

지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석

김교성·이재완*

이 연구의 목적은 우리나라 지방정부의 총지출에서 사회복지비 지출이 차지하는 비율이 어느 정도인지를 파악하고, 이를 결정하는 주된 요인이 무엇인지를 실증적으로 분석하는 데 있다. 이를 위해 이 연구는 서울특별시와 6개 광역시, 그리고 9개 도의 1995년부터 1998년까지의 총지출 대비 사회복지비 지출비율을 비교·분석하였다. 연구의 결과, 지방자치단체의 사회복지비 지출수준에 영향을 미치는 요인들은 경제개발비 비율, 재정자립도, 그리고 복지지출 수준의 증감률로 파악되었다. 광역 지방자치단체의 사회복지 지출비율은 전년도의 지출규모에 기초하여 중앙정부의 보조금 정도에 의해 증가하고 있으며, 그 상대적인 지출 규모는 경제개발비의 증가에 의해 오히려 축소되고 있는 것이다. 따라서 우리나라 지방정부의 사회복지 지출의 결정요인들은 이론적인 측면에서 정치적 선택의 관점보다는 경제적 제약관점과 점증주의 이론에서 논의하고 있는 내용으로 설명된다고 할 수 있다. 우리나라의 광역 지방자치단체들은 본격적인 지방자치제도가 시작된 지 이미 4년이 지났지만 아직도 사회복지 지출수준의 상당부분을 중앙정부의 정책결정과정에서 의한 보조금에 의존하고 있다. 따라서 지방정부의 정책결정에 대한 재량권과 충분한 예산이 확보되지 않은 현재의 상황에서 지

* 김교성(세종대학교 행정대학원 사회복지학과 전임강사)
이재완(남서울대학교 아동복지학과 전임강사)

역주민들의 복지욕구에 기초한 사회복지정책의 실현은 요원하며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방정부의 자율권 보장과 더불어 자주적인 재원 마련을 통한 재정적인 안정이 선행되어야 할 것이다.

1. 서론

우리나라는 1991년 기초 및 광역지방의회가 구성되고, 1995년 제1기 지방자치단체장 선거가 실시되어 본격적인 지방자치시대가 시작되었으며, 1998년 제2기 민선 지방정부가 구성되어 현재에 이르고 있다. 지방자치시대의 개막은 그 동안 경제발전을 도모하기 위해 구축·유지된 경성적 중앙집권적 국가행정체제에서 연성적 지방분권적 시스템으로의 변화를 의미하는 것이다. 이러한 지방자치시대를 맞이하여, 지역주민들의 복지욕구와 관련된 삶의 질의 문제는 전면적으로 대두되고, 지역주민의 참여는 활성화될 것이며, 이에 따른 지방정부의 복지행정활동은 더욱 강화되고 발전될 것으로 기대되었다. 그러나 현재 지방정부의 복지사업실태를 보면 이러한 기대는 지역복지발전이라는 긍정적 측면보다 부정적 측면이 더욱 드러나고 있다. 더욱이 지방자치가 내부의 동력에 의해 제대로 자리를 잡기도 전에 찾아온 국가의 경제위기는 지역경제를 마비시켜 지방 중소기업의 대량 도산과 실업 증가 및 소득의 감소로 지역간 소득격차의 확대를 초래하였다.

이러한 배경에서 우리나라의 총 정부재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 이제 다른 선진국들과 거의 비슷한 수준까지 확대되었지만, 그 기능별 세출구조에서는 많은 취약성을 보이고 있다. 특히 복지국가화의 경향에 따라 크게 강조되고 있는 복지사업에서 우리나라 지방정부의 사회복지 지출수준은 다른 선진복지국가에 비해서 매우 낮게 나타나고 있다. 지방자치단체의 일반회계의 세출구조를 보면 주로 경제개발비(36.5%), 일반행정비(18.4%), 보건 및 생활환경개선비(11.9%), 그리고 사회보장비(9.3%) 등의 순으로 지출이 이루어지고 있다(행정자치부, 1999). 뿐만 아니라 현재 지방정부간의 사회복지 지출수준에서도 현저한 차이가 나타나고 있다. 그렇다면 이러한 지방정부간 사회복지 지출수준의 차이는 과연 어떠한 요인들로 설명할 수 있을까? 이 연구의 주요 연구질문은 여기에 있다. 사실 지방정부가 복지사업을 보다 활발히 수행

하기 위해서는 이를 위한 안정적인 재원확보와 함께 효과적이고 효율적인 재정지출이 함께 병행되어야 한다. 우리나라는 과거 불균등한 지역개발과 경제적 발전의 결과, 지방세 수입에 전적으로 의존하는 지방정부 자체 재원의 척도인 재정자립도에 있어 지역간 심각한 격차를 가져왔으며, 이러한 변수들은 지역간 사회복지 지출수준의 차이를 설명하는 중요한 요인으로 작용하였다. 그러나 이러한 복지지출 차이의 문제를 단순히 지역간 재정격차의 문제 등과 같은 경제적 요인 혹은 지방정부의 체제 내적인 문제로 쉽게 예단하는 것은 지방자치하의 지역복지의 발전에 도움을 주지 못할 것이다. 결국 이를 규명하기 위해서는 구체적으로 지역간 복지지출의 차이가 왜 발생하는지, 또 이를 설명하는 요인들은 무엇인지를 과학적으로 조사하고 분석하는 작업이 필요하다. 즉, 지방정부의 총지출에서 사회복지 지출비율이 차지하는 수준은 어느 정도이며 이를 결정하는 주된 요인들이 무엇인지를 실증적으로 분석하고, 그 결과가 지방자치제도하에서 가지는 정책적 함의가 무엇인지를 보다 심도있게 논의할 필요가 있다. 따라서 이 연구는 지방자치단체장 선거를 통해 본격적인 지방자치시대가 시작되었던 1995년부터 가장 최근의 자료 수집이 가능한 1998년까지 지방자치단체의 사회복지 지출수준의 변화와 그에 대한 결정요인들을 파악하고자 한다. 이 연구의 결과는 민선단체장이 선출되어 실질적인 지방자치가 실시된 1995년부터 지금까지 지방정부간 사회복지 지출수준과 변화 그리고 여기에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 미흡한 실정에서, 향후 지방정부의 복지예산 결정이나 복지정책 개선에 중요한 의의를 가질 수 있을 것이다.

2. 기존 연구에 대한 검토

지방정부의 사회복지재정지출을 결정하는 요인을 설명하는 연구들은 주로 재정학자 및 경제학자들 그리고 일부 정치·행정학자들에 의해 이루어져 왔으며, 이러한 주제와 관련하여 사회복지정책 확대의 결정요인에 관한 연구들은 크게 두 갈래의 학문적 흐름에서 발전하여 왔다(안강식, 1995: 16~38). 하나는 주로 미국을 중심으로 한 정책론적 시각으로 주로 실증적·계량적 연구 방법에 의한 복지정책을 일반정책 사례로서 연구한 경우이고, 다른 하나는 서부유럽을 중심으로 한 사회정책론적 시각으로 이론

적 기반을 토대로 역사적·경험적 분석 방법을 통한 복지정책의 발생과 기원의 변화를 다룬 연구이다. 복지정책의 확대를 두고 어떤 관점에서 접근하느냐에 따라 다양한 방법과 결과가 제시되고 있지만, 그 동안 논의의 핵심은 정치와 경제 중 어느 것을 중시하느냐로 축약할 수 있다. 따라서 이 연구는 선행연구에 대한 검토를 실시함에 앞서 사회복지재정지출에 관한 대표적인 이론으로 경제적 제약이론(*Economic Constraint*), 정치적 선택이론(*Political Choice*), 그리고 점증주의 이론(*Incrementalism Perspective*) 등을 간략하게 설명하고자 한다.

먼저 경제적 제약이론은 지방정부가 수행하는 복지정책은 지방정부의 경제적 이익에 제약을 받는다는 것으로 개발정책을 선호하는 지방정부는 경제성장에 저해되는 복지정책을 최대한 기피한다는 것이다(Peterson, 1981). 즉, 지방정부는 경제성장에 최우선을 두어 경제발전적 정책에 치중하는 반면 재분배적 정책인 복지부문을 상대적으로 등한시하는 경향을 보인다는 것이다. 이것은 지방정부재정지출에서 경제적 요인의 중요성을 강조한 것이다. Wilensky(1975)는 경제성장과 그에 따른 인구학적, 관료적 결과를 복지국가 발생의 일반적이고 근원적인 원인으로 지적하면서 복지국가를 이룩하려면 사회복지비 지출이 있어야 하는데 만일 자원이 부족할 경우 그 비용은 얻어질 수 없다고 하였다. 따라서 산업화에 의한 소득의 증가를 통해 복지비용의 조달이 가능하다는 경제적 요인의 중요성을 강조하고 있다. 둘째 정치적 선택이론은 예산의 지출 규모와 수준에 대한 정치참여나 정당간 경쟁, 다수당의 규모, 당파성 등 정치적 변수의 중요성을 강조하는 것이다. 즉, 정치참여와 후보간 경쟁률이 높을수록 지방정부의 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여 사회복지 분야의 지출을 증대시킬 것으로 가정한다(남궁근, 1994). 이러한 이유로 선거라는 제도를 통하여 지역주민들의 복지욕구가 정치적 과정에서 효과적으로 반영될 수 있다고 본다. 지역주민의 정치적 압력과 정치적 활동의 정도가 지방정부의 복지정책 결정에 영향을 주는 주요 요인이 되는 것이다. 셋째, 점증주의 이론은 정책결정자들의 인지능력의 한계와 제한된 정보로 말미암아 전년도 예산을 기초로 한정된 몇 개의 요소만을 고려하여 개략적으로 예산을 결정하는 것이다. 복지예산결정의 주요변수는 전년도 예산으로, 이를 근거로 부분적인 수정이나 점증적인 변화에 의하여 결정된다(Wildavsky, 1985: 10~11). 이러한 점증주의는 현재의 사업이나 정책, 세출 등을 기초로 하여 새로운 사업이나 정책 또는 현행사업의 증감 등을 행한다.

지방정부의 복지지출을 규정하는 요인에 대한 국내선행연구¹⁾는 이상과 같은 이론적 관점에서 주로 재정학자와 행정학자들에 의해서 실증연구가 이루어져 왔으며, 최근에는 사회복지학자들에 의해 몇 편의 연구가 이루어졌다. <표 1>에서 보는 바와 같이 우리나라의 지방정부 사회복지비 결정에 영향을 주는 요인은 주로 국고보조금과 전년도의 복지지출, 그리고 선거, 공무원비율 등 정치·행정적인 변수들로 나타나고 있다. 사실 각 연구들간의 이론적 관점 및 변수에서의 차이, 변수의 측정에서의 차이, 분석방법에서의 차이 등을 고려할 때, 이와 같은 결과는 많은 시준을 주고 있다. 반면에 사회경제적 변수들의 영향이 약한 것은 우리나라 지방정부의 복지지출이 중앙정부의 최소시혜기준에 따라서 재정능력과는 무관하게 획일적으로 이루어져 왔기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 즉, 재정능력이 높은 지역이건 낮은 지역이건 복지사업에 관한 경비는 대부분 중앙의 재원에 의존하고 있는 현실을 반영한 결과인 것이다. 따라서 선행연구들의 결과를 놓고 볼 때, 우리나라 지방정부 복지비 결정에 주요한 요인은 국고보조금을 통한 중앙정부의 의사와 지방정부의 점증주의적 관행이라 할 수 있다. 그러나 모든 기존 연구들은 지방자치제도가 실질적으로 시행되었던 1995년 이전의 상황들을 연구의 기간으로 삼고 있기 때문에, 연구 결과들을 이 연구의 기간인 지방자치제 실시 이후까지 일반화하는 데는 한계가 있을 수 있다. 또한 그 동안 지방정부 재정지출 결정요인에 관한 연구가 우리나라의 경우 주로 정치 행정학자들에 의해 이루어진 점을 생각할 때 이러한 정치·행정적인 변수들의 강조는 연구자의 주관적 요소가 개입되었을 소지가 있다. 사실 미국의 경우, 이를 둘러싼 논쟁(경제 대 정치)이 경제학자와 정치학자들간에 치열하게 전개되었고 그 결과 경제적인 요인이 정책결정(복지비 지출)에 더 많은 영향을 미치고 있는 것으로 보고되고 있다.²⁾

- 1) 지방정부지출결정요인에 관한 연구들은 주로 한국행정학보 등을 중심으로 발표되고 있는데, 대부분의 연구가 사회복지지출보다 지방정부 전체예산에 초점을 맞춘 경우가 많다. 이에 관한 연구로는 강인재(1987); 황윤원(1987); 송근원(1989); 이승종·김홍식(1992); 이영희(1992); 정현영(1993); 봉민근(1993); 남궁근(1994); 김수완(1998) 등이 있다.
- 2) 1950년대 초부터 미국에서 보고된 결정요인들에 대한 주요 연구들은 주로 경제학자들이나 재정학자들에 의해 주도되었는데 이들은 미국의 주정부 및 시정부의 복지정책들을 그 지역의 사회경제적 특성과 관련시켜 연구한 결과 사회경제적 요인이 복지지출의 수준을 결정하는 가장 중요한 요인이라고 주장하였다. 대표적인 연구는 Fabricant(1952); Dawson & Robinson(1963)가 있으며, 정치적 요인의 중요성을 강조한 연구는 Sharkansky & Hofferbert(1969); Cnuddle & McCrone(1969)가 있다.

〈표 1〉 기존 연구결과에 대한 검토

연구자	연구대상	기간	종속변수	분석결과	분석방법
강인재 (1987)	서울 부산 9개도	1970~ 1979	1인당 사회복지지출	국고보조금(+), 지방교부세(+), 교육수준(+), 산업화(-), 선거(+)	다중 회귀분석
이승중 김홍식 (1992)	110개 지방자치 단체	1988, 1990, 1992	복지정책성향	전년도 복지지출(+), 재정능력(-), 지방자치실시(-)	다중 회귀분석
정헌영 (1993)	68개 시정부	1992	1인당 사회복지지출	국고보조금(+), 전년도 복지지출(+), 투표율(-), 지방의회구조(-)	다중 회귀분석
봉만근 (1993)	서울시 자치구	1960~ 1990	총지출 대비 사회복지 지출 비율	공무원비율(+), 선거(+), 정치체제(+), 전년도 사회사업비율(+), 인구증가율(-), 산업화(-)	회귀분석
김수완 (1998)	시(26) 군(96) 구(41)	1990~ 1995	1인당 사회복지 지출 총예산 대비 복지비율	국고보조금(+), 경제개발비(-), 지방자치제(-)	플링교차 시계열 회귀분석

3. 연구 방법

1) 연구대상과 연구기간

이 연구의 대상은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산의 총 7개 광역시와 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 9개 도이며, 연구기간은 1995년부터 1998년까지의 4개년이다. 연구의 시작 연도를 1995년으로 삼은 이유는 본격적인 지방자치제도의 시작이라고 할 수 있는 제1기 지방자치단체장선거가 위 연도에 실시되었기 때문이며, 1998년까지를 연구기간으로 삼은 이유는 가장 최근에 발행된 1999년도 지방재정연감의 지출내역이 1998년도의 내용을 기초로 작성되었기 때문이다. 연구기간 중 행정구역의 변화로 1997년 새롭게 신설된 울산광역시의 경우, 민선 자치단체장이 취임한 1998년의 사례만을 포함하였다. 결국, 총 16개 연구대상의 4개년도 시계열자료를 통합하여 산출한 전체 사례수는 61개이다.

2) 변수와 자료

이 연구의 종속변수는 지방정부의 사회복지 지출비율이며, 기본 통계자료는 지방재정연감(1996~1999)을 참고하였다. 대부분의 기존 연구들은 사회복지 예산과 관련된 변수를 연구의 종속변수로 삼는 경우가 많았는데, 이 연구는 실질적인 사회복지 지출 수준의 파악을 위하여 총지출 대비 사회복지 지출비율을 종속변수로 활용하였다. 사회복지 지출비율은 자료의 지방정부 일반회계세출결산 분석에서 사회복지관련 지출을 총지출로 나누어 산출하였다. 사회복지관련 지출은 자료의 '사회개발비' 항목에 포함되어 있는데, 이 연구에서는 사회개발비 항목 중 '사회보장' 항목과 '보건 및 생활환경 개선' 항목만을 사회복지관련지출로 인정하였으며, '교육 및 문화' 항목과 '주택 및 지역사회개발' 항목은 제외하였다. 그러나 1996년 지방재정연감의 자료구성은 사회복지관련지출이 '사회복지비' 항목에 포함되어 있으며, 이 항목은 '복지사업', '보건위생', '공원·녹지', 그리고 '청소사업'으로 나뉘어져 있다. 이에 이 연구는 변수의 통일된 구분을 위해 위 연도의 '복지사업' 항목과 '보건위생' 항목만을 사회복지 관련 지출에 포함하였다.

이 연구에 사용된 독립변수는 모두 9개이며, 크게 경제적 변수, 정치적 변수, 복지욕구 변수, 그리고 기타 변수들로 구분할 수 있다. 변수의 선택은 기본적으로 앞서 논의한 지방정부 복지수준 결정요인에 대한 이론적 근거에 기초하고 있다. 우선 경제적 제약관점에서 논의되는 지방정부의 경제개발 노력과 사회복지 노력과의 관계를 알아보기 위하여 경제개발비 비율 변수를 포함하였다. 경제개발비 비율은 지방재정연감 일반회계세출결산 분석의 '경제개발비' 항목을 총지출로 나누어 산출하였다. 그러나 1996년의 지방재정연감은 '경제개발비'를 '산업경제비' 항목과 '지역개발비' 항목으로 구분하고 있어, 두 항목을 합산한 뒤 총지출로 나누어 비율을 산출하였다. 두 번째로 정치적 선택관점에서 논의되는 사회복지 지출에 대한 정치적 변수들의 영향력을 실험하기 위하여 두 개의 정치관련 변수들을 포함하였는데, 연구기간 중 1995년과 1998년에 치러진 2회의 지방자치단체장 선거의 투표율과 선거의 결과 얻어진 단체장의 소속 정당이 그것들이다. 선거의 투표율은 일반 시민의 정치적 참여가 지방정부의 사회복지 노력에 얼마만큼 영향력을 행사할 수 있는지를 살펴보기 위한 것이고, 단체장의 소속 정당은 정당간 지방정부 사회복지 노력에 대한 경쟁이나 차이점을 알아보기 위한

것이다. 단체장의 소속정당 변수는 선거로 선출된 단체장이 소속한 정당이 여당이나 야당이나의 여부를 가지고 가변수화(*dummy variable*)하였다. 이를 위해 1995년 제1기 지방자치단체장의 경우, 민자당 소속 단체장은 여당으로, 민주당과 자민련 소속의 단체장들은 야당으로 처리하였으며, 1998년 제2기 지방자치단체장의 경우, 국민회의와 자민련 소속의 단체장들은 여당으로, 한나라당 소속의 단체장들은 야당으로 처리하였다. 다만 1995년 선출된 무소속출신의 단체장들은 야당으로 처리하였다. 위 두 변수들을 위한 자료는 중앙선거관리위원회에서 출판한 전국동시지방선거총람(1995, 1998)에서 구할 수 있었다.

세 번째, 지역의 복지욕구가 지방정부의 사회복지 노력에 미치는 영향력을 검증하기 위한 독립변수는 생활보호대상자율과 실업률 변수를 이용하였다. 생활보호대상자율은 총 생활보호대상자를 총인구로 나누어 산출하였는데, 연도별 생활보호대상자수에 대한 자료는 보건복지통계연보(1995~1998)를 이용하였고, 연도별 총인구의 자료는 행자부 예결위원 요구자료(1999)를 이용하였다. 실업률은 통계청 홈페이지의 KOSIS(통계 DB)에서 시·도의 연도별 실업률 자료를 이용하였다. 다만, 자료수집의 한계로 인해 여성, 노인, 장애인에 대한 복지욕구를 분석에 포함시키지 못한 것은 이 연구의 한계로 지적하고 싶다. 마지막으로 기타 독립변수에 포함된 변수들은 재정자립도, 복지지출 증감률, 그리고 IMF 변수이다. 지방정부의 재정상 자주성을 나타내는 재정자립도는 지방정부의 자체재원(지방세와 세외수입의 합)이 일반회계예산에서 차지하는 비율로 측정하였으며, 이를 위한 자료는 지방재정연감(1996~1999)을 참고하였다. 지방정부 지출의 점증모형을 검증하기 위한 복지지출 증감률은 전년도 대비 일인당 사회복지 지출의 증감률로 측정하였으며, 지방재정연감(1995~1999)과 행정자치부 예결위원 요구자료(1999)에서 자료를 구할 수 있었다. 여기서 사회복지 지출은 화폐단위로 측정되어 있으므로, 일인당 사회복지 지출은 전체 사회복지 지출수치를 전국 소비자물가지수에 의해 모두 전환(*deflator*)한 후 총인구로 나누어 산출하였다. IMF 변수는 가변수로 1995년부터 1997년까지는 IMF 이전으로 1998년은 IMF 이후로 구분하여 측정하였으며, 이를 통해 중앙정부의 경제위기가 지방정부의 사회복지 지출에 가져 온 영향력을 실험하였다. 종속변수와 독립변수들에 대한 조작적 정의와 자료의 출처는 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 변수의 조작적 정의와 자료 출처

변수명	조작적 정의	자료의 출처
사회복지지출 비율	사회복지지출 (복지사업+보건위생)/ 총지출	지방재정연감
경제개발비 비율	경제개발비 (산업개발+지역개발)/ 총지출	지방재정연감
지방선거 투표율	제 1, 2기 지방단체장 선거 투표율	지방선거총람
단체장의 소속정당	여당의 경우 1, 야당의 경우 2	지방선거총람
생활보호대상자율	생활보호대상자 수/총인구×100	보복부 통계연보
실업률	실업률	통계청 KOSIS
재정자립도	(지방세+세외수입)/일반회계예산×100	지방재정연감
복지지출 증감률	(전년도 대비 일인당 사회복지지출 증감분/ 현년도 일인당 사회복지지출) ×100	지방재정연감

3) 분석방법

이 연구는 변수들에 대한 기본적인 기술적 분석을 위해 빈도분석과 교차분석을 실시하였고, 지방정부의 사회복지 지출비율에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위해 지방정부의 횡단면적 자료와 1995년부터 1998년까지의 시계열적 자료를 결합하여 분석하는 풀링 교차 시계열 회귀분석(*pooling cross-sectional time-series regression*)을 실시하였다. 이 방법은 제한된 수의 횡단면 단위들의 비교에 있어, 시계열적인 자료를 첨가하여 시간의 흐름에 따른 연구대상의 추이를 살펴봄과 동시에 보다 많은 연구대상의 확보를 통해 보다 신뢰성 있는 분석을 하기 위한 보완적인 방법으로 발전한 것이다. 그러나 이 방법은 통상적인 OLS 모델과 달리 분석의 모델에서 자기상관현상(*autocorrelation*)의 문제나 이분산 현상(*heteroskedasticity*)의 문제, 그리고 다중공선성(*multicollinearity*)의 가능성이 발생할 수 있으므로, 이 연구는 이를 해결하기 위해 회귀분석의 과정에서 Durbin-Watson Option과 Collinearity Diagnostic(*tolerance option*)을 추가로 실시하였으며, 그래프를 이용하여 이분산 현상에 대한 진단을 실시하였다.

4. 분석 결과

1) 기술적 분석 결과

〈표 3〉은 측정된 변수들의 기술적 통계분석의 결과이다. 우선 실질적인 지방자치제 이후 5년간 전국 시·도의 총지출 대비 사회복지 지출비율의 평균값은 14.815%이다. IMF 사태 이후 빈부격차가 심해지는 가운데 중앙정부의 사회보장제도가 빈약한 우리 사회의 상황을 고려할 때, 지방정부의 총지출에서 차지하는 사회복지 지출비율에 대한 이러한 평균 수치는 상당히 낮은 것으로 평가할 수 있다. 사회복지 지출비율의 최소값은 1995년 서울특별시가 7.347%로 10%도 안 되는 수준이며, 최대값은 1997년 제주도의 21.169%로 그 비율이 20%선을 조금 넘는 수준이다. 또한 광역시의 최근 5년간 평균 사회복지 지출비율(13.837)은 도의 평균값(15.449)보다 낮으며, IMF 경제위기 이후 최근 2년간 전체 시·도의 평균 사회복지 지출비율(16.597)은 그 이전(14.181)에 비해 일정 부분 높아졌음이 밝혀졌다. 한편, 총지출에서 경제개발비가 차지하는 비율은 평균 49.060%이며, 이 또한 9개 도의 평균값(54.679)이 7개 광역시의 평균값(35.313)보다 높게 나타났다. 이러한 경제개발비 비율은 경제위기 이후 총지출에서 사회복지부분에 대한 지출비율이 증가하면서, 상대적으로 48.408%에서 43.268%로 감소하였다. 경제개발비 비율의 최소값은 1998년 부산의 26.323%이며, 최대값은 1995년 전남의 78.285%이다.

〈표 3〉 기술적 분석 결과

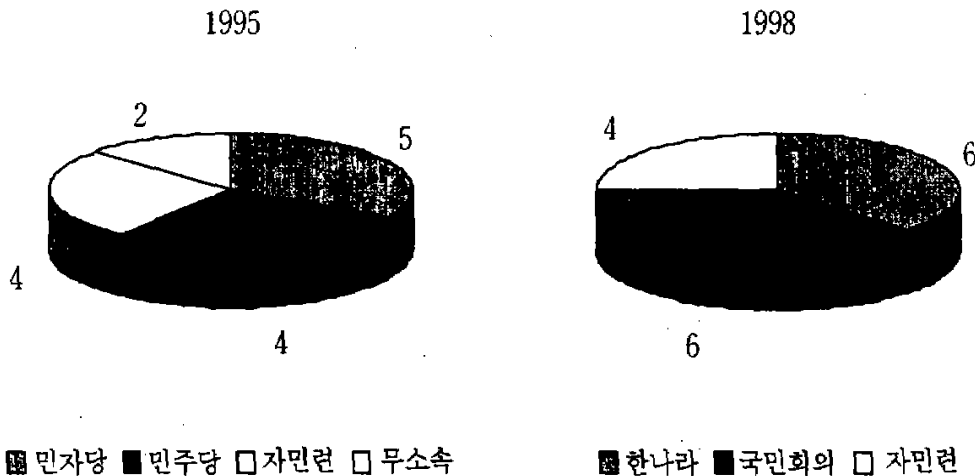
변수명	평균	최소값	최대값	표준편차
사회복지 지출비율	14.815	7.347 (서울 '95)	21.169 (제주 '97)	3.476
경제개발비 비율	49.060	26.323 (부산 '98)	78.285 (전남 '95)	12.779
지방선거 투표율	65.498	43.200 (인천 '98)	76.700 (경북 '95)	8.916
생활보호대상자율	4.581	0.749 (울산 '98)	12.900 (전남 '95)	3.176
실업률	3.085	0.700 (강원 '96)	8.900 (부산 '98)	2.188
재정자립도	57.665	22.100 (전남 '96)	98.800 (서울 '97)	25.142
복지지출 증감률	16.904	-37.491 (울산 '98)	59.261 (서울 '96)	21.091

〈표 3〉 계속

변수명	광역시	도	IMF 이전	IMF 이후
사회복지 지출비율	13.837	15.449	14.181	16.597
경제개발비 비율	35.313	54.679	48.408	43.268
지방선거 투표율	60.150	68.967	68.980	55.706
생활보호대상자율	2.423	5.981	4.845	3.839
실업률	4.250	2.329	2.026	6.062
재정자립도	82.208	41.097	58.057	56.562
복지지출 증감률	41.097	17.306	23.905	-2.788

연구기간 중 1995년과 1998년의 2회에 걸쳐 시행된 전국 동시 지방선거의 평균 투표율은 65.498%이며, 도에 거주하는 유권자(68.967)가 광역시에 거주하는 유권자(60.150)보다 적극적으로 선거에 참여했음을 알 수 있다. 선거에서 승리한 지방단체장의 소속 정당을 살펴보면, 제1회 지방선거의 결과, 총 15개 지역 중 민자당이 5개(부산, 인천, 경기, 경북, 경남), 민주당이 4개(서울, 광주, 전북, 전남), 자민련이 4개(대전, 강원, 충북, 충남), 그리고 무소속이 2개(대구, 제주)이다. 또한 제2회 지방선거의 결과, 총 16개 지역 중 한나라당이 6개(부산, 대구, 울산, 강원, 경북, 경남), 국민회의가 6개(서울, 광주, 경기, 전북, 전남, 제주) 그리고 자민련이 4개(인천, 광주, 충북, 충남)의 단체장으로 선출되었다(〈그림 1〉 참고). 이를 다시 여당과 야당으로 나누어 구분하면, 제1회 지방선거의 경우, 여당이 5개 지역이고 야당이 10개 지역이며, 제2회 지방선거의 경우, 여당이 10개 지역이고 야당이 6개 지역이다.

〈그림 1〉 자치단체장의 소속정당 분포, 1995, 1998



객관적인 빈곤자의 수를 파악할 수 있는 총인구 대비 생활보호대상자율은 평균 4.581%로 나타났다. 이러한 비율은 광역시(2.423)보다 도지역(5.981)에서 2배 정도 높게 나타나는데, 이는 우리나라의 지역간 심각한 소득격차를 보여주는 현상이다. 또한 IMF 경제위기 이후 생활보호대상자율(3.839)은 그 이전(4.845)에 비해 오히려 크게 감소하였는데, 이는 매우 특이할 만한 사항이다. 연구기간 동안 전국 시·도의 평균 실업률은 3.085%에 불과하지만, 이는 IMF 경제위기 이전의 수치들이 포함된 결과이며, 1998년 경제위기 이후의 평균 실업률(6.062)은 그 이전의 수치(2.026)에 비해 상당히 증가하였다. 특히 6개 광역시의 평균 실업률(4.250)은 대도시 주변 대규모 실업사태의 심각성을 보여주고 있다. 지방정부의 재정력을 보여주는 재정자립도는 평균 57.665%이나, 지역간 편차는 광역시와 도간에 매우 큰 편차를 보인다. 즉, 광역시의 경우 재정자립도가 평균 82.208%에 이르나, 도의 경우 지방정부가 일반회계예산의 절반 이상을 자체에서 충당하고 있지 못한 실정이다. 한편, 전년도 1인당 사회복지 지출 대비 현재 연도의 1인당 사회복지 지출은 매년 평균 16.904%씩 증가하고 있는 것으로 나타났다. 물론 1998년 울산광역시와 같이 마이너스 증감률을 보이는 사례들도 있으나, 대부분의 경우 전년도에 비해 평균 15.637%씩 증가된 사회복지 지출을 하고 있는 것으로 밝혀졌다.

〈표 4〉는 지방정부의 총지출 대비 사회복지 지출의 연도별 추이를 보여주고 있다. 전체 시·도의 총지출 대비 사회복지 지출비율은 1995년 평균 9.766%이었던 것이 1996년에는 15.9867%로 크게 증가하였으며, 1997년에는 16.976%로 전년도에 비해 조금 증가하였다가, 국가의 경제위기 이후 1998년에는 16.597%로 오히려 감소하였다. 〈표 4〉는 연도별로 사회복지 지출비율의 최상위 3개 시·도와 최하위 3개 시·도에 대한 순위도 보여주고 있는데, 서울, 대구, 광주 등 광역시의 경우 최상위 3개 부분에는 한 지역도 포함되어 있지 않고, 최하위 3개 부분지역의 대부분을 차지하고 있어, 앞서 지적한 바와 같이 도의 평균 사회복지 지출비율이 광역시의 그것보다 높은 수준임을 알 수 있다.

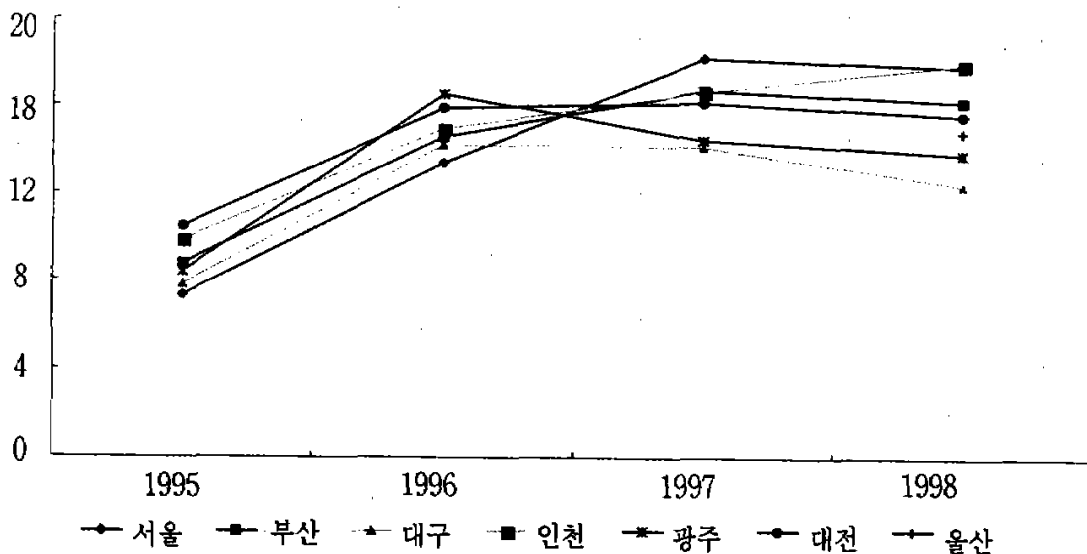
한편, 7개 시와 9개 도 각각의 사회복지 지출비율 추이는 〈그림 2〉와 〈그림 3〉의 그래프로 제시하였다. 〈그림 2〉의 광역시 사회복지 지출비율의 추이를 살펴보면, 인천의 경우 1995년부터 1998년까지 꾸준한 증가세를 보이며 1998년에는 광역시들 중 가장 높은 수준의 사회복지 지출비율을 보여주고 있으며, 서울의 경우 1995년과 1996

〈표 4〉 연도별 사회복지 지출비율, 1995~1999

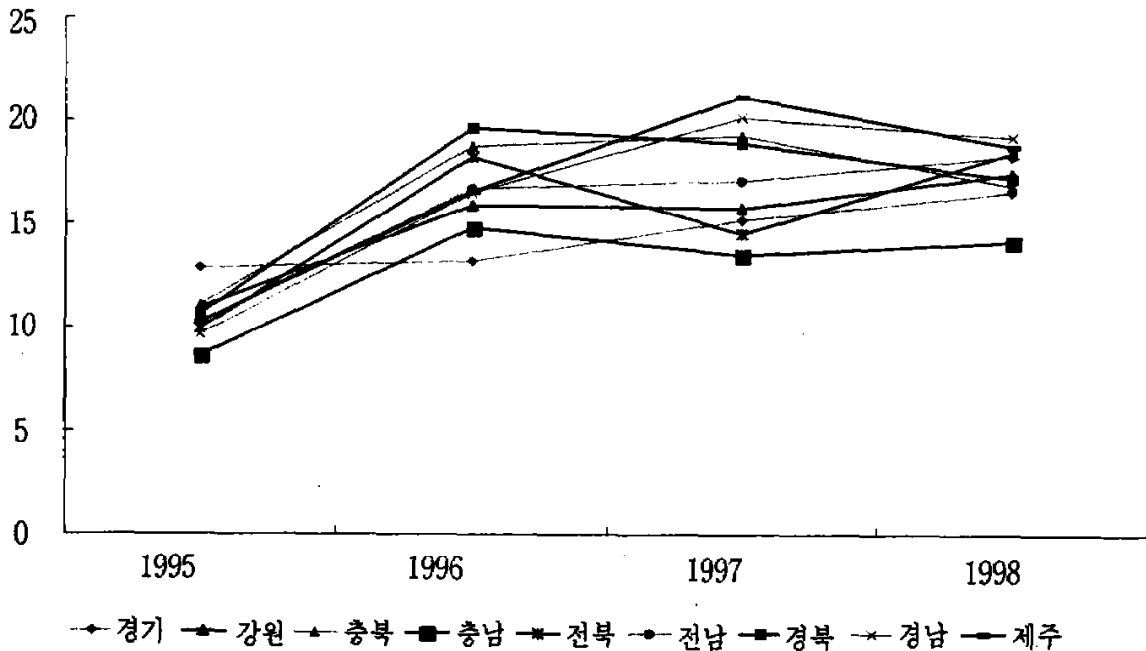
연도	평균	최상위 3개 시·도			최하위 3개 시·도		
1995	9.766	12.830 (경기)	11.046 (충북)	10.594 (경북)	8.385 (광주)	7.854 (대구)	7.347 (서울)
1996	15.986	19.638 (경북)	18.737 (충북)	18.270 (전북)	14.171 (대구)	13.377 (서울)	13.182 (경기)
1997	16.791	21.169 (제주)	20.178 (경남)	19.291 (충북)	14.424 (광주)	14.147 (대구)	13.457 (충남)
1998	16.597	19.244 (경남)	18.741 (제주)	18.443 (전북)	14.148 (충남)	13.802 (광주)	12.342 (대구)
전체	14.815	16.663 (제주)	16.596 (경북)	16.492 (충북)	13.291 (광주)	12.749 (충남)	12.129 (대구)

년에는 가장 낮은 수준의 지출 비율을 보이다가 1997년 그 규모가 급속히 팽창하면서 1998년에는 광역시들 중 두 번째로 높은 사회복지 지출비율을 보여주고 있다. 광역시 중 가장 낮은 수준의 사회복지 지출수준을 보이는 지역은 대구와 광주로 두 지역 모두 1997년부터 그 비율이 감소하는 추세이다. 〈그림 3〉도 지역의 사회복지 지출비율의 경우, 1996년에는 경북과 충북지역이 1997년과 1998년에는 경남과 제주지역이 대체로 높은 수준의 사회복지 지출비율을 보이는 반면, 전체적으로 충남과 경기 지역이 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 수준의 사회복지 지출비율을 보이고 있다.

〈그림 2〉 시별 사회복지 지출비율 추이, 1995~1998



〈그림 3〉 도별 사회복지 지출비율 추이, 1995~1998



2) 풀링 교차 시계열 회귀분석 결과

〈표 5〉는 사회복지 지출비율에 대한 측정된 독립변수들 각각의 영향력을 보여주고 있다. 모델 (1)의 설명력은 .740로 만족할 만한 수준이며, Durbin-Watson d의 수치로 보아 분석모델에서 자기상관성의 문제는 발생하지 않았다. 그러나 다중공선성의 문제를 측정하는 tolerance option의 분석결과 단체장의 정당 변수가 다중공선성을 유발하는 변수로 밝혀져(tolerance value, 0.859), 모델 (2)에서는 단체장의 정당 변수를 제외하였다. 그 결과, 모델 (2)의 설명력은 .723으로 역시 만족할 만한 수준이며, 자기상관성이나 다중공선성의 문제는 더 이상 발생하지 않는 것으로 나타났다. 또한 그래프를 이용한 진단 결과, 이분산 현상에 대한 문제도 제기되지 않았다. 따라서 이 연구의 분석결과는 모델 (2)의 결과에 기초하기로 한다.

변수들의 유의미도와 설명력을 하나 하나 살펴보면 다음과 같다. 우선, 지방정부의 경제개발비율 변수는 사회복지 지출비율과 통계적으로 0.001 수준에서 부적인 관계로 파악되었다. 이는 경제적 제약관점에서 이야기하는 지방정부의 경제적 노력과 사회복지 확대 노력간의 설명을 실증적으로 뒷받침하는 결과이다. 즉, 지방정부가 복지부분 보다는 경제성장에 우선 순위를 두고 경제개발정책을 적극적으로 추진하는 반면, 경

〈표 5〉 시계열 회귀분석 결과

변수명	모 델 (1)		모 델 (2)	
	비표준화계수 (SE)	표준화계수	비표준화계수 (SE)	표준화계수
경제개발비 비율	-0.235*** (0.046)	-0.865	-0.226*** (0.046)	-0.832
단체장의 정당	-0.989 (0.630)	-0.141		
지방선거 투표를	0.114 (0.076)	0.292	0.124 (0.076)	0.317
생활보호대상자율	-0.313 (0.202)	-0.286	-0.348 (0.204)	-0.318
실업률	0.561 (0.515)	0.358	0.566 (0.522)	0.361
재정자립도	-0.157*** (0.030)	-1.132	-0.151*** (0.030)	-1.092
복지지출 증감률	6.251** (0.019)	0.379	6.555*** (0.019)	0.398
IMF	1.251 (1.904)	0.379	1.749 (1.904)	0.223
Constant	26.076*** (7.351)		22.596** (7.106)	
F value	11.556***		12.507***	
R-square	0.740		0.723	
Adj R-square	0.685		0.673	
Durbin-Watson d	1.790		1.704	
# of Obs	61		61	

* p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

제성장에 도움이 되지 않는 복지정책을 최대한 기피하려는 현상을 보여주는 것이다. 이러한 결과를 두고 볼 때, Peterson(1981)이 주장한 지방정부의 공공정책 결정과정의 경제발전적(*developmental*) 정책과 재분배적(*distributive*) 정책의 선택과정에서, 지방자치체 이후 우리나라의 지방자치단체들은 전자에 더욱 힘을 기울이고 있는 것으로 보인다. 사회복지 지출비율에 대한 정치적 변수들의 영향력을 보면, 지방자치단체장의 소속정당 변수와 주민의 지방선거에의 참여율 변수는 사회복지 지출비율 변수와 통계적으로 전혀 유의미하지 않은 것으로 파악되었다. 누가 지방정부의 단체장이 되느냐에 대한 지역주민들의 관심이나, 선출된 단체장의 정당별 특성들은 지방정부의 사회복지 지출수준에 전혀 영향을 미치지 못하고 있는 것이다. 우리나라 지역주민들의 지방정부 차원의 정치적 참여 정도는 지방정부에서 제공하는 사회복지 부분의 확대노력에 아무런 역할을 하고 있지 못하며, 우리나라 정당들은 사회복지 부분에 관한 한 이념이나 정책적 차이점이 전혀 존재하고 있지 않다. 따라서 정치적 변수와 경제적 변수

간 이론적 중요성에 대한 이러한 연구의 결과를 볼 때, 우리나라 지방정부의 사회복지의 지출수준을 결정하는 과정에서 경제적 변수가 더욱 중요한 역할을 하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 결과는 선거의 결과나 정치제도를 강조하는 대부분의 기존 연구들과는 상반되는 결과이다.

그렇다면 지역주민들의 지방정부에 대한 정치적 참여율과는 달리 지역주민들의 직접적인 복지욕구의 사회복지 지출비율에 대한 영향력은 어떨까? 분석의 결과를 살펴보면, 빈곤층의 규모를 보여주는 생활보호대상자율이나 최근 사회적 이슈가 되고 있는 실업률 모두 사회복지 지출 노력에 아무런 역할을 하지 못하는 것으로 파악되었다.³⁾ 우리나라는 과거 거의 완전고용에 가까운 실업률을 유지하였지만, IMF 경제위기 이후 대량실업사태로 인한 실업문제가 심각한 사회문제로 부각될 만큼 최근 높은 실업률을 보여주고 있다(〈부록 1〉 시·도별 실업률 변화추이 참고). 또한 경제위기로 인한 빈곤층의 증가도 매우 심각한 사회문제이다. 그러나 분석의 결과를 통해 우리는 실업자들을 위한 사회보장제도의 대규모 확대 개편과 실업대출사업 등과 같은 단기적 프로그램의 증가, 그리고 최근 정부에서 활발하게 논의되고 있는 빈곤층 해소를 위한 많은 노력들은 중앙정부차원에서의 논의일 뿐, 사회복지 분야에 대한 지방정부의 노력들은 매우 제한적임을 알 수 있다. 결국 중앙정부에서는 복지욕구가 정치적으로 인식되고 있으나, 지방정부가 지방자치제 이후 지역주민들의 욕구에 좀더 민감하게 반응할 것이라는 기대는 아직 적용하기에 어려운 점이 많은 것으로 생각된다.

3) 사실 주민들의 복지욕구와 관련된 변수 중 생활보호대상자율 변수가 사회복지지출 비율과 유의미하지는 않은 (혹은 유의미하지는 않지만 부적인 관계를 갖고 있는) 변수로 밝혀진 것은 우리나라 생활보호대상자 선정과정의 오류로 인한 한계로 해석할 수도 있다. 사실 생활보호대상자율 변수는 빈곤인구의 비율을 측정하기 위한 대안이었지만, 우리나라 생활보호대상자의 선정과정을 살펴보면 이러한 결과는 당연해 보인다. 즉, 생활보호대상자의 선정과정에 있어 우리나라의 생활보호법은 계층된 빈곤선에 의한 빈곤인구의 선정이 아닌 예산의 규모에 따라 빈곤인구를 선정하는 방식으로 진행되어 왔다. 이러한 방식으로 인해 제한된 예산을 가지고 전년도보다 높은 수준의 급여를 제공하기 위해서는 생활보호대상자의 수를 감소해야 한다. 따라서 우리나라의 공식적인 빈곤인구로 대표되는 생활보호대상자의 수가 사회복지지출에 영향을 미치는 요인이라는 설명이 가능한 방향으로 선정과정이 진행되는 것이 아니라, 반대로 사회복지지출이 실질적인 빈곤인구의 규모에 영향을 미치는 요인으로 작용해 온 것이다. 다시 말하자면, 우리나라의 공식적인 생활보호대상자의 수는 빈곤욕구를 나타내는 실질적인 빈곤인구의 수와 일치하지 않을 수도 있다. 앞서 기술적 분석에서 언급한 IMF 경제위기 이후 생활보호대상자율이 오히려 감소한 것은 이러한 측면이 반영된 결과일 수도 있다.

한편, 지방정부의 재정자립도는 사회복지 지출비율과 0.001 수준에서 부적의 관계를 가지고 있는데, 이는 지방정부의 복지관련 서비스가 중앙정부로부터의 재정적 지원에 크게 의존하는 우리나라의 현실을 반영하는 결과이다. 지방정부의 재정자립도가 낮을수록 사회복지 지출비율이 증가하는 것은 반대로 사회복지 지출비율의 확대가 중앙정부의 보조금에 전적으로 의존하고 있다는 점을 의미한다. 따라서 이러한 결과를 두고 볼 때, 우리나라의 지방정부들의 사회복지 지출 규모에 대한 정책결정은 지역의 복지욕구에 기초하여 지역성을 강조한 프로그램의 개발이나 대책을 강구하기보다는 아직도 중앙정부차원의 복지정책에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. <부록 2>는 지방정부의 재정자립도의 변화 추이와 관련하여 1994년부터 1998년까지의 시·도별 일인당 사회복지 지출수준의 변화 추이를 보여주고 있다. 복지지출 증감률은 0.001 수준에서 정적인 관계를 가지고 있는 것으로 나타나, 전년도 복지지출이 금년도의 복지지출에 긍정적인 영향을 가질 수 있다는 점증모형의 해석을 지지하고 있다. 결국 우리나라 지방정부의 사회복지 지출수준의 결정은 그 지방정부 단체장의 소속정당이나 지역주민의 복지욕구와는 별개로 단지 행정적 편의에 의한 단순 회계상의 원리와 전년도 지출내역에 의해 소폭의 증가만이 이루어지고 있는 실정이며, 중앙정부의 보조금만이 중요한 변수로 작용하는 것이다. 재정자립도와 복지지출 증감률에 대한 이러한 결과는 실질적인 지방자치제가 실시되기 이전 기간에 대한 기존연구의 결과와 일치한다. 따라서 지방자치제 이후 지방정부의 재정자립도나 전년도 지출수준 변수의 사회복지 지출비율에 대한 영향력은 그 이전에 비해 크게 달라지지 않았다고 볼 수 있다. 마지막으로 IMF 변수는 지방정부의 사회복지 지출비율의 증가나 감소에 유의미한 역할을 하지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다. 즉, 중앙정부의 경제적 위기나 그 결과 발생한 대규모의 복지욕구들은 지방정부의 사회복지 지출수준의 변화에 아무런 역할을 하지 못하고 있는 것이다.⁴⁾

이러한 독립변수들의 영향력을 종합해 보면, 실질적인 지방자치제도가 시행된 이후 4년 동안 우리나라 지방정부의 사회복지에 관한 관심들은 아직도 중앙정부의 주요 정책이나 기존의 지출 규모에 의해 결정되고 있다고 할 수 있다. 지방정부의 재정자립도

4) IMF 변수는 우연히도 중앙정부의 정권교체시기와 맞아떨어지고 있는데, 이 변수를 정치적인 변수로 해석할 경우, 김대중 정부하의 지방정부 사회복지지출 비율과 김영삼 정부하의 사회복지지출 비율간에는 아무런 차이가 없다고 할 수 있다.

는 사회복지 지출비율과 부적인 관계를 나타내고 있어 중앙정부의 보조금이 지방정부의 사회복지 지출수준에 중요한 역할을 하고 있으며, 전년도 대비 1인당 사회복지 지출의 증감 또한 사회복지 지출 규모에 결정적인 역할을 하고 있다. 또한 지방정부 단체장이 소속된 정당에 따른 사회복지 지출의 차별성은 전혀 부각되고 있지 않으며, 중앙정부의 정권교체나 IMF와 같은 범국가적인 경제적 위기, 그리고 그 결과 발생한 대량실업이나 빈곤층의 확대와 같은 복지욕구들은 사회복지 지출에 아무런 영향력을 행사하고 있지 못하다. 결국, 지방정부는 재정상 발생한 잉여재원을 지역개발을 위한 직접적인 경제성장 정책을 위해 투자하고 있을 뿐 사회복지 지출비율은 상대적으로 축소되고 있으며, 그 결과 사회복지 부분에 대한 지방정부의 확대 노력들은 단지 중앙정부의 최소수준의 노력에 위임하고 있는 것이다. 물론 지방정부가 추구하는 경제개발에 대한 우선적 필요성은 장기적인 사회복지적 차원에서 주민들에게 고용의 확대 등과 같은 긍정적인 효과를 가져올 수도 있으나, 최근 사회·경제적 상황의 변화로 지역주민들의 사회복지 욕구가 증대되는 시점에서 지방정부 자체의 사회복지제도의 확대와 개편은 매우 시급하다고 할 수 있다. 결국, 지방정부가 사회복지와 관련한 노력들의 대부분을 단지 중앙정부의 노력에 위임하려 한다면 지방자치제도에 대한 필요성을 재고할 필요가 있으며, 진정한 지방정부 나름의 사회복지정책에 대한 확대를 위해서는 현실적으로 그에 필요한 예산의 확보나 제도적인 뒷받침이 따라야 할 것이다.

5. 결론 및 함의

이 연구의 결과, 광역 지방자치단체의 사회복지 지출비율에 영향을 미치는 요인들은 경제개발비 비율, 지방정부의 재정자립도, 그리고 복지지출 증감률로 파악되었다. 지방정부의 경제개발비의 확대는 사회복지 지출수준을 상대적으로 축소시키는 것으로 밝혀졌고, 지방정부의 재정자립도가 낮을수록 지방정부의 사회복지 지출은 확대되는 것으로 나타났다. 이는 반대로 중앙정부에서 제공하는 국고보조금의 규모가 늘어날수록 지방정부의 사회복지 지출 규모도 늘어나는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 지방정부의 사회복지 지출비율은 전년도 대비 1인당 사회복지 지출액의 증가에 따라 함께 증가하는 것으로 밝혀졌다. 결론적으로, 지방정부의 사회복지 지출은 단지 전년도의 지

출규모에 기초하여 중앙정부의 보조금 정도에 의해 증가하고 있을 뿐, 그 상대적인 지출 규모는 경제개발비의 증가에 의해 오히려 축소되고 있다. 또한 지역주민의 복지욕구나 지역정부와 관련한 정치적 요인들은 사회복지 지출의 확대과정에 아무런 역할을 하지 못하고 있다. 사실 지방정부의 사회복지 지출수준에 가장 중요한 변수로 작용해야 하는 것은 그 지역주민들의 복지욕구나 정치적 참여수준, 혹은 단체장의 소속정당과 같은 정치적 변수일 수 있다. 그러나 우리나라 지방정부의 단체장들은 소속정당에 따른 차별화된 복지정책을 갖고 있지 못하고, 지역주민들의 복지욕구도 전혀 반영되고 있지 못하며, 단지 중앙정부의 보조금이나 단순 회계상 원리에 의해 사회복지 지출수준을 결정하고 있는 실정이다.

이 연구의 결과 우리나라 지방정부의 사회복지 지출의 결정요인들은 이론적인 측면에서 정치적 선택의 관점보다는 경제적 제약관점과 점증주의 이론에서 논의하고 있는 내용으로 설명될 수 있다. 지방정부의 사회복지 지출은 전년도의 지출비율에 의해 점증적으로 증가하나, 지방정부는 가용할 수 있는 자원이 한정된 상황에서 지역경제의 활성화에 초점을 둔 재정운영을 함으로써 그 만큼 복지정책에 투여할 수 있는 재원은 제한될 수밖에 없다. 결국, 우리나라의 지방정부는 재분배적 복지제도의 발전보다는 지역의 총체적 경제발전에 보다 치중하고 있는 것이다. 문제는 지방정부의 재정자립도가 높아진다고 하더라도 이것이 곧 사회복지 지출로 연결되지 않고, 오히려 지역경제 활성화 사업부문에 재정운영이 확대되고 있는 현실에 있다. 이러한 지역개발에 초점을 둔 정책은 마치 국가가 지난 경제개발시대에 선성장·후분배의 논리를 가지고 사회복지 부분을 억제했던 정책적 기조와 동일한 맥락으로 이해할 수 있을 것이다. 이것은 지방자치 실시 초기부터 제기된 지방자치와 사회복지의 관련성 즉, 지방자치가 사회복지발전에 긍정적 영향을 줄 것인지 또는 부정적 영향을 줄 것인지에 대한 논란에 대한 해답을 제시하고 있는 것이다. 단적으로 표현하자면, 이 연구의 결과를 두고 볼 때, 지방자치제도는 지역사회 복지발전에 긍정적으로 작용하고 있지 않다.

따라서 지방정부가 지역주민의 욕구를 반영하여 복지정책을 강화하고 확대하기 위해서는 지방자치제를 둘러싼 제도의 내용과 환경 및 기본 조건들이 다음과 같이 개선되어야 한다. 첫째, 지방정부가 정책을 결정하는 데 있어 자율권이 보장되어야 한다. 우리나라의 광역 지방자치단체들은 아직도 사회복지 지출수준의 상당부분을 중앙정부의 정책결정 과정에 의존하고 있다. 즉, 지방정부의 사회복지사업은 대개 중앙정부의

위임사무가 대부분이고 지방의회의 권한과 역할도 제한적이다. 현재 지방의회는 예산에 대한 심의와 삭감 권한은 있지만 항목과 예산액에 대한 조정권한은 가지고 있지 못하다. 지방자치제하에서 자치입법권은 지방자치단체가 갖고 있는 자치권의 내용 중 가장 기본적인 권한이라 할 수 있는데 ‘법령의 범위 안에서’와 같은 자치에 대한 규정을 제정할 수 있도록 함으로써 자치권을 제한하고 있다. 따라서 지역주민들의 복지요구에 대한 지방정부의 정책결정상의 재량권이 확보되지 않은 현재의 상황에서는 지역의 특성을 반영할 수 있는 정책의 실현은 요원하다. 그러나 다행스러운 것은 이러한 자치입법권의 협소함에도 불구하고 최근에 몇몇의 지방자치단체에서는 지역주민의 특수한 문제 및 욕구를 반영한 적극적인 조례제정의 움직임을 보이고 있다. 다만 이러한 조례제정과 개정이 지방의회보다는 주로 지방자치단체에 의해서 이루어지고 있다. 따라서 지방의회의 고유한 기능과 역할을 충실히 수행할 수 있는 여건 마련이 필요하다.

둘째, 지역주민들의 의견이 충분히 반영되는 주민참여구조가 마련되어야 한다. 현재의 지방자치제하에서는 지역주민의 욕구가 지방정부의 행정이나 정책의 결정과정에 전혀 반영되지 못하고 있다. 지방자치제도는 주민자치의 원리에 입각하여 참여민주주의를 신장시킬 수 있는 제도적 장치가 되어야 한다. 지역주민이 단순히 사회복지정책의 대상자나 이용자로서만 참여하는 것이 아니라, 지역복지정책을 만들고 집행하는 과정에 참여할 수 있는 구조적 제도의 마련이 절실하다. 즉, 지방의 정치, 경제, 사회, 교육, 문화 등 각 영역에 대한 지역주민의 참여가 활발히 이루어져야 한다. 이것은 주민주체, 주민자치라는 지방자치의 이념과 지역문제와 주민의 욕구를 자주적으로 해결한다는 지역복지개념과도 부합한다. 특히 지역단위의 각종 위원회 등에 참여하는 제도적 참여와 지역복지운동의 전개와 같은 비제도적 참여 등 주민참여의 종류와 내용이 한층 다양화되어야 할 것이다.

셋째, 지방정부의 사회복지사업이 원활히 수행되기 위해서는 우선 지방정부의 재정이 안정되어야 한다. 지방자치의 원리에 부응하는 이상적인 방안은 지방정부가 자주적인 재원의 마련을 위해 자체 세원을 확보하는 것이다. 그러나 현재 지방세 수입에 결정적으로 영향을 미치는 지역경제의 활성화 정도는 지역간 격차가 매우 심해 그 결과 지방정부의 재정불균형을 초래하고 있으며, 이로 인해 현재의 상황에서 지방세의 확대는 많은 문제를 가져올 소지가 있다. 지방정부가 사회복지재원을 확보할 수 있는 방안은 매우 다양할 수 있으나, 현재 운용되고 있는 지방재정조정제도(국고보조금, 지

방교부세, 지방양여금)의 합리적 운영을 통해 복지재원을 확보하는 방안이 최선으로 고려된다(이재완, 1998). 마지막으로 지방정부의 사회복지 지출의 확대를 도모하기 위한 정책적 함의에 부연하자면 지방정부는 특수한 지역복지환경을 고려한 장·단기의 지역복지발전계획을 수립해야 할 것이다. 이는 자치단체장이 다음 선거를 의식한 선심성 정책으로 인해 지역복지정책이 파편화되고, 임기만료에 의한 교체로 정책이 단절화되는 폐해를 극복하고 지역성에 맞는 사회복지정책의 연속성을 보장하기 위한 최소한의 방안이다. 또한 지역복지계획 수립시 관(행정)주도의 계획수립이 아니라 민·관 협력을 통한 지역주민의 참여가 이루어져야 한다. 지역주민의 이해에 기초한 실현가능성 있는 지역복지계획을 통해 지역단위의 복지자원이용을 극대화해야 할 것이다.

이 연구는 지방자치단체가 본격적으로 시작된 이후 최근까지 4년간의 자료를 기초로 우리나라 지방정부의 사회복지 지출의 수준과 그 수준을 결정하는 요인들을 무엇인지 파악해 보았다. 분석의 결과를 놓고 볼 때, 우리나라의 지방자치제도는 아직도 초보단계의 수준에 머물러 있으며 그 제도운영의 한계가 여실히 드러나고 있다. 최근 서구 유럽의 사회복지 전달체계에 관한 논의들을 살펴보면, 중앙정부의 통제하에 그 하부조직으로서의 성격을 유지하던 지방정부가 이제는 실질적인 지역주민을 위한 복지주체로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 중앙정부에서 제공하는 복지서비스가 미미한 현 상황에서, 중앙정부의 사회보장제도에 대한 확대·개편도 중요하지만, 동시에 각 지방정부가 실질적인 권한과 책임을 가지고 사회복지 정책을 수립하고 집행할 수 있도록 법적·제도적인 뒷받침이 제공되어야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

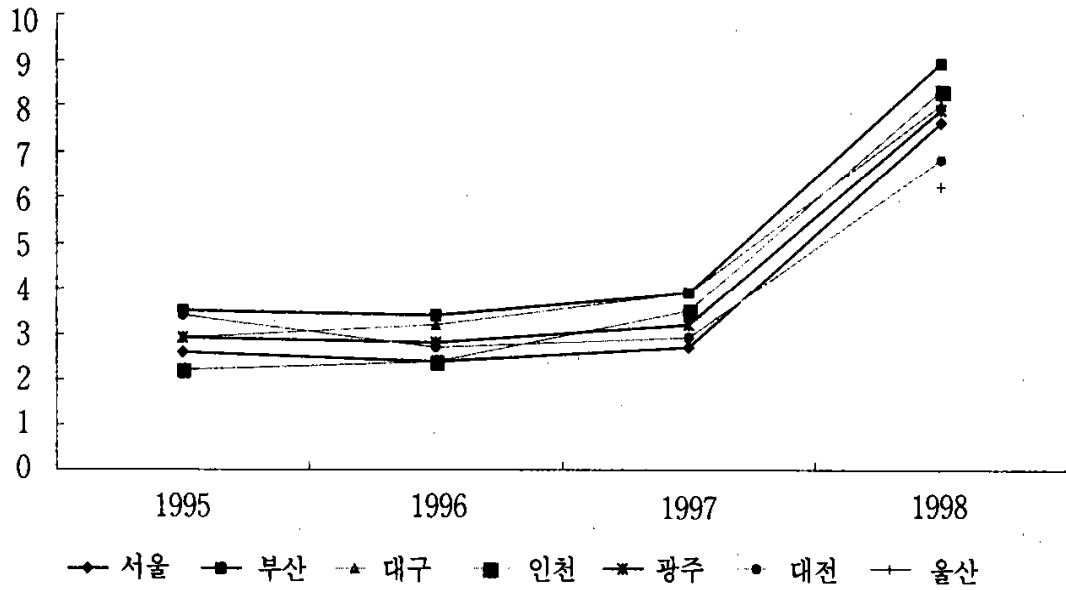
- 강인재. 1987. "지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 관한 연구." 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김수완. 1998. "한국 지방자치제가 지방정부의 복지에산에 미친 영향에 관한 연구: 1990~1995년 기초자치단체를 중심으로." 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 남궁 근. 1994. "우리나라 지방정부지출수준의 결정요인 분석." 《한국행정학보》 제28권 제3호.
- 봉민근. 1993. "지방정부의 사회복지재정지출의 결정요인에 관한 연구." 중앙대학교 대학원

석사학위논문.

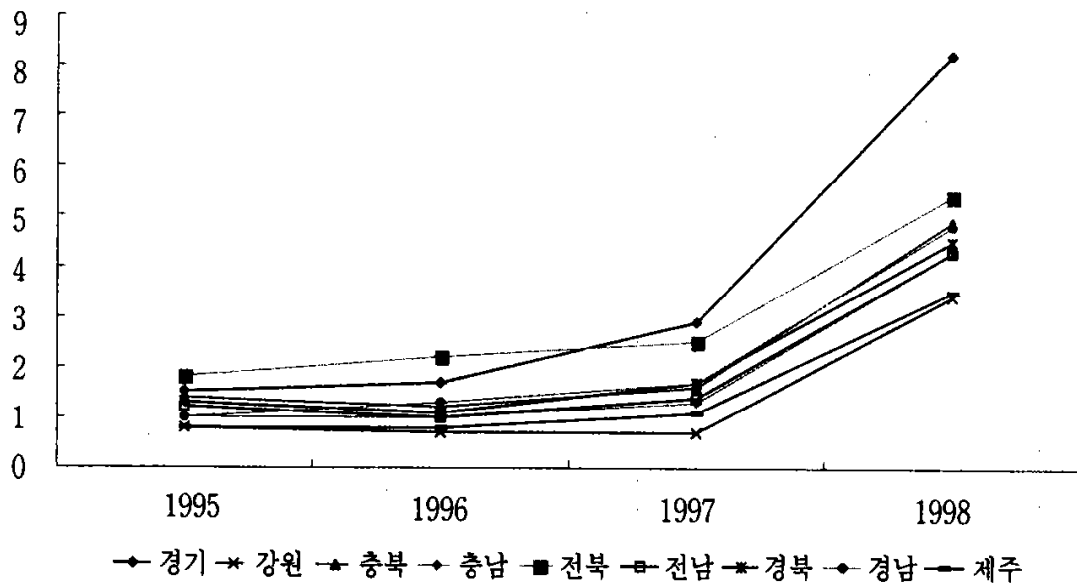
- 송근원. 1989. "미국 공적부조 예산의 결정에 영향을 미치는 요인들." 《한국행정학보》 제23권 제1호.
- 안강식. 1995. "한국 사회복지비지출의 결정요인에 관한 연구." 부산대학교 대학원 박사학위논문.
- 이승중·김홍식. 1992. "지방자치와 지방정부의 정책방향." 《한국행정학보》 제26권 제2호.
- 이영희. 1992. "지방자치와 재정수요의 영향평가 및 예측." 《한국행정학보》 제26권 제2호.
- 이재완. 1998. "지방자치와 사회복지: 지방화, 분권화." 한국사회과학연구소 사회복지연구실. 《한국 사회복지의 현황과 쟁점》. 인간과 복지출판사.
- 정현영. 1993. "한국 시정부 복지지출수준의 결정요인." 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 중앙선거관리위원회. 1995. 《제1기 전국동시지방선거총람》.
- 중앙선거관리위원회. 1998. 《제2기 전국동시지방선거총람》.
- 행정자치부. 1995~1999. 《지방재정연감》.
- 행정자치부. 1999. 11. 《제208회 정기국회 예결위원 요구자료》(1)
- 황윤원. 1987. "지방정부예산의 결정변수 분석", 《한국행정학보》 제21권 제2호.
- Cnuddle, C. & McCrone, D. J. 1969. "Party Competition and Welfare Policies in the American States." *The American Political Science Review*. Vol. 63.
- Dawson, R. E. & Robinson, J. A. 1963. "Interparty Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States." *Journal of Politics*. Vol. 25.
- Fabricant, S. 1952. *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900*. New York: National of Bureau of Economic Research.
- Perterson, P. E. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sharkansky, I. & Hofferbert, I. 1969. "Dimensions of State Politics, Economic, and Public Policy." *The American Political Science Review*. Vol. 63.
- Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky(ed.). 1985. *The Politics of Budgetary*. Boston: Little Brown.

■ 부 록 ■

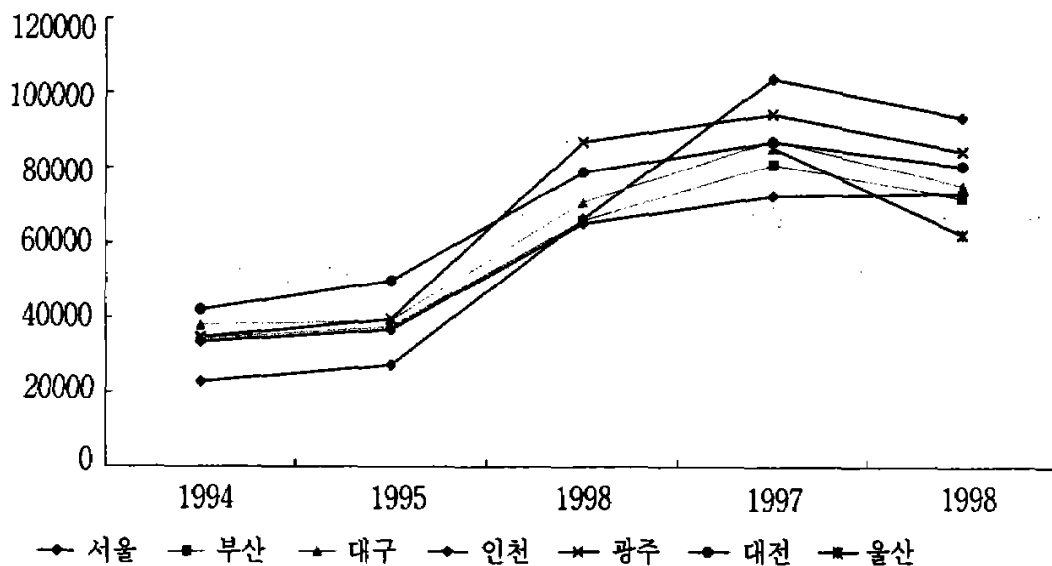
〈부록 1〉 시별 실업률 추이, 1995~1998



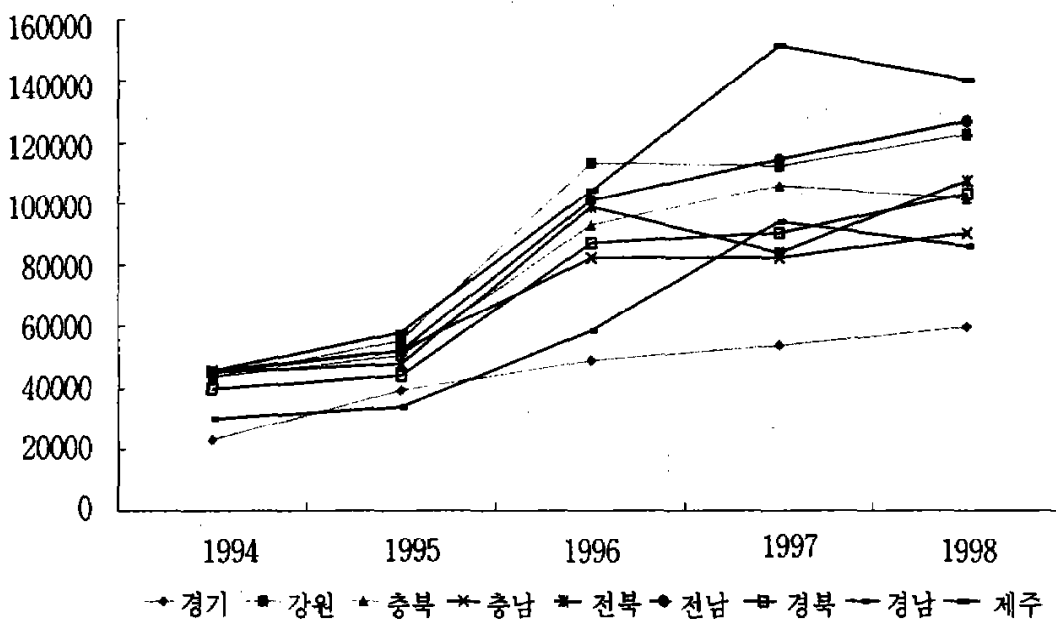
〈부록 2〉 도별 실업률 추이, 1995~1998



〈부록 3〉 시별 일인당 사회복지 지출추이, 1994~1998



〈부록 4〉 도별 일인당 사회복지 지출추이, 1994~1998



Determinants of the Social Welfare Expenditure in Local Government

Kim, Kyo-seong (Sejong University, Graduate School of Public Administration)

Lee, Jae Wan (Namseoul University, Department of Child Welfare)

The purpose of this study is to analyze the determinants of social welfare expenditure in local government. The period of 1995 through 1998 data in Seoul, 6 other metropolitan areas, and 9 provinces(Do) were selected and pooled as unit of analysis and total 8 independent variables were selected based on the theoretical background and previous studies. The pooled cross-sectional time-series regression using SPSS program was adapted for the analysis. Among selected independent variables, the rate of economic expenditure to the local government expenditure, the rate of financial self-reliance, and the increase rate of social welfare expenditure to the previous year has been played a significant role in the rate of social welfare expenditure to the total expenditure. Both the rate of economic expenditure and rate of financial self-reliance have had a negative impacts on the rate of social welfare expenditure and the increase rate of social welfare expenditure have affected the rate of social welfare expenditure positively. Therefore, the variables based on the economic constraint theory as well as incrementalism perspective gives greater explanatory power of the social welfare expenditure than the variables on the political choice theory in Korean local government.