

# 중앙-지방정부간 지출 전가와 방기 사이의 동학: 예비군 육성지원 지방보조금을 중심으로\*

홍 힘 찬

## 국문요약

예비군 육성지원 지방보조금(이하 육성지원금)은 지역예비군부대의 육성·발전을 위한 필수 재원이지만, 지방정부 입장에서는 중앙정부로부터 국방의무가 전가된 결과로 인식되며 다양한 부작용을 초래해 왔다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 실증적 분석은 미흡한 실정이다. 본 연구는 기초자치단체를 하나의 행위자로 간주하고, 이들이 합리적 행위자, 지방자치제, 국가 및 관료제, 정치 행위자라는 다양한 제도적 총위에 내재되어 있다는 관점에서 상호 보완적 설명력을 갖춘 분석 모형을 설정하였다. 2011년부터 2022년까지 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 패널회귀 분석을 실시한 결과, 합리적 행위자, 지방자치단체, 국가 및 관료제 수준의 네 가지 모형이 유의미한 영향을 미친 반면, 안보 수요에 기반한 거래모형과 단체장의 정치적 도구로서의 작동을 설명한 정치시장모형은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 예비군 규모에 비례한 지원이 이루어지지 않으며, 지역 간 안보 육성이 자치단체별로 불균형하게 나타나고 있음을 시사한다. 또한 예비군 육성지원은 낮은 가시성과 정치적 활용도의 제약으로 인해 정치적 변수에 민감하게 반응하지 않는다는 점이 드러났다. 이에 본 연구는 협력 거버넌스의 구축, 법적·재정적 구조의 개편, 국민적 관심의 환기 등 정책적 대안을 제시함으로써 육성지원금 제도의 실효성 제고에 기여하고자 한다.

주제어: 국방정책, 지방보조금, 예비군, 육성지원금

## I. 서론

일반적으로 국방은 대표적인 국가직접처리 사무 중 하나로, 중앙정부가 전담하는 영역으로 인식되어 왔다. 특히 대한민국은 미국과 같은 연방제가 아닌 단일국가 체제이기 때문에, 지방정부가 주방위군(National Guard)과 같은 군사조직을 보유하지 않으며, 국방 분야에서 지방정부의 역할은 제한적인 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 지방자치단체는 「통합방위법」 및 동법 시행령에 따라 지역 통합방위협의회를 운영하며, 국가 방위요소의 육성·운용 및 지원을 담당하고 있다.<sup>1)</sup> 하지

\* 본 논문은 육군3사관학교 부설 충성대연구소 2025년도 논문게재비 지원을 받았다.

1) 이는, 「지방자치법」 제15조(국가사무의 처리 제한)의 1항 및 동법 제13조(지방자치단체의 사무 범위)에 의거 지방자치법에서 국방에 관한 사무가 국가사무로 지정되어 있음에도 불구하고, 「통합방위법」 제5조(지역 통합방위협의회) 및 제9조(통합방위 지원본부)에서 지방자치단체가 통합방위협의회 및 통합방위 지

만, 이러한 의무에도 불구하고 지방자치단체가 통합방위작전에서 가지는 권한은 통합방위사태의 선포·해제, 통제구역의 설정·해제에 한정되어 전·평시에 통합방위요소에 대한 관리·감독 및 지휘통제권과 같은 주요한 권한은 지니고 있지 않다<sup>2)</sup>. 더불어 국방분야는 실제 위협이 발생하기 전까지는 그 정책 성과를 식별하기 어려운 특성을 지니고 있으며(Wilson, 1980), 통합방위법을 비롯한 법령은 지방자치단체가 지역 내 예비군에 대한 육성·지원의 의무 정도와 범위를 모호하게 지정<sup>3)</sup>하고 있다는 점에서 지방자치단체의 책임과 지역 주민에 대한 효과가 분명하지 않다는 특징을 지닌다.

앞서 언급한 예비군 육성·지원에 관한 법률적 특성은 낮은 효과 대비 비용으로 인해 지방자치단체로 하여금 중앙정부로부터 위임받은 불명확한 법적 책임을 방기하고자 하는 유인을 형성한다(진병국, 1999; 한규철, 2009; 윤정환, 2019). 이는 곧, 중앙-지방정부간 관계에 있어서 일반적으로 연구되어오던 경향인 중앙정부의 무조건적 교부금인 지방교부세로 인한 지방정부 소득 이상의 지출자극효과를 나타내던 결과(엄태호 & 황소하, 2010)와는 상반되는 사례라는 점에서 다른 결과가 예상되는 범주이다.

하지만, 기존에 각 지방자치단체가 예비군 육성·지원을 위해 사용하는 지방보조금은 단순히 비용 대비 효용의 문제나 지방자치단체장의 사익추구 행태라고 보기에는 지방자치단체 내 예비군의 수나, 자치단체장의 변화와는 관계없이 단체별로 큰 차이를 보이고 있다. 이에 본 연구는 중앙정부가 전가한 지출에 대해 실질적인 유인이나 강제성이 없는 지방자치단체가 어떠한 동학에 따라 예비군 육성지원 지방보조금 예산을 편성하는지를 분석하고자 한다. 이를 통해, 중앙정부가 지방정부에 지출만을 전가하는 행위가 어떻게 지방정부의 불균형을 초래하는지를 살펴보고, 궁극적으로는 지방자치단체별 지방보조금 집행의 동학에 따라 나타나는 방기 수준의 차이가, 각 지역 예비군부대의 불균형과 비효율로 이어지는 과정을 규명하는데 목적이 있다.

---

원본부를 운영함으로써 국가방위요소의 육성과 지원 역할을 수행하게 되어 있으며, 동법 시행령 제8조(지역협의회의 구성 등에 관한 조례의 기준) 제7항 및 제8항에서는 국가방위요소의 일부로 예비군에 대한 지원을 명시하고 있어, 예비군 육성지원에 대한 사무를 할 수 있도록 되어있기 때문이다.

- 2) 「통합방위법」 제8조(통합방위본부)에 따라 통합방위 대비태세의 확인·감독은 중앙정부 예하의 합동참모 본부가 갖고 있으며, 동법 제15조(통합방위작전)에 의거 통합방위사태시 그 작전의 지휘는 사태 및 지역에 따라 통합방위본부장, 지역군·함대·공군작전사령관 혹은 시·도경찰청장이 하도록 되어있다.
- 3) 한규철(2009), 윤정환(2019) 등의 연구에서 현행 통합방위법 및 예비군법에서 명시하고 있는 지방자치단체장의 법적 책임과 의무의 정도가 모호하고, 이를 이행하지 않았을 때나 이행을 위한 강제성이 없음을 지적하고 있다. 또한, 앞선 법률 및 동법 시행령에 따라, 지방자치단체가 예비군 육성·지원에 관한 범위를 위임받은 「예비군 육성·지원에 관한 규칙」(국방부령 제 1068호, 21.10.25)에서도 지원하여야 하는 범위를 모호하게 지정함으로써 지방자치단체가 육성 및 지원을 방기할 수 있는 여지를 제공하고 있다.

## II. 예비군 육성지원 지방보조금

### 1. 지방보조금과 예비군 육성지원

지방보조금은 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1항에 따라, “지방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 다른 지방자치단체, 법인·단체 또는 개인 등이 수행하는 사무 또는 사업 등을 조성하거나 이를 지원하기 위하여 교부하는 보조금”을 의미한다. 그러나 법령상 정의와는 달리, 다양한 사업목적에 대해 하나의 기준으로 실질적인 관리를 수행하기는 어렵기 때문에, 실무에서는 통계목 분류에 따라 지방보조금을 관리하고 있다(류민정, 2022).

〈표 1〉 지방보조금의 종류

구분	지방보조금의 종류
공공단체 보조	자치단체 경상·자본보조, <b>예비군육성지원 경상·자본보조</b> , 교육기관에 대한 보조, 지역대학에 대한 경상·자본보조, 사회보장적 수혜금(301-02, 301-03)
민간 보조	민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조

주: 행정안전부 『지방보조금 관리기준』(2024), [별표 1] 재구성

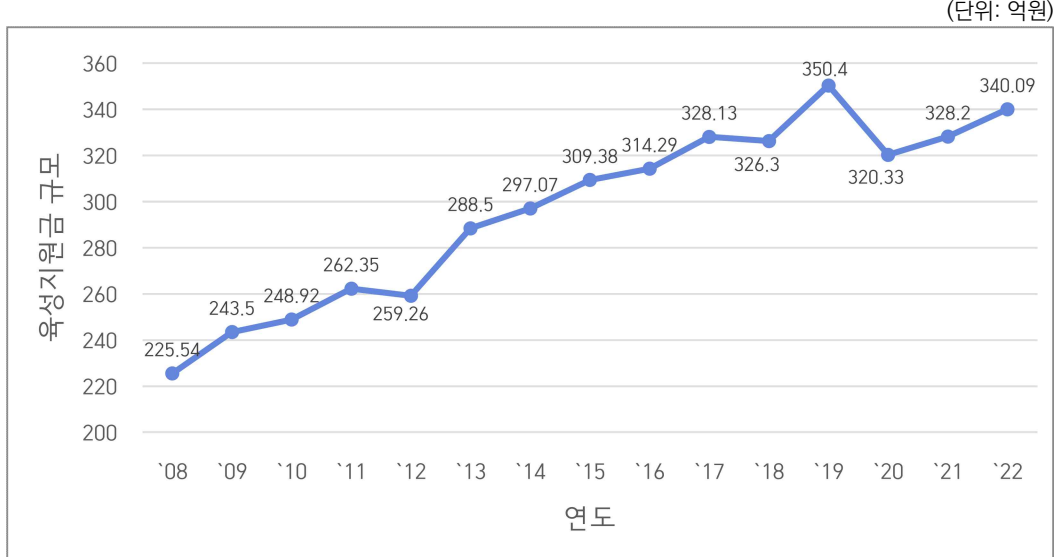
「지방보조금 관리기준」에서 제시된 분류는, 지방보조금이 그 대상, 재원의 성격, 그리고 사업의 목적에 따라 구분될 수 있음을 보여준다(운태섭 외, 2016). 첫째로, 보조의 대상 측면에서는 수혜주체가 공공단체인지 혹은 민간의 법인·단체 또는 개인인지에 따라 보조금 유형을 구분할 수 있다. 둘째로, 재원의 성격에 따른 자산 형성 가능 여부를 기준으로 경상이전보조와 자본지출보조로 구분할 수 있다. 경상이전보조는 일반적으로 해당 회계연도 내 사업경비로 지출되며, 자본지출보조는 재산으로 축적 가능한 자산 형성 사업에 사용되는 보조금이다(이지은, 2019; 류영아, 2021). 마지막으로 사업의 목적에 따라 ① 지방자치를 위해 시·도에서 시·군·구 자치구에 지급하는 보조금인 자치단체경상보조금과 자치단체보조금,<sup>4)</sup> ② 예비군 육성지원을 위해 지방자치단체가 지역 예비군부대 및 예비군 훈련장, 지역방위작전을 위한 전투시설·물자 등의 구매에 지급하는 보조금인 예비군육성지원경상보조금과 예비군 육성지원자본보조금,<sup>5)</sup> ③ 관할구역 내의 고등학교 이하 학교 교육을 보조하기 위한 교육기관에 대한 보조금(이하 교육경비보조금), ④ 지방자치단체가 민

4) 『지방자치단체 예산편성 운영기준』(행정안전부훈령 제 248호, 22.7.22.) [별표 11]에 따르면 자치단체경상이전보조금 및 자치단체자본지출보조금(이하 시도보조금)은 각각 공공 및 민간의 경상이전과 자본지출을 위하여 보조금을 지급받는 자치단체가 재원의 성격만을 규정하고 있어 광의에서의 지방자치를 위한 보조금으로 볼 수 있다. 하지만, 실제로는 시도보조금이 광역자치단체의 시책 및 조례상 기준보조에 의하여 운영되는 등 제약사항이 존재한다(이상범, 2019).

5) 『예비군 육성·지원에 관한 규칙』(국방부령 제 1068호, 21.10.25)의 [별표]는 『예비군법』 및 동법 시행령으로부터 정해진 지방자치단체의 장이 육성·지원하여야 하는 책임의 구체적 범위를 서술하였으며, 이에 따라 지급되는 보조금이 예비군 육성지원 지방보조금이다.

간의 사업·행사·경제발전 등을 위해 보조금을 교부하는 민간경상사업보조금, 민간단체법정운영비보조금, 민간행사사업보조금, 민간자본사업보조금(자체사업), 민간자본사업보조금(이전사업), ⑤ 주민 복지를 위해 사회복지사업 및 시설의 운영을 지원하기 위해 교부하는 보조금인 사회복지시설법정운영비보조금, 사회복지사업보조금, ⑥ 지역 내 교통편의 및 대중교통 체계 지원을 위해 운수업체에 유류세 인상분, 비수익·결손 노선에 대해 지급하는 보조금인 운수업체보조금의 6가지로 나누어 볼 수 있다.

〈그림 1〉 '08 ~ '22 지방자치단체 육성지원금 규모



주: 행정안전부 '08 ~ 22 지방자치단체 통합재정개요의 자료를 저자가 재구성

예비군 육성지원 지방보조금(이하 육성지원금)은 앞서 제시한 지방보조금 분류 중에서도, 사업 목적의 측면에서 다른 유형의 보조금들과는 구별되는 특성을 지닌다. 이는 지역 주민에게 사업이 어느 정도 인식될 수 있는지를 나타내는 '가시성(visibility)'과, 주민 삶에 실제로 영향을 미치는 정도인 '근접성(proximity)'에 따라 주민의 정책 선호가 달라진다는 점에서 기인한다(Soss & Schram, 2007). 이에 따라, 다른 보조금의 경우 사업의 높은 가시성과 근접성으로 인해, 지자체가 보조금 지출을 원치 않더라도 일정 수준 이상 지출할 수밖에 없는 '연루(entrapment)' 상태나, 기대 효용을 초과한 수준까지 지출이 확대되는 '과잉(hyperaction)' 행태가 나타나곤 했다(엄태호 & 황소하, 2010; 권동현 외, 2018; 원세림 & 남수경, 2018). 반면 육성지원금과 같이 안보와 관련된 사업은, 실제 위협이 발생하기 전까지 그 효과를 식별하기 어려운 특성을 지니고 있어(Wilson, 1980), 가시성과 근접성이 모두 낮다. 이에 따라 지방자치단체는 의도적으로 지출을 최소화하려는 '방기(abandonment)' 유인을 가지게 될 가능성이 높다. 그러나 이러한 요인에도 불구하고, 〈그림 1〉에서 보듯이 전체적인 육성지원금 규모는 지속적으로 증가해 왔으며, 지방자치단체 간 편성 규모 또한 큰 차이를 보인다(한규철, 2008; 윤정환, 2019). 이는 육성지원금 결정에 있어 방기의 유인을 넘

어서는 다양한 동학이 작용하고 있음을 간접적으로 시사한다.

## 2. 예비군 육성지원 지방보조금의 과거와 현재

예비군 육성지원을 위한 지방보조금 제도는, 과거 준조세 형태로 운영되던 '지역 방위성금' 제도가 폐지되고, 1987년 「향토예비군설치법」 개정에 따라 방위지원협의회가 방위협의회로 개칭되면서 시작되었다. 같은 해 내무부와 국방부가 '지역예비군 부대의 육성·지원지침'을 하달한 것을 기점으로, 본격적인 지방보조금 제도의 틀이 마련되었다(강의덕, 2005). 그러나 지방자치단체의 예비군 육성지원에 대한 책임이 비교적 명시적이고 구체적으로 규정되기 시작한 것은 1996년 강릉지역 무장공비 침투 사건 이후이다. 1997년 「통합방위법」 및 동법 시행령이 제정되고, 1999년 「향토예비군설치법 시행령」 제23조의3에 예비군 육성·지원에 관한 구체적인 지원사항이 신설되면서부터 법적 책임이 본격적으로 제도화되었다(강의덕, 2005). 그러나 이러한 제도적 기반이 마련되었음에도, 실제 운영세너는 지역 간 차이가 명확히 드러난다. 그 결과 현재까지 예비군 육성지원에 대한 보조금 편성 규모는 지방자치단체간 큰 편차를 보이고 있다(진병국, 1999; 한규철, 2008; 윤정환, 2019).

〈표 2〉 '22 기초자치단체 육성지원금 기초통계

(단위: 백만원)

구분	평균	최대	최소	표준편차
내용	130	510 (충남 천안시)	13 (경북 영양군)	87.0354

주: 행정안전부 '22 지방자치단체 통합재정개요를 기초로 저자가 분석

지방자치단체 간의 격차는 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯, 기초자치단체별로 최소 1,300만 원에서 최대 5억 1,000만 원까지 큰 차이를 보인다. 그러나 육성지원금의 차이에서 주목해야 할 지점은 격차의 크기 자체가 아니라, 그러한 격차가 발생하게 된 원인과 그로 인한 부작용에 있다. '22년 국방부 세출 세부사업 예산편성 현황에 따르면, '예비전력유지'(2600-2) 단위사업의 총 예산은 약 2,036억 원이었다. 이 중 지역예비군 부대의 육성과 지원에 실제로 사용되는 예산은 급식지원, 동원훈련비, 훈련보상비(손실보상금), 교통비(국내여비) 등을 제외하면 약 959억 원(6)에 불과하다(기획재정부, 2023). 즉, 2022년을 기준으로 지역 예비군부대는 국방예산의 약 36%에 해당하는 금액을 지방자치단체로부터 지방보조금 형태로 지원받고 있으며, 이에 따라 육성지원금에 대한 영향력과 의존도는 매우 높을 수밖에 없다.

따라서 육성지원금은 해당 지방자치단체가 「통합방위법」 및 동법 시행령에 따라 자치구역 내 지역예비군부대의 육성을 위해 적절한 비용을 투자하고 있는지를 기준으로 평가되어야 한다. 지

6) 예비군 무기의 경우 방위력개선비로 분류되어있어 본 금액에는 포함되지 않았다. 방위력개선비의 경우 방위사업청에 의해서 무기체계의 종류별로 단위사업이 분류되므로 예비군 육성을 위한 금액을 별도로 산정하기 어렵고, 지방자치단체의 예비군 육성·지원도 전력운영비 분야로 국한되어있는 점을 고려하였다.

역 내 안보 위협 수준이나 육성 대상이 되는 예비군 자원의 수는 지방자치단체마다 상이하므로, 이러한 요인에 따라 발생하는 금액 차이는 제도가 효과적으로 작동하고 있다는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 보조금 규모가 자치단체의 재정 상태에 따라 달라지거나, 단지 주변 자치단체와 유사한 수준을 맞추려는 전략에서 비롯된다면, 육성지원금의 차이는 오히려 지역 간 안보 불균형을 초래할 수 있다.

### 3. 예비군 육성지원과 지방보조금에 관한 선행연구

육성지원금이 지역예비군의 육성과 지원에서 중요한 비중을 차지함에도 불구하고, 이를 중심으로 한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 기존 연구들은 주로 육군의 지역방위체계나 지방자치단체의 통합방위체계를 질적 방법론을 통해 분석하며, 그 과정에서 육성지원금을 지역예비군 운영의 문제점 중 하나로 간접적으로 언급하고 있다. 제기된 주요 문제점은 다음과 같다. 첫째, 제도의 부작용과 관련하여, 지방자치단체 간 지원 수준의 차이가 지역 예비군 부대의 불균형으로 이어지는 현상이 지적되었다(강의덕, 2005; 한규철, 2009; 윤정환, 2019). 둘째, 육성지원금 편성 부족의 예산적 원인으로는, 복지·경제 중심의 보조금 편성으로 인해 육성지원금이 상대적으로 배제되는 문제(강의덕, 2005; 한규철, 2009; 안성호, 2012)와, 지방자치단체의 재정자립도에 따라 육성지원금 편성 규모에 차이가 발생하는 문제가 있다(강의덕, 2005; 한규철, 2009). 마지막으로, 법적 측면에서는 육성지원금 편성에 대한 강제 규정이 미비하여, 지방자치단체가 이를 회피할 수 있는 여지가 있다는 점이 지적되었다(진병국, 1999; 한규철, 2009; 윤정환, 2019).

지방보조금 지출 규모의 결정 요인에 관한 기존 연구들은, 주로 세출 대상이 민간인 보조사업을 중심으로 이루어져 왔다. 이는 대부분의 보조사업이 민간이전경비를 대상으로 하고 있으며, 공공단체를 대상으로 한 보조는 관련 법령에 따라 자동적으로 이루어지는 경우가 많기 때문에, 실증 분석에서 제외되는 경우가 일반적이기 때문이다(김성주 & 윤태섭, 2018; 전영준·엄태호, 2020).

민간을 대상으로 한 지방보조금 지출에 관한 연구들은 주로 정책결정요인론에 기반하여, 지방자치단체의 재정적, 사회·경제적, 정치적, 제도적 요인을 실증적으로 분석하고자 하였다(윤태섭, 2017; 이지은, 2019; 전영준 & 엄태호, 2020). 첫째, 재정적 요인은 지방세와 같은 자체 수입, 사회복지비와 같은 특정 분야의 지출 수요, 그리고 재정자립도와 같은 재정 의존도를 중심으로 분석되었다(윤태섭, 2017; 이지은, 2019; 전영준 & 엄태호, 2020). 둘째, 사회·경제적 요인으로는 지방사회의 공공재 수요를 반영하는 인구밀도, 노인 인구 비율, 경제활동 인구 비율 등이 있었다(윤태섭, 2017; 이지은, 2019; 전영준 & 엄태호, 2020). 셋째, 정치적 요인에서는 지방선거 시기, 자치단체장의 지지율 등 주민 수요에 대한 민감도와 자치단체장의 정치적 성향이 주요 분석 대상으로 설정되었다(윤정우 & 권영주, 2012; 김대연 & 석호원, 2017; 윤태섭, 2017; 이지은, 2019; 전영준 & 엄태호, 2020). 마지막으로, 제도적 요인으로는 주민참여예산제도와 같은 법령·행정규칙, 제도적 장치의 영향, 그리고 전년도 예산 편성에 따른 점증주의적 경향 등이 예산에 영향을 미치는 변수로 분석되었다(윤태섭 & 배정아, 2016; 김애진, 2017; 전영준 & 엄태호, 2020).

세출 대상이 공공 부문인 지방보조금에 관한 연구도 일부 존재하며, 이는 주로 교육경비보조금을 중심으로 이루어졌다. 교육경비보조금은 앞서 살펴본 민간 대상 지방보조금과 마찬가지로 다양한 정책결정 요인의 영향을 받는다는 점에서 육성지원금과 공통점을 지닌다(윤홍주, 2011; 원세림 & 남수경, 2018). 그러나 지방자치단체들이 해당 보조금을 적극적으로 확대하려는 경향을 보인다는 점에서, 책임을 방기하려는 유인이 존재하는 육성지원금과는 상반된 특성을 보인다(엄태호 & 황소하, 2010; 권동현 외, 2018; 원세림 & 남수경, 2018). 이러한 성격에 주목한 연구들은 중앙정부의 재정지원이 자치단체의 지출을 확대시키는 ‘지출자극효과’를 통해, 자치단체가 소득 수준이 상으로 교육경비보조금을 지출하게 된다는 분석을 제시하고 있다(엄태호 & 황소하, 2010).

### Ⅲ. 지방보조금 지출의 동학: 지방자치단체 내 다양한 의식의 충돌과 상호작용

중앙정부가 지방자치단체에 예비군 육성·지원에 대한 책임을 부과하였을 때 목적하였던 바는, 합리적 행위자인 지방자치단체가 부여받은 법적인 책임을 다하고 지역 안보를 위해 한정된 예산 내에서 지역의 예비군 발전을 위한 수요를 충족시킬 수 있는 지출을 하는 것이다. 하지만, 이러한 중앙정부의 의도와 달리 지방자치단체가 부여받은 책임을 방기하는 것을 비롯하여 지방보조금을 다른 곳에 지출할 유인 또한 존재한다.

여기에 더해, 중앙정부의 전가와 지방자치단체의 방기 그 사이에서 지방자치단체가 하나의 행위자로서 절대적 합리성 만을 지닌 것이 아니라 제한된 합리성(Bounded Rationality) 내에서 다양한 행위를 할 수 있는 의식도 동시에 존재한다. 따라서, 지방자치단체가 단순히 하나의 행위자로서 뿐 만 아니라, 지방자치단체와 광역자치단체의 네트워크의 일원이자 국가 및 관료제의 일부로서 조직의 과거 행위나 다른 행위자들과 상호작용으로 인한 복합적 요소들이 동시에 작용 할 것이다. 이러한 요소들에 더해 지방자치단체장의 정치적인 이유까지 지방자치단체의 육성지원금 지출 결정에 영향을 미치게 된다.

결과적으로 다양한 요인이 지방보조금 지출액 결정시 동시에 충돌하고 상호작용함으로써 서로에게 영향을 미치게 된다. 이 때 중요한 점은 다양한 요인들이 재정, 사회·경제, 정치와 같은 특정 영역(Domain)이 아닌 하나의 행위자가 제도(Institution)의 각 층위 내에서 의식을 지니고, 각 층위의 의식 간 상호작용의 결과가 지출의 결정인 것이다.

따라서 본 연구는 육성지원금 지출 결정 요인을 설명함에 있어, 기초자치단체를 하나의 행위자로 보고 이들이 다양한 제도적 층위에서 영향을 받는다는 점을 분석하고자 한다. 구체적으로는, 기초자치단체가 미시적으로는 ‘정치적 행위자 수준’에서부터, 거시적으로는 ‘합리적 행위자 수준’과 ‘지방자치체 수준’, ‘국가 및 국가시스템 수준’에 이르기까지 서로 다른 제도적 수준에 내재(embedded)되어 있다는 관점에서 접근하였다. 이에 따라 육성지원금 결정에 영향을 미치는 요인

들을 여섯 가지 모형으로 구성하되, 이들 모형은 경쟁적이기보다는 서로 다른 제도적 동인을 상호 보완적으로 설명하는 틀로 작동한다. 각각의 이론은 다른 수준에서의 설명력을 지니며, 이론 간 상호작용과 결합을 통해 보다 종합적인 분석을 가능하게 한다.

## 1. 합리적 행위자로서의 의식

지방자치단체는 공공서비스의 공급자로서 제한된 자원을 고려하여 시장 내에서 공공재 공급에 필요한 적정량의 제품을 거래함으로써 최선의 선택을 하려고 할 것이다(Wilamson, 1975). 또한, 높은 자산의 특수성(Asset specificity)과 계약 관리의 어려움으로 인해 다른 시장 생산자로 하여금 외재화(outsourcing)하기 어려운 공공재의 경우 정부 간의 거래(Intergovernmental contracting)를 통해 이를 공급하는데(Hefetz & Warner, 2012) 지방자치단체와 지역예비군 간의 육성지원금이 이러한 정부 간 거래의 일종으로 볼 수 있다.

따라서, 지방자치단체의 예비군 육성지원금 지급은 지역공공서비스 생산을 위한 지역예비군부대와의 정부 간 거래 행위로서, 지방자치단체는 제한된 합리성 내에서 적정한 안보 수요의 균형점을 찾고자 할 것이다. 이를 위해서는 지역별 안보 위협의 정도나 육성해야하는 지역예비군의 수, 그리고 통합방위작전을 수행해야 할 지방자치단체의 지역 면적을 고려해야 한다.

### 가설 1. 거래 모델

가설 1-1 위협이 큰 지역(해안·접경지역)을 자치구역 내에 포함한 기초자치단체는 그렇지 않은 기초자치단체보다 많은(+) 육성지원금을 결정할 것이다.

가설 1-2 육성해야 할 지역예비군 병력과 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

가설 1-3 방위해야 할 지역 면적과 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

지방자치단체의 재정능력 또한 재정지출을 결정하는 것에 있어서 주요한 제약사항으로 작용하므로(윤태섭, 2017) 공공서비스의 공급에 있어서 판단해야 할 중요한 요인 중 하나이다. 즉, 지방자치단체별로 한정된 예산 자체가 다르므로 공공서비스를 구매할 수 있는 능력 정도 또한 이에 종속될 수 밖에 없다. 이러한 재정능력은 크게 자체재원과 의존재원으로 나누어 볼 수 있는데(윤태섭, 2017; 이지은 2019) 자체재원의 규모가 클수록 개별 지방자치단체가 사용할 수 있는 재정의 규모가 커지므로 제약사항이 낮아지게 될 것이다. 반면에, 의존재원의 경우 그 비율이 높을수록 중앙정부로부터 재원 사용에 대한 통제를 받음으로써 자유로운 재정지출이 어려워 질 것이다(정세희, 2020).

이에 더해, 다른 공공서비스의 수요와의 경합성 또한 고려해야 하는데, 이는 지방자치단체가 한정된 재정능력의 범위 내에서 다양한 공공수요에 반응하여야 하기 때문이다. 주로, 지방보조금에서 경합의 문제가 제기된 분야는 복지 분야(강의덕, 2005; 한규철, 2009; 안성호, 2012)이나, 공공단체에 대한 지방보조금 부문에서 지방자치단체가 교육분야의 보조금을 적극적으로 늘리려고 한다는 연구들(권동현 외, 2018; 원세립 & 남수경, 2018)을 고려할 때 교육경비보조금 또한 지방보조금에 있어서 경쟁요소로 고려해야 한다.

가설 2. 재정제약 모델

- 가설 2-1 자체재원의 양과 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
- 가설 2-2 의존재원의 비율은 육성지원금과 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
- 가설 2-3 복지분야 보조금의 양과 육성지원금은 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
- 가설 2-4 교육경비보조금의 양과 육성지원금은 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

## 2. 지방자치제의 일원으로서의 의식

지방자치단체는 합리적인 행위자인 동시에 제도에 포획되어 정당성(legitimacy)을 획득하기 위한 제도적 규칙 또한 따른다(Meyer & Rowan, 1977). 이와 같이, 제도적 규칙을 따른 방법 중 하나로써 동일한 조직장(organizational field) 내에 속해있는 다른 조직을 모델로 삼아 모방함으로써 불확실성을 낮추고 적은 탐색 비용으로 문제를 해결하는 방법이 존재한다(DiMaggio & Powell, 1983). 따라서, 이러한 모방적 동형화(Memetic isomorphism)가 이루어지기 위해서는 조직장 내의 유사, 경쟁, 지배 및 피지배된 다른 조직을 모방할 때 정당성을 획득 할 수 있을 것이라 인식해야 한다(Meyer, 1981; DiMaggio & Powell, 1983).

그러므로, 육성지원금을 결정하는 기초자치단체는 지방자치제의 일원으로서 지방자치에 내의 다양한 조직장에 속하며, 특히 첫째로 구조적으로는 동일한 광역자치단체를 둔 다른 기초자치단체와의 유사한 관계를 지닐 수 있고, 둘째로는 형태적으로는 유사한 행정구역(시·군·구)을 지닌 조직을 모방하여 정당성을 획득하려 할 수 있다.

가설 3. 모방적 동형화 모델

- 가설 3-1 동일 광역자치단체 내 다른 기초자치단체의 전년도 육성지원금의 증가율과 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
- 가설 3-2 동일 행정구역(시·군·구)의 다른 기초자치단체의 전년도 육성지원금의 증가율과 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

## 3. 국가와 관료제 그 자체로서의 의식

지방자치단체 또한 국가의 일원이자 지방자치단체의 공무원들 또한 관료제의 일부로서 속하여 있다. 이는 위계적으로는 국가 혹은 국가기관과 관료제라는 동일한 조직장 내에 속하여 있다는 인식에서 출발하는 동시에 특정 분야에서 전문성을 지닌 중앙행정기관을 지니고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이는, 국방이 국가사무로써 중앙행정기관 중 국방부가 전문성을 지니고 있기 때문이다. 이러한 경우 지방자치단체는 전문기관인 국방부의 구조나 운영행위 측면을 모방하여 그들의 정당성을 획득하고자 하는 규범적 압력(Normative pressure)을 느낄 수 있는데(DiMaggio & Powell, 1983), 지방자치단체의 지역예비군에 대한 운영은 육성지원금에 의한 정부 간 계약 행위에 의해서만 이루어질 수 있으므로 규범의 모방 또한 국방부가 지출하는 예산에 한정되어 이루어 질 것이다.

## 가설 4. 규범적 동형화 모델

가설 4-1 국방부의 지역예비군 육성·지원분야 지출액과 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

지방자치단체는 국가의 일부로서 과거의 선택으로 형성된 제도에 의해 미래의 선택을 제약받는다(Krasner, 1984). 이러한 제도에 의한 경로의존성(Path dependency)의 특징은 한 번 제도가 형성되어 진 후 균형이 맞춰지면 제도에 포획된 행위자들이 제도의 변화에 저항함으로써 제도가 변화되는 것이 어려워지는 것으로(Pierson, 2000) 지방자치단체와 지역예비군부대 또한 한 번 형성된 보조금의 규모라는 결정된 제도에서 변화하기 어려울 것이다. 따라서, Wildavsky 등이 주장한 점증주의적 예산에서와 같이 지대이익을 얻는 지역예비군부대가 반발하지 않도록 점진적으로 증가하는 형태의 예산결정 구조를 보일 것이다.

## 가설 5. 경로의존 모델

가설 5-1 전년도 기초자치단체의 육성지원금과 당해년도 육성지원금은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

## 4. 단체장의 도구로서의 의식

앞선 관점이 지방자치단체를 하나의 독립된 행위자로 간주하였다면, 본 연구의 접근은 지방자치단체를 정치인이나 관료의 정치적 목적에 종속되어 도구로 작동할 수 있음에 초점을 두었다. 이러한 관점에서 지방자치단체는 자치단체장의 재선을 위한 수단으로 활용될 수 있으며, 특히 지방보조금은 선심성·전시성 예산으로 운용되기에 적합하다는 점에서 정치적 활용 가능성이 높다(정재호 & 이성우, 2016). 나아가 자치단체장의 정치적 이념은 정책 집행 방식과 공공서비스의 공급 수준에 직접적인 영향을 미치며(김대연 & 석호원, 2017), 결과적으로 지방자치단체장의 정치적 이익 추구가 예산 결정에 반영될 수 있다. 실제로 선거가 임박한 시점에는 이러한 정치적 동기가 강화되며, 사회복지나 교육 등 다른 분야에서도 나타나듯이(이윤규 2022; 민수진, 2023), 육성지원금을 통해 안보에 적극적인 정치인으로서의 이미지를 구축하려는 전략이 작동할 가능성도 존재한다.

## 가설 6. 정치시장 모델

가설 6 기초자치단체장 선거 시기는 육성지원금의 결정에 영향을 미칠 것이다.

## IV. 연구 설계

## 1. 분석모형

연구는 기초자치단체의 육성지원금 지출규모의 결정 요인을 알아보기 위해 2010년부터 2021년까지 총 12년간 전국 기초자치단체 226개를 분석대상으로 선정하였다. 이러한 종단자료를 분석할

때 일반적인 최소 자승법(OLS)을 사용하여 분석을 시행 할 경우 동일 개체 및 동일 시간에 의한 그룹 내 상관관계에 의해 최소자승법의 기본 추정을 위배 할 수 있다(민인식, 2018).. 따라서, 패널 회귀분석을 시행함으로써 기존의 최소자승법이 고려하지 않는 패널 자료의 시간 차원의 특성과 각 개체 간의 특성을 고려한 패널 회귀분석(GLS)을 시행하는 것이 효과적이다(전승훈, 강성호, & 임병인, 2004). 패널 회귀분석을 시행할 경우 일반적으로 Hausman test를 시행하여 오차항과 독립 변수 간의 상관관계에 대한 가설의 기각여부에 따라 패널 회귀분석의 오차항을 확률변수로 가정할 것인지 혹은 고정변수로 가정할 것인지를 결정하나(전승훈, 강성호, & 임병인, 2004) 고정효과 모형의 경우 시간에 따라 변하지 않는 개체의 고유한 특성은 모형에서 제외되어 추정되지 않는 단점(민인식 & 최필선, 2019)을 고려하여 확률효과모형으로 패널 회귀분석을 시행하였다. 이에, 따른 확률효과모형의 식은 아래와 같이 표현 할 수 있다.

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_n x_{nit} + u_i + e_{it}$$

여기서  $y_{it}$ 는 추정되는 종속변수의 값이며,  $\beta x_{it}$ 는 독립변수,  $u_i$  및  $e_{it}$ 는 오차항으로  $u_i$ 의 분포는  $u_i \sim N(0, \sigma_u^2)$ ,  $e_{it} \sim N(0, \sigma_e^2)$ 의 확률효과 모형으로 가정하였다(민인식 & 최필선, 2019). 단, 수집한 데이터의 특성상 통제하지 못한 변수들로 인하여 각 개체별 오차항의 분산이 달라지는 이분산성(Heteroskedasticity)이 발생 할 수 있으므로 이를 Stata 17의 robust 옵션을 사용하여 분산을 추정함으로써 편향을 보정하고자 하였다(White, 1980).

## 2. 자료의 수집과 조작적 정의

연구는 2010년부터 2022년까지 13년간 시계열 데이터를 토대로 226개의 기초자치단체를 분석하였다. 7) 자료 중 기초자치단체의 예산·지방세·지방보조금은 기획재정부 세입·세출예산 자료를 활용하였다. 지방자치단체의 면적·인구수·지역예비군의 수는 통계청 ‘국가통계포털’을 사용하여 수집하였다. 지방자치단체의 재정자주도는 지방재정 365의 자료를 활용하였다. 마지막으로 지방자치단체장에 관한 정치적 변수에 관한 자료는 중앙선거관리위원회의 역대선거정보시스템을 통해 수집하였다.

가설에 따라 투입되는 변수들은 아래와 같이 정의할 수 있다. 다음의 식에서 Y는 기초자치단체의 육성지원금 지출 규모로, 종속변수인 기초자치단체의 육성지원금 지출 규모는 거래모형 변수들인 T, 예산계약모형 변수들인 B, 모방적동형화모형 변수들인  $M_{t-1}$ , 규범적동형화모형 변수인

7) 실제 분석자료는 2011년부터 2022년까지이며, 일부 독립변수의 경우 1년 전(t-1) 자료를 사용하기 때문에 2010년 자료까지 수집하였다. 기초자치단체의 경우 군에서 시로 행정구역이 변한 경우에는 바뀐 년도부터 해당 행정구역으로 반영하되 동일한 기초자치단체로 처리하였다. 연기군·청원군의 경우 각각 2012년 2014년에 통합되는 것을 고려하여 제외하였다. 인천 미추홀구와 같이 명칭이 변화한 지역의 경우 이전의 지역과 동일한 지역으로 취급하였다.

N, 경로의존모델 변수이자 전년도 기초자치단체의 육성지원금 지출규모인  $Y_{t-1}$ , 정치시장모델 변수들인 P와 통제변수인 C에 의해서 결정된다.

$$Y_t = f(T_t, B_t, M_{t-1}, N_t, Y_{t-1}, P_t, C)$$

종속변수는 기초자치단체의 연간 육성지원금 지출 금액이다. 이는 예비군 육성 지원 경상이전 보조금 및 자본지원 보조금을 합한 금액이다.

독립변수 중 거래모델에서는 첫째로 ‘위험정도’를 변수로 정의하였다. 위험의 정도는 기초자치단체의 지리적 위치에 따라 위험을 느끼는 정도로서 위험이 가장 낮은 내륙지역을 0으로, 해안지역을 1로, 위험이 가장 높은 접경지역을 2로하는 범주형 변수로 정의하였다. 위험의 크기는 현 육군의 내륙대대·해안감시기동대대 및 일반전초(GOP)대대의 편제 규모를 고려하였으며, 기초자치단체의 해안 및 접경지역 기준은 해안의 경우 『동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 시행령』 [별표], 접경지역은 『접경지역 지원 특별법 시행령』 제2조에 따른 기초자치단체를 기준으로 분류되 2개 지역 모두 해당할 경우 접경지역으로 분류하였다. 둘째로, ‘지역예비군병력’ 변수는 지역예비군의 실제 인원 수가 보안상의 이유로 공개되지 않아, 대리변수를 통해 간접적으로 측정하였다. 구체적으로는 기초자치단체가 육성·지원해야 할 주요 대상인 예비군 5~8년차 인원을 추정하기 위해, 2019년부터 2021년까지의 19세부터 24세까지 연령별 입대율의 평균값을 계산한 후, 해당 입대율을 기준으로 24세부터 32세(19+5 ~ 24+8)에 해당하는 지역 남성 인구의 연령별 비율에 곱하여 총합을 구하는 방식으로 정의하였다. 이는, 특정지역의 지역예비군 수가 공개되지 않고, 지역예비군의 다수가 현역병 복무 후 전역 5 ~ 8년차인 점을 고려하였다. 마지막으로 ‘지역면적’ 변수로 이는 기초자치단체가 방위하여야 할 지리적 범위로써 이에 따라 수요가 증대되어야 하므로 이를  $m^2$  단위로 측정하였다.

예산제약모델에서는 첫째로 ‘자체세입재원규모’를 변수로 정의하였으며 이는 기초자치단체의 1인당 지방세로 측정하였다. 1인당 지방세는 지역 내 주민의 소득분포에 대한 대리변수로서 기초자치단체의 경제력과 소득수준을 추정하기에 용이하다. 둘째로는 ‘의존세입재원비율’ 변수로서 1에 재정자주도 비율을 감한 값으로 측정하였다. 재정자주도는 기초자치단체의 재정적인 자립상태를 볼 수 있는 값으로서 이의 역값을 봄으로써 중앙정부에 대한 재정의존정도를 측정하고자 하였다. 마지막으로 복지분야보조금 및 교육경비보조금은 기초자치단체의 당해연도 복지분야 및 교육경비보조금을 측정하였다.

모방적동형화모델에서는 첫째로, ‘구조적모방’ 변수를 정의하였으며 이를 구조적으로 동일한 광역자치단체 산하에 속한 다른 기초자치단체들의 전년도 육성지원금 지출 규모의 평균으로 측정하였다. 이를 통해, 동일한 구조 내의 다른 기초자치단체를 동일한 조직장이라 인식하고 이를 모방하려는 정도를 측정하고자 하였다. 둘째로, ‘형태적모방’ 변수를 정의하였으며 이를 행정구역(시·군·구) 상 동일한 다른 기초자치단체들의 전년도 육성지원금 지출 규모의 평균으로 측정하였다. 이를 통해 동일한 형태의 행정구역을 가진 다른 기초자치단체를 동일한 조직장이라 인식하고

이를 모방하려는 정도를 측정하고자 하였다.

규범적동형화모델에서는 ‘중앙정부규범’ 변수를 정의하였다. 이는 국방부의 전년도 대비 올해 예비군 육성·지원 관련 예산의 증가 비율로서, 중앙정부의 경우 9월초에 예산안 편성이 국회에 제출되므로, 지방정부가 지방의회에 내년도 예산안 제출 이전에 규범으로 작동할 수 있는 점을 고려하였다.

경로의존모델에서는 ‘예산편성경로의존’ 변수를 정의하였으며, 이는 전년도 기초자치단체의 육성지원금 지출 규모로 측정하였다. 이는 중앙·지방정부 간의 관계의 지속성과 정보의 한계를 고려할 때 지방정부의 육성지원금 예산규모 결정이 전년도와 유사한 방식으로 결정할 수 밖에 없는 점을 고려하였다.

정치시장모델에서는 ‘선거 시기’를 전국동시지방선거가 열린 2010, 2014, 2018, 2022년을 1로 이외의 연도를 0으로 하는 범주형 변수로 측정하였다.

〈표 3〉 변수의 설정 및 측정방법

구분	변수명	측정방법
종속변수	육성지원금	당해연도 기초자치단체의 예비군 육성지원 경상이전·자본지출 보조금의 합
독립 변수	가설 1 위협정도	내륙(0)·해안(1)·접경지역(2)
	가설 1 지역예비군병력	$\text{지역예비군병력}_i = \sum_{age=19}^{24} P(age) \cdot \sum_{i=5}^8 \text{Population}_i(age+i)$
	가설 2 지역면적	지방자치단체의 총 면적(m <sup>2</sup> )
	가설 2 자체세입재원규모	지방세 수입 / 지방자치단체 총 인구수
	가설 3 의존세입재원비율	1 - 당해연도 재정자주도 비율
	가설 3 복지분야보조금	당해연도 기초자치단체의 사회복지시설법정운영비와 사회복지사업보조금의 합
	가설 4 교육경비보조금	당해연도 기초자치단체의 교육기관에 대한 보조금
	가설 4 구조적모방	전년도의 동일 광역자치단체 내 자신을 제외한 기초자치단체의 육성지원금 평균
	가설 5 형태적모방	전년도의 동일 행정구역(시·군·구) 내 자신을 제외한 기초자치단체의 육성지원금 평균
	가설 5 중앙정부규범	예비전력유지(2600-2) 단위사업 중 급식지원, 동원훈련, 손실보상금, 국내여비를 제외한 금액
통제변수	가설 6 예산편성경로의존	전년도 기초자치단체의 예비군 육성지원 경상이전·자본지출 보조금의 합
	가설 6 선거 시기	이외(0), 2010·2014·2018·2022(1)
통제변수	총 주민수	당해연도 총 기초자치단체 주민수

## V. 분석 결과

〈표 4〉 2011 ~ 2022년 종속 및 독립·통제변수의 기초통계량

변수명	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
육성지원금	2,712	120.2876	87.2114	0	753
위협정도	2,712	0.3893	0.5712	0	2
지역예비군의 수	2,712	6,104.1320	6,564.9740	217.1998	42,734.6
지역면적	2,712	$4.33 \cdot 10^8$	$3.80 \cdot 10^8$	2,817,881	$1.82 \cdot 10^9$
자체세입재원규모	2,712	$1.06 \cdot 10^8$	$1.56 \cdot 10^8$	2,154,023	$1.70 \cdot 10^9$
의존세입재원비율	2,712	0.4729	0.1131	0.0855	0.7811
복지분야보조금	2,712	43,809.15	43,070.48	0	246,889
교육경비보조금	2,712	8,077.029	10,539.44	0	79,704
구조적모방	2,712	117.1206	42.1403	9.0666	204.2143
형태적모방	2,712	117.1206	38.9306	66.1707	203.3919
중앙정부규범	2,712	$7.79 \cdot 10^7$	$2.09 \cdot 10^7$	$3.87 \cdot 10^7$	$1.02 \cdot 10^8$
예산편성경로의존	2,712	117.1206	87.2221	0	753
선거 시기	2,712	0.25	0.4330	0	1
총 주민수	2,712	223,689	219,272.2	886.7	1,202,628

〈표 5〉는 기초자치단체의 육성지원금 결정 요인에 대한 패널회귀분석 결과를 제시하였다.

이를 통해 보았을 때, 거래모델에서는 ‘위협정도’ 변수가 내륙지역(0)에 비해서 해안지역(1)이 회귀계수 6.06( $p < 0.05$ )으로 육성지원금을 더 편성하는 것으로 나타나 가설 1-1은 부분적으로 채택되었고, ‘지역면적’ 변수의 경우 회귀계수가  $2.31 \cdot 10^8$  ( $p < 0.001$ )으로 기초자치단체의 면적이 넓을 때 육성지원금을 더 편성하는 것으로 나타나 가설 1-3이 채택되었다. 따라서, 거래 모델을 통해 해안의 위협과 면적당 안보수요가 육성지원금의 결정요인에 부분적으로 작동하고 있음을 추론해 볼 수 있다. 거래모델에서 주목할 점은 첫째로 ‘위협지역’에서 상대적으로 더 높은 위협이 있는 접경지역이 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다는 점이다. 이는, 서론에서 언급하였던 안보에 대한 중앙정부의 방기의 문제와 얽혀서 추론해 볼 수 있는 점으로, 접경지역의 경우 중앙정부의 직접적인 군사력 투자가 매우 높은 지역으로 이로 인한 기초자치단체의 안보투자에 대한 효용 자체를 낮출 수 있음을 유추해 볼 수 있다. 둘째로, 지역예비군병력 변수는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 않았는데, 이는 기초자치단체의 육성지원금 투자가 실제 예비군 병력 규모와 무관하게 비효율적으로 이루어지고 있을 가능성을 시사한다. 그러나 이러한 결과는 변수 자체의 영향력보다는, 대리변수 구성의 한계에서 기인했을 가능성도 함께 고려되어야 한다. 특히, 병력 수의 직접적인 측정이 불가능하여 추정치를 활용한 본 연구의 변수는 예비군 편제, 병과, 계급, 면제 및 미입대자 등을 반영하지 못해 변수의 대표성과 타당성에 한계가 존재한다.

〈표 5〉 임의효과모형에 의한 패널회귀 추정결과

구분				모형 1		
				회귀계수	표준오차	Z-score
합리적 행위자	거래 모델	위험정도 (기준: 내륙)	해안	6.064307	2.980925	2.03*
			접경	-1.589977	8.650672	-0.18
		지역예비군병력	-0.0002276	0.0009127	-0.25	
	예산 제약 모델	지역면적		$2.31 \cdot 10^8$	$5.04 \cdot 10^9$	4.59***
		자체세입재원규모		$5.39 \cdot 10^8$	$1.88 \cdot 10^8$	2.87**
		의존세입재원비율		-25.35843	10.06237	-2.52*
		복지분야보조금		0.0000188	0.0004324	0.04
지방자치	모방적 동형화 모델	구조적모방	0.1722092	0.0303343	5.68***	
		형태적모방	0.0011123	0.0395591	0.03	
국가·관료제	규범적 동형화 모델	중앙정부규범	$-7.60 \cdot 10^8$	$4.06 \cdot 10^8$	-1.87 <sup>+</sup>	
	경로 의존 모델	예산편성경로의존	0.6336206	0.0399306	15.87***	
개인도구	정치 시장 모델	선거 시기(기준: 0)	-0.3766956	1.672151	-0.23	
통제변수		총 주민수	0.0000609	0.0000286	2.13*	
		상수	11.99367	10.48854	1.14	

주: <sup>+</sup> p<.10, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

예산제약모델에서는 ‘자체세입재원규모’ 변수의 회귀계수가  $5.39 \cdot 10^8$  ( $p < 0.01$ )로 통계적으로 유의미하여 가설 2-1이 채택되었다. 또한 ‘의존세입재원비율’ 변수의 회귀계수가  $-25.35$  ( $p < 0.05$ )로 통계적으로 유의미하여 가설 2-2가 채택되었다. 복지분야보조금 및 교육경비보조금은 통계적으로 유의미하지 않아 가설 2-3 및 2-4는 기각되었다. 이를 통해, 기초자치단체는 육성지원금의 결정에 있어 특정 분야의 보조금 예산 편성을 위한 지출에 제약을 받기보다는 사용할 수 있는 예산의 규모와 그 중 중앙정부로부터 의존하지 않고 예산을 편성할 수 있는 정도와 같이 기초자치단체의 세입형성방식이 주로 육성지원금의 결정에 영향을 미침을 알 수 있다.

모방적동형화모델에서는 ‘구조적모방’ 변수의 회귀계수가 0.1772092 ( $p < 0.001$ )로 통계적으로 유의미하여 가설 3-1을 채택하였다. 하지만, 형태적모방의 경우 통계적으로 유의미하지 않아 가설 3-2의 경우 기각되었다. 이러한, 결과는 두 가지 큰 시사점을 보여준다. 첫째로, 기초자치단체는 광역자치단체와 법적으로 예측관계가 아님에도 불구하고 동일한 광역자치단체 내의 기초자치단체들 간에는 제도적·지리적·문화적 유사성 등을 공유하게 되며, 이러한 유사성으로 인해 이들 간의 조직장을 형성하게 되며 적절한 기준이 없을 때에 불확실성을 낮추기 위해 서로 간의 행위를 모방할 수 있다는 것이다. 둘째로, 형태적모방 변수의 기각은 모방을 위해서는 정보의 획득 비용과 범위에서 효용의 한계가 존재한다는 점과 동일 조직장이라는 인식이 단순히 형태적인 유사성으로만 달성되지 않을 수 있다는 것을 시사한다.

규범적동형화모델은 ‘중앙정부규범’ 변수가 통계적으로 유의미하지 않아 가설 4-1은 기각되었다. 규범적동형화모델에서의 주목할 점은 ‘중앙정부규범’ 변수가 회귀계수  $-7.60 \cdot 10^8$  ( $p < 0.10$ )에서 가설과 반대 방향으로 유의미하다는 점이다. 이는, 기초자치단체가 국방부의 예산편성을 육성 지원금을 예산을 증가시켜야 할 전문가 집단의 규범으로 보기보다는 국가가 기초자치단체에 방기했던 책임을 일부 다시 수행한다는 일종의 신호로 인식함으로써 기초자치단체가 예산을 줄여도 되는 유인을 제공한 것으로도 추정할 수 있다.

경로의존모델에서는 ‘예산편성경로의존’ 변수가 회귀계수 0.6336206 ( $p < 0.001$ )로 통계적으로 유의미하여 가설 5-1이 채택되었다. 이를 통해, 기초자치단체는 예비군부대로부터 예산편성을 변경할 충분한 정보를 얻고있지 못하거나, 혹은 중앙정부와의 관계 유지를 위해 급격한 예산변경을 하지 않음을 알 수 있다.

마지막으로, 정치시장모델에서는 ‘선거 시기’ 변수가 통계적으로 유의미하지 않아 가설 6은 기각되었다. 안보 관련 보조금인 육성지원금이 정치적 변수에 민감하게 반응하지 않은 이유는, 안보 정책이 갖는 낮은 가시성과 근접성으로 인해 다른 보조금과 달리 정치인의 도구로 기능하기 어렵기 때문일 수 있다. 더불어, 안보는 정치인의 선심성 예산으로 활용되기 어려운 제도적 구조와 주민 체감효과가 낮은 예비군 분야의 특수성에서도 기인할 수 있다. 실제로 기존 연구들은 선거 시기에 주로 증가하는 예산이 복지·보건·지역개발 예산이거나, 행사·축제 경비라는 점을 지적하고 있으며(김준호, 김나영 & 김상현, 2019; 이윤규, 2022; 민수진, 2023), 이는 예비군 지원 예산이 정무적 효과가 낮고, 선거 전략상 활용되기 어려운 영역임을 간접적으로 보여준다.

## VI. 결론

지방자치단체가 육성지원금을 결정하는 요인에 다양한 수준(level)의 요인이 영향을 미치고 있음을 분석을 통해서 보여주었다는 점에서 의의를 지닌다. 기존의 연구들의 경우 사회적·경제적·정치적·재정적 영역들이 분리되어있고 이들 각 영역이 지방자치단체의 결정에 미치는 영향력의 정도에 의해서 예산이 정해진다고 보았다. 하지만, 본 연구의 경우 기초자치단체를 하나의 행위자로 보고 하나의 행위자가 개별 행위자 수준, 지방자치제 수준, 국가 및 관료제 수준, 정치인 수준이라는 4개의 제도적 수준에 동시에 속하여(embedded) 있고, 각 조직장 내에서 다른 논리구조(모델)에 의해서 동시에 움직임으로서 육성지원금이 단순히 지방정부에 의해서 방기되는 것이 아닌 다양한 결정이 이루어졌음을 보여준다.

국민은 거주지역과 관계없이 안전할 권리를 지니고 있으며 중앙정부와 지방자치단체는 이를 위해 책임을 다 하여야 한다. 하지만, 연구의 결과는 안보의 이유 뿐 만 아니라 지방정부의 재정적 이유나 주변 지방정부에 대한 모방, 국가의 영향 등 다양한 이유로 인하여 기초자치단체의 육성지원금이 결정되고 있음을 보여준다. 결과적으로, 육성지원금에 많은 부분을 의존하고 있는 지역에 비군부대의 현실을 고려할 때 국민들은 사는 지역에 따라 차별적인 국방 서비스를 받고 있음에도

불구하고 안보의 낮은 가시성으로 인해 이를 인지하지 못하고 있다. 따라서, 장기적으로 지역예비군에 대한 육성이 전 지역에서 균형적이고 합리적으로 이루어질 수 있도록 제도적·정책적 보완이 필요하다. 이를 위해 첫째, 중앙-지방 간 협력 거버넌스의 제도화가 필수적이다. 중앙 및 지방의 통합방위협의회 활성화나 예비군 자문기구 등을 활용하여 예산 편성과 사업 집행에 대한 공동 책임 체계를 구축함으로써, 보다 실효성 있는 육성지원이 가능해질 것이다. 둘째, 예비군 정책의 실효성을 확보하고 제도 개선에 대한 사회적 정당성을 높이기 위해, 예비군에 대한 국민적 관심을 환기하고 정치적 동력을 확보하는 전략도 병행되어야 한다. 이는 안보의 가시성이 낮고 정치적 주목도가 떨어지는 예비군 정책이 지속적으로 개선되기 위해 반드시 충족되어야 할 조건이다. 마지막으로, 법적·재정적 제도 개선도 병행되어야 한다. 법적으로는 예비군 육성·지원에 필요한 규모에 비례하여 육성지원금을 지원하도록 관련 법령을 구체화함으로써, 기초자치단체가 이를 회피할 수 있는 여지를 줄여야 한다. 재정적으로는 국방부가 예비전력 육성·지원을 위한 충분한 예산을 편성할 수 있도록 해야 하며, 보통교부세로 편성될 예산의 일부를 국방부의 예산으로 전환하여 중앙정부가 주도적으로 예비전력을 육성·지원하고, 이에 비례해 지방정부의 육성지원금 부담은 점진적으로 줄여나가야 한다. 다만, 이러한 방식은 중앙정부와 지방정부 간의 복합적인 권한 배분과 책임 문제가 얽혀 있는 사안인 만큼, 충분한 협의와 공론화 과정을 수반할 필요가 있다.

본 연구는 이론적 측면에서 개별 행위자인 기초자치단체가 각 제도적 수준에 얼마나 배태(embedded)되어 있는지를 측정하지 못했다는 한계를 지닌다. 다양한 제도적 수준이 존재하고, 수준별로 상이한 제도적 논리가 작동하며, 행위자마다 각 수준에 대한 배태 정도가 다를 수 있음에도 불구하고, 본 연구는 모든 행위자가 동일한 논리를 일관되게 따를 것이라는 전제를 기반으로 분석을 수행하였다. 이러한 접근은 행위자의 반응이 배태 정도에 따라 달라질 수 있다는 점을 충분히 반영하지 못한 한계가 있다. 통계적으로 패널회귀분석을 사용하였다는 한계점도 존재한다. 패널회귀분석의 경우 시간 이외의 변수들은 수준이 다른 변수의 경우에도 한 수준에서 분석함으로써 수준 착오의 오류(fallacy of the wrong level)나 상·하위 수준의 자료를 증폭 혹은 축소함으로써 발생하는 통계적 문제를 발생시킬 수 있다는 문제를 지닌다. 따라서, 차후의 연구에는 기초자치단체 내에서 변하지 않는 값이나, 광역자치단체별 혹은 국가의 시간별로 달라지는 값에 대해서는 별도의 수준에 따라 분석할 수 있는 통계적 방법론을 사용하여 분석할 필요가 있다. 또한, 연구자료의 수집에 있어 지역예비군병력과 같은 변수를 대리변수로 수집하였다는 점에서 차후 연구에서의 보완이 필요하다. 국가안보와 관련된 연구의 특성상 데이터를 획득하기 어려운 것이 사실이나, 본 연구의 방식으로 대리변수를 사용할 경우 장교·부사관의 수가 무시되고 학생·직장예비군이나 면제된 남성 등이 과도하게 반영되었을 수 있다는 한계가 존재한다.

## 참고문헌

- 정대학원, 대구.
- 기획재정부. (2023). 디지털예산회계시스템 세출 세목 예산편성현황(추경포함). <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01?odtId=RI8Q2343B6ILZS>
- 김성주·윤태섭. (2018). [연구보고서 2018-08]: 지방보조금의 관리체계 개선방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2018, 1-172.
- 김준호·김나영·김상현. (2019). 지방자치단체의 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지방선거를 중심으로. 「행정논총」, 58(3), 197-215.
- 권동현·김태영·윤영석. (2018). 지방자치단체 재정지원 결정요인 연구: 공립초등학교의 교육경비 보조금 지원을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(4), 173-193.
- 김대연·석호원. (2017). 지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미치는 영향. 「한국지방행정학보」, 14(1), 189-216.
- 김애진. (2017). 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 22(2), 95-140.
- 류민정. (2022). 지방보조금 관리운영 실태 및 개선방안. 「지방정부연구」, 26(3), 81-107.
- 류영아. (2021). 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」제정의 의의 및 향후 과제. NARS 현안분석, 229, 1-17.
- 민수진. (2023). 선거가 기능별 세출예산 구성에 미치는 영향: 기초자치단체를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 28(3), 66-99.
- 민인식. (2018). Revisiting Panel Data Analysis (2): Stata 와 R 코딩. *The Korean Journal of STATA*, 5(1), 68-80.
- 민인식·최필선. (2019). STATA 패널 데이터 분석, 서울: 지필미디어
- 안성호. (2012). 읍·면·동 풀뿌리자치와 향방전력 강화방안: 스위스 2 차대전 ‘고슴도치 국방’의 교훈. 「한국지방자치학회보」, 24(1), 47-76.
- 윤정우·권영주. (2012). 지방선거가 지방재정 지출에 미치는 영향 분석: 지방재정분석 건전성과 효율성 지표를 중심으로. 「국정관리연구」, 7(1), 95-120.
- 윤정환. (2019). 육군 지역방위작전 체계 발전방안. 「한국군사학논총」, 15, 69-90.
- 윤태섭·배정아. (2016). 주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명. 「한국지방재정논집」, 21(1), 73-100.
- 윤태섭·이삼주·김성주. (2016). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언. 「지방정부연구」, 20(1), 161-187.
- 윤태섭. (2017). 지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구. 「정책분석평가학회보」, 27(2), 49-74.
- 윤홍주. (2011). 기초자치단체의 교육경비보조금 변화 추이 및 결정요인 분석. 「교육재정경제연구」, 20(4), 57-75.
- 원세림·남수경. (2018). 단위학교 지원 교육경비보조금의 교육재정 공평성 분석. 「교육재정경제연구」, 27(4), 83-110.
- 이상범. (2019). 광역-기초간 시도비 보조금 제도의 개선방안. 「지방자치법연구」, 19(4), 165-195.
- 이윤규. (2022). 지방자치단체 사회복지 세출예산의 정치성에 관한 연구: 선거주기와 국회의원-단

- 체장의 정치적 영향력을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(3), 87-117.
- 이지은. (2019). 지방보조금 지출요인에 관한 연구: 경상보조와 자본보조를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 29(1), 235-259.
- 전승훈·강성호·임병인. (2004). 선형패널자료 분석방법에 관한 비교연구. 통계청, 「통계연구」, 9(2), 1-24.
- 전영준·엄태호. (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석-정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(2), 171-199.
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「지방정부연구」, 23(4), 221-245.
- 정재호·이성우. (2016). 지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 28(2), 41-66.
- 진병국. (1999). 지방행정조직 개편에 따른 지역 예비군 중대 운영 방안. 한국전략문제연구소 연구보고서, 2-136.
- 한규철. (2008). 예비군 육성을 위한 지방자치단체의 효율적 지원 방안에 관한 연구 (국내석사학위논문). 건양대학교, 충청남도.
- 행정안전부. (2024). 「지방보조금 관리기준」(행정안전부예규 제308호, 일부개정 2024.12.19., 시행 2025.1.1.).
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (2012). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of public administration research and theory*, 22(2), 289-317.
- Hox, J. J., Moerbeek, M., & Van de Schoot, R. (2023). *Multilevel analysis: techniques and applications*. Third. (김준엽, 박현정, 신혜숙 공역). 학지사. (Original work published 2018)
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics.
- Meyer, J. W., and Rowan, B. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, M. (1981). Persistence and change in bureaucratic structures. In annual meeting of the American Sociological Association, Toronto, Canada.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267.
- Soss, J., Schram, S. F. (2007). A public transformed? Welfare reform as policy feedback. *American Political Science Review*, 111-127.
- White, H. L., Jr. (1980). A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity. *Econometrica* 48: 817-838.
- Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in

the economics of internal organization. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.

Wilson, J. Q. (1980). The politics of regulation. New York: Basic Books, Inc.

---

홍힘찬(洪힘찬): 연세대학교 행정학과 석사 및 국민대학교 인공지능응용전공 공학석사학위를 취득하고, 현재 육군3사관학교 법정학과 강사로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 국방정책, 군구조, 갈등관리, 신제도주의 등이며, 최근 발표한 논문으로는 “성공적 공적숙의, 무엇이 필요한가? 민군-갈등 사례 분석을 통한 관리적 과제 탐색(2021)”, “국방분야 빅데이터 분석을 위한 자연어 사전 구축(2021)” 등이다.(13-10795@kaay.ac.kr)

〈논문접수일: 2025. 2. 20 / 심사개시일: 2025. 2. 28 / 심사완료일: 2025. 4. 19〉

## Abstract

### The Dynamics Between Expenditure Shifting and Abandon Between Central and Local Governments: Focusing on Local Subsidies for Reserve Forces Development Support

Hong, Himchan

The local subsidy for reserve forces development support(hereinafter referred to as the “development support subsidy”) is a crucial financial resource for fostering and advancing local reserve units. However, from the perspective of local governments, it is often perceived as a result of the central government’s delegation of national defense responsibilities, which has led to various adverse effects. Despite its importance, empirical research on this issue remains insufficient.

This study conceptualizes municipalities as individual actors embedded within multiple institutional levels—namely rational actors, local autonomy, the state and bureaucracy, and political actors—and establishes six analytical models based on these levels. Using panel data from 226 municipalities nationwide from 2011 to 2022, a panel regression analysis was conducted.

The results reveal that four models, spanning the rational actor, local government, and state and bureaucracy levels, have a statistically significant impact on the determination of development support subsidies. Conversely, the transaction model based on security demand and the political market model explaining the strategic use of subsidies by local leaders were found to be statistically insignificant. These findings suggest that support is not allocated in proportion to reserve force size and that regional disparities in security development persist.

Furthermore, the limited visibility and political utility of reserve force development inhibit responsiveness to political variables. Based on these results, this study proposes policy recommendations, including the establishment of cooperative governance, reform of legal and fiscal structures, and promotion of public interest, to enhance the effectiveness of the development support subsidy system.

**Key Words:** defense policy, local subsidy, reserve forces, development support subsidy