

지방자치단체 사회보장적수혜금 사업 운영현황 분석

- 2026. 7. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

동아대학교 강 혜 진

지방자치단체 사회보장적수혜금 사업 운영현황 분석

2026. 7.

연구책임자	강 혜 진	동아대학교 교수
연구 원	김 다 은	동아대학교 교수
연구보조원	유 제 웅	서울대학교 행정대학원 박사
연구보조원	박 서 연	서울대학교 행정대학원 박사수료

이 연구는 국회예산정책처의 연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

〈요약〉

I. 논의의 배경

- 최근 지방자치단체의 사회복지 재정사업에서 현금지원이라는 정책수단이 빠르게 확대되고 있음
 - 2017~2024년 사회복지 세출 연평균 증가율은 광역 10.7%·기초 10.8%인데 반해 현금복지는 광역 14.3%·기초 13.5%, 자체사업 현금복지는 광역 24.4%·기초 11.7%로 더 높음(김형용, 2025)
 - 이른바 현금성 복지는 예산편성 기준상 ‘사회보장적수혜금’으로 통용되며, 명칭과 무관하게 주민에게 현금 또는 이에 준하는 형태로 지급되는 모든 지출을 의미함
 - 정책수단으로서 현금지원의 성격도 변화하였음. 전통적 현금급여는 저소득층·보훈대상자 등 취약계층의 생계유지를 목적으로 한 결핍(needs) 기반의 선별적 급여였음. 그러나 2000년대 이후 출산장려금·청년수당·농민수당 등 특정 행위를 하였거나 특정 집단에 속하면 지급하는 범주적 자격 기반의 급여가 전면에 등장함(김교성, 2017; 최은영, 2020)
- 현금성 복지에 대해서는 상반된 평가가 병존함
 - 장점: 수혜자 선택의 자유 증진, 전달체계 단순화에 따른 행정비용 절감, 취약계층 실질소득 보완
 - 단점: 보편 지급 확대에 따른 복지의 역선택 가능성, 정치적 유인에 기반한 자원배분 왜곡, 지역 간 복지격차 및 지방재정 악화 우려
- 정부는 2022년 7월 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 개정으로 사회보장적수혜금을 3개 통계목으로 세분화하고 2023년 예산편성부터 적용함
 - 301-01(국고보조재원), 301-02(취약계층 지방재원), 301-03(지방재원 보편적 복지)의 구분은 국고보조사업과 지자체 자체 현금복지를 분리 식별하고 보통교부세 산정과 연계하려는 정책 설계의 산물임
 - 그러나 제도 도입 3년이 경과한 현 시점에서 그 성과와 실태를 사업 단위로 분석한 연구는 미흡한 상태임

- 이에 본 연구는 한정된 복지재원의 합리적 배분기준 수립에 필요한 기초자료를 제공하고자 함
 - 사회보장적수혜금은 그 자체로 문제가 되는 것이 아니라, 기준의 합리성과 정당성 여부에 따라 적절한 복지정책이 될 수도 포퓰리즘 정책이 될 수도 있음
 - 구체적으로 ① 통계목별 규모·구성·추이의 진단, ② 세출구조·재정자율성에 미치는 영향과 공간적 의존성 규명, ③ 현행 관리체계의 의의와 한계 평가, ④ 국회 예산심사에 활용 가능한 제도개선 방향 도출을 과제로 설정함

II. 주요내용

1. 서론

- 본 연구는 사회보장적수혜금을 제도(언론보도·선행연구), 재정(규모·구성·공간분포), 사업(세부사업명·코드 추적)의 세 층위에서 접근함
- 분석 대상은 전국 243개 지방자치단체이며, 지방재정연감 순계결산 기준 2023~2024년, 지방재정365 사회복지분야 세부사업 기준 2023~2025년, 12개 사례 시계열은 2019~2024년을 포괄함

2. 연구방법

- 언론보도 분석: 빅카인즈 수집 자료에서 중복·예외 기사를 제외한 후 5개 주제(기본소득·아동수당·농어민수당·청년수당·현금성 복지)에 대해 보도량 추이, 연관어, 제목 논조의 찬반 계열을 분석
- 재정자료 구축: 지방재정연감 통계목별 순계결산(2023~2024년)을 기본으로 2개년이라는 한계를 보완하기 위해 지방재정365 사회복지분야 세부사업별 세출현황을 Python 웹스크래핑으로 수집(2023~2025년)하고 재원 자료와 결합

- 공간분석: 전역적 공간분석(Global Moran's I)으로 군집의 존재 여부를 국지적 공간분석(LISA)으로 개별 자치단체의 군집 성격(HH·LL·HL·LH)을 판별하였으며 Queen 1차 인접행렬을 행표준화하여 적용
- 텍스트마이닝: 사업-연도 단위 57,715건의 세부사업명을 분석. 괄호류·연도차수·재원어휘·앞머리기호를 제거하는 4단계 표준화로 원사업명 14,121종을 고유 핵심명 9,944종으로 축소(축소율 29.6%)
 - 분석기법은 키워드(빈도·문서비중·지출비중), 의미연결망(PMI 기반, 모듈러리티 Q), 토픽모형 4종(LDA·STM·DMR·BERTopic), TF-IDF 코사인 유사도를 병행
- 세부사업코드 기반 추적: 2023년 특정 통계목 사업이 2024년 어느 통계목으로 이동하였는지를 세부사업코드로 추적하여 지출 감소가 실제 사업 소멸인지 통계목 간 이동인지를 판별
- 사례 분석: 2024년 순계결산 기준 절대 규모 및 1인당 규모 각각에서 유형별(시·군·구) 최대·최소 단체를 선정한 12개 자치단체의 2019~2024년 시계열 분석

3. 주요분석 결과

가. 2024년 지표 급변의 실체는 회계 재분류

- 사회보장적수혜금 총액은 2023년 52.1조 원에서 2024년 59.8조 원으로 14.7% 증가하여 순계결산총액 증가율(4.7%)의 약 3배 수준이며, 결산 대비 비중은 16.47%에서 18.05%로 상승함
 - 사회복지분야 세부사업 기준으로는 복지지출 대비 비중이 2023년 31.7%에서 2025년 50.5%로 상승하나, 이는 광역본청 비중이 2.8%에서 37.9%로 급등한 데 따른 착시일 가능성이 있음. 광역을 제외한 기초자치단체 합

계는 62.0%→62.5%→63.6%로, 이미 2023년부터 복지지출의 6할 이상이 현금성 급여였고 그 수준은 3개년간 안정적인

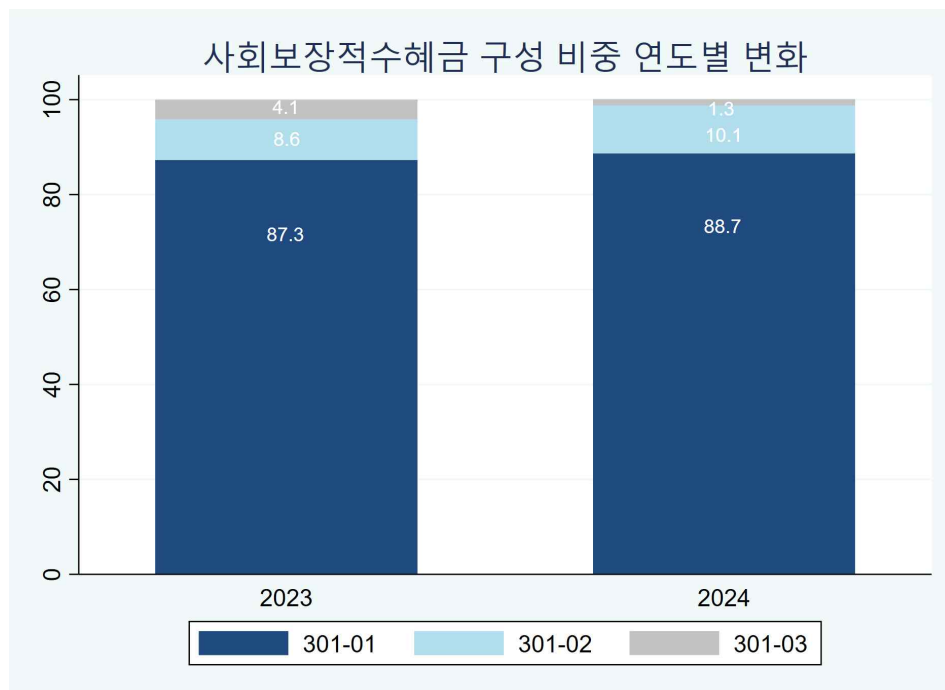
<표 1> 사회보장적수혜금 유형별 평균 금액 및 결산 대비 비중 변화: 2023~2024년

(단위: 억 원, %)

구분	2023년	2024년
301-01(A)	455,144	530,338
301-02(B)	45,051	60,234
301-03(C)	21,167	7,513
사회보장적수혜금 총액(D)	521,363	598,086
301-01/총액 (A/D)	87.30	88.67
301-02/총액 (B/D)	8.64	10.07
301-03/총액 (C/D)	4.06	1.26
순계 결산 총액(E)	3,165,298	3,313,189
결산 대비 사회보장적수혜금 비중 (D/E)	16.47	18.05
301-01/결산 (A/E)	14.38	16.01
301-02/결산 (B/E)	1.42	1.82
301-03/결산 (C/E)	0.67	0.23

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<그림 1> 사회보장적수혜금 총액 대비 유형별 비중



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

- 광역본청 지출은 순계결산 기준 2023년 2.27조 원에서 2024년 4.96조 원으로 증가하였고 증가분 2.70조 원의 대부분이 301-01에서 발생함. 사회복지분야 세부사업 기준으로는 2.4조 원에서 30.5조 원으로 더 크게 나타나는데, 후자는 총계 기준이어서 광역-기초 간 이전 재원이 중복 계상된 결과임
 - 어느 기준으로 모든 증가가 301-01에 집중된다는 점은 동일하며, 이는 광역이 부담하는 법정급여의 시·도비 부담분이 종전 자치단체경상보조금 등으로 계상되다가 2024년부터 사회보장적수혜금으로 직접 잡힌 결과로 해석됨. 광역본청 순계결산 총액에는 기초로 이전하는 재원이 포함되어 있어 세출 대비 비중을 시·군·구와 동일한 의미로 읽을 수 없음
- 301-03 축소 역시 급여 폐지가 아니라 통계목 이동이 대부분임. 2023년 301-03 사업 4,084개를 세부사업코드로 추적한 결과 지출의 60.78%가 301-02로 옮겨 재등장하였고, 사업 자체가 소멸한 것은 5.89%에 불과함
 - 사업명이 회계 재분류와 제도 종료를 구분하는 근거가 됨. 301-02로 옮겨간 사업은 2023년과 2024년의 세부사업명이 글자 그대로 동일한 반면, 원자료에서 사라진 사업은 한시·재난성 어휘(재난·긴급·한시·코로나)의 출현율이 이동 사업의 다섯 배를 넘고 상위 사업이 재난기본소득·난방비 한시 긴급지원 등임
 - 즉, 301-03의 축소는 이름을 유지한 채 통계목을 옮긴 회계 재분류(다수)와 한시 급여의 정상적 일몰(소수)이라는 서로 다른 두 현상이 겹친 결과임
- 따라서 ‘현금복지 급증’ 또는 ‘보편복지 축소’라는 해석은 이 재분류를 통제하기 전에는 성립하지 않으며, 광역 포함 시계열과 301-02-03 시계열은 2024년 전후를 단절로 처리할 필요가 있음
 - V장의 기초 12개 사례에서 2023년 기점의 구조적 단절이 관찰되지 않은 것은 IV장 진단에 대한 반증이 아니라, 재분류가 광역 계층에 국한된 현상이었음을 보여주는 독립적 확인에 해당함. 기초 단위에서 실질적 구조 변

화를 만든 것은 통계목 개편이 아니라 2020년 코로나 재난대응 지출이었을 가능성이 높음

나. 사회보장적수혜금의 이중 구조

- 3개년 지출 232.4조원 중 301-01이 91.4%, 301-02가 7.3%, 301-03이 1.3%를 차지하나, 사업 건수는 순서가 뒤집혀 2025년 기준 301-02(10,055건)가 301-01(8,954건)을 상회함
 - 즉 돈은 소수의 국고보조 법정급여에 몰려 있고 사업명의 다양성은 다수의 소액 지방재원 사업이 형성함. 지출 기준으로 보면 국고보조 급여 이야기이고, 사업명 기준으로 보면 지방 자체 수당 이야기임
- 두 급여군의 언어가 사실상 겹치지 않음. 301-01은 장애수당·생계급여·아동양육비 등 전국 공통 법정급여의 제도명이, 301-02·03은 서울형·행려자·냉방비·보훈예우수당 등 지역 브랜드와 자체 수당이 특징어를 이룸
 - 의미연결망 모듈러리티(Q)도 301-01이 0.861로 전체 최고치를 보여 법정급여가 제도별 독립 군집으로 존재하는 반면, 301-03은 0.487로 최저치를 보여 자체 수당이 공통 어휘로 뒤섞여 경계가 흐림
- 통계목 명칭과 집행 실질도 어긋남. 301-02는 ‘취약계층 지원’으로 명명되어 있으나 대표 어휘는 종사자·처우개선비·특수근무수당 등 시설 종사자 인력 수당이고, 301-03은 ‘보편적 복지’로 명명되어 있으나 종사자 수당과 보훈 계열이 혼재하여 단일한 성격의 통계목으로 보기 어려움
- 보훈 부문은 8개 부문 중 유일하게 지방재원이 지배하는 영역임(301-01 0.02조원 대 301-02·03 2.1조원). 이는 국가보훈부 급여가 지자체를 거치지 않고 대상자에게 직접 지급되어 지방예산에 국고보조 수혜금이 잡히지 않고, 지자체가 조례로 자체 보훈수당을

였기 때문임

- 자체 재원 보편급여에서 보훈 계열이 두드러진다는 점은 지급 근거의 규범적 정당성이 넓게 합의된 영역일수록 자체 급여로 존속하기 쉬움을 시사하며, 농어민수당이 유일하게 찬성 프레임이 우세한 유형이라는 언론 분석 결과와도 정합적임
- 문서상 강조와 실제 지출도 체계적으로 어긋남. 기초-시에서 ‘중사자’는 사업명 빈도 1위이나 지출은 0.2%에 그치는 반면, 기초-구에서 ‘기초연금’은 빈도 13위에 불과하나 지출은 42.5%로 1위임. 따라서 사업 건수를 근거로 ‘현금성 복지의 확산’을 논하는 접근은 재정 실질과 어긋날 수 있음

다. 공간적 분포: 구조적 고착과 정책적 반응의 분화

- 국고보조재원의 공간구조는 구조적·고착적임. 301-01의 결산 대비 비중 기준 Moran's I는 2023년 0.662***에서 2024년 0.666***으로 전 변수 중 최고 수준에서 변동 없이 유지되며, 1인당 기준도 0.612***→0.616***으로 안정적임
 - LISA에서도 HH·LL 군집의 구성과 위치가 2개 연도에 걸쳐 최대 ±3개 범위에서만 변동하여, 대도시권 고비중 군집과 비수도권 농촌 저비중 군집이라는 이원적 구조가, 단기적 정책 변화로는 이 공간구조가 변하지 않을 가능성이 높음
- 반면, 지방재원 유형의 공간 군집은 2024년 이후 뚜렷하게 강화·재편됨. 301-02는 1인당 기준 Moran's I가 순계 결산 기준 2023년 0.280***에서 0.583***으로 0.303 상승하여 분석 대상 변수 중 가장 큰 군집 강화를 보이며(세부사업 기준으로도 0.279***→0.538***로 동일한 방향), LISA HH 군집이 경기 외곽에서 출발하여 강원 전역으로 광역화됨

- 301-03도 2024년 들어 공간적 군집이 유의하게 강화되는데, 이는 보통교 부세 패널티 도입과 통계목 재분류가 겹친 시기에 지자체의 대응이 미편성·301-02 전환·유지의 세 갈래로 분화된 결과로 해석됨. 다만 이 시기 301-03 감소의 대부분이 편성기준에 따른 재분류이므로 공간 패턴 변화를 정책적 대응만으로 해석하는 데에는 신중할 필요가 있음
- 지역 격차의 실제 생산 단위는 광역임. STM의 변별어가 서울형·경기도형·충남형 등 광역 브랜드 축으로 조직되고, DMR로 구현을 바꾸어도 3개년 내내 동일하게 재현됨. TF-IDF 유사도 상위 쌍도 경기도 시들이 독점함(의정부-시흥 0.888)
- 따라서 사업명 변이의 1차 축은 개별 자치단체가 아니라 광역 단위 정책 브랜딩이며, 자치단체 유형 효과처럼 보이는 것의 상당 부분은 광역 소속 효과일 수 있음
- 다만, 관찰 가능한 시점이 2023~2025년 3개년에 한정되고 그중 2024년은 유형 간 경계 자체가 이동한 해이므로 본 연구가 확인한 것은 어휘 구조에 큰 재편이 관찰되지 않았다는 사실이며 단기적 관성과 구조적 안정성을 구별하기는 어려움

라. 재정력·인구구조와의 관계

- 재정자립도와 재정자주도는 사회보장적수혜금 지표에 대해 반대 방향의 관계를 보이며, 절대 규모 지표와 상대 규모 지표 사이에서도 부호가 역전되는 경향이 나타남.
- 자체재원 사회보장적수혜금 비중은 재정자립도와 사실상 무관하게 나타난 반면 재정자주도와는 양의 관계를 보여, ‘자체 세원이 많은 지자체가 자체 현금복지를 더 한다’는 통념은 지지되지 않을 가능성을 확인함
- 수요·재정 여력 유형화에서도 지표 선택이 결론을 바꿈. 재정자립도 기준으로는 고수요·저재정 집단의 1인당 평균이 177.3만 원으로 최고이나, 재

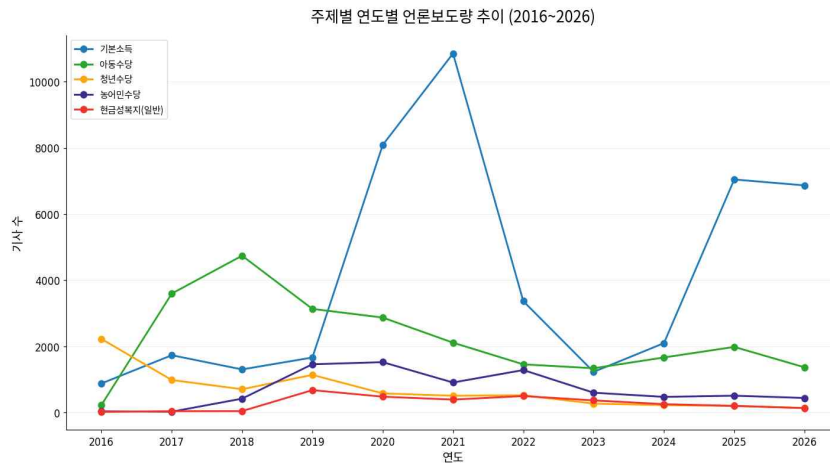
정자주도 기준으로는 고수요·고재정이 177.7만 원으로 최고가 되어 유형
구성과 결론이 달라짐

- 301-01 비중은 재정자주도와 음의 상관으로 법정급여 매칭 부담이 큰 단
체일수록 재정 자율성이 낮게 나타남(최정열, 2021; 오영삼·이재원, 2023)
- 고령 효과는 재정조정제도가 매개할 가능성이 나타남. 표준화 다
중회귀에서 1인당 자체재원에 대한 고령인구비율의 순효과는 없
어지고 재정자주도만 유의한 설명력을 보였음
- 반면, 1인당 총액 및 1인당 국고보조재원에 대해서는 고령비율의 순효과
가 압도적으로 유지됨. 즉 복지 수요는 국고보조 법정급여를 통해 직접 반
영되고 자체 급여는 재정조정의 산물이라는 이원 구조가 확인됨

마. 사례 분석과 언론 담론의 괴리

- 1인당 규모의 격차는 44만 원(서울 서초구)에서 275만 원(전북 진
안군)으로 약 6배에 달하나, 총액 최대인 경기 수원시의 1인당 금
액이 군 유형 최소인 울산 울주군과 동일하여 절대 규모와 상대
규모는 서로 다른 현상을 측정할 가능성이 있음
- 12개 사례 중 2024년 기준 301-03이 존재하는 곳은 4곳뿐이며(정
읍·진안·계룡·울릉) 모두 고령·저재정 지역이거나 소규모 시임. 서
울 서초구·경기 과천시 등 재정력 상위 지자체에는 부재하여, 자
체 보편급여가 대도시의 선심성 지출이라는 통념과 배치될 가능
성이 확인됨
- 자체재원이 증가를 주도한 곳은 전북 정읍시가 유일하며, 나머지
11개 사례는 모두 증가 동력이 국고보조재원이고 자체재원 비중
은 대체로 하락함(수원시 11.3→10.8%, 달서구 6.4→3.4%)

<그림 2> 주제별 언론보도량 추이



- 언론 담론의 압도적 중심은 기본소득(45,132건, 51.3%)이었고 반대 프레임의 핵심 논거는 포퓰리즘·재정건전성이었으나, 재정 실증 결과 지출의 91.4%는 국고보조 법정급여이며 담론의 표적인 301-03은 전체의 1.3%에 불과한 것으로 나타남
 - 1인당 급여 수준과 긴밀하게 연관된 변수는 고령인구비율일 가능성이 있으며 이는 법정급여 경로와 정합적임. 따라서 ‘어느 지자체가 현금을 많이 준다’는 서술은 ‘그 지역에 고령·저소득 인구가 많다’는 것을 의미할 가능성이 높으며, 이를 방만 운영으로 해석하는 데에는 신중할 필요가 있음
- 회계 변경을 정책 변화로 오독할 위험은 양방향으로 존재함. 2024년 지표상 급증을 ‘복지 예산 급증’으로 읽는 해석과 301-03 급감을 ‘보편복지 후퇴’로 읽는 해석 모두 동일한 회계 재분류 자료를 각자의 프레임으로 해석한 것일 수 있음
- 담론은 정치적 대립축으로 전치되어 있음. 빅카인즈 분류상 ‘정치>국회_정당’(14,929건)이 ‘사회>노동_복지’(1,940건)의 7.7배이며, 반대 프레임 기사가 찬성의 약 2.6배임. 반면 농어민수당은 유일하게 찬성이 반대를 상회하는 유형으로 규범적 정당화 논리가 안착한 사례로 볼 수 있음

4. 대응방안

가. 통계목 체계의 정비

- 분류 기준의 축이 2023년과 2024년 사이에 바뀌어 통계목 간 대량 이동의 배경이 되었을 수 있음. 2023년 기준의 축은 「사회복지사업법」 제2조 제1호 해당 여부(근거 법률)였으나, 2024년 기준에서 ‘전 주민 대상 여부’라는 단서가 추가되며 축이 이동함
 - 2023년 301-03 사업의 2024년 301-02 이동은 상당 부분 이 축 변경에 따른 재배치로 이동 사업의 명칭이 93% 동일하고 상위 사업이 경기도 청년기본소득·대전형 양육기본수당 등 소득과 무관한 특정 집단 대상 급여라는 점이 이를 뒷받침함. 따라서 301-02·03의 연도 간 시계열은 2024년 전후를 단절로 처리할 필요가 있음
- 기준은 있으나 실무에서 안정적으로 작동하지 않음. 2024년 기준의 ‘취약계층 지원사업’이 소득·자산 기준이 아니라 ‘전 주민 지원외’로 정의되어 명칭과 편성 기준이 어긋나며, 재량이 개입하기 쉬운 지점은 소득과 무관하게 특정 집단 전체를 대상으로 하는 ‘범주형 보편’ 급여(농민·어민수당, 보훈·참전수당)임. 같은 보훈예우수당이 자치구에 따라 301-02와 301-03으로 갈린 사례가 이를 보여줌(황인욱 외, 2025)
 - 우선 필요한 것은 명칭의 미세 조정 보다는 두 통계목을 구분하여 얻는 실익이 그 비용(실무자 재량·오분류·계정 간 전환 유인)을 상회하는지에 대한 근본적 재검토이며, 통합·단순화, 목적 기준 추가, 현행 체제의 정합성 확보의 세 가지 방향의 정책적 선택이 가능할 것으로 판단됨
 - 어느 방안을 택하든 분류 기준의 명확화만으로는 부족하며, 지원 방식·대상 기준·산출 근거를 세부사업 단위로 등록·검증하는 절차가 병행되어야 할 것임
- 정보 체계 측면에서는 결산 단계의 정보 파악 체계 구축이 필요함. 예산 단계에서는 세출 기능별 구분이 가능하나 결산 단계에서는 실태 파악조차 어려운 구조이므로, e호조 내 관리와 지방재정

365의 연계성 제고가 요구됨

- 특히, 광역 계상분 중 기초 이전분과 직접 집행분의 구분 제공이 시급함. 2024년 개정으로 광역의 301 편성 사업을 정보관리사업으로 등록하도록 하고 있으므로 이미 의무화된 식별자를 공개 범위에 포함하는 것만으로도 이용자가 이전분을 분리할 수 있음(새 자료 생산이 아닌 기존 관리 정보의 공개 확대)
- 통계목 개편 전후 수치를 제시할 때에는 재분류 효과를 별도 표시하고 구·신 통계목 대응표와 환산 시계열을 함께 제공하여야 함. 광역 포함 집계 시계열과 301-02-03 시계열은 2024년 전후를 단절로 처리하고, 기초 총액 시계열만 연속 해석이 가능함을 명시할 필요가 있음

나. 재원별·대상별 관리 원칙과 계층 간 역할 분담

- 현금성 급여는 재원 축(국고보조·지방재원)과 대상 축(취약계층·전주민)이 교차하는 네 영역으로 구성되며 각 영역의 결정 주체가 다름. 301-01은 국고보조 재원 여부로 분류되어 취약계층 급여와 연령 해당자 전원 대상 급여가 같은 통계목에 계상되므로 취약계층·보편의 구분은 지방 자체재원 영역에서만 작동함. 현금성 복지의 확대·축소도 통계목 총액이 아니라 재원과 대상을 나누어 판단할 필요가 있음
- 국고보조 법정급여는 협의 방식 자체의 한계를 인정할 필요가 있음. 301-01의 대부분은 국가 법령으로 수급 요건과 급여 수준이 정해지고 지출 규모가 '수급자 수 × 법정 급여단가'로 사실상 외생적으로 결정되므로, 개별 사업 협의는 구조적으로 작동하기 어렵고 기준보조를 체계 자체의 조정이나 재정보전 방식의 검토가 실효적임
- 아울러 지방비 부담 심의 기구의 위상과 조정 기능 회복이 필요함. 2023년 8월 지방재정법 개정으로 지방재정부담심의위원회가 국무총리 소속에

서 행정안전부 소속 지방재정관리위원회로 개편되며, 사전적 부담 심의보다 사후적 재정위기 관리로 초점이 옮겨져 타 부처 사업의 적정성을 사전 심의하는 기능이 약화됨. 지방비 부담이 보건복지부·국토교통부 등 타 부처 사업에서 발생하는 현실을 고려할 때 심의 기구의 소속과 위상을 재검토할 필요가 있음

- 지방 자체재원 급여 영역에서는 급여별 정책 목적의 명료화가 필요함. 현금성 급여의 사회적 수용성은 급여의 형태나 규모보다 ‘왜 이 집단에게, 왜 현금으로 지급하는가’에 대한 규범적 정당화 논리의 명확성에 좌우되며, 실제로 자체 재원 급여는 정당성이 널리 합의된 영역에 집중됨

- 소득보장·공익 기여 보상·지역경제 순환·인구정책 등 상이한 목적이 하나의 급여에 혼재되면 성과 판단 기준 자체가 불분명해지므로 급여별 목적의 우선순위를 명시하고 이에 부합하는 지급 설계(대상·수단·수준)를 갖출 필요가 있음. 아울러 사회보장제도 신설·변경 협의제도의 예산 구속력 확보와 기존 협의 결과의 준수 여부 확인 절차를 내실화하여야 함

- 계층 간 역할 분담의 명시화도 요구됨. 기초 단위로는 규모의 경제가 확보되지 않는 소수 취약 집단 지원을 광역이 담당하는 분업이 실제로 작동하고 있으므로 이를 사무 배분 규범으로 명시하고 광역 매칭사업의 재원 분담 비율을 이 논리에 정합적으로 설계할 필요가 있음(오영삼·이재원, 2023)

- 광역은 기초 간 협의·조정 플랫폼 역할을 수행하되 적정 보조율을 담보하여야 함. 개별 사업 수준의 매칭 비율 산식이 부재하여 관례로 정해지고 보조사업임에도 자치구 부담이 50%를 넘는 사례가 확인됨

- 기초는 사업 계획 단계의 자체 검토를 내실화할 필요가 있음. 한 번 도입된 급여는 중단하기 어려우므로 사전 수요 예측과 중장기 지출 추계를 강화하고, 협의 기준 체계와 정합적인 표준 검토 도구의 보급을 검토하여야 함

다. 재정 관리 체계의 재설계

- 보통교부세 자체노력 항목의 현금성 복지 지출 관련 규정은 2025년 10월 발표된 2026년 보통교부세 개선방안에서 폐지되었으므로, 이하는 3년간 운영된 제도의 사후 평가를 통해 향후 유사 수단의 설계 원칙을 도출하고 제도 폐지로 생긴 공백을 메울 대안을 검토하는 데 목적이 있음
- 인센티브·패널티의 기준은 통계목이 아니라 급여의 실질적 성격(대상의 보편성, 지급 목적, 기존 제도와의 중복)에 두어야 함. 통계목 코드에 연동하는 방식은 급여의 실질을 바꾸지 않고도 지표를 개선할 수 있는 우회 경로를 남겨 실질적 지출보다 대응 행태를 바꾸게 될 가능성이 높음
 - 효과를 판단할 때에도 대상 지표의 개선만 보지 말고, 인접 통계목으로 이동한 규모와 변화 시점이 제도 반영 시점에 선행하는지를 함께 확인하여야 함
- 대체 수단은 사전 심의를 중심에 두고 광역 재정조정제도를 병행하는 방향이 적절함
 - 종전 제도의 폐지로 사후 규율 수단이 사라진 만큼 관리의 무게중심을 사전 단계로 옮길 여지가 커졌으며 사전 부담심의를 강화하지 않은 상태에서 사후 패널티 부과를 위해 통계목을 구분하는 방식은 실효성이 제한적임
 - 중앙의 단일 수단에 의존하기보다 광역 재정조정제도를 활용하면 자발적 조정 유인이 형성되기 쉬우며 301-03을 편성하지 않은 자치구에 기준재정 수요액을 상향하는 방안이 제안된 바 있음
- 유인체계 설계 시 지표 선택에 유의할 필요가 있음. 자체재원 수혜금 비중은 재정자립도와는 뚜렷한 관계가 없는 반면 재정자주도와는 양의 관계를 보이고, 유형화 결과도 두 지표에서 다르게 나타나며, 고령인구비율의 효과도 재정자주도를 통제하면 사라짐

- 보조율 산정과 인센티브 설계에서 재정자주도의 활용을 검토하되, 교부세 수혜 자치단체가 불리해지는 역인센티브를 고려하여 보조율 산정과 지출 억제에 서로 다른 지표를 적용하는 이원적 설계를 함께 고려할 필요가 있음
- 특히, 자체 급여의 재원이 상당 부분 재량재원인 이상 교부세를 통해 재량 재원을 늘리면서 그 재량 지출을 다시 교부세로 제재하는 구조가 되지 않도록 두 제도의 상호작용을 사전에 점검하여야 함

□ 기초자치단체 유형별로 관리의 초점이 달라질 필요가 있음

- 시: 자체재원 구성비가 기초 중 가장 높아 관리의 실익이 크나 그 형태가 소속 광역의 정책에 규정되는 경향이 확인되므로 개별 시에 대한 지침보다 광역과 소속 시 간의 조정이 실효적임
- 군: 총액과 세출 대비 비중은 최저이나 1인당 금액이 4개 유형 중 가장 높아, 1인당 금액을 관리 기준으로 삼으면 급여 수준이나 자치단체의 선택과 무관하게 불리하게 평가될 수 있음. 재정자주도가 상대적으로 높아 자체 급여 억제 장치와 교부세 산정 간 정합성 문제가 가장 첨예한 유형이기도 함
- 구: 사회보장적수혜금의 상당 부분이 국고보조재원이고 자체재원 구성비가 최저이므로 자체 급여를 대상으로 한 규율은 재정 여건 개선에 기여하는 정도가 제한적임. 관리의 초점은 매칭 비율의 적정성 확보와 광역 재정 조정을 통한 부담 완화에 두는 것이 재정 구조와 정합적임

라. 국회 예산심사 및 중앙정부 정책조정 활용 방안

- 예·결산 심사 시 통계목·회계기준 변경이 지표에 미친 영향을 정부가 명시적으로 보고하도록 하는 '분류 변경 영향' 확인 절차를 둘 필요가 있음
- 이를 위해 예·결산 자료에 ① 세부사업-통계목 매핑과 연도별 변경 이력, ② 급여 유형(지급수단) 식별자, ③ 재원별 식별자와 사업별 매칭 비율, ④ 수급자 수와 1인당 급여 수준 및 산출근거(단위금액×대상자 수×지급횟수), ⑤ 대상자 자격 기준과 사업 목적.

근거 법령·조례, ⑥ 사회보장제도 협의 이력과 결과를 추가하는 방안을 제안함

- 특히, ①과 ②가 갖추어지면 유형 간 구성 변화가 실질적 감축인지 계정 재분류인지를 심사 과정에서 직접 판별할 수 있으며, ⑤는 301-02-03 구분 기준인 '지원 대상'의 준수 여부를 확인하는 데 직접 활용될 수 있음

- 동일 자료가 상반되게 인용되는 상황을 줄이기 위한 지표 해석 기반의 마련이 필요함. 지표별로 무엇을 포착하는지와 어떤 해석이 성립하지 않는지를 명시하고, 특히 자치단체별 자료를 합산할 때 광역-기초 간 이전이 중복된다는 점을 자료 제공 화면에 안내할 필요가 있음
- 독립 재정기관에 의한 표준화된 사실 정보의 정례 공표를 통해 논쟁의 사실 기반을 제공할 필요가 있음. 이를 통해 담론의 초점이 '자치단체가 얼마나 쓰는가'에서 '법정급여 지방비 부담이 자치단체 재정을 얼마나 잠식하는가'로 이동할 여지가 생김
- 아울러 사업명이 신설 제도와 한시 급여의 일몰을 즉시 반영한다는 점에서 세부사업명 자료는 결산 확정 이전의 제도 변화를 조기에 포착하는 수단으로도 심사에 활용될 수 있음

| 목 차 |

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	4
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토	9
1. 현금성 복지 지출의 이론적 논의	9
가. 정책수단으로서의 현금지원: 개념과 유형	9
나. 현금성 복지의 장점과 한계	25
2. 지방자치단체 현금성 복지 지출 관련 선행연구	29
III. 사회보장적수혜금 제도 현황 및 언론보도 분석	37
1. 사회보장적수혜금의 정의와 연혁	37
2. 사회보장적수혜금 제도 변화	38
가. 2023년 이전 편성기준	38
나. 2023년 개정 내용	39
3. 현금성 복지 관련 언론보도 분석	44
가. 분석 개요	44
나. 기술통계 분석	45
다. 핵심 검색어(keyword) 중심 분석	48
라. 현금성 복지 찬성 및 반대 논지 분석	53
마. 기타 내용 분석	62
IV. 지방자치단체 사회보장적수혜금 현황 분석	67
1. 분석 자료 개요	67

가. 지방재정연감 결산자료(2023~2024년)	67
나. 사회복지분야 웹스크래핑 자료(2023~2025년)	67
2. 사회보장적수혜금 규모 및 추이 분석	68
가. 지방재정연감 순계 결산 기준(2023~2024년)	68
나. 사회복지분야 웹스크래핑 자료(2023~2025년)	76
3. 사회보장적수혜금의 공간적 분포 및 공간의존성 분석	83
가. 분석 개요	83
나. 지방재정연감 통계목별 순계 결산 자료 기준 분석 결과	84
다. 사회복지분야 세부사업 세출현황 웹스크래핑 자료 기준 분석 결과	120
4. 텍스트마이닝 분석	156
가. 분석 개요 및 방법	156
나. 사회보장적수혜금 지출의 규모와 구성	164
다. 유형·통계목·연도별 핵심 주제와 키워드 변화	172
라. 재정력·인구 특성과 사업명의 연계	200
마. 분석방법별 결과 요약 및 종합	203
V. 지방자치단체 사례 분석	207
1. 분석 개요	207
가. 자료 추출 및 분석 방법	207
나. 사례 선정 기준	208
2. 시계열 분석	209
가. 분석 목적	209
나. 분석 결과	210
3. 사례 분석	216
가. 분석 목적	216
나. 분석 결과	217

VI. 결론: 사회보장적수혜금 관리체계 진단 및 개선방안	229
1. 분석 결과의 종합적 진단	229
가. 제도형성 과정의 특징	229
나. 재정규모와 구조	232
다. 공간적 분포	237
라. 사업명 분석	238
마. 시계열 및 사례 분석	244
2. 개선방안 검토	250
가. 통계목 체계 정비 방안	250
나. 재원별-대상별 관리 원칙과 계층 간 역할 분담	254
다. 재정 관리 체계 재설계	257
라. 국회 예산심사 및 중앙정부 정책조정 활용 방안	259
 〈참고문헌〉	 261

| 표·그림 목차 |

<표 목차>

<표 II-1> 현금성 복지 지출의 장점 및 한계	28
<표 II-2> 지방자치단체 현금 복지 지출 관련 선행연구	34
<표 III-1> 지방자치단체 예산편성 운영기준 상의 사회보장적수혜금 정의 및 분류 ...	39
<표 III-2> 지방자치단체 사회보장적수혜금 관련 제도 변화 연혁	43
<표 III-3> 분석 대상 데이터 개요	45
<표 III-4> 주제별 기사 수	46
<표 III-5> ‘기본소득’ 관련 핵심 키워드	48
<표 III-6> ‘아동수당’ 관련 핵심 키워드	49
<표 III-7> ‘청년수당’ 관련 핵심 키워드	50
<표 III-8> ‘농어민수당’ 관련 핵심 키워드	51
<표 III-9> ‘현금성 복지’ 관련 핵심 키워드	52
<표 III-10> 찬성 논지 ① 지역경제 활성화·소비 진작 관련 기사 사례	56
<표 III-11> 찬성 논지 ② 정책 만족도·체감 성과 관련 기사 사례	56
<표 III-12> 찬성 논지 ③ 저출산·인구소멸 성과 관련 기사 사례	57
<표 III-13> 찬성 논지 ④ 복지 사각지대 해소와 공익적 가치 관련 기사 사례	58
<표 III-14> 반대 논지 ① 포퓰리즘 정책에 대한 비판 관련 기사 사례	59
<표 III-15> 반대 논지 ② 재정건전성·중세 부담 관련 기사 사례	59
<표 III-16> 반대 논지 ③ 실효성 의문과 근로의욕 저하 관련 기사 사례	60
<표 III-17> 반대 논지 ④ 형평성·제도 정합성 문제 관련 기사 사례	61
<표 III-18> 찬성 및 반대 논지의 대응관계	61
<표 III-19> 청년수당 관련 중앙-지방 권한 갈등 관련 기사 사례	62
<표 III-20> 상향식(bottom-up) 정책 확산 관련 기사 사례	63
<표 III-21> 정책 경쟁과 대안 모델의 분화 관련 기사 사례	64
<표 III-22> 해외 사례의 선택적 인용 관련 기사 사례	66
<표 IV-1> 사회보장적수혜금 유형별 평균 금액 및 순계 결산 대비 비중	69
<표 IV-2> 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 금액 및 비중 변화	72
<표 IV-3> 지방자치단체 유형별 1인당 사회보장적수혜금 기초통계(2023~2024년)	75
<표 IV-4> 사회보장적수혜금 유형별 평균 금액 및 사회복지지출총액 대비 비중	76
<표 IV-5> 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 금액 및 비중 변화	79
<표 IV-6> 지방자치단체 유형별 1인당 사회보장적수혜금 기초통계(2023~2025년)	82
<표 IV-7> 사회보장적수혜금 절대적 금액 변화	85
<표 IV-8> 사회보장적수혜금 유형별 순계 결산 대비 비중 변화	87
<표 IV-9> 사회보장적수혜금 유형별 구성비 변화	89

<표 IV-10> 인구 1인당 사회보장적수혜금 변화	91
<표 IV-11> 전체 사회보장적수혜금 전역적 공간 자기상관 분석 결과	93
<표 IV-12> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 전체 사회보장적수혜금 기준	94
<표 IV-13> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 사회보장적수혜금 유형별 액수 기준 ·	96
<표 IV-14> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 순계 결산 비중 기준	98
<표 IV-15> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준	101
<표 IV-16> 국고보조재원 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황	103
<표 IV-17> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황	105
<표 IV-18> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황	106
<표 IV-19> LISA 분석 결과: 사회보장적수혜금 액수	107
<표 IV-20> 국고보조재원 사회보장적수혜금 순계 결산 대비 비중 기준 군집 현황 ·	109
<표 IV-21> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 순계 결산 대비 비중 기준 군집 현황 ·	111
<표 IV-22> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 순계 결산 대비 비중 기준 군집 현황 ..	112
<표 IV-23> LISA 분석 결과: 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중 기준	113
<표 IV-24> 국고보조재원 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황	115
<표 IV-25> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황	116
<표 IV-26> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황	118
<표 IV-27> LISA 분석 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준	119
<표 IV-28> 사회복지분야 사회보장적수혜금 절대적 금액 변화	121
<표 IV-29> 사회복지분야 사회복지총지출 대비 비중 변화	123
<표 IV-30> 사회복지분야 사회보장적수혜금 유형별 구성비 변화	125
<표 IV-31> 사회복지분야 인구 1인당 사회보장적수혜금 변화	127
<표 IV-32> 전체 사회복지분야 사회보장적수혜금 전역적 공간 자기상관 분석 결과 ..	128
<표 IV-33> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 전체 사회보장적수혜금 기준	129
<표 IV-34> 사회보장적수혜금 유형별 전역적 공간 자기상관 분석 결과	131
<표 IV-35> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 사회보장적수혜금 유형별 액수 기준 ·	132
<표 IV-36> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 사회복지지출 대비 비중 기준	133
<표 IV-37> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준	135
<표 IV-38> 국고보조재원 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황	137
<표 IV-39> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황	139
<표 IV-40> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황	141
<표 IV-41> LISA 분석 결과: 사회보장적수혜금 액수	142
<표 IV-42> 국고보조재원 사회보장적수혜금 사회복지지출 대비 비중 군집 현황	144
<표 IV-43> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 사회복지지출 대비 비중 군집 현황 ..	146
<표 IV-44> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 사회복지지출 대비 비중 군집 현황 ..	148
<표 IV-45> LISA 분석 결과: 사회복지총지출 대비 비중 기준	149
<표 IV-46> 국고보조재원 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황	151
<표 IV-47> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황	152
<표 IV-48> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황	154
<표 IV-49> LISA 분석 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준	155

〈표 IV-50〉 부문 라벨의 연도별 분포와 조화 규칙(사회복지 분야 사업 수)	158
〈표 IV-51〉 주제 수(k)에 따른 perplexity	162
〈표 IV-52〉 사회보장적수혜금 지출액과 건수: 전체 · 광역 · 기초 × 연도 × 통계목 ·	165
〈표 IV-53〉 광역 2024년 유입 사업 상위 8건(2023년 해당 본청 미존재)	166
〈표 IV-54〉 2023년 301-03 사업의 2024년 행방(세부사업코드 추적)	167
〈표 IV-55〉 301-02로 이동한 301-03 사업 상위 10건(2023년과 2024년 사업명 대비)	168
〈표 IV-56〉 원자료에서도 사라진 301-03 사업 상위 10건	169
〈표 IV-57〉 부문별 지출 · 건수 · 사업 수	170
〈표 IV-58〉 부문 × 통계목 지출과 건수	171
〈표 IV-59〉 부문 × 연도 지출	171
〈표 IV-60〉 자치단체 유형별 상위 키워드의 연도 변화	172
〈표 IV-61〉 통계목별 상위 키워드의 연도 변화	179
〈표 IV-62〉 의미연결망별 주요 군집(상위 3개, 크기 · 대표 어휘)	186
〈표 IV-63〉 국고보조(301-01) 대 지방재원(301-02 · 301-03) 대비 키워드	191
〈표 IV-64〉 LDA 주제별 상위 단어와 비중(k=8)	192
〈표 IV-65〉 BERTopic 상위 정책영역(고유 핵심명 수 · 상위 단어)	193
〈표 IV-66〉 STM 주제별 상위 단어와 변별 단어(FREX)	194
〈표 IV-67〉 유형 내 · 간 사업명 TF-IDF 평균 유사도	196
〈표 IV-68〉 부문별 상위 키워드	196
〈표 IV-69〉 복지 지출 구성과 재정 · 인구 지표의 상관(기초 226개 단체 × 3개년)	200
〈표 IV-70〉 지표 4분위 대비 키워드(log-odds 상 · 하위)	201
〈표 IV-71〉 분석방법별 관점 · 핵심 결과 · 합의	203
〈표 V-1〉 2024년 기준 사례 지방자치단체 기술통계	209
〈표 V-2〉 사례 지방자치단체 현황 (2024년)	218
〈표 V-3〉 복지수요-재정자립도에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)	219
〈표 V-4〉 복지수요-재정자주도에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)	222
〈표 V-5〉 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 단순 상관관계	225
〈표 V-6〉 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 표준화 다중회귀분석	227
〈표 VI-1〉 자치단체 유형별 사회보장적수혜금 특징 요약(23~24년 통계목별 순계 결산) ·	234
〈표 VI-2〉 자치단체 유형별 사회보장적수혜금 특징 요약	237

〈그림 목차〉

〈그림 II-1〉 자산 기반 사회보장 프레임워크 (An Asset-Based Social Protection Framework) ..	13
〈그림 III-1〉 주제별 언론보도량 비중	46
〈그림 III-2〉 주제별 언론보도량 추이	47

〈그림 III-3〉 ‘기본소득’ 연관어 워드클라우드	48
〈그림 III-4〉 ‘아동수당’ 연관어 워드클라우드	49
〈그림 III-5〉 ‘청년수당’ 연관어 워드클라우드	50
〈그림 III-6〉 ‘농어민수당’ 연관어 워드클라우드	51
〈그림 III-7〉 ‘현금성 복지’ 연관어 워드클라우드	52
〈그림 III-8〉 5개 유형 키워드 통합 워드클라우드	53
〈그림 III-9〉 현금성 복지에 대한 긍정/부정적 프레임 키워드	54
〈그림 III-10〉 ‘포퓰리즘’ 제목 언급 기사의 연도별 추이	54
〈그림 III-11〉 5개 키워드별 긍정/부정적 프레임 기사 비율	55
〈그림 IV-1〉 지방재정365 세부사업별 세출현황 웹스크래핑	68
〈그림 IV-2〉 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중	69
〈그림 IV-3〉 사회보장적수혜금 총액 대비 유형별 비중	71
〈그림 IV-4〉 지방자치단체 유형별 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중	73
〈그림 IV-5〉 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 구성비	74
〈그림 IV-6〉 사회복지지출 대비 사회보장적수혜금 비중	77
〈그림 IV-7〉 사회보장적수혜금 유형별 구성비 연도별 변화	78
〈그림 IV-8〉 자치단체 유형별 사회복지지출 대비 사회보장적수혜금 비중	81
〈그림 IV-9〉 자치단체 유형별 사회보장적수혜금 구성비	81
〈그림 IV-10〉 통계목 전이도(2023년부터 2025년까지, 사업 건수)	167
〈그림 IV-11〉 광역본청 2023년 사업명 워드클라우드	173
〈그림 IV-12〉 광역본청 2024년 사업명 워드클라우드	173
〈그림 IV-13〉 광역본청 2025년 사업명 워드클라우드	174
〈그림 IV-14〉 기초-시 2023년 사업명 워드클라우드	174
〈그림 IV-15〉 기초-시 2024년 사업명 워드클라우드	175
〈그림 IV-16〉 기초-시 2025년 사업명 워드클라우드	175
〈그림 IV-17〉 기초-군 2023년 사업명 워드클라우드	176
〈그림 IV-18〉 기초-군 2024년 사업명 워드클라우드	176
〈그림 IV-19〉 기초-군 2025년 사업명 워드클라우드	177
〈그림 IV-20〉 기초-구 2023년 사업명 워드클라우드	177
〈그림 IV-21〉 기초-구 2024년 사업명 워드클라우드	178
〈그림 IV-22〉 기초-구 2025년 사업명 워드클라우드	178
〈그림 IV-23〉 301-01 국고보조재원 2023년 워드클라우드	180
〈그림 IV-24〉 301-01 국고보조재원 2024년 워드클라우드	180
〈그림 IV-25〉 301-01 국고보조재원 2025년 워드클라우드	181
〈그림 IV-26〉 301-02 취약계층 지방재원 2023년 워드클라우드	181
〈그림 IV-27〉 301-02 취약계층 지방재원 2024년 워드클라우드	182
〈그림 IV-28〉 301-02 취약계층 지방재원 2025년 워드클라우드	182
〈그림 IV-29〉 301-03 지방재원 보편복지 2023년 워드클라우드	183
〈그림 IV-30〉 301-03 지방재원 보편복지 2024년 워드클라우드	183

<그림 IV-31> 301-03 지방재원 보편복지 2025년 워드클라우드	184
<그림 IV-32> 유형별 상승·하락 키워드(2023년 대비 2025년, 왼쪽 하락·오른쪽 상승)	185
<그림 IV-33> 광역본청 사업명 의미연결망	187
<그림 IV-34> 기초-시 사업명 의미연결망	187
<그림 IV-35> 기초-군 사업명 의미연결망	188
<그림 IV-36> 기초-구 사업명 의미연결망	188
<그림 IV-37> 301-01 의미연결망(제도별 독립 군집)	189
<그림 IV-38> 301-02 의미연결망(종사자 수당 허브)	189
<그림 IV-39> 301-03 의미연결망(보훈·자체수당)	190
<그림 IV-40> LDA 유형별 주제 분포 히트맵	192
<그림 IV-41> 자치단체 유형별 BERTopic 정책영역 점유율	193
<그림 IV-42> STM 주제 출현 비율: 기초 시·군·구 유형별	195
<그림 IV-43> DMR 주제 출현 비율: 유형×연도(견고성 확인)	195
<그림 IV-44> 노인·청소년 부문 사업명 워드클라우드	197
<그림 IV-45> 기초생활보장 부문 사업명 워드클라우드	197
<그림 IV-46> 보육·가족맞여성 부문 사업명 워드클라우드	198
<그림 IV-47> 취약계층지원 부문 사업명 워드클라우드	198
<그림 IV-48> 보훈 부문 사업명 워드클라우드	199
<그림 IV-49> 사회복지일반 부문 사업명 워드클라우드	199
<그림 IV-50> STM: 재정자립도 연속효과 곡선(95% CI, 기초 678 단체-연도)	202
<그림 IV-51> STM: 고령인구비율 연속효과 곡선(95% CI, 기초 678 단체-연도)	202
<그림 V-1> 사례 및 시계열 분석 자료 수집 과정	207
<그림 V-2> 24년 기준 사회보장적수혜금 총액 기준 최대 및 최소 지자체	210
<그림 V-3> 총액 기준 최대 최소 지자체 재원 구성	211
<그림 V-4> 24년 기준 1인당 사회보장적수혜금 최대 및 최소 지자체	212
<그림 V-5> 1인당 규모 최대 최소 지자체 재원 구성	214
<그림 V-6> 12개 사례의 1인당 수혜금 전국 백분위 추이	215
<그림 V-7> 연도별-재원별 전년대비 사회보장적수혜금 증감 추세	216
<그림 V-8> 재정자립도-고령인구비율에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)	221
<그림 V-9> 재정자주도-고령인구비율에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)	223
<그림 V-10> 12개 사례 지자체 1인당 사회보장적수혜금 재원 구성(2024년)	224
<그림 V-11> 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 히트맵 그래프	225
<그림 V-12> 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 지표 산점도(2024년)	226
<그림 V-13> 표준화 다중회귀분석 결과	227

I . 서론

1. 연구의 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 최근 지방자치단체의 사회복지 분야 재정사업 정책 수단으로서 현금지원이 확대되고 있음
 - 선행연구에 따르면 2017년 이후로 2024년까지 사회복지 세출 연평균 증가율은 광역 10.7%, 기초 10.8%인데 반해, 현금복지는 광역 14.3%, 기초 13.5%로 더 높게 증가하였고, 자체사업 현금복지 지출은 광역 24.4%, 기초 11.7%의 연평균 증가율을 보임(김형용, 2025)
 - 이른바 현금성 복지는 지방자치단체 예산편성 기준에 따르면 ‘사회보장적수혜금’으로 통용되고 있으며 이는 명칭과 관계없이 주민에게 현금 또는 현금에 준하는 형태로 지급되는 모든 지출을 의미함
- 사실상 현금성 복지 지출에 대한 논의는 새로운 것이 아니며, 시기에 따라 용어를 달리하며 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부 정책 수단의 하나로 여겨져 왔음
 - 취약계층을 대상으로 한 현금 급여 지급은 1961년 「생활보호법」에 의해 근로 능력이 있는 저소득층에게 현금을 직접 지급하면서 시작되었고, 1999년 「국민기초생활보장법」 도입에 따라 빈곤층 대상으로 현금을 지급하였으며(손건익, 1999), 2007년 기초노령연금, 2014년 기초연금 등으로 확대되어 왔음
 - 이렇듯 기존의 현금지원사업은 저소득층, 보훈 대상자 등 취약계층의 기본적인 생계 유지를 주요 목적으로 하였음(하솔잎 외, 2025)
 - 즉, 전통적으로 복지는 수요, 혹은 결핍을 기반으로 소득이 낮거나, 아프거나, 장애가 있는 등의 특정 결핍 상태가 존재하는 대상을 정부가 지원하는 것을 의미하며 이 경우 수급 자격은 소득이나 자산 등 일정한 기준에 대한 심사로 결정됨
- 현금성 복지 지출에 대한 비판적 기조는 비교적 최근에 대두되었으며 이는 사회보장의 지속적인 확대 및 복지 정책의 목표 변화와도 관련이 깊음
 - 사회보장의 지속적인 확대 기조와 더불어 취약계층 생계 보조라는 전통적인 복지

정책의 목표에서 벗어나 개인이나 가구의 행태 변화를 정책 목표로 삼는 사업들이
전면에 등장하기 시작함

- 인구 정책의 일환으로 2000년대 초반에 일부 기초 지방자치단체를 시작으로 ‘출산
장려금’이 시행되었고 이후 2010년대에는 청년수당, 농민수당, 아동 수당 등의 논
의가 진행되면서 현금성 복지 정책의 영역이 다변화되어 옴
- 전통적인 복지 정책과 달리 출산장려금, 청년수당, 농민수당 등은 출산과 같은 특
정 행위를 했거나, 청년이나 농민, 아동 등과 같이 특정 집단에 속하면 현금을 직
접적으로 지급하는 방식임(김교성, 2017; 최은영, 2020)
- 이러한 현금지원사업 양태의 변화는, 2014년 기초연금 시행으로 ‘현금성’ 사업에
대한 선호와 정치적 이익을 확인한 것, 사회보장의 ‘보편성’ 차원에서는 2015년 무
상급식 투표가 주된 계기가 되었다고 보는 연구가 존재함(하솔잎 외, 2025)
- 한편 코로나19 시기에 긴급재난지원금과 지역화폐 사업이 확대되면서 공적 재원의
활용 방식과 사회보장에 있어서 국가 및 지방자치단체의 역할에 대한 인식이 변화
한 것 또한 영향을 미친 것으로 보임(최영준 외, 2021)
- 그러나 전국의 지방자치단체들이 경쟁적으로 현금성 복지 지출 사업을 도입하면
서, 이러한 사업들에 대해 포퓰리즘적 현금 살포라는 비판적 언론 보도가 나타남¹⁾

□ 연구의 목적

- 이러한 상황에서 본 과제는 한정된 복지 재원의 합리적 배분 기준을 세우
는데 필요한 기초 자료로 활용될 수 있는 연구를 진행하고자 함
- 이는 누구에게(정책 대상), 무엇을 위해(정책 목표), 누가(재원) 어떻게(정책 전달
방식 및 체계) 현금성 복지를 배분하고 집행할 것인가에 대한 논의와 관련됨
(Gilbert and Terrell, 2023)
- 사회보장적수혜금은 그 자체로 문제가 되는 것이 아니라, 기준의 합리성, 정당성

1) 연합뉴스.(2015.11.05.). ‘서울시 월 50만원 청년수당’ 포퓰리즘 논란 휩싸이나

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151105142100004>

연합뉴스.(2019.07.04.). 무분별 현금복지 그만!...지자체 74% 참여 ‘복지대타협특위’ 출범.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190704092600061>

조선일보. (2019.02.03.). 제주도 “해녀수당 드립니다”...전남 해남군 “우리 농민수당”... 충청북도 “그럼 우리 경로당 수당”

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/03/2019020300151.html (접속일 2026. 2. 22)

한국경제. (2020.02.05.). 해남에서 출발한 농민수당...어느새 ‘전국구 현금복지’

<https://www.hankyung.com/article/2020020532961>

한국경제일보. (2025.02.26.). “내 세금으로 왜 현금 뿌리나” 포퓰리즘에 분노하는 청년들

<https://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=2025022614451&category=&sns=y>

여부에 따라 적절한 복지 정책이 될 수도 있고, 포플리즘 정책이 될 수도 있음

- 사회보장적수혜금의 통계목별 분석을 통해서 사회보장적수혜금의 재원과 수혜 대상에 따른 구분이 지방재정에 미치는 차별적 영향력 등을 분석할 필요성 존재

○ 현금성 복지 지출은 다음의 장점을 지님

- 첫째, 수혜자의 선택의 자유를 증진시킬 수 있음. 현물이나 서비스 복지보다 복지 대상자 스스로의 필요에 맞게 현금을 사용할 수 있어 후생 효용이 높음
- 둘째, 다른 수단에 비해 행정 비용을 절감할 수 있음. 즉, 상대적으로 현금 복지는 서비스 전달 체계가 단순하여 직접적이고 즉각적인 지급이 가능함
- 셋째, 취약계층의 실질적 소득을 보완할 수 있음. 기초생활급여, 기초연금 등과 같이 저소득층 대상으로 설계될 경우 빈곤 완화 효과를 가질 수 있음

○ 반면, 다음의 단점 또한 존재함

- 첫째, 복지의 역선택 가능성 존재. 취약 계층에게 집중적으로 지원하기보다 전 주민을 대상으로 한 현금 지급이 만연할 경우 정작 가장 필요한 계층에게 돌아갈 재원이 부족해지기 때문임
- 둘째, 진정한 복지 수요보다 정치적 유인에 기반하거나 선심성으로 전달될 경우 자원 배분의 왜곡 가능성 존재함. 재선을 앞둔 지방자치단체장이 이웃 지방자치단체와 경쟁적으로 지출을 늘리는 구조가 고착화될 수 있음
- 셋째, 지역 간 복지 격차 발생 및 지방 재정 악화에 대한 우려도 존재함. 재정 여건이 좋은 지방자치단체가 더 많은 현금성 복지 지출을 할 수 있어 거주 지역에 따른 복지 불평등이 심화될 수 있음. 또한 재정 자립도가 낮은 지방자치단체에서도 현금성 복지 지출이 경쟁적으로 발생하게 되면 재정이 악화될 가능성이 있음

○ 이러한 우려를 고려해 정부는 현금성 복지 지출 실태를 파악하기 위해 2023년부터 사회보장적수혜금을 유형별로 구분, 별도 통계목으로 편성·지출하고 있으나 제도 도입의 성과와 현황을 분석한 최신 연구는 미흡함

- 지방자치단체 복지분야 지출 전반에 대한 연구는 활발하게 수행되었으나 정책수단별 분석, 특히 현금성 복지사업 대상 연구는 미흡한 실정

○ 지방자치단체 사회보장적수혜금 예산의 통계목별 현황에 대한 정확한 진단과 이로 인한 파급 효과에 대한 분석, 향후 합리적인 관리 체계에 대한 분석이 필요함

- 별도 관리체계 도입 후 3년이 경과한 현 시점에서 사회보장적수혜금의 변화(규모 및 정책수단 변화, 통계목 정비 등)가 지방자치단체의 재정건전성, 정책 자율성 등에 미치는 영향과 각 사업(통계목)별 최적의 역할 분담 및 관리체계에 대한 검토 필요
- 본 연구는 각 예산이 해당 자치단체의 세출구조에 미치는 영향, 인접 지자체 간 공간의존성, 현 관리체계의 의의와 한계 등을 분석함으로써 지방재정의 건전성 및 효율성 제고방안을 모색하고자 함

2. 연구의 범위 및 방법

□ 연구의 범위

- 본 연구는 먼저, 사회보장적수혜금과 관련한 선행연구를 검토하고, 현금성 복지 관련 언론보도 분석을 통하여 제도의 현황을 파악하였음
 - 제도와 관련하여 언론보도 분석을 통하여 현금성 복지 정책을 어떻게 프레이밍하는지를 파악하고, 이를 통하여 현금성 복지 정책에 대한 사회적 인식 형성 과정을 확인함
- 또한 지방재정연감 및 지방재정365 자료를 활용하여 2023년 이후 구분된 통계목을 기준으로 전국 지방자치단체 사회보장적수혜금의 규모·구성·추이를 분석하고 해당 지출이 가지는 공간적 특성을 분석함
- 제도 변화 전후 시계열 자료를 사회보장적수혜금의 규모 및 특성을 기준으로 12개 지방자치단체에 대한 사례 분석을 수행함
- 이러한 분석 결과를 통하여 다음과 같은 상황에 대한 정책적 제언을 제시함
 - 현금성 복지 확대에 따른 재정 부담, 정책 유인 및 지역 간 격차 문제
 - 통계목별 역할 재정립 및 합리적 관리 기준 마련을 위한 정책 대안 제시
 - 국회 및 중앙정부 예산 심사 활용을 고려한 제도 개선 방향

□ 연구방법2)

- 언론보도분석
 - 현금성 복지 관련 언론보도를 체계적으로 검토하여 보도량 추이 및 담론의 특성,

2) 개별 연구방법에 대해서는 각 장별 분석에서 자세하게 설명하였으며, 본 연구의 경우 통계목 구분 전후의 기준과 사업명 기준의 분석이 시간적 범위와 자료에서 차이가 난다는 점을 감안하여 분석결과를 비교할 필요가 있음

- 찬반 논지 등 언론이 현금성 복지 정책을 어떻게 프레임(framing)하는지를 파악하고 이를 통하여 현금성 복지 정책에 대한 사회적 인식 형성 과정을 이해하고자 함
- 언론보도 분석은 기술통계 분석, 검색어 중심 분석, 내용 중심 분석의 세 가지로 구성되었으며 구체적인 방법은 다음과 같음
 - 기술통계 분석: 주제별·연도별 보도량 추이를 통해 정책 이슈의 부상·소멸 시점과 보도 주기를 파악함
 - 검색어(keyword) 중심 분석: 빅카인즈가 기사 전문에서 추출한 키워드를 기반으로 하되, ‘정책’·‘국민’·‘지급’ 등 주제 변별력이 없는 일반어와 검색어 자체는 불용어로 처리하여 실질 연관어를 도출함. 주제별 핵심 키워드·인물·기관 빈도, 시기별 키워드 변화, 워드클라우드 등을 통해 보도의 빈도와 추세, 검색어 간 관계를 파악함
 - 내용 중심 분석: 기사 제목에 나타난 논조 키워드를 찬성 계열과 반대 계열로 구분하여 살펴봄. 제목은 기사의 핵심 논조를 압축하므로 담론의 방향성을 가늠하는 대리 지표로 활용함. 아울러 찬성·반대 논지별 대표 사례 기사를 검토하여 논거의 구체적 맥락을 확인하고, 정책 확산·갈등 유형, 대안 모델 등 기타 담론 특성을 분석

○ 사회보장적수혜금 현황 및 구조 분석

- 2023년 이후 통계목 구분(301-01, 301-02, 301-03)을 기준으로 전국 지방자치단체 사회보장적수혜금 규모·구성·추이 분석
- 지방재정연감 및 지방재정365 자료를 활용한 통계목별 데이터베이스를 웹스크래핑 방법을 통하여 구축하고 이를 통하여 예산 대비 비중, 지출 구조 변화 등 재정 운영 특성 진단함

○ 공간적 특성 분석

- Moran's I, LISA 등 공간분석을 통한 인접 지자체 간 정책 확산 및 이웃효과를 검토하여 사회보장적수혜금 지출이 지방재정 자율성 및 세출 구조에 미치는 영향을 분석함
- 전역적 공간 분석(Global Moran's I)과 국지적 공간 분석(LISA)을 병행함
- 구체적으로 전역적 공간 분석은 전체 지역을 대상으로 공간적 군집의 존재 여부를 하나의 통계량으로 나타내며, 국지적 공간 분석(LISA: Local Indicators of Spatial Association)은 개별 자치단체마다 I값을 산출하여 해당 지역의 군집 성격(HH·LL·HL·LH)을 파악함

○ 세부사업 텍스트마이닝 분석

- 사업명이라는 언어 자료를 통해 사회보장적수혜금의 내부 구조와 제도 변화를 파악함
- 재정 집계만으로는 확인할 수 없는 급여의 성격, 명명 관행, 지자체 간 유사성, 제도의 신설·소멸 시점을 규명하는 것을 목적으로 함
- 주제 모형(topic model)으로 LDA(Latent Dirichlet Allocation)로 기본 주제 구조를 도출함. STM(Structural Topic Model)으로 자치단체 유형·연도 등 공변량의 효과를 반영하며 DMR(Dirichlet-Multinomial Regression)로 구현 방식을 달리한 재현성을 확인함
- 또한 BERTopic으로 고유 핵심명 9,944종을 정책영역 단위로 조직함(5개 차원, 최소 군집 60건 설정, 초기 주제를 정책영역이 뚜렷한 20개로 구분)
- 의미연결망 분석으로 사업명 내 단어 공출현 관계를 네트워크로 구성하고, 모듈러리티(Q)를 산출하여 군집의 뚜렷함 정도를 비교함
- 자치단체 간 유사도 분석으로 TF-IDF 벡터의 코사인 유사도로 자치단체 간 사업명 구성의 유사성을 측정하고, 유형별·광역별 패턴을 확인함
- 세부사업코드 기반 지출 추적으로 2023년 특정 통계목 사업이 2024년 어느 통계목으로 이동하였는지를 세부사업코드를 키로 하여 추적함으로써, 지출 감소가 실제 사업 소멸인지 통계목 간 이동인지를 탐색적으로 판별함

○ 사례 분석 및 시계열 분석

- 우선 전체 지방자치단체를 대상으로 재정력이나 인구사회적 특성에 따른 지방자치단체 간 편차를 비교함
- 이후 개별 자치단체 수준에서 사회보장적수혜금이 언제 어떻게 변화해 왔는지를 확인하고, 2023년 통계목 세분화 개편 시점에 구조적 단절이 존재하는지를 점검함
- 아울러 복지 수요와 재정 여력이 사회보장적수혜금 수준과 어떤 관계에 있는지를 확인함
- 구체적으로 2024년 지방재정연감 순계 결산 기준 사회보장적수혜금의 절대적 규모 및 인구 1인당 규모 각각에서 자치단체 유형별(시·군·구) 최대·최소 단체를 선정하여 총 12개 자치단체를 분석 대상으로 함
- 이후 해당 자치단체의 2019년~2024년 지방재정365 세부사업 세출현황을 기본 자

료로 하여 Python을 활용하여 통계목 자료를 웹스크래핑한 후 재원 자료와 결합하여 국고보조재원과 지방 자체재원을 선별하고, 결합한 자료가 2023~2024년 지방 재정연감 값과 일치하는지 검증한 후 분석을 진행함

○ 예산편성 및 관리체계 진단

- 사회보장적수혜금 관리체계 도입 전·후 예산편성 현황 및 운영 효과 비교 분석
- 통계목 구분 기준의 적용 실태와 한계 검토 및 제도적 개선 필요성 도출
- 지방재정 건전성 및 정책 효율성 관점에서 관리체계 평가

○ 정책 대안 및 개선방안 도출

- 현금성 복지 확대에 따른 재정 부담, 정책 유인 및 지역 간 격차 문제 종합 분석
- 통계목별 역할 재정립 및 합리적 관리 기준 마련을 위한 정책 대안 제시
- 국회 및 중앙정부 예산 심사 활용을 고려한 제도 개선 방향 제안

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 현금성 복지 지출의 이론적 논의

가. 정책수단으로서의 현금지원: 개념과 유형

□ 정책수단의 개념

- 정책수단은 정책목표 및 정책대상과 함께 정책을 구성하는 핵심적 요소로서 주어진 정책목표 달성을 위하여 활용하는 다양한 수단 내지 기법들을 의미함
 - 정부 공무원들이 사회 변화를 위하여 정책에 대한 지지와 순응을 확보하거나 또는 효과를 보장하기 위해 활용하는 다양한 기법들(Vedung, 1998)
 - 공공의 문제를 해결하기 위해 활용되는 조직화된 집합적 행동(Salamon, 2002)
 - 정부가 정책집행을 위해 활용하는 재량으로서의 실질적인 수단 혹은 장치(Howlett et al., 2009)
- 이처럼 정책수단은 주체에 있어서 정부 혹은 그 대리인에 의하여 활용되며, 의도적으로 설계된 기법 내지 도구로서 정책목표의 달성 내지 공공의 문제 해결을 지향한다는 목적성을 지님

□ 사회복지 분야 재정사업 정책수단

- 사회복지 정책에서는 목표를 달성하기 위하여 복지서비스의 전달 형태에 따라서 다양한 유형의 정책수단을 활용하고 있음
 - 정부는 국민의 다양한 사회적 욕구를 충족하고 사회문제의 해결에 필요한 자원을 제공하기 위하여 사회복지 정책을 추진함
 - 사회복지 정책의 특성상 정책대상자의 인적 특성뿐 아니라 이들이 처한 개별적 상황이 또한 서로 다르기 때문에, 이에 맞추어 여러 정책수단이 활용됨
 - 사회복지 분야의 정책수단에는 사회보험 등의 공공부조를 비롯하여 연금이나 현물, 사회복지서비스 등 여러 가지 유형이 존재함
- 길버트와 테렐은 주요한 급여의 형태로 현물성 급여와 현금성 급여로 구분하고 있으며, 더 자세한 급여의 형태로 기회(opportunities), 서비스(services), 물품(재화, goods), 바우처와 세제혜택(voucher and tax

credits), 현금(cash), 권력(power)을 제시함(Gilbert & Terrell, 2023)

① 현금 급여(in-cash benefit)

- 특정한 자격 요건을 충족하는 정책대상 집단에게 전달 형태에 있어서 현금의 형태로 제공하는 급여를 뜻함
- 세계은행(2024)은 현금 이전(cash transfers)을 정부 또는 기타 주체가 개인이나 가구에 현금 또는 현금에 준하는 수단(바우처, 모바일 머니 등)을 직접 제공하는 정책 수단으로 포괄적으로 정의함
- 일반적으로 사회복지 분야에서의 현금 이전은 사회복지의 수혜 대상이 인간다운 삶을 유지하는데 도움이 될 수 있도록 현금이나 수표를 제공하는 것을 뜻함
- 이처럼 현금 이전은 소득 지원(income support)의 일환으로서 수혜자가 자신의 필요와 선호에 따라 자원을 자율적으로 배분할 수 있게 해주는 수단
- 또한 공급자 또는 정책 입안자 중심의 현물 지원과 달리, 수혜자의 선택권과 자율성을 존중하는 접근
- 이는 개인의 '자기결정권'과 '선택의 자유'를 최대한 보장하여 소비를 통한 효용을 극대화할 수 있다는 점에서 장점이 있으나, 정부가 해당 정책을 통해 애초에 설정한 목표를 달성하기 어려울 가능성이 높음(전성만 외, 2022)
- 수혜자가 최대한 폭넓게 선택할 수 있도록 함으로써 수혜자의 선택·결정을 최대한 보장하고 이를 통해 효용을 극대화하고자 하는 목적을 지님
- 현금을 통한 직접 지원은 복지수혜 기회를 보편적이고 공정하게 제공할 수 있음
- 또한 현물과 비교하면 누구에게 얼마나 고르게 분배되었는지를 가시적으로 파악하는 것이 용이함
- 그러나 수혜자가 현금성 복지정책사업의 원래 목적이 아닌 다른 용도로 사용하는 등 수혜자의 소비를 통제하기 어려움
- 예시: 사회보험과 공공부조를 통해 개입과 가족에게 직접적으로 제공하는 자금, 사회수당제도에서 직접적으로 제공하는 자금(아동수당 등), 간접적으로 조세제도를 통해 세금에서 감면 혜택을 주는 것

② 현물 급여(in-kind benefit)

- 현금이 아닌 급여의 대표적인 예로서 사회복지 정책의 수혜 대상이 인간다운 삶을 영위하도록 물품의 형태로 제공하는 사회복지 급여

- 따라서 정책 대상으로 하는 수혜 집단에게 정확하게 전달되며 급여가 지급 후 다시 이전되거나 매매되기 어렵다는 특징을 지님(이현주 외, 2018)
- 이처럼 복지정책의 수혜대상자가 소비하는 항목을 현물 급여를 통해 일정하게 통제하는 것은 정책에서 규정한 용도로만 재화가 사용되게 만드는 효과를 지님 (Gilbert & Terrell, 2023)
- 따라서 수혜대상자의 선택보다는 사회 전체적인 선택을 우선시함으로써 정책 효과를 극대화할 수 있음
- 현물성 복지정책사업은 교육, 주거, 의료, 돌봄 등 특정하게 규정된 목적에 맞게 지원되므로, 예산과 자원을 더욱 적절하게 사용하고 복지사업이 추구하는 목표를 충족시킬 가능성이 높음
- 또한 규모의 경제로 인하여 공공기관이 대량으로 물품과 서비스를 생산하여 분배하는 경우 시장에서 직접 수혜대상자가 구매하는 경우보다 더 낮은 비용에 효율적으로 제공할 수 있음(노병일, 2018: 224)
- 하지만 수혜자가 필요로 하는 자원을 적절하게 제공하지 못하는 단점 또한 지님
- 예시: 식료품 제공, 의료, 무료 혹은 저가 임대주택, 무상보육, 무상교육, 직업훈련, 무료교통 이용, 무료전화(복지전화), 시설수용보호 등
- 우리나라의 사회복지정책 사례 가운데 현물급여가 제공되는 경우는 국민건강보험 제도, 노인장기요양보험, 기초생활보장제도, 각종 사회서비스제도 등

③ 바우처(voucher)

- 복지정책의 수혜대상자가 이용할 수 있는 서비스의 금액이나 수량이 기재되어 특정한 물품이나 서비스를 구입하는 등 사용하는 용도가 특정 분야로 지정되어 있는 이용권이나 증서
- 바우처는 현금 급여나 현물 급여에 비하여 소비자가 선택할 수 있는 길을 열어주면서, 다른 한편으로 급여를 공적으로 정해진 목적에 사용되도록 하여 어느 정도 사회 통제를 가능하게 해준다는 장점이 있음
- 주로 증권(certificate), 쿠폰(coupon) 또는 교환권(stamp)이란 용어로 사용됨

□ 정책 수단으로서의 현금 지원

- Inter Agency Social Protection Assessments(ISPA) (2024)의 정의에

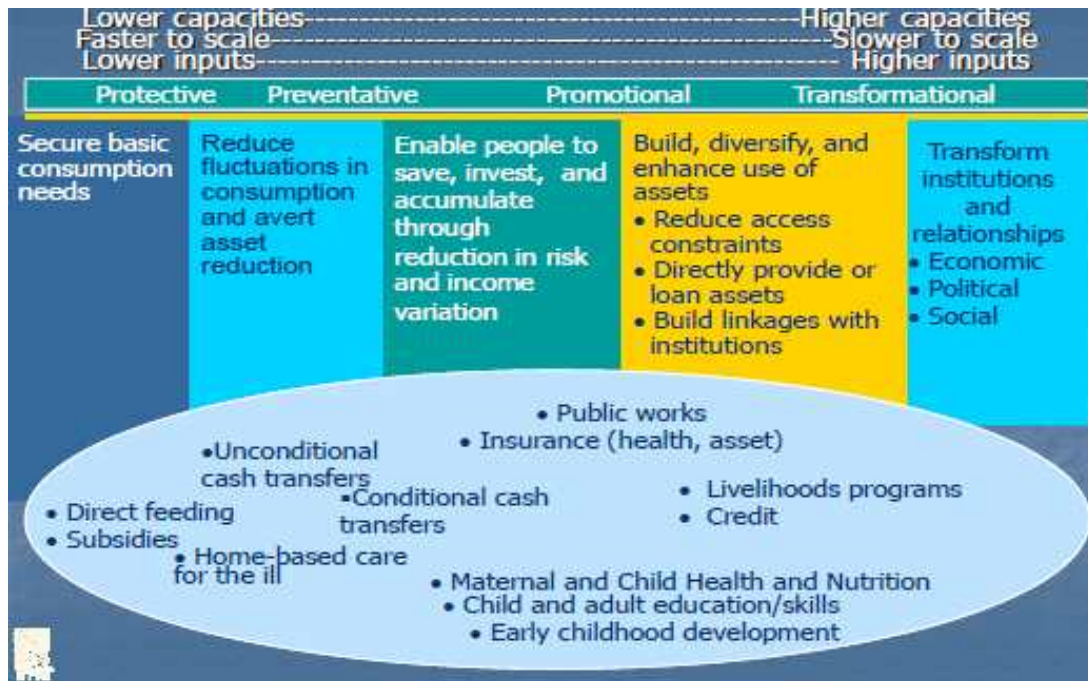
따르면 현금성 복지 지원(cash transfer)이란 모든 사람을 빈곤과 취약성, 사회적 배제에서 예방 및 보호하는 비기여형(non-contributory) 소득 지원 복지정책을 의미

- 주로 지원 대상의 소득을 늘리고 안정화함으로써 빈곤을 줄이고 가구의 재정적 충격 대응 역량을 높이는 것을 목적으로 하며, 이를 달성하기 위해 직접적이면서도 정기적이고 예측가능한 비기여형 급여의 성격을 지님
- 정책 수단의 하나로써 현금 지원(cash transfers)은 사회경제적 불평등을 최소화하기 위해 보건, 의료, 교육 등 전 분야에서 널리 사용됨(Lynch et al., 2019)
 - 개념적으로 현금 지원은 ‘사회 부조(social assistance)’라는 맥락에서 전 세계적으로 활용되어 온 정책수단 중 하나에 해당하며, 1990년대 이후 저개발국가를 비롯한 중부 유럽, 라틴아메리카, 아시아 국가의 정책의제에서 높은 비중을 차지함 (Owusu-Addo et al., 2018)
- Adato and Bassett(2008)에 따르면 현금 지원의 효과는 자산기반 사회보장 분석틀의 네 가지 기능 범주에 걸쳐 지원 대상 개인과 가구에 광범위하게 나타남
 - ① 첫 번째로 현금 지원은 보호(protection)의 측면에서 기본적인 소비 수요를 충족하는데 도움을 줄 수 있음
 - 특히 가구 구성원의 질병이나 사망 등으로 소득이 감소하는 상황에서 기초 생계를 확보하는 중요한 기능을 함
 - ② 두 번째로 예방(prevention)의 측면에서 소득 변동과 위험을 줄여서 소비를 불안정하게 만드는 충격의 영향을 완화하고, 생산 자산을 급박하게 처분하는 것을 방지함
 - 예컨대 소비지출을 충당하기 위해서 가축과 같은 주요 생산 자산을 매각해야 하는 상황에 놓인 가구가 빈곤의 함정에 빠지는 것을 줄여줌
 - ③ 세 번째로 증진(promotion)의 측면에서 현금 지원은 교육 및 보건 서비스의 이용과 자산 축적을 통하여 지원 대상자의 인적, 재정적, 물질 자본의 형성을 도움
 - 학비에 대한 부담이나 돈을 벌기 위해 학업을 중단하는 것을 방지해주며, 생산 자산에 투자함으로써 식량과 소득을 창출하는데 도움을 줌
 - ④ 마지막으로 현금 지원은 변혁(transformation)의 측면에서 경제적·정치적·사회적 관계를 강화하는 제도적 변화를 지향하여 개인이나 가구에 대한 단순한 소득보전을 넘

어선 사회적 형평과 권한 강화의 수단으로 기능함

- 그러나 주의할 점은 이러한 네 가지 범주는 상호배타적이지 않으며, 하나의 현금 지원 프로그램이 설계 방식과 수급자의 활용 역량 등에 따라 여러 목표를 동시에 달성하는 것도 가능함

<그림 II-1> 자산 기반 사회보장 프레임워크
(An Asset-Based Social Protection Framework)



자료: Adato & Bassett, 2008: 15

- 그중에서도 복지정책 분야에서의 현금 지원은 복지사업 수혜자에게 현물이 아닌 현금을 지급하는 방식으로 소비자의 선택권을 존중함으로써 효용을 극대화할 수 있는 장점을 지님
- 우리나라에서 현금성 복지 지출은 사회복지 분야의 재정사업 정책 수단 중 하나로서 중앙정부와 지방자치단체에서 활용되어 왔음
 - 취약계층을 대상으로 한 현금 급여 지급은 1961년 「생활보호법」에 의해 근로 능력이 있는 저소득층에게 현금을 직접 지급하면서 시작되었고, 1999년 「국민기초생활보장법」 도입에 따라 빈곤층 대상으로 현금을 지급하였으며(손건익, 1999), 2007년 기초노령연금, 2014년 기초연금 등으로 확대되어 왔음
 - 이렇듯 기존의 현금지원사업은 저소득층, 보호 대상자 등 취약계층의 기본적인 생계 유지를 주요 목적으로 하였음(하솔잎 외, 2025)

- 즉, 전통적으로 복지는 수요, 혹은 결핍을 기반으로 소득이 낮거나, 아프거나, 장애가 있는 등의 특정 결핍 상태가 존재하는 대상을 정부가 지원하는 것을 의미하며 이 경우 수급 자격은 소득이나 자산 등 일정한 기준에 대한 심사로 결정됨
- 최근 지방정부는 시민들의 경제적 안정 수준을 높이하고자 현금성 복지정책 사업을 지속해서 시행을 확대하는 추세
 - 지방정부의 입장에서 현금성 복지정책사업은 효율적으로 관리할 수 있는 수단 (Gilbert & Terrell, 2023)
 - 수혜자 기준을 포괄적으로 규정하여 선심성 정책으로 활용함으로써 관할권 내에 거주하는 시민들이 다른 지역으로 이동하지 못하도록 하고, 관할권 외부 시민을 관할권 내로 유인하는 효과를 지님(신영민, 2025: 109)
 - 우리나라의 경우 COVID-19 팬데믹을 거치면서 재난지원금 명목의 현금성 복지정책사업이 확대됨
 - 그러나 현금성 복지정책사업은 지방정부의 재정·제도·사회적 여건을 충분히 고려하지 않은 채 시행될 우려가 있으며 또한 선심성 정책에만 머물거나, 지역 간 복지격차 심화라는 비판으로 이어질 수 있음(전성만 외, 2022)

□ 현금성 복지 지출의 개념

- 과거에는 현금성 복지에 대한 합의된 개념 정의가 이루어지지 않아서 연구자의 분류에 따라 다양하게 제시됨
- 그러나 본 연구에서 다루고 있는 현금성 복지 지출, 이른바 현금성 복지는 지방자치단체 예산편성 기준에 따른 ‘사회보장적수혜금’ 정의함
- 이는 명칭과 관계없이 주민에게 현금 또는 현금에 준하는 형태로 지급되는 모든 지출을 의미함

□ 현금성 복지 지출의 재원조달·운영방식에 따른 일반적 유형 구분

① 사회보험형(social insurance)

- 가입자의 기여(보험료)를 주된 재원으로, 노령·실업·재해·질병 등 사회적 위험에 대비해 지급

- 기여와 급여가 연계되며, 통상 종전 소득에 비례(소득비례급여)
- 예: 국민연금(노령·장애·유족연금), 고용보험 실업급여, 산재보험 현금급여

② 공공부조형(public assistance)

- 조세를 재원으로, 자산조사(means-test)를 거쳐 빈곤층에 한정해 지급
- 최저생활 보장이 목적이며, 선별주의에 기반함
- 예: 국민기초생활보장 생계급여

③ 사회수당형(social allowance / demogrant)

- 조세를 재원으로, 자산조사 없이 특정 인구학적 범주(연령·아동 유무 등)에 지급
- 범주 내 보편주의 + 통상 정액급여
- 예: 기초연금, 아동수당

④ 조세지출형(tax expenditure)

- 조세체계를 통해 환급 형태로 소득을 이전(환급형 세액공제)
- 근로·소득과 연계되어 저소득층 소득을 보전
- 예: 근로장려금(EITC), 자녀장려금

⑤ 기본소득형(basic income)

- 자산조사·노동요구 없이 모든 구성원에게 개인 단위로 정기적으로 지급(완전 보편주의·무조건성)
- 순수형은 아직 본격 시행 사례가 드물며, 국내 '○○기본소득'은 특정 집단 대상이라 사실상 사회수당(범주형)에 가까운 경우가 많음
- 예: (지향 모델) 전 국민을 대상으로 하는 정기적 현금 지급

□ 현금성 복지 지출 유형의 기타 분류(세계은행, 2024)

○ 조건 부과 여부에 따른 분류

- 조건부 현금이전(Conditional Cash Transfers, CCT)은 수혜자가 특정 행동 조건(예: 자녀의 학교 출석, 정기적 의료 검진 등)을 이행할 경우에만 급여를 제공하는 방식. 인적 자본(human capital)의 축적을 동시에 추구하는 이중 목표를 지님
- 반면 무조건부 현금이전(Unconditional Cash Transfers, UCT)은 특정 행동 조건 없이 자격 요건을 충족하는 가구 또는 개인에게 급여를 제공. 수혜자의 자율성을 최대화하고 행정 비용을 절감할 수 있으나, 특정 행동 변화 유도에는 한계

○ 대상 집단에 따른 분류

- 아동·가족 수당(Child/Family Benefits): 아동이 있는 가구를 대상으로 하며, 아동빈곤 완화 및 인적 자본 투자 촉진을 목적으로 활용됨
- 사회적 연금(Social Pensions): 노인 빈곤 완화를 위해 소득 심사 또는 연령 기준으로 지급되는 비기여형 연금으로 남아프리카, 인도, 남미 지역 등에서 광범위하게 활용됨
- 장애인 수당(Disability Benefits): 장애를 지닌 급여 대상자에게 이로 인하여 발생하는 추가 비용 및 소득 상실을 보전하기 위한 급여의 성격을 지님
- 최후 안전망 급여(Last-Resort Assistance): 극빈층을 대상으로 하는 최후의 사회 안전망으로, 자산 심사(means-testing)를 통해 대상자를 선별함
- 긴급·인도주의적 현금지원(Humanitarian Cash Transfers): 재난, 분쟁, 위기 상황에서 피해 인구를 지원하기 위한 긴급 현금 지원에 해당함

○ 수급 기간 및 방식에 따른 분류

- 정기 급여(Regular/Recurrent Transfers): 월별, 분기별 등 정기적으로 지급하는 방식
- 일시적 지원(Temporary Assistance): 위기 상황이나 특정 취약 시기에 한시적으로 지급하는 방식
- 충격 대응형 현금지원(Shock-Responsive Cash Transfers): 자연재해나 경제위기 등 외부로부터의 충격에 대응하여 기존 프로그램을 확대하거나 신규 지원을 제공하는 방식으로 COVID-19 팬데믹 대응 과정에서 그 중요성이 크게 부각됨

○ 급여 형태에 따른 분류

- 전통적인 현금(cash) 외에도 바우처(vouchers), 전자 화폐(e-transfers), 모바일 머니(mobile money) 등 다양한 형태로 제공됨
- 최근에는 금융적 포용(financial inclusion) 증진 차원에서 디지털 결제 시스템을 통한 현금 이전이 빠르게 확산되는 추세이며, 이는 지급 효율성과 투명성을 높이는 동시에 수혜자의 금융 접근성을 개선하는 효과를 지님

□ 우리나라 사회보장제도 내에서의 현금성 복지 지출

- 현재 우리나라에서 시행 중인 사회보장기본법(법률 제21065호)은 제3조 정의 제1호에 사회보장을 “ “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애,

질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”라고 규정하고 있음

- 이처럼 사회보장이라는 개념은 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성됨
 - “사회보험”이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다. (동법 제3조 제2호)
 - “공공부조”(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다. (동법 제3조 제3호)
 - “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다. (동법 제3조 제4호)
- 이에 따르면 우리나라의 사회보장제도는 사회보험과 공공부조, 사회서비스에 수반되는 정책영역과 다양한 정책유형 및 수단을 포함하는 사회보장 관련 급여 및 서비스로 구성된다는 점을 알 수 있음
 - 이 중에서 개인이나 가구의 소득수준 내지 자산 등을 조사하여 누구에게 급여를 지급할 것인지 그 대상을 결정하는 공공부조 유형의 사회보장제도, 내지는 아동수당과 같은 보편적 사회수당에 해당하는 유형의 사회보장제도 등 소득을 보장하는 성격을 지닌 제도들은 현금성 지원으로 분류될 수 있음(최현수 외, 2024)
 - 예컨대 기초생활보장 생계급여, 저소득 한부모 아동양육비 지원 등은 정책대상 혹은 정책지원의 목적에 따라 현금성 복지지출이 이루어지는 대표적인 경우에 해당하며, 우리나라의 경우 기초연금, 장애연금, 부모급여, 아동수당, 보훈수당, 장애수당, 생계급여 등 다양한 유형을 두고 있음
- 또한 동법 제5조에 국가와 지방자치단체는 “사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담”하고, “국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다”는 사회보장에 대한 책임을 명시적으로 규정함

□ 우리나라 법·제도상 현금성 복지지출 유형

○ 기초연금 [「기초연금법」 3]

- 기초연금법은 “노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함”을 목적으로 함(동법 제1조)
- 이에 따라 지급되는 기초연금은 보편적 수당의 성격을 지닌 노인 대상 공적연금으로, 생활이 어려운 노인에게 연금을 지급하여 생활안정과 복지 증진, 노후 소득 보장 사각지대 해소를 목적으로 함
- 65세 이상 노인 중 소득인정액 기준 하위 70%에게 지급되며, 소득인정액과 기초연금액의 합이 선정기준을 초과하면 그에 따라 감액 (동법 제8조제2항)
- 기초연금에 대한 수급권은 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 압류 대상으로 할 수 없으며(동법 제21조 제1항), 기초연금으로 받은 금품은 압류할 수 없음 (동법 제21조 제2항)
- 2014년 「기초노령연금법」이 「기초연금법」으로 전부 개정되면서 현재의 명칭·제도로 정비됨

○ 장애인연금 [「장애인연금법」 4]

- 장애인연금법은 “이 법은 장애로 인하여 생활이 어려운 중증장애인에게 장애인연금을 지급함으로써 중증장애인의 생활 안정 지원과 복지 증진 및 사회통합을 도모하는 데 이바지함”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 이 법에서 대상으로 하는 중증장애인은 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인 중 근로능력이 상실되거나 현저하게 감소되는 등 장애 정도가 중증인 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람에 해당함 (동법 제2조 제1호)
- 제32조에 따라 등록한 장애인 중 근로능력이 상실되거나 현저하게 감소되는 등 장애 정도가 중증인 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람
- 이를 바탕으로 장애인연금은 사회보장제도로서 중증장애인을 대상으로 장애로 인하여 근로상실 또는 현저한 감소로 생활이 어려운 경우에 매월 일정한 금액을 지급하여 생활안정을 지원하는 제도이며,⁵⁾ 18세 이상의 장애인연금법상 중증장애인으로서 본인과 배우자의 소득과 재산을 합산한 금액(소득인정액)이 선정기준액 이

3) 시행 2025. 10. 1., 법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정

4) 시행 2025. 10. 1., 법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정

5) 보건복지부 누리집, 장애인연금 개요(<https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10710030100>, 검색 2026.07.20.)

하인 사람에게 지급됨 (동법 제4조)

- 장애인연금의 종류에는 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전(補填)하여 주기 위하여 지급하는 급여로서의 성격을 지닌 기초급여와 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전하여 주기 위하여 지급하는 급여에 해당하는 부가급여가 있음 (동법 제5조)

○ 국민연금 [「국민연금법」 6)]

- 국민연금법은 “국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 이러한 목적을 달성하기 위하여 국가는 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장하여야 할 책무를 지니며(동법 제3조의 2), 이에 따라 국민연금법 제4장에 다양한 급여 관련 규정을 두고 있음
- 급여의 종류로 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금이 있으며, 이 외에 사망 일시금·분할연금이 포함됨(동법 제49조)
- 노령연금: 가입기간 10년 이상인 자가 수급연령(60세, 특수직종근로자는 55세)에 도달한 경우 지급하는 기본 급여로, 가입기간과 가입 중 소득수준에 따라 결정됨 (동법 제61조)
- 장애연금: 가입 중 질병·부상으로 신체상 또는 정신상의 장애가 발생한 경우 장애 등급(1~3급은 연금, 4급은 일시보상금)에 따라 지급 (동법 제67조)
- 유족연금: 가입자·노령연금·장애연금(2급 이상) 수급권자가 사망한 경우 생계를 유지하던 유족에게 지급 (동법 제72조)
- 반환일시금: 수급요건을 채우지 못하고 가입자격을 상실한 경우 납부 보험료에 이자를 가산해 일시 지급 (동법 제77조)

○ 건강보험의 요양비 [「국민건강보험법」 7)]

- 국민건강보험법은 “국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지함”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 이에 따라 공단은 가입자나 피부양자가 긴급하거나 부득이한 사유로 요양기관과 비슷한 기능을 하는 기관에서 질병·부상·출산 등에 대하여 요양을 받거나, 요양기

6) 시행 2026. 6. 17., 법률 제21203호, 2025. 12. 16., 일부개정

7) 시행 2026. 1. 2., 법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정

관이 아닌 장소에서 출산한 경우 그 요양급여에 상당하는 금액을 요양비로 지급함
(동법 제49조)

- 이는 본래 현물(요양급여)이 원칙이나, 부득이한 경우 현금으로 상환하는 예외적 성격의 현금급여에 해당함

○ 고용보험 [「고용보험법」 8)]

- 고용보험법은 “고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자 등의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자 등이 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자 등의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 고용보험의 대표적 현금급여는 실업급여이며, 실업급여는 구직급여와 취업촉진수당으로 구분됨(동법 제37조 제1항)
- 구직급여: 실직한 근로자의 생활안정과 재취업 지원을 위해 일정기간 지급되는 핵심 현금 급여에 해당
- 취업촉진수당: 조기재취업 수당, 직업능력개발 수당, 광역 구직활동비, 이주비로 구성됨 (동법 제37조 제2항)
- 조기재취업 수당은 수급자격자가 안정된 직업에 재취직하거나 스스로 영리를 목적으로 하는 사업을 영위하는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하면 지급 (동법 제64조 제1항)
- 직업능력개발 수당은 수급자격자가 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발 훈련 등을 받는 경우에 그 직업능력개발 훈련 등을 받는 기간에 대하여 지급 (동법 제65조 제1항)
- 광역 구직활동비는 수급자격자가 직업안정기관의 소개에 따라 광범위한 지역에 걸쳐 구직 활동을 하는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 직업안정기관의 장이 필요하다고 인정하면 지급 (동법 제66조 제1항)
- 이주비는 수급자격자가 취업하거나 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발 훈련 등을 받기 위하여 그 주거를 이전하는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 직업안정기관의 장이 필요하다고 인정하면 지급 (동법 제67조 제1항)

8) 시행 2026. 5. 12., 법률 제21133호, 2025. 11. 11., 일부개정

- 고용보험법은 특히 수급권의 보호와 관련된 규정을 두어 실업급여를 받을 권리는 양도 또는 압류하거나 담보로 제공할 수 없으며(동법 제38조 제1항), 지정된 실업급여수급계좌의 예금 중 대통령령으로 정하는 액수 이하의 금액에 관한 채권은 압류할 수 없다는 조항(동법 제38조 제2항)을 두어 현금성 지원에 따른 부작용을 방지하기 위해 노력하고 있음
- 이외에도 실업급여로서 지원된 금품에 대하여는 국가나 지방자치단체의 공과금을 부과하지 아니한다는 공과금의 면제에 관련된 조항을 규정하고 있음(동법 제38조의 2)
- 이 외에 모성보호 차원의 육아휴직급여(동법 제70조)·출산전후휴가급여(동법 제75조) 등도 현금급여로 운영됨

○ 산재보험 [「산업재해보상보험법」 9]

- 산업재해보상보험법은 산업재해보상보험 사업을 시행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 함(동법 제1조)
- 보험급여의 종류는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장례비, 직업재활급여로 구성됨 (동법 제36조)
- 이 중 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금, 장례비, 간병급여 등이 현금 형태의 급여에 해당함
- 휴업급여는 업무상 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 근로자에게 요양으로 취업하지 못한 기간에 대하여 지급함 (동법 제52조)
- 장해급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸려 치유된 후 신체 등에 장애가 있는 경우에 그 근로자에게 지급 (동법 제57조)
- 간병급여는 요양급여를 받은 사람 중 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 사람에게 지급 (동법 제61조)
- 유족급여는 유족급여는 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우에 유족에게 지급 (동법 제62조)
- 상병보상연금은 요양급여를 받는 근로자가 요양을 시작한 지 2년이 지난 날 이후에 그 부상이나 질병이 치유되지 아니한 상태로 중증요양상태의 정도가 대통령령

9) 시행 2026. 7. 1., 법률 제21375호, 2026. 2. 19., 일부개정

에 규정된 등급 기준에 해당하고 그 요양으로 인하여 취업하지 못하는 요건 모두에 해당하는 상태가 계속되면 휴업급여 대신 상병보상연금을 그 근로자에게 지급 (동법 제66조)

- 장례비는 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우에 지급하되, 평균임금의 120일분에 상당하는 금액을 그 장례를 지낸 유족에게 지급 (동법 제71조)
- 요양급여는 원칙적으로 현물이나, 부득이한 경우 요양을 갈음하여 요양비를 지급할 수 있음

○ 국민기초생활보장제도의 생계급여 [「국민기초생활 보장법」 10]

- 국민기초생활 보장법은 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 이에 따르면 생계급여는 수급자에게 의복·음식물·연료비 등 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 생계를 유지하게 하는 급여(동법 제8조 제1항)로, 모든 대상자에게 행해지는 기본급여에 해당함
- 생계급여는 금전을 지급하는 것이 원칙이며, 금전으로 지급할 수 없거나 적당하지 않은 경우에 한해 물품을 지급할 수 있음(동법 제9조 제1항)
- 생계급여액은 생계급여 선정기준(최저보장수준)에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액으로 산정함

○ 근로장려세제(EITC) [「조세특례제한법」 11]

- 조세특례제한법은 “조세(租稅)의 감면 또는 중과(重課) 등 조세특례와 이의 제한에 관한 사항을 규정하여 과세(課稅)의 공평을 도모하고 조세정책을 효율적으로 수행함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 근로장려세제란 저소득 근로자가구의 저임금을 보완하기 위해 조세체계를 통해 운용되는 근로소득 보조정책으로, 조세특례제한법 제100조의2에 따른 근로장려금이 이에 해당함
- 함께 운영되는 자녀장려금은 저소득자의 자녀양육비를 지원하기 위하여 운영되며, 같은 법 제100조의27에 근거함
- 환급형 세액공제(refundable tax credit) 방식으로 지급되어, 세금을 통한 현금 이전의 성격을 지님

10) 시행 2025. 10. 1., 법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정

11) 시행 2026. 7. 1., 법률 제21223호, 2025. 12. 23., 일부개정

○ 임금채권보장제 [「임금채권보장법」 12)]

- 임금채권보장법은 “경기변동과 산업구조 변화 등으로 사업을 계속하는 것이 불가능하거나 기업의 경영이 불안정하여, 임금등을 지급받지 못하고 퇴직한 근로자 등에게 그 지급을 보장하는 조치를 마련함으로써 근로자의 생활안정에 이바지하는 것”을 목적으로 함 (동법 제1조)
- 이에 따르면 임금채권보장제는 경기의 변동이나 산업구조가 변화하는 등으로 인해 사업 계속이 불가능하거나 경영이 불안정하여 퇴직한 근로자가 임금·퇴직금을 받지 못한 경우, 사업주를 대신해 일정 범위의 임금채권을 지급하는 제도임
- 국가(고용노동부장관)가 사업주를 대신해 지급하는 급여를 대지급금(구 체당금)이라 하며, 근로자와 그 가족의 기본적 생활안정을 목적으로 함

□ 우리나라 지방자치단체의 현금복지 지출

- 복지정책 영역에서 현금성 복지 지출은 지방자치단체가 일반적으로 활용하는 정책수단 중 하나에 해당함
 - 현금복지 지출은 주로 지역의 복지와 주민 삶의 질을 향상하기 위한 목적에서 지자체의 지역 주민에 대한 직접적인 재정 지원의 일환으로 이루어짐
 - 이에 지방자치단체는 법령 혹은 조례 등 법적 근거에 기반하여 특정 단체나 개인에게 각종 수당이나 지원금 등을 지급하여 오고 있음
- 최근 지방자치단체들은 복지정책의 정책 수단으로서 이처럼 개인화된 현금 급여를 적극적으로 활용하는 추세임(김형용, 2025)
 - 광역자치단체 수준에서 육아기본수당과 장수수당 등 대상별 현금급여 신설
 - 기초자치단체 수준에서 공로수당, 교통수당, 입학축하금 등 각종 명목의 현금급여 신설
- 그러나 지방자치단체들의 현금성 복지 지출이 과도하게 확대되고 있으며, 이는 지자체의 재정 건전성을 악화시키는 주된 원인으로 작용한다는 비판도 존재함
 - 2023년 예산 기준 전국 기초지방자치단체 총 예산의 약 25% 수준에 해당하는 50조 2,786억 원이 현금성 복지 지출에 해당하며, 기초지자체 29곳은 전체 예산의

12) 시행 2026. 5. 12., 법률 제21137호, 2025. 11. 11., 일부개정

40% 이상이 현금성 복지에 쓰이는 것으로 나타남(동아일보, 2023)¹³⁾

- 2024년 기준 자료에서도 현금성 복지 지출의 비중이 높은 지자체들은 28곳에 달하였으며, 이들 지자체의 재정자립도는 전국 평균인 45%보다 낮은 30% 수준 이하에 해당하였음(서울경제, 2024)¹⁴⁾
- 주로 기초연금과 기초수급자에 대한 생계급여, 저소득층에 대한 생계 지원과 같은 노인 및 저소득층에 대한 현금 지원에 집중되어 있으며, 따라서 저소득층이 많고 고령인구 비중이 높은 부산의 기초자치단체들의 경우 28곳 중에 13곳에서 전체 세출의 40% 이상이 현금성 복지 지출에 해당함. 이외에도 저출생 정책에 해당하는 현금 지원 역시 증가함(서울경제, 2024)
- 그러나 현금 복지가 고령화나 저출생이 지역에 미치는 영향을 완화하는데 제한적인 효과를 지닌 정책수단이라는 비판 역시 존재하며, 사회보장적수혜금의 상당 규모를 중앙정부로부터 지원받기 때문에 재정자립도 역시 악화되는 등 투입 대비 효과에 의문을 제기하기도 함

□ 우리나라 지방자치단체의 현금성 복지 지출 주요 사례

○ 경기도 청년기본소득 지급 조례¹⁵⁾

- 이 조례는 “경기도 청년에게 청년기본소득을 지급하여 청년층의 사회적 참여 촉진 및 사회적 기본권 보장을 지원하는 동시에 지역경제 활성화에 이바지함”을 목적으로 제정됨 (동 조례 제1조)
- 경기도에 주민등록을 두고 있는 24세 청년으로서 도내 3년 이상 주민등록을 두고 계속 거주하는 경우 내지 합산하여 10년 이상 주민등록을 두게 되는 경우에 지급 (동 조례 제5조)
- 경기도지사는 청년기본소득 지급을 추진하는 시·군에게 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있으며(동 조례 제4조), 경기도로부터 재정지원을 받은 시·군은 도시자사가 정하는 금액(1인당 분기별 25만원, 연 최대 100만원)을 지역화폐로 지급(동 조례 제6조)

13) 동아일보(2023.4.27.), ‘[단독]기초지자체 227곳, 올 예산 25% 현금복지에 투입’, <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230427/119027724/1>

14) 서울경제(2024.3.4.), ‘현금성복지, 세출 40%넘어선 28곳 지자체중 부산이 13곳’, <https://www.sedaily.com/article/13851019>

15) 시행 2025. 3. 12., 경기도조례 제8392호, 2025. 3. 12., 일부개정

○ 전라남도 농어민 공익수당 지급 조례¹⁶⁾

- 이 조례의 목적은 “농어업·농어촌이 가진 공익적 기능이 최대한 유지·증진되도록 하기 위하여 농어민 공익수당을 지급하는 데에 필요한 사항을 정하는 것”으로 규정되어 있음(동 조례 제1조)
- 농어민 공익수당의 지급 대상자는 농어업의 공익적 가치를 증진하기 위하여 전라남도에 거주하는 농어민으로서(동 조례 제4조), 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 농어업경영정보를 등록한 농어업경영체의 경영주인 농어민으로서 동 조례 제4조 제2항 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람
- 농어민 공익수당 지급액은 예산의 범위 내에서 전라남도 농어민공익수당위원회의 심의를 거쳐 도지사가 결정하며, 전라남도 내에서 사용 가능한 유가증권으로 지급(동 조례 제6조)

○ 성남시 아동수당 상품권 지급 및 아동수당플러스 지원에 관한 조례¹⁷⁾

- 이 조례는 “「아동수당법」 제10조제3항 단서 및 같은 법 시행령 제10조에 따라 성남시 아동수당 지급방법을 규정하고, 「사회보장기본법」 제5조, 「지방자치법」 제12조 및 제13조에 따라 성남시 거주 8세 미만의 아동에게 아동수당플러스를 지원하여, 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지 증진에 이바지함”을 목적으로 제정됨(동 조례 제1조)
- 크게 아동수당법에 따라 8세 미만의 아동에게 매월 10만원 지급되는 사회보장적 금전으로서의 “아동수당”과 이 조례에 따라 아동수당과 관계없이 추가하여 지급되는 사회보장적 금전으로서의 “아동수당플러스”로 구성됨(동 조례 제2조)
- 성남시장은 아동수당과 아동수당플러스의 지급을 위해 필요한 예산을 마련해야 할 책무가 있으며, 지급방법은 성남시가 발행한 상품권으로 지급할 수 있고 이외에 경우에 따라 현금으로 지급하는 경우도 있음(동 조례 제4조 및 제5조)

나. 현금성 복지의 장점과 한계

□ 현금성 복지 지출은 다음의 장점을 지님

- 첫째, 수혜자의 선택의 자유를 증진시킬 수 있으며 사용이 편리함

16) 시행 2024. 2. 15., (구)전라남도조례 제5924호, 2024. 2. 15., 일부개정

17) 시행 2022. 5. 16., 경기도성남시조례 제3787호, 2022. 5. 16., 일부개정

- 개인의 선택의 자유는 자기결정권에 기반한 것으로서 심리적 또는 물질적 편익이 무엇이든 간에 그 편익을 얻기 위해 자신의 자원을 사용할 수 있는 권리에 해당하며, 이는 어떠한 미래가 바람직하든 간에 그것을 위해 자신의 자원을 스스로 통제할 수 있는 권리를 가정(김기원, 2020:384)
- 경제학의 효용 이론에 따르면 개인은 합리적인 선택을 통해 스스로 가장 만족스러운 소비를 함으로써 가장 높은 효용을 얻을 수 있으며, 사회적으로도 자원 배분의 최적화에 기여할 수 있음(양재진, 2020:68)
- 따라서 현금성 복지 지출은 자신이 원하는 대로 재화나 서비스를 구매하는 등 현물이나 서비스 복지보다 복지 대상자 스스로 필요에 맞게 현금을 사용할 수 있어 후생 효용이 높음
- 둘째, 현물 급여와 달리 지급 과정에서 발생하는 낙인효과의 위험성을 낮추고 존엄성을 존중함
 - 현물 급여는 수혜를 받는 과정에서 급여 형태와 수혜자가 노출되면서 수혜자가 낙인감을 느낄 수 있으나, 현금 급여는 수급 시 예금통장을 통해 온라인 송금이 되고 사용할 때에 표시가 나지 않기 때문에 낙인감이 가장 약함(김기원, 2020:391)
 - 빈자들이 생계를 꾸리는 과정에서 자존심을 유지하게끔 해줌(Gilbert & Terrell, 2023:241)
 - 빈민들에게 자신의 삶을 자신의 뜻에 따라 살아갈 수 있도록 함으로써 인간으로서의 존엄성을 부여할 수 있기 때문에 현물 급여에서 발생하는 낙인으로 인한 심리적 위축감을 제거할 수 있음(김기원, 2020:385)
- 셋째, 다른 수단에 비해 행정 비용을 절감할 수 있음
 - 현물급여의 경우 현물을 시장이나 생산자로부터 구입하고, 이를 운반하여, 창고에 저장하고, 수혜대상자 거주지에 배분하는 과정에서 많은 관리비용이 들게 됨
 - 반면 상대적으로 현금성 복지는 서비스 전달 체계가 단순하여 직접적이고 즉각적인 지급이 가능함
 - 현금급여는 급여를 제공하는 과정에 따르는 비용이나 급여를 관리하는 데 따르는 각종 운영과 관련된 비용이 거의 들지 않기 때문에 현물급여에 비해 관리운영비를 상당히 절감할 수 있음(김기원, 2020:385)
- 넷째, 취약계층의 실질적 소득을 보완하여 빈곤 및 불평등 감소에 기여할 수 있음

- 소득이 부족하여 빈곤을 겪고 있는 저소득층 대상으로 기초생활급여, 기초연금 등과 같은 현금성 복지가 설계될 경우 수혜자의 소득 수준을 직접적으로 높이는 방향으로 작용하여 빈곤 완화 효과를 가질 수 있으며 이는 수혜 가구의 빈곤 격차를 감소시킬 수 있음
- 즉, 수급자의 소득 관련 빈곤율을 바로 올려주는 효과를 통해 단기 빈곤 완화에 가장 효율적인 수단임(Gilbert & Terrell, 2023:239)
- 지역적인 측면에서 지니계수(Gini coefficient) 하락과 소득 불평등 완화에 기여함 (ISPA, 2024)
- 다섯째, 수혜자의 소비 강화 및 생산적 경제 활동을 가능하게 하여 지역 경제 전반에 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있음
 - 현금 급여는 수혜 가구로 하여금 식품 소비, 교육비, 의료비 지출을 증가시켜 지역 시장에서의 소비를 활성화하는 효과가 있으며, 나아가 소규모 사업 투자나 생산적 자산 취득을 촉진함으로써 생산적인 경제 활동을 가능하게 하여 지역 경제 전반에 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있음(ISPA, 2024)

□ 반면, 다음의 단점 또한 존재함

- 첫째, 목적과 다르게 오·남용이 이루어질 가능성이 있음
 - 현금으로 지급하는 경우 본래 의도한 목적과 전혀 다른 용도로 오용되어 정책목표 달성의 효과성이 저하될 가능성이 있음(Gilbert & Terrell, 2023:241)
 - 예컨대 필수 욕구를 충족시키기 위한 소비에 사용하는 것이 아니라, 소비지출의 우선순위가 떨어지는 사치품이나 술, 담배, 마약 등의 소비에 쓰는 경우도 생길 수 있음(양재진, 2020: 69)
 - 또한 비필수 재화에 대한 소비가 아닌 저축 등을 하는 경우라고 하더라도 이는 정책적 목표 달성과는 거리가 멀다고 볼 수 있음
 - 그러나 현금을 소비하는 시점을 통제하기도 어렵고, 원래 의도된 목적 외에 현금 급여를 사용하지 않도록 강제적으로 규제할 수 있는 방법이 거의 없음
- 둘째, 대상 선정의 오류 및 복지의 역선택 가능성이 존재함
 - 수혜자격이 없는 사람이 혜택을 받게 되거나, 수혜자격자가 혜택을 받지 못하는 경우 등 대상 선정에 있어서 오류가 발생하면 프로그램의 효과가 제한될 수 있음

- 또한 취약 계층에게 집중적으로 지원하기보다 전 주민을 대상으로 한 현금 지급이 만연할 경우 정작 가장 필요한 계층에게 돌아갈 재원이 부족해지기 때문임
- 셋째, 진정한 복지 수요보다 정치적 유인에 기반하거나 선심성으로 전달될 경우 재원 배분의 왜곡 가능성 존재함
 - 재선을 앞둔 지방자치단체장이 이웃 지방자치단체와 경쟁적으로 지출을 늘리는 구조가 고착화될 수 있음
 - 이와 반대로 정권 교체나 재정 위기 시에는 삭감 또는 폐지될 위험에 쉽게 노출됨
- 넷째, 급여 수준 설정의 어려움 및 지속 가능성 문제
 - 현금이전의 급여 수준이 너무 낮으면 빈곤 완화 효과가 미미하고, 너무 높으면 재정 지속 가능성과 근로 유인 문제가 발생할 수 있음
 - 세계은행 보고서는 많은 개발도상국에서 현금이전 급여 수준이 실질적인 빈곤 완화에 충분하지 않은 수준에 머물러 있음을 지적
- 다섯째, 지역 간 복지 격차 발생 및 지방 재정 악화에 대한 우려도 존재함
 - 재정 여건이 좋은 지방자치단체가 더 많은 현금성 복지지출을 할 수 있어 거주 지역에 따른 복지 불평등이 심화될 수 있음
 - 또한 재정 자립도가 낮은 지방자치단체에서도 현금성 복지 지출이 경쟁적으로 발생하게 되면 재정이 악화될 가능성이 존재함

<표 II-1> 현금성 복지 지출의 장점 및 한계

구분	항목	주요 내용
장점	①선택의 자유 증진 및 사용 편의성	개인의 자기결정권에 기반해 편익 획득을 위한 자원 사용·통제 권리를 전제함. 효용 이론상 합리적 선택을 통해 가장 만족스러운 소비가 가능하며, 사회적으로도 자원 배분의 최적화에 기여. 현물·서비스 급여보다 대상자가 자신의 필요에 맞게 사용할 수 있어 후생 효용이 높음
	②낙인효과 완화 및 존엄성 존중	현물 급여는 수혜 과정에서 급여 형태와 수혜자가 노출되어 낙인감이 발생하나, 현금 급여는 온라인 송금과 비표시 사용으로 낙인감이 가장 약함. 빈곤층이 생계를 꾸리는 과정에서 자존심을 유지하게 하고, 자신의 뜻에 따라 삶을 영위하게 함으로써 심리적 위축감을 제거
	③행정 비용 절감	현물급여는 구입·운반·저장·배분 과정에서 상당한 관리비용이 발생. 반면 현금성 복지는 전달체계가 단순하여 직접적·즉각적 지급이 가능하며, 급여 제공 및 관리 운영에 따르는 비용이 거의 들지 않아 관리운영비를 상당히 절약

구분	항목	주요 내용
	④빈곤 및 불평등 감소 기여	기초생활급여·기초연금 등으로 설계될 경우 수혜자의 소득 수준을 직접 제고하여 빈곤 완화 효과와 빈곤 격차 감소를 유도. 수급자의 소득 관련 빈곤율을 즉시 개선하는 단기 빈곤 완화의 가장 효율적 수단이며, 지역적으로 지니계수 하락과 소득 불평등 완화에 기여
	⑤소비 진작 및 지역경제 파급 효과	수혜 가구의 식품·교육·의료 지출을 증가시켜 지역 시장의 소비를 활성화. 나아가 소규모 사업 투자와 생산적 자산 취득을 촉진하여 생산적 경제활동을 가능하게 하고, 지역경제 전반에 긍정적 파급효과를 창출
단점	①목적 외 오·남용 가능성	본래 의도와 다른 용도로 오용되어 정책목표 달성의 효과성이 저하될 수 있음. 필수 욕구 충족이 아닌 사치품·주류·담배 등의 소비에 쓰이거나, 저축에 그쳐 정책목표와 괴리될 수 있음. 소비 시점을 통제하기 어렵고 목적 외 사용을 강제로 규제할 방법이 사실상 부재
	②대상 선정 오류 및 역선택	수혜자격이 없는 자가 급여를 받거나 자격자가 배제되는 선정 오류가 발생할 경우 프로그램 효과가 제한됨. 취약계층 집중 지원이 아닌 전 주민 대상 현금 지급이 만연할 경우, 정작 가장 필요한 계층에 돌아갈 재원이 부족해짐
	③정치적 유인에 따른 재원 배분 왜곡	진정한 복지 수요가 아닌 정치적 유인이나 선심성으로 전달될 경우 재원 배분이 왜곡됨. 재선을 앞둔 단체장이 인근 지방자치단체와 경쟁적으로 지출을 늘리는 구조가 고착화될 수 있으며, 반대로 정권 교체나 재정 위기 시에는 삭감·폐지 위험에 쉽게 노출
	④급여 수준 설정의 어려움과 지속가능성	급여 수준이 지나치게 낮으면 빈곤 완화 효과가 미미하고, 지나치게 높으면 재정 지속가능성과 근로 유인 문제가 발생. 다수의 개발도상국에서 급여 수준이 실질적인 빈곤 완화에 충분하지 않은 수준에 머물러 있다는 지적
	⑤지역 간 복지 격차 및 지방재정 악화	재정 여건이 양호한 지방자치단체가 더 많은 현금성 복지지출을 할 수 있어 거주 지역에 따른 복지 불평등이 심화될 수 있음. 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서도 경쟁적 지출이 발생할 경우 재정이 악화될 가능성 존재

2. 지방자치단체 현금성 복지 지출 관련 선행연구

□ 관련 선행연구 정리 및 이론적 논의 정리

- 지방자치단체를 대상으로 한 현금성복지 지출에 대한 선행연구는 다음 <표 II-2>에서 알 수 있다시피 연구 수가 많은 편에 해당하지는 않음
- 또한 이들은 일부 지방자치단체만을 대상으로 하거나, 단년도 자료를 사용하는 경향이 있음
- 일부 연구에서 전체 지방자치단체를 대상으로 다년도 자료를 활용하였더라

- 도 정확한 통계목이 아닌 사업별 지출 자료를 활용하였다는 한계를 지님
- 뿐만 아니라, 대부분의 연구들이 지방 현금성복지 지출의 실태 분석에 그치거나 현금성복지 지출에 미치는 영향요인을 분석하였음

□ 최정은 외(2020)의 연구는 기초지방자치단체의 전체 사업을 OECD 사회복지지출 데이터(SOCX) 기준으로 현금복지 사업을 7개 영역, 18개 세부 분야로 나누어 현금복지 지출 영향 요인을 분석함

- 지방재정365 데이터를 활용하여 226개 기초자치단체 자체 사회복지 예산 중 현금복지 예산 규모를 산출하여 이러한 지자체의 현금복지 지출에 영향을 미치는 요인들을 분석함
- 내부적 요인으로서 지자체의 복지수요, 재정자주도, 정치환경, 그리고 외부적 요인으로서 인근 지역의 현금복지지출이 현금복지에 미치는 영향을 분석함
- 그 결과 고령화율, 출산율 등의 지역 내 복지수요와 인근 지역 자체사업 지출 수준이 영향을 미치는 것으로 나타남

□ 전성만 외(2022)의 연구는 광역과 기초지방자치단체의 전체 세부 사업을 대상으로 현금성 복지사업 관련 30개 키워드를 포함한 사업들을 대상으로 현금성 복지사업 지출 현황을 분석함

- 2017-2021년도 지방자치단체 세부 사업별 세출 현황 자료를 대상으로 세부사업에 대한 검색어 분류를 통해 현금성 복지사업 여부를 검증하여 현금성 복지사업의 규모 및 건수를 살펴봄
- 그 결과 현금성 복지사업은 5년간 증가 추세에 있었으며, 규모는 세출예산 대비 12.82% 수준이고 재원을 지자체로만 한정하면 2.15% 수준으로 나타남
- 전체 사업 세출 집행 규모가 연평균 약 11% 증가한 것에 비하여 현금성 복지 지출은 약 52%로 급증하는 추세

- 지자체 자체 재원 사업으로 한정된 경우에도 현금성 사업이 차지하는 규모는 약 2.15%로 작지만 연평균 40% 증가한 것으로 나타남
- 이에 저자들은 지방자치단체의 현금성 복지 지출의 책임성을 확보하기 위한 방안을 정책 수단의 관점에서 강제성과 직접성을 기준으로 다양하게 제시함

□ 김필현 외(2022)의 연구는 지자체의 사회복지지출 운영실태를 분석하고 자치단체의 복지지출 규모 전망 등을 통해 이러한 복지지출이 지방재정에 미치는 영향을 살펴봄

- 분석 결과 의무지출 국고보조사업에서 현금성 지출의 규모가 2012년 1.8조 원에서 2022년 6.3조 원으로 연평균증가율 13.2% 수준으로 빠르게 증가하는 추세이며, 전체 지방대응비 사업의 합계가 연평균 7.2%로 증가하고, 비 현금성 지출사업의 연평균 증가율이 3.0%에 그치는 점과 비교하여 사회복지부문 국고보조사업의 형태가 현금성 지출로 확대되는 경향이 나타남
- 지방자치단체 자체사업에서의 현금성 지출도 증가하여 지자체 신설·변경 협의 사업을 대상으로 살펴본 결과 2016년 현금성 사업 예산 48%에서 2019년에는 70%로 급증하였고, 특히 광역자치단체의 현금성 사업 예산 비율은 2016년 31%였으나 2019년 55%로 대폭 상승함
- 이에 저자들은 이러한 국고보조사업과 자체사업에서의 현금성 복지지출의 증가가 선심성 복지증대나 재정 비효율성을 초래할 우려가 있다고 제시함
- 특히 재정자립도가 낮은 기초자치단체는 일 인당 사회복지지출액이 높은 것으로 나타나 사회복지 지출 규모가 확대되는 것이 이처럼 재정 여건이 좋지 않은 지자체에는 재정적 부담으로 작용할 가능성이 있음
- 세입 증가율보다 세출 증가율이 높은 현 추세에 따르면 지방의 재정여건은 앞으로 더욱 악화될 수 있기 때문에 현금성복지 위주의 자체사업 확대로 인한 재정비효율성을 방지하고 재정건전성 담보를 위한 자체적 관리체계 마련이 필요함

- 강형민·박성준(2024)의 연구에서는 기초자치단체의 현금성 사회보장급여 예산의 규모에 인구 특성, 재정 특성, 지역 특성이 미치는 영향을 분석함
 - 이를 위해 2016년부터 2022년까지 기초자치단체의 자체사업 예산 가운데 현금성급여를 분류하여 동적공간패널회귀분석모형을 적용
 - 인구 특성에는 아동, 노인, 장애인 인구비율과 인구밀도를 포함하고, 재정 특성에는 재정자주도와 사회복지비 비율, 국민기초생활보장수급률, 기초연금수급률을 포함
 - 지역 특성으로는 지역 내 인구대비 사회복지 시설수, 해당 연도의 기초자치단체장 소속 정당 포함
 - 분석 결과 2016년 기준 기초자치단체의 일인당 현금성 사회보장급여액 평균은 약 7.1천원이었으며, 2022년에는 약 15.5천원으로 크게 증가함
 - 관련 예산규모는 2021년까지 점진적으로 증가하였으며, 2021년 예산규모가 크게 증대하였고, 일인당 현금성 사회보장급여액이 높은 지역은 예산규모의 증가도 큰 편으로 나타남
 - 또한 현금성 사회보장급여 예산 규모는 공간적, 시간적 의존성을 가지는 것으로 나타나 이전 시점의 재정특성과 인근 지자체의 정책 규모 등에 영향을 받는다는 점을 제시함
 - 인구 구성 중에서 노인인구와 장애인인구비율은 통계적으로 현금성 사회보장급여 예산 규모에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 중앙정책을 통한 지원으로 국민기초생활보장급여 수급률과 기초연금수급률은 자체적인 현금성 급여 예산 규모에 영향

- 김형용(2025)의 연구에서는 지방자치단체 세부사업명에서 명칭을 통해 현금급여 사업을 선별하고 8년간의 변화를 세출 현황 구조와 추이에 대한 기술통계를 통해 분석함
 - 2017년부터 2024년까지 지방자치단체의 사회복지 자체사업을 대상으로 8년 간의 변화를 연평균 증가율을 통해 제시함

- 지자체 사회복지 분야 세출에서 현금복지 비중은 지속적으로 증가하여 2024년 기준으로 광역자치단체의 경우 49.6%, 기초자치단체의 경우 53.7% 수준
- 지방자치단체의 사회복지 분야 세출과 비교하여 현금복지가 차지하는 비중은 2024년 기준 광역자치단체의 경우 49.6%, 기초자치단체의 경우 53.7% 수준에 달함
- 연평균 증가율은 광역은 14.3%, 기초는 13.5%로 사회복지 세출보다 더 높게 증가함
- 자체사업 중 현금복지의 비중을 살펴보면 광역자치단체는 연평균 24.4% 증가하였으며, 기초자치단체의 경우 연평균 11.7% 증가하여 주로 국가와 광역자치단체의 사무로 현금복지가 신설 및 확대되고 있음
- 강원도의 경우 2024년 사회복지 분야 자체사업 예산 2,496억 원의 47.6%를 육아기본수당 한 사업에 편성하였으며, 경기도의 경우에는 청년기본소득과 청년노동자지원에 사회복지 분야 자체예산 1조 91,97억 원 중 9.1%에 달하는 1,753억 원을 지출하는 등 일부 광역지자체는 단일 세부사업으로 대규모 현금급여 사업을 편성함

□ 황인욱 외(2025)의 연구에서는 2019-2024년 기간 서울시 자치구 복지사업 예산에서 자치구별 세출예산 성질별 기능 분류 내역 중 사회보장적수혜금 사업 예산 내역을 대상으로 현금성 복지사업의 활용 실태를 분석하였음

- 대부분 자치구의 복지사업 예산에서 기초연금, 생계급여 등을 포함한 현금성 복지사업 예산 비중은 약 80%에 달함
- 그러나 해당 기간 현금성 복지사업 예산 비중은 유지 혹은 감소
- 2019년부터 2024년 동안 자체 현금성 복지사업의 예산 비중은 최대 약 6%, 최소 약 0.3%로 자치구별로 편차가 크게 나타남
- 보훈 및 출산 영역에서 현금성 복지사업의 1인당 급여 수준 및 대상자가 확대되는 것으로 나타났으며, 이는 자치구 간 이웃 효과 및 지역 주민의 욕구가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타남

- 신영민(2025)의 연구에서는 사회보장적수혜금으로 분류된 예산을 통해서 전 주민 대상 현금성 복지사업에 대한 공간더빈 분석을 수행하여 현금성 복지정책사업의 결정요인을 밝힘
- 2023년 기준 226개 기초지방자치단체와 2개 광역지방정부(세종특별자치시, 제주특별자치도)의 사회보장적수혜금(지방재원) 데이터를 활용하여 지방정부의 현금성 복지정책에 해당하는 사업들이 지리적으로 인접한 위치에 있는 지방정부의 복지정책사업으로부터 받는 영향을 분석함
 - 분석 결과에 따르면 지방정부는 지리적으로 인접한 지방정부의 정책사업 예산 비중을 준거점으로 삼아 자신의 정책사업 예산 비중을 결정하는 경향을 나타냄
 - 현금성 복지정책사업은 지역 내 정치·사회·경제 요인 외에도 비교경쟁 메커니즘으로서 공간의존성 요인으로 결정됨

<표 II-2> 지방자치단체 현금 복지 지출 관련 선행연구

저자	분석 대상	분석방법	주요 연구결과
최정은· 최영준· 김나리 (2020)	· 2018년 기초지방자치단체 세부사업별 세출현황	단년도 회귀모형을 통한 영향요인 분석	· 기초지방자치단체 현금복지는 평균 5.4% · 정치적 유인보다는 복지수요적 요인과 인근 지역 제도효과가 유의하게 나타남
전성만· 김진· 유자영 (2022)	· 2017~2021년 광역 및 기초지방자치단체 세부사업별 세출현황	기술통계 및 실태 분석	· 지방자치단체 현금복지는 증가추세에 있고 세출예산 대비 약 12.82% · 지방 자체 재원 비율은 약 2.15%에 불과하나 연평균 약 40%의 빠른 증가율을 보임
김필현· 박혜림· 김민경· 김경민 (2022)	· 2012년~2022년 정부 예산안 · 2016~2019년 사회보장신설·변경 협의 완료 사업 자료	기술통계 및 실태 분석	· 지방비 매칭이 필수인 의무지출 국고보조사업에서의 현금성 지출은 2012년 1.8조원에서 2022년 6.3조원으로 연평균 13.2% 증가 · 지방 자체 재원 사업 중 신설된 현금성 사업 지출은 2016년 48%에서 2019년 70%로 증가, 기초보다 광역의 상승률 높음
강형민· 박성준 (2024)	· 2017~2023년 기초지방자치단체 자체사업예산 현금성 사회보장급여 예산	동적공간패널 회귀분석모형 을 통한 영향요인 분석	· 자체재원 현금성 사회보장급여의 공간적·시간적 의존성 확인 · 노인인구 및 장애인구비율, 국민기초생활보장수급률, 기초연금수급률 등이 주요 영향요인

저자	분석 대상	분석방법	주요 연구결과
김형용 (2025)	· 2017~2024년 광역 및 기초지방자치단체 세부사업별 세출현황	기술통계 및 실태 분석	· 지방 사회복지 분야 세출예산에서 현금복지 지출이 차지하는 비중은 지속적으로 증가, 자체사업 중 현금복지는 약 10% 수준 · 기초자치단체의 자체사업 현금복지 연평균 증가율은 약 11.7%, 광역은 24.4%로 차이를 보임 · 일부 지자체에서 단일 세부사업에서 대규모 현금급여 사업 등장하고 보훈 분야 비중이 증가하는 추세
황인욱· 신가희· 김수진 (2025)	· 2019~2024년 서울시 자치구별 세출예산 및 통계목 정보	기술통계 및 실태 분석, 사례분석	· 서울시 자치구 예산 중 현금성 복지사업 비중은 최대 6%이고 사업 규모 및 예산액 측면에서 2022년 이후 소폭 감소 · 주제별(생활지원, 보육 및 주거, 임신 및 출산 등), 대상자별(어르신, 저소득층, 취약계층, 영유아 등) 예산 규모 및 증가율 높게 나타남
신영민 (2025)	· 2023년 기초지방자치단체 및 2개 광역지방정부 (세종특별자치시, 제주특별자치도) 사회보장적수혜금	기술통계 및 공간더빈분석	· 2023년 지방정부의 사회보장적수혜금 분석 결과 전주민 현금복지 평균은 3.865(표준편차 1.203)으로 2022년 대비 규모는 증가하였으나 지자체간 편차는 줄어들음 · 지자체들은 지리적으로 인접한 지방정부의 정책사업 예산 비중을 준거점으로 자신의 정책사업 예산 비중을 결정하는 경향

Ⅲ. 사회보장적수혜금 제도 현황 및 언론보도 분석

1. 사회보장적수혜금의 정의와 연혁

□ 개념

- 사회보장적수혜금은 지방자치단체가 사회보장을 목적으로 하여 개인이나 가구 단위의 민간에 직접 지급하는 현금성 급여와 이에 준하는 물품지원비를 계상하는 세출예산의 통계목임
- 행정안전부 훈령인 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 별표 11의 세출예산의 성질별 분류에서 목그룹 300(경상이전), 편성목 301(일반보전금) 하위의 통계목으로 설정되어 있음
- 이는 지급의 성격상 대상자에게 직접적으로 지급되는 현금이나 현금성 급여이며, 반대급부 없이 이루어지는 이전지출이라는 점에서 인건비·시설운영비·자본지출 등 여타의 세출과는 구분됨
- 규정에 따르면 사회보장적수혜금은 1. 국고보조사업에 의한 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 또는 물품지원비, 2. 자치단체가 「사회복지사업법」 제2조제1호에 따라 추진하여 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비, 3. 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진(민간에 지급)하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비가 포함되어 있음
- 본 연구에서는 지방자치단체 세출예산 통계목 상의 정의를 기준으로 살펴보고자 함

□ 제도의 도입 및 개편 연혁

- 지방재정 세출 분류 상 오래전부터 존재해 왔지만, 현재의 관리체계는 2022년 지방자치단체 예산편성 운영기준의 개정을 계기로 형성되었음. 행안부는 기존의 단일 통계목 형태로 관리되던 사회보장적수혜금을 국고보조재원(301-01), 취약계층 지방재원(301-02), 현금성복지 지방재원(301-03)으로 구분하였음

- 이는 지자체 현금성 복지사업이 빠르게 증가하고 일부 사업의 경우 지자체 간에 경쟁적으로 확산된다는 문제제기가 이루어지면서, 사업의 타당성과 지방재정에 미치는 영향을 체계적으로 관리할 필요성이 제기되었기 때문으로 보임¹⁸⁾

2. 사회보장적수혜금 제도 변화

- 사회보장적수혜금의 관리체계에서 핵심은 국고보조와 지방재원이라는 자원 기준, 취약계층과 전 주민이라는 대상 범위의 두 축을 통계목으로 명시화한 것
 - 이는 지자체 자체재원 현금성 복지와 복지사업의 규모와 성격을 국고보조사업과 분리해서 파악하고 나아가 교통교부세 산정과 연계하여 관리하려는 정책 설계의 결과라고 볼 수 있음

가. 2023년 이전 편성기준

- 통계목이 세분화되기 이전에는 국고보조사업에 따른 급여와 지자체 자체 현금성 복지사업이 사실상 단일 통계목으로 함께 관리되었음
 - 재원이나 대상의 구분 없이 사회보장 목적의 현금이나 현금성 지급을 포괄적으로 계상하였으며, 그 결과 지자체가 자체적으로 신설·운영하는 현금성 복지사업의 규모와 추세를 통계상 별도로 식별하기가 어려운 한계가 있었음
 - 이로 인하여 자체 재원 현금성 복지의 규모와 유형을 비교하거나 집계할 수 없어서 정책 진단과 재정관리의 사각지대가 발생하였으며, 이로 인하여 자체 재원 보편적 현금지원의 확산을 재정 인센티브 구조와 연계할 수단이 마련되지 않았음

18) 경향신문(2023. 4. 30). “전국 지자체 ‘현금성 복지’ 내역 통합 공개”.
<https://www.khan.co.kr/article/202304301201001>

나. 2023년 개정 내용

- 2022년 7월 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 개정을 통하여 사회보장적수혜금을 재원·대상별 3개의 통계목으로 세분화하였으며, 이를 2023년 예산편성부터 적용되었으며, 관련 내용의 별표는 아래와 같이 구분하였음
- 301-01(국고보조재원)은 국고보조사업에 의한 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 또는 물품지원비(국고보조재원_지방재원 모두 포함)¹⁹⁾
 - 301-02(취약계층, 지방재원)는 자치단체가 법령(조례 포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진하는 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비 중 「사회복지사업법」 제2조 1호에 따른 사업(지방재원으로만 편성된 사업), 단, 세출예산 기능별 분류 중 “사회복지분야(080)” 관련 복지사업은 사회복지사업보조(307-11)로 편성
 - 301-03(지방재원)은 자치단체가 법령(조례 포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진(민간에 지급)하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비(지방재원만)

<표 III-1> 지방자치단체 예산편성 운영기준 상의 사회보장적수혜금 정의 및 분류

2023년 이전		
그룹	편성목	설정 (통계목 포함)
300 경상이전		
	301 일반보전금	01. 사회보장적수혜금 1. 법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적 수혜금 및 보철구 제작비 2. 국고보조금에 의한 사회보장적수혜금 3. 지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적수혜금 및 물품 4. 법령 또는 조례에 의해 지급하는 출산장려금 5. 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비(국민건강보험관리공단에 지급하는 예산 포함)
2023년 개정		
그룹	편성목	설정 (통계목 포함)
	301 일반보전금	01. 사회보장적수혜금 (국고보조재원) 1. 국고보조사업에 의한 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수

19) 별표에서 해당 항목의 예시로 “국고보조에 의해 민간에 지급하는 보철구 제작비, 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비(국민건강보험관리공단에 지급하는 예산 포함)”가 표기되어 있었음.

		혜금 또는 물품지원비(국고보조재원+지방재원 모두 포함) 예시) 국고보조에 의해 민간에 지급하는 보철구 제작비, 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비(국민건강보험관리공단에 지급하는 예산포함)
		02. 사회보장적수혜금 (취약계층, 지방재원) 1. 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진하는 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비 중 「사회복지사업법」 제2조 1호에 따른 사업(지방재원으로만 편성된 사업) ※단, 세출예산 기능별 분류 중 “사회복지분야(080)” 관련 복지사업은 사회복지사업보조(307-11)로 편성
		03. 사회보장적수혜금 (지방재원) 1. 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진 (민간에 지급)하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비(지방재원만) ※(광역)사회보장적수혜금(지방재원)은 시도비보조사업인 경우 자치단체 경상보조(308-01), 자치단체 자본보조(403-01) 등이 아닌 301-03에 편성하고 정보관리사업으로 등록 관리 ※「사회복지사업법」 제2조 1호에 따른 사업은 301-02에 편성하고, 국고보조금이 포함된 사업은 301-01에 편성
		2024년 개정
301 일반 보전금		01. 사회보장적수혜금(국고보조재원) 1. 국고보조사업에 의한 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 또는 물품지원비(국고보조재원+지방재원 모두 포함) 예시) 국고보조에 의해 민간에 지급하는 보철구 제작비, 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비(국민건강보험관리공단에 지급하는 예산포함) ※국고보조사업 예산은(국고보조재원+지방재원 포함) 모두 301-01 통계목에 편성 ※광역지방자치단체의 경우, 광역지방자치단체를 거쳐 기초지방자치단체에 보조하는 국고보조 현금성 복지사업 예산 모두 301-01에 편성하고, 정보관리사업으로 등록 관리
		02. 사회보장적수혜금 (취약계층, 지방재원) 1. 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진하는 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비 중 「사회복지사업법」 제2조 1호에 따른 사업(지방재원으로만 편성된 사업) ※국고보조사업을 제외한 지방자치단체 자체 현금성 복지사업 중, 취약계층 지원사업(전 주민 지원 외 복지사업)은 모두 301-02에 편성 ※광역지방자치단체의 경우, 기초지방자치단체에 보조하는 취약계층 현금성 복지사업은 자치단체 경상보조 또는 자본보조가 아닌 301-02에 모두 편성하고, 정보관리사업으로 등록 관리
		03. 사회보장적수혜금 (지방재원) 1. 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진 (민간에 지급)하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비(지

		방재원만) ※전 주민 대상 자체 현금성 복지사업은 모두 301-03에 편성 ※광역지방자치단체의 경우, 기초지방자치단체에 보조하는 전 주민 대상 현금성 복지사업은 자치단체 경상보조 또는 자본보조가 아닌 301-03에 모두 편성하고, 정보관리사업으로 등록 관리
--	--	---

1) 현금성 복지에 대한 교부세 패널티 제도 변화

□ 전주민 대상 지방재원 사회보장적수혜금(301-03)에 대한 지방교부세 패널티 제도 도입

- 2022년 7월 지자체의 현금성 복지 사업을 과도하게 경쟁적으로 추진하게 될 경우 지방재정 건전성과 효율성 저하 가능성이 있으므로 관련 제도 개선이 추진되었으며, 이와 함께 동년 12월에는 「지방교부세법 시행규칙」을 개정해 복지 지출의 비중이 동종 지자체보다 높은 지자체는 보통교부세 산정 시 불이익을 받도록 하는 근거 규정을 마련하였음

□ 지방교부세 패널티 폐지

- 해당 패널티 규정에 대해서 동일한 복지 사업을 자치단체마다 다른 예산으로 편성하는 일이 발생하거나 패널티를 피하기 위한 지자체의 항목 변경 등에 대한 문제 지적이 있었음²⁰⁾
- 이에 따라서 지방교부세법 시행규칙이 개정됨으로서 3년 만에 폐지되어 현재는 적용하고 있지 않음²¹⁾

2) 2024년도 예산편성 운영기준 개정에 따른 통계목 개편

□ 개정 개요

- 행정안전부는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」을 개정(행정안전부훈령 제298호, 2023. 7. 28.)하여 현금성 복지사업의 통계목 편성기준을 명확화

20) 참여연대(2023. 3. 20). “[논평] 지역 맞춤 복지 제한하는 지방교부세 패널티 중단해야”
<https://peoplepower21.org/welfare/1929511>

금강일보(2025. 12. 16). “지자체 보편복지 교부세 패널티 폐지”.

<https://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=1130640>

21) 국회·국회의원 보도자료(2025. 12. 16). “지자체 보편복지 교부세 패널티 3년만에 폐지”.
<https://lnp.nanet.go.kr/policy/assemblyBodo/detail.do?controlNo=182416>

하였으며, 부칙 제2조에 따라 2024년도 세입·세출 예산 편성부터 적용되었음

- 개정 취지는 2023년부터 시행된 현금성 복지사업 통계목의 체계적 관리를 위해 관련 내용을 명확하게 규정·안내하는 데 있음
 - 동 개정과 함께 「2024년도 지방재정운용 방향」에서도 현금성 복지사업은 광역단체에서 기초단체에 보조하는 사업과 사회복지사업보조를 포함하여 모두 사회보장적수혜금(301-01-02-03)에 편성한다는 방침을 제시함

□ 주요 개정 내용: 광역-기초 간 이전 재원의 계상 방식 변경

- 종전에는 광역자치단체가 기초자치단체에 보조하는 현금성 복지사업 예산이 자치단체경상보조(308-01)·자치단체자본보조(403-01) 등으로 계상되었으나, 개정 이후에는 급여의 성격에 따라 사회보장적수혜금에 직접 편성하도록 함
- 아울러 해당 사업을 정보관리사업으로 등록·관리하도록 하여 세부사업 단위의 추적이 가능하도록 함

□ 통계처리 방법의 병행 개정

- 같은 개정에서 별표14(지방예산 통계처리방법)의 예산과목 중복공제 대응체계에도 301-01-02-03이 추가되어, 광역의 사회보장적수혜금 세출과 기초의 시·도비보조금 세입이 대응되는 외부거래 중복공제 대상으로 설정되었음
- 이는 광역-기초 간 이전 재원이 순계 산출 과정에서 공제되도록 한 조치로 이해할 수 있음
 - 다만 자치단체별 순계 결산은 동일 자치단체 내 회계 간 내부거래를 상계한 것임
 - 본 연구가 활용한 지방재정연감 자치단체별 결산 자료에서는 광역본청의 사회보장적수혜금에는 기초로 이전하는 재원이 포함되어 있음
 - 따라서 광역의 세출 대비 비중을 시·군·구와 동일한 의미로 해석할 수 없음에 주의해야 함

□ 분석상 함의

- 2024년 개정은 급여의 실질적 규모가 아니라 계상 방식을 변경한 것이므로, 2024년 전후의 통계목별 시계열을 연속적으로 해석할 경우 회계 변경을 정책 변화로 오독할 우려가 있음
- 특히 광역자치단체의 사회보장적수혜금 규모는 이 개정의 직접적 영향을 받으므로, 광역과 기초를 분리하여 분석할 필요가 있음

〈표 III-2〉 지방자치단체 사회보장적수혜금 관련 제도 변화 연혁

시기	근거	내용	적용 대상
2022.07	「지방자치단체 예산편성 운영기준」 개정 (행정안전부훈령 제 248호)	사회보장적수혜금을 재원·대상에 따라 3개 통계목으로 세분화 (301-01 국고보조재원 / 301-02 취약계층·지방재원 / 301-03 지방재원)	2023년도 예산편성
2022.12	「지방교부세법 시행규칙」 개정	301-03 지출 비중이 동종 자치단체보다 높은 경우 보통교부세 산정 시 불이익을 받도록 하는 근거 마련	2023년 시행 2025년 보통교부세 산정 최초 반영
2023.07	「지방자치단체 예산편성 운영기준」 개정 (행정안전부훈령 제 298호)	현금성 복지사업 통계목 편성기준 명확화 - 자체 현금성 복지사업은 성격에 따라 301-02·03에 모두 편성 - 광역이 기초에 보조하는 사업도 자치단체경상보조·자본보조가 아닌 301에 편성 - 별표14 중복공제 대응체계에 301-01·02·03 추가	2024년도 예산편성
2025	행정안전부 2026년 보통교부세 개선방안 (2025.10)	보통교부세 패널티 폐지 (시행 3년 만에 종료)	

주: 「지방자치단체 예산편성 운영기준」은 매년 7월경 개정되어 다음 회계연도 예산편성부터 적용됨

3. 현금성 복지 관련 언론보도 분석

가. 분석 개요

□ 분석 목적

- 현금성 복지 관련 언론보도를 체계적으로 검토하여, 보도량 추이 및 담론의 특성, 찬반 논지 등 언론이 현금성 복지 정책을 어떻게 프레이밍(framing)하는지를 파악하는 것을 목적으로 함
 - 이를 통해 현금성 복지 정책에 대한 사회적 인식 형성 과정 등을 이해하고자 함

□ 분석 범위

- 자료 출처: 빅카인즈(BIGKinds)²²⁾ 뉴스 검색
 - 언론 보도 분석의 자료 출처는 뉴스 빅데이터 분석 시스템인 빅카인즈(BIGKinds)로 신문사 및 방송사의 언론보도 및 기사를 포함한 데이터베이스(DB)임
- 언론보도 분석의 범위
 - 시간적 범위 : 2016년 1월 ~ 2026년 6월(약 10년)
 - 내용적 범위 : 언론사 전체(종합 일간지, 경제지, 지역 일간지 등 신문사와 KBS, MBC, YTN 등 방송사)의 언론보도 및 기사를 모두 대상으로 함
 - 개념적 범위 : 현금성 복지 제도의 세부 유형인 ‘기본소득’, ‘아동수당’, ‘청년수당’, ‘농어업인 수당’과 ‘현금성 복지’ 자체를 키워드로 검색하여 자료를 수집함

□ 분석자료 정제

- 분석의 엄밀성 및 타당성 확보를 위해 빅카인즈(BIGKinds)로 수집한 최초 데이터에서 다음 절차에 따라 언론보도 및 기사를 제외함
 - 1단계 : 빅카인즈가 자체적으로 판별하여 제공하는 ‘중복’(동일·유사 기사) 및 ‘예외’(카드뉴스, TV하이라이트, 책 소개 등) 기사 제외
 - 2단계 : 빅카인즈가 분류하지 못한 제목과 본문이 완전히 일치하는 기사 중 최초 1건만 보존
 - 3단계 : 포토뉴스([포토]·[사진] 태그), 인물동정([동정] 태그), 단순 행사안내(‘~ 개최/개막/출범식’으로 끝나는 제목), 광고([광고] 태그) 기사 제외

22) <https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/index.do>

<표 III-3> 분석 대상 데이터 개요

구분	검색 키워드	최초 기사 수	정제 후	제외율
기본소득	기본소득	47,194	45,132	4.4%
아동수당	아동수당	25,379	24,506	3.4%
청년수당	청년수당	7,919	7,506	5.2%
농어민수당	농민수당, 어업인수당	8,159	7,697	5.7%
현금성 복지	현금성 복지, 현금복지	3,503	3,125	10.8%
합계		92,154	87,966	4.5%

□ 분석 방법

- 언론보도 분석은 크게 세 가지로 이루어짐. 첫 번째는 기술통계 분석, 두 번째는 검색어(keyword) 중심 분석, 세 번째는 내용 중심 분석임
- 기술통계 분석
 - 주제별·연도별 보도량 추이를 통해 정책 이슈의 부상·소멸 시점과 보도 주기를 파악함
- 검색어(keyword) 중심 분석
 - 빅카인즈가 기사 전문에서 추출한 키워드를 기반으로, '정책', '국민', '지급' 등 주제 변별력이 없는 일반어와 검색어 자체는 불용어 처리하여 실질 연관어를 도출함
 - 주제별 핵심 키워드·인물·기관 빈도와 시기별 키워드 변화, 워드클라우드 등을 통해 언론 보도의 빈도 및 추세와 검색어 간 관계, 연관어 등을 파악함
- 내용 중심 분석
 - 기사 제목에 나타난 논조 키워드를 찬성 계열과 반대 계열로 구분하여 살펴봄. 제목은 기사의 핵심 논조를 압축하므로 담론의 방향성을 가늠하는 대리지표로 활용함
 - 찬성·반대 논지별 대표 사례 기사를 검토하여 논거의 구체적 맥락을 확인하고, 정책 확산·갈등 유형, 대안 모델 등 기타 담론 특성을 분석함

나. 기술통계 분석

□ 전체 보도량 및 유형별 비중

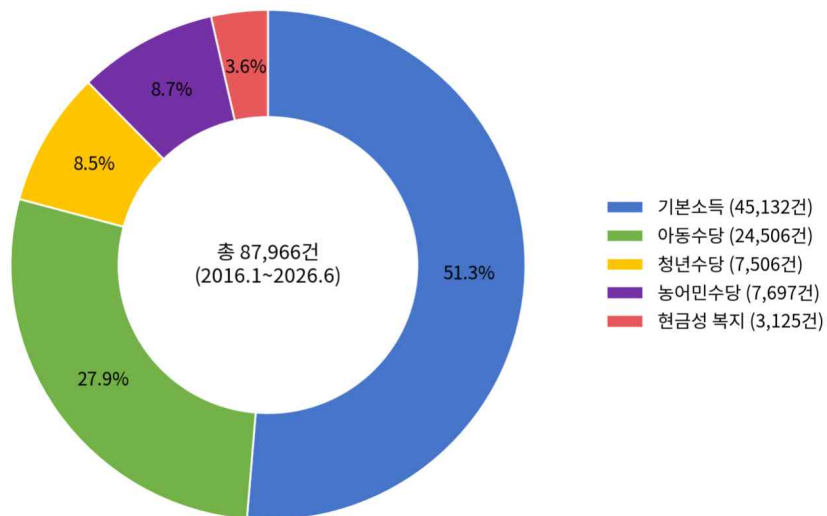
- 최근 10년간 현금성 복지와 관련한 기사는 총 87,966건으로 검색되었음
 - 주제별로는 기본소득이 45,132건(51.3%)으로 전체의 절반 이상을 차지하였고, 아동수당 24,506건(27.9%), 농어민수당 7,697건(8.8%), 청년수당 7,506건(8.5%), 현금성 복지 3,125건(3.6%) 순으로 나타남

- 월평균 보도량의 경우, 기본소득은 약 358건, 아동수당 약 195건 수준으로 나타남

<표 Ⅲ-4> 주제별 기사 수

연도	기본소득	아동수당	청년수당	농어민수당	현금성 복지	합계
2016	881	231	2,225	39	21	3,397
2017	1,734	3,597	985	27	43	6,386
2018	1,305	4,741	706	422	45	7,219
2019	1,665	3,134	1,140	1,461	679	8,079
2020	8,087	2,872	580	1,524	481	13,544
2021	10,852	2,113	509	909	393	14,776
2022	3,367	1,458	523	1,286	500	7,134
2023	1,231	1,340	272	601	369	3,813
2024	2,099	1,666	225	475	255	4,720
2025	7,045	1,985	202	511	203	9,946
2026	6,866	1,369	139	442	136	8,952

<그림 Ⅲ-1> 주제별 언론보도량 비중



□ 주제별 보도 주기의 특징

- 각 유형별 보도량 추이는 서로 다른 생애주기 패턴을 보이는데, 이는 정책 의제가 언론에 부상하는 계기와 소멸하는 방식이 유형별로 상이함을 시사함
- 기본소득
 - 2020~2021년 코로나19 재난지원금 논쟁과 대선 경선으로 1차 정점을 형성함
 - 2022년 대선 종료 후 급감했다가 2025년 대선 국면에서 2차 정점을 기록함
 - 선거 주기와 강하게 동조화된 정치 의제형 패턴을 보임

○ 아동수당

- 2017~2018년 법제화 및 시행과 관련된 논쟁기에 정점을 찍은 뒤 완만하게 감소하며 상시 의제로 안착함
- 2023~2024년 저출산 위기 담론과 결합하며 완만한 재상승이 이루어짐

○ 청년수당

- 2016년 서울시 청년수당 도입 첫해에 서울시-보건복지부 직권취소 사태로 정점을 형성한 후 지속적으로 감소함
- 대법원 판결·정부 협의 등으로 갈등이 해소되자 뉴스 가치가 급락한 전형적 갈등 의제형 패턴을 보임

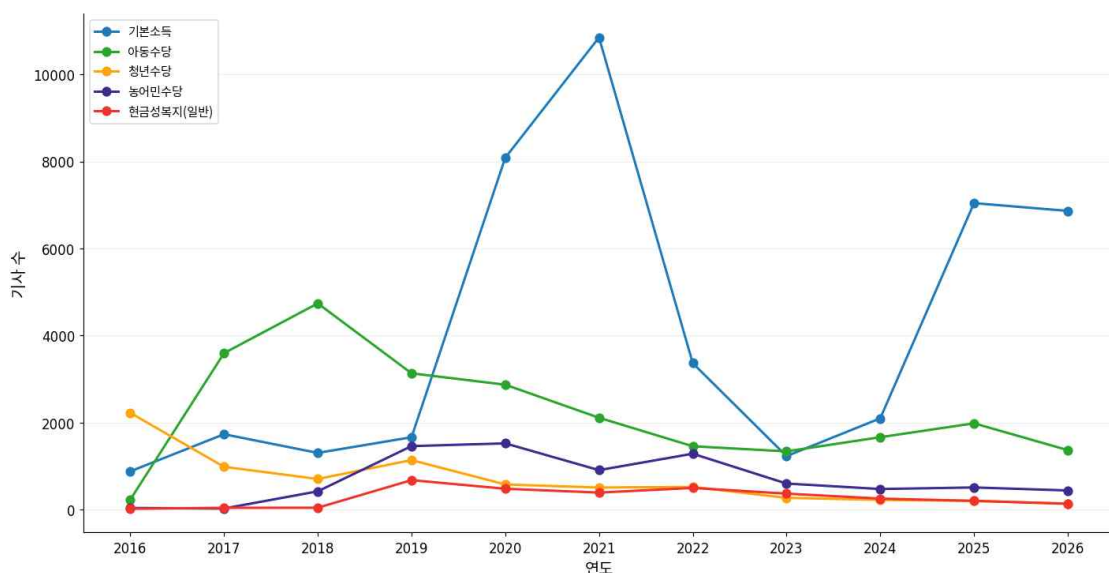
○ 농어민수당

- 2018년 일부 지자체의 사례로 논의가 시작되어 2019~2020년에 해남군의 최초 도입과 조례 제정 확산으로 정점을 형성함
- 이후 광역 단위 통합 및 개편 이슈로 일정 수준의 보도량을 유지함

○ 현금성 복지

- 개별 정책이 아닌 현금성 복지 전반을 평가하는 담론으로, 2019년 지방자치단체 ‘복지대타협특별위원회’ 출범과 2020~2022년 재난지원금·대선 국면에서 부각됨
- 개별 정책 논쟁이 격화될 때 이를 종합 평가하는 2차 담론으로도 기능함

<그림 Ⅲ-2> 주제별 언론보도량 추이



주 : 2026년은 상반기(1~6월) 데이터임

다. 핵심 검색어(keyword) 중심 분석

□ 기본소득 분석 결과

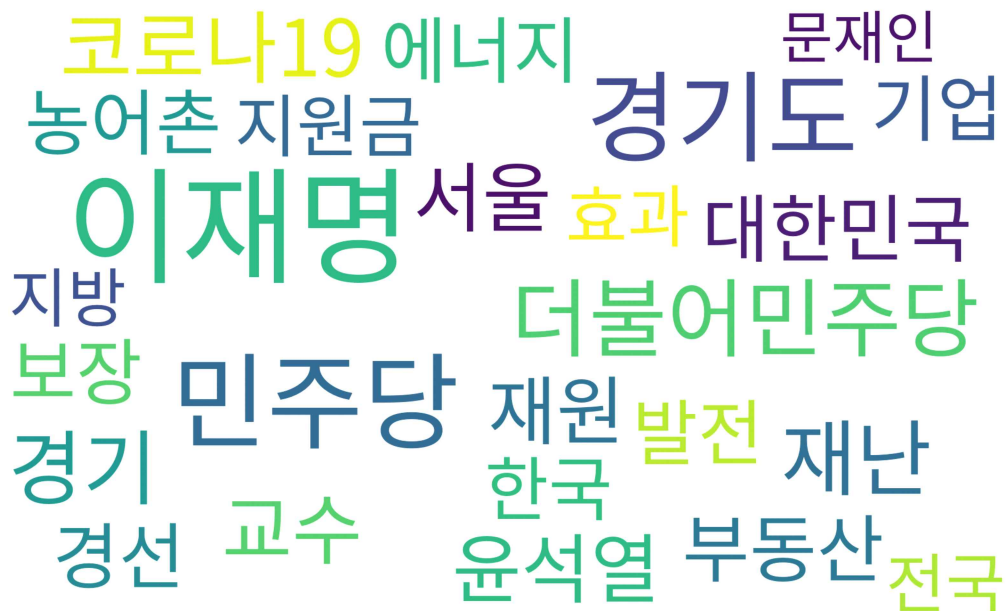
- 최근 10년간 기본소득과 관련한 기사는 총 45,132건으로 검색되었으며, 월평균 약 358건 수준임

<표 III-5> ‘기본소득’ 관련 핵심 키워드

키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도
이재명	67,716	민주당	39,583	경기도	34,229	더불어민주당	22,196	재난	20,387
경기	19,837	코로나19	18,313	교수	17,102	윤석열	16,582	서울	16,434

- 핵심 키워드 Top 1으로 ‘이재명’(67,716회)이 위치하며, 전체 기본소득 기사의 57.1%에서 동시 등장함
 - 이는 기본소득 담론이 특정 정치인의 정책 브랜드와 사실상 동일시되었음을 의미함
- ‘재난’(20,387회), ‘코로나19’(18,313회)는 팬데믹이 담론 확산의 결정적 계기였음을, ‘재원’(15,876회), ‘세금’ 등은 재원 조달이 핵심 쟁점이었음을 보여줌

<그림 III-3> ‘기본소득’ 연관어 워드클라우드



□ 아동수당 분석 결과

- 최근 10년간 아동수당과 관련한 기사는 총 24,506건으로 검색되었으며, 월평균 약 195건 수준임

<표 Ⅲ-6> ‘아동수당’ 관련 핵심 키워드

키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도
아이	20,695	출산	20,164	가구	19,247	부담	15,567	강화	15,255
미만	14,892	인상	14,609	증가	13,705	자녀	13,009	가정	12,283

- 아동수당과 관련해서는 제도와 관련된 키워드가 상위를 차지하는 것으로 나타남
 - ‘출산’(20,164회), ‘가구’(19,247회), ‘인상’(14,609회) 등이 핵심 연관어로, 지급 대상 범위와 지급액 인상이 담론이 중심축으로 나타남
- 2023년 이후에는 ‘출산’ 관련 키워드가 급증(2024년 1,014건)하며 저출산 대응 담론과 결합하는 양상을 보임

<그림 Ⅲ-4> ‘아동수당’ 연관어 워드클라우드



□ 청년수당 분석 결과

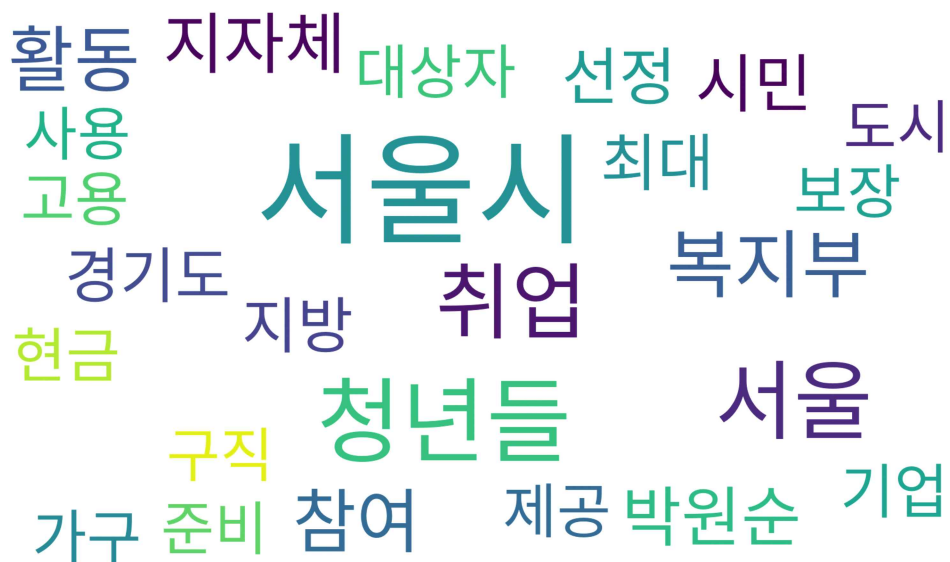
- 최근 10년간 청년수당과 관련한 기사는 총 7,506건으로 검색되었으며, 월 평균 약 60건 수준임

<표 Ⅲ-7> ‘청년수당’ 관련 핵심 키워드

키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도
서울시	22,658	청년들	9,638	서울	7,959	취업	7,259	복지부	5,306
활동	4,866	참여	4,491	지자체	3,997	박원순	3,835	시민	3,617

- 서울시(22,658회)가 압도적 1위 연관어로, 청년수당 담론이 서울시 정책을 중심으로 형성되었음을 보여줌
- ‘취업’(7,259회), ‘활동’(4,866회), ‘구직’(2,884회) 등은 이 정책이 구직활동 지원을 목적으로 하는 것을 반영함
- ‘직권취소’(498건), ‘대법원’(543건) 키워드가 2016~2017년에 집중되었는데, 이는 청년수당 관련 담론이 중앙-지방 권한 갈등 프레임과 관련이 있음을 나타냄

<그림 Ⅲ-5> ‘청년수당’ 연관어 워드클라우드



□ 농어민수당 분석 결과

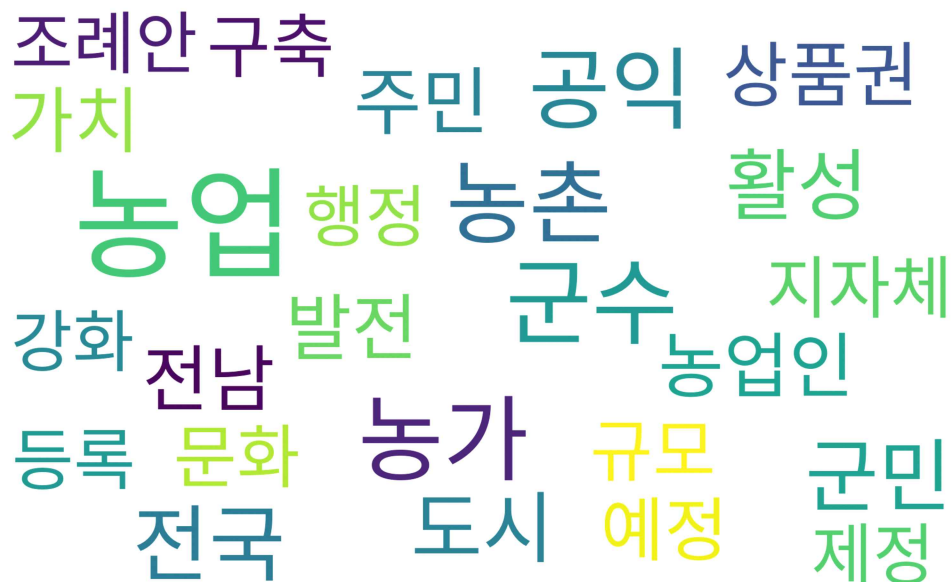
- 최근 10년간 농어민수당과 관련한 기사는 총 7,697건으로 검색되었으며, 월평균 약 61건 수준임

<표 III-8> ‘농어민수당’ 관련 핵심 키워드

키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도
농업	14,119	군수	6,367	농가	6,212	농촌	5,785	공익	5,603
전국	4,692	군민	4,257	활성	4,001	도시	3,997	주민	3,489

- ‘군수’(6,367회), ‘군민’(4,257회) 등의 키워드는 농어민수당이 중앙정부보다는 지방자치단체의 조례 제정을 통해 확산된 독특한 경로를 반영함
- ‘공익’(5,603회)은 ‘농민공익수당’이라는 대체 명칭과 함께 농업의 공익적 가치 보상이라는 정당화 논리가 담론의 중심에 있었음을 보여줌
- ‘상품권’(3,187회) 등 지역화폐 관련 키워드는 지급 수단이 대부분 준현금 형태였음을 나타냄

<그림 III-6> ‘농어민수당’ 연관어 워드클라우드



□ 현금성 복지 분석 결과

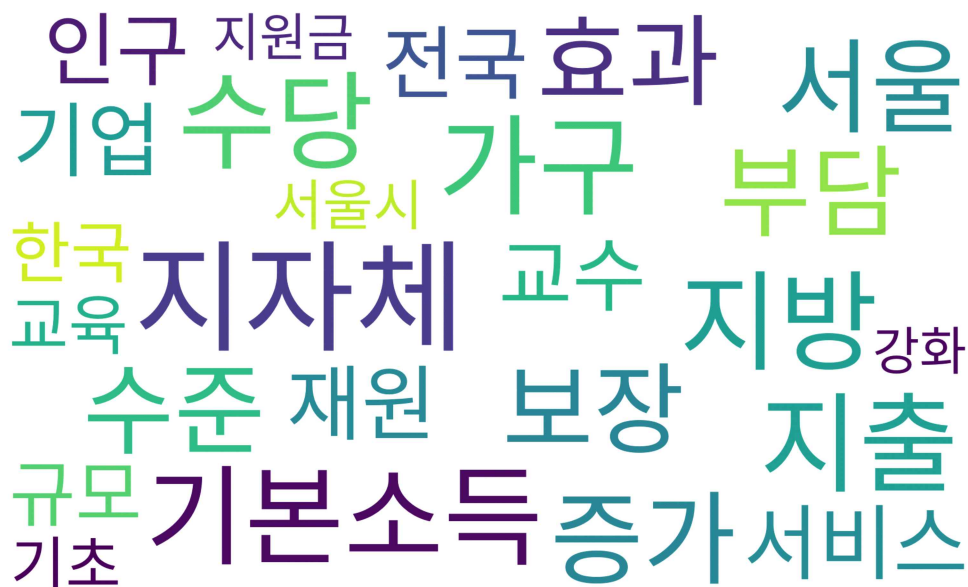
- 최근 10년간 현금성 복지와 관련한 기사는 총 3,125건으로 검색되었으며, 월평균 약 25건 수준임

<표 III-9> ‘현금성 복지’ 관련 핵심 키워드

키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도
지자체	2,884	가구	2,213	지방	2,164	지출	2,151	기본소득	2,147
수당	2,070	서울	1,869	증가	1,823	부담	1,754	효과	1,734

- ‘현금성 복지/현금복지’라는 표현은 개별 정책이나 제도보다는 현금성 지원 정책군(群)을 지칭하는 메타 용어로 사용됨
- 연관어 상위의 ‘지자체’(2,884회), ‘지출’(2,151회), ‘부담’(1,754회), ‘효과’(1,734회)는 이 담론이 지자체 복지 지출의 총량 및 효과성 평가라는 관점에서 형성되었음을 보여줌
 - 하위 연관어로 ‘기본소득’(2,147회), ‘수당’(2,070회)이 함께 등장하여 개별 정책들을 묶어 평가하는 상위 프레임임이 확인됨

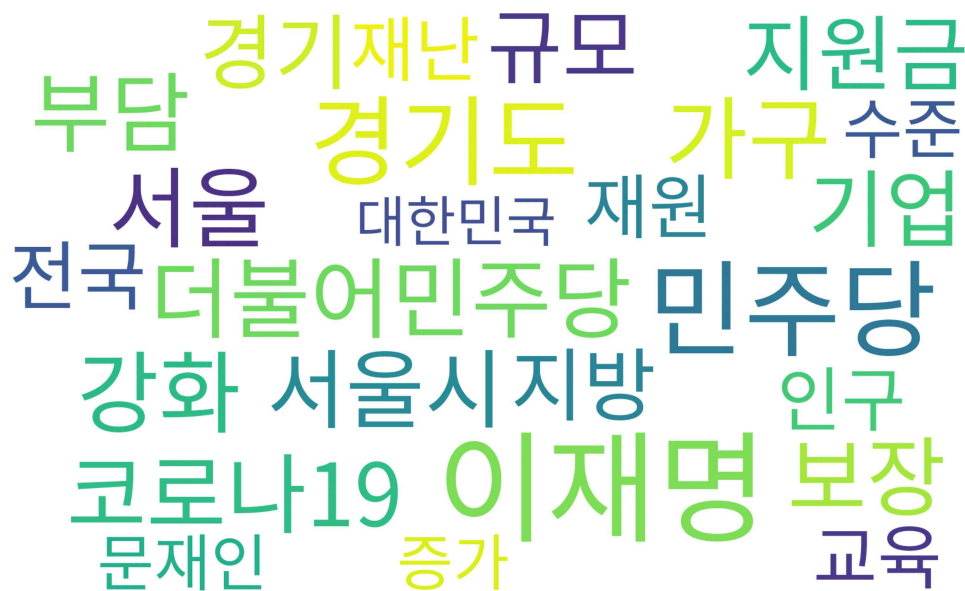
<그림 III-7> ‘현금성 복지’ 연관어 워드클라우드



□ 5개 키워드 통합 분석

- 5개 키워드를 통합하여 분석한 결과, 상위 연관어는 ‘이재명’(77,498회), ‘민주당’(52,730회), ‘경기도’(43,467회), ‘더불어민주당’(32,679회) 순으로 나타남
 - － 현금성 복지 담론 전반이 특정 정치인이나 정당, 광역지방자치단체를 중심으로 형성되었음을 확인할 수 있음
- 정책 설계 관련 어휘로는 ‘보편’(13,602회)이 ‘선별’(7,538회)보다 약 1.8배 많이 언급되어 보편 지급 담론이 양적으로 우세한 것으로 나타남
- 지급 수단과 관련해서 ‘지역화폐’(13,506회), ‘상품권’(10,823회)의 빈도가 높게 나타난 것은 한국형 현금성 복지의 상당 부분이 준현금 형태로 설계되었음을 보여줌

<그림 III-8> 5개 유형 키워드 통합 워드클라우드



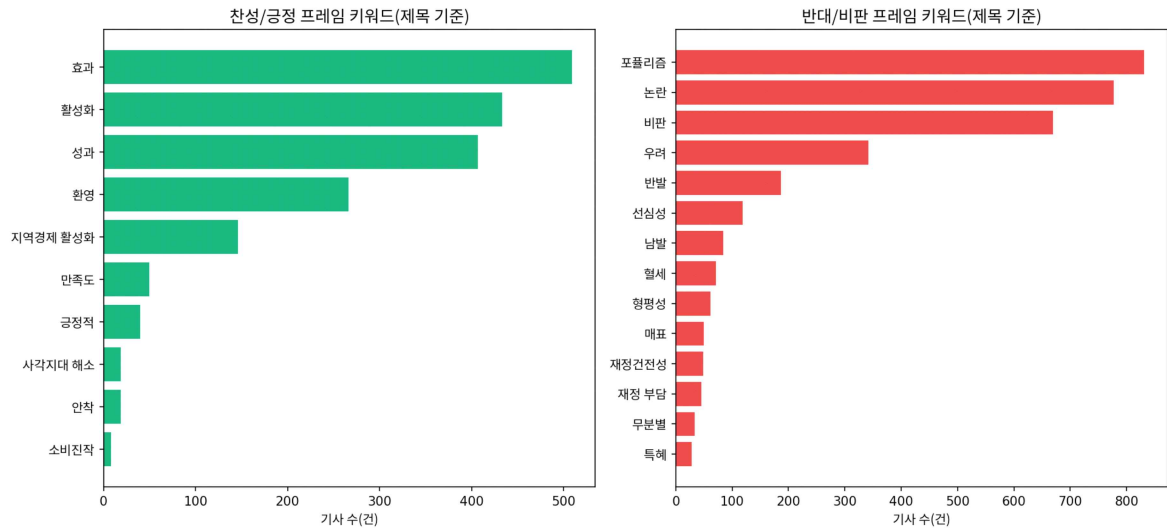
라. 현금성 복지 찬성 및 반대 논지 분석

□ 현금성 복지에 대한 프레임

- 기사 제목의 프레이밍 키워드를 기준으로 찬반 논조를 분류하였음
- 긍정 및 지지 계열의 키워드(효자, 호평, 환영, 만족도, 소비진작, 지역경제 활성화 등)를 포함한 기사는 557건, 반대 및 비판 계열의 키워드(포퓰리즘,

선심성, 매표, 혈세, 남발, 퍼주기, 현금살포 등)를 포함한 기사는 1,475건으로, 반대 프레임이 찬성 프레임의 약 2.6배에 달하는 것으로 나타남

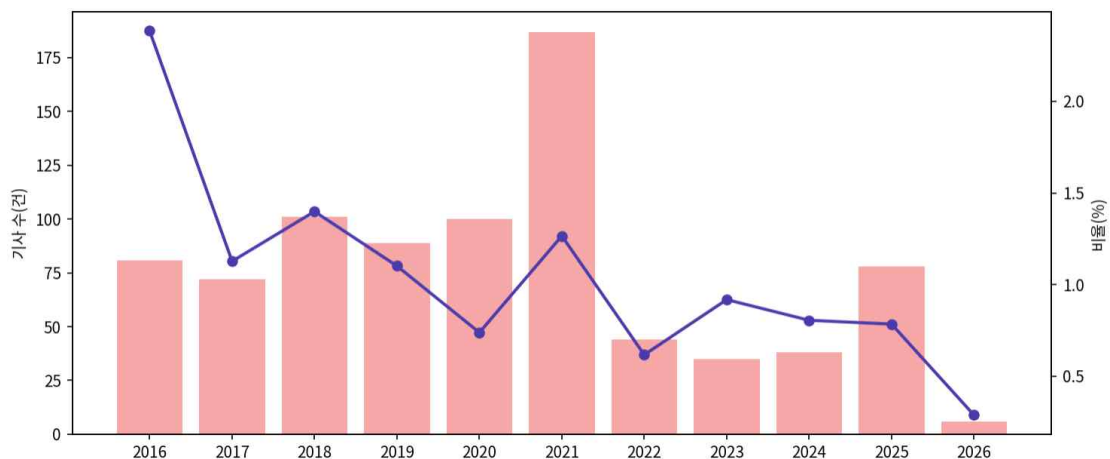
<그림 III-9> 현금성 복지에 대한 긍정/부정적 프레임 키워드



- 반대 프레임 키워드 중 가장 큰 비중을 차지하는 ‘포퓰리즘’은 제목 기준 831건, 본문·연관어 기준 11,563회 언급되어 현금성 복지 담론 전체의 핵심 논쟁 프레임이라고 할 수 있음

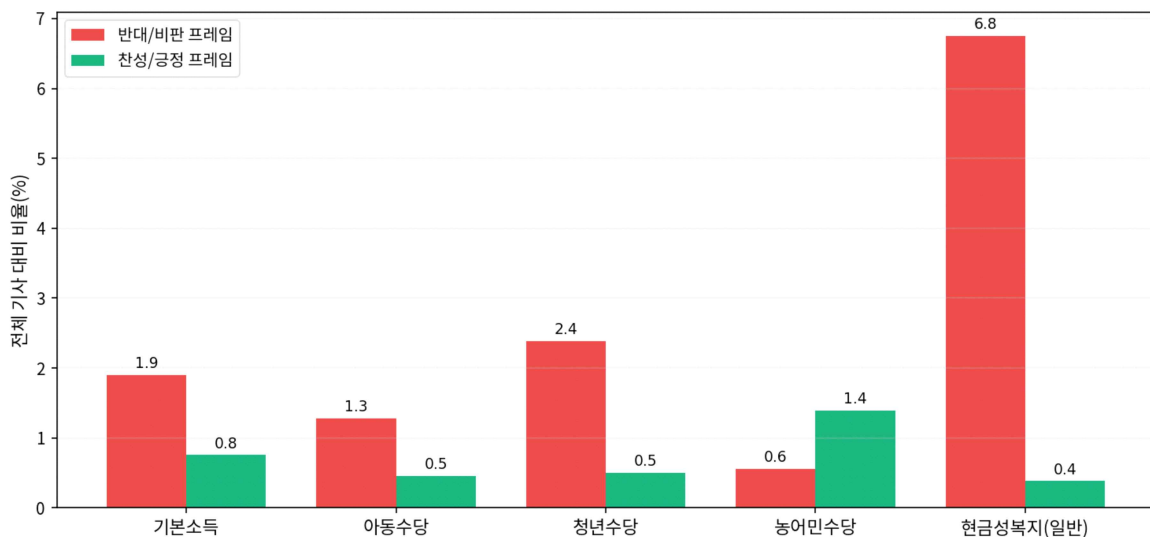
- － 전체 기사 대비 비율은 2016년(2.38%)에 최고치를 기록한 뒤 절대 건수는 선거 국면마다 증가했으나 비율은 완만히 하락하는 추세를 보임

<그림 III-10> ‘포퓰리즘’ 제목 언급 기사의 연도별 추이



- 5개 유형별로 나누어 살펴보면, 반대 프레임 비율은 현금성 복지 6.75%, 청년수당 2.38%, 기본소득 1.90% 순으로 높게 나타남
- 특히 현금성 복지는 반대가 찬성에 비해 약 18배로 나타나 현금성 복지(현금복지)라는 용어 자체가 비판적 맥락에서 주로 소환되는 부정적 함의어로 기능했음을 보여줌
- 반면, 농어민수당은 유일하게 찬성 프레임(1.39%)이 반대 프레임(0.56%)보다 많은 유형으로, ‘공익적 가치 보상’ 프레임의 성공적 안착 사례로 평가됨

<그림 III-11> 5개 키워드별 긍정/부정적 프레임 기사 비율



주 : 분모는 전체 기사 수이며 대다수는 중립 보도이므로, 긍정적/부정적 제목 프레임의 비율 자체는 낮게 나타남

□ 현금성 복지 찬성 논지 분석

① 지역경제 활성화·소비 진작

- 찬성 논지 중 가장 높은 빈도로 등장하며, 구체적인 실증 지표를 동반하는 핵심 정당화 근거임
- 현금성 지원금이 주로 지역화폐나 지역 상품권 형태로 지급되도록 설계됨에 따라, 대형 유통망으로의 자금 유출을 차단하고 골목상권 중심의 역내 소비를 강제하는 선순환 효과를 창출함
- 특히 기초자치단체와 지역 언론을 중심으로 소상공인 매출 증가, 지역 상권 회복 등의 구체적 정책 효과가 지속적으로 부각됨

<표 III-10> 찬성 논지 ① 지역경제 활성화·소비 진작 관련 기사 사례

- (성남시 청년배당) 지역 상품권으로 지급한 청년배당이 지역 소비 진작과 전통시장 매출 증대로 이어져 지역경제에 기여함²³⁾
 - 청년배당 지급 후 성남 지역 상품권 판매량이 연 133억 원에서 249억 원으로 87% 증가했고, 사용·회수율이 99.7%에 달해 대부분이 골목상권 소비로 연결됨
- (부여군 굿뜨래페이) 지역화폐가 물가·금리 인상 등 어려운 여건에서도 골목상권 소비를 견인하며 지역경제 활성화 효과를 입증²⁴⁾
 - 행안부의 연 매출 30억 초과 가맹점 사용 제한 이후에도 부여군의 자체 인센티브 정책에 힘입어 굿뜨래페이의 골목상권 사용 비중이 61%에서 89%로 높아짐

② 정책 만족도·체감 성과

- 정책 시행 이후 수혜자들이 체감하는 높은 긍정적 반응과 실질적인 삶의 변화를 만족도 등의 구체적인 수치를 정책의 성과로 제시함
- 지자체 산하 연구기관의 사전·사후 분석 결과 등을 적극 인용하여, 현금 지급이 근로의욕을 저하시킬 것이라는 우려를 논리적으로 반박함
- 현금성 지원이 오히려 수혜자의 행복감, 정신건강, 사회 진입 성공률 등을 높이고 노동시간을 증가시키는 등 삶의 질 전반에 긍정적인 파급 효과를 미친다는 점이 주요 논거로 활용됨

<표 III-11> 찬성 논지 ② 정책 만족도·체감 성과 관련 기사 사례

- (서울시 청년수당) 청년수당 참여자 만족도가 3년 연속 상승해 99.4%에 이르고, 참여 청년의 상당수가 취·창업 등 사회 진입에 성공²⁵⁾
 - 2017년 참여자 추적조사 결과 47.2%가 취업·창업·창작활동 등으로 사회에 진입했고, 사업 만족도는 2016년 66.8%에서 2018년 99.4%로 높아짐
- (성남시 아동수당) 지역화폐로 지급한 성남형 아동수당의 시민 만족도가 도입 2년 만에 95.2%를 기록²⁶⁾
 - 만족도는 전년(86.2%)보다 9%p 상승했으며, 시민들은 체크카드 사용의 편리함과 넓은 가맹점 수를 주요 만족 이유로 꼽음
- (경기도 청년기본소득) 경기연구원 사전·사후 비교 연구에서 청년기본소득이 수급 청년의 행복감과 삶의 질을 향상시킨 것으로 분석²⁷⁾
 - 수급 후 행복도가 5.66에서 6.03으로 높아지고 정신건강·식생활에도 긍정적 영향이 확인되었으며, 근로의욕을 꺾을 것이라는 우려와 달리 노동시간은 주당 1.3시간 증가

23) SBS(2017.09.15.). “[수도권] 성남시 ‘청년배당’, 지역경제 활성화에 ‘효자’”.

(http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004396661&plink=ORI)

24) 금강일보(2023.11.15.). “굿뜨래페이, 어려운 시기에도 골목경제 활성화 증명했다”.

(<https://www.ggilbo.com/news/articleView.html?idxno=1001853>)

25) 아시아투데이(2019.05.14.). “서울시 청년수당 받은 10명 중 4명은 취·창업”.

(<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20190514010008059>)

③ 저출산·인구소멸 대응

- 2023년 이후 국가적 인구 위기 담론과 강력하게 결합하면서 보도량이 뚜렷한 증가 추세를 보이는 핵심 프레임임
- 아동수당 및 농어민수당 관련 담론에서 두드러지며, 파격적인 현금성 지원이 출생아 수 반등과 외부 인구 유입(귀농, 전입 등)을 견인하는 가장 강력하고 즉각적인 실효적 대책으로 부각됨
 - ‘저출산 극복’ 및 ‘인구 유입·귀농’ 관련 기사가 2023년 이후 상대적으로 증가하는 추세를 보임

<표 III-12> 찬성 논지 ③ 저출산·인구소멸 성과 관련 기사 사례

- (인구소멸 지역 인구 유입) 경기도·연천군의 농촌기본소득 시범사업(청산면) 시행 후 감소하던 인구가 반등해 인구소멸 대응 효과가 나타남²⁶⁾
 - 청산면 인구는 2017년 이후 해마다 줄어 3,800명대까지 떨어졌으나, 월 15만원 지역화폐 지급을 계기로 시범사업 확정(2021년 말) 후 5개월 만에 7.1% 증가했고 전입자의 약 70%가 연천군 외부에서 유입됨
- (현금지원 확대와 출생아 반등) 인천시가 태아부터 18세까지 총 1억원을 지원하는 ‘1억 플러스 아이드림’ 정책 시행 후 출생아 증가율 전국 1위를 기록²⁷⁾
 - 2024년 1~9월 인천 출생아가 전년 동기 대비 8.3% 증가해 전국 평균(0.7%)을 크게 웃돌았고, 합계출산율도 0.67명에서 0.8명으로 상승
- (중앙정책 확대 논거로 연결) 인천·전남의 18세까지 현금지원 확대가 출산율 상승을 이끌었다는 평가와 함께, 아동수당을 18세까지 확대하자는 논의로 이어짐³⁰⁾
 - 인천의 2025년 1분기 신생아 수가 전년 대비 14.4% 증가해 전국 1위를 기록했고, 보건사회연구원 연구위원은 육아비용이 실제 드는 시기까지 지급 대상을 넓히는 것이 긍정적이라고 평가

④ 복지 사각지대 해소와 공익적 가치

- 복지 사각지대 해소, 농업의 공익적 가치 보상, 청년의 사회적 출발 지원 등 권리 기반 담론이 존재함

26) 서울신문(2020.08.11.). “성남 아동수당 체크카드 ‘시민 만족도 95.2%’...지난해보다 9% 높아”.

(<http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200812012011>)

27) 인천일보(2021.01.25.). “경기도 청년기본소득 삶의 질 향상 효과 있다”.

(<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1077012>)

28) 한겨레(2022.06.14.). “‘전국 첫 농촌기본소득 시행’ 연천군 청산면, 인구 7% 늘어”.

(<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1046944.html>)

29) 서울경제(2024.11.29.). ““아이 낳으면 1억 드려요”...결국 출생아 증가율 1위 찍은 ‘이 도시’ 어디?”.

(<https://www.sedaily.com/article/13987276>)

30) 머니투데이(2025.06.11.). “인천시 출산율 확 끌어올린 비결...새 정부 ‘아동수당’ 확대할까”.

(<https://www.mt.co.kr/economy/2025/06/11/2025061014443667557>)

- 기존 신청주의 복지가 필연적으로 수반하는 사각지대의 한계를 극복하기 위해, 연령이나 요건만 충족되면 국가가 먼저 찾아가 직권으로 지급하는 권리 보장적 차원의 당위성을 강조함
- 농어민수당의 경우, 단순한 시혜성 복지가 아니라 농업 및 농촌이 사회 전체에 기여하는 ‘공익적 가치(환경 보전, 식량 안보 등)’에 대한 정당한 사회적 대가이자 보상이라는 프레임이 안착하며 호응을 얻음

<표 III-13> 찬성 논지 ④ 복지 사각지대 해소와 공익적 가치 관련 기사 사례

- (신청주의의 한계 보완) 정부가 아동수당·부모급여·첫만남이용권을 별도 신청 없이 자동 지급하도록 전환해 복지 사각지대를 줄이기로 함³¹⁾
 - 소득 요건 없이 연령만 확인되면 지급 가능한 보편급여부터 출생신고만으로 자동 지급하고, 위기가구에 대한 공무원 직권신청도 실효성을 높이는 등 “신청주의는 잔인한 제도”라는 문제의식 아래 국가가 먼저 찾아가는 방향으로 정책 기조를 전환
- (농업의 공익적 가치 보상) 농민수당을 ‘농업·농촌의 공익 기능 증진에 대한 대가’로 규정하며, 공익직불제·농민수당 중심으로 농가 소득 직접지원 제도를 논의하자는 제안이 제기됨³²⁾
 - 전남 농민수당 시행 1년을 맞아 열린 농경연 토론회에서 세 제도(공익직불제·농민수당·농민기본소득)가 모두 공익 기능 증진을 목적으로 함이 확인됐고, 농민단체는 이를 “농업정책의 새 지평”으로 평가하며 지급 대상·금액 확대를 요구

□ 현금성 복지 반대 논지 분석

① 포퓰리즘 정책에 대한 비판

- 반대 프레임 중 압도적인 비중을 차지하며, 현금성 복지를 선거 승리만을 목적으로 한 정치권의 악성 ‘매표 행위’로 강도 높게 규정함
- 보수 성향의 종합 일간지 및 경제지 사설을 중심으로 담론이 주도되며, 선거철마다 ‘퍼주기’, ‘현금살포’, ‘선심성 예산’ 등의 자극적인 키워드가 주기적으로 반복 소환되는 패턴을 보임
- 무분별한 현금 공약 경쟁이 SOC 및 R&D 등 국가 미래 투자를 위축시키고, 선거를 돈을 주고받는 경매판으로 전락시킨다는 원색적인 비판이 결합됨

31) 한겨레(2026.05.13.). “아동수당·기초연금, 직접 신청 안해도 자동지급 가능해진다”. (<https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1258328.html>)

32) 광주일보(2020.11.16.). ““공익직불제·농민수당 중심으로 직접 지원제도 논의해야””. (http://www.kwangju.co.kr/news_view.php?aid=1605454200708354281)

<표 III-14> 반대 논지 ① 포퓰리즘 정책에 대한 비판 관련 기사 사례

- (선심성 예산 비판) 문재인 정부의 급격한 복지 예산 증가를 ‘표’를 의식한 현금 살포성 지출로 규정하고, 미래 투자 위축과 성장 잠재력 저하를 우려³³⁾
 - 보건·복지·노동 예산이 2017년 129조5000억원에서 2년 만에 30조원 넘게 늘며 전체 예산의 34.3%까지 확대된 반면, SOC·R&D 등 미래 투자 예산은 삭감되거나 소폭 증가에 그침
- (포퓰리즘 비판) 유승민 전 국민의힘 의원이 민주당의 ‘전 국민 25만원 특별조치법’을 위헌이자 이재명식 기본소득을 기정사실화하려는 악성 포퓰리즘으로 비판³⁴⁾
 - 동일 현금 지급은 저소득층 소비 진작 효과가 있으나 고소득층으로 갈수록 효과가 떨어지고 고물가를 자극할 수 있다며, “어려운 국민에게 집중”하는 선별 지원이 복지 효율 면에서 옳다고 주장
- (현금 공약 경쟁) 2024년 10·16 재보궐선거에서 민주당·조국혁신당의 현금성 공약 경쟁이 벌어지자 국민의힘이 이를 선거를 경매판으로 만드는 매표 행위라고 비판³⁵⁾
 - 이재명 대표가 곡성·영광 주민기본소득을, 조국혁신당이 100만~120만원 행복지원금을 공약하자 한동훈 대표가 “‘받고 5만원 더’ 식의 경매”라고 비판했고, 정치학자도 선거가 돈 받는 기회가 되면 본래 의미가 퇴색된다고 지적

② 재정건전성·증세 부담

- 반대 논지의 두 번째 유형은 재정의 지속가능성에 대한 우려임
 - ‘재정건전성·곳간’ 관련 제목 기사 364건, ‘증세·세금 부담’ 관련 492건으로, 포퓰리즘 프레임 다음으로 큰 비중을 차지함
- 국가채무 증가, 의무지출 경직화, 지자체 재정자립도와 무관한 지출 확대, 미래세대 부담 전가가 세부 논리를 구성하며, 이탈리아 기본소득 개혁 등 해외 사례가 반면교사로 동원됨

<표 III-15> 반대 논지 ② 재정건전성·증세 부담 관련 기사 사례

- (미래세대 부담) 문재인 정부의 확장재정과 복지 지출 급증으로 국가채무가 빠르게 늘어 미래세대의 세금 부담이 크게 증가할 것이라고 우려³⁶⁾
 - 국회 예산정책처 추계 기준 공무원 증원·아동수당·기초연금·최저임금 지원 등 4대 사업으로 1인당 세 부담이 2016년 580만원에서 2060년 6,403만원으로 11배 급증할 것으로 전망
- (의무지출 급증) 총선을 앞둔 현금성 복지 확대로 내년 예산이 사상 처음 500조원을

33) 조선일보(2019.08.14.). “작년 늘린 예산 대부분 선심성 복지에… 내년 ‘총선용 예산’ 퍼부를 듯”.
(http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/14/2019081400266.html)

34) 세계일보(2024.05.11.). “유승민 “전국민 25만원 특별조치법은 위헌, 악성 포퓰리즘””.
(<https://www.segye.com/newsView/20240511505074>)

35) 국민일보(2024.09.27.). ““100만원” “최대 12만원”...포퓰리즘 경쟁 치닫는 재보선”.
(<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=1727340108>)

36) 서울경제(2018.02.26.). ““재정 문제없다” 큰소리치지만 1인당세부담은 580만→6,403만원”.

- 돌파, 한번 늘리면 줄이기 어려운 의무지출 급증에 따른 재정건전성 악화를 지적³⁷⁾
- 복지·고용 예산이 12.9% 늘어 최대 증가폭을 기록한 반면 SOC 예산은 8.6% 감소했고, 전문가는 복지 지출만 늘리면 “나라 곳간 부실”을 초래한다고 경고
 - (적자성 채무 비중 급증) 총부채가 선진국 중 가장 빠르게 늘어나는 상황에서 농어촌 기본소득 예산 20조원을 편성한 것을 지방선거용 선심성 지출로 비판³⁸⁾
 - 정부가 농어촌 기본소득 사업비의 40%만 지원해 나머지를 떠안은 지자체들이 기존 복지·농업 예산을 깎아 재원을 충당하면서 ‘조삼모사’ 예산이라는 지적이 제기됨

③ 실효성 의문과 근로의욕 저하

- 반대 논지의 세 번째 유형은 정책 효과 자체에 대한 회의론임
 - 핀란드 기본소득 실험의 ‘고용 효과 미미’ 결과(2020년 집중 보도), 입법조사처의 재난지원금 경기부양 효과 분석 등 실증 연구가 근거로 활용되었다.
- 이에 더하여, 근로의욕 저하 및 도덕적 해이 우려가 결합되며 노벨경제학상 수상자 발언을 인용하는 등 권위 동원 방식의 보도가 특징적임

<표 III-16> 반대 논지 ③ 실효성 의문과 근로의욕 저하 관련 기사 사례

- (경기부양 효과 의문) 국회입법조사처가 재난지원금·재난소득 등 현금 지급 정책의 경기부양 효과와 지속가능성에 의문을 제기³⁹⁾
 - 입법조사처는 일부 계층 대상 재난기본소득은 “경기 부양 효과는 미미한 복지제도 신설”에 그칠 것이라며, 일본의 2009년 정책금융부금이 소비 진작에 별 효과가 없었던 사례를 들어 실효성과 재원 지속가능성을 지적
- (근로의욕 저하 경고) 2021년 노벨경제학상 수상자 휘도 임번스 스탠퍼드대 교수가 지급액이 큰 기본소득은 근로의욕을 저하시킬 수 있다고 지적⁴⁰⁾
 - 임번스 교수의 복권 당첨자 연구에서 연 1만5000달러 수령은 노동 공급에 영향이 없었으나 연 8만달러의 큰 금액을 받으면 노동 참여와 노동 시간이 모두 감소한 것으로 나타남
- (재분배·근로의욕 우려) 진보 경제학자 모임 ‘학현학과’가 이재명 후보의 기본소득을 두고 재정 부담은 크지만 소득 재분배 효과는 불확실하고 근로의욕을 떨어뜨린다고 비판⁴¹⁾
 - 옥우석 인천대 교수는 충분성을 전제한 기본소득이 ‘고용 감소 → 세수 감소 → 증세 → 고용 감소’의 악순환을 부를 수 있고, 보편성에 치우쳐 선별복지를 선택하게 포기하면 득보다 실이 크다고 지적

(<http://www.sedaily.com/NewsView/1RVUSGY3H3>)

37) 서울경제(2019.06.14.). “내년 500兆 초슈퍼예산... 총선용 현금복지 ‘평평’.

(<http://www.sedaily.com/NewsView/1VKEYBZDUZ>)

38) 디지털타임스(2025.11.12.). “내년 농어촌 기본소득 20조 푼다... 나라 곳간 비었는데 퍼주기만”.

(<https://www.dt.co.kr/article/12028939?ref=jeadan>)

39) 조선일보(2020.04.09.). “입법조사처 “재난지원금, 경기부양 효과 미미하다””.

(https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/09/2020040900330.html)

④ 형평성·제도 정합성 문제

- 지역 간 형평(농민수당 vs 타 직군), 출생연도에 따른 지급액 차등(아동수당법 개정), 기존 제도와의 중복 지원(부모급여-아동수당 중복 논란) 등이 구체적 쟁점으로 보도됨
- 이 논거는 정파적 비판과 달리 제도 설계 개선 요구로 이어지는 생산적 비판의 성격도 지님

<표 III-17> 반대 논지 ④ 형평성·제도 정합성 문제 관련 기사 사례

○ (지자체 간·지역 간 형평성) 강원도의 농민수당 도입 추진 과정에서 지원 대상·지급액을 둘러싼 형평성 논란이 제기됨 ⁴²⁾
- 농민만 대상으로 하고 어업인은 제외돼 지역 간 형평성 문제가 불거졌고, 소득·경작 규모 기준으로 도내 농민 16만 명 중 상당수가 배제될 수 있다는 우려가 제기됨
○ (제도 설계 문제 지적) 아동수당 지급액이 출생 시점에 따라 달라지도록 한 아동수당법 개정안이 형평성 논란 속에 의결됨 ⁴³⁾
- 하루 차이(2021년 12월생 vs 2022년 1월생)로 2년간 받는 수당 차액이 360만 원에 달했으나, 정부는 소급 적용에 필요한 예산 확보가 어렵다며 원안을 고수함
○ (제도 간 중복·정합성) 국회입법조사처가 윤석열 정부의 부모급여를 목적이 불분명하고 기존 제도와 중복되는 정책으로 지적하며 선별 지급으로 재설계할 것을 제안 ⁴⁴⁾
- 이미 아동수당·첫만남이용권·영아수당 등 영아기 현금급여가 존재해 지원이 영아기에 쏠리고 육아휴직 급여와 중복될 수 있어, 육아휴직 사각지대(실업자·비경제활동인구)에 선별 지급하는 방안이 대안으로 제시됨

<표 III-18> 찬성 및 반대 논지의 대응관계

찬성 논지	대응하는 반대 논지	쟁점의 성격
① 지역경제 활성화·소비 진작	③ 실효성 의문	실증 데이터의 해석 경쟁 (카드 결제액, 매출 통계 등)
② 정책 만족도·체감 성과	③ 근로의욕 저하	연구 결과의 선택적 인용
③ 저출산·인구소멸 대응	② 재정건전성·미래세대 부담	단기 성과 vs 장기 지속가능성
④ 사각지대 해소·권리 보장	① 포퓰리즘·매표 비판 ④ 형평성·제도 중복	복지 철학(보편 vs 선별)과 정치적 동기 논쟁

40) 매일경제(2021.10.12.). “노벨상 석학의 경고...“과한 기본소득, 근로의욕 꺾는다””.

(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=966970&year=2021>)

41) 한국경제(2021.11.19.). ““이재명식 기본소득, 재정 투입만큼의 재분배 효과 없다””.

(<https://www.hankyung.com/economy/article/2021111916371>)

42) 강원일보(2019.10.10.). “강원도 내년부터 월 10만원 농민수당 지급 추진...형평성 논란”.

(<https://www.kwnews.co.kr/article/201910090403020>)

43) 서울경제(2021.11.24.). “올 출생아 20만원, 내년엔 30만원...‘형평성 논란’ 아동수당법 의결”.

(<http://www.sedaily.com/NewsView/22U5514AZI>)

44) 한국일보(2022.10.09.). “국회입법조사처 “부모급여, 목적 불분명... 선별 지급으로 바뀌어야””.

(<https://hankookilbo.com/News/Read/A2022100913160005228>)

마. 기타 내용 분석

□ 중앙-지방 권한 갈등: 서울시 청년수당 직권취소 사태

- 2016년 서울시가 청년수당(미취업 청년 월 50만원, 최대 6개월)을 시행하자 보건복지부가 사회보장기본법상 협의 미비를 이유로 직권취소하면서, 지자체 복지정책의 자율성을 둘러싼 최초의 전면적 법적 분쟁이 발생함
- 서울시는 대법원에 제소로 맞섰고, 이 갈등은 문재인 정부 출범 후 복지부의 동의로 사실상 해소되었음
 - ‘직권취소’ 관련 기사 498건, ‘대법원’ 543건이 2016~2017년에 집중됨
- 이 사태는 이후 지자체 현금성 복지의 확산 국면에서 ‘중앙정부 협의’ 절차가 상시 쟁점화되는 계기가 되었으며, 2019년 지자체 스스로 ‘복지대타협특별위원회’(관련 기사 89건)를 출범시켜 자율 조정을 시도하는 흐름으로 이어짐

<표 III-19> 청년수당 관련 중앙-지방 권한 갈등 관련 기사 사례

- (직권취소로 사업 중단) 보건복지부가 서울시의 청년수당 사업에 직권취소 처분을 내려 사업을 강제 중단시킴⁴⁵⁾
 - 서울시가 복지부의 시정명령에도 청년 3,000명에게 첫 활동비를 지급하자 복지부가 직권취소 조치를 취함
 - 중앙정부가 지자체 복지 사업을 직권으로 취소한 전례 없는 사례로, 중앙-지방 복지 권한 갈등이 법적 분쟁으로 비화하는 계기가 됨
- (서울시의 불복) 복지부의 직권취소에 서울시가 대법원 제소로 맞불을 놓으며 갈등이 법정 다툼으로 확대됨⁴⁶⁾
 - 복지부는 지방자치법 169조를 근거로 직권취소하고 “현금 지원은 실업의 근본 해결책이 아니며 도덕적 해이를 부른다”며 반대했고, 서울시는 자치사무임을 들어 제소·가처분 방침을 밝힘
- (갈등 해소) 복지부가 입장을 바꿔 청년수당에 동의하면서 서울시가 6월부터 사업을 재개할 수 있게 됨⁴⁷⁾
 - 서울시가 소득기준(중위소득 150% 이하)과 진로탐색 프로그램 참여 의무화 등 정부의 보완 요구를 반영하자 복지부가 사회보장기본법에 따라 동의했고, 청년수당의 전국 확산 가능성이 열림

45) YTN(2016.08.04.). “복지부, 서울시 청년수당 ‘직권취소’...사업 강제 중단”.

(https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201608041005375577)

46) 서울신문(2016.08.04.). “복지부 서울시 청년수당 직권취소...서울시 “대법원 제소할 것” 맞불”.

(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160804500107>)

47) 서울신문(2017.04.07.). “입장 바꾼 복지부 ‘청년수당 동의’...서울시, 6월부터 50만원씩 지급”.

(<https://www.seoul.co.kr/news/society/2017/04/08/20170408009023>)

□ 상향식(bottom-up) 정책 확산: 농어민수당의 조례 기반 전파

- 농어민수당은 중앙정부가 아닌 기초자치단체의 조례 제정을 통해 확산된 상향식 정책 전파의 대표 사례임
- 2019년 전남 해남군의 전국 최초 도입 이후 전남 전역 → 전북·충남·경북 등으로 확산되었으며, 주민 조례 청구 운동과 전국농민회총연맹 등 농민 단체의 압력이 확산 동력으로 작용함
 - 이후 시·군별 상이한 지급액이 형평성 문제로 부상하자 광역 단위 통합(‘전남형’ 등)으로 재편되는 2단계 진화를 거침
- 지급 수단은 지역화폐·상품권이 주류로, 농가 소득 보전과 지역경제 순환을 결합한 설계가 특징임

<표 III-20> 상향식(bottom-up) 정책 확산 관련 기사 사례

- (지자체 최초 시행 → 전국 확산) 해남군이 전국 최초로 전체 농민 대상 농민수당을 시행하자 200여 개 지자체의 벤치마킹이 이어지며 전국으로 확산됨⁴⁸⁾
 - 해남군이 2019년 농가 1만2,857명에게 연 60만원(해남사랑상품권)을 지급한 것을 계기로 전남도가 이듬해 22개 시군 전체로 농어민수당을 도입하는 등 농민수당의 전국적인 확산이 이루어짐
- (주민 발의 조례로 제도화) 충북에서 주민이 직접 발의한 농민수당 조례안이 도의회 상임위를 통과해 상향식 제도화의 사례를 보여줌⁴⁹⁾
 - 1만 8,000여 명이 넘는 주민 발의로 상정된 ‘충청북도 농민수당 지원 조례안’이 산업경제위원회를 통과했으며, 도내 첫 주민 발의 조례로 2022년부터 농가당 연 50만원 지급이 예정됨

□ 정책 경쟁과 대안 모델의 분화

- 2021~2023년에는 현금성 복지의 설계 철학을 둘러싼 정치인 간 대안 모델 경쟁이 새로운 담론 축으로 부상함
- 이재명의 기본소득(보편·무조건)에 맞서 오세훈 서울시장의 ‘안심소득’(하후상박형 선별 지원), 김동연 경기지사의 ‘기회소득’(사회적 가치 창출 보상)이 제시되며, ‘보편 대 선별’의 추상적 논쟁이 구체적 정책 실험 간 성과 경쟁으로 전환됨

48) 남도일보(2019.12.22.). “올해 전국 뒤흔든 해남발 ‘농민수당’ 성공적 안착”.

(<http://www.namdonews.com/news/articleView.html?idxno=553967>)

49) 동양일보(2020.09.08.). “충북 ‘농민수당’ 2022년 시행...첫 주민발의 조례안 산정위 통과”.

(<https://www.dynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=515169>)

- 서울시 안심소득 시범사업의 근로의욕 효과 보도처럼 실험 결과가 상호 비판의 근거로 활용되는 증거 기반 경쟁의 형태도 관찰됨
- 아동수당 영역에서도 윤석열 정부의 ‘부모급여’ 도입이 기존 제도와 중복성 논쟁을 촉발하며 제도 재설계 담론을 형성함

<표 III-21> 정책 경쟁과 대안 모델의 분화 관련 기사 사례

- (대안모델 제시 - 안심소득) 오세훈 서울시장의 이재명 지사의 기본소득을 “기본 원칙도 지키지 못한 선심성 현금살포의 포장에 불과하다”며 비판⁵⁰⁾
 - 오 시장은 기본소득이 재원을 감당할 수 없고 양극화를 오히려 심화시킨다며, 자신의 ‘안심소득’(하후상박형 선별 지원)을 대안으로 제시
- (대안모델 제시 - 기회소득) 김동연 경기도지사가 자신의 ‘기회소득’을 이재명 전 지사의 ‘기본소득’과 명확히 구별하며 대안 모델로 제시⁵¹⁾
 - 김 지사는 기본소득이 무조건성·보편성·정기성·현금성을 띠는 반면 기회소득은 대상(예술인·장애인)과 기간(3~5년)을 한정한다고 설명하며, 예술인 66억원·장애인 10억원의 기회소득 예산을 편성
- (안심소득 vs 기본소득 효과 비교) 서울시·한국국제경제학회 세션에서 학계 전문가들이 오세훈 시장의 안심소득이 기본소득보다 빈곤 완화·소득분배 효과가 크다고 주장⁵²⁾
 - 같은 예산(연 40조~41조원)을 가정하면 중위소득 50% 이하 지속빈곤층 감소 효과가 기본소득보다 ‘하후상박’ 구조의 안심소득에서 더 크게 나타났다는 분석이 제시됨

□ 담론의 정치화

- 5개 유형 키워드 전체에서 ‘이재명’은 통합 77,498회 언급으로 압도적 1위 연관 인물임
- 성남시장 시절 청년배당, 경기도지사 시절 기본소득·지역화폐·농민기본소득 이후 대선 후보 및 대통령으로 이어지는 정치 이력의 각 단계가 현금성 복지정책 브랜드와 결합하면서, 정책 담론이 인물 담론으로 전치되는 현상이 지속됨
- 이로 인해 정책의 실질적 효과 검증보다 정치인에 대한 지지·반대가 보도의 중심이 되고, 빅카인즈의 기사 분류상 ‘정치>국회_정당’(14,929건)이

50) 세계일보(2021.05.28.). “이재명 ‘기본소득’에 날세운 오세훈 “선심성 현금살포 포장에 불과” 맹비난”.

(<https://www.segye.com/newsView/20210528513783>)

51) 매일경제(2022.11.21.) ““경기도를 기회의 수도로”...김동연표 ‘기회소득’ 내놔”.

(<https://www.mk.co.kr/news/economy/10539367>)

52) 서울경제(2023.11.26.) ““빈곤층 감소·소득 분배 효과, 안심소득이 기본소득보다 커”.

(<https://www.sedaily.com/article/13797464>)

‘사회>노동_복지’(1,940건)의 7.7배에 달하는 정치 기사 편중이 나타났으며, 반대 프레임의 상당 부분이 정책 비판과 정치인 비판이 결합된 형태로 생산됨

□ 팬데믹의 담론 전환 효과: 재난지원금이라는 전 국민 실험

- 2020~2021년 코로나19 재난지원금은 현금성 복지 담론의 결정적 전환점이 되었음
 - 전 국민이 보편 현금 지급을 직접 경험하면서, 그간 이론적 논쟁에 머물던 기본소득 담론이 ‘이미 해본 정책의 상시화 여부’ 논쟁으로 전환됨
 - 기본소득 보도량이 2019년 1,665건에서 2020년 8,087건, 2021년 10,852건으로 급증한 것이 이를 반영한다고 할 수 있음
- 또한, 코로나19 재난지원금은 재난지원금의 소비진작 효과·선별 대 보편 논쟁이 실증 데이터(카드 결제액, 입법조사처 분석 등)를 통해 다뤄지면서, 찬반 양측 모두 증거 기반 논거를 동원하기 시작한 계기가 되기도 하였음
- ‘추경’ 키워드가 2020년에 집중되었는데, 이는 재원 논쟁이 담론의 중심에 있었음을 나타냄

□ 해외 사례의 선택적 인용

- 스위스·핀란드·알래스카·독일 등 해외 사례 관련 기사는 608건으로, 담론 형성 초기(2016년 스위스 국민투표 부결)와 실험 결과 발표기(2020년 핀란드 실험 종료)에 집중되었음
- 주목할 점은 동일한 해외 사례가 찬반 양측에 의해 선택적으로 인용되었다는 것임
 - 스위스 국민투표 부결은 ‘공짜 반대의 민의’(반대 측)로도, ‘논의 확산의 계기’(찬성 측)로도 보도됨
 - 핀란드 실험은 ‘고용 효과 미미’(반대 측)와 ‘행복감·신뢰 증가’(찬성 측)가 병렬적으로 인용됨
 - 이는 해외 사례가 독립적 근거라기보다 기존 입장을 보강하는 수사적 자원으로 소비되었음을 시사함

<표 III-22> 해외 사례의 선택적 인용 관련 기사 사례

【스위스 기본소득】

- (반대 측 인용) 스위스의 월 300만원 기본소득 국민투표 부결을 ‘국민이 포퓰리즘을 거부한 것’으로 해석⁵³⁾
 - 유권자 약 78%가 반대했으며, 근로의욕 저하와 연 250조원 규모의 재원 부담(‘조삼모사식 복지’)을 부결 이유로 제시
- (찬성 측 인용) 같은 부결 결과를 ‘기본소득 논의가 오히려 확산되는 계기’로 해석⁵⁴⁾
 - 투표는 재원이 아니라 ‘기본소득 권리’ 자체에 대한 것이었고, 여성 참정권이 부결 후 재투표로 통과된 선례처럼 논의가 이어질 것이라는 폴리티코EU의 분석을 인용

【핀란드 기본소득】

- (반대 측 인용) 핀란드가 기본소득 실험을 2년 만에 조기 종료하기로 한 소식을 ‘월세로 소득을 보장하려던 실험의 실패’로 부각⁵⁵⁾
 - 취업 촉구 등 실질적 효과를 확인할 수 없다는 KELA 연구자들의 판단을 전하며, 정부가 후속 예산을 반영하지 않기로 한 점을 강조
- (찬성 측 인용) 최종 보고서(2020)를 근거로 같은 실험을 ‘실패가 아니라 행복감을 높인 복지 효과가 확인된 것’으로 해석⁵⁶⁾
 - 기본소득 수령자의 생활 만족도(7.3점 vs 6.8점)와 건강·사회 신뢰도가 일반 실업자보다 높았고, 고용 효과는 미미했으나 실험 중 도입된 ‘활성화 모델’ 탓에 해석이 어렵다는 점을 지적

□ 헌법·제도화 담론

- ‘개헌’ 관련 기사 306건 중 일부는 기본소득의 헌법적 근거 마련 운동(2017~2018년 시민단체의 ‘기본소득 개헌’ 요구, 2022년 이재명 대표의 ‘기본사회’ 개헌 제안 등)과 관련됨
- 개별 정책 차원을 넘어 사회권 보장의 헌법 규범화라는 장기 의제가 담론의 저변에 존재함을 보여주나, 보도량 기준으로는 큰 비중을 차지하지 못하였음

53) 서울신문(2016.06.06.). “월300만원 지급 스위스 포퓰리즘 국민이 거부했다”.

(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160606012020>)

54) 내일신문(2016.06.09.). ““왜” 아닌 “어떻게”에 표 던져 ... 도입논의 더 확산된다”

(<https://www.naeil.com/news/read/198762>)

55) 매일경제(2018.04.24.). ““월세로 소득보장” 핀란드 실험 실패”.

(<https://www.mk.co.kr/news/world/8285636>)

56) 한겨레(2020.05.07.). “핀란드 기본소득 실험 실패? “행복감 높여주는 복지 효과 확인””.

(https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/943992.html)

IV. 지방자치단체 사회보장적수혜금 현황 분석

1. 분석 자료 개요

가. 지방재정연감 결산자료(2023~2024년)

□ 지방재정연감 통계목별 세출 순계 결산 자료 활용

- 분석 대상: 2023~2024년 전국 243개 지방자치단체(광역본청 17개, 시 75개, 군 82개, 구 69개)
- 수록 항목: 순계 결산 총액 및 사회보장적수혜금 3개 통계목(301-01 국고보조재원, 301-02 취약계층 지방재원, 301-03 지방재원 보편적 복지) 지출액

□ 2025 회계연도 결산 자료는 본 연구 시점에서 미발표 상태로, 순계 결산 기반 분석은 2023~2024년에 한정

- 해당 자료를 통해 23~24년도 2개년도의 각 지방자치단체별 순계 결산액 통계목별로 파악할 수 있음
- 지방자치단체의 사회복지, 보건, 일반행정 등 전 분야에 걸쳐서 지출된 사회보장적수혜금 현황을 알 수 있음

나. 사회복지분야 웹스크래핑 자료(2023~2025년)

□ 2개년도 자료의 한계 보완을 위해 지방재정365 포털에서 사회복지분야 세부사업별 지출 내역을 웹스크래핑 방식으로 수집

- 분석 대상: 2023~2025년 전국 243개 지방자치단체(광역본청 17개, 시 75개, 군 82개, 구 69개)
- 수록 항목: 자치단체명, 세부사업코드, 세부사업명, 통계목, 예산현액, 지출액누계, 집행잔액, 지급일자, 부서명, 지급내역, 편성목, 지출액 등

□ 지방재정연감 자료와의 차이점

- 지방재정연감 결산 자료: 2개년도(23~24), 전 분야 순계 결산, 자치단체별·

통계목별 결산액

- 웹스크래핑 자료: 3개년도(23~25), 사회복지 분야 한정, 자치단체별·사업별·통계목별 집행현황을 부문별로 파악 가능
- 웹스크래핑 자료의 장점: 사회보장적수혜금 유형이 세분화된 2023년 이후 최신 자료(2025년)까지 포함
- 웹스크래핑 자료의 한계: 웹스크래핑에 소요되는 시간으로 인해 사회보장적수혜금의 대부분을 차지할 것으로 예상되는 사회복지 분야에 한정, 순계 결산자료와 달리 내부 거래 등 중복 계상액 존재할 수 있음

<그림 IV-1> 지방재정365 세부사업별 세출현황 웹스크래핑

가정양육수당 지원(보조사업)

사업개요		지출현황		
세부사업명	예산현액	지출액(누계)	집행잔액	단위 원
가정양육수당 지원(보조사업)	411,900,000	411,800,000	100,000	

· 세부사업별 세출현황은 각 자치단체로부터 제공받은 자료입니다. 자료에 대한 문의는 해당 자치단체로 하시기 바랍니다.
· 지출액 및 집행잔액은 조회일 기준입니다.

지급일자	부서명	지급내역	편성목	통계목	지출액
20251224	가족행복과	(***)2025년 12월분 시설미용 아동 가정양육수당 지급의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	33,900,000
20251125	가족행복과	(***)2025년 11월분 *** 미이용 아동 가정양육수당 지급의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	33,600,000
20251024	가족행복과	(***)2025년 10월분 *** 미이용 아동 가정양육수당 지급의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	35,400,000
20250925	가족행복과	(***)2025년 9월분 *** 미이용 아동 가정양육수당 지급의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	34,900,000
20250825	가족행복과	(***)2025년 8월분 *** 미이용 아동 가정양육수당 *** 의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	35,800,000
20250807	가족행복과	2025년 6월 *** 미이용 아동 가정양육수당 과오지급분 *** 의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	-200,000
20250725	가족행복과	(***)2025년 7월분 *** 미이용 아동 가정양육수당 *** 의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	34,400,000
20250627	가족행복과	(***)2025년 6월분 시설미용 아동 가정양육수당 *** 의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	100,000
20250625	가족행복과	(***)2025년 6월분 시설미용 아동 가정양육수당 *** 의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	31,300,000
20250618	가족행복과	2025년 3월분 *** 미이용 아동 가정양육수당 과오지급분 *** 의뢰	일반보전금	사회보장적수혜금(국고보조재원)	-100,000

2. 사회보장적수혜금 규모 및 추이 분석

가. 지방재정연감 순계 결산 기준(2023~2024년)

1) 사회보장적수혜금 규모

□ 사회보장적수혜금 총액

- 2023년 약 52.1조 원에서 2024년 약 59.8조 원으로 약 14.7% 증가하였으며, 같은 기간 순계 결산 총액은 2023년 316.5조 원에서 2024년 331.3조 원으로 약 4.7% 증가하여 사회보장적수혜금 증가율이 지방자치단체 순계 결산 지출 총액의 증가율보다 약 3배 높음

□ 세출결산대비 비중

- 총 결산에서 차지하는 사회보장적수혜금 비중은 2023년 16.47%에서 2024년 18.05%로 약 1.58%p 상승함

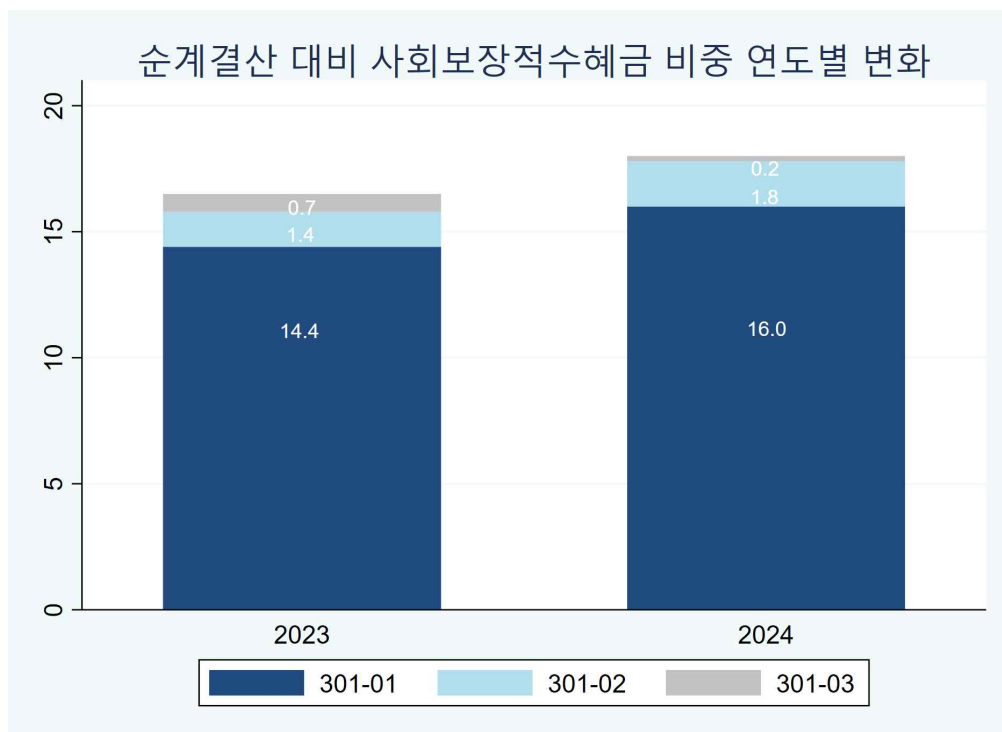
<표 IV-1> 사회보장적수혜금 유형별 평균 금액 및 순계 결산 대비 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2023년	2024년
301-01(A)	455,144	530,338
301-02(B)	45,051	60,234
301-03(C)	21,167	7,513
사회보장적수혜금 총액(D)	521,363	598,086
301-01/총액 (A/D)	87.30	88.67
301-02/총액 (B/D)	8.64	10.07
301-03/총액 (C/D)	4.06	1.26
순계 결산 총액(E)	3,165,298	3,313,189
결산 대비 사회보장적수혜금 비중 (D/E)	16.47	18.05
301-01/결산 (A/E)	14.38	16.01
301-02/결산 (B/E)	1.42	1.82
301-03/결산 (C/E)	0.67	0.23

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<그림 IV-2> 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

□ 인구 1인당 사회보장적수혜금

- 지방자치단체 인구 1인당 사회보장적수혜금 총액은 2023년 1,154천 원에서 2024년 1,261천 원으로 증가하였음
- 사회보장적수혜금 유형별로 살펴보면 인구 1인당 301-01(국고보조재원) 유형은 2023년 1,004천 원에서 1,109천 원으로 증가, 301-02(지방재원-취약계층지원) 유형은 2023년 81.5천 원에서 2024년 124.9천 원으로 증가하였으나, 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형은 2023년 69.07천 원에서 2024년 26.31천 원으로 급감함

2) 사회보장적수혜금 유형별 변화⁵⁷⁾

□ 301-01(국고보조재원)

- 총액은 2023년 45.5조 원에서 2024년 53.0조 원으로 약 16.5% 증가
- 순계 결산대비 비중은 2023년 14.38%에서 2024년 16.01%로 증가
- 2023년 국고보조재원 사회보장적수혜금은 전체 사회보장적수혜금의 87.3%를 차지하였으며 2024년 88.7%로 약 1.4%p 증가⁵⁸⁾

□ 301-02(지방재원-취약계층 지원)

- 총액은 2023년 4.5조 원에서 2024년 6조 원으로 약 33.7% 증가
- 결산 대비 비중은 2023년 1.42%에서 2024년 1.82%로 증가
- 301-02 유형이 전체 사회보장적수혜금에서 차지하는 비중은 2023년 8.6%에서 2024년 10.1%로 약 1.5%p 증가

□ 301-03(지방재원-보편적복지)

- 총액은 2023년 2.1조 원에서 2024년 0.8조 원으로 대폭 감소
- 결산 대비 비중도 0.67%에서 0.23%로 감소

57) 표의 단위는 억원이며 본문의 경우 반올림하여 조원으로 표기함

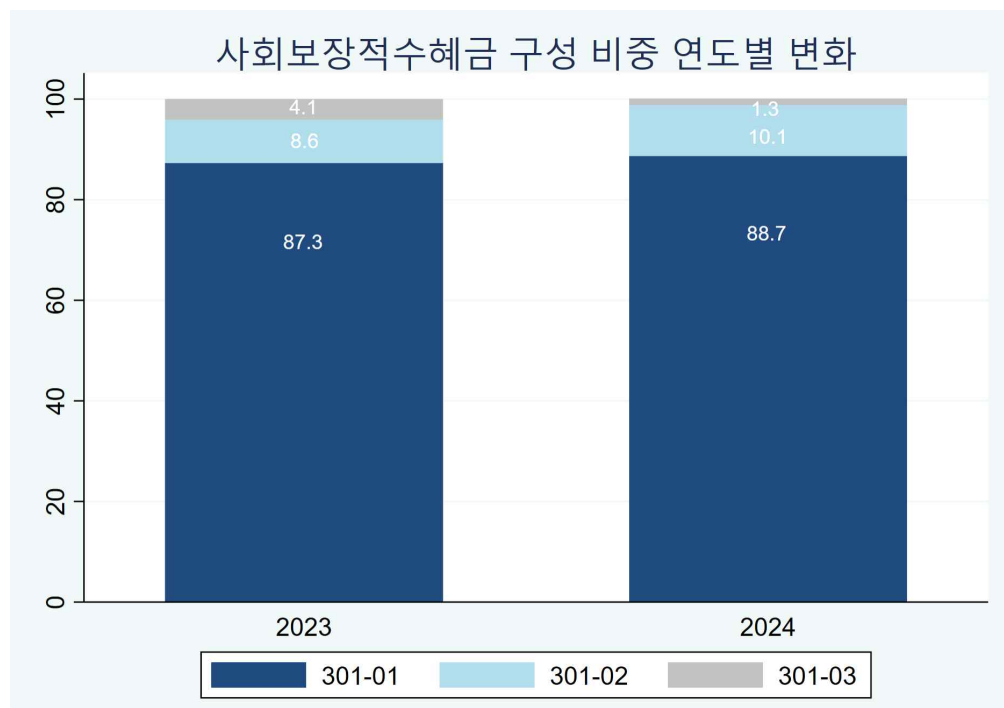
58) 국고보조재원 사회보장적수혜금이라고 해서 해당 사회보장적수혜금이 100% 국고보조금으로만 이루어진 것은 아님. 국고 보조 재원이 큰 비중을 차지하기는 하지만 국고보조금 사업은 일정 비율의 지방비 부담이 있기 때문에 해당 사회보장적수혜금의 경우에도 대응 지방비가 투입된 것임.

- 2023년에는 전체 사회보장적수혜금의 4.1%를 차지하였으나 2024년 1.3%로 약 2.8%p 감소하였으며 아예 301-03을 편성하지 않은 지방자치단체도 다수 존재
- 행정안전부가 301-03 비중이 높은 지방자치단체를 대상으로 보통교부세 패널티를 부과한 정책의 영향이 클 것으로 생각됨⁵⁹⁾

□ 지방재원 사회보장적수혜금(301-02 + 301-03) 합산액 및 유형 비중 변화

- 지방 자체 재원으로 지급하는 301-02 및 301-03 유형이 전체 사회보장적수혜금에서 차지하는 금액은 2023년 6.62조 원, 2024년 6.77조 원으로 2.3% 소폭 증가함
- 해당 유형의 합산액이 사회보장적수혜금 총액에서 차지하는 비중은 2023년 12.7%에서 2024년 11.4%로 약 1.3%p 감소
- 수혜금 대비 비중이 12.7%에서 11.4%로 줄어든 건 분모에 해당하는 수혜금 총액이 301-01유형의 증가로 인해 52.1조 원에서 59.8조 원으로 커졌기 때문임

<그림 IV-3> 사회보장적수혜금 총액 대비 유형별 비중



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

59) 단언하기는 이르나, 교부세 패널티를 피하기 위해 지방자치단체에서 301-03 유형의 사업을 폐지·축소하거나 아예 301-02 유형으로 전환하는 방식으로 대응한 것으로 보임.

3) 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 규모 및 비중 변화

□ 광역 본청

- 총액은 2023년 2.27조 원에서 2024년 4.96조 원으로 약 119.1% 상승하여 2배 이상 증가를 보임
- 순계 결산 대비 비중을 보면 2023년 2.34%에서 2024년 4.82%로 약 2.48%p 증가

<표 IV-2> 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 금액 및 비중 변화

(단위: 조 원, %)

구분	2003년				2024년			
	광역시 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)	광역시 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)
사회보장적 수혜금 총액 (A)	2.266	25.193	6.377	18.301	4.964	27.658	6.735	20.452
301-01 (B)	1.532	21.080	5.413	17.490	3.991	23.596	5.858	19.589
301-02 (C)	0.500	3.086	0.462	0.457	0.810	3.714	0.703	0.795
301-03 (D)	0.234	1.027	0.502	0.354	0.163	0.347	0.174	0.067
301-01 비중(B/A)	67.60	83.67	84.89	95.57	80.39	85.31	86.98	95.78
301-02 비중(C/A)	22.06	12.25	7.25	2.50	16.32	13.43	10.44	3.89
301-03 비중(D/A)	10.34	4.08	7.87	1.94	3.28	1.26	2.58	0.33
순계 결산 총액(E)	96.953	114.383	52.371	52.823	103.061	119.074	53.533	55.651
결산 대비 사회보장적수 혜금 비중 (A/E)	2.34	22.03	12.18	34.65	4.82	23.23	12.58	36.75
01/결산 (B/E)	1.58	18.43	10.34	33.11	3.87	19.82	10.94	35.20
02/결산 (C/E)	0.52	2.70	0.88	0.87	0.79	3.12	1.31	1.43
03/결산 (D/E)	0.24	0.90	0.96	0.67	0.16	0.29	0.32	0.12

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

□ 시

- 총액은 2023년 25.2조 원에서 2024년 27.7조 원으로 약 9.8% 증가
- 결산대비 비중은 2023년 22.03%에서 23.23%로 약 1.20%p 증가

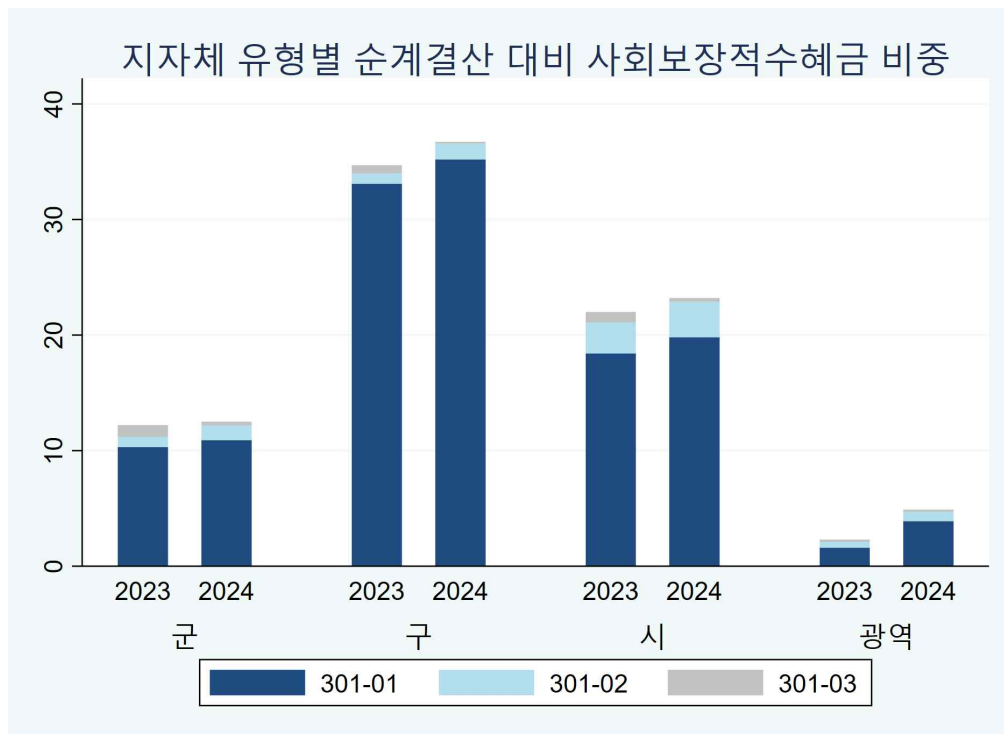
□ 군

- 총액은 2023년 6.38조 원에서 2024년 6.74조 원으로 약 5.6% 증가
- 결산대비 비중은 2023년 12.18%에서 2024년 12.58%로 약 0.40%p 증가

□ 구

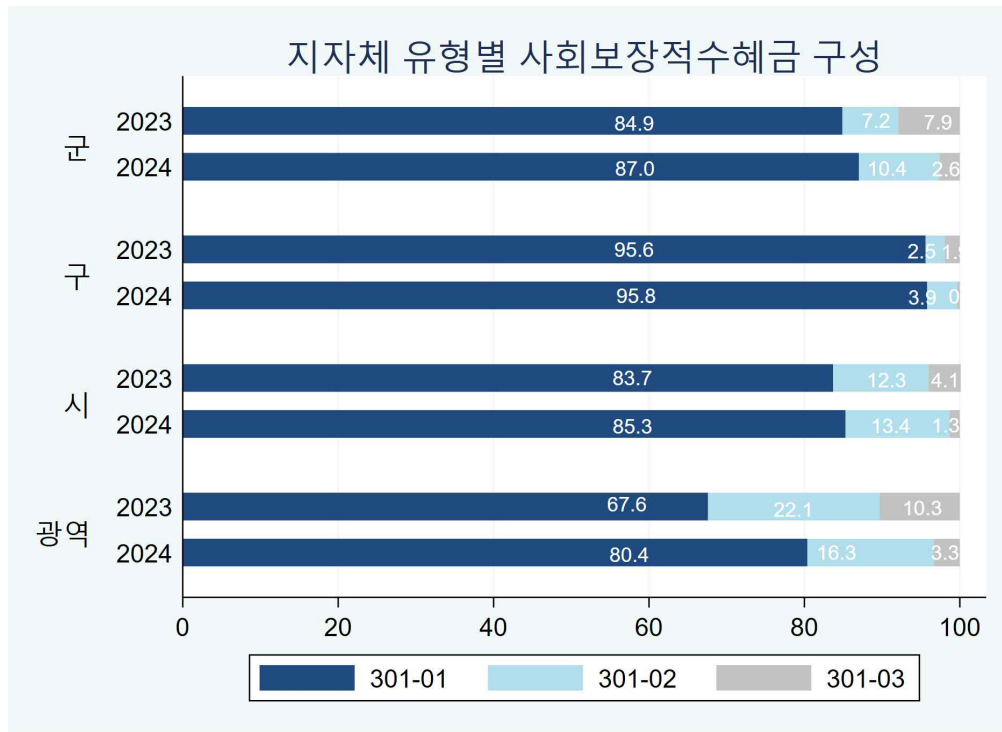
- 총액은 2023년 18.30조 원에서 2024년 20.45조 원으로 약 11.8% 증가
- 결산대비 비중은 2023년 34.65%에서 36.75%로 2.10%p 증가하였음

<그림 IV-4> 지방자치단체 유형별 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<그림 IV-5> 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 구성비



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

□ 광역본청 규모 및 비중 급증

- 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 현황을 보면 광역본청의 규모 및 비중 급증이 두드러짐
- 특히 301-01(국고보조재원)이 2023년 1.5조 원에서 2024년 4.0조 원으로 160.5% 급증하여 증가분 2.7조 원의 91.1%를 차지함
- 이러한 현상은 광역자치단체에서 기존 경상보조금으로 집행하던 사업을 사회보장적수혜금으로 재분류한 2024년 통계목 개편의 영향으로 보임
- 따라서 광역본청의 규모 및 비중의 급증 현상은 실질적인 사회보장적수혜금 증가가 아닌 분류 체계 변경에 따른 것으로 해석하는 것이 타당하며 향후 분석에서 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 분리하는 것이 바람직할 것으로 보임

4) 지방자치단체 유형별 인구 1인당 사회보장적수혜금 금액

- 인구 1인당 사회보장적수혜금 금액은 2023년 대비 2024년에 모든 유형의 지방자치단체에서 증가하였음

- 광역본청은 2023년 11.58만 원에서 2024년에 18.75만 원으로 7만원 가량 증가하였으며, 시의 경우 2023년 108.53만 원에서 2024년 118.7만 원으로 약 10만원 증가하였고, 군의 경우 162.44만 원에서 173.6만 원으로 약 11만원, 자치구의 경우 92.72만 원에서 104.15만 원으로 약 11만원 증가하였음
- 다만, 전술한 바와 같이 광역본청에서의 사회보장적수혜금 금액 증가는 절대적 금액의 증가라기보다는 통계목 개편에 따라 광역지방자치단체가 기초지방자치단체로 내려보내는 자치단체 경상보조금을 2024년 들어 사회보장적수혜금으로 분류하도록 하였기 때문임
- 1인당 사회보장적수혜금 금액의 최대값은 2023년의 경우 군에서 218.97만 원, 2024년의 경우에도 군에서 223.71만 원으로 나타남
- 1인당 사회보장적수혜금 금액의 최소값은 2023년과 2024년 모두 광역지방자치단체에서 0.03만 원으로 나타남
- 표준편차는 2023년의 경우 시, 군, 구, 광역의 순으로 크게 나타나며 2024년의 경우 시, 광역, 구, 군의 순으로 크게 나타남

<표 IV-3> 지방자치단체 유형별 1인당 사회보장적수혜금 기초통계(2023~2024년)

(단위: 만 원, %)

구분		평균	표준 편차	변이 계수(%)	최소값	Q1 (25%)	중위값	Q3 (75%)	최대값
광역 본청	23	11.58	26.86	231.9	0.03	0.04	4.06	5.77	102.65
	24	18.75	31.59	168.5	0.03	0.08	5.97	21.42	119.94
시	23	108.53	38.57	35.5	37.48	88.73	108.43	137.87	198.91
	24	118.7	42.94	36.2	40.21	95.71	120.66	151.33	222.48
군	23	162.44	27.86	17.2	79.86	147.75	160.75	183.38	218.97
	24	173.6	27.47	15.8	90.04	160.16	177.31	193.81	223.71
구	23	92.72	26.89	29	39.37	72.17	91.43	105.11	166.89
	24	104.15	30.2	29	43.52	82.14	102.27	117.21	189.65

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

나. 사회복지분야 웹스크래핑 자료(2023~2025년)

1) 사회보장적수혜금 규모

□ 사회보장적수혜금 총액

- 사회복지분야 세부사업별 세출 현황 자료 기준으로 2023년 약 51.20조 원에서 2024년 약 84.62조 원, 2025년 약 96.57조 원으로 증가
- 2023년 대비 2024년 증가율의 상당 부분은 광역본청의 자치단체경상보조금이 사회보장적수혜금으로 재분류된 2024년 제도 변화의 영향으로 보이며, 실질적 증가율은 이보다 낮게 해석할 필요가 있음

□ 사회복지분야 지출 대비 비중

- 사회복지분야 총 지출액에서 차지하는 사회보장적수혜금 비중은 2023년 31.71%에서 2024년 47.67%, 2025년 50.45%로 약 18.74%p 상승함
- 2025년 기준 사회복지분야 지출의 절반 이상이 현금성 수혜금(사회보장적수혜금)으로 집행되고 있음

<표 IV-4> 사회보장적수혜금 유형별 평균 금액 및 사회복지지출총액 대비 비중

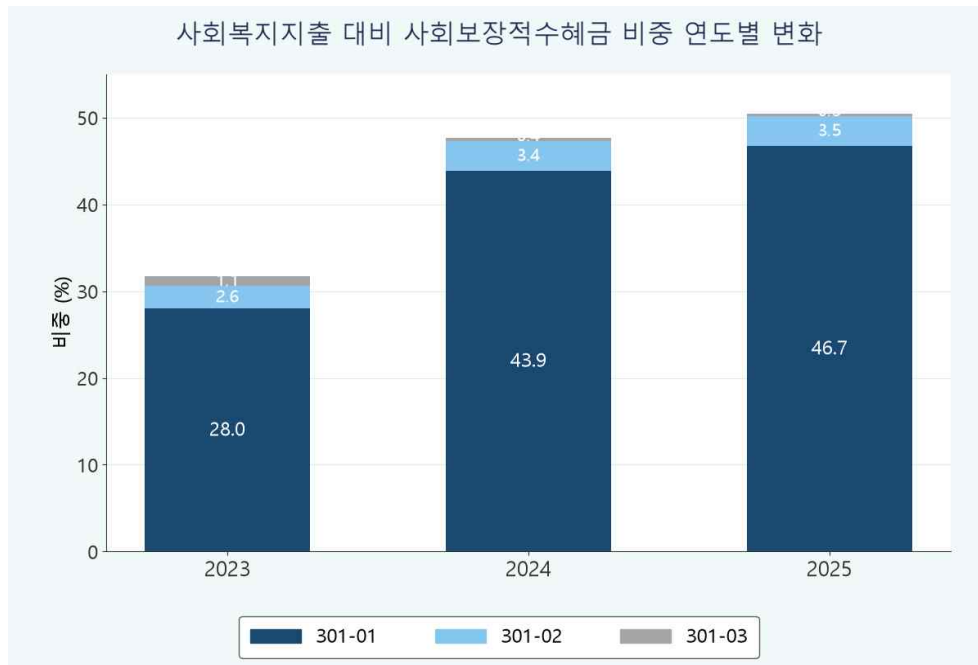
(단위 : 조 원, %)

구분	2023년	2024년	2025년
301-01(A)	45.17	77.87	89.44
301-02(B)	4.27	6.09	6.62
301-03(C)	1.76	0.66	0.51
수혜금 총액 (D)	51.20	84.62	96.57
301-01/총액 (A/D)	88.23	92.03	92.62
301-02/총액 (B/D)	8.34	7.19	6.85
301-03/총액 (C/D)	3.43	0.78	0.53
사회복지지출총액(E)	161.44	177.51	191.41
복지지출총액 대비 수혜금 비중(D/E)	31.71	47.67	50.45
301-01/총액 (A/E)	27.98	43.87	46.73
301-02/총액 (B/E)	2.64	3.43	3.46
301-03/총액 (C/E)	1.09	0.37	0.27

자료: 지방재정365 세부사업별 세출현황 웹스크래핑 자료(2023~2025), 사회복지분야 한정

주: 지방재정연감 통계목별 결산 자료가 순계 기준인 반면, 세부사업세출현황을 스크래핑한 본 자료는 총계 기준으로 광역-기초 간 이전 재원 중복이 포함되어 있음.

<그림 IV-6> 사회복지지출 대비 사회보장적수혜금 비중



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

- 사회보장적수혜금 유형별 구성비를 살펴보면, 301-01(국고보조재원) 유형은 2023년 28.0%에서 2024년 43.9%, 2025년 46.7%로 크게 증가
- 301-02(지방재원-취약계층지원) 유형은 2023년 2.6%에서 2024년 3.4%, 2025년 3.5%로 증가 추세
- 301-03(지방재원-보편적복지) 유형은 2023년 1.1%에서 2024년 0.4%, 2025년 0.3%로 지속적으로 감소하는 추세

2) 사회보장적수혜금 유형별 변화

□ 301-01(국고보조재원)

- 301-01(국고보조재원) 유형 총액은 2023년 451,749억 원에서 2024년 778,683억 원, 2025년 894,431억 원으로 약 98.0% 증가
- 사회복지지출 대비 301-01(국고보조재원) 비중은 2023년 27.98%에서 2025년 46.73%로 약 18.75%p 증가
- 사회보장적수혜금 총액 내에서 차지하는 301-01(국고보조재원) 비중은 2023년 88.23%에서 2025년 92.62%로 약 4.39%p 증가하여 사회보장적수혜금의 대부분을 차지함

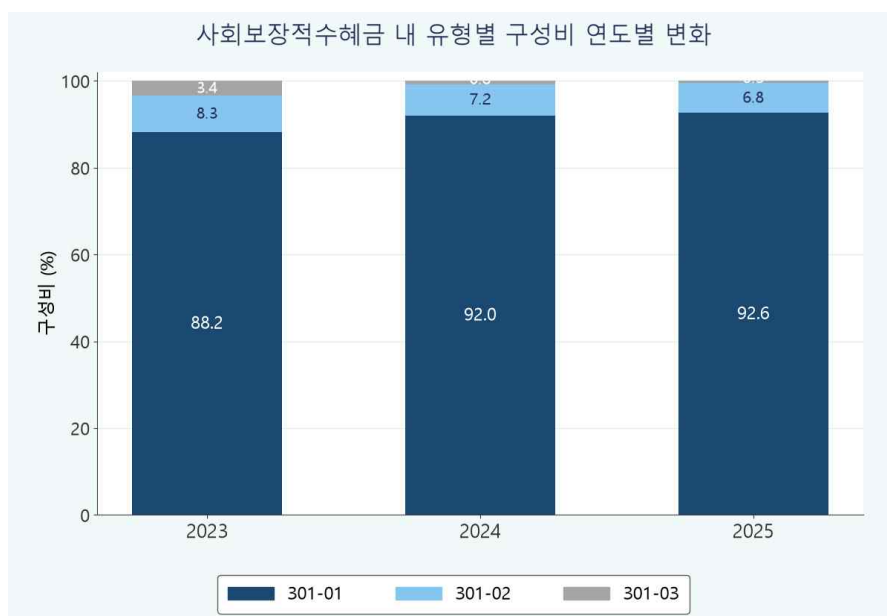
□ 301-02(지방재원-취약계층 지원)

- 301-02(지방재원-취약계층 지원) 유형 총액은 2023년 42,683억 원에서 2024년 60,872억 원, 2025년 66,159억 원으로 약 55.0% 증가
- 사회복지지출 대비 301-02(지방재원-취약계층 지원) 유형 비중은 2023년 2.64%에서 2025년 3.46%로 약 0.82%p 증가
- 단, 사회보장적수혜금 총액 내에서 301-02(지방재원-취약계층 지원) 유형이 차지하는 비중은 2023년 8.34%에서 2025년 6.85%로 오히려 감소하였는데, 이는 분모에 해당하는 수혜금 총액이 301-01의 급증으로 함께 커진 데 기인하는 것으로 보임

□ 301-03 (지방재원-보편적 복지)

- 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형 총액은 2023년 17,556억 원에서 2024년 6,598억 원, 2025년 5,082억 원으로 약 71.0% 감소
- 사회복지지출 대비 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형 비중도 2023년 1.09%에서 2025년 0.27%로 약 0.82%p 감소
- 사회보장적수혜금 총액 내에서 차지하는 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형 비중은 2023년 3.43%에서 2025년 0.53%로 약 2.90%p 감소

<그림 IV-7> 사회보장적수혜금 유형별 구성비 연도별 변화



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

3) 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 규모 및 비중 변화

□ 광역본청

- 광역본청의 사회보장적수혜금 총액은 2023년 2.35조 원에서 2024년 30.48조 원으로 급증, 2025년 36.96조 원으로 추가 증가
- 광역본청의 사회복지지출 대비 비중은 2023년 2.84%에서 2024년 33.53%, 2025년 37.85%로 급격히 상승
- 다만, 광역본청의 사회보장적수혜금 급증은 실질적 사회보장적수혜금 확대가 아닌 자치단체경상보조금도 사회보장적수혜금으로 분류하도록 한 제도 변경 효과로, 기초자치단체와 분리하여 해석할 필요 있음

<표 IV-5> 지방자치단체 유형별 사회보장적수혜금 금액 및 비중 변화

(단위: 조 원, %)

구분	2023년				2024년				2025년			
	광역 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)	광역 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)	광역 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)
수혜금 총액(A)	2.35	24.43	6.16	18.26	30.48	27.01	6.54	20.60	36.96	30.79	6.87	21.96
301-01 (B)	1.50	20.79	5.39	17.49	28.79	23.48	5.82	19.78	35.37	26.91	6.07	21.09
301-02 (C)	0.53	2.85	0.43	0.45	1.47	3.27	0.59	0.76	1.42	3.67	0.70	0.84
301-03 (D)	0.31	0.78	0.34	0.31	0.22	0.26	0.13	0.06	0.17	0.21	0.10	0.03
301-01 비중 (B/A)	64.02	85.12	87.39	95.8	94.46	86.94	89.08	96.03	95.71	87.42	88.47	96.03
301-02 비중 (C/A)	22.67	11.67	7.04	2.47	4.83	12.11	9	3.68	3.83	11.91	10.14	3.81
301-03 비중 (D/A)	13.31	3.21	5.57	1.72	0.71	0.95	1.92	0.3	0.46	0.67	1.4	0.15
사회복지 지출 총액(E)	82.61	38.18	10.91	29.74	90.90	41.94	11.63	33.04	97.63	46.51	12.32	34.95
지출 대비 수혜금 비중 (A/E)	2.84	63.98	56.48	61.4	33.53	64.38	56.24	62.33	37.85	66.19	55.73	62.84

구분	2023년				2024년				2025년			
	광역 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)	광역 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)	광역 (17)	시 (75)	군 (82)	구 (69)
01/결산 (B/E)	1.82	54.46	49.36	58.82	31.67	55.98	50.10	59.85	36.23	57.86	49.31	60.34
02/결산 (C/E)	0.64	7.47	3.98	1.52	1.62	7.80	5.06	2.29	1.45	7.88	5.65	2.40
03/결산 (D/E)	0.38	2.06	3.15	1.06	0.24	0.61	1.08	0.19	0.18	0.45	0.78	0.10

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

□ 시

- 기초자치단체 중 시의 사회보장적수혜금 총액은 2023년 24.43조 원에서 2024년 27.01조 원, 2025년 30.79조 원으로 약 26.0% 증가
- 사회복지지출 대비 비중은 2023년 63.98%에서 2025년 66.19%로 약 2.21%p 증가

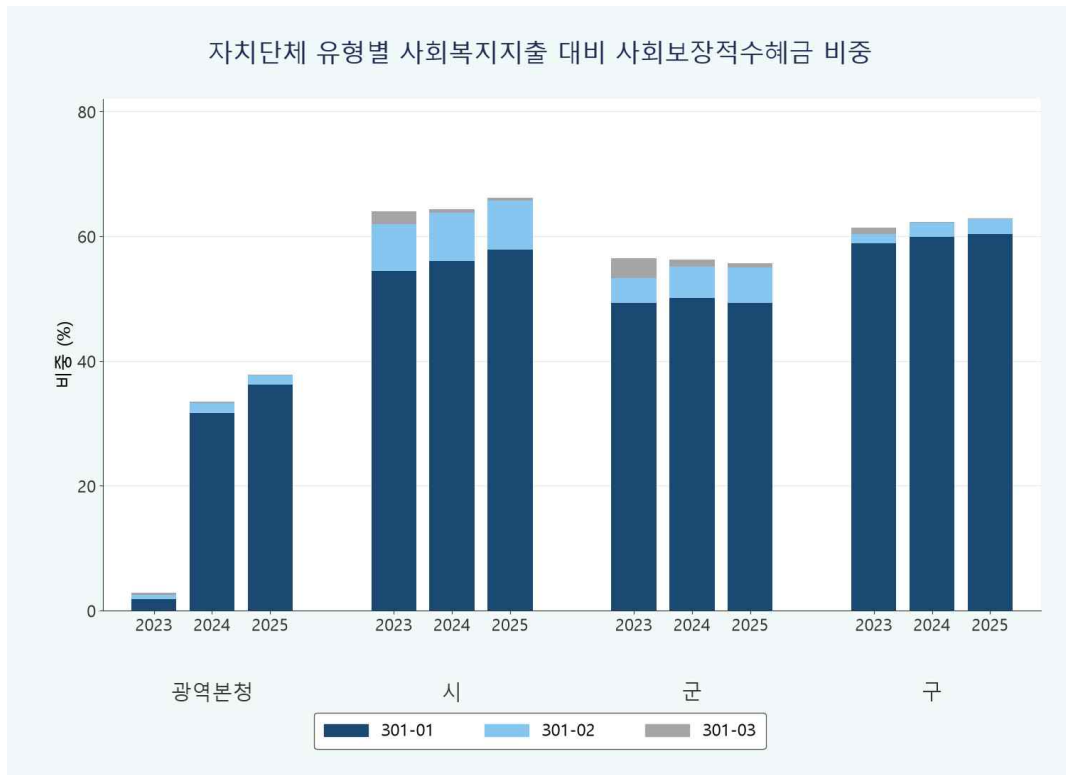
□ 군

- 군의 사회보장적수혜금 총액은 2023년 6.16조 원에서 2024년 6.54조 원, 2025년 6.87조 원으로 약 11.5% 증가
- 사회복지지출 대비 비중은 2023년 56.48%, 2024년 56.24%, 2025년 55.73%로 소폭 감소 추세

□ 구

- 자치구의 사회보장적수혜금 총액은 2023년 18.26조 원에서 2024년 20.60조 원, 2025년 21.96조 원으로 증가
- 사회복지지출 대비 비중은 2023년 61.40%에서 2025년 62.84%로 약 1.44%p 증가

<그림 IV-8> 자치단체 유형별 사회복지지출 대비 사회보장적수혜금 비중



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

<그림 IV-9> 자치단체 유형별 사회보장적수혜금 구성비



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

4) 지방자치단체 유형별 인구 1인당 사회보장적수혜금 금액

□ 광역본청

- 광역본청 1인당 평균은 2023년 11.29만 원에서 2024년 73.27만 원, 2025년 83.55만 원으로 약 7.4배 증가
- 2023년에는 통계목 개편 전 일부 광역본청만 사회보장적수혜금을 편성하여 평균이 낮았으나, 2024년 제도 개편으로 17개 광역본청 대부분 안정적으로 편성하면서 변이 계수 기준으로는 격차 축소
- 다만, 광역본청의 1인당 수치는 광역 시도 전체 인구를 분모로 산출되어 소속 기초자치단체 인구와 중복되므로 기초자치단체 1인당 금액과 직접 비교하는데 주의가 필요함

□ 기초자치단체

- 2025년 기준 1인당 평균은 군(175.4만 원), 시(136.2만 원), 구(112.4만 원) 순으로, 군은 구 대비 약 1.6배에 해당함
- 군의 사회보장적수혜금 평균이 가장 높은 것은 인구 분모가 작은 데 비해 노인 비중이 높아 1인당 수혜금이 크게 산출되는 구조적 특성에서 기인할 것으로 판단됨
- 변이계수는 구(30.0%), 시(21.9%), 군(16.0%) 순으로, 군 내부 동질성이 가장 높고 내부 격차는 구가 가장 높게 나타남

<표 IV-6> 지방자치단체 유형별 1인당 사회보장적수혜금 기초통계(2023~2025년)

(단위: 만 원, %)

구분		평균	표준 편차	변이 계수(%)	최소값	Q1 (25%)	중위값	Q3 (75%)	최대값
광역 본청	23	11.29	25.63	227.0	0.01	0.02	4.02	6.09	98.44
	24	73.27	39.86	54.4	0.13	57.04	82.68	90.43	168.58
	25	83.55	40.13	48.0	4.47	65.74	88.95	99.27	179.41
시	23	111.05	28.46	25.6	53.57	88.37	107.27	130.70	196.50
	24	123.51	31.65	25.6	62.00	98.10	121.27	144.30	217.85
	25	136.20	29.85	21.9	68.27	117.55	135.75	156.18	231.38
군	23	156.11	27.65	17.7	79.01	142.91	157.58	174.69	231.57
	24	167.91	29.33	17.5	88.98	154.43	167.60	187.14	269.93
	25	175.36	28.04	16.0	96.34	160.70	176.96	197.20	227.59

구분		평균	표준 편차	변이 계수(%)	최소값	Q1 (25%)	중위값	Q3 (75%)	최대값
구	23	92.52	27.33	29.5	37.15	71.72	90.50	104.41	166.67
	24	105.24	30.96	29.4	41.35	84.88	103.72	116.73	189.31
	25	112.35	33.73	30.0	43.05	87.74	112.16	125.59	203.27

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

3. 사회보장적수혜금의 공간적 분포 및 공간의존성 분석

가. 분석 개요

□ 분석 대상

- 전국 기초지방자치단체(광역시청 제외) 226개
- 지방재정연감 23~24년도 자료 및 사회복지분야 세부사업별 세출현황 웹 스크래핑 23~25년도 자료를 활용

□ 분석 자료의 특성

- 웹스크래핑 자료는 지방재정365의 사회복지분야 세부사업별 세출현황을 2023년부터 2025년까지 3개 회계연도에 걸쳐 수집
- 지방재정연감 순계 결산 자료보다 1개 연도(2025년) 추가되어 시계열 변화를 보장함
- 지방재정연감 순계 결산 자료는 통계목별 집계방식을 사용하여 분야를 알 수 없는 반면, 해당 자료는 사회복지분야의 세부 부분의 사업별 지출현황을 수집하였다는 차이가 존재함
- 지방재정연감 자료는 지방자치단체 간의 중복 거래를 정제한 순계 자료인 반면 해당 자료는 총계 자료임에 유의할 필요가 있음

□ 분석 변수

- 사회보장적수혜금 액수, 전체 순계 결산 대비 비중, 전체 사회보장적수혜금 대비 비중, 인구 1인당 사회보장적수혜금 액수 등

□ 분석 도구 및 방법

- 분석 도구: QGIS 및 GeoDa 사용
- 분석방법
 - 단계구분도(choropleth map): 유형별 액수, 순계 결산 대비 비중, 수혜금 대비 구성비의 공간적 분포 시각화를 나타냄
 - 전역적 공간 분석 (Global Moran's I)
 - 국지적 공간 분석 (LISA: Local Indicators of Spatial Association)
 - 전역적 공간 분석 방법은 전체 지역을 대상으로 공간적인 군집이 존재하는지를 통계량 산출을 통해 나타내는 방법인 반면, 국지적 공간 분석 방법은 개별 지방자치단체마다 각각의 I 값을 산출하여 해당 지역의 군집 성격을 파악하는 방식임
- 공간가중행렬 설정
 - Queen 인접 행렬 (경계 또는 모서리가 접한 지역을 이웃으로 정의) 1차 사용, 행 표준화(row-standardized)

나. 지방재정연감 통계목별 순계 결산 자료 기준 분석 결과

1) 단계구분도에 의한 공간적 분포

□ 사회보장적수혜금 액수(2023~2024년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 주로 서울·부산 등 대도시 자치구와 경기 시군에서 높은 지출 규모, 농촌 군 지역은 상대적으로 낮으며 2024년에도 유사한 패턴 유지되고 있음

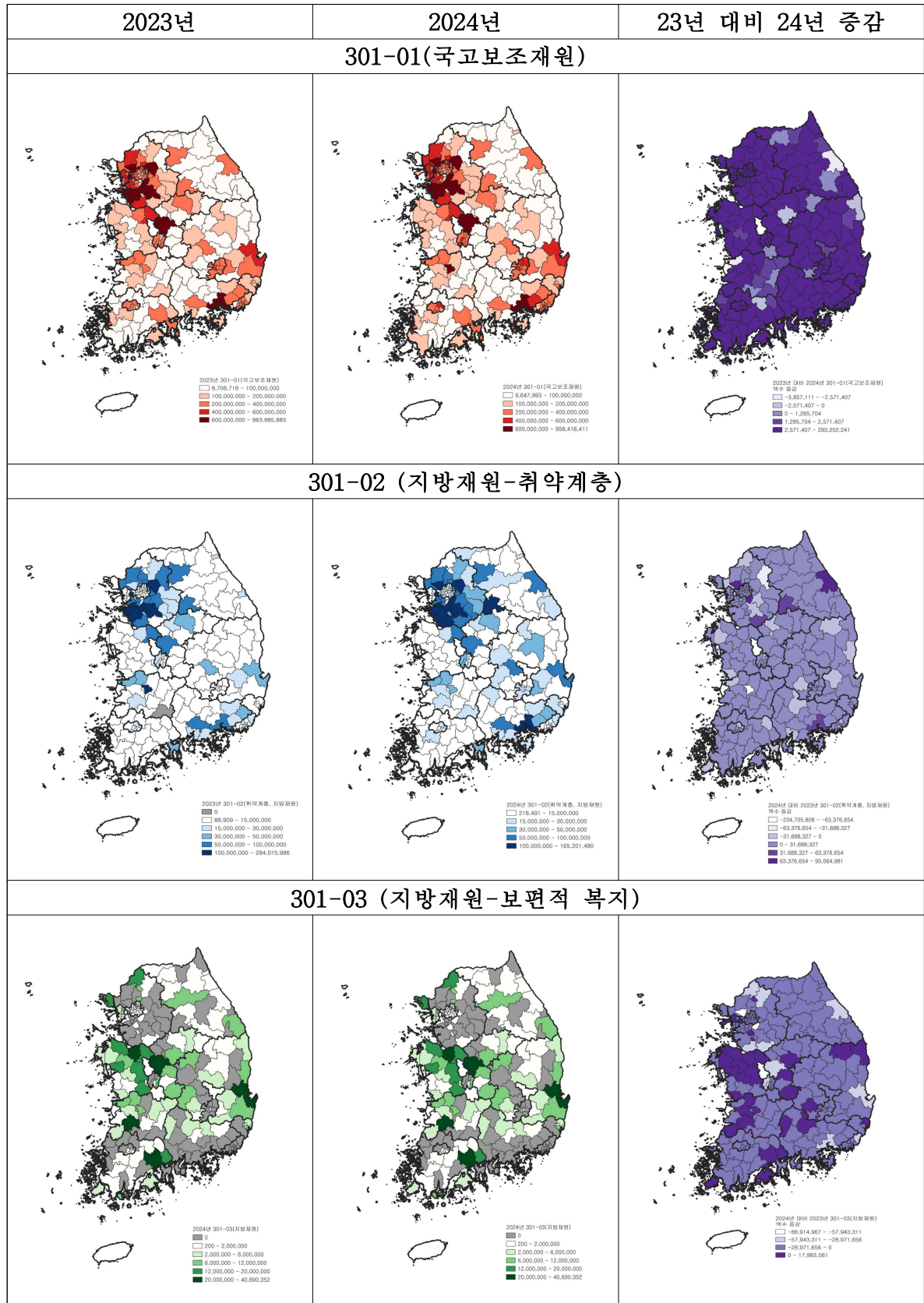
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 주로 경기 시군에 집중되어 있으며 2024년 경기 남부 및 중부의 색상이 진해지면서 군집 심화

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년 충북·경북 일부에서 높게 나타났으나, 2024년 전반적으로 색상 연화되었음. 이는 해당 유형의 금액 급감을 반영하는 것임

<표 IV-7> 사회보장적수혜금 절대적 금액 변화



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(라) 23년 대비 24년 증감

- 301-01(국고보조재원) 유형의 23년 대비 24년 증감 현황을 보면 전국적 증가를 확인할 수 있음
- 301-02(지방재원-취약계층) 유형의 경우 전년 대비 감소한 지방자치단체가 일부 보임
- 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형의 경우 전년 대비 감소한 지방자치단체가 대부분이며 아예 해당 유형을 편성하지 않은 지방자치단체도 존재함

□ 순계 결산 대비 비중(2023~2024년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 절대적 액수가 아닌 순계 결산 대비 비중 기준으로 보면 수도권보다 서울·부산 도심 자치구의 국고보조재원 사회보장적수혜금 의존도가 두드러짐

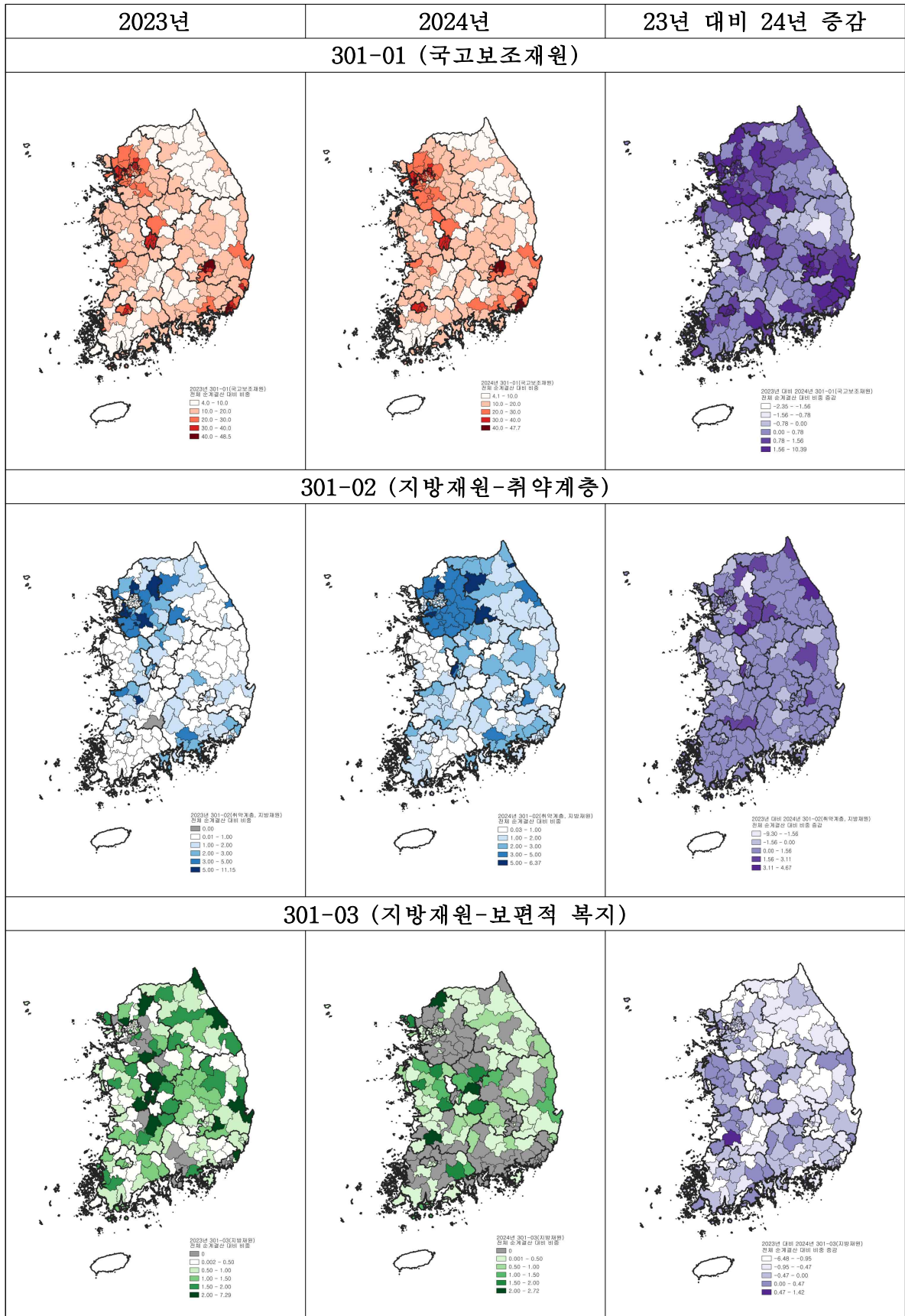
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 전반적으로 2023년 대비 2024년의 지방재원-취약계층 지원 비중이 높아진 것이 두드러짐
- 특히 2024년 경기 지역의 지방재원-취약계층 지원 사회보장적수혜금 비중이 높아짐

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 전국적으로 지방자치단체에서 순계 결산 대비 지방재원-보편적 복지 유형의 사회보장적수혜금 비중이 낮아진 것이 확연하게 드러남
- 2023년 충북·경북·강원 일부에서 비교적 높게 나타났으나, 2024년 들어 축소된 것이 확인됨
- 지방재원-보편적 복지 유형의 사회보장적수혜금을 편성하지 않거나, 지방재원-취약계층 지원 사회보장적수혜금으로 전환 편성한 것이 나타남

<표 IV-8> 사회보장적수혜금 유형별 순계 결산 대비 비중 변화



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(라) 23년 대비 24년 증감

- 301-01(국고보조재원) 유형이 전체 순계 결산에서 차지하는 비중의 23년 대비 24년 증감 현황을 보면 액수와 동일하게 전국적 증가를 확인할 수 있음
- 301-02(지방재원-취약계층) 유형의 경우 전년 대비 감소한 지방자치단체가 일부 보임
- 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형의 경우 전년 대비 감소한 지방자치단체가 대부분이며 아예 해당 유형을 편성하지 않은 지방자치단체도 존재함

□ 사회보장적수혜금 구성비(2023~2024년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 사회보장적수혜금에서 301-01 유형이 차지하는 비중은 전반적으로 높으며 특히 서울 자치구가 국고보조 의존 집중 현상을 보임
- 경기 시군은 서울에 비해 상대적으로 낮는데 이는 301-02 비중이 높기 때문인 것으로 보임

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 경기 시군의 해당 유형 구성비가 14~31%로 최고, 강원 일부에서도 높음. 서울 자치구는 대부분 4% 미만으로 나타남

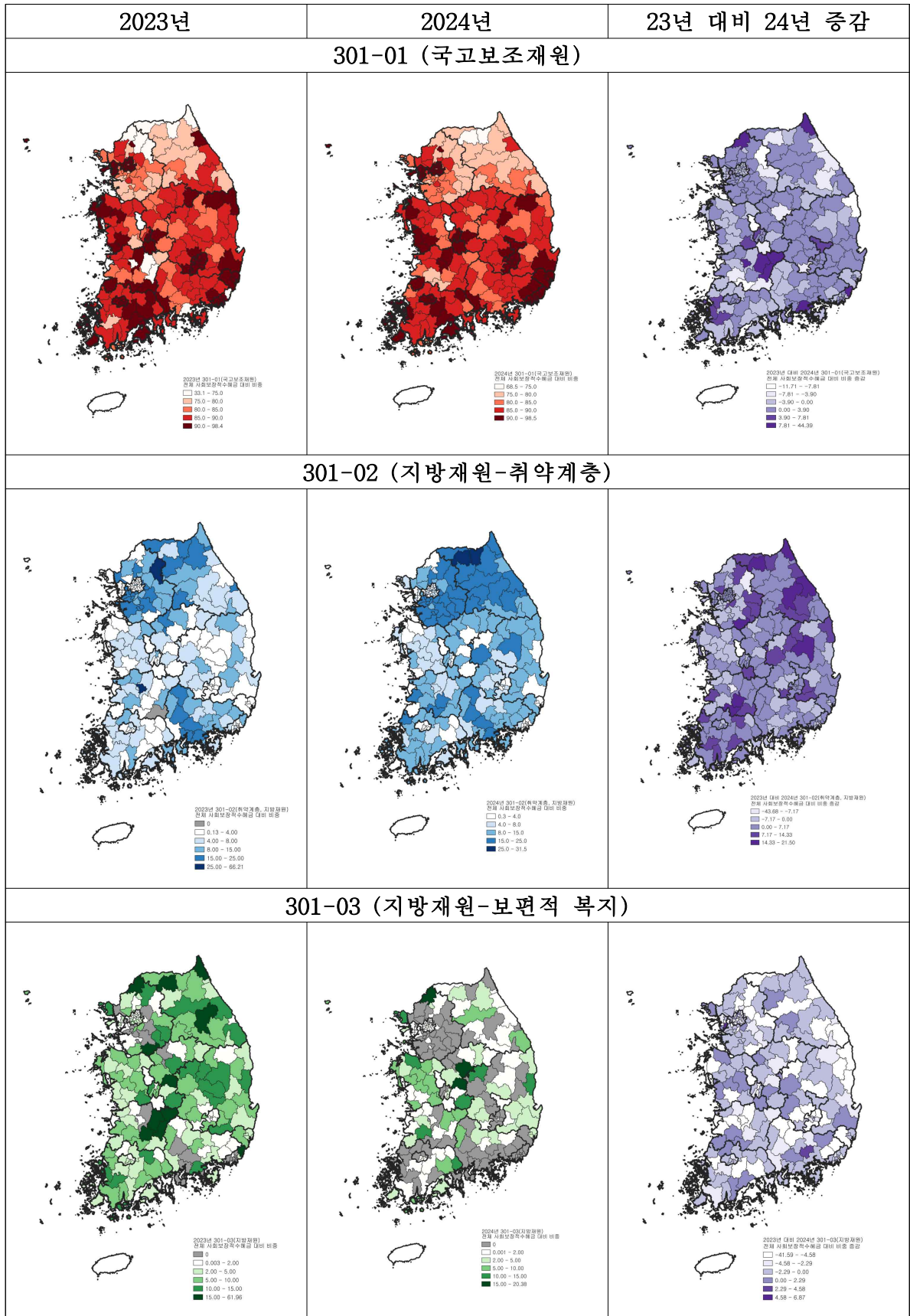
(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년 충북·강원에서 26~62%에 달하는 지자체 존재, 2024년 최고값 20%로 급감하며 아예 해당 유형의 사회보장적수혜금을 미편성한 지방자치단체도 다수 존재함

(라) 23년 대비 24년 증감

- 전체 사회보장적수혜금에서 차지하는 유형별 비중의 증감을 살펴보면 액수와 마찬가지로 301-01 및 301-02 유형의 부분적 증가와 301-03의 전반적 감소가 확인됨

<표 IV-9> 사회보장적수혜금 유형별 구성비 변화



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

□ 인구 1인당 사회보장적수혜금(2023~2024년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 액수 기준과 달리 비수도권 군 지역에서 1인당 금액이 높게 나타나며, 대도시 자치구와 수도권 북부는 상대적으로 낮은 수준으로 분포가 사실상 역전됨
- 2024년에도 전반적으로 색상이 진해지나 지역 간 상대적 순위 구조는 유사하게 유지됨

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 2023년 경기 남부 시군을 중심으로 1인당 금액이 높게 나타남
- 2024년 강원 북동부까지 진한 색상이 확대되며 고액 지역의 권역이 넓어짐

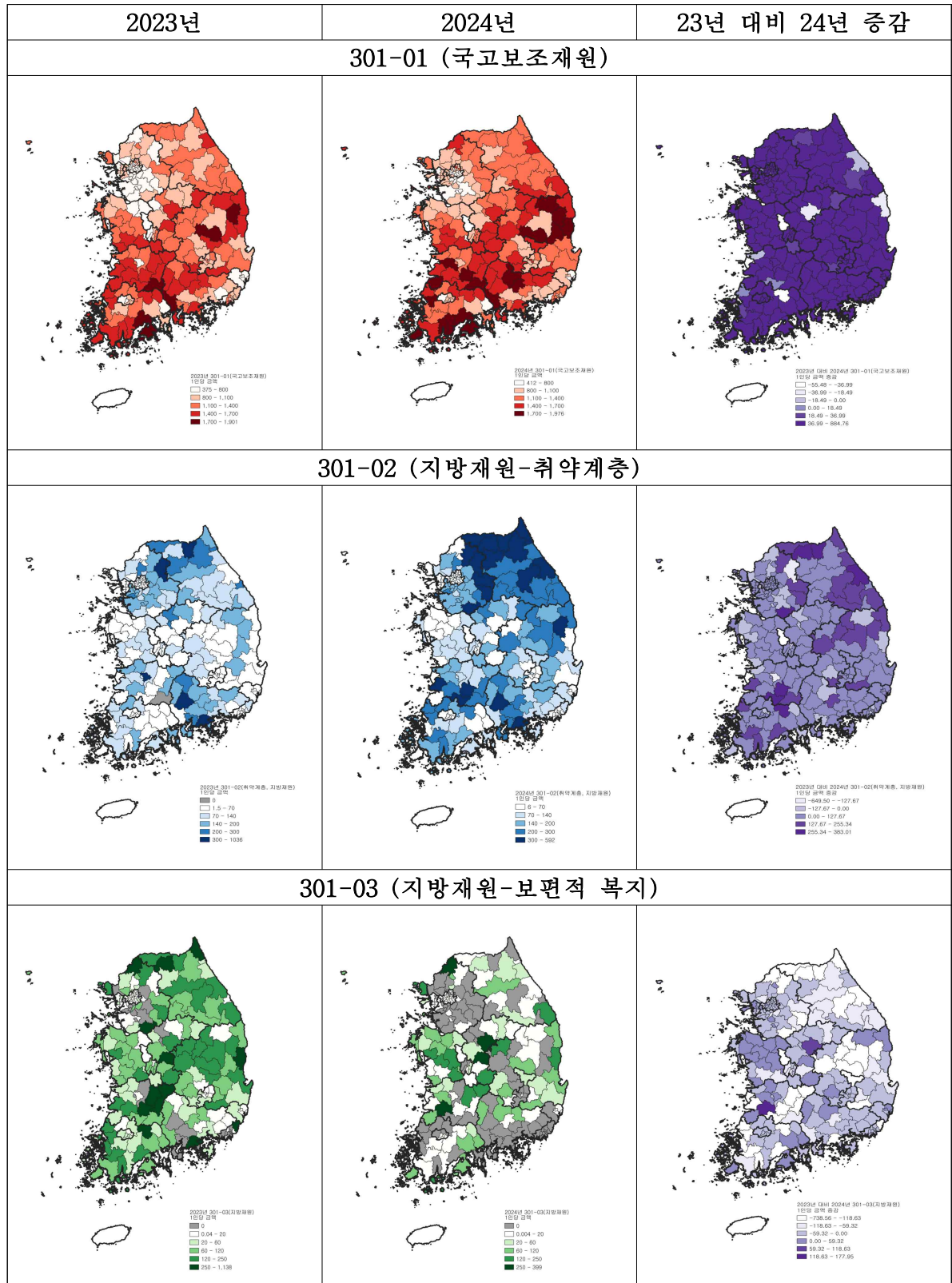
(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년 충북·강원 일부에서 높게 나타났으나, 2024년 전반적으로 색상이 연해지는 것을 확인할 수 있음
- 2024년에는 해당 유형을 편성하지 않아 회색으로 표시되는 지방자치단체가 다수 발생함

(라) 23년 대비 24년 증감

- 301-01 유형은 전국 대부분의 지방자치단체에서 1인당 금액이 증가하였으며 지역 간 증감 편차가 크지 않음
- 301-02 유형은 경기·강원 일부에서 증가 폭이 두드러지는 반면 전년 대비 감소한 지방자치단체도 일부 존재함
- 301-03 유형은 전년 대비 감소한 지방자치단체가 대부분이며 아예 해당 유형을 편성하지 않은 지방자치단체도 존재함

<표 IV-10> 인구 1인당 사회보장적수혜금 변화



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

2) 전역적 공간적 자기상관 (Global Moran's I) 분석 결과

□ 분석 개요

- Global Moran's I 분석은 전체 지역을 대상으로 공간적인 군집이 존재하는지 여부를 통계량 산출을 통해 나타내는 방법임
- Moran 산점도는 X축에 해당 변수의 표준화 값, Y축에 인접 지자체의 평균 표준화 값을 배치한 것으로, 추세선의 기울기가 곧 Global Moran's I 값에 해당함

□ 모형 설명

- 본 분석에서는 Queen 1차 인접 행렬을 활용하고 이웃이 없는 8개 지역(주로 도서지역)을 분석에서 제외하여 218개 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과를 중심으로 서술함⁶⁰⁾

□ 전체 사회보장적수혜금 분석 결과

(가) 사회보장적수혜금 총액

- Moran's I 값은 2023년 0.331***에서 2024년 0.341***로 두 연도 모두 통계적으로 유의한 양의 공간자기상관이 안정적으로 유지되며 소폭 강화됨
- 23년 대비 24년 증감 또한 0.364***로 통계적으로 유의한 군집 패턴

(나) 전체 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중

- Moran's I 값이 2023년 0.643***에서 2024년 0.648***로 매우 강한 양의 공간자기상관이 안정적으로 유지됨
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I는 0.186***으로 통계적으로 유의하나 수준 변수에 비해 약한 강도

60) 한편, 이웃이 없는 8개 지역 중 인천 옹진군과 경북 울릉군을 제외한 6개 지역은 다리(연륙교)로 연결되어 통행이 가능한 인접 지역과 이웃 관계에 있는 것으로 강제 지정하여 224개 기초자치단체를 대상으로 이웃 지정 방식으로 분석 가능함. 분석 결과, 두 모형의 Moran's I 계수 값 및 통계적 유의성에 큰 차이가 없는 것으로 나타나, 본 보고서에서는 이웃 정의의 일관성 측면에서 보다 표준적인 모형을 기준으로 분석 결과를 서술함

(다) 1인당 사회보장적수혜금

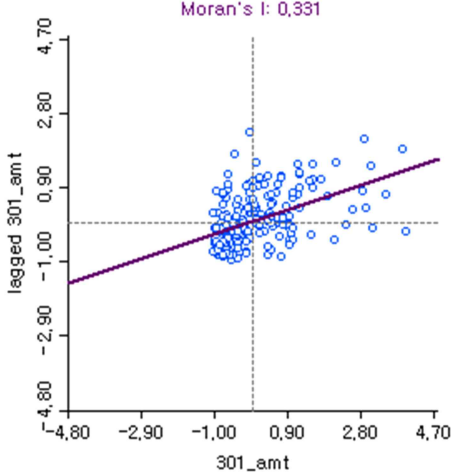
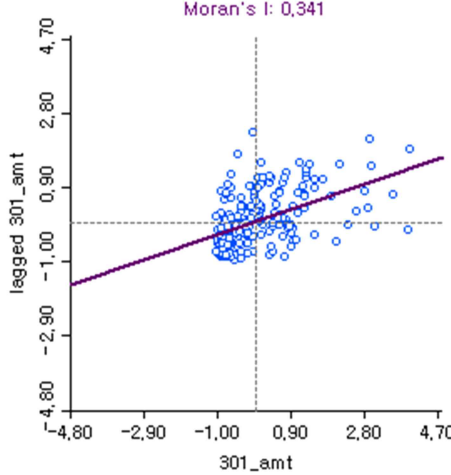
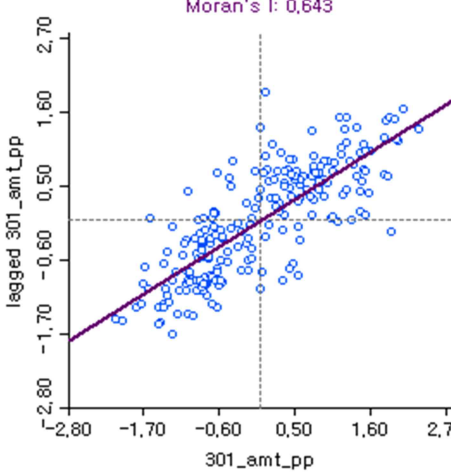
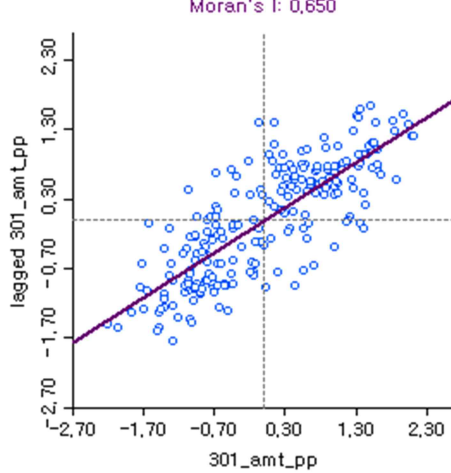
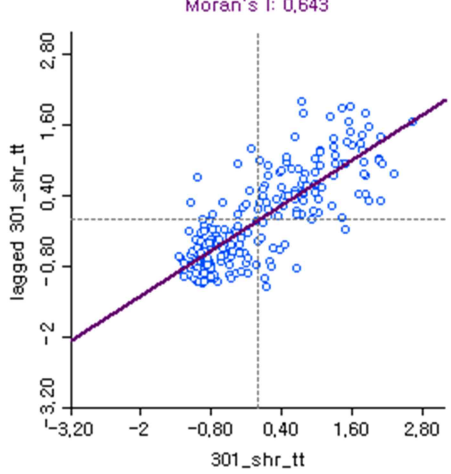
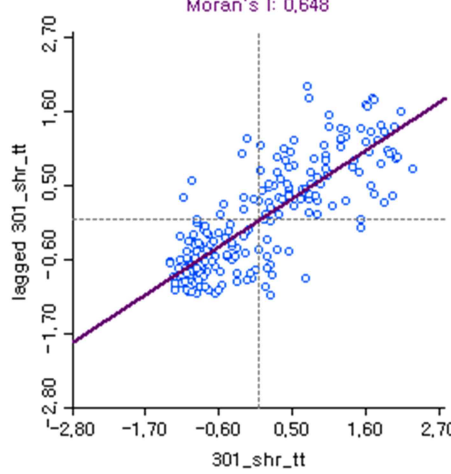
- Moran's I 값이 2023년 0.643***에서 2024년 0.650***으로 매우 강한 양의 공간자기상관이 안정적으로 유지되며 미세한 강화 추세 보임
- 인접 자치단체 간 1인당 수혜금 수준의 동조성이 강하게 형성되어 있으며, 그 군집 구조가 안정적으로 지속됨
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I는 0.133***으로 통계적으로 유의하나 수준 변수에 비해 약한 강도

<표 IV-11> 전체 사회보장적수혜금 전역적 공간 자기상관 분석 결과

	2023년	2024년	23년 대비 24년 증감
사회보장적수혜금 총액	0.331***	0.341***	0.364***
전체 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중	0.643***	0.648***	0.186***
1인당 사회보장적수혜금	0.643***	0.650***	0.133***

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<표 IV-12> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 전체 사회보장적수혜금 기준

	2023년	2024년
총액	Moran's I: 0.331***($p < 0.01$)	Moran's I: 0.341***($p < 0.01$)
		
결산대비비중	0.643***($p < 0.01$)	0.648***($p < 0.01$)
		
1인당금액	0.643***($p < 0.01$)	0.650***($p < 0.01$)
		

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 사회보장적수혜금 액수 기준

(가) 301-01(국고보조재원)

- Moran's I 값은 2023년 0.337***에서 2024년 0.342***로 0.005 상승함
- 두 연도 모두 통계적으로 유의한 양의 공간자기상관이 확인됨
- 산점도 추세선의 기울기는 두 연도 간 유사한 수준으로, 공간적 군집 패턴이 안정적으로 유지되고 있음
- 동일 변수의 결산 대비 비중 기준 Moran's I 값은 2023년 0.662***, 2024년 0.666***으로 거의 변동 없이 유지됨

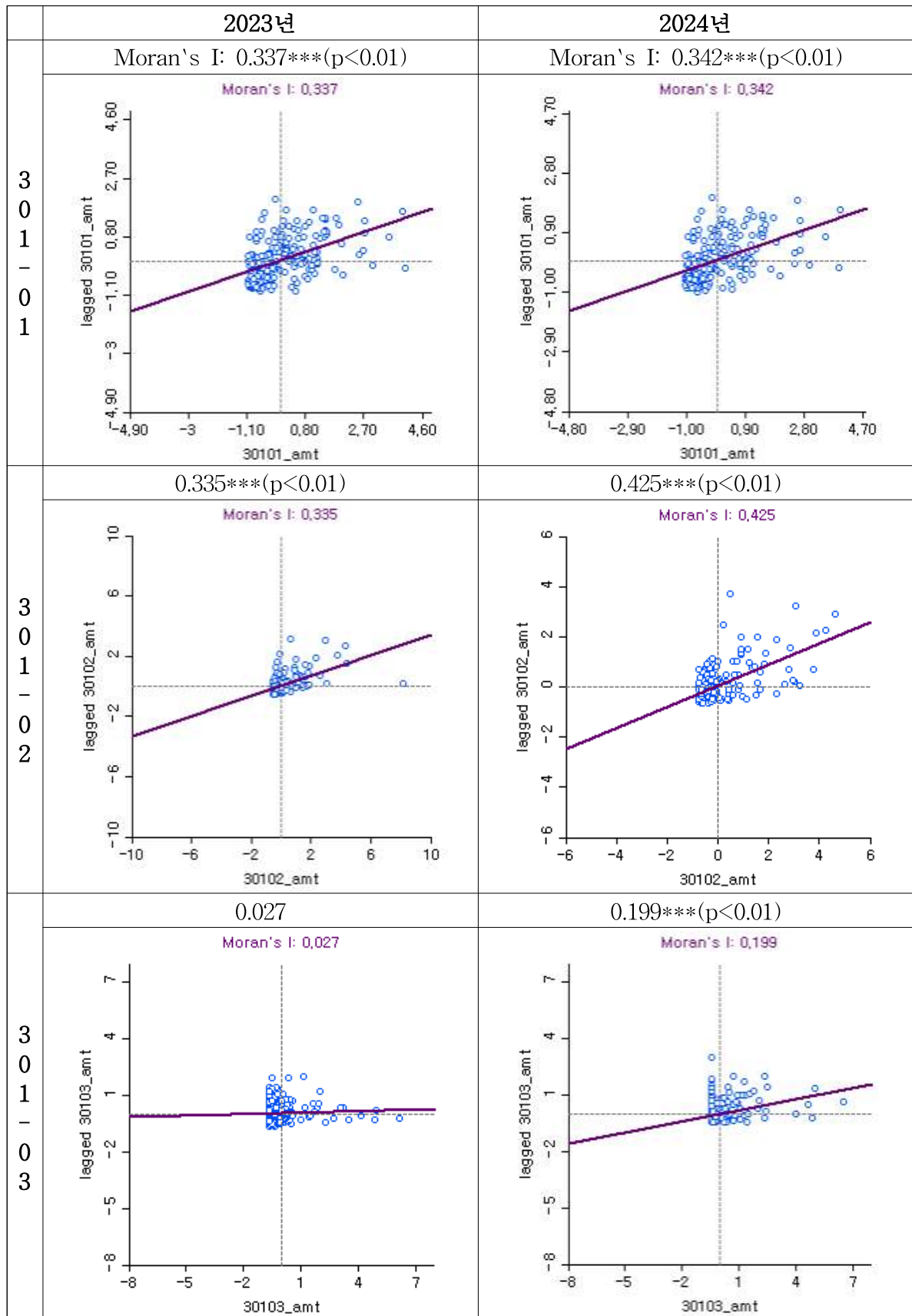
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- Moran's I 값은 2023년 0.335***에서 2024년 0.425***로 0.090 상승함
- 산점도 분포에서 2024년 추세선 주변 산점의 분산이 확대됨
- 동일 기간 결산 대비 비중 기준 Moran's I 값은 0.312***에서 0.453***으로 0.141 상승함
- 1인당 기준 Moran's I 값은 0.280***에서 0.583***으로 0.303 상승함

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- Moran's I 값은 2023년 0.027(비유의)에서 2024년 0.199***($p < 0.01$)로 변화하여 통계적으로 유의한 수준으로 전환됨
- 결산 대비 비중 기준 Moran's I 값은 2023년 0.073**에서 2024년 0.189***로 상승함

<표 IV-13> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 사회보장적수혜금 유형별 액수 기준



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 순계 결산 대비 비중 기준

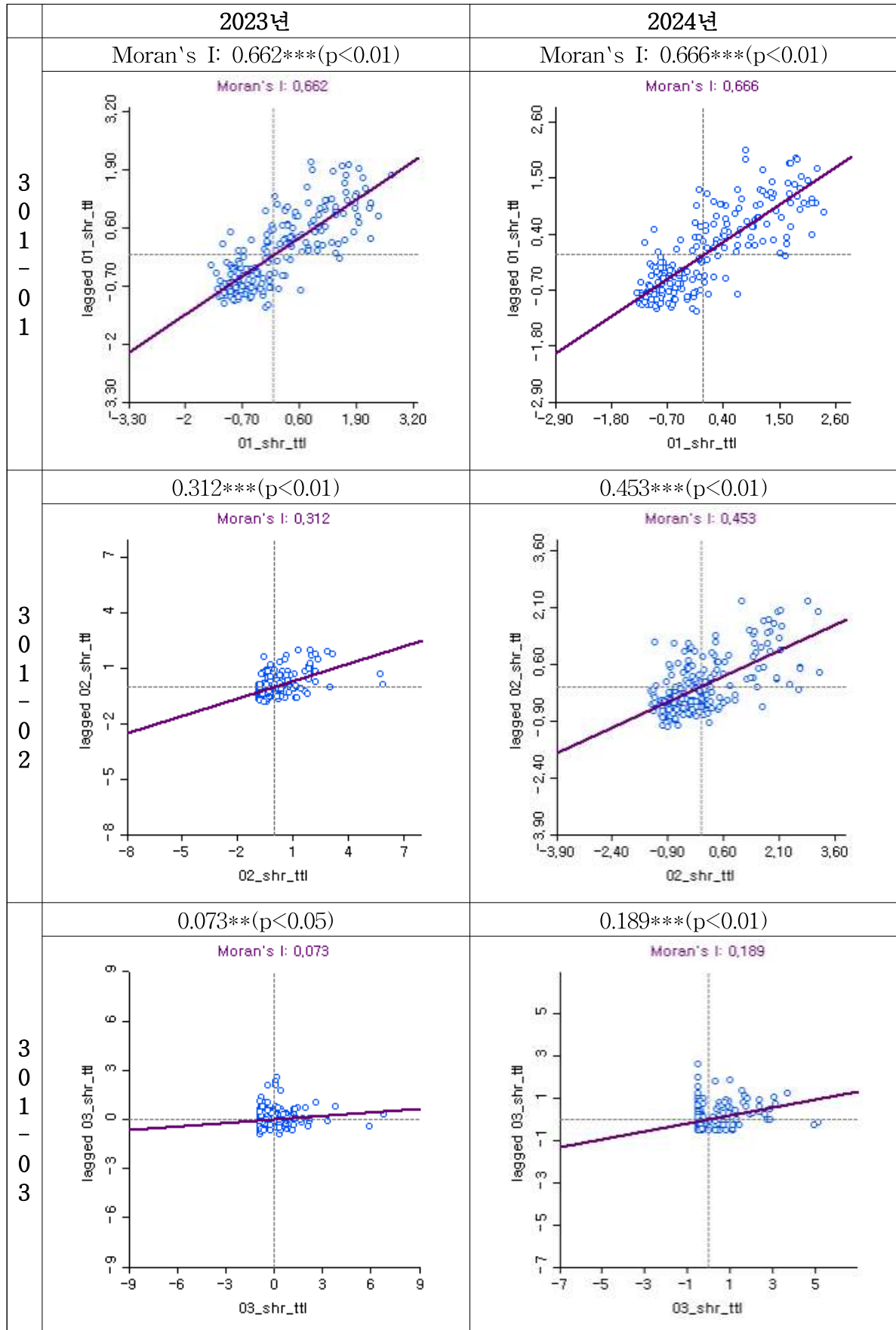
(가) 301-01(국고보조재원) : 안정적으로 군집 유지

- Moran's I 값이 0.662**에서 2024년 0.666***으로 전 변수 중 가장 높은 수준에서 연도 간 변화 없이 안정적 유지
- 서울·부산 자치구는 결산 대비 301-01 비중이 30~48%로 전국 최고 수준이며 지리적으로 밀집, 경기·충청·경북 농촌 군 지역은 4~12%로 낮은 수준에서 광범위하게 인접
- 2년간 Moran's I값이 거의 동일하다는 것은 국고보조 수혜금의 공간적 분포가 인구·소득·고령화 구조에 의해 결정되는 구조적·고착적 성격을 내포함. 따라서 단기적 정책 변화로는 이 공간 구조가 변하지 않을 가능성이 존재함

(나) 301-02(지방재원-취약계층) : 공간적 군집 강화

- 301-02 유형의 2023년 Moran's I값은 0.312***에서 2024년 0.453***으로 0.141 상승하였고 공간적 군집이 뚜렷하게 강화됨
- 경기 시군의 결산 대비 301-02 비중이 3.5~6.4%로 전국 최고 수준이며, 2024년 경기 북부·강원까지 고비중 지역이 확산
- 각 지자체의 결산 대비 비중으로 보면 경기 시군 간 동반 상승 패턴이 더 뚜렷해진 것으로 해석 가능함

<표 IV-14> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 순계 결산 비중 기준



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지) : 공간적 군집 강화

- Moran's I 값이 2023년 0.073**에서 2024년 0.189***로 0.116 상승하였으며, 두 연도 모두 통계적으로 유의한 양의 공간자기상관이 확인됨
- 2023년에는 추세선의 기울기가 거의 수평으로 공간적 군집이 미약한 수준이었으나, 2024년 들어 기울기가 커지며 군집 패턴이 강화됨
- 301-03 유형 사회보장적수혜금 관련, 보통교부세 패널티 도입 이후 전국적으로 301-03 비중이 급감(2023년 0.67%에서 2024년 0.23%)하면서, 지자체가 크게 두 유형으로 이분화된 것으로 보임
- 2024년 들어 301-03 통계목을 편성하지 않거나, 301-02로 대체하거나, 패널티를 감수하고 301-03 기반 자체 현금지원을 유지하는 유형으로 나뉘⁶¹⁾
- 다만, 경기 북부·충북·강원 접경 지역 등은 인접 시군 간 유사한 출산 장려·청소년 현금지원 정책을 운영하는 지역이고, 서울 자치구는 국고보조(301-01) 비중이 95%를 넘어 301-03의 편성 여지 자체가 구조적으로 없는 지역에 해당하여 지역 간 특수성을 이해할 필요가 있음

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 1인당 사회보장적수혜금 기준

(가) 301-01(국고보조재원)

- Moran's I 값이 2023년 0.612***에서 2024년 0.616***으로 두 연도 모두 매우 강한 양의 공간자기상관이 안정적으로 유지됨
- 1인당 사회보장적수혜금 총액의 Moran's I(2023년 0.643***, 2024년 0.650***)와 거의 동일한 수준으로, 1인당 수혜금의 공간 패턴이 사실상 국고보조재원에 의해 주도되고 있음을 확인
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I는 0.037로 통계적으로 유의하지 않음

61) 언론보도에 따르면(경향신문, 2025..04.15) 2025년 보통교부세 배분에서 2023년 지방자치단체 결산 결과를 반영하여 패널티가 처음으로 적용되었다. 2025년부터 2023년 결산 기준 301-03 지출액이 전체 세출액에서 차지하는 비율이 동종 지자체 중위값보다 높을 경우 해당 비율만큼 보통교부세 배분 시 불이익을 받게 된 것이다. 이에 따라 경기 고양시(18억6100만원), 안성시(18억 3500만원), 연천군(32억3800만원) 등 전국적으로 85개 시·군에서 보통교부세가 삭감된 바 있다. <https://www.khan.co.kr/article/202504150600031>

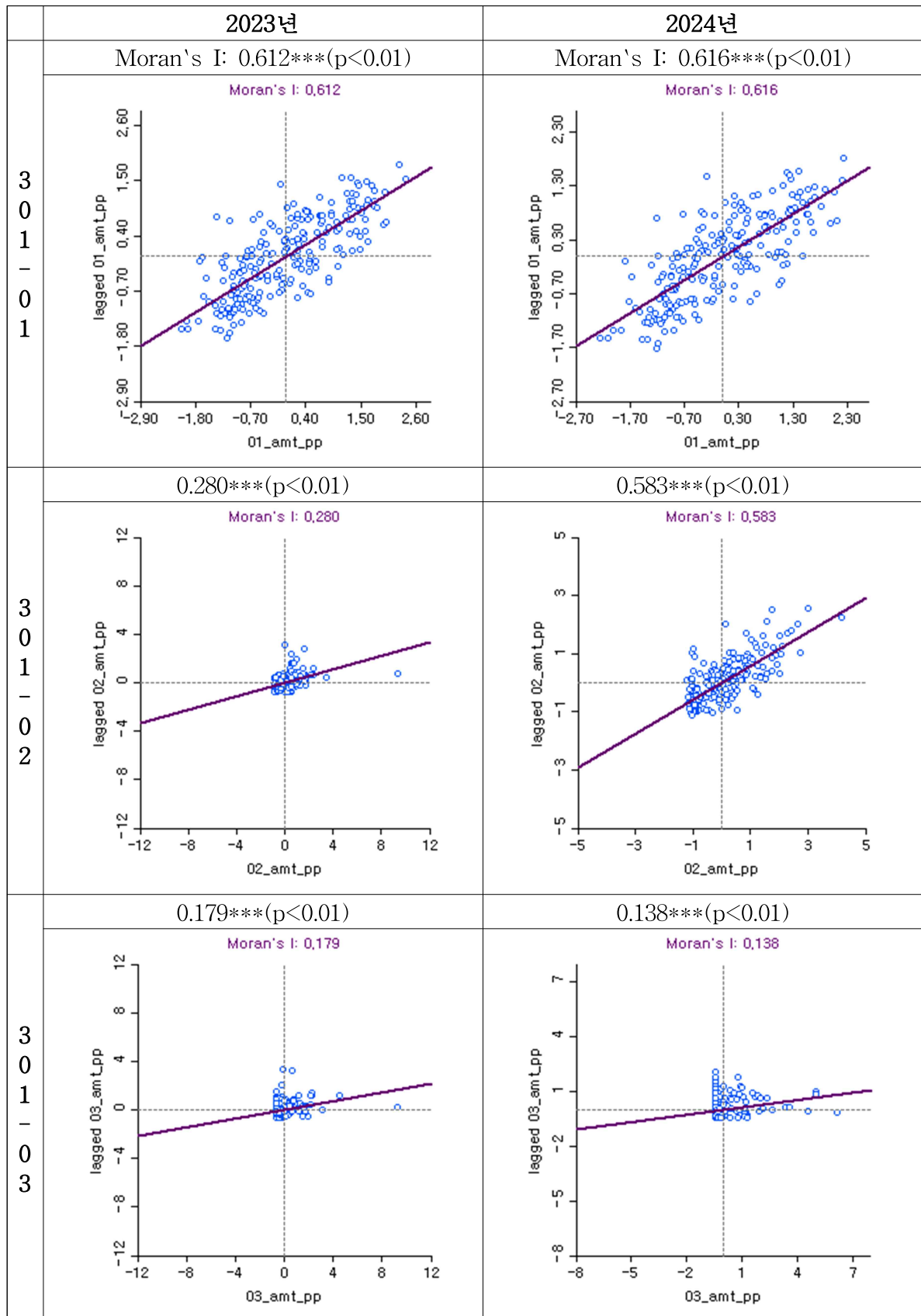
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- Moran's I 값이 2023년 0.280***이었다가 2024년 0.583***으로 +0.303 대폭 상승하여, 본 분석 대상 변수 중 가장 큰 군집 강화를 보임
- 동일 기간 사회보장적수혜금 구성비 기준에서 0.312***에서 0.453***으로 상승하고, 액수 기준에서 0.335***에서 0.425***로 상승한 것과 동일한 방향으로 공간적 군집값이 변화함
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I는 0.141**로 통계적으로 유의

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- Moran's I 값이 2023년 0.179***이었다가 2024년 0.138***로 두 연도 모두 통계적으로 유의한 수준에서 유사하게 유지되나 소폭 약화됨
- 액수 기준(0.027 → 0.199***이 비유의에서 유의로 전환된 것과 달리, 1인당 금액 기준에서는 두 연도 모두 유의 상태가 유지됨
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I는 0.168**로 통계적으로 유의

<표 IV-15> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

3) Local Moran's I (LISA) 분석 결과

□ LISA 분석은 개별 지방자치단체마다 각각의 I 값을 산출하여 해당 지역의 군집 성격을 파악할 수 있음

- 즉 전역적 공간적 자기상관(Global Moran's I)분석이 군집의 존재 여부를 판단하는 기준이 된다면, 국지적 공간적 자기상관(LISA) 분석은 어느 곳에 어떤 종류의 군집이 있는지를 파악할 수 있음

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 사회보장적수혜금 액수 기준
(가) 301-01(국고보조재원)

○ 2023년 (Global I=0.337***)

- HH(27개): 수도권을 중심으로 고지출 핫스팟을 형성함. 서울, 인천, 경기도 서로 인접하며 수도권 전역에 걸친 연속적 군집을 형성. 인구·행정수요가 큰 대도시 자치구와 경기 주요 시가 맞닿아 동반 고지출 패턴을 보임
- LL(28개): 비수도권 농촌·산간의 저지출 콜드스팟이 형성됨. 강원 산간에 가장 밀집되어 있으며, 전북 동부, 경북 북부, 경남 서부, 전남 일부로 이어짐. 인접한 소규모 군 지역끼리 저지출 군집을 이룸
- LH(9개): 주변은 높는데 본인만 낮은 공간적 이상치로, 대도시 내부의 상대적 저지출 중심부와 수도권 고지출 시에 둘러싸인 경기 일부 시 등으로 구성됨
- HL(2개): 주변은 낮는데 본인만 높은 이상치로, 강원 춘천시·강릉시 등 저지출 강원 산간에 둘러싸인 도내 거점 도시로 판단됨

○ 2024년 (Global I=0.342***)

- HH(28개): 서울·인천·경기 서남부를 잇는 수도권 핵심 군집이 거의 그대로 유지됨
- LL(30개): 강원 평창군, 경북 예천군이 추가되며 강원 산간·경북 북부 축이 소폭 두꺼워짐. 전북 동부, 경남 서부, 전남 일부 등 나머지 콜드스팟은 전년과 동일
- LH(9개): 해당 지자체 및 개수가 2023년과 동일하게 유지됨
- HL(3개): 기존 강원 춘천·강릉에 전남 순천시가 추가되어 1개 증가

○ 변화 해석

- 구성과 개수 모두 동일하게 유지된 LH 유형을 제외하고 나머지 유형은 1~2개씩 소폭 증가
- 다만, 군집을 이루는 개별 지자체 구성이 두 연도에 거의 그대로 유지되어, 유의 군집의 공간 분포가 전년과 사실상 같은 수준
- 이는 Global Moran's I가 0.337***→0.342***로 거의 변동 없이 나타난 결과와 부합하며, 연도 간 공간 군집 구조가 안정적으로 유지되고 있음을 보여줌

<표 IV-16> 국고보조재원 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	서울(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 송파구), 인천(남동구, 부평구, 계양구, 서구), 경기(수원시, 의정부시, 광명시, 평택시, 시흥시, 하남시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 부천시, 안산시, 고양시, 용인시)	서울(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 송파구), 인천(남동구, 부평구, 계양구, 서구), 경기(수원시, 의정부시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 시흥시, 하남시, 용인시, 파주시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시)
LL	강원(태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 영월군, 정선군, 철원군, 인제군), 충북(영동군, 보령시), 전북(정읍시, 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군), 전남(장흥군, 영광군), 경북(안동시, 영주시, 상주시, 영양군, 봉화군, 울진군), 경남(함양군, 거창군, 합천군)	강원(태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 인제군), 충북(영동군, 충남보령시, 전북(정읍시, 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군), 전남(장흥군, 영광군), 경북(안동시, 영주시, 상주시, 영양군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(함양군, 거창군, 합천군)
LH	서울종로구, 부산강서구, 대구중구, 대전대덕구, 경기(구리시, 오산시, 의왕시, 안성시), 경남고성군	서울종로구, 부산강서구, 대구중구, 대전대덕구, 경기(구리시, 오산시, 의왕시, 안성시), 경남고성군
HL	강원(춘천시, 강릉시)	강원(춘천시, 강릉시), 전남순천시

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

○ 2023년 (Global I=0.335***)

- HH(16개): 경기 남부·중부에 집중된 고지출 핫스팟. 경기 시(市)들이 서로 인접하며 하나의 연속 군집을 형성하고, 전북 익산시가 포함됨. 경기도 광역보고 사업이 시군 단위로 301-02에 편성되면서 인접 시군 간 동반 고지출 군집을 형성한 것으로 보임
- LL(15개): 특정 권역에 밀집하기보다 비수도권의 여러 도(道)에 흩어진 형태. 인접한 저지출 지역끼리 국지적으로 군집을 이룸

- LH(4개): 경기 고지출 군집에 둘러싸인 의왕시·안성시, 전북 김제시·완주군으로 구성됨
- HL(0개): 해당 없음

○ 2024년 (Global I=0.425***)

- HH(24개): 경기 중심 고지출 군집이 뚜렷하게 확대됨. 2023년 해당 지자체가 대부분 유지된 채, 경기 일부 지역과 충남 천안시 등이 신규 진입하면서 순증함. 경기 전역이 촘촘한 연속 군집으로 채워지는 양상을 보임
- LL(22개): 2023년(15개) 대비 크게 확대됨. 가장 두드러진 변화는 부산 자치구와 광주 일부 지역이 대거 신규 진입한 점으로, 저지출 군집이 남부권 대도시로 확산됨. 2023년 기존 패턴에 더해져 비수도권 전반으로 콜드스팟이 넓어짐
- LH(3개): 2023년(4개)에 비해 감소하고 구성도 대부분 교체됨. 2023년 경기·전북 중심에서 대도시 주변부로 성격이 바뀜
- HL(0개): 해당 없음

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 전년 대비 상승한 것은 HH(16→24) 유형과 LL(15→22) 유형이 동시에 확대된 데 기인함
- 고지출 측에서는 경기 시군 군집이 내부적으로 촘촘해지며 충남 천안까지 확장됐고, 저지출 측에서는 부산·광주 등 남부권 대도시가 새로 LL에 편입되면서 콜드스팟이 비수도권 전반으로 넓어짐
- 결과적으로 수도권 고지출과 비수도권 저지출의 공간적 양극화가 심화된 양상이 확인됨
- 301-01 유형이 '안정적 유지'였던 것에 비해, 301-02 유형은 연도 간 군집이 뚜렷하게 확대 및 강화되는 것이 특징임

<표 IV-17> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	경기(수원시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 하남시, 용인시, 이천시, 화성시, 광주시, 양평군), 전북익산시	경기(수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 양주시, 여주시, 가평군, 양평군), 충남천안시
LL	서울중구, 충북옥천군, 충남(보령시, 서산시), 전북(남원시, 진안군, 장수군), 전남(나주시, 곡성군, 구례군, 화순군, 장흥군), 경북(안동시, 영주시, 영양군)	부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 사하구, 사상구), 광주(남구, 북구), 충남(보령시, 서산시, 홍성군, 예산군), 전북(남원시, 진안군, 무주군), 전남(나주시, 보성군, 화순군, 영광군), 경북울진군, 경남(거창군, 합천군)
LH	경기(의왕시, 안성시), 전북(김제시, 완주군)	서울강서구, 경기과천시, 경남고성군
HL	-	-

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(다) 301-03(지방재원)

○ 2023년 (Global Moran's I=0.027, 비유의)

- 전역적 수준에서 유의한 공간자기상관은 확인되지 않으나, LISA 분석에서는 국지적으로 유의한 군집이 일부 나타남
- HH(4개) 유형은 충청권을 중심으로 하되 산발적으로 흩어져 뚜렷한 연속 군집을 이루지 못함
- LL(17개) 유형은 부산 자치구를 중심으로 경기 일부와 경남 서부에 형성됨

○ 2024년 (Global Moran's I=0.199***, 유의로 전환)

- HH(12개): 대전·충북·충남 등 충청권을 중심으로 고지출 군집이 형성됨. 2023년의 흩어진 지점들이 하나의 권역형 핫스팟으로 결집한 것이 가장 큰 변화임
- LL(27개): 17개 대비 크게 확대됨. 부산 자치구가 핵심을 유지한 채 서울 및 대구 일부 지역이 신규로 진입하며 대도시 저지출 군집이 전국 대도시로 확산됨. 경기, 전남, 경남 일부 지역도 편입됨
- LH(9개): 개수는 동일하나 구성이 대부분 교체되어, 새로 형성된 충청 HH 군집의 바깥 테두리(대전·충북·충남·전북 일부)로 이동
- HL(1개): 강원 삼척에서 전남 고흥으로 바뀜

○ 변화 해석

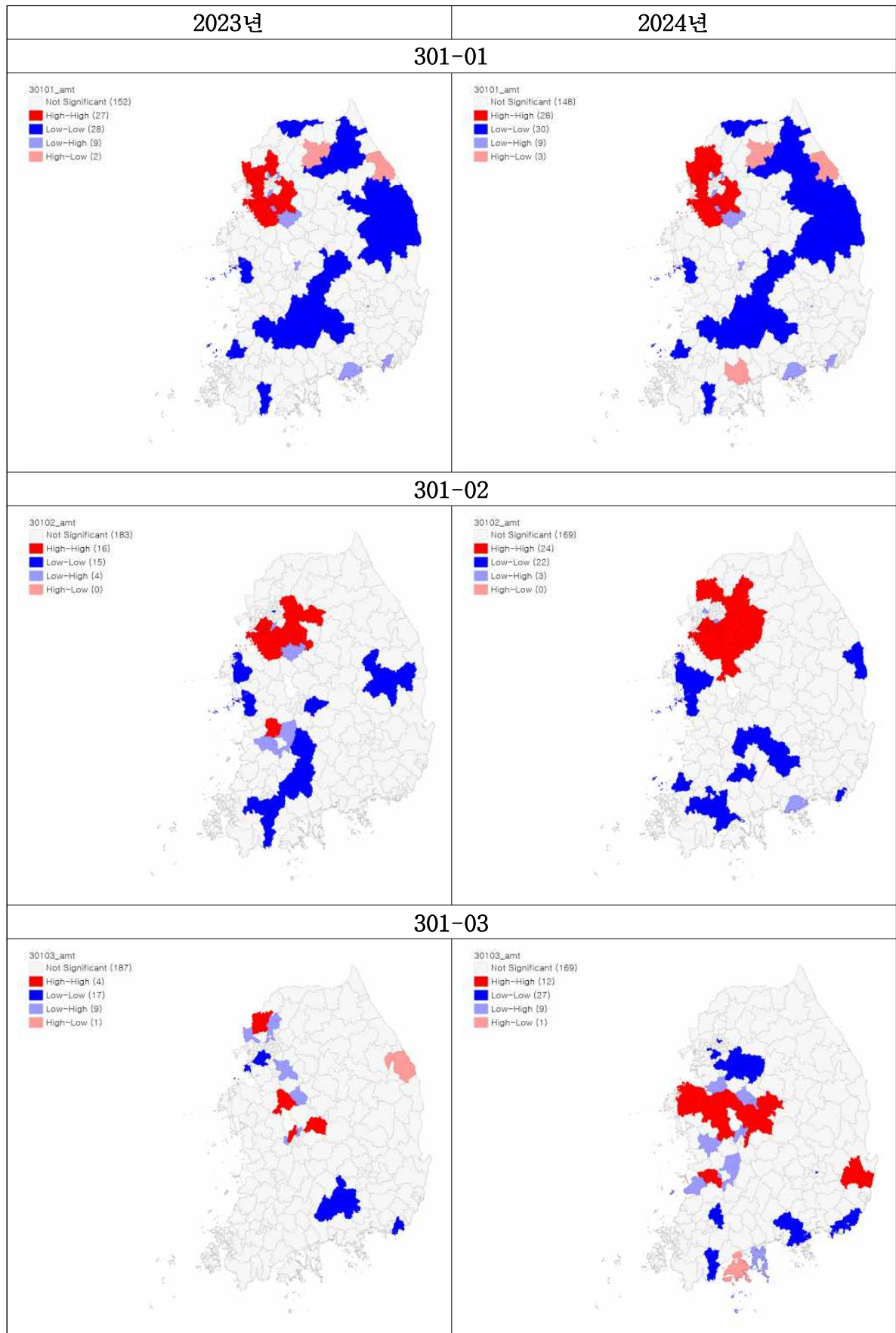
- Global Moran's I가 2023년 0.027(비유의)에서 2024년 0.199***로 유의하게 전환
- 이 전환의 핵심 동인은 2023년에 충청권에 산발적으로 흩어져 있던 고지출 지점들(HH 4개)이 2024년 대전·충북·충남을 잇는 하나의 권역형 군집(HH 12개)으로 응집한 데 있음. 동시에 LL이 17개에서 27개로 크게 확대되며 부산 중심의 대도시 저지출 군집에 서울·대구가 새로 편입되어, 고지출·저지출 군집이 모두 뚜렷해지면서 전역적 공간자기상관이 강화됨

<표 IV-18> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	대전유성구, 경기파주시, 충북보은군, 충남천안시	대전동구, 충북(청주시, 보은군, 괴산군), 충남(천안시, 공주시, 아산시, 서산시, 당진시, 예산군), 전북김제시, 경북경주시
LL	부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 사하구, 연제구, 수영구, 사상구), 경기(안양시, 광명시, 안산시, 시흥시), 경남(의령군, 산청군, 함천군)	서울(성북구, 구로구, 관악구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 금정구, 강서구, 수영구, 사상구, 기장군), 대구중구, 경기(수원시, 안양시, 과천시, 용인시, 이천시, 광주시, 여주시), 전남(담양군, 장흥군), 경남(진주시, 고성군)
LH	서울(강북구, 은평구), 대전대덕구, 경기(동두천시, 용인시, 김포시, 양주시), 충북진천군, 충남계룡시	대전(유성구, 대덕구), 경기평택시, 충북(진천군, 증평군), 충남부여군, 전북(완주군, 부안군), 전남여수시
HL	강원삼척시	전남고흥군

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<표 IV-19> LISA 분석 결과: 사회보장적수혜금 액수



자료: 지방재정연구 통계목록별 순계 결산

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 순계 결산 대비 비중 기준

(가) 301-01(국고보조재원)

○ 2023년 (Global I=0.662***)

- HH 및 LL 군집이 본 분석 대상 변수 중 가장 강한 강도로 형성됨
- HH(46개): 국고보조 비중이 높은 지역끼리의 군집으로, 대도시 자치구에 집중됨
- LL(59개): 국고보조 비중이 낮은 지역끼리의 군집으로, 비수도권 농촌·군 지역에 광범위하게 분포함
- LH(2개): 고비중 대도시 군집에 둘러싸였으나 본인은 상대적으로 비중이 낮은 이상치로, 서울시 종로구와 중구가 해당함
- HL(1개): 저비중 농촌 군집에 둘러싸인 고비중 이상치로 경북 포항시가 해당

○ 2024년 (Global I=0.666***)

- HH(46개): 일부 지역 구성 변동이 있으나, 대도시 중심 고비중 군집이 거의 그대로 유지됨
- LL(62개): 충남 부여군, 전남 구례군 등이 새로 진입하며 비수도권 저비중 군집이 소폭 확대됨
- LH(3개): 2023년에 비해 1개 지역이 증가함
- HL(1개): 경북 포항시로 전년대와 동일함

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 0.662***에서 0.666***로 강한 공간자기상관이 두 연도에 걸쳐 안정적으로 유지됨
- 유형별로도 HH(46→46)는 개수 및 구성이 동일하고, LL(59→62)이 소폭 확대, LH(2→3)와 HL(1→1)의 변동은 미미함
- 즉, 대도시권의 국고보조 고비중 군집과 비수도권 농촌의 저비중 군집이라는 이원적 공간 구조가 연도 간 뚜렷하고 안정적으로 고착되어 있음
- 주목할 점은 앞서 살펴본 사회보장적수혜금 액수 기준 301-01 유형에서 대도시가 고지출(HH)이었던 데 더해, 순계 결산 대비 비중 기준에서도 대도시가 고비중(HH)으로 나타난다는 것임. 대도시는 사회보장 수혜금의 절대액도 크고 그 재원에서

국고보조가 차지하는 비중도 높은 반면, 농촌 군은 절대액도 작고 국고보조 비중도 낮음

<표 IV-20> 국고보조재원 사회보장적수혜금 순계 결산 대비 비중 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	서울(광진구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구), 부산(중구, 서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군), 인천(동구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 미추홀구), 광주서구, 대전(중구, 대덕구), 경기(부천시, 고양시, 구리시, 김포시)	서울(광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군), 인천(동구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 미추홀구), 광주서구, 대전(중구, 대덕구), 경기(부천시, 고양시, 구리시, 김포시)
LL	강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군), 충북(제천시, 영동군, 괴산군, 음성군, 단양군), 충남(보령시, 청양군, 홍성군, 예산군), 전북(정읍시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군), 전남(순천시, 곡성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 영광군), 경북(김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 상주시, 문경시, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(진주시, 의령군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 함천군)	강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군), 충북(충주시, 제천시, 영동군, 괴산군, 음성군, 단양군), 충남(보령시, 부여군, 청양군, 홍성군, 예산군), 전북(정읍시, 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군), 전남(순천시, 곡성군, 구례군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 영광군), 경북(김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 상주시, 문경시, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(진주시, 의령군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 함천군)
LH	서울(종로구, 중구)	서울(종로구, 중구), 부산강서구
HL	경북포항시	경북포항시

자료: 지방재정연구 통계목별 순계 결산

(나) 301-02(지방재원-취약계층지원)

○ 2023년 (Global I=0.312***)

- HH(18개): 경기 대부분 시군과 강원 춘천시로 구성되어, 경기권을 중심으로 한 고비중 군집을 이룸
- LL(21개): 비수도권에 산발적으로 분포함. 서울, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북 등 특정 권역에 밀집하기보다 여러 도에 흩어진 저비중 군집임
- 공간적 이상치(LH 5개, HL 2개)

○ 2024년 (Global I=0.453***, 0.141 대폭 상승)

- HH(29개): 2023년(18개)에 비해 대폭 확대됨. 2023년 경기 시군 대부분이 유지된 채 경기 일부 지역 및 강원 북부, 충북 등이 편입되며 경기를 중심으로 강원 북부·충북 북부로 뻗는 대규모 연속 고비중 권역을 형성함. Global I 상승의 핵심 동인이라고 볼 수 있음
- LL(19개): 2023년(21개)에 비해 소폭 감소했으나 구성은 크게 변함. 서울 자치구가 빠지고 부산 사상구, 광주, 울산 북구 등 남부권 대도시가 신규 진입하고, 충남, 전남 중심으로 재편되어 저비중 군집이 남부권 대도시로 확산됨
- 공간적 이상치(LH 7개, HL 3개): 개수가 소폭 늘고 구성도 교체됨. LH는 새로 형성된 HH 권역의 바깥 테두리로 이동함

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 0.312***에서 0.453***로 대폭 상승하였는데, 이는 HH(18→29)가 크게 확대된 데 주로 기인함
- 2023년 경기 남부 중심의 분산적 고비중 지역이 2024년에는 경기 전역에 더해 강원 북부·충북까지 이어지는 하나의 대규모 연속 권역으로 결집하면서 전역적 공간 자기상관이 강화됨
- LL은 21→19로 개수상 소폭 줄었으나, 서울 자치구가 이탈하고 부산·광주·울산 등 남부권 대도시가 새로 편입되며 저비중 군집의 무게중심이 남부권으로 이동함. 그 경계에서 LH 이상치가 5개에서 7개로 늘어난 것도 HH 권역이 확장되며 테두리가 두드러진 흐름과 일관됨
- 결과적으로 수도권·강원 북부의 고비중 권역과 남부권 대도시의 저비중 군집이 대비되는 구조가 뚜렷해졌으며, 취약계층지원 지방재원 비중의 공간적 분화가 심화된 양상이 확인됨
- 이는 301-01 유형에서 대도시가 국고보조 고비중(HH)이었던 것과 대비되는데, 취약계층지원 지방재원(301-02)에서는 오히려 경기·강원 북부가 고비중 군집을 이루고 남부권 대도시가 저비중으로 나타남

<표 IV-21> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 순계 결산 대비 비중 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	경기(수원시, 의정부시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 용인시, 화성시, 광주시, 포천시, 가평군, 양평군), 강원춘천시	경기(수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 과천시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(홍천군, 화천군, 양구군), 충북(진천군, 음성군)
LL	서울(은평구, 영등포구, 동작구, 강남구), 충북(옥천군, 단양군), 충남(보령시, 서산시), 전북(남원시, 진안군), 전남(나주시, 곡성군, 구례군, 화순군, 장흥군), 경북(안동시, 영주시, 상주시, 청송군, 영양군, 예천군)	부산사상구, 광주(동구, 서구, 남구, 북구), 울산북구, 충북옥천군, 충남(보령시, 서산시, 부여군, 청양군, 홍성군, 예산군), 전북무주군, 전남(순천시, 나주시, 광양시, 보성군, 화순군)
LH	경기(안성시, 여주시), 강원(홍천군, 화천군), 전북김제시	서울(도봉구, 강동구), 경기(동두천시, 연천군), 강원(횡성군, 인제군, 양양군)
HL	서울중구, 경북영천시	전남여수시, 경북(포항시, 상주시)

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(다) 301-03(지방재원-보편적복지)

○ 2023년 (Global I=0.073***)

- HH(6개): 경기 북부 ~ 충청권에 걸쳐 흩어져 분포하며 뚜렷한 연속 군집을 이루지 못함
- LL(21개): 부산 자치구를 중심으로 형성되고, 경기와 경남 서부가 더해짐. 대도시 (부산) 자치구가 저비중 군집을 이루는 국소적 경향이 나타남
- 공간적 이상치(LH 4개, HL 4개)

○ 2024년 (Global I=0.189***)

- HH(11개): 2023년 6개에서 확대되며 충청권을 중심으로 응집함. 충북, 충남이 서로 인접해 충청 전역을 잇는 연속 고비중 군집을 형성하고, 여기에 경기 동두천시·전북 김제시가 더해짐. 2023년 경기 북부~충청에 흩어져 있던 지점들이 충청권 권역형 핫스팟으로 결집한 것이 가장 큰 변화이며, Global I 상승의 핵심 동인임
- LL(20개): 2023년과 개수는 비슷하나 무게중심이 이동함. 부산 자치구가 핵심을 유지한 채 서울 일부 지역이 신규 진입하며, 경기로 넓어짐. 전남 담양군·경남 진주시까지 편입되어 대도시 중심 저비중 군집이 수도권·남부권으로 확산됨

- 공간적 이상치(LH 10개, HL 2개): LH가 4개에서 10개로 크게 증가했으며, 새로 형성된 충청 HH 권역의 바깥 테두리에 넓게 분포함

○ 변화 해석

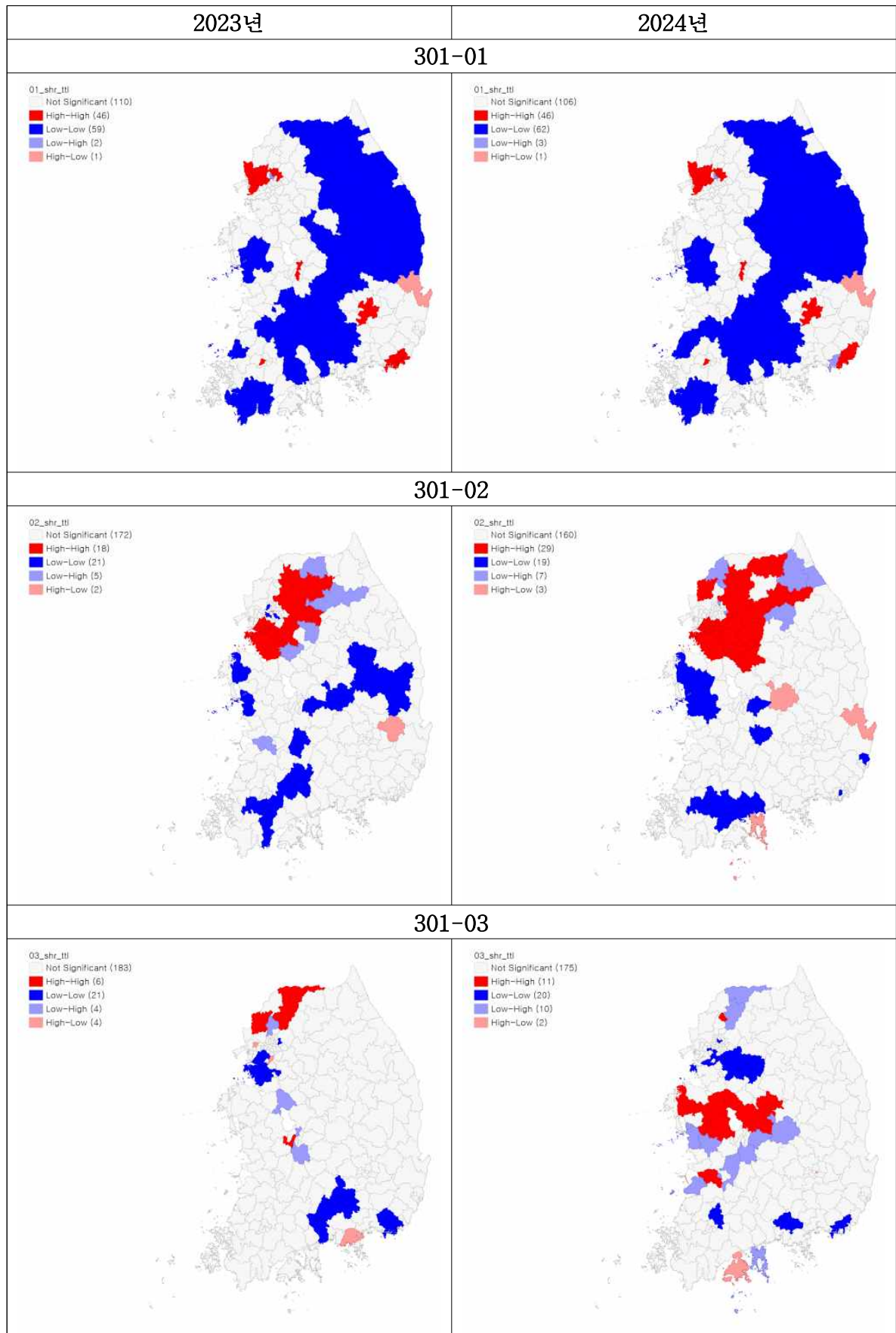
- Global Moran's I가 0.073***에서 0.189**로 상승했는데, 유의하지 않은 지역이 183개에서 175개로 줄고, 산발적이던 HH(6→11)가 충청권 연속 군집으로 응집한 것이 상승의 핵심 동인이라고 볼 수 있음
- LL은 개수상 큰 변화가 없으나 부산 중심에서 서울·경기까지 확산되며 대도시 저비중 군집이 넓어졌고, 그 경계에서 LH 이상치(4→10)가 크게 늘어난 점도 군집 구조가 선명해지는 흐름과 일관됨

<표 IV-22> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 순계 결산 대비 비중 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	대전서구, 경기(동두천시, 파주시, 포천시), 강원철원군, 충남계룡시	경기동두천시, 충북(청주시, 보은군, 괴산군), 충남(천안시, 공주시, 아산시, 서산시, 청양군, 예산군), 전북김제시
LL	서울금천구, 부산(서구, 부산진구, 동래구, 북구, 사하구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구), 경기(안양시, 광명시, 안산시, 구리시, 시흥시, 화성시), 경남(김해시, 의령군, 하동군, 산청군, 함천군)	서울(성북구, 구로구, 관악구), 부산(서구, 부산진구, 동래구, 북구, 금정구, 강서구, 사상구), 경기(성남시, 안양시, 안산시, 의왕시, 용인시, 이천시, 광주시, 여주시), 전남담양군, 경남진주시
LH	대전대덕구, 경기양주시, 충남(천안시, 금산군)	경기포천시, 강원철원군, 충북옥천군, 충남(보령시, 금산군, 부여군), 전북(완주군, 부안군), 전남여수시, 경북상주시
HL	부산동구, 인천계양구, 경기의왕시, 경남고성군	대구중구, 전남고흥군

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<표 IV-23> LISA 분석 결과: 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중 기준



자료: 지방재정연구관 통계목록별 순계 결산

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 1인당 사회보장적수혜금 기준 (가) 301-01(국고보조재원)

○ 2023년 (Global I=0.612***)

- HH(44개): 1인당 국고보조 수혜금이 높은 지역끼리의 군집으로, 호남·영남 농촌 지역에 광범위하게 고지출 군집이 형성됨
- LL(49개): 1인당 수혜금이 낮은 지역끼리의 군집으로, 수도권·대도시에 집중됨
- 공간적 이상치(LH 2개, HL 0개)

○ 2024년 (Global I=0.616***)

- HH(41개): 개수가 소폭 감소하고 미세한 구성 변동은 있으나, 호남·영남 농촌 중심의 고지출 군집이 거의 그대로 유지됨
- LL(48개): 수도권·대도시 중심의 저지출 군집이 거의 그대로 유지됨
- 공간적 이상치(LH 2개, HL 0개): LH 2개 지역은 전년과 동일함

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 0.612***에서 0.616***로 거의 변동이 없어, 강한 공간자기상관이 두 연도에 걸쳐 안정적으로 유지됨
- 유형별로도 HH(44→41), LL(49→48)이 각 1~3개 감소하는 데 그치고 구성·위치가 사실상 동일하며, LH(2→2)·HL(0→0)도 변화가 없음
- 즉, 비수도권 농촌의 1인당 고지출 군집과 수도권·대도시의 1인당 저지출 군집이라는 이원적 공간 구조가 고착되어 있음
- 주목할 점은 앞서 본 사회보장적수혜금 액수 기준 301-01 유형에서는 대도시가 고지출(HH)이었으나, 1인당 금액 기준에서는 오히려 대도시가 저지출(LL), 비수도권 농촌이 고지출(HH)로 나타나 방향이 반대라는 것임. 이는 총액은 인구가 많은 대도시가 크지만, 인구로 나눈 1인당으로는 인구가 적은 농촌 군이 높게 나타나기 때문으로 보임

<표 IV-24> 국고보조재원 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	강원(태백시, 삼척시), 충북(옥천군, 영동군), 충남(보령시, 부여군), 전북(군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군), 전남(곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 영암군, 영광군, 장성군), 경북(포항시, 영주시, 상주시, 문경시, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(의령군, 창녕군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)	강원태백시, 충북(옥천군, 영동군), 충남(보령시, 부여군), 전북(군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군), 전남(곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 영암군, 영광군, 장성군), 경북(포항시, 상주시, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(의령군, 창녕군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)
LL	서울(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구), 인천(남동구, 계양구, 미추홀구), 울산(중구, 남구, 동구, 북구), 경기(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시)	서울(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구), 인천(남동구, 계양구, 미추홀구), 울산(중구, 남구, 동구, 북구), 경기(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시)
LH	경북안동시, 경남진주시	경북안동시, 경남진주시
HL	-	-

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

○ 2023년 (Global I=0.280***)

- HH(19개): 경기 외곽·강원과 남부권 농촌에 분포함. 인구 규모가 크지 않은 외곽·농촌 지역이 1인당 고지출 군집을 이룸
- LL(29개): 서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시권을 중심으로 저지출 군집을 형성함
- 공간적 이상치(LH 2개, HL 3개)

○ 2024년 (Global I=0.583***)

- HH(37개): 2023년(19개)에 비해 대폭 증가함. 기존 경기 외곽 군집이 유지된 채 강원 전역으로 광역화되고, 경기, 전북, 경남 일부 지역 등이 더해져 강원을 중심으로 한 대규모 연속 고지출 권역으로 통합됨. Global I 상승의 핵심 동인이라고 볼 수 있음
- LL(43개): 2023년(29개)에 비해 크게 증가함. 기존 대도시 자치구가 유지된 채 부산, 인천, 광주 일부 지역 등이 더해지며 대도시 중심 저지출 군집이 확대됨

- 공간적 이상치(LH 3개, HL 2개): LH는 1개 증가했고, HL은 1개 감소함

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 0.280***에서 0.583***로 0.303 대폭 상승했는데, 이는 HH(19→37)가 크게 확대된 데 주로 기인함
- 2023년 경기 외곽에 분산적으로 나타나던 1인당 고지출 지역이 2024년에는 강원 전역으로 광역화되며 하나의 대규모 연속 권역으로 통합되면서 전역적 공간자기상관이 크게 강화됨
- LL도 29→43으로 확대되어 대도시 중심의 저지출 군집이 함께 넓어짐
- 결과적으로 강원·경기 외곽·남부권 농촌의 1인당 고지출 권역과 대도시의 1인당 저지출 군집이 대비되는 구조가 뚜렷해졌으며, 취약계층지원 지방재원의 1인당 수혜 수준에서 공간적 분화가 심화된 양상이 확인됨
- 주목할 점은 사회보장적수혜금 액수 기준 301-02 유형에서는 경기 시군이 고지출(HH)의 중심이었으나, 1인당 금액 기준에서는 인구가 적은 강원·경기 외곽·농촌이 고지출(HH)로 대도시가 저지출(LL)로 나타나 방향이 달라진다는 것임

<표 IV-25> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	경기(수원시, 남양주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 홍천군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군), 전북김제시, 경남(진주시, 통영시, 사천시, 의령군, 거창군, 함천군)	경기(남양주시, 이천시, 광주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군), 충북음성군, 전북(정읍시, 남원시, 장수군, 임실군, 순창군), 경북(안동시, 봉화군), 경남(진주시, 통영시, 함양군, 함천군)
LL	서울(용산구, 광진구, 동대문구, 성북구, 은평구, 마포구, 영등포구, 동작구, 강남구), 부산(서구, 부산진구, 동래구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군), 인천(동구, 연수구, 미추홀구), 광주서구, 울산(중구, 남구, 북구), 전남구례군	서울(용산구, 광진구, 동대문구, 성북구, 은평구, 마포구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달성군), 인천(동구, 연수구, 서구, 미추홀구), 광주(동구, 서구, 남구), 울산(중구, 남구, 동구, 북구), 경기고양시, 충남(서산시, 예산군)
LH	경기연천군, 강원양양군	경기연천군, 전북고창군, 경북영덕군
HL	서울중구, 경기김포시, 경북상주시	서울중구, 경기부천시

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

○ 2023년 (Global I=0.179***)

- HH(10개): 경기 포천 ~ 강원 접경과 전북 동부, 경북 내륙에 흩어져 분포함. 뚜렷한 연속 군집을 이루지 못하고 산발적임
- LL(43개): 서울, 경기, 인천, 부산 등 수도권·대도시에 광범위하게 형성됨
- 공간적 이상치(LH 6개, HL 4개)

○ 2024년 (Global I=0.138***)

- HH(9개): 2023년에 비해 개수는 1개 감소했으나 위치가 전북·경북 내륙 중심에서 충청권 중심으로 옮겨감. 다만 여전히 소규모로 산발적임
- LL(34개): 2023년(43개)에 비해 9개 감소하여 저지출 군집이 축소됨
- 공간적 이상치(LH 10개, HL 1개): LH가 6개에서 10개로 증가했으며, 새로 형성된 충청권 HH 주변부에 넓게 분포함. HL은 3개 감소함

○ 변화 해석

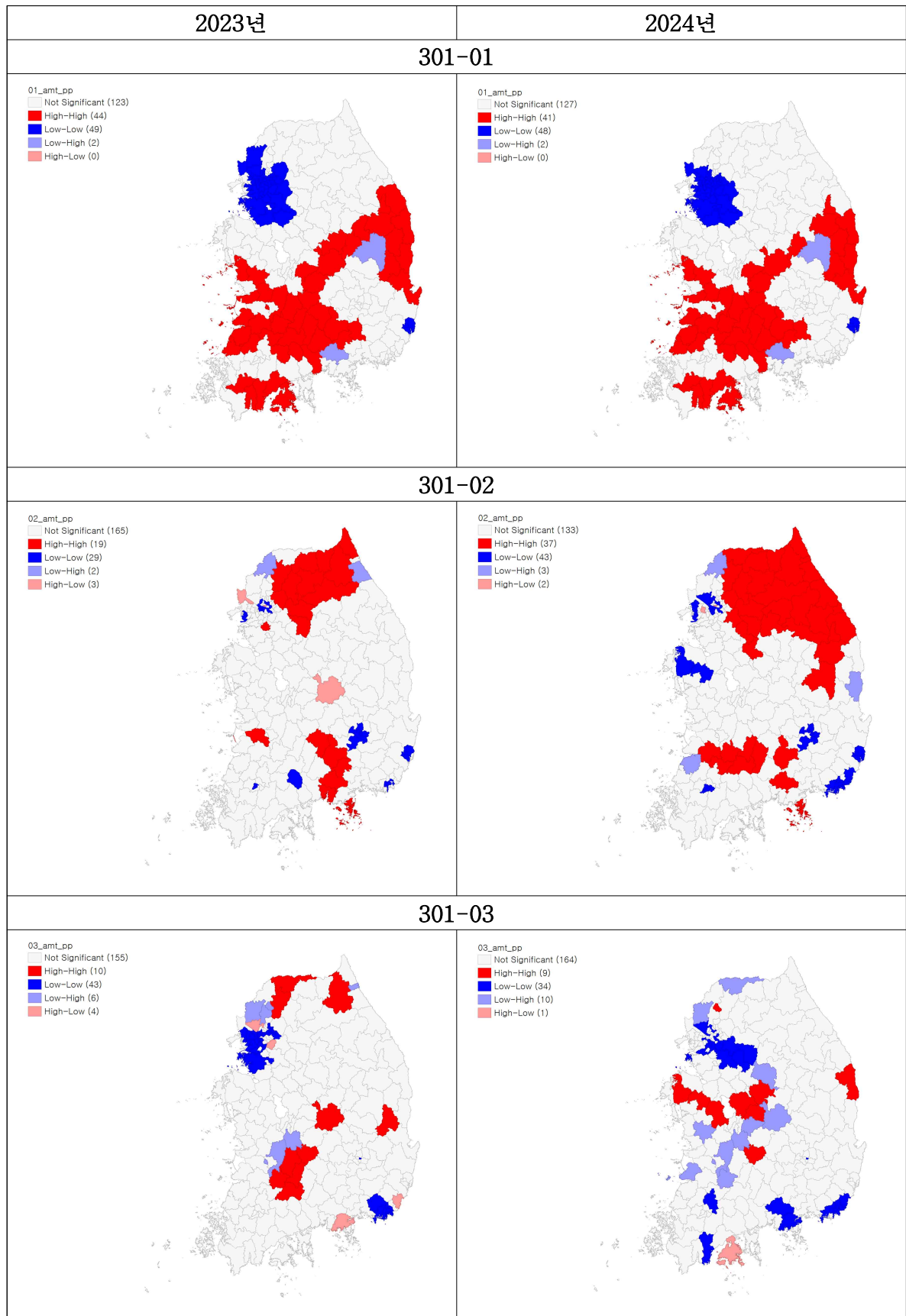
- Global Moran's I가 0.179**에서 0.138**로 하락(-0.041)함
- HH(10→9)·LL(43→34)이 모두 축소되고, 특히 대도시 저지출 군집(LL)이 9개 줄어든 것이 전역적 자기상관 약화의 주된 배경으로 보임. 동시에 HH 군집의 위치가 전북·경북 내륙에서 충청권으로 이동하고, 그 경계에서 LH 이상치가 6개에서 10개로 늘어난 점은 기존 군집이 해체·재편되며 경계가 불분명해지는 흐름과 일관됨
- 즉, 앞선 유형들이 군집의 응집·확대를 보인 것과 달리, 보편적 복지 지방재원의 1인당 수혜는 연도 간 공간 군집이 다소 흐트러지는 양상을 보임

<표 IV-26> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년
HH	경기포천시, 강원(철원군, 인제군), 전북(남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군), 경북(상주시, 청송군)	경기동두천시, 충북(청주시, 보은군, 괴산군), 충남(공주시, 서산시, 예산군), 전북무주군, 경북울진군
LL	서울(중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 노원구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 관악구, 강동구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 사하구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구중구, 인천(남동구, 부평구, 계양구, 서구, 미추홀구), 경기(안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 구리시, 시흥시, 의왕시, 하남시, 화성시), 경남김해시	서울(광진구, 성북구, 마포구, 구로구, 관악구, 강남구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군), 대구중구, 경기(성남시, 안양시, 안산시, 고양시, 과천시, 의왕시, 용인시, 이천시, 광주시, 여주시), 전남(담양군, 장흥군), 경남(진주시, 고성군)
LH	경기(동두천시, 파주시, 양주시), 강원속초시, 충남금산군, 전북완주군	경기파주시, 강원철원군, 충북(충주시, 옥천군), 충남(금산군, 부여군), 전북(완주군, 임실군, 부안군), 경북상주시
HL	부산기장군, 경기(성남시, 고양시), 경남고성군	전남고흥군

자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

<표 IV-27> LISA 분석 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준



자료: 지방재정연감 통계목별 순계 결산

다. 사회복지분야 세부사업 세출현황 웹스크래핑 자료 기준 분석 결과

1) 단계구분도에 의한 공간적 분포

□ 사회보장적수혜금 액수(2023~2025년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 주로 서울·부산 등 대도시 자치구와 경기 시군에서 높은 지출 규모, 농촌 군 지역은 상대적으로 낮은 패턴이 3개 연도에 걸쳐 안정적으로 유지됨

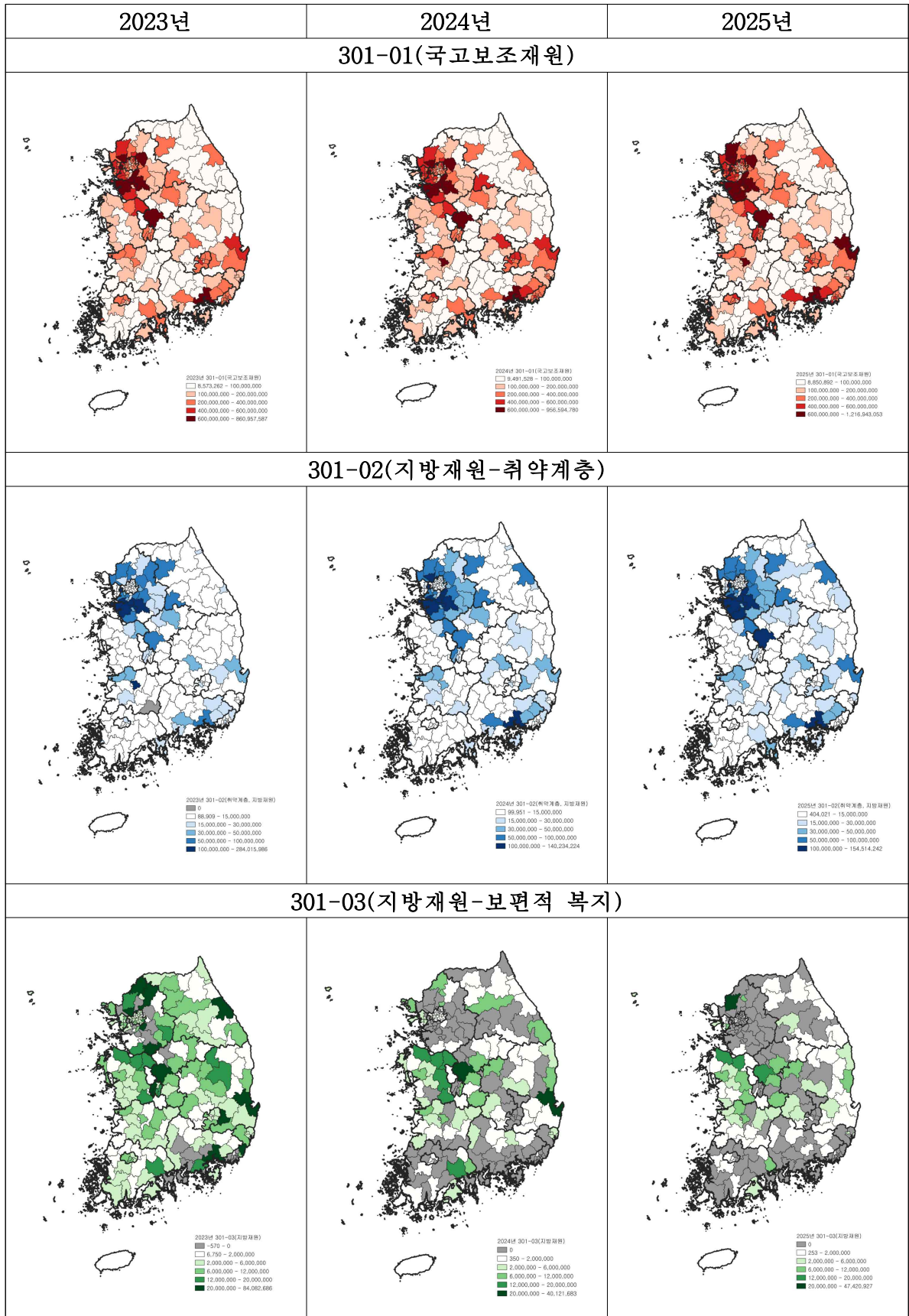
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 2023년에 이미 경기 시군에 집중되어 있던 군집이 2024년 경기 남부·중부에 더해 강원 북부까지 확산되는 모습을 보임
- 2025년에는 강원 전역과 경기 북부까지 진한 색조가 연속적으로 분포하여, 광역권 단위의 거대 군집 형태가 더욱 뚜렷해짐

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년 충북·경북 일부에서 높게 나타났으나, 2024년 들어 전반적으로 색상이 연화되며 미편성 지방자치단체(지도에서 회색으로 표시)가 다수 발생함
- 2025년 기준 경기 북부·충북·강원 접경 지역 일부에서는 자체재원 기반 현금지원을 유지하는 양상이 관찰됨

<표 IV-28> 사회복지분야 사회보장적수혜금 절대적 금액 변화



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

□ 사회복지 총지출 대비 비중(2023~2025년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 절대적 액수가 아닌 사회복지 총지출 대비 비중 기준으로 보면, 2023년부터 2025년까지 서울·부산 등 대도시 도심 자치구와 대구·경북·경남 등 영남권에서 국고보조재원 사회보장적수혜금 비중이 높게 나타남
- 연도가 지날수록 전반적으로 색이 짙어지고, 고비중 지역이 광역권 차원에서 더 뚜렷하게 드러남

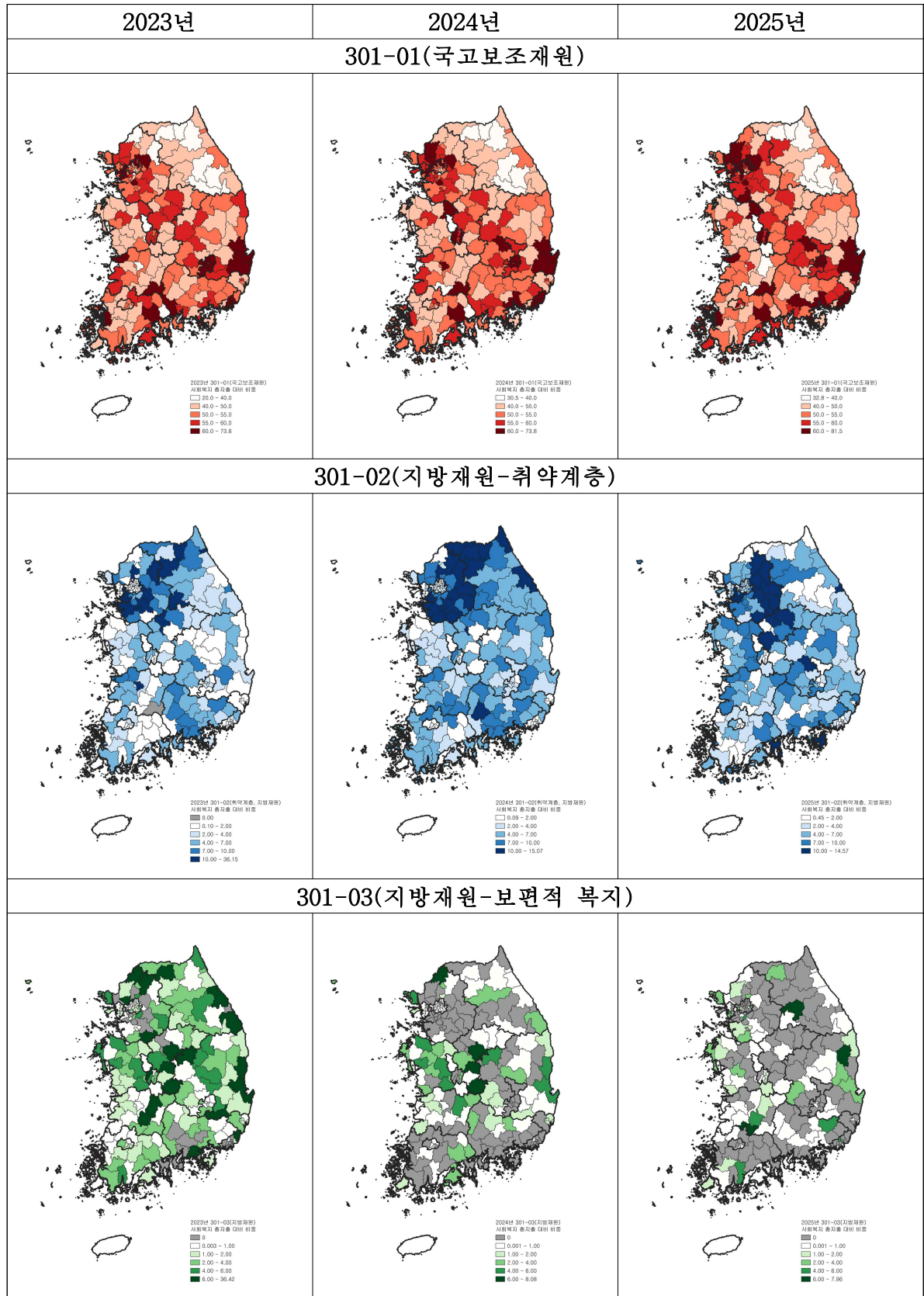
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 2023년에 비해 2024년에 301-02(지방재원-취약계층 지원) 유형의 비중이 전반적으로 높아지고, 2025년에도 그 수준이 유지됨
- 특히 2024년 이후 경기 북부·강원 북부를 중심으로 비중이 높은 지역이 넓게 분포하며, 인접 시군 간에 유사하게 높은 값이 이어지는 양상이 나타남

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년에는 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형의 비중이 전국적으로 일정 수준 분포했으나, 2024년 들어 다수 지자체에서 비중이 낮아지며 저비중, 0에 해당하는 지역이 크게 늘어남. 2025년에는 저비중 지역이 더 확대됨
- 301-03(지방재원-보편적 복지) 유형의 사회보장적수혜금을 미편성하거나, 지방재원-취약계층 지원 사회보장적수혜금으로 전환 편성한 양상이 광범위하게 나타남

<표 IV-29> 사회복지분야 사회복지총지출 대비 비중 변화



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스캐핑

□ 사회보장적수혜금 구성비(2023~2025년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 사회보장적수혜금에서 301-01(국고보조재원) 유형이 차지하는 비중은 전반적으로 높으며, 23~25년에 걸쳐 지속적으로 높게 나타남

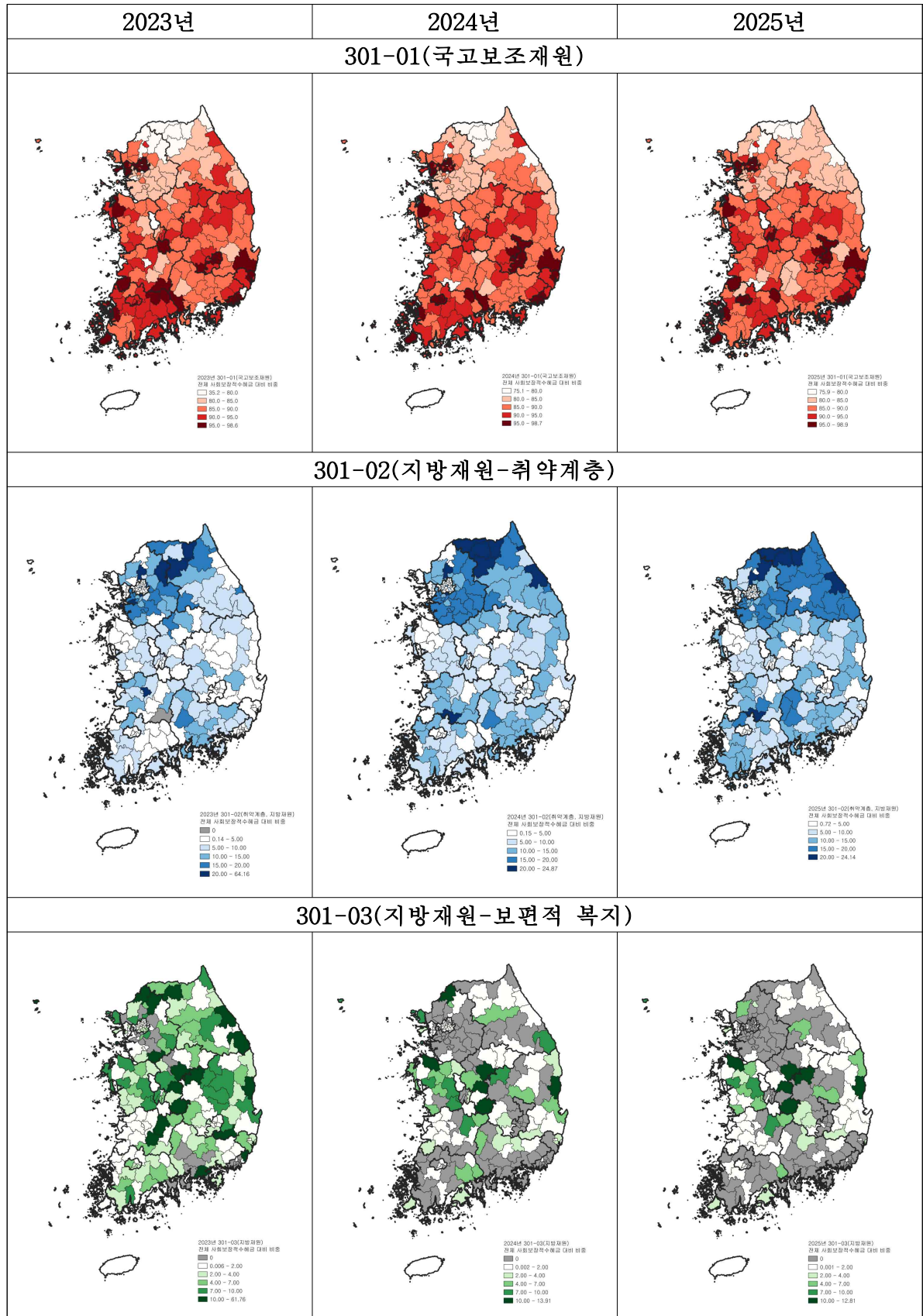
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 301-02(지방재원-취약계층 지원) 유형이 사회보장적수혜금에서 차지하는 비중은 2023년의 경기 시군에 이어 점차 강원 일부까지 고비중 지역이 확장되는 양상을 보임
- 반면 서울 자치구는 2023~2025년 모두 일관되게 저비중 패턴을 보임

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년 충북·강원에서 다수 지자체가 비교적 높은 비중을 보였으나, 2024년 들어 전반적으로 비중이 급감하며 미편성 지자체가 다수 발생함
- 2024년과 2025년에 301-03(지방재원-보편적 복지)유형을 편성하지 않은 지방자치단체(회색으로 표시)가 다수 보이고 일부 잔여 지자체에서만 비중이 유지되며 지자체 간 양극화 양상이 관찰됨

<표 IV-30> 사회복지분야 사회보장적수혜금 유형별 구성비 변화



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스캐핑

□ 인구 1인당 사회보장적수혜금(2023~2025년)

(가) 301-01(국고보조재원)

- 전남·전북·경북 남부 등 호남·영남 일부 지역에서 1인당 금액이 일관되게 높게 나타남
- 반면, 경기 북부와 강원 서부 일부에서는 1인당 금액이 낮게 나타나며 이러한 패턴이 3개 연도에 걸쳐 안정적으로 유지됨

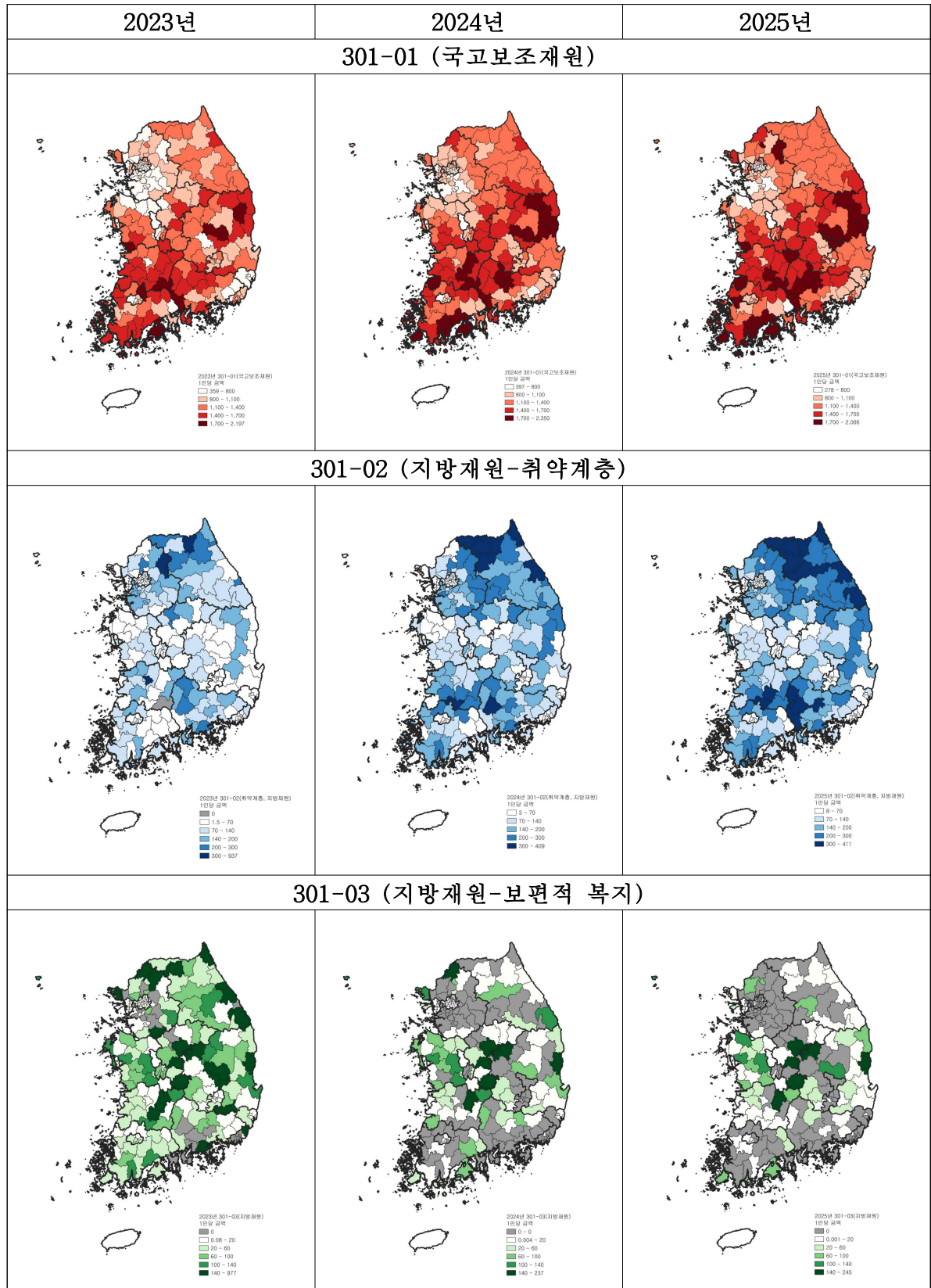
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 2023년 경기 남부 시군 중심으로 1인당 금액이 높았으나, 2024년부터 강원도 등으로 1인당 금액이 높은 지역이 확장됨
- 2025년에는 강원 전역에서 1인당 금액이 높은 색조가 연속적으로 분포하며, 본 분석 변수 중 가장 뚜렷한 군집 광역화 양상을 보임

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- 2023년 충북·강원에서 1인당 금액이 비교적 높은 지자체가 존재하였으나, 2024년 이후 전국적으로 축소됨
- 2025년에는 미편성 지자체가 다수 존재하는 가운데, 일부 잔여 시군에서만 자체재원 기반 현금지원을 유지하는 양극화 패턴이 확인됨

<표 IV-31> 사회복지분야 인구 1인당 사회보장적수혜금 변화



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

2) 전역적 공간적 자기상관(Global Moran's I) 분석 결과

□ 전체 사회보장적수혜금 분석 결과

(가) 사회보장적수혜금 총액

- Moran's I 값은 2023년 0.338***, 2024년 0.344***, 2025년 0.341***로 3개 연도 모두 통계적으로 유의한 양의 공간자기상관이 안정적으로 유지됨
- 23대비 24년 증감의 Moran's I는 0.257***로 통계적으로 유의한 양의 공간자기상관, 24년 대비 25년 증감은 0.151***로 다소 약화

<표 IV-32> 전체 사회복지분야 사회보장적수혜금 전역적 공간 자기상관 분석 결과

	2023년	2024년	2025년	23년 대비 24년	24년 대비 25년
총액	0.338***	0.344***	0.342***	0.257***	0.151***
전체 사회복지지출 대비 비중	0.283***	0.273***	0.413***	0.029	0.448***
1인당 금액 비중	0.614***	0.611***	0.607***	0.012	0.085**

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

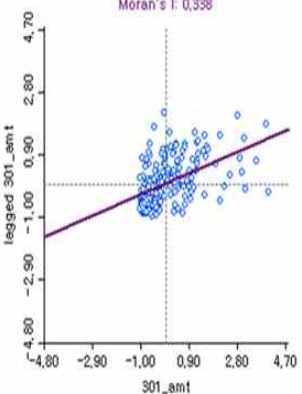
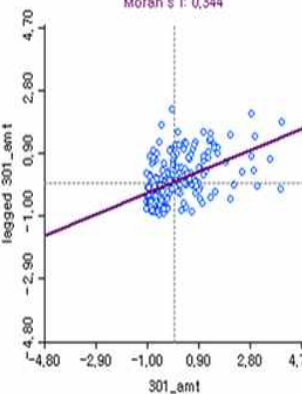
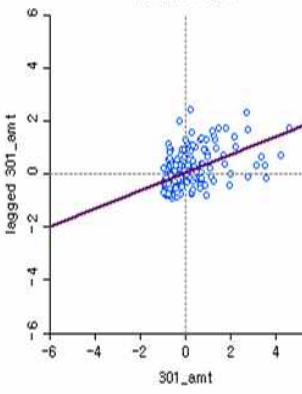
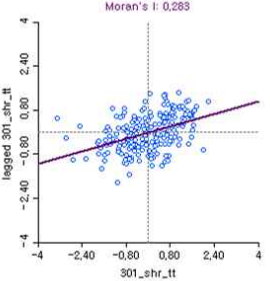
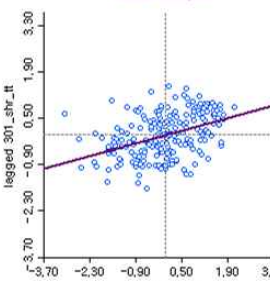
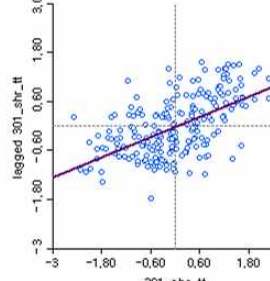
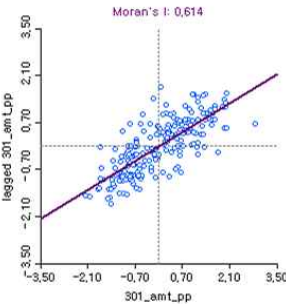
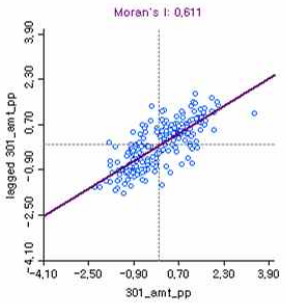
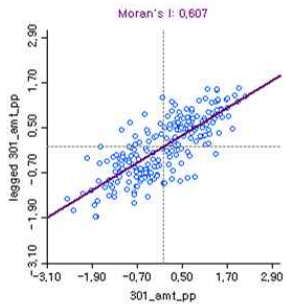
(나) 사회복지 총지출 대비 사회보장적수혜금 비중

- Moran's I 값이 2023년 0.283***, 2024년 0.273***으로 안정적이었으나, 2025년 0.413***으로 0.140 큰 폭으로 상승함
- 23→24년 증감의 Moran's I는 0.029(비유의)에 불과하였으나, 24→25년 증감은 0.448***로 매우 강한 양의 공간자기상관이 확인됨

(다) 1인당 사회보장적수혜금

- Moran's I 값이 2023년 0.614***, 2024년 0.611***, 2025년 0.607***로 3개 연도 모두 매우 강한 양의 공간자기상관이 안정적으로 유지됨
- 인접 자치단체 간 1인당 수혜금 수준의 동조성이 강하게 형성되어 있으며, 그 군집 구조가 안정적으로 지속됨
- 23→24년 증감의 Moran's I는 0.012(비유의), 24→25년 증감은 0.085**(p<0.05)로 약한 강도이나 후자에서 통계적 유의성이 확인됨

<표 IV-33> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 전체 사회보장적수혜금 기준

	2023년	2024년	2025년
총액	Moran's I: 0.338*** (p<0.01)	Moran's I: 0.344*** (p<0.01)	Moran's I : 0.341*** (p<0.01)
			
사회복지대비비중	Moran's I: 0.283*** (p<0.01)	Moran's I: 0.273*** (p<0.01)	Moran's I: 0.413*** (p<0.01)
			
1인당금액	Moran's I: 0.614*** (p<0.01)	Moran's I: 0.611*** (p<0.01)	Moran's I: 0.607*** (p<0.01)
			

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 사회보장적수혜금 액수 기준

(가) 301-01(국고보조재원)

- Moran's I 값은 2023년 0.342***, 2024년 0.345***, 2025년 0.336***으로 3개 연도 모두 거의 변동 없이 안정적으로 유지됨
- 동일 변수의 사회복지 총지출 대비 비중 기준 Moran's I 값은 2023년 0.355***, 2024년 0.387***, 2025년 0.516***으로 단조 증가 추세를 보이며, 특히 24년 대비 25년의 상승 폭이 큼

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- Moran's I 값은 2023년 0.305***에서 2024년 0.406***으로 0.101 상승하였고, 2025년 0.403***으로 24년 수준에서 안정적으로 유지됨
- 사회복지 총지출 대비 비중 기준 Moran's I 값은 0.295***, 0.475***, 0.498***로 3개 연도에 걸쳐 단조 증가함
- 1인당 기준 Moran's I 값은 0.279***, 0.538***, 0.595***로 3개 연도에 걸쳐 0.316 상승

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

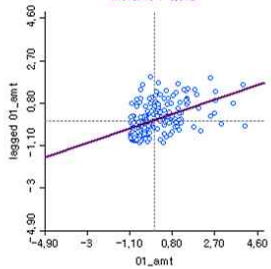
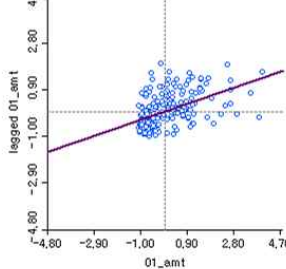
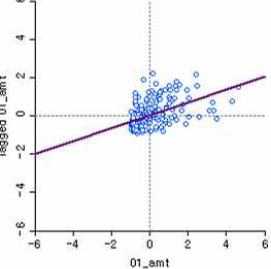
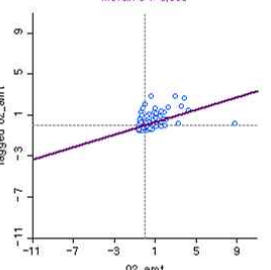
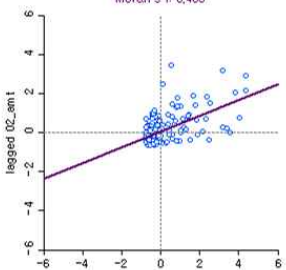
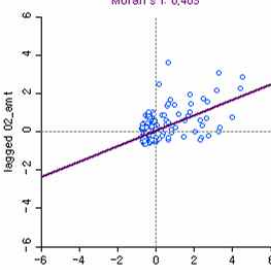
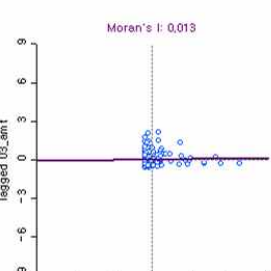
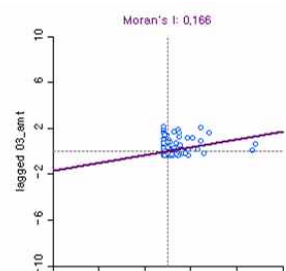
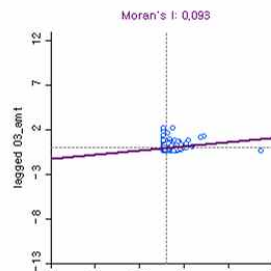
- Moran's I 값은 2023년 0.013(비유의)에서 2024년 0.166***($p < 0.01$)으로 통계적으로 유의한 수준으로 전환되었다가, 2025년 0.093**($p < 0.05$)으로 강도가 다소 약화
- 사회복지 총지출 대비 비중 기준 Moran's I 값은 2023년 0.038(비유의)에서 2024년 0.185***, 2025년 0.176***으로 동일하게 비유의에서 유의로 전환되었으며 25년에 약화됨

<표 IV-34> 사회보장적수혜금 유형별 전역적 공간 자기상관 분석 결과

		2023년	2024년	2025년	23년 대비 24년	24년 대비 25년
총액	301-01	0.342***	0.345***	0.336***	0.181***	0.128***
	301-02	0.305***	0.406***	0.403***	0.013	0.064*
	301-03	0.013	0.166***	0.093**	0.024	-0.021
전체 사회복지 지출 대비 비중	301-01	0.355***	0.387***	0.516***	0.099**	0.488***
	301-02	0.295***	0.475***	0.498***	0.010	0.016
	301-03	0.038	0.185***	0.176***	0.034	-0.129***
1인당 금액 비중	301-01	0.592***	0.588***	0.569***	0.050	0.079**
	301-02	0.279***	0.538***	0.595***	0.060*	0.079**
	301-03	0.059*	0.145***	0.150***	0.045	-0.131***

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

<표 IV-35> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 사회보장적수혜금 유형별 액수 기준

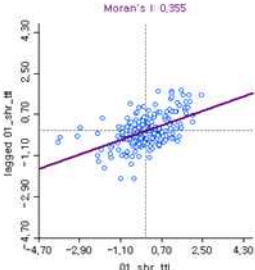
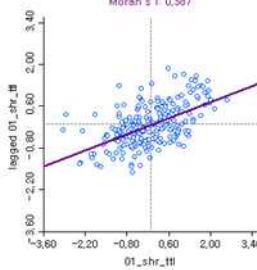
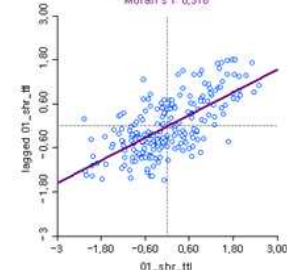
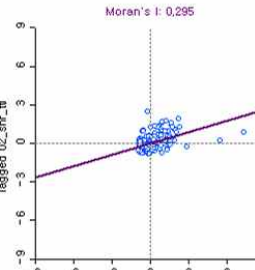
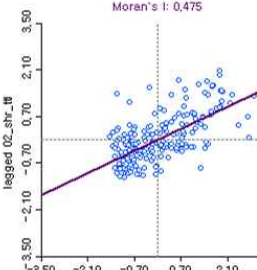
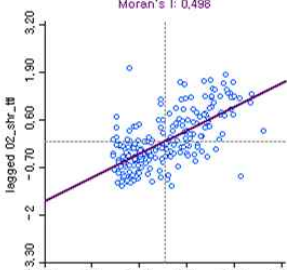
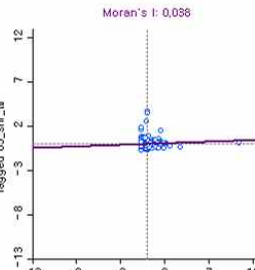
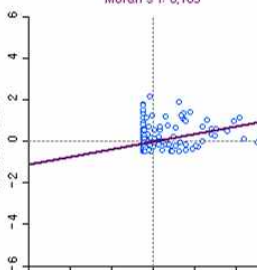
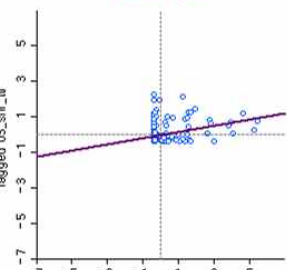
	2023년	2024년	2025년
3 0 1 - 0 1	Moran's I: 0.342*** (p<0.01)	Moran's I: 0.345*** (p<0.01)	Moran's I: 0.336*** (p<0.01)
			
3 0 1 - 0 2	Moran's I: 0.305*** (p<0.01)	Moran's I: 0.406*** (p<0.01)	Moran's I: 0.403*** (p<0.01)
			
3 0 1 - 0 3	Moran's I: 0.013	Moran's I: 0.166*** (p<0.01)	Moran's I: 0.093** (p<0.05)
			

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 사회복지 총지출 대비 비중 기준
(가) 301-01(국고보조재원)

- Moran's I 값이 2023년 0.355***, 2024년 0.387***, 2025년 0.516***으로 점진적·단조적으로 강화되며, 특히 24→25년 +0.129의 큰 폭 상승을 보임

<표 IV-36> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 사회복지지출 대비 비중 기준

	2023년	2024년	2025년
301-01	Moran's I: 0.355*** (p<0.01)	Moran's I: 0.387*** (p<0.01)	Moran's I: 0.516*** (p<0.01)
			
301-02	Moran's I: 0.295*** (p<0.01)	Moran's I: 0.475*** (p<0.01)	Moran's I: 0.498*** (p<0.01)
			
301-03	Moran's I: 0.038	Moran's I: 0.185*** (p<0.01)	Moran's I: 0.176*** (p<0.01)
			

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스캐래핑

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- 301-02 유형의 Moran's I 값은 2023년 0.295***, 2024년 0.475***, 2025년 0.498***로 3개 연도에 걸쳐 일관되게 강화됨

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- Moran's I 값이 2023년 0.038(비유의)에서 2024년 0.185***, 2025년 0.176***으로 유의 수준($p < 0.01$)으로 전환된 후 안정적으로 유지

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 1인당 사회보장적수혜금 기준

(가) 301-01(국고보조재원)

- Moran's I 값은 23년 0.592***, 24년 0.588***, 25년 0.569***로 3개 연도 모두 통계적으로 유의($p < 0.01$)
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I 값은 0.050(비유의), 24년 대비 25년 증감의 Moran's I 값은 0.079**($p < 0.05$)

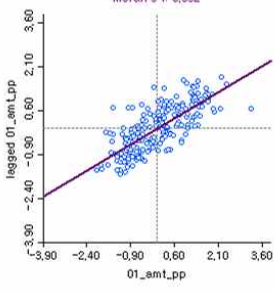
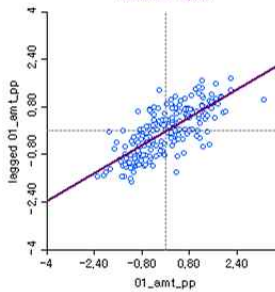
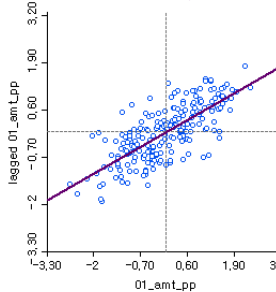
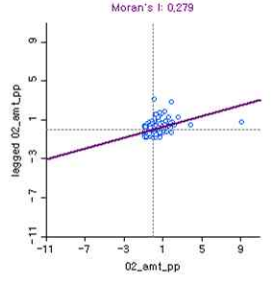
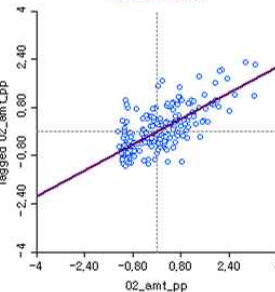
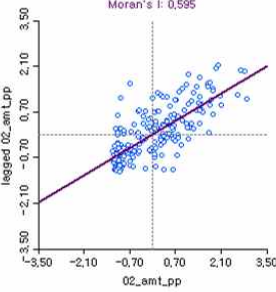
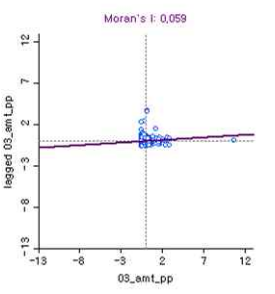
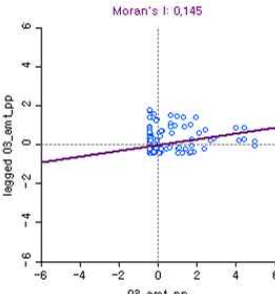
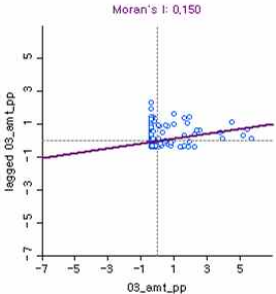
(나) 301-02(지방재원-취약계층)

- Moran's I 값은 23년 0.279***, 24년 0.538***, 25년 0.595***
- 23년 대비 24년 0.259 증가, 24년 대비 25년 0.057 증가
- 23년 대비 24년 Moran's I 값은 0.060*($p < 0.1$), 24년 대비 25년 Moran's I 값은 0.079**($p < 0.05$)

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

- Moran's I 값은 23년 0.059*($p < 0.1$), 24년 0.145***($p < 0.01$), 25년 0.150***($p < 0.01$)
- 23년 대비 24년 증감의 Moran's I는 0.045(비유의), 24년 대비 25년 Moran's I 값은 -0.131***($p < 0.01$)로 나타남

<표 IV-37> 전역적 분석(Global Moran's I) 결과: 1인당 사회보장적수혜금 기준

	2023년	2024년	2025년
3 0 1 - 0 1	Moran's I: 0.592*** (p<0.01)	Moran's I: 0.588*** (p<0.01)	Moran's I: 0.569*** (p<0.01)
			
3 0 1 - 0 2	Moran's I: 0.279*** (p<0.01)	Moran's I: 0.538*** (p<0.01)	Moran's I: 0.595*** (p<0.01)
			
3 0 1 - 0 3	Moran's I: 0.059* (p<0.1)	Moran's I: 0.145*** (p<0.01)	Moran's I: 0.150*** (p<0.01)
			

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

3) Local Moran's I (LISA) 분석 결과

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 사회보장적수혜금 액수 기준 (가) 301-01(국고보조재원)

○ 2023년 (Global I=0.342***)

- HH(27개): 서울, 인천, 경기 일부 지역 등 수도권 서북부 권역에 연속적으로 결집한 고지출 군집을 형성함. 인구 규모가 큰 대도시의 자치구 및 시에서 국고보조 사회보장적수혜금 절대액이 상위에 분포함
- LL(28개): 강원 중부, 충북 영동, 전북, 전남, 경북, 경남 등에 걸쳐 광범위하게 분포함. 인구 규모가 작은 군 지역들이 인접하여 형성한 저지출 군집의 모습을 보임
- 공간적 이상치(LH 9개, HL 2개)

○ 2024년 (Global I=0.345***)

- HH(28개): 전년과 거의 동일한 수도권 서북부 권역 핫스팟이 유지되며, 경기 파주시가 진입해 1개 늘어 소폭 확장됨
- LL(30개): 강원·경북·경남·전남의 군 지역 콜드스팟이 유지되며 충남 보령시·전북 고창군 등이 추가 진입함
- 공간적 이상치(LH 9개, HL 3개): LH는 전년과 동일하고, HL은 1개 증가함

○ 2025년 (Global I=0.336***)

- HH(26개): 수도권 서북부 권역 핫스팟이 전년과 거의 동일하게 유지됨
- LL(28개): 비수도권 농촌 군 지역의 저지출 군집이 유지됨. 인구 규모가 작은 인접 군 지역들이 저지출 군집을 형성함
- 공간적 이상치(LH 9개, HL 3개)

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 2023년 0.342***, 2024년 0.345***, 2025년 0.336***으로 3개 연도에 걸쳐 거의 변동 없이 안정적으로 유지됨
- 유형별로도 HH(27→28→26), LL(28→30→28)이 각 ±2개 범위에서만 오르내리고,

LH(9개)는 3년 내내 동일, HL(2→3→3)의 변동도 미미함

- 즉, 수도권의 국고보조 고지출 군집과 비수도권 농촌의 저지출 군집이라는 이원적 공간 구조가 3개 연도 연속으로 뚜렷하고 안정적으로 유지됨
- 특히, 3개 연도 연속으로 군집의 위치·구성·강도가 거의 동일하게 나타난다는 점은, 이 공간 구조가 단기적 변동이 아니라 구조적으로 고착된 패턴임을 뒷받침하는 근거로 볼 수 있음

<표 IV-38> 국고보조재원 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	서울(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 송파구), 인천(남동구, 부평구, 계양구, 서구), 경기(수원시, 의정부시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 시흥시, 하남시, 용인시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시)	서울(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 송파구), 인천(남동구, 부평구, 계양구, 서구), 경기(수원시, 의정부시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 시흥시, 하남시, 용인시, 파주시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시)	서울(성북구, 강북구, 노원구, 양천구, 강서구, 송파구), 인천(남동구, 부평구, 계양구, 서구), 경기(수원시, 의정부시, 부천시, 평택시, 안산시, 고양시, 구리시, 오산시, 시흥시, 하남시, 용인시, 파주시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시)
LL	강원(태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 인제군), 충북영동군, 전북(정읍시, 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군), 전남(장흥군, 영광군), 경북(안동시, 영주시, 상주시, 영양군, 봉화군, 울진군), 경남(함양군, 거창군, 합천군)	강원(태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 인제군), 충북영동군, 충남보령시, 전북(정읍시, 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군), 전남(장흥군, 영광군), 경북(안동시, 영주시, 상주시, 영양군, 봉화군, 울진군), 경남(함양군, 거창군, 합천군)	강원(태백시, 속초시, 삼척시, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 인제군), 충북영동군, 충남보령시, 전북(정읍시, 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군), 전남(장흥군, 영광군), 경북(안동시, 영주시, 상주시, 영양군, 봉화군, 울진군), 경남(함양군, 거창군, 합천군)
LH	서울종로구, 부산강서구, 대구중구, 대전대덕구, 경기(구리시, 오산시, 의왕시, 안성시), 경남고성군	서울종로구, 부산강서구, 대구중구, 대전대덕구, 경기(구리시, 오산시, 의왕시, 안성시), 경남고성군	서울(종로구, 마포구), 부산강서구, 대전대덕구, 경기(광명시, 과천시, 의왕시, 안성시), 경남고성군
HL	강원(춘천시, 강릉시)	강원(춘천시, 강릉시), 전남순천시	강원(춘천시, 강릉시), 전남순천시

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

(나) 301-02(지방재원-취약계층 지원)

○ 2023년 (Global I=0.305***)

- HH(15개): 경기 남부·중부를 중심으로 한 고지출 군집을 형성함
- LL(14개): 특정 권역에 밀집하기보다 비수도권의 여러 도에 흩어진 저지출 군집임

- 공간적 이상치(LH 4개, HL 2개)

○ 2024년 (Global I=0.406***)

- HH(23개): 경기 거의 전역으로 핫스팟이 확장되면서 인접 시군이 연속적으로 하나의 대규모 고지출 권역을 형성함. Global I 상승의 핵심 동인이라고 볼 수 있음
- LL(20개): 부산 자치구와 광주 북구가 신규 진입하면서 저지출 군집이 남부권 대도시로 확산됨
- 공간적 이상치(LH 6개, HL 0개): LH는 2개 증가했고, HL은 0개가 됨

○ 2025년 (Global I=0.403***)

- HH(23개): 경기 권역 거대 핫스팟이 개수·구성 모두 거의 그대로 유지됨
- LL(20개): 개수는 동일하나 부산 일부 자치구가 편입되며 대도시 저지출 색채가 한층 강해짐
- 공간적 이상치(LH 6개, HL 1개)

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 2023년 0.305***에서 2024년 0.406***로 0.101 상승한 뒤, 2025년 0.403***으로 안정됨
- 강화의 핵심 동인은 HH(15→23)의 대폭 확대로, 경기 남부 중심의 고지출 지역이 경기 전역과 충남 천안까지 이어지는 대규모 연속 권역으로 결집한 데 있음
- 동시에 LL도 14→20으로 늘며 부산·광주 등 남부권 대도시가 새로 편입되었고, 2025년에는 부산 자치구가 더 늘어 대도시 저지출 군집이 한층 뚜렷해짐
- 결과적으로 수도권의 고지출 권역과 남부권 대도시의 저지출 군집이 대비되는 구조가 2024년 이후 뚜렷하게 자리 잡았으며, 취약계층지원 지방재원의 공간적 분화가 심화된 뒤 그 구조가 유지되는 양상이 확인됨

<표 IV-39> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	경기(수원시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 오산시, 시흥시, 군포시, 하남시, 용인시, 이천시, 화성시, 광주시, 양평군), 전북익산시	경기(수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 양주시, 여주시, 양평군), 충남천안시	경기(수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 광명시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 양주시, 여주시, 양평군), 충남천안시
LL	충북옥천군, 충남(보령시, 서산시), 전북(남원시, 진안군, 장수군), 전남(나주시, 곡성군, 구례군, 화순군, 장흥군), 경북(안동시, 영주시, 영양군)	부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 사하구, 사상구), 광주북구, 충북옥천군, 충남(보령시, 서산시, 예산군), 전북(남원시, 진안군), 전남(나주시, 화순군, 영광군), 경북(안동시, 울진군), 경남(거창군, 합천군)	부산(중구, 서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 해운대구, 사하구, 연제구, 수영구, 사상구), 광주(동구, 북구), 충북옥천군, 충남(보령시, 서산시, 홍성군), 전북남원시, 전남(나주시, 화순군)
LH	경기(의왕시, 안성시), 전북(김제시, 완주군)	서울(강서구, 송파구), 인천남동구, 경기(과천시, 가평군), 경남고성군	서울강서구, 인천남동구, 경기(과천시, 가평군), 충북진천군, 경남고성군
HL	서울중구, 전북정읍시		서울중구

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

○ 2023년 (Global I=0.013, 비유의)

- 전역적 수준에서 유의한 공간자기상관은 확인되지 않으나, LISA 분석에서는 국지적으로 유의한 군집이 일부 나타남
- HH(3개)는 충청권을 중심으로 하되 산발적으로 흩어져 뚜렷한 연속 군집을 이루지 못함. LL(14개)은 부산 자치구를 중심으로 경기 광명시와 경남 서부에 형성됨
- 이처럼 대도시 저지출 경향의 국소적 단초는 이미 존재하나, 전역적으로는 유의하지 않아 이 단계에서 전국적 공간 구조로 확대 해석하기는 어려움
- 공간적 이상치(LH 12개, HL 1개)

○ 2024년 (Global I=0.166***, 유의로 전환)

- HH(10개): 충청권을 중심으로 연속 군집이 형성됨. 2023년에는 없던 명확한 군집 패턴이 등장한 것이 가장 큰 변화이며, Global I가 유의로 전환된 핵심 동인이라고 볼 수 있음

- LL(23개): 부산 자치구가 핵심을 유지한 채 경기, 전남, 경남 등이 편입되며 저지출 군집이 광범위하게 확산됨
- 공간적 이상치(LH 10개, HL 1개)

○ 2025년 (Global $I=0.093^{**}$, $p<0.05$)

- HH(9개): 충청권 군집이 개수는 비슷하나 위치가 충남 서해안 쪽으로 옮겨가며 군집이 다소 흐트러짐
- LL(15개): 서울, 부산, 경기 지역 등으로 재편되며 대도시 자치구 중심으로 축소됨
- 공간적 이상치(LH 10개, HL 5개)

○ 변화 해석

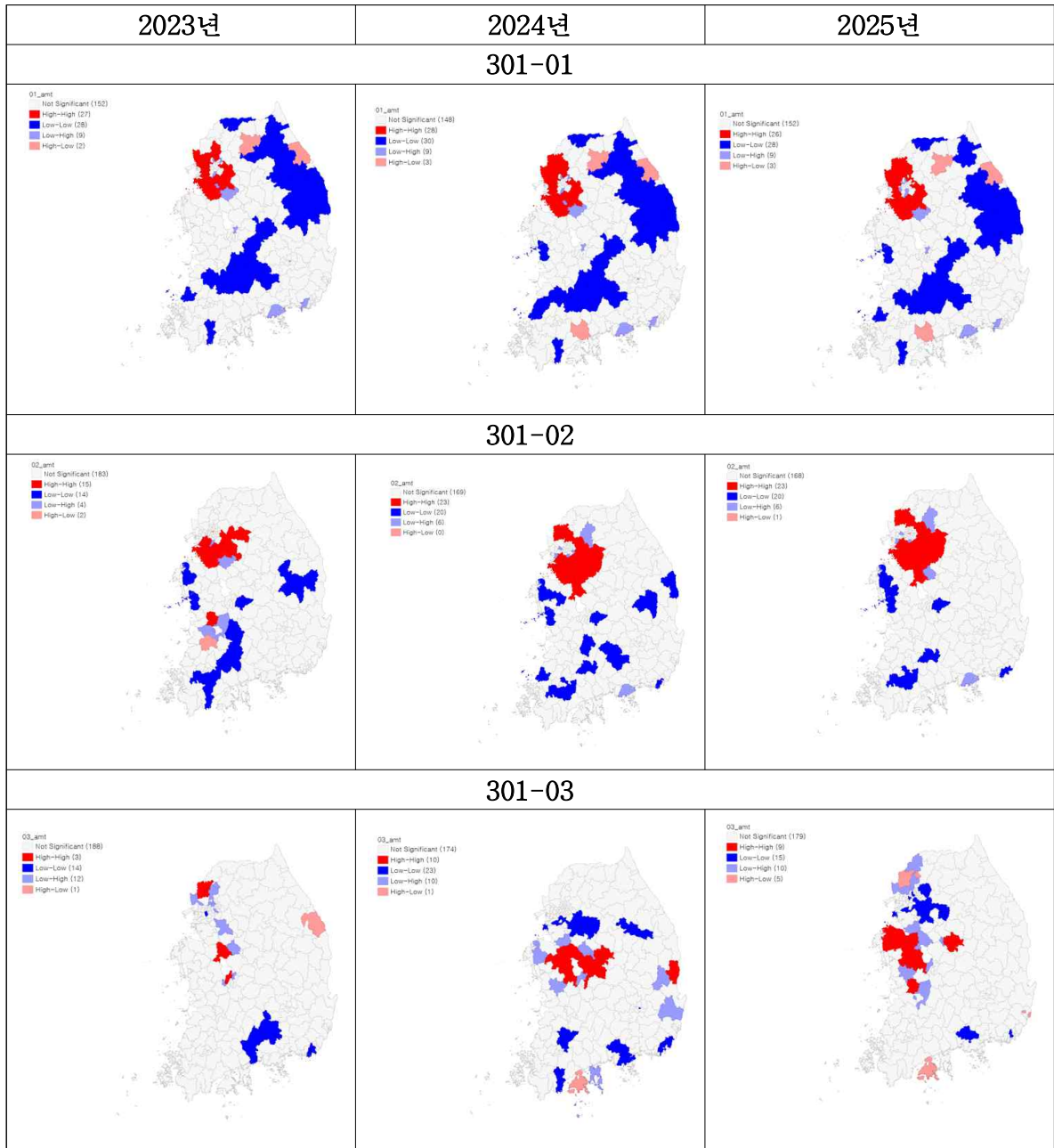
- Global Moran's I 가 2023년 0.013(비유의)에서 2024년 0.166***로 유의하게 전환된 뒤, 2025년 0.093**로 다시 약화되는 궤적을 보임
- 2024년의 강화는 2023년에 산발적이던 충청권 고지출 지점들이 대전·충북·충남을 잇는 연속 군집으로 응집하고(HH 3→10), 부산 중심의 대도시 저지출 군집이 대구·경기까지 확산된 데(LL 14→23) 기인함
- 그러나 2025년에는 HH 충청권 군집의 위치가 흐트러지고 LL이 23→15로 축소되면서 전역적 자기상관이 다시 약해졌으며, 특히 HL 이상치가 1개에서 5개로 늘어 군집 경계가 불분명해지는 흐름과 연관됨
- 즉, 이 유형은 앞선 301-01(안정적 유지), 301-02(도약 후 안정)와 달리, 한 해 강하게 응집했다가 다시 흐트러지는 불안정한 궤적을 보이는 것이 특징임

<표 IV-40> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 액수 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	대전유성구, 경기파주시, 충남천안시	대전동구, 충북(청주시, 보은군, 괴산군), 충남(천안시, 공주시, 아산시, 계룡시, 예산군), 경북영덕군	충북괴산군, 충남(공주시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진시, 청양군, 예산군), 전북익산시
LL	부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 사하구, 연제구, 사상구), 경기광명시, 경남(의령군, 하동군, 산청군, 함천군)	부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 북구, 금정구, 수영구, 사상구, 기장군), 대구중구, 경기(안양시, 안산시, 의왕시, 용인시, 이천시, 광주시, 여주시), 강원영월군, 전북순창군, 전남(담양군, 장흥군), 경남(진주시, 고성군)	서울(종로구, 중구, 영등포구, 서초구, 강남구), 부산(부산진구, 북구), 경기(성남시, 안산시, 남양주시, 의왕시, 용인시, 광주시, 여주시), 경남진주시
LH	서울(종로구, 성북구, 강북구, 은평구, 강남구), 대전대덕구, 경기(동두천시, 용인시, 김포시, 양주시), 충북진천군, 충남계룡시	대전(유성구, 대덕구), 경기(평택시, 충청(진천군, 증평군), 충남(서산시, 부여군), 전남여수시, 경북(경주시, 청송군)	대전유성구, 경기(평택시, 고양시, 김포시, 양주시, 연천군), 충북증평군, 충남(천안시, 부여군), 전북완주군
HL	강원삼척시	전남고흥군	울산(중구, 동구), 경기(동두천시, 파주시), 전남고흥군

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

<표 IV-41> LISA 분석 결과: 사회보장적수혜금 액수



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 사회복지 총지출 대비 비중 기준

(가) 301-01(국고보조재원)

○ 2023년 (Global I=0.355***)

- HH(31개): 서울, 인천, 경기, 대구 등 대도시권이 고비중 군집을 형성함
- LL(20개): 강원을 중심으로 비수도권 농촌·산간 지역이 저비중 군집을 이룸
- 공간적 이상치(LH 4개, HL 5개)

○ 2024년 (Global I=0.387***)

- HH(32개): 2023년 대비 미세한 구성 변동만 있으며, 대도시 중심 고비중 군집이 거의 그대로 유지됨
- LL(28개): 강원 전역이 유지된 채 충남, 전북 일부 지역 등이 편입되며 비수도권 저비중 군집이 확대됨
- 공간적 이상치(LH 6개, HL 2개)

○ 2025년 (Global I=0.516***)

- HH(36개): 서울 자치구가 크게 늘고, 부산, 대구, 경기 지역 등이 유지되며 대도시 고비중 군집이 확장됨
- LL(35개): 강원 전역에 더해 충북, 충남, 전북, 전남, 경북 지역까지 넓어지며 비수도권 저비중 군집이 광범위해짐
- 공간적 이상치(LH 3개, HL 2개)

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 2023년 0.355***, 2024년 0.387***, 2025년 0.516***으로 3개 연도에 걸쳐 꾸준히 상승함
- 특히, 2024→2025에 0.129 대폭 상승한 것이 두드러지는데, 이는 HH(32→36)와 LL(28→35)이 동시에 확대된 데 기인함
- 대도시권의 국고보조 고비중 군집이 서울 자치구를 중심으로 넓어지고, 비수도권 강원·충청·호남·영남 농촌의 저비중 군집도 함께 확대되면서 전역적 공간자기상관이 강화됨
- 즉, 이 유형은 대도시(고비중)와 비수도권 농촌(저비중)이라는 이원적 공간 구조가 연도가 갈수록 더 뚜렷하고 강하게 분화되는 양상을 보임
- 주목할 점은, 앞서 본 사회보장적수혜금 액수 기준 301-01 유형에서 대도시가 고지출(HH)이었던 데 더해, 사회복지 총지출 대비 비중 기준에서도 대도시가 고비중(HH)으로 나타난다는 것임
- 대도시는 사회보장 수혜금의 절대액도 크고 사회복지 총지출에서 국고보조가 차지하는 비중도 높은 반면, 비수도권 농촌은 절대액도 작고 비중도 낮음

<표 IV-42> 국고보조재원 사회보장적수혜금 사회복지지출 대비 비중 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	서울(중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구), 부산(중구, 서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군), 인천(남동구, 계양구, 서구), 경기(부천시, 고양시, 구리시), 경북경산시	서울(중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구), 부산(중구, 서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군), 인천(남동구, 계양구), 대전대덕구, 경기(부천시, 고양시, 구리시, 양주시), 경북경산시	서울(종로구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구, 송파구, 강동구), 부산(중구, 서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 달성군), 인천계양구, 경기(고양시, 구리시, 양주시)
LL	서울(용산구, 서초구), 경기(성남시, 동두천시, 포천시, 양평군), 강원(춘천시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군)	서울(용산구, 서초구), 강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군), 충북제천시, 충남(논산시, 부여군), 전북(진안군, 무주군, 임실군), 전남담양군, 경북(영주시, 봉화군)	강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군), 충북(제천시, 단양군), 충남(논산시, 부여군), 전북(정읍시, 완주군, 진안군, 무주군, 임실군), 전남(담양군, 장흥군, 장성군), 경북(안동시, 영주시, 청송군, 영양군, 봉화군, 울진군)
LH	서울종로구, 부산강서구, 경북(영천시, 칠곡군)	서울종로구, 부산강서구, 인천연수구, 경기화성시, 경북(영천시, 칠곡군)	서울중구, 부산강서구, 경기광명시
HL	서울관악구, 강원강릉시, 충남예산군, 전북완주군, 경북봉화군	충남예산군, 전북남원시	충남예산군, 전북남원시

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

○ 2023년 (Global I=0.295***)

- HH(22개): 경기와 강원에 집중되어 고비중 군집을 형성함
- LL(25개): 서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시권이 저비중 군집을 이룸
- 공간적 이상치(LH 4개, HL 2개)

○ 2024년 (Global I=0.475***, +0.180 상승)

- HH(31개): 경기 시군 군집이 유지된 채 강원, 충북이 편입되며 경기 ~ 강원을 잇는

대규모 연속 고비중 권역을 형성함. Global I 상승의 핵심 동인이라고 볼 수 있음

- LL(29개): 서울 자치구가 일부 빠지는 대신 부산, 대구, 광주 일부 지역이 대거 편입하며 대도시 저비중 군집이 남부권으로 뚜렷하게 확산됨
- 공간적 이상치(LH 4개, HL 1개)

○ 2025년 (Global I=0.498***)

- HH(40개): 경기-강원 거대 핫스팟이 강원 전역으로 더 확장되고, 충북, 전북, 경남 일부 지역까지 더해지며 고비중 권역이 더 넓어짐
- LL(30개): 대도시 자치구 중심 저비중 군집이 유지됨
- 공간적 이상치(LH 3개, HL 3개)

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 2023년 0.295***에서 2024년 0.475***로 0.180 대폭 상승한 뒤, 2025년 0.498***로 완만하게 더 상승함
- 강화의 핵심 동인은 HH(22→31→40)의 지속적 확대로, 경기 중심의 고비중 지역이 강원 전역과 충북까지 이어지는 대규모 연속 권역으로 결집한 것이라고 볼 수 있음
- 동시에 LL도 대도시 자치구를 중심으로 유지·확대되어, 특히 2024년 부산·대구·광주 등 남부권 대도시가 대거 편입되며 저비중 군집이 뚜렷해짐
- 결과적으로 경기·강원의 고비중 권역과 대도시의 저비중 군집이 대비되는 구조가 3개 연도에 걸쳐 점점 더 강하게 자리 잡았으며, 취약계층지원 지방재원 비중의 공간적 분화가 지속적으로 심화되는 양상이 확인됨
- 앞서 본 사회보장적수혜금 액수 기준 301-02 유형이 "도약 후 안정"이었던 것과 비교하면, 비중 기준에서는 강화가 한 번에 그치지 않고 3개 연도 연속으로 이어진다는 점이 특징임

<표 IV-43> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 사회복지지출 대비 비중 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	경기(수원시, 안양시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 용인시, 이천시, 화성시, 광주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 홍천군, 양구군, 인제군, 고성군), 전북김제시	경기(수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 원주시, 홍천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군), 충북(진천군, 음성군)	경기(수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 평택시, 안산시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 포천시, 여주시, 연천군, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 속초시, 홍천군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군), 충북음성군, 전북남원시, 경남(진주시, 산청군, 함양군)
LL	서울(용산구, 성북구, 은평구, 영등포구, 동작구, 강남구), 부산(서구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 사하구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(수성구, 달서구, 달성군), 인천(동구, 연수구), 광주서구, 울산(중구, 남구, 북구), 충북옥천군, 전남(나주시, 곡성군, 구례군, 화순군)	서울(영등포구, 동작구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 사하구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구), 인천(동구, 미추홀구), 광주(동구, 서구, 남구), 울산북구, 충북옥천군, 충남(보령시, 서산시, 예산군), 전남(나주시, 광양시), 경북상주시	서울(성북구, 영등포구, 동작구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 달성군), 인천(동구, 미추홀구), 광주(동구, 서구, 남구), 울산북구, 충북옥천군, 충남(금산군, 예산군), 경북상주시
LH	경기(동두천시, 안성시, 연천군), 강원화천군	경기(동두천시, 연천군), 강원(정선군, 양양군)	경기동두천시, 강원횡성군, 충북진천군
HL	서울중구, 경북상주시	서울중구	서울중구, 충남보령시, 전남나주시

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

○ 2023년 (Global I=0.038, 비유의)

- 전역적 수준에서 유의한 공간자기상관은 확인되지 않음
- HH는 경기, 강원, 충남 일부 지역으로 흩어져 나타나고, LL은 서울, 부산, 인천, 경기 일부 지역 등 대도시 자치구를 중심으로 분포함
- 대도시 저비중 경향의 국소적 단초는 관찰되나, 전역적으로 유의하지 않아 이 단계에서 전국적 공간 구조로 확대 해석하기는 어려움

○ 2024년 (Global I=0.185***, 유의로 전환)

- HH(12개): 충청권을 중심으로 연속 군집이 새로 형성됨. 2023년에는 없던 명확한 군집 패턴이 등장한 것이 가장 큰 변화이며, Global I가 유의로 전환된 핵심 동인이라고 볼 수 있음
- LL(20개): 2023년(25개) 대비 5개 축소되나, 부산, 인천, 광주, 울산 등 대도시 자치구를 중심으로 한 저비중 군집의 골격은 유지됨
- 공간적 이상치(LH 8개, HL 1개): LH는 새로 형성된 충청권 HH 권역의 바깥 테두리에 분포하고, HL은 1개임

○ 2025년 (Global I=0.176***)

- HH(8개): 2024년 충청권 핵심 핫스팟의 일부만 유지되며 4개 축소됨. 충청권 골격은 남되 응집도가 다소 약해짐
- LL(17개): 2024년(20개) 대비 소폭 축소됨. 서울, 부산, 경기 지역 등으로 재편되며 대도시·수도권 자치구 중심 저비중 군집이 유지됨
- 공간적 이상치(LH 8개, HL 5개)

○ 변화 해석

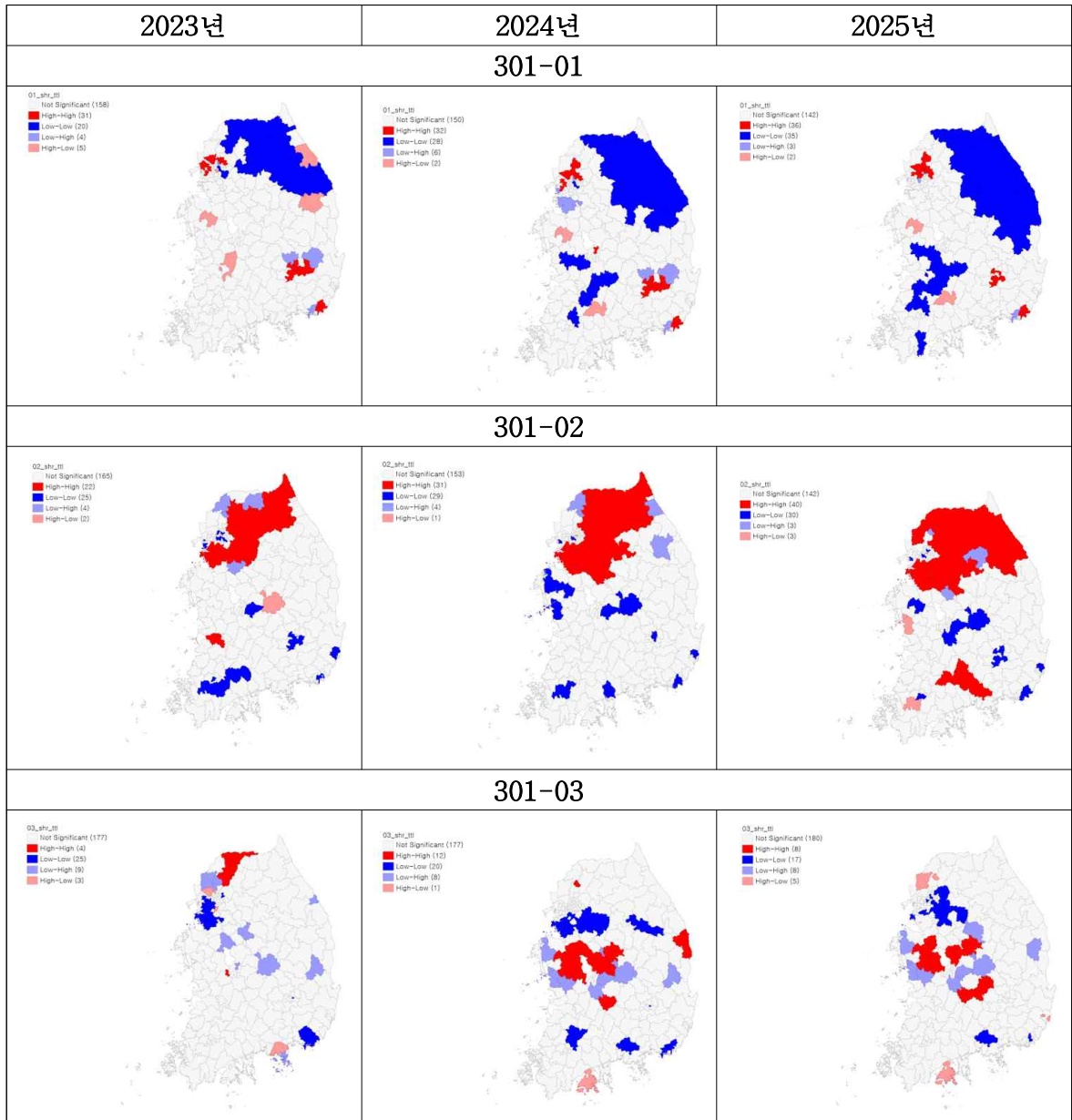
- Global Moran's I가 2023년 0.038(비유의)에서 2024년 0.185***로 유의하게 전환된 뒤, 2025년 0.176***으로 소폭 낮아지며 유지됨
- 2024년의 전환은 2023년에 산발적이던 충청권 고비중 지점들이 대전·충북·충남을 잇는 연속 군집으로 응집한 데(HH 4→12) 주로 기인한 것으로 볼 수 있음

<표 IV-44> 지방재원 전주민 사회보장적수혜금 사회복지지출 대비 비중 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	경기(동두천시, 포천시), 강원철원군, 충남계룡시	경기동두천시, 충북(청주시, 보은군, 괴산군), 충남(천안시, 공주시, 아산시, 계룡시, 청양군, 예산군), 전북무주군, 경북울진군	충북(청주시, 괴산군), 충남(공주시, 아산시, 청양군, 예산군), 전북무주군, 경북김천시
LL	서울(양천구, 구로구, 금천구, 관악구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 북구, 사하구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구중구, 인천(남동구, 계양구), 경기(안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 구리시, 시흥시, 화성시), 경남김해시	부산(서구, 부산진구, 동래구, 북구, 금정구, 강서구, 사상구), 대구중구, 경기(안양시, 안산시, 의왕시, 용인시, 이천시, 화성시, 광주시, 여주시), 강원영월군, 전북순창군, 전남담양군, 경남진주시	서울(종로구, 중구, 노원구, 영등포구, 서초구, 강남구), 부산(부산진구, 북구), 경기(성남시, 안산시, 남양주시, 의왕시, 하남시, 용인시, 광주시, 여주시), 경남진주시
LH	대전대덕구, 경기(파주시, 양주시), 강원동해시, 충북음성군, 충남천안시, 경북(상주시, 청송군), 경남통영시	충북(옥천군, 증평군), 충남(보령시, 서산시, 금산군, 부여군), 경북(상주시, 청송군)	충북(충주시, 옥천군), 충남(보령시, 서산시, 금산군, 부여군), 경북(상주시, 영양군)
HL	경기(고양시, 의왕시), 경남고성군	전남고흥군	울산(중구, 동구), 경기(동두천시, 파주시), 전남고흥군

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

<표 IV-45> LISA 분석 결과: 사회복지총지출 대비 비중 기준



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

□ 사회보장적수혜금 유형별 분석 : 1인당 사회보장적수혜금 기준 (가) 301-01(국고보조재원)

○ 2023년 (Global I=0.592***)

- HH(40개): 호남·영남 농촌 권역에 광범위하게 형성됨
- LL(46개): 서울, 인천, 경기 등 수도권·대도시에 집중됨
- 공간적 이상치(LH 2개, HL 0개)

○ 2024년 (Global I=0.588***)

- HH(38개): 미세한 구성 변동은 있으나, 호남·영남 농촌 중심의 고지출 핫스팟이 거의 동일하게 유지됨
- LL(47개): 미세한 구성 변동은 있으나, 수도권·대도시 중심의 저지출 콜드스팟이 사실상 그대로 유지됨
- 공간적 이상치(LH 2개, HL 1개): HL은 울산 중구 1개가 신규 출현함

○ 2025년 (Global I=0.569***)

- HH(38개): 강원 전역 중심의 고지출 권역이 유지된 채 경기, 경남 일부 지역이 더해지며 소폭 확장됨
- LL(36개): 대도시 자치구 중심 저지출 군집이 유지됨
- 공간적 이상치(LH 3개, HL 3개)

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 2023년 0.592***, 2024년 0.588***, 2025년 0.569***로 3개 연도에 걸쳐 높은 수준을 안정적으로 유지함
- HH(40→38→42)는 호남·영남 농촌 고지출 군집의 골격을 그대로 유지하고, LL(46→47→36)은 2025년 외곽 일부가 축소되나 서울 전역을 포함한 대도시 핵심 저지출 군집은 3개 연도 내내 유지됨
- 즉, 비수도권 농촌의 1인당 고지출 군집과 수도권·대도시의 1인당 저지출 군집이라는 이원적 공간 구조가 안정적으로 지속됨
- 주목할 점은 사회보장적수혜금 액수 기준 및 사회복지총지출 대비 비중 기준 301-01 유형에서는 대도시가 고지출·고비중(HH)이었으나, 1인당 금액 기준에서는 오히려 대도시가 저지출(LL), 비수도권 농촌이 고지출(HH)로 나타나 방향이 반대라는 것임
- 총액·비중은 인구·재정 규모가 큰 대도시가 높지만, 인구로 나눈 1인당으로는 인구가 적은 농촌 군이 높게 나타나기 때문인 것으로 보임

<표 IV-46> 국고보조재원 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	충북(옥천군, 영동군), 충남(보령시, 부여군), 전북(군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군), 전남(곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 영암군, 영광군, 장성군), 경북(포항시, 상주시, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(창녕군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)	강원삼척시, 충북옥천군, 충남(보령시, 금산군), 전북(군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군), 전남(곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 영암군, 영광군), 경북(포항시, 상주시, 청송군, 영양군, 영덕군, 봉화군, 울진군), 경남(의령군, 창녕군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)	부산서구, 충북(옥천군, 영동군), 충남보령시, 전북(군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군), 전남(곡성군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 영암군, 영광군, 장성군), 경북(포항시, 안동시, 상주시, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군), 경남(진주시, 사천시, 의령군, 창녕군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)
LL	서울(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구), 인천(남동구, 미추홀구), 울산(중구, 남구, 동구, 북구), 경기(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시)	서울(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구), 인천(남동구, 부평구, 계양구, 미추홀구), 울산동구, 경기(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시), 충남천안시	서울(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구), 인천(남동구, 미추홀구), 울산(중구, 북구), 경기(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 의왕시, 하남시, 용인시)
LH	경북안동시, 경남진주시	경북안동시, 경남진주시	-
HL	-	울산중구	경기구리시

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스캐핑

(나) 301-02(지방재원-취약계층)

○ 2023년 (Global I=0.279***)

- HH(18개): 강원 북부에 큰 군집이 형성되며, 경기 남부와 충북 일부에도 작은 군집이 추가로 존재
- LL(31개): 충남·전남·경남·경북 등 비수도권 권역에 광범위하게 분산 분포
- LH(2개), HL(3개)

○ 2024년 (Global I=0.538***, +0.259 상승)

- HH(34개): 전북·전남 일부와 경남 일부에도 핫스팟 권역 형성, 강원 전역으로 핫스팟이 광역화되며 16개 지역 대폭 증가.
- LL(38개): 경기·충청·경북 일부에 분산 분포하며 7개 지역 증가
- LH(4개), HL(3개)

○ 2025년 (Global I=0.595***)

- HH(38개): 강원 전역 핫스팟이 유지되며 추가로 4개 지역 증가
- LL(36개): 24년(38개) 대비 2개 지역 축소
- LH(3개), HL(3개)

<표 IV-47> 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금 1인당 금액 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	경기(남양주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 홍천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군), 전북(익산시, 김제시), 경남(진주시, 통영시, 의령군, 거창군)	경기(이천시, 광주시, 포천시, 여주시, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군), 전북(정읍시, 남원시, 장수군, 임실군, 순창군), 전남담양군, 경북봉화군, 경남(진주시, 함양군, 거창군, 함천군)	경기(남양주시, 이천시, 포천시, 여주시, 연천군, 가평군, 양평군), 강원(춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 양양군), 전북(정읍시, 남원시, 장수군, 임실군, 순창군), 경북봉화군, 경남(진주시, 사천시, 의령군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 함천군)
LL	서울(용산구, 광진구, 동대문구, 성북구, 은평구, 마포구, 영등포구, 동작구, 서초구, 강남구), 부산(서구, 부산진구, 동래구, 북구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군), 인천(동구, 연수구, 미추홀구), 광주서구, 울산(중구, 남구, 북구), 전남구례군	서울(용산구, 광진구, 동대문구, 성북구, 은평구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구), 인천(동구, 서구, 미추홀구), 광주(동구, 서구, 남구), 울산(중구, 남구, 동구, 북구), 경기고양시, 충남예산군	서울(종로구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 성북구, 은평구, 마포구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군), 대구(중구, 서구, 남구, 북구, 수성구), 인천(동구, 미추홀구), 광주(동구, 서구, 남구), 울산북구, 충남예산군
LH	경기연천군, 강원양양군	경기(남양주시, 연천군), 경북(안동시, 영덕군)	경기동두천시, 경북(안동시, 영덕군)
HL	서울중구, 경기김포시, 경북상주시	서울중구, 부산기장군, 경기부천시	서울중구, 경기(부천시, 김포시)

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

(다) 301-03(지방재원-보편적 복지)

○ 2023년 (Global I=0.059*, p<0.1 약유의)

- HH(3개): 경기 북부 ~ 강원 접경에 산발적으로 분포하며 뚜렷한 연속 군집을 이루지 못함
- LL(34개): 서울, 부산, 인천, 경기 등 대도시 자치구를 중심으로 광범위하게 형성됨
- 공간적 이상치(LH 5개, HL 3개)

○ 2024년 (Global I=0.145***)

- HH(11개): 충청권을 중심으로 연속 군집이 새로 형성됨. 2023년에는 없던 명확한 군집 패턴이 등장한 것이 가장 큰 변화이며, Global I가 유의로 전환된 핵심 동인이라고 볼 수 있음
- LL(23개): 2023년(34개) 대비 크게 감소하나, 부산, 경기 등 대도시 자치구 중심 저지출 군집의 골격은 유지됨
- 공간적 이상치(LH 10개, HL 2개)

○ 2025년 (Global I=0.150***)

- HH(8개): 2024년(11개) 대비 3개 소폭 축소되나 충청권 골격은 유지됨
- LL(22개): 2024년과 비슷한 규모로 대도시·수도권 자치구 중심 저지출 군집이 유지됨
- 공간적 이상치(LH 10개, HL 4개)

○ 변화 해석

- Global Moran's I가 2023년 0.059*에서 2024년 0.145***로 강화된 뒤, 2025년 0.150***로 유지됨
- 2024년의 강화는 2023년에 산발적이던 충청권 고지출 지점들이 하나의 연속 군집으로 응집한 데(HH 3→11) 주로 기인한 것으로 볼 수 있음. 2025년에는 HH가 8개로 소폭 축소되고 HL 이상치가 늘었으나, 2024년에 형성된 공간 구조가 대체로 이어짐
- 주목할 점은 1인당 금액 기준 301-01 유형에서 고지출(HH)의 중심이던 비수도권

농촌과 달리, 301-03 유형에서는 고지출이 충청권 중소도시에 응집하고 대도시가 저지출(LL) 군집을 이룬다는 것임

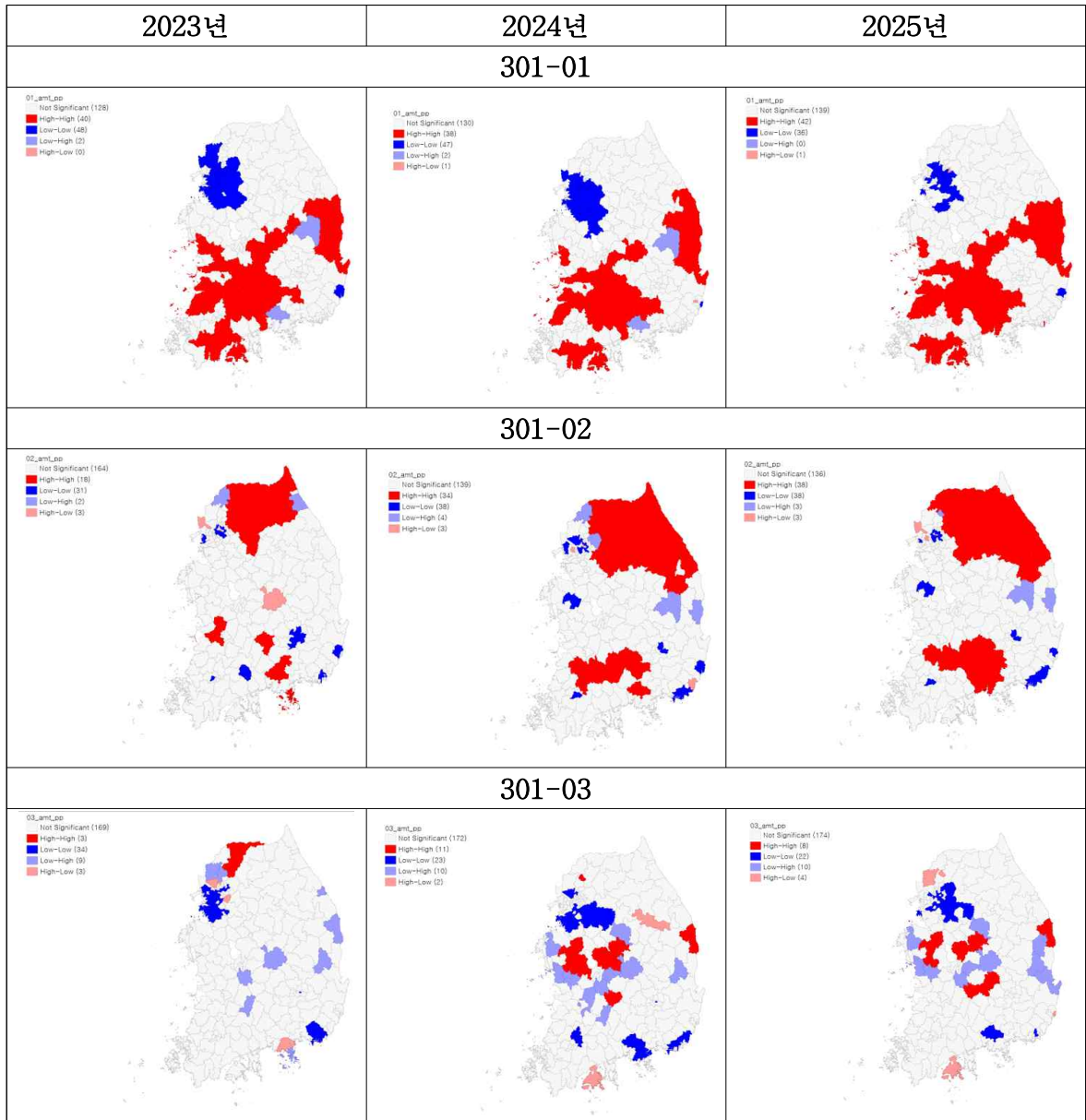
- 이는 보편적 복지 지방재원의 1인당 수혜가 인구·도시 규모에 비례하기보다 특정 권역(충청)의 재정 운용 특성에 따라 분포할 가능성을 시사함

<표 IV-48> 지방재원 전주인 사회보장적수혜금 1인당 금액 기준 군집 현황

유형	2023년	2024년	2025년
HH	경기(동두천시, 포천시), 강원철원군	경기동두천시, 충북(청주시, 보은군, 괴산군), 충남(공주시, 아산시, 계룡시, 청양군, 예산군), 전북무주군, 경북울진군	충북(청주시, 괴산군), 충남(아산시, 청양군, 예산군), 전북무주군, 경북(김천시, 울진군)
LL	서울(중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 양천구, 구로구, 금천구, 영등포구, 관악구), 부산(서구, 동구, 부산진구, 동래구, 북구, 사하구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구), 대구중구, 인천(남동구, 계양구, 서구, 미추홀구), 경기(안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 구리시, 시흥시, 의왕시, 화성시), 경남김해시	서울관악구, 부산(서구, 부산진구, 동래구, 북구, 금정구, 강서구, 사상구, 기장군), 대구중구, 경기(성남시, 안양시, 안산시, 고양시, 의왕시, 용인시, 이천시, 화성시, 광주시, 여주시), 전남담양군, 경남(진주시, 고성군)	서울(종로구, 중구, 용산구, 광진구, 동대문구, 노원구, 강서구, 영등포구, 서초구, 강남구), 부산(부산진구, 북구), 경기(성남시, 안양시, 안산시, 남양주시, 의왕시, 하남시, 용인시, 광주시, 여주시), 경남진주시
LH	경기(파주시, 양주시), 강원동해시, 충남금산군, 전북장수군, 경북(상주시, 청송군, 울진군), 경남통영시	충북(충주시, 옥천군), 충남(보령시, 서산시, 금산군, 부여군), 전북(완주군, 장수군), 경북(상주시, 청송군)	충북(충주시, 옥천군), 충남(보령시, 서산시, 금산군, 부여군), 경북(포항시, 상주시, 청송군, 영양군)
HL	경기(성남시, 고양시), 경남고성군	강원영월군, 전남고흥군	울산동구, 경기(동두천시, 파주시), 전남고흥군

자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

<표 IV-49> LISA 분석 결과: 1인당 사회복지장적수혜금 기준



자료: 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑

4. 텍스트마이닝 분석

가. 분석 개요 및 방법

□ 분석 대상과 자료

- 전국 243개 지방자치단체를 대상으로 하여 지방재정365의 2023~2025 회계연도 세부사업별 세출현황에서 사회복지분야 사업 중 통계목이 사회보장적수혜금인 세부사업만 추출하여 그 사업명을 분석
- 대상은 전국 243개 지방자치단체(광역본청 17개, 기초 226개)의 3개년 사업으로 사업-연도 단위 57,715건
 - － 유형별 내역: 기초-시 25,258건, 기초-군 17,207건, 기초-구 13,204건, 광역본청 2,046건
- 사회복지분야 사회보장적수혜금 지출 총액은 3개년 합계 232.4조원(2023년 51.2조, 2024년 84.6조, 2025년 96.6조)이며 광역본청과 기초를 모두 포함한 값

□ 측정 원칙

- 분석 텍스트는 세부사업명만 사용하였음
- 지급내역·편성목·통계목 명칭을 섞으면 일반운영비·사무관리비 같은 회계어휘가 최상위를 차지해 정책 어휘를 덮으므로 배제함
 - － 지출을 어떻게 정의하고 측정하는지에 따라 자치단체 복지 비교의 결과가 달라진다는 종속변수 문제(장동호, 2012)를, 분석 텍스트를 사업명으로 한정하여 통제하려는 설계
- 지출액은 사회보장적수혜금 통계목 지출행 합계만 집계함. 같은 사업에 붙은 운영비 등 다른 편성목 지출은 제외함
- 광역본청과 기초를 합산하지 않음. 2024년 통계목 개편이 광역에 집중되어(나절), 합산하면 시계열 해석이 오염될 우려가 있음
 - － 재정 여건과 복지지출의 관계가 자치단체 유형에 따라 다르다는 연구(허만형·김은경, 2018)도 광역·기초·시·군·구 분리 분석의 근거

□ 사업명 표준화의 필요성과 절차

- 같은 사업이 자치단체마다 (도비)·(보조) 같은 괄호 표기, 국비보조 같은 자원 어휘, 연도·차수 표기를 달고 등록
- 이를 정제하지 않으면 단어 빈도가 정책 내용이 아니라 명명 관행 위주로 분석함
 - 행정 텍스트에서 전처리 설계가 분석 결과를 좌우한다는 점은 텍스트마이닝 방법론 연구에서 반복 지적(김성근·조혁준·강주영, 2016)
 - 행정학 연구에 네트워크 텍스트 분석을 적용한 연구(최영출·박수정, 2011)와 지방자치단체 행정자료를 대상으로 한 연구(WANG 외, 2023)도 같은 전처리 단계를 거침
- 표준화는 다음 네 단계를 순서대로 적용하며 그 결과를 핵심명이라 부르고 모든 텍스트 분석의 단위로 활용
 - 첫째, 괄호류 안의 내용을 제거. (도비)·(보조)·(자체/지원) 같은 자원·관리 표기가 포함
 - 둘째, 연도와 차수 표기를 제거. 2023년·2차·제3기 같은 표기가 대상
 - 셋째, 본문에 남은 자원 어휘를 제거. 국비보조·도비보조·시비보조·구비보조·국고보조·균특·보전금·전출금 여덟 가지
 - 넷째, 사업명 앞머리의 일련번호와 기호(1., 5-, 하이픈 등)를 제거하고 공백을 정규화
 - 예를 들어 '2023년 기초연금 지급(국비보조)'은 '기초연금 지급'이 되고 '5.취약계층 건강증진 지원'은 '취약계층 건강증진 지원'
- 이렇게 얻은 핵심명에서 한글 2자 이상 연속 문자열을 단어로 추출한 뒤, 정책 내용을 담지 않는 행정 일반어(지원·사업·지급·운영·관리·추진 등)를 불용어로 제거
 - 결과적으로 원사업명 14,121종이 고유 핵심명 9,944종으로 축소(축소율 29.6%).
 - 곧 같은 사업을 가리키는 이름의 변형이 그만큼 존재한다는 뜻이며 표준화 없이 빈도를 세면 그 변형이 서로 다른 정책인 것처럼 취급될 우려
 - 표준화는 지출의 정의·측정 방식이 자치단체 복지 비교의 결과를 바꾼다는 종속변수 문제(장동호, 2012)의 텍스트판 변형
 - 측정 대상을 사업명으로 한정하고 그 사업명에서 회계·자원 어휘를 제거해 정책 어휘만 남김

□ 부문 분류의 연도 간 조화

- 사회복지 분야 안에는 기초생활보장·노인·청소년·보육·가족및여성·취약 계층지원·보훈·사회복지일반·주택·노동의 여덟 부문으로 세분화
- 그런데 2025년에 부문 분류가 개편되어 원자료의 부문 라벨이 8종에서 10종으로 증가. 노인·청소년이 노인과 청소년으로, 보육·가족및여성이 보육과 가족·여성으로 각각 분화
 - 개편된 라벨을 그대로 두면 같은 정책영역이 연도마다 다른 이름을 갖게 되어 부문×연도 비교가 불성립
- 이에 2025년의 세분 라벨을 개편 전 라벨로 되돌려 여덟 부문으로 통일. 규칙과 그 근거는 아래 표와 같음
 - 조화는 부문 축의 시계열 비교를 위한 것이며 통계목(301-01/02/03) 분류와는 무관
 - 본 보고서에서 개편이라 할 때는 별도 표기가 없는 한 통계목 개편을 의미

<표 IV-50> 부문 라벨의 연도별 분포와 조화 규칙(사회복지 분야 사업 수)

(단위: 개)

원 부문 라벨	조화 후 라벨	2023년	2024년	2025년
가족·여성	보육·가족및여성	0	0	11819
노인	노인·청소년	0	0	12105
노인·청소년	노인·청소년	19714	18679	0
보육	보육·가족및여성	0	0	16004
보육·가족및여성	보육·가족및여성	27243	27165	0
청소년	노인·청소년	0	0	7170

주: 원자료의 부문 라벨을 연도별로 쉰 것. 2025년에 노인·청소년과 보육·가족및여성이 사라지고 노인·청소년·보육·가족·여성이 나타남이 개편의 증거. 본 분석은 2025년 라벨을 개편 전 라벨로 되돌려 사용함

□ 연도를 잇는 키(세부사업코드)의 재발급 검정

- 통계목 개편을 사업 단위로 추적하려면 연도를 잇는 키가 필요
- 표준화 사업명을 키로 쓰면 이름을 바꾼 존속 사업이 소멸로 잡히므로, 세부사업코드(dbiz_cd)를 쓰되 그 코드가 다른 사업에 재발급되지 않는지를 먼저 검정
 - 연도 안에서 코드가 사업을 유일하게 지칭하는지 확인(중복 0건, 한 코드에 사업명 둘 이상 0건)

- 인접 연도 공통 코드 가운데 사업명 문자 3-gram 유사도가 0.2 미만인 비율은 최대 1.07%. 원자료에서 코드가 폐지되었다가 다른 사업으로 재등장하는 비율은 0.04%
- 표준화 사업명을 키로 쓸 때의 오분류는 6.7~7.1%
- 추적 대상인 2023년 301-03 사업 4,084개 중 다른 사업으로 의심되는 것은 29개 (지출의 1.69%)이며 이를 제외해도 아래 결과의 지출 비율은 최대 0.136%p만 변동
- 세부사업코드를 추적 키로 사용하되 재발급이 전혀 없지는 않다는 점을 명시

□ 행정·복지 자료에 텍스트마이닝을 적용한 국내 선행연구

- 행정학 분야의 국내 연구는 텍스트마이닝을 크게 세 갈래로 활용
 - 첫째, 토픽모델링으로 문헌·민원 등 대량 문서의 주제 구조를 드러낸 연구로, 국내 문헌정보학 연구동향을 토픽모델링으로 분석한 사례(박자현·송민, 2013)와 서울특별시 응답소 민원데이터를 분석한 사례(배광빈·김강민, 2023)
 - 둘째, 의미연결망으로 어휘의 구조를 본 연구로, 학술논문 내용분석에 언어 네트워크를 적용한 연구(이수상, 2014), 행정학 연구경향을 네트워크 텍스트 분석으로 본 연구(최영출·박수정, 2011), 웹 뉴스의 계층 담론을 분석한 연구(김용화·한창근, 2019)
 - 셋째, 복지 정책 텍스트를 직접 다룬 연구로, 지역사회 통합돌봄 논의를 텍스트마이닝과 의미연결망으로 정리한 연구(정지원·김정석, 2022)와 사회적 약자 관련 뉴스를 분석한 연구(김병건, 2024), 지방자치단체 데이터기반행정 동향을 분석한 연구(WANG 외, 2023)
- 다만 이들 연구의 자료는 논문·뉴스·민원 등 서술형 문서
- 본 분석의 자료는 예산서에 등재된 세부사업명으로, 길이가 짧고 표기 관행이 강하게 개입한다는 점에서 전처리 설계의 비중이 더 큼(김성근·조혁준·강주영, 2016)

□ 분석 방법의 구성

- 일곱 가지의 분석 방법을 병행
- 키워드·워드클라우드를 무슨 단어가 많이 쓰이는지를, 의미연결망은 어떤 단어가 함께 묶이는지를, 토픽모형 네 가지는 사업명들이 어떤 잠재 주제

로 나누는지를, 유사도는 자치단체끼리 사업명이 얼마나 닮았는지를 봄

□ 키워드.워드클라우드

- 단어마다 세 값을 함께 계산. 빈도(총 등장 횟수), 문서비중(그 단어가 든 사업의 비율), 지출비중(그 단어가 든 사업으로 나간 지출의 비율)
 - 문서비중은 정책 문서에서 무엇을 강조하는지를, 지출비중은 실제로 어디에 재원을 배분하는지를 보여줌. 동일한 정책 분야라도 두 비중은 크게 다를 수 있으며, 이러한 담론과 재정 배분의 괴리 자체가 중요한 분석 결과가 될 수 있음
 - 워드클라우드는 단어 빈도에 글자 크기를 비례시킨 그림으로, 연도, 자치단체 유형, 통계목, 부문의 네 축으로 산출하며 본문에는 유형×연도와 통계목×연도를 실음

□ 의미연결망

- 사업명을 단어로 나눈 뒤 같은 사업명 안에 두 단어가 함께 나온 횟수를 모두 셈. 단어를 점(노드), 함께 나온 관계를 선(엣지)으로 그린 그림이 의미연결망(이수상, 2014)
 - 단순 동시출현 횟수만 보면 흔한 단어끼리 우연히 자주 겹칠 수 있음. 이를 보정하는 값이 PMI(점별 상호정보량)로(Church & Hanks, 1990), 두 단어가 각각 나올 확률을 곱한 우연 기대치로 실제 동시출현 확률을 나눈 뒤 로그를 취한 값. 우연보다 더 자주 붙을수록 값이 크고, 두 단어 모두 흔해서 겹친 쌍은 값이 낮음
 - 본 분석은 상위 55개 단어를 노드로 삼고 PMI가 1.0을 넘는 쌍만 엣지로 남기며 엣지는 최대 180개로 제한
 - 다음으로 연결이 촘촘한 단어 무리를 자동으로 찾아 나누며, 이는 미리 정답 분류를 주지 않고 연결 구조만으로 무리를 찾는 방식
- 서로 자주 연결되는 단어들을 같은 집단으로 묶는 방법을 사용하였으며(Clauset, Newman & Moore, 2004), 분석 결과가 특정 방법에 좌우되지 않는지 확인하기 위해 다른 군집화 방법인 Louvain 방법도 함께 적용함(Blondel et al., 2008)
- 나눈 무리가 얼마나 뚜렷하게 구분되는지는 모듈러리티 Q로 확인(Newman, 2006)

- Q는 무리 안쪽에 몰린 연결의 비율에서, 선을 아무렇게나 다시 이었을 때 우연히 무리 안에 떨어질 비율을 뺀 값. 즉, 우연보다 얼마나 더 뭉쳐 있는지를 나타냄
- Q는 대체로 0에서 1 사이이며 통상 0.3을 넘으면 뚜렷한 군집, 0.5를 넘으면 강한 군집 구조로 해석(Newman & Girvan, 2004)

□ 네 가지 토픽모형 활용의 이유

- 토픽모형은 수만 건의 사업명에서 함께 나타나는 경향이 있는 단어 묶음을 통계적으로 찾아내고 각 사업명이 어떤 주제를 얼마나 담는지를 추정하는 방법군(Blei et al., 2003)
 - 연구자가 주제 분류표를 미리 만들지 않아도 자료 스스로 주제 구조를 드러내게 한다는 장점이 있음. 다만 찾아낸 주제에 이름을 붙이는 일은 연구자의 해석
- 네 모형은 주제를 정의하는 방식이 서로 다름
- 한 모형만 쓰면 그 모형의 결과가 곧 결론이 되므로, 네 모형이 같은 구조를 확인하는지를 교차 확인
 - 잠재 디리클레 할당(LDA)은 단어들이 함께 나타나는 확률의 규칙성을 봄
 - BERTopic은 단어가 달라도 의미가 가까운 사업명을 묶어 정책영역을 봄
 - 구조적 토픽모형(STM)과 디리클레-다항 회귀 토픽모형(DMR)은 자치단체 유형·연도 같은 배경정보가 주제 비중을 어떻게 밀고 당기는지를 봄

□ 잠재 디리클레 할당(Latent Dirichlet Allocation, LDA)

- 사업명이 여러 주제의 확률 혼합으로 쓰였다고 가정. 예컨대 어떤 사업명 묶음은 보육 70%에 장애 30%로 섞여 있다는 식. 실제 자료에서 이 혼합 비율과 각 주제의 단어 구성을 역으로 추정
 - 문서 단위는 자치단체×연도. 한 단체·한 해의 모든 사업명 단어를 합쳐 729개 문서를 만들고 분석. 개별 사업명은 평균 두세 단어로 너무 짧아 한 건씩으로는 추정이 불안정하기 때문
- 주제의 개수 k 는 연구자가 정해야 하는 값으로, 4~12개 구간에서 perplexity로 비교
 - perplexity는 학습한 모형이 자료를 얼마나 잘 설명하는지를 나타내는 값으로, 낮을

수록 잘 맞음. 다음에 올 단어를 모형이 얼마나 덜 헛갈려 하는가로 이해할 수 있음

<표 IV-51> 주제 수(k)에 따른 perplexity

(단위: perplexity)

주제 수 k	perplexity	전 단계 대비
4	511.6	
5	506.8	-4.8
6	500.3	-6.5
7	499.5	-0.8
8	495.2	-4.3
9	495.5	+0.3
10	488.7	-6.8
11	487.0	-1.7
12	487.7	+0.7

- perplexity만으로는 k를 정할 수 없음. 최솟값은 k=11(487.0)이고 k=10, 11, 12이 채택값 k=8(495.2)보다 낮음
 - 단조 감소하지 않으며, k=9에서 한 번 반등하고 가장 큰 한 단계 하락은 k=10에서 6.8만큼 증가. 곧 뚜렷한 단일 변화점이 없음
- 따라서 k=8은 perplexity 최솟값이 아니라 다음 세 근거로 택함
 - 첫째, 한계 개선이 처음 사라지는 지점이 k=9 직전
 - 둘째, 주제 해석 가능성임. k를 더 키우면 같은 정책영역이 중복·파편 주제로 갈라져 이름을 붙이기 어려워짐
 - 셋째, LDA·BERTopic·STM·DMR 네 모형의 교차 확인에는 공통 K가 필요하며 STM·DMR도 K=8로 맞춤
 - 예측력이 아니라 해석 가능성과 교차 확인 가능성을 우선하여 perplexity의 최솟값을 택하지 않음

□ BERTopic

- 먼저 사업명을 숫자 좌표(벡터)로 변환. 뜻이 비슷한 사업명일수록 가까운 좌표가 되도록 만든 것이 문장 임베딩(Grootendorst, 2022)
 - 겹치는 단어가 하나도 없어도 뜻이 가까우면 가까운 점이 됨. 어르신 목욕비 지원과 노인 목욕 이용권이 그런 예로, 단어 일치가 아니라 의미로 묶고 싶을 때 쓰는 도구

- 좌표의 차원 384개는 한 사업명을 384개의 숫자로 나타낸다는 뜻으로, 사용한 다국어 임베딩 모형이 내놓는 고정 크기
- 384개나 되는 숫자는 그대로 다루기 어려워, 점들의 원래 배치를 최대한 보존하면서 5개 숫자로 압축. 이 압축을 UMAP이라 하며 가까운 점은 가깝게 먼 점은 멀게 유지하는 차원 축소(McInnes, Healy & Melville, 2018)
 - 압축한 공간에서 점이 밀집된 곳을 한 주제로 묶고 어디에도 안 속하는 점은 역지로 포함하지 않고 이상치로 남기는 방식이 HDBSCAN(밀도 기반 군집화)(Campello, Moulavi & Sander, 2013; McInnes, Healy & Astels, 2017). 군집수를 미리 정하지 않아도 됨
 - 5개 차원과 최소 군집 60건은 고유 핵심명 9,944종 규모에서 지나친 잘게 쪼갬과 뭉뚱그림을 모두 피하도록 조정된 값임. 이렇게 얻은 초기 주제를 정책영역이 뚜렷한 20개로 구분
 - 각 주제의 대표 단어는 그 주제에만 유독 두드러진 단어를 뽑는 c-TF-IDF로 정함

□ 구조적 토픽모형(Structural Topic Model, STM)

- LDA를 확장한 모형으로, 자치단체 유형·고령인구비율·연도 같은 배경정보(공변량)가 주제 비중에 주는 영향을 모형 안에서 함께 추정(Roberts et al., 2019)
 - 고령인구비율이 높은 단체일수록 어떤 주제가 늘어나는가 같은 질문을 모형이 직접 답하게 되어 있음. 대상은 기초 226개 단체×3개년 678개 문서임. 광역본청은 2024년 재분류로 연도 비교가 오염되어 제외
 - 주제 개수 K는 8로 두었고 추정의 시작점을 무작위가 아니라 자료 구조에서 결정적으로 잡는 Spectral 초기화를 활용. 시작점이 고정되어 같은 자료면 늘 같은 결과가 나와 재현이 안정적이라는 특징
 - 배경정보 중 고령인구비율·재정자립도는 효과가 일정한 직선이라고 가정하지 않고, 구간에 따라 기울기가 달라지는 완만한 곡선으로 추정함. 이 유연한 곡선을 스플라인이라 함
- 주제의 이름은 확률이 높은 단어가 아니라 FREX로 붙임
 - 확률 상위어만 보면 장애인·지원사업처럼 모든 주제에 흔한 단어가 어느 주제에나

올라 주제들이 다 비슷해 보임. FREX는 자주 나오면서 동시에 그 주제에만 나오는 단어를 골라 주제의 정체를 또렷이 드러냄. 빈도와 배타성의 조화평균(Bischof & Airoldi, 2012)

□ 디리클레-다항 회귀 토픽모형(Dirichlet-Multinomial Regression, DMR)

- STM과 같은 질문을 다른 수식과 다른 소프트웨어로 푸는 토픽모형(Mimno & McCallum, 2012)
 - 이름의 다항은 여러 후보 중 하나가 뽑히는 확률에 해당하고 디리클레는 확률값 자체가 어떻게 분포하는지를 다루는 상위 분포
 - LDA와 같은 확률 기초에 배경정보로 주제 비중을 설명하는 회귀분석을 토픽모형에 결합
 - 곧 DMR은 LDA에 유형·연도가 주제 분포를 밀고 당긴다는 회귀식을 더한 모형으로, STM과 목적은 같되 계산 방식과 구현이 다름
- 본 분석에서 DMR의 역할은 새로운 발견이 아니라 견고성 확인에 있음
 - 모형(STM 대 DMR), 소프트웨어(R 대 파이썬), 배경정보 처리(연속 곡선 대 4분위 구간)를 모두 바꿔도 유형×연도별 주제 구조가 같게 나오면, 그 발견이 특정 도구나 설정의 산물이 아님을 확인
 - 다만 표본이 다름. STM은 광역을 제외한 기초 678문서를 쓰고 DMR은 광역본청을 포함. 두 결과를 비교할 때 이 차이를 감안할 필요가 있음
 - 추정 설정은 주제 8개, 최소 5회 이상 나온 단어만 사용, 너무 흔한 상위 5개 단어 제외, 반복 1,000회임

나. 사회보장적수혜금 지출의 규모와 구성

□ 통계목 유형별 구성과 문서상 강조 정도·실제 지출 간 차이

- 3개년 지출 232.4조 원 중 301-01(국고보조재원) 212.5조 원(91.4%), 301-02(취약계층 지방재원) 17.0조 원(7.3%), 301-03(지방재원 보편복지) 2.9조 원(1.3%)
- 사업 건수는 순서가 뒤집혀, 2025년 기준 301-02가 10,055건으로 301-01(8,954건)을 상회

- 돈은 소수의 국고보조 법정급여에 몰려 있고 사업명의 다양성은 다수의 소액 지방재원 사업이 형성
- 지출 기준으로 보면 국고보조 급여 이야기이고 사업명 기준으로 보면 지방 자체수당 이야기
- 총 건수는 2023년 20,251건에서 2024년 19,527건으로 3.6% 감소했으나, 중복을 제거한 사업 수는 18,664건에서 19,275건으로 3.3% 증가해 방향이 반대. 복수 통계목을 가진 사업이 줄어든 결과이므로 전체 건수의 감소를 사업 축소로 해석 불가
- 전체 급증(51.2조에서 84.6조)의 대부분이 광역 301-01에서 발생

<표 IV-52> 사회보장적수혜금 지출액과 건수: 전체·광역·기초 × 연도 × 통계목

(단위: 건, 조 원)

연도	구분	계 건수	계 금액	301-01 건수	301-01 금액	301-02 건수	301-02 금액	301-03 건수	301-03 금액
2023	전체	20,251	51.20	9,198	45.17	6,969	4.27	4,084	1.76
2023	광역	421	2.35	174	1.50	110	0.53	137	0.31
2023	기초	19,830	48.85	9,024	43.67	6,859	3.74	3,947	1.44
2024	전체	19,527	84.62	9,071	77.87	9,265	6.09	1,191	0.66
2024	광역	830	30.48	424	28.79	319	1.47	87	0.22
2024	기초	18,697	54.14	8,647	49.08	8,946	4.62	1,104	0.44
2025	전체	19,994	96.57	8,954	89.44	10,055	6.62	985	0.51
2025	광역	863	36.96	453	35.37	323	1.42	87	0.17
2025	기초	19,131	59.61	8,501	54.07	9,732	5.20	898	0.34

주: 계 건수는 사업×통계목 지출행 수입. 한 사업이 두 개 이상의 통계목을 가지면 각 통계목에 한 번씩 계수되므로 사업 수보다 큼. 중복을 제거한 사업-연도 수는 2023년 18,664, 2024년 19,275, 2025년 19,776임. 금액은 반올림으로 부분합이 계와 소수점 둘째 자리에서 다를 수 있음

□ 광역본청 2024년 급증은 계상 방식 변경이 원인

- 광역본청 사회보장적수혜금 지출은 2023년 2.35조 원에서 2024년 30.48조 원으로 13배 증가. 증가분 28.13조 원 가운데 301-01이 97.0%를 차지
 - 증가가 301-01에 몰려 있으나 전액은 아님. 301-01 +27.2847조, 301-02 +0.9383조, 301-03 -0.0954조이며 301-02도 2.76배 증가
- 2024년 광역 지출 30.48조 원 중 26.02조 원(85.4%)은 2023년 그 본청에 없던 사업명에서 나왔고 그 가운데 89.4%가 법정급여 제도명을 포함
 - 법정급여는 기초연금·생계급여·주거급여·의료급여·부모급여·아동수당·양육수당·장애

인연금 여덟 종으로 정의. 이 정의는 산출 코드에 기록되어 있으며 다른 정의를 쓰면 값이 변화

- 이 급증은 편성 규칙으로 설명됨. 행정안전부의 세출예산 성질별 분류는 광역자치단체가 기초자치단체에 보조하는 국고보조 현금성 복지사업 예산을 모두 301-01에 편성하도록 규정(행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준)
- 곧 광역이 부담하는 국고보조 법정급여의 시·도비 부담분이 사회보장적수혜금 통계목으로 직접 잡히게 된 것으로, 급증의 정체는 신규 복지 확대가 아니라 회계 계상 방식의 변경으로 해석 가능. 다만 해당 규칙이 언제 신설·개정되었는지는 본 분석에서 미확인

<표 IV-53> 광역 2024년 유입 사업 상위 8건(2023년 해당 본청 미존재)

(단위: 조 원)

본청	세부사업명	통계목	지출
서울본청	기초연금 지급	301-01	3.17
부산본청	기초연금지급	301-01	1.90
경남본청	기초연금 지급	301-01	1.53
경북본청	기초연금지원	301-01	1.52
경기본청	생계급여(국비/지원)	301-01	1.46
인천본청	기초연금 지급(지자체 보조)	301-01	1.22
부산본청	의료급여사업(직접)	301-01	1.22
대구본청	기초연금지급	301-01	1.12

□ 301-03의 축소도 통계목 재분류

- 301-03은 2023년 1.76조 원·4,084건에서 2024년 0.66조 원(62.5% 감소), 2025년 0.51조 원·985건(71.0% 감소)으로 감소
- 2023년 301-03 사업 4,084개(1.7556조 원)를 세부사업코드로 2024년까지 추적하면, 지출의 60.8%가 301-02로 통계목을 옮겨 재등장. 사업 자체가 없어진 것은 지출의 5.89%
 - 소멸로 보이던 것의 실체는 통계목 이동. 사업 소멸(5.89%)과 통계목 이탈(0.94%)을 합쳐도 지출의 6.83%

<표 IV-54> 2023년 301-03 사업의 2024년 행방(세부사업코드 추적)

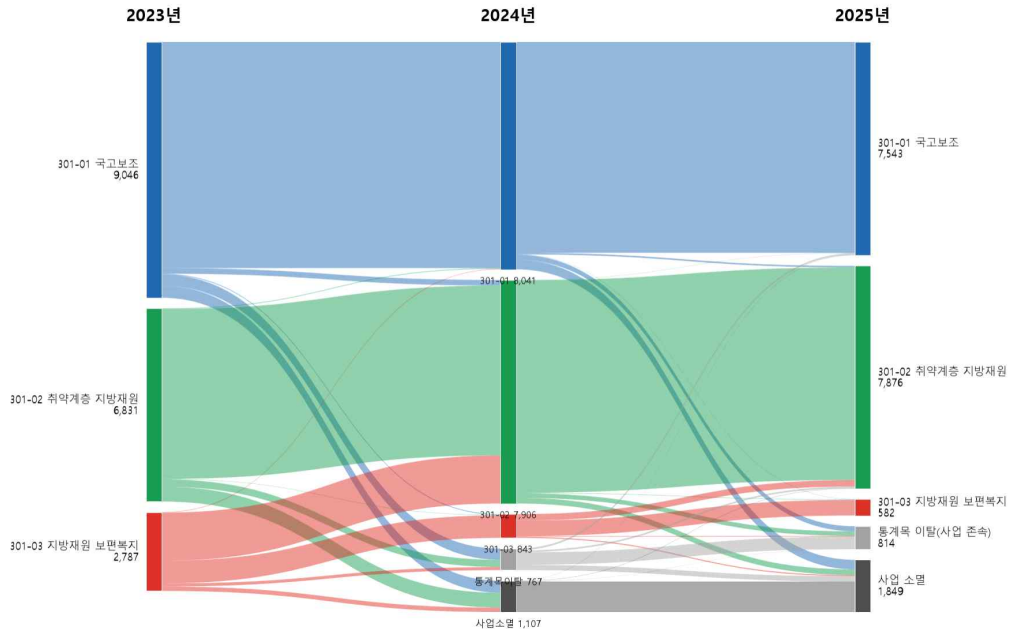
(단위: 개, 조 원, %)

행선	사업수	사업 비율	지출	지출 비율
301-01로 이동	57	1.40	0.0402	2.29
301-02로 이동	2,890	70.76	1.0671	60.78
301-03 유지	805	19.71	0.5283	30.09
통계목 이탈(사업 존속)	134	3.28	0.0165	0.94
사업 소멸	198	4.85	0.1035	5.89

주: 목적지는 2024년 그 사업의 사회보장적수혜금 통계목 중 지출액이 가장 큰 것으로 정함. 통계목 이탈은 사업은 원자료에 남아 있으나 사회보장적수혜금 통계목을 갖지 않는 경우임. 다섯 범주의 지출 비율 합은 100.0%임

- 아래 전이도는 2023년 사회보장적수혜금 301 사업 전체를 세부사업코드로 3개년 추적해, 각 해의 대표 통계목(그 사업의 301 통계목 중 지출이 가장 큰 것)으로 배정한 흐름
- 색은 출발 통계목을 따르며 붉은 301-03이 2024년에 초록 301-02로 넘어가는 줄기가 재분류의 실체를 나타낸다고 볼 수 있음

<그림 IV-10> 통계목 전이도(2023년부터 2025년까지, 사업 건수)



- 각 사업을 대표 통계목 하나로 배정해 중복 없이 계수하므로, 노드 건수는 나질 표의 통계목행 건수(한 사업이 여러 통계목을 가지면 중복 계수)와 정의가 다름
- 통계목 이탈은 사업이 원자료에 남아 있으나 사회보장적수혜금 통계목을 갖지 않는 경우, 사업 소멸은 원자료에도 없는 경우

- 두 통계목의 구분 기준은 지원 대상. 같은 분류는 자치단체가 자체 재원으로 추진하는 현금성 복지사업 가운데 취약계층 지원사업을 301-02에, 전 주민을 대상으로 하는 사업을 301-03에 편성하도록 정하고 있음(행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준). 301-03에서 301-02로의 대량 이동은 이 대상 기준에 따른 재분류
- 301-02와 301-03의 연도 비교 역시 2024년 전후를 단절로 보아야 하며 보편복지 축소로 해석할 수는 없음

□ 재분류와 종료의 사업명 기반 구분

- 지출액만으로는 회계 재분류와 제도 종료가 구분되지 않음. 같은 사업이 이름을 그대로 둔 채 통계목만 옮겼다면 회계 처리이고 이름 자체가 사라졌다면 제도의 종료로, 사업명 수준에서 둘을 구분
- 301-02로 옮겨간 2,890개 사업 가운데 2023년과 2024년의 세부사업명이 글자 그대로 동일한 것이 2,687개(93.0%). 표준화한 핵심명 기준으로는 93.9%가 동일
 - 이는 사업의 내용이 아니라 그 사업이 기록되는 통계목만 바뀐 것으로, 회계 계상 방식의 변경이라는 해석을 사업명이 직접 뒷받침하는 근거로 볼 수 있음

<표 IV-55> 301-02로 이동한 301-03 사업 상위 10건(2023년과 2024년 사업명 대비)

(단위: 억 원)

자치단체	2023년 사업명	2024년 사업명	동일 여부	지출액
경기본청	경기도 청년기본소득 (자체/지원)	경기도 청년기본소득 (자체/지원)	동일	1051.6
경기고양시	노인장기요양보험 시설급여 지원	노인장기요양보험 시설급여 지원	동일	326.6
경기본청	보훈대상자 지원(자체/지원)	보훈대상자 지원(자체/지원)	동일	270.5
대전유성구	대전형 양육기본수당 지원(시비)	대전형 양육기본수당 지원(시비)	동일	270.2
대전서구	대전형 양육기본수당	대전형 양육기본수당	동일	262.2
강원강릉시	육아기본수당 지원	육아기본수당 지원	동일	204.3
경기고양시	노인장기요양보험 재가급여 지원	노인장기요양보험 재가급여 지원	동일	193.1
충북청주시	재가급여서비스기관 운영 지원	재가급여서비스기관 운영 지원	동일	187.4
경기의정부시	장기요양 시설급여	장기요양 시설급여	동일	163.4
경북경산시	(도비보조)노인시설 운영	(도비보조)노인시설 운영	동일	158.4

주: 2023년 지출 상위 순. 이동 2,890건 중 사업명 동일 2,687건(93.0%), 개명 203건

○ 반면 원자료에서도 사라진 사업은 198개(0.1035조 원)이며 그 성격이 이동한 사업과 뚜렷이 다름

- 한시·재난성 급여를 가리키는 어휘(재난·긴급·한시·코로나·생활지원·위기·지원금)가 사업명에 나타나는 비율은 소멸 사업에서 23.7%인 반면 이동 사업에서는 4.2%
- 소멸 사업명에 실제로 자주 나온 어휘는 지원(84건), 난방비(34건), 종사자(18건), 저소득층(16건), 취약계층(16건)

<표 IV-56> 원자료에서도 사라진 301-03 사업 상위 10건

(단위: 억 원)

자치단체	세부사업명	부문	지출
부산기장군	기장형 재난기본소득	취약계층지원	528.2
경남고성군	고성형 재난지원금 지원사업	취약계층지원	124.3
광주서구	출산장려지원	보육·가족및여성	35.5
광주광산구	영유아부양가구 난방비 한시 긴급지원금	보육·가족및여성	27.3
경북군위군	노인복지시설운영지원	노인·청소년	25.7
광주북구	영유아부양가구나방비한시긴급지원	보육·가족및여성	25.7
인천부평구	저소득층 난방비 특별지원사업	기초생활보장	22.4
인천미추홀구	취약계층 난방비 특별지원	기초생활보장	18.4
경기안성시	청년기본소득 지원사업	노인·청소년	17.6
광주서구	영유아보육사업	취약계층지원	14.8

주: 2023년 지출 상위 순. 재난기본소득·재난지원금·난방비 한시 긴급지원 등 감염병과 에너지 가격 대응의 한시 급여가 상위를 이룸

- 301-03의 축소는 두 개의 서로 다른 현상이 겹친 결과로 볼 수 있음. 다수는 이름을 유지한 채 통계목을 옮긴 회계 재분류이고 소수는 원자료에서도 사라진 사업
- 사라진 사업의 성격은 사업명 어휘로만 관찰한 것으로, 상위 사업이 재난기본소득·재난지원금·난방비 한시 긴급지원이고 한시성 어휘의 출현율이 이동 사업의 다섯 배를 넘는다는 점에서 감염병과 에너지 가격에 대응한 한시 급여가 종료된 것으로 볼 수 있음. 다만 개별 사업의 종료 사유를 직접 확인한 것은 아니며, 사업명 텍스트가 허용하는 범위의 해석
- 현금성 복지를 세부사업 단위로 추적해야 실태가 드러난다는 문제의식(전성만·김진·유자영, 2022)이 이 지점에서 확인
- 다만 소멸로 분류된 사업 가운데 8건은 군위군 사업으로, 군위군은 2024년 경상북도에서 대구광역시로 편입되어 자치단체 코드가 바뀌었으며 본 분석은 연도 간 추

적 키에서 이 코드 변경을 정규화함. 정규화 후에도 남은 8건은 편입 과정의 사업 재편일 가능성을 배제할 수 없음

□ 부문별 규모와 통계목 구성

- 사회복지 분야 안의 8개 부문 가운데 지출이 가장 큰 것은 노인·청소년으로 108.6조 원(전체의 46.7%). 그러나 사업×통계목 건수가 가장 많은 것은 보육·가족및여성으로 18,703건
 - 노인·청소년은 지출 1위이면서 건수는 9,715건에 그치고 보육·가족및여성은 건수 1위이면서 지출은 38.3조 원임. 돈은 소수의 대형 법정급여에, 이름의 다양성은 다수의 소액 사업에 있다는 구조가 부문 축에서도 반복

<표 IV-57> 부문별 지출·건수·사업 수

(단위: 조 원, 건)

부문	지출	지출비중_pct	통계목 행	사업_연도수
노인·청소년	108.605	46.74	9715	9281
기초생활보장	54.477	23.44	7703	7530
보육·가족및여성	38.343	16.5	18703	18092
취약계층지원	23.98	10.32	17452	17018
사회복지일반	2.619	1.13	2427	2294
보훈	2.135	0.92	2288	2113
주택	1.662	0.72	514	505
노동	0.56	0.24	970	882

주: 통계목행은 사업×통계목 지출행 수이고 사업-연도 수는 중복을 제거한 값임. 2025년 부문 개편은 개편 전 라벨로 조화한 뒤 집계함

- 부문마다 통계목 구성이 다름. 국고보조 법정급여(301-01)가 지배하는 부문과 지방재원(301-02·301-03)이 지배하는 부문이 갈림

<표 IV-58> 부문 × 통계목 지출과 건수

(단위: 조 원, 건)

부문	301-01 지출	301-01 건수	301-02 지출	301-02 건수	301-03 지출	301-03 건수
노인·청소년	101.453	3374	6.516	5167	0.637	1174
기초생활보장	53.709	4855	0.583	2350	0.185	498
보육·가족및여성	32.046	8546	5.554	8349	0.742	1808
취약계층지원	21.492	8622	2.192	7601	0.297	1229
사회복지일반	1.917	957	0.611	1116	0.091	354
보훈	0.021	62	1.359	1311	0.756	915
주택	1.462	365	0.058	85	0.142	64
노동	0.388	442	0.098	310	0.074	218

- 복지 지출을 의무지출과 재량지출로 나누어 보는 논의(신헌태·윤주철, 2024)와 같은 축의 관찰. 국고보조 법정급여는 중앙이 결정한 의무지출에 가깝고 지방재원 급여는 자치단체의 재량 산물

<표 IV-59> 부문 × 연도 지출

(단위: 조 원)

부문	2023	2024	2025
노인·청소년	24.801	40.237	43.567
기초생활보장	10.065	20.987	23.425
보육·가족및여성	10.367	13.996	13.98
취약계층지원	4.202	7.433	12.344
사회복지일반	0.65	0.571	1.398
보훈	0.62	0.721	0.794
주택	0.413	0.576	0.674
노동	0.081	0.094	0.385

주: 2024년 통계목 개편의 영향은 통계목 축에 나타나며 부문 축의 연도 변화는 조화된 라벨 기준임

- 노인·청소년 부문이 지출에서 앞서는 것은 고령화가 복지지출을 밀어 올린다는 전망(강병구, 2006)과, 노인인구 구조 변화에 노인복지예산이 대응해 온 양상(김학만, 2010)과 같은 방향의 결과가 확인

다. 유형·통계목 연도별 핵심 주제와 키워드 변화

1) 자치단체 유형별 핵심 키워드의 연도 변화

- 유형별 상위 키워드를 3개년으로 나눠 보면, 시는 종사자·처우개선비가 3개년 내내 상위이고, 구는 생계급여·긴급복지가, 군은 장애수당·보육교직원 이 중심
- 광역본청은 2023년 운영지원 중심에서 2024~2025년 장애인·자립준비청년 으로 이동
 - 광역의 상위어 이동은 2023년 표본 자체가 작아 해석에 주의가 필요. 광역자치단체의 2023년 사업은 386건

<표 IV-60> 자치단체 유형별 상위 키워드의 연도 변화

(단위: 핵심명 기준)

유형	순위	2023	2024	2025
광역본청	1	운영지원	장애인	장애인
	2	종사자	지원사업	지원사업
	3	장애인	장애수당	장애수당
	4	처우개선비	한부모가족	자립준비청년
	5	자립지원	종사자	발달장애인
	6	지원사업	저소득	한부모가족
기초-시	1	종사자	종사자	종사자
	2	처우개선비	처우개선비	처우개선비
	3	특수근무수당	특수근무수당	특수근무수당
	4	지원사업	지원사업	지원사업
	5	장애인	장애인	장애인
	6	장애수당	장애수당	어린이집
기초-군	1	지원사업	지원사업	지원사업
	2	장애수당	종사자	종사자
	3	장애인	장애수당	장애수당
	4	종사자	장애인	장애인
	5	저소득	청소년	청소년
	6	청소년	보육교직원	보육교직원
기초-구	1	지원사업	지원사업	지원사업
	2	장애인	장애인	장애인
	3	장애수당	장애수당	장애수당
	4	특별지원	생계급여	생계급여
	5	생계급여	한부모가족	청소년
	6	한부모가족	긴급복지	한부모가족

<그림 IV-13> 광역본청 2025년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-14> 기초-시 2023년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-15> 기초-시 2024년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-16> 기초-시 2025년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-17> 기초-군 2023년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-18> 기초-군 2024년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-19> 기초-군 2025년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-20> 기초-구 2023년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-21> 기초-구 2024년 사업명 워드클라우드



<그림 IV-22> 기초-구 2025년 사업명 워드클라우드



2) 통계목별 핵심 키워드의 연도 변화

- 301-01(국고보조재원)은 장애수당·생계급여·아동양육비 등 전국 공통 법정 급여의 제도명, 301-02(취약계층 지방재원)는 종사자·처우개선비·특수근무수당 등 시설 종사자 수당, 301-03(지방재원 보편복지)은 종사자·참전유공자·보훈명예수당 등 자체 수당이 중심
 - － 통계목 이름과 실제 언어가 어긋나는 대목이 301-02
 - － 취약계층 지원 통계목의 최빈 어휘가 대상자 급여가 아니라 시설 종사자 수당
 - － 301-03은 지방 자체 수당이라 연도 변화가 상대적으로 큼. 특별수당은 2024년 4위로 처음 상위에 들었고 청년은 2025년 5위로 새로 진입

<표 IV-61> 통계목별 상위 키워드의 연도 변화

(단위: 핵심명 기준)

통계목	순위	2023	2024	2025
301-01	1	지원사업	장애수당	장애수당
	2	장애수당	지원사업	지원사업
	3	생계급여	생계급여	생계급여
	4	청소년	청소년	청소년
	5	아동양육비	읍면동	읍면동
	6	읍면동	부모급여	부모급여
301-02	1	종사자	종사자	종사자
	2	처우개선비	처우개선비	처우개선비
	3	장애인	특수근무수당	특수근무수당
	4	특수근무수당	장애인	지원사업
	5	저소득	지원사업	장애인
	6	한부모가족	저소득	저소득
301-03	1	종사자	종사자	종사자
	2	처우개선비	지원사업	지원사업
	3	특수근무수당	처우개선비	특별수당
	4	지원사업	특별수당	처우개선비
	5	어린이집	참전유공자	청년
	6	참전유공자	어린이집	참전유공자

[illegible][illegible]

<그림 IV-25> 301-01 국고보조재원 2025년 워드클라우드



<그림 IV-26> 301-02 취약계층 지방재원 2023년 워드클라우드



<그림 IV-27> 301-02 취약계층 지방재원 2024년 워드클라우드



<그림 IV-28> 301-02 취약계층 지방재원 2025년 워드클라우드



<그림 IV-29> 301-03 지방재원 보편복지 2023년 워드클라우드

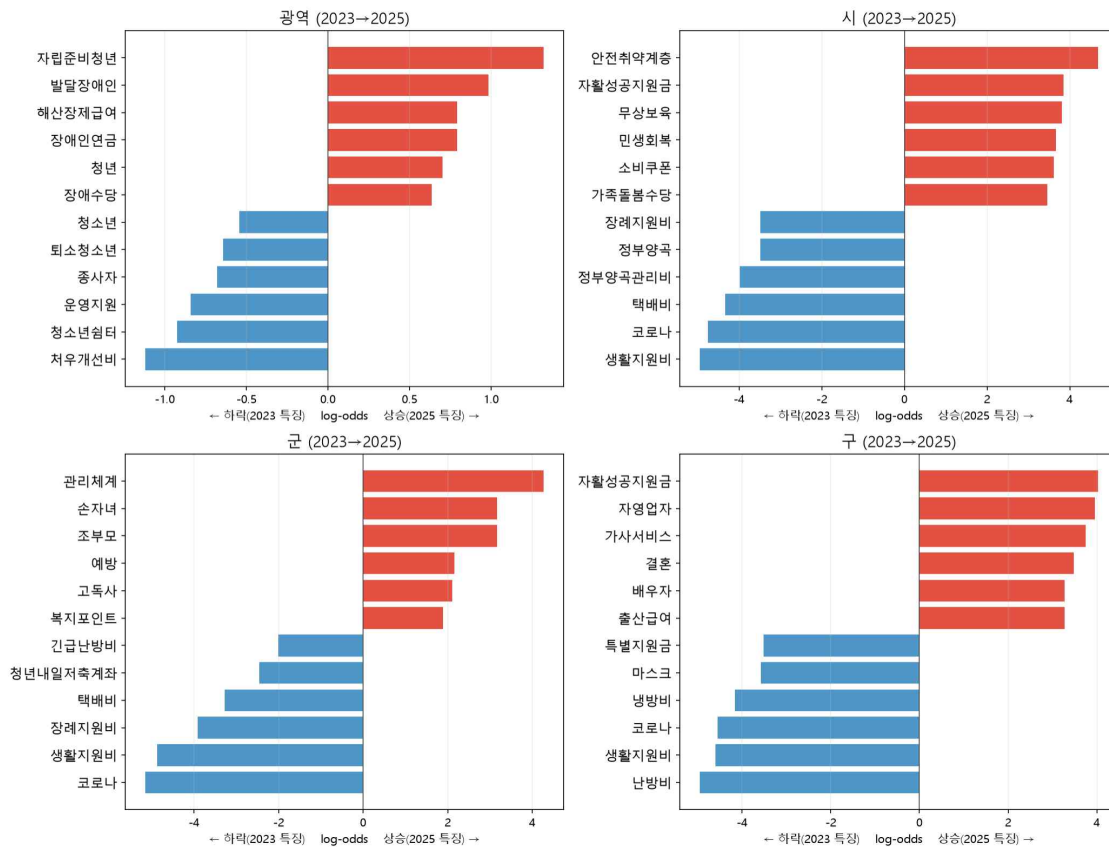


<그림 IV-30> 301-03 지방재원 보편복지 2024년 워드클라우드



- 2023년 대비 2025년의 상대빈도 변화를 log-odds로 측정(Monroe, Colaresi & Quinn, 2008). 유형별로 보면 코로나.생활지원비.난방비.택배비 등 감염병과 물가에 대응한 한시 지원이 일괄 소멸. 반대로 자활성공지원금(시.구), 조부모.손자녀(군), 자립준비청년(광역) 등 신설 제도가 사업명에 즉시 반영
 - 사업명 텍스트가 제도 변화의 실시간 지표로 기능. 유형별 상승어가 다른 것은 새 제도가 유형별로 다른 속도로 확산됨을 보임

<그림 IV-32> 유형별 상승·하락 키워드(2023년 대비 2025년, 왼쪽 하락·오른쪽 상승)



4) 의미연결망이 보여주는 정책 단위

- 모듈러리티 Q는 광역본청 0.798, 기초-시 0.674, 기초-군 0.847, 기초-구 0.825로, 네 유형 모두 강한 군집 구조를 보임
- 통계목별로는 301-01(국고보조재원)의 Q가 0.861로 본 분석 전체에서 가장 높아 법정급여가 제도별 독립 군집으로 존재하고 301-03(지방재원-보편복지)은 0.487로 가장 낮아 자체 수당이 공통 어휘로 뒤섞여 경계가 흐림

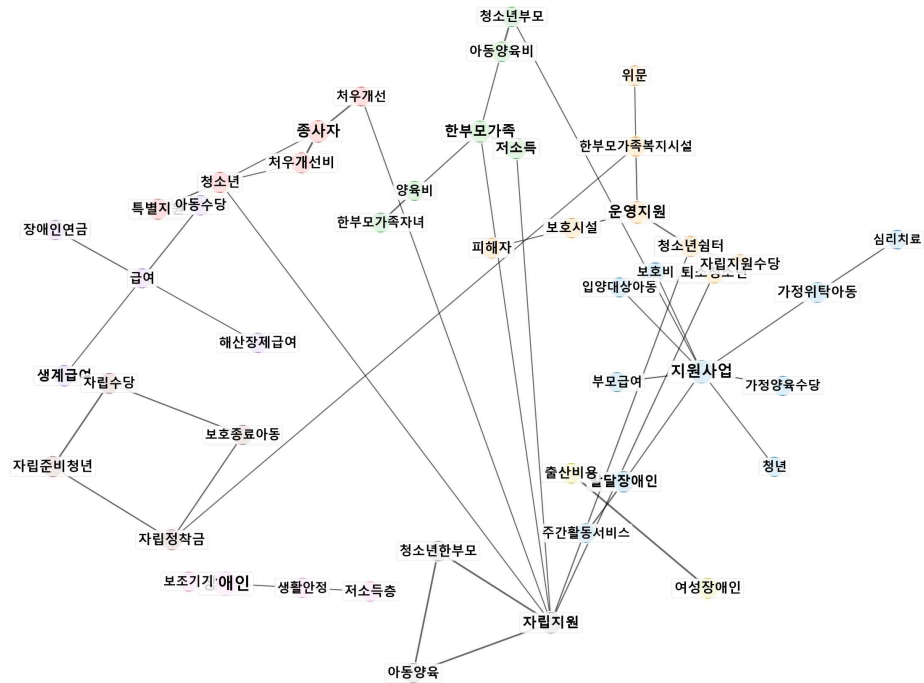
<표 IV-62> 의미연결망별 주요 군집(상위 3개, 크기·대표 어휘)

(단위: 개)

대상	군집	크기	대표키워드
광역본청	C0	10	지원사업·발달장애인·가정위탁아동·보호비·부모급여·가정양육수당
광역본청	C1	8	운영지원·퇴소청소년·청소년쉼터·피해자·자립지원수당·위문
광역본청	C2	6	한부모가족·저소득·아동양육비·청소년부모·양육비·한부모가족자녀
기초-시	C0	14	장애인·저소득·한부모가족·누리과정·저소득장애인·운영지원
기초-시	C1	6	종사자·처우개선비·특수근무수당·지역아동센터·다함께돌봄센터·아동복지시설
기초-시	C2	6	지원사업·아동양육비·청년·청소년부모·저소득층·가정양육수당
기초-군	C0	6	종사자·보육교직원·처우개선·처우개선비·어린이집·특수근무수당
기초-군	C1	5	저소득·한부모가족·아동양육비·노인·청소년부모
기초-군	C2	4	지원사업·보훈명예수당·가정양육수당·독립유공자
기초-구	C0	8	지원사업·긴급복지·서울형·저소득층·가정양육수당·청년
기초-구	C1	7	특별지원·청소년·취약계층·저소득주민·고독사·한시
기초-구	C2	6	가정위탁아동·자립수당·자립지원·자립정착금·자립준비청년·보호종료아동
301-01 국고보조재원	C0	8	지원사업·아동양육비·가정양육수당·청소년부모·한부모가족·이사비
301-01 국고보조재원	C1	6	청소년·특별지원·자립지원·청년월세·한시·청소년한부모
301-01 국고보조재원	C2	5	장애인·검사비·진단비·저소득장애인·교부
301-02 취약계층 지방재원	C0	19	장애인·지원사업·저소득·한부모가족·저소득층·노인
301-02 취약계층 지방재원	C1	10	어린이집·누리과정·처우개선·운영지원·보육료·보육교직원
301-02 취약계층 지방재원	C2	9	종사자·처우개선비·특수근무수당·지역아동센터·아동복지시설·청소년
301-03 지방재원 보편복지	C0	13	보훈명예수당·독립유공자·국가유공자·보훈단체·운영지원·유족
301-03 지방재원 보편복지	C1	13	지원사업·참전유공자·저소득층·청년·명예수당·장애인
301-03 지방재원 보편복지	C2	13	종사자·처우개선비·특수근무수당·지역아동센터·특별수당·다함께돌봄센터

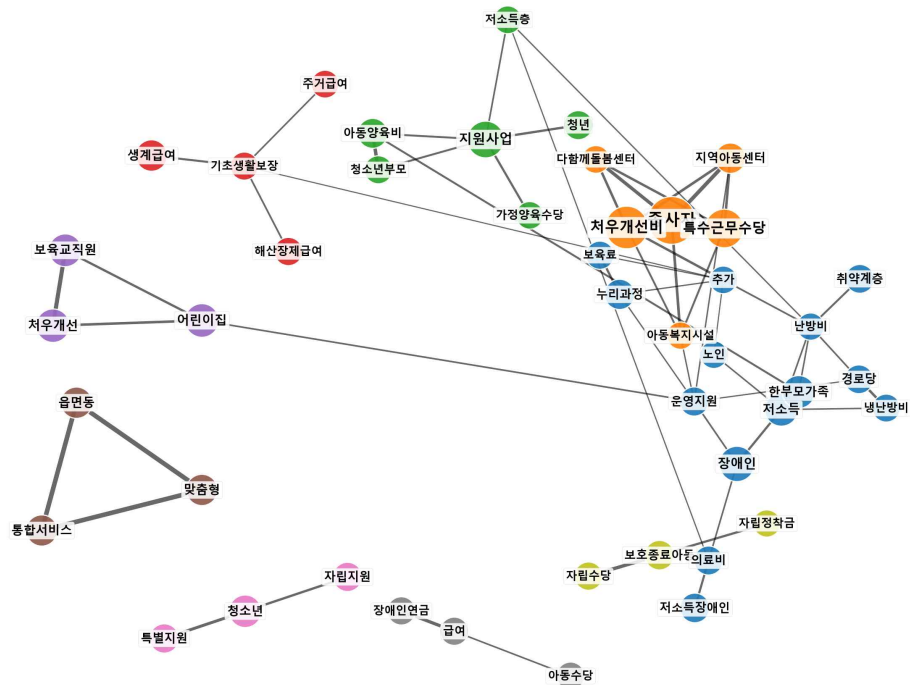
<그림 IV-33> 광역본청 사업명 의미연결망

광역본청 사업명 의미연결망 (Q=0.798, 노드 47, 군집 9)



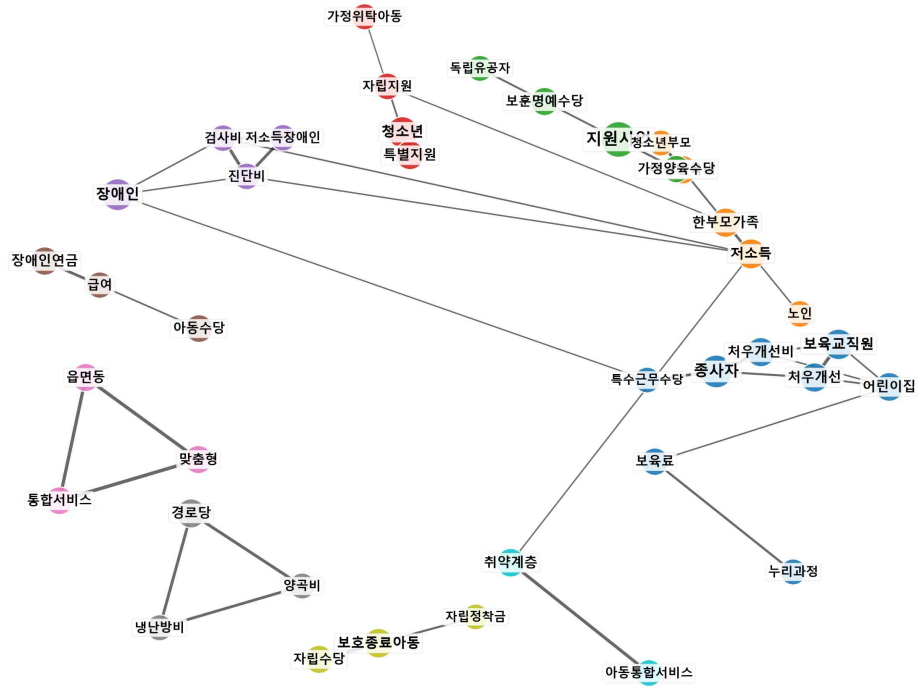
<그림 IV-34> 기초-시 사업명 의미연결망

기초-시 사업명 의미연결망 (Q=0.674, 노드 45, 군집 9)



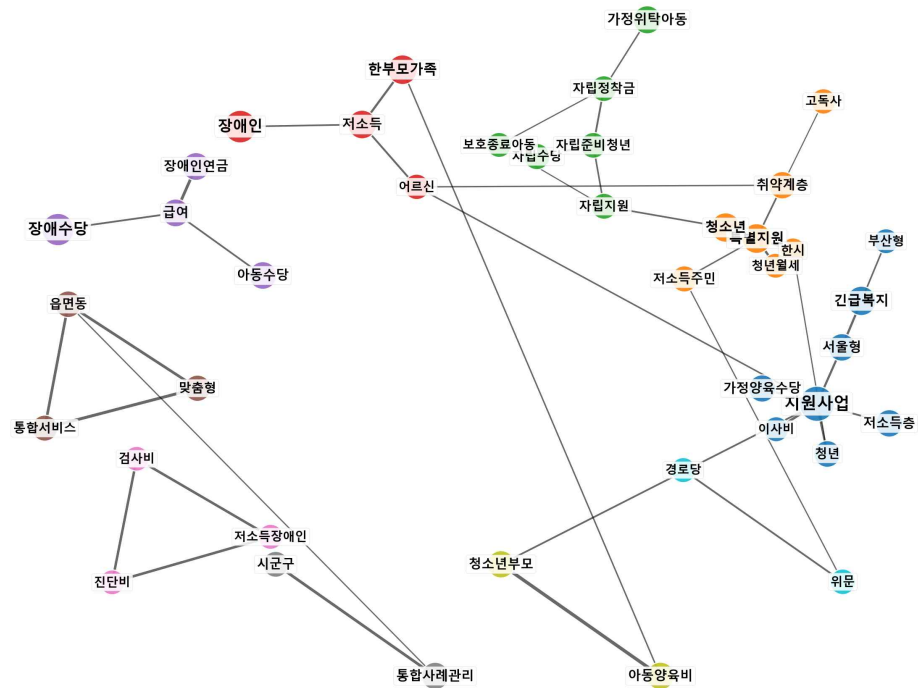
<그림 IV-35> 기초-군 사업명 의미연결망

기초-군 사업명 의미연결망 (Q=0.847, 노드 39, 군집 11)



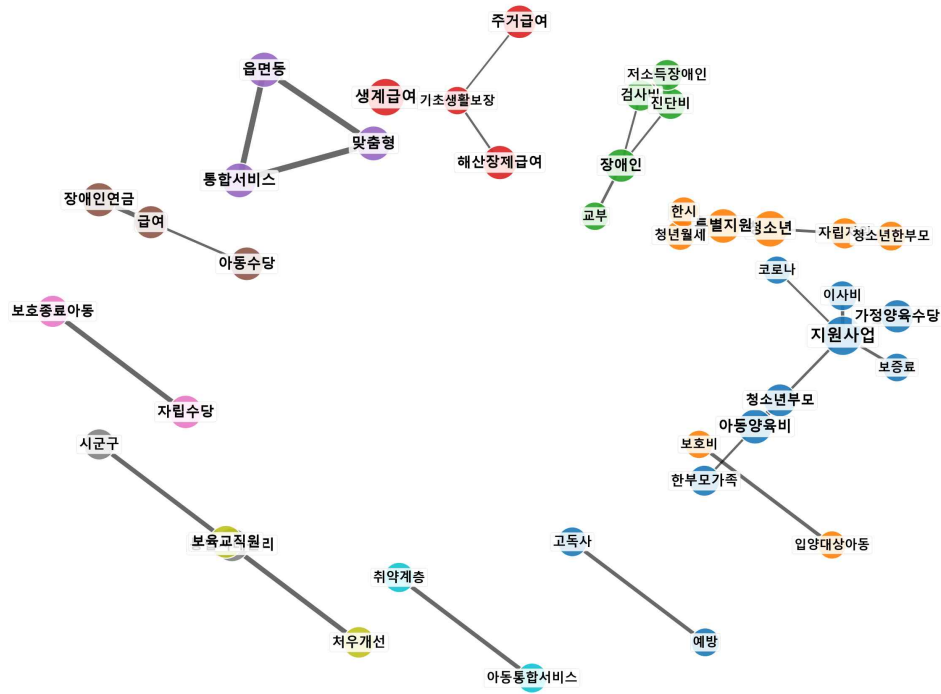
<그림 IV-36> 기초-구 사업명 의미연결망

기초-구 사업명 의미연결망 (Q=0.825, 노드 41, 군집 10)



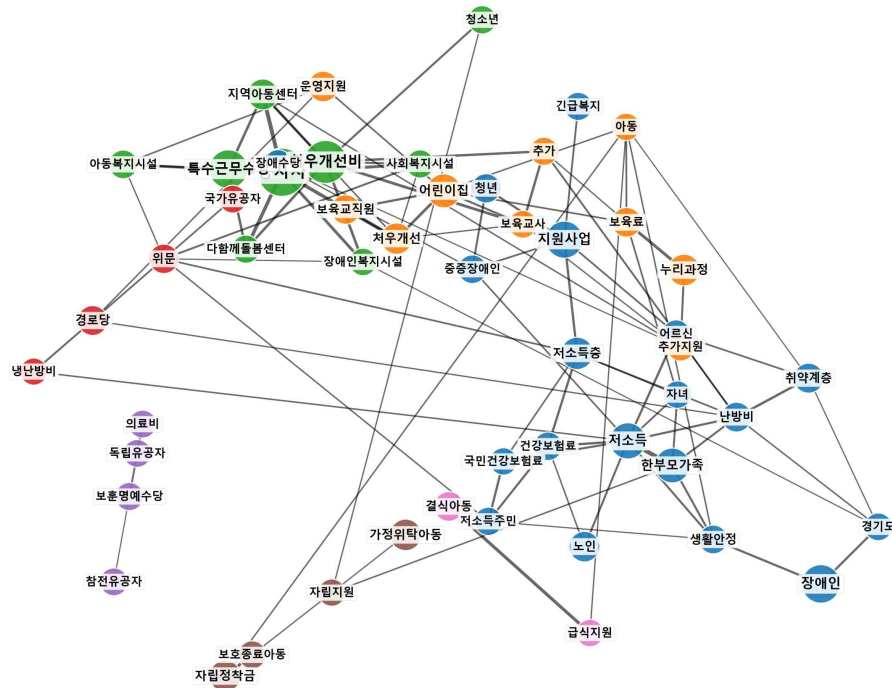
<그림 IV-37> 301-01 의미연결망(제도별 독립 군집)

301-01 국고보조재원 사업명 의미연결망 (Q=0.861, 노드 41, 군집 12)



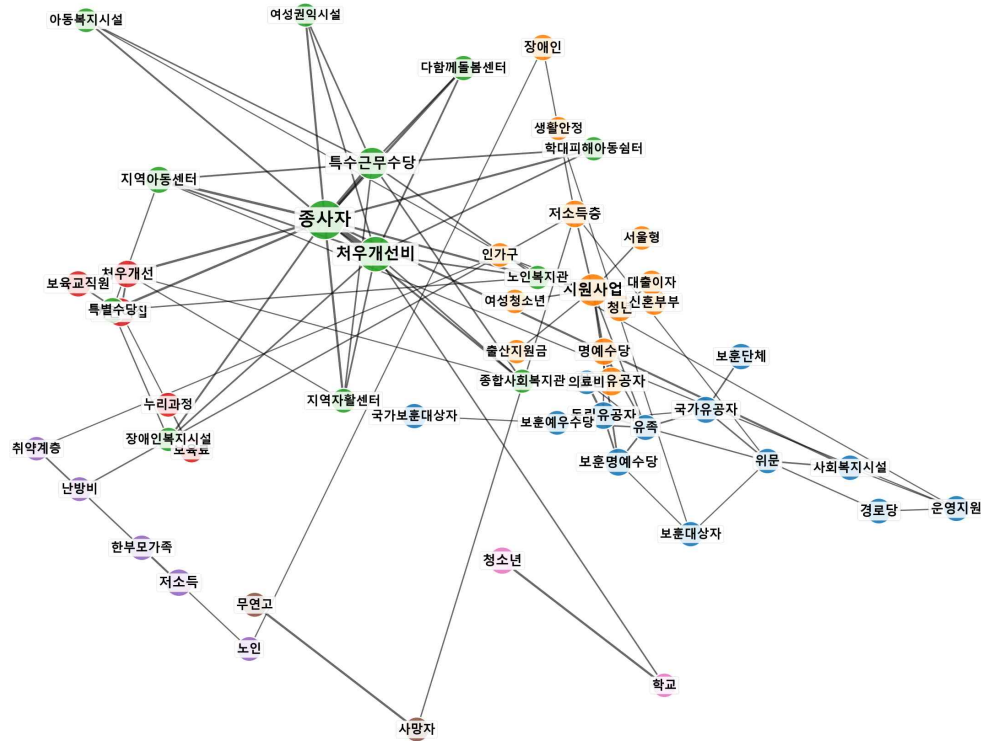
<그림 IV-38> 301-02 의미연결망(종사자 수당 허브)

301-02 취약계층 지방재원 사업명 의미연결망 (Q=0.501, 노드 52, 군집 7)



<그림 IV-39> 301-03 의미연결망(보훈·자체수당)

301-03 지방재원 보편복지 사업명 의미연결망 (Q=0.487, 노드 53, 군집 7)



5) 국고보조 대 지방재원 대비 키워드

- 국고보조(301-01) 특징어는 해산장제급여·가정양육수당·부모급여·기초연금
이고 지방재원(301-02·301-03) 특징어는 서울형·행려자·냉방비·명절·보훈예
우수당
 - 상위 대비어 대부분이 한쪽 통계목에서 0회로, 두 언어가 비대칭적인 정도가 아니
라 아예 겹치지 않는 특성을 보임
 - 국고보조 법정급여와 지방 자체 수당은 어휘 수준에서 서로 다른 차원이며 자체
수당의 신설과 확산(김영순·이태형, 2020)이 일어나는 곳은 지방재원 쪽으로 확인

<표 IV-63> 국고보조(301-01) 대 지방재원(301-02·301-03) 대비 키워드

(단위: log-odds, 회)

방향	키워드	log-odds	301-01 빈도	301-02·03 빈도
지방재원(301-02·03) 특징	서울형	5.515	0	187
지방재원(301-02·03) 특징	행려자	5.46	0	177
지방재원(301-02·03) 특징	장애인직업재활시설	5.334	0	156
지방재원(301-02·03) 특징	냉방비	5.241	0	142
지방재원(301-02·03) 특징	장애인가구	5.205	0	137
지방재원(301-02·03) 특징	보급	5.122	0	126
지방재원(301-02·03) 특징	명절	5.031	0	115
지방재원(301-02·03) 특징	보훈예우수당	4.995	0	111
지방재원(301-02·03) 특징	사회복지사	4.861	0	97
지방재원(301-02·03) 특징	응시료	4.67	0	80
지방재원(301-02·03) 특징	아이돌봄비	4.565	0	72
지방재원(301-02·03) 특징	장려금	4.551	0	71
지방재원(301-02·03) 특징	뇌병변	4.537	0	70
지방재원(301-02·03) 특징	장애인재가복지시설	4.523	0	69
지방재원(301-02·03) 특징	정착금	4.508	0	68
국고보조(301-01) 특징	해산장제급여	-7.508	603	0
국고보조(301-01) 특징	가정양육수당	-7.352	516	0
국고보조(301-01) 특징	부모급여	-6.47	641	1
국고보조(301-01) 특징	입양대상아동	-6.43	205	0
국고보조(301-01) 특징	생활지원비	-6.396	198	0

6) 토픽모형이 본 유형 구조

- LDA에서 유형별 지배 주제가 뚜렷이 갈림. 자치구는 서울형·긴급복지·생계급여 주제(T0)에 64.9% 집중, 시는 경기도·특수근무수당 주제(T5) 30.8%, 군은 경로당·아동양육비 주제(T2) 35.6%와 전라남도·복지기동대 주제(T3) 17.0%, 광역본청은 자립지원·입양아동 주제(T6) 48.1%

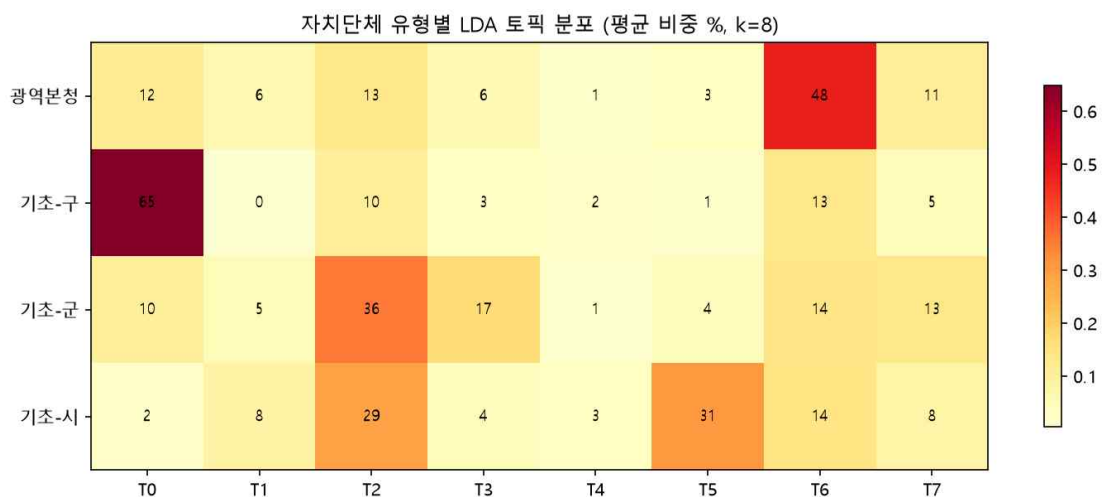
- 유형 정보를 주지 않고 학습한 모형이 유형을 사후 재발견한 것으로, 유형 간 언어 차이가 통계적으로 실재함을 의미

<표 IV-64> LDA 주제별 상위 단어와 비중(k=8)

(단위: %)

토픽	상위단어	비중 (%)
T0	지원사업 · 장애인 · 생계급여 · 특별지원 · 한부모가족 · 청소년 · 긴급복지 · 가정위탁아동 · 해산장제급여 · 서울형 · 저소득 · 급여	23.2
T1	종사자 · 처우개선 · 보육교직원 · 처우개선비 · 지역아동센터 · 어린이집 · 특별수당 · 수당 · 인건비 · 노인 · 장애인복지시설 · 운영지원	4.7
T2	지원사업 · 장애인 · 청소년 · 특별지원 · 보육료 · 저소득 · 생계급여 · 경로당 · 아동양육비 · 보호종료아동 · 생활안정 · 한부모가족	24.8
T3	지원사업 · 복지기동대 · 저소득 · 보호종료아동 · 한부모가족 · 우리동네 · 보훈명예수당 · 청소년 · 경로당 · 전라남도 · 가정위탁아동 · 노인	8.2
T4	종사자 · 맞춤형 · 통합서비스 · 읍면동 · 어린이집 · 처우개선비 · 보육교직원 · 특수근무수당 · 기초생활보장 · 한부모가족 · 처우개선 · 장애인	2.1
T5	종사자 · 처우개선비 · 특수근무수당 · 장애인 · 저소득 · 지원사업 · 한부모가족 · 청소년 · 생계급여 · 저소득장애인 · 경기도 · 누리과정	11.5
T6	지원사업 · 장애인 · 한부모가족 · 자립지원 · 보육교직원 · 어린이집 · 보호종료아동 · 저소득 · 입양아동가족지원 · 아동양육비 · 생계급여 · 청소년	16.2
T7	장애수당지원 · 한부모가족지원 · 부모급여 · 가정양육수당지원 · 입양아동가족지원 · 아동발달지원계좌지원 · 읍면동맞춤형통합서비스지원 · 국민기초생활보장급여지원 · 기초연금지원 · 종사자수당 · 한부모가족자녀양육비등지원 · 장애인복지시설종사자수당	9.1

<그림 IV-40> LDA 유형별 주제 분포 히트맵



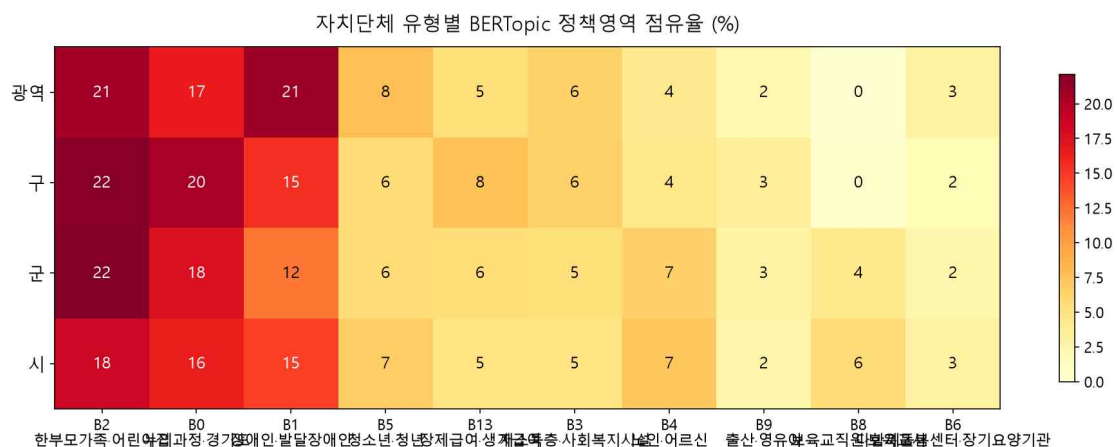
- BERTopic은 고유 핵심명 9,944종을 보육·보훈, 장애인, 아동·한부모, 저소득층, 노인 등 20개 정책영역으로 조직. 어디에도 속하지 않는 이상치는 17.8%

<표 IV-65> BERTopic 상위 정책영역(고유 핵심명 수·상위 단어)

(단위: 종)

토픽	문서 수	상위 단어
B0	1691	누리과정 · 경기도 · 보훈단체 · 지원사업 · 경로당 · 입학준비금 · 국가유공자 · 보육료 · 위문 · 국가보훈대상자
B1	1307	장애인 · 발달장애인 · 중증장애인 · 노숙인 · 하이패스 · 장애인복지시설 · 청각장애인 · 장애인가정 · 장애인거주시설 · 보조기기
B2	1107	한부모가족 · 어린이집 · 저소득 · 아동복지시설 · 아동 · 아동양육비 · 한부모가정 · 아동보호전문요원 · 가정위탁아동 · 보호종료아동
B3	713	저소득층 · 사회복지시설 · 저소득주민 · 저소득 · 복지기동대 · 지역사회 · 치우개선 · 난방비 · 마스크 · 위문
B4	713	노인 · 어르신 · 노인복지시설 · 특수근무수당 · 종사자 · 노인복지관 · 저소득 · 노인일자리 · 노인생활시설 · 노인장기요양보험
B5	556	청소년 · 청년 · 학교 · 응시료 · 청소년쉼터 · 청년일자리 · 지원사업 · 종사자 · 치우개선비 · 자격증
B6	303	다함께돌봄센터 · 장기요양기관 · 돌봄 · 종사자 · 다함께 · 돌봄센터 · 장기요양요원 · 안부살핌 · 찾아가는 · 통합센터
B7	256	보호시설 · 피해자 · 가정폭력피해자 · 가정폭력 · 성폭력 · 자립지원금 · 성폭력피해자 · 여성 · 의료비 · 여성권익시설
B8	200	보육교직원 · 보육교사 · 어린이집 · 교직원 · 장기근속수당 · 교사 · 인건비 · 복리후생비 · 치우개선비 · 치우개선
B9	188	출산 · 영유아 · 출산장려 · 출산지원금 · 자영업자 · 임신부 · 단계적 · 입양아동 · 유아 · 양육

<그림 IV-41> 자치단체 유형별 BERTopic 정책영역 점유율



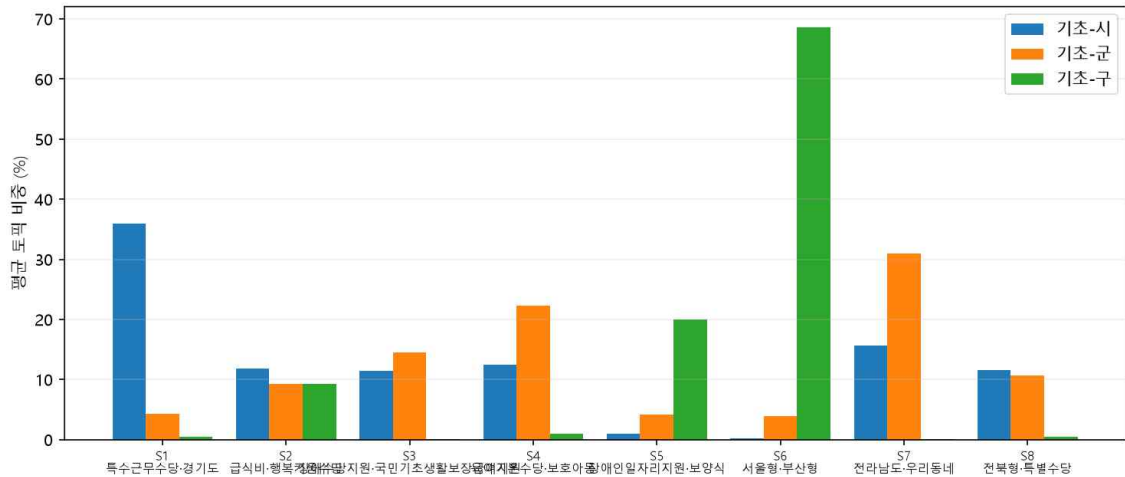
- STM은 변별어(FREX)가 서울형·경기도형·충남형 등 광역자치단체와의 연계성이 드러남
- 유형별로 출현 비율을 확인하면 자치구는 서울형·부산형 주제에 68.6%, 시는 경기도형 35.9%, 군은 전라남도·경남형 31.0%로, 각 유형의 지배 주제가 소속 광역자치단체의 정책과 상당 부분 관련 있어 보임
 - 유형 효과처럼 보이는 것의 상당 부분이 광역자치단체 소속 효과로, 자체 수당의 명명이 개별 단체가 아니라 광역 단위 정책을 따라 조직될 가능성 있음

<표 IV-66> STM 주제별 상위 단어와 변별 단어(FREX)

주제	상위단어(확률)	변별단어(FREX)
S1	종사자 · 처우개선비 · 특수근무수당 · 장애인 · 처우개선 · 저소득 · 지원사업 · 어린이집 · 장애수당 · 한부모가족	특수근무수당 · 경기도 · 여성권익시설 · 장애인가구 · 뇌병변 · 경기도형 · 통합센터 · 처우개선비 · 장애인재가복지시설 · 노인장기요양
S2	지원사업 · 장애수당 · 장애인 · 한부모가족 · 보호종료아동 · 급식비 · 취약계층 · 장애인연금 · 생활안정 · 생계급여	급식비 · 행복키움수당 · 충청남도 · 충남형 · 한파대비 · 희망소리 · 토일공휴일 · 장애인생활안정 · 참전명예 · 주간활동서비스
S3	장애수당지원 · 한부모가족지원 · 지원사업 · 부모급여 · 종사자수당 · 아동발달지원계좌지원 · 가정양육수당지원 · 입양아동가족지원 · 저소득층 · 국민기초생활보장급여지원	장애수당지원 · 국민기초생활보장급여지원 · 장애인복지시설종사자수당 · 사례관리사업지원 · 장애인연금지원 · 보육교직원처우개선 · 경북 · 취약계층아동지원 · 마을돌봄터 · 복지사각지대발굴운영지원
S4	지원사업 · 보육교직원 · 청소년 · 장애수당 · 장애인 · 어린이집 · 특별지원 · 처우개선 · 보훈명예수당 · 보육료	육아기본수당 · 보호아동 · 강원도 · 노인장기요양기관 · 아동급식확대지원 · 장애인차량 · 시간외근무수당 · 자기개발 · 주거자금 · 부모부담금
S5	장애수당 · 지원사업 · 장애인 · 생계급여 · 한부모가족 · 저소득 · 장애인일자리지원 · 아동발달지원계좌 · 입양아동가족지원 · 부모급여	장애인일자리지원 · 보양식 · 울산형 · 청소년한부모자립지원 · 폭염대비 · 대학신입생 · 유아보육료 · 치료회복 · 장애인주간보호시설 · 직무지도원
S6	지원사업 · 장애인 · 장애수당 · 특별지원 · 생계급여 · 긴급복지 · 청소년 · 한부모가족 · 가정위탁아동 · 저소득	서울형 · 부산형 · 아이돌봄비 · 재활수당 · 장애인일자리 · 응시료 · 무의탁 · 재난대응용 · 자영업자 · 특별지원금
S7	지원사업 · 장애수당 · 보호종료아동 · 저소득 · 한부모가족 · 청소년 · 아동양육비 · 어린이집 · 경로당 · 보육교직원	전라남도 · 우리동네 · 복지기동대 · 경남형 · 미혼한부모가족 · 신장장애인 · 편의설비 · 복권기금사업 · 자체지원사업 · 어르신지킴이단

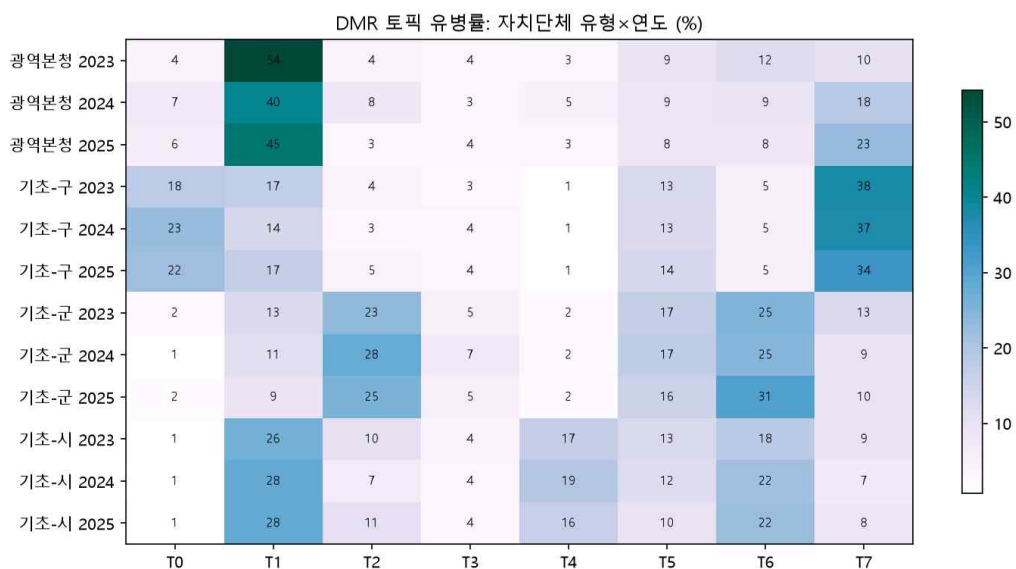
주제	상위단어(확률)	변별단어(FREX)
S8	종사자 · 지원사업 · 보육교직원 · 읍면동 · 맞춤형 · 통합서비스 · 어린이집 · 장애인 · 치우개선 · 지역아동센터	전북형 · 특별수당 · 호국보훈수당 · 보행보조기 · 남성장애인 · 지킴이 · 하이패스단말기 · 복리후생비 · 부모부담 · 지역아동센터

<그림 IV-42> STM 주제 출현 비율: 기초 시·군·구 유형별



- DMR은 구현과 배경정보 처리를 바뀌도 유형×연도 주제 구조가 3개년 내 내 동일하게 재현되어, 위 발견이 특정 모형 선택의 산물이 아님을 확인
 - 다만 STM은 광역을 제외한 678문서, DMR은 광역을 포함한 표본을 씀. 두 결과 일치의 원인은 같은 표본이 아닌 견고한 구조

<그림 IV-43> DMR 주제 출현 비율: 유형×연도(견고성 확인)



7) 유형 간 사업명 유사도

- TF-IDF 코사인 유사도(Salton & Buckley, 1988)는 기초-시 0.225 > 기초-구 0.147 > 기초-군 0.127 > 광역본청 0.108. 상위 쌓은 경기도 시들이 독점
- 경기도 매칭 수당이 도내 시들의 예산서에 같은 이름으로 등재되기 때문으로, STM의 경기도형 주제와 같은 현상을 다르게 측정한 결과

<표 IV-67> 유형 내·간 사업명 TF-IDF 평균 유사도

(단위: 코사인 유사도)

유형	광역본청	기초-시	기초-군	기초-구
광역본청	0.108	0.088	0.073	0.085
기초-시	0.088	0.225	0.131	0.092
기초-군	0.073	0.131	0.127	0.094
기초-구	0.085	0.092	0.094	0.147

8) 부문별 핵심 키워드

- 부문은 사업명의 어휘를 가장 직접적으로 구분. 각 부문에서 빈도 상위 다섯 어휘를 보면 그 부문이 어떤 급여로 채워져 있는지 드러남

<표 IV-68> 부문별 상위 키워드

(단위: 핵심명 기준)

부문	상위 키워드(빈도 순 5개)	지출 (조원)
노인·청소년	종사자·청소년·처우개선비·기초연금·경로당	108.605
기초생활보장	생계급여·해산장제급여·주거급여·지원사업·저소득층	54.477
보육·가족및여성	종사자·한부모가족·어린이집·처우개선비·보육교직원	38.343
취약계층지원	장애인·장애수당·종사자·처우개선비·장애인연금	23.98
사회복지일반	종사자·지원사업·맞춤형·읍면동·통합서비스	2.619
보훈	참전유공자·국가유공자·보훈명예수당·독립유공자·명예수당	2.135
주택	지원사업·주거급여·이사비·보증료·신혼부부	1.662
노동	청년·지원사업·청년월세·한시·특별지원	0.56

주: 부문은 지출 순으로 배열함. 키워드는 표준화한 핵심명에서 추출하고 행정 일반어는 불용어로 제거함

- 노인·청소년은 기초연금·장기요양 계열이, 기초생활보장은 생계급여·의료급여 계열이, 보육·가족및여성은 보육교직원·처우개선 계열이 상위를 차지함. 통계목 축

- 부문별 워드클라우드로 보면 같은 구조가 시각적으로 확인됨. 글자 크기는 사업명 내 등장 빈도에 비례

[illegible][illegible]

<그림 IV-46> 보육·가족및여성 부문 사업명 위드클라우드



<그림 IV-47> 취약계층지원 부문 사업명 워드클라우드



<그림 IV-48> 보훈 부문 사업명 워드클라우드



<그림 IV-49> 사회복지일반 부문 사업명 워드클라우드



라. 재정력·인구 특성과 사업명의 연계

- 이하는 기초 226개 단체를 재정자립도·재정자주도·고령인구비율과 결합한 보조 분석임. 본문의 유형·통계목·연도 축과 달리 자치단체 특성 축의 참고 자료로 제시함

□ 복지 지출 구성과 지표의 상관

- 301-01 비중은 재정자주도와 음의 상관($r=-0.576^{***}$)으로, 법정급여 매칭 부담이 큰 단체일수록 재정 자율성이 낮음(최정열, 2021). 301-02·301-03 비중은 자주도와 양의 상관($+0.455^{***}$, $+0.225^{***}$)으로, 지방재원 급여는 재정 여력이 있는 단체의 재량 산물임(고혜진 외, 2014)
 - 자치구에서 복지 의무지출이 재정을 압박한다는 논의(오영삼·이재원, 2023)와 같은 축의 발견으로, 국고보조 법정급여의 부담이 재정 자율성을 잠식하는 구조를 보여줌. 226개 기초자치단체를 대상으로 재정지출과 재정자립도의 관계를 본 연구(박종성·배기수, 2024)도 같은 표본 범위를 다룸
 - 다만 301-03 비중은 재정자립도와는 음의 상관(-0.154)임. 자주도는 교부세·조정교부금을 포함하는 지표라 부유함의 지표가 아니므로, 두 지표를 함께 읽어야 함
- 301-03 비중은 고령인구비율과 양의 상관($+0.178^{***}$)임. 부호만 보면 301-02도 양수($+0.009$)이나 통계적으로 무의미하므로($p=0.816$), 고령 지역에서 유의하게 커지는 것은 보훈·장수 계열 자체 수당인 301-03임

<표 IV-69> 복지 지출 구성과 재정·인구 지표의 상관(기초 226개 단체×3개년)

(단위: Pearson r)

복지구조	지표	r (유의도)	p	N
301-01 비중	재정자립도	-0.032	0.412	678
301-01 비중	재정자주도	-0.576***	<0.001	678
301-01 비중	고령인구비율	-0.118***	0.002	678
301-02 비중	재정자립도	0.132***	<0.001	678
301-02 비중	재정자주도	0.455***	<0.001	678
301-02 비중	고령인구비율	0.009	0.816	678
301-03 비중	재정자립도	-0.154***	<0.001	678
301-03 비중	재정자주도	0.225***	<0.001	678
301-03 비중	고령인구비율	0.178***	<0.001	678

복지구조	지표	r (유의도)	p	N
사회보장적수혜금/사회복지 전체	재정자립도	0.186***	<0.001	678
사회보장적수혜금/사회복지 전체	재정자주도	-0.397***	<0.001	678
사회보장적수혜금/사회복지 전체	고령인구비율	-0.288***	<0.001	678

주: N=678 단체-연도. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. 12개 중 10개가 p<0.01이고 2개는 통계적으로 무의미함

□ 지표 4분위 대비 키워드와 STM 연속효과

- 고령 상위 지역은 장애수당지원·전라남도·기초연금지원, 하위 지역은 특수
근무수당·경기도·여성권익시설이 특징어이고, 저재정 지역은 특별수당·국민
기초생활보장급여지원·결식아동급식지원의 명칭이 특징어

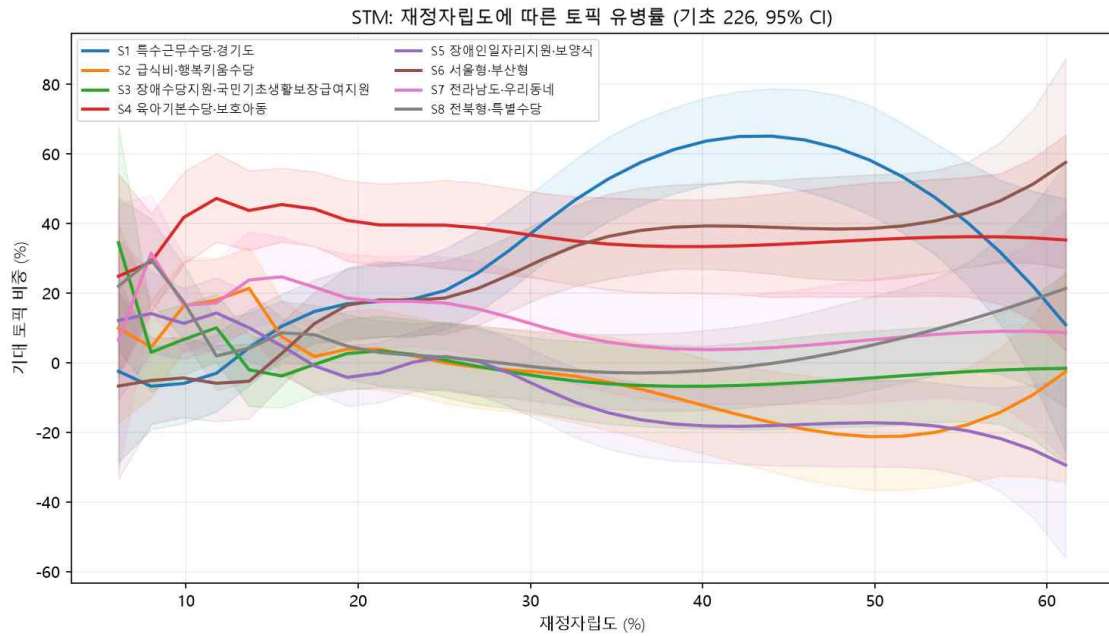
<표 IV-70> 지표 4분위 대비 키워드(log-odds 상·하위)

(단위: log-odds, 회)

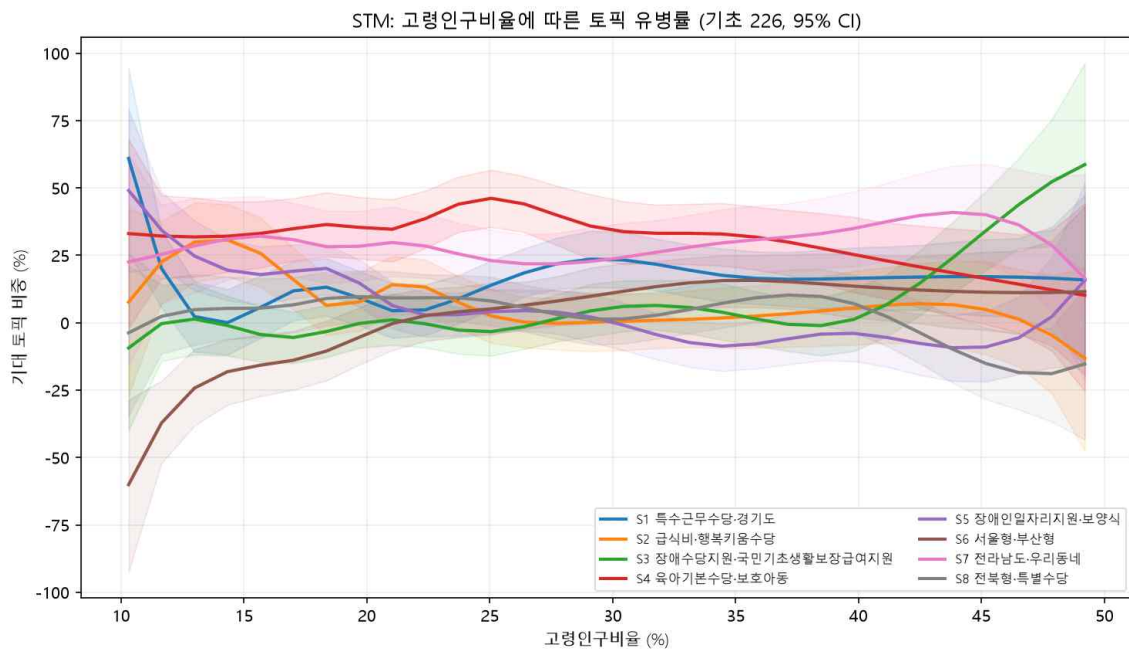
지표	방향	키워드	log-odds	Q1빈도	Q4빈도
재정자립도	상위(Q4) 특징	특수근무수당	-6.88	0	946
재정자립도	상위(Q4) 특징	경기도	-4.922	0	133
재정자립도	상위(Q4) 특징	노인장기요양	-4.768	0	114
재정자립도	상위(Q4) 특징	장애인가구	-4.696	0	106
재정자립도	상위(Q4) 특징	여성권익시설	-4.677	0	104
고령인구비율	상위(Q4) 특징	장애수당지원	-5.36	0	54
고령인구비율	상위(Q4) 특징	전라남도	-5.323	0	52
고령인구비율	상위(Q4) 특징	사례관리사업지원	-4.843	0	32
고령인구비율	상위(Q4) 특징	기초연금지원	-4.812	0	31
고령인구비율	상위(Q4) 특징	장애인연금지원	-4.676	0	27
재정자립도	하위(Q1) 특징	특별수당	5.585	68	0
재정자립도	하위(Q1) 특징	전북형	4.84	32	0
재정자립도	하위(Q1) 특징	국민기초생활보장급여지원	4.709	28	0
재정자립도	하위(Q1) 특징	결식아동급식지원	4.516	23	0
재정자립도	하위(Q1) 특징	마을돌봄터	4.427	21	0
고령인구비율	하위(Q1) 특징	특수근무수당	6.846	917	0
고령인구비율	하위(Q1) 특징	경기도	4.88	128	0
고령인구비율	하위(Q1) 특징	노인장기요양	4.747	112	0
고령인구비율	하위(Q1) 특징	여성권익시설	4.664	103	0
고령인구비율	하위(Q1) 특징	장애인가구	4.604	97	0

주: 상위(Q4) 특징어에 음수 log-odds가, 하위(Q1) 특징어에 양수가 오는 것은 부호 규약에 따른 것임

<그림 IV-50> STM: 재정자립도 연속효과 곡선(95% CI, 기초 678 단체-연도)



<그림 IV-51> STM: 고령인구비율 연속효과 곡선(95% CI, 기초 678 단체-연도)



- 고령인구비율과 재정자립도는 강한 음의 상관이라 두 효과의 완전한 분리는 어려움. 곡선은 조건부 기대값의 기술이며 인과 해석은 불가

마. 분석방법별 결과 요약 및 종합

□ 분석방법별 결과·함의 요약

- 일곱 갈래의 방법이 서로 다른 면을 보되 하나의 그림으로 수렴
- 아래의 표는 각 분석 방법이 무엇을 보는지, 이 자료에서 무엇이 나왔는지, 그 함의가 무엇인지를 정리한 결과임

<표 IV-71> 분석방법별 관점·핵심 결과·함의

분석방법	무엇을 보는가	이 자료의 핵심 결과	함의
키워드·워드클라우드	어떤 단어가 얼마나 자주 쓰이고 이름의 빈도와 지출액이 어떻게 어긋나는가	시는 종사자가 이름의 1위이나 지출은 0.2%에 그치고 구는 기초연금가 이름 빈도 13위인데 지출은 42.5%로 1위	사업 수 기준과 지출 기준이 다른 그림을 주므로 두 값을 함께 읽어야 함
의미연결망	어떤 단어들이 같은 사업명 안에서 함께 묶여 하나의 정책 단위를 이루는가	301-01 국고보조재원은 제도별 독립 군집(Q=0.86)으로 뚜렷하고 301-03 지방재원 보편복지는 자체 수당이 뒤섞여 경계가 흐림(Q=0.49)	표준화된 국고보조 급여는 언어도 표준화, 지방 재량 급여는 언어도 비정형
잠재 디리클레 할당 (LDA)	단어들이 함께 나타나는 확률 구조로 자치단체·연도 문서를 주제로 나눔	유형 정보를 주지 않아도 유형별 지배 주제가 같림 (자치구가 서울형·긴급복지·생계급여 주제에 64.9% 집중)	유형 간 사업명 언어 차이가 통계 모형이 구분할 만큼 실재함
BERTopic	단어가 달라도 의미가 가까운 사업명을 묶어 정책영역의 지도를 그림	보육·보훈·장애인·아동·저소득·노인 등 20개 정책영역으로 조직 (이상치 17.8%)	이름의 종수 기준 정책영역 구성으로, 지출 규모와는 별개로 읽어야 함
구조적 토픽모형 (STM)	자치단체 유형·연도 같은 배경정보가 주제 비중에 주는 영향을 함께 추정	변별어(FREX)가 서울형·경기도형·충남형 등 광역 브랜드 축으로 조직되고 유형별 지배 주제가 소속 광역과 일치	사업명 변이의 1차 축이 개별 단체가 아니라 광역 단위 정책 브랜딩
디리클레-다항 회귀 토픽모형 (DMR)	STM과 같은 질문을 다른 수식·구현으로 풀어 결과의 견고성을 확인	구현과 공변량 처리를 바꿔도 유형별 주제 구조가 3개년 내내 동일하게 재현	앞의 발견들이 특정 모형 선택의 산물이 아님. 다만 STM은 기초 678문서, DMR은 광역 포함으로 표본이 다름
TF-IDF 유사도	자치단체끼리 사업명 구성이 얼마나 닮았는가	기초-시 0.225 > 기초-구 0.147 > 기초-군 0.127 > 광역본청 0.108	경기도 매칭 수당이 도내 시들의 예산서에 같은 이름으로 등재되어 시 간 유사도를 끌어올림

□ 종합

- 사회복지 분야의 2023년부터 2025년까지 분석한 결과, 사회보장적수혜금은 두 개의 서로 다른 급여가 한 통계목에 들어 있는 구조인 것으로 보임
지출의 91%는 중앙이 결정하고 지방이 분담하는 국고보조 법정급여이고 사업명의 다양성은 지방이 스스로 설계한 자체 수당이 형성. 두 급여는 재정 논리도 언어도 서로 겹치지 않음
 - 현금지원과 현물지원의 구성과 효과를 나누어 본 연구(이현주 외, 2018)와, 현금성 복지의 실태를 세부사업 단위에서 추적해야 한다는 문제의식(전성만·김진·유자영, 2022)의 연장선에서 본 분석은 그 현금성 복지의 내부가 국고보조 법정급여와 지방 자체 수당이라는 서로 다른 재정 논리로 갈라져 있음을 언어 수준에서 확인
- 2024년 통계목 개편은 광역 지출을 13배 늘리고 301-03을 62.5% 줄였으나, 사업 단위로 추적하면 둘 다 정책 변화가 아니라 회계 재분류로 보임
- 301-03 지출의 60.8%는 301-02로 옮겨 갔고 사업 소멸은 5.89%
- 자체 수당의 명명은 개별 자치단체가 아니라 광역 단위 정책 브랜딩을 따라 조직. 사업명 표준화 논의는 기초 지침만으로는 불완전하며 광역 명명 관행을 함께 다뤄야 함
- 연도별 상승·하락 키워드는 한시 급여의 일몰과 신설 제도의 진입을 반영. 사업명 텍스트를 이용하면 제도 변화가 실제 사업에 반영되는 시점을 확인할 수 있음

□ 정책적 시사점

- 통계목 개편 전후의 수치를 같은 시계열로 제시할 때에는 회계 재분류 효과를 별도로 표시할 필요가 있음
 - 2024년 광역본청 지출 급증과 301-03 감소는 신규 복지 확대보다 분류기준 변경의 영향이 큼
 - 개편 연도를 기준으로 구·신 통계목 대응표와 환산 시계열을 함께 제공해야 함
- 사회보장적수혜금 사업명에 적용할 공통 표준화 규칙 마련
 - 괄호 안 재원 표기, 연도·차수, 본문 재원어, 앞머리 기호의 처리 원칙을 관련 지침에 명시하고 원사업명과 표준화 사업명을 함께 공개할 필요가 있음

- 국고보조 법정급여와 지방 자체 수당을 구분한 정책 해석 필요
 - 두 급여군은 지출 규모, 명명 방식, 재정지표와의 관계가 서로 다르게 나타남. 현금성 복지의 확대나 축소를 판단할 때 통계목 총액만 비교하지 말고 재원과 사업성격을 함께 살필 필요가 있음
- 광역 단위의 사업명 관리체계 구축
 - 자체 수당의 명칭이 광역권별로 묶이는 경향이 확인되었으므로, 기초자치단체 지침뿐 아니라 광역별 명명 관행을 점검하고 유사 사업의 공통 명칭을 마련할 필요가 있음

□ 분석의 한계

- 정규식 토큰화의 복합 시설명 분해 오류 가능성
- 2025년 연중 자료 포함 가능성
- 통계목 재분류에 따른 연도 비교 제약(본문 명시 구간만 유효)
- 세부사업코드의 재발급(추적 오염 최대 1.07%)
- 명칭 분석은 급여 수준과 대상 기준의 차이를 구분하지 못함

V. 지방자치단체 사례 분석

1. 분석 개요

가. 자료 추출 및 분석 방법

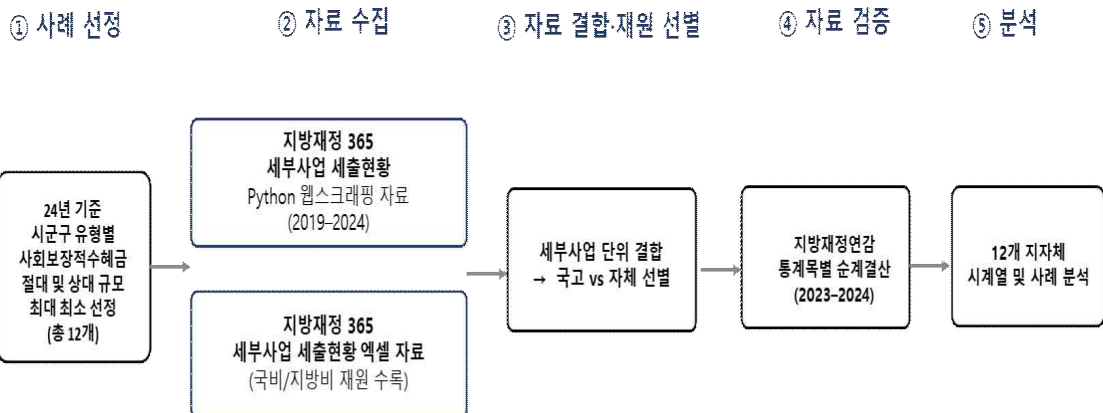
□ 사례 선정 기준

- 2024년 지방재정연감 순계 결산 기준 사회보장적수혜금 절대적 규모 및 인구 1인당 규모 기준 최대 및 최소 지방자치단체 유형별(시, 군, 구) 각 1개 선정하여 총 12개 지자체 선정

□ 자료 수집 과정

- 분석 자료: 지방재정365 세부사업 세출현황
- 자료 추출 방법: Python 프로그램을 활용하여 세부사업 세출현황 통계목 자료 웹스크래핑한 후 세부사업 세출현황 재원 자료⁶²⁾와 결합하여 국고보조와 지방 자체 재원 자료 선별, 2023~2024년 지방재정연감 자료 값과 일치하는지 확인한 후 시계열 분석 및 사례 분석 진행
- 다만, 2023년 이전에는 사회보장적수혜금 통계목이 세분화되기 전이므로 국고 재원 사회보장적수혜금과 지방 자체 재원 사회보장적수혜금만 구별 가능함

<그림 V-1> 사례 및 시계열 분석 자료 수집 과정



62) 국비>0인 경우 국고재원, 국비=0이고 시도비>0인 경우 시도비 재원, 국비, 시도비=0이고 시군구비>0인 경우 기초 자체 재원으로 보았음

□ 분석 방법

- 12개 지방자치단체 대상으로 19~24년 세부사업 세출현황 자료를 스크래핑하여 사례 분석 및 시계열 분석 수행
- 사례 분석은 해당 지방자치단체가 2024년 현재 이 수준의 사회보장적수혜금을 가지는가를 규명하고, 시계열 분석은 무엇이 언제 어떻게 변화해왔는가를 규명하는 것을 목적으로 함
- 다만, 전체 지방자치단체를 대상으로 스크래핑하는 경우 시간적 한계가 존재하여 12개 지자체만을 대상으로 하였다는 한계가 존재함

나. 사례 선정 기준

□ 선정 지자체 사례 기술통계

- 2024년 사회보장적수혜금 총액 기준 지자체 유형별 최대인 곳은 경기 수원시(10,748억 원), 대구 달성군(2,930억 원), 대구 달서구(5,646억 원)로 나타났고, 총액 기준 유형별 최소인 곳은 충남 계룡시(315억 원), 경북 울릉군(112억 원), 부산 중구(668억 원)로 나타남
- 1인당 사회보장적수혜금이 최대인 곳은 전북 정읍시(223만 원), 전북 진안군(275만 원), 부산 영도구(190만 원)로 나타났으며, 최소인 곳은 경기 과천시(65만 원), 울산 울주군(90만 원), 서울 서초구(44만 원)로 나타남
- 총액이 큰 경기 수원시의 경우 인구 1인당 금액은 90만 원으로 군 유형에서 1인당 최소금액을 나타낸 울산 울주군과 같게 나타난 점 등을 보면, 사회보장적수혜금의 절대적 규모 및 상대적 규모를 모두 고려할 필요가 있음
- 전북 진안군, 경북 울릉군 등 소규모 군단위의 경우 총액은 작으나 1인당 규모가 높은 편으로 인구 대비 현금성 복지 수요가 높은 곳임을 알 수 있음
- 서울시 서초구가 1인당 44만 원으로 자치구 단위에서 전국 최저인 반면, 부산 영도구는 1인당 190만 원으로 자치구 내 이질성이 크게 나타나고 있음
- 1인당 사회보장적수혜금 규모는 최소 44만 원에서 최대 275만 원으로 약 6배 이상 격차를 보이고 있음

<표 V-1> 2024년 기준 사례 지방자치단체 기술통계

선정기준	유형	단체	총액(억원)	1인당 규모(만원)
총액 최대	시	경기 수원시	10,748	90
	군	대구 달성군	2,930	114
	구	대구 달서구	5,646	108
총액 최소	시	충남 계룡시	315	68
	군	경북 울릉군	112	124
	구	부산 중구	668	178
1인당 최대	시	전북 정읍시	2,273	223
	군	전북 진안군	665	275
	구	부산 영도구	1,967	190
1인당 최소	시	경기 과천시	558	65
	군	울산 울주군	1,980	90
	구	서울 서초구	1,777	44

자료: 2024년 지방재정연감 통계목별 순계 결산 자료

2. 시계열 분석

가. 분석 목적

□ 2023년 통계목 세분화 영향 점검

- 기초지방자치단체 유형별 대표 단체를 대상으로 통계목 세분화 개편 시기를 기점으로 구조적 단절이 있는지, 연속적인지를 확인

□ 사회보장적수혜금 추세 분석

- 각 사례의 사회보장적수혜금이 완만한 추세인지, 특정 시점의 급등(예) 코로나 시기 재난지원 등)인지 식별

□ 사회보장적수혜금 재원 구성 변화 규명

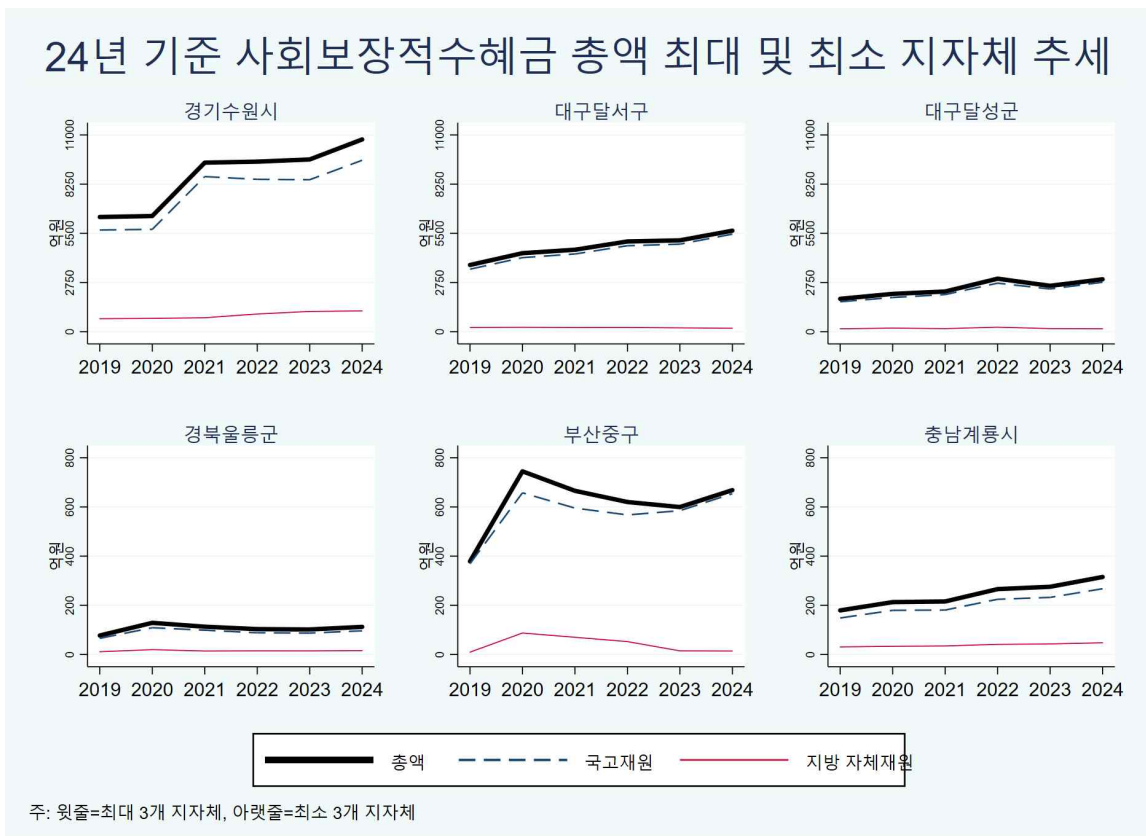
- 국고보조재원과 지방자체재원 사회보장적수혜금을 구별하여 사회보장적수혜금 재원 구성 변화의 성격을 규명함

나. 분석 결과

□ 2024년 사회보장적수혜금 총액 기준

- 총액 기준 추세를 살펴보면 2023년 통계목 세분화 개편 기점의 단절은 찾기 어려움
- 2024년 기준 사회보장적수혜금 총액 최대인 경기 수원시, 대구 달성군, 대구 달서구는 사회보장적수혜금이 증가하는 추세를 보임
- 2024년 기준 사회보장적수혜금 총액 최소인 충남 계룡시, 경북 울릉군, 부산 중구의 경우 유사한 추세는 보이지 않으며 부산 중구는 코로나 시기인 2020년 급등했다가 감소하는 추세를 보임

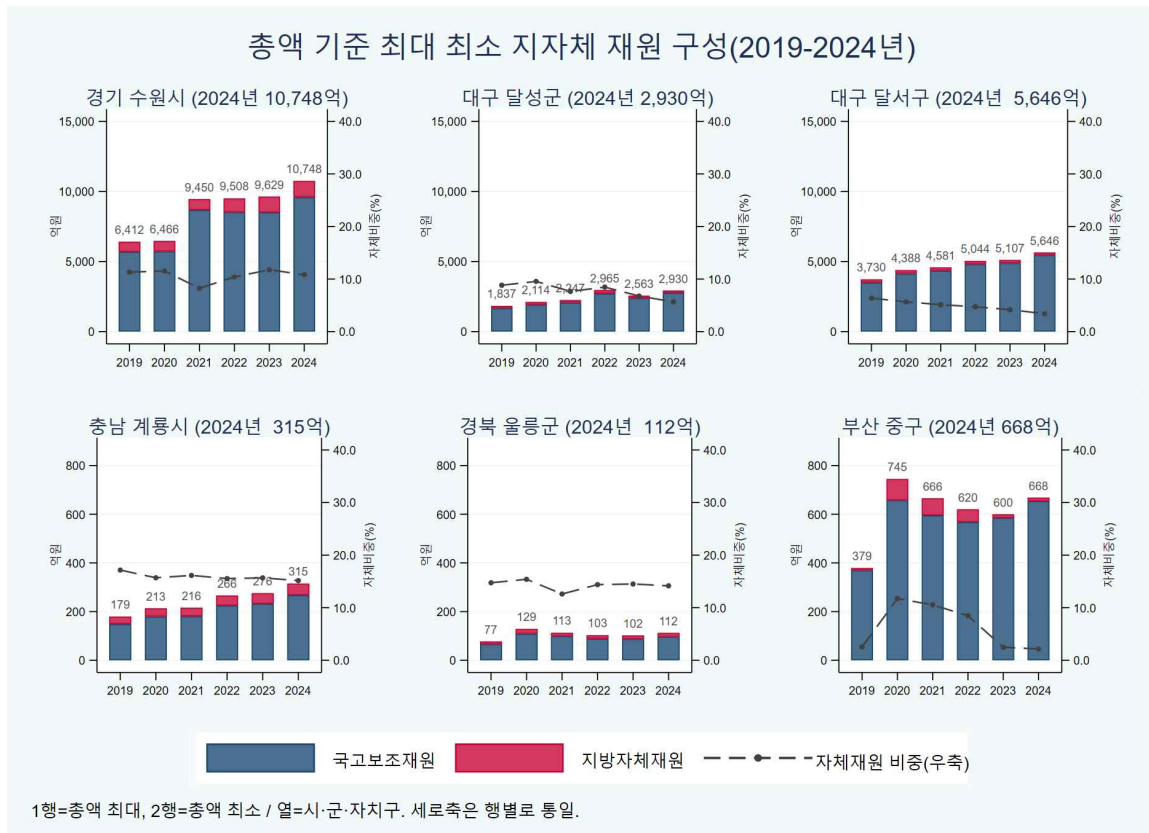
<그림 V-2> 24년 기준 사회보장적수혜금 총액 기준 최대 및 최소 지자체



- 총액 기준 최대 및 최소 지자체의 사회보장적수혜금 막대그래프와 자체재원 비중을 나타낸 그래프를 보면 해당 지자체의 경우 사회보장적수혜금 총액의 증감이 대부분 국고보조 재원 사회보장적수혜금의 증감에서 기인하는 것으로 보임

- 국고 증가폭은 경기 수원시가 5,686억 원에서 9,584억 원, 대구 달서구가 3,492억 원에서 5,454억 원, 부산 중구가 369억 원에서 654억 원에 달함
- 2019년 대비 2024년 총액 배수는 1.45~1.76배로 단체 간 편차가 작게 나타나 규모와 무관하게 비슷한 속도로 증가하고 있음

<그림 V-3> 총액 기준 최대 최소 지자체 자원 구성



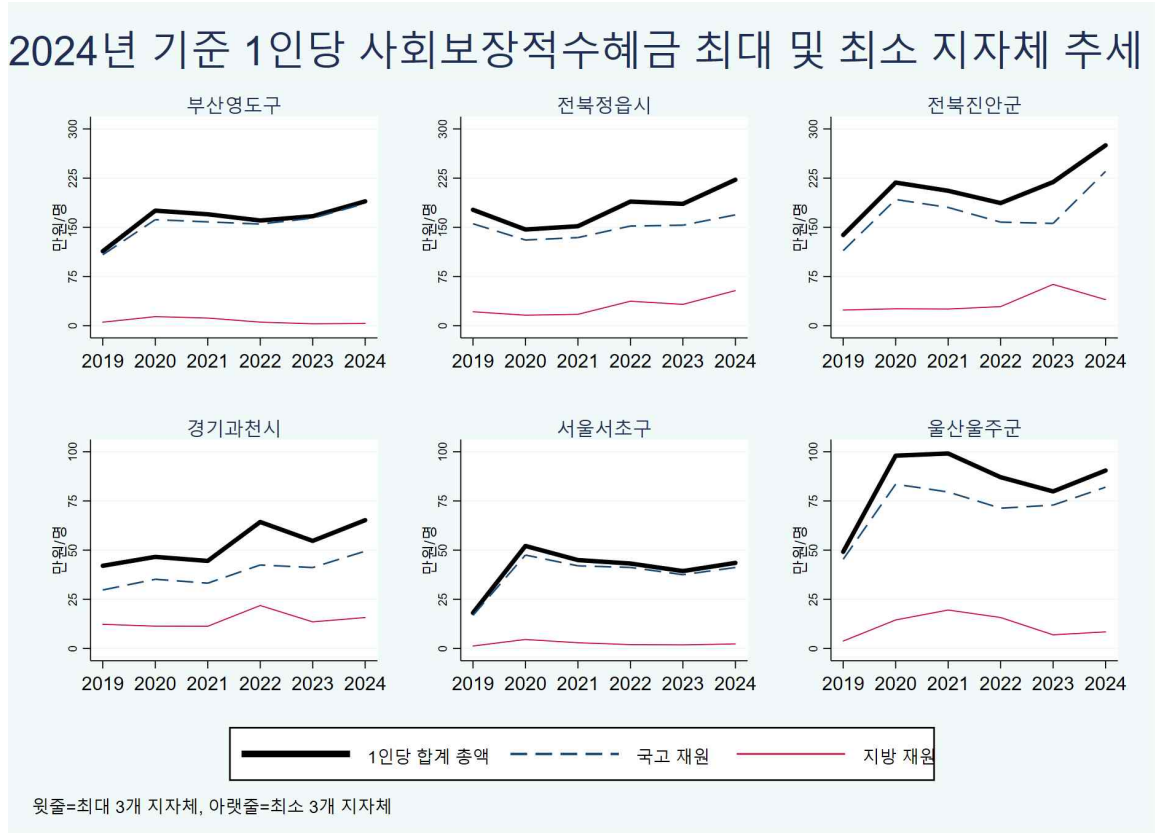
- 총액 기준 최대 및 최소 지자체의 자체자원 비중은 규모가 클수록 낮고, 대체로 하락하는 경향을 보임
 - 총액 최대 지자체인 수원시의 경우 19년 11.3%에서 24년 10.8%, 대구 달성군은 19년 8.8%에서 24년 5.7%, 대구 달서구의 경우에도 19년 6.4%에서 24년 3.4%로 하락
 - 총액 최소 지자체인 충남 계룡시의 경우 17.2%에서 15.2%, 경북 울릉군의 경우 14.7%에서 14.2%로 규모가 작은 시·군이 오히려 높은 수준을 유지
- 부산 중구는 예외적으로 자치구 중 최소 규모이면서 자체비중도 19년 2.5%, 24년 2.1%로 가장 낮게 나타남

- 2019년 379억 원에서 2020년 745억 원으로 2배 가까이 증가한 뒤 2023년 600억 원까지 하락하였고 같은 시기 자체 자원 비중도 20년 코로나 시기 11.7%로 급증했다가 점차 하락하여 24년에 19년 수준으로 회귀함

□ 2024년 1인당 사회보장적수혜금 기준

- 1인당 금액 기준 최대·최소 지방자치단체의 경우 전북 정읍시를 제외하고 2020년 코로나 시기에 급등한 후 조정되는 추세를 보임
- 총액과 마찬가지로 1인당 사회보장적수혜금 사례 지방자치단체의 경우에도 2023년 기존의 구조적 단절은 관찰되지 않음
- 1인당 규모의 증가도 대부분 국고보조 재원이 견인하는 것으로 보임

<그림 V-4> 24년 기준 1인당 사회보장적수혜금 최대 및 최소 지자체

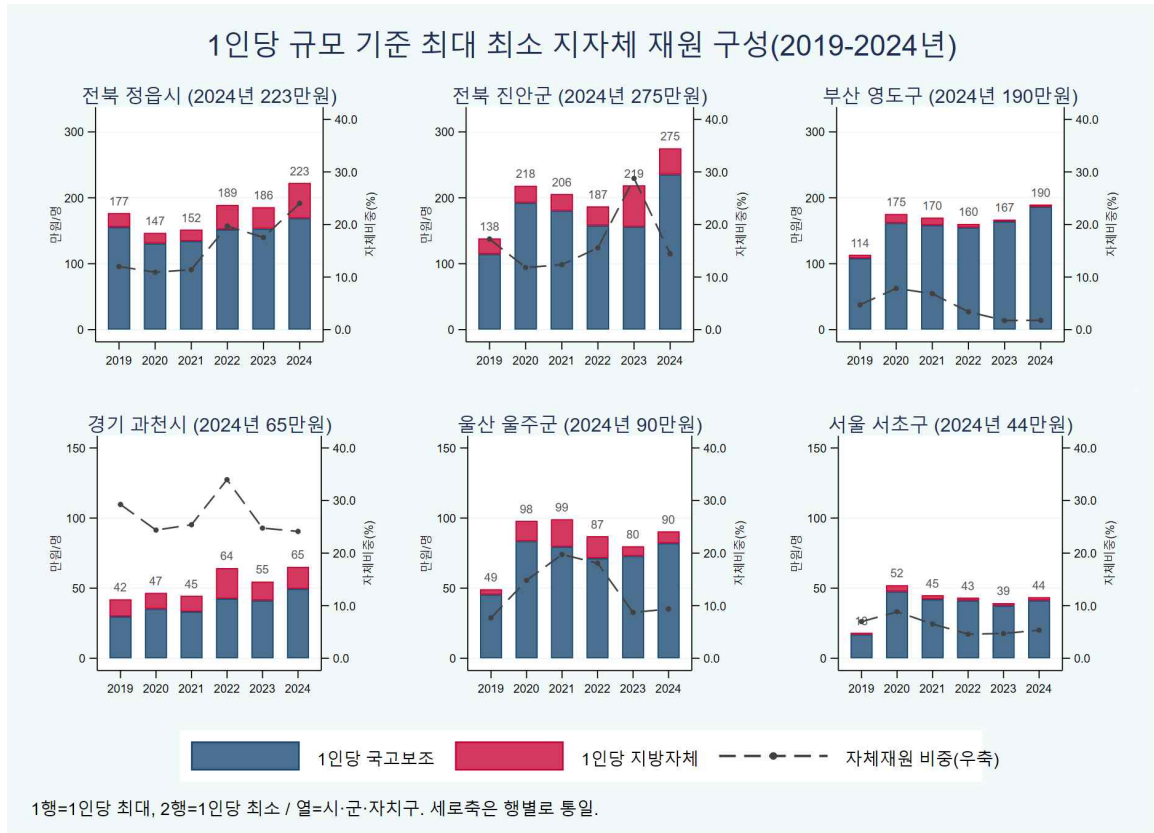


- 1인당 기준에서는 증가 속도의 편차가 크게 나타남
 - 2019년 대비 2024년 배수가 1.26배에서 2.40배로, 총액 기준(1.45~1.76배)보다 편차가 크게 나타나고 있음

- 서울 서초구는 19년 18만 원에서 24년 44만 원으로 약 2.4배 증가하였고, 전북 진안군도 19년 138만 원에서 24년 275만 원으로 약 2배 증가함
- 전북 정읍시는 19년 177만 원에서 223만 원으로 1.26배 증가하여 사례 지자체 중 낮은 증가세를 보임
- 한편, 증가율이 가장 큰 서초구는 2024년에도 44만 원으로 전국 최저에 해당하며 증가율이 가장 낮은 정읍시는 223만 원으로 최상위권에 속해 증가율과 규모는 무관한 것으로 나타남
- 1인당 최대 지자체를 살펴보면 다음의 특징을 지님
 - 전북 정읍시, 전북 진안군, 부산 영도구의 경우 모두 고령비율이 높고 재정자립도가 10% 안팎으로 낮은 특성을 지니는데, 2024년 기준 자체 자원 사회보장적수혜금 비중은 정읍 24.0%, 진안 14.4%, 영도 1.8%로 상이하게 나타남
 - 부산 영도구는 1인당 국고보조 사회보장적수혜금이 19년 108만 원에서 24년 186만 원으로 늘었으나 1인당 자체 사회보장적수혜금은 10년 5만 원에서 24년 3만 원으로 감소하여 국고에 의존하는 양상을 보임
 - 전북 정읍시는 자체자원 비중이 19년 12.0%에서 24년 24.0%로 상승했고, 나머지는 하락
- 다음으로 1인당 최소 3개 지자체를 살펴보면 다음의 특징을 지님
 - 경기 과천시 24년 기준 1인당 65만 원으로 낮지만 자체비중 24.1%로 12개 중 최상위권이며, 2019년 29.3%에서도 높은 수준을 유지하고 있음
 - 서울 서초구는 재정자립도 53.2%로 12개 중 최고이나 자체비중은 5.3%에 그침
 - 울산 울주군은 2020~2021년 자체비중이 7.7%에서 19.7%로 급등했다가 9.4%로 복귀함
 - 서울시 서초구와 같이 자체 세원이 풍부해도 자체 자원 사회보장적수혜금을 늘리지 않는 곳이 있고, 경기 과천시와 같이 규모가 작아도 자체 편성 의지가 강한 곳이 존재함
- 12개 사례 지자체 중 전북 정읍시가 가장 예외적임
 - 전북 정읍시의 경우 1인당 국고보조 자원 사회보장적수혜금은 2019년 155만 원에서 169만 원으로 소폭 증가한 반면, 1인당 자체 자원 사회보장적수혜금은 2019년 21만 원에서 2024년 54만 원으로 약 2.5배 증가
 - 12개 중 유일하게 자체 재원이 사회보장적수혜금 증가를 주도한 사례로 볼 수 있음

<그림 V-5> 1인당 규모 최대 최소 지자체 재원 구성

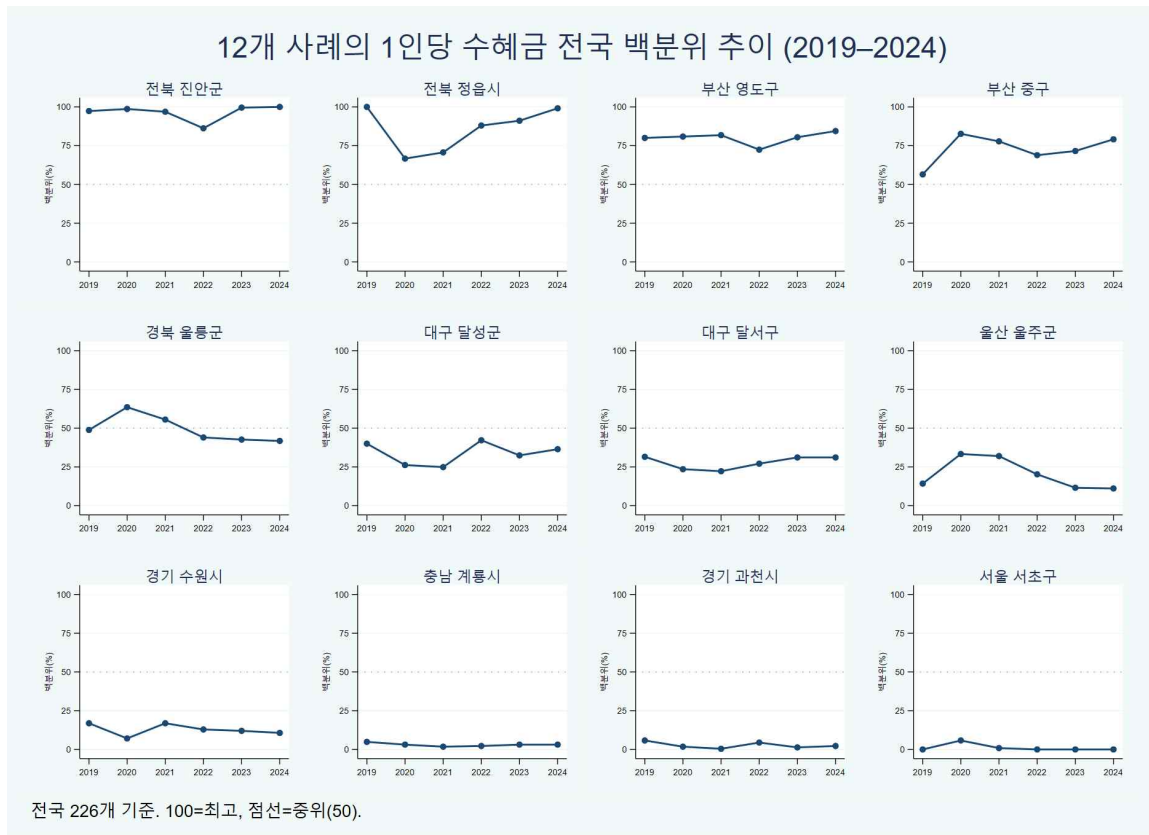
1인당 규모 기준 최대 최소 지자체 재원 구성(2019-2024년)



□ 1인당 수혜금 전국 백분위 추세

- 12개 사례 지자체의 1인당 사회보장적수혜금이 해당 분석년도(2019~2024년) 동안 안정적인 순위를 보이는지 여부를 백분위로 살펴봄
- 중위선(백분위 50)을 기준으로 두 집단이 명확히 갈림
 - 전국 중위 1인당 수혜금은 2019년 81만 원에서 2024년 139만 원으로 상승하였는데 6년 내내 중위값 이상인 사례 지자체는 전북 진안군, 전북 정읍시, 부산 영도구, 부산 중구 등 4곳
 - 6년 내내 중위 미만인 지자체는 대구 달성군, 대군 달서구, 울산 울주군, 경기 수원시, 경기 과천시, 충남 계룡시, 서울 서초구 7곳
 - 중위선을 넘나든 곳은 경북 울릉군 단 1곳으로 6년 중 2년만 중위 이상에 위치함
 - 사례 지자체의 상대적 위치는 구조적이며, 2024년 한 해의 특이값이 아님을 알 수 있음

<그림 V-6> 12개 사례의 1인당 수혜금 전국 백분위 추이



○ 위치 변화가 뚜렷한 사례는 다음과 같음

- 부산 중구는 백분위 57에서 79로 22%p 상승, 12개 중 유일하게 큰 폭으로 올라온 사례이며 전북 정읍시는 2019년 100(전국 1위)에서 2020년 67까지 하락 후 24년 99로 회복하였고 경북 울릉군은 2019년 49에서 2020년에 증가했다가 2024년 42로 완만히 하락하며 중위선 아래로 이동

○ 나머지 9곳은 변화가 $\pm 7\%p$ 이내로, 서울 서초구와 전북 진안군 등은 양극단에 고정

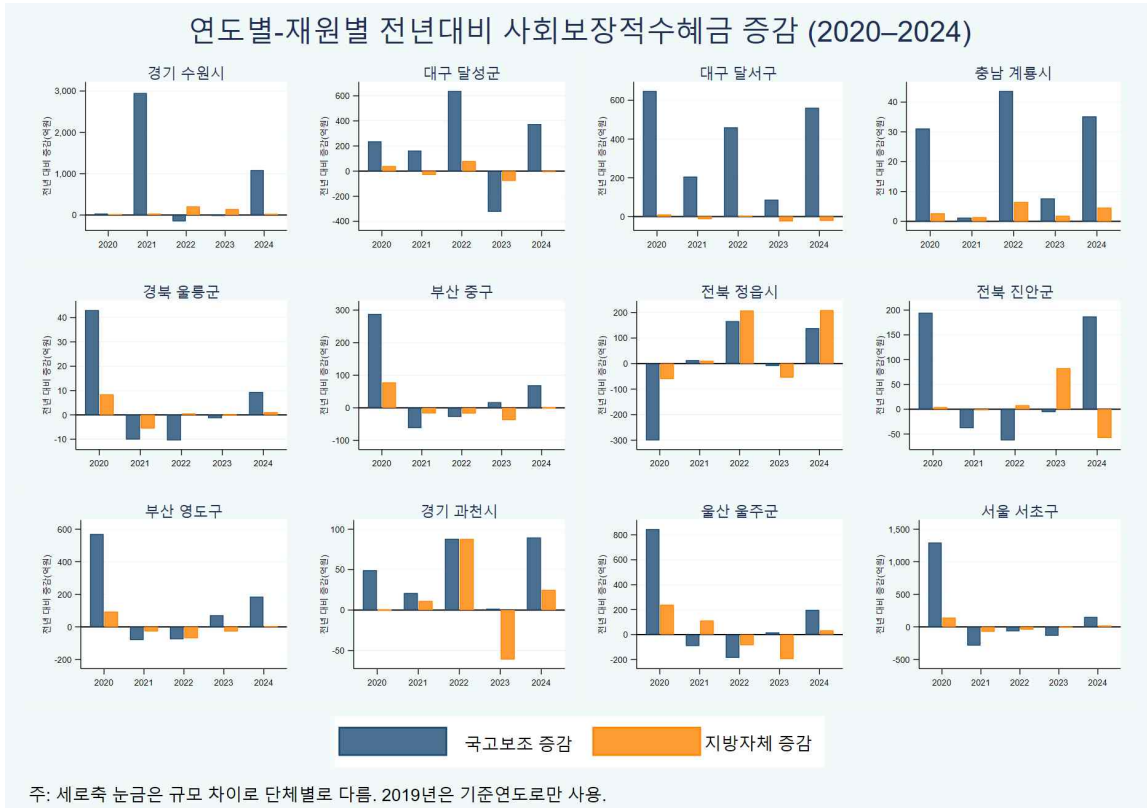
□ 연도별-재원별 전년 대비 사회보장적수혜금 증감 분석

○ 재원에 따라 전년 대비 사회보장적수혜금의 증감 추세를 살펴본 결과 증가의 동력은 거의 대부분 국고보조 재원에서 기인함

- 경기 수원시의 경우 2021년 국고보조 재원이 전년 대비 약 2,950억 원 증가한 반면 자체는 34억 원 증가에 그쳤으며 서울 서초구는 2020년 전년 대비 국고보조 재원이 1,294억 원 급증한 후 2021~2023년의 경우 전년 대비 3년 연속 감소하고 있음

- 전북 정읍시는 2022년에 국고보조 자원 166억 원 증가, 자체 자원 208억 원 증가, 2024년 국보보조 자원 138억 원 증가할 때 자체 자원 209억 원 증가하여 자체 자원 증가가 국고보조 자원 사회보장적수혜금의 전년 대비 증가액을 상회함
- 울산 울주군은 자체 자원 사회보장적수혜금이 2020년 전년 대비 239억 원, 2021년 112억 원 증가 후 2023년의 경우 196억 원 급감

<그림 V-7> 연도별-자원별 전년대비 사회보장적수혜금 증감 추세



3. 사례 분석

가. 분석 목적

□ 유형별 최대·최소 지방자치단체 식별

- 기초 지방자치단체 유형(시, 군, 구)별로 2024년 기준 사회보장적수혜금 절대적 규모와 1인당 상대적 규모를 비교하여 최대 및 최소 단체 식별

□ 복지 수요와 재정 여력에 따른 사회보장적수혜금 격차 설명

- 고령인구비율과 재정자립도 및 재정자주도를 각각 복지 수요와 재정 여력

의 대체 변수(proxy)로 잡아 사례 지방자치단체의 사회보장적수혜금 수준과 격차를 설명

□ 유의할 점

- 다만 12개 사례는 각 지자체 유형별 극단값(최대 및 최소)이므로 대표 사례로 전국을 일반화하는 것이 분석 목적이 아님에 유의
- 전국 단면에서 추정된 복지 수요와 재정 여력과의 관계가 극단적인 사례에서도 성립하는지 확인하고 벗어나는 경우를 진단하는 것을 목적으로 함
- 특히, 12개 사례를 전국 순위로 해석하지 않아야 하며 각 유형별 극단값에서의 상호 비교로 이해해야 함

나. 분석 결과

□ 분석 개요

- 분석 자료: 2024년 지방재정365 및 통계청 KOSIS
- 용어 정의
 - 재정자립도 = (자체수입(지방세+세외수입)/예산규모)*100
 - 재정자주도 = (자체수입+자주재원(지방교부세+조정교부금 등)/예산규모)*100
 - 고령인구비율 = (65세 이상 노인 인구/전체 인구)*100
- 재정자립도와 재정자주도는 해당 지방자치단체의 재정 여력을 나타내는 대리지표이며 고령인구 비율은 해당 지역의 복지 수요를 대표하는 대리지표로 선정함

□ 분석 대상 기초 통계

- 사회보장적수혜금 총액이 큰 경기 수원시의 재정자립도는 39.8, 재정자주도는 49.0, 고령인구비율은 14.1%로 나타나며, 대구 달성군의 경우 재정자립도는 30.0, 재정자주도는 51.5, 고령인구비율은 16.7%로 나타나고 있고, 대구 달서구의 경우 재정자립도는 18.3, 재정자주도는 28.1, 고령인구비율은 19.2%임

- 사회보장적수혜금 총액이 최소인 충남계룡시의 재정자립도는 16.3이 반면 재정자주도는 57.6으로 격차가 큰 편이며 고령인구비율은 15.1%로 나타났고, 경북 울릉군도 낮은 재정자립도(10.2)와 높은 재정자주도(50.4)를 보이며 30.1%의 높은 고령인구비율을 보이며, 부산 중구의 경우 재정자립도는 22.0, 재정자주도는 46.4이고 고령인구비율은 32.4%로 높은 편임
- 1인당 사회보장적수혜금 최대 지자체인 전북 정읍시, 전북 진안군, 부산 영도구의 경우 낮은 재정자립도와 높은 재정자주도, 높은 고령인구비율의 특성을 지님
- 1인당 사회보장적수혜금 최소 지자체인 경기 과천시 41.7의 재정자립도와 53.1의 재정자주도, 15.0%의 고령인구비율을 보이고, 울산 울주군의 경우 32.5의 재정자립도, 51.9의 재정자주도, 19.6%의 고령인구비율을 보이며, 서울 서초구의 재정자립도(53.2)와 재정자주도(53.8) 간의 차이가 거의 없고 16.8%의 고령인구비율을 보이고 있음
- 분석 대상 지자체의 복지 수요 및 재정 여력 변수들의 기초 통계를 살펴본 결과 전북 진안군의 재정자립도가 6.7로 서울 서초구의 53.2에 비해 약 8배 차이가 나고 1인당 사회보장적수혜금 최대인 시군구의 경우 모두 재정자립도가 10.0 안팎으로 낮게 나타나 재정자립도의 격차가 크게 나타나고 있음
- 한편, 재정자주도는 재정자립도만큼 단체 간 격차가 크게 나타나지 않고 있으며 이는 교부세 등의 재정 조정제도의 영향인 것으로 보임

<표 V-2> 사례 지방자치단체 현황 (2024년)

기준	단체명	유형	재정자립도	재정자주도	고령비율(%)
총액 최대	경기 수원시	시	39.8	49.0	14.1
	대구 달성군	군	30.0	51.5	16.7
	대구 달서구	구	18.3	28.1	19.2
총액 최소	충남 계룡시	시	16.3	57.6	15.1
	경북 울릉군	군	10.2	50.4	30.1
	부산 중구	구	22.0	46.4	32.4
1인당 최대	전북 정읍시	시	9.7	54.5	32.0
	전북 진안군	군	6.7	55.7	40.3
	부산 영도구	구	9.2	30.9	33.4
1인당 최소	경기 과천시	시	41.7	53.1	15.0
	울산 울주군	군	32.5	51.9	19.6
	서울 서초구	구	53.2	53.8	16.8

자료: 지방재정 365 및 통계청 KOSIS (2024년 기준)

□ 복지수요와 재정여력 변수를 통한 유형화: 재정자립도x고령인구비율

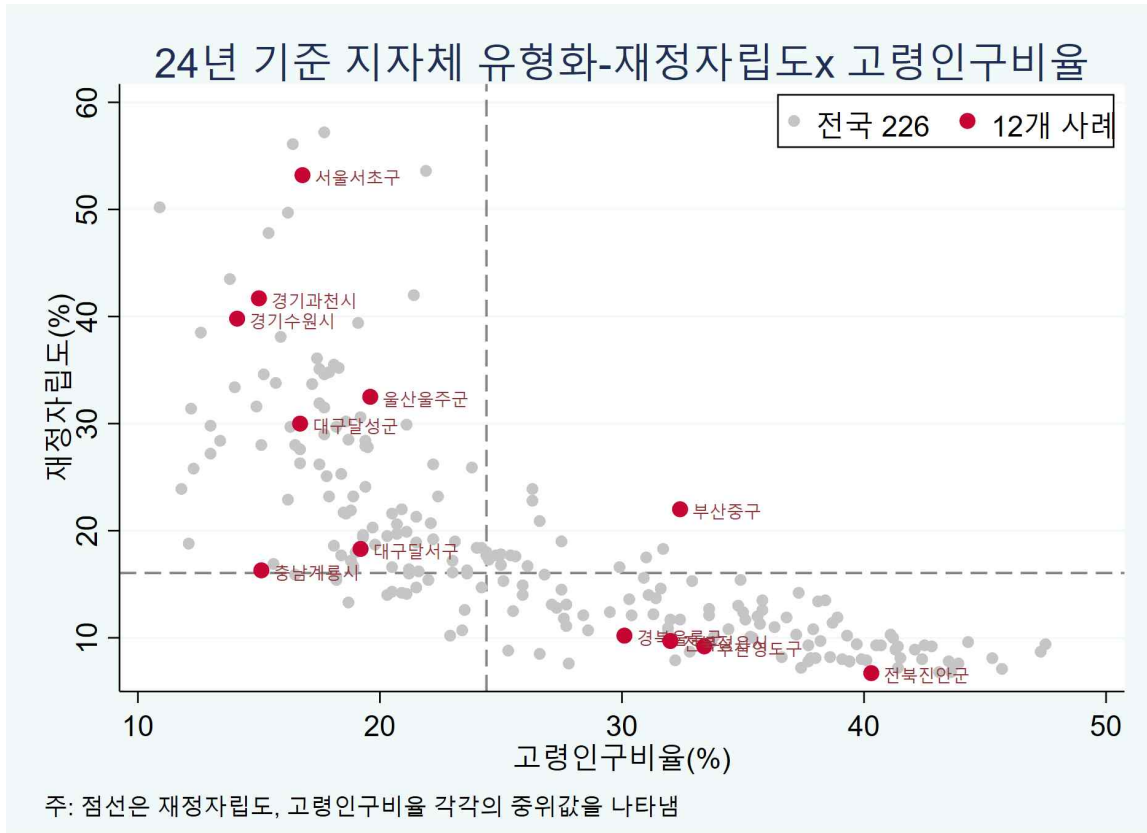
- 고수요·고재정(17개): 사례 지방자치단체 중 고령인구비율도 높고 재정 여력도 높은 지방자치단체는 재정자립도 기준으로는 부산 중구가 해당함. 이에 속하는 전체 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 149.7만 원에 해당함
- 고수요·저재정(97개): 전북 진안군, 전북 정읍시, 부산 영도구, 부산 중구, 경북 울릉군이 고령인구비율은 높고 재정 여력은 작은 유형에 속함. 이에 속하는 전체 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 177.3만 원으로 4가지 유형 중 가장 높게 나타남
- 저수요·고재정(96개): 서울 서초구, 경기 과천시, 경기 수원시가 재정 여력은 높고 고령인구 비율은 낮은 유형에 속함. 이 유형에 속하는 전체 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 101.4만 원으로 4가지 유형 중 가장 낮음
- 저수요·저재정(16개): 재정력과 복지 수요가 모두 낮은 유형으로 재정자립도 기준으로 충남 계룡시, 대구 달서구 등이 이에 속함. 이에 속하는 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 118.3만 원에 해당함

<표 V-3> 복지수요-재정자립도에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)

구분		재정여력- 재정자립도	
		고	저
		1인당 사회보장적수혜금 평균 149.7만원	1인당 사회보장적수혜금 평균 177.3만원
복지 수요	고	부산 중구, 강원 강릉시, 동해시, 경기 가평군, 양평군, 여주시, 포천시, 경북 경주시, 부산 동구, 사상구, 사하구, 수영구, 서울 도봉구, 전남 나주시, 전북 완주군, 충북 음성군, 충주시	경북 울릉군, 부산 영도구, 전북 정읍시, 전북 진안군, 강원 고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 인제군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군, 경기 동두천시, 연천군, 경남 거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 사천시, 산청군, 의령군, 창녕군, 통영시, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군, 경북 고령군, 김천시, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 예천군, 울진군, 의성군, 청도군, 경북 청송군, 대구 군위군, 대구 남구, 대구 서구, 부산 금정구, 부산 서구, 서울 강북구, 인천 강화군, 인천 동구,

			웅진군, 전남 강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군, 고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 충남 공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군, 홍성군, 괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
	저	1인당 사회보장적수혜금 평균 101.4만원	1인당 사회보장적수혜금 평균 118.3만원
		경기 과천시, 경기 수원시, 대구 달서구, 대구 달성군, 서울 서초구, 울산 울주군, 충남 계룡시, 강원 속초시, 원주시, 춘천시, 경기 고양시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 부천시, 성남시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 하남시, 화성시, 경남 거제시, 김해시, 양산시, 진주시, 창원시, 경산시, 구미시, 칠곡군, 포항시, 광주 광산구, 광주 동구, 광주 서구, 대구 북구, 대구 수성구, 대구 중구, 대전 유성구, 부산 강서구, 기장군, 부산 남구, 동래구, 부산진구, 연제구, 해운대구, 서울 강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 서울 중구, 울산 남구, 울산 북구, 인천 남동구, 부평구, 인천 서구, 연수구, 인천 중구, 전남 광양시, 목포시, 순천시, 여수시, 전북 군산시, 전주시, 충남 당진시, 서산시, 아산시, 천안시, 충북 증평군, 진천군, 청주시	광주 남구, 광주 북구, 대구 동구, 대전 대덕구, 대전 동구, 대전 서구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 은평구, 서울 중랑구, 울산 동구, 울산 중구, 인천 계양구, 인천 미추홀구, 전남 무안군, 전북 익산시

<그림 V-8> 재정자립도-고령인구비율에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)

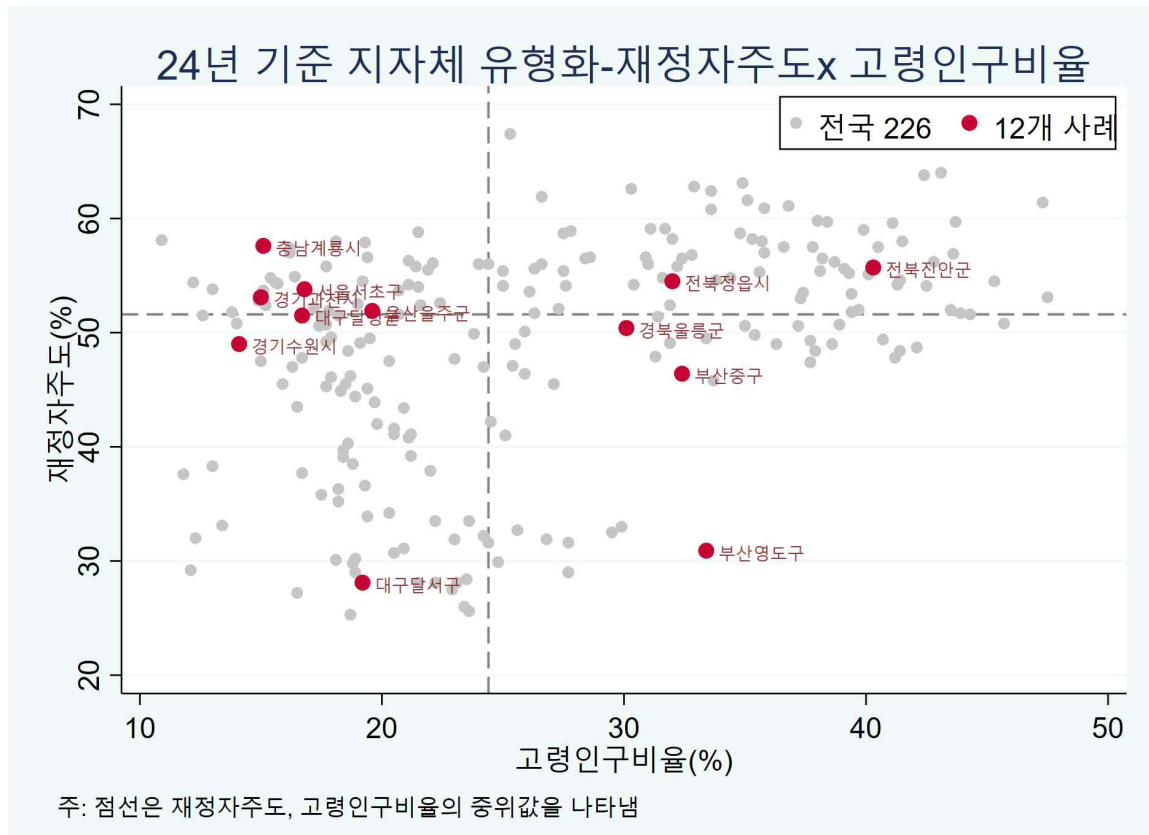


- 복지수요와 재정여력 변수를 통한 유형화: 재정자립도x고령인구비율
- 고수요·고재정(77개): 전북 정읍시, 전북 진안군 등이 여기에 해당. 이에 속하는 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 177.7만 원으로 가장 높음
 - 고수요·저재정(37개): 경북 울릉군, 부산 영도구, 부산 중구 등이 이에 속하며 울릉군은 재정자립도 중위값의 경계에 위치함. 이에 속하는 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 163.9만 원으로 나타남
 - 저수요·고재정(37개): 충남 계룡시, 서울 서초구, 울산 울주군, 경기 과천시 등이 여기에 속함. 이에 속하는 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 104.1만 원임
 - 저수요·저재정(75개): 재정자립도와 고령인구비율이 모두 낮은 유형으로 대구 달서구, 대구 달성군, 경기 수원시 등이 이에 속함. 이에 속하는 지방자치단체의 1인당 사회보장적수혜금 평균 금액은 24년 기준으로 약 103.7만 원으로 나타남

<표 V-4> 복지수요-재정자주도에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)

		재정여력- 재정자주도	
		고	저
		1인당 사회보장적수혜금 평균 177.7만원	1인당 사회보장적수혜금 평균 163.9만원
복지 수요	고	전북 정읍시, 전북 진안군, 강원 강릉시, 고성군, 동해시, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 인제군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군, 경기 가평군, 양평군, 여주시, 연천군, 포천시, 경남 거창군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 장영군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군, 경북 경주시, 김천시, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군, 대구 군위군, 전남 강진군, 곡성군, 구례군, 나주시, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 화순군, 전북 고창군, 남원시, 무주군, 순창군, 임실군, 장수군, 충남 태안군, 홍성군, 충북 괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 음성군, 제천시, 충주시	경북 울릉군, 부산 영도구, 부산 중구, 경기 동두천시, 경남 고성군, 사천시, 통영시, 경북 고령군, 예천군, 대구 남구, 대구 서구, 부산 금정구, 부산 동구, 사상구, 사하구, 부산 서구, 수영구, 서울 강북구, 도봉구, 인천 강화군, 인천 동구, 옹진군, 전남 고흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 전북 김제시, 부안군, 완주군, 충남 공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군
		1인당 사회보장적수혜금 평균 104.1만원	1인당 사회보장적수혜금 평균 103.7만원
	저	경기 과천시, 서울 서초구, 울산 울주군, 충남 계룡시, 강원 속초시, 원주시, 춘천시, 경기 고양시, 김포시, 성남시, 안산시, 안성시, 오산시, 용인시, 의왕시, 평택시, 하남시, 화성시, 경남 거제시, 김해시, 양산시, 진주시, 창원시, 경북 경산시, 구미시, 포항시, 서울 강남구, 종로구, 서울 중구, 광양시, 무안군, 순천시, 충남 당진시, 서산시, 아산시, 충북 증평군, 진천군	경기 수원시, 대구 달서구, 대구 달성군, 광명시, 경기 광주시, 구리시, 군포시, 남양주시, 부천시, 시흥시, 안양시, 양주시, 의정부시, 이천시, 파주시, 경북 칠곡군, 광주 광산구, 광주 남구, 광주 동구, 광주 북구, 광주 서구, 대구 동구, 대구 북구, 수성구, 대구 중구, 대전 대덕구, 대전 동구, 대전 서구, 유성구, 대전 중구, 부산 강서구, 기장군, 부산 남구, 동래구, 부산진구, 부산 북구, 연제구, 해운대구, 서울 강동구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 중랑구, 울산 남구, 울산 동구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 계양구, 인천 남동구, 미추홀구, 부평구, 인천 서구, 연수구, 인천 중구, 전남 목포시, 여수시, 전북 군산시, 익산시, 전주시, 충남 천안시, 충북 청주시

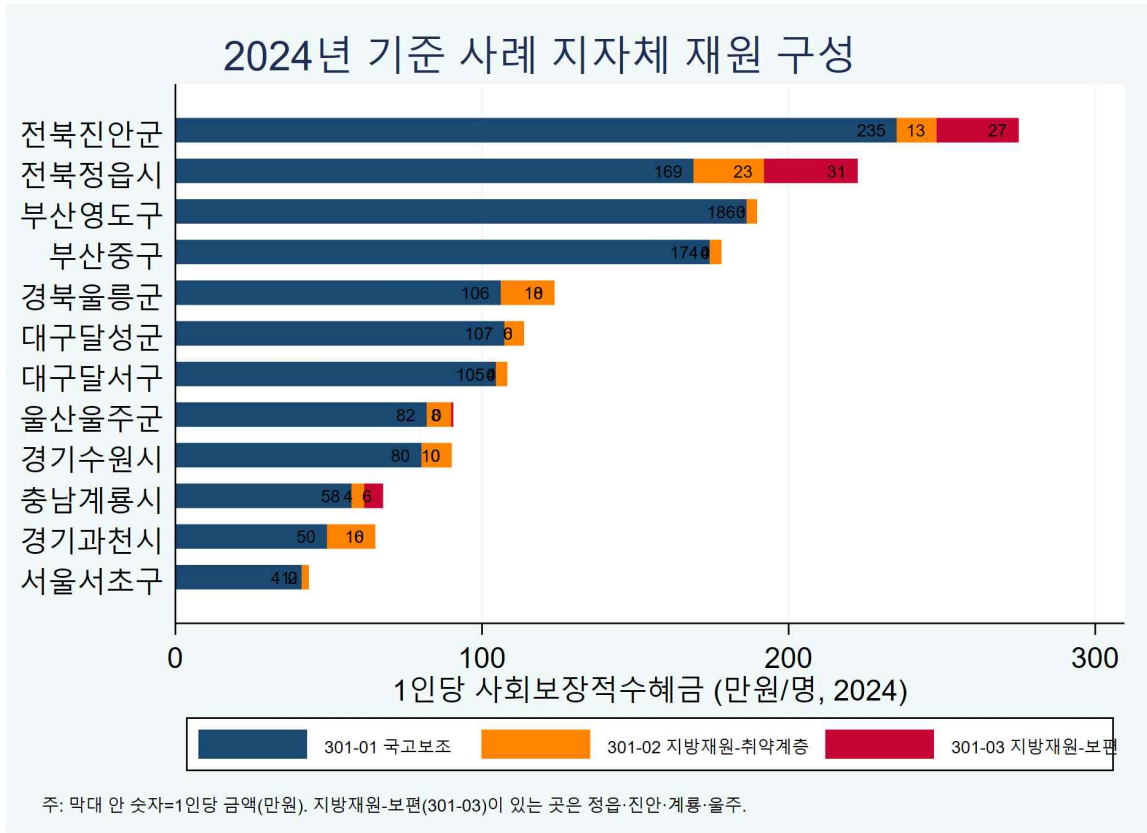
<그림 V-9>재정자주도-고령인구비율에 따른 지방자치단체 유형화(2024년)



□ 1인당 사회보장적수혜금 재원 구성

- 대부분의 사례에서 국고보조 재원 사회보장적수혜금(301-01)이 다수의 비중을 차지하며, 부산 영도구(약 98%), 부산 중구(약 98%) 등이 국고보조 재원 사회보장적수혜금 비율이 큰 지방자치단체에 속함. 전북 진안군, 부산 영도구, 부산 중구 등은 국고보조재원의 절대 규모도 크게 나타남
- 모든 사례 지자체에서 지방재원-취약계층 사회보장적수혜금(301-02)을 편성하였으며 전북 정읍시가 1인당 23만 원으로 최대 규모이며, 과천시 등 지방 자체 재원을 전부 취약계층으로 편성하였고, 서울 서초구와 부산 영도구는 취약계층 대상 사회보장적수혜금 규모가 낮음
- 한편, 12개 지방자치단체 중 2024년 기준 전주민 대상 지방 재원(301-03)이 존재하는 곳은 4곳으로 전북 정읍시(30만 원), 전북 진안군(27만 원), 충남 계룡시(6만 원), 경북 울릉군(0.4만 원)이 이에 해당함

<그림 V-10> 12개 사례 지자체 1인당 사회보장적수혜금 재원 구성(2024년)



주: 1인당 금액은 반올림함

□ 단순 상관관계

- 재정 여력(재정 자립도 및 재정 자주도)과 복지 수요(고령인구비율) 특성을 사회보장적수혜금 총액, 1인당 규모, 국고보조재원 총액 및 1인당 규모, 지방 자체재원 총액 및 1인당 규모와의 단순 상관관계를 살펴봄
- 단순 상관관계에서 재정자립도 및 재정자주도는 $\ln(\text{지방 자체재원 사회보장적수혜금})$ 을 제외하고 사회보장적수혜금 변수와 서로 다른 영향을 주는 것으로 나타남
- 구체적으로 $\ln(\text{총액})$ 이나 $\ln(\text{국고})$ 등의 절대적 규모 지표에는 재정자립도가 양(+), 재정자주도가 음(-)의 관계를 가짐
- 반면, 1인당 금액 및 지방 자체재원 비중 등 상대적 규모 지표에서는 부호가 완전히 뒤집혀 재정자립도가 음(-), 재정자주도가 양(+),의 관계를 가짐
- 재정자립도는 자체수입(지방세+세외수입)의 대리지표이고 재정자주도는 지방교부세·조정교부금 등 이전 재원을 포함하므로, 복지수요가 큰 농촌에

도 실질 재정여력이 있기 때문인 것으로 보임

- 특히, 지방 자체 재원 사회보장적수혜금 비중은 재정자립도와 무관(-0.01)하게 나타났으나 재정자주도와는 강한 양($+0.71^{***}$)의 상관관계를 보임
- 이는 지자체가 스스로 현금성 복지에 돈을 쓸 수 있는 여력은 자립도가 아니라, 교부세를 포함해 실제로 쓸 수 있는 돈이 얼마인지(자주도)가 더 중요할 수 있음을 내포함

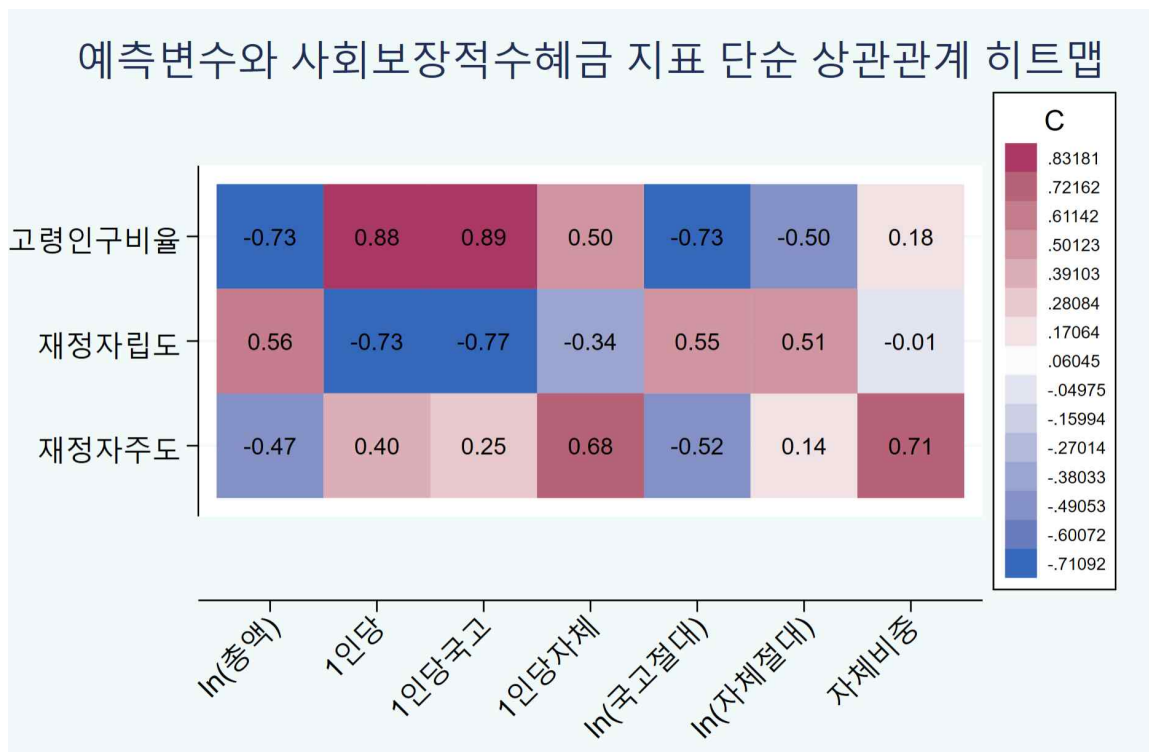
<표 V-5> 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 단순 상관관계

구분	ln(총액)	1인당 총액	1인당 국고	1인당 자체	ln(국고)	ln(자체)	자체 비중
고령비율	-0.73***	+0.88***	+0.89***	+0.50***	-0.73***	-0.50***	+0.18**
재정자립도	+0.56***	-0.73***	-0.77***	-0.34***	+0.55***	+0.51***	-0.01
재정자주도	-0.47***	+0.40***	+0.25***	+0.68***	-0.52***	+0.14*	+0.71***

주1: * $p<0.1$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$

주2: 2024년, 기초자치단체 226개 대상

<그림 V-11> 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 히트맵 그래프

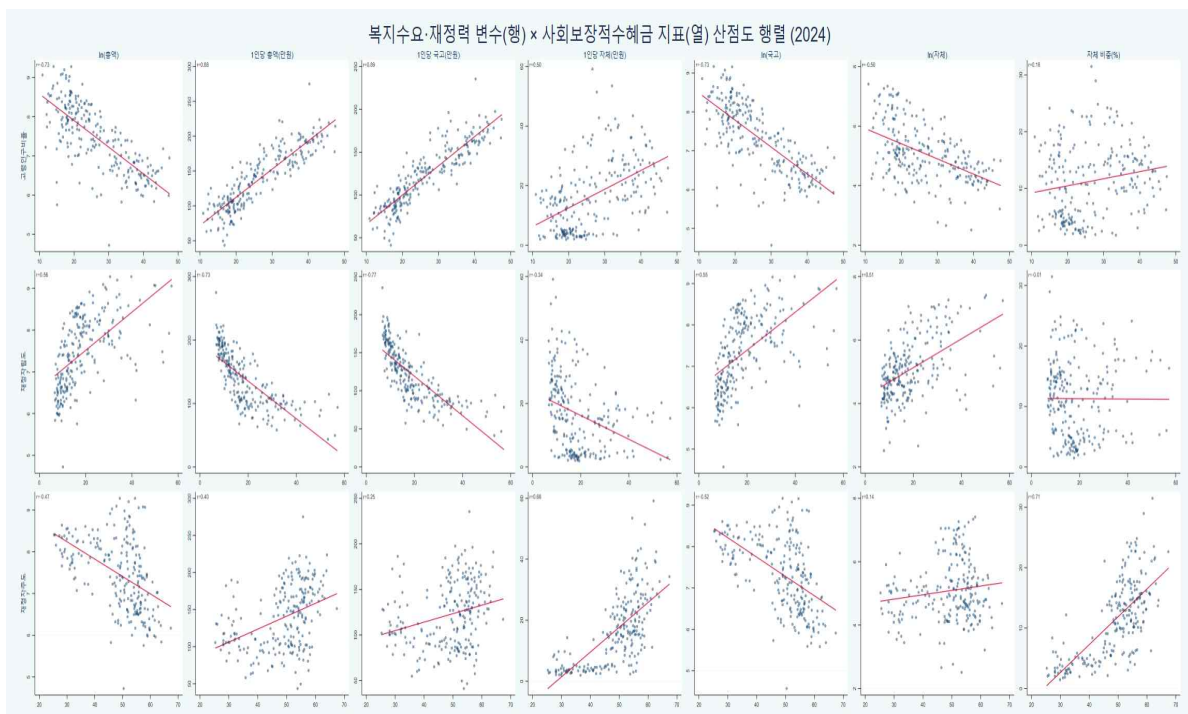


- 단순 상관관계를 산점도로 나타낸 <그림 V-12>을 보면, 1인당 수준은 고령($r=+0.88$)·재정($r=-0.73$) 모두 강하게 대응하는 반면, 재원 비중(자체·국

고)은 어느 변수와도 약한 관계를 보임. 특히 재정자립도 × 자체재원 비중은 $r=-0.01$ 로 사실상 무관(회귀선이 평평)하고, 고령인구비율과 자체재원 비중의 관계도 $r=+0.18$ 로 약하게 나타남

- 자체재원 사회보장적수혜금 비중은 재정자립도와는 무관($r=-0.01$)하지만 재정자주도와는 강한 양($r=+0.71$)의 관계를 보여 자체 현금성 복지 비중은 자체 세원의 크기보다는 교부세와 교부금을 포함하는 재량적 재원일 수 있음을 시사함

<그림 V-12> 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 지표 산점도(2024년)



□ 표준화 다중회귀 관계

- 한편, 고령인구비율과 재정자립도, 재정자주도가 서로 관계가 있어 순효과를 살펴볼 필요가 있음
- 이를 위해 복지수요와 재정여력 변수를 함께 통제된 뒤의 순효과를 추정하되, 모든 변수를 표준화하여 다중회귀 관계를 살펴봄⁶³⁾
- 다중회귀분석 결과 1인당 총액 및 1인당 국고 보조재원 사회보장적수혜금은 고령비율의 영향력이 크게 나타남($\beta=+0.63\sim0.75$, $R^2\approx0.8$)

63) 평균 0·표준편차 1(z-점수)로 변환. 표준화 계수 β 는 ‘예측변수가 1 표준편차 늘 때 종속변수가 몇 표준편차 변하는가’를 뜻하며, 단위·척도가 제거되어 예측변수 간 상대적 영향력을 직접 비교 가능함

- 반면 1인당 자체 재원은 재정자주도의 영향력이 크며($\beta=+0.67$), 고령의 순효과는 0.00으로 사라짐. 고령 지역이 자체 복지를 더 하는 듯 보였던 것은 실은 고령·농촌일수록 지방교부세(자주도)를 더 받아 생긴 재량재원 효과일 수 있음을 의미함

<표 V-6> 복지수요-재정력 변수와 사회보장적수혜금 표준화 다중회귀분석

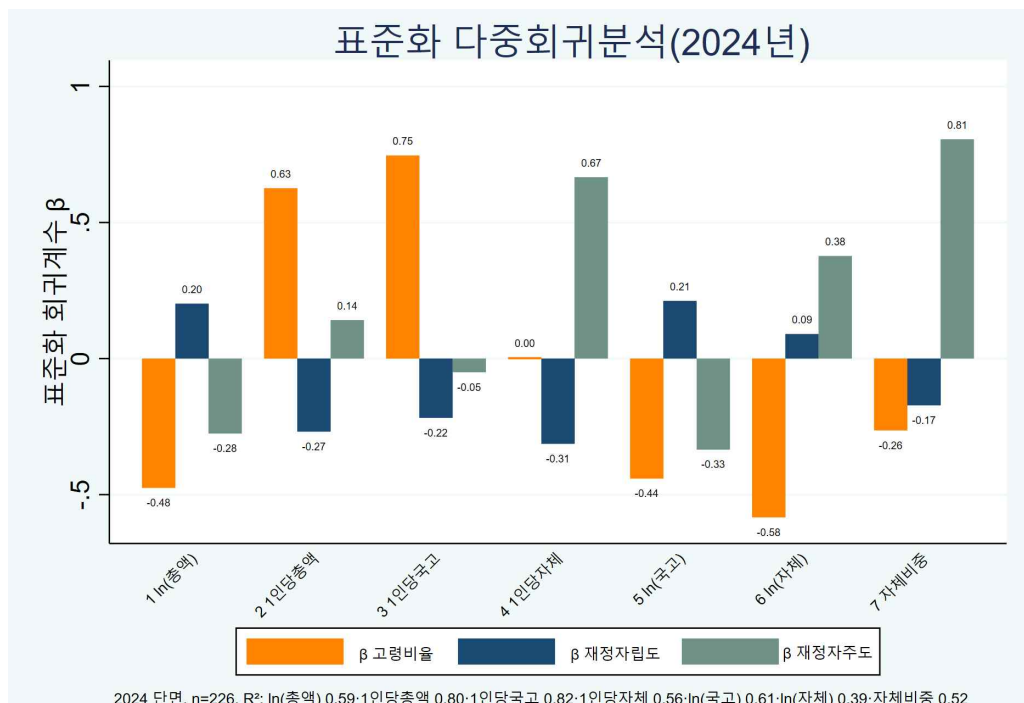
구분	ln(총액)	1인당 총액	1인당 국고	1인당 자체	ln(국고)	ln(자체)	자체 비중
고령비율	-0.475*** (0.07)	+0.63*** (0.05)	+0.75*** (0.05)	+0.00 (0.08)	-0.44*** (0.07)	-0.58*** (0.09)	-0.26** (0.08)
재정자립도	+0.202** (0.07)	-0.27*** (0.05)	-0.22*** (0.05)	-0.31*** (0.07)	+0.21*** (0.07)	+0.09 (0.09)	-0.17* (0.08)
재정자주도	-0.275*** (0.05)	+0.14*** (0.04)	-0.05 (0.03)	+0.67*** (0.05)	-0.33*** (0.05)	+0.38** (0.06)	+0.81*** (0.06)
R ²	0.59	0.80	0.82	0.56	0.61	0.39	0.52

주1: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

주2: 2024년, 기초자치단체 226개 대상

- 한편, 재정자립도는 1인당 자체 사회보장적수혜금과의 관계에서 음의 관계를 보여(-0.31), 자체 재원이 많다고 자체 재원 사회보장적수혜금이 증가하는 것은 아닐 가능성이 있음

<그림 V-13> 표준화 다중회귀분석 결과



VI. 결론: 사회보장적수혜금 관리체계 진단 및 개선 방안

1. 분석 결과의 종합적 진단

가. 제도형성 과정의 특징

- 사회보장적수혜금 관련 제도는 사회보장기본법상 급여 체계 내에서 사전적인 정합성을 갖춘 상태에서 설계되었다기보다는 개별 지방자치단체의 조례제정과 정치적 공약 실현을 통하여 확산된 양상을 보임. 이에 따라 사후적으로 제도적 위상의 논의되는 경로를 보이고 있음
 - 본 연구의 언론 보도 분석을 통하여 확인한 농어민 수당의 경우 2019년 전남 해남군에서 최초로 도입한 후 주민 조례 청구와 농민단체의 압력을 통하여 전국으로 확산되었음. 이후 시군별 편차가 형평성 문제로 제기되면서 광역 단위 통합으로 재편되는 과정을 거쳤음
 - 2016년 서울시 청년수당 직권 취소 사태의 경우 사회보장기본법 상의 협의 절차를 둘러싼 최초의 전면적인 법적 분쟁이었으나 대법원의 판결이 아니라 정권 교체에 따른 보건복지부 입장 변경으로 사실상 종결된 상황
 - 즉, 지자체 자체의 현금성 급여 허용범위에 대한 규범적 기준이 사법적·입법적으로 확정되지 못한 채 중앙정부의 정치적 판단으로 인해 유동적으로 결정되는 구조를 보인 것임

- 이러한 양상은 지방자치단체가 정책혁신의 실험장이 된 긍정적 측면과 제도 설계의 사전적 정합성 검토가 미흡했다는 부정적 측면을 동시에 보여주는 것으로 판단됨
 - 중앙-지방정부 간의 복지사업 영역을 재정립하고 지방정부의 현금복지 정책을 재검토하는 역할을 하는 복지대타협위원회가 출범되면서 자율적인 조정을 시도⁶⁴⁾한 것은 공식 협의·조정 제도의 기준 불명확성 속에서 지방

이 자체적으로 조정 기제를 모색한 사례로 볼 수 있음

□ 현금성 복지를 다루는 언론 보도와 재정의 실체 간에 괴리가 존재하는 것으로 보임

- 2016년 1월부터 2026년 6월까지 현금성 복지 관련 언론을 분석한 결과 담론의 중심은 기본소득(45,132건, 51.3%), 아동수당 24,506건(27.9%), 농어민수당 7,697건(8.8%), 청년수당 7,506건(8.5%), 현금성 복지 3,125건(3.6%) 순으로 나타남
- 연관 인물 1위가 특정 정치인(77,498회)이고 ‘정치, 국회_정당’ 분류(14,929건)가 ‘사회, 노동_복지’(1,940건)의 7.7배에 달하는 것으로 나타남
- 반대 프레임 기사(1,475건)가 찬성(557건)의 약 2.6배로 나타나 ‘현금복지’라는 용어 자체가 반대 맥락에서 약 18배 더 소환되는 부정적 함의어로 기능하고 있음
- 한편, 부정적 담론의 주요 대상인 301-03은 2024년 지방재정연감 기준 사회보장적수혜금 총액 대비 약 1.3%에 불과한 반면, 대다수를 차지하는 301-01의 지방비 부담 문제는 담론에서 거의 다루어지지 않음
- 나아가 복지 수요와 재정 여력 변수 등과의 관계를 살펴본 사례 분석 결과 지자체 간 현금성 급여 격차의 대부분은 인구 구조와 법정급여 체계에 영향을 받을 가능성이 나타남

□ 회계 변경을 정책 변화로 오독할 위험이 양방향으로 존재함

- 언론보도상 반대 프레임의 주요 근거는 ‘복지 예산 급증’, ‘보편복지 확대’였으나, 본 연구는 2024년 지표상 급증이 통계목 개편에 따른 계상 변경일 가능성이 있음을 사업 단위로 보여주고 있음
- 반대로 301-03 급감을 ‘보편복지 후퇴’로 읽는 해석 역시 그 60.78%가 301-02로 이동한 분류 변경일 수 있으며, 실제 사업 소멸은 5.89%에 불과하다는 것을 간과할 것일 수 있음을 보여줌

64) 경인일보(2019. 7. 4). “중앙지방정부간 복지사업 분야 복지대타협특별위원회 출범”.
<https://www.kyeongin.com/article/1423771>

- 즉, 찬반 양측 모두 동일한 회계 변경 자료를 각자의 프레임으로 해석할 위험에 노출되어 있을 수 있다는 것임
 - 이는 언론 분석에서 확인된 ‘동일 사례의 선택적 인용’ 패턴 — 스위스 국민투표 부결이 ‘공짜 반대의 민의’(반대 측)와 ‘논의 확산의 계기’(찬성 측)로 핀란드 실험이 ‘고용 효과 미미’(반대 측)와 ‘행복감·신뢰 증가’(찬성 측)로 병렬 인용된 현상 — 이 국내 재정 데이터에서도 반복될 수 있음을 시사함

□ 담론의 정치화와 제도 개선 논의의 위축

- 5개 유형 통합 분석에서 ‘이재명’이 77,498회로 압도적 1위 연관 인물이며, 빅카인즈 분류상 ‘정치>국회_정당’(14,929건)이 ‘사회>노동_복지’(1,940건)의 7.7배에 달함
 - 사회보장적수혜금 논의가 재정 구조·통계 정합성·중앙-지방 관계라는 제도적 쟁점보다 특정 정치인·정당에 대한 지지·반대라는 정치적 대립축으로 전치되어 있음을 확인할 수 있음
- 반면, 본 연구가 드러낸 실질적 쟁점 — 통계목 분류와 집행 실질의 관계, 광역 브랜드 효과, 재정지표 선택의 정합성, 문서상 강조와 재정 배분의 괴리 — 은 언론 담론에서 사실상 부재하다는 것이 확인됨

□ 프레임 경쟁의 비대칭성이 주는 함의

- 반대 프레임 기사(1,475건)가 찬성 프레임 기사(557건)의 약 2.6배이며, 특히 ‘현금성 복지(현금복지)’라는 용어는 반대가 찬성의 약 18배로 나타나 그 자체가 비판적 맥락에서 소환되는 부정적 함의어로 기능함
- 반면, 농어민수당은 유일하게 찬성 프레임(1.39%)이 반대 프레임(0.56%)을 상회하는 유형으로 ‘농업의 공익적 가치에 대한 정당한 사회적 대가’라는 정당화 프레임이 안착한 사례임
- 이 대비는 현금성 급여의 사회적 수용성이 급여의 형태나 규모 자체보다, 지급 근거의 규범적 정당화 논리가 얼마나 명확하고 합의 가능한가에 의해 좌우됨을 시사함
 - 301-03의 자체 수당에서 보훈 계열이 두드러진다는 점은 이 함의와 정합적일 수

있음. 보훈은 지급 근거의 규범적 정당성이 사회적으로 널리 합의된 영역임

나. 재정규모와 구조

1) 지방재정연감 통계목별 순계 결산 기준(2023~2024년)

□ 사회보장적수혜금 총액과 비중의 증가율 높음

- 사회보장적수혜금 총액은 2023년 약 52.1조 원에서 2024년 약 59.8조 원으로 약 7.7조 원 증가, 같은 기간 결산 총액 증가율보다 3배 높은 증가율을 보임
- 순계 결산 대비 사회보장적수혜금 비중은 2023년 약 16.47%에서 2024년 18.05%로 약 1.58%p 상승

□ 사회보장적수혜금 세부 유형별로 살펴보면 301-01과 301-02는 증가했으나 301-03이 급감한 것을 알 수 있음

- 국고보조 재원 사회보장적수혜금(301-01)은 2023년 약 45.5조 원에서 2024년 약 53.0조 원으로 약 7.5조 원 증가, 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금(301-02)은 약 4.5조 원에서 약 6.0조 원으로 약 1.5조 원 증가, 지방재원 전주민 대상 사회보장적수혜금(301-03)은 2.1조 원에서 0.7조 원으로 약 1.3조 원 감소하였음
- 국고보조 재원 사회보장적수혜금(301-01)이 사회보장적수혜금 총액에서 차지하는 비중은 2023년 약 87.3%에서 2024년 약 88.67%로 증가하고 지방재원 취약계층 사회보장적수혜금(301-02)은 약 8.64%에서 약 10.07%로 증가하였으나 지방재원 전주민 대상 사회보장적수혜금(301-03)은 약 4.06%에서 약 1.26%로 감소하였음

□ 사회보장적수혜금 팽창의 주요 동력은 지방 자체 재원 사회보장적수혜금보다는 국고보조재원 사회보장적수혜금

- 지방 자체 재원 사회보장적수혜금(301-02+301-03)도 증가하였으나, 현금성 복지의 양적 확대는 대부분 국고보조재원 사회보장적수혜금(301-01)에

기인하므로 사실상 중앙정부 결정이 많이 작용하는 것으로 볼 수 있음

- 대응 지방비 부담을 통해 지방자치단체가 수동적으로 편입되는 구조를 고려할 때, 지방재정 경직성 논의는 단순히 지방 자체 사업 통제를 넘어 국고보조사업의 지방비 부담 구조를 함께 다루어야 할 것으로 보임

□ 지방 자체재원 사회보장적수혜금은 총액보다 유형이 변화함

- 301-02 유형은 2023년 4.5조 원에서 2024년 6.0조 원으로 증가하고 301-03 유형은 2.1조 원에서 0.7조 원으로 급감하였으며, 2024년에는 미편성 자치단체 다수 발생
- 두 유형을 합할 경우 2023년 6.62조 원에서 2024년 6.77조로 약 0.15조 원 증가
- 보통교부세 패널티 등 중앙의 유인 설계에 대응하여 자치단체가 사업을 갑자기 폐지하기보다 통계목을 전환한 것으로 보임
- 즉, 지방 자체 재원 현금성 복지 지출 증가시 교부세 패널티를 주는 제도는 지방 현금성 복지의 총량이 아니라 사회보장적수혜금 형태를 바꾸는 방향으로 작동함

□ 지방자치단체 유형별로 상이한 양상이 나타남

- 광역본청 사회보장적수혜금 총액이 2023년 2.27조 원에서 2024년 4.96조 원으로 증가하였으나, 증가분 2.69조 원의 대부분이 301-01에서 발생
 - 이는 광역의 실제 사회보장적수혜금 총액이 급증했다기 보다는 광역 지방자치단체가 기초 지방자치단체로 이전하는 사회보장적수혜금의 시·도비 부담분이 이전까지 자치단체 경상보조금 등의 다른 통계목으로 계상되다가 2024년부터 사회보장적수혜금으로 직접 잡힌 결과로 해석될 수 있음
 - 즉, 순계 결산 총액에 기초로 이전하는 재원이 포함되어 있어, 세출 대비 비중(4.82%)을 시·군·구와 동일한 의미로 읽을 수 없다는 것임
- 시의 사회보장적수혜금 절대 규모가 최대이며 자체 재원 사회보장적 구성비도 기초 중 최고

- 총액은 2023년 25.1조 원에서 2024년 27.6조 원으로 4개 유형 중 가장 큼
- 자체재원(301-02+301-03) 구성비가 2024년 14.7%로 기초자치단체 중 가장 높아 자체 재원 급여의 여지가 상대적으로 큰 유형임
- 다만, 그 내부 구성은 301-02가 12.3%에서 13.4%로 상승한 반면 301-03은 4.1%에서 1.3%로 감소하여 자체재원 총량(16.4%→14.7%)은 오히려 축소되었음
- 군은 절대 규모와 세출 대비 비중 모두 최저로 나타남
 - 총액은 2023년 6.38조 원에서 2024년 6.74조 원으로 5.6% 증가하여 4개 유형 중 증가율이 가장 낮음
 - 세출 대비 비중은 12.18%에서 12.58%로 4개 유형 중 가장 낮은 수준을 유지
 - 자체재원(301-02+301-03) 구성비는 2023년 15.2%에서 2024년 13.0%로 감소하였으나, 301-02 구성비는 7.3%에서 10.4%로 기초자치단체 중 가장 큰 폭으로 상승함
 - 다만, 인당 금액은 4개 유형 중 가장 높은 것으로 나타났으며 이는 군의 인구 규모가 작은 구조적 특성에서 기인할 것으로 보임
- 자치구는 2024년 기준으로 세출의 36.75%가 사회보장적수혜금이며 그 중 대다수가 301-01 유형으로 드러나 자치구 재정은 사실상 중앙 복지급여의 전달 창구 성격이 강화되는 것으로 보임
 - 세출 대비 비중이 2023년 34.65%에서 2024년 36.75%로 4개 유형 중 가장 높음
 - 수혜금 총액 대비 301-01(국고보조재원) 구성비가 2023년 95.6%, 2024년 95.8%로 2개년 모두 최고 수준이며, 자체재원(301-02+03)은 2023년과 2024년 모두 4개 유형 중 최저임

<표 VI-1> 자치단체 유형별 사회보장적수혜금 특징 요약(23~24년 통계목별 순계 결산)

유형	총액(조원)		세출결산 대비 비중(%)		301-01 구성비		301-02 구성비		301-03 구성비	
	2023년	2024년	2023년	2024년	2023년	2024년	2023년	2024년	2023년	2024년
광역	2.27	4.96	2.34	4.82	67.6	80.4	22.1	16.3	10.3	3.3
시	25.19	27.66	22.03	23.23	83.7	85.3	12.3	13.4	4.1	1.3
군	6.38	6.74	12.18	12.58	84.9	87.0	7.3	10.4	7.9	2.6
구	18.30	20.45	34.65	36.75	95.6	95.8	2.5	3.9	1.9	0.3

자료: 2023~2024년 지방재정연감 통계목별 순계 결산

주1: 광역분청의 순계 결산 총액에는 기초로 이전하는 재원이 포함되어 있어, 세출 대비 비중을 시·군·구와 동일한 의미로 해석할 수 없음

주2: 사회보장적수혜금 유형별 구성비는 해당년도 전체 사회보장적수혜금 총액 대비 해당 유형이 차지하는 비중을 의미함

2) 사회복지분야 세부사업별 세출현황 기준 (2023~2025년)

□ 자료의 성격과 해석상 유의점

- 지방재정연감 순계 결산 자료가 2개년에 그치는 한계를 보완하기 위해 지방재정365의 사회복지분야 세부사업별 지출 내역을 수집한 자료로, 2025년까지의 시계열 연장과 사업 단위 추적이 가능함
- 다만, 시간의 한계 상 사회복지분야에 한정하여 수집하였고 총계 기준이어서 광역-기초 간 이전 재원이 중복 계상되므로 절대 규모는 앞의 순계 결산 기준을 따르고 본 자료는 추세 확인과 사업 단위 분석에 한정하여 활용할 필요가 있음

□ 사회복지분야 사회보장적수혜금 총액 증가 추세는 2025년에도 지속

- 사회복지분야 사회보장적수혜금 총액은 2023년 51.20조 원에서 2024년 84.62조 원, 2025년 96.57조 원으로 증가
- 2023년 대비 2024년 증가분의 상당 부분은 광역본청의 자치단체경상보조금 재분류에 따른 것으로 실질적 증가율은 이보다 낮게 해석할 필요가 있음
- 광역을 제외하고 기초자치단체만 살펴보면, 시는 24.43조 원에서 30.79조 원으로 26.0%, 군은 6.16조 원에서 6.87조 원으로 11.5%, 구는 18.26조 원에서 21.96조 원으로 증가하여 2024년 이후에도 팽창 추세가 유지되고 있음

□ 사회복지분야 총지출 대비 비중을 살펴보면, 총계 기준 기초자치단체 복지 지출의 절반 이상이 현금성 급여임을 알 수 있음

- 사회복지분야 총지출 대비 사회보장적수혜금 비중은 2023년 31.7%에서 2025년 50.5%로 상승하였으나, 이는 광역본청의 비중이 2.8%에서 37.9%로 급등한 데 따른 것으로 전체 사회보장적수혜금 총액의 실질적 변화로 보기 어려움
- 광역을 제외한 기초자치단체 합계 기준으로 살펴보면 2023년 62.0%, 2024년 62.5%, 2025년 63.6%로 이미 2023년부터 복지 지출의 6할 이상이 현금성 급여로 집행되고 있으며 그 수준은 3개년간 안정적인

- 유형별로 2023년 대비 2025년 비중 변화를 살펴보면, 시가 64.0%에서 66.2%로, 구가 61.4%에서 62.8%로 상승했지만, 군은 56.5%에서 55.7%로 소폭 감소함

□ 2023~2025년 지방자치단체 사회복지분야 지출 총계 기준 자료에 따라서도 자치단체 유형별로 상이한 증감 유형을 확인할 수 있음

- 광역본청의 급증은 제도 변경에 따른 것으로 실질적 증가로 보기 어려움
 - 광역의 복지분야 사회보장적수혜금 총액은 2023년 2.4조 원에서 2024년 30.5조 원, 2025년 37.0조 원으로 급증하였음
 - 301-01 구성비가 2023년 64.0%에서 2024년 94.5%로 30.5%p 상승하여, 증가가 국고보조재원에 집중되어 있음
 - 이는 자치단체경상보조금도 사회보장적수혜금으로 분류하도록 한 제도 변경의 효과에 기인하는 것으로 보이며, 기초자치단체와 분리하여 해석할 필요있음
 - 사회복지지출 대비 비중 역시 2.8%에서 37.9%로 상승하였으나, 총계 기준으로 기초로 이전하는 재원이 중복 계상된 결과이므로 시·군·구와 동일한 의미로 읽을 수 없음
- 시는 절대 규모와 증가율 모두 기초자치단체 중 최대이며, 자체재원 구성비도 최고 수준으로 나타남
 - 시의 복지분야 사회보장적수혜금 총액은 2023년 24.4조 원에서 2025년 30.8조 원으로 26.0% 증가하여 기초자치단체 중 규모와 증가율 모두 가장 큼
 - 사회복지지출 대비 비중은 64.0%에서 66.2%로 2.2%p 상승하여 4개 유형 중 가장 높음
 - 자체재원(301-02+301-03) 구성비는 2023년 14.9%에서 2025년 12.6%로 감소하였으나, 3개년 모두 기초자치단체 중 가장 높은 수준을 유지함
- 군은 절대 규모가 최저이며 사회복지지출 대비 비중도 유일하게 감소 추세를 보임
 - 군의 복지분야 사회보장적수혜금 총액은 2023년 6.2조 원에서 2025년 6.9조 원으로 11.5% 증가하여 기초자치단체 중 증가율이 가장 낮음
 - 사회복지지출 대비 비중은 56.5%에서 55.7%로 소폭 감소하여, 3개 기초 유형 중

유일하게 하락 추세를 보임

- 301-02 구성비는 7.0%에서 10.1%로 3.1%p 상승하여 기초자치단체 중 가장 큰 폭으로 증가하였으며, 301-03 구성비(2023년 5.6%)도 기초 중 가장 높았던 유형임
- 자치구는 국고보조재원 의존도가 가장 높으며 그 구조가 3개년간 안정적으로 나타남
- 자치구의 복지분야 사회보장적수혜금 총액은 2023년 18.3조 원에서 2025년 22.0조 원으로 증가하였고, 사회복지지출 대비 비중은 61.4%에서 62.8%로 1.4%p 상승함
- 301-01 구성비가 2023년 95.8%, 2024년과 2025년 각 96.0%로 3개년 모두 최고 수준을 유지하여, 자치구 재정이 중앙 복지급여의 전달 창구 성격을 지님을 보여줌
- 자체재원(301-02+301-03) 구성비는 3개년 모두 4%대로 4개 유형 중 최저임

<표 VI-2> 자치단체 유형별 사회보장적수혜금 특징 요약

유 형	총액(조원)			복지지출 대비비중(%)			301-01 구성비			301-02 구성비			301-03 구성비		
	23년	24년	25년	23년	24년	25년	23년	24년	25년	23년	24년	25년	23년	24년	25년
광역	2.4	30.5	37.0	2.8	33.5	37.9	64.0	94.5	95.7	22.7	4.8	3.8	13.3	0.7	0.5
시	24.4	27.0	30.8	64.0	64.4	66.2	85.1	86.9	87.4	11.7	12.1	11.9	3.2	1.0	0.7
군	6.2	6.5	6.9	56.5	56.2	55.7	87.4	89.1	88.5	7.0	9.0	10.1	5.6	1.9	1.4
구	18.3	20.6	22.0	61.4	62.3	62.8	95.8	96.0	96.0	2.5	3.7	3.8	1.7	0.3	0.2

자료: 2023~2025년 지방재정365 세부사업별 세출현황 웹스캐핑 자료, 사회복지분야 한정

주1: 지방재정연감 통계목별 결산 자료가 순계 기준인 반면, 본 자료는 총계 기준으로 광역-기초 간 이전 재원 중복이 포함되어 있어 해석에 주의 필요함

주2: 본 표의 비중은 세출결산 총액 대비 비중이 아니고 사회복지분야 지출총액 대비임

주3: 사회보장적수혜금 유형별 구성비는 해당연도 전체 사회보장적수혜금 총액 대비 해당 유형이 차지하는 비중을 의미함

다. 공간적 분포

□ 국고보조재원의 공간구조는 구조적·고착적

- 301-01의 순계 결산 대비 비중 기준 Moran's I는 2023년 0.662***에서 2024년 0.666***으로 사실상 변동 없이 전 변수 중 최고 수준을 유지하며, 1인당 기준 역시 0.612***에서 0.616***로 안정적임
- 서울·부산 자치구는 결산 대비 301-01 비중이 30~48%로 전국 최고 수준에서 지리적으로 밀집하고 충청·경북 농촌 군 지역은 4~12%의 낮은 수준에서 광범위하게 인접함

- LISA 분석에서도 HH·LL 군집의 구성과 위치가 2개 연도에 걸쳐 최대 ±3개 범위에
서만 변동함
- 이는 국고보조 수혜금의 공간 분포가 인구·소득·고령화 구조에 의해 결정
되는 구조적·고착적 성격을 지니며, 단기적 정책 변화로는 이 공간 구조가
변하지 않을 가능성이 높음을 시사함

□ 지방재원 유형의 공간 군집은 급격히 강화·재편

- 순계 결산 기준 301-02는 1인당 기준 Moran's I가 2023년 0.280***에서
2024년 0.583***으로 0.303 상승하여 본 분석 대상 변수 중 가장 큰 군집
강화를 보임
 - LISA HH 군집이 2023년 경기 외곽에서 출발하여 2024년 강원 전역으로 광역화되
며 거대 핫스팟 권역을 형성함
 - 사회복지분야 세부사업 세출현황 스크래핑 자료 분석에서도 Moran's I 값이 2023
년 0.279***에서 2024년에 0.538***로 크게 상승하였으며, LISA 분석 결과도 유
사한 패턴을 보임
- 순계 결산 기준 301-03의 금액 기준 Moran's I는 2023년 비유의
(0.013~0.073)에서 2024년 유의(0.166***~0.199***)로 전환됨
 - 이는 보통교부세 패널티 도입과 통계목 재분류가 겹친 시기에 지자체의 대응이 (i)
301-03 미편성, (ii) 301-02로 전환, (iii) 유지의 세 갈래로 분화된 결과로 해석됨
 - 다만, 앞서 확인한 바와 같이 이 시기의 301-03 감소는 대부분 편성기준에 따른
재분류이므로, 공간 패턴의 변화를 정책적 대응만으로 해석하는 데에는 신중할 필
요가 있음
- 정리하면 국고보조는 구조가 결정하고, 지방재원은 광역의 정책과 중앙의
인센티브, 그리고 회계 기준의 변화에 반응하는 것으로 추론해 볼 수 있음

라. 사업명 분석

□ 사회보장적수혜금의 이중 구조

- 2023~2025년 사회복지분야 세부사업 세출현황 자료를 통해 사회보장적수

혜금 사업명 분석을 한 결과 지출과 사업 건수가 다른 양상을 보임

- 3개년 지출 232.4조 원 중 301-01(국고보조재원)이 212.5조 원(91.4%), 301-02(취약계층 지방재원)가 17.0조 원(7.3%), 301-03(지방재원 보편복지)이 2.9조 원(1.3%)을 차지함
- 반면, 사업 건수는 순서가 뒤집혀 2025년 기준 301-02가 10,055건으로 301-01(8,954건)을 상회하는 것으로 나타남
- 즉, 지출 기준으로는 소수의 국고보조 법정급여에 몰려 있고 사업명 기준으로 보면 지방 자체 수당이 중심이 됨 특히, 다수의 소액 지방재원 사업이 형성하고 있음
- 국고보조 재원 사회보장적수혜금과 지방 재원 사회보장적수혜금은 어휘가 겹치지 않는 편임
 - 국고보조(301-01) 특징어는 해산장제급여·가정양육수당·부모급여·기초연금이고, 지방재원(301-02·03) 특징어는 서울형·행려자·냉방비·명절·보훈예우수당
 - 의미연결망의 모듈러리티(Q) 값 역시 301-01이 0.861로 본 분석 전체에서 가장 높아 법정급여가 제도별 독립 군집으로 존재하는 반면, 301-03은 0.487로 가장 낮아 자체 수당이 공통 어휘로 뒤섞여 경계가 흐림
 - 표준화된 국고보조 급여는 언어도 표준화되고 지방 재량 급여는 언어도 비정형임
- 이러한 발견은 현금성 복지의 실태를 세부사업 단위에서 추적해야 한다는 선행 문제의식(전성만 외, 2022)의 연장선에서, 현금성 복지의 내부가 국고보조 법정급여와 지방 자체 수당이라는 서로 다른 재정 논리로 갈라져 있음을 언어 수준에서 확인한 것으로 보임

□ 문서상 강조와 실제 지출 배분이 어긋남

- 단어의 문서비중(그 단어가 든 사업의 비율)과 지출비중(그 단어가 든 사업으로 나간 지출의 비율)은 크게 다르게 나타남
 - 사업명의 다수를 차지하는 종사자 수당·자체 수당은 재정 규모로는 미미하고, 재정의 대부분을 차지하는 법정급여는 사업명 수로는 소수임
 - 기초자치단체 시 단위에서 ‘종사자’는 사업명 빈도 1위이나 지출은 0.2%에 그치지만 반대로 자치구에서 ‘기초연금’은 사업명 빈도 13위에 불과하나 지출은 42.5%로 1위임

- 즉, 사업 수 기준과 지출 기준은 서로 다른 그림을 제시하므로 두 값을 함께 읽어야 함
 - 정책 문서에서 무엇을 강조하는지(문서비중)와 실제로 어디에 재원을 배분하는지(지출비중)가 체계적으로 어긋나는 구조임

□ 통계목 명칭과 집행 실질 사이에 괴리가 존재

- 통계목별 대표 어휘는 다음과 같이 나타남
 - 301-01(국고보조재원): 장애수당·생계급여·아동양육비 등 전국 공통 법정급여의 제도명
 - 301-02(취약계층 지방재원): 종사자·처우개선비·특수근무수당 등 시설 종사자 수당
 - 301-03(지방재원 보편복지): 종사자·참전유공자·보훈명예수당 등 자체 수당
- 301-02의 명칭은 ‘취약계층 지원’이나, 대표 어휘는 대상자 직접 급여가 아니라 시설 종사자에 대한 인력 수당
 - 이는 통계목 설계 자체의 오류라기보다, 지방재원 취약계층 지원의 상당 부분이 대상자 급여가 아닌 서비스 인력 수당의 형태로 집행되고 있다는 발견으로 이해할 필요 있음
- 301-03은 전 주민 대상으로 하나, 대표 어휘는 종사자 수당과 보훈 계열(참전유공자·보훈명예수당)이 혼재되어 있음
 - 의미연결망에서도 301-03은 보훈 군집과 종사자 수당 군집으로 구성되어, 단일한 성격의 통계목으로 보기 어려움
 - 보훈 부문 지출은 301-01이 0.02조 원에 그치는 반면 301-02·03이 2.1조 원으로, 8개 부문 중 유일하게 지방재원이 지배하는 부문임⁶⁵⁾
 - 자체 재원 보편급여에서 보훈 계열이 두드러진다는 점은 지급 근거의 규범적 정당성이 넓게 합의된 영역이 자체 급여로 존속하기 쉬움을 시사할 수 있음
 - 301-03을 ‘보훈 수당 통계목’으로 특징짓는 것은 대표 어휘 수준의 서술이며, 해당 유형 전체의 구성을 규정하는 것은 아님

65) 이는 중앙정부 보훈수당의 경우 지방자치단체를 거치지 않고 대상자에게 직접 전달되기 때문인 것으로 보임 (<https://mpva.go.kr/mpva/contents.do?key=122>) 국가보훈부 소관 관련 급여는 보훈부 예산으로 수급자에게 직접 지급되어 지방자치단체 예산에 국고보조 재원 사회보장적수혜금이 없음. 지방자치단체는 조례에 근거하여 국가 급여에 더불어 자체적으로 보훈 수당을 지급하고 있는 것임.

- 이러한 어휘 구조는 분석 기간 중 큰 변동 없이 관찰되었으나 그 안정성을 구조적 속성으로 단정하기에는 자료상 제약이 존재함
 - 3개년 모두 종사자(문서비중 5.9→6.4→6.3%)·처우개선비·장애수당·특수근무수당이 상위를 유지하며 순위 변동이 거의 없고, LDA 토픽 비중의 연도 간 변화는 전체 기준 최대 0.6%p, 기초 유형별로도 1~2%p에 그침.
 - 그러나 관찰 가능한 기간은 2023~2025년의 3개 시점에 한정되며 통계목 세분화가 2023년부터 시행되었으므로 301-02와 301-03의 구분 자체가 그 이전에는 존재하지 않음
 - 더욱이 3개 시점 중 2024년은 재분류가 발생한 해로 관찰 기간에 유형 간 경계 자체가 이동한 사건이 포함되어 있음
- 따라서 본 연구가 확인한 것은 ‘3개년에 걸쳐 어휘 구조에 큰 재편이 관찰되지 않았다’는 사실이며, 3개 시점의 관찰만으로는 단기적 관성과 구조적 안정성을 구별할 수 없음
 - 다만, 개별 어휘 수준에서는 한시 급여의 일몰과 신설 제도의 진입이 활발히 일어났음에도 상위 어휘와 토픽 구조가 유지된 점은 적어도 단기적으로는 개별 사업의 교체가 주제 구조의 재편으로 이어지지 않는 단계임을 시사함

□ 사업명 변이의 1차 축은 개별 지방자치단체라기보다는 광역 단위 정책으로 볼 수 있음

- STM의 변별어(FREX)가 서울형·경기도형·충남형 등 광역 자치단체 위주로 조직되고 유형별 지배 주제가 소속 광역과 일치하는 경향을 보임
 - LDA에서 유형 정보를 주지 않아도 유형별 지배 주제가 갈리며, 자치구는 서울형·긴급복지·생계급여 주제에 64.9% 집중됨
 - DMR로 구현과 공변량 처리를 바꾸어도 유형별 주제 구조가 3개년 내내 동일하게 재현되어, 이 발견이 특정 모형 선택의 산물이 아님이 확인됨
 - 다만, STM은 기초 678문서, DMR은 광역 포함으로 표본이 다르다는 점을 감안할 필요가 있음
- TF-IDF 유사도 역시 같은 현상의 다른 측정이라고 할 수 있음
 - 평균 코사인 유사도는 기초-시 0.225 > 기초-구 0.147 > 기초-군 0.127 > 광역

본청 0.108 순임

- 경기도 매칭 수당이 도내 시들의 예산서에 같은 이름으로 등재되어 시 간 유사도를 끌어올린 것으로 유사도 상위 쌍을 경기 시들이 독점하고 있는 것이 확인됨(의정부-시흥 0.888, 시흥-용인 0.885)
- 사회복지분야 전체 분석에서는 광역 간 유사도(0.238)가 최고였으나 사회보장적수혜금 한정에서는 최저로 반전되는데, 이는 광역 사회보장적수혜금의 구성이 본청마다 다르다는 뜻으로 재분류의 시점·범위에 대한 회계 관행 차이와 자체 수당 구성 차이가 겹친 결과로 해석할 수 있음
- 따라서 자치단체 유형 효과처럼 보이는 것의 상당 부분은 광역 소속 효과일 수 있으며 사업명 표준화 논의도 개별 기초 지방자치단체에 대한 지침만으로는 불완전할 수 있음
 - 표준화 과정에서 원사업명 14,121종이 고유 핵심명 9,944종으로 축소(29.6%)되어, 같은 사업을 가리키는 명칭 변형이 그만큼 존재함이 확인됨

□ 301-03의 축소는 실제 총액 감소가 아니라 통계목의 전환에 기인

- 301-03은 2023년 1.76조 원·4,084건에서 2024년 0.66조 원(62.5% 감소), 2025년 0.51조 원·985건(71.0% 감소)으로 감소하여 표면상 자체 보편급여의 급감으로 읽힐 수 있는 수치를 보임
- 그러나 2023년 301-03 사업 4,084개(1.7556조 원)를 세부사업명 코드로 2024년까지 추적하면, 지출의 60.78%가 301-02로 통계목을 옮겨 재등장하였음
- 사업 자체가 없어진 것은 지출의 5.89%에 불과하며, 통계목 이탈(0.94%)을 합쳐도 6.83%임
- 추적 결과의 신뢰성은 별도 검정을 통해 확보됨
 - 연도를 잇는 키로 세부사업코드를 사용하되 그 코드가 다른 사업에 재발급되지 않는지를 먼저 검정하였으며, 연도 안에서 코드 중복 0건, 한 코드에 사업명 둘 이상 0건으로 확인됨
 - 인접 연도 공통 코드 가운데 사업명 문자 3-gram 유사도가 0.2 미만인 비율은 최대 1.07%, 코드가 폐지되었다가 다른 사업으로 재등장하는 비율은 0.04%임

- 추적 대상 4,084개 중 다른 사업으로 의심되는 것은 29개(지출의 1.69%)이며, 이를 제외해도 위 결과의 지출 비율은 최대 0.136%p만 변동함
- 반면, 표준화 사업명을 키로 쓸 경우 오분류는 6.7~7.1%에 달하여 코드 기반 추적이 명칭 기반 추적보다 견고함을 확인하였음
- 따라서 '현금복지 급증' 또는 '보편복지 축소'라는 해석은 이 재분류를 통제하기 전에는 성립하지 않으며, 광역 포함 시계열과 301-02·03 시계열은 2024년 전후를 단절로 보아야 할 필요성이 있음

□ 사업명은 회계 재분류와 제도 종료를 구분하는 근거가 됨

- 301-02와 301-03의 구분 기준은 지원 대상인데 사업명 분석을 통해 실제 사업이 종료된 것인지 판별함
 - 행정안전부 지방자치단체 예산편성 운영기준은 자치단체가 자체 재원으로 추진하는 현금성 복지사업 가운데 취약계층 지원사업을 301-02에 전 주민을 대상으로 하는 사업을 301-03에 편성하도록 정하고 있음
 - 지출액만으로는 회계 재분류와 제도 종료가 구분되지 않으나, 같은 사업이 이름을 그대로 둔 채 통계목만 옮겼다면 회계 처리이고 이름 자체가 사라졌다면 제도의 종료로 판별할 수 있음
- 301-03에서 301-02로의 대량 이동은 이 대상 기준에 따른 재분류로 이해됨
- 301-02로 옮겨간 사업은 대부분 2023년과 2024년의 세부사업명이 글자 그대로 동일하며, 지출 상위 사업 역시 모두 명칭이 유지됨
 - 사업의 내용이 아니라 그 사업이 기록되는 통계목만 바뀐 것으로, 회계 계상 방식의 변경이라는 해석을 사업명이 직접 뒷받침함
 - 반면 원자료에서도 사라진 사업은 성격이 뚜렷이 다름
 - 한시·재난성 어휘(재난·긴급·한시·코로나·생활지원·위기·지원금)의 출현율이 소멸 사업에서 이동 사업의 다섯 배를 넘음
 - 소멸 상위 사업은 재난기본소득·재난지원금·난방비 한시 긴급지원 등으로, 감염병과 에너지 가격에 대응한 한시 급여의 종료로 볼 수 있음
- 즉 301-03의 축소는 두 개의 서로 다른 현상이 겹친 결과로 이 중 다수는 이름을 유지한 채 통계목을 옮긴 회계 재분류이고, 소수는 한시 급여의 정

상적 일몰임

- 다만 본 연구의 자료는 사업명 수준의 정보만을 담고 있어 양자를 명확하게 구별할 수 없으며, 이 구별에는 개별 사업의 지급 대상·요건에 관한 추가 정보가 필요함⁶⁶⁾

마. 시계열 및 사례 분석

- 기초자치단체 유형(시·군·구)별로 2024년 사회보장적수혜금 총액과 1인당 금액의 최대·최소 단체 12개를 선정하여 2019~2024년 시계열 추세와 복지 수요·재정 여력과의 관계를 검토함
 - 12개 사례는 각 유형의 극단값이므로 전국을 일반화하기 위한 것이 아니라, 전국 단면에서 추정된 관계가 극단값에서도 성립하는지를 확인하고 이탈 사례를 진단하는 데 목적이 있음
 - 12개 동일한 선정 지방자치단체를 2019~2024년 시계열 분석을 통해 종단면으로 파악하고 2024년 상태와 재정 및 인구 지표와의 관계 분석을 통해 횡단면에서 분석한다는 의의가 있음
- 통계목 세분화 기점의 구조적 단절은 관찰되지 않으며, 실질적 변곡점은 2020년 코로나 대응 지출로 파악됨
 - 12개 사례의 2019~2024년 총액 및 1인당 추세 모두에서 2023년 개편 기점의 단절을 찾기 어려움
 - 1인당 기준 최대·최소 사례는 전북 정읍시를 제외하고 모두 2020년 급등 후 조정되는 패턴을 보임
 - 부산 중구는 2019년 379억 원에서 2020년 745억 원으로 2배 가까이 증가한 뒤 2023년 600억 원까지 하락하였고, 자체재원 비중도 2020년 11.7%로 급증했다가 2024년 2019년 수준으로 회귀함
 - 울산 울주군도 자체재원 비중이 2020~2021년 7.7%에서 19.7%로 급증했다가

66) 소멸로 분류된 사업 가운데 8건은 군위군 사업으로 군위군은 2024년 경상북도에서 대구광역시로 편입되어 자치단체 코드가 변경됨. 본 연구의 분석은 연도 간 추적 키에서 이 코드 변경을 정규화하였으나, 정규화 후에도 남은 8건은 편입 과정의 사업 재편일 가능성을 배제할 수 없음

9.4%로 복귀함

- 이는 기초 단위에서 실질적 구조 변화를 만든 것이 통계목 개편이 아니라 한시적 재난 대응 지출이었을 가능성을 보여줌

□ 사례 수준에서도 국고보조재원 사회보장적수혜금이 증가 추세이며, 자체재원 비중은 대체로 하락 추세임

- 국고보조재원 증가폭은 경기 수원시 5,686억 원 → 9,584억 원, 대구 달서구 3,492억 원 → 5,454억 원, 부산 중구 369억 원 → 654억 원에 달함
- 자체재원 비중은 규모가 클수록 낮고 대체로 하락함
 - 총액 최대 지자체인 수원시가 2019년 11.3%에서 2024년 10.8%, 대구 달성군이 8.8%에서 5.7%, 대구 달서구가 6.4%에서 3.4%로 하락함
 - 반면 총액이 작은 충남 계룡시(17.2%→15.2%)와 경북 울릉군(14.7%→14.2%)은 오히려 높은 수준을 유지함
- 2019년 대비 2024년 배수는 총액 기준 1.45~1.76배로 단체 간 편차가 작아 규모와 무관하게 비슷한 속도로 증가하나, 1인당 기준으로는 1.26~2.40배로 편차가 크게 나타남
 - 증가율과 규모는 무관하게 나타났는데 증가율이 가장 큰 서울 서초구는 2024년도 44만 원이고, 가장 낮은 전북 정읍시는 223만 원으로 나타남

□ 사례 지자체의 상대적 위치는 특정 연도의 특이값으로 해석하기보다 구조적일 가능성 존재

- 전국 중위 1인당 수혜금이 2019년 81만 원에서 2024년 139만 원으로 상승하는 동안, 6년 내내 중위 이상인 곳이 4곳(진안·정읍·영도·중구), 내내 중위 미만인 곳이 7곳으로 명확히 갈림
- 12개 중 9곳의 백분위 변화가 $\pm 7\%p$ 이내이며, 서울 서초구와 전북 진안군은 양극단에 고정됨
 - 뚜렷한 이동을 보인 곳은 부산 중구(백분위 57→79)였음

□ 전북 정읍시가 사례 지방자치단체 중 예외적으로 자체 재원이 증가를 주도함

- 정읍시는 1인당 국고보조재원이 2019년 155만 원에서 169만 원으로 소폭 증가한 반면, 1인당 자체재원은 21만 원에서 54만 원으로 약 2.5배 증가함
- 반대로 부산 영도구는 1인당 국고보조가 108만 원에서 186만 원으로 늘어나는 동안 자체재원은 5만 원에서 3만 원으로 감소하여 국고에 의존하는 양상을 보임
 - 서울 서초구는 재정자립도 53.2%로 사례 중 최고이나 자체재원 비중은 5.3%에 그치는 반면, 경기 과천시 1인당 65만 원의 낮은 수준에도 자체재원 비중 24.1%로 최상위권을 유지함
 - 즉 자체 세원이 풍부해도 자체 재원 급여를 늘리지 않는 곳이 있고 규모가 작아도 자체 편성 의지가 강한 곳이 존재함

□ IV장의 전국 집계 분석과 V장의 기초 사례 시계열 분석을 결합하면, 2024년 재분류 효과가 어느 계층에서 발생했는지를 확인할 수 있음

- IV장에서는 광역본청 지출이 급증하고 그 증가분의 대부분이 301-01에 집중된 반면, V장에서는 기초 12개 사례의 추세에서 구조적 단절이 관찰되지 않음
- 두 결과는 상충하지 않으며 오히려 상호 보완적인 것으로 해석할 수 있음
 - 재분류의 실체가 광역이 부담하는 법정급여 시·도비 부담분의 계상 변경이라면 기초자치단체의 세출 구조에는 변화가 나타나지 않는 것이 논리적으로 정합적임
 - 즉, V장의 '단절 없음'은 IV장 진단에 대한 반증이 아니라 재분류가 광역 계층에 국한된 현상이었음을 보여주는 독립적 확인에 해당함
- 따라서 광역을 포함한 집계 시계열 및 301-02·03 세부 유형별 시계열은 2024년 전후를 단절로 처리해야 하며, 기초자치단체 총액 수준의 시계열은 연속적으로 해석 가능함

□ 극단 사례를 통한 확인: 전국 관계의 성립과 이탈

- V장은 유형별 최대·최소 극단 사례 12개를 통해 전국 단면에서 추정된 관계가 극단값에서도 성립하는지를 점검함
 - 사례 선정은 전국을 일반화하기 위한 것이 아니라 전국 관계의 경계 조건을 확인하고 이탈 사례를 진단하기 위한 목적임
 - 1인당 규모의 격차는 최소 44만 원(서울 서초구)에서 최대 275만 원(전북 진안군)으로 약 6배에 달함
- 총액 기준 최대인 경기 수원시(10,748억 원)의 1인당 금액은 90만 원으로, 군 유형 1인당 최소인 울산 울주군과 동일함. 절대 규모와 상대 규모는 서로 다른 현상을 측정하는 것으로 볼 수 있음
 - 자치구 내부의 이질성이 특히 큼. 서울 서초구 44만 원 대 부산 영도구 190만 원으로 4.3배 차이가 나며, 이는 자치구를 동질적 집단으로 다루는 접근의 한계를 보여줌
- 유형화 결과, 재정자립도 기준으로는 고수요·저재정 집단의 1인당 평균이 177.3만 원으로 가장 높고, 저수요·고재정 집단이 101.4만 원으로 가장 낮음
 - 현금성 급여의 배분이 재정력보다는 수요를 따르고 있을 가능성을 시사하며, 이는 국고보조 법정급여가 지출의 대부분을 차지하는 구조에서 자연스러운 결과로 보임
- 다만, 재정자주도 기준 유형화에서는 고수요·고재정이 177.7만 원으로 가장 높아, 자립도 기준과 결과가 달라짐
 - 동일한 '재정 여력' 개념도 어느 지표로 측정하느냐에 따라 유형 구성과 결론이 달라지므로 지표 선택의 명시가 필수적임

□ 재정 관련 지표와 사회보장적수혜금의 관계

- V장 단순 상관 결과, 재정자립도와 재정자주도는 사회보장적수혜금 지표에 대해 체계적으로 반대 방향의 관계를 보임
 - $\ln(\text{총액}) \cdot \ln(\text{국고})$ 등 절대 규모 지표에는 재정자립도가 양(+0.56, +0.55), 재정자주도가 음(-0.47, -0.52)의 관계를 가짐
 - 반면, 1인당 금액 및 자체재원 비중 등 상대 규모 지표에서는 부호가 완전히 뒤집혀 재정자립도가 음(-0.73), 재정자주도가 양(+0.40, +0.71)의 관계를 가짐
 - 이는 재정자립도가 자체 세원 기반을, 재정자주도가 재정조정 이후의 실질 가용재

원을 의미하기 때문에 두 지표를 '재정 여력'으로 뭉뚱그려 다루면 정반대의 결론에 도달할 수 있음을 보여줌

- 자체재원 사회보장적수혜금 비중은 재정자립도와 사실상 무관한 반면, 재정자주도와는 강한 양의 관계를 보임
 - 산점도상 재정자립도×자체재원 비중의 회귀선은 사실상 평평하여, 자체 세원이 많은 지자체가 자체 현금성 복지를 더 한다는 통념은 지지되지 않음
- IV장의 전국 상관 분석도 같은 방향을 지시함
 - 301-01 비중은 재정자주도와 음의 상관으로, 법정급여 매칭 부담이 큰 단체일수록 재정 자율성이 낮음(최정열, 2021). 자치구에서 복지 의무지출이 재정을 압박한다는 논의(오영삼·이재원, 2023)와 같은 축의 발견임
 - 301-02·301-03 비중은 자주도와 양의 상관이나, 301-03 비중은 재정자립도와 음의 상관임
 - IV장이 명시하듯 자주도는 교부세·조정교부금을 포함하는 지표라 부유함의 지표가 아니므로 두 지표를 함께 읽어야 함
- 이러한 결과는 지방자치단체가 현금성 복지에 지출할 수 있는 자체적인 여력은 자체 세원의 크기가 아니라, 교부세·조정교부금을 포함하여 실제로 쓸 수 있는 재량 재원의 규모에 의해 결정될 가능성을 확인할 수 있음
- 표준화 다중회귀 결과, 1인당 자체재원 사회보장적수혜금에 대한 고령인구비율의 순효과는 사라지고 재정자주도만 유의한 설명력을 가지는 것으로 나타남
 - 단순 상관에서 고령비율과 1인당 자체재원이 양의 관계를 보였음에도 재정자주도를 통제하면 그 관계가 사라짐
 - 이는 고령·농촌 지역이 자체 복지를 더 한다고 해석할 수 있다기 보다는 고령·농촌일수록 지방교부세를 더 받아 재량재원이 커지고 그 결과 자체 급여 여력이 생겼을 가능성을 보여주는 것으로 보임
- IV장은 301-03 비중이 고령인구비율과 유의한 양의 상관을 보이며, 301-02는 부호는 양수이나 통계적으로 유의하지 않음을 확인함
 - 고령 지역에서 유의하게 커지는 것은 보훈·장수 계열이 포함된 301-03으로 나타남
 - 다만, V장의 다중회귀는 이 관계가 재정자주도를 통제하면 소멸함을 보이므로 두

결과를 종합하면 고령 지역의 자체 급여 확대는 고령 자체의 효과라기보다 재정조정을 경유한 효과로 해석하는 것이 정합적일 수 있음

- IV장 역시 '고령인구비율과 재정자립도는 강한 음의 상관이라 두 효과의 완전한 분리는 어려우며, 곡선은 조건부 기대값의 기술이고 인과 해석은 불가'임을 명시하고 있음

○ 반대로 1인당 총액 및 1인당 국고보조재원에 대해서는 고령비율의 순효과가 상대적으로 크게 유지됨

- 즉, 복지 수요는 국고보조 법정급여를 통해 직접 반영되고 자체 급여는 재정조정 의 산물이라는 이원 구조일 가능성을 확인할 수 있음

○ 한편, 재정자립도는 1인당 자체 사회보장적수혜금에 대해 음의 효과를 보여, 자체 세원이 많다고 자체 재원 급여가 증가하지는 않을 가능성을 보여줌

□ 301-03의 희소성: 사례 수준의 확인

○ 12개 사례 중 2024년 기준 전주민 대상 지방재원 급여(301-03)가 존재하는 곳은 4곳에 그침

- 전북 정읍시(1인당 30만 원), 전북 진안군(27만 원), 충남 계룡시(6만 원), 경북 울릉군(0.4만 원)
- 나머지 8개 사례에는 301-03이 편성되어 있지 않으며, 서울 서초구·경기 과천시 등 재정력 상위 지자체에서도 부재함

○ 반면 301-02(지방재원-취약계층)는 12개 사례 전부에서 편성되어 있음

- 경기 과천시는 지방 자체 재원 전액을 취약계층 대상으로 편성하였고, 전북 정읍시가 301-02 기준 1인당 23만 원으로 최대 규모임

○ 이는 IV장의 전국 집계 결과(301-03이 전체 지출의 1.3%)와도 부합하는 결과

- 다만, 12개 사례는 유형별 극단값으로 선정된 것이므로 이를 전국 분포로 일반화하는 데에는 주의가 필요함

2. 개선방안 검토

가. 통계목 체계 정비 방안

- 효과적인 관리의 출발점은 관리 대상을 정확히 식별하는 것인데
현행 체계는 무엇을 어떻게 나눌 것인가(분류 기준)와 그것을 어
떻게 기록·공개할 것인가(정보 체계) 양쪽에서 제약 존재

1) 분류 기준 재설계

- 2023년과 2024년의 구분 축이 서로 달라서 통계목 간 이동의 배
경이 되었을 수 있음
 - 2023년 기준: 301-02는 「사회복지사업법」 제2조 제1호에 따른 사업,
301-03은 그 밖의 자체재원 급여로 구분 축은 근거 법률의 해당 여부였으
며 지원 대상에 관한 언급은 없었음
 - 2024년 기준: 301-02에 ‘취약계층 지원사업(전 주민 지원 외 복지사업)은 모
두 301-02에 편성’, 301-03에 ‘전 주민 대상 자체 현금성 복지사업은 모두
301-03에 편성’ 단서가 추가되어 구분 축이 전 주민 대상 여부로 이동함
 - 2023년 301-03 사업이 2024년 301-02로 이동한 것은 상당 부분 이 축 변
경에 따른 재배치일 수 있으며, 사업명 텍스트마이닝 분석 결과와 같이 이
동 사업의 명칭이 93% 동일한 점과도 정합적인 것으로 판단됨
 - 이동 상위 사업이 경기도 청년기본소득, 대전형 양육기본수당 등 소득과 무관한
특정 집단 대상 급여인 점도 같은 방향의 근거일 수 있음
 - 따라서 301-02·301-03의 연도 간 시계열은 2024년 전후를 단절로 처리할
필요가 있고 통계목 구성비의 변화를 곧바로 지출 구조의 변화로 해석하
는 데 주의가 필요함
 - 아울러 2024년 기준에서 ‘취약계층 지원사업’이 소득·자산 기준이 아니라 ‘전
주민 지원 외’로 정의되어 있어, 통계목 명칭과 편성 기준이 일치하지 않음
 - 명칭에 따라 판단할 경우 소득 조건이 없는 급여를 301-03으로 편성하는 오분류
가 발생할 수 있으며, 자문에서 확인된 자치단체 간 연도 간 편성 편차와도 연결되
는 지점임

□ 분류 측면에서는 기준이 있으나 실무에서 안정적으로 작동하지 않음

- 301-02와 301-03의 구분 기준은 지원 대상이나, 통용되는 판정 기준이 존재하지 않아 담당자 재량으로 결정되며 예산서상으로도 구분이 명확하지 않음
- 본 연구의 분석과 전문가 자문에서 공통적으로 확인된 것은 두 통계목의 구분이 실무에서 안정적으로 작동하지 않는다는 점임
 - 본 연구 사업명 텍스트 분석 결과 301-02의 대표 어휘는 '취약계층 지원'이라는 명칭과 달리 종사자·처우개선비·특수근무수당이며, 301-03의 대표 어휘도 종사자수당과 보훈 계열로 구성되어 두 통계목의 어휘가 명칭과 어긋나거나 서로 겹침
 - 세부사업코드 추적에서도 2023년 301-03 사업 지출의 60.78%가 2024년 301-02로 이동하였으나, 이것이 실제 대상 재설계에 따른 것인지 통계목만의 전환인지는 사업명 수준 자료로 판별할 수 없음
- 재량이 개입하기 쉬운 지점은 소득과 무관하게 특정 집단 전체를 대상으로 하는 '범주형 보편'(농민·어민수당, 보훈·참전수당 등) 급여임
 - 2023년 기준에서는 「사회복지사업법」 제2조 제1호에 해당하지 않고 국고보조금이 포함되지 않은 자체재원 사업이 모두 301-03에 편성되었으므로 이들 급여는 301-03에 편성되는 것이 문언에 부합하였음
 - 2024년 기준에서는 전 주민 대상 여부라는 기준이 생겼고 이들 급여는 전 주민 대상이 아니므로 문언상 301-02에 해당하게 됨
 - 다만 수급자를 취약계층으로 판단하여 소득 기준이 없는 급여를 301-03으로 편성할 여지가 남으며, 같은 성격의 보훈예우수당이 자치구에 따라 301-02와 301-03으로 갈린 사례가 이를 보여줌(황인욱 외, 2025)

□ 우선 필요한 것은 명칭의 미세 조정이 아니라, 두 통계목을 구분하여 얻는 실익이 그 구분에 드는 비용(실무자 재량, 오분류, 계정 간 전환 유인)을 상회하는지에 대한 근본적 재검토일 것으로 보임

- 재검토의 결과로는 세 방향이 가능하며, 각각의 장단점이 있으므로 정책적 선택이 필요함

- 통합·단순화 방안 : 자체 사업의 취약계층·보편 구분을 없애고 재원 기준(보조/자체)만으로 단순 구분
 - 실무자 재량과 계정 전환 유인을 원천적으로 제거하나, 취약계층 지원과 보편 지원의 정책적 성격 차이를 통계상 식별할 수 없게 됨
 - 법정 의무지출과 자체 재량지출 구분을 보조 기준으로 둘 수 있으나, 실무에서 보조사업을 의무지출로 처리하는 관행 때문에 결국 보조/자체 구분과 동일해질 수 있음
- 목적 기준 추가방안: 재원·대상 선별성에 더해 사업 목적(소득보장·서비스 제공 등)을 분류 축으로 추가
 - 지급수단이 현금이라도 실제 목적이 서비스 제공인 경우(주거급여, 실비 보상 등)를 식별할 수 있어 목적-지급수단 정합성 심사에 유용함
 - 다만 분류 축이 늘어 실무 부담이 커지고 목적 판정에도 재량 개입 여지 존재
- 현행 체제의 정합성 확보 방안: 세분화를 유지하되 명칭과 실질의 괴리를 축소
 - 301-02에서 수급자 직접 이전과 시설 종사자 수당을 분리하는 세목 또는 부기(附記) 체계를 도입하고 301-03 명칭의 적절성을 재검토함
 - 기존 시계열의 연속성을 해치지 않으나 재량 개입 문제는 남음

□ 어느 방안을 선택하든 분류 기준의 명확화만으로는 부족하며, 세부사업 단위 정보의 등록·검증 절차가 병행될 필요가 있을 것으로 판단됨

- 단일 사업 안에 복수의 사업 내용과 지급수단이 혼재하는 경우가 많고 담당자별 재량이 존재하므로 등록·검증 절차 없이는 어떤 새 기준도 일관되게 적용되기 어려움
- 지원 방식, 대상 기준, 산출 근거를 세부사업 단위로 등록하고 이를 검증하는 절차가 필요함
- 분류 기준이 모호하면 기록이 일관되지 않고 기록이 불충분하면 기준의 준수 여부를 사후에 검증할 수 없으므로 분류 기준의 재설계는 아래 정보체계의 정비와 결합될 때 실효성을 확보할 수 있음

2) 정보 체계 정비

□ 결산 단계 사회보장적수혜금 정보 파악 체계 구축 필요⁶⁷⁾

- e호조 시스템 내에서 사회보장적수혜금을 관리하면서 지방재정³⁶⁵와의 연계성을 제고하여, 정보 공개 및 공유가 가능한 수준의 관리 체계를 구축할 필요가 있음
- 2024년 편성기준 개정으로 인해 광역자치단체의 계상분에 기초 이전분이 포함되어 있으나 이를 분리할 수 있는 식별자가 제공되지 않음
- 결산 단계에서 사회보장적수혜금 관련 정보를 파악하기 어려운 구조이며, 사업명·세부사업코드의 표준화와 연속성 관리도 미흡함
- 본 연구 역시 이 제약으로 인하여 웹스크래핑을 통한 자료 구축, 자치단체 코드의 별도 정규화, 세부사업코드 기반 추적이라는 추가 절차를 거쳐야 했음

□ 광역자치단체 계상분 중 기초 이전분과 직접 집행분을 구분 제공 필요

- 동 개정은 광역의 301 편성 사업을 정보관리사업으로 등록·관리하도록 하고 있으나, 지방재정³⁶⁵의 공개 자료에서는 이 구분이 제공되지 않음
- 이미 등록이 의무화되어 있는 정보관리사업 식별자를 공개 자료에 노출하는 것만으로도 이용자가 이전분을 분리할 수 있으며, 이는 새로운 자료 생산이 아니라 기존 관리 정보의 공개 범위 확대에 해당함

□ 통계목 개편 전후의 수치를 제시할 경우 재분류 효과를 별도로 표시할 필요가 있음

- 본 연구 분석 결과 2024년도 예산편성부터 적용된 편성기준 명확화로 광역이 기초에 보조하는 현금성 복지사업이 301-01로 이동함에 따라 광역본청 지출이 급증하였으나, 이는 계상 방식의 변경으로 인한 것으로 보임

67) 전문가 자문에 따르면 예산 단계에서는 사회보장적수혜금을 세출 기능별로 구분하여 파악할 수 있으나, 결산 단계에서는 관련 정보를 파악하기 매우 어려운 구조임. 사회보장적수혜금에 대한 실태 파악조차 어려운 상황임

- 개편 연도를 기준으로 구·신 통계목 대응표와 환산 시계열을 함께 제공하여야 함
- 광역을 포함한 집계 시계열과 301-02-03 유형별 시계열은 2024년 전후를 단절로 처리하고, 기초자치단체 총액 시계열만 연속 해석이 가능함을 명시할 필요가 있음

나. 재원별-대상별 관리 원칙과 계층 간 역할 분담

1) 재원별-대상별 사회보장적수혜금 관리 차별화

□ 현금성 급여는 재원 축(국고보조·지방재원)과 대상 축(취약계층·전주민)이 교차하는 네 영역으로 구성되며, 각 영역의 재정 규모와 결정 주체가 크게 다름

- 국고보조 재원 사회보장적수혜금(301-01)의 경우 수급대상보다는 국고보조 재원 여부에 따라 분류됨
 - 즉, 국고보조사업이면 대상이 취약계층이든 전 주민이든 모두 301-01에 편성되므로 생계·주거급여, 기초연금, 장애인연금 등 취약계층 대상 급여와 아동수당, 부모급여, 가정양육수당 등 연령 해당자 전원 대상 급여가 같은 통계목에 함께 계상됨
 - 법정급여는 수급 요건과 급여 수준이 국가 법령으로 정해져 자치단체가 대상의 보편성을 결정할 여지가 없음
- 취약계층·보편의 구분은 지방 자체재원 사회보장적수혜금에서만 작동
- 현금성 복지의 확대나 축소를 판단할 때 통계목 총액만 비교하지 말고 재원과 대상을 나누어 살펴볼 필요가 있으며, 지방재정 경직성 논의도 자체사업 통제를 넘어 국고보조사업의 지방비 부담 구조를 함께 다룰 필요가 있음⁶⁸⁾

□ 국고보조 법정급여에 대해서는 협의 방식 자체의 한계를 인정하고 다른 접근이 필요함

- 지출 규모가 외생적으로 결정되는 급여에 대해서는 개별 사업 협의보다

68) 전문가 자문에서 301-01의 대부분은 수급 요건과 급여 수준이 국가 법령(기초연금법·국민기초생활보장법)으로 결정되고 실제 지출 규모가 '수급자 수 × 법정 급여단가'로 사실상 외생적으로 결정되므로 지방비 부담 협의는 구조적으로 작동하기 어렵다는 지적이 있었음.

기준보조율 체계 자체의 조정이나 재정보전 방식의 검토가 실효적일 수 있음

- 지방비 부담 심의 기구의 위상과 조정 기능을 회복할 필요가 있음⁶⁹⁾
 - 현행 위원회는 사전적 부담 심의보다 사후적 재정위기 관리에 초점이 맞추어져 있어, 타 부처 사업의 적정성을 사전에 심의하는 기능이 약화되었음
 - 타 중앙부처 사업에 대한 실질적 조정이 이루어지려면 심의 기구의 소속과 위상, 기능 구성을 재검토할 필요가 있음

□ 지방 자체재원 급여 영역의 경우 급여별 정책 목적의 명료화가 필요

- 현금성 급여의 사회적 수용성은 급여의 형태나 규모보다 ‘왜 이 집단에게, 왜 현금으로 지급하는가’에 대한 규범적 정당화 논리의 명확성에 좌우되는 것으로 보임
- 실제로 자체 재원 급여는 규범적 정당성이 널리 합의된 특정 영역에 집중되는 경향이 확인됨
 - 황인욱 외(2025)에 따르면 2024년 기준 서울시 자치구의 자체 복지사업 예산 중 보훈예우수당 및 관련 사업이 차지하는 비중은 최소 8.4%에서 최대 68.3%에 달하며, 출산축하금도 최대 34%를 차지함
 - 본 연구에서도 301-03의 대표 어휘가 보훈 계열로 나타나고, 부문별로는 보훈이 8개 부문 중 유일하게 지방재원이 지배하는 영역으로 확인됨
- 소득보장·공익 기여 보상·지역경제 순환·인구정책 등 상이한 목적이 하나의 급여에 혼재될 경우 성과 판단 기준 자체가 불분명해지므로, 급여별 목적의 우선순위를 명시하고 이에 부합하는 지급 설계(대상·수단·수준)를 갖출 필요가 있음
- 사회보장제도 신설 및 변경 협의제도의 내실화 필요

69) 사회보장제도 신설·변경 협의제도는 무분별한 사업 신설과 자치단체 간 경쟁을 억제하는 데 일부 기여하나 협의가 사업 시행의 필수 조건이 아니고 절차가 항상 지켜지지도 않으며, 협의에서 부정적 의견을 받고도 단체장 공약 사업을 자체적으로 시행한 사례가 보고됨. 복지 담당 부서 외의 부서는 제도의 존재 자체를 인지하지 못하는 경우도 있었다는 전문가 자문의견 참조함. 또한 2024년 사회보장제도 신설·변경 절차 개정으로 기초 사업 협의 시 소속 광역의 의견수렴 절차가 신설되었고, 서울시와 자치구도 2023년 11월 전 구민 대상 현금성 복지사업의 신설·변경 시 구청장협의회 사전협의를 거치도록 의결한 바 있음. 과거 복지대타협 TF가 입학준비금·출산장려금·보훈예우수당의 자치구 간 급여 격차 조정에 기여하였으나 비정기적·산발적 논의에 그쳤다는 지적 역시 제기되었음

- 협의 결과가 예산 편성을 구속하지 못하는 특성은 국고보조사업 관련 협의·심의 제도에서도 유사하게 나타날 가능성이 큼
- 협의 대상과 고려 요소의 구체화, 협의 결과의 예산 구속력 확보, 기존 협의 결과의 준수 여부를 신설·변경 협의 시점에 확인하는 절차의 도입을 검토할 필요가 있음

2) 정부 계층 간 역할 분담 필요

□ 광역-기초 간 사실상의 기능적 분업을 사무 배분 규범으로 명시화할 필요가 있음⁷⁰⁾

- 기초 단위로는 규모의 경제가 확보되지 않는 소수 취약 집단 지원을 광역이 담당하는 분업이 실제로 작동하고 있으므로 이를 규범으로 명시하고 광역 매칭사업의 재원 분담 비율을 이 분업 논리에 정합적으로 설계할 필요가 있음
 - 광역과 기초 간 사회복지 사무 배분과 재정 분담에 관한 기존 논의(오영삼·이재원, 2023)와 연결되는 지점임
- 광역자치단체가 기초 간 협의·조정 플랫폼 역할을 수행할 필요 있음
 - 기존 협의체에 복지사업 협력·조정 목적으로 광역이 참여하고 실무협의회를 설치하는 정기적 협의·조정 거버넌스로 발전시킬 필요가 있음
 - 아울러 광역은 적절한 수준의 보조율을 담보할 필요가 있음. 생색은 광역이 내고 재정 부담은 기초에 전가하는 방식은 지양되어야 함
 - 개별 사업 수준의 매칭 비율 산식과 결정 체계가 부재하여 관례에 따라 정해지고 있으며, 보조사업임에도 자치구 부담이 50%를 넘는 사례가 확인됨
- 기초자치단체는 사업 계획 단계의 자체 검토를 내실화할 필요가 있음⁷¹⁾
 - 사전 수요 예측과 중장기 지출 추계를 사업 계획 단계에서 내실화하고, 협의 기준 체계와 정합적인 표준 검토 도구의 보급을 검토할 필요가 있음

70) 2023년 8월 「지방재정법」 개정으로 지방재정부담심의위원회가 지방재정관리위원회로 개편되면서 국무총리 소속에서 행정안전부 소속으로 위상이 격하되었음. 종전에는 국무총리 소속이어서 타 중앙부처와의 이해관계 조정이 비교적 용이하였으나 현재는 조정 기능이 약화되었으며, 지방비 부담 문제가 보건복지부·국토교통부 등 타 부처 사업에서 발생하는 현실을 고려할 때 행정안전부장관을 위원장으로 하는 체계에는 한계가 있다는 지적이 전문가 자문에서 제시되었음.

71) 자신의 지역 특성에 대한 현황 파악 없이 '다른 지역에서 하고 있으니 우리도 해야 한다'는 방식의 접근은 감당하기 어려운 재정 부담으로 돌아올 가능성이 높음. 서울연구원은 수요 규모 파악과 지출 추계, 유사·중복성 및 협의 결과 준수 여부 확인, 인접 자치단체와의 1인당 급여 수준 비교, 전달체계 부담, 본인부담금 설정, 이해관계자 의견 수렴 등을 사업 계획 단계에서 점검하는 검토 도구를 개발한 바 있음(전문가 자문).

- 협의 기준을 따르는 도구를 계획 단계에서 사용하면, 사후 협의 부담을 줄이는 동시에 협의 결과의 사전 반영도 가능해짐
- 한 번 도입된 현금성 급여는 중단하기 어렵다는 점에서 연성예산제약과 도덕적 해이를 감시·견제하는 장치가 필요함
- 황인욱 외(2025) 외(2024)는 사업 타당성, 기존 제도와의 관계, 전달체계 영향, 재정 영향, 지역복지 활성화의 5개 영역 25개 항목으로 구성된 검토 도구를 개발하고, 이 중 자치단체가 사업 계획 단계에서 활용할 10개 항목을 별도로 도출한 바 있음. 항목 구성은 사회보장제도 신설·변경 협의 기준 체계를 따름

다. 재정 관리 체계 재설계

□ 패널티제도를 통계목 코드에 연동하는 방식의 한계 존재

- 보통교부세 자체노력 항목의 현금성 복지 지출 관련 규정은 2025년 10월 발표된 2026년 보통교부세 개선방안에서 폐지되었음
- 이하는 3년간 운영된 제도의 사후 평가를 통해 향후 유사 수단의 설계 원칙을 도출하고, 제도 폐지로 생긴 공백을 메울 대안을 검토하는 데 목적이 있음
- 인센티브 혹은 패널티 제도의 기준은 통계목이 아니라 급여의 실질적 성격(대상의 보편성, 지급 목적, 기존 제도와의 중복)에 초점을 맞출 필요가 있음
 - 통계목 코드에 연동하는 방식은 급여의 실질을 바꾸지 않고도 지표를 개선할 수 있는 우회 경로가 존재하여 실질적 지출보다는 대응 행태를 바꾸게 됨
 - 효과를 판단할 때 대상 지표의 개선만 보지 말고, 인접 통계목으로 이동한 규모와 변화 시점이 제도 반영 시점에 선행하는지를 함께 확인하여야 함

□ 대체 수단은 사전 심의를 중심에 두고 광역 재정조정제도를 병행하는 방향을 검토할 필요가 있음

- 사전 심의 강화: 사회보장적수혜금 신설 단계의 지방비 부담 심의를 내실화하고 통계목은 단순화하는 조합이, 사후 규율과 통계목 구분을 결합하는 방식보다 효과적일 가능성이 있음

- 종전 제도의 폐지로 사후 규율 수단이 사라진 만큼, 관리의 무게중심을 사전 단계로 옮길 여지가 커졌음
- 사전 부담심의를 강화하지 않은 상태에서 사후 페널티 부과를 위해 통계목을 구분하는 방식은 실효성이 제한적일 수 있음
- 중앙의 단일 수단에 의존하기보다 광역 재정조정제도를 활용하면 자발적 조정 유인이 형성되기 쉬울 것으로 보임
 - 황인욱 외(2025)는 전 주민 대상 자체 현금성 예산(301-03)을 편성하지 않은 자치구에 기준재정수요액을 상향하는 방안을 제안

□ 유인체계 설계시 지표 선택에 유의할 필요가 있음

- 2024년 전국 지방자치단체 대상 사례 분석 결과 지방 자체재원 수혜금 비중은 재정자립도와는 뚜렷한 관계가 나타나지 않는 반면 재정자주도와는 양의 관계를 보이며, 유형화 결과도 두 지표에서 서로 다르게 나타났고 고령인구비율의 효과도 재정자주도를 통제하면 나타나지 않음
- 재정자립도는 자체 세원 기반을, 재정자주도는 재정조정 이후의 실질 가용재원을 포착하므로, 어느 지표를 쓰느냐에 따라 같은 자료에서 상반된 결론이 도출될 수 있음
- 보조율 산정과 인센티브 설계에서 재정자주도의 활용을 검토하되, 교부세 수혜 자치단체가 불리해지는 역인센티브를 고려하여 보조율 산정과 지출 억제에 서로 다른 지표를 적용하는 이원적 설계를 함께 고려할 필요가 있음
- 자체 급여의 재원이 상당 부분 재량재원인 이상, 교부세를 통해 재량재원을 늘리면서 그 재량 지출을 다시 교부세로 제재하는 구조가 되지 않도록 두 제도의 상호작용을 사전에 점검할 필요가 있음

□ 기초자치단체 유형별 고려사항

- 시의 경우 자체 급여 관리의 주된 대상이나, 개별 단위 접근보다 광역 단위 조정이 실효적일 것으로 보임
 - 분석 결과 시는 자체재원(301-02+301-03) 구성비가 기초자치단체 중 가장 높고 사업명 유사도(TF-IDF 0.225)가 유형 중 최고로 나타남

- 자체 급여의 비중이 가장 높아 관리의 실익이 크나, 그 형태가 소속 광역의 정책에 규정되는 경향이 확인됨
- 따라서 개별 시에 대한 지침보다 광역과 소속 시 간의 조정이 실효적일 것으로 보이며, 이는 앞의 광역 협의·조정 플랫폼 논의와 연결됨
- 군의 경우 인구 구조의 영향을 특히 고려할 필요가 있음
 - 분석 결과 군은 총액과 세출 대비 비중이 모두 최저이나 1인당 금액은 4개 유형 중 가장 높게 나타나 인구 분모가 작고 고령 인구 비중이 높은 구조적 특성을 가진 것으로 보임
 - 1인당 금액을 관리 기준으로 삼으면 급여 수준이나 자치단체의 선택과 무관하게 군이 불리하게 평가될 수 있음
 - 아울러 군은 재정자주도가 상대적으로 높아 자체 급여의 재원이 교부세에 크게 의존하는 구조이므로, 자체 급여 억제 장치와 교부세 산정 간의 정합성 문제가 가장 첨예하게 나타나는 유형임
 - 동일 유형 내 동질성은 가장 높은 것으로 나타나(변이계수 최저), 유형 단위의 접근이 상대적으로 유효한 집단이기도 함
- 구의 경우 자체 급여 규율보다 국고보조 지방비 부담의 완화가 우선 검토될 필요가 있음
 - 분석 결과 자치구는 사회보장적수혜금의 상당 부분이 국고보조재원이며, 자체재원 구성비는 4개 유형 중 최저임
 - 재정의 상당 부분이 자치단체의 결정 밖에 있으므로, 자체 급여를 대상으로 한 규율은 재정 여건 개선에 기여하는 정도가 제한적일 것으로 보임
 - 관리의 초점은 매칭 비율의 적정성 확보와 광역 재정조정을 통한 부담 완화에 두는 것이 재정 구조와 정합적임

라. 국회 예산심사 및 중앙정부 정책조정 활용 방안

□ 예산심사 단계의 ‘분류 변경 영향’ 확인 절차 도입 검토

- 예·결산 심사 시 통계목·회계기준 변경이 지표에 미친 영향을 정부가 명시적으로 보고하도록 하는 절차를 둘 필요가 있음

□ 예·결산 자료에 세부사업 단위 정보를 추가할 필요가 있음

- ① 세부사업-통계목 매핑과 연도별 변경 이력, ② 급여 유형(지급수단) 식별자, ③ 채용별 식별자와 사업별 국가·광역·기초 매칭 비율, ④ 사업별 수급자 수와 1인당 급여 수준 및 산출근거(단위금액×대상자 수×지급횟수), ⑤ 대상자 자격 기준(연령·소득 등)과 사업 목적, 근거 법령·조례, ⑥ 사회보장제도 신설·변경 협의 이력과 결과(조건부 완료 및 이행 여부 포함)
 - 특히, ①과 ②가 갖추어지면 유형 간 구성 변화가 실질적 감축인지 계정 재분류인지를 심사 과정에서 직접 판별할 수 있음
 - ⑤는 301-02·301-03 구분 기준인 '지원 대상'의 준수 여부를 확인하는 데 직접 활용될 수 있음

□ 지표 해석 기반을 마련하여 동일 자료가 상반되게 인용되는 상황을 줄일 필요가 있음

- 재정지표 해석 지침 : 지표별로 무엇을 포착하는지와 어떤 해석이 성립하지 않는지를 명시할 필요가 있음
 - 특히, 자치단체별 자료를 합산할 때 광역-기초 간 이전이 중복될 가능성이 있다는 점을 자료 제공 화면에 안내할 필요가 있음
- 사실 정보의 정례 공표 : 독립 재정기관에 의한 표준화된 사실 정보의 공표를 통해 논쟁의 사실 기반을 제공할 필요가 있음
 - 이를 통해 담론의 초점이 '자치단체가 얼마나 쓰는가'에서 '법정급여 지방비 부담이 자치단체 재정을 얼마나 잠식하는가'로 이동할 여지가 생길 것으로 보임
- 사업명이 신설 제도와 한시 급여의 일몰을 즉시 반영한다는 점에서 세부사업명 자료는 결산 확정 이전의 제도 변화 조기 포착 수단으로도 심사에 활용될 수 있음

<참고문헌>

- 강병구. (2006). 고령화에 따른 복지지출 전망. 사회보장연구, 22(3), 1-22.
- 강형민·박성준. (2024). 기초자치단체의 현금성 사회보장급여 예산규모에 영향을 미치는 요인: 동적공간패널회귀모형을 중심으로. 한국정책연구, 24(4), 43-66.
- 고혜진·류연규·안상훈 (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 사회보장연구, 30(2), 1-34.
- 김교성. (2017). 외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계. 사회정책연합학술대회: IMF경제위기 20년, 한국 사회의 격차해소 전략과 정책 (57-88). 한국사회복지정책학회.
- 김기원. (2020). 사회복지정책론. 서울:학지사.
- 김병진. (2024). 텍스트 마이닝을 활용한 '(사회적) 약자' 대상 뉴스 분석: 2018년과 2023년 KBS 뉴스를 중심으로. 영주어문. 58, 5-25.
- 김성근·조혁준·강주영 (2016). 학술연구에서의 텍스트마이닝 활용 현황과 주요분석기법. 정보화연구. 13(2), 317-329.
- 김영순·이태형. (2020). 제도 내 활동가(institutional activist)와 내-외부자 협력의 복지정치: 서울시 청년수당 정책결정 과정 분석. 한국사회정책. 27(3), 11-43.
- 김용희·한창근. (2019). '수저계급' 관련 웹 뉴스 기사에 대한 의미연결망 분석. 한국사회복지학. 71(3), 55-81.
- 김필현·박혜람·김민정·김경민. (2022). 지방자치단체 복지비 부담 변화 전망과 시사점. 한국지방세연구원 기획보고서, 1-144.
- 김학만. (2010). 노인인구구조변화에 따른 노인복지예산의 대응성 분석: 대전시 5개 기초자치단체를 중심으로. 한국공공관리학보, 24(4), 25-50.
- 김형용. (2025). 사회복지, 지방자치단체 자체사업은 위기인가?-사회복지 분야 세출 분석을 중심으로. 한국사회복지행정학, 27(1), 125-156.
- 박자현·송민. (2013). 토픽모델링을 활용한 국내 문헌정보학 연구동향 분석. 정보관리학회지. 30(1), 7-32.

- 박종성·배기수. (2024). 자치단체의 재정지출과 재정자립도 관계 연구: 226개 시·군·구 기초자치단체를 중심으로. *상업경영연구*, 38(2), 55-88.
- 배광빈·김강민. (2023). 토픽모델링을 이용한 서울특별시 응답소 민원데이터 분석. *한국공공관리학보*, 37(3), 249-265.
- 손건익. (1999). 국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교. *Health and Welfare Policy Forum* (Vol. 1999, No. 10, 18-25). Korea Institute for Health and Social Affairs.
- 신영민. (2025). 무엇이 지방정부 간 현금성 복지정책사업에 영향을 미치는가? - 비교경쟁이론의 관점에서-. *한국지방자치학회보*, 37(1), 107-139.
- 신헌태, & 윤주철. (2024). 복지 분야 의무지출과 재량지출의 관계에 관한 연구. *예산정책연구*, 13(2), 31-70.
- 양재진. (2020). 기본소득이 복지국가의 발전 요인으로 되기 어려운 이유. *경제와 사회*, 128, 58-77.
- 오영삼·이재원 (2023). 광역과 기초지방자치단체 간 사회복지 사무배분과 재정분담에 관한 논의. *보건사회연구*, 43(4): 197-210.
- 이수상 (2014). 언어 네트워크 분석 방법을 활용한 학술논문의 내용분석. *정보관리학회지*, 31(4), 49-68.
- 이현주·김진·Hudson, J·Kühner, S·전지현. (2018). 『현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과』 (연구보고서 2018-08). 세종: 한국보건사회연구원.
- 장동호 (2012). 지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토. *보건사회연구*, 32(3), 122-158.
- 전성만·김진·유자영. (2022). 지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의: 2017~ 2021년 세부 사업별 지출을 중심으로. *지방정부연구*, 26(3), 37-61.
- 정지원·김정석. (2022). 지역사회 통합돌봄의 개념적 이해와 실천적 함의: 텍스트 마이닝과 의미연결망 분석을 중심으로. *지역과 세계*, 46(2), 65-97.
- 최은영. (2020). 다중격차 시대 사회복지정책의 새로운 과제-사회수당의 역할. *생활과학연구논총*, 24(1), 85-92.
- 최영준·최정은·김민정. (2021). 코로나 19 에 대한 한국 복지국가의 대응: 더 작은 복지국가로 이동?. *한국사회복지학회 학술대회 자료집*, 732-755.

- 최영출·박수정 (2011). 한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 한국행정학보. 45(1), 123-139.
- 최정열. (2021). 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향. 한국지방재정논집, 26(3), 35-59.
- 최정은·최영준·김나리. (2020). 기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?. 한국행정논집, 32(2), 269-299.
- 최현수·오다은·나원희·김유리·안나·이상준·신희택. (2024). 지자체 사회보장제도 개선방안 연구. 한국보건사회연구원 용역보고서.
- 하솔잎·이아영·박소은·이상영·안수인·박금령. (2025). 개인의 행태 변화 유도를 위한 현금지원정책의 효과와 시사점에 관한 연구.
- 허만형·김은경. (2018). 지방정부의 재정자립도와 사회복지예산의 관계 연구: 지방정부 유형별 비교분석. 국가정책연구, 32(1), 139-155.
- 황인욱·신가화·김수진. (2025). 서울시 자치구 현금성 복지사업 실태분석과 정책방향. 서울연구원 보고서. 1-133.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2023). 「사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원」 (남찬섭·조성은·김기태·민기채·김수정 역). 고양:지식터.
- Wang, W.·오혜근·나민주 (2023). 텍스트 마이닝 기법을 활용한 지방자치단체 데이터기반행정 활성화 동향 분석. 한국지방자치학회보. 35(2). 31-50.
- Adato, M., & Bassett, L. (2008). *What is the potential of cash transfers to strengthen families affected by HIV and AIDS? A review of the evidence on impacts and key policy debates*. Boston, MA: Joint Learning Initiative on Children and AIDS.
- Bischof, J., & Airoidi, E. M. (2012). Summarizing topical content with word frequency and exclusivity. In *Proceedings of the 29th international conference on machine learning (icml-12)* (pp. 201-208).
- Blei, D. M., Ng, A. Y., & Jordan, M. I. (2003). Latent dirichlet allocation. *Journal of machine Learning research*, 3(Jan), 993-1022.
- Blondel, V. D., Guillaume, J. L., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008).

- Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of statistical mechanics: theory and experiment*, 2008(10), P10008.
- Campello, R. J., Moulavi, D., & Sander, J. (2013, April). Density-based clustering based on hierarchical density estimates. In *Pacific-Asia conference on knowledge discovery and data mining* (pp. 160-172). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Church, K., & Hanks, P. (1990). Word association norms, mutual information, and lexicography. *Computational linguistics*, 16(1), 22-29.
- Clauset, A., Newman, M. E., & Moore, C. (2004). Finding community structure in very large networks. *Physical Review E—Statistical, Nonlinear, and Soft Matter Physics*, 70(6), 066111.
- Grootendorst, M. (2022). *BERTopic: Neural topic modeling with a class-based TF-IDF procedure*. arXiv preprint arXiv:2203.05794.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Inter Agency Social Protection Assessments(ISPA). (2024). Social assistance cash transfers: What matters guidance note. World Bank.
- Lynch, J., Meunier, A., Pilkington, R., Schurer, S. (2019), Baby Bonuses and Early-Life Health Outcomes: Using Regression Discontinuity to Evaluate the Causal Impact of an Unconditional Cash Transfer(No. 12230), IZA Discussion Papers.
- McInnes, L., Healy, J., & Astels, S. (2017). hdbscan: Hierarchical density based clustering. *J. Open Source Softw.*, 2(11), 205.
- McInnes, L., Healy, J., & Melville, J. (2018). *Umap: Uniform manifold approximation and projection for dimension reduction*. arXiv preprint arXiv:1802.03426.
- Mimno, D., & McCallum, A. (2012). *Topic models conditioned on arbitrary features with dirichlet-multinomial regression*. arXiv preprint arXiv:1206.3278.

- Monroe, B. L., Colaresi, M. P., & Quinn, K. M. (2008). Fightin'words: Lexical feature selection and evaluation for identifying the content of political conflict. *Political Analysis*, 16(4), 372-403.
- Newman, M. E. (2006). Modularity and community structure in networks. *Proceedings of the national academy of sciences*, 103(23), 8577-8582.
- Newman, M. E., & Girvan, M. (2004). Finding and evaluating community structure in networks. *Physical review E*, 69(2), 026113.
- Owusu-Addo, E., Renzaho, A. M. N., & Smith, B. J. (2019). Cash transfers and the social determinants of health: A conceptual framework. *Health Promotion International*, 34(6), e106-e118.
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Tingley, D. (2019). Stm: An R package for structural topic models. *Journal of statistical software*, 91, 1-40.
- Salamon, L. M. (Eds.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Salton, G., & Buckley, C. (1988). Term-weighting approaches in automatic text retrieval. *Information processing & management*, 24(5), 513-523.
- Vedung, E. (1998). "Policy Instruments: Typologies and Theories." In Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C. and Vedung, E. (eds.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- 행정안전부. 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령 제449호), 국가법령정보센터.
- 행정안전부 「2025년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요」

