일반논문 「행정논총」 제62권 제4호(2024. 12): 413~436 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.62.4.14

우리나라 지방자치단체 예산지출의 동형적 영향 분석: 기초자치단체의 복지예산지출을 중심으로*

장유미**
김영록***

〈目 次〉

Ⅰ. Ⅰ. 서론
II. 이론적 배경
III. 연구모형
IV. 분석결과
V. 결론 및 함의

〈요 약〉

본 연구의 목적은 제도이론에 기반하여 기초자치단체의 복지예산지출에 영향을 미치는 동형적 요인을 분석하는 것이다. 지방자치단체가 처한 제도적 환경은 각 단체가 보이는 재정운용의 유사성을 높이는 동형적 요인으로 작용할 수 있으며, 이는 예산의 결정 및 집행 과정에서 중대한 역할을 한다. 따라서 이러한 동형적 압력이 예산의 효율성과 정책의 지속 가능성에 어떠한 영향을 미치는지 파악하는 것은 매우 중요하다. 이에 본 연구는 선행연구들의 연구 범위를 확장하여 지방자치단체를 둘러싼 환경적 요인이라고 할 수 있는 동형적 요인이 복지예산 지출에 미치는 영향을 규명하고자 하였다. 분석을 위해 2017년부터 2021년까지 226개 기초자치단체의 복지예산 비중을 대상으로 중앙정부의 복지예산 비중을 강압적 압력의 지표로, 해당 광역자치단체 내 다른 기초자치단체들의 복지예산 비중의 평균을 모방적 압력을 나타내는 지표로 활용하여 각각의 압력들이 기초자치단체 복지예산 비중에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 기초자치단체의 복지예산 비중은 주로 모방적 압력의 영향을 받으며, 중앙정부의 복지예산 비중은 기초자치단체에 대체효과로 작용하는 것으로 나타났다. 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 지방자치단체의 재정 운영에 있어 독자적이고 지역의 특성에 맞는 복지정책의 필요성을 강조하였다.

【주제어: 제도이론, 지방자치단체, 지방재정, 복지정책, 정책의 동형화】

---

* 본 연구는 2023년도 강원대학교 대학회계의 지원을 받아 수행한 연구임.
** 제1저자, 중앙대학교 사교육정책연구센터 전임연구원(chang872@cau.ac.kr)
*** 교신저자, 강원대학교 행정학과 부교수(yrkim0425@gmail.com)
논문접수일(2024.9.9), 수정일(2024.10.30), 게재확정일(2024.10.31)

Ⅰ. 서론

현대사회에서 지방자치단체의 정책 결정은 지역사회의 경제적, 사회적 발전에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다. 지방정부는 지역주민들에게 필수적인 공공서비스를 제공하기 위해 다양한 분야에 걸쳐 정책을 집행하고 있으며, 이러한 정책 결정의 효율성과 효과성은 지역발전의 성패를 좌우하는 핵심 요소로 부각되고 있다. 그러나 지방자치단체의 정책 결정은 단순히 자치단체 내부의 정책적 판단에 따라 이루어지는 것이 아니라, 사회·경제적 요구나 정치적 압력 등의 영향을 받는 경우가 많다. 이러한 요인들에 따라 지방자치단체의 정책 결정과 관련한 연구가 활발히 진행되어왔다(정연택·이명숙, 2007).

최근에는 전통적으로 주목받아온 사회·경제적 요구나 정치적 압력뿐 아니라 지방자치단체를 둘러싼 환경적 요인과 이들이 정책 결정에 미치는 영향에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 이러한 환경적 요인에 대한 논의는 유사한 환경에 처한 지방자치단체들이 인접한 타 자치단체의 정책을 모방하거나 중앙정부의 정책 방향에 영향을 받아 '동형적(isomorphic) 행태'를 보이는 현상에 주목하고 있다. 동형적 압력은 지방자치단체들이 서로 비슷한 정책적 선택을 하게 되는 주요 원인으로 작용하며, 특히 정치적, 사회적, 경제적 요인이 복합적으로 작용하는 상황에서 더욱 두드러지게 나타날 수 있다. 지방자치단체는 다른 조직들과 비교할 때, 국가 내에서 다양한 제도적·생태적 시스템과 연결되어 복잡한 네트워크 안에서 상호작용하는 조직이다(정명은 외, 2009). 그렇기 때문에 지방자치단체가 정책을 결정하는 과정에서 동형적 압력을 받을 수 있다.

특히, 지방자치단체의 정책적 결정을 나타내는 중요한 지표로서 예산지출이 있다. 지방자치단체는 다양한 정책적 필요를 고려하여 예산을 편성하고 이를 통해 정책을 실행하기 때문에, 예산지출은 정책 결정의 실제적 결과를 반영하는 중요한 요소로 작용한다. 그중에서도 복지예산은 주민의 삶의 질과 직결되며, 사회적 안전망을 구축하는 데 있어 매우 중요한 역할을 한다. 복지예산지출에 관한 기존 연구들은 주로 사회·경제적 요인과 정치적 요인에 집중되어 왔으나, 최근 변화하는 사회적 요구와 정치적 환경에 따라 복지예산지출의 결정요인을 다각적으로 파악할 필요성이 대두되고 있다.

특히, 지방자치단체의 예산지출에서 동형적 압력의 중요성은 다음과 같은 맥락에서 강조된다. 첫째, 지방자치단체가 처한 제도적 환경과 중앙정부 의존성은 동형적 행태가 나타나는 중요한 배경이 된다. 우리나라의 경우 지방자치제도의 역사가 비교적 짧고 중앙정부로부터의 재정 의존도가 높기 때문에 지방자치단체의 독자적 재량권이 상대적으로 제한적이다. 이로 인해 지방자치단체는 재정 운영의 정당성을 확보하고 정책의 지속 가능성을 위해

중앙정부나 유사한 다른 자치단체의 행태를 따를 가능성이 크다. 둘째, 지방자치단체가 직면한 환경적 요인과 동형적 압력의 관계를 파악하는 것은 지역사회의 지속가능성과 효과적인 자원 배분을 위한 정책적 시사점을 제공할 수 있다. 동형적 행태는 중앙정부의 복지정책 기조나 다른 지방자치단체와의 정책 유사성을 통해 지역적 특성을 간과할 위험을 내포할 수 있기 때문에 이로 인한 복지예산 배분의 효율성과 관련한 연구는 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 복지예산지출이 중앙정부의 강압적 압력과 유사한 기초자치단체의 동형적 압력에 어떠한 영향을 받는지를 실증 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 제도이론과 동형화(isomorphism) 현상

지방자치단체의 예산지출행태에 영향을 미치는 주요 요인들은 사회·경제적 요인과 정치적 요인 등을 바탕으로 규명되어왔다. 하지만, 지방자치단체의 예산지출은 단순히 내부적 결정에 의해서만 이루어지는 것이 아니라, 외부적 상호작용에 의해서도 크게 영향을 받을 수 있다. 특히, 지방자치단체는 국가 내 다양한 경제적, 제도적, 생태적 시스템과 연결되어 복잡한 네트워크 안에서 상호작용하는 조직이기 때문에 지방자치단체의 재정지출을 설명하기 위해서는 사회·경제·정치적 요인뿐만 아니라 그들을 둘러싼 환경적·제도적 요인을 고려하는 것이 중요하다(정명은 외, 2009). 지방자치단체는 네트워크 안에서 정보를 교류하고, 정책을 모방하며, 때로는 경쟁하기도 한다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 재정지출을 충분히 이해하기 위해서는 전통적인 사회·경제·정치적 요인을 넘어서 지방자치단체를 둘러싼 환경적 요인들을 포괄적으로 고려할 필요가 있다. 본 장에서는 제도이론(institutional theory)에 기반을 두고 지방자치단체의 예산지출을 둘러싼 환경적 요인을 설명하고자 한다.

제도이론은 조직이 변화되고 지속되는 과정을 해석하는 이론으로, 조직형성의 기능적·합리적 설명에 대한 대안적 관점으로 제시되었다(Meyer & Rowan, 1977). 이후 Meyer와 Rowan(1977)에 의해 발전된 제도이론은 조직장(organizational fields) 내에서 조직 간의 동질성에 초점을 맞추어 이루어져 왔다(DiMaggio & Powell, 1983; Ashworth et al., 2007). 조직장은 '조직들이 인지하는 제도적 환경(DiMaggio & Powell, 1983:148)'으로 정의되며, 공유된 규칙, 규범, 의미 체계를 바탕으로 상호 의존적으로 활동하는 조직들의 집합이라고 할 수 있다(Scott, 2003; 정명은 외, 2009). 제도이론에 따르면, 조직들은 자신들의 존재를 정당

화하고 생존 및 성공을 위해 제도적 환경 속에서 지배적인 제도적 압력에 부응하며, 서로 비슷해지는 전략을 선택함으로써 사회적 정당성(legitimacy)을 확보한다. 즉, 조직은 생존과 성공을 위해 제도적 환경에서 나타나는 지배적인 제도적 압력에 응답하고 이를 통해 사회적 정당성을 확보한다는 것이다(Meyer & Rowan, 1977). 이에 따라 같은 조직장 내에 있는 조직들은 시간이 지날수록 동형적 압력에 순응하게 되며, 이러한 행태는 제도적 규범과 규칙에 의해 더욱 구조화된다. DiMaggio와 Powell은 제도적 동형화를 모방적(mimetic) 동형화, 강압적(coercive) 동형화, 그리고 규범적(normative) 동형화 크게 세 가지로 구분하였다.

이러한 제도적 압력에 따른 동형적 압력의 효과는 국가별(Duysters & Hagedoorn, 2001; Guler, *et al.*, 2002), 산업별(Casile & DavisBlake, 2002; Goodstein, 1994), 그리고 특정 분야(Carroll & Huo, 1986; Kraatz & Zajac, 1996)의 조직을 대상으로 활발하게 진행되어왔다. 우리나라에서도 지방자치단체에서 나타나는 제도적 동형화 현상에 관한 연구가 진행되었다(노용진 외, 2003; 김미나, 2007; 강영철·이철주, 2009; 김미연, 2010; 이대웅·권기헌, 2014; 김해보·장원호, 2015; 김정인, 2016; 손선화·장용석, 2016; 황정윤·조희진, 2016; 유란희·김선형, 2017; 유한별·나태준, 2018; 장유미 외, 2019). 지방자치단체의 제도적 동형화 현상에 대한 선행연구들은 주로 제도와 정책의 채택 및 확산에 초점을 맞추어 연구를 진행하였으며, 우리나라 지방자치단체에서 정책 형성 및 제도 마련에 있어 동형화 현상이 나타난다는 것을 실증적으로 규명하였다.

하지만, 지방자치단체의 예산지출에서 나타나는 동형화 현상을 분석한 연구는 비교적 활발히 이루어지지 않았다. 최유진(2011)의 연구는 문화관광 지출예산을 대상으로 그 확산에 관한 실증분석을 진행하였으며, 공간적(혹은 지역적) 확산을 통해 문화관광에 대한 지출이 발생한다고 보고 공간적 확산요인이 지방자치단체의 주민 1인당 문화관광 지출에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 분석 결과, 인접 정부뿐만 아니라 같은 기능을 갖는 지방자치단체 간의 문화관광 지출의 확산을 발견하였다. 최유진(2011) 연구의 분석 결과는 지방자치단체의 예산지출이 환경적 영향을 통해 확산될 수 있다는 가능성을 제시하였다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 지방자치단체의 지출행태의 동형적 현상을 확인하고자 하며, 강압적, 모방적 압력이 지방자치단체의 지출행태에 어떠한 영향을 미치는지 실증 분석하고자 한다.

2. 우리나라 지방자치단체 지출행태의 동형화

1991년 지방의회의 부활과 1995년 민선 지방자치단체장의 직접 선거를 통한 선출을 거치면서 우리나라의 지방자치 시대가 시작되었다(신정관·임준형, 2013). 지방자치는 지역주민의 복지를 향상시킬 것으로 기대되었으나, 실제로 지방자치단체의 공공복지 서비스가

개선되었는지에 대해 여러 의견이 나뉘고 있다(신정관·임준형, 2013). 우리나라의 지방자치제는 비록 20년이 넘는 기간 동안 성숙하였지만, 지방분권의 수준에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 학자들은 우리나라 지방분권에 대하여 성장하였지만, 여전히 미흡한 수준에 머물고 있으며, 지방분권의 중요성과 효용에 대해 충분한 공감이 이루어지지 못하고 있다고 지적한다(류영아·김필두, 2015). 우리나라에서 지방자치제가 실시된 이후로 지속적으로 제기되어 왔던 지방자치와 관련한 문제들이 반복해서 제기되고 있으며, 지방분권에 대한 개선이 이루어지지 못하고 있어 지방분권에 대한 부정적인 이미지가 만연하다.

특히, 우리나라는 지방자치제도를 실시하고 있지만 다른 나라들에 비해 비교적 짧은 지방자치의 역사를 가지며, 중앙정부로부터의 자원의존도가 높기 때문에 지방자치단체들의 자율성과 독자적 재량권이 상대적으로 약하다. 재정 운영에 있어서도 지방자치단체는 중앙정부에 대한 의존도가 높으며, 재정자치권이 다른 국가들과 비교하였을 때 현저히 낮다는 지적을 받아왔다(김대욱, 2019). 재정자치권이란 자치단체가 사무수행에 필요한 재정을 자주적으로 충당하고 관리하는 권한을 의미하며(류영아·김필두, 2015), 재정자치권이 높을수록 지방자치단체가 자유롭게 걷어 쓸 수 있는 권한이 높다고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 세입과 지출 모든 측면에서 지방자치단체의 자율성이 낮은 실정이다. 이러한 환경에서 우리나라 지방자치단체는 자신의 존재와 그 존재 이유 중 하나인 재정 운용에 대한 정당성을 확보하기 위한 방안을 모색한다. 본 연구에서는 자율성과 재량권이 약한 상태에서 지방자치단체의 지출에 대한 정당성 확보 노력이 지방자치단체의 예산지출 행태의 동형화로 나타난다고 보고 연구가설을 설정하였다.

본 연구는 복지예산지출의 동형화를 설명하는 데 있어 강압적 동형화와 모방적 동형화에 중점을 두었다. 강압적 동형화는 중앙정부의 규제와 정책이 지방자치단체에 가하는 직접적인 압력으로 인해 발생하며, 이는 상급 정부의 지침이 하급 정부의 정책 결정에 강력한 영향을 미친다는 점에서 중요하다. 중앙정부의 정책 방향이나 예산 배분 기준이 지방자치단체의 예산 결정에 중요한 기준점으로 작용하기 때문이다. 반면, 모방적 동형화는 불확실성이 높은 상황에서 지방자치단체들이 성공적인 타 사례를 모방하려는 경향에서 비롯된다. 이는 특히 정책의 효과가 명확하지 않을 때 다른 지방자치단체의 성공 사례를 채택함으로써 위험을 줄이고자 하는 행태로 나타난다. 예산 결정 과정에서 이러한 모방은 효과적인 정책 모델을 신속히 도입하고 실행하는 데 도움을 줄 수 있다.

규범적 동형화는 주로 전문가 단체나 교육기관을 통한 표준과 가치의 동질화 과정을 의미하며, 의사, 변호사, 회계사 등 특정 직업군에서 발생하는 규범적 표준화와 절차 확립에서 두드러지게 나타난다. 그러나 지방자치단체의 예산지출에 있어서는 이러한 규범적 동형화

의 영향이 상대적으로 미미할 것으로 판단된다. 예산은 정치적, 경제적 압력 및 외부 환경의 영향을 크게 받는 영역으로, 중앙정부의 지침이나 타 지방자치단체의 성공 사례가 복지예산 결정 과정에서 더 중요한 역할을 한다는 점에서 규범적 동형화의 영향력은 제한적이라 할 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 강압적 동형화와 모방적 동형화에 집중하여 복지예산지출의 동형화 과정을 심층적으로 분석하고자 한다.

1) 강압적 동형화(coercive isomorphism)

강압적 동형화는 주로 외부 압력, 특히 상위 기관의 규제나 정책이 하위 기관에 직접적인 영향을 미치는 공식·비공식적 압력으로 인해 나타나는 현상으로 종종 조직의 의존성과 정당성을 추구하는 과정에서 나타난다. 예를 들어, 중앙정부의 정책이나 규제는 지방자치단체의 예산 편성과 지출에 직접적인 영향을 미치며, 이는 지방자치단체가 중앙정부의 우선순위를 따르도록 이끌 수 있다. 이런 강압적 동형화는 지방자치단체가 자체적인 결정보다는 중앙정부의 결정을 반영하도록 만드는 중요한 동인으로 작용하며, 불확실성이 높은 상황에서 지방자치단체들이 중앙정부의 정책을 모방함으로써 위험을 감소시키려는 경향도 관찰된다.

우리나라 지방자치단체는 지방재정 운영에 있어서 중앙정부 의존도가 상당히 높다. 세입의 경우, 우리나라의 국세와 지방세의 비중은 여전히 8대2로 고착화되어 있으며(김대욱, 2019), 조세 중 지방세 비중은 2018년부터 2022년까지 5년간 약 24.0%[1] 수준으로 매우 낮은 실정이다. 자치단체의 예산규모와 자체수입의 비율을 나타내는 재정자립도 또한 2018년 46.8%에서 2024년 43.3%로 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 이를 통해 지방자치단체에서 충당되는 재원의 규모가 작으며, 그 비중 또한 계속해서 줄어들고 있다는 것을 알 수 있다.

지출의 자율성 측면에서도 중앙정부의 통제가 여전히 지속되고 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 예산편성지침을 통해 지방 지출의 방향을 일정 부분 규제하고 있으며, 이는 지방

1) 우리나라 조세 총액 중 지방세 비중

(단위: 억 원, %)

		2018	2019	2020	2021	2022
조세총액		3,778,887	3,839,147	3,875,950	4,568,766	5,145,100
국세	금액	2,935,704	2,934,543	2,855,462	3,440,782	3,959,393
	비중	77.7	76.4	73.7	75.3	77.0
지방세	금액	843,183	904,604	1,020,488	1,127,984	1,185,707
	비중	22.3	23.6	26.3	24.7	23.0

자료: 국가통계포털(https://kosis.kr/index/index.do)

자치단체의 자율적 재정지출을 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 크다(김대욱, 2019). 이러한 중앙정부의 통제는 지방자치단체의 지출행태에 강압적 압력으로 작용하며, 결국 중앙정부와 지방자치단체 간 지출구조가 유사해질 수 있다. 따라서 중앙정부의 지방재정 통제는 지방자치단체의 지출행태에 있어서 강압적 압력으로 작용할 가능성이 크다. 이에 본 연구는 중앙정부로부터 강압적 압력으로 인해 중앙정부와 지방자치단체의 지출구조가 유사해진다는 것을 가정해 다음과 같은 가설1을 도출하였다.

가설1. 중앙정부 특정 분야의 예산 비중이 증가할수록 지방자치단체의 해당 분야의 예산 비중이 증가한다.

2) 모방적 동형화(mimetic isomorphism)

모방적 동형화는 불확실한 환경에서 조직이 직면하는 문제의 원인과 해결책을 명확히 알지 못할 때 나타나는 대응 전략으로, 무엇을 해야 할지 결정하기 위해 다른 조직의 행동을 모방하는 현상이다. 즉, 조직의 목표나 환경이 불확실할 때, 그 불확실성을 해소하기 위해 선진 조직의 방식이나 정책을 모방하여 외부로부터 긍정적인 인식을 얻고자 하는 현상이라고 할 수 있다(Waeraas, 2010). 이때, 불확실성에 직면한 조직이 모방하려는 선진 조직은 지방자치단체의 경우, 지리적으로 가깝거나 기능적으로 비슷한 지위를 가진 경우가 많다. 이는 지리적 및 기능적 근접성이 사회적, 경제적, 문화적, 그리고 행정적 속성의 유사성을 가져오기 때문이다(Mooney, 2001).

다수의 선행연구들을 통해 확인하였듯이 정책을 도입하는 데 있어 우리나라 지방자치단체들은 모방적 동형화의 과정을 빈번히 겪게 된다. 이는 지방자치단체의 지출구조에서도 확인할 수 있다. 재정자치권이 낮은 상황에서 지방자치단체들은 대 내·외적으로 지출에 대한 정당성을 확보하기 어려우며, 같은 조직장 내에 있는 조직들 사이의 지배적인 제도적 압력에 순응함으로써 자신들의 존재와 지출의 정당성을 확보할 가능성이 크다. 이에 본 연구는 다음과 같은 가설2를 설정하였다.

가설2. 지리적·기능적으로 등위한 지방자치단체들의 특정 분야 예산 비중이 증가할수록 지방자치단체의 해당 분야 예산 비중이 증가한다.

Ⅲ. 연구모형

1. 분석대상 및 분석방법

1) 분석대상

본 연구는 우리나라 지방자치단체의 복지예산지출에 영향을 미치는 동형적 요인을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 분석의 시간적 범위는 2017년부터 2021년까지의 5년으로 설정되었으며, 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 우리나라 226개 기초자치단체의 복지예산 자료를 수집하여 분석을 수행하였다.

지방자치단체의 복지예산지출 비중을 본 연구의 주요 분석단위로 설정한 이유는 두 가지 주요 관점에서 설명할 수 있다. 첫 번째는 재정적 측면에서의 중요성이다. 지방자치단체의 복지예산은 전체 예산에서 매우 큰 부분을 차지하고 있으며, 2000년대 초반 이후로 그 비중은 지속적으로 증가해왔다. 특히 2021년 기준, 우리나라 지방자치단체의 복지예산 비중은 전체 예산의 약 40%에 달한다. 이는 지방자치단체가 사회복지 서비스 제공을 통해 지역사회에 필수적인 역할을 수행하고 있음을 보여준다. 복지예산의 증가는 단순한 예산 규모의 확대를 넘어, 지방자치단체의 정책적 우선순위와 재정 운용에서의 중요성을 반영하는 지표로도 해석될 수 있다.

두 번째는 주민들의 수요 측면에서의 변화이다. 현대사회의 발달과 더불어 저출산·고령화 현상이 급격히 진행되면서, 인구구조의 변화에 따른 복지 수요가 크게 증가하고 있다. 특히, 아동 보육과 노인 요양에 대한 수요는 과거에 비해 현저히 높아졌으며, 이에 따라 지방자치단체는 이러한 복지 서비스를 제공하는 데 있어 재정적 부담을 크게 느끼고 있다. 이와 같은 복지 수요의 증가는 지방자치단체가 복지예산지출을 통해 지역주민들에게 자신의 존재를 확인시키고, 재정 운용의 정당성을 확보하는 중요한 수단으로 작용할 가능성이 크다.

이러한 맥락에서 지방자치단체의 복지예산 비중에 대한 분석은 동형화 과정을 이해하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 복지예산은 단순히 금전적 지출을 넘어, 지방자치단체 간의 정책적 유사성을 촉진하는 동형화 요인으로 작용할 수 있다. 특히, 중앙정부의 정책 지침이나 타 자치단체의 성공 사례를 따라가는 모방적 동형화와 같은 현상이 복지예산지출의 결정 과정에서 어떻게 나타나는지를 파악하는 것은 중요하다.

따라서 본 연구는 복지예산을 중심으로 지방자치단체 예산의 동형적 변화를 분석함으로써, 지방자치단체들이 어떻게 유사한 정책 결정을 내리고, 이러한 결정들이 어떤 요인에 의해 촉진되는지를 규명하고자 한다. 이를 통해 지방자치단체 간의 정책적 동형화가 복지예

산지출에 미치는 영향을 보다 심층적으로 이해할 수 있을 것이다.

2) 분석방법

분석을 위해 필요한 자료들은 지방재정365(https://www.lofin365.go.kr/), e나라도움(https://www.bojo.go.kr/bojo.do), 열린재정(http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do), KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/index/index.do) 등을 중심으로 수집하였다. 본 연구는 앞서 제시한 가설검증을 위해 패널 자료(panel data)를 바탕으로 패널회귀분석(panel regression analysis)을 실시하였다. 패널회귀분석 중 고정효과 모형과 확률효과 모형 중 어느 모형이 더 적절한지 추정하기 위해 하우스만 테스트(hausman test)를 실시하였으며, 모든 모형에서 [Prob>chi2 = 0.0000]으로 p값이 0.05보다 작아 고정효과 모형을 활용하여 기초자치단체의 복지예산 비중 관련 영향요인을 분석하였다.

본 연구의 목적은 지방자치단체의 복지예산 비중에 영향을 미치는 요인들을 패널 회귀분석을 통해 식별하고자 하는 것이다. 분석에 앞서, 분석 과정에서 발생할 수 있는 이분산성과 자기상관 문제를 검토하였다. 먼저, 이분산성의 존재 여부를 확인하기 위해 Modified Wald Test를 수행하였으며, 검토 결과 모든 그룹에서 이분산성이 존재함이 확인되었다. 다음으로, 자기상관의 존재 여부를 검토하기 위해 Wooldridge의 자기상관 검사를 실시하였고, 그 결과 역시 자기상관이 존재함을 확인하였다. 이분산성과 자기상관성을 통제하기 위해 본 연구에서는 클러스터링된 표준 오차(clustered standard errors) 방법을 적용하였다. 클러스터링된 표준 오차 방법은 각 기초자치단체 내의 상관관계를 고려하여, 오차항들이 서로 독립적이지 않을 때 발생할 수 있는 문제를 해결할 수 있으며, 특히 이분산뿐만 아니라 자기상관 문제도 함께 통제할 수 있다는 장점이 있다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수와 독립변수

본 연구의 종속변수는 우리나라 226개 기초자치단체의 예산 중 국고보조금을 제외한 사회복지 분야의 예산 비중이다. 우리나라의 지방재정 구조상 지방자치단체는 중앙정부로부터 재원을 이전 받으며, 이는 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 국고보조금 등으로 분류된다. 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금은 지방자치단체가 그 활용에 있어 상당한 재량권을 가지는 자주재원으로 분류되나, 국고보조금은 그 사용 용도가 명확히 규정되고 세분화된 특정보조금의 성격을 지니고 있어 중앙정부의 정책적 의도가 반영될 가능성이 크다.

이러한 맥락에서 국고보조금은 중앙정부의 압력이 기초자치단체에 미치는 주요 수단으로 작용할 수 있으며, 이는 잠재적으로 내생성(endogeneity) 문제를 야기할 수 있다.

내생성이란, 모델의 설명변수가 오차항과 상관관계를 가질 때 발생하는 통계적 문제를 말한다. 이러한 상관관계는 변수들 사이의 인과 관계를 왜곡시킬 수 있으며, 분석 결과의 신뢰성을 저하시킬 수 있다. 본 연구에서는 중앙정부의 정책적 의도가 반영된 국고보조금이 기초자치단체의 사회복지 분야 예산에 미치는 영향을 분리하기 위해, 국고보조금을 제외한 예산 비중을 종속변수로 설정하였다.

특히, 사회복지 분야의 국고보조금은 전체 국고보조금의 약 50%를 차지하고 있으며, 그중 법적으로 지출이 명시된 의무지출 사업이 약 60%에 달한다(장유미, 2023). 그렇기 때문에 사회복지 분야의 국고보조사업은 중앙정부의 정책적 의도가 반영될 가능성이 매우 크다. 이를 분리하기 위해 본 연구는 사회복지예산 중 국고보조사업의 예산을 제외한 예산 비중을 종속변수로 설정하여 국고보조금에 내재된 중앙정부의 정책적 영향력을 제거하였다. 이를 통해 지방자치단체의 독립적인 사회복지 분야 예산지출 행태를 더 정확하게 분석하고, 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지정책 상호작용을 보다 정교하게 분석하고자 하였다.

기초자치단체의 사회복지 분야의 예산 비중을 확인하기 위해 기초자치단체의 전체 사회복지 분야 예산에서 국고보조금[2]을 제외한 예산 규모를 도출하였다. 그리고 국고보조금을 제외한 사회복지 분야의 예산이 국고보조금을 제외한 전체 예산에서 차지하는 비중을 구하였다.

$$\text{지방자치단체 복지예산 비중} = \frac{\text{국고보조금을 제외한 사회복지분야 예산}}{\text{국고보조금을 제외한 총예산}}$$

본 연구의 독립변수는 신제도주의 동형화 이론을 기반으로 두 개의 주요 가설을 검증하기 위해 설정된 것으로, 이는 강압적 압력과 모방적 압력을 의미한다. 먼저, 강압적 압력은 중앙정부의 사회복지 분야의 예산 비중으로 측정하였다. 구체적으로, 재량예산 중에서 사회복지 분야의 예산이 차지하는 비중을 독립변수로 설정하였다. 중앙정부는 상위정부로부터 특정보조금을 이전받지 않으나, 의무지출과 재량지출의 구분이 존재한다. 의무지출은 법령에 근거하여 지출 근거와 요건이 명시된 법정지출 및 이자지출로, 해당 지출은 경직성이 높아 실질적인 축소가 어려운 특징을 지닌다. 반면, 재량지출은 정부의 정책적 의지에 따라 지출 대상과 규모를 조정할 수 있는 예산을 의미한다. 본 연구에서는 중앙정부가 정책적

2) 본 연구에서는 활용한 국고보조금의 규모는 자치단체 부담금을 제외한 중앙정부 보조금의 규모로 한다.

의도를 반영하여 활용할 수 있는 사회복지 분야의 예산을 파악하기 위해, 의무지출을 제외한 총예산 대비 사회복지 분야의 예산 비중을 강압적 압력을 측정하는 지표로 설정하였다. 이는 앞서 설정된 종속변수와 유사한 방식으로, 중앙정부의 정책적 개입이 기초자치단체에 미치는 영향을 보다 명확히 분석하고자 하는 목적을 가진다.

$$\text{중앙정부 복지예산 비중} = \frac{\text{의무지출을 제외한 사회복지분야 예산}}{\text{의무지출을 제외한 총예산}}$$

다음으로, 모방적 압력은 기능적 및 지리적으로 유사한 기초자치단체들이 속한 광역자치단체 내에서, 해당 기초자치단체를 제외한 다른 기초자치단체들의 복지예산 비중의 평균으로 측정하였다. 이는 동일한 광역자치단체 내의 기초자치단체들이 서로의 예산 편성 행태를 모방하는 경향을 반영하여, 복지예산 배분에 있어 상호 영향을 미치는 과정을 분석하기 위한 지표로 설정하였다.

$$\text{기초자치단체 복지예산 비중 평균} = \text{광역자치단체 내 기초자치단체들의 국고보조금을 제외한 복지예산 비중 값의 평균}$$

2) 통제변수

본 연구 분석의 통제변수는 지방자치단체 재정지출 영향요인에 관한 이론적 논의와 선행연구를 바탕으로 재정적 요인, 사회·경제적 요인, 그리고 정치적 요인 세 가지 측면으로 나누어 설정하였다. 재정적 요인은 기초자치단체의 재정 상황을 포함하는데, 구체적으로 재정자주도와 국고보조금 비중, 그리고 1인당 세출예산으로 설정하였다. 먼저, 재정자주도는 지방자치단체가 자체적으로 확보한 재원으로 운영될 수 있는 능력을 나타내는 지표로 일반회계 예산 규모 대비 자체수입과 자주재원[3]의 비중으로 나타낸다. 높은 재정자주도는 지방자치단체가 중앙정부의 지원 없이도 독립적으로 정책을 수립하고 실행할 수 있는 재정적 자율성을 의미한다. 즉, 재정자주도가 높을수록 지방자치단체는 중앙정부의 지침이나 압력에 덜 의존하며, 자치단체의 특성과 지역주민의 요구에 맞춘 예산 편성이 가능하다. 이를 통해 재정자주도는 지방자치단체의 재정 운용에 있어 중요한 통제변수로 작용할 수 있다.

다음으로, 국고보조금 비중은 지방자치단체 예산에서 중앙정부로부터 지원받은 보조금

3) 자주재원은 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등을 의미한다.

이 차지하는 비율을 의미한다. 보조사업의 비중이 높을수록 지방자치단체는 중앙정부의 정책 방향과 지침에 따라 예산을 배분하게 되며, 이는 지방자치단체의 정책 자율성을 제한하는 요인으로 작용할 수 있다. 중앙정부의 보조금은 사용 용도가 특정되어 있어, 지방자치단체가 독자적인 재정 운영을 하는 데 제약을 가할 수 있기 때문에 보조사업의 비중을 통제변수로 설정함으로써 중앙정부의 재정적 영향을 분석에 반영하였다. 주민 1인당 지출예산은 지방자치단체가 주민 한 명당 얼마나 많은 예산을 지출하고 있는지를 나타내며, 지방자치단체의 재정 운용 능력과 정책 우선순위를 반영하는 지표라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 재정자립도와 중앙정부 의존도를 평가하는 데 중요한 역할을 한다. 이러한 맥락에서, 재정자주도와 보조사업의 비중, 주민 1인당 지출예산은 지방자치단체의 재정 운영과 정책 결정에 있어 중요한 변수를 구성하며, 이를 통제함으로써 본 연구는 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정적 상호작용이 사회복지 예산 배분에 미치는 영향을 보다 명확하게 분석하고자 하였다.

사회·경제적 요인으로는 노인인구 비중, 인구수, 주민 1인당 지역내총생산(GRDP)을 설정하였다. 노인인구 비중의 경우, 지역사회 내 고령인구의 비중을 나타내며, 이는 사회복지 정책 수립에 있어 중요한 변수로 작용할 수 있다. 노인인구가 많은 지역일수록 복지예산, 특히 노인 복지와 관련된 지출이 더 큰 비중을 차지할 가능성이 크기 때문에 노인인구 비중을 통제함으로써 지역별 인구구조의 차이가 복지예산 배분에 미치는 영향을 분석할 수 있다. 인구수는 지방자치단체의 재정 규모와 복지 서비스 수요를 결정하는 기본적인 요소로 작용할 수 있다. 인구가 많은 경우, 이와 비례하여 복지 서비스의 수요가 크기 때문에, 더 많은 예산이 필요할 수 있다. 따라서 인구수를 통제변수로 설정함으로써 인구 규모의 차이가 복지예산 비중에 미치는 영향을 배제하고 분석의 정확성을 높일 수 있다. 주민 1인당 GRDP는 해당 지역의 경제적 부를 나타내며, 지역 경제의 규모와 발전 수준을 반영하는 지표이다. 경제적 부가 높은 지역은 자원과 재정이 풍부하여, 복지예산지출에 더 많은 예산을 할당할 여력이 있다. 주민 1인당 GRDP를 통제변수로 설정함으로써, 지역 간 경제력 차이가 복지예산 배분에 미치는 영향을 조정하여 경제적 요인을 배제한 상태에서 다른 요인들의 영향을 분석하고자 하였다.

정치적 요인으로는 지방자치단체장의 정당성향과 지방의회의 정당성향, 여당 의석 비율을 통제변수로 설정하였다. 지방자치단체장 및 지방의회 다수당의 정치적 성향은 정책 결정과 재정 배분에 영향을 미칠 수 있으며, 복지지출의 방향성을 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 다수의 연구들에서는 진보적 성향의 단체장과 의원은 복지 확대를, 보수적 성향의 단체장 및 의원은 보다 신중한 재정 운용을 선호한다는 것을 확인한 바 있다. 다음으로, 복지정

책과 같은 중요한 정책들은 의회의 지원 여부에 따라 성공적으로 시행될 수 있기 때문에, 의회 내 의석 비율을 통제변수로 설정하여 정치적 요인의 영향을 분석에 반영하고자 하였다.

〈표 1〉 변수의 조작화

	변수		측정	자료
종속변수	기초자치단체 복지예산 비중		국고보조금을 제외한 기초자치단체 사회복지 분야 예산의 비중	지방재정365(https://www.lofin365.go.kr/) e나라도움(https://www.bojo.go.kr/bojo.do)
독립변수	중앙정부 복지예산 비중		중앙정부의 재량지출 예산 중 사회복지 분야 예산의 비중	
	기초자치단체 복지예산 비중 평균		광역자치단체 내 기초자치단체의 사회복지 분야 예산 비중의 평균	
통제변수	재정적 요인	재정자주도	(자체수입+자주재원)/일반회계 예산 규모 X 100(%)	KOSIS국가통계포털(http://kosis.kr/index/index.do), 열린재정(http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do)
		국고보조금 비중	기초자치단체 예산 중 국고보조금 비중	
		1인당 지출예산	주민 1인당 지출예산(log, 백만원) * 소비자물가지수 반영(2020=100)	
	사회·경제적 요인	노인인구 비중	65세 이상 인구/전체인구	
		인구수	주민등록 인구수(log)	
		1인당 지역내 총생산(GRDP)	주민 1인당 지역내총생산(log, 백만원) * 소비자물가지수 반영(2020=100)	
	정치적 요인	자치단체장 정당성향	기초자치단체장의 소속정당 (보수=0, 진보=1)	중앙선거관리위원회(http://www.nec.go.kr/portal/main.do)
		의회 정당성향	지방의회 다수당의 정당 (보수=0, 진보=1)	
		여당의석 비율	지방자치단체장 소속 정당의원의 지방의회 의석 비율	
	연도 더미		2020~2021년도 = 1, 그 이외 연도 = 0	-

마지막으로 본 연구는 코로나19 시기를 통제하기 위해 2020년과 2021년을 연도더미 변수로 추가하였다. 코로나19 시기는 전 세계적으로 불확실한 상황에서 사회복지 수요를 급증시켰으며, 기초자치단체의 복지예산 비중에 큰 영향을 미쳤다. 팬데믹 동안 의료 지원, 긴급 재난 지원, 취약 계층에 대한 경제적 보조 등의 필요성이 커지면서 지방정부는 기존 예산에서 복지 분야 지출을 확대할 수밖에 없는 상황이었다. 특히, 코로나19로 인한 실업, 소득 감소 등 경제적 충격이 가중되며 지역사회에서 복지 서비스에 대한 수요가 크게 늘었고, 이에 대응하기 위해 지방자치단체는 복지예산을 탄력적으로 증대시킨 바 있다. 이에 본 연구는 코로나19 기간을 통제변수로 설정하여 팬데믹 상황이 자치단체 복지예산에 미친 영향을

분리해 분석하고, 다른 요인들이 복지예산에 미치는 영향을 보다 명확히 파악하고자 하였다. 본 연구의 변수 구성을 표로 정리하면 〈표 1〉과 같다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계 분석

본 연구는 2017년부터 2021년까지 우리나라 226개 기초자치단체를 대상으로 분석을 진행하였으며, 주요 종속변수로 설정된 복지예산 비중을 통해 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지예산 정책 상호작용을 실증적으로 파악하였다. 기초자치단체의 복지예산 비중에 영향을 미치는 요인을 분석에 앞서, 기술통계 분석을 진행하였다. 먼저, 연구에 사용된 변수들의 기술통계 결과는 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 기초통계

변수명		관찰치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	기초자치단체 복지예산 비중	1,130	0.2113	0.1514	0.0235	2.4364
독립변수	중앙정부 복지예산 비중	1,130	0.1358	0.0288	0.1155	0.1923
	광역자치단체 내 기초자치단체 복지예산 비중 평균	1,130	0.2097	0.1254	0.0993	1.6323
통제변수	재정자주도	1,130	58.9685	11.3473	28.16	87.03
	국고보조금 비중	1,130	54.8739	8.9704	21.7	76.8
	1인당 지출예산	1,130	2.1686	1.0218	-0.1849	5.7689
	노인인구 비중	1,130	0.5881	0.2147	0.237	1.113
	인구수	1,130	11.0508	0.9796	8.5675	13.1574
	1인당 GRDP	1,130	4.3705	1.1922	0.5145	8.4522
	자치단체장 정당성향	1,130	0.6945	0.4608	0	1
	의회 정당성향	1,130	0.6364	0.4813	0	1
	여당의석 비율	1,130	0.5642	0.1801	0	1
	연도더미	1,130	0.3993	0.49	0	1

종속변수인 기초자치단체의 복지예산 비중의 평균값은 약 21.13%, 표준편차는 0.1514로 나타났다. 이는 연도별 및 기초자치단체별로 복지예산 투입에 있어 상당한 차이가 존재

함을 시사하며, 이를 통해 각 지방자치단체의 인구구조, 재정적·경제적 상황, 그리고 정책적 우선순위에 따라 사회복지 예산이 다양하게 편성되고 있음을 알 수 있다.

독립변수로 설정된 광역자치단체 내 기초자치단체 복지예산 비중 평균의 경우, 평균값이 20.97%로 나타났으며, 표준편차는 0.1254로 확인되었다. 이는 광역자치단체 내에서도 기초자치단체별로 복지예산 비중에 상당한 차이가 있음을 의미한다. 반면, 중앙정부 복지예산 비중은 평균 13.58%로 나타났으며, 중앙정부에서 재량적으로 추진하는 사회복지 예산사업이 약 14% 수준임을 의미한다. 표준편차 값은 0.0288로, 중앙정부의 재량적 사회복지 예산사업은 연도별로 큰 변동 없이 일관되게 유지되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 피어슨 상관관계 분석 결과

	(a)	(b)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)
기초복지예산 비중(a)	1												
중앙복지예산 비중(b)	-0.09*	1											
광역내 기초 복지예산 비중평균(d)	0.81*	-0.10*	1										
재정자주도(e)	-0.72*	0.06	-0.64*	1									
보조금 비중(f)	0.43*	-0.11*	0.36*	-0.65*	1								
1인당 지출예산(g)	-0.36*	-0.05	-0.35*	0.37*	-0.25*	1							
노인인구 비중(h)	-0.40*	-0.12*	-0.36	0.22*	-0.05*	0.07	1						
인구수(i)	0.00	0.00	0.03	0.03	-0.02	-0.04	-0.03	1					
1인당 GRDP(j)	0.04	-0.01	0.10*	0.07	-0.13*	0.60*	-0.25	-0.01	1				
단체장 정당성향(k)	0.08	0.02	0.08	-0.08	0.02	-0.02	-0.07*	0.02	-0.02	1			
의회 정당성향(l)	0.04	0.06	0.06	-0.05	0.01	-0.01	-0.08	-0.04	0.00	0.51*	1		
여당의석 비율(m)	0.00	0.04	0.01	-0.05	0.04	-0.03	-0.07	-0.02	-0.04	0.03	0.28*	1	
연도더미(n)	0.09*	-0.89*	0.11*	-0.09*	0.16*	0.07	0.15*	0.00	0.01	-0.06	-0.09*	-0.04	1

주: *는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미함을 나타냄

위의 〈표 3〉은 주요 변수들의 피어슨 상관관계분석 결과이다. 표의 대각선 아랫부분은 두 변수 간의 선형관계의 강도와 방향을 나타낸다. 종속변수로 설정한 복지예산 비중은 인구수, 1인당 GRDP, 여당의석 비율을 제외한 모든 변수에서 유의미한 상관관계를 보였다. 특

히, 기초자치단체 복지예산 비중 평균과는 매우 높은 양의 상관관계(0.83, p〈0.05)를 보였다. 이는 다른 자치단체의 복지예산 비중이 높을수록 해당 자치단체의 복지예산 비중도 높아지는 경향이 있음을 시사한다. 중앙정부의 복지예산 비중은 기초자치단체의 복지예산 비중에 음의 상관관계(-0.09, p〈0.05)를 보였는데, 이는 중앙정부의 복지예산 비중이 높을수록 지방자치단체의 복지예산 비중이 작아질 가능성을 나타낸다.

한편, 통제변수로 설정한 재정자주도와 주민 1인당 GRDP는 상관계수가 0.6 이상으로 나타나 변수 간에 고도의 상호연관성이 확인되었으며, 이는 다중공선성 문제를 초래할 가능성이 있음을 시사한다. 이에 본 연구에서는 다중공선성 진단을 통해 분석의 타당성을 검토하였다. 진단 결과, 분산팽창계수(VIF)는 최대 3.32, 평균 2.06으로 나타났다. 즉, 분석에 포함된 변수들이 다중공선성으로 인한 분석 왜곡 가능성이 낮음을 확인하여 분석을 진행하였다.

2. 기초자치단체 복지예산 비중의 동형적 영향요인 분석

다음 〈표 4〉는 기초자치단체의 복지예산 비중에 영향을 미치는 요인을 패널회귀분석 한 결과이다. 분석 결과 동형화를 유인하는 강압적 압력과 모방적 압력 모두가 기초자치단체의 복지예산 비중에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로, 광역자치단체 내 기초자치단체들의 복지예산 비중의 평균은 기초자치단체의 복지예산 비중에 양(+)의 방향으로, 중앙정부의 복지예산의 비중은 음(-)의 방향으로 유의미한 영향을 미쳤다. 선행연구와 기존 지방자치단체 예산지출에 영향을 미치는 요인에 관한 이론을 기반으로 도출한 재정적, 사회·경제적, 정치적 요인의 통제변수의 경우, 재정적 요인으로 설정한 보조사업 비중, 주민 1인당 세출예산, 그리고 코로나19를 나타내는 연도더미 변수만이 기초자치단체의 복지예산 비중에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

분석 결과에서 주목할 점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 기초자치단체의 복지예산 비중에 광역자치단체 내의 기초자치단체들의 복지예산 비중의 평균이 양(+)의 영향을 미친다는 것이다. 이는 기초자치단체들이 그들의 복지예산지출의 정당성을 확보하기 위해 지리적·기능적으로 비슷한 지방자치단체의 예산 규모를 모방한다는 것을 의미한다. 이로써 기능적으로 등위한 지방자치단체들의 지출구성은 개별 지방자치단체의 지출구성에 양(+)의 영향을 미친다는 가설2의 주장을 뒷받침하는 근거가 마련되었다. 즉, 기초자치단체는 복지예산의 적절한 비중을 결정하기 위해 불확실성이 높은 상황에서 주변 기초자치단체의 예산 배분을 참고하여 자신들의 예산 배분을 조정한다고 할 수 있다. 이는 주변 기초자치단체의 복지정책과 이에 대한 예산 배분이 일종의 '벤치마킹' 대상이 되며, 이를 통해 복지예산지출의 적절성과 효과성을 평가하고자 하는 경향을 나타낸다. 또한, 이러한 모방적 압력은 기초

자치단체가 서로의 정책을 인식하고 있음을 보여주며, 이는 광역자치단체 내에서 비슷한 정책적 경향을 유지하려는 경향이 있음을 시사한다.

〈표 4〉 기초자치단체 복지예산 비중에 영향을 미치는 요인 분석

변수		모형1	모형2	모형3
독립변수	(강압적 압력) 중앙정부 복지예산 비중	-0.3360***		-0.2589**
	(모방적 압력) 기초자치단체 복지예산 비중 평균		0.5892**	0.5741**
통제변수	재정자주도	0.0003	0.0001	0.0003
	보조사업 비중	-0.0000	0.0000	0.0001*
	주민 1인당 세출예산	-0.0105	0.0227	-0.0067**
	노인인구 비율	0.0525	0.0227	0.0284
	인구수	0.0093	0.0004	0.0033
	주민 1인당 GRDP	0.0003	-0.0045**	-0.0012
	자치단체장 정당성향	0.0093	0.0100	0.0112
	지방의회 정당성향	-0.0013	-0.0062	-0.0058
	지방의회구성	-0.0359**	-0.0221	-0.0227
	연도더미(2020년, 2021년)	0.0249***	0.0169**	0.0114*
cons		0.1437	0.0509	0.0679
N		1,130	1,130	1,130
within		0.1032	0.2530	0.2637
between		0.0596	0.7152	0.7137
overall		0.0423	0.6006	0.5952
Prob 〉 chi2(F)		0.0000	0.0000	0.0000

주: * p〈0.1, ** p〈0.05, * p〈0.01

다음으로, 기초자치단체의 복지예산 비율에 중앙정부의 복지예산 비중은 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석 결과는 본 연구에서 설정한 가설1을 기각하는 결과라고 할 수 있다. 중앙정부의 복지예산 비중이 증가하면, 기초자치단체는 자체적으로 복지예산을 줄이는 대체효과(substitution effect)가 발생할 가능성이 크다.

기초자치단체는 제한된 재정 자원을 효율적으로 배분해야 하는 상황에서 중앙정부가 사회복지 분야에 상당한 예산을 투입할 경우, 기초자치단체는 자체 예산을 다른 정책 분야에 재배치할 수 있다. 이는 중앙정부의 역할이 커질수록 기초자치단체가 복지예산의 비중을 줄이는 방향으로 나아갈 수 있음을 의미한다. 특히, 중앙정부가 이미 사회복지 분야에 충분

한 예산을 배정하고 있는 경우, 기초자치단체는 동일한 분야에 추가적인 자원을 투입하는 것을 비효율적으로 판단할 수 있으며, 이로 인해 복지 이외의 다른 핵심 서비스나 인프라 프로젝트에 예산을 배정하려는 경향을 보이게 된다. 결과적으로, 이러한 재정적 재배치는 기초자치단체의 복지예산 비중을 감소시키는 요인으로 작용할 수 있다.

실제로, 최근 연구들은 중앙정부의 예산지출이 하위정부가 예산을 배분하는데 대체효과로 작용할 수 있음을 시사한다. Xu와 Warner(2015, 2016)의 연구에서는 중앙정부의 재정지원이 늘어나면서 기초자치단체들이 자체적으로 투입하는 예산 비율을 줄이는 양상이 관찰되었다. 이는 본 연구 결과와도 일치하는 바, 중앙정부가 복지예산 비중을 높일수록 기초자치단체는 이와 중복되는 자체 예산을 줄이고, 그 자원을 다른 정책 분야에 재배분하려는 경향이 발생할 수 있다. 이는 기초자치단체가 제한된 재정 자원을 보다 효율적으로 사용하려는 의도에서 비롯된 대체효과로 해석될 수 있다. 더 나아가, 이러한 결과는 중앙정부의 재정지원이 기초자치단체의 예산에 단순히 일방적으로 영향을 미치기보다는 양자 간의 복지재정 상호작용이 복잡하고 다차원적임을 시사한다. 특히, 국고보조금이 기초자치단체의 복지예산 비중에 미치는 양(+)의 영향과는 차별성을 보여준다.

〈표 4〉의 분석 결과에 따르면, 국고보조금 비중은 기초자치단체의 복지예산 비중에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 중앙정부가 복지재정 지원을 통해 기초자치단체의 정책 방향을 유도하거나 특정 정책을 강제할 수 있음을 시사한다. 국고보조금은 중앙정부가 기초자치단체에 제공하는 주요 재정적 지원 수단으로, 특정 정책이나 프로그램의 시행을 촉진하기 위한 수단으로 사용된다. 우리나라의 경우, 지방자치단체에 이전되는 국고보조금의 약 50%가 사회복지 분야에 집중되어 있어(장유미·하연섭, 2023), 이러한 보조금은 기초자치단체의 복지예산 결정에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

결론적으로, 중앙정부가 복지 지출을 늘릴수록 기초자치단체는 자체적인 복지예산을 줄이는 대체효과를 통해 자율적 재원 배분을 시도하는 경향을 보일 수 있는 반면, 국고보조금의 경우 중앙정부가 지방비 매칭을 통해 강제적 집행을 유도하는 측면이 강해 기초자치단체의 복지예산을 증가시키는 효과를 나타낸다고 해석할 수 있다. 이러한 결과는 중앙정부의 복지예산 증액이 기초자치단체의 복지 지출 확대와 직접적으로 연결되지 않을 수 있으며, 국고보조금과 같은 재정적 통제 요소가 강한 지원 방식에서는 상이한 양상의 결과가 발생할 수 있음을 보여준다.

통제변수로 설정한 변수 중 1인당 세출예산은 기초자치단체의 재량복지예산 규모에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 주민 1인당 지출하는 예산이 클수록 복지예산에 대한 비중이 감소한다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 자치단체가 예산을 다양한 분야에

걸쳐 배분해야 하는 상황에서 세출예산이 클수록 복지예산이 차지하는 비중이 줄어들 수 있음을 시사한다. 즉, 자치단체는 재정 자원을 여러 정책 분야에 배분함에 따라 복지예산 외에도 인프라 구축, 지역 개발 등 다른 정책 분야에 예산을 분산시키는 경향이 있으며, 이는 복지예산 비중 감소로 이어질 수 있다.

다음으로, 코로나19 기간을 의미하는 연도 더미 변수는 기초자치단체의 복지예산 비중에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 팬데믹 상황에서 복지 수요가 증가하면서 지방자치단체들이 복지 분야에 더 많은 예산을 할당하게 되었음을 시사한다. 코로나19로 인해 의료 지원, 긴급 재난 지원 등 복지 서비스 수요가 급격히 늘어나면서 기초자치단체들은 이를 충족하기 위해 복지예산 비중을 확대할 필요가 있었던 것으로 보인다. 이러한 결과는 팬데믹과 같은 비상 상황에서 지방정부가 복지 지출의 우선순위를 높이는 경향을 반영하며, 위기 시기에는 복지예산의 탄력적 증가가 이루어질 수 있음을 보여준다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 226개의 기초자치단체의 복지예산 비중에 영향을 미치는 동형적 영향요인을 연구하였다. 이를 위해 226개의 기초자치단체를 대상으로 2017년부터 2021년까지 복지예산 비중의 변화를 살펴보았다. 구체적으로, 강압적 압력과 모방적 압력을 중심으로 기초자치단체의 복지예산 비중에 영향을 미치는 요인에 대하여 패널회귀분석을 진행하였다. 분석결과, 기초자치단체의 복지예산 비중이 중앙정부와 광역자치단체 내 다른 기초자치단체들의 복지예산 비중에 유의미한 영향을 받고 있음이 확인되었다. 특히, 복지예산지출에 있어 모방적 요인의 영향을 받는 것으로 나타났다. 이를 통해 지리적·등위적으로 유사한 기초자치단체들 사이에 동형적 압력이 형성되며, 기초자치단체는 자신의 존재와 예산지출의 정당성을 확보하기 위해 지리적·등위적으로 유사한 기초자치단체의 지출행태를 모방한다는 가설이 채택되었다.

중앙정부의 복지예산 비중과 기초자치단체의 복지예산 비중 사이에는 유의미한 상관관계가 확인되었으나, 그 방향은 음(-)의 방향으로 나타났다. 이는 중앙정부가 복지사업에 대한 예산지출을 확대할 경우, 기초자치단체가 자체적으로 지출하는 복지예산의 규모를 줄이고 다른 분야로 재원을 재배분하는 대체효과가 발생함을 시사한다. 이러한 결과는 본 연구의 가설을 기각하지만, 중앙정부의 정책과 재정 규제가 기초자치단체의 예산 결정에 강력한 영향을 미치고 있음을 명확히 보여준다. 특히, 중앙정부의 복지사업 확대가 자치단체에

게 강제적이거나 강압적인 방식으로 작용할 때, 기초자치단체는 제한된 재정 자원을 효율적으로 활용하기 위해 복지 외에 다른 우선 사업으로 예산을 이동시키는 경향이 두드러지는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 국고보조금 비중이 기초자치단체의 복지예산에 미치는 영향도 주목할 만하다. 본 연구 결과에 따르면, 국고보조금 비중이 기초자치단체의 복지예산 비중에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 중앙정부가 국고보조금을 통해 기초자치단체의 복지예산 편성에 중요한 영향력을 행사하고 있으며, 보조금 지급을 통해 기초자치단체가 복지 서비스의 확대 및 향상을 적극적으로 추진하도록 유도하고 있음을 의미한다.

본 연구는 지방자치단체의 복지예산 지출구조가 중앙정부 및 유사한 단체들과의 상호작용 속에서 동형적 압력에 의해 영향을 받을 수 있음을 실증적으로 확인하였다. 이는 지방자치단체들이 유사한 정책을 선택하려는 경향이 크다는 점을 보여주며, 이러한 동형적 행태가 지방자치단체 간 재정 운영에 있어 중요한 요소로 작용할 수 있음을 시사한다. 본 연구 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 가진다.

먼저, 지방자치단체의 재정 운영에 있어 독자적이고 창의적인 재정정책의 필요성을 강조한다. 본 연구는 동형적 압력에 의한 유사한 정책적 선택이 지방자치단체 간에 발생할 수 있음을 보여주었다. 이는 각 지방자치단체가 지역 특성에 맞는 맞춤형 재정정책을 개발하고 실행할 필요성을 시사한다. 따라서 중앙정부는 이러한 지방자치단체의 독립적 재정 운영을 지원하고, 자율성을 강화하는 방향으로 정책을 조정할 필요가 있다. 다음으로, 본 연구의 결과를 통해 지역 간 재정 형평성을 제고하는데 기여할 수 있다. 본 연구는 지방자치단체 간의 정책적 동형성에 대한 이해를 높임으로써 지역 간 재정 격차를 줄이고 형평성을 높이기 위한 정책개발에 중요한 기초자료를 제공한다. 특히, 중앙정부는 지방자치단체들이 동형적 압력에 의해 동일한 정책을 채택할 경우, 그로 인한 부작용을 최소화하고 지역 간 불균형을 해소할 수 있는 조치를 마련할 필요가 있다.

본 연구는 지방자치단체의 예산지출 결정에 있어 동형적 압력의 영향을 실증적으로 분석하였으나, 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 동형적 압력 외의 요인을 충분히 고려하지 못했다는 점이다. 본 연구는 주로 동형적 압력이 예산지출에 미치는 영향을 분석했지만, 지방자치단체의 지출 결정에는 정치적, 사회·경제적 요인 등 다양한 요소들이 복합적으로 작용할 수 있다. 이러한 요인들을 포괄적으로 분석함으로써 지방자치단체의 예산지출 결정에 대한 보다 다각적이고 종합적인 이해를 도모할 필요가 있다. 둘째, 지방자치단체의 정책적 맥락과 특수성을 충분히 반영하지 못한 점이다. 본 연구는 주로 동형적 압력의 영향을 분석하였으나, 각 지방자치단체의 정책적 환경과 특수성이 반영되지 않아 연구 결과의 일반화 가능

성에 한계가 있을 수 있다. 향후 연구에서는 지방자치단체의 고유한 정책적 맥락을 보다 깊이 있게 분석하여 결과의 해석과 적용 가능성을 높일 필요가 있다. 셋째, 광역자치단체의 영향은 분석에서 제외되었다는 점이다. 본 연구는 시·도비보조금 등과 같이 광역자치단체로부터 기초자치단체로 이전되는 재정적 지원이 기초자치단체에 미치는 강제적 동형화 효과는 고려되지 않았다. 광역자치단체의 재정지원과 관련된 요인을 포함하지 않은 점은 연구결과의 해석에 왜곡을 초래할 가능성이 있어 후속 연구에서는 광역자치단체의 영향을 반영한 분석이 필요할 것이다.

이러한 한계를 보완하고 지방자치단체의 예산지출 결정에 대한 이해를 더욱 발전시키기 위해서는 보다 다양한 데이터와 포괄적인 요인을 고려한 분석이 진행될 필요가 있다. 또한, 동형화 현상이 사회복지 분야 외에 다른 분야의 예산에서 확인된다면 본 연구의 가설을 더욱 견고하게 뒷받침할 수 있을 것이다. 따라서 향후 후속 연구에서는 다른 분야의 예산지출에 영향을 미치는 다양한 데이터와 요인들을 고려하여 포괄적인 분석이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

강영철·이철주. (2009). 제도 확산의 영향요인으로서 동형화와 탈정치성에 대한 이해: 정부부처의 BSC사례를 중심으로.「한국행정논집」, 21(3): 1103-1134.

김대욱. (2019). 한국 지방자치의 발전방향: 2002년(유아기)과 2019년(청년기)의 지방자치수준 비교분석을 중심으로.「지방행정연구」, 33(3): 3-21.

김미나. (2007). 지방공무원 교육훈련기법의 모방과 동형화.「국가정책연구」, 21(1): 35-63.

김미연. (2010). 지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화.「한국거버넌스학회보」, 17(3): 61-83.

김정인. (2016). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석.「한국행정논집」, 28(4): 575-600.

김해보·장원호. (2015). 신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래.「문화정책논총」, 29(2):26-53.

노용진·김동배·박우성. (2003). 혁신적 인사관리제도 도입의 영향요인.「경영학연구」, 32(4): 955-981.

류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구: 재정자치권을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 27(2): 221-48.

손선화·장용석. (2016). 한국 공기업의 사회적 책임성: 사회형평적 채용 결정요인 분석을 중심으로.「한국정책학회보」, 25(4): 193-219.

신정관·임준형. (2013). 지방자치단체의 복지재정 영향 요인: 지방권력 교체기 기초자치단체의 복지예산 변화를 중심으로.「한국정책학회보」, 24(3): 225-51.

유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구: 동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해.「한국정책학회보」. 26(3): 51-79.

유한별·나태준. (2018). 광역지방자치단체의 갈등관리조례 제정에 미치는 시민사회의 영향에 관한 연구.「현대사회와 행정」, 28(4): 59-79.

이대웅·권기헌. (2014). 정책확산의 영향요인 분석: 사회적기업 조례제정을 중심으로.「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.

장유미·유한별·하연섭. (2019). 지방자치단체 마을만들기 사업관련 조례의 확산 연구: 제도주의 이론에 근거한 사회적 압력을 중심으로.「지방자치단체연구」, 23(2):97-116.

장유미. (2023). 국고보조금 배분의 정치: 국회 예산심의를 중심으로. 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원.

장유미·하연섭. (2023). 국고보조금을 둘러싼 정치: 국회 예산심의 과정을 중심으로.「한국행정학보」, 57(4): 95-124.

정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역브랜드: 표현의 세계화, 의미의 지방화.「지방행정연구」, 23(4): 251-79.

정연택·이명숙. (2007). 지방자치단체 재정지출 분석.「한국지방자치연구」, 9(3): 101-21.

최유진. (2011). 문화관광 지출의 확산(diffusion)에 관한 실증적 분석.「한국행정학보」, 45(4): 301-26.

황정윤·조희진. (2016). 사회적 기업 설립의 영향요인 분석: 기능주의와 제도주의 관점을 중심으로.「정부학연구」, 22(3): 237-227.

Ashworth, Rachel, Boyne, George and Delbridge, Rick. (2007). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressure in the Public Sector. 19(1), 165-187.

Carroll, G. and Y. Huo. (1986). Organizational task and institutional environments in ecological perspective: Findings from the local newspaper industry. American Journal of Sociology. 91, 838-73.

Casile, M. and A. Davis-Blake. (2002). When accreditation standards change: Factors affecting differential responsiveness of public and private organizations. Academy of Management Journal. 45, 180-93.

Duysters, G. and J. Hagedoorn. (2001). Do Company Strategies and Stuctures Converge in Global Markets? Evidence from the Computer Industry. Journal of International Business Studies. 32, 347-56.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutioal Isomorphsim and Collective Fationality in Organizational Fields. American Social Review. 48(2), 147-160.

Goodstein, J. (1994). Institutional pressures and strategic responsiveness: Employer involvement

in work-family issues. Academy of Management Journal. 37, 350-82.

Guler, I., M. Guillen and J. Macpherson. (2002). Global competition, institutions, and the diffusion of organizational practices: The international spread of ISO 900 quality certificates. Administrative Science Quarterly. 47, 207-32.

Kraatz, M. and E. Zajac. (1996). Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change. American sociological review. 61, 812-36.

Meyer, J. and B. Rowan. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of sociology. 83, 340-63.

Mooney, Christopher Z. (2001). Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. Political Research Quarterly. 54(1), 103-124.

Scott, W. Richard. (2003). Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care. University of Chicago Press.

Xu, Y., & Warner, M. E. (2015). Understanding employment growth in the recession: the geographic diversity of state rescaling. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 8(2), 359-377.

Xu, Y., & Warner, M. E. (2016). Does devolution crowd out development? A spatial analysis of US local government fiscal effort. Environment and planning A, 48(5), 871-890.

Waeraas, Arild. (2010). Communicating Identity: The Use of Core Value Statements in Regulative Institutions. Administraion & Society. 42(5), 526-549.

ABSTRACT

Isomorphism in the Fiscal Expenditures of Local Governments in Korea: A Focus on the Welfare Fiscal Expenditure Structure of Basic Local Governments

Youmi Jang & Youngrok Kim

This study based on institutional theory analyzes the environmental factors influencing welfare budget expenditures in local governments. Prior research on the factors affecting welfare budget expenditures has predominantly focused on social, economic, and political variables, with comparatively less emphasis on the environmental factors surrounding local governments. Therefore, this study seeks to expand the scope of previous research by investigating the impact of environmental factors on welfare budget expenditures. Welfare budget proportions from 2018 to 2021 were used for the analysis, employing the central government's welfare budget proportion as an indicator of coercive pressure and the average welfare budget proportion of other local governments in the region as an indicator of mimetic pressure. The impact of these pressures on the welfare budget proportion of individual local governments was empirically analyzed using panel data analysis. The results indicate that the proportions of local governments welfare budgets are mainly influenced by mimetic pressure, and the scale of national subsidies acts as a coercive pressure. This finding suggests that the welfare budget policies of geographically and hierarchically similar local governments and the proportion of national subsidies respectively function as mimetic and coercive pressures, influencing local governments' welfare budget expenditure decisions.

【Keywords: institutionalism, local government, local public finance, welfare policy, isomorphism】