

# PCSE 모형을 적용한 노인복지예산 결정요인의 탐색 : 경상남도 18개 시·군을 중심으로\*

A Study on the Determinants of the Welfare Budget for the Elderly  
: Application of PCSE Model

심 은 주\*\*·김 애 진\*\*\*  
Sim Eun Ju·Kim Ae Jin

## ■ 목 차 ■

- I. 서론 : 문제의 제기
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 고령화에 대응하기 위한 경남의 노인복지정책에 대해 1인당 노인복지예산 결정요인을 분석하여, 노인복지예산의 양적 목표뿐만 아니라 서비스 수요관리의 방향을 도출할 연구 목적으로 수행되었다. 이에, 2012년부터 2020년까지 경남 18개 시·군을 분석대상으로 하여, 지방정부 수준에서 노인복지예산을 결정하는 요인을 PCSE 모형으로 분석하였다.

PCSE 분석 결과, 재정자립도, 전년도 1인당 노인복지예산, 지방선거, 노인기초생활보장 수급자 비율 등이 노인복지예산에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 기초자치단체 내에서도 노인들의 삶의 수준 차이가 상당하다는 것을 확인하였다.

그러므로 첫째, 지방정부의 지방비 부담을 완화하기 위해 복지사업의 지방이양을 통해 지역을 기반으로 하는 사회복지정책의 여건을 마련하고, 둘째, 노인복지예산에 대한 타당성과 공공성 등 사업 필요성과 사업 규모의 적정성, 기대효과 등을 세밀하게 검토하여야 하며, 셋째, 지역 노인인구에 대한 생활실태 점검과 지역 특성을 반영한 복지사업 수요조사를 통해 동일한 지역 내 노인

\* 이 연구는 2022년도 경상국립대학교 신진교수 연구비 지원에 의하여 수행되었음

\*\* 제1저자, 경상국립대학교 사회과학대학 사회복지학과 박사과정

\*\*\* 교신저자, 경상국립대학교 사회과학대학 행정학과 조교수

논문 접수일: 2023. 2. 16. 심사기간: 2023. 2. 16. ~ 2023. 3. 23. 게재확정일: 2023. 3. 23.

들이 균질한 삶을 영위할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

□ 주제어: 예산 결정이론, 노인복지예산, 점증주의, 지방정부 예산, 패널수정표준오차모형

This study explores the determinants of social welfare budget for the elderly. This study uses a panel data set of Gyungnam over the period 2012-2020. There are various factors indeed have a impact on social welfare budget for the elderly, but the theoretical underpinnings for this relationship remain largely undeveloped. The empirical findings show that incremental factors have a positive effect on the welfare budget for the elderly. Financial independence, welfare budget for the elderly per capita in the previous year, local elections, and the proportion of recipients of basic living security for the elderly were found to have an effect on the welfare budget for the elderly. This study shows the phenomenon of incrementalism in the budget process in Gyungnam.

Therefore, First, conditions for community-based social welfare policies should be prepared. Second, the necessity of welfare projects for the elderly, the appropriateness of the scale of the project, and the expected effects should be reviewed in detail. Third, a system should be prepared so that the elderly in the same area can lead a uniform life through a welfare project demand survey reflecting regional characteristics.

□ Keywords: Budgetary Decision Theory, Social Welfare Budget for the Elderly, Incrementalism, Local Government Budget, PCSE

## I. 서론 : 문제의 제기

우리나라는 세계에서 유례가 없을 만큼 저출산<sup>1)</sup>·고령화가 빠르게 진행되고 있다. 통계청이 최근 발표한 고령자 통계 자료에 의하면<sup>2)</sup>, 2022년 기준 65세 이상 고령인구는 사상 처음으로 900만 명을 돌파하였다. 또한, 고령사회에서 초고령사회에 도달하는 연수<sup>3)</sup>는 오스트리아 53년, 영국 50년, 미국 15년, 일본 10년이지만, 한국은 7년에 불과하여 2025년에는 20.6%로 우리나라가 초고령사회로 진입할 것으로 전망하고 있다.

저출산에 따른 인구구조 변화는 전 세계적인 현상이지만, 우리나라의 합계출산율은 2021년 기준 0.81명<sup>4)</sup>으로, OECD가 분류한<sup>5)</sup> ‘저출산 국가’ 중에서도 가장 낮은 수준을 보이고 있고, 우리나라의 조출생률<sup>6)</sup>은 2021년 기준 5.1명에 불과하다. 이에, 행정안전부는 지역이 인구감소로 인한 지방소멸 위기에 대응하기 위해 2021년에 인구감소지역<sup>7)</sup>을 지정(‘21.10.19. 고시)하고, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 동법 시행령 개정(‘22.1.1. 시행)으로 지방소멸대응기금<sup>8)</sup>을 도입한 바 있다.

최근 한국은행이 발표한 보고서<sup>9)</sup>에 따르면, 연령층이 높은 인구가 1%p 증가하면, 재정지

1) ‘저출산’ 용어를 ‘저출생’으로 바꾸는 내용의 「저출산·고령사회기본법 일부개정안」이 발의된 상태이고, 이미 일부 지방자치단체에선 저출생으로 용어를 변경하는 움직임이 있다. 그러나 “저출생은 중립적인 용어로 생각되나, 합계출산율의 수준에 따라 정의되는 ‘저출산’과 달리 저출생을 법적으로 정의할 근거가 아직 불분명하다”며 “학계에서는 출산과 출생을 구분하고 있는 점 등을 감안할 때 신중할 필요가 있다”는 국회 보건복지위원회 검토보고서에 따라, 본 논문에서는 저출산을 사용하기로 한다(국회 보건복지위원회 검토보고서, 2022.11.27., p.26).

2) 통계청, 「2022년 고령자 통계」, 2022.9.29. 통계청 보도자료

3) 65세 이상 고령인구 비중 14% → 20%

4) 2012년 1.297명 → 2017년 1.052명 → 2018년 0.977명 → 2019년 0.918명 → 2020년 0.837명 → 2021년 0.818명으로 지속적으로 감소하는 추세이다(<https://kostat.go.kr>, 최근검색일, 2023.1.16.)

5) OECD는 합계출산율이 2.1명 이하인 국가를 ‘저출산 국가’, 1.3명 이하인 국가를 ‘초저출산 국가’로 분류하고 있다.

6) 특정 1년간의 총출생아 수를 해당 연도의 연안인구로 나눈 수치를 1,000분율로 나타낸 것,

7) 연평균인구증감률, 인구밀도, 고령화비율, 조출생률, 재정자립도 등 인구·재정 관련 8개 지표를 종합한 인구감소지수를 기준으로 89개 지역 지정

8) 지방소멸대응기금은 재정분권 2단계의 방안으로 도입되었다. 낙후지역 인프라 확충을 위하여 2022년부터 존속기한을 10년으로 하여 중앙정부가 매년 1조원을 지원하며, 광역-기초 간 ‘2.5 대 7.5’ 비율로 배분하도록 하였다(행정안전부, 「2단계 재정분권 관계법률 국회 통과 보도자료」, 2021.11.11.).

9) 한국은행, 「인구구조 변화의 재정지출 성장 효과에 대한 영향 분석」, 2023.1.2.

출에 따른 경제성장은 5.9% 감소하는 것으로 나타났다. 보고서에서는 고령화 현상으로 인해 복지지출은 증가하고 재정적 부담은 증가하고 있지만, 재정지출을 통한 성장 효과를 기대할 수 없는 상황이어서 향후 재정 여건을 마련할 필요가 있다고 주장한다.

특히, 지방자치단체 지출에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 사회복지비의 경우 대다수가 보조사업에 해당하며, 지역이 자체적으로 추진하는 사업은 매우 빈약한 실정이다. 정부는 지방자치 활성화를 위해 2005년부터 국고보조금 정비를 단행하였으며<sup>10)</sup>, 국고보조 복지사업 지방이양을 통해 지방정부 역할을 구체화 하였다. 그러나 사회복지사업에 대한 지방재정의 부담이 계속 증가하여 결과적으로 복지 분야에서 지방분권이 퇴행했다는 지적<sup>11)</sup>도 있다(이현주·유진영·권영혜, 2007).

잘 알려진 바와 같이, 예산은 Hardin(1968)의 설명을 빌리자면 한정된 자원인 “공유지의 비극”에 해당한다. 따라서 사회보장서비스 수요 증가에 따른 사회복지 예산이, 투입 대비 산출 효과를 얻기 위해서는 전략적 수요예측이 필요하다.

그렇다면, 지방정부 수준에서 한정된 자원인 노인복지예산을 결정하는 요인은 무엇일까? 사회복지예산 영향요인에 관한 연구는 많지만(최재녕, 2005, 박고운·박병현, 2007, 김근호, 2013, 조현호·함우식·주상현, 2013, 윤인주·양준석, 2016, 임진영·서정옥·민효상 2018), 노인복지예산 결정요인에 대한 일관된 결론을 도출하고 있지는 않다(박고운·박병현 2007; 김성수, 2008; 유시영, 2010; 이수창, 2015). 지방정부 수준에서 노인복지사업 관련 예산은 자치단체의 재정 상황에 따라 유동적으로 재원이 마련(이재원, 2005; 김학만, 2010)되고 있기 때문이다.

이에 본 연구는 저출산·고령화 현상으로 지방재정의 세입이 줄어들고, 복지지출 규모는 확대되는 상황에서 노인복지예산에 대한 결정요인을 분석하고, 바람직한 노인복지예산 배분 방향을 도출하고자 한다. 본 연구에서는 시간적 분석대상을 2012년부터 2020년, 공간적 분석대상을 경상남도(이하 ‘경남’)의 18개<sup>12)</sup> 기초자치단체로 설정하였다. 경남을 본 연구의 공간적 분석대상으로 설정한 이유는, 경남은 전국에서 4번째로 노인인구가 많은 지역임에도 경남을 대상으로 노인복지예산 결정요인을 분석한 연구는 찾아볼 수 없었기 때문이다. 경남은 주

10) ‘국고보조금 정비 방안’은 국고보조금 정비 기준을 정리하여, 당시 국고보조로 지원되었던 522개 사업(12조 7000억 원) 중 233개 사업(7조 9000억원)을 국고보조사업으로 유지하고, 163개 사업(1조1000억원)을 지방이양사업으로, 126개 사업(3조 6000억원)을 국가균형발전특별회계사업으로 정비한 것을 주요 골자로 한다(정홍원·김보영·민효상·이정은, 2019, p.48)

11) 사회복지사업의 지방이양 이후 해당 사업의 재정을 지원하기 위해 도입되었던 분권교부세와 지방으로 이양된 사업 예산의 증가율을 밀돌았기 때문이다.

12) 8개의 시(창원시, 김해시, 양산시, 진주시, 거제시, 통영시, 사천시, 밀양시), 10개의 군(함안군, 창녕군, 거창군, 고성군, 하동군, 합천군, 남해군, 함양군, 산청군, 의령군 )

민등록 인구수 기준으로 경기, 서울, 부산에 이어 경기를 제외한 8개도 중에서 가장 노인 인구가 많다. 또한, 경남의 18개 시·군 중 12개 시·군이 이미 초고령화 지역에 진입했다. 최근 사회 문제로 지적되고 있는 독거노인 인구 비중도 매년 증가하여 전국 평균 8.5%보다 약 2%p 높은 10.6% 수준에 이르고 있다(통계청, 2022). 특히, 독거노인의 경우 자녀 등 부양인구가 있는 동거가구의 노인들보다 지역사회의 재정부담이 크기 때문에, 지방재정에 미치는 영향이 크다고 판단된다. 장래추계인구로 보면 2037년 합천, 고성, 산청, 하동, 함양, 의령, 사천, 남해 8개 군(郡)지역의 노인인구가 50%가 넘는다고 예측할 수 있다. 현재는 합천, 남해, 의령, 산청 4개 군(郡)이 고령인구 40%가 넘는 전국 15대<sup>13)</sup> 고령지역에 포함된다. 또한 경남은 인구과소지역<sup>14)</sup>에 해당하여 인구과소비율이 전국 평균인 21.9%보다 10%p 높은 31.9% 수준이며, 단위 면적당 인구가 3년 연속 인구가 감소한 지역이 2019년 18.6%에서 2021년 21.4%로 증가하였다. 국토조사보고서에서 전국 지역별 인구나 산업, 문화 등을 53개 지표로 전국을 분석하였는데 경남은 시·군 격차가 커서 지방소멸의 우려가 있다고 한다. 지방소멸 위험지수<sup>15)</sup>로 볼 때 2012년 1.13로 양호하였으나, 2015년 0.95로 주의 단계이며, 2021년 0.62로 소멸위험 상태이다. 노인인구가 전국에서 4번째로 많은데도 경로당 등 노인 여가복지시설은 평균 수준에 이르고 있다.

그러므로 본 연구에서는 고령화에 대응하기 위한 경남의 노인복지정책을 살펴보고, 특히 1인당 노인복지예산에 영향을 주는 요인들을 밝혀내고자 한다. 이를 통해 본 연구가 노인복지예산의 양적 목표뿐만 아니라 서비스 수요관리의 방향을 설정하고, 지방소멸 위험과 고령화 사회 위험에 대처하는 방안들을 논의할 수 있는 기초자료가 되길 기대한다. 이를 위해 본 연구에서는 패널자료에서 발생할 수 있는 이분산성 문제와 동시적 상관성을 통제하기 위해 패널수정표준오차(panel corrected standard errors: PCSE) 모형을 활용한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제II장에서는 노인복지와 노인복지예산에 관한 이론적 배경, 선행연구를 검토한다. 제III장에서는 노인복지예산 결정요인 분석을 위한 변수를 선정하고, 분석모형과 분석방법을 설명한다. 제IV장에서는 노인복지예산 영향요인을 도출한 분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제V장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 도출한다.

13) 경남(합천, 남해, 의령, 산청), 전남(고흥, 보성, 함평), 경북(의성, 군위, 청도, 영덕, 청송, 영양, 봉화), 충남(서천)

14) 거주 인구의 절대적 감소에 따라 인구가 희박한 지역. 국토를 500m 격자단위로 분석하여 5인 이하가 거주하는 지역임. 과소비율로 표기함(국토조사보고서, 2021)

15) 지방소멸 위험지수계산 : 만20-39세 여성 인구수 / 만 65세이상 노인인구수 (국토조사보고서, 2021)

## II. 이론적 배경

### 1. 노인복지예산에 대한 논의

#### 1) 노인복지의 의의

「노인복지법」은 1981년에 제정되었다. 법 제정 당시에는 “노인 심신의 건강유지 및 생활 안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지증진에 기여”하기 위한 목적으로 제정되었다. 현재 「노인복지법」 제1조는 “노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

이렇듯 「노인복지법」 제1조가 개정된 이유는 기대수명이 증가하였기 때문이다. 1981년 기대수명은 66.7세<sup>16)</sup>, 30년 후인 2021년 기대수명은 83.6세<sup>17)</sup>이며, 교육수준 향상, 생활환경 개선, 의료서비스 발달 등으로 기대수명이 증가하면서 「노인복지법」의 목적도 달라지고 있다.

학계에서는 노인복지를 “노인이 행복한 삶을 영위하기 위해 사회 전반적으로 추구해야 하는 과업(이인수, 1999)”, “노인에게 필요한 건강하고 안정적인 생활, 적당한 일과 사회활동에 참여할 기회를 제공하기 위해 소득보장, 의료보장, 주택보장, 각종 복지서비스 보장을 지원하는 광범위하고 종합적인 대책(노무지, 2003)”, “정신적, 육체적, 문화적, 사회적, 경제적으로 노인들이 당면하는 다양한 문제를 해결하고, 건전한 생활을 이룩하려는 사회적 노력을 말하며, 노인들의 생활의 질을 높이기 위한 국가의 제도적 지원(최문섭, 2008)”, “노인이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 가족과 사회에 적응하고 통합할 수 있도록 필요한 자원과 서비스를 제공하는데 관련된 공적 및 사적 차원에서의 조직적 제반활동(최인규, 2009)”, 또는 “노인의 심신건강유지와 생활안정을 위하여 필요한 노인생활의 전면보장 및 복지서비스로, 넓게는 노인생활의 전면 보장을 의미하기도 하고 좁게는 최소한의 생활 유지를 지원하는 서비스(김동호, 2011)”, “노인이 인간답고 안정된 생활을 영위하며 자신이 속해 있는 사회에 적응, 통합할 수 있도록 자아실현의 욕구를 충족하고 문제해결 등에 필요한 자원과 서비스를 제공해 주는 공적이고 사적인 차원에서의 조직적인 제반활동(송은영·전태숙, 2019)”으로 정의하고 있다.

노인복지의 의의를 통해 고령화가 진행될수록 노후 생활 보장과 복지욕구 충족에 대한 요

16) 여성 70.9세, 남성 62.4세(통계청, 「생명표」, 2022.)

17) 여성 86.6세, 남성 80.6세(통계청, 「생명표」, 2022.)

구가 증가하고 있고, 특히 노인이 최소한의 생활을 유지하기 위해서는 공적인 차원의 서비스가 제공되어야 한다는 것을 확인할 수 있다. 「노인복지법」 제2조는 노인의 안정된 생활과 자아의 실현을 위한 욕구충족과 사회통합의 유지를 노인복지의 기본 이념으로 규정하고 있다. 따라서 본 연구에서는 노인복지를 “노인이 사회적 관계 속에서 안정된 생활을 위해 필요한 서비스를 적절하게 제공하는 종합적 지원”으로 정의하고자 한다.

## 2) 노인복지예산의 개념

노인복지예산이란 노인복지 행정조직이 사회복지정책 중 노인복지수요를 위하여 재원을 배분하고 동원하여 집행하고 관리하는 과정을 의미한다(노무지, 2003). 선행연구에서는 광역자치단체예산, 기초자치단체예산 등으로 노인복지예산의 범위를 한정하였다. 그러나 본 연구에서는 노인복지예산을 “노인의 건강유지 및 생활안정을 위해 필요한 제반 서비스를 제공하기 위하여 공적·사적 조직이 노인복지 활동 전반에 지출한 비용”으로 정의한다. 즉, 노인복지예산은 소득, 일자리, 돌봄, 건강<sup>18)</sup> 등 노인의 안정된 생활을 지원하기 위한 모든 예산을 포함한다. 노인복지예산은 노인복지정책 산출의 결과이며, 노인을 위한 사회복지활동의 내용과 수준을 결정할 수 있는 기준이 된다. 예산규모가 안정적이라면, 노인복지 수요에 맞는 서비스를 제공함으로써 노인복지의 증진을 가져올 수 있다. 특히, 우리나라는 초고령사회 진입을 앞두고 있어서, 사회적 요구에 부응하고, 양질의 서비스 제공을 위해서는 노인복지예산을 안정적으로 확보하여야 한다.

우리나라 노인복지정책은 시기별로 특징이 다르다. 먼저, 1948년 해방 후부터 1950년대는 요보호 노인을 위한 구호사업기, 1960년대는 노인 보호에서 노인복지의 개념이 생성되는 시기였다. 1981년 「노인복지법」 제정 이후, 비로소 노인이 독자적인 서비스 대상으로 인식되었으며, 노인복지가 국가와 사회의 책임으로 부각되었다. 1988년 국민연금제도의 도입으로 노후소득 제도의 기틀을 마련하였으며, 경로당과 노인복지관이 노인여가활동의 중심점이 되었다(정경희 외, 2016). 1991년부터는 국가 차원에서 노인복지정책을 추진하였다. 2000년에 들어와서 노인복지사업이 본격화되었는데, 2004년 노인일자리 사업 시작, 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정, 2006년 생애전환기 건강검진 사업 시행, 2008년 「기초노령연금법」 제정, 2008 노인장기요양보험 시행 등 고령화에 대한 구체적인 대응이 이루어졌다.

18) 단, 노인의 건강유지와 돌봄 등 장기요양관련 재원은 본 연구자료에 포함되지 않았다. 자치단체의 노인복지 관련 지출사업 예산이 해당 연구자료이다.

〈표 1〉 노인복지정책 변천과정

시대	내용	고령화율
1950년대 (요 보호 노인을 위한 구호사업기)	• 6·25전쟁이후 전재민, 피난민, 고아, 부녀자등 요구호 대상자 지원	
1960~1970년대 (태동기: 노인보호사업의 실시)	• 생활보호법 제정(1961년) • 재해구호법 제정(1962년) • 사회보장에 관한 법률 제정(1963년) • 노인복지법 초안 마련(1979년)	2.9%(1960) →3.1%(1970)
1980~1990년대 (도입기: 노인복지 기반 마련)	• 노인복지법 제정(1981) • 고령자 고용촉진법 제정(1991년) • 노인복지장기발전계획 수립(1999)	3.8%(1980) →5.1%(1990)
2000~2010년 (확대기: 고령화에 대한 구체적 대응)	• 노인보호전문기관 설치근거법 마련(2004) • 저출산고령사회기본법 제정(2005) • 노인일자리 설치근거법 마련(2007) • 기초노령연금법 제정(2007) • 노인장기요양보험, 기초노령연금도입(2008) • 보건소 치매상담센터설치(2008)	7.2%(2000) →10.9%(2010)
2011~2022년 (정착기 : 초고령시대 통합적 노인정책)	• 기초연금 도입(2014) • 국가치매책임제 선언(2017) • 지역사회 통합돌봄 논의(2018) • 초고령사회 노인복지 논의(2022)	16.4%(2020) →17.9%(2022)

출처: 정경희·이윤경·양찬미(2016), 김수정(2019)를 바탕으로 연구자가 보완

노인복지정책은 노인복지 문제를 인식하고, 정치적 의사결정 과정을 통해 제도화하는 것을 의미한다(송은영·전태숙, 2019). 노인복지정책은 크게 소득보장 정책, 건강보장 정책, 경제활동 지원정책, 주거보장 정책, 복지서비스 정책으로 유형화할 수 있다.

먼저, 소득보장 정책은 노인의 노령으로 인한 건강의 문제, 근로능력의 저하, 은퇴로 인한 수입 감소 등으로 경제적 빈곤 위험에 처하게 될 때 최소한의 소득을 보장하는 정책이다. 소득보장정책에는 국민기초생활보장제도, 공적연금(국민연금 및 특수직역연금제도) 및 기초연금, 경로우대제도, 고용촉진, 세금감면할인 등이 있다. 특히, 2014년부터 실시된 기초연금제도<sup>19)</sup>는 국민연금이 가입하지 못하거나 가입 기간이 충분하지 못한 노인들에게 조세 방식으로 연금의 혜택을 주기 위해 도입되었다(정경희 외, 2016). 기초연금은 2014년 도입 이후 꾸준히 증가하는 추세인데, 보험급여인상과 더불어 2015년 10조원에서 2020년 14조원으로 증가하였다. 2023년 기준 기초연금이 노인복지예산에서 차지하는 비율은 80.9%<sup>20)</sup>에 해당하여,

19) 2008년부터 시행해 온 기초노령연금제도를 확대 개편한 제도이다. 노령층의 노후소득을 보장하고 생활 안정을 지원하기 위해 도입된 제도이며, 소득 하위 70%에 해당하는 만 65세 이상 노인에게 최대 월 20만 원을 지급하는 것에서 시작해, 매년 물가상승률을 반영해 기준 연금액을 인상하고 있다.



기초연금의 증가는 초고령사회 진입 시점에 재원 마련 문제로 지방정부에 상당한 부담으로 작용할 가능성이 있다<sup>21)</sup>.

경제활동 지원정책은 근로자로서 경제활동에 적극적으로 참여하길 원하는 노인과 근로소득이 필요한 노인을 위한 정책이다. 1981년 대한노인회에서 시작된 노인경제활동지원 정책은 1997년 이후 노인취업 알선센터, 2004년 노인취업 지원센터, 2009년 통합취업 지원센터로 개편되어 운영 중이다. 2004년부터 시작된 노인 일자리 지원 사업은 사회참여와 저소득 노인의 소득보충 등의 역할을 지속해왔으나 사업의 정체성과 질적인 측면에서 논란이 많았다. 최근에는 노인 일자리 지원 및 사회활동 지원사업으로 명칭을 변경하고 다양성과 질적 개선을 위해 변화하는 과정에 있다(정경희 외 2016). 노인 일자리 수는 2013년 25만개, 2017년 50만개, 2020년 74만개로 증가하였으며, 관련 예산도 지속적으로 증가하고 있다.

다음으로 건강보장 정책은 노인이 겪는 질병의 예방·치료에 대한 의료비용 지원을 통해 경제적 부담을 경감시켜 의료시설 접근성을 높이는 정책이다. 세계보건기구(WHO)에서는 노인의 건강개념을 단순히 질병이나 쇠약이 없는 상태가 아니라 신체적, 정신적 및 사회적 안녕 상태로 정의한다. 지금까지의 노인 건강정책은 질병 위주의 완치 및 관리 목적으로 이루어지고 있어 기능의 회복 및 재활, 기능 장애의 예방적 측면과 같은 노력이 강조될 필요가 있다는 의견이 제시되고 있다(정경희 외 2016; 선우덕, 2014). 건강보장의 종류로는 국민건강보험, 의료급여, 건강검진사업, 노인장기요양보험제도 등이 있다. 사실, 2008년 이전의 노인 돌봄 정책은 가족에 의한 보호가 이루어지지 않는 노인에 대한 보완적 형태였다고 할 수 있다. 노인장기요양보험은 요보호 상태의 노인에게 소득이나 가족의 부양상태와 무관하게 보편적으로 지원하는 서비스 제도이다. 이 제도는 질병으로 장기적인 돌봄이나 보호가 필요한 노인들의 생활 안정을 지원하고 가족의 부담을 경감할 목적으로 시작되었는데, 노인장기요양보험의 급여지출은 지속적인 증가 추세<sup>22)</sup>를 보이고 있다. 2010년 노인장기요양사업비는 2,500억원, 2018년에는 6,800억원으로 매년 증가하고 있으며 2021년 1조 7,107억원으로 전년 대비

20) 23조 489억원의 노인복지 예산 중 기초연금은 18조 5,304억원이다.

21) 기초노령연금은 보편적인 무기여 연금으로, 국민연금과 연계하면 성실 납부자는 손해를 본다는 논란이 있고(정경희 외, 2016), 세대 간 소득 이전을 통한 사회적 부양에 대해 형평성 측면에서 재정증가에 완충장치가 없어 증세와 같은 사회적 동의를 필요로 한다는 의견(우승명 외, 2014)이 있다.

22) 당기재정수지는 2016년 적자로 돌아선 이후 2019년의 적자액은 6,601억원으로 늘어났고, 누적수지는 2015년말 최대 2조 3,524억원에서 2019년에는 7,097억 원으로 감소했다. 장기요양비용 지출이 2008년→554,900,682천원, 2010년→2,589,135,289천원, 2014년→3,849,660,317천원, 2017년→5,589,091,721천원, 2018년→6,800,831,681천원, 2019년→8,314,37,896천원, 2020년→9,469,502,636천원, 2021년→10,718,691,918천원으로 지속적인 증가추세를 보인다(통계청, 2022).

20.6%가 증가하였다.

주거보장 정책은 노인이 독립성과 일상생활을 유지할 수 있는 공간을 확보하도록 주거환경을 보장해주는 지원이다. 다양한 주거 형태로 지원되고 있는데 크게 재가형 주거보장 프로그램과 시설 지원형태로 구분된다. 주거보장 프로그램에는 주택수당, 임대료 일부 보조나 할인, 주택수리 및 임대료나 세금 할인 등이 있으며, 시설수용 형태는 건강 상태에 따라 양로원과 요양보호시설로 나뉜다(유시영, 2010). 2000년대 이후 돌봄의 공공성 확립에 대한 사회적 공감대가 형성되면서 노인요양시설에 확충이 이루어졌다. 치매국가책임제에 따른 치매전담형 요양확충을 위해 2020년에는 관련 예산이 전년보다 20% 이상 증가하였다. 그러나 2022년에는 코로나 방역 지원으로 인해, 노인요양시설 확충 예산이 전년대비 7.4% 감소하였다. 돌봄의 공공성 강화가 필요한 시기에 노인요양시설 및 노인돌봄 서비스 예산은 오히려 줄어들었다.

마지막으로, 복지서비스 정책은 노인의 욕구에 부합하는 일상생활 전반에 대한 서비스를 포괄한다(유시영, 2010; 이수창, 2015). 역할상실과 여가의 문제, 사회심리적 갈등과 고독감의 문제 등 일상생활에서 겪고 있는 노인의 사회적 기능을 지원하기 위해 제공되는 신체적, 심리적 서비스이다. 복지서비스 정책은 노인의 개인성과 독립성, 자기충족을 달성하고 유지하는 데 그 목적이 있다(김동호, 2011). 대표적으로 노인복지관에서 제공하는 프로그램, 양로 및 요양시설에서 제공하는 서비스, 재가노인지원서비스 등을 들 수 있다.

〈표 2〉 노인복지정책 유형

유형	내용	비고
소득보장정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장</li> <li>• 기초노령연금</li> <li>• 공적연금(국민연금, 특수직역연금)</li> <li>• 기타 경로우대제도, 세금감면할인</li> </ul>	국민기초생활보장급여는 전 국민에게 지급되는 급여이나 현 노후소득보장에 매우 중요한 역할을 하므로 포함
경제활동지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인 일자리 지원사업</li> </ul>	궁극적으로 노후 소득을 보장하는 역할이나 서비스 전달체계의 차이로 따로 구분
건강보장정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민건강보험</li> <li>• 의료급여</li> <li>• 건강검진사업</li> <li>• 노인장기요양보험제도</li> </ul>	
주거보장정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재가형 - 주택수당, 임대료보조, 주택수리, 세금할인</li> <li>• 시설형 - 양로원, 요양보호시설</li> </ul>	
복지서비스정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인복지관, 경로당 등 여가시설 프로그램</li> <li>• 양로 및 요양시설 프로그램</li> <li>• 재가노인 프로그램</li> </ul>	

출처: 선행연구를 바탕으로 연구자가 정리

2014년 7월 경상남도 기초연금 비용부담에 관한 조례 공포를 기점으로 기초연금제도는 경남의 모든 기초자치단체에서 시행 중이다. 그리고 장수노인 지원과 관련하여 조례를 마련하고 있는 지역은 창원, 사천, 합천이다. 화장장려금지원과 관련해서는 거제, 창녕, 함양, 산청, 거창, 합천, 하동, 양산, 의령에 조례가 마련되어 있다. 3,4대 이상 거주 가정에 대해 지급하는 효도수당 지원에 대해서는 함안, 김해, 진주, 거창에 조례가 설치되어 있다.

2021년 12월 기준 경남의 노인일자리 지원기관은 26개 기관으로 608,379명<sup>23)</sup>이 노인일자리 사업에 참여하였다. 이는 경기, 부산, 서울을 제외하고 전국에서 4번째로 큰 규모에 해당한다. 경남 지역의 소득보장 정책으로는 6개 지역<sup>24)</sup>의 노인일자리 창출에 관한 조례가 있으며, 정책사업에 해당하여 모든 경남 시·군에서 시행하고 있다.

노인요양시설 확충을 위한 지방자치단체의 부담률은 일반형일 경우 50%, 치매전담형의 경우 80%로 지방자치단체의 부담률이 높은 편이다(최혜지, 2022). 경남의 주거보장정책 관련 조례는 독거노인 공동주거시설 설치 및 운영지원 조례(함안, 창녕, 고성, 하동, 함양, 거창, 사천, 밀양, 남해), 노인요양시설 설치 및 운영 조례(밀양, 창원, 합천), 노인복지시설 설치 및 운영 조례(고성, 하동)가 있다. 노인요양시설 설치 운영조례는 3개 지역만 채택하고 있지만, 경남에는 공동생활가정을 포함하여 270여개의 노인요양시설이 있다.

건강보장 정책과 관련하여 창원, 통영, 사천, 밀양, 거제, 창녕, 고성, 남해, 함양, 거창 등 10개 지역에 장기요양보험료 지원과 관련하여 조례가 마련되어 있다. 구체적으로 살펴보면, 창녕은 치매 치료비 지원, 고성은 노인 안질환 의료비 지원과 관련하여 조례를 마련하고 있다. 또한, 창원, 진주, 통영, 사천, 김해, 함안, 창녕, 고성, 합천 등 9개 지역에서 치매 관리지원, 통영, 고성, 함양 등 3개 지역에서 이·미용 및 목욕비 지원, 함안에서 건강증진 지원 조례를 마련하고 있다. 창원, 남해, 거창 등 3개 지역에서는 공립 요양병원 설치 조례를 마련하고 있고, 경남에서는 9개의 공립요양병원을 운영하고 있다. 그리고 사천, 고성, 거창 등 3개 지역에서 성인용 보행기 등 복지용구 지원 조례를 마련하고 있다. 복지용구 지원사업은 정책사업으로 경남의 모든 시·군에서 시행하고 있다.

복지서비스 정책으로는 여가 지원조례가 있으며, 창원, 밀양, 양산, 함안, 창녕, 남해, 하동, 거창 등 8개 지역에 노인복지회관 및 복지관 설치 운영지원 조례가 마련되어 있다. 또한, 창원, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 의령, 함안, 함양, 창녕, 남해, 고성, 하동, 거창, 산청, 합천 등 18개 지역에 경로당 설치 및 운용 지원 조례가 마련되어 있고, 남해, 함안, 함양, 거창, 김해, 의령, 창원, 밀양, 거제, 산청, 사천, 고성, 하동, 합천 등 14개 지역에 노인

23) 보건복지부, 2022년 노인복지시설 현황

24) 창원, 통영, 김해, 밀양, 함안, 거창

회 지원 조례가 설치되어 있다. 창원, 통영, 함안, 창녕, 남해, 거창, 합천 등 6개 지역에는 재가 독거노인 고독사 예방 지원 조례가 마련되어 있으며, 통영, 산청, 의령, 함양 등 4개 지역에는 목욕 및 이·미용비 지원 조례가 마련되어 있다. 그 외 창원, 진주, 사천, 거제 등 4개 지역에는 노인복지기금 설치 운영 조례, 사천, 거제, 함양, 합천 등 4개 지역에는 노인복지증진에 관한 조례가 설치되어 있다. 김해에는 지역사회 통합돌봄 지원 조례, 진주에는 노인학대 예방 및 노인보호 관련 조례가 마련되어 있다.

〈표 3〉 경남의 노인복지정책 관련 조례 제정 현황

유형	조례	지방자치단체명
소득보장정책	• 장수수당 지원 조례	함안 창원
	• 3,4대 이상 가정 효도수당 지원 조례	함안 김해 진주 거창
	• 장수노인 장제비 지원 조례	사천
	• 화장장려금 지원 조례	거제 창녕 함양 산청 거창 합천 하동 양산 의령
경제활동 지원정책	• 노인일자리 창출 지원 조례	통영 김해 창원 함안 거창 밀양
건강보장정책	• 노인장기요양보험료 지원 조례	창녕 함양 창원 고성 거창 남해 밀양 사천
	• 노인 무릎 인공관절비 수술 등 지원 조례	산청
	• 노인급식 지원 조례	남해 사천 창원 함안
	• 시·군립 요양병원 설치·운영 조례	창원 거창
	• 노인건강증진 등을 위한 조례	함안
	• 노인 성인용 보행기 지원 조례	사천 산청 거창
	• 치매관리 및 지원 조례	함안 김해 창원 남해 진주 고성 사천 통영 의령
• 치매치료관리비 지원 조례	창녕 합천	
주거보장정책	• 독거노인 공동거주시설 지원 조례	함양 의령 창녕 함안 거창 하동 밀양 사천 남해
	• 공립 노인요양시설 설치 및 운영 조례	창녕 밀양
	• 노인복지시설 설치 및 운영 조례	하동 고성
	• 군립 노인전문요양원 운영 관리 조례	합천
복지서비스 정책	• 노인 지역사회통합돌봄 지원 조례	김해
	• 노인학대 예방 및 노인 보호 관련 조례	진주
	• 장기요양기관 프로그램 지원에 관한 조례	창원
	• 독거 노인 고독사 예방 지원 조례	합천 의령 통영 창녕 함안 거창
	• 노인 목욕비 및 이·미용비 지원 조례	통영 산청 의령 함양
	• 노인복지기금 설치 운영 조례	사천 창원 거제 진주
	• 노인복지증진에 관한 조례	합천 사천 거제 함양
	• 노인복지회관 설치 및 운영 조례	함안 창녕 밀양 거창
	• 노인복지관 설치 및 운영 조례	남해 양산 창원 하동
	• 경로당 지원 조례	창원 진주 통영 사천 김해 밀양 거제 양산 의령 함안 함양 창녕 남해 고성 하동 거창 산청 합천
	• 대한노인회 지회 지원 관련 조례	남해 함안 함양 거창 김해 의령 창원 밀양 거제 산청 사천 고성 하동 합천

출처: 자치법규정보시스템을 통해 연구자가 정리

## 2. 예산정책 결정이론

정책 결정이론은 정책의 수준과 내용의 차이를 초래하는 영향요인을 설명하는 이론이다. 대표적으로 사회·경제적 요인, 정치·제도적 요인 등이 있다.

특히, 현대 사회에 들어서 복지 수요는 점차 증가하고 있으나, 사용 가능한 재원은 한정되어 있다. 이렇듯 한정된 자원인 예산을 정책적으로 배분하고 관리하는 과정을 다룬 이론을 예산정책 결정이론이라고 한다(임채석, 2020).

### 1) 사회·경제적 결정이론

사회·경제적 요인에 의한 정책 결정은 주로 인구변수와 다양한 환경변수가 사용되기 때문에 인구학적 모형이라고도 한다. 따라서 예산 수준의 차이는 정부의 선택이나 정치적 결정이기보다는 사회·경제적 환경 차이에 의한 것이라는 주장이 있다(최인규 2009; 이정철, 2018). 그리고 지방정부의 재정지출 수준과 가장 관련이 있는 것은 지방정부의 재정력이며, 이는 동시에 지방정부 예산을 결정하는 제약 조건이 된다는 주장도 있다(Hofferbert, 1974). 주민들의 담세 능력이 높을수록 해당 지역 복지지출 수준이 높을 것이라고 가정하는 것이다. 반면, Peterson(1981)은 지방정부의 재정력이 높으면, 중앙정부가 소득재분배 효과를 내는 복지지출 규모를 축소할 것이라고 주장하였다. 해당 관점은 노인인구나 복지 수요, 혹은 재정자립도, 재정자주도, 1인 지방세 등이 사회·경제적 요인이 예산정책 결정에 영향을 준다는 의미이다.

### 2) 정치·제도적 결정이론

정치·제도적 결정이론은 Downs(1957)가 주장한 득표 극대화 이론에 바탕을 두고 있다. 즉, 정치인은 지지기반을 공고히 하기 위해 다양한 전략을 취하는데, 복지정책이 대표적이라 할 수 있다. 정치·제도적 요인에는 정치인의 이념, 정치체제 유형, 정치구조, 선거 등이 제시된다. 특히, 자치단체장은 지역의 복지지출 규모와 수준을 결정할 때, 지역의 발전보다는 재선 가능성에 비중을 둔다는 측면에서 정치적 합리성을 추구한다고 볼 수 있다. 정치·제도적 결정이론은 예산의 지출 규모와 수준에 있어 정당과 관련된 많이 포함하고 정치적 변수의 중요성을 강조하는 것으로 정당효과 모형이라고도 불린다(김덕준, 2010; 윤인주·장윤석, 2016). 정치인들은 선거의 당선을 위해 유권자들의 지지를 얻기 위한 다양한 전략을 취하는데 복지정책은 당선을 담보로 하는 정치적 계산을 가능하게 함으로 복지 수요에 반응할 가능성을 높여준다(박성만, 2009; 류태경 외, 2021). 이 이론에서 강조되는 정치적 변수는 정치체

제 유형, 정치구조, 선거의 유무, 집권여당의 이념, 다수당의 규모 등이 재정지출수준에 있어 가장 중요한 요소라고 규정한다.

### 3) 기타

#### (1) 합리적 기대이론

합리적 기대이론은 예측을 통해 문제를 정확히 인식하고, 충분한 지식과 자원을 바탕으로 최선의 대안을 합리적으로 결정한다는 이론이다. 합리적인 사고는 바람직하지 못한 결과를 반복하지 않는다. 그러나 현실 세계에서는 통제할 수 없는 수많은 외부적 영향요인이 존재하고, 정책 결정자의 인지적 한계, 정보의 비대칭성이나 시간의 제한 등의 문제가 나타나기 때문에 제한된 합리성으로 정의하기도 한다(김은영, 2018). 합리성의 유형에 대한 합의는 존재하지 않으며 경제적 합리성 외에는 측정이 어렵다는 단점이 있다(임채석, 2020).

#### (2) 쓰레기통 이론

쓰레기통 이론은 사실적인 근거나 합리적인 판단을 통해 예산을 결정하는 것이 아니라 제한된 시간과 기회에 의해 쓰레기통처럼 섞여서 비합리적으로 예산을 결정한다는 이론이다. Cohen·March·Olsen(1972)이 제시하였으며 합리적 의사결정과정의 비현실성을 지적하며 나온 이론이다. Reddick(2003)은 예산을 합리적 관점에서 검토해야 하지만, 상황에 따라 이해관계자가 제공하는 정보에 의존해서 결정될 수 있다고 주장하였다. 쓰레기통 이론은 급격한 변화와 불확실한 환경에서 이루어지는 의사결정에 도움을 준다.

#### (3) 단절적 균형이론

단절적 균형이론은 예산은 정책변화에 따라 정점에 도달했다가 다시 점증적으로 균형점을 찾아간다는 이론이다. 즉, 예산은 경제적 합리성과 정치적 합리성을 모두 추구한다는 것이다. 김철희(2005)는 단절적 균형이론의 근거를 정치적 요인, 사회·경제적 요인에서 찾고 있다(윤성채, 2014). Baumgartner and Jones(1993)는 그동안 예산 과정이 유지된 이유는, 소수의 정책 결정자들의 이해관계에 의해 예산이 결정되고, 오랜 기간을 두고 정책독점이 지속되었기 때문이라고 설명한다. 정책 결정자는 인지적인 한계를 가지고 정책을 독점하지만, 언론의 비판적인 관심을 통해 정책에 대한 독점은 자취를 감추게 된다. 전년도를 기준으로 결정되는 예산이 정책의 변화를 수용하여 급격하게 변화한다는 것이다(이정희, 2010). 이렇듯 단절적 균형이론은 정책과제에 대한 우선순위 변경으로 기존에 존재하던 잣대가 사라져, 이전과는

다른 정책산출이 나타나고 단절적 변화가 발생하고, 이후에는 점증적인 균형상태를 다시 유지하는 원리를 설명한다(김은지, 2015). 단절적 균형이론은 급격한 변화와 균형을 동시에 설명할 수 있는 장점이 있지만, 단절의 발생 시기와 정책독점의 붕괴 등의 직접적 계량화가 어려워 반증이 쉽지 않다는 한계가 있다(이정희, 2010).

### 3. 복지예산 결정요인에 관한 선행연구 검토

본 연구는 노인복지예산에 대한 연구가 제한적으로 이루어지는 상황에서 노인복지예산의 결정요인을 검토하고 이를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 선행연구 검토는 사회복지예산 결정요인을 추가로 검토하였다.

박고운·박병현(2007)은 2003년부터 2006년까지 전국 230개 지자체를 대상으로 사회복지예산 결정요인을 연구하였다. 사회·경제적 요인으로는 지방자치단체 유형, 노령인구 비율, 지역경제개발비 비율이 사회복지예산에 유의미한 영향을 주고, 정치·제도적 요인으로는 지방선거 유무가 상당한 영향을 준다고 보고하고 있다. 점증주의 이론 측면에서 전년도 사회복지예산은 모든 변수 중에서 당해연도 사회복지예산에 가장 큰 영향을 미치는 변수로 나타났다. 그리고 복지수요변수인 노령인구 비율과 국민기초생활수급자의 수가 노인복지예산과 부(-)의 상관관계가 있다고 결론을 도출하였다. 이 결과는 인구비율이 노인복지예산 결정에 가장 큰 영향을 미친다고 논하는 다른 선행연구 결과들과 사뭇 다른 결과이다.

김성수(2008)는 2006년부터 2007년까지 전라북도 14개 시·군을 대상으로 노인복지예산 결정요인을 연구하였다. 사회·경제적 요인으로 노인인구 비율, 자동차보유율, 인구규모를 설정하였다. 특히, 시(市)의 경우 노인인구 비율과 인구규모는 노인복지예산과 유의미한 상관관계가 없지만, 군(郡)의 경우 노인인구 비율과 인구규모는 노인복지예산과 양(+)의 상관관계가 있다고 밝히고 있다. 정치·행정적 요인으로는 공무원 수가 노인복지예산과 양(+)의 상관관계가 있다고 한다. 점증적 요인에서 시(市)의 경우, 모든 독립변수들이 노인복지예산에 통계적으로 유의하지 않다는 결과를 제시하고 있다. 연구자는 시(市)는 상대적으로 군(郡)보다 더 다양한 요인이 작용하기 때문에 노인복지예산과 독립변수 간 특별한 상관관계가 나타나지 않는다고 주장하고 있지만, 이 부분에 대한 구체적인 근거를 제시하지 않은 점에서 한계가 있다.

최인규(2009)는 1995년부터 2005년까지 우리나라의 노인복지예산 결정요인을 연구하였다. 사용한 변수들은 선거 유무, 조세부담률, IMF 외환위기, 노인복지시설 이용자, 노년부양율, 노령화 지수 등이며, 해당 변수들은 모두 노인복지예산과 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 다만 점증적 요인인 예산 증감율은 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않았다.

유시영(2010)은 1982년부터 2007년까지 우리나라의 노인복지정책 결정요인을 노인복지 예산을 대상으로 하여, 복지정책의 결정요인을 사회·경제적 요인과 정치적 요인을 정권별로 구분하여 분석하였다. 정권별 차이가 존재하지만, 통합적 관점에서 사회·경제적 요인인 노인 소득, 노인인구, 교육수준은 노인복지예산과 양(+)의 상관관계, 선거투표율은 노인복지예산과 부(-)의 상관관계, 노인의 정치참여는 노인복지예산과 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 정부 특성에 따라 사회·경제적 요인과 정치적 요인이 노인복지정책에 영향을 미치는 수준이 다르기에, 노인복지정책 결정요인을 정권별로 구분하여 분석한 점에서 의의가 있다.

조현호·함우식·주상현(2013)은 2000년부터 2008년까지 전라북도 14개 시·군을 대상으로 사회복지비 지출 결정요인을 연구했다. 전라북도 14개 시·군의 사회복지비 지출증가에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 기초생활수급자수이며, 다음으로 전체 인구, 1인당 지방세 부담액, 복지시설수 순으로 사회복지비 지출에 영향을 주는 것으로 나타났다. 재정적 변수로 설정한 재정자립도는 사회복지비 지출과 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

김근호(2013)는 2013년도 세종시를 제외한 226개 기초자치단체를 대상으로 사회복지예산 비율 결정요인을 분석하였으며, 사회복지예산 비율은 시·군·구에 따라 다르게 나타난다는 결과를 제시하였다. 해당 연구에서 인구밀도와 사회복지 조례수는 사회복지예산 비율에 긍정적인(+), 재정자주도와 기초생활보장수급자 비율은 사회복지예산 비율에 부정적인(-) 영향을 준다고 보고하고 있다. 재정자주도는 지방정부가 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원의 비중을 의미한다. 사회복지정책은 주로 국고보조금<sup>25)</sup>을 통해 제도로 마련되기 때문에, 재정 상황이 우수한 자치단체에 재정지원을 할 유인이 사라지게 된다. 따라서 재정자주도가 사회복지예산 비율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

문수진·이종열(2015)은 2008년부터 2012년까지 광역시의 기초자치단체 74개를 대상으로 지방자치단체의 사회복지예산에 영향을 미치는 요인들을 연구했다. 해당 연구는 선거 실시 여부, 정치이념, 고령인구, 장애인 인구, 기초생활수급자 수, 복지지출증감, 지방세 부담능력 등을 결정요인으로 보았다. 고령인구와 기초생활수급자 수가 사회복지예산에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 이유를 노인복지사업은 지방자치단체보다 중앙정부의 지원으로 이루어지기 때문이라고 분석하고 있다. 이는 박고운·박병현(2007)의 의견과 비슷하고 예산의 배분 구조를 볼 때 설득력이 있다. 한편, 지방세 부담 능력이 사회복지예산에 부(-)의 방향으로 영향을 미친다는 결과는 임진영·서정옥·민효상(2018)의 연구결과와 동일하다. 그 이유로는 지방세 부담능력이 우수한 이른바 부유한 지역은 사회복지수요가 적기 때문이라 주장하고 있다. 정치적 요인으로는 선거가 있을 때, 그리고 기초의회의 정당 성향 중 진보당이 사회복지예산 결

25) 국고보조금은 지방자치단체의 재정력 격차를 보완하는 지방재정조정제도이다.



정에 정(+)<sup>1</sup>의 방향으로 영향을 미친다고 분석하였는데, 이 역시 박고운·박병현(2007), 최인규(2009), 본 연구 결과와 유사하다.

이수창(2015)은 2008년부터 2013년까지 16개 광역자치단체를 대상으로 하여 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 규명하였다. 연구자는 노인인구 규모와 선거 유무에 따른 노인복지예산의 변화, 지역내총생산, 지방세 징수총액, 지방교부세 등을 노인복지예산 결정요인으로 선정하였다. 연구에서는 지방세 징수총액이 노인복지예산을 결정짓는 핵심 요인이라고 분석하고 있다. 연구결과를 비추어 볼 때, 노령화 지수가 높고, 생산성이 낮아 지방세 징수 능력이 부족한 군(郡) 지역의 경우, 노인복지예산을 안정적으로 확보하기 어렵다는 것을 추정할 수 있다. 다음으로 지역내총생산, 노인인구 규모 순으로 노인복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 노인인구 규모가 노인복지예산과 양(+)<sup>2</sup>의 상관관계가 있다는 연구결과는 유시영(2010)의 연구결과와 일치한다.

김갑주(2015)는 2008년부터 2011년까지 16개 광역자치단체를 대상으로 노인복지정책과 노인복지예산의 상관성을 분석하였다. 정치적 요인을 배제하고 사회적·경제적·재정적 요인만으로 노인복지예산과의 상관관계를 규명하였으며, 노인인구 규모를 노인복지정책의 실질적인 수료로 인식하고 노인복지예산의 결정요인으로 설정하였다. 또한 지방정부의 경제성장 정도가 노인복지정책 결정에 영향을 주고, 노인정책 결정 시 자치단체의 재정 능력에 크게 의존하는 경향을 보인다고 주장한다. 분석 결과, 노인인구 규모는 노인복지예산에 긍정적인(+)<sup>3</sup> 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지역내총생산, 재정자립도, 지방세 징수총액 역시 노인복지예산과 정(+)<sup>4</sup>의 상관성이 있다고 보고하고 있다.

임진영·서정욱·민효상(2018)은 2008년부터 2015년까지를 시간적 분석대상, 경기도 31개 기초지자체를 공간적 분석대상으로 하여 사회복지예산 결정요인에 관해 분석하고 있다. 연구자들은 사회복지예산에 영향을 미치는 요인을 크게 정치적 요인과 비정치적 요인으로 구분하였다. 정치적 요인으로는 단체장의 정치성향, 지방의회 의원수가 사회복지예산에 정(+)<sup>5</sup>의 방향으로 영향을 미치며, 비정치적 요인으로는 노인인구 비율이 정(+)<sup>6</sup>의 방향, 1인당 지방세부담이 부(-)<sup>7</sup>의 방향으로 영향을 미친다고 설명하고 있다.

장은하·홍석호·김현진(2021)은 2019년도 17개 시·도를 대상으로 노인복지예산 결정요인을 분석하고 있다. 연구자들은 노인복지예산을 결정하는 원인변수를 고령인구의 비율, 노인기초생활보장 수급비율, 재정자주도, 노인복지조례수로 선정하였다. 고령인구의 비율과 국민기초생활보장 수급비율, 노인복지 조례수 등을 상황별로 구성하여 분석하였으나, 지역별로 일관된 결과를 제시하지는 못하였다. 다만, 재정자주도는 부분적으로 유의미한 결과를 내었다. 개별 원인변수와 결과변수를 조합하여 복합적 인과관계를 연구한 것에 의의를 두고 있으나, 예산의 정치성을 도외시하여 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 사회·경제적 요인에 한정하

여 변수로 설정한 것은 한계로 남는다.

박성준(2022)은 2015년부터 2019년까지 전국 226개 세종시와 제주도내 지역을 제외한 지방정부를 대상으로 인구 1인당 사회복지예산 중 시·군·구 비를 결정하는 요인을 찾고자 하였다. 성비, 19세 이하와 65세 이상 인구비율, 등록 장애인수를 인구 원인변수로, 재정자주도와 사회복지예산 비중, 지자체의 부채비율 등을 재정적 원인변수로 두었다. 또 지역 특성으로 국민기초생활수급자 비율과 사회복지시설수, 공무원 수를 원인변수로 두었다. 원인변수별 결합하여 분석하였고 노인인구비율이 예산결정에 정(+)의 방향으로 영향을 미친다는 결과는 박고운·박병현(2007), 김성수(2008), 최인규(2009), 유시영(2010), 김갑주(2015), 이수창(2015)를 지지하는 것으로 나타났다. 한편, 재정자주도와 사회복지예산 비중이 정(+)의 방향으로 영향을 미친다는 결과는 임진영·서정옥·민효상(2018)이 제시한 지방세부담이 부(-)적 영향관계에 있다는 것과 상반된 결과이다. 사회복지예산의 지자체별 재정의 특성과 인근 지역 간 경제 수준의 유의성을 밝히며 지자체별 협력체계 구성이나 정책공유 등의 정책적 제언이 해당 연구에서 주목할만한 점이다.

선행연구를 종합적으로 검토한 결과, 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다.

먼저, 사회·경제적 요인 중에서 인구비율과 인구규모는 복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(박고운·박병현, 2007; 김성수, 2008; 최인규, 2009; 유시영, 2010; 김갑주, 2015; 이수창, 2015). 반면에, 사회·경제적 요인 중에서 노인 취업률, 노인부양비율, 재정자립도, 1인당 지방세 부담액, 재정자주도 등에 대해서는 서로 상반된 연구결과들이 제시되고 있다.

다음으로, 정치적 요인 중에서 선거, 단체장의 정치적 성향, 지방의회 의원수 등은 복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났으며(박고운·박병현, 2007; 최인규, 2009; 임진영 외, 2018), 점증적 요인도 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 주요 변수임을 확인할 수 있었다. 그러나 점증적 요인은 전년도 예산의 답습에 가깝다는 지적이 있다(박고운·박병현, 2007). 한편, 개별변수보다는 여러 원인변수의 결합적 요인이 노인복지예산에 미치는 영향이 더 크다(장은하 외, 2021; 박성준, 2022)는 것을 확인할 수 있었다.

복지예산 결정요인에 관한 선행연구 결과는 아래 <표 4>에서 제시하며, 본 연구에서는 선행연구에 따라 사회·경제적 요인, 정치·제도적 요인 등 비점증적 요인과 점증적 요인으로 구분하여 분석하고자 한다.

〈표 4〉 복지예산 결정요인에 관한 연구

변수		내용	연구자
사회·경제적 요인	노인인구 비율	사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향	박고운·박병현(2007)
		군의 경우 노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	김성수(2008)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	최인규(2009)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	유시영(2010)
		사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향	문수진·이종열(2015)
		사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	임진영 외(2018)
		사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	박성준(2022)
	노인인구규모	군의 경우 노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	김성수(2008)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향력	이수창(2015)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향력	김갑주(2015)
	노인부양비율	노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향력	최인규(2009)
		영향없음	이수창(2015)
	재정자립도	사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향	박고운·박병현(2007)
		사회복지예산 결정에 유의성이 낮음	조현호 외(2013)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	김갑주(2015)
	재정자주도	사회복지예산 결정에 부정적(-)인 영향	김근호(2013)
		사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향	임진영 외(2018)
		사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	박성준(2022)
	1인당 세출예산액	군의 경우 노인복지예산 결정에 부정적(-) 영향	김성수(2008)
		노인복지예산 결정에 부정적(-) 영향	최인규(2009)
	1인당 지방세 부담액	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	박고운·박병현(2007)
		영향없음	김근호(2013)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	조현호 외(2013)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	김갑주(2015)
		사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향	문수진·이종열(2015)
		사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향	임진영 외(2018)
	조세부담률	노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	최인규(2009)
	지방세징수총액	노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	이수창(2015)
	지역내 총생산	노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	이수창(2015)
	국민기초생활 보장수급자수	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	조현호 외(2013)
사회복지예산 결정에 부정적(-) 영향		문수진·이종열(2015)	
사회복지예산에 긍정적(+) 영향		임진영 외(2018)	
기초생활 보장수급자비율	사회복지예산에 부정적(-) 영향	박고운·박병현(2007)	
	사회복지예산에 부정적(-) 영향	김근호(2013)	
지역경제개발지표	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	박고운·박병현(2007)	

변수		내용	연구자
정치·제도적 요인	지방선거 유무	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	박고운·박병현(2007)
		노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	최인규(2009)
		사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	문수진·이종열(2015)
	지방의회 의원수	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	임진영 외(2018)
	공무원 수	시의 경우 노인복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	김성수(2008)
	자치단체장 정치성향	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	임진영 외(2018)
	지방자치단체 유형	지방자치단체의 유형에 따라 미치는 영향이 다름	박고운·박병현(2007) 김성수(2008)
사회복지조례수	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	김근호(2013)	
점증적 요인	전년도 사회복지예산	사회복지예산 결정에 긍정적(+) 영향	박고운·박병현(2007)
		노인복지예산 결정에 유의미한 영향 없음	최인규(2009)
복합적 요인	낮은 고령인구비율, 높은 노인수급자비율, 낮은 노인복지조례수	노인복지예산 결정요인의 충분조건 고령인구 비율, 국민기초생활보장 수급비율, 노인복지조례수는 일관되지 않는 결과 도출	장은하 외(2021)
	낮은 노인수급자 비율, 낮은 재정자주도, 높은 노인복지조례수		
	낮은 노인수급자 비율, 낮은 재정자주도, 높은 노인복지조례수		

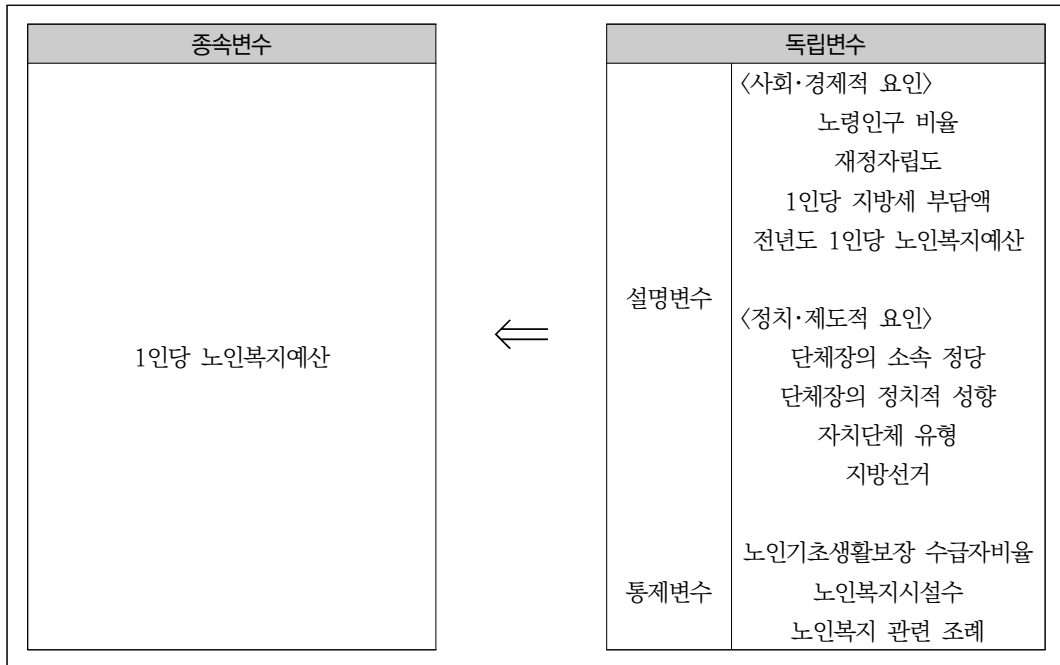
### III. 연구설계

#### 1. 분석모형

지금까지의 논의를 바탕으로 노인복지예산 결정요인에 대한 연구모형을 <식 2>, <그림 1>과 같이 구성하였다. 종속변수는 1인당 노인복지예산이며, 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 각각 사회·경제적 요인, 정치·제도적 요인으로 구분하였다.

그리고 1인당 노인복지예산에 영향을 미치는 기초생활 노인수급자 비율, 노인복지시설수, 노인복지 관련 조례 등을 통제변수로 설정하였다.

〈그림 1〉 연구모형



## 2. 분석방법

이 연구는 노인복지예산 결정요인을 탐색하기 위해서 경남의 18개 시·군을 분석대상으로 한다. 분석 기간은 종속변수를 기준으로 2012년도부터 2020년까지 총 9개년으로 설정하였다. 분석을 위한 자료는 2012년부터 2020년까지 9개년도 총 144개로 패널자료이다. 그리고 노인복지예산은 추가경정예산까지 반영한 결산자료를 이용한다. 자료를 분석하기 위해 STATA 16.0 프로그램을 사용하였으며, 기술통계 분석을 통해 평균, 표준오차 등 각 변수의 특징을 살펴본다. 그리고 하우스만 검정(Hausman test)을 통해 적합한 모형을 선택한 후에 패널수정표준오차(panel corrected standard errors: PCSE) 모형을 활용한다.

본 연구에서 활용한 자료는 동일한 개체를 지속적으로 관찰한 시계열 횡단자료이다. 패널 자료의 가장 큰 장점은 미관측 이질성을 고려하여 분석을 수행할 수 있다는 점이다. 연구설계의 식(1)에서  $\mu_i$ 는 미관측 이질성을 의미하고,  $\mu_i$ 를 어떻게 고려하느냐에 따라 아래처럼 추정 모형이 달라진다. 따라서 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였다.

$$\begin{aligned} cov(k_i, \gamma_{i,t})=0 & : \text{고정효과모형(Fixed effects model, FE)} \\ cov(k_i, \gamma_{i,t}) \neq 0 & : \text{확률효과모형(Random effects model, RE)} \end{aligned}$$

하우스만 검정은 RE 모형이 옳다는 귀무가설을 바탕으로 일치추정량(FE)과 효율추정량(RE)이 서로 일치하는지를 분석하는 장치이다. 하우스만 검정 결과, FE 모형과 RE 모형의 추정치는 유의미한 차이가 있으며, 설명변수 전체의 계수를 사용할 때의 통계량에 대한 P값은 0.000으로 나타났다. 따라서 이 결과에 따르면, RE 모형이 일치추정량을 도출한다는 가설은 강하게 기각되고 FE 모형을 선택하게 된다<sup>26)</sup>.

식(1)에서  $\mu_i$ 는 종속변수인 1인당 노인복지예산에 영향을 미치는, 시간에 불변(time-invariant) 하면서도 관찰되지 않는(unobserved) 특성을 의미한다. 따라서 이를 본 연구에 적용하여 방정식으로 표현하면 식(2)와 같다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 x_{i,t} + \mu_i + e_{i,t} \quad \dots\dots\dots \text{식(1)}$$

식(2)에서  $Budget_{i,t}$ 은 종속변수인 1인당 노인복지예산을 의미하며,  $fiscal_{i,t}$ 는 재정자립도,  $tax_{i,t}$ 는 1인당 지방세부담액,  $Budget_{i,t-1}$ 은 전년도 1인당 노인복지예산,  $head1_{i,t}$ 은 단체장의 소속 정당,  $head2_{i,t}$ 는 단체장의 정치적 성향,  $district_{i,t}$ 는 자치단체 유형,  $poor_{i,t}$ 은 노인기초생활보장 수급자 비율,  $care_{i,t}$ 은 노인복지시설 수,  $law_{i,t}$ 은 노인복지 관련 조례 제정 여부를 나타낸다.

$$\begin{aligned} Budget_{i,t} = & \alpha + \beta_1 old_{i,t} + \beta_2 fiscal_{i,t} + \beta_3 tax_{i,t} + \beta_4 Budget_{i,t-1} + \\ & \beta_5 head1_{i,t} + \beta_6 head2_{i,t} + \beta_7 district_{i,t} + \beta_8 election_{i,t} + \\ & \beta_9 poor_{i,t} + \beta_{10} care_{i,t} + \beta_{11} law_{i,t} \end{aligned} \quad \dots\dots\dots \text{식(2)}$$

26)  $\chi^2(7) = (b-B)'[(V_b - V_B)^{-1}](b-B)$   
 $= 41.69$   
 $Prob > \chi^2 = 0.0000$

그러나 패널자료에서는 패널 내 이분산성 문제와 동시적 상관성 문제가 발생할 수 있다. PCSE는 개별변수 간 상관관계와 시간의 흐름에 따라 동일하게 나타나는 개별변수의 공통된 분산을 고려하여 분석 결과의 신뢰성을 높이는 방법이다(Beck and Katz, 1995). 이러한 PCSE 모형은 일반회귀분석에 비해 분석의 오차나 결과에 대한 보다 정확한 측정을 가능하게 하는 장점이 있다(배수호 외, 2010).

따라서 PCSE 모형을 적용하기 위해서는 먼저, 이분산성과 자기상관의 존재를 확인해야 한다. 이분산성 검정결과, 1인당 노인복지예산의 p값이 0.0000으로 나타나 1%의 유의수준에서 귀무가설이 모두 기각되었다. 즉, 1%의 유의수준에서 모두 이분산성이 존재한다고 말할 수 있다. 다음으로 패널개체의 오차항에 자기상관의 존재 여부를 검정하기 위해 Wooldridge(2002)가 제시하는 패널데이터에서의 자기상관 검정방법을 사용하였다. 검정결과, 이분산과 자기상관이 동시에 나타났으므로 이를 모두 통제할 필요가 있다. hetonly와 corr(ar1) 옵션을 사용하여 이분산성과 자기상관을 통제하였다. 회귀분석에서 사용되는 상관계수는 적률상관계수로서 그 값의 크기가 연관의 정도를 나타내는데, 일반적으로 상관계수의 값이 0.8 이상일 경우 다중공선성을 의심할 만하다. 하지만 보다 명확한 측정을 위해 변수들 간의 VIF(variance inflation factor) 측정을 실시하였고, 그 결과 VIF 값이 10을 넘지 않는 수준이므로 다중공선성은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 이분산성과 자기상관이 모두 통제된 분석 결과를 제시한다.

### 3. 자료수집 방법 및 변수의 측정

본 연구에서 활용한 노인복지예산 관련 자료는 2012년부터 2020년까지의 기초자치단체별 세출결산서이다. 해당 자료는 경상남도 각 시·군 홈페이지의 재정고를 통해 확보하였으며, 홈페이지에 공개되지 않은 결산자료는 담당 공무원으로부터 직접 자료를 받았다. 예산 외 기타 자료는 국가통계포털, 지방재정 365, 자치법규 사이트, 선거관리위원회 등을 활용하였다.

#### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 1인당 노인복지예산이다. 노인복지예산은 일반회계 세출결산의 사업별 조서에서 나타난 노인복지분야의 예산 비율을 의미한다. 노인복지예산을 1인당 노인복지예산으로 설정한 이유는 인구 규모로 인한 각 지역의 영향을 통제할 수 있고, 자치단체별 노인예산 규모의 차이에 대한 비교가 가능하기 때문이다. 김성수(2008)는 1인당 노인복지예산

은 노인 한 명에게 제공되는 노인복지서비스의 정책의 내용이나 크기를 반영한다고 하였다. 1인당 노인복지예산은 해당연도의 노인복지 관련 사업 지출액을 노인 인구수로 나누어 측정하였다.

## 2) 설명변수

### (1) 사회·경제적 요인

먼저, 사회·경제적 요인에 해당하는 변수로 노인인구 비율을 설정하였다. 노인인구 비율은 자치단체 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 인구·사회학적 요인의 중심지표이며, 노인복지수요를 직접적으로 반영하기 때문에 노인복지예산 증가에 영향을 미치는 중요한 변수라 할 수 있다. 다수의 선행연구에서 노인인구가 사회복지지출에 영향을 미친다고 분석하고 있다(김성수 2007; 최인규, 2008; 유시영, 2010; 임진영 외, 2018).

사회·경제적 요인에 해당하는 또 다른 변수로 재정자립도를 설정하였다. 재정자립도는 자치단체의 재정력을 나타내는 지표이며, 지역이 스스로 조달할 수 있는 재원의 비중을 의미한다. 자치단체의 재정자립도가 높으면, 중앙정부에 의존하지 않고 자율적으로 복지정책을 운용할 수 있는 재원이 많다는 것을 의미한다. 자치단체의 연도별 재정자립도는 지방재정 365를 통해 자료를 확보하였다.

그리고 1인당 지방세 부담액을 사회·경제적 요인의 변수로 설정하였다. 1인당 지방세 부담액은 자치단체별 지방세액을 전년도 주민등록인구수로 나누어 측정하였다. 주민의 담세 능력이 높으면 지역의 재원확보가 수월하여, 주민이 필요로 하는 공공서비스를 원활하게 공급하기 때문에 사회·경제적 요인의 변수로 설정하였다. 다만, 1인당 지방세 부담액과 노인복지예산 간 관계에 대해서는 일관된 연구결과가 나타나고 있지 않다. 1인당 지방세 부담액은 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미친다는 결과(박고운·박병현, 2007; 조현호 외, 2013; 김갑주, 2015), 1인당 지방세 부담액은 노인복지예산에 부(-)의 방향으로 영향을 미친다는 결과(임진영 외, 2021), 1인당 지방세 부담액은 노인복지예산에 영향을 미치지 않는다는 결과(김근호, 2013)가 다양하게 제시되고 있기 때문이다.

추가로, 그리고 전년도 노인복지예산을 변수로 설정하였다. 점증주의 요인은 관행적으로 사업을 편성하고, 예산에 대한 고려가 제한적이기 때문에 예산과정의 결과가 점증적이라는 것이다. 따라서 전년도 노인복지예산은 다음 연도 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 줄 것으로 보인다.



## (2) 정치·제도적 요인

다음으로 정치·제도적 요인을 고려하였으며, 해당 요인의 변수로 지방자치단체장의 정치적 성향을 설정하였다. 복지예산은 대부분 의무지출<sup>27)</sup>에서 결정되지만, 자치단체장의 현안·시책을 통해 재량이 발휘될 여지가 있다. 예산편성의 최종권한을 가지고 있는 정책 결정자의 복지행정 수요에 대한 반응과 예산편성 의지를 살펴볼 수 있는 변수라 판단되어 지방자치단체장의 정치 성향을 분석해보았다. 보수는 경제성장 위주의 정책을 선호하고 선별적 복지를 추구하며, 진보는 소득재분배 정책을 선호하고 보편적 복지를 추구하는 경향이 있다.

홍형선(2018)은 지방자치단체장의 소속 정당이 집권 여당일 때, 해당 지역에 복지예산이 더 많이 분배된다는 선행연구<sup>28)</sup>를 언급하며 정치적 영향력이 예산의 크기 결정에 영향을 미친다고 제시한다. 따라서 단체장의 소속 정당을 변수로 설정하였으며, 단체장의 정치적 성향이 보수이면 1, 그렇지 않으면 0으로 측정한다. 추가로 지방선거를 정치·제도적 요인에 해당하는 변수로 설정했다. 선거가 있는 당해연도와 전년도에는 유권자들의 지지를 확보하기 위해 다양한 복지정책을 펼치게 되므로 복지지출이 높아질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 연구의 시간적 분석대상인 2012년부터 2020년 사이에 실시된 지방선거는 2014년, 2018년이므로 지방선거가 실시된 해와 그 전년도에 해당하는 2013년, 2014년, 2017년, 2018년 = 1, 그 외는 0으로 처리하였다.

정치·제도적 요인의 마지막 변수로 자치단체 유형을 고려하였다. 경남에는 8개의 시(창원시, 김해시, 양산시, 진주시, 거제시, 통영시, 사천시, 밀양시), 10개의 군(합안군, 창녕군, 거창군, 고성군, 하동군, 합천군, 남해군, 함양군, 산청군, 의령군)이 있습니다. 따라서 시(市)과 군(郡)지역은 노인인구 규모, 예산규모가 상이하기 때문에, 자치단체 유형은 노인복지예산에 유의미한 영향을 미치리라 판단된다. 따라서 노인인구 대비 노인복지예산의 지역 간 차이를 보다 정치하게 고찰하기 위해서는 자치단체 유형을 구분하여 분석할 필요가 있으며, 시 = 1, 군 = 2 범주변수로 설정하였다.

## 3) 통제변수

통제변수로 노인기초생활보장 수급자 비율을 고려하였다. 노인 빈곤집단이 비빈곤집단에

27) 재량지출에 대비되는 것으로, 정부 재정지출이 필요한 사항 중 지출 근거와 요건이 법령에 근거해 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출이다. 지급기준이 정해져 실질적으로 축소가 어려운 경직성 지출을 의미한다.

28) Levitte and snyder(1993), Case(2001), borck and Owings(2003), Sole-olle and Sorribas-Navarro(2008), Arulampalm et al(2009), Anderson(2014), 허원제·김영신(2017)

비해 삶과 가족관계 만족도가 낮고, 주관적 건강상태가 좋지 않으며, 만성질환을 더 오래 앓는 등 신체적, 정신적, 사회적 건강수준이 더 낮다는 연구결과가 있다(이상진·김윤정, 2019). 변수는 지방자치단체별 노인수 대비 노인 기초생활보장 수급자수로 측정하였다.

경남에는 공동생활가정을 포함하여 약 270여개의 노인요양시설이 있다. 최인규(2009)는 노인복지시설 이용자 변수는 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미친다고 분석하고 있고, 조현호 외(2013)는 복지시설 수가 사회복지예산에 유의미한 영향을 미친다고 분석하였다. 따라서 1인당 노인복지예산을 통제하기 위한 변수로 노인복지시설 수를 선정하였다.

통제변수의 마지막 변수로 노인복지 조례 제정 여부를 고려하였다. 조례는 지역에서만 효력을 갖는 자치법규이다. 또한 지역사회에 대한 위정자의 관심과 속의 과정의 산물이다(류태경, 2021). 노인복지 관련 조례가 설치되어 있으면, 노인복지정책 제도 마련에 대한 거래비용이 감소하고 복지 수요에 구체적으로 대응할 수 있다고 판단하여 노인복지정책 관련 조례가 있다면 1, 없다면 0으로 처리하였다.

따라서 본 연구의 가설은 <표 5>와 같다.

<표 5> 연구의 가설

가설	내용	기대부호
가설 1	노령인구 비율은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 2	재정자립도는 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 3	1인당 지방세 부담액은 노인복지예산에 부정적(-) 영향을 미칠 것이다.	-
가설 4	전년도 노인복지예산은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 5	자치단체장의 소속 정당이 집권 여당이면 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 6	자치단체장의 정치적 성향이 보수적이면 노인복지예산에 부정적(-) 영향을 미칠 것이다.	-
가설 7	지방선거는 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 8	자치단체 규모가 클수록 노인복지예산에 부정적(-) 영향을 미칠 것이다.	-
가설 9	노인기초생활보장 수급자 비율은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 10	노인복지시설수는 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+
가설 11	노인복지 관련 조례 제정은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+

아래의 <표 6>은 변수의 측정과 출처를 보여준다. 본 연구의 종속변수와 점증적 요인 변수는 각 지방자치단체 홈페이지와 국가통계포털을 활용하였다. 비점증적 요인 중 사회·경제적 요인에 해당하는 변수는 지방재정 365, 국가통계포털을 활용하였다.

정치·제도적 요인은 선거통계시스템과 자치법규시스템을 활용하였으며, 자치단체 유형은 범주변수를 활용하여 시=1, 군=2로 설정하였다.

<표 6> 변수의 측정과 출처

변수		측정	출처
종속변수		1인당 노인복지예산 (welfare)	국가통계포털 KOSIS, 지방자치단체 홈페이지
독립 변수	설명변수	노인인구 비율 (old)	(노인 인구수/ 주민등록 인구수)×100 국가통계포털 KOSIS
		재정자립도 (fiscal)	(자체수입/자치단체 세입결산규모)×100 지방재정 365
		1인당 지방세 부담액 (tax)	지방세액 / 주민등록 인구수 지방재정 365
		전년도 1인당 노인복지예산 (L.welfare)	전년도 노인복지예산 / 전년도 노인 인구수 국가통계포털 KOSIS, 지방자치단체 홈페이지
	정치·제도적 요인	단체장의 소속 정당 (head1)	집권 여당 = 1, 그 외 = 0 선거통계시스템
		단체장의 정치적 성향 (head2)	보수 = 1, 그 외 = 0 선거통계시스템
		지방선거 (election)	지방자치단체장 선거가 있던 당해 연도, 전년도(2013, 2014, 2017, 2018) = 1, 그 외 = 0 선거통계시스템
		자치단체 유형 (district)	시 = 1, 군 = 2 선거통계시스템
	통제변수	노인기초생활수급자 비율 (poor)	(만 65세 이상 기초생활수급자수 / 노인 인구수)×100 경남도청
		노인복지시설수 (care)	경남 지역 노인복지 관련 시설 수 경남도청
		조례 (law)	조례 유 = 1, 무 = 0 자치법규 정보시스템

## IV. 분석 결과

### 1. 기초분석

본 연구의 기술통계량은 <표 7>에 제시되어 있다. 연구의 시간적 분석대상은 2012년부터 2020년, 공간적 분석대상은 경상남도 기초자치단체 18개 시·군이다. 1인당 노인복지예산은 평균 2,258,070원이며, 시·군별 격차가 611,923원에서 3,850,231원으로 큰 차이가 있는 것을 확인할 수 있다.

독립변수인 노인인구 비율은 평균 22.87%, 최솟값과 최댓값은 각각 7.5%, 39.6%로 나타나 지역별로 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 경상남도 시·군의 재정 상황을 가장 잘 반영하는 재정자립도와 1인당 지방세 부담액 평균은 각각 17.78%, 505,765원이다. 재정자립도가 가장 높은 자치단체는 39.6%의 재정력 수준을 보이고 있으며, 1인당 지방세 부담액이 가장 높은 지역에서는 주민 한 명이 1,210,000원의 지방세를 부담하는 것으로 나타나, 주민 한 명의 지방세 부담액이 가장 낮은 지역의 6배를 부담하는 것으로 확인되었다.

한편, 지방자치단체장의 소속 정당과 정치적 성향의 평균은 각각 0.57, 0.70으로 나타나, 2012년부터 2020년까지 경상남도 18개 기초자치단체장의 소속 정당은 약 57%가 집권 여당 소속, 70%가 보수적 정치 성향을 가지고 있는 것으로 확인되었다.

<표 7> 기술통계

변수	관측치	평균	표준오차	최솟값	최댓값
1인당 노인복지예산 (welfare)	162	2258070	735999.6	611923	3850231
노인인구 비율 (old)	162	22.87593	9.249467	7.5	39.6
재정자립도 (fiscal)	162	17.78148	11.09902	5.5	45.2
1인당 지방세 부담액 (tax)	162	505765.4	184719.9	199000	1210000
전년도 1인당 노인복지예산(L.welfare)	144	2126253	660656.7	611923	3500000
단체장의 소속 정당 (head1)	162	0.574074	0.496016	0	1
단체장의 정치적 성향 (head2)	162	0.703704	0.458039	0	1
지방선거 (election)	162	0.444444	0.498445	0	1
자치단체 유형 (district)	162	1.555556	0.498445	1	2
노인기초생활보장 수급자비율 (poor)	162	6.70679	1.211904	3.9	10.9
노인복지시설 수(care)	162	427.5617	188.0111	62	1171
조례 (law)	162	0.074074	0.262704	0	1

본 연구에서는 연속적 속성을 갖는 변수들을 분석대상으로 하여 회귀분석을 실시한다. 이렇게 연속적 속성을 갖는 변수들 사이의 통계적 유의성을 검증하기 위해서는 상호 연관성 강도와 연관성 방향에 대한 정보를 제공하는 상관관계를 분석해야 한다. 변수들 사이의 상호 연관성 강도와 연관성 방향 등 관련성이 있으면, 분석 결과가 왜곡되는 현상이 발생하는 다중공선성 문제가 발생한다.

다중공선성을 검증하기 위해 상관관계를 분석하였다. 그 결과 전년도 1인당 노인복지예산과 1인당 노인복지예산은 0.9310의 상관계수 값을 가지는 것으로 나타났다. 점증주의 이론에 의해 당해연도 예산과 전년도 예산의 상관성이 다소 높게 나왔음을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 상관관계 분석

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
(1) 1인당 노인 복지예산	1.0000											
(2) 노령 인구비율	0.5430***	1.0000										
(3) 재정 자립도	-0.5557***	-0.884***	1.0000									
(4) 1인당 지방세 부담액	0.3538***	-0.2960***	0.4133***	1.0000								
(5) 전년도 1인당 노인 복지예산	0.9310**	0.5576***	-0.5354***	0.2687***	1.0000							
(6) 단체장 소속 정당	-0.3890***	-0.2278**	0.1429*	-0.2800***	-0.3701***	1.0000						
(7) 단체장 정치적 성향	-0.0810	0.0990	-0.1167	-0.0069	-0.0537	0.0972	1.0000					
(8) 자치단체 유형	0.4111***	0.8391***	-0.7468***	-0.3119***	0.4458***	-0.1424*	0.0725	1.0000				
(9) 지방선거	-0.2912***	-0.0419	0.0388	-0.2275**	-0.4307***	-0.0837	0.0363	0.0000	1.0000			
(10) 노인 기초생활보장 수급자비율	0.1522*	-0.2199**	0.1434*	0.3172***	0.1870**	-0.0375	-0.2067**	-0.3610***	-0.2436**	1.0000		
(11) 노인복지 시설수	-0.2660***	-0.2954***	0.4452***	0.1510*	-0.3135***	-0.1266	-0.0555	-0.2920***	-0.0324	0.0184	1.0000	
(12) 조례	0.1130	-0.0154	0.0228	0.0483	0.0719	0.0053	-0.0746	0.0158	-0.0632	-0.0523	0.0894	1.0000

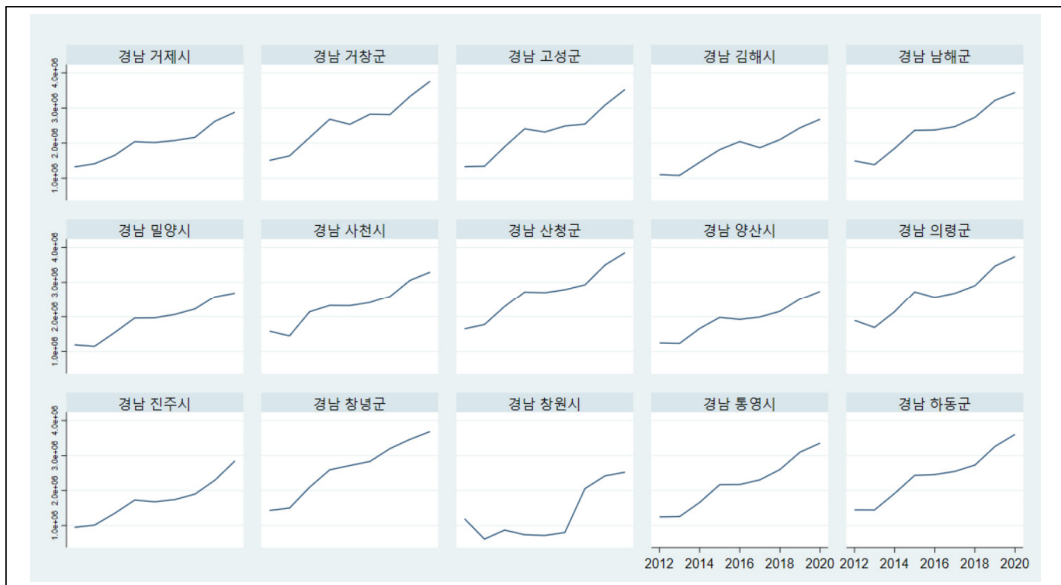
주: \* $p < .10$ , \*\* $p < .05$ , \*\*\* $p < .01$ (제시된 값은 Pearson의 상관계수)

또한, 다중공선성 확인을 위해 추가적으로 분산팽창지수(variance inflation factors, VIF)를 검증하였다. 일반적으로 Mean VIF가 10을 초과할 때 다중공선성이 의심되는데, 본

연구에서 Mean VIF는 3.17<sup>29)</sup>로 나타나 다중공선성 문제를 배제할 수 있었다.

〈그림 2〉는 1인당 노인복지예산 변화 추이를 보여준다. 1인당 노인복지예산은 점차 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히 2015년 이후, 1인당 노인복지예산이 가파르게 증가하였는데, 그 이유는 2015년에는 복지예산이 전체 지출의 30%를 처음으로 돌파하였기 때문이다<sup>30)</sup>. 특히, 2015년부터 복지예산 증가율이 연평균 6.7%, 의무지출 역시 연평균 7.1% 증가하여 복지 분야의 법정 지출이 본격적으로 늘어나게 되었다.

〈그림 2〉 1인당 노인복지예산 변화 추이(2012~2020)



Variable	VIF	1/VIF
fiscal	8.3	0.120533
old	7.74	0.129123
district	4.13	0.242406
L.welfare	3.31	0.301882
tax	2.72	0.368214
care	1.68	0.596151
poor	1.65	0.607433
election	1.61	0.621226
head1	1.51	0.660724
head2	1.2	0.835401
law	1.05	0.949362
Mean VIF	3.17	

29)

30) 「2015년 정부 예산안」, 기획재정부 보도자료, 2014.9.28

## 2. 패널회귀분석 결과

〈표 9〉는 시계열 횡단면 자료의 PCSE 모형을 적용한 노인복지예산 결정요인 실증분석 결과이다. 먼저, 사회·경제적 요인에서는 ‘재정자립도’는 유의수준 5% 내에서 종속변수인 1인당 노인복지예산에 부(-)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 지방정부의 자체재원 조달 능력이 높으면 지역 차원에서 재원확보가 수월하여, 주민이 필요로 하는 공공서비스를 원활하게 공급할 수 있을 것이라는 직관적인 예측과는 반대되는 결과이다. 한편, ‘전년도 1인당 노인복지예산’은 유의수준 1% 내에서 1인당 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나, 박고운·박병현(2007)의 연구를 지지하고 있으며 예산 점증주의 현상을 경남 지역에서도 경험적으로 확인하였다.

정치·제도적 요인에서 ‘지방선거’는 유의수준 5% 내에서 1인당 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 결과는 지방선거는 사회복지예산과 노인복지예산 결정에 긍정적인 영향을 준다고 분석한 박고운·박병현(2007), 최인규(2009)의 연구를 지지하는 내용이다.

마지막으로 통제변수 중 노인기초생활보장 수급자 비율은 유의수준 5% 내에서 1인당 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 노인기초생활보장 수급자 비율이 높은 지역에서는 1인당 노인복지예산 규모가 더 크다는 의미이다.

〈표 9〉 분석 결과

Variables	Coef. (Std.)
노령인구 비율	-4349.907(3926.596)
재정자립도	-10119.85(4297.923)**
1인당 지방세 부담액	0.2752339(0.2082899)
전년도 1인당 노인복지예산	0.5271528(0.1274644)***
단체장 소속 정당	-40007.56(27583.33)
단체장 정치적 성향	-25839.17( 38293.2)
단체장 소속 정당	-19063.94(23338.12)
자치단체 유형	244172.6(66851.66)***
지방선거	746077.8(250259.7)**
노인기초생활보장 수급자 비율	25619.57(11841.12)**
노인복지시설수	-339.0887(172.2089)
조례 제정 여부	55738.5(45974.89)
R2	93.56
Obs.	144
연도효과	있음

주: ( )안은 표준편차, \*p < .10, \*\*p < .05, \*\*\*p < .01

본 연구의 가설검증 결과는 아래 <표 10>에 제시되어 있다. 사회·경제적 요인에서 가설 2는 기대와는 다른 결과가 나타났고, 가설 4는 지지하는 것으로 나타났다. 그리고 ‘노령인구 비율’, ‘1인당 지방세 부담액’은 통계적으로 유의미한 결과를 제시하지 못하였다.

정치·제도적 요인에서 가설 6, 가설 7을 모두 지지하는 것으로 나타났고, ‘단체장의 소속 정당’, ‘자치단체 유형’ 변수의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 제시하지 못하였다. 특히 가설 6은 <표 7>에서 설명한 바와 같이, 경남 18개 시·군 단체장의 정치적 성향은 평균 70%가 보수적이다. 정치 성향이 보수이면, 사회복지 예산보다는 경제 개발을 위한 정책에 관심을 가지는 경향이 있다.

통제변수에서 가설 10은 기대와는 결과가 나타났고 가설 9는 지지하는 것으로 나타났다. ‘조례 제정 여부’는 통계적으로 유의미한 결과를 제시하지 못하였다.

<표 10> 가설검증 결과

가설	내용	기대부호	결과
가설 1	노령인구 비율은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	영향없음
가설 2	재정자립도는 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	- (기각)
가설 3	1인당 지방세 부담액은 노인복지예산에 부정적(-) 영향을 미칠 것이다.	-	영향없음
가설 4	전년도 노인복지예산은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	+ (지지)
가설 5	자치단체장의 소속 정당이 집권 여당이면 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	영향없음
가설 6	자치단체장의 정치적 성향이 보수적이면 노인복지예산에 부정적(-) 영향을 미칠 것이다.	-	- (지지)
가설 7	지방선거는 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	+ (지지)
가설 8	자치단체 규모가 클수록 노인복지예산에 부정적(-) 영향을 미칠 것이다.	-	영향없음
가설 9	노인기초생활보장 수급자 비율은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	+ (지지)
가설 10	노인복지시설수는 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다	+	- (기각)
가설 11	노인복지 관련 조례 제정은 노인복지예산에 긍정적(+) 영향을 미칠 것이다.	+	영향없음



### 3. 시·군 비교

경남은 10개 시(市)와 8개 군(郡)으로 구성되어 있다. 자치단체별로 세입 및 세출 구조, 재정 상황, 노인인구 비중 등이 상이하기에 노인복지예산 결정요인을 자치단체 유형별로 구분하여 분석할 필요가 있다.

먼저, 시(市) 지역과 군(郡) 지역의 1인당 노인복지예산 평균은 각각 1,917,783원, 2,526,667원으로 나타났다. 또한, 노인인구 비율은 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 14.22%, 29.79%로 나타나, 군(郡) 지역의 노인인구 비율이 시(市) 지역보다 두 배 이상 높다는 것을 확인할 수 있었다. 지방자치단체의 재정력을 확인할 수 있는 재정자립도는 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 27.02%, 10.39%로 나타나, 군(郡) 지역의 재정력이 취약하다는 것을 확인하였다. 한편, 노인기초생활보장 수급자 비율은 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 7.2%, 6.3%로 나타나 시(市) 지역의 노인기초생활보장 수급자 비율이 더 높은 것을 확인할 수 있었다.

한편, 지방자치단체장의 소속 정당의 평균은 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 0.65, 0.51로 나타나, 각 자치단체의 소속 정당은 약 65%, 약 51%가 집권 여당 소속인 것으로 확인되었다. 또한, 지방자치단체장의 정치적 성향의 평균은 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 0.66, 0.73으로 나타나, 단체장의 65% 이상이 보수적 정치 성향을 가지고 있는 것으로 확인되었다.

〈표 11〉 기술통계

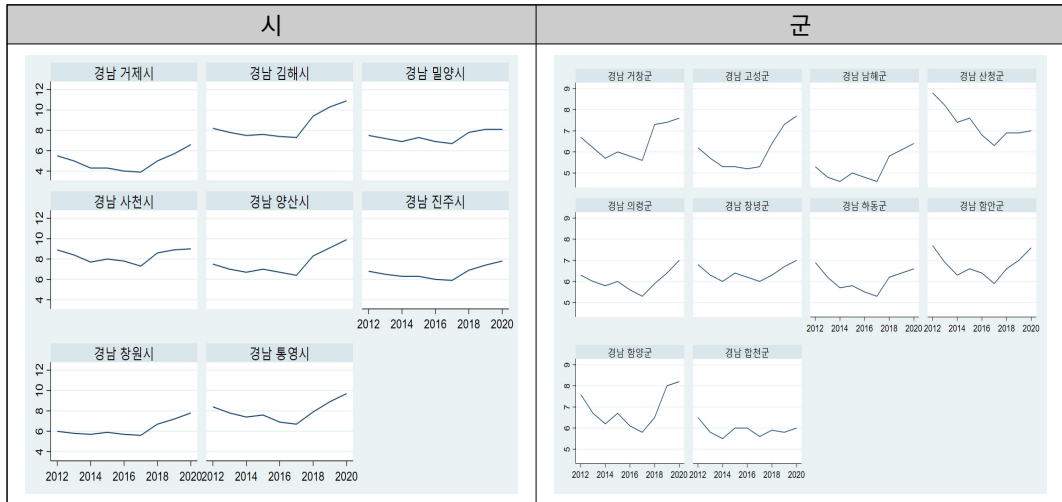
변수	관측치		평균		최솟값		최댓값	
	시	군	시	군	시	군	시	군
1인당 노인복지예산 (welfare)	72	90	1917783	2526666	611923	1300000	3900000	3900000
노인인구 비율 (old)	72	90	14.225	29.7966	7.5	18.8	39.6	39.6
재정자립도 (fiscal)	72	90	27.01944	10.3911	5.5	5.5	45.2	24.6
1인당 지방세 부담액 (tax)	72	90	569472.2	454355.	199000	199000	1200000	1200000
전년도 1인당 노인복지예산 (L.welfare)	64	80	1798131	2388750	611923	1300000	3100000	3500000
단체장의 소속 정당 (head1)	72	90	0.652777	0.51111	0	0	1	1
단체장의 정치적 성향 (head2)	72	90	0.666666	0.73333	0	0	1	1
지방선거 (election)	72	90	0.444444	0.44444	0	0	1	1
노인기초생활보장 수급자 비율	72	90	7.194444	6.31666	3.9	4.6	10.9	8.8
노인복지시설 수	72	90	488.75	378.611	153	62	1171	539
조례 (law)	72	90	0.069444	0.07777	0	0	1	1

아래의 <그림 3>은 시·군 노인기초생활보장 수급자 비율 추이를 보여준다. 조현호 외 (2013)에서는 전북 14개 시·군을 대상으로 사회복지비 지출 결정요인을 탐색하면서, 사회복지비 지출증가에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 기초생활보장 수급자수라고 밝힌 바 있다. 따라서 경남 18개 시·군의 노인기초생활보장 수급자 비율 추이를 살펴보았다.

먼저, 시(市) 지역에서는 2020년 기준으로 경남 거제시의 노인기초생활보장 수급자 비율이 7% 이하로 나타나 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 경남 김해시의 경우 노인기초생활보장 수급자 비율이 10% 이상으로 나타나, 시(市) 지역 내에서도 노인들의 생활 수준 차이가 상당하다는 것을 확인할 수 있었다. 군(郡) 지역에서는 경남 남해군과 경남 합천군의 노인기초생활보장 수급자 비율이 7% 이하로 나타났고, 경남 함양군의 기초생활수급자 비율이 8% 이상으로 확인되었다.

한편, 시(市) 지역 노인기초생활보장 수급자 비율의 최솟값과 최댓값은 각각 3.9%, 10.9%, 군(郡) 지역은 각각 4.6% 8.8%인 것으로 나타나 시(市) 지역에서의 노인들의 삶의 생활 수준에서 양극화 현상이 두드러진다는 것을 확인할 수 있었다.

<그림 3> 시·군 노인기초생활보장 수급자 비율 추이(2012~2020)



아래 <표 12>는 노인복지예산 결정요인에 대해 시·군을 대상으로 분석 결과이다. 먼저, 시(市) 지역의 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 종속변수인 1인당 노인복지예산에 유의미한 영향을 미치는 요인으로는 ‘재정자립도’, ‘1인당 지방세 부담액’, ‘전년도 1인당 노인복지예산’, ‘지방선거’로 나타났다. ‘재정자립도’는 유의수준 5% 내에서 1인당 노인복지예산에 부정

적인 영향, '1인당 지방세 부담액'은 유의수준 10% 내에서 1인당 노인복지예산에 긍정적인 영향, '전년도 1인당 노인복지예산'은 유의수준 1% 내에서 1인당 노인복지예산에 긍정적인 영향, '지방선거'의 경우 유의수준 5% 내에서 1인당 노인복지예산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 재정자립도가 낮은 지역에 노인복지예산에 더 많이 배분되는 결과는 Cameron(1987), Wildavsky(1975)를 지지하며, 1인당 지방세 부담액이 많은 지역에 노인복지예산이 더 많이 배분된다는 결과는 Chamlin(1987)을 지지한다.

다음으로, 군(郡) 지역에서의 분석 결과는 시(市) 지역과 유사하나, 특히 노인기초생활보장 수급자 비율이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, '전년도 1인당 노인복지예산'은 유의수준 5% 내에서 1인당 노인복지예산에 긍정적인 영향, '지방선거'의 경우 유의수준 1% 내에서 1인당 노인복지예산에 긍정적인 영향, 노인기초생활보장 수급자 비율은 유의수준 1% 내에서 1인당 노인복지예산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 시·군 분석 결과

Variables	시	군
	Coef. (Std.)	Coef. (Std.)
노령인구 비율	1857.608(3905.944)	1462.575(3907.841)
재정자립도	-12010.52(4350.77)**	-19830.1(15209.93)
1인당 지방세 부담액	0.3702(0.2130301)*	0.5400552(0.3710086)
전년도 1인당 노인복지예산	0.6529855(0.1165612)***	0.3005402(0.1503788)**
단체장 소속 정당	-38474.93(28292.42)	-40729.03(43651.97)
단체장 정치적 성향	6587.868(14815.59)	1293.398(37345.74)
지방선거	712406(252219.8)**	950324.6(237959.5)***
노인기초생활보장 수급자 비율	1070.321(8735.433)	87096.79(27253.86)***
노인복지시설 수	-237.3303(160.3352)	183.7067(213.7481)
조례	65553.69(44896.2)	58778.16(38190.08)
R2	94.12	95.59
Obs.	144	80
연도효과	있음	있음

주: ( )안은 표준편차, \*p < .10, \*\*p < .05, \*\*\*p < .01

## V. 결론 및 정책적 함의

2000년대에 들어와서 노인복지예산은 꾸준히 증가하는 추세다<sup>31)</sup>. 2004년 노인 일자리 사업을 시작으로, 2005년 13개 노인복지사업비의 지방이양, 2008년 기초노령연금제도·노인장기요양보험제도의 도입, 2014년 기초연금 시행 등이 노인복지예산 급증의 원인으로 분석된다(윤석명, 2018). 특히, 만성질환 유병률 증가, 후기고령층의 연명치료 등의 원인으로 건강보험과 의료급여 진료비가 100조 원을 돌파하여(통계청, 2022) 건강보험 재정관리 문제가 대두되고 있다.

우리나라는 다른 선진국에 비해 고령사회로 전환되는 속도가 빠르기에, 지역사회뿐만 아니라 국가적 차원에서의 노인 부양 부담도 함께 증가할 것이다. 노인인구 증가 문제는 연금과 노인 돌봄 등 사회보장 서비스 조정의 필요성과 관련이 있다. 향후 노인복지 수요 대응을 위한 노인복지예산은 꾸준히 증가할 것이며, 정책 집행을 위해 관련 예산을 확보하는 것이 큰 과제가 될 것이다.

이에, 본 연구는 노인복지예산에 대한 결정요인을 탐색하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구는 2012년부터 2020년까지 경남 18개 시·군을 분석대상으로 하여 지방정부 수준에서 노인복지예산을 결정하는 요인을 PCSE 모형으로 분석하였다. 본 연구의 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 종속변수인 1인당 노인복지예산에 영향을 미치는 사회·경제적 요인은 전년도 1인당 노인복지예산, 재정자립도로 나타났다. 특히, 전년도 1인당 노인복지예산은 1인당 노인복지예산에 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 사회복지예산의 지출 성격에 기인한다. 자치단체 사회복지예산의 90% 이상은 중앙정부에 의해 주도되는 의무지출이다. 의무지출은 법률에서 지출 내용을 규정하고 있어서, 정책 전환이나 법 개정 없이는 예년과 유사하거나 점증적으로 증가하여 편성되는 경향이 있다. 이를 통해, 이론적으로 존재 하던 예산 점증주의가 실제 지방재정 현실에 적용되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 재정자립도는 노인복지예산에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 지방정부의 재원 조달 능력은 중앙정부의 복지지출 규모와 반비례 관계에 있다고 주장한 Peterson(1981)의 주장을 지지하고 있다.

31) 1998년→1,402억원, 2005년→5,147억원(13개 노인복지사업비 지방이양), 2007년→5,692억원, 2008년→ 20,624억원(기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도 도입), 2014년→63,670억원(기초연금제도 시행),

2015년→88,077억원 (정경희·강은나·이윤경·황남희·양찬미, 2016, p.36)

둘째, 정치·제도적 요인에서 ‘지방선거’가 노인복지예산에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. Downs(1957)와 Happy(1992)는 정치인은 연임 성공을 위해 재정치출을 통한 득표 극대화를 추구한다고 한다. 특히, 선거를 앞두고 단체장들은 정치적 영향력을 확대하기 위해, 복지예산을 활용할 가능성이 높다는 것을 경험적으로 확인하였다.

마지막으로, 기초자치단체 내에서도 노인들의 삶의 수준 차이가 상당하다는 것을 확인하였다. 노인기초생활수급자 비율 격차는 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 약 3배, 2배 발생하는 것으로 나타났으며, 1인당 노인복지예산 격차는 시(市) 지역과 군(郡) 지역이 각각 약 5배, 3배 발생하는 것으로 나타났다.

PCSE 분석의 결과, 본 논문은 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 지방자치단체의 재정 상황을 고려하여, 노인복지사업을 추진해야 한다. 자치단체가 수행하는 사회복지사업은 대부분 국고보조금 지원을 받는다. 이때, 지방정부에 해당 지역의 재정력과 무관하게 의무적으로 부담해야 하는 비용이 발생하며, 그 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1의 <보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율>에 의해 정해진다. 특히, 재정자립도가 낮은 자치단체는 지방비 부담을 위해 지방정부의 예산을 소진하기 때문에, 지방정부가 필요로 하는 복지사업에 대한 투자가 어렵다. 반면, 재정력이 우수한 자치단체는 지방비 부담 후에도 복지사업을 추진할 재정 기반이 마련돼 있어서, 주민이 필요로 하는 양질의 복지서비스를 제공할 가능성이 있다. 따라서, 지방정부의 재정자립 기반이 약해지고 중앙재정에 대한 지방재정 의존이 증가하고 있는 현실에서 지방정부의 지방비 부담을 완화하고, 복지사업의 지방이양을 통해 지역을 기반으로 하는 사회복지정책의 여건을 마련해야 할 것이다.

둘째, 예산은 정치적 합리성뿐만 아니라 경제적 합리성까지 함께 고려하여 결정해야 한다. 제22대 국회의원 선거를 1년여 앞두고 있다. 65세 이상 유권자는 약 901.8만명<sup>32)</sup>이며 선거를 앞두고 노인복지 정책과 관련된 다양한 정치적 이해관계가 정책에 반영될 수 있다<sup>33)</sup>. 지방 권력이 교체되는 시기에는 유권자들의 지지를 얻기 위한 경쟁이 치열해져, 효과가 가시적인 사회복지 정책 확대를 추구할 가능성이 있다. 무엇보다, 대중영합적이며, 정치적 효과만을 추구하는 복지정책은 과도한 재정부담을 초래할 수 있다. 그러므로 자치단체 집행부에서는 타당성과 공공성 등 사업 필요성을 검토하고, 사업계획의 시급성까지 고려하여 예산을 편성하여야 한다. 다음으로, 지방의회에서는 사업 규모의 적정성, 산출 근거의 객관성, 사업 추진

32) 「2022년 기준 65세 이상 인구현황」, 2023년 통계청 장래인구추계

33) 예를 들면, 기초노령연금은 18대 대선의 공약사항으로 제도화가 되었다. 2006년 4월 6일에 KARP(한국은퇴자협회)는 정부(이명박 대통령)와 여당(한나라당)의 연금제도개선위원회 설치 촉구하는 성명서를 발표하였고, 2008년 10월에는 기초연금 공약이 MB정부의 100대 국정과제로 발표되었다.

여건 등 집행 가능성, 일자리 창출과 소득재분배 등 부수효과를 포함한 기대효과를 바탕으로 하여 노인복지예산 사업을 검토해야 한다.

마지막으로, 기초자치단체 내에서도 지역별 격차가 상당하므로, 지역별 특성을 고려하여 노인복지예산을 배분할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역 노인인구에 대한 생활실태 점검과 지역 특성을 반영한 복지사업 수요조사를 통해 동일한 지역 내 노인들이 균질한 삶을 영위할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 한다. 또한, 노인복지시설의 운영비는 장기적 지원이 필요하고, 노인복지시설 수는 매년 증가하고 있으므로 지방자치단체 재정에 부담으로 작용한다. 따라서, 경남 지역에 있는 복지시설<sup>34)</sup>에 대한 정치한 파악과 적극적인 관리가 필요하다.

본 연구는 PCSE 모형을 중심으로 경남 18개 시·군의 노인복지예산 결정요인을 분석하였다는 데 의의가 있다. 하지만, 본 연구에서 분석한 예산 결정이론 외에도 유용한 이론이 많을 것이라고 본다. 특히 본 연구에서는 노인복지예산 결정에 영향을 미치는 요인들을 단편적으로 고려하여, 각 요인들의 복합적 효과를 고려하지 못한 한계가 있다. 향후, 지방자치단체 노인복지예산 결정요인의 이론적 측면을 현실에서 활용하는 것에 관한 담론을 활성화해, 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 지역별 특성, 그리고 요인들을 매개하는 매개변수와 조절 변수까지도 고려하여 노인복지예산 결정요인이 심층적으로 분석될 수 있기를 기대한다.

34) 경남의 노인복지시설 수는 2015년→주거 18개, 의료 231개, 여가 7,293개, 재가 162개 기관, 2018년→주거 17개, 요양 225개, 여가 7,432개, 재가 197개, 일자리 8개, 치매 2개 기관으로 신설된 기관이 대폭 증가, 2020년 주거 16개, 요양 238개, 여가 7,536개, 재가 282개, 일자리 2개, 학대 1개, 치매 17개 등으로 증가하는 추세이다(보건복지부, 2015년, 2018년, 2020년 노인복지시설현황).

## 【참고문헌】

- 강병구. (2005). 재정지출의 점증주의적 성향에 대한 실증분석. 「재정정책논집」, 7(1): 3-18.
- 경남일보. (2022). 인구소멸 위험 경남도 증가추세. 박성민. 2022.08.10.
- 국토지리정보원. (2021). 「2021 국토조사 보고서」.
- 국회보건복지위원회. (2022). 「저출산·고령사회기본법 일부개정안」 검토보고서.
- 권중돈. (2019). 법 개정의 동향과 전망. 「한국노년학회 학술대회논문집 2019전기학술대회 발표집」, 42-55.
- 김갑주. (2015). 「정책 결정요인 분석」. 박사학위 논문, 대구한의대학교.
- 김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 「보건과 복지」, 15: 7-28.
- 김동호. (2011). 「대상에 따른 선택적 서비스공급에 관한 연구」. 박사학위논문, 상명대학교.
- 김사랑·고길곤. (2021). 복합정책의 시너지효과 분석 연구 - 노인복지정책을 중심으로 -. 「한국정책학회보」, 30(3): 271-311.
- 김성수. (2008). 예산의 결정요인에 관한 연구. 「한국노년학」, 28(4): 907-923.
- 김수정. (2019). 인권관점에서 바라본 한국의 제도 변화. 「사회복지법제연구」, 10(3): 3-21.
- 김용하. (2020). 노인장기요양보험 재정의 지속가능성과 세대간 공평성. 「보건사회연구」, 40(4): 149-177.
- 김은지. (2015). 「예산결정이론에 관한 새로운 접근」. 박사학위논문, 서울대학교 행정학과.
- 김학만. (2010). 노인인구구조변화에 따른 노인복지예산의 대응성 분석. 「한국공공관리학회보」, 24(4): 25-50.
- 노무지. (2003). 「노인복지예산의 결정요인에 관한 연구」. 석사학위논문, 명지대학교.
- 류태영·문성호. (2021). 광역자치단체의 청소년 정책예산 결정요인 분석. 「한국지역사회복지학」, 79: 175-200.
- 문수진·이종렬. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 민기식. (2015). 지자체 예산결정과정에서의 점증주의 예산제도. 「자치발전」, 2015(10): 70-79.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 31: 423-451.
- 박성준. (2022). 기초자치단체 사회복지 예산규모에 영향을 미치는 요인. 「한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집」.
- 박중보·김귀곤. (2022). 지자체장의 정치적 이념성향이 사회복지예산에 미치는 영향. 「산업융합연구」, 20(5): 21-28.

- 배수호·홍성우·조세현. (2010). 지방상수도사업 비용의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 19(4): 415-440.
- 송은영·전태순. (2019). 일본, 영국의 노인복지정책 비교를 통한 한국 노인복지정책 발전방안 연구. 「21세기사회복지학회」, 16(1): 49-73.
- 송지연. (2022). 저출산 고령 사회 대응을 위한 아베 정부의 노동시장과 사회복지정책. 「한국과 국제정치(KWP)」, 38(2): 93-124.
- 우승명·원종현·주은선·제갈현숙. (2014). 「국민연금의 보험수리적 재정안정화 비판과 대안으로서 사회지속성」. 사회공공연구원, 국민연금지부, 연구보고서 2014.06.
- 윤석명. (2018). 노인복지예산의 현황과 과제. 「한국노인복지포럼」, 37-50.
- 윤성채. (2014). 정부예산결정이론의 적합성 검증. 「한국행정논집」, 26(2): 135-162.
- 윤인주·양준석. (2016). 광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석. 「한국정책과학학회보」, 20(3): 115-139.
- 이경민. (2019). 2020년 노인복지 분야 예산안 분석. 「월간복지동향」, 253: 28-33.
- 이상진·김윤정. (2018). 노인의 빈곤지위와 신체적 건강, 정신적 건강 및 사회적 건강과의 관계. 「예술인문사회 융합 멀티미디어」, 8: 771-779.
- 이수창. (2015). 노인복지예산 결정요인 분석. 「한국지방자치연구」, 17(2): 57-76.
- 이연상. (2022). 사람중심 경남복지의 성과와 민선8기 도정방향. 「경남발전」, 159: 124-128.
- 이예진. (2018). 「우리나라 노인복지정책 발전방향에 관한 연구」. 석사학위논문, 동아대학교 사회복지대학원.
- 이인수. (1999). 「현대노인복지론」. 양서원.
- 이재원. (2005). 고령화 사회 인지적 예산 접근에 관한 연구. 「지방정부연구」, 9(2): 272-292.
- 이정철. (2018). 지방정부 소방행정 예산의 결정요인에 관한 분석. 「한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문집」, 349-369.
- 이정희. (2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 44(4): 103-130.
- 이현주·유진영·권영혜. (2007). 「복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안」. 한국보건사회연구원.
- 임상빈·손은채. (2018). 「지역 맞춤형 지방복지사업 재원조달 방안 연구: 지방복지세 도입을 중심으로」. 한국지방세연구원 정책연구보고서 2018권 12호.
- 임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구. 「지방행정연구」, 32(3): 65-94.
- 임채석. (2020). 「누리과정 예산편성 결정요인에 관한 연구」. 박사학위 논문, 전남대학교.
- 장은하·홍석호·김현진. (2021). 17개 시도 노인복지예산 결정요인에 관한 연구. 「한국노년학」, 41(1): 127-147.



- 정경희·강은나·이윤경·황남희·양찬미. (2016). 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색」. 한국보건사회연구원.
- 정홍원·김보영·민효상·이정은. (2019). 「사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완」. 한국보건사회연구원.
- 조현호·함우식·주상현. (2013). 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석. 「한국비교정부학보」, 17(1): 171-198.
- 주은선. (2022). 적정 노후보장을 위한 공적연금 개혁방안. 「사회복지정책」, 49(3): 87-119.
- 최문섭. (2008). 「노인의 생활복지정책에 관한 연구」. 박사학위논문, 단국대학교.
- 최인규. (2009). 고령화 사회의 노인복지예산 결정요인 분석. 「한국정부학회 학술발표논문집」, 103-122.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 451-474.
- 최혜지·남일성·유애정·전용호. (2022). 문재인 정부 노인복지 정책 평가 및 윤석열 정부 노인복지 공약 평가. 「노인복지연구」, 77: 1-21.
- 최혜지. (2020). 2021년 보건복지분야 예산안 분석. 「월간복지동향」, 265: 27-32.
- 최혜지. (2021). 2022년 보건복지분야 예산안 분석. 「월간복지동향」, 277: 28-33.
- 최홍섭. (2014). 「쓰레기통 모형의 비판적 분석」. 박사학위 논문, 서울대학교.
- 홍형선. (2018). 「국회의 지역예산정치에 관한 연구」. 박사학위 논문, 연세대학교.
- 통계청. (2022). 「2022년 고령자 통계」.
- 한국은행. (2023). 「인구구조 변화의 재정지출 성장 효과에 대한 영향 분석」.
- 함재봉·손경희. (2020). 지방자치단체의 노인빈곤과 노인복지정책. 「대한지방자치학회」, 22(3): 135-151.
- 현외성. (2015). 기초연금 정책형성과정과 복지정치분석. 「한국사회복지교육」, 32: 139-165.
- Abrams, B., Dougan, W. (1986). The effects of constitutional restraints on governmental spending. *Public Choice*, 49(2): 101-116.
- Luechinger, Simon, and Christoph A. Schaltegger. (2013). Fiscal Rules, Budget Deficits, and Budget Projects. *International Tax and Public Finance*, 20(5): 785-807.
- Liu, C., Moldogaiev, T. and Mikesell, J. (2017). Corruption and State and Local Government Debt Expansion. *Public Administration Review*, 77(5): 681-690.
- Milesi-Ferretti, G. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1-2): 377-394.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- Montinola, G. and Jackman, R. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 32: 147-170.

**심 은 주:** 경상국립대학교 행정대학원 사회복지학과를 졸업하고 동대학교 사회복지학과 박사과정에 있으며, 현재 경상남도 광역치매센터에 재직 중이다. 학문적 관심분야는 사회보장정책, 노인복지, 사회복지 예산 등이다(comao5@gnu.ac.kr).

**김 애 진:** 이화여자대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 국회입법조사처, 대통령 소속 자치분권위원회를 거쳐 현재 경상국립대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 재무행정, 예산정책, 지방재정이다. 최근 연구로 '재정분권과 경제성장에 관한 동적 패널분석: OECD를 중심으로(2022)', '재정준칙과 정부 부패-독립재정기구의 도구변수 활용을 중심으로(2022)', 'Fiscal Decentralization and Inclusive Growth: A Study Focusing on Income Redistribution (2020)' 등이 있다(jins@gnu.ac.kr).