

# 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

하슬임

최혜진·박소은·고제이·이진아·최환용·윤선우



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

연구책임자	하슬잎	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	최혜진	한국보건사회연구원 부연구위원
	박소은	한국보건사회연구원 부연구위원
	고제이	한국보건사회연구원 연구위원
	이진이	한국보건사회연구원 연구위원
	최환용	한국법제연구원 선임연구위원
	윤선우	옥스퍼드대학교 박사과정

연구보고서 2022-41

### 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

발행일 2022년 12월  
발행인 이태수  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 (주)정인애드

---

© 한국보건사회연구원 2022  
ISBN 978-89-6827-905-8 [93330]  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.41>

## 발|간|사

사회보장이 확대되면서 중앙과 지방의 역할 정립에 대한 논의가 점차 활발해지고 있다. 특별히 최근에는 팬데믹 시기를 지나면서 그 피해 완화를 위해 공적 영역의 역할이 어느 때보다 강조되고 있고, 공중보건 위기가 경제위기로 이어질 수 있는 위급한 상황에서 중앙과 지방정부는 가용한 자원들을 최대한 동원하여 사회보장 사업들을 확대하였다. 비록 최근의 사회보장 지출의 급격한 확대가 위기에 대응한 일시적 성격을 갖는다고 할지라도 추후 정부의 역할은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 특별히 유사한 대상과 내용을 가진 사회보장사업들에 대해 중앙과 지방정부의 지출이 동시에 확대되는데 그 적정성에 대한 객관적 기준이나 사회적 합의가 이루어진 바는 없다. 이러한 상황에서 재정의 효율성 제고를 위한 현실적 대안으로써 정부간 유사 사업의 효과성을 엄밀하게 평가하고 그에 따라 사업의 조정을 유도하는 작업이 시급한 상황이라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 배경에서 총 3개년도에 걸쳐 지역의 자체 사회보장 사업, 특별히 정부간 유사 사회보장 사업의 효과성 평가 추진을 목적으로 하고 있으며, 본 연구는 1차년도 연구로써 사회보장에서 정부 간 재정적 관계, 규범적 관계, 행정적 차원에서 현황을 살펴보고 중앙사업과 유사성을 고려한 지자체 현금복지사업 및 코로나19 재난지원금을 대상으로 시범평가를 시행한다.

본 연구는 하술잎 부연구위원의 책임하에 원내의 최혜진 부연구위원, 박소은 부연구위원, 고제이 연구위원, 이진이 연구원 및 법제연구원의 최환용 선임연구위원, University of Oxford의 윤선우 박사과정생이 참여하였다. 연구진은 본 연구의 진행 과정에서 유익한 조언을 해주신 연세

---

---

대학교 양재진 교수님과 원내 이한나 부연구위원께 특별히 감사를 표한다.

정부간 역할 정립 이슈는 재정 관계, 주민자치권의 보장, 행정적 역량 등 사회·정치·경제적인 요인들이 함께 얽혀있는 문제라고 할 수 있다. 본 연구가 이러한 맥락들을 고려한 면밀한 현황 검토와 신뢰성 높은 정책효과 평가를 통해 정부간 역할 정립 논의와 그 내용의 현실성을 높이는 데 기여 하길 바란다. 마지막으로 본 연구결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별 연구활동의 결과임을 밝힌다.

2022년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



# 목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 연구배경 및 목적 .....	9
제2절 연구내용 및 방법 .....	10
<b>제2장 사회보장에 대한 정부간 관계와 역할 .....</b>	<b>13</b>
제1절 정부간 재정관계와 복지지출 .....	15
제2절 규범적 차원의 정부간 관계와 역할 .....	31
제3절 사회보장에서 정부간 관계와 역할에 관한 인식 .....	51
<b>제3장 지역 사회보장사업의 현황 및 효과평가 방안 .....</b>	<b>65</b>
제1절 지역 사회보장사업의 검토 및 유형화 .....	67
제2절 지자체 사회보장사업 효과평가 개요 .....	89
<b>제4장 지자체 현금복지사업의 주민 건강수준에의 영향 .....</b>	<b>95</b>
제1절 배경 및 현황 .....	97
제2절 분석방법 .....	119
제3절 분석 결과 .....	123
<b>제5장 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 노동시장에의 영향 · 131</b>	
제1절 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 노동시장에의 영향 .....	133

---

제2절 분석개요 .....	137
제3절 분석결과 .....	151
<b>제6장 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 복지인식에의 영향 · 169</b>	
제1절 코로나19 대응 긴급지원사업과 개인의 복지태도 간의 관계 .....	171
제2절 분석개요 .....	178
제3절 분석결과 .....	186
<b>제7장 결론 및 제언 .....</b>	<b>215</b>
제1절 결과 요약 .....	217
제2절 제언 .....	226
<b>참고문헌 .....</b>	<b>229</b>

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 우리나라의 주요 사회보장제도 운영체계	16
〈표 2-2〉 국세 및 지방세 비중	19
〈표 2-3〉 2022년도 국가와 지방자치단체의 재정규모와 실사용액(순계예산 기준)	20
〈표 2-4〉 국가 총지출과 사회보장분야 지출구조	21
〈표 2-5〉 2022년 국가가 편성한 사회복지 및 보건분야 지자체 국고보조사업	24
〈표 2-6〉 부문별 핵심 국고보조사업 비용분담 현황	25
〈표 2-7〉 지방자치단체 세입예산 구조	27
〈표 2-8〉 지방자치단체 세출예산 구조	28
〈표 2-9〉 지방자치단체의 사무 유형 및 구분	41
〈표 2-10〉 초점집단인터뷰 대상	51
〈표 2-11〉 지자체 공무원 대상 초점집단인터뷰 조사내용	52
〈표 3-1〉 분야별 유사 사회보장사업 예시(시·도 분청사업, 2021년, 현금급여 사업)	70
〈표 3-2〉 지자체 현금복지사업의 분류(예시)	78
〈표 3-3〉 시·도별 사업유형별 예산(2020년, 본청 자체사업)	80
〈표 3-4〉 코로나19 대응 긴급재난지원사업 유형 구분	81
〈표 3-5〉 코로나19 대응 긴급지원사업 유형별 예산규모(2020년, 광역 및 기초 자체사업)	82
〈표 3-6〉 2020년 시도별 코로나19 대응 사업유형(일반 가구/개인 대상 현금 지원사업)	83
〈표 3-7〉 연도별 가구 공적이전소득 및 총소득 분포(2012~2020)	85
〈표 3-8〉 가구 총소득 불평등에 대한 세부소득 항목별 기여도 분해 결과(2020)	87
〈표 4-1〉 국내 재난지원금 지급정책 유형	103
〈표 4-2〉 코로나19 발발 당시 정신건강 및 근로소득 변화(2020년 3월 당시)	112
〈표 4-3〉 코로나19로 인한 소득감소의 정신건강에 대한 영향	113
〈표 4-4〉 공적이전소득의 개인 건강수준에의 영향(소득분위별 추정계수 비교)	118
〈표 4-5〉 주요 변수 기초통계(2021년 기준)	121
〈표 4-6〉 지역별 사업유형에 따른 주민건강에 대한 효과 추정 결과('21 vs. '19)	124
〈표 4-7〉 지역별 사업유형에 따른 주민건강에 대한 효과 추정 결과(소득분위별, '21 vs. '19)	125
〈표 4-8〉 다층모형 추정결과(2018~2021년, 수도권)	127

〈표 4-9〉 사업유형별 - 추정결과 비교(2018~2021년, 수도권, 전체 연령) .....	129
〈표 5-1〉 2020년 광역자치단체 코로나19 대응 자영업자 대상 현금지원사업 .....	140
〈표 5-2〉 2020년 코로나19 대응 중앙정부 추경예산: 소상공인 및 영세 자영업자 대상 ·	142
〈표 5-3〉 2020년 광역자치단체 코로나19 대응 자영업자 대상 현금지원사업: 소상공인 ·	144
〈표 5-4〉 2020년 기초자치단체 코로나19 대응 자영업자 대상 현금지원사업 .....	147
〈표 5-5〉 광역자치단체 단위 분석(모형1): 산업별, 직업별, 종사상지위별 전년대비 비율 ·	153
〈표 5-6〉 광역자치단체 단위 분석(모형2): 산업별, 직업별, 종사상지위별 전년대비 비율 ·	154
〈표 5-7〉 광역자치단체 단위 분석: 사업체노동력조사자료(도소매업) .....	155
〈표 5-8〉 광역자치단체 단위 분석: 사업체노동력조사자료(음식/숙박업) .....	156
〈표 5-9〉 기초지자체 단위 분석(모형1): 사업체노동력조사 자료 .....	159
〈표 5-10〉 기초지자체 단위 분석(모형2): 사업체노동력조사 자료 .....	160
〈표 5-11〉 기초지자체 단위 분석: 지역별고용조사 자료-경제활동인구 .....	161
〈표 5-12〉 기초지자체 단위 분석: 지역별고용조사 자료-종사상지위별(전산업) .....	162
〈표 5-13〉 기초지자체 단위 분석: 지역별고용조사 자료-종사상지위별(일부산업) .....	163
〈표 5-14〉 기초지자체 단위 분석: 영세자영업자경영활동 통계-영업점포수 .....	165
〈표 5-15〉 기초지자체 단위 분석: 영세자영업자경영활동 통계-개업점포수 .....	166
〈표 5-16〉 기초지자체 단위 분석: 영세자영업자경영활동 통계-폐업점포수 .....	167
〈표 6-1〉 급여액과 보편성 수준에 따른 지역 구분 .....	181
〈표 6-2〉 본 연구의 지역 구분 .....	181
〈표 6-3〉 5대 권역별 재난지원금 평균 수급액 .....	185
〈표 6-4〉 사회보장과 전반적 생활여건에 대한 개선 응답 .....	188
〈표 6-5〉 정부에 대한 신뢰의 개선 (수도권) .....	189
〈표 6-6〉 정부에 대한 신뢰의 개선 (전국) .....	189
〈표 6-7〉 추가 세금 부담 의향 및 재정 우려 (수도권) .....	194
〈표 6-8〉 추가 세금 부담 의향 및 재정 우려 (전국) .....	195
〈표 6-9〉 기본소득 제도에 대한 지지 .....	197
〈표 6-10〉 재난에 대한 정부 지원의 적절성 .....	199





---

〈표 6-11〉 사각지대 인식 (수도권) .....	202
〈표 6-12〉 사각지대 인식 (전국) .....	203
〈표 6-13〉 재난지원금에 대한 평가 (2020) .....	207
〈표 6-14〉 재난지원금에 대한 평가 (2021) .....	208
〈표 6-15〉 권역별 재난지원금의 빈곤율, 빈곤갭, 지니계수 완화 효과 .....	209

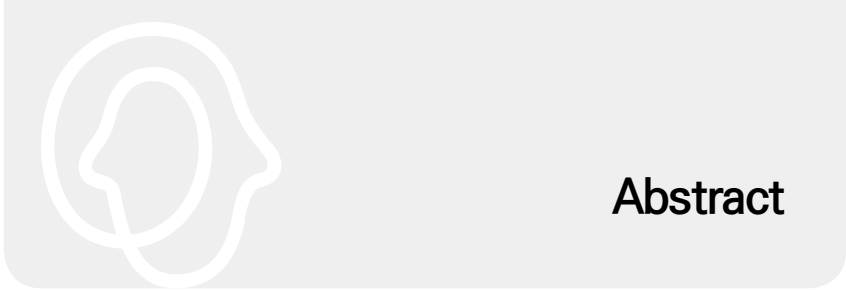
# 그림 목차

[그림 3-1] 지방자치단체 사회복지 예산(사회복지+보건) 추이 .....	67
[그림 3-2] 지자체 사회복지예산 규모 및 재원구성 .....	68
[그림 3-3] 기초자치단체 자체복지사업의 급여유형별 구성(2018) .....	69
[그림 3-4] 기초자치단체 자체복지사업(현금)의 기능적 구성(2018) .....	69
[그림 3-5] 권역별 가구 공적이전소득 추이(2012~2020) .....	86
[그림 3-6] 공적이전소득의 소득불평등 감소효과 .....	87
[그림 3-7] 지자체 간급지원사업의 투입 및 성과 구조 .....	92
[그림 4-1] 현금지원정책이 건강에 영향을 미치는 경로 .....	100
[그림 4-2] 주관적건강수준 인지율 추이(2015~2021) .....	105
[그림 4-3] 우울감 경험률 추이(2015~2021) .....	106
[그림 4-4] 소득수준별 건강상태 추이 .....	107
[그림 4-5] 미충족의료율 추이(2015~2021) .....	108
[그림 4-6] 소득수준별 미충족의료율 추이(2015~2021) .....	108
[그림 4-7] 분기별 가구소득(2019년 1/4분기~2022년 2/4분기) .....	109
[그림 4-8] 가구소득 중 공적이전소득의 비중(2019년 1/4분기~2022년 2/4분기) .....	110
[그림 4-9] 공적이전소득의 분포(공적이전소득 합계, 세금환급금 제외) .....	115
[그림 4-10] 공적이전소득의 분포(소득기준과 무관한 공적이전소득(아동수당, 양육수당, 보육료지원, 재난지원금)의 합계) .....	116
[그림 4-11] 선별형 사업 지출 수준에 따른 소득수준별 주관적 건강상태(SRH) 추정치 전국, 전체 연령) .....	130
[그림 6-1] 복지국가의 7가지 차원과 복지태도 .....	176
[그림 6-2] 재난지원금의 1인당 평균수금액 (선별형, 보편형) .....	179
[그림 6-3] 재난지원금 1인당 평균수금액과 보편형 급여의 비중 .....	180
[그림 6-4] 중앙정부에 대한 신뢰 .....	186
[그림 6-5] 지방정부에 대한 신뢰 .....	187
[그림 6-6] 추가 세금 부담 의향 .....	191
[그림 6-7] 추가세금을 부담하더라도 사회복지 확대를 지지 .....	192



[그림 6-8] 국가 재정 우려 .....	193
[그림 6-9] 기본소득에 대한지지 .....	196
[그림 6-10] 재난에 대한 정부 지원의 적절성 .....	198
[그림 6-11] 자신이 사각지대에 속하는지 인식 여부(전체) .....	200
[그림 6-12] 취약계층이 사각지대에 속하는지 인식 여부(전체) .....	201
[그림 6-13] 가계경제에 도움이 되었다는 응답 (2020) .....	204
[그림 6-14] 가계경제에 도움이 되었다는 응답 (2021) .....	205
[그림 6-15] 국가경제에 도움이 되었다는 응답 (2020) .....	206
[그림 6-16] 국가경제에 도움이 되었다는 응답 (2021) .....	206
[그림 6-17] 권역별 공적이전소득 현황 .....	210
[그림 6-18] 권역별 분위별 재난지원금 현황 .....	211





## Abstract

### **Socioeconomic impact of cash transfers by local governments**

Project Head: Solleep Ha

As the government's role expanded during the pandemic, social security services have widened rapidly not only by the central government but also by the local governments. In particular, the experience of unconditional cash transfers in response to COVID-19 was an opportunity for the local governments to draw attention as a supplementary role to the central government's basic social security in the era of decentralization. In other words, the welfare programs of local governments are increasing as there is a limit what the central government alone can do in resolving the blind spots under the economical impact.

However, there are many cases of regional programs where the beneficiaries or the purpose of the projects are similar to those of the central government's. This study investigates whether such regional welfare programs were effective for the resident's well-being. We examine the impacts of direct cash transfers by the local governments on residents' health and income-related

---

Co-Researchers: Hyejin Choi · Soeun Park · Jay Ko · Jinyi Lee · Hwan-yong Choi · Seon-woo Yoon

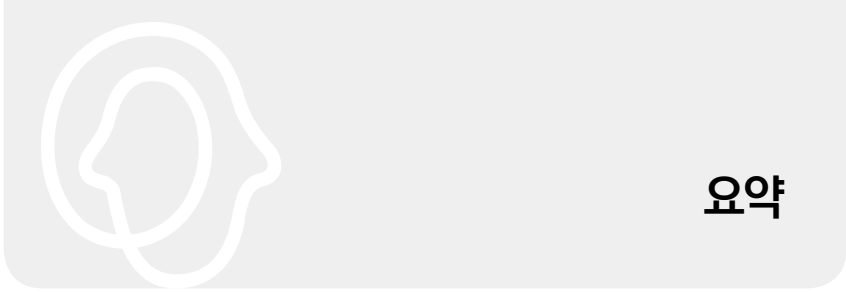
## 2 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

health inequalities, employment, and perceptions of welfare.

As a result, at least, it seems that the local governments' expenditures for complementary benefits for the national program had a significant effect on improving the residents' health and reducing inequalities. On the other hand, there was no effect on health improving in the case of overlapped or duplicated programs among the governments, and unconditional cash transfers including COVID-19 stimulus payments. The unconditional cash benefits had a positive effect on social solidarity and trust in the local governments, which, however, did not lead to get support for universal welfare.

In building the welfare state of our own, it is necessary to establish a desirable role of the local governments as the problem is not confined to the financial structures. And it is meaningful as a realistic alternative to strictly check the effectiveness of the regional programs to induce improvement of efficiency of their expenditures.

**Keyword** : cash benefits, COVID-19 stimulus payments, income-related health inequalities



## 1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 중앙정부 사업에 대해 지자체에서 시행 중인 보완적 사회보장 사업의 효과성 평가를 통해 정부 간 역할 분담에 대한 발전적 논의의 근거를 마련하는 것을 목적으로 한다. 중앙 차원에서는 동일한 사업내용을 전국민에 대해 집행하므로 지역의 여건에 민감하게 차별적으로 대응하는 데에는 한계가 있으며, 지역의 자체사업들이 그 틈새에서 일정한 역할을 담당할 수 있게 된다. 그리고 이러한 정부 간 관계와 지역별 사업의 차별성은 비교집단을 활용한 성과평가 기법을 적용할 수 있는 정책환경으로써 활용이 가능할 것으로 판단된다.

연구의 내용은 우선 정부간 재정관계 현황 검토와 함께 법률적 차원에서 사회보장에 대한 정부 간 관계를 검토하였다. 또한 행정적 차원에서 복지사업의 집행 현장에서의 자체사업의 주요 동인과 정부 간 관계에 대한 인식, 유사사업에 대한 개선 필요성 등에 대해 의견을 수렴하였다.

지역 사회보장사업의 효과평가는 코로나19 대응 긴급재난지원금과 지자체의 현금복지사업을 대상으로 하였고, 이를 위해 중앙사업과 유사성 및 사업 특성에 따라 지자체의 현금복지사업들을 유형화하고, 그 유형에 따라 비교집단을 구성하여 지자체 사업의 효과를 평가하였다.

## 2. 주요 연구결과

먼저 정부 간 재정관계에 있어서는 사회보장 영역에서 국고보조사업의 증대로 지자체의 재정적 자율성은 높지 않은 상황이나, 최근 추진된 재정분권 정책의 영향으로 지자체의 재정적 여력이 다소 개선된 것으로 보인다.

#### 4 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

관련하여 지자체 공무원 대상 FGI에서도 복지 수요가 높은 수도권 지역의 경우에는 기초연금 등 규모가 큰 국고보조사업 매칭비 부담으로 자체 사업 추진을 위한 재원확보에 어려움이 있음을 확인하였다. 그러나 재정적 여력이 확보된다고 할지라도 그것이 지역 내 사회보장의 확대를 의미하지는 않으며, 재원투입의 우선순위는 주로 인구, 사회, 산업구조 등 지역적 특성, 지역 내의 정치적 이해관계 등이 단체장의 의사결정에 영향을 미쳐 결정된다고 볼 수 있다. 정부 간 유사사업에 대해서는 단지 그 사업내용이 유사하다고 하여 그것이 불필요함을 의미하는 것이라고는 볼 수 없고, 중앙 사업의 규모나 충분성, 지역 내 사회보장 수요의 특성에 의한 보완관계 등을 고려하여야 함이 강조되었다. 이와 관련하여 규범적 차원에서 정부 간 관계를 검토한 결과로서는, 사회보장에 관한 책무는 국가와 지자체 모두의 책무라고 할 수 있지만, 법률의 취지를 생각해 볼 때 궁극적으로 정부간 역할 정립에 있어서는 ‘행정능률의 원칙’, 즉 관련 사무 수행에 있어 어느 쪽이 더 효율적으로 이를 수행할 수 있는가가 주요한 기준이 될 것이라고 판단된다.

이에 본 연구에서는 실증적으로 지역의 자체사업이 효과성을 나타내고 있는지, 그 유형-사업의 보편성과 중앙사업과 관계-에 따라 효과에 차이를 보이는지, 주민 건강수준과 지역 노동시장에 대한 영향, 그리고 복지태도 차원에서 그 효과를 측정해보고자 하였다. 분석 결과, 적어도 중앙사업과 보완적 관계로써 보충적, 추가적인 성격의 사업들에 대한 지자체의 지출은 주민 건강수준 및 그 격차(소득수준에 따른 건강불평등) 감소에 유효한 영향이 있는 것으로 보였다. 한편 그간 그 필요성에 대해 논란이 되었던 보편형 현금사업, 혹은 보편형 긴급재난지원금의 경우에는 사회적 연대감이나 지방정부에 대한 신뢰감 등에는 긍정적 영향이 있었으나 그것이 보편적 복지 확대에 대한 지지로 이어지는 것은 아니었고, 소득 재분배나



건강상태 개선 등 주민복지(well-being)에 대해서는 실질적 영향을 확인할 수 없었다.

### 3. 결론 및 시사점

정책적 차원에서 중앙과 지방의 역할 정립과 관련하여 그간 연구자들은 급여의 유형(현금 vs. 현물)이나 수요의 범위(전국적·보편적 vs. 지역적·선별적) 등에 따라 구분하여 제시하기도 하였다. 다만 이러한 논의들에 있어 그 실현가능성과 타당성에 대해 법률적, 재정적, 정치적, 행정적 차원의 관련 이슈들이 함께 검토되어야 할 필요가 있다. 현재는 지자체 복지사업의 추진이나 그 내용을 법적으로 제한하기는 어려우며, 신설변경 협의 제도를 기반으로 사업조정을 권고하고 있는 상황이다. 또한 궁극적으로 공적 급여의 충분성과 형평성에 대한 일정한 기준 혹은 사회적 합의가 존재하지 않는 한, 정부 간 역할 경쟁이나 지자체 현금복지사업 증가가 정치적 이해관계에 의해 가증되는 현상, 그 수준에 대해 적절성을 판단하기는 어려울 수 있다. 이러한 상황에서 정부 간 유사 사회보장사업의 효과성을 엄밀하게 점검하고 그에 따른 사업의 조정을 유도하여 지출의 효율성을 제고해 나가는 작업은 현실적 대안으로서 의의가 있다고 볼 수 있다.

주요 용어 : 정책 효과평가, 현금복지, 긴급재난지원금



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

팬데믹 시기 정부의 역할이 확대됨에 따라 사회보장은 그 수준과 영역이 대폭 확대되었고 중앙정부 뿐 아니라 각 지자체에서도 가용한 자원을 활용한 복지사업들이 급증하였다. 특별히 코로나19 대응 긴급재난지원금 경험은 지방 분권화 추세와 맞물려 국가의 기초적·일괄적 사회보장에 대한 보충적 역할로써 각 지자체의 노력이 주목을 받는 계기가 되었다. 즉, 경제적 충격으로 인한 복지욕구의 증대 및 다양화 추세에서 중앙사업만으로는 사각지대 해소에 한계가 있으며, 그에 대한 보충적·보완적 성격의 지방 사회보장사업이 증가하고 있다.

본 연구는 이러한 지자체의 보완적 사회보장 사업의 효과성 평가를 통해 사회보장구조 재설계의 근거를 마련하고 정부 간 역할 분담에 대한 발전적 논의배경을 마련하는 것을 목적으로 한다. 중앙 차원에서는 동일한 사업 내용을 전국민에 대해 집행하므로 지역의 여건에 민감하게 차별적으로 대응하는 데에는 한계가 있으며, 지방의 자체사업들이 그 틈새에서 일정한 역할을 담당할 수 있게 된다. 그리고 이러한 정부 간 관계와 지역별 사업의 차별성은 비교집단을 활용한 성과평가 기법을 적용할 수 있는 정책환경으로써 활용이 가능할 것으로 보인다. 예를 들어 연방제를 시행하는 미국의 경우에는 이러한 (준)실험환경을 이용한 지역 정책의 효과성 평가 연구가 활발하게 진행되고 있으며, 우리나라에서도 최근 긴급지원 등 일부 정책 영역에 대해 효과평가가 시도된 바 있다.

본 연구는 총 3개년에 걸쳐 진행될 예정이며, 금년도는 1차 연구로써

사회보장에서 정부 간 관계에 대한 현황을 검토하고, 지자체 사업 효과 평가를 위한 기본적인 틀을 제안하며, 그에 따라 선정된 정책영역에 대해 시범평가를 수행한 결과를 제시하였다. 이후 2, 3차년도에는 연차별로 시의성, 중요성 등에 따른 대상 정책영역을 설정하여 심층적 효과평가를 수행할 계획이다.

## 제2절 연구내용 및 방법

본 연구는 지자체 사회보장 사업의 효과평가에 앞서 우선 재정적, 법률적 차원에서 정부 간 관계를 검토하였다. 또한 행정적 차원에서 복지사업의 집행 현장에서의 자체사업의 주요 동인과 정부 간 관계에 대한 인식, 유사 사업에 대한 개선 필요성 등에 대해 의견을 수렴하였다.

지역 사회보장사업의 효과평가는 코로나19 대응 긴급재난지원금과 지자체의 현금복지사업을 대상으로 하였는데, 이를 위해 먼저 중앙사업과 유사성 및 사업 특성에 따라 현재 지자체의 현금복지사업들을 유형화하고, 그 유형에 따라 비교집단을 구성하여 지자체 사업의 효과를 평가하고자 하였다.

구체적으로 다음 2장에서는 사회보장에서 정부 간 관계와 역할을 재정적, 규범적, 행정적 측면에서 살펴보았다. 정부 간 재정관계에 대해서는 주로 중앙 및 지자체 재정통계, 예결산 자료들을 분석하여 현황을 진단하였고, 법률적 차원의 정부 간 관계에 대해서는 지자체의 헌법상 지위를 기초로 사회보장기본법을 비롯한 사회보장 영역에 대해 정부 간 관계를 살펴보고 규범적 차원에서 역할 분담의 기준에 대해 살펴보았다. 또한 지방행정에서 실무적 차원의 관계 검토를 위해 지자체의 복지정책 담당 공무원들을

대상으로 초점집단인터뷰를 시행하였다.

3장에서는 지자체 사회보장사업, 특별히 현금복지사업을 유형화 하고, 이를 활용한 효과평가의 개요에 대해 설명하였다. 지자체의 현금복지 사업은 ‘지방재정365’ 사이트 상의 지자체별 세부사업별 세출현황 자료를 기준으로 하였고, 그 중 지자체의 자체사업만을 대상으로 하여 현금복지 사업을 ‘급여의 보편성’과 ‘중앙사업과 유사성’에 따라 5가지 유형으로 분류하였다.

지자체 사업의 효과평가는 총 세 가지 영역을 대상(목적변수)으로 하였는데, 첫 번째로 제4장에서는 주민 건강수준에 대한 지자체 현금복지사업의 영향을, 5장에서는 지역의 노동시장에 대한 코로나19 대응 긴급지원사업의 영향을, 6장에서는 주민의 복지태도에 대한 긴급지원사업의 영향을 각각 다루었고, 각 장에서 지자체 사업과 효과 측정 지표 간의 관계에 대한 이론적 근거와 선행연구를 제시하고, 분석의 개요와 결과를 설명하였다. 결론으로 제7장에서는 각 장의 주요 결과들을 요약하고, 사회보장에서 정부 간 역할 정립에 대한 본 연구의 함의에 대해 설명하였다.







## 제2장

### 사회보장에 대한 정부간 관계와 역할

제1절 정부간 재정관계와 복지지출

제2절 규범적 차원의 정부간 관계와 역할

제3절 사회보장에서 정부간 관계와 역할에 관한 인식



## 제 2 장 사회보장에 대한 정부간 관계와 역할

### 제1절 정부간 재정관계와 복지지출

#### 1. 사회보장제도 운영체계와 중앙-지방 간 재정이전관계

지방자치단체가 수행하는 복지급여사업에 대한 분석은 우리나라 전체의 재정구조와 이를 구성하는 사회보장지출의 집행구조에 대한 이해를 바탕으로 해야 한다. 이에 이하에서는 먼저 우리나라의 주요 사회보장제도의 운영체계를 살펴보고, 중앙-지방 간 재정 이전관계를 고려한 재정규모를 검토해 본다.

〈표 2-1〉은 우리나라의 주요 사회보장제도의 운영체계를 요약하여 보여준다.<sup>1)</sup> 먼저 보험가입자가 납부하는 보험료를 주요 재원으로 하여 가입자에게 급여를 제공하는 8종의 사회보험은 국가(이하 ‘중앙’과 병용)가 전적으로 담당하여 운영하고 있다. 그리고 공공부조와 사회서비스는 일반 조세를 주요 재원으로 하며, 제도운영에 있어서는 개별 사업에 따라 다소 차이는 있지만 대체로 국가와 지방자치단체(이하 ‘지방’과 병용)가 공동으로 재원을 부담하여 급여를 집행하고 있다.

1) 이 표에 속하는 제도의 포괄범위는 예산회계프로그램분류 체계 상 ‘사회복지’ 및 ‘보건’분야와 재정 외로 운영되는 국민건강보험 및 노인장기요양보험을 포함한다. 한편 국가와 지방자치단체가 공동으로 운영하는 영역의 분류방식은 사회복지 및 보건분야의 각 부문을 구성하는 제도를 재원과 운영주체를 기준으로 재정리한 것이다.

16 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 2-1〉 우리나라의 주요 사회보장제도 운영체계

관리 주체	재정·운용 방식	주요제도/사업	소관부처	전담기관/전달체계	사업방식/주요 자원	
국가	기금	국민연금	보건복지부	국민연금공단	사회보험	
		공적연금 공무원연금	인사혁신처	공무원연금공단		
		군인연금	국방부	자체운영		
		사학연금	교육부	사학연금공단		
	고용·노동	고용보험 산재보험	고용노동부	지방고용노동청, 근로복지공단		
	재정 외	국민건강보험 노인장기요양보험	보건복지부	국민건강보험공단		
국가 + 지방자치단체	예산 회계	기초생활보장 생계급여, 해산장제급여	보건복지부	지방자치단체	국고+지방비	
		의료급여	보건복지부			
		주거급여	국토부			
		교육급여	교육부			
	노인	기초연금 노인돌봄서비스	보건복지부	지방자치단체	국고+지방비	
	아동·보육	아동수당/영아수당 가정양육수당	보건복지부	지방자치단체	국고+지방비	
		영유아보육료지원	보건복지부	지방자치단체	국고+지방비	
		누리과정(3-5세)	교육부	지방교육청	지방교육재정교부금	
	기금 + 예산 회계	여성·가족·청소년	한부모가족지원, 아이돌봄지원, 청소년 활동지원 등	여성가족부	지방자치단체	국고+지방비
		보훈	국가유공자 등 수당 및 각종 지원	국가보훈처	지청, 보훈병원	국고 중심 일부 지방비 매칭
고용·노동(일반)		일자리 지원 등	고용노동부 외	지방고용노동청, 지방자치단체	국고+지방비	
주택		임대주택 건설, 임대주택지원 등	국토교통부	공동주택건설본부+ 지방자치단체	국고 중심 일부 지방비 매칭	
사회복지일반			보건복지부 외	지방자치단체, 민간복지시설 및 단체 등	국고+지방비	
취약계층지원			보건복지부	장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원 등	국고+지방비	
보건의료·식품의약품안전			보건복지부	공공의료기관, 지자체 보건소 등	국고 중심 일부 지방비 매칭	

주: 1) 급여형태, 부처, 전담기관 등은 주된 방식/기관 위주로 표기.  
 2) 기본적으로 제도의 분류방식은 예산회계프로그램분류 상 사회복지 및 보건분야를 구성하는 각 부문의 구분을 따른다.  
 3) 기금은 6종의 사회보험성기금(4대공적연금+ 고용 및 산재보험기금)과 국민건강증진기금, 응급의료기금,근로복지기금, 보훈기금, 복권기금, 순국선열애국지사사업기금, 양성평등기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 주택도시기금, 청소년육성기금, 공공자금관리기금 등 14종 사업성 및 재정성기금으로 구성  
 자료: 고재이 외(2015), 사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략 연구, p.96, 표 4-1을 수정·보완하여 인용함.

이러한 운영체계를 갖는 사회보장지출은 재정운용방식을 기준으로 다시 구분할 수 있는데, 「국가재정법」에서 인식하여 국회의 예·결산 심의를 통해 관리되는 재정지출과 재정 외 지출로 구분된다. 여기서 재정지출은 일반회계와 특별회계 및 기금으로 구분되어 관리되는 회계방식을 말한다. 재정 외 지출은 국회의 예·결산 심의를 받지 않고 운영주체가 상당한 자율권을 갖고 운용하는 방식인데, 그 대표적인 사례가 바로 국민건강보험공단이 운영하는 국민건강보험과 노인장기요양보험이다. 그 결과, 현재 국가가 매년 발표하는 고용·보건·복지 예산 규모에 이들 양 제도의 지출예산이 온전히 반영되지 못하는 한계를 갖고 있다.

한편, 지방자치단체는 <표 2-1>과 같이 법적 근거를 갖고 전국 차원에서 실시되는 국고보조사업 이외에도 지방조례를 통해 자체적인 예산으로 소관 지자체 주민을 대상으로 하여 다양한 복지급여사업들을 수행하고 있다. 이들 사업의 형식은 현행법상 국가의 책임으로 명시된 사회보험을 제외한 예산회계 중심의 세출사업들로 구성된다. 사업의 내용을 보면, 급여의 지급 조건이나 방식에 있어 이미 시행 중에 있는 국가사업과 차별성을 갖기는 하여도, 해당 사업의 목적이나 목표로 하는 지원 대상의 집합적 특성을 보면, 현행 국고보조사업 또는 국가사업과 중첩되는 측면이 많이 확인된다. 관련해서는 보다 면밀한 실태 파악과 현황분석이 있어야 하겠지만,<sup>2)</sup> 아직까지 국가사업 또는 국고보조사업과의 중복배제 원칙을 적용하는 구체적인 기준이 별도로 마련되어 있지 않은 결과로서 이해될 수 있다. 이러한 현행 사회보장제도 및 지출의 특징을 이해하면서 국가와 지방자치단체 간의 재정관계를 점검해 보기로 한다.

먼저 재정수입 구조를 보면, 2022년도 예산(추경) 기준 국가의 총수입

2) 일부 지방자치단체에 한정된 선행연구는 찾아볼 수 있으나, 현재까지 전국 지방자치단체 자체복지사업에 전반에 대한 현황분석이나 심층적인 연구가 부재한 실정으로, 향후 관련 하여 다양한 연구와 분석이 수행될 필요가 있다.

609.1조 원은 국세수입 396.6조 원(65.1%), 기금수입 184.1조 원(30.2%), 세외수입 28.3조 원(4.6%)으로 구성된다.<sup>3)</sup> 한편 지방자치단체의 2022년 당초예산 순계 수입규모는 288.3조 원으로 지방세 108.5조 원(37.6%), 세외수입 24.3조 원(8.4), 지방교부세 58.5조 원(20.3%), 보조금 73.2조 원(25.4%), 지방채 4조 원(1.4%)과 보전수입 등 내부거래 19.7조 원(6.8%)으로 구성된다. 이 중에서 지방교부세와 보조금은 지방 재정조정제도를 통해 중앙에서 지방으로 이전되는 재원으로 지자체 전체 세입예산의 45.7%를 차지하고 있다(행정안전부, 2022, p.31).

한편, 사회보장기여금을 제외한 조세수입 징수실적을 보면, 지난 10년간 전체 조세수입에서 차지하는 지방세 비중은 20% 초반 수준에서 점진적으로 확대되어 최근에는 25% 내외 수준을 보여준다. 특히 2019년 정부가 추진한 지방재정분권화 계획에 따른 지방소비세율 인상 영향으로 2020년 지방세 비중이 일시적으로 큰 폭 상승하여 26.3%를 기록하였다(표 2-2). 지방세 비중이 점진적으로 확대되는 추세이나 여전히 국세 의존도가 큰 것은 사실이다. 하지만 이와 같은 불균형적인 세수구조는 중앙과 지방간의 재정이전을 고려하여 이해할 필요가 있다. 중앙에서 지방으로 이전되는 세출(일반회계 및 특별회계 지출)의 주요 재원이 바로 국세 수입이다.

---

3) 국회예산정책처. NABOSTATS재정경제통계시스템. 재정통계\_총수입(항목별)  
<https://www.nabostats.go.kr/>에서 22.9.7. 인출.

〈표 2-2〉 국세 및 지방세 비중

(단위: 조원, %)

연도	조세	국세	(국세 비중,%)	지방세	(지방세 비중,%)
2012	256.9	203.0	79.0	53.9	21.0
2013	255.7	201.9	79.0	53.8	21.0
2014	267.2	205.5	76.9	61.7	23.1
2015	288.9	217.9	75.4	71.0	24.6
2016	318.1	242.6	76.3	75.5	23.7
2017	345.8	265.4	76.7	80.4	23.3
2018	377.9	293.6	77.7	84.3	22.3
2019	383.9	293.5	76.4	90.5	23.6
2020	387.5	285.5	73.7	102.0	26.3
2021	406.9	304.6	74.9	102.3	25.1
2022	437.2	328.6	75.2	108.6	24.8

주: 2020년까지 징수실적, 2021년 최종예산액, 2022년은 당초예산순계기준  
 자료: 1. e-나라지표. 국세수입실적(국세청·관세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방세통계연감」  
 (<https://www.index.go.kr/>, '22.9.7.인출)  
 2. 행정안전부(2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

2022년도 지방자치단체 통합재정 개요에 따르면, 예산을 기준으로 국가는 세출로 지자체에 총 135.4조 원을 이전하는데, 지방교부금 65조 원과 국고보조금 70.4조 원으로 구성된다. 또한 지방교육청에는 총 69.6조 원을 이전하는데, 여기에는 유아교육지원특별회계 전출금(3.83조원)을 포함한 교육재정교부금 68.9조 원과 교육보조금 6,870억 원으로 구성된다. 한편, 지방자치단체도 지방교육청에 의무전출금으로 12.3조 원을 이전한다.<sup>4)</sup>

그 결과, 재정의 집행이 이루어지는 최종 단계의 행정주체가 사용하는 재정규모가 상대적으로 커지게 되는데, 각 행정주체의 예산서 상 재정 규모는 55:35:10 이지만, 재정이전을 통해 최종적으로 집행하는 규모를

4) 국가 총지출과 국고보조금 등 이를 구성하는 항목의 규모는 기획재정부가 공표하는 자료와 행정안전부가 매년 발간하는 지방자치단체 통합재정개요 또는 지방재정365 등에서 파악되는 자료상 차이가 있음에 유의할 필요가 있다.

## 20 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

기준해서는 41:45:14로 지방의 실사용액이 커지게 된다. 물론 여기에서 국고보조사업과 유아교육지원은 지방의 재량이 없는 국가가 주도하는 사업이라는 점도 고려해야 한다. 한편, <표 2-3>이 보여주는 지자체와 교육청의 실사용액 규모는 국가로부터 재원을 이전받아 사용하는 지출분도 포함하는 것으로 이 규모가 곧 해당 행정주체의 지출부담 수준을 보여주는 것이 아니라는 점도 지방재정을 이해할 때 유의해야 할 사항이다.

<표 2-3> 2022년도 국가와 지방자치단체의 재정규모와 실사용액(순계예산 기준)

(단위: 조원, %)

구분	중앙정부	지방자치단체	지방교육청	합 계
예산서상 지출규모	455.8	288.3	82.7	826.9
(비중)	(55.1%)	(34.9)	(10.0)	(100)
실사용액 기준	250.8	276.6	87.7	615.1
(비중)	(40.8)	(45.0)	(14.3%)	(100)

자료: 행정안전부(2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p.25 수정 인용.

또한, 2022년 예산 기준 국세수입의 41%에 이르는 지자체에 대한 재정 이전은 대표적인 지방재정지표인 재정자립도에 커다란 영향을 미치는 요인이다. 재정자립도는 자체수입(지방세+세외수입) 대비 지방자치단체 재정규모로 측정하는데, 이때 분모를 구성하는 재정규모 이전재원인 국고보조금과 지방교부세가 포함되어 있다. 이러한 관계로, 국고보조사업이 확대되거나 국고보조율이 높아짐으로써 지자체에 전달되는 국고보조금이 늘어나면 재정자립도 또한 하락하게 된다. 이는 이하에서 부연하겠지만, 사회보장분야 국고보조사업과 관련하여 지방재정의 자율성 확보와 중앙-지방 간 비용분담의 문제에 대해 해법으로 적용되었던 국고보조율 인상이 재정자립도의 하락을 초래하였다. 지방재정 여건을 보여주는 또 다른 재정 지표인 재정자립도 역시 재정자립도 만큼은 아니지만 이전재원 규모의



영향을 받는다. 따라서 이들 두 지표의 변화를 해석함에 있어서는 항상 이전재원의 변화를 같이 고려해서 살펴보아야 한다.

## 2. 국가 총지출과 사회보장분야 지출구조

2022년도 1차 추경 기준 국가의 총지출은 624.3조 원으로 이 중 12.7%인 79.5조 원이 지방자치단체에 이전되어 전 부처가 수행하는 지방자치단체 국고보조사업 수행을 위한 국비부담분이다. 지자체 국고보조금의 연평균 증가율은 8.8%로 국가 총지출이 늘어나는 것보다 빨리 확대되어 오고 있다.

〈표 2-4〉 국가 총지출과 사회보장분야 지출구조

(단위: 조 원, %)

연도	국가 총지출 (A)	지자체 국고보조금 (B)	B/A (%)	사회보장 분야 지출 (C)	C/A (%)	사회보장분야 지자체 국고보조금(D)	D/C (%)	D/B (%)
2012	325.4	34.2	(10.5)	92.6	(28.5)	16.7	(18.0)	(48.8)
2013	342.0	36.8	(10.7)	97.4	(28.5)	19.2	(19.7)	(52.2)
2014	355.8	40.0	(11.2)	106.4	(29.9)	23.0	(21.6)	(57.5)
2015	375.4	45.1	(12.0)	115.7	(30.8)	26.8	(23.2)	(59.4)
2016	386.4	46.0	(11.9)	123.4	(31.9)	28.2	(22.8)	(61.2)
2017	400.5	46.4	(11.6)	129.5	(32.3)	30.1	(23.2)	(64.8)
2018	428.8	50.2	(11.7)	144.7	(33.7)	33.0	(22.8)	(65.7)
2019	469.6	58.8	(12.5)	161.0	(34.3)	40.3	(25.0)	(68.5)
2020	512.3	65.6	(12.8)	180.5	(35.2)	45.1	(25.0)	(68.8)
2021	558.0	74.8	(13.4)	199.7	(35.8)	50.0	(25.0)	(66.8)
2022	624.3	79.5	(12.7)	221.0	(35.4)	54.4	(24.6)	(68.4)
연평균 증가율	6.7	8.8		9.1		12.5		

주: 2021년까지 본예산 기준, 지방자치단체 국고보조사업은 본예산 기준으로 경상보조와 자치단체 자본보조의 합임

자료: 1. 기획재정부, 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>, '22.9.8 인출).

2. 국회예산정책처, NABOSTATS 재정경제통계시스템 (<https://www.nabostats.go.kr/>, '22.9.8. 인출)

국가 총지출 분야 중 사회복지 및 보건분야(이하 '사회보장분야') 지출은 221조 원 규모로 운용된다. 지난 10년간 사회보장분야 지출은 연평균 9.1%씩 증가하여 같은 기간 국가 총지출 증가율 6.7%보다 2.4%p 빠른 성장세를 보이고 있다. 여기서 보다 주목할 부분은 바로 이 분야에서 수행되는 지방자치단체 국고보조사업의 운영이다. 동 분야 지자체 국고보조금은 2012년 16.7조 원에서 2022년 현재 54.4조 원으로 대단히 빠르게 증가하였다. 그 결과 전체 지방자치단체 국고보조금에서 차지하는 비중 또한 크게 확대되어 현재 지출비중이 68.4%로 2012년 48.8%에 비해 19.6%p가 상승하였다. 이를 통해 사회보장분야 지출규모 증가의 중심에는 국고보조사업 확대가 있었음을 알 수 있다. 즉, 사회보장분야 지출이 국가 총지출을 견인해온 것과 마찬가지로 사회보장분야에서 수행되는 지자체 국고보조사업 확대가 지방자치단체의 세출 확대의 요인으로 작용하고 있는 것이다.

무엇보다 지자체 국고보조사업은 기본적으로 국가와 지자체가 공동으로 재원을 분담하는 방식으로 수행되기 때문에 동 유형의 사업 수와 규모 확대는 지자체의 복지비용 부담을 증가시키는 원인이 된다. <표 2-4>에서 볼 수 있듯이 지난 10년간의 증가속도가 그 어떤 지출영역보다 빠르다는 점에서 사회보장분야 국고보조사업 수행을 위하여 지자체가 부담해야 하는 대응비 또한 가파르게 늘어났을 것으로 예상할 수 있다.

이하에서는 조금 더 구체적으로 사회보장분야 국고보조사업 현황을 살펴보기로 하는데, 이에 앞서 자료의 한계에 대해 우선 언급할 필요가 있다. 현재 국고보조사업(민간보조 및 지자체 보조사업)은 「보조금관리에 관한 법률」 제26조의2 및 제26조의7에 의해 한국재정정보원이 운영하는 국고보조금통합관리시스템을 통해 예산편성, 교부, 집행, 정산 등의 보조금 처리 전 과정을 정보화하여 통합·관리되고 있다. 그러나 개별 세부사업을

구성하는 국고보조금 내역사업별 국가와 지자체가 부담하는 예산이나 집행정보는 공개되지 않고 있다. 이에 따라 이하의 분석은 가용자료를 통해 파악 가능한 범위와 내용으로 제한된다는 점에 유의할 필요가 있다.

우선 2022년 현재 국가가 사회복지 및 보건분야에 예산을 편성한 지자체 국고보조사업은 총 255개 54조4,053억 원에 이른다. 15개 정책부문 중 공적연금과 건강보험 및 노동일반을 제외한 12개 부문에 대해 편성되어 있는 국고보조사업 예산규모를 보면, 기초연금이 포함된 노인부분이 약 18.2조 원(33.5%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이어서 생계·교육·주거·의료급여 등을 중심으로 한 기초생활보장부문이 약 16.7조 원(30.7%), 아동수당지급, 영유아보육료지원 등을 포함한 아동·보육부문(9.1조원,16.7%), 장애인연금 등을 포함한 취약계층지원부문(약 4.3조 원, 7.8%) 등의 순으로 나타난다. 예산규모가 가장 적은 부문은 보훈부문으로 3개 지자체 보조사업에 대해 55억 원의 국비가 책정되어 있다. 한편, 사업 수를 기준으로 보면, 조금 다른 양상을 보이는데, 보건의료부문이 74개로 가장 많고, 다음으로 취약계층지원부문(35개), 여성·가족·청소년 부문(34개), 아동·보육부문(33개) 등의 순으로 나타난다. 한편, 보훈, 고용, 식품의약품안전, 고용, 보건의료, 여성·가족·청소년 및 사회복지일반 부문에서는 상대적으로 예산규모가 작은 국고보조사업들로 구성된 것으로 확인된다.

## 24 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 2-5〉 2022년 국가가 편성한 사회복지 및 보건분야 지자체 국고보조사업

(단위: 억 원, 개, %)

분야	부문	사업수	예산(국비)	예산비중	사업평균예산
계	12	255	544,053	100	2,134
사회복지	기초생활보장	8	166,833	30.7	20,854
	고용	21	3,075	0.6	146
	노동	2	104	0.0	52
	노인	13	181,992	33.5	13,999
	아동·보육	33	91,060	16.7	2,759
	여성·가족·청소년	34	11,541	2.1	339
	보훈	3	55	0.0	18
	사회복지일반	9	4,253	0.8	473
	주택	11	17,993	3.3	1,636
취약계층지원	35	42,615	7.8	1,218	
보건	보건의료	74	23,831	4.4	322
	식품의약품안전	12	698	0.1	58

자료: 기획재정부. 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>, '22.9.8. 인출).

이와 같이 현재 여러 정책부문에서 255개에 이르는 많은 지자체 국고 보조사업들이 수행되고 있지만, 사업별 예산 규모를 보았을 때 기초연금이나 기초생활보장급여, 아동수당 등 몇 가지 굵직한 정책을 중심으로 예산이 집중되어 있는 점도 사회보장분야 지자체 국고보조사업의 한 가지 특징이라 하겠다. 〈표 2-6〉의 부문별 핵심 국고보조사업의 사업비 분담 현황을 보면, 세부사업 기준 14개 국고보조사업의 국가 예산규모는 2022년 43조 55억 원으로 앞서 확인한 국가의 사회복지 및 보건분야 지자체 국고보조사업 예산 54.4조 원의 79%를 차지하고 있다. 특히 이들 사업은 기초연금이나 기초생활보장급여와 같이 법률에 지출의무가 부여된 법정의무 지출이거나 그에 준하는 성격을 갖추고 있어, 재정여건에 따라 탄력적으로 예산규모를 조정하기 어려운 경직적인 속성을 지닌다.

〈표 2-6〉 부문별 핵심 국고보조사업 비용분담 현황

(단위: 억 원, %)

세부사업명	2017년			2022년			변화		기준 보조율 (평균 국비보조율)
	총사업 예산(a)	국비	지방비	총사업 예산(b)	국비	지방비	증가액 (b-a)	증가 율	
생계급여 (해산장제포함)	44,889	36,818	8,071	63,973	52,611	11,362	19,084	7%	서울 50(±10) 지방 80(±10) 차등보조율 적용
의료급여	69,241	52,415	16,826	107,283	81,214	26,069	38,042	9%	
주거급여	11,263	9,238	2,025	25,865	21,396	4,469	14,602	18%	
교육급여	1,556	1,276	280	1,463	1,218	245	-93	-1%	
기초생활보장 소계	126,949	99,747	27,202	198,583	156,438	42,145	71,634	9%	(‘22년, 79%)
기초연금	105,461	80,762	24,699	208,962	160,917	48,045	103,501	15%	40~90
노인일자리 및 사회활동지원	8,500	4,400	4,100	27,301	12,824	14,477	18,801	26%	서울 30, 지방 50
노인돌봄서비스	2,383	1,617	766	6,501	4,320	2,181	4,118	22%	
노인 소계	116,344	86,779	29,565	242,764	178,061	64,703	126,420	16%	(‘22년, 73%)
영유아보육료	46,085	31,292	14,793	47,818	32,028	15,790	1,733	1%	서울 35(±10) 지방 65(±10) 차등보조율 적용
가정양육수당	18,354	12,242	6,112	8,325	5,082	3,243	-10,029	-15%	
아동수당	-	-	-	32,002	24,037	7,965	32,002	-	
영아수당	-	-	-	5,455	3,731	1,724	5,455	-	
아동·보육 소계	64,439	43,534	20,905	93,600	64,878	28,722	29,161	8%	(‘22년, 69%)
장애인연금	8,511	5,703.47	2,807.13	13,199	8,323		4,688	9%	서울 50, 지방 70
장애수당	1,981	1,327.51	653.88	1,424	1,424	4,876	-557	-6%	
장애인 선택적복지	8,981	6,017	2,964	31,130	20,931	10,199	22,149	28%	
취약계층지원 (장애인) 소계	19,473	13,048	6,425	45,753	30,678	15,075	26,279	19%	(‘22년, 67%)
①~⑩ 합계 (14개 세부사업)	327,206	243,109	84,097	580,700	430,055	150,645	253,494	12%	22년, 74%

주: 2017년은 국회 보건복지위원회 재정통계 자료 기준으로 제시, 2021년 국비는 국회확정금액, 지방비는 정부예산안 기준

자료 1. 국회예산정책처. NABOSTATS재정경제통계시스템

(<https://www.nabostats.go.kr/>, '22.9.8. 인출)

2. 기획재정부. 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>, '22.9.8. 인출).

3. 대한민국 정부. 2022년도 세입세출예산안사업별 설명자료.

4. 법제처. 국가법령정보센터. (약칭:보조금법). 법률 제18425호, 2021. 8. 17., 타법개정

이들 주요 국고보조사업에 대한 국비와 지방비 합산 총사업비 추이를 보면, 2017년 32.7조 원에서 2022년 43조 원으로 연평균 12.2%씩 증가하였다. 국가와 지방자치단체 간 비용분담 수준은 총사업비를 기준으로 2022년 평균 국비분담률이 74%로 2017년과 같은 수준을 보인다. 사업별로 보면, 의료급여(평균 76%)를 제외한 생계·주거·교육급여에 대한 국비보조율이 평균 82%로 가장 높게 나타나며, 기초연금(평균 77%), 아동수당(75%), 장애연금 등 장애인지원(67%), 영유아보육료지원(67%), 노인돌봄서비스(66%), 가정양육수당(61%) 순으로 확인된다. 한편, 14개 사업 중 비교적 최근에 도입된 재량성격이 강한 노인일자리 및 사회활동 지원의 경우 47% 수준으로 국비보조율이 가장 낮게 나타난다.

한편, 이들 사업에 대한 지자체의 부담을 보면 지난 5년간 지방대응비 증가율은 12.4%에 이르러 국비보다 빠른 속도로 증가하는 것으로 보인다. 물론 절대적인 규모로 보았을 때, 국가의 부담이 더 크게 증대된 것은 사실이다. 그러나 지자체 재량이 허용되지 않는 국고보조사업 수행을 위한 대응비 부담이 5년 새 약 1.8배 늘어났다는 점은 지자체의 입장에서는 재정지출의 자율성을 저해하는 요인으로 인식되며, 이것이 국고보조사업 수행을 둘러싸고 지난 20여년 간 중앙과 지방 간 첨예하게 대립해오고 있는 원인을 제공하고 있는 것으로 파악된다.

### 3. 지방자치단체 사회보장분야 예산 부담

지방자치단체의 사회보장 예산부담은 앞서 살펴본 국고보조사업 수행을 위한 지방대응비와 자체 복지급여 사업 수행과 관련한 지출로 구성된다. 여기에서는 지자체의 사회복지 및 보건분야 예산부담 구조를 살펴보기로 한다.

2022년 지방자치단체의 세입예산(당초예산 순계)은 288.3조 원으로 2017년 193.5조 원 대비 1.5배로 확대되었다. 수입구성을 보면, 2022년 지방세와 세외수입 및 지방채 등 자체수입은 156.6조 원, 지방교부금과 국고보조금으로 구성된 이전재원이 131.7조 원으로 편성되었다. 지난 5년간 지방교부금과 국고보조금이 빠르게 증가한 반면, 자체수입은 상대적으로 낮은 신장세를 기록함에 따라 자체수입 비중은 2017년 58.5%에서 계속 하락하여 2022년 54.3%까지 낮아졌다. 한편, 국가로부터의 이전 수입 중 국고보조금은 지자체가 아무런 재량이 없는 수입이라는 점에서 지자체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원은 자체수입과 지방교부금의 합계액으로 파악할 수 있다. 이러한 지자체의 가용재원 규모는 2022년 세입예산의 74.6%에 해당하는 215.1조 원으로 2017년 146.8조 원 대비 68.2조 원 증가하였다. 지자체 가용재원 규모는 지난 5년간 연평균 증가율은 7.9%로 같은 기간 국고보조금 연평균 증가율 10.7%보다 낮게 나타난다. 이러한 사실로부터 전국 차원에서 보았을 때 평균적으로 지방재정 여건에 비해 국고보조사업이 요구하는 지방대응비 부담이 상대적으로 빠르게 늘어났을 것임을 확인할 수 있다.

〈표 2-7〉 지방자치단체 세입예산 구조

(단위: 조 원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
세입 예산 (당초예산 순계)	193.2	210.7	231.0	253.2	263.1	288.3	8.3
자체수입	<b>113.1</b>	<b>122.8</b>	<b>132.7</b>	<b>143.1</b>	<b>144.4</b>	<b>156.6</b>	<b>6.7</b>
- 지방세	71.2	77.9	81.8	91.0	92.6	108.5	8.8
- 세외수입 등	41.9	44.9	50.9	52.2	51.8	48.1	2.8
국가로부터의 이전수입	<b>77.8</b>	<b>86.0</b>	<b>98.3</b>	<b>110.1</b>	<b>118.7</b>	<b>131.7</b>	<b>11.1</b>
- 지방교부금(세)	33.7	37.9	43.3	49.4	49.3	58.5	11.6
- 국고보조금	44.1	48.1	55.0	60.7	69.5	73.2	10.7

## 28 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
• 지자체 가용재원 (=자재수입+지방교부금)	146.8	160.7	176.0	192.5	193.6	215.1	7.9
세입예산 대비 가용재원 비중	76.0%	76.3%	76.2%	76.0%	73.6%	74.6%	

주 1. 지방자치단체 예산은 통합재정(일반회계+공기업특별회계+기타특별회계) 기준의 당초 예산 순계.

2. '세외수입 등'은 세외수입과 보전수입 및 내부거래와 지방채를 포함한 합계임

3. 지방교부금과 국고보조금은 지자체가 편성한 당초 예산에 기준하며, 국가 예산과 차이가 있음.  
자료 1. 행정안전부(각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요(상).

2. 행정안전부. 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>, '22.8.19. 인출).

위의 가용재원 규모를 염두에 두고, 지방자치단체의 사회보장분야 세출 예산 추이를 보면, 2022년 현재 사회보장(사회복지 및 보건)분야 세출 규모는 93.9조 원으로 전체 세출예산 대비 32.6%를 차지하고 있다. 2017년 세출예산 비중이 27.2%이었음을 보았을 때 지난 5년간 국가와 마찬가지로 지방자치단체의 사회보장분야 예산규모 또한 빠르게 확대 되었음을 알 수 있다.

〈표 2-8〉 지방자치단체 세출예산 구조

(단위: 조 원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
세출 예산 (당초예산 순계)	193.2	210.7	231.0	253.2	263.1	288.3	8.3
사회보장분야 예산 (세출예산 대비 비중)	(27.2)	(28.8)	(30.2)	(31.2)	(32.3)	(32.6)	
• 보조사업 (사회보장분야 예산 대비 비중)	(88.2)	(88.4)	(89.3)	(89.4)	(89.8)	(88.9)	
- 국고보조금*	30.1	33.0	40.3	45.1	50.0	54.4	12.6
- 지방비**	16.3	20.6	22.1	25.6	26.2	29.1	12.3
(평균국비보조율)	(64.9)	(61.6)	(64.6)	(63.8)	(65.6)	(65.2)	



구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
• 자체사업	5.7	6.8	7.3	8.3	8.4	9.8	11.3
(사회보장분야 예산 대비 비중)	(10.9)	(11.2)	(10.4)	(10.4)	(9.9)	(10.4)	
• 재무비용	0.5	0.2	0.2	0.1	0.2	0.7	6.0
가용재원 대비 보조사업 지방비 비중	16.5%	18.0%	16.7%	17.1%	16.3%	16.4%	
가용재원 대비 자체사업비 비중	5.8%	6.0%	5.5%	5.5%	5.2%	5.5%	

주: \* 국고보조금은 <표 2-4>의 국가예산 기준임

\*\* 지방비는 지방자치단체 통합재정개요에 따른 세출구조별·기능별 예산상 보조사업비에  
서 국고보조금을 제외한 값으로 실제 국고보조금 대응 매칭비와 다를 수 있음

자료: 1. 행정안전부(각 연도). 지방자치단체 통합재정 개요(상).

2. 행정안전부. 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>, '22.8.19. 인출).

3. 기획재정부. 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>, '22.9.8. 인출).

<표 2-8>에서 볼 수 있듯이 지방자치단체의 사회보장분야 예산은 국고 보조사업과 자체사업으로 구분할 수 있다. 2022년 당초예산 순계를 기준으로 사회보장분야 국고보조사업 총사업비(국비+지방비) 규모는 83.5조 원으로 편성되어 있는데, 이는 지자체 사회보장분야 예산의 약 90%에 이를 정도로 절대적인 비중을 차지한다. 앞서 국가예산을 통해 확인한 국고보조금 규모를 적용해서 이에 대한 지방 대응비 규모를 추산해 볼 수 있다. 이에 기초해서 사회보장 국고보조사업의 국가와 지자체 간 재원 분담 수준을 확인할 수 있는데, 2017년부터 2022년까지 평균 국비보조율은 65% 내외로 나타난다. 앞서 14개 주요 사업에 대한 평균 국비보조율에 비해 9~10%p 낮다는 점에서 핵심 정책사업 이외 나머지 국고보조 사업에 대해서는 상대적으로 지방의 분담수준을 높게 가져가고 있음을 유추할 수 있다.

이와 같은 구조적 특성을 갖는 사회보장분야 국고보조사업 예산은 지난 5년간 연평균 증가율이 12.5%로 지자체 세출예산 증가율 8.3%를 훨씬

상회하고 있다. 그 결과 같은 기간 중 이에 대한 지방 대응비 증가율 또한 12.3%로 높게 나타나고 있다. 여기서 지방의 사회보장예산 부담수준이 가용재원 대비 어느 정도인지 확인해 볼 수 있는데, <표 2-8> 하단을 보면, 2018년 이후 가용재원에서 차지하는 국고보조사업 지방비 비중이 낮아지고 있다. 이는 다시 말해서 지방재정의 사회보장분야 국고보조사업 부양 능력이 커지고 있음을 의미할 수 있는데, 그 원인에 대한 보다 심층적인 연구가 필요할 것이지만, 2019년부터 본격적으로 추진되고 있는 지방 소비세율 인상을 포함한 지방세원 확충과 더불어 기초생활보장급여나 기초연금과 같이 예산규모가 큰 핵심 국고보조사업의 기준보조율 인상에 크게 기인한다고 예상할 수 있다.

한편, 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 자체사업의 경우 그 절대적 규모는 작지만 지난 5년간 꾸준히 증가하여 2017년 5.7조 원에서 2022년 현재 약 1.7배 증가한 9.8조 원에 이르고 있다. 동 지출의 최근 5년 평균 증가율도 11.3%로 높게 나타나지만, 지자체의 가용재원에서 차지하는 비중은 오히려 2018년 이후 5.5% 내외 수준에서 정체하고 있다. 이 기간 중 국고보조사업에 대한 국비 부담이 이전에 비해 더 커졌고 지방세수 확충 역시 일정 부분 이루어졌다는 사실에 비추어 보았을 때, 자체사업 확장 여력이 어느 정도 존재한다고 기대된다. 그러나 이상의 분석은 전국 지자체 평균수준에서 살펴본 사항으로, 지방자치단체별로 광역자치단체인가 기초자치단체인가 혹은 소관 지역에 따라 세입구성이 상이하고 사회보장 수요 또한 큰 차이를 갖고 있다는 점에서 개별 지자체가 체감하는 사회보장예산 부담수준이 차별적임은 분명한 사실이다.<sup>5)</sup>

---

5) 다만, 현재 자치단체수준별로 가용재원의 추이를 확인 할 수 있는 자료가 한정되어 구체적인 분석이 어렵고, 본 연구의 주 목적이 지자체 자체사업의 효과성 평가 틀의 구축이라는 점에 비추어 연구범위를 벗어난다는 점에서 자치단체별 재정여건에 대한 심층분석은 제외한다.

## 제2절 규범적 차원의 정부간 관계와 역할

### 1. 검토배경 및 목적

지방자치제도가 부활된 지 20여 년이 지났다. 우리나라의 지방자치 제도는 「헌법」 제117조와 제118조에 근거하고 있으며, 지방자치제도의 본질은 자기결정권, 자주조직권, 자주재정권의 실질적 보장에 있다.

「헌법」 제117조에서는 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정함으로써 자기결정권의 내용적 측면으로 주민의 복리에 관한 사무를 명시하고 있다.

이 때 주민의 복리에 관한 사무가 가지는 규범적 의미는 지방자치법에 구체화되어 있다. 「지방자치법」 제13조 제1항에서는 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하고, 제2항에서는 지방자치단체의 사무를 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 2. 주민의 복리증진, 3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥, 6. 지역민방위 및 지방소방, 7. 국제교류 및 협력의 7가지 분야로 구분하고 있다.

주민의 복리 증진에 관한 사무로서는 주민복지에 관한 사업, 사회복지 시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원, 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 등이 구체적으로 명시되어 있다. 국가와 지방자치단체 간의 사무배분은 다음과 같은 원칙에 따라 이루어진다. 「지방자치법」 제11조는 사무배분의 기본원칙이라 하여 1. 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진,

집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 하며, 2. 국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 하며, 3. 국가는 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

「지방자치법」 제11조의 사무배분의 기본원칙은 2021년도 지방자치법 전면개정시 신설된 조문으로 그동안에 사무배분과 관련된 국가와 지방자치단체 간의 갈등을 조정하기 위한 원칙을 정한 것으로서 향후 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간에 사무의 중복 등이 있을 경우 이를 합리적으로 조정할 수 있는 기준으로 작용할 것으로 기대된다.

그럼에도 불구하고 사회보장 영역에서 국가와 지방자치단체 간에 역할과 기능에 관해서는 여전히 남아 있는 과제들이 있다. 본 절에서는 사회보장 영역에서 국가와 지방자치단체 간 관계와 역할을 사무배분에 관한 기본 원칙에 비추어 볼 때 여하히 조정되어야 하는가를 중심으로 검토하고자 한다. 즉, 사회보장 영역에서의 정부 간 관계로써 국가와 지방자치단체 간의 역할과 기능에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 위해서 우선 지방자치제도와 이론에 관한 소개를 하고, 지방자치제도의 내용으로서 주민의 복리증진에 관한 규범 체계를 검토하고자 한다.

이어서 사회보장기본법을 비롯해서 사회보장 영역에서 현행 법체계가 국가와 지방자치단체 간에 사회보장사무를 여하히 배분하고 있는가, 지방자치제도 이전과 이후의 변화는 어떤 패턴으로 이루어졌는가 등에 관해서 확인하고자 한다. 그리고 이와 같은 내용들을 토대로 사회보장규범체계

에서 국가와 지방자치단체 간의 관계와 역할에 관한 제도적 문제점을 도출하고 향후 개선하여야 할 방향성을 제시하고자 한다.

## 2. 지방자치제도와 사무배분의 기준

### 가. 지방자치제도의 헌법적 보장

우리나라 「헌법」 제117조와 제118조에서는 지방자치제도에 관한 헌법적 보장을 하고 있다.

먼저, 「헌법」 제117조에서는 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고 제2항에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 규정하고 있다. 제1항은 지방자치제도의 본질적 내용으로 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체로 하여금 처리하도록 하고, 주민의 복리에 관한 사무를 처리하기 위한 기반으로 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 함으로써 이른바 자기 결정권을 보장하고 있다.

여기서 문제가 되는 것은 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하는 문구이다. “법령의 범위 안에서”라는 문구는 법치주의의 3요소인 법률의 법규창조력, 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙을 유지하면서 자치입법권을 보장하기 위한 것이다.

즉, 의회가 제정한 법률만이 법규로서 구속력을 가지며, 법률에 위반하는 행정작용은 금지되며, 행정권의 발동요건은 법률에 근거하여야 한다. 따라서 지방자치에서 자치권은 법령의 범위 안에서 보장되는 것으로 국가로부터 전래되는 권능이라 할 수 있다.

「헌법」 제118조는 지방자치단체에 의회를 두며, 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 해서 지방자치단체의 기관 구성에 관해서는 법률에 유보하고 있다.

「헌법」 제117조와 제118조에 따라 헌법적으로 보장되는 지방자치제도 는 지방자치법, 지방재정법 등 관계 법률에 의해서 구체화되어 시행된다.

## 나. 지방자치단체가 처리하는 사무의 분류

### 1) 사무배분의 기본원칙과 국가사무의 처리제한

「헌법」 제117조에서는 지방자치단체는 주민의 복리증진에 관한 사무를 처리한다고 하여 지방자치단체가 처리하는 사무의 성격을 규정하고 있다. 다만, "주민의 복리증진에 관한 사무"가 광범위하고 추상적이어서 지방자치법에서는 이를 구체화하여 정하고 있다.

지방자치제도를 실현하기 위해서는 우선 국가와 지방자치단체간의 사무가 적절히 배분되어 있어야 한다. 국가가 성립하는 3요소로 국민, 영토, 주권이 있어야 하듯, 지방자치단체 또한 주민, 관할구역, 자치권이 존재하여야 하기 때문이다. 이 때 주권과 자치권의 대상이 되는 국민과 주민, 영토와 관할구역은 필연적으로 중복되기 때문에 국가와 지방자치단체의 역할과 기능을 적절히 배분해야 법치주의와 민주주의 등 근대 입헌주의 원칙 아래 지방자치단체의 자치권이 보장될 수 있기 때문이다.

「지방자치법」에서는 제11조(사무배분의 기본원칙), 제12조(사무처리의 기본원칙), 제13조(지방자치단체의 사무범위), 제14조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준), 제15조(국가사무의 처리제한)의 5개 조문을 두어서 국가와 지방자치단체간의 사무 배분과 지방자치단체간 사무배분의 기준과

원칙, 사무의 예시 등을 규정하고 있다.

국가와 지방자치단체간에 사무를 배분하는 기본적인 생각은 보충성의 원칙<sup>6)</sup>이라 하여 주민생활에 밀접한 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하여야 한다(제15조제2항).

이러한 사무배분의 원칙으로서 보충성의 원칙이 적용됨에도 불구하고, 지방자치법 제15조에서는 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무, 3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 4. 국가종합경제개발 계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정할 필요가 있는 사무, 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 7. 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무는 지방자치단체가 아닌 국가가 처리하도록 하고 있다.

## 2) 지방자치단체가 처리하는 사무의 종류

앞에서 살펴본 것처럼 지방자치단체는 「지방자치법」 제15조에 따른 국가사무를 처리하는데 제한이 있을 뿐이며, 「지방자치법」 제13조에서

6) “보충성의 원칙은 사람을 모든 질서의 중심으로 보는 사회철학적 입장에 의하여 정당화된다. 생활상의 모든 문제는 원칙적으로 개인이 자기 책임 하에 처리해야 하며 개인이 처리할 수 없는 문제에 대해서만 공동체가 개입할 수 있다는 것이다. -중략-보충성의 원칙은 공동체가 인간을 위하여 존재하며 그 반대가 될 수 없다는 사상에 뿌리를 두고 있다” (이기우(2020), pp.18-26.)

예시하고 있는 사무를 처리할 수 있는 전권한성이 있다고 관념된다. 제13조 제1항에서는 지방자치단체는 관할구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다고 하여 지방자치단체의 사무범위를 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무, 즉 단체위임사무를 처리한다. 그리고 제13조제2항 본문에서 지방자치단체의 사무를 예시하고 있는 바, 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 2. 주민의 복리증진, 3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥, 6. 지역민방위 및 지방소방, 7. 국제교류 및 협력의 일곱 가지 분야에 61개 사무를 제시하고 있다.

다만, 제13조 단서규정에서는 "법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다"고 규정함으로써 제13조제2항의 사무가 반드시 지방자치단체가 처리해야 하는 사무가 아님은 명시하고 있다.

#### □ 지방자치단체의 사무와 기관위임사무의 구별

「지방자치법」 제13조제1항에서는 "지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다"고 하여 자치사무와 위임사무를 구별하고 있다.

위임사무는 "법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무"를 말하는데 본래 단순히 위임사무는 다시 단체위임사무와 기관위임사무를 포함하는 개념으로 사용된다. 「지방자치법」 제13조제1항의 "법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무"는 단체위임사무를 말하며, 기관위임사무는 포함되지 않는다.

기관위임사무란 국가나 광역지방자치단체가 지방자치단체의 장 그밖에 기관에 대하여 위임한 사무를 말하는 것으로 지방자치단체의 장, 그밖에



기관은 기관위임사무를 처리하는 범위에서 지방자치단체의 구성기관이 아니라 그 사무를 위임한 국가나 광역지방자치단체의 기관의 지위에서 해당 사무를 처리한다. 따라서 기관위임사무는 지방자치단체의 사무가 아니다<sup>7)</sup>.

이렇게 지방자치단체의 사무를 자치사무와 단체위임사무로 구분하고, 또 다른 한편에서 기관위임사무를 구분하는 것은 국가 등의 감독, 경비부담, 지방의회의 관여 등에서 차이가 있기 때문이라고 설명된다(한견우, 1999, p.29).

#### □ 자치사무의 개념과 종류

자치사무는 고유사무라고도 하는데, 지방자치단체 본래의 목적으로 예정되어 있는 사무로서 지방자치단체의 존립목적이 되고 있는 지방 복리사무를 말한다. 「헌법」 제117조에서 말하는 “주민의 복리증진에 관한 사무”가 그러하다.

그러나 우리나라는 지방자치제도를 헌법에 규정한 채, 수십년간 지방자치제도의 효력을 정지시켜왔고 지방자치제도를 시행해 오지 않았다는 연혁적 한계를 가지고 있다. 즉, 자치사무가 우선 배분되기 이전에 국가가 주민의 복리증진에 관한 사무를 법률적으로 선점해 왔고 이를 기관위임사무로 운영해 왔다는 점에서 자치사무로 분류할 만한 사무가 그다지 많지 않아서 지방자치가 실질화되어지고 있다고 할 수 없다.

자치사무는 다시 수의적 자치사무와 필요적 자치사무로 구분된다. 수의적 자치사무란 자치사무의 수행여부와 수행방법에 관하여 자기책임에

7) 기관위임사무에 대해서 국가는 합목적성 통제와 합법성 통제를 할 수 있으며, 자치사무에 대해서는 합법성 통제만 가능하다. 지방자치법 제167조와 제170조가 기관위임사무에 대한 국가의 감독권 근거가 된다(홍정선(2015), p.666).

따라 이루어지는 사무를 말한다. 예를 들면, 우리나라 정보공개제도의 효시가 되었던 청주시 정보공개조례<sup>8)</sup>와 같이 법령에 의하여 규정되지 않은 사무를 조례로 정한 사례가 자치사무의 좋은 예이다. 그밖에 문경시의 귀농지원조례 등과 같이 스스로의 문제를 해결하기 위하여 관할구역에 적용되는 조례라는 규범형식을 빌어서 사무를 창설한 사례도 그러하다.

필요적 자치사무란 지방자치단체가 일정한 사무를 수행하도록 법적으로 규정되어 있는 자치사무를 말한다. 필요적 자치사무의 경우 지방자치단체는 해당 사무를 수행할지의 여부를 결정할 권한은 없으며, 오로지 사무의 수행방법에 대한 자율성이 인정될 뿐이다. 예를 들면, 초등학교의 설치·운영(교육법), 상수도의 설치 및 관리(수도법) 등이 그러하다.

자치사무에 관해서는 전권한성이 인정되며, 자치사무의 법적 효과는 지방자치단체에 귀속된다. 따라서 지방자치단체는 수의적 자치사무의 수행여부와 수행방법에 대하여 자율성을 가지며, 필요적 자치사무의 수행방법에 대하여 자율성을 가진다(한건우, 1999, p.35).

자치사무의 수행에 필요한 비용은 자치단체의 부담으로 처리되며, 다만 국가가 필요하다고 인정할 때 보조금을 교부할 수 있다.

자치사무에 대하여 국가는 적법성에 대한 감독권을 가지며, 합목적성에 대한 통제는 허용되지 않는다. 적법성에 대한 감독권이란 자치사무의 수행여부와 수행방법이 법령을 위반했는지의 여부에 대한 감독권을 말하며, 합목적성 통제란 해당 자치사무의 수행이 국가의 행정목적에 반했는지 여부를 따질 수 있는가의 여부를 말한다. 자치사무는 지방자치단체의 고유 사무이기 때문에 국법 질서의 범위 안에서 적법한가의 여부를 물을 수

8) 청주시 정보공개조례는 1991년에 청주시 의회에서 최초로 발의된 것으로 대법원에 의하여 주민의 정보접근권과 알권리를 보장하는 자치법규로서 법령의 근거 없이도 제정될 수 있다고 판단됨에 따라 다른 지방자치단체로 확산되었고 궁극적으로 정보공개법의 제정으로 이어졌다.

있을 뿐이며, 국가의 행정목적과 다르다고 해서 반드시 이를 금지시킬 수 없다는 것을 의미한다.

자치사무에 대해서 지방자치단체의 한쪽 구성기관인 지방의회는 조례를 제정하고, 행정사무감사와 조사권 등을 행사할 수 있다.

#### □ 단체위임사무의 개념과 종류

단체위임사무란 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 말한다. 자치사무는 지방자치단체의 고유한 사무인데 대하여 단체위임사무는 국가나 다른 지방자치단체가 법령에 의하여 그 자치단체에 위임한 사무를 말한다.

단체위임사무는 사무의 성질상 국가나 다른 지방자치단체의 사무이나, 사무의 수행여부와 수행방법을 다른 지방자치단체에게 위임한 것으로 국가나 다른 지방자치단체의 지도와 감독을 받는다. 다만, 사무의 수행에 관해서는 일정한 자율성과 독자성이 인정된다. 지방자치단체의 기관, 즉 지방자치단체의 집행기관과 의결기관인 지방의회가 상호 협력하여 해당 사무를 처리할 수 있다는 점에서 다음에서 설명하는 기관위임사무와 성격을 달리한다.

단체위임사무는 지방자치단체의 사무이며, 일반적으로 지방자치법, 지방재정법 등 지방자치 관련 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로 분류된다. 예를 들면, 독립공원이거나 군립공원의 입장료나 사용료 징수사무, 시·도의 국도유지·수선의무와 점용료 징수사무, 교육사무의 위탁 등을 들 수 있다.

단체위임사무는 지방자치단체에 대하여 사무처리의 의무를 부담시키는 것으로 법적인 근거가 있어야 하며, 단체위임사무의 처리효과는 국가 또는

위임 지방자치단체에 귀속된다.

단체위임사무는 수임 지방자치단체의 이름과 책임 아래 수행하지만 위임의 법리에 따라서 그 비용은 위임자인 국가나 위임 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 지방재정법에서는 기초지방자치단체가 광역지방자치단체의 사무를 위임받아 행하는 경우에 소요비용은 위임자가 부담하도록 하고 있다.

#### □ 기관위임사무의 개념과 종류

기관위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체가 자치단체의 장에게 또는 지방자치단체의 장이 다른 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 말한다. 따라서 기관위임사무는 단체의 장 또는 집행기관에게 위임되는 사무라는 점에서 지방자치단체 그 자체에게 위임되는 단체위임사무와 구별된다.

기관위임사무는 지방자치단체의 장에게 위임되는 사무이기 때문에 지방자치단체를 구성하는 지방의회가 관여할 수 없고 그 법적 효과 또한 위임자인 국가 또는 위임 지방자치단체의 장에게 귀속된다.

기관위임사무는 국가의 사무를 직접 국가가 처리하는 것보다 지방행정기관인 지방자치단체의 장으로 하여금 처리하게 하는 것이 효율적이라는 취지에서 탄생한 제도이다. 따라서 기관위임사무를 처리하는 지방자치단체의 장은 주민의 대표로서의 성질보다는 국가의 집행기관의 일부로서 취급되며 이러한 의미에서 기관위임사무는 국가의 사무 일부이다.

지방자치제도의 실질적 보장이라는 측면에서 보면, 우리나라 지방자치단체가 수행하는 사무 가운데 기관위임사무는 전체 국가사무의 61.5% 정도로서 자치사무나 단체위임사무와 같이 자율성이 보장되는 사무가

거의 없다는 점이 문제점으로 지적된다(유태현, 2020, p.141). 특히 「헌법 제117조에서 “주민의 복리에 관한 사무”를 지방자치단체의 고유사무로 수권하고 있는 점에 비추어 볼 때 기관위임사무를 지방자치단체가 수행 여부나 수행방법에 있어서 자율성과 독자성을 가질 수 있도록 자치사무 또는 단체위임사무로 이양하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 2-9〉 지방자치단체의 사무 유형 및 구분

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
정의	• 주민복지 등 자기 책임 하에 처리하는 고유사무	• 법령에 의해 자치단체에 위임된 사무	• 법령에 의해 단체장에게 위임된 사무
법적 근거	• 지방자치법제9조제1항, “지방자치단체는 그 관할 구역의 자치사무를 ...처리한다”	• 지방자치법제9조제1항, “지방자치단체는 ... 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”	• 지방자치법제102조(국가 사무의 위임), “시도와 시군구에서 시행하는 국가사무는 ... 시도지사와 시장군수구청장에게 위임하여 행한다”
경비 부담	• 지방비+국가장려적 보조금	• 지방비+국가부담금	• 전액 국가 부담
의회 관여	• 가능	• 가능(조례제정권 포함)	• 불가능(단, 국회 등이 감사하기로 한 부문 이외의 사항에 대해 가능)
국가 감독	• 소극적 위법성 감독 §166 조인권고, 자료요구 §169 위법한 명령의 시정 §171 보고, 위법사항 감사 §172 재의요구지시, 제고	• 포괄적 합목적성 감독	• 포괄적 합목적성 감독 §167 지도 및 감독 §170 직무이행명령, 대집행 §172 재의요구지시, 제소 *위임위탁규정§6 취소·정지
규정 형식	• “시도지사는 ...을 하여야 한다.”	• “시도에 ...을 위임한다.”	• “시도지사에게 ...을 위임한다.”
사례	• 학교급식 실시 사무 (96추84)	-	• 골채채취업허가 (2004추34)

출처: 행정안전부 선거의회과(2012), 자치입법 실무. p.11.

## 다. 기관위임사무와 자치사무 등에 대한 대법원의 입장

지방자치단체가 처리하는 사무는 자치사무, 단체위임사무와 국가기관으로서 지위에 서서 처리하는 기관위임사무로 분류된다. 이러한 사무분류 체계는 자율성과 책임성, 국가등의 감독권과 비용부담의 주체 등에 따라서 차이가 발생한다.

대법원은 법령에서 규정하고 있는 사무를 판단할 때, 즉 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무에 해당하는지를 판단함에는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그밖에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비 부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 판단할 것을 요구하고 있다<sup>9)</sup>.

국가와 지방자치단체간의 사무배분의 일반적인 원칙은 앞에서 살펴본 바와 같으나, 대법원은 조례가 규율하고 있는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하더라도 조례가 국가의 법령에 위반되지 않는 경우에 대한 판단기준도 제시하고 있다.

즉, “지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여

9) 대법원 2013.4.11. 선고2011두12153판결. 이 판결은 결식아동급식지원전자카드도입사무의 성격을 기관위임사무인지 자치사무인지 여부를 다툰 사안에서 ①아동급식사업은 원래 보건복지부가 아동복지법에 따라 국책사업으로 시행하여 오다가 2005년부터 지방자치단체에 이양된 00광역시의 고유사무인 점, ②아동급식사업을 위한 사업경비는 00광역시 국가로부터 분권교부세를 교부받아 충당하게 되어 있어 00광역시 0구청의 자체예산으로 아동급식사업이 시행되는 것은 아닌 점, ③ 결식아동급식지원전자카드 도입운영계획은 전자카드운영사업자를 선정하여 기존의 종이 급식권을 전자카드로 교체하고 결식아동으로 하여금 전자카드를 사용하도록 하는 것을 주요 내용으로 삼고 있는데 이를 구 지방자치법에서 시·도의 사무로 규정한 ‘시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무’ 또는 ‘지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무’에 해당한다고 보이는 점 등의 이유로 결식아동 급식지원 전자카드 도입사무는 00광역시장으로부터 00구청장에게 위임된 기관위임사무로 보아야 한다고 판시하였다.

그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 한다”<sup>10)</sup>.

또한 지방재정법 위반여부에 대하여 지방재정법에서는 “지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니된다”고 규정하고 있는 바 “지방의회가 주민의 복지증진을 위해 조례를 제정·시행하는 것은 지방자치제도의 본질에 부합하는 것이므로 이로 인하여 당해 지방자치단체 재정의 건전한 운영에 막대한 지장을 초래하는 것이 아니라면 그러한 조례제정을 무조건 제한할 수 없다”고 판시하고 있다<sup>11)</sup>. 즉 대법원은 자치사무로서 복지제도를 창설함에 있어서 중요한 재정문제에 대해서도 지방재정에 과도한 부담이 발생하거나 보조금 지원에 불평등을 초래하지 않는 한 이것이 허용됨을 명확히 하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

10) 대법원 2017.9.21. 선고2016추5186판결. 이 판결은 00시 의회가 제정한 ‘00시 미등록 경로당 지원 조례안’에 대하여 00시장이 조례안이 규정한 미등록 경로당은 구 노인복지법을 신고의무를 위반한 경로당에 해당하고 따라서 이를 지원하는 것은 노인복지법을 위반하는 것이라 하여 재의결을 요구하였고, 이를 00시 의회가 재의결하여 확정된 사안이다. 이 사안에 대하여 대법원은 이 사건 조례안의 미등록 경로당은 지역 노인들이 자율적으로 친목도모 및 여가활동 등을 할 수 있는 장소로 제공되는 시설로 노인복지법에 따른 미신고 경로당과 별개의 것이라는 점, 이 사건 조례안의 지역 노인들의 복지증진사업은 지방자치법에 따른 자치사무의 범위라는 점을 들어 노인복지법의 목적과 효과를 저해하여 노인복지법에 위반된다고 볼 수 없다고 판시하였다.

11) 대법원 2009. 12.24. 선고2008추87판결 등

### 3. 사회보장영역에서 지방자치의 기능

#### 가. 사회보장제도와 지방자치제도의 통합적 관점

우리 「헌법 제34조에서는 모든 국민에게 인간다운 생활을 보장하고, 국가에게는 사회보장을 실시하여야 할 책무를 부과하고 있다. 이러한 헌법적 요청은 사회보장기본법을 비롯한 사회보장법체계에 의하여 구체화되고 실현되고 있다.

그와 더불어 「헌법 제117조와 제118조에서는 지방자치제도를 헌법적으로 보장하고 있으며, 지방자치단체로 하여금 “주민의 복리 증진을 위한 사무”를 담당하도록 하고 있다.

헌법규범의 조화적인 해석을 하자면 헌법 제34조의 인간다운 생활의 보장과 사회보장을 실시하여야 할 책무는 국가와 지방자치단체 모두에게 부여된 헌법상의 책무일 것이다.

그러나 이를 구체화하고 있는 사회보장법체계에서 국가와 지방자치단체간의 관계와 역할에 대해서 일부 모호한 규정방식을 취함으로써 보이지 않는 부분에서 갈등이 초래되기도 하는 것이 현실이다<sup>12)</sup>.

즉 국가와 지방자치단체 모두 사회보장의 주체로서 볼 수 있지만, 구체적인 사회보장 영역에 따라서는 그 역할과 기능이 조정될 필요가 있다.

---

12) 2020년 지자체 공무원 대상 조사 결과, 중앙과 지자체 간 사무가 ‘명확(혹은 매우 명확)하게 구분되어 있다’고 응답한 비율은 광역(특광역시)가 24.4%, 광역(도)가 23.2%, 기초(시)가 28%, 기초(군)이 33.3%, 기초(자치구)가 26%로 평균적으로 30%가 채 되지 않고, 위임사무와 자치사무를 ‘구분할 수(혹은 전혀 구분할 수) 없다’고 응답한 비율이 광역시·도는 평균 30% 이상, 기초단체는 평균 15% 수준이며 광역, 기초단체 모두 과거(2008년)에 비해 그 값이 약 2배 정도 증가하였다(한국행정연구원, 2008: 2020).



## 나. 사회보장영역에서 지방자치의 기능 - 재정관계를 중심으로

「헌법 제117조에서 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체로 하여금 처리하게 하는 취지는 주민에게 가장 가까운 행정단위인 지방자치단체가 국가보다 주민의 요구에 부응하는 행정을 수행할 수 있으리라는 기대에서 출발한다.

이러한 기대를 규범적인 원칙으로 풀어보면 기초지방자치단체 우선 배분의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 행정능률의 원칙으로 구분해 볼 수 있다.

기초지방자치단체 우선배분의 원칙이란 주민생활에 가장 밀접한 사무부터 기초지방자치단체에게 배분하라는 것이고 기초지방자치단체가 처리하지 못하는 사무는 광역지방자치단체로, 그렇지 못한 사무를 국가로 배분하라는 것이다. 다만, 오늘날 국가의 존립이유를 안전보장과 더불어 사회보장에 중점을 두고 있는 이른바 사회보장국가를 지향하는 관점에서 보면, 반드시 사회보장영역이 지방자치단체의 사무일 필연적 근거는 찾아보기 어려울 것이며, 이는 입법정책적 선택의 문제로 보아야 할 것이다.

행정책임 명확화의 원칙이란 행정계층(국가-광역-기초)별로 단위사무별로 가능한 명확하게 구별하여 배분함으로써 행정책임의 한계를 분명하게 하고 사무추진에 필요한 예산의 확보, 지도·감독의 한계가 명확해지고 책임행정을 가능하게 하자는 것이다.

행정능률의 원칙이란 기능별로 가장 능률적으로 해당 사무를 수행할 수 있는 행정계층에 배분할 것을 말한다.

그러나 국가와 지방자치단체간 사무배분의 원칙이 실효성을 가지기 이전부터 모든 행정영역에서 법제도가 정비되어 시행되어 왔으며, 그 가운데 많은 사무가 법령에 의하여 국가가 선점하고 있으며 기관위임사무라는

형태로 지방자치단체의 장에게 위임되어 집행되어 왔다는 현실을 고려할 때 여전히 사회보장영역에서도 국가가 중심이 되는 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

사회보장영역 가운데에서 사회보험 영역과 같이 규모의 경제가 작용되는 영역뿐 아니라 수요가 급증하는 사회복지서비스 영역이나 재정부담이 큰 사업의 경우에는 지방자치단체의 재정부담이 과중하게 되어 이를 지방자치단체로 이관하게 되면 한계가 발생할 수밖에 없다. 이는 사회보장영역에 있어서 애초에 재정불균형을 이루고 있는 법현실에 맞추어 불가피하게 국가재정에의 의존을 선택할 수밖에 없도록 하고 있는 것에 불과하다.

사회보장영역에서 국가나 지방자치단체 어느 쪽이 보다 능률적으로 사회복지서비스를 전달할 수 있는가를 판단하는 기준은 논리적으로는 지방자치단체이겠지만, 현실적으로는 재정부담이라는 관계 때문에 국가의존도가 높다는 것이다. 즉, 현재의 지방자치단체가 확보할 수 있는 사회보장재정은 자주재원 확보를 위한 지방세 비율이 국세에 비하여 현저히 낮기 때문에 이를 전적으로 지방자치단체로 이관할 수 없다는 현실적 한계를 우선 인정할 필요가 있다<sup>13)</sup>.

이러한 현실적 한계에도 불구하고, 지방자치단체는 사회보장영역, 특히 사회복지서비스영역에서 새로운 복지수요를 발굴하거나 복지의 사각지대에 대한 지원사무를 창설하기도 한다. 이렇게 창설되는 복지사무에 소요되는 비용을 자치단체의 자주재원으로 부담한다면 사회보장영역에 있어서 국가와 지방자치단체간 관계 및 역할은 매우 이상적인 형태로 평가할 수 있을 것이다.

---

13) 지방재정의 현실을 분석한 자료에 따르면, 세입측면에서 중앙과 지방의 비중은 54.5:45.5, 세출측면에서 양자는 38.5:61.5로 역전된다고 한다. 지방자치단체는 전체 국가사무의 61.5%를 맡고 있지만 그에 필요한 재원을 스스로 확보하지 못하고 중앙정부의 지원에 의존하여 부족한 재원을 조달하고 있다고 지적한다(유태현(2020), p.141).

그럼에도 사회보장영역에서 국가와 지방자치단체간 역할이 중복되거나 충돌되는 현실적 문제가 발생하는 것 또한 불가피한 현상일 것이다. 왜냐하면, 사회보장은 국가의 책무이기도 하지만 지방자치단체의 책무이기도 하기 때문이다.

#### 4. 사회보장영역에서 정부간 역할 검토

##### 가. 국가의 역할

기능론적 관점에서 볼 때 사회보장영역에서 국가로의 결정권한 집중은 비효율을 초래할 수 있다는 비판적 시각이 존재한다. 권력의 집중은 항상 남용의 우려가 있으며, 전국적 통일적 기준의 적용으로 인한 비효율이 존재한다. 이런 측면에서 보면, 지방자치제도는 관할구역의 범위에서 사회보장 책무를 수행하기에 효율적일 수 있다.

지방자치단체를 구성하는 대표기관 간의 견제와 균형 이외에 주민의 참여와 통제가 보장되는 지방자치의 영역에서 사회보장 집행체계에 관한 자율성이 보장된다면 해당 지방자치단체의 실정에 적합한 사회보장 집행이 가능할 것이기 때문이다.

중앙정부가 독점적으로 사회보장영역을 담당하면서 이를 기관위임 사무의 형태로 추진함에 따라 지방자치단체에 자율성이 보장되지 않는다면<sup>14)</sup>, 지방자치단체는 관할구역 내의 사회보장에 관한 정책형성에 그다지 관심을 기울이지 않을 수 있다. 왜냐하면 사회보장영역은 의외로

14) 지방자치단체 전체 국고보조사업 중 사회복지분야가 49.1%(예산기준)를 차지하고 사회복지분야의 국고보조사업은 중앙정부 추진사업인데 지방자치단체도 예산부담의무를 지고 있으며 그 결과 주요 국고보조사업의 사무권한은 중앙정부에 집중되어 있지만 재정책임은 중앙과 지방이 공동으로 부담함으로써 비효율이 발생한다고 함(김승연(2019), p.4).

행정적 부담뿐 아니라 재정적 부담까지 과중하기 때문이다.

표를 의식해서 사회보장영역을 지방자치단체가 무리하게 확장한다는 우려는 재정자립도가 높은 일부 지방자치단체에 한정된 문제라고 평가할 수 있다. 대부분의 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 기관위임사무 이외에 자치사무로서 사회복지서비스를 발굴하는데 또는 사회보장사무의 이양에 소극적이다. 또한 오히려 중앙정부는 지방자치단체간의 형평성을 우려해서 사회보장영역에서의 권한을 지방자치단체로 이양하는 것에 소극적일 수 있다.

이와 더불어 정보시스템이 구축되어 있는 현재의 행정체계를 고려해 볼 때 사회보장영역에 있어서 중앙정부의 역할은 더 커지고 있다고 볼 수 있는 상황도 고려해 봐야 한다. 지능정보화사회가 가속화될수록 사회보장영역에서의 전달체계는 단순화될 것이고 따라서 사회보장영역에서의 자치는 축소될 것으로 예측해 볼 수 있다.

국가는 사회보장영역의 보편적 기준을 정립함으로써 국가최저기준(national minimum)을 구축하는데 중점적인 역할을 수행하여야 한다. 그 위에 지역적 특성을 고려할 수 있도록 지방자치단체의 자율성과 종합성을 보장하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다.

이와 관련하여서는 수혜자의 관점에서 전국적 통일성과 형평성을 기준으로 하자는 주장은 설득력이 있다(고제이, 2013, p.62). 즉 수급자에게 직접적으로 전달되는 경상 현금보조는 국가의 책임영역으로 하자는 것인데 이는 지방자치법 제15조(국가사무의 처리제한) 제2호에서 제시하는 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무에 해당한다고 해석할 수 있기 때문이다<sup>15)</sup>. 지방자치법제15조제2호에서 전국적으로 통일적 처리를 할

---

15) 다만, 지방자치법 제15조 본문 후문에서 “법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가 사무를 처리할 수 있다.”고 하여 국가사무의 범위를 확대할 수 있는 여지를 남겨 놓은 것은 앞에서 설명한 보충성의 원칙에 따른 정부간 사무매분에 광범위한 예외를 두고 있

필요가 있는 사무로서 “물가정책, 금융정책, 수출입정책 등”이라 표현한 것은 예시로서 규정한 것이고 사회경제적 여건의 변화에 따라 새롭게 발생하는 사무 가운데 전국적이고 통일적으로 처리할 필요가 있는 사무를 재분류하는 것은 허용되어 있는 것이다. 따라서 법률에서 현금성 급여를 국가가 통일적으로 처리하도록 기준을 제시한다면 이는 지방자치법의 사무배분 기준에 대한 수정이 된다고 할 것이며, 명시적으로 금지되어 있는 것이 아니다.

## 나. 지방자치단체의 역할

지방자치단체는 주민에 밀착되어 있다는 측면에서 사회보장영역 가운데 사회복지서비스의 사각지대를 발굴하는데 최적화되어 있다. 이 경우 고려되어야 하는 것은 새롭게 발굴되는 사회보장을 지속적으로 추진할 수 있는 자주재원의 확보이다.

대법원은 복지영역에서 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하더라도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것이 아니라고 판시하고 있다<sup>16)</sup>.

는 것으로 비판의 대상이 된다.

16) 대법원 2017.9.21. 선고2016추5186 판결.

또한, 주민의 복리증진을 위해 조례를 제정·시행하는 것은 지방자치 제도의 본질에 부합하는 것이므로 이로 인하여 당해 지방자치단체의 건전한 운영에 막대한 지장을 초래하는 것이 아니라면 그러한 조례제정을 무조건 제한할 수는 없다고 판시하고 있기도 하다<sup>17)</sup>.

이러한 대법원의 판시내용에 비추어볼 때 사회보장영역과 같이 국민의 기본권을 보다 충실히 보장하고자 할 때 지방자치단체로 하여금 국가의 법령을 명시적으로 위반하지 않는 한 새로운 복지사무를 발굴하고 이에 대한 재정부담을 하도록 허용하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 현재 지방자치단체의 대부분이 재정자립도가 매우 낮다는 측면은 현실적 한계로 작용한다. 과도한 재정부담은 다른 행정영역에 있어서 형평성을 보장하기 어렵기 때문이다. 따라서 지방자치단체가 사회보장 영역에 관한 사무를 발굴하더라도 중앙정부와의 지도·감독을 받는 것은 재정불균형이라는 현실을 고려할 때 어쩔 수 없는 결과일 것이다. 이에 대한 현실적 대안으로 이른바 ‘관리된 지방분권’ 지향으로 가자는 주장은 설득력이 있다(김승연, 2019, p.4). 즉 ‘관리된 지방분권’이란 사회복지사업의 행정권한은 지방자치단체로 분산하고, 중앙은 지방자치단체와 협상하여 권한을 행사하는 방식을 말하며, 이는 사회복지사업에서 전국민 기준이나 수요가 많은 중요한 사업은 국가의 책임을 더욱 강화하고, 지역별 특성이나 다양성이 중요한 사업은 지방자치단체의 책임을 강화하자는 것이다(김승연, 2019, p.19; 이선화, 2021, p.19).

17) 대법원 2017.9.21. 선고 2016추5186 판결.

### 제3절 사회보장에서 정부간 관계와 역할에 관한 인식

#### 1. 지자체 공무원 대상 초점집단인터뷰 개요

본 연구에서는 사회보장에서 정부간 역할 정립 및 재정 관계, 행정적 권한 등과 관련하여 지자체의 현실적 상황과 개선이 필요한 지점, 지역 및 행정 현장 차원에서 사업 준비에 대한 의견 등을 파악하기 위해 지자체 공무원 대상 초점집단인터뷰를 시행하였다. 이에는 총 4개 광역자치단체 및 6개 기초자치단체의 복지정책 관련 부서 담당자 및 팀장급 공무원 총 12명이 참여, 총 2차례의 인터뷰와 서면조사를 시행하였으며, 조사 대상 및 주요 조사내용은 다음 표와 같다.

〈표 2-10〉 초점집단인터뷰 대상

	지역	부서(담당 영역)	직급
광역	도	복지정책	팀장
	도	아동/여성복지	팀장
	도	보육정책	팀장
	광역시	생활보장	팀장
기초	시	복지정책	팀장
	시	복지정책	팀장
	시	복지정책	주무관
	시	복지정책	주무관
	시	복지정책	주무관
	자치구	주민복지	과장
	자치구	복지정책	계장
	자치구	복지정책	과장

## 52 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 2-11〉 지자체 공무원 대상 초점집단인터뷰 조사내용

구분	질문
정부 간 재정관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가보조사업(및 광역보조사업)으로 인한 지자체의 재정적 영향, 자체 사회보장사업 추진에 대한 재정적 영향은?</li> <li>• 최근 재정분권 추진에 따른 지방재정에의 영향?</li> <li>• 중앙과 지방, 광역과 기초 간의 재정적 관계/자율성에 대한 전반적 평가, 지방재정 건전화를 위한 제도들의 필요성과 실효성에 대한 의견</li> </ul>
사회보장에서 정부간 역할 정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위임사무(국고보조사업 등)와 자치사무에 대한 업무부담 수준?</li> <li>• 자체 사회보장사업에 대한 주민의 수요/필요성과 국가사업과의 유사성?</li> <li>• 자체 사회보장사업 기획 시 주요 고려사항(예: 주민 수요 분석, 지역사회보장협의체 등 위원회 의견, 지자체장의 의지 등)?</li> <li>• 자체 사회보장사업 기획 및 추진에 있어 제약?</li> <li>• 사회보장에 있어 중앙-지방(광역-기초) 간의 관계/역할 정립에 관한 제안들(예) 현금복지사업은 모두 국가에서 담당, 서비스 사업은 지자체에서 담당)에 대한 의견?</li> <li>• 재정적, 행정적 효율성 vs. 지역별 복지수요, 규범적(지자체 자치권 등) 차원에서 사회보장에 있어 정부간 역할 정립에 대한 의견?</li> </ul>

## 2. 초점집단인터뷰 결과

### 복지지출 - 매칭비 부담과 지자체 내 자원배분의 우선순위

앞서 1절에서 살펴보았듯이 지자체 재정지출 중 국고보고사업에 대한 매칭비 지출 부담이 크고, 특별히 인구규모와 복지 수요가 많은 수도권 지역의 경우에는 자체 복지사업 추진을 위한 재정적 여력이 부족한 상황이다. 일례로 인터뷰에 참여한 수도권 내 기초자치단체의 경우, 지자체 전체 예산 중 복지예산이 42.3% 정도이고, 이 중 국고보조사업에 매칭비용으로 지출되는 비중이 75%로, 기초연금, 장애인연금, 보육료, 아동수당 등 현금성 지원이 가장 큰 비중을 차지한다. 특별히 인구 고령화 추세 및 단가 인상에 따라 기초연금에 대한 부담이 추후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상되어 지자체의 입장에서는 부담이 가장 큰 사업으로 꼽힌다.



지역의 자체사업 추진을 위한 예산은 나머지 25%에 불과한데, 기존 사업들에 대한 지출을 줄일 수 없는 상황에서 최근 그 중요성이 높아지고 있는 사각지대 발굴 등 신규 사업을 추진하기에는 재정적 여력이 부족하다고 볼 수 있다.

“시비 3,876억 중에서 (국도비) 매칭비용으로 2,900억이 들어가는데 그 매칭비용 중에 기초연금비용만 689억원이 들어가고 있습니다. 기초연금 같은 경우 고령화지수가 계속 올라가고 있고 단가도 지속적으로 올라가고 있는 상황입니다. ... 내년도에는 기초연금 시비 부담액이 총 832억원 정도가 될 예정입니다. 그래서 저희 시 같은 경우는 이 국도비 매칭사업을 하다가 보니까 자체사업을 추진하기는 상당히 좀 제약이 많은 상황입니다.”

[기초-자치구]

이러한 상황에서 최근 추진된 2단계 재정분권-지방소비세율 증대, 지역 소멸대응기금 투입 등은 (특히 수도권 외, 재정자립도가 낮은 지역에 대해서는) 지방재정 확충에 실질적으로 도움이 된다고 볼 수 있다. 다만 기초연금의 경우에는 국고보조율 증대에도 불구하고 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있어 지자체의 재정 부담이 크게 줄어들지 못하는 것으로 보인다.

국가사업 뿐 아니라 광역 시·도의 자체사업으로 인해 기초자치단체에서는 그 부담이 더욱 가중되는데, 광역사업의 경우 보통 기초단체의 부담 비율이 더 크고, 중앙이나 광역 시·도에서 어떤 사업을 추진하였다가 중단하더라도 기초단체에서는 (특히 사업을 위해 시설이나 인력을 별도로 구축해둔 사업의 경우에는) 이를 자체 사업으로 맡아 계속 추진하여야 하는 경우도 있다.

“광역에서 신규사업이 있을 경우에는 사실은 당초에 기초에서 반대가 있더라도 결국 시행이 되기도 합니다. 재정 부담이 과중 되더라도 어쩔 수 없이 따라가야 되는 상황이고 예를 들어서 우리 구만 안하겠다라고 하면 주민들 반대라든가 민원도 발생할 수 있기 때문에... 점점 예산 부담이 가중되고 있어서 실제로 기초 차원에서 할 수 있는 사업영역 예를 들어 찾아가는 복지라든가 이런 부분들이 점점 위축되는 그런 경향입니다.” [기초-자치구]

“중앙에서 사업을 시작해요. 시작할 때 전국적으로 공모도 받고 각 시군마다 한 개씩 설치를 하자 해서 설치비도 지원해주고 처음에는 인건비도 좀 나갔던 것 같아요. 그러다가 어느 날 중앙에서 그 사업에 손을 딱 떼버리는 거죠. 그러면 저희는 시설도 설치해 놨는데 그 사업을 안 할 수가 없잖아요. 그러면 거기에 시설 운영비라든가 직원 인건비라든가 이런 거는 이제 거의 지방에서 맡아서 추진할 수밖에 없는 그런 상황도 있더라고요. 그래서 아 이것도 시작했다가 어느 날 그냥 지방으로 떠넘기는 거 아냐? 이렇게 저희들 이야기를 하고...” [기초-시]

이러한 맥락에서 지방이양사업을 제외하면 지역의 고유한 특성이나 수요를 반영한 자체 복지사업은 재정적으로 우선순위가 낮을 수 밖에 없다. 즉, 국고보조사업의 경우에는 예산 수립에 있어 지방의회에서 거의 이견이 없이 통과되지만 자체 사업의 경우에는 예산이 삭감되는 등 어려움을 겪는 경우가 많다. 때문에 지역 자체 사업들은 지역 내에서 정치적 영향력이 높은 단체/조직의 요구가 있을 경우(특별히 타 지역에서 같은 대상자들에 대해 현금급여사업이 시행되고 있을 경우)이거나 주로 단체장의 공약사항 위주로 추진될 수 밖에 없는 상황이다.

반면 재정분권 등을 통해 지자체에서 가용한 재원이 늘어난다고 하더

라도 그 용도가 지정되어 있지 않을 경우 그 예산이 사회복지 분야로 배분되리라고 보장되는 것은 아니기 때문에, 복지 정책에 우선순위가 낮은 지역의 경우에는 국고보조사업을 통해서 일정한 사회보장 수준을 유지하게 된다고 볼 수도 있다.

“저희가 일반회계 중 30%까지 복지예산이 증가한 이유도 실제로는 국도비에 대한 매칭비 때문에 증가한 거고요. 만약에 이 국도비사업에 대한 매칭이 없을 경우에 이 예산자체가 사회복지 쪽으로 오기에는 좀 힘들 것 같습니다. 왜냐하면 지자체장의 어떤 철학에 따라서 사회복지를 중시여긴다라고 하면 현재의 예산에 대해서 가용할 수 있는 부분이 많아지겠지만 실제로 저희는 중소도시다 보니까 복지보다는 기반시설을 깔고 농촌에 대한 예산도 많이 들어가고 해서 저희 입장에서는 국고보조(복지)사업이 어떻게 보면 대상자들한테 더 도움이 되지 않을까 그런 생각이 듭니다.” [기초-시]

이외에도 정부 간 재정 관계에 있어 개선이 필요한 사항으로 제안되었던 내용은 국고보조사업 및 광역사업의 매칭비 부담으로 인해 기초 단위에서는 특별히 재정적으로 어려움을 겪고 있어, 신규 사업 추진 시 그 지출 부담에 대한 정부 간 사전 협의과정의 필요성이었다. 그러나 현재 우리의 정부 간 관계가 분권형·협력형 보다는 다소 종속적, 수직적 관계에 가까운 현 상황에서 그것이 얼마나 실효성이 있을지에 대해서도 회의적인 의견이 있었다<sup>18)</sup>.

18) 정부 간 관계에 대한 공무원 인식 조사에 따르면, 지자체 공무원 중 “실제 업무수행에서 지방자치단체와 중앙정부의 관계는 여전히 수직적이다”라는 의견에 동의하는 비율이 (과거에 비해 다소 감소하기는 하였으나) 2020년 기준 약 70% 이상이였다: 광역(특광역시) 78.9%, 광역(도) 73.2%, 기초(시) 77.%, 기초(군) 76.1%, 기초(자치구) 79.5%(한국행정연구원, 2020).

### 선별적 현금복지 사업 및 자체사업 추진에 대한 업무부담

행정적 차원에서 사회보장에 있어 지자체의 업무부담 등에 대해서는, 현물 서비스 사업들의 경우에는 대부분 기초단체 수준에서 집행이 이루어 지기는 하지만 외부 조직이나 인력에 위탁되어 운영되는 경우가 많은 반면 현금급여 사업들, 특별히 자산조사 등이 필요한 선별적 사업의 경우에는 자격 관리나 급여 변동에 대한 민원 등 업무부담이 크다고 볼 수 있다.

“어떻게 보면 사회복지가 돈을 주기 위해서 거기에 투입되는 인력이 한 50. 제가 봤을 때는 50% 이상이라고 생각이 되어져요. 현금급여 사업 자체가 민원에 대한 부분도 있고 업무부담이 상당하다고 생각합니다. (서비스사업들에 비해서) 현금사업은 급여가 지원되지 않을 때 민원이 상당하거든요.” [기초-시]

또한 현재 지역의 사회보장지출 중 국고보조사업이 큰 비중을 차지하고 있다는 점에서 전반적 업무부담 역시 그와 비례할 것으로 보이는데, 다만 사업 단위의 업무부담을 비교했을 때는 (관련 규정과 지침이 일괄적으로 마련되어 지역에서는 집행만 이루어지는) 중앙사업보다는 사업의 기획과 설계, 조례 제정, 예산 확보 등 모든 과정을 지역에서 담당해야 하는 자체 사업이 업무부담이 더 크다고 볼 수 있다. 또한 지자체 입장에서는 다른 지역에서 선례가 없는 사업들을 신규로 진행하게 될 경우에(예: 지역형 기초보장) 대상자 선정의 기준이나 급여 수준 등을 설정하는 데 어려움이 있기도 하다.

“국고사업같은 경우에는 예산 규모가 크지만 시스템이라던가 집행과정이라던가 이런 것들이 안정화되어 있으면 부담이 적을 것 같고... 자체사업은 예를 들어 새롭게 뭔가 사업을 만들었어요. 그러면 그거에 대한 조례를 만들어야 되고 예산을 편성을 해야 되고 거기에 따른 시행지침을 만들어야 되고 그걸 시행을 하고... 이런 부분들 때문에 자체사업 같은 경우에는 처음 만들 때 그게 안정화되기까지 이런 것들이 부담이 있지 않을까. 그리고 민원하과의 관련성...” [광역-도]

“우리 지역 자체사업으로 기초보장사업이 있는데, 그 지원대상을 어디까지 할지, 어느정도 수준까지 올려서 많은 사람들에게 지원을 해줄거나 이런 의문을 갖고 있어요. 지원하는 거는 국가에서 지원을 하고 국가에서 못하는 거를 지방에서 하고 있잖아요. 그런데 어디까지 해야 하는가 조금 막연하기도 하고요.” [광역-시]

### 지역 자체사업 추진의 주요 동인

지역 사회보장사업의 추진에 있어서는 예산 배분을 결정하는 단체장의 의지가 가장 중요하다고 볼 수 있다. 그리고 이에는 지역 내에서 교섭력이 높은 (보훈, 노인, 장애인, 보육시설 관련) 단체나 조직의 요구가 큰 영향을 가지는 것으로 보인다. 지역 주민의 수요 분석을 정밀하게 진행하여 의견을 모으기에는 현실적으로 한계가 있고, 전체 지역주민의 의견을 대표할 수 있는 조사 등을 시행하는 것도 어려움이 있는 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 현재 추진되고 있는 사업들이 과연 정말로 지역에서 필요한 영역이나 계층에 자원이 적절하게 배분되고 있는 것인지는 확실치 않다.

“사업기획은 아무래도 단체장의 공약이라던가 아니면 단체장이 취임을 하면서 어떤 사업 쪽에 중점을 맞추는가에 따라서 거기에 따라서 기획이 되는 경향이 좀 많고요. ... 특히 단체들의 요구, 참전수당이나 이런 부분들은 다른 지방자치단체하고 비교해서 왜 저쪽에는 주는데 우리는 안 주느냐 이런 식으로, 그러면 아무래도 단체장 같은 경우에는 부담을 느낍니다.”  
[기초-자치구]

이와 같이 어떤 사업에 대해 단체나 조직의 요구가 있을 경우, 실무부서에서 사업의 필요성 및 타당성, 영향력, 타 지역의 사업 현황, 재정 여력 등을 종합적으로 고려하여 결정하는데 궁극적으로는 단체장의 의사가 가장 결정적이라고 볼 수 있다(이 때 타 지역에 유사한 사업이 있을 경우에는 우리지역에서도 그 사업을 추진해야 하는 명분이 되기도 한다). 그리고 이렇게 제안된 사업을 설계하는 데 있어서는 관련 시설이나 종사자 등 현장의 의견과 전문가 의견을 참고하게 된다.

이렇게 지역 내 정치적 과정에 의해 재원의 배분이 결정된다는 점에서는 사회보장에서 지방분권이 확대될 경우, 지역 간 경쟁 심화와 지역 내에서 영향력이 큰 조직에 자원이 집중되는 부작용이 우려되기도 한다.

“사회보장 사업 기획할 때 가장 중요한게 예산 세우는 거잖아요. 지자체장의 의지가 있으면 정말 예산 세우기 쉽거든요. 또 어떤 단체가 얼마만큼 찾아와서 요구하느냐에 따라서 예산이 세워지는 경우도 있고. 그런데 또 돌려서 생각하면 그 분들도 주민이고 수요나 욕구가 있다고 생각하기 때문에... 그래도 잘못하면 너무 편중되는 경향이 있긴 있어요.” [기초-시]

### 중앙사업의 범위 확대와 제도 개편에 따른 정부간 사업 관계 변화

한편 최근 들어 국가 차원에서 사회보장 사업들이 신설되고 기존 제도들이 지속적으로 개편됨에 따라 중앙과 지방 간 사업의 유사성, 그 관계가 유동적으로 변화한다는 특징이 있다. 예를 들어 서울, 부산, 대구, 광주, 세종, 전북의 경우에는 광역 사업으로 차상위 계층 대상의 지역형 기초보장사업을 실시하고 있다. 이는 절대 빈곤층을 대상으로 하는 중앙의 생계급여 사업의 보충형 사업이라고 할 수 있는데, 최근 중앙에서 부양의무자 기준 폐지 등 그 대상을 넓혀감에 따라 지역 자체사업의 대상자(수급자)가 적어지게 되기도 한다.

“기초생활보장법에 의해서 보호를 받지 못하고 중간에 끼어있는 약간의 그런 제3자들을 보호를 해야 될 필요성을 느꼈고 ... 지역형 기초생활보장 제도라고 해서 사업으로 만들어서 시행을 하고 있는데 보니까 ... 그게 지금 (생계급여) 부양의무자 기준이 없어졌잖아요. 그래서 그 사업에 들어가는 대상자들이 많이 줄어들고 있나 보더라고요.” [광역-도]

또한 보편적 현금급여사업은 국가와 중앙 사업의 유사성이 높기는 하지만 저출산·인구감소 극복을 위해 일부 지자체에서 먼저 시작하였는데 이것이 중앙으로 확대된 경우도 있고(출산지원금 등), 일부 지자체의 사업이 전체 지자체로 확대되는 경우도 있다. 이렇게 중앙의 사업들이 신설되거나 그 범위와 요건들이 지속적으로 변화하지만 지자체 입장에서는 추진 중인 사업을 크게 변경하거나 중단하기 어렵기 때문에, 사업의 유사·중복성이 높아지게 되는 상황이다.

“그전에도 보편은 국가가 먼저 한 거 도 있고 지방이 먼저 한 곳도 있더라고요. 출산지원금 같은 경우는 각 지역의 인구가 자꾸 줄어드니까 지원금을 주기 시작했는데 그러다 보니까 또 정부에서 주게 돼서 중복이 많이 되는 곳도 있고요. 지금도 보훈수당 같은 경우도 일부 지자체에서 주게 되면 왜 저기는 주는데 우리 시는 안줘 이렇게 해서 또 주게 되는 것도 있고. 그래서 이런 부분들을 서로 경쟁하지 말자고 복지대타협위원회가 생긴 것 같아요.” [기초-시]

그리고 이와 관련하여 최근에는 지자체 사업과 유사한 사업이 중앙에서 확대 추진될 경우 지자체 사업이 조정된 사례도 있었다.

“2022년도 정부의 영아기 집중투자(첫만남이용권 등)와 기존 우리 시의 출산지원사업이 개편 추진 되었는데, 이로 인해 광역 지자체의 입학준비금과 출산용품 시비지원사업이 중단되었고, 국가사업인 첫만남 이용권 사업의 경우는 기초지자체의 어려운 재정여건에 대한 의견수렴 과정을 통해 매칭 비율이 감소되었음” [기초-자치구]

### **정부간 유사·중복 사업 정비에 대한 의견**

정부 간 유사 사회보장 사업을 정비할 필요가 있다는 데에는 참석자 대부분 동의하였으며, 중앙과 지방, 지방과 지방 간 확산되어 유사하게 추진되고 있는 선심성 현금사업들이 우선적 대상으로 꼽혔다. 그러나 이를 단번에 일몰시키기는 어려우므로, 연령이나 대상자 범위를 차차 줄여나가는 방식으로 진행해야 할 것이라고 보았다.



“우리 지역 같은 경우에는 둘째아가 50만원 셋째 이후가 120만원 정도 되는데 이거는 약과인 것 같은데. 최근에 저출산 관련되는 정책들이 많이 생기면서 이거는 좀 정리를 할 필요가 있는데, 정리하는 것도 단체장이나 이런 분들은 좀 부담을 느낍니다. 주던 것을 안 주느냐는 그 부분 때문에... 중앙정부 차원에서 그 비슷한 정책을 새로 시행을 하게 됐을 때는 지방에서 이런 사업은 중지를 하라고 권고형태로라도 이렇게 해 주면 지방에서 좀 정리하기가 좀 쉽지 않겠느냐 하는 생각을 가졌습니다.” [기초-자치구]

“저도 이런 부분들은 정리를 해야 되는 필요성을 많이 느끼고 있는데요. 사실은 대상자가 필요해서 느끼는 것보다는 선심성으로 느껴지는 게 저희도 몇 개 있는데 이거를 한 번에 없앨 순 없을 같아요. 그래서 연령을 제한해서 조금 줄여나간다거나 국가가 조금 늦게 없앨 수 있도록 공고를 한다거나 계속 정리를 해나가는 게 필요하지 않을까 합니다.” [기초-시]

또한 정부의 사회보장 사업들이 관련 이슈들이 생길 때마다 신설되면서 그 종류가 갈수록 늘어가는데, 유사한 대상과 내용의 사업들, 특별히 보육이나 아동 관련한 사업들은 부처 간, 정부 간 사업의 통합·정비의 필요성이 높은 영역으로 지적되었다.

다만 사업내용에 유사성이나 중복이 있다고 하여서 그것이 정리가 필요한 사항인지(불필요한 사업인지)는 검토가 필요하며, 특별히 국가 사업에 지방이 추가 지원사업을 통해 효과를 극대화할 경우에는 사업의 중복으로 인한 낭비라고 볼 수는 없을 것이다. 그리고 이는 중앙에서 충분한 예산이 지원된다면 각 지자체에서 추가적으로 유사한 사업들을 추진하지 않아도 된다는 것을 의미하기도 한다(예: 어린이집 교사 인건비(처우개선비) 등).

“어린이집 종사자 같은 경우에 근무환경 개선비라는 명목으로 국비사업을 지원을 해줘요. 근데 이게 적당한 수준이 아니고 ... 최저임금 수준으로 인건비를 주다보니 처우 개선비가 필요하다고 요구를 해서 또 별도로 자체 사업을 예산을 편성해서 주고 있어요. ... 어떤 사업을 한다고 했을 때는 충분한 예산 지원이 있어야 될 거고 그 예산 지원이 있다고 하면 지자체에서 별도사업으로 유사한 이런 사업들을 하지 않도록...” [광역-도]

마지막으로 기본적 소득보장에 있어서는 전국 어디에서든지 동일한 수준의 복지를 누릴 수 있어야 하며, 정부 간 역할 정립이나 사업 정비 시 고려하여야 할 중요한 원칙 중 하나는 지역 간 격차의 최소화라고 할 수 있다. 이에 그러한 과정에 있어서도 지역 간 재정력에 따른 복지 수준의 격차가 심화되지 않도록 하는 정부 역할의 필요성과, 지역 특성에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 (지역의 역량, 여건을 고려한) 포괄보조금 형태의 재정지원 필요성이 제시되기도 하였다.

“저희 (급여) 대상자들이 전입이 굉장히 많거든요. 그러면 ‘제가 살던 지역에서는 이런 것도 해줬어요’, 그런 말씀을 굉장히 많이 하세요. 그런데 보면 재정이 다 튼튼한 데서 오신 분들이 그런 말씀을 하셨는데. 그래서 이게 재정 상황에 따라서 대상자들이 받는 서비스의 수준이 굉장히 천차만별이구나. 그런 말을 들을 때마다 그런 점 느끼거든요. 그래서 좀 기본적으로 정말 국가에서 해야 될 부분은 국가재정을 다 투입을 해서 맡는 게 맞지 않을까, 그리고 지역에서 소소하게 필요한 부분들은 지자체에서 사업을 개발해서 수행하는 방향으로 가는 게 맞지 않나...” [기초-시]

### 3. 초점집단인터뷰 결론 요약

첫 번째로 중앙 지방의 재정적 관계에 대해서는, 국고보조사업의 지방비 매칭부담이 매우 큰 상황이며, 재정분권 등 재정 확충 조치들이 취해졌지만 기초연금 등 규모가 큰 사업을 중심으로 추후에도 지방의 재정 부담이 지속적으로 증가할 것이라는 데에 우려가 컸다. 한편 반대로 지자체가 재정적인 여력을 확보한다 하더라도, 지역의 복지 수준이 그와 비례하여 높아질 것 인지에 대해서는 지역마다 상황이 달랐는데, 이는 지역 내에서 재원배분의 우선순위가 어느 분야에 있는가에 따라서 결정될 것으로 보인다. 특별히 자체사업의 개발과 추진은 국가사업에 비해 행정적으로 부담이 크고 수도권 이외 지역의 경우에는 사회복지에 정책적 우선순위가 낮은 경우도 많기 때문에 이러한 경우 국가사업이 지역 복지수준을 제고하는 데 큰 역할을 담당하고 있다고도 볼 수 있다. 또한 지역의 전반적 정책방향, 자체 사업의 추진, 재원 배분의 방향은 단체장의 의지나 정치적 이해관계에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에, 사회보장에서 지방분권이 확대될 경우 지역 간 경쟁 심화와 지역 내에서 영향력이 큰 조직에 자원이 집중되는 부작용이 우려되기도 하였다.

두 번째로 사회보장에 있어 정부 간 유사사업의 정비, 특별히 선심성 현금복지사업들에 대해서는 대부분 정비의 필요성에 대해 동의하였지만, 단순히 사업내용에 유사성이 있다고 해서 (급여의 충분성, 혹은 정부 사업과 보완관계 차원에서) 해당 사업이 불필요하다고 볼 수는 없다는 의견이었다. 또한 최근에 올수록 중앙의 사업들이 그 범위가 넓어지거나 급여 수준이 강화되는 등 제도가 지속적으로 개편되면서 지자체 사업과 관계도 변화 하는데, 이 경우 중앙 차원에서 새로운 사업을 추진하거나 변경이 있을 경우 지자체 사업과의 관계를 고려한 조정이 수반되어야 할 필요가 있어

보인다.

마지막으로 사회보장에서 정부 간 역할 정립 논의에 있어 중요한 원칙 중 하나로써 지역 간 격차의 최소화가 강조되었고, 이러한 차원에서 중요성과 필요성이 높으면서 전국적으로 일관된 기준의 적용이 적합한 기초생계보장 분야는 중앙에서 담당하고, 지역별·개인별로 필요에 따라 접근해야 하는 사업들(사각지대 발굴, 틈새 지원 등)과 지역사회 기반으로 이루어져야 하는 사회서비스(통합사례관리 등)는 지방에서 담당하는 것이 적합할 것이라는 의견이었다.



## 제3장

### 지역 사회보장사업의 현황 및 효과평가 방안

제1절 지역 사회보장사업의 검토 및 유형화

제2절 지자체 사회보장사업 효과평가 개요



# 제 3 장

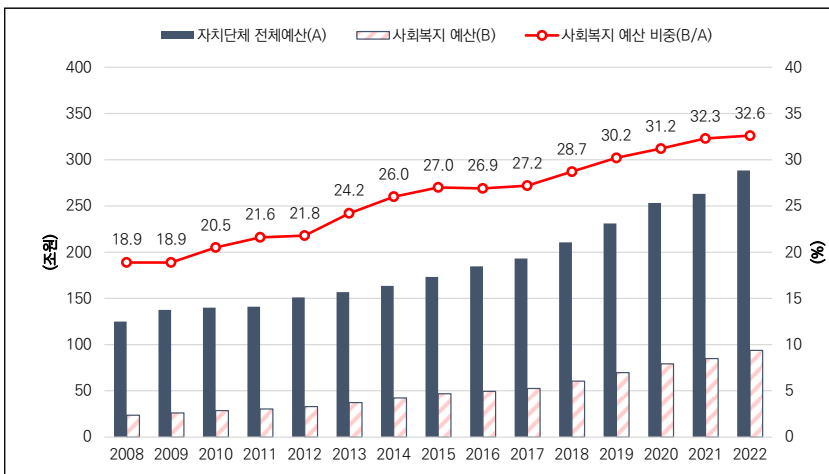
## 지역 사회보장사업의 현황 및 효과평가 방안

### 제1절 지역 사회보장사업의 검토 및 유형화

#### 1. 지자체 사회보장사업 현황 검토

앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 지자체의 예산 규모는 꾸준히 증가해왔는데, 특별히 사회보장 지출의 증가가 이를 주도하여 최근 사회보장(사회복지+보건) 지출의 비중은 전체 예산 중 약 33%에 이른다.

[그림 3-1] 지방자치단체 사회복지 예산(사회복지+보건) 추이



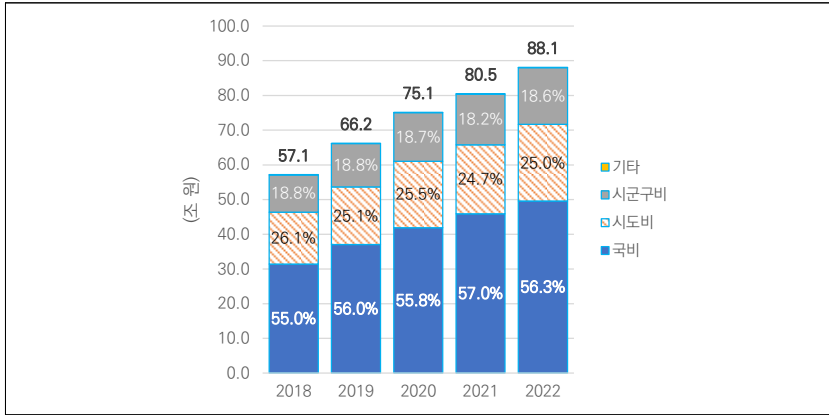
자료: 행정안전부(2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

지자체의 사회보장 분야 지출은 국고보조사업의 확장과 그에 따른 매칭비 증가로 인해, 그리고 특별히 최근에는 코로나19 대응을 위한 사업

68 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

들로 지자체의 복지예산 규모가 더욱 빠르게 증가하였는데, 다음 그림과 같이 지자체의 사회복지 예산 중 국비의 비중은 점차 증가하여 2021년에는 약 57%에 이른다.

[그림 3-2] 지자체 사회복지예산 규모 및 재원구성



주: '기타'는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 이전재원에 대한 예산 편성액의 차액(유보재원)임.  
 자료: 행정안전부(각 연도), 지방자치단체 통합재정 개요(상).

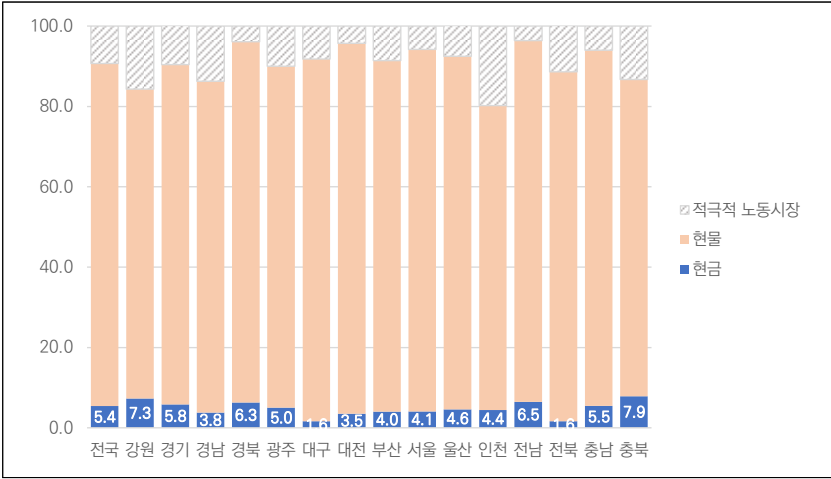
OECD의 사회보장지출(SOCX) 산출 시 파악된 지자체 자체사업의 급여 유형에 따른 구성을 살펴보면, 2018년 기준 현금급여 사업이 전체 지출 중 약 5.4%, 현물(서비스) 사업이 85.3%, 적극적 노동시장(ALMP) 사업이 9.3%를 차지한다(고제이 외, 2020). 급여유형에 따른 지출구성은 지역별로 다소 차이를 보이는데, 강원, 경기, 경북, 전남, 충북에 속하는 기초단체들의 경우에는 현금급여 사업의 비중이 전체 평균에 비해 높다(다음 그림 참고).

기초단체의 현금급여 사업은 평균적으로 SOCX의 9대 영역 중 '가족' 영역에 가장 많이 분포되어 있고(50.9%), 다음으로 '유족' 영역에 34.2%가 지출되었다(다다음 그림 참고). 강원, 대전, 충남의 경우에는 '유족' 영역에, 울산, 인천, 부산은 '가족' 영역에, 대구와 전북 지역은 '기타(공공부조 등)'



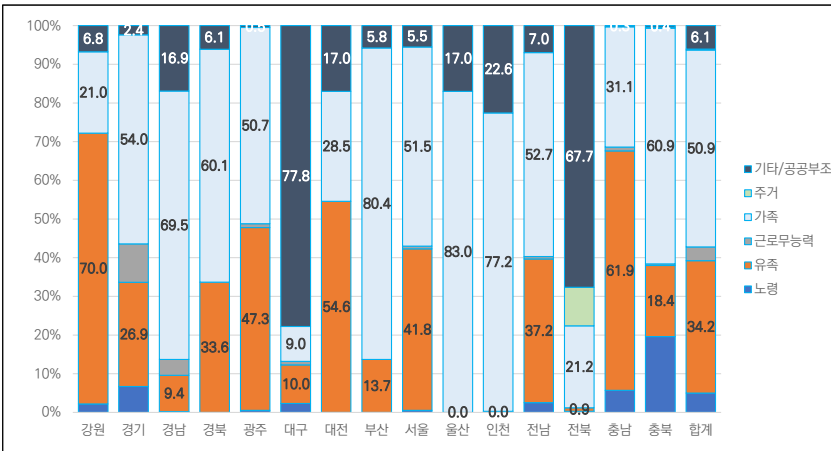
영역에서 그 비중이 가장 높았다.

[그림 3-3] 기초자치단체 자체복지사업의 급여유형별 구성(2018)



자료: 최정은·최영준·김나리(2020), 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?, p.284, 표 2를 참고하여 저자 작성.

[그림 3-4] 기초자치단체 자체복지사업(현금)의 기능적 구성(2018)



자료: 최정은 외(2020), 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?, p.285, 표 3을 참고하여 저자 작성.

특별히 법률로 규정된 경직성의 국고보조 방식의 현금복지 사업들은 국가와 지방 모두 그 부담이 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 각 지자체에서도 유사한 대상에 대한 보편적 현금복지사업들이 증가함에 따라 사업 정비와 정부간 역할 정립에 있어 논쟁의 대상이 되고 있다. 이와 관련하여 다음 표에 주요 사회보장 대상별(보훈, 저소득층, 노인, 청년, 장애인, 한부모가족 등)로 중앙과 급여대상이 유사한 지방(광역) 사업들의 현황을 정리하였다. 보훈 분야의 경우 17개 시도 모두에서 중앙부처의 사업 대상들에 대해 추가적으로 수당이 지급되고 있으며, 저소득층 대상 사업들은 중앙(기초생활보장)의 급여대상들에게 부가적으로 급여를 제공하거나, 중앙사업에서 배제되지만 필요가 높은 대상들에 급여를 제공하는 사업(예: 서울형 기초보장제도)들도 존재하고 있다. 장애인이나 한부모 가족을 대상으로 하는 지자체의 사업들은 대부분 저소득의 취약가구에 대한 추가적 급여의 성격을 띠고 있으며, 중앙의 사업과 대상이 유사하면서 소득 등 자격기준이 적용되지 않는 보편적 현금복지 사업으로 대표적인 것은 장수수당, 출산장려금, 육아수당 등을 꼽을 수 있다.

〈표 3-1〉 분야별 유사 사회보장사업 예시(시·도 본청사업, 2021년, 현금급여 사업)

분야	지역	사업명	대상
보훈	중앙 (국가 보훈처)	518 민주유공자 생계지원금	80세 이상 저소득 518민주유공자 및 유족
		국가유공자 생활조정수당	저소득 국가유공자 및 유족
		무공영예수당	60세 이상 무공수훈자
		독립유공자 생활지원금	저소득 독립유공자 손자녀
		독립유공자 생활조정수당	저소득 독립유공자 가구
		참전명예수당	65세 이상 참전유공자
		생계지원금	80세 이상 참전유공자
		특수입무유공자 생계지원금	80세 이상 저소득 특수입무유공자 및 유족
	서울	생활지원금	민주화운동 관련자 및 유족

제3장 지역 사회보장사업의 현황 및 효과평가 방안 71

분야	지역	사업명	대상
		생활보조수당	65세 이상 저소득 국가유공자
		독립유공생활지원수당	독립유공자 자녀 및 손자녀
		보훈명예수당	애국지사
		참전명예수당	65세 이상 참전유공자
		보훈예우수당	65세 이상 민주화 및 특수임무유공자
	부산	보훈명예수당	65세 이상 국가유공자 유족
		생계보조수당	65세 이상 저소득 국가유공자 유족, 저소득 참전유공자
		참전명예수당	참전유공자
	대구	보훈명예수당	독립유공자
		보훈예우수당	65세 이상 독립유공자 유족
		참전명예수당	65세 이상 참전유공자
	인천	참전유공자 명예수당	65세 이상 참전유공자
		전몰군경 유가족수당	전몰군경 유가족
		독립유공자 보훈명예수당	독립유공자 및 유족
		보훈예우수당	기타 보훈대상자
		애국지사 및 국가보훈대상자 위문	애국지사, 국가보훈대상자
	광주	명예수당	국가보훈대상자, 참전유공자
		사망 참전유공자 배우자 복지수당	사망한 참전유공자의 배우자
		518 민주유공자 및 유족 생계 지원비	65세 이상, 저소득 518 민주유공자 및 유족
		민주명예수당	518 민주유공자 및 유족
대전	독립유공자 및 유족 위문	독립유공자 유족	
	국가유공자 및 유족 위문	국가유공자 및 유족	
	참전명예수당	참전유공자 및 배우자	
	보훈예우수당	독립유공자 및 유족	
울산	참전명예수당	참전유공자	
세종	참전명예수당	참전유공자 만 80세 이상	
	독립유공자 및 전몰군경 유족 명예수당	독립유공자 또는 독립유공자 유족, 전몰군경 유족	
	국가유공자 위문	삼일절, 광복절 독립유공자 200천원 상당 지급	

72 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

분야	지역	사업명	대상	
	경기	참전명예수당	참전유공자	
		경기광복유공연금	애국지사	
		518 민주유공자 생활지원금	저소득 518 민주유공자 및 유족	
	강원	참전명예수당	참전유공자	
	충북	참전명예수당	참전유공자	
	충남	참전명예수당	80세 이상 참전유공자 및 사망 시 배우자	
	전북	호국보훈수당	참전유공자 및 사망 시 배우자	
	전남	민주명예수당	518 민주유공자 및 유족	
		생활지원금	저소득 518 민주유공자 및 유족	
		참전명예수당	참전유공자	
	경북	참전명예수당	참전유공자	
	경남	참전명예수당	참전유공자	
		보훈예우수당	65세 이상 전몰군경 유족	
	제주	보훈예우수당	국가유공자 등	
		참전명예수당	참전유공자	
	저소득층	중앙(보건복지부)	기초생활보장제도	기준 중위소득의 30% 이하
			긴급복지지원제도	기준 중위소득의 75% 이하
	서울	서울형 기초보장제도	서울형 기초보장제도	비수급 차상위 계층
			저소득시민 부가급여 지원	기초생활수급자
			서울형 긴급복지	옥탑방·고시월·쪽방촌 거주자, 고독사 위험 가구, 저소득층 독거어르신 등 (중위소득 100%이하, 재산기준 3억 2,600만 이하, 금융재산: 1,000만 이하)
부산	부산형 기초보장제도	부산형 기초보장제도	비수급 차상위 계층	
		저소득주민 시비 특별지원	(자녀교통비)국민기초생활보장법상 생계·의료급여 수급자 중·고등학교 자녀:(월동대책비) 차상위자활·차상위확인서 발급대상자	
대구	시민행복보장제도	기준 중위소득 50% 이하 차상위계층		
인천	인천형 기초생활보장	인천형 기초생활보장	기준 중위소득 40% 이하 비수급 빈곤계층	
		긴급복지	기준 중위소득 85% 이하(재산 기준 있음) (한시적 기준완화 [21.6월까지]: 중위소득 100% 이하, 재산 3억 5천만원 이하)	
광주	광주형 기초보장제도	광주형 기초보장제도	기준 중위소득 50% 이하 차상위계층	
		노랑호루라기 지원 사업	기준 중위소득 85% 이하(긴급복지)	

제3장 지역 사회보장사업의 현황 및 효과평가 방안 73

분야	지역	사업명	대상	
	세종	세종형 기초생계지원	비수급 차상위 계층	
	경기	경기도형 긴급복지	기준 중위소득 90% 이하('21.9월까지 한시적 100% 이하로 기준 완화, 재산기준 있음)	
	강원	저소득층 특별지원	차상위 긴급지원(중위소득 85% 이하)	
	전북	전북형 기초생활보장	기준 중위소득 30% 이하 비수급 빈곤계층	
노인	중앙(보건복지부)	기초연금	만 65세 이상(소득 하위 70%)	
	인천	효드림통합복지카드(바우처)	만 75세 이상 기초생활수급자 및 차상위자	
	대전	장수수당	만 90세 이상 노인	
	세종	효행장려금	3세대 이상의 가족이 세종시 안의 동일한 주소지에 주민등록을 두고 거주하며 85세 이상의 부모 등을 부양하는 경우 부양자	
	강원	장수수당	85세 이상 노인	
	제주	장수수당	80세 이상 노인	
	청년	중앙(고용노동부)	실업급여	이직일 이전 18개월 간 피보험단위기간 180일 이상 근로하고, 회사의 경영상 해고 등 비자발적으로 이직하여 상시 취업이 가능한 상태에서 적극적으로 재취업활동을 하는 사람
		중앙(고용노동부)	청년구직활동지원금	①만 18~34세 청년 ②졸업종퇴 후 2년 이내인 미취업자 ③기준중위소득 120% 이하, 생애1회) 대상
중앙(보건복지부)		청년내일저축계좌	(연령, 소득, 가구소득, 가구재산 기준) 만 19세~34세 청년, 가구소득: 중위소득 100% 이하	
서울		청년수당	만 19~34세 미취업 또는 단기근로청년(중위소득 150% 이하)	
부산		디딤돌카드+	만 18~34세 이하 미취업 청년(기준 중위소득 150% 이하)	
		근로청년 통장사업 (청년희망날개통장사업)	만 15~34세 이하 청년(기준 중위소득 80% 이하)	
대구		청년사회진입 활동지원금	만 19~34세 미취업청년(기준 중위소득 150% 이하)	
광주		청년드림수당	만19세~34세 청년 취업준비생(기준 중위소득 150% 이하)	
대전		청년희망통장	만 18~29세 이하 청년(기준 중위소득 90% 미만); 6개월 이상 시 관내 4대 보험이 가입된 동일 사업장에서 주 30시간 이상 계속 근로중인 청년임금 근로자 혹은 시에 주	

74 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

분야	지역	사업명	대상
			소를 두고 창업 후 3년 이내, 연 매출액 5천만원 이하의 동일 사업장을 6개월 이상 계속 운영 중인 청년사업 소득자
	경기	경기도형 일하는 청년 통장(청년 노동자 통장)	도내 거주 만 18~34세 저소득 청년 노동자
	전남	청년구직활동수당지원	도내 거주 미취업 청년(만 18~34세)(기준 중위소득 50~150% 미만)
	경남	청년구직활동수당지원사업	도내 만 18~34세, 미취업자(기준 중위소득 150% 이하)
	제주	청년자기계발비	도내 만 19~34세, 미취업자(기준 중위소득 120% 이하)
출산 및 아동양육가구	중앙(보건복지부)	아동수당	8세 미만 아동
		가정양육수당	어린이집·유치원(특수학교 포함)·종일제아 돌봄 서비스를 이용하지 않는 취학전 최대 86개월 미만 영유아
	대구	출산축하금	주민등록지가 대구시에 있는 둘째 이상 출산가정
	인천	출산축하금	지역 내 가구의 아동(신생아)
	광주	출생육아수당	만 1세(24개월) 이하 지역 내 가구의 아동
		출생축하금	2021.1.1. 이후 출생한 광주 출생신고 아동
		손자녀 돌보미	손자녀(만 8세이하)를 돌보는 70세 이하(외)조부모
	울산	출산지원금	모든 출산가정(울산광역시 출생등록)
	세종	출산축하금	지역 내 가구의 아동(신생아)
	강원	육아기본수당	도내 1년 이상 거주자의 2019년 1월 출생아부터(입양아 포함, 소득수준 무관)
	충북	출산장려금	출생신고일 기준 주민등록상 거주자 중 둘째아 이상 출산가정
	충남	행복키움수당	보호자와 0~24개월 아기 모두가 도내에 주민등록이 되어 있을 경우
	전남	신생아 양육비 지원	출생일 기준 도내 주민등록을 둔 가정
	경남	출산장려금	셋째아 이상 출산가정
제주	해피아이 정책	2021년 1월1일부터 출생하거나 입양된 둘째아 이상 자녀의 부 또는 모로서 출생(입양)일을 포함하여 12개월 이전부터 계속하여 제주도에 주민등록 주소를 두고 출생(입양)아와 거주하는 부 또는 모	

제3장 지역 사회보장사업의 현황 및 효과평가 방안 75

분야	지역	사업명	대상
장애인	중앙(보건복지부)	출산장려금	첫째 출산장려금 및 둘째아 이상 양육수당
		장애수당	만 18세 이상의 등록장애인 중 장애인연금법상 중증장애인에 해당하지 않는 자로 국민기초생활수급자 및 차상위계층
		장애인연금	18세 이상의 장애인연금법상 중증장애인 중 본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람
	서울	서울형 장애인 부가급여	장애인연금 대상자 중 기초생활 수급자 및 차상위계층
	부산	장애인 재활수당 지원	생계·의료급여 수급자로서 장애인연금법상 중증장애인
	대구	장애수당 시비 특별지원	만 18세 이상 기초수급자 재가중증장애인, 만 18세 미만 기초수급자 및 차상위계층 재가 중증장애인
	인천	재가중증장애인 생계보조수당	장애수당을 받는 국민기초생활수급자 중증장애인
	광주	장애인생활지원금	장애인연금법상 중증장애인 중 국민기초수급자, 차상위계층
	대전	장애아동수당 추가지원	만 18세 미만 기초생활수급 및 차상위 중증 장애아동수당 추가지원
	대전	장애인연금 추가 지원	18세 이상 생계, 의료수급자 중 재가 중증장애인 추가지원
	울산	저소득 중증장애인 장애수당	18세 이상 재가 중증장애인으로 생계 또는 의료급여 수급자
	세종	장애인 생활안정 추가지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부부장애수당 : 부부가 장애인으로 등록된 세대(기초, 차상위)</li> <li>- 중증장애인월동비 : 기초수급자 및 차상위계층 중 장애의 정도가 심한 장애인</li> <li>- 여성장애인 양육지원금 : 여성장애인의 만 24개월 이하 영아</li> <li>- 여성장애인 출산지원금(자체): 신생아 출생일을 기준으로 3개월 전부터 계속하여 시주민등록을 두고 거주하는 여성장애인</li> </ul>
	경기	도비 장애수당	국민기초생활수급 기초생계/의료급여 수급자 중 중증장애인
	충남	장애인 생활안정 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부부장애수당: 부부가 장애인으로 등록된 세대</li> <li>- 중증장애인가구 월동비: 국민기초생활보장법에 의한 일반수급자 및 차상위계층의 중증장애인 가구, 세대주 또는 세대원이 중증장애인이면 지급(연령구분없음)</li> </ul>

76 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

분야	지역	사업명	대상
한부모 가족	경남	도비 장애수당 지원	장애인연금 수급자 중 생계의료급여 수급자 이면서 장애정도가 일정수준 이상인 재가 등록장애인
	제주	재가장애인 생활안정	1급 중증장애인 추가수당 지원
	중앙(여성 가족부)	한부모가족 아동양육비 지원	소득인정액이 기준 중위소득의 58% 이하인 한부모가족 및 조손가족
	중앙 (교육부)	한부모가족 자녀 교육비 지원	고등학교에 재학 중인 한부모가족의 자녀와 조손가족의 손자녀(중위소득 52% 이하)
	서울	한부모가족자녀 교통비 등 지원	기준 중위소득 52%이하 저소득 한부모가족
	부산	한부모가족자녀 교육 지원	저소득 한부모가족
		저소득 한부모가정 가족기능 강화	저소득 한부모가정
	대구	한부모가족 자녀 교육비,부교재비 지원	저소득 한부모가족 고등학생 자녀
		한부모가족 가계지원비 지원	저소득 한부모가정
	인천	한부모가족 지원	기준중위소득 52% 이하 한부모가구
	광주	한부모가족복지업무추진	저소득 한부모가정
	대전	한부모가족복지 지원	기준중위소득 52% 이하 한부모가구
		한부모가족 지원	기준중위소득 52% 이하 한부모가구
	울산	저소득 한부모가족 지원	저소득 한부모가족
	세종	저소득 한부모가족 생활안정지원	기준중위소득 52% 이하 한부모가구
	경기	저소득 한부모가족 지원	저소득 한부모가족
	강원	저소득 한부모가족 생활안정지원	저소득 한부모가족
	충남	한부모가족지원	저소득 한부모가족
	전북	저소득한부모가정 생활자립지원사업	저소득 한부모가족
	경북	한부모가족지원	저소득 한부모가족
경남	저소득한부모가족 지원	저소득 한부모가족	
제주	저소득 한부모가족 생활안정지원(제주)	저소득 한부모가족	
	저소득 한부모가족 자립지원(서귀포)	저소득 한부모가족	

출처: 지방재정 365, 지역별 세부사업별 세출현황  
 ([https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002\\_be202.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml), '22.10.1.); 각 지자체별 홈페이지의 사업안내 정보;  
 복지포(<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/index.do>, '22.10.1.) 참고



## 2. 지자체 현금복지사업의 유형화

본 연구의 지자체 사회보장사업의 효과성 평가는 현금급여 사업을 대상으로 하며, 사업의 보편성, 중앙사업과 유사성과 같은 주요 기준에 따라 사업을 유형화하여 그 효과에 차이를 보이는지 검토해보도록 한다. 구체적으로, 2018~2020년에 추진된 17개 광역 시·도의 자체사업을 검토 대상으로 하고, 지자체 사업의 사회보장성 여부는 사회보장기본법 제3조에 따라 ‘공공부조<sup>19)</sup>’ 및 ‘평생사회안전망<sup>20)</sup>’에 해당하는 개념으로 정의하였으며, 이 중 개인 및 가구를 대상으로 하는 현금 지원사업이 분석의 대상이 된다.

각 지역별 연도별 사업현황은 ‘지방재정365’의 지역별 세부사업별 세출현황 자료<sup>21)</sup>를 기초로 파악하였다. 각 지자체별로 현금 복지사업의 유형화와 유형별 지출 수준을 파악하기 위해, 우선 전체 광역시·도별 본청사업 중 국비 투입내역이 존재하지 않고, ‘예비비’와 ‘기타’ 분야의 사업들은 제외하고, 사업내역 상 민간에 대한 이전지출이나 사회보장적 수혜금 등으로 지출된 내역이 존재하는 사업들만을 추출하였다. 그러한 사업들 중 시·도 예산 규모를 기준으로 각 지역별로 상위 50위 내에 해당하는 사업들만을 남겨두고<sup>22)</sup>, 이 중 사회보장적 성격을 띄면서 개인/

19) “국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저 생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”

20) “생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도”

21) [https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002\\_be202.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml)

22) 각 지자체의 전체 사업 중 복지사업을 모두 선별하여 분석에 활용하면 완결성을 높일 수 있을 것이나, 지출규모나 급여대상의 범위가 매우 작은 사업의 경우에는 지역 단위에서 충분한 효과를 발휘하거나, 조사자료 등을 통해 통계적으로 그 효과를 포착할 수 있으리라고 기대하기 어렵다. 또한 각 지역의 예산규모 상위 50위 내의 사업들의 지출 비중은 민간 이전 내역이 있는 전체 사업들의 지출 중 평균적으로 85% 이상을 차지하여 대표성을 어느 정도 담보한다고 볼 수 있다.

가구를 대상으로 용도가 정해지지 않은 현금이 지급되는 사업들을 최종 사업 목록으로 확정하였다. 즉, 시설이나 단체(및 입소자) 지원, 사회보험료 지원, 현물(서비스, 주거, 바우처, 보육료 지원 등) 지원, 금융지원(부채경감, 이차보전 등) 등은 대상에 포함되지 않는다. 2020년 대구모로 도입된 각 지자체의 코로나19 대응 사업들은 별도로 보건복지부(사회보장위원회) 연구를 통해 수행된 전국 광역 및 기초자치단체 대상 관련 사업 현황 조사 결과<sup>23)</sup>를 인용, 효과 분석에 활용하였다.

이렇게 추출된 시·도별 주요 사회보장사업들은 다음 표와 같이 급여의 보편성과 중앙사업과 유사성에 따라 5가지 유형으로 구분하였다.

〈표 3-2〉 지자체 현금복지사업의 분류(예시)

		수급자격	
		보편형(소득기준 없음)	선별형(소득기준 있음)
중앙 사업과 유사성	보충형(중앙사업과 목적 유사, 대상 다름)	-	서울형 긴급복지지원, 서울형 기초보장제도
	추가형(중앙사업 수급자에 유사한 목적으로 추가급여)	장수수당, 육아수당, 출산축하금	보훈대상자 생계보조수당
	선택형(중앙사업과 대상과 목적이 유사하나 중복수급 불가)	-	경기도형 일하는 청년통장, 서울 청년수당
	기타 자체	경기도 청년기본소득	-

우선 수급자격으로 소득기준이 적용되는지 여부에 따라 1) 보편형 사업과 2) 선별형 사업으로 분류하고, 중앙사업과 유사성에 따라 1) 중앙사업과

23) 최영준 외(2020)에서는 보건복지부(사회보장위원회)를 통해 지방자치단체(광역, 기초)의 자체사업으로 추진된 코로나19 대응 긴급재난지원사업 현황을 조사함.

목적이 유사하나 대상자가 다른 ‘보충형’ 사업(예: (중앙) 국민기초생활보장 - (지방) 서울형 기초보장제도), 2) 중앙사업 수급자에게 급여를 추가지급하는 ‘추가형’ 사업(예: (중앙) 아동수당 - (지방) 육아수당), 3) 중앙사업과 대상과 목적이 같으나 중복수급이 불가한 ‘선택형’ 사업(예: (중앙) 청년내일저축계좌 - (지방) 경기도형 일하는 청년통장), 4) 그 외 보편형 사업 중 중앙사업과 급여 대상자의 범위나 목적이 다른 자체사업(예: 경기도 청년기본소득)으로 분류하였다. 이 때 공적 지원의 필요성이 높은 저소득 계층에 대한 선별형 사업들은 보편형 사업에 비해 재분배 기능에 있어 효과적일 것이며, 중앙사업과 대상자가 다른 보충형 혹은 선택형 사업은 중복 사업에 해당하지 않고<sup>24)</sup>, 추가형 사업의 경우에는 중앙사업 급여의 충분성(적절성)이 낮은 경우 이를 보충한다는 데 의의가 있다. 그러나 소득 계층에 제한이 없고 중앙사업과 대상자가 중복되는 보편형 사업의 경우에는 사회적으로 그 필요성에 대해 논란이 되고 있는 부분이다. 이에 본 연구에서는 다음 장에서 지자체 현금복지사업의 효과성 평가 시 사업 유형에 따라 - 보충형 및 추가형 사업과 보편형 사업에 차별성이 있는지를 중점적으로 검토하고자 한다.

다음 표는 2020년 기준 시·도별 현금복지사업(본청 자체사업)의 유형별 지출액을 정리한 표이다. 전체적으로 보편형 사업에 약 30%, 선별형 사업에 약 70%의 예산이 투입되었으며, 이 중 중앙사업의 급여 대상자에게 추가적인 급여가 제공되는 추가형 사업이 53.6%로 가장 큰 비중을 차지한다.

24) 사회보장제도 신설변경 협의 기준에서 사업의 유사성은 ‘동일 목적, 동일 대상자에 대한 중앙부처 사업간, 광역-기초 지자체 간 급여의 중복, 편중 여부’로 판단(보건복지부 (2022), p.22).

80 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 3-3〉 시·도별 사업유형별 예산(2020년, 본청 자체사업)

(단위: 백만원(%))

지역	보편형			선별형				총계
	자체	추가형	소계	보충형	추가형	선택형	소계	
강원	0 (0.0)	37,310 (58.4)	37,310 (58.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	26,565 (41.6)	26,565 (41.6)	63,875 (100.0)
경기	109,017 (10.8)	53,617 (5.3)	162,634 (16.2)	0 (0.0)	736,530 (73.3)	105,679 (10.5)	842,209 (83.8)	1,004,843 (100.0)
경남	0 (0.0)	13,210 (62.6)	13,210 (62.6)	0 (0.0)	6,368 (30.2)	1,517 (7.2)	7,885 (37.4)	21,095 (100.0)
경북	0 (0.0)	13,065 (100.0)	13,065 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	13,065 (100.0)
광주	0 (0.0)	8,973 (59.9)	8,973 (59.9)	0 (0.0)	6,005 (40.1)	0 (0.0)	6,005 (40.1)	14,978 (100.0)
대구	0 (0.0)	24,035 (77.3)	24,035 (77.3)	0 (0.0)	7,055 (22.7)	0 (0.0)	7,055 (22.7)	31,090 (100.0)
대전	0 (0.0)	5,460 (49.5)	5,460 (49.5)	0 (0.0)	3,176 (28.8)	2,400 (21.7)	5,576 (50.5)	11,036 (100.0)
부산	0 (0.0)	36,488 (59.9)	36,488 (59.9)	0 (0.0)	24,458 (40.1)	0 (0.0)	24,458 (40.1)	60,946 (100.0)
서울	0 (0.0)	56,335 (24.3)	56,335 (24.3)	46,191 (19.9)	38,754 (16.7)	90,400 (39.0)	175,345 (75.7)	231,680 (100.0)
세종	0 (0.0)	10,398 (58.4)	10,398 (58.4)	0 (0.0)	7,406 (41.6)	0 (0.0)	7,406 (41.6)	17,804 (100.0)
울산	0 (0.0)	9,469 (22.6)	9,469 (22.6)	0 (0.0)	32,443 (77.4)	0 (0.0)	32,443 (77.4)	41,912 (100.0)
인천	0 (0.0)	38,514 (60.8)	38,514 (60.8)	4,500 (7.1)	20,350 (32.1)	0 (0.0)	24,850 (39.2)	63,364 (100.0)
전남	0 (0.0)	46,326 (48.0)	46,326 (48.0)	6,212 (6.4)	41,826 (43.3)	2,242 (2.3)	50,280 (52.0)	96,606 (100.0)
전북	0 (0.0)	5,679 (100.0)	5,679 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5,679 (100.0)
제주	0 (0.0)	21,159 (21.7)	21,159 (21.7)	9,620 (9.9)	66,568 (68.4)	0 (0.0)	76,188 (78.3)	97,347 (100.0)
충남	0 (0.0)	72,069 (75.7)	72,069 (75.7)	8,377 (8.8)	14,739 (15.5)	0 (0.0)	23,116 (24.3)	95,185 (100.0)
충북	0 (0.0)	4,232 (49.8)	4,232 (49.8)	2,609 (30.7)	1,664 (19.6)	0 (0.0)	4,273 (50.2)	8,505 (100.0)
전체	109,017 (5.8)	456,339 (24.3)	565,356 (30.1)	77,509 (4.1)	1,007,342 (53.6)	228,803 (12.2)	1,313,654 (69.9)	1,879,010 (100.0)

코로나19 대응 사업의 경우에는 최영준 외(2020)의 사업 유형 분류를 인용, 다음 표와 1) 기본소득형과 2) 저소득지원형, 3) 기타로 구분하였다.

〈표 3-4〉 코로나19 대응 긴급재난지원사업 유형 구분

지원사업 유형		정의
기본소득형		별도 자격요건 없이 해당 지역 거주자 전원에게 지원금을 지급하는 정책
저소득지원형		중위소득을 기준으로 저소득층에게 생계비 등을 지원하는 정책
기 타	재난피해 지원형	코로나19 확진판정 등으로 인한 확진자 본인 및 관계자들의 피해를 지원하는 정책
	소득 및 일자리 보전형	근로소득 또는 사업장 피해로 인한 손실금(또는 일자리)을 지원하는 정책
	심리지원형	코로나19로 인한 심리적 피해를 지원하는 정책
	아동 및 가족지원	아동 혹은 가족을 대상으로 지원하는 정책 및 청소년 지원, 어린이집 혹은 학교시설 지원 등
	기타	코로나 관련 아이디어 공모, 세액공제 등 소액 인센티브 지원 정책 및 다른 유형에 분류할 수 없는 정책. 임대료, 상하수도 사용료 감면, 방역물품지원 등

자료: 최영준 외(2020), 국내의 사회보장 지원정책 분석 연구, p.115, 표 3-8을 일부 수정.

최영준 외(2020)에서 조사된 지역별 코로나19 대응 긴급지원사업의 유형별 예산 규모를 살펴보면, 전국적으로 8조 2천억원 가량이 지자체 자체 사업으로 투입되었으며 이 중 기본소득형(보편형) 사업에 약 51.6%, 저소득지원형(선별형) 사업에는 약 15.1%가 투입되었다(다음 표 참고).

82 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 3-5〉 코로나19 대응 긴급지원사업 유형별 예산규모(2020년, 광역 및 기초 자체사업)

지역	총액(백만 원)				1인당(천 원)			
	총예산	기본 소득형	저소득 지원형	기타	총예산	기본 소득형	저소득 지원형	기타
강원	509,171	181,790	33,244	294,137	333.1	118.9	21.7	192.4
경기	3,880,569	3,133,839	292	746,437	293.5	237.0	0.0	56.5
경남	35,795	29,895	0	5,900	10.7	9.0	0.0	1.8
경북	257,200	0	15,915	241,285	97.6	0.0	6.0	91.5
광주	170,354	0	113,067	57,287	117.9	0.0	78.3	39.7
대구	550,922	243,000	300,000	7,922	228.6	100.8	124.5	3.3
대전	149,464	0	100,000	49,464	102.4	0.0	68.5	33.9
부산	392,638	181,829	0	210,809	116.6	54.0	0.0	62.6
서울	1,302,918	0	589,312	713,606	136.7	0.0	61.8	74.9
세종	7,956	0	0	7,956	22.9	0.0	0.0	22.9
울산	51,733	22,159	0	29,574	45.5	19.5	0.0	26.0
인천	16,915	0	0	16,915	5.8	0.0	0.0	5.8
전남	259,836	189,203	154	70,480	140.6	102.4	0.1	38.1
전북	250,901	126,403	26,350	98,148	139.4	70.2	14.6	54.5
제주	125,600	69,800	55,000	800	188.2	104.6	82.4	1.2
충남	88,187	0	0	88,187	41.8	0.0	0.0	41.8
충북	148,325	53,896	6,688	87,741	93.3	33.9	4.2	55.2
계	8,198,484	4,231,813	1,240,023	2,726,648	159.7	82.4	24.1	53.1

자료: 최영준 외(2020). 국내의 사회보장 지원정책 분석 연구; 통계청(2020). 인구동향조사 (시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙 인구). ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B040M5&conn\\_path=12](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=12), '22.8.19. 인출)를 참고하여 저자 작성

〈표 3-6〉 2020년 시도별 코로나19 대응 사업유형(일반 가구/개인 대상 현금 지원사업)

광역	본청	기초					특징
		보충형	추가형	보편형	없음	계	
서울	보충형	-	-	-	25	25	일반가구 대상 현금 지원사업 본청에서만 추진, 기초는 자영자 지원 중심
부산	-	-	-	1	15	16	본청과 기초 모두 일반가구 대상 현금 지원 사업보다는 자영자 지원 중심
대구	(1차) 보충형 (2차) 보편형	-	-	-	8	8	가구 대상 현금 지원사업 본청에서만 추진, 기초는 자영자 지원 중심
인천	보충형	-	-	-	10	10	저소득가구 대상 현금 지원사업 본청에서만 추진, 일부 기초(강화군)만 자영자 지원
광주	보충형, 추가형	5	-	-	-	5	본청 및 기초에서 가구 대상 현금 지원사업 추진 + 본청과 기초에서 자영자 지원 병행
대전	보충형	-	-	-	5	5	저소득가구 대상 현금 지원사업 본청에서만 추진, 기초는 자영자 지원 중심
울산	-	-	-	1	4	5	가구 대상 현금 지원사업은 1개 기초에서만 추진, 본청과 기초 모두 자영자 지원 중심
세종	-	-	-	-	-	-	가구 대상 현금 지원사업 없음. 자영자 선별지원 중심
경기	보편형	-	-	26	5	31	본청과 기초에서 대부분 기본소득 형태(보편형)의 가구 대상 현금 지원사업 위주
강원	추가형	2	-	15	1	18	본청 및 기초에서 가구 대상 현금 지원사업+ 기초에서 자영자 지원 병행
충북	-	-	-	3	8	11	본청에서 가구 대상 현금 지원사업 없음. 본청과 기초에서 자영자 지원 중심
충남	-	-	-	-	15	15	가구 대상 현금 지원사업 없음. 본청과 기초에서 자영자 지원 중심
전북	-	1	-	13	-	14	본청에서 가구 대상 현금 지원사업 없음. 기초에서 보편지원 및 자영자 지원 중심
전남	보충형	-	-	4	18	22	본청에서 및 일부 기초에서 저소득 가구 대상 현금 지원사업 추진, 일부 기초에서 자영자 지원
경북	보충형	1	-	1	21	23	본청 및 일부 기초에서 저소득 가구 대상 현금 지원사업 추진, 주로 자영자 지원 중심
경남	보충형	2	-	3	13	18	본청 및 일부 기초에서 저소득 가구 대상 현금 지원사업 추진, 주로 자영자 지원 중심
제주	(1차) 보충형 (2차) 보편형	-	-	-	2	2	본청에서만 총 3차 재난긴급생활지원금 지급 (보충형→보편형→피해업종 및 계층 지원)
국가 사업	(1차 추경, 3.17) 소상공인, 생계위기가구, 돌봄부담가구, (청년)고용지원 등						
	(2차 추경, 4.30) 전국민 재난지원금(가구규모별 40~100만원, 5월 지급)						
	(3차 추경, 7.3) 소상공인, 고용취약계층(특고 등), 농어민, 생계위기가구, 고용지원 등						
	(4차 추경, 9.22) 소상공인, 고용취약계층, 생계위기가구, 돌봄부담가구, 고용지원 등						

주 1) 보충형: 기존 정부지원 대상자(수급자 등)를 제외한 저소득층 혹은 일반주민 대상

2) 추가형: 기존 정부지원 대상자(수급자 등)에게 추가 지원

3) 보편형: 지역주민 전체 대상, 소득 및 기타 자격기준, 제외기준 없음

자료: 국회예산정책처(2021), 2021 대한민국 지방재정; 이은주 의원실(2021); 기획재정부 예산관리과 외(2021)를 참고하여 저자 작성

앞서 살펴보았던 중앙사업과 유사한 목적이나 대상을 가진 지자체의 현금급여 사업에 대해서 그 정비의 필요성이 제기되어 왔으나, 다만 장애인, 한부모가족, 저소득층 등 취약계층에 대한 선별적·추가적 급여는 중앙사업과 더불어 적정성(충분성)을 제고할 수 있고, 보충형 사업의 경우에는 중앙사업과 목적이 유사하나 사각지대 해소에 기여한다고 볼 수 있다. 그러나 국가사업과 동일한 목적의 보편적 현금복지사업(장수수당 등)은 조정의 필요성이 높은 영역이라고 할 수 있다(강혜규 외, 2015).

다음 표를 살펴보면, 가구 대상 패널조사 자료에서 파악할 수 있는 공적이전소득(정부 및 지자체 현금급여, 사회보험 수입 제외)은 최근에 을수록 지속적으로 증가하고 있다. 특별히 2020년에는 코로나19 대응 재난지원금의 영향으로 그 수준이 급격하게 증가했으며, 이와 함께 공적이전소득의 가구 간 편차도 큰 폭으로 증가하였다. 경상소득의 경우 그 편차가 2019년 대비 2020년에 오히려 감소한 것을 고려하면, 이와 같이 가구 혹은 지역 간 소득격차가 크게 증가하지 않은 상황에서 공적이전소득의 편차가 상대적으로 크게 증가한 것은 국가사업(특별히 선별형 사업)에서 급여 대상이나 급여수준의 변화, 혹은 지역별 자체 현금급여 사업 확대의 영향으로 추정할 수 있다.



〈표 3-7〉 연도별 가구 공적이전소득 및 총소득 분포(2012~2020)

(단위: 만 원)

연도	공적이전소득		경상소득		가처분소득	
	mean	s.d.	mean	s.d.	mean	s.d.
2012	71.7	113.6	2,688.9	1,992.6	2,470.5	1,766.6
2013	82.4	122.6	2,838.4	2,994.5	2,609.9	2,844.3
2014	99.3	146.7	2,835.4	3,109.8	2,588.8	2,926.0
2015	133.6	194.6	3,037.2	5,441.0	2,768.1	5,180.5
2016	156.6	243.5	3,111.7	2,576.8	2,827.4	2,323.9
2017	162.1	252.7	3,239.7	3,224.9	2,925.4	2,970.7
2018	169.2	263.1	3,358.9	2,718.9	3,035.0	2,481.7
2019	194.9	302.0	3,539.2	2,598.1	3,188.4	2,304.5
2020	297.4	328.2	3,631.8	2,574.1	3,243.2	2,326.7

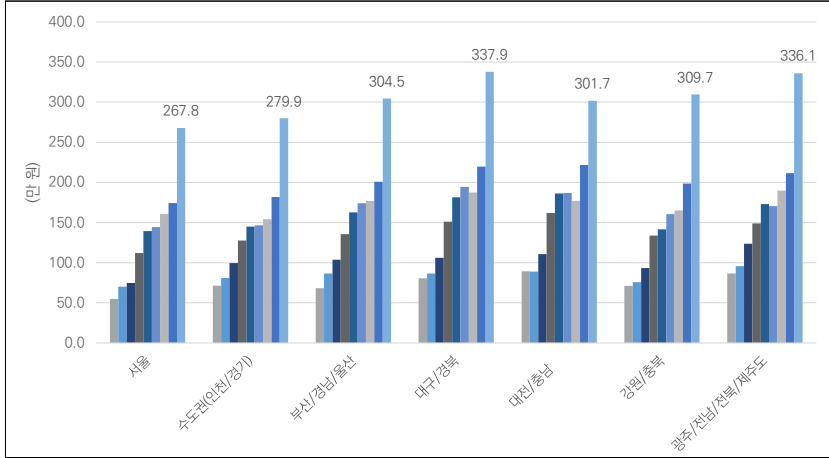
주: 각 소득항목은 가구원 수를 보정하여 균등화 하였음

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 1-16차 결합데이터(가구)

가구의 공적이전소득 수준을 권역별로 나누어 비교해보면, 2020년 기준 대구/경북이 가장 높은 수준을 보이며 서울이 가장 낮은 수준을 보인다. 2012년 이후 대부분 권역에서 평균 공적이전소득의 수준이 증가하여 왔고, (높은 소득수준으로 상대적으로 공공부조 등 공적급여 대상자의 비중이 적을 것으로 예상되는) 서울은 가구당 평균 공적이전소득 수준이 가장 낮지만, 연도별로 그 규모는 가장 빠르게 증가하고 있다(다음 그림 참고).

86 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

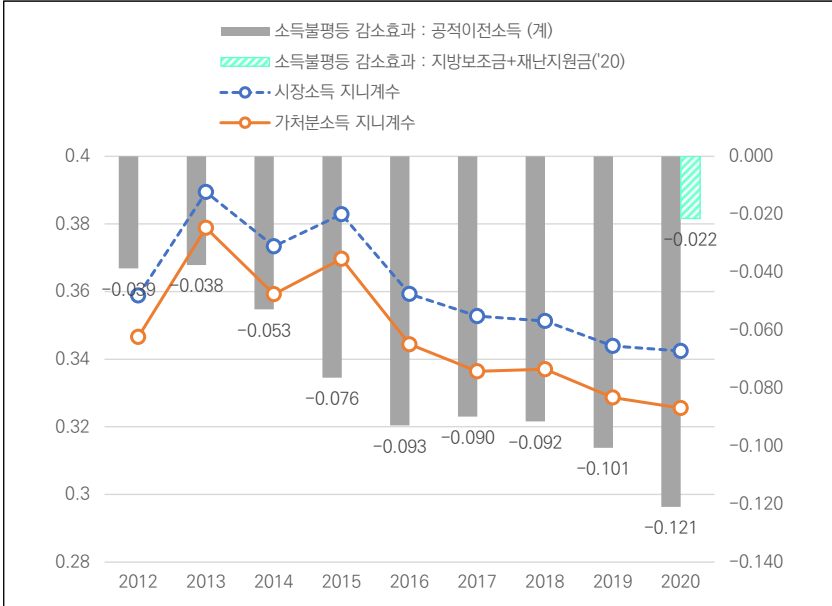
[그림 3-5] 권역별 가구 공적이전소득 추이(2012~2020)



자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 1-16차 결합데이터(가구)

국가 및 지자체 차원에서 현금복지사업이 확대되면서, 소득격차 완화에 대한 공적이전소득의 기여도도 최근에 올수록 점차 증가하는 추세를 보인다. 2020년 기준으로 (지방보조금 및 재난지원금을 포함한) 공적이전소득이 1% 증가할 때 전체 소득 불평등도는 약 12.1% 개선되는 것으로 나타났다(다음 그림 참조). 이 중 지자체 현금급여 및 재난지원금은 약 2.2%의 효과를 보인다(다음 표 참고).

[그림 3-6] 공적이전소득의 소득불평등 감소효과



자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 1-16차 결합데이터(가구)

<표 3-8> 가구 총소득 불평등에 대한 세부소득 항목별 기여도 분해 결과(2020)

Variable	Share	Coeff.	Corr.	%Contri.	Elasticity
	s	g	r	s*g*r/G	s*g*r/G-s
노동소득(근로, 사업)	0.703	0.492	0.809	0.783	0.080
재산소득	0.039	0.891	0.499	0.049	0.010
사회보험 소득	0.110	0.836	0.404	0.104	-0.006
민간보험 소득	0.004	0.981	0.331	0.004	0.000
공적이전소득	0.055	0.657	-0.434	-0.044	-0.100
지방보조금, 재난지원금	0.021	0.291	-0.006	0.000	-0.022
기타소득	0.104	0.942	0.850	0.233	0.129
민간이전소득	0.058	0.664	-0.073	-0.008	-0.066
세금 및 사회보장부담금	-0.095	-0.586	-0.774	-0.121	-0.026
계	1	0.357	1	1	0

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 1-16차 결합데이터(가구)

현재 개인 혹은 가구 단위에서 지자체 현금급여 수급내역이 파악되는 가용한 데이터의 부재로 그 영향을 정밀하게 파악하기는 어려우나, 지자체의 사업이 국가사업의 불충분성을 보충하고 사각지대를 해소하며, 이에 대해 정치적인 과정을 통해 지역 내에서 합의가 이루어진 상황이라면 단순히 중앙과 지방의 급여유형, 목적, 대상 등 사업의 유사성만을 조정·정비의 근거로 삼기는 어렵다. 즉, 사업의 내용이 유사하다고 해도 국가사업으로 수급자의 욕구나 필요의 적정수준(혹은 최저수준)의 충족이 이루어지지 않는 한 지자체의 보충적 사업들이 불필요하다고 보기 어렵다(강혜규 외, 2015). 다시 말해 사회보장에 있어 사업의 조정이나 정부간 역할 정립 논의는 행정적 차원에서 사업 설계요인의 유사성 뿐 아니라 수급자 관점에서 급여의 충분성<sup>25)</sup>이나 효과성 등이 다각적으로 고려될 필요가 있다. 이러한 차원에서 한정된 자원의 효율적 배분을 위해 사회보장을 통해 달성해야 할 목표나 가치에 대한 효과성 점검은 사회보장사업의 조정 논의에 주요한 근거로써 활용될 수 있을 것이다.

25) 급여의 적절성(충분성)에 대해서는 개인/가구의 욕구의 범위나 그 적정수준을 객관적으로 측정하고 정의하기에 어려운 문제가 있으며, 그것이 정의된다고 하더라도 국가재정이라는 한정된 자원으로 이를 충족하기 위한, 공적급여의 적정수준을 결정하는 것은 사회적으로 충분한 논의(협의)가 필요한 사항이라고 볼 수 있다.

## 제2절 지자체 사회보장사업 효과평가 개요

본 연구에서는 총 3개년에 걸쳐 지자체 사회보장사업의 효과성 평가를 통해 정부 간 역할 분담에 대한 발전적 논의 배경을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다. 금년도는 1차년도 연구로써 지자체의 코로나19 대응 긴급 지원사업의 효과에 대해 시범평가를 시행하고자 하며, 목적(종속)변수는 1) 주민 건강수준, 2) 지역별 고용 및 노동시장, 그리고 3) 복지인식에 대한 영향을 살펴보았다. 코로나19 대응 긴급지원사업은 중앙사업과 연관성 차원에서, 정부는 2020년에만 총 4차례의 추경을 통해 대규모의 지원 대책을 추진하였고, 이와 더불어 각 지자체에서도 가용한 자원을 총동원하여 관련 사업들을 추진한 바 있다. 특별히 2020년 5월 정부의 1차 재난 지원금(일종의 재난 기본소득)을 필두로 해서 지자체에서도 가구 대상 현금지원 사업이 크게 증가하여<sup>26)</sup> 시의성과 중요성이 높은 사업으로 볼 수 있다. 또한 각 지자체별로 지원방식은 유사하나 대상이나 지원수준에는 차이가 있어 효과성 분석과 유형별 비교를 위한 사업으로 의미가 있다.

코로나19 대응 재난지원금 지급의 효과는 그 목적에 따라 주로 소비 진작 효과를 추정하는 연구가 다수로(Kim, Koh, & Lyou, 2020; 김을식 외, 2020b; 이태석 외, 2020; 이승호, 홍민기, 2020; 김미루, 오윤해, 2020; 이우진, 강창희, 우석진, 2022; 이철희, 이수진, 2021; 이영욱, 2021; 남재현, 이래혁, 2021; 이승호, 홍민기, 2021; Casado et al., 2021), 국내의 경우 2020년 5~8월 전국민을 대상으로 지급된 제1차 재난지원금의 소비진작효과(한계소비성향)는 연구자나 대상지역 및 분석자료, 연구 대상기간 등에 따라 작계는 24.4%(Kim et al, 2020)에서 크게는

26) 코로나19 대응을 위한 지자체 현금성 직접사업의 규모는 2020~2021년 사이 약 10조 5,503억원 가량으로 추산("지자체 코로나 피해지원 10조 5503억원". 내일신문. [http://m.naeil.com/m\\_news\\_view.php?id\\_art=402540.](http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=402540.), 22.10.25.)

65.4%~78.2%(이우진 외, 2022)에 이르렀다. 다만 이러한 소비진작 효과는 소득수준(유동성 제약)이나 지역 내 감염률(위험 회피 정도)에 따라 다른데(Kim et al, 2020), 다수의 연구에서 저소득층에서 소비진작 효과가 더 큰 것으로 나타났다(김을식 외, 2020b; 이철희, 이수진, 2021; 남재현, 이래혁, 2021). 국외의 경우, 미국은 연방정부 코로나 지원금(stimulus payments)의 소비 진작 효과가 확인되었고(Li, Foutz, Cai, Liang & Gao, 2021), 주정부의 지원을 받지 못하는 자영업자, 임시직 근로자, 시간제 근로자 등에게 지원된 실업수당의 효과로써 경기진작 효과가 확인되었으며 특별히 이러한 급여의 소득대체율이 높을수록 소비 진작 효과는 더욱 컸던 것으로 보인다(Casado et al., 2021). 그리고 이와 같은 소비진작 효과와 맞물려 소상공인 매출 증가 및 사업체 고용 효과로 인한 지역경제 활성화 효과도 확인되었다(윤성진, 유영성, 2021; 김을식 외, 2020b; 김미루, 오윤해, 2020; 문혜진 외, 2020).

재난지원금 경험은 정부에 대한 신뢰와 복지 인식에도 영향을 미쳤음을 확인할 수 있는데, 부자 증세와 보편 복지에 찬성하는 방향으로 태도 변화를 일으킨 것으로 보이며 한편 재난지원금으로 인한 세금 부담에 대한 우려도 높게 나타났다(김을식 외, 2020b). 또한 재난지원금 경험은 경제적 위기 극복, 소비생활 촉진, 지역 소상공인 관심 등에 긍정적 영향을 주며, 위기극복 의식과 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰를 높였는데, 특별히 보편적 형태의 지원금을 지급 받은 경험이 있는 지역 주민들의 경우에는 국가의 전국민 재난지원금에 대해서도 긍정적 인식이 더 높았고, 지원금 지급 이후 사회신뢰 및 연대감 변화에도 긍정적 영향을 보였다(김희연 외, 2020).

한편 재난지원금 지급은 가구의 빈곤 위험 완화에도 효과가 있었는데, 다만 지자체별로 그 지원금액과 형태에 따라서 조금씩 차이가 있었다(여유진 외, 2021). 구체적으로 지원금의 보편성이 높았던 경기 지역에서

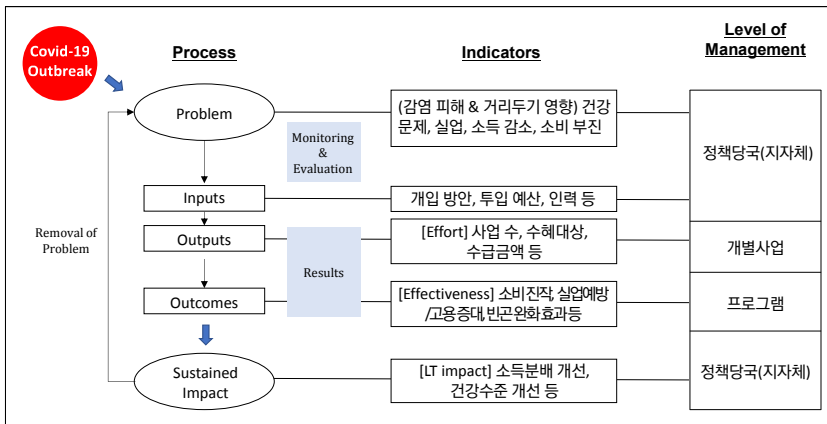
빈곤을 경감효과가 비교적 크게 나타났고, 실업가구에 대해서는 효과가 나타나지 않았다. 피해집단을 중심으로 지원금을 지급했던 충남 지역의 경우 특수형태 근로자나 실업자의 빈곤율을 일시적으로 낮추는 효과가 있었다.

재난지원금은 수급자의 건강 수준 및 삶의 질에도 효과를 보였는데, 보편 지급을 시행한 지역(경기도)의 경우 타 지역에 비해 정부에 대한 신뢰 및 연대감을 높이고 주민의 정신건강을 개선하는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다(김희연 외, 2020). 특별히 팬데믹 기간 동안 실업 경험은 건강을 포함한 개인의 삶의 질 수준(EQ-5D-5L)에 부정적 영향을 미쳤으나, 정부의 재난지원금, 특별히 보편적 지원금은 개인의 건강 관련 삶의 질(HRQOL)을 높이는 효과가 있었다(Ikeda, Igarashi, Odani, Murakami & Tabuchi, 2022). 또한 감염병 확산으로 인한 재정적 어려움은 개인의 정신건강에 악영향을 미칠 뿐 아니라 식비를 충당하거나 주거비 감당이 어렵게 될 (신체적 건강 차원에서) 위험을 높였는데, 기본적인 사회안전망으로써 실업급여(UI)나 영양보충지원 프로그램(SNAP) 수급자의 경우에는 이러한 위험들이 비수급자에 비해 조금 더 낮은 결과를 보였다(Kim, 2021). 다만 고소득 국가의 경우, 생계급여 등 소득보조가 취약집단의 건강상태를 개선한다는 데에는 그 근거가 명확하지 않은데, 이는 급여의 규모와 제도의 관대성 차원에서 소득감소의 건강결과에 대한 악영향을 상쇄시키기에 충분하지 않았기 때문인 것으로 보인다(Shanbehzadeh, Tavahomi, Zanjari, Ebrahimi-Takamjani & Amiri-arimi, 2021).

이상의 내용을 요약하면, 코로나19 확산으로 인한 감염 피해와 방역 정책의 일환인 사회적 거리두기는 개인의 소득, 고용, 건강 수준 등에 직간접적 영향을 미쳤다. 이에 중앙정부와 지자체는 재난지원금 등 긴급지원

사업을 통해 이러한 피해들을 완화시키기 위한 노력을 기울였고, 다수의 주체들에 의한 다양한 사업들은 개인과 가구에 대해 프로그램 단위에서 통합적으로 작용하여 단기적으로는 소비 진작, 소득보전, 실업 완화, 빈곤 예방 등의 효과(effectiveness)를 발휘할 수 있었을 것이다. 또한 국가 혹은 지역 단위의 사업들의 통합적 효과로써 장기적·거시적인 영향(impact) 차원에서 소득분배나 건강수준의 개선 등을 기대할 수 있을 것이다(다음 그림 참조).

[그림 3-7] 지자체 긴급지원사업의 투입 및 성과 구조



자료: Ruby Sandhu-Rojon. (2017). Selecting Indicators for impact evaluation, UNDP. p.6, Figure 1을 수정.

지자체 사회보장사업에 대한 효과평가는 사전에 정책실험을 위한 환경을 마련하여 처치집단과 통제집단의 시계열적 변화를 기록하고 이를 비교하는 것이 이상적이라고 할 수 있으나, 지금까지는 주로 행정적 필요와 맞물려 평가영역-평가지표(목표)-세부 평가지표의 체계로 지역별 평가 점수를 산출하는 총량적 분석 방식(김승권 외, 2011)이 활용되었던 것이 사실이다. 또한 비교집단을 활용한 준실험적 방법론을 적용한 정책효과



평가연구가 존재하지만 중앙의 유사사업과의 관계는 고려되지 않은, 중앙과 지방의 보완적 관계나 정책조합에 따른 효과 비교가 아닌 전체 수준에서 목표지표 향상에 대한 사업의 영향을 회귀식으로 추정하는 회고적 평가에 초점이 맞추어져 있기도 하였다(유영성 외, 2019; 김미곤 외, 2019; 정홍원 외, 2020).

본 연구는 지자체의 사회보장사업을 평가의 대상으로 하고 있으며, 이는 지역 단위에서만 변동을 갖기 때문에 그 인과적 영향을 추정하기 위해 지역 단위의 집계자료를 이중차분기법(Difference-in-differences: DD)을 적용하여 분석하는 것을 원칙으로 한다. 다만 연구의 대상으로 삼고 있는 코로나19 긴급지원사업의 경우, 현실적으로 코로나19라는 신종 감염병이 전세계적으로 빠른 속도로 확산되어 국내에서 인구집단 간 충격의 시점에 차이가 없고, 그에 대한 처치(재난지원금 사업 등)도 대부분 국민에게 동시에 적용되어 통제집단을 구분해내기 어려운 것이 사실이다. 다만 앞에서 설명한 바와 같이 코로나19 대응 사업을 포함한 각 지자체의 사회보장사업(현금급여)은 중앙정부의 사업과 관계에 따라 몇 가지 범주로 유형화할 수 있기 때문에, 각 유형에 따른 효과를 비교하는 것을 주된 목표로 하고자 한다.





## 제4장

### 지자체 현금복지사업의 주민 건강수준에의 영향

제1절 배경 및 현황

제2절 분석방법

제3절 분석결과



## 제 4 장

# 지자체 현금복지사업의 주민 건강수준에의 영향

### 제1절 배경 및 현황

#### 1. 정부 현금지원사업의 건강에 대한 영향

코로나19의 확산이 시민들의 건강상태, 특별히 정신건강에 유해한 영향을 주었음은 다수의 선행연구를 통해 밝혀진 바 있다(Xiong et al., 2020; Shanbehzadeh et al. 2021). 정신건강은 대체로 정신상태에 대한 개인의 태도, 사회적 관계, 삶의 질 및 의미에 대한 인식 등의 수준을 포괄하는데(Fusar-Poli et al., 2020), 이는 개인적 특성뿐만 아니라 사회 경제적 환경의 변화에 의해서도 영향을 받을 수 있다(Manwell et al., 2015). 유사한 맥락에서 보건복지부(2022)의 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」 결과를 살펴보면, 코로나19에 대한 두려움, 불안, 우울, 스트레스, 사회·여가·가정과 같은 일상생활 방해 정도가 정신건강 실태에 포함되는 것을 알 수 있다. 이처럼 코로나19 장기화로 시민들의 우울감이 증가하며 ‘코로나 블루’ 현상이 지속되었고, 격리 조치 및 고립으로 인해 소외감, 감염으로 인한 낙인 불안, 직장 문제, 불면, 무기력증 등 다차원적인 정신건강 문제가 발생하였다(이은환, 2020). 홍성훈(2020)의 연구는 코로나19가 미국인들의 정신건강에 미친 부정적인 영향을 살펴보면서 해고 위협 및 임금감소 등 노동시장의 불안정성 증가, 재택근무 장기화 및 업무 과중, 낙인, 필수노동자들의 고립과 같은 네 가지를 정신건강 악화의 원인으로 제시하기도 하였다.

한편 이와 같이 코로나19로 인해 정신건강이 악화되는 수준은 사회적

계층에 따라 상이한 양상을 보였다. 예컨대, 여성과 소수인종의 경우 백인 남성에게 비해 정신적 고통이 더욱 크게 증가한 것으로 나타났다(Proto & Quintana-Domeque, 2021). 또한, 사회적 거리두기 시행으로 인해 대면 만남이 급격하게 줄어들면서 특히 사회참여 대안이 부족했던 고령층의 우울 및 불안 수준이 크게 높아지기도 했다(Wammes et al., 2020; Krendl & Perry, 2021). 소득 수준 및 고용상태별로 살펴볼 경우 저소득 가구의 우울이나 불안 증세가 고소득 가구에 비해 높게 나타났으며(채민석, 2021), 코로나19로 인해 실직하거나 소득이 감소한 경우 사회경제적 지위가 낮은 계층에서 정신건강 악화 수준이 높게 나타났다(Wright, Steptoe & Fancourt, 2020). 한편, 가족에 대한 신뢰나 지역공동체에 대한 소속감이 높은 경우 오히려 코로나19로 인해 가족과 이웃에 대한 걱정과 불안이 확대되어 정신건강에 더욱 부정적인 영향을 줄 수 있다는 연구결과도 있었다(문정화, 김수진, 성기옥, 2021). 이처럼 코로나19로 인한 정신건강 수준의 변화는 개인의 지위 및 사회적 관계 등에 따라 상이한 방식으로 나타났으며, 코로나19가 장기화됨에 따라 관련 정책의 필요성 또한 증가하였다.

코로나19로 인한 사회문제에 대응하기 위해 국내외 정부는 다양한 정책을 시행해왔으며, OECD 등 주요국가들은 가계와 기업을 지원하고 보호하기 위한 재정정책에 특히 초점을 두었다(박성욱, 2020). 그 중 특히 자영업 등 심각한 경제위기를 겪은 대상 및 사업체를 중심으로 한 긴급 재난지원금 혹은 경기부양지원금(stimulus check)과 같은 현금 지원 정책에 대한 국제적 관심이 크게 증가하였다(오상봉, 2021). 예컨대, 미국에서는 전 국민을 대상으로 한 기본소득 논의가 이루어졌으며(Relman, 2020; Lahut, 2020), CARES Act의 주요 골자로 현금지원정책(Economic Impact Payment, EIP) 및 급여 지원 프로그램(Paycheck

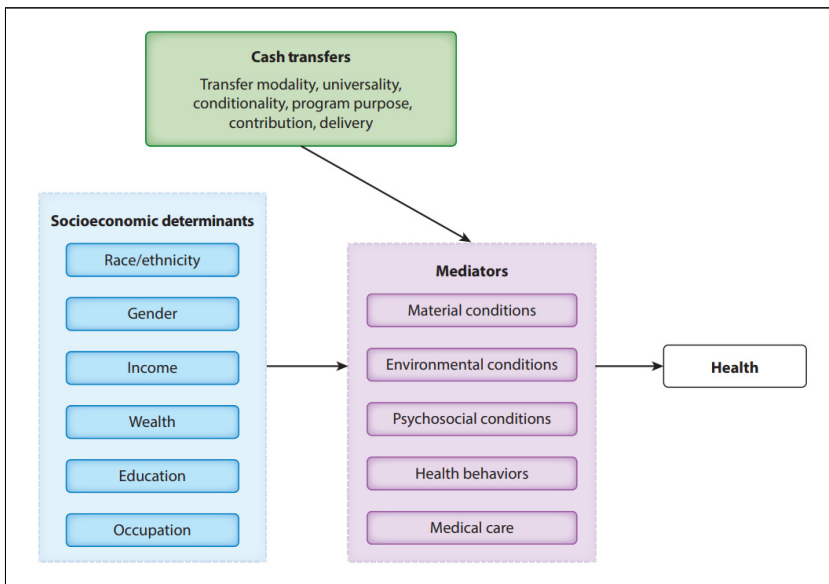
Protection Program, PPP) 등이 포함되었다(김태근, 2020). 국내에서도 서울시 재난 긴급생활비, 경기도형 재난기본소득, 강원도 긴급생활안정 지원금 등의 형태로 현금 지원사업이 시행되었으며, 이를 통해 기본소득 논쟁이 촉발되기도 하였다(백승호, 2020). 현금지원사업은 전 국민 혹은 도민에게 제공되는 재난기본소득의 형태나 가구단위 수급 기준에 따른 저소득층 한시생활지원, 업체별 소상공인 지원, 돌봄지원금 등 다양한 방식으로 시·군·구에서 시행되었다. 이와 같은 긴급현금지원 정책들은 주로 경제적 위기로 인한 부담 완화 및 소비 진작 효과에 초점을 두고 시행되어 관련 연구들도 직간접 효과 분석에 보다 주목한 측면이 있다(Cox, 2020; 김을식 외, 2020b; 이철희, 이수진, 2021).

반면 상대적으로 현금지원이 시민들의 건강상태 개선에도 직접적인 유의미한 영향을 줄 수 있는지 살펴본 연구는 드물었다. 특히 경제적 위기가 개인의 주관적 건강, 심리적 불안, 사망률 등에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 고려할 때(Margerison-Zilko, Goldman-Mellor, Falconi & Downing, 2016), 코로나19 시기 정부 및 지자체 혹은 주(state)의 보조금이 이러한 부정적인 영향을 완화할 수 있을지 그 가능성을 살펴볼 필요가 있다. 예컨대, Ikeda et al.(2022)의 연구는 팬데믹 시기 정부의 보편적 재난지원금이 개인의 건강 관련 삶의 질(HRQoL) 향상에 도움이 됨을 실증하였다. 또한 조건부 현금지원정책(Conditional Cash Transfer, CCT) 역시 정신건강 향상에 도움이 되는 것으로 나타났으나, 그 효과는 한계소비성향이 큰 저소득층에게서 더욱 큰 것으로 보고되기도 하였다(Ohrnberger, Fichera, Sutton & Anselmi, 2020). 국내 최영준, 최정은, 김민정(2021)에 따르면, 코로나 피해경험자 중 긴급재난지원금의 혜택을 받은 그룹은 그렇지 않은 그룹보다 통계적으로 유의미한 수준에서 정서적 안정에 도움이 되었다고 밝혔다. 한편, 저소득 국가들의 경우

특히 젊은 세대의 우울감 감소, 사회활동 참여 증가, 미래에 대한 기대 및 자신감 상승, 지역의 사회적자본 증가 등 현금지원의 긍정적인 효과가 두드러지게 나타나기도 하였다(Haushofer & Shapiro, 2013; Attah et al., 2016).

보다 구체적으로 현금지원이 신체 및 정신건강 전반에 영향을 미칠 수 있는 경로를 분석한 연구도 일부 이루어졌다. 예컨대 Sun, Huang, Hudson & Sherraden(2021)은 개인들이 기존에 가지고 있는 사회경제적 특성들로 인한 건강 불평등이 현금지원정책을 통해 일정 수준 완화됨으로써 도움이 될 수 있다고 보았다. 다음 그림은 그 경로를 보여주는데, 현금을 통한 경제적 필요 충족, 자존감 향상, 건강한 식단의 지속 및 건강관리 접근성 증가 등으로 인해 전반적인 정신건강의 향상이 이루어질 수 있다.

[그림 4-1] 현금지원정책이 건강에 영향을 미치는 경로



자료: Sun et al(2021). Cash Transfers and Health, p.366 재인용.



한편, 위 그림에 제시된 현금지원의 매개효과 뿐만 아니라 정부에 대한 신뢰 향상을 통한 안정감 확보 및 경제적 불안정성 해결을 통한 정신건강 개선과 같은 경로를 통해 정신건강에 유의미한 영향을 줄 수도 있다. 먼저, 코로나19 시기 정부에 대한 신뢰는 개인의 불안이나 우울 수준의 감소에 긍정적인 영향을 주었다(O'Hara, Abdul Rahim & Shi, 2020). 이때 긴급 재난지원금과 같은 현금정책의 형평성은 재난 구호 관련 성과 인식에 큰 영향을 줄 뿐만 아니라(김영주, 2019), 수혜자가 특정 계층에 한정되지 않고 전 국민을 대상으로 확장될 때 정부 신뢰 수준이 높아진다는 점을 함께 고려할 필요가 있다(황창호, 김영주, 문명재, 2015). 다시 말해, 보편적 재난지원금의 경우 정부가 효과적이고 평등한 재난 구호 활동을 하고 있다는 신호를 주어 정부에 대한 신뢰 향상에 긍정적인 영향을 줄 수 있으며, 위기 상황에서 안정감을 제공하는 역할을 할 수 있는 것이다. 무조건적 현금지원정책을 통한 시민들의 인식 변화는 코로나19와 같은 불안정한 상황에서 결과적으로 개인의 정신건강 수준 개선에도 도움이 될 수 있다.

한편, 많은 선행연구들이 경제위기와 같은 상황에서 금전적 불안정성이 증가함에 따라 정신건강에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 밝힌 바 있다(Frasquilho et al., 2016). Kämpfen et al.(2020)의 연구는 코로나19 시기 우울 증상의 대표적인 원인이 경제적 불안정성에 있음을 보여주며, 관련 사회정책의 필요성을 강조하였다. 이는 사회적 계층에 따라 상이한 양상을 보였는데, 여성이나 코로나19 이전 소득이 낮았던 계층에서 경제적 피해가 더욱 크게 나타나 정신건강 악화수준에 영향을 주기도 하였다(Rossell et al., 2021; Odani, Shinozaki, Shibuya, & Tabuchi, 2022). 또한, 경제적으로 어려운 가정의 아동인 경우 돌봄 결핍 문제로 인해 불안 증세가 더욱 크게 나타났다(Fegert, Vitiello, Plener &

Clemens, 2020). 중고령층 또한 코로나19 시기 금전적 피해를 입은 주된 연령집단으로 정신건강이 크게 악화되었다. 특히 장기적인 경제위기의 부정적 영향은 중고령층에게 더욱 오래 지속될 위험이 있으며(Bisom-Rapp, Frazer & Sargeant, 2011; Bui, Button & Picciotti, 2020), 이로 인해 신체건강에도 문제가 생기는 것은 물론 우울과 같은 정신건강이 악화되는 경향이 있다(Neves, Barbosa, Matos, Rodrigues & Machado, 2013). 이러한 결과는 특히 코로나19 위기가 장기화 되는 상황에서 경제적 손실을 보전하는 방식을 통해 건강 개선효과를 기대할 수 있음을 의미한다(Patel & Kariel, 2021).

동시에 코로나19 재난지원금은 그 유형에 따라서도 상이한 효과를 가질 수 있다. 이와 관련하여 국내에서는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등을 분석대상으로 하여 재난지원금의 유형을 분류한 연구가 일부 이루어졌다. 먼저 안효상, 서정희(2020)의 연구에 따르면, 이와 같은 지원금은 크게 고용에 기반한 소득보장과 고용과 무관한 소득보장으로 구분할 수 있다. 고용에 기반한 소득보장은 실업급여 혹은 실업부조 및 고용유지지원 정책으로 분류할 수 있으며, 이들은 주로 코로나19로 인한 경제적 위기에 의한 피해를 최소화하기 위한 조치로 볼 수 있다. 한편 고용과 무관한 소득보장의 경우 고용기반 정책에서 소외되기 쉽고 봉쇄 조치로 인한 이중적 위험을 겪고 있는 여성, 청년, 비정규직, 저소득층 등을 고려한 방식이다. 특히 현금급여를 중심으로 한 정책들의 지원 규모가 증가하였는데(Gentilini, Almenfi, Orton & Dale, 2020), 여기에는 보편적 소득보장과 선별적 소득보장 방식이 포함된다. 이와 관련한 한익현, 김필(2020)의 연구는 국내 재난지원금 지급정책을 유형화하여 다음 표와 같이 제시하기도 하였다. 전국 기초자치단체들은 조례제정 및 정책계획 수립 등을 통해 중앙정부 혹은 광역자치단체의 지원과의 중복을 회피한

선별적 지원을 선택하거나 기본소득에 기초한 보편적 지원을 선택하기도 하였으며, 별도의 지급조건을 추가하였다. 이는 국내외 여러 정책집행 단위들에서 다양한 방식의 재난지원금 지급유형을 선택할 수 있으며, 그러한 유형별 특성에 따라 건강에 미치는 효과가 상이할 수 있음을 의미한다. 예컨대 무조건적 현금지원을 일회성으로 실시한 경우 건강 개선에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타나기도 하였는데, 이는 코로나 19가 장기화됨에 따라 연방정부의 현금지출이 전반적으로 증가함에 따라 일회성 지원이 갖는 긍정적 효과가 상쇄된 것일 수 있다(Jacob, Pilkauskas, Rhodes, Richard & Shaefer, 2022).

〈표 4-1〉 국내 재난지원금 지급정책 유형

유형	사업·조례명칭	지원단위	지원대상	특기사항
보편적 소득지원	재난기본소득, 재난지원금	개인	관할주민 전체 대상	주민전체 대상 + 일부자치단체는 이민자, 영주권자 포함
계층기준 선별지원	소상공인, 특수형태근로 종사자프리랜서·실직자, 아동양육지원 등	개인, 가구 (1인 가구 포함), 업체 등	특정 계층 대상	중앙부처·광역자치단체와 매칭펀드 형식으로 진행하는 경우 많음
소득기준 선별지원	저소득층 한시생활비 지원, 저소득층 재난지원 등	가구 (1인가구 포함)	일정 소득기준 이하 중위소득 기준 〇〇% 이하 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층	기초자치단체 수준에서 독자적으로 진행하는 경우 많음
소득기준 보완지원	재난지원금, 긴급생활지원금 등	가구 (1인가구 포함)	일정 소득기준 이상 중위소득 기준 〇〇% 이상	지원대상 확대를 위한 보완적 지원, 중복지원을 허용하지 않음에 따라 정부 지원대상 확대 후 지원이 이루어지지 않음

자료: 한익현, 김필(2020). 코로나19로 인한 보편적 재난지원금 지급정책의 확산 요인 연구: 기초자치단체를 중심으로, p.378 재인용.

또한, 이와 같은 현금지원정책의 유형은 기존 제도와의 관계 속에서 상이한 영향을 갖기도 한다. 특히 고용보험 및 실업부조제도의 포괄성은

소득기준 선별지원의 필요성과 밀접한 관련이 있다. 예컨대 사회보험 영역의 보호가 미흡한 경우 불안정 노동자 또는 빈곤가구는 재난 위기 시 더 큰 위험에 놓일 수 있으며, 이로 인해 정부는 추가적인 지출을 통해 이를 해결하고자 할 수 있다(김윤태, 2022; 김종수, 2022). 비록 선별지원에 따른 행정비용 및 정치적 문제가 발생할 수 있음에도 기존 제도의 성격에 따라 한시적 긴급복지 추가 유무나 재난지원금 차등 지급 방안에 대한 논의가 이루어질 수 있는 것이다(노혜진, 2022). 특히 차등 지급의 경우 건강의 악화가 더욱 심하게 나타날 것으로 예상되는 사회경제적 지위가 낮은 계층을 대상으로 한다는 점을 고려할 때(이훈희, 2016), 국가 및 시·군·구별 제도적 조건에 따른 현금지원 지급유형의 조합이 건강에 미치는 영향 또한 상이할 수 있다.

## 2. 코로나19 발발과 공적이전소득, 주민 건강수준 간의 관계

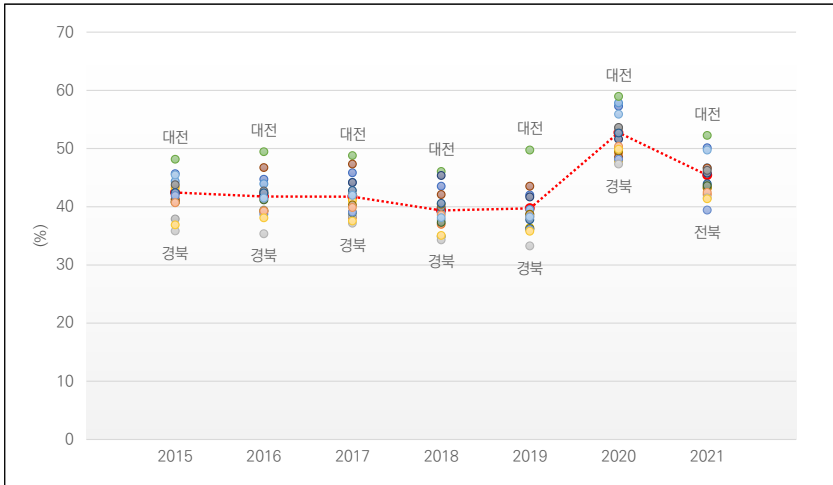
본 장에서는 지자체 현금복지사업의 주민 건강수준에 대한 영향을 추정하는 것을 목적으로 한다. 보다 구체적으로, 코로나19가 국내에서 본격적으로 확산되기 시작한 2020년을 기준으로 주민 건강수준의 변화와 그에 대응한 정부의 현금급여 사업들의 영향을 살펴보고자 한다.

앞서 선행연구들을 통해 파악된 바와 같이 감염병의 확산으로 인한 개인 건강상태에 대한 영향의 경로는 첫째, 감염병의 확산에 대응한 사회적 거리두기 정책은 가계의 소득 혹은 고용상태에 악영향을 미칠 수 있고, 이것이 개인의 정신건강 상태에 악영향을 미칠 수 있다. 두 번째로는 사회적 거리두기 정책의 직접적 영향으로써 사회적 활동이나 관계형성이 어렵게 됨에 따라 고립감이나 소외감 등 정신건강에 악영향을 미칠 수 있다. 세 번째로는 코로나19 감염으로 신체건강 상태에 직접적인 영향 뿐 아니라,

사회적 거리두기 정책에 따른 미충족의료 발생으로 신체 및 정신건강이 더욱 악화될 수 있을 것이다. 이 때 긴급재난지원금 등 중앙정부 및 지자체의 사회보장사업들은 가구의 소득 및 질병치료비용을 보전하는 역할을 일정 부분 담당하면서, 연대감이나 정부신뢰 등 사회적 자본의 증가로 주민의 정신건강에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 본 장에서는 이러한 경로들과 정책효과를 실증적으로 검토해보도록 한다.

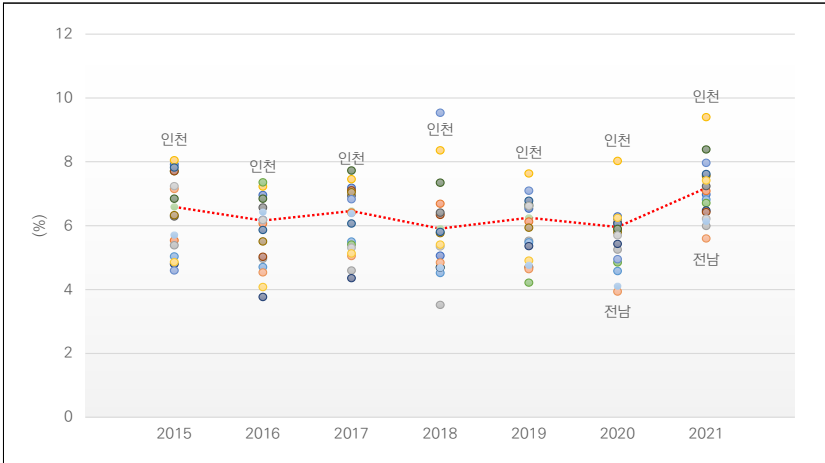
우선 본 분석 이전에 현황 파악을 위해 첫 번째 검토사항으로써 코로나 19의 확산이 개인 건강수준에 영향을 미쳤는지 살펴보면, 다음 그림과 같이 주관적 건강수준과 우울감 경험률 지표에 대해 전체 수준에서 단기(2020년)에는 과거 대비 부정적 추세가 확인되지는 않는다.

[그림 4-2] 주관적건강수준 인지를 추이(2015~2021)



주: 평소에 본인의 건강이 “매우 좋음” 또는 “좋음”이라고 응답한 사람의 비율(조율, %)  
 자료: 질병관리청(각 연도), 지역사회건강조사. 원자료 분석  
 (https://chs.kdca.go.kr/chs/index.do, '22.10.20. 인출).

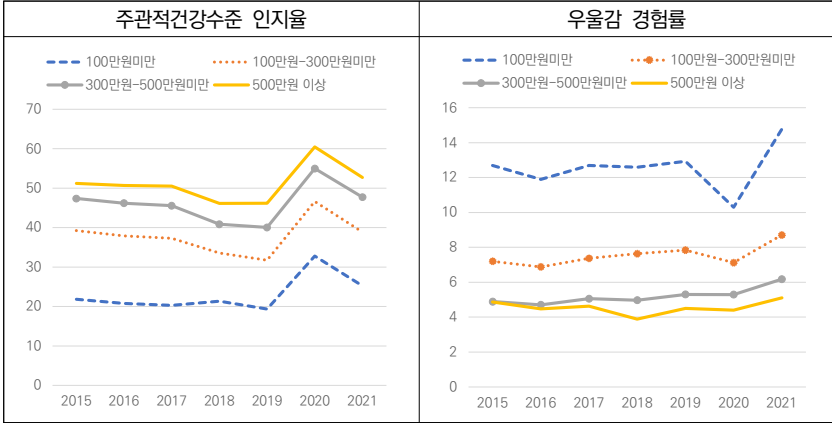
[그림 4-3] 우울감 경험률 추이(2015~2021)



주: 최근 1년 동안 연속적으로 2주 이상 일상생활에 지장이 있을 정도의 우울감(슬픔이나 절망감 등)을 경험한 사람의 분율(조율, %)  
 자료: 질병관리청(각 연도). 지역사회건강조사. 원자료 분석  
 (https://chs.kdca.go.kr/chs/index.do, '22.10.20. 인출).

감염병 확산 당해의 건강지표의 향상은 이전에 비해 오히려 위생 및 건강관리를 더 철저히 한 영향이 있을 수 있고, 혹은 사회적 거리두기 정책으로 인한 식습관, 고위험 음주행태 등의 개선의 영향일 수도 있다. 그러나 거리두기 정책이 다소 완화된 유행 2년차인 2021년에는 두 지표들이 감염병 확산 전보다 더 악화되는 패턴을 보이고, 가구 소득수준별 추세도 유사한 모습을 보인다(다음 그림 참고). 특별히 우울감 경험률은 최저 소득 계층의 경우 다른 계층에 비해 연간 변동이 커서 2020년에 지표의 개선 정도가 컸다가, 2021년에는 전년 대비 가장 크게 악화되었음을 확인할 수 있다.

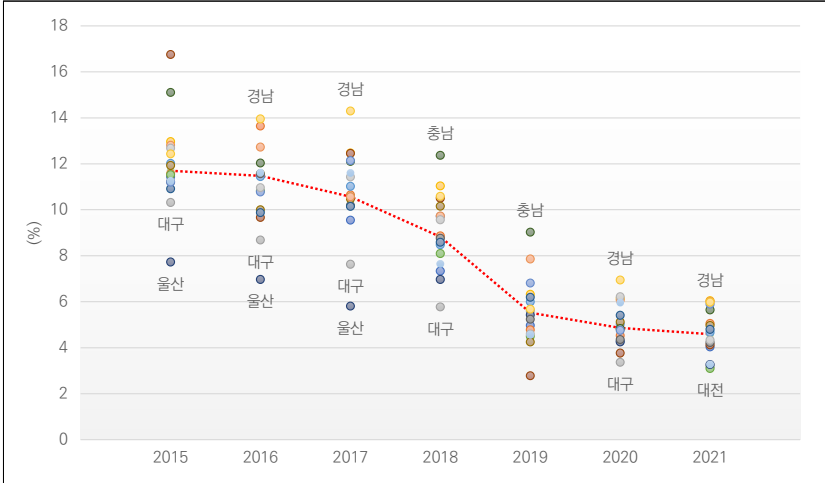
[그림 4-4] 소득수준별 건강상태 추이



자료: 질병관리청(각 연도), 지역사회건강조사. 원자료 분석  
 (https://chs.kdca.go.kr/chs/index.do, '22.10.20. 인출).

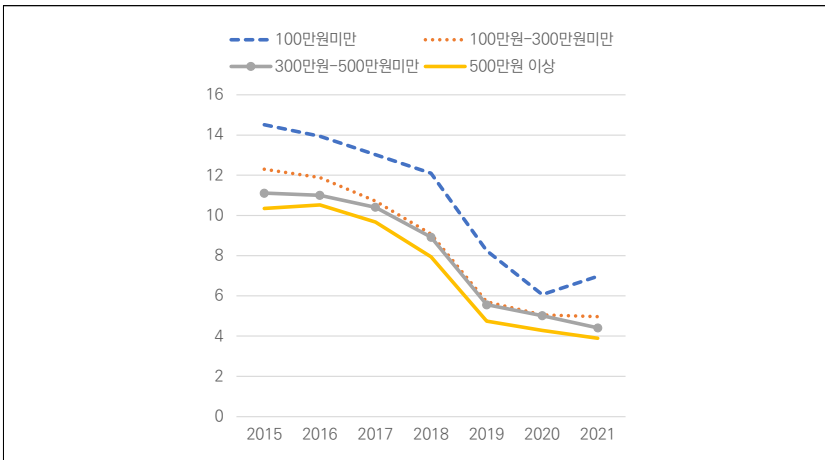
또한 미충족의료율의 추이를 살펴보면, 2019년 이전의 지표 개선 속도가 조금 약화되기는 하였으나 2020년 이후로도 조금씩 개선되는 추세를 보인다. 소득수준별로는 최저소득 계층에서 2019~2021년간 변동폭이 크며, 해당 계층에서는 전체 추세와 달리 2021년에 전년 대비 해당 지표가 악화되었다.

[그림 4-5] 미충족의료율 추이(2015~2021)



주: 최근 1년 동안 본인이 병의원(치과 제외)에 가고 싶을 때 가지 못한 사람의 비율(조율, %)  
 자료: 질병관리청(각 연도). 지역사회건강조사. 원자료 분석  
 (https://chs.kdca.go.kr/chs/index.do, '22.10.20. 인출).

[그림 4-6] 소득수준별 미충족의료율 추이(2015~2021)

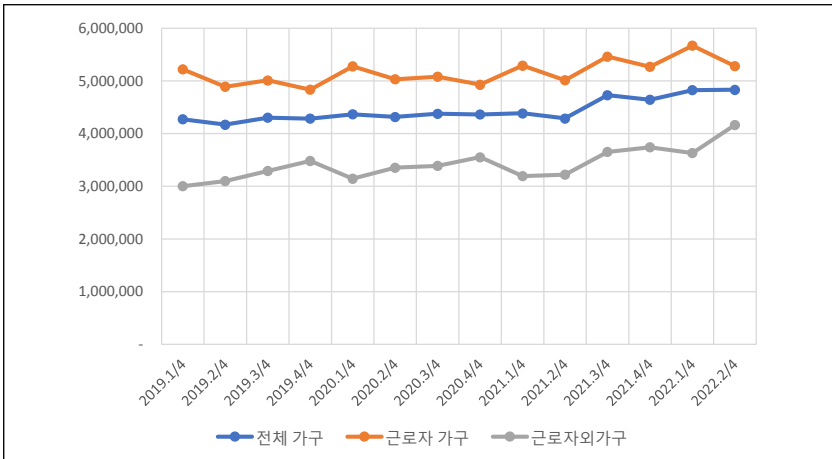


자료: 질병관리청(각 연도). 지역사회건강조사. 원자료 분석  
 (https://chs.kdca.go.kr/chs/index.do, '22.10.20. 인출).



두 번째로, 사회적 거리두기로 인해 가계 소득 및 고용상태에 대해 영향이 있었는지, 그것이 인구집단별로 차이가 있었는지 살펴보면, 우선 전체 수준에서 2020년에 전년 대비 큰 변화가 관찰되지는 않고, 2021년 3/4분기 이후 큰 폭으로 상승하는 추세를 보인다. ‘근로자 외 가구’의 경우에는 2020년 1/4분기에 가구소득이 전 분기 대비 감소하였으나, 전년 동기와 비교했을 때는 큰 차이를 보이지는 않는다(다음 그림 참조).

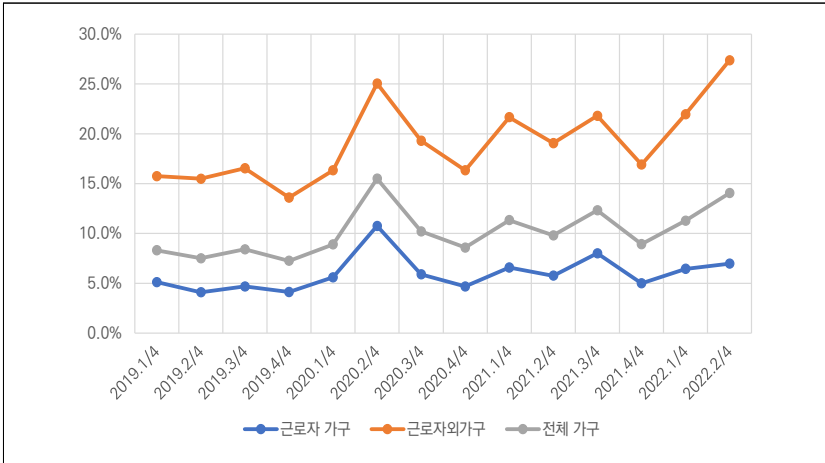
[그림 4-7] 분기별 가구소득(2019년 1/4분기~2022년 2/4분기)



자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사(가구당 월평균 가계수지 (전국, 1인 이상))  
 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\_1L9U001&conn\_path=I3, '22.08.19. 인출)

특히 코로나19 확산 기간동안 가구소득 중 공적이전소득의 비중을 살펴보면, 2020년 5월 국가 단위에서 전국민에 대한 긴급재난지원금 지급으로 해당 분기에 공적이전소득의 비중이 다소 높아졌고, 이후 소상공인, 사회적 거리두기 피해업종 등 피해계층에 대한 선별적 지원이 이루어짐에 따라 근로자 가구와 그 외 가구에서 공적이전소득의 비중에 차이를 보인다(다음 그림 참조).

[그림 4-8] 가구소득 중 공적이전소득의 비중(2019년 1/4분기~2022년 2/4분기)



자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사(가구당 월평균 가계수지 (전국, 1인이상))  
 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\_1L9U001&conn\_pat  
 h=I3, '22.08.19. 인출)

한편 인구집단별로 소득 변화에 차이가 있었는지에 대해서는 한국노동패널 23차년도 부가조사를 통해 확인할 수 있는데, 다음 표를 살펴보면 2020년 3월 당시 근로소득 감소를 경험('delinc')<sup>27)</sup>한 응답자의 비중은 21.6% 정도이고, 고용주/자영업자 그룹과 비정규직 그룹, 그리고 최저소득 분위에서 범주 내 다른 하위그룹들에 비해 그 값이 가장 크게 나타났다. 해당 조사에서는 소득 변화 뿐 아니라 당시 정신건강 상태에 대해서도 질문하였는데, 다음 표의 두 번째 열('distress')은 “지난 3월 당시, 코로나 19로 인해 다음의 감정을 얼마나 자주 느끼셨습니까?”라는 설문에서 ‘분노, 걱정, 행복, 슬픔, 주위 사람에 대한 그리움, 혼자라는 외로움, 사회적으로 고립되었다는 감정’의 7가지 항목에 대해 각각 5점 척도<sup>28)</sup>로

27) 임금근로자: 코로나19의 영향으로 20년 3월 한 달 동안 근로소득(상여 포함)이 감소하였다고 응답한 비율, 비임금근로자: 코로나19의 영향으로 소득에 감소가 있었다고 응답한 비율임

응답된 값들을 개인별로 합산(7~35점)하여 인구집단별로 평균을 제시한 것이다(Ghosh & Renna, 2021). 전체 수준에서 부정적 감정에 대한 통합 지표가 높은 수준을 보이지는 않지만(16.8점), 여성 및 노인 그룹, 1인 가구, 중사상지위가 불안정한 그룹, 감각기관에 장애나 육체적 활동에 제약이 있는 건강취약 그룹, 저소득그룹에서 그 값이 높게 나타났다. 세 번째 열('caseness')은 같은 문항들에 대해 각각 '자주 그렇다' 혹은 '항상 그렇다'고 응답한 경우 '1'로, '가끔 그렇다', '드물게 그렇다', '전혀 그렇지 않다'라고 응답한 경우에는 '0'으로 변환하여 합산한 결과이다(0~7점). 해당 지표 역시 일부 구분항목을 제외하고 세부 인구집단별로 앞의 경우와 대부분 유사한 차이를 보인다.

---

28) 1: 전혀 그렇지 않다, 2: 드물게 그렇다, 3: 가끔 그렇다, 4: 자주 그렇다, 5: 항상 그렇다 ('행복'에 대한 응답은 다른 문항과 방향성을 맞추어 값을 수정한 후 합산함)

112 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 4-2〉 코로나19 발발 당시 정신건강 및 근로소득 변화(2020년 3월 당시)

구분		근로소득 감소	정신건강	
		delinc(%)	distress(점)	caseness(점)
성별	남성	21.6	16.68	1.33
	여성	21.8	16.94	1.38
연령대	19세 이하	19.0	15.60	1.08
	20-29세	10.3	16.33	1.21
	30-39세	15.3	16.48	1.30
	40-49세	21.0	16.75	1.38
	50-59세	27.0	16.91	1.38
	60-69세	30.9	17.34	1.46
	70세이상	23.8	17.70	1.51
종사상지위	상용직	7.7	16.34	1.25
	임시직	20.2	17.10	1.39
	일용직	40.5	17.59	1.57
	고용주/자영업자	52.0	16.97	1.43
	무급가족종사자	39.2	16.86	1.41
	미취업자	20.9	17.00	1.39
정규직 여부	정규직	6.9	16.30	1.24
	비정규직	22.9	17.07	1.41
혼인상태	미혼	15.3	16.38	1.25
	기혼 유배우	22.6	16.76	1.35
	기혼 무배우	30.7	18.14	1.63
가구내 격리 가구원 유무	있음	5.6	17.79	1.15
	없음	21.7	16.96	1.38
감각기관 장애/ 활동 제약	없음	21.6	16.79	1.35
	있음	41.1	18.32	1.77
가구 소득분위	1분위	27.8	17.37	1.50
	2분위	23.1	16.74	1.36
	3분위	21.2	16.59	1.32
	4분위(Top)	18.3	16.22	1.20
배우자 일자리 유무	있음	22.8	16.70	1.35
	없음	20.6	16.88	1.35
가구원 수	1인	20.7	17.18	1.49
	2인 이상	20.1	16.62	1.32
전체		21.6	16.81	1.35

자료: 한국노동연구원(2020). 한국노동패널 23차년도 부가조사(코로나19로 인한 생활 및 인식 변화). 원자료 분석 (<https://www.kli.re.kr/klips/index.do>, '22.10.04. 인출).

코로나19 확산과 주민 건강상태, 공적이전소득의 영향에 대한 본 분석 이전에 검토할 세 번째 사항은 코로나19로 인한 소득 손실이 개인 건강수준에 영향을 미쳤는가이다. 앞서 활용한 한국노동패널 부가조사 자료를 이용하여 이를 살펴본 결과(다음 표), 당시 소득감소 경험은 응답자의 정신건강 수준 악화와 통계적으로 유의한 연관이 있는 것으로 보인다. 결과를 보고하지는 않았지만 소득분위별로 그룹을 나누어 같은 모형을 추정해보면, ‘distress’ 지표는 최저 및 최고소득분위에서, ‘caseness’ 지표에 대해서는 소득분위가 높을수록 소득 충격의 계수가 크게 나타났다.

〈표 4-3〉 코로나19로 인한 소득감소의 정신건강에 대한 영향

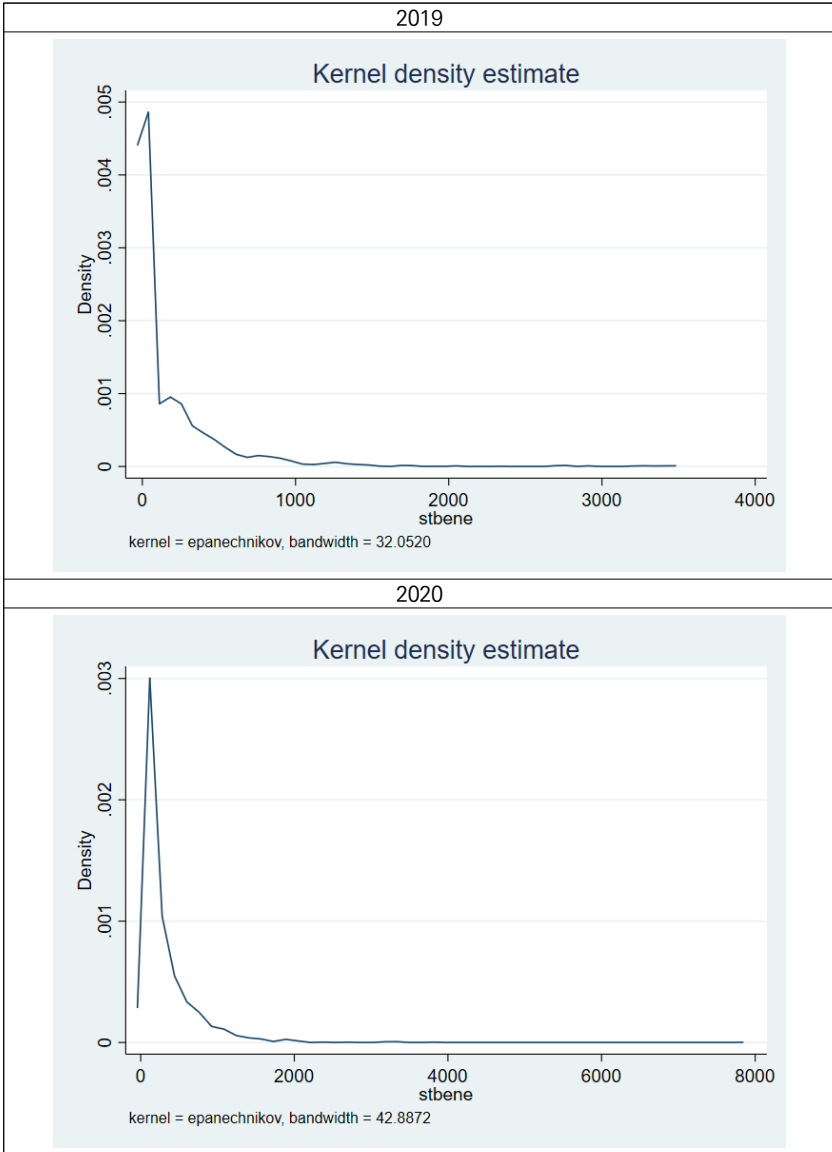
Dep. Var:		distress	caseness
성별 (REF: 남성)	여성	-0.183 (0.152)	-0.026 (0.046)
연령		0.013* (0.007)	0.003 (0.002)
종사상지위 (REF: 상용직)	임시	0.214 (0.224)	-0.015 (0.074)
	일용	1.249*** (0.346)	0.311*** (0.114)
	자영자/고용주	0.046 (0.212)	-0.019 (0.061)
	무급가족종사자	0.398 (0.321)	0.125 (0.107)
	미취업	1.287*** (0.449)	0.246 (0.188)
1인 가구		0.498** (0.197)	0.109* (0.059)
가구소득		-0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)
가구 내 격리 가구원 없음		-0.974 (0.826)	0.225 (0.400)
3월 한 달 소득 감소		0.820*** (0.195)	0.272*** (0.060)
# Obs		4,344	4,344

Robust standard errors in parenthesis.; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

크게 네 번째로는 공적이전소득이 개인의 건강수준에 영향을 미치는지, 그것이 인구집단별로 차이가 있는지 살펴보도록 한다. 소득수준이 높을수록 건강상태가 좋다는 것은 기존의 다수의 실증연구들과 앞서 살펴본 건강지표들의 소득분위별 추이에서도 명확하게 나타난다. 또한 소득의 증가가 건강에 영향을 미치는 정도, 즉, 소득 1원당 건강상태 개선에 대한 효과는 그 재원-근로소득이든지, 사업소득이든지, 중앙정부의 급여이든지, 지자체의 급여이든지-이나, 용도가 정해져 있지 않다면 급여의 형태(현금, 지역화폐, 카드포인트 등)에 따라서 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 다만 공적급여의 경우에는 맞춤형 급여, 긴급복지, 장애수당 등과 같이 자산조사나 근로능력에 기반한 자격 요건에 따라 주어지는 경우가 많기 때문에, 가구의 공적이전급여의 증가는 가구소득이나 고용상태의 악화를 의미할 수도 있을 것이다. 또한 소득이나 고용상태의 변화가 개인의 건강상태 변화와 연관이 있다고 한다면, 가계에 대한 경제적 충격의 영향을 적절히 통제하지 못할 경우 공적이전급여의 증가는 응답자의 건강상태 악화와 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타날 수도 있다.

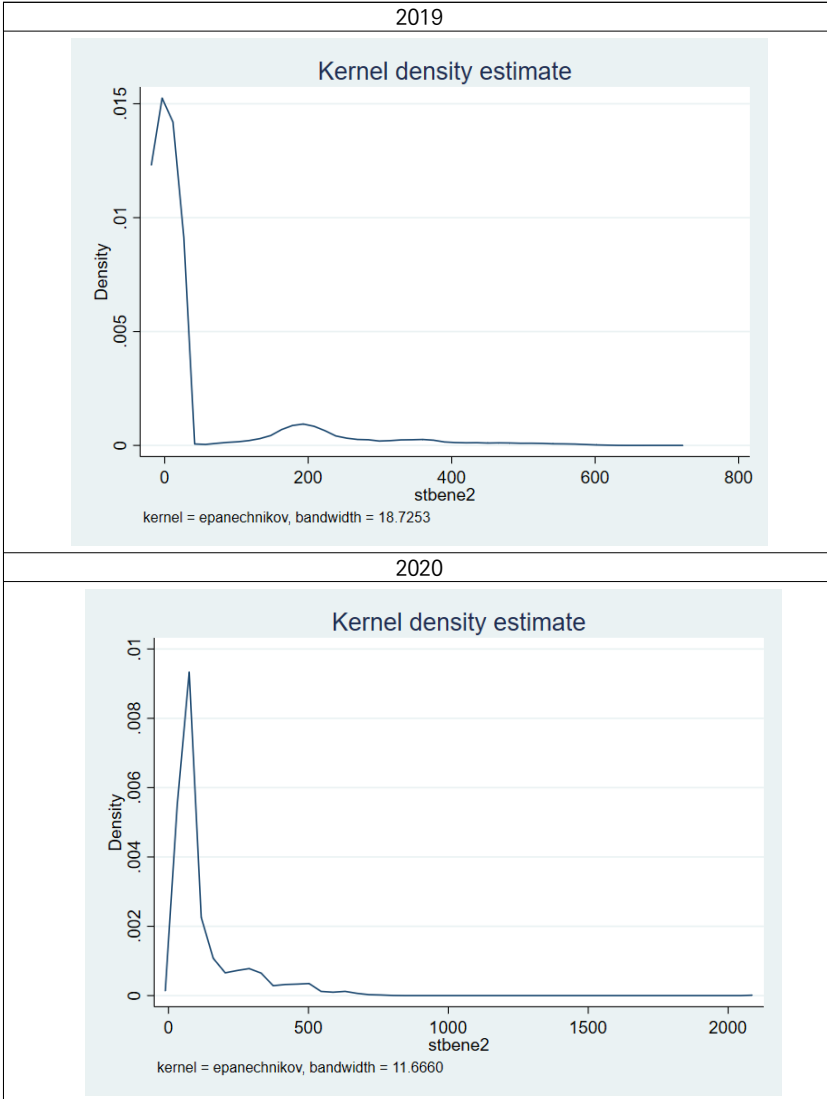
네 번째 가설의 검토를 위해 가구의 공적이전소득과 응답자의 건강상태에 대한 정보를 모두 활용할 수 있는 한국복지패널 데이터를 활용하여 건강상태에 대한 공적이전급여의 영향을 추정해 보았다.

[그림 4-9] 공적이전소득의 분포(공적이전소득 합계, 세금환급금 제외)



주: 2020년(16차)에 코로나19 관련 재난지원금 포함.  
 자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소(2022). 한국복지패널 1-16차 결합데이터.  
 원자료 분석 (<https://www.koweps.re.kr:442/main.do>, '22.10.04. 인출).

[그림 4-10] 공적이전소득의 분포(소득기준과 무관한 공적이전소득(아동수당, 양육수당, 보육료지원, 재난지원금)의 합계)



주: 2020년(16차)에 코로나19 관련 재난지원금 포함.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소(2022). 한국복지패널 1-16차 결합데이터. 원자료 분석(<https://www.koweps.re.kr:442/main.do>, '22.10.04. 인출).



분석기간은 2015~2020년으로, 대상은 18~59세 성인으로 한정하였고<sup>29)</sup>, 주요 설명변수인 공적이전급여는 개인 및 가구의 소득이나 고용 지위 변화와 무관한 보편형 급여(아동수당, 양육수당, 보육료 지원, 재난 지원금)만을 대상으로 하여 위의 식 (3)을 고정효과 모형으로 추정하였다.

$$y = \alpha + X'\beta + v_t + u_i + e \quad (3)$$

위 식 (3)에서  $i$ 는 응답자 개인,  $t$ 는 조사년도,  $X$ 는 연령, 성별, 교육수준, 종사상지위, 혼인상태, 만성질환 여부와 같은 개인의 인구, 사회, 경제적 특성 변수들의 벡터이다.

종속변수는 주관적 건강수준('SRH': 연도말 기준 주관적 건강상태 (1~5점))과 함께, 정신건강 관련 지표로 첫 번째로 응답일 기준 지난 1주일간 우울증 척도(CES-D) 관련 문항들의<sup>30)</sup> 종합지표('CESD': 총 11 문항\*4점 척도=11~44점)와, 같은 문항을 이분변수로 코딩하여 합산한 지표('CESD2': 0~11점<sup>31)</sup>)를 활용하였다. 주관적 건강수준은 그 값이 클수록, 우울증 척도는 값이 작을수록 좋은 상태를 의미한다. 분석은 전체 응답자에 대하여, 그리고 가구 소득분위별로 그룹을 나누어 같은 모형을 추정하였다.

29) 60세 이상 고령인구의 경우에는 은퇴 및 연금수령 등으로 공적이전급여의 비중이나 영향력에 생산가능인구와는 차이가 있을 것이고, 고령으로 인한 건강상태 변화 패턴 또한 이질성이 있을 것으로 예상되어 대상에서 제외함.

30) 질문: “귀하는 지난 1주일간 얼마나 자주 다음과 같이 느끼셨습니까?” ⇒ 1) 먹고 싶지 않고 식욕이 없다, 2) 비교적 잘 지냈다, 3) 상당히 우울했다, 4) 모든 일들이 힘들게 느껴졌다, 5) 잠을 설쳤다, 6) 세상에 홀로 있는 듯한 외로움을 느꼈다, 7) 큰 불만 없이 생활했다, 8) 사람들이 나에게 차갑게 대하는 것 같았다, 9) 마음이 슬펐다, 10) 사람들이 나를 싫어하는 것 같았다, 11) 도무지 뭘 해 나갈 엄두가 나지 않았다(⇒ 각 항목에 대해 1~4점 척도로 응답(1: 극히 드물다(일주일에 1일 미만), 2: 가끔 있었다(일주일에 1~2일간), 3: 종종 있었다(일주일에 3~4일간), 4: 대부분 그랬다(일주일에 5일 이상))

31) ‘중증 있었다’, ‘대부분 그랬다’는 ‘1’로, ‘극히 드물다’, ‘가끔 있었다’는 ‘0’으로 변환

다음 표는 전체 및 소득그룹별 추정결과 공적이전소득의 계수와 통계적 유의성을 비교한 표로, 전체 수준에서는 공적이전급여의 증가가 주관적 건강수준이나 정신건강에 긍정적 영향을 주는 것으로 보이지 않는다. 그러나 같은 모형을 소득분위별로 나누어 추정한 결과, 최저소득계층(Q1)에서는 적어도 정신건강 지표에 대해서는 종속변수로 포함한 보편적 급여, 공적이전소득의 영향이 긍정적으로 나타난다.

〈표 4-4〉 공적이전소득의 개인 건강수준에의 영향(소득분위별 추정계수 비교)

Dep. Var:	SRH	CESD	CESD2
All	-0.001* (0.001)	0.005 (0.003)	0.002* (0.001)
Q1	-0.018* (0.009)	-0.202*** (0.070)	-0.056** (0.026)
Q2	0.003 (0.002)	-0.004 (0.014)	0.002 (0.005)
Q3	-0.001 (0.001)	0.008 (0.009)	0.003 (0.003)
Q4	-0.000 (0.001)	0.022*** (0.008)	0.006*** (0.002)
Q5	-0.001 (0.001)	0.001 (0.005)	0.001 (0.002)

Clustered standard errors in parenthesis.; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

지금까지 검토한 사항들을 정리하면, 1) 코로나19 발발 당해에는 과거에 비해 국민 건강수준이 악화되었다고 보기는 어려웠다. 그러나 2년차인 2021년에 이전에 비해 건강지표들이 크게 악화된 것으로 확인되었고, 저소득층에서 그러한 변화가 더 큰 것으로 보인다. 2) 코로나19 확산에 따른 사회적 거리두기 정책으로 인해 전체 수준에서 2020년 당해 연간

가계소득에는 큰 변화가 없었던 것으로 보이지만, 자영업자 및 고용주를 중심으로 2020년 3월 당시 소득의 감소 경험이 있었던 것으로 확인된다. 3) 그리고 이러한 소득 손실 경험은 개인의 정신건강 수준에 악영향을 미치는 유의한 요인이었고, 저소득층은 상대적으로 더 크게 영향을 받는 것으로 보인다. 4) 그렇다면 이 시기에 지급된 공적급여가 개인의 건강 수준에 영향을 미치는지 검토해보았는데, 소득 및 근로능력과 무관한 보편적 현금급여들은 적어도 최저소득계층에 대해서는 정신건강상태 개선에 유의한 영향이 있는 것으로 보인다.

다만 지금까지 검토는 주요지표의 시계열적 추세 검토와 변수간 상관관계에 대한 것으로, 엄밀히 말해 정책의 인과효과를 의미한다고 보기는 어렵다. 이에 다음 절에서는 마지막으로 코로나19 발발 당시 지자체별 사회보장사업이 지역 주민의 건강수준에 영향을 미쳤는지, 그 사업형태에 따라 건강수준 및 격차에 다른 영향을 보이는지 검토해보고자 한다.

## 제2절 분석방법

코로나19 확산 시기의 지자체 사회보장사업의 주민 건강상태에 대한 영향은 두 가지 분석을 통해 검토해보고자 한다. 첫 번째는 지역(시군구,  $j$ ) 단위 집계자료를 활용한 이층차분분석을 시행, 지역의 사회보장사업(보충, 추가형 사업)의 효과를 추정하고자 하였다. 구체적으로 질병관리청의 지역사회건강조사 데이터를 이용, 시군구별 주민의 2019년 대비 2021년 건강상태 변화 정도에 대한 사회보장 사업 유형(보충형 및 추가형 사업,  $d_j$ )의 영향을 다음 식 (1)을 통하여 추정하였다. 종속변수는 연도별로 조사된 개인의 주관적 건강상태('SRH'<sup>32)</sup>), 우울감 경험 여부('DEPRESS'<sup>33)</sup>),

우울증상유병률('PHQ9'<sup>34)</sup>)을 시군구별로 평균한 값의 2019년 대비 2021년의 변화분이다. 처치변수인  $d_j$ 는 2020년 기준 광역 시·도의 현금 복지사업 중 보충형 및 추가형 사업의 1인당 급여액이 전체 지역 평균 (25.7천 원) 이상이면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 갖고, 그 계수인  $\tau_1$ 가 이중차분추정치가 된다.

$$\Delta y_j = \tau_0 + \tau_1 d_j + X_j' \gamma + u_j \quad (1)$$

처치변수 이외에 지역 주민의 건강상태와 연관이 있을 것으로 예상되는 요인들로서 설명변수( $X_j$ )에 시군구별 노인인구 비율, 여성 비율, 이혼율, 1인 가구 비율<sup>35)</sup>, 만성질환자(고혈압, 당뇨) 비율, 주민 1인당 코로나19 대응 긴급재난지원금 급여 규모(기본소득형, 저소득지원형, '20년), 시도별 1인당 사회보장지출(사회복지+보건 지출), 수도권 여부를 포함하였다.

32) (질문) “평소에 본인의 건강은 어떻다고 생각합니까?” ⇒ (응답) 1: 매우 나쁨, 2: 나쁨, 3: 보통, 4: 좋음, 5: 매우 좋음

33) (질문) “최근 1년 동안 연속적으로 2주 이상 일상생활에 지장이 있을 정도로 슬프거나 절망감 등을 느낀 적이 있습니까?” ⇒ (응답) 1: 예, 0: 아니오

34) (질문) “지난 2주 동안 아래 나열되는 증상들에 얼마나 자주 시달렸습니까?”(일에 대한 흥미 거의 없음, 우울감, 수면장애, 피로감, 식욕 저하, 불행감, 집중저하, 불안행동, 자기비하) ⇒ (응답) 1: 전혀 아니다, 2: 여러 날 동안, 3: 일주일 이상, 4: 거의 매일(⇒ 9 가지 지표에 대한 응답값 합계를 분석에 활용, 0~27점)

35) 노인인구 비율, 여성비율, 조이혼율은 통계청 인구동향조사를 활용해 국가통계포털에 공표된 결과를 활용; 1인 가구 비율은 통계청 인구총조사를 활용해 공표된 결과를 활용함.

〈표 4-5〉 주요 변수 기초통계(2021년 기준)

Variable	N	Mean	SD
주관적 건강상태(SRH)	228	3.32	0.13
우울감 경험 여부(DEPRESS)	228	0.07	0.02
우울증상유병률(PHQ9)	228	2.10	0.52
노인인구 비율(%)	228	22.55	8.61
여성 비율(%)	228	49.91	1.39
이혼율(%)	228	2.01	0.38
1인가구 비율(%)	228	35.23	5.14
만성질환자 비율(%)	228	30.37	6.89
ln(1인당 사회보장지출(백만원))	228	0.56	0.17
ln(1인당 긴급재난지원금: 기본소득형)(천원)	228	11.29	9.98
ln(1인당 긴급재난지원금: 저소득지원형)(천원)	228	6.29	5.52
수도권 여부	228	0.29	0.45
보충·추가형 지출 평균 이상 여부	228	0.33	0.47

두 번째 분석은 개인 단위 횡단면 자료를 활용하여 사회보장사업 유형별 건강수준 및 건강형평성에 대한 영향을 추정하고자 하였다. 즉, 지역사회 건강조사 원자료에 지역별 특성 정보를 결합하여 다음과 같은 개인( $i$ )-시군구( $j$ )-시도( $k$ ) 구조의 다층모형을 추정하였다.

$$\text{Level 1: } y_{ijk} = \beta_{0jk} + X_{ijk}'\beta_{1jk} + \epsilon_{ijk} \quad (2)$$

$$\text{Level 2: } \beta_{0jk} = \delta_{00k} + u_{0jk}$$

$$\beta_{1jk} = \delta_{10k} + u_{1jk}$$

$$\text{Level 3: } \delta_{00k} = \gamma_{000} + \nu_{00k}$$

$$\delta_{10k} = \gamma_{100} + \nu_{10k}$$

본 분석 대상기간은 2018~2021년이고, 19~59세의 수도권(경기, 서울, 인천) 거주자들의 응답자료를 분석대상으로 하였다. 종속변수는 앞의

분석모형과 동일하다. 어떤 정책의 효과 평가를 위해서는 사전에 처치 그룹과 통제그룹을 나누어 정책실험을 추진한 후 그룹별 처치 이전과 이후의 종속변수의 변화를 비교하는 이중차분기법을 활용하는 것이 가장 이상적이다. 예를 들어 유경준, 강창희, 최바울(2016)<sup>36)</sup>의 경우처럼, 어떤 지역에 A 유형의 정책이 시행되고(‘처치그룹’), 그 지역과 특성이 동일한(혹은 유사한) 다른 지역(‘통제그룹’)에는 같은 시기에 해당 정책이 시행되지 않거나 다른 유형의 정책이 시행된다면, A 유형의 정책의 효과를 정확하게 추정해낼 수 있게 된다. 하지만 현실적으로 코로나19의 영향과 그에 대응한 지자체의 현금급여 사업들이 유형에 따라 특정한 그룹에 한정적으로 적용될 수 없었고, 이에 서로 다른 정책, 혹은 사업유형별 효과는 지역별로 종속변수의 시계열적인 차이를 비교하는 방식(DIM)으로 이루어질 수 밖에 없게 된다. 다만 서울, 경기, 인천의 수도권 지역의 경우에는 소득수준, 인구구성 등 사회경제적 환경 차원에서 비교적 동질성이 높을 것으로 예상할 수 있고, 코로나 19 대응 및 자체사업의 유형에 있어서도 차이를 보이고 있어 해당 지역에 한정하여 본 분석을 시행하고자 한다.

설명변수에는 개인적 특성으로써 연령, 성별, 가구원 수, 교육수준, 종사상지위, 혼인상태, 만성질환(고혈압, 당뇨) 유병 여부, 코로나19로 격리 혹은 입원 경험 여부(‘20년), 가구소득이 포함되었다. 시군구 단위에서 특성 변수로는 지역의 1인당 사회보장 지출(사회복지+보건), 1인당 코로나19 대응 긴급재난지원금 금액(1) 기본소득형, 2) 저소득지원형, ‘20년), 지역구분(자치구, 도농복합군, 시, 군) 더미를 포함하였다. 시도 단위에서는

36) 유경준 외(2016)에서는 선택편의 문제의 해결을 위해 2012년 두루누리 시범사업 추진 시 16개 시도별로 시범사업을 추진할 후보지역을 각각 2개씩 선정하였다. 그리고 최종 단계에서 각 시도별로 1개 시군구만을 처치집단으로써 ‘시범사업 지역’으로 선정하였으며, 같은 시도 내에서 당초 후보지역으로 고려되었으나 최종 단계에서 선정되지 못한 16개 시군구를 비교집단으로 정의하였다. 이렇게 각 그룹별로 시범사업 이전, 이후 시점의 사회보험 피보험자 수를 비교함으로써 두루누리 사업의 효과를 추정한 바 있다.

사회보장 지출 중 현금복지사업 중 선별형 사업에 대한 지출 비중을 주요 설명변수로 포함하였으며, 이와 가구 소득수준과의 상호작용항을 모형에 포함하여 지자체의 선별형 현금복지 사업의 건강 수준 및 건강형평성에 대한 영향도 함께 검토해보고자 한다.

### 제3절 분석 결과

첫 번째로 지역 단위 집계자료를 활용한 이중차분분석 결과를 살펴보면 (다음 표), 2019년 대비 2021년의 지역 주민의 주관적 건강수준 변화에 대해서 시군구의 1인당 사회보장지출은 유의한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 또한 지자체의 보충형 및 추가형 사업이 평균 이상 수준인 지역의 경우에는 그렇지 않은 지역에 비해 주민의 주관적 건강상태(SRH) 및 정신건강(PHQ9) 지표 개선에 유의한 영향이 있음을 확인할 수 있다. 그리고 그 결과를 보고하지는 않았으나 보편형 사업, 선별형 사업의 경우에는 그 수준이 상대적으로 높다고 하더라도 지역주민의 건강수준 개선에 유의한 영향이 없었다. 또한 2020년 당시 시군구별로 지급된 코로나19 대응 긴급재난지원금의 경우에는 그 급여수준이 높아진다고 해서 건강상태에 긍정적 영향이 있다고 보기 어려웠다.

〈표 4-7〉은 앞의 추정모형을 가구 소득분위별로 나누어 추정한 결과를 비교한 것으로, 최저소득층(Q1)에서는 앞의 결과와 같이 지역의 1인당 사회보장지출이 주관적 건강상태에 긍정적 영향이 있으며, 보충형 및 추가형 사업의 수준이 평균 이상인 지역의 경우 정신건강 지표(PHQ9) 개선에 유의한 영향이 있는 것으로 보인다. 반면 최고소득층(Q5)에서는 이러한 결과가 확인되지 않아 지자체의 자체사업의 효과가 저소득층에서 더 크게 나타나 전체의 건강수준 개선에 기여하는 것으로 보인다.

124 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 4-6〉 지역별 사업유형에 따른 주민건강에 대한 효과 추정 결과('21 vs. '19)

Dep. Var:	△SRH	△DEPRESS	△PHQ9
노인인구 비율	-0.018 (0.238)	-0.021 (0.078)	-1.418 (1.457)
여성 비율	-0.082 (0.380)	-0.121 (0.150)	0.677 (3.234)
이혼율	0.099 (1.598)	0.013 (0.520)	-6.895 (7.022)
1인 가구 비율	0.029 (0.138)	0.054 (0.037)	0.429 (0.668)
만성질환자 비율	-0.197 (0.226)	0.003 (0.084)	0.773 (1.462)
ln(1인당 사회보장지출)	0.097** (0.040)	0.010 (0.007)	-0.238 (0.222)
ln(1인당 긴급재난지원금: 기본소득형)	-0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.007** (0.003)
ln(1인당 긴급재난지원금: 저소득지원형)	-0.001 (0.001)	0.000* (0.000)	0.001 (0.006)
수도권	0.021* (0.010)	0.000 (0.003)	-0.045 (0.110)
<b>보충·추가형 평균 이상</b>	<b>0.029**</b> (0.013)	<b>0.001</b> (0.001)	<b>-0.158**</b> (0.059)
Constant	0.151 (0.236)	0.050 (0.074)	-0.084 (1.798)
# Observations	228	228	228
# Clusters	17	17	17

Clustered standard errors in parenthesis.; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.



〈표 4-7〉 지역별 사업유형에 따른 주민건강에 대한 효과 추정 결과(소득분위별, '21 vs. '19)

Dep. Var:	Q1			Q5		
	△SRH	△DEPRESS	△PHQ9	△SRH	△DEPRESS	△PHQ9
노인인구 비율	0.274 (0.299)	-0.043 (0.135)	-1.765 (1.999)	-0.202 (0.442)	-0.093 (0.106)	-2.294 (1.535)
여성 비율	-0.306 (0.686)	-0.198 (0.320)	3.308 (3.858)	-0.758 (1.278)	0.311 (0.273)	2.226 (3.536)
이혼율	2.634 (3.875)	0.177 (1.177)	2.484 (10.210)	-1.617 (2.305)	1.058 (1.224)	-6.516 (16.263)
1인 가구 비율	-0.114 (0.214)	0.101 (0.112)	0.532 (0.813)	-0.127 (0.237)	0.039 (0.093)	0.803 (1.096)
만성질환자 비율	-0.549* (0.290)	-0.054 (0.157)	0.919 (1.976)	0.238 (0.468)	0.094 (0.118)	1.689 (1.581)
ln(1인당 사회보장 지출)	0.181** (0.068)	0.002 (0.021)	-0.467 (0.321)	0.092 (0.100)	0.023 (0.018)	-0.242 (0.314)
ln(긴급재난지원금: 기본소득형)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.004 (0.003)	-0.002 (0.001)	0.000 (0.000)	0.005 (0.005)
ln(긴급재난지원금: 저소득지원형)	-0.002 (0.002)	0.000 (0.000)	0.007 (0.008)	-0.003 (0.002)	0.000 (0.000)	0.001 (0.009)
수도권	0.066** (0.026)	-0.007 (0.008)	-0.186 (0.141)	0.029 (0.028)	0.005 (0.005)	-0.092 (0.114)
<b>보충·추가형 이상</b>	<b>평균 0.010</b> (0.020)	<b>-0.001</b> (0.004)	<b>-0.220**</b> (0.085)	<b>-0.006</b> (0.052)	<b>0.007</b> (0.006)	<b>-0.037</b> (0.054)
Constant	0.273 (0.411)	0.109 (0.174)	-1.402 (2.045)	0.532 (0.705)	-0.210 (0.156)	-1.074 (1.893)
# Observations	228	228	228	228	228	228
# Clusters	17	17	17	17	17	17

Clustered standard errors in parenthesis.: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

크게 두 번째로 개인 단위의 횡단면 자료를 활용한 다층모형 추정결과를 살펴보면(다음 표), 우선 주관적 건강수준(SRH)을 종속변수로 한 추정결과에서, 시군구 수준의 집단 내 상관관계(ICC)가 시도 수준에 비해 커 주민의 건강수준은 시도 수준보다는 시도 내 시군구 간, 그리고 같은 시군구 내에서도 그에 속하는 개인들 간의 변이가 전체 변이 중 차지하는 비중이 더

큰 것으로 알 수 있다. 분석결과는 각 종속변수별로 임의계수모형(random intercept-slope model)을 추정한 결과만을 보고하였는데, LR test 결과 임의절편모형(random intercept model)과는 유의미한 차이가 있었다.

응답자의 연령과 성별, 가구원 수, 교육수준, 종사상지위, 혼인상태, 만성 질환 유병 여부, 코로나19 감염 혹은 입원 경험 등 대부분의 개인 특성 변수들은 주관적 건강상태 및 정신건강 상태와 유의하게 연관되어 있는 것으로 보인다. 가구 소득수준은 모든 종속변수에 대해 건강상태에 긍정적인 영향을 미치는 유의한 요인이다. 시군구 수준에서 1인당 사회보장 지출은 우울증상유병률(PHQ9)에 긍정적 영향을 미치는 요인이었고, 기본 소득형 재난지원금의 경우 그 급여수준이 세 가지 종속변수에 대해 모두 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 다만 우울증상유병률 지표의 경우에는 저소득지원형의 계수가 더 크게 나타났다. 시·도의 현금복지사업 중 선별형 사업의 지출 비중이 클수록 주관적 건강상태(SRH)에 대해 긍정적인 영향이 있었다. 마지막으로 가구의 소득수준과 시·도의 선별형 사업 지출 비중의 상호작용항의 계수가 주관적 건강상태에 대해서는 음(-)의 값을, 정신건강 지표들에 대해서는 양(+)의 값을 나타내 선별형 사업이 건강 격차, 혹은 건강불평등을 경감시키는 데에 일정 부분 기여하는 것으로 보인다. 이와 관련하여 Jutz(2021)는 유럽사회조사(European Social Survey, 2002-2012) 자료를 활용, 국가별 최저생계비 보장수준(Minimum income protection benefit levels, MIP)이 건강형평성에 어떠한 영향을 미치는지 검토하기 위해 소득분위와 MIP 수준의 상호작용항을 포함한 다층모형을 추정한 바 있다. 분석결과 고소득층에 비해 저소득분위에서 상대적으로 추정계수의 크기가 더 작게 나타나 MIP 수준이 높아질 때 건강형평성 개선에 기여한다는 근거는 찾을 수 없었다. 이에 대해 저자는 전체적 불평등 수준을 유의하게 변화시킬 수 있을만큼

기초생활을 보장받는 수급자의 수가 그리 많지 않다는 점과, 고소득층의 경우 재분배 수준이 다소 높아지더라도 그로 인해 건강상태에 차별적인 영향을 받지 않았기 때문일 것으로 설명했다.

〈표 4-8〉 다층모형 추정결과(2018~2021년, 수도권)

Dep. Var:		SRH	PHQ9	DEPRESS (melogit)
Constant		2.815*** (0.082)	6.993*** (0.391)	0.377 (0.248)
연령		-0.007*** (0.000)	-0.020*** (0.001)	-0.010*** (0.001)
여성		-0.110*** (0.004)	0.569*** (0.014)	0.507*** (0.021)
가구원 수		0.023*** (0.001)	-0.136*** (0.006)	-0.150*** (0.009)
교육수준 (ref: 초졸)	(중졸)	0.094*** (0.017)	-0.392*** (0.068)	-0.070 (0.075)
	(고졸)	0.145*** (0.015)	-0.625*** (0.060)	-0.291*** (0.065)
	(초대졸)	0.163*** (0.016)	-0.615*** (0.062)	-0.425*** (0.069)
	(대졸 이상)	0.221*** (0.015)	-0.874*** (0.061)	-0.534*** (0.067)
종사상지위 (ref: 자영자)	(임금근로자)	-0.024*** (0.005)	-0.141*** (0.020)	-0.237*** (0.030)
	(무급가족종사자)	-0.006 (0.017)	-0.099 (0.068)	-0.201** (0.100)
	(비경활)	-0.095*** (0.006)	-0.001 (0.023)	0.130*** (0.032)
혼인상태 (ref: 기혼유배우)	(기혼무배우)	-0.013* (0.007)	0.525*** (0.027)	0.500*** (0.031)
	(미혼)	0.031*** (0.005)	0.003 (0.020)	0.028 (0.029)
만성질환 이환		-0.343*** (0.005)	0.413*** (0.021)	0.294*** (0.028)
코로나19 감염/입원 경험		0.029 (0.039)	0.454*** (0.153)	0.474*** (0.181)
lninc (균등화가구소득)		0.092*** (0.006)	-0.360*** (0.027)	-0.252*** (0.019)
<i>Sigungu-level variables</i>				

128 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

Dep. Var:		SRH	PHQ9	DEPRESS (melogit)
ln(1인당 사회보장지출)		0.052 (0.050)	-0.389* (0.217)	-0.345 (0.232)
재난지원금:	(기본소득형)	0.002** (0.001)	-0.015*** (0.004)	-0.012** (0.005)
ln(1인당 급여액)	(저소득지원형)	0.001 (0.002)	-0.021*** (0.008)	-0.019 (0.013)
지역구분 (ref: 자치구)	(도농복합군)	0.049 (0.057)	-0.738** (0.319)	-0.397* (0.227)
	(시)	0.035 (0.095)	-0.439 (0.475)	-0.167 (0.134)
	(군)	0.097 (0.102)	-0.922* (0.518)	-0.241 (0.185)
<i>Sido-level variables</i>				
percashs (선별형사업 지출 비중)		3.541** (1.553)	-4.851 (6.217)	-10.056 (6.889)
<i>Cross-level interactions</i>				
percashs#lninc		-0.565*** (0.188)	1.755** (0.751)	1.916** (0.825)
year	2019	-0.028*** (0.011)	0.143*** (0.045)	0.167*** (0.051)
(ref: 2018)	2020	0.235*** (0.025)	0.158 (0.106)	0.273** (0.117)
	2021	0.080*** (0.026)	0.380*** (0.110)	0.399*** (0.120)
Observations		190,111	189,822	190,100
Number of groups		3	3	3
<i>Variance components</i>				
Level-3 variance (sido)		0.006 (0.009)	0.142 (0.224)	0.007 (0.010)
Level-2 variance (sigungu)		0.076*** (0.020)	2.242*** (0.499)	0.242 (0.151)
Level-1 variance (residual)		0.545*** (0.002)	8.485*** (0.028)	
Level-2 var(lninc)		0.001*** (0.000)	0.033*** (0.007)	0.004** (0.002)
ICC L-3		0.009	0.013	0.002
ICC L-2		0.130	0.219	0.071
AIC		424,743	945,122	86,564
BIC		425,068	945,447	86,878
LL(model)		-212,339	-472,529	-43,251
LR test(vs. Random intercept model)		<0.0001	<0.0001	<0.0001

Standard errors in parenthesis.; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

다음 표는 전체 연령을 대상으로 사업유형별 영향을 비교하기 위해 추정결과를 비교한 것으로, 사회보장 지출 중 선별형과 보충·추가형 사업의 지출 비중이 커질수록 주관적 건강수준(SRH)에 대해 긍정적인 영향이 있는 것으로 보인다.

〈표 4-9〉 사업유형별 - 추정결과 비교(2018~2021년, 수도권, 전체 연령)

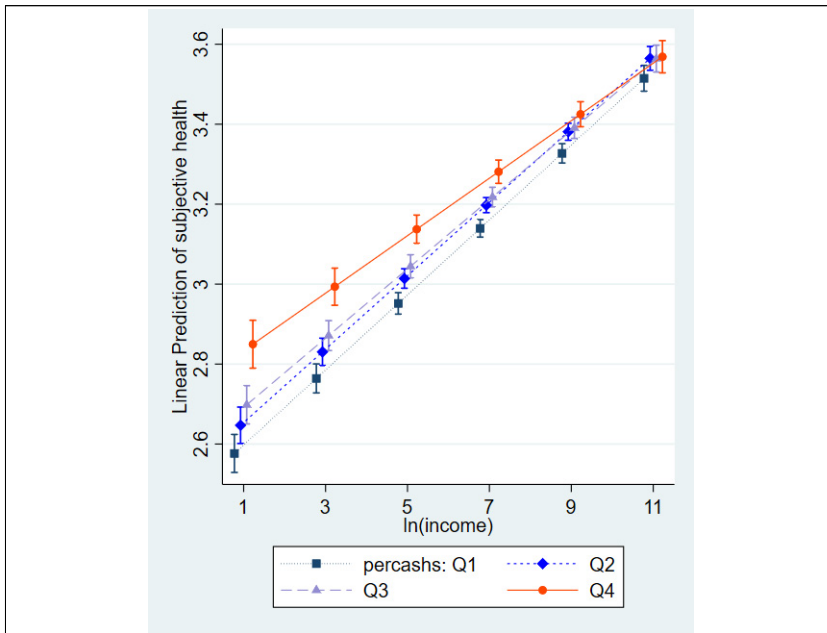
Dep. Var:	SRH		
Constant	2.709*** (0.066)	2.855*** (0.069)	2.701*** (0.064)
lninc	0.099*** (0.006)	0.081*** (0.006)	0.101*** (0.006)
<i>Sido-level variables</i>			
percashs(선별형)	5.348*** (1.213)		
percashb(보편형)		-4.793 (3.010)	
percashi(보충 & 추가형)			5.628*** (1.327)
<i>Cross-level interactions</i>			
percashs#lninc	-0.831*** (0.148)		
percashb#lninc		0.664* (0.382)	
percashi#lninc			-0.903*** (0.165)
Observations	281,677	281,677	281,677
# of groups	3	3	3
AIC	657,147	657,179	657,144
BIC	657,485	657,516	657,481
LL(model)	-328,542	-328,557	-328,540

Standard errors in parenthesis.: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

가구소득과 상호작용항의 계수는 보충형 및 추가형의 경우 긍정적 방향으로 절대값이 가장 크고, 선별형 사업에 대한 지출 비중이 그 다음에 해당한다. 이는 건강불평등 완화에 대한 긍정적 영향이 선별형 사업에 비해 보충·추가형 사업이 상대적으로 더 큰 것을 의미한다. 보편형 사업 지출 비중의 경우에는 소득수준에 따른 개인 간 건강격차 해소에 긍정적 영향이 없는 것으로 보인다. 이와 관련하여 추후 각 유형별 사업들의 설계요인이나 규모 등 그 원인을 규명하는 작업이 추가적으로 수행될 필요가 있다.

이러한 결과는 전국을 대상으로 하였을 때도 유사한 패턴을 보이고, 다음 그림과 같이 선별형 사업, 보충형 및 추가형 사업 지출 비중은 건강 형평성과 유의한 관계가 있었다.

[그림 4-11] 선별형 사업 지출 수준에 따른 소득수준별 주관적 건강상태(SRH) 추정치 (전국, 전체 연령)





## 제5장

### 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 노동시장에의 영향

제1절 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의  
노동시장에의 영향

제2절 분석개요

제3절 분석결과





## 제 5 장

# 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 노동시장에의 영향

### 제1절 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 노동시장에의 영향

코로나19 대응 긴급지원사업은 크게 저소득층 등 일반 가구/개인을 대상으로 하는 현금성 지원사업과 코로나19로 인해 상대적으로 큰 경제적 손실이 발생한 대면 업종 및 영세 자영업자를 위한 현금성 지원사업을 포함한다. 일반 가구나 개인에게 지급한 현금성 지원은 단기적일지라도 소득 보전을 통한 소비 진작 효과를 직접적 목표로 하고 있는데, 이러한 소비지출증가 또는 코로나로 인한 소비감소 완화는 간접적으로 노동시장 수요와 공급 측면에 영향을 줄 수 있다. 그리고, 코로나19 대응으로 사회적 거리두기 정책이 시행되면서 상대적으로 큰 손실을 본 대면 업종(여행, 관광업 등)과 영세 자영업자(음식점업, 숙박업, 소매업, 운수업 등), 특수 고용형태 종사자 및 프리랜서(문화예술업종 등) 등을 대상으로 한 현금성 지원은 이들 업종의 휴업이나 폐업, 사업체당 종사자수 규모 등 노동시장 수요 및 공급 측면에 더 직접적인 영향을 줄 수 있다.

중앙정부 또는 지자체의 코로나19 대응 긴급재난지원금과 관련한 선행 연구들은 주로 동 정책의 직접적 목표인 소비진작 효과를 분석하는 데 중점을 두고 있으며, 긴급재난지원금이 신용카드, 체크카드 등을 통해 지급되었기에 카드이용정보를 활용한 분석이 주를 이루고 있다. 이때 긴급재난지원금의 사용처가 소상공인, 영세 자영업에 한정되어 있었기에, 가구/개인 단위의 재난지원금 연구에서 소비 진작 효과뿐만 아니라 사용처를 중심으로 소상공인의 매출액 증대에 미친 영향을 함께 분석하기도

하였다. 문혜진 외(2020)에서는 행정데이터와 서울시민 카드이용 및 가맹점 카드 매출 데이터를 활용하여 서울시 재난긴급생활비의 소비진작 효과와 자영업 매출 증대 효과에 대해 분석하였는데, 긴급재난생활비 지출 10% 증가시 가맹점 매출은 0.36% 증가하여 매출 증대 효과가 크지 않은 것으로 나타났다. 다만, 가맹점 매출액 규모별로 구분할 경우, 연간 3억원 미만의 가맹점에서는 0.65% 매출이 증대하여 재난긴급생활비가 상대적으로 영세한 자영업자의 매출 증대에 도움을 준 것으로 나타났다. 이태석 외(2020)에서는 8개 카드사 카드 소비 자료를 바탕으로 중앙정부의 1차 긴급재난지원금(2020년 5월) 지원 이후 사업체의 매출액 변화를 분석하였는데, 전년동기대비 매출액 증감률 변화를 기준으로 보면 사업체 규모가 작을수록 코로나로 인한 매출 감소가 컸으나, 재난지원금 지급 후 매출 증가도 더 크게 나타났다. 그리고 재난지원금 사용가능업종에 대한 매출액 증대 효과 분석을 위해 합성대조방법을 활용한 결과, 전국적으로 약 4조원의 매출액 증대 효과가 있었던 것으로 추정되며, 지원예산 대비 승수는 26.2~36.1%로 추정되었다. 한편, 앞의 두 연구와 달리, 이민정, 김양중, 송민정(2020)은 충남지역 15개 시군의 소상공인 420명을 대상으로 '긴급생활안정자금'이 경영활동에 도움이 되었는지 여부에 대해 설문 조사를 실시하였는데, 도움이 되었다는 응답이 약 81.7%로 나타나며, 특히 도소매업의 만족도가 높게 나타났다.

소비진작 효과 또는 매출액 변화 이외에 재난지원금이 노동시장에 미친 영향을 함께 연구한 선행연구들은 주로 연구 자체에서 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 코로나19 대응 지원금이 노동시장에 미친 영향을 분석하였다. 여유진 외(2021)에서는 재난지원금의 고용효과를 간접적으로 추정하였는데, 이는 재난지원금 지급이 정부의 이전지출을 증가시키고, 이전지출의 증가는 국내총생산에 영향을 미치는 경로에 기반한다. 장·단기

고용탄력성을 활용하여 추정한 재난지원금의 고용효과는 약 2.4~3.4만 명으로 측정되었다.

재난지원금의 직접적인 고용효과를 분석한 연구로는 여유진 외(2021), 김을식 외(2020b), 임태경(2020) 등이 있다. 우선, 여유진 외(2021)에서는 자체조사 자료를 활용하여 노동상황 악화 여부(단축근로, 휴직, 실직, 휴업 및 폐업을 경험 경우 1, 아니면 0)를 나타내는 변수를 구성한 후, 이를 종속 변수로 활용하여 지역별 코로나 발병률(2020년 9월 30일 기준), 지역별 도소매·숙박음식업 종사자 비율(2019년 기준), 지역별 GDP 대비 코로나 지원금 비율이 개인의 노동상황 악화 여부에 미친 영향을 분석하였으며, 코로나지원금 비율은 개인의 노동상황 악화 정도에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 개인 단위가 아닌, 광역시도단위별 경제활동인구조사 자료를 이용하여 각 지역별 2019년 9월 대비 2020년 9월 실업률(또는 고용률)의 증감(%p), 실업률(또는 고용률)의 증감폭(%)을 종속변수로 활용한 분석에서도 지역의 GDP 대비 코로나 지원금 비율은 실업률 및 고용률 증감에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

김을식 외(2020b)에서는 수도권 거주 5,000가구(10,000명의 가구원)를 대상으로 실시한 자체 설문조사를 바탕으로, 2019년과 1차 재난지원금 사용기간인 2020년 1월~8월 기간의 종사자수를 조사하여 두 시점의 종사자수 변화가 코로나와 연관이 있는지, 재난지원금 정책과 관련이 있는지 기술통계분석을 실시하였으며, 상대적으로 종사자수 규모가 더 큰, 즉 고용원이 있는 자영업체에서 코로나19 및 재난지원금 지원정책으로 인한 평균 종사자수 감소폭이 더 크게 나타났다.

이외에도 임태경(2020)은 소상공인 및 영세 자영업자에 대한 직접지원금이 음식 및 숙박업계 고용시장에 미친 영향을 분석하였는데, 17개 시도

중 직접지원금이 있었던 지역과 없었던 지역을 구분하여 이중차분분석을 실시하였다. 종속변수로 경제활동인구 중 음식·숙박업 취업자 비중을 사용하였으며, 2020년 3월 (또는 4월, 5월) 이전에 소상공인 및 영세 자영업자를 위한 직접지원금 집행이 확정된 지역을 처리집단으로 구분하였다. 월별 자료를 이용한 전후 비교로 지원금 지급 이후 분석 대상 시점은 1~2개월 정도이며, 분석결과 추정계수가 음수값으로, 직접지원금 지원이 관련 산업의 취업자수에 긍정적 효과가 있다고 보기는 어렵다.

선행연구의 결과를 종합해보면, 개인/가구 단위로 지급된 재난지원금이 소비 진작을 통해 영세 자영업자, 코로나19의 직접적 피해 업종의 매출을 크게 증대시킨 것으로 보이진 않는다. 이는 재난지원금이 지역의 실업률 또는 고용률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 결과와도 궤를 같이한다고 판단된다. 자영업자 등에 간접적인 영향을 주는 개인/가구 단위 지원금 외에 소상공인 및 영세 자영업자에 대한 직접적인 지원금 효과를 분석한 결과에서도 관련 지원금이 노동시장에 긍정적인 영향을 미쳤다고는 판단하기 어려운 결과가 나타났지만, 분석대상 기간이 상당히 짧고, 그 이후에도 여전히 코로나19 상황이 지속되고 있다는 한계가 있다.

본 절에서는 기존 선행연구에 더하여 지자체의 코로나19 대응 긴급 지원금이 지역별 노동시장에 미친 영향을 살펴보고자 한다. 이때, 개인/가구 단위로 지급된 지원금의 효과보다는 소상공인, 영세 자영업자 등에 직접적으로 지원된 현금 지원금의 영향을 중점적으로 살펴보고자 한다. 또한, 본 연구가 중앙-지방 유사 사업의 효과성을 평가하는 데 목적을 두고 있음을 고려하여, 지원금액 수준의 효과보다는 지원금의 유형을 구분하여 효과를 살펴보고자 한다. 다만, 후술하듯이, 지자체별 소상공인 및 자영업자 대상 지원금이 지급대상, 지급방식, 기타조건 등을 기준으로 세밀하게 분류하기에는 상당한 다양성이 존재하여, 다소 포괄적으로 분류하였다는

한계점이 존재한다. 그리고 본 절에서는 전체 연구의 일관성을 위해 2020년에 지급된 지원금을 기준으로 2019년 대비 2020년의 변화를 살펴보고자 하는데, 이는 앞서 살펴본 선행연구들과 유사한 한계점을 내포하게 된다. 즉, 2020년 이후에도 여러 차례 재난지원금이 지원되고 있으며, 여전히 코로나19 상황이 지속되고 있기에 엄밀한 의미에서 재난 지원금의 효과를 파악하기에는 어려움이 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

## 제2절 분석개요

본 절에서는 소상공인, 자영업자에 대한 지자체 긴급 현금지원사업을 중심으로 하여, 소비 진작을 통한 간접적 노동시장 영향보다는 직접적인 노동시장 영향을 파악해보고자 한다. 지자체 단위에서 가용한 자료에 한계가 있으므로, 본 절에서는 광역자치단체, 기초자치단체 단위로 구분하여 분석을 진행하고자 한다.

### 1. 광역자치단체 단위 분석개요

광역자치단체 단위의 분석을 위해 우선, 17개 시도 본청에서 2020년에 소상공인 및 영세 자영업자를 대상으로 한 재난지원금(현금급여) 유형을 살펴보면, <표 5-1>과 같다. 소상공인 및 영세 자영업자를 대상으로 한 지원은 여러 종류가 있으나, 본 절에서는 현금 또는 지역화폐 등으로 직접 지급하여 사용처가 특별히 한정되지 않은 사업들만 대상으로 포함하고자 한다. 이에 따라, 사회보험료 또는 공공요금 지원 등과 같은 현물성 지원, 특례보증 및 이차보전지원과 같은 사업은 본 분석의 범위에 포함하지 않았다.

광역자치단체에서 자체적으로 소상공인 및 영세 자영업자에게 지원하는 현금성 사업을 파악하기 위해, 재난지원금과 관련한 각 자치단체의 공고문 및 뉴스를 검색하였고, 해당 사업명은 지방재정365를 통해 예산 내역에 국비가 포함되지 않았는지 재점검하여 살펴보았다. 현물성 지원을 제외하면, 2020년 코로나19에 대응하여 자치단체에서 소상공인 및 영세 자영업자에게 지원된 지원금은 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째 유형 ‘소상공인’은 이름 그대로 각 지역의 소상공인<sup>1)</sup>을 대상으로 지급한 현금지원 사업을 의미하는데, 일정 수준의 매출액 이하 사업장 중 특정기간 동안 매출 감소가 발생한 사업장 또는 매출 감소 여부와 상관 없이 영세 사업장에 현금을 지원한 사업이다. 지급액 규모나 매출 관련 기준 등은 각각 광역단체에 따라 상이하며, 대체로 중앙정부나 지자체에서 개인/가구 단위로 지급한 재난지원금과는 중복수혜가 가능한 것으로 파악되나, 지급의 대상이 중복될 수 있는 사업(중앙정부의 소상공인 지원 사업, 1인 자영업자로 볼 수 있는 직종 및 업종에 대한 특별지원 등)과의 중복수혜는 불가능한 경향이 있다(〈표 5-3〉 참조).

두 번째 유형 ‘영업제한’은 사회적 거리두기 등 행정명령으로 인해 휴업하거나 영업의 제한조치를 받은 사업장에 대해서 현금을 지원한 사업이다. 이 경우, 관련 공고문에서 대체로 다른 지원금과의 중복수혜 가능 여부에 대한 것을 파악하기 어려운 측면이 있으며, 소상공인 대상 사업처럼 광역자치단체별로 차이가 있다. 예를 들어, 충청남도의 경우 고위험 다중이용 시설 대상 지원은 정부지원여부와 무관하게 지급되는 것으로 파악되나, 울산광역시는 정부의 휴업권고대상 업종 지원금은 울산시의 소상공인 대상 지원금과 중복 지급될 수 없다고 명시하고 있다.

1) 광업, 제조업, 건설업, 운수업의 경우에는 상시 근로자수 10인 미만, 그 밖의 업종의 경우 상시 근로자수 5인 미만에 해당하는 사업자를 의미함

세 번째 유형 ‘특정업종’은 코로나19 발생으로 직접적으로 타격을 입은 업종을 한정하여 현금을 지원한 사업으로, 주요 대상 업종으로는 여행업, 공연예술업, 버스·택시·화물차 등의 운수업이 해당한다. 이들 업종의 경우, 특수고용형태종사자나 프리랜서 형태의 근로자도 포함되어 있기에 대체로 중앙정부의 긴급고용안정지원금, 지역별 특별고용지원 등 특수고용형태 종사자나 프리랜서를 대상으로 하는 현금지원사업과는 중복수혜를 허용하지 않는 경향을 보인다.

〈표 5-1〉은 본 절에서 구분한 자영업자 대상 현금지원사업 유형별로 각 광역자치단체에서 2020년에 해당 유형의 지원이 시행되었는지 여부를 표기하고 있다. 한가지 유의할 점은 〈표 5-1〉의 내용은 광역자치단체, 즉, 각 지역의 본청에서 실시된 사업을 기준으로 작성되었다는 것이다. 예를 들어, 서울특별시의 경우 본청 단위에서는 소상공인 대상 현금지원사업이 시행되었으나, 영업제한 또는 특정업종 유형의 현금지원사업은 광역자치단체 자체적으로 이루어지지 않은 것으로 파악된다. 그러나 서울특별시의 기초자치단체 단위에서는 일부 지자체에서 영업제한 또는 특정업종 유형의 자영업자 대상 현금지원사업이 실시되었다. 이에 본 절에서는 광역자치단체 단위와 기초자치단체 단위를 구분하여 분석을 시행하고자 한다.

한편, 〈표 5-1〉에서 볼 수 있듯이, 광역자치단체별로 3가지 유형의 사업이 모두 시행된 곳이 있는가 하면, 1~2개 유형의 사업만 시행된 곳도 존재한다. 부산광역시의 경우, 3가지 유형의 사업이 모두 시행된 것으로 파악되나, 소상공인 유형은 특별히 다른 지원사업과의 중복여부가 언급되지 않은 반면, 특정업종 유형은 중앙정부의 지역고용대응사업 및 긴급고용안정지원금 사업과 중복수혜가 불가함이 명시되어 있다. 이처럼 한 지역내에서 다양한 유형의 사업이 시행되고 있을 경우, 중앙정부 사업과의

관계를 기준으로 지방정부 사업의 유형을 분류하기 어려운 측면이 있다. 또한, 유사한 특성을 갖는 사업일지라도 자치단체별로 자격요건 및 제외 대상의 기준이 상이함에 따라 일관적인 기준으로 지방정부 사업 유형을 구분하기 어려운 측면도 존재한다.

〈표 5-1〉 2020년 광역자치단체 코로나19 대응 자영업자 대상 현금지원사업

광역자치단체	자영업자 대상 지원유형			개인/가구대상 현금지원	
	소상공인	영업제한	특정업종	보편	선별
서울특별시	○				√
부산광역시	○	○	○	▲	
대구광역시				√	
인천광역시		○	○		
광주광역시		○			√
대전광역시	○	○			√
울산광역시	○	○	○		
세종특별자치시	○	○	○		
경기도				√▲	
강원도	○			▲	√
충청북도	○	○	○		
충청남도	○	○	○		
전라북도		○	○	▲	
전라남도		○	○		√
경상북도			○		√
경상남도		○			√
제주특별자치도	○	○	○	√	√

주: '개인/가구대상 현금지원'에서 보편형은 소득기준 등 없이 지역내 모든 시민에게 현금을 지원하였음을 의미하며, 선별형은 소득기준 또는 특정대상(정부지원대상, 실직자 등 취약계층)에게만 현금을 지원한 경우를 의미함. 또한, √는 본청 단위에서 시행된 사업을 의미하며, ▲은 기초자치단체 단위에서 시행된 사업을 의미함

자료: 행정안전부, 세부사업별 세출현황(지방재정365)

([https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002\\_be202.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml), 22.8.19. 인출)



다만, 코로나19에 대응하여 자치단체에서 실시한 소상공인 및 영세 자영업자 대상 지원사업은 개인/가구 대상의 지원사업에 비해서는 중앙 정부의 지원사업에서 소외되는 자영업자를 대상으로 하는 경향을 보인다. 2020년 3월과 4월에 발표된 중앙정부의 1차, 2차 추가경정예산에서 소상공인 및 영세 자영업자를 대상으로 한 직접적 현금지원은 코로나 확진자의 동선에 따라 직접적 피해를 입은 점포가 주요 대상이고, 추가로 특수고용형태종사자 및 프리랜서 등 1인 자영업자에 대한 지원이 포함되어 있다. 2020년 7월초 발표된 3차 추가경정예산은 특수고용형태종사자 및 자영업자를 대상으로 한 긴급고용안정지원금이 신설되었고, 9월 4차 추가경정예산에서 긴급고용안정지원금은 특수고용형태종사자 및 프리랜서를 대상으로 한정하여 지원하고, 소상공인에 대한 새희망자금 지원이 추가되었다.

광역시자치단체에서 자체적으로 소상공인을 대상으로 지원한 현금지원 사업은 대체로 2020년 2분기 사이에 이루어졌고, 그 대상은 코로나 확진자 동선으로 직접적 피해를 보지 않았으나, 사회적 거리두기 등으로 매출액이 감소한 소상공인이다. 또한, 코로나 확진자로 직접적 피해를 보지는 않았으나, 휴업권고 및 집합금지 등을 이행한 업종을 대상으로 한 지원도 이루어졌다. 중앙정부의 4차 추가경정예산 발표 이후 소상공인 대상 지원정책을 발표한 제주도는 중앙정부의 새희망자금과 중복수혜가 불가하였다. 또한, 광역자치단체 자체적으로 코로나19의 영향을 크게 받은 특정 업종 종사자에 대해 추가적 현금지원을 실시하였는데, 대부분의 경우 중앙정부의 지역고용특별대응, 긴급고용안정지원금과는 중복수혜가 불가함을 명기하고 있다. 즉, 대체로 광역자치단체에서 소상공인 및 영세 자영업자를 대상으로 한 현금지원사업은 중앙정부의 코로나19 대응 현금지원사업에서 배제된 부문에 보완적으로 지급된 것으로 판단된다.

142 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 5-2〉 2020년 코로나19 대응 중앙정부 추경예산: 소상공인 및 영세 자영업자 대상

	주요내용
1차 추가경정예산 (03/17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인·중소기업 회복 지원(2.4조원)</li> <li>- 긴급경영자금지원(1.7조원, 긴급융자, 초저금리 대출, 특례보증 확대 등), 소상공인 경영부담 경감(0.61조원, 인건비 부담 경감, 전통시장 화재안전시설 지원 등), 피해점포·전통시장 회복지원(0.14조원, 온누리상품권 발행 확대, 폐쇄영업점 재개점 지원 등)</li> <li>· 민생·고용안정(3.0조원)</li> <li>- 민생안정·소비여력 제고(2.4조원), 고용시장 피해 최소화(0.63조원, 청년추가 고용장려금 추가확보, 취업성공패키지 확대, 사회보험료 부담 경감 등)</li> <li>· 지역경제·상권살리기(0.8조원)</li> <li>- 피해지역 특별지원(0.13조원, 지역특화산업 R&amp;D 및 맞춤형 바우처 지원, 지역고용대응 특별지원)</li> </ul>
2차 추가경정예산 (04/30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인 대상 지원</li> <li>- 피해점포 지원(100~300만원), 일자리안정자금지원, 임대료 감면액 50% 세액공제, 부가세 및 산재보험 감면, 지역고용대응 등 특별지원(특고종사자, 무급휴직자 100만원), 고용유지지원금(6개월간 월 126만원)</li> <li>* 소득 하위 70% 이하 가구에 현금성 지원(전자화폐, 지역상품권 등), 4인가구 기준 100만원</li> </ul>
3차 추가경정예산 (07/03)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인, 중소·중견기업 긴급자금지원(1.9조원, 융자/보증)</li> <li>· 고용안정특별대책(8.9조원)</li> <li>- 고용유지지원금 확대, 긴급고용안정지원금 신설(1차), 직접일자리, 구직급여 등 실업자 지원) 등</li> </ul>
4차 추가경정예산 (07/03)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인 긴급피해지원: 새희망자금 및 폐업점포채도전 장려금 등 (3.3조원), 금융지원(10.3조원)</li> <li>- 새희망자금: 일반업종(매출액 4억원 미만, 매출감소: 경영안정자금 100만원), 집합금지업종(경영안정자금+100만원), 집합제한업종(영업시간 제한업종, 경영안정자금+50만원), 집합금지 및 집합제한 업종은 매출액 및 매출감소 기준 미적용</li> <li>- 폐업점포 채도전 장려금(50만원)</li> <li>- 금융지원: 저리융자금 공급 등</li> <li>· 긴급고용안정: 고용유지지원금 확대, 2차 긴급고용안정지원금</li> <li>- 긴급고용안정지원금: 특고, 프리랜서로 한정. 1차때 지원한 영세자영업자는 제외됨</li> </ul>

자료: 1. 기획재정부. (2020. 3. 4). 2020년 추가경정예산안. 기획재정부 보도자료 ([https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF\\_00000000032454&searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_00000000032454&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028)에서 인출)

2. 기획재정부. (2020. 4. 16). 2020년 제2회 추가경정예산안. 기획재정부 보도자료 ([https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF\\_00000000033184&searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_00000000033184&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028)에서 인출)

3. 기획재정부. (2020. 6. 3). 2020년도 제3회 추가경정예산안. 기획재정부 보도자료 ([https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF\\_00000000039983&searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_00000000039983&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028)에서 인출)

이에 본 절에서는 광역자치단체의 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금 지원사업이 중앙정부 유사사업의 포괄성을 확장하기 위해 지원된 것으로 보고, 중앙정부 사업과의 관계에 따른 유형 분류보다는 지원사업 자체의 유형을 기준으로 사업의 효과가 유의미한 차이가 있는지 살펴보고자 한다. <표 5-1>에서 사업유형을 소상공인, 영업제한, 특정업종 3가지로 구분하였는데, 영업제한 및 특정업종의 경우 대상 업종에 한정되어 있기 때문에, 첫 번째 소상공인 유형을 상대적으로 넓은 범위의 업종을 포함하는 지원 사업으로 보고 분석을 진행하고자 한다. <표 5-3>에서는 광역자치단체에서 자체적으로 시행된 소상공인 유형 현금지원사업을 정리하여 나타내었다.

본 절의 광역시도 단위 분석에서 종속변수는 시도 단위로 공표된 자료 중 2020년까지 가용한 자료를 활용하였다. 경제활동인구조사 자료의 지역 단위는 시도 단위까지 공표되는데, 가용한 변수로는 종사상지위별 또는 산업별 고용현황(경제활동인구, 취업자수, 실업자수, 비경제활동인구 등)이다. 사업체노동력조사 자료의 경우, 본 절에서 살펴보는 현금지원사업의 대상 중 하나인 종사자가 없는 자영업자와 무급가족종사자는 조사대상에서 제외되지만, 경제활동인구조사 자료에서 관측되지 않는 산업별 이직자 현황을 파악할 수 있기에 추가로 활용하고자 한다.

144 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 5-3〉 2020년 광역자치단체 코로나19 대응 자영업자 대상 현금지원사업: 소상공인

광역자치단체	주요내용
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> <li>·자영업자생존자금</li> <li>- 신청시기:5~6월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 2억원 미만, 6개월 이상 영업</li> <li>- 금액: 70만원*2개월</li> <li>- 정부의 '긴급재난지원금', '서울형 재난긴급생활비'와는 중복가능</li> <li>'서울제조업긴급사업비', '서울시 특수고용·프리랜서 특별지원금'과는 중복불가</li> </ul>
부산광역시	<ul style="list-style-type: none"> <li>·영세 소상공인 긴급 민생지원금</li> <li>- 신청시기:4~6월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 3억원 미만, 신청일 기준 영업중</li> <li>- 금액: 100만원(1회)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가</li> </ul>
대구광역시	해당없음
인천광역시	해당없음
광주광역시	해당없음
대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사각지대 소상공인 긴급지원금</li> <li>- 신청시기:10~12월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 4억원 이상(2020년 창업자는 매출액 연간 환산하여 적용) &amp; 매출감소 소상공인, 신청일 기준 영업중</li> <li>- 금액: 100만원(1회)</li> <li>- 정부지원대상자(연매출 4억원이하 소상공인, 새희망자금 수혜업체), 대전형 특별지원대상자(확진자 방문접포 피해 지원, 폐업 및 재기지원 수혜자), 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가</li> </ul>
울산광역시	<ul style="list-style-type: none"> <li>·코로나19 피해접포 소상공인 지원사업</li> <li>- 신청시기:4월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 1억원 미만, 1월 대비 3월 매출액 60% 이상 감소 증빙 가능한 소상공인</li> <li>- 금액: 100만원(1회, 현금50%, 울산페이50%)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종', 특별고용지원업종(여행업, 관광·숙박업, 관광운송업, 공연업)은 수급 불가, 개인택시사업자, 확진자 방문접포(별도시행)</li> </ul>
세종특별자치시	<ul style="list-style-type: none"> <li>·소상공인 긴급경영안정지원금</li> <li>- 신청시기:4~5월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 3억원 이하, 신청일 기준 영업중</li> <li>- 금액: 50만원(1회)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가</li> </ul>
경기도	해당없음

광역자치단체	주요내용
강원도	<ul style="list-style-type: none"> <li>·소상공인 긴급 생활안정지원금 지원사업</li> <li>- 신청시기:4~5월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 1억원 미만</li> <li>- 금액: 40만원(1회)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가, 정부 및 강원도 취약계층 생활안정자금 지원과 중복수혜 불가</li> </ul>
충청북도	<ul style="list-style-type: none"> <li>·코로나19 피해 소상공인 고정비용 지원사업</li> <li>- 신청시기:4~7월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 2억원 미만(2020년 이후 창업자는 매출액 미적용), 2019년 3월 대비 2020년 3월 매출 30% 이상 감소 소상공인, 신청일 기준 운영사업장</li> <li>- 금액: 40만원(1회)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가, 충북 코로나 특별계층 지원과 중복수혜불가, 사업장 미운영 업종(방문판매원, 화물차 개인사업자 등) 수혜불가</li> </ul>
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> <li>·코로나19 피해 소상공인 긴급 생활안정자금 지원</li> <li>- 신청시기:4~5월</li> <li>- 대상: 2019년 연매출 3억원 이하, 2019년 3월 대비 2020년 3월 매출 20% 이상 감소 소상공인, 신청일 기준 운영사업장</li> <li>- 금액: 100만원(1회, 시군구별 지급방식 상이)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가, 법인사업자, 개인택시사업자(별도지원) 등은 제외</li> </ul>
전라북도	해당없음
전라남도	해당없음*
경상북도	해당없음
경상남도	해당없음
제주특별자치도	<ul style="list-style-type: none"> <li>·소상공인 재난지원금</li> <li>- 신청시기:11월</li> <li>- 대상: 2020년 6월 이후 창업기업으로 연매출액 환산액 4억원 이하</li> <li>- 금액: 100만원(1회)</li> <li>- 정부 '소상공인정책자금 용자제외 대상 업종'은 수급 불가, 정부의 사회망자금 수혜자, 제주형 3차 재난지원금 수급자 중복수혜 불가, 여행업체/전세서비스업체/경주마생산자는 별도 지원(제주형 3차)</li> </ul>

\*전남의 경우, 소상공인 대상 공공요금 지원(월 최대10만원\*3개월)이 있으나, 현물성 지원으로 판단하여 제외함.

자료: 행정안전부, 세부사업별 세출현황(지방재정365)

([https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002\\_be202.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml), 22.8.19. 인출); 각 지자체별 홈페이지 사업 안내 정보를 참고하여 저자 작성.

## 2. 기초자치단체 단위 분석개요

각 지역의 본청 단위의 코로나19 대응 지원사업 이외에도, 기초자치단체 단위에서 자체 예산을 활용하여 코로나19 대응 지원사업이 실시되었다. 앞서 광역자치단체 단위의 분석과 동일하게 기초자치단체 단위에서 소상공인 및 영세 자영업자를 대상으로 지급된 현금지원사업을 ‘소상공인’, ‘영업제한’, ‘특정업종’ 유형으로 분류하여 분석을 시도하고자 한다. 기초자치단체 자체 예산이 투입된 사업 여부를 판단하기 위해, 앞서 광역자치단체 단위 분석에서와 유사하게 지방재정365를 통해 예산 내역을 검토하였다. 기본적으로 국비가 투입된 사업은 제외되었고, 시도비와 시군구비가 함께 투입된 사업의 경우, 본청 단위에서 동일 명칭의 사업 내역이 존재하거나 전체 예산 중 도비가 50% 이상 투입되었다면 광역자치단체의 사업으로 고려하여 제외하였다. 즉, 전반적으로 코로나19 대응 현금지원사업의 예산액 중 시군구비만 투입된 사업 위주로 고려하였다.

〈표 5-4〉는 각 광역자치단체에 속한 기초자치단체 중에서 2020년 12월 말 기준 자체예산에 기반하여 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원사업을 실시한 기초자치단체 현황을 정리하여 나타낸 것이다. 총 기초자치단체는 226개로 기초자치단체가 없는 세종특별자치시와 제주특별자치도는 기초지자체 단위 분석에서는 제외되었다. 기초자치단체 단위의 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원사업은 광역자치단체 단위 분석과 동일한 방식으로 분류되었다. 예를 들어, 서울의 경우 2020년말 기준 소상공인 유형의 현금지원사업은 25개 기초지자체 중 8개에서 시행되었고, 영업제한 유형 지원은 22개 지자체에서 시행된 것으로 파악된다.

〈표 5-4〉 2020년 기초자치단체 코로나19 대응 자영업자 대상 현금지원사업

광역자치단체	기초 자치단체 (개)	기초자치단체 자영업자 대상 지원유형			개인/가구대상 현금지원	
		소상공인	영업제한	특정업종	보편	선별
서울특별시	25	8	22	1		√
부산광역시	16	-	-	-	▲	
대구광역시	8	-	-	-	√	
인천광역시	10	3	-	1		
광주광역시	5	1	4	1		√
대전광역시	5	1	1	-		√
울산광역시	5	-	-	-		
경기도	31	12	8	-	√▲	
강원도	18	9	1	2	▲	√
충청북도	11	1	3	2		
충청남도	15	-	-	-		
전라북도	14	1	1	1	▲	
전라남도	22	2	7	3		√
경상북도	23	2	2	1		√
경상남도	18	4	2	5		√

주1: 각 광역자치단체의 기초자치단체에서 관련 유형의 현금지원사업을 실시한 경우, 해당 기초자치단체를 카운트하여 작성한 표임. 기초자치단체가 없는 세종특별자치시와 제주특별자치도는 대상에서 제외하였음

주2: '개인/가구대상 현금지원'에서 보편형은 소득기준 등 없이 지역내 모든 시민에게 현금을 지원하였음을 의미하며, 선별형은 소득기준 또는 특정대상(정부지원대상, 실직자 등 취약계층)에게만 현금을 지원한 경우를 의미함. 또한, √는 본청 단위에서 시행된 사업을 의미하며, ▲은 기초자치단체 단위에서 시행된 사업을 의미함

자료: 행정안전부. 세부사업별 세출현황(지방재정365)

([https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002\\_be202.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml), 22.8.19. 인출)

한편, 〈표 5-1〉과 〈표 5-4〉의 가장 오른쪽 열은 광역자치단체 단위에서 개인 및 가구 대상으로 지급된 코로나19 대응 재난지원금의 특성을 구분하여 나타낸 것이다. 보편적 지원은 소득 등의 기준 없이 지역내 거주 주민 모두에게 지급한 경우를 의미하며, 선별적 지원은 소득 기준 등을 적용하여 상대적으로 소득수준이 낮은 집단에 지급한 경우를 의미한다.

경기도는 대표적인 보편적 재난지원금 지급 광역자치단체이나, 기초자치단체 단위에서도 보편적 성격의 추가 현금지원사업이 이루어졌다. 부산 및 전라북도의 경우, 2020년말 기준 광역자치단체 단위에서 자체적으로 이루어진 개인/가구 대상 현금지원사업은 파악되지 않는 반면, 해당 지역의 기초자치단체 전부 혹은 대부분에서 보편적 재난지원금이 지급되었다. 강원도의 경우, 광역자치단체 단위에서는 정부지원을 받는 기초연금수급자, 장애인연금수급자 등에도 개인/가구단위의 현금지원이 이루어졌으나, 대체로 대상(실업급여수급자, 청년구직자 등)을 특정하여 선별적인 지원을 하였다. 그러나 18개 기초자치단체 중 17개의 기초지자체에서는 개인/가구 대상으로 보편적인 재난지원금을 지급한 것으로 파악된다. 이러한 개인/가구에 지급된 현금지원이 지역내 소상공인의 매출에 영향을 주어 노동시장 관련 지표에도 영향을 줄 수 있으므로, 분석과정에서 이를 통제하고자 한다.

기초자치단체 단위의 분석을 위해서는 2019년과 2020년 시점에서 시군구 단위의 노동시장 현황 자료뿐만 아니라 시군구의 경제적 특성을 반영할 수 있는 자료가 필요하다. 상대적으로 시군구 단위의 통계자료가 열악한 현실을 고려하여, 본 절의 기초지자체 단위 분석에서는 자료 가용성에 따라 종속변수의 유형을 3가지 그룹으로 구분하고자 하며, 이때 분석 대상에서 포함되는 지역도 상이하게 된다.

우선, 첫 번째 그룹은 광역자치단체 단위 분석에서도 활용되었던 사업체 노동력 조사 자료를 활용한 것으로, 시군구 단위에서 산업별 종사자와 이직자 현황에 대한 분석이 가능하다. 앞서 언급하였듯이, 해당 자료에서는 1인 자영업자 및 무급가족종사자가 제외되기는 하나, 종사자가 1인 이상인 모든 사업체를 대상으로 하기에 소상공인 및 영세 자영업자가 많이 분포하고 있는 도소매업 및 음식·숙박업의 종사자 변화를 분석할 수 있으며,



기초지자체가 없는 15개 광역지자체를 모두 포함한 분석이 가능하다. 광역 지자체 단위 분석에서 활용하였던 경제활동인구조사 자료는 2020년 시점까지 자료가 가용하나, 17개 시도 단위에서만 자료가 공표된다.

두 번째 그룹은 지역별고용조사 자료를 활용한 분석으로, 해당 자료에서는 시군구 단위에서 종사상지위별, 산업별 취업자 변화에 대한 분석이 가능하다. 지역별고용조사는 2008년부터 시작된 반기별 조사 자료로 상반기에는 4월, 하반기에는 10월에 조사가 이루어지는데, 본 연구에서는 하반기 조사자료를 활용하여 분석을 진행하고자 한다. 다만, 지역별고용조사 자료의 경우, 2020년까지는 광역시를 제외한 9개(경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도) 지역의 시군구 단위에서 조사가 이루어졌고, 2021년부터 8개 광역시의 시군구도 포함되어 조사가 이루어졌다. 본 절에서는 2020년에 지자체 단위에서 이루어진 현금지원사업을 대상으로 하고 있기에, 지역별 고용조사 자료를 이용한 분석에서는 2021년 이전 자료가 가용한 9개도 중 기초지자체가 없는 제주도를 제외한 8개 도의 시군구를 대상으로 한다.

세 번째 그룹은 서울과 경기도 각 지자체에서 조사된 ‘영세 자영업자 경영활동 통계자료’를 활용한 분석으로, 자료가 가용한 서울과 경기 지역의 시군구를 대상으로만 분석을 진행하고자 한다. 동 자료는 생활밀접업종을 대상으로 운영점포 현황, 개업점포 현황, 폐업점포 현황, 사업체 생존율, 운영기간 등의 정보를 제공하고 있다. 경기도의 경우, 국가통계포털에 2019년과 2020년 자료가 공표되어 있으며, 자료설명에 따르면 93개의 생활밀접업종을 대상으로 조사되고, 업종은 크게 외식업, 서비스업, 소매업으로 구분된다. 점포현황뿐만 아니라, 종사자수, 매출액 정보도 제공되고 있으나, 서울시의 경우 해당 정보를 파악할 수 없어 점포현황 관련 변수만 본 분석의 종속변수로 활용하였다. 서울시의 경우, 국가통계포털에

공표된 자료는 2019년까지만 가용하여, 동 자료 대신 서울시에서 제공하는 ‘우리마을가게 상권분석서비스’ 홈페이지에서 지역·상권별 현황 통계자료를 활용하였다<sup>2)</sup>. 해당 자료는 100개의 생활밀접업종을 대상으로 하며, 여기서 생활밀접업종은 ‘사업체수가 많고, 종사자수가 5인 미만인 소규모 사업체의 비중이 높으며, 창업 등 진출입 용이한 업종’으로 정의하고 있다. 경기도 자료와 유사하게 생활밀접업종의 대분류는 외식업, 서비스업, 소매업으로 구분되어 있으며, 점포수, 개·폐업 점포수, 평균영업기간, 생존율 등에 대한 정보를 시군구 단위로 제공한다.

세 가지 유형의 자료를 활용하여, 본 절에서는 기초지자체 단위에서 자체적으로 시행된 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원사업에 따라 지역별 노동시장 현황에 유의미한 차이가 있는지 분석하고자 한다. 이때, 종속변수는 기본적으로 2019년 대비 2020년 변화율을 활용하고자 하며, 2020년 이후 시점에 대한 분석은 고려하지 않도록 한다. 이는 최근까지도 코로나19의 상황이 지속되고 있으며, 그에 따라 코로나에 대응하는 현금지원사업도 지속적으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라, 2020년 이후 시점에 대한 지역별 가용자료에도 한계가 있기 때문이다.

---

2) <https://golmok.seoul.go.kr/stateArea.do>, '22.10.10. 인출

## 제3절 분석결과

### 1. 광역자치단체 단위 분석

광역자치단체 단위 분석에서 종속변수는 경제활동인구조사 자료와 사업체노동력조사 자료를 활용하였다. 본 연구에서 살펴본 코로나19 대응 현금지원사업이 소상공인과 영세 자영업자를 주요 대상으로 하고 있기에, 종속변수 구성시에도 이와 같은 특성을 반영하고자 하였다. 즉, 경제활동인구조사 자료 이용시, 광역자치단체 단위에서 전체 취업자수나 실업자수 등을 고려하기보다는 해당 정책에 보다 직접적으로 영향을 받는 업종(도소매업, 음식·숙박업), 직종(서비스직, 판매직), 종사상지위(고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자 등)에 따른 취업자 변화를 주요 종속변수로 고려하였다. <표 5-5>는 각 종속변수에 대한 단순회귀분석 결과를 나타내는데, 이때 종속변수는 2019년 값 대비 2020년 값의 비율로 고려하였다. 이에 따라, 해당 값이 1보다 큰 경우에는 2019년보다 2020년의 값이 더 큼을 의미하며, 1보다 작은 경우에는 2019년의 값이 2020년보다 더 큼을 의미한다.

<표 5-5>에서 설명변수로 활용된 변수들을 살펴보면, ‘현금지원정책’은 앞서 살펴본 소상공인 유형, 영업제한 유형, 특정업종 유형 중 하나라도 현금지원사업을 실시한 광역자치단체의 경우 1의 값을, 아닌 경우 0의 값을 갖는 더미변수이다. ‘보편적현금지원’은 해당 광역지자체에서 개인이나 가구를 대상으로 보편적 현금지원사업을 실시한 경우 1의 값을, 아닌 경우 0의 값을 갖는다. ‘코로나 누적 확진자수’는 각 광역지자체별로 2020년 12월 31일 기준 누적 확진자수를 나타낸다. 그 외 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매업종사자비율, 사회복지

예산비율은 각 지역이 갖는 사회·경제적 특성을 고려하고자 2019년 값을 사용하였다.

〈표 5-5〉의 결과를 보면, 소상공인 유형 또는 영세제한 유형, 특정업종 유형의 현금지원사업 실시 여부에 따라, 지역별로 전년대비 도소매/음식/숙박 취업자 비율, 서비스/판매직 취업자 비율, 고용주(고용원이 있는 자영업자) 비율, 자영업자(고용원이 없는 자영업자) 비율, 임시/일용직 비율에 통계적으로 유의한 차이가 관찰되지 않는다. 다만, 개인/가구 단위의 보편적 현금지원이 있었던 지역의 경우 동 지원이 실시되지 않은 지역에 비해 전년대비 고용주 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-5〉에서는 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원사업의 3가지 유형 중 2020년에 하나라도 실시된 경우는 모두 현금지원사업이 실시된 것으로 고려하였으나, 〈표 5-6〉에서는 소상공인 유형과 나머지 유형(영세제한 및 특정업종 대상)을 구분하여 분석을 실시하였다. 소상공인 유형과 나머지 유형을 모두 실시한 지역이 있는가 하면 그렇지 않은 지역도 있으므로, 교차항( $a*b$ )을 함께 포함하여 분석하였다. 그 외 나머지 변수들은 〈표 5-5〉와 동일하게 사용되었으며, 〈표 5-6〉에서는 본 분석의 주요 관심대상이 되는 변수들에 대한 결과만 제시하였다.

〈표 5-6〉의 결과에 따르면, 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원사업의 유형을 구분하여 살펴봐도, 해당 유형의 사업이 소상공인 및 영세 자영업자의 비중이 높은 산업이나, 직종, 종사상지위의 취업자 비율에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타난다. 즉, 해당 유형의 현금지원사업을 실시한 지역과 그렇지 않은 지역 간에 노동시장의 상황이 다르지 않게 나타남을 의미한다.

〈표 5-5〉 광역자치단체 단위 분석(모형1): 산업별, 직업별, 종사상지위별 전년대비 비율

	도소매/ 음식/숙박 취업자비율 (전년대비)	서비스/ 판매직 취업자비율 (전년대비)	고용주비율 (전년대비)	자영업자 비율 (전년대비)	임시/일용 비율 (전년대비)
현금지원정책(=1)	0.037 (0.077)	-0.007 (0.068)	0.024 (0.072)	0.063 (0.044)	-0.017 (0.065)
보편적현금지원(=1)	0.070 (0.049)	0.003 (0.043)	0.125** (0.046)	-0.004 (0.028)	-0.035 (0.041)
ln(코로나누적확진자수)	-0.005 (0.040)	0.002 (0.035)	-0.061 (0.037)	0.027 (0.023)	-0.021 (0.033)
ln(15세이상인구수)	-0.021 (0.047)	-0.026 (0.041)	0.040 (0.043)	-0.016 (0.027)	0.031 (0.039)
ln(1인당실질GDP)	-0.004 (0.080)	-0.033 (0.070)	0.030 (0.075)	-0.031 (0.046)	-0.006 (0.067)
음식/숙박/도소매 종사자비율	-0.726 (0.753)	-0.796 (0.659)	-0.956 (0.702)	-0.903* (0.429)	-0.163 (0.629)
사회복지예산비율	0.306 (0.242)	0.181 (0.212)	0.554** (0.226)	0.052 (0.138)	0.110 (0.203)
상수항	1.183 (0.861)	1.613* (0.753)	0.688 (0.802)	1.385** (0.490)	0.959 (0.719)
관측치	17	17	17	17	17

주1: 광역자치단체별 코로나누적확진자수는 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

154 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 5-6〉 광역자치단체 단위 분석(모형2): 산업별, 직업별, 종사상시위별 전년대비 비율

	도소매/ 음식/숙박 취업자비율 (전년대비)	서비스/ 판매직 취업자비율 (전년대비)	고용주비율 (전년대비)	자영업자 비율 (전년대비)	임시/일용 비율 (전년대비)
소상공인유형(a)	0.066 (0.084)	0.030 (0.056)	0.067 (0.068)	0.058 (0.052)	-0.006 (0.065)
영업제한/특정업종(b)	-0.024 (0.095)	-0.090 (0.063)	-0.061 (0.077)	0.071 (0.059)	-0.050 (0.074)
a*b	-0.029 (0.092)	0.044 (0.061)	-0.038 (0.075)	-0.052 (0.057)	0.068 (0.071)
보편적현금지원(=1)	0.044 (0.056)	-0.040 (0.037)	0.095* (0.046)	-0.004 (0.035)	-0.062 (0.043)
ln(코로나누적확진자수)	-0.032 (0.048)	-0.032 (0.032)	-0.102** (0.039)	0.032 (0.030)	-0.030 (0.037)
관측치	17	17	17	17.000	17.000

주1: 광역자치단체별 코로나누적확진자수는 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 〈표 4-5〉와 동일한 통계변수가 사용되었으며, 통계변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: 주: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5-7〉과 〈표 5-8〉은 사업체노동력조사 자료를 활용하여 분석한 결과를 나타낸다. 사업체노동력조사는 앞서 언급하였듯이, 1인 자영업자 및 무급가족종사자를 제외한 종사자 1인 이상 사업체를 대상으로 한 자료이나, 업종별 이직자 현황을 파악할 수 있기에 활용하였다. 즉, 코로나19로 인하여 부(-)의 경제적 충격이 발생한 상황에서, 고용주의 경영상황 악화에 따라 비자발적 이직자가 증가할 수 있음을 고려하고자 하였다. 〈표 5-7〉과 〈표 5-8〉은 분석 대상이 되는 종속변수만 이전의 분석(〈표 5-5〉 및 〈표 5-6〉)과 차이가 있을 뿐, 회귀분석모형은 동일하게 적용되었다. 이에 각 지역의 사회·경제적 특성을 반영하고자 고려한 2019년 기준 통제 변수들은 별도로 제시하지 않았다.

〈표 5-7〉의 결과를 보면, 대체로 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금 지원사업이 도소매업 종사자 비율이나, 이직자 비율, 비자발적 이직자 비율에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타난다. 현금지원 사업의 유형을 구분한 모형2의 결과에서는 영업제한 및 특정업종 대상 현금지원 사업을 실시한 지역에서 그렇지 않은 지역에 비해 전년대비 도소매업 종사자 비율이 더 낮게 나타난다.

〈표 5-7〉 광역자치단체 단위 분석: 사업체노동력조사자료(도소매업)

	도소매업 종사자비율 (전년대비)	도소매업 이직자비율 (전년대비)	도소매업 비자발적 이직자비율 (전년대비)
<b>모형1</b>			
현금지원정책(=1)	-0.027 (0.041)	0.429 (0.386)	1.202 (0.902)
보편적현금지원(=1)	0.010 (0.026)	0.391 (0.247)	0.723 (0.578)
ln(코로나누적확진자수)	-0.004 (0.021)	0.226 (0.199)	0.625 (0.466)
<b>모형2</b>			
소상공인유형(a)	-0.002 (0.034)	0.456 (0.415)	1.192 (0.899)
영업제한/특정업종(b)	-0.082* (0.039)	0.320 (0.471)	1.055 (1.020)
a*b	0.035 (0.038)	-0.161 (0.458)	-0.351 (0.990)
보편적현금지원(=1)	-0.014 (0.023)	0.274 (0.278)	0.427 (0.601)
ln(코로나누적확진자수)	-0.028 (0.020)	0.208 (0.239)	0.660 (0.516)
관측치	17	17	17

주1: 광역자치단체별 코로나누적확진자수는 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 〈표 4-5〉 및 〈표 4-6〉과 동일한 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5-8〉에서는 음식/숙박업을 대상으로 전년대비 종사자 비율, 이직자 비율, 비자발적 이직자 비율에 대한 분석결과를 보여주는데, 본 절에서 고려한 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원사업의 실시 여부가 각 종속변수에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못함을 볼 수 있다.

〈표 5-8〉 광역자치단체 단위 분석: 사업체노동력조사자료(음식/숙박업)

	음식/숙박업 종사자비율 (전년대비)	음식/숙박업 이직자비율 (전년대비)	음식/숙박업 비자발적 이직자비율 (전년대비)
<b>모형1</b>			
현금지원정책(=1)	-0.062 (0.106)	-0.678 (0.772)	-1.077 (1.264)
보편적현금지원(=1)	-0.007 (0.068)	-0.530 (0.494)	-0.711 (0.810)
ln(코로나누적확진자수)	-0.058 (0.055)	-0.721 (0.399)	-1.061 (0.654)
<b>모형2</b>			
소상공인유형(a)	-0.082 (0.112)	-0.589 (0.880)	-1.032 (1.461)
영업제한/특정업종(b)	-0.008 (0.127)	-0.780 (0.999)	-1.059 (1.657)
a*b	-0.003 (0.124)	0.280 (0.970)	0.519 (1.610)
보편적현금지원(=1)	0.033 (0.075)	-0.459 (0.589)	-0.548 (0.977)
ln(코로나누적확진자수)	-0.041 (0.064)	-0.816 (0.506)	-1.120 (0.839)
관측치	17	17	17

주1: 광역자치단체별 코로나누적확진자수는 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 〈표 4-5〉 및 〈표 4-6〉과 동일한 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01



광역자치단체 단위에서 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원사업의 노동시장 영향을 분석한 결과, 대부분의 경우 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않았다. 이를 고려할 때, <표 5-7>에서 영업제한 및 특정업종 유형 현금지원사업이 전년대비 도소매업 종사자비율에 부정적 영향, 즉 상대적으로 도소매업 종사자가 더 감소했다는 결과는 역의 관계에 기반한 것일 수 있음을 배제하기 어렵다. 다시 말하면, 영업제한 및 특정업종 유형의 지원사업을 실시한 지역은 도소매 관련 업종의 코로나 피해 정도가 다른 지역에 비해 더 심각하여 해당 유형의 현금지원사업을 실시했을 가능성을 배제할 수 없다.

## 2. 기초자치단체 단위 분석

기초자치단체 단위 분석에서도 종속변수는 가용한 자료에 따라 다르게 구성되었으며, 그뿐만 아니라 자료에 따라 기초지자체 단위의 자료 가능한 지역의 범위도 상이하다. 이에 따라 기초지자체 단위 분석은 사용한 자료별로 구분하여 결과를 제시하고자 한다.

### 1) 15개 시도 대상: 사업체노동력조사 자료

광역자치단체 단위 분석에서도 활용하였던 사업체노동력조사 자료는 시군구 단위에서도 종사자수 및 이직자수 현황 정보를 제공한다. 다만, 광역지자체 단위에서는 비자발적 이직자수도 파악할 수 있으나, 기초지자체 단위에서는 산업별 이직자수에 대한 정보만 제공한다. <표 5-9>는 광역 지자체 하에 기초지자체가 없는 세종시와 제주도를 제외한 15개 지역의 시군구를 대상으로 분석한 결과를 나타낸다.

기본적으로 분석 모형은 광역지자체 단위 분석과 유사하며, 단지 광역 지자체 단위가 아닌 기초지자체 단위에서 변수를 구성하였다는 차이만 존재한다. <표 5-9>의 현금지원정책은 소상공인 유형, 영업제한 유형, 특정 업종 유형 중 하나라도 지자체 자체적으로 실시한 경우 1의 값을 갖는 더미변수이다. 보편적현금지원 또한 기초지자체의 광역지자체 사업 여부와 관계없이 기초지자체 단위에서 시행된 경우에만 1의 값을 갖는다. 코로나 누적확진자수의 경우, 모든 시군구 단위에서 2020년말 기준 자료를 구성할 수 없어 각 기초지자체가 속한 광역지자체 단위에서의 값을 활용하였다. 그 외 시군구 단위의 사회·경제적 특징을 반영하기 위한 통제변수는 기초 지자체 단위에서의 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매 종사자 비율, 사회복지예산 비율을 사용하였으며, 모두 2019년 값을 사용하였다. 한편, 기초지자체가 속한 광역시도의 특징에 따라 기초지자체 단위의 노동시장 현황이 다를 수 있기에, 15개 광역지자체 단위의 지역 더미변수도 추가로 포함하여 분석하였다.

<표 5-9>의 두 번째 열과 세 번째 열은 2019년 종사자수 대비 2020년 종사자수 비율을 의미하며, 네 번째 열은 전체 종사자수 대비 음식/숙박/도소매업 종사자 비율의 2019년과 2020년의 차이를, 다섯 번째 열은 음식/숙박/도소매업 종사자 대비 이직자 비율의 2개년도 차이를 종속 변수로 사용하였음을 의미한다. 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원 사업 관련 변수가 이들 종속변수에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 관련 지원사업이 하나라도 시행된 지역과 그렇지 않은 지역 간에 노동시장 상황에 있어 유의미한 차이가 없는 것으로 판단된다.

<표 5-10>은 <표 5-9>와 동일한 종속변수를 활용하였으나, 현금지원 사업의 유형을 구분하여 더미변수와 교차항을 추가하여 분석한 결과를 나타낸다. 즉, 소상공인 유형의 현금지원사업을 실시한 기초지자체와 그

외 나머지 유형의 현금을 지급한 기초지자체 각각에 대해 더미변수를 구성하고, 둘 모두를 시행한 지역의 효과를 보기 위해 교차항을 포함하였다. 그 외 통제변수, 지역더미변수 등은 <표 5-9>의 분석과 동일하게 포함되었다. <표 5-10>에서 볼 수 있듯이, 현금지원사업의 유형을 구분하여도 기초지자체 단위에서 통계적으로 유의한 차이가 관찰되지 않는다.

<표 5-9> 기초지자체 단위 분석(모형1): 사업체노동력조사 자료

	전체 종사자비율 (전년대비)	음식/숙박/ 도소매업 종사자비율 (전년대비)	전체 종사자 대비 음식/숙박/도소 매업 종사자 비율 변화	음식/숙박/도 소매업 종사자 대비 이직자 비율 변화
현금지원정책(=1)	0.004 (0.003)	0.000 (0.004)	0.000 (0.001)	0.002 (0.007)
보편적현금지원(=1)	-0.001 (0.004)	-0.009 (0.006)	-0.001 (0.001)	0.006 (0.010)
ln(코로나누적확진자수)	-0.001 (0.003)	0.030*** (0.004)	0.005*** (0.001)	-0.002 (0.007)
ln(15세이상인구수)	-0.007*** (0.002)	0.001 (0.003)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.005)
ln(1인당실질GDP)	-0.009*** (0.003)	-0.006 (0.004)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.006)
음식/숙박/도소매 종사자비율	-0.019 (0.025)	-0.108*** (0.034)	-0.065*** (0.006)	-0.058 (0.056)
사회복지예산비율	-0.031 (0.022)	-0.030 (0.030)	-0.002 (0.005)	-0.001 (0.048)
상수항	1.126*** (0.034)	0.684*** (0.047)	-0.047*** (0.008)	0.062 (0.077)
관측치	226	226	226	226

주1: 코로나누적확진자수는 기초지자체가 속한 광역지자체 단위의 값을 사용하였으며 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임. 또한, 15개 광역지자체에 대한 지역더미 변수도 포함하여 분석한 결과임.

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

160 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 5-10〉 기초지자체 단위 분석(모형2): 사업체노동력조사 자료

	전체 종사자비율 (전년대비)	음식/숙박/ 도소매업 종사자비율 (전년대비)	전체 종사자 대비 음식/숙박/도소 매업 종사자 비율 변화	음식/숙박/ 도소매업 종사자 대비 이직자 비율 변화
소상공인유형(a)	0.002 (0.004)	-0.002 (0.006)	0.000 (0.001)	0.003 (0.009)
영업제한/특정업종(b)	0.005 (0.004)	0.004 (0.005)	0.001 (0.001)	0.002 (0.008)
a*b	0.003 (0.006)	-0.006 (0.009)	-0.002 (0.002)	-0.007 (0.014)
보편적현금지원(=1)	-0.000 (0.004)	-0.009 (0.006)	-0.001 (0.001)	0.006 (0.010)
ln(코로나누적확진자수)	-0.002 (0.003)	0.029*** (0.004)	0.005*** (0.001)	-0.002 (0.007)
관측치	226	226	226	226

주1: 코로나누적확진자수는 기초지자체가 속한 광역지자체 단위의 값을 사용하였으며 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임. 또한, 15개 광역지자체에 대한 지역더미 변수도 포함하여 분석한 결과임.

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

2) 8개 시도 대상 분석: 지역별고용조사 자료

〈표 5-11〉에서 〈표 5-13〉은 지역별고용조사 자료를 이용한 분석 결과를 나타낸다. 앞서 언급하였듯이, 지역별고용조사는 2021년부터 광역시를 포함한 17개 시도에 대해 조사되고 있기에, 본 연구에서는 광역시 8개와 기초지자체가 없는 제주도를 제외한 8개 시도만을 대상으로 하여 분석을 진행하였다. 종속변수 이외에 다른 변수 및 분석모형은 사업체노동력조사 자료를 이용한 기초지자체 단위 분석과 동일하다.

〈표 5-11〉 기초지자체 단위 분석: 지역별고용조사 자료-경제활동인구

	취업자비율 (전년대비)	실업자비율 (전년대비)	비경제활동 인구비율 (전년대비)	전체 취업자 대비 도소매/ 운수창고/ 음식숙박/여가 취업자비율 변화
<b>모형1</b>				
현금지원정책(=1)	-0.005 (0.005)	-0.163 (0.185)	0.017** (0.009)	0.000 (0.002)
보편적현금지원(=1)	0.005 (0.007)	-0.143 (0.252)	0.013 (0.012)	-0.004 (0.003)
ln(코로나누적확진자수)	0.004 (0.004)	-0.115 (0.134)	0.009 (0.006)	0.001 (0.002)
<b>모형2</b>				
소상공인유형(a)	-0.011 (0.007)	0.054 (0.270)	0.025** (0.013)	-0.000 (0.003)
영업제한/특정업종(b)	-0.001 (0.006)	-0.263 (0.243)	0.010 (0.011)	-0.001 (0.003)
a*b	0.010 (0.012)	-0.083 (0.440)	-0.014 (0.021)	0.007 (0.006)
보편적현금지원(=1)	0.005 (0.007)	-0.143 (0.252)	0.013 (0.012)	-0.004 (0.003)
ln(코로나누적확진자수)	0.004 (0.004)	-0.105 (0.135)	0.009 (0.006)	0.001 (0.002)
관측치	152	152	152	152

주1: 코로나누적확진자수는 기초지자체가 속한 광역지자체 단위의 값을 사용하였으며 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임. 또한, 15개 광역지자체에 대한 지역더미 변수도 포함하여 분석한 결과임.

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5-11〉의 결과를 보면, 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원 사업이 2019년 대비 2020년 비경제활동인구비율에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타난다. 즉, 지원이 이루어진 지역에서 비경제활동인구가 더 증가하였음을 의미하는데, 이는 앞서 〈표 5-7〉의 결과와 유사하게 역관계에

의한 것일 수 있다. 한편으로는 본 연구의 분석에서 현금지원사업의 질적 측면, 즉 금액수준을 고려하지 못했기 때문에, 코로나19의 부(-)의 노동 시장 충격을 충분히 완화할 만큼의 지원이 이루어지지 못한 결과일 수도 있다.

〈표 5-12〉 기초지자체 단위 분석: 지역별고용조사 자료-중상상지위별(전산업)

	전체 산업		
	고용주비율 (전년대비)	자영업자비율 (전년대비)	임시/일용직비율 (전년대비)
<b>모형1</b>			
현금지원정책(=1)	-0.039 (0.043)	-0.008 (0.015)	-0.018 (0.022)
보편적현금지원(=1)	0.019 (0.059)	-0.007 (0.020)	-0.013 (0.029)
ln(코로나누적확진자수)	-0.031 (0.032)	0.009 (0.011)	0.014 (0.016)
<b>모형2</b>			
소상공인유형(a)	0.019 (0.063)	-0.050** (0.021)	-0.039 (0.032)
영업제한/특정업종(b)	-0.103* (0.057)	0.029 (0.019)	-0.016 (0.028)
a*b	0.096 (0.103)	-0.004 (0.034)	0.065 (0.051)
보편적현금지원(=1)	0.018 (0.059)	-0.007 (0.019)	-0.014 (0.030)
ln(코로나누적확진자수)	-0.026 (0.032)	0.007 (0.010)	0.014 (0.016)
관측치	152	152	152

주1: 코로나누적확진자수는 기초지자체가 속한 광역지자체 단위의 값을 사용하였으며 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매중상사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임. 또한, 15개 광역지자체에 대한 지역더미 변수도 포함하여 분석한 결과임.

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5-13〉 기초지자체 단위 분석: 지역별고용조사 자료-중사상지위별(일부산업)

	도소매업, 운수창고업, 음식숙박업, 예술여가스포츠업		
	고용주비율 (전년대비)	자영업자비율 (전년대비)	임시/일용직비율 (전년대비)
<b>모형1</b>			
현금지원정책(=1)	0.025 (0.052)	0.019 (0.021)	0.033 (0.049)
보편적현금지원(=1)	0.126* (0.071)	-0.018 (0.029)	-0.035 (0.067)
ln(코로나누적확진자수)	-0.045 (0.038)	0.045*** (0.016)	0.044 (0.036)
<b>모형2</b>			
소상공인유형(a)	0.034 (0.077)	-0.004 (0.031)	-0.012 (0.072)
영업제한/특정업종(b)	0.010 (0.069)	0.039 (0.028)	0.029 (0.064)
a*b	0.003 (0.125)	-0.027 (0.051)	0.102 (0.119)
보편적현금지원(=1)	0.125* (0.072)	-0.018 (0.029)	-0.035 (0.067)
ln(코로나누적확진자수)	-0.044 (0.038)	0.044*** (0.016)	0.042 (0.036)
관측치	152	152	152

주1: 코로나누적확진자수는 기초지자체가 속한 광역지자체 단위의 값을 사용하였으며 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임. 또한, 15개 광역지자체에 대한 지역더미 변수도 포함하여 분석한 결과임.

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5-12〉와 〈표 5-13〉은 기초지자체 단위에서 중사상지위별 전년 대비 취업자 비율을 종속변수로 구성하여 분석한 결과로, 〈표 5-13〉은 도소매업, 운수·창고업, 음식·숙박업, 예술·스포츠·여가 업종에 한정하여 중사상지위별 취업자 비율을 산출하여 분석한 결과이다. 〈표 5-12〉의 전체 산업을 대상으로 한 결과에서, 소상공인 유형의 현금지원사업이 실시된

지역에서는 그렇지 않은 지역에 비해 고용원이 없는 자영업자가 더 감소한 것으로 나타나고, 영업체한 및 특정업종 유형의 현금지원은 고용원이 있는 자영업자를 더 감소시킨 것으로 나타나기는 하나, 소상공인 비중이 높은 업종을 대상으로 한정하였을 때는 현금지원사업에 따라 통계적으로 유의한 차이는 관찰되지 않고 있다.

### 3) 서울·경기 대상 분석: 영세자영업자경영활동 통계 자료

지금까지의 분석에서는 가용한 자료의 한계상 소상공인 및 영세 자영업자의 사업체 단위 분석보다는 해당 사업장의 비중이 높은 업종의 취업자 수 및 종사자수 현황을 살펴보는 방식으로 자영업자 대상 현금지원사업의 영향을 살펴보았다. 여기서는 서울과 경기 지역에서 제공하고 있는 ‘영세 자영업자 경영활동 통계’ 자료를 활용하여, 사업장 즉, 점포수 현황을 종속 변수로 구성하여 분석을 진행하고자 한다.

〈표 5-14〉에서 〈표 5-16〉은 각각 2019년 대비 2020년의 운영점포 비율, 개업점포비율, 폐업점포비율을 종속변수로 하여 분석한 결과를 나타낸다. ‘영세 자영업자 경영활동 통계’는 앞서 언급하였듯이, 종사자수 5인 미만의 소규모 사업장 비중이 크고, 진출입이 용이한 일부 ‘생활밀접 업종’을 대상으로 작성된 통계로, 업종의 하위분류는 외식업, 서비스업, 소매업으로 구분된다. 각 표의 분석은 서울과 경기도 지역의 기초지자체 단위에서 이루어졌으며, 주요 설명변수 및 통제변수는 기존의 기초지자체 단위 분석에서와 동일하게 구성되었다. 다만, 서울과 경기도의 경우, 시군구 단위에서 2020년 12월말 기준 코로나 누적확진자수 자료를 확보할 수 있었기에, 본 분석에서는 시군구 단위의 정보를 활용하였다.



〈표 5-14〉 기초지자체 단위 분석: 영세자영업자경영활동 통계-영업점포수

	운영점포비율 (전년대비)	외식업 운영점포비율 (전년대비)	서비스업 운영점포비율 (전년대비)	소매업 운영점포비율 (전년대비)
<b>모형1</b>				
현금지원정책(=1)	0.034 (0.021)	0.031 (0.025)	0.043** (0.019)	0.032 (0.024)
보편적현금지원(=1)	0.037 (0.033)	0.047 (0.040)	-0.001 (0.029)	0.060 (0.037)
ln(코로나누적확진자수)	-0.031 (0.027)	-0.027 (0.033)	-0.013 (0.024)	-0.042 (0.030)
<b>모형2</b>				
소상공인유형(a)	0.010 (0.026)	0.001 (0.030)	0.028 (0.023)	0.005 (0.028)
영업제한/특정업종(b)	0.053** (0.026)	0.060* (0.031)	0.054** (0.023)	0.051* (0.029)
a*b	-0.015 (0.035)	-0.017 (0.042)	-0.028 (0.032)	-0.002 (0.039)
보편적현금지원(=1)	0.044 (0.033)	0.056 (0.039)	0.003 (0.030)	0.067* (0.037)
ln(코로나누적확진자수)	-0.030 (0.027)	-0.026 (0.032)	-0.012 (0.024)	-0.040 (0.030)
관측치	56	56	56	56

주1: 코로나누적확진자수는 서울 및 경기 시군구 단위의 값으로 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외에는 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈표 5-14〉의 결과에 따르면, 대체로 영업제한 및 특정업종 유형의 현금지원사업을 자체적으로 지급한 기초지자체는 그렇지 않은 지자체에 비해 2019년 대비 2020년 운영점포수 비율이 더 큰 것으로 나타난다. 즉, 해당 유형의 현금을 지급한 지역에서 상대적으로 2020년의 운영점포가 더 증가하였거나 혹은 감소폭이 더 적게 나타났음을 의미한다.

전년대비 개업점포비율을 대상으로 한 분석결과는 〈표 5-15〉에 제시

되어 있는데, 본 보고서에서 제시하지 않았으나, 2019년 개업점포수 대비 2020년 개업점포수 비율은 평균 0.93으로 전년도에 비해 대체로 감소한 모습을 보인다. <표 5-15>의 결과는 기초지자체 단위의 자체적인 현금 지원사업이 개업점포 변화에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못했음을 보여준다.

<표 5-15> 기초지자체 단위 분석: 영세사업자경영활동 통계-개업점포수

	개업점포비율 (전년대비)	외식업 개업점포비율 (전년대비)	서비스업 개업점포비율 (전년대비)	소매업 개업점포비율 (전년대비)
<b>모형1</b>				
현금지원정책(=1)	0.011 (0.027)	-0.002 (0.043)	0.022 (0.030)	0.030 (0.036)
보편적현금지원(=1)	0.035 (0.041)	0.003 (0.066)	-0.062 (0.046)	0.094* (0.055)
ln(코로나누적확진자수)	-0.017 (0.034)	-0.044 (0.055)	-0.014 (0.038)	0.039 (0.046)
<b>모형2</b>				
소상공인유형(a)	-0.003 (0.033)	-0.034 (0.052)	0.035 (0.035)	-0.006 (0.043)
영업제한/특정업종(b)	0.028 (0.033)	0.014 (0.053)	0.037 (0.036)	0.049 (0.044)
a*b	-0.012 (0.045)	0.052 (0.072)	-0.093* (0.049)	0.023 (0.059)
보편적현금지원(=1)	0.039 (0.042)	0.011 (0.067)	-0.063 (0.046)	0.102* (0.056)
ln(코로나누적확진자수)	-0.018 (0.035)	-0.042 (0.055)	-0.018 (0.037)	0.041 (0.046)
관측치	56	56	56	56

주1: 코로나누적확진자수는 서울 및 경기 시군구 단위의 값으로 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외에는 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

그리고 <표 5-16>의 전년대비 폐업점포 비율을 대상으로 한 분석에서도 소상공인 및 자영업자를 대상으로 현금을 지급한 기초지자체와 그렇지 않은 지자체 간에 폐업점포수가 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않음을 볼 수 있다.

<표 5-16> 기초지자체 단위 분석: 영세자영업자경영활동 통계-폐업점포수

	폐업점포비율 (전년대비)	외식업 폐업점포비율 (전년대비)	서비스업 폐업점포비율 (전년대비)	소매업 폐업점포비율 (전년대비)
<b>모형1</b>				
현금지원정책(=1)	0.006 (0.024)	0.034 (0.024)	-0.006 (0.023)	-0.010 (0.036)
보편적현금지원(=1)	0.072* (0.037)	0.004 (0.038)	0.003 (0.036)	0.163*** (0.056)
ln(코로나누적확진자수)	-0.061* (0.031)	-0.032 (0.031)	-0.060** (0.030)	-0.106** (0.046)
<b>모형2</b>				
소상공인유형(a)	-0.003 (0.029)	0.020 (0.030)	0.006 (0.029)	-0.019 (0.044)
영업제한/특정업종(b)	0.018 (0.030)	0.031 (0.030)	-0.006 (0.029)	0.017 (0.044)
a*b	-0.013 (0.041)	0.010 (0.041)	-0.029 (0.039)	-0.031 (0.060)
보편적현금지원(=1)	0.075* (0.038)	0.006 (0.038)	0.001 (0.037)	0.167*** (0.056)
ln(코로나누적확진자수)	-0.062* (0.031)	-0.030 (0.031)	-0.062** (0.030)	-0.109** (0.046)
관측치	56	56	56	56

주1: 코로나누적확진자수는 서울 및 경기 시군구 단위의 값으로 2020년 12월말 기준 수치임. 그 외에는 광역지자체 단위 분석과 동일하지만 기초지자체 단위에서 집계된 통제변수가 사용되었으며, 통제변수로 활용된 15세 이상 인구수, 1인당 실질 GDP, 음식/숙박/도소매종사자 비율, 사회복지예산비율은 2019년 기준 자료임

주2: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

### 3. 소결

본 절에서는 중앙정부에서 코로나19에 대응하여 시행된 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원사업에 더해 광역 및 기초자치단체에서 자체적으로 시행된 유사한 현금지원사업이 지역내 관련 업종의 취업자 현황, 운영점포 현황 등에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하였다. 지자체의 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원사업이 대체로 중앙정부 관련 사업에서 포괄성을 확장하는 방식으로 이루어졌음을 고려하여, 현금지원대상에 따라 사업 유형을 구분하여 효과를 분석하고자 시도하였다.

분석 결과에 의하면, 전반적으로 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원 사업을 자체예산으로 추가한 지자체와 그렇지 않은 지자체 간에 관련 업종의 취업자수, 이직자 수, 자영업점포 운영현황 등에 있어 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았다.

다만, 이러한 결과를 바탕으로 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금 지원사업의 노동시장에 대한 정책적 효과가 없다고 판단하기에는 현 시점에서 무리가 있다. 본 연구에서는 2020년의 정책만을 대상으로 하였으나, 코로나 누적확진자수를 보면 2020년에 비해 2021년에 더 급속히 증가한 측면이 있다. 또한, 실질적으로 코로나19 상황 및 그에 대응하는 정책적 지원은 2022년까지도 지속적으로 이루어지고 있다. 또한 지역별 특성 데이터들이 대부분 연말 시점의 정보들을 대상으로 하는데, 코로나19 발발 당시 고용 관련 지표들이 대부분 2020년 1/4분기에 (전년 동기 대비) 실적의 악화를 보였고, 그 이후에 다시 회복하는 양상을 보이는 점을 고려할 때 추후 자료의 한계가 보완된다면 그 효과를 면밀히 검토해볼 수 있을 것이다.



## 제6장

### 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 복지인식에의 영향

- 제1절 코로나19 대응 긴급지원사업과 개인의 복지태도  
간의 관계
- 제2절 분석개요
- 제3절 분석결과



## 제 6 장

# 지자체 코로나19 대응 긴급지원사업의 복지인식에의 영향

### 제1절 코로나19 대응 긴급지원사업과 개인의 복지태도 간의 관계

복지태도(welfare attitudes)는 국내외에서 다양하게 정의되고 있으나 (Taylor-Gooby, 2001; 조남경, 2017; 김영순, 여유진, 2011), 공통적으로 복지 제반에 대한 태도와 행동을 총칭한다고 볼 수 있다. 동시에 복지태도는 복지국가의 발전과정과도 밀접하게 연관되며 한 사회의 복지제도 전반에 대한 인식을 반영한다(안상훈, 김영미, 김수완, 2021). 이러한 측면에서 복지태도에 대한 연구는 복지정치의 동학(dynamics)을 이해하여 복지체제 및 제도적 대안을 모색할 수 있다(최정은, 윤선우, 2021, p.736).

복지태도의 결정요인을 설명하는 이론은 자기이해(self-interest)의 관점(He, Qian & Ratigan, 2020), 제도주의적 관점(손병돈, 2016), 정책 피드백 이론(Schattschneider, 1935; Shore, 2020; 문진영, 유미선, 2021) 등이 있다. 자기이해 관점은 자신의 사회경제적 계급 등 자기 이익에 가장 부합하는 정책을 지지하는 복지태도를 가지는 것이며, 제도주의 관점은 제도에 대한 평가적 인식이 복지태도에 영향을 미치는 것을 말한다. 정책피드백 이론은 사회정책에 대한 개인적 경험이 복지태도에 영향을 준다는 논의이다.

이러한 관점에서 복지태도에 대한 다양한 연구들이 수행되어왔다. 먼저, 자기이해 관점에서 수행된 연구를 살펴보면, 개인의 지위변화 및 사회경제적 특성에 따라서도 상이한 양상을 보인다는 연구결과들이 제시되고 있다. 최영준, 이승준(2015)의 연구에 따르면, 2008년 경제위기 이후

신규로 자영업에 진입한 이들이 불안정한 소득과 증가하는 부채로 인해 복지 전반에 대한 긍정적 태도를 철회하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회보장에서 배제된 집단의 복지지지 태도가 철회될 수 있음을 보여준다. 반면 Brito Vieira, da Silva & Pereira. (2017)은 경제위기 시 오히려 사회안전망에서 벗어나 있는 노동시장 외부자(outsiders)의 재분배 선호도가 높게 나타난 것을 확인하며, 국가별 사회권의 의미와 개인의 지위 변화, 경제위기의 상황 간의 조합을 통해 상이한 복지태도가 나타날 수 있음을 보여주었다.

한편, 한국적 맥락에서 공적 복지의 기능적 등가물(functional equivalents) 역할을 했던 자산 및 부채 수준을 고려한 복지태도의 변화에 관한 연구도 이루어졌다. 예컨대, 양종민(2022)은 공적 복지가 제한된 상황에서 개인들은 가족과 같은 사적 수준에서 사회적 위험에 대응해야 했기 때문에 자산 대비 부채 비율이 높을 경우 재분배 및 증세에 찬성할 확률이 높다고 보았다. 반면, 국내의 복지태도 변화에 관해 연구한 이민호(2021)는 기존의 복지태도 계층화를 주장했던 연구들과 달리 근래에는 비계층성이 강화되며 정치적 이념 성향의 영향력이 더욱 크게 나타나고 있음을 보여주었다. 특히 한국의 경우 지역별 이념 성향의 크기가 크게 나타나는데, 이는 지역별 복지태도에 따른 복지 예산 규모 및 복지정책의 방향 또한 상이할 수 있음을 시사한다.

다음으로, 제도주의적 관점에서 수행된 연구결과를 살펴보면 다음과 같다. 김항기, 권혁용(2017)은 복지국가 레짐에 따라 복지태도가 상이하게 나타날 수 있음을 보여주기도 하였다. 예컨대 보편적 복지가 시행되며 공공 임대주택 공급이 활발히 이루어지는 보편적 복지국가 레짐에서는 자기 이해적 복지태도와 관련한 자산 및 부채효과가 상대적으로 적게 나타날 수 있다. 즉, 보편적 사회안전망을 경험한 시민들의 경우 자신이 처한 상황과



다소 무관하게 정부의 재분배정책 등을 선호할 확률이 높은 것이다. 이는 현금지원정책이 보편적으로 지급될 경우 이를 경험한 시민들이 보다 긍정적인 복지태도를 가질 수 있음을 시사한다.

또한, 경제위기 상황에서 국가와 정부의 역할에 대한 국민들의 기대가 반영되어 복지태도에 영향을 미친다는 연구결과도 존재한다. 즉, 경제가 불안정한 상황에서 복지제도가 시민들의 불안을 감소시키는 역할을 할 수 있을 것이라 기대를 통해 긍정적인 복지태도를 형성한다는 것이다 (Olivera, 2014; Gonthier, 2017). Sachweh(2018)는 27개의 유럽국가들을 대상으로 연구를 진행하여 국가별 차이를 분석하였는데, 경제위기가 복지국가에 대한 지지로 이어졌다는 결과를 보고하였다. 또한, 복지정책이 포괄적으로 시행되었던 국가의 개인들에게서 자기이해에 기반한 복지태도가 상대적으로 적게 나타나는 것으로 제시되었다.

이는 국가의 제도와 개인의 사회경제적 특성 간의 조합에 따라 복지태도의 변화가 상이할 수 있음을 시사한다. 즉, 경제위기 시 개인이 국가에 기대하는 바를 정부에서 효과적으로 수행한다면 긍정적인 복지태도 확산에 도움이 될 수 있음을 의미한다. 특히 경제위기 시에는 정부의 재정위기로 인해 복지지출이 감소할 수 있지만, 이때 정부가 확장적 재정정책 및 지출을 크게 확대할 경우 복지 체감도가 크게 향상되어 긍정적인 복지태도로 이어질 수 있다(주은선, 2011). 전술한 내용은 경제위기 시 추가적인 현금지원이 긍정적인 복지태도 확산에 일정 수준 기여할 가능성이 있음을 보여주며, 동시에 실증적인 분석이 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

마지막으로, 정치피드백의 관점에서 수행된 연구들은 복지급여 수급 경험이 복지태도를 결정한다는 연구결과를 제시하고 있다. 김교성, 김윤민(2016)은 복지 관련 정책들(건강, 연금, 빈곤정책 등)에 대한 인식이 상이하게 나타났다고 보고한 바 있다. 복지 혜택의 경험이 복지태도에 전반적

으로 긍정적인 영향을 주는 것으로 제시되었다(김윤태, 서재욱, 2017).

코로나19 시기 긴급재난지원금은 경제적 효과뿐만 아니라 국가의 역할과 복지체제의 변화에 중요한 함의를 제시한 계기가 되었으며 개인의 복지태도 형성에도 영향을 주었다는 연구가 제기되고 있다. 남윤민(2021)의 연구는 코로나19 긴급재난지원금에 대해 긍정적인 견해를 가질 수록 복지지출 확대, 기본소득 도입, 그와 관련한 증세에 전반적으로 더욱 긍정적인 태도를 가지는 것을 보여주었다. 또한, 최영준 외(2021)의 연구는 긴급재난지원금의 혜택을 경험한 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 정부 정책에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 보여주었다. 더 나아가 재난 지원금 수혜 경험으로 인해 그 효과를 실감한 사람들의 경우 그렇지 않은 경우보다 국가 역할의 강화에 더 분명한 지지를 보이는 것으로 나타나기도 하였다(박선경, 신진욱, 2021). 이는 전례 없던 현금지원정책이 실시될 경우 시민들의 복지 경험 및 체감도가 증가하여 복지정책 전반에 대한 태도가 변화할 수 있음을 시사한다.

최정은, 윤선우(2021)의 연구는 긴급재난지원 수혜경험이 증세를 전제한 복지확대 태도에 긍정적인 영향을 줄 수 있으나, 경제적 불안정성을 해소하기 위한 장기적인 관점의 지원방식이 병행되어야 할 필요가 있음을 보여주었다. 이러한 코로나19 시기의 복지태도는 사회계층 및 인구집단 특성에 따라 상이하게 나타났다. 예컨대 문진영, 유미선(2021)의 연구는 성별에 따른 재난지원금 수혜경험의 차이를 분석하여 상이한 복지태도를 설명하고자 하였다. 초기부터 재난지원금은 주로 남성을 중심으로 한 가구주를 대상으로 지급되었는데, 이로 인해 남성들의 복지태도 평균 점수가 더욱 크게 나타난 것으로 보았다.

국제적으로도 코로나19 이후 시민들의 복지태도 변화에 관한 연구가 일부 이루어졌다. 프랑스의 사례를 연구한 Ferragina & Zola(2022)는

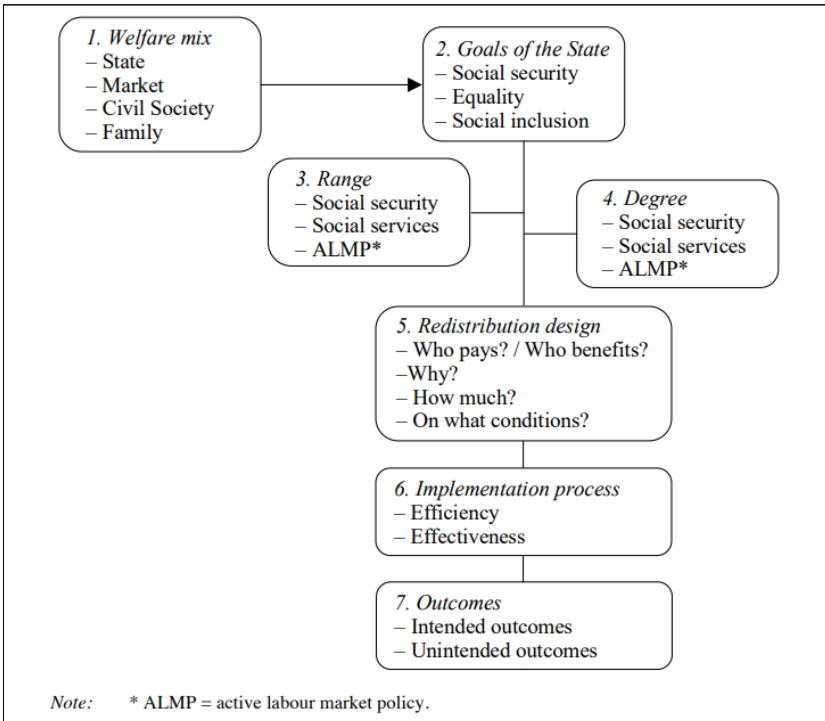
실험연구를 통해 코로나19 이후 일부 상류층을 제외한 다수의 국민들이 정부의 긴축정책에 반대하는 태도를 가지고 있음을 보여주었다. 반면 de Vries et al.(2021)의 연구는 영국의 사례를 분석하며 코로나19 이전부터 복지태도는 긍정적인 방향으로 발전해 왔으며, 단지 코로나19의 확장적 현금지원으로 인한 효과가 아님을 강조하였다. 즉, 전 세계적으로 복지에 대한 인식이 변화하고 지출 수준이 높아지는 상황에 팬데믹이 도래하였다고 본 것이다.

코로나19 초기의 독일 상황을 분석한 Lohmann & Wang(2022)의 연구는 불안정 노동자 혹은 자영업 종사자를 제외한 인구의 경우 사회정책 필요성 및 정부의 책임을 더욱 선호하는 태도로 변화하지 않았으며, 오히려 일부 부정적인 복지태도를 보이는 경우가 있음을 보여주었다. 한편 코로나19 이후 직접적인 현금지원정책에 대한 태도를 연구한 Weisstanner(2022)는 기본소득에 대한 선호와 정치적 조건들에 대해 분석하였다. 코로나19 이전과 이후를 비교하여 분석한 결과 기본소득에 대한 선호도는 전반적으로 상승하였지만, 기존 사회정책에 대한 지지 및 관련한 정치적 이해가 결합하며 실질적인 정책으로 구현되는 것은 불확실한 상황을 보여주었다. 전술한 결과는 사회계층별 특성은 물론 국가군별 제도 및 정치상황 등에 따라 복지태도가 상이할 수 있음을 시사한다.

이와 같은 현금지원정책은 코로나19라는 시기와 함께 복지국가 내부의 여러 차원과 지급유형에 따라서도 복지태도에 상이한 영향을 줄 수 있다. Roosma, Gelissen & van Oorschot(2013)은 [그림 6-1]과 같은 복지국가의 7가지 차원을 제시하며 각 차원의 관계와 조합에 따라 개인의 복지태도가 달라질 수 있다고 보았다. 더 나아가 Meuleman, van Oorschot & Laenen(2020)은 Roosma et al.(2013)의 분석틀을 통해 북부·서부 유럽과 동부·남부 유럽 간의 복지태도 차이를 설명하기도 하였다.

예컨대 동부·남부 유럽의 경우 북부·서부 유럽 국민들과 유사한 수준으로 복지정책의 필요성을 실감함에도 재분배 설계 및 집행 과정에 대해서는 상당히 부정적인 태도를 보였다.

[그림 6-1] 복지국가의 7가지 차원과 복지태도



자료: Roosma et al.(2013). The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study, p.238; Meuleman et al.(2020). p.7에서 재인용.

이러한 분석들은 국내의 상황에도 적용 가능한 측면이 있다. 재난지원금 규모, 수혜경험 수준, 지급유형 등은 특정 지자체의 성격에 따라 상이하게 나타날 수 있기 때문이다. 국내에서 관련 논쟁은 예산 확보, 지원의 성격 (기본소득, 재난지원금, 경제정책, 사회복지정책 등), 지급대상 및 지급방식

(지역화폐, 현금 등), 효과성 및 지속가능성과 같이 크게 네 가지의 내용을 포함한다(배재현·박영원, 2020). 코로나19 발생 초기인 2020년 4월 정부는 소득 하위 70% 4인 가구 기준으로 100만 원의 현금을 지급하는 선별적 복지를 시행하였으나, 이후 5월 선불카드, 포인트, 지역 상품권과 같은 형태로 전 국민에 지급되는 방식으로 변화하였다(김학만·권정만, 2020). 이후 지자체들은 지역의 소상공인, 실업자를 위한 대책으로 다양한 이름의 현금지원정책을 추진하였다. 하지만 자치단체별로 소득 기준은 물론 지원 금액의 범위도 크게 차이가 나타났으며, 지원방식 및 중앙정부 지원과의 중복 유무 역시 다양한 양상을 보였다.

그러나 우리나라에서 재난지원금의 금액이나 보편성이 복지태도에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 제한적이다. 앞서 제시한 기존 연구들은 인구학적 특징이나 경험에 주목하고 있을 뿐, 재난지원금의 지급방식이 미친 영향에 대한 연구는 제시되지 못했다. 일부 연구에서는 이러한 논의가 제시되고 있는데, 김을식 외(2020a, p.17)는 서울과 인천, 경기도 응답자를 대상으로 경기도 응답자의 지방 정부에 대한 신뢰가 더욱 크게 높아진 것을 확인하였다. 이는 경기도의 빠른 공급 속도와 큰 금액에 따른 신뢰도 상승에 의한 것으로 제시되었다.

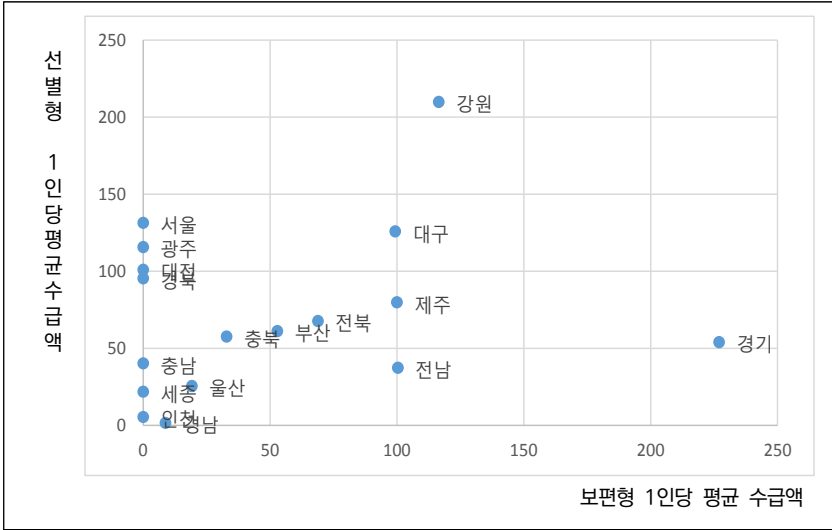
## 제2절 분석개요

본 절에서는 보편적으로 지급된 재난지원금이 지역별 복지인식에 대해 유의한 효과를 가지는지를 분석한다. 전국민을 대상으로 한 재난지원금의 경우, 복지태도에 미친 영향을 직접적으로 분석하는 것은 어렵지만, 지방자치단체의 재난지원금 지급 사례를 분석함으로써 재난지원금의 지급 방식이 복지태도에 미친 영향에 대한 인과 관계 분석이 가능하다. 지역마다 재난지원금이 지급되는 금액과 대상범주의 차이는 상당하기 때문에 지자체의 재난지원금 분석 사례를 유형화하고 전국민 재난지원금과 같은 보편성 지원금을 지급한 지역을 중심으로 전국민 재난지원금에 대한 함의 역시 도출가능할 것이다.

이에 본 연구는 지역주민에게 보편적으로 재난지원금을 지급한 기본소득형과 별도의 수급요건(소득기준, 실직, 직종 등)을 적용한 선별형을 구분한다. 기본소득형과 선별형으로 구분하는 이유는 전국민 재난지원금은 기본소득형과 유사한 대상 범주의 측면에서 유사한 특성을 가지기 때문이다. 지역의 유형화는 기본소득형과 선별형 재난지원금의 지역주민 1인당 평균급여액을 산출하여 도출한다. 이때, 1인당 평균 급여액은 실제 급여를 받은 인구가 아닌 지역의 주민등록인구당 평균 급여액을 의미한다. [그림 6-2]에서 제시되는 바와 같이 경기도는 급여의 총액이 높을 뿐 아니라 보편성 역시 상당히 높은 것을 알 수 있으며, 이외에도 강원, 대구, 제주, 전남 지역 등이 다른 지역에 비해 보편형 급여액이 높음을 알 수 있다. 즉, 경기도 및 강원, 대구, 제주, 전남이 다른 지역에 비해 기본소득형 급여의 성격이 강하다는 것을 알 수 있다.

[그림 6-2] 재난지원금의 1인당 평균수급액 (선별형, 보편형)

(단위: 천원)

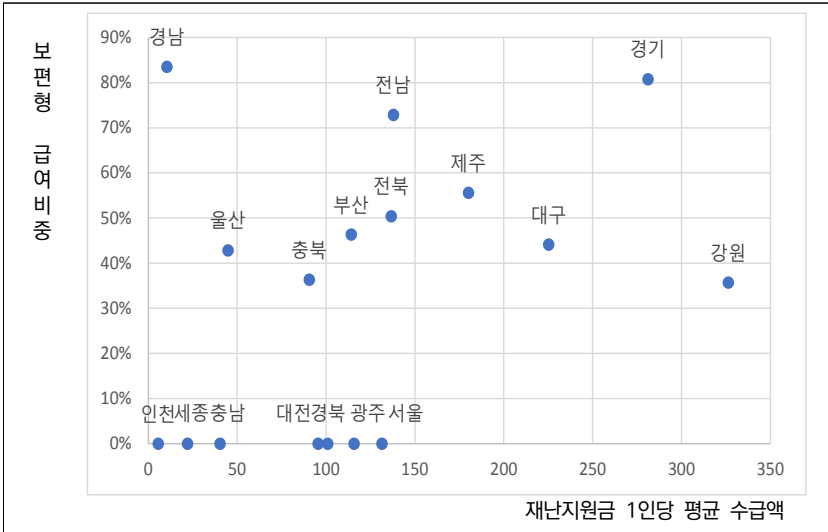


자료: 최영준 외(2020), 국내의 사회보장 지원정책 분석 연구를 참고하여 저자 작성

이를 다시 재난지원금 총액과 기본소득형 지원금의 총액 대비 비중으로 제시하면 [그림 6-3]과 같다. 급여액이 높고, 보편성이 높은 지역은 오른쪽 위편에 위치한 경기지역이며, 강원도는 전체 재난지원금 1인당 평균 수급액은 높지만, 경기지역보다는 선별성이 높은 것으로 제시된다. 경남 지역은 보편성은 높지만, 1인당 급여액은 미미한 특성을 보인다. 이외에 인천, 세종, 충남, 대전, 울산, 충북, 등의 지역에서는 1인당 급여액이 전반적으로 낮아 재난지원금 재정지출에 있어서 잔여적 특성을 보였다.

[그림 6-3] 재난지원금 1인당 평균수급액과 보편형 급여의 비중

(단위: 천원, %)



자료: 최영준 외(2020), 국내외 사회보장 지원정책 분석 연구를 참고하여 저자 작성

[그림 6-3]에서 제시된 차이를 활용하여 급여액의 크기와 보편성을 기준으로 지역을 구분하면 <표 6-1>과 같다. 보편적 특성이 높은 지역은 보편형 급여 비중이 70% 이상인 지역으로 정의하였고, 보편적 특성이 낮은 지역은 보편형 급여가 30% 미만 지역이다. 또한, 총 재난지원금의 1인당 급여액을 활용하여 복지의 수준을 정의하였는데, 급여액이 낮은 지역은 1인당 50만원 미만인 지역으로 정의하고, 급여액이 높은 지역은 1인당 250만원 이상인 지역으로 정의하였다. 이러한 구분에 따르면 경기지역은 보편성과 급여액이 모두 높은 지역으로 분류된다. 전남지역은 급여액은 중간 수준으로 제주, 충북, 부산 등과 큰 차이가 없으나 대부분의 급여가 기본소득형으로 지급되어 보편성이 높음을 알 수 있다. 반면, 강원도 지역은 급여액이 높으나 수급요건이 적용된 급여가 기본소득형 급여보다 높은 비중을 가지고 있는 지역이라고 할 수 있다.



〈표 6-1〉 급여액과 보편성 수준에 따른 지역 구분

		급여액		
		낮음	중간	높음
보편성	높음	경남	전남	경기
	중간	울산	충북, 부산, 전북, 제주, 대구	강원
	낮음	인천, 세종, 충남	대전, 경북, 광주, 서울	-

자료: 저자 작성

재난지원금이 복지태도에 미친 영향에 대한 실증 분석을 위해 본 연구는 위의 지역 구분에 따라 비교군을 설정하여 분석을 시행한다. 이는 재난 지원금 외에 도시화율, 인프라 등 지역 간에는 상당한 차이가 나타나기 때문이다. 본 연구에서는 동질성이 비교적 높은 수도권 지역에서 경기도와 서울, 인천 지역을 구분하여 분석을 실시한다. 수도권 지역은 서울, 인천, 경기 지역을 포함하고 있는데, 이들 지역 간에도 일정한 차이가 존재하고 있지만 생활권을 공유하는 경우가 많으며, 다른 지역에 비해 산업화율, 도시화율, 인구 이동 등에 있어서 차이가 비교적 적기 때문이다. 특히, 경기와 인천 지역은 수도권 지역이면서, 재난지원금 관련 정책 대응은 큰 차이를 보인다. 다음으로, 경기, 전남, 강원 지역을 하나의 집단으로 구분하여 전국을 대상으로 분석을 실시한다.

〈표 6-2〉 본 연구의 지역 구분

구분	보편적 재난 지원금	선별 or 잔여적 재난지원금
수도권	경기	인천, 서울
전국	경기, 전남, 강원	그 외 지역

자료: 저자 작성

재난지원금의 지원방식이 복지태도에 미친 영향을 알아보기 위해 2020년 사회보장위원회와 연세대학교 복지국가연구센터의 의뢰로 실시한 ‘안정과 자유에 대한 인식조사’와 2021년 한국보건사회연구원에서 실시한 ‘긴급지원실태 및 인식조사’ 자료를 활용한다. 두 설문조사는 모두 전국 18세 이상 성인을 대상으로 온라인과 대면조사방식을 병행하여 진행하였다. 조사표본은 성별, 연령별, 지역별 인구비례를 할당하였으며 ‘안정과 자유에 대한 인식조사’의 경우, 1,214명이며 ‘긴급지원실태 및 인식조사’는 4,129명이다. 2021년에 실시한 ‘긴급지원실태 및 인식조사’의 경우, 2020년 한해 동안 수급한 급여에 대해 회고적 경험을 조사하여, 두 자료는 조사시점은 다르지만 분석시점은 일치한다.

‘안정과 자유에 대한 인식조사’의 종속변수는 정부 신뢰도, 추가 세금 부담 의향, 국가 재정 우려, 그리고 선별적 지원에 대한 인식을 살펴본다. 정부 신뢰도는 “국가와 지방자치단체의 긴급재난지원정책과 관련하여 중앙정부에 대한 신뢰도가 높아졌다”와 ‘지방정부에 대한 신뢰도가 높아졌다’에 대한 동의 수준을 질문하였다. 이 문항에 대한 응답은 전혀 동의하지 못함(1), 별로 동의하지 못함(2), 약간 동의(3), 매우 동의(4)까지 4점 척도로 측정되었다. 추가 세금 부담 의향은 “긴급재난지원금을 받은 후 세금을 더 낼 의향이 생겼다”에 대한 동의 수준을 질문하였으며, 국가재정에 대한 우려는 “국가재정이 우려된다”는 항목에 대한 동의 수준을 질문하였다. 응답은 정부 신뢰도와 마찬가지로 4점 척도로 측정되었다. 마지막으로, 선별적 지원에 대한 인식은 “향후 긴급재난 시기에 재난지원금을 준다면, 어떤 항목에 더 동의하십니까?”에 대한 질문에 대해 ‘저소득층 30%에게 충분히 지급한다’와 ‘어려움을 겪고 있는 소상공인 및 고용이 불안정한 사람에게 지급한다’로 응답한 사람의 비중으로 측정하였다<sup>1)</sup>.

1) 그 외의 응답은 다음과 같다. 부유층 30%를 제외한 하위 70%에게 지급한다. 기존처럼

‘긴급지원실태 및 인식조사’의 종속변수는 사각지대 인식과 재난에 대한 정부 지원의 적절성이다. 사각지대 인식은 ‘귀하는 코로나19 관련 정부의 긴급 지원에서 본인이 사각지대에 속한다고 생각하십니까?’ 과 ‘지자체 긴급 재난지원금과 관련하여 사각지대가 어느 정도라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 4점 척도로 응답한 경우로 측정하였다. 재난에 대한 정부 지원의 적절성은 “귀하는 기후변화 및 환경오염 등으로 인한 자연적·사회적 재난으로 인한 피해에 정부가 지원하는 것이 적절하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 ‘그렇다’라고 응답한 경우로 측정되었다.

지역 변수와 더불어 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가와 소득수준을 분석에 포함하였다. 자유와 안정에 관한 조사에서 소득수준은 소득 없음(1)부터 1000만원 이상(12)까지 각 소득 구간을 100만원 단위로 나누어 측정하였다. 100만원 단위의 구간별로 측정된 가구소득을 가구원 수 고려하여 균등화하기 위해 가구원수 제곱근을 통제변수에 추가하였다. 반면, 긴급지원 인식 및 실태조사에서는 소득수준이 자연수로 조사되어 가구원 균등화 소득을 산출하여 분위화 하여 적용하였다. 정치 이념은 자유와 안정에 관한 조사에서만 포함되었으며, 자신이 정치적으로 어느 정도 진보적 또는 보수적이라고 생각하십니까?라는 질문을 활용하여 매우 진보적(1)부터 매우 보수적(10)까지 10점 척도로 측정되었다.

또한, 인구사회학적 영향을 통제하기 위해 성별, 연령, 혼인상태, 교육수준, 종사상지위 등을 통제변수로 분석에 포함하였다. 성별은 남성(0)과 여성(1)의 이분변수로, 연령은 자연수로, 혼인상태는 기혼(1)과 미혼 및 기타(0)의 이분변수로, 그리고 교육수준은 고졸 이상과 고졸 이하의 이분변수로 측정하였다. 종사상지위는 상용직, 자영업, 임시일용직, 특고 및

---

모두에게 준다. 모두에게 주되, 부유층은 추후 연말정산으로 환수한다. 모두에게 주되, 다른 분야의 정부 지출을 줄인다.

플랫폼 노동자, 그리고 비경제활동인구로 구분하는 명목변수로 측정하였다.

추가로, 지역별 복지태도에 대한 분석결과에 대한 해석을 돕기 위해 지역별로 빈곤감소효과에 대한 분석을 실시한다. 재난지원금이 지역에 따라 빈곤을 감소에 얼마나 효과적이었는지를 분석함으로써 재난지원금이 복지태도에 미치는 영향과 비교하고자 한다. 특히, 기존의 연구에서 재난지원금은 빈곤감소효과가 있다고 제시하고 있는데, 이는 전국에 대해 분석을 실시함으로써 재난지원금을 선별적으로 지급한 경우와 보편적으로 지급한 경우에 대한 비교 분석이 이루어지지 않았다(이원진 외, 2022). 이에 본 연구는 재난지원금의 빈곤감소효과 분석을 통해 실제 재난지원금이 빈곤감소에 효과적인지 아니면 복지태도와 인식에만 영향을 주는지를 살펴보고자 한다.

빈곤효과 분석을 위해 통계청의 가계금융복지조사를 활용한다. 가계금융복지조사는 우리나라의 빈곤율 산출에 활용되는 대표 통계라고 할 수 있다. 우리나라에서는 지역별 빈곤율을 도출할 수 있는 대표성 있는 자료가 없으며, 빈곤율 산출에 활용되는 가계금융복지조사 역시 지역 코드를 공개하지 않는다. 따라서, 가계금융복지조사에서 제공하는 권역 코드를 활용하여 권역별 빈곤율을 도출한다. 가계금융조사에서 제공하는 권역코드는 서울 지역, 인천, 경기 지역, 동북권(대구, 경북, 강원), 서남권(광주, 전북, 전남, 제주), 동남권(부산, 울산, 경남), 충청권(대전, 세종, 충북, 충남)으로 구분된다.

〈표 6-3〉에서 제시되듯이 실제 재난지원금의 평균수급액을 살펴보면, 경기권의 경우, 예산지출액이 낮은 인천지역을 포함하고 있음에도 불구하고 전국에서 가장 높은 1인당 평균수급액을 보인다. 이는 경기권의 인구가 많기 때문인데 전국 인구의 약 32%를 차지하고 있으며, 경기권

인구의 약 82%를 차지하고 있다. 다음으로, 대구시와 강원도를 포함하고 있는 동북권에서의 1인당 평균수급액이 높다. 앞서 제시한 [그림 6-3]에서 제시된 바와 같이 대구, 경북, 강원은 보편형 급여 비중은 50% 이하이지만, 1인당 급여액이 10만원 이상(중간 이상) 지역으로 이루어져 있다. 제주도와 광주, 전북, 전남 지역을 포함하고 있는 서남권의 경우, 부산, 울산, 경남 지역과 유사한 수준으로 제시되나, 앞서 제시된 [그림 6-3]에 따르면 서남권의 보편성이 더 높은 것으로 제시된다. 충청권의 경우, 서울권과 유사한 수준의 급여액을 보이는데, 두 지역은 보편성 측면에서는 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

〈표 6-3〉 5대 권역별 재난지원금 평균 수급액

(단위: %, 만원)

지역		인구비중	재난지원금	
			평균	표준편차
서울권	서울	18.4	129.1	105.0
경기권	인천, 경기	32.1	169.2	115.0
동북권	대구, 경북, 강원	12.6	160.4	111.6
서남권	광주, 전북, 전남, 제주	11.1	144.7	94.8
부울경	부산, 울산, 경남	15.0	145.6	100.8
충청권	대전, 세종, 충북, 충남	10.8	129.6	102.4

자료: 최영준 외(2020)를 참고하여 저자 작성

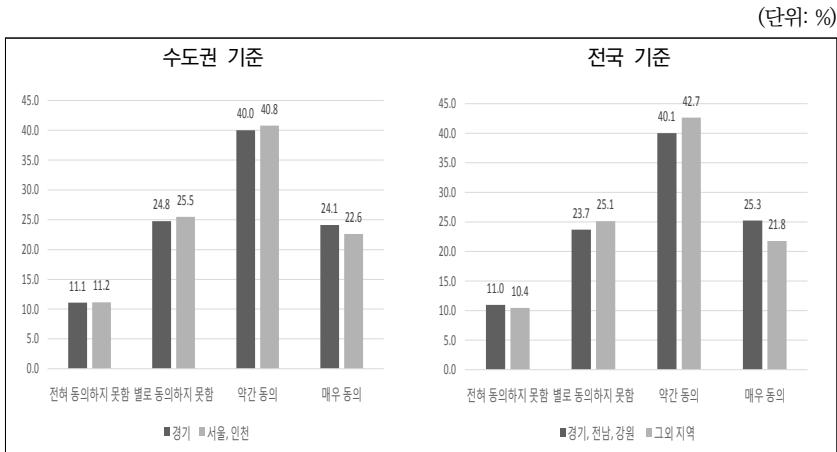
### 제3절 분석결과

#### 1. 복지태도

##### 가. 정부 신뢰도

[그림 6-4]와 [그림 6-5]는 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 대한 응답을 비교하고 있다. 중앙정부에 대한 신뢰는 수도권 기준으로 경기 지역의 동의한다는 응답은 64.1%(평균 2.77점)이며, 서울 인천 지역은 동의가 63.4%(평균 2.75점)으로 경기지역과 서울, 인천 지역의 차이가 거의 없다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역이 평균 2.80점이며, 그 외 지역은 평균 2.76점으로 차이가 미미한 것을 알 수 있다.

[그림 6-4] 중앙정부에 대한 신뢰

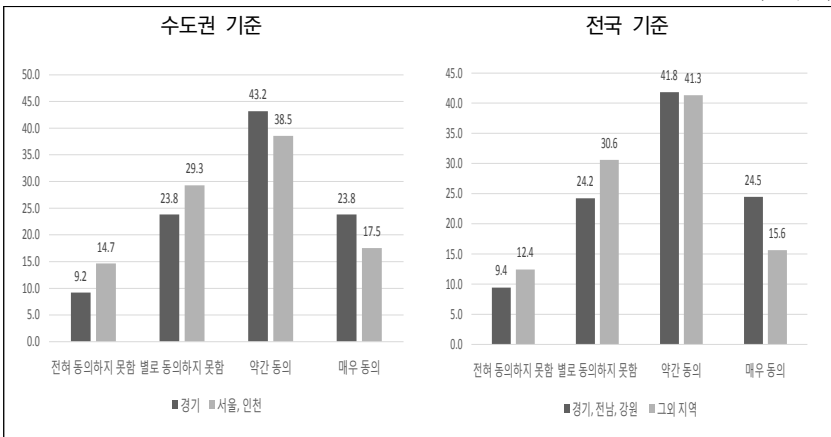


자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

반면, 지방정부에 대한 신뢰는 수도권 기준으로 경기지역의 동의한다는 응답은 67%(평균 2.81점)이며, 서울 인천 지역은 56.1%(평균 2.60점)으로 경기지역과 서울, 인천 지역의 차이가 중앙정부에 대한 신뢰에 비해 상대적으로 크게 나타남을 알 수 있다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역에서 동의한다는 응답은 66.3%(평균 2.82점)이며, 그 외 지역은 56.9%(평균 2.59점)로 수도권 지역과 유사한 경향을 나타남을 알 수 있다.

[그림 6-5] 지방정부에 대한 신뢰

(단위: %)



자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

본 연구에 활용된 자료는 횡단자료이기 때문에 이러한 차이는 시계열적 경향성을 반영하지 못하는 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 사회조사에서 전반적 생활여건 개선의 개선 여부 항목과 사회보장제도와 관련한 개선을 묻는 질문에 대한 응답과 전년대비 증감율을 연도별로 살펴보면 <표 6-4>와 [그림 6-6]와 같다. 전반적 생활환경과 사회보장에 대한 지역주민의 평가는 경우, 2019년의 서울과 경기도가 유사한 것으로 제시되며, 인천의 경우 약간 낮은 수준이다.

〈표 6-4〉 사회보장과 전반적 생활여건에 대한 개선 응답

		2011	2013	2015	2017	2019	2021
사회 보장 제도	서울	3.17	3.2	3.46	3.36	3.64	3.51
	인천	3.09	3.12	3.45	3.37	3.65	3.47
	경기	3.12	3.12	3.42	3.42	3.68	3.62
전반적 생활 여건	서울	2.93	3.04	3.19	3.16	3.40	3.05
	인천	2.86	2.94	3.33	3.14	3.41	3.0
	경기	2.98	2.89	3.36	3.41	3.43	3.1

자료: 통계청, 사회조사(각 연도), 원자료 분석

응답자들의 소득, 정치성향 및 인구사회학적 요인을 통제하여 중앙정부 및 지방정부 신뢰에 대한 순위별 로지스틱 회귀분석(Ordered Logistic Regression)을 실시한 결과는 〈표 6-5〉, 〈표 6-6〉와 같다. 수도권 지역에서의 분석결과를 살펴보면, 경기지역은 서울, 인천 지역에 비해 지방정부에 대한 신뢰가 높은 것으로 제시되었다. 지역 구분은 중앙정부에 대한 신뢰에 대해서는 유의한 영향이 없었다. 선행연구에서 제시된 바와 같이 재난지원금에 대한 평가 및 정치성향 역시 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰에 유의한 요인으로 제시되었다. 진보적인 응답자는 보수적인 응답자에 비해 정부를 더 신뢰하는 것으로 제시되었다. 이러한 결과는 재난지원금에 대한 평가를 포함한 분석과 제외한 분석에서 동일하였다. 또한, 재난지원금 수급액은 유의한 영향을 미쳤는데, 수급액이 높을수록 신뢰가 낮은 경향을 보였다. 이는 재난지원금 수급액이 높은 경우, 코로나19로 인한 피해가 큰 것을 의미하기 때문으로 보여진다. 전국에서의 분석 결과 역시 수도권 지역과 유사하다. 지방정부에 대한 신뢰에 대해서만 경기, 전남, 강원 지역이 유의한 영향이 있는 것으로 제시되었다. 또한, 정치성향과 재난지원금에 대한 평가 역시 유사한 경향을 보였다.



(표 6-5) 정부에 대한 신뢰의 개선 (수도권)

		중앙정부에 대한 신뢰		지자체에 대한 신뢰	
		(1)	(2)	(3)	(4)
경기지역		.093 (.148)	-.12 (.156)	.488** (.149)	.341* (.153)
지원 금액	20~50만원	-.321 (.279)	-.433 (.292)	-.166 (.28)	-.31 (.289)
	미만				
	50~100만원	-.37 (.231)	-.678** (.243)	-.254 (.232)	-.513* (.241)
	미만				
	100~300만원	-.34 (.224)	-.757** (.234)	-.096 (.225)	-.482* (.233)
	미만				
	300만원 이상	.893 (.581)	-.288 (.593)	.555 (.56)	-.565 (.572)
정치성향		-.32*** (.045)	-.305*** (.047)	-.242*** (.044)	-.212*** (.044)
연령		-.005 (.007)	-.014 <sup>†</sup> (.008)	0 (.007)	-.007 (.008)
성별		.285 <sup>†</sup> (.153)	.131 (.16)	.081 (.153)	-.093 (.158)
교육수준		.291 (.219)	.231 (.231)	.027 (.219)	-.072 (.225)
혼인상태		.017 (.21)	-.027 (.217)	-.047 (.207)	-.077 (.213)
가구원수		0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
종사상 지위 (1= 상용직)	자영업	-.108 (.282)	.025 (.296)	.097 (.28)	.268 (.284)
	임시일용직	-.293 (.257)	-.179 (.268)	-.52* (.257)	-.394 (.263)
	특고	-.467 (.35)	-.109 (.364)	-.253 (.344)	.065 (.358)
	비경활인구	-.152 (.186)	-.043 (.195)	-.013 (.186)	.105 (.193)
	가구 소득 수준 (1=100만원 미만)	.227 (.36)	.237 (.376)	.435 (.372)	.454 (.38)
	300~500만원 미만	-.118 (.354)	-.033 (.371)	-.065 (.364)	.04 (.37)
500~700만원 미만)	미만	-.089 (.368)	-.118 (.384)	-.102 (.38)	-.13 (.386)
	700~900만원 미만	-.086 (.399)	.094 (.414)	-.003 (.405)	.17 (.411)
	미만				
	900만원 이상	-.134 (.402)	-.162 (.42)	.003 (.408)	-.071 (.414)
자가 여부		-.248 (.166)	-.065 (.174)	-.161 (.166)	-.005 (.171)
코로나로 인한 피해 여부		-.082 (.159)	-.169 (.167)	-.068 (.159)	-.137 (.164)
재난지원금에 대한 평가			1.712*** (.124)		1.451*** (.119)
Observations		629	629	629	629
Pseudo R2		.051	.188	.036	.14
BIC		1710.051	1491.952	1733.919	1571.446

주 1) 표준오차는 괄호안에 표시되어 있음

2) \*\*\* p&lt;.001, \*\* p&lt;.01, \* p&lt;.05, † p&lt;.1

190 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 6-6〉 정부에 대한 신뢰의 개선 (전국)

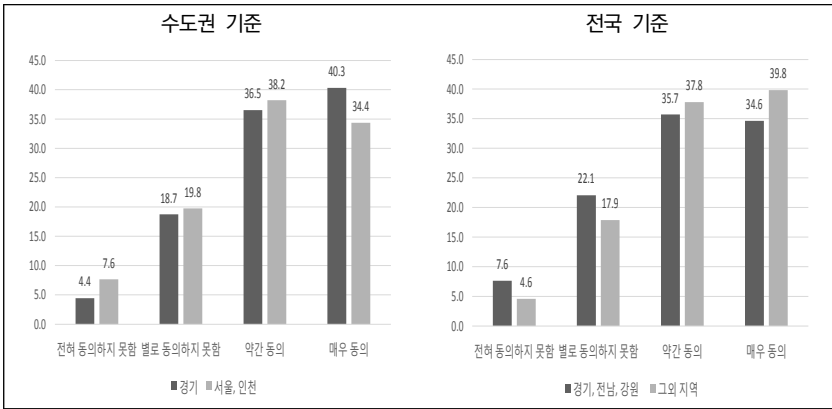
		중앙정부에 대한 신뢰		지자체에 대한 신뢰	
		(13)	(14)	(15)	(16)
경기지역		.063 (.115)	-.131 (.12)	.5*** (.115)	.392** (.118)
지원 금액	20~50만원	-.077 (.204)	-.092 (.214)	-.027 (.204)	-.076 (.21)
	미만				
50~100만원	미만	-.222 (.164)	-.4* (.172)	-.058 (.164)	-.195 (.169)
	100~300만원	-.114 (.155)	-.426** (.163)	.166 (.155)	-.083 (.16)
300만원 이상	미만				
	300만원 이상	.667† (.365)	-.373 (.38)	.582† (.352)	-.3 (.362)
정치성향		-.362*** (.033)	-.348*** (.035)	-.241*** (.032)	-.206*** (.032)
연령		.006 (.005)	-.003 (.005)	.004 (.005)	-.003 (.005)
성별		.151 (.109)	-.006 (.115)	.053 (.109)	-.1 (.112)
교육수준		.292† (.154)	.143 (.161)	.199 (.154)	.051 (.157)
혼인상태		-.111 (.144)	-.124 (.151)	-.139 (.142)	-.186 (.148)
가구원수		0 (0)	0 (0)	0 (0)	0† (0)
종사상 지위 (1= 상용직)	자영업	-.453* (.195)	-.276 (.204)	-.204 (.195)	-.056 (.197)
	임시일용직	-.149 (.178)	-.036 (.186)	-.206 (.177)	-.086 (.182)
상용직)	특고	-.436† (.241)	-.124 (.255)	-.072 (.237)	.207 (.246)
	비경활인구	-.329* (.137)	-.173 (.144)	-.132 (.136)	.027 (.141)
가구 소득수준 (1= 100만원 미만)	100~300만원	.199 (.242)	.218 (.255)	.222 (.247)	.217 (.252)
	미만				
300~500만원	미만	.063 (.24)	.28 (.253)	-.093 (.244)	.065 (.25)
	500~700만원	.065 (.254)	.153 (.267)	.002 (.259)	.101 (.265)
700~900만원	미만	-.152 (.279)	.273 (.294)	-.153 (.284)	.223 (.29)
	900만원 이상	-.151 (.286)	.002 (.302)	-.142 (.288)	-.04 (.293)
자가 여부		-.182 (.12)	-.123 (.127)	-.126 (.12)	-.076 (.123)
코로나로 인한 피해 여부		-.141 (.114)	-.225† (.12)	-.05 (.113)	-.124 (.117)
재난지원금에 대한 평가			1.734*** (.089)		1.452*** (.085)
Observations		1214	1214	1214	1214
Pseudo R2		.052	.198	.031	.138
BIC		3132.816	2686.569	3209.267	2881.114

주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어있음  
 2)\*\*\* p<.001, \*\* p<.01, \* p<.05, † p<.1

### 나. 추가 세금 부담 의향 및 국가 재정 우려

[그림 6-6]은 긴급재난지원금을 받은 후 세금을 더 낼 의향이 생겼는지에 대한 응답을 비교하고 있다. 수도권 기준으로 경기지역에서 동의한다는 응답은 76.8%(평균 2.34점이며, 서울 인천 지역은 72.6%(평균 2.30점)로 경기지역이 서울, 인천 지역에 비해 약간 더 높은 수준이나 차이가 크지 않다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역에서 동의한다는 비중은 70.3%(평균 2.37점)이며, 그 외 지역은 77.6%(평균 2.31점)이며, 동의비중은 그 외 지역이 높으나 평균 점수를 기준으로 경기, 전남, 강원 지역이 좀더 높은 것을 알 수 있다.

[그림 6-6] 추가 세금 부담 의향

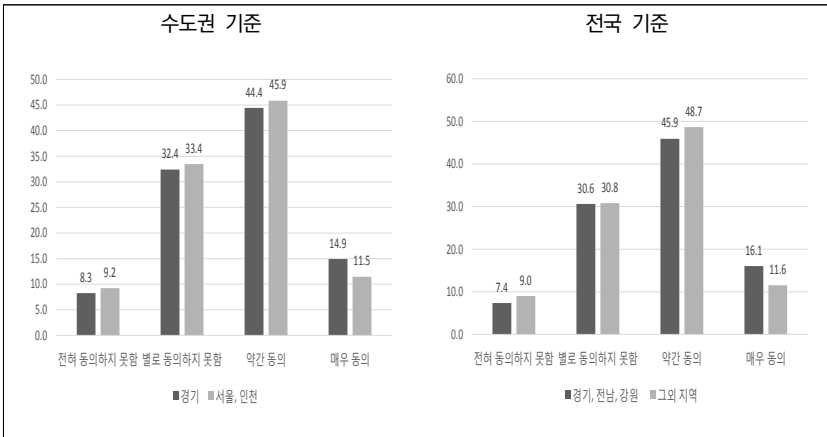


자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

[그림 6-7]은 자신이 추가세금을 부담하더라도 사회복지 확대를 지지하는지에 대한 응답을 제시하고 있다. 수도권 기준으로 경기지역에서 동의한다는 응답이 59.4%(평균 2.66점)이며, 서울 인천 지역은 57.3%(평균 2.59점)로 경기지역이 서울, 인천 지역에 비해 약간 높은 것을 알 수 있다.

전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역에서 동의하는 비중이 62.0%(평균 2.71점)이며, 그 외 지역은 60.2%(평균 2.63점)으로 경기, 전남, 강원 지역이 약간 높게 나타남을 알 수 있다.

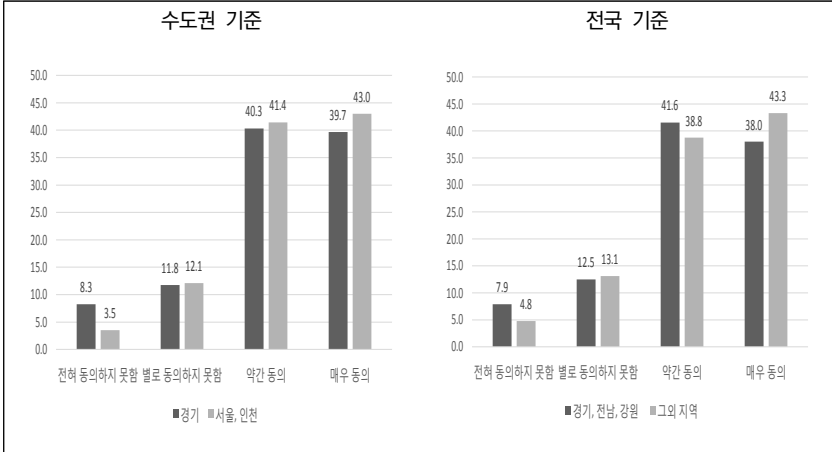
[그림 6-7] 추가세금을 부담하더라도 사회복지 확대를 지지



자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

[그림 6-8]은 긴급재난지원금과 관련하여 국가 재정이 우려된다는 응답을 제시하고 있다. 수도권 기준으로 경기지역은 80.0%(평균 3.11점)이며, 서울 인천 지역은 84.4%(평균 3.24점)으로 서울, 인천 지역이 경기 지역에 비해 국가재정에 대한 우려가 더 높은 것을 알 수 있다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역에서 동의한다는 비중이 79.6%(평균 3.10 점)이며, 그 외 지역은 82.1%(평균 3.20점)으로 재난 지원금을 적게 받은 지역이 국가재정에 대한 우려가 더 높게 제시되었다.

[그림 6-8] 국가 재정 우려



자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

인구사회학적 요인과 정치성향 등을 통제하고 결과를 살펴보면, 추가 세금부담에 대한 지역 요인은 유의하지 않은 것으로 제시되었다. 즉, 보편적으로 많은 지원금을 받은 지역에 속해 있다고 해서 세금부담 의향이 높아지는 것은 아니다. 남윤민(2021)의 연구결과와 마찬가지로 긴급재난 지원금에 대한 평가와 정치성향은 유의하게 제시되었으나, 재난지원금에 대한 수급 여부가 큰 영향을 미치지 않는 것으로 제시된다. 즉, 보편적 제도를 경험했다 하더라도 이에 대한 긍정적 평가를 가지고 있지 않은 경우에는 수급 여부 및 충분성과 보편성에 상관없이 추가세금 확대에 대해서는 유의한 결과를 가지지 않는 것으로 제시된다. 반면, 국가재정에 대한 우려에 대해서는 지역별로 차이가 0.1 이하 수준에서 제시되었는데, 경기 지역 혹은 경기, 전남, 강원 지역에 속한 주민들은 다른 지역에 비해 국가재정에 대한 우려가 적은 것으로 제시되었다.

194 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 6-7〉 추가 세금 부담 의향 및 재정 우려 (수도권)

		재난지원금 수급으로 추가 세금부담 의향이 높아짐		추가세금을 부담하더라도 사회복지 확대 지지		국가재정에 대한 우려	
		(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)
경기지역		.135 (.148)	-.004 (.151)	.193 (.152)	.144 (.153)	-.284 <sup>†</sup> (.154)	-.257 <sup>†</sup> (.155)
지원 금액	20~50만원 미만	-.26 (.281)	-.377 (.288)	.179 (.29)	.175 (.291)	-.288 (.287)	-.29 (.288)
	50~100만 원 미만	.281 (.231)	.131 (.235)	.137 (.234)	.087 (.237)	.023 (.237)	.046 (.238)
	100~300만 원 미만	.152 (.221)	-.064 (.226)	.134 (.228)	.027 (.231)	-.149 (.227)	-.109 (.228)
	300만원 이상	2.056** (.605)	1.392* (.604)	.9 (.589)	.515 (.591)	-.558 (.529)	-.415 (.535)
정치성향		-.229*** (.044)	-.198*** (.045)	-.279*** (.046)	-.256*** (.046)	.27*** (.046)	.263*** (.046)
연령		.009 (.007)	.005 (.007)	.012 (.008)	.01 (.008)	-.008 (.008)	-.007 (.008)
성별		.02 (.152)	-.1 (.156)	-.371* (.157)	-.444** (.158)	.475** (.159)	.503** (.16)
교육수준		.143 (.212)	.117 (.219)	.118 (.227)	.106 (.229)	-.199 (.223)	-.189 (.223)
혼인상태		-.204 (.203)	-.306 (.208)	-.037 (.209)	-.083 (.21)	.251 (.212)	.256 (.212)
가구원수		0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	.001(0)	0(0)
종사상 지위 (1= 상용직)	자영업	.182 (.271)	.33 (.279)	-.101 (.28)	-.037 (.284)	.127 (.292)	.114 (.292)
	임시일용직	.052 (.251)	.187 (.257)	-.11 (.265)	-.063 (.265)	.025 (.26)	.007 (.26)
상용직)	특고	-.308 (.345)	-.057 (.353)	-.525 (.361)	-.376 (.365)	-.088 (.359)	-.141 (.36)
	비경활인구	-.026 (.188)	.116 (.192)	.044 (.191)	.109 (.193)	-.363 <sup>†</sup> (.193)	-.386* (.193)
가구 소득 수준 (1= 100만원 미만)	100~300만원 미만	-.072 (.366)	-.052 (.371)	-.044 (.374)	-.061 (.374)	-.147 (.376)	-.154 (.377)
	300~500만원 미만	-.462 (.359)	-.392 (.365)	-.46 (.369)	-.404 (.369)	.059 (.37)	.036 (.371)
100만원 미만)	500~700만원 미만	-.333 (.372)	-.282 (.378)	-.492 (.384)	-.482 (.383)	-.204 (.386)	-.215 (.387)
	700~900만원 미만	-.185 (.397)	-.017 (.404)	-.64 (.414)	-.56 (.415)	.036 (.415)	.007 (.416)
	900만원 이상	-.281 (.406)	-.232 (.41)	-.329 (.414)	-.321 (.412)	.028 (.414)	.022 (.415)
	자가 여부	.002 (.162)	.181 (.167)	.08 (.168)	.169 (.17)	-.035 (.169)	-.063 (.17)
코로나로 인한 피해 여부		.026 (.159)	-.006 (.161)	.225 (.162)	.214 (.163)	-.056 (.165)	-.05 (.165)
재난지원금에 대한 평가			1.035*** (.11)		.544*** (.105)		-.209** (.106)
Observations		629	629	629	629	629	629
Pseudo R2		.029	.088	.036	.054	.036	.039
BIC		1734.7	1646.7	1622.2	1601.4	1556.4	1558.9

주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p<.001, \*\* p<.01, \* p<.05, † p<.1

(표 6-8) 추가 세금 부담 의향 및 재정 우려 (전국)

	재난지원금 수급으로 추가 세금부담 의향이 높아짐		추가세금을 부담하더라도 사회복지 확대 지지		국가재정에 대한 우려	
	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)
경기지역	.159 (.114)	.05 (.116)	.19 (.117)	.142 (.118)	-.227† (.116)	-.212† (.117)
지원 금액						
20~50만원	-.225 (.204)	-.262 (.207)	-.155 (.21)	-.15 (.211)	-.096 (.208)	-.095 (.208)
미만						
50~100만원	.053 (.163)	-.001 (.166)	-.104 (.167)	-.132 (.168)	.156 (.168)	.169 (.168)
미만						
100~300만원	.136 (.154)	.01 (.157)	-.037 (.159)	-.127 (.161)	.124 (.159)	.147 (.159)
미만						
300만원 이상	1.155** (.373)	.656† (.381)	.213 (.375)	-.11 (.381)	-.143 (.349)	-.064 (.352)
정치성향	-.23*** (.032)	-.191*** (.033)	-.261*** (.033)	-.236*** (.033)	.245*** (.033)	.238*** (.033)
연령	.011* (.005)	.007 (.005)	.004 (.005)	.002 (.005)	-.001 (.005)	-.001 (.005)
성별	-.109 (.108)	-.232** (.111)	-.278* (.112)	-.339** (.113)	.741*** (.113)	.757*** (.114)
교육수준	.161 (.152)	.071 (.155)	.27† (.159)	.222 (.16)	-.289† (.158)	-.276† (.158)
혼인상태	-.198 (.141)	-.265† (.144)	.02 (.144)	.002 (.145)	.164 (.148)	.168 (.148)
가구원수	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
총사상						
자영업	-.026 (.192)	.166 (.196)	-.077 (.197)	.018 (.2)	.162 (.201)	.142 (.201)
지위						
(1=						
상용직)						
임시일용직	.285 (.177)	.422* (.18)	.115 (.183)	.159 (.184)	.169 (.182)	.157 (.182)
특고	-.14 (.236)	.11 (.24)	-.182 (.246)	-.057 (.247)	.14 (.251)	.107 (.251)
비경활인구	-.15 (.137)	-.009 (.139)	-.183 (.14)	-.108 (.141)	-.149 (.141)	-.168 (.141)
가구 소득 수준						
100						
(1=						
만원)						
100						
500~700만원	-.16 (.258)	-.091 (.26)	-.298 (.259)	-.255 (.259)	-.034 (.259)	-.046 (.259)
미만						
700~900만원	-.338 (.282)	-.096 (.287)	-.526† (.287)	-.373 (.289)	.155 (.285)	.118 (.286)
미만						
900만원 이상	-.42 (.291)	-.295 (.293)	-.296 (.29)	-.209 (.29)	.339 (.289)	.32 (.29)
자가 여부	.093 (.119)	.171 (.122)	.11 (.123)	.155 (.124)	.005 (.124)	-.003 (.124)
코로나로 인한 피해 여부	-.24* (.113)	-.299** (.115)	.052 (.116)	.03 (.116)	-.05 (.117)	-.042 (.117)
재난지원금에 대한 평가		.947*** (.077)		.507*** (.074)		-.131† (.075)
Observations	1214	1214	1214	1214	1214	1214
Pseudo R2	.027	.079	.03	.047	.04	.041
BIC	3178.7	3026.2	2980.0	2939.9	2889.6	2893.6

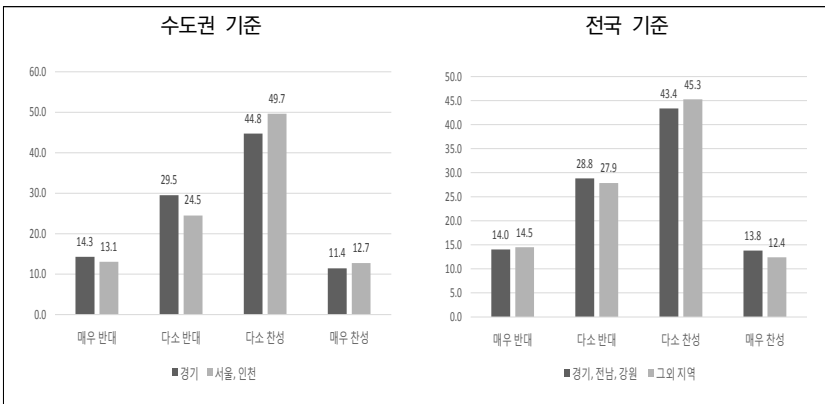
주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p&lt;.001, \*\* p&lt;.01, \* p&lt;.05, † p&lt;.1

## 다. 기본소득에 대한 지지

[그림 6-9]는 보편적인 소득제도인 기본소득에 대한 찬성 응답을 비교하고 있다. 수도권 기준으로 경기지역에서 찬성한다는 응답이 56.2%(평균 2.53점)이며, 서울 인천 지역은 62.4%(평균 2.62점)으로 서울, 인천 지역이 경기지역에 비해 더 높게 제시되었다. 전국 기준으로는 경기, 전남, 강원 지역이 57.2%(평균 2.57점)이며, 그 외 지역은 57.7%(평균 2.56점)으로 차이가 미미한 것을 알 수 있다. 이러한 조사 결과는 경기지역만을 대상으로 기본소득에 대한 찬성 입장을 조사한 결과에서도 유사한 수치(평균 2.59점)을 보였다.

[그림 6-9] 기본소득에 대한지지



자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

인구사회학적 요인을 통제한 분석에서는 수도권 지역에서만 지역구분이 유의한 것으로 제시되었다. 또한, 정치성향과 재난지원금에 대한 평가 외에 종사상 지위가 유의하게 제시되었는데 임시일용직에 종사하는 사람들이 기본소득에 대한 반대가 높은 것으로 제시되었다.



〈표 6-9〉 기본소득 제도에 대한 지지

		수도권		전국	
		(29)	(30)	(31)	(32)
	경기지역	-.242 (.152)	-.307* (.153)	.034 (.114)	-.024 (.115)
지원 금액	20~50만원 미만	.006 (.287)	-.012 (.288)	.111 (.205)	.113 (.205)
	50~100만원 미만	-.051 (.236)	-.114 (.237)	-.201 (.163)	-.233 (.164)
	100~300만원 미만	.092 (.227)	0 (.228)	-.094 (.156)	-.158 (.157)
	300만원 이상	.51 (.564)	.165 (.563)	.468 (.369)	.154 (.373)
	정치성향	-.207*** (.045)	-.192*** (.045)	-.18*** (.032)	-.16*** (.032)
	연령	.001 (.008)	0 (.008)	.001 (.005)	-.001 (.005)
	성별	-.425** (.156)	-.524** (.158)	-.496*** (.11)	-.578*** (.112)
	교육수준	-.144 (.224)	-.181 (.227)	-.018 (.155)	-.079 (.156)
	혼인상태	.385† (.208)	.354† (.208)	.159 (.143)	.139 (.143)
	가구원수	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
종사상 지위 (1=상용직)	자영업	-.235 (.286)	-.194 (.287)	-.155 (.196)	-.074 (.197)
	임시일용직	-.772** (.259)	-.765** (.26)	-.176 (.18)	-.129 (.181)
	특고	.024 (.368)	.198 (.368)	-.27 (.242)	-.166 (.244)
	비경활인구	-.009 (.19)	.056 (.191)	.051 (.137)	.124 (.138)
가구 소득 수준 (1= 100만원 미만)	100~300만원 미만	-.016 (.375)	-.019 (.376)	-.183 (.245)	-.178 (.245)
	300~500만원 미만	-.277 (.369)	-.223 (.371)	-.395 (.243)	-.319 (.244)
	500~700만원 미만	-.502 (.383)	-.479 (.384)	-.405 (.256)	-.365 (.257)
	700~900만원 미만	-.741† (.415)	-.699† (.416)	-.659* (.284)	-.537† (.286)
	900만원 이상	-.263 (.41)	-.229 (.411)	-.457 (.286)	-.385 (.287)
	자가 여부	.237 (.169)	.312† (.17)	-.074 (.121)	-.046 (.122)
	코로나로 인한 피해 여부	.231 (.162)	.237 (.162)	.205† (.113)	.201† (.114)
	재난지원금에 대한 평가		.485*** (.105)		.488*** (.074)
	Observations	629	629	1214	1214
	Pseudo R2	.033	.047	.023	.037
	BIC	1664.038	1648.810	3164.606	3127.581

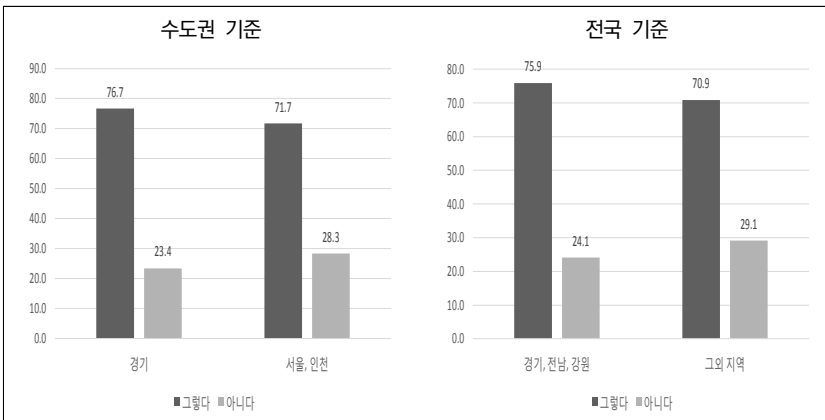
주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p&lt;.001, \*\* p&lt;.01, \* p&lt;.05, † p&lt;.1

## 라. 재난에 대한 정부 지원의 적절성

[그림 6-10]은 긴급지원 인식 및 실태조사(2021)를 활용하여 재난에 대한 정부 지원의 적절성에 대한 응답을 제시하고 있다. 수도권 기준으로 경기지역은 그렇다라는 응답이 76.7%가 접이며, 서울 인천 지역은 71.7%로 경기지역이 서울, 인천 지역에 비해 약간 높은 긍정 수준을 보였다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역이 75.9%이며, 그 외 지역은 70.9%로 경기, 전남, 강원지역이 높은 것으로 제시되었다. 인구사회학적 요인을 통제한 분석에서 재난에 대한 정부 지원의 적절성에 대한 지역 차이는 대체로 유의하게 제시되었다. 또한, 지원금액이 높을수록 정부의 재난지원에 대한 평가 역시 긍정적인 것으로 제시되었다. 종사상 지위 중에서는 비경활인구가 정부 지원의 적절성에 대한 평가가 낮은 것으로 제시되었으며, 소득수준이 낮을수록 정부 지원의 적절성에 대한 평가가 낮은 것으로 제시되었다.

[그림 6-10] 재난에 대한 정부 지원의 적절성



자료: 한국보건사회연구원(2021). 긴급지원실태 및 인식조사. 원자료 분석.

〈표 6-10〉 재난에 대한 정부 지원의 적절성

		수도권		전국	
		(33)	(34)	(35)	(36)
경기 (전남, 강원 지역)		.222*	.158	.225**	.203*
		(.1)	(.104)	(.078)	(.082)
지원 금액	50~100만원	.029		.267*	
	미만	(.17)		(.128)	
	100~300만원	.125		.286*	
	미만	(.181)		(.134)	
300만원 이상		.745**		.712***	
		(.254)		(.19)	
연령		.006	.006	.006†	.006†
		(.005)	(.005)	(.003)	(.004)
성별		.057	.071	.029	.052
		(.101)	(.106)	(.074)	(.078)
교육수준		.245*	.168	-.039	-.079
		(.118)	(.127)	(.084)	(.09)
혼인상태		.15	.087	-.075	-.095
		(.132)	(.139)	(.098)	(.103)
가구원수		-.038	.02	-.06	-.018
		(.051)	(.05)	(.037)	(.036)
종사상 지위 (기본= 상용직)	임시일용직	-.405†	-.317	-.273†	-.213
		(.212)	(.224)	(.155)	(.163)
자영업		-.292*	-.116	-.092	.052
		(.138)	(.137)	(.101)	(.101)
특고, 프리랜서, 플랫폼 실업자		.033	.145	.102	.186
		(.177)	(.186)	(.134)	(.141)
비경활인구		-.412†	-.115	-.325†	-.179
		(.24)	(.277)	(.173)	(.188)
비경활인구		-.358*	-.307†	-.373**	-.352**
		(.159)	(.168)	(.113)	(.119)
소득 분위 (기본= 1분위)	2분위	-.394*	-.522**	-.076	-.14
		(.169)	(.182)	(.115)	(.122)
3분위		-.224	-.321†	0	-.063
		(.17)	(.182)	(.116)	(.123)
4분위		-.347*	-.467*	-.123	-.167
		(.174)	(.185)	(.12)	(.127)
5분위		-.441*	-.447*	-.27*	-.259†
		(.191)	(.202)	(.131)	(.138)
자가점유		-.023	-.068	-.009	-.01
		(.11)	(.116)	(.081)	(.086)
코로나로 인한 피해 여부		.18†	.254*	.089	.099
		(.104)	(.11)	(.075)	(.079)
재난지원금에 대한 평가			.511***		.539***
			(.065)		(.047)
절편		.732*	-.647†	.696**	-.642*
		(.306)	(.366)	(.223)	(.262)
Observations		2319	2196	4129	3910
Pseudo R2		.019	.039	.012	.039
BIC		2772.411	2530.233	4978.378	4527.180

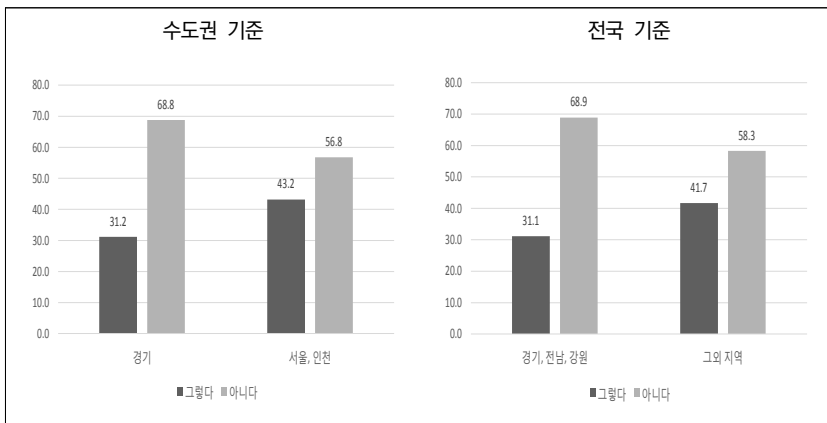
주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p&lt;.001, \*\* p&lt;.01, \* p&lt;.05, † p&lt;.1

## 마. 사각지대 인식

자신이 코로나19 관련 정부의 긴급지원에서 사각지대에 속한다고 생각하는 여부 수도권 기준으로 경기지역은 31.2%점이며, 서울 인천 지역은 43.2%로 경기지역이 서울, 인천 지역보다 약 12%p 낮게 제시된다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역이 31.1%이며, 그 외 지역은 41.7%로 차이가 약 10%p가 나타남을 알 수 있다.

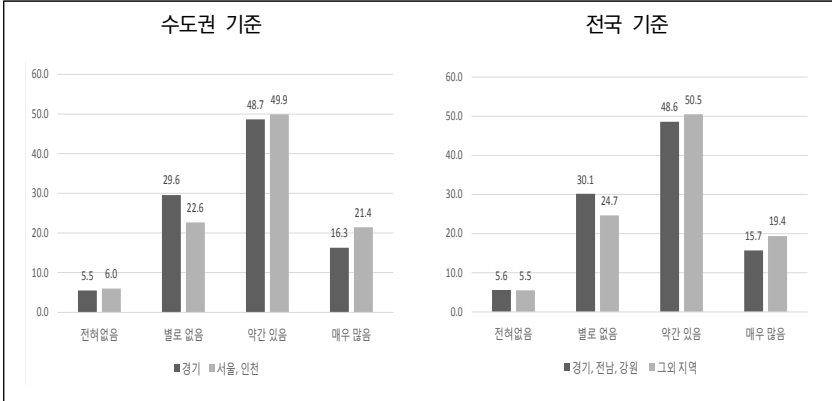
[그림 6-11] 자신이 사각지대에 속하는지 인식 여부(전체)



자료: 한국보건사회연구원(2021). 긴급지원실태 및 인식조사. 원자료 분석.

취약계층이 코로나19 관련 지자체 긴급지원 정책의 사각지대에 속하는지에 대한 인식에서는 수도권 기준으로 경기지역은 65%(평균 2.76점)이며, 서울 인천 지역은 71.3%(평균 2.87점)으로 경기지역이 서울, 인천 지역에 비해 낮게 제시되었다. 전국 기준으로도 경기, 전남, 강원 지역이 64.3%(평균 2.74점)이며, 그 외 지역은 69.9%(평균 2.84점)으로 앞서 제시된 수도권과 유사한 경향을 보이는 것을 알 수 있다.

[그림 6-12] 취약계층이 사각지대에 속하는지 인식 여부(전체)



자료: 한국보건사회연구원(2021). 긴급지원실태 및 인식조사. 원자료 분석.

인구사회학적 요인을 통제한 로짓 분석에서는 경기지역 및 경기, 전남, 강원 지역에서의 사각지대에 속한다는 인식이 유의하게 낮은 것으로 제시되었다. 즉, 급여의 보편성은 사각지대 인식을 낮추는 것으로 나타났다. 또한, 종사상의 지위별로 차이가 나타났는데, 실업자의 경우 사각지대에 속한다는 인식이 상용직보다 유의하게 높았으며, 임시일용직의 경우에도 높게 제시되었다. 이는 임시일용직이나 실업자는 자신이 정책의 수혜층에 속하지 못했다는 인식이 높음을 보여준다. 또한, 재난지원금에 대한 긍정적 평가는 사각지대에 속한다는 인식을 유의하게 낮추는 것으로 제시되었다.

202 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 6-11〉 사각지대 인식 (수도권)

		자신이 재난지원금의 사각지대에 속하는지 인식		취약계층이 재난지원금의 사각지대에 속하는지 인식	
		(37)	(38)	(39)	(40)
경기 (전남, 강원 지역)		-0.455*** (.094)	-0.445*** (.094)	-0.19** (.066)	-0.195** (.066)
지원 금액	50~100만원	-0.019 (.163)	-0.004 (.164)	-0.003 (.117)	-0.021 (.117)
	미만	-0.398* (.173)	-0.356* (.174)	-0.219† (.12)	-0.274* (.121)
	100~300만원	-0.604** (.223)	-0.531* (.224)	-0.485** (.158)	-0.56*** (.159)
	300만원 이상	-0.003 (.004)	-0.004 (.004)	-0.008* (.003)	-0.008* (.003)
연령		-0.018 (.094)	-0.011 (.095)	-0.155* (.064)	-0.163* (.064)
성별		-0.032 (.113)	-0.051 (.114)	.048 (.073)	.056 (.073)
교육수준		-0.245* (.124)	-0.233† (.125)	-0.01 (.085)	-0.009 (.085)
혼인상태		.111* (.047)	.101* (.047)	.085** (.032)	.094** (.032)
가구원수	총사상 지위 (기본= 상용직)	.433* (.203)	.406* (.204)	.228† (.138)	.247† (.139)
	임시일용직	.052 (.128)	.016 (.129)	-0.168† (.086)	-0.141 (.086)
	자영업	.336* (.157)	.317* (.158)	-0.338** (.112)	-0.338** (.112)
	플랫폼 실업자	.722** (.228)	.702** (.229)	-0.087 (.162)	-0.057 (.162)
	비경활인구	-0.138 (.158)	-0.167 (.16)	.01 (.101)	.022 (.101)
	소득 분위 (기본= 1분위)	.186 (.153)	.198 (.154)	.242* (.101)	.236* (.101)
3분위	2분위	.007 (.151)	.003 (.152)	.347*** (.099)	.341** (.099)
	3분위	-0.219 (.157)	-0.232 (.158)	.182† (.104)	.177† (.104)
	4분위	-0.257 (.178)	-0.292 (.18)	.25* (.114)	.266* (.114)
	5분위	-0.208* (.102)	-0.209* (.103)	-0.078 (.07)	-0.069 (.07)
자가접유		.856*** (.1)	.839*** (.101)	.351*** (.066)	.363*** (.066)
코로나로 인한 피해 여부					
재난지원금에 대한 평가			-0.27*** (.054)		.2*** (.039)
절편		-0.474† (.288)	-0.399 (.338)	3873 .013	3873 .015
Observations		2319	2319	3873	3873
Pseudo R2		.07	.078	.013	.015
BIC		3021.834	3004.596	9125.985	9107.702

주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p<.001, \*\* p<.01, \* p<.05, † p<.1

〈표 6-12〉 사각지대 인식 (전국)

		자신이 재난지원금의 사각지대에 속하는지 인식		취약계층이 사각지대에 속하는지 인식	
		(41)	(42)	(43)	(44)
경기, 전남, 강원 지역		-.44*** (.075)	-.433*** (.075)	-.228** (.084)	-.238** (.084)
지원 금액	50~100만원	.184 (.125)	.209† (.126)	.001 (.154)	-.005 (.154)
	미만	-.192 (.13)	-.127 (.132)	-.156 (.16)	-.187 (.16)
	100~300만원	-.219 (.172)	-.125 (.173)	-.743*** (.202)	-.789*** (.203)
	300만원 이상	-.008* (.003)	-.008* (.003)	-.005 (.004)	-.005 (.004)
연령		-.061 (.07)	-.057 (.07)	-.158† (.085)	-.167* (.085)
성별		-.019 (.08)	-.028 (.08)	-.045 (.104)	-.043 (.104)
교육수준		-.158† (.092)	-.163† (.093)	.124 (.114)	.114 (.114)
혼인상태		.065* (.035)	.056 (.035)	.021 (.043)	.032 (.043)
가구원수		.462** (.148)	.447** (.149)	.168 (.195)	.198 (.196)
종사상 지위 (기본= 상용직)	임시일용직	.174* (.095)	.143 (.096)	-.111 (.115)	-.089 (.115)
	자영업	.201† (.121)	.19 (.122)	-.102 (.146)	-.096 (.146)
	특고, 프리랜서, 플랫폼 실업자	.447** (.166)	.42* (.167)	-.209 (.222)	-.19 (.222)
	비경활인구	-.001 (.112)	-.003 (.113)	-.03 (.14)	-.009 (.14)
소득분위 (기본= 1분위)	2분위	-.146 (.105)	-.145 (.106)	.133 (.144)	.125 (.144)
	3분위	-.263* (.106)	-.262* (.106)	.225 (.14)	.223 (.14)
	4분위	-.531*** (.113)	-.537*** (.114)	.182 (.143)	.184 (.143)
	5분위	-.618*** (.128)	-.649*** (.128)	.186 (.159)	.203 (.159)
자가접유		-.169* (.077)	-.18* (.077)	.041 (.093)	.038 (.093)
코로나로 인한 피해 여부		.806*** (.073)	.804*** (.074)	.364*** (.09)	.377*** (.09)
재난지원금에 대한 평가			-.268*** (.041)		.165** (.052)
절편		-.154 (.213)	-.663** (.247)	2167 .012	2167 .014
Observations		4129	4129	2167	2167
Pseudo R2		.064	.072	.012	.014
BIC		5320.025	5283.815	5222.055	5222.055

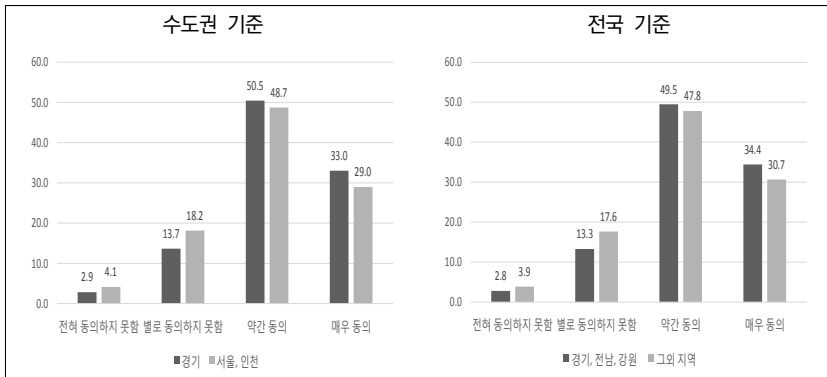
주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p&lt;.001, \*\* p&lt;.01, \* p&lt;.05, † p&lt;.1

## 2. 재난지원금에 대한 평가

선행연구와 앞서 제시된 결과에서 급여에 대한 평가적 인식은 사회보장 제도, 보편적 제도, 정부에 대한 신뢰, 사각지대 인식, 정부개입의 적절성과 같은 복지태도를 결정하는데 주요한 요인임을 제시하였다. 이에 재난지원금에 대한 평가에 대해 지역적 요인이 존재하는지에 대해 분석하였다. [그림 6-13]과 [그림 6-14]는 자유와 안정에 관한 조사와 긴급지원 인식 및 실태조사를 활용하여 재난지원금이 자신의 가계경제에 도움이 되었는지에 대한 평가적 인식을 제시하고 있다. 자신의 가계 경제에 도움이 되었다는 인식은 자유와 안정에 관한 조사에서는 수도권 기준으로 경기지역에서 동의한다는 응답은 83.5%(평균 3.14점)이며, 서울·인천 지역은 77.7%(평균 3.02점)로 경기지역이 서울·인천 지역에 비해 높게 제시되었다. 전국 기준으로도 경기·전남·강원 지역이 83.9%(평균 3.16점)이며, 그 외 지역은 78.5%(평균 3.05점)로 경기·전남·강원 지역이 다소 높게 제시되었다.

[그림 6-13] 가계경제에 도움이 되었다는 응답 (2020)

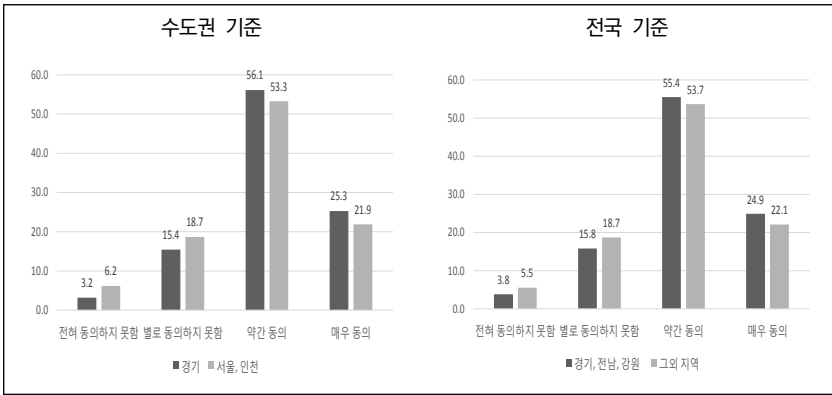


자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.



다음으로, 긴급지원 인식 및 실태조사에서는 가계경제에 도움이 되었다고 응답한 비율은 수도권 기준으로 경기지역은 81.4%, 서울·인천 지역은 75.2%로 경기지역이 서울·인천 지역에 비해 높게 나타났다. 전국 기준으로는 경기·전남·강원 지역이 80.3%이며, 그 외 지역은 75.8% 수준이다.

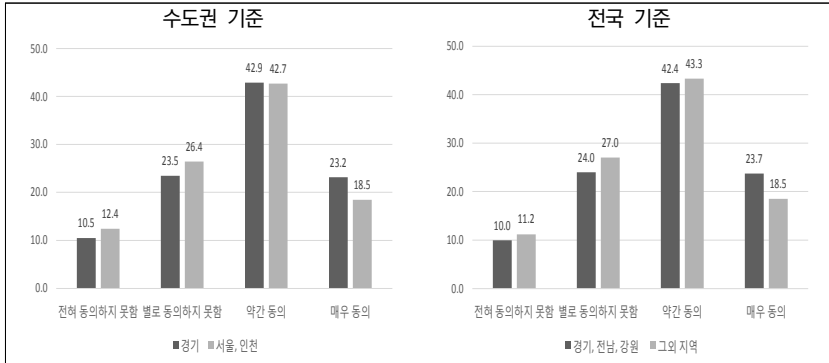
[그림 6-14] 가계경제에 도움이 되었다는 응답 (2021)



자료: 한국보건사회연구원(2021). 긴급지원실태 및 인식조사. 원자료 분석.

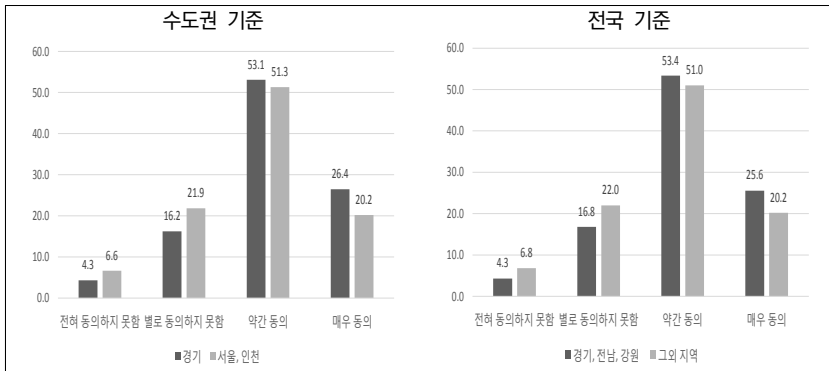
또한, 국가경제에 도움이 되었다는 인식은 자유와 안정에 관한 조사에서는 수도권 기준으로 경기지역은 81.4%(평균 2.79점)이며, 서울·인천 지역은 75.2%(평균 2.67점)로 지역 간 차이는 앞의 설문결과와 유사하다. 전국 기준으로는 경기·전남·강원 지역이 80.4%(평균 2.80점)이며, 그 외 지역은 75.8%(평균 2.69점)이다. 다음으로, 긴급지원 인식 및 실태조사에서는 수도권 기준으로 경기지역은 평균 3.14점이며, 서울·인천 지역은 평균 3.02점으로 큰 차이는 없지만 경기지역이 서울·인천 지역에 비해 다소 높다. 전국 기준으로도 경기·전남·강원 지역이 평균 3.16점이며, 그 외 지역은 평균 3.05점으로 미미한 차이가 있다.

[그림 6-15] 국가경제에 도움이 되었다는 응답 (2020)



자료: 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터(2020). 안정과 자유에 대한 조사. 원자료 분석.

[그림 6-16] 국가경제에 도움이 되었다는 응답 (2021)



자료: 한국보건사회연구원(2021). 긴급지원실태 및 인식조사. 원자료 분석.

인구사회학적 요인을 통제한 분석결과를 살펴보면, 두 자료를 활용한 분석결과가 유사하였다. 수도권과 전국에서 경기 및 경기, 전남, 강원 지역의 재난지원금에 대한 평가는 다른 지역에 비해 높게 제시되었다. 또한, 지원금액이 높을수록 재난지원금에 대한 인식이 긍정적이었으며, 소득 수준이 높을수록 부정적이었다. 또한, 상용직에 비해 자영업, 임시일용직, 특고, 플랫폼 노동자들이 재난지원금에 대한 평가가 부정적이었다.

〈표 6-13〉 재난지원금에 대한 평가 (2020)

		내 가계경제에 도움		국가 경제에 도움	
		수도권	전국	수도권	전국
		(1)	(2)	(3)	(4)
경기지역 (전남, 강원 지역)		.314*	.262*	.25†	.231*
		(.154)	(.117)	(.149)	(.115)
지원 금액	20~50만원	.107	.046	-.18	-.086
	미만	(.294)	(.211)	(.286)	(.206)
	50~100만원	.375	.214	-.103	-.206
	미만	(.239)	(.168)	(.233)	(.165)
	100~300만원	.525*	.436**	.095	.109
	미만	(.231)	(.159)	(.226)	(.157)
	300만원 이상	2.057**	1.742***	1.193*	.693†
		(.607)	(.391)	(.561)	(.357)
정치성향		-.116**	-.137***	-.161***	-.205***
		(.045)	(.032)	(.044)	(.032)
연령		.01	.014**	.004	.011*
		(.008)	(.005)	(.007)	(.005)
성별		.301†	.259*	-.144	-.197†
		(.16)	(.112)	(.153)	(.109)
교육수준		.119	.288†	.325	.423**
		(.224)	(.157)	(.219)	(.154)
혼인상태		.182	.086	-.018	-.127
		(.214)	(.147)	(.204)	(.141)
가구원수		0	0	-.001†	0
		(0)	(0)	(0)	(0)
종사상	자영업	-.279	-.436*	-.015	-.296
지위		(.282)	(.198)	(.278)	(.194)
(기본=	임시일용직	-.345	-.306†	-.664**	-.44*
상용직)		(.265)	(.185)	(.256)	(.178)
	특고	-.817*	-.668**	-.502	-.61**
		(.361)	(.249)	(.342)	(.236)
	비경활인구	-.316	-.426**	-.081	-.204
		(.195)	(.141)	(.187)	(.138)
가구	100~300만원	.017	-.032	.208	.289
소득수준	미만	(.381)	(.248)	(.363)	(.239)
(기본=	300~500만원	-.272	-.416†	-.306	-.095
100만원	미만	(.374)	(.246)	(.357)	(.236)
미만)	500~700만원	-.074	-.23	-.152	.053
	미만	(.39)	(.26)	(.369)	(.25)
	700~900만원	-.255	-.737*	-.029	-.32
	미만	(.419)	(.288)	(.398)	(.276)
	900만원 이상	-.033	-.375	-.198	-.073
		(.419)	(.289)	(.4)	(.281)
자가 여부		-.419*	-.162	-.251	-.174
		(.172)	(.123)	(.164)	(.12)
코로나로 인한 피해 여부		.117	.135	-.137	-.112
		(.166)	(.117)	(.16)	(.115)
Observations		629	1214	629	1214
Pseudo R2		.035	.033	.029	.029
BIC		1520.916	2830.007	1730.380	3187.821

주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p&lt;.001, \*\* p&lt;.01, \* p&lt;.05, † p&lt;.1

208 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가

〈표 6-14〉 재난지원금에 대한 평가 (2021)

		내 가계경제에 도움		국가 경제에 도움	
		수도권	전국	수도권	전국
경기지역 (전남, 강원 지역)		.189* (.085)	.137* (.067)	.28** (.084)	.319*** (.066)
지원 금액	50~100만원	.317* (.153)	.312** (.117)	.409** (.15)	.199† (.116)
	미만				
	100~300만원	.654*** (.161)	.769*** (.122)	.638*** (.159)	.548*** (.121)
	미만				
	300만원 이상	.93*** (.211)	.963*** (.163)	1.005*** (.205)	.718*** (.159)
	연령	-.003 (.004)	.004 (.003)	-.001 (.004)	.002 (.003)
	성별	.034 (.086)	.035 (.064)	-.038 (.084)	.001 (.063)
	교육수준	-.121 (.105)	-.038 (.074)	-.124 (.102)	-.073 (.072)
	혼인상태	.104 (.115)	-.018 (.086)	.171 (.113)	.044 (.084)
	가구원수	-.113** (.044)	-.101** (.033)	-.053 (.043)	-.054† (.032)
종사상 지위 (기본= 상용직)	임시일용직	-.346† (.192)	-.218 (.136)	-.314† (.186)	.03 (.134)
	자영업	-.384** (.117)	-.319*** (.087)	-.215† (.114)	-.126 (.085)
	특고, 프리랜서, 플랫폼 실업자	-.262† (.147)	-.106 (.114)	-.271† (.143)	-.205† (.11)
	비경활인구	-.41† (.223)	-.319* (.16)	-.519** (.213)	-.383* (.154)
	비경활인구	-.228 (.141)	-.147 (.102)	-.279* (.138)	-.254* (.1)
소득 분위 (기본= 1분위)	2분위	.045 (.147)	.034 (.101)	-.295* (.143)	-.059 (.099)
	3분위	-.028 (.142)	.107 (.1)	-.402** (.139)	-.062 (.098)
	4분위	-.126 (.147)	-.012 (.106)	-.414** (.143)	-.059 (.103)
	5분위	-.29* (.163)	-.169 (.116)	-.431** (.16)	-.132 (.114)
	자가점유	-.035 (.095)	-.113 (.071)	-.056 (.093)	-.139* (.07)
	코로나로 인한 피해	-.074 (.055)	-.049 (.041)	-.055 (.054)	-.04 (.04)
	Observations	2196	3910	2237	3971
	Pseudo R2	.012	.011	.015	.01
	BIC	5031.465	8905.578	5270.226	9361.361

주 1) 표준오차는 괄호안에 제시되어 있음

2) \*\*\* p<.001, \*\* p<.01, \* p<.05, † p<.1

### 3. 빈곤

권역별로 빈곤율 감소효과를 살펴보면 다음과 같다. 빈곤감소효과가 가장 높았던 지역은 부산, 울산, 경남 및 대구, 경북, 강원으로 각각 제시되었다. 반면, 경기, 인천 지역은 다른 지역에 비해 높은 재난지원금 지원액이 높았음에도 불구하고, 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과는 제한적으로 제시되었다. 경기권의 경우, 인천, 경기 지역이 다른 지역에 비해 낮은 빈곤율을 가지고 있었던 측면이 있기 때문에 재난지원금 지급을 통한 빈곤율 감소 효과 역시 낮다고 볼 수 있다. 그러나 서남권(광주, 전북, 전남, 제주)과 부울경 지역의 경우, 가계금융복지조사에서 수급받은 급여의 평균 금액은 유사하지만, 빈곤율 감소 효과는 부울경 지역이 더 높음을 알 수 있다. 이는 보편적으로 급여를 지급하는 것이 복지태도에는 긍정적 영향을 미치지만, 빈곤 감소에 있어서는 제한적인 영향을 가질 수 있음을 시사한다.

〈표 6-15〉 권역별 재난지원금의 빈곤율, 빈곤갭, 지니계수 완화 효과

(단위: 명)

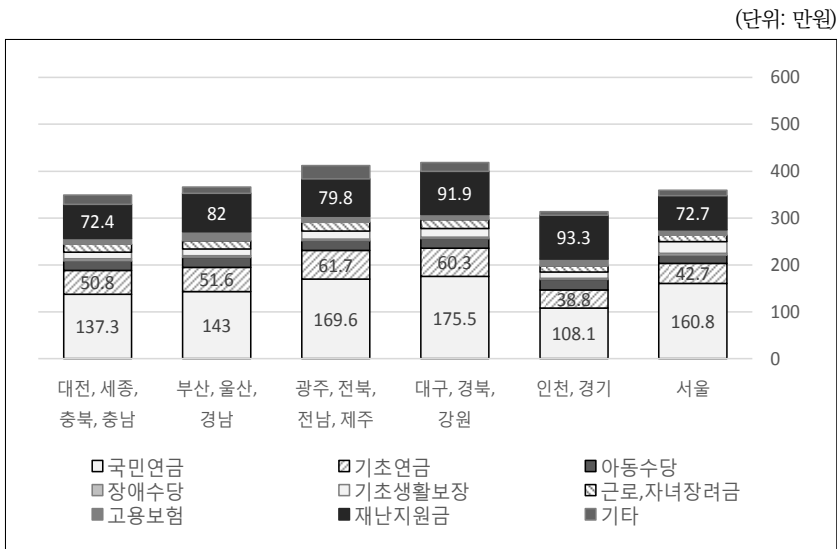
구분	급여지급 이전 (A)			급여지급 이후 (B)			감소율 (B-A/A)		
	빈곤율	빈곤갭	지니계수	빈곤율	빈곤갭	지니계수	빈곤율	빈곤갭	지니계수
서울	16.0	5.3	0.38	14.4	4.5	0.37	9.9	13.4	2.0
인천, 경기	14.1	4.6	0.32	12.8	3.8	0.32	9.2	16.7	2.3
대구, 경북, 강원	21.3	6.7	0.33	19.0	5.5	0.32	10.9	17.8	3.0
광주, 전북, 전남, 제주	19.3	6.1	0.33	17.6	5.2	0.32	8.8	14.7	2.4
부산, 울산, 경남	19.0	5.7	0.32	16.3	4.9	0.31	14.4	14.9	2.6
대전, 세종, 충북, 충남	17.7	5.9	0.32	16.1	5.1	0.32	8.9	12.6	1.8

주: 가중치 적용

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 원자료 분석.

공적이전소득이 분위별로 어떻게 구성되어 있는지에 대해 권역별로 살펴보면 다음과 같다. 앞서 제시한 바와 같이 인천, 경기 지역은 다른 지역에 비해 급여 지급 이전의 빈곤율이 낮은 동시에 공적이전소득 역시 다른 지역에 비해 적은 것으로 나타났다. 공적이전 지출 중 유일하게 다른 지역에 비해 높은 항목은 재난지원금이었다. 또한, [그림 6-18]에서 제시 되듯이 인천, 경기 지역은 상대적으로 1분위 가구의 재난지원금 수령액이 다른 분위에 비해 낮아 빈곤감소 효과가 낮은 것으로 보인다. 반면, 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 높은 대구, 경북, 강원 지역의 경우, 급여지급 이전 빈곤율이 높을 뿐 아니라 분위별 수급액이 1, 2 분위 가구의 수급액이 다른 가구에 비해 높았다.

[그림 6-17] 권역별 공적이전소득 현황

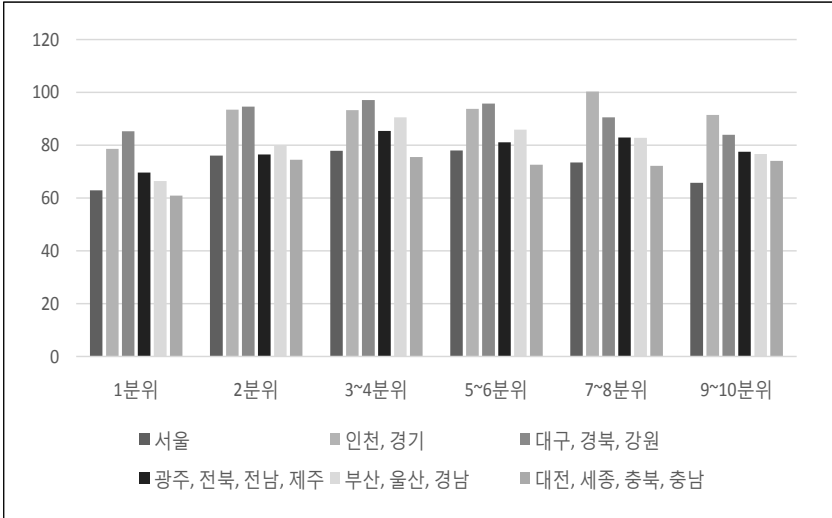


주: 가중치 적용

자료: 통계청. 가계금융복지조사. 원자료 분석.

[그림 6-18] 권역별 분위별 재난지원금 현황

(단위: 만원)



주: 가중치 적용  
 자료: 통계청, 가계금융복지조사, 원자료 분석.

재난지원금은 빈곤감소를 목적으로 하는 사회보장제도는 아니지만, 지역에 따라 소득 기준 등 선별적 기준을 적용한 경우가 있었기 때문에 실제 빈곤감소효과는 다르게 나타난 것으로 보인다. 흥미로운 점은 가장 많은 예산을 재난지원금에 투자한 경기 지역의 경우, 빈곤율이 가장 낮았으며 1분위 가구의 수령액이 다른 지역에 비해 적어 보편적 급여의 빈곤 감소효과는 적었다. 물론, 경기도에서는 재난지원금의 목적이 빈곤감소가 아니었기 때문에 경기도 지역에서 빈곤감소효과가 적었다고 해서 제도의 효용성이 낮다고 할 수 없다. 실제 경기도에서 재난지원금의 효과는 크게 소비진작, 지역경제활성화, 복지태도 및 인식 변화 세 가지로 접근하고 있으며, 세 영역에서 모두 유의한 효과를 가진 것으로 보고되었다(김을식 외, 2020b). 그러나 재난지원금이 가장 보편적으로 지급된 경기지역에서

기본소득에 대한 지지가 낮은 점이나 실제 제도의 보편성과 급여액이 가장 높았던 경기지역에서의 빈곤감소효과가 크지 않았던 점은 사회보장제도로서 보편적 현금급여제도에 대한 한계점을 간접적으로 나타낸다고 할 수 있다.

#### 4. 소결

코로나19 시기 동안 정부는 전국민 긴급재난지원금을 지급하였으며, 일부 지자체에서도 중앙정부와 유사한 형태의 보편적 긴급재난지원금을 지급하였다. 본 연구는 전국민 재난지원금과 유사하게 보편성을 가지는 대상범주와 급여수준을 가진 지역을 구분하고, 이러한 지역들이 다른 지역에 비해 복지태도에 있어서 차이가 있는지를 분석하였다. 복지태도는 정부에 대한 신뢰, 추가 세금 부담 의향, 국가 재정 우려, 기본소득에 대한 지지, 사각지대 인식, 정부 지원의 적절성을 포함한다.

보편적인 급여를 받은 지역은 지방 정부에 대한 신뢰, 사각지대 인식, 정부 지원의 적절성에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 보편적인 코로나19 긴급재난지원금을 경험한 지역에서 지방정부에 대한 신뢰가 높고, 사각지대가 적었다고 인식하고 있었으며, 코로나 19에 대한 정부의 대응이 적절했다고 인식하고 있었다. 반면, 추가세금부담 의향이나, 자신이 세금을 더 부담하더라도 사회복지정책에 대한 확대 지지, 기본소득에 대한 지지 등에 대해서는 유의한 결과가 제시되지 않았다. 선행연구에서는 재난지원금에 대한 평가적 인식이 복지태도에 유의한 영향을 미친다고 제시하고 있는데(남윤민, 2021), 본 연구에서도 동일한 결과가 확인되었다.

또한, 보편적인 코로나19 긴급재난지원금을 경험한 지역에서는 재난지원금에 대한 평가적 인식이 높은 것으로 제시되어 급여에 대한 경험과



평가 인식 사이에는 유의한 양의 상관관계가 존재하는 것으로 제시되었다.

그러나 코로나19 재난지원금과 같은 보편적 현금급여제도가 효과적인 사회보장제도로서 기능할 수 있을지는 여전히 근거가 충분하지 않은 것으로 제시되었다. 권역별로 빈곤효과를 분석한 결과, 재난지원금의 보편성과 급여액이 높은 지역에서의 빈곤율 감소효과가 선별형 사업비중이 높은 지역보다 낮게 제시되었다. 이는 1분위 가구가 다른 분위 가구 보다 재난지원금 급여 수령이 적었기 때문으로 제시되었다. 또한, 보편적인 기본소득을 경험한 지역이라고 해서 기본소득에 대한 지지가 높게 나타나지 않았다.

이를 정리하면, 코로나19 재난지원금과 같은 보편적 제도의 경험은 일정 부분 코로나19와 같은 위기 상황에서 정부 대응이 적절했으며, 정부에 대한 신뢰를 높이는데 영향을 미쳤다. 그러나 이와 유사한 기본소득 형태의 사회보장제도에 대한 지지로 연결되는 것은 아니며, 이러한 정책의 효과 역시 선별적 제도 보다 높다고 보기 어렵다. 이는 향후 기본소득형의 정책을 실시한다고 할 때, 급격한 경기침체에 대한 경제정책으로 기능할 수 있지만 빈곤율 감소와 같은 사회보장정책으로의 역할을 기대하기는 어려움을 시사한다.

본 연구에서는 가계금융복지조사의 권역코드를 활용해서 분석했기 때문에 지역별 빈곤율을 명확히 산출하지 못한 한계가 있다. 또한, 패널 자료를 활용하지 않았기 때문에 시기적 변수를 통제하지 못한 한계가 있다. 이러한 한계에 대해서는 향후 보다 대표성이 확보된 패널자료를 통해 추가적으로 검증되어야 할 것이다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제7장

## 결론 및 제언

제1절 결과 요약

제2절 제언



## 제 7 장    결론 및 제언

### 제1절 결과 요약

#### 1. 사회보장에서 정부 간 관계에 대한 현황 검토

본 연구는 중앙과 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가모형 개발과 시범평가, 그리고 이를 통해 사회보장 정책 조정 및 구조 개선에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 우선 사회보장에 있어 정부간 재정 및 법규범적 차원의 관계를 검토하였고, 이에 더하여 지자체의 공무 현장에서 정부간 관계와 현황에 대해 의견을 수렴하였다.

먼저 중앙과 지방의 재정 관계에 대해서는 첫째, 국가 수준에서 사회보장분야의 지출이 총지출의 증가를 견인하고 있고, 이와 함께 국고보조사업의 확대가 지자체 세출 확대의 주요 요인으로 작용하고 있다. 이는 기초연금, 기초생활보장, 아동수당 등 규모가 큰 일부 사업들이 그 중심이 되고 있으며, 지방재정여건에 비해 이러한 지방대응비 부담이 상대적으로 빠르게 늘어나고, 자체사업을 위한 여력은 감소함에 따라 지자체 재정자율성을 저해하는 요인으로 인식되고 있다. 그리고 이에는 2000년대 중후반 추진된 사회복지사업의 지방이양에 있어 그 재정지원 방안으로도 도입된 분권교부세의 증가율이 사업비 증가 속도를 따라 잡지 못하게 되면서 지방의 부담이 증가한 것도 한 가지 원인으로 꼽히고 있다(정홍원, 김보영, 민효상, 이정은, 2019). 즉, 적절한 재정지원이 보장되지 않으면서 국가사업의 이양이 이루어짐에 따라 지역의 자체사업 비중은 하락하는,

결국에는 분권화를 저해하는 결과를 낳게 된 것이다<sup>2)</sup>. 다만 2019년부터 본격적으로 추진되고 있는 지방소비세율 인상을 포함한 지방세원 확충과 더불어 주요 국고보조사업의 기준보조율 인상으로 2018년 이후 가용재원에서 차지하는 국고보조사업의 지방비 비중이 낮아지고 있다. 이러한 추세가 계속된다면 현재 정체 중인 지역 자체사업이 (재정적 차원에서는) 어느 정도 확장될 수 있는 여력이 있을 것으로 보인다.

규범적 차원에서 현재 중앙과 지방 간의 관계는 지방자치권의 헌법상 보장을 기초로, 실질적으로는 법률에서 정한 사무배분의 원칙에 기반한다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 먼저 헌법 제117조에 의하면 “주민의 복리증진에 관한 사무”는 지방의 고유사무라고 할 수 있다. 그리고 두 번째로 정부 간 사무배분의 기본원칙은 “1. 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니 하도록 배분하여야 하며, 2. 국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 하며, 3. 국가는 지방자치

2) 정부간 관계에 대한 공무원 인식 조사 결과, 중앙정부와 지자체 간 관계 형성에 있어 가장 중요한 항목은 ‘재정관계’이고, 그 다음이 ‘기능배분(권한이양 등)’이었음 : 광역 시·도 공무원은 약 90% 이상, 기초에서는 약 80% 이상이 재정관계를 가장 중요한 항목으로 꼽았음(한국행정연구원, 2020).

3) 다만 이러한 사무배분에 있어 여전히 명확하지 않은 부분이 있어, 행정적 차원에서 ‘법정수입사무’의 도입이 추진된 바가 있기도 하다. 이는 자치단체의 사무(자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등)의 구분이 어렵고 권한과 책임소재가 불분명하며, 특별히 기관위임사무는 자치단체 사무 수행의 자율성을 저해함에 따라 기관위임사무 중 국가사무의 성격을 유지하면서 지방에서 처리하는 것이 불가피한 사무는 법정수입사무로 전환하고, 단체위임사무는 자치사무로 전환하는 내용을 골자로 한다. 이 때 법정수입사무와 기관위임사무는 국가사무로서 성격은 동일하나, 이를 처리하는 장이 중앙행정기관의 일선기관으로서가 아니라 정부 간 분권형 협력관계로서 사무를 처리한다는 데 차이가 있다(행정안전부 선거의회과, 2012).

단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다(지방자치법 제11조)”는 내용으로 2021년 법 개정을 통해 신설한 바 있다.

다만 위와 같이 주민의 복리증진에 관한 사무가 지자체의 고유사무로 규정되어 있으나, 현실적으로는 자치사무가 우선 배분되기 이전에 국가가 주민의 복리증진에 관한 사무를 법률적으로 선점해 왔고 이를 기관위임 사무로 운영해 왔다는 점에서 자치사무로 분류할 만한 사무가 그다지 많지 않기 때문에 사회보장 영역에서 지방자치가 실질화되어지고 있다고 할 수 없다. 또한 두 번째, 사무배분의 원칙 중 하나로서 2. ‘보충성의 원칙’이 적용되기는 하지만, 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무의 경우에는 지방자치단체가 아닌 국가가 처리하도록 하고 있다(지방자치법 제15조). 하지만 이러한 사무 배분이 다소 모호한 측면이 있기 때문에, 실제 사업 실행의 근거가 되는 개별법을 통해 국가와 지자체의 관계가 설정 되면서, 그에 따른 갈등이 초래되기도 하는 것이 현실이다.

이러한 상황을 종합적으로 고려하여 헌법규범의 조화적인 해석을 하자면, 헌법 제34조의 인간다운 생활의 보장과 사회보장을 실시하여야 할 책무는 국가와 지방자치단체 모두에게 부여된 헌법상의 책무일 것이다. 다만 헌법 제117조에서 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체로 하여금 처리하게 하는 취지는 주민에게 가장 가까운 행정단위인 지방자치단체가 국가보다 주민의 요구에 부응하는 행정을 수행할 수 있으리라는 기대에서 출발한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 기대를 규범적인 원칙으로 풀어보면 기초 지방자치단체 우선배분의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 행정능률의 원칙으로 구분해 볼 수 있으며, 그렇다면 궁극적으로 판단의 기준이 되는

사항은 과연 사회보장영역에서 국가나 지방자치단체 어느 쪽이 보다 능률적으로 사회복지서비스를 전달할 수 있는가 일 것이다. 즉, 사회보장에 대해 규범적 차원의 역할 정립 논의는 정부 간 중복을 지양하면서 정책 수행의 효율성이 극대화되는 방향으로 정책주체들 간의 역할이 조정되어야 한다는 데에 결론이 모아지게 된다. 이에 대해 국가는 재정적·행정적 권한과 역량 상 우위에 있으며, 지방자치단체는 지역 주민에게 가장 가까운 위치에서 그 니즈를 파악하고 사각지대를 발굴하는데 최적화되어 있다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 국가는 사회보장영역의 보편적 기준을 정립함으로써 국가최저기준(national minimum)을 구축하는데 중점적인 역할을 수행하고, 이것을 기반으로 지역적 특성이 고려될 수 있도록 지방자치단체의 자율성과 종합성을 보장하는 것이 바람직한 방향일 것이다.

실제 지자체의 행정 현장에서의 의견을 살펴보면, 우선 재정적으로 국고보조사업의 매칭비 부담이 매우 큰 상황이며, 재정분권 등 재정 확충 조치들이 취해졌지만 기초연금 등 규모가 큰 사업을 중심으로 추후에도 지방의 재정 부담이 지속적으로 증가할 것이라는 데에 우려가 있었다. 그리고 지자체가 재정적인 여력을 확보한다 하더라도, 지역의 복지 수준은 자원배분의 우선순위가 어느 분야에 있는가에 따라서 결정된다고 볼 수 있다. 특별히 자체사업의 개발과 추진은 국가사업에 비해 행정적으로 부담이 크고 수도권 이외 지역의 경우에는 정책적 우선순위가 낮은 경우도 많기 때문에 국가 사업이 지역 복지수준을 제고하는 데 큰 역할을 담당하고 있다고도 볼 수 있다.

한편 지역의 전반적 정책방향, 자체사업의 추진, 자원 배분의 방향은 단체장의 의지나 정치적 이해관계에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에, 사회보장에서 지방분권이 확대될 경우 지역 간 경쟁 심화와 지역 내에서 영향력이 큰 조직에 자원이 집중되는 부작용이 우려되기도 한다.



정부 간 유사사업의 정비, 특별히 선심성 현금복지사업들에 대해서는 대부분 정비의 필요성에 대해 동의하였지만, 단순히 사업내용에 유사성이 있다고 해서 (급여의 충분성, 혹은 정부 사업과 보완관계 차원에서) 해당 사업이 불필요하다고 볼 수는 없을 것이다. 다만 최근에 올수록 중앙의 사업들이 그 범위가 넓어지거나 급여 수준이 강화되는 등 제도가 지속적으로 개편되면서 지자체 사업과 관계도 변화하기 때문에, 중앙 차원에서 새로운 사업을 추진하거나 변경이 있을 경우 지자체 사업과의 관계를 고려한 조정이 수반되어야 할 것이다.

마지막으로 사회보장에 있어 중요한 원칙 중 하나는 지역 간 격차의 최소화로서, 전국적으로 보편적 기준이 적용될 수 있는 기초생활보장은 중앙에서 담당하고, 지역별·개인별로 필요에 따라 접근해야 하는 사업들(사각지대 발굴, 틈새 지원 등)과 지역사회 기반으로 이루어져야 하는 사회 서비스(통합사례관리 등)들은 지방에서 담당하는 것이 적합할 것이라는 의견이었다.

## 2. 지역 사회보장사업 현황 및 효과평가

OECD의 사회보장지출(SOCX) 산출 시 파악된 지자체 자체사업의 급여유형에 따른 구성을 살펴보면(3장 1절 참조), 2018년 기준 현금급여 사업이 전체 지출 중 약 5.4%를 차지하며, 강원, 경기, 경북, 전남, 충북에 속하는 기초단체들의 경우에는 현금급여 사업의 비중이 전체 평균에 비해 높았다. 기초단체의 현금급여 사업은 평균적으로 9대 영역 중 '가족' 영역에 가장 많이 분포되어 있고, 다음으로 '유족' 영역이 많은 비중을 차지하였다.

특별히 주요 사회보장 대상별(보훈, 저소득층, 노인, 청년, 장애인, 한

부모가족 등)로 중앙과 급여대상이 유사한 지방(광역) 사업들의 현황을 살펴보면, 보훈 분야의 경우 17개 시도 모두에서 중앙부처의 사업 대상들에 대해 추가적으로 수당이 지급되고 있으며, 저소득층 대상 사업들은 중앙(기초생활보장)의 급여대상들에게 부가적으로 급여를 제공하거나, 중앙 사업에서 배제되지만 필요가 높은 대상들에 급여를 제공하는 사업(예: 서울형 기초보장제도)들도 존재하고 있다. 장애인이나 한부모 가족을 대상으로 하는 지자체의 사업들은 대부분 저소득의 취약가구에 대한 추가적 급여의 성격을 띠고 있으며, 중앙의 사업과 대상이 유사하면서 소득 등 자격기준이 적용되지 않는 보편적 현금복지 사업으로 대표적인 것은 장수수당, 출산장려금, 육아수당 등을 꼽을 수 있다.

본 연구의 사업 효과평가는 지자체의 현금급여 사업(코로나19 대응 긴급재난지원사업 포함)을 대상으로 하며, 사업의 보편성, 중앙사업과 유사성과 같은 주요 기준에 따라 사업을 유형화하여 그 효과에 차이를 보이는지 검토하고자 하였다. 구체적으로, 지역별 세부사업별 세출현황 자료를 이용해 광역 시·도별 현금복지사업을 급여의 보편성과 중앙사업과 유사성에 따라 5가지 유형(선별-보충형, 선별-추가형, 선별-선택형, 보편-추가형, 보편-기타 자체)으로 구분하였다. 2020년 기준으로 전체 광역 시·도 현금복지사업 중 약 30%는 보편형 사업에, 선별형 사업에는 약 70%의 예산이 투입되었으며, 이 중 중앙사업의 급여 대상자에게 추가적인 급여가 제공되는 추가형 사업이 가장 큰 비중을 차지하였다. 코로나19 대응 사업의 경우에는 2020년 사회보장위원회의 위탁 연구의 일환으로 수행된 지자체 대응 사업 조사 결과를 인용하였으며, 해당 연구의 사업 유형 분류(기본소득형, 저소득지원형, 기타)에 따른 지역별 지출규모를 분석에 활용하였다.

이러한 지자체 현금급여사업의 효과에 대해 시범평가를 시행하였으며,

사업의 '효과'인 목적(종속)변수는 1) 주민 건강수준, 2) 지역별 고용 및 노동시장, 그리고 3) 복지인식에 대한 영향의 세 가지로 설정하였다. 효과 추정방법에 대해서는 지자체 사회보장사업은 지역 단위에서만 변동을 갖기 때문에 그 인과적 영향을 추정하기 위해 지역 단위의 집계자료를 이중차분기법을 적용하여 분석하는 것을 원칙으로 한다. 다만 코로나19 대응 사업의 경우, 현실적으로 감염병의 영향이 그 시점이나 충격의 규모에 있어 국내에서 인구집단 간 큰 차이가 없고, 그에 대한 처치(정책)도 대부분 국민에게 동시에 적용되어 통제집단을 구분해내기 어려운 것이 사실이다. 그러나 전술한 바와 같이 사업의 유형을 몇 가지 범주로 구분할 수 있기 때문에, 각 유형에 따른 효과를 비교하는 것을 주된 목표로 삼았다.

먼저 코로나19 발발 시기의 지자체 현금복지사업과 주민 건강수준 간의 관계는 주관적 건강수준, 우울감 경험 여부, 우울증상유병률을 종속변수로 하여 검토하였다. 지역 단위의 집계자료를 활용해 확인된 사항은 첫째, 지역 주민의 주관적 건강수준 변화에 대해서 시군구의 1인당 사회보장 지출은 유의한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 특별히 지자체의 자체사업의 효과가 저소득층에서 더 크게 나타나 전체의 건강수준 개선에 기여하는 것으로 보인다. 또한 지자체의 보충형 및 추가형 사업이 평균 이상 수준인 지역의 경우에는 그렇지 않은 지역에 비해 주민의 주관적 건강 상태(SRH) 및 정신건강(PHQ9) 지표 개선에 유의한 영향이 있음을 확인할 수 있다. 코로나19 대응 긴급재난지원금의 경우에는 그 급여수준이 높아진다고 해서 건강상태에 긍정적 영향이 있다고 보기 어려웠다.

19~59세의 수도권 지역에 한하여 개인 건강상태에 대한 횡단면 서베이 자료에 지역 특성정보를 결합하여 분석한 결과에서는 시군구 수준에서 1인당 사회보장지출은 개인의 정신건강 지표(우울증상유병률)에 긍정적 영향을 미치는 요인이었고, 코로나19 대응 긴급재난지원금 급여수준도

세 가지 종속변수에 대해 유의한 영향이 있었다. 시·도 수준에서는 지자체 현금복지사업 중 선별형 사업의 지출 비중이 클수록 주관적 건강상태에 대해 긍정적인 영향이 있었다. 또한 지자체 복지사업의 건강형평성 제고 효과 검토를 위해 모형에 가구의 소득수준과 시·도의 선별형 사업 지출 비중의 상호작용항을 포함하여 추정하였는데, 선별형 사업에 대한 지출 비중 증가가 건강 격차, 혹은 건강불평등을 경감시키는 데 일정 부분 기여하는 것으로 보인다. 또한 보편형 사업에 비해 선별형과 보충·추가형 사업의 지출 비중이 커질수록 지역 주민의 주관적 건강수준에 대한 긍정적 영향이 컸고, 이 두 유형에 대한 지출 비중 확대는 소득수준에 따른 건강 불평등 완화에 효과가 있는 것으로 보인다. 한편 보편형 사업에 대한 지출 비중 증가는 주관적 건강상태나 그 격차 완화에 긍정적 영향이 없는 것으로 나타났다.

두 번째로 지자체의 코로나19 대응 긴급지원사업이 지역의 노동시장에 어떠한 영향을 미쳤는지 소비 진작을 통한 간접적 노동시장 영향보다는 직접적인 노동시장 영향을 중심으로, 광역자치단체 및 기초자치단체 단위로 나누어 분석을 수행하였다. 지역의 소상공인 및 영세 자영업자 대상 재난지원금 사업은 소상공인 지원형, 영업제한형, 특정업종 지원형으로 구분하였다. 분석 결과 전반적으로 소상공인 및 자영업자 대상 현금지원 사업을 자체예산으로 추가한 지자체와 그렇지 않은 지자체 간에 관련 업종의 취업자수, 이직자수, 자영업점포 운영현황 등에 있어 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았다. 다만, 이러한 결과를 바탕으로 소상공인 및 영세 자영업자 대상 현금지원사업의 노동시장에 대한 정책적 효과가 없다고 단정하기는 어려우며, 본 연구에서 2020년의 정책만을 대상으로 하였으나 그 이후로도 코로나19로 인한 지역 경제에의 충격과 정부의 지원 정책이 지속되었다는 점, 그리고 시군구 단위에서 가용한 자료에 한계가

있어 지역의 사회경제적 특성을 충분히 통제하기 어려운 점 등을 함께 고려해야 할 것이다.

세 번째로 지자체의 코로나19 대응 긴급재난지원금이 복지태도에 미친 영향을 정부에 대한 신뢰, 추가 세금 부담 의향, 국가재정에 대한 우려, 사각지대 인식, 정부지원의 적절성 차원에서 분석하였다. 분석 결과, 보편형 재난지원금 지급 지역에서는 지방정부에 대한 신뢰가 높고, 사각지대가 적었다고 인식하고 있었으며, 감염병에 대한 정부의 대응이 적절했다고 인식하고 있었다. 즉, 코로나19 재난지원금과 같은 보편적 제도의 경험은 일정 부분 코로나19와 같은 위기 상황에서 정부 대응이 적절했으며, 정부에 대한 신뢰를 높이는데 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 이와 유사한 기본소득 형태의 사회보장제도에 대한 지지로 연결되는 것은 아니었다. 또한 권역별로 재난지원금의 빈곤완화 효과를 분석한 결과, 사업의 보편성과 급여액이 높은 지역에서의 빈곤율 감소효과가 선별형 사업비중이 높은 지역보다 낮게 나타나, 실질적 재분배 효과 차원에서는 보편형 정책이 우위에 있다고 보기 어려웠다.

## 제2절 제언

본 연구에서는 지역별 수요에 대응한 사회보장사업의 효과성 검증을 통해 사회보장에서 정부 간 역할 분담의 논의 배경을 마련하는 것을 목적으로 하였다.

우선 정부 간 재정관계에 있어서는 사회보장 영역에서 국고보조사업의 증대로 지자체의 재정적 자율성은 높지 않은 상황이나, 최근 추진된 재정분권 정책의 영향으로 지자체의 재정적 여력이 다소 개선된 것으로 보인다. 법률적 차원에서는 사회보장에서 정부 간 역할 정립이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 사업별로 그에 따른 법령과 재정관계에 의해 정부간 관계가 형성되어 온 것이 사실이다. 다만 지자체의 자체 사회보장사업, 관련 정책 추진, 관련 재정의 사용에 대해 원칙적으로는 자율성이 인정된다고 볼 수 있다. 즉, 사회보장에 관한 책무는 국가와 지자체 모두의 책무라고 할 수 있고, 궁극적으로 역할 정립에 있어서는 ‘행정능률의 원칙’, 관련 사무 수행에 있어 효율성을 제고하는 방향으로 결정하는 것이 법률의 취지에 부합된다고 볼 수 있다. 지자체 공무원 대상 FGI를 통해서도 단지 중앙과 지방의 사업내용이 유사하다고 하여 그것이 불필요함을 의미하는 것이라고는 볼 수 없고, 중앙사업의 규모나 충분성, 지역 내 사회보장 수요의 특성에 의한 보완관계 등을 고려하여야 함이 강조되었다. 이에 본 연구에서는 실증적으로 지역의 자체사업이 효과성을 나타내고 있는지, 그 유형-사업의 보편성과 중앙사업과 관계-에 따라 차이를 보이는지 세 가지 차원에서 검토해보았다. 즉, 1차년도 연구로써 시범평가를 통해 주민 건강수준에 대해 지자체의 보충·추가형 및 선별형 현금사업의 (보편형 사업에 비해) 차별적 효과가 확인되었다. 또한 코로나19 대응 긴급재난 지원금은 보편형 방식을 선택했던 지역의 경우 지방정부에 대한 신뢰 등

복지태도에 긍정적 영향이 있었던 것으로 보이는 하지만, 소득재분배 효과 차원에서는 선별형 방식이 실질적으로 우위가 있었고, 팬데믹 시기의 보편적 현금급여 경험이 보편적 복지 확대에 대한 지지로 연결되는 것도 아니었다. 즉, 적어도 중앙사업과 보완적 관계로써 보충적, 추가적인 성격의 사업들에 대한 지자체의 지출은 주민 건강수준 혹은 복지(well-being) 및 그 격차(소득수준에 따른 건강불평등) 감소에 유효한 영향이 있는 것으로 보인다. 한편 그간 그 필요성에 대해 논란이 되었던 보편형 현금사업, 혹은 보편형 긴급재난지원금의 경우에는 사회적 연대감이나 지방정부에 대한 신뢰감 등에는 긍정적 영향이 있었으나 소득 재분배, 건강 상태 개선 등 주민복지(well-being)에 대해서는 실질적 영향을 확인할 수 없었다. 본 연구결과 및 2, 3차년도 연구를 통해 파악되는 주요 지자체 사업들에 대한 효과성 평가 결과는 사회보장에서 지역의 역할 설정에 참고할 수 있을 것이다.

정책적 차원에서 중앙과 지방의 역할 정립과 관련하여 그간 연구자들은 급여의 유형(현금 vs. 현물)이나 수요(needs)의 범위(전국적·보편적 vs. 지역적·선별적) 등에 따라 구분하여 제시하기도 하였다. 예를 들어 고제이(2013)에서는, 중앙과 지방의 사무책임 배분의 원리를 ‘1) 소득재분배 기능, 2) 지역간 외부성, 3) 규모의 경제’라는 세 가지 기준으로 정리하고, “수급자에게 직접적으로 전달되는 경상 현금보조”와 “스스로의 인권을 보호할 수 없는 취약계층 보호시설 서비스”를 국가책임사무로, “일반 주민을 대상으로 하는 일상생활지원 시설서비스(어린이집, 경로당 등)”는 지자체의 책임사무로 정하고, 그 밖의 서비스 및 현물급여는 공동책임 영역으로 제안한 바 있다. 한편 김승연(2019)은 시민이 직면하는 ‘사회적 위험(social risk)’에 복지국가가 어떻게 ‘대응(response)’하는지를 기준으로 하여 중앙과 지방 간 역할분담을 고려, 보장의 성격(보편적 vs. 선별

적)과 사회위험 및 외부효과의 성격(전국적 vs. 지역적)에 따라 사회복지분권 모형의 기본 틀을 제시하였다. 즉, 사회보험과 같은 ‘전국적 & 보편적’ 사업은 중앙정부가 기획과 집행, 재정을 모두 담당하고, ‘지역적 & 선별적’인 지역사업(청년수당, 지역사회복지관, 경기도 위스타트 등)은 집행과 재정을 모두 지자체가 담당하도록 하는 것이다. 그리고 공공부조와 같은 ‘전국적 & 선별적’ 사업은 기본적으로 중앙의 책임성이 강한 사업이지만 이를 집행하는 실행단위는 지자체로 하고, 돌봄서비스와 같은 ‘지역적 & 보편적’ 사업은 지역적 욕구인 동시에 전국적으로 대응해야 하는 문제로 중앙과 지방이 공동의 책임을 갖는 것이 바람직하다고 제안하였다.

다만 이러한 논의들에 있어 그 실현가능성과 타당성에 대해 법률적, 재정적, 정치적, 행정적 차원의 관련 이슈들이 함께 검토되어야 할 필요가 있다. 현재는 지자체 복지사업의 추진이나 그 내용을 법적으로 제한하기 어려우며, 신설변경 협의 제도를 기반으로 사업조정을 권고하고 있는 상황이다. 이는 앞서 연구자들이 제안한 바와 같은 우리의 복지국가(welfare state) 구축에 있어 중앙과 지방정부의 관계, 혹은 복지국가에서 지방정부의 바람직한 역할모델이 명확하게 설정되어 있지 않기 때문일 수 있으며, 궁극적으로 공적 급여의 충분성과 형평성에 대한 기준 혹은 국민적 합의가 존재하지 않는 한 정부 간 역할 경쟁이나 지자체 현금복지사업 증가가 정치적 이해관계에 의해 가증되는 현상과 그 수준에 대해 적절성을 판단하기는 어려울 수 있다. 이러한 상황에서 정부 간 유사 사회보장사업의 효과성을 엄밀하게 점검하고 그에 따른 사업의 조정을 유도하여 지출의 효율성을 제고해 나가는 작업은 현실적 대안으로서 의의가 있다고 볼 수 있다.





- 강혜규, 정홍원, 함영진, 권소일, 김지민, 오다은, 민진아. (2015). 지방자치단체 -중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구. 세종: 한국 보건사회연구원.
- 고제이. (2013). 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향, 보건복지포럼(2013.11).
- 고제이, 박인화, 최영준, 양재진, 권혁진, 하솔잎. (2015). 사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고제이, 정영철, 고경환, 노대명, 이현주, 박세경, ..., 원도연. (2020). 사회보장 재정 지출 산출 및 추계: 제1부 사회보장재정 지출 산출, 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 곽태영. (2021.10.25.). 지자체 코로나 피해지원 10조 5503억원. 내일신문. [http://m.naeil.com/m\\_news\\_view.php?id\\_art=402540](http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=402540).
- 국회예산정책처. (2021). 2021 대한민국 지방재정.
- 기획재정부. (2020. 3. 4). 2020년 추가경정예산안. 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF\\_000000000032454&searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000032454&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028).
- 기획재정부. (2020. 4. 16). 2020년 제2회 추가경정예산안. 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF\\_000000000033184&searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000033184&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028).
- 기획재정부. (2020. 6. 3). 2020년도 제3회 추가경정예산안. 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF\\_000000000039983&searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000039983&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028).

기획재정부 예산관리과, 고용환경예산과, 산업중소벤처예산과, 농림해양예산과, 복지예산과·고용노동부 고용정책총괄과·중소벤처기업부 소상공인정책과·보건복지부 기초생활보장과. (2021. 4. 1.). 코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드. 기획재정부 보도자료.

[https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000054409&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000054409&menuNo=4010100).

김교성, 김윤민. (2016). 복지태도의 이중성: ‘넘프’ 현상과 집단별 차이. 한국사회복지학, 68(2), 27-51.

김미곤, 고재이, 이철희, 홍석철, 전병목, 여유진, 이소영 외. (2019). 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원·서울대학교·한국조세재정연구원.

김미루, 오윤해. (2020). 1차 긴급재난지원금 정책의 효과와 시사점. KDI정책포럼 제281호(2020-06).

김승권, 김태완, 김유경, 이윤경, 신현웅, 박수지, 김연우. (2011). 2011년 지방자치단체 복지정책평가 결과분석 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김승연. (2019). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. 정책리포트, 271, 1-24.

김영순, 여유진. (2011). 한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로. 경제와 사회, 91, 211-240.

김영주. (2019). 재난구호서비스 만족도가 재난구호 성과에 미치는 영향. 한국행정연구, 28(2), 161-186.

김윤태. (2022). 코로나19 이후 시대의 불평등과 국가의 역할. 공공사회연구, 12(1), 251-280.

김윤태, 서재욱. (2017). 복지태도와 복지수급의 경험: 한국의 소득수준별 효과. 사회보장연구, 33(4), 31-56.

김을식, 김태영, 김재신. (2020a). 1차 재난지원금은 실패했나? GRI 경기연구원 이슈 & 진단 No. 443.

- 김을식, 강정환, 조무상, 김숙영, 송준모, 유정균, 이성우, 배영인, 최성환, 유영성, 김재신, 신혜리, 박민지. (2020b). 재난기본소득 정책 효과 분석 연구: 코로나19 및 재난지원금의 영향. 수원: 경기연구원.
- 김중수. (2022). 실업부조의 필요성 및 도입방안. 자활정책 Brief, 2, 1-8.
- 김태근. (2020). 미 연방정부의 코로나 19 팬데믹 대응 정책에 대한 고찰: 현금 지원 정책 (Economic Impact Payment)을 중심으로. 국제사회보장 리뷰, 2020(여름), 21-35
- 김학만, 권정만. (2020). 코로나19 사태 이후 사회복지정책의 변화 논의: 체계와 구성요소를 중심으로. 한국과 국제사회, 4(4), 63-86.
- 김항기, 권혁용. (2017). 부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도. 한국정치학회보, 51(1), 261-285.
- 김희연, 이순영, 이원영, 최윤주, 박은지, 고은새, 이하은. (2020). 경기도 코로나 19 대응 소득지원정책의 사회심리 및 정신건강 효과 분석. 경기복지재단.
- 남윤민. (2021). 코로나19 긴급재난지원금과 복지정치: 복지, 증세, 그리고 기본 소득에 대한 태도를 중심으로. 사회과학연구, 47(2), 177-204.
- 남재현, 이래혁. (2021). 코로나19 긴급재난지원금이 가구 소비에 미치는 영향 - 소득 계층별 비교를 중심으로. 사회복지정책, 48(1), 63-95.
- 노혜진. (2022). 코로나19 이후 아동가구 부모의 우울 변화에서 빈곤 여부에 따른 격차. 보건사회연구, 42(2), 199-219.
- 대한민국정부. (2022). 2022년도 세입세출예산안 사업별 설명자료.
- 대한민국법령. 보조금관리에관한법률 시행령. 대통령령 제32223호.
- 문정화, 김수진, 성기욱. (2021). 코로나19 두려움과 영향요인에 대한 탐색적 연구. 사회과학연구, 32(1), 285-307.
- 문진영, 유미선. (2021). COVID-19 긴급재난지원금이 복지태도에 미치는 영향 - 성별에 따른 정책효능감 조절효과를 중심으로. 한국사회복지학, 73(4), 29-55.
- 문혜진, 구인회, 김진석, 손병돈, 우석진, 함선유, 양다연. (2020). 서울시 재난긴급생활비 성과평가 연구, 서울시복지재단.

- 박선경, 신진욱. (2021). 코로나19와 국가역할 확대에 대한 국민 인식: 이념성향, 재난피해, 정부대응, 재난지원금의 영향. *한국과 국제정치*, 37(1), 153-189.
- 박성욱. (2020). 주요국의 코로나19 위기 정책 대응 및 시사점. KIF 금융분석리포트, 9, 1-34.
- 배재현, 박영원. (2020). 재난기본소득의 논의와 주요 쟁점. 국회입법조사처 이슈와 논점 제1674호.
- 보건복지부. (2022.1). 2022 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. 2022.1 : 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). 코로나19 국민 정신건강 실태조사 결과 발표.  
<http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301ls.jsp>.
- 백승호. (2020). 긴급재난지원금이 남긴 기본소득 논쟁의 쟁점과 과제. 월간 복지동향 261호, 24-31.
- 사회보장위원회, 연세대학교 복지국가연구센터. (2020). 안정과 자유에 대한 인식조사.
- 손병돈. (2016). 집단간 복지태도의 차이 결정요인: 복지확대 및 증세에 대한 찬성·반대를 중심으로. *보건사회연구*, 36(4), 5-34.
- 안상훈, 김영미, 김수완. (2021). 한국인의 복지태도: 균열구조의 형성과 변화. *보건사회연구*, 41(1), 42-60.
- 안효상, 서정희. (2020). 코로나19 이후 불확실성 시대의 새로운 소득보장. *산업노동연구*, 26(3), 63-118.
- 양종민. (2022). 사적 자산축적 수준은 복지인식구조와 어떤 관계가 있는가: 보험기능, 재분배, 증세에 대한 태도의 관계성을 중심으로. *보건사회연구*, 42(2), 65-84.
- 여유진, 오선정, 송경희, 류재린, 김상현, 김을식, 김양중, 남종석, 김문길, 이원진, 우선희, 손창균, 노법래, 송치호, 허재준, 문현경, 박희석, 노승철, 최훈, 김윤영, 이민정, 홍성운, 이지완. (2021). 코로나19의 사회·경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가 연구(종합편). *경제·인문사회연구회 협동연구총서*, 21-37-01.

- 오상봉. (2021). 코로나19 대응 자영업 현금 지원 국제비교. 월간 노동리뷰 2021년 2월호, 59-71.
- 유경준, 강창희, 최바울. (2016). 사회보험료 지원사업(두루누리 사업)의 효과: 현대 성과평가론의 적용. 경제학연구, 64(1), 73-106.
- 유영성, 정원호, 이관형, 마주영, 김교성, 서정희, 이지은. (2019). 경기도 청년기 본소득 정책효과 분석: 사전 및 사후조사 비교. 경기연구원.
- 유태현. (2020). 지방재정의 현실과 개선과제. 자치분권학개론. 서울: 대한민국 시도지사협의회, 140-154.
- 윤성진, 유영성. (2021). 경기도 지역화폐의 소상공인 활성화 효과 분석. 지방행정연구, 35(3), 97-126.
- 이기우. (2020). 분권이란 무엇인가. 자치분권학개론(pp. 18-26). 서울: 대한민국 시도지사협의회.
- 이민정, 김양중, 송민정. (2020). 재난지원금이 소상공인 경영활동에 미치는 영향: 충남 소상공인 긴급생활안정자금을 사례로. 충남연구, 4(1), 71-89.
- 이민호. (2021). 한국 복지태도 변화에 관한 연구: 복지태도 결정요인을 중심으로. 한국사회정책, 28(1), 103-131.
- 이선화. (2021). 복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체간 복지사업 분담체계 개편 전략, 국가미래전략, 국회미래연구원.
- 이승호, 홍민기. (2020). 코로나19 확산과 가계 지출 변화. 한국노동연구원.
- 이승호, 홍민기. (2021). 코로나19와 1차 긴급재난지원금이 가구 소득과 지출에 미친 영향. 한국사회정책, 28(3), 17-44.
- 이영욱. (2021). 긴급재난지원금 현금수급가구의 소비 효과. 노동경제논집, 44(1), 135-167.
- 이우진, 강창희, 우석진. (2022). 2020년 코로나19에 대응한 정부의 긴급 소득 지원금이 가구 소비에 미친 영향: “가계동향조사”를 이용한 분석. 경제학연구, 70(1), 53-88.
- 이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레. (2022). 소득분배 변화와 원인 분석 연구. 소득주도성장특별위원회·한국보건사회연구원.

- 이은주 의원실. (2021.10.24.). 지자체 코로나19 피해 직접지원 전수조사, 팬더믹 이후 10조 5,503억원 편성. 국정감사 보도자료.  
<https://lej515.tistory.com/1289>.
- 이은환. (2020). 코로나19 세대, 정신건강 안녕한가! GRI 경기연구원 이슈 & 진단.
- 이철희, 이수진. (2021). 코로나19 대응 아동돌봄쿠폰 지급이 가구소비지출에 미친 효과. 경제학연구, 69(3), 5-54.
- 이태석, 김미루, 오윤해, 이영욱, 권형준, 이승은, 이지현, 한승희, 한영은. (2020), 긴급재난지원금 지급에 관한 연구 II, 한국개발연구원.
- 이훈희. (2016). 한국 건강불평등의 구조분석. 한국공공관리학보, 30(1), 85-110.
- 임태경. (2020), 준실험설계에 의한 코로나19 지원정책의 고용효과 분석: 소상공인·자영업자를 위한 직접지원금을 중심으로, 지방정부연구, 24(3), 27~46.
- 정홍원, 김보영, 민효상, 이정은. (2019). 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완. 한국보건사회연구원.
- 정홍원, 강지원, 고혜진, 장인수, 최혜진, 박종서, 이지혜. (2020). 2020년 제도 평가-중앙·지자체 출산지원제도 평가. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 조남경. (2017). 복지태도의 세대 간 균열 연구: 연령효과와 분리된 코호트 효과와 그 요인의 분석. 한국사회정책, 24(2), 245-275.
- 주은선. (2011). 세계 경제위기 이후 복지국가의 진로. 사회복지연구, 42(2), 97-122.
- 채민석. (2021). 코로나19와 영국인의 정신건강. 국제노동브리프, 19(4), 68-77.
- 최영준, 이승준. (2015). 중고령층의 자영업 경험이 복지인식에 미치는 영향에 관한 연구: 2007년 경제위기 이후를 중심으로. 한국사회정책. 22(1), 381-402.
- 최영준, 최정은, 김지현, 조원희, 노혜상, 한선희. (2020). 국내외 사회보장 지원 정책 분석 연구, 보건복지부·연세대학교 복지국가연구센터.
- 최영준, 최정은, 김민정. (2021). 코로나19에 대한 한국 복지국가의 대응: 더 작은 복지국가로 이동? 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 732-755.

- 최정은, 최영준, 김나리. (2020). 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?, *한국행정논집*, 32(2), 269-299.
- 최정은, 윤선우. (2021). 코로나 시대 세대 간 복지태도의 정책적 함의: 정치이념과 긴급재난지원 경험을 중심으로. *한국행정논집*, 33(4), 735-757.
- 한건우. (1999). 지방자치작용의 대상으로서 지방자치단체의 사무. *연세법학연구*, 연세법학연구회.
- 한익현, 김필. (2020). 코로나19로 인한 보편적 재난지원금 지급정책의 확산 요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. *한국행정학보*, 54(4), 373-410.
- 행정안전부. (2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020). 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2021). 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부 선거의뢰과. (2012). 자치입법 실무.
- 홍성훈. (2020). 코로나19가 미국인들의 정신건강에 미친 영향. *국제노동브리프*, 18(9), 37-46.
- 홍정선. (2015). *신지방자치법*(3판), 박영사.
- 황창호, 김영주, 문명재. (2015). 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향. *한국행정학보*, 49(4), 123-150.
- Attah, R., Barca, V., Kardan, A., MacAuslan, I., Merttens, F., & Pellerano, L. (2016). Can social protection affect psychosocial wellbeing and why does this matter? Lessons from cash transfers in sub-saharan Africa. *The Journal of Development Studies*, 52(8), 1115-1131.
- Bisom-Rapp, S., Frazer, A., & Sargeant, M. (2011). Decent work, older workers and vulnerability in the economic recession: a

- comparative study of Australia, the United Kingdom, and the United States. *Employee Rights and Employment Policy Journal*, 15(1), 43-122.
- Brito Vieira, M., da Silva, F. C., & Pereira, C. R. (2017). Waiting for Godot? Welfare Attitudes in Portugal before and after the Financial Crisis. *Political Studies*, 65(3), 535-558.
- Bui, T. T. M., Button, P., & Picciotti, E. G. (2020). Early Evidence on the Impact of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) and the Recession on Older Workers. *Public Policy & Aging Report*, 30(4), 154-159.
- Casado, M. G., Glennon, B., Lane, J., McQuown, D., Rich, D., & Weinberg, B. (2021). The Aggregate Effects of Fiscal Stimulus: Evidence from the COVID-19 Unemployment Supplement. No 27576, NBER Working Papers, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Cox, J. (2020). The coronavirus will cost the economy nearly \$8 trillion, Congressional Budget Office says. Retrieved from <https://www.cnn.com/2020/06/01/the-coronavirus-will-cost-the-economy-nearly-8-trillion-congressional-budget-office-says.html>
- de Vries, R., Baumberg Geiger, B., Scullion, L. C., Summers, K., Edmiston, D., Ingold, J., Robertshaw, D., & Young, D. (2021). Solidarity in a crisis? Trends in attitudes to benefits during COVID-19. Welfare at a Social Distance Project Report.
- Fegert, J. M., Vitiello, B., Plener, P. L., & Clemens, V. (2020). Challenges and burden of the Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic for child and adolescent mental health: a narrative review to highlight clinical and research needs in the acute



- phase and the long return to normality. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 14, 1-11.
- Ferragina, E., & Zola, A. (2022). The End of Austerity as Common Sense? An Experimental Analysis of Public Opinion Shifts and Class Dynamics During the Covid-19 Crisis. *New Political Economy*, 27(2), 329-246.
- Frasquilho, D., Matos, M. G., Salonna, F., Guerreiro, D., Storti, C. C., Gaspar, T., & Caldas-de-Almeida, J. (2016). Mental health outcomes in times of economic recession: a systematic literature review. *BMC Public Health*, 16(115), 1-40.
- Fusar-Poli, P., de Pablo, G. S., de Micheli, A., Nieman, D. H., Correll, C. U., Kessing, L. V., ... & van Amelsvoort, T. (2020). What is good mental health? A scoping review. *European Neuropsychopharmacology*, 31, 33-46.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper. 11(June 12, 2020), Washington, DC.: World Bank.
- Ghosh. S. & Renna. F. (2021). An empirical analysis of the early impact of Covid-19 on income-related inequality in household stress, *International Review of Applied Economics*, DOI: 10.1080/02692171.2021.1990870.
- Gonthier, F. (2017). Parallel publics? Support for income redistribution in times of economic crisis. *European Journal of Political Research*, 56, 92-114.
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2013). Household response to income changes: evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge,

MA.

- He, A. J., Qian, J., & Ratigan, K. (2020). Attitudes toward Welfare Spending in Urban China: Evidence from a Survey in Two Provinces and Social Policy Implications. *Journal of Chinese Governance*, 6(1), 131-154.
- Ikeda, T., Igarashi, A., Odani, S., Murakami, M., & Tabuchi, T. (2022). Health-Related Quality of Life during COVID-19 Pandemic: Assessing Impacts of Job Loss and Financial Support Programs in Japan. *Applied Research in Quality of Life*, 17, 541-557.
- Jacob, B., Pilkauskas, N., Rhodes, E., Richard, K., & Shaefer, H. L. (2022). The COVID-19 Cash Transfer Study II: The Hardship and Mental Health Impacts of an Unconditional Cash Transfer to Low-Income Individuals. *National Tax Journal*, 75(3), 1-29.
- Jutz, R. (2021). Health inequalities in Europe: Does minimum income protection make a difference? *Current Sociology*, 69(1), 99-118. <https://doi.org/10.1177/0011392119890657>.
- Kämpfen, F., Kohler, I. V., Ciancio, A., Bruine de Bruin, W., Maurer, J., & Kohler, H. P. (2020). Predictors of mental health during the Covid-19 pandemic in the US: Role of economic concerns, health worries and social distancing. *PLoS ONE* 15(11), e0241895.
- Kim D. (2021). Financial hardship and social assistance as determinants of mental health and food and housing insecurity during the COVID-19 pandemic in the United States. *SSM Popul Health*. 16:100862. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2021.100862>.
- Kim, S., Koh, K., & Lyou, W. (2020). Do COVID-19 Stimulus Payments Stimulate the Economy? Evidence from Card Transaction Data

- in South Korea (September 29, 2020).  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3701676>.
- Krendl, A. C., & Perry, B. L. (2021). The Impact of Sheltering in Place During the COVID-19 Pandemic on Older Adults' Social and Mental Well-Being. *The Journals of Gerontology: Series B*, 76(2), e53-e58.
- Lahut, J. (2020). Tom Cotton is calling for Americans to get cash payments through the coronavirus outbreak. Retrieved from <https://www.businessinsider.com/tom-cotton-calling-for-americans-to-get-100-month-coronavirus-2020-3>
- Li, K., Foutz, N. Z., Cai, Y., Liang, Y., Gao, S. (2021). Impacts of COVID-19 lockdowns and stimulus payments on low-income population's spending in the United States. *PLoS ONE* 16(9): e0256407. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0256407>.
- Lohmann, H., & Wang, H. (2022). How did welfare attitudes change during the COVID-19 pandemic in Germany? An empirical analysis using panel data. De Gruyter Oldenbourg, May 19 2022.
- Manwell, L. A., Barbic, S. P., Roberts, K., Durisko, Z., Lee, C. S., Ware, E., & McKenzie, K. (2015). What is mental health? Evidence towards a new definition from a mixed methods multidisciplinary international survey. *BMJ Open*, 5, e007079.
- Margerison-Zilko, C., Goldman-Mellor, S., Falconi, A., & Downing, J. (2016). Health Impacts of the Great Recession: a Critical Review. *Current Epidemiology Reports*, 3, 81-91.
- Meuleman, B., van Oorschot, W., & Laenen, T. (2020). Welfare Attitudes in Times of Crisis and Austerity. In T. Laenen, B. Meuleman, and W. van Oorschot (Eds.), *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity* (pp. 1-22). UK, USA: Edward

Elgar Publishing.

- Neves, R. B., Barbosa, F., Matos, A. D., Rodrigues, V., & Machado, J. (2013). Unemployed 50+: exploring risk factors for depression in Europe. In A. Börsch-Supan, M. Brandt, H. Litwin and G. Weber (Eds.), *Active ageing and solidarity between generations in Europe* (pp. 91-99). Berlin/Boston: De Gruyter.
- O'Hara, L., Abdul Rahim, H. F., & Shi, Z. (2020). Gender and trust in government modify the association between mental health and stringency of social distancing related public health measures to reduce COVID-19: a global online survey. MedRxiv, doi: <https://doi.org/10.1101/2020.07.16.20155200>
- Odani, S., Shinozaki, T., Shibuya, K., & Tabuchi, T. (2022). Economic Hardships and Self-reported Deterioration of Physical and Mental Health Under the COVID-19 Pandemic: A Cross-sectional Study, 2020, Japan. *Journal of Epidemiology*, 32(4), 195-203.
- Ohrnberger, J., Fichera, E., Sutton, M., & Anselmi, L. (2020). The worse the better? Quantile treatment effects of a conditional cash transfer programme on mental health. *Health Policy and Planning*, 35, 1137-1148.
- Olivera, J. (2014). Preferences for redistribution after the economic crisis. *Economics and Business Letters*, 3(3), 137-145.
- Patel, S. B., & Kariel, J. (2021). Universal basic income and covid-19 pandemic. *BMJ*, 372. n193.
- Proto, E., & Quintana-Domeque, C. (2021). COVID-19 and mental health deterioration by ethnicity and gender in the UK. *PLoS ONE*, 16(1), e024419.
- Relman, E. (2020). Alexandria Ocasio-Cortez demands the government

- distribute a universal basic income and implement 'Medicare for all' to fight the coronavirus. Retrieved from <https://www.businessinsider.com/coronavirus-aoc-demands-universal-basic-income-other-radical-measures-2020-3>
- Roosma, F., Gelissen, J., & van Oorschot, W. (2013). The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study. *Social Indicators Research*, 113, 235-255.
- Rossell, S. L., Neill, E., Philipou A., Tan, E. J., Toh, W. L., Van Rheenen, T. E., & Meyer, D. (2021). An overview of current mental health in the general population of Australia during the COVID-19 pandemic: Results from the COLLATE project. *Psychiatry Research*, 296, 113660.
- Ruby Sandhu-Rojon. (2017). Selecting Indicators for impact evaluation, UNDP.
- Sachweh, P. (2018). Conditional Solidarity: Social Class, Experiences of the Economic Crisis, and Welfare Attitudes in Europe. *Social Indicators Research*, 139, 47-76.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressures and the Tariff*. New York: Prentice-Hal.
- Shahidi, F.V., Ramraj, C., Sod-Erdene, O., Hildebrand, V., & Siddiqi, A. (2019). The impact of social assistance programs on population health: a systematic review of research in high-income countries. *BMC Public Health* 19, 2 (2019). <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6337-1>.
- Shanbehzadeh, S., Tavahomi, M., Zanjari, N., Ebrahimi-Takamjani, I., & Amiri-arimi, S. (2021). Physical and mental health complications post-COVID-19: Scoping review. *Journal of Psychosomatic Research*, 147, 110525.

- Shore, J. (2020). How social policy impacts inequalities in political efficacy. *Sociology Compass*, 14, e12784.
- Sun, S., Huang, J., Hudson, D. L., & Sherraden, M. (2021). Cash Transfers and Health. *Annual Review of Public Health*, 42, 363-380.
- Taylor-Gooby, P. (2001). Sustaining State Welfare in Hard Times. *Journal of European Social Policy*, 11(2), 133-147.
- Wammes, J. D., Kolk, D., van den Besselaar, J. H., MacNeil-Vroomen, J. L., Buurman-van, B., & van Rijn, M. (2020). Evaluating Perspectives of Relatives of Nursing Home Residents on the Nursing Home Visiting Restrictions During the COVID-19 Crisis: A Dutch Cross-Sectional Survey Study. *Journal of the American Medical Directors Association*, 21(12), 1746-1750.
- Weisstanner, D. (2022). COVID-19 and welfare state support: the case of universal basic income. *Policy and Society*, 41(1), 96-110.
- Wright, L., Steptoe, A., & Fancourt, D. (2020). How are adversities during COVID-19 affecting mental health? Differential associations for worries and experiences and implications for policy. MEDRxiv, doi: <https://doi.org/10.1101/2020.05.14.20101717>
- Xiong, J., Lipsitz, O., Nasri, F., Lui, L. M. W., Gill, H., Phan, L., et al. (2020). Impact of COVID-19 pandemic on mental health in the general population: A systematic review. *Journal of Affective Disorders*, 277, 55-64.

[통계자료]

강원도. 강원도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=211&tblId=DT\\_211](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=211&tblId=DT_211)

- 002\_N012&conn\_path=I2에서 22.10.10. 인출.  
 경기도. 경기도기본통계, 일반회계 세출 예산개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT\\_21002\\_N007&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT_21002_N007&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 경기도. 경기도영세자영업자경영활동통계(영세 자영업 시군별 업종별 운영점포수 현황),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT\\_20220004&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT_20220004&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 경기도. 경기도영세자영업자경영활동통계(영세 자영업 시군별 업종별 개업점포수 현황),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT\\_20220008&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT_20220008&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 경기도. 경기도영세자영업자경영활동통계(영세 자영업 시군별 업종별 폐업점포수 현황),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT\\_20220012&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT_20220012&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 경상남도. 경상남도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=217&tblId=DT\\_217003N\\_N009&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=217&tblId=DT_217003N_N009&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 경상북도. 경상북도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=216&tblId=DT\\_21603\\_N001010&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=216&tblId=DT_21603_N001010&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 고용노동부. 사업체노동력조사(행정구역(시군구)산업별고용),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_MONA49&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MONA49&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.
- 고용노동부. 사업체노동력조사(행정구역( 시도)산업별(대분류)고용),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_MOND56&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MOND56&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

고용노동부. 사업체노동실태현황(시군구별(8개시) 산업별, 규모별, 사업체수 및 종사자수),

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_SAUPN76&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_SAUPN76&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

고용노동부. 사업체노동실태현황(시군구별(9개도) 산업별, 규모별, 사업체수 및 종사자수),

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_SAUPN79&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_SAUPN79&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

광주광역시. 광주광역시기본통계, 일반회계 세출예산 개요,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=205&tblId=DT\\_20503\\_N001010&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=205&tblId=DT_20503_N001010&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

국회예산정책처. NABOSTATS 재정경제통계시스템.

<https://www.nabostats.go.kr/>에서 22.9.7. 인출; 22.9.8. 인출.

기획재정부. (2012-2022). 열린재정.

<http://www.openfiscaldata.go.kr/>에서 22.9.8. 인출.

대구광역시. 대구광역시기본통계, 일반회계 세출 예산개요,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=203&tblId=DT\\_N43002&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=203&tblId=DT_N43002&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

대전광역시. 대전광역시기본통계, 일반회계 세출예산 개요,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=206&tblId=DT\\_20603\\_N001010&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=206&tblId=DT_20603_N001010&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

부산광역시. 부산광역시기본통계, 일반회계 세출예산 개요,

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=202&tblId=DT\\_202N\\_BSY140801&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=202&tblId=DT_202N_BSY140801&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

서울특별시. 상권분석서비스 홈페이지(점포 수 및 개폐업수),

<https://golmok.seoul.go.kr/stateArea.do>에서 22.10.10. 인출.

서울특별시. 서울특별시기본통계, 일반회계 세출예산개요(2008년 이후),

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=201&tblId=DT\\_201\\_](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=201&tblId=DT_201_)



- 10183\_2008&conn\_path=I2에서 22.10.10. 인출.  
 세종특별자치시. 세종특별자치시기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=208&tblId=DT\\_20802N\\_253&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=208&tblId=DT_20802N_253&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 울산광역시. 울산광역시기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=207&tblId=DT\\_2071011&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=207&tblId=DT_2071011&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 인천광역시. 인천광역시기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=204&tblId=DT\\_20402\\_N000019&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=204&tblId=DT_20402_N000019&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 전라남도. 전라남도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=215&tblId=DT\\_21502\\_N001010&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=215&tblId=DT_21502_N001010&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 전라북도. 전라북도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=214&tblId=DT\\_1N0E000&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=214&tblId=DT_1N0E000&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 제주특별자치도. 제주특별자치도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=218&tblId=DT\\_21802\\_N001010&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=218&tblId=DT_21802_N001010&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 질병관리청(2018-2021). 지역사회건강조사 원자료.  
<https://chs.kdca.go.kr/chs/index.do>에서 22.10.20. 인출.  
 질병관리청. 코로나19 공식홈페이지(코로나누적확진자수),  
<https://ncov.kdca.go.kr/>에서 22.10.13. 인출.  
 충청남도. 충청남도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=213&tblId=DT\\_21303\\_N000031&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=213&tblId=DT_21303_N000031&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.  
 충청북도. 충청북도기본통계, 일반회계 세출예산 개요,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=212&tblId=DT\\_Y21](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=212&tblId=DT_Y21)

&conn\_path=I2에서 22.10.10. 인출.

통계청. 가계금융복지조사 원자료. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 22.9.1. 인출.

통계청. 경제활동인구조사(행정구역(시도)별 경제활동인구),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7004S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7004S&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

통계청. 경제활동인구조사(행정구역(시도)/산업별 취업자),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7E33S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7E33S&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

통계청. 경제활동인구조사(행정구역(시도)/종사상지위별 취업자),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7035S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7035S&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

통계청. 경제활동인구조사(행정구역(시도)/직업별 취업자),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7E34S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7E34S&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

통계청. 사회조사. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 22.9.1. 인출.

통계청. 지역별고용조사 원자료. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 22.10.10. 인출.

통계청. 지역소득(시도별 1인당 지역내총생산, 지역총소득, 개인소득),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1C86&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

통계청. GRDP(시/군/구),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1C65\\_03E&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C65_03E&conn_path=I2)에서 22.10.10. 인출.

통계청. 가구당 월평균 가계수지(전국, 1인 이상)(가계동향조사),  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1L9U001&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9U001&conn_path=I3)에서 22.8.19. 인출.

통계청. 인구동향조사(시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구).

- [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B040M5&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=I2)에서 22.8.19. 인출.
- 통계청. 인구동향조사(조이혼율).  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH\\_1B8000I\\_01&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1B8000I_01&conn_path=I3)에서 22.10.29. 인출.
- 통계청. 인구총조사(1인 가구 비율).  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL21161&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21161&conn_path=I3)에서 22.10.29. 인출.
- 한국노동연구원. (2020). 한국노동패널 23차년도 부가조사(코로나19로 인한 생활 및 인식 변화) 원자료. <https://www.kli.re.kr/klips/index.do>에서 22.10.4. 인출
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2022). 한국복지패널 1-16차 결합데이터 원자료. <https://www.koweps.re.kr:442/main.do>에서 22.10.10. 인출.
- 한국보건사회연구원. (2021). 긴급지원실태 및 인식조사 원자료.
- 한국행정연구원(2008, 2020). 정부간 관계에 관한 공무원 인식조사 원자료.  
<https://www.kipa.re.kr/site/kipa/main.do>에서 22.10.1. 인출.
- 한국행정연구원(2020). 정부간 관계에 관한 공무원 인식조사 원자료.  
<https://www.kipa.re.kr/site/kipa/main.do>에서 22.10.1. 인출.
- 행정안전부. 세부사업별 세출현황(지방재정365),  
[https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002\\_be202.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/apply/sd002_be202.xml), 22.8.19. 인출.
- e-나라지표. 국세수입실적(2012-2022): 국세청.관세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방세통계연감」에서 재인용. <https://www.index.go.kr/>에서 22.9.7. 인출.

## [법령 및 판례]

대법원 2009.12.24. 선고2008추87판결

대법원 2013.4.11. 선고2011두12153판결

대법원 2017.9.21. 선고2016추5186판결

대법원 2017.12.5. 선고2016추5162판결

법제처. 국가법령정보센터. 대한민국헌법. 헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정

법제처. 국가법령정보센터. 문경시 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 조례.

경상북도문경시조례 제1504호, 2022. 8. 31., 일부개정

법제처. 국가법령정보센터. 보조금 관리에 관한 법률(약칭:보조금법). 법률

제18425호, 2021. 8. 17., 타법개정

법제처. 국가법령정보센터. 보조금 관리에 관한 법률 시행령(약칭: 보조금법

시행령). 법률 제18425호, 2021. 8. 17., 타법개정

법제처. 국가법령정보센터. 사회보장기본법. 법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부

개정

법제처. 국가법령정보센터. 지방자치법. 법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법

개정

법제처. 국가법령정보센터. 청주시 정보공개에 관한 조례. 충청북도청주시조례

제480호, 2016. 2. 19., 일부개정