

석사학위논문

지방자치제 이후 복지예산 변화 추이에 관한 연구

- 제주도를 중심으로 -

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

신 은 재

석사학위논문

지방자치제 이후 복지예산 변화 추이에 관한 연구

- 제주도를 중심으로 -

지도교수 양 영 철

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

신 은 재

2 0 0 3 년 12 월

지방자치제 이후 복지예산 변화 추이에 관한 연구
- 제주도를 중심으로 -

지도교수 양 영 철

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2003년 12월 일

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

신 은 재

신 은 재의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2003년 12월 일

심사위원장 _____ (인)

심 사 위 원 _____ (인)

심 사 위 원 _____ (인)

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제제기 및 연구목적	1
제2절 연구범위와 방법	4
제2장 복지재정의 이론적 배경	7
제1절 복지재정의 개념	7
1. 복지재정의 이해	7
2. 우리나라의 사회복지제도	9
3. 지방자치와 복지재정기능	12
제2절 지방자치제의 복지재정지출에 관한 이론	14
1. 지방자치단체의 복지재정지출의 결정에 관한 이론	14
2. 지방자치단체의 복지재정지출 변화에 관한 이론	17
제3절 선행연구 검토	22
제3장 복지예산의 변화 추이 분석	25
제1절 측정단위에 대한 설명	25
1. 사회복지비의 정의	25
2. 복지사업비의 정의와 예산과목 변화	26
제2절 복지예산의 변화 추이 분석	32
1. 분석방법	32
2. 복지사업비 예산변화	34

3. 복지비사업비 지출액 대비 국비 및 지방비 부담액 변화	38
4. 복지사업비 분야별 지출실태	41
제4장 결론	67
제1절 분석결과의 요약 및 함의	67
제2절 의의 및 한계점	69
1. 의의	69
2. 한계점	70
참고문헌	72
ABSTRACT	76
부 록	79
부록1.년도별 공적부조사업비 내용	79
부록2.년도별 노인복지사업비 내용	80
부록3.년도별 아동복지사업비 내용	81
부록4.년도별 여성복지사업비 내용	82
부록5.년도별 장애인복지사업비 내용	83
부록6.년도별 청소년복지사업비 내용	84

표 목 차

<표 2- 1> 사회복지 재원 종류	8
<표 2- 2> 선행연구에 대한 검토	24
<표 3- 1> 사회복지비와 복지사업비의 내용변화	25
<표 3- 2> 지방정부의 예산과목	27
<표 3- 3> 사회복지비의 변화내용	29
<표 3- 4> 제주도의 세출예산 구성표	31
<표 3- 5> 복지예산 변화 추이	35
<표 3- 6> 복지사업비와 경제개발비 지출실태 비교	37
<표 3- 7> 복지사업비의 국비 및 지방비 부담현황	39
<표 3- 8> 복지사업비 분야별 국비보조사업 비율변화	41
<표 3- 9> 연도별 사회복지시설 현황	42
<표 3- 10> 복지사업비 연도별 지출내용 분석	44
<표 3- 11> 분야별 복지사업비의 비율	46
<표 3- 12> 연도별 생활보호대상자수와 사업비	49
<표 3- 13> 연도별 공적부조사업비	50
<표 3- 14> 연도별 노인수와 노인복지사업비	52
<표 3- 15> 우리나라 노인인구 추이	53
<표 3- 16> 연도별 노인복지사업비	54
<표 3- 17> 보호아동수 현황	55
<표 3- 18> 보육시설 현황	56
<표 3- 19> 연도별 아동수와 아동복지사업비	57
<표 3- 20> 연도별 아동복지사업비	58
<표 3- 21> 연도별 여성수와 여성복지사업비	59

<표 3- 22> 연도별 여성복지사업비	60
<표 3- 23> 연도별 장애인수와 장애인복지사업비	62
<표 3- 24> 연도별 장애인복지사업비	63
<표 3- 25> 연도별 청소년수련시설 현황	64
<표 3- 26> 연도별 청소년수와 청소년복지사업비	65
<표 3- 27> 연도별 청소년복지사업비	66

그 립 목 차

<그림 3-1> 복지예산 변화추이	35
<그림 3-2> 총세출액대비 복지사업비와 경제개발비구성비 변화추이	38
<그림 3-3> 복지사업비의 국비 및 지방비 비율비교	40
<그림 3-4> 복지비사업비 연도별 지출실태 분석	43
<그림 3-5> 연도별 공적부조 사업비	50
<그림 3-6> 연도별 노인복지사업비	54
<그림 3-7> 연도별 아동복지사업비	58
<그림 3-8> 연도별 여성복지사업비	61
<그림 3-9> 연도별 장애인복지사업비	63
<그림 3-10> 연도별 청소년복지사업비	66

국문초록

우리나라는 '91년 의회의원 선거를 시작으로 '95년 지방자치단체장 선거를 실시함으로써 명실상부한 지방자치시대가 도래하였다. 본 논문은 지방자치가 시작된 '91년부터 2001년까지의 기간동안 실질적으로 지출된 제주도 복지사업비 지출수준의 변화내용을 알아보는데 연구목적을 두었다.

연구방법은 문헌조사와 복지재정과 관련된 각종 국내외 문헌 및 정부간행물, 통계자료 등을 수집하여 분석하고 예산편성 및 집행실태를 파악하기 위하여 예산서와 결산서를 사용하였다. 지방자치 실시와 관련하여 지방의회의원이 선출된 '91년을 시작으로 하여 '95년과 '98년 지방자치단체장이 선출된 이후 2001년까지 제주도의 총일반회계 세출액에 대한 복지사업비 지출실태 분석을 통해 조사해봄으로써 실제로 지방자치단체장이 선출되기 전과 후의 변화실태를 파악해보고자 한다.

그동안 대부분의 지방자치단체에 대한 사회복지지출에 관한 연구에서는 전국의 자치단체를 조사대상으로 연구하여 지방의 특성과 여건을 고려하지 못하였고, 시기적으로는 본격적인 지방자치제 실시로 볼 수 있는 1995년 지방자치단체장 선거 실시 시기의 전후였으나, 본 연구는 제주도를 대상으로 복지예산 변화추이를 알아보려고 하였다.

'91년 지방자치 실시후 2001년까지 11년간의 제주도복지예산의 변화 추이를 보면,

1. 복지사업비 지출 증가보다는 경제개발비의 지출증가가 증가되었다.

이는 제주도가 아직까지도 지역경제가 극히 미약한 상황이기 때문에 사회간접자본 확충을 위한 개발사업에 치중하고 있음을 알 수 있다. 또한 경제성장을 목표로 추구함에 따라 경제성장을 도모하는 개발정책을 보다 확대하려는 경향 때문에 상대적으로 복지정책이 축소되는 현상이라고 보여진다.

2. 복지사업비 지출이 '95년 이후가 이전보다 감소하고 있으며, '98년 이후는 증가되었다. '95년 민선자치단체장 선출이전에 9.47% 복지예산 평균 비율이 '95년 이후에는 8.72%로 감소하였고, '98년 이후에는 9.6%로 증가되었다.

지방자치제 실시 초기에 복지사업비는 감소되었지만, 민선 2기를 거치면서 다소 증가되고 있어 지방자치제 실시가 복지사업비에 긍정적인 효과를 끼칠 것이라는 기대를 갖게 한다.

3. 복지사업비 증가는 전년도대비 복지비 증감률에 따라 증가되는 것으로 나타났다. 전년도 예산 기준에 의해 복지비의 지출이 결정된다는 점증주의의 정책결정 방식이 제주도에도 적용되고 있다.

4. 복지사업비 지출액 대비 국비 및 지방비 부담 변화는 국비 비율이 '95년 이후에 다소 감소되었다가, '98년 이후에 증가되었다.

5. 복지사업비 분야별로 볼 때, 가장 비중이 높게 나타나는 분야는 공적부조사업이다. 국고보조 비율이 높은 생활보호대상자 지원을 위한 공적부조사업이 복지사업비 중 41.2% 가량 비중을 차지하는 점은 중앙정부에 의해 복지예산이 편성되어 지방정부의 사회복지부문에 대한 보다 적극적인 투자 자세가 필요하다는 점을 시사한다.

6. 생활보호대상자수와 장애인수가 복지사업비의 증가에 영향을 미친 것으로 나타났다. 생활보호사업 지원금은 생활보호대상자 수에 따라 국고 및 지방비에서 일정비율 지원되며, 현대 사회발달과 함께 날로 증가하는 장애인수에 따라 장애인복지사업비 증가는 실질적인 장애인복지서비스가 실시되고 있는 사실을 알 수 있다.

이러한 연구결과 '91년부터 2001년까지 제주도 복지예산 지출실태에 대한 분석내용을 토대로 제주도 복지사업비에 관심을 고조시키고 복지사업비 지출증가에 긍정적으로 작용할 수 있었으면 한다.

제1장 서 론

제1절 문제 제기 및 연구 목적

지방자치제가 우리나라에 실시된 지 어언 10여 년이 흘렀다. 지방자치제는 1991년 3월 기초자치단체 의회의원 선거를 실시함으로써 처음 발판을 마련하였고, 같은해 6월 광역자치단체 의회의원 선거를 치름으로써, 지방자치의 싹을 틔우기 시작했다. 그리고, 1995년과 1998년 민선 자치단체장 선출, 2002년 6월13일에 세 번째 전국 지방동시 선거를 치름으로써, 본격적인 지방자치의 시대를 맞이하고 있다.

지방자치의 실시는 이른바 풀뿌리 민주주의 구현이라는 정치 이념적 측면뿐만 아니라 각 지역주민들의 다양한 행정 수요에 적절하게 대응함으로써 행정의 효과성과 능률성을 향상시킨다는 측면에서 중요한 의의를 가진다.

지방자치제가 실시됨으로써 정치, 행정적 변화 뿐만 아니라 지방의 경제, 보건, 교육, 복지등 사회전반에 변화가 수반되어 지역주민들의 다양한 욕구에 대응하고 있다. 따라서 증가하는 주민들의 복지서비스 수요에 따라 복지 분야에도 관심이 커지고 있다. 이러한 점은 그간 중앙 집권적이었던 행정체제에서 지역의 행정 수요가 반영된 자치 행정체제로의 변화를 가져오고 있다는 것을 의미한다.

이러한 변화는 두가지 차원에서의 복지수준을 예측할 수 있다. 하나는 일반적인 기대와 같이 지방자치제의 실시에 따라 사회복지 지출비중이 늘어나 지역 주민 및 요보호자들의 복지 수준이 향상되리라는 예측¹⁾이다. 그리

1) 김용래, “지방화시대에 있어서 지역사회복지정책의 과제와 발전방향” 지역사회복지

고 다른 하나는 지방자치제는 지역 발전 지출에 더 비중을 두어 지역주민의 복지 증진에 바람직하지 못한 결과를 가져올 가능성에 대한 예측²⁾이다.

제주도에서 수행되어진 대부분의 복지사업들은 중앙 정부의 복지시책에 의한 사업이었고 그에 따른 예산 지출 내용도 별 차이가 없었으나, 지방자치제의 실시로 인하여 정책과 재정운영에 보다 자율성을 지니게 되었다. 정책 과정에서도 주로 중앙정부 시책과 재정 지원에 의존하던 이전과는 달리 제주도내의 제 요소들이 복합적으로 반영된 제주도 특성에 맞는 다양한 정책이 나타나기 시작하였다.

또한 지방자치제의 재정 편성권에 대한 재량권이 넓어짐으로써 민선 자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 독자적 사회복지 발전계획의 수립이 가능해졌다. 이로 인하여 이전의 획일적인 복지정책이 다양화되고, 그 질도 높아질 가능성도 충분할 것으로 기대되고 있다.³⁾

이제 지방자치제 실시를 기점으로 하여 일반적으로 지방에서 자율성 범위 내에서 재정력에 따라 사회복지비 지출 수준을 결정하게 되었다. 그러나 이와같은 행·재정의 자율성 확대는 지방자치단체에게 마냥 좋은 것만 주는 것은 아니었다. 재정력이 취약한 지방자치단체들은 주민의 사회복지 욕구를 충분히 충족시키지 못하게 되어 상당한 위축감을 유발할 수 있으며, 지역 간 복지수준의 격차가 더욱 벌어지게 될 우려도 있다. 만약 이렇게 된다면 지방자치 실시가 복지서비스 부분에서는 오히려 악영향을 주는 것이 되며 이것은 결코 우리가 기대하는 현상은 아닌 것이다.

이러한 인식하에서 재정력이 취약한 제주도⁴⁾는 지방자치제 이후 사회복지

정책 제5집, 1991. pp.63~76

2) 이승중·김홍식, “지방자치와 지방정부의 정책정향:복지서비스 기능을 중심으로”, 한국정책학회보 제8권 제4호, 1992. pp.582~587

3) 김연명, “지방자치선거와 사회복지부문의 주요쟁점”, 공개토론자료집, 지식인연대(준), 1995. p.3

지분야에 어떤 변화가 나타났으며, 어떤 영향으로 변화가 나타났는지에 대해 알아볼 필요가 있다, 지방자치제 실시 이후에 지방정부의 사회복지 지출 변화에 미친 영향에 관련한 기존의 실증적 연구들은 많았다. 그러나 이들 연구 대부분은 전국을 대상으로 한 연구로 지방의 특성과 여건을 고려하지 못하였다. 또한 기존 논문들은 본 논문과 비교할 때 시간적으로도 본격적인 지방자치제 실시로 볼 수 있는 1995년 지방자치단체장 직접선거가 실시되는 시기의 전후로 지방자치제 실시가 지방자치단체의 복지서비스 분야에 어떠한 변화와 성과를 가져왔는지 비교하기에는 무리가 있다고 사료된다. 이를 요약하면 지방자치제 실시후 제주도의 복지사업비 지출에 어떤 변화가 생겼는가? 하는 것과 변화가 있었다면 복지사업비 지출 변화에 어떠한 요인이 작용되었는가? 하는 것이 이 논문의 문제제기이다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 지방자치단체의 사회복지 활동상황을 가늠할 수 있는 지방자치단체의 복지 예산을 척도로 하여 지방자치 단체장 선출전과 후에 대한 실질적인 복지사업비 지출실태 추이를 분석하고자 한다.

그동안의 연구를 통해 본 지방자치 실시가 복지 예산을 증가 혹은 감소시켰는지에 대한 규명이 필요하다고 본다. 본 연구는 첫째, 지방자치제 실시가 복지사업비 지출에 긍정적인 영향을 미쳤는지, 부정적인 영향을 미쳤는지 분석을 시도할 것이다. 기존 연구가 보여주고 있는 전국 자치단체를 대상으로 하거나 지방자치의 실시기간의 적정성에 대한 미비로, 지방의회의

4) 재정자립도는 자치단체 세입중 지방세수입과 세외수입의 합계가 차지하는 비중이다. 흔히 경제력 지표로 재정자립도가 사용된다. 제주도 재정자립도 현황은 다음과 같다.(제주도 예산담당관실 내부자료)

(단위:%)

구분	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
전국평균	51.6	46.9	47.2	43.1	42.5	42.1	38.3	37.9	35.6
제주도	51.7	46.0	41.5	40.1	38.1	38.3	37.0	36.3	33.6

원이 선출된 '91년부터 지방자치단체장이 선출된 '95년 이후와 2001년까지의 기간을 포함하여 제주도의 실질적인 복지사업비 지출실태를 파악하였다.

둘째, 기존연구에서는 서구의 이론 및 연구 결과를 토대로 지방정부의 경우 자치단체등을 분석대상으로 한 결과를 일반화하는 경향이 있었다. 그러나 제주도의 상황에 전국 자치단체를 대상으로 한 연구 결과를 그대로 적용하는 데는 무리가 있는 것으로 생각된다. 즉 제주도와 같은 특수한 상황의 지역을 대상으로 하는 연구는 별도로 이루어져야 하며 그 결과 역시 분석 대상에 따른 차별적인 일반화가 타당하다고 본다

따라서 본 연구에서는 제주도에서의 복지사업비 지출실태 변화 추이를 심층적으로 분석하여 향후 제주도의 복지정책을 수립하는데 있어서 유용한 정보를 제공하고 복지사업비 지출의 추세를 예측하는데 중요한 정보로서의 역할을 하고자 하는 것이 연구목적이다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구범위와 대상

본 연구에서 연구범위를 정함에 있어서는 첫째, 시간적 범위 둘째, 공간적 범위 셋째, 대상적 범위를 구분하는 바 구체적 범위내용은 다음과 같다. 첫째, 시간적 범위의 선정에 있어서는 우선 기존의 연구들이 95년 6.27 동시 지방선거 이전이거나 98년도까지의 결과들이기 때문에 이로 인한 미비점을 보완하고 지방자치의 성립을 통한 진정한 지방자치 실시 이후의 상황을 분석하고자 그 기간을 1991년부터 2001년까지로 정하였다.

첫번째 시기로 지방의회가 구성됨으로써 실시된 반쪽짜리 지방자치체가 실시된 91년부터 95년 동시 지방선거 이전까지와 두번째 시기로 95년 6.27 지방선거 이후에서 98년도 지방선거 이전까지, 세번째 시기로 98년 지방자치단체장 선거 이후의 기간으로 설정하였다.

그리고 이들 기간 동안의 복지사업비 지출변화를 비교, 분석함으로써 지방자치체의 실시이후 단계적으로 어떠한 영향을 미쳤는지를 검증하였다.

둘째, 공간적인 범위의 설정에 있어서는 제주도 자치단체를 분석대상으로 하였다. 제주도로 한정된 이유는 제주도의 경우 다른 어느 자치단체보다도 인구수 등 규모가 작아 재정력이 미약하며, 지형적으로 육지와 떨어진 섬지방 하나의 지방자치단체로 구성되어 다른 지방자치단체보다 특수성이 많아 제주도의 현상을 잘 나타낼 수 있도록 하기 위해서이다.

셋째, 대상적 범위는 지방자치단체의 일반회계의 기능별 세출항목 중 사회복지비 내의 복지사업비(사회보장비)를 중심으로 하였다. 지방자치단체의 재정지출 중 복지사업비 지출을 연구대상으로 한 이유는 지방자치의 실시를 전후하여 사회복지에 대한 주민들의 수요가 크게 증가할 것으로 생각되기 때문이다. 일반적으로 지방자치단체의 사회복지비는 복지사업비, 보건위생비, 환경녹지비 등으로 구성되어 있다. 그러나 사회복지비 항목내에 복지과 직접 관련없는 보건 및 환경등의 항목이 다수 포함되어 있어 이 연구에서는 보다 실질적이고 직접적인 복지예산의 변동을 알아보기 위하여 복지사업비만을 연구대상으로 한다.⁵⁾

복지사업비는 제주도 예산서(2001년도)상 세출과목 사회개발내의 관항목

5) 복지사업비는 예산과목중 장단위인 사회복지비의 한 관항목으로서 사회복지, 경노복지, 청소년복지, 장애인복지, 여성정책, 여성복지, 유아복지, 여성교육문화센터 운영을 포함하고 있다. 사회복지비는 복지사업비와 함께 보건 및 생활환경비, 주택 및 사회개발등을 관항목으로 하고 있으나 복지사업비를 제외한 나머지는 통념상 복지적 성격의 지출이라기 보다는 기본적 생활과 관련된 지출이기 때문에 연구의 대상에서 제외하였다.

사회보장비로 지출되는 항목으로 제주도의 사회복지과 및 여성정책과에서 주관하고 집행하는 사업으로써 공적부조, 노인복지, 아동 및 청소년복지, 여성복지, 장애인복지 등이 이에 해당된다.

2. 연구방법

연구방법에 있어서는 연구의 이론적 기초를 확립하고 연구경향을 파악하기 위한 문헌조사와 그를 통해 얻은 각종 통계자료를 근간으로 한 실태분석을 병행하고자 한다.

우선적으로 지방자치단체의 세출변동, 특히 사회복지재정에 관해서 학자간의 이론적 관점을 문헌적 분석을 통해 알아보겠다. 이를 바탕으로 지방자치단체의 복지재정 지출의 실태를 분석하기 위해 제주도의 '91년부터 2001년까지의 기간동안 제주도의 예산서와 결산서를 참고하여 일반회계 세출액에 대한 복지사업비 지출 실태와 복지사업비 각 분야별 지출실태의 변화에 대한 추이를 분석하였다. '91년부터 2001년까지 제주도 예산서와 결산서에 나타난 복지사업비에 대해 파악하고, 이를 기간별로 구분하여 지방자치단체장이 선출되기 전과 민선자치단체장이 선출 후인 민선1기('95년 이후 '98년까지)와 민선2기('98년 이후 2001년까지)로 구분하여 비교해 보고자 하였다.

이와 함께 제주도의 복지사업비 지출내용의 변화를 좀더 구체적으로 파악하기 위해 제주도 복지예산을 세부분야별 지출실태의 변화에 대한 추이를 분석하였다. 제주도에서 추진하고 있는 복지사업비의 분야별 지출내용을 정확히 파악하여 봄으로써 과연 어떠한 분야에 어떠한 지출이 이루어지고 있는지에 대한 이해를 돕고자 하였다.

제2장 복지재정의 이론적 배경

제1절 복지재정의 개념

1. 복지재정의 이해

사회복지재정은 수입과 지출의 측면에서 파악 할 수 있는데, 수입면에서는 사회복지제도를 운영하기 위한 재원조달측면으로서 ①중앙정부 재정의 일반회계와 특별회계에서 지출되는 국고 부담 ②각 시·도 등의 지방자치단체에서 부담하는 지방비 ③기업이나 학교법인 등에서 부담하는 사용자 부담금 ④의료보험이나 연금 등의 사회보험제도에 가입한 피보험자로부터 각출되는 보험료 등으로 구성된다.⁶⁾

한편 지출면에서는 사회복지재정은 정부의 사회복지정책 기능수행에 소요되는 비용으로서 흔히 사회복지비, 사회보장비라고 한다. 사회복지비란 소득상실로부터 가족을 보호하기 위한 정부의 현물 및 현금급여이다. 즉 연금, 실업, 질병, 의료보호, 공적부조, 가족수당 등과 같은 것에 사용되는 비용이다.⁷⁾ 사회복지재원은 <표 2-1>에서 보듯이 그 성격상 공적재원과 사적재원으로 나눌 수 있는데⁸⁾, 공적재원이란 세금 징수권이 있는 정부단위에 의해서 조달되는 재원을 말한다. 그리고 사적재원이란 민간으로부터 조달되는 재원을 말하는 것으로 사용자가 내는 부담금, 피고용자가 내는 보험

6) 연하청외 5인, 「사회보장제도의 정책과제와 발전방향」, 한국개발연구원, 1988, p116, 오혁주, “사회복지제도의 행정적 개선을 위한 연구”, 석사학위논문. 중앙대학교, 1988, p72.

7) Fred C.Pampel & John B. Williamson, Age, Class, Politics, and The Welfare State, London : Cambridge University Press, 1989. p.56.

8) 박진하, “지방자치실시후의 사회복지재정 변화추이와 확충방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교, 1999, p.12

금, 민간으로부터의 후원금, 기부금, 성금, 모금, 회비 등을 들 수 있으며 외 국민간원조금도 여기에 포함된다. 그 밖에 종교단체에서 사회복지활동을 위해 지출하는 비용도 사적재원이라고 볼 수 있으며 이 분야의 재원의 활용이 점차 증가되고 있고 가능성이 매우 큰 것으로 보인다.⁹⁾

사회복지 부문의 정부예산은 국가 또는 지방자치단체가 책임을 지고 추진해야 할 사회복지 분야에 필요한 경비로 지출되는 것으로 공적부조, 사회보험, 사회복지서비스에 관한 것으로 나뉘어지고 있다. 정부예산과 더불어 사회복지 부문의 공비로 운영되는 기금은 사회복지공동모금회법 제2조의 규정에 의해 국민성금 및 그 운용 수익금 정부출연금으로 기금을 조성하는 사회복지 사업기금이 있다. 또한 국민연금법 제82조에 의거 연금보험료, 기금운영수익금, 국민연금관리공단의 수입 지출 결산상 잉여금으로 조성되는 국민연금기금이 있고, 국민건강증진법 제22조에 의거 담배사업자 및 수입담배 판매업자의 출연금 의료보험자의 부담금으로 조성되는 국민건강증진 기금이 있다. 민간자원은 일반적인 기부금, 법인 설립 기부금, 그리고 조직적인 기부금으로서의 공동모금 등의 기부금과 사회복지법인이 운영하는 수익사업의 수익금, 외부단체의 원조금, 민간단체의 지원금, 불우이웃돕기 성금, 후원금, 자원봉사의 활동 등 다양하다.¹⁰⁾

〈표 2-1〉 사회복지 자원 종류

분류	조성주체	종 류
공적재원	정부	국민성금, 사회복지사업기금, 연금보험료, 기금운용수익금, 국민연금기금, 국민건강증진기금
사적재원	민간	사용자부담금, 보험금, 후원금, 기부금, 성금, 모금회비, 외국민간원조금

9) 전수일·봉민근, 「지방자치와 복지행정」, 서울:홍익제, 1995. 12

10) 전수일·봉민근, 전계서, pp.406-407

지방자치단체가 그 경비를 충당하기 위하여 취득하는 수입의 종류는 중앙정부에 비해 매우 다양하다. 우리나라의 지방자치단체 수입은 먼저 자체 수입과 의존수입 그리고 지방채로 나눌 수 있다. 전자는 지방자치단체가 자기의 관할구역 내에서 자주적으로 조달하는 재원을 말하며 지방세 수입과 세외수입이 이에 속한다. 후자는 중앙정부나 상급지방자치단체로부터 지원 받는 재원을 말하며 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 조정교부세, 시도비 보조금 등으로 구분된다. 지방채는 지방자치단체가 투자재원의 조달을 위하여 과세권을 실질적인 담보로 자금을 조달하는 채무다. 사회복지서비스의 비용부담체계는 첫째, 각 사회복지 관련법에 규정된 복지의 조치에 따른 비용부담체계, 둘째, 각 사회복지 관련법에 규정된 보호 업무에 소요되는 인건비와 사무비에 소요되는 비용 부담체계, 셋째, 사회복지시설의 설치와 운영에 따른 비용부담체계가 있다.¹¹⁾

2. 우리나라의 사회복지제도

우리나라의 복지제도는 크게 사회보험과 공적부조 그리고 사회복지서비스로 구분할 수 있다. 우선 사회보험은 첫째 산재보험과 국민건강보험, 연금보험, 고용보험으로 나눌 수 있다. 그리고 공적부조는 생활보호와 의료보호, 재해구호사업, 국가보훈사업으로 나눌 수 있다. 사회복지서비스는 노인복지, 여성복지, 아동복지, 장애인복지로 나눌 수 있다.

사회보험중 산재보험제도는 1963년 제정되어 사회경제적 변화에 부응하여 수차례 걸쳐 개정을 거듭해온 산업재해보상보험법을 중심으로 운영되고 있다. 국민건강보험은 1963년 의료보험법의 제정이 있었으나 개인의 강제규정이 삭제되어 임의제도로 결정되어 버렸기 때문에 부분적인 시행에 그치

11) 김만두, 「사회복지법제론」, 서울:홍익재, 1991. 2, p.145.

다가 1977년에 와서야 강제 의료보험제도가 실시되게 되었고, 2000년도에 국민건강보험으로 개정하여 시행되고 있다. 연금보험제도는 공무원연금, 군인연금 외에 사립학교 교직원연금이 시행되고 있으며, 1973년에 법률이 제정된 국민복지연금은 1988년부터 시행되고 있다.

공적부조는 국가 또는 공공단체의 이전지출에 의하여 저소득층의 생활을 보호하는 제도이다. 공적부조의 기본원칙은 생존권 보장의 원칙, 국가책임의 원칙, 최저 생활보장의 원칙, 자립자조의 원칙, 무차별 평등의 원칙, 보충성의 원칙을 기본 원칙으로 하고 있다. 생활보호는 헌법 제34조 5항에 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다고 규정하여 국가의 생존권 보장을 선언하고 있다. 그리고 1961년에 제정된 생활보호법은 현재 1999년 9월 7일 공포되어 2000년 10월에 시행중인 국민기초생활보장법에 의해 다시 구체화되고 있다.

의료급여는 2001년도에 의료보호법으로 시행되었던 내용이 의료급여법으로 개정되어 시행되고 있다. 의료급여대상자는 진료비의 전액을 국고에서 부담하는 제1종과 진료비의 일부를 본인이 부담하는 제2종으로 나누게 된다. 제1종은 국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 65세이상의 뇌쇠자, 18세미만의 아동, 중증장애인, 임산부와 사회복지시설 수용보호자, 재해구호법상의 이민, 국가유공자, 원호대상자, 월남귀순자 등과 무형문화재의 보유자 및 그 가족이 이에 해당된다. 제2종은 국민기초생활보호법상의 수급자중 의료급여 1종을 제외한 자이다.

우리나라 지방정부의 사회복지서비스는 복지14법¹²⁾에 명시되어 있다. 복

12) 사회복지사업 14법(사회복지법 제2조 제1항에 명시)은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 영유아복지법, 윤락행위등방지법, 정신보건법, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률, 입양촉진및절차에관한특례법, 일제하일본군위안부에대한생활안정지원법, 사회복지공동모금법, 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률, 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률을 말한다.

지14법에 명시된 사업은 생활보호, 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 모·부자복지, 영유아사업 등과 사회복지사업법에 명시된 프로그램은 사회복지상담, 부랑인보호, 직업보도, 무료숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등을 말한다. 또한, 헌법 제34조제4항¹³⁾ 및 청소년기본법 제8조¹⁴⁾에 의해 청소년사업이 국가와 지방정부가 행해오고 있으며, 이러한 것들이 우리나라 지방정부에서 이루어지는 사회복지서비스의 핵심이라 할 수 있다.

지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)1항에 지방자치단체는 그 관할지역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다고 하고 있다. 그리고 제2항에서는 제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하고 있다. 주민의 복지증진에 관한 사무는 1)주민복지에 관한 사무 2)사회복지시설의 설치 운영 및 관리 3)생활곤궁자의 보호 및 지원 4)노인, 아동, 심신장애자 청소년 및 부녀의 보호와 복지증진 5)보건진료기관의 설치운영 6)전염병 및 기타 질병의 예방과 방역 7)묘지 화장장 및 납골당의 운영관리 8)공중접객업소의 위생개선을 위한 지도 9)청소오물의 수거 및 처리 10)지방공기업의 설치 및 운영 등이다.¹⁵⁾ 그리고 1995년에 제정된 사회보장기본법에서는 사회보장의 범위를 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도로 정하고, 관련복지제도로 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도로 정하고 있다.

우리나라 지방자치단체의 사회복지시책은 공적부조와 사회복지서비스에 관한 시책을 주로 담당하고 있다. 공적부조에 관한 사업은 주로 국민기초생

13) 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

14) 국가 및 지방자치단체는 청소년의 수련활동을 장려하고 복지를 증진하며, 제7조의 규정에 의한 국민의 책임수행에 필요한 여건을 조성하고, 이에 필요한 법적, 제도적 장치와 필요한 재원을 조달할 책임을 진다.

15) 이계탁, 「복지행정학 강의」, 서울:나남출판사, 1994, pp.126-129.

활보장법에 의한 사업이고, 사회복지서비스는 주로 복지 14법에 의한 요보호자에 대한 서비스라고 할 수 있다.

3. 지방자치와 복지재정기능

지방자치단체가 수행할 기능은 사무의 성격상 국가가 직접 수행할 사무를 제외한 모든 사무로써 지방자치단체가 자기의사와 책임 및 부담에 의하여 주민의 복지증진을 위해서 행하는 사무 즉 고유사무와 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 그 처리가 위임된 사무가 된다.

결국 지방자치단체는 재원을 조달, 관리, 지출함으로써 지역 경제발전과 지역주민의 복지증진을 위하여 노력해야한다. 그럼으로 지방자치단체는 그 존립목적을 수행하기 위하여 여러 가지 기능을 수행한다. 이러한 기능을 수행하기 위하여 화폐적 지출이 필요하다. 이 화폐적 지출을 지방재정지출이라 한다. 이와같은 지방재정지출은 지방자치단체에 있어서 필요한 수요를 충족시키기 위한 지출과정을 의미하는 것으로 지방자치단체가 필요로 하는 재정수요는 두가지 측면에서 파악 될 수 있다.

첫째는 지역주민의 입장에서 지방자치단체에 대한 요구로서의 재정수요이다. 이 재정수요는 현실적으로 집행된 지방자치단체의 재정규모와는 다른 성격의 것이다. 즉, 지역주민의 입장에서 파악한 재정수요는 지방자치단체의 예산제약에 상관없이 파악된 재정수요의 성격을 지니는 것이다.

둘째는 지방자치단체의 입장에서 현실적인 예산제약을 반영하여 파악할 수 있는 재정수요로 재정수요는 지방자치단체가 수행하는 행정기능의 범위로서의 재정수요를 의미한다.¹⁶⁾

지방자치단체는 재정지출정책을 통하여 주민의 복지증진을 위한 사무를

16) 한국지방행정연구원, 지방재정수요예측 및 재원대책방안연구, 연구보고서, 제8권, 1986, p.48

수행하게 되는데, 사회복지비 지출은 단기적으로 보았을 때의 직접적 수혜자는 저소득층이고 고소득층은 사회복지지출 재원의 부담자이므로 소득분배상태를 개선시킨다.

그러나, 장기적인 견지에서 사회복지지출의 소득평준화 효과는 재원조달에 따라 다르다. 예컨대 재원조달이 주로 소득에 의한 경우에는 복지지출의 수혜자에 과세되는 경우가 거의 없으므로 재분배효과는 강화된다. 그러나 간접세에 대한 의존도가 높은 경우에는 복지지출의 혜택을 받는 저소득층도 간접세의 부담에 참가하게 됨으로 사회복지지출의 재분배효과는 그만큼 저하된다.

지방자치단체의 복지적 지출은 복지기능을 가지고 있을 뿐만 아니라 복지적 기능 때문에 소득분배의 효과를 얻을 수 있다. 예를 들면, 복지적 지출이 증가될 때 사회보장비가 증가되어 사회보장제도의 혜택을 받는 수혜자들이 소득을 보장받게 된다. 그리고 주민의 복지증진을 위한 재정지출이 증대하게 될 때 수혜자들은 생활수준을 보다 향상시킬 수 있고 보다 나은 복지사회를 이룩하게 됨으로써 아울러 소득배분의 효과를 거둘 수 있다는 것이다.

그러나 지방자치단체지출의 복지기능 적정화를 기하려고 할 경우는 첫째, 지출규모와 내용이 다르다. 둘째, 공공지출의 당위성이 주관적으로 가치판단에 따라 다르므로 획일적 결론을 얻을 수 없으며, 이에 대한 정설도 없다고 하겠다. 셋째, 사회구성원 대다수가 평등성에 대한 가치에 기준을 두어야 한다. 넷째, 사회에 따라 경제성장의 단계가 다르고 정치문화의 수준도 다르며 정치체제의 수용능력도 다르다.¹⁷⁾

이와같이 지방자치단체의 사회복지재정은 경제적, 사회적 및 정치적 상황에 따라 서로 상이한 양상을 보인다.

17) 박춘건, “지자체 이후 지방자치단체의 재정지출의 성격과 영향요인에 관한 실증적 분석”, 고려대학교 석사학위논문, 1997. pp.11~13.

제2절 지방자치단체의 복지재정지출에 관한 이론

지방자치단체의 복지지출에 관한 이론은 크게 복지재정지출의 결정에 관한 이론과 복지재정지출의 변화에 관한 이론을 나눌 수 있다. 여기서는 각 이론의 특징을 살펴보고 이를 토대로 제3장에서 복지재정지출의 변화에 대한 요인을 알아보는데 근거로 삼고자 한다.

1. 지방자치단체의 복지재정지출의 결정에 관한 이론

지방자치단체의 각 기능별 지출결정을 설명하는 이론은 매우 다양하다. 그중에 대표적인 정치적 결정이론, 재정능력이론에 대해 보고자 한다.

1) 정치적 결정이론

민선자치 단체장들은 지역주민의 직접적인 행정수요에 민감 할 수 밖에 없다. 따라서, 복지 국가화 경향으로 인해 주민들은 다양한 복지행정 수요를 표출하고 있으므로, 지방자치제의 실시와 복지 국가화 경향은 지방자치단체로 하여금, 지역 주민들의 복지 행정 수요에 전보다 더욱 민감하게 반응하도록 작용할 것으로 예상할 수 있다.¹⁸⁾

즉, 지방자치제 실시 이전의 지방정부는 정부가 수립한 정책을 단순히 집행하는 기관에 불과했다. 그러나, 지방자치제의 실시 후에는 그 지역의 주민의 선호에 부합하는 복지 서비스를 공급해야만 주민들에게 좋은 평가를

18) 유병희, “지방자치단체의 복지예산결정 요인에 관한 연구:서울시 자치구를 대상으로” 석사학위논문, 서울대학교, 2000

받고, 차기의 선거에서 좋은 영향을 받을 수 있기 때문에, 더욱 민감하게 반응할 것이다.

이러한 측면을 뒷받침해 주는 이론으로써는 정치적 결정이론(political determination model)이 있다. 이 이론은 예산의 지출 규모와 수준에 있어, 정치적 변수의 중요성을 강조하는 것으로 주로, 정당과 관련된 변수들이 많이 포함되어 있기 때문에, 정당효과모형(political party effect model)이라고도 한다.¹⁹⁾

이 정치적 결정이론은 V.O. Key에 의해 주창되었는데, 주로 정치 변수로 정당간의 경쟁력, 유권자들의 투표율, 당과성, 업관적 임용 등을 선정하여 미국 남부의 여러 주정부를 대상으로 교육지출, 사회보장지출, 보건지출 등을 분석하였다. 또한, Key-Lockard 모형에서는 정치참여와 후보간 경쟁률이 높을수록, 지방정부의 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여, 특히 사회복지 분야의 지출 수준을 증대시킬 것으로 가정한다.²⁰⁾

즉, 선거인들 중에서 가장 많은 수를 차지하고 있는 집단은 저소득층이다. 때문에 정치적 경쟁을 공직에의 새로운 진출이나 재선에 대한 위협으로 인식하는 후보자는 저소득층에게 유리한 정책을 선거공약으로 내세우게 된다는 것이다. 그리고, 이는 선거인들이 각 후보자가 공표한 사회복지정책에 대한 선호도에 따라 후보자에 대한 지지를 결정하게 된다는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

지방자치제가 실시되면서 사회복지정책은 중앙정부의 결정을 집행하는

19) Kleinman, Eastall M. and Robert E., *What Determines Local Authorities Capital Expenditure on Housing? An Evaluation of Various Model*, Urton Studies, 1990. p.405, 채은하, “지방자치단체장의 선출이 복지예산에 미친 영향”, 고려대학교 석사학위논문, 2002, pp.27~28. 재인용

20) 남궁근, “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인분석:시군구의 자치단체를 중심으로”, 한국행정학보, 제28권 제3호, 1994, p.999

형태에서 탈피하여 지역주민, 이익집단, 정당 등과 같은 외부 행위자들의 정치적 요구와 압력을 받게 될 것이고, 지방정부는 정치적 지지의 확보를 위해 이러한 요구들에 반응하게 된다는 것이다.

그러므로 지방정부는 주민들의 생활과 직결되고 일상의 복지에 관한 정책을 적극적으로 추구하게 됨으로서 합리적인 결정보다 정치적으로 유리한 결정을 하여 사회복지재정은 증가할 것이다.

2) 재정능력 이론

일찍이 Hofferbert와 Sharkansky는 지방정부는 재정지출 결정요인으로서 세입충당능력의 중요성을 지적한 이후, 많은 연구들이 정부지출과 정부 세입능력과의 관계를 규명하고 있다. 이 이론에 의하면, 지방정부의 재정 지출 수준과 가장 관계가 깊은 변수는 지방정부의 재정 능력이며, 이러한 재정 능력은 정부 예산 결정의 제약 조건으로도 작용한다고 본다.²¹⁾

일반적으로, 재정능력 이론(revenue capacity model)은 주민들의 자주재원부담이 클수록 지출수준은 높을 것이라고 가정하고 있다. 그러나, 우리나라와 같이 자치제의 초기도입단계는 중앙정부로부터 보조금이 많을수록 지역의 사회간접자본을 확충시켜 지방의 재정지출수준이 증가할 것으로 가정하기도 한다.

따라서, 이러한 재정능력과 관련하여 복지예산은 국가 보조금이 많은 비중을 차지하고 있어 중앙정부에 대한 의존도 여하를 판단할 수 있다. 또한 기존의 사회복지서비스가 중앙집권화된 행정체제였었기에 국가 보조금 규모정도에 따라 지방자치단체의 복지재정지출에 더 많은 영향을 미치는지를 파악하는데 중요하다고 할 수 있겠다.

21) 손희준, “지방자치제 실시에 따른 지방재정 지출의 결정요인 분석” 한국행정학보, 제33조 제1호, 1999

2. 지방자치단체의 복지재정지출 변화에 관한 이론

지방자치단체 복지재정지출은 고정된 구조를 갖는다고 보다는 시간의 흐름에 따라 변화하게 되는데, 이러한 변화의 방향을 설명해 주는 이론적 관점은 크게 경제적 관점, 정치적 관점, 점증주의적 관점 등으로 나눌 수 있다.

1) 경제적 관점

경제적 관점에서는 지방정부(또는 지방정부의 정책결정자)가 그 관할 지역의 경제성장을 제일의 목표로 추구하는 합리적 행위자이며, 이에 따라 개발위주의 정책 정향을 나타낸다고 본다.

지방정부가 경제성장에 최우선권을 두는 것을 가장 합리적이라고 보는 이유는 다음과 같다.

첫째, 관할 지역의 경제 성장이 전제되어 있지 않는 한, 지방 정부의 운영에 필수적인 재정력의 확보가 곤란할 것이기 때문이다.

둘째, 경제성장이 대중적인 지지를 확보할 수 있는 가장 확실한 정책 대안이기 때문이다.

셋째, 지역 경제 성장의 둔화에 따른 기업의 파산, 실업의 증가, 지가의 하락 등은 지방 정부의 관료와 정치인들에게 치명적인 결과를 초래할 것이기 때문이다²²⁾

이 같은 이유들은 결국 지방 정부는 경제성장을 극대화 시킬 수 있는 개발 정책을 선호하여 적극적으로 추구하는 대신, 경제성장에 해가 되는 정책 즉, 복지정책은 최대한 기피하게 된다.

22) Perterson, Paul 「City Limits」, Chicago University of Chicago Press, 1981, 채은하, 전개서, p30. 재인용

경제적 관점에서는 경제 성장을 촉진시키는 개발정책에 반하여 복지정책은 지역 경제 성장에 가용될 수 있는 자원을 고갈시킬 뿐만 아니라, 조세 부담을 가중시킴으로써 새로운 자본이나 생산적 노동력(productive labor)의 유입을 저해하는 한편, 기존의 자본 및 노동력의 지역 밖으로 유출을 조장하는 동시에 다른 지역의 빈민들마저 관할 지역으로 유인함으로써 지역경제 성장을 저해하는 것으로 본다.²³⁾

뿐만 아니라, 개발 정책의 수혜자는 기업가, 소상공인, 노동자 등 거의 모든 지역 주민을 포함하는데 반하여, 복지정책의 수혜자는 일반 주민들에 국한되기 때문에, 지방 정부가 복지 정책을 통해서 필요한 정치적 지지마저 확보하기는 어렵게 된다는 것이 경제적 관점의 주장이다.²⁴⁾

요컨대, 경제적 관점의 핵심적인 특징은 이상의 이유를 지방정부의 복지 정책 방향을 억제하는 구조적인 요인으로 보고 있는 것이다.

이와 같은 경제적 관점에 기초하여 지방자치제의 도입에 따른 지방정부의 복지정책 방향의 변화를 예측해 볼 경우, 기존의 장밋빛 기대와는 달리 지방자치제는 지방정부의 복지정책 방향에 대하여 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단할 수 있다.

그 이유로는 첫째, 경제성장을 지고의 목표로 추구해야 하는 지방정부는 지방자치제의 도입에 따라 증대된 정책 결정에 있어서의 자율성(decisional autonomy)에 편승하여 경제성장을 도모하는 개발정책을 보다 확대하려는 대신, 상대적으로 복지 정책은 축소하려 할 것이기 때문이다.

둘째, 지방자치제 하에서는 자기 관할 지역으로의 자본 유입, 생산적 노동력의 확보와 유지, 세수확보 등을 둘러싼 지방 정부간의 경쟁이 가열될

23) 채은하, 전계서, p.30

24) Perterson, Paul 「City Limits」, Chicago University of Chicago Press, 1981, 채은하, 전계서, p.30. 재인용

것이다. 따라서 각 지방 정부는 이러한 경쟁에서 우월한 지위를 확보하기 위하여 개발 정책은 강화하는 반면, 지역 경제에 해가 된다는 복지 정책의 비중은 축소할 것으로 기대되기 때문이다.

요컨대, 경제적 관점에 따르면 지방정부는 본질적으로 복지 정책을 지향하기보다는 지양하는 속성을 지니고 있어, 지방자치제의 도입은 이 같은 속성이 대표될 수 있는 여지를 부여하게 되고, 그 결과로 지방 정부의 복지 정책 정향이 위축되게 될 것이라는 것이다.

2) 정치적 관점

지방정부의 정책 정향에 관한 정치적 관점에서의 설명은 앞서 기술한 경제적 관점에서의 설명과 정면으로 배치된다. 경제적 관점에서는 지방 정부 또는 지방 정부의 정책 결정자가 추구하는 제일의 목표로서 경제성장을 중시하고 있으나, 이와는 달리 정치적 관점에서는 조직의 존속 발전 또는 그 구성원의 현직 유지 승진 등을 위한 정치적 지지의 확보를 보다 중요시한다. 물론, 지방정부의 목표로는 경제성장, 건전 재정의 운영, 또는 주민간의 분쟁 조정 등의 다른 목표도 있겠으나, 지속적인 집권을 위해서는 정치적 지지의 확보가 무엇보다도 중요하다는 것이다.

정치적 관점의 기본적 주장은 다음과 같다.

지방정부는 정책결정과 관련하여 주민, 이익단체, 정당 등과 같은 외부행위자들로부터 끊임없는 정치적 지지의 확보를 위하여 그와 같은 외부로부터의 요구를 도외시 할 수 없을 것이다. 그리하여, 지방정부의 정책 정향은 경제적 관점에서 주장하듯이 항상 경제적 합리성에 지배받는 것이 아니라, 경제적 고려와 무관한 정치적 요인에 좌우되게 되는 것이다.

즉, 지역경제에 순기능적이라고 하는 개발정책에 노력을 집중하는 대신, 그에 역기능적이라고 생각되는 복지정책은 상대적으로 소홀한 것이 지방정부의 기본적 정책 정향이라고 단언할 수 없다. 즉, 복지 정책에 비중을 두는 것이 지방 정부의 기본적일지라도, 정치적으로는 합리적이라고 판단될 경우, 지방 정부는 복지 정책을 지향하게 되는 것이다.

요컨대, 정치적 관점의 핵심적인 주장은 지방정부의 경제적 합리자이기 이전에 정치적 합리자이며, 그렇기 때문에 경제 성장에 대한 부정적인 영향의 우려에도 불구하고 정치적 지지의 극대화를 위하여 복지정책을 적극적으로 추구하게 된다는 것이다.

따라서, 정치적 관점에 의하면 지방정부는 본질적으로 정치적 지지의 확보를 위하여 복지 정책을 지향하는 속성을 가지고 있다. 지방자치제의 도입은 이 같은 속성이 보다 강하게 표출되는 상황을 조성하게 되고, 그 결과 지방정부의 복지정책 정향은 증대되게 될 것이라는 것이다.

3) 점증주의적 관점

점증주의에 의하면 특정한 연도의 정부지출 수준은 전년도 지출수준의 일정한 비율로써 결정된다는 것이다. 점증주의 관점에서는 정책 결정자의 인지 능력의 한계와 정책 결정자 상호간의 타협 및 조정 등 정책 결정 과정의 특성 때문에 예산이 과거의 지출수준을 토대로 결정된다고 본다. 즉 현재의 정부 지출수준은 전년도 정부 지출수준에 대한 '일정한 증가나 감소'로 설명된다는 것이다.²⁵⁾ 이처럼 점증주의자들은 현재의 정책이나 지출수준 등을 앞으로의 정책결정을 위한 기반으로 보며, 재정 지출의 변화는

25) Aaron B. Wildavsky. 「Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Process」, New Brunswick : Transacynon Books. 1986. pp10~11.

급진적이고 근본적이라기 보다는 점증적이거나 부분적이라는 것이다.

그 결과 재정 지출은 매우 부분적으로 변화될 수 밖에 없으며 장기적으로 매우 안정되는 경향에 있다고 본다. 정책 결정에 있어서 특정한 연도의 정부 지출 수준 혹은 비율은 전년도 지출 수준 및 비율의 일정한 비로써 결정된다는 것이다.

그러므로 예산결정자들의 관심은 새로운 사업이나 정책 또는 현재의 사업의 증감이나 변경 등에 모아지게 된다고 본다.

이러한 관점에서 Jacob은 지난 수십년 간에 걸친 정부 지출의 지속적인 증가를 설명해 주는 가장 확실한 모형은 점증주의 모형이라고 결론짓고 있다²⁶⁾

한국 정책 결정의 정향은 일반적으로 점증주의적 관점에 따르는 것으로 알려져 왔다. 실제로 행정 및 집행기관에서 점증성은 매년 예산을 결정함에 있어 단시간 내에 큰 노력을 쏟지 않고도 어느 정도 절충된 방법을 제시할 수 있다는 것이 하나의 이점으로 작용하여 점증성은 현장에서 즐겨 사용되며, 예산안 제출 관계자 입장에서 외부 기관이나 상급자의 질문에 답변하기 좋은 방법론이기도 하다.

점증주의적 관점은 위의 경제적 관점이나 정치적 관점에 비해 선행 연구에서 지방정부의 사회복지 지출결정에 있어서 중요한 영향을 주는 것으로 분석되고 있으며 이를 뒷받침하는 중요한 이론으로써 입증되고 있다²⁷⁾

26) Herbert Jacob, 「The Frustration of Policy」, Boston:Little Brown and company, 1984. p.16

27) 정현영, “한국시정부 복지지출수준 결정요인”, 박사학위논문, 성균관대학교, 1993, 남궁근, 전게서

김교성, 이재완, “지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인분석”, 한국사회복지학 통권, 제41호, 2000

제3절 선행 연구 검토

지금까지 우리나라 지방자치단체의 사회복지비 지출에 관한 연구는 주내용이 사회복지비 지출결정요인 및 지방자치제도가 지방자치단체의 사회복지 지출에 미치는 영향을 설명하는 연구들로서, 주로 행정학적 입장에서 연구가 이루어져 왔다.²⁸⁾ 이들 연구는 미국에서 1950년대 이후로 계속되어 온 재정·경제학자와 정치·행정학자간의 정책결정 요인분석 논쟁의 틀에서 근거한 것으로써 사회·경제적 변수와 정치적 변수들 중 지방정부의 사회복지 예산을 결정하는데 어느 것이 더 설명력이 있는가 하는 것을 검증하려는 것이었다.

기존 연구들을 분석 결과에서의 비슷한 양상별로 구분하여 보면 다음과 같다. 지방자치제의 영향에 대한 실증적 연구는 이승중·김홍식(1992), 김수완(1998), 김태일(1998)의 연구가 이에 대해 분석하고 있다. 이승중·김홍식(1992)의 연구는 92년을 기준으로 110개 지방정부를 대상으로 1988, 1990 및 1992년 3개년의 총예산 중 복지사업 예산비율을 분석하였다. 그 결과 3개년도(1988, 1990, 1992년)지방정부 총예산 중 복지사업 예산의 비율은 1992년이 1988년 및 1990년에 비해 감소한 것으로 나타났다. 그리고 이 결과를 근거로 지방자치의 실시는 지방정부의 복지지출을 감소시킨다고 결론짓고 있다.

김수완(1998)의 연구는 1990년부터 1995년까지 163개 기초자치단체를 대상으로 총예산대비 복지비율을 분석하였다. 이 연구에서도 1인당 복지비는

28) 김교성·이재완, 2000; 이석환, 1999; 김태일, 1998; 김수완, 1998; 남궁근, 1994; 한원택·정현영, 1994; 봉민근, 1993; 정현영, 1993; 이승중·김홍식, 1992; 강인재, 1987

약간 증가했으나 복지비 비율은 감소한 것으로 나타나 지방자치제가 사회 복지예산을 감소시킨 것으로 결론짓고 있다. 이와는 달리 김태일(1998)의 연구에서는 서울시 자치구를 대상으로 지방자치제 이후 사회복지 예산은 증가한 것으로 나타나 앞의 두 연구와 상이한 결과를 내고 있다. 이러한 결과는 분석대상이 다른데에 기인한 것으로 해석할 수 있다.

이론적으로 가장 영향력이 있을 것으로 뒷받침되고 있는 점증적 요인은 기존 연구들에서 재차 입증되고 있다. 이러한 연구들은 정현영(1993), 봉민근(1993), 남궁근(1994), 김교성·이재완(2000)의 연구가 그것인데 지방정부의 복지예산 결정은 전년도 예산을 기준으로 일부 수정 방식에 의해 결정된다는 것이다. 즉 점증주의적 관점에서 이루어진다는 것이다.

경제적 이론을 지지하고 있는 연구로는 김수완(1998), 김교성·이재완(2000)의 발표가 있다. 이 연구들은 광역지방자치단체의 복지비 지출비율에 있어 경제개발비의 확대는 복지비 지출을 상대적으로 축소시키는 것으로 밝히고 있다.

기존의 연구들 대부분은 본격적인 지방자치제라 할 수 있는 1995년 지방자치단체장 직선제가 이루어지기 이전을 분석기간으로 삼고 있다. 따라서 지방자치제 실시가 지방정부의 복지지출에 미치는 영향을 분석하는 것은 시기상 부적합하다는 한계를 지니고 있다.²⁹⁾ 또한 선행 연구들의 결과는 각각의 이론적 관점 및 변수에서의 차이, 분석방법에 따라 상이하게 나타났다. 연구범위에서 서울시만을 택하는가 아니면 시·군·구를 포함한 모든 기초자치단체를 그 범위로 하는 등 일정치 않다. 또한 연구의 시간적 범위의 차이, 즉 우리나라 지방자치제 실시 원년을 91년 의회구성을 시점으로 보기도 하였다. 1995년 민선자치단체장 선거를 그 시점으로 하는 등 일정치 않은 것도 연구 결과가 상이하게 나타나는 원인 중 하나라 할 수 있다. 다

29) 강인재,1987;이승중·김홍식,1992; 김수완,1998

만 그 결과만을 놓고 보았을 때 대부분이 지방자치체가 본격적으로 실시되기 이전의 연구들이거나 지방자치체가 미성숙한 단계에서의 연구라는 점에서 지방자치체가 지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향에 대한 결론으로써의 타당성과 결과에 대한 일반화에는 한계가 있을 수 있다.

〈표 2-2〉 선행연구에 대한 검토³⁰⁾

선행연구	자치단체 유형	시기구분	복지예산의 정의	복지예산 증감
이승중·김홍식 (1992)	기초 및 광역	1988,1990, 1992	복지사업비	감소
정현영(1993)	기초	1992	복지사업비	국고보조금, 전년도복지지출에 의한 증가
봉민근(1993)	서울시	1960~ 1990	사회복지비	증가
남궁근(1994)	기초	1992	사회복지비	전년도예산, 정치참여 수준, 재원부담액, 재정의존도, 투표율에 의한 증가
김수환(1998)	기초	1990~ 1995	복지사업비	감소
김태일(1998)	자치구 (서울)	1993~ 1997	사회개발비	증가
김교성·이재완 (2000)	광역	1995~ 1998	사회복지비	전년도지출비율, 보조금에 의한 증가

30) 김선애, “지방자치체가 서울시 기초자치단체의 사회복지비 지출에 미치는 영향”, 중앙대학교 석사학위논문, 2001, p20.

제3장 복지예산 변화추이 분석

제1절 측정단위에 대한 설명

1. 사회복지비의 정의

일반회계에서 '91년부터 '93년까지는 1)의회비 2)일반행정비 3)사회복지비 4)산업경제비 5)지역개발비 6)문화 및 체육비 7)민방위비 8)지원 및 기타 경비로 구분하고 있다. 사회복지비는 그 세부내용이 1)복지사업 2)보건위생 3)환경녹지로 구성되었다.

일반회계에서 '94년부터 '95년까지는 상위 내용은 동일하나 사회복지비의 세부내용이 1)복지사업 2)보건위생 3)공원·녹지 4)청소사업으로 내용이 약간 달라지고 있다. '96년부터의 일반회계는 1)일반행정비 2)사회개발비 3)경제개발비 4)민방위비 5)지원 및 기타경비로 구분하고 있다. '95년까지의 사회복지비를 '96년부터는 사회개발비로 바꾸었다.

사회개발비의 세부내용은 1)교육 및 문화 2)보건 및 생활환경개선 3)사회보장 4)주택 및 지역사회개발로 되어 있다. 사회복지비에서는 복지사업이란 세부항목이 '96년부터는 사회보장이란 항목으로 변경되고 있다. 이에 대한 요약이 <표 3-1> 이다.

<표 3-1> 사회복지비와 복지사업비 내용변화

	'91-'93	'94-'95	'96-'2001
구분	○ 사회복지비 · 복지사업 · 보건위생 · 환경녹지	○ 사회복지비 · 복지사업 · 보건위생 · 공원녹지 · 청소사업	○ 사회개발비(=사회복지비) · 사회보장(=복지사업비) · 교육 및 문화 · 보건 및 생활환경개선 · 주택 및 지역사회개발

자료:1992-2001년도 지방재정연감 참조

2. 복지사업비의 정의와 예산과목의 변화

지방자치단체가 담당하는 사회복지정책은 일반적으로 중앙 정부가 직접 운영 관리하며 중앙 정부의 재정적 지원을 받는 사회보험을 제외한 사회복지사업을 지원하는 정책을 말한다. 사회복지사업이란 우리나라 사회복지사업법(제2조)에 명시된 바와 같이 사회보험 업무를 제외한 공적부조(생활보호사업)와 아동, 노인, 장애인, 모자, 부녀자, 청소년 등 요보호자를 위한 서비스를 말한다.³¹⁾ 사회복지사업으로 지출되는 사회보장 항목은 사회복지과 및 여성정책과에서 주관하고 집행하는 사업으로써 생활보호, 노인복지, 아동 및 청소년복지 등이 이에 해당한다. '91년부터 '95년까지는 사회복지비내의 세부항목으로서 복지사업이라고 표시하였으나, '96년부터는 사회복지비는 사회개발비로 바뀌었고, 사회복지비내의 복지사업비는 사회개발비내의 사회보장비로 변경되었다.

즉, '91년부터 '95년까지는 복지사업이란 항목이 사회복지비의 세부항목에 해당하였다가 '96년 이후는 사회보장비가 사회개발비의 세부항목으로 표시되고 있다. 그러므로 가장 변동이 없었다고 판단되는 복지사업비와 사회보장비를 동일한 내용으로 보고 분석하였다.

자치단체에서 사용되는 세출예산과목은 장,관,항,세항,세세항,목으로 구성되어 있으며 장과 관은 기능별 분류를 말하고, 항은 행정 기관별 분류를 말하며 '97년부터 항 이하는 지방정부가 자율적으로 선정하도록 위임하였다.

31) 김영모, “한국사회복지사업연구”, 한국복지정책연구소출판부, 1993. p40

〈표 3-2〉 지방정부의 예산과목

년도	장에 대한 변화
91-95년	사회복지비
96-2001년	사회개발비
년도	관에 대한 변화
91-92년	복지사업비,보건위생비
93년	복지사업비,보건위생비,환경녹지비
94년	복지사업비,보건위생비
95년	복지사업비,보건위생비,환경관리
96년	교육 및 문화,보건 및 생활환경개선,사회보장
97년	교육 및 문화,보건 및 생활환경개선,사회보장,주택및지역사회개발
98년-2001년	교육 및 문화,보건 및 생활환경개선비,사회보장비,주택및지역사회개발
년도	항에 대한 변화
91-93년	일반사회복지,생활보호,가정복지,보건관리,위생관리,환경관리
94-95년	일반사회복지,생활보호,가정복지,보건위생관리,병원운영,환경관리
96년	문화예술,체육진흥관리,사회교육,대학교육,보건,환경관리,공원·녹지관리,일반사회복지,생활보호,가정복지
97년	문화예술,체육진흥관리,사회교육,대학교육,보건,환경관리,공원·녹지관리,일반사회복지,생활보호,가정복지,주택사업,도시개발,지역사회개발
98년-2001년	교육및문화,체육진흥,보건위생,환경관리,일반사회복지,여성정책,주택사업,지역사회개발,

년도	세항에 대한 변화
91-92년	사회복지증진,노정관리,영세민보호,의료보험,부랑인보호,재해구호,가정의례,아동복지,노인복지,부녀복지,청소년복지,위생관리,환경관리,청소관리
93년	사회복지증진,노정관리,장애인복지,영세민보호,의료보험,부랑인보호,재해구호,가정의례,아동복지,노인복지,부녀복지,청소년복지,보건의정사업,의료원운영,보건기관 운영,위생관리,환경관리,청소관리
94년	사회복지,장애자복지,노정관리,직업안정·훈련,저소득주민보호,이재민구호,취로사업,부랑인보호,의료보호관리,의료보험관리,가정복지,노인복지,아동복지,묘지관리,부녀복지 모자보호,청소년복지,유아복지,청소년육성,보건관리,가족보건,위생관리,의약관리,의료원 운영,환경관리,공해방지,환경지도
95년	사회복지,장애자복지,노정관리,직업안정·훈련,저소득주민보호,이재민구호,취로사업,부랑인보호,의료보호관리,의료보험관리,가정복지,노인복지,아동복지,묘지관리,부녀복지 모자보호,청소년복지,유아복지,청소년육성,보건관리,가족보건,위생관리,의약관리,의료원 운영,환경관리,공해방지,환경지도
96년	예술문화,문화재관리,체육진흥,일반사회교육,보건관리,위생관리,의약관리,의료원운영,환경관리,청소관리,공원관리,녹지관리,사회복지,저소득주민보호,부랑인보호,의료보험,가정복지,부녀복지,청소년복지,유아복지
97년-2001년	문화예술관리,문화재관리,문화진흥원운영,민속자연사박물관운영,체육진흥,스포츠산업육성,보건관리,위생관리,의약관리,보건환경연구원운영,환경정책관리,사회복지,경노복지,청소년육성,장애인복지,여성복지,유아복지,여성교육문화센터운영

자료: '91년도에서 2001년도까지 제주도 예산결산서에서 정리하였음

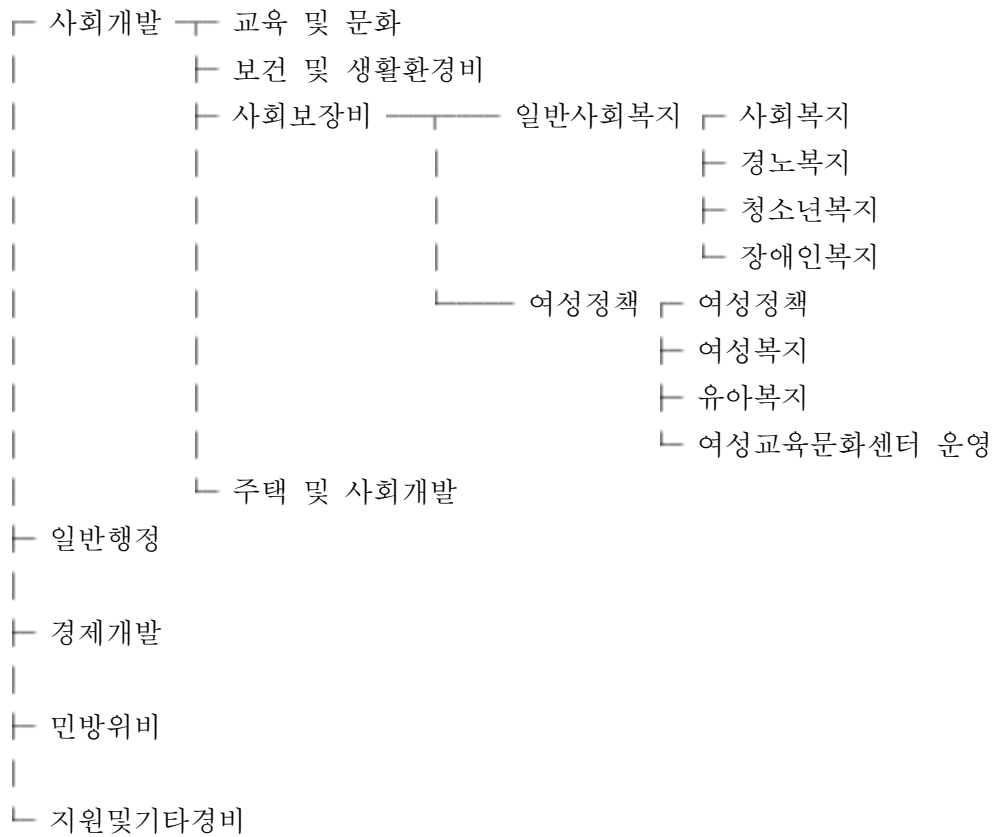
〈표 3-3〉 사회복지비의 변화내용

연도	1996년이전 분류	1996년~1997년분류	1998년~2001년분류	
장	사회복지비	사회개발비	사회개발비	
관	복지사업비	사회보장	사회보장비	
	보건위생비	보건및생활환경개선	보건및생활환경개선비	
	환경관리			교육및문화
		주택및지역사회개발	주택및지역사회개발	
		일반사회복지	일반사회복지	일반사회복지
항	생활보호	생활보호		
	가정복지	가정복지	여성정책	
	보건위생관리	보건관리	보건위생	
	병원운영			
	환경관리	환경관리	환경관리	환경관리
		문화예술	교육 및 문화	
		체육진흥관리	체육진흥	
		사회교육		
		대학교육		
		공원·녹지관리		
		주택사업	주택사업	
		도시개발		
	지역사회개발	지역사회개발		

연도	1996년이전 분류	1996년~1997년분류	1998년~2001년분류	
세 항	사회복지	사회복지	사회복지	
	장애자복지			
	노정관리			
	직업안정·훈련			
	저소득주민보호	저소득주민보호	경노복지 장애인복지	
	이재민구호			
	취로사업			
	부랑인보호	부랑인보호		
	의료보호관리			
	의료보험관리	의료보험		
	가정복지	가정복지		
	노인복지			
	아동복지			
	묘지관리			
	부녀복지	부녀복지		여성복지
	모자보호			여성교육문화센터운영
	청소년복지	청소년복지		청소년육성
	유아복지	유아복지		유아복지
	청소년육성			
	보건관리	보건관리	보건관리	
	가족보건			
	위생관리	위생관리	위생관리	
	의약관리	의약관리	의약관리	
	의료원 운영	의료원운영	보건환경연구원운영	
	환경관리	환경관리	환경정책관리	
	공해방지		보건환경연구원운영	
	환경지도	예술문화	예술문화	문화예술관리
			문화재관리	문화재관리 문화진흥원운영, 민속자연사박물관운영
		체육진흥	체육진흥	체육진흥 스포츠산업육성,
		일반사회교육	일반사회교육 청소관리 공원관리 녹지관리	
청소관리				
공원관리				
녹지관리				

제주도의 세출예산 구조는 아래와 같다

〈표 3-4〉 제주도의 세출예산 구성표



자료 : 2001년도 제주도 본청 결산서 참조 구성 (일반회계 기준)

제2절 복지예산의 변화 추이분석

1. 분석방법

지방자치제 실시 이후 '91년부터 2001년까지 11년간 연도별 복지사업비 지출변화 및 지방자치단체장 선거 전후한 변화 실태를 살펴보고자 한다.

지방자치단체에 의회의원이 선출된 '91년을 시점으로 하여 '95년 자치단체장 선출되기 전까지인 '94년까지의 기간동안의 총 일반회계 세출액과 복지사업비의 점유비율을 파악하고, '95년 자치단체장이 선출된 이후부터 '98년 2기 자치단체장이 선출되기까지의 기간인 '95년부터 '98년까지의 총일반회계 세출액과 복지사업비 점유비율을 파악하며, '98년 자치단체장 선출후의 '99년부터 2001년까지의 3년간의 복지사업비 점유비율을 파악한다. 11년간의 기간 중 자치단체장이 선출된 이후 각각 복지사업비 지출실태에 어떠한 변화가 있었는지를 분석해본다.

사회복지비 지출에 미치는 영향을 나타낸 결정요인은 시대적, 사회적 상황에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 즉, 사회복지비 지출 결정요인은 각 특수한 정치문화와 정책환경을 고려하여 이에 적용 할 수 있는 변수를 잘 선정해야 할 것이다. 많은 정치적, 사회경제적 요인 중에서 영향을 대표하는 지표설정에는 어려움이 있을 것이다.

제주도의 연도별 복지사업비 변화의 영향에 끼친 변수들을 찾기 위해 지방재정 결정요인 이론에 입각하여 나타날 수 있는 요인들을 찾아 보았다. 정치적 영향으로 볼 수 있는 자치단체장 선거유무, 득표율과 사회경제적 요소인 생활보호대상자 비율, 노인수, 재정자립도에 대한 상관관계분석을 예비적으로 실시하였다. 각 요인간에 상관관계를 분석하였을 때, 모든 변수가 무의미하게 결과가 나타나, 복지사업비 지출 결정요인에 대한 효과적인

분석을 위해서는 현상을 단순화 시켜 가능한 중요한 요인만을 파악할 수밖에 없었다. 따라서 1991년도부터 2001년도까지의 복지사업비 지출예산의 수치변화를 통한 단순분석을 실시하여 변화추이를 살펴 볼 것이다.

1) 복지사업비 비율

복지사업비 비율은 제주도에서 복지 부문이 차지하는 상대적 가치 순위를 보기 위한 것이며 총예산중 복지사업비에 대한 할당 정도 및 중요도를 나타내는 것이다. 복지사업비를 제주도의 총예산으로 나누었다.

2) 경제개발비 비율

경제적 관점에서 논의되는 지방자치단체의 경제개발 노력과 사회복지 노력과의 관계를 알아보기 위하여 경제개발비 비율을 변수에 포함하였다. 제주도 결산서에 나와있는 총예산 중 경제개발비가 차지하는 비율을 측정하였다. 경제개발비 역시 예산과목의 변화가 있어 왔으며, 2001년도 경우 예산내용³²⁾은 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비가 해당되며, 수·축산진흥, 농촌 진흥, 지역경제개발, 관광관리, 산림자원개발, 건설관리, 교통행정관리가 포함된다.

3) 복지비 증감율

기존의 연구에서 매우 큰 영향력을 미치는 것으로 나타나는 것이 점증적 요인이다. 이는 제주도의 복지사업비 지출의 점증적 이론모형을 검증하기 위한 것이며 전년도 대비 복지사업비 지출의 증감율로 측정하였다.

32) 2001년도 결산서 참조

4)지역의 복지수요

지역의 복지수요가 제주도의 사회복지에 대한 노력에 미치는 영향력을 검증하기 위한 것으로 생활보호대상자수, 노인인구, 장애인수, 아동수 등이 총인구에서 차지하는 비율을 이용하였다.

2. 복지사업비 예산변화

1991년부터 2001년까지 11년간 일반회계 예산총액 중 복지예산 변화추세는 <표 3-5> 과 같다. '91년에 복지사업비가 차지하는 비율은 10.0%에서 '92년에는 10.5%, '93년에는 8.6%, '94년에는 8.8%, '95년에는 7.9%, 로 '93년부터 감소 추세를 보이다가 '96년에 8.7%, '97년에 9.0%, '98년에 9.3%로 다소 증가추세를 보였다. 그리고 '99년에 8.5%, 2000년에 10.4%, 2001년에 10.1%로 다시 증가하고 있다. 11년간 복지사업비는 꾸준히 증가되었지만 유일하게 '93년도에 감소되었는데, 이것은 청소년복지사업비가 '92년도에 35억원이었던 것이 '93년도에 1억원으로 34억원이 감소되었기 때문이다. 청소년복지 사업비가 감소된 것은 '92년도에 청소년수련소, 청소년수련원 건립비 34억원이 있었기 때문이다.

'91년의 총예산 1,038억원 중 복지예산은 104억원으로 총예산대비 10.0%를 차지하였으며, '91-'94년까지의 평균점유비율은 9.3%로 나타나고 있다. '95-'98년까지의 경우는 8.8%로 나타나고 있어 전체예산 대비 '95년 지방자치단체장 선출후에 복지예산은 감소한 것으로 나타나고 있다. '98년 지방자치단체장 선출후 '99-2001년까지의 경우를 보면 9.7%의 평균점유비율을 보이고 있어, 지방자치단체장 선출이전 시기인 '91-'94년도 비교했을 때 0.4%가량 증가함을 알 수 있다.

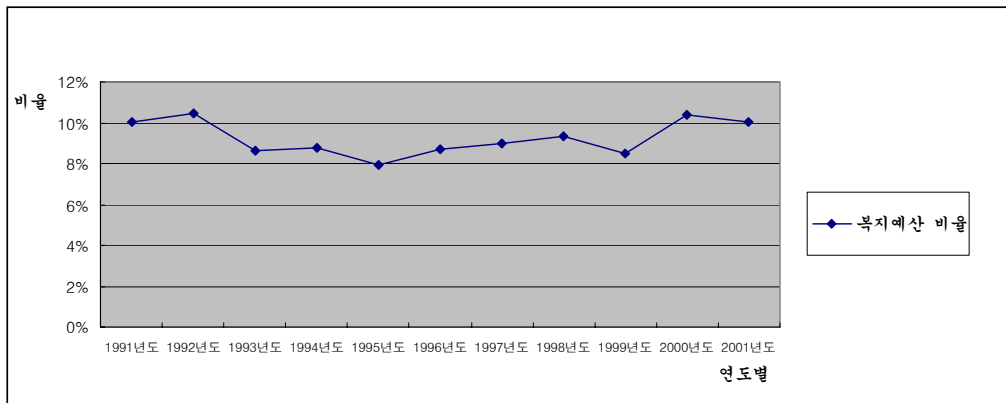
〈표 3-5〉 복지예산 변화 추이

(단위:억원)

년도별	총세출예산 (A)	복지예산 (B)	복지예산비율 (B/A)	복지비 증감율
1991	1,038	104	10.0%	100%
1992	1,309	137	10.5%	131%
1993	1,511	130	8.6%	△150%
1994	1,837	161	8.8%	154%
91-94	5,695	532	9.3%	123%
1995	2,637	209	7.9%	129%
1996	3,036	265	8.7%	126%
1997	3,726	335	9.0%	126%
1998	3,988	372	9.3%	111%
95-98	13,387	1,181	8.8%	77%
1999	4,789	408	8.5%	190%
2000	5,338	554	10.4%	135%
2001	7,161	721	10.1%	130%
99-2001	17,288	1,683	9.7%	76.7%

자료 : 제주도 년도별 결산서에서 정리

〈그림 3-1〉 복지예산 변화 추이



자료 : 제주도 년도별 결산서

또한, 총세출예산에 대한 복지사업비와 경제개발비의 년도별 변화추이를 보면 <표 3-6> 와 같다. 복지사업비는 구성비가 '91년의 경우 10.0%에서 2001년 10.1%로 0.1%증가한 반면에 경제개발비는 '91년에는 19.7%에서 2001년에 37.9%로 급격히 증가하고 있다.

한편, 민선자치단체장의 선출이 있었던 1995년과 1998년을 기준으로 그 이전과 이후를 구분하여 각 예산의 비율의 변화 양상을 살펴보도록 한다.

'91년부터 '94년까지 평균점유비율은 24.8%로 나타나고 있고, '95년부터 '98년까지는 41.5%이고, '99년부터 2001년까지는 40.8%의 평균 비율을 보이고 있다. 전체예산 대비 '95년 지방자치단체장 선출후에 경제개발비는 증가한 것으로 나타나고 있다. '98년 지방자치단체장 선출후 '99-2001년까지의 경우를 보면 40.8%의 평균점유비율을 보이고 있어, '91-'94년도 비교했을 때 16%가량 증가함을 알 수 있다.

이는 일반회계 총액과의 비교를 통해 볼 때, 어느 정도 지방자치단체장 선출영향을 파악할 수 있도록 해주고 있다. <그림3-2>에서 1995년 민선자치단체장 선출이후 일반 회계 예산 총액의 증가에 대비한 복지사업비의 추이는 증가정도가 약하나, 경제개발비 예산의 증가 정도는 뚜렷하게 높은 추세를 보이며 증가하고 있음을 보여주고 있다.

〈표3-6〉 복지사업비와 경제개발비 지출실태 비교

(단위:억원)

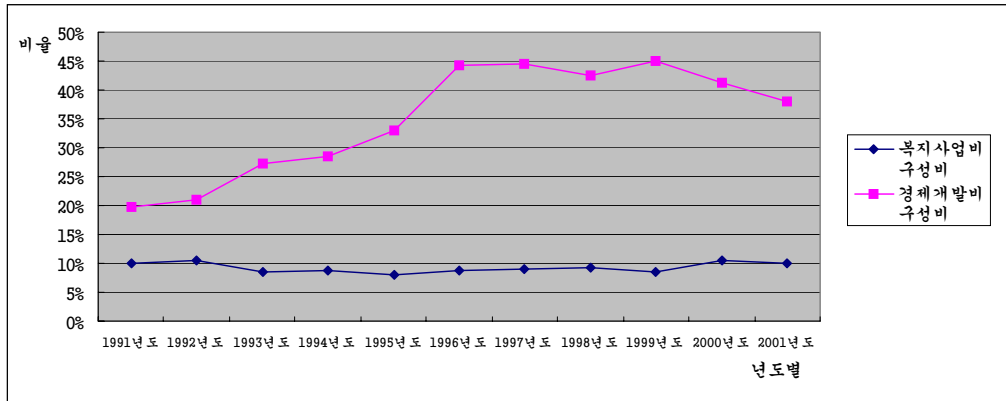
년도별	총세출예산 (A)	구성비	복지사업비 (B)	구성비 (B/A)	경제개발비 (C)	구성비 (C/A)
1991	1,038	100	104	10.0%	204	19.7%
1992	1,309	100	137	10.5%	275	21.0%
1993	1,511	100	130	8.6%	410	27.1%
1994	1,837	100	161	8.8%	524	28.5%
91-94	5,695	100	532	9.3%	1,413	24.8%
1995	2,637	100	209	7.9%	872	33.1%
1996	3,036	100	265	8.7%	1,341	44.2%
1997	3,726	100	335	9.0%	1,659	44.5%
1998	3,988	100	372	9.3%	1,695	42.5%
95-98	13,387	100	1,181	8.8%	5,567	41.5%
1999	4,789	100	408	8.5%	2,157	45.0%
2000	5,338	100	554	10.4%	2,197	41.2%
2001	7,161	100	721	10.1%	2,714	37.9%
99-2001	17,288	100	1,683	9.7%	7,068	40.8%

자료:제주도 년도별 결산서에서 정리

일반회계 예산 총액 중 경제 개발비의 비율을 보면, 1995년이후 민선자치 단체장 선출의 영향을 받았다고 보여지는 예산들의 값이 크게 증가하고 있다. 이는 자치단체장의 선출이 경제개발비의 예산을 증가시키는데 영향을 미치고 있을 가능성을 나타내 주고 있는 것이다.

총 세출액 대비 복지사업비와 경제개발비의 격차가 '94년과 '95년을 지나 면서 복지사업비와 경제개발비의 격차가 심하게 벌어지는 것을 알 수 있다. 또한 복지사업비의 경우, 지방선거가 실시된 다음연도의 복지사업비는 다른 해보다 예산증가가 심하다는걸 알 수가 있다.

〈그림3-2〉 총 세출액 대비 복지사업비와 경제개발비 구성비 변화 추이



3. 복지사업비 지출액 대비 국비 및 지방비 부담액 변화

전체 복지사업비 지출액 대비 국고보조비율은 〈그림 3-3〉에서 보는 바와 같이 전체 복지사업비에 대한 국고보조비율이 '91년 이후에는 67%에서 해마다 감소하고 있다. '92년에는 64.9%, '93년에는 63%, '94년에는 55%, '95년에는 56%으로 점차적으로 감소하였다. 그러다가 '96년에는 62.6%로 증가되기 시작하여 '99년에 68.6%로 증가되기도 하였으나 2001년에 65.5%로 감소되었다. 복지사업비의 국고부담비율은 감소와 증가 추세를 반복적으로 보이면서 뚜렷하게 변화 양상을 파악하기에 곤란하다. 〈표 3-7〉에서 보는 바와 같이 '91년 67%를 나타내다가 '94년 55%로 급격히 감소하여 지방비 부담비율이 많이 늘어나고 있음을 알 수 있다. '96년 이후는 62%로 대폭 증가하여 지방자치단체장 선출후의 지방자치단체에 대한 지방비 부담비율이 증가한 것으로 나타나고 있다.

'91년에서 '94년까지 국비 부담비율의 평균은 62%를 보이며, '95년에서 '98년까지는 60.6%로 증가되었고, '99년에서 2001년까지는 66.7%로 평균비율

은 계속 증가되었다. 반면에 '91년에서 '94년까지 지방비 부담비율의 평균은 38%이고, '95년에서 '98년까지는 40.0%로 증가되었다가 '99년에서 2001년에 33.3%로 다시 감소되었다.

이는 국고 보조금 지원규모에 따라 지방비부담이 증가되고 있음에 따라 지방자치단체의 사회복지에 대한 역할의 증대를 나타내고 있다고 할 수 있다.

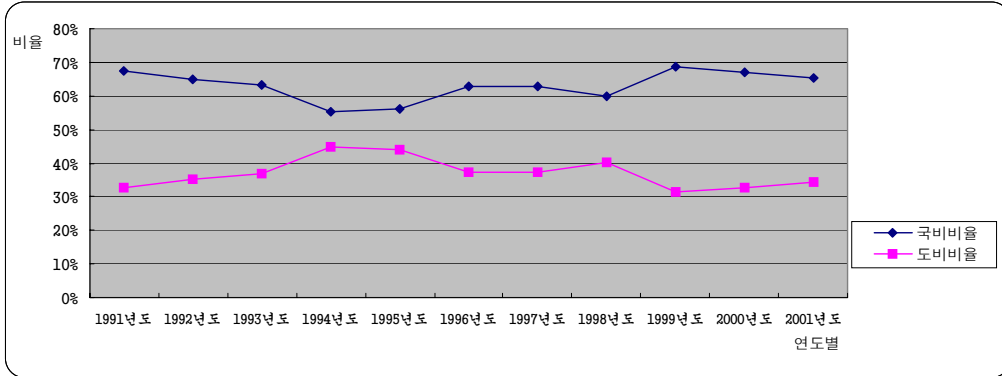
〈표 3-7〉 복지사업비의 국비 및 지방비 부담현황

(단위:억원)

년도별	총 일반회계	복지사업비	국비	도비	기타
1991년	1,038	104(100%)	70(67 %)	34(33 %)	
1992	1,309	137(100%)	89(64.9%)	48(35.1%)	
1993	1,511	130(100%)	82(63%)	48(37%)	
1994	1,837	161(100%)	89(55%)	72(45%)	
91-94	5,695	532(100%)	330(62%)	202(38%)	
1995	2,637	209(100%)	117(56%)	92(44%)	
1996	3,036	265(100%)	166(62.6%)	99(37.4%)	
1997	3,726	335(100%)	210(62.6%)	125(37.4%)	
1998	3,988	372(100%)	223(60%)	149(40.0%)	
95-98	13,387	1,181(100%)	716(60.6%)	465(39.4%)	
1999	4,789	408(100%)	280(68.6%)	128(31.4%)	
2000	5,338	554(100%)	372(67%)	182(33%)	
2001	7,161	721(100%)	472(65.4%)	249(34.6%)	
99-2001	17,288	1,683(100%)	1,124(66.7%)	72(33.3%)	

자료 : 제주도 결산서

〈그림 3-3〉 복지사업비의 국비 및 지방비 비율 비교



자료 : 제주도 결산서

각 복지사업별 국비 부담비율을 살펴봄으로써 국비 부담비율에 대한 변화내역을 알 수 있다. 〈표 3-8〉에서 보듯이 가장 국비 부담비율이 높은 사업은 65%~ 77%를 차지하는 공공부조와 아동복지사업임을 알 수 있다.

청소년복지사업은 35.7%~73.4%로 변화의 폭이 크게 나타나고 있다. 이것은 청소년복지 국비보조사업의 대부분을 차지하고 있는 청소년수련시설의 건립비의 영향 때문이다. 노인복지사업인 경우에 '91년도 61%, '92년도 66%, '93년도에 68%를 보이다가 '94년도와 '95년도에 갑작스럽게 국비보조비율이 28%대로 감소된 것은 노인교통비 지원사업이 94년도부터 지방비 사업으로 이관되어 지방비가 증가되었기 때문이다.

여성복지사업은 국비비율이 다른 사업에 비해 적은 비율을 차지하고 있는데, 이는 여성복지사업이 시설확충 사업이 없기 때문이다.

이러한 점은 복지시설 확충사업은 국비 사업비로 이루어지고 있으며, 복지사업비는 국고보조금의 영향을 많이 받는다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 복지사업비 분야별 국비 보조사업 비율 변화

(단위:%)

분야별	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
공공 부조	68	67.8	65.5	69.8	67.6	76.3	69.7	70.1	75.9	72.2	74.6
아동 복지	81.2	77.7	71.4	66.6	66.6	65.3	65.6	66.2	67.8	67.8	65.5
노인 복지	61	66	68	28.5	28.8	55	67.2	61.7	64.9	63.8	56.1
장애인 복지	66.6	57.1	66.6	53.8	47.3	40	47.9	36.6	58.1	57.7	47.2
여성 복지	20	20	22	22	22	26.6	33.3	28.5	31.2	40	32
청소년 복지	71.4	57.1	60	35.7	70.5	69.2	64.5	50	64.7	63.3	73.4

자료 : 각년도 제주도 결산서에서 정리.

4. 복지사업비 분야별 지출실태

1) 분야별 지출액 현황 비교

지방자치단체에서 지원하고 있는 복지사업으로 공적부조사업, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 청소년복지, 여성복지 사업이 있으며, '91년부터 2001년까지 아동복지시설, 노인복지시설, 장애인복지시설, 모자보호시설, 정신질환요양시설, 부랑인보호시설 등 사회복지시설³³⁾은 〈표3-9〉에서 보듯이

33) 넓은 의미에서의 사회복지시설은 사회복지사업법에 명시된 바와 같이 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 말하는데, 이용형태에 따라 대상자를 입

다소 증가하였다. 한편 수용인원의 측면에서 보면 꾸준히 증가하고 있고, 아동복지시설의 인원은 감소하는 추세이다. 노인복지시설과 부랑인보호시설인 경우 '98년도를 기점으로 시설의 증가와 함께 수용인원도 증가하였다. 또한 모자보호시설과 아동복지시설은 '98년이후 차츰 증가추세를 보이고 있는데, 이는 IMF체제 하에서의 경제 불황과 그에 따른 가정해체 요인과 상관성이 있을 것으로 생각된다.

〈표3-9〉 연도별 사회복지시설 현황

(단위:개소,명)

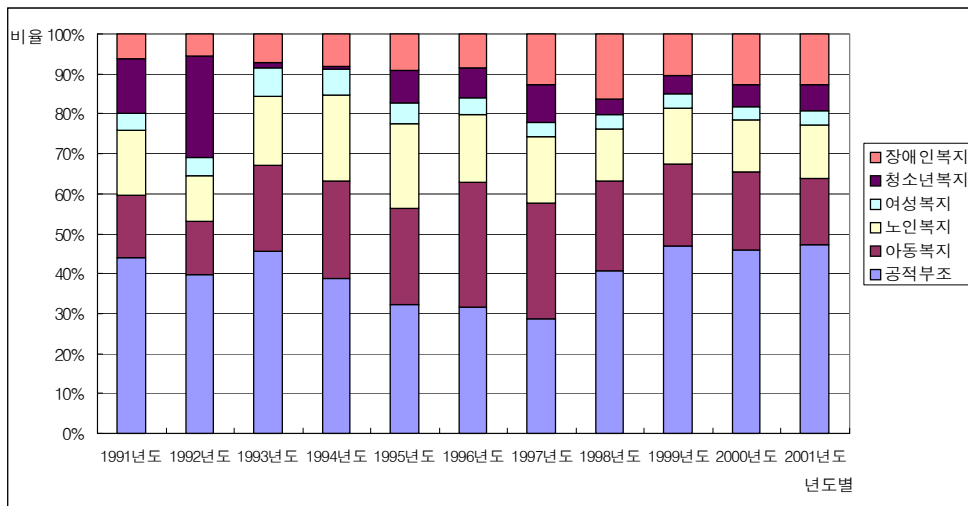
연 도 별	계		아동복지 시설		노인복지 시설		장애인복 지시설		모자보호 시설		정신질환 요양시설		부랑인보 호시설	
	시설 수	수용 인원	시설 수	수용 인원	시설 수	수용 인원	시설 수	수용 인원	시설 수	수용 인원	시설 수	수용 인원	시설 수	수용 인원
	'91	15	961	6	409	5	198	1	40	1	148	1	150	1
'92	16	939	6	374	6	211	1	40	1	114	1	150	1	50
'93	16	878	6	335	6	198	1	39	1	106	1	150	1	50
'94	15	857	5	306	6	210	1	40	1	101	1	150	1	50
'95	15	814	5	274	6	201	1	35	1	99	1	145	1	60
'96	15	906	5	261	6	208	1	35	1	84	1	245	1	73
'97	15	972	5	267	6	219	1	38	1	95	1	273	1	80
'98	18	1101	5	281	8	260	1	36	1	113	1	273	2	138
'99	18	1102	5	290	8	290	1	40	1	110	1	259	2	113
2000	21	1162	5	291	9	309	1	40	3	123	1	258	2	141
2001	22	1279	5	313	9	358	2	74	3	146	1	250	2	138

자료: 각 연도 통계연보 참조

소시켜 수용·보호하는 수용시설과 장애인복지관, 노인복지관, 보육시설(어린이 집), 사회복지관 등 대상자들이 통원, 이용할 수 있는 통원시설로 나누어지며, 좁은 의미에서 사회복지시설이라고 할 때에는 수용·보호시설만을 지칭하고 있다. (원요한, 1998:84-85)

분야별 지출현황을 보면 다음 <표 3-10> 과 같다. 분야별 복지사업의 예산추이를 정상적인 경비(시설 운영비와 각종 지원비)와 자본보조경비(시설비 지원)로 구분하여 '95년 대비 '98년의 증가율을 비교해 보았을 때, 그 중 정상적인 경비에서 급격히 증가한 분야는 청소년복지 부문에서 '95년에 3억 원이었던 사업비가 '98년도에 11억으로 266%의 증가를 보이고 있다. 이는 '95년도와 '97년동안에 신설된 청소년상담실과 청소년자원봉사센터의 운영비 예산 때문이다. 그리고 생활보호 등 공적부조비가 '95년 58억원이던 것이 '98년은 132억원으로 136%가 증가하였다. 자본보조경비에서는 장애인 시설확충 분야에서 '95년 3억원이었으나 '98년 30억원으로 900%가 증가하였다. 또한 경로당 확충등 노인복지 지원이 '95년에 3억원이었으나 '98년은 7억원으로 133% 증가하였으며 아동지원이 '95년 38억원이었던 것이 '98년에 78억원으로 105% 증가하였다.

<그림 3-4> 복지사업비 년도별 지출실태 분석



자료: 각년도 제주도 결산서

〈표 3-10〉 복지사업비 년도별 지출내용 분석 (단위:억원)

년도별 분야별		'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	계
총 계		104	137	130	161	209	264	334	372	408	554	721	3,394 (100%)
공 적 부 조	소계	45	56	61	63	68	76	96	154	191	252	339	1,401 (41.2%)
	생활 보호	40	49	52	53	58	69	81	137	169	222	298	1,228
	의료 보호	5	7	9	10	10	7	15	17	22	30	41	173
노 인 복 지	소계	18	15	22	35	45	40	55	47	57	72	98	504 (14.8%)
	노인(시설, 재가) 지원	14	14	20	32	42	32	34	40	55	68	72	423
	경로 당 등 충	4	1	2	3	3	8	21	7	2	4	26	81
장 애 인 복 지	소계	6	7	9	13	19	20	42	60	43	71	91	381 (11.2%)
	장 애 인 지 원	6	7	8	11	16	16	28	30	39	50	59	270
	시 설 충			1	2	3	4	14	30	4	21	32	111
아 동 복 지	소계	16	18	28	39	51	75	96	83	84	109	119	718 (21.1%)
	아 동 지 원	14	16	24	30	38	52	73	78	83	106	116	630
	보 육 시 설 충	2	2	4	9	13	23	23	5	1	3	3	88
청 소 년 복 지	소계	14	35	1	2	17	38	31	14	17	30	49	248 (7.3%)
	청 소 년 지 원	1	1	1	2	3	5	8	11	10	10	8	60
	수 련 등 충	13	34	-	-	14	33	23	3	7	20	41	188
여 성 복 지	소계	5	6	9	9	9	15	14	14	16	20	25	142 (4.1%)
	여 성 지 원	5	6	9	9	9	9	14	14	15	19	24	133
	시 설 충	-	-	-	-	1	6	-	-	1	1	1	10

자료 : 제주도 각년도 결산서 내용 참조

분야별로 예산규모로 비교해 볼 때, <표3-11> 에서 보듯이 생활보호 비중이 가장 많고 아동복지, 장애인복지, 노인복지가 3순위 안에 들며, 이에 비해 청소년복지와 여성복지사업 분야는 상대적으로 낮은 비율을 나타내고 있다.

아동복지비가 많은 비중을 차지한 것은 보건복지부의 '95년도부터 '98년 동안 보육시설 확충계획에 의해 313개의 보육시설을 설치 운영하기 위한 사업비가 투입되었기 때문이다.

노인복지사업은 복지시설 지원, 경로연금, 교통수당, 경로당 건립 신축비 등의 예산이 99년 이후부터 대폭 증가되었다. 장애인복지사업의 경우, 98년도에 눈에 띄게 증가된 예산은 탐라장애인종합복지관 건립비가 대폭 투자되었기 때문이고, 2000년 이후부터 다시 대폭적인 증가를 보이는 것은 장애인 시설 신축비 등 장애인시설 부문에 예산이 투입되었기 때문이다.

<표 3-10> 와 <표3-11> 에서 알 수 있듯이 예산 증가의 주요 이유는 시설 확충으로 인한 것이었으며, 이러한 점은 그동안 복지사업부문별로 시설 설치위주의 예산이 지원되고 있다는 점을 알 수 있다.

각 분야별로 '95년과 '98년을 시점으로 복지사업비중 지출액 비율 변화를 비교했을 때, 노인복지와 여성복지, 청소년복지사업은 감소추세를 보이고, 장애인복지사업은 증가추세를 보이고 있다. 공적부조사업의 경우는 '95년 이후에는 감소되었다가 '98년이후에는 증가되었다. 이는 생활보호대상자수가 2000년도부터 증가되었기 때문이다. 아동복지사업은 95년이후에 증가되었으나 '98년이후 감소되었다. 이는 보육시설 확충시기인 '95년부터 '98년까지 보육시설 신축비가 있었기 때문이다.

〈표 3-11〉 분야별 복지사업비 비율

(단위:억원)

분야별 연도별	계	공적부조	아동복지	노인복지	여성복지	청소년 복지	장애인 복지
'91	104 (100)	45(43)	16(15.3)	18(17.3)	5(4)	14(13.4)	6(5.7)
'92	137 (100)	56(40.8)	18(13.1)	15(10.9)	6(4)	35(25.5)	7(5.1)
'93	130 (100)	61(46.9)	28(21.5)	22(16.9)	9(6.9)	1(0.7)	9(6.9)
'94	161 (100)	63(39.1)	39(24.2)	35(21.7)	9(5.5)	2(1.2)	13(8.0)
'91-'94	532 (100)	225(42.2)	101(18.9)	90(16.9)	29(5.4)	52(23.1)	19(6.5)
'95	209 (100)	68(32.6)	51(24.4)	45(21.5)	9(4.3)	17(8.1)	19(9.1)
'96	265 (100)	76(28.7)	75(28.3)	40(15.1)	15(5.7)	39(14.7)	20(7.5)
'97	335 (100)	96(28.6)	96(28.6)	55(16.3)	15(4.8)	31(9.3)	42(12.4)
'98	372 (100)	154(41.4)	83(22.3)	47(12.6)	14(3.8)	14(3.8)	60(16.1)
'95-'98	1,181 (100)	394(33.3)	305(25.8)	187(15.8)	53(4.5)	101(8.5)	141(12.1)
'99	408 (100)	191(46.8)	84(20.6)	57(14)	16(3.9)	17(4.2)	43(10.5)
2000	554 (100)	252(45.4)	109(19.6)	72(12.9)	20(3.6)	30(3.6)	71(12.8)
2001	721 (100)	339(47)	119(16.5)	98(13.5)	25(3.4)	49(3.4)	91(12.6)
'99-2001	1,683 (100)	782(46.5)	312(18.6)	227(13.5)	61(3.6)	96(5.7)	205(12.1)

자료 : 제주도 결산서, ()은 전체중 차지비율임

2) 복지사업비의 분야별 비교

각 분야별 복지사업비의 년도별 예산액 추이를 살펴보고자 한다. 여기서는 복지수요로 각 복지대상자 수의 변화에 따라 예산액이 증가되는지를 알아본다. 또한, 지방자치단체장은 지역주민의 지지와 재선을 의식하여, 선성장 후분배 정책을 선택, 보다 가시적이고 실질적인 재원을 분배하게 될 것이라 예상³⁴⁾되어지기 때문에, 순수 지방비 사업에 대한 예산 추이를 살펴볼 필요가 있다. 지방비 사업예산³⁵⁾은 자치단체장들의 실질적인 재량이 가장 많이 반영되는 예산으로써, 민선자치단체장의 선출 영향을 파악하기에 가장 좋은 예산이라고 판단된다.

이를 위해서 분야별 각 복지사업비의 국비와 지방비 비중의 증가추세를 비교함으로써 지방비 비중의 증가를 살펴본다.

(1) 공적부조 사업비

공적부조 사업은 국가가 저소득층에 대한 자활자립 지원체제를 위해 1961년 생활보장법 제정을 시초로 현재 2000년 10월 1일 국민기초생활보장법으로 내실화된 내용으로 저소득층에 대해 기본생계를 보장하고, 근로능력

34) 지방자치단체장들은 선거를 통해 일정기간 임기동안 임명되므로, 일반 관료들과는 다른 특성을 가지고 있다. 예컨대, 공약사항, 민원해결사항 등은 예산편성에 있어서 매우 중요한 기준으로 작용하고 있다. 이와 같이 지방정부가 예산을 편성함에 있어 처한 정치, 행정적 맥락을 고려한다면, 지방정부의 예산 편성과정이 일반적인 규범에서 벗어나 달리 운영될 여지가 있음을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 이준원, “기초자치단체의 예산편성 과정에 관한 사례연구”, 한국행정학보. 제33권 제4호, pp.155~156

35) 이는 예산과목의 항 중 자체사업에 해당되며, 주로 사회단체의 행사비나 사회복지시설의 종사자 인건비등과 같은 예산으로 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간 위탁금, 행사실비 보상금 등을 들 수 있다.

이 있는 저소득층에 대하여는 자립 할수 있는 지원시책으로 추진하고 있다.

이에 따라 수급자를 선정하여 생계, 주거, 교육, 장애, 해산, 의료, 자활등 7종류의 급여가 지급되고 있다.

1993년이후 1998년까지 생활보호대상자수와 총인구에서 차지하는 비율은 지속적으로 감소하다가, 2000년부터 증가되고 있다. 2001년 생활보호대상자는 19,415명으로 총인구의 4%를 차지하고 있고, 이러한 비율은 전국 평균 3.2%에 비해 조금 높은 비율이다. 2000년도부터 생활보호대상자수가 증가된 이유는 국민기초생활보장법 시행후 기초생활보장의 내용이 더욱 강화되었기 때문이다. 즉, 부정수급자에 대한 단속이 강화된 반면에 민간 사회복지사에게 저소득계층 보호의뢰 권한을 부여하였고, 노숙자, 쪽방거주자, 주민등록 말소자, 재산기준 초과자 등에 대해 특례수급자 보호등 사각지대 보호자에 대한 해소방안이 추진되었다.

한편, 생활보호대상자수의 증가율과 지출액의 증가비율을 비교해 볼 때, 생활보호대상자수는 사회복지비 중 공적부조비 지출액에 증가에 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. '91년도에 생활보호대상자수의 비율은 4%이고, 공적부조 예산비율은 43.2%를 보였다. 그러나 '95년도에는 생활보호대상자 비율은 2%로 감소되었고, 공적부조 예산비율도 32.5%로 감소되고 있다. 이는 공적부조비의 대부분이 저소득층과 관련된 예산이라는 것을 상기시켜볼 때, 저소득층이 인구가 많이 차지할수록 국고보조금의 영향을 많이 받는 공적부조의 예산이 증가한다고 판단할 수 있겠다.

〈표 3-12〉 년도별 생활보호대상자 수와 사업비 (단위:억 원,명)

년도별	총인구수	생활보호 대상자수	생활보호 대상자 비율	복지사업비	공적부조 예산	공적부조 예산비율
1991	496,119	18,054	4%	104	45	43.2%
1992	505,784	18,689	4%	137	56	40.8%
1993	510,584	17,373	3%	130	61	46.9%
1994	513,905	12,966	3%	161	63	39.1%
1995	505,905	12,327	2%	209	68	32.5%
1996	523,736	11,438	2%	265	76	28.6%
1997	527,586	10,958	2%	335	96	28.6%
1998	534,008	10,400	2%	372	154	41.3%
1999	538,744	10,187	2%	408	191	46.8%
2000	542,368	19,234	4%	554	252	45.4%
2001	546,889	19,415	4%	721	339	47.0%

자료 : 제주도 결산서, 통계연보 내용 참조하여 정리

다음은 지방비 사업의 예산추이를 알아보려고 한다. 91년도부터 2001년도 까지 공적부조 사업비는 〈표3-13〉 에서와 같이 국비의 비중이 높았다. 〈그림 3-5〉 에서 나타나듯 국비를 기준으로 지방비 부담상황의 변화는 그다지 보이지 않고 있다. 이러한 점은 거의 모든 사업이 국비사업에 따라 지방비 부담비도 비례하여 증감되는 것이 대부분이라는 점을 감안하면, 순수 지방비 사업은 거의 전무하다고 판단된다. 공적부조사업은 중앙정부에서 정한 사항을 전국 수준에서 일률적으로 적용하여 추진되었다고 볼 수 있다. 공적부조사업 중 순수 지방비 사업이 지방자치체 이후에도 실시되지 않는 점은 사회복지정책에 대한 건의 할 역할을 하는 단체가 없는 이유로 설명될 수 있다.

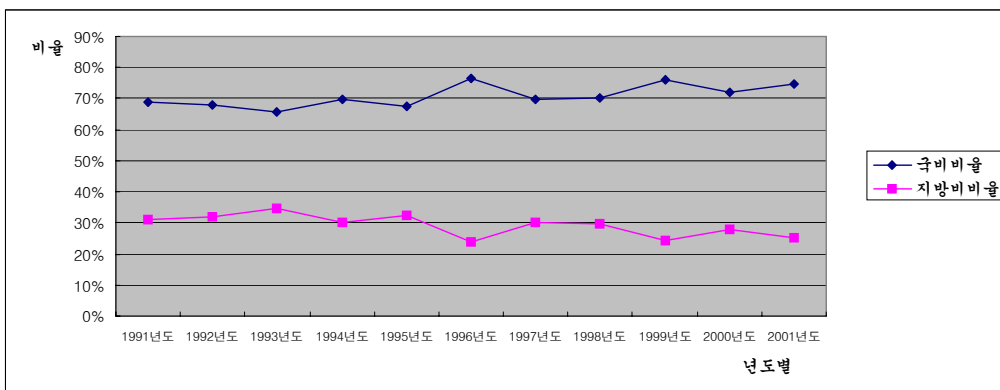
〈표 3-13〉 년도별 공적부조 사업비

(단위:억원)

년도별	공적부조 사업비	국비	지방비	비고
1991	45(100)	31(68%)	14(32%)	
1992	56(100)	38(67.8%)	18(32.2%)	
1993	61(100)	40(65.5%)	21(34.5%)	
1994	63(100)	44(69.8%)	19(30.2%)	
1995	68(100)	46(67.6%)	22(32.4%)	
1996	76(100)	58(76.3%)	18(23.7%)	
1997	96(100)	67(69.7%)	29(30.3%)	
1998	154(100)	108(70.1%)	46(29.9)	
1999	191(100)	145(75.9%)	46(24.1%)	
2000	252(100)	182(72.2%)	70(27.8%)	
2001	339(100)	253(74.6%)	86(25.4%)	

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

〈그림 3-5〉 년도별 공적부조 사업비



자료: 제주도 결산서(각년도)

(2) 노인복지 사업비

경제수준의 향상과 보건의료 기술의 발달로 평균수명이 연장되어 노인인구가 증가되고 있으며, 이로 인하여 노인들의 경제문제, 긴 여가시간 활용, 사회적·심리적 고립과 소외, 부양 및 보호의 문제가 발생하고 있다.

특히 제주도의 노인복지사업은 다른 도에 비해 높은 인구비율을 차지하는 만큼 지방비 사업이 많이 추진될 수 있는 분야이다. 노인복지사업의 내용은 경로우대 사업으로 노인교통수당 지원, 경로의 달 행사실시와 노후 소득·기초생활보장의 일환으로 경로연금 지급, 노인공동작업장 설치운영, 무주택 저소득노인 주거비 지원이 주를 이루고 있다. 그 외에 재가노인복지서비스사업으로 저소득 재가노인 식사배달 지원, 경로식당 무료급식사업, 노인건강진단 실시가 있다. 또한 여가활동지원을 위해 경로당 지원, 노인복지시설 지원사업이 있다.

1996년 제주도 인구의 경우, 65세이상 노인인구가 33,756명으로 전체인구의 6.00%를 차지하고 있으며, 노인인구의 구성비가 점점 높아지고 있다. <표 3-15>의 우리나라의 2000년 전체인구에 대한 노인인구 비율이 7.1%인데 비하여 제주도의 노인인구는 7.98%로 우리나라 평균 노인인구보다 0.88%포인트가 더 높게 나타나 다른 지역에 비해 노인인구가 더 많은 것으로 나타났다.

노인의 경우를 보면, 전체인구에 대한 노인 인구의 비율이 계속 증가되고 있다. 예컨대 '95년말 254만명이라는 노인인구가 2000년에는 297만명으로 6.8%에 이르게 되고 2010년에는 9.4%, 2020년에는 12.5%까지 증가될 것으로 추계되고 있다.³⁶⁾

36) 한국과학연구소(1998), 「한국사회복지의 현황과 쟁점」, 서울:인간과 복지, p331

〈표 3-14〉 년도별 노인수와 노인복지사업비

(단위:억원,명)

년도별	총인구수	노인수	노인 비율	복지사업비	노인복지 예산	노인복지 예산비율
1991	496,119	29,832	6%	104	18	17.3%
1992	505,784	30,558	6%	137	15	10.9%
1993	510,584	31,352	6.1%	130	22	16.9%
1994	513,905	32,539	6.3%	161	35	21.7%
1995	505,905	33,892	6.6%	209	45	21.5%
1996	523,736	33,756	6.4%	265	40	15.0%
1997	527,586	36,550	6.9%	335	55	16.4%
1998	534,008	38,844	7.2%	372	47	12.6%
1999	538,744	41,122	7.6%	408	57	13.9%
2000	542,368	43,334	7.9%	554	72	12.9%
2001	546,889	45,534	8.3%	721	98	13.5%

자료 : 제주도 통계연보, 제주도 결산서

제주도의 노인인구수는 〈표3-14〉에서 볼 수 있듯이 증가되고 있으나, 노인복지예산의 증가율은 미약하다. 이는 노인복지예산 지원 내용이 저소득 노인을 위한 재가지원, 노인복지시설 운영 등 저소득 계층에 편중지원되고 있어 노인인구의 영향은 별로 받지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 우리나라 노인인구 추이

연도별	총인구	65세이상고령자	구성비(%)
1990	42,869	2,114	5.0
1995	45,092	2,656	5.9
2000	47,274	3,370	7.1
2005	49,123	4,252	8.7

자료 : 최순남, 2000:p.364에서 재구성

노인복지사업비는 〈표3-16〉에서 보듯이 지방비 비율이 '94년도와 '95년도에 급격히 증가되었음을 볼 수 있다. 이때에 증가된 사유는 국고 보조금으로 추진되었던 노인교통비 지원사업이 '94년도부터 지방비 사업으로 이관됨에 따라 지방비가 증가되었다. '93년도 노인교통비사업비는 총9억원으로 국비가 6억원 도비 3억원이었고, '94년도부터는 지방비로 추진하게 되어 지방비에서 '94년에 16억원, '95년에 24억원을 부담하여 추진하였다. 또한 경로당 신축비 및 개보수비, 경로당 간이 물리치료 장비 지원등 순수 지방비 사업이 투자되었기 때문에 급격한 증가를 보였다. 이러한 점은 지방비사업은 국고보조금의 영향을 많이 받고 있으며, 95년도 지방자치단체장 선거 실시로 '94년도와 '95년도에 시설투자면에서 대폭적인 투자가 이루어졌을 가능성이 있어 보인다.

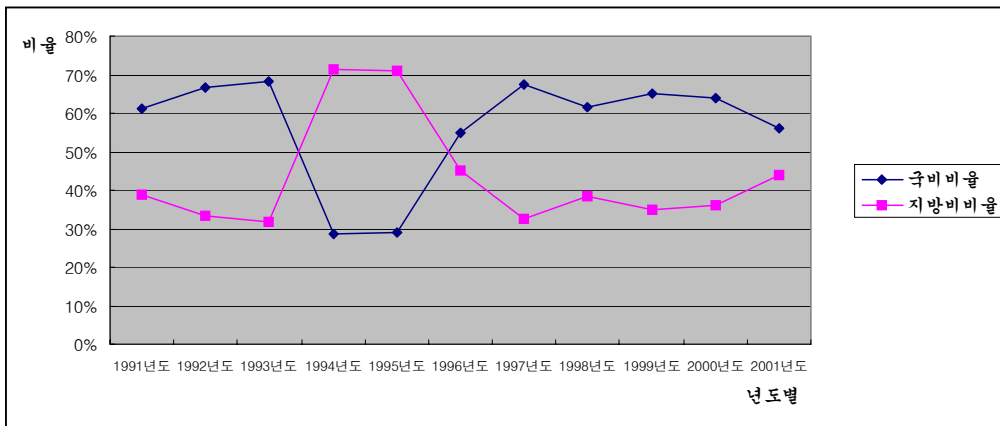
〈표 3-16〉 년도별 노인복지사업비

(단위:억원)

년도별	노인복지사업비	국비	지방비	비고
1991	18(100)	11(61%)	7(39%)	
1992	15(100)	10(66%)	5(34%)	
1993	22(100)	15(68%)	7(32%)	
1994	35(100)	10(28.5%)	25(71.5%)	
1995	45(100)	13(28.8%)	32(71.2%)	
1996	40(100)	22(55%)	18(45%)	
1997	55(100)	37(67.2%)	18(32.8%)	
1998	47(100)	29(61.7%)	18(38.3%)	
1999	57(100)	37(64.9%)	20(35.1%)	
2000	72(100)	46(63.8%)	26(36.2%)	
2001	98(100)	55(56.1%)	43(43.9%)	

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

〈그림 3-6〉 년도별 노인복지사업비



자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

(3)아동복지 사업비

아동복지사업은 핵가족화와 이혼 등 가족해체의 발생 증가로 요보호아동이 증가되고 있어 이에 대한 대책으로 나왔다. 이는 아동시설보호 및 소년소녀가장세대 지원 등 요보호 아동 사업과 경제발전에 따라 여성의 사회참여 증가로 부모가 안심하고 사회활동을 수행할 수 있도록 하기 위한 영유아보육사업이 있다.

아동수는 점차 감소 추세에 있으나, 요보호 아동의 증가와 보육의 수요가 늘어남에 따라 아동복지 예산은 계속 증가하고 있다.

요보호아동은 시설보호 아동은 감소되는 반면에 소년소녀가장세대는 증가되고 있다. 또한 보육시설수와 보육아동수는 해마다 많은 증가를 보이고 있다.(〈표 3-17〉, 〈표3-18〉)

1995년부터 보건복지부의 『보육사업확충 3개년(‘95~’97)계획』이 추진됨에 따라 보육시설 확충에 따른 사업추진으로 〈표3-19〉에서처럼 ‘96년도와 ’97년도에 예산의 증가가 많음을 볼 수 있다.

〈표3-17〉 보호아동수 현황

(단위:명)

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
시설아동수	409	374	335	306	274	261	267	281	290	291	313
소년소녀 가장수	245	292	317	296	326	325	339	265	285	280	289

자료: 각연도 통계연보 참조

〈표3-18〉 보육시설 현황

(단위:개소,명)

구분		계	공립보육 시설	법인보육 시설	직장보육 시설	개인보육 시설	가정보육 시설
'91년도	시설수	36	3	11	-	16	6
	보육아동	1,438	220	859	-	319	40
'92년도	시설수	50	3	15	-	19	13
	보육아동	1,994	210	1,303	-	368	113
'93년도	시설수	72	3	19	1	26	23
	보육아동	2,942	200	1,924	90	505	230
'94년도	시설수	110	8	43	1	56	35
	보육아동	5,198	425	2,978	98	1,395	302
'95년도	시설수	143	8	43	1	56	35
	보육아동	6,828	459	3,967	97	1,788	517
'96년도	시설수	189	8	61	3	79	38
	보육아동	9,228	460	5,401	168	2,577	622
'97년도	시설수	231	10	80	3	91	44
	보육아동	11,136	607	6,437	158	3,302	632
'98년도	시설수	269	10	98	4	106	51
	보육아동	12,343	604	7,750	263	3,154	572
'99년도	시설수	293	10	102	5	13	43
	보육아동	14,221	631	8,535	273	4,235	547
2000년도	시설수	307	10	105	6	142	44
	보육아동	15,709	610	9,236	340	4,929	594
2001년도	시설수	316	10	106	4	155	41
	보육아동	16,535	619	9,371	276	5,723	546

자료: 각연도 제주도 도정백서 참조

〈표 3-19〉 년도별 아동수³⁷⁾와 아동복지사업비

(단위:억 원, 명)

년도별	총인구수	아동수	아동 비율	복지사업비	아동복지 예산	아동복지 예산비율
1991	496,119	-	-	104	16	15.3%
1992	505,784	-	-	137	18	13.1%
1993	510,584	-	-	130	28	21.5%
1994	513,905	157,151	30.5%	161	39	24.2%
1995	505,905	156,531	30.9%	209	51	24.4%
1996	523,736	155,699	29.7%	265	75	28.3%
1997	527,586	155,913	29.5%	335	96	28.6%
1998	534,008	154,405	28.9%	372	83	22.3%
1999	538,744	153,561	28.5%	408	84	20.5%
2000	542,368	152,228	28.0%	554	109	19.6%
2001	546,889	150,405	27.5%	721	119	16.5%

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

아동복지사업비는 〈표3-20〉 에서와 같이 국비비율과 지방비 비율이 변화의 기폭없이 일정한 양상을 보이고 있다. 이것은 국비보조금에 따라 지방비가 일정비율 부담되고 있다는 점을 알 수 있다. 즉, 아동복지사업은 주로 국비사업 위주로 추진되고 있다. 이는 수혜층이 아동으로서 지방선거와 무관하여 지방자치단체장이 관심을 갖지 않을 수 있는 요인이 다분하다.

37) 아동이라 함은 아동복지법상 18세미만인 자를 말하며, 우리나라 주민등록 인구 통계보고서의 기록이 연령별 자료로 분류된 시점이 94년도부터 이루어져 94년 이전의 아동수는 파악하지 못하였다.

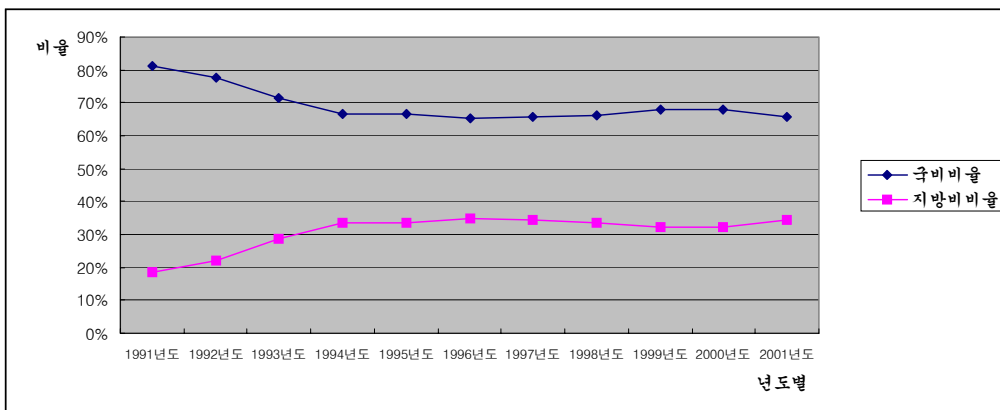
〈표 3-20〉 년도별 아동복지사업비

(단위:억원)

년도별	아동복지사업비	국비	지방비	비고
1991	16(100)	13(81.2%)	3(18.8%)	
1992	18(100)	14(77.7%)	4(22.3%)	
1993	28(100)	20(71.4%)	8(28.6%)	
1994	39(100)	26(66.6%)	13(33.4%)	
1995	51(100)	34(66.6%)	17(33.4%)	
1996	75(100)	49(65.3%)	26(34.7%)	
1997	96(100)	63(65.6%)	33(34.4%)	
1998	83(100)	55(66.2%)	28(33.8%)	
1999	84(100)	57(67.8%)	27(32.2%)	
2000	109(100)	74(67.8%)	35(32.2%)	
2001	119(100)	78(65.5%)	41(34.5%)	

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

〈그림 3-7〉 년도별 아동복지사업비



자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

(4)여성복지 사업비

우리나라 여성복지사업은 여성의 모성 및 주부로서의 기능과 역할을 강조하는 부녀복지라는 개념을 중심으로 미혼모, 저소득 편모가정, 가출여성, 윤락여성들을 대상으로 제도적 접근으로 이루어져 왔다. 특히 전통적 개념으로서 부녀복지사업은 주로 윤락여성을 위한 상담사업, 부녀보호사업, 모자보호사업, 직업보도사업, 부녀계층사업이 그 중심사업이 되었다.

그러나 최근에 여성복지가 여성의 삶의 질 향상을 위한 여성정책으로 일반여성을 대상으로 한 여성복지의 개념이 변하고 있다.

1995년 12월 여성발전기본법제정과 1994년 성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호등에 관한 법률과 1997년 가정폭력방지 및 피해자 보호등에 관한 법률이 제정되었다.

〈표 3-21〉 년도별 여성수와 여성복지사업비

(단위:억원,명)

년도별	총인구수	여성인구수	여성 비율	복지사업비	여성복지 예산	여성복지 예산비율
1991	496,119	251,978	50.7%	104	5	4%
1992	505,784	256,639	50.7%	137	6	4%
1993	510,584	258,735	50.6%	130	9	6.9%
1994	513,905	260,473	50.6%	161	9	5.5%
1995	505,905	262,902	51.9%	209	9	4.3%
1996	523,736	264,930	50.5 %	265	15	5.6%
1997	527,586	266,999	50.6%	335	15	4.4%
1998	534,008	269,617	50.4%	372	14	3.7%
1999	538,744	271,770	50.4%	408	16	3.9%
2000	542,368	273,709	50.4%	554	20	3.6%
2001	546,889	276,057	50.4%	721	25	3.4%

자료 : 제주도 결산서, 통계연보 내용 참조하여 정리

한편, 여성정책에 대한 종합적인 기획, 조정, 여성지위향상을 위한 대통령 자문기구로서 1998년 2월에 여성특별위원회가 신설되어 그 기능과 권한을 확대시켰다.

여성복지사업은 요보호여성을 대상으로 하는 사업으로 상담사업, 시설보호사업, 저소득 모자가정 지원사업과 일반여성을 대상으로 하는 사업으로 여성문화센터 운영사업, 여성단체활동지원 사업등을 들 수 있다.

제주도의 여성복지사업은 저소득 편모, 부자, 모자가정 지원사업(보호, 기술교육) 및 모자보호시설 운영, 가정폭력상담소 운영, 성폭력상담소 운영과 일반 여성복지를 위해 건전가정 조성(정기교양강좌, 주부대학 운영)사업, 여성단체 활동지원을 추진하고 있다.

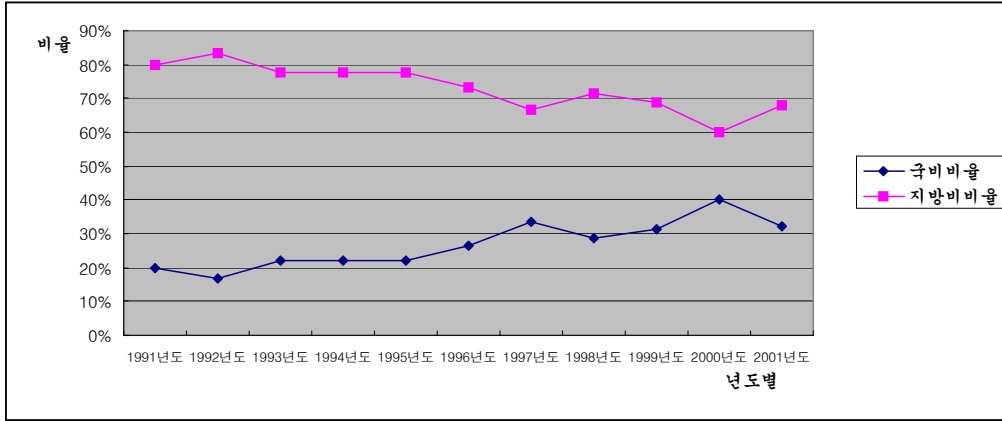
〈표 3-22〉 년도별 여성복지사업비

(단위:억원)

년도별	여성복지사업비	국비	지방비	비고
1991	5(100)	1(20%)	4(80%)	
1992	6(100)	1(20%)	5(80%)	
1993	9(100)	2(22%)	7(78%)	
1994	9(100)	2(22%)	7(78%)	
1995	9(100)	2(22%)	7(78%)	
1996	15(100)	4(26.6%)	11(73.4%)	
1997	15(100)	5(33.3%)	10(66.6%)	
1998	14(100)	4(28.5%)	10(71.5%)	
1999	16(100)	5(31.2%)	11(68.8%)	
2000	20(100)	8(40%)	12(60%)	
2001	25(100)	8(32%)	17(68%)	

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

〈그림 3-8〉 년도별 여성복지사업비



자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

여성복지사업비는 국비비율은 낮고, 지방비 순수사업을 많이 시행하는 것으로 보인다. '97년도와 2000년도에 지방비가 감소한 이유는 성폭력상담소와 가정폭력피해자 보호시설 운영비로 국비사업이 지원되었기 때문이다.

여성복지사업비의 지방비 변화는 지방자치단체장 선출후인 '95년도 이후부터 감소되어지고 있다.

(5) 장애인복지사업비

장애인복지사업은 장애인의 완전한 사회참여와 평등을 보장하기 위한 정책을 추진하고 있다. 그 내용으로 장애인 소득보장과 생활안정 지원, 장애인복지시설 확충 및 운영 내실화, 직업재활서비스, 장애인편의시설 확충 등 장애인에 대한 의료, 직업, 교육, 재활서비스를 제공하여 장애인의 진정한 사회통합을 도모하고 있다.

장애인수는 해마다 증가되고 있으며, 특히 장애인 인정 범위가 확대된 99년 이후(38)에 많은 증가를 보이고 있다. 이에 따라 장애인 복지 사업예산도

증가를 보이고 있다. 특히 '97년도와 '98년도부터 전체 복지사업비 중 장애인복지사업비 차지비율이 획기적인 증가를 보인다.

〈표 3-23〉 년도별 장애인수와 사업비

(단위:억 원,명)

년도별	총인구수	장애인수	장애인 비율	복지사업비	장애인복지 예산	장애인복지 예산비율
1991	496,119	3,472	0.70%	104	6	5.7%
1992	505,784	3,686	0.72%	137	7	5.1%
1993	510,584	3,999	0.78%	130	9	6.9%
1994	513,905	4,465	0.86%	161	13	8.0%
1995	505,905	4,840	0.95%	209	19	9.0%
1996	523,736	5,331	1.01%	265	20	7.5%
1997	527,586	6,273	1.18%	335	42	12.5%
1998	534,008	7,221	1.35%	372	60	16.1%
1999	538,744	8,816	1.63%	408	43	10.5%
2000	542,368	11,764	2.16%	554	71	12.8%
2001	546,889	13,794	2.52%	721	91	12.6%

자료 : 제주도 결산서, 통계연보 내용 참조하여 정리

이때에는 '98년도에 사업비가 대폭 증가된 것은 지방비사업으로 장애인복지관 신축비 사업이 있었기 때문이다. 장애인복지사업비에 대한 지방비의 변화추이를 살펴보면, 년도별로 증가추세를 보이고 있으며, '99년도와 2000년도에 감소되었다. 이는 '98년 이후 IMF로 지방재정이 약화되어 지방비사업 추진이 곤란하여 일부 사업을 추진하지 못하였으며, '96년도부터 '98

38) 장애유형은 지체장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인 5종이었으나, '99년 1월 7일 장애인복지법 개정으로 뇌병변 장애인, 발달장애(자폐인)인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인으로 장애인범주가 10종으로 확대되었다.

년까지 지방비로 건립된 장애인복지관 사업비가 감소되었기 때문이다. 또한 '95년도 이후부터 지방비가 계속 증가되는 추세는 다양한 장애인의 욕구를 호소하는 단체등의 압력을 지방자치단체장이 적극 수용한 것으로 보인다.

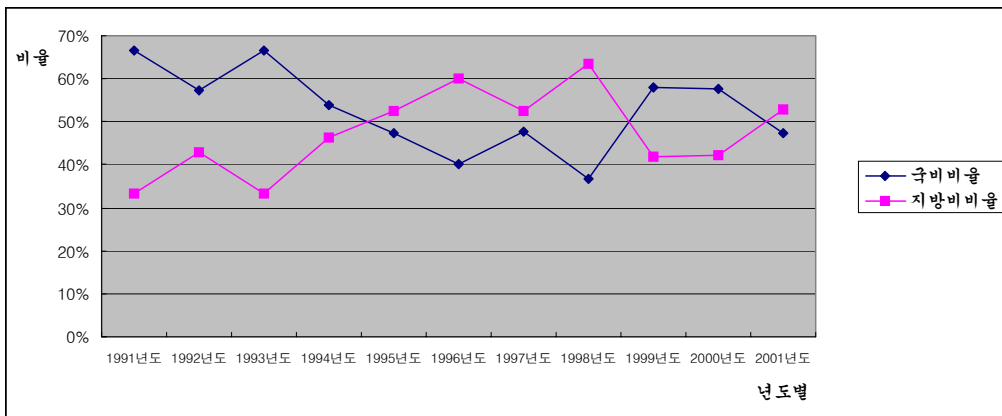
〈표 3-24〉 년도별 장애인복지사업비

(단위:억원)

년도별	장애인복지사업비	국비	지방비	비고
1991	6(100)	4(66.6%)	2(33.4%)	
1992	7(100)	4(57.1%)	3(42.9%)	
1993	9(100)	6(66.6%)	3(33.4%)	
1994	13(100)	7(53.8%)	6(46.2%)	
1995	19(100)	9(47.3%)	10(52.7%)	
1996	20(100)	8(40%)	12(60%)	
1997	42(100)	20(47.9%)	22(52.8%)	
1998	60(100)	22(36.6%)	38(63.4%)	
1999	43(100)	25(58.1%)	18(41.9%)	
2000	71(100)	41(57.7%)	30(42.3%)	
2001	91(100)	43(47.2%)	48(52.8%)	

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

〈그림 3-9〉 년도별 장애인복지사업비



(6) 청소년 복지 사업비

청소년은 미래의 주역이다. 곧 청소년을 보호하고 지도, 교육하는데 있어서 뿐만 아니라 이들을 위한 정책을 강구하고 있다. 정부는 '90년에 “청소년기본법”을 제정, 청소년 수련시설 보급과 전문 인력 양성 등 국가와 지방자치단체가 청소년의 문화 복지를 위한 노력을 기울일 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 청소년의 건전육성을 위해 추진되는 내용은 청소년들의 수련활동을 위한 시설과 문화·체육프로그램 운영, 청소년 복지증진과 자립지원, 청소년선도 보호활동등이다. 청소년수는 해마다 감소추세를 보이며, 청소년복지 예산도 <표 3-26>에서 보듯이 '91년도에 복지사업비중 13.4% 비율이었으나 2001년도에는 6.7%로 예산이 다른 복지사업에 비해 많이 감소되고 있음을 알 수 있다.

<표3-25> 연도별 청소년수련시설 현황

(단위:개소)

연도별	계	청소년수련원	청소년수련관	청소년수련실	청소년수련마을	청소년수련의집	청소년문화의집	청소년유호시설	청소년야영장	청소년상담실	청소년자원봉사센터
'91	8			5	1				2		
'92	8			5	1				2		
'93	14	1		10	1				2		
'94	15	1		12	1				1		
'95	16	1		12	1				1	1	
'96	16	1		12	1				1	1	
'97	19	1		12	1			1	2	1	1
'98	26	1	2	14	1	1		2	2	1	1
'99	25	1	2	12	1	1	1	2	2	2	1
2000	27	4	2	9			5	2	2	2	1
2001	28	4	3	9			5	2	2	2	1

대체적으로 청소년 사업비의 변화는 없어 보이나, 92년도, 96년, 97년과 2000년 이후 30억여원 예산의 규모는 청소년 수련관 및 유스호스텔 건립 사업이 포함되어 있던 해이다.

〈표 3-26〉 년도별 청소년수와 청소년복지사업비

(단위: 억원, 명)

년도별	총인구수	청소년수	청소년 비율	복지사업비	청소년복지 예산	청소년복지 예산비율
1991	496,119	167,680	33.7%	104	14	13.4%
1992	505,784	166,908	32.9%	137	35	25.5%
1993	510,584	162,876	31.8%	130	1	0.7%
1994	513,905	160,448	31.2%	161	2	1.2%
1995	505,905	154,459	30.5%	209	17	8.1%
1996	523,736	145,530	27.7 %	265	39	14.7%
1997	527,586	139,918	26.5%	335	31	9.2%
1998	534,008	134,755	25.2%	372	14	3.7%
1999	538,744	131,711	24.4%	408	17	4.1%
2000	542,368	129,593	23.8%	554	30	5.4%
2001	546,889	129,162	23.6%	721	49	6.7%

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

'94년도와 '98년도에 지방비가 증가한 이유는 한일청소년교류사업비와 출소자기능교육비등 지방비 사업이 추진되었기 때문이다.

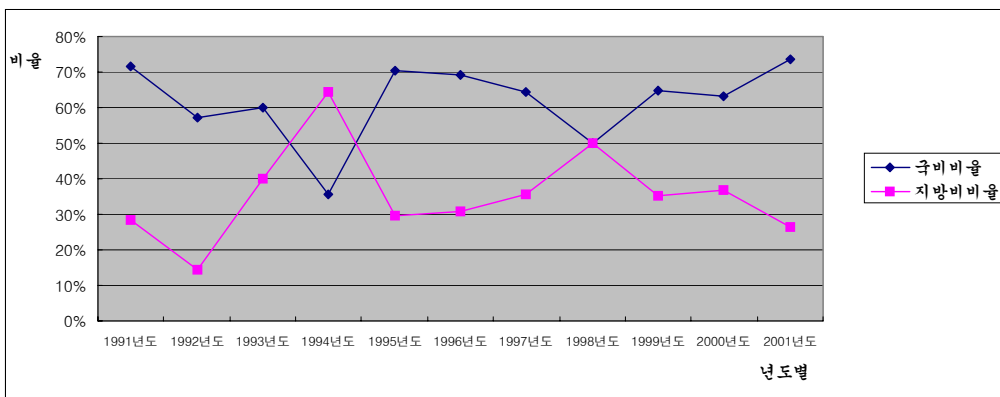
청소년육성 사업의 지방비 추이를 보면 '95년도 이후 감소추세를 보이며, '97년도와 '98년도에 증가되다가 다시 99년 이후 계속 감소되고 있다. 이러한 점은 아동복지사업과 동일하게 청소년 육성사업 수혜층이 지방선거와 무관한 요인이기 때문이라 생각된다.

〈표 3-27〉 년도별 청소년사업비

년도별	청소년사업비	국비	지방비	비고
1991	14(100)	10(71.4%)	4(28.6%)	
1992	35(100)	20(57.1%)	15(42.9%)	
1993	1(100)	0.6(60%)	0.4(40%)	
1994	1.4(100)	0.5(35.7%)	0.9(64.3%)	
1995	17(100)	12(70.5%)	5(29.5%)	
1996	39(100)	27(69.2%)	12(30.8%)	
1997	31(100)	20(64.5%)	11(35.5%)	
1998	14(100)	7(50%)	7(50%)	
1999	17(100)	11(64.7%)	6(35.3%)	
2000	30(100)	19(63.3%)	11(36.7%)	
2001	49(100)	36(73.4%)	13(26.6%)	

자료: 제주도 통계연보, 결산서(각년도)

〈그림 3-10〉 년도별 청소년복지사업비



자료: 제주도 결산서(각년도)

제4장 결 론

제1절 분석결과의 요약 및 함의

본 논문은 지방자치제 실시이후 제주도의 복지예산 지출의 변화 추이를 실증적 자료를 토대로 살펴보았다. 분석에 의한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주도의 복지예산 지출에 있어서 지방자치제의 실시이후 총예산에 차지하는 복지사업비 비율은 '91년에서 '94년까지 9.3%를 유지하고 그 이후 '95년 지방선거 실시 이후 '98년까지 8.8%를 나타내고, 그 이후 2001년까지 9.7%를 보였다. 이는 경제개발비 지출 비율의 증가율이 '91년부터 '94년까지 24.8%에서 2001년까지 40.8%로 나타난 것에 비교했을때 증가정도가 약하다. 이러한 결과는 재정자립도가 취약한 상황에서 지역경제의 활성화에 초점을 둔 재정운영으로 복지정책에 투여할 수 있는 재원이 제한될 수 밖에 없어 결국 복지제도의 발전보다는 지역의 경제발전에 보다 치중하고 있다는 것이다. 이는 제주도의 지방자치제 이후 복지재정지출 변화가 이론적 관점 중 경제적 관점과 관련이 높다는 사실을 보여준다.

둘째, 전년도대비 복지비 증감율에 따른 복지사업비가 증가되는 것으로 나타나는데, 이는 전년도 예산을 기준으로 점증주의 이론에 의해 사회복지비의 지출이 결정된다는 것을 의미한다. 우리나라의 경우 일반적으로 정책결정의 방향은 이러한 점증주의 이론에 따르는 것으로 알려져 왔는데 제주도의 경우도 전년도 예산과 상관관계가 있음을 알 수 있다.

셋째, 생활보호대상자와 장애인수의 비율은 복지비사업비 비율을 증가시

키는 것으로 나타났는데 이는 위의 총예산 규모의 확대와 연관된 것으로 설명되어질 수 있다. 즉, 생활보호대상자의 생계비등 지원금은 국고 및 지방비에서 일정비율로 보조가 되고 있어 총인구에서 차지하는 생활보호대상자의 수가 증가하게 되면 이에 따르는 보조금의 양이 늘어나면서 제주도의 복지예산규모에 변화가 생기게 된다는 것이다. 결국 국가보조금에 대한 제주도의 의존도가 나타난 것인데 이는 아직도 국가보조금이 제주도의 복지예산을 조정하는 역할이 크다는 것을 확인시키는 것이다.

넷째, 복지사업비의 각 분야별 지방비 사업의 추이를 분석한 결과 장애인 복지만이 지방비 증가추세를 보였다. 이는 다른 분야보다 장애인들의 요구사항을 행사할 수 있는 단체가 많으며, 또한 영향력을 끼쳤기 때문으로 장애인의 정치적인 세력화의 면모를 보여주는 것이라 하겠다.

결론적으로 위의 분석결과에서 보는 바와 같이 복지사업비 지출에 사회경제적 요인이라 할 수 있는 생활보호대상자와 장애인수 비율에 따라 증가됨을 알 수 있다. 그리고 우리나라의 복지사업은 국가의 예산 비중이 큰 만큼 국고 보조금의 지원여하에 따라 제주도 복지사업 규모도 영향을 크게 받았다.

이와 같은 결과는 다음과 같은 이론적 및 정책적 함의를 제공해 준다.

첫째, 제주도 복지예산을 결정하는데는 생활보호대상자, 장애인수가 비율에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다.

둘째, 지방비 사업에서 장애인복지사업비가 증가되었다는 것은 지방자치제의 실시와 관련하여 중요한 정책적 함의를 제공해준다. 이는 주민의 정치참여(투표율)가 복지예산 지출을 결정하는데 영향을 미친다는 사실이다. 이는 주민의 정치 참여는 선거를 통한 참여뿐만 아니라 지역의 주민이 지역 복지 발전을 목적으로 해당 지역의 복지정책을 결정하는데 있어 이에 유리한 압력과 요구를 할 수 있다는 것을 보여 주고 있음을 알 수 있다. 지역의

민간단체(NGO)가 최근 몇 년간 활동이 활발해지고 또 그 활약에 있어서도 큰 성과를 거두고 있다는 점으로 보아 앞으로 이러한 민간단체의 영향력은 더욱 커질 것으로 생각되기 때문이다.

그러므로 자치단체에서는 NGO등을 통한 주민의 복지 욕구에 책임성 있게 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

또한 제주도의 사회복지 각 분야별예산이 지방비 사업비에 변화를 보이지 않는것은 아직까지 중앙정부의 보조금 지원 여하에 따라 복지 사업을 추진하고 있음을 보여주는 것이다. 지방자치제가 실시되었지만 사회복지 지출결정은 지역의 복지욕구에 기초하여 지역성을 강조한 프로그램의 개발이나 대책을 강구하기보다는 아직도 중앙정부차원의 복지정책에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.

왜냐하면 제주도의 지역욕구나 지역 실정에 맞는 새로운 사업을 개발 추진할 경우, 이에 필요한 사업예산을 제주도 자체 재원액에서 모두 부담해야 한다는 것이 현실이기 때문이다. 더군다나 재정력이 취약한 제주도의 경우는 새로운 사업 개발은커녕 국고 보조사업 예산 중 제주도 부담액을 채우는 데만도 급급하기 때문이다.

그러므로 지방자치제 이후 제주도의 사회복지 사업 활성화를 위해서는 제주도에서 추진하는 새로운 사업에 대해 국고에서의 일정비율 재정 지원 및 국고보조금의 포괄화를 이루어 제주도가 지역의 복지욕구에 대응할 수 있도록 적극적인 지원이 이루어져야 한다.

제2절 의의 및 한계점

1.의의

첫째, 본 논문은 지방자치제도가 실시이후 본격적인 지방자치제가 실시되는 '95년와 '98년을 전후하여 비교함으로써 지방자치제의 영향성을 판단 할 수 있고 제주도만을 대상으로 한 연구로 향후 제주도의 복지예산 결정이나 복지정책 개선에 중요한 의의를 가질 수 있을 것이다.

둘째, 기존의 연구들은 외국에서 발전된 지방정부 복지지출수준의 결정요인에 관한 이론들을 바탕으로 전체 지방자치단체를 대상으로한 사회복지비 지출 실태에 관한 연구였다. 하지만 본 논문은 이러한 이론들을 기반으로 하되 제주도의 복지예산 지출실태를 실질적으로 분석하면서 영향력이 있을 것으로 믿어지는 변수를 끄집어내도록 노력하였다. 연구의 결과가 기대했던 것과는 다르게 나타났을 수 있으나 기존 연구에서 나타나지 않은 복지사업비의 분야별 분석을 통하여 향후 각 분야별 복지사업 추진을 위해 유용한 정보가 될 것이다.

2. 한계점

본 논문은 자료수집상의 한계, 변수의 개념화 및 조작화 문제, 계량화를 전제로 하는 통계적 분석의 한계를 제기할 수 있다.

첫째, 이 연구는 1991년부터 2001년 제주도광역자치단체의 복지사업비만을 대상으로 지방자치제 실시 이후의 변화를 분석하는 것으로써 이에 따른 예산자료를 사용하였다. 예산자료로는 결산서를 사용하였고, 각 분야별 예산내용 분석을 위해 각년도 예산서를 참고하였다. 기초자치단체까지의 사회복지사업을 포함시키지 못해 제주도 전반적인 현상으로 보기에 한계가 있다.

둘째, 변수의 개념화와 조작화에 대한 문제이다. 기존연구의 변수들을 적용하기에 변수들이 너무 적고 무의미하게 나타나 적용이 불가능하였다. 따라서 각년도 예산수치만을 가지고 단순분석을 실시하였는데 실제로 복지사

업비 지출에 중요한 영향을 줄 수 있는 영향력을 지닌 변수를 분석은 불가능하였다. 따라서 복지사업비 지출에 미치는 영향력을 분석하기 위하여 보다 계량화 할 수 있는 측정지표의 개발이 필요하고 이에 따른 연구가 앞으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 본 논문은 복지에산을 통해 단순분석을 하였는데, 사회복지분야의 재정에 한정하여 분석하게 되었다. 물론 재정분석을 통해서 대략적인 복지 수준 및 상대적 우선순위를 살펴 볼 수 있었지만 재정 분석으로는 제주도에서 제공하는 복지 프로그램 등 서비스의 내용적인 면은 파악할 수 없었다. 지방자치제 실시이후 지방정부의 복지서비스가 개선되었는가를 알아보기 위해서는 이러한 복지 분야의 질적인 분석이 필요하다. 이러한 보다 구체적인 사회복지 분야별 프로그램의 질적 사례분석을 통하여 지방정부가 지방자치제 실시 이후 복지정책과 프로그램에 구체적으로 어떠한 변화를 가져왔는지를 세밀하게 연구하는 것이 다음 과제로 제시 될 수 있다.

참고 문헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 강인재외, 「지방재정론」, (서울 : 대영문화사, 1993).
- 김만두, 「사회복지법제론」, (서울 : 홍익제, 1991).
- 김영모, 「현대사회정책론」, (서울 : 한국복지정책연구소, 1983).
- 연하청외, 「사회보장제도의 정책과제와 발전방향」, (서울:한국개발연구원, 1988)
- 원요한, 「사회복지법인 및 시설」, (서울 : 백산출판사, 1998).
- 이계탁, 「복지행정학강의」, (서울 : 나남출판사, 1994).
- 전수일·봉민근, 「지방자치와 복지행정」, (서울 : 홍익제, 1995).
- 한국과학연구소, 「한국사회복지의 현황과 쟁점」, (서울:인간과복지, 1998).
- 최순남, 「현대노인복지론」, (서울:한신대학교출판부, 2000)

나. 논 문

- 강운호, “지방정부 관료의 예산 결정 형태에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- _____, “지방자치실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향”, 한국행정학보, 2001
- 김교성·이재완, “지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석”, 한국사회복지학 통권 제41호, 2000.

- 김동건외, “지방재정수요예측 및 재원대책 방안 연구”, 한국지방행정연구원 제8권, 1986
- 김용래, “지방화 시대에 있어서 지역복지정책의 과제와 발전방향”, 지역사회복지정책, 1991.
- 김연명, “지방자치선거와 사회복지부문의 주요쟁점”, 공개토론자료집, 지식인연대(준), 1995.
- 김선애, “지방자치제가 서울시 기초자치단체의사회복지비 지출에 미치는 영향”, 중앙대학교 석사학위논문, 2001.
- 김진수, “광역자치단체 복지재정의 비교분석과 정책의 차별성에 관한 연구: 장애인 사회복지를 중심으로”, 연세대학교 석사학위논문, 2000.
- 김태일, “지방자치의 실시가 기초자치 단체의 사회복지지출에 미친 영향”, 서울시 자치구를 대상으로, 한국정책학회보, 제7권 제1호, 1998.
- 남궁근, “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인분석:시·군·구의 기초자치단체를 중심으로”, 한국행정학보, 제28권 제3호, 1994
- 박종운, “지방자치의 실시와 지방예산구조변화에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 2001.
- 박진하, “지방자치 실시후의 사회복지재정 변화추이와 확충방안에 관한 연구:’91-’98년 기초단체 사회복지비의 실증적 분석을 중심으로”, 연세대학교 석사학위논문, 2000.
- 박춘건, “지자체 이후 지방자치단체의 재정지출의 성격과 영향요인에 관한 실증적 분석”, 고려대학교 석사학위논문, 1997.
- 봉민근, “지방정부의 사회복지 재정지출의 결정 요인에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 1993.
- 손희준, “지방자치제 실시에 따른 지방 재정 지출의 결정요인 분석”, 한국행정학보. 제33권 제1호, 1999.
- 안희영, “한국 광역자치단체의 사회복지비 지출결정요인에 관한 연구”,

- 명지대학교 박사학위논문, 2000.
- 오혁주, “사회복지제도의 행정적 개선을 위한 연구”, 중앙대학교 석사학위 논문, 1988
- 유병희, “지방자치단체의 복지예산 결정 요인에 관한 연구:서울시 자치구를 대상으로”, 서울대학교 석사학위논문, 2000.
- 이시경, “지방 환경 행정조직의 기구 개편과 기능조정”, 한국행정학보, 제 27권 제1호, 한국행정학회, 1993.
- 이승종·김홍식, “지방자치와 지방정부의 정책방향 : 복지서비스 기능을 중심으로”, 한국정책학회보 제8권 제4호, 1992.
- 정현영, “한국 시정부 복지 지출 수준 결정 요인”, 성균관대학교 박사학위 논문, 1993
- 조우영, “지방자치가 지역사회복지에 미친 영향에 관한 연구:익산시를 중심으로”, 원광대학교 석사학위논문, 2002.
- 채은하, “지방자치단체장의 선출이 복지예산에 미친 영향:서울시 19개의 자치구를 대상으로”, 고려대학교 석사학위논문, 2002.

다. 정부 간행물 및 기타

- 제주도세입 세출 예산서. 1991년~2001년
- 제주도세입 세출 결산서. 1991년~2001년
- 지방재정연감. 1991년~2001년
- 제주도 통계연보. 1991년~ 2001년
- 제주도 도정백서. 1993년~ 2000년
- 국민기초생활보장법
- 의료급여법
- 사회복지사업법

2. 외국문헌

- Aaron B. Wildavsky. 「Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Process」, New Brunswick : Transaction Books. 1986
- Herbert Jacob, 「The Frustration of Policy」. Boston : Little Brown and company, 1984.
- Pampal, F. C. & J.B. Williamson, 「Age, Class, Politics, and The Welfare State, London」 Cambridge University Press, 1989.
- Peterson, Paul 「City Limits」, Chicago University of Chicago Press, 1981.
- Wong Kenneth 「Economic constraint and political choice in urban policymaking」, American Journal of Political Science. 1988

ABSTRACT

A Study on Trend of Welfare Expenditure of Jeju Provincial Government from 1991 to 2001.

Shin Eun-jae

Department of Public Administration
Graduate School Cheju National University

Supervised by Professor
Yang Yong-chul

Started by the 1991's Election of local assembly, the era of local autonomies has arrived in the Republic of Korea both nominally and virtually since the 1995's Election of Mayor and Governor of local governments. This treatise aims to investigate trend in the substantial rate of the appropriation for welfare of Jeju provincial government.

The research was proceeded by referring to documents, collecting and analyzing various records, governmental publication, statistical data, etc., and using draft budgets and statements of accounts to examine the compilation of the budget and the actual condition of execution.

To compare the before and after conditions of Election of heads of local autonomies and to figure out actual changes, the investigation was set through the analysis of research on the actual welfare appropriation of annual expenditure in general accounts of Jeju from the year of 1991, in which the Election of local assembly began, to 2001, regarding 1995

and 1998's Election of heads of local autonomies.

This research on the welfare appropriation of local autonomies, compared to others which are under consideration of nationwide autonomies rather than the specific local character or condition, have an object to examine the progress of welfare budget, targeting in Jeju province.

According to 11 years' trend of Jeju's welfare budget from the start of local autonomies in 1991, I can conclude there are characteristics as follows.

1. More economic development expenditure was increased than welfare expenditure.

This shows that Jeju, of which the regional economy is still extremely weak, is giving weight to expanding infrastructure. Since it tends to extend economic development policies, the welfare policies are respectively reduced.

2. The welfare expenditure, decreased since 1995, was increased after 1998.

After 1995's election of Governor of local autonomies, the average rate of welfare budget dropped to 8.72% from 9.47% and increased again after the year of 1998 to 9.6%.

Though the welfare appropriation was decreased in the early days, it is expected that execution of local economies would be effective in welfare, increasing gradually through 2 popular elections.

3. The welfare appropriation rises according to the last year's increase and decrease rate. Jeju is adopting the way of incremental policy decision which set the appropriation according to the last year's budget .

4. The welfare expenditure compared to the change between national and local charge, the national charge rate was lowered since 1995. Then after 1998, it was raised again.

5. The Public Support is taking up much rate relatively in the welfare expenditure. 41.2% of Public Support enterprise for the poorest with high state liability shows that more active investment is needed in local government, rather than in national.

6. The number of handicapped and subject of Livelihood protection (the poorest) had an effect in the increase of the welfare appropriation. Along with the development of modern society, support money for National minimum level is provided by regular rate, while the welfare expenditure for the handicapped is increasing by executing actual welfare service.

It is to be expected that this research on welfare appropriation expenditure of Jeju from 1991 to 2001 would increase interest in welfare expenditure and affect its raise positively.

부 록

