

# 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락

## Budgeting Mechanisms of the Social Welfare Sector in Local Governments and their Structural Contexts

조수현\*  
Cho, Su-Hyeon

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 분석틀
- III. 지방정부 사회복지예산 결정의 영향요인 분석
- IV. 지방정부 사회복지예산 결정의 맥락과 메커니즘 분석
- V. 결론

일반적으로 예산과정은 정치과정이라고 이야기된다. 그러나 지방정부 예산과정의 정치성은 중앙정부보다 훨씬 더 제한적이다. 특히 사회복지예산은 그 정책이 지닌 본질적 속성으로 인해 예산결정자들의 재량적 선택을 더더욱 제약하는 분야이다. 이 글의 목적은 기존연구들에서 주목하지 못했던 지방정부 사회복지예산 결정의 구조적 맥락에 초점을 둬으로써 지방정부 사회복지예산 결정시 실제로 작용하는 메커니즘에 대한 유용한 해석을 도출하는데 있다. 이를 위해 중앙정부에서 용도를 지정하여 지방정부로 이전되는 사회복지 분야 국고보조금의 논리에 주목한다. 사회복지 분야의 국고보조금 배분의 논리와 중앙정부의 영향력이 바로 지방정부 사회복지예산 결정의 중요한 구조적 맥락을 형성함으로써, 결국 지방정부의 사회복지재정은 지방 차원의 정치적 협상과정을 통해 도출되는 결과라기보다는, 매우 틀에 박힌 국고보조금 산정과정의 조용한 산물로 이해할 수 있을 것이다.

□ 주제어: 지방정부 사회복지예산, 국고보조금의 논리, 예산결정의 메커니즘, 구조적 맥락

\* 연세대학교 국가관리연구원 연구교수

논문 접수일: 2009. 5. 1 심사기간(1, 2차): 2009. 5. 26~2009. 6. 16, 게재확정일: 2009. 6. 25

Budgeting is generally considered to be a political process. But, local politics are more limited than national politics. Social welfare policy, in particular, is an institutional constraint that limits the discretionary choices of decision makers. The aim of this paper is to focus on the structural contexts of decision making processes of social welfare budgets that have received minor attention in the previous researches in order to draw useful interpretations on the mechanisms actually working in the decision making processes used for social welfare budgets. To this end, this paper focuses on governmental grants transferred from the central government to local governments for assigned uses. Both the mechanism of distributing conditional and matching grants in the social welfare sector and the influence of the central government are structural contexts of local government budgeting. For this reason, the social welfare budgets of local governments can be understood as an outcome of routine processes of grant distribution at the level of central government, rather than as a result of political compromise at the level of local governments.

□ Keywords: Social Welfare Budgets in Local Governments, Conditional and Matching Grants, Budgeting Mechanisms, Structural Contexts

## I. 서론

“예산과정은 곧 정치과정이다”(Wildavsky, 1961)라고 이야기 할 만큼, 일반적으로 예산결정의 정치적 속성이 강조되어 왔다. 그런데 지방 수준에서 예산결정의 정치성은 중앙 차원에서의 정치와는 분명한 차이가 있다. 일반적으로 지방선거 및 지방정부 행정에 대한 주민들의 관심이 부족하고 지역미디어의 영향이 광범위하지도 이슈지향적이지도 못하며 지방정부 수준에서의 정당 및 이익집단의 활동은 그 영향력이 매우 낮은 수준인 가운데, 지방정부의 정치성은 중앙보다 훨씬 더 제한적인 것이다(Peterson, 1981). 지방정부의 대부분의 예산결과는 지역 내부의 이해관계자들 간의 적극적 협상과 논쟁 이후에 결정되기 보다는, 일정한 틀에 박힌 예산과정 하에서 도출된 산물로서, 지방정부가 ‘할 수 있는 것’에는 제약이 있다.

게다가 사회복지정책 영역의 본질적 속성은 지방정부 예산과정에서 예산결정자들의 재량

적이고 자율적인 선택을 더더욱 제약하게 만든다. 이론적으로 볼 때 재분배적인 복지정책에 관한 전반적인 정책결정은 중앙정부 차원에서 이루어져야 하고 그 구체적인 집행은 이전재원을 통하여 지방정부에 위임하는 것이 바람직하다고 논의된다. 특정 사회복지사업으로 용도를 지정하여 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 국고보조금이 이러한 논리를 반영하고 있다. 사회복지 분야의 국고보조금 배분의 논리와 중앙정부의 영향력이 바로 지방정부의 사회복지예산 결정의 중요한 구조적 맥락을 형성하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 우리나라 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인을 도출하고자 했던 대부분의 기존연구에서는 이러한 구조적 제약요인으로 인해 지방정부가 직면하는 중요한 맥락을 간과한 채, 통계적 분석을 통해 도출된 변수들 자체의 영향력을 단순하게 해석하는 경향을 보이고 있다. 이러한 기존연구들에서는 독립변수의 가치가 모든 사례에서 동일하다고 가정하게 되고, 또한 독립변수들의 가능한 모든 다양한 조합 하에서 종속변수가 검토되지 않음으로써 복잡하고 결합적인 인과관계에 대한 설명에는 한계가 있을 수밖에 없는 것이다 (Ragin, 1987). 이로 인해 지방정부 사회복지예산 결정요인으로 도출된 해당 변수들의 영향력이 실제보다 과소 혹은 과대평가되거나 잘못 해석되는 문제가 발생할 수 있다.

이러한 문제의식 하에서 노무현 정부 기간 동안을 시간적 범위로 하여 우리나라 지방자치단체의 사회복지예산 결정에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 분석하고자 하는 사례수가 다수인만큼 이 글에서도 일차적으로는 지방정부의 사회복지예산 결정에 영향을 미치는 전반적인 요인을 도출하기 위해 통계적 분석방법을 사용하였다. 다만, 통계적 분석을 통해 도출된 변수분석에만 초점을 두게 되면 지방정부 사회복지예산 결정에 영향을 미치는 요인의 복합적 모습 및 인과관계의 복잡성에 대한 분석적인 해석을 이끌어내지 못할 수 있기 때문에 이러한 문제를 보완하기 위하여, 보다 포괄적인 관점에서 지방정부의 사회복지예산 결정과정을 바라보고자 하였다.

이 글은 기존연구들에서 주목하지 못했던 지방정부 사회복지예산 결정의 구조적 맥락에 초점을 둬으로써, 지방정부의 복지욕구뿐만 아니라 경제적·재정적 요인, 사회복지예산의 속성과 배분구조, 그리고 국고보조금의 논리 및 중앙정부의 영향력이 상호 결합되어 형성되는 포괄적인 맥락이 지방정부 사회복지예산 결정과정에서 예산결정자들의 선택과 결정을 어떻게 제약하는지를 규명하여 예산결정시 실제로 작용하는 메커니즘에 대한 유용한 해석을 도출하는데 목적이 있다.

## II. 이론적 논의 및 분석틀

### 1. 정부예산이론 및 기존연구에 대한 비판적 검토

정부예산이론은 크게 예산과정에서의 합리성을 강조하는 이론과 정치를 강조하는 이론이 대립되면서 발전되어 왔다. 한계효용이론에 근거하여 예산에 대한 경제학적 이론구성을 위한 기초를 제시하였던 Lewis(1952)에서부터 비용-편익분석 및 PPBS의 발전 등에 이르기까지 예산과정을 합리화하려는 이론적·실제적 시도가 꾸준히 있어왔다. 그러나 본질적으로 예산과정은 분배적 이슈와 관련하여 국가와 사회세력들 간의 관계로 얽혀 있는 고도의 정치적인 과정이니만큼, 다른 한편으로는 Wildavsky의 점증주의 예산이론(incrementalism)<sup>1)</sup>과 같이 정부예산의 정치적 속성을 부각시킨 논의가 이루어져 왔다(Wildavsky, 1975). 합리적 예산이론은 예산결정 방식의 이상적·규범적인 형태로서 간주되어 왔고, 점증주의 예산이론은 예산과정에서의 정치적 환경을 이해하기 위한 유용한 설명방법이기는 하나, 정부예산에 대해 정확한 설명과 해석을 제공해 주어야 할 대표적인 예산이론의 두 축이라 할 수 있는 합리적 예산이론과 점증주의 예산이론 모두, 예산과정에서 중요한 맥락을 형성하는 변수들을 고려하지 못함으로써 정부예산에 대한 보편적 이론으로서 근본적인 한계를 드러내고 있는 것이다.

이러한 논의에 기반할 때 예산과정에서의 합리성 혹은 정치가 실질적으로 작용할 수 있는 구조적 맥락이 고려될 필요가 있다는 것으로, 이때 예산결정의 대표적인 구조적 맥락으로서 정책(policy) 영역이 존재한다(Pierson, 2004). 실제로 이 글의 주제인 사회복지재정은 보장적 지출(entitlements) 영역으로서, 정책의 수혜범위 및 적용기준, 서비스 제공방법 및 절차 등이 법, 시행령, 시행규칙 등에 상세히 규정됨으로써 지출이 법적으로 보장되므로 재원배분 과정에서 부처의 정책적 수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 재량적 성격의 지출은 극히 일부분이라는 특징을 지닌다. 지출이 법률에 의해 보장됨으로써 고착화되기 때문에, 예산결정 상에서의 정치적 영향력뿐만 아니라 합리적 선택의 범위 또한 제한적일 수밖에 없게 된다.

지방정부 사회복지 분야의 예산과정에서는 제한된 범위의 합리성과 정치가 공존한다. 이때 행위자들의 선택 및 결정이 이루어지는 과정과 예산결정의 메커니즘을 이해하기 위해서는 예

1) 예산과정 참여자들이 인지능력의 한계로 인해 매년 합리적으로 예산을 심사하는 것이 불가능하기 때문에, 그리고 예산과정에서의 정치적 갈등을 최소화하기 위해서, 예산결정은 전년도 예산규모에서 매년 소폭의 변화만이 이루어진다는 논리를 편다(Swain and Hartley, 2001; Green and Thompson, 2001).

산과정을 둘러싸고 있는 맥락에 대한 이해가 필요한 것이다. 그런데 우리나라 지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 기존연구 경향을 보면 지방정부가 직면하는 구조적 맥락이 고려되지 않은 채 논의가 이루어지고 있다. 실제로 지방정부 사회복지예산 결정요인에 관한 다양한 기존연구들에서 공통적으로 반드시 다루고 있는 대표적 변수인 재정력과 복지욕구의 영향력에 대한 분석결과를 중심으로 보면, 먼저 지자체 재정력의 영향력에 대해, 김태일(2000)과 이승중(2000)은 시와 도 지역 모두 재정력(1인당 지방세액)과 사회복지예산이 관계가 없다고 보고 있고, 강운호(2001)는 재정력(지방세징수총액)이 광역시의 경우는 사회복지예산과 정(+ )의 영향을 보이고 도의 경우는 관계가 없다고 보고 있다. 진재문(2006)의 연구에서는 광역 시도 전체의 경우는 재정력(1인당 지방세액)이 통계적으로 역(-)의 영향을 주는 것으로 나타났으며, 시의 경우만 보면 유의미하지 않고 도의 경우만 보면 사회복지예산 결정에 유의미한 역(-)의 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 이재완·김교성(2007)의 연구에서는 재정력(재정자립도)이 높을수록 사회복지지출 비율이 증가하고, 다만 도의 경우는 유의미한 관계가 보이지 않는다고 하였다. 이처럼 기존연구들에서 재정력의 영향력에 대한 일관된 결과는 보이지 않고 있다.

지자체의 복지욕구(need)의 영향력에 관한 기존연구들의 결과 또한 일관되게 나타나지 않는다. 이승중(2000)에서는 모든 지자체를 분석한 경우 빈곤인구 비율이 사회복지예산에 부의 영향을 미치지만 광역시와 도 각각에서는 영향이 없는 것으로 나타난다. 진재문(2006)에서는 모든 지자체를 분석한 경우 복지수요가 사회복지예산에 유의미한 정(+)의 관계를 보이고 광역시와 도 각각에서는 영향이 없는 것으로 나타나고 있으며, 이재완·김교성(2007)에서는 모든 지자체를 분석한 경우 공적부조 수급자 비율은 사회복지지출 노력에 유의미한 역할을 하지 못하고 노인인구 비율은 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타나고 있다. 시만을 대상으로 한 경우에는 공적부조 수급자 비율은 유의미한 정(+)의 관계, 노인인구비율은 유의미한 영향력을 행사하지 못하는 것으로 나타나고 있으며, 도만을 대상으로 한 경우에는 공적부조 수급자 비율은 유의미한 영향을 미치지 못하는 반면, 노인인구비율은 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타난다.

서론에서 문제제기를 하였듯이 기존연구들은 이렇듯 통계분석을 통해 도출된 회귀분석의 결과를 도출된 변수들 자체의 영향력을 중심으로 제시하고 매우 표면적인 수준에서 해석을 도출할 뿐, 독립변수들 간의 다양한 조합이 종속변수에 미치는 영향에 대해 검토되지 못함으로써 우리나라 지방정부의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인들에 대한 충분한 설명을 제시하지 못하는 한계가 있는 것이다. 예산과정은 그 자체로서 매우 복잡한 논리를 가지고 있고 특정한 결정이 이루어지기까지에는 일정한 제약조건 하에서 수많은 변수들이 결합적으로 작

용하게 된다는 점을 고려할 필요가 있는 것이다.

## 2. 사회복지재정에 대한 집권화와 분권화의 논리

정부 수준에 따른 재정기능<sup>2)</sup>의 배분에 대한 일반적인 논의에 따르면, 사회복지정책, 저소득층 및 취약계층에 대한 직접적인 소득이전 등과 같은 소득재분배를 위한 정책은 중앙정부에 의해 이루어져야 한다(Oates, 1972, 1990; Musgrave, 1999). 이는 지방정부간 이동성(mobility)으로 인해 지방정부가 노동 및 자본의 흐름을 통제할 수 있는 규제력을 갖지 못한다는데 첫 번째 이유가 있다. Max Weber가 *The City*(1921)에서도 이야기 하고 있듯이, 지방정부는 당해도시가 경제활동을 위한 매력적인 장소가 될 수 있도록 하는 적절한 유인책을 씌으로써 지역 내에 노동 및 자본을 유치하고자 한다(Peterson, 1981). 소득재분배 정책은 기본적으로 납세자와 수혜자가 일치하지 않기 때문에, 적극적으로 복지정책을 추진하는 지방정부는 지역경제개발을 위해 반드시 필요한 산업자본에게 있어서 결코 매력적이지 못한 것이다. 그 결과 지방정부 차원에서의 복지정책은 더 이상 제대로 추진될 수 없게 되는 문제가 발생한다. 이러한 이유로 인해 중앙정부 차원에서의 복지정책을 통해서 소득재분배의 목적을 달성할 수 있는 것이다.<sup>3)</sup> 따라서 소득재분배 정책이나 복지정책에 관한 전반적인 정책들은 중앙정부에서 결정되어야 하지만, 그 구체적인 집행은 이전재원(특히, 용도지정 보조금) 등을 통하여 지방정부에 위임하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

복지정책에 대한 종합적인 정책이 중앙정부에 의해 이루어져야 하는 두 번째 이유는 재분배정책이 갖는 편익의 외부효과에서 찾을 수 있다. 전통적인 후생경제학이 시사하는 바와 같이 외부효과는 자원배분의 효율성을 저해한다. 지방정부의 사회복지정책 편익의 외부효과(spatial externalities)는 그러한 편익이 당해 지방정부의 권역범위를 뛰어 넘는다는 의미로서, 이러한 편익의 외부효과가 존재할 경우 정책의 사회적 편익이 과소평가되어 복지정책의 과소수요가 발생한다. 지방정부의 정책 편익의 외부효과는 사회복지재정의 집권화를 정당화하는 논리로 이해될 수 있다(Fisher, 1996).

이러한 사회복지재정 집권화의 논리 하에서 지방정부의 재분배정책의 외부효과를 교정하

2) Musgrave는 정부 재정의 3대 기능으로서 자원배분기능, 소득분배기능, 경제안정 및 성장기능을 이야기한다.

3) 이러한 측면에서 Musgrave(1999)는 집권화는 누진적인 조세정책과 재분배정책을 가능케 하는 반면, 분권화는 이를 저해한다고 주장하고 있다.

기 위한 정책수단으로서, 그러한 외부효과와 동일한 비율로 용도를 지정한 중앙정부에 의한 대응보조금(matching grants)이 정당화된다. 대응보조금은 지방정부의 특정한 사업으로 인한 편익이 다른 지방정부에까지 파급되는 경우, 혹은 다른 지방정부 주민이 들어와 편익을 얻고 돌아가는 경우 등의 외부효과를 고려할 때 중앙정부는 그러한 외부효과와 크기만큼의 보조금을 지방정부에 지급하는 것이기 때문에 당연히 해당 지방정부도 일정률의 지방비를 부담해야 한다는 것이다(Oates, 1972, 1990). 우리나라의 사회복지사업과 관련된 국고보조금 또한 이러한 논리를 반영하고 있다.

이때 소득재분배 목적을 달성하고 지방정부 사회복지정책의 외부효과를 교정하기 위한 대응보조금에 대해 일정한 한계점과 주의할 점이 있다. 첫째, 대응비율(matching rates)이 현실에서는 외부효과와 크기에 동일하도록 정교하게 계산되지는 않는다는 점이다(Oates, 1972). 둘째, 재정력이 약한 지방정부이더라도 대응보조금이 지급될 경우 일정률의 지방비를 부담해야 하는 의무가 있다 보니, 상대적으로 재정력이 강한 지방정부에 비해 대응(matching) 요건을 충족시키지 못함으로써 낮은 수준의 보조금이 지원되게 되고, 결국 적정 수준의 공공재 공급이 어려워질 수도 있다는 점이다. 따라서 지방정부간 재정불균형이 심한 국가에서는 비효율적일 수 있는 제도이다. 셋째, 대응보조금을 통해 사회복지예산을 증가시키고자 할 때 타 예산의 수준에 영향을 미쳐서는 안 된다(Ahmad, 1997).

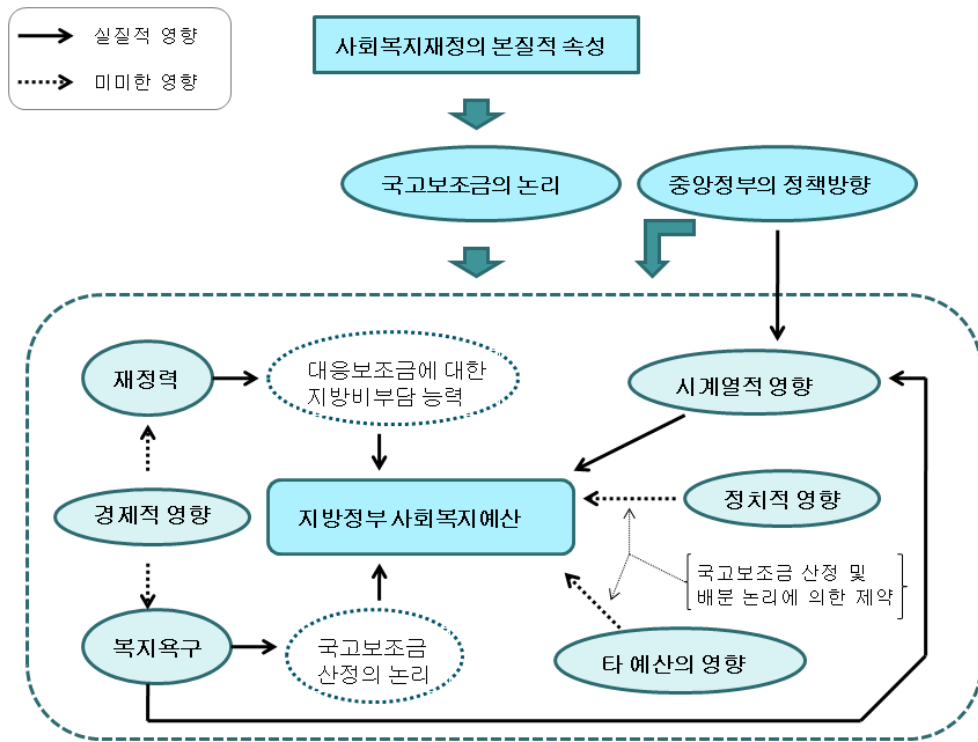
중앙정부는 재분배정책에 대한 보조금을 통해 지방정부의 재분배정책 결정에 사실상 개입한다(Fisher, 1996). 그러다보니 지방정부가 중앙정부로부터의 보조금에 지나치게 의존하게 되는 경우 당해 지방정부는 주민들에 대한 책임성을 향상시키는 것이 아니라 중앙정부에 대한 책임성을 향상시키는 효과를 초래하게 된다는 논리 하에서(Bird, 1994; Buchanan, 1999), 사회복지재정 분권화의 정당성에 대한 주장도 존재하고 있다. 노무현 정부에서 '분권과 자율'이라는 국정방향 하에서 종래 국고보조금으로 운영되던 노인복지, 장애인복지, 아동복지 등 약 6천억원 규모의 67개 사회복지사업을 지방으로 이양하고, 이양된 사업의 재원으로서 분권교부세를 교부하였던 것 또한 전국적·획일적으로 집행되는 국고보조금의 특징으로 인해 초래되는 지방자치단체 재정운영의 자율성을 확대하고 성과에 대한 자기책임을 명확히 한다는 취지하에 이루어진 사회복지재정 분권화 조치였던 것이다.

### 3. 영향요인 선정의 이론적 근거 및 분석틀

재정학적·제도론적인 근거와 기존 연구결과에 기반하여, 지방정부간 사회복지예산 수준에

영향을 미치는 요인으로 재정력, 복지욕구, 타 예산의 영향, 경제적 영향, 정치적 영향, 시계열적 영향을 선정하였다. 아래 <그림 1>은 이러한 요인들을 중심으로 우리나라 지방정부가 사회복지예산 결정과정에서 직면하게 되는 맥락을 구성한 것이다.

<그림 1> 분석틀: 지방정부 사회복지예산 결정의 맥락



지방정부 사회복지지출 결정의 대표적인 요인으로는 재정력과 복지욕구를 들 수 있는데, 이는 지방정부 수준에서 재분배정책이 지니는 본질적 속성을 고려할 때 반드시 고려되어야 하는 요인이다. 게다가 지방정부의 정책영역이 배분정책, 재분배정책, 발전정책으로 구분되는바, 한정된 자원 하에서 정책영역간 예산배분은 일종의 제로섬게임으로 나타날 수밖에 없기 때문에 타 예산영역의 영향을 고려하지 않을 수 없다. 특히나 재분배정책은 아래 설명에서도 볼 수 있듯이 발전정책과의 관계에서 상충관계를 지닐 수 있다는 점에서 타 예산의 영향은 설명되어야 하는 것이다.

재분배정책은 저소득 주민에게 혜택을 주는 동시에, 지역경제에 재정적 차원에서 부정적



인 영향을 미칠 수 있다는 점이 논의의 출발점이 된다. 지방정부는 개방체제(open system)이므로 특히 외적 요인에 민감하다. Tiebout(1956)에 따르면, 지방정부간 이동성이 존재하는 가운데 주민들은 자신의 선호에 가장 부합하는 재정정책이 실시되는 지역으로 이동함으로써 자신의 후생 수준을 극대화하려 한다. Tiebout는 이를 ‘발에 의한 투표(voting with foot)’라고 표현한다. 이를 통해 지방정부는 최적 규모의 지역공공재 배분을 달성할 수 있다는 것이다. 이러한 논리에 따르면 재정력이 약한 지방정부는 설사 수많은 저소득층과 기타 복지욕구를 지닌 주민들이 많다 할지라도 높은 수준의 재분배정책을 실시하지 못하게 된다. 이는 재분배정책 수혜자의 욕구는 실질적인 납세자의 욕구가 아닐 것이므로 복지욕구(need)를 유효수요(effective demand)로 전환시킬 수 있는 방법이 없으며(Peterson, 1981), 지역경제개발을 위해 반드시 필요한 생산요소인 자본과 노동에게 있어서 높은 수준의 재분배정책을 실시하는 지방정부는 매력적이지 못하기 때문이다. 이러한 이유로 인해 복지욕구와 사회복지지출 수준간의 상관성은 약할 수밖에 없으며, 발전정책과의 관계에서도 역의 상관성이 도출될 가능성이 존재하는 것이다.

이러한 논리에 따르면 재분배정책은 지방정부에 의해 쉽게 실행될 수 없다. 다만, 세원(tax base)이 풍부하여 재정력이 강한 지방정부일 경우에는 저소득층 및 취약계층을 위한 어느 정도의 복지정책이 실행될 수 있을 뿐이며, 저소득층이 많이 거주하여 재정력이 약한 지방정부의 경우는 오히려 재분배정책의 수준이 최소한의 수준일 것이라는 점이다. 결국, 지방정부에 의한 재분배적인 복지정책이 수행될 때의 가장 큰 아이러니는 상대적으로 복지욕구가 낮은 지방정부에서 더 많은 사회복지지출이 이루어진다는 것이다. 지방정부는 이러한 제약조건 하에서 당해 지방정부의 이익을 극대화하고자 노력하는 가운데 사회복지지출 수준에 대한 결정이 이루어지게 된다.

한편, 사회복지예산 가운데 저소득층지원 부문이 가장 높은 비중을 차지하고 있는데, 저소득층지원 수급권자의 범위는 법 규정에 의해 최저생계비 기준을 따르게 되고 이 기준은 경제상황 등을 고려하여 매년 산정되는 것인 만큼, 당해 연도의 경제여건이 복지욕구의 변화를 수반할 가능성이 있다는 점을 고려하여 경제적 영향을 영향요인으로 고려했으며, 또한 세계 열적 영향을 고려함으로써 노무현 정부 기간 동안의 사회복지 지방재정 규모의 추이를 파악할 수 있을 것이다.

마지막으로 정치적 영향을 고려하였는데, 그 영향 유무 및 수준에 대한 결과를 도출함으로써 중앙정부의 사회복지예산 결정과정에서의 정치양상과의 차이가 비교될 수 있을 것이다. 사실 중앙정부의 경우와 달리 지방정부의 사회복지예산 결정과정은 중앙정부의 영향이라는

또 다른 제약요인에 직면하게 된다. 중앙정부 예산과정에서 사회복지재정의 규모 및 구조에 대한 이슈가 활발히 논의되고 정당 및 이익집단 등 이해관계자들의 이익과 선호가 예산과정에 반영되어 나타나는 것에 비해(Kettl, 1992), 지방정부에서는 매우 제한된 정치적 환경 하에서 사회복지예산 결정이 이루어지게 된다는 점이다. 이는 중앙정부의 사회복지예산 결정과정보다 더 많은 제약을 가지고 결정이 이루어진다는 것을 의미하게 된다. 결국, 지방정부의 예산과정을 둘러싸고 있는 이러한 정치적 맥락이 설명되지 않고서는 예산결정의 주요 메커니즘 및 예산결과에 대한 전체적인 그림을 파악할 수 없게 된다.

### Ⅲ. 지방정부 사회복지예산 결정의 영향요인 분석

#### 1. 변수에 대한 조작적 정의(operational definition)

우리나라 지자체의 사회복지예산 규모 결정이 어떠한 맥락 하에서 이루어지며 어떠한 요인이 유의미한 영향을 미치는지에 대한 전반적인 경향을 파악하기 위한 일차적 분석으로, 노무현 정부 기간 동안의 예산 및 통계자료를 사용하여 회귀분석을 실시하였다.

〈식 1〉 사회복지장비 비중 =  $f$  {재정력, 복지욕구, 타 예산의 영향, 경제적 영향, 정치적 영향, 시계열적 영향}

먼저, 종속변수인 사회복지예산은 사회개발비 항목에 포함되어 있는 '사회보장비'로 한정하였으며, 사회보장비에 해당되는 예산은 사회복지, 저소득층주민보호, 노인복지, 장애인복지, 여성정책, 보육 및 청소년복지, 여성회관, 여성능력개발센터 등이다. 저소득층 및 취약계층보호, 노인복지예산, 장애인복지예산, 여성 및 아동예산 등의 부문별 예산을 각기 종속변수로 하는 여러 개의 모형을 설정하여 다루는 것이 해당 부문별 예산과 영향요인 간의 보다 정확한 인과성을 규명할 수 있겠지만, 앞서 언급하였듯이 이 회귀분석은 전반적인 경향을 파악하기 위한 일차적 분석이니만큼 사회보장비 전체를 종속변수로 하는 하나의 모형만을 다루었다. 다만, 사회보장비 세부 부문별 영향은 IV장에서 〈표 3〉을 중심으로 각 절에서 보다 상세한 설명이 이루어진다.

〈표 1〉 종속변수(사회복지예산)의 범위 설정

정책영역	관련 예산
사회복지예산 : 사회보장비	사회복지, 저소득층주민보호, 노인복지, 장애인복지, 여성정책, 보육·청소년복지, 여성회관, 여성능력개발센터 등

주: 2007년 기준으로, 지자체 세출예산의 기능별 분류는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타 경비, 예비비로 구성되는데, 사회보장비는 사회개발비(교육 및 문화비, 보건 및 생활환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비) 내에 포함된다.

이러한 분석을 위한 독립변수로는 먼저, 지자체의 재정력을 평가할 수 있는 변수로서 광역 본청과 기초단체의 평균값으로 나타낸 ‘재정자주도’를 선정하였다. 기존연구들에서는 지자체 예산규모에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중을 의미하는 재정자립도, 혹은 주민 1인당 지방세액, 지방세징수총액 등을 재정력을 평가하기 위한 변수로 설정하고 있는데, 이는 지자체의 재정력을 충분히 설명할 수 있는 변수가 아니다. 본 연구에서 재정력을 나타내기 위해 선정한 재정자주도는 지자체 예산규모에서 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+조정교부금+재정보전금)이 차지하는 비중을 의미한다. 여기에서 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금은 일반재원으로서 특정 용도지정이 없는 해당 지자체의 자주재원이므로, 지자체의 재정력이라고 할 때에는 지자체가 재정수요에 따라 재량적으로 사용할 수 있는 재원의 규모를 나타내는 재정자주도를 변수로 사용하는 것이 적절하다.

그리고 지자체의 복지욕구를 나타낼 수 있는 변수로서 지자체 인구 대비 ‘기초생활수급자 비율’, ‘65세 이상 노령인구 비율’, ‘등록장애인 비율’을 선정했다. 지자체 사회보장비 사업예산에서 저소득층주민보호, 노인복지, 장애인복지 예산이 차지하는 비중이 대체로 70%이상인 가운데, 이러한 세 가지 변수는 지자체의 복지욕구를 대부분 반영할 수 있을 것으로 판단된다.

타 예산의 영향으로서 일반회계 대비 ‘경제개발비 비중’을 선정하였다. 이는 기존연구들에서 중요하게 다루지 않는 변수이나, 지자체의 지역경제개발 노력과 사회복지 관련 노력 간의 관계를 파악하기 위해 선정한 변수이다. 그리고 해당 연도의 경제적 영향으로서 예산이 편성될 당시의 ‘경제성장률’을 포함시켰다. 이는 경제적 상황이 지자체의 재정력 및 복지욕구를 변화시킬 수 있는 요인이므로 그 영향력을 통제하기 위함이다. 정치적 영향요인으로는 ‘자치단체장의 소속정당’을 더미변수(dummy variable)로 포함시켰다. 단체장의 소속 정당이 복지정책에 대해 비교적 우호적일 것으로 예상되는 여당인 열린우리당과 민주당은 ‘0’, 그리고 보수정당으로 분류할 수 있는 한나라당과 자민련은 ‘1’로 하였다. 다만, 광역의회 다수당의 경

우는 단체장 정당과 거의 일치하기 때문에 이 분석의 독립변수에서는 제외하였다. 마지막으로 5년간의 시계열자료를 사용한 만큼 시계열적 추세변화를 통제하기 위한 변수로서 해당 '연도'를 통제변수로 선정하였다.

## 2. 사회복지예산 결정의 영향요인 도출

〈표 2〉는 광역자치단체의 사회복지예산 결정의 영향요인에 대한 회귀분석 결과이다.<sup>4)</sup>

〈표 2〉 사회복지예산 결정의 영향요인에 관한 회귀분석 결과

독립변수		종속변수	사회보장비/일반회계		
			광역자치단체 전체	특별시·광역시	도
재정력	재정자주도	.097	-.087	.094	
복지욕구(need)	기초생활수급자/인구수	2.232***	1.480***	.463***	
	65세 이상 인구/인구수	-.417**	1.091***	.359	
	장애인수/인구수	-.900	-2.251	-.505	
타 예산의 영향	경제개발비/일반회계	.110	-.084	.190***	
경제적 영향	경제성장률 <sup>a</sup>	.212	.167	.191	
정치적 영향	단체장 정당(더미변수)	-.761	.276	-3.825***	
시계열적 영향	연도	.980***	.844***	.971***	

자료: 재정고; 각 광역자치단체 홈페이지; 국가통계포털, 『한국의 사회지표』; 보건복지부, 『보건복지통계연보』.

주1: 변수선택(Backward Method)을 통해 유의미한 회귀계수 값을 도출함.

주2: \*\*\* p<.01, \*\* p<.05, \* p<.10

a. 경제성장률은 2000년 기준가격으로 측정됨.

4) 모든 모형에서 F값이 통계적으로 유의미하였다. Durbin-Watson값도 1.414~2.227 범위로 2에 가깝게 나타남으로써 오차항간의 자기상관은 존재하지 않는 것으로 판단된다. 또한, 잔차산점도(residual scatter plot)를 통해 회귀진단을 시행한 결과 오차항이 일정한 패턴을 보이지 않는 것으로 볼 때 모형 오차항의 등분산성의 가정을 만족시켰다. 정규분포확률도표(normal probability plot)를 통해 오차가 정규성을 따름으로써 정규분포의 가정을 만족시키는 것을 확인할 수 있었다 또한, 케이스별 진단(casewise diagnostics)을 한 결과 별다른 이상점 및 영향점은 나타나지 않았다. 그리고 독립변수간의 다중공선성(collinearity)의 문제는 모두 허용오차(tolerance)가 .418 이상이었고, VIF값이 10 이하(1.009~3.601)로 나타남으로써 독립변수들 사이의 상관성은 문제가 되지 않는 것으로 확인할 수 있었다.

먼저, 지자체의 재정력을 나타내는 재정자주도는 모든 경우에 사회보장비 비중과 유의미한 관계가 나타나지 않는다. 이에 비해 복지욕구 중 기초생활수급자 비율은 모든 경우에서 사회복지예산 비중과 정(+ )의 관계를 보이는 것으로 나타나고 있다. 그런데, 65세 이상 노령인구 비율의 경우는 시 지역에서만 유의미한 정(+ )의 관계가 나타나고, 등록장애인 비율은 모든 경우에 사회보장비 비중과 유의미한 관계가 존재하지 않는 것으로 나타난다.

타 예산의 영향으로 경제개발비 비중은 도 지역의 경우에만 사회복지예산 결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그리고 경제적 요인으로서 예산이 편성될 당시의 경제성장률을 포함시켰으나 모든 경우에서 사회복지예산 결정에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편, 정치적 요인으로서 단체장의 정당 변수를 포함시켰는데, 자치단체장의 소속정당의 경우 도 지역의 경우에는 사회복지예산 결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시계열적 영향을 통제하기 위해 포함시킨 변수로서 해당 연도는 사회복지예산 결정에 일정한 정(+ )의 영향을 미치고 있는 것으로 나타남으로써 노무현 정부 5년 동안 꾸준히 사회보장비 비중이 증가되어 온 것을 알 수 있다.

이러한 결과가 도출된 원인에 관한 자세한 설명은 IV장에서 우리나라 지방정부 사회복지예산 결정의 구조적 맥락에 대한 분석을 통해 이루어진다.

## IV. 지방정부 사회복지예산 결정의 맥락과 메커니즘 분석

### 1. 부유한(rich) 정부와 가난한(poor) 정부의 사회복지예산 결정구조

일반적으로 재정력과 사회복지예산 수준과의 관계는 강하다고 이야기 된다. 왜냐하면 재분배정책에 많은 예산이 배분될 경우 그 지방정부는 지역경제를 지속하기 위해 필요한 산업 유치 등에 있어서 매력적이지 못할 수 있기 때문이다. 따라서 저소득층이 많아서 세수입이 부족하여 재정력이 높지 못한 지방정부의 경우 사회복지사업의 수준이 낮고, 사회복지정책은 오히려 상대적으로 저소득층이 적은 지역에서 많이 실행될 수도 있다(Peterson, 1981). 즉, 사회복지예산은 지방정부가 재정적으로 감당할 수 있는 수준에서만 제공될 수 있다는 것이다.

그런데 앞서 회귀분석을 통해서 이러한 이론적 논의와 일치하는 결과가 도출되지는 않았다. 물론 통계적 분석결과만으로 영향요인을 단정할 수는 없으며, 따라서 통계적 분석만으로는 파악하기 어려운 특징을 발견하기 위해 몇몇 특징적인 사례에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 보다 구체적인 분석을 위하여 도 지역<sup>5)</sup> 가운데서 가장 대조적인 특징을 보이는 두 지역으로서, 재정력은 가장 높고 복지욕구는 가장 낮은 경기도와 재정력은 가장 낮고 복지욕구는 가장 높은 전라남도를 분석대상으로 선정하였다. 그리고 경기도와 전라남도의 기초자치단체 가운데 사회복지예산 구조 및 영향요인에서 특징적인 모습을 보이는 지역으로 과천시, 양평군, 목포시, 보성군을 분석대상에 포함시켰다. <표 3>에서는 경기와 전남 지역의 사회복지 배분구조와 예산결정에 영향을 미치는 요인들을 보여주고 있다.

5) 광역자치단체 가운데 가장 재정력이 낮은 전라남도와의 비교 대상으로서, 서울의 재정자주도가 가장 높기는 하나 두 번째로 재정력이 높은 경기도를 대상으로 선택하였다, 특별시·광역시 지역과 도 지역 간에는 종속변수와 독립변수 모두에서 분명한 차이가 존재한다. 16개 광역자치단체 전체의 사회복지비 비중의 평균은 15.64%, 특별시·광역시의 경우는 15.46%, 그리고 도의 경우는 15.79%로, 일반회계 대비 사회복지장비 비중은 도 지역에서 더 높게 나타나고 있다. 또한, 표준편차 값을 통해 비교해 보면 도 지역의 경우 지자체간 사회복지장비 비중의 격차가 크게 나타나고 있다. 회귀모형에 포함되는 모든 변수들에 대해 독립표본 t-검정을 통해 확인한 결과, 특별시·광역시와 도 지역 간에 독립변수 및 종속변수에서 양자간 일정한 차이가 존재하는 것을 확인하였다. 따라서 재정력이 사회복지예산 결정에 미치는 영향을 도출하는데 있어서는 도 지역 내에서 부유한(rich) 지방정부와 가난한(poor) 지방정부를 선정함으로써 시 지역과 도 지역 간의 차이를 유발하는 변수를 어느 정도 통제할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 부유한 지방정부와 가난한 지방정부의 사회복지예산 구조 및 영향요인

(단위: %)

	광역자치단체		기초자치단체			
	경기	전남	과천시	목포시	양평군	보성군
재정자주도	85.1	67.0	89.7	63.4	63.0	57.5
사회보장비 비중	16.4	20.8	14.0	24.7	12.5	9.6
저소득층지원	37.2	42.8	18.7	38.3	35.3	41.5
노인복지	15.5	15.6	32.1	14.7	26.3	37.5
장애인복지	13.3	8.7	7.1	15.8	25.9	5.9
복지욕구						
기초수급자비율	1.8	6.0	1.3	5.8	3.6	6.9
노령인구비율	7.8	17.2	8.7	9.0	17.5	27.8
장애인비율	3.7	6.5	2.5	4.8	6.0	8.0
경제개발비 비중	20.5	39.0	20.1	23.2	30.6	36.2
단체장정당	한나라당	열린우리당	한나라당	민주당	무소속	민주당
지방의회다수당 <sup>a</sup>	한나라당	민주당	한나라당	민주당	한나라당	민주당 무소속

자료: 재정고; 경기도·전라남도 홈페이지; 과천·양평·광양·보성 홈페이지; 중앙선거관리위원회.

주: 2007년 기준임. 사회복지장비 각 부문(저소득층지원, 노인복지, 장애인복지)의 비율은 사회복지장비 사업예산 대비 각 부문의 사업예산 비중임.

a. 기초의회의 경우는 정당공천이 2006년 지방선거부터 이루어짐.

경기도와 전라남도의 경우를 보면, 앞서 16개 광역자치단체에 대한 회귀분석 결과에서 재정력이 사회복지예산 규모 결정에 영향을 주지 못하는 것으로 확인된 바대로, 경기도는 재정자주도 85.1%로 서울을 제외하고 가장 높은 수준인데 비해 사회복지장비 비중은 16.4%로서 전국평균 18.7%, 도 평균 18.3%에도 미치지 못하는 수준이다. 전라남도의 경우는 재정자주도가 67.0%로서 전국에서 가장 낮는데 비해 사회복지장비 비중은 20.8%로서 전국평균보다 높은 수준이며 도 지역에서는 전라북도 다음으로 높은 수준이다. 도 지역의 재정자주도와 사회복지장비 비중 간의 상관계수값(Pearson correlation)을 보면 -.131로서 매우 약한 역의 상관관계가 존재하는데, 이러한 결과로 재정력과 사회복지예산 규모 간에 역(-)의 관계가 존재한다고 보기는 어렵다. 다만, 특별시·광역시인 경우는 재정자주도와 사회복지장비 비중 간의 상관계수값이 -.751로서 강한 역의 상관관계를 보인다. 그런데 기초수급자비율을 통제하여 재정자주도

와 사회보장비 비중 간의 편상관분석(partial correlation)을 시행하면 계수값이  $-.099$ 로서 거의 무시할 수 있는 수준의 상관관계를 보이게 된다. 결국, 재정력은 지방정부의 사회복지예산 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

이러한 특징은 기초자치단체의 경우에도 나타난다. 먼저, 과천시와 고양시의 경우는 경기지역 뿐만 아니라 전국의 기초단체 가운데서 가장 높은 수준인 89.7%의 재정자주도를 보이고 있는데 비해 사회복지비 비중은 14.0%로서 경기 기초단체 평균인 16.7%에도 미치지 못하는 하위 수준이다. 목포시의 경우는 재정자주도는 전남 기초단체 평균(63.1%)보다 조금 높은 63.4% 수준이지만 특징적인 것은 사회복지비 비중이 월등히 높다는 점이다. 전남 기초단체 사회복지비 비중 평균인 13.5%(목포 제외시 평균값은 13.0%임)에 비해 목포시의 경우는 24.7%로 나타난다. 양평군과 보성군은 재정자주도가 63.0%, 57.5%로 경기와 전남 각각에서 가장 낮은 수준이며, 동시에 사회복지비 비중 또한 각각 12.5%, 9.6%로 최하위 수준이다.

이러한 다양한 모습의 사례를 통해 알 수 있는 바는 재정력이 사회복지예산 결정에 영향을 미친다고 분명하게 이야기 할 수 없다는 점이다. 물론, 양평군과 보성군의 경우는 재정력과 사회복지비 비중 모두에서 최하위 수준으로 재정력이 약한 지역의 경우 재분배정책에 상대적으로 적은 비중의 예산배분이 이루어질 수 있다고 할 수도 있겠지만, 이렇게 결론내리기 이전에 주목할 점이 있다. 바로 사회복지예산 분야 국고보조금과 지자체의 복지욕구이다. 이는 아래에서 차례로 설명한다.

## 2. 사회복지정책의 속성과 국고보조금의 논리

사회복지정책과 지방정부의 재정력의 영향에 대한 이론적 근거와 달리, 우리나라의 경우는 사회복지예산 결정에서 지방정부의 재정력이 사회복지비 비중에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그런데 재정력의 영향력에 대한 해석을 할 때 지자체의 사회복지비 사업예산 중 보조사업의 비중이 거의 대부분을 차지한다는 점에 주목해야 한다. 아래 <표 4>는 이러한 사실을 보여주는 예이다.



〈표 4〉 지방정부 사회복지예산 사업예산의 중앙정부 의존도

(단위: %)

	광역자치단체		기초자치단체			
	경기	전남	과천시	목포시	양평군	보성군
사회보장비 사업예산 총계	100.0	100.0	100.00	100.00	100.00	100.00
· 보조사업	(80.13)	(90.40)	(67.87)	(97.49)	(95.48)	(96.97)
· 자체사업	(19.87)	(9.60)	(32.13)	(2.51)	(4.52)	(3.03)
사회복지, 저소득층, 장애인복지	50.48	61.70	27.53	55.71	63.44	47.65
· 보조사업	(87.82)	(95.79)	(61.93)	(98.32)	(97.35)	(98.85)
· 자체사업	(12.18)	(4.21)	(38.07)	(1.68)	(2.65)	(1.15)
노인복지	15.49	15.56	32.15	14.65	26.32	37.47
· 보조사업	(53.54)	(74.06)	(70.68)	(90.35)	(92.80)	(94.21)
· 자체사업	(46.46)	(25.94)	(29.32)	(9.65)	(7.20)	(5.79)
여성, 보육, 아동복지	34.03	22.73	40.32	29.64	10.23	14.88
· 보조사업	(80.84)	(86.97)	(69.67)	(99.44)	(90.83)	(97.91)
· 자체사업	(19.16)	(13.03)	(30.33)	(0.56)	(9.17)	(2.09)

자료: 재정고; 경기도·전라남도·과천시·양평군·목포시·보성군 홈페이지.

주: 2007년 기준임. 일반회계 기준, 당초예산 기준임.

( )는 각 부문 사업예산 대비 보조사업 및 자체사업의 비중을 의미함.

도 지역 가운데서 2007년 기준 재정자주도 85.1%로 재정력이 가장 높은 경기도의 경우, 사회복지예산 대비 66.6%를 차지하는 사업예산 중 80.1%가 보조사업으로서 기초자치단체 및 민간으로 보조되는 형태로 운용되며, 이는 경기도 본청에서 재량적으로 활용할 수 있는 자체사업 예산이 극히 일부분(19.9%)에 불과하다는 것을 의미한다. 재정자주도 67.0%로 모든 광역자치단체 중에서 재정력이 최하위인 전라남도의 경우는 사회복지예산의 99.6%를 차지하는 사업예산의 90.4%가 보조사업이며 자체사업은 사업예산의 9.6%에 지나지 않는다. 기초자치단체의 경우도 마찬가지로, 과천시(보조사업 67.87%)의 경우를 제외하고 양평, 목포, 보성의 경우를 보면 사회복지예산 중 보조사업 비중이 95% 이상인 것으로 나타나고 있다. 이는 사회복지예산을 편성할 때 지자체의 재량의 여지가 더욱 적을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이처럼, 사회복지예산의 경우 거의 대부분이 국가 보조사업으로 이루어지고 있는 가운데, 지자체가 지역 특성에 맞는 복지정책을 수립한다는 것은 거의 불가능한 일인 것이다.

물론, 통계분석의 결과 재정력이 지자체의 사회복지예산 결정에 유의미한 영향을 미치지

못하고 있는 것으로 나타났고, 또한 사회복지사업의 거의 대부분이 보조사업으로 이루어지고 있다는 사실만을 가지고 재정력이 사회복지예산 결정에 아무런 영향을 미치지 않는다고 단언할 수는 없다. 그 이유는 중앙정부에 의해 지급되는 국고보조금의 산정 및 운영방식에서 그 원인을 찾을 수 있다. 보조금 지급대상사업은 기본적으로 중앙정부의 전액 보조가 아니라 일정률의 지방비 부담을 수반한다. 시·도 및 시·군·구의 수급자 분포 및 재정자립도 등을 고려하여 국가부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율이 일정한 범위 안에서 차등 적용된다. 이는 아래 <표 5>에서 볼 수 있다.

<표 5> 사회복지 관련 보조금의 국비 및 지방비 배분구조

	정부수준별 부담비율 (2008년 7월 이전)			정부수준별 부담비율 (2008년 7월 이후)		
	국가부담	광역단체부담	기초단체부담	국가부담	광역단체부담	기초단체부담
특별시	50% 이하	국가부담 제외분의 50% 이상	국가부담 제외분의 50% 이하	40%이상 90%이하	국가부담 제외분의 30%이상 70%이하 <sup>a</sup>	국가, 시·도부담 제외분
광역시·도	80% 이상			80% 이상		

자료: [국민기초생활보장법] 제43조(보장비용의 부담구분)[일부개정 2006.12.28 법률 제8112호] & [일부개정 2007.10.17 법률 제8641호](2008.7.1.적용).

a. 특별자치도는 시·군·구 보장비용의 총액 중에서 국가가 부담하는 금액을 차감한 금액을 부담함.

특별시가 관할하는 자치구의 경우는 보조사업 총액의 50% 이하를 국가가 부담하고, 국가 부담 제외분의 50% 이상을 특별시가, 그 50% 이하를 당해 자치구가 부담한다. 광역시 및 도가 관할하는 시·군·구의 경우는 보조사업 총액의 80% 이상을 국가가 부담하고, 국가부담 제외분의 50% 이상을 당해 광역시 및 도가, 50% 이하를 당해 시·군·구가 부담한다.

이처럼 국고보조금은 국가와 광역자치단체, 기초자치단체가 국고보조사업 전체 예산의 일정 부분씩을 부담하는 대응보조금(matching grants)이기 때문에, 지자체에 주는 국고보조금이 늘어나는 만큼 지자체가 확보해야 하는 지방비 부담액도 커지게 되는 것이다. 이러한 특징으로 인해 사회복지 관련 보조금예산이 편성되는 과정에서, 보조사업을 수행하고자하는 지자체는 매년 해당 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청해야 하는데 이때 광역자치단체는 관할 기초자치단체의 신청을 받아 해당 지자체의 지방비 부담능력 등을 고려하여 조정·종합한 후 중앙관서에 예산신청을 하도록 되어 있다. 또한, 해당 중앙관서는 시·도지사가 신청한 내역에 대해 사업의 타당성, 연내 집행가능성, 지방비 부담 가능성 등을 면밀히 검토하여 중앙예산기관에 예산을 요구하게 된다. 국고보조금의 이러한 배분논리로 인하여 역설적

이게도 저소득층이 많이 거주하여 세원이 부족하고 이로 인해 재정력이 약할 수밖에 없는 지자체에서 높은 복지욕구에도 불구하고 오히려 더 낮은 수준의 복지지출이 이루어질 수도 있는 것이다.

지자체 사회복지 분야 사업예산의 대부분이 국고지원 보조사업으로 이루어지고 있는 것이 현실인 가운데, 광역자치단체 및 중앙관서에서 사회복지 분야 보조금 규모를 산정할 때 해당 지자체의 지방비 부담 능력을 고려하고 있기 때문에, 지자체의 사회복지예산 결정의 영향요인으로서 재정력을 나타내는 재정자주도가 어느 정도 수준에서 관련성이 있는 것으로 보는 것이 적절할 것이다. 다만, 이때 재정력의 영향은 다분히 사회복지예산의 대부분이 보조사업이고 이것이 일정한 지방비 확보를 요구하는 대응보조금 형태인 중앙정부의 국고보조금 운영 방식으로 인한 것이라는 점에는 주의해야 할 것이다.<sup>6)</sup>

### 3. 복지욕구(need)와 사회복지재정 분권화의 영향

우리나라의 경우 복지욕구를 나타내는 변수로서 기초생활수급자 비율, 노령인구 비율, 장애인 비율 모두에서 시 지역에 비해 도 지역의 복지욕구가 더 높게 존재한다.

<표 6> 지방정부의 복지욕구

(단위: %)

	전국	특별·광역시	도
기초수급자비율	3.2	3.0	4.1
노령인구비율 <sup>a</sup>	10.8	8.0	12.9
장애인비율	4.3	3.9	5.3

자료: 보건복지가족부 통계포털; 국가통계포털; e-나라지표.

주: 2007년 기준임.

a. 노령인구비율의 경우 전국 군 지역 평균은 21.6%, 시 11.2%, 구 8.9%로 군 지역이 월등히 높음.

6) 게다가 분권교부세 제도에 관한 연구결과들을 보면, 이 제도가 한시적 제도임에도 불구하고 분권교부세 사업이 국고보조금 사업에 비해 지방정부의 부담을 증가시키는 효과가 있으며, 이는 재정력이 열악한 지방정부에게 더 큰 부담으로 작용하여 장기적으로 지방정부간 복지지출 격차의 심화가능성이 존재한다고 논의된다(백종만, 2005; 이재원, 2005; 황종규·서상현, 2007). 본 연구의 분석기간 중 분권교부세 제도가 시행된 2005년부터 2007년까지 3년의 기간 동안에 분권교부세 제도의 시행이 재정력의 영향과 결합되어 지방정부 사회복지예산 규모에 유의미한 영향을 미쳤는지 여부에 대해 명확히 단언할 수는 없으나, 향후 연구에서 이 제도 시행이 끝나는 2009년까지로 범위를 확대하여 분석해 보면 보다 의미있는 결과를 도출해 낼 수 있을 것으로 본다.

일반적으로 사회복지를 필요로 하는 주민들이 많이 있는 경우에 더 많은 재분배정책이 시행될 것이라고 인식된다. 실제로 기초생활수급자 비율의 경우는 회귀분석 결과에서도 사회복지예산 비중과 정(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 기초생활보장급여는 보장적 지출(entitlement spending)로서, 조사된 수급자 총수 등을 기준으로 보조금 규모를 산출하도록 법제화 되어 있으므로([국민기초생활보장법 시행령] 제39조), 객관적 여건이 그 예산규모 결정에 중대한 영향을 미치는 것이 사실인 가운데 지자체 사회보장비 사업예산 중 저소득층주민보호를 위한 예산 비중이 평균 40% 수준인 만큼 기초생활수급자 비중이 사회복지예산 결정에 중요한 영향요인으로 나타나고 있는 것이다. 앞서 <표 3>의 경기와 전남 사례에서도, 대체로 기초생활수급자 비율이 높은 지역일수록 저소득층지원 부문의 사업예산 비중이 높게 나타나고 있다. 그리고 경기와 전남 지역 각각의 기초자치단체에 대해 추가적으로 시행한 회귀분석 결과에서도 기초생활수급자 비율이 사회보장비 비중에 유의미한 정(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다.

다음으로, 65세 이상 노령인구 비율의 경우는 특별시·광역시에서는 유의미한 정(+)의 관계가 나타나는데 비해, 도 지역에서는 유의미한 관계가 나타나지 않는다. 이는 도 지역 가운데에서도 군 지역의 경우 노인복지욕구가 높게 나타나는데 기인하는 것으로 보인다. 특별시·광역시의 평균 노령인구 비율이 8.0%, 도 지역 평균이 12.9%로 특별시·광역시 지역의 노인복지욕구가 4.9%p 낮게 나타나고, 기초자치단체의 경우도 전국 군 평균 21.6%, 시 평균 11.2%, 구 평균 8.9%로 도시지역의 노인복지욕구가 현격히 낮게 나타나고 있다. 게다가 도 지역에서도 경기도가 7.8%인데 비해 전라남도 17.2%로 노인복지욕구가 가장 높게 나타나고 있다. 실제로 노무현 정부 5년간 특별시·광역시와 도 지역의 사회보장비 비중의 평균은 각각 15.5%, 15.8%로 0.3%p의 차이가 있기는 하나, 노령인구비율이 각각 8.0%, 12.9%로 3.9%p의 차이를 보이는 것과 비교하면 도 지역의 노인복지욕구가 제대로 반영되지 못하고 있는 것으로 보인다.

그런데, <표 3>의 경기도와 전라남도의 사례를 통해 구체적으로 들여다보면 또 다른 해석이 가능해진다. 일반회계 대비 노인복지예산(사업예산액 기준) 비중과 노인 1인당 노인복지예산액을 비교해보면, 경기본청의 일반회계 대비 노인복지 사업예산 비중은 1.7%, 전남본청의 경우는 3.2%로서, 전라남도의 경우 노인복지욕구에 대응하기 위해 보다 많은 비중의 예산을 배분하고 있는 것을 알 수 있다. 게다가 노인 1인당 노인복지 사업예산액을 비교하면 경기도는 16만 8천원인데 비해 전라남도는 31만원으로 나타난다. 기초자치단체의 경우 일반회계 대비 노인복지 사업예산 비중은 과천 4.2%, 목포 3.5%, 양평 4.1%, 보성 4.2%로

시와 군 간에 뚜렷한 차이를 보이지 않는다. 노인 1인당 노인복지 사업예산액의 경우 과천이 127만원, 목포 62만원, 양평 54만원, 보성 65만원으로 나타나고 있는데, 과천의 경우가 독특하게 노인복지예산에 많은 재원이 투입되고 있을 뿐, 나머지 지역의 경우는 큰 차이를 보이지 않고 있는 것에서도 볼 때, 노령인구 비율이 노인복지예산 결정에 미치는 실질적인 영향에 대해 일률적으로 규정하기에는 어려움이 있다.

다만, 농어촌지역의 경우 특히 비수도권 지역인 경우에 과도하게 노령인구 비율이 높아 초고령사회에 접어들어 있기 때문에 복지수요를 예산이 따라가지 못함으로써, 도시지역일수록 사회복지예산 결정시 해당 지자체의 노인복지욕구가 비교적 반영되고 있는 것으로 해석하는 것에는 무리가 없을 것이다. 실제로, 65세 이상 인구 비율의 경우 시 지역에 비해 도 지역이 월등히 높음에도 불구하고, 실제로 노인복지를 위한 예산, 시설, 인력 등의 자원이 도 지역에서는 상당히 부족한 것이 현실이다. 도시·도농복합·농촌 지역별 노인복지수요 및 자원을 측정할 수 있는 변수들의 평균의 표준화값을 기준으로 노인복지수요와 자원의 지역간 불균형 정도를 측정한 강주희·윤순덕(2008)의 연구결과를 인용하면, 예산, 시설, 인력 등의 노인복지자원에서 노인인구비율, 노인부양비 등의 노인복지욕구를 뺀 점수가 도시지역은  $-0.33$ , 도농복합지역은  $-10.70$ , 농촌지역은  $-25.26$ 으로서, 도시지역은 어느 정도 노인복지예산 등이 지역의 복지욕구를 충족시키는데 비해, 농촌지역의 경우는 노인복지욕구를 매우 충족시키지 못하는 것으로 나타난다.

한편, 기초생활수급자 비중, 노인인구 비중, 장애인 비중과 재정력(재정자주도) 간의 상관관계 분석 결과, 이들 변수의 상관계수값이 광역자치단체의 경우 각각  $-.710$ ,  $-.640$ ,  $-.495$ 로, 기초자치단체의 경우도 각각  $-.726$ ,  $-.706$ ,  $-.686$ 으로 매우 뚜렷하고 강한 역(-)의 상관관계가 나타나고 있는 가운데, 사회복지 분야 국고보조사업예산 편성시 지자체에 일정한 지방비 부담 의무가 있는 상황 하에서, 시 지역에 비해 상대적으로 재정력이 약한 도 지역의 경우는 오히려 시 지역에 비해 강한 복지욕구를 더더욱 충족시키기 어렵게 되는 문제가 초래될 수 있다. 결국 재분배적인 예산결정과정에서 주민의 욕구와 선호가 거의 반영되지 못할 수도 있는 것이다.

게다가 이러한 상황에서 한 가지 더 주목할 것이 있다. 이는 노무현 정부가 사회복지재정 분권화의 일환으로 복지부 관할 137개 사업 가운데 67개 국고보조사업(노인복지 13개, 장애인복지 24개, 아동복지 등 그 밖의 복지비 30개)을 지방으로 이양하고 분권교부세(내국세의 0.94%, 2005~2009년 한시적 운영)를 교부함으로써 초래된 문제이다. 분권교부세 교부 여부가 지자체 사회복지예산 규모에 어떠한 영향을 미쳤는지를 보기 위해 분권교부세 교

부 여부를 더미변수(교부전 '0', 교부후 '1')로 추가하여 회귀분석을 시행한 결과, 분권교부세 교부가 사회복지예산 결정에 중대한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나, 분권교부세 규모가 내국세 대비 일정률(내국세의 0.94%)로 정해지다 보니까 내국세 수입 증가율이 지자체 사회복지예산 증가율을 따라오지 못하여 지자체의 부담이 증가하고 있다는 문제가 지적 되었으며, 이는 재정력이 약하고 지역경제개발 사업의 수요가 많은 지자체의 경우 사회복지 재정에 있어서 더더욱 지역의 복지욕구를 반영하지 못하는 재정적 퇴보를 경험하게 될 수도 있다는 것이다.<sup>7)</sup> 실제로 재정분권화가 복지지출에 미치는 영향을 확실히 규정할 수는 없으나, 일반적으로는 지역간 재정불균형이 존재하는 상태에서 재정분권화가 추진될 경우 오히려 복지격차가 심화될 우려가 있는 것이다(백종만, 2005; 이재원, 2005).

#### 4. 다른 정책영역 예산의 영향

일반적으로 재분배적인 사회복지예산에 많은 재원이 배분될 경우 그러한 지자체는 지역경제를 지속하기 위해 필요한 산업유치 등에 있어서 매력적이지 못한 것으로 이야기 된다(Peterson, 1981). 특정지역 내에서도 주민들간 소득불균형이 존재하는 가운데 지역경제개발 정책만으로 사회적으로 불리한 위치에 있는 주민들의 욕구가 해소될 수는 없다. 이러한 논리에 따라 재분배적인 사회복지예산과 발전정책적인 지역경제개발예산 간에 상충적인 관계를 이론적으로는 상정해 볼 수 있다.

그런데, 본 연구의 회귀분석 결과에서는 도 지역의 경우에만 일반회계 대비 경제개발비 비중이 실제로 사회복지예산 결정에 유의미한 정(+ )의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 다음은 광역자치단체의 일반회계 대비 사회보장비와 경제개발비 비중을 나타낸 표이다.

7) 2010년부터는 이 분권교부세도 보통교부세로 흡수통합하게 될 예정이었으나([지방교부세법], 2008.2.29 법률 8852호), 2010년 이후 분권교부세가 폐지될 경우 지방재정 부담이 예상됨으로써 지방이양 사회복지사업을 국고보조사업으로 다시 환원하여 지방재정 부담을 완화하고자 하는 쪽으로 방향을 전환하였다(행정안전부, 2008a).

## 〈표 7〉 사회보장비와 경제개발비 현황

(단위: %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
사회보장비	14.1	16.3	17.6	13.9	17.2	16.0	13.5	12.3	14.1	16.1	16.6	22.0	17.9	17.1	12.9	13.8
경제개발비	20.7	29.9	25.2	25.4	27.4	24.0	26.6	21.8	34.9	38.7	38.6	39.4	41.7	34.6	39.2	32.9

자료: 재정고; 각 광역자치단체 홈페이지.

주: 최근 5년간(2003~2007년) 일반회계 대비 각 예산 비중의 평균값임.

시 지역에 비해 도 지역의 경제개발비 비중이 높게 나타난다. 그렇다고 하여 도 지역의 사회보장비 비중이 낮게 나타나지는 않는다. 선형적으로 명확한 관계를 상정할 수 있는 것은 아니나 대체적으로 볼 때 복지욕구가 많아서 저소득층이 많고 세원이 부족하여 재정력이 약한 지역인 경우, 그리고 도시화율이 낮은 지역일 경우에 지역개발 수요가 많을 수밖에 없으며,<sup>8)</sup> 따라서 지역개발예산의 비중이 상대적으로 크고 동시에 사회보장비 비중 또한 시 지역에 비해 높게 나타나는 도 지역의 경우 경제개발비 비중이 사회보장비 비중에 정(+)의 관계를 보이는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

이는 곧 경제개발비 비중이 사회보장비 비중에 실질적인 영향을 미친다고 해석하는 것에 무리가 있다는 것을 의미한다. 〈표 3〉에서 도 지역 기초자치단체 사례들의 경우를 보더라도 경제개발비 비중과 사회보장비 비중 간에 명확한 정(+)의 관계가 나타나지 않는다. 실제로 경기도 내 기초단체와 전라남도 내 기초단체의 복지욕구, 사회보장비 비중, 경제개발비 비중 간의 상관분석을 해 보면, 앞서 광역자치단체의 경우와는 달리 경제개발비 비중과 복지욕구 간의 상관관계가 매우 약하게 나타나고, 경제개발비 비중과 사회보장비 비중 간의 상관관계 또한 역(-)의 관계가 나타난다. 결국, 타 예산의 영향 즉, 경제개발예산은 사회복지예산 결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 해석할 수는 없다는 것이다. 실제로 지역경제개발예산 결정의 주요 영향요인은 바로 경제정책에 대한 수요로서 도시화율이 낮을수록 그리고 비도시인구 비중이 많을수록 경제개발비 비중이 높게 나타나고 있다. 우리나라 광역자치단체의 경제개발비 비중과 도시화율 간 상관계수값을 보면 -.780으로, 도시화되어 있는 지역일수록

8) 실제로 경제개발비 비중과 복지수요, 도시화율 간의 상관분석을 하면 강한 상관관계가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 경제개발비 비중과 수급자비율, 노령인구비율, 장애인비율간의 상관계수값은 각각 .652, .724, .567로 강한 정(+)의 상관관계를 보이고 있고, 경제개발비 비중과 도시화율간의 상관계수값은 -.780으로 도시화율이 낮은 지역일수록 경제개발비 비중이 높게 나타난다.

일반회계 대비 경제개발비 비중이 낮게 나타남을 알 수 있다. 이처럼 도 지역은 지역경제개발 정책에 대한 수요가 높은 가운데, 시 지역에 비해 도 지역이 사회보장비 비중 또한 높게 나타나고 있어, 실제로는 사회보장비와 경제개발비 간에 유의미한 수준의 상관관계가 존재하지 않음에도 불구하고 도 지역의 경우에는 경제개발비 비중이 사회보장비 비중에 영향을 미침으로써 유의미한 정(+)의 관계로 나타나는 것처럼 보여 질 수 있는 것이다.

지자체 사회복지예산의 거의 대부분이 국고보조사업으로 추진되고 있기 때문에 사회복지예산 결정은 지역개발예산이 결정되는 과정과 별도로 이루어지고 중앙정부의 정책방향 및 조치에 의해 영향을 받게 되는 가운데, 지역경제개발예산 결정과 사회복지예산 결정은 상호간에 실질적인 영향을 미치지 못한다는 해석이 더 정확할 것이다.

## 5. 경제적 · 정치적 영향

일반적으로 경제여건이 사회복지에 대한 수요를 변화시킬 것이라는 예상 하에 경제적 영향요인으로서 예산이 편성될 당시의 경제성장률을 포함시켰으나, 모든 경우에서 사회복지예산 결정에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 경제적 상황이 복지욕구의 변화에 영향을 미치는 것은 분명한 사실이지만, 사회복지예산 규모에 대한 결정은 객관적인 여건보다는 중앙정부의 정책방향에 의해 더욱 영향을 받기 때문일 것으로 판단된다.

한편, 정치적 영향요인으로서 단체장의 정당 변수를 포함시켰는데, 자치단체장의 소속정당의 경우 도 지역에만 사회복지예산 결정에 유의미한 역(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 도 지역의 경우 유의미한 역(-)의 관련성을 보인 일차적인 이유는 도 지역 가운데 사회보장비 비중이 가장 높은 전북과 전남 지역의 단체장 정당이 중앙정부 여당(민주당, 열린우리당)으로 구성되면서 찾을 수 있을 것이다. 그런데 여기에서 주의할 점은 전북과 전남의 단체장 정당이 여당이라는 점과 동시에 이 두 지역은 기초생활수급자 비율, 노령인구 비율, 장애인 비율 모두에서 복지욕구가 가장 높은 지역이라는 점이다. 물론 지자체의 복지욕구와 사회복지예산 규모 간의 완전한 선형관계를 상정할 수는 없으나, 이 두 지역의 사회보장비 비중이 높게 나타나는 것을 단순히 단체장 정당의 복지향 성향에 기인한다고 보는 것에는 다소 무리가 있다. <표 3>의 기초자치단체 사례에서도 단체장 정당 및 지방의회다수당 정당의 성향이 사회복지예산 규모 결정에 뚜렷한 영향을 미친다고 보기는 어렵다.

일반적으로 예산과정의 정치적 속성을 강조하는 시각에서 볼 때, 예산은 예산결정자에 의해 이루어지는 정치적 부산물로 간주된다. 그러나 예산결정자는 일정한 제약조건 하에서 정



책선택을 할 수밖에 없다. 특히, 우리나라 지자체의 사회복지예산 분야는 국고보조 중심적 예산구조로 인해, 중앙정부의 영향이 단체장을 비롯한 지자체 예산결정자들의 재량성을 상당히 제약한다. 결국, 지자체가 재량적으로 운용할 수 있는 예산의 범위가 제한적인 가운데, 단체장의 정치적 이념 및 정책지향의 차이는 사회복지예산 결정의 중심적인 메커니즘으로 작용하지 못하고 있는 것이다.

## 6. 시계열적 영향: 중앙정부 정책지향, 분권교부세 제도 시행, 복지욕구 변화의 반영

광역자치단체에 대한 회귀분석 결과, 연도 변수는 사회복지예산 결정에 일정한 정(+ )의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 기존연구들에서도 이러한 결과가 나타나고 있는데, 그러한 연구들에서는 이를 우리나라 사회복지예산 결정에 점증적 요인이 상당히 강한 영향력을 행사하는 것으로 해석하면서 이를 Wildavsky의 점증주의 예산이론(Incrementalism)에 근거하여 설명하고 있다(진재문, 2006; 이재완·김교성, 2007). 그러나 이러한 해석은 지방정부 사회복지예산 결정과정의 맥락을 간과한 설명이다. 그러한 결과는 점증주의의 영향으로 보기 어렵다. 일반적으로 Wildavsky의 점증주의 예산이론의 논리는 전년도 예산규모에서 한계적인 소폭의 조정을 전제한다는 점에서 매년 심사할 수 있는 재량적 지출에만 적용되며, 법적으로 지출관련 사항이 규정되는 보장적 지출(entitlement programs)에 대해서는 설명하지 못한다는 한계가 있기 때문이다(Cozzetto et al., 1995).

그런데 지자체가 수행하는 사회복지사업을 보면, 기초생활보장급여, 경로연금지급, 장애수당지급 등의 경우 지급대상 및 대상선정기준, 지급기준 및 방법이 [국민기초생활보장법], [노인복지법], [장애인복지법]과 같은 관련 법규에 규정됨으로써 지출 관련 사항이 법제화되어 있는 가운데, 지자체 예산결정자가 정책적 수요에 비교적 탄력적으로 대응할 수 있는 재량적 성격의 예산은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 실제로 노무현 정부 5년간 지속적으로 지방정부의 사회복지예산 규모가 증가되어 온 이유는 중앙정부의 정책지향, 그리고 사회복지재정 지방이양의 일환으로 시행된 분권교부세 제도의 시행, 또한 복지욕구의 변화가 반영된 결과로 보는 것이 더 적절하다.

〈표 8〉 복지욕구 변화 추이

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007
기초생활수급자 비중	2.9	3.0	3.1	3.2	3.2
65세이상 인구 비중	8.1	8.5	8.9	9.3	9.9
장애인 비중	3.0	3.3	3.6	4.0	4.3

자료: 보건복지가족부 정책통계포털; 국가통계포털; e-나라지표.

〈표 8〉에서도 나타나듯이 복지욕구가 전반적으로 증가되어 온 상황이고, 또한 노무현 정부의 복지사업 확대정책으로 인해 사회복지분야 국고보조사업 규모가 2007년 약 2조 8천억원으로 노무현 정부 출범 직전인 2002년(약 1조 3천 6백억원) 보다 두 배 이상 증가하여(김중순·김성주, 2008), 사회복지 분야에 대한 국고보조 증가와 매칭하여 지방비도 증가함으로써 지자체의 사회복지예산 결정이 점증주의적인 것으로 착각할 우려가 있는 것이다. 게다가 분권교부세에 관한 연구결과(황종규·서상현, 2007)에서도 볼 수 있듯이, 분권교부세가 지방정부의 자체부담을 증가시켜 전체적인 복지지출의 비중을 증가시키는 효과가 나타난다. 결국 이러한 측면들이 결합되어 노무현 정부 기간 동안 지방정부 사회복지예산 비중이 지속적으로 증가하는 양상을 보인 것으로 해석할 수 있다.

## V. 결 론

일반적으로 예산과정은 정치과정이라고 이야기된다. 그러나 지방정부 예산과정의 정치는 중앙정부보다 훨씬 더 제한적이다. 지방정부 예산결정자들은 해당 지방정부가 직면한 사회경제·재정적, 환경적 맥락으로 인해 정치적 선택뿐만 아니라 합리적 선택에 있어서도 제약을 받는다. 특히, 사회복지예산은 그 정책이 지닌 본질적 속성으로 인해 지방정부 예산결정자들의 재량적 선택을 더더욱 제약하는 분야이다.

지방정부 사회복지예산 결정의 실제 메커니즘을 이해하기 위해서는 사회복지 분야의 국고보조금의 논리에 주목해야 한다. 사회복지 사업예산의 대부분이 국가, 광역, 기초자치단체가

예산의 일정 부분씩을 분담하는 대응보조금(matching grants)을 통해 이루어지는 보조사업으로서, 이것이 의미하는 바는 재정력이 약한 지방정부는 지방비 매칭(matching) 요건을 충족시키지 못함으로써 낮은 수준의 보조금이 지원될 수 있고, 결국 그 지방정부의 해당 주민들은 복지욕구(need)에 부합하는 적정수준의 복지혜택을 받기 어려워진다는 점이다. 지자체간 재정력 격차가 큰 우리나라에서는 이러한 문제가 더욱 중요한 이슈로 제기될 수 있다.<sup>9)</sup>

이처럼 지방정부의 사회복지재정을 분석하기 위해서는 해당 지방정부의 사회복지 분야 예산과정을 둘러싸고 있는 구조적 맥락에 대한 고려가 필요하다. 사회복지재정은 그 정책의 본질적 속성과 중앙정부의 영향으로 인해 지방 차원의 정치적 협상과정을 통해 이루어지기보다는, 매우 틀에 박힌 국고보조금 산정 과정의 조용한 산물로 이해할 수 있을 것이다. 이것이야말로 재분배적 이슈가 지방의제로서 부각될 수 없게끔 하는 요인일 것이다. 우리나라 지방정부 사회복지예산 결정은 국고보조금제도로 인해 지자체가 사회복지예산을 통해 '하고 있는 일'과 '복지욕구'가 일치하지 않음으로써 지역의 이익과 복지욕구가 지자체의 사회복지예산에 완전히 반영되지 못하고 있는 것이 현실인 가운데, 사회복지예산의 '재정분권화냐', '재정집권화냐' 하는 문제는 곧, '시장논리냐', '정부의 논리냐' 하는 문제로 귀결될 수 있는 것이다 (Musgrave, 1999; Buchanan, 1999).

노무현 정부의 분권과 자율이라는 국정기조 하에 도입된 분권교부세 제도가 지방정부 사회복지예산 결정의 새로운 맥락을 형성하였다. 국고보조사업으로 시행되던 일부 사회복지사업의 지방이양을 통한 재정분권화가 지자체의 사회복지정책의 재정적 퇴보를 초래할 것이라는 우려가 존재해 왔다. 실제로 일부 지자체 및 사회 일각에서는 분권교부세 제도에 대해, 그리고 지방이양된 사회복지사업에 대한 이전재원분이 2010년부터는 사용처 제한이 없는 보통교부세로 전환될 것에 대해 문제를 제기하면서, 지방이양된 사회복지사업을 다시 국고보조사업으로 환원하라는 의견이 제시되기도 하였고(서울경제), 실제로 이명박 정부 들어 정책방향이 전환되어 67개 지방이양 사회복지사업이 다시 국고보조금 사업으로 전환될 예정에 있다.

이러한 가운데 지방정부 사회복지재정을 위한 국고보조금 및 지방교부세 제도에 대한 중앙정부의 보다 현실적인 정책설계가 필요한 시점이며, 이때 우리나라 지방정부의 사회복지재정이 실제로 어떠한 요인에 의해 결정되고 사회복지 분야 예산과정에서 어떠한 논리가 작용

9) 최근 들어 이러한 문제를 해소하기 위해서 사회보장·복지비 지수와 재정자주도를 기준으로 하여 차등 지원하는 조치를 취하고 있는데, 이 또한 사회보장·복지비 지수와 재정자주도 요건을 동시에 충족시켜야만 차등지원을 받을 수 있기 때문에 이러한 조치가 의도한대로 실효성이 있는지에 대한 불만이 제기되고 있다.

하는지에 대한 정보는 중앙정부의 정책설계시 반드시 필요한 부분일 것이다. 중앙정부가 사회복지 관련 이전재원 정책의 방향을 설계하는데 있어서 본 연구가 함의를 제공할 수 있기를 기대한다. 다만, 이 연구의 한계는 노무현 정부로 분석의 범위를 한정함으로써 중앙정부 정책의 정책지향의 차이가 지방정부 사회복지예산 결정에 어떠한 차이를 유발하는지를 파악하기 어렵다는 점에서, 향후 생산적 복지를 지향했던 김대중 정부, 참여복지를 지향했던 노무현 정부, 그리고 능동적 복지를 지향하는 이명박 정부의 기간을 포괄하여 연구의 대상을 확대할 필요가 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강운호. (2000). “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·구 자치구간 비교분석.” 『한국행정학보』, 34(1): 213-227.
- 강운호. (2001). “지방자치실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 시도.” 『지방정부연구』, 5(1): 109-126.
- 강주희·윤순덕. (2008). “노인복지 수요와 자원의 지역별 비교분석.” 『농촌사회』, 18(1): 1-17. (한국농촌사회학회).
- 기획예산처. (2007). 「2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」. (2007.10)
- 김경호. (2003). “지방분권체제하의 지방정부 사회복지 결정요인에 관한 연구.” 『국제무역연구』, 9(2): 281-302.
- 김종순·김성주. (2008). “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석.” 『한국지방재정논집』, 13(1): 35-62.
- 김태일. (2000). “지방자치 실시 이후 자치단체의 예산 지출구조 변화: 사회복지비 지출을 대상으로.” 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』, pp.351-369.
- 박미옥. (2006). “한국 지방정부의 사회복지예산정책에 관한 실태분석: 경기도 사례 분석을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 16(4): 139-164.
- 백종만. (2005). “복지재정 분권화의 영향과 과제.” 『복지동향』, 82: 4-8.
- 이승중. (2000). “지방자치와 지방정부의 복지정책정향.” 『한국행정학보』, 34(4): 197-215.
- 이재완·김교성. (2007). “지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995~2005.” 『사회복지정책』, 31: 105-124.
- 이재원. (2005). “참여정부 재정분권3년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 325-346.
- 진재문. (2006). “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995~2003년 광역시·도를 중심으로.” 『사회복지정책』, 24: 5-30.
- 행정안전부. (2008a). “경제위기 극복, 공무원이 앞장서겠습니다: 2009년 업무보고.” 보도자료. (2008.12).
- 행정안전부. (2008b). 「국고보조금 지방이양사업 내용」. (2008.12)
- 황종규·서상현. (2007). “분권교부세와 지방정부 복지지출의 변화분석: 영주시와 목포시의 사례.” 『한국지방자치연구』, 9(2): 101-122.
- [국민기초생활보장법] (시행 2007.7.1. 법률 제8112호), (시행 2008.7.1. 법률 제8641호).  
 [국민기초생활보장법 시행령] (시행 2007.7.1. 대통령령 제20131호), (시행 2008.7.1. 대통령령 제

20870호).

[보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령] (시행 2007.4.12. 대통령령 제20003호).

[지방교부세법] (시행 2008.2.29. 법률 8852호).

Ahmad, Ehtishamm. (1997). "Intergovernmental Transfers: An International Perspectives." in Ehtisham Ahmad (ed), *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. 1-17. Brookfield: Edward Elgar.

Ashford, Douglas. E.(1992). "Introduction: Of Cases and Contexts". in Douglas. E. Ashford(ed.). *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.

Bird, Richard M. (1994). "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal*, 45 : 207-227.

Buchanan, James M. (1999). "Response(on "Fiscal Federalism." by Musgrave)." in James M. Buchanan and Richard A. Musgrave. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. 155-175. Cambridge, MA: The MIT Press.

Cozzetto, Don A., Mary Grisez Kweit, and Robert W. Kweit. (1995). *Public Budgeting: Politics, Institutions, and Processes*. Longman Publishers USA.

Fisher, Ronald C. (1996). *State and Local Public Finance*. Chicago : Irwn.

Green, Mark T. and Fred Thompson. (2001). "Organizational Process Models of Budgeting." in John R. Bartle (ed.), *Evolving Theories of Public Budgeting*. 55-81. Oxford: Elsevier Science.

Kettl, Donald F. (1992). *Deficit Politics: Public Budgeting in Its Institutional and Historical Context*. New York: Macmilan.

Lynch, Thomas D. (1995). *Public Budgeting in America*. 4th ed., Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Musgrave, Richard A. (1999). "Fiscal Federalism." in James M. Buchanan and Richard A. Musgrave. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. 155-175. Cambridge, MA: The MIT Press.

Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. (1990). "Decentralization of the Public Sector: An Overview." in Robert J. Bennett(ed.). *Decentralization, Local Government, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press.

Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton and

- Oxford: Princeton University Press.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Swain, John W. and C. Jeff Hartley, Jr. (2001). "Incrementalism: Old But Good?" in John R. Bartle (ed.), *Evolving Theories of Public Budgeting*. 11-27. Oxford: Elsevier Science.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64 : 416-424.
- Wildavsky, Aaron. (1961). "Political Implications of Budgetary Reform." *Public Administration Review*, 21: 183-190.
- Wildavsky, Aaron. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

각 광역자치단체별 홈페이지.

과천시 · 양평군 · 목포시 · 보성군 홈페이지.

국가통계포털(<http://www.kosis.kr>).

법제처(<http://www.moleg.go.kr>).

보건복지가족부 정책통계포털(<http://stat.mw.go.kr>).

재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>).

e-나라지표(<http://www.index.go.kr>).

