 인력이 투입되기 때문에 지방정부가 독자적으로 특화된 복지정책을 추진할 여력이 없게 된다.²⁾ 또한 지자체의 사회경제적 환경 변화에 따라 지방재정의 환경도 변하고 있다. 특히 인구고령화 및 인구감소가 두드러지는데 통계청은 저출산 기조와 인구 고령화 추세에 따라 출생·사망통계 작성 이후 최초로 인구의 자연감소가 발생하였다고 발표하였다. 이는 3만여명 수준에 달한다. 또한 고령화로 인한 경제활동인구 감소에 따라 KDI에서는 잠재성장률의 추세적 하락 현상이 지속되어 저성장 시대의 진입을 전망하였다. 그리고 초고령화 및 1인가구의 증가로 인한 세수감소와 복지지출 확대에 따른 새로운 재정수요 및 지출의 등장이 예고된다.

그러나 새로운 사회적 위험이 증가하고 있는 시기에 사회보장체계가 갖추어지지 않는다면 적절한 사회적 대응이 실패하게 될 것이다. 따라서 새로운 복지수요에 효과적이게 대응할 수 있는 최적의 복지지출을 설정하는 것이 중요한 과제이다. 이러한 측면에서 사회복지의 구성을 살펴볼

2) 김경혜(2015), “지속가능한 복지를 위한 서울시 복지정책 개선방안”, <정책리포트>, p.7

필요가 있다. 빠른 속도로 이루어지고 있는 고령화와 저출산, 일가정 양립 등의 문제를 해결하기 위해 사회투자정책이 논의되고 있다. 보편적 복지를 지향하는 북유럽국가들의 경우 높은 복지지출에도 불구하고 재정건전성은 다른 나라들 보다 안정적이었는데 그 차이를 이끌어낸 요인 중 하나가 큰 규모의 사회투자지출이었다. 전체적인 사회복지 시스템 내에서 사회투자정책은 복지와 성장을 동반하기 위한 핵심 전략으로, 장기적 관점에서 재정의 지속가능성에 이바지할 수 있다(정의룡·임진영·양재진, 2012). 이러한 견해에서 비롯된 선행연구에 따르면 국가 단위에서 사회투자적 복지지출은 재정건전성에 긍정적 영향을 미친다는 결론을 도출해 냈다.

지방재정의 건전성이 악화되고 있는 상황에서 국가 단위에서의 연구에서처럼 자치구의 사회투자형 복지가 지방재정의 건정성을 확보하여 복지-성장 선순환 구조를 만들어 낼 수 있는지에 대한 실증적 연구가 필요하다. 본 연구는 지방자치제도 하에 서울시를 중심으로 자치구 별 사회투자형 복지지출이 각 자치구의 지방재정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 통해 복지지출의 양적 확대와 지속 가능한 사회복지지출 구성에 대해 고찰해 볼 수 있을 것이다.

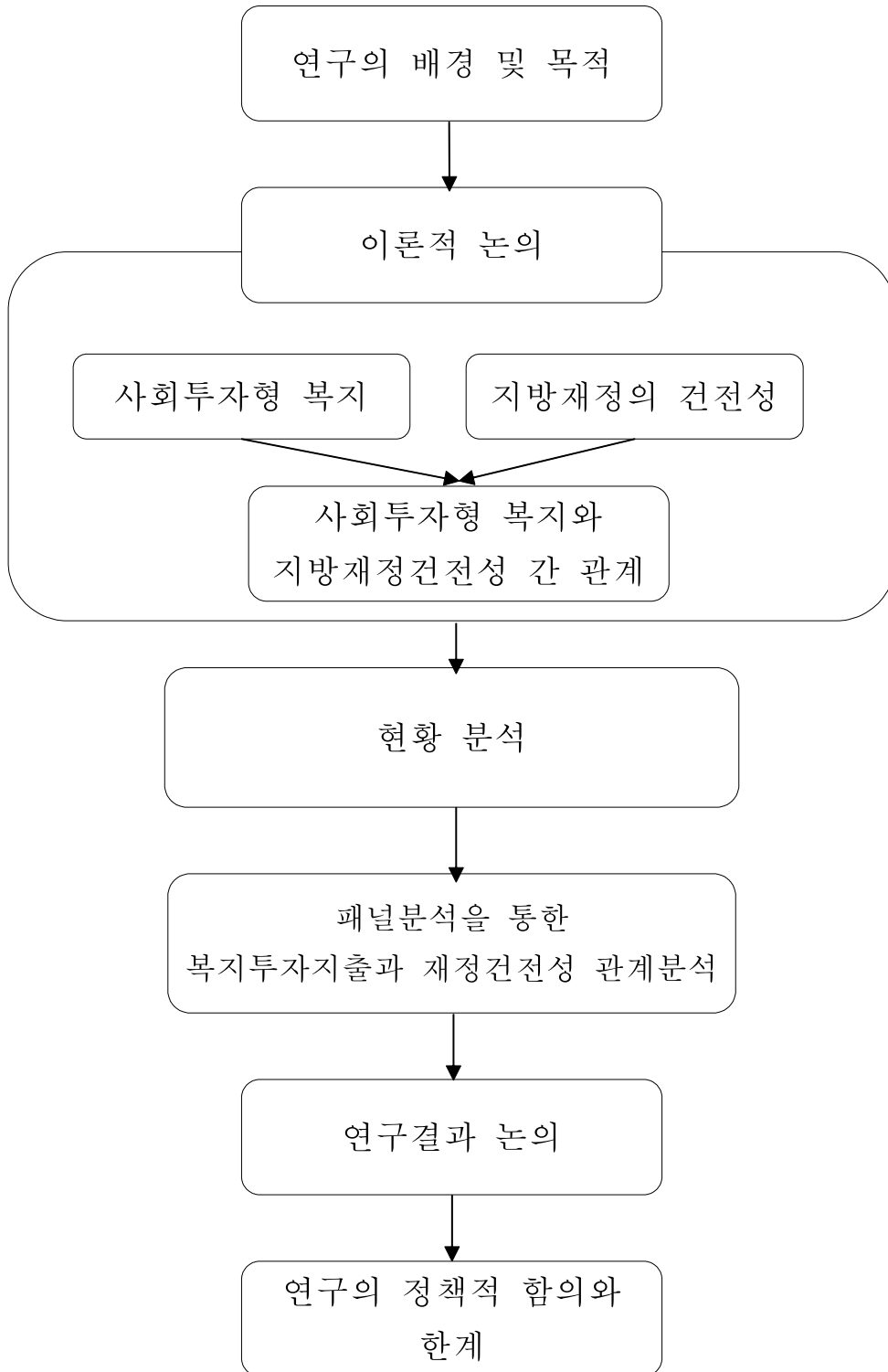
제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 사회투자와 재정건전성에 대한 선행연구를 바탕으로 개념을 정리하고 OECD의 복지지출 현황과 더불어 복지체제유형을 나누어 살펴보고 한국은 어떠한 복지체제를 가지고 있는지 알아본다. 그리고 서울시의 복지지출과 재정의 현황을 살펴본 뒤, 사회투자형 복지지출 수준과 재정건전성을 살펴볼 수 있는 통합재정수지와 유동부채비율을 통해 사회투자형 복지지출이 자치구의 통합재정수지와 유동부채비율에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 사회투자정책이 복지수요 확대에 대응하는 동시에 지속가능성을 확보할 수 있는지 살펴보고자 한다. 각 구성요소는 지방재정 365, 지방재정분석, 통계청의 통

계자료에서 데이터를 수집하고 단위의 통일을 위해 지자체 총 예산 대비 비율을 활용하였다.

본 연구의 자료는 서울시의 2011년부터 2020년까지의 데이터를 사용하여 패널분석을 통해 복지지출과 재정건전성과의 관계를 확인하고자 한다. 다만 통합유동부채비율에 대한 지표는 2015년부터 마련되어 있어 6년간의 자료를 분석하도록 한다. 지방분권화와 재정분권의 흐름속에서 기초자치단체를 분석의 대상으로 하였고 자료수집의 한계로 서울시로 한정하였다. 이를 바탕으로 한 본 연구의 구성은 다음과 같다.

[그림 1-1] 연구의 구성



제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 사회복지와 사회투자형 지출

1. 복지국가의 등장과 위기

공공부조와 사회보장 및 건강·노동 복지서비스를 포괄하는 의미의 복지 지출이 등장하게 된 배경은 2차 세계대전 이후 전쟁으로 인한 빈곤문제와 산업의 발전에 따른 당시 사회문제 해결이었다. 산업화가 본격적으로 진행되면서 그로 인한 질병, 실업, 사고 등의 문제가 발생하였다. 이러한 문제들로 복지에 대한 수요가 급증하였고 국가차원의 복지제도 확충의 필요성이 대두되며 복지 지출의 꾸준한 증가를 낳게 되었다. Briggs는 복지국가에 대해 시장경제에서 오는 문제들을 수정하기 위한 노력의 일환으로 정치와 행정을 통해 조직화된 권력을 의도적으로 사용하는 국가라고 정의했다. 복지국가는 (1) 개인의 능력과 재산이 시장에서 가지는 가치와는 무관하게 모든 개인과 가족에게 최소한의 수입을 보장하고, (2) 개인과 가족에게 위기를 초래하는 질병, 퇴직, 실업 등에 대응할 수 있도록 보호하여 삶의 불완전을 감소시키며 (3) 지위나 계급의 차이에 관계없이 모든 국민들에게 일정 범위의 사회적 서비스를 가능한 한 최고의 수준으로 제공한다.³⁾ 이러한 복지국가의 개념은 자본주의와 민주주의가 함께 발달한 국가에서부터 제시되었는데 일반적으로 정치치적 민주주의를 취하면서 국가의 계획을 인정하는 혼합경제의 형태를 띠고 있다.

복지국가의 생성 및 발전을 설명하는데 두가지 이론적 관점이 존재하며 그 하나는 기능주의적 관점이다. 자본주의의 산업사회가 유지되기 위해서는 복지제도가 필요하다는 것이 핵심 주장으로 자본주의, 산업사회

3) 신희영(1998), “복지국가의 위기와 미래.” 論文集 10.-: 175-200.

에서 노동자 개인은 질병, 실업, 산업재해, 가족 해체 등의 많은 위험에 노출되는데 이를 보완해주는 복지제도가 없다면 많은 시민들이 사회에 적응하지 못하고 이탈하게 되며 이는 사회의 질서를 흔들 수도 있기 때문이다. 다른 하나는 계층간, 계급간 갈등을 해결하고 관리하는 차원에서 복지가 발전하였다는 갈등이론적 관점이다. 보편적 참정권이 인정되고 국민주권이 제도화되면서 시장에서의 불평등으로 발생한 사회의 계층간 갈등을 타협하기 위해 나온 결과인 것이다. Giddens는 이 두가지 관점을 통합하여 산업자본가와 국가관료의 사회정책의 필요성에 대한 인식과 함께 능동적 노동운동의 결과로서 복지국가를 설명한다. 복지제도들은 산업 내의 노동이 핵심적인 역할을 하는 사회를 창출하려는 노력과 민족적 연대성을 촉진하려는 지배층의 욕망, 그리고 신사회의 위험을 관리하기 위한 노력으로 복지국가가 출현하였다는 것이다.

이 시기 서구 복지국가들은 자본주의 경제의 성장을 바탕으로 늘어난 복지수요를 충족하며 복지국가를 발전시켜나갔다. 그러나 1970년 오일쇼크 영향과 함께 위기를 맞이하게 되었다. 위기의 원인으로 복지국가의 발전이 부의 창출에 위기를 가져왔다는 주장이 있다. 복지정책이 노동자의 정치적, 사회적 보조에 의존하려는 경향을 심화시키면서 근로의욕을 저하시킨다는 것이다. 이러한 상황에서 노동생산성은 떨어질 수 밖에 없다. 또한 복지정책의 재원마련을 위한 누진적 조세제도는 자본에 재정적 부담을 부여하고 투자위축을 가져와 자본의 경제활동을 위축시키게 된다. 투자의 위축은 결과적으로 실업률의 상승을 가져온다. 이에 따라 복지국가는 높은 인플레이션, 높은 실업률, 산업의 경쟁력 약화, 경기 침체 등과 같은 경제적 어려움에 직면하게 되고 이는 복지국가의 재정위기와도 연관된다.

이의 대안으로서 신자유주의 전략이 등장하였다. 신자유주의는 정부의 실패를 비판하면서 시장경제의 경제적 효율성과 개인의 자유 등을 강조한다. 특히 복지국가에 대해 시민사회에 대한 국가개입이 경제적 효율성을 왜곡시키고 시민의 개인적 자유 및 권리를 제한한다고 비판한다. 이에 따라 시장의 자율적인 자원배분의 매커니즘을 강화하는 방향으로 국

가와 시장 간의 관계를 재편하였다. 신자유주의의 복지개혁의 핵심은 수요관리 경제정책에서 공급 경제정책으로의 이동과 사회복지지출의 감축, 사회복지공급에서의 내부시장 창출 및 민영화, 전통적 가치와 윤리의 복원이라고 할 수 있다. 사회복지부문에서 보여준 개혁의 모습을 살펴보면 다음과 같다.(Taylor-Goody, 1996) 첫 번째는 사회복지지출에서 큰 비중을 차지하는 사회보험의 개혁이다. 보험 기여율을 상승시키고 급여수준을 줄이는 방식으로 수정하여 보다 노동에 연계시키고 기준을 엄격화하고자 했다. 둘째, 목적세의 도입 및 고용에 세금을 부과하는 조세(payroll tax)의 도입과 함께 소득세 위주에서 소비세를 부과하는 형태로 재정을 동원한다. 셋째, 사회복지프로그램의 공공관리에 시장의 원리를 도입하는 방향으로 개혁한다. 복지공급의 다원화와 내부시장 창출을 통한 복지 다원주의 도입을 통해 효율성을 증대시킨다. 넷째, 서비스 공급의 책임성과 재정동원력을 정부의 하위단위나 시민사회부문으로 이전, 위임하여 사회복지공급 결정에 민간참여를 제고하도록 한다. 이러한 신자유주의 이념은 영국, 미국, 호주 등에 큰 영향을 주었고 유럽 대륙 또한 자유시장 철학이 영향력을 갖게 되었다. 영국의 대처리즘, 미국의 레이거니즘이 신자유주의를 대표한다. 그러나 이는 새로운 사회적 위험에 큰 효과를 나타내지 못했고 이를 해결할 새로운 방안이 필요했다.

2. 신사회위험과 사회투자론

Esping-Andersen이 지목한 새로운 위험을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 탈산업화는 광범위한 저숙련 서비스 노동자를 양산하고 있다고 지적하였다. 인적자본을 축적하지 못한 저숙련 노동자들의 실업과 만성 빈곤으로 인해 저숙련이 세대로 구조화될 수 있다. 둘째, 여성의 취업으로 인한 전통적 가족의 해체이다. 여성 취업률이 상승하며 저출산 및 이혼의 증가로 기존 전통적 구조의 가족에서 수행하였던 아동 및 노인 등에 대한 가정 내 돌봄 기능이 취약해진 것이다. 셋째, 세계화에 의한 복지국가의 위협이다. 포스트 산업사회는 제조업 중심에서 서비스업

으로 산업이 이행하면서 저숙련 노동자들의 실업 문제를 양상하였고 가족구조의 변화로 인해 가족 내에서 이루어지던 돌봄의 기능이 취약해짐과 동시에 세계화는 복지국가의 지속가능성을 위협하고 있는 것이다.

이러한 새로운 사회위험은 후기 산업사회로 이행됨에 따라 나타난 사회·경제적 변화의 결과라고 볼 수 있다. 또한 여성의 경제활동 증가로 인해 일과 가정 양립이 어려운 저숙련 여성층이 노동시장에서 철수할 경우, 홀벌이로 인한 빈곤의 가능성이 높아지고 세계화로 인한 노동 비교우위 국가 간 경쟁이 미숙련 노동자들의 빈곤을 구조화 할 수 있다. 따라서 사회복지 정책의 투자적 성격을 강화하여 지속가능성을 제고해야 한다는 견해를 제시하였다. 여기서 사회투자론이 등장하였다.

[표 2-1] 기존 사회적 위험과 새로운 사회적 위험의 비교

	기존 사회적 위험	새로운 사회적 위험
경제적·사회적 기반	제조업 중심	지식경제
	성분업의 핵가족	양소득자 모델, 한부모 가족
형태	산재, 실업, 질병, 노령 등으로 인한 소득중단 및 상실	아동 보육 및 노인 돌봄 불안정한 고용
위험 담지자	남성산업노동자	여성노동자 저학력·미숙련 노동자 청년층, 아동, 노인
복지국가의 주요역할	소득보전과 소득이전	보육 및 돌봄서비스 강화 적극적 노동시장정책

출처: 변영우(2012)

「제3의 길: 사회민주주의의 갱신」의 저자 Anthony Giddens(1998)은 “사회투자란 사회구성원의 노동시장 참여의 권리와 기회를 보장하기 위해 국가 차원에서 이루어지는 인적자본과 사회서비스에 대한 지출”이라고 정의하였다. 그가 그리는 사회투자국가에서 가능성의 재분배를 강조하며 포용으로서의 평등과 불평등의 배제를 주장한다. 여기서 포용은 사회의 모든 구성원이 형식적 뿐만 아니라 삶의 실제로서 가져야할 시민적·정치적 권리 및 의무를 지칭한다. 이것은 기회, 그리고 참여를 의미하며 노동에의 접근과 교육은 기회의 핵심 기반이 된다. 사회투자국가는 사회적 위험에 노출된 노동시장 외부자들, 예를 들면 여성, 아동, 노인, 청년, 비정규직, 실업자, 저숙련 노동자들에게 지식과 기술에 대한 접근 기회를 제공함으로써 이들이 경제적·사회적으로 통합되도록 지원하며 이를 통해 미래의 기회 평등을 달성하고자 한다. 그리고 돌봄에 대해 가족 내부의 문제로 치부하지 않고 적극적으로 개입하며 돌봄노동의 탈가족화와 탈성별화를 추구한다. 이러한 논의에 따라 복지를 소비적으로만 바라볼 것이 아니라 복지의 투자적 성격을 강조하고 노동시장에서 배제된 계층을 노동시장으로 포용하는 적극적 복지를 통해 복지와 성장의 선순환이 가능하다고 강조한다. 1998년 영국의 블레어 정부는 이러한 담론을 복지정책에 적용하여 ‘적극적 복지’를 주장하였다. 블레어 정부의 ‘복지협약’은 국가의 급여에 의존해 살아가는 사람들을 자립하도록 유도하는 것을 강조하며 교육에 대한 투자, 국가보건서비스(NHS)의 개혁 등을 주도하였다. 그 성과로 블레어 정부가 집권한 후 영국의 상대적 빈곤율은 1996~97년 25.3%에서 2004~05년 20.5%로 하락하였으며 아동빈곤율이 낮아졌다.⁴⁾

사회투자의 가장 보편적인 논의는 사회경제적 변화에 따른 새로운 위기에 대한 대응이다. 복지가 갖는 투자적 성격, 생산적 성격을 강조하며 복지와 성장을 연결시킨다. Perkins는 사회투자정책은 경제정책과 사회정책 간에 인정과 통합에 기초하며 사회투자정책이 전통적인 소득재분배를 통한 평등의 실현보다 사회적 위험에 적응 가능한 능력을 길러주는

4) 김운태(2010), “복지 담론과 사회투자의 다양성”, <사회와이론>, 241-270.

기회적 재분배에 중점을 둔다고 말하였다.

이러한 논의를 바탕으로 둔 사회투자형 복지는 상대적으로 비활성화된 노동력, 즉 여성, 장애인, 장기실업자 등의 고용확대와 젠더 불평등 완화, 저소득 아동의 발달을 위하여 보다 적극적인 기회의 평등을 추구한다. 그리고 노령화에 대해 ‘무능력’으로 바라보는 것이 아니라 새로운 관점으로서 노령인구 또한 사회경제활동에 끌어들이 수 있도록 지원해야 한다. 또한 생애주기의 관점에서 개인의 계발을 지원하는 복지지출로 주로 구성되어 있다. 따라서 사회투자지출은 복지국가의 자원을 수동적인 소득 보전에서 적극적인 사회정책으로 전환해 지원하는 것을 의미한다. 즉 후기산업사회의 새로운 위협에 대응하기 위해 인적자본과 사회적 자본에 투자하여 시민들의 역량을 강화시켜 시장에서 발생하는 위협에 스스로 대처할 수 있도록 돕고, 시장으로부터 배제된 시민들에 대한 소득 이전 보다는 활성화 정책을 통해 그들의 경제활동을 촉진하는 것이 사회투자 전략의 궁극적인 목적인 것이고 이를 위한 지원이 사회투자지출인 것이다.⁵⁾

제 2 절 지방재정건전성에 대한 이해

1. 지방분권과 지방재정

지방자치란 일정한 지역 내 주민을 대표하는 단체를 중심으로 중앙정부로부터 상대적으로 독립해서 지역 자체의 정치 및 행정 사무를 자율적으로 처리하는 제반 활동을 의미하여 지방자치단체와 함께 주민 참여, 지방 사무, 자치권 및 자주 재원 등을 주요 구성요소로 갖는다.⁶⁾ 최근 지방 자치권 및 자주 재원 등 지방의 권한을 확대하려는 지방 분권의 흐름이 강화되는 추세이며 1991년부터 중앙 행정권한을 지방으로 이양하는

5) 변영우(2012), “새로운 사회적 위험구조에 의한 OECD 국가의 사회지출구조 변화”, <한국사회복지학>, 64(4): 337

6) 국가지도집 1권, 「지방자치와 지방분권」, 국토교통부 국토지리정보원

정책을 추진하며 지방자치단체의 업무와 권한을 꾸준히 확대시키고 있다.

재정분권의 필요성은 재정연방주의에 기초한다. 재정연방주의(fiscal federalism)는 한 나라의 정부 구조를 중앙정부와 각급 지방정부로 구성하고 각급 정부에 재정의 기본적 기능을 적절히 분담시킴으로써 전체적으로 바람직하게 재정기능을 수행하고자 하는 것을 의미한다.⁷⁾ 재정연방주의론에 따르면 중앙집권적 체제에서 주민 선호에 대한 신속한 대응은 어려우며 정보의 비대칭성으로 인해 비효율성을 낳는다고 주장한다. 반면, 지방자치단체는 근접성으로 인해 주민의 선호와 욕구에 빠르게 대응하고 정보적 거리가 짧아져 정보의 비대칭성을 완화하여 공급의 효율성을 증가시킨다. (최병호 외, 2007) 따라서 재정분권을 통해 지방자치단체가 지역서비스를 효율적으로 공급하고 주민의 요구에 대응하며 재정운영의 자율성과 책임성을 향상시켜 재정건전성을 개선하게 된다. 이에 따라 지방자치단체는 지속적이고 안전성 있게 주민들의 욕구에 대응하기 위하여 안정적이고 자율적인 재원을 확보해야 한다.

일반적으로 재정이란 국가 또는 공공단체가 공공욕구를 충족시키기 위하여 필요로 하는 물적 수단을 조달하고 관리·사용하는 경제 활동이라 할 수 있다(신해룡 1995, 5). 또한 국가나 지방자치단체가 그 기능을 수행하기 위해 공권력에 의거 재원을 확보하고 관리하는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 지방재정은 지방자치 단체의 재정으로 지방자치단체가 그 기능을 수행하는데 필요한 자원, 즉 경비를 충당하기 위하여 조달, 지출, 관리하는 것을 뜻한다(조창현 1991, 6)

지방재정법에 따라 국가와 지방 간 경비 부담의 원칙을 다음과 같이 정하고 있다. 첫째, 지방자치단체의 관할 구역의 자치사무에 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다(지방재정법 제20조). 둘째, 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로써 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 안 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일

7) 우명동(2016), 「지방재정학개론」, 해남

부를 부담한다(지방재정법 제21조 제1항). 셋째, 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다고(지방재정법 제21조 제2항) 지방재정법에서 규정하고 있다.

여기서 지방정부의 복리증진을 도모하기 위한 재원은 자체재원과 의존재원으로 나눌 수 있다. 자체재원은 지방세와 세외수입 등으로 구분하고, 의존재원은 지방교부세, 보조금, 지방채 등으로 구성된다. 자체재원인 지방세는 지방재정의 근간으로 재산관련 세가 대부분이며 소득과 소비의 탄력성이 낮은 세목으로 구성되어 있다. 지방세의 수입은 자치단체의 세금 외 수입으로 그 구조가 매우 다양하며 복잡하다. 의존재원 중 지방교부세는 국가가 재정적 결함이 생기는 자치단체에 교부하는 금액으로 지방자치단체 세원의 불균등에 따른 재정력의 격차를 국가가 조정하기 위해 설치한 세제이다.⁸⁾ 이를 통해 지방자치단체의 기본 행정운영의 최소한의 재원을 보장하며 재정 불균형을 시정하고자 한다. 그리고 보조금은 국가가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의 범위에서 교부된다. 또한 특별시·도는 같은 이유로 예산 범위 내에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.(지방재정법 제23조)

지방재정은 재원확보의 안전성과 재원 확보 및 운영에 있어서의 자율성을 동시에 추구한다. 따라서 지방재정을 건전하게 운영하였는가의 여부는 지방자치단체의 자율성 및 책임성과 연관된다.

2. 재정건전성의 개념

일반적으로 국가채무를 적정한 수준으로 유지하면서 채무 상환능력을 갖춘 재정상태를 재정건전성을 갖추었다고 본다. 이는 재정의 지속가능성과도 연결된다. 재정건전성을 갖추는 것은 재정수입이 안정적이며 지속적으로 확보될 수 있는 가능성이 높다는 것이기 때문이다.

8) <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=72366&cid=43667&categoryId=43667>

이러한 논의를 통해 지방재정의 건전성이란 소요되는 지방의 재정지출을 해당 지방의 재정력이 이를 충당할 수 있는지를 나타내는 것이라 볼 수 있다. 재정건전성에 대해 지방재정법 제 3조에서 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용해야 한다고 명시하고 있으며 더하여 제55조에서는 재정분석을 시행하고 재정위기나 재정주의 등의 진단을 통해 이를 건전화하기 위한 내용을 담고 있다. 여기서 건전히 한다는 것은 지방자치단체가 채무불이행을 발생시키지 않으면서 재정을 지속적으로 운용하며, 궁극적으로 재정수지 균형을 달성하는 것으로 정의할 수 있다.⁹⁾

구체적으로 살펴보면 첫째, 지방정부 재정건전성은 지역의 수입과 지출의 실질적인 균형을 유지할 수 있는 지방정부의 능력으로, 지방정부가 조세기반으로부터 징수 할 수 있는 세입의 총량과 지출수요액의 관계를 통해 이해할 수 있다. 공공서비스를 제공하는데 있어 지방정부가 확보할 수 있는 수입과 서비스 지출비용이 균형을 이룬다면 도시의 재정이 건전하다고 판단하는 것이다. 반면 지방정부가 징수할 수 있는 수입에 비해 비용 지출이 커 적자가 발생한다면 건전한 재정상태로부터 벗어났다고 볼 수 있다.

둘째, 재정건전성이란 지방정부가 부채상환을 비롯한 재정의무를 이행할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다(Bahl and Duncombe, 1993). 현실적으로 재원은 동원에 한계가 있고 중앙정부의 통제, 경직성 등 많은 제약이 따르기 때문에 세입·세출의 균형은 이루기 쉽지 않다. 이 때 재원이 부족한 경우 부채를 통해 재원을 마련할 수 있으며 이 때문에 일시적으로 수입과 지출간 불균형이 발생하더라도 부채를 적기에 상환할 수 있다면 재정건전성은 유지된다고 주장하였다. 이와 관련하여 허명순(2011)은 재정건전성은 정부가 수입증대를 통해 공공서비스를 제공하면서 단·장기적인 관점에서 채무를 변제할 수 있는 능력이라고 정의하며 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 필요한 비용을 큰 어려움없이 지불할 수 있다면 건전한 재정상태를 유지한다고 보았다.

9) 신동필(2016), 「지방재정건전성의 결정요인에 관한 연구:부채자산비율과 재정본권지표를 중심으로(박사)」, 국민대학교, n.p., p.28

셋째, 정부가 재정의 지속가능성을 확보할 수 있다면 재정건전성은 충족된다고 볼 수 있다. 재정 지속가능성은 수입과 지출의 균형, 부채와 같은 전통적인 방식으로는 확보할 수 없으며 가시적인 부채 외 미래의 불확실성에 대응할 수 있어야 유지할 수 있다는 것이다.(Chapman, 2008)

종합하면 지방정부의 재정건전성은 지방정부가 지역의 수입과 지출의 균형을 잘 유지하고 부채를 감당할 수 있으며 미래의 불확실성에 대응하며 재정의 균형을 유지할 수 있을 때 확보되며 재정건전성이 양호하다면 재정의 지속가능성이 높다고 볼 수 있다.

3. 지방재정건전성 영향요인

지방자치단체의 재정건전성에 미치는 요인들에 대한 연구는 다양하게 연구되어 왔다. 이는 지방정부를 둘러싼 외부환경이 동일하지 않고 광범위하기 때문이다. 이를 크게 나누면 사회적·경제적 요인과 정치적 요인으로 나눌 수 있다.

사회·경제적 요인으로는 지역사회를 구성하는 주민과 기업의 인구적 특성과 주민 및 기업의 소득, 자산, 그 외의 경제적 자원들을 포함할 수 있다. 이러한 요인들이 풍부할 때 과세기반이 충실하게 되고 이는 지방자치단체의 재원확보능력을 향상시킨다. 또한 지역경제의 성장은 지역의 생산 증대를 가져와 주민의 소득을 증대시켜 담세능력을 향상시킨다. 반면 지역경제 침체는 지방세 수입 감소와 함께 실업자를 유발하여 지방정부의 지출수요를 늘려 재정건전성에 악영향을 미치게 된다.

정치적 요인으로는 지방관료들의 독점적 지대를 추구하는 경향(rent-seeking activities)을 들 수 있다. 공공선택론적 관점에서 지방정부는 중앙정부에 비해 지역엘리트 집단에 의해 쉽게 장악될 수 있기 때문에 지방정부의 구성원인 공무원의 지대추구적 가치관이나 태도는 비효율적인 재정운영으로 이어져 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다. 지방재정 활동이 지역 특수계층에 연계되어 지대추구의 장으로 운영될 경우 지역사회의 산업이나 지역 경제활동 전반에 부정적 영향을 줌으로써 지방재

정적자의 경향을 심화시킬 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 현상은 지방재정이 지역경제 활동화에 기여하지 못하게 되어 지방재정적자를 구조화하게 된다. 그리고 자치단체장이 표를 의식하여 선심성, 전시성 재정을 집행하거나 재정 여건을 감안하지 않고 대형사업을 추진하는 등의 행정운영을 하면 효율성 저하와 함께 재정건전성에 영향을 미치게 된다. 역량이 부족한 지방공무원과 무사안일주의, 정경유착, 부패 등은 지방정부의 행정비용을 가중시키고, 지방정부의 신망이 약화되어 재정건전성에 좋지 않은 영향을 미치게 된다.¹¹⁾ 정부 간 재정관계에서도 지방재정건전성은 영향을 받는다. 2005년 분권교부세를 시행하면서부터 중앙정부에서 부담해오던 주요 복지서비스 지출을 지방으로 이양하고 분권교부세를 일정한 원칙에 따라 교부하고 있는데 지방에 따라서는 이 교부금이 늘어나는 복지수요에 턱없이 부족한 경우가 많다. 같은 맥락으로 국가보조금의 경우도 지방의 세출이 늘어나는 측면이 있어 지방재정 악화에 영향을 미치고 있다.

10) 우명동(2012). 「지방재정건전성 재론」. <한국지방재정학회 세미나자료집>, (),1-28. p5

11) 신동필(2016), 「지방재정건전성의 결정요인에 관한 연구:부채자산비율과 재정분권지표를 중심으로(박사)」, 국민대학교, n.p .p.32-34

[표 2-2] 환경변화에 따른 재정건전성 영향요인

요인	영향요인	이론 및 가설
사회·경제적 요인	경제성장 소득수준 인구수·밀도 도시·산업화 수준 연령분포 기술진보	바그너의 법칙, 중위투표자의 효용극대화, 규모의경제, 도넛현상, 보물효과
정치·행정적 요인	공무원수 예산배분 재정운영 중앙정부와의관계 선거 지방정부형태	점증주의, 합리주의, 예산극대화 내부관리모형, 합리적 무지, 재정환상, 정치적 경기순환, 정치가의 득표극대화, 리바이어던 가설, 전시효과
기타	사회적 혼란 (전쟁, 기근, 재해 등) 지역 주민	전위효과, 톱니효과, 집중화 과정 지역포획현상

출처 : 신동필(2016)

이와 관련하여 지방재정건전성의 영향요인에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

윤석완(2010)의 인구 및 고령화와 재정수지의 관계에 대한 연구에서 인구가 증가할 때 지방세 수입은 체증적으로 증가하나 고령인구의 증가는 지방세 수입을 감소시키고 재정지출의 경우 인구 증가와 고령인구 증가 모두 지출수준을 증가시켜 인구와 고령인구가 증가할 때 재정지출과 지방세 수입의 차는 악화된다고 분석하였다.

배인명(2013)은 지방자치단체의 유형, 재정력, 인구변수가 재정건전성에 미치는 영향을 연구하였는데 지방자치단체의 유형에 따라 재정건전성 지표에 차이를 보였으며 인구변수는 채무상환비비율, 예산대비부채비율

과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그러나 재정력의 경우 재정건전성 지표 간의 상관성이 낮아 지방자치단체의 재정건전성을 판단하는데 있어 재정력은 고려하지 않아도 된다고 주장하였다.

허명순(2013)의 연구에 따르면 지방자치단체의 재정수지는 의존재원이 증가함에 따라 개선되었으나 지출측면에서 투자지출과 사회복지예산이 재정수지에 부정적인 영향을 미치며 사회복지기능의 지방이양에 따른 지방비 증가와 재정여건을 감안하지 않은 경쟁적 투자지출이 재정건전성을 악화시켰다고 분석하였다.

이성근 외(2016)의 지방재정 건전성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구에서는 기초지방자치단체인 시와 군을 분석대상으로 2009년에서 2013년까지의 5년간의 자료를 통해 세출부문의 보조금비율, 복지비비율, 인건비비율과 세입부문의 재정자주도, 재정력지수가 지방재정건전성을 대표하는 예산 대비 채무비율에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 분석결과 지방자치단체의 재정자율성 확보는 재정건전화에 긍정적인 기여를 하며, 반대로 예산 대비 복지비율의 증가는 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이에 따라 지방자치단체의 세입자율성을 확보하기 위한 세입구조의 변화, 지방소비세율의 확대 등이 요구되며, 사회복지비 비율 지방비 매칭의 재조정과 중앙정부와 지방정부 간 복지재정에 대한 합의 및 협력이 요구된다고 주장하였다.

이현정·조정래(2019)의 지방세 비과세와 감면이 지방자치단체 재정건전성에 미치는 영향에 대한 연구에서는 지방세 비과세·감면이 단기 재정건전성인 재정수지에 부정적인 영향을 미치지만 장기 재정건전성인 예산 대비 부채비율에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 중앙정부의 정책수단으로 사용되는 지방세 비과세·감면의 부정적인 영향 완화를 위해 이에 대한 사전 영향평가, 세입 감소분에 대한 충분한 재정보전과 같은 제도적 보완이 필요하다고 주장하였다.

선행연구들은 지방재정건전성에 영향을 미치는 요인들에 대해 경직성 지출, 복지비 지출, 의무지출, 부채 등이 지방재정건전성의 악화에 영향을 미친다고 보았다.

4. 지방자치단체의 재정건전성 측정방법

지방자치단체의 재정건전성을 평가하는 방법으로 행정자치부의 지방재정분석제도가 활용되고 있다. 1995년부터 민선단체장이 출범하면서 재정운영 모니터링의 필요성이 대두되었고 1998년, 1999년 시범적용을 거친 뒤에 2000년도부터 시행되었다. 2005년 참여정부 시기에 재정분권의 본격 추진에 따라, 지방의 재정자율성 확대에 따른 재정책임성 제고 차원에서 지방재정법에 재정분석 및 진단제도를 신설 규정(제 55조 및 동법시행령 제65조), 현재의 재정분석체계로 이어지고 있다. 지방재정분석의 목적은 정부 개혁, 지방분권의 시대적 패러다임 변화에 부응하여 지방재정의 자율성과 책임성을 균형있게 조화시켜주는 제도적 장치의 보강이 요구되었고 국가와 지방이 협력적 동반자로서 공생·발전할 수 있도록 재정의 건전성, 효율성, 계획성, 투명성 등을 주기적으로 종합 점검하는 시스템이 필요함에 따라 시행되고 있다. 12) 지방재정분석제도는 전국의 지방자치단체를 대상으로 재정, 회계와 관련된 핵심 측정수단을 활용하여 재정분석을 실시한 다음, 분야별·지표별 분석결과 및 유사단체 별로 재정 비교표를 작성하고 그 결과를 활용하는 실질적 재정관리 수단이다. 그러나 재정분석은 정부의 정책방향에 따라 분석해야 하는 내용이 변화되어 이를 담아내기 위한 지표가 정부별로 변화하여 왔다. 이 때문에 지표의 신뢰성에 대해 지적한다. 최근의 재정분석 절차는 재정분석 지표설정과 분석방법의 이원화된 절차로 수행되었다. 중앙·지방의 실무자 및 전문가의 의견을 반영하여 지표설정 및 분석방법의 방향성을 제시하고, 지자체 재정현황에 대한 서면제출 자료를 분석한 후에 현지 실사를 통하여 재정분석 결과를 도출하였다. 분석 결과에 따라 우수단체에 대한 포상 및 부진단체의 재정컨설팅 등의 후속조치가 이루어지고 있다.

제7기에 해당하는 현행 재정분석지표는 코로나19로 인한 국가·지역경제의 침체상황이 심화됨에 따라 지방자치단체의 재정계획부터 집행까지의 자치단체 대응과 역할을 확인할 수 있는 지표로 구성되었으며 기존

12) 행정자치부(2021), 「FY2020 지방자치단체 재정분석」

재정 책임성으로 재정법령준수에 따른 패널티부과 항목을 삭제하고 재정 계획성 분야를 신설하여 지방재정 운영의 자율성 및 이에 상응하는 책임성을 제고하고자 했다.

[표 2-3] 2020-2021 지방재정분석 지표체계

분야	부문		지표
건전성	수지관리		1. 통합재정수지비율
	채무관리		2. 관리채무비율
			3. 통합유동부채비율
공기업관리		4. 공기업부채비율	
효율성	세입관리	수입관리	5. 자체수입비율(증감율)
		징수관리	6. 지방세징수율(제고율)
			7. 체납액관리비율(증감율)
	세출관리	외부지원 관리	8. 지방보조금비율(증감율)
			9. 출자출연전출금비율(증감율)
		내부경비 관리	10. 자체경비비율(증감율)
계획성	예산계획		11. 중기재정계획반영비율
			12. 세수오차비율
	예산집행		13. 이·불용액 비율

출처 : 행정자치부(2021), 「FY2020 지방자치단체 재정분석」

여기서 재정건전성의 측정 지표에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 통합재정수지비율은 총수입에서 보전수입을 제외한 순재정수입 규모인 통합재정수입에서 총지출에서 차입금 상환과 다음연도 이월금, 채무상환 등 보전지출을 제외한 순재정지출을 차감한 통합재정수지를 통합재정규모로 나누어 계산한다. 두 번째로 관리채무비율은 지방채무잔액을 당해 세입결산액으로 나누어 계산한 것으로 관리채무비율을 당해 지방채 발행 총액한도제 산정 시 적용하는 지방채무 잔액을 적용한다. 이는 지방채무의 상대적 수준을 측정할 수 있다. 세 번째로 유동부채를 유동자산으로 나누어 계산하는 통합유동부채비율의 경우 통합부채 현황보고서의 유동부채·유동자산 항목을 참고한다. 통합유동부채비율은 지방정부의 유동성 위험을 검증하기 위하여 활용된다. 공기업부채비율의 경우 부채총액에서 자기자본을 나누어 공기업의 부채수준을 확인한다.

[표 2-4] 재정건전성 지표별 산식

분석지표	산식	대상회계	속성
통합재정수지 비율	$\frac{\text{통합재정수지}}{\text{통합재정규모}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> · 통합재정수지=통합재정수입-통합재정지출 · 통합재정규모=지출(경상지출+자본지출)+순융자(융자지출-융자회수) 	통합회계	▲
관리채무비율	$\frac{\text{지방채무잔액}(BLT\text{지급잔액포함})}{\text{당해세입결산액}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> · 지방채무잔액을 당해 지방채 발행 	통합회계	▼

	<p>총액한도제 산정 시 적용하는 지방채무잔액 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방채무잔액=지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무 이행책임액+BLT지급잔액 BLT 지급잔액=준공후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액 		
통합유동부채 비율	$\frac{\text{유동부채}}{\text{유동자산}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> 통합부채 현황보고서의 유동부채, 유동자산 항목 	통합회계 공사공단 출자출연 기관	▼
공기업부채 비율	$\frac{\text{부채총액}}{\text{자기자본}} \times 100(\%)$ <ul style="list-style-type: none"> 지방공기업 재정상태표 상의 자본, 부채 지방공기업은 직영기업, 공사, 공단 포함 	공기업회 계	▼

출처 : 행정자치부(2021), 「FY2020 지방자치단체 재정분석」

이처럼 지방재정 건전성은 단일지표로 분석하기보다 다양한 지표를 통해 종합분석이 이루어지고 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 자치구 단위의 연구에서 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 통해 재정건전성을 확인하고자 한다. 관리채무비율은 자치구 단위에서는 채무를 통한 자원마련이 원활하지 않아 본 연구에서 제외하였다.

제 3 절 사회복지지출과 재정건전성 간의 관계

증가된 복지수요의 결과물인 사회복지지출에 대한 연구에서는 재정건전성을 악화시키는 주요 원인으로 꼽고 있다. 총복지지출의 확대가 경제성장을 방해한다고 보는 것인데 복지지출이 확대되면 납세자의 근로동기가 약화되고 사회보장은 개인저축을 감소시키며 이에 따라 투자의욕이 저하되어 성장과 고용에 부정적인 영향을 미치게 된다. 경제성장에 부정적인 영향은 재정수입에 영향을 미쳐 재정건전성을 악화시키게 된다. 그리고 정치인의 유인정책으로서 사회복지지출이 이용될 때 재정건전성이 악화된다는 분석도 있다. 이준구(1999)는 사회복지분야의 지출은 규모를 늘리기는 쉬워도 일단 증가된 것을 다시 예전수준으로 줄이는 것은 어렵다는 특성이 있다고 설명했다. 따라서 지속적으로 증가하는 재정적자의 주요 요인은 사회복지지출의 증가 때문이며 재정건전성에 부정적인 영향을 미치는 것이다. 이영(2011)은 OECD 국가를 대상으로 1995-2007년 동안 복지지출과 국가채무간의 관계에 대해 연구하였는데 복지지출이 급증한 국가에서 국가채무도 증가하는 현상을 확인하였다. 이상호(2015)의 사회복지 지출과 지방재정에 관한 연구에 따르면 2005년 일부 국고보조사업의 지방이양 이후 사회복지 국고보조사업이 크게 확대되면서 이와 관련한 지방비의 증가로 지방재정에 부담이 가중되며 사회복지 국고보조사업의 확대가 자치단체의 국토 및 지역개발과 수송 및 교통 부문 세출 감소로 이어져 지역경기의 침체→지역 세입여건 악과→지역의 복지재정 악화 및 지역경제의 침체로 이어지는 악순환을 하고있다고 비판하였다. 이현정(2019)의 중앙정부 재정부문 정책결정이 지방자치단체 재정에 미치는 영향에 관한 연구에서도 2012년부터 2016년의 자료를 바탕으로 사회복지 국고보조사업 매칭금이 증가할 때 지방자치단체의 통합재정수지가 악화되었음을 실증적으로 확인하였다. 중앙정부가 사회복지 국고보조사업을 신설, 확대할 때 지방자치단체가 확대된 지출에 대응하는 세입을 확보하지 못함에 따라 통합재정수지가 악화되고 예산대비 부채가 증가하여 재정건전성이 악화된다고 지적하였다. 이성근 외(2016)은 2009년

부터 2013년까지의 시와 군을 분석대상으로 지방재정 건전성에 영향을 미치는 요인에 관하여 분석하였는데 이에 따르면 재정자주도, 재정력지수, 복지비비율이 재정건전성에 영향을 미친다고 주장하면서 특히 사회복지비율의 경우 지방비 매칭과 사회서비스 지출 수요 대비를 위한 재원확대가 사회복지비비율을 증가시켰으며 재정건전성 악화에 기여한다고 보았다. 서울연구원 김승연 부연구위원의 2017년 서울시 자치구의 복지재정 실태분석과 정책제언 리포트에 따르면 지방정부 사회복지지출은 2008~2015년 동안 2배이상 늘어났고 이에따른 재정부담은 중앙정부보다 지방정부에서 더 빠르게 증가하고 있다고 지적했다. 또한 서울시 자치구의 지방재정은 위험도·증가도·압박도·자율성 측면에서 대체로 열악하여 증가하는 복지수요에 대응하면서 재정건전성을 유지하는 것은 어렵다고 지적하였다. 반면 총량적 사회복지 지출이 지방재정에 긍정적이거나 아무런 영향을 미치지 못한다는 연구결과도 존재한다. 이미애(2018)의 지방정부의 재정지출이 지역경제 성장에 미치는 효과분석에서는 지방정부의 재정지출을 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비로 나누어 각각이 재정효율성과 지역경제성장에 미치는 영향을 살펴보았다. 사회복지가 포함되는 사회개발비를 중점적으로 살펴보면 분석결과 시와 군의 경우 사회개발비 지출이 재정 효율성과 지역경제 성장에 긍정적인 영향을 미치는 반면 구의 경우 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 하지만 대부분의 연구에서 총량적 규모의 복지지출은 재정건전성에 부정적인 영향을 미친다고 분석하고 있다.

그러나 총복지지출과는 달리 복지지출의 내용에 따라서 다른 영향을 미칠 수 있다는 견해도 있다. 사회투자형 복지는 사회복지지출의 투자적 성격을 강조하면서 이를 통해 경제 성장과 사회발전을 동시에 추구하고자 한다. 사회투자의 성장효과에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 자본노동시장의 실패를 완화하고 인적·물적 자원 투자를 촉진시킨다. 인적자원에 대한 투자는 인적 자원의 질을 개선시키고 저소득층의 빈곤 대물림을 완화시킨다. 동시에 노동시장에서 외부자로 소외되어있는 생산가능주체를 노동시장으로 끌어들이므로써 사회의 생산성을 증대시킨

다. 또 물적 자원 투자를 통해 영세업자 등의 제약을 약화시켜 이들의 최적 자본 축적을 촉진시킨다. 그리고 사회투자형 복지지출은 사회 위험에 대응하고 사회안전성을 증진시켜 경제성장에 기여한다.

이러한 효과를 통해 사회투자형 복지지출은 재정건전성을 제고할 수 있도록 한다. 우선적으로 투자를 통한 인적자본의 양적·질적 향상은 지방정부의 조세기반을 개선시킨다. 또한 기회의 재분배를 통해 취약계층 및 사회 위험에 대한 지출을 완화시킬 수 있다. 마지막으로 사회투자를 통해 마련된 사회적 안전망은 사회적 위험에 대처하고 미래의 불확실성에 대응할 수 있도록 만들어 재정건전성을 유지할 수 있게 된다.

이를 설명하는 선행연구로 김윤태(2010)는 복지담론과 사회투자다양성에 대해 살펴보면서 사회투자전략이 시행되었던 국가들 중 노동의 이동성과 사회투자를 강조하는 국가에서 높은 고용률과 낮은 빈곤율을 보이고 있다고 주장하였다. 그리고 정의룡 외(2012)는 OECD 국가를 대상으로 복지 프로그램을 구분하여 복지지출과 재정수지 간 관계를 분석한 연구에서 총 복지지출은 재정건전성에 부의 영향을 미치지만 사회투자형 복지지출은 재정건전성에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 변영우(2012)는 소득보장지출과 사회투자지출의 효과를 분석하였는데 연구결과에 따르면 소득보장지출은 소득분배에는 긍정적 효과를 나타지만, 경제성장에 대해서는 부정적인 영향을 미치고 사회투자지출은 소득분배와 경제성과 모두에 긍정적 효과를 갖는 것으로 나타났다. 서울연구원의 김경혜 선임연구원의 2015년 지속가능한 복지를 위한 서울시 복지정책 개선방안에 대한 정책리포트에서는 사회투자전략을 통한 복지개혁에 성공한 선진 복지국가들의 경제지표와 재정지표도 우수한 사례를 살펴보며 지속가능한 복지를 위해 사회투자 측면에서의 적극적 노동정책, 여성 정책 등을 강조하였다.

[표 2-5] 사회복지지출과 재정건전성에 대한 선행연구

연구자	연구내용
이상호(2015)	사회복지 국고보조사업에 따른 지방비 증가, 자치단체의 국토 및 지역개발과 수송 및 교통 부문 세출감소→지역경기의 침체→지역 세입여건 악화→지역의 복지재정 악화 및 지역경제의 침체로 이어지는 악순환에 따른 지방재정 악화
이현정(2019)	국고보조사업 매칭금이 증가할 때 지방자치단체의 통합재정수지가 악화
이성근 외(2016)	사회복지비 지방비 매칭과 사회서비스 지출 수요 대비를 위한 재원 확대가 사회복지비비율을 증가시켰으며 재정건전성 악화에 기여
김승연(2017)	서울시 자치구의 지방재정은 위험도·증가도·압박도·자율성 측면에서 열악, 증가하는 복지수요에 대응하면서 재정건전성을 유지하는 것은 어려움
이미애(2018)	사회개발비는 시, 군의 경우 지방재정에 긍정적인 영향을 미치는 반면 구 단위에서는 유의미한 영향을 미치지 못하였다.
김윤태(2010)	사회투자전략이 시행되었던 국가들 중 노동의 이동성과 사회투자를 강조하는 국가에서 높은 고용률과 낮은 빈곤율 등 성과
정의룡 외(2012)	OECD국가 대상 연구에서 사회투자형 복지지출은 재정건전성에 긍정적인 영향
변영우(2012)	소득보장지출은 소득분배에는 긍정적, 경제성과에는 부정적. 반면 사회투자지출은 소득분배와 경제성과 모두 긍정적 효과
김경혜(2015)	사회투자전략을 통한 복지개혁에 성공한 선진 복지국가들의 경제지표와 재정지표 우수, 지속가능한 복지를 위한 사회투자 측면 확대 필요

제 3 장 현황

제 1 절 복지체제론과 사회복지 및 재정현황

1. 복지체제론과 OECD 복지 및 재정 현황

Esping-Andersen(1990)은 탈상품화¹³⁾ 정도 등을 기준으로 자유주의적 복지국가(welfare state of liberalism), 보수주의적 복지국가(conservative welfare state), 사회민주주의적 복지국가(welfare state of social democracy)로 구분하였다.

자유주의 복지체제는 경제적 자유와 시장기구의 신뢰를 바탕으로 국가개입의 최소화를 지향한다. 공공부조를 활용하여 저소득층에 초점을 두고 있으며, 이에 대한 집행은 엄격한 선별과정을 통해 차별적으로 지급된다. 자유주의형은 순수한 시장기능에 의한 자원배분을 우선시하므로 탈상품화 정도는 매우 낮다. 미국, 캐나다, 호주 등이 자유주의형 복지국가에 포함된다.

보수주의적 복지국가는 사회보험을 활용하여 직업별, 계층별로 다른 종류의 복지급여가 제공되며 이는 자유주의 복지국가보다 그 범위가 넓다. 비용의 대부분은 사회보험 가입자의 보험료에 의해 충당되며 국가는 그 일부만을 지원한다. 여기에는 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 유럽국가가 속한다.

사회민주주의 복지체제는 보편주의에 입각하여 모든 사회구성원에게

13) 탈상품화란 개인이나 가족이 시장에 종속되는, 즉 노동자가 자신의 노동력을 상품으로 팔게되는 상품화에서 벗어나 사회적으로 수용할만한 일정한 생활수준을 유지할 수 있게 됨을 의미한다(Esping-Andersen, 1990). 자신이 노동시장에서 일을 할 수 없는 상황에 처했을 때 국가가 어느정도 수준의 급여를 제공해 주는가의 탈상품화 정도를 통해 복지국가 유형을 구분하였으며 탈상품화 정도가 높을수록 복지선진국가를 의미한다.

사회보장을 제공하는 것을 목표로 한다. 재원은 국고충당을 기본으로 하며 소득재분배를 강조한다. 따라서 복지급여는 취약계층 뿐만 아니라 중간계층까지 포함하며 탈상품화 정도가 유형들 중 가장 높다고 할 수 있다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 스칸디나비아 국가들이 이 유형에 속한다.

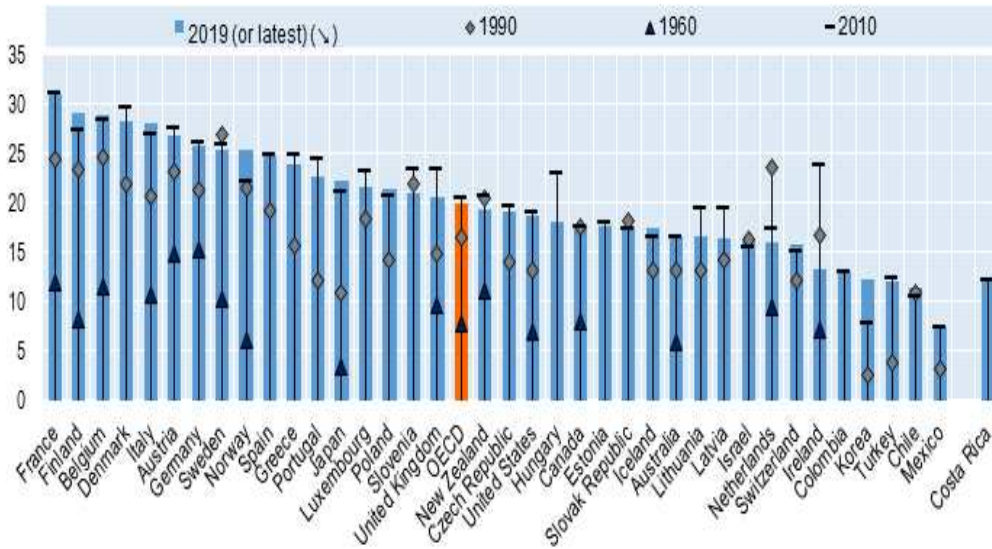
Esping-Andersen의 복지체제론은 시점에 따라 상이한 복지체제로 분류되거나 이념형으로서 유형화에 따른 분류로 인해 예외사례나 전체를 설명하지 못하는 단점이 발생하지만 꾸준히 이용되고 있으며 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

다음 OECD 국가의 사회복지지출에 대한 최근 자료를 보면 스칸디나비아 국가들을 포함한 유럽국가들, 즉 사회민주주의 복지체제와 보수주의적 복지체제를 가진 국가들이 OECD 평균보다 높은 사회복지비중을 두고있으며 미국, 캐나다, 호주와 같은 자유주의형 국가의 경우 OECD 평균보다 낮은 사회복지비중을 가진 것을 알 수 있다. 특징적으로 한국의 경우 대부분의 나라들이 2010년의 GDP대비 복지비중을 유지하는데 비해 한국은 복지비중을 증가시켰고 헝가리와 아일랜드는 복지비중을 크게 감소시켰다. 이를 통해 한국은 GDP 대비 복지지출의 비중이 낮은 편에 속하지만 빠른 속도로 복지지출 수준을 증가시키고 있음을 알 수 있다.

사회정책에 따른 GDP 대비 공공사회지출 비중을 살펴보면 OECD 평균은 연금 및 소득 보조와 같은 현금성 지출이 GDP의 11.5%에 해당하며 보건 및 사회서비스는 GDP의 7.9%를 차지하고 있다. 사회민주주의 국가를 대표하는 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이의 경우 현금보조 비중과 사회서비스 비중이 비슷하거나 사회서비스 지출 비중이 보다 높은 경우가 많은 것을 확인 할 수 있다. 반면 조합주의적 복지국가인 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 독일의 경우 현금 보조 비중이 사회서비스 비중보다 높았다. 그러나 두 유형 모두 OECD 평균보다 높은 GDP 대비 공공사회지출 비중을 가지고 있다. 자유주의적 복지국가들은 두 분야 모두 OECD 평균보다 낮았다. 한국의 경우 두 분야 모두 OECD 평균보다 낮은 비중을 보였지만 현금보조 지출 비중보다 사회서비스 지출 비중이 높

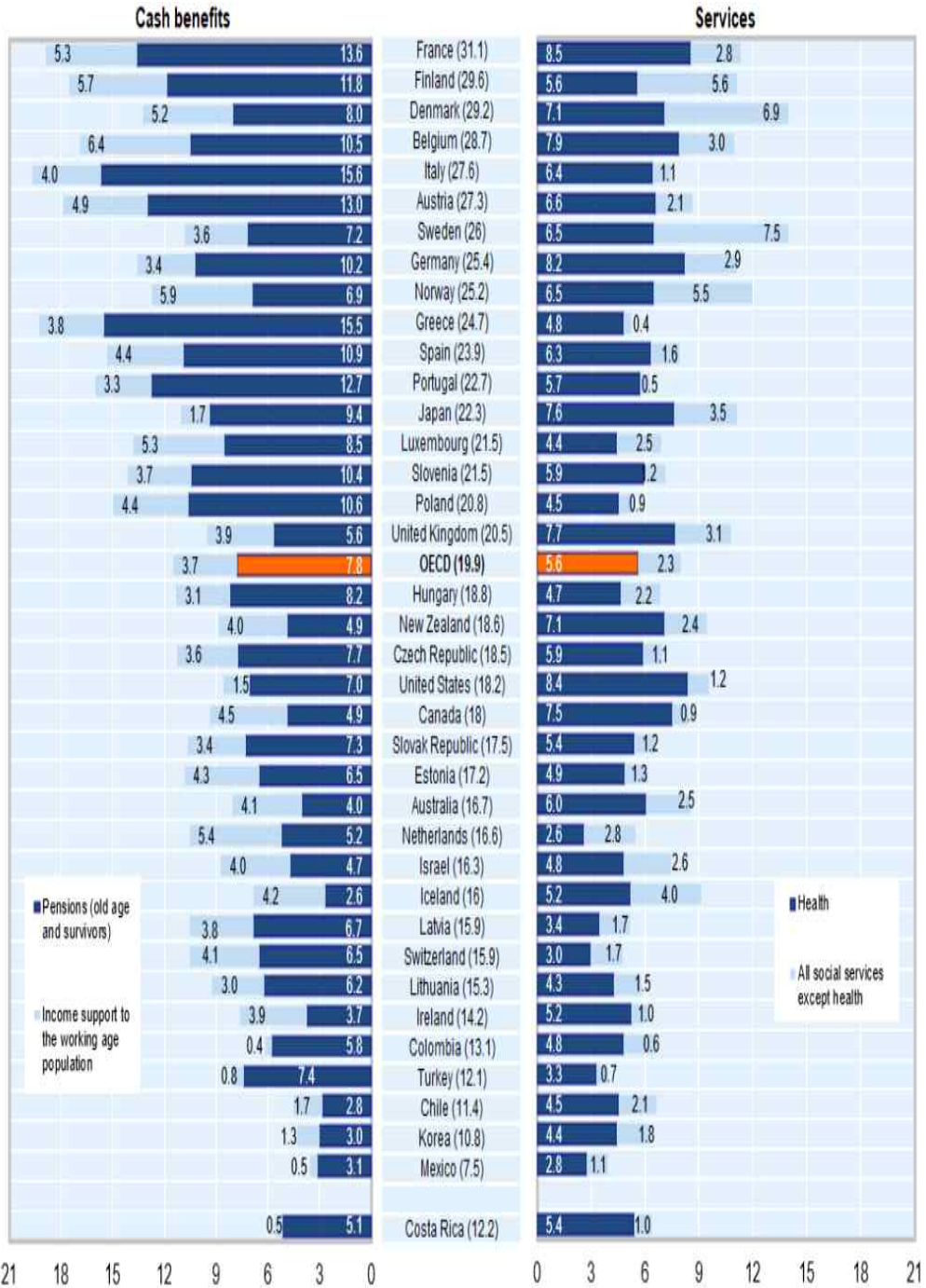
왔다.

[그림 3-1] GDP 대비 공공사회지출 비율



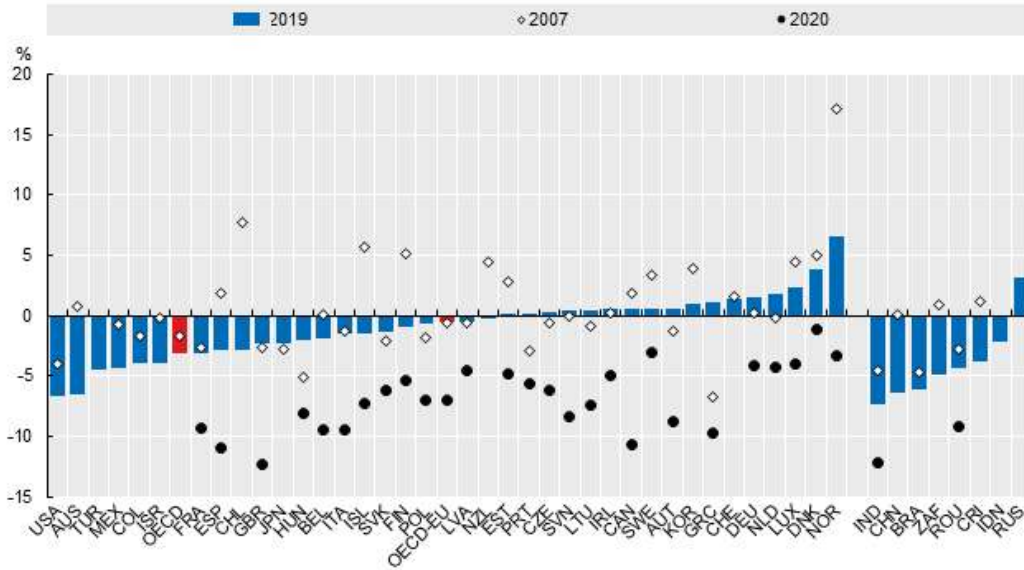
출처: OECD(2020) OECD Social Expenditure database.

[그림 3-2] 사회정책에 따른 GDP 대비 공공사회지출 비중



출처: OECD(2020) OECD Social Expenditure database.

[그림 3-3] 나라별 GDP 대비 정부의 재정수지비율



출처 : OECD National Accounts Statistics(database)

나라별 재정수지를 살펴보면 2007-08년 경제 위기로 인해 OECD 국가의 평균 GDP 대비 재정수지가 -8.7%에 도달했었으나 재정적자는 점차 감소하여 2019년에는 평균 -3.2%를 기록했다. 그러나 2020년 데이터가 수집된 OECD 국가 중 모든 국가에서 재정적자가 나타났으며 모두 2019년보다 컸다. 이러한 재정적자의 대규모 증가는 covid-19 위기에 필요한 대응으로 인한 지출과 경제 활동의 위축으로 인한 세수 감소 때문으로 평가되고 있다. 2020년의 데이터가 있는 국가 중 영국이 GDP의 -12.3%로 가장 큰 재정적자를 기록했으며 덴마크는 GDP의 -1.1%로 가장 작은 재정적자를 보였다. 스웨덴과 노르웨이도 덴마크의 뒤를 이어 각각 -3.1%, -3.4%로, 적당한 적자를 유지하면서 재정 지원을 제공하였다. 2020년 재정수지 악화는 캐나다가 가장 컸으며(GDP의 -11.2%p) 스웨덴이 가장 작았다.(GDP의 -3.7%p)

이를 통해서 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 사회민주주의 복지체제인 나라들의 경우, 사회적 위기의 대응이 효과적으로 이루어지며 그로 인한 재정적자 규모가 GDP 대비 적은 것을 알 수 있다. 반면, 자유주의 체제인 캐나다와 영국의 경우 큰 재정적자를 기록하였다. 한국의 경우 2019

년 - 0.6%에서 2020년 - 3.7%로 3.1%p 감소하였다.

2. 한국의 복지체제

한국이 복지국가유형 중 어디에 속하는지에 대한 연구는 꾸준히 논의 되어왔다. 최희경(2003)은 군집분석(Cluster Analysis)을 활용하여 1990~1997년 자료를 바탕으로 복지국가 유형에 따른 사회복지 지출유형을 국가서비스지출(사회민주주의형), 사회보장지출형(보수주의형), 구빈&보건 지출(자유주의형)로 구분하여 각 수준에 따른 OECD 국가들의 사회복지 유형을 분류하였다. 사회민주주의 복지형은 세 개의 지출 비중이 균형을 이루었으며 보수주의 복지형은 사회보장지출 수준이 높고 자유주의 복지형은 구빈&보건지출에 높은 비중을 보였다. 이러한 분류에 따른 한국의 복지지출 유형은 구빈&보건 지출 중심의 자유주의형 지출에 가장 높은 비중을 보이며 자유주의 복지체제 유형에 포함된다고 보았다. 그러나 1997년 국가 재정위기 이후, 이러한 자유주의형 복지지출에서 보수주의형 지출 비중이 크게 높아져 보수주의적 경향이 강화되고 있다고 보았다. 이후 이루어진 한신실(2020)의 연구에서는 탈상품화, 계층화, 탈가족화 변수를 활용한 퍼지셋 분석을 통해 현재 한국의 복지국가 지형을 선진복지국가들과 비교하였다. 이에 따르면 2010년대의 한국을 탈상품화와 탈가족화가 약하고 계층화가 강한 유형의 국가로 분석했다. 동시에 전반적으로 국가복지가 약하며 선별적이고 잔여적인 제도적 맥락을 가지고 있다고 평가했다. 이를 Esping-Andersen의 복지유형체제에 대입하였을 경우 탈상품화는 자유주의형에, 계층화는 보수주의형과 자유주의형에, 탈가족화의 경우 자유주의형과 남부유럽형에 가까웠으며 전체적으로는 자유주의형 국가로 평가하였다. 꾸준히 복지에 대한 국가의 역할이 확대되었음에도 여전히 자유주의형 체제의 특성을 보이는 이유에 대해 노무현 정부를 제외하고 역대 정부는 발전국가 패러다임에 근거하여 경제발전을 목표로 세운 정책 기조 하에 복지정책이 결정되어 왔으며 그로 인해 사회문제에 대응하기보다는 경제성장에 도움이 되는 방향으로 추진되

었기 때문으로 보았다.

제 2 절 서울시의 현황

1. 서울시의 사회복지 정책 방향

「서울시정 4개년 계획(2020)」에 따르면 서울시는 저출생, 고령화의 사회문제와 장애인 복지 개선, 취약계층 보호를 과제로 두고 있으며 사회복지 측면에서 정책방향은 다음과 같다. 첫째, 서울형 혁신적 복지모델로 보편적 복지국가 이행을 선도하겠다는 것이다. 일자리 불안과 길어진 노후에 대한 시민의 불안을 덜어주기 위해 보편적 사회안전망을 설계하고 새로운 위기계층에 대한 혁신적 선도사업을 시행하고자 한다. 이를 위해 국공립 사회복지시설을 운영하고 공공 돌봄 인프라 확충과 더불어 사회서비스 종사자 직접고용을 통한 일자리 창출을 도모하고 있다.

둘째, 거시경제 불안전성에 대한 선제적 대응으로 비수급 빈곤층에 대한 생활보장을 강화하고자 한다. 서울형 기초보장 부양의무자의 단계적 폐지 등 제도 개선을 통해 지원을 확대하고 서울의 생활환경, 물가를 반영한 기초급여 현실화와 더불어 급여 적정성을 제고한다.

셋째, 새로운 복지 이슈 및 욕구에 부응하는 선도적 사업을 시행한다. 실직 등 어려움이 가중되는 취약계층 보호를 위한 서울형 긴급복지를 확대하고 서울시 어디에서나 동등한 복지서비스를 받을 수 있도록 복지 인프라의 균형 배치 및 복지정책 격차 해소를 지원한다.

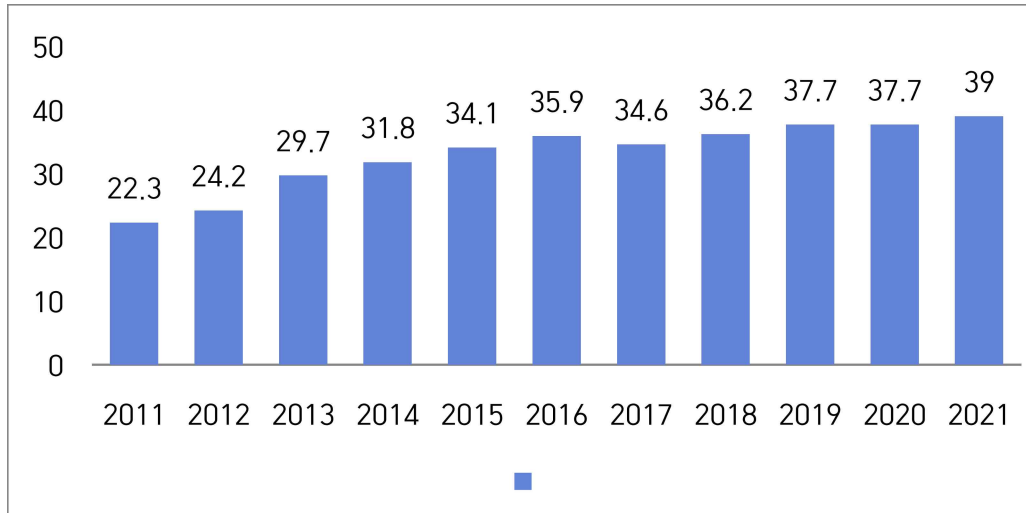
넷째, 초 고령화 사회 대비, 어르신의 존엄한 삶을 지원하는 환경 조성을 위해 신개념 노인복지관 도입으로 여가생활, 능력개발 및 성곡적 노후생활의 토대를 마련하고자 한다. 또한 IoT기술을 활용하여 고독사를 예방하고 어르신과 장애인의 돌봄에 있어 혁신을 이루고자 한다.

다섯째, 장애인이 지역사회에서 보통의 삶을 누릴 수 있는 장애친화도시를 구현하고자 한다. 장애인의 자립생활 강화를 위한 탈시설 및 지역사회 중심의 개별 서비스를 지원하고 장애인 고령화에 따른 생애주기별

지원체계를 마련한다. 또한 일반 시민과 함께 생활할 수 있는 안전 장애 프리 환경 조성 및 이동권을 보장하도록 한다.

서울시의 사회복지 비중 추이는 다음과 같다.

[그림 3-4] 서울특별시 사회복지비중 추이



2016년에서 2017년에 잠시 복지비중이 감소했으나 전체적으로 보면 2011년 22.3%에서 꾸준히 증가하여 2021년 39%까지 도달했다. 이러한 변화는 저출산 및 고령화, 양극화 등의 사회문제 대응과 어르신, 장애인의 소득기반 확충 및 저소득층 생계비 지원, 보편적 복지 확장에 따른 서울시의 투자 방향과 일치한다고 볼 수 있다.

[표 3-1] 서울시 총 사회복지 지출 (2016-2020)

(단위: 천만원)

	2016	2017	2018	2019	2020
총 사회복지 지출	1,446,401	1,567,691	1,726,696	2,090,525	2,818,136

출처: 지방재정 365 지방재정연감_부문별세출

최근 5년간 서울시의 총 사회복지지출은 꾸준히 증가해 왔으며 2016

년에서 2017년에 8.38% 증가율을 보였으나 2019년에서 2020년에는 34.8%로 증가속도가 가파르게 오르고 있는 것을 알 수 있다.

2. 서울시의 재정현황¹⁴⁾

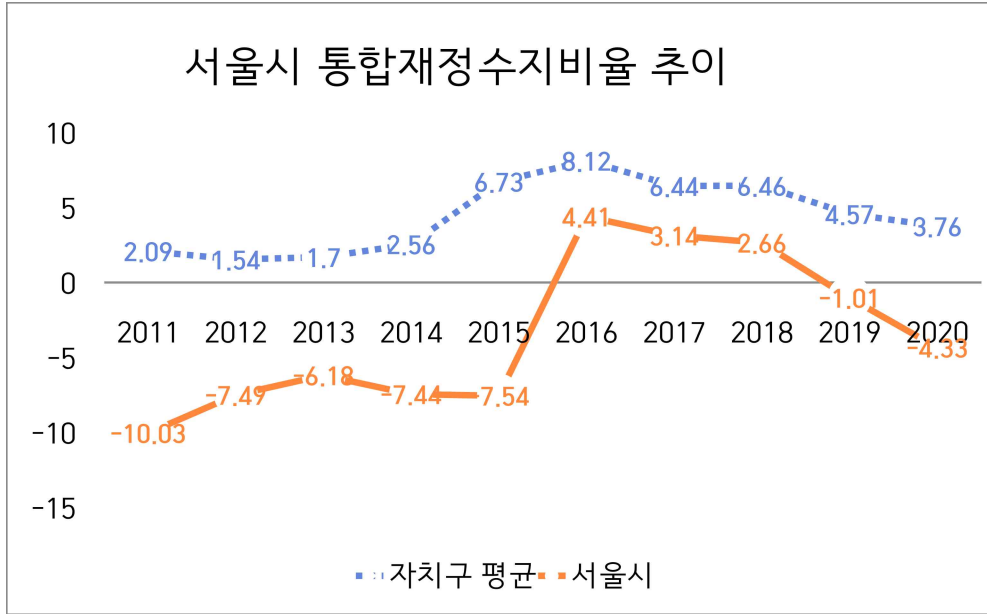
서울시의 2021년 예산규모는 40조 1562억원으로 2020년 45조 2240억 원에 비해 11.2% 감소하였다. 순계 기준 연도별 예산 규모 변동 추이를 살펴보면 꾸준히 증가하다가 2021년 감소했다.

서울시 조세수입은 20조 237억원으로 전년대비 4,713억원이 증가하였다. 이는 지방소득세와 지방소비세는 코로나19 충격 및 글로벌 경기침체로 인해 세입이 줄어든 반면 취득세와 더불어 주택·건물·토지 공시(기준)가격 상승 등으로 인한 상승으로 보인다. 국고보조금의 경우 재난지원금 등 코로나 19 피해 지원 관련 국고보조금 지원 감소로 전년대비 2조 9171억원 감소하여 5조 2,948억원으로 나타났다.

서울시 통합재정수지비율을 살펴보면 서울시 계정의 경우 서울시 자치구 평균 대비 낮은 통합재정수지비율을 보인다. 서울시의 경우 2011년부터 2015년까지 비슷한 수준에서 유지되다가 2016년 크게 증가하였다. 그 후 점차 감소하고 있는 모습을 볼 수 있다. 서울시 자치구 평균 통합재정수지비율은 2011년부터 2014년까지 비슷한 수준으로 유지가 되다가 2015년, 2016년에 증가하였다. 그러나 서울시의 경우와 마찬가지로 점차 감소하고 있는 것을 볼 수 있다.

14) 서울특별시(2021), 「2021년 성과주의 예산개요」

[그림 3-5] 서울시 통합재정수지비율 추이

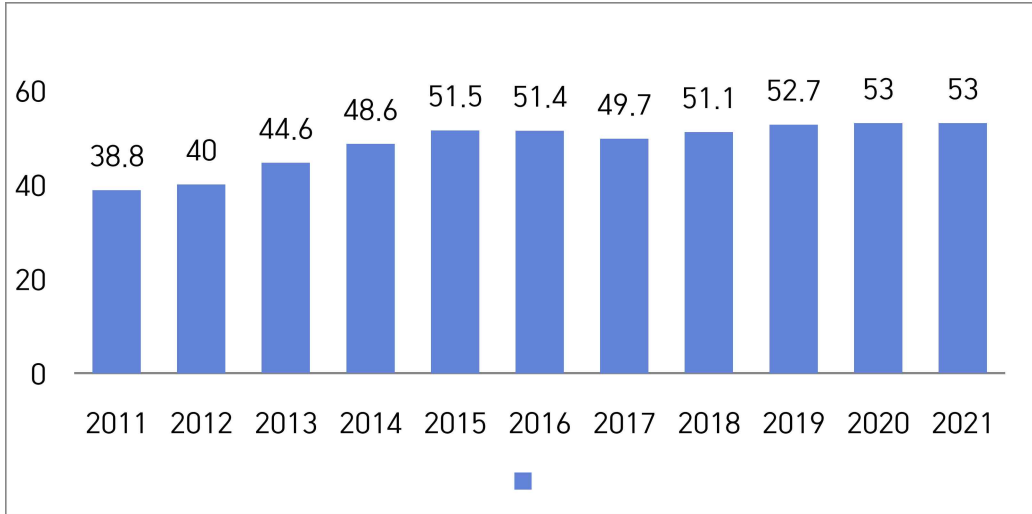


제 3 절 서울시 자치구의 복지재정 실태

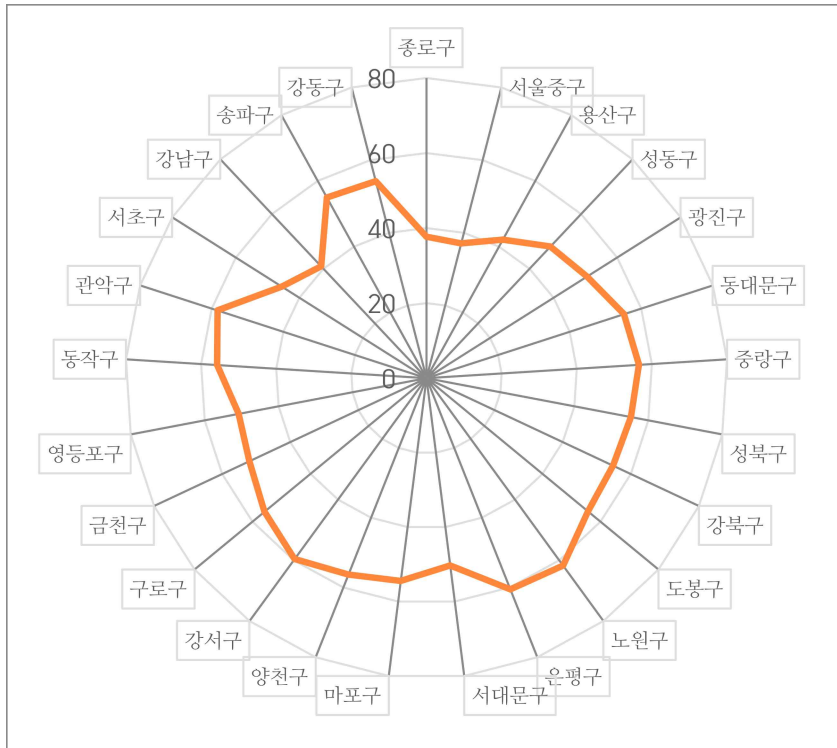
서울시 자치구의 경우 서울시 계정에 비해 예산 대비 높은 사회복지비중을 보이고 있으며 2011년 38.8%에서 2015년 처음 50%를 돌파하고 비슷한 수준으로 유지되면서 2021년 53%까지 증가한 것을 알 수 있다.

서울시의 경우 재정력이 좋다는 이유로 전국 기준보다 국고보조사업 보조율이 낮은 편인데 실제 재정운용의 자율성을 나타내는 재정자주도를 살펴보면 자치단체 수준에서는 그 차이가 다른 도시의 자치단체와 유사한 수준이다. 서울시 자치구의 복지지출비율과 재정자주도를 살펴보면 사회복지지출비율이 높는데 반해 재정자주도는 낮은 자치구들을 확인할 수 있다. 특히 사회복지지출 비율이 상위 3순위에 포함되는 노원구, 은평구, 강서구가 재정자주도는 하위 3순위에 포함되어 사회복지지출을 자치구가 자율적으로 감당하기 어려워 재정압박이 발생하는 상황이라고 볼 수 있다.

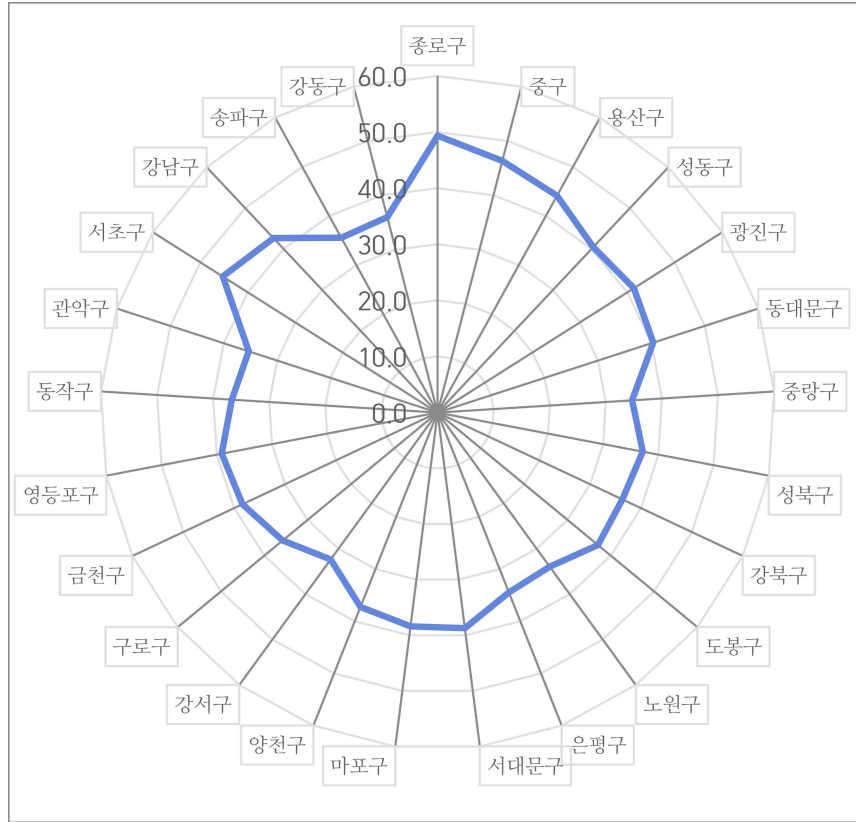
[그림 3-6] 서울시 자치구 평균 사회복지 비중 추이



[그림 3-7] 2020년 서울시 자치구 사회복지지출 비율



[그림 3-8] 2020년 서울시 자치구 재정자주도



제 4 장 연구 설계 및 분석방법

제 1 절 연구의 대상 및 변수의 측정

본 연구는 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하여 그 관계를 파악하는 것이 중점이다. 연구의 시간적 범위는 2011년부터 2020년까지 10년간의 데이터를 분석하고자 한다. 이 기간동안 나타난 서울시 자치구의 예산에서 사회복지항목 중 사회투자형 복지지출과 지방재정건전성의 관계를 파악하고 의미를 분석하고자 한다. 공간적 범위는 서울시의 자치구로 한정하였다. 복지사업에 따른 지출을 용이하게 파악할 수 있는 장점이 있다.

1. 종속변수

본 연구에서 종속변수는 재정건전성이다. 종속변수인 재정건전성 수준을 나타내는 지표에는 여러 가지가 있지만 행정안전부와 한국지방행정연구원에서 시행한 재정분석 보고서의 재정건전성 항목을 참고하여 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 재정건전성을 나타내는 지표로 활용하고자 한다. 관리채무비율의 경우 자치구는 채무활용도가 낮은편으로 관리채무비율이 0%로 수렴하여 본 논의에서 제외하였다.

1) 통합재정수지비율

통합재정수지비율은 당해 연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정 운영수지를 측정하는 지표로 통합재정수지비율이 높을수록 재정운영의 건전성이 우수하다고 판단한다. 통합재정수지비율의 산식은 다음과 같다.

$$\cdot \text{통합재정수지비율} = \frac{\text{통합재정수지}}{\text{통합재정규모}} \times 100(\%)$$

통합재정수지는 통합재정수입에서 통합재정지출을 차감하는데 여기서 통합재정수입은 총수입에서 보전수입을 제외한 순수한 재정수입(경상수입+이전수입+자본수입+융자회수) 규모이다. 통합재정지출은 총지출에서 채무상환 등의 보전지출을 제외한 순수한 재정지출(경상지출+자본지출+융자지출)을 말한다. 그리고 통합재정규모는 자치단체의 1년동안 총지출에서 채무상환 등 보전지출을 차감한 순수재무활동의 규모로 지출(경상지출+자본지출)+순융자(융자지출-융자회수)의 산식을 갖는다.

통합재정수지비율을 종속변수로 한 모형은 2011년부터 2020년까지의 자료를 바탕으로 회귀분석을 시행한다.

2) 통합유동부채비율

통합유동부채비율이란 자치단체, 공사·공단, 출자·출연기관을 포함하는 통합부채 작성에 따른 유동자산 대비 유동부채의 비율을 측정하는 지표로, 통합유동부채비율이 높을수록 자치단체의 유동성이 위험하다고 판단되어 재정건전성이 저하된다고 해석한다. 지표의 산정은 다음과 같다.

$$\cdot \text{통합유동부채비율} = \frac{\text{유동부채}}{\text{유동자산}} \times 100(\%)$$

통합유동부채비율의 경우 2015년부터 재정건전성 분석 수치로 활용되었기 때문에 2015년부터 2020년 간의 자료로 분석하였다.

2. 독립변수

앞서 살펴본 바와 같이 사회투자형 복지지출은 사회투자국가에 기반하고 있으며 총 복지지출 중에서 투자적, 생산적 성격을 강조하는 복지 지출로 구성되어 있다. 사회투자형 복지는 상대적으로 비활성화된 노동

력, 즉 여성, 장애인, 장기 실업자, 노령인구 등의 고용확대를 주요 정책적 목표로 두고 있다. 또한 돌봄노동의 탈가족화를 통해 젠더불평등을 완화하는 동시에 일과 가정의 양립을 지원하고 아동 및 청소년의 교육을 통한 기회의 평등을 추구하고 있다.

이러한 사회투자적 복지지출을 다룬 정의룡 외(2012)의 연구는 OECD 국가들의 데이터를 통하여 국제비교를 시도하였다. 여기서 사회투자형 복지지출은 근로가정지원(현금)과 사회서비스, 적극적 노동시장정책 등을 분류하여 구성하였는데 이는 국가단위에서 가능한 분석방법이다. 이를 보다 하위 단위인 지방자치단체로 낮추어 분석한 박기묵(2018)의 연구에서는 사회투자형 복지지출에서 차용한 생산적 복지지출을 조각화하였는데 복지지출의 생산성에 중점을 두었다. 생산적 지출은 여성복지정책, 아동 및 청소년 정책과 관련된 지방자치단체의 복지지출의 합으로 구성되었다. 본 연구에서는 위의 생산적 복지지출의 항목에 적극적 노동시장정책인 복지지출의 노동항목과 노인의 일자리 지원 지출을 포함하여 사회복지형 투자지출을 구성하였다. 이에 따라 지방재정 365에 공시된 서울시 자치구 결산 자료에서 사회복지 항목 중 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 노동의 항목을 더하고 노인·청소년 항목에서 청소년과 노인일자리 관련 지출을 구분, 사회투자형 복지에 포함하여 사회투자형 복지지출을 구성하고 이를 세출결산액으로 나누어 사회투자형 복지지출 비율을 계산하였다. 또한 사회투자지출의 중장기적인 시각에서 그 효과가 나타나므로 3년의 시간지연(time lagged)변수를 사용하도록 한다.

3. 통제변수

분석의 정확도를 높이기 위해 복지지출을 제외한 재정건전성에 영향을 미치는 요인을 통제할 필요가 있다. 복지지출 외에 지방재정건전성에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 통제하고자 한다.

앞서 살펴본 지방재정건전성에 영향을 미치는 요인에 대한 선행연구들에서 인구학적 요인과 사회경제적 요인, 재정적 요인에 대해 통제하도

록 한다. 제도적 요인으로 꼽히는 정부단위의 경우 자치구로 통일하였기 때문에 제외하였다.

1) 인구학적 요인

지방자치단체의 인구통계학적 특성은 지방정부의 세입과 지출에 영향을 미치기 때문에 재정건전성의 영향요인으로 작용할 수 있다. 먼저 인구 유입 및 유출, 출생에 따른 지역의 전년대비 인구증가율에 대해 통제한다. 인구의 증가는 세수기반의 성장을 의미하는 동시에 공공서비스 수요 증가에 따른 지출도 작용하기 때문에 정확한 방향은 실증적 연구가 필요하지만 재정건전성에 영향을 미치는 요인으로 꼽을 수 있다. 두 번째로 고령화비율을 통제하도록 한다. 고령화가 심화될 경우 경제가능인구의 감소로 세수기반이 취약해 지고 노령인구에 대한 복지 수요가 증가하여 재정에 부담이 되기 때문이다.

2) 사회경제적 요인

지역의 사회경제적 요인은 지방재정의 수입과 지출에 관여하여 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다. 첫 번째로 1인당 지방세 부담액이 높을 경우 지방자치단체는 충분한 재원을 마련할 수 있어 재정을 안정적으로 운용할 수 있다. 반면 1인당 세출예산액은 지역주민에 할당되는 예산액으로서 지방재정의 지출과 관련이 있다. 세출예산액이 늘수록 재정지출 규모가 커져 재정건전성에 악영향을 미칠 수 있다.

3) 재정적 요인

지방자치단체의 행사·축제성 경비는 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위해 개최하는 각종 행사 및 축제와 관련된 경비를 의미한다. 그러나 지자체간 과열 경쟁, 평가 시스템 미비로 소모적이고 낭비적인 지출로서 지적받고 있다. 그러나 지역축제를 통한 수익창출, 고용확대 등의 긍정적 영향도 존재하여 살펴볼 필요가 있다.

재정자립도 또한 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다. 재정자립도는

일반회계의 세입 중 자체수입이 차지하는 비율을 의미하는 것으로 지방자치단체가 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력을 의미한다. 100%에 가까울수록 재정운영의 자율성이 좋다는 것을 의미한다. 재정자립도는 재정력과 연관되며 재정력이 높을수록 재정건전성이 개선된다.

[표 4-1] 변수와 변수의 측정

변수		조작적 정의	출처
종속변수			
재정 건전성	통합재정 수지비율	$\frac{\text{통합재정수지}}{\text{통합재정규모}} \times 100(\%)$	한국지방 행정연구 원, 「지 방자치단 체 재정 분석 통 계자료」
	통합유동 부채비율	$\frac{\text{유동부채}}{\text{유동자산}} \times 100(\%)$	한국지방 행정연구 원, 「지 방자치단 체 재정 분석 통 계자료」
독립변수			
사회투자형 복지지출 비중		{사회복지항목(취약계층 지원+보육, 가족 및 여성+노동+청소년+노인 일자리 지원)÷세출결산액}*100	지방재정 365

통제변수			
인구 학적 요인	고령화 비율	$\frac{\text{자치구내65세이상인구}}{\text{주민등록인구수}} \times 100(\%)$	국가통계 포털
	인구 증가율	$\frac{\text{전년대비인구증가수}}{\text{전년도주민등록인구수}} \times 100(\%)$	국가통계 포털
사회 경제적 요인	1인당 지방세 부담액	$\frac{\text{지방세액}}{\text{주민등록인구수}}$ (단위:십만원)	지방재정 365
	1인당 세출 예산액	$\frac{\text{자치단체예산규모}}{\text{주민등록인구수}}$ (단위:십만원)	지방재정 365
재정적 요인	행사·축제 경비비율	$\frac{\text{행사축제경비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$	지방재정 365
	재정 자립도	$\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)}}{\text{일반회계예산액}} \times 100(\%)$ · 자주재원: 자체수입+지방교부세 +조정교부금	지방재정 365

제 2 절 연구문제 및 연구가설

본 연구의 목적은 최근 코로나19로 인한 복지지출 증대에 따라 재정 악화에 대한 우려가 강조되는 바 사회복지지출 전체가 아닌 구성요소를 살펴봄을 통해 재정건전성과의 선순환 가능성을 알아보고자 한다. 특히 복지지출 중 사회투자형 복지지출이 지방재정건전성에 미치는 영향을 알

아보도록 한다. 따라서 다음과 같은 가설을 바탕으로 실증적 연구를 진행하고자 한다.

연구질문. 사회투자형 복지지출은 자치구의 재정건전성에 어떤 영향을 미치는가?

- 가설 1: 사회투자형 복지지출 비중이 증가하면 자치구의 통합 재정수지비율은 높아질 것이다.
- 가설 2: 사회투자형 복지지출 비중이 증가하면 자치구의 통합 유동부채비율은 감소할 것이다.

사회복지지출에서 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성, 노동, 청소년, 노인 일자리에 대한 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향을 분석함으로써 지방재정의 지속가능성에 대해 살펴보고자 한다.

제 3 절 분석방법 및 분석틀

본 연구에서는 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향을 분석하기 위해 서울시 25개 자치구의 재정건전성, 복지지출과 관련한 횡단면 자료와 2011년부터 2020년까지의 시계열 자료를 결합하여 패널분석을 실시하고자 한다. 패널분석은 패널데이터를 이용한 계량경제분석으로서 시계열분석과 횡단면 분석을 동시에 수행할 수 있다. 패널분석의 장점은 첫 번째로 패널데이터는 기본적으로 동일한 개체를 시간에 따라 반복조사한 변수이기 때문에 동적(Dynamic) 관계를 유추할 수 있다는 점이다. 둘째, 개별적 특이성(individual heterogeneity)을 통제할 수 있다. 개별적 특이성을 통제하지 못하면 왜곡된 결과를 얻을 위험이 커지는데, 패널분석은 개별특성효과와 시간특성효과를 모두 통제할 수 있는 장점이 있다. 셋째, 다중공선성의 문제를 줄이고 많은 자유도와 가변성을 제공해주어 분석을 용이하게 해준다. 넷째, 누락변수에 대한 위험을 줄여준다. 일반적으로 회귀방정식을 포함할 수 없는데 만일 종속변수에 매우 중요한 요인이 독

립변수로 포함되지 않을 경우 모형이 위험하게 된다. 패널분석은 이러한 한계를 극복하게 도움을 준다. 15) 누락된 변수를 제어하기 위해 오차항에 대해 관찰되지 않은 개체특성 효과(unobservable individual effect), 관찰되지 않은 시간특성효과(unobservable time effect), 확률적 교란항(remainder stochastic disturbance term)로 나누고 이에 대한 형태에 따라 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)으로 나뉜다. 개체특성효과는 시간이 지나도 변하지 않는 개체의 고유한 속성을 의미하며 시간특성효과는 특정 시점에 모든 표본에 영향을 미치는 요인을 의미한다. 이를 일반적인 선형모형으로 표현하면 다음과 같다.

$$Y_{it} = \alpha + X_{it}\beta + \epsilon_{it} \text{ (단, } \epsilon_{it} = \mu_i + \lambda_t + \nu_{it} \text{)}$$

μ_i = 관찰되지 않은 개체특성 효과

λ_t = 관찰되지 않은 시간특성 효과

ν_{it} = 확률적 교란항

또한, 변수의 수에 따라 개체특성 효과와 시간특성 효과 중 하나만 포함하는 일원(one-way) 효과 모형과 두 효과를 모두 포함하는 이원(two-way)효과 모형으로 구분될 수 있다.

어떤 모형을 쓰는 것이 적합한지는 Hausman 검정(Hausman Test)을 통해 판단할 수 있다. 이 검정의 기본적인 아이디어는 다음과 같다. 확률효과가 하나 이상의 설명변수들과 상관관계가 없다는 가정하에서는 고정효과모형과 확률효과모형에 대한 추정량이 모두 일치성을 만족하지만 이 가정이 위배되면 고정효과모형에 대한 OLS 추정량은 일치성을 만족하는데 반해 확률효과모형은 일치성을 만족하지 못하게 되어 고정효과모형과 확률효과모형에 대한 추정치는 구조적으로 다르게 된다. 따라서 고정효과모형과 확률효과모형이 동일하다는 귀무가설을 설정하여 Hausman

15) 최충익(2008). 패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에. 국토, 120-127.

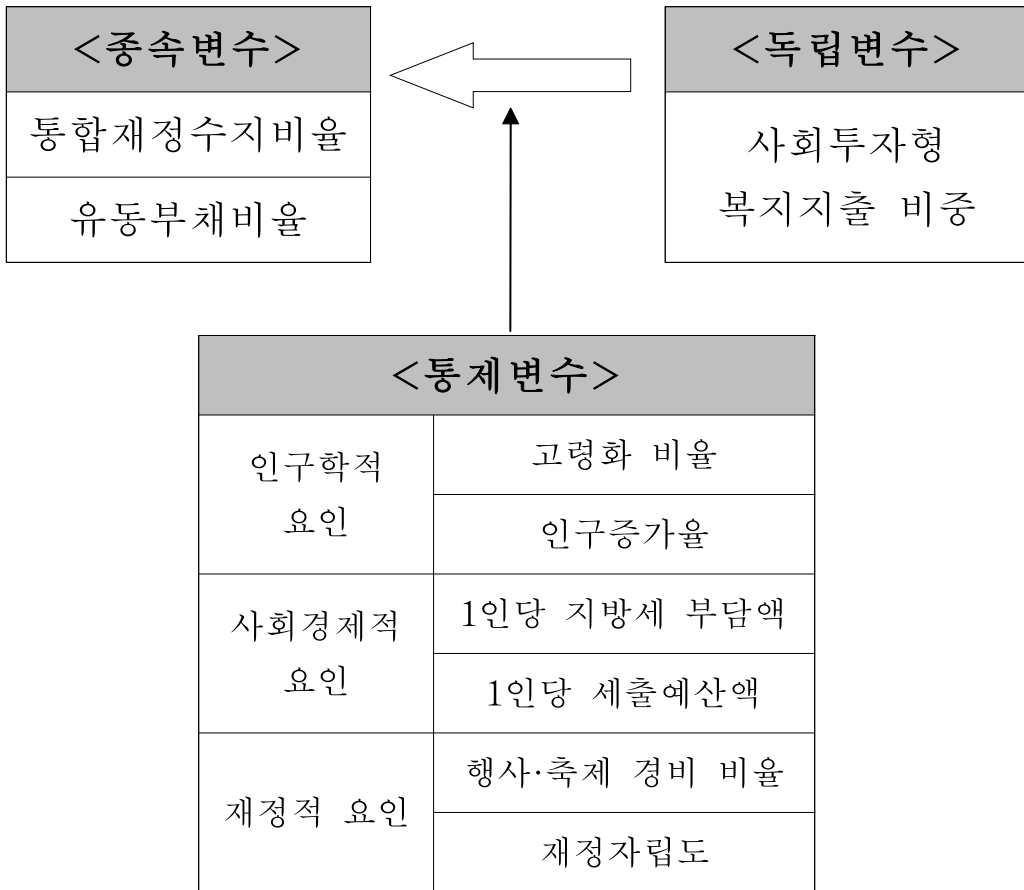
검정 통계량을 계산하고, 만일 귀무가설이 기각되면 확률효과가 하나 이상의 설명변수들과 상관될 가능성이 높아 기각되는 것을 의미하기 때문에 확률효과모형이 타당하지 못하다고 해석할 수 있다.¹⁶⁾ 본 연구는 Hausman 검정결과, 종속변수인 통합재정수지비율과 통합유동부채비율은 고정효과모형이 적합한 것으로 도출되었다. 시간특성효과는 존재하지 않는 것으로 도출되어 일원 고정효과모형(one-way fixed effect)을 활용하여 분석을 수행한다.

그리고 Breusch-Pagan Test에서 이분산성이 나타나 이를 교정하기 위해 GLS 를 활용하여 일치추정량을 구하고자 한다.

본 연구는 사회투자형 복지지출과 재정건전성의 관계를 서울시 자치구를 중심으로 실증적인 방법을 통해 검증해보고자 한다. 이를 위해 사회투자형 복지지출 비중이 각각 통합재정수지비율과 유동부채비율에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고 인구적 배경과 사회경제적 환경, 재정적 특성이 자치구별로 차이가 있음을 고려해 종속변수에 영향을 미치는 인구학적 요인, 사회경제적 요인, 재정적 요인을 통제하였다. 이에 대한 연구의 분석틀을 <그림 4-1>과 같이 나타내었다.

16) 박범조(2012), “R을 이용한 패널자료 분석:OECD국가의 자동차 휘발유 소비량 패널모형에 적용”, <산업연구>, 36(1): 83-100

[그림 4-1] 연구의 분석틀



제 5 장 분석결과

제 1 절 기술통계량 분석결과

우선 본 연구의 연구대상이 되는 종속변수, 독립변수, 통제변수와 관련한 자료의 일반적인 특성을 먼저 파악하였다. 서울특별시 자치구 25개의 2011년부터 2020년까지의 자료 250개를 바탕으로 기초통계를 구하였다. 다만 사회투자형 복지지출은 3년 시간지연변수로 2008년부터 2017년까지의 250개의 자료를 활용하였으며 통합유동부채비율의 경우 2015년부터 자료가 존재하여 2020년까지의 6년간 자료 150개를 분석하였다.

첫 번째 종속변수인 통합재정수지비율의 평균은 4.4%이며 2018년 강동구가 최대값인 20.41%이었고 2011년의 성동구가 최소값인 -8.61%를 기록하였다. 2018년 강동구는 약 1천억원에 달하는 임시세외수입으로 인해 일시적으로 재정상태가 양호해진 것으로 보인다. 2011년 성동구의 경우 당시 개발 사업을 통한 재산 매각 수입 가운데 일부를 반환함에 따라 지출이 증가하여 이로 인한 일시적 현상으로 분석하였다.

또 다른 종속변수인 통합유동부채 비율의 평균은 6.76%이며 2015년 양천구가 최대값인 17.73%를 기록하였고 2017년 중구에서 최소값인 0.27%를 기록하였다. 2017년 중구의 경우 부채의 감소와 유동자산 등 현금창출자산의 증가로 인하여 지표가 개선된 것으로 분석하였다.

독립변수인 사회투자형 복지지출의 경우 평균 25.09%로 2014년의 은평구가 42.42%로 최대값을 기록하였으며 2008년 중구가 최소값인 10.58%을 나타냈다.

통제변수를 살펴보면 행사축제경비비율은 평균적으로 0.5%로 최대값은 2015년 강남구에서 2.05%, 최소값은 2014년도 양천구에서 0.2%를 기록했다. 재정자주도는 평균적으로 36.76%이며 82.8%의 최대값은 2011년

강남구가, 최소값은 15.4%로 2019년 노원구에서 나타났다. 재정자립도에 대한 자치구 평균은 2011년 47.7%에서 2020년 28.4%이다.

고령화비율의 경우 평균적으로 13.37%를 나타내며 2020년 강북구에서 최대값 20.6%, 2011년 송파구에서 최소값 8.1%가 나타나며 매 해 자치구 평균 고령화비율이 높아지는 양상을 보였다. 인구증가율은 평균적으로 -0.6%로 최대값 5.36%가 2020년 강동구에서 기록되었으며 최소값 -3.74%가 2015년 강동구에서 나타났다. 2020년 강동구에서 인구증가율이 크게 높아진 이유는 재개발을 통한 인구 유입의 증가 때문으로 보여진다.

1인당 지방세부담액의 경우 평균적으로 287,000원이었으며 최대값은 2011년 중구에서 1,561,000원, 최소값은 2012년 노원구에서 98,000원이었다. 1인당 세출예산액은 평균적으로 1,191,000원이며 최대값은 2020년 중구에서 3,595,000원이며 최소값은 2011년 송파구에서 507000원이었다. 2020년 중구에서 높은 세출예산액이 나온 이유는 코로나19의 영향으로 명동 등과 같은 지역에서 관광 산업에 타격을 입으면서 경제적 손실이 발생하여 그로 인한 재정지원금 지출이 높았기 때문으로 분석된다.

[표 5-1] 변수 별 기술통계

변수명		N	평균	표준편차	최대값	최소값
종속	통합재정수지비율	250	4.40	4.45	20.41	-8.61
	통합유동부채비율	150	6.76	3.13	17.73	0.27
독립	사회투자형 복지비중	250	25.09	6.79	42.42	10.58
통제	행사·축제 경비비율	250	0.5	0.27	2.05	0.07
	재정자립도	250	36.76	15.51	82.8	15.4

	고령화비율	250	13.37	2.48	20.6	8.1
	인구증가율	250	-0.65	1.08	5.36	-3.74
	1인당 지방세부담액	250	2.87	2.15	15.61	0.98
	1인당 세출예산액	250	11.91	4.79	35.95	5.07

1인당 지방세부담액과 1인당 세출예산액의 경우 기술통계분석에서 첨도와 왜도의 값이 정규분포에서 벗어나 비대칭적인 모습을 보여 이를 교정하기 위해 자연로그로 치환하였다. 그 결과 값은 다음과 같다.

[표 5-2] ln치환에 따른 기술통계

변수명	N	평균	표준편차	최대값	최소값
ln(1인당지방세부담액)	250	0.877	0.55	2.74	-0.02
ln(1인당 세출예산액)	250	2.409	0.36	3.58	1.62

제 2 절 패널분석 결과

가설 검정에 앞서 시계열 특성을 지닌 패널 자료의 안정성을 검정해 보았다. 시계열 자료가 안정적(stationary)이라는 것은 시계열의 평균, 분산이 일정하며 시간의 흐름에 따라 공분산이 일정하여 시간의 흐름에 따라 분포가 일정한 모습을 보인다. 반면, 안정적이지 않은(non-stationary) 비정상시계열 자료인 경우 추세(trend)를 관찰할 수 있다. 비정상 시계열 자료를 정상 시계열로 변화시키지 않고 통계분석을 하게 되면 실제로는 변수 간 아무 관계가 없으나 마치 관계가 있는 것처럼 나타나는 가성회귀(spurious regression)현상이 나타나게 된다.¹⁷⁾ 이를 확인하기 위해 단

위근 검정(unit root test) 중 Levin, Lin & Chu의 t-ratio test와 IPS 검증방법을 시행한 결과 고령화비율 패널데이터에서 단위근이 존재하여 고령화비율 변수의 경우 1차 차분하여 분석에 활용하였다.

1. 통합재정수지비율

통합재정수지비율의 경우 부채와 자산의 지속성 때문에 전년도 변수가 영향을 미칠 수 있어 시계열의 1차 자기상관성(AR(1))을 통제하였다. 회귀분석 결과, 종속변수인 통합재정수지비율에 대해 전체 설명력이 37.5%이고 분석모형 F의 값과 wald 검정 결과 1%수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 회귀모형이 적합성이 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 사회투자형 복지지출은 통합재정수지비율에 1% 유의수준에서 유의미한 양(+)의 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 자치구의 사회투자형 복지지출이 높을수록 통합재정수지비율이 높다는 가설 1-1을 지지한다. 추정계수를 해석하면 다른 조건이 일정할 때, 사회투자형 복지지출 비중이 1% 증가할수록 통합재정수지비율이 0.2% 증가함을 알 수 있다.

이 밖에 행사·축제 경비비율이 통합재정수지비율에 1% 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 이는 행사·축제로 인한 수익 창출, 경기활성화 등의 긍정적 영향이 소모성 지출에 의한 부정적인 영향보다 크다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 Δ 고령화비율과 인구증가율이 각각 1%, 5%의 유의확률 수준에서 음(-)의 영향을 미치는 것을 볼 수 있다. 즉, 고령화 비율이 증가할수록 통합재정수지비율이 감소하며 인구증가율에 따른 세수기반 증대보다 공공서비스 수요에 의한 지출과 같은 통합재정수지비율에 부정적인 영향이 더 크다는 것으로 해석할 수 있다.

17) 신현중(2006), “정책분석 및 평가에서 통합시계열자료를 사용할 경우에 패널 단위근 검정의 필요성에 대한 고찰”, <사회과학연구>, 22(2): 341-362.

[표 5-3] 통합재정수지비율 패널회귀분석 결과1

변수명		계수	표준오차
독립 변수	사회투자형 복지비율	0.204***	0.042
통제 변수	행사·축제 경비비율	1.566*	1.165
	재정자립도	0.027	0.091
	△고령화비율	-6.747***	1.582
	인구증가율	-0.502**	0.242
	ln(1인당 지방세부담액)	5.401	3.659
	ln(1인당 세출예산액)	-0.529	4.603
	AR(1)	-0.112	0.068
상수		-11.096	8.483
R ² : 0.47, Adjusted R ² : 0.37			
F-statistic: 4.735(0.000), Wald χ^2 :112.15(0.000)			

* p<0.1 ** p<0.05, *** p<0.01

추가적으로 종속변수 통합재정수지비율에 대한 사회투자형 지출비율의 추정계수가 강건한지(robust) 알아보기 위해 통제변수 중 각각 행사·축제 경비비율, 재정자립도, 고령화비율, 인구증가율, 1인당 지방세부담액, 1인당 세출예산액을 제외하고 모형1, 모형2, 모형3, 모형4, 모형5, 모형6, 모형7을 구성하였다. 이에 대한 분석결과 사회투자형 복지지출비율은 모든 모형에서 유의수준 1%로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 추정계수가 강건하다는 것을 알 수 있다. 통제변수 중에는 고령화비율이 유의수준 1%에서 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로

추정계수가 강건하게 나타났다. 인구 증가율은 모형1, 모형2, 모형5, 모형6에서 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 비교적 강건하다고 할 수 있다. 그리고 AR(1) 통제변수에 대해 모형 1, 모형 2, 모형 5, 모형6에서 10% 유의수준으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 보아 고령화비율과 인구증가율이 통제변수에서 제외되었을 때 통합재정수지비율이 전년도에 영향을 받는 1차 자기상관성이 나타난다는 것을 알 수 있다.

[표 5-4] 통합재정수지비율 패널회귀분석 결과2

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
독립 변수	사회투자형 복지비율	0.21 (0.04) ***	0.20 (0.04) ***	0.23 (0.04) ***	0.22 (0.04) ***	0.20 (0.04) ***	0.202 (0.04) ***
	행사·축제 경비비율		1.43 (1.15)	1.87 (1.11) *	1.37 (1.19)	2.08 (1.05) **	1.635 (1.07)
통제 변수	재정자립도	0.002 (0.09)		-0.09 (0.09)	0.04 (0.09)	-0.06 (0.08)	0.015 (0.09)
	△고령화 비율	-6.71 (1.58) ***	-7.01 (1.56) ***		-5.34 (1.47) ***	-7.15 (1.54) ***	-0.68 (1.51) ***
	인구증가율	-0.47 (0.24) *	-0.47 (0.23) **	0.03 (0.23)		-0.5 (0.23) **	-0.52 (0.23) **
	ln(1인당 지방세부담 액)	6.998 (3.4) **	4.59 (3.28)	3.18 (3.05)	6.21 (3.7) *		4.79 (1.78) ***
	ln(1인당 세출예산액)	-2.78 (4.3)	-0.03 (4.57)	-4.49 (3.66)	-1.62 (4.66)	4.55 (2.21) **	

	AR(1)	-0.12 (0.06) *	0.11 (0.07) *	-0.07 (0.06)	-0.11 (0.06)	-0.12 (0.06) *	-0.11 (0.07) *
	상수	-11.6 (8.29)	-8.32 (4.21) **	-3.22 (8.24)	-13.97 (8.46)	1.12 (4.9)	-9.51 (7.38)
	Adjusted R ²	0.377	0.377	0.33	0.359	0.383	0.385
	Wald x ²	116.2 ***	120.1 ***	112.2 ***	109.5 ***	124.9 ***	121.6 ***

* p<0.1 ** p<0.05, *** p<0.01

마지막으로 독립변수인 사회투자형 복지지출을 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성·청소년, 노동·노인일자리의 지출에 따른 영향을 각각 살펴보기 위해 모형 a, b, c로 나누어 좀더 세부적으로 정책의 영향에 대해 살펴보았다. 노동과 노인일자리의 데이터에서 단위근이 존재하여 1차 차분을 통해 단위근을 제거하고 분석을 시행하였다. 분석 결과 모형 a와 모형 b는 1% 유의수준에서 양(+)의 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성·청소년에 대한 지출 비율이 증가할수록 통합재정수지 비율에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 그러나 노동·노인일자리의 경우 귀무가설이 채택되어 통합재정수지비율에 유의미한 변수가 아닌 것으로 나타났다.

[표 5-5] 통합재정수지비율 패널회귀분석 결과3

변수명		모형a	모형b	모형c
독립변수	취약계층지원	0.158(0.027)***		
	보육·가족 및 여성+청소년		0.22(0.063)***	
	△(노동+노인 일자리)			-0.244(0.283)
통제변수	행사·축제 경비비율	2.407(1.099)**	2.992(1.229)**	2.225(1.266)*
	재정자립도	-0.034(0.086)	-0.143(0.096)	-0.083(0.099)
	△고령화 비율	-5.935(1.517) ***	-6.902(1.623) ***	-8.595(1.706) ***
	인구증가율	-0.412(0.234)*	-0.574(0.252) **	-0.719(0.263) ***
	ln(1인당 지방세부담액)	6.894(3.478)**	8.185(3.777)**	7.89(4.005)*
	ln(1인당 세출예산액)	-0.145(4.409)	-2.857(4.777)	-4.722(5.011)
	AR(1)	-0.109(0.067)	-0.047(0.071)	-0.052(0.072)
상수		-10.416(8.031)	-2.323(8.476)	-3.674(8.894)
Adjusted R ²		0.401	0.329	0.274
Wald x ²		137.386***	89.239***	68.954***

* p<0.1 ** p<0.05, *** p<0.01

2. 통합유동부채비율

통합유동부채비율의 경우 기한이 1년 이내인 단기적인 변수이므로 통합재정수지비율과 달리 시계열 통제를 하지 않았다. 모형의 설명력은 67%로, 그리고 F통계 값과 Wald χ^2 이 유의확률 0.01 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 회귀모형이 적합성이 있는 것으로 볼 수 있다.

회귀분석 결과 사회투자형 복지지출은 통합유동부채비율에 1% 유의수준에서 유의미한 음(-)의 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이는 사회투자형 복지지출 비중이 증가할수록 통합유동부채비율이 감소한다는 1-2의 가설을 지지한다. 추정계수를 해석하면 다른 조건이 일정할 때, 사회투자형 복지지출 비중이 1% 증가하면 통합유동부채비율이 0.08% 감소한다는 것을 알 수 있다. 이 밖에 $\ln(1인당 지방세 부담액)$ 과 $\ln(1인당 세출예산액)$ 이 5% 유의수준에서 통합유동부채에 유의미한 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 1인당 지방세 부담액이 커질수록 통합유동부채비율이 감소하고 1인당 세출예산액이 커질수록 통합유동부채비율 또한 증가한다는 것으로 해석된다.

[표 5-6] 통합유동부채비율 패널회귀분석 결과1

변수명		계수	표준오차
독립 변수	사회투자형 복지비중	-0.089***	0.03
통제	행사·축제 경비비율	-0.771	0.522
	재정자립도	0.047	0.066
	Δ 고령화비율	0.593	1.092
	인구증가율	-0.092	0.147
	$\ln(1인당 지방세부담액)$	-8.711**	3.688

	ln(1인당 세출예산액)	9.703**	4.077
	상수	21.493**	8.254
R ² : 0.74, Adjusted R ² : 0.67, F-statistic: 10.99(0.000) Wald x ² : 26.87(0.000)			

* p<0.1 ** p<0.05, *** p<0.01

추가적으로 종속변수 통합유동부채비율에 대한 사회투자형 지출비율의 추정계수가 강건한지(robust) 알아보기 위해 통제변수 중 각각 행사·축제 경비비율, 재정자립도, 고령화비율, 인구증가율, 1인당 지방세부담액, 1인당 세출예산액을 제외하고 모형1, 모형2, 모형3, 모형4, 모형5, 모형6을 구성하였다. 이에 대한 분석결과 사회투자형 복지지출비율은 모형2, 모형3, 모형4에서 유의수준 1%로, 모형1, 모형5, 모형6에서 유의수준 5%로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 추정계수가 강건하다는 것을 알 수 있다. 통제변수 중에는 1인당 지방세부담액과 1인당 세출예산액이 모형 1, 모형2, 모형3, 모형4에서 1%와 5%의 유의수준으로 유의미한 영향을 미친다는 결과를 통해 비교적 강건한 추정계수로 보인다.

[표 5-7] 통합유동부채비율 패널회귀분석 결과2

변수명		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
독립 변수	사회투자형 복지비율	-0.073 (0.029) **	-0.099 (0.028) ***	-0.09 (0.029) ***	-0.086 (0.029) ***	-0.064 (0.029) **	-0.076 (0.031) **
	통제 변수						
	행사·축제 경비비율		-0.785 (0.525)	-0.727 (0.494)	-0.804 (0.489)	-1.131 (0.546) **	-1.268 (0.535) **
	재정자립도	0.029 (0.062)		0.036 (0.064)	0.057 (0.063)	0.151 (0.055) ***	0.117 (0.064) *

	△고령화 비율	0.603 (1.032)	0.472 (1.046)		0.914 (0.932)	0.981 (1.124)	1.58 (1.063)
	인구증가율	-0.158 (0.138)	-0.095 (0.144)	-0.136 (0.125)		-0.028 (0.151)	0.012 (0.151)
	ln(1인당 지방세부담 액)	-9.646 (3.487) ***	-10.75 (2.895) ***	-9.402 (3.637) **	-8.643 (3.641) **		-0.491 (1.454)
	ln(1인당 세출예산액)	11.01 (3.753) ***	11.012 (3.719) ***	10.764 (3.762) ***	9.577 (3.946) **	1.132 (1.604)	
	상수	22.395 (7.939) ***	27.544 (4.712) ***	23.051 (8.156) ***	20.921 (8.129) **	2.657 (3.117)	6.089 (5.583)
	Adjusted R ²	0.681	0.672	0.685	0.684	0.654	0.652
	Wald x ²	24.437 ***	29.889 ***	28.051 ***	27.148 ***	19.884 ***	19.491 ***

* p<0.1 ** p<0.05, *** p<0.01

그리고 통합재정수지비율 분석과 같이 독립변수인 사회투자형 복지지출을 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성·청소년, 노동·노인일자리의 지출에 따른 영향에 대해 각각 살펴보기 위해 모형 a, b, c로 나누어 세부적으로 정책의 영향에 대해 살펴보았다. 노동과 노인일자리의 데이터는 1차 차분을 통해 단위근을 제거하고 분석을 시행하였다. 분석 결과 취약계층지원은 통합유동부채비율에 1% 유의수준에서 유의미한 음(-)의 영향을 보였으나 보육·가족 및 여성·청소년에 대한 지출과 노동·노인 일자리의 경우 통합유동부채 비율에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

[표 5-8] 통합유동부채비율 패널회귀분석 결과3

변수명		모형a	모형b	모형c
독립변수	취약계층지원	-0.065(0.023)* **		
	보육·가족 및 여성+청소년		0.049(0.05)	
	△(노동+노인 일자리)			0.071(0.149)
통제변수	행사·축제 경비비율	-0.883(0.574)	-0.782(0.648)	-0.634(0.616)
	재정자립도	0.088(0.063)	0.145(0.078)*	0.12(0.068)*
	△고령화 비율	0.943(0.998)	0.888(1.031)	0.85(0.093)
	인구증가율	-0.109(0.147)	-0.149(0.148)	-0.132(0.152)
	ln(1인당 지방세부담액)	-10.232(3.638) ***	-6.155(3.533)*	-5.5(3.531)
	ln(1인당 세출예산액)	10.609(3.971) ***	8.351(3.976)**	8.104(4.01)**
상수		21.42(7.634)***	9.423	9.465
Adjusted R ²		0.693	0.495	0.494
Wald x ²		28.134***	20.882***	19.96***

* p<0.1 ** p<0.05, *** p<0.01

제 6 장 결론

제 1 절 연구결과 요약 및 논의

늘어나는 복지수요 보편적 복지의 확대에 따른 지출의 증가가 지방재정을 악화시키는 주요 원인으로 지적되어 우려를 표하는 가운데, 비록 OECD 수준에 비하면 공공복지지출비율이 낮지만 증가 속도가 빠르게 증가하고 있어 재정의 지속가능성에 대한 우려가 제기되었다. 그러나 복지지출의 양적 확대에 의한 영향을 살펴보기보다 복지의 구성과 영향을 살펴보는 문제제기에 따라 본 연구를 수행하였다. 기존 선행연구들은 주로 총량적 규모의 복지지출에만 초점을 두고 지방재정건전성을 분석하였다. 혹은 투자적 성격의 복지지출을 고려한 국가단위의 연구가 이루어져 왔다. 따라서 최근 지방재정의 분권화가 강조되는 흐름에 따라 국가보다 하위단위인 지방자치단체의 수준에서 사회투자형 복지지출이 재정건전성에 미치는 영향을 실증적으로 분석할 필요가 있다고 보았다. 나아가 이러한 관계분석을 토대로 복지와 재정의 지속가능성에 대해 검증이 가능할 것이라 판단했다.

본 연구에서 선정한 연구문제는 사회투자형 복지지출과 지방재정건전성 간 관계를 분석하고 그에 따라 재정의 지속가능성에 대해 살펴보고자 하였다. 이를 위해 2011년부터 2020년까지 서울시 25개 자치구에 대하여 행정안전부가 주관하고 한국지방행정연구원에서 시행한 지방자치단체 재정분석 통계에서 재정건전성 지표인 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 활용하고 지방재정 365에 공시된 자치구 별 사회복지지출 결산자료에서 사회투자형 복지지출을 추출해 내어 이를 통해 자치구의 사회투자형 복지지출이 지방재정건전성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 더불어 본 연구에서 지방재정건전성에 영향을 미치는 인구학적 요인인 고령화비율, 인구증가율과 사회경제적 요인인 1인당 지방세부담율, 1인당

세출예산액, 그리고 재정적 요인인 행사·축제 경비비율, 재정자립도를 통제하여 보다 효과적으로 추정하고자 하였다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 사회투자형 복지지출은 지방재정의 통합재정수지비율에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 요인으로 확인되었다. 즉 지방자치단체의 사회투자형 복지지출 비중이 높을수록 통합재정수지비율이 증가한다는 연구가설을 지지하며 따라서 사회투자형 복지지출이 통합재정수지비율 측면에서 재정건전성에 긍정적이라고 판단할 수 있다. 세부적으로 살펴보면 취약계층 지원과 보육·가족 및 여성·청소년의 복지지출은 통합재정수지비율에 유의미한 양(+)의 영향을 미치며 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 확인되었으나 노동·노인일자리의 경우 통합재정수지비율에 유의미한 영향을 미치지 못하는 요인으로 나타났다. 둘째, 지방자치단체의 사회투자형 복지지출이 통합유동부채비율에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 요인으로 분석되었다. 이는 자치구의 사회투자형 복지지출 비중이 높을수록 통합유동부채비율이 감소한다는 연구가설을 지지하며 따라서 사회투자형 복지지출이 통합유동부채비율 측면에서 재정건전성에 긍정적인 영향을 미친다고 판단할 수 있다. 세부적으로 취약계층 지원이 증가함에 따라 통합유동부채비율이 1% 유의수준에서 음(-)의 영향을 받는 반면 보육·가족 및 여성·청소년과 노동 및 노인일자리의 복지지출은 유의미한 영향을 미치지 못하는 모습을 보였다. 따라서 취약계층 지원은 통합재정수지와 통합유동부채 비율에 모두 유의미한 영향을 미치며 사회투자형 복지지출 중 취약계층 지원이 재정건전성에 가장 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그리고 보육·가족 및 여성·청소년의 복지지출은 통합재정수지비율에는 양(+)의 영향을 미치지만 통합유동부채비율에는 유의미한 영향을 미치지 못하고 노동 및 노인일자리의 경우 통합재정수지비율과 통합유동부채비율 모두 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 이에 따라 노동항목의 주요 지출 요인인 공공근로사업과 일자리센터, 창업지원이 장기적이고 지속적인 노동창출과 세입기반 마련에 대해 효과적으로 운영되고 있지 않다는 것을 유추해 볼 수 있으며 해당 분야 복지

사업의 내용과 방향에 대한 제고가 필요해 보인다.

셋째, 통제변수들 중에서 통합재정수지비율의 경우에는 고령화비율과 인구증가율이, 통합유동부채비율의 경우 1인당 지방세부담액과 1인당 세출예산액이 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 이는 인구증가율이나 고령화비율이 높아질 때 통합재정수지비율이 감소하며 재정건전성이 악화된다는 것을 의미한다. 그리고 1인당 지방세부담액이 늘고 1인당 세출예산액이 줄면 통합유동부채비율이 감소하며 재정건전성이 개선된다고 볼 수 있다.

제 2 절 정책적 시사점

본 연구 결과에서 사회투자형 복지지출에 속하는 소외계층을 경제시장에 참여하도록 독려하는 취약계층 보호와 영·유아기의 공공보육, 아동기와 청소년기의 교육 기회의 확대, 적극적 노동시장 정책을 통한 직업훈련, 돌봄노동의 탈가족화를 통한 여성 사회진출 기회 확대는 인적자본의 능력향상과 노동인구 증가를 통해 사회의 생산성을 증대시켜 재정건전성에 긍정적인 영향을 미치고 이는 지방재정의 지속가능성과 연계됨에 따라 이러한 정책적 지원이 필요하다고 할 수 있다. 또한 앞으로 복지지출의 규모가 아니라 복지 프로그램의 내용과 구성에 따른 지출에 초점을 맞추어 논해야 할 필요가 있음을 시사한다.

보편적 복지 확대와 복지수요가 증가하는 상황을 고려할 때 복지의 경로의존적 특성에 따라 더 이상 양적 축소로 개편하는 ‘저부담-저복지’는 불가능하다. 따라서 복지지출과 국민부담을 점진적으로 확대하는 동시에 사회투자 중심의 복지정책 구조로 전환할 필요가 있다. 또한 과거 사회변동과 함께 나타난 사회적 위험과 같이 지식기반 사회로의 변화에서 발생하는 새로운 사회적 위험에 대처할 필요가 있다. 현재 한국의 복지정책은 전통적 복지사업에 집중되어 있으며 사회투자정책에 투입되는 지출은 제한적이다. 현행 제도가 유지되었을 시 고령화의 영향으로 노령정책과 보건정책의 비중은 증가하는 반면, 사회투자적 정책의 비중은 더

육 감소할 것으로 전망된다.(한국보건사회연구원, 2013) 따라서 적극적 노동시장 정책과 가족정책, 미래인력 양성 분야의 지원이 확대되어야 한다.

적극적 노동시장 정책 영역에서는 자치구 일자리센터나 일자리사업 관련 사회서비스가 강화되어야 할 것이다. 현재 고용서비스의 경우 그 범위가 한정되어 있어 그에 대한 확대가 필요해 보이며 전문성도 제고되어야 한다. 또한 고령인구 대상 직업훈련과 취업알선 서비스를 노인복지관에서 담당하고 있어 전문성에 한계가 있으며 이를 개선해야 할 것이다. 여성의 일·가정 양립을 지원하는 영역에서는 가족서비스, 아동 돌봄, 노인 돌봄 등의 사회복지 서비스 제공을 확대하는 것이 중요하다. 또한 여성 고용 활성화를 위해 경력단절 여성, 청년여성, 중고령 여성 등 인구 집단 별 특성에 맞는 다양한 프로그램 개발과 전문성 제고가 필요하다. 마지막으로 미래인력 양성을 위해 보육, 교육 사업이 중요한데, 그 중 서울시는 방과후 돌봄사업에 대한 재정비가 필요하다. 산발적으로 운영되고 있는 방과 후 돌봄 사업에 대하여 열악한 환경을 개선하고 공급의 확대를 통해 지원 수준도 강화하는 조치가 요구된다.

이와 더불어 지속가능한 복지를 위해 국고보조사업의 불합리성을 개선할 필요가 있다. 국가 책임영역에 해당하는 복지사업의 지방정부 부담으로 선형연구 등에서 사회복지지출은 지방재정의 건전성을 악화시킨다고 지적되고 있다. 따라서 복지사업의 성격에 따라 국가와 지방 간 역할 분담과 재정분담의 원칙을 마련하고 구조를 개편하여 재정건전성을 제고해야 할 것이다.

제 3 절 본 연구의 한계

본 연구는 지방자치단체의 사회투자형 복지지출이 지방재정건전성에 미치는 영향을 분석하고자 하였으나 다음과 같은 한계점이 존재한다.

첫째, 분석의 공간적·시간적 범위가 제한되어 있다는 점이다. 지방자치단체 중 서울시 자치구로 범위를 한정하면서 다른 지역의 자료가 제외

되어 지방자치단체로 일반화하는데 한계가 존재한다. 따라서 다른 시·군·구도 포함하는 등 공간적 범위를 확장하여 살펴볼 필요가 있다. 또한 통합유동부채비율의 경우 2015년부터 재정분석에 포함되어 총 6개년의 기간만 분석기간으로 하여 시계열이 다소 짧다는 한계가 있다. 또한 사회투자의 장기적인 영향을 살펴보기 위해 이후 10년 이상의 데이터를 확보하여 장기적인 시계열을 분석한다면 보다 효과적으로 파악할 수 있을 것이다.

둘째, 모형의 변수들을 측정하는 과정에서 나타나는 한계가 있다. 먼저 종속변수인 경우, 재정건전성으로 본 연구를 수행하는데 용이한 통합재정수지비율과 통합유동부채비율을 활용하였으나 그 외 공기업부채비율, 관리채무비율 등 재정건전성을 살펴볼 수 있는 다양한 지표들이 존재한다. 또한 독립변수인 사회투자형 복지지출의 경우 선행연구들을 통해 나름의 기준으로 구분하였으나 지자체 내 교육사업과 민간 연계 사회투자형 복지에 대한 지표를 포함하지 못했다는 한계가 있다. 또한 통제변수에서 미처 고려하지 못한 요인들이 존재할 수 있다. 따라서 본 연구에서 고려하지 못한 변수들을 추가로 투입한 더욱 포괄적인 연구가 필요하다.

마지막으로 독립변수인 사회투자형 복지지출에 대해 공공부조, 사회서비스로 세분화하여 살펴보지 못했다는 점이다. 이러한 연구가 수행되었을 시 어떠한 복지정책 형태가 재정건전성에 효과적인지 세밀하게 살펴보고 그 방향에 대해 논의할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강병구(2010), “국가 재정건전성의 현황과 개선방안”, <재정정책논집>, 12(3):104-128, 한국재정정책학회.
- 국가지도집 1권, 「지방자치와 지방분권」, 국토교통부 국토지리정보원
- 김경혜(2015), “지속가능한 복지를 위한 서울시 복지정책 개선방안”, <정책리포트>, (195):1-22.
- 김승연(2017), “서울시 자치구의 복지재정 실태분석과 정책제언”, <정책리포트>, (229):1-22.
- 김연명(2007), “우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점”.<경제와 사회>, 75:307-318, 한국산업사회학회.
- 김용하(2012), “복지지출과 국가재정 지속가능성”, <한국재정학회 학술대회 논문집>, 12:3-25, 한국재정학회
- 김윤태(2010), “복지 담론과 사회투자의 다양성”, <사회와이론>, 241-270.
- 김현아(2012), “중앙정부와 지방정부 간 복지재정부담과 시사점”, <현안분석 1>, 한국조세연구원
- 남상호(2007), “사회지출과 거시경제 변수간의 관계”, <보건복지포럼>, 131: 35-48.
- 박기묵(2018). “매개 및 조절효과 방법론의 지방자치단체 복지지출에의 적용- 저출산 고령화를 중심으로”, <지방정부연구>, 22(2): 173-193.
- 박범조(2012), “R을 이용한 패널자료 분석:OECD국가의 자동차 휘발유 소비량 패널모형에 적용”, <산업연구>, 36(1): 83-100
- 박성민, “코로나19대응 과정서 항구적 복지지출 커져 재정악화 장기화”, 연합뉴스, 2021.10.25
- 박영강·이수구(2014), “지방재정구조와 재정건전성 분석”, <한국지

- 방정부학회 학술대회자료집>, 283-306.
- 박예나·김상헌(2017), “지역특성이 지방재정 건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 경기지역 기초자치단체들에 대한 퍼지셋분석을 중심으로”, <한국거버넌스학회보> 제24권 제1호(2017년 4월): 155~182
- 배인명(2011), “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구”, <국정관리연구>, 6(1): 57-83.
- 배인명(2012), “지방자치단체의 재정건전성에 대한 연구: 지방자치단체의 유형, 재정력, 인구변수와의 관계를 중심으로”, <정책분석평가학회보>, 제22권 제4호, 한국정책분석평가학회
- 변영우(2012), “새로운 사회적 위험구조에 의한 OECD 국가의 사회지출구조 변화”, <한국사회복지학>, 64(4): 337-357.
- 서정섭·이장욱·박병희(2018), “한국의 재정분권화 추진에 따른 지방재정 강화방안”, <한국지방재정학회 세미나자료집>, 3-18.
- 서울특별시(2020), 「2020년 서울시정 4개년 계획(2019~2022)」
- 서울특별시(2021), 「2021년 성과주의 예산개요」
- 신동필(2016), 「지방재정건전성의 결정요인에 관한 연구:부채자산비율과 재정분권지표를 중심으로(박사)」, 국민대학교, n.p.
- 신동필(2017), “재정분권이 지방재정건전성에 미치는 영향 분석”, <한국지방재정학회 세미나자료집>, 179-204.
- 신현중(2006), “정책분석 및 평가에서 통합시계열자료를 사용할 경우에 패널단위근 검정의 필요성에 대한 고찰”, <사회과학연구>, 22(2): 341-362.
- 신희영(1998), “복지국가의 위기와 미래” <論文集> 10.-: 175-200
- 원종욱·이주하·김태은(2012). 「OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구」, 한국보건사회연구원
- 원종욱·임완섭·김태은, 「OECD 국가의 사회복지지출 구조와 재정건전성 기여도 요인분석」, 한국보건사회연구원
- 우명동(2010), “지방재정건전성 문제에 대한 재인식”, <재정정책논

- 집>, 12(3): 129-165.
- _____ (2012), “지방재정건전성 재론”, <한국지방재정학회 세미나 자료집>, 1-28.
- _____ (2016), 「지방재정학개론」, 해남
- _____ (2019), “포용적 성장과 지방재정.한국지방재정논집”, 24(1): 1-31.
- 위정복(2015), “지방재정 수입·지출의 구조가 재정운용의 재무적 건전성에 미치는 영향”, <한국공공관리학보>, 29(3): 177-205.
- 이명진·양재진(2013), “복지국가와 국가경쟁력: 사회투자지출을 통한 복지-경제의 선순환 구조 가능성 검증”, <한국정책학회보>, 22(1): 83-108.
- 이미애(2018), “지방정부 재정지출이 지역경제 성장에 미치는 효과 분석”, 한국지방재정학회 세미나자료집, 181-201.
- 이상호(2015), “사회복지 지출과 지방재정”, <한국지방재정학회 세미나자료집>, 427-454
- 이성근·고수정·서준교(2016), “지방재정의 건전성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, <지방정부연구> 19.4 pp.25-42 : 25.
- 이주희(2007), “비교적 관점에서 본 사회투자국가.비판”, <사회정책> (24): 137-161.
- 이현정(2019), “중앙정부 재정부문 정책결정이 지방자치단체 재정 에 미치는 영향에 관한 연구: 지방세 비과세·감면과 사회복지 국고보조사업을 중심으로”, <한국지방정부학회 학술대회 자료집>, 215-241.
- 이현정·조정래(2019), “지방자치단체 재정건전성 결정요인 : 지방세 비과세·감면이 지방자치단체 재정수지와 부채수준에 미치는 영향을 중심으로”, <한국지방자치학회보>, 31(3): 91-117.
- 이희재·서정섭(2016), “지방자치단체 사회복지지출 전망과 정책방 안”, <지방정부연구>, 20(3): 49-67.

- 정성호(2013), “재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리”, <한국 지방재정논집>, 18(1): 131-162
- 정의룡·임진영·양재진(2012), “복지와 재정건전성의 관계분석:OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로”, <한국행정학보>, 46(3): 147-171, 한국행정학회.
- 조임곤(2010), “지방재정의 건전성 분석에 관한 연구: 자치구 사회 복지재정을 중심으로”, <한국정책연구>, 10(3): 419-435.
- 최충익(2008), “패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에”, <국토>, 120-127.
- 한신실(2020), “한국은 어떤 복지국가로 성장해왔는가?”, <한국사회정책>, 27(1): 153-185.
- 허원제(2013), “복지지출 증대와 지방재정 악화의 인과관계 연구”, <정책연구 13-11>, 한국경제연구원
- 한국지방행정연구원(2012), FY2011 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2013), FY2012 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2014), FY2013 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2015), FY2014 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2016), FY2015 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2017), FY2016 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2018), FY2017 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서
- _____ (2019), FY2018 지방자치단체 재정분석 단체별 보고서

_____ (2020), FY2019 지방자치단체 재정분석 단체별
보고서

_____ (2021), FY2020 지방자치단체 재정분석 단체별
보고서

_____ (2021), FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보
고서

Afonso, A. (2005). Fiscal sustainability: The unpleasant European case. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 61(1): 19-44.

Badu, Y. A., & Sheng Yung Li. (1994). Fiscal stress in local government : A case study of the tri-cities in the Commonwealth of Virginia. *The review of black political economy*, 22(3): 5-17.

Barro, Robert. J. and Jong-Wha Lee(1993). "Losers and Winners in Economic Growth.". National Bureau of Economic Research Working Papers 4341. National Bureau of Economic Research. Inc.

Bonoli,G(2006) "Time Matters, Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare Adaptation in Advanced Industrial Democracies". paper presented at the Congress de squarre spays

Chapman, J. I. (2003). Local government autonomy and fiscal stress: *The Administration Review*, 68(1): 115-131.

Esping-Andersen, Gosta(1999). "Social Foundations of Postindustrial Economies", Oxford University Press.

Giammarioli, N., N. Christiane, R. Philipp, & V. Jean-pierre. (2007). *Assessing fiscal soundness : theory and practice.*(European Central Bank, Occasional Paper series).

Giddens, Anthony(1998). "*The Third Way*: The Renewal of

Social Democracy”. Cambridge: Polity.
OECD Statistics. <http://stats.oecd.org>

Abstract

A Study on the Impact of
Social Investment Welfare
Expenditure on Fiscal
Soundness

: Focusing on Seoul autonomous district

Jeemin Shin

Master of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study tried to empirically analyze whether social investment expenditure can have a significant effect on the soundness of local finances. Recently, the scale of public welfare expenditure is rapidly increasing due to populist welfare promises along with COVID-19, raising concerns about financial deterioration. In particular, as the proportion of inflexible expenditure that is difficult to reduce once it increases among welfare items increases, restructuring of welfare expenditure is necessary. Korea's public social welfare expenditure ratio is still on the low side among OECD countries, but the rate of

increase is very fast, so it is necessary to prepare for financial deterioration. The fiscal crisis caused by the increase in welfare expenditure is also appearing in the local finances. This is because an aging population and population decline make it difficult for local governments to secure financial resources and create new financial demands, and the central government's welfare programs are leading to a financial burden on local governments. However, there is an argument that rather than quantitative adjustment of welfare expenditure, adjustment of social welfare composition is necessary to respond to new social risks. In the case of the Nordic countries, despite their high welfare expenditures, their fiscal soundness was more stable than that of other countries. Therefore, this study tried to empirically analyze whether social investment expenditure can have a significant effect on the soundness of local finances as in the study at the national level.

Panel analysis using a one-way fixed effect model based on data from 25 autonomous districts in Seoul from 2011 to 2020 to analyze the impact of local governments' social investment expenditure on fiscal soundness was carried out. The integrated fiscal balance ratio and the integrated current debt ratio were used as indicators of fiscal soundness. The expenditures for childcare, family, women, labor, youth, and job support for the elderly in the social welfare category were divided by the amount of expenditure for local government. And the aging rate and population growth rate, per capita local tax burden and per capita appropriation budget, event/festival expense ratio, and financial independence were included as control variables.

The results of this study are as follows.

Firstly, it was found that the social investment welfare expenditure ratio has a significantly positive(+) effect at the 1% significance level

on the integrated fiscal balance ratio of the autonomous districts of Seoul. In detail, it was found that expenditures on support for the underprivileged, childcare, families, and women and youth had a positive effect on integrated fiscal balance ratio at the 1% significance level, whereas expenditures on labor and jobs for the elderly had no effect. Second, the social investment welfare expenditure ratio has significantly negative effect at the 1% significance level on the integrated current debt ratio of the autonomous districts of Seoul. In detail, the results showed that while support for the underprivileged had an effect of reducing the consolidated current debt ratio at the 1% significance level, spending on childcare, family, women and youth and labor and senior citizens had no effect. Through these analysis results, it can be seen that, in the case of the autonomous districts of Seoul, social investment welfare expenditure is meaningful in improving the fiscal soundness represented by the integrated fiscal balance ratio and the integrated current debt ratio. Therefore, it is necessary to expand social investment-type welfare policies by expanding support for the underprivileged and improving active labor market policies, childcare, and women's policies, and improve the soundness of local finances to create a virtuous cycle of sustainable welfare and finances.

Meanwhile, in this study, there are limits because the scope was limited to the autonomous districts of Seoul, and education-related indicators were not included in social investment welfare expenditure as an independent variable. Moreover it is not possible to analyze the policy form of social investment welfare expenditure in detail, so it is necessary to conduct research by supplementing this in the future.

keywords : Social investment welfare expenditure, social

investment state, local finance, fiscal soundness, panel analysis,
one-way fixed effect model

Student Number : 2020-24439