

지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토

장 동 호
(남서울대학교)

본 연구의 목적은 지자체 복지지출 비교연구에서 종속변수 문제를 확인하고 종속변수 조작의 중요성을 환기시키는 것이다. 이를 위해 한국보건사회연구원의 『복지재정DB』와 행정안전부의 『지방재정연감』을 활용하였고, 지자체의 복지노력을 대표할 수 있는 6개의 복지지출 관련 종속변수(복지비비율, 1인당복지비, 육구대비복지비, 수급자대비복지비, 자체복지사업비율, 자체복지재원비율)를 선정하였으며, 이들 간의 상관관계와 이들 각각에 대한 5개의 독립변수(인구밀도, 영유아비율, 수급자비율, 재정자립도, 지자체 1인당총지출)의 영향 등을 분석해보았다. 그 결과, 6개의 종속변수들 간에 약한 정적 또는 강한 부적 상관관계가 상당부분 확인되었다. 또한 종속변수에 따라 각 독립변수의 영향력의 크기, 심지어 방향까지 달라지는 것으로 나타났다. 결론적으로, 이러한 결과들은 복지지출 차원에서의 지자체 복지노력에 대한 평가와 그것의 결정요인에 대한 이해가 복지지출을 어떻게 정의하느냐에 따라 크게 달라짐을 알려준다. 그리고 각 종속변수 또는 변수정의의 특성과 문제점에 대한 연구자의 충분한 이해와 세심한 주의를 요구한다.

주요용어: 지자체, 복지지출, 비교분석, 종속변수 문제, 조작적 정의

이 논문은 2012년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었으며, 한국보건사회연구원의 제3회 복지재정DB 학술대회(2012.05.10)에서 발표한 글을 수정·보완한 것임.

■ 투고일: 2012.7.9 ■ 수정일: 2012.8.21 ■ 게재확정일: 2012.9.5

I. 서론

오래전부터 불평등은 개인만이 아니라 지역차원의 문제로서 존재해왔다(Steinmetz, 1990; Sipilä, 1997). 2차 세계대전 이후 성장한 복지국가가 사회 양극화 해소에 어느 정도 기여한 것으로 추정되지만, 오늘날 스웨덴(Kröger, 1997; Hanssen, 1997; Trydegård & Thorslund, 2001), 노르웨이(Kröger, 1997; Hanssen, 1997), 핀란드(Valtonen & Laine, 2003; Hanssen, 1997) 그리고 덴마크(Bruun & Skovsgaard, 1980; Kröger, 1997; Hanssen, 1997)와 같이 지구상에서 가장 평등한 사회로 알려져 있는 국가들에서조차 지역 간 복지격차는 여전히 존재하며 또 심각한 상황이다. 거시 복지국가 비교연구들과 별개로 지자체 간 복지노력(welfare effort)의 차이를 비교분석하는 연구들이 꾸준히 등장하고 있는 이유도 이 때문일 것이다(Allard & Danziger, 2000; Toikka et al., 2004; Craw, 2006; Smith, 1977; Curtis, 1989; Pinch, 1997; Sipilä, 1997; Valtonen & Laine, 2003).

그동안 수행된 수많은 지역단위 비교연구들에서 지자체의 복지지출(municipal social spending)¹⁾은 지자체의 복지노력(welfare effort)을 대표하는 가장 대중적 지표(indicator)였다(장동호, 2011: 128; Aláez et al., 2008: 2). 연구자들은 특정 지자체의 복지지출이 다른 지자체에 비해 많다면 복지에 대한 해당 지자체의 적극성도 다른 지자체에 비해 더 크다고 해석해왔다. 구체적으로, 이러한 지자체 복지노력의 측정을 위해서 주로 두 가지 변수가 사용되어 왔는데, 지자체의 ‘복지비비율’과 ‘1인당복지비’가 그것이다.²⁾ 통상 전자는 지자체 예산규모 중 사회복지재정 지출이 접하는 비율, 후자는 주민 1인당 연간 지출되는 사회복지재정 지출규모로 정의되는데(고경환 외, 2008: 94), 지금까지 지자체 복지지출을 비교분석한 대부분의 국내의 연구들은 이 두 변수 중 하나

1) 일반적으로 우리나라에서 지자체 복지지출은 기초생활보장, 취약계층, 보육, 가족여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반에 소요되는 일반회계 총세출예산로 정의된다(하능식·신두섭, 2009: 39).

2) 지자체 복지지출을 비교분석한 대부분의 국내연구들은 복지비비율을 종속변수로 사용하고 있다. 김수완(1998), 김교성과 이재완(2000), 강윤호(2001), 조수현(2009), 장동호(2010; 2011) 등이 대표적이다. 하지만, 김수완(1998), 강혜규(2005), 최성락과 노우영(2007), 서상범과 홍석자(2010), 하능식과 구찬동(2012) 등은 복지비비율과 더불어 1인당복지비를 종속변수로 사용하고 있다. 또한 최근에는 모지환과 이중섭(2010)과 같이 지자체 총세출중 사회복지분야 자체사업예산 비율을 종속변수로 활용해 순수한 의미의 지자체 복지지출만을 분석하려는 시도도 발견된다.

를 기준으로 지자체 간 복지노력의 차이를 기술하고 그 원인을 규명해 왔다고 말할 수 있다(강윤호, 2001; 김교성·이재완, 2000; 조수현, 2009; 장동호, 2010, 2011; Wright, 1990; Allard & Danziger, 2000; Toikka et al., 2004; Craw, 2006).

하지만 지자체 복지지출과 관련하여 지금까지 수행된 국내의 비교연구들을 살펴보면 한 가지 심각한 문제에 직면하게 되는데, 복지지출이라는 같은 지표를 이용하더라도 이것이 변수로서 어떻게 ‘조작적 정의’(operational definition)되느냐에 따라 분석결과가 크게 달라진다는 사실이다. 일례로 김수완의 연구(1998)를 보면, 복지지출이 복지비비율로 정의되는 경우 복지지출은 자치구가 가장 많고 다음으로 시와 군의 순으로 나타나지만, 1인당복지비로 정의되는 경우 정확히 반대되는 결과가 제시된다. 즉, 지자체 복지지출을 어떻게 정의하느냐에 따라 개별 지자체의 복지노력에 대한 측정결과가 크게 달라지는 것이다. 이처럼 종속변수에 따라 지자체 간 복지노력에 대한 측정결과가 상반되다보니, 지자체 복지지출의 결정요인을 분석한 연구결과들에서도 큰 차이가 발견된다. 예를 들어, 강혜규의 연구(2005)를 보면, 지자체 복지비비율이 종속변수일 경우 독립변수로서 노인인구비율의 영향은 부정적(-)이지만, 1인당복지비가 종속변수일 경우 노인인구비율의 영향은 정적(+)이다. 또한 김수완의 연구(1998)도 종속변수가 지자체 복지비비율일 경우 독립변수인 경제개발비 그리고 재정자립도의 영향이 각각 정적(+) 그리고 부정적(-)이지만, 종속변수가 1인당복지비일 경우에는 이와 정확히 반대되는 결과를 보여준다. 이 정도면 지자체 복지노력의 결정요인에 대한 비교연구의 결과가 독립변수가 아닌 종속변수에 의해 결정된다고 말할 수도 있는 상황인 것이다.

그러나 그동안 국내외에서 발표된 지자체 복지지출 비교분석에서 이와 같은 문제인식을 발견하기는 쉽지 않다. 많은 연구들이 복지지출을 ‘복지비비율’ 또는 ‘1인당복지비’로 조작하여 종속변수로 사용하고 있지만 그 이유에 대해서는 충분히 설명하지 않고 있다. 일부 변수정의 방식에 따라 지자체의 복지노력에 대한 평가결과가 달라짐을 보여주는 연구들(김수완, 1998; 강혜규, 2005; 최성락·노우영, 2007; 서상범·홍성자, 2010; 하능식·구찬동, 2012)도³⁾ 발견되지만, 이들 역시 이러한 차이를 어떻게 이해해

3) 지자체 복지지출 비교분석에 있어서 종속변수 선택 문제, 특히 조작화의 문제를 가장 진지하게 물었던 국내연구는 김수완(1998)을 들 수 있다. 그는 대부분의 선행연구들이 별다른 고려 없이 지자체 복지지출을 ‘1인당 복지비’ 또는 ‘복지지출 비중’으로 정의하여 사용하고 있음을 지적하면서 결과적으로 두 가지 방법을 모두 이용하여 두 개의 종속변수로 분석을 수행하였다. 이후 강혜규(2005)와 서상범과 홍성자(2010) 등도 두 가지 변수를 모두 이용하고 있으나 그에 대한 이유를

야 하는지에 대한 자세한 설명 없이 그저 상이한 종속변수 또는 조작적 정의에 따른 상이한 분석결과를 단순 병기하고 있을 뿐이다. 결론적으로, 이러한 혼란을 피하기 위해서는 지자체 복지지출 비교분석에 있어 조작적 정의와 관련하여 어떤 종속변수 문제(dependent variable problem)⁴⁾가 있는지 보다 체계적으로 분석하고 그에 대한 대안을 모색할 필요가 있는 것이다.

이에 본 연구는 지자체 복지지출 비교분석과 관련하여 종속변수 문제를 다각적으로 살펴보고, 그 원인을 탐구하며, 방법론적 측면에서 이러한 종속변수 문제의 해결을 위한 방법을 논의하고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해, 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제II장에서는 이론적 차원에서 지자체 복지노력이라는 개념을 기준으로 현재 가장 대중적으로 사용되고 있는 지자체 복지지출 변수들에 어떤 문제들이 내포되어 있는지 검토하고, 더불어 대안 마련의 차원에서 새로운 형태의 지자체 복지지출 관련 변수들을 탐색한다. 제III장에서는 분석 자료와 연구방법을 소개하며, 제IV장에서는 우리나라 기초지자체 복지재정DB를 분석하여 지자체 복지지출 관련 종속변수들의 다양한 문제점과 특징들을 확인한다. 마지막으로 제V장에서는 앞장의 분석결과를 정리하고, 이를 바탕으로 연구의 함의를 도출하며, 지자체 복지지출 비교분석의 종속변수 문제 해결을 위한 바람직한 접근 방법을 제시한다.

제시하고 있지는 않다.

- 4) 본 연구는 복지지출에 대한 조작적 정의의 차이에 따라 분석결과에 큰 차이가 발생하며, 혼란이 초래될 수 있음을 지적한다. 그러나 이러한 지적은 본 연구에서 처음 등장한 것이 아니다. 복지지출에 대한 조작적 정의의 중요성은 ‘복지국가의 변화’(welfare state change)와 관련된 몇몇 비교사회정책연구자들의 논쟁(Pierson, 1996; Clayton & Pontusson, 1998)과 그러한 논쟁의 원인에 대한 다른 연구자들의 해석(Clasen & Siegel, 2007)을 통해 이미 폭넓게 논의된 바 있다. 논의의 시발점이 된 연구는 Pierson(1996)과 Clayton과 Pontusson(1998)이라고 볼 수 있는데, 주지하다시피, 1980년대 경제위기 이후의 상황과 관련하여 Pierson(1996)은 복지국가의 적응유연성(resilience)을 주장했고, 반대로 Clayton과 Pontusson(1998)은 복지국가의 후퇴(retrenchment)가 발생했음을 주장했다. 그런데 Clasen과 Siegel(2007)에 따르면, 양자가 복지국가의 움직임에 대해 이처럼 상이한 평가를 내린 이유는 종속변수 문제 때문이다. 양자가 서로 다른 방식으로 국가의 복지노력(welfare effort)을 정의하고 측정했기 때문이다. 참고로, 복지국가의 건재를 주장했던 Pierson(1996)의 경우 ‘GDP 대비 복지지출’이 종속변수였던 반면, 복지국가의 후퇴를 주장했던 Clayton과 Pontusson(1998)의 경우 ‘복지욕구(빈곤 및 실업) 대비 복지지출과 수급자격’ 등이 종속변수였다. 비교사회정책연구에서 종속변수 문제란 이처럼 특정 사회현상에 대한 이해가 독립변수가 아닌 종속변수에 의해 결정될 수 있음을 내포하는 개념이라고 볼 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 지자체 복지지출과 종속변수 문제: 복지비비율과 1인당복지비를 중심으로

주지하듯이, 수많은 거시 복지국가 비교연구들에서 복지지출은 정부의 복지노력을 대표해 왔다(Wilensky, 1975; Huber, Ragin & Stephens, 1993; Pierson, 1996; Clayton & Pontusson, 1998; Clasen & Siegel, 2007). 예컨대, GDP 대비 복지지출이 많을수록 복지에 대한 해당 국가의 적극성이 높다고 이해하는 것이다. 이는 지자체 복지지출 비교연구에서도 마찬가지였다. “지자체의 ‘복지비비율’이나 ‘1인당복지비’가 클수록 해당 지자체의 복지노력이 크다”는 명제는 지자체 복지지출 비교연구들의 대전제이다(강윤호, 2001; 김교성·이재완, 2000; 장동호, 2010; Tiebout, 1956; Wildavsky, 1964; Toikka et al., 2004; Craw, 2006). 특히 이러한 가정은 서구에서는 1980년대 그리고 우리나라에서는 2000년대 이후 강화된 복지서비스의 지방분권화 정책에 의해 더욱 보편화되었으며, 그 결과 오늘날 지역 간 복지격차 또는 지자체 간 복지지출의 차이가 곧 복지서비스에 대한 개별 지자체들의 노력 혹은 적극성 차이의 결과라는 주장들을 부정하는 경우는 많지 않다.

그러나 최근 지자체 복지지출과 지자체 복지노력의 관계에 관한 이러한 전제가 타당하지 않다는 주장이 나오고 있다. 지자체의 복지지출이 지자체의 복지노력을 대변하기 어렵다는 것이 그 핵심이다. 더불어 방법론적 차원에서 지자체의 복지노력이라는 개념을 측정하기 위해 가장 자주 사용되어온 두 변수, 즉 지자체의 복지비비율과 1인당복지비에 대한 문제 등도 제기되고 있다. 주요 이슈를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지자체 복지지출은 복지에 대한 지자체의 자발적 노력일 뿐만 아니라, 국가의 법령에 따라 강제된 의무이행(mandatory performance)의 결과이기도 하다. 이는 지자체, 그중에서도 기초지자체가 집행하는 복지지출의 상당부분이 국고보조사업에 관한 것이며(강혜규 외, 2006; 조수현, 2009; 모지환·이중섭, 2010), 이러한 국고보조사업지출이 기초지자체 전체 복지비에서 90% 이상을 차지한다는 사실에서 명확해진다(모지환·이중섭, 2010: 69). 참고로, 국고보조사업은 중앙정부가 지자체에 대하여 보조금의 용도와 비율을 법령으로 지정하여 지원하는 사업으로서, 복지 분야에서는 생계급여, 주

거급여, 의료급여 등이 대표적이다. 따라서 지역 내 빈곤계층, 예컨대 기초생활수급자들의 규모가 증가하게 되면 해당 지자체는 관련 법령에 따라 자동적으로 복지급여를 제공해야만 한다. 즉, 변수로서 지자체의 복지지출은 복지에 대한 지자체의 순수한 자발성만을 의미하는 것은 아닌 것이다.

둘째, 복지비비율이라는 변수는 ‘분자’(numerator)인 ‘복지지출’만이 아니라 ‘분모’(denominator)인 ‘총지출’에 의해서도 달라진다(Clasen & Siegel, 2007; Aláez et al., 2008). 예컨대, 우리나라의 경우 지자체 복지비비율이라는 변수의 측정값은 분자가 되는 지자체의 복지에 대한 지자체의 노력만이 아니라 분모가 되는 총지출, 우리나라의 경우에는 특히 그 안에 포함되어 있는 경제개발사업(예: 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발사업)⁶⁾에 대한 지자체의 지출규모를 반영한다(조수현, 2009; 장동호, 2010). 따라서 동일한 복지비를 지출하는 지자체라고 하더라도 특정 지자체의 경제개발사업 지출이 다른 지자체보다 더 많으면 이 지자체의 복지비율은 상대적으로 낮다고 평가받을 수 있는 것이다. 같은 맥락에서, 지자체 총지출에 포함되는 일반행정비도 복지비비율에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 일반행정비는 인건비 등이 포함된 지자체의 대표적 경직성 지출(non-controllable expenditure)로서 지자체의 물리적 존립과 관련된 지출이다. 이 예산이 복지비로 전용될 가능성은 물론 매우 낮다(장동호, 2011). 그런데 중요한 사실은 이러한 일반행정비가 우리나라 지자체 총지출에서 차지하는 비중이 제법 크고 지자체마다 일반행정비의 규모에도 큰 차이가 있다는 것이다. 행정안전부(2007)에 따르면, 2007년 기준으로 기초지자체 일반회계 중 일반행정비의 비율은 지자체에 따라 최소 12.36%, 최대 48.28%, 그리고 평균 24.47%이다. 우리나라

5) 2011년 보건복지부의 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령』을 보면, 보건복지부 소관 보조금 지급대상사업의 기준보조율이 기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 자활급여, 교육급여, 의료급여의 경우 서울 50%와 지방 80%, 장애수당·장애아동수당의 경우 서울 50%와 지방 70%, 영유아보육사업의 경우 서울 20%와 지방 50%, 긴급복지지원사업의 경우 서울 50%와 지방 80% 등으로 결정되어 있다.

6) 2008년부터 지자체 예산체계가 품목예산제도(총 5장 16관)에서 사업예산제도(총 13개 분야 51개 부분)로 개편되었다. 경제개발비란 과거 품목예산제도에서 사용되었던 용어로 소득특화사업자금운영, 농공지구(단지)조성및관리, 농어촌진흥자금조성, 농어촌소득개발기금, 중소기업육성, 공업단지조성사업, 온천개발사업, 한강개발사업, 금강종합개발사업, 공업용수조성사업, 항만배후사업, 치수사업, 도시철도건설사업, 교통사업, 주차장사업, 유료도로사업을 포함하며 지역경제활성화에 초점을 두었다. 현재 사업예산제도에서는 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송및교통, 국토및지역개발 사업이 이에 해당한다.

라 지자체의 지방재정의 여건을 감안할 때, 일반행정비가 복지지출 확대의 상당한 제약 요인일 수 있음을 짐작케 하는 대목이다(Wildavsky, 1964).

셋째, 지자체 복지지출 종속변수로서 지자체 1인당복지비는 규모의 경제에 민감할 수 있다(하능식·구찬동, 2012; Oates, 1985; Midwinter & McVicar, 1993). 선행연구(김수완, 1998)를 보면, 우리나라의 경우 기초지자체간 인구규모에 큰 차이가 있는데, 경험적으로 1인당복지비가 큰 경우는 대부분 단위면적 당 인구수가 매우 작은 농·산·어촌지역의 지자체이다. 당연히 1인당복지비를 종속변수로 하여 지자체 복지지출의 결정요인을 분석할 경우, 언제나 농·산·어촌지역 지자체들의 복지노력이 상대적으로 크다고 해석될 수 있는 것이다. 물론, 이러한 이해가 실제 현실을 반영하고 있을 수도 있다. 하지만, 규모의 경제(economies of scale)에 대한 검토가 필요하다. 주지하듯이, 규모의 경제란 투입규모가 커질수록 장기평균비용이 감소하는 현상을 의미한다. 따라서 특정 재화의 제공에 있어 규모의 경제가 발생한다면 투입량이 많은 것이 단위 생산비용을 낮추는데 유리하다. 그런데, 중요한 사실은 지자체 복지사업에서 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지서비스의 경우 규모의 경제가 발생하기 쉬운 현물급여(benefit-in-kind)의 영역이라는 것이다(Joffe, 1989). 즉 사회복지서비스는 이용자가 많아질수록 서비스 생산의 단위비용이 낮아지며, 같은 수의 이용자라고 하더라도 지리적 공간상에서 이들이 어떻게 분포되어 있느냐에 따라 생산비에 포함되는 서비스 전달비용, 즉 한계수송비(marginal transportation cost)가 쉽게 달라진다(Burkhardt et al., 2011).⁷⁾ 이러한 시각에서 보면, 우리나라 농·산·어촌지역의 1인당 복지지출이 도시지역에 비해 상대적으로 큰 이유가 어찌면 농·산·어촌지역의 낮은 인구밀도 때문이라고 가정할 수 있다. 왜냐하면, 농·산·어촌지역은 지리적 공간은 큰 반면 거주 인구는 작아 복지서비스를 위한 전달체계의 구축 및 운영 등과 관련하여 규모의 경제가 발생하기 불리한 상황이기 때문이다. 때문에 만일 본 연구의 분석결과를 통해 인구밀도가 높은 지자체일수록 1인당복지비가 적을 뿐만 아니라 1인당일반행정비나 1인당경제개발비 등도 적은 것으로 나타난다면, 이는 복지지출과 관련한 규모의 경제를 지지하는 결과로 해석할 수 있을 것이다.

7) 인구밀도가 높은 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 한계수송비는 줄어든다.

2. 새로운 종속변수: 욕구대비복지지출과 자체복지사업비율 등을 중심으로

앞의 논의를 통해, 지자체 복지노력을 상징하는 종속변수로서 지자체 복지비율이나 1인당복지비는 복지노력과 무관한 다른 요인들, 예컨대 지자체의 다른 지출(예: 경제개발비, 일반행정비)이나 지자체 인구규모 등에 의해 쉽게 왜곡될 수 있음을 짐작할 수 있었다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지지출을 조작적으로 정의하는 데에 더욱 세심한 주의와 근거 제시 등의 노력이 필요함을 알 수 있었다. 그러나 복지지출의 종속변수 문제를 연구한 Clasen과 Siegel(2007)에 따르면, 이러한 종속변수 문제는 궁극적으로 개념화(conceptualization) 차원의 문제이기도 하다. 지자체 복지노력에 대한 개념이 명확하지 않거나 단순하여 발생한 문제일 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 생각해 보면, 앞에서 살펴본 두 복지지출 변수는 단순히 복지에 대한 지자체 지출의 크기만을 제시하고 인식케 된다(모지환·이중섭, 2010; Aláez et al., 2008). 그리고 복지지출의 ‘크기’만이 아닌 다른 측면에서 지자체 복지‘노력’을 평가할 필요가 있다는 결론에 도달하게 된다. 그렇다면, 복지노력의 평가와 관련한 또 다른 기준으로는 무엇이 있을까? 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있을 것 같다.

우선, 복지욕구(welfare needs)를 꼽을 수 있다(Pinch, 1985; Smith, 1992; Midwinter et al., 1997; Clayton & Pontusson, 1999). 왜냐하면, 복지욕구는 오늘날 가장 대중적으로 인정받는 사회복지의 목표이고 또 가장 명확한 사회복지의 ‘존재의 이유’(raison d'être)이기 때문이다. 이러한 시각에서, 복지지리학자인 Pinch(1985)와 Smith(1992)는 이미 정의롭지 못한 복지지출이란 지역마다 다른 복지욕구를 형평성 있게 충족시키지 못하는 복지지출이라고 주장한 바 있다. 즉 지자체 복지지출은 지역의 복지욕구에 비례하여 결정되는 것이 마땅하다는 것이다. 물론 이러한 관점에서 보면, 특정 지자체의 복지비율과 1인당복지비가 작더라도, 그 이유가 지역의 작은 복지욕구 때문이라면 이를 굳이 비판할 이유도 없다(배미애, 2003). ‘복지욕구 대비 복지지출’은 이러한 측면에서 지자체 복지지출 비교연구에서 매우 의미 있는 종속변수일 수 있다. 왜냐하면, 각 지역의 복지욕구에 대한 지자체의 복지지출을 계산하는 방식으로 지자체의 복지노력에 대한 질적 평가를 가능케 하기 때문이다. 한국보건사회연구원의 『복지재정통계』(‘기초자치재정자료’)에 포함된 ‘사회복지욕구 대비 사회복지예산’이라는 지자체

복지지출 변수는 이러한 취지에서 개발된 것으로 보인다. 이 변수는 기초지자체 복지지출을 65세 이상 노인인구, 만0~4세 이하의 아동 수, 등록 장애인 수, 기초생활보장수급자 수, 보훈대상자 수의 합계 대비 지자체 복지지출로 나눈 값이다. 다만, 이 변수의 경우에는 서로 다른 속성을 가진 개인들을 동일한 복지욕구로 간주한다는 문제를 내포한다. 예컨대, 만1세 아동과 65세 노인 그리고 기초생활수급자가 복지지출 면에서 동일 수준의 욕구를 가지고 있다고 보기 어려운 것이다. 또 다른 문제점은 노인인구의 규모가 영유아나 등록장애인 그리고 기초생활보장수급자 규모에 비해 평균적으로 각각 3배 정도 크다는 점이다. 이는 지역의 복지욕구 규모가 인구규모가 큰 노인집단을 중심으로 측정될 수 있음을 가리킨다.⁸⁾ 이러한 상황에서 떠올려 볼 수 있는 한 가지 대안은 아직 기존 연구들에서 자주 시도된 바는 없지만 복지욕구의 범위를 빈곤문제, 즉 최저생활보장과 같은 최소한의 복지욕구로 축소하는 것이다(이유주, 2010: 23). 이를테면, ‘기초생활수급자 대비 복지지출’과 같은 변수를 이용하는 것이다. 만일 특정 지자체의 수급자 대비 복지지출이 상대적으로 많다면, 이는 해당 지자체의 복지급여가 수급자에게 관대하거나 또는 보편적 성향이 강하다고 추측할 수 있을 것이다. 물론 이러한 방법은 지역의 다양한 복지욕구를 반영하지 못한다는 단점이 있다. 하지만, 빈곤이라는 지역의 가장 중요한 복지욕구와 관련해 지자체의 대응수준이 어떠한지는 보다 명확히 알려줄 수 있다는 점에서 장점이 분명한 변수라고 말할 수 있을 것이다. 또한 단일한 욕구를 기준으로 복지지출의 크기를 평가한 것이기 때문에 합의도출이 어려운 복지욕구 간 우선순위 설정 또는 가중치 부여의 문제와 수고도 피할 수 있다.

다음으로, 자발성도 복지노력을 평가할 수 있는 기준일 것이다(모지환·이중섭, 2010). 이는 특히 지자체 복지지출 중 대부분이 국고보조사업에 의한 의무지출이라는 현실에 비추어 매우 큰 의미를 가진다. 이를 위해서는 구체적으로 전체 지자체 복지지출 중에서 지자체가 자발적으로 운영하는 복지사업 또는 지자체 복지지출 중에서 지자체가 부담하는 재원만을 따로 떼어 비교분석하여야 한다(모지환·이중섭, 2010). 물론 분석 결과 특정 지자체가 다른 지자체에 비해 자발적으로 자체 복지사업들을 많이 시행하거나 또 재정분담의 측면에서 상대적으로 많은 지자체 자체재원을 투입한다면 해당

8) 이 경우 문제해결을 위해 복지지출의 욕구가 상대적으로 크고 중요하다고 판단되는 집단에 가중치(weight)를 부여하는 방법을 생각해 볼 수 있겠으나, 모든 집단이 동의할 수 있는 우선순위 설정이 쉽지는 않을 것이다.

지자체의 복지적극성이 상대적으로 크다고 평가할 수 있을 것이다. 참고로 ‘자체복지사업비율’ 그리고 ‘자체복지재원부담비율’은 이러한 입장을 대표하는 중요한 변수이다. 전자는 국고보조금이 제공되지 않는 순수한 자체사업에 관한 복지지출의 비율이고, 후자는 국고보조사업에 대한 지자체 대응비와 자체복지사업에 투입된 지출이 합산된 비율이다. 즉, 전자는 지자체의 재정부담이라는 맥락을 고려하지 않는 상태에서 복지에 대한 지자체의 자발성을 평가하는 반면, 후자는 그러한 맥락을 고려한 상태에서 복지재정에 대한 지자체의 확대 의지를 보여준다는 차이점이 있다.⁹⁾

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료, 대상 및 방법

본 연구는 경험적 분석을 위해 한국보건사회연구원의 『복지재정DB』(기초자치단체 복지재정 Dataset)과 행정안전부의 『지방재정연감』을 이용하였다.¹⁰⁾ 분석시점은 2010년이었으며, 분석대상은 제주도를 제외한 15개 시도의 228개 기초지자체였다. 시(市)는 73개, 군(郡)은 86개 그리고 구(區)는 69개였다. 지자체 복지지출 관련 종속변수들의 특성을 이해하고 가설들을 검증하기 위해 기술통계, 상관관계분석, 분산분석, 다중회귀 분석 방법을 활용하였다.

9) 우리나라 지자체의 경우 국고보조금에 따른 지방재정의 부담과 자체복지사업 지출 간의 관계는 따로 떼어놓고 생각할 수 없을 것이다. 왜냐하면, 지역에 국고보조사업인 국민기초생활보장제도의 수급자가 많아 이에 대한 지자체의 재정 부담이 많을 경우 아무리 자체복지사업에 대한 의지가 강한 지자체라고 하더라도 실제 자체복지사업 수행 또는 확대가 쉽지 않기 때문이다.

10) 복지부분만 고려하면 한국보건사회연구원의 『복지재정DB』가 행정안전부의 『지방재정연감』보다 훨씬 더 구체적이고 다차원적이다. 하지만, 지자체 복지지출에 대한 인과관계 분석은 지자체의 전체 지출, 또는 다른 분야 지출과의 관계 속에서 수행되어야 할 필요가 있다. 이 때문에 본 연구는 일 반공공행정 예산 등을 포함한 다른 분야지출 예산이 정리되어 있는 『지방재정연감』을 『복지재정 DB』와 함께 활용하였다.

2. 변수선정

본 연구에서 사용된 종속변수는 모두 6개이다. 지자체 복지비비율, 1인당복지비, 육구대비복지비, 수급자대비복지비, 자체복지사업비율, 자체복지재원비율이 그것이다. 모든 변수들에 공통적으로 포함되어 있는 지자체 복지비는 지방재정연감에 수록되어 있는 사회복지 분야 일반회계 총세출예산이다. 여기서 사회복지분야란 기초생활보장, 취약계층, 보육, 가족여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반을 포함한다.

한편, 선행연구 검토를 통해 총 7개의 독립 및 통제변수를 선정하였다. 인구밀도, 노인인구비율, 영유아비율, 장애인비율, 수급자비율, 재정자립도, 1인당총지출이 그것이다. 먼저 인구밀도는 앞서 이론적 배경에서 언급했던 규모의 경제 효과를 통제하기 위한 것이다(서상범·홍석자, 2010; 장동호, 2011). 다음으로 노인인구비율, 영유아비율, 장애인비율, 수급자비율까지는 지역의 복지지출에 대한 복지욕구 또는 수요의 영향을 확인하기 위한 것이다(김교성·이재완, 2000; 조수현, 2009; 하능식·신두섭, 2009; 모지환·이중섭, 2010; 서상범·홍석자, 2010). 이 중에서 특히 노인인구, 영유아, 장애인 그리고 수급자의 경우 지자체 복지재정과 관련하여 매우 중요한 재원인 보통교부세의 산정 기준에 포함된다는 점에서 매우 중요한 변수이다(행정안전부, 2011). 한편 재정자립도는 지자체의 재정적 역량 또는 지역자원의 영향을 분석하기 위한 것이었다(서상범·홍석자, 2010; 장동호, 2010; 하능식·구찬동, 2012). 끝으로 1인당총지출은 지자체의 복지분야 지출에 지자체의 다른 분야 지출이 미치는 영향을 파악하기 위해 활용되었다. 만일 지자체 복지지출과 1인당총지출이 부적 관계를 갖는다면, 이는 복지지출과 경제개발비 또는 일반행정비와 같은 다른 분야 지출이 지자체 복지지출에 부적 영향을 미치기 때문이라고 해석할 수 있을 것이다(조수현, 2009; 장동호, 2010; 2011).

표 1. 변수 및 조작적 정의, 자료 출처

구분	변수명(단위)	조작적 정의	출처
종속 변수	복지비비율(%)	사회복지 지출 / 일반회계 총 세출 × 100	행정안전부(2010)
	1인당복지비(천원)	사회복지 지출 / 총 인구수	행정안전부(2010)
	육구대비복지비(천원)	사회복지 지출 / 사회복지육구 (65세 이상 인구수 + 4세 이하 아동수 + 등록장애인수 + 기초생활보장수급자수)	행정안전부(2010)
	수급자대비복지비(천원)	사회복지 지출 / 기초생활보장수급자	행정안전부(2010)
	자체복지사업비율(%)	기초지자체 자체복지사업 지출 / 전체 사회복지 지출 × 100	한국보건사회연구원 (2012)
	자체복지재원비율(%)	기초지자체 부담복지 지출 / 전체 사회복지 지출 × 100	한국보건사회연구원 (2012)
독립 및 통제 변수	인구밀도(명/km ²)	지자체 총 인구수 / 면적	행정안전부(2010)
	노인인구비율(%)	65세 이상 인구 / 총 인구수 × 100	행정안전부(2010)
	영유아비율(%)	0-4세 아동 / 총 인구수 × 100	행정안전부(2010)
	장애인비율(%)	등록장애인수 / 총 인구수 × 100	행정안전부(2010)
	수급자비율(%)	국민기초생활보장수급자수 / 총 인구수 × 100	행정안전부(2010)
	재정자립도(%)	(지방세+세외수입) / 일반회계 총 세출 × 100	행정안전부(2010)
	1인당총지출(천원)	일반회계 총 세출 / 총 인구수 × 100	행정안전부(2010)

3. 연구가설

본 연구는 제2장에서 수행된 지자체 복지지출 비교분석의 종속변수 문제와 관련한 논의를 기초로 아래와 같은 연구가설을 도출하였다.

- 가설1: 지자체 복지지출 종속변수 간에 부적 관계가 존재한다.
- 가설2: 지자체 복지지출 종속변수 값이 종속변수 내 분자(예: 복지지출)보다는 분모(예: 인구수)에 의해 영향을 더 크게 받는다.
- 가설3: 지자체 복지지출은 규모의 경제에 의해 영향을 받는다.
- 가설4: 지자체 복지지출의 종속변수별로 복지육구(예: 노인인구, 영유아인구, 장애인

인구, 수급자인구)의 영향력이 다르다.

가설5: 지자체 복지지출의 종속변수별로 지방 경제력(예: 재정자립도)의 영향력이 다르게 나타난다.

가설6: 지자체 복지지출은 지자체 총지출 규모에 의해 영향을 받는다.

IV. 분석결과

1. 분석자료의 일반적 특성 분석

<표 2>는 2010년 현재 우리나라 228개 기초지자체 복지지출 관련 6개 종속변수들과 이와 관련된 7개의 인구사회, 경제 그리고 제도적 독립변수의 일반적 특성을 알려주는 기술통계 결과이다. 먼저, 복지비비율부터 살펴보면, 지자체간 그 격차가 최대 10배 이상으로 발생함을 알 수 있다. 경북울릉군이 5.03%로 가장 낮았으며, 광주북구는 59.27%로 가장 높았다. 평균은 26.61%였다(<표 3> 참조). 1인당복지비 역시 지자체간에 큰 차이를 보였다. 서울서초구가 약 17만원으로 가장 적었고, 전남진도군이 약 125만원으로 가장 많았다. 지자체 1인당복지비 평균은 약 59만원이었다. 욕구대비복지비는 다시 서울서초구가 약 109만원으로 가장 적고 강원양구군이 326만원으로 가장 많은 것으로 나타났다. 평균값은 191만원이었다. 한편, 1인당복지비 하위 20위 중 13개 지자체가 욕구대비복지비 하위 20위 내에 포함되었다는 사실과 1인당복지비 상위 20위 중 7개 지자체가 욕구대비복지비 상위 20위 내에 진입해있다는 사실이 흥미롭다(<표 3> 참조). 이는 복지욕구의 범위를 노인, 영유아, 장애인, 기초생활수급자로 넓게 설정하여 복지지출을 계산할 경우 1인당복지비 변수와 경험적으로 큰 차이가 없음을 알려주는 결과이다. 다음으로 복지욕구를 기초생활수급자로 좁게 설정하여 복지비를 측정하는 수급자대비복지비를 보면, 대구달서구가 약 731만원으로 가장 적었으며, 경기과천시 가 약 4천466만원으로 가장 많은 것으로 나타났다. 수급자대비복지비의 평균이 1천526만원이라는 점에서 경기과천시의 수급자1인당복지비가 유난히 많다는 판단이 가능하다. 욕구대비복지비와 수급자대비복지비의 관계를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 <표 3>을 좀 더 자세히 살펴보면, 욕구대비복지비와 수급자대비복지비에서 상위 1위와 2위가

같다는 점도 눈에 띄지만, 동시에 수급자대비복지비에서 상위 20위에 포함되어 있는 경기용인시와 서울서초구의 경우 욕구대비복지비에서 하위 20위에 포함되어 있음도 알 수 있다. 즉 복지욕구의 범주를 얼마나 넓게 정의(definition)하느냐에 따라서 지자체 복지노력에 대한 평가가 달라진다는 점이 확인된 것이다.

다음으로, 전체 지자체 복지비 중에서 자체사업지출의 비율은 대전동구가 1.52%로 가장 적고, 경기과천시가 62.20%로 역시 가장 큰 것으로 나타났다. 평균은 12.25%였고, 최소값과 최대값의 차이가 무려 약 41배에 달할 정도로 지자체 간 격차가 컸다. 국고보조사업에 대한 기초지자체 대응비를 포함한 자체복지재원비율의 경우에는 부산부산진구가 6.64%로 가장 낮았고, 경기과천시가 8.77%로 가장 높았다. 참고로 경기과천시의 경우 수급자대비복지비와 자체복지사업비를 그리고 자체복지재원비율에서 모두 1위를 차지했다. 이는 경기과천시가 복지에 대한 자발성과 적극성이 다른 지자체에 비해 상대적으로 높음을 시사한다. 한편, <표 2>와 <표 3>의 분석결과 중에서 발견할 수 있는 중요한 사실 중 하나는 복지비비율을 기준으로 할 때 하위 20위 내에 머물렀던 경북울릉군, 전북진안군, 강원정선군, 충남태안군이 자체복지재원비율로는 상위 20위 내에 진입했다는 사실이다. 이는 복지비비율이 복지에 대한 지자체의 자발성을 대표하기 어렵다는 주장을 뒷받침하는 결과일 것이다.

이제 독립 및 통제변수 관련 결과를 살펴본다. 기초지자체의 인구밀도는 경북영양군이 1km²당 0.00002명으로 가장 작았고, 반대로 서울양천구가 0.02902명으로 가장 많았다. 평균은 0.004186명이었다. <표 4>에서도 볼 수 있듯이, 인구밀도가 높은 상위 20개의 지자체는 모두 자치구였으며, 낮은 20개의 지자체는 모두 군이라는 특성을 갖는다. 노인인구비율은 울산북구가 5.19%로 가장 낮았고, 전남고흥군이 31.80%로 가장 높았다. 평균값은 15.51%이었다. 또 <표 4>에서 볼 수 있듯이 노인인구비율이 높은 상위 20개 지자체는 모두 군이었다. 반대로 하위 20개는 울산시, 거제시, 구미시처럼 노동자계층 거주비율이 높은 공업도시와 경기남부와 지방의 신도시들이 많았다. 영유아 비율은 전체적으로 노인인구비율과 대조되는 결과들을 보여준다. 영유아비율이 가장 낮은 지자체는 경북군위군으로 2.09%였고, 가장 높은 지자체는 경기화성시로 7.67%였다. 경북군위군은 노인인구비율이 전국에서 3번째로 높은 지자체이며, 반대로 경기화성시의 노인인구비율은 전국에서 18번째로 낮다. 이러한 결과를 포함하여 <표 4>는 노인인구와 영유아인구가 공간적 차원에서는 비대칭적으로 결합해있음을 확인시켜 주고 있

다. 한편 장애인비율이 가장 낮은 곳은 서울서초구로 2.48%였으며, 반대로 가장 높은 곳은 전남함평군으로 11.41%였다. <표 4>를 보면 또한 노인인구비율 순위와 장애인비율 순위에 상당한 중복을 발견할 수 있는데, 이를 통해 장애인비율이 노인인구비율과 높은 정적 상관관계를 가짐을 예상할 수 있다. 기초생활수급자의 비율은 서울서초구가 0.67%로 가장 낮았고, 전북김제시가 10.63%로 가장 높았다. 평균값은 4.18%였다. 기초생활수급자비율과 관련해 주목할 사실은 이것이 노인인구비율과 장애인비율과 정적 관계를 가진다는 점이다. 즉, 노인인구비율과 장애인비율이 높은 지역에 기초생활수급자의 비율이 높다. 이러한 복지욕구 충족과 관련해 결정적 역할을 할 것으로 예상되는 지자체의 재정자립도도 지역 간 심각한 격차를 보였다. 앞서 노인인구비율이 가장 높은 것으로 언급되었던 전남고흥군이 8.61%로서 가장 낮았고, 서울중구가 82.86%로 가장 높았다. 또 <표 4>를 통해 알 수 있듯이, 재정자립도가 낮은 지자체는 거의 대부분 군이며, 반대로 높은 지자체는 수도권지역의 자치구와 시였다. 평균은 28.16으로, 전반적으로 우리나라 기초지자체의 재정자립도가 낮다는 사실을 알 수 있다. 끝으로, 1인당총지출은 서울송파구가 약 51만원으로 가장 낮았고, 경북울릉군이 약 1천209만원으로 가장 높은 것으로 나타났다. 재정자립도 4위인 송파구이지만 지자체 전체 사업의 규모가 자체가 절대적으로 작다는 것이다. 또한 1인당총지출이 가장 많은 상위 20개 지자체들이 모두 군이고, 반대 하위 20개 지자체들이 모두 자치구라는 사실도 발견된다. 이는 앞서 이론적 배경에서 언급했던 지자체 복지지출에서의 규모의 경제 발생을 지지하는 결과이다.

표 2. 종속변수, 독립 및 통제변수 기술통계

구분	변수명(%)	사례수	최소값	최대값	평균	표준편차
종속 변수	복지비비율(%)	228	5.03 (경북울릉군)	59.27 (광주북구)	26.61	13.14
	1인당복지비(천원)	228	171.28 (서울서초구)	1248.64 (전남진도군)	590.77	260.28
	육구대비복지비(천원)	228	1089.64 (서울서초구)	3262.51 (강원양구군)	1910.63	358.93
	수급자대비복지비(천원)	228	7307.71 (대구달서구)	44659.02 (경기과천시)	15260.04	4991.27
	자체복지사업비율(%)	228	1.52 (대전동구)	62.20 (경기과천시)	12.25	7.99
	자체복지재원비율(%)	228	6.64 (부산부산진구)	84.77 (경기과천시)	33.06	13.10
독립 및 통제 변수	인구밀도(명/km2)	228	.000020 (경북영양군)	.029020 (서울양천구)	.004186	.006615
	노인인구비율(%)	228	5.19 (울산북구)	31.80 (전남고흥군)	15.51	7.34
	영유아비율(%)	228	2.09 (경북군위군)	7.67 (경기화성시)	4.06	1.02
	장애인비율(%)	228	2.48 (서울서초구)	11.41 (전남함평군)	6.36	2.22
	수급자비율(%)	228	.67 (서울서초구)	10.63 (전북김제시)	4.18	2.027
	재정자립도(%)	228	8.61 (전남고흥군)	82.86 (서울중구)	28.16	16.61
	1인당총지출(천원)	228	510.52 (서울송파구)	12086.04 (경북울릉군)	3130.11	2419.37

표 3. 종속변수별 상·하위 20위 기초지자체

순위	복지비비율	1인당복지비	육구대비 복지비	수급자대비 복지비	자체복지사업 비율	자체복지재원 비율	
상위 20 위	1	광주북구	전남진도군	강원양구군	경기과천시	경기과천시	경기과천시
	2	대구북구	경남산청군	인천옹진군	인천옹진군	충남부여군	서울강남구
	3	부산북구	전북순창군	경기과천시	경기용인시	강원인제군	서울서초구
	4	대구달서구	강원양구군	강원인제군	경기의왕시	전북진안군	경북울릉군
	5	광주광산구	경북청송군	강원양양군	충남계룡시	서울강남구	충남부여군
	6	부산사하구	전북장수군	강원고성군	경기화성시	경북울릉군	강원인제군
	7	대구서구	경남함양군	강원화천군	서울서초구	인천옹진군	강원태백시
	8	부산부산진구	경북영양군	강원정선군	충남당진군	강원정선군	전북진안군
	9	부산연제구	강원양양군	전북순창군	강원정선군	강원태백시	경기성남시
	10	부산해운대구	인천옹진군	충북증평군	울산북구	서울서초구	경기용인시
	11	대구수성구	경북영덕군	경남산청군	울산울주군	충남태안군	경기화성시
	12	대전동구	경남의령군	전남진도군	경기남양주시	충북증평군	충북증평군
	13	대구동구	경남합천군	강원속초시	경기하남시	강원홍천군	강원정선군
	14	인천부평구	전북무주군	충북단양군	강원영월군	경기화성시	강원양구군
	15	대구남구	강원인제군	강원영월군	충남청양군	충북진천군	강원홍천군
	16	대전서구	경북울진군	전남목포시	경기이천시	강원화천군	서울중구
	17	광주남구	전남구례군	경남함양군	경기김포시	강원고성군	충남태안군
	18	부산동래구	전북임실군	경북울진군	충북청원군	강원영월군	강원고성군
	19	부산사상구	전북진안군	강원태백시	서울도봉구	강원춘천시	경기의왕시
	20	부산서구	전남함평군	경북구미시	경기안양시	경기성남시	강원춘천시
하위 20 위	209	강원삼척시	경기안양시	부산수영구	전남장성군	부산금정구	대전대덕구
	210	강원정선군	경기용인시	경기용인시	대전동구	광주서구	광주광산구
	211	충북괴산군	서울성북구	서울양천구	대구동구	전북부안군	부산서구
	212	경북성주군	서울용산구	서울마포구	부산서구	부산북구	광주남구
	213	전북장수군	서울동작구	부산남구	광주동구	부산영도구	광주북구
	214	충북보은군	경기수원시	서울광진구	부산부산진구	부산서구	부산수영구
	215	경북군위군	울산동구	서울종로구	부산영도구	인천계양구	대구서구
	216	전북진안군	서울성동구	서울동작구	서울강서구	대전서구	부산동래구
	217	충남태안군	대전유성구	서울관악구	경북영천시	광주광산구	부산중구
	218	경기연천군	서울서대문구	서울은평구	서울노원구	대구동구	부산영도구
	219	전북무주군	서울관악구	서울동대문구	대구서구	부산중구	대구동구
	220	강원화천군	서울강남구	서울구로구	대구남구	울산북구	부산남구
	221	전북임실군	서울구로구	서울성동구	대구수성구	부산해운대구	부산금정구
	222	강원평창군	서울양천구	서울성북구	전북김제시	광주북구	부산동구
	223	경북영양군	서울영등포구	서울용신구	광주북구	부산부산진구	부산해운대구
	224	충남청양군	서울광진구	서울강동구	부산사하구	부산사상구	부산사상구
	225	경북봉화군	울산남구	서울영등포구	부산동구	인천부평구	부산연제구
	226	인천옹진군	서울강동구	서울서대문구	부산사상구	대전대덕구	부산사하구
227	전남신안군	서울송파구	서울송파구	부산북구	울산중구	부산북구	
228	경북울릉군	서울서초구	서울서초구	대구달서구	대전동구	부산부산진구	

표 4. 독립변수별 상·하위 20위 기초지자체

순위	인구밀도	노인인구 비율	영유아비율	장애인비율	수급자비율	재정자립도	1인당총지출	
상위 20위	1	서울양천구	전남고흥군	경기화성시	전남함평군	전북김제시	서울중구	경북울릉군
	2	서울동대문구	경북의성군	경기오산시	전남고흥군	경북영양군	서울서초구	인천옹진군
	3	서울동작구	경북군위군	광주광산구	전남구례군	전남진도군	서울종로구	경북영양군
	4	서울중랑구	경남합천군	충남아산시	전남곡성군	전북남원시	서울강남구	전북장수군
	5	서울광진구	경북영양군	울산북구	전북김제시	전북정읍시	서울송파구	전남신안군
	6	서울구로구	경남남해군	경남거제시	전북임실군	경북영덕군	경기성남시	전북무주군
	7	서울송파구	경남의령군	대전유성구	전남신안군	전남장성군	경기화성시	전북임실군
	8	서울금천구	경북예천군	경기용인시	전북장수군	경북울진군	서울영등포구	강원화천군
	9	서울성북구	전남보성군	경기남양주시	경북예천군	전남나주시	경기용인시	강원양구군
	10	서울강동구	전남함평군	경북칠곡군	전남장흥군	부산동구	경기수원시	전북진안군
	11	서울서대문구	경남산청군	충남계룡시	경북영양군	전남영광군	서울용산구	전북순창군
	12	서울성동구	경북청송군	경남김해시	경북청송군	전남장흥군	경남창원시	경북청송군
	13	서울관악구	전남곡성군	충북청원군	전북진안군	전남함평군	경기안양시	경북봉화군
	14	서울영등포구	경북영덕군	경북구미시	경남의령군	전북장수군	경기고양시	전남진도군
	15	인천부평구	전북임실군	경기파주시	충남부여군	경북청송군	경기오산시	경북군위군
	16	부산중구	전남진도군	경기양주시	충남서천군	전남곡성군	경기광주시	경남산청군
	17	서울도봉구	경북봉화군	경기군포시	경남남해군	전북임실군	경기안산시	전남구례군
	18	부산연제구	전북순창군	전남평양시	전북순창군	전북부안군	경기시흥시	충북단양군
	19	부산수영구	전남신안군	경기이천시	경북의성군	전남완도군	충남천안시	전남장흥군
	20	서울노원구	충남청양군	대구달성군	전북무주군	광주동구	경기평택시	강원고성군
하위 20위	209	경북의성군	인천남동구	경남합천군	서울마포구	경기고양시	경북상주시	서울구로구
	210	전북임실군	대전서구	충남서천군	서울영등포구	경기광명시	부산서구	서울동작구
	211	강원양양군	경기화성시	경남창녕군	서울동작구	서울구로구	전북진안군	인천남동구
	212	강원영월군	경기부천시	경북예천군	서울강동구	경기군포시	강원철원군	서울강서구
	213	강원홍천군	충남계룡시	충북보은군	울산남구	경기남양주시	전남진도군	서울광진구
	214	강원횡성군	경남김해시	부산동구	경기고양시	서울강동구	전북장수군	서울은평구
	215	경북군위군	경남거제시	인천강화군	경기성남시	경기수원시	경북영양군	대구북구
	216	전북무주군	인천연수구	경북영덕군	서울용산구	서울광진구	전남부안군	부산해운대구
	217	전북장수군	경기수원시	부산중구	경기안양시	서울도봉구	전남장성군	부산부산진구
	218	전북진안군	광주광산구	경북성주군	서울양천구	울산동구	경남함양군	울산남구
	219	충북괴산군	인천서구	전남고흥군	충남계룡시	울산남구	전남함평군	대구수성구
	220	충북단양군	인천계양구	부산서구	경북구미시	경기안양시	전북고창군	부산남구
	221	강원양구군	대전유성구	경북영양군	대전유성구	충남계룡시	전남완도군	서울양천구
	222	강원정선군	경북구미시	전남신안군	경기수원시	경기과천시	경북봉화군	서울관악구
	223	강원평창군	경기안산시	경남남해군	서울광진구	울산북구	전북남원시	서울강동구
	224	강원화천군	경기오산시	경북청송군	경기용인시	경기화성시	전남장흥군	인천계양구
	225	경북봉화군	경기시흥시	충북괴산군	경기과천시	서울송파구	전남강진군	대전서구
	226	경북청송군	울산남구	경북청도군	서울송파구	경기의왕시	전남보성군	부산동래구
	227	강원인제군	울산동구	경북의성군	서울강남구	경기용인시	전남곡성군	대구달서구
	228	경북영양군	울산북구	경북군위군	서울서초구	서울서초구	전남고흥군	서울송파구

2. 지자체 복지지출 종속변수 및 독립변수의 관계 분석

이제 종속변수들 간의 관계, 독립변수들 간의 관계, 그리고 각 종속변수와 독립변수들의 관계를 상관관계분석 결과를 통해 알아본다(<표 5> 참조). 먼저, 종속변수들의 관계는 앞서 기술통계 결과를 통해 예상했던 것과 거의 일치하는 것으로 나타났다. 총 6개의 종속변수 중 복지비비율이 다른 5개의 종속변수들과 -.396에서 -.691 정도의 부적 상관관계를 가지고 있었다. 종속변수 간의 부적 관계가 존재한다는 본 연구의 연구가설이 확인된 것이다. 특히 이러한 부적 관계는 복지비비율과 자체재원부담비율 간에 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 복지비비율이 높다고 해서 복지에 대한 지자체의 능동성도 높은 것은 아니며, 오히려 더 낮음을 알려주는 결과이다. 다른 한편으로, 1인당복지비, 욕구대비지출, 수급자대비지출, 자체복지사업비율, 자체복지재원비율 간에는 대체로 정적 관계가 발견되었다. 특히 1인당복지비와 욕구대비지출의 상관계수가 .700으로 매우 높고, 자체복지사업비율과 자체재원 간 상관계수도 .848로 그러한 것으로 나타났다. 반면, 욕구대비지출과 수급자대비지출 간에는 .221이라는 약한 상관관계가 확인되었는데, 이는 앞서 주장한 것처럼 복지욕구의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 복지지출에 대한 평가가 크게 달라질 수 있음을 알려주는 결과이다.

다음으로 독립 및 통제변수들 간의 상관관계를 살펴보자. <표 5>에서 볼 수 있듯이, 모든 7개의 독립 및 통제변수들 간에 대부분 .40이상의 상관계수가 발견되었다. 특히 몇몇 변수들은 .80이상의 매우 강한 상관계수를 보였는데, 이는 우리나라 기초지자체 간에 인구사회학적 그리고 경제적 또는 제도적 양극화가 심각하다는 사실을 알려준다. 복지욕구와 관련되어 있는 독립변수들 간의 상관계수를 보면, 노인인구비율과 장애인비율 그리고 수급자비율 간에 매우 강한 정적 상관관계가 발견되지만, 동시에 이들은 영유아비율과는 부적 관계에 있는 것으로 나타났다. 재정자립도는 노인인구비율, 장애인비율, 그리고 수급자비율과 부적 상관관계를 가지고 있음이 확인되었는데, 이는 복지수요와 복지자원의 공간적 비대칭성이 심각함을 의미한다. 한편 1인당총지출이 인구밀도가 낮고 노인인구비율이 높고 재정자립도가 낮은 지자체에서 높다는 사실도 중요하다. 이는 농산어촌지역, 즉 군지역의 지자체들이 자치구나 일반 시에 비해 인구규모의 측면에서 상대적으로 더 많은 지출을 하고 있음을 가리키기 때문이다. 다만, 이러한 지출이 복지 분야에 사용되었는지 또는 다른 분야에 사용되었는지를 알기 위해서는 보다 직접

적으로 관련 변수들 간의 관계를 보거나 복지지출 변수와 1인당총지출 간의 상관계수를 확인해보는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련해 <표 5>를 보면, 복지비비율과 지자체 1인당총지출 간에 -0.765 라는 매우 강한 부적 상관계수가 확인되는데, 이는 복지 분야보다는 다른 분야의 지자체 지출증가가 전체 지자체 지출증가 원인이며, 또 복지 외 분야 지출의 증가로 인해 복지 분야 지출 증가가 제한될 수 있음을 가리키는 결과이다.

끝으로, 종속변수와 독립 및 통제변수의 관계를 본다. <표 5>를 보면, 가장 먼저 복지비비율과 1인당복지비가 인구밀도, 노인인구비율, 영유아비율, 장애인비율, 수급자비율, 재정자립도, 1인당총지출과 각각 정반대의 관계에 있다는 사실이 두드러진다. 즉, 두 종속변수와 여섯 개의 독립변수 간의 상관관계의 방향이 상반된다는 것이다. 이는 앞서 언급한 종속변수 문제, 즉 복지비비율과 1인당복지비의 관계자체가 부적이기 때문에 발생한 결과로 볼 수 있을 것이다. 다음으로, 분석 결과 중에서 복지비비율과 1인당복지비에 대한 독립 및 통제변수의 상관계수는 대부분 매우 높은 반면, 다른 종속변수에 대한 상관계수는 약하거나 없는 경우가 많다는 사실도 중요하다. 왜냐하면, 이는 향후 복지욕구에 대한 지자체의 대응 차이 또는 자체복지사업과 같은 지자체의 자발성 복지행위를 더 잘 이해하기 위해서는 본 연구에 투입된 독립변수들 이외의 다른 새로운 변수들이 적용될 필요가 있음을 의미하는 결과일 수 있기 때문이다.

표 5. 상관관계 분석¹⁾

구분	복지비 비율	1인당 복지비	육구대비지출	수급자 대비 지출	자체복지사업비율	자체복지지원비율	인구 밀도	노인 인구 비율	영유아 비율	장애인 비율	수급자 비율	재정 자립도	1인당 총지출
복지비비율	1												
1인당복지비	-.622**	1											
육구대비지출	-.396**	.700**	1										
수급자대비지출	-.400**	-.037	.221**	1									
자체복지사업비율	-.518**	.216**	.350**	.558**	1								
자체복지지원비율	-.691**	.177**	.282**	.604**	.848**	1							
인구밀도	.615**	-.613**	-.594**	-.179**	-.201**	-.263**	1						
노인인구비율	-.627**	.889**	.338**	-.104	.143*	.114	-.475**	1					
영유아비율	.156*	-.515**	-.078	.328**	-.016	.130	-.010	-.694**	1				
장애인비율	-.613**	.917**	.432**	-.155*	.099	.084	-.565**	.943**	-.588**	1			
수급자비율	-.313**	.845**	.467**	-.472**	-.091	-.153*	-.453**	.783**	-.572**	.837**	1		
재정자립도	.136*	-.701**	-.400**	.385**	.165*	.325**	.390**	-.681**	.535**	-.730**	-.762**	1	
1인당총지출	-.765**	.892**	.558**	.125	.370**	.344**	-.578**	.861**	-.476**	.842**	.663**	-.581**	1

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

11) 본문에는 제시하지 않았지만, <표 5>의 상관관계 분석을 시, 군, 구별로 수행해 보았다. 그 결과, 시의 경우 복지비비율과 1인당복지비의 상관관계수가 -.300, 그리고 1인당복지비와 수급자대비지출 그리고 1인당복지비와 자체복지지원비율의 상관관계수가 각각 -.502, -.272로 나타났다. 군의 경우, 복지비비율이 1인당복지비, 자체복지사업비율, 자체복지지원비율 사이에서 각각 상관계수 -.297, -.343, -.265를 갖는 것으로 확인되었다. 끝으로 자치구는 복지비비율이 수급자대비지출, 자체복지사업비율, 자체복지지원비율과의 사이에서 각각 -.655, -.697, -.779의 상관계수를, 1인당복지비가 수급자대비지출, 자체복지사업비율, 자체복지지원비율과의 사이에서 -.501, -.439, -.556의 상관계수를, 육구대비지출이 수급자대비지출, 자체복지사업비율, 자체복지지원비율과의 사이에서 각각 -.367, -.450, -.554의 상관계수를 갖는 것으로 확인되었다. 결론적으로, 시와 군에서는 복지비비율과 1인당복지비 간에 부적 상관관계가 존재한다는 점에서 <표 5>의 분석결과와 유사하나, 자치구에서는 큰 차이가 있는 것으로 보인다. 다만, 이 경우에는 6개의 종속변수 간에 부적 상관관계가 존재한다는 사실에는 변함이 없다.

3. 지자체 복지지출 종속변수들의 분모문제(denominator problem) 분석

본 연구가 분석하는 모든 종속변수들은 두 개의 개별 변수 또는 지표를 이용해 계산된 결과물들이다. 그리고 이처럼 복지지출의 절대 액을 종속변수로 직접 사용하지 않고 다른 변수와의 관계 속에서 새로운 변수를 만들어 사용함으로써 연구자들은 지자체 복지지출에 영향을 미치는 다른 요인, 예컨대, 인구규모 등의 영향력을 효과적으로 통제할 수도 있고, 또 복지욕구에 대한 민감성 그리고 복지노력의 자발성 등을 보다 직접적으로 분석할 수도 있다. 하지만, 경우에 따라서는 이렇게 두 변수의 관계를 이용하여 생성된 새로운 변수가 변수 생성과정에서 분자(numerator)가 되는 복지지출보다는 분모(denominator)가 그것의 상대 변수의 특성을 훨씬 많이 반영할 위험도 있다. 이는 분자인 지자체의 복지지출변수의 지자체간 변이(variation)는 크지 않으면서 분모가 되는 상대변수의 변이가 클수록 발생하기 쉽고¹²⁾, 이러한 문제가 발생하게 되면 지자체 복지지출에 대한 분석결과도 분자인 복지지출보다는 분모인 상대변수의 영향력을 과다 추정할 가능성이 크다.

<표 6>은 총 6개의 종속변수를 대상으로 이러한 가능성을 탐색한 다중회귀분석의 결과이다. 분모변수와 분자변수는 각 종속변수의 구성에서 분모와 분자의 역할을 수행했던 변수이다. 따라서 각각의 종속변수에 대해 이러한 변수들을 회귀분석할 경우 각 구성변수의 영향력은 이론적으로 타당하고, 또 비슷해야 할 것이다. 만일 그렇지 않고 종속변수가 어느 한쪽, 특히 분모변수에 의해 압도적으로 많이 설명된다면 이는 측정 타당도의 차원에서 문제일 수 있기 때문이다. 이러한 시각에서 <표 6>을 보면, 다른 종속변수들과 달리 1인당복지비와 욕구대비복지비가 종속변수로서 심각한 수준에서 측정 오류의 문제를 내포하고 있는 것으로 보인다. 왜냐하면, 1인당복지비가 종속변수인 경우 이에 대한 총인구의 설명력이 복지지출보다 약 2배 이상 크고, 욕구대비복지비의 경우 욕구집단 전체 수의 설명력이 복지지출의 설명력보다 약 9배 컸기 때문이다. 심지어 욕구대비복지비에 대한 복지지출의 설명력은 음의 값을 가졌고 통계적으로 유의미하지

12) 지자체간 복지지출(분자)의 규모가 비슷한 상태에서 인구수(분모)가 크게 다른 상황을 가정해보자. 이런 경우 지역 간 1인당 복지지출은 복지지출보다는 인구수의 변이를 훨씬 많이 반영하게 된다.

도 않았으며, 모델 결정계수(r²)도 상당히 낮았다. 한편, 이 변수들을 제외한 다른 종속 변수들은 분자변수와 분모변수의 설명력이 균형적이었으며, 결정계수도 상당히 높은 편인 것으로 확인되었다.

표 6. 기초지자체 복지지출 종속변수에 대한 분모변수의 설명력 비교: 다중회귀분석¹³⁾

종속변수 구성변수	복지비율		1인당복지비		육구대비복지비		수급자대비복지비		자체복지사업비율		자체복지재원비율	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
분자변수	복지지출 .0000003***	1.586	복지지출 .000003***	.628	복지지출 -.0000002	-.044	복지지출 .0000937***	1.214	자체복지사업 .0000008***	1.028	자체재원 .0000007***	1.488
분모변수	총지출 -.0000008***	-1.374	총인구 -.002***	-1.290	육구집단전체수 13.182***	.385	수급자수 -1.422***	-1.470	복지지출 -.0000001***	-.887	복지지출 -.0000002***	-1.317
상수	26.636***		706.331***		1536.044***		16176.547***		14.368***		36.680***	
F값	702.129***		152.582***		23.016***		113.768***		196.097***		281.712***	
R ²	.862		.576		.170		.503		.635		.715	

+ p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

4. 지자체 복지지출 변수의 규모의 경제 분석

<표 7>은 본 연구의 가설 중 하나인 복지지출에 대한 규모의 경제를 검증한 일원분산분석의 결과이다. 분석결과를 보면, 예상했던 대로 1인당복지비가 인구밀집도가 가장 낮은 군에서 가장 많고, 시가 다음이었으며, 구에서 가장 적었다. 그리고 이러한 차이는 통계적으로 유의미했다. 더불어 중요한 발견은 복지지출뿐만 아니라 지자체의 총지출과 일반행정비 그리고 경제개발비에서도 이러한 차이가 패턴으로 나타났다는 사실이다. 구나 시에 비해서 군의 1인당경제개발비가 많은 이유는 규모의 경제 이외에도 자치구나 시보다는 군 지역에서 경제개발에 대한 주민들의 욕구가 상대적으로 더 강하다는 사실과도 관련이 있다고 말할 수 있다(장동호, 2011). 하지만, 1인당일반행정비에서도 이러

13) 각 회귀분석과 관련해 다중공선성(multicollinearity)의 문제 여부를 확인해보았다. 그 결과, 종속 변수별로 분산팽창계수(VIF)가 달랐는데, 복지비비율은 2.943, 1인당복지비는 6.117, 육구대비복지비는 1.486, 수급자대비복지비는 4.348, 자체복지사업비율은 1.782, 자체복지재원비율은 3.133이었다. 즉, 일부 회귀분석의 경우 다소 높지만, 모든 경우 분산팽창계수가 10을 넘지 않았다는 점에서 다중공선성이 심각하다고 판단되지는 않는다.

한 경향이 확인되었다는 사실은 지자체 복지재정 규모와 관련하여 규모의 경제가 존재한다는 본 연구의 가설을 강력히 지지한다.

표 7. 기초지자체 재정별 규모의 경제 효과 분석: 일원분산분석

구분	N	평균	표준편차	최소값	최대값	F	유의확률
1인당 총지출 (천원)	시	73	2373.1268	1144.82149	938.89	252.320	.001
	군	86	5593.3750	1902.96211	1798.36		
	구	69	860.8212	333.56404	510.52		
	합계	228	3130.1104	2419.37479	510.52		
1인당 일반 행정비 (천원)	시	73	177.0250	94.27398	58.45	118.442	.001
	군	86	350.8885	155.92496	74.95		
	구	69	77.0317	46.63686	27.62		
	합계	228	212.3440	160.66386	27.62		
1인당 경제 개발비 (천원)	시	73	837.3229	517.75264	174.89	231.017	.001
	군	86	2393.5677	999.66920	640.69		
	구	69	103.7208	83.69549	35.40		
	합계	228	1202.3164	1186.86622	35.40		
1인당 복지비 (천원)	시	73	517.1582	183.05329	259.69	170.719	.001
	군	86	837.5069	180.15859	434.32		
	구	69	361.1337	117.39122	171.28		
	합계	228	590.7735	260.28015	171.28		

5. 지자체 복지지출의 결정요인 분석

<표 8>은 총 6개 종속변수 각각에 대한 독립 및 통제변수의 영향력을 다중회귀모형을 이용해 분석한 결과이다. 본 분석모형에서는 다중공선성(multicollinearity) 문제를 예방하기 위해서 앞서 상관관계분석을 통해 독립변수 간 상관계수가 .80 이상이었던 변수들을 중심으로 분산팽창지수(variation index factor: VIF)를 확인하였다. 그 결과, 노인인구비율과 장애인비율의 VIF 값이 각각 15.854 그리고 14.503으로 10을 넘는다는 사실을 알 수 있었으며, 결과적으로 이 두 변수들을 모형에서 배제하였다. 이후 5개의 독립 및 통제변수만 포함한 본 분석에서 VIF값은 2.005에서 3.194 이내의 범위에

존재했다.

<표 8>에서 볼 수 있듯이, 분석결과 지자체 복지지출 관련 분석모형은 모두 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 결정계수(r^2)가 가장 높은 경우는 .918로서 종속변수가 1인당복지비였으며, 낮은 경우는 욕구대비복지비로서 .455였다. 물론, 이러한 결과를 통해 1인당복지비가 가장 바람직한 종속변수라고 주장할 수는 없다. 이는 단지 주어진 독립 및 통제변수가 1인당복지비 변수를 설명하는데 적합함을 가리키는 것에 불과하며, 독립 및 통제변수가 바뀌면 결과도 바뀔 수 있다고 보아야 할 것이다. 이제 각 종속변수별로 독립 및 통제변수들의 설명력을 살펴본다.

먼저 복지비비율이 종속변수인 경우 인구밀도와 수급자비율이 정적, 그리고 재정자립도와 1인당총지출이 부적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 다른 조건이 동일하다면 대도시일수록, 기초생활보장수급자가 많을수록, 지방재정자립도가 약할수록, 1인당총지출이 적을수록 지자체 복지비비율이 상승한다는 것이다. 각 독립 및 통제변수들의 상대적 설명력을 비교해보면, 1인당총지출이 다른 변수들에 비해 월등히 컸으며, 다음은 재정자립도, 인구밀도, 그리고 수급자비율의 순이었다. 한편, 지자체의 총지출이 작을수록 복지비가 차지하는 비율이 높다는 분석결과는 지자체 복지비비율이 지자체의 복지노력이 아닌 다른 분야(예: 경제개발)에 대한 지자체의 노력에 의해 결정되고 있음을 알려주는 결과로 해석할 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 다음으로 1인당복지비가 종속변수인 경우에는 인구밀도가 지자체 복지지출에 부적 그리고 수급자비율과 1인당총지출이 정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 농어촌지자체일수록, 수급자 규모가 클수록, 그리고 지자체 총지출 규모가 클수록 1인당복지비가 많아진다는 것이다. 인구밀도가 낮을수록, 그리고 지자체 총지출이 많을수록 복지지출이 증가한다는 결과는 앞서 복지비율을 종속변수로 했던 분석과 배치되는 결과이다. 또한 수급자가 많을수록 복지지출이 증가한다는 분석결과도 앞서 복지비율을 종속변수로 했던 모형에 비해 그 설명력이 훨씬 높다는 차이를 보인다. 다음으로 욕구대비복지비를 보면, 전반적으로 1인당복지비 모형과 분석결과가 유사한 가운데 영유아비율이 지자체 복지비에 정적 영향을 미친다는 차이를 확인할 수 있다. 이는 욕구대비복지비가 지자체의 영유아수를 반영하고 있기 때문으로

14) 본문에는 제시하지 않았지만, 복지비율을 종속변수로 하고, 1인당총지출을 유일한 독립변수로 하여 회귀분석을 수행해 보았다. 그 결과 결정계수가 .584로 나타났다. 즉 지자체 총지출만으로도 지자체간 복지비비율의 분산을 무려 60%정도 설명할 수 있다는 것이다.

보인다. 더불어 수급자대비복지비 모형에서는 욕구대비복지비 모형에서와 마찬가지로 인구밀도가 부적 영향을, 1인당총지출이 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 앞서 살펴왔던 모형들과는 달리 재정자립도가 정적 영향을 미친다는 사실을 알 수 있었다. 또한 이와 매우 유사한 분석결과를 자체복지사업비율 모형과 자체복지지원비율 모형에서도 발견할 수 있다. 수급자1인당복지비나 지자체의 자체복지사업지출 그리고 자체복지재원부담이 증가하기 위해서는 지자체의 재정력이 튼튼해야 한다는 것이다.

이제 종속변수가 아니라 독립변수별로 각 종속변수에 대한 영향을 다시 정리해본다. 먼저 인구밀도의 경우 복지비비율에는 정적 영향을 미치지만, 나머지 대부분의 분석모형에서는 부적 영향을 미친다는 사실이 확인되었다. 이는 앞서 일원분산분석의 결과를 통해 확인했던 지자체 복지사업에서의 규모의 경제가 다른 중요한 요인들을 통제할 상황에서 유의미함을 보여주는 결과이다. 다음으로 영유아비율의 경우 욕구대비복지비에서만 통계적으로 유의미한 수준에서 지자체 복지비에 영향을 미친다는 사실이 확인되었으며, 다른 독립변수들에 대한 영향력은 미미했다. 한편 종속변수들에 대한 수급자비율의 영향은 종속변수에 따라 크게 다른 것으로 확인되었다. 다른 변수들의 영향력을 통제할 상황에서 복지비비율, 1인당복지비, 그리고 욕구대비복지비와는 정적 관계를 보이지만, 수급자대비복지비, 자체복지사업비율, 자체재원비율과는 부적인 관계를 보여주었다. 재정자립도의 영향도 수급자비율과 마찬가지로 종속변수들에 따라 전혀 다른 결과를 보여주었다. 수급자비율과 정반대로 복지비비율, 1인당복지비, 욕구대비복지비에 대해서는 부적 관계를 갖지만, 수급자대비복지비, 자체복지사업비율, 자체복지지원비율에 대해서는 정적 관계를 가졌다. 이는 다 같이 지자체 복지지출에 기초해 만든 종속변수라고 하더라도 그것이 구체적으로 어떻게 조작되어 있느냐에 따라 독립변수의 영향에 대한 평가가 달라진다는 본 연구의 핵심 주장을 다시 한 번 지지하는 결과이다. 끝으로 본 연구의 통제변수인 1인당총지출을 보면 복지비비율에 대해서는 부적 영향을, 그리고 나머지 종속변수들에 대해서는 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지자체 총지출 규모가 큰 경우 복지비비율은 더 줄어들지만, 반대로 욕구대비복지비나 자체복지사업 또는 복지사업에 대한 자부담 비율을 늘리는 데에는 긍정적으로 작용한다는 것이다.

표 8. 기초지자체 복지지출의 결정요인 분석: 다중회귀분석¹⁵⁾

독립변수	복지비율		1인당복지비		육구대비복지비		수급자대비복지비		자체복지사업비율		자체복지지원비율	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
인구밀도	635.752***	.320	-4094.089***	-.104	-15534.584***	-.286	-182066.663***	-.241	-110.298	-.091	-343.739**	-.174
영유아비율	.413	.032	-2.025	-.008	78.825**	.224	290.825	.059	-.696	-.089	.121	.009
수급자비율	.656+	.101	53.525***	.417	34.319*	.194	-2118.114***	-.860	-1.524***	-.387	-1.652**	-.256
재정자립도	-.354***	-.448	-.428	-.027	-1.465	-.068	59.737**	.199	.190***	.396	.519***	.658
1인당총지출	-.005***	-.893	.058***	.536	.049***	.331	1.445***	.700	.003***	.761	.004***	.800
상수	44.682***		223.777***		1399.126***		17495.093***		8.690*		12.745*	
F값	169.460***		494.706***		37.088***		76.613***		29.820***		60.208***	
R ²	.792		.918		.455		.633		.402		.576	

+ p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

V. 결론 및 제언

본 연구는 지자체 복지지출 비교연구에 있어 종속변수 문제를 탐구하고자 하였다. 좀 더 구체적으로, 지자체의 복지노력을 대표하는 종속변수로서 복지지출 관련 변수들이 어떤 문제를 내포하고 있으며 그 원인이 무엇인지 확인하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 우선 이론적 논의를 통해 크게 6개의 가설을 도출하였다. 그리고 한국보건사회연구원 의 『복지재정DB』와 행정안전부의 『지방재정연감』 자료를 활용하여, 가설을 검증하였다. 분석을 위해서 기술통계, 상관관계분석, 일원분산분석, 그리고 다중회귀분석방법을 활용하였다. 분석의 결과를 각 가설별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지자체 복지지출 종속변수로서 복지비비율은 1인당복지비, 육구대비복지비, 수급자대비복지비, 자체복지사업비율 그리고 자체복지지원비율과 같은 다른 복지지출 종속변수와 통계적으로 유의미한 수준에서 부적 상관관계를 갖는 것으로 확인되었다(<표 5> 참조). 특히 지자체 복지지출 관련 종속변수 중 이용 빈도의 측면에서 가장 대중적

15) 본 분석에서는 시, 군, 구를 모두 동등한 지자체로 간주한 상태에서 회귀분석을 수행하였다. 하지만, 인구사회학적 그리고 경제적 측면에서 시, 군, 구의 이질성을 지적하는 연구(장동호, 2011)들이 있으며, 이에 따라 본 연구의 부록을 통해 시·군·구별로 구분하여 복지지출의 결정요인에 관한 분석결과를 제시하였다. 분석결과를 보면, 여러 선행연구들이 이미 확인해 주었듯이 시계, 군계, 그리고 자치구계별로 종속변수에 대한 독립변수들의 설명력에 큰 차이가 있다는 점이 나타나며, 동시에 본 연구가 주장처럼 종속변수에 따른 독립변수의 설명력 차이도 확인된다.

이라고 말할 수 있는 복지비비율과 1인당복지비 사이에서 -.622의 강한 부적 상관관계를 발견할 수 있었다. 이러한 분석결과는 전체적으로 지자체 복지지출 비교연구에 있어 종속변수의 선택에 보다 신중을 기할 필요가 있으며, 이를 위해서 각각의 종속변수들이 가지고 있는 특징들에 대한 깊은 이해가 선행되어야 함을 시사한다.

둘째, 1인당복지비와 욕구대비복지비의 경우 심각한 수준에서 분모문제가 확인되었다. 구체적으로, <표 6>의 다중회귀분석 결과를 보면, 지자체 1인당복지비와 욕구대비복지비의 변이가 복지지출보다는 그것과 결합된 상대변수, 예컨대 총인구와 욕구집단전체수에 의해 각각 두 배와 아홉 배 정도 많이 설명되고 있음이 확인되었다. 이는 또한 결과적으로 이 두 변수에 대한 인과관계 분석 또한 지자체 총인구 또는 욕구집단전체수와 상관관계가 높은 독립변수들의 영향을 과대 추정하는 결과를 초래할 수 있음을 의미한다.

셋째, 지자체 복지지출에는 규모의 경제가 있다. 다시 말해, 인구밀도가 낮은 지자체의 경우 인구밀도가 높은 지자체에 비해 단위당 서비스 생산비용이 높다는 것이다. 이는 <표 7>을 통해 확실히 알 수 있었는데, 1인당복지비의 경우 인구밀도 순으로 구가가장 적었고, 다음으로 시가 적었으며, 군이 가장 많았다. 덧붙여 <표 7>의 분석결과는 복지지출이외에도 총지출, 일반행정비와 경제개발비 모두에 있어 규모의 경제가 존재할 가능성이 높다는 점을 보여주는데, 이는 지자체 재정 비교에 있어 규모의 경제를 적극 고려할 필요가 있음을 알려준다.

넷째, 복지지출 종속변수별로 지자체 복지욕구의 영향력이 크게 달랐다. 예컨대, 복지비비율의 경우 노인인구비율, 장애인비율, 수급자비율과 부적 상관관계를 가지고 있었지만, 종속변수가 1인당복지비인 경우 노인인구비율, 장애인비율, 수급자비율과 강한 정적 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 영유아비율의 경우 수급자대비복지비에는 정적 영향을 미치지만, 1인당복지비에는 부적 영향을 미치는 것으로 확인되었다(<표 5> 참조). 또한 지자체의 인구밀도와 재정자립도 그리고 총지출의 영향력을 통제한 다중회귀분석(<표 8> 참조)의 결과를 보면, 복지욕구를 대표하는 독립변수인 수급자비율이 종속변수인 복지비비율, 1인당복지비, 그리고 욕구대비복지비에 정적 영향을 미치지만, 또 다른 종속변수인 수급자대비복지비, 자체복지사업비율 그리고 자체복지재원비율에는 부적 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

다섯째, 복지지출 종속변수별로 지자체 재정자립도의 영향은 달랐다. 구체적으로, 복

지지출 종속변수로서 1인당복지비와 욕구대비지출은 재정자립도와 부적 상관관계를 가지는 것을 확인되었다(<표 5> 참조). 이는 가난한 지자체의 1인당복지비와 욕구대비지출이 부자 지자체보다 더 많다는 것을 의미한다. 더불어, 인구밀도와 총지출과 같은 지자체의 다른 요인들의 영향력을 통제한 다중회귀분석(<표 8> 참조)의 결과에서도 이와 유사한 결과가 나타났다. 통계적으로 유의미한 수준은 아니었지만, 재정자립도와 1인당복지비와 욕구대비복지의 관계가 부적이었으며, 복지비비율도 통계적으로 유의미한 수준에서 재정자립도와 부적 관계를 가지는 것으로 나타났다. 그러나 이와 반대로 재정자립도는 또 다른 종속변수인 수급자대비복지비, 자체복지사업비율, 자체복지재원비율과는 부적 관계를 가지는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 지자체의 자발적 복지지출 증가가 지자체의 재정력이 뒷받침되는 경우에만 가능함을 알려준다.

여섯째, 복지지출은 지자체 총지출의 규모에 의해 영향을 받았다. 분석결과 1인당총지출은 복지비율에 부적 영향을 미쳤으며, 나머지 종속변수들에는 정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 지자체의 복지지출이 지자체의 다른 사업들, 특히 복지 이외의 사업 관련 지출의 변화에 의해 구조적으로 상당히 제약을 받을 수 있음을 알려주는 결과이다. 또한 이러한 분석결과는 종속변수로서 복지지출을 분석함에 있어 복지가 지자체의 다양한 기능 또는 영역 중 하나라는 관점에서 접근할 필요가 있음을 시사한다.

이제 이상의 분석결과를 토대로, 지자체 복지지출 비교연구에서 종속변수 문제와 관련하여 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 지자체 복지지출 비교분석을 시도할 경우, 연구자는 지자체의 복지노력에 대한 개념을 최대한 명확화 하여야 한다. 그리고 그 개념을 염두에 두고 지자체의 복지지출에 대한 조작적 정의를 시도해야 할 것이다. 예컨대, 만일 연구자가 정의한 지자체의 복지노력이라는 개념에서 자발성이 핵심이라면, 단순히 복지지출 규모나 복지에 대한 지자체의 상대적 우선성만을 보여주는 1인당복지비나 복지비비율과 같은 종속변수는 피해야 할 것이며, 자체복지사업비율이나 자체복지재원부담비율을 종속변수로 선택하는 것이 바람직하다는 것이다.

둘째, 기초지자체 복지지출 종속변수를 구성하는 분자와 분모의 변화에 주의해야 한다(<표 6> 참조). 이는 특히 횡단분석보다는 종단분석에서 더욱 민감하게 받아들여야 할 사항으로서, 연구자들은 지자체 복지지출 관련 종속변수 값의 변화가 실제로 복지지출 자체가 증가했기 때문인지, 아니면 지자체 복지지출 측정에서 분모의 역할을 하는 다른

요인들(예: 인구, 다른 분야 지자체 지출) 때문이지 반드시 검토한 후 분석을 수행해야 할 것이다. 그리고 결과에 대한 해석도 이러한 검토결과에 기초해야 할 것이다. 만일 이러한 작업을 거치지 않는다면, 복지지출이 아닌 복지지출의 분모가 변화해 발생한 변화를 복지의 변화로 오해할 가능성도 크다.

셋째, 지자체 복지지출 비교연구는 지자체 인구규모뿐만 아니라 지자체의 면적, 또는 이 둘을 결합하여 인구밀도의 영향력을 분석모형에서 통제할 필요가 있다. 사실 지금까지 대부분의 지자체 복지지출 비교분석들은 최대유사체계 분석디자인(the most similar systems design)을 선호해왔다. 그러면서, 사례 간의 높은 사회·경제적 이질성을 고려하여 시, 군, 구를 구분하여 분석하거나, 인구수를 통제변수로 이용해왔다(장동호, 2010). 하지만, 이러한 방법만으로는 규모의 경제 발생 효과를 통제하기 어려울 것으로 예상된다. 같은 시, 군, 구별로도 지역의 면적 등이 크게 다르며, 또한 인구수는 유사해도 지역의 면적 크게 다른 지자체들이 많이 존재하기 때문이다. 이 점에서 향후 연구자들은 인구수와 더불어 면적을 동시에 통제변수로 사용할 필요가 있을 것이다. 실제로 이미 지역의 면적은 인구수와 마찬가지로 지방재정의 주요 수입원인 지방교부세의 배분 기준이기도 하다.

넷째, 하나의 종속변수가 지자체 복지노력의 다면성을 충분히 보여주지 못한다면, 복수의 종속변수를 이용하여 각각의 분석결과를 제시하고, 종속변수의 특성을 최대한 강조하면서 분석결과를 해석하는 것도 종속변수 문제를 해결하기 위한 하나의 방법일 수 있을 것이다. 또한 더 나아가, 크게 대조되는 복수의 종속변수를 활용하여 지자체 복지 지출 또는 복지노력에 대한 유형화를 시도하는 것도 대안일 수 있다. 예를 들어, 강한 부정적 관계를 보이는 지자체 복지비비율과 자체복지사업비율을 교차하여 복수의 배타적 특성을 가진 지자체 복지지출 유형을 도출한 후, 이 유형들을 종속변수로 하여 각 유형의 결정요인을 분석하는 것이다.

장동호는 독일 브레멘대학교 브레멘국제사회과학대학원(BIGSSS)에서 박사학위를 받았으며, 현재 남서울대학교 사회복지학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지자체 복지재정, 복지 국가 비교, 부채빈곤이며, 현재 복지국가와 가계부채의 관계, 그리고 부채빈곤 예방을 위한 사회복지실천 프로그램을 연구 중이다. (E-mail: kista@nsu.ac.kr)

참고문헌

- 강윤호(2001). 지방자치실사가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 시도 지방정부연구, 5(1), pp.109-126.
- 강혜규(2005). 지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로. 박사학위논문, 사회복지학과, 연세대학교, 서울.
- 강혜규, 최현수, 엄기욱, 안혜영, 김보영(2006). 지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담 방안. 서울: 한국보건사회연구원.
- 고경환, 이상운, 임완섭(2008). 정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(이차년도) : 지방재정 세출예산을 중심으로. 서울: 한국보건사회연구원.
- 국립국어원(2012). [2012. 4. 30 인용]. (2012). 표준어국어대사전. 인터넷주소: <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>.
- 김교성, 이재완(2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. 한국사회복지학, 41, pp.68-89.
- 김수환(1998). 한국 지방자치체가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로. 석사학위논문, 사회복지학과, 서울대학교, 서울.
- 모지환, 이중섭(2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미친 요인. 사회복지정책, 37(4), pp.49-73.
- 배미애(2003). 사회정의와 복지지리학에 관한 고찰. 한국지역지리학회지, 9(4), pp.546-558.
- 보건복지부(2011). 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령. 서울: 보건복지부.
- 서상범, 홍석자(2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 「참여정부」의 분권교부세를 중심으로 사회복지정책, 37(2), pp.151-177.
- 이유주(2010). 지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안. 서울: 국회입법조사처.
- 장동호(2010). 기초지방정부의 복지기능에 관한 신맑스주의(neo-Marxism)적 이해. 사회복지정책, 37(2), pp.1-19.
- _____(2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석. 사회과학연구, 35(1), pp.127-155.

- 조수현(2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. *지방행정연구*, 23(2), pp.101-131.
- 최성락, 노우영(2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석. *한국정책연구*, 7(1), pp.115-131.
- 하능식, 신두섭(2009). 지방자치단체 복지수요변화와 재정전망. 서울: 한국지방행정연구원.
- 하능식, 구찬동(2012). 사회복지예산 증가의 지방재정 영향 분석. 2012 한국지방재정학회 지방재정세미나 자료집.
- 한국보건사회연구원(2012). 복지재정DB. 서울: 한국보건사회연구원.
- 행정안전부(2007). 지방재정연감. 서울: 행정안전부.
- _____ (2010). 지방재정연감. 서울: 행정안전부.
- _____ (2011). 지방재정조정제도. 서울: 행정안전부.
- Aláez, R., Díaz de Basurto, P., Olaskoaga, J.(2008). The drawbacks of welfare effort in measuring social spending trends. <ftp://ftp.econ.unavarra.es/pub/DocumentosTrab/DT0802.PDF>에서 2012. 4. 15 인출.
- Allard, S., Danziger, S.(2000). Welfare magnets: myth or reality?. *The Journal of Politics*, 62(2), pp.350-368.
- Burkhardt, J. E., Garrity, R., McGehee, K., Hamme, S. S., Burkhardt, K., Johnson, C., et al.(2011). *Sharing the costs of human services transportation*. TCRP Report 144.
- Clasen, J., Siegel, N. A. (Eds).(2007). *Investigating welfare state change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Clayton, R., Pontusson, J.(1999) Welfare-state retrenchment revisited - entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies. *World Politics*, 51(1), pp.67-98.
- Craw, M.(2006). Overcoming city limits: vertical and horizontal models of local redistributive policy making. *Social Science Quarterly*, 87(2), pp.361-379.
- Curtis, S.(1989). *The Geography of Public Welfare Provision*. London: Routledge.

- Hanssen, J. I.(1997). The Scandinavian model as seen from a local perspective. In J. Sipilä (Ed.), *social care services: the key to the Scandinavian model*. Aldershot: Avebury, pp.109-130.
- Huber, E., Ragin, C., Stephens, J. D.(1993). Social democracy, christian democracy, constitutional structure, and the welfare state. *American Journal of Sociology*, 99(3), pp.711-749.
- Joffe, J.(1989). Economies of scale in home care. *Home health care service quarterly*, 10(1-2), pp.33-47.
- Kröger, T.(1997). Local government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare state?" In J. Sipilä (Ed.). *Social care services: the key to the Scandinavian model*. Aldershot: Avebury, pp.95-108.
- Midwinter A., Mair, C., Ford, C.(1997). Regression analysis and the assessment of local expenditure needs. *Local government studies*, 13(1), pp.35-52.
- Midwinter, A., McVicar, M.(1993). Population size and functional efficiency in public library authorities: the statistical evidence. *Journal of librarianship and information science*, 25(4), pp.187-196.
- Oates, W. E.(1985). Searching for Leviathan: an empirical study. *American economic review*, 75(4), pp.748-757.
- Pierson, P.(1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(2), pp.143-179.
- Pinch, S.(1997). *Worlds of welfare: understanding the changing geographies of social welfare provision*. London: Routledge.
- Sipilä, J.(1997). *Social care services: the key to the Scandinavian model*. Aldershot: Avebury.
- Smith, D. M.(1977). *Human geography*. London: Edward Arnold.
- Steinmetz, G.(1990). The local welfare state: two strategies for social domination in urban imperial germany. *American sociological review*, 55(6), pp.891-911.
- Tiebout, C. M.(1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of*

political economy, 64(5), pp.416-424.

- Toikka, R., Gais, T., Nikolov, P. V., Billen, P.(2004). Spending on social welfare programs in rich and poor states. Department of Health and Human Services Assistant Secretary for Planning and Evaluation.
- Trydegård, G. B., Thorslund, M.(2001). Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly - The case of Sweden. *International journal of social welfare*, 10(3), pp.174-184.
- Valtonen, H., Laine, J.(2003). Study on a resource allocation formula for social services in Finland. *International journal of social welfare*, 12(4), pp.339-346.
- Wilensky, H. L.(1975). *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditure*. Berkeley: University of California Press.
- Wright, D. S.(1990). Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: historical reflections and conceptual comparisons. *Public Administration Review*, 50(2), pp.168-178.

부록. 시·군·구별 복지지출의 결정요인 분석

부표 1. 시계 복지지출의 결정요인 분석: 다중회귀분석

독립변수	종속변수		복지비율		1인당복지비		육구대비복지비		수급자대비복지비		자체복지사업비율		자체복지재원비율	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
인구밀도	367.941**	.230	-2430.465	-.042	-12529.281	-.139	-121355.850	-.061	-292.990	-.117	-222.675	-.086		
영유아비율	-.545	-.105	-10.647	-.056	-47.766	-.163	256.636	.040	-2.091	-.256	-1.666	-.199		
수급자비율	1.691	.700	42.780***	.484	-14.556	-.107	-2663.091***	-.883	-1.772*	-.468	-2.541**	-.654		
재정자립도	-.058	-.188	-1.553*	-1.137	-6.872 +	-.395	123.315#	.319	.256*	.526	.262*	.525		
1인당총지출	-.006	-1.285	.055***	.345	-.002	-.009	3.221***	.590	.004**	.606	.004**	.606		
상수	34.614***		344.700***		2525.852***		13348.683*		11.110		37.769***			
F값	45.167***		184.137***		4.494***		20.627***		4.260**		8.124***			
R ²	.771		.932		.251		.606		.241		.377			

+ p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

부표 2. 군계 복지지출의 결정요인 분석: 다중회귀분석

독립변수	종속변수		복지비율		1인당복지비		육구대비복지비		수급자대비복지비		자체복지사업비율		자체복지재원비율	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
인구밀도	9197.654**	.224	-210308.589	-.102	-562140.893	-.145	-5138975.438	-.116	-11817.191	-.132	-29127.560*	-.283		
영유아비율	.164	.042	8.014	.041	171.892***	.468	181.591	.043	2.115*	.249	2.816*	.289		
수급자비율	.797***	.352	54.381***	.476	3.625	.017	-2018.079***	-.824	-3.001***	-.605	-3.076***	-.542		
재정자립도	.074 +	.176	-1.039	-.049	7.193	.180	67.572	.148	-.180	-.195	-.049	-.046		
1인당총지출	-.001***	-.716	.038***	.397	.099***	.559	1.097***	.541	.002***	.495	.002**	.420		
상수	16.203***		339.845**		840.775**		19618.722***		16.906**		36.553***			
F값	56.513***		34.929***		7.710***		28.159***		9.428***		8.540***			
R ²	.779		.686		.325		.638		.371		.348			

+ p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

부표 3. 구계 복지지출의 결정요인 분석: 다중회귀분석

독립변수 \ 종속변수	복지비율		1인당복지비		육구대비복지비		수급자대비복지비		자체복지사업비율		자체복지지원비율	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
인구밀도	-110.128	-.082	99.193	.006	-7362.987*	-.190	-51965.957	-.105	35.662	.041	311.534*	.163
영유아비율	.429	.035	8.581 +	.059	57.464 +	.165	334.648	.075	-.567	-.073	.186	.011
수급자비율	3.400***	.538	42.799***	.562	57.137*	.313	-2146.050***	-.917	.454	.112	-.245	-.027
재정자립도	-.225***	-.407	-1.518***	-.227	-5.002**	-.312	.904	.004	.332***	.929	.656***	.833
1인당총지출	-.017***	-.572	.179***	.509	.414***	.491	3.934***	.364	-.002	-.129	-.003	-.062
상수	53.892***		85.231*		1108.377***		15334.842***		.750		-1.755	
F값	96.708***		330.954***		4.322***		29.258***		37.406***		66.001***	
R ²	.885		.963		.779		.699		.748		.840	

+ p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis of Municipal Social Spending

Jang, Dong Ho
(Namseoul University)

This study aims to identify the dependent variable problem in comparative analysis of municipal social spending and to emphasize the importance of operationally defining dependent variables. For empirical analysis, the author used Social Welfare Expenditure Database (Korea Institute for Health and Social Affairs) and the Local Finance Yearbook' by the Ministry of Public Administration and Security. Relationships were examined between five independent variables (i.e., population density, the ratio of children aged 0-4 years, the ratio of beneficiary of National Basic Livelihood Protection, local self-finance reliance ratio, local revenue per capita), and six dependent variables (i.e., social spending ratio, social spending per capita, social spending per capita on social services, social spending-to-needs ratio, social spending per beneficiary of National Basic Livelihood Protection, the ratio of social spending on municipal own business, and the ratio of municipal own source revenue for social welfare). The empirical results were striking. Some dependent variables had very weak positive or strong negative relationships with the other dependent variables, although in comparative analysis of municipal social spending every dependent variable is equally considered as a positive indicator of welfare effort made by municipal government. The explanatory power of independent variables and even its direction varied significantly from dependent variable to dependent variable. These results indicate that the entire findings of the comparative analysis of municipal social spending are pre-determined by the way of defining dependent variables and thus call attention to this matter.

Keywords: Local Governments, Social Spending, Comparative Analysis, Dependent Variable Problem, Operational Definition