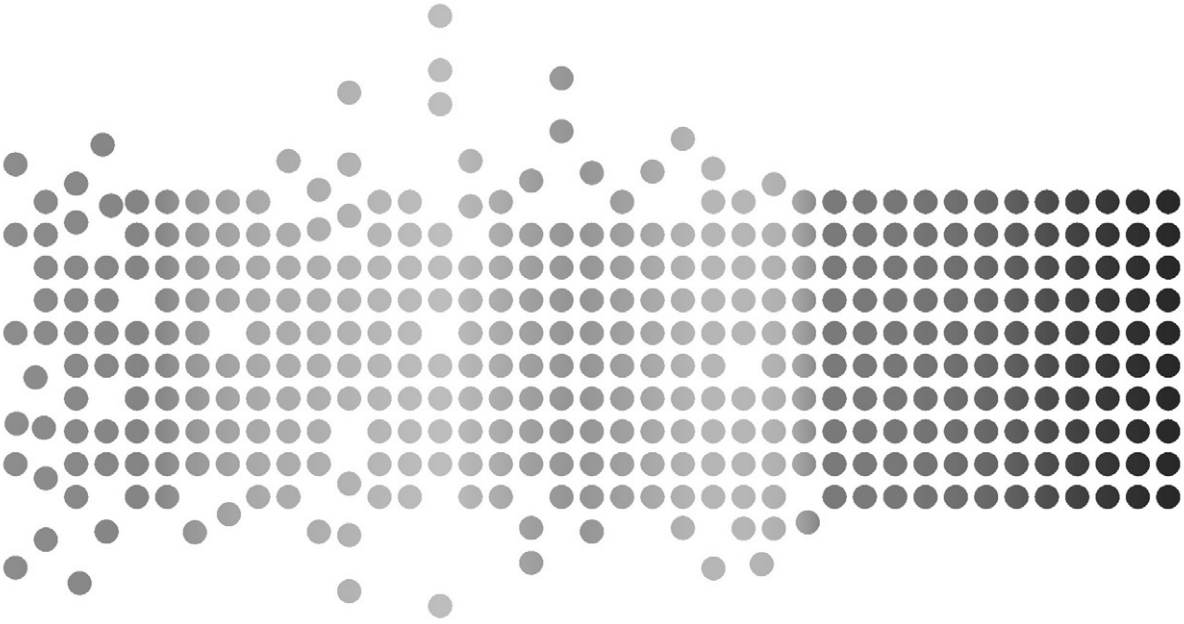
연구보고서 2010-31-3

정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구 (4차년도) : DB의 활용성 측면을 중심으로

Establishing Social Expenditure Database (Forth Year): With Special Reference to Utility of DB

고경환 · 강지원 · 정영애



한국보건사회연구원

연구보고서 2010-31-3

정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4년차도): DB의 활용성 측면을 중심으로

발 행 일 2010년 12월
저 자 고 경 환 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 예원기획
가 격 7,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-723-1 93330

머리말

최근 정부는 국민의 기본생활보장과 저출산·고령화 대책, 그리고 지방자치제 실시 등 복지정책의 확대로 재정지출이 꾸준히 증가하고 있다. 이와 같이 복지재정의 확대에 따라 정부나 학계 또는 국민은 예산의 지출 분야, 그 규모와 변화추이 등의 분석에 대해 관심이 점차 높아지고 있다.

현재 정부는 국가재정을 관리하기 위해 다양한 정보시스템을 운영하고 있다. 재정경제부는 2007년부터 도입된 디지털예산회계시스템(dBrain System)을, 행정안전부는 재정활동의 전 과정을 관리할 수 있는 지방재정관리시스템(e-호조)을, 그리고 교육과학기술부는 지방교육의 행정과 재정을 통합 구축한 지방교육 행·재정 통합시스템(edufine)을 운영하고 있다. 이들 시스템은 국가재정의 전체 흐름을 파악하며, 재정의 투명성과 효과성 제고 등에 기여하고 있을 뿐만 아니라 재정분석 및 통계분석시스템을 통해 재무정보나 사업별 모니터링을 포함한 체계적 재정분석이 가능하다.

하지만 이들 정보시스템은 아직 해결해야 할 몇 가지 과제들이 있다. 먼저 세출예산의 세부 기능별 분류가 사업별 예산제도 도입 이후에 대해서만 제시 가능하다는 것이다. 즉 중앙정부 또는 지방정부 내에서 품목별 예산제도와 사업별 예산제도 간 연계분석에 분절이 발생하고 있다. 다음 품목별 예산제도 시기에 대해 중앙정부와 지방정부 간 연계분석을 할 수 없다. 즉 품목별 예산제도 시점에 대해 중앙과 지방정부간 세출예산의 기능별 분류의 연계성이 없어 통합분석 등 다양한 세부정보를 분석 할 수 없는 실정이다.

본 연구에서는 국가재정시스템의 이러한 한계점을 극복하고자 품목과 사업예산제도간의 연계, 중앙정부와 지방정부간의 연계가 이루어지도록 복지

재정DB를 구축하는데 노력하였다. 본 연구를 통해 다양한 세부 통계들이 분석 및 제공되기를 기대해 본다. 특히 복지재정DB를 활용한 사회보장학회와 공동학술대회를 통해 복지재정DB의 신뢰성을 높이고 앞으로 활용성을 제고하는 기회가 되길 기대해 본다. 또한 금년 말에 한국보건사회연구원의 홈페이지를 통해 이용자VIEW로 일반지표와 분석지표들의 제공도 예정되어 있다. 따라서 본 보고서는 복지부문의 정책수립 또는 연구에 좋은 기초자료가 될 것으로 기대하며 정책수립자, 정부의 재정담당자 및 관계 전문가들에게 일독을 권하고 싶다.

본 연구는 고경환 연구위원의 주관하에 원내의 강지원 연구원, 정영애 전문원의 참여로 수행되었다. 연구진은 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 서울대학교 구인회 교수와 원내 신영석 연구위원과 이연희 전문위원께 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2010년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

목 차

Contents

Abstract ····· 1

요약 ····· 3

제1부 사회복지재정DB의 구축과 재정지표의 개발

제1장 서 론 ····· 19

1. 연구의 배경과 목적 ····· 19
2. 연구내용과 방법 ····· 22
3. 연구 추이 ····· 24

제2장 사회복지재정DB의 구조 ····· 29

1. 사회복지재정DB의 기본체계 ····· 29
2. 복지재정DB의 구조와 기능 ····· 32

제3장 사회복지재정지표의 개발과 웹 서비스 ····· 39

1. 분석지표에 관한 선행연구 ····· 39
2. 분석모형 ····· 41
3. 복지재정DB를 활용한 재정지표의 개발 ····· 43
4. 복지재정DB의 Web Service ····· 82

제4장 사회복지재정DB의 평가와 개선과제 ····· 93
1. 2010 복지재정DB 학술대회 추진 및 개최 ····· 93
2. 사회복지재정DB 평가와 한계 ····· 94
3. 사회복지재정DB 개선과제 ····· 98

제5장 맺 음 ····· 103

참고문헌 ····· 107

제2부 학술대회 참가 논문

1. 사회복지재정DB를 활용한 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차분석 ····· 113
2. 복지재정분권화가 자치단체 복지예산에 미친 영향 ····· 135
3. 지역사회의 사회경제적 배경과 아동의 학업성취도 ····· 153
4. 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인 ····· 171
5. 우리나라 지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤지위에 대한 다층적 분석 ····· 205

Contents

표 목차

〈표 1- 1〉 사회복지재정DB의 연구추이 ·····25
〈표 2- 1〉 사회복지재정DB의 기본체계 ·····30
〈표 2- 2〉 사회복지재정DB의 사업별 분류 ·····31
〈표 2- 3〉 사회복지재정DB의 입·출력 구조 ·····36
〈표 3- 1〉 재정 분석지표에 대한 선행연구 ·····41
〈표 3- 2〉 중앙정부 사회복지분야의 예산구조간 분석: 기능별 ·····44
〈표 3- 3〉 지방정부 사회복지분야의 예산구조간 분석: 기능별 ·····45
〈표 3- 4〉 중앙정부 사회복지분야의 회계별·기능별 예산분석: 2008년 ···46
〈표 3- 5〉 기초자치단체 사회복지분야의 회계별·기능별
(최종)예산규모: 2007년 ·····47
〈표 3- 6〉 기초자치단체 사회복지분야의 회계별·기능별
최종예산규모: 2008년 ·····47
〈표 3- 7〉 기초자치단체 사회복지분야의 사업별·기능별
최종예산규모: 2007년 ·····48
〈표 3- 8〉 기초자치단체 사회복지분야의 사업별·기능별
최종예산규모: 2008년 ·····49
〈표 3- 9〉 기초자치단체 사회복지분야의 재원별·기능별
최종예산규모: 2007년 ·····50
〈표 3-10〉 기초자치단체 사회복지분야의 재원별·기능별
최종예산규모: 2008년 ·····50
〈표 3-11〉 기능별·기초자치단체별 복지예산의 분석: 2006년 ·····51
〈표 3-12〉 기능별·기초자치단체별 복지예산의 분석: 2007년 ·····52
〈표 3-13〉 기능별·기초자치단체별 복지예산의 분석: 2008년 ·····52

〈표 3-14〉 가치지향성 지표 ·····53
〈표 3-15〉 2007년 사회복지예산비율 ·····54
〈표 3-16〉 2008년 사회복지예산비율 ·····55
〈표 3-17〉 2007년 사회복지예산 대비 사회복지자체사업비율 ·····56
〈표 3-18〉 2008년 사회복지예산 대비 사회복지자체사업비율 ·····57
〈표 3-19〉 안정성 지표 ·····58
〈표 3-20〉 2007년 자체재원 충당률 ·····59
〈표 3-21〉 2008년 자체재원 충당률 ·····60
〈표 3-22〉 2007년 일반재원 충당률 ·····61
〈표 3-23〉 2008년 일반재원 충당률 ·····62
〈표 3-24〉 2007년 사회복지예산 중 국고부담률 ·····63
〈표 3-25〉 2008년 사회복지예산 중 국고부담률 ·····64
〈표 3-26〉 성장성 지표 ·····65
〈표 3-27〉 2007년 사회복지비 증감률 ·····66
〈표 3-28〉 2008년 사회복지비 증감률 ·····67
〈표 3-29〉 2007년 일반재원 증감률 대비 사회복지비 증감률 ·····68
〈표 3-30〉 2008년 일반재원 증감률 대비 사회복지비 증감률 ·····69
〈표 3-31〉 2007년 자치단체 사회복지비 부담금 증감률 ·····70
〈표 3-32〉 2008년 자치단체 사회복지비 부담금 증감률 ·····71
〈표 3-33〉 형평성 지표 ·····72
〈표 3-34〉 2007년 인구1인당 사회복지예산 ·····73
〈표 3-35〉 2008년 인구1인당 사회복지예산 ·····74
〈표 3-36〉 2007년 사회복지대상 1인당 지원액 ·····75
〈표 3-37〉 2008년 사회복지대상 1인당 지원액 ·····76
〈표 3-38〉 2007년 사회복지대상 1인당 국고부담액 ·····77

〈표 3-39〉 2008년 사회복지대상 1인당 국고부담액 ·····78
〈표 3-40〉 2007년 사회복지대상 1인당 자치단체 사회복지비 부담액 ····79
〈표 3-41〉 2008년 사회복지대상 1인당 자치단체 사회복지비 부담액 ···80
〈표 3-42〉 복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준 ·····81
〈표 4- 1〉 학술대회 참가자의 연구 주제 ·····94

그림 목차

[그림 2- 1] 사회복지재정DB의 기본시스템 ·····33
[그림 2- 2] 복지재정DB의 구조 ·····34
[그림 3- 1] 지방복지재정DB의 분석모형 ·····42
[그림 3- 2] 복지재정DB 홈페이지 ·····82
[그림 3- 3] 사회복지재정DB 소개 페이지 ·····83
[그림 3- 4] 사회복지재정DB의 중앙재정: 일반지표 ·····84
[그림 3- 5] 사회복지재정DB의 중앙재정: 분석지표 ·····84
[그림 3- 6] 사회복지재정DB의 기초자치재정: 일반지표 ·····85
[그림 3- 7] 사회복지재정DB의 기초자치재정: 분석지표 ·····86
[그림 3- 8] 사회복지재정DB의 기초자치재정:
분석지표의 데이터 VIEW ·····86
[그림 3- 9] 사회복지재정DB의 지방재정: 일반지표 ·····87
[그림 3-10] 사회복지재정DB의 지방재정: 일반지표 VIEW ·····88
[그림 3-11] 사회복지재정DB의 지방재정: 일반지표의 저장 ·····88
[그림 3-12] 보건복지통계포털 홈페이지의 GIS ·····89
[그림 3-13] GIS의 활용 ·····90
[그림 4- 1] 자체사업과 기능별 분류에 대한 예 ·····97

Abstract

1. Introduction

□ We have financial information systems(i.e. e-Hojo, d-Brain) for transparency and effectiveness of financial flow each central and local governments. Although information systems have been just introduced, when we analyze these financial data segment has occurred by items-budget and programs-budget.

- Therefore we need to establish the database for the association with item-budget and program-budget, measuring social effort for linkage with central and local governments.

□ The purpose of this study is to build the Social Expenditure Database for managing functional categories of social expenditure, develop indicators to compare local governments' social effort, and improve the roles of central government and local governments.

2. Updating and Developing

□ Updating DB is to

- link between items-budget and program-budget

- categorize central and local governments' expenditure by functional and resources
- categorize by program-budget and functional categories: local governments
- compare social effort by local and communal(230 units)

☐ Developing indicators

- indicators consist of four type(Value, Stability, Growth, Equity)
- Total indicators are 14, this study produces 2 indicators.

3. Web service

☐ We produce the web service that shows Social Expenditure DB.

Figure 1. Kihasa Statistics Homepage

요약

1. 연구의 배경 및 목적

□ 최근 우리나라는 복지정책의 확대로 재정지출이 꾸준히 증가하고 있음. 이는 재정지출에 대한 정부나 학계 또는 국민들의 예산 지출 분야와 그 규모 및 변화추이 등에 대한 관심을 야기함.

○ 기초생활보장의 확대, 저출산 및 고령화 정책 중점투자, 지방자치제도의 실시 등으로 복지사업의 예산이 급격히 증가하고 있음.

○ 복지재정지출의 증가는 정부재정의 투명성과 효과성 제고 등을 요구함.

– 이를 위해 중앙정부와 지방정부는 각각의 재정정보시스템을 운영하고 있음. 그러나 이들 정보시스템들은 재정능력과 복지수요 등을 감안한 지표의 생산과 국제비교가능성에 한계가 있음.

– 중앙정부의 재정과 지방자치단체의 재정, 기초자치단체의 재정을 연계해서 분석하는 데 한계가 있음.

□ 본 연구의 목적은 사회복지부문의 기능별 투자규모 추이 등의 재정정보 관리와 재정분야의 다양한 지표를 유형별로 개발함. 나아가 이들에 대해 Web Service를 개발하고 제공하는 분석연구의 기반을 조성함.

○ 그동안 축적된 재정정보를 이용할 수 있는 데이터뷰를 구축하고 최근 자료 업데이트

○ 특히 구축된 DB의 활용성을 제고하고 신뢰성을 높이기 위해 복지재정DB를 활용한 학술대회 실시

2. 복지재정DB의 구조

□ 복지재정DB는 중앙정부와 지방자치단체, 기초자치단체의 복지재정정보를 2004년도 이후부터 구축하였으며, 회기별로는 예산과 결산을, 회계별로는 일반회계과 특별회계, 기금을, 사업별로는 단위사업과 세사업, 세세사업을, 재원별로는 국비와 시도비, 시군구비, 기타를 포함하고 있음.

○ 복지재정DB는 입력구조와 분석구조로 이루어지며, 입력구조는 기본자료를 업데이트하는 방식이며, 이를 통해 이용자에게 분석지표가 제공되는 구조임(그림 1 참조).

– 복지재정의 사업별 분류는 거시적 분류인 기본구조(사회복지, 보건의료, 교육복지)와 복지재정의 각 부문을 나타내는 기능구조(기초생활보장, 취약계층지원 등), 기능구조를 구성하는 세사업인 세부제도구조로 구성됨.

○ 분석구조는 일반지표와 분석지표로 구분되며, 이용자에게 제공되는 형태임.

– 일반지표는 각 지방자치단체의 회계별·기능별·사업별·재원별 현황과 추이를 파악하는 데 용이함.

– 분석지표는 여러 지방자치단체의 지표를 중심으로 비교가능성을 높여줌.

3. 4차년도의 주요 연구내용

□ 복지재정DB의 최신화(up date)

○ 중앙정부 복지재정자료 최신화: 2004~2008

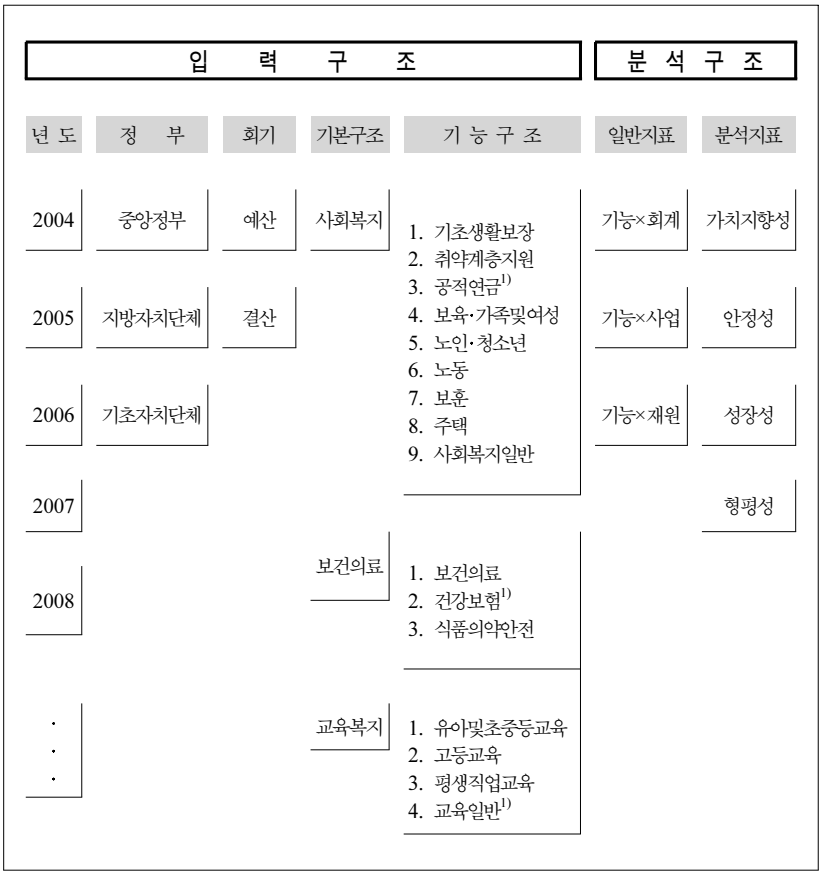
– 재정총괄(자체사업, 국고보조사업)

– 사회재정총괄(자체사업, 국고보조사업)

– 세부 기능별, 성질별, 사업(세세항)별 분류

– 재원별(일반회계, 특별회계, 기금)

〔그림 1〕 복지재정DB의 구조



주: 1)은 중앙정부만 해당

○ 지방정부 복지재정자료 최신화: 2004~2008

- 재정총괄(자체사업, 국고보조사업),
- 사회재정총괄(자체사업, 국고보조사업)
- 세부 기능별, 성질별, 사업(세세항)별로 분류

○ 독립변수 개발 및 최신화

- 국가통계: GDP, 인구수, 노인·장애인·아동·기초생활보장대상자수 등
- 지방통계: 재정자립도, 인구수, 가구수, 노인·장애인·아동·기초생활보장대상자 수 등

□ 4차년도에 5개년(2004-2008)의 복지재정데이터가 구축됨에 따라 중앙정부와 지방정부의 복지재정지출의 변동과 지방자치단체간의 격차, 지방정부의 복지지출 수준에 영향을 미치는 요인 등에 대한 분석 가능

〔그림 2〕 복지재정DB의 분석지표

최신화 (up date)	분석유형	개별지표
2004	가치지향성	1. 사회복지예산비율 2. 사회복지예산 대비 결산비율 3. 사회복지예산 대비 경제개발비율 4. 사회복지예산 대비 사회복지자체사업비율
2005	안정성	1. 자체재원충당률 2. 일반재원충당률 3. 국고부담률
…	성장성	1. 사회복지비 증감률 2. 일반재원증감률 대비 사회복지비 증감률 3. 자치단체 사회복지비 부담액의 증감률
2008	형평성	1. 인구1인당 사회복지비 2. 사회복지대상인구 1인당 지원액 3. 사회복지대상인구 1인당 국고보조금 4. 자치단체의 인구1인당 사회복지비 부담액

4. 주요 연구 결과

□ 지표의 추가생산과 업데이트

○ 일반지표: 3개년도(2004~2006)에 이어 2007년, 2008년도까지 수록

– 사회복지 분야의 재정은 230개 기초자치단체[1]에 대해 세부 기능별로 분석이 가능.

1) 전년도 보고서까지는 234개 지방자치단체에 대하여 통계가 제공되었으나 제주특별자치도의 행정구역 개편에 따라 230개 지방자치단체로 변경

– 이는 지방자치단체 간 복지투자의 규모를 기능별로 비교해 볼 수 있음.

– 자치구, 거대도시, 대도시(도청소재지), 그리고 군단위 별로 제시

○ 분석지표: 4가지 분석지표 유형에 전체 14개 개별지표 개발

– 분석지표는 당해 지방자치단체가 현재의 재정력 하에서 투자의 우선순위(가치지향성)를 파악하고, 지향하는 수준을 측정하며(지역 내 수준), 재원별 충당정도(재정안정성)를 살펴봄.

– 또한 지표는 복지재정의 증가의 변화(재정의 성장성)를 분석하고, 그리고 타 지역에 비해 어느 정도의 복지수준이 이루어지고 있는지 비교(지역 간 비교, 형평성)할 수 있도록 개발함.

□ 일반지표의 신규 생산 예시(표 1, 표 2)

〈표 1〉 기초자치단체별 복지재정지출: 2007년

(단위: 십억)

분류		계	서울종로구	경기수원시	충북청주시	충남당진군
계		16,505	43	255	205	49
사회복지	기초생활보장	4,585	10	50	49	12
	취약계층지원	2,172	4	33	29	3
	보육·가족 및 여성	3,098	11	51	44	8
	노인·청소년	3,058	8	53	31	11
	노동	40	0	-	1	0
	보훈	53	0	1	0	0
	주택	21	0	-	2	0
	사회복지일반	14	0	-	-	-
보건의료	보건의료	1,547	7	16	24	8
	식품의약안전	160	2	1	0	1
교육복지	유아 및 초중등교육	157	-	13	-	-
	고등교육	1	-	-	-	-
	평생·직업교육	1,600	-	38	24	5

〈표 2〉 기초자치단체별 복지재정지출: 2008년

(단위: 십억)

분류		계	서울종로구	경기수원시	충북청주시	충남당진군
계		19,200	50	296	243	66
사회복지	기초생활보장	5,002	13	52	56	12
	취약계층지원	1,630	1	26	19	6
	보육·가족 및 여성	4,009	14	67	67	10
	노인·청소년	4,762	15	78	55	22
	노동	413	2	9	5	3
	보훈	86	-	1	1	0
	주택	26	-	-	-	-
	사회복지일반	783	3	3	9	2
보건의료	보건의료	1,305	3	13	16	6
	식품의약안전	56	0	1	0	0
교육복지	유아 및 초중등교육	854	1	42	8	5
	고등교육	7	-	-	-	0
	평생·직업교육	267	0	4	4	1

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2008. 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

□ 분석지표의 신규 생산 및 최신화의 예시

〈표 3〉 복지재정DB를 활용한 중앙정부의 복지수준과 추이

(단위: 천원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008
안정성					
사회복지예산비율	15.80	16.72	16.89	19.76	19.11
성장성					
사회복지비 증감률	-	15.25	10.33	5.96	13.51
형평성					
인구1인당 사회복지비	1,524	1,749	1,915	2,012	2,267

〈표 4〉 복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준과 추이

(단위: 천원, %)

지 표 명		2006	2007			2008e		
		A	A	T	B	A	T	B
가치지향성	사회복지예산비율	18.8	19.8	46.3	11.3	19.9	46.4	11.3
	사회복지예산 대비 결산비율[1)]	-	-	-	-	-	-	-
	사회복지예산 대비 사회복지자체사업비율	12.8						
	사회개발비 대비 경제개발비 예산비율	52.6	-	-	-	-	-	-
안정성	자체재원충당률	43.8	47.5	183.0	21.5	50.1	199.0	24.1
	일반재원충당률	26.6	28.0	86.3	15.3	28.7	96.1	16.4
	국고부담률	31.6	32.8	49.6	18.9	40.4	58.5	22.2
성장성	사회복지비증감률	16.0	13.4	41.7	-8.3	16.3	44.6	-10.0
	일반재원증감률 대비 사회복지비 증감률	4.1	1.6	7.5	0.1	1.0	5.4	0.0
	자치단체사회복지비 부담액의 증감률	114.0	111.3	154.8	81.9	103.2	141.3	74.3
형평성	인구1인당 사회복지비	297	339	1,115	176	392	1,212	223
	사회복지대상인구 1인당 지원액	1,615	1,742	3,367	1,073	1,956	3,471	1,297
	사회복지대상인구 1인당 국고부담액	496	571	1,003	236	790	1,357	343
	자치단체인구 1인당 사회복지비 부담액	1,077	1,171	2,483	703	1,166	2,276	704

주: 음영처리는 4차년도에서 생산된 통계이며, A는 평균, T는 상위 10%, B는 하위 10%를 뜻함.
1) 2007년과 2008년 결산자료 수집 중임.

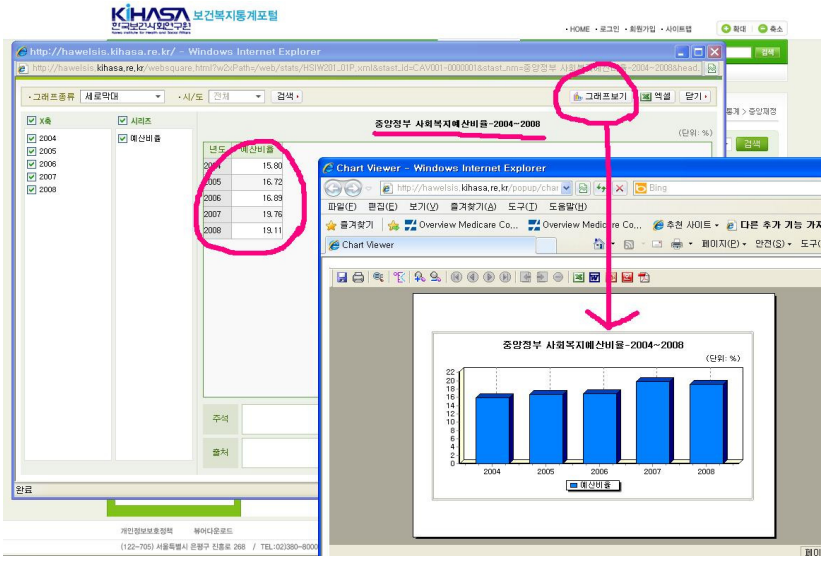
□ 복지재정데이터베이스의 이용자VIEW 개발과 공개

○ 이용자view의 개발과 공개로 복지재정정보(일반지표, 분석지표 등)를 이용자가 쉽게 활용할 수 있음.

〔그림 3〕 보건복지통계포털 홈페이지

〔그림 4〕 복지재정통계 첫화면

〔그림 5〕 분석지표의 활용



〔그림 6〕 보건복지통계포털 홈페이지의 GIS

〔그림 7〕 GIS의 상세화면

□ 복지재정DB를 활용한 학술대회 개최

○ 복지재정DB 구축의 신뢰성을 높이고 활용성을 제고하고자 복지재정 DB의 학술대회 개최

– 참여현황: 총 10명의 참가자 중 5명의 논문 발표

– 학술대회: 한국사회보장학회와 공동주체로 학술대회 개최(2010년 12월 3일 서울대 호암교수회관)

○ 학술대회 참여원고의 분석

– 제출 논문들은 특정대상(예, 아동과 노인)의 복지욕구와 지방정부의 사회복지지출을 연계하여 분석하거나 지방정부의 복지재정 자체(예, 복지재정의 자율성 등)를 다각적으로 분석

○ 학술대회 참여 논문의 활용

– 심사 후 수정보완을 거쳐 제출한 원고를 본 연구 보고서에 수록

– 학술대회 참여자 인터뷰를 통해 복지재정DB의 보완내용을 반영

5. 향후과제

□ 복지재정DB의 활용성을 제고하고 신뢰성을 높이기 위해 향후 학술대회 개최 필요

○ 복지재정DB의 끊임없는 보완

○ 학술대회 참가자들의 의견을 수렴하여 다양한 연관지표들을 지속적으로 생산

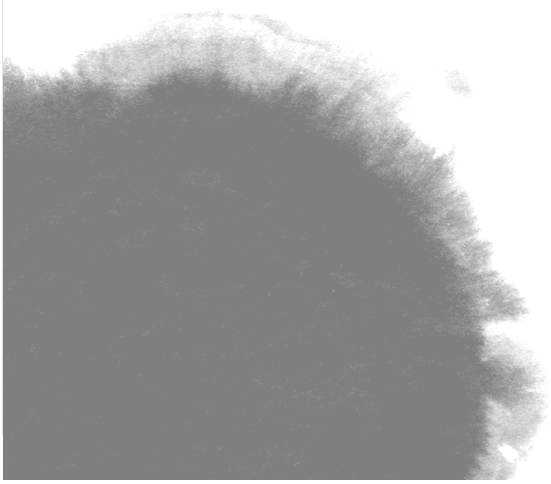
제1부

사회복지재정DB의 구축과 재정지표의 개발

KIHASA

01

서론



제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적

우리나라는 국민의 기본생활보장과 저출산·고령화 대책 등 복지정책의 확대와 사회보험의 성숙 등으로 복지재정지출이 증가하고 있다. 뿐만 아니라 정부는 사회통합을 위해 공공부조제도를 확충하고 일자리를 창출하는가 하면, 사회서비스를 도입하고 확대하며, 사회인적 투자를 위해 보육지원을 강화하는 등 복지제도의 사각지대를 없애고, 수요에 대응하는 복지정책을 수립하고 있다. 이에 따라 정부와 학계, 국민들의 복지예산에 대한 관심이 증가하고 있다. 이러한 관심은 정부의 복지지출 비율에서부터 복지재정규모와 변화추이 등에 이르기까지 점차 확대되고 있으며, 정부의 재정을 투명하고 효과적으로 관리할 필요가 제기되었다.

이에 따라 정부는 국가의 재정을 투명하고 효과 있게 관리하기 위한 정보시스템을 구축 및 운영하고 있다. 먼저 3개의 중앙부처에서 재정정보시스템을 운영하고 있다. 즉 재정경제부는 2007년부터 중앙정부에 공식적으로 도입된 디지털예산회계시스템(dBrain System)을, 행정안전부는 예산편성부터 집행·결산·평가 등 재정활동의 전 과정을 관리할 수 있는 지방재정관리시스템(e-호조)을 구축하고 있다. 그리고 교육과학기술부는 지방교육의 행정과 재정을 통합 구축한 원-스톱 포털 시스템인 지방교육 행·재정 통합시스템(edufine)을 운영하고 있다.

다음으로 단일부처가 운영하는 것에서 탈피하여 전 부처에서 통합적으로

이용되는 재정정보시스템도 있다. 즉 국가재정정보시스템(NAFIS: National Finance Information System)은 국가의 재정활동 중 예산이 확정된 이후 이를 집행하고 결산하는 전 과정에 대한 업무처리를 지원하는 시스템이다. 예산·국세·한국은행(국고) 등 20개 유관시스템과의 연계를 통해 종전의 수작업체계가 전산체계로 전환되는 등 재정관리업무 전 과정이 정보화되었으며, 2003년 1월부터 전면 운용에 들어갔다. 다음으로 예산정보분석DB시스템은 기획예산처가 과거의 예산확정자료(1994년부터)를 데이터베이스로 구축하여 다양한 형태로 검색할 수 있는 시스템이다. 이 시스템을 통해 알 수 있는 것은 국세수입, 세외수입 등 세입예산규모 현황과 소관, 회계별 시계열 현황 조회 등이 가능하다.

이들 시스템들은 국가재정의 전체 흐름을 파악하며, 재정의 투명성과 효과성 제고 등에 기여하고 있을 뿐만 아니라 재정분석 및 통계분석시스템을 통해 재무정보나 사업별 모니터링을 포함한 체계적 재정분석들이 가능하다. 특히 세출예산을 세부 기능별로 제시하는 등 앞으로 기초통계의 향상이 기대된다. 이러한 정보화가 추진되면서 아직 해결해야 할 몇 가지 과제들이 있다. 먼저 세출예산의 세부 기능별 분류가 사업별 예산제도 도입 이후에 대해서만 가능하다는 것이다. 따라서 품목별 예산제도 시기(중앙정부는 2006년·지방정부는 2007년도 이전) 동안에는 중앙정부 내(within) 세부 기능별 분류가 어려운 실정이다. 이는 결국 품목별 예산제도와 사업별 예산제도 간 연계분석이 어려우며 중앙정부 또는 지방정부끼리 재정의 추이나 분석에 분절이 발생함을 의미한다.

다음 품목별 예산제도 시점에 대해 중앙정부와 지방정부 간 연계분석을 할 수 없다는 것이다. 즉 품목별 예산제도 시점에 대해 중앙과 지방정부 간(among) 세출예산의 기능별 분류의 연계성이 없어 통합분석 등 다양한 세부정보를 분석 할 수 없는 실정이다. 이렇게 되면 국가단위에서 연차별 세부 추이분석이나 기능별 분류에 한계가 발생하게 된다. 본 연구에서는 국가재정시스템이 중앙정부 또는 지방정부 내(within)와 정부간(among) 연계분석(품목별, 사업별 예산제도)의 분절이 발생하고 있다. 이러한 한계점을

극복하고자 품목과 사업예산제도의 연계가 이루어지도록 DB를 구축하고자 한다.

최근 복지수요의 급증으로 사회재정 통계에 대한 시계열적이고 다각적인 분석이 가능한 사회복지재정 관련 DB의 구축이 필요한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 보건복지 분야의 국가재정이 어떻게 구성 및 분류되어 있는지를 분석하여 세부 분석이 가능하도록 기초자료를 정리하고 구축하면서 분류상 한계점 등을 살펴보고자 한다. 연구내용으로는 먼저 거시적으로 볼 때 국가전체 예산, 보건복지 분야의 예산, 국비지원 규모, 중앙정부의 자체사업 규모, 지방정부의 국비지원에 대한 부담금, 그리고 지방정부의 자체사업 규모 등의 분석과 DB화이다. 다음 미시적으로는 보건복지 분야에 대해 세부적 차원의 기능별, 사업별, 회계별, 재원별 등의 분석과 DB화이다.

나아가 사회복지재정운영을 통해 궁극에는 국가발전과 국민통합에 기여해야하는 만큼 '기존의 사회적 위험(old social risk)'과 '새로운 사회적 위험(new social risk)'에 대응하고 있는지를 분석할 수 있도록 예산자료의 data base화를 지속사업으로 추진하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구는 5차 년도에 걸쳐 단계별로 실시할 계획이다. 먼저 1차 연도에는 복지재정의 이론정리(개념, 범위 등)와 DB구축을 위한 기초연구, 2차 연도에는 지방정부의 품목예산[2]과 사업예산[3]제도의 연계방안에 초점을 두었으며, 3차 연도에는 중앙정부의 예산제도 간 연계분석시스템 구축에 노력하였다. 4차 연도에는 중앙정부와 지방정부의 자료갱신과 재정지표의 개발과 분석, 그리고 web서비스 제공에 관심을 두었다. 나아가 DB의 활용가능성과 신뢰성 제고를 위한 학술대회를 개최한다. 마지막으로 그 이후년도에는 최신자료 갱신

2) 품목예산이란 '예산을 지출대상(품목)별로 분류하는 방법'이다. 지출대상(품목)이란 예산과목의 '目'에 해당하는 것으로서 기본급·수당…(인건비), 관서운영비·여비…(물건비), 보상금·출연금…(경상이전) 등의 투입(input)요소를 지칭한다. 품목별 분류는 예산액을 지출대상별로 한계를 명확히 정하여 배정함으로써 관료의 권한과 재량을 제한하고 회계책임을 명확히 할 수 있는 통제형 분류방법이다.

3) 사업별 예산이란 '예산을 추진하는 사업별로 분류하는 방법'이다. 이는 정부의 사업성과에 치중하는 예산으로서 예산대비 얼마의 성과를 얻었는지 쉽게 파악이 가능하다. 사업별 예산은 중앙정부가 2007년부터 지방정부는 2008년도부터 본격시행 된다.

(Update)과 Homepage의 관리·운영, 분석지표의 추가적인 개발이 진행될 것이다.

본 연구의 목적은 사회복지부문의 기능별 투자규모 추이 등의 재정정보 관리와 재정분야의 다양한 지표를 유형별로 개발하고, 이들에 대해 Web Service를 개발 및 제공하는 분석연구의 기반을 조성하는데 있다. 특히 구축된 DB의 활용성을 제고하고 신뢰성을 높이기 위해 복지재정DB를 활용한 학술대회를 실시한다.

이러한 노력을 통해 사회재정지출과 추이 등에 대한 다각적인 분석(거시적, 미시적)이 가능한 DB가 되리라 본다. 결국 구축된 DB를 활용하여 사회복지재정지출을 종합적이고 세부적으로 분석할 수 있는 기반마련의 기초가 되리라 본다. 아울러 이러한 연구를 통해 사회재정통계의 다양성과 시의성 있는 제공으로 대국민 통계서비스의 만족도 제고뿐만 아니라 국제기구의 통계생산 기반마련에도 일조할 것으로 기대한다. 나아가 지방자치단체는 지역별 복지수준의 비교를 통해 선의의 경쟁유발로 지역간 복지 불균형(또는 격차) 해소에 기여하리라 본다. 또한 중앙정부나 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에게 예산배분의 준거자료로 사용할 것으로 기대된다. 학계는 품목별 예산구조와 사업별 예산구조의 연계분석 또는 지방자치단체의 복지예산 투자에 대한 성과평가의 기반을 제공하는데 의의가 있을 것으로 본다.

2. 연구내용과 방법

4차년도의 연구 내용은 크게 네 가지로 살펴볼 수 있다. 먼저 중앙정부와 지방정부의 자료갱신이다. 중앙정부 및 지방정부의 복지재정자료 최신화는 전년도 연구에서 구축된 2004년부터 2006년까지의 자료에 본 연구에서는 2007년과 2008년의 자료를 추가로 구축하였다. 세부적으로 보면 재정총괄(자체사업, 국고보조사업), 사회재정총괄(자체사업, 국고보조사업), 그리고 세부 기능별, 성질별, 사업(세세항)별로 구조화 한다.

다음 개별 분석지표를 다양하게 개발하고 이들을 유형별로 분류한다. 분석지표는 당해 지방자치단체가 현재의 재정력 하에서 투자의 우선순위(가치지향성)를 파악하고, 지향하는 수준을 측정하며(지역 내 수준), 재원별 충당정도(재정안정성)를 살펴볼 수 있는 지표이다. 또한 지표는 복지재정의 증가 변화(재정의 성장성)를 분석하고, 타 지역에 비해 어느 정도의 복지수준이 이루어지고 있는지 비교(지역 간 비교, 형평성)할 수 있도록 개발을 한다.

셋째, 복지재정데이터베이스의 이용자VIEW 개발과 공개이다. 현재까지 구축된 재정DB를 활용하여 이용자VIEW를 개발하고 이를 공개함으로써 복지재정정보(일반지표, 분석지표 등)를 이용자가 쉽게 활용할 수 있도록 하고자 한다.

끝으로 복지재정DB를 활용한 학술대회의 개최를 계획하고 있다. 개최목적은 복지재정DB 구축의 신뢰성을 높이고 활용성을 제고하는데 있다. 특히 학술대회 참여자의 인터뷰를 통해 복지재정DB의 보완내용을 반영할 예정이며 학술대회 참여 논문은 심사 후 수정보완을 거쳐 본 연구 보고서에 수록할 예정이다.

연구방법은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 먼저 국내외 문헌고찰이다. 과년도 연구에서 국내외 문헌을 이용하여 사회복지재정의 범위, 사회복지재정의 예산과목의 체계 등의 고찰을 통해 사회복지재정DB의 범위와 틀을 구축하였으며, 본 연구에서는 다양한 분석지표의 개발과 활용을 위해 국내외 문헌들을 고찰하였다. 다음으로 지방정부의 예산 및 결산자료의 수집과 분석이다. 이는 행정안전부의 지방재정연감, 지방자치단체 예산개요, 행정안전부에서 운영하는 '재정고', 그리고 각 지방자치단체의 Home Page 등을 통해 자료를 수집하고 분석하였다. 이어서 이용자 VIEW의 개발은 외부 전문가에게 의뢰하였다. 이를 통해 데이터의 구축이 보다 용이해졌으며, 이용자 VIEW의 접근성을 제고할 수 있다. 끝으로 관계전문가와 간담회의 개최를 통해 연구추진 중 쟁점내용들을 토론하면서 한계점을 해결하거나 개선점을 탐색한다.

3. 연구 추이

본 연구는 지난 2007년부터 사회복지재정DB의 개념과 범위를 연구하고, 이에 따라 사회복지재정DB를 순차적으로 구축하고 있다. 본 연구가 지속적으로 진행되어온 내용을 살펴보면 아래의 〈표 1-1〉 과 같다.

먼저 1차년도에는 이론적 고찰을 바탕으로 사회복지재정의 개념과 범위, 사회복지재정의 분류와 체계에 관한 분석틀을 제안하였고, 본 연구에서 구축한 사회복지재정DB를 국가재정정보시스템(예, 중앙정부 재정정보시스템인 dBrain system, 지방정부 재정정보시스템인 e-hojo 등)의 한계를 살펴보고 본 DB의 필요성과 차별화를 논의하였다.

2차년도 연구는 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지재정DB 환경을 살펴봄으로서 DB 구축을 위한 준비에 착수하였다. DB구축은 준비설계단계와 정보입력 및 시스템 구축 단계, 시스템 검증 및 이용여건 확충단계, 정보이용정착단계로 구분된다. 즉 1차년도 연구가 DB 구축을 위한 준비설계단계였다면, 2차년도는 정보입력 및 시스템 구축이 이루어졌다고 할 수 있다.

3차년도 연구는 2004년부터 2006년까지 사회복지재정DB를 구축하고, 사회복지재정지표를 개발하였으며, 사회복지재정지표를 분석하였다. 사회복지재정지표는 안정성과 성장성, 형평성의 3개 유형과 각 유형별 4개의 개별지표로 이루어져있다. 3차년도에서는 이러한 지표를 활용하여 중앙정부와 기초자치단체의 사회복지재정을 분석하였다. 즉 3차년도 연구는 시스템 구축과 시스템 활용 단계로 이루어졌다.

이번 4차년도 연구는 사회복지재정DB를 업데이트하고 사회복지재정지표를 추가로 개발하였으며, 이를 바탕으로 사회복지재정DB의 활용성을 제고하는 데 목적을 두고 있다. 먼저 사회복지재정DB의 업데이트는 2007년부터 2008년 데이터의 추가 입력을 하였으며, 사회복지재정지표의 추가개발로 4개 유형(가치지향성, 안정성, 성장성, 형평성)과 14개 지표가 개발되었다.

사회복지재정DB를 검증하기 위한 방안으로 2010 사회복지재정DB 학술대회를 개최하였다(2010년 12월 3일). 학술대회는 총 10개의 연구팀이 참

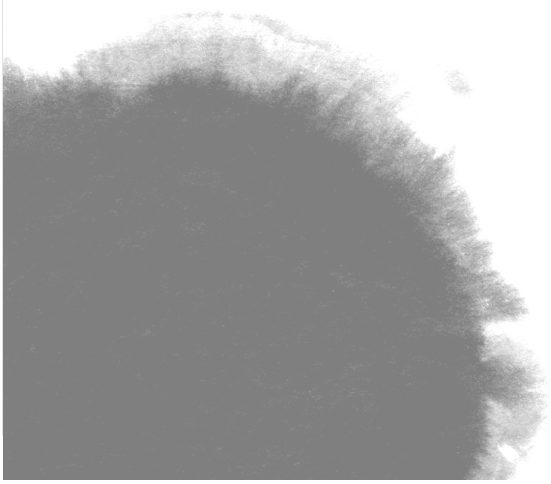
여하여 5개팀이 연구논문을 발표하였으며, 이를 바탕으로 사회복지재정DB의 활용성을 제고하기 위한 다양한 방안들이 논의되었다. 또한 사회복지재정DB의 활용성을 제고하기 위하여 4차년도에는 이용자 VIEW를 개발하고, 과년도 연구에서 개발된 일반지표와 분석지표를 사회복지재정DB 홈페이지에 공개할 예정이다. 즉 4차년도 연구는 사회복지재정DB의 시스템 검증과 이용여건 확충단계로 이루어졌다.

〈표 1-1〉 사회복지재정DB의 연구추이

연도	저자	주요 내용
2007 (1차)	고경환, 윤영진, 임상규, 임완섭	- 사회복지재정의 개념과 범위 - 사회복지재정의 분류와 체계 - 국가재정정보시스템과 사회복지재정DB의 비교
2008 (2차)	고경환, 이상운, 임완섭	- 중앙정부의 사회복지재정DB 구축 - 지방자치단체의 사회복지재정DB 구축 - DB 구축 추진단계 논의
2009 (3차)	고경환, 이삼주, 이상운, 강지원	- 사회복지재정DB 구축(2004-2006) - 사회복지재정지표의 개발 - 사회복지재정DB를 활용한 지표의 분석
2010 (4차)	고경환, 강지원, 정영애	- 사회복지재정DB 업데이트(2007-2008) - 사회복지재정지표 추가개발 - 사회복지재정DB 이용자 VIEW 개발 - 사회복지재정DB 홈페이지 공개 - 사회복지재정DB 학술대회 개최

02

사회복지재정DB의 구조



제2장 사회복지재정DB의 구조[4)]

1. 사회복지재정DB의 기본체계

DB구축의 기본체계는 세대간 사회복지의 욕구와 변화를 담아 낼 수 있는 큰 틀의 기본분류체계가 필요하다. 이러한 기본분류 체계는 거시적 분류로 이루어진다. 이어서 기본분류를 세분화하기 위해 모든 복지사업을 기능별로 분류하고 이들의 재정자료들이 세부제도별로 구축되어야 한다.

DB구축의 체계를 기본구조, 기능구조, 세부제도구조로 계층화하면 다음과 같이 정리 된다. 기본구조는 중앙정부와 지방자치단체가 공통적으로 만족할 수 있는 대분류가 된다. 중앙정부의 기능구조는 2006년도(지방정부는 2007년도) 이전까지 품목별 재정구조에서 2007년도부터 사업별 재정구조로 변화 하였으며, 본 연구에서는 사업별 분류로 DB를 구축 한다. 또한 세부기능구조는 중앙정부와 지방정부간 수행하는 사회복지 재정지출과 상호 연계될 수 있도록 한다.

4) 본 내용은 고경환 외(2009). **정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(3차년도) - 중앙재정 세출예산을 중심으로** - 중 '사회복지재정DB구축' 내용의 일부를 정리 및 보완하였다.

〈표 2-1〉 사회복지재정DB의 기본체계

구 조	개 념	구조내용
기본구조	세대간 사회복지 욕구와 변화를 수용할 수 있는 기본분류체계로 사회복지에 관한 정부부처 간 공통의 업무기능	거시적 분류 (사회복지, 보건의료, 교육복지)
기능구조	기본구조 내에서 사업을 기능별로 분류	기본구조를 사업기능별로 분류
세부제도 구조	기능구조를 구성하는 세부제도로 사회복지 재정지출의 최하위 분류	기능구조에 속하는 사업의 세부제도

따라서 DB구축의 기본구조·기능구조·세부제도구조의 실무적 관계는 다음과 같다. 먼저 기본분류는 품목별·사업별 예산의 공통영역으로 크게 세 가지로 분류하고 있다(표 2-2 참조). 사회복지(노동, 보훈), 보건복지, 그리고 교육복지이다. 다음 기능별 분류는 지방자치단체의 사업별 예산영역으로 먼저 사회복지(노동, 보훈) 아래에는 아홉 개의 세부영역 즉, 기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 그리고 사회복지일반이다. 다음 보건복지 아래에는 세 개의 세부영역으로 보건의료, 건강보험, 그리고 식품의약품안전이다. 끝으로 교육복지 아래에는 네 개의 세부영역으로 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 그리고 교육일반이다.

끝으로 세부 제도별 분류는 정부의 세부사업별 예산으로 매년 변경이 발생하고 있다. 일부 제도들은 국가의 정책에 따라 일부 폐지되거나 신설 되는 등 변화가 일어나고 있다.

〈표 2-2〉 사회복지재정DB의 사업별 분류

기 본 분 류	기능별 분류	세부 제도별 분류
정부의 기본기능 (품목별·사업별 예산의 통영역)	정부의 사업별 예산영역	정부의 세부 제도별 예산영역
1. 사회복지	1. 기초생활보장	기초생활보장급여지원, 의료급여 지원, 자활서비스지원 등
	2. 취약계층지원	요보호아동보호육성, 장애인생활안정지원, 부랑인의사상자지원 등 장애인직업재활지원, 아동복지지원 등
	3. 공적연금	국민연금운영 등
	4. 보육·가족 및 여성	보육지원강화, 가족기능강화, 저출산대응 및 인구정책지원, 여성정책 및 인력개발, 여성권익증진, 여성가족부행정지원 등
	5. 노인·청소년	노인생활안정, 노인의료보장, 노인일자리, 장사시설확충, 청소년정책, 청소년성장환경개선, 청소년행정지원, 아동·청소년정책, 청소년활동 및 복지증진 등
	6. 노동	고용정책, 직업능력개발, 고용평등실현, 노사정책, 근로조건보호, 산업재해예방, 국제노동협력, 노동행정지원 등
	7. 보훈	보훈보상, 보훈관리, 보훈선양, 국립묘지, 보훈복지, 제대군인 등
	8. 주택	주택시장안정 및 주거복지향상 등 - 국민임대 출자, 국민임대융자, 저소득 및 근로자전세자금 등
	9. 사회복지일반	사회복지기반조성, 일반보건복지행정지원 등
2. 보건복지	1. 보건의료	공공보건의료확충, 응급의료체계운영지원, 장기및 인체혈액관리, 보건산업육성, 생명과학연구지원, 한의학연구 및 정책개발, 암 및 희귀질환지원, 정신질환관리, 보건의료서비스지원, 질병관리본부 지원, 국민건강생활실천, 구강보건사업지원 등
	2. 건강보험	건강보험제도 운영
	3. 식품의약안전	식품안전성제고, 의약품안전성제고, 의료기기안정성제고, 독성과학원운영, 식의약품행정지원 등

〈표 2-2〉 계속

기 본 분 류	기능별 분류	세부 제도별 분류
3. 교육복지	1. 유아 및 초중등교육	학교교육재정지원, 학교교육내실화, 초중등교육ICT지원, 교육복지확충, 특수교육훈련, 학교교육내실화 등
	2. 고등교육	대학의특성화다양화, 대학(원)교육역량강화, 대학구조체제개선, 고등교육ICT지원 학술연구역량강화, 한국사연구진흥, 맞춤형국가장학제도기반조성 등
	3. 평생·직업교육	인적자원정책기반강화, 평생학습체제구축, 국제교육진흥, 인적자원정책기반강화, 평생학습체제구축, 직업교육체제구축, 국제교육협력증진, 국립국제교육원지원 등
	4. 교육일반	교육인적자원행정지원, 교육과학기술행정지원 등

2. 복지재정DB의 구조와 기능

복지재정DB는 한국보건사회연구원이 보건·복지·교육분야의 재정자료를 일정체계로 분류하여 시계열적이고 다각적인 분석이 가능하도록 구축한 DB이다. DB구축의 기본체계로는 복지재정의 범위, DB의 기본구조 흐름, 그리고 입출력 구조와 기능으로 그 내용은 다음과 같다.

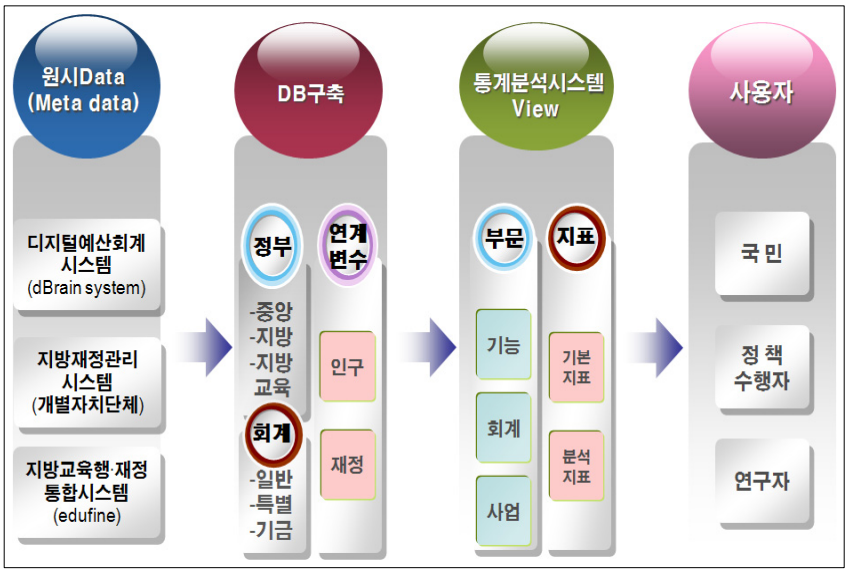
복지재정 범위는 사회복지의 개념적 범위에 따라 결정된다. 개념적 범위에 대해 합의를 보기는 현실적으로 불가능한 만큼 본 연구에서는 정부부문과 비영리공공기관을 포괄하는 IMF기준으로 설정하였다. 복지재정의 구체적 범위로는 사회보장 및 복지, 보건, 주택 및 교육까지 포함하였다.

복지재정DB의 기본구조는 원시자료를 수집하여 일정한 체계에 따라 자료를 구축하고, 통계를 분석하며, 이 결과를 이용자에게 전달하는 체계로 기본 흐름도는 [그림 2-1]과 같다. 먼저 일반정부의 세출예산자료인 원시Data(Meta data)는 중앙·지방자치단체 등으로부터 지원을 받는 것으로 설

정하였다. 중앙정부는 디지털예산회계시스템(dBrain system)으로부터, 지방자치단체는 230개 기초지방자치단체로부터 직접적이고 개별적으로 수집한다. 그리고 지방교육재정은 지방교육행·재정통합시스템(edufine)에서 원시자료를 지원받는다.

다음으로 정부와 회계의 범위를 보면 정부는 일반정부(지방교육 포함)로 하며, 회계범위는 일반회계, 특별회계 그리고 기금을 포괄한다. 구축자료는 정부의 복지재정자료뿐만 아니라 복지수요에 영향을 미치는 복지대상 인구자료와 지방정부의 재정능력인 재정자주도 등을 포함한다. 이어서 통계분석시스템은 기능별, 회계별, 그리고 사업별 3개 영역으로 구축한다.

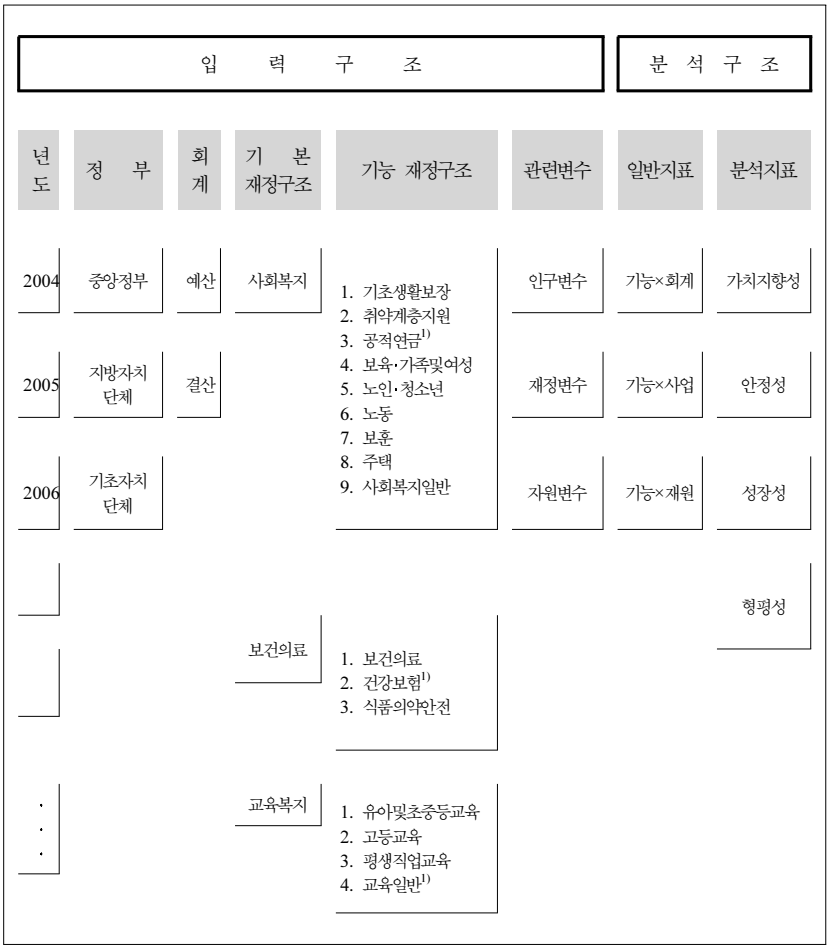
〔그림 2-1〕 사회복지재정DB의 기본시스템



복지재정DB의 입출력구조는 [그림 2-2]와 같이 정리할 수 있다. 먼저 입력구조를 보면 DB구축의 시점(始點)은 기초자료수집의 가능성과 사업별 예산제도(2008년 이후)와의 비교를 위해 2004년으로 하였다. 정부는 중앙정부와 지방정부별로 구축하고 나아가 일반정부를 아우를 수 있도록 하였다. 또한 DB구축의 기본체계는 기본구조와 기능구조로 분류하였다. 기본구

조는 세대 간 사회복지 욕구와 변화를 수용할 수 있는 기본분류체계로 사회복지에 관한 정부부처 간 공통의 업무에 해당한다. 기능구조는 기본구조 내에서 사업을 기능별로 분류한 것으로 재정지출의 최하위 분류를 의미한다.

〔그림 2-2〕 복지재정DB의 구조



주: 1)은 중앙정부의 중앙재정만 해당

다음 분석 구조를 보면, 정부의 복지재정 자료만의 분석인 기본지표[5]와 재정자료를 복지수요에 영향을 미치는 인구자료와 공급능력인 재정자주도 등과 교차 분석한 분석지표로 구성된다. 기본지표는 기능별, 회계별, 그리고 사업별 3개 영역에 걸쳐 구축한다. 이중 예산구조별 분석은 품목별 예산구조[6]를 사업별 예산구조로 구축하였다. 이러한 기능별 분류를 통해 품목별 예산제도의 세부 분류로의 한계 극복과 함께 사업별 예산과의 연계성을 구축하게 된다.

분석지표는 당해 지방자치단체가 현재의 재정력 하에서 투자의 우선순위(가치지향성)를 파악하고, 지향하는 수준을 측정하며(지역 내 수준), 재원별 충당정도(재정안정성)를 살펴본다. 또한 지표는 복지재정의 공급수준을 결정하는데 활용되며(공급능력 측면), 복지재정의 증가의 변화(재정의 성장성)를 분석하고, 그리고 타 지역에 비해 어느 정도의 복지수준이 이루어지고 있는지 비교(지역 간 비교)할 수 있도록 개발하였다.

지금까지 살펴본 사회복지재정DB의 입출력구조의 체계는 <표 2-3>과 같이 정리할 수 있다. 입력내용은 크게 8개 부문으로, 출력내용은 2개 부분으로 구성되어 있다.

5) 기본지표의 분석은 복지재정의 기능별 분석에 기초한 예산구조(품목별·사업별)간 분석, 회계별(일반, 특별, 기금) 분석, 사업별(보조사업, 자체사업) 분석, 그리고 이들에 대한 230개 기초자치단체별 분석을 의미함.

6) 품목별예산구조는 중앙정부가 2004년 이전, 지방정부는 2007년 이전이며 그 이후 년도는 사업별예산구조임.

〈표 2-3〉 사회복지재정DB의 입·출력 구조

입·출력	분 류		내 용		
Input	1	Year	2004 ~		
	2	Source	1. 국가재정 (A + B) 2. 중앙재정(A) 3. 지방재정(B)		
	3	Branch	1. 기본구조 2. 기능별 3. 재원별 4. 회계별 5. 사업별		
	4	기본구조	1. 사회복지 2. 보건의료 3. 교육복지		
	5	기능구조	사회복지	보건복지	교육복지
			1. 기초생활보장 2. 취약계층지원 3. 보육·가족 및 여성 4. 노인·청소년 5. 노동 6. 보훈 7. 주택 8. 사회복지일반	1. 보건의료 2. 건강보험 3. 식품의약안전	1. 유아·초·중등교육 2. 고등교육 3. 평생직업교육 4. 교육일반 5. 기타
	6	재원형태	1. 국비 2. 시·도비 3. 시·군·구비 4. 기타		
	7	회계형태	1. 일반회계 2. 특별회계 3. 기금		
	8	사업형태	1. 보조사업 2. 자체사업		
Output	1	기본지표	1. 품목별 사업별 예산구조간 연계분석 2. 기능별 회계별 분석 3. 보조사업과 자체사업의 분석 4. 자치단체별 규모분석		
	2	분석지표	가치지향성, 안정성, 성장성, 형평성으로 구성된 14개 지표		

03

사회복지재정지표의 개발과 웹 서비스

제3장 사회복지재정지표의 개발과 웹 서비스

1. 분석지표에 관한 선행연구[7)]

사회재정을 분석하는 선행연구들에서 분석된 지표들은 몇 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 사회복지 재정의 관리과정에 관한 지표들, 둘째, 사회복지에 대한 재정집행 결과, 셋째, 복지재정이 추구하는 행정관리이념 등이 그것이다.

먼저, 재정의 관리과정을 분석지표로 삼은 연구들은 주로 재정의 수입, 지출, 관리체제, 운영과정 등 재정의 투입과 산출, 재정평가 과정을 변수로 보았다. 일예로 한국지방행정연구원(2007)에서는 재정관리 과정에 따라 세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성 등으로 지표를 구분하였다. 이러한 연구들은 재정의 전체 흐름을 고려하여 지표들을 유형화하였고, 지표의 구분이 용이하며 관리과정 전체를 파악할 수 있는 장점이 있으나 복지재정의 투입과 산출, 재정성과에 대한 데이터의 수집이 용이하지 않다는 단점이 있다.

둘째, 사회복지에 투여된 재원이 가져온 결과를 분석지표로 하는 연구들이 있다. 일예로 김기원(1995)은 복지재정 보조금 제도와 지역 간 불균등 정도를 파악하고자 형평성과 효율성 지표들을 이용하였으며, 이 때 형평성은 자치단체간의 비교를 위해 그리고 효율성은 자치단체 내의 산출결과를 분석하기 위해 이용하였다. 이러한 분석지표들은 사회복지에 대한 분석에 있어 자치단체 간 그리고 자치단체내의 분석을 시도했다는 점에서 중요한 시사점을 제공하고 있다. 그러나 동 연구에서 김기원은 자치단체 내의 산출

7) 본 내용은 고경환(2010). 복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준 분석, **사회보장연구**, 26(3)의 내용 일부를 정리하였다.

결과를 분석하는데 만족도를 기초로 하고 있다는 점에서 한계가 있다.

셋째, 공공행정이 업무를 처리하는 데 있어서 따라야 할 행동기준인 행정이념을 분석지표로 하는 연구들이 있다. 이러한 연구들은 복지재정에 국한된 분석 지표가 아니기 때문에 본 연구에서 이러한 분석지표를 활용하는 것은 한계가 있지만 각 재정지출이 추구하는 목적이 무엇인지 분명하게 나타나고 있다는 점에서 적용할 수 있는 여지가 있다. 오늘날의 중요한 행정이념들로는 효율성, 효과성, 형평성 등을 들 수 있는데, 이들은 정부의 행정기능이 변화되는 과정에서 그 때 그 때의 시대적 요청으로 등장한다.

재정활동의 행정이념을 분석지표로 삼은 연구들은 연구자간 차별화가 큰데, 일예로 이삼주 등(2004)은 지방재정분석지표를 자주성, 안정성, 효율성, 회계책임, 비용 및 성과 등 다섯 가지 유형으로 구분하고, 각 유형별 지표를 설정하고 있다. 이 때, 자주성은 재정자립정도 및 외부로부터의 재원의 존도를, 안정성은 수익과 비용의 관계와 자산과 부채의 관계, 지급능력 등을, 효율성은 공공서비스 산출을 위한 자원의 생산적 운용 정도를, 회계책임은 법규준수 및 정부자산의 보호 및 관리를, 그리고 비용 및 성과는 공공서비스의 제공능력과 사업비용 등을 상세 지표로 분석하고 있다

박인화, 이덕만(2008)은 복지재정을 분석함에 있어 투명성, 효율성, 형평성, 효과성, 지속가능성 등 5가지 지표로 구분하였다. 투명성은 복지재정이 일반예산으로 운용되는지 아니면 기금으로 운용되는지를 분석하는 지표이며, 효율성은 여건변화에 대응능력의 보유 정도와 지출한도 내에서 적정하게 지출되고 있는지를 분석하는 지표이다. 한편 형평성은 수요자에게 동등한 서비스를 제공하고 있는지를 분석하는 지표이고, 효과성은 투입대비 산출을 최대화하고 있는지를 분석하는 지표에 해당한다. 또한 지속가능성은 재정의무에 대한 정부의 지불능력을 분석하는 지표이다.

한국지방행정연구원(2009)은 지방재정을 분석하기 위해 분석지표를 안정성, 성장성, 생산성, 계획성 등으로 구분하였다. 안정성은 재정의 여력을, 성장성은 재정여건의 변화에 따른 변동의 폭을, 생산성은 주어진 여건 하에서 최대의 산출을 생산하고 있는지를 각각 분석한다. 마지막으로 계획성은

초기계획 대비 결산과의 관계를 측정한다. 이들 분석지표에 관한 선행연구를 정리하면 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 재정 분석지표에 대한 선행연구

연 구 자	논 문 명	유형화 관 점	유 형 화
김기원	사회복지재정 재정보조금의 활용방안에 관한 연구, 1995	재정집행 결과	형평성, 효율성
한국지방 행정연구원	2007년도 지방재정분석, 2007	재정의 관리과정	세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성
박인화, 이덕만	복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제, 2008	행정관리 이념	투명성, 효율성, 형평성, 효과성, 지속가능성
이삼주 등	복식부기회계제도 도입에 따른 지방재정분석지표 설정방안, 2004		자주성, 안정성, 효율성, 회계책임, 비용 및 성과
한국지방 행정연구원	2009년도 지방재정분석제도, 2009		안정성, 성장성, 생산성, 계획성

2. 분석모형[8)]

선행연구에서 나타난 사회복지관련 재정 분석지표는 재정관리 과정을 중심으로 한 것인지 또는 행정이념을 중심으로 한 것인지에 따라 그 기준이 명확하게 구분된다. 복지재정지표는 사회복지 대상에의 적용 가능성과 재정적인 측면의 연계가 가능할 때 비로소 지표로서의 효용성이 있다. 다시 말해 복지재정DB의 지표로 활용하기 위해서는 고객만족도와 같은 과정중심의 성과(outcome)지표는 각 사업별 산출에 한계가 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 행정이념을 기준으로 한 분석지표를 활용한다.

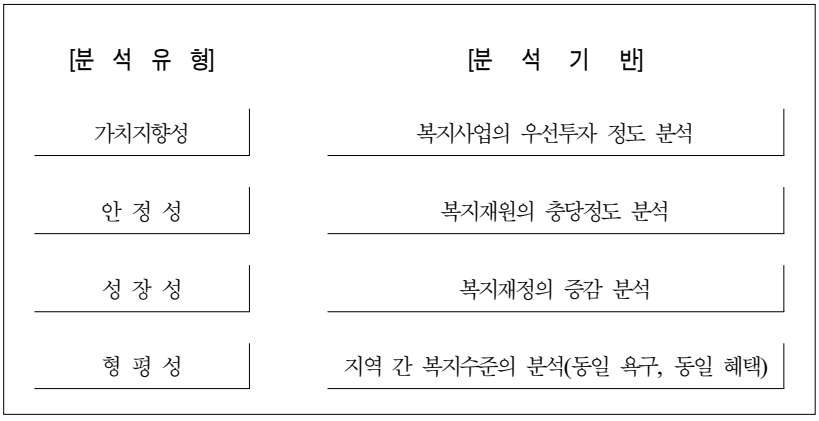
분석지표를 행정이념에 따라 설정한다고 하더라도 행정이념의 선정문제는 여전히 남아 있다. 이를 위해 지표의 분석결과에 대한 활용목적을 살펴보면, 분석결과는 복지재정의 공급수준을 결정하는데 활용되며(공급자 측

8) 본 내용은 고경환(2010), 복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준 분석, **사회보장연구**, 26(3)의 내용 일부를 정리하였다.

면), 현재 뿐만 아니라 미래의 복지수준(수요자 측면)을 제공하기 위함이라고 할 때, 이는 현재의 재정력 하에서 당해 자치단체에서의 복지재정의 효율성과 효과성이 주요 관심이 될 수 있으며(지역 내 인식), 또 한편으로는 타 지역에 비해 어느 정도의 수준을 제공받고 있는지에 대한 성과 관련 부분이라고 할 수 있다(지역 간 비교).

이 경우에도 여전히 문제로 남는 부분은 재정데이터 이외에 별도데이터의 산출과 관련된 부분이다. 현재까지 복지재정DB는 재정데이터를 복지기능별로 구축하고 있기 때문에 재정지출 결과 성과를 측정한 개별데이터가 요구되는 효율성, 효과성(생산성), 투명성, 계획성 등은 현실적으로 지표화하기 어렵다. 이러한 인식을 바탕으로 본 연구에서는 복지재정DB 에 구축된 자료를 기반으로 복지재정지표를 가치지향성, 안정성, 성장성, 그리고 형평성 등 4가지로 유형화 한다(그림 3-1 참조). 본 연구에서 제시된 분석지표의 4개 유형은 사회복지 재정정책의 분석기반을 제공해 줄 수 있는 지표체계를 지향하고 있다. 다만 4개 유형으로 제한 한 이유는 복지재정db에 구축된 자료범위(2-2 참조)에 국한하여 분석지표를 분류할 수 밖에 없는 현실성 때문이다. 이러한 분류는 선행연구에서 제시된 바 있는 분류 유형과 다음과 같이 연계될 수 있다.

〔그림 3-1〕 지방복지재정DB의 분석모형



먼저 안정성은 이삼주 등(2004)의 자주성, 안정성과 한국지방행정연구원(2009)의 안정성 연구에서 활용되었으며, 성장성은 박인화·이덕만(2008)의 지속가능성과 한국지방행정연구원(2009)의 성장성 지표와 유사하다. 다음 형평성은 김기원(1995)의 형평성과 박인화·이덕만(2008)의 형평성에서 분석되었다. 이에 반해 가치지향성은 선행연구에서 분석지표로 활용되지 않았으나 지방정부의 사회복지행정이념을 측정하는 데 중요한 지표이므로 본 연구에 추가하고자 한다.

3. 복지재정DB를 활용한 재정지표의 개발

본 장에서는 기능별 분석에 기초한 기본지표와 복지재정의 가치지향성, 안정성, 성장성, 그리고 형평성의 분석에 기반을 둔 분석지표에 대해 살펴보고자 한다.

가. 기본지표의 개발

본 연구의 기본분류와 기능별 분류에 사용한 예산단위는 정부가 자율적으로 결정하는 '항'(조직별 분류)과 '세항'(사업목적별 분류)의 정보로 실시하였다. 품목별 예산제도에서 사업의 내용이나 성격을 그나마 유추해 낼 수 있는 예산과목이 '항'이나 '세항'이다. 이러한 분류방식에 따르면 기본분류의 합계는 실제예산과 같지만 기능별 세부분류는 지방자치단체별 분류상의 상위로 사실과 다소 차이가 발생할 수 있다. 본 연구는 이러한 한계점을 가지고 기능별 분석에 기초한 기본지표인 예산구조(품목별·사업별)간 분석, 회계별 분석, 사업별 분석, 그리고 기초자치단체별 분석을 실시하여 본다.

1) 예산구조 간(품목별·사업별) 연계분석

중앙 및 지방정부가 사업별 예산구조를 도입하면서 과거에 비해 보다 세분화된 기능별 분류를 제시하고 있다. 본 연구에서는 구축된 DB로 품목별

예산구조[9]를 사업별 예산구조의 기능별 분류로 제시하고 있다(표 3-2 참조). 이러한 기능별 분류를 통해 품목별 예산제도의 세부 분류로의 한계 극복과 함께 사업별 예산과의 연계성을 구축하였다.

〈표 3-2〉 중앙정부 사회복지분야의 예산구조간 분석: 기능별

(단위: 십억)

분류		품목별 예산구조[1]			사업별 예산구조		
		2004년	2005년	2006년	2007년[1]	2008년[1]	2009년[2]
계		74,709 (75,841)[3]	86,106 (87,743)	94,999 (95,680)	100,657 (101,943)	114,254 (115,544)	66,516 (67,520)
사회복지	기초생활보장	3,865	4,662	5,450	6,576	7,264	7,135
	취약계층지원	879	516	615	903	932	780
	공적연금	11,869	14,096	15,590	17,173	19,670	1,824
	보육·가족 및 여성	456	648	846	1,198	1,668	1,897
	노인·청소년	601	459	477	727	2,221	3,134
	노동	8,764	9,773	11,055	12,233	12,500	1,096
	보훈	2,706	2,865	3,076	3,368	3,570	3,193
	주택	-	-	-	-	-	-
	사회복지일반	129	134	177	452	614	485
	기타[4]	3,548	6,393	6,302	6,633	7,507	3,835
보건	보건의료	987	1,222	1,451	1,152	1,297	729
	건강보험	3,785	4,039	4,192	4,135	4,554	4,178
	식품의약안전	24	26	32	165	189	208
	기타	-	-	-	-	-	-
교육	유아 및 초중등교육	24,309	25,670	26,915	28,360	33,498	33,277
	고등교육	2,708	3,062	3,234	3,640	4,552	4,417
	평생·직업교육	691	615	603	351	481	199
	교육일반	87	96	103	161	163	130
	기타	-	-	-	-	-	-
주택[5]	국민임대출자	5,973	6,384	7,085	6,330	1,618	-
	국민임대융자	2,238	3,886	5,357	3,734	3,251	-
	저소득 및 근로자 전세자금	1,093	1,560	2,440	3,365	8,706	-
	국민(공동, 주민)주택 등	-	-	-	-	-	-
	기타[6]	(1,132)	(1,637)	(681)	(1,286)	(1,290)	(1,004)

주: 1) 최종예산
2) 당초예산(기금 포함하지 않음)
3) 사회개발비
4) 광역상수도건설지원, 광역상수도정수장지원, 농어촌생활용수개발, 연안하수처리장설치, 환경개선특별회계전출금, 천연가스자동차보급, 쓰레기처리시설, 한국자원재생공사 출연 등 공립문화기반시설 건립, 예술창작활동지원등, 문화콘텐츠진흥, 만화애니메이션산업 육성 등, 중앙박물관 신축, 문화재보수정비(총액계상사업), 기타 인건비, 기본사업비 등
5) 주택부문은 2008년 이후 사회복지분야에 포함되나, 2004~2007년도 데이터와 연계하기 위해 별도로 구분하여 제시
6) 주거환경개선지원, 개발제한구역 주민지원사업, 주택금융보증기금출연, 개발촉진지구지원, 도서종합개발
자료: 기획예산처, 『나라살림 예산개요 참고자료』, 2004-9, 각 부처별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

9) 중앙정부는 2004~2006년도, 지방정부는 2004~2007년도임.

〈표 3-3〉 지방정부 사회복지분야의 예산구조간 분석: 기능별

(단위: 십억)

분류		품목별 예산구조[1]			...	사업별 예산구조[2]
		2004년	2005년	2006년		2008년
계		23,937 (64,695)[3]	29,932 (71,285)	34,594 (77,272)		42,511 (43,606)
사회복지	기초생활보장	5,787	7,353	8,347		12,173
	취약계층지원	904	933	1,653		5,320
	보육·가족 및 여성	3,097	4,513	5,585		6,654
	노인·청소년	4,208	2,432	3,535		7,854
	노동	116	106	66		320
	보훈	3	1	-		59
	사회복지일반	2,991	4,610	4,857		474
	기타[4]	22	42	13		-
보건	보건의료	1,911	2,508	2,622		2,492
	식품의약안전	113	122	101		19
	기타[5]	(16,631)	(18,578)	(19,421)		-
교육	유아 및 초중등교육	3,239	4,636	4,232		6,690
	고등교육	145	188	197		229
	평생·직업교육	1,378	2,316[6]	3,199		227
	기타[7]	(6,576)	(4,232)	(4,196)		-
주택	국민(공동, 주민)주택 등	25	172	187		-
	기타[8]	(17,551)	(18,543)	(19,061)		(1,095)

주: 1) 최종예산
2) 당초예산
3) 사회개발비
4) 내무행정, 관광 및 지역경제개발, 제지출금, 사무비 등
5) 생활환경개선, 상하수도관리, 종말처리장, 청소관리, 수질환경관리, 환경보존·보호 등
6) 사회복지분야의 사업별·기능별 예산규모의 기타금액이 증가
7) 문화예술, 문화공보·홍보, 체육진흥관리, 문화관광 등
8) 도시개발 및 주택기획·지역사회개발, 공원녹지관리, 주택재개발사업비, 댐주변마을지원 등

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공, 2004; 2005, 2006.
_____, 『지방자치단체 예산개요』, 2008.

2) 기능별 회계별 분석

중앙정부 및 지방정부의 사회복지사업을 기능별로 분류하고 이를 회계별로 제시하고 있다. 이러한 분석은 사회복지사업을 세부 기능별로 재원을 분

석하는데 용이 할 것이다. <표 3-4>는 2008년 중앙정부의 기능별 회계별 분석결과를 제시하고 있다. 기초자치단체의 2007년과 2008년의 기능별 회계별 분석결과는 <표 3-5>와 <표 3-6>에 제시하고 있다.

〈표 3-4〉 중앙정부 사회복지분야의 회계별·기능별 예산분석: 2008년

(단위: 십억)

분류		계	일반회계	특별회계	공기업회계	기금
계		114,254 (115,544)[1)]	60,916 (61,965)	5,404 (5,526)	-	47,935 (48,053)
사회복지	기초생활보장	7,264	7,264	-	-	-
	취약계층지원	932	672	174	-	86
	공적연금	19,670	2,006	1	-	17,663
	보육·가족 및 여성	1,668	1,638	-	-	30
	노인·청소년	2,221	2,079	43	-	99
	노동	12,500	874	60	-	11,566
	보훈	3,570	2,975	35	-	559
	주택	-	-	-	-	-
	사회복지일반	614	475	124	-	14
	기타[2)]	7,507	3,382	4,124	-	1
보건	보건의료	1,297	508	238	-	551
	건강보험	4,554	3,530	0	-	1,024
	식품의약안전	189	179	-	-	11
	기타	-	-	-	-	-
교육	유아 및 초중등교육	33,498	31,033	-	-	2,465
	고등교육	4,552	3,955	306	-	291
	평생·직업교육	481	183	298	-	-
	교육일반	163	163	-	-	-
	기타	-	-	-	-	-
주택	국민임대출자	1,618	-	-	-	1,618
	국민임대융자	3,251	-	-	-	3,251
	저소득 및 근로자 전세자금	8,706	-	-	-	8,706
	국민(공동, 주민) 주택 등	-	-	-	-	-
	기타[3)]	(1,290)	(1,049)	(122)	-	(118)

주: 1) 사회개발비
2) 광역상수도건설지원, 광역상수도정수장지원, 농어촌생활용수개발, 연안하수처리장설치, 환경개선특별회계전출금, 천연가스자동차보급, 쓰레기처리시설, 한국자원재생공사 출연 등 공립문화기반시설 건립, 예술창작활동지원등, 문화콘텐츠진흥, 만화애니메이션산업 육성 등, 중앙박물관 신축, 문화재보수정비(총액계상사업), 기타인건비, 기본사업비 등
3) 주거환경개선지원, 개발제한구역 주민지원사업, 주택금융보증기금출연, 개발촉진지구지원, 도서종합개발

자료: 기획예산처, 『나라살림 예산개요 참고자료』 ,2008, 각 부처별 예산자료(홈페이지, 내부자료)재가공.

〈표 3-5〉 기초자치단체 사회복지분야의 회계별·기능별 (최종)예산규모: 2007년

(단위: 십억원)

분류		계	일반회계	특별회계	기금회계
계	기초자치단체복지재정	16,472	15,962	404	107
사회복지	기초생활보장	4,600	4,198	376	26
	취약계층지원	2,181	2,172	6	2
	보육·가족 및 여성	3,098	3,090	1	6
	노인·청소년	3,025	3,004	5	16
	노동	41	40	1	-
	보훈	53	52	-	1
	주택	22	16	6	-
	사회복지일반	14	13	0	-
보건의료	보건의료	1,546	1,543	2	-
	식품의약안전	161	127	0	33
교육복지	유아 및 초중등교육	157	146	4	6
	고등교육	1	1	-	-
	평생·직업교육	1,576	1,558	2	16

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2007, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

〈표 3-6〉 기초자치단체 사회복지분야의 회계별·기능별 최종예산규모: 2008년

(단위: 십억원)

분류		계	일반회계	특별회계	기금회계
계	기초자치단체복지재정	19,913	19,373	445	95
사회복지	기초생활보장	4,978	4,544	414	20
	취약계층지원	2,470	2,461	5	4
	보육·가족 및 여성	3,904	3,897	-	7
	노인·청소년	5,012	5,000	2	10
	노동	133	133	-	-
	보훈	87	86	-	1
	주택	26	3	24	-
	사회복지일반	14	14	-	-
보건의료	보건의료	1,721	1,721	1	-
	식품의약안전	92	57	-	36
교육복지	유아 및 초중등교육	621	611	-	10
	고등교육	5	5	-	-
	평생·직업교육	850	842	-	8

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2008, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

3) 사업별·기능별 분석

구축된 DB로 사회복지 관련 중앙정부의 국고보조금과 지방자치단체의 자체사업 규모를 분석하였다. 그동안 국고보조금 규모의 파악은 가능하였으나 지방정부의 기능별 자체사업 분석은 자치단체별 예산구조의 차이에 따라 분석이 용이하지 않았다. 이러한 현실을 고려할 때 자체사업의 규모를 기능별로 파악한 것은 본 연구의 성과 중의 하나로 생각된다. 복지분야의 중앙정부 자체사업은 현행의 예산구조상에서 발견 할 수 없어 제시하지 않았다. 기초자치단체의 2007년과 2008년의 기능별 사업별 분석결과는 <표 3-7>과 <표 3-8>에 제시하고 있다.

〈표 3-7〉 기초자치단체 사회복지분야의 사업별·기능별 최종예산규모: 2007년

(단위: 십억원)

분류		계	보조사업	자체사업	기타
계	기초자치단체복지재정	16,472	12,378	2,141	1,953
사회복지	기초생활보장	4,600	3,984	300	317
	취약계층지원	2,181	1,826	190	165
	보육·가족 및 여성	3,098	2,816	134	147
	노인·청소년	3,025	2,404	414	206
	노동	41	15	3	23
	보훈	53	11	24	17
	주택	22	-	15	6
	사회복지일반	14	0	1	13
보건의료	보건의료	1,546	655	212	679
	식품의약안전	161	40	95	26
교육복지	유아 및 초중등교육	157	11	132	14
	고등교육	1	-	1	0
	평생·직업교육	1,576	616	619	341

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2007, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

〈표 3-8〉 기초자치단체 사회복지분야의 사업별·기능별 최종예산규모: 2008년

(단위: 십억원)

분류		계	보조사업	자체사업	기타
계	기초자치단체복지재정	19,913	16,044	3,237	632
사회복지	기초생활보장	4,978	4,577	390	12
	취약계층지원	2,470	2,054	353	63
	보육·가족 및 여성	3,904	3,592	295	18
	노인·청소년	5,012	4,349	639	25
	노동	133	106	27	0
	보훈	87	24	61	1
	주택	26	1	25	1
	사회복지일반	14	6	8	0
보건의료	보건의료	1,721	896	417	409
	식품의약안전	92	37	25	30
교육복지	유아 및 초중등교육	621	142	465	14
	고등교육	5	0	5	-
	평생·직업교육	850	261	529	59

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2008, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

4) 재원별·기능별 분석

본 DB를 활용하여 중앙정부의 국고보조금과 광역자치단체의 시도비, 그리고 기초지방자치단체의 시군구비 규모를 분석하였다. 그동안 기초지방자치단체의 세부 기능별 재원을 일목요연하게 분석한 자료는 기초자치단체별 자료의 취합이 용이하지 않아 어려웠다. 이러한 현실을 고려할 때 자체사업의 규모를 기능별로 파악한 것은 본 연구의 성과 중의 하나로 생각된다.

기초자치단체의 2007년과 2008년의 기능별 재원별 분석결과는 <표 3-9>와 <표 3-10>에 제시하고 있다.

〈표 3-9〉 기초자치단체 사회복지분야의 재원별·기능별 최종예산규모: 2007년

(단위: 십억원)

기능별분류		계	국비	시도비	시군구비
계	기초자치단체복지재정	16,472	5,877	3,222	7,374
사회복지	기초생활보장	4,600	2,994	516	1,090
	취약계층지원	2,181	669	761	750
	보육·가족 및 여성	3,098	1,121	809	1,168
	노인·청소년	3,025	625	797	1,603
	노동	41	6	14	20
	보훈	53	3	4	46
	주택	22	-	-	22
	사회복지일반	14	0	0	13
보건의료	보건의료	1,546	291	180	1,075
	식품의약안전	161	16	11	134
교육복지	유아 및 초중등교육	157	2	3	151
	고등교육	1	-	-	1
	평생·직업교육	1,576	150	126	1,300

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2007, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

〈표 3-10〉 기초자치단체 사회복지분야의 재원별·기능별 최종예산규모: 2008년

(단위: 십억원)

분류		계	국비	시도비	시군구비
계	기초자치단체복지재정	19,913	8,440	3,747	7,727
사회복지	기초생활보장	4,978	3,486	550	942
	취약계층지원	2,470	797	835	837
	보육·가족 및 여성	3,904	1,519	1,026	1,359
	노인·청소년	5,012	2,134	972	1,906
	노동	133	27	36	70
	보훈	87	8	6	73
	주택	26	1	1	25
	사회복지일반	14	3	2	9
보건의료	보건의료	1,721	357	235	1,129
	식품의약안전	92	15	8	69
교육복지	유아 및 초중등교육	621	17	19	586
	고등교육	5	0	0	4
	평생·직업교육	850	77	56	717

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2008, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

5) 기초자치단체별 분석

사회복지 분야의 재정분석은 234개 기초자치단체에 대해 세부 기능별로 분석이 가능하다. 이러한 분석은 지방자치단체 간 복지투자의 규모를 기능별로 비교해 볼 수 있다. <표 3-11>은 자치구, 거대도시, 대도시(도청소재지), 그리고 군단위 별로 관련 특정지역들을 제시하고 있다.

기능별·기초자치단체별 복지예산의 2007년과 2008년의 분석결과는 <표 3-12>와 <표 3-13>에 제시하고 있다.

〈표 3-11〉 기능별·기초자치단체별 복지예산의 분석: 2006년

(단위: 십억)

분류		서울종로구	경기수원시	충북청주시	충남당진군
계		40 (70)[1)]	259 (955)[1)]	199 (447)[1)]	46 (130)[1)]
사회복지	기초생활보장	10	1	48	1
	취약계층지원	-	14	10	1
	보육·가족 및 여성	21	61	49	8
	노인·청소년	1	41	44	15
	노동	-	-	1	-
	보훈	-	-	-	-
	사회복지일반	1	59	4	10
	기타[2)]	-	-	-	-
보건	보건의료	9	18	17	8
	식품의약안전	-	-	-	-
	기타[3)]	(27)	(361)	(183)	(35)
교육	유아 및 초중등교육	-	34	15	-
	평생.직업교육	-	31	10	2
	기타[4)]	(-)	(56)	(24)	(22)
주택	국민(공동, 주민)주택 등	-	-	-	-
	기타[5)]	(3)	(279)	(41)	(27)

주: 1) 사회개발비
2) 내무행정, 관광 및 지역경제개발, 제지출금, 사무비 등
3) 생활환경개선, 상하수도관리, 종말처리장, 청소관리, 수질환경관리, 환경보존·보호 등
4) 문화예술, 문화공보·홍보, 체육진흥관리, 문화관광 등
5) 도시개발 및 주택기획·지역사회개발, 공원녹지관리, 주택재개발사업비, 댐주변마을지원 등

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2005. 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

〈표 3-12〉 기능별·기초자치단체별 복지예산의 분석: 2007년

(단위: 십억원)

분류		서울종로구	경기수원시	충북청주시	충남당진군
계	기초자치단체복지재정	43	255	205	49
사회복지	기초생활보장	10	51	49	13
	취약계층지원	4	33	29	3
	보육·가족 및 여성	11	51	44	8
	노인·청소년	8	52	31	10
	노동	0	-	1	0
	보훈	0	1	0	0
	주택	0	-	2	0
	사회복지일반	0	-	-	-
보건의료	보건의료	7	16	24	8
	식품의약안전	2	1	0	1
교육복지	유아 및 초중등교육	-	13	-	-
	고등교육	-	-	-	-
	평생·직업교육	-	38	24	5

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2007, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

〈표 3-13〉 기능별·기초자치단체별 복지예산의 분석: 2008년

(단위: 십억원)

분류		서울종로구	경기수원시	충북청주시	충남당진군
계	기초자치단체복지재정	62	312	251	67
사회복지	기초생활보장	13	52	56	12
	취약계층지원	2	31	40	7
	보육·가족 및 여성	14	67	60	10
	노인·청소년	15	79	58	23
	노동	1	5	1	1
	보훈	-	1	1	0
	주택	-	-	-	-
	사회복지일반	0	-	0	1
보건의료	보건의료	8	20	20	6
	식품의약안전	1	1	1	0
교육복지	유아 및 초중등교육	-	40	4	4
	고등교육	-	-	-	0
	평생·직업교육	8	16	10	1

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2008, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공.

나. 분석지표의 개발과 업데이트

1) 가치지향성

가치지향성은 지역 내의 전체 재정 중 사회복지지출에 우선적으로 배분되는 비중 등의 정도를 분석하기 위한 지표이다. 이러한 지표는 현재 지방정부의 재정 중 사회복지분야의 투자 우선순위가 어느 정도인가의 양적 관계를 나타내고 있다. 가치지향성은 네 개의 지표, 즉 사회복지예산비율, 사회복지 결산비율, 사회복지예산 대비 자체사업예산비율, 사회개발비 대비 경제개발예산비율로 구성되며 <표 3-14>와 같다.

〈표 3-14〉 가치지향성 지표

지 표 명	정 의	산정공식	기준치
사회복지 예산비율	전체 예산 중 사회복지 예산이 차지하는 비중	사회복지지출액(예산)/해당 지역 전체예산액[1)]×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지 결산비율	전체 예산 중 사회복지 결산이 차지하는 비중	사회복지지출액(결산)/해당 지역 전체 결산액×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지 예산대비 자체사업 예산비율	사회복지 예산 중 자체사업의 예산 비율	사회복지자체사업예산(국고보조사업 제외)/사회복지예산*100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회개발비[2)] 대비 경제개발비[3)] 예산 비율	사회개발비 대비 경제개발비 비율	경제개발비예산/사회개발비 예산*100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%

주: 1) 전체예산액: 일반회계, 특별회계, 기타특별회계, 기금회계 등 전체 세입의 최종예산을 의미함
2) 사회개발비: 교육, 사회복지(주택), 보건의 합
3) 경제개발비: 농림해양수산, 국토 및 지역개발, 수송 및 교통의 합

본 DB를 활용한 가치지향성의 지표로는 사회복지예산비율과 사회복지예산 대비 자체사업예산비율 지표로 2007년과 2008년의 분석결과는 <표 3-15>부터 <표 3-18>에 걸쳐 제시하고 있다.

〈표 3-15〉 2007년 사회복지예산비율

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지비(A)	해당지역의 전체 예산액(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	71,619	363,011	19.7
	상위10%평균	89,735	193,923	46.3
	하위10%평균	55,147	489,564	11.3
1	부산북구	102,341	185,277	55.2
2	광주북구	128,905	244,378	52.7
3	대구달서구	131,188	249,820	52.5
4	대구동구	109,076	219,125	49.8
5	부산금정구	80,450	161,779	49.7
6	대구북구	111,107	228,439	48.6
7	광주남구	72,032	150,079	48.0
8	부산해운대구	105,327	220,065	47.9
9	광주서구	81,962	172,701	47.5
10	광주광산구	91,609	193,712	47.3
…				
23	대구수성구	111,753	280,665	39.8
…				
95	전남구례군	35,261	175,466	20.1
96	경북영주시	65,504	332,164	19.7
97	전북완주군	57,636	296,366	19.4
…				
207	강원화천군	25,297	197,126	12.8
…				
220	강원양구군	24,339	205,761	11.8
221	충남태안군	31,537	271,479	11.6
222	전남신안군	40,062	347,503	11.5
223	부산기장군	41,683	361,773	11.5
224	경북울릉군	13,524	118,168	11.4
225	경남의령군	30,266	264,866	11.4
226	전북임실군	25,626	227,537	11.3
227	전북진안군	25,345	226,021	11.2
228	경기김포시	66,167	594,378	11.1
229	충남당진군	48,956	442,008	11.1
230	경기성남시	298,437	3,113,860	9.6

〈표 3-16〉 2008년 사회복지예산비율

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지비(A)	해당지역의 전체 예산액(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	86,580	419,667	20.6
	상위10%평균	112,583	238,342	47.2
	하위10%평균	43,243	357,644	12.1
1	부산북구	122,340	213,747	57.2
2	광주북구	160,571	303,899	52.8
3	대구달서구	160,163	307,504	52.1
4	대구동구	131,773	254,057	51.9
5	대구북구	138,005	267,331	51.6
6	부산진구	115,232	228,965	50.3
7	부산사하구	115,594	229,941	50.3
8	대구남구	76,632	155,725	49.2
9	광주남구	90,468	186,866	48.4
10	부산남구	83,792	175,133	47.8
…				
23	인천남구	118,248	279,348	42.3
…				
86	대구달성군	75,637	365,607	20.7
87	경남마산시	165,137	800,941	20.6
88	경기오산시	52,331	255,020	20.5
…				
207	경남고성군	41,635	309,491	13.5
…				
220	충남계룡시	16,897	136,577	12.4
221	경북울릉군	16,807	137,497	12.2
222	전북진안군	32,627	275,690	11.8
223	경기양평군	54,617	464,934	11.7
224	강원정선군	39,822	343,229	11.6
225	경기김포시	72,052	637,138	11.3
226	충남태안군	49,377	439,030	11.2
227	전북임실군	31,784	291,744	10.9
228	강원평창군	30,273	292,833	10.3
229	경북영양군	23,106	225,435	10.2
230	경북봉화군	31,834	344,334	9.2

〈표 3-17〉 2007년 사회복지예산 대비 사회복지자체사업비율

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지자체사업비(A)	사회복지비(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	9,307	71,619	13.0
	상위10%평균	21,452	70,106	30.6
	하위10%평균	1,677	85,582	2.0
1	강원정선군	12,991	32,482	40.0
2	경기성남시	112,444	298,437	37.7
3	경기오산시	21,612	58,025	37.2
4	경기과천시	15,578	42,824	36.4
5	경기의왕시	16,625	46,574	35.7
6	서울서초구	24,266	70,398	34.5
7	강원횡성군	15,657	46,440	33.7
8	전남곡성군	11,253	36,996	30.4
9	경남함안군	15,363	50,953	30.2
10	서울강남구	29,999	103,657	28.9
…				
23	경남진해시	15,632	66,506	23.5
…				
101	전남고흥군	6,442	48,637	13.2
102	충북보은군	4,355	33,472	13.0
103	경북예천군	4,276	32,983	13.0
…				
207	인천계양구	2,285	66,787	3.4
…				
220	서울강서구	1,728	111,433	1.6
221	부산사상구	1,104	73,305	1.5
222	부산사하구	1,324	89,350	1.5
223	부산진구	1,194	83,459	1.4
224	부산남구	750	59,206	1.3
225	인천부평구	1,423	129,362	1.1
226	부산해운대구	1,111	105,327	1.1
227	부산영도구	543	53,530	1.0
228	부산금정구	807	80,450	1.0
229	광주서구	817	81,962	1.0
230	부산서구	609	62,543	1.0

〈표 3-18〉 2008년 사회복지예산 대비 사회복지자체사업비율

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지자체사업비(A)	사회복지비(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	14,074	86,580	16.3
	상위10%평균	29,910	80,779	37.0
	하위10%평균	3,412	104,646	3.3
1	서울중구	40,015	78,804	50.8
2	경기화성시	104,300	206,353	50.5
3	경기과천시	17,648	36,494	48.4
4	강원인제군	13,727	32,563	42.2
5	전북무주군	14,346	35,651	40.2
6	강원영월군	16,103	40,369	39.9
7	서울강남구	58,508	152,174	38.4
8	경기성남시	136,764	355,965	38.4
9	충북증평군	9,809	28,769	34.1
10	충북보은군	12,672	37,169	34.1
…				
23	전남장흥군	14,576	49,068	29.7
…				
118	서울마포구	15,686	94,489	16.6
119	경기광주시	12,683	76,965	16.5
120	경남김해시	29,265	181,566	16.1
…				
207	부산서구	3,100	66,423	4.7
…				
220	광주북구	5,103	160,571	3.2
221	부산사하구	3,619	115,594	3.1
222	대전중구	2,568	84,717	3.0
223	인천부평구	5,065	167,241	3.0
224	인천계양구	2,328	83,710	2.8
225	부산해운대구	2,959	125,468	2.4
226	부산사상구	1,955	84,133	2.3
227	대전서구	2,980	134,584	2.2
228	부산북구	2,336	122,340	1.9
229	부산금정구	1,390	81,069	1.7
230	대전대덕구	1,425	87,526	1.6

2) 안정성

안정성은 현재 제공되고 있는 복지재정이 앞으로 지속적으로 이루어질 수 있는지를 분석하기 위한 지표이다. 나아가 추가적인 수입을 조달하지 않고도 현재의 수준을 유지할 수 있는지 등을 분석하기 위한 것이다. 이러한 지표는 현재의 재정력과 제공되는 사회복지서비스의 양과의 관계를 통해 나타나게 된다. 따라서 안정성 지표는 분모에 사회복지에 충당되는 재원의 원천별에 따라 구분된다.

전체 지표의 양상은 사회복지예산과 이에 충당되는 재원의 원천 즉 세출대 세입의 비율로 나타나게 된다. 안정성은 네 개의 지표, 즉 1인당지방세 부담액 대비 1인당복지지출액 비율, 비자체재원충당률, 일반재원충당률, 그리고 국고부담률로 구성되며 <표 3-19>와 같다.

〈표 3-19〉 안정성 지표

지 표 명	정 의	산정공식	기준치
1인당 지방세부담액 대비 1인당 복지지출액 비율	1인당 부담액 대비 1인당 수혜액 비율	1인당사회복지지출액/ 1인당지방세부담액	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
자체재원 충당률	자체재원 대비사회 복지예산이 차지하는 비중	사회복지지출액/자체재원 (지방세+지방세 외 수입) × 100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
일반재원 충당률	일반재원 대비 사회복지예산이 차지하는 비중	사회복지지출액/일반재원 (지방세+지방세 외 수입+지방교부세+ 재정보전금)×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지예산 중 국고부담률	사회복지예산 대비 사회복지관련 국고보조금의 비중	사회복지예산 중 국고보조금/사회복지예산 ×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%

본 DB를 활용한 안정성의 지표로는 자체재원충당률, 일반재원충당률, 사회복지예산 중 국고부담률 지표로 2007년과 2008년의 분석결과는 <표 3-20>부터 <표 3-25>에 걸쳐 제시하고 있다.

〈표 3-20〉 2007년 자체재원 충당률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지비(A)	자체재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	71,619	151,137	47.4
	상위10%평균	84,914	46,389	183.0
	하위10%평균	118,205	548,558	21.5
1	부산북구	102,341	37,855	270.3
2	부산서구	62,543	24,835	251.8
3	대구동구	109,076	47,051	231.8
4	부산영도구	53,530	24,221	221.0
5	광주남구	72,032	33,551	214.7
6	광주광산구	91,609	42,715	214.5
7	대구서구	57,942	27,256	212.6
8	광주북구	128,905	62,107	207.6
9	부산금정구	80,450	39,129	205.6
10	대구남구	54,629	27,803	196.5
…				
23	서울노원구	138,093	94,138	146.7
…				
158	전남영광군	41,535	86,676	47.9
159	경기양평군	49,730	104,785	47.5
160	경북고령군	26,525	56,612	46.9
…				
207	전남광양시	57,700	196,710	29.3
…				
220	경남창원시	147,982	628,644	23.5
221	경기화성시	136,294	584,746	23.3
222	서울종로구	42,721	186,226	22.9
223	서울서초구	70,398	307,572	22.9
224	경기고양시	210,493	978,257	21.5
225	서울중구	48,851	232,905	21.0
226	경기평택시	132,097	630,520	21.0
227	부산기장군	41,683	216,109	19.3
228	경기용인시	163,193	849,619	19.2
229	경기김포시	66,167	391,896	16.9
230	경기성남시	298,437	2,297,875	13.0

〈표 3-21〉 2008년 자체재원 충당률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지비(A)	자체재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	86,580	166,562	52.0
	상위10%평균	107,455	53,301	201.6
	하위10%평균	143,899	579,269	24.8
1	부산북구	122,340	42,332	289.0
2	광주남구	90,468	33,863	267.2
3	부산영도구	70,397	26,562	265.0
4	대구동구	131,773	54,518	241.7
5	광주북구	160,571	67,712	237.1
6	부산서구	66,423	28,200	235.5
7	대구남구	76,632	34,951	219.3
8	대구북구	138,005	63,054	218.9
9	광주광산구	113,055	51,846	218.1
10	인천부평구	167,241	78,556	212.9
…				
23	서울노원구	199,991	119,566	167.3
…				
156	대구달성군	75,637	144,468	52.4
157	전남화순군	62,342	120,003	52.0
158	충남연기군	60,716	117,282	51.8
…				
207	서울중구	78,804	262,418	30.0
…				
220	경북경주시	131,170	485,592	27.0
221	충남천안시	181,121	688,418	26.3
222	경기과천시	36,494	142,724	25.6
223	경기고양시	231,018	920,075	25.1
224	전남광양시	62,422	250,285	24.9
225	경남창원시	154,302	633,771	24.3
226	경기평택시	155,814	649,379	24.0
227	경기수원시	312,262	1,373,521	22.7
228	경기용인시	212,026	986,092	21.5
229	경기성남시	355,965	1,784,875	19.9
230	경기김포시	72,052	424,379	17.0

〈표 3-22〉 2007년 일반재원 충당률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지비(A)	일반재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	71,619	256,465	27.9
	상위10%평균	91,804	106,332	86.3
	하위10%평균	58,052	378,022	15.4
1	부산북구	102,341	86,451	118.4
2	광주북구	128,905	127,054	101.5
3	부산금정구	80,450	80,740	99.6
4	대구동구	109,076	112,224	97.2
5	부산해운대구	105,327	110,830	95.0
6	광주광산구	91,609	98,215	93.3
7	부산서구	62,543	67,222	93.0
8	대구달서구	131,188	143,030	91.7
9	광주서구	81,962	90,243	90.8
10	광주남구	72,032	80,736	89.2
…				
23	대전동구	88,625	124,968	70.9
…				
96	전북김제시	73,362	261,028	28.1
97	대전유성구	56,218	201,671	27.9
98	충북증평군	27,692	99,978	27.7
…				
207	강원평창군	33,753	182,628	18.5
…				
220	충남당진군	48,956	280,028	17.5
221	경북울릉군	13,524	77,883	17.4
222	경기평택시	132,097	769,649	17.2
223	충남계룡시	16,609	97,365	17.1
224	전북진안군	25,345	150,827	16.8
225	충남태안군	31,537	191,021	16.5
226	경남의령군	30,266	190,502	15.9
227	경기용인시	163,193	1,073,233	15.2
228	부산기장군	41,683	291,280	14.3
229	경기김포시	66,167	483,199	13.7
230	경기성남시	298,437	2,480,950	12.0

〈표 3-23〉 2008년 일반재원 충당률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지비(A)	일반재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	86,580	290,682	29.8
	상위10%평균	110,385	113,063	97.6
	하위10%평균	62,114	354,813	17.5
1	부산북구	122,340	90,730	134.8
2	부산사하구	115,594	98,931	116.8
3	광주북구	160,571	142,623	112.6
4	대구동구	131,773	123,513	106.7
5	대구북구	138,005	131,336	105.1
6	부산진구	115,232	110,576	104.2
7	대구달서구	160,163	155,154	103.2
8	인천부평구	167,241	165,323	101.2
9	광주남구	90,468	93,003	97.3
10	부산영도구	70,397	73,462	95.8
…				
23	대전중구	84,717	107,689	78.7
…				
80	경기가평군	57,484	190,088	30.2
81	충남금산군	59,373	198,016	30.0
82	경기파주시	115,505	389,642	29.6
…				
207	전남영암군	49,565	261,964	18.9
…				
220	경북성주군	30,899	177,324	17.4
221	인천옹진군	27,940	161,522	17.3
222	전북진안군	32,627	189,340	17.2
223	경북경주시	131,170	768,005	17.1
224	전북임실군	31,784	195,705	16.2
225	경북봉화군	31,834	199,079	16.0
226	경기과천시	36,494	231,368	15.8
227	충남계룡시	16,897	108,942	15.5
228	경북영양군	23,106	159,814	14.5
229	강원평창군	30,273	211,942	14.3
230	경기김포시	72,052	513,536	14.0

〈표 3-24〉 2007년 사회복지예산 중 국고부담률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지예산중 국고보조금(A)	사회복지비(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	25,552	71,619	35.7
	상위10%평균	41,122	79,861	51.5
	하위10%평균	13,168	67,366	19.5
1	광주북구	72,038	128,905	55.9
2	광주광산구	50,191	91,609	54.8
3	부산진구	45,003	83,459	53.9
4	대구동구	58,582	109,076	53.7
5	부산북구	54,727	102,341	53.5
6	부산사하구	47,576	89,350	53.2
7	대구달서구	69,016	131,188	52.6
8	부산사상구	38,542	73,305	52.6
9	광주서구	43,079	81,962	52.6
10	부산영도구	27,861	53,530	52.0
…				
23	인천부평구	61,858	129,362	47.8
…				
114	경북의성군	15,535	43,300	35.9
115	울산동구	11,268	31,583	35.7
116	충북증평군	9,870	27,692	35.6
…				
207	경북울릉군	3,123	13,524	23.1
…				
220	서울종로구	8,402	42,721	19.7
221	서울도봉구	13,878	71,009	19.5
222	서울중구	9,141	48,851	18.7
223	서울마포구	13,653	73,298	18.6
224	서울강동구	13,636	74,632	18.3
225	서울강남구	18,894	103,657	18.2
226	서울송파구	14,661	82,812	17.7
227	서울용산구	10,499	60,534	17.3
228	경기오산시	10,029	58,025	17.3
229	경기과천시	5,132	42,824	12.0
230	서울서초구	7,939	70,398	11.3

〈표 3-25〉 2008년 사회복지예산 중 국고부담률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지예산중 국고보조금(A)	사회복지비(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	36,695	86,580	42.4
	상위10%평균	61,080	101,270	60.3
	하위10%평균	23,401	104,050	22.5
1	대구서구	46,102	70,644	65.3
2	광주북구	104,194	160,571	64.9
3	부산사상구	54,505	84,133	64.8
4	부산사하구	73,152	115,594	63.3
5	부산북구	76,133	122,340	62.2
6	대구동구	81,871	131,773	62.1
7	부산해운대구	77,900	125,468	62.1
8	대구달서구	98,840	160,163	61.7
9	광주서구	61,474	101,168	60.8
10	부산진구	69,521	115,232	60.3
…				
23	전남고흥군	39,257	69,324	56.6
…				
116	충북청주시	106,446	250,989	42.4
117	강원정선군	16,875	39,822	42.4
118	전북순창군	15,526	36,767	42.2
…				
207	서울영등포구	26,400	102,372	25.8
…				
220	서울광진구	19,325	83,985	23.0
221	경기화성시	46,943	206,353	22.7
222	서울용산구	15,528	68,714	22.6
223	서울송파구	24,699	110,135	22.4
224	서울종로구	12,594	61,884	20.4
225	경북울릉군	3,184	16,807	18.9
226	경기과천시	6,151	36,494	16.9
227	인천옹진군	4,336	27,940	15.5
228	서울중구	10,953	78,804	13.9
229	서울강남구	20,907	152,174	13.7
230	서울서초구	13,610	99,765	13.6

3) 성장성

성장성은 지역 내에서 사회복지관련 서비스의 증대에 대응할 수 있는 재정력을 갖추고 있는지에 대한 분석지표이다. 다시 말해 사회복지급여에 대한 추가적인 지출압력이 있다고 할 때 재정력 역시 이에 대응하여 증가가 가능한지를 분석하기 위한 지표이다. 따라서 성장성 관련 지표는 사회복지예산 관련 세출과 재정지출과의 관계 즉 세출대 세출의 비율을 중심으로 구성된다. 성장성은 네 개의 지표, 즉 1인당사회복지예산증감률, 사회복지예산증감률, 일반재원증감률 대비 사회복지예산증감률, 그리고 자치단체 사회복지예산 부담액의 증감률로 구성되며 <표 3-26>과 같다.

〈표 3-26〉 성장성 지표

지 표 명	정 의	산정공식	기준치
1인당 사회복지예산 증감률	1인당 전년 대비 사회복지예산의 증감 비율	1인당 현년도 사회복지예산/1인당 전년도사회복지예산×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지예산 증감률	전년 대비 사회복지예산의 증감 정도	현년도 사회복지예산/전년도사회복지예산×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
일반재원 증감률 대비 사회복지예산 증감률	일반재원증감률 대비 사회복지예산의 증감 정도	(현년도 사회복지예산-전년도사회복지예산)/(현년도 일반재원-전년도 일반재원)×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지예산중 지방정부 부담금[1] 증감률	사회복지예산 중 지방 정부 부담금의 증감 정도	(현년도 사회복지예산-현년도 사회복지관련 국고보조금)/(전년도 사회복지예산-전년도 사회복지관련 국고보조금)×100	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%

주: 1) 전체 사회복지예산 중 국고보조에 의한 사회복지예산을 제외한 금액을 의미. 전체 사회복지예산중 자치단체의 자체사업(광역제외)에 의한 사회복지예산과 국고보조에 따른 지방비부담액을 합산한 금액

본 DB를 활용한 성장성의 지표로는 사회복지예산증감률, 일반재원증감률 대비 사회복지예산증감률, 사회복지예산 중 지방정부부담금증감률 지표로 2007년과 2008년의 분석결과는 <표 3-27>부터 <표 3-32>에 걸쳐 제시하고 있다.

〈표 3-27〉 2007년 사회복지비 증감률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도사회복지비 -전년도사회복지비(A)	전년도사회복지비(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	8,314	63,305	13.1
	상위10%평균	19,448	48,365	40.2
	하위10%평균	-5,856	71,434	-8.2
1	충북괴산군	28,341	29,131	97.3
2	경기오산시	25,142	32,883	76.5
3	경기화성시	51,598	84,696	60.9
4	인천옹진군	8,173	14,201	57.6
5	경남거창군	18,214	37,990	47.9
6	전남영암군	13,993	30,523	45.8
7	경기가평군	23,102	51,956	44.5
8	인천계양구	19,517	47,271	41.3
9	경남남해군	13,242	33,793	39.2
10	충남논산시	28,923	76,133	38.0
…				
23	부산기장군	9,403	32,280	29.1
…				
113	서울중구	5,642	43,209	13.1
114	대구동구	12,591	96,484	13.1
115	인천연수구	8,265	63,624	13.0
…				
207	강원원주시	280	99,696	0.3
…				
220	전남고흥군	-2,549	51,186	-5.0
221	강원양양군	-2,311	24,913	-9.3
222	강원영월군	-3,776	40,494	-9.3
223	충남천안시	-23,244	207,642	-11.2
224	충북보은군	-5,381	38,853	-13.9
225	경기동두천시	-8,254	56,170	-14.7
226	전북임실군	-4,864	30,490	-16.0
227	강원동해시	-8,737	49,743	-17.6
228	경북김천시	-17,803	100,544	-17.7
229	경기파주시	-20,207	113,851	-17.7
230	경기의왕시	-14,906	61,479	-24.2

〈표 3-28〉 2008년 사회복지비 증감률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도사회복지비 -전년도사회복지비 (A)	전년도사회복지비(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	14,961	71,619	20.9
	상위10%평균	29,194	59,245	49.3
	하위10%평균	-4,639	80,156	-5.8
1	강원양구군	20,081	24,339	82.5
2	경남산청군	25,981	36,268	71.6
3	강원철원군	16,261	24,503	66.4
4	서울중구	29,953	48,851	61.3
5	경남창녕군	20,884	35,662	58.6
6	전남영광군	24,071	41,535	58.0
7	충남태안군	17,841	31,537	56.6
8	경기여주군	24,988	48,102	51.9
9	경기화성시	70,059	136,294	51.4
10	전북정읍시	45,467	93,340	48.7
…				
23	서울서대문구	28,066	67,265	41.7
…				
122	전북완주군	12,139	57,636	21.1
123	대구동구	22,697	109,076	20.8
124	강원원주시	20,789	99,977	20.8
…				
207	충북증평군	1,076	27,692	3.9
…				
220	경기광명시	-2,480	98,067	-2.5
221	충남논산시	-5,920	105,056	-5.6
222	경북영양군	-1,728	24,834	-7.0
223	경기오산시	-5,695	58,025	-9.8
224	강원평창군	-3,480	33,753	-10.3
225	경기과천시	-6,331	42,824	-14.8
226	전남구례군	-6,373	35,261	-18.1
227	경기하남시	-13,117	57,963	-22.6
228	경기가평군	-17,573	75,057	-23.4
229	충북괴산군	-19,141	57,471	-33.3
230	강원인제군	-23,286	55,848	-41.7

〈표 3-29〉 2007년 일반재원 증감률 대비 사회복지비 증감률

(단위: %)

순위	단체명	사회복지비증감률(A)	일반재원증감률(B)	지표값(A/B)
	전국평균	14.0	8.7	1.6
	상위10%평균	22.2	3.0	7.5
	하위10%평균	1.0	19.3	0.1
1	광주광산구	7.4	0.0	201.8
2	경기여주군	13.4	0.1	134.7
3	서울중랑구	11.8	0.5	24.5
4	경남김해시	21.7	1.1	20.5
5	강원속초시	10.2	0.5	19.1
6	충남논산시	38.0	2.3	16.5
7	경기안산시	15.3	1.3	11.5
8	대전동구	14.6	1.3	11.5
9	전북진안군	17.7	1.7	10.6
10	강원화천군	4.4	0.5	8.8
…				
23	부산남구	19.9	4.5	4.5
…				
68	충남공주시	15.8	9.7	1.6
69	전남담양군	33.4	21.5	1.6
70	경기안성시	7.3	4.7	1.5
…				
207	경남마산시	6.9	31.4	0.2
…				
220	경북경주시	7.3	52.3	0.1
221	전남강진군	-1.8	12.4	0.1
222	경남함양군	2.5	19.5	0.1
223	전남곡성군	2.5	19.6	0.1
224	전남나주시	2.3	18.3	0.1
225	경기광주시	2.6	-18.7	0.1
226	경북예천군	-1.4	13.5	0.1
227	충남금산군	-1.6	16.8	0.1
228	강원원주시	0.3	5.1	0.1
229	전남보성군	-0.7	15.5	0.0
230	대전유성구	1.9	100.8	0.0

〈표 3-30〉 2008년 일반재원 증감률 대비 사회복지비 증감률

(단위: %)

순위	단체명	사회복지비증감률(A)	일반재원증감률(B)	지표값(A/B)
	전국평균	22.0	17.2	1.3
	상위10%평균	29.1	4.1	7.1
	하위10%평균	2.8	21.9	0.1
1	서울양천구	34.9	0.4	84.8
2	부산진구	38.1	1.9	20.5
3	서울광진구	40.6	3.0	13.5
4	서울송파구	33.0	2.8	11.6
5	부산남구	41.5	3.7	11.2
6	경기과천시	-14.8	-1.4	10.7
7	충남아산시	29.7	2.8	10.6
8	충남서산시	43.6	4.4	9.9
9	서울노원구	44.8	6.4	7.0
10	서울중구	61.3	9.1	6.7
…				
23	경기용인시	29.9	7.4	4.1
…				
92	전남해남군	33.8	24.3	1.4
93	전북무주군	42.7	31.6	1.3
94	경기의왕시	18.6	13.8	1.3
…				
207	전북완주군	21.1	73.7	0.3
…				
220	충북증평군	3.9	17.3	0.2
221	경기구리시	2.8	16.2	0.2
222	경북청송군	4.0	22.1	0.2
223	충남계룡시	1.7	11.9	0.1
224	경북포항시	-1.9	12.4	0.1
225	경남통영시	2.9	20.2	0.1
226	대구달성군	-1.7	17.5	0.1
227	경남고성군	-2.5	26.8	0.1
228	경기안양시	-0.5	8.3	0.1
229	부산금정구	0.8	12.9	0.1
230	충북진천군	-0.1	20.9	0.0

〈표 3-31〉 2007년 자치단체 사회복지비 부담금 증감률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도사회복지비 -현년도사회복지 예산관련 국고보조금(A)	전년도사회복지비 -전년도사회복지 예산관련 국고보조금(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	46,067	43,331	106.3
	상위10%평균	45,822	32,284	141.9
	하위10%평균	38,952	51,604	75.5
1	경기오산시	47,997	24,315	197.4
2	경기화성시	108,405	62,605	173.2
3	충북괴산군	33,704	19,728	170.8
4	전남담양군	25,387	15,325	165.7
5	인천옹진군	17,225	11,479	150.1
6	경남거창군	36,403	24,317	149.7
7	전남영암군	25,885	17,360	149.1
8	전북고창군	27,344	19,167	142.7
9	경남남해군	30,719	21,536	142.6
10	경기가평군	52,544	36,982	142.1
…				
23	강원양구군	16,306	12,735	128.0
…				
128	충남보령시	49,349	46,256	106.7
129	서울서초구	62,459	58,729	106.4
130	충남청양군	21,471	20,319	105.7
…				
207	전남보성군	25,006	28,431	88.0
…				
220	전남장성군	18,334	22,875	80.2
221	경북영주시	37,823	47,789	79.1
222	경북김천시	55,372	71,424	77.5
223	충남천안시	126,643	163,697	77.4
224	전북임실군	15,238	20,211	75.4
225	경기동두천시	31,915	42,516	75.1
226	경기의왕시	36,664	52,108	70.4
227	강원동해시	25,572	37,142	68.8
228	전북익산시	90,790	133,302	68.1
229	경기파주시	59,832	89,397	66.9
230	전북군산시	70,028	122,470	57.2

〈표 3-32〉 2008년 자치단체 사회복지비 부담금 증감률

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도사회복지비 -현년도사회복지 예산관련 국고보조금(A)	전년도사회복지비 -전년도사회복지 예산관련 국고보조금(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	49,885	46,067	108.3
	상위10%평균	57,249	39,007	146.8
	하위10%평균	32,933	42,540	77.4
1	강원양구군	33,432	16,306	205.0
2	경남산청군	36,784	20,392	180.4
3	서울중구	67,851	39,710	170.9
4	서울강남구	131,266	84,763	154.9
5	충남태안군	29,204	19,225	151.9
6	경남창녕군	31,265	20,734	150.8
7	강원철원군	21,415	14,427	148.4
8	경기화성시	159,409	108,405	147.1
9	전남장성군	26,869	18,334	146.6
10	충남서산시	60,254	41,518	145.1
…				
23	전북김제시	51,472	37,541	137.1
…				
111	인천부평구	73,222	67,504	108.5
112	전북완주군	35,473	32,731	108.4
113	부산동래구	27,980	26,140	107.0
…				
207	경기광명시	59,422	68,421	86.8
…				
220	대구달성군	42,992	53,858	79.8
221	충남논산시	55,939	70,944	78.9
222	부산금정구	35,243	45,869	76.8
223	경남고성군	21,850	29,367	74.4
224	경기오산시	35,513	47,997	74.0
225	경기가평군	38,226	52,544	72.8
226	경북영양군	12,213	16,820	72.6
227	경기하남시	29,439	45,576	64.6
228	전남구례군	14,121	21,989	64.2
229	충북괴산군	21,292	33,704	63.2
230	강원인제군	22,958	43,734	52.5

4) 형평성

형평성은 복지정책의 비용과 편익이 여러 집단에 공평하게 배분되었느냐 하는 것이다. 즉 형평성은 사회복지서비스가 지역 간 동일한 욕구를 가진 대상자가 동일한 혜택을 받고(수평적 형평성), 동일하지 않은 상황에 있는 대상자를 서로 다르게 취급(수직적 형평성은)하는지를 분석하는 것이다. 즉 유사한 타 지역의 제공 수준과 비교를 통해 그 수준을 가늠할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 지표는 복지재정에 대한 재정지원액의 지역 간 비교를 통해 형평성 정도를 분석할 수 있다.

형평성 관련지표는 지역 간 비교를 위한 표준화 작업이 선행될 필요가 있으며 이를 위해 주민 수 및 사회복지대상인구 수 등을 활용 한다. 이러한 분석결과는 현재의 복지재정 제공에 대한 의사결정과 함께 미래의 서비스 수준을 결정할 때 활용될 수 있는 지표이다.

형평성은 네 개의 지표, 즉 인구1인당 사회복지예산, 사회복지대상인구1인당 지출액, 사회복지대상인구 1인당 국고보조금, 그리고 사회복지대상인구 1인당 지방정부부담금으로 구성되며 <표 3-33>과 같다.

〈표 3-33〉 형평성 지표

지 표 명	정 의	산정공식	기준치
인구1인당 사회복지예산	전체 주민수 1인당 사회복지예산	사회복지예산/주민수	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지대상 인구1인당 지원액	사회복지대상인구 1인당 사회복지예산	사회복지예산/ 사회복지대상인구수	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지대상 1인당 국고부담금	사회복지대상인구 대비 국고보조금의 비중	사회복지예산 중 국고보조금/ 사회복지대상 인구수	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%
사회복지대상 1인당 자치단체 부담금	사회복지대상인구 대비 사회복지분야 지방정부부담금	(사회복지예산-사회복지관련 국고보조금)/사회복지대상자수	전국 평균, 상위 10%, 하위 10%

주: 사회복지대상자수는 크게 65세 이상 노인수, 장애인수, 아동수(4세 이하), 보훈대상자수로하며 국민기초생활보장대상자수는 대부분 앞의 대상자와 중복되어 제외함.

본 DB를 활용한 형평성의 지표로는 인구1인당사회복지예산, 사회복지대상인구1인당 지원액, 사회복지대상1인당국고부담금, 사회복지대상1인당자치단체부담금 지표로 2007년과 2008년의 분석결과는 <표 3-34>부터 <표 3-41>에 걸쳐 제시하고 있다.

〈표 3-34〉 2007년 인구1인당 사회복지예산

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	현년도사회복지비(A)	주민수(B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	71,619	211,781	338,174
	상위10%평균	35,382	31,728	1,115,169
	하위10%평균	72,636	412,614	176,039
1	강원인제군	55,848	32,079	1,740,962
2	충북괴산군	57,471	36,873	1,558,632
3	경기가평군	75,057	55,698	1,347,575
4	경북울릉군	13,524	10,125	1,335,684
5	인천옹진군	22,374	16,980	1,317,682
6	경북영양군	24,834	19,119	1,298,912
7	전남구례군	35,261	28,203	1,250,265
8	강원양구군	24,339	21,401	1,137,289
9	전남곡성군	36,996	33,311	1,110,629
10	강원화천군	25,297	22,944	1,102,557
…				
23	전남강진군	37,683	41,352	911,267
…				
151	광주남구	72,032	209,024	344,612
152	경북포항시	172,819	505,555	341,840
153	강원원주시	99,977	298,762	334,637
…				
207	경기용인시	163,193	800,294	203,917
…				
220	울산동구	31,583	181,844	173,683
221	서울서초구	70,398	405,969	173,408
222	서울구로구	71,727	420,542	170,558
223	부산동래구	48,504	284,901	170,249
224	서울성북구	79,049	469,973	168,199
225	서울양천구	82,901	503,650	164,600
226	서울관악구	86,109	535,571	160,779
227	서울강동구	74,632	464,546	160,657
228	서울광진구	59,725	376,572	158,603
229	울산남구	53,523	342,675	156,192
230	서울송파구	82,812	623,876	132,737

〈표 3-35〉 2008년 인구1인당 사회복지예산

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	현년도사회복지비(A)	주민수(B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	86,580	212,955	406,563
	상위10%평균	43,874	34,806	1,260,544
	하위10%평균	110,818	470,153	235,706
1	강원양구군	44,420	21,303	2,085,151
2	경남산청군	62,249	35,043	1,776,357
3	경북울릉군	16,807	10,168	1,652,882
4	인천옹진군	27,940	17,376	1,607,976
5	전북장수군	34,338	23,864	1,438,902
6	전북무주군	35,651	26,017	1,370,290
7	경남의령군	41,658	30,734	1,355,427
8	전남곡성군	42,125	32,608	1,291,857
9	전남신안군	57,648	45,718	1,260,954
10	경북영양군	23,106	18,766	1,231,243
…				
23	전남영광군	65,605	58,075	1,129,661
…				
146	충남계룡시	16,897	41,411	408,032
147	경남거제시	88,374	217,211	406,856
148	경남진해시	68,479	168,696	405,934
…				
207	대구달서구	160,163	594,616	269,355
…				
220	서울동대문구	88,673	370,250	239,494
221	서울성북구	111,799	473,357	236,183
222	서울관악구	126,087	534,556	235,872
223	부산동래구	65,745	282,673	232,583
224	서울광진구	83,985	375,482	223,673
225	서울양천구	111,848	502,343	222,653
226	울산동구	38,744	176,431	219,599
227	서울구로구	86,932	420,795	206,590
228	울산남구	63,433	343,922	184,440
229	서울강동구	86,116	469,024	183,607
230	서울송파구	110,135	668,962	164,635

〈표 3-36〉 2007년 사회복지대상 1인당 지원액

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	사회복지비(A)	사회복지대상자수(B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	71,619	41,188	1,738,845
	상위10%평균	42,832	12,776	3,352,569
	하위10%평균	76,926	71,683	1,073,138
1	강원인제군	55,848	8,437	6,619,453
2	경북울릉군	13,524	2,653	5,097,549
3	경기가평군	75,057	16,587	4,525,063
4	인천옹진군	22,374	4,956	4,514,577
5	경기과천시	42,824	10,207	4,195,577
6	충북괴산군	57,471	14,067	4,085,550
7	강원양구군	24,339	5,969	4,077,587
8	충북증평군	27,692	7,344	3,770,722
9	강원화천군	25,297	6,930	3,650,371
10	강원횡성군	46,440	13,575	3,420,978
…				
23	경남거창군	56,204	20,419	2,752,548
…				
154	충남서산시	65,077	37,137	1,752,346
155	경기시흥시	105,791	61,070	1,732,284
156	경북의성군	43,300	25,120	1,723,729
…				
207	서울중랑구	86,817	71,435	1,215,334
…				
220	서울광진구	59,725	55,751	1,071,286
221	서울마포구	73,298	69,072	1,061,180
222	부산동래구	48,504	46,920	1,033,764
223	서울서대문구	67,265	65,172	1,032,115
224	서울은평구	85,693	83,292	1,028,829
225	서울동대문구	70,200	68,747	1,021,134
226	서울구로구	71,727	70,512	1,017,231
227	서울관악구	86,109	85,848	1,003,035
228	서울동작구	70,705	71,364	990,770
229	서울송파구	82,812	88,352	937,291
230	서울성북구	79,049	85,236	927,411

〈표 3-37〉 2008년 사회복지대상 1인당 지원액

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	사회복지비(A)	사회복지대상자수(B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	86,580	42,684	2,028,378
	상위10%평균	47,336	13,237	3,576,151
	하위10%평균	104,946	76,616	1,369,764
1	강원양구군	44,420	6,124	7,253,424
2	경북울릉군	16,807	2,707	6,208,535
3	인천옹진군	27,940	5,202	5,371,047
4	경남산청군	62,249	15,257	4,080,021
5	강원화천군	27,352	7,166	3,816,920
6	강원인제군	32,563	8,564	3,802,274
7	강원횡성군	52,765	13,939	3,785,388
8	경기연천군	50,221	13,456	3,732,228
9	충북증평군	28,769	7,806	3,685,454
10	강원고성군	34,836	9,652	3,609,251
…				
23	강원철원군	40,764	13,049	3,123,918
…				
152	경기시흥시	126,994	62,318	2,037,838
153	서울강남구	152,174	74,774	2,035,116
154	부산영도구	70,397	34,739	2,026,442
…				
207	울산동구	38,744	25,783	1,502,701
…				
220	부산수영구	47,155	34,391	1,371,149
221	서울영등포구	102,372	75,713	1,352,107
222	부산동래구	65,745	48,841	1,346,104
223	서울동작구	97,803	72,699	1,345,308
224	서울마포구	94,489	70,727	1,335,967
225	울산남구	63,433	48,715	1,302,125
226	서울동대문구	88,673	70,581	1,256,324
227	서울성북구	111,799	89,014	1,255,969
228	서울강동구	86,116	71,584	1,203,006
229	서울구로구	86,932	73,250	1,186,786
230	서울송파구	110,135	98,745	1,115,346

〈표 3-38〉 2007년 사회복지대상 1인당 국고부담액

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	사회복지예산중 국고보조금(A)	사회복지대상자수 (B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	25,552	41,188	620,370
	상위10%평균	22,542	20,364	1,106,971
	하위10%평균	16,481	69,158	238,308
1	충북괴산군	23,767	14,067	1,689,554
2	강원인제군	12,114	8,437	1,435,832
3	경기가평군	22,513	16,587	1,357,290
4	강원양구군	8,033	5,969	1,345,864
5	충북증평군	9,870	7,344	1,343,987
6	전북순창군	15,969	12,690	1,258,402
7	강원화천군	8,696	6,930	1,254,872
8	전남구례군	13,272	11,156	1,189,660
9	경북울릉군	3,123	2,653	1,177,153
10	경남산청군	15,876	14,353	1,106,116
…				
23	경북울진군	18,110	17,707	1,022,777
…				
159	경기평택시	50,110	80,311	623,946
160	경기부천시	82,227	132,351	621,279
161	경북경주시	40,970	66,244	618,467
…				
207	서울강서구	35,027	94,779	369,567
…				
220	서울용산구	10,499	45,446	231,016
221	서울서대문구	14,964	65,172	229,604
222	서울광진구	12,736	55,751	228,439
223	서울구로구	15,827	70,512	224,463
224	서울성북구	19,121	85,236	224,328
225	서울도봉구	13,878	62,778	221,058
226	서울동작구	14,420	71,364	202,065
227	서울강동구	13,636	68,175	200,012
228	서울마포구	13,653	69,072	197,662
229	서울송파구	14,661	88,352	165,935
230	서울서초구	7,939	56,718	139,975

〈표 3-39〉 2008년 사회복지대상 1인당 국고부담액

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	사회복지예산중 국고보조금(A)	사회복지대상자수 (B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	36,695	42,684	859,690
	상위10%평균	30,187	20,236	1,491,739
	하위10%평균	27,753	75,723	366,505
1	강원양구군	10,988	6,124	1,794,271
2	전남영광군	36,237	20,774	1,744,338
3	전북정읍시	67,330	39,735	1,694,469
4	전북장수군	16,021	9,557	1,676,326
5	경남산청군	25,465	15,257	1,669,059
6	강원횡성군	21,728	13,939	1,558,821
7	전남해남군	44,714	29,647	1,508,205
8	강원화천군	10,663	7,166	1,488,024
9	강원철원군	19,349	13,049	1,482,817
10	전남진도군	20,662	13,990	1,476,894
…				
23	충북단양군	14,602	10,673	1,368,136
…				
158	부산연제구	34,285	39,480	868,416
159	경북포항시	83,825	96,712	866,749
160	경남마산시	69,224	80,774	857,013
…				
207	경기화성시	46,943	89,456	524,764
…				
220	서울동대문구	24,344	70,581	344,913
221	경기용인시	51,154	149,210	342,830
222	서울광진구	19,325	57,473	336,243
223	서울용산구	15,528	46,371	334,867
224	서울마포구	23,560	70,727	333,117
225	서울동작구	24,107	72,699	331,599
226	서울성북구	28,796	89,014	323,502
227	서울강동구	21,361	71,584	298,403
228	서울강남구	20,907	74,774	279,607
229	서울송파구	24,699	98,745	250,132
230	서울서초구	13,610	59,245	229,718

〈표 3-40〉 2007년 사회복지대상 1인당 자치단체 사회복지비 부담액

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	사회복지비 -사회복지예산중 국고보조금(A)	사회복지대상자수 (B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	46,067	41,188	1,118,475
	상위10%평균	30,119	12,955	2,324,825
	하위10%평균	43,580	63,414	687,222
1	강원인제군	43,734	8,437	5,183,621
2	경북울릉군	10,401	2,653	3,920,396
3	경기과천시	37,692	10,207	3,692,772
4	인천옹진군	17,225	4,956	3,475,683
5	경기가평군	52,544	16,587	3,167,773
6	강원양구군	16,306	5,969	2,731,723
7	강원횡성군	34,341	13,575	2,529,716
8	충북증평군	17,822	7,344	2,426,734
9	충북괴산군	33,704	14,067	2,395,996
10	강원화천군	16,601	6,930	2,395,500
…				
23	강원평창군	22,724	12,251	1,854,892
…				
140	강원동해시	25,572	22,736	1,124,720
141	충남서산시	41,518	37,137	1,117,956
142	강원춘천시	63,942	57,743	1,107,346
…				
207	부산영도구	25,670	33,689	761,956
…				
220	인천남동구	48,342	69,401	696,567
221	광주북구	56,867	81,709	695,976
222	대구서구	28,944	41,958	689,833
223	부산사하구	41,774	60,969	685,164
224	울산중구	25,302	36,935	685,032
225	대구달서구	62,173	91,378	680,390
226	인천남구	49,644	76,485	649,062
227	부산수영구	20,322	33,118	613,630
228	부산남구	30,949	54,287	570,095
229	부산동래구	26,140	46,920	557,112
230	부산진구	38,456	75,548	509,026

〈표 3-41〉 2008년 사회복지대상 1인당자치단체 사회복지비 부담액

(단위: 백만원, 명)

순위	단체명	사회복지비 -사회복지예산중 국고보조금(A)	사회복지대상자수 (B)	지표값(원) (A/B*1000000)
	전국평균	49,885	42,684	1,168,688
	상위10%평균	28,629	12,420	2,305,138
	하위10%평균	44,459	64,101	693,572
1	강원양구군	33,432	6,124	5,459,153
2	경북울릉군	13,623	2,707	5,032,368
3	인천옹진군	23,604	5,202	4,537,562
4	강원인제군	22,958	8,564	2,680,762
5	경기과천시	30,342	11,613	2,612,780
6	서울중구	67,851	26,611	2,549,720
7	경남산청군	36,784	15,257	2,410,962
8	충북증평군	18,794	7,806	2,407,665
9	경기연천군	31,992	13,456	2,377,530
10	강원화천군	16,689	7,166	2,328,896
…				
23	경남의령군	25,227	13,610	1,853,534
…				
137	경기구리시	38,810	33,005	1,175,889
138	전남함평군	18,822	16,057	1,172,194
139	경기군포시	55,173	47,407	1,163,814
…				
207	광주광산구	47,011	57,751	814,022
…				
220	대구동구	49,901	71,241	700,460
221	대전중구	36,566	53,714	680,755
222	부산사상구	29,629	44,170	670,785
223	광주북구	56,377	84,708	665,545
224	부산사하구	42,442	63,859	664,622
225	대구달서구	61,322	95,115	644,718
226	부산해운대구	47,569	74,350	639,792
227	부산진구	45,711	78,542	581,991
228	대구서구	24,542	42,388	578,990
229	부산동래구	27,980	48,841	572,880
230	부산수영구	19,449	34,391	565,517

5) 분석지표의 종합

지금까지 살펴본 가치지향성, 안정성, 성장성, 그리고 형평성에 대해 종합적으로 정리하면 <표 3-42>와 같다.

〈표 3-42〉 복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준

(단위: 천원, %)

지 표 명		2004	2005	2006	2007			2008		
		A	A	A	A	T	B	A	T	B
가치지향성	사회복지예산비율	15.7	17.6	18.8	19.7	46.3	11.3	20.6	47.2	12.1
	사회복지예산 대비 결산비율	15.4	18.2	-	-	-	-	-	-	-
	사회복지예산 대비 사회복지자체사업 비율	13.8	14.0	12.8	13.0	30.6	2.0	16.3	37.0	3.3
	사회개발비 대비 경제개발비 예산비율	51.7	53.9	52.6	-	-	-	-	-	-
안정성	자체재원충당률	33.3	40.5	43.8	47.4	183.0	21.5	52.0	201.6	24.8
	일반재원충당률	24.6	24.2	26.6	27.9	86.3	15.4	29.8	97.6	17.5
	국고부담률	34.3	30.3	31.6	35.7	51.5	19.5	42.4	60.3	22.5
성장성	사회복지비증감률	-	23.2	16.0	13.1	40.2	-8.2	20.9	49.3	-5.8
	일반재원증감률 대비 사회복지비 증감률	-	0.7	4.1	1.6	7.5	0.1	1.3	7.1	0.1
	자치단체사회복지비 부담액의 증감률	-	130.6	114.0	106.3	141.9	75.5	108.3	146.8	77.4
형평성	인구1인당 사회복지비	212	258	297	338	1,115	176	407	1,261	236
	사회복지대상인구 1인당 지원액	1,208	1,449	1,615	1,739	3,353	1,073	2,028	3,576	1,370
	사회복지대상인구 1인당 국고부담액	429	437	496	620	1,107	238	860	1,492	367
	자치단체인구 1인당 사회복지비 부담액	821	1,000	1,077	1,118	2,325	687	1,169	2,305	694

주: A는 전국평균
T는 상위 10%평균
B는 하위 10%평균

4. 복지재정DB의 Web Service

지금까지 구축한 복지재정DB는 이용자들이 쉽게 접근 할 수 있도록 Web Service를 개발하여 Homepage를 통해 공개 할 예정이다. 복지재정DB는 보건복지통계포털 홈페이지 메인화면에서 복지재정통계를 통해 구현되고 있다. 복지재정통계는 복지재정DB소개와 중앙정부의 중앙재정, 기초자치단체의 기초재정, 지방자치단체의 지방재정으로 구성되어있다.

〔그림 3-2〕 복지재정DB 홈페이지

먼저 복지재정DB 소개는 사회복지재정의 개념과 범위, DB의 체계, 사회복지재정지표로 구성에 대한 안내가 포함되어 있다(그림 3-3 참조). 특히 복지재정의 개념은 전술한 바와 같이 사회복지부문의 사업별, 기능별, 회계별 재정정보와 지표를 제공하는 것이며, 중앙재정과 지방재정, 기초자치재

정의 구성을 소개하였다. 또한 복지재정DB는 2004년 이후의 데이터로 구성되어 있으며, 해마다 업데이트를 하여 현재 2008년 데이터까지 구축되어 있다.

〔그림 3-3〕 사회복지재정DB 소개 페이지

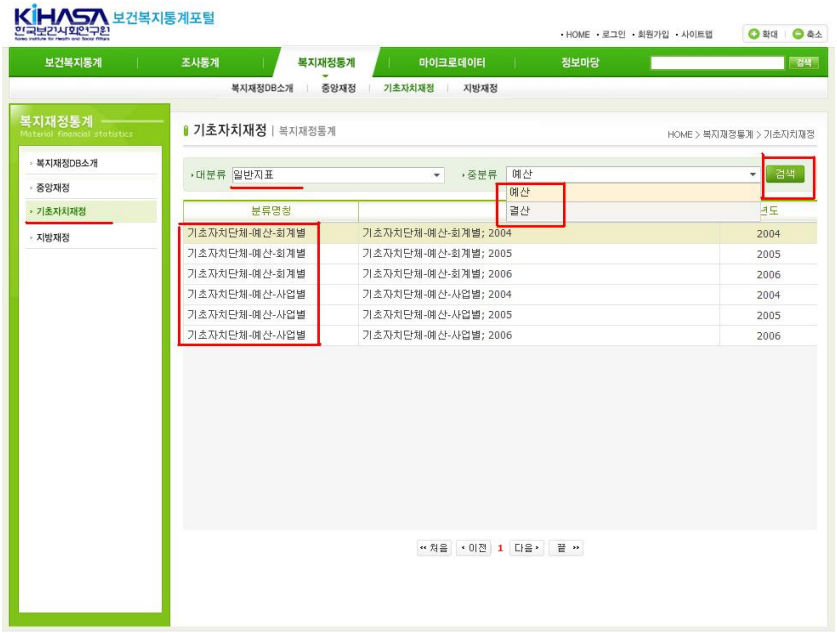
다음으로 각 정부의 재정은 대분류와 중분류를 통해 검색할 수 있다. 먼저 대분류는 일반지표와 분석지표로 구성되어 있고, 중분류는 각각의 지표 혹은 지표유형을 보여준다. 즉 중앙정부의 경우 대분류에서 일반지표를 선택하고, 중분류에서 예산을 선택하여 검색을 누르면, 아래의 5가지 개별지표가 제시된다(그림 3-4 참조). 다음으로 대분류에서 분석지표를 선택하고, 중분류에서 가치지향성과 안정성, 성장성, 형평성의 분석지표 유형 중 가치지향성을 선택하면, [그림 3-5]와 같이 지표가 제시된다.

〔그림 3-4〕 사회복지재정DB의 중앙재정: 일반지표

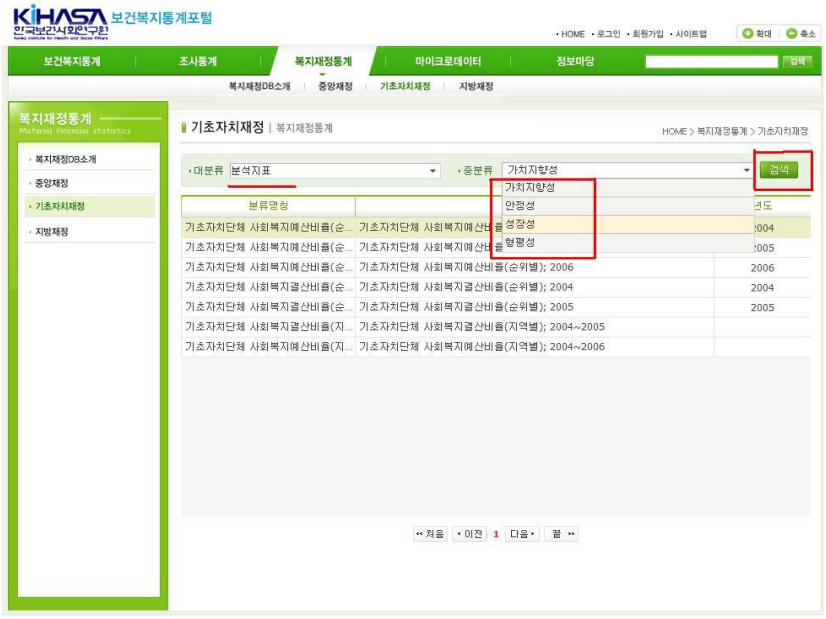
〔그림 3-5〕 사회복지재정DB의 중앙재정: 분석지표

다음으로 기초자치단체의 기초재정 역시 일반지표와 분석지표로 구성된다. 다만, 중앙정부의 중앙재정과는 달리 기초재정의 일반지표는 예산과 결산으로 구분되고, 각각은 회계별, 사업별로 구분된다(그림 3-6 참조). 기초자치재정의 분석지표는 중앙재정과 마찬가지로 가치지향성과 안정성, 성장성, 형평성의 4가지 유형으로 나뉜다. 예를 들어 기초자치재정의 대분류에서 분석지표를 선택하고, 중분류에서 가치지향성을 선택하여 검색을 실행하면, 기초자치단체의 사회복지예산비율과 사회복지결산비율 등과 같은 개별 지표값이 화면에 나타난다(그림 3-7 참조). 이 중 기초자치단체 사회복지예산비율(지역별)의 연차별 데이터를 선택하면, [그림 3-8]과 같다. 화면 왼쪽에 나타난 바와 같이 데이터는 X축(기초자치단체)과 시리즈(년도)를 개별적으로 선택할 수 있도록 구성되어 있고, 그래프 보기를 선택하면 화면 오른쪽과 같이 선택한 그래프종류에 따라 그래프로 구현된다. 이 그래프는 저장하거나 인쇄할 수 있어 사용자의 활용성 제고를 노력하였다.

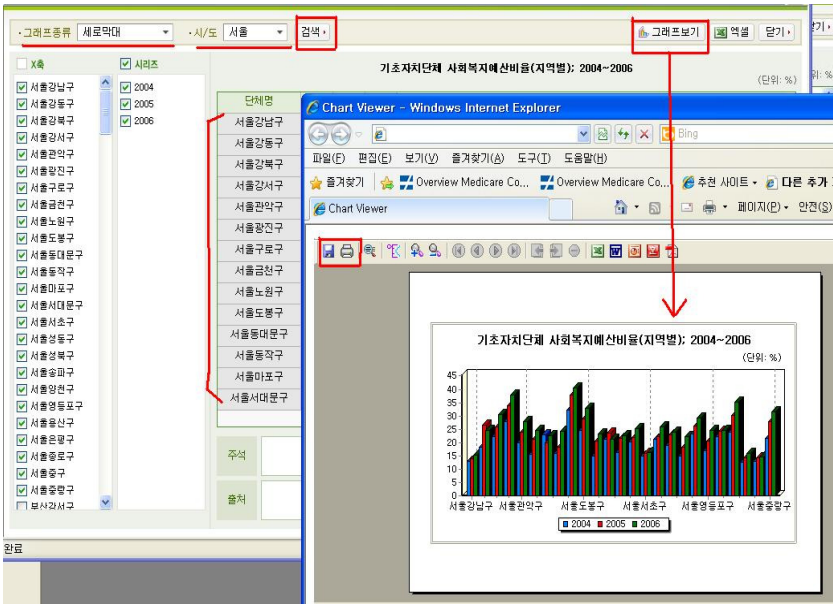
〔그림 3-6〕 사회복지재정DB의 기초자치재정: 일반지표



〔그림 3-7〕 사회복지재정DB의 기초자치재정: 분석지표

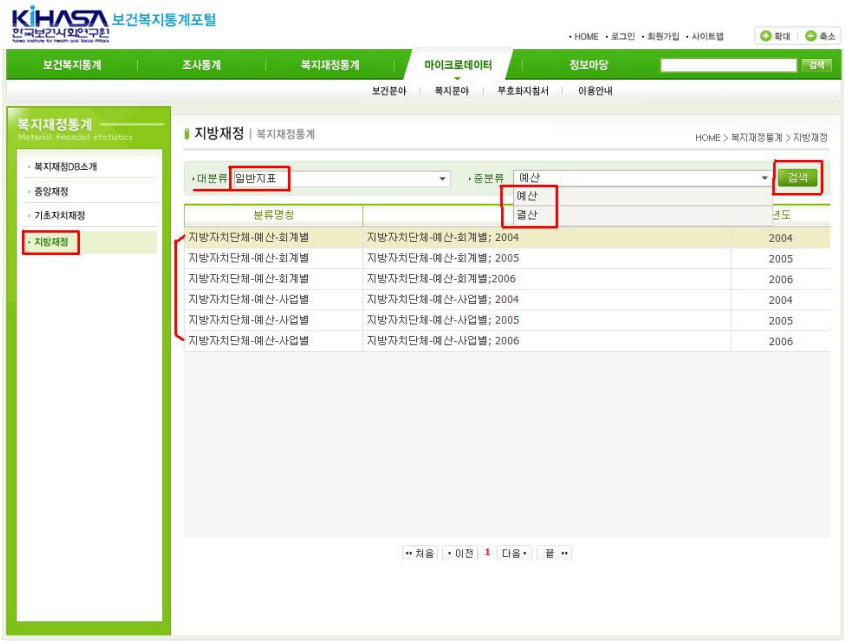


〔그림 3-8〕 사회복지재정DB의 기초자치재정: 분석지표의 데이터 VIEW

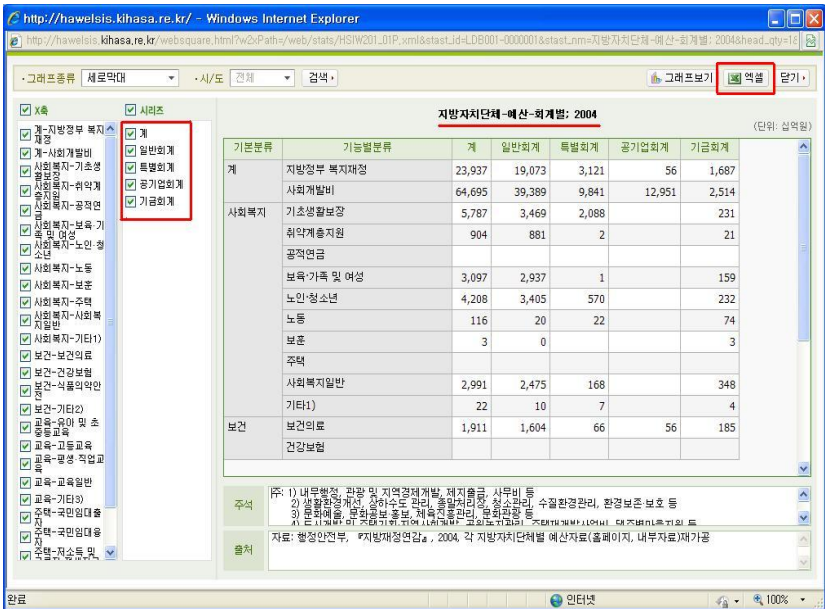


마지막으로 지방자치단체의 지방재정 역시 대분류는 일반지표와 분석지표로 구성되어 있다. 일반지표는 다시 중분류에서 예산과 결산으로 구분되나 지방재정의 분석지표는 순계지표가 생산되지 못한 관계로 아직 제공되지 않고 있다. 따라서 지방재정은 일반지표를 중심으로 이용자 VIEW를 소개한다. 아래 그림과 같이 지방재정의 일반지표와 예산을 선택하고 검색버튼을 누르면 바탕화면에 회계별, 사업별, 연차별 6개의 지표가 생성된다. 이 중 지방자치단체 예산의 회계별 2004년도 지표를 클릭하면, [그림 3-9]와 같이 데이터가 나타난다. 기초자치재정의 분석지표와는 달리 X축은 기본분류와 기능별분류로 구성되어 있고, 시리즈는 회계별로 구성되어 있다. 현재 제공된 지표의 데이터 중 기본분류에서 사회복지만 선택하여 엑셀을 선택하면 [그림 3-11]과 같이 엑셀프로그램에 자동 저장된다. 이 때 이용자의 활용가능성을 제고하기 위해 파일명은 지표값으로 자동 저장되고, 데이터의 주와 자료까지 제공되고 있다.

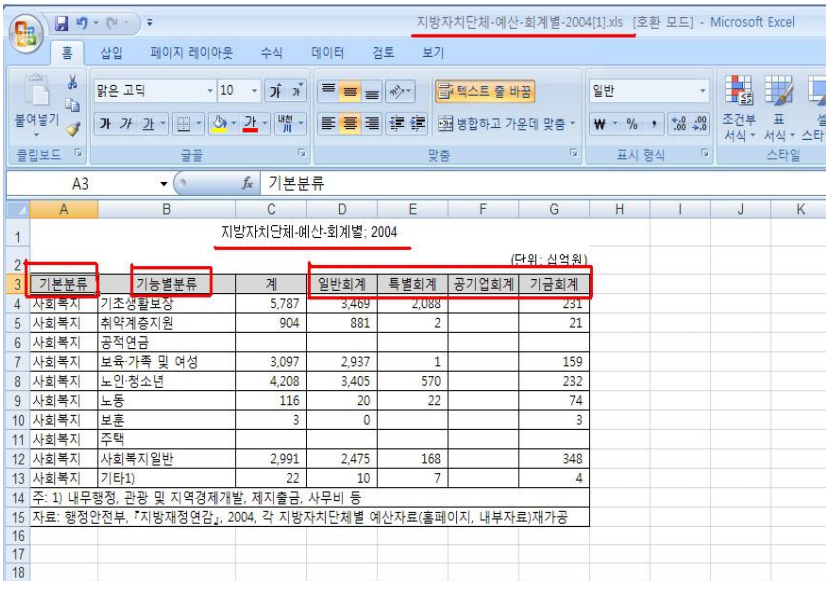
〔그림 3-9〕 사회복지재정DB의 지방재정: 일반지표



〔그림 3-10〕 사회복지재정DB의 지방재정: 일반지표 VIEW



〔그림 3-11〕 사회복지재정DB의 지방재정: 일반지표의 저장



이상에서 살펴본 바와 같이 사회복지재정DB는 일차년도에서 논의된 틀을 바탕으로 중앙정부와 지방정부의 예결산 자료를 일반지표로 제공하는 한편, 사회복지재정지표 14개의 개발과 사회복지재정DB를 활용한 지표 분석을 제공하고 있다. 그러나 이러한 심층적인 데이터의 제공과 지표의 활용은 일반적인 이용자가 접근하는 데 다소 어려움을 제공할 수도 있다. 이를 보완하고자 본 연구에서는 보건복지통계포털 홈페이지 메인화면에 GIS를 이용하여 분석지표를 제공하고 있다. 이는 이용자들이 찾고자 하는 지역을 선택하고, 해당지역의 상세 지도가 나오면 해당지표를 선택하여 검색버튼을 누르면 손쉽게 분석지표값을 볼 수 있도록 구성하였다. 다만 GIS에서는 각 지표의 값이 체계적인 표로 제공되지 않고 각 지역에 마우스를 갖다대면 지표값이 생성되는 구조로 하였다. 또한 각 지표값의 수준을 4분위로 구분하여 하위지역에서 상위수준으로 갈수록 색이 점증적으로 짙어지도록 시각화하였다.

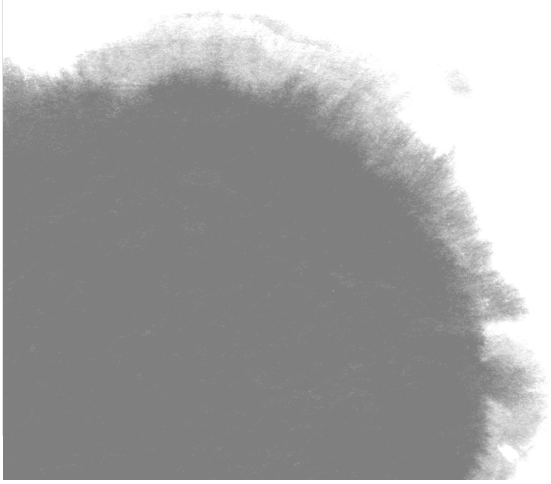
〔그림 3-12〕 보건복지통계포털 홈페이지의 GIS

〔그림 3-13〕 GIS의 활용

KIHASA

04

사회복지재정DB의 평가와 개선과제



제4장 사회복지재정DB의 평가와 개선과제

1. 2010 복지재정DB 학술대회 추진 및 개최

본 연구에서는 그동안 축적된 사회복지재정DB를 공개하기에 앞서 데이터의 활용성을 제고하고 신뢰성을 높이고자 사회보장학회와 공동으로 2010 복지재정DB 학술대회를 개최하였다. 이를 위해 사회보장학회, 지방재정학회, 사회복지정책학회 홈페이지를 통해 복지재정DB 학술대회 논문을 공모하였다. 총 10개 팀이 연구계획서를 제출하였으며, 이에 대한 심사를 거쳐 복지재정DB데이터를 제공하였다. 이 중 학술대회는 총 5편의 논문을 발표하였고, 대학원생 1인이 논문경진대회 우수상을 수상하였다(2010년 12월 3일, 서울대 호암교수회관).

학술대회 참가 논문들은 특정대상(예, 아동과 노인)의 복지욕구와 지방정부의 사회복지재정을 연계하여 분석하거나 지방정부의 사회복지재정의 특성(예, 복지재정의 자율성 등)을 다각적으로 분석하고자 하였다.

그러나 연구계획서는 사회복지재정DB를 구체적으로 확인하지 못한 상태에서 제출한 관계로 연구계획서와 실제 논문이 일치하지 않는 경우가 발생하였고, 논문을 작성하는 과정에서 추가로 필요로 하는 데이터(예, 지방정부의 복지욕구)가 발생함에 따라 개별 연구자들이 요청하는 추가적인 데이터(사회복지재정DB 외의 데이터)를 제공하였다.

추가적인 데이터는 주로 전체 기초자치단체별 인구수와 기초생활보장수급자 수, 65세 이상 노인 수, 등록 장애인 수 등의 지역의 복지욕구와 관

련된 변수들이었으며, 주민 1인당 지방세부담액과 재정자립도와 같은 재정과 관련된 변수들도 있었다. 이에 더하여 지방자치단체장의 소속정당과 지방선거 실시 유무와 같은 정치적 요인과 제조업 종사자 수, 상용직 비율 등과 같은 노동시장 요인, 분권교부세와 같은 재정적 요인들에 대한 추가적인 요구도 있었다.

〈표 4-1〉 학술대회 참가자의 연구 주제

	연구 주제
1	사회복지재정 DB를 활용한 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차 분석 -형평성을 중심으로-
2	지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인
3	우리나라 지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤지위에 대한 다층적 분석
4	복지재정분권화가 자치단체간 복지예산에 미친 영향
5	지방자치단체의 보육, 여성, 가족에 대한 종단적인 재정의 변화에 영향을 미치는 요인
6	복지서비스 지방이양의 형평성 영향평가
7	기초보장 수급률과 지방재정과의 상관관계에 관한 연구 -지방이양사업이 수급률 변동에 미친 영향을 중심으로-
8	사회서비스 지출의 경제적 함의: 아동보육서비스를 중심으로
9	지방자치단체 세입구조와 사회복지지출
10	복지재정분권의 효과에 관한 연구 -한국보건사회연구원의 복지재정 패널데이터를 중심으로-

2. 사회복지재정DB 평가와 한계

연구진은 사회복지재정DB를 활용하여 논문을 작성한 참여자들의 의견수렴 및 2010 복지재정DB 학술대회의 발표와 토론을 중심으로 사회복지재

정DB의 활용성을 살펴보았다. 사회복지재정DB에 대한 가장 많은 질의는 지방재정과 기초자치재정의 범위에 대한 것이고, 사회복지재정DB에서 추가적으로 구축해야 할 독립변수와 관련한 데이터에 관한 내용이다. 이를 상세하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초자치재정의 범위와 지방재정의 범위에 대한 것이다. 현재 제공된 DB는 기초자치단체(시군)로 구분된 세출예산이 코딩되어 있는데 광역자치단체(광역시,도)의 세출자료는 확인할 수 없다. 이는 광역자치단체의 재정자료 수집(국고재원과 광역재원)이 곤란하여 16개시도의 재정자료는 포함되어 있지 않다. 또한 광역자치단체는 국고보조금을 받아서 기초자치단체에 배분하는 역할을 하므로 기초자치단체의 재정과 중복계상될 가능성이 크다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구진은 기초자치단체의 기초재정과 지방자치단체의 지방재정으로 구분하였고, 기초재정의 범위를 '국고보조금, 시도보조금, 기초자치단체의 자체사업비의 합'으로 정한 반면 지방재정의 범위를 '국고보조금과 시도보조금, 광역지자체와 기초지자체의 자체사업비의 합'으로 정의하였다. 따라서 광역자치단체를 분석 대상으로 한다면, 기초자치단체의 사회복지재정의 합으로 추계할 수 있고, 이는 지방재정과 차이가 있다.

둘째, 각 재정에 포함된 세입재원과 세출예산의 구분에 대한 것이다. 예를 들어 자체사업은 중앙정부나 지방정부의 예산 보조없이 자체적으로 재원을 충당하여 집행하는 사업을 뜻하는데, 본 연구에서는 이러한 기준에 따른 기초자치단에의 예산을 회계별, 기능별로 분류하였다. 일반적으로 지방자치단체의 예산개요에서는 보조사업과 자체사업을 구분하고 있다. 따라서 본 연구의 자체사업 범위는 지방재정연감에서 제시되고 있는 자체사업의 범위와 동일하나 지방재정의 자체사업과 기초자치재정의 자체사업은 차이가 있다.

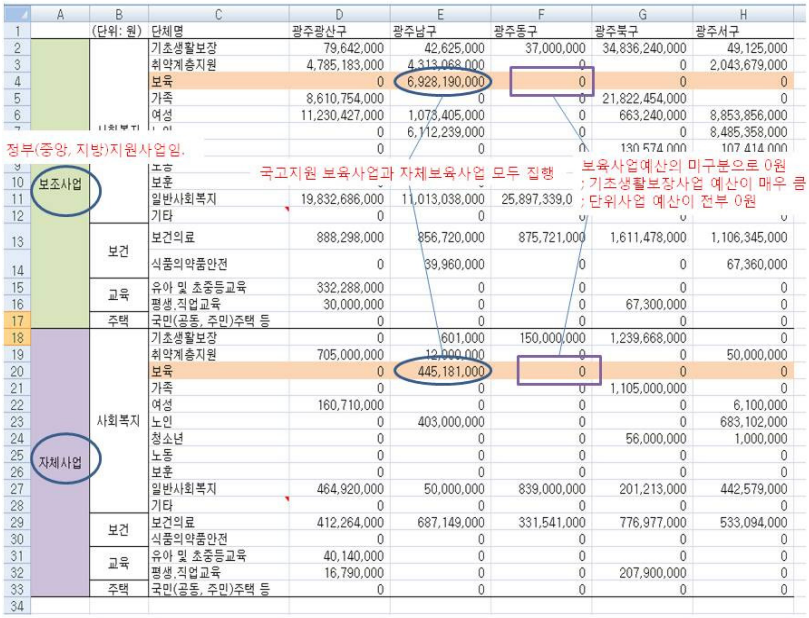
셋째, 기능별 분류에 대한 내용이다. 현재 사회복지재정DB의 기능구조는 사회복지와 보건의료, 교육복지로 구분되고, 사회복지는 다시 기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주

택, 사회복지일반으로 세분화된다. 또한 보건의료는 보건의료, 건강보험, 식품의약안전으로 구분되고, 교육복지는 유아 및 초중등보육, 고등교육, 평생직업교육, 교육일반으로 구분된다. 연구자들은 이러한 기능구조 각각에 포함되는 기초자치단체의 상세 사업에 대한 내용을 요청하였다. 이와 함께 단위 사업별 구체적인 지출항목이 제시되어 있는 코딩북이 있다면 복지재정DB의 활용성이 제고될 것이라는 응답도 있었다.

넷째, 자체사업의 분류와 기능별 분류의 결합에서 야기되는 복합적인 질의들이 제기되었다. 예를 들어 광주동구와 광주서구, 광주북구의 보육예산은 보조사업과 자체사업 모두에서 0원인 반면, 광주남구의 보육예산(2004)은 보조사업 6,928,190,000원 자체사업 445,181,000원으로 나타났다. 이러한 차이가 동일한 광역자치단체 내의 기초자치단체에서도 발생하는 것을 문제로 제기하였다. 만약 보조사업의 예산은 책정된 반면, 자체사업의 예산이 0원이라면 이는 해당 기초자치단체가 보육 사업을 전혀 집행하지 않았다는 뜻이 아니라 국고보조사업의 보육예산은 집행하였으나 자체적으로 재원을 조달한 보육 사업은 별도로 운영되지 않았다는 뜻이 된다.

그러나 국고보조사업과 자체사업 모두에서 0원으로 코딩된 기초자치단체에서 보육 사업을 전혀 운영하지 않을 가능성은 거의 없다. 광주동구와 광주북구는 기초생활보장 예산이, 광주서구는 취약계층지원 예산이 다른 자치구에 비해서 매우 크게 두드러지는 바와 같이 기초자치단체에서 사업별 예산을 상세하게 구분하지 않고 하나의 사업으로 예산을 편성하기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 이러한 문제는 사회복지재정DB와 같이 기초자치단체에서 생산하는 예결산서와 같은 2차자료를 수집하는 데이터베이스에서 발생할 수 있는 한계이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 e-hojo시스템과 d-Brain 시스템의 데이터를 연계하는 것이 가장 효과적인 방법이나 현재 e-hojo시스템과의 연계가 이루어지지 않고 있다.

〔그림 4-1〕 자체사업과 기능별 분류에 대한 예



			단체명	광주광산구	광주남구	광주동구	광주북구	광주서구
	(단위: 원)		기초생활보장	79,642,000	42,625,000	37,000,000	34,836,240,000	49,125,000
			취약계층지원	4,785,183,000	4,313,068,000	0	0	2,043,679,000
			보육	0	6,928,190,000	0	0	0
			가족	8,610,754,000	0	0	21,822,454,000	0
			여성	11,230,427,000	1,073,405,000	0	663,240,000	8,853,856,000
				0	6,112,239,000	0	0	8,485,358,000
				0	0	0	130,574,000	107,414,000
보조사업			보훈					
			일반사회복지	19,832,686,000	11,013,038,000	25,897,339,0		
			기타	0	0	0	0	0
		보건	보건의료	888,298,000	856,720,000	875,721,000	1,611,478,000	1,106,345,000
			식품의약품안전	0	39,960,000	0	0	67,360,000
		교육	유아 및 초중등교육	332,288,000	0	0	0	0
			평생,직업교육	30,000,000	0	0	67,300,000	0
		주택	국민(공동, 주민)주택 등	0	0	0	0	0
자체사업			기초생활보장	0	601,000	150,000,000	1,239,668,000	0
			취약계층지원	705,000,000	12,000,000	0	0	50,000,000
			보육	0	445,181,000	0	0	0
			가족	0	0	0	1,105,000,000	0
			여성	160,710,000	0	0	0	6,100,000
		사회복지	노인	0	403,000,000	0	0	683,102,000
			청소년	0	0	0	56,000,000	1,000,000
			노동	0	0	0	0	0
			보훈	0	0	0	0	0
			일반사회복지	464,920,000	50,000,000	839,000,000	201,213,000	442,579,000
			기타	0	0	0	0	0
		보건	보건의료	412,264,000	687,149,000	331,541,000	776,977,000	533,094,000
			식품의약품안전	0	0	0	0	0
		교육	유아 및 초중등교육	40,140,000	0	0	0	0
			평생,직업교육	16,790,000	0	0	207,900,000	0
		주택	국민(공동, 주민)주택 등	0	0	0	0	0

다섯째, 사회복지재정DB가 기초자치단체의 복지재정을 다루고 있으므로 지역사회의 사회경제적 배경 변수들(정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 인구학적 요인 등)이 추가될 필요가 있다는 지적이 있다. 구체적인 요청 자료는 지역사회의 실업률, 한부모가족비율, 범죄율 등의 변수들이었고, 이러한 변수들이 제공된다면 다양한 분야의 논문들이 사회복지재정DB를 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

여섯째, 사회복지재정DB가 지금까지 지방정부의 복지재정에 대한 균질적인 데이터가 없는 상황에서 구축된 터라 의의가 있으나 2010년 복지재정DB 학술대회에서는 3개년도(2004-2006)의 데이터만 제공하고 있는 것에 대한 우려의 목소리가 있었다. 즉 2010년 학술대회를 개최하면서 2004-2006년의 데이터는 시대상황에 뒤떨어진다는 논리이다. 현재 사회복지재정DB는 2008년까지 업데이터가 되었으나, 많은 연구자들이 향후 20년간 시계열데이터의 구축이 매우 중요함을 강조하였다.

일곱째, 사회복지재정DB의 공개에 대한 문의가 많았다. 이번 학술대회는 참가자들의 연구계획서 심사를 토대로 참가 여부를 결정하고, 이에 따라 데이터를 제공하였다. 그러나 많은 연구자들이 이러한 데이터의 접근가능성을 확대해줄 것을 요청하고 있다. 사회복지재정DB의 구축에 따라 2010년 12월 말에 완료한 홈페이지를 공개할 예정이며, 이용자 VIEW 개발도 마친 상태이다. 이와 같은 시스템 및 DB 검증을 통한 정보이용정착단계는 2011년(5차년도) 연구의 주요 내용에 해당한다.

3. 사회복지재정DB 개선과제

2010년 복지재정DB 학술대회와 학술대회 참가자들을 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 본 연구진은 사회복지재정DB의 활용성을 제고하고 신뢰성을 높이기 위한 개선과제들을 검토하였다. 먼저, 기초자치재정과 지방재정, 중앙재정의 기본분류 및 기능별 분류에 대한 이해를 돕고자 가이드북을 제작할 필요가 있다. 가이드북은 중앙재정과 기초자치재정, 지방재정의 범위와 데이터의 구성체계, 기본분류와 기능별 분류에 따른 사업별 상세내용을 포함할 것이다. 또한 국고보조금과 시도보조금, 자체사업비 등 세입에 대한 개념 정의 및 범위와 세출예산의 개념 정의 및 범위를 포함하여 사회복지재정DB를 활용하고자 하는 연구자들이 용이하게 데이터를 활용할 수 있도록 도울 예정이다.

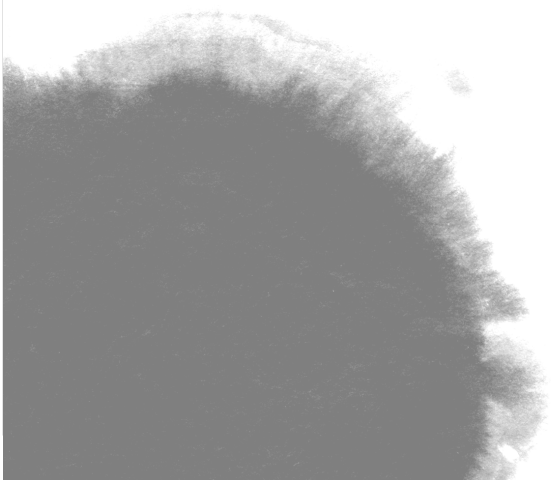
둘째, 현재 지방정부의 예산편성은 지방재정법 제38조(지방자치단체재정운용업무편람 등)에 의거하여 지방예산편성기준 및 지방예산 과목을 규정하고 있다. 이에 따르면, ① 행정안전부장관은 국가 및 지방재정의 운용 여건, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체재정운용업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급할 수 있다. ② 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체예산편성기준은 행정안전부령으로 정한다고 규정하고 있다. 이러한 법적 근거를 바탕으로 지방

정부가 예산을 편성하고 이는 e-hojo를 통해 행정안전부에서 관리되고 있다. 그러나 기초자치단체에서 발간하고 있는 예·결산서를 바탕으로 구축하는 사회복지재정DB의 경우 각 기초자치단체의 상이한 예산 편성을 조정하는 데 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하는 방안으로 현재 본 연구진은 각 기초자치단체의 예결산서를 바탕으로 세부사업에 대한 내용을 설문조사하고 있으나, 대부분의 지방자치단체의 예산 편성이 11월 중으로 끝나는 반면 예결산서를 확보한 후 각 기초자치단체에 설문조사를 실시하는 3월의 시간 차이 때문에 담당자가 변경되거나 이에 대한 상세한 내용 제공을 거부하는 곳도 있다. 이러한 문제 때문에 본 연구진은 행정안정부에 e-hojo와의 연계를 요청하고, 지방자치단체의 예산 편성과 본 연구진의 설문조사의 시간 차이가 좁혀질 수 있도록 노력이 요구된다.

셋째, 지방자치단체의 사회복지재정DB의 구축은 지방정부의 재정부담이 가중화되고 있고, 그 주요한 원인이 사회복지분야 지출이라는 점에서 향후 그 중요성이 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서 2004년 이후 구축되고 있는 사회복지재정DB를 향후 지속적으로 유지 관리하여 시계열적인 분석이 가능하도록 데이터를 구축이 필요하다.

05

맺음



제5장 맺음

본 연구는 5차 년도에 걸쳐 단계별로 실시되고 있으며, 본 연구는 4차 연도 연구이다. 본 연구의 성과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 복지재정DB의 최신화(up date)이다. 중앙정부와 지방정부의 복지재정자료를 2004년부터 2008년까지 구축하였다. 구축자료는 기능별, 회계별, 그리고 사업별(보조사업과 자체사업)로 분석이 가능하다. 본 연구에서 5개년(2004-2008)의 복지재정데이터가 구축됨에 따라 중앙정부와 지방정부의 복지재정지출의 변동과 지방자치단체간의 격차, 지방정부의 복지지출 수준에 영향을 미치는 요인 등에 대한 분석이 가능하다.

둘째, 개별 분석지표를 다양하게 개발하고 이들을 유형별로 분류한다. 분석지표는 당해 지방자치단체가 현재의 재정력 하에서 투자의 우선순위(가치지향성)를 파악하고, 지향하는 수준을 측정하며(지역 내 수준), 재원별 충당정도(재정안정성)를 살펴볼 수 있는 지표이다. 또한 지표는 복지재정의 증가 변화(재정의 성장성)를 분석하고, 타 지역에 비해 어느 정도의 복지수준이 이루어지고 있는지 비교(지역 간 비교, 형평성)할 수 있도록 개발을 한다.

즉 지방자치단체의 복지수준을 종합적으로 살펴보기 위해 4가지 분석유형(가치지향성, 안정성, 성장성, 형평성)으로 분류하고 전체 16개 개별지표를 개발하여 전국 230개 기초지방자치단체의 복지수준(2008년)을 분석하였다. 기초자치단체간 비교 준거로 '전국평균', '상위10%단체', 그리고 '하위10%단체'를 제시하여 개별 자치단체들이 자신들의 복지노력을 타 지역과

비교할 수 있도록 하였다.

각 유형별 한 개의 지표를 선정하여 지방복지의 수준과 동향을 분석해 보았다. 먼저 가치지향성의 지표 중 '사회복지예산비율'을 살펴본 결과 지방정부가 전체예산에서 평균 약 21%를 복지분야에 배분하는 것으로 나타났다. '사회복지예산비율'은 2004년 15.7%, 2005년 17.6%, 2007년 19.7%로 증가추이를 보이고 있다. 상위10%단체의 비율은 47.2%로 평균의 약 2.3배, 하위10%단체(10.0%)는 평균의 약 0.58배로 분석되었다. 또한 '하위10%단체'에 대한 '상위10%단체' 비율을 보면 2004년 3.8배, 2005년 4.1배, 2006년 4.4배, 그리고 2008년 3.9배로 지방정부간 복지수준의 격차가 커지는 추세로 나타났다.

다음으로 안정성의 지표 중 '자체재원충당률'을 살펴 본 결과 지방정부의 사회복지예산은 자체재원의 평균 약 52%(2008년)로 나타났다. 사회복지예산에 상위10%의 지방자치단체는 자체재원의 201%를, 하위10%의 단체는 자체재원 25% 이하를 복지에 투자하는 것으로 분석되었다. 이는 상위10%의 자치단체들은 하위10%에 비해 재정의 안정성이 취약한 것으로 결국 의존재원으로 운영해야 하는 것을 알 수 있다

이어서 지방정부의 성장성의 지표 중 '일반재원증감률 대비 사회복지예산증감률'이 2008년 1.3으로 분석되었다. 즉 일반예산의 증가율이 1일 때 사회복지예산의 증가율은 1.3을 의미한다. 또한 '상위10%단체'는 일반재원 증가율을 1로 볼 때 복지예산이 전년도에 비해 7.1배 증가한 반면, '하위10%단체'는 0.1배 증가하였다. 앞으로 '상위10%단체'는 복지재원이 크게 성장하고 있어 앞으로 재정압박을 받을 것으로 보인다.

마지막으로 지방정부의 형평성의 지표 중 '사회복지대상 1인당지원액'을 전국평균으로 살펴보면 2008년 2,028천원으로 매월 169,032원 지원하고 있는 것으로 나타났다. '하위10%단체'에 대한 '상위10%단체' 비율을 보면 2004년 3.7배에서 2006년 3.1배, 2008년 2.6배로 상·하위자치단체간 차이는 크지만 격차가 점차 줄어들고 있음을 알 수 있다. 분석결과 지방정부의 복지지출 규모와 증가율은 급증하고 지역 간 격차는 심화되는 것으로 분석

되어 앞으로 정부는 안정된 재원확보는 물론 지역 간 복지수준의 격차해소에 노력을 기울여야 할 것이다.

셋째, 복지재정데이터베이스의 이용자VIEW의 개발이다. 현재까지 구축된 재정DB를 활용하여 이용자view를 [그림 3-2]와 같이 개발하였다. 또한 공개도 곧 할 계획이다(http://www.hawelsis.kihasa.re.kr). 이를 공개함으로써 복지재정정보(일반지표, 분석지표 등)를 이용자가 쉽게 활용할 수 있을 것으로 기대한다.

끝으로 복지재정DB를 활용한 한국사회보장학회와 공동주체로 학술대회를 개최(2010년 12월 3일 서울대 호암교수회관) 하였다. 학술대회에 참여는 총 10명이며 이중 5명이 논문 발표를 하였다. 학술대회의 참여 논문들은 특정대상(예, 아동과 노인)의 복지욕구와 지방정부의 사회복지지출을 연계하여 분석하거나 지방정부의 복지재정 자체(예, 복지재정의 자율성 등)를 다각적으로 분석하였다. 학술대회 참여 논문은 수정보완을 거쳐 제출한 원고를 본 연구 보고서에 수록하였다. 또한 학술대회 참여자 인터뷰를 통해 복지재정DB의 보완내용을 반영하였다.

이상의 의미 있는 성과에도 불구하고 복지재정DB의 활용성을 제고하기 위해 향후 학술대회가 간헐적으로 필요하다. 이를 통해 복지재정DB를 끊임없이 보완하고 다양한 연관지표들을 지속적으로 개발할 수 있을 것이다.

참고문헌

강윤호(2000). 정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석. **한국행정학보, 34(3)**.

고경환(2010). 복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준 분석. **사회보장연구, 26(3)**.

고경환·이삼주·이상운·강지원(2009). **정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(3차년도) : 중앙재정 세출예산을 중심으로**. 한국보건사회연구원.

고경환·이상운·임완섭(2008). **정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(이차년도) : 지방재정 세출예산을 중심으로**. 한국보건사회연구원.

고경환·윤영진·임상규·임완섭(2007). **정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(일차년도) : 세출예산을 중심으로**. 한국보건사회연구원.

고경환·계훈방(1998). **OECD 기준에 따른 우리나라 사회보장비 산출에 관한 연구**. 한국보건사회연구원.

고경환 외(2003). **한국의 사회복지지출 추계: 1990-2001**. 보건복지부·한국보건사회연구원 정책보고서.

권순원(1994). **한국적 복지이념 및 복지모형 정립(Ⅰ)**.

김교성·이재완(2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. **한국사회복지학, 41**.

김미혜·정진경(2003). 한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구. **사회보장연구, 19(1)**.

김태일(2000). 지방자치 실시 이후 자치단체의 예산지출구조 변화: 사회복

지비 지출을 대상으로. **한국행정학회 2000년도 추계학술대회 발표논문집**.

기획예산처(2005-2009). **나라살림**.

노인철·김봉(1995). **사회보장재정의 국제비교와 전망**. 한국보건사회연구원.

디지털예산회계추진기획단(2006). 내부자료.

박능후(2002). 사회복지재정의 적정성에 관한 연구. **사회복지연구, 9**.

박천익(2000). 생산적 복지와 한국형 복지모형. **사회과학연구, 8(2)**, pp. 145-172. 대구대학교 사회과학연구소.

보건복지부(각 연도). **보건복지부소관 자치단체에 대한 국고보조금예산**.

윤영진(2007). 사회복지재정의 개념·범위·분류. **복지재정과 시민참여**. 서울: 나남.

윤영진 외(2006). 한국형 복지모델 구축을 위한 조세·재정정책 방향. **정책기획과제 연구보고서**. 정책기획위원회.

정경배(2003). 복지국가의 생산성 균형모형. **지역복지정책 15**, pp.39-55. 한국지역복지정책연구회.

지방재정정보화사업단(2007). 내부자료.

행정안전부(2002, 2005). 내부자료.

행정안전부(2007). **『사업별예산제도 매뉴얼』**

행정안전부(각 연도). **『지방재정연감』**.

행정안전부(2005). **『지방통합재정수지분석 매뉴얼』**

행정안전부(각 연도). **『지방자치단체 예산개요』**.

행정안전부(각 연도). **『지방자치단체 예산편성지침』**.

행정안전부(2009). **『2009년도 예산편성계획』**

OECD(2007). *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*.

Vishwanath. T. & Kaufmann. D.(1999). *Towards Transparency in Finance and Governance*. The World Bank. pp.1-3.

디지털예산회계시스템(D-Brain) 홈페이지 http://www.digitalbrain.go.kr
지방재정관리시스템(e-hojo) 홈페이지 http://www.e-hojo.go.kr
지방교육행·재정시스템(edufine) 홈페이지 http://lef.mest.go.kr
행정안전부 재정고 홈페이지 http://재정고.kr/

제2부

학술대회 참가 논문

사회복지재정DB를 활용한 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차분석

-사회복지재정DB 형평성 지표를 중심으로-

문 용 필[1)]

Ⅰ. 서 론

최근 사회복지재정에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 중앙정부 및 기초자치단체(이하 지자체)들에서 사회복지재정에 대한 관심이 높다. 이러한 관심은 중앙정부 및 지자체의 전체예산 중에서 사회복지재정이 차지하는 비율이 높아지는 모습에서 확인할 수 있다. 이런 변화추이 속에서 최근 사회복지재정에 대한 연구가 진행되어 왔으나(정원오 외, 2009; 김미혜 외, 2009), 아직까지는 미흡한 부분이 있다. 그 이유는 현재 재정경제부의 디지털예산회계시스템, 행정안전부의 지방재정관리시스템 그리고 교육과학기술부의 지방교육 행·재정시스템 등으로 예산체계 시스템이 각기 다르게 운용되고 있기 때문이다(고경환, 2010). 각기 다른 부처에서 다른 시스템으로 운영함에 따라 중앙정부와 지자체간의 연계분석, 지자체간 품목별·사업별 예산분석이 쉽지 않다.

이런 상황에서 보건사회연구원에서는 정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(1,2,3차년도)가 지속되어왔다(고경환 외, 2009). 앞으로 총 5차년도까지 사회복지재정DB를 구축하여 예산의 기능별, 회계별, 사업별 등의 분석이 가능하게 되었다. 특히 가치지향성, 안정성, 성장성, 형평성의 4가지 분석유형이 있는데, 이 연구에서는 형평성 지표를 중심으로 서울시를 살펴본다.

특히 서울시는 1995년 지방자치제도 실시이후 서울 자치구의 기초자치

1) 서울시립대학교 일반대학원 사회복지학과 석사과정, E-mail : ypmoon06@naver.com

단체의 사회복지 지출이 급격히 증가하기 시작하였고, 사회복지지출의 격차가 발생하기 시작하였다(김태일, 1998). 그리고 2004년 사회복지 관련 국가사무 이관 이후 복지예산 비중이 급증하였다(김상철 외, 2010). 이 결과 서울시에서는 자치구별로 사회복지재정에 따른 복지수준의 격차가 꾸준하게 벌어져 왔다(김상철 외, 2010).

이 과정 속에서 본 논문에서는 사회복지재정DB 및 형평성 지표를 활용하여 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차를 살펴본다. 특히 2004-2006년 복지재정DB 자료를 이용하여 서울시 25개 자치구별 복지수준을 형평성이라는 분석지표를 가지고 재정측면에서 분석하려 한다. 또한 복지재정DB를 통하여 2004년부터 2006년까지 복지재정 증가추이를 확인한다. 이 분석을 통하여 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차가 얼마나 벌어졌는지 객관적으로 검증한다. 특히 형평성 이라는 분석지표를 중점에 두고 분석한다. 이를 통해 서울시 25개 자치구 복지수준의 격차를 확인하고, 복지수준의 향상을 위하는 것이 연구의 목적이다.

II. 이론적 배경

1. 사회복지재정 및 사회복지재정DB

사회복지재정에 대한 개념에 대해 다양한 논의가 있다. 사회복지재정의 범위는 연구자들에 의해 다양하게 달라진다. 먼저 사회복지재정은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 제도의 지출을 포함하는 정의가 있고(박능후, 2002; 노인철・김수봉, 1995), 정부예산제도에서 사회복지 관련 지출을 전체 포함하는 정의가 있다(김교성・이재완, 2000). 본 연구에서는 OECD의 추계방식에 따른 사회복지재정 개념을 기준으로 삼는다. OECD의 추계방식은 사회복지지출(social expenditure)과 총 사회복지지출(gross social expenditure), 순 사회복지지출(net social expenditure)로 구분한다.

〈표 2〉 주요 국제기구에서 사용하는 사회복지재정의 범위

일반정부지출	사회보험지출	민간지출	
		법정지출	자발적 지출
현물, 현금급여 - 보건복지 노동서비스 - 공공구조 (재해구호 등)	현금, 현물급여	- 법정퇴직금 - 출산휴가급여 - 유급질병급여	- 보육비 지원 - 학비 지원 등 - 민간모금활동 - 기업복지재단 - 종교단체복지사업

I M F		
I L O		
O E C D		

자료: 고경환 외, 2000, "OECD 추계방법에 의한 한국의 순사회복지 지출 추계", 보건복지부·.한국보건사회연구원, p.37의 표 재인용.

사회복지재정DB는 중앙정부와 지방정부의 사회복지재정 데이터를 중심으로 구축된 자료를 말한다(고경환 외, 2009: 37). 사회복지재정DB는 우리나라 전 자치단체 250개의 재정을 사업별, 회계별 그리고 재원별로 한국보건사회연구원에서 구축되어왔다(고경환 외, 2007).

2. 형평성 및 형평성 지표 개념

형평성 개념의 정의는 다양한 측면에서 이루어진다. 형평성의 정의 및 분류를 보면, 이상용·김진수(2003)는 형평성을 'equality'가 아닌 'equity'로 사용한다. Neil Gilbert & Harry Specht(1986)는 아리스토텔레스가 말하는 비례적 의미의 평등은 개념상의 혼란을 초래하므로 '형평성(equity)'이라고 부르는 것이 더 적절하며, 자신의 사회에 대한 기여(contribution)에 따라 보상을 받되 자신의 잘못과는 관계없이 기여를 할 수 없는 사람들을 별도로 고려한다. 사회적 형평성(social equity)은 Rawls의 정의론에 사회적 최소수혜자에게 최대의 혜택을 주는 차등원칙을 제안함으로써 사회의 보편적인 평등의 수준을 높이고자 하였다. 인생에 있어서 상이한 출발선상에 서있는 사람들에게 공정하게 경쟁할 수 있는 조건을 제공한다는 의미에

서 그의 차등원칙은 사회적 형평성 개념을 구축하는데 근본적인 중요성을 갖는다 하였다(임의영, 2003). 또 형평성은 수직적 형평성과 수평적 형평성으로 구분된다(Stone, 1988:35~48; Wilson & Wilson, 1991: 143~147; 김기원, 1995 재인용).

이 연구에서는 기존 형평성 개념이 아닌 사회복지재정DB에서 개발된 형평성의 4가지 지표를 사용한다. 사회복지재정을 분석함에 있어서 크게 가치지향성, 안정성, 성장성, 형평성 이라는 4가지 지표가 개발되었는데(고경환 외, 2010), 형평성 지표를 중심으로 보려한다. 형평성 지표는 네 가지로 구성된다. 첫째, 인구1인당 사회복지비(사회복지비/주민수), 둘째, 사회복지대상인구1인당 지원액(사회복지비/사회복지대상인구수), 셋째, 사회복지대상인구1인당 국고보조금(사회복지예산 중 국고보조금/ 사회복지대상 인구수), 넷째, 1인당 자치단체 사회복지비 부담액(사회복지비-사회복지관련 국고보조금)/사회복지 대상자수 로 이루어져있다.

〈표 3〉 형평성의 4가지 지표

지 표 명	정 의	정책 목적	산정공식
1) 인구1인당 사회복지비	전체 주민수 1인당 사회복지비	다른 지역의 주민 1인당 사회복지비와 비교 분석	사회복지비/주민수
2) 사회복지대상 인구1인당 지원액	사회복지대상 인구 1인당 사회복지비	다른 지역의 사회복지 대상 인구 1인당 사회복지비와 비교 분석	사회복지비/ 사회복지대상인구수
3) 사회복지대상 인구1인당 국고보조금	사회복지대상 인구 대비 국고보조금 비중	지역간 형평성 정도를 분석	사회복지예산 중 국고보조금/사회복지대상 인구수
4) 1인당 자치단체 사회복지비 부담액	사회복지대상인구 대비 사회복지분야 자체사업비와 국고보조에 따른 지방비 부담액의 합계	재정여건을 고려한 지역간 형평성 정도를 분석	(사회복지비-사회복지관련 국고보조금)/ 사회복지 대상자수

자료: 고경환(2010), 사회복지재정DB를 활용한 지방복지수준의 분석, 2010 한국사회보장학회 춘계정기학술대회 자료집, p34.

이와 같은 형평성 지표를 중심으로 서울시 25개 자치구별 지역 간 비교를 통해 복지수준의 격차를 분석하려한다.

3. 사회복지격차

사회복지격차는 사회복지수준에서의 지역격차를 의미한다. 넓은 의미에서 사회복지격차는 지역간 삶의 질의 격차를 뜻하고, 좁은 의미에서는 사회복지의 수급상 지역간 격차로 말한다(류진석, 2000). 사회복지격차는 지역주민의 삶의 방식의 차이를 말하는데, 그 지역간의 차이는 지역간 불평등의 문제로 귀결될 수 있다. 이로 인해 불균등한 지역간의 차이는 지역사회내의 위화감을 조성할 수 있다. 지역간 불균등 발전은 균등하지 못 한 상태로 유지하게 되는데, 이런 지역격차는 복지 뿐만 아니라 소득, 경제력, 문화, 정보 등의 전반적 격차를 의미하게 된다(홍준현, 1999). 지역간 사회복지격차가 중요한 이유는 복지수준의 지역격차가 결국 지역간 사회복지격차를 유발하기 때문이다. 여기에 있어 의미있는 것은 기초자치 단체간의, 각각의 사회복지재정에 의해 영향을 받고, 격차에 차이있음을 보여준다.

4. 선행연구 검토

서울시 25개 자치구의 사회복지재정에 대한 논의에 앞서 지금까지의 사회복지재정에 관한 연구는 지자체의 사회복지재정에 영향을 미치는 연구가 주를 이루고 있다. 김교성・이재완(2000)은 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석에서 지자체의 사회복지 지출비율에 영향을 미치는 요인들은 경제개발비 비율, 지방정부의 재정자립도, 복지지출 증감률로 파악하였다.

김미혜・정진경(2003)도 한국의 사회복지비 지출 변화요인을 시계열적 분석을 하였다. 사회복지비 지출이 변화하는데, 환경적 요인에 의해 지출이 증가한다고 하였다. 특히 노인인구의 급증으로 점차 사회복지비 지출이 자

연스럽게 증가한다고 보았다. 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대해 연구한 김미혜·박은주·김민경(2009)은 사회복지예산 변화의 결정요인이 재정자립도의 변화, 지방정부의 유형, 경제개발예산 변화, 기초생활수급자 비율 등으로 분석하였다. 서상범·홍석자(2010)는 분권교부세 실시 전후를 살펴서 복지예산의 지출 증가추이를 분석하고, 그 요인으로 사회·경제적 수요, 복지수요 등으로 나타났다.

또한 서울시 자치구에 대한 연구를 살펴보면, 김태일(1998)은 서울시의 자치구를 대상으로 사회복지분야 예산이 1995년 1기 민선자치단체장 선거 전후의 시기(1993-1997년)의 예산 변화추이를 연구하였다. 연구 결과 사회복지지출 격차는 지자체의 재정력 수준에 의해 결정되었다고 하였다. 박봉길·이상일(2005)은 저소득층 집중거주지역과 공적부조 재정의 지역적 불균형에 대해 강서구, 노원구, 송파구, 서초구의 복지예산을 중심으로 보여준다. 이를 통해 저소득층이 집중 거주하는 자치구가 그렇지 않은 자치구에 비해 사회복지예산 부담으로 인해 재정적 취약성을 가질 수 밖에 없다는 것을 보여준 연구이다. 정원오·김성기(2009)는 서울시 구로구의 2000-2007년 예산서를 중심으로 사회복지 재정 분석을 하였다.지방정부 사회복지예산의 구조적 특성과 그것에 영향을 미치는 요인들을 분석한 이 연구는 예산의 구체적인 내용분석을 하였다. 자치구의 예산구조가 어떻게 복지예산에 영향을 미치는지 보여줌으로써 자치구의 예산구조 분석이 중요함을 보여준다.

이러한 선행연구 결과들을 보면, 주로 지자체의 사회복지재정에 영향을 미치는 연구를 살펴보고 있다. 또 사회복지예산 지출변화요인을 살펴보면서 서울시 자치구의 복지예산에 대한 영향요인에 대한 연구가 어떻게 진행되고 있는지 보여준다. 그렇지만 대체로 이 사회복지재정을 비교·분석에 함에 있어 통일된 사회복지재정DB틀 안에서 사업별, 회계별 그리고 재원별로 부족한 상황이다. 따라서 본 연구는 앞의 선행연구를 토대로 이미 구축된 사회복지재정DB를 활용하여 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차에 초점을 맞춰서 2004-2006년까지의 예산변화 추이를 살펴보고자 한다.

III. 연구방법

2004-2006년 사회복지재정DB 자료를 이용하여 형평성 이라는 기준으로 시계열적인 격차분석을 하려한다. 중앙과 지방정부의 세부적 차원의 기능별, 회계별, 사업별 등의 분석이 가능한 DB화를 활용하여 사회복지재정정책의 분석기반을 제공할 수 있는 4가지 분석지표 중에서 형평성에 중점을 두고 연구하려한다. 형평성 중심으로 첫째, 인구1인당 사회복지비, 둘째, 사회복지대상인구 1인당 지원액, 셋째, 사회복지대상인구 1인당 국고부담액, 넷째, 자치단체인구 1인당 사회복지비부담액을 중심으로 분석한다. 이를 통해 복지재정에 대해 기능별, 사업별, 회계별 변화와 지방간 복지수준의 불균형과 격차 그리고 지역간 복지수준을 시계열적으로, 종합적으로 분석한다.

1. 조사대상

조사대상은 서울특별시 25개 자치구 2004-2006년의 사회복지재정이다. 사회복지재정을 일관적인 기준으로 기능별, 회계별, 사업별 예산을 비교할 수 있는 데이터를 조사대상으로 한다. 세부적으로 사회복지예산 카테고리 안에 지자체의 보조사업, 자체사업, 기타 등을 중심으로 살펴본다. 사회복지예산 내에는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족, 여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 일반사회복지, 기타 등 11개 분야로 이루어져있다.

2. 자료수집방법

2004-2006년까지의 사회복지재정에 대해 구축된 사회복지재정DB[1]를 기초로 한다. 이 자료는 한국보건사회연구원에서 제공한 원자료를 토대로 중앙정부와 지방정부의 세부적 차원의 기능별, 회계별, 사업별 등의 분석

1) [사회보장학회] 보건사회연구원, 제1회 복지재정DB 활용 학술대회 에서 제공한 사회복지재정DB자료 활용.

이 가능한 사회복지재정DB를 활용한다.

3. 분석방법 및 변수(4가지 분석지표, 분석틀)

사회복지격차의 측정방법에 있어 지표접근법(indicator approach)이 있고, 계량 모델적 접근방법(econometric model approach)이 있는데(류진석, 2000), 여기에서는 지표접근방법으로 서울시 25개 자치구별의 사회복지격차를 측정하려 한다. 지표접근방법은 자치구간의 사회복지수준을 비교하고 이해하는데, 더 유의미하기 때문에 사용한다. 이 때 자치구별 수요와 공급을 함께 보면서 수급관계를 통해 객관적이고 측정 가능한 지표를 중심으로 분석한다.

구체적인 지표로, 형평성 지표이다. 형평성 지표는 네 가지로 구성된다. 첫째, 인구1인당 사회복지비(사회복지비/주민수), 둘째, 사회복지대상인구1인당 지원액(사회복지비/사회복지대상인구수), 셋째, 사회복지대상인구1인당 국고보조금(사회복지예산 중 국고보조금/ 사회복지대상 인구수), 넷째, 1인당 자치단체 사회복지비 부담액(「사회복지비-사회복지관련 국고보조금」/ 사회복지 대상자수)으로 이루어져있다. 이와 같은 형평성은 계량지표를 통해 사회복지재정을 비교, 분석한다.

또한 복지지출과 관련하여 시계열적 자료의 지역격차를 측정하는 데 자주 사용하는 변이 계수를 사용한다. 변이계수(Coefficient of Variation)는 다음과 같은 식을 가진다.

$$CVi = Si / Xi \quad (CVi \text{ 변이계수; } Si \text{ 표준편차; } Xi \text{는 평균})$$

변이계수는 0에 가까울수록 완전 평등에 가까진다. 1에 가까울수록 불평등에 가까워진다. 이 변이계수는 장기간에 걸친 지역간 소득격차의 변화추이를 파악하기 위해 시계열적 방법을 사용한다(류진석, 2002: 100). 이 변이계수를 통해 서울시 25개 자치구를 대상으로 단순비교(25개구), 연도별

(3개년) 시계열 비교, 형평성의 4개 지표 비교 등을 시도한다.

Ⅳ. 연구결과

사회복지예산이 지방자치단체 재정난을 심화시키고 있다. 정부가 지자체에 복지사업 업무를 떠넘긴 채 지원에는 인색한 데다 고령화와 양극화로 사회복지예산 비중이 커지면서 지방자치단체의 부담이 급속도로 증가하고 있기 때문이다. 이런 상황에서 서울시 25개 자치구의 사회복지예산 지출은 증가하고 있으나, 자치구별 부담률은 점차 증가하고 있다. 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차를 복지재정을 통하여 분석한다.

2004~2006년 사이에 자치구별 복지수준 격차가 늘어나는 현상이 나타나고 있다. 서울시 25개 자치구의 격차를 측정하고, 분석함으로써 이번 연구는 의미가 있을 것이다. 특히 복지재정DB에서 개발한 '형평성'이라는 분석지표를 통하여 타 자치구에 비해 어느 정도의 복지수준이 이루어고 있는지 비교(자치구간 비교)하려한다. 이를 통해 앞으로의 복지재정DB구축에 도움이 되고, 서울시 25개 자치구별 복지수준 측정에 의미있는 결과를 도출하려한다.

1. 형평성의 4가지 지표 및 분석

지방복지재정DB를 분석할 때, 분석유형으로 가치지향성, 안정성, 성장성, 형평성이 있다. 이 중에서 형평성은 지역 간 비교를 통한 동일 욕구, 동일 혜택에 대한 복지수준의 분석을 한다. 아래에서는 형평성 내 4가지 지표를 중심으로 서울시 25개 자치구를 분석 하겠다.

가. 인구1인당 사회복지비 지표값 비교

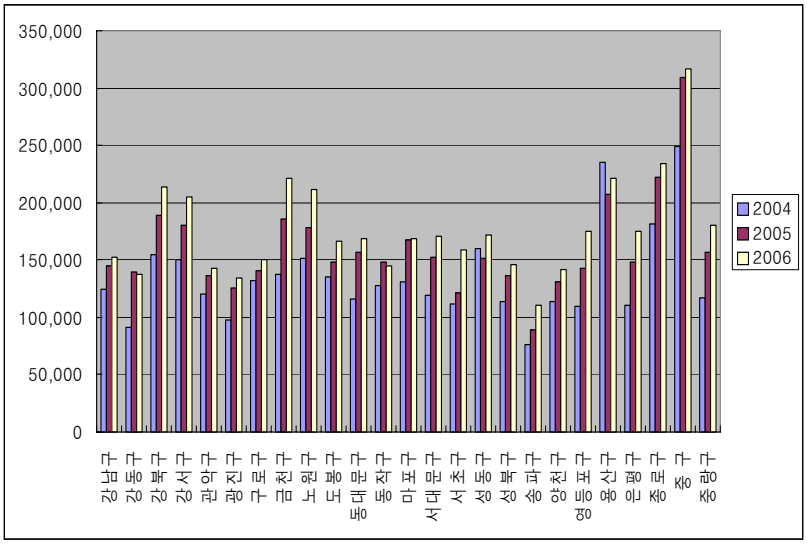
사회복지비는 회계별, 사업별로 나눠서 분류가 된다. 매년 최종예산 기준으로 회계별(일반회계, 특별회계, 기금, 공기업회계)로 나눠지고, 사업별(보

조사업, 자체사업, 기타) 등으로 나눠진다. 회계별 사업 내에서 사회복지부문 내에는 1)기초생활보장, 2)취약계층지원, 3)보육, 4) 가족, 5)여성, 6)노인, 7)청소년, 8)노동, 9)보훈, 10)일반사회복지, 11)기타 등으로 구성된다. 그 이외에 보건(보건의료, 식품의약품안전), 교육(유아 및 초중등교육, 평생, 직업 교육), 주택(국민주택-공동, 주민) 등으로 되어있다.

〔그림 1〕은 인구1인당 사회복지비 지표값 비교이다. 인구1인당 사회복지비는 전체 주민수 1인당 사회복지비로 다른 지역의 주민 1인당 사회복지비와 비교 분석을 할 수 있다. 인구1인당 사회복지비(사회복지비/주민수) 지표값 비교에서 2004년에는 25개 자치구 평균보다 높은 구가 9개 구에 불과했다. 나머지 구는 평균 이하였고, 2005년에는 8개 구였고, 2006년에는 9개 구에 그쳤다. 절반이 넘는 자치구가 평균 이하의 인구1인당 사회복지비를 나타나고 있다. 지표값 최고는 중구, 최저는 송파구로 나타났다(2006년 기준). 시계열적으로 보면, 평균보다 높은 지표값을 가진 구들이 2004~2006년까지 꾸준하게 평균이상의 지표값을 유지함을 확인할 수 있다.

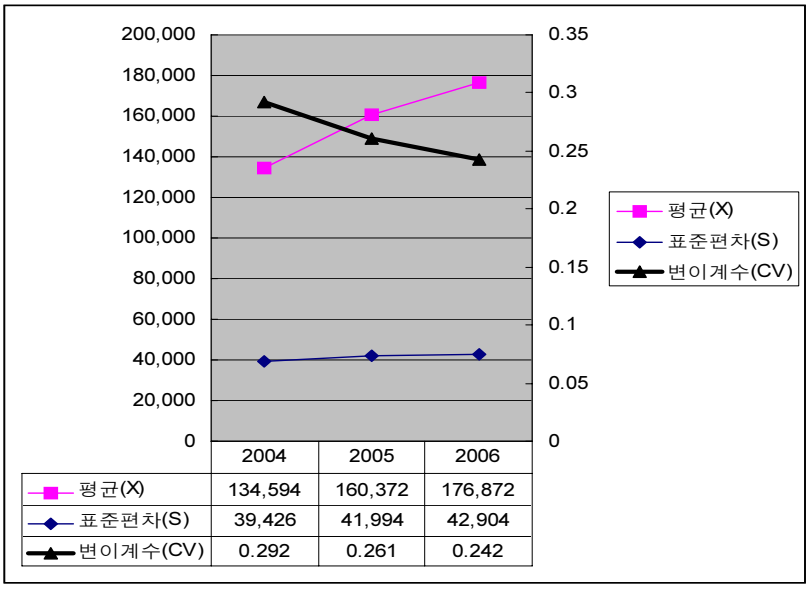
〔그림 1〕 인구1인당 사회복지비 지표값 비교

(단위: 원)



아래는 인구1인당 사회복지비 지표값 비교이다. 변이계수가 2004년 0.292, 2005년 0.261, 2006년 0.242로 낮아지는 모습을 보이고 있다. 변이계수 감소를 통해 불평등한 모습이 줄어드는 모습을 볼 수 있었다. 〔그림 2〕에서 평균값(X)은 지속적으로 증가하는 모습을 보여줘서 인구 1인당 사회복지비가 증가함을 알 수 있다.

〔그림 2〕 인구1인당 사회복지비 지표값 비교



	2004	2005	2006
평균(X)	134,594	160,372	176,872
표준편차(S)	39,426	41,994	42,904
변이계수(CV)	0.292	0.261	0.242

나. 사회복지대상 인구 1인당 지원액 비교

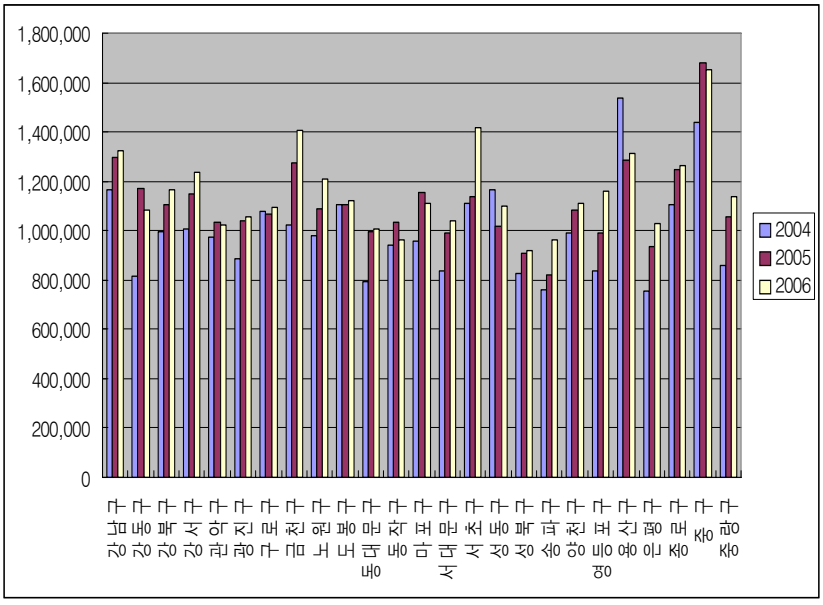
아래는 사회복지대상 인구 1인당 지원액 비교이다. 사회복지대상인구 1인당 지원액은 전체 주민수 1인당 사회복지비로 다른 지역의 주민 1인당 사회복지비와 비교 분석을 할 수 있다. 이 때 사회복지대상 인구수는 65세 이상 노인수, 장애인 수, 아동시설의 아동 수, 보훈대상자 수 그리고 국민기초생활보장대상자 수로 한다(사회복지재정DB 지표값 정의에 근거).

사회복지대상 인구 1인당 지원액(사회복지비/사회복지대상인구수) 비교를

보면, 2004년 사회복지대상 인구 1인당 지원액이 지원액 평균보다 낮은 자치구가 15개였다. 2005년에는 11개, 2006년에는 15개로 나타났다. 이는 아직도 평균보다 낮은 1인당 지원액이 나오고 있고, 2004~2006년 사이에 급락을 반복한 모습을 보였다. 지표값 최고는 중구, 최저는 성북구로 나타났다(2006년 기준). 시계열적으로 보면, 사회복지대상 인구 1인당 지원액이 평균보다 낮은 수치를 나타내는 구들이 3년간 비슷한 모습을 보이는 것을 알 수 있다.

〔그림 3〕 사회복지대상 인구 1인당 지원액 비교

(단위:원)

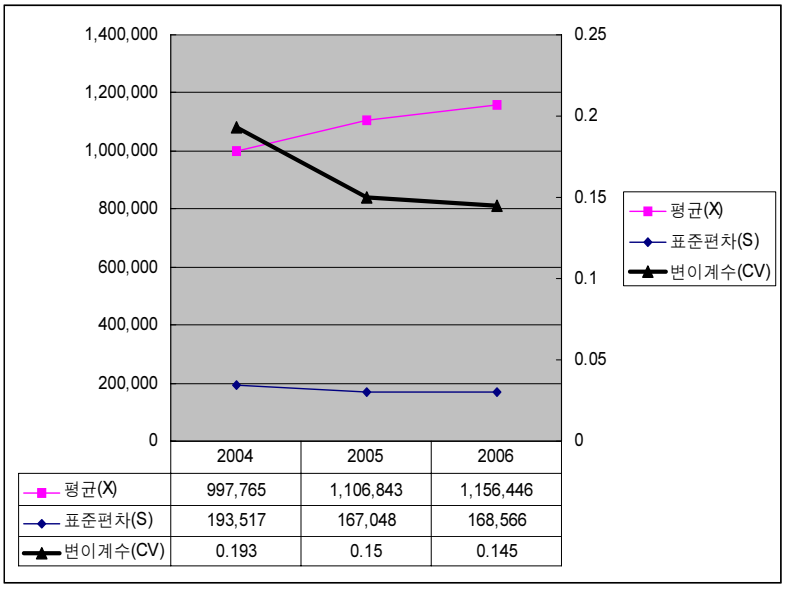


주: 사회복지대상 인구수(B) : 65세 이상 노인수, 장애인 수, 아동시설의 아동 수, 보훈대상자 수 그리고 국민기초생활보장대상자 수로 함.

변이계수가 2004년 0.193, 2005년 0.150, 2006년 0.145로 낮아지는 모습을 보이고 있다. 서울시 25개 전체의 변이계수를 보면, 연도별로 점차 불평등한 모습이 줄어드는 모습을 볼 수 있다. 각 자치구별 지표값을 다른

자치구와 비교하여 2004-2006년까지 금액의 변화추이를 살펴본다. 변이계수 감소를 통해 불평등한 모습이 줄어드는 모습을 볼 수 있었다. 〔그림 4〕에서 평균값(X)은 지속적으로 증가하는 모습을 보여줘서 사회복지대상 인구 1인당 지원액이 증가함을 알 수 있다.

〔그림 4〕 사회복지대상 인구 1인당 지원액 비교



	2004	2005	2006
평균(X)	997,765	1,106,843	1,156,446
표준편차(S)	193,517	167,048	168,566
변이계수(CV)	0.193	0.15	0.145

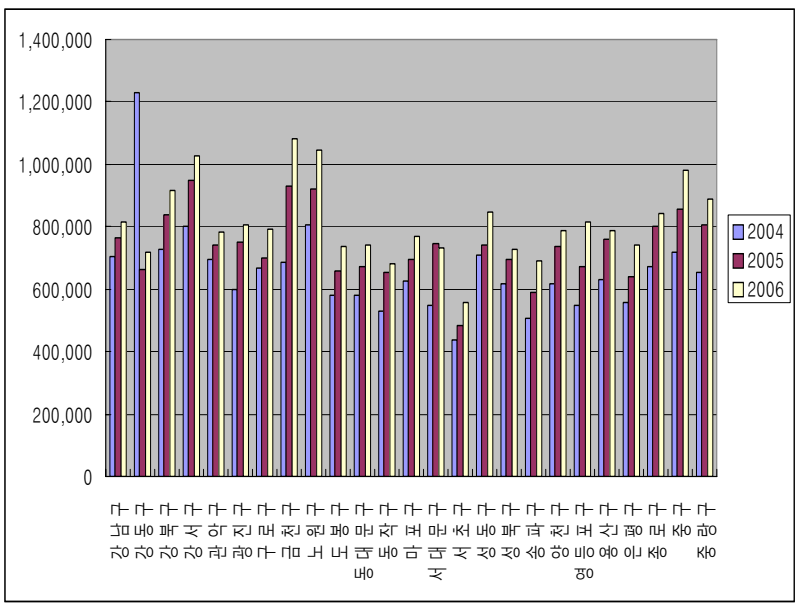
다. 사회복지 대상 1인당 국고부담액 비교

아래는 인구1인당 사회복지비 지표값 비교이다. 사회복지 대상 1인당 국고부담액은 사회복지대상 인구 대비 국고보조금 비중으로 지역 간 형평성 정도를 분석을 할 수 있다. 이 때 사회복지대상 인구수는 65세 이상 노인 수, 장애인 수, 아동시설의 아동 수, 보훈대상자 수 그리고 국민기초생활 보장대상자 수로 한다(사회복지재정DB 지표값 정의에 근거). 사회복지 대상 1인당 국고부담액(사회복지예산 중 국고보조금/사회복지대상 인구수)비교를 보면, 2004년 사회복지 대상 1인당 국고부담액이 지원액 평균보다 낮

은 자치구가 14개였다. 2005년에는 12개, 2006년에는 15개로 나타났다. 특이할 점은 사회복지대상 인구수가 압도적으로 높은 구인 노원구, 강서구의 경우에는 오히려 평균 지표값 이상으로 사회복지 대상 1인당 국고부담액을 부담하고 있음을 알 수 있다. 지표값 최고는 금천구, 최저는 서초구로 나타났다(2006년 기준).

〔그림 5〕 사회복지 대상 1인당 국고부담액 비교

(단위:원)

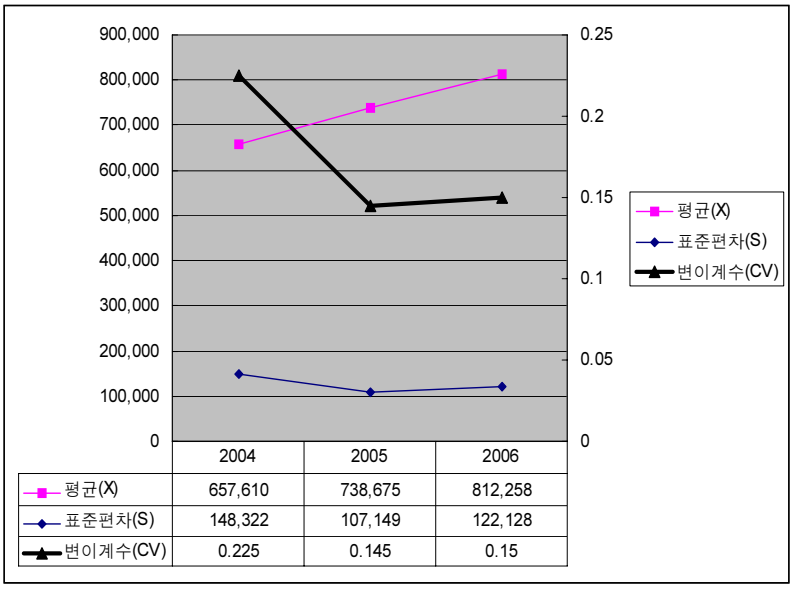


주: 사회복지대상 인구수(B) : 65세 이상 노인수, 장애인 수, 아동시설의 아동 수, 보훈대상자 수 그리고 국민기초생활보장대상자 수로 함.

변이계수가 2004년 0.225, 2005년 0.145로 내려갔다가 2006년 0.150으로 다시 높아졌다. 이는 불평등한 정도가 2006년에 다시 높아지기 시작한 것이다. 각 자치구별 지표값을 2004-2006년까지 금액의 변화추이를 살펴봄으로써 상대적 비교를 해보면, 〔그림 6〕에서 평균값(X)은 지속적으로 증가하는 모습을 보여줘서 사회복지대상 1인당 국고부담액이 증가함을 알 수 있다. 2005년과 2006년 사이의 변이계수 변화를 통해 사회복지 대상 1

인당 국고부담액이 증가하고, 자치구별로 상이한 변화양상을 볼 수 있다.

〔그림 6〕 사회복지 대상 1인당 국고부담액 비교



	2004	2005	2006
평균(X)	657,610	738,675	812,258
표준편차(S)	148,322	107,149	122,128
변이계수(CV)	0.225	0.145	0.15

라. 1인 자치단체 사회복지비 부담액 비교

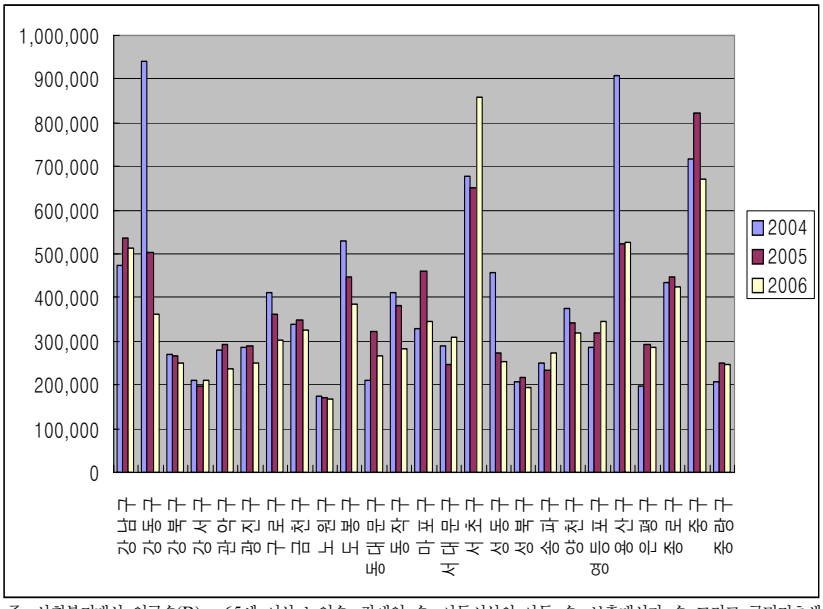
아래는 인구1인당 사회복지비 지표값 비교이다. 1인 자치단체 사회복지비 부담액은 사회복지대상인구 대비 사회복지분야 자체사업비와 국고보조에 따른 지방비 부담액의 합계로서 재정여건을 고려한 지역 간 형평성 정도를 분석한다. 이 때 사회복지대상 인구수는 65세 이상 노인수, 장애인수, 아동시설의 아동 수, 보훈대상자 수 그리고 국민기초생활보장대상자 수로 한다(사회복지재정DB 지표값 정의에 근거).

1인 자치단체 사회복지비 부담액(사회복지비-사회복지관련 국고보조금)/사회복지 대상자수) 비교를 보면, 2004년 1인 자치단체 사회복지비 부담액이 부담액 평균보다 낮은 자치구가 15개였다. 2005년에 16개, 2006년에 16개로 나타났다. 사회복지대상 인구수가 높은 자치구에는 평균 지표값보

다 낮게 나타나는 경우가 큰 문제가 없다. 그러나 1인 자치단체 사회복지비 부담액이 평균보다 높은 자치구에 거주하는 사회복지대상층은 상대적 역차별을 받는다. 강남구, 강동구 서초구, 용산구, 중구에 거주하는 주민의 경우에 타 자치구에 거주하는 사회복지대상층에 비해 상대적으로 많은 1인 자치단체 사회복지비 부담액을 부담하고 있음을 알 수 있다. 지표값 최고는 서초구, 최저는 노원구로 나타났다(2006년 기준).

〔그림 7〕 1인 자치단체 사회복지비 부담액 비교

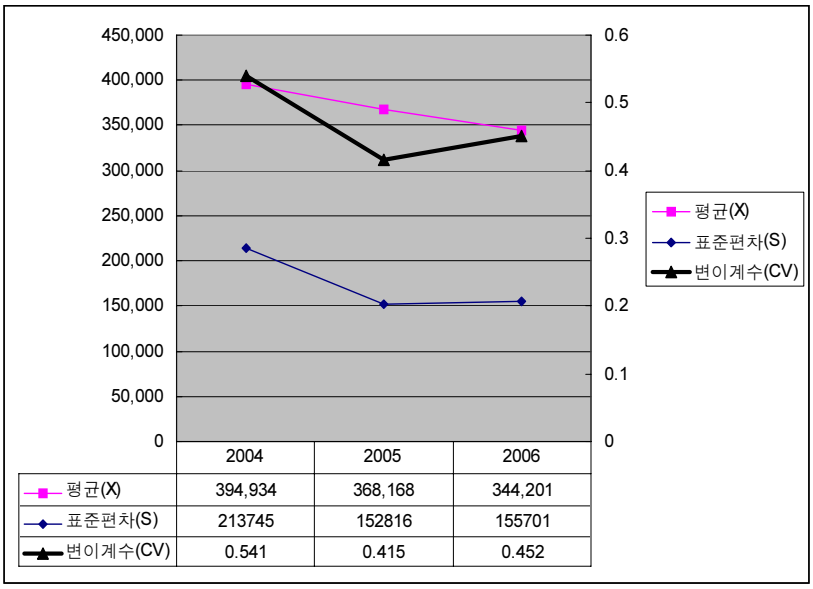
(단위:원)



주: 사회복지대상 인구수(B) : 65세 이상 노인수, 장애인 수, 아동시설의 아동 수, 보훈대상자 수 그리고 국민기초생활보장대상자 수로 함.

변이계수가 2004년 0.541, 2005년 0.415로 낮아졌다가 2006년 0.452로 높아지는 모습을 보이고 있다. 1인 자치단체 사회복지비 부담액이 2006년에 증가하는 모습을 보여준다. 〔그림 8〕에서 평균값(X)은 지속적으로 감소하는 모습을 보여줘서 1인 자치단체 사회복지비 부담액이 감소함을 알 수 있다. 반면에 각 자치구별로는 각기 다른 증감을 보여주고 있다.

〔그림 8〕 1인 자치단체 사회복지비 부담액 비교

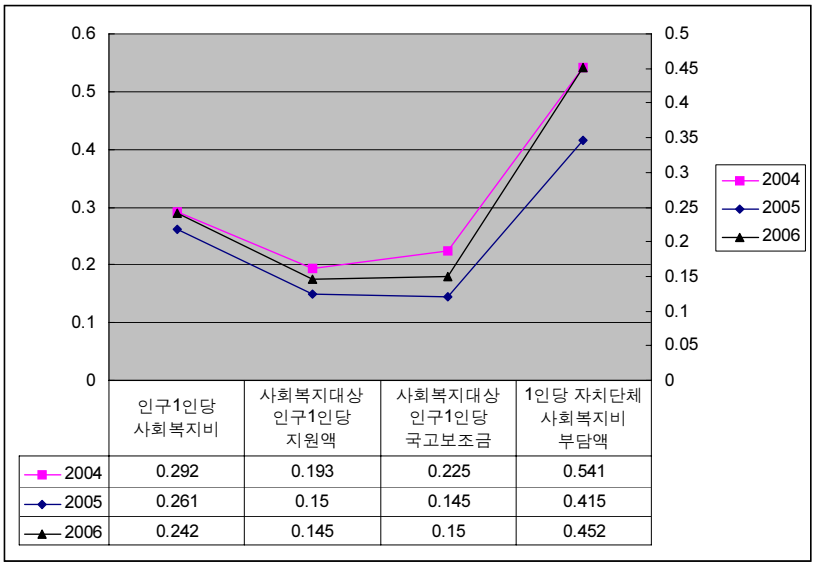


	2004	2005	2006
평균(X)	394,934	368,168	344,201
표준편차(S)	213745	152816	155701
변이계수(CV)	0.541	0.415	0.452

마. 형평성의 4개 지표값 사이의 변이계수 비교

지금까지 형평성 내 4개 지표값 각각을 살펴보았다. 여기에서는 변이계수 추이를 통해 전체적인 변화추이를 보겠다. 1)인구1인당 사회복지비, 2) 사회복지대상 인구1인당 지원액, 3)사회복지대상 인구1인당 국고보조금, 4)1인당 자치단체 사회복지비 부담액 등의 4가지 지표를 비교하면, 전체적으로 1인당 자치단체 사회복지비 부담액의 변이계수가 타 지표값에 비해 가장 높게 나타난다. 이는 불평등한 정도가 높음을 의미한다. 1인당 자치단체 사회복지비 부담액이 증가하는 양상을 살펴볼 수 있다. 사회복지대상 인구1인당 지원액, 사회복지대상 인구1인당 국고보조금은 비슷하게 나타나는데, 2004년, 2005년에는 사회복지대상 인구1인당 국고보조금이 다소 낮게 나타나고, 2006년에는 사회복지대상 인구1인당 지원액이 낮게 나타남을 알 수 있다.

〔그림 9〕 형평성 4가지 지표값의 변이계수 추이



	인구1인당 사회복지비	사회복지대상 인구1인당 지원액	사회복지대상 인구1인당 국고보조금	1인당 자치단체 사회복지비 부담액
2004	0.292	0.193	0.225	0.541
2005	0.261	0.15	0.145	0.415
2006	0.242	0.145	0.15	0.452

Ⅴ. 결론 및 함의

OECD 통계연보(Factbook) 2010에 따르면, 우리나라의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 2005년을 기준으로 OECD 30개국 중에서 최하위를 기록하였다. 이런 배경하에 본 연구는 우리나라 사회복지지출과 관련하여 서울시를 기준으로 살펴보았으며, 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차를 분석하였다. 특히 2004-2006년의 3년치 복지 재정DB 자료를 이용하여 서울시 25개 자치구별 복지수준을 형평성이라는 분석지표를 가지고 재정측면에서 분석하였다. 이 분석을 통하여 서울시 25개 자치구별 복지수준의 격차가 얼마나 벌어졌는지 객관적으로 검증 하였는데, 연도별 각 자치구별로 사회복지재정의 격차가 존재함을 알 수 있었다. 그리고 변이계수를 통해 연도별로 불평등한 정도가 심화되는 모습을 확인할 수 있었다.

형평성 이라는 분석지표를 중점에 두고 분석한 것은 서울시 25개 자치구의 전체적인 복지수준의 향상을 위해서다. 서울시는 25개 자치구를 가지

고 있는 거대한 대도시이다. 이 도시내에서 사회복지대상자에게 삶의 질이 얼마나 형평성있게 제공되는지 생각해볼 의미가 있다. 2004~2006년까지는 현재 2010년에 비해 상대적으로 복지재정의 불평등한 정도가 덜 하였다고 볼 수 있다. 이런 사실을 바탕으로 2004~2006년까지만의 자료를 바탕으로도 형평성의 정도가 심화되는 모습을 확인할 수 있었다.

형평성 4가지 지표값의 변이계수 추이변화 및 비교를 정리하면, 1)인구1인당 사회복지비는 3년간 지속적으로 감소세를 보이고, 2)사회복지대상 인구1인당 지원액은 3년간 지속적으로 감소세를 보인다. 반면에 3)사회복지대상 인구1인당 국고보조금은 2004~2005년까지는 감소세를 보이다가 2006년에는 증가세를 보인다. 4) 1인당 자치단체 사회복지비 부담액도 2004~2005년까지는 감소세를 보이다가 2006년에는 다소 높은 증가세를 보인다. 이를 통해 형평성의 4가지 지표값을 통해서도 연도별 복지수준의 변화를 확인할 수 있었다. 또한 앞으로 각 자치구별로 균형있는 복지수준 향상을 위해 필요한 부분을 가늠해볼 수 있다.

이 연구의 한계는 격차발생의 요인이 되는 요인들과 회계별, 사업별로 대상층별로 구성된 각 자치구별로 분석을 하지 않았다. 또한 사회복지재정 DB의 2004~2006년 자료가 3년간 구축되었기 때문에 최근의 변화양상을 살펴보기에는 한계가 있었다. 형평성이라는 지표값을 통해 살펴보았기에 다른 분석유형인 가치지향성, 안정성, 성장성의 분석유형은 고려하지 않았다. 이는 추후 연구를 통해 살펴볼 의미가 있다.

2004년부터 2006년까지의 자료를 통해 보면 지방자치제도 도입 이후로부터 촉발된 격차가 분권교부세 도입 이후에 서울시 자치구 간 복지수요에 대응하기 위한 복지공급이 치열해졌는데, 이들 자치구 간 복지수요와 공급 간의 격차가 심화되고 있음을 살펴볼 수 있었다. 특히 중앙정부의 재정지원과 자치구의 재정상태에 따라서 자치구민, 자치구내 사회복지대상 주민들이 영향을 받는 것을 위 연구에서 확인할 수 있었다.

이렇게 서울시 시민들은 자치구 간의 사회복지격차가 있는 것이 확인하면 자치구별로 주민 간에 생활상의 불평등을 가중할 뿐 아니라, 시민들이

서로 자치구간의 불평등함을 느낄 수도 있다. 불평등의식은 사회통합에 부정적으로 작용할 수 있다는 점에서 커다란 사회적 손실인 것이다. 앞으로 이런 시사점에 대해 많은 연구가 이루어져서 서울시 25개 자치구의 복지격차가 해소되어 전체적인 복지수준이 향상되어야 할 것이다.

참고문헌

고경환(2010). 사회복지재정DB를 활용한 지방복지수준의 분석. **한국사회보장학회 춘계정기학술대회 자료집**. p.34.

고경환·윤영진·임상규·임완섭(2007). **정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(1차년)-중앙재정 세출 중심으로**. 한국보건사회연구원 사회재정평가센터. p.25.

고경환·이삼주·이상운·강지원(2009). **정부의 사회복지재정DB구축에 관한 연구(3차년)-중앙재정 세출 중심으로**. 한국보건사회연구원 사회재정평가센터. pp.65-69.

고경환·장영식·도세록·이연희(2000). **OECD 추계방법에 의한 한국의 순사회복지 지출 추계**. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.37.

김교성·이재완(2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. **사회복지정책, 제31권**. pp.105-124.

김기원(1995). 사회복지 재정보조금 활용방안에 관한 연구. **한국정책학회보, 4(2)**. pp.341-367.

김미혜·박은주·김민경(2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. **사회복지정책, 36(4)**. pp.189-213.

김미혜·정진경(2003). 한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구. **사회보장연구, 19(1)**. pp.1-21.

김상철·김대철(2010). 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구-서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로. **사회복지정책, 37(2)**. pp.123-150.

김태일(2002). 사회복지재정의 개념・범위・분류. **복지재정과 시민참여**. 나남출판. pp.15-81.

_____(1998). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향-서울시 자치구를 대상으로-. **한국정책학보, 7(1)**. pp.317-338.

노인철·김수봉(1995). **사회보장재정의 국제비교와 전망**. 한국보건사회연구원.

류진석(2002). 지역간 사회복지격차:복지수요와 공급 현황을 중심으로. **수도권과 비수도권간의 지역격차**. pp.81~106.

박능후(2002). 사회복지재정의 적정성에 관한 연구. **사회복지연구, 9**

박봉길·이상일(2005). 저소득층 집중거주와 공적부조 재정의 지역적 불균형에 대한 사회복지정책적 함의: 2004년 서울시 4개 자치구(강서구, 노원구, 송파구, 서초구)의 복지예산을 중심으로. **공공정책학회, 15(1)**. pp.105-144.

박인화·이덕만(2008). 복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제. **사회보장연구, 24(4)**. pp.39-63.

서상범·홍석자(2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구 참여정부의 분권교부세를 중심으로. **사회복지정책, 37(2)**. pp.151-177.

이상용·김진수(연도). 건강보험의 보험료와 보험급여의 형평성에 관한 연구. **사회보장연구, 19(2)**. pp161-186.

임의영(2003). 사회적 형평성의 개념적 심화를 위한 정의론의 비교연구. **한국사회와 행정연구, 14(2)**. pp.47-63. 서울행정학회.

정원오·김성기(2009). 기초지방자치단체 사회복지 재정 분석: 서울시 구로구 예산서(2000년~2007년) 사례. **사회복지연구, 40(2)**. pp.33-58.

홍준현(1999). 90년대 우리나라 지방격차의 실증분석. **한국행정연구, 8(3)**. pp.48-78.

Neil Gilbert & Harry Specht(1986). *Dimension of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall.

OECD(2010). *Factbook*.

복지재정분권화가 자치단체 복지예산에 미친 영향

김 태 일[1)]
김 민 경[2)]

Ⅰ. 서 론

최근에 이루어진 복지와 관련한 지방재정의 변화 중에서 관련학자들의 관심을 끌었던 것은 2005년에 이루어진 복지분권화이다. 참여정부에서는 국가보조사업을 지방으로 이양하고 지방교부세 교부율을 높이는 지방재정분권의 확대를 시행하였는데, 국가보조사업의 지방이양사업 중 다수가 복지분야의 사업이었다.

지방재정분권은 지방행정 및 사업시행에 있어 재정적 자율성을 부여함으로써 지역수요에 부응하는 행정이 될 수 있을 것으로 기대되었다. 특히 사업의 성격상 수요 및 환경의 변화에 따른 민첩한 대응이 중요한 사회복지사업의 경우에는, 지방재정분권화로 인해 수요 및 환경에 변화에 대한 탄력적 대응이 수월해질 것이라는 점에서 선진복지에 더 다가가는 계기가 될 것이라 전망되었다. 하지만 지방재정분권화로 사회복지재정이 확대되기는 했지만 국고보조의 축소 및 재정격차로 인하여 지자체 별 사회복지재정의 편차가 발생하게 되었으며, 재정자립도 및 세입구조가 취약한 일부 지자체에서는 노인요양서비스나 결식아동급식지원과 같은 사업을 예산부족을 이유로 포기하는 사례도 나타나고 있다. 문제는, 예산은 세수증가율에 비례하는 반면 고령화시대로 인한 복지수요의 증가가 그 속도를 앞지르고 있다는 점에서 기인하고 있다. 이러한 복지재정규모의 불균형 및 격차는 사회복지의 지역별 형평성의 문제 및 복지서비스 공급의 격차로 인한 복지불평등을

1) 고려대학교 행정학과 교수
2) 고려대학교 일반대학원 행정학과 석사과정

초래할 수 있다는 점에서 심각성을 가진다.

사회가 다양화 분권화 되고, 지역적인 특색에 따른 민첩한 대응적 행정에 대한 요구가 증대하면서 경제개발기에 이루어진 중앙집권식의 행정이 많은 권한 및 재정이 지방으로 이양되는 지방분권적 행정으로 대체되고 있다. 하지만 사회의 최후 안전망 역할을 하는 사회복지 정책의 경우에는 재정분권과 관련하여 중앙집권방식과 지방분권방식 간의 이견이 존재하면서 과연 사회복지사업을 지방으로 이양하는 것이 정책의 효과성 측면에서 바람직한 것인지에 관한 논란이 제기되고 있다. 사회복지가 중앙정부 주도로 이루어지는 것이 바람직하다는 측면에서는 재정적 지방분권이 이루어질 경우, 선거선출직인 지방자치단체의 장에게는 지역주민들의 후생과 직결되어 있는 지역경제개발 사업에 집중할 유인이 존재하고 이 때문에 비용투입적인 사업인 사회복지사업은 축소될 가능성이 크다는 점을 주장하며 중앙주도의 국고보조사업으로 이루어져야함을 주장하고 있다(박병현 2009). 특히 재정자립도가 낮고 복지수요는 높은 지역의 경우에는 재정적 어려움으로 인하여 복지서비스의 질적 하락이 우려되며 이것이 심화되면 복지사업의 축소 혹은 폐지로 이어지게 될 것이라 주장하고 있다. 반면 다른 정책사업과 마찬가지로 복지사업은 특히나 그 수요계층에 밀착적이고 탄력적으로 이루어졌을 때 정책의 효과성이 극대화된다는 점에서 지방정부 중심의 분권적 행정이 이루어지는 것이 바람직하다는 의견도 존재하고 있다. 그리고 재정적 한계점 역시 기본적인 복지부분에 대한 국가의 적정선의 보조가 이루어진다면 정책의 자율성 및 지역적 특성에 맞는, 이른바 맞춤복지가 실현될 수 있다는 측면에서 진정한 국가복지수준이 향상될 수 있다는 점도 복지분권이 적합한 근거로 제시되고 있다(박병현 2007; 최일섭, 1988).

재정적 측면에서 지방자치의 확대와 복지수준의 관계에 대해서는 많은 논쟁이 있었는데, 2005년부터 이루어진 복지재정분권에 대한 주요 논점을 정리하면 다음과 같다.

① 복지재정의 분권화는 자치단체 복지재정 지출을 감소시킬 것이다.

② 재정력이 취약한 군 지역은 복지재정의 분권화로 인하여 시나 구 지역보다 어려움을 겪을 것이며, 상대적으로 복지재정 지출 수준이 하락하였을 것이다.

본 연구에서는 이러한 두 논점에 대하여 실증 분석을 하고자 한다. 즉 2005년 지방재정분권화의 전면적 실시 이전 시기인 2004년과 이후 시기인 2006년의 복지예산의 변화를 분석함으로써 이상의 두 논점에 대한 실증적인 해답을 구하려고 한다.

II. 선행연구

현재까지 이루어진 재정분권과 관련한 복지재정 연구는 크게 재정분권 이후 나타난 기초지방자치단체의 복지예산의 변화에 관한 것과 결정요인에 관한 것으로 나타나고 있다. 이들 연구는 대체적으로 효율성과 자율성이라는 측면에서 지방재정의 분권화는 긍정적으로 평가하고 있었지만 그 실효성에 있어서는 지자체간 격차 심화 및 복지축소와 같은 부정적인 측면이 나타나고 있음을 지적하고 있었다.[3] 하지만 2005년 실시된 국고보조금 정비사업으로 인한 재정분권 전, 후의 복지재정의 변화에 관한 경험적 연구는 아직 매우 부족한 실정이며 진행된 연구도 경상북도나 광주광역시, 서울시와 같은 일부 자치단체에 국한하여 탐색적으로 살펴본 것에 그쳤다(김상철 외, 2010; 김병규 외, 2009; 박병현, 2008; 이중섭, 2006; 황종규, 2006). 김상철 외(2010)의 연구에서는 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화를 서울시의 복지분야 국고보조사업과 지방이양사업을 중심으로 살펴보았는데

3) 조근식(2009)과 구정태(2010), 김미혜 외(2009)는 이론적으로는 지방재정의 분권화가 그 취지에 맞게 지역복지수요에 기민한 공급이 수월해지며 중앙배분식으로 복지재정의 집행이 이루어질 때보다 복지수요자의 만족도가 크다는 점을 공통적으로 언급하고 있다. 하지만 박고운 외(2007)의 실증적 연구에서는 분권화 이후 지자체의 복지예산이 오히려 감소하고 있음을 보여주고 있었고 조근식(2009)의 연구에서도 지방정부의 복지예산증가 유인의 부족으로 복지서비스공급의 감소가 나타남을 지적하고 있다.

급증하는 복지수요에 따른 대규모의 복지분야 국고보조사업이 서울시 재정부담의 큰 요인으로 작용하여 자체사업이 위축되고 지방재정에 부담을 초래하는 결과로 나타났다. 김병규 외(2009)의 연구에서는 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향을 경상북도를 중심으로 경험적으로 실시하였는데 지자체 선거 시 후보 간의 경쟁이 치열할수록 지방의회에 여성의원의 진입이 확대될수록 사회복지지출이 증가함을 발견하였다.

지방재정 분권화 전후의 복지재정의 변화 및 격차를 전국 기초지방자치단체 수준에서 분석한 연구 중 박고운 외(2007)의 연구에서는 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인을 230개 기초지방자치단체들의 사회복지예산을 2003년부터 2006년의 자료를 활용하여 분석하였다. 사회복지재정을 측정할 수 있는 변수로 생활보호비를 제외한 사회복지예산비율과 주민 1인당 사회복지예산으로 설정하였으며, 사회경제적 요인변수, 정치제도적 요인변수, 재정능력 요인변수, 점증주의적 요인변수를 투입하여 분석하였는데 그 결과 지방자치단체 유형과 노령인구비율, 지역경제개발비비율, 지방선거의 실시 유무 및 전년도 사회복지예산 등이 사회복지재정 결정에 영향을 미친 것으로 나타났다.(박고운 외, 2007) 김미혜 외(2009)의 연구에서는 재정분권이후 기초지방자체단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인을 분석하였는데 2005년부터 2007년까지의 기초지자체의 사회복지재정, 그 중에서도 사회개발비 내의 사회보장비를 연구대상으로 하였다. 종속변수로 기초지자체의 사회보장비 비중의 증감분을, 독립변수로는 기초생활보장수급자비율, 재정자립도, 2004년 사회보장예산 비중, 경제개발비 증감분, 지방정부 유형으로 설정하였으며 수급자 비율의 변화나 재정자립도의 변화는 통제변수로 설정하여 회귀분석을 실시하였다.(김미혜 외, 2009) 그 결과 2004년 이후 사회복지예산은 대다수의 기초지자체에서 계속 증가하고 있으나 지자체간 사회복지예산의 비중의 격차 또한 계속 확대되고 있음을 보여주고 있다. 그리고 이에 영향을 미친 결정요인으로는 기초수급자 비율과 재정자립도, 경제개발예산의 변화 등이 사회보장비에 부적(-)으로 작용하였으며 2004년 사회보장예산의 비중은 정적(+)으로 제시하고 있다. 이에

따라 지역적 특성에 맞는 차등적인 접근이 필요함을 보여주고 있다.

지방재정 분권화가 지방복지재정에 끼친 영향에 관한 탐색적 연구 중 조근식(2009)은 재정분권화가 지방자치단체의 사회복지서비스 제공에 미치는 영향에 관한 연구에서 분권교부세의 규모가 절대적으로 부족하며 지방자치단체 간에도 불균등한 교부가 이루어짐으로써 고령화에 따른 사회복지서비스 수요의 증가를 반영하지 못하는 등의 재원부족 문제를 가중시키고 있음을 보여주고 있다[4](조근식, 2009). 또한 재정자립도의 차이에 따라 지자체 간에도 사회복지서비스 공급의 격차를 확대시키게 되어 사회복지 서비스 수혜자에게도 부정적 영향을 끼칠것임을 사회복지시설 증감률과 같은 통계자료를 활용하여 주장하면서 이를 개선하기 위해서 세입의 분권화를 주장하고 있다. 구정태(2009)는 분권교부세 제도를 중심으로 한 사회복지정책의 분권화 연구에서 관련 재정통계자료를 활용하여 지역 간 복지격차에 대해 논의하였다. 그 결과 사회복지분야에서의 분권화는 공공서비스의 효율성 및 책임성 제고 등 분권화의 장점보다 분권교부세에 내재된 재원부족과 재원성격의 모호성 등 구조적인 문제로 인하여 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 사회복지예산 총액기준의 지역 간 복지수준의 격차도 심화되고 있는 것으로 나타났다(구정태, 2009).

이들 연구에서는 분석에 있어 대부분 복지사업영역별 세부항목을 대상으로 이루어진 것이 아니라 통계청자료와 같은 사회복지예산 총액을 기준으로 이루어졌기 때문에 실질적인 복지수준의 변동 및 격차를 분석하는 데에 한계가 존재하고 있었다. 그리고 지자체 별 격차를 살펴봄에 있어서도 실증적 데이터를 활용한 기초자치단체 수준의 연구는 소수지만 존재하고 있었지만 그 중에서도 복지예산의 세부항목을 분석대상으로 한 연구는 거의 전무한 실정이었으며 일부지역을 대상으로 한 사례 연구수준으로 이루어진 것 또한 한계라 할 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 재정분권화 이후 복

4) 분권교부세는 그 절대액수가 부족하며 분권교부세의 부족분을 수입이 불안정한 담배소비세로 보충하고 분권교부세액의 책정 기준을 과거 3~5년간의 예산지출 평균으로 산정한 점 등을 들 수 있다(윤영진 외 6인. 2007: 243-244).

지수준의 변동 및 격차를 한국보건사회연구원에서 작성한 전국 234개 기초지방자치단체 복지재정 DB를 활용하여 사회복지예산 항목별로 분석이 이루어졌다.

III. 연구방법

1. 분석대상 및 자료수집방법

본 연구는 2005년 시행 된 국고보조금 정비사업의 일환으로 실시된 지방재정분권으로 인한 지자체 간 사회복지재정 격차 및 항목별 편차를 분석하고자 하였다. 이를 위해 분석의 단위는 전국 234개 기초지방자치단체를 대상으로 하였으며 다만 2006년의 경우에는 특별자치도로 승격되면서 2군(君) 2시(市)에서 서귀포시, 제주시 2시(市)로 행정구역이 변동된 제주도는 분석에서 제외되었다.[5] 전국 234개 기초지방자치단체 중 시는 77개이고 군 88개, 자치구 69개로 구성되어 있다. 분석년도는 지방재정분권이 전면적으로 시행된 2005년을 기준으로 2004년과 2006년 등 3개년을 분석대상으로 설정하였다. 그리고 분석대상이 된 사회복지사업으로는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족, 노인, 사회복지일반 등의 항목을 설정하였다.[6] 이를 통하여 재정분권 실시 전, 후의 기초지자체 사회복지재정의 변동 및 격차를 사업항목별로 분석하고자 하였다.

자료수집은 한국보건사회연구원이 구축한 복지재정 DB를 이용하였는데 현재 2004년부터 2006년까지 234개 기초지방자치단체 사회복지사업항목별 예산내역이 구축되어있다. 복지재정 DB에는 2008년부터 전면적으로 시

5) 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시의 경우에는 그 단체장을 주민들의 투표에 의한 선출하는 것이 아닌 제주특별자치도지사가 임명한다는 점에서 다른 기초지방자치단체와의 차이가 존재한다.

6) 복지재정 DB에는 사회복지항목으로 이 외에도 청소년, 주택, 보훈, 노동, 기타 등의 항목이 존재하지만 결측치가 다수 존재하거나 사업의 규모가 작아 분석결과에 영향을 미치지 못하는 항목, 그리고 보훈과 같이 중앙주도로 이루어지는 사업의 경우에는 분석에서 제외하였다.

행된 사업별 예산주의에 따라 기존 품목별 예산으로 작성된 것을 재분류하여 작성되어 있다. 이를 통하여 기존의 '장, 관' 수준의 분석에서 벗어나 구체적 복지사업별 분석이 가능하게 될 수 있었다. 그리고 모든 자료는 세출예산안을 기준으로 분석이 이루어졌다. 그 외의 인구, 재정자립도와 같은 지역별 특색변수 데이터는 행정안전부에서 구축한 지방재정공개 사이트인 재정고와 통계청 데이터를 활용하였다.

2. 분석방법: 이중차이 모델(Difference in Difference; DID)

본 연구에서는 이중차이 모델(DID)을 적용하여 2004-2006 기간 동안 자치단체 유형(시, 군, 구)별 복지예산 변화 수준을 비교 분석한다. 이 모형을 간략히 설명하면 다음과 같다.

〈표 1〉 DID 모형

	2004년	2005년	2006년
군 자치단체	O1		O2
시, 구 자치단체	O3		O4

<표 1>에서 O1과 O2는 각각 2004년과 2006년의 군 지역의 복지예산이다. 그리고 O3와 O4는 각각 2004년과 2006년의 시 또는 구 지역의 복지예산이다. 두 시기 간 군 자치단체의 복지 예산 변화는 (O2-O1)이 되며, 시 또는 구 자치단체의 차이는 (O4-O3)이 된다. 따라서 (O4-O3)-(O2-O1)는 2004-2006 기간에 시 또는 구 자치단체의 복지예산 변화가 군 자치단체에 비하여 얼마나 더 많은가를 보여준다.

(O4-O3)-(O2-O1)는 기술통계를 구한 후 이들의 '차이의 차이'에 의하여 계산할 수 있다. 하지만 이는 다음과 같은 회귀모형에 의해서도 구할 수 있다. 회귀모형에 의하여 구할 경우는 통제변수를 모형에 포함함으로써

다른 요인들의 영향을 통제할 수 있다는 장점이 있다.

<추정 회귀식>

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_1{}^* X_3 + \beta_5 X_2{}^* X_3 + \beta_k X_k$$

Y는 1인당복지예산, X_1은 시 자치단체 가변수(시면 1, 아니면 0), X_2는 구 자치단체 가변수(구면 1, 아니면 0), X_3는 연도 가변수(2006이면 1, 2004면 0), 을 나타낸다. 그리고 $X_1{}^* X_3$는 X_1과 X_3를 곱한 것이고, $X_2{}^* X_3$는 X_2와 X_3를 곱한 것이다. 그리고 X_k는 통제변수를 나타내는 벡터이다.

이와 같은 회귀모형에서 $X_1{}^* X_3$와 $X_2{}^* X_3$는 각각 (통제변수의 영향이 통제된 상태에서) 2004-2006 기간의 시와 구의 복지예산변화가 군에 비하여 얼마나 차이가 있는가를 보여 준다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계분석

<표 2>에는 2004~2006년 기간에 시, 군, 구 별로 복지예산 변화를 개괄할 수 있는 통계들이 제시되어 있다. 이 기간 동안의 변화를 보기 전에 우선 특정 연도의 복지예산의 통계들을 보자.

〈표 2〉 변수의 기술적 특성분석

(단위 : 만원, %, %P)

		시	군	구	전체
총예산	2004	38,484,653 (22,010,805)	16,028,119 (3,677,491.4)	13,928,701 (5,455,406.7)	22,721,077 (17,085,428)
	2006	46,422,477 (28,457,017)	19,520,850 (4,107,425.3)	15,898,849 (5,763,307.8)	27,206,520 (21,434,837)
	증가율	20.6	21.8	14.1	19.7
복지예산	2004	4,652,574.1 (2,632,483)	1,962,832 (716,062.26)	3,901,587.7 (1,501,971.2)	3,421,548.8 (2,112,920.8)
	2006	6,956,317.9 (3,771,881.9)	2,641,464 (928,049.18)	5,653,906.6 (2,119,179.8)	4,952,214.4 (3,117,638.8)
	증가율	49.5	34.6	44.9	44.7
복지비 비중	2004	12.36 (3.15)	12.18 (3.09)	29.29 (9.09)	17.28 (9.56)
	2006	15.17 (4.58)	13.01 (3.52)	36.79 (10.36)	20.73 (12.32)
	격차	2.81%P	0.82%P	7.50%P	3.45%P
1인당 총예산	2004	168.85 (60.50)	329.44 (114.19)	51.02 (34.40)	193.55 (140.29)
	2006	199.24 (72.59)	411.72 (139.13)	59.28 (42.40)	236.38 (175.10)
	증가율(a)	17.9	24.9	16.1	22.1
1인당 복지예산	2004	20.57 (8.52)	38.06 (10.42)	14.16 (10.40)	25.19 (14.20)
	2006	29.51 (12.35)	50.91 (15.19)	20.74 (15.22)	34.97 (19.22)
	증가율(b)	43.4	33.7	46.4	38.8
	격차	8.94	12.85	6.58	9.78
증가율 격차	b-a	25.5	8.8	30.3	16.7
재정 자립도	2004	35.12 (15.36)	16.51 (7.30)	40.03 (15.13)	29.57 (16.45)
	2006	35.98 (16.01)	15.85 (7.51)	37.11 (16.64)	28.74 (16.92)
	격차	0.86	0.34	-2.92	-0.83

주: 증가율은 $\frac{2006\text{값} - 2004\text{값}}{2004\text{값}}$%이며, 격차는 (2006값-2004값)%P임.

1인당 복지예산을 보면 군이 제일 많고 그 다음이 시이고 마지막이 구이다. 이것만 보면 군이 복지에 가장 많은 신경을 쓰고, 구가 가장 적게 신경 쓰는 것처럼 보인다. 그런데 꼭 그렇지는 않은 것이 전체 예산대비 복지 예산의 비중을 보면 반대로 구가 제일 많고 시가 제 일 적다. 이런 현상이

발생한 것은 1인당총예산 자체가 군이 구에 비하여 압도적으로 많으며 시가 그 중간이기 때문이다. 예를 들어 2004년도 1인당 총예산을 보면 군이 329만원, 시가 169만원, 구가 51만원이다. 이처럼 시, 군, 구 사이에 1인당 총예산 격차가 큰 것은 행정에서 규모의 경제가 발생해서, 인구밀도나 낮을수록 동일한 행정 서비스를 제공하더라도 행정비용이 더 들기 때문이다.

그렇다면 자치단체별 유형별로 복지지출 수준을 가늠하려면, 1인당복지비보다는 총예산 중의 복지비 비중을 보는 것이 더 타당할까? 그런 면도 있지만 반드시 그렇다고 하기도 어렵다. 이는 복지비의 경우는 기초생활보장급여, 기초노령연금 등 현금이전이 큰 부분을 차지하는데, 이러한 경우 집행을 위한 행정비용에는 어느 정도 규모의 경제가 작용하겠지만 현금이전 자체는 규모의 경제가 작용할 여지가 없이, 해당 수급권자 규모에 비례하기 때문이다. 따라서 자치단체별 유형별로 복지지출 수준을 가늠하려면 복지비 비중 이외에 수급권자 규모 대비 혜택 규모 등 다양한 지표를 참고할 필요가 있다.

어쨌든 2004년도의 복지비 비중을 보면 시가 12.4%, 군이 12.2%, 구가 29.3%로서 구가 시나 군에 비하여 월등하게 높다는 것을 알 수 있다. 한편 재정자립도를 보면 세 유형의 기초자치단체가 모두 취약하지만, 군의 경우 시나 구에 비하여 특히 더 취약하다는 것을 알 수 있다.

다음은 2004~2006 기간의 시, 군, 구 별로 복지예산 증가 정도를 보자. 이는 복지비 비중의 변화나 1인당복지비나 모두 유사한 양상을 보인다. 구의 증가율이 제일 많고, 그 다음이 시이며, 군의 증가율이 가장 낮다. 특히 1인당복지예산의 증가율은 군이 구나 시에 비하여 크게 낮다. 1인당복지예산의 증가율은 구가 46.4%이고 시가 43.4%인데 비하여 군은 33.7%로서 구나 시에 비하여 10%P 이상 낮다. 더구나 1인당총예산 증가율 대비 상대적인 증가율(표에서 증가율격차라고 한 b-a)을 보면 구와 시가 각각 30.3%P와 25.5%P인데 비하여 군은 8.8%P이다. 이는 구와 시의 경우 2004~2006 기간 동안 전체예산 증가에 비하여 복지예산 증가율이 매우 컸지만, 군은 그렇지 않음을 보여 준다.

이러한 결과만을 본다면 2004~2006 기간 동안 군의 복지비 증가 수준이 구나 시에 비하여 크게 낮으며, 이는 복지 분권화 이후 재정력이 취약한 군 지역의 복지비 증가 수준이 더 낮아졌음을 보여 주는 것이라고 생각할 수 있다. 하지만 반드시 그렇게만 보기 어려운데, 이는 2004~2006 기간의 1인당 복지비의 증가액의 절대적 규모는 군이 제일 크기 때문이다. 표에서 1인당복지예산 항목의 '격차'는 2006년 1인당복지예산액에서 2004년 1인당복지예산액을 차감한 것이다. 이 크기를 보면 군이 12.85만원인데 비하여, 시는 8.94만원이고 구는 6.58만원이다. 즉 절대적 증가액은 군이 훨씬 많지만 이미 2004년의 1인당복지예산액은 시나 구보다 훨씬 많기 때문에 상대적인 증가율로는 낮게 나온 것이다.

이처럼 복지비의 증가 정도를 증가율을 기준으로 했을 때는 군이 시나 구보다 훨씬 낮지만, 절대액으로 했을 때는 훨씬 높기 때문에 복지 분권화가 이루어진 전후 기간인 2004~2006 기간 동안 세 기초자치단체의 복지예산 변화에 대하여 어떤 확실한 특징을 말하기는 어렵다.

<표 2>는 2004~2006년 기간의 복지예산비 증가율이 시, 군, 구별로 크게 차이가 있음을 보여 준다. 하지만 이 표의 통계만으로는 복지 분권화 이후 복지예산 증가율이 이전에 비하여 더 감소하였는지 여부, 그리고 이와 같은 시, 군, 구별 증가율 차이가 2004~2006 기간에 독특한 것인지 여부도 알기 어렵다. 이를 위해서는 좀 더 긴 시계열 자료가 필요하다. 이러한 정보는 다음의 <표 3>을 보면 어느 정도 알 수 있다. <표 3>의 통계는 지방재정연감에서 인용한 것으로서 복지비 비중 계산의 기준이 되는 예산은 일반회계와 특별회계를 합한 것이다. 예산의 기준이 혹은 복지예산의 범위 등이 <표 2>와는 다소 다르기 때문에 2004년과 2006년의 비중이 <표 2>와는 다소 차이가 있다. 이 표에서 전체는 기초뿐 아니라 광역도 포함한 것이며, 순계 개념이다.

〈표 3〉 연도별 복지비 비중 변화

(단위 : %,%p)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체	비중	11.1	11.3	12.1	13.8	15.4	17.3
	증가분	-	0.2	0.8	1.7	1.6	1.9
시	비중	12.7	13.3	14.5	16.6	19	16.7
	증가분	-	0.6	1.2	2.1	2.4	-2.3
군	비중	11.2	11.1	11.6	12.5	12.5	14.3
	증가분	-	-0.1	0.5	0.9	0	1.8
구	비중	25.1	25.4	27.3	31.6	35.2	37.1
	증가분	-	0.3	1.9	4.3	3.6	1.9

우선 전체를 보면 2003~2008 기간 동안 복지비 비중은 매년 꾸준히 증가해 왔으며, 2004~2006 기간의 증가율이 그 이전에 비하여 낮다는 징후는 볼 수 없다. 한편 시, 군, 구별로 보면 2003~2007 기간에는 군의 증가율이 시나 구에 비하여 더 낮으며, 2008년에는 시의 증가율이 더 낮다. 그리고 2004~2005, 2005~2006 기간에 군의 증가율이 시나 구에 비하여 더 낮지만 2003~2004 기간에도 마찬가지 였기 때문에 2004~2006 기간의 군의 낮은 증가율이 복지분권화에 기인한 현상이라고 하기도 어렵다.

<표 2>와 <표 3>은 복지 예산 전체에 대한 추세를 보여 준다. 이에 비하여 <표 4>는 복지 예산의 세부 항목별로 구분하여 2004~2006 기간의 변화 추세를 보여 주고 있다. 복지 예산의 세부 항목은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족, 여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반으로 구성되어 있다. 이 중에서 비교적 예산 규모가 작은 항목은 제외하고 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족, 노인, 사회복지일반의 6개 항목에 대하여 제시하였다. 세부 항목의 경우는 결측치가 다수 존재하므로 해석에 이를 감안할 필요가 있다.

〈표 4〉 사회복지사업별 기술통계분석

(단위 : 만원, %, 개)

		시	군	구	전체	자료수
기초 생활 보장	2004	1,489,401.6 (1,068,873.8)	549,960.95 (406,382.29)	1,208,661 (886,162.29)	1,057,428.6 (909,791.39)	216
	2006	1,822,396.5 (1,493,492.6)	703,069.3 (495,868.93)	1,699,013.4 (1,252,791.4)	1,374,170.1 (1,243,827.4)	
	증가율	22.4	27.8	40.6	30.0	
취약 계층 지원	2004	445,653.06 (340,734.18)	158,571.92 (133,543.6)	282,157.03 (264,729.66)	291,169.46 (281,063.79)	105
	2006	626,882.18 (436,724.93)	196,809.72 (188,395.05)	458,447.45 (565,082.1)	421,679.71 (457,630.93)	
	증가율	40.7	24.1	62.5	44.8	
보육	2004	714,860.83 (504,562.03)	202,999.84 (147,649.8)	654,433.78 (308,258.99)	526,153.25 (429,385.5)	113
	2006	1,862,408.4 (1,177,220)	379,037.04 (311,134.09)	1,322,252 (559,213.02)	1,215,391 (1,026,040.8)	
	증가율	160.5	86.7	102.0	131.0	
가족	2004	1,055,006.6 (585,120.27)	398,246.44 (281,456.1)	1,144,163.5 (749,077.85)	860,077.89 (663,573.29)	101
	2006	1,419,011.3 (1,151,759.6)	438,367.69 (275,523.21)	1,621,065.7 (1,141,393)	1,149,907.2 (1,069,333.9)	
	증가율	34.5	10.1	41.7	33.7	
노인	2004	1,066,188.9 (941,779.81)	589,681.39 (471,777.08)	713,752.12 (408,459.77)	778,630.25 (675,459.36)	162
	2006	1,469,270.8 (1,158,648.4)	862,774.32 (575,698.82)	992,591.11 (523,745.78)	1,095,115.1 (837,057.6)	
	증가율	37.8	46.3	39.1	40.6	
사회 복지 일반	2004	899,795.15 (946,583.52)	441,211.19 (502,198.2)	880,372.17 (1,038,286.4)	732,438.3 (875,436.39)	219
	2006	1,303,893.8 (1,301,909.3)	562,730.6 (580,252.43)	1,019,994.3 (1,394,997.1)	953,854.39 (1,175,009.5)	
	증가율	44.9	27.5	15.9	30.2	

<표 4>의 세부 항목별 변화를 보면 우선 2004~2006 기간 동안 보육 예산의 증가율이 다른 예산에 비하여 두드러지게 높음을 알 수 있다. 다른 항목들은 30~45%의 사이의 증가율을 보이고 있는데 비하여 보육 예산은 103% 이상의 증가율을 보이고 있다.

한편 시, 군, 구별로 보면 노인을 제외한 나머지 항목들에서는 군의 증가율이 가장 낮지만, 노인 예산은 군의 증가율이 가장 높음을 알 수 있다. 이는 군 지역의 노인 인구 비율이 다른 지역보다 높은 데 따른 결과일 것이다.

2. 회귀분석 결과

<표 5>는 DID 회귀분석 결과가 제시되어 있다. '구 더미'는 구 자치단체면 1, 아니면 0의 값을 취하고 '시 더미'는 시 자치단체면 1, 아니면 0의 값을 취한다. 그리고 '연도 더미'는 2006년이면 1, 2004년이면 0의 값을 갖는다. 그리고 '구*연도 더미'는 구 더미와 연도 더미를 곱한 것이며, '시*연도 더미'는 시 더미와 연도 더미를 곱한 것이다. 따라서 '구*연도 더미'와 '시*연도 더미'의 계수값은 각각 구나 시가 군에 비하여 2004~2006 기간에 얼마나 더 많이 증가하였는가를 보여 준다.

통제변수로는 '빈곤율'과 '1인당나머지예산'을 사용하였다. 빈곤율은 사회복지에 대한 수요를 반영하는 변수이다. 처음에는 '노인인구비율'도 함께 사용하였으나, 노인인구비율 변수는 유의미 하지 않았으며, 다른 더미 변수들에도 별 영향을 미치지 않았기 때문에 제외하였다.

1인당 나머지 예산은 총예산에서 복지예산을 차감한 것을 인구수로 나눈 것이다. 이 변수는 각 자치단체 행정비용의 차이(규모의 경제 차이)를 통제하기 위해 포함한 것이다.

종속변수는 1인당 복지예산 절대값과 여기에 자연로그를 취한 것을 모두 사용하였다. 자연로그를 취하면 (순간)증가율을 나타내므로, 이 때의 '시*연도 더미'와 '구*연도 더미'의 계수값은 증가율의 차이를 보여주게 된다.

〈표 5〉 회귀분석 결과

	종속변수	
	로그1인당복지예산	1인당복지예산절대값
빈곤율	8.9515 (0.000)	3,387,400 (0.000)
1인당나머지예산	0.2785 (0.000)	0.039 (0.000)
구 더미	-0.1322 (0.029)	-14,499 (0.347)
시 더미	-0.2010 (0.000)	-18,437 (0.145)
연도 더미(2006)	0.2410 (0.000)	92,788 (0.000)
구*연도 더미	0.1282 (0.007)	-29,671 (0.070)
시*연도 더미	0.1271 (0.006)	-13,614 (0.387)
상수항	8.1072 (0.000)	48,588 (0.001)
R^2	0.8736	0.8292
자료수	464	464

우선 통제변수인 '빈곤율'과 '1인당나머지예산'의 계수값을 보면 모두 유의미한 양의 값을 갖는데, 이는 충분히 예상할 수 있는 일다. 빈곤율이 높을수록 1인당 복지비 예산은 많을 것이며, 행정비용의 차이(혹은 규모의 경제) 등으로 인하여 1인당다른예산이 많은 자치단체가 1인당복지예산도 많을 것이기 때문이다.

'구 더미'와 '시 더미' 값이 모두 음의 값을 취하는 것은 (빈곤율과 1인당나머지예산의 격차를 통제한 뒤에소) 1인당 복지예산은 군이 구나 시보다 더 많다는 것을 의미한다. 한 가지 특이한 것은 <표 2>를 보면 '시'의 1인당 복지예산이 '구'의 1인당 복지예산보다 더 많음에도 회귀분석에서는 시의 계수값이 더 작게 나왔다는 점이다. 이는 빈곤율이나 행정비용의 차이 등을 통제한 뒤에는 시의 1인당 복지예산이 구의 1인당 복지예산보다 작다는 것을 의미한다.

다음은 '시*연도 더미'와 '구*연도 더미'의 계수 값을 보자. 이는 종속변수에 자연로그를 취했을 때와 취하지 않았을 때가 서로 다르다. 자연로그를

취한 경우에는 '시*연도 더미'와 '구*연도 더미'의 계수값은 0.13 정도이며 모두 유의미하다. 이는 2004~2006 기간의 시와 구의 1인당 복지예산 증가율이 군에 비하여 13% 이상 높다는 것을 의미한다. 한편 종속변수로 1인당 복지예산 절대값을 취한 경우에는 '시*연도 더미'와 '구*연도 더미'의 계수값이 모두 음의 값을 갖는다. 그리고 그다지 유의미하지는 않다. 한편 '시*연도 더미'와 '구*연도 더미'의 계수값은 <표 2>에서 1인당 복지예산 증가액의 군과 구 및 시와 군 격차액 보다 더 작은데, 이는 빈곤율, 행정비용의 차이 등을 통제하였기 때문일 것이다.

본 연구에서 시, 군, 구 유형별로 복지예산 증가 수준의 차이를 분석하는 이유는 복지 분권화가 되었을 때, 자치단체의 재정력에 따라 복지예산 증가 정도가 달라질 것이라는 선행연구들의 지적 때문이었다. 즉 군의 경우 재정력이 취약하기 때문에, 복지분권화가 되었을 때 상대적으로 재정력이 우월한 구나 시에 비하여 복지재정의 증가 수준이 떨어질 것이라는 주장에 대하여 과연 그러한가를 실제 자료로 검정하기 위함이었다.

이처럼 자치단체 유형별 재정력의 차이가 복지분권화 이후 복지예산에 영향을 미친다면, 자치단체 유형별 복지예산 변화 정도를 비교하는 대신에, 직접 재정력의 차이를 독립변수로 하는 회귀분석을 실시하여 이 계수값의 부호와 유의미성을 판단하는 것도 한 방법이 될 것이다. 이러한 취지에 따라 <표 6>에는 재정력의 대리변수인 '재정 자립도'를 독립변수로 포함하는 회귀분석을 실시하였다. 이는 시, 군, 구 별로 분리하여 실시하였다.

<표 5>를 보면 재정자립도의 계수값은 시와 구의 경우는 유의미한 음의 값을 취하며, 군의 경우는 유의미하지 않다. 이는 시와 구의 경우는 재정자립도가 낮을수록 자치단체 1인당복지비가 더 많다는 것을 보여준다. 한편 '자립도*연도 더미'는 재정자립도에 연도 더미를 곱한 것으로서 이는 재정자립도의 계수값이 2004년과 2006년에 차이가 있는가를 보여준다. 이 계수값은 세 유형의 자치단체에서 모두 통계적으로 유의미하지 않다. 이는 각각의 자치단체 유형내에서 재정자립도의 차이가 2004~2006 기간의 1인당 복지예산 증가 수준의 차이에 그다지 유의미한 영향을 미치지는 않았다는

것으로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 자치단체 유형별 회귀분석 결과

	시	군	구
빈곤율	8.330 (0.000)	5.010 (0.000)	8.278 (0.000)
재정자립도	-0.009 (0.000)	0.001 (0.686)	-0.008 (0.000)
로그1인당나머지예산	0.213 (0.000)	0.366 (0.000)	0.363 (0.000)
연도더미(2006)	0.298 (0.000)	0.215 (0.000)	0.430 (0.000)
자립도*연도 더미	0.002(0.185)	0.001 (0.827)	-0.002 (0.265)
상수항	9.160 (0.000)	7.047 (0.000)	7.288 (0.000)
R^2	0.836	0.669	0.826
자료수	152	174	138

Ⅴ. 결 론

본 연구에서는 다음과 같은 질문에 실증분석을 통하여 답하려고 하였다.

① 복지재정의 분권화는 자치단체 복지재정 지출을 감소시켰는가?

② 재정력이 취약한 군 지역은 복지재정의 분권화로 인하여 시나 구 지역보다 어려움을 겪을 것이며, 상대적으로 복지재정 지출 수준이 하락하였는가?

복지분권화가 이루어진 전후 시기인 2004년과 2006년의 자치단체의 복지예산 변화를 분석한 결과에 따르면 이 두 질문에 대한 답은 모두 부정적이다. 즉 2004~2006년 기간에 대한 분석은 분권화가 자치단체 복지재정의 지출을 감소시켰다는 증거를 발견하지 못하였다. 또한 군 자치단체의 복지재정 지출이 시나 구에 비하여 상대적으로 덜 증가하였다는 증거도 발견하

지 못하였다. 이는 기존의 다수 학자들의 주장과는 배치되는 결과이다.

이러한 결과가 나온 것은 2004~2006년의 기간이 각종 복지정책의 확대로 인하여 자치단체의 복지지출이 팽창하는 시기였고, 이러한 사업들의 상당 부분은 자치단체가 해야만 하는 강제적인 성격을 가졌기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 좀 더 긴 시계열에 대하여, 자치단체가 재량적으로 가능한 복지지출에 대한 분석을 하였을 때도 동일한 결과가 나올지는 알 수 없다. 추후에는 이 부분에 대한 연구가 보강되어야 할 것이다.

참고문헌

구정태(2009). 사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로. **한국사회복지조사연구, 22.**

김미혜·박은주·김민경(2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. **사회복지정책, 36(4).**

김병규·이곤수·조덕호(2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석 -경상북도를 중심으로-. **한국행정논집, 21(1).**

김상철·김대철(2010). 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로. **사회복지정책, 37(2).**

박고운·박병현(2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. **사회복지정책, 31.**

윤영진·이인재·곽채기·김은정·김태일·박정수 외(2007). **복지재정과 시민참여**. 나남출판.

조근식(2007). 재정분권화가 지방자치단체의 사회복지서비스 제공에 미치는 영향. **한국정책학회 하계학술대회발표논문.**

지역사회의 사회경제적 배경과 아동의 학업성취도

신 인 수[1)]
김 광 혁[2)]

Ⅰ. 서론

근래에 들어, 아동의 학습부진 및 학업성취 문제는 아동 개개인의 문제일 뿐만 아니라 사회적 문제로 발전되고 있다(이화진 외, 2009). 류방란(2010)은 빈곤층의 확대, 빈곤의 대물림 경향이 심각해져 이에 대한 대책 마련이 필요하게 되었고, 가정의 사회 경제적 지위가 교육격차에 큰 영향을 미치고 있음을 강조하였다. 더 나아가 교육복지를 위해서는 소외집단의 생활세계, 즉 거주지 부근의 지역사회 속에서 필요한 지원이 자발적이고 적극적으로 이루어지는 가운데 사회적인 통합이 이루어질 수 있도록 해야 함을 지적 하여, 지역사회의 여건과 노력이 중요함을 강조하였다.

지역사회여건이 학업성취도에 미치는 영향에 대한 분석이 최근 들어 다양하게 시도되고 있는 가운데, 한국교육과정 평가원에서는 2009년 4월 15일 전문가 세미나에서 2005~2009년도 수능 성적을 분석하여 시도단위에서 1-4 등급과 7-9등급 비율을, 시군구 단위에서 1-4등급 비율의 상위 20개 시군구를 제시하였고, 시도간, 시군구간, 학교간의 표준 점수 평균 차이도 분석하였다. 현재 여러 가지 제한점이 있지만, 광역 시·도, 시군구 및 학교 단위로 국가수준 학업성취도 및 수능 간의 상관관계를 분석한 결과, 두 점수의 상관이 전반적으로 높게 나타남을 확인 하였다(한국교육과정평가원, 2009). 하지만 이러한 실증적 분석이 시작된 것은 최근에 수능 및 국가수준 학업성취도 데이터가 공개되면서 부터이고, 그동안 정책적 결정을 하는

1) 전주대학교 사범대학 교수
2) 전주대학교 사회복지학과 교수

데 있어, 실증적인 데이터 또는 증거(evidence)에 기반을 둔 의사결정이 부족했다. 2010년부터 대법원의 확정 판결에 따라 1995년부터 2010년까지 수능 성적 자료가 지역, 학교, 성별 등의 기본정보와 함께 연구자에게 공개되었다 (김양분 외, 2010)

본 연구는 지역의 사회·경제적 여건이 아동 학생의 학업성취도와 어떤 관련을 맺는지를 검토·분석함으로써, 향후 사회복지 정책 및 아동 학생의 누적적 학습결손, 학력격차 해소를 통한 빈곤의 대물림을 끊기 위해 어떤 사회적 노력을 해야 하는지에 대한 논의의 기초를 마련할 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 지역사회의 사회경제적 배경과 아동의 학업성치도의 관계를 알아보기 위해, 234개 지방자치단체의 재정DB와 2008년 국가수준학업성취도 초등학교 6학년 국어, 수학 성적을 이용하였다. 234개 지방자치단체의 예산 및 지역 수준에 대한 2004년-2006년 DB는 한국보건사회연구원에서 제작 및 공개하였으며, 국가수준 학업성취도 평가는 2000년부터 실시되어 왔으나(이종승, 2009), 2008년도부터 국가수준 학업성취도 평가 전수조사로 전환되었고, 2009년 2월 평가 결과를 공개하였다.

II. 문헌연구 및 이론적 배경

1. 이론적 배경

지역사회의 경제 및 사회적 수준이 아동발달에 영향을 미친다는 연구는 서구를 중심으로 주로 이루어져 왔으며, 이러한 연구들은 때로, 지역사회 자본의 영향에 대한 연구로 또는 지역사회 빈곤 또는 박탈의 영향에 대한 연구 등으로 진행되어 왔다. 또한 지역사회의 환경이 직접적으로 아동발달에 영향을 미치기도 하지만 가족 기능이나 부모를 통해 간접적으로 영향을 미친다는 연구도 제시되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 먼저, Jencks와 Mayer(1990)는 지역사회자본이 아동발달에 미치는 영향을 지역사회자원이론(neighborhood institutional resource model), 집합적 사회화이론

(collective socialization model), 전염이론(contagion model), 상대적 박탈감 모델(relative deprivation model), 경쟁모델(competition model) 등을 통해 설명한 바 있다. 첫째, 지역사회자원이론(neighborhood institutional resource model)은 지역사회에 아동 발달을 향상시킬 수 있는 또는 향상을 지원할 수 있는 도서관, 학원, 공원, 상담기관 등 아동 관련 제도나 시설의 수와 그 질적 수준 등 지역사회 자원의 정도에 따라 아동발달이 달라질 수 있음을 설명하였다. 둘째, 집합적 사회화이론(collective socialization model)은 지역사회 내 존재하는 사회적 관계와 모델링에 초점을 맞춘 모델로 아동양육이나 교육에 좋은 역할 모델이나 비공식적인 사회통제의 역할을 제공할 수 있는 중산층 성인의 정도와 역할에 따라 아동발달이 달라질 수 있음을 설명하였다. 셋째, 전염이론(contagion model)은 아동의 친구들 사이의 관계의 영향 초점을 맞춘 모델로 지역사회의 특수한 규범이나 가치, 관련 행동 등이 친한 아동들 간의 관계를 통해 전해져 아동발달에 영향을 미친다고 설명한다. 즉 모방과 강력한 또래집단의 압력을 통해 지역사회의 규범이나 가치가 학습되어 아동 발달에 영향을 미친다는 것이다. 넷째, 상대적 박탈감 모델(relative deprivation model)은 지역사회의 경제적, 사회적 자원이 부족한 구조적으로 불리한 여건의 지역에 거주하고 있는 아동이 상대적으로 부유한 지역사회에 살고 있는 아동에 비해 상대적인 박탈감을 느끼게 되고, 이러한 박탈감이 아동의 행동문제를 유발하거나 학업성취에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 설명한다. 마지막으로 경쟁모델(competition model)에서는 지역사회가 희소한 자원을 놓고 상호간에 경쟁하는 정도에 따라 아동발달이 달라짐을 설명한다(김광혁, 2008). 이상에서 살펴본 바와 같이, 아동의 발달에 영향을 미치는 지역사회환경은 지역사회의 사회적 자본 수준이나 경제적 자본의 수준에 따라 다르게 나타남을 알 수 있다.

또한 지역 내 사회적 자본의 영향을 강조한 연구들은 아동의 가족이 거주하고 있는 지역의 공동체나 지역사회 내의 사회적 자본을 통해서 아동발달에 영향을 미칠 수 있음을 보고한다. Wilson(1991a: 1991b)은 집합적

사회화 모델(collective socialization model)을 통해, 아동 발달에 대한 이웃환경의 영향이 이웃 간의 통합성이나 상호신뢰, 그리고 역할모델과 상호감독 등을 통해 이루어질 수 있음을 지적하였다. 즉 지역사회 내에서 이루어지는 아동의 일상생활에 대한 지역사회 주민 간의 상호 감독이나 통제, 그리고 상호 신뢰의 수준이 아동발달에 영향을 미친다는 것이다. Sampson, Raudenbush, & Earls(1997) 역시, 비공식적 사회통제와 사회적 통합 정도를 결합한 집합적 효능감(collective efficacy)의 개념을 통해, 이웃이나 지역사회의 환경이 아동발달에 영향을 미칠 수 있음을 보고하였다. 즉 공동체나 지역사회 내의 부모들 간의 관계나 연대의 수준, 아동교육에 대한 상호감독 및 보호나 신뢰, 그리고 집합적 규범에 따라 아동발달 수준이 달라진다는 것이다. 또한 부모의 양육행위에 대한 공동체의 상호감독과 조언, 모방 등에 따라 아동발달의 수준이 달라질 수 있다고 보고한다(Braatz & Putnam, 1996; Lee & Croninger, 1996). 다시 말해, 아동에 대한 공동양육의식이 부족하고, 사회적 통합성이 떨어지며, 서로 신뢰하지 못하고, 바른 성인역할모델의 부재 등 위험요소가 많은, 즉 지역사회 자본의 수준이 낮은 지역사회의 경우, 주변 환경에 예민하게 반응하는 아동의 발달에 영향을 미칠 수 있다는 것이다(김광혁, 2006; 2008; Zill, 1984; Homel & Burns, 1987). 그러나 본 연구에서는 자료의 제한으로 인해 지역사회의 예산이나 빈곤율 등과 같은 경제적 수준을 중심으로 한 영향을 살펴보고자 한다.

2. 기존 지역변인 분석 연구 고찰

기존 학업성취도 연구들 중에 최근 학업성취도 데이터가 공개되면서 지역변인을 위주로 한 연구들을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 김진영, 민인식, 최필선 (2009)은 수능이 우리나라 초중등 교육의 최종 성과중의 하나라고 생각하고 지역간 학력편차를 연구하였다. 성적이

우수한 학교는 대도시와 그 주변을 중심으로 편중되어 있었고, 특별/광역시에 성취도 향상을 보여주는 학교가 많았다. 평준화 비평준화를 지역변인으로 사용하였다. 이 연구와 유사한 연구로 김성식 (2009)은 시군구별 수능성적을 지역 여건 변인의 영향력을 중심으로 분석하였다. 이 연구에서 지역에 따라서 학력 수준이 계층화 되어 나타난다면 그 지역 학생들이 받은 교육적 경험의 차이가 심각하게 개입되어 있을 수 있다는 의미로, 어느 지역에 거주하느냐에 따라서 학생들의 교육 기회가 풍부하게 제공될 수도 있고 반대로 제한될 가능성도 있다고 분석하였다. 이 연구에서는 지역 수준의 변인으로 저소득층비율 (총인구 중 시군구별 기초생활수급권자 비율), 읍면지역(시지역과 그 외 지역 구분변인), 재정자립도 (행정안전부 지방재정세제국 공고 자료), 학원수, 학원수강료 등을 포함하여 분석하였다. 이 연구에서 시군구별 수능성적 평균의 변량은 학생 수준의 변량에 대비하여 볼 때 언어 19.3%, 외국어 20.2%, 수리 13.4% 로 나타났다.

김성식(2009)의 연구에서 나타난 지역여건 변인의 영향력을 정리해 보면, 지역의 저소득층 비율이 높을수록 수능 성적이 낮게 나타났으나 그 영향력은 크지 않았고, 재정자립도, 저소득층비율, 학원수등이 동일하더라도 시지역과 읍면지역 학생들의 수능 성적의 차이는 9점 이상 나타나는 것으로 나타났고, 이는 다른 여건 변인이 통제되더라도 도시 농촌 간에 학력 격차가 상당 수준 존재한다는 것을 알 수 있다. 시군구별 재정자립도는 예상과 달리 큰 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 다른 변인들을 통제할 경우 지역의 재정자립도 수준은 수능 성적과 그다지 관련성이 높지 않은 것으로 나타났다. 오히려 다른 조건이 동일하더라도 학원수가 많은 지역일수록 수능 성적이 높았다. 5년 동안의 수능 성적 변화율에서는 저소득층 비율은 영향이 없었지만, 지역의 재정자립도는 5년 동안 영향력이 크지는 않지만, 수능 성적이 올라가고 있는 것으로 나타났다. 학원수와 수강료는 변화율과는 무관했다. 김성식 (2009)의 연구의 결론은 수능성적 학교간 차이의 상당부분이 지역 여건에 의해 발생한 것으로, 저소득층 비율이 높을수록, 도시보다는 읍면지역에서 5년 동안 수능 점수의 성적이

낮은 것으로 나타났다. 특징적인 것은 지역 여건과 수능 성적은 상관이 매우 높았는데, 지역여건 변인이 동일할 경우 평균보다 확연히 높은 수준을 보이는 지역은 여건 수준이 중하위 정도인 지역으로 나타났다. 또한 지역 여건이 가장 좋은 편인 지역은 여전히 높은 성적 수준을 유지하지만 그렇게 두드러진 차이를 보여주지는 못하는 것으로 변화하였다. 박현정, 박종효(2009)에서도 도시지역과 읍면지역 사이의 평균성적 차이가 컸고, 지역을 서울, 광역시, 중소도시, 읍면지역으로 구분 분석하였다. 김양분, 이규재(2009)는 전문계 학생 수능 성적을 지역규모별로 분석한 결과, 도서벽지와 읍면지역 학생들의 학업수준이 중소도시나 서울, 광역시에 비해 높은 것으로 나타났다. 도서 벽지나 읍면지역 전문계고 학생들이 서울이나 광역시의 전문계고 학생들보다 수능에서 높은 학업성취수준을 보이는 양상은 일반계 고등학교의 지역규모별 분석과 상반된 것이다. 2008년도를 기준으로 볼 때 도시지역의 경우 일반계와 전문계 분포 비율이 75% 대 25%인데 비해, 읍면지역의 경우 54% 대 46%로 전문계 분포 비율이 21% 이상 높다. 학생 비율역시 서울은 전문계고 학생이 17.8%인데 반해, 읍면지역은 42.9%에 이른다. 전반적으로 도시지역(서울, 광역시, 중소도시) 과 읍면·도서벽지 지역의 학업수준이 양분되는 양상을 보였다. 이화진, 김민정, 이대식, 손승현(2009)의 연구에서는 수능 및 국가수준 학업성취도 평가 결과뿐만 아니라 TIMSS 2007, PISA 2006 등 국제적 학업성취도 평가에서도 사회경제적 배경이 아동 학생의 학업성취도 상당한 영향을 미치고 있고 그에 대한 실효성 있는 제언을 고찰하였다.

조지민외 (2009)에서는 수능성적에 대해 1-2등급 비율 상위 20개 시군구, 시군구간 표준점수 평균 차이, 시군구별 2005년과 2009년도간 수능 성적 1-2등급 비율이 증가한 상위 20개 시군구 및 8-9등급 비율이 감소한 상위 20개 시군구등에 대해 분석하였고, 수능성적과 국가수준학업성취도 성적을 연계하여 시군구별 상관분석을 실시하였다.

그밖에 학생들의 학력격차(achievement gap)에 대한 다양한 외국의 연구물들이 지역사회의 사회경제적 배경과 학업성취의 문제를 연구하였다.

Downew외 (2009)는 지역차원에서 교육격차를 줄이는 과정과 계획에 대해 연구하고 학력격차를 효과적으로 줄이는 교육구에 대해 논의하였다. Trumbull 외 (2003)는 학력격차문제를 교육에서의 문화적 가치의 차이를 중심으로 minority의 문화적 가치와 사회적 자본의 효과에 대해 논의하였다. Chenoweth (2008)는 시카고와 디트로이트의 가난하고 작은 지역의 어려운 학교들에서 학업성취를 이끌어낸 학교들의 사례를 소개하였다. Murphy (2010)는 지역사회의 환경적 요인, 인종 및 계층 간의 차이를 원인으로 한 학력격차에 대해 소개하고, 사회 경제적 배경에 기초한 학력격차 해소 방안에 대해 논의하면서, 빈곤과 차별에 대해 보상해 주는 방안을 제언 하였다. Anderson (2007)은 빈곤이 심한 지역의 학생들에게 다가가고, 어려운 지역의 학생들에게 긍정적인 분위기를 형성하면서, 갈등을 해소하여 학력격차를 해소하는 전략에 대해 논의하고 있다.

III. 연구방법

1. 데이터

(1) 학업성취도 데이터: 2008년 국가수준 학업성취도 초6학년, 국어, 수학 결과를 종속변수로 사용

(2) 복지재정 DB: 보건사회연구원에서 만든 2006년 재정자립도, 지방세 1인당 부담액, 국민기초생활수급자 비율, 아동수 대비 교육예산 등을 독립변수 및 매개변수로 활용

2. 분석방법

(1) 다중회귀분석: 이 연구에서는 먼저 각 변인들의 개별 효과를 단순회귀분석으로 살펴본 후, 각 변인들의 전체적인 효과 분석을 위해 다중회귀분

석을 사용하였다.

(2) 구조방정식: 단순회귀분석과 다중회귀분석에서 나타난 관계를 보다 정확하게 살펴보기 위해 AMOS를 활용한 구조방정식 모형을 설정하여 분석을 시도하였다(<부록>참조). SPSS를 활용한 회귀모형에서 분석한 모형을 AMOS를 활용한 구조방정식에서 재현할 경우, 상호 상관설정을 통해 유사한 성향을 가진 독립변수들(지역의 예산 규모, 재정자립도, 빈곤율 등)의 상호 영향을 통제할 수 있다는 장점을 가진다. 또한 오차항을 분석모형에 포함시킴으로써 분석모형의 적합성을 보다 높일 수 있다.

Ⅳ. 분석결과

2008년 국가수준 학업성취도 평가는 성취수준을 기초학력 미달, 기초, 보통, 우수 네 등급으로 나누어 비율을 산정하는데, 학부모 및 학생들에게 발표할 때는 기초미달, 기초, 보통이상 세 단계로만 나누어 발표하고 있다.

먼저 다중회귀분석결과에 대해 논의하고, 구조방정식 모형에 기반한 분석결과 및 논의는 추록에서 다루겠다. 그리고 다중회귀분석에서 사용되는 변수간의 관계 및 변수의 명확성에 대한 문제가 있어서 여기서의 논의는 주로 재정자립도 등의 변수자체와 국어보통이상 혹은 기초미달 비율등의 결과와의 단순회귀분석결과를 중심으로 논의하겠다.

〈표 1〉 국어 보통이상 비율

	1	2	3	4	5
재정자립도	**.009** (.027)				-.060 (.047)
기초보장제도 수급률		-7.880 (17.187)			8.903 (27.732)
아동수 대비 교육예산			**1.14E-007** (.000)		**2.74E-007** (.000)
도시규모 중도시 소도시 (대도시)				**-.118** (1.885) **-2.544** (1.878)	.350 (1.914) **-3.784** (1.976)
Adj. R^2	.001	.001	.002	.050	.083

2008년 6학년 국어 보통이상 비율의 영향에 대한 단순회귀분석결과를 살펴보면, 재정자립도는 긍정적이며, 대도시에 비해 중소도시의 보통이상 비율은 낮은 것으로 나타났다. 또한 수급률이 높을수록 보통이상 비율은 떨어지고, 교육예산은 아주 작으나마 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈표 2〉 수학 보통이상 비율

	1	2	3	4	5
재정자립도	**.105**** (.038)				**.009** (.064)
기초보장제도 수급률		-65.217** (23.909)			**-1.096** (38.413)
아동수 대비 교육예산			-4.7E-007 (.000)		**2.0E-007** (.000)
도시규모 중도시 소도시 (대도시)				-4.410 (2.570) -9.086*** (2.559)	**-4.487** (2.652) **-8.807**** (2.737)
Adj. R^2	.046	.044	.001	.040	.129

2008년 6학년 수학 보통이상 비율의 영향에 대한 단순회귀분석결과를 살펴보면, 재정자립도는 긍정적이며, 대도시에 비해 중소도시의 보통이상 비율은 낮은 것으로 나타났다. 또한 수급율이 높을수록 보통이상 비율은 떨어지고, 교육예산은 아주 작으나마 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자립도의 긍정적 영향, 대도시에 비해서 소도시의 부정적 영향은 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 국어 기초미달 비율

	1	2	3	4	5
재정자립도	**-.004** (.005)				**-.001** (.009)
기초보장제도 수급률		**.621** (3.445)			-7.348 (5.622)
아동수 대비 교육예산			1.6E-008 (.000)		4.1E-008 (.000)
도시규모 중도시 소도시 (대도시)				**.146** (.380) **.563** (.378)	**.166** (.388) **.806*** (.401)
Adj. R^2	.004	.001	.001	.040	.061

2008년 6학년 국어 기초미달 비율의 영향에 대한 단순회귀분석결과를 살펴보면, 재정자립도가 높을수록 기초미달 비율은 감소하며, 대도시에 비해 중소도시의 기초미달 비율은 높아지는 것으로 나타났다. 또한 수급율이 높을수록 기초미달 비율은 늘어나고, 교육예산은 아주 작으나마 기초미달 증가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관련변인의 효과가 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈표 4〉 수학 기초미달 비율

	1	2	3	4	5
재정자립도	**-.016***** (.005)				**-.007** (.009)
기초보장제도 수급률		**10.106**** (3.075)			**2.797** (5.076)
아동수 대비 교육예산			**5.58E-009** (.000)		**2.6E-008** (.000)
도시규모 중도시 소도시 (대도시)				**.410** (.342) **.907**** (.341)	**.457** (.350) **.747*** (.362)
Adj. R^2	.063	.062	.001	.081	.098

2008년 6학년 수학 기초미달 비율의 영향에 대한 단순회귀분석결과를 살펴보면, 재정자립도가 높을수록 기초미달 비율은 감소하며, 대도시에 비해 중소도시의 기초미달 비율은 높아지는 것으로 나타났다. 또한 수급율이 높을수록 기초미달 비율은 늘어나고, 교육예산은 아주 작으나마 기초미달 증가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 대도시에 비교한 소도시의 기초미달 비율 증가 효과, 재정자립도가 높을수록 기초미달 비율 감소효과, 수급자 증가율에 따른 기초미달 비율 증가율은 통계적으로도 유의하게 나타났다.

Ⅴ. 결론 및 논의

2008년 국가수준 학업성취도 평가결과를 재정자립도, 기초보장제도 수급율, 아동수 대비 교육예산, 도시규모 등으로 분석해 본결과, 재정자립도가 높을수록, 대도시일수록 2008년 국가수준 학업성취도 초등학교 6학년 국어와 수학의 보통이상 비율이 높았으며, 기초보장제도 수급률이 높을수록 국어와 수학의 보통이상 비율은 감소하였다. 아동수 대비 교육예산이 많을수록 국어에서는 보통이상 비율이 높았으나, 수학에서는 반대의 결과를 나타

냈으나 국어, 수학 모두 그 영향력은 매우 미미하였다.

기초학력미달 비율에서는 재정자립도가 높고 대도시 일수록 기초학력미달 비율이 감소했으며, 기초보장제도 수급률이 높을수록, 중소도시일수록 기초학력미달 비율이 국어와 수학에서 높았다. 아동수 대비 교육예산은 기초학력미달 비율에서도 크게 차이가 나지 않았는데, 이는 교육재정배분에서 아동수를 기반으로 포뮬러 펀딩 방식으로 자치 단체간 큰 차이가 나지 않게 예산을 배분하는데 기인하는 것으로 생각된다. 이러한 결과를 중심으로 이번 분석결과에 대한 논의를 분석 대상 재정 DB의 특징, 아동의 학업성취도의 중요성 등에 따라 정리해 보면 다음과 같다.

1. 재정 DB의 특징: 우리나라의 전반적인 재정 자립도 경향 및 지역사회자본의 관계

이번 재정 DB 투입된 변인이 지역사회자본을 잘 나타내는 지표인지에 대해 고찰할 필요가 있다. 현실을 왜곡하지 않고, 지역의 사회경제적 수준을 나타내는 대리변수로 타당한 것은 무엇인지에 대한 점검 및 검토가 필요하다. 이번 연구에서 사용된 재정자립도, 아동수대비 교육예산, 수급자 비율 등에 대한 검토 및 논의가 필요할 것 같고, 다른 대리변수로 어떤 지표가 타당한지에 대한 논의가 필요하다. 예를 들면 저소득층을 기초생활수급권자외에 차상위계층까지 포함하는 시도 등을 해 볼 필요가 있다. 또한 이번 재정 DB의 재정 자립도는 2004~2006년도의 데이터 이었으나, 2010년의 재정자립도 데이터와 비교했을 때 재정자립도 비율에서 큰 차이가 없었다 (2010년 자치단체 전국평균 재정자립도 52.2%).

2. 아동의 학업성취도의 중요성: 학업결손의 누적 효과 및 지역적 빈곤의 대물림

아동 학생의 학업성취도 문제는 더 이상의 개인 차원의 문제가 아니라,

사회적 문제로 접근될 필요성이 있으며, 지역별, 계층별 교육 양극화 현상과 교육복지와 교육소외의 문제, 지역적 교육결손 및 학업결손 문제 및 아동 학생의 개인적 빈곤의 대물림 문제뿐만 아니라, 지역적 빈곤의 대물림 차원의 문제로 논의할 필요가 있다. 이는 국가수준학업성취도에서 기초학력 미달 비율을 강조하는 것과 방향을 같이 한다. 공교육의 책무성뿐만 아니라 교육적으로 사회적으로 노력해야 할 정책적 과제라고 할 수 있다.

3. 왜 국가수준 학업성취도 평가 결과인가?

김경근(2009) 종단적 관점에서 학업성취를 분석하기에는 동일한 대상을 통해 반복측정이 이루어져야 하며, 각 시기에 실시된 검사문항 간에 동등화가 이루어져야 한다. 문항반응이론을 바탕으로 동등화가 이루어진 자료를 활용한 분석이 이루어 져야 한다. 수능 분석의 결과는 서로 다른 학생들이 서로 다른 난이도의 시험을 치룬 결과를 토대로 변화를 분석하는 것으로 방법론적 문제가 있다고 할 수 있다. 현재 국가수준 학업성취도 평가는 우리나라에서 행해지는 대규모 학업성취도 평가 중에서는 유일하게 동등화를 통해 난이도가 조정된 시험이며, 상대평가가 아닌 준거지향 평가로서 횡단적 분석 및 종단적 분석, 정책의 효과성 검증에 타당한 실증적 데이터라고 할 수 있다. 또한 어떤 결과를 아동 학생의 학업성취 결과로 볼지에 대한 논의도 사회적으로 학문적으로 지속적으로 논의되어야 할 것이다(Johnson, R. 2002)

4. 왜 보통이상, 기초미달 비율을 학업성취도 결과로 사용하는가?

국가수준 학업성취도 평가는 선발을 위한 상대평가가 아니라 준거지향 평가이며 성취수준을 기초학력 미달, 기초, 보통, 우수 네 단계로 나누고 있는데, 지역변인의 효과를 보기위해 우수학생 비율과 보통이상의 비율을 구분해서 보면 좋겠지만, 현재 공개된 데이터는 보통이상 비율만 보여주고 있으므로 보통이상 비율을 사용했다. 또한 현재 기초미달 비율을 강조하는

것은 공교육의 책무성을 강조하는 방향과 관련된다고 볼 수 있다. 국가수준 학업성취도 평가는 국민공통기본교육과정이 운영되는 초등학교~고등학교 2학년 학생을 대상으로 실시되고 있어서, 기초학력미달비율이 높은 것은 공교육이 기본적 책무를 다하지 못하는 것으로 볼 수 있다. 지역사회의 사회적 경제적 수준이 기초미달 비율에 미치는 영향을 살펴보는 것은 공교육 책무성과 지역적인 빈곤의 대물림 현상을 고찰하는데 매우 의미 있는 일이다.

5. 이번 재정 DB 분석의 의의 및 한계

시군구 등 지방자치단체의 사회경제적 현황과 국가수준학업성취도의 관계를 처음으로 분석한 연구라는데 이 연구의 의의가 있다. 2008년 전수평가가 시도된 이래로 시군구 지역별로 보통이상 비율과 기초미달 비율을 발표하고 있고, 이번 재정 DB는 시군구 지역별로 재정 현황 데이터를 보유하고 있다는 데서 서로 매칭되는 데이터라고 할 수 있다. 국가수준 학업성취도 데이터는 학업성취도 데이터 중에서 향후 종단적 분석이 가능하고, 동등화를 통해 난이도가 조정된 시험이라는 점에서 배경변인 및 정책효과를 안정적으로 분석할 수 있는 데이터로서 재정DB와의 연계를 통해 지역의 사회경제적 자본이 미치는 영향을 알아보는데 적합한 데이터라고 생각된다. 김경근(2009)에 따르면, 중소도시를 수도권과 비수도권으로 구분해서 분석을 시도해 볼 필요도 있다. 중소도시 가운데 수도권의 일부 신도시들은 상당히 이질적인 성격을 지닌 것을 강조하였다. 또한 김성식(2009) 지역간 격차가 지역별로 다를 수 있다는 점을 지적하였는데, 비슷한 지역 여건이면서도 어떤 지역은 상대적으로 높은 성취 수준을 보이고 있다. 반대로 어떤 지역은 여건이 나쁘면서 또한 수능 성적이 지속적으로 하락하고 있다고 했다. 평균적인 성적 수준이 낮은 지역들은 자연히 변화율에서 향상되는 경향을 보인다는 점을 고려하면, 이들 지역의 성적 하락 현상은 매우 심각하다고 할 수 있다. 이들 지역은 다른 지역과 다른 특별한 정책적 배려가 요구되는 지역들이라고 하겠다. 향후 이런 지역의 특징을 살펴보고, 이런 지역

에 대한 사회복지나 교육복지 차원의 대책이 요구된다 (Wagner, T, 2008).

향후 연구과제로 이번 연구는 2008년 초등학교 6학년의 국어, 수학 성적만을 분석하였으나, 향후 종단적 분석과 중학교 3학년, 고등학교 2학년의 영어, 사회, 과학 성적 등의 분석을 통해 전반적인 지역의 사회경제적 자본과 아동 학생의 학업성취도의 관계를 포괄적으로, 종단적으로 검토해 볼 필요가 있고, 지역의 사회경제적 자본을 현실 왜곡 없이 나타낼 수 있는 데이터의 축적과 변수에 대해 깊이 있는 고찰과 연구가 필요하다.

참고문헌

김경근(2009). **한국 교육과정 평가원 심포지엄 토론 자료.**

김광혁(2006). 빈곤이 아동의 학구적 성취에 영향을 미치는 경로분석. **한국사회복지학, 58(4)**, pp.265-289.

김광혁(2008). 지역사회 환경과 가족 소득의 변화궤적이 아동의 학업성취도 변화궤적에 미치는 영향. **한국사회복지정책, 35.** pp.5-28.

김성식(2009). 시군구별 수능 성적 분석: 지역 여건 변인의 영향력을 중심으로. **한국 교육과정 평가원 심포지엄 자료**

김양분·이규재(2009). 수능 표준점수의 평균과 등급에 대한 연도별 추이 분석. **한국교육과정 평가원 심포지엄 자료**

김양분·임현정·신혜숙(2010). 수능 및 국가수준 학업성취도 평가 데이터 활용방안. **KEDI-KAERA 교육정책공동심포지엄**

김진영·민인식·최필선(2009). 수능점수분포를 통해 본 학교간 지역간 학력 편차 연구. **한국교육과정 평가원 심포지엄 자료**

박현정·박종효(2009). 학업성취도 및 변화율이 높은 학교의 분석. **한국교육과정 평가원 심포지엄 자료**

이종승(2009). **현대교육평가.** 교육과학사

이화진·김민정·이대식·손승현(2009). 학습부진학생 지도·지원의 실효성 제고를 위한 대안 탐색. **한국교육과정평가원.**

조지민·김성열·이양락·시기자·권영락·박종훈 외(2009). **수능 및 학업성취도 평가에서의 교육 격차 실태 분석 및 요인 탐색 연구**. 한국교육과정평가원.

한국교육과정평가원(2009). **수능 및 학업성취도 평가 결과 분석 심포지엄**. 한국교육과정 평가원.

Anderson. T. C.(2007). *Closing the Achievement Gap: Reaching and Teaching High Poverty Learners*. iUniverse. Inc.

Chenoweth. K.(2008). *It's Being Done: Academic Success in Unexpected Schools*. Harvard Education Press

Downey. C. J. Steffy. B. E. Poston. W. K. & English. F. W.(2009). *50 Ways to Close the Achievement Gap*. Corwin Press.

Johnson. R. S.(2002). *Using Data to Close Achievement Gap: How to Measure Equity in Our Schools*. Corwin Press. Inc.

Mayer. S. and Jencks C.(1989). Growing Up in Poor Neighborhoods: How Much Does It Matter?. *Science. Vol.243.* pp.1441-45.

Murphy. J.(2010). *The Educator's Handbook for Understanding and Closing Achievement Gaps*. Corwin.

Sampson. R. J. Raudenbush. S. and Earls. F.(1997). Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science. Vol.277.* pp.918-924.

Trumbull. E. Greenfield. P. M.. & Quiroz. B.(2003). Cultural Values in Learning and Education. In Williams. B. (Eds.) *Closing the Achievement Gap*. ASED (Association for Supervision and Curriculum Development)

Wagner. T.(2008). *The Global Achievement Gap: Why even Our Best Schools Don't Teach the New Survival Skills Our Children Need and What We Can Do About it.* Basic Books.

Wilson. W. J.(1991a). *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago.

Wilson. W. J.(1991b). Studying Inner City Social Dislocations: The Challenge of Public Agenda Research. *American Sociological Review. Vol.56. No.1.* pp.1-14.

Zill. N.(1984). *American Children: Happy Healthy and Insecure*. New York: Double day Anchor.

부록. 구조방정식 분석결과

* 독립변수간 상관 설정 후 분석

- 중도시와 소도시의 변수 측정방식(더미변수)이 회귀모형과 다소 다름
  : 회귀모형은 3범주 더미변수, amos는 2범주 더미변수

Regression Weights: (Group number 1 - Default model)

			Estimate	S.E.	C.R.	P	Label
초08국어 보통이상	←	재정자립	.030	.039	.765	.444	
	←	수급율06	43.577	26.672	1.634	.102	
	←	V149_A	.000	.000	1.078	.281	
	←	중도시	-.194	1.034	-.188	.851	
	←	소도시	-3.487	1.350	-2.584	.010	

			Estimate	S.E.	C.R.	P	Label
초08수학 보통이상	←	재정자립	-.011	.008	-1.348	.178	
	←	수급율06	-10.883	5.365	-2.029	.043	
	←	V149_A	.000	.000	-.803	.422	
	←	중도시	.166	.208	.800	.424	
	←	소도시	.717	.271	2.640	.008	

			Estimate	S.E.	C.R.	P	Label
초08 국어미달	←	재정자립	.088	.054	1.626	.104	
	←	수급율06	27.180	36.596	.743	.458	
	←	V149_A	.000	.000	-.440	.660	
	←	중도시	-4.470	1.418	-3.152	.002	
	←	소도시	-8.071	1.852	-4.359	***	

			Estimate	S.E.	C.R.	P	Label
초08 수학미달	←	재정자립	-.014	.007	-1.905	.057	
	←	수급율06	.569	4.836	.118	.906	
	←	V149_A	.000	.000	-.578	.563	
	←	중도시	.407	.187	2.174	.030	
	←	소도시	.637	.245	2.604	.009	

지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인

모 지 환[1)]
이 중 섭[2)]

Ⅰ. 문제제기

1991년 지방의회가 구성됨으로써 우리나라에 지방자치제도가 시작된 이후, 사회복지부문에서도 지방정부의 권한이 점차 강화되고 있다. 지난 2003년에는 사회복지사업법을 개정하면서 사회복지서비스 제공책임을 시·군·구에 두는 것으로 명시하였으며, 지역사회복지계획을 수립하거나 지역사회복지협의체에 대한 구성 및 운영지원 등에도 시군구의 책임성을 명확히 하였다. 특히, 2005년부터는 기존의 국고보조금으로 지원되는 사회복지사업의 예산편성권한을 지방으로 대폭 이양하여 사무이양만이 아닌 재정에서의 지방분권도 이루어져 바야흐로 실질적인 지방분권시대가 진행되고 있다(김미혜 외, 2009: 189). 지방분권화를 통해 보다 민주적이고 참여적인 정부를 지향할 수 있고, 공공서비스와 주민의 서비스 수요를 일치시킴으로써 지방정부 지도자가 유권자에 대해서 대응성과 책임성을 확보해나갈 수 있으며, 궁극적으로 지역개발에 최선을 다하게 된다(Ter-Minassian, 1997; 홍준현, 2001 재인용). 그래서 지방자치제도는 중앙권력의 이양과 자원분산을 통해 지역이 고루 발전할 수 있는 정치적 토양을 제공했다는 점에 이론의 여지가 없다. 지방의회가 자율적 입법권한을 가지고 지역의 특성에 맞는 법안을 제정하면, 지역주민의 직접 민주주의에 의해 선출된 지방정부는 지방의회와의 견제와 균형 속에서 지역주민의 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 체감도 높은 정책들을 집행하게 된다. 그래서 지방자치는 권력이 집중된 중앙

1) 대불대학교 사회복지학과 조교수
2) 전남대학교 생활환경복지학과 강사

권력 하에서는 보기 어려운 주민밀착형 정책과 제도를 계획하고 집행할 수 있는 최적의 정치체제이다.

Crook(2003)이 지적한대로 지방분권은 공간적으로나 시간적으로 그리고 제도적으로 정부와 지역주민간의 관계를 밀착시킴으로써 지방정부가 지역주민들의 욕구를 더욱 잘 인식하도록 할 뿐만 아니라 지역주민의 욕구에 보다 기민하게 대응할 수 있도록 해준다. 민주주의를 엄밀한 의미에서 주권재민의 원칙에 따른 다수결에 의한 정치적 의사결정으로 정의한다면, 참여민주주의의 완전한 실현은 그 본질상 지역주민에 의한 정치적 의사결정인 지방자치를 전제할 수밖에 없다.

사회복지에 있어 지방자치는 지방정부의 의사결정의 주요 잣대와 기준이 행정결정권자의 정치적 이해득실과 결부되었던 과거와는 달리 지역주민의 의사와 욕구에 의해 주도됨으로써 진정한 의미의 복지자치를 실현할 수 있는 제도적 발판이 마련되었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 즉, 지역주민의 욕구가 정치적 이해관계에 종속되었던 중앙정치의 속성과는 달리 지방자치는 지역주민의 욕구와 복지를 정치의 주요 의제로 회복시키는 결정적인 계기가 되었다는 점이다. 물론, 지방자치제도는 지역밀착성이라고 하는 제도적 특성으로 인해 지역주민의 복지수준과 상대적 친화성을 갖는 것은 사실이지만, 지방자치제도 그 자체가 지역주민의 높은 복지수준을 담보하지는 못한다. 즉, 지방자치제도도 지역주민의 참여정도나 지방의회의 정치사회적 성숙도 등의 외부적 요인들에 의해서 상당한 영향을 받는다는 점이고 이 같은 정치사회적 조건은 지역의 재정여건 등의 경제적 요인과도 호환적으로 결합하면서 지역복지의 수준을 결정한다는 점이다. 따라서 지역복지의 수준을 향상시키기 위해서는 지방자치단체의 복지정책을 견인하고 있는 다양한 영향요인들을 실증적으로 규명하기 위한 연구가 필요하다.

최근 지방정부의 복지예산에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 규명하기 위한 연구(Hick, 2009; 서상범·홍석자, 2010; 조수현, 2009; 김미혜·박은주·김민경, 2009; 이재완·김교성, 2007; 장동호, 2007; 진재문, 2006)가 점차 많아지고, 이 같은 연구경향은 2005년 참여정부의 복지재정분권화와

맞물려 더욱 가속화되고 있다.

하지만 기존의 선행연구들은 주로 지방정부의 재정부담이 강제되는 국고보조금과 순수한 자체예산으로 추진되는 자체사업을 구분하지 않고 전체 사회복지재정의 총량이나 사회복지재정 총량의 비율을 기준으로 지방정부의 사회복지예산 관련 영향요인을 탐색하였다. 하지만 지방정부의 사회복지예산이 수혜자의 수나 사회복지시설 수 등 사실상 중앙정부의 국고보조금에 의해 절대적인 영향을 받는다는 점에서, 사회복지예산 총량을 기준으로 분석되는 이 같은 연구모형은 지방정부의 사회복지에 대한 정책적 의지를 평가하기에는 무리가 있다.

실제로 2005년 170개 시·군·구의 사회복지예산 구성을 살펴보면, 일반회계예산 대비 사회복지예산의 비율은 19.3%로 비교적 높지만 보조사업과 자체사업의 비율은 각각 92.7%와 7.3%로 지방자치단체 사회복지사업의 대부분은 국고보조사업으로 이루어지고 있다(강혜규 외, 2006). 국고보조사업은 예산편성의 권한이 지방정부가 아닌 중앙정부에 의해서 이루어진다는 점에서 지방정부의 정책적 의지가 발현될 수 없는 사업영역이다. 결국, 지방정부의 사회복지예산에 영향을 미치는 관련요인을 입체적으로 탐색하기 위해서는 자치단체장의 사회복지에 대한 정책적 노력이나 의지 혹은 예산심의 및 의결권한을 가진 지방의회의 영향력 등이 강력하게 개입되는 자체예산만을 종속변수로 설정해야 하는 것이 타당하다.[3)]

따라서 본 연구는 지방정부의 사회복지예산을 재원부담 주체별로 대별하

3) 국고보조금은 국가와 광역자치단체, 기초자치단체가 국고보조사업 전체예산의 일정 부분씩을 분담하는 대응보조금(matching grants)이기 때문에 지자체에 주는 국고보조금이 늘어나는 만큼 지자체가 확보해야 하는 지방비 부담액도 커지게 된다. 이러한 특징으로 인해 사회복지관련 보조금예산이 편성되는 과정에서, 보조사업을 수행하고자 하는 지자체는 매년 해당 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청해야 하는데, 이때 광역자치단체는 관할 기초자치단체의 신청을 받아 해당 자자체의 지방비 부담능력 등을 고려하여 조정 및 종합한 후 중앙관서에 예산 신청을 하도록 되어있다. 또한 해당 중앙관서는 시도지시가 신청한 내역에 대해 사업의 타당성, 연내 집행가능성, 지방비 부담 가능성 등을 면밀히 검토하여 중앙예산기관에 예산을 요구하게 된다. 국고보조금의 이러한 배분논리로 인하여 역설적이게도 저소득층이 많이 거주하여 세원이 부족하고 이로 인해 재정력이 약할 수밖에 없는 지자체에서 높은 복지욕구에도 불구하고 오히려 더 낮은 수준의 복지지출이 이루어 질 수도 있는 것이다(조수현, 2009: 118-119).

고 자체사업예산의 규모를 복지재정 자율성 정도로 정의하여 관련 영향요인을 탐색하고자 한다. 재정의 자율성은 지방정부가 가용자원을 복지사업에 자발적 의지를 가지고 활용할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 지방정부의 복지자치의 성숙도를 평가하는 중요한 잣대라고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 목적은 지방정부의 사회복지예산의 재정부담주체별 예산현황을 종속변수로 복지재정운영의 자율에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 있다. 이를 위해 지방정부(시군구) 복지재정DB의 사회복지 각 분야별 예산 시계열 자료와 지방재정현황 자료(재정자립도, 재정자주도, 사회복지대상자의 수, 정책사업 비중 등), 그리고 기타 행정통계자료를 활용하여 지방정부의 복지재정자율성에 영향을 미치는 관련 요인을 검증하고 재정적 요인과 사회복지수요 요인에 따른 복지재정자율성의 정도를 예측하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 복지재정자율성의 개념 및 측정

지역복지의 수준은 해당 국가의 중앙정부와 지방정부간의 관계가 어떻게 정립되고 규정되느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 지역별로 복지수요가 다르고 재정능력이 상이한 현실은 중앙과 지방의 행정적 업무의 조정뿐만 아니라 재정적 조율이 무엇보다도 중요한 정책과제임을 상기시킨다. 복지정책에 대한 중앙정부의 책임성은 지속적으로 유지하되 지역이 자체 정치적 역량을 토대로 지역수요에 맞는 차별화된 복지정책을 이행하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 복지사업과 복지재정에 대한 명확한 역할 분담이 전제되어야 한다. 여기서 재정자율성은 중앙정부의 합리적인 재정관리를 전제로 지방정부의 자체 권한을 가지고 자율성 있는 재정운영을 실현할 수 있는 정도로서 지방자치의 수준을 가늠하는 잣대라고 할 수 있다. 따라서 세입기반의 확대와 함께 세출에 대한 권한의 확대라고 하는 지방재정 자율성의 확대가 지방자치단체의 지속가능한 재정에 필수불가결한 요소라고 한다면,

복지재정자율성은 지방자치단체의 지속가능한 복지정책의 이행을 위한 전제라고 할 수 있다.

복지재정 자율성은 지방재정자율성의 개념과의 관계 속에서 그 의미를 파악할 수 있다. 고성철과 이승우(2003: 130)에 따르면, 지방재정 자율성은 중앙정부의 통제, 즉 지방재정의 타율적인 운영과 대칭되는 개념으로 지방재정의 자주적 의사결정능력을 의미한다. 물론, 지방정부의 사회복지재정의 경우 국고보조사업의 비율이 매우 높다는 점에서 자율성이라는 개념 사용에 상당히 신중해야하지만, 그 개념적 의미에서는 지방정부의 자율적 혹은 자주적 의사결정에 따른 재정운용을 재정자율성으로 정의할 수 있다. 이외에도 지방재정의 자율성은 지역의 공공서비스의 제공 및 관련 재원조달 규모 및 방법의 결정에 있어 지방정부의 자율적 결정에 의존하는 것(엄명배, 2003: 57) 혹은 재정자원에 대한 자주적 조달과 자유로운 의사와 판단에 따른 사용(김현조, 2001: 196; Kohtamaki & Lyytinen, 2004) 등으로 정의된다. 결국, 지방재정의 자율성은 재정운용에 있어 지방정부의 자율적 의사결정(염명배, 2003; 최원익, 2008; 김현조, 2001; Chapman, 1999)에 그 초점이 맞추어져 있고, 중앙정부나 상급 지방정부의 통제에 대한 대칭적 개념(고성철·이승우, 2003)으로도 이해할 수 있다.

지방정부의 재정자율성의 개념에 기초하여 복지재정 자율성을 정의하면, 복지재정자율성은 중앙정부나 상급 지방정부의 통제를 받지 않고 자율적 의사에 의해 복지사업의 재정운영을 결정하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 복지재정자율성을 평가하는 중요한 지표는 중앙정부의 재정통제를 받지 않는 자체사업의 예산규모나 비율이라고 할 수 있다.

한편, 지방정부의 재정자율성은 다양성 가설(diversification hypothesis)과 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis) 그리고 리바이어던 가설(Leviathan hypothesis)을 통해 그 효율성이 강조된다. 즉, 재정자율성은 중앙정부에 의한 독점적 재정운용보다 분권화된 시스템 하에서 지방정부간의 경쟁을 유도하고 공공재의 최적 공급을 실현시킴으로써 재정운용의 효율성이 증진될 수 있다는 점이다. 세부적으로 살펴보면, 다양성 가설은

지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 분권화를 통해 선호의 다양성을 수용해야 파레토 개선이 이루어진다는 논리이고, 생산성 제고가설은 분권화가 지방정부에 책임성과 의무를 이전하므로 주민의 선호 변화에 대한 수용성뿐만 아니라 공공재 생산의 혁신적 활동이 전개된다는 논리이다. 마지막으로 리바이어던 가설은 Brennan과 Buchanan(1977, 1980)이 주장한 가설로서 전통적인 재정연방주의가 강조한 자원배분의 효율성이 분권화에 의해 촉진될 수 있다는 것을 의미하는 것으로 이 모형에서 정부는 체계적인 세입 극대화를 추구하는 독점기관으로 정책수단인 분권화의 진전은 공공부문의 축소, 지방정부간 경쟁촉진을 유발하여 자원배분의 효율성을 개선하게 된다는 것이다(이병량 외, 2008; 김홍환, 2010: 114 재인용). 이 같은 논리에 따르면, 복지재정의 자율성은 단일하고 일률적인 복지사업을 지양하고 복지사업의 다양성을 유인할 뿐만 아니라 지방정부의 복지사업에 대한 책임성과 의무를 강화하고, 지방정부가 복지사업을 화두로 한 경쟁의식의 확산을 통해 지방자치단체의 복지정책을 한 단계 진전시키는 긍정적 결과를 예상할 수 있다.

재정자율성은 그 개념의 다양성만큼이나 이를 측정하기 위한 지표도 매우 다양한 방식으로 개발되고 있다. 재정자율성과 관련된 대부분의 선행연구들은 지방정부의 재정자율성을 세입자율성과 세출자율성으로 구분하여 측정하고 있고, 측정개념도 지방정부 자율성(하혜수, 2001), 지방정부 재정자율성(Oates, 1985; 이상용·하능식, 2007; 우명동, 2008), 혹은 재정분권 수준(Wayslenko, 1987; Bahl & Linn, 1992; Davoodi & Zou, 1998; 최병호 외, 2001; 임성일, 2003, 현진권 외, 2006, 한동효·오시환, 2008) 등의 개념으로 측정되고 있다. 재정자율성의 측정지표를 보면, 하혜수(2001)는 지방정부의 자율성을 자체재원의 규모로 측정하였고, Oates(1985)는 재정자율성을 총세입대비 지방세입의 규모로 측정하였다. 이외에도 이상용 외(2007)와 우명동(2008)은 일반재정대비 지방재정의 비율, GDP대비 지방재정의 비율 그리고 총세출대비 지방세출 등으로 지방정부의 재정자율성을 측정하였다. OECD(2009)도 재정자율성을 다의적 개념

으로 파악하고 재정자율성을 측정하기 위한 세부지표로 지방자치단체에 할당된 조세재정의 비율, 지방자치단체에 할당된 이전재원의 비율 등을 제시하였다.

이처럼, 재정자율성 측정 지표는 재정자율성의 정의에 따른 가장 효과적인 방식이 활용되었다. 전술한 바와 같이 재정자율성은 주로 중앙정부 등 외부의 규제나 간섭 없이 지방자치단체가 자율적으로 활용 혹은 운용할 수 있는 재정자원의 규모라고 할 수 있고, 이 같은 정의에 가장 적합하고 효과적인 측정지표는 총세입이나 세출에서 지방자치단체가 자유롭게 가용할 수 있는 자원인 지방세 혹은 지방세 지출의 규모라고 할 수 있다.

정리하자면, 지방정부의 재정자율성은 주로 지방정부의 자율적 재정운영의 정도를 측정하는 지표로 구성되어 있고, 이를 위해 선행연구들은 대체로 총재정규모에서 지방정부의 자율적 재량에 따른 재정운영의 비율을 중심으로 재정자율성을 측정하고 있다. 이 같은 논리에 따를 경우, 복지재정의 자율성도 전체 사회복지예산 대비 지방정부의 자율적 재정운용의 정도인 자체사업 세출 및 세입예산의 비율로 그 개념이 측정될 수 있다.

2. 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인

지금까지의 선행연구는 대체로 복지재정의 자율성보다는 지방정부의 재정자율성을 주제로 이를 확대하기 위한 방안을 탐색한 연구(김홍환, 2010; 박병희, 2006; 염명배, 2003; 신희영, 1995)가 많았고, 복지재정과 관련해서는 복지재정의 자율성보다는 지방정부의 전체 사회복지예산을 종속변수로 그 영향요인을 규명하는 연구가 주류를 이루어왔다. 따라서 복지재정의 자율성 정도나 그 정도에 영향을 미치는 관련 영향요인을 규명하는 연구는 아직까지 진행되지 못했다. 후자의 연구는 주로 지방정부의 복지예산 지출의 규모를 종속변수로 설정하여 지방정부의 복지재정에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 가령, 진재문(2007)은 1995년부터 2003년까지의 시계열 자료를 이용 지방정부의 사회복지예산 결정요인을 연구하였고, 이승용과

김홍식(1992)은 전체 예산에서 사회복지사업의 예산 비율을 종속변수로 광역시와 도 그리고 시·군의 복지예산에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

전술한 선행연구들은 지방의회의 구성형태나 자치단체장의 정당 등과 같은 정치적 요인이나 기초생활수급자와 장애인 등의 수급자 수를 사회적 요인으로 독립변수로 구성하여 복지예산의 규모와의 인과적 관련성을 연구하였다. 이들 연구는 지방자치의 결과로서 복지예산에 영향을 미치는 관련 영향요인을 규명했다는데 나름의 의미를 찾을 수 있다. 최근에는 전체 사회복지예산보다는 특정 사회복지부분의 예산과 관련 변인들간의 관계를 다룬 연구들(서동명, 2009; 김숙경, 2006)도 진행되고 있다.

선행연구의 결과를 살펴보면, 서상범과 홍석자(2010)는 16개 시·도를 대상으로 복지예산에 영향을 미치는 관련 영향요인을 탐색하였는데, 분석 결과 인구밀도, 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 전년도 복지비지출비율 그리고 등록장애인 비율 등이 지방정부의 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 16개 광역시·도를 대상으로 한 조수현(2009)의 연구에서도 지역별로 다소의 차이는 있지만, 사회보장비에 영향을 미치는 영향요인으로 기초생활수급자 비율, 65세 이상 노인인구비율, 경제개발비 비율, 그리고 단체장의 정당 및 시계열요소로서 연도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 김미혜 외(2009)는 2005년 복지재정분권화 시점을 기준으로 복지예산의 편성과 집행에서 가장 깊은 영향력을 행사하는 기초지방자치단체 229지역을 대상으로 복지예산과 유의미한 인과적 관련성을 가진 변수를 탐색하였는데, 연구결과 수급자의 비율, 재정자립도, 경제개발예산 변화, 전년도 사회보장예산 비율, 지역 그리고 수급자 비율 증감분과 재정자립도 증감분이 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 사회복지대상자의 비율이나 경제개발비의 비율 그리고 점증주의 요인으로서 전년도 복지예산 비율 등과 복지예산과의 인과적 관련성을 논증한 조수현(2009)의 연구결과와 유사하다.

진재문(2007)도 사회복지예산 설명요인으로 지방자치제도 요인, 경제상

황 요인, 사회복지수요 요인, 그리고 지방의 재정능력 요인, 점증주의 요인 등으로 범주화하고 관련 요인과 16개 광역시·도 사회복지예산과의 인과적 관련성을 탐색하였다. 분석 결과, 빈곤자수, 지방선거, 광역의회 다수당, 외환위기, 1인당 GRDP, 1인당 지방세액, 그리고 점증주의 요인으로 전년도 사회보장비율 등이 지방정부의 사회복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

복지예산의 영향요인을 사회경제적 요인, 정치제도적 요인, 재정능력요인 그리고 점증주의 요인으로 범주화한 박고운과 박병현(2008)의 연구에서도 203개 기초지방자치단체의 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 요인변수로 지역, 노령인구비율, 수급자비율, 경제개발비비율, 분권교부세 실시전후, 지방선거, 단체장 소속정당, 지방세부담액, 전년도 사회보장비 등이 제시되었다. 이외에도 노인이나 장애인복지예산만을 종속변수로 투입한 김성수(2008)와 서동명(2009)의 연구에서는 노인인구비율이나 인구규모, 공무원 수, 1인당세출예산액, 장애인복지조례 수, 장애인복지담당 공무원 수, 소득수준, 1인당 보조금, 재정자주도 등이 관련 복지예산과 유의미한 인과적 관련성을 가지는 것으로 나타났다.

우리나라의 복지재정의 결정요인과 관련된 선행연구가 영향요인인 독립변수로 사회복지수요를 중심으로 한 인구학적 요인에 초점을 맞추었다면, 외국의 선행연구(Besley & Coate, 2000; Persson & Tabellini, 2000; Revelli, 2002)는 주로 정치적 요인과 재정적 요인에 주목하였다. 가령, Persson과 Tabellini(2000)는 총선거가 국방예산과 사회복지예산에 유의미한 영향을 미치는 중요한 요인임을 논증하였고, Mixon과 Hobson(2001)은 지방자치단체의 재정과 지출은 지방선거뿐만 아니라 총선거에서도 상당한 영향을 받는다는 점을 증명하였다. Akanbi(2007)도 1인당 실질 GDP나 GDP대비 정부지출 비율 등 재정적 요인이 의료비의 부담에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 지방정부의 복지예산에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구

연구자	연구대상	분석방법	투입변수	영향변수
Akanbi (2007)	African Countires	회귀분석	1인당 실질 GDP, GDP대비 정부지출비율, 도시화비율, 14세 이하 인구비율, IMF, 부패통제지수	1인당 실질 GDP, GDP대비 정부지출비율, 도시화비율, 14세 이하 인구비율, 부패통제지수
서상범·홍석자 (2010)	16개 시도	통합 시계열 분석	1인당 사회복지지출액, 사회복지지출비율, 선거투표율, 정당경쟁, 단체장소속정당, 1인당 지역내총생산, 인구밀도, 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 전년도복지비지출비율, 기초생활수급자비율, 등록장애인비율, 소년소녀가장비율, 노인인구비율, 분권교부세 실시여부	인구밀도, 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 전년도복지비지출비율, 등록장애인비율
조수현 (2009)	16개 시도	회귀분석	재정자립도, 기초생활수급자비율, 65세 인구비율, 장애인인구비율, 경제개발비 비율, 경제성장률, 단체장 정당, 연도	기초생활수급자비율, 65세 이상 노인비율, 경제개발비비율, 단체장 정당, 연도
최인규 (2009)	중앙정부 노인복지 예산	회귀분석	선거, 조세부담률, 외환위기, 노인부양비율, 노인복지시설 생활자수, 노령화지수, 전년도복지예산 비율	선거, 조세부담률, 외환위기, 노인복지시설 이용자수, 노인부양비율, 노령화 지수
김미혜·박은주·김민경 (2009)	229개 기초지방자치단체	회귀분석	수급자비율, 재정자립도, 경제개발예산 변화, 전년도 사회보장예산비율, 지역, 수급자비율 증감분, 재정자립도 증감분	수급자비율, 재정자립도, 경제개발예산 변화, 전년도 사회보장예산비율, 지역, 재정자립도 증감분
진재문 (2007)	16개 광역시도	통합회귀분석	빈곤자수, 지방선거, 단체장소속정당, 광역의회다수당, 경제고통지수, 외환위기, 1인당 GRDP, 1인당 지방세액, 전년도 사회보장비율, 광역시도	빈곤자수, 지방선거, 광역의회다수당, 외환위기, 1인당 GRDP, 1인당 지방세액, 전년도 사회보장비율
박고운·박병현 (2008)	230개 기초지방자치단체	통합회귀분석	지역, 수급자비율, 노령인구비율, 경제개발비비율, 분권교부세실시전후, 지방선거, 시설수, 단체장 소속정당, 재정자립도, 지방세부담액, 전년도 사회보장비	지역, 노령인구비율, 수급자비율, 경제개발비비율, 분권교부세 실시전후, 지방선거, 단체장 소속정당, 지방세부담액, 전년도 사회보장비
김성수 (2008)	전라북도 14개 시군	회귀분석	노인인구비율, 자동차보유율, 인구규모, 공무원수, 투표율, 주민지지도, 예산증감률, 1인당 자체수입액, 재정자립도, 1인당 지방세부담액, 1인당세출예산액	노인인구비율, 인구규모, 공무원수, 1인당세출예산액
서동명 (2009)	205개 기초 자치단체	회귀분석	지역, 장애인단체수, 장애인복지조례수, 지배정당이념, 장애인복지담당공무원 비율, 소득수준, 산업화율, 등록장애인비율, 재활시설수, 1인당 자체수입액, 1인당 보조금, 재정자주도	지역, 장애인복지조례수, 장애인복지담당공무원수, 소득수준, 1인당보조금, 재정자주도

지금까지의 선행연구 결과를 종합해 보면, 대부분의 선행연구들이 지방정부의 복지예산의 설명요인을 사회적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인 등으로 범주화하고 있고, 각 범주에 사회복지수급자의 수나 단체장 혹은 의회의 소속정당 그리고 1인당 지방세액이나 소득수준 등을 관련 지표로 세분화하여 복지예산과의 관련성을 탐색하고 있다. 사회적 요인에서는 주로 기초생활수급자수(조수현, 2009; 김미혜 외, 2009; 진재문, 2007; 박고운·박병현, 2008), 노인인구비율(조수현, 2009; 박고운·박병현, 2008; 김성수, 2008), 장애인인구비율(서상범·홍석자, 2010) 등이 복지예산과 유의미한 인과적 관련성을 보였고, 정치적 요인에서는 단체장의 정당(조수현, 2009; 진재문, 2007; 박고운·박병현, 2008)이나 지방선거 실시유무(최인규, 2009; 진재문, 2007; 박고운·박병현, 2008; Mixon & Hobson, 2001) 등이 복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아울러 재정적 요인에서는 재정자립도(서상범·홍석자, 2010; 김미혜 외, 2009; 서동명, 2009)나 지방세부담액(서상범·홍석자, 2010; 최인규, 2009; 진재문, 2007; 김성수, 2008; 서동명, 2009) 등이 지방정부의 복지예산과 유의미한 인과적 관련성이 있는 것으로 나타났다.

III. 연구방법

1. 연구대상

지방정부의 복지재정 자율성 연구에서 중요한 것은 지방정부의 수준을 어디까지 설정할 것인가에 관한 지방정부의 규모에 관한 명확한 기준 설정과 지역별로 다양한 방식으로 편성 및 집행되고 있는 지방정부의 사회복지예산의 범위의 설정에 관한 문제이다. 기존의 선행연구들은 주로 광역자치단체(서상범·홍석자, 2010; 조수현, 2009; 진재문, 2007)나 기초자치단체(김미혜 외, 2009; 박고운·박병현, 2008; 서동명, 2009)를 중심으로 진행되어 왔고, 이들 지역을 통합하거나 별도로 분리하여 각 자치단체별로 영향요

인을 탐색하기도 했다. 하지만 지방정부는 광역과 기초별로 다양한 사회경제적 배경과 정치적 환경을 가지고 있다는 점에서 권역을 구분하지 않고 지역을 하나의 범주로 단일화하여 분석하는 것보다는 광역과 기초로 구분하여 관련 영향요인을 개별적으로 탐색하는 것이 타당하다.

특히, 광역자치단체는 중앙정부의 예산에 대한 전달자로서 역할이 주된 기능일 뿐 실제로 예산의 편성과 집행의 주된 역할은 기초자치단체에서 이행되고 있어 광역보다는 기초자치단체가 복지재정자율성이라고 하는 본 연구의 목적에 더욱 부합한 분석단위가 된다. 따라서 본 연구는 광역보다는 230개 기초지방자치단체를 분석대상으로 설정하여 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인을 탐색하고자 한다.

다음으로 사회복지예산의 범위는 지방정부의 예산서를 기준으로 사회개발비 내의 사회복지비로 한정한다. 사회복지비로는 사업영역별로 기초생활보장, 취약계층지원, 보육, 가족, 여성, 노인, 청소년, 노동, 보훈 그리고 일반사회복지와 기타로 범주화되어 있고, 본 연구에서는 각 영역별 예산을 합산한 총액을 사회복지예산의 범위로 설정하였다.

한편, 본 연구는 분석을 위해 한국보건사회연구원이 구축한 복지재정DB를 중심으로 지방재정연감(2004~2006), 통계청, 재정고의 지방예산 관련 지표(2004~2006), 선거관리위원회 당선인 명부(2004~2006) 등을 활용하였다. 복지재정DB는 보건사회연구원이 지난 3년여 걸쳐 구축한 것으로 지방정부의 복지수준과 동향 등의 분석을 목적으로 개발되었다. 특히, 복지재정DB는 복지부문의 기능별 재정정보관리와 함께 복지재정분야의 전문화되고 종합적인 지표를 분석하는 연구조정기반을 목적으로 구축된 자료(고경환, 2010: 42)로서 지방정부의 복지예산이 각 사업별로 그리고 보조사업과 자체사업 등 재원별로 세분화되어 있어 복지재정자율성을 측정하는데 가장 적합한 자료이다.

2. 변수의 정의

본 연구의 종속변수인 복지재정자율성은 총세출예산 중 사회복지관련 자체사업예산 비율로 측정하였다. 많은 선행연구들이 종속변수로 국고보조금이 포함된 총사회복지예산으로 구성하고 있지만 국고보조사업은 사회복지수요에 따른 중앙정부의 일괄적 보조금으로 추진되는 사업으로 지방자치단체의 자율성이 개입될 수 없다. 즉, 국고보조사업이 포함된 총사회복지예산을 종속변수로 활용할 경우 지방자치단체의 사회복지사업에 대한 정책적 의지를 평가할 수는 없다는 점이다. 따라서 총사회복지예산으로 지방자치단체의 사회복지예산 영향요인을 규명해온 기존의 선행연구들은 지방자치단체의 사회복지정책에 대한 정책적 의지를 분석하겠다고 하는 연구목적을 달성하는데는 한계가 있었다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 순수한 사회복지정책에 대한 정책적 의지를 평가하고자 총세출예산 중 순수한 고유사무로 추진하고 있는 사회복지관련 자체사업예산의 예산비율을 복지재정자율성으로 정의하고 이를 종속변수로 측정하였다. 여기서 예산액이 아닌 예산비율로 측정한 이유는 예산규모보다는 예산비율이 지방자치단체의 복지사업에 대한 정책적 의지를 확인하는데 더욱 용이하기 때문이다. 예산총액은 사회복지재정의 특성상 지방자치단체장의 자율적 재량보다는 국가의 보조사업지침이나 예산지원 수준 등에 의해서 영향을 받는다는 점에서 예산총액의 수준으로 재정자율성을 파악하는 데는 한계가 있다.

〈표 2〉 변수의 정의

구분	변수	조작적 정의	출처	단위
종속변수	복지재정 자율성	총세출예산중 사회복지분야 자체예산 비율	복지재정DB	백분율
독립변수	기초생활수급자비율	전체 인구대비 기초생활수급자 비율	시군구주요통계	백분율
	65세이상 노인인구비율	전체 인구대비 65세 이상 노인인구 비율	시군구주요통계	백분율
	등록장애인인구 비율	전체 인구대비 등록장애인 인구 비율	시군구주요통계	백분율
	1인당 지방세부담액	전체주민 1인당 지방세부담액	지방재정연감	원
	재정자립도	재정자립도	지방재정연감	백분율
	전년대비 총사회복지예산 증감률	2005년, 2006년 총사회복지예산 증감률	복지재정DB	백분율
	복지재정분권 실시유무	2005년 복지재정분권 실시	복지재정DB	더미
	단체장의 소속정당	지방자치단체장의 소속정당	중앙선거관리위원회	더미
	지방선거 실시 유무	2004-2006년 지방선거 실시 유무	중앙선거관리위원회	더미

다음으로 독립변수는 전술한 이론적 논거를 토대로 복지재정자율성과 유의미한 인과적 관련성을 갖는 것으로 검증된 다양한 영향요인을 사회적 요인, 정치적 요인 그리고 행정적·재정적 요인으로 범주화하고 각 범주별로 관련 내용을 측정하기에 적합한 지표들로 구성하였다. 먼저 사회적 요인으로는 사회복지수급자 중 기초생활수급자와 65세 이상 노인인구 그리고 등록 장애인 비율로 구성하였고, 정치적 요인으로는 단체장의 소속정당과 해당연도의 지방선거 실시 유무를 더미화하여 측정하였다. 단체장의 소속정당의 경우 무소속과 한나라당 그리고 민주당을 제외한 기타 정당을 기준변수로 더미화하여 측정하였고, 지방선거 실시 유무는 지방선거를 실시하지 않은 연도를 기준변수로 더미화하여 측정하였다.

마지막으로 행정적·재정적 요인으로는 지역별 사회정치적 환경의 다양성

을 감안해 시·군·구를 더미화하여 지역변수를 측정하였고, 재정자립도와 2005년 지방이양사업 개시 전후를 재정적 요인을 측정하기 위한 지표로 구성하였다.

한편, 본 연구는 전년대비 총사회복지예산 증감률과 국고보조사업 증감률을 통제변수로 설정하여 해당변수의 통제하에 독립변수인 사회적 요인과 정치적 요인 그리고 행정적·재정적 요인이 복지재정자율성에 어떤 영향을 미치는지를 탐색하였다.

3. 분석방법

시계열분석은 모형구축을 통해 시계열 데이터의 행동을 다른 변수에 의해서 설명하고, 관련 시계열 데이터를 특정 행동에 관한 구조적 규칙과 관련시키는 것으로 본 연구의 목적인 복지재정자율성의 영향요인과 관련변인들의 추이에 따른 복지재정자율성의 정도를 예측하는데 유용한 연구방법이다. 이와 관련하여 고려해 볼 정량적인 방법으로 전이함수모형(tranfer function model)과 피드백이 존재할 경우 벡터자기회귀(VAR)모형을 적용시켜 볼 수도 있으나, 복지재정DB 자료의 한계와 특성으로 인해 통합회귀분석방법을 통해 복지재정자율성에 대한 중요성 및 이에 영향을 미치는 요인들과의 인과관계를 구체적으로 탐색 및 진단하고자 하였다.

본 연구에서 사용된 자료분석 방법으로는 기술통계분석과 상관관계분석 그리고 최소제곱법(ordinary least square)에 기반한 통합시계열회귀분석(pooled time series analysis)을 활용하였다. 통합회귀분석은 시계열적 자료와 횡단면적 자료의 결합으로 시계열 및 횡단면적 교란요인이 발생할 가능성이 있고, 본 연구는 지방선거 실시 여부와 복지재정분권 실시 유무를 독립변수로 투입하여 횡단면적 교란요인을 완화하고자 했다. 아울러 시계열 자료에 따른 자기상관 문제는 Drubin-Watson검증을 통해 확인하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계분석 결과

본 연구에서 투입된 시계열자료(2004-2006년)의 독립변수와 종속변수의 기술통계분석 결과를 제시하면 아래의 표와 같다. 먼저, 복지재정자율성, 즉 전체 시군구의 총예산대비 사회복지예산 비율은 2.08%였다. 기초생활수급자는 4.44%였고, 65세 이상 노인과 장애인 인구의 비율은 각각 12.9%와 4.5%였다.

〈표 3〉 기술통계분석 결과

구분		변수	평균	표준편차	사례수
종속변수		복지재정자율성	2.08023	1.716437	682
독립변수	인구학적 요인	기초생활비율	4.44577	2.524509	682
		노인비율	12.95956	6.517925	682
		장애인비율	4.50774	1.537522	682
	재정적 요인	재정자립도	29.641	17.0920	682
		지방세부담액	218,403.36	136,103.651	682
		사회복지증감률	13.57603	16.117876	682
		복지재정분권 실시 유무	.6657	.47210	682
	정치적 요인	선거실시 유무	.3372	-	682
		지방자치단체장의 소속정당			
		한나라당	.6305	-	682
		민주당	.1540	-	682
		무소속	.1217	-	682

2004년부터 2006년까지의 평균 재정자립도는 29.64%였고, 평균 지방세 부담액과 사회복지예산의 평균 증가율은 각각 218,403.36원과 13.5%였다. 한편, 지방자치단체장의 소속정당은 한나라당이 63.05%로 가장 많았고, 다

음으로 민주당 15.40%, 그리고 무소속이 12.17% 등의 순으로 나타났다.

한편, 종속변수인 복지재정자율성의 지역별 추이를 시기별로 분석한 결과 모든 지역에서 2004년에서 2005년까지는 복지재정자율성이 증가하다가 2006년에는 감소하는 경향을 보였다. 이 같은 결과는 2005년 이후 참여정부에서 실시된 복지재정분권에 따른 지방이양사업의 지방비부담액 감소에 따른 결과로 해석된다. 아울러, 지역별로 복지재정자율성의 정도에 큰 차이가 있는 것으로 나타났는데, 소도시보다는 중소도시가 중소도시보다는 대도시의 복지재정자율성이 더 높은 것으로 나타나 도시규모별로 재정력의 차이가 복지재정자율성에도 어느 정도 영향을 미치고 있음을 추론해 볼 수 있다.

〈표 4〉 지역별 복지재정자율성 추이

	2004년			2005년			2006년		
	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균
소도시(군)	.17	6.20	1.76	.26	6.83	1.89	.13	6.17	1.64
중소도시(시)	.52	5.35	1.72	.45	6.62	2.16	.76	17.20	2.13
대도시(구)	.20	8.75	2.68	.21	18.79	2.89	.17	10.38	2.07

특히, 같은 소도시나 중소도시에서도 복지재정자율성이 가장 낮은 지역과 높은 지역 간의 편차가 적게는 4%에서 많게는 18%에 이르기까지 높게 나타났다. 가령, 2005년 대도시의 복지재정자율성은 가장 낮은 곳이 0.21%였고, 가장 높은 곳은 18.79%로 같은 대도시 지역 내 복지재정자율성의 편차가 18.58%로 매우 높게 나타났다.

복지재정자율성이 총세출예산 중 지방자치단체의 고유 복지사업에 지출되는 비용으로 산출되었다는 점을 고려하면, 지역별로 높은 복지재정자율성의 차이는 지역 간 복지불평등이 매우 심각한 상황에 있음을 방증하고 있다.

2. 지역별 사회복지대상자 및 재정력의 차이

복지재정자율성은 지방자치단체의 재정력이나 사회복지수요에 의해 상당한 영향을 받을 수밖에 없다. 즉, 소도시와 중소도시 그리고 대도시 등 도시규모별로 재정자립도를 비롯한 여러 재정적 지표와 노인인구를 비롯한 복지수요 관련 지표들에 상당한 차이가 존재하고 이 차이에 대한 검증을 통해 복지재정자율성과 인과적 관련성이 있는 영향요인들의 설명에 보완적 논거를 마련할 수 있다. 이를 위해 지역별로 사회복지대상자와 재정력에 유의미한 차이가 있는지를 탐색하고자 ANOVA분석을 실시하였다. 분석결과 복지재정자율성을 비롯한 본 연구의 측정 변수들이 모두 지역별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 복지재정자율성은 소도시보다는 중도시와 대도시가 더 높게 나타났다. 가령, 군지역의 복지재정자율성은 1.76%에 불과한 반면, 대도시의 복지재정자율성은 2.55%에 이르는 것으로 나타났다.

이에 반해 지역별 사회복지수요의 지표라고 할 수 있는 국민기초생활수급자와 노인 그리고 장애인인구는 대도시보다는 중도시, 중도시 보다는 소도시에서 더욱 높게 나타났다. 군지역의 국민기초생활수급자의 비율은 6.52%였지만 대도시의 기초생활수급자의 비율은 2.74%에 불과해 소도시가 대도시보다도 국민기초생활수급자의 비율이 두 배 이상 높았다.

재정자립도는 소도시인 군지역이 16.10%인 반면, 중도시인 시와 대도시인 구지역이 각각 36.19%와 39.34%로 두 배 이상 높게 나타났고, 사회복지예산의 증감률도 군지역은 11.59%였지만 시와 구 지역은 모두 14%를 상회하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 지역별 사회복지대상자 및 재정력의 차이

	지역	평균	표준편차	F	p	사후검정
복지재정자율성	군(소도시)	1.76	1.09	12.731***	.000	B>A
	시(중도시)	2.00	1.46			C>B**
	구(대도시)	2.55	2.37			C>A***
기초생활비율	군(소도시)	6.52	2.08	252.992***	.000	A>B***
	시(중도시)	3.63	2.16			B>C***
	구(대도시)	2.74	1.30			A>C***
노인비율	군(소도시)	19.72	4.51	676.786***	.000	A>B***
	시(중도시)	10.09	4.07			B>C***
	구(대도시)	7.67	2.02			A>C***
장애인비율	군(소도시)	5.86	1.11	381.847***	.000	A>B***
	시(중도시)	4.17	1.23			B>C***
	구(대도시)	3.19	.73			A>C***
재정자립도	군(소도시)	16.10	7.27	208.214***	.000	B>A***
	시(중도시)	36.19	16.11			C>B
	구(대도시)	39.34	16.03			C>A***
사회복지증감률	군(소도시)	11.59	18.49	3.534*	.030	B>A*
	시(중도시)	15.45	15.55			B>C
	구(대도시)	14.02	13.08			C>A

주: *p<05, **p<.01, ***p<.001

분석결과를 정리하면, 국민기초생활수급자를 비롯한 사회복지수요는 대도시보다는 소도시가 높지만 재정자립도를 비롯한 재정력지수는 소도시보다는 대도시가 높은 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 사회복지수요는 높지만 재정력이 낮은 소도시와 복지수요는 낮지만 재정력이 높은 대도시와의 복지격차가 매우 심각한 양상으로 전개될 수 있음을 의미한다. 그리고 이 같은 결과는 복지재정자율성이 소도시보다는 대도시에서 높게 나타나고 있는 분석결과에 대한 유의미한 해석을 제공해 준다.

즉, 재정력이 상대적으로 건전하고 복지수요가 낮은 대도시는 중앙정부의 국고보조사업이외에 자체재정력을 토대로 자체사업에 투자할 수 있는 가용자원이 상대적으로 많기 때문에 복지재정자율성이 소도시에 비해서는

높게 나타나고 있고, 이 같은 복지재정자율성의 차이는 소도시와 대도시 간의 복지격차를 확대하는 중요한 요인이 될 수 있다.

3. 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인

복지재정자율성에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 상관관계분석을 실시하고, 독립변수에서 제외될 변수가 없는지를 검증하였다. 상관관계분석 결과, 복지재정자율성은 국민기초생활수급자 비율(r=-.259), 노인인구 비율(-.191), 장애인인구 비율(-.271), 재정자립도(.284), 그리고 사회복지예산 증감률(.100)과 유의미한 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 특히, 국민기초생활수급자나 노인인구 그리고 장애인 인구 비율은 복지재정자율성과 부적(-) 상관관계를 가지는 것으로 나타났고, 재정자립도와 사회복지예산 증감률은 복지재정자율성과 정적(+) 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 정치적 요인에서는 지방자치단체장의 소속정당과 복지재정자율성이 부적(-) 혹은 정적(+) 상관관계를 가지는 것으로 나타났다.

이 같은 결과는 지방정부의 복지재정자율성이 지방정부의 재정력의 정도와 저소득 한계계층 등의 복지대상자의 수요와 일정한 연관성을 가지고 있음을 의미하고, 재정력이 상대적으로 높고 저소득 취약계층 등의 복지수요가 낮을수록 지방정부의 복지자치에 의한 재정운영의 자율성은 더욱 높아진다는 추론이 가능하다.

상관관계분석 결과 주요 독립변수들 간에 통계적으로 유의미한 관계가 나타나고 있지만 전체적으로 변수 간 상관관계가 .70이하로 나타나 다중공선성에 이상이 없어 회귀분석을 실시하는데 문제가 없는 것으로 확인되었다. 그리고 오차항의 독립성을 확인할 수 있는 Durbin-Waston 계수도 1.967로 2에 근접하고 있으므로 기본적으로 자기상관이 없는 것으로 나타났다. 아울러 다중공선성 진단 결과 다중공선성 계수(VIF)는 1.095~7.540의 범위로 그 수치가 10이하로 나타났고, 공차한계값도 모두 0.1이상으로 나타남으로써 다중공선성도 존재하지 않는 것으로 확인되었다.

〈표 6〉 변수간 상관관계 분석결과

	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12
기초생활비율	1											
노인비율	.838***	1										
장애인비율	.838***	.878***	1									
재정자립도	-.761***	-.754***	-.752***	1								
지방세부담액	-.033	.049	.114**	.235***	1							
사회복지 증감률	-.089*	-.083*	.028	.065	.044	1						
재정분권실시 유무(실시)	.036	.064	.221***	-.006	.074	.597***	1					
지방선거실시 유무(실시)	.005	.059	.225***	-.033	.099**	.262***	.506***	1				
자치단체장 소속정당 (무소속)	.322***	.307***	.292***	-.261***	.016	-.034	.007	.010	1			
자치단체장 정당 (한나라당)	-.437***	-.357***	-.398***	.342***	-.050	.085*	.031	.064	-.486***	1		
자치단체장 정당(민주당)	.276***	.133***	.172***	-.133***	.048	-.066	-.068	-.132**	-.159***	-.557***	1	
복지재정 자율성	-.259***	-.191***	-.271***	.284***	-.019	.100**	.020	-.061	-.093*	.105**	-.035	1

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

복지재정자율성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 인구학적 요인에서는 기초생활수급자 비율(p<.01), 노인인구 비율(p<.001) 그리고 장애인인구 비율(p<.001)이 모두 복지재정자율성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기초생활수급자와 장애인인구 비율은 복지재정자율성에 부적 영향을 노인인구의 비율은 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 기초생활수급자와 장애인인구는 적을수록 노인인구는 많을수록 복지재정자율성은 증가하는 것이다. 이 같은 결과는 복지예산과 기초생활수급자를 비롯한 사회복지대상자의 비율과의 유의미한 인과관계를 논증한 여러 선행연구(서상

범·홍석자, 2010; 조수현, 2009; 김미혜 외, 2009; 진재문, 2007; 박고운·박병현, 2008; 김성수, 2008)의 결과와 일치하고 있다. 하지만 인과관계의 방향에 대해서는 전술한 선행연구와는 차이를 보인다. 선행연구들은 주로 기초생활수급자의 비율과 장애인인구의 비율이 복지예산과 정의 인과관계를 갖는 것으로 나타난데 반해, 본 연구에서는 이와는 반대로 부적 인과관계를 보이는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 선행연구가 주로 국고보조사업을 포함한 전체 사회복지예산을 종속변수로 구성하여 그 영향관계를 탐색하고 있는데 반해 본 연구는 국고보조사업을 제외한 순수한 자치단체의 자체사업 예산인 복지재정자율성을 종속변수로 구성하여 영향요인을 규명하고 있는데 따른 차이로 보인다. 지방자치단체에서 기초생활보장예산과 장애인복지예산은 다른 사회복지예산의 유형보다도 국고보조사업이 대부분을 차지하고 있는데 반해, 노인복지예산은 지방선거에 따른 정치적 이유로 인해 지방자치단체가 특별히 많은 예산을 편성하고 있다.

특히, 기초생활보장예산은 시·군·구 등 기초자치단체 전체 사회복지예산의 약 30%이상을 상회하고 있어 기초생활수급자의 비율이 높을 경우 지방자치단체의 고유사무에 대한 자체예산 편성에 재정적 부담을 가지게 된다. 이 같은 이유 때문에 기초생활수급자의 비율과 장애인 인구의 비율이 높을수록 지방자치단체의 복지재정자율성 수준은 낮을 수밖에 없고, 이 같은 논리적 추론이 분석결과에서도 논증되고 있다. 인구학적 요인만을 투입한 모형1의 조정결정계수는 0.9%이고, F값은 23.483으로 회귀모형은 통계적으로 유의하였다($p<.001$).

다음으로 재정적 요인에서는 재정자립도($p<.001$)와 사회복지증감률($p<.05$)이 복지재정자율성에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 재정자립도가 높고, 전년대비 사회복지예산의 증감률이 높을수록 복지재정자율성도 높은 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 재정자립도와 사회복지예산 그리고 사회복지예산 증가율과 사회복지예산 간의 인과적 관련성을 논증한 김미혜(2009)와 서동명(2009), 그리고 진재문(2007), 서상범과 홍성자(2010)의 연구결과를 지지하고 있다. 복지재정자율성의 재정적 영향

요인으로 재정적 여건과 사회복지예산의 증감률이 제시된 이 같은 결과는 지방자치단체의 복지재정의 자율적 운용이 해당 지방자치단체의 재정적 여건이라고 하는 구조적 요인에 상당한 영향을 받고 있다는 점 그리고 지방자치단체의 예산편성이 전년도의 예산에 준하여 그 증감분에 대해서만 추가적으로 편성하는 점증주의 방식에 의해서 영향을 받고 있다는 점을 논증하고 있다.

마지막으로 정치적 요인을 투입한 모형 3에서는 복지재정자율성에 유의미한 영향을 미치는 요인변수가 없는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 지방자치단체장의 소속 정당과 지방정부의 사회복지예산 간에는 상호 인과적 관련성이 없음을 논증한 서상범과 홍석자(2010)의 연구결과를 지지하고 있다. 물론, 일부 선행연구(조수현, 2009; 최인규, 2009)에서는 이 둘 간의 유의미한 인과적 관련성이 검증된 바 있어 지방자치단체장의 소속정당이나 지방선거 실시 유무와 같은 정치적 요인과 지방정부의 사회복지예산과의 인과관계는 그 결과가 일관적이지 못하다. 이는 정치적 요인의 경우 지역수준에 따른 분석대상과 분석된 자료의 시기가 서로 상이한 결과에 연유한다. 가령, 조수현(2009)과 최인규(2009)의 연구는 16개 광역시·도와 중앙정부를 분석대상으로 하고 있다는 점에서 시·군·구의 기초자치단체를 분석대상으로 하는 본 연구와는 차이를 보이고 있다. 광역시·도와 중앙정부는 예산의 집행보다는 편성의 권한이 강하다는 점에서 정치적 요인에 의해 상당한 영향을 받지만 기초자치단체는 편성된 예산을 집행하는 권한이 더욱 강하다는 점에서 정치적 요인보다는 사회복지수요나 공급요인 즉 사회복지대상자나 재정력의 영향력이 더 크다고 할 수 있다. 이 같은 행정권역을 기준으로 한 분석대상의 차이가 정치적 요인과 사회복지예산의 인과적 관련성에 있어 상이한 결과를 도출하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인

	모형1		모형2		모형3		VIF
	베타	t	베타	t	베타	t	
기초생활수급자	-.211	-2.902**	-.116	-1.533	-.154	-1.881	5.162
노인인구비율	.298	3.600***	.408	4.837***	.418	4.837***	5.763
장애인인구비율	-.356	-4.294***	-.326	-3.408**	-.312	-3.096**	7.834
재정자립도			.269	3.981***	.269	3.961***	3.573
지방세부담액			-.075	-1.787	-.079	-1.871	1.368
사회복지증감률			.112	2.472*	.111	2.439*	1.608
복지재정분권실시			.010	.202	.030	.575	2.085
지방선거실시					-.036	-.826	1.509
소속정당							
무소속					-.017	-.327	2.144
한나라당					-.033	-.534	3.031
민주당					.028	.499	2.453
상수	16.176***		4.319***		4.049***		
R^2	.094		.130		.134		Durbin-Watson= 1.967
adjusted R^2	.090		.121		.119		
F	23.483***		14.372***		9.393***		

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

한편, 인구학적 요인에 더하여 재정적 요인을 투입한 모형 2와 정치적 요인을 투입한 모형 3의 조정결정계수는 각각 12.1%와 11.9%였고, F값은 각각 14.372와 9.393으로 나타나 두 회귀모형 모두 통계적으로 유의하였다 (p<.001).

지역은 규모별로 사회복지에 대한 수요와 재정여건에서 상당한 차이가 있다. 따라서 지방자치단체의 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인을 정밀하게 탐색하기 위해서는 도시규모별로 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인변수를 비교 분석하는 작업이 필요하다.

〈표 8〉 지역별 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인

구분	시(중도시)		군(소도시)		구(대도시)	
	베타	t	베타	t	베타	t
기초생활수급자	-.197	-2.112*	-.179	-1.079	-.260	-2.483*
노인인구비율	-.164	-1.418	.312	1.952	.337	3.776***
장애인인구비율	.085	.691	-.104	-.647	-.362	-3.990***
재정자립도	.054	.473	.243	1.813	.119	.898
지방세부담액	-.111	-1.105	-.112	-1.476	-.050	-.443
사회복지증감률	.077	1.108	.467	4.950***	.016	.155
복지재정분권실시	.022	.273	-.188	-1.765	.089	.741
지방선거실시	-.113	-1.427	.051	.657	-.051	-.628
소속정당						
무소속	-.111	-1.205	.089	.939	-.035	-.451
한나라당	-.091	-.925	.072	.614	-.024	-.224
민주당	-.013	-.133	.139	1.306	.034	.349
N	225		220		207	
상수	4.135***		.856		2.807**	
R^2	.086		.175		252	
adjusted R^2	.045		.131		209	
F	2.087*		4.007***		5.960***	

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

지역별로 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 시(중도시)에서는 재정적 요인의 사회복지증감률(p<.001)이 복지재정자율성에 유의미한 영향을 미치는 요인변수로 작용하였다. 군(소도시)에서는 인구학적 요인을 비롯하여 투입된 모든 변수에서 복지재정자율성에 영향을 미치는 유의미한 요인변수는 없는 것으로 나타났다. 반면, 대도시에서는 인구학적 요인인 기초생활수급자, 노인인구 그리고 장애인 인구의 비율이 복지재정자율성에 유의미한 영향을 미치는 요인변수로 작용하였다.

다만, 기초생활수급자와 장애인인구의 비율은 대도시의 복지재정자율성에 부적(-) 영향을 미친 반면, 노인인구의 비율은 복지재정자율성에 정적(+)

영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 대도시는 기초생활수급자와 장애인인구는 적을수록 그리고 노인인구는 많을수록 복지재정자율성이 확대되는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 현금급여 중심의 공공부조정책과 장애인복지정책은 관련 인구의 규모가 클수록 지방정부의 재정적 부담을 가중시킴으로써 지방정부가 자체적으로 투입할 수 있는 자치재정의 규모를 제한하기 때문이다. 특히, 기초생활수급자와 장애인인구는 노인인구에 비해 정치적 영향력이 상대적으로 낮아 지방정부로 하여금 관련 정책의 개발이나 투자의 의지를 약화시킨다.

하지만, 노인인구는 그 정치적 영향력 때문에 인구의 규모에 비례해서 지방자치단체의 복지사업에 대한 투자의 규모도 증가시키게 된다. 결국, 대도시에서 복지재정자율성이 사회복지대상자의 유형에 따라 상이한 결과가 나타난 것은 지방정부의 취약한 재정문제와 기초자치단체장의 정치적 실리라고 하는 요인이 복합적으로 작용한 결과로 해석할 수 있다.

한편, 각 도시 유형별 모형의 조정결정계수는 중도시가 4.5%였고, 소도시와 대도시가 각각 13.1.%와 20.9%였다. 아울러 중도시의 F값은 2.087로 회귀모형은 유의한 것으로 나타났고($p<.05$), 소도시와 대도시도 F값도 각각 4.007과 5.960으로 나타나 두 회귀모형도 모두 통계적으로 유의하였다($p<.001$).

Ⅴ. 결론 및 논의

지방정부의 사회복지정책은 예산을 통해서 구체화된다. 지역은 복지정책의 물적 토대가 되는 재정적인 여건에서부터 기초생활수급자를 비롯한 사회복지수요 그리고 지방자치단체장의 정치적 의지에 이르기까지 지역 간 상당한 차이가 존재한다. 그리고 이 같은 차이는 정치적·경제적·사회적 조건에 따른 지역 간 복지불평등이라고 하는 부작용을 초래한다. 지방자치의 건강한 성장과 발전을 위해서는 지역의 정치적 권력이 확고한 의지를 가지

고 지역주민들의 삶의 질을 향상하고 개선하는 방향으로 행사되어야 한다. 특히, 중앙정부의 국고보조사업이 대부분을 차지하고 있는 지방정부의 사회복지재정의 특성상 지역복지 수준의 전반적인 향상을 위해서는 지역의 사회적 환경과 복지수요에 맞는 진정한 의미의 복지자치가 실현되어야 한다.

복지자치는 지방정부가 가용 자원을 최대한 동원하여 지역특성을 감안한 복지정책을 개발하고 집행할 때 실현될 수 있다. 이를 위해서는 중앙정부의 보편사업인 국고보조사업 이외에 지방정부가 자체 예산을 재원으로 사회복지사업을 실시하는 복지재정의 자율성이 확대되어야 한다. 복지재정자율성은 전체 예산에서 순수한 지방비로만 추진되는 자체사업의 구성비를 의미하는 것으로 해당 지방정부의 사회복지에 대한 정책적 의지나 노력을 평가하는 중요한 기준이 된다. 하지만 대부분의 선행연구들이 종속변수로 국고보조사업과 자체사업이 합산된 전체 사회복지예산을 종속변수로 구성하여 지방정부의 사회복지 예산 결정요인을 탐색함으로써 해당 지방정부의 복지정책에 대한 의지를 평가하는데 한계가 있었다. 즉, 기초지방자치단체 사회복지사업의 90%를 차지하는 국고보조사업은 그 재원의 구성이 국고보조금으로 구성되어 있고, 기초지방자치단체의 지방비 부담은 기초지방자치단체의 사회복지에 대한 정책적 의지나 노력에 관계없이 관련법에 의해서 그 정도가 강제되어 있기 때문에 총사회복지예산을 종속변수로 그 영향요인을 규명하는 것은 타당하지 않다. 따라서 본 연구는 사회복지예산 중 지방자치단체가 재원을 구성하여 추진하는 사업, 즉 복지재정자율성을 종속변수로 기초자치단체의 사회복지예산에 영향을 미치는 영향요인을 탐색하였고, 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지의 재정적 환경과 인구학적 환경이 지역별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 가령, 군지역의 복지재정자율성은 1.76%에 불과한 반면, 대도시의 복지재정자율성은 2.55%에 이르는 것으로 나타나 사회복지정책에 대한 지방정부의 정책적 노력이나 의지는 소도시보다는 중도시 그리고 대도시 지역이 높았다. 이에 반해 지역별 사회복지수요의 지표라고 할 수 있는 국민기초생활수급자와 노인 그리고 장애인인구는 대도시보

다는 중도시, 중도시 보다는 소도시에서 더욱 높게 나타났다. 군지역의 국민기초생활수급자의 비율은 6.52%였지만 대도시의 기초생활수급자의 비율은 2.74%에 불과해 소도시가 대도시보다도 국민기초생활수급자의 비율이 두 배 이상 높았다. 특히, 복지재정자율성과 높은 상관관계를 가지는 재정자립도도 군지역이 16.10%인 반면, 중도시인 시와 대도시인 구지역이 각각 36.19%와 39.34%로 두 배 이상 높게 나타났고, 사회복지예산의 증감률도 군지역은 11.59%였지만 시와 구지역은 모두 14%를 상회하는 것으로 나타났다.

둘째, 복지재정자율성은 인구학적 요인에서 국민기초생활수급자 비율이나 노인인구 비율 그리고 장애인인구 비율과 유의미한 상관관계를 가지는 것으로 나타났고, 재정적 요인에서는 여러 연구에서 규명된 바와 같이 재정자립도와 사회복지예산의 전년대비 증감률이 복지재정자율성과 유의미한 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 기초지방자치단체의 복지재정자율성이 지방정부의 재정력의 정도와 저소득 한계계층 등의 복지대상자의 수요와 일정한 연관성을 가지고 있음을 의미하고, 재정력이 상대적으로 높고 저소득 취약계층 등의 복지수요가 낮은 기초지방자치단체일수록 복지자치에 의한 재정운영의 자율성은 더욱 높다고 볼 수 있다.

셋째, 복지재정자율성은 선거실시의 유무나 자치단체장의 소속 정당 등의 정치적 요인보다는 국민기초생활수급자 비율이나 노인인구 비율 그리고 장애인인구 비율과 같은 인구학적 요인과 재정자립도와 사회복지예산의 증감률 등의 재정적 요인에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 전통적인 복지수요계층이 증가하고 그리고 재정적 여건이 긍정적일수록 기초지방자치단체가 가용자원에서 순수한 자체예산으로 사회복지에 투자하는 복지재정자율성이 확대된다는 것을 의미한다. 아울러 전년대비 사회복지예산의 증감률과 복지재정자율성 간의 유의미한 인과적 관련성은 현행 기초지방자치단체의 예산편성방식이 전년도의 예산을 기준으로 그 가감분을 산정하여 편성하는 점증주의적 방식을 고수하고 있기 때문인 것으로 해석된다.

마지막으로 복지재정자율성은 지역별로도 그 영향요인에 차이가 있는 것으로 나타났다. 가령, 중도시인 시의 경우 인구학적 요인보다는 재정적 요인 그중에서도 사회복지증감률 만이 복지재정자율성과 유의미한 영향을 미친 반면, 대도시에서는 기초생활수급자 비율을 비롯한 인구학적 요인이 복지재정자율성에 영향을 미치는 주된 요인이었다. 이 같은 결과는 지역의 규모와 특성에 따라 기초지방자치단체의 복지예산의 편성에 영향을 미치는 관련 요인들에 상당한 차이가 있다는 것을 의미하는 것으로, 시군구를 한 단위로 구성하여 기초자치단체 복지예산의 영향요인을 규명하는 것이 합리적이지 않음을 보여준다.

이 같은 분석결과를 토대로 기초자치단체의 복지재정 자율성을 확대하기 위한 대안을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 기초지방자치단체는 지역의 규모별로 사회복지에 대한 수요와 재정적 여건에 큰 차이가 있다는 점에서 중앙정부의 국고보조금의 보조방식과 교부세 교부방식이 지역별 재정여건과 복지수요를 감안하여 합리적으로 배분될 수 있도록 해야 한다. 기초지방자치단체의 복지재정자율성도 전체 사업의 약 90% 이상을 상회하는 국고보조사업에 대한 지방비 의무부담액에 영향을 받을 수밖에 없다. 복지수요는 높지만 재정적 여건이 낮은 소도시의 경우 국고보조사업에 대한 지방비 부담액이 중도시나 대도시보다는 상대적으로 높다는 점에서 복지재정의 자율적 운용에 필요한 가용재원이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 기초지방자치단체가 각 지역의 복지수요에 맞게 자율적이면서도 효과적인 복지자치를 실현하기 위해서는 우선적으로 국고보조사업이나 지방이양사업의 중앙지원금의 보조 혹은 교부방식의 변화가 선행되어야 한다.

아울러, 광역자치단체도 관내 시군구의 재정적 편차를 고려하여 광역단위의 사회복지사업에 대한 보조금의 지원에 차별성을 두어 재정적 여건이 낮은 기초지방자치단체가 불이익을 받지 않도록 해야 한다.

또한, 기초지방자치단체의 예산편성방식에 대한 개선이 필요하다. 연구결과에서 확인된 바와 같이 복지재정의 자율성은 전년대비 사회복지예산의

증감률이라고 하는 점증주의적 요소에 영향을 받고 있다. 이는 서울특별시 등 일부 지방자치단체를 제외하고는 대부분의 지방자치단체가 사회복지예산을 비롯한 모든 부문의 예산을 전년도를 기준으로 해당 사업수요의 가감분만을 고려하여 예산을 편성하는 점증주의 방식을 사용하고 있기 때문이다. 점증주의 예산편성방식은 사업의 안정적 운영이라고 하는 나름의 긍정적 효과를 가지고 있지만 관련 사업의 효과성이나 효율성이 평가되지 못함으로써 비효율적인 사업이 관성적으로 편성되는 폐해를 차단할 수 없다. 이는 재정적 여건이 낮은 기초지방자치단체로 하여금 합리적인 재정운영을 저해함으로써 또 다른 재정적 부담을 가중시키는 한 요인이 된다. 따라서 국고보조사업을 제외하고는 회기의 종료이후 기초지방자치단체가 자체예산으로 실시하는 기존 사업을 객관적이고 종합적으로 평가하여 소모성 혹은 낭비성 예산을 제거하는 등의 노력이 필요하다.

한편, 본 연구는 이 같은 정책적 함의에도 불구하고 분석자료인 복지재정DB가 2004~2006년까지의 3년에 불과하여 연구의 결과를 일반화하기 어려운 한계를 가진다. 즉, 충분한 시계열자료를 토대로 기초지방자치단체의 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인을 종합적으로 탐색하지 못해 연구의 결과가 특정시기에 제한되어 있다는 점이다. 이 같은 한계는 향후 복지재정DB의 지속적인 자료구축을 통해서 해소될 수 있을 것이라고 본다. 아울러, 본 연구는 기초지방자치단체의 사회복지정책에 대한 지방정부의 정책적 의지를 탐색하기 위해 총예산에서 기초지방자치단체가 순수 자체예산으로 추진하는 자체사업예산의 비율을 종속변수로 관련 영향요인을 규명함으로서 지방이양사업에 대한 연구를 포괄하지 못한 한계를 가진다. 즉, 60여개가 넘는 지방이양사업도 분권교부세 이외의 지방비 부담액은 해당자치단체의 자유재량에 맡겨져 있다는 점에서 이 부분에 대한 연구가 함께 진행되어야 했지만, 복지재정DB의 한계로 인해 실행하지 못했다. 이 부분도 추후 연구과제로 남긴다.

참고문헌

김미혜·박은주·김민경(2009). 재정분권이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구. **사회복지정책, 36(4)**. pp.189-213.

김성수(2008). 노인복지예산의 결정요인에 관한 연구: 전라북도 시, 군 자치단체를 중심으로. **한국노년학, 28(4)** pp.907-923.

김홍환(2010). 지방재정제도 연구: 지방정부 세출자율성 측정에 관한 연구. **지방재정과지방세. 28**. pp.108-140.

박고운·박병현(2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. **사회복지정책, 31**. pp.423-451.

박병희(2006). 지방자치단체 재정자율성 측정 지표 활용에 관한 연구. **지방행정연구, 20(1)**. pp.165-190.

서동명(2009). 우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석. **사회복지연구, 40(4)**. pp.485-514.

서상범·홍석자(2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로. **사회복지정책, 37(2)**. pp.151-177.

신희영(1995). 지방정부의 자율성과 지방재정조정의 정치적 함의. **한국행정학보, 29(3)**. pp.859-876.

염명배(2003). 지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의. **한국지방재정논집, 8(2)**. pp.33-66.

우명동(2008). 참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 '현상'과 '본질'을 중심으로. **한국지방재정논집, 13(1)**. pp.125-164.

이상용·하능식(2007). **참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가**. 한국지방행정연구원.

임성일(2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축. **한국지방재정논집, 8(2)**. pp.1-31.

조수현(2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. **지방행정연구, 23(2)**. pp.101-131.

진재문(2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003 광역시·도를 중심으로. **사회복지정책, 24**. pp.5-30.

최병호(2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. **한국지방재정논집, 12(1)**. pp.129-160.

최인규(2009). 사회복지정책: 고령화 사회의 노인복지예산 결정요인 분석. **한국정부학회 동계학술논문발표회 자료집**. pp.103-122.

하혜수(2001). 지방정부 자율성 수준 측정에 관한 연구: 지방공무원의 주관적 인식을 중심으로. **한국지방자치학회보, 13(3)**.

한동효·오시환(2008). 재정분권화에 따른 지방정부간 재정력격차에 관한 연구. **한국지방정부학회 2008년도 동계학술대회 논문집**.

Akanbi, O. A.(2007). The Welfare Implication of Expenditure on Education and Public Expenditure in General in African Countries. *University of Pretoria Department of Economics Working Paper* Series-07.

Chapman, J. I.(1999). Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal: The Case of California. *Lincoln Institute of Land policy Working paper*.

Federico Revelli(2002). Local Taxes, National Politics and Spatial Interactions in English District Election Results. *European Journal of Political Economy, 18*. pp.281-299.

Kohtamaki. V. & Lyytinen. A.(2004). Financial Autonomy and Challenges to being a Regionally Responsive Higher Education Institution. *Tertiary Education and Management, 10*. pp.319-338.

Mixon. Franklin G. Jr.. and David L. Hobson(2001). Intergovernmental Grants and the Positioning of Presidential Primaries and Caucuses. *Contemporary Economic Policy, 19(1)*. pp.27-38.

Oates. W. E.(1990). Decentralization in the Public Sector: An Overview. in R. Bernett (ed.). *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford: Oxford University Press.

Persson. Torsten and G. Tabellini(2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Pearson Education.

우리나라 지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤지위에 대한 다층적 분석

백 승 호[1)]
류 연 규[2)]

Ⅰ. 문제제기

본 연구는 우리나라 지방자치단체의 복지노력(welfare efforts)과 아동의 빈곤지위의 관계를 탐색적으로 분석하는 것이 목적이다. 이를 통해 지금까지 간과되었던 지역별 아동빈곤의 차이와 그 원인을 복지재정으로 측정된 지방자치단체의 정책적 노력이라는 관점에서 조망할 수 있을 것이다.

그동안 빈곤에 대한 접근은 주로 빈곤가구의 특성을 가구 내적 요인에 초점을 두어 가구가 위치하고 있는(nested) 지역에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않아왔다(백학영, 2007). 이러한 비판들과 더불어 최근 빈곤 연구의 경향은 빈곤 결정요인을 미시적 수준의 가구 및 개인 특성에서 찾는 연구에서 벗어나 지역에 대한 중범위 수준의 빈곤 결정요인을 분석하는 경향으로 발전하고 있다. 이들 연구들은 지역마다 산업구조, 주거문제, 교통문제 등 가구 소득에 영향을 미치는 사회경제적 특성이 다르기 때문에 빈곤 문제는 분명히 지역별 차이가 존재함을 강조한다(백학영, 2007). 또한 한국사회는 수도권과 지방의 지역 불균형 발전이 두드러진다는 점에서 수도권과 지방이라는 지역 구조의 영향으로 빈곤 양상 및 구조가 지역에 따라 상이할 것이며 실제로 절대·상대빈곤율, 빈곤이행 양상, 빈곤경험기간 등에서 중심으로 수도권과 지방의 빈곤 격차가 존재하는 것으로 나타났다(이상록·백학영, 2009).

1) 가톨릭대학교 조교수
2) 서울신학대학교 전임강사

빈곤 일반에 관한 연구와 마찬가지로, 아동빈곤에 대한 연구 역시 아동빈곤의 경향과 추이, 아동빈곤의 영향, 미시적 수준에서의 아동빈곤 결정요인에 대한 연구가 많았으며(Bradbury & Jäntti, 1999;2005; 류연규·최현수, 2003; 김미숙·배화옥, 2007; Platt, 2007; Rodgers & Payne, 2007; 신현중·김희연, 2008; Magadi, 2010; Bäkman & Ferrarini, 2010), 지역 차이를 고려한 연구는 거의 없었다. 국가별 차이나 지역차이를 고려한 일부 연구들이 존재하긴 하지만(Bradbury & Jäntti, 1999;2005; Rodgers & Payne, 2007; Bäkman & Ferrarini, 2010), 이들 연구들은 분석 단위가 국가 또는 지역이었고, 미시자료과 지역자료를 결합한 다층분석을 통해 아동의 빈곤지위를 분석한 연구는 거의 진행되고 있지 않다[3].

본 연구에서는 지역수준과 가구(개인)수준을 결합한 다층분석을 통해 아동의 빈곤지위를 분석하고자 한다. 지역적 특성 중에서는 특히 지방정부의 복지노력을 중심으로 분석할 것이다. 우리나라는 1991년부터 지방의회가 구성됨으로써 지방자치제도가 시작된 이후 사회복지부문에서도 지방정부의 권한이 점차 강화되었다(김미혜 외, 2009: 189). 또한 지방자치제도가 시행되면서 지역주민의 사회적 욕구와 삶의 질 문제가 전면에 대두되었고, 지역주민의 참여가 활성화되었다(김교성·노혜진, 2009a). 특히 2003년에는 사회복지사업법을 개정하면서 사회복지서비스의 제공책임을 지자체에 두는 것으로 명시하였고, 지역사회복지계획을 수립하거나 지역사회복지협의체 구성·운영 지원 등에도 지방자치단체의 책임성을 명확히 하였으며, 2005년부터는 기존의 국고보조금으로 지원되는 사회복지사업의 예산편성권한을 지방으로 대폭 이양하여 사무이양만이 아닌 재정에서의 지방분권도 이루어졌다(김미혜 외, 2009: 190).

이러한 과정에서 지방재정의 비중이 확대되면서 지방자치단체간 사회복지발전 수준의 차이가 생겨나고, 지방정부가 부담하는 복지 예산의 비율과 사회복지 시설의 변화라는 두 가지 차원에서 지역적 불평등이 심화되었다

3) 예외적으로 Bäkman & Ferrarini(2010)의 연구는 국가비교를 통해 아동빈곤지위가 국가정책에 따라 어떻게 달라지는지를 다층적으로 분석하였다.

(조영훈, 2001; 박봉길·이상일, 2005에서 재인용). 또한 2005년 국고보조금 사업 재편을 추진하여 상당수 사회복지사업이 지방이양되었는데, 지방이양 사업에서 아동빈곤과 관련성이 높은 영역인 아동·청소년·가족에 대한 서비스 및 급여가 차지하는 비중이 크다. 따라서 지방정부가 이들 영역들에 대한 복지노력을 통해 아동빈곤을 어느 정도 해소하고 있는지를 살펴보는 것은 매우 유의미한 작업이라 할 수 있다.

지방정부의 복지노력이라는 제도적 측면 이외에 본 연구에서는 다양한 지역적 맥락들을 통제변수로 투입하여 아동빈곤의 지역적 차이를 검토하고자 한다. '아동' 빈곤 연구에서 '지역 차이'를 발견하는 것이 중요한 이유는 아동빈곤이 아동의 부모의 소득에 크게 의존한다는 점과 관련이 있다. 즉, 아동의 부모는 빈곤인구의 다수를 차지하는 노인인구와 달리 노동시장에 가장 활발하게 참여하는 인구집단으로 지역의 산업구조와 노동시장 특성에 크게 영향을 받기 때문에 아동이 있는 가구가 속해있는 지역의 맥락들은 아동빈곤과 밀접한 관련이 있다.

본 연구에서는 지역 단위로 광역지방자치단체 수준의 자료를 사용하고[4], 아동의 빈곤지위는 가구단위의 서베이자료를 사용할 것이다. 이처럼 본 연구에서 분석하고자 하는 아동빈곤지위 결정요인들은 개인 단위, 지역 단위 변수들이 혼재되어 있는 다층적 구조를 이루고 있다. 위계적 구조를 갖는 자료를 위계적 또는 다층적으로 분석하지 않을 경우 지역변수 효과의 유의성은 과대 추정되는 위험이 있기 때문에(Weber et al., 2005; 백학영, 2007에서 재인용) 다층모형(위계선형모형)을 이용하여 분석할 것이다. 이를 통해 본 연구는 우리나라 아동빈곤지위 결정요인을 개인·가구 변수뿐만 아니라 지역의 특성까지 고려하여 분석함으로써 아동빈곤지위 결정요인의 다층적 구조를 파악하고 아동빈곤 감소를 위한 보다 효과적인 지역 차원의

4) 본 연구의 관심 변수인 아동빈곤지위와 지역 단위의 노동시장 상황(예를 들면 상용직 비율, 고용성장률, 여성경제활동참여율 등), 사회복지재정지출 등은 기초지방자치단체 수준의 자료를 구하기 어렵고, 기초자치단체 수준의 표본 수가 적어 아동빈곤지위를 추정하는데 한계가 있으며, 사회복지재정지출의 경우 기초자치단체 자체사업 예산의 변량이 크지 않기 때문에 본 연구에서는 지역 단위 변수로 광역지방자치단체 수준의 변수들을 이용하여 분석할 것이다.

정책 방향을 제시하고자 한다. 특히 지방자치단체의 복지노력으로서 사회복지부문의 자체사업들을 주요한 변수로 고려함으로써 지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤의 관계를 탐색해보고자 한다.

II. 선행연구 검토

1. 개인(가구) 수준의 아동빈곤 결정요인에 대한 연구

아동빈곤에 영향을 미치는 요인에 대한 연구들은 주로 개인(가구) 특성을 중심으로 분석하였다. 가장 대표적인 연구는 김미숙·배화옥(2007)의 연구로 2004년도 국민복지욕구조사 2차가구조사 자료를 바탕으로 아동빈곤 결정요인을 분석하였다. 이들 연구들에서는 가구특성, 아버지 특성, 아머니 특성, 부모취업형태와 사회적 특성으로 지역을 고려하였으나 대도시, 농어촌, 중소도시 등으로 구분한 통제변수로서 고려하였다. 그러나 지역의 여타 사회경제적 특성에 대해서는 고려하지 않았다. 신현중·김희연(2008)의 연구는 수도권 지역 아동빈곤 가구의 특성을 분석하였는데, 아동빈곤가구 특성으로 아동 수, 한부모, 여성세대주, 세대주의 직업 등 가구 특성을 중심으로 아동빈곤가구 특성을 분석하였으며, 이 연구 역시 지역에 대한 고려는 없었다. Platt(2007)은 영국 아동빈곤 연구에서 인종집단간 아동빈곤율 차이가 있으며 이 차이는 가구주 경제활동 특성(전일제, 시간제, 실업, 비경제활동)으로 인해 달라질 수 있다고 밝힘으로써 영국의 아동빈곤과 인종, 가구주 경제활동의 관계를 밝혔으나 이 연구 역시 지역에 대해 고려하지 않았다.

아동빈곤지위에 영향을 미칠 수 있는 개인(가구) 수준의 요인에는 가구주의 인구사회학적 특성과 경제적 특성, 가구의 경제적 특성 등을 포함할 수 있다. 많은 연구에서 아동빈곤에 영향을 미칠 수 있는 개인(가구) 특성으로 가구주의 성별을 중요한 영향요인으로 삼는 이유는 모자가구와 아동빈곤의 관련성을 지적하기 때문이다. 여지영(2003)과 석재은(2004), 김수정

(2007)은 여성가구주 가구의 경우 남성가구주가구보다 빈곤할 확률이 높다고 하였고, Bradbury(2003)는 모자가정의 증가가 아동빈곤의 증가에 직접적인 영향을 미친다고 하였다(신현중·김희연, 2008에서 재인용). 이는 가구주가 여성인 경우 경제활동 참여 수준이 낮고 저임금이어서 빈곤할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 일부 연구에서는 모자가구와 아동빈곤 관련성에 회의적인데, Oxley et al.(2001)의 연구에서 스웨덴의 아동빈곤율이 낮은 이유는 한부모가구의 고용률이 높고, 현금급여 뿐만 아니라 보육시설과 같은 서비스 급여가 잘 발달되어 있기 때문이라고 밝혀 한부모가구와 빈곤의 관계가 노동시장 상황과 복지정책에 의해 완화될 가능성을 보고하고 있다.

가구주의 연령 또한 아동빈곤율에 영향을 미칠 수 있는데 아동빈곤율의 경우 그 방향이 일반 빈곤 결정요인과 달리 나타날 수 있다. 보통 빈곤지위 결정요인의 경우 가구주의 연령이 높을수록 빈곤 가능성이 높은데(김교성, 2002; 황덕순, 2002; 김미숙·배화옥, 2007에서 재인용) 반해 아동이 있는 가구의 경우 오히려 가구주 연령이 낮을수록 가구주의 노동시장 경력이 낮아 가구소득이 낮을 수 있기 때문에 오히려 가구주 연령이 높을수록 빈곤 가능성이 낮아질 수 있다. 가구주의 교육수준은 가구주의 인적자본 특성을 나타내는 변수로서 가구주 교육수준이 높을수록 빈곤 가능성이 낮아진다(Danziger et al., 1999; 구인회, 2002; 황덕순, 2002; 여지영, 2003; 석재은, 2004). 인적자본이론에서는 인적자본 수준이 낮을수록 개인의 소득능력이 감소하는 것으로 보기 때문에 인적자본이 낮을수록 빈곤 가능성이 높은 것으로 설명한다.

가구주의 경제적 특성을 나타내는 가구주의 종사상 지위는 가구주의 노동시장 지위를 나타내는 변수로서 노동시장 지위가 불안정할수록 소득이 낮아지기 때문에 빈곤 가능성이 높다고 볼 수 있다. 즉 상용직 근로자에 비해 일용직 근로자가, 전일제 근로자에 비해 기간제 근로자가 빈곤 가능성이 높다. 이러한 특성은 여러 빈곤 연구에서 경험적으로 밝혀진 바 있다(여지영, 2003; 류연규·최현수, 2003; 석재은, 2004; 김미숙·배화옥, 2007).

또한 가구주의 특성 외에도 가구 특성이 아동이 있는 가구의 빈곤 가능

성에 영향을 미칠 수 있다. 가족구조가 한부모가구인 경우 경제활동과 아동양육의 병행이 어렵기 때문에 생활의 곤란을 더 크게 경험할 수 있다. 류연규·최현수(2003)의 연구에서는 한부모가구의 아동빈곤율은 양부모가구에 비해 전반적으로 2~3배 가량 높게 나타났으며, 김미숙·배화옥(2007)의 연구에 의하면 양부모가정에 비해 부자가정이 빈곤할 확률이 15.89배 높은 것으로 나타나 가구주 성별과는 별개로 가구형태도 아동의 빈곤지위에 영향을 미치는 요인이 되는 것으로 나타났다. 가족구조 특성 중 6세 미만 아동 수가 많을수록 양육부담이 높기 때문에 즉 아동 양육에 드는 직접 비용과 아동양육으로 인한 기회비용이 높아 아동빈곤 가능성을 높일 수 있다.

가구 특성 중 가족구조뿐만 아니라 가구 내 취업 가구원수가 많을수록 빈곤 가능성이 낮아질 수 있다. Whiteford & Adema(2007)에서는 OECD 국가들의 아동빈곤율을 조사한 결과 양부모가구 중에서도 부모가 모두 취업한 경우 부모중 한 명만 취업한 경우보다 빈곤율이 낮은 것으로 나타났다. 류연규·최현수(2003)의 연구에서도 홑벌이가구가 맞벌이가구에 비해 아동빈곤율이 높은 것으로 나타났다. 이렇게 가구내 취업가구원수는 아동빈곤 가능성을 낮추는 데 영향을 미칠 수 있다.

2. 지역 수준의 빈곤 결정요인에 대한 연구

(1) 지역의 일반적 특성과 빈곤 지위

아동빈곤 연구에서 지역 특성을 고려한 연구는 많지 않기 때문에 지역 수준의 아동빈곤 결정요인 분석을 위한 함의를 도출하기 위해서는 지역 수준의 빈곤지위 결정요인 연구를 검토할 필요가 있다. 지역 특성과 빈곤의 관계에 대한 연구들은 지역의 인구학적, 경제적 특성과 '빈곤율'과의 관계를 다루는 연구와 개인(가구) 특성, 지역의 사회경제적 특성들의 함수로써 개인(가구)의 '빈곤 지위'에 대한 연구 2가지로 나눌 수 있다. 전자를 지역연구라고 하고 후자를 지역맥락적 연구라고 한다(Weber et al, 2005; Brooks-Gunn et al., 1997; 백학영, 2007에서 재인용). 지역연구는 지역을

분석단위로 하여 지역의 경제적 조건, 인적자본 특성, 인구사회학적 특성, 지역수준의 정책, 지리적 위치 등과 지역의 빈곤율 변화의 관계를 분석하고, 지역맥락적 연구는 개인단위의 자료와 지역 수준의 변수들을 결합하여 분석하는 연구이다. 지역맥락적 연구는 지역단위 분석에서 지역 특징이 개인의 성과에 미치는 영향은 불확실하므로 개인의 성과에 대한 맥락적 연구의 필요성으로 중시되었다(백학영, 2007: 18).

McLaughlin & Jenson(1995)의 연구에서는 지역 구분을 대도시(metro)와 대도시가 아닌 지역(nonmetro)으로 구분하여 55세 이상 노인의 빈곤지속기간과 빈곤진입에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데 인구학적 특성을 통제한 이후에도 대도시가 아닌 지역에 살고 있는 노인들의 빈곤지속기간과 빈곤진입 가능성이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 Jenson & McLaughlin(1997)의 연구에서는 같은 자료를 이용하여 노인들의 빈곤 탈피율을 분석한 결과 대도시가 아닌 지역에 거주하는 노인들의 빈곤 탈피 가능성이 더 낮으며 이는 다른 변수들을 통제하였을 때 그 가능성이 더욱 낮아진 것으로 분석되었다. Kassab 외(1995)의 연구에서도 대도시가 아닌 지역에 거주하는 가구의 빈곤 가능성이 높고 의료보험 가입률이 낮아 도심이 아닌 지방의 특성을 고려한 소득보장, 노동시장 정책 등이 필요하다고 역설하였다. 그런데 이 연구들은 단순히 거주지역에 따른 개별 가구의 빈곤 가능성을 분석하였을 뿐 지역의 사회경제적 특성에 따른 빈곤 차이를 분석하지는 않았다.

이에 비해 Haynie & Gorman(1999)의 연구에서는 도심과 지방 노동시장의 빈곤 결정요인의 성별 차이를 분석하여 지역별 빈곤 가능성에서 한 단계 더 나아가 지역별 차이가 빈곤 결정요인에 어떤 차이를 가져오는지를 분석하였다. 이 연구에서는 인적자본이나 노동시장 특성이 남녀의 빈곤 위험 차이에 미치는 영향이, 도심에서는 중요하지만 지방에서는 덜 중요하다는 것을 분석하였고, 빈곤위험의 성별 차이는 거주하는 지역의 노동시장 특성 함수라는 것을 밝힘으로써 지역 특성에 따라 빈곤 결정요인이 조금씩 다르다는 것을 밝혔다. Cotter(2002)는 지역맥락적 연구에서는 드물게 다층

분석을 이용하여 빈곤지위에 영향을 미치는 요인들 중 주거지역의 영향, 주거지역의 차이로 인한 빈곤지위 결정요인 영향의 변화 등을 분석하였다. 지역의 노동시장 특성이 개인(가구) 특성을 통제하고도 유의미한 영향이 있으며, 노동시장 특성, 개인(가구) 특성의 영향 이상으로 거주 지역에 따른 빈곤 가능성 차이가 나타나며, 고용여부가 빈곤 가능성에 미치는 영향이 대도시가 아닌 지역에서 더 강하게 나타남을 밝혔다.

이현주 외(2006)의 연구는 산간지역의 빈곤율이 높고 산맥을 따라 빈곤율이 높게 나타난 반면, 산업의 발달정도에 따라 지역 빈곤율에 차이가 있다고 지적하고, 이원호(2006)의 연구는 서울시 각 구 사이의 빈곤 패턴의 차이를 밝히고 있다. 김교성·노혜진(2009a)은 15개 광역지방자치단체들의 1998년~2006년까지의 빈곤율 차이의 결정요인을 재정자립도, 사회복지비 지출 수준, 상용직 비율, 제조업 종사자 비율 등 지역 특성으로 제시하고 있다. 이상록·백학영(2009)은 수도권과 지방의 빈곤 역동성을 비교 분석하면서 빈곤율, 빈곤이행, 빈곤경험기간, 빈곤주기 등의 지역 차이가 뚜렷함을 밝혔다. 이상의 국내 연구들은 주로 지역 특성에 따라 지역의 빈곤율 또는 빈곤 양상이 어떻게 달라지는지를 분석하는 '지역연구'로서 지역을 분석단위로 한 연구들이다. 지역연구는 위에서도 밝혔듯이 지역 특성과 개인 성과의 관계를 밝히는 데에는 한계가 있기 때문에 최근에는 빈곤 연구에서 지역 맥락적 연구들이 많이 나타나고 있다.

우리나라의 빈곤 결정요인 연구는 아동빈곤 결정요인 연구와 마찬가지로 주로 개인 또는 가구 특성을 중심으로 논의되어 왔다. 우리나라 빈곤연구에서는 지역연구와 지역맥락적 연구를 막론하고 지역적 특성에 대한 다층적 분석은 거의 이루어지지 않았다. 지역 특성을 고려하더라도 지역의 실업률이나 지역 변수를 통제변수로 사용하는 정도였는데 최근에 와서야 다층적 차원의 분석이 이루어졌다.

우리나라의 빈곤지위 결정요인에서 지역적 특성을 고려한 다층분석 연구는 백학영(2007)의 연구가 가장 대표적이다. 백학영(2007)의 연구에서는 개별 가구의 빈곤지위가 지역(171개 기초자치단체)에 따라 체계적 차이가

있는지를 검증하고 빈곤에 영향을 미치는 요인들을 지역 특성을 고려하여 분석하였다. 가구 수준의 자료와 지역 수준의 자료를 다층적으로 분석하여 지역 맥락적 빈곤 결정요인을 분석하였다. 지역 특성이 가구의 빈곤 가능성에 미치는 영향을 분석한 결과 가구 특성을 고려하지 않았을 때에는 빈곤 집중지역과 농어촌지역 가구가 빈곤해질 가능성이 높았으며 지역의 인구사회학적·경제적·제도적 특성들 역시 가구의 빈곤가능성과 관계가 있었다. 가구주의 연령, 경제활동상태와 같은 가구 특성이 가구의 빈곤지위에 미치는 영향은 지역에 따라 체계적 차이가 있는 것으로 드러나 가구의 빈곤지위에 대한 영향요인에서 지역 특성을 고려할 필요가 있다는 것을 확인하였다(백학영, 2007: 117).

모지환·함철호(2009)는 노인빈곤 영향요인에 대한 다층분석을 통해 거주지역을 도시와 농촌으로 구분하여 지역의 영향을 다층적 자료에 적합한 방법으로 분석하였다. 분석결과 대도시에 사는 노인이 농촌에 사는 노인보다 빈곤 확률이 낮아진다고 밝혔으나, 지역 차이 외의 지역의 사회경제적 특성에 의한 빈곤차이와 지역 차이에 따른 빈곤결정요인의 차이는 분석하지 못해 다층분석을 통한 보다 정교한 분석결과를 제시하기 못하는 한계를 안고 있다. 김교성(2010)의 연구는 서울시 가구의 빈곤 결정요인을 분석하였는데 기초자치단체별 제도적·인구사회학적·경제적 특성을 함께 고려하여 다층분석하였다. 지역 특성 중 사업체 수가 증가할수록, 소규모 사업체 종사자 수가 감소할수록 빈곤 위험이 낮아지는 것으로 분석되어 지역의 일자리 규모와 일자리의 질(quality)이 함께 중요하다는 것을 밝혔다. 그러나 이 연구는 서울 지역 빈곤인구만을 분석 대상으로 고려함으로써 우리나라 전반적인 지역 차이를 분석하지는 못하였다는 한계를 내포한다.

이상의 지역을 고려한 빈곤분석 연구들을 통해 나타난 지역 수준의 아동빈곤 결정요인은 지역사회의 사회경제적 특성과 제도적 특성의 2가지로 나눌 수 있다. 먼저 지역의 사회경제적 특성이 아동빈곤에 영향을 미칠 수 있다. 이는 위에서도 설명하였듯이 아동빈곤이 아동이 있는 가구 가구주 특성에 많이 영향을 받기 때문에 가구주가 참여하는 경제활동의 배경이 가구

소득에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그러하다.

지역사회의 노동시장 특성을 나타내는 변수들은 지역의 상용직비율, 고용성장율, 여성경제활동참여율 등으로 정리할 수 있다. 아동 빈곤이 아동 자녀가 있는 가구의 빈곤으로서 가구주가 경제활동을 활발히 하는 시기이므로 지역의 산업구조, 경제상황, 맞벌이 가능성 등을 파악할 수 있는 상용직비율, 고용성장율, 여성경제활동참여율은 아동빈곤에 영향을 미치는 지역 특성으로서 의미 있는 변수들이다.

상용직비율은 지역의 노동시장 질을 나타내는 변수로서, 좋은 일자리가 많을수록 고용률과 근로소득이 높아 빈곤해질 가능성이 감소한다. 지역노동시장의 직종분포의 차이는 지역의 임금수준에 영향을 미쳐 개인의 소득에도 영향을 미친다고 볼 수 있는데(2007, 백학영), 우리나라의 노동시장 특성상 직종에 따른 임금 차이도 중요하지만 정규직-비정규직에 따른 임금의 지속성과 수준 차이가 더 두드러진다고 볼 수 있으므로 본 연구에서는 지역의 노동시장 질을 나타내는 변수로서 상용직 비율을 사용한다.

또한 고용성장률이 높을수록 지역의 경제상황이 좋아지고 일자리도 많아져 아동을 자녀로 둔 근로자들의 소득도 높아질 수 있다. Patridge & Rickman(2005)에 의하면 고용성장률은 직접적으로 임금수준을 끌어올리고 근로기회를 제공하기 때문에 지역 빈곤율을 낮추는 결과를 낳고, 간접적으로 경제활동참여율을 증가시키고 실업률을 낮춰 지역의 빈곤율을 낮추는 효과를 동시에 갖는다(백학영, 2007:21에서 재인용). 또한 여성경제활동참여율이 높다는 것은 저소득가구의 취업 가구원수를 높이고 여성들의 노동참여 확대가 남편의 소득상실 또는 부족을 상쇄할 수 있는 맥락적 특성이 된다는 점에서(김교성·노혜진, 2009a) 아동빈곤지위에 영향을 미치는 지역 특성으로 간주할 수 있다.

또한 지방자치단체의 전반적인 재정 상태도 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있으므로 각 지방자치단체의 재정자립도를 통제변수로 투입한다. 백학영(2007)의 연구에 의하면 재정자립도가 높을수록 절대적 빈곤율이 낮은 것으로 나타나고, 김교성·노혜진(2009a)의 연구에서도 재정자립도가 높을수록

상대적 빈곤율이 낮은 것으로 분석되었다. 본 연구에서는 재정자립도가 아동빈곤율과도 빈곤율과의 관계와 유사한 방향으로 나타나는지를 분석할 것이다.

(2) 지역의 제도적 특성과 빈곤 지위

기존의 빈곤 지역연구를 통해 검토한 빈곤 결정요인들 중 지역의 제도적 특성은 사회보장비비율, 1인당 사회복지비, 사회보장비비율과 빈곤의 관계 분석을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 김교성(2010), 백학영(2007)의 연구에서는 다른 가구 또는 지역 특성에 비해 사회보장비비율은 가구의 빈곤 지위에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 다층분석은 아니지만 김교성·노혜진(2009a)의 연구에서는 광역자치단체 사회복지비 비율과 1인당 사회복지비가 높을수록 지역의 빈곤율이 낮아지는 것으로 분석하여 사회복지비 비율이 높을수록 아동빈곤도 낮아질 수 있는 가능성을 보여 주고 있다. 그러나 이들 연구들은 지방자치단체의 사회보장비를 보조사업과 자체사업을 구분하지 않은 총량적 수준에서 분석함으로써 지역의 복지노력을 온전히 분석에 반영하고 있다고 볼 수 없다.

아동빈곤과 제도적 특성의 관계를 분석한 연구들은 거의 없고 주로 (미국의) 주정부 수준 및 국가 수준에서 아동빈곤에 영향을 미치는 제도적 특성들을 분석한 바 있다. 지역의 제도적 특성에 대해서는 주로 미국의 주정부 특성을 고려한 연구를 통해 아동빈곤과 지역의 제도적 특성의 관계를 유추해 볼 수 있는데 Rodgers & Payne(2007)의 연구가 대표적이다. 이 연구에서는 주로 1996년 복지개혁을 전후로 주정부별로 각기 다른 TANF 정책의 특성과 지역의 인구학적 특성을 고려하여 아동빈곤율을 분석하였다. 지역 특성을 다루긴 하였으나 아동빈곤 지위에 영향을 미치는 지역 특성을 다층적 분석을 통해 분석하지는 않았다. 즉 주(state)별 아동빈곤율에 영향을 미치는 요인들을 분석하였을 뿐 아동이 있는 가구의 빈곤지위에 영향을 미치는 요인을 분석하지는 않았다. 이 연구에서는 실업률, 주정부의 재원(taxable resources), TANF의 수급제한 정도, 1인당 TANF 급여지출, 수

급자비율, 흑인인구 비율, 한부모가구 비율, 저학력 가구주 비율, 10대 미혼모 비율 등이 각 주의 아동빈곤율에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

Magadi(2010)의 연구에서는 상대적 박탈 지표를 활용하여 아동빈곤(child poverty)과 '극심한' 아동빈곤(severe child poverty)에 미치는 영향요인이 다름을 언급하고 두가지 형태의 빈곤 모두 지역간 차이[5]가 존재한다고 분석하였다. 분석결과 런던과 웨일즈 지역 거주, 부모의 실직, 교육수준, 주거형태, 저축, 다자녀가구, 아시아 인종, 장애가족 여부가 아동빈곤에 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 거주 지역이 아동빈곤에 미치는 영향을 분석하기는 하였으나, 구체적으로 지역의 어떤 특징 때문에 빈곤 차이가 발생하는지를 분석하지는 못하였다는 한계가 있다.

이렇게 아동빈곤지위 결정요인에서 지역의 차이를 고려한 연구는 많지 않기 때문에 아동빈곤(율)의 국가별 특성의 영향을 분석한 연구를 통해 본 연구를 위한 함의를 도출해 낼 수 있다. 국가별 아동빈곤율 차이를 분석한 연구는 많으나(Bradbury & Jäntti, 2000; 2001; Chen & Corak, 2005), 아동이 있는 가구의 빈곤에 영향을 미치는 요인의 국가간 비교연구는 매우 드물다. Bradbury & Jäntti(2005)는 아동이 있는 가구의 절대적·상대적 빈곤에 영향을 미치는 요인들을 국가별 개인 소득 자료(Luxembourg Income Study: 이하 LIS)를 이용하여 분석하였는데, 가구주의 실업, 경제상황, 한부모가구, 급여 수준에 따라 빈곤 지위가 달라지고, 국가에 따라 아동이 있는 가구의 소득원천이 달라짐을 밝힘으로써 국가별 급여 패키지에 따라 빈곤지위가 달라질 수 있음을 분석하였다. 그러나 개별 가구의 소득 자체가 국가 정책 상황에 따라 달라질 수 있는 가능성은 고려하지 않아 국가별 아동빈곤지위 결정요인의 차이는 정확히 분석하지 못했고, 국가의 구체적인 경제사회적 특성은 분석에 포함시키지 않아 한계를 지닌다.

Bäckman & Ferrarini(2010)의 연구는 아동빈곤지위에 미치는 영향을

5) 영국 전역을 6개 권역(South & Eastearn England, Northern Ireland, Scotland, North England, Yorks and Humberside, West Midlands, East midlands, Wales, London)으로 구분하여 이들 지역이 아동빈곤에 미치는 영향을 분석하였다.

다층적으로 분석한 연구로, 국가별 정책 특성을 고려하여 아동빈곤 결정요인을 분석하였다. 일국적 차원의 지역간 차이를 분석한 연구는 아니지만, 이와 유사하게 국가간 정책 차이를 개인 수준의 아동빈곤 지위와 연관시켜 분석하였다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 크다. 이 연구에서는 국가정책의 특성을 '2인소득자 모델'과 '전통적 모델'로 분류하여 2인소득자 모델의 특성을 지닌 국가가 아동빈곤 가능성을 낮추며 특히 여성 가구주 가구의 빈곤 가능성이 '전통적 모델' 국가보다 '2인소득자 모델' 국가에서 더 낮아진다는 것을 밝혔다. 이는 국가 수준의 정책 특성이 아동빈곤에 미치는 영향 뿐만 아니라 개인 수준 빈곤 결정요인 역시 국가 수준 정책 특성에 따라 달라질 수 있음을 밝힌 점에서 아동빈곤에 대한 지역맥락적 연구의 한 형태라 볼 수 있다.

이상에서 논의한 바와 같이 아동빈곤지위 결정요인은 개인(가구) 수준, 국가 수준에서 각각 연구되고 검토되었으나 아동빈곤지위 결정요인에서 개인(가구) 특성과 지역(국가) 특성을 함께 고려한 연구는 매우 드물다. 개인적 차원의 아동빈곤지위 결정요인은 가구주의 인구사회학적·경제적 특성과 가구원 특성이 주로 논의되었고 지역 특성을 고려한다 해도 이를 다층적 분석을 통해 지역의 영향을 분석해 낸 연구는 거의 없다. 기존 연구들의 아동빈곤지위 결정요인 분석에서 개인 수준과 지역(국가) 수준을 함께 고려하여 분석하였다 해도 다층적 자료에 적합한 분석방법으로 분석하지 않아 한계를 내포한다. 이에 본 연구에서는 아동빈곤지위에 영향을 미치는 가구 차원의 요인에 더하여 지역 수준의 사회경제적 특성과 제도적 특성을 다층분석함으로써 지역 차원을 고려한 아동빈곤지위 결정요인을 분석하고자 한다.

III. 분석방법

1. 분석자료

본 연구에서 지방자치단체의 복지재정지출과 아동의 빈곤지위의 관계를 분석하기위해 가구수준의 자료와 지역수준의 자료를 사용하고 있다. 지역수준의 자료는 주로 국가통계포털과 한국보건사회연구원에서 구축한 복지재정 DB를 활용하였고, 가구수준 자료는 한국노동연구원에서 구축한 한국노동패널자료를 사용하였다.

복지재정 DB는 234개 기초자치단체의 사업별, 기능별, 회계별 예산분석이 가능하도록 구축된 자료이다(고경환·이상운·임완섭, 2009: 37). 이 자료는 2007년 이전의 품목별 예산구조와 그 이후의 사업별 예산구조의 연계성을 확보할 수 있도록 구성되었고, 234개 기초지방자치단체재정의 세부 기능별 규모를 분석하고 비교할 수 있도록 구축되었다. 또한 복지재정 자료를 보조사업과 자체사업으로 분류하여 구축함으로써 기존에 파악이 어려웠던 지방자치단체의 자체사업규모를 파악할 수 있게 하였다. 그러나 기초자료의 정보부족으로 지방자치단체 간 외부거래와 회계 간 내부거래의 중복 계상분을 공제하지 않고 단순 합산한 총계규모로 구축되었다(고경환 등, 2009:99).[6] 복지재정 DB의 구축 시점은 2004년에서 2006년까지이며 본 연구에서는 2006년 자료를 이용하였다.

본 연구의 주요 독립변수인 광역지방자치단체들의 복지재정지출은 복지재정 DB를 활용하여 구성하였다. 복지재정 DB의 경우 234개 기초지방자치단체의 재정지출 규모를 제공하고 있는데, 개별 기초자치단체의 사회복지재정 지출 규모를 합산하는 경우 광역지방자치단체들의 총계규모 재정지출을 산출할 수가 있다(고경환 등, 2008: 55). 본 연구에서는 이렇게 산출된

6) 국고보조금이나 시·도비 보조금은 이중계산되기 쉬운데, 이렇게 중복으로 계상된 부분을 공제하지 않고 단순합산한 것을 총계규모라하고, 중복 계상분을 공제한 것을 순계규모라 한다.

15개 광역지방자치단체(제주도 제외)의 총계규모 복지재정지출 자료를 활용하였다.

한국노동패널 자료는 한국노동연구원에서 구축한 자료로서, 현재 1998년 1차년도 부터 2008년 11차년도 자료까지 공개되어 제공되고 있다. 본 연구는 아동의 빈곤지위가 지역적 특성 특히 지방자치단체의 복지노력에 따라 달라짐을 분석하고 있기 때문에 아동의 빈곤지위를 구성할 필요가 있다. 한국노동패널의 경우 광역 및 기초자치단체의 개인 및 가구 소득자료를 분석할 수 있는 유일한 자료이다.[7] 본 연구는 아동의 빈곤지위를 측정하기 위해 소득자료를 구성해야하는데, 한국노동패널의 경우 조사시점에서 전년도 소득을 보고하도록 하고 있기 때문에 2007년 10차년도자료를 활용하여 2006년의 아동빈곤 지위를 구성하였다.

2. 분석변수

본 연구에서 사용한 분석변수들은 아동빈곤지위에 영향을 미칠 수 있는 개인(가구) 수준 변수들과 지역 수준 변수들로 구분될 수 있다.

(1) 개인수준의 변수

우선 종속변수인 아동빈곤지위는 한국노동패널 10차년도 자료(2006년도 소득자료)를 활용하여 측정하였으며, 아동이 있는 가구의 빈곤 여부는 중위소득 50% 기준의 상대적 빈곤선을 활용하였다.[8] 아동의 빈곤지위를 구분하기위해 분석에 사용될 소득은 가구총소득이다. 가구총소득은 근로소득, 금융소득, 부동산소득, 공적·사적 이전소득, 기타소득으로 구성된다. 이렇게

7) 우리나라의 대표적인 패널자료로는 한국복지패널과 한국노동패널이 있지만, 한국복지패널의 경우 광역 및 기초자치단체 코드를 제공하고 있지 않아 지방자치단체별로 아동의 빈곤지위를 파악할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

8) 한국노동패널자료의 경우 가구소득의 과소보고 문제가 있기 때문에, 이 자료를 활용하여 절대적 빈곤을 측정할 경우 최저생계비 기준을 그대로 활용하기 보다는 빈곤선을 조정할 것이 권고되고 있다(구인회, 2002; 홍경준, 2004; 김교성 등, 2009). 본 연구의 경우에는 상대적 빈곤선을 활용하고 있기 때문에 이 부분에 대해서는 고려하지 않았다.

구성된 가구총소득은 가구의 규모와 가구원의 욕구를 반영하고 있지 않기 때문에 가구균등화 소득으로 전환할 필요가 있다. 가구 균등화 소득구성은 OECD에서 주로 사용하는 방법으로서 가구구원수의 제곱근으로 나누어 구한다. 본 연구에서는 이렇게 산출된 균등화 소득을 기준으로 가구원수를 가중치로 부여하여 빈곤지위를 측정하였다. 즉 한국노동패널 자료에서 제공되는 가구가중치에 가구원수를 곱해서 만들어진 개인가중치를 부여해줌으로써 아동이 있는 가구의 빈곤지위를 측정하였다.

다음으로 아동빈곤지위에 영향을 미칠 수 있는 개인(가구) 단위 변수들은 아동이 있는 가구의 빈곤과 밀접한 관련이 있는 가구주의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 교육수준), 경제적 특성(종사상 지위), 가족 구조(한부모가구 여부, 6세미만 보육아동 수), 가구의 경제적 특성(취업인원 수)으로 구성되었다. 가구주의 종사상 지위는 비정규직 여부를 측정하는 변수이다. 한국노동패널에서는 측정기준의 차이로 인해 종사상지위에 대한 조사결과가 통계청 조사와 상당한 차이가 난다. 이 문제를 보완하기 위해 한국노동패널에서는 비정규직 여부를 판별할 수 있는 다양한 기준들을 제공해 주고 있다. 본 연구에서는 종사상 지위가 임시 혹은 일용직인 경우, 호출, 파견용역 등 대안적 근로형태에 종사하는 경우, 한시근로, 임시계약, 일용대기 등에 해당하는 경우 비정규직으로 포함시켰다.

(2) 지역수준의 변수

본 연구의 주요 독립변수는 지방자치단체의 자체사업재정지출 수준이다. 우리나라 지방자치단체의 사회복지재정은 크게 보조사업과 자체사업으로 구분할 수 있다.[9] 규모면에서 보면 지방자치단체의 사회복지재정에서 보조사업이 차지하는 비중이 절대적으로 크다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 자체사업재정지출 자료를 활용하는 이유는 자체사업이 지방자치단체의 고

9) 복지재정 DB에서는 복지재정지출을 보조사업과 자체사업, 기타사업으로 구분하여 제공하고 있다. 그리고 이들 각각에 대해 사회복지, 보건, 교육, 주택의 네 가지 기본분류와 그 하위에 15가지의 기능별 분류 자료를 제공하고 있다. 지방자치단체의 자체사업규모를 기능별로 분석할 수 있도록 한 것이 복지재정 DB의 가장 큰 장점이다(고경환, 2008: 98).

유한 복지노력을 더 잘 반영하고 있기 때문이다. 보조사업은 의료급여, 기초생활보장 급여 등이 해당되며, 이들은 지방자치단체의 고유한 의지가 반영된 복지노력이라고 보기는 어렵다. 보조사업은 모든 지자체가 통일적인 기준에 의해 지원을 받는 사업으로써 지방자치단체 간 차이를 반영하는 성격의 재정지출로 보기 어렵다(고경환, 2008: 43). 따라서 본 연구에서는 자체사업재정지출에 주목하고 있다.

지방자치단체의 자체사업 재정지출은 총량적 사회복지재정지출수준과 아동관련 복지재정지출 수준 두 가지로 구분하여 변수를 구성하였다. 먼저 지방자치단체의 총량적 사회복지 수준은 주민 1인당 연간 지출되는 사회복지재정 규모로 측정되었다. 이 변수는 사회복지비 예산 수준이 높을 수록 지역빈곤율이 감소할 가능성이 높다는 기존 연구들에 근거해서(백학영, 2007; 김교성·노혜진, 2009a), 아동의 빈곤지위 역시 총량적 사회복지재정 수준에 따라 달라질 수 있는지 검증하기위해 포함되었다.

두 번째로 본 연구에서는 총량적 사회복지재정 수준에 추가하여, 아동과 관련된 세부 복지재정지출을 주요 독립변수로 구성하였다. 그 이유는 총량적 사회복지재정에 대한 분석만으로는 아동의 빈곤지위와 같이 구체적인 세부 분야별 정책성과를 평가하는데 한계가 있기 때문이다. 이에 대한 대안으로서 제안되는 것이 세부적인 복지재정지출 영역들을 구분하여 분석하는 것이다(Esping-Andersen, 1990: 19-20). 따라서 본 연구에서는 아동관련 복지재정 지출수준을 주요한 독립변수로 분석할 것이다. 아동관련 복지재정 지출은 복지재정 DB 기능별 분류[10]에 의하면 보육 분야와 청소년 분야에

10) '기초생활보장'과 '취약계층지원' 부문에도 빈곤아동 지원, 소년소녀가정 지원 등의 예산이 있지만 기초생활보장과 취약계층지원 부문은 세부 항목별로 분리된 예산 자료를 구할 수 없어 분석에 사용할 수 없었다. 사회복지재정 DB의 기본체계와 사업분류는 다음과 같다.

기본분류	기능별분류
사회복지	1. 기초생활보장 2. 취약계층지원 3. 보육·가족·여성 4. 노인·청소년 5. 노동 6. 보훈 7. 사회복지일반 8. 기타
보건	1. 보건의료 2. 식품의약품안전 3. 기타
교육	1. 유아 및 초중등교육 2. 고등교육 3. 평생·직업교육 4. 기타
주택	1. 국민(공동, 주민)주택 등 2. 기타

자료: 고경환 외(2009). 정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도)- 중앙재정 세출 예산을 중심으로.

해당한다. 보육 기능과 같은 기능에 분류되어 있는 여성·가족 분야 예산은 주로 가정폭력, 성폭력 등 아동빈곤과 관련성이 적은 분야 예산이 포함되어 있어 이들은 제외하고 보육 분야만 포함시켰다.

아동빈곤지위에 영향을 미칠 수 있는 기타 지역 단위 변수들로 앞서 서술된 선행연구들에 근거해서 지역의 노동시장 상황 변수와 지방정부의 재정능력 변수를 분석에 포함하였다. 노동시장 특성을 나타내는 변수들은 지역의 고용성장률, 상용직비율, 여성경제활동참여율이다. 또한 지방자치단체의 재정능력 변수는 재정자립도로 측정하였다.

3. 분석방법

본 연구는 지역수준의 지방정부 복지노력과 가구수준의 아동 빈곤지위와의 관계에 관심을 가지고 있다. 따라서 지역수준의 변수와 개인수준의 변수를 동시에 고려할 수 있는 위계적선형모형(Hierarchical Linear Model: HLM)을 사용하였다. 위계적선형모형은 본 연구에서와 같이 수준이 다른 두 분석단위를 다중회귀모형과 같이 동일한 수준에서 다룰 경우 발생할 수 있는 표준오차 추정의 오류를 막을 수 있는 방법이다(Raudenbush & Bryk, 2002: 5). 그런데 본 연구의 경우 종속변수가 아동가구의 빈곤지위인 이분변수로서 HLM의 선형성과 정규성 가정을 충족시키지 못한다. 따라서 이러한 문제들을 고려한 위계적일반화선형모형(Hierarchical Generalized Linear Model: HGLM)을 사용하였다.

본 연구는 지방정부의 복지노력과 아동 빈곤지위의 관계를 검토하기 위해 다음과 같은 단계를 거쳤다. 먼저 무조건부모형(Unconditional Model)을 통해 종속변수의 분산이 지역에 따라 차이가 있는지를 확인하였다. 다음으로 ANCOVA 모형을 통해 지역수준 변수들과 가구수준변수들을 모두 투입하여 아동빈곤 확률에 대한 가구 및 지역특성 변수들의 영향력을 분석하였다. ANCOVA 모형은 총 여섯 개 모형(모형 2-모형 7)을 구성하였는데, 이들은 각각 지역 통제변수만 투입한 모형(모형 2)과 복지재정 변수를

세부적으로 분석한 모형(모형3-모형7)으로 구분되었다.

〈표 1〉 분석 변수에 대한 조작적 정의와 자료 출처

변수명			변수정의	자료출처
종속변수	아동빈곤지위		빈곤=1 /비빈곤=0 중위소득 50% 미만	노동패널 10차년도
독립변수	지역수준(광역지방자치단체 15개-제주 제외)			
	노동시장	상용직비율	2006년 취업자 중 상용직 비율	KOSIS 경제활동 인구조사
		고용성장률	2001년 대비 2006년 행정구역(시도)/ 산업별 취업자증가율	
		여성경제활동참가율	2006년 경제활동여성인구수/ 15세 이상 여성인구수	
	사회복지재정지출	1인당 사회복지 총재정 지출 비율	사회복지재정지출/ 지방자치단체주민수 * 100	복지재정 DB, 지방재정 연감
		1인당 사회복지 자체사업 비율	사회복지자체사업/사회복지재정총액	
		사회복지재정지출 대비 아동 관련 총재정지출 비율	보육·청소년 분야 총예산/사회복지재정총액	
		사회복지재정 지출 대비 아동 관련 자체사업 비율	보육·청소년 분야 자체사업예산/ 사회복지재정총액	
		사회복지재정지출 대비 보육 총재정 비율	보육 분야 총예산/사회복지재정총액	
		사회복지재정 지출 대비 보육 자체사업 비율	보육 분야 자체사업 예산/ 사회복지재정총액	
	재정자립도		2006년 재정자립도	지방재정 연감
	개인(가구) 수준			
	가구주	성별(더미)	남성=1 여성=2	노동패널 10차년도
		연령	만 나이	
		교육수준	교육년수	
		종사상지위	정규직=0 비정규직=1	
	가구	취업인원수	가구 내 취업자 수	
		한부모가구여부	한부모가구=1 그 외 =0	
		6세 미만 보육아동수	가구 내 6세 미만 보육 아동 수	

Ⅳ. 분석결과

1. 자료의 기술적 분석 결과

(1) 지역 및 가구수준 변수들의 일반적 특성

지역 및 가구수준 변수들의 일반적 특성을 요약하면 <표 2>에 나타나는 바와 같다. 먼저 제주도를 제외한 15개 광역지방자치단체 지역 수준의 통제변수들의 특성을 살펴보면, 재정자립도의 평균값은 44.09%이고, 상용직 비율은 34.78%, 고용성장률은 5.07%, 여성경제활동참가율은 49.6%로 나타다. 또한 지역별 사회복지재정 관련 변수들의 특징을 분석하면, 1인당 사회복지총예산 평균값은 27.21만원이고, 1인당 자체사업예산액은 평균 2.24만원이었으며, 사회복지총재정지출 대비 8.2%가 자체사업으로 분석되었다. 사회복지재정지출 대비 아동관련(보육·청소년) 총예산 비율 평균은 14.88%이고, 자체사업예산 비율은 0.57%로 아동복지 분야의 전체사업예산 대비 자체사업예산 비율 평균이 3.8% 정도로 분석되었다. 보육 분야의 경우 사회복지재정지출 대비 총예산 비율 평균이 13.57%, 자체사업예산 비율 평균이 0.27%로 보육분야의 전체사업 대비 자체사업예산 비율은 1.98%정도였다. 아동관련 사회복지사업 예산의 자체사업예산 비율은 매우 낮은 편이며, 아동관련 사회복지사업예산에서 보육사업예산이 차지하는 비율은 91%로 매우 높은 편이다.

가구 수준 변수들의 일반적 특성은 <표 3>에 제시되었다. <표 3>을 보면, 아동이 있는 1,683가구에서 여성가구주 비율은 5.08%였다. 가구주 연령 평균은 41.7세, 교육수준은 평균 교육년수가 13.39년으로 평균 고졸 정도의 학력 수준이었다. 가구별 취업인원 수는 평균 1.51명이었고, 한부모가구 비율은 5%였으며, 6세 미만 보육아동 수는 평균 0.46명으로 낮게 나타났다.

〈표 2〉 지역수준 변수들의 일반적 특성

		사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
재정자립도		15	44.09	18.37	18.4	78.8
상용직비율		15	34.78	6.08	23.7	49.6
고용성장률		15	5.07	6.89	-6.1	23.4
여성경제활동참가율		15	49.6	3.26	41.9	54.3
재정변수	사회복지총예산(1인당)	15	27.21(만원)	9.43	14.58	42.98
	사회복지자체사업예산 (1인당)	15	2.24(만원)	1.55	0.30	5.12
	사회복지재정지출 대비 아동관련 총예산	15	14.88	7.31	3.66	26.94
	사회복지재정지출 대비 아동관련 자체사업예산	15	0.57	0.77	0.00	2.79
	사회복지재정지출대비 보육부문 총예산	15	13.57	7.10	2.97	24.57
	사회복지재정지출 대비 보육부문 자체사업 예산	15	0.27	0.31	0.00	0.97

〈표 3〉 가구수준 변수들의 일반적 특성

		사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
가구주	성별	1,683	남성가구주 94.92% 여성가구주 5.08%			
	연령	1,683	41.70	6.69	24	77
	교육수준	1,683	13.61	2.82	1	22
	종사상지위	1,683	(비정규직) 15%			
취업인원수		1,683	1.51	0.59	1	6
한부모가구여부		1,683	한부모 가구 5%			
6세 미만 보육아동수		1,683	0.46	0.67	0	3

주: 가구가중치가 적용된 결과임.

(2) 지역사회 및 가구 특성과 아동빈곤지위

<표 4>는 가구수준 변수들과 아동이 있는 가구의 빈곤여부 사이의 상관관계를 보여주고 있다. 가구의 특성으로는 가구주의 성별, 연령, 교육년수 및 종사상 지위와 취업가구원수, 한부모가구여부가 아동의 빈곤지위와 통계적으로 유의미한 상관관계가 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 가구수준 변수들의 상관관계

	A	B	C	D	E	F	G	H
A. 빈곤여부	1.00							
B. 성	0.18*	1.00						
C. 연령	0.07*	-0.01	1.00					
D. 교육년수	-0.19*	-0.12*	-0.31*	1.00				
E. 종사상지위	0.23*	0.12*	0.05	-0.19*	1.00			
F. 취업가구원수	-0.09*	0.04	0.28*	-0.14*	-0.05*	1.00		
G. 한부모가구여부	0.26*	0.52*	0.18*	-0.23*	0.18*	-0.07*	1.00	
H. 6세 미만 아동수	-0.03	-0.02	-0.55*	0.19*	-0.02	-0.17*	-0.15*	1.00

주: * p<.05

이렇게 아동의 빈곤지위는 가구수준의 변수들과 관련이 있지만, 지역수준의 변수와도 관련을 갖는다. <표 5>는 각 지역의 평균적인 아동빈곤지위(각 지역의 아동빈곤율)와 지역수준 변수들 사이의 상관관계를 보여주고 있다. 지역의 평균적인 아동빈곤율은 지역의 상용직비율과는 강한 부적상관관계를 보였으며, 여성의 노동시장참여율과는 강한 정적 상관관계를 보였다. 즉, 상용직 비율이 높을수록 아동빈곤율은 낮고, 여성의 노동시장참여율이 높을수록 아동빈곤율이 높게 나타난다. 이는 지역의 노동시장 질과 관련이 있는 것으로 보인다. 상용직 비율이 높을수록 전반적인 임금수준이 높은 지역에 해당하며 가구소득에 긍정적 영향을 미치기 때문에 아동빈곤율 또한

낮을 것으로 유추된다. 반면 노동시장 여성비율이 높은 지역의 경우 노동시장 임금수준이 낮아 가구소득에 부정적 영향을 미치는 것이라 유추해 볼 수 있다.

〈표 5〉 아동빈곤율과 지역수준 변수들의 상관관계

	B	C	D	E	F	G	H
A. 아동빈곤율	-0.30	-0.59*	-0.21	0.66*	0.25	-0.36	-0.20

주: 1) B. 재정자립도, C. 상용직비율, D. 고용성장률, E. 여성노동시장참여율, F. 자체사업예산, G. 보육자체사업예산, H. 보육청소년자체사업예산
2) * p<.05

<표 6>은 지역의 평균적인 아동빈곤율과 본 연구의 주요 독립변수인 사회복지재정변수들의 지역특성을 제시하고 있다. 노동패널 10차년도 자료를 이용하여 산출한 우리나라 아동빈곤율은 9.4%였다.[11] 아동빈곤율이 가장 낮은 곳은 울산으로 1.3%이고, 가장 높은 곳은 충남으로 26.2%이다. 서울은 5.5%로 비교적 낮았고, 전북, 전남, 경북, 인천 등이 다른 지역에 비해 아동빈곤율이 높은 것으로 나타났다.

주민 1인당 사회복지재정지출의 평균은 27.21만원으로 1인당 사회복지재정지출이 가장 높은 곳은 전남으로 주민 1인당 43만원 정도로 나타났으며 경북, 강원, 충북, 충남의 순으로 나타났다. 이에 비해 주민 1인당 사회복지재정지출이 가장 낮은 곳은 서울로 나타났고 울산, 인천, 경기 순으로 낮게 나타났다. 이는 빈곤층에 대한 기초생활보장 예산이 지자체 사회복지예산에서 높은 비율을 차지하기 때문에 상대적으로 인구가 많고 기초생활보장수급자 비율이 낮은 서울, 울산, 인천, 경기 등의 1인당 사회복지재정지출은 낮게 나타난 것으로 보인다.[12]

11) 아동빈곤율은 아동이 있는 가구 중에서 빈곤한 가구의 비율로 측정되었다. 기준이 되는 소득은 경상소득에 기타소득을 포함한 가구총소득이며, 빈곤선은 상대적 빈곤선으로 중위소득 대비 50% 이하를 기준으로 하였다.

12) 인구대비 수급자수의 비율과 1인당 사회복지재정지출의 상관관계는 0.74이었으며, 유의수준 α=.05에서 통계적으로 유의미하였다.

〈표 6〉 지역별 아동빈곤율과 사회복지재정지출

(단위: 만원/%)

지역	아동 빈곤율	주민1인당 사회복지재정지출(만원)		사회복지재정지출 대비 보육·청소년예산(%)		사회복지재정지출 대비 보육예산(%)	
		총액	자체사업	총액	자체사업	총액	자체사업
서울	5.5	14.6	1.7	12.2	1.713	8.9	0.237
부산	9.6	21.3	0.3	14.0	0.037	13.8	0.022
대구	9.6	20.1	1.0	13.7	0.039	13.5	0.022
대전	9.6	20.1	0.8	9.8	0.000	9.8	0.000
인천	14.7	18.4	0.6	25.1	0.155	24.6	0.050
광주	8.7	24.7	0.6	3.7	0.000	3.6	0.000
울산	1.3	17.1	0.8	23.7	0.445	23.7	0.445
경기	9.6	20.0	2.0	26.9	2.794	22.3	0.893
강원	4.2	39.2	5.1	17.3	0.501	14.1	0.380
충북	5.6	34.0	3.8	18.7	0.409	18.3	0.401
충남	26.2	32.8	4.1	8.3	0.532	6.6	0.208
전북	14.9	41.6	3.0	14.9	0.279	13.6	0.124
전남	17.8	43.0	3.6	9.2	0.167	7.2	0.100
경북	15.4	32.8	3.3	4.0	0.323	3.0	0.248
경남	4.9	28.5	2.9	21.5	1.150	20.4	0.967

사회복지재정지출 대비 아동관련 예산(보육·청소년 분야)은 경기도가 26.9%로 가장 높고, 인천, 울산, 경남 순으로 높게 나타났으며 광주가 3.7%로 가장 낮고 경북, 충남, 전남 순으로 낮게 나타났다. 사회복지재정지출 대비 보육예산 비율은 인천이 24.6%로 가장 높았고, 울산, 경기, 경남 순으로 높게 나타났으며 경북이 3.0%로 가장 낮았고 광주, 충남, 전남의 순으로 보육 예산 비율이 낮았다.

사회복지재정지출은 사업형태에 따라 크게 국가보조금이 재원이 되는 국가보조사업과 지방자치단체 자체예산이 재원이 되는 자체사업으로 나눌 수 있는데, <표 6>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 지방자치단체들의 자체사업 예산 비율은 크지 않다. 앞서 언급하였듯이 국고보조사업의 규모가 크긴 하지만 지방자치단체의 고유한 복지노력으로 보기 어렵다. 따라서 지방자치단

체들 사이의 복지노력은 자체사업 예산의 차이를 통해서 확인할 수 있다.

주민 1인당 사회복지자체사업예산은 강원도가 5.1만원으로 가장 높게 나타났고, 충남, 충북, 전남 순으로 높았다. 반면 1인당 사회복지자체사업예산이 가장 낮은 곳은 부산으로 0.3만원이었고, 광주, 인천, 울산 순으로 낮게 나타났다. 사회복지재정지출대비 아동관련자체사업예산비율은 경기도가 2.73%로 가장 높게 나타났고, 서울, 경남, 충남의 순으로 높았으며, 대전과 광주의 아동관련복지자체사업예산비율이 가장 낮았고, 대구, 부산의 순으로 낮았다. 사회복지재정지출대비 보육사업예산비율은 경남이 0.97%로 가장 높았고, 경기, 울산, 충북의 순으로 높았으며 대전, 광주, 부산, 대구 순으로 예산비율이 낮았다.

2. 지방정부의 복지노력과 아동의 빈곤지위에 대한 다층분석

아동의 빈곤지위에 대한 다층분석은 크게 지방정부의 복지노력 총량과 아동관련 세부 정책관련 복지노력에 대한 평가로 구분하여 분석하였다. 그리고 각각에 대해 자체사업과 아동 빈곤지위와의 관계를 분석하였다. <표 7>은 아동의 빈곤지위와 1인당 사회복지재정지출로 측정된 지방정부의 복지노력 총량이 어떤 관계에 있는지를 분석한 결과이다.

모형 1은 무조건부 모형으로 지역수준 자료에서 변량의 차이가 아동빈곤지위와 관련이 있는지를 확인하기 위한 모형이다. 분석결과 지역수준의 설명분산이 0.07로 유의수준 α=.05에서 통계적으로 유의미하였다. 이는 아동의 빈곤지위를 설명할 때 지역수준의 변수를 고려하기 위해 다층모형을 적용하는 것이 타당함을 보여주는 결과라 할 수 있다.

모형 2-4는 본 연구의 주요 독립변수인 복지재정 총량과 아동빈곤지위의 관계를 분석하기위해 설정된 모형이다. 모형 2는 복지재정 변수를 투입하지 않은 결과이고, 모형 3과 모형 4는 주민 1인당 사회복지재정총액과 자체사업을 각각 투입하였다. 분석결과 지역사회수준 변수와 가구수준 변수를 투입한 모형 2와 1인당 사회복지재정총액 변수를 투입한 모형 3의 경우 상수

의 무선효과는 각각 0.13과 0.10으로 모형 1에 비해 오히려 증가한 것으로 나타났다. 또한 두 모형에서 상수의 무선효과는 여전히 통계적으로 유의미하였다.

〈표 7〉 지방자치단체의 총량적 복지노력과 아동빈곤지위

		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
상수		-2.16***	-2.57(0.13)***	-2.60(0.14)***	-2.65(0.13)***
Level-2					
재정자립도			0.01 (0.01)	-0.03 (0.02)	-0.02 (0.01)*
상용직비율			-0.13 (0.05)*	-0.19 (0.08)*	-0.11 (0.05)
고용성장률			0.04 (0.02)	0.06 (0.03)*	0.06 (0.02)*
여성경제활동참가율			-0.03 (0.07)	-0.05 (0.06)	0.11 (0.05)
주민 1인당	사회복지총재정			-0.09 (0.05)	
	자체사업				-0.52 (0.12)***
Level-1					
가구주	성		0.66 (0.28)*	0.67 (0.28)*	0.66 (0.27)*
	연령		0.01 (0.02)	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)
	교육수준		-0.16 (0.03)***	-0.16 (0.03)***	-0.16 (0.03)***
	비정규직(=1)여부		1.14 (0.16)***	1.15 (0.16)***	1.16 (0.16)***
취업인원수			-0.65 (0.11)***	-0.66 (0.11)***	-0.66 (0.11)***
한부모가구여부			1.05 (0.49)*	1.04 (0.49)*	1.07 (0.48)*
6세 미만 보육아동수			0.08 (0.10)	0.08 (0.10)	0.09 (0.10)
Random effect U0 설명분산(지역간)		0.07*	0.13* -85.71%	0.10† -42.86%	0.002 98.00%

주: 1) * p<.05, ** p<.01 *** p<.001
2) 괄호는 표준오차임

모형 4는 1인당 사회복지자체사업 재정 변수를 투입한 모형이며, 총량적 수준에서 지방정부의 복지노력과 아동의 빈곤지위의 관계를 설명하는 모델로서 본 연구의 관심 분석 중 하나이다. 분석결과를 보면, 상수의 무선효과는 0.002로 앞의 세 모형과 비교할 때 현저하게 낮아졌음을 알 수 있다. 모형 1과 비교하면, 1인당 사회복지자체사업 변수가 지역사회 변수로 추가

됨으로써 지역사회 총분산의 98%가 설명되었다. 또한 모형 4의 무선효과는 통계적으로 유의미하지 않아서 1인당 사회복지자체사업 변수가 아동의 빈곤지위를 충분히 설명할 수 있음을 보여준다고 하겠다. 즉 광역지방자치단체의 사회복지관련 자체사업 비율이 높을수록 아동빈곤율이 낮아지고, 이는 광역지방자치단체의 자체적인 복지노력이 클수록 아동빈곤을 감소시킬 수 있다는 것을 의미한다.

모형 4에 기초해서 지역사회특성이 아동이 있는 가구의 빈곤확률에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 지역변수 중에서는 재정자립도와 사회복지자체사업 변수가 아동의 빈곤확률과 부적인 관계에 있었다. 즉 재정자립도가 높을수록, 1인당 사회복지자체사업 비율이 높을수록 아동이 있는 가구의 빈곤 확률은 감소하는 것으로 분석되었다.

<표 7>에서는 지방정부의 복지노력을 총량적 관점에서 분석한 결과를 보여주었다면 <표 8> 은 지방정부의 복지노력 중 아동관련 복지재정 지출을 세부적으로 구분하여 아동빈곤지위와의 관계를 분석한 결과를 보여주고 있다. 모형 5~8은 각각 아동관련복지재정지출 중 보육총예산, 보육자체사업예산, 보육청소년총예산, 보육청소년자체사업예산비율을 독립변수로 투입한 모형이다. 먼저 사회복지재정 대비 보육부문총예산 변수를 지역변수로 투입한 결과는 보육자체사업 변수를 투입한 경우(모형 6)에 상수의 무선효과가 0.02로 줄어들어 기초모형과 비교할 때 지역사회 분산의 71.4%를 설명하고 있었다. 또한 지역의 고용성장률이 증가할수록 아동이 있는 가구의 빈곤할 확률은 높아진 반면, 상용직비율과 보육부문 자체사업이 증가할수록 아동이 있는 가구의 빈곤할 확률은 감소하는 것으로 나타났다($p<.05$).

다음으로 모형 7과 8은 보육청소년부문 복지재정 변수를 지역변수로 투입한 결과를 제시해주고 있다. 이 변수 역시 보육청소년부문 자체사업 변수가 투입된 모형 8의 경우 기초모형에 비해 상수의 무선효과가 0.00006으로 줄어 지역사회 분산의 99.9%를 설명하는 것으로 분석되었다. 지역 변수의 경우 모형 6과 유사한 패턴으로 상용직 비율, 고용성장률, 자체사업변수가 통계적으로 유의미하게 아동이 있는 빈곤가구의 빈곤확률에 영향을 미

치고 있었다.[13)]

〈표 8〉 지방자치단체의 프로그램별 복지노력과 아동빈곤지위

		모형 5	모형 6	모형 7	모형 8
상수		-2.57(0.13)***	-2.54(0.12)***	-2.57	-2.56(0.10)***
Level-2					
재정자립도		0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
상용직비율		-0.14 (0.04)*	-0.11 (0.04)*	-0.16 (0.04)**	-0.16 (0.04)**
고용성장률		0.05 (0.02)	0.08 (0.02)*	0.07 (0.02)*	0.11 (0.02)***
여성경제활동참가율		-0.05 (0.07)	-0.01 (0.04)	-0.08 (0.07)	0.01 (0.05)
사회복지 총재정 대비	보육총재정	-0.01 (0.02)			
	보육자체사업		-1.27 (0.43)*		
	보육청소년 총재정			-0.02 (0.02)	
	보육청소년 자체사업				-0.59 (0.13)***
Level-1					
가구주	성	0.66 (0.28)*	0.65 (0.28)*	0.66 (0.28)*	0.69 (0.28)*
	연령	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)
	교육수준	-0.16 (0.03)***	-0.16 (0.03)***	-0.16 (0.03)***	-0.16 (0.03)***
	비정규직(=1)여부	1.14 (0.16)***	1.13 (0.16)***	1.14 (0.16)***	1.14 (0.16)***
취업인원수		-0.66 (0.11)***	-0.65 (0.11)***	-0.65 (0.11)***	-0.66 (0.11)***
한부모가구여부		1.05 (0.49)*	1.03 (0.50)*	1.04 (0.49)*	1.01 (0.51)*
6세 미만 보육아동수		0.08 (0.10)	0.08 (0.10)	0.08 (0.10)	0.07 (0.10)
Random effect U0 설명분산(지역간)1)		0.16* -128.6%	0.02 71.4%	0.15* -114.3	0.00006 99.9%

주: 1) * p<.05, ** p<.01 *** p<.001
2) 괄호는 표준오차임
3)) 모형 1과의 비교값임

13) 이러한 결과 중 고용성장율과 아동빈곤지위의 관계는 기존 연구결과(백학영, 2007)와는 다른 결과를 나타내는데 그 이유는 세 가지 정도로 생각해볼 수 있다. 첫째는 제3의 변수가 고용성장률이 아동빈곤지위에 미치는 영향을 억제하는 효과(suppression effect)때문일 수 있다. 즉, 고용성장률과 지역의 평균적인 아동빈곤율의 상관관계는 정적(positive)이지만(표 5 참조), 고용성장률과 정적(부적)인 관계에 있는 다른 변수가 아동빈곤율과는 부적(정적)일 때 발생할 수 있다. 두 번째는 고용성장률이 높은 지역의 경우 노동력 유입효과를 갖기 때문에 그 지역 거주자들에게 미치는 효과가 크지 않을 가능성(Patridge & Rickman, 1995; 백학영, 2007에서 재인용)과 마지막으로 고용성장률의 효과가 아동이 있는 가구와 상관없는 인구집단에게 돌아갔을 가능성 등에 기인한다고 볼 수 있으며 추가적인 분석이 필요한 결과이다.

<표 7>과 <표 8>의 분석결과를 종합해 보면, 본 연구의 주요 독립 변수인 사회복지재정대비 지방정부의 보육 및 아동관련 자체사업이 아동이 있는 가구의 빈곤할 확률을 통계적으로 유의미하게 낮추고 있었다. 그리고 기초모형과 비교할 때, 이들 모형들은 무선효과를 상당 수준 줄임으로써 지역사회 분산의 71%에서 99%까지를 설명하는 것으로 나타났다. 또한 총량적 사회복지예산에서도 총예산보다 자체사업 예산이 아동빈곤 가능성을 감소시키는 것으로 나타나 (분야별) 지방자치단체의 고유한 복지노력이 해당 분야 인구집단별 빈곤율을 감소시키는 효과적인 수단이 되는 것임을 보여주는 결과이다.

Ⅴ. 결론 및 함의

본 연구는 우리나라 광역지방자치단체들의 복지노력이 아동의 빈곤지위와 어떤 관계에 있는지를 확인하였다. 복지노력은 사회복지재정 대비 자체사업 비율로 측정되었으며, 제주도를 제외한 15개의 광역자치단체들을 대상으로 지역수준의 자료와 개인수준의 자료를 결합한 다층분석을 활용하였다.

분석결과 지방자치단체들의 총량적 복지노력을 측정하는 1인당 사회복지 자체사업예산이 아동의 빈곤확률을 낮추는 것으로 분석되었다. 또한 세부적인 프로그램으로 사회복지재정 대비 보육자체사업예산과 보육청소년 자체사업예산의 비율이 아동의 빈곤확률을 통계적으로 유의미하게 낮추는 것으로 나타났다. 그리고 개인적 수준에서는 교육수준이 높을수록, 가구의 취업인원수가 많을수록 아동의 빈곤확률이 통계적으로 유의미하게 낮아졌으며, 가구주가 여성이거나, 비정규직이고 한부모가구일수록 아동의 빈곤확률은 통계적으로 유의미하게 증가하는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 볼 때, 본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 빈곤연구의 이론적 측면에서 가질 수 있는 함의가 있다. 아동빈곤관련 연구를 포함하여 기존의 빈곤관련 연구들은 주로 미시적 수준에서의 변수들만을 고

려하여 분석하였고, 본 연구에서와 같이 지역적 맥락을 고려한 분석은 많지 않았다. 그 결과 기존 연구들은 거시적 수준에서의 빈곤의 원인을 규명하는 데 한계가 있었다. 반면에 본 연구는 개인수준의 자료와 지역수준의 분석단위가 서로 다른 두 자료를 결합하는 분석방법을 적용함으로써 아동의 빈곤지위에 대해 개인적 요인 뿐 아니라 거시적 요인들의 영향력을 확인하였다. 이는 빈곤연구의 이론적 지평을 확대하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 사회복지재정을 세부영역으로 구분한 자료를 활용함으로써 기존 연구들과 차별화된 분석결과를 도출했다는 점에서 의의를 가질 수 있다. 사회복지재정과 빈곤의 관계에 대한 기존의 연구들은 분석단위를 지역이나 국가차원에만 국한시켜 복지재정지출비율과 빈곤율의 관계를 분석하였다. 그러나 본 연구는 지역수준의 복지노력이 개인의 빈곤지위에 미치는 영향력을 분석함으로써 사회복지재정의 영향력을 보다 구체적으로 확인할 수 있었다. 특히 분석결과를 보면, 지방정부의 사회복지 자체사업에 대한 투자가 아동의 빈곤확률을 통계적으로 유의미하게 감소시키는 것으로 나타났는데, 이는 기존연구와 다른 결과이다. 다층분석을 통해 우리나라 지방자치단체의 사회복지재정과 빈곤의 관계를 연구한 백학영(2007)이나 김교성(2010)의 연구에 따르면 사회복지재정은 빈곤에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되고 있다. 본 연구의 결과와는 다른 분석결과이다.

본 연구의 결과는 이들 연구들에서 사회복지재정의 효과가 유의미하지 않게 나타난 이유에 대한 실마리를 제공해 주고 있다. 본 연구의 분석을 보면, 사회복지재정 총량 변수의 경우는 통계적으로 유의미하지 않았다. 그 이유는 앞서 설명했듯이 사회복지재정이 보조사업과 자체사업으로 구분되는데 보조사업의 특성상 지역수준의 차이를 반영할 수 없기 때문으로 해석된다. 즉 기존의 연구들은 사회복지재정을 보조사업과 자체사업으로 구분하지 않아 지역간 차이를 드러낼 수 없었던 것으로 해석된다. 이러한 차원에서 보면 본 연구는 기존의 연구들 보다 더 정교한 분석틀을 사용함으로써 사회복지재정의 지역간 차이와 빈곤의 관계를 더 정확하게 설명하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 본 연구의 결과를 통해서 아동 빈곤 문제를 다루기 위한 2가지 정도의 정책적 함의를 도출해 낼 수 있다. 먼저 지역수준의 변수들 중에서 상용직 비율이 아동의 빈곤확률을 감소시킨다는 분석결과는 매우 중요한 함의를 가진다. 상용직 비율은 해당 지역사회의 노동시장을 질적인 측면에서 평가하는 지표이다. 즉 상용직 비율이 높을수록 질 좋은 일자리가 많음을 의미한다. 국가나 지역사회 수준에서 고용의 질을 유지할 수 있는 노동시장 규제정책들은 빈곤과 양극화의 문제를 해소할 수 있는 매우 중요한 정책수단임을 의미한다. 이러한 연구결과는 김교성(2010) 등의 다른 연구결과들과도 일치하는 부분이다.

다음으로 본 연구의 분석결과 지방자치단체의 복지노력이 아동의 빈곤확률을 통계적으로 유의미하게 낮추고 있음을 확인하였다. 이는 아동빈곤 해소 정책과 관련해서 주목 할 부분이다. 비록 지방자치단체의 사회복지 자체사업 총량이나 아동관련 자체사업의 비율은 지방정부의 복지재정에서 차지하는 비중이 매우 적음에도 불구하고, 본 연구에서는 이러한 차이들이 아동의 빈곤확률을 감소시키고 있음을 확인하였다. 이러한 분석결과는 지방분권화가 강화되고 재정운용책임이 지방자치단체로 대폭 이양되어가는 현재의 상황에 비추어 볼 때, 빈곤 및 사회양극화의 문제를 해결하기 위해 지방정부의 자체적인 복지노력이 매우 중요할 수 있음을 시사해주는 것이다. 그러나 이러한 해석이 복지의 책임을 지방자치단체에 전적으로 일임해야함을 의미하는 것은 아니다. 현재와 같이 감세로 인해 지방재정이 악화되는 상황에서 지방자치단체의 자체적인 복지노력을 기대하기는 어렵다. 따라서 지방정부의 재정을 건실하게 유지시킬 수 있도록 하는 중앙정부의 노력은 매우 절실하다.

지방정부의 복지노력으로 고려할 수 있는 아동빈곤 정책으로는 아동기본소득의 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 김교성(2010), 김교성·노혜진(2009b), 백승호(2010) 등에서 아동기본소득의 도입을 제안하고 있는데, 현재 우리나라 전체적인 차원에서 기본소득을 도입하는 것이 제한적일 수밖에 없다는 현실과, 지방정부의 경우에도 자체적으로 전면적인 기본소득을

도입하는 것이 한계일 수 있다는 점을 고려한다면, 지역의 욕구에 따라 아동기본소득, 노인기본소득, 청소년기본소득 등의 도입에 대해서는 적극적으로 검토해볼 여지가 있을 것으로 생각된다. 이를 위한 재원마련 방법으로서 중앙정부에서는 현재 축소된 종합부동산세 등을 다시 증세하거나 소득세의 일부를 기본소득기금 명목으로 사용하도록 지방정부에 교부하여 재원을 마련하는 방법 등을 고려해볼 수 있을 것이다. 지방정부 차원에서도 다양한 방식의 기본소득 기금 마련하는 방법들을 고려해볼 필요가 있다.

참고문헌

고경환·이삼주·이상운·강지원(2009). **정부의 사회복지재정DB 구축에 관한 연구(3차년도)-중앙재정 세출예산을 중심으로**. 한국보건사회연구원.

고경환·이상운·임완섭(2008). **정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(이차년도)-지방재정 세출예산을 중심으로**. 한국보건사회연구원.

구인회(2002). 빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로. **한국사회복지학, 48**. pp.82-12.

김교성(2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구. **한국사회복지학, 48(3)**. pp.113-149.

김교성(2010). 서울시 가구 빈곤의 원인에 관한 다층분석. **한국사회정책, 17(1)**. pp.215-240.

김교성·노혜진(2009a). 지역 빈곤의 격차와 요인에 관한 연구. **한국사회복지학, 61(2)**. pp.85-106.

김교성·노혜진(2009b). 빈곤탈피와 지속기간에 관한 실증적 연구: 생존표 분석과 위계적 일반화 선형분석. **사회복지정책, 36(3)**. pp.185-212.

김미숙·배화옥(2007). 한국 아동빈곤율 수준과 아동빈곤에 영향을 미치는 요인 연구. **보건사회연구, 27(1)**. pp.3-26.

김미혜·박은주·김민경(2009). 재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지재정 지출 변화에 대한 결정요인 연구. **사회복지정책, 36(4)**. pp.189-213.

류연규·최현수(2003). 우리나라 아동빈곤율 수준과 변화경향: 1982~2002년 도시근로자가구를 중심으로. **아동복지학, 16**. pp.135-165.

모지환·함철호(2009). 노인빈곤 영향요인에 관한 다층분석. **사회연구, 18**. pp.175-194

박봉일·이상일(2005). 저소득층 집중거주와 공적부조 재정의 지역적 불균형에 대한 사회복지정책적 함의. **복지행정논총, 15(1)**. pp.105-144.

백승호(2010). 기본소득모델들의 소득재분배 효과 비교분석. **사회복지연구, 43**.

백학영(2007). **지역의 사회경제적 특성이 빈곤에 미치는 영향**. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.

석재은(2004). 한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증 분석. **한국사회복지학, 56**. pp.167-194.

신현중·김희연(2008). 수도권가구형태에 따른 아동빈곤가구 특성 분석. **사회복지정책, 33**. pp.449-476.

여지영(2003). **여성가구주와 남성가구주의 빈곤차이에 관한 연구**. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.

이상록·백학영(2009). 수도권과 지방의 빈곤역동성 비교 분석. **한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집**. pp.163-192.

이원호(2006). 사회적 배제의 측정과 빈곤현상의 공간적 패턴: 서울시의 사례연구. **지리학연구, 40(3)**. pp.367-379.

이현주·김미곤·노대명·강석훈·손병돈·유진영(2006). **우리나라 빈곤실태와 정책적 함의: 구조분석을 중심으로**. 서울: 한국보건사회연구원.

조영훈(2001). **지방분권화와 사회복지 제공의 지역간 격차**. 동의대학교 국제학술대회.

황덕순(2002). 빈곤에 대한 동태적 분석. 정진호 외(편), **소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제**. pp.88-124.

Bäckman. Dlof & Tommy Ferrarini(2010). Combating Child Poverty? A Multilevel Assessment of Family Policy Institutions and Child Poverty in 21 Old and New Welfare States. *Journal of*

Social Policy. 39(2). pp.275-296.

Bradbury. B.(2003). Child Poverty: A Review. *Policy Research Paper* No.20. The Department of Education, Science and Training, commonwealth of Australia.

Bradbury. B. & M. Jantti(2000). Child Poverty Across Industrialized Countries. *Innocenti Occasional Paper 71*. UNICEF. International Child Development Center. Florence.

Bradbury. B. & M. Jäntti(2005). *Child Poverty, Labor Markets and Public Policies Across Industrialized Countries*.

Bradbury. B. & Jantti. M.(2001). Child Poverty Across Twenty-five Countries, in Bruce Bradbury. Stephen P. Jenkins, and John Micklewright(eds.). *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*. U.K.: Cambridge University Press. pp.62~91.

Brooks-Gunn. J., Duncan. G. J., & Aber. J. L.(1997). *Neighborhood Poverty: Ppolicy Implications in Studying Neighborhoods*. New York: Russell Sage Foundation.

Chen. W-H & Corak. M.(2005). Child Poverty and Changes in Child Poverty in Rich Countries since 1990. *Innocenti Working Paper* No.2005‐02. UNICEF Innocenti Research Centre. Florence.

Cotter. D. A.(2002). Poor People in Poor Places: Local Opportunity Structures and Household Poverty. *Rural Sociology*. *67(4).* pp.534-555.

Danziger. S. K., Corcoran. M., Danziger. S., Heflin. C. M., Kalil. A., Levine. J., et al.(1999). Barriers to the Employment of Welfare Recipients. *Institute for Research on Poverty Discussion Paper* (No. 1193-99): Poverty Research and Training Center School of Social Work University of Michigan.

Esping-Andersen. G.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton*: Princeton University Press.

Haynie.. D. & Gorman. B. K.(1999). A Gendered Context of Opportunity: Determinants of Poverty Across Urban and Rural Labor Markets. *Sociological Quarterly. 40*. pp.177-197.

Jensen. L. & McLaughlin. D. K.(1997). The Escape from Poverty Among Rural and Urban Elders. *The Gerontologist. 37*. pp.462-468.

Kassab. C., Luloff. A. E., & Schmidt. F.(1995). The Changing Impact of Industry Household Structure. and Residence on Household Well-being. *Rural Sociology. 60*. pp.67-90.

Magadi. M.(2010). Risk F*actors for Severe Child Poverty in the UK. Journal of Social Policy. 39(2)*. pp.297-316.

McLaughlin. D. & Jensen. L.(1995). Becoming Poor: the Experience of Elders. *Rural Sociology. 60*. pp.202-223.

Oxley. H., Dang. T., Főrster. M.F. & Pellizzari. M.(2001). Income Inequalities and Poverty Among Children and Households with Children in Selected OECD Countries. Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. *The Policy Press*. pp.371-406.

Partidge. M. D. & Rickman. D. S.(1995). State Differences in Unemployment Rates: The Role of Labor and Product Market Shifts. *Southern Economic Journal. 62*. pp.89-106

Platt. L.(2007). Child Poverty. Employment and Ethnicity in the UK: The Role and Limitations of Policy. *European Societies. 9(2)*. pp.175-199.

Raudenbush. S. & Bryk. A.(2002). *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Rodgers. H.R. & Lee Payne(2007). Child Poverty in the American States: The Impact of Welfare Reform, Economics and Demographics. *The Policy Studies Journal. 35(1)*. pp.1-20.

Weber. B. A., Jensen. L., Miller. K., Mosley. J., & Fisher. M.(2005). A Critical Review of Rural Poverty Literature: Is there Truly a Rural Effect? *International Regional Science Review. 28(4).* pp.381-414.

Whiteford. P. & Adema. W.(2007). What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결재
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터 간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- **한국경제서적(총판) 737-7498**
- **교보문고(광화문점) 1544-1900**
- **영풍문고(종로점) 399-5600**
- **서울문고(종로점) 2198-2307**
- **Yes24 http://www.yes24.com**
- **알라딘 http://www.aladdin.co.kr**

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	희귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000
연구 2010-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	미정
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	미정
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000
연구 2010-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년: 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000
연구 2010-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	미정
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	미정
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000
연구 2010-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	미정
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	미정
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	2010년 한국의 보건복지 동향	장영식	미정
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	미정
연구 2010-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	미정
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	미정
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지(외부)	6,000
연구 2010-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	미정
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	미정
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	미정

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	미정
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	미정
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000
연구 2010-30-19	예비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	미정
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	미정
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-30-22	저출산고령사회 대응관련 쟁점 연구	이소정	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	미정
연구 2010-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	미정
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000
연구 2010-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	미정
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000
연구 2010-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000
연구 2010-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	미정
연구 2010-35	취약위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	미정
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서	정영호	미정
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	미정
연구 2010-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석 (1)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	아동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 Ⅱ: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검-	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적 질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급외자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000