

中央과 地方政府의
福祉財政 實態와 政策課題

朴 純 一
李 庭 雨
金 成 禧

韓國保健社會研究院

머 리 말

우리나라는 1995년 先進經濟圈에의 접근과 더불어 地方自治化時代가 개막되고, 福祉水準의 先進化 및 世界化가 추진되고 있어, 지역복지의 강화가 어느 시기 보다 중요한 시기에 이르렀다. 그러나 地域政府의 福祉財政은 크게 열악하여 지역복지의 증진을 크게 제약하고 있어, 地域福祉의 實態와 問題點을 가장 잘 대변할 地方政府의 財政支出 實態의 分析을 시도하였다. 이에 전국 15개 市·道의 최근 몇개년도 財政支出 및 地域福祉 관련 자료를 입수하여 분석하였다. 아울러 지역복지의 가장 취약점인 福祉財源의 부족에 대한 대안을 마련하기 위하여 地方財政의 調達方案을 분석하였다.

본 연구를 진행하기 위하여 크게 財政支出과 財源調達의 양부분으로 나누어 추진하였으며, 각 市·도로부터 광범위한 자료협조를 받아 基礎資料로 사용하였다. 따라서 본 연구는 향후 國民福祉 先進化와 지역실정에 적합한 地域福祉의 방향을 제시하여 자원이용의 효율성 증진과 복지 충족도를 향상시키기 위한 中央과 地方의 福祉財政政策의 분담 및 방향을 제시하는 데 基礎資料로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 朴純一 研究委員의 책임하에 경북대의 李庭雨 教授, 金成禧 主任研究員과 공동으로 진행되었다. 본 연구를 위하여 전국 15개 市·도의 기초자료, 국내외의 기존문헌을 참고 분석하였으며, 연구원 내외의 연구자, 지방정부의 관계자, 사회복지전문요원 등 전문가들과 토의를 거쳐 본 보고서의 집필을 완수하였다.

이 보고서는 關係專門家の 연구활동에는 물론 지역의 복지정책 관련자들 및 재정계획을 담당하는 관계인들의 참고자료가 될 수 있을 것으로 사료되어, 관련 학계 및 정부부처의 담당관들께 一讀을 권하고 싶다.

研究陣은 본 報告書가 발간되기까지 관련된 기초자료를 제공해 준 전국

15개 시·도의 地方自治團體長과 관련 公務員들에게 깊이 감사하고 있으며, 또한 원고를 읽고 귀중한 助言을 해주신 본원의 鄭基源 博士, 元鍾旭 博士, 李顯松 博士, 權善進 博士께 感謝하고 있다. 아울러 본 報告書가 나오기까지 자료의 분석, 정리 그리고 편집을 위해 많은 협조를 해준 본 연구원의 梁時現 研究員, 朴秀鎭 研究助員에게 感謝하고 있다.

끝으로 本 研究報告書에 수록된 모든 내용은 著者의 意見이며 본 연구원의 公式的인 見解가 아님을 밝혀 두고자 한다.

1996年 12月

韓國保健社會研究院
院 長 延 河 清

目次

要約	9
第1部 中央과 地方의 福祉財政 支出實態와 政策方案	
I. 地域 福祉財政의 水準 및 位置	27
1. 問題提起	27
2. 中央 및 地方政府 豫算에서 福祉豫算의 位置	28
3. 地方政府 社會保障豫算의 優先順位	36
II. 地域福祉事業의 實態 및 財政政策의 適合性 分析	45
1. 地域福祉事業의 實態 및 財政	45
2. 地域福祉財政의 適合性 分析	67
III. 地域福祉財政의 問題點과 主要 政策方向	92
1. 地域福祉의 問題點	92
2. 地域福祉의 主要 政策方向	106
第2部 地方政府의 福祉財政調達 實態 및 方案分析	
I. 地方財政의 理論과 現況	122
1. 地方財政의 意義와 役割	122
2. 地方財政의 現況과 問題點	126

Ⅱ. 地方財政의 擴充方案	135
1. 地方 自主財源의 擴充	135
2. 國家財源의 地方移轉 및 地方財政調整機能 強化	140
Ⅲ. 結 論	156
參 考 文 獻	159

表 目 次

〈表 1〉 全國 15個 市·道 地域開發 및 社會福祉費의 一般會計豫算 比率(1994)	29
〈表 2〉 地域總生産에 대한 一般會計 歲出의 比率	29
〈表 3〉 地域總生産	30
〈表 4〉 中央과 地方의 機能別 一般會計 歲出 比重(1995)	31
〈表 5〉 各國의 機能別 歲出 內譯(1990)	32
〈表 6〉 1974~75年 美國의 機能別 政府 支出	33
〈表 7〉 日本의 中央 및 地方 社會福祉(一般)豫算의 比較	35
〈表 8〉 主要 地方 保健福祉事業費 中 國庫補助額의 比率(1994)	38
〈表 9〉 中央 및 地方政府의 社會保障 一般豫算 比重(1995)	39
〈表 10〉 地域別 脆弱階層의 人口比率(1995)	42
〈表 11〉 各 市·道의 醫療保險加入者의 診療件數 및 件當 診療費(1994) ..	43
〈表 12〉 生活保護對象者의 人口比率(1995)	46
〈表 13〉 低所得層이 가장 選好하는 生活保護事業	48
〈表 14〉 生活保護對象者 一人當 生計費支給額	49
〈表 15〉 浮浪人 福祉施設 支援額의 變化	50
〈表 16〉 老人福祉施設 支援額의 變化	54
〈表 17〉 低所得層 老人의 福祉欲求	55
〈表 18〉 障礙人 福祉施設 支援額의 變化	59
〈表 19〉 低所得 障礙人의 障礙人福祉에 대한 欲求順位	60
〈表 20〉 障礙人의 서비스支援 欲求의 比率	61
〈表 21〉 불우이웃 結緣事業 實積	66
〈表 22〉 地方自治團體의 一般會計 福祉財源 區分	96
〈表 23〉 貧困層의 福祉事業에 參與欲求 比率(1990)	108

〈表 24〉	無配偶 缺損家口의 負擔이 되는 生活費日의 比率	108
〈表 25〉	國家豫算과 地方豫算 規模 比較	126
〈表 26〉	年度別 豫算規模 伸張趨勢	127
〈表 27〉	稅源別 內譯	127
〈表 28〉	地域別 財政自立度(1996)	128
〈表 29〉	地方政府 歲入 總括	128
〈表 30〉	地方自治團體 一般會計 源泉別 歲入	129
〈表 31〉	中央·地方間 歲出機能의 分擔比率	130
〈表 32〉	地方讓與金 運用現況(1995)	143
〈表 33〉	國庫補助金 地方費 負擔 推移	145

그림 目次

[그림 1]	福祉水準 혹은 歲出 중 福祉支出 比率	74
[그림 2]	國庫補助事業의 效率性 增大	103

要 約

第 1 部 中央과 地方政府的 福祉財政 支出分析과 政策方案

1. 地域福祉財政의 水準 및 位置

우리나라는 1991년 地方議會의 구성과 1995년의 地方自治團體長의 선출로 외형적인 地方自治化時代의 골격을 갖추었으므로, 증폭될 주민의 福祉欲求를 수용할 각종 福祉事業이 개발되고 기존의 사업은 보다 강화되어야 할 시기에 이르렀다. 그러나 지금까지 우리나라의 地域福祉事業은 주로 中央政府에 의해 開發·導入 및 計劃되고 있어 지역간에 큰 차이가 없다. 우리나라 地域住民의 다양하고 특수한 복지욕구 충족을 위한 사업을 본격적으로 개발하지 못하고 있는데, 이는 무엇보다도 地域福祉 財源의 不足이 主要原因이라고 볼 수 있다. 지역복지가 선진경제에 부응하는 선진적 수준과 내용을 갖추기 위해서는 地域福祉事業의 財政運營의 合理化와 財源開發 노력이 요청되고 있다.

1. 政府豫算에서 福祉豫算의 位置

우리나라 中央의 福祉財政政策이 아직도 열등한 투자 순위에서 벗어나지 못하고 있는데, 地方政府的 投資計劃에서 복지의 위치는 더욱 잔여설적 입장에 머물러 경제개발 초기의 개발 위주의 政策 基調를 벗어나지 못하고 있다. 1994년 開發費를 보면 중앙정부의 一般會計豫算 중 경제개발비, 인력개발 및 인구대책비, 그리고 주택 및 지역사회 개발비가 總豫算의 23.5%인데 비하여 전체 地方政府 개발비 예산비율은 49.2%이어서 中央政府의 비율에 비해 매우 크다. 또한 6대도시의 비율은 40.2%이나 9개도의 비율은

52.9%이어서 財力이 약한 시·군·구를 포함하는 지방의 개발위주 행정 더욱 강하다. 地方政府의 福祉財政實態를 선진국과 비교하면 비교적 최근의 구미 선진국 지방정부의 경제적 동기의 地域開發費는 一般會計豫算의 10% 정도에 그치고 대부분의 豫算이 광의 및 협의의 社會福祉費에 충당된다. 대부분의 국가에서 총세출의 50% 전후를 광의의 복지사업비에 투입하고 있다. 이는 40~60%대의 地域經濟開發豫算 비율과 10~20%대의 광의의 복지 지출 비율을 보이고 있는 우리나라 地方政府의 財政運營과 정반대의 경향이다. 우리와 제도적으로 비슷한 일본과 비교하면 1981년 地方政府의 지역 경제개발예산 비율은 32.6%로서 우리나라 全地方의 평균비율인 49.2% 보다 현저히 낮다. 1994년 한국 地方政府의 총세출은 GNP의 약 8.1%로서(中央政府 豫算에 대한 比率은 39.3%), 우리의 현재시점에서 다음 세기초까지의 경제력과 비슷했을 시기의 선진국, 예컨대 1975년 독일의 13.8% 및 미국의 15.7%, 그리고 1981년 일본의 17.5%에 비해서 현저히 낮은 水準이다.

2. 地域 社會保障財政의 優先 順位

지방의 福祉事業은 중앙의 委任事業 中心으로 실시되고 있고, 그 예산도 대부분 國庫補助에서 이루어지는 경우가 많다. 地域에 따라 약간의 차이가 있지만 地方政府의 복지사업은 중앙의 위임사무 중심인 생활보호, 의료보호, 아동 혹은 노인, 장애인 복지의 순위로 높은 투자비율을 보이고 있다. 兒童福祉 豫算比率은 아동비율이 상대적으로 높은 대도시에서 지방보다 크고, 老人福祉豫算은 지방에서 상대적으로 더 높은 것은 도·농간 인구특성의 차이를 반영하고 있다. 이에 비해 障礙人福祉 豫算比率은 다른 복지예산 비율보다 적으면서도 도·농간의 뚜렷한 차이가 발견되지 않는다. 복지서비스 예산의 취약을 일본과 비교해 보면, 總豫算 중 복지에 투입되는 비중이 적을 뿐 아니라 대부분의 지역에서 地域福祉의 특성이 가장 크게 반영되어야 할 복지서비스에 투입되는 예산의 비율이 醫療保護를 포함한 生活保護豫算의 비율보다 적어, 1981년의 일본의 예산투입 경향과도 다르다.

또한 지역의 취약특성인 노인, 아동 및 장애인 인구비율의 차이와 같은 특성차이를 반영하여 배정되고 있지 못하다. 또한 市·道간에는 인구이외의 지역적 특성차이가 있을 것으로 보이나, 뚜렷한 영향을 주지 못하는 것으로 추정된다. 즉 각 市·道の 인구 및 기타의 특성에 따른 福祉需要를 감안할 때 지방정부의 복지사업의 재정적 우선순위가 수요에 적절히 대응하고 있지 못한 것으로 추론할 수 있다. 이는 예산부족에 따른 地域福祉投資의 전반적 부족 이외에도 시·도의 사업이 中央政府의 委任事業에 치중하고 있어 자신의 특성에 맞는 독자적인 地域福祉事業을 개발·실시하지 못하고 있는 데서 발생한 것으로 보인다.

II. 地域福祉事業의 實態 및 政策의 適合性

지역에서 生活保護事業은 다양한 형태로 이루어지고 있으나, 서울, 부산 등 몇몇 지역을 제외한 대부분의 지역에서 生活保護豫算은 주로 생활보호 대상자들에 대한 주·부식비 등 기본생계비의 급여에 충당되고 있다. 지역의 生活保護事業은 생계급여 이외에도 교육보호, 생업 및 전세금 융자, 직업훈련 등까지 포함하여 거의 대부분이 국고 보조금을 받고 있는 中央政府의 委任事業이다. 또한 지방정부의 빈약한 사업내용으로 인해 地域政府의 생활보호사업은 지역주민이 원하는 사업의 우선순위와 일치하고 있지 못하다. 생활보호대상자들이 가장 선호하고 예산비중이 높은 생계급여 및 의료보호를 제외하면, 다음의 순위로 생활보호대상자들이 희망하는 도시의 임대료 및 전세금융자, 자활보호대상자들이 선호하는 학자금, 취업 및 직업훈련 등의 사업은 대부분의 지역에서 豫算이 부족하거나 거의 전혀 지원을 못하고 있는 형편이다. 그리고 대부분의 지역에서는 地方分擔比率 이상으로 도 및 시비로 追加財源을 마련하여 現金給與 水準을 확대하고 있으나 최저생활 부족분을 채우기에는 불충분하고, 기타의 國庫補助 事業인 학자금 지급이나 시설수용자에 대한 생계비지원 등에서는 地域投資의 보충적 노력이 거의

없는 것으로 보인다.

老人福祉事業을 보면 아직도 中央의 福祉事業이 지역의 중심이 되고 있지만, 지역의 특수성을 살린 福祉事業을 보이는 일부 지역도 있다. 地域 老人福祉事業 중에서 중앙의 위임사업이고 지방재정으로 충당하고 있는 경로승차권 지급이 가장 큰 사업이고, 다음으로 70%의 국고보조를 받는 노령수당이 큰 사업이다. 이 두 사업에서 福祉施設 新改築費를 빼면 대부분의 노인복지예산을 점유하고 있다. 복지시설의 擴充豫算이 지역의 많은 예산을 차지하고 있는데, 특히 대도시 보다는 도의 예산에서 그 비중이 크다. 시설 중에서 경로당, 치매센터, 老人福祉會館 등과 같이 도시에서 기능이 긴요한 시설은 도시에서 豫算 投入이 많지만, 요양시설, 양로시설 등과 같은 수용 시설은 道 특히 大都市 근교의 도에서 많이 건축되어 관련지역에서의 문제로 대두되고 있다. 기타의 國庫補助事業으로서 무료건강진단, 복지시설 운영비 및 경로당지원, 재가노인봉사, 공동작업장 지원 등이 실시되고 있으나 그 예산비중은 매우 적다. 또한 地方의 自體事業으로 비교적 여러 유형의 독자적 사업이 개발되어, 결식노인급식, 노인의 집 사업 등이 지역으로 확대의 경향을 보이고 있고, 일부 시에서 무의탁노인 생계보조, 노인주택 지원, 단기보호사업 등이 개발되어 있다. 그러나 老人福祉事業은 비교적 보편적 서비스 성격을 지닌 경로승차권, 복지수요가 큰 요양 및 양로시설, 경로당 및 노인복지회관 등에 큰 투자경향을 보이고 있어 빈곤하고 열등한 노인에게 대한 서비스지원이 소홀해지고 있다.

障礙人에 대한 福祉事業은 이들의 욕구가 지역에 따라 다양할 것이므로 地域別 特化事業이 많을 것으로 기대되나 현실은 그러하지 못하고 中央의 委任事業 中心으로 운영되고 있다. 지역에서 역점을 두고 있는 사업은 國策事業 중에서도 시설의 운영 및 신개축과 전액 국고보조비로 충당하고 있는 생계보조수당이 가장 큰 사업이다. 生活保護事業에서는 기본생계비 지급, 老人福祉에서는 경로승차 및 노령수당이 가장 주요한 사업인데 비해 障礙人福祉에서는 지역의 중심사업이 복지시설 투자 및 지원이어서, 이곳에 장

애인복지 예산의 약 97%가 들어가고 있다. 이로 인해 中央政府의 보조에도 불구하고 地方自治體가 자체 분담해야 할 예산도 매우 커 지역주민의 시설 수요를 충족시킬 수 있을 정도로 확대되지 못하고 한 두개의 관련시설의 신개축에 그치고 있다. 장애인복지예산의 대부분은 시설의 운영비지원과 신개축에 들어가고 있어 非施設受容 登録障人에 대한 적절한 복지서비스의 제공은 거의 불가능한 것으로 보아야 할 것이다. 또한 障人事業의 우선순위가 저소득층 장애인이 원하는 사업의 우선순위, 예컨대, 생계보조수당, 의료보장 등 치료서비스 등의 순위와 어긋날 뿐 아니라 욕구의 정도를 반영하는데서도 효율성이 크게 떨어질 것으로 추정된다. 끝으로 地域의 障人福祉事業에 대한 사업별 국고보조는 노인복지에서와 같이 시설투자에 예산을 과도하게 집중시키는 효과가 있는 것으로 생각된다.

종합하여 보면 첫째, 중앙정부의 그 동안의 지속적인 복지의 확대에도 불구하고 福祉豫算의 絶對的 不足으로 중앙정부의 위임사업인 생계보호, 의료보호, 경로승차, 노령수당, 경로당 등 시설지원, 장애인 시설지원 및 신개축, 장애인수당 등의 분야별 몇몇 사업에 치중하여 거의 대부분의 예산이 소진되고 있어 전국의 普遍的 福祉事業의 내용도 충실하게 수행하지 못하고 있다. 둘째, 중앙정부의 國庫支援에 의존적인 福祉政策이 중심이어서 국고지원 체계에 맞춘 地域福祉事業에 지방예산을 우선 배분하는 접근을 하고 있어 지방 여건에 맞는 독자적 사업에 豫算을 거의 쓰지 못하고 있다. 셋째, 주민의 福祉欲求와 중앙의 委任事業에 맞춘 地域福祉事業體系 사이에는 차이가 커서 住民福祉 最大化를 위한 효율적 체계를 이루지 못하고 있다. 주민들의 복지욕구는 지역간에 차이가 있어 지역의 특수한 여건을 감안한 적절한 福祉事業의 特化政策을 개발하여야 하는데, 예산부족 및 정책의지의 취약 등으로 이러한 특성이 실현되지 못하고 있다.

지역복지의 수요 및 공급이 균형되었을 때 기대되는 지역복지의 수준을 地方財政 중 복지예산의 비율, 생활보호, 사회복지서비스, 노인복지, 장애인 복지예산의 비율로 나누어 추정하였다. 지역간에 특성 차이가 클수록 지역

복지 성격의 차이도 커질 것이므로 사업의 지역화 정도가 결정될 것이라는 가정에서 각 지출비율을 추정하였다. 추정결과를 보면 생활보호인구비율만이 복지예산의 비율과 정의 관계를 갖고 있으나 이들 추정치를 평균값에서 평가할 때 탄력성은 1보다 적어 취약특성의 차이가 지역의 福祉豫算策定에 충분히 반영되고 있지 않았다. 더욱이 사회복지서비스 전체, 노인 및 장애인의 복지예산은 취약인구의 특성과는 전혀 유의한 관계를 보이고 있지 않아 주민의 욕구 및 여건을 고려한 地域福祉政策이 이루어지지 못하고 있음을 볼 수 있다. 또한 인구적 특성 이외의 지역특성도 각종 福祉支出의 비율에 뚜렷한 영향을 못하고 있다. 몇몇 시·도에서 유의한 관계가 발견되었지만 福祉事業에 따라 다르다.

Ⅲ. 地域福祉財政의 問題點과 主要 政策方向

1. 地域福祉의 問題點

가. 福祉豫算의 絶對的 不足과 福祉水準의 未洽

지역주민의 생계 및 경제·사회적 생활을 최저한 보장하기 위한 地域福祉財政은 재원의 주요 부분인 國庫支援도 부족하고, 지역자체의 財源調達能力도 부족한 실정에 있다. 현재 우리나라 中央政府의 社會保障 財政은 1995년 일반회계예산에서 약 5.8%를 차지하고 GNP 대비 약 0.8%(직역연금 및 의료보험에 대한 각종 국고보조를 합하면 약 1.16%)로서 선진국 등의 경험에서 적정수준으로 측정되는 수준의 1/3수준에 못 미치고 있다. 地方政府豫算의 복지예산도 適正水準에 크게 못 미친다. 1995년 地方政府의 예산 총계는 1995년 GNP의 15.8%이고, 一般會計豫算의 GNP 比率은 10.0%에 불과하다. 이중 보건위생비, 공원·녹지, 청소사업비 예산을 제외한 純福祉事業費 예산은 일반회계 예산의 7.5%, 總豫算의 4.7%에 불과하다. 전체적으로 보아 中央의 委任事業에서 조차 극빈 취약계층의 최저생계 및 서비스를 충족시키

기에도 매우 부족한 예산이 투입되고 있다.

나. 福祉欲求와 供給사이의 不均衡(優先順位の 非合理性)

복지예산의 절대적 부족과 정책적 노력의 부족은 지역주민의 욕구 파악과 이를 반영하는 福祉事業의 開發로 발전하지 못하고 있다. 生計保護, 老人, 障 碍人, 兒 童 등 각 복지분야에서 주요 몇몇 사업을 제외하면 대부분의 사업이 소액 투자를 하거나 실시조차 안되고 있는 형편이어서 事業의 優先 順位를 설정하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

다. 政府財政 支援體系의 問題點

豫算制約 이외에 우리나라 지역의 복지가 취약한 주요 理由는 첫째, 다양한 지역의 福祉欲求에 접해 있지 않는 중앙정부의 一方的 福祉計劃 및 政策決定에 있다. 새로운 자체의 예산 확보가 쉽지 않은 地方政府에서 그 지역의 실정에 맞지 않는 중앙의 제도시행은 결국 緊要도가 떨어지는 시설 및 인력의 확충이나 과시적인 행사 등에 豫算을 浪費하는 경우도 있다. 둘째, 국고시설지원을 포함한 모든 사업은 사업별로 일정비율이 정해져 있어, 시·군·구에서 지역주민의 수요 실정에 맞게끔 支援資金을 融通性있게 쓸 수 없다. 예컨대, 장애인 예산의 거의 대부분을 점유하고 있는 장애인의 각종시설 투자, 경로승차권, 취로사업, 아동 및 노인복지시설의 신개축 및 운영비 지원 등이 過剩消費의 非效率性을 발생시키고 있다.

라. 地域의 開發爲主 政策에 따른 福祉水準 全般의 脆弱性

地域福祉는 중앙정부의 투자정책에서 보다 경제개발에 우선순위가 더욱 밀리고 있다. 地域經濟開發의 치중은 財政能力과 財政規模가 적은 道에서 더욱 심하다.

2. 主要 政策方向

가. 地方政府의 適正한 福祉豫算規模의 確保 必要

지역의 사회적 최저생활수준의 달성에 필요한 福祉豫算을 확보하기 위해서는 政府의 可用 豫算規模가 확대되어야 한다. (1) 지방 주민생활의 社會的 最低線을 확보할 수 있는 적정수준으로 증대되기 위해서는, 지방정부의 地域總生産에 대한 稅收入은 1994년의 약 8%에서 예컨대, 1970~80년대 西歐先進國 水準인 12~17%까지는 증가되어야 한다. (2) 증대된 세수입을 바탕으로 하여 지역주민의 最低 社會保障을 확보하기 위해서는 지방정부의 總豫算에 대한 福祉豫算도 1995년 현재 7~10%대에서 예컨대, 일본의 1981년의 약 20%, 미국 1974~75년 약 17%, 독일의 1975년 약 19.1%보다 다소 낮은 비율로 福祉事業費를 배정할 수 있을 것이다.

나. 地域政府의 福祉와 經濟開發 調和의 初期 定着

지역당국은 中央政府에서와 같이 지역주민의 복지보다는 지역의 경제적 개발에 더욱 비중을 두는 경향에 있다. 지방재정의 지역 경제개발의 투자비율은 서구선진국은 물론, 일본에 비해서도 매우 높다. 따라서 地域經濟 開發計劃과 福祉 投資計劃 사이의 관계를 초기에 잘 정립하기 위하여 적어도 일본의 1970~80년대 정도의 지역개발사업과 복지사업 사이의 財政的 順位關係는 성립되어야 할 것이다.

다. 中央政府가 委任한 福祉事業 優先順位の 地域間의 再調整

① 중앙의 사업에 치우치던 복지제도를 벗어나, 地域住民의 민주적 복지 욕구에 부응하면서 지역간의 差別性을 반영한 地域特性의 복지모델이 이루어져야 한다. 이를 위해 위로부터의 卓上空論的 福祉靑寫眞의 下達이 아닌 주민의 民主的 福祉欲求가 上向 반영된 지역특성의 綜合計劃이 마련되어야

한다. ② 地域福祉模型을 실현시키기 위해서는 주로 중앙에서 지원 배정된 예산에 맞추어 지역의 복지계획이 결정될 것이 아니라, 지역의 실정에 맞는 사업이 개발되어 중앙에 예산지원을 요청하는 과정이 중심적으로 되어야 한다. 그러므로써, 중앙정부에서 계획되고 지방정부에서 시행하고 있는 복지사업들의 우선순위도 지역에 따라 적절히 차등화되어 시행될 수 있을 것이다. ③ 주민의 福祉欲求를 수렴하는 福祉行政體系의 구축이 필요하다. 지역실정에 맞는 사업이 개발 확대되기 위해서는 지금까지 억제되어 표현되지 못한 地域住民의 다양한 潛在欲求를 表出할 자유민주주의적 장치를 제도화함으로써 地域福祉의 특성이 可視化될 수 있을 것이다. ④ 모든 지역복지의 예산은 중앙정부의 예산정책에 크게 지배를 받고 있어 지역의 실정에 맞는 地域福祉豫算의 編成이 크게 제약을 받고 있다. 따라서 지역특성에 맞는 복지모델을 실제로 구현하기 위해서는 중앙정부가 시·도에 豫算을 배정할 때 地域特性을 반영할 수 있는 장치로서 “地方福祉財政協議體(假稱)”를 設置하여 지역간에 분야별 예산배정비율을 差等化 할 필요가 있다.

라. 地域의 特殊한 福祉事業 開發을 위한 地方自治團體의 財源動員 및 利用에서의 自律性 增大 必要

지역의 특수한 생활여건에 부응하는 福祉事業의 發展을 위해서는 중앙의 보편적 서비스의 施行을 위해 공급되는 중앙정부 재정지원 형태의 변화와 더불어 지방의 自體財源 調達計劃이 필수적이다. 地域의 자체재원 동원을 위해서 非生必品の 性格이 크고 지역의 특수성이 강한 관광유흥업종의 개발 및 판매, 민간의 地域開發事業에 따라 발생된 富의 증대에 대한 福祉寄與金 혹은 福祉稅의 賦課를 가능하게 하여야 한다. 또한 정부에서 많은 관심을 보이고 있는 민간의 有料老人福祉施設 등을 유치할 때 그 地域老人의 受容問題를 동시에 해결할 수 있는 방법으로 조건을 세울 수 있을 것이다.

마. 福祉事業別 財政支援方法 改善의 必要性

國庫補助金の 사업별 지원에서 분야별 지원체계로의 전환이 필요하다. 국고보조사업에의 過剩投資를 유발하는 현행 地域開發 및 福祉事業 등에 대한 사업별 국고보조금 지원체계에 신축성을 증대시켜야 한다. 예컨대, 福祉分野와 각 福祉事業에 대해 투자액의 最低線만을 明示하고 그 이상에 대해서 지방정부가 地域實情에 맞게끔 國庫補助金 財源을 배분할 수 있어야 한다. 즉 福祉事業費의 總豫算에 대한 비율이 결정되면 生活保護, 老人福祉, 障擧人福祉 등의 分野別 補助(Block Subsidy)로 전환하되, 분야별 각 사업에는 最低支出線만을 명시함으로써 최저선 이상에서는 住民福祉欲求에 보다 적절히 대응하는 福祉增進的 財源利用이 가능할 것이다.

바. 中央政府의 地域經濟開發 中心의 財政支援에서 住民의 生活福祉增進 中心의 財政支援으로의 豫算政策의 再調整

중앙정부의 양여금 및 교부금은 거의 전액 地域의 경제개발 및 교육지원금으로 이용되고 있는 현 정책을 地域住民의 生活福祉를 강화하는 방향으로 재조정되어야 한다. ① 먼저 지방의 福祉財政을 適正水準으로 확대하기 위해서는 각종 地域開發에 대한 國庫補助(government subsidy)를 줄이고 福祉豫算의 보조금 비율을 上向 調整해야 할 것이다. 예컨대, 1995년도 민간 및 지방자치단체에 지원된 總國庫補助額 6조 745억원 중 地方福祉事業費에 쓰여질 保健福祉部 國庫補助額은 전 國庫補助豫算의 14.7%에 그치고 있다. 農漁村 特別會計 및 地域均衡開發 등에 대한 국고보조금의 일부를 福祉資金으로 轉用하는 것이 더 효율적인지 분석하고 地域政府의 예산전용 혹은 이용의 폭을 넓혀 주어야 한다. ② 도로정비사업, 농어촌 지역개발사업, 수질오염 방지사업, 청소년 육성사업, 지역개발사업 등에 쓰이고 있는 지방양여금의 규모 1조 7747억원의 용도를 지역개발이라는 經濟開發의 概念에서 전환하여 지역 住民生活의 改善이라는 보다 폭 넓은 방향으로 확대

하여야 한다. ③ 1995년 教育財政交付金を 뺀 중앙정부의 지방정부교부금은 국고보조금의 약 1.9배에 달한다. 이중 일부를 廣義의 福祉財源으로의 轉用이 가능한가를 검토하여야 한다. 또한 地方財政 交付金은 지방자치단체의 최소한의 行政水準 維持와 地域間 財政力 隔差의 완화를 위해 설치된 包括的 支援制度이므로 지방정부에서 최저한의 福祉水準을 유지하기 위한 재원으로 활용할 수 있는지 검토되어야 한다. ④ 중앙정부는 지방행정에 주로 쓰일 지방교부금, 각 사업별로 일정비율 혹은 금액을 정하여 지원해 주는 국고보조금, 그리고 중간단계인 지방양여금과 같은 제도를 통하여 地域住民의 最低生活를 保障하기 위한 각종 사업을 지원하고 있으며 그 재원규모는 1995년에 18조 131억원을 투입하고 있고, 이중 福祉分野에 투입되고 있는 예산은 불과 약 5.0%에 불과하다. 이와같은 小規模 豫算配定으로서는 정부의 지방재정 지원의 목표인 社會的 最低線(social minimum)을 福祉分野에서 달성하기 어렵다. 따라서 중앙정부의 地方財政支援의 優先順位를 재검토하여 재정지원 중 복지분야의 최저선을 정해야 한다. 향후 10여년간에 걸쳐 현재 중앙정부의 지방정부에 지원 예산 중 5%에 그치고 있는 지방복지재정의 비율을 2~3배 증가시켜 最低 福祉財政支援比率을 확보할 수 있는 대책이 마련되어야 한다.

사. 地域福祉 長期綜合計劃의 樹立과 中央의 “社會福祉政策調整審議機構(假稱)”의 設置

地域福祉事業의 결정에 가장 기본적인 자료인 취약 특성의 인구규모와 이들이 필요로 하는 기본적인 福祉需要도 파악되지 않고 있다. 地域福祉 靑寫眞의 기초자료를 구하여 장기 종합계획을 세우기 위해서는 중앙정부에서 “社會福祉政策 調整審議機構(假稱)”를 설치하여 전국단위의 普遍的 福祉需要와 지역의 特殊 福祉需要를 파악하는 기초조사를 지역의 전문가 및 행정가와 공동으로 추진할 필요가 있다. 중앙 및 시·도단위의 社會福祉政策 調整審議機構는 福祉政策의 궁극적 목표인 社會的 最低線(Social Minimum)을

정하고, 地域單位의 最低生活線을 확보하기 위한 국가단위 및 지역단위 사업의 개발 및 우선순위를 정하여 사업간 및 지역간의 조정업무를 한다.

아. 全國의 市·郡·區 地域福祉實態에 대한 評價大會의 開催 必要

地域의 수요에 맞는 福祉政策을 시행한 결과에 대해서 전국 단위의 평가를 함으로써 부족한 예산의 효율적 이용, 지역의 복지활성화, 그리고 지역간의 불균형의 시정과 경쟁을 촉진하는 구실을 할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 이를 위해 地域福祉의 실태를 평가할 수 있는 住民福祉實態調査 評價表를 만들어야 할 것이다.

第 2 部 福祉財政의 調達實態와 政策方案

지역복지의 근원적인 제약이 地方政府 財政의 絶對的 不足에 起因하고 있음을 第1部에서 논하였다. 지역 복지예산의 증대방안은 지방정부의 歲入 增大 方案에서 찾아야 한다. 이는 地方財政의 확충 이후에 福祉財政의 확충도 가능하기 때문이다.

1. 地方財政의 現況과 問題點

우리나라에서는 일반적으로 地方政府豫算은 中央政府豫算에 비하여 상대적으로 영세할 뿐 아니라 國家財政에의 의존도가 높아 豫算運用의 경직성이 높은 편이다. 1996년 豫算 總規模는 132조 5천 581억원이며 이 중 國家豫算은 64% 地方豫算은 36%이다. 조세수입도 國稅가 79%, 地方稅가 21%로 구성되어 있다. 내역을 살펴보면 47조 2천 498억원 중에서 稅外收入 33%, 地方稅 32%, 그리고 중앙에서의 交付金 13%, 讓與金 5%, 補助金 9%이며 地方債는 8%를 차지하고 있다. 따라서 地方財政 自立與件이 아직도 매우 취약함을 보이고 있다. 1996년도의 전국 地方自治團體의 地方財政自立

도는 평균 62.2% 수준이고, 地方稅 및 세외수입의 세원 여건에 따라 광역·기초간, 도시·농촌간 지역여건에 따라 현격한 격차가 나타나고 있다. 서울 특별시의 경우는 98.0%, 광역시는 평균 83.1%, 시 60.6%, 군 30.3%, 자치구 48.4%를 보이고 있다.

우리나라의 1996년도 地方豫算은 一般會計 67%, 特別會計 33%로써 1995년에 비하여 10.9% 증가하는 등 국민경제의 성장과 더불어 급속하게 팽창되어 온 것이 사실이지만 다음과 같은 심각한 문제를 지니고 있다. 먼저 地方財政은 아직까지 地域開發 需要를 충족시키기에는 매우 부족한 실정이다. 둘째, 중앙정부와 지방정부간의 垂直的 財政不均衡이 크다. 국세에 과다하게 편중되어 있는 재정운영 실태를 보여 주고 있다. 셋째, 지역간 經濟力의 差異로 인해 지방정부간의 財政自立度가 큰 편차를 보이고 있다. 넷째, 地方財政이 中央政府에 크게 의존하기 때문에 중앙정부는 지방정부에 대해 과거와 다를 바 없는 강력한 통제력을 행사하고 있다. 이는 地方稅에 대한 통제, 補助金의 交附, 地方債發行의 承認, 地方財政에 관한 과다한 세부적인 법률제정 등의 형태로 나타나고 있다.

II. 地方財政의 擴充方案

1. 地方 自主財源의 擴充

가. 地方稅의 安定的 擴充

지방정부는 地域開發을 위해 소요되는 재원을 조달하기 위해 中央政府의 지원 이외에도 受益者負擔의 원칙에 따라 地方稅의 세목신설 및 세율인상 등 地方稅收 擴充方案을 보다 적극적으로 강구할 필요가 있다.

나. 各種 使用料·手數料의 現實化·有料化

현재 地方自治團體가 징수·관리하고 있는 각종 사용료 및 수수료는 1,469

종(사용료 296, 수수료 1,183)으로 전체 경상세외수입의 23%인 7216억원이지만 아직도 징수하지 못하고 있는 것도 48%인 701건에 달하고 있다. 사용료와 수수료가 현실화되지 못하고 있는 주 원인은 징수되는 수입의 귀속이나 징수방법이 유형별로 다양하게 규정되어 있고, 법령 및 조례개정 등 관리상의 어려움이 있어 장기간 요율을 조정하지 못해 현실적으로 원가에 크게 미달하고 있는 실정이다. 개별법령의 개정 및 요율의 調整權을 中央部處가 관장하고 있어 지역의 실정에 맞는 요율을 적기에 조정하지 못하고 있다.

다. 地方債 發行의 擴大

대규모의 建設事業이나 災害復舊 등의 경우에는 경상적인 수입만으로는 경비를 調達할 수 없는 경우가 많다. 地方債는 사회간접자본과 같이 투자의 회임기간이 길고 편익이 장기에 걸쳐 발생하는 투자대상에 대한 財源을 調達함에 있어 경제적 효율성과 세대간, 주민간의 형평성을 제고하는 수단이 될 수 있다. 地方債도 地方化時代를 맞이하여 새로운 財源調達の 수단으로 적극 활용되어야 한다.

라. 民·官共同出資 및 民資誘致事業 擴大

政府에서는 地域發展의 촉진을 통한 양질의 서비스를 제공하기 위하여 대상사업 선정을 위한 준비절차를 진행중에 있으며, 앞으로 民·官共同出資事業을 연차적으로 추진하여 2000년에는 시·군당 1개의 법인을 설립할 계획을 추진중에 있다. 民·官 共同出資事業이 활성화될 수 있도록 하기 위해서는 各種 稅制, 金融 支援方案을 적극 강구토록 함과 동시에 법인의 자율성이 최대한 보장되는 방향으로 관계법령을 개정해야 할 것이다.

2. 國家財源의 地方移轉 및 地方財政調整機能 強化

地方財政調整制度는 地方交付金, 地方讓與金, 國庫補助金 등 세개로 구성

되어 있으며, 地方稅入에서 차지하는 비율이 클 뿐 아니라(일반회계수입의 40% 내외) 中央政府 一般會計에서 차지하는 비중도 25%에 육박하고 있는 실정인으로서, 이의 합리적 설계와 효율적 운영은 地方政府는 물론이고 中央財政의 構造調整에 있어서도 핵심적 과제로 간주되고 있다. 中央의 財政支援이 각 지역의 특성에 맞게 하기 위해서는 財政調整政策이 계획성을 갖고, 지원방식도 현행의 個別事業 中心에서 탈피하여 中期 地域開發計劃을 통한 綜合支援方式으로 전환되어야 한다.

가. 地方交付金制度

먼저, 현행 법정비율인 13.27%가 中央政府의 財政硬直性을 초래되므로, 地方政府의 기능과 地方財政需要의 전망에 기초하여 현행 배분비율을 적절한 水準으로 설정하기 위한 노력이 필요하다. 둘째, 지역의 특성에 따른 行政機能의 專門化 및 分化가 촉진될 경우 이들에 관한 행정수요를 측정하기 위해 측정항목과 측정단위를 새롭게 하여 기준 財政需要額과 收入額의 산정방식을 재검토 하여야 한다. 셋째, 지역간 均衡發展을 지원하기 위한 政策機能을 강화해야 한다. 인구규모를 단위로 한 산정방식에서 탈피하여 地域開發의 필요성이 높은 落後地域에 대해서는 개발투자를 증대하기 위한 剩餘財源規模를 확대해야 한다. 넷째, 현행의 地方交付金の 1/11인 特別交付金を 합리적으로 개편할 필요가 있다. 현재의 규모는 제도의 성격(특별한 財政需要 및 예비적 성격)이나 財政支出需要의 非正規的 非豫算的 性格에 비추어 높은 것으로 판단된다.

나. 地方讓與金制度

현재 地方讓與金은 特定財源型으로 운영되고 있기 때문에 지정된 사업 외에는 財源의 사용이 제한되어 있다. 地方讓與金 財源의 사용이 “특정재원형 公同세 방식”에서 地方政府의 자율적 의사결정에 일임되는 “일반재원형

공통세 방식”으로 전환하는 方案도 검토되어야 할 것이다.

다. 國庫補助金制度

현행 국고보조금제도는 地方交付金이나 地方讓與金과 같은 다른 재정정책수단 및 공공부문 계획과 유기적 연계가 결여된 상태에서 운영되고 있기 때문에 효과적인 地方政府에 대한 지원이 못 되고 있다. 中央政府의 소관부처는 國庫補助金の 종류를 세분화 함으로써 地方政府와의 연결고리를 만드는데 주력하였기 때문에, 국고보조금이 중앙정부와 지방정부간 政策目標의 조화나 地方의 재정 실정을 적절히 고려하지 못했던 것이다. 또한 국고보조금은 地方政府의 豫算規模를 증대시키는 효과를 가져오기는 하지만, 국고보조에 따라 地方費가 의무적으로 부담되어야 하므로 地方財政을 경직화시킬 수 있는 하나의 요인으로 작용할 수도 있다. 따라서, 첫째, 장기적 관점에서 中央政府와 地方政府간의 機能 및 役割分擔이 再定立되는 가운데 中央政府事務와 地方事務의 구분기준, 경비부담원칙 등이 명확하게 설정되어야 한다. 둘째, 과다하게 세분화·영세화 되어있는 보조금을 통합·정비하여 地方財源의 효율적인 활용을 뒷받침하도록 해야 한다. 국고보조금이 自治團體水準에서 현재보다 융통성 있게 활용될 수 있도록 보조대상을 확대한 “包括補助金制度(block grant)”의 도입도 고려할 필요가 있다. 셋째, 中央政府의 일방적인 명령하달식을 지양하여, 사업의 선정에서부터 財源負擔의 配分, 事業運營 등에 이르기까지 地方政府의 입장과 여건이 적절히 반영될 수 있도록 해야 한다. 넷째, 地域發展의 정도를 고려하여 실효성 있는 차등보조율 지급을 결정할 필요가 있다. 다섯째, 현행의 기준보조율의 결정에 있어서도 사업의 성격과 地方費負擔 適正水準을 고려하여 합리적으로 再調整해야 할 것이다. 여섯째, 國庫補助事業의 집행상의 효율성을 점검하고 事業의 결과를 객관적으로 평가할 수 있는 사후평가제도의 체계화와 평가결과의 活用方案을 강구할 필요가 있다.

라. 地方財政調整制度의 連繫機能 強化

地方自治團體와 地域간의 財政力 隔差를 최소화 하면서 移轉財源의 효율을 극대화하기 위해서는 교부금, 양여금, 보조금이 하나의 ‘移轉財政 틀’ 속에서 운영될 수 있는 상호간 機能連繫 強化方案이 강구되어야 할 것이다. 예컨대, 개별 지방정부의 財政需要를 합산하고 여기에서 자체재원 확보수준을 감안한 후 讓與金과 補助金 등 특정소요액을 뺀 나머지를 교부금으로 배분하는 방안이 統合模型의 하나의 구상이 될 수 있다. 이와 같은 統合模型이 성공하기 위해서는 基礎財政需要(교부금), 開發事業需要(양여금), 國家的 事業需要(보조금)를 정확히 구분하고 이에 의거하여 地方財政調整制度의 배분방식을 재설계하는 작업이 있어야 한다. 또한 地方財政調整制度를 하나의 통합된 틀 속에서 운영하기 위해서는 管理主體도 새롭게 정립할 필요가 있을 것이다.

第1部

中央과 地方의 福祉財政 支出實態와 政策方案

I. 地域 福祉財政의 水準 및 位置

1. 問題提起

우리나라는 經濟水準의 先進化와 國民生活水準의 급속한 向上, 정치 사회 분야에서 민주화의 급진전 등과 더불어 地方自治化時代를 맞이하여 그 어느 때보다 地域福祉 強化의 필요성이 커졌다. 이에 비하여 福祉의 發展水準은 전반적으로 經濟와 福祉欲求의 발전을 쫓아 가지 못하고 있다. 더 나아가서는 經濟先進·福祉後進이라는 과거 1970년대 초 일본이 자괴하던 현상이 우리에게도 적용되게 되었다. 물론 그 동안 先進國의 福祉制度의 대부분이 도입되었지만 福祉水準의 전반적인 취약으로 주민의 다양한 福祉欲求에 부응해서 계획 전달되어야 할 地域社會의 福祉는 더욱 발전하기 어려웠다. 그러나 1991년 地方議會의 構成과 1995년의 地方自治團體長의 選出로 외형적인 地方自治化 時代의 골격을 갖추으로써, 조만간 주민의 福祉欲求를 수용할 각종 地域福祉事業이 개발되고 기존의 事業은 보다 강화될 수 밖에 없다. 따라서 지금까지 中央政府에 의존하여 주로 수행해 오던 福祉事業을 지역에서의 주민과 정치적 福祉需要의 증가에 맞추어 이들을 효율적으로 수용하고 국가적 목표와 합리적 균형을 이룰 수 있도록 地域福祉事業의 내용과 관련된 財政 및 行政의 기능을 再整備할 시기에 처해 있다.

지금까지 우리나라의 福祉事業은 주로 중앙정부에 의해 開發, 導入 및 計劃되고 있어 지역간에 큰 차이가 없다. 국민의 福祉에 포함될 수 있는 교육, 주택, 보건, 환경, 도로 등 間接資本의 계획 투자에서도 中央政府의 역할이 거의 독점적일 뿐 아니라, 狹義의 福祉 즉 사회보장에서도 전국적으로 보편적 적용의 성격이 매우 강한 사회보험은 물론 公的扶助 및 社會福祉서비스도 모든 또는은 대부분의 地域에서 공통적인 혹은 비슷한 내용을 실시

하고 있다. 문제를 좁혀 사회보장에서 地域의 역할을 보면 地域政府는 중앙에서 할당된 福祉豫算에 地方分擔金을 더하여 주민에게 공급하는 것이 주요 업무이다. 대표적으로 生活保護對象者들에 대한 생계급여의 제공, 중학생 및 실업고교 재학 자녀 학비의 지원, 생업자금 및 전세금 융자의 할당, 의료보호대상의 관리, 노령 및 장애인의 수당 지급, 그리고 老人 및 障礙人 施設의 擴充 및 運營費의 支援 등이다. 이 외에는 소규모의 자체 비용으로 지역에 특수한 福祉事業을 실시하고 있을 뿐이다. 따라서 地域住民의 다양하고 특수한 福祉欲求 充足을 위한 사업을 본격적으로 개발하지 못하고 있는데, 이는 地域福祉의 特殊 內容 및 水準이 정확히 조사되지 못한 이유도 있겠지만, 무엇보다도 地域福祉財源의 부족이 주 원인이라고 볼 수 있다. 지역복지가 先進經濟에 부응하는 先進的 水準과 내용을 갖추기 위한 地域福祉事業의 改善 및 재원 개발노력이 요청되고 있다.

2. 中央 및 地方政府 豫算에서 福祉豫算의 位置

우리나라 地域福祉의 특징은 중앙의 福祉概念과 政策의 水準을 넘어서지 못하고 있어, 국가의 福祉政策이 잔여설적 성향이 강한 입장을 벗어나지 못하고 있는데, 地方政府의 투자 계획에서 福祉의 위치는 더욱 잔여설적 혹은 경제개발 초기의 개발 위주의 政策基調를 벗어나지 못하고 있다. 현재 전국적 자료입수가 가능한 1994년 개발비를 보면 中央政府의 一般會計豫算 중 경제개발비, 인력개발 및 인구대책비, 그리고 주택 및 지역사회 개발비가 總豫算의 23.5%인데 비하여 전체 地方政府의 비율은 49.2%이어서 中央政府의 비율에 비해 매우 크다. 또한 6대 도시의 비율은 40.2%이나 9개도의 비율은 52.9%이어서 財政力이 약한 市·郡·區를 포함하는 지방의 개발위주의 행정이 더욱 강하다. 예컨대, 대전시의 地域開發費는 32.3%이나 全南 및 慶北 地域의 비율은 54.6%에 이른다. 이는 地方政府의 주요 임무가 주민의 福祉에 보다 더 신경을 써야 하는데도 불구하고 개발시대의 국가의 입장과

같이 사회간접자본을 포함한 經濟開發 中心의 政策을 펴고 있음을 의미한다. 각 지역의 一般會計豫算에서 사회복지예산 비율은 <表 1>에서 보는 바와 같이 대도시에서 높게 나왔는데, 이는 社會福祉費 構成에서 순수 福祉事業費 이외에 도시에서 많이 드는 청소비, 공원복지비 등이 포함된 결과인 것으로 추정된다.

<表 1> 全國 15個 市·道 地域開發 및 社會福祉費의 一般會計豫算 比率(1994)
(단위: 100억원, %)

	세출액	사회복지비 ¹⁾	산업경제 및 공익사업비
전국	2,844	15.1	49.2
서울	523	16.9	45.2
부산	180	16.3	42.4
대구	123	15.2	41.4
인천	90	18.4	43.4
광주	60	18.1	36.3
대전	67	23.8	32.3
경기	454	13.9	52.7
강원	157	13.1	53.8
충북	111	14.9	49.7
충남	162	14.9	54.8
전북	169	15.3	54.0
전남	202	13.3	54.6
경북	240	13.8	54.6
경남	259	13.4	49.6
제주	48	13.7	52.3

註: 1) 복지사업비, 보건위생비, 청소비, 공원복지사업비 포함.

資料: 통계청, 『지역통계연보』, 1995.

<表 2> 地域總生産에 대한 一般會計 歲出의 比率
(단위: %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1993 ¹⁾	6.4	8.8	9.3	6.4	10.3	9.8	8.7	17.4	11.2	12.9	13.6	12.3	11.4	7.5	15.5
1995 ²⁾	5.0	7.5	9.8	5.6	8.9	8.1	4.5	8.7	6.2	8.5	8.1	6.4	5.1	3.5	8.5

資料: 1) 통계청, 『지역통계연보』, 1995, pp.254, 275.

2) <表 3>과 <表 4>를 참조하여 계산함.

〈表 3〉 地域總生産

(단위: 10억원)

	1990	1991	1992	1993	1994
서울	-	55,780	61,531	69,820	76,816
부산	-	16,252	16,985	18,747	20,894
대구	-	8,572	9,375	10,396	11,784
인천	-	11,038	12,018	13,146	14,738
광주	-	4,688	5,306	6,048	6,944
대전	-	5,152	5,675	6,356	6,923
경기	-	34,488	38,700	43,371	49,902
강원	-	6,200	6,707	7,203	8,165
충북	5,177	6,381	7,268	8,361	9,914
충남	-	7,654	9,052	10,275	12,528
전북	6,217	7,580	8,700	9,639	11,140
전남	-	11,349	12,695	14,064	15,848
경북	12,120	14,644	16,153	17,424	20,874
경남	-	24,562	28,686	30,101	36,385
제주	-	2,158	2,357	2,566	3,126

資料: 충북, 전북, 경북 자료는 각 도청 통계연보, 기타 지역은 통계청, 『지역통계연보』, 1995에서 발췌

이에 반해 각 시·도에서 제공된 자료로 작성된 <表 4>를 보면 순수 社會福祉費인 福祉事業費의 비율은 대체로 大都市 보다는 道地域에서 보다 높게 나타났다. 道地域의 社會福祉費의 세출비율이 상대적으로 큰 경향을 보인 것은 이 지역의 地域總生産에 대한 세입·세출의 비율이 상대적으로 큰 것과 연관될 것으로 생각되는데, 이는 財政能力이 크면 福祉에 대한 투자비율도 커질 것이라는 가정을 성립시킨다. 예컨대, 자주적이든 중앙정부의 지원에 의해서이든 1993~95년도에 財政能力이 가장 큰 지역들에 속하는 제주, 강원, 전라북도의 福祉豫算의 세출비율은 상대적으로 재정능력이 적은 서울, 경기, 인천 예산비율에 비해 크다. 따라서 국가의 GNP에 대한 세출비율이 클수록 福祉豫算의 비율이 증가하듯이 地方의 福祉豫算의 비율도 地域生産에 대한 財政能力에 양의 관계를 갖으며, 이는 西歐先進國의 재정증가에 福祉費 增加가 주요한 기여 요인이었던 것으로 보아, 우리나라에

서도 福祉費의 증가가 地域生産力에서 세입세출 규모를 늘리는데 영향을 주었을 것으로 보인다. 이러한 측면에서는 현재의 地方政府의 낮은 福祉豫算의 投資比率 및 水準은 총체적으로 지역경제 및 복지에 대한 우선순위의 설정 그리고 財政能力의 확대와 중요한 관계를 갖고 있다고 볼 수 있다.

〈表 4〉 中央과 地方의 機能別 一般會計 歲出 比重(1995)

(단위: 10억원, %)

	중앙 ¹⁾		전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전
총예산	51,881	57,962	40,373	3,814	1,557	1,160	824	618	563
지역개발	21.7	22.9	29.7	38.7	33.3	39.9	28.0	31.2	22.2
도시개발 및 건설사업	(0.3)	(0.3)	(21.0)	(19.0)	(19.9)	(34.1)	(19.0)	(28.1)	(17.8)
경제개발	(21.4)	(22.6)	16.9	2.9	4.0	4.2	10.1	5.2	4.9
사회복지	7.1	7.7	14.8	11.7	13.2	10.1	14.7	14.4	16.0
복지사업비	(5.9)	(6.4)	(6.8)	(5.8)	(7.3)	(6.9)	(6.8)	(7.1)	(8.9)
보건위생비	(1.2)	(1.3)	(2.4)	(1.6)	(1.0)	(0.4)	(2.9)	(1.0)	(1.2)
문화교육비	19.7	19.9	5.6	14.8	11.5	7.8	11.5	8.9	8.5
방위비	22.2	22.0	1.7	3.6	2.8	2.5	3.4	2.3	3.2
일반행정비	10.4	10.8	19.8	3.8	9.2	9.7	10.3	11.5	10.7
교부금	10.6	10.8	7.5	22.1	18.6	20.3	17.6	16.7	26.5
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총예산	2,234	713	612	1,062	906	1,022	1,056	1,270	267
지역개발	30.9	21.2	33.2	26.3	13.7	16.1	23.0	23.9	21.0
도시개발 및 건설사업	(23.3)	(13.9)	(19.3)	(13.9)	(9.7)	(12.1)	(18.3)	(18.1)	(12.7)
경제개발	16.3	37.6	26.0	38.0	48.7	51.2	(36.6)	32.9	32.2
사회복지	9.6	11.9	13.3	11.7	12.4	11.8	12.8	10.3	10.5
복지사업비	(5.9)	(8.1)	(9.2)	(7.2)	(8.7)	(8.9)	(9.3)	(7.8)	(8.2)
보건위생비	(2.1)	(2.1)	(1.6)	(1.3)	(1.1)	(0.9)	(2.1)	(1.6)	(1.9)
문화교육비	3.4	9.0	3.6	2.8	3.8	2.2	4.9	2.8	8.6
방위비	4.2	4.1	3.4	2.4	3.1	2.8	4.1	4.3	4.5
일반행정비	5.8	9.3	9.5	9.5	8.8	7.9	6.7	7.7	13.1
교부금	28.0	7.2	9.3	7.0	7.5	5.0	9.1	15.4	8.6

註: 1) 중앙정부의 오른쪽 통계는 1996년 통계임.

資料: 재정경제원, 『예산개요』, 1995.

내무부, 지방재정경제국, 『지방재정연감』, 1996, pp.144~145.

社會福祉豫算을 교육비를 포함한 광의로 해석하면 中央政府의 사회복지 예산비율은 1995년 26.8%, 1996년 27.4%인데 비해, 서울시 1995년 27.9%, 부산 1994년 21.5%, 대구 1995년 18.7%, 강원 1996년, 충남 1995년 19.6%, 경북 1995년 17.7%, 1996년 24.2% 등의 地域 및 年度別로 현저한 차이를 보이고 있다. 특히 中央과 地方政府 사이에는 문화교육비 지출비율에서 현저한 차이가 있어 中央이 1996년 19.7%인데 반해 地方政府에서는 3%~10%대의 낮은 지출비율을 보이고 있다.

협의의 社會福祉인 福祉事業費의 一般會計豫算 비중을 지역별로 보면, 1995년 中央政府의 社會保障豫算의 비율이 5.9%인데 비해 지방정부의 전 평균치는 다소 큰 6.8%이고, 서울시 등 6대도시는 평균 7.1%, 9개도의 평균 8.1%이다. 保健衛生, 教育費를 포함하여도 地域社會에서 경제개발 노력에 비해 福祉에 대한 노력이 매우 적음을 알 수 있다. 중앙의 방위비 및 교육비 豫算이 각각 22% 및 19.9%인데 반해, 地域 특히 道の 이들 豫算은 매우 적은데도 절약된 방위비 및 교육비가 사회보장에 대한 투자 증대 노력으로 이어지지 않았음을 의미한다.

〈表 5〉 各國의 機能別 歲出 內譯(1990)

(단위: 억(자국화폐), %)

	미국		영국		독일	
	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
총지출 (GDP대비)	13,045 (23.6)	5,468 (9.9)	2,074 (37.7)	684 (12.4)	7,162(3,041) (29.6)(29.3)	2,922(1,423) (12.1)(13.8)
국방	22.6	-	11.5	0.05	7.7(10.6)	-(-)
교육	1.7	33.4	3.2	32.9	0.6(1.2)	22.3(26.7)
보건	13.5	18.3	14.0	-	17.9(19.8)	8.0(7.6)
사회보장	25.6	16.7	27.5	10.0	46.9(16.6)	17.9(19.1)
주거 및 환경	2.6	0.7	2.7	20.2	0.4(0.2)	4.2(3.7)
농산, 상공, 환경, 교통통신 등	9.9	11.8	9.9	7.9	8.0(8.8)	11.6(13.8)

註: 독일의 () 통계는 1975년치임.

資料: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1985, 1995.

미국과 일본의 예를 좀더 자세히 보면 먼저 福祉에 있어서 후진적 국가라고 일컫는 미국에서 비교적 복지에 대한 정부의 노력이 활발하였고 경제력이 우리나라의 다음세기의 초와 비슷할 것으로 추정되는 1974~75년간 州政府의 社會保障豫算이 34.2%이고, 주의 보험지출(주 실업보험, 공무원 퇴직연금, 노동자보상제도 등의 보험급여 등)을 제외한 우리나라 市·道의 福祉事業費에 해당하는 公共福祉豫算도 17.0%에 이른다(表 6 참조).

〈表 6〉 1974~75年 美國의 機能別 政府 支出

(단위: 백만불, %)

	연방정부(federal)	주정부(state)	지역정부(local)
총예산 (GDP대비)	281,552 (17.8)	102,475 (6.5)	145,475 (9.2)
국방 및 외교	34.0	-	-
우주연구	1.2	-	-
보험급여	31.9	17.2	1.6
교육	2.5	22.3	44.7
공공복지	4.3	17.0	6.7
보건	2.1	8.8	6.8
주택 및 도시개발	0.8	0.4	2.1
교통	1.2	14.4	7.1
도서	-	0.1	0.7
자연자원	4.2	3.3	3.0
우편	1.1	-	-
경찰	0.4	1.3	4.9
소방, 하수, 위생	-	-	7.5
부채 이자	8.6	3.2	3.8
통계조정	0.0	2.0	0.9
기타	7.5	9.9	10.5

資料: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Government Finances in 1974~75*, Table 7, p.21, Washington: U.S. Government Printing Office, 1976, R.W. Boadway, 1979, p.438, Vol.15-3.

더욱이 보건, 교육, 주택, 도서지출의 豫算比率이 31.6%이어서 광의의 福祉支出 比率은 48.6%에 이른다. 이중 地方政府의 교육비 비율이 22.3%이어서 미국의 教育投資 優先政策을 감안하더라도 교육이 州의 성격에 따라 독

자적이고 다양하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 더욱이 미국에서와 같이 민간시장에 전폭 의존하고 있는 의료서비스에서 州政府의 保健醫療支出 豫算 비율이 8.8%에 이르는 이 나라 州政府의 보건복지적 공적 서비스가 예산비율이 불과 1%대인 우리와 비교 안될 정도로 광범위하게 이루어지고 있음을 시사한다. 우리와 제도적으로 비슷한 일본과 비교하여 보면(表 7 참조) 금세기 말에서 다음세기 초까지의 우리의 경제력과 비슷할 것으로 추정되는 1981년 地方政府의 地域經濟開發豫算 比率은 32.6%로서 우리나라 全地方의 평균 비율 49.2% 보다 현저히 낮다. 따라서 광의의 복지비율도 保健, 敎育 및 社會保障 등을 포함하여 44.6%에 이른다. 1990년대에 들어와 地方政府의 地域開發 比重은 늘고 福祉費의 比重은 떨어져 광의의 福祉比率은 1993년 37.7%이지만 20%도 못 미치는 우리와는 비교하기 어려운 실정이다. 이와 같은 劣位는 敎育 및 保健衛生, 특히 敎育豫算의 비중에서 현저하여 일본의 地方敎育財政이 總歲出의 20% 전후인데 비하여, 한국에서는 대부분의 地域敎育豫算의 비중이 5%를 넘지 못하고 있는 실정이다. 다만 한국의 公敎育豫算은 지방보다는 중앙에 의존도가 높아 中央政府의 敎育豫算 비중이 한국이 20% 정도인데 비해 일본은 10%를 넘지 못하고 있다. 보건위생의 豫算比重은 한국에서 中央이나 地方政府에서 모두 1%대이나, 일본의 경우는 地方政府의 예산비중이 1981년 6.0%이어서 공공보건위생에서 地方政府의 역할이 더 크음을 알 수 있다. 그리고 미국과 같은 민간 위주의 醫療政策國家와 비교해 볼 때 우리 지방정부의 保健醫療서비스 供給 水準은 最低 醫療서비스를 보장하기도 어렵다고 볼 수 밖에 없다. 비록 전국민의 개보험화가 되었다 하더라도 현재와 같이 지역에서의 기초 의료서비스 공급이 부족한 상태에서는 最低 醫療의 量的 및 質的 利用을 기대하기는 어려운 것이 아닌가 본다. 고용의 확대와 직업 안정을 위한 노력은 부분적으로 地域社會에서 감당하여야 할 일 이건만 여기에 대한 서비스는 전혀 발견할 수 없다.

종합해 보면 첫째, 地域福祉 投資財源이 不足한 것이 무엇보다도 근본적인 문제이다. 1994년 한국의 地方政府 總歲出은 GNP의 약 8.1%이어서 中

〈表 7〉 日本의 中央 및 地方 社會福祉(一般)豫算의 比較

(단위: 억엔, %)

	1981 ²⁾		1991 ²⁾		1993	
	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
GNP	2,956,688		4,558,881		-	
세입						
총세입	474,433	527,339	729,906	905,031	777,312	1,005,670
지방세 및 지방양여세	-	33.7	-	40.7	-	35.4
사용료 및 수수료	-	2.1	-	2.2	-	2.2
각종교부금 및 지방교부세	-	17.1	-	17.3	-	17.9
국고지출금 및 분담금	-	20.7	-	12.3	-	13.5
(생활보호)	-	(10,020)	-	(10,027)	-	(10,349)
(노인보호·의료) ¹⁾	-	(5,332)	-	(2,739)	-	(3,135)
(아동보호)	-	(4,313)	-	(4,339)	-	(4,670)
지방채	-	9.5	-	8.2	-	13.4
세출						
총세출	471,254	517,959	705,472	885,996	751,025	983,292
	(15.9) ³⁾	(17.5)	(15.5)	(19.4)	-	-
사회보장관계비	18.8	20.7	19.1	14.4	21.9	18.8
사회보험	11.8	-	11.1	-	11.2	-
생활보호	2.1	3.6	1.4	1.7	1.4	1.6
사회복지	3.2	9.9	3.8	9.1	4.2	10.0
(노인복지)	-	(2.7)	-	(2.9)	-	(3.4)
(아동복지)	-	(3.6)	-	(3.3)	-	(3.3)
(사회복지)	-	(3.6)	-	(2.9)	-	(3.3)
보건위생	1.4	6.0	-	-	-	-
실업대책 등	0.8	0.9	0.6	0.5	0.6	0.6
주택대책 등	1.8	-	1.4	-	2.0	-
교육비	10.4	23.9	7.9	19.8	8.4	18.9
농림수산·상공 및 토목비	21.5	32.6	14.8	33.1	20.5	36.1
방위비	5.3	-	6.3	-	6.2	-

註: 1) 1991년 및 1993년의 지방세입 중 노인보호 및 의료비의 국고분담금에서 의료비지원은 제외됨.

2) 1981년은 GNP, 1991년은 GDP 통계임.

3) 총세출난의 ()은 GDP에 대한 총세출의 비율임.

資料: 總理府 社會保障制度審議委員會, 『社會保障統計年譜(323-327)』, 1986, 1995.

中央政府豫算에 대한 비율이 39.3%(일반회계 14.1%와 特別會計 6.5%)(재정경제원, 1996:311)인데 비해, 先進國에서는 GDP대비 최소 10%대에서 일본의 최고 19.4%에 이르고 있다. 더욱이 우리의 금세기 말에서 다음 세기 초까지의 우리의 경제력과 비슷하리라고 전망되는 시기의 선진국에 비해서도 현저히 낮은 수준이다. 예컨대, 1975년 地方政府歲出의 GDP에 대한 비율은 독일에서 13.8%, 미국에서 15.7%이었고 일본의 경우 1981년 17.5%나 되어 10%를 크게 못미치는 우리나라의 地方財政은 지역의 福祉努力을 근본적으로 제약하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 정부의 복지발전 노력이 매우 큰 유럽선진국은 물론, 상대적으로 복지노력이 부족한 미국에서도 중앙의 국방 및 외교의 부담에서 절약된 豫算이 사회보장을 중심으로 敎育 및 保健 등에 집중 투자되고 있어, 地方財政의 적은 부분(10% 정도)만이 地域經濟의 개발에 투입되고 있다. 우리나라가 많이 참고로 하고 있는 일본에서의 地域開發比重도 우리나라에서의 비중보다 크게 적다. 그러나 先進經濟를 눈앞에 둔 우리나라의 地方政府의 豫算 投入은 개발 시대의 중앙의 政策에서와 같이 주로 地域開發에 집중되어 있어 광의의 福祉, 즉 주민의 福祉生活의 개선에는 豫算이 적게 배분되고 있어 복지발전에서는 先進國의 발전과 큰 격차를 보이고 있다.

셋째, 협의의 복지개념에서 보아도 社會保障事業에 지출되는 地方政府의 豫算比率은 5~10%에 그치고 있어, 15~20%대의 선진국의 비율에 못 미치고 있다. 따라서 한 나라의 總可用資源에서 지방정부가 쓸 수 있는 地方財政 規模가 적은데다가, 적은 豫算 중 광의든 협의이든 福祉에 투입되는 豫算은 더욱 적어 福祉財政이 매우 궁핍하다.

3. 地方政府 社會保障豫算의 優先順位

지역에서의 복지노력이 부족함은 總 福祉財政規模 이외에도 福祉分野의 優先順位에서도 찾을 수 있다. 각 地方政府는 社會福祉 豫算에 순수 福祉事

業費 이외에 보건환경비, 공원녹지비, 청소사업비를 포함하여도 대부분의 地方 福祉豫算 比重은 10%를 조금 넘고 있어, 先進國의 과거의 水準에서도 현저히 떨어지고 있다. 따라서 地域의 福祉事業도 獨自的인 社會保險事業을 벌이지 못하고 있고, 公的扶助와 社會福祉서비스事業에 국한하고 있다. 더욱이, 이들 사업들도 중앙에서 위임된 事業이 대부분이어서 財源은 國庫支援과 自體資源으로서 充當하고 있다. 國庫補助額의 事業費에서의 비율은 사업과 지역에 따라 차이가 나서 서울시의 경우 대부분의 국고보조사업의 財政負擔率은 평균 약 50%의 이르고, 기타의 시·도에서는 財政力의 취약이 반영되어 대체로 總事業費의 약 80%를 보조받고 있다. 예컨대, 주요 복지이고 豫算規模가 큰 사업인 醫療保護 및 生活保護 등의 사업은 서울시에 事業費의 50%, 기타 시·도에는 80%의 보조가 주어지고 있고, 각종 福祉施設의 運營費로 50%의 보조, 혹은 40%의 보조와 20%의 事業收入에 의해 財源이 充當되고 있다.

國庫補助比率: 補助金の 豫算 및 管理에 관한 法律施行令(財政·經濟一般 參照)

1. 補助比率 50%의 주요 保健福祉事業: 전염병환자의 격리·수용 및 치료, 나환자양로시설의 운영비 지원, 보건지소 및 진료원의 인건비, 사회복지관건립, 부녀직업보도시설 및 요보호아동 결연 및 입양기관 운영지원, 정신질환자시설 증개축비지원, 노인·부랑인·아동·모자시설의 확충지원 등
2. 서울 50%와 기타 80%의 사업: 의료보호, 생계보호, 교육보호, 부랑인 보호, 소년소녀가장보호, 노인건강진단지원, 보장구지원 등
3. 국고 40%, 서울시 40%, 수익자 20%와 국고 64%, 지자체 16%, 수익자 20%인 사업: 정신질환자·노인복지·모자시설 운영비, 요보호아동 직업훈련 및 보호시설 운영비
4. 국고 40%, 지자체 40%, 수익자 20%인 사업: 심신장애자 이용시설운영비, 사회복지관운영지원

5. 補助比率 100%의 主要 保健福祉事業: 원폭환자 진료소의 운영지원,
생활보호대상자 직업훈련, 대도시 생활보호대상자의 지방이전 등

<表 8>을 보면 委任福祉事業 중 국고의 지원을 받는 保健福祉事業의 豫算은 1994년 1조 2,434억원으로서 이 중 67.2%가 國庫支援이고, 福祉事業의 豫算은 약 1조 1,589억원으로서 國庫支援은 7,925억원으로 全豫算의 68.3%이다. 그리고 地方政府의 總 福祉事業費의 53.4%가 되며, 중앙에서 정해진 사업에서도 국고지원이 없는 사업, 예컨대 경로우대 등의 事業費를 추가하면 地方福祉의 中央政府 委任事業에 의존도는 더욱 커질 것이다.

<表 8> 主要 地方 保健福祉事業費 中 國庫補助額의 比率(1994)
(단위: 억원, %)

	사업비	국고보조비
생활보호	4,706	78.6
부랑인보호	164	62.2
장애인보호	802	59.4
아동보호	1,521	60.1
노인복지	971	56.2
모자보호	153	70.6
부녀복지	135	56.1
가정의례	8	70.0
의료보호 등	3,129	63.7
보건관리	333	69.1
정신질환관리	210	67.5
나병환자	65	59.3
위생관리	237	9.0

資料: 내무부, 지방재정경제국, 『지방재정연감』, 1994, p.106.

國庫支援事業에 대한 국고보조금은 지역에 따라 국고지원율이 다르지만, 지역의 특수성 보다는 비교적 一律的 事業의 적용 가능성 정도가 큰 생활보호대상자들에 대한 生計保護 事業의 補助比率가 가장 크다. 이에 비해 地域의 특수성이 보다 크게 작용하고 地方政府도 부족한 豫算 가운데 독자적 事業을 벌이고 있는 老人, 障礙人, 婦女福祉 등에서는 地域의 자체부담 정

도가 상대적으로 크다. 특히 國庫補助가 없는 事業을 포함하여 이들 분야의 全體 豫算과 비교하면 地方政府의 負擔率은 50%를 넘을 것으로 추정된다.

〈表 9〉 中央 및 地方政府의 社會保障 一般豫算 比重(1995)

(단위: 10억원, %)

	복지 예산 ¹⁾	생활 보호	복지 서비스 ³⁾	노인 복지	장애인 복지	아동 복지 ⁴⁾	부녀 복지	기타 ⁵⁾
중앙 ²⁾	1,710	17.6	15.6	(3.6)	(3.5)	(6.8)	(0.6)	17.1
서울	163	22.3	51.4	(14.9)	(13.1)	(19.7)	(3.7)	26.3
부산	154	23.2	35.2	(11.9)	(5.6)	(16.3)	(1.4)	41.6
대구	72	34.8	46.0	(15.7)	(7.9)	(19.6)	(2.8)	19.2
광주	39	29.4	56.1	(14.1)	(12.1)	(25.3)	(4.6)	14.5
대전	47	24.0	41.5	(12.8)	(11.2)	(14.7)	(2.8)	34.4
강원	72	32.2	41.2	(14.4)	(5.2)	(2.5)	(17.4)	28.2
경기	203	21.5	41.5	(10.3)	(8.9)	(9.2)	(2.9)	37.0
충북	48	38.9	56.6	(18.1)	(13.2)	(4.9)	(0.3)	20.1
충남	111	20.7	46.7	(19.6)	(8.0)	(18.6)	(0.5)	32.6
전북	157	22.8	25.3	(10.3)	(4.0)	(10.0)	(1.0)	51.9
전남	85	46.8	37.6	(12.8)	(5.7)	(17.6)	(1.5)	15.6
경북	88	46.8	28.5	(15.1)	(7.9)	(2.4)	(1.1)	24.7
경남	85	46.8	43.0	(12.8)	(5.7)	(17.6)	(2.0)	10.2
제주	21	45.4	34.7	(14.8)	(9.7)	(8.2)	(2.0)	19.9

- 註: 1) 시·군·구의 자체사업비(예컨대 취로사업비 등)는 제외됨.
 2) 중앙에서 백분율의 남은 부분은 사회보험예산 비율임.
 3) 노인, 장애인, 아동 및 부녀복지 예산비율의 합
 4) 보육복지예산비율의 합
 5) 청소년복지, 의료보호와 기타 복지지출비율의 합

資料: 보건복지부, 『'95 주요업무자료』, 1995. 4.

지방자료는 각 시·도에서 제공됨.

지역에 따라 약간의 차이가 있지만 地方政府의 福祉事業은 중앙의 위임 사무 중심이고, 이 중 生活保護, 醫療保護, 兒童 혹은 老人, 障礙人福祉 順位로 높은 투자비율을 보이고 있다. 단 지역에 따라 의료보호 예산은 기타에 포함시키고 있는 것으로 판단되나 이 경우에도 생활보호예산의 비율 보다는 적다. 兒童 및 老人福祉의 경우 아동비율이 상대적으로 높은 대도시에

서 兒童福祉 豫算比率이 지방의 비율보다 크고, 老人福祉 豫算은 지방에서 상대적으로 더 높은 것은 도·농간 인구특성의 차이를 반영하고 있다. 이에 비해 障礙人福祉 豫算比率은 다른 福祉豫算 比率보다 적으면서도 도·농간의 뚜렷한 차이가 발견되지 않는다.

일본과 비교해서도(表 7 참조) 總豫算 중 福祉에 투입되는 비중이 적을 뿐 아니라 몇몇 地域에서는 地域福祉의 특성이 가장 크게 반영되어야 할 복지서비스에 투입되는 豫算의 비율이 生計保護豫算의 비율보다 오히려 적다. 생활보호예산에 의료보호예산을 포함하면 全 地方政府에서 생활보호예산의 비율이 복지서비스의 豫算比率을 증가하게 될 것이며, 이는 1981년의 일본의 豫算 投入 경향과도 다르다. 즉 일본의 公的扶助 豫算이 가장 높은 豫算比率을 보이던 시기이고 우리의 경제력에서 다소 앞서 있던 시기에서도 일본의 복지서비스는 우리나라에서 보다 다양하고 어느 의미에서는 先進化 되었을 내용을 갖추었을 것으로 추정된다. 일본에서의 生活保護豫算의 GNP 비율은 日本 政府의 都市家計年報(1989)를 이용하였을 때 1965년 0.4%에서 1980년 0.48%로 증가하였고 1988년에는 0.38%로 감소하였으며, <表 7>에서 보면 1980년대 이후 일본의 生活保護豫算의 總豫算에 대한 비율이 감소하고 있으며 특히 中央政府보다는 地方政府에서 감소세가 현저함을 알 수 있다. 즉 1980년경에 이르면 일본은 구빈구호적 福祉政策인 생활보호를 벗어나 先進的 福祉서비스에 정책의 비중을 증대시켜 社會保障豫算의 社會扶助와 社會福祉서비스에의 투입비율이 1955년 61.0:16.4, 1970년 23.7:12.2에서 1975년에 이르면 비율이 역전되어 15.4:17.8이 되고 1985년 12.3:22.9, 1988년 11.4:21.9로 확대되었다(日本政府, 1989). 따라서 韓國의 福祉豫算 構造 혹은 투자의 우선순위는 일본의 70년대의 福祉多樣化 水準에 이르지 못하고 있음을 시사하고 있다. 그러나 복지서비스의 우선순위에서 兒童(保育)福祉가 老人福祉에 우선하는 경향을 보인 것은 고령화시기에 앞선 투자순위로서 일본과 궤를 같이 하고 있다.

그러나 이러한 투자순위도 지역에 따라 차이가 나고 있는데 이는 지역의

실정 혹은 복지 수요를 고려한 政策決定의 결과로서 地域福祉의 方向 및 重要性을 의미하고 있다. 分野別 福祉事業 豫算의 차이는 각 地域의 福祉對象者의 계층 구성의 차이, 복지의 욕구정도 및 내용의 차이를 반영하여야 福祉需要에 적합한 福祉事業으로 평가될 수 있다. 어떤 지역이 다른 지역에 비해 福祉對象인 취약특성의 인구비율이 높으면 福祉對象者數가 상대적으로 클 것이고, 대상자수가 클수록 대상자의 유형이 다양하여 욕구내용도 다양해 질 것으로 기대된다. 아울러 이들이 요구하는 福祉水準도 커질 것이다. 이러한 의미에서 老人福祉事業은 노인인구비율이 큰 지역에서 더욱 활발하여 財政需要도 클 것으로 기대된다. 예컨대 老人福祉事業의 경우 경로 우대제도, 노인정, 기타 등 비교적 보편적인 성격의 사업이 다수이어서 노인인구비율이 老人福祉財政에 대한 영향도 양의 관계일 것으로 기대된다. 실제로 福祉豫算 中 老人 福祉豫算 비중은 1995년 65세 이상 노인인구비율이 가장 큰 충청남도에서 가장 크다. 그러나 老人人口比率이 큰 전라남북도, 충청북도 등 기타 地域에서는 이러한 관계가 뚜렷하지 않다.

兒童福祉 및 保育事業의 경우도 시·도의 예산배정비율이 아동인구비율에 양의 관계를 시사하는 경향을 볼 수 없다. 예컨대, 아동의 인구비율이 적은 충청남도 및 대구시의 兒童 및 保育事業의 豫算比率이 다른 地域에 비해 훨씬 크다. 障礙人 福祉事業도 마찬가지로 등록장애인 인구비율은 전라남북도, 충남, 제주 등에서 높고 대도시는 상대적으로 적으나, 福祉豫算 中 障礙人豫算의 比率은 서울, 대전 등 대도시와 도에서도 상대적으로 장애인 인구비율이 적은 충청북도에서 높다.

보건위생에 대한 財政投資比率도 지역의 보건의료서비스 수요에 적절히 부응하여 계획 실시되고 있지 않은 것으로 보인다. <表 4>에 의하면 예산 중 保健衛生費 豫算比率이 서울 이외에는 충남 및 경북이 상대적으로 큰데, 이들 지역에서의 人口 一人當 醫療保險 診療件數는 都市地域에 비해 크게 적으며, 道地域에서도 平均水準에 가깝거나 미치지 못한다. 의료보험의 인구 일인당 진료건수가 그 지역의 보건의료서비스의 수요를 반영하고 공공

보건의료 수요와 양의 관계를 갖는다고 가정하면, 각 市·道の 보건위생이라는 공공재의 공급을 위한 예산배정의 순위는 地域의 保健福祉 需要의 順位와 괴리를 보이고 있다.

〈表 10〉 地域別 脆弱階層의 人口比率(1995)

(단위: 천명, %)

	인구	65세 이상	초등교 입학전 ¹⁾	0~4세 인구 ^{a)}	5~9세 인구 ^{a)}	장애인 등록 ²⁾
중앙 ^{a)}	44,053	5.5	-	7.4	7.3	0.70
서울	10,727	3.9	-	7.3	7.1	0.51
부산 ^{a)}	3,796	4.0	-	7.0	6.9	0.62
대구	2,479	4.5	8.2	6.8	7.2	0.55
인천 ^{a)}	2,117	4.0	-	8.4	8.4	0.68
광주 ^{a)}	1,214	4.6	-	7.1	7.8	0.61
대전 ^{a)}	1,153	4.5	-	7.0	7.7	0.69
경기	7,811	3.4	11.4	9.0	8.3	0.55
강원	1,530	8.0	9.0	6.6	6.3	0.94
충북	1,439	8.0	-	6.9	7.4	0.83
충남	1,855	9.5	7.5	6.3	6.4	0.91
전북	2,006	8.5	10.5	6.3	6.8	1.04
전남 ^{a)}	2,246	8.8	-	6.6	6.7	1.10
경북	2,776	9.0	9.3	6.9	6.4	0.84
경남 ^{a)}	3,790	6.0	-	7.8	7.8	0.71
제주	519	6.5	12.1	6.7	7.0	0.89

註: 1) 각 시·도에서 제공한 통계임.

2) 각 시·도 1995년 6월(복지부 제공) 등록장애인수에 대한 비율임.

資料: a) 통계청, 『지역통계연보』, 1995.

b) 기타 지역은 각 시·도에서 제공함.

예컨대, 서울의 경우 1994년 일인당 진료건수가 他地域에 비해 월등히 크지만 保健衛生 豫算比率은 1994년 1.3%(물론 <表 4>에서와 같이 1995년에는 시·도 중 제일 큰 비율을 보이고 있음)에 불과하다. 연도를 달리하지만 대구의 경우도 1994년 일인당 진료건수는 많으나 1995년 保健衛生 豫算比率은 극히 적으며, 1995년 보건위생 예산비율이 큰 충남의 경우 1994년 일인당 진료건수가 가장 낮은 지역이다. 또한 보건위생의 豫算比率이 큰 地域

중의 하나인 경상북도의 경우 공공보건서비스 수요를 증대시킬 醫療保護對象者 比率이 매우 높지만, 이 지역보다 높은 의료보호 인구비율을 보이고 있는 전라남북도보다 보건위생 예산비율이 크게 높다. 老人 및 障礙人 人口 比率에서도 경북의 높은 保健衛生 豫算比率을 설명할 수 있을 정도로 타 지역에 비해 크지는 않다. 따라서 지역의 실정에 맞는 우선순위로 保健醫療 事業의 開發이나 서비스의 供給이 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다.

〈表 11〉 各 市·道의 醫療保險加入者의 診療件數 및 件當 診療費(1994)
(단위: 천건, 원)

	전의료보험		지역의보건수	건당진료비
	총건수	인구 1인당 건수		
전체	209,237	4.7	100,641	21,308
서울	75,804	7.1	26,262	23,428
부산	14,896	3.9	7,862	26,694
대구	10,537	4.7	5,821	21,771
인천	9,080	4.3	4,300	23,719
광주	5,418	4.5	2,700	21,453
대전	5,500	4.8	2,607	23,091
경기	26,591	3.7	15,646	24,204
강원	5,306	3.7	3,103	27,817
충북	5,383	3.9	3,082	25,166
충남	6,417	3.4	4,349	25,855
전북	7,898	4.2	4,751	23,608
전남	7,575	3.4	5,276	25,210
경북	10,965	4.0	5,855	26,111
경남	16,070	4.2	7,766	24,478
제주	2,026	3.9	1,232	24,762

資料: 의료보험연합회, 『의료보험통계연보』, 제17호, 1995.

통계청, 『지역통계연보』, 1994.

전체적으로 보아서 地方福祉事業은 중앙의 委任事業 中心으로 실시되고 있고, 그 豫算도 대부분 國庫補助에 의해서 이루어지는 경우가 많아, 地域의 취약특성인 노인, 아동 및 장애인 인구비율, 그리고 보건의료적 특성차이 등을 반영하여 배정받지 못하고 있다. 즉 각 市·道의 인구적 특성에 따

큰 福祉需要를 감안할 때 地方政府의 福祉事業의 재정적 우선순위가 수요에 적절히 대응하고 있지 못하다고 추론할 수 있다. 이는 豫算不足에 따른 地域福祉投資의 전반적인 부족 이외에도 市·道の 事業이 中央政府의 委任事業에 치중하고 있어 자신의 특성에 맞는 독자적인 地域福祉事業을 개발 실시하지 못하고 있는데서 발생할 수 있다. 中央의 國庫補助가 사업별로 배정되고 있어 地域實情에 맞게끔 豫算을 적절히 배분하지 못하고 있는 것으로 보인다.

II. 地域福祉事業의 實態 및 財政政策의 適合性 分析

1. 地域福祉事業의 實態 및 財政

가. 生活保護事業

지역에서 生活保護事業은 다양한 형태로 이루어지고 있다. 生活保護豫算은 대부분의 地域에서 주로 生活保護對象者들에 대한 주·부식비의 급여에 충당되고 있다. 그러나 모든 지역에서 基本生計費의 支給 方法이 상이할 뿐 생계적 급여가 대부분의 생활보호예산을 점유하고 있다. 예컨대, 서울시와 같은 경우 다른 지역에서 거의 소멸되어 가고 있는 就勞事業費의 豫算比重이 매우 높은 반면 생계급여비의 예산비율은 낮다. 서울시의 1995년 施設 및 居宅保護 對象者에 대한 주·부식비 및 연료비 등의 지급액이 全體 生活保護豫算에서 차지하는 비율은 중앙 69.5%, 제주 77.4%인데 서울은 25.0%에 불과하다(附表 I-1 참조). 그러나 就勞事業費는 실질적인 생계보호적 지원이므로 기본생계비 급여의 生活保護豫算 점유 비율은 서울 73.8%, 제주 80.8%(중앙에는 취로사업 예산이 없음)에 이른다. 다만 강원도는 가장 낮은 비율인 48.9%를 보이고 있다. 따라서 거의 모든 지역의 生活保護事業은 주로 기본적인 생계비를 지원하는데 대부분의 예산을 투입하고 있음을 알 수 있다.

지역간에 생계급여 예산비율의 차이는 生活保護對象者의 인구비율의 차이와 주요 관계가 있을 것으로 보인다. 생활보호대상자의 인구비율이 높은 것은 생계급여 욕구량을 증대시킬 뿐 아니라, 그 수준과 내용면에서의 향상과 다양화도 요구한다고 가정하면 生活保護 人口比率이 높은 지역에서 生

生活保護 需要가 크며, 政府財政 需要도 큰 것으로 기대된다. 자료입수가 가능하였던 지역 중에서 生活保護 人口比率이 가장 큰 충남, 전북에서는 상관관계가 낮은 것으로 보이나 전남, 충북, 경북, 강원도와 대구 등에서는 生活保護 人口比率이 크고 그 예산비중도 높은 것으로 나타났다. 이들 지역 이외에 生活保護 豫算比率이 높은 예컨대, 제주지역¹⁾은 다른 도에 비해서는 生活保護對象의 인구비율이 현저히 낮지만 서울 등 대부분의 대도시 보다는 높아 생계급여적 예산비율이 대도시의 비율보다 상대적으로 큰 이유를 설명하고 있다. 또한 생계급여 예산비율의 지역간의 차이는 각 地域事業의 優先順位의 차이에서도 발생하였을 것으로 보인다. 예컨대 就勞事業 이외의 自活支援事業이 기본생계비 지원보다 큰 유일한 지역인 강원도는 낮은 生計保護 豫算比率을 보이고 있다.

〈表 12〉 生活保護對象者の 人口比率(1995)

중앙	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
3.9	1.1	1.9	1.8	1.4	3.1	2.7	1.3	4.5	4.4	7.0	7.3	9.4	5.9	3.2	2.5

地域의 生活保護事業은 거의 國庫補助金을 받고 있는 中央政府의 委任事業²⁾이다. 생계급여 이외에도 국가의 지원을 받는 教育保護, 生業 및 전세금융자, 職業訓練 등까지 포함하면 거의 대부분의 地域福祉事業은 中央政府의 계획에서 이루어진 事業의 위임 사무를 하고 있는 것에 불과하다. 특히 이

1) 서울은 우리나라의 대표 지역이므로 선정하였다. 제주는 지리적 문화적 독자성이 어느 지역보다 강하며, 또한 도시와 농촌의 성격이 혼재되어 있고 道로서는 매우 작아 대도시의 한 두개의 자치구의 인구규모이어서 시·도 이하의 시·군·구의 지역적 특성을 내포하고 있는 등 여러 독특한 비교우위의 이점을 갖고 있다.

2) 국고보조를 받는 중앙위임의 지역복지사업은 의료보호, 생계보호, 입학금 및 수업료지원, 직업훈련, 지방이주지원, 부랑인보호, 사회복지관의 운영지원 등을 포함한다. 기타 생업자금융자 등이 있다.

는 서울과 같이 財政自立도가 높은 지역이나 國庫補助를 받지 않는 地域公的扶助事業이 소수 개발된 부산, 강원도, 전라북도, 경상북도와 같은 지역 이외에서는 거의 중앙정부의 委任事業만 실시하고 있는 실정이다. 그러나 독자적 사업을 시도하고 있는 지역에서도 이들 事業에 대한 豫算配定比率은 매우 낮아 中央의 委任事業이외에는 극빈층에 대한 실질적인 지원 효과가 매우 적다고 볼 수 있다. 地域福祉事業의 개발정도는 지역의 財政能力, 즉 지역의 총생산에서 지방정부의 재원으로 동원할 수 있는 능력 혹은 지역총생산에 대한 지방정부의 예산규모가 주요 요인이 될 것으로 추정되고 있다. 또한 財政의 절대적 규모도 중요해서 <表 2>에서 보는 바와 같이 지역총생산(GRP)에 대한 일반회계예산의 비율이 낮으나 복지예산 규모는 매우 큰 서울시가 예산비율이 높은 다른 지역에서 보다 다양한 독자적 公的扶助 事業을 벌릴 수 있었던 요인으로 작용하였다고 이해된다. 즉, 福祉財源으로 활용될 절대 예산액은 지역간에 매우 차이가 커서 충북, 경북, 제주 지역 등에서는 높은 生活保護 豫算比率에도 불구하고 중앙정부의 委任事業이외에는 지출능력이 극히 제한되어 있는 것으로 판단된다. 예컨대, 제주와 충북은 자립을 강화할 職業訓練 같은 事業을 못 벌이고 있고, 기타의 사업도 거의 못하고 있는 형편이다. 이에 비해 서울 및 부산의 경우 불충분한 가운데도 中央政府의 委任事業 이외에 겨울지내기, 명절방문, 중식지원, 의료비 지원 등 地域의 獨自的인 事業을 실시하고 있다. 그러나 이들 사업은 서울 및 부산의 특수 사업이라기 보다는 예산이 상대적으로 풍부함에 따른 기존의 中央의 福祉事業에 의존하여 실시하던 사업의 내용의 불충분성을 보완하기 위한 성격을 지니고 있다. 기타 서울의 경우 生活環境이 상대적으로 풍부하여 시 당국의 독자적 복지예산 투자 이외에도 民間의 福祉人力 및 재원의 동원과 福祉對象者와의 연계에서도 경제력이 약한 지역에 비해서는 비교적 활발히 이루어 지는 것으로 알려지고 있다.

서울 및 부산지역에서도 충분한 사업내용이 되기에는 주거 및 의료 지원 대책이 거의 없는 상태이고 생계의 지원에서 조차 대상자 수와 급여수준이

빈약하지만, 대부분의 다른 지방정부에서는 더욱 빈약한 사업내용으로 인해 地域生活保護事業은 地域住民이 원하는 生活保護事業의 優先順位와 乖離를 보이고 있다. 生活保護對象者들이 가장 선호하는 生計給與 및 醫療保護는 각 지역에서 다른 사업에 비해 비중있게 예산이 배정되고 있지만, 다음의 순위로 生活保護 對象者들이 희망하는 도시의 임대료 및 전세금융자, 자활 보호대상자가 선호하는 학자금, 취업 및 직업훈련 등의 사업은 대부분의 지역에서 예산이 부족하거나 거의 전혀 지원을 못하고 있는 형편이다. 다만 정부의 지원을 받는 생업자금융자는 저소득층의 선호도도 높지만 이들의 욕구순위를 넘어선 지원순위를 보이고 있다.

〈表 13〉 低所得層이 가장 選好하는 生活保護事業

(단위: %)

	농어촌	중소도시	대도시	거택보호	자활보호	일반저소득층	전체
생계급여	22.8	22.9	22.0	43.0	26.2	17.6	22.7
학자금	17.8	18.7	16.2	0.6	20.5	17.9	17.7
직업훈련	1.8	1.2	1.4	0.9	1.9	1.5	1.5
취업알선	5.5	3.8	2.1	1.3	4.2	5.3	4.5
취로사업	4.4	1.4	3.1	2.7	3.4	3.5	3.5
생업자금	12.3	8.5	7.7	3.4	10.3	12.5	10.7
의료보호	22.0	16.7	15.0	26.2	16.5	19.0	19.6
장례비	4.4	2.4	2.6	6.3	3.0	3.8	3.6
출산보호	3.2	2.0	3.8	0.7	0.9	5.0	3.0
임대료 및 전세금	5.8	22.5	26.2	9.6	13.0	14.0	13.1

資料: 박순일 등, 『저소득층의 사회복지수요분석』, 한국보건사회연구원, 1991.

대부분의 地域에서는 國庫補助事業에 대한 예산배정은 분담비율을 이행하는 수준이어서 最低生活를 충족시킬 地域次元의 보조적 노력이 부족한 것으로 보인다. 자료입수가 가능하였던 모든 지역에서 국비지원 외에 지방 분담비율 이상으로 道 및 市費로 추가 재정을 마련하여 현금급여 수준(1995년 生活保護水準은 78천원이나, 醫療保護 등의 지원비를 제외한 순 생계비 현금지원은 5~6만원에 그침)을 확대하고 있으나 最低生活 不足분을

채우기에는 불충분하고(대구시 및 경상북도 등은 表 15 참조), 기타의 國庫補助事業인 學資金支給이나 시설수용자에 대한 生計費 支援 등에서는 地域投資의 보충적 노력이 거의 없는 것으로 보인다.

〈表 14〉 生活保護對象者 一人當 生計費支給額

(단위: 천원)

	중앙 기준 ²⁾	서울 (거택)	부산 (거택)	대구 ¹⁾ (생보)	대전 (거택)	강원도 (거택)	충북 (거택)	충남 (거택)	전북 (거택)	경북 ¹⁾ (생보)	제주 (거택)
1995	78	86.5	69.6	(227)	68.5	64.8	66.2	93.6	71.7	(154)	97.0
1994	65	-	-	(140)	-	63.4	-	78.0	65.2	(116)	80.3
1993	56	-	-	(124)	-	54.3	-	67.2	51.5	(96)	68.5

註: 1) <表 13>의 자료를 이용하여 거택보호대상자의 월평균 지원액을 추정하면 각각 90.3천원 및 59.0천원임. <表 15>에 제시된 통계는 시·도에서 제공한 생활보호 대상자에 대한 자료이고 이는 기본생계비, 특별지원비, 월동대책비를 포함한 예산액을 전체 생활보호대상자수로 나누고, 기타의 地域은 동종의 예산을 거택 보호대상자수로 나눈것임.

2) 순수 현금지원 이외에 教育保護, 醫療保護 등의 지원을 평균하여 합산한 금액이므로 실제 현금지원은 기준액 보다 적음.

資料: 각 시·도 제공

生活保護事業은 각종 施設保護對象者에 대한 생계비지급 이외에 부랑인 保護施設 支援을 포함하고 있다. 대체로 浮浪人 施設數는 변화가 없는데 비해 총예산과 국비지원이 감소하는 것으로 보인다. 그러나 대구와 강원도에서는 매우 높은 예산 증가를 보이고 있어 다른 生活保護事業에 대한 기회비용이 있을 것으로 생각된다. 대구의 경우 生活保護豫算이 급증하여(1994년 188억원, 1995년 252억원) 생계비 지원도 약 63% 증가한 것을 반영하고 있는데, 同一 生活地域인 경상북도의 경우 전체 生活保護豫算은 오히려 감소하여, 생계비 지원만 늘고 부랑인 시설지원을 포함한 다른 사업, 예컨대 就勞事業, 職業訓練 등의 事業豫算은 줄어 자치단체간의 生活保護政策의 차이를 나타내고 있다. 강원도의 경우 전체 예산이나 생계비 지원의 증가의 정도에서 다른 시·도와 뚜렷한 차이가 없는 것으로 보이나 시설에 대한 예산배정이 증가한 것은 이 地域의 特殊性, 예컨대 난방비 소요액 등이 상대적으로 높은 것을 반영한 것으로 생각된다.

〈表 15〉 浮浪人 福祉施設 支援額의 變化

(단위: 백만원, %)

	대구	강원	충북	충남	전북	경북	제주
1995	3,697(51, 1)	978(63, 3)	420(70, 3)	168(80, 1)	742(69, 4)	272(58, 1)	102(78, 1)
1994	2,790(45, 1)	552(76, 3)	469(69, 3)	151(80, 1)	793(76, 4)	361(79, 1)	106(80, 1)
1993	2,623(45, 1)	438(80, 3)	-	-	961(78, 4)	571(68, 1)	87(80, 1)

註: ()은 국비지원비율 및 시설수

資料: 각 시·도에서 제공한 자료만 게재함.

나. 老人福祉事業

老人 福祉事業을 보면 아직도 중앙의 福祉事業³⁾이 중심적인 地域事業이 되고 있지만, 地域別로는 미미하나마 地域의 특수성을 살린 福祉事業 특화의 경향을 보이고 있다. 地域 老人福祉事業 중에서 中央의 委任事業이고 地方財政으로 承擔하고 있는 경로승차권 지급이 가장 큰 事業이고, 다음으로 70%의 國庫補助를 받는 老齡手當이 큰 사업이다(附表 I-2 참조). 이 두 사업이 福祉施設 신개축비를 빼면 대부분의 예산을 점유하고 있다. 福祉施設의 확충 예산이 지역의 많은 예산을 차지하고 있는데, 특히 大都市 보다는 道の 예산에서 그 비중이 크다. 시설 중에서 경로당, 치매센터, 노인복지

3) 1995년 중앙정부의 국책 노인복지사업에는 첫째, 노인소득보장제도로 노령수당지급(1991년부터 실시, 국고보조비율 70%), 경로당을 중심한 노인공동작업장 설치(45개소 신설, 국고보조비율 50%), 노인능력은행지원(60개소, 개소당 월 30만원)이 있고, 둘째, 노인건강보호대책으로 무료 건강진단실시(65세 이상 저소득층 희망노인 92천명, 국고예산보조비율 평균 77.5%), 요양시설 확충사업으로 요양시설 신개축(5개소, 국고예산지원비율 평균 50%), 양로시설신개축(5개소, 국고예산지원비율 평균 50%), 목욕당 및 물리치료실 신축(6개소, 국고예산지원비율 평균 50%), 요양시설장비보강(3개소, 국고예산지원비율 평균 50%), 노인전문병원확충(2개소, 국고예산지원비율 평균 50%) 등이 있다. 셋째, 복지서비스지원으로 재가복지서비스를 위한 재가봉사원파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업과 경로당설치운영지원, 노인복지회관 신축지원(4개소, 국고예산지원비율 평균 50%), 효행자포상, 경로우대제(교통, 목욕, 이미용 등), 유료노인복지시설 설치자금운영지원(국민연금 기금활용, 35개소 1000억원) 등이 있다.

회관 등과 같이 도시에서 기능이 주요한 시설은 도시에서 예산 투입이 많지만, 요양시설, 양로시설 등과 같은 수용시설은 道, 특히 노인의 인구비율이 큰 전남 및 충남 등에서 많이 건축되었다. 전남의 경우 療養 및 양로시설의 新改築豫算이 1996년 무려 104.6억원으로서, 노인전문병원(88.9억원), 노인의 집(13.0억원), 기타시설보강(10.9억원)을 합하면 217.4억원으로서 경로승차권 및 노령수당 예산액을 합한 금액(236.3억원)과 비슷하다. 기타의 國庫補助事業으로서 무료건강진단, 복지시설운영비 및 경로당지원, 재가노인봉사, 공동작업장 지원 등이 실시되고 있으나 그 예산비중은 매우 적다. 또한 지방의 自體事業으로 비교적 여러 유형의 독자적 사업이 개발되어 결식노인급식, 노인의 집 사업 등이 지역으로 확대의 경향을 보이고 있고, 일부 市에서 無依託老人 生計補助, 老人住宅支援, 短期保護事業 등이 개발되어 있다. 그러나 大都市에 비해 노인인구비율이 월등히 큰 道의 老人福祉事業은 빈약하여 결식노인급식, 노인의 집, 노인교실 등이 몇 개 道에서 발견되고, 노인에게 가장 문제되는 疾病治療, 在家奉仕, 所得支援 등의 사업은 中央事業의 분담액 정도에 예산배정이 그쳐 事業規模가 매우 적고 심지어는 地域의 자체 所得支援事業은 발견하기 어렵다.

이는 첫째, 事業豫算의 부족으로 노인에 대한 所得 및 서비스 支援을 못하는 데서 이유를 찾을 수 있다. 1995년 노인인구비율이 가장 큰 충남의 경우 총 老人福祉豫算 집계액 242.2억원 중에서 주요 國策事業인 경로승차권과 노령수당예산액이 162억원인데 비해 양로시설신축을 제외한 노인건강지원, 노인서비스사업 지원액을 합한 예산은 불과 20.3억원에 불과하고 회관 신축지원 및 老人福祉施設 운영비지원을 제외하면 13.7억원 밖에 남지 않고, 남은 예산 중 9.5억원은 경로당 지원에 배정되어 시설을 제외한 빈곤 취약노인에게 절실하고 적절한 사업의 개발 및 급여를 위해서는 예산이 극히 적다. 이러한 사정은 경상북도의 경우도 마찬가지여서 지역의 독자적 사업이라고 볼 수 있는 목욕권 및 이미용권 지급, 공동작업장 설치, 무료건강진단, 물리치료기 설치, 재가노인봉사, 노인교실지원 등을 합하여도 약 4억

원에 불과하여, 다른 事業費豫算을 합한 總老人福祉豫算(약 206억원)의 약 2%에 불과하다. 주요한 老人福祉需要事業인 노인건강지원은 충남 및 경북 兩地域에서 2억원을 넘지 않고, 재가 노인봉사지원은 5천만을 넘지 못하며, 근로지원은 거의 못하는 등 절대적인 예산의 제약을 받고 있다. 이와 같은 사정은 비단 道뿐 아니라 大都市에서도 마찬가지이어서 1995년 서울 및 1996년 부산의 공동작업장, 무의탁노인소득지원, 노인능력은행, 무료건강진단, 재가노인봉사, 결식노인급식, 노인의 집의 예산을 합하면 각각 11.6억원 및 13.7억원으로서 모두 전체 예산의 약 4.0%에 불과하다. 다만 부산의 경우 노인아파트의 예산이 총예산의 28.6%를 투입하고 있어 지역의 特化事業으로 개발되고 있다.

이밖에 지리문화적 독립성이 강하고 상대적으로 老人福祉投資 내용이 다소 다양한 제주지역을 보면, 제주지역의 1995년 노인인구비율(6.3%)이 서울지역의 비율(4.7%)보다 크고, 居宅保護 對象家口 중 노인가구주의 비율(57.8%)이 전국(50.2%)보다 크며(서울 63.2%), 自活保護 對象家口에서는 제주지역의 노인가구주의 비율(31.0%)이 전국(26.2%)이나 서울(18.2%)의 비율보다 크다. 이러한 제주지역의 특성에도 불구하고 <表 9>에서 보는 바와 같이 福祉豫算 중 老人福祉에 할당 비율은 양 지역에서 거의 같다. 이는 제주지역 老人의 生活이 서울보다 나아서라기 보다는 예산의 제약이 주요 원인이 되었을 것으로 보인다. 이러한 제주지역의 취약한 老人福祉事業 豫算에도 불구하고 제주지역은 인구 규모가 약 20배가 큰 서울에 비해서 예산 투입 면에서나 事業의 數에서 볼 때 老人福祉에 상대적으로 큰 비중을 두고 있다. 社會福祉서비스 예산에서 老人福祉에 대한 예산비율이 中央政府는 물론 서울(약 30%)보다 큰 42.7%를 보이고 있다. 老人福祉事業에 있어서도 제주지역에서 상대적으로 더 중요한 취업알선 및 가정봉사원 서비스⁴⁾의 예산규모가 서울과 비슷하고, 경로승차권 지급예산은 크게 적으나 경로당지원

4) 제주 지역에서는 아직도 여성 및 노인들이 일하는 전통이 일반적이어서 취업알선이나 가정봉사원에 대한 필요성이 상대적으로 크다고 볼 수 있다.

금액은 오히려 크다. 이러한 제주지역의 老人福祉에 대한 비중 있는 投資政策에도 불구하고 노인의 福祉欲求가 큰 老人健康支援, 老人住居保護가 生計保護 등에서도 生活保護基準 이상의 별도의 현금 서비스가 없다. 대인서비스에서 많은 사업을 벌이고 있으나 그 수준은 매우 불충분하다. 예컨대, 목욕비로 134백만원을 지급하고 있는데 이는 일인당 월 2000원을 지급한다면 약 5.5천명이 해당되므로 제주지역 노인인구의 약 1/6에게 적용하고 있는 것이다. 그러나 부족한 예산으로 인해 老人福祉施設 등이 부족하여 6개의 시설에 겨우 206명을 수용하고 있을 뿐이다.

둘째, 지역의 老人福祉事業은 경로승차권 및 노령수당의 예산 이외에는 대부분이 시설신개축 등에 투입되고 있음을 노인비율이 큰 충남 및 전남의 경우에서 발견하였고 다른 地域에서도 마찬가지이다. 예컨대 요양시설 및 전문병원, 양로시설, 노인복지회관신개축 및 운영비 지원, 경로당 지원 등의 예산은 老人福祉事業豫算의 합계의 10~40%⁵⁾ 정도를 차지하고 있다. 그러나 시설투자 및 지원예산은 노령수당 및 경로승차 지원을 제외한 노인소득 및 서비스 지원예산의 몇 배에 달하고 있는데, 이는 施設物의 가시적 효과와 地域老人의 정치적 움직임 및 정치인의 득표전략에서 이루어진 것이 아닌가 생각된다. 심지어 경로당에 대한 정치적 수요는 매우 커서 시·군·구 단위에 상대적으로 과잉된 시설이 供給되고 있는 地域도 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 시설서비스는 치료시설을 제외하면 노인의 일부가 편익을 보거나 보편적 성격이어서 취약한 노인계층의 福祉欲求度에 대응한 事業들로 볼 수 없어서 지역의 老人福祉欲求의 우선순위에 적격하지는 않다.

또한 지역간의 福祉欲求의 순위와도 맞지 않을 것으로 보인다. 老人福祉

5) 1995년에는 서울 23.7%, 부산 28.5%, 대구 15.2%, 강원 33.4%, 충북 22.7%, 충남 30.5%, 전북 15.9%, 전남 39.4%, 경북 10.5%, 제주 36.1%이다. 시설관련 예산비율이 높은 지역 중 부산의 노인치매센터, 강원도의 요양시설개축, 전남의 노인전문병원 및 요양시설 신·개축사업 등 치료서비스 증대를 위한 시설투자에, 충남과 전남에서는 양로시설의 신·개축에 많은 예산이 배정되었으며, 특히 전남에서 노인복지 예산이 큰 것은 이들 치료 및 양로시설의 예산이 대규모로 배정되었기 때문이다.

施設 豫算이 주민의 福祉需要에 부응하였다고 보아도 65세 이상의 노인인구비율(表 10 참조)이 가장 큰 충청남(9.5%), 경북(9.0%), 전남(8.8%), 전북(8.5%), 강원 및 충북(8.0%) 가운데 전라북도에서 수용시설인 양로시설을 제외하면 노인시설(경로당 및 복지회관)지원이 가장 크고 시설도 가장 많은 데 비해 충청남도 및 경상북도의 예산은 전남의 20%도 안되며, 노인인구비율이 가장 적은 편인 대구시의 경우에도 시설예산의 노인인구비율이 높은 지역의 예산보다 오히려 많다. 이는 가장 어려운 경제·사회적 환경의 노인들이 이용할 老人福祉施設이 모든 지역에서 절대적으로 부족한 가운데도, 노인인구 비율이 간접적으로 대변할 老人福祉, 특히 이용시설에 대한 욕구의 地域順位와 서비스 供給 사이에 차이가 있음을 시사한다. 즉 이용시설이 대상자의 需要에 응하기 보다는 다른 요인에 의해 지배적 영향을 받고 있음을 의미한다.

〈表 16〉 老人福祉施設 支援額의 變化

(단위: 백만원, %)

	대구	강원	충북	충남	전북	경북	제주
1995	2,185(60, 10)	526(67, 6)	467(79, 8)	549(76, 10)	2,985(64, 15)	1,431(57, 11)	555(80, 6)
1994	777(60, 9)	463(72, 5)	662(73, 8)	374(76, 8)	2,188(67, 13)	723(77, 10)	490(80, 6)
1993	674(60, 8)	462(72, 5)	-	-	1,080(78, 13)	767(67, 8)	429(74, 6)

註: ()은 국비지원비율 및 시설수입.

資料: 각 시·도에서 제공된 자료만 수록함.

셋째, 老人福祉事業은 비교적 보편적 성향의 투자경향을 보이고 있어 빈곤하고 열등한 노인에 대한 지원집중도가 떨어지고 있다. 경로승차권은 65세 이상의 노인이면 무차별적으로 지급되고, 福祉需要가 큰 요양 및 양로시설도 빈곤 및 열등기준이 원칙적으로 적용되어야 하나 적절한 유료시설이 부족한 상황에서 이러한 기준의 준수를 기대하기는 힘들다. 경로당 및 老人福祉會館은 보편적 서비스의 성격을 가지고 있어, 生活保護對象 노인에게 지급되는 노령수당 이외에는 地域老人福祉豫算의 대부분을 차지하는 老人

福祉事業들이 빈곤 열등한 노인계층의 福祉向上을 상대적으로 소홀히 하고 있다. 1990년 조사된 저소득층의 福祉欲求를 보면 무료건강진단, 노인병원, 경로우대제, 공동작업장 등의 순위로 조사되고 있으나, 地域의 老人福祉事業에서 건강진단의 강화를 위한 지원, 공동작업장에 대한 예산배정은 극히 미약한 수준이다. 물론 95년에는 90년과는 달리 健康診斷事業이 의료보장에서 무료로 시행되고 있다하여도 노인들의 사전 및 사후의 예방 및 치료서비스의 강도에서 볼 때 현행의 예산규모는 매우 미흡할 것으로 보인다.

〈表 17〉 低所得層 老人의 福祉欲求

(단위: %)

	농어촌	중소도시	대도시	거택보호	일반저소득	전체
경로우대제	16.0	19.1	14.0	14.1	16.3	16.4
공동작업장	11.7	11.8	6.6	8.8	10.7	11.1
노인능력은행	0.9	0.7	0.3	0.3	0.9	0.3
무료건강진단	32.1	30.5	36.0	24.1	34.0	32.0
간병인	3.1	5.9	1.8	8.2	3.2	3.5
가정봉사원	2.0	1.6	1.5	5.6	1.3	1.9
노인병원	24.2	19.3	28.0	23.1	23.7	23.7
노인정	5.6	6.4	3.7	2.9	6.5	5.6
양로·요양원	4.4	4.7	8.1	12.9	3.4	5.0

資料: 박순일 등, 『저소득층의 사회복지수요 분석』, 한국보건사회연구원, 1991.

넷째, 중요한 老人福祉事業인 소득 및 의료·대인서비스 사업들에 대해서 地域政府는 국고보조의 수준에 맞추어 사업을 실시하고 있어, 地域豫算에서 이들의 분담비율이 법정수준을 크게 넘지 못하고 있다. 福祉施設의 확충에는 비교적 地域간에 지방분담비율의 차이가 있는데 비해 노령수당, 무료건강진단, 재가노인봉사 등의 사업은 대부분의 지역에서 법정 지방분담비율만 예산배정을 하고 있어, 이들 사업의 높은 福祉效果에서 볼 때 사업의 優先順位에 문제가 있는 것으로 평가된다.

다섯째, 老人福祉事業 이외의 모든 福祉事業에서도 마찬가지로이지만 중앙정부의 國庫補助가 事業別로 시행되고 있어, 지역의 특수한 여건에 맞는 우

선순위별로 투자를 할 수 없다(노인인구비율의 차이 및 노인복지욕구의 순위와의 차이에 따른 투자 등). 즉 地域自體의 예산이 부족한 가운데 중앙에서 보조를 받을 수 있는 사업이 노령수당 등을 제외하면 주로 시설의 확충 및 운영비에 국한되어 있어 지역의 福祉投資도 그러한 방향으로 유도되는 복지예산의 비효율성을 초래하고 있다고 생각된다.

기타, 老人福祉事業은 지역적 성격이 커서 중앙의 예산도 대부분이 지방에 보조하기 위한 자금이다. 그럼에도 불구하고 서울 특히 지방의 老人福祉事業에서는 노인능력은행, 노인교실, 공동작업장 등 중앙에서 설정한 사업을 발견할 수 없거나 투자수준이 극히 적은 경우가 많은데 이는 지방에서 이들 사업이 정착되었기 보다는 총예산의 부족으로 中央에서 가장 필요한 일부 지역부터 예산을 배정하고 있는데 기인한 것이 아닌가 생각된다. 예컨대 경북, 전북, 제주지역의 경우 노인이 많은데도 불구하고 老人福祉事業은 지역복지의 중심적 사업인 경로승차권 지급, 노령수당의 지급, 경로당 등 福祉施設 運營費의 지원 정도의 수준을 벗어 나지 못 하고 있다.

다. 障 碍 人 福 祉 事 業

장애인에 대한 福祉事業은 이들의 욕구가 지역에 따라 다양할 것이므로 地域別 特化事業이 많을 것으로 기대되나 현실은 그러하지 못하고 中央의 委任事業⁶⁾ 중심으로 운영되고 있다. 지역에서 역점을 두고 있는 事業은 國策事業 중에서도 대부분의 지역에서 거의 모든 예산을 배정하고 있는 시설

6) 중앙정부에서 결정한 국책 장애인 사업으로는 첫째, 장애인 생활안정을 위한 사업으로서 중증·중복장애인에 대한 생계보조수당(90년 시작, 전액 국고보조), 자립자금대여(재특자금), 자녀교육비지원(국고보조비율 50%), 장애인의무고용제 등이 있고, 둘째, 장애인 의료대책으로 장애인 의료비지원(90년 시작, 국고보조비율 평균 77%), 보장구 무료교부(국고보조비율 평균 72.5%), 장애인 재활병원 개원(1994년 개원)이 있으며, 셋째, 장애인 복지시설 확충사업으로서 장애인복지관 신축(3개소, 국고보조비율 평균 35%), 장애인보호작업장 설치(5개소, 국고보조비율 평균 50%), 중증장애인 요양시설 확충(10개소, 국고보조비율 평균 50%), 장애인체육관 신축(2개소, 국고보조비율 평균 35%) 등이 있다.

의 운영 및 신개축과, 전액 국고보조비로 충당하고 있는 생계보조수당이 가장 큰 사업이다(附表 I-3 참조). 生活保護事業에서는 基本生計費 支給, 老人福祉에서는 경로승차 및 노령수당이 가장 주요한 사업인데 비해 障礙人福祉에서는 지역의 중심사업이 복지시설 투자 및 지원이어서, 이곳에 대규모의 예산이 들어가고 있다. 이로 인해 중앙정부의 보조에도 불구하고 지역 자체가 분담해야 할 예산도 매우 커 지역주민의 施設需要를 충족시킬 수 있을 정도로 확대되지 못하고 한 두개의 관련시설의 신개축에 그치고 있다. 심지어 장애인 비율이 큰 전라남도나 제주도의 경우 모든 지역에서 역점을 두고 있는 施設의 新改築에 전혀 예산을 배정하지 못하고 있는 것으로 보인다. 그러나 시설 이용자의 다수가 他地域 住民이고, 또한 國庫補助를 받는 이상 이들을 무조건 배제하기 어려울 것이므로 지역의 障礙人施設에 대한 투자 유인효과는 지역의 自體需要가 큰 老人福祉施設에 비해 상대적으로 적을지도 모른다.

〈表 18〉 障礙人 福祉施設 支援額의 變化

(단위: 백만원, %)

	1993		1994		1995	
	장애인	정신질환	장애인	정신질환	장애인	정신질환
대구	2,827(71, 9)	367(70, 4)	3,001(81, 11)	475(71, 4)	3,367(80, 11)	773(57, 3)
강원	1,466(51, 5)	85(66, 1)	1,193(65, 5)	110(80, 1)	3,676(47, 5)	145(72, 1)
충북	-	-	5,053(73, 12)	470(69, 7)	6,356(69, 13)	420(70, 7)
충남	751(50, 7)	3,509(50, 12)	932(50, 7)	3,719(50, 12)	2,940(50, 9)	4,574(50, 12)
전북	1,544(72, 8)	789(70, 5)	2,967(61, 8)	999(69, 5)	2,969(77, 8)	955(74, 5)
경북	3,309(58, 11)	1,163(56, 7)	6,104(50, 12)	2,031(52, 7)	6,389(54, 13)	2,816(51, 7)
제주	163(80, 2)	90(73, 1)	590(48, 2)	100(80, 1)	283(80, 2)	480(50, 1)

註: ()은 국비지원비율 및 시설수입.

資料: 각 시·도 제공

장애인시설에 대한 投資 및 施設數는 장애인 비율이 큰 전라남북도에서는 거의 변화가 없는데 비해, 이들 地域 보다는 약간 적은 障礙人 人口比率을 보이는 충청남북도 및 강원도에서는 현저한 증가를 보였는데 이는 대도

시, 특히 수도권에 인접하여 수도권의 障礙人施設 需要를 충족시키기 위한 정책의 결과로 보여지며 관련 지역에서 施設分擔에 대한 불만이 있다. 특히 강원도와 충청북도는 지방의 分擔率이 크게 增大되어 다른 障礙人事業의 확대에 영향을 주어 施設投資 및 支援 이외의 治療 및 서비스에 대해서는 오히려 타 지역에 비해 소홀한 것으로 보인다.

시설에 대한 관련 예산의 배정을 제외하면 在家障礙人을 위한 治療 및 再活 등의 각종 서비스에 매우 적은 예산이 할당되고 있고, 또한 대부분의 지역에서는 필요한 많은 서비스를 제공하지 못하고 있다. 비교적 낮은 장애인 인구비율에도 불구하고 다른 시·도에 비해 障礙人福祉에 대한 예산배정 비율이 큰 서울 및 충청북도의 경우(表 9 참조, 1995년 각각 13.1% 및 13.2%)에도 施設關聯 事業 이외의 사업들에 대해서는 보잘것 없는 투자를 보이고 있다. 예컨대, 서울의 경우 登錄障礙人 약 54천명과 미등록 장애인을 포함할 때 추정되는 약 15만명에 대한 1995년의 醫療費 支援은 5천만원에 불과하고, 자녀교육비 지원은 1억 3천만원이었다. 장애인의 치료서비스 수요가 정상인보다 큰데 비해 이들에게 醫療保護 및 醫療保險 이외의 추가적 의료서비스 수요를 충족시키기 위해 할당된 예산은 연 일인당 천원 이하의 극소액에 불과한 것이다. 또한 부분적으로 치료적 목적을 갖는 障礙人의 再活서비스 예산 2억 1천만원을 추가하여도 치료 관련비용은 등록 장애인 일인당 평균 연 약 4800원에 그치고 있어 기본적인 필요 치료서비스를 충족시키기에도 매우 부족하였을 것으로 생각된다. 기타 장애인의 서비스 수요가 크리라고 보는 生活安定을 위한 住宅支援, 전액 국고보조를 받는 생계보장 이외의 所得支援, 그리고 職業訓練 등을 위한 예산배정은 전혀 없고, 사회활동 등의 지원을 위한 서비스로서 보장구지원, 심부름센터 지원, 주간보호사업, 퇴소자 정착금을 합하여도 3.8억원이어서 장애인 행사 및 조사에 들어가는 돈 3.3억원과 비슷한 실정이다. 이와같이 대부분의 장애인에게 긴요한 생활안정, 치료욕구, 사회활동지원을 위한 예산이 극히 부족한데 비해 각종 시설의 신개축에 들어가는 돈은 무려 238.3억원이고 委託施設運

營費를 포함하면 276억원에 이르러, 장애인 생활안정자금 5.6억원, 보장구지원 및 기타서비스의 지원액 8.7억원과는 비교도 할 수 없을 정도의 事業의 優先順位가 높다. 시설 중에서도 전 障礙人福祉 豫算의 약 37%를 차지하는 장애인수용시설 예산을 제외하면, 장애인의 보편적 서비스의 성격인 이용시설 운영비지원, 복지시설 신축, 장애인 체육관 설치에 대부분의 예산이 투입되고 있다. 위의 세 사업에 대한 서울시의 지원은 전 장애인 예산의 약 50%가 투입되고 있는데 비해 시설 이외의 障礙人事業에 대한 예산은 전 예산의 6.1%에 불과하다.

시설 이외의 障礙人事業에 대한 예산이 절대적으로 부족할 뿐 아니라 필요한 많은 사업들이 거의 실시되지 못하고 있다. 예컨대, 장애인예산비중이 서울과 같이 가장 큰 충청북도에서도 시설에 대한 예산배정비율이 절대적이어서, 체육관을 포함한 모든 시설에 투자되는 예산이 전 예산의 92.8%이다. 시설관련비 중 약 63%는 施設運營費 지원이고, 福祉館 및 體育館의 신규 건축비가 약 24% 들어가 시설관련비 중 약 23%만이 기존 시설의 보강 내지는 개선에 이용되고 있다. 그러나 상대적으로 많은 예산의 투입에도 불구하고 충청북도의 경우 상대적으로 활발히 움직이고 있는 再活關聯事業을 제외하면 서울보다 훨씬 큰 장애인 인구비율에도 불구하고 서울에서 발견되는 소액의 다수의 사업조차 거의 발견되지 않고 있어 몇 사업에만 집중 투자하고 있음을 알 수 있다.

지역의 障礙人 福祉政策의 문제점은 다른 福祉事業에서와 마찬가지로 우선 절대 예산의 부족이다. 예산의 대부분이 시설의 운영 및 신개축에 투입되어 福祉施設關聯 投資 이외의 사업에 대해서는 예산 배정이 거의 이루어지기 힘든 제약을 받고 있다. 따라서 시설관련 예산의 비율이 상대적으로 매우 적은 老人福祉事業 보다는 못한 事業內容과 規模에 처해 있다. 1995년 전국의 153개의 장애인 수용시설에 총 13,022명이 수용되어 있고, 이는 전 장애인의 등록인구 378천명의 3.4%에 불과하지만 障礙人福祉 豫算의 대부분이 이들 시설의 운영비 지원과 신개축에 들어가고 있어 약 97%에 이르

는 대부분의 非施設收容 등록장애인에 대한 적절한 福祉서비스의 제공은 거의 불가능한 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 生活保護對象에 포함된 장애인 중 重症·重複 障礙人 이외에는 생계안정을 위한 빈곤 장애인 가족에 대한 현금지원이 이루어지지 않고 있고, 기타 장애인의 특성상 필요한 추가적 生活安定資金의 지원이나 사회활동을 위한 서비스 지원이 극히 부족하여, 장애인 등록율이 추정 장애인수의 약 30% 정도에 그치는 이유 하나가 되는 것으로 보인다. 예를 들어 입수 가능하였던 市·道 중 障礙人福祉施設에 대한 지원액이 가장 컸던 강원도의 경우 심신장애시설 5개소에 수용된 약 425명(전국의 시설평균 수용인원수 적용)에 대한 지원이 95년 약 36.8억원인데 비해 生活保護對象者 및 기타의 障礙人(등록장애인구 약 144천명)이 이용할 교육비, 의료비, 보장구지원, 이용시설지원 등에는 불과 13.4억원에 불과하여 극소수의 장애인(시설장애인)을 제외하면 障礙人福祉 事業은 장애인이 혜택을 감지하기 어려운 수준과 내용이 될 수밖에 없다.

〈表 19〉 低所得 障礙人の 障礙人福祉에 대한 欲求順位

(단위: %)

	농촌	중소도시	대도시	자활보호	일반저소득	전체
생계비수당	38.2	38.0	36.0	37.7	37.2	38.1
공공시설, 주택	7.0	12.0	14.9	10.3	8.2	10.0
의료보장	21.9	16.2	22.8	19.1	21.3	21.8
특수교육	3.9	4.9	6.1	6.4	4.4	4.6
직업교육, 취업	11.5	12.7	10.5	14.2	10.9	11.6
보장구지원	3.4	4.2	4.4	4.0	3.3	3.7
사회적 인식개선	7.0	6.3	4.4	5.0	8.7	6.3
기타	4.2	2.1	-	2.0	2.7	1.9

資料: 박순일 등, 『저소득층의 사회복지수요분석』, 1991, p.306.

둘째, 障礙人事業의 우선순위가 정확한 것 같지 않다. 대부분의 지역에서 施設投資 및 生計補助手當 이외의 사업은 매우 미약하여 優先順位를 논하기도 어려운 형편이다. 그러나 1990년 전국의 低所得層 障礙人 調査에서 정부가 지원해 주기 원하는 사업의 우선순위를 보면 生計補助手當에 대한 선

호가 월등히 크고, 다음이 의료보장, 치료서비스, 직업교육 및 취업기회의 보장, 복지시설 및 주택의 신개축 보장, 보장구 지원 등의 순위를 보이고 있는데 비해, 현재의 예산배정은 그 순위가 어긋날 뿐 아니라 욕구의 정도를 반영하는 데서도 효율성이 크게 떨어질 것으로 추정된다.

셋째, 지역의 특수성이 반영되고 있지 못하다. 먼저 지역의 障 碍 人 福 祉 欲 求 의 크기 및 내용의 다양성을 결정하는 중요한 결정요소가 될 장애인 인구비율의 순위(表 10 참조)와 사회보장예산 중 障 碍 人 福 祉 豫 算 比 重 (表 9 참조)의 일치도가 매우 적다. 예컨대, 장애인인구비율은 전남, 전북, 강원, 제주 등의 순위를 보이고 있으나, 장애인복지 예산의 비중은 충북, 서울, 제주 등의 순위이어서 양자 사이의 괴리가 크다.

<表 20> 障 碍 人 의 서비스支援 欲 求 의 比 率

(단위: %)

	특수교육	간병인	검사	직업교육	취업	치료	보장구	기타
농어촌	4.3	10.9	5.8	6.6	10.2	43.8	13.9	4.4
중소도시	6.7	5.0	5.0	10.0	10.0	40.0	8.3	15.0
대도시	11.5	17.3	3.8	3.8	13.5	32.7	15.4	2.0
전국	6.8	11.1	5.1	6.8	10.2	40.0	13.2	6.8

註: 표본수는 농어촌 137가구, 중소도시 60가구, 대도시 52가구, 전국 249가구
 資料: 박순일 등, 『저소득층의 사회복지수요분석』, 1991, p.302.

또한 장애인시설을 제외한 다양한 障 碍 人 福 祉 欲 求 에 대한 優 先 順 位 의 배려도 매우 취약할 것으로 생각된다. 예컨대, 가장 높은 장애인인구비율 지역의 하나인 전라북도과 가장 낮은 비율의 지역인 서울을 비교하면, 전북 지역은 농어촌의 성격이 강하고 서울은 대도시이어서 <表 20>에서 보는 바와 같이, 소득을 제외한 障 碍 人 福 祉 중 가장 需 要 가 큰 醫 療 및 再 活 治 療 에 대한 欲 求 가 서울시 보다 전북에서 클 것이나, 전북은 이 사업에 대해 예산을 배정하고 있지 않다(附表 I-3 참조). 서울의 경우 재활서비스센터의 지원과 의료비 지원을 합하여 약 3억원을 배정하고 있는데 대도시 지역의 優 先 順 位 에서 볼 때 투자수준은 매우 적다고 볼 수 있다. 障 碍 人 人 口 比 率 이

가장 큰 전라남도의 경우에도 전세자금 지원은 3.9억원인데 의료비 지원은 56백만원에 불과하다. 직업교육 및 취업에 대한 욕구도 매우 크고 직업교육의 경우 農村의 需要가 대도시를 크게 앞서나 전라남북도에서는 직업훈련 및 재활서비스, 자립자금대여, 장애인퇴소자 정착금 등 關聯 事業豫算이 없고, 서울시의 경우 소액이나마 재활서비스 및 퇴소자 정착금과 장애인 보호작 장 설치에 예산을 편성하였다.

서울과 지역 특수성이 클 것으로 기대되는 제주지역을 비교해 보면 장애인등록 인구비율에서 제주지역이 서울보다 1.8배 클 뿐 아니라 居宅保護對象者 중 장애인 가구주의 비율도 서울(13.1%)보다 제주 지역(18.3%)에서 큼으로 障礙人福祉 豫算比率이 제주지역에서 더 높을 것으로 추정되나, <表 9>의 福祉豫算에 대한 障礙人 福祉豫算 比率을 보면 오히려 서울에서 더 크다. 兩 지역에서의 施設에 대한 投資比率이 압도적으로 많음은 다른 지역에서도 동일하여, 예산의 절대적 제약으로 지역의 特殊性을 살리는 새로운 特化事業을 발전시키지 못하고 있다. 그러나 기존 사업의 豫算配定 順位에서는 차이를 나타내어 지역간의 差別化를 보였다. 예컨대, 서울의 경우 시설운영비 지원 - 장애인시설 확충 - 장애인 이용시설 지원 - 재활서비스 지원 - 장애인행사 지원 - 의료비 및 자녀학비 지원의 순위를 보이고 있으나, 제주지역의 경우 정신질환자 시설운영 및 요양원의 신축 - 장애인 이용시설 지원 - 시설운영 지원 - 재활서비스 지원 - 장애인행사 지원 - 시각장애인 심부름센터 지원 - 의료비 및 자녀학비 지원의 순위를 보이고 있다. 그러나 제주지역의 登錄障礙人의 比率이 서울에 비해 큰데도 불구하고 1개소에 40명을 수용하고 있는 障礙人施設의 新改築에는 전혀 투자를 못하고, 주요 障礙人事業인 직업훈련 및 자립지원, 보장구 지원, 각종 보호사업 및 재가서비스 등에 전혀 예산을 배정 못하고 있는 형편이다. 이에 비해 40개소의 障礙人施設을 갖추고 있는 서울의 경우 障礙人 新規施設에 상당한 투자를 하면서 계속 시설을 확충하고 있으며 다른 서비스에서도 제주지역보다 다양한 서비스를 제공하고 있는데, 이는 제주지역의 자체 복지예산의

확보 어려움과 중앙의 地域 特殊性의 차이를 반영한 差等 豫算支援이 이루어지지 않고 있는데서 비롯한다고 볼 수 있다.

대표적인 몇 지역의 비교에서도 지역간의 障礙人 人口 및 관련 욕구의 특성을 반영하도록 사업의 優先順位가 差別化되어야 하나, 우선순위가 시설 투자-생계보조수당 등으로 이어지는 동질성과 서비스에서는 障礙人 福祉欲求의 順位와 地域의 事業順位 사이에 뚜렷한 관계를 발견할 수 없는 非合理性을 드러내고 있다.

넷째, 지역의 障礙人福祉 事業에 대한 事業別 國庫補助는 노인복지와 같이 국고보조금을 받을 수 있고 주민에게 보다 현시적인 효과를 갖을 것으로 기대되는 시설투자에 예산을 과도하게 집중시키는 효과가 있는 것으로 생각된다. 각 地域豫算의 거의 대부분이 시설투자에 배정됨으로써, 障礙人의 生活安定이나 生活向上을 위한 재활훈련, 직업훈련, 생업자금융자 등에 대한 독자적 대책은 거의 없고 장애인 고용촉진법에 근거한 간접지원에 그쳐 實質的인 生活安定 및 向上을 기대하기 어렵다. 그리고 치료서비스를 위한 의료비지원은 대부분의 地域에서 실시하고 있으나, 재활을 위한 치료서비스는 서울, 충북, 제주 등에서만 발견되어 다른 지역의 대부분에서는 障礙人의 욕구가 가장 큰 治療事業이 활발히 전개되지 못하고 있다. 大都市에서 需要가 매우 큰 看病人에 대한 지원은 서울에서도 실시되고 있지 못하고 特殊教育에 대한 지원도 보이지 않는다. 다만 보장구에 대한 지원은 국고보조를 받으면서 보편적으로 실시되고 있다.

라. 기타 福祉事業

기타의 사업에서도 지역의 주요 福祉事業은 중앙의 福祉事業이다. 母子 및 女性福祉事業에서는 母子家庭 保護事業으로서 학비, 아동양육비, 자립정착금, 월동비 등을 지원하는 저소득모자가정 지원, 부녀직업보도시설 및 모자보호시설의 운영지원 등이 主要 事業인데 이들은 中央의 계획하에 국고

의 보조를 일부 받는 사업들이다. 이 이외에 피해받는 여성을 위한 보호로써 윤락여성 선도예방, 여성자원봉사활동 지역센터 지원, 여성 사회교육, 부녀복지관 운영 등의 사업이 있는데 이는 대부분의 지역에 공통적인 사업들이다. 이에 비해 여성인구 및 가구가 많은 제주지역 등에서 서울 등 그렇지 못한 지역에서보다 女性 및 母子家口 福祉事業이 더 활발하여야 할 것으로 생각되나, 예산이 상대적으로 풍부한 지역에서 실시되고 있는 事業들(예컨대, 서울의 事業 중 無依託 浮浪婦女子 支援이나 性暴力 被害者 保護施設과 같은 事業)이 발견되지 않고 있어, 여성인구 분포비율과 지역의 女性事業의 規模 및 多樣性의 정도와는 차이가 있다.

아동의 인구비율이 상대적으로 큰 제주도나 전라북도의 경우 국고지원을 받는 保育施設 및 兒童保護施設의 확충 및 運營費 支援豫算 이외에는 다른 사업이 없다. 전북에서도 일반아동을 위해서는 예산이 별로 들지 않는 어린이날 행사, 일시상담소 설치, 어린이 놀이터 정비관리 등이 있을 뿐이다. 제주도에서도 이러한 사업 정도가 진행되었을 것으로 보인다. 제주지역의 보육시설도 상대적으로 열위에 있어, 제주도의 수용인원은 서울의 약 1/3.5이나 예산은 약 1/11.5에 불과하고, 보육시설확충의 예산도 약 1/11.8에 불과하다. 이에 비해 아동인구비율이 적은 서울시의 경우 보육시설 확충 및 운영에 1995년 292억원이 투입되어 전 아동복지예산의 약 98%를 차지하고 있지만, 나머지는 보육시설의 질제고를 위한 외국어 등 특기교육의 실시, 영아전담시설 및 24시간 보육시설 설치, 교재·교구개발 평가회, 놀이방 운영 지원, 보육사업비 지원확대, 청내 어린이집 설치, 기타의 유아복지에 충당되고 있어 빈약한 가운데도 지방 보다는 나은 형편이다.

다른 福祉事業에서도 비슷한 양상이다. 예산이 상대적으로 풍족한 서울의 복지사업은 기타의 家庭福祉 事業에서도 예산이 빈약한 他地域에 비해서 활발하고, 사업상의 특징도 老人 및 障礙人福祉에서와 대동소이하다. 예컨대, 제주지역 복지사업에서 소년소녀가장에 대한 지원 이외에는 서울지역에 비해 保護의 수준이 낮고 사업의 종류도 다양하지 못하다. 서울지역이 청소년

년 보호를 위해 약 10억원을 투입하고 있으나 제주지역은 수업료, 대학입학금, 자활지원금 등 자립지원기금 등에 예산의 약 1% 밖에 안되는 12백만원을 할당하고 있을 뿐이어서, 서울에서 실시하고 있는 公立學校給食施設設置支援, 勤勞靑少年會館 支援, 勤勞女性賃貸아파트 支援 등 서울에서 실시 중인 靑少年 事業을 전혀 실시하지 못하고 있다. 家庭福祉에 이르러서는 가정의례홍보 이외에는 가정의례시범마을육성을 위해 2200만원을 배정하고 있을 뿐 서울에서 발견되는 사업인 在家福祉센터 建立, 무료개방예식장 운영, 가정상담소 경영, 저소득층 자녀부업알선 등과 같은 예산사업은 전혀 계획하고 있지 못하다.

민간의 福祉는 지역에서도 시·도 및 시·군·구에서 독자적으로 이루어지고 있고, 민간에서도 복지단체 및 개인별로 이루어지고 있어 정확한 통계를 파악하는데 많은 시간과 노력이 요구되어 이곳에서는 자료협조를 받은 시·도에서 하고 있는 結緣事業을 중심으로 볼 수 밖에 없다. 불우이웃 결연 사업은 지방정부를 매개로 민간 독지가가 빈곤층(거의 居宅保護對象을 대상으로 하고 있음)에게 정기적으로 일정액의 현금부조를 하는 사업으로서, 부족한 정부의 生計補助를 보충하는 방식을 취하고 있다. 예컨대, 대구시의 居宅保護 對象者는 1995년 6천명인데 이 중 약 53%가 민간을 통해 월 평균 12,000원의 추가적인 지원을 받고 있고, 충북은 거택보호대상자의 20.9%가 월평균 약 9,900원, 충남이 약 24.3%의 거택보호대상자에게 월평균 약 8,600원, 전라북도가 약 15.1%의 거택보호대상자에게 약 16,000원, 제주도가 약 48.1%의 거택보호대상자에게 약 3,500원을 지급하고 있는 실정이어서, 민간지원이 매달 이루어지고 있지 않은 듯하며, 그 수준도 매우 낮은 것으로 생각된다. 이는 市·道政府의 전체 生活保護 내지는 居宅保護 豫算의 매우 적은 비율에 불과⁷⁾하여 우리나라의 가장 극빈층인 居宅保護對象者에 대한 직접적인 민간의 현금지원은 극미하다.

7) 대구 6.9%, 충북 3.1%, 전북 3.3%, 전남 3.6%, 제주 2% 정도에 불과함.

〈表 21〉 불우이웃 結緣事業 實積

(단위: 명, 천원)

	대구	충북	충남	전북	제주
1995	3,164(453,407)	2,743(326,063)	5,351(552,227)	3,929(742,995)	2,456(101,744)
1994	2,700(395,478)	-	5,516(531,936)	3,662(626,042)	1,757(156,494)
1993	2,566(295,279)	-	4,015(398,462)	3,148(478,262)	-

資料: 각 시·도 제공

종합하여 보면 첫째, 中央政府의 그동안의 지속적인 福祉의 擴大에도 불구하고 福祉豫算의 절대적 부족으로 中央政府의 委任事業인 생계보호, 의료보호, 경로승차, 노령수당, 경로당 등 시설지원, 장애인 시설지원 및 신개축, 장애인수당 등의 분야별 몇몇 사업에 치중하여 거의 대부분의 예산이 소진되고 있어 전국의 보편적 福祉事業의 내용도 충실하게 수행하지 못하고 있다. 둘째, 중앙정부의 國庫支援에 의존적인 福祉政策이 중심이어서 국고지원 체계에 맞춘 地域福祉事業에 지방예산을 우선 배분하는 접근을 하고 있어 地方與件에 맞는 독자적 사업에 예산을 거의 쓰지 못하고 있다. 地域에 따라서는 제한된 豫算으로 地域의 특성을 반영하여(예컨대, 濟州 지역의 경우 노인, 모자 및 여성복지의 강조) 事業의 優先順位에서 지역간의 차별화가 부분적으로 나타나고 있으나 그 수준은 매우 미약하다. 예컨대, 障礙人福祉事業은 주로 국고지원이 잘되고 가시적 효과가 큰 障礙人福祉施設의 신개축 및 운영비 지원에 대부분의 예산이 투입되어, 시설수용이 안되고 있는 대부분의 장애인을 위한 福祉事業은 유명무실하거나 전혀 事業이 개발되지 않고 있고, 이러한 사정은 정도의 차이는 있으나 老人福祉, 兒童福祉 등에서도 마찬가지이다. 셋째, 주민의 福祉欲求와 中央의 委任事業에 맞춘 地域福祉事業體系 사이에는 차이가 커서 住民福祉 最大化를 위한 효율적인 福祉體系를 이루지 못하고 있다. 주민들의 福祉欲求는 지역간에 차이가 있어 地域의 특수한 여건을 감안한 적절한 福祉事業의 特化政策을 개발하여야 하는데, 예산의 부족 및 政策意志의 脆弱 등으로 이러한 특성이 실현되지 못하고 있다.

2. 地域福祉財政의 適合性 分析

가. 分析模型

地域福祉 必要性의 정도는 앞으로 우리나라가 지향할 福祉模型에 의존한다. 사회보험에 주로 의존하는 획일적 보험방식을 따를수록 地域福祉의 필요성은 그만큼 감소될 것이다. 사회보험은 위험분산의 보험논리에 의존함으로써 보험대상의 규모가 클 수록 위험분산의 효과와 비용절감의 효과가 클 것이므로 전국으로의 통합관리가 보다 적합할 것이다. 그러나 빈곤 취약계층 주민의 다양한 生活欲求의 반영을 요하는 生活保護와 個人的 福祉서비스를 강조하는 시민적 自由福祉社會를 지향하면 地域福祉의 필요성은 크게 증가되어야 한다. 즉 지역 및 가구의 개별 특성의 반영 필요도가 적은 福祉制度에서는 中央政府에 관리를 集積함으로써 복지서비스 규모의 경제효과를 얻을 수 있을 것이다. 그러나 地域的 및 社會的 特性의 차이로 福祉欲求의 내용과 수준이 매우 다양하여 획일적 福祉給與가 비효율성을 증대시킬 때 地域福祉 급여의 효과성 및 효율성은 증대하게 될 것이다. 따라서 사회보험 의존형 국가에서도 국민의 기본적 생활에서의 최저한의 사회적 보호와 취약계층에 대한 적절한 서비스는 이루어져야 하고, 지역간의 특성과 수요의 차이가 클수록 地域福祉의 강화는 증대되어야 한다. 심지어는 사회보험에서도 地域의 특성을 살린 보험제도가 가능할 것으로 생각되는데, 예컨대 어촌의 어민보험은 전국 단위의 보험이 불가능한 특성이 있으므로 地域特殊保險으로 개발할 수 있다. 문제는 어느 福祉分野의 어느 수준까지를 中央과 地方이 역할을 분담하여 國民福祉서비스를 가장 효과적으로 전달할 수 있는가를 결정하는데 있다.

1) 地域福祉事業의 決定 論理

中央과 地域간의 福祉役割은 일반적으로 행정적 기능배분의 원칙에서 접

근되었다. 행정적 배분기능은 지역간의 適正한 事業 配分이 결정되면 이를 어떻게 전달관리하는 것이 효율적이고 효과적이냐는데서 논리를 찾는 것이다. 예컨대, 行政責任 明確化, 行政能率의 經濟性, 計劃과 執行의 分離, 經費負擔能力, 理解關係의 範圍, 行政需要의 特殊性, 官民의 比較優位 등 기준을 적용하여 기능배분 방법이 제시되고 있다(강욱모, 1994:22~24; 김원중 등, 1995:15). 이에 비해 福祉財政機能의 지역간의 배분에서는 지출과 재원조달로서 나눌 수 있고, 모든 福祉서비스는 예산을 수반해야 함으로 지출 측면의 기능배분은 福祉事業의 배분 결정논리와 거의 일치한다고 볼 수 있다. 재원조달에서는 각 地域의 재원조달 능력, 중앙과 지방간의 재원부담의 당위성 등의 제 논리에 의해 지역간 기능배분이 이루어져야 한다.

福祉의 財政的 側面의 배분은 어느 福祉事業이 어느 수준에 이르기까지 地域에서 供給하여야 하는가를 결정하는 것이고, 이것이 결정되면 중앙의 사업 혹은 사업지원 범위가 또한 결정된다. 먼저 지역간의 사업 배분은 福祉性格의 地域性 정도에 의존할 것이다. 地域性이 클 수록 中央에서 독립된 地域福祉는 地域의 福祉對象의 욕구를 가장 적절히 반영할 수 있을 것이다. 즉 地域福祉는 福祉의 地域性이 클수록 범위와 수준이 커질 때 효율적 효과적이 될 것이다. 福祉의 地域性 범위 혹은 크기는 地域의 복지대상자, 정치인 및 행정가를 포함한 地域 住民의 복지수요 내용 및 크기의 地域간 差異, 수요에 대응한 福祉供給의 財政的 및 行政的 能力과 地域의 福祉意志에 주로 의존한다. 그리고 지역의 福祉需要는 지역의 인구 및 사회·경제적 특성에 의해 발생된 福祉欲求, 지역의 所得水準, 지역내 그리고 지역간 생활수준 및 복지수준의 衡平性의 缺如 程度 등에 의해 영향을 받을 것이다. 또한 地域福祉의 규모를 결정함에 있어서 中央과 地方 그리고 지방과 지방사이의 福祉의 特性의 차이 정도, 어떤 사업의 지역들간의 상호과급 영향의 정도, 조세수출 효과, 地域간 衡平性 差異에 따른 인구이동의 문제 등도 영향을 줄 요소이다(Rosen, 1988:506~513). 이러한 요소들이 각 지역에서 실시해야 할 福祉의 유형과 수준을 결정하고 이 事業의 全國的 普遍性의 정

도와 地域化의 정도를 결정할 것이다. 예컨대, 지역간의 과급효과는 어떤 地域의 복지급여가 他地域의 주민에게도 혜택을 주는 효과를 의미한다. 하수시설의 확장과 같은 공해방출 공익재는 강하류의 타지역 주민의 福祉를 감소시키고, 우수학교 등의 공익재는 인근 지역주민의 자녀 교육에도 도움을 줄 것이다. 국립공원과 같은 地域事業에 대한 입장료의 증대는 他地域 주민의 부담을 증가시킬 것이다. 어떤 지역의 福祉施設 增大와 그 지역 부유층 부담의 증가는 부유층의 타지역으로 移住를 촉진하고 그 지역의 빈곤화에 기여할 것이다. 이러한 動態的 波及效果의 문제는 地域의 情態的 福祉需要에만 입각한 福祉規模의 결정이 비합리적 수준임을 의미함으로 地域化水準을 축소하고 中央政府에 의한 효율적 규모로 조정의 필요성을 증대시킨다. 이만큼 中央의 事業機能은 확대되어야 한다. 다시 말해 어떤 福祉事業의 地域性 정도는 그 지역의 福祉需要와 供給에 의해 가능하고, 균형된 事業의 규모가 결정된 이후 이 事業의 각종 과급효과를 고려하여 地域事業의 범위를 再調整 하여야 한다.

먼저 福祉事業의 地域性 및 適正規模의 결정에 중심이 될 수 밖에 없는 지역의 福祉需要는 개개인의 복지수요에 의해 결정된다. 각 대상자들이 필요로 하는 福祉의 내용이나 수준이 모두 다르므로 個人福祉需要函數는 많은 유형으로 분류되어야 하고 이들 個別 福祉需要에 영향을 주는 요소도 수없이 많을 것이다. 그러나 이들에게 공통적으로 영향을 주는 요소들이 있어 이들이 總體的 福祉需要에 영향을 주는 주 요소가 될 것이다. 예컨대 一人當 地域所得水準, 地域福祉對象 人口規模 및 이들의 사회인구학적 특성, 居住地域의 福祉水準 및 인접 혹은 전국의 福祉水準에 비교된 地域의水準, 住民 및 政治人の 福祉意識의 정도 등은 대부분의 個別福祉에 공통적으로 영향을 주는 요소들이다.

개인간의 福祉의 상호의존성의 가정을 배제하면, 지역의 福祉需要는 地域居住 개인들의 복지수요의 단순한 집합에 의해 추정할 수 밖에 없다 (Samuelson, 1954). 그러나 복지는 대체로 公共財의 성격을 지니고 있다.

이러한 면에서는 타인의 소비를 배제할 수 없고 소비의 경쟁성이 없는 集合財의 성격을 갖고 있으므로 福祉需要의 결정을 민간재에서와 같이 단순 집계하지 못한다. 또한 무임승차의 문제로 정확한 복지욕구의 표출이 어려워 Lindahl의 이론에서와 같은 適正供給이 현실적으로 불가능하다. 이러한 특성을 갖는 공익재의 地域需要 및 공급의 결정과 관련하여 여러 이론이 개발되어 왔다. 이 중 대표적인 것이 Lindal의 滿場一致에 의한 均衡, Median Voter Theorem, Logrolling, Arrow의 불가능 이론, 社會福祉函數의 가정, 선출된 관리, 행정관리 및 이익집단의 3자간의 통합된 결정 등이다 (Rosen, 1988:86~122). 일반적으로 다수결의 원칙(Majority Voting Rule)은 순수 공익재에 대한 선호의 순위가 단일봉(single peaked)의 형태이면 중위수의 선호도가 地域의 純粹公共財의 需要規模를 대변할 수 있어, 福祉需要의 추정에서도 地域의 중위사람의 발견이 필요하다. 그러나 福祉事業 중 純粹 地域公共財의 성격을 찾기 힘들다. 수요자가 동질적이 아닌 여건에서 복지대상자의 성격과 소득수준에 따라 사회부조 및 인적서비스에 대한 福祉需要의 수준과 내용이 다르게 결정될 것이다. 이들의 소비는 비록 가격을 지불하지 않지만 소비자들간의 경쟁과 다른 사람의 소비를 배제하는 민간 소비재적 특징을 갖는다. 다만 지불능력의 부족과 福祉公共財의 外部性(externality)만이 정부개입을 타당화 시키는 근거가 된다. 福祉施設의 경우 일정 범위내에서는 소비의 非競爭性 論理가 적용되나 역시 過密效果(congestion cost)로 單一 施設의 공급보다는 지역의 복지대상 규모에 따른 적정 시설수가 결정될 것이다. 또한 보다 세분화된 복지 예컨대, 障礙人福祉도 集合財의 性格의 福祉와 排他的 消費關係를 갖는 民間財의 性格의 福祉를 포함하고 있어 어느 단일 이론을 적용하기 어렵다. 따라서 복지를 個別 事業別 및 同質의 對象에 대해서만 需要를 추정할 때 福祉公共財의 집계재적 성격을 규명하여 福祉需要를 중위 투표권의 이론(Median voter theorem)에 따라 결정할 수 있다. 그러나 본 논문의 분석대상인 福祉公益財는 다양한 대상과 내용을 지닌 個別事業들을 포함하고 있는 生活保護事業

(개인에 대한 현금 및 서비스 급여, 施設供給 포함), 老人, 障礙人 福祉事業과 같은 複合財이다. 따라서 이러한 대상의 異質性과 복잡한 급여 내용을 포함하고 있는 보다 넓은 범위의 複合財的 福祉에 대한 수요 추정으로 분석을 제한하고, 地域의 福祉需要도 개인 및 집단을 포함하는 평균적 혹은 총체적 욕구수준에서 추정하고자 하였다. 외국의 경우 예컨대, 일본의 제등신(齊藤愼·中井英雄, 1991) 등은 福祉支出의 地域間 隔差를 추정하기 위하여 老人福祉 전체를 대상으로 하였다. 그는 老人福祉費를 財政力指數와 65세 인구비율, 노인의료비 그리고 지역더미변수를 이용하여 추정하고 있다.

지역의 福祉需要는 생계, 의료, 주거, 교육, 福祉서비스 등의 각 생활에 대한 노인, 장애인 등의 취약 빈곤층, 육체적 및 정신적 취약계층, 일반 빈곤층, 상대적 빈곤층, 기타 일반주민들의 福祉欲求 등에 의존한다. 그리고 어떤 계층의 福祉欲求에 영향을 주는 요소로는 첫째, 일인당 국민소득과 이에 따른 地域住民 生活水準의 향상이다. 지역의 福祉需要는 地域의 人口 및 社會的 特性 이외에도 한 국가의 福祉欲求의 상승과 더불어 증대하고, 이는 다시 전국민의 평균소득 및 지역주민 일인당 생산의 증대와 正의 關係를 가지는 것이 일반적이다. 福祉를 최저생활에 국한하여도 社會의 最低生活 욕구수준은 국민소득의 향상과 더불어 증가한다. 또한 최저생활욕구는 소득과 生活水準이 낮을수록 크고, 소득이 증가할수록 증가속도는 감소하며 일정 소득수준 이상에서는 증가가 멈출 수 있다고 가정된다. 그리고 이는 각 地域의 화폐적 지출과 인력 서비스의 규모로 표현된다. 둘째, 어떤 지역의 절대적 福祉水準도 福祉需要에 영향을 준다. 그 社會의 住民生活 혹은 最低生活 수준에서 볼 때 부족한 福祉水準이 클수록 福祉에 대한 需要는 증대할 것이다. 셋째, 국가 전체에 비해 소득수준 및 福祉水準이 相對的으로 낮을수록 展示的 福祉消費效果에 의해 복지욕구가 국가 평균수준 보다는 클 것으로 보인다. 넷째, 노인, 장애인, 모자가정, 저소득층 등 취약계층의 인구가 많고 취약정도가 클수록 福祉欲求가 다양하고 클 것이며, 또한 재래주택, 병의원수 부족, 고용기회의 부족 등 他地域에 비해 地域 脆弱性이 클수

록 福祉需要는 커질 것이다. 福祉意識이 크면 수요도 증가할 것으로 기대된다. 이와 같은 福祉需要(D)와 그에 대해 영향을 주는 요소들간의 관계를 함수형으로 표시할 수 있다.

$$D_i = Fdi(PGRPi^8), GRWi/GRW_j, GRWi/GRW, SC_i, DWR_i) \dots \dots (1)$$

PGRPi는 i 地域의 一人當 地域總生産, GRW, GRWi, GRWj는 全國, i 地域, 이웃 j 地域의 福祉水準, SC는 지역의 사회인구적 특성, DWRi는 地域의 福祉意識을 나타내는 변수를 표시한다.

地域의 福祉供給 能力은 지방정부의 總財政 및 福祉財政 規模, 地域政策의 優先順位 등에 의존하며, 다시 지방의 財政規模는 국가의 경제발전수준, 地域總生産에 대한 地方政府의 수입 및 中央政府 재정지원정도에 의해 결정되며, 地域政策의 우선순위는 地域經濟의 상대적 경제개발 및 복지개발 수준에 의존한다. 따라서 첫째, 地域의 福祉供給능력은 중앙으로부터의 財政支援에 영향을 줄 국가 경제발전수준 즉, 1인당 국민소득과 지역의 財政能力에 영향을 줄 1인당 地域生産에 의존할 것이다. 둘째, 지역의 財政能力 즉 地域生産에 대한 지방세입규모는 직접적으로 지역의 福祉供給 能力에 영향을 줄 것이다. 셋째, 地域政府의 복지노력은 지역의 경제발전 노력과 대체로 배타적 경향을 갖고 있으므로 상대적 地域經濟 發展水準이 적을 수록 福祉供給 餘力은 그만큼 감소할 것이다. 넷째, 他地域에 비해 낮은 福祉水準은 지방당국의 福祉供給 增大 欲求를 더욱 자극할 것이다. 다섯째, 福祉事業의 타지역에 波及效果도 福祉供給水準을 결정하는데 고려될 것이다. 이를 함수형으로 표현하면,

$$S_i = Fsi(PGRPi, GRVi/GRPi, GRWi/GRW_j, SE_i, C, G, P)^9) \dots \dots (2)$$

8) 지역의 일인당 생산규모는 국가의 일인당 생산규모와 함수관계가 있다는 가정에 의해 일인당 GNP변수를 제외함.

9) 1인당 GNP는 1인당 GRP와 상관관계가 있고 지역의 개발예산 비중은 지역의 복지예산 비중과 상관관계가 있어 1인당 GNP와 지역개발예산 비중변수는 식에서 제외함.

GRVi는 i 지역의 總財政收入, PGRPi는 i 地域의 地域總生産, GRW_i 및 GRW_j는 i 및 j 지역의 福祉水準, SEi는 地域福祉事業의 他地域에 그리고 他地域으로부터의 福祉 波及效果, C는 대도시와 도를 구분하는 지역더미 변수이고, G는 15개 시·도의 지역 더미(dummy)변수이며, 그리고 P는지방 자치화 시기인 1995년 전후를 가르는 더미변수를 표시한다.

지역의 福祉需要와 供給이 均衡을 이루는 데서 주민의 福祉消費가 이루어 졌을 것이다. 따라서 각 지역의 복지지출수준은 수요와 공급의 決定要素들의 영향을 받으면서 결정되었을 것이고 이러한 요소들이 어느 정도 영향을 미쳤는가를 計量的 技法으로 분석할 수 있을 것이며, 그 결과로서 지역의 복지가 지역의 실정에 맞게 잘 이루어지고 있는지 혹은 지역의 실정에 적합하지 않게 任意로 혹은 中央政府의 정책에 종속되어 실정을 반영 못하고 있는지를 분석할 수 있을 것이다. 그러나 福祉의 需要와 供給이 均衡수준을 발견하는데 유의할 점이 있다. 첫째, 財政能力의 한계에 따른 균형의 왜곡이다. 우리나라의 경우 복지공급의 財政的 能力의 부족으로 만성적 복지수요 超過現像이 지속되고 있고, 이는 현행의 福祉水準이 正常的 市場原理에 의해 이루어진 것이 아닌 不均衡 狀態에서의 均衡 혹은 寡少水準의 均衡을 의미한다. 따라서 현실의 福祉水準은 寡少均衡水準일 수도 있다. 이를 그림으로 설명하면 [그림 1]과 같다.

먼저 財政能力(GRV/GRP)의 한계가 발생하기 전에 정상적인 供給曲線을 갖추고 있었다면(원점에서 점 a까지), 점 a에서 屈折된 供給曲線을 정상적 상태로 확대하여 財政能力의 제약을 받지 않는 정상상태의 균형수준을 추정할 수 있을 것이다. 즉, 財政能力의 한계로 인해 굴절된 供給曲線이 수준 이하에서 상향의 곡선을 그리고 있을 때 屈折供給曲線과 이에서 추적된 正常供給曲線을 需要曲線에 교차시켜 정상 상태에서의 균형수준을 추정할 수 있기 때문이다¹⁰⁾. 그러나 우리나라의 福祉供給이 慢性的 財政能力의 부족상

10) 이를 추정하기 위해 컴퓨터 소프트웨어 LIMDEP 등을 이용할 수 있음.

태에 있다고 가정하면 낮은 발전단계에서부터 福祉의 供給曲線은 수직선이
고 따라서 이 供給曲線과 需要曲線이 만나는 균형수준은 처음부터 불균형
적 과소균형수준의 연속선으로 생각할 수 있다. 즉, 財政能力 限界點 이하
의 정상 공급곡선을 어느 시점에서든 발견하기 어려울 수 있다. 이 경우 현
실에서 발견되는 선은 점 A와 B를 잇는 선이 될 것이어서 財政的 制約이
없을 때 균형선 A'B'와는 다르다. 더욱이 財政能力의 한계가 심각한 地域
單位에서 시계열 자료를 이용한 假想된 供給曲線의 발견 추정은 불가능할
것이다. 물론 財政能力 관련 변수(GRV/GRP 등)가 통제된 상태에서 지역
및 사회인구학적 특성, 소득수준의 향상에 따른 수요 증대 등의 상대적 효
과 혹은 중요도는 추정될 수 있지만 財政能力의 한계에 따른 총량적 균형
수준의 未達水準을 발견할 수 없을 것이다. 이러한 문제점을 보완하기 위하
여 財政能力의 제약이 없는 상태에서 均衡福祉水準과 財政能力이 부족한
상태에서의 均衡福祉水準 사이의 차이는 현실의 자료를 이용해 추정된 福
祉水準과 국민의식조사에서 발견된 需要와의 차이의 크기가 같다고 가정하
고, 의식조사 예컨대, 비목별 最低生活 欲求 調査統計를 이용하여 현실자료
에 의한 추정치를 조정할 수도 있을 것이다.

[그림 1] 福祉水準 혹은 歲出중 福祉支出 比率

두 번째로 유의할 점은 일관된 지역별 시계열 자료가 부족할 것이므로 지역별로 계량경제학적 추정이 가능할 정도의 충분한 자료를 확보하지 못할 수 있다. 만일 자료의 수집이 가능하다면 지역별 지출함수를 추정하여 각 地域의 特性, 예컨대 노인 및 장애인 가구의 비율, 주거상태, 현재의 福祉水準 등의 변수가 福祉支出에 주는 영향의 地域別 差異를 추정할 수 있고, 이를 이용하여 地域福祉의 特性化의 방향을 도출할 수도 있을 것이다.

그러나 지역별 시계열 자료를 충분히 구하지 못하면 사회경제, 지역, 소득변수 등은 적어도 우리나라 안에서는 모든 地域에서 같은 성향의 영향을 福祉需要와 供給에 미칠 것이라는 가정아래 모든 지역 자료를 통합하고 인구적 특성 이외의 地域的 特殊性을 반영하는 더미변수를 추가할 수 밖에 없다. 지역더미변수(G_i)이외에 지방자치화 시대가 개막된 1995년에 대해 더미변수를 추가할 수 있다. 따라서 地域福祉의 需要 및 供給이 균형된 지역 복지의 수준은 다음과 같은 함수형에 의해 결정될 것이다.

$$RW_i^* = F(PGRP_{-1}, GRW_i/GRW_j, GRW_i/GRW, SC_i, SC_i/SC_j, DW Ri, GRV_i/GRP_j, SE_i, G_i, P) \dots\dots\dots (3)$$

각 변수는 年度數와 地域數를 乘한 만큼의 데이터를 갖으며, 변수값은 i 地域일 경우에는 그 地域의 변수값을 갖는다. 일인당 지역총생산변수는 지역의 예산이 年初에 전년도의 지역생산에 가장 크게 영향을 받는다는 가정하에 전년도의 수준을 변수로 하였다. 지역더미(G_i)는 i 地域의 자료에서만 1의 값을 갖는다. 식 (3)의 均衡福祉水準을 결정하는 요소중에서 地域의 경제발전수준을 나타내는 일인당 GRP와 地域의 (상대적) 福祉水準, 地域의 社會人口學的 特性, 現在의 총 財政 및 福祉財政比率 등이 주요 역할을 할 것으로 기대된다. 각 地域의 적정 복지수준이 결정되면, 이를 누가 供給해야 할 것이냐는 문제에 부딪힌다. 지금까지의 논의에 의하면 각 지역의 適正福祉 內容 및 水準은 地域간 差異의 정도에 따라 地域과 中央 혹은 廣域 地域중 供給者의 범위가 결정된다는 것이다(Boadway & Wildasin, 1979:

497~541). 福祉의 많은 것은 地域間的 차이가 클 수밖에 없다. 식 (3)의 변수 중 적어도 사회인구학적 특성 및 지역의 일반적 특성(Di)은 地域간에 크게 차이가 날 것이며 비록 적다 하더라도 지역차이가 없는 中央의 一律的 供給은 비효율적이 될 것이다.

2) 推定 結果와 地域福祉 政策의 適合性

식 (3)을 추정하기 위하여 전국의 도와 광역시로부터 1992년부터 1995년 간의 4개년의 다음의 자료를 구하여 이용하였다¹¹⁾. 첫째, 生産·福祉와 관련된 자료로서 地域總生産, 一人當 地域總生産, 地域福祉水準 등의 자료가 이용되었다. 地域總生産(Gross Regional Product)은 GNP에 대비한 개념으로써 어느 지역이 한해에 생산한 재화 및 용역의 총합이다. 地域의 현재 GRP 수준이 크면 福祉에 대한 需要도 보다 클 것이다. 기타 평균적으로는 他地域과 비슷한 경제력이더라도 소득분배가 불평등할 수록 福祉需要가 커질 것이다. 현재 정부에서는 지역내 총생산을 발표하고 있어 이를 이용하였는데, 이들 자료도 다른 통계에 비해 발표시기가 늦어 1년이 늦은 통계를 다른 변수와 대응시켜 이용하였다. 이는 본 연구에서 이용된 변수 중 지방정부 예산은 전년도의 지역생산에 의존하여 결정되고, 당년도 일인당 지역생산은 전년도 일인당 지역생산에 비례할 것이라는 가정에 근거하여 자료의 미비점을 보완한 것이다.

둘째, 사회인구적 특성이 地域福祉의 필요규모에 영향을 줄 것이다. 취약 인구규모나 실업자수 등이 많을수록 일반적으로 福祉의 필요량은 커질 것이다. 지역주민의 生活이 취약할 수록, 예컨대 만성질환자가 많고 주택이 부족하거나 불량일 수록 福祉需要는 증가할 것이다. 취약계층의 인구 예컨

11) 수집된 자료는 4개년에 걸쳐 있으나 추정식에서 적합한 시계열을 모두 갖고 있는 년도는 1993~95년간이고, 이 중에서도 인천시 및 경상남도도 필요한 자료의 수집이 불가능하였고, 대전시와 충청북도는 1993년 자료가 빠져있어 총 표본수는 37개임.

대, 남녀노령(65세 이상) 및 아동(국교입학전)인구, 장애인, 부모없는 소녀소녀, 불구폐질자의 인구 비율이 크고, 취약가구 예컨대 노인가구, 모자가구, 장애인가구, 불구폐질가구, 소년소녀가장가구의 총가구수에 대한 비율이 클수록 福祉需要는 증대될 것이다. 셋째, 地域政府의 財政收入이 地域의 福祉欲求를 충족시키에 매우 부족하여 中央의 지원을 받는 전국적 복지사업이 주요 사업이 되고 있다. 그렇지만 地域의 필요에 따라 실시되어야 할 福祉事業에 투자를 제대로 못하고 있는 경우, 地域自體의 財政力은 地域福祉水準을 결정하는 주요 요인이 된다. 그러나 地域의 財政規模는 같더라도 地域政府의 경제개발에 대한 투자비율이 他地域에 비해 크면 그만큼 地域自體의 福祉事業은 위축된다. 넷째, 어떤 地域의 福祉效果가 他地域의 주민에 의해 共有될 때 他地域 혹은 中央에서 報償的 支援이 있지 않으면 地域福祉投資는 적어질 것이다. 예컨대 주민 중 他地域 住民의 병의원, 학교, 도서관, 문화체육시설, 복지시설 등의 이용비율이 크면 이 지역의 福祉投資는 적어질 뿐 아니라 이용되는 地域에서도 자신의 지역에 투자를 줄여 나갈 것이다. 그러나 他地域에 과급효과 자료는 현실적으로 구하기 힘들어 추정에서 제외하였다. 마지막으로 生活保護, 社會福祉서비스에서의 주요 사업별 투자수준에 대해서만 추정하였고, 주거, 의료, 교육, 복지시설 등의 서비스규모와 투자수준에 대한 財政支出의 추정은 자료의 제약으로 생략되었다.

추정결과를 보면¹²⁾, 먼저 각 市·道地域에서의 총예산 중 福祉事業費의 비율(RW_i)은 地域總生産에 대한 총세입예산의 비율(GRV_i/GRP_i), 일인당 GRP(PGRP), 1995년 지자체설시 더미변수(P), 그리고 서울을 기준한 각 지역더미변수 중 대부분의 변수들에서 유의한 통계적 관계를 보였다.

12) 자료량의 한계를 극복키 위해 시계열 및 횡단면 자료를 pooling하였다. 다만 이 방법이 갖는 시간 및 공간적 차이에 따른 영향을 분리하고 독립변수의 종속변수에 대한 순전한 효과를 보기 위하여 시계열 및 지역 더미변수를 이용하였다. 지역 더미변수는 지역적 영향의 추정을 위한 목적과 자료 pooling의 문제점 해소를 동시에 충족시키기 위하여 활용되었다.

그러나 지역의 복지적 특성에서 가장 중요하리라고 생각되는 취약계층의 인구비율(각 지역의 生活保護對象, 65세 이상 노인, 등록장애인의 인구비율의 합(W_1M_1))과 일반회계 예산에서 福祉事業費의 비율은 통계학적 유의한 관계가 추정되지 못하였을 뿐 아니라, 양자사이의 관계가 역의 방향으로 추정되고 있어(그 관계의 신뢰성이 크게 떨어지지만) 福祉需要에 긍정적으로 대응한 福祉豫算政策이 이루어졌다고 볼 수 없다. 즉 지역인구 중 취약계층이 차지하는 비율이 클 수록 지역복지수요는 커지고 내용도 다양해질 것으로 기대되나 우리나라의 지역복지 예산정책은 이와 같은 복지수요를 충족시키지 못하고 있다.

취약인구비율 이외의 지역 특성은 福祉事業費의 예산비율에 영향을 주고 있어 地域의 獨自의 福祉가 필요함을 부분적으로 설명하고 있다. 서울을 비교의 기준으로 할 때 부산 및 대구지역을 제외한 전지역에서 지역더미변수의 영향이 유의한 것으로 추정되어 이들 地域에서는 인구특성 이외의 다른 지역적 특성요소가 총예산에 대한 福祉事業費의 비율 결정에 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 또한 지역더미변수의 추정치는 각 지역간에 차이가 커서, 각 지역의 포괄적 특성(예컨대, 지역의 복지의지 및 노력 등)은 총 복지 지출비율에 적지 않은 영향을 주었을 것으로 판단된다. 지역의 가장 중요한 복지적 특성이라고 생각되는 취약인구비율의 복지지출에의 영향은 발견되지 않지만, 지역정부의 정책의지 등이 담겼을 포괄적 지역특성은 유의미한 영향을 주고 있다.

$$RW_i = 22.68 - 0.050GRV_i/GRPi - 1.572 \cdot 10^{-6}PGRP - 0.419W_1M_1 +$$

(3.3) (3.5) (1.82) (1.59)

$$1.534 P_{95} - 0.631P_{94} + 1.345 G_2 + 2.023 G_3 + 6.736 G_4 + 4.316 G_5 +$$

(2.1) (.75) (.93) (1.19) (2.6) (2.8)

$$9.938 G_6 + 2.808 G_7 + 11.79 G_9 + 11.32 G_{10} + 14.26 G_{11} + 5.452 G_{12} +$$

(3.6) (2.4) (3.7) (2.4) (3.3) (3.1)

$$10.80 G_{13} + 8.51 G_{14} \dots\dots\dots (4)$$

(3.0) (3.7)

여기서, N=37, R²=0.96, Adj. R²=0.92, Sig. F=0.0000

위의 식에서 지역 더미변수는 G₁ 서울, G₂ 부산, G₃ 대구, G₄ 광주, G₅ 대전, G₆ 강원, G₇ 경기, G₈ 경남, G₉ 경북, G₁₀ 전남, G₁₁ 전북, G₁₂ 제주, G₁₃ 충남, G₁₄ 충북으로 정하였다.

지방의 福祉事業費의 예산비율은 전년도 일인당 地域總生産(PGRP_i)과 地域生産에 대한 福祉豫算의 비율과 통계학적으로 유의미한 負의 관계를 갖고 있다. 地域經濟의 발전과 소득수준이 높을수록 그리고 생산에 대한 세입 예산비율이 높을수록 福祉事業費의 예산비율은 적어지는 것으로 추정되고 있어, 地域行政의 주력이 地域經濟의 개발에 비중을 증대시키고 있음을 알 수 있다. 일부 市·道의 자료이기는 하지만 <表 1>에서 5대도시에 비해 9개도의 地域開發豫算 比率이 높음을 보았다. 또한 제1장에서 福祉事業費는 地域生産에 대한 세출비율이 큰 道지역에서 市보다는 경향을 보일 것이라는 가설(表 2 및 表 4의 자료에 기초함)이 15개 시·도 전체에서 볼 때 적합하지 않은 것으로 추정된다. 이는 우리의 지방정부의 예산 확대가 지역복지 강화를 중심으로 이루어지고 있지 않고 아직도 개발수요 충족을 중심으로 하고 있어, 선진국에서 경험한 복지예산증대가 정부의 총예산의 증대로 이어지는 局面으로 進入하고 있지 못함을 의미한다. 특히 財政自立도가 낮아 중앙정부의 재정지원에 크게 의존할 수 밖에 없는 道의 豫算에서 讓與金 및 交付金 등 中央政府 財政支援의 비중이 매우 크고, 그리고 이들은 거의 전액 地域開發 및 敎育 등의 용도에 제한된 것도 복지예산비율과 GRP에 대한 一般會計豫算比率 사이의 負의 관계에 기여하였을 것으로 보인다.

財政能力의 부족에 의해 발생되리라고 가정되는 寡少水準의 均衡福祉 水準을 추정하여 지역사업의 우선순위를 설명할 수 있을 것이다¹³⁾. 이를 위해 [그림 1]에서와 같이 總財政의 제약에 따른 福祉供給의 비탄력성의 문제

를 제거하기 위하여 地域總生産에 대한 총세입예산의 변수를 배제하고 추정하였다¹⁴⁾. 추정 결과는 통계적 적합성이 크게 떨어졌다. 이론적으로 유의한 관계를 보여야 할 취약인구비율 및 일인당 地域生産額과 福祉豫算의 비율 사이에서도 통계학적 유의성이 없어, 總財政의 제약에 따른 福祉供給의 非彈力성과 이의 均衡福祉 需給量에 대한 영향을 파악하기 어렵다.

生活保護 豫算比率의 추정에서 전국 15개 시·도의 生活保護豫算은 生活保護對象者로 책정된 인구의 비율과 통계학적으로 유의한 관계를 갖는 것으로 추정되었다. 즉 生活保護 人口比率이 클수록 生活保護豫算이 全 豫算에서의 점유비중도 커지는 것으로 추정되었다. 지역특성의 생활보호예산에 영향은 충남을 제외한 모든 지역에서 유의한 결과를 얻지 못하여, 생활보호 대상 인구비율을 제외한 기타 지역적 특성이 생활보호예산의 책정에 반영되고 있다고 볼 수 없다. 그리고 생활보호인구비율의 반영의 정도도 충분하지 못하다. 왜냐하면 각 변수의 평균 값(生活保護 豫算比率(L₄, 33.7)과 生活保護對象 人口比率(Z/M1, 5.40)에서 평가할 때 탄력성은 0.466을 보여 生活保護對象 人口比率의 증가에 탄력적으로 예산비율이 증가하지 못하고 있음을 보여 주고 있다. 따라서 生活保護對象 人口比率이 높은 지역에서 그 예산비율이 클지라도 생활보호인구 증가율 정도를 반영하여 예산을 충분히 확보하고 있지 못하다. 이는 大都市에 비해 生活保護 人口比率이 큰 道地域에서의 生活保護豫算이 상대적으로 부족하게 책정되고 있음을 의미한다. 그

13) 이는 정상적 상태와 불균형적 상태에서 균형수준의 차이는 총량적 격차만 있지 각 사업의 순위 정도에 영향을 주지 않을 것이라는 가정에 기초한다. 즉, 각 사업에 대해 균형의 격차는 같은 비율로 영향을 준다고 가정한다.

14) $RW_i = 5.412 + 1.259 \times 10^{-7} PGRP + 0.056 W_1 M_1 - 1.447 P_{94} - 1.244 P_{95} +$
 (.92) (.14) (0.2) (1.94) (.91)
 1.431 G₂ + 1.525 G₃ - .656 G₄ + 3.300 G₅ + 4.698 G₆ + 4.980 G₇ +
 (0.79) (0.72) (.34) (1.74) (1.64) (4.05)
 6.280 G₉ + 1.129 G₁₀ + 5.816 G₁₁ + 2.946 G₁₂ + 5.195 G₁₃ + 6.012 G₁₄
 (1.79) (0.23) (1.30) (1.45) (1.28) (2.21)

여기서, N=37. R²=0.93, Adj. R²=0.87, SigF=0.0000

리고 生活保護豫算이 주로 居宅保護對象者의 수에 따라 基本生計費(이것은 地域間에 큰 차이가 없음)급여액이 증가하였지만, 이 이외의 다른 生活保護事業들이 地域의 특성에 맞게 활발히 개발되지 못하고 있는데서 비롯된 것으로 추정된다.

다른 변수들은 統計學的으로 有意한 영향을 주고 있지 못하여 지역의 생활보호예산이 일인당 지역생산이나 복지재정비율의 크기와는 무관되게 책정되고 있음을 알 수 있다. 즉 주민의 소득이 증가할수록 주민의 최저생활 지원이 증가할 것으로 생각되나 그렇지 못하고, 복지재정이 증가한다 하여도 생활보호예산이 더욱 빠르게 심지어는 같은 정도로 증가할 것이라고 기대하기 어렵다.

$$\begin{aligned}
 L_4 = & 35.96 - 0.31RW_i - 2.64 \cdot 10^{-7} PGRP + 2.91Z/M_1 - 5.92P_{94} - 2.60P_{95} \\
 & (1.55) \quad (0.4) \quad (0.07) \quad (2.8) \quad (1.90) \quad (0.50) \\
 & 7.60G_2 - 3.49G_3 - 8.73G_4 - 13.19G_5 - 10.91G_6 - 8.12G_7 - 9.56 G_9 - \\
 & (1.1) \quad (0.4) \quad (1.3) \quad (1.8) \quad (1.3) \quad (1.3) \quad (1.0) \\
 & 17.40 G_{10} - 22.96 G_{11} - 5.10 G_{12} - 27.97 G_{13} - 4.44 G_{14} \dots (5) \\
 & (1.5) \quad (2.0) \quad (0.7) \quad (2.8) \quad (0.5)
 \end{aligned}$$

여기서, $N = 37$, $R^2 = 0.82$, $Adj. R^2 = 0.64$, $Sig. F = 0.0007$

노인, 장애인, 아동 및 보육, 그리고 부녀복지 등을 포함한 社會福祉서비스 예산의 총예산에 대한 비율식을 추정하면, 65세 이상 노인 및 등록장애인의 地域人口比率(W_2M_1)은 복지서비스의 예산에 유의한 영향을 주지 못하고 있다. 이미 2章 1節에서 본 바와 같이 취약인구비율이 큰 地域(예, 전남북)에서 관련 福祉의 예산비율이 다른 地域보다 오히려 적은 것을 보았다. 또한 인구특성 이외의 지역간의 특징도 복지서비스 예산비율에 유의하게 영향을 못 주고 있어 지역실정에 맞는 서비스정책을 수행하고 있지 못한 것으로 해석된다. 따라서 취약계층에 대한 生計保護 이외의 복지서비스의 기능은 地域住民의 욕구 크기와 다양성에 적절히 응하여 대처하는 豫算

政策을 쓰지 못하고 있다. 또한 地域總豫算에 대한 福祉事業費가 큰 지역에서 福祉서비스에 대한 예산의 배정은 오히려 적어지고 있다. 각 변수의 평균 값($RW_i = 9.10$, $L_5 = 41.58$)에서 추정하면 탄력도는 -0.58 이어서 市·道의 全豫算 중 복지사업비의 예산비율이 1% 증가하면 복지서비스의 예산비율은 오히려 0.58% 감소하는 것으로 추정되었다. 다시 말해 福祉事業費의 확대와 더불어 地域福祉 豫算政策이 전통적인 취약계층인 生活保護에 대한 지원을 줄이고 있는 것(식 (5) 참조)과 마찬가지로 노인, 장애인, 부녀 등 취약계층에 대한 예산을 줄이고 기타 긴급도가 상대적으로 떨어지는 福祉關聯事業 豫算에서 비중이 증가하고 있는 경향을 지닌 것으로 생각된다.

$$\begin{aligned}
 L_5 = & 63.57 - 2.66RW_i + 2.35P_{94} - .25 P_{95} - 2.83 \cdot 10^{-6} PGRP + 2.87 W_2 M_1 - \\
 & (2.6) \quad (2.7) \quad (0.6) \quad (0.4) \quad (0.5) \quad (0.7) \\
 & .59 G_2 - 1.49 G_3 + 3.43 G_4 + 2.39 G_5 - 11.31 G_6 + 14.93 G_7 - 18.50 G_9 - \\
 & (0.1) \quad (0.1) \quad (0.3) \quad (0.2) \quad (0.2) \quad (1.6) \quad (0.8) \\
 & 20.69 G_{10} - 6.39 G_{11} + 8.37 G_{12} - 10.49 G_{13} - 4.11 G_{14} \dots \dots \dots (6) \\
 & (0.8) \quad (0.2) \quad (0.4) \quad (0.4) \quad (0.2)
 \end{aligned}$$

여기서, $N=37$, $R^2=0.85$, $Adj. R^2=0.71$, $Sig. F=0.0001$

식 (7)과 식 (8)을 이용하여 노인(L_6) 및 장애인(L_7)의 福祉豫算比率을 추정하면, 식 (6)에서와 같이 노인인구비율(M_4M_1)과 장애인인구비율(B_4M_1)이 각기의 예산비율에 통계학적으로 유의한 영향을 주지 못하고 있어 우리나라의 地域福祉豫算 配定이 地域의 인구적 특성 및 이에 따른 상이한 福祉欲求水準과 多樣한 내용을 반영하지 못하고 있을 것임을 보여 주고 있다. 또한 인구 이외의 지역특성이 노인 및 장애인복지비율에 차별적 영향을 주지 못하고 있어, 생활보호 예산정책에 비해서 지역간의 특성이 노인, 장애인 등 취약계층을 위한 복지예산의 결정에 전혀 영향을 주지 못하고 있는 것으로 추정된다.

총예산에 대한 福祉事業費 比率의 地域간의 차이에도 불구하고, 이것이

양 복지서비스의 예산비율에 유의한 영향을 주지 못하고 있어, 노인이나 장애인인구가 상대적으로 많아도, 그리고 전예산에서 복지예산이 상대적으로 많이 배정되어도 가장 긴요한 복지대상자인 老人 및 障碍人에 대한 福祉豫算의 배정은 증가하지 않고 있음을 의미한다. 이는 다시 地域의 福祉投資 順位 결정에서 보다 취약한 계층이 보다 많은 예산적 지원을 받고 있지 못한 地域福祉의 非效率性 및 非效果性을 示唆하는 것이다. 또한 노인 및 장애인예산의 비율은 그것에 영향을 주리라고 기대되는 지방자치체의 선거, 일인당 地域生産, 그리고 대부분의 地域的 特性에 의해서도 영향을 받지 않고 있다. 지방자치단체의 선거를 대비해 취약계층에 대한 公約이 많았으나 실제의 예산정책에 반영하지 못하였음을 여실히 보여 주고 있다. 이는 지방 예산의 경직성, 임기응변적 선거 공약으로 발생한 것으로 보이며, 또한 이들 福祉豫算의 결정이 中央政府 政策의 단순한 추종과 과거의 豫算配定 방식에 따른 집행의 결과가 아닌가 생각된다. 즉 福祉豫算 決定에서 변화하는 주민의 福祉必要 內容 및 이에 영향을 주는 각종 經濟社會的 變化에 탄력적 반응을 보이지 못하고 있는 것으로 생각된다. 특히 老人福祉의 경우 地域特性的의 변수가 전혀 유의한 추정결과를 얻지 못하고 있어 地域의 老人福祉는 논리적 추론이 가능한 지역여건의 변화와 豫算政策 사이의 合理的 關聯性을 갖지 못하고 있다.

$$\begin{aligned}
 L_6 = & 4.96 + 0.45 RW_1 + 7.08 * 10^{-7} PGRP + 0.55 M_4 M_1 + 0.38 P_{94} + 0.13 P_{95} - \\
 & (0.5) (1.0) \quad (0.3) \quad (0.2) \quad (0.2) \quad (0.4) \\
 & 0.63 G_2 + 2.97 G_3 + .91 G_4 - 3.21 G_5 - 4.92 G_6 - 5.22 G_7 - 5.67 G_9 - \\
 & (0.1) (0.5) (0.2) (0.6) (0.4) (1.2) (0.5) \\
 & 6.38 G_{10} - 8.59 G_{11} + 4.26 G_{12} - 1.68 G_{13} - 3.17 G_{14} \dots\dots\dots (7) \\
 & (0.5) (0.6) (0.5) (0.1) (0.3)
 \end{aligned}$$

여기서, N=37. R²=0.69, Adj. R²=0.41, Sig. F=0.0286

$$\begin{aligned}
 L_7 = & 7.48 - .16 RW_i + 7.96 \times 10^{-7} PGRP + 1.33 B_4 M_1 - .89 P_{94} - 2.02 P_{95} - \\
 & (1.0) \quad (0.5) \quad (0.6) \quad (0.7) \quad (0.8) \quad (1.0) \\
 & 3.17 G_2 - 1.45 G_3 + 4.19 G_4 + 5.05 G_5 - 5.77 G_6 - 3.22 G_7 - 4.78 G_9 - \\
 & (1.2) \quad (0.5) \quad (1.6) \quad (1.8) \quad (1.8) \quad (1.4) \quad (1.7) \\
 & 6.66 G_{10} - 6.17 G_{11} - 2.66 G_{12} - 5.85 G_{13} + 2.34 G_{14} \dots\dots\dots (8) \\
 & (3.3) \quad (1.8) \quad (0.9) \quad (2.1) \quad (0.8)
 \end{aligned}$$

여기서, N=37. R²=0.87, Adj. R²=0.76, SigF=0.0000

우리나라의 주요 복지사업인 老人福祉事業이 福祉豫算의 증가나 노인인구비율과는 중요한 관계없이 배정되고 있는 데 비해 일본에서는 인구비율과 財政力指數가 중요한 영향을 주고 있다(齊藤愼 외, 1991). 1988년의 자료를 분석한 아래의 추정결과를 보면 47개 府縣別 一人當 老人福祉費는 財政力指數와 노인인구비율과 유의도가 매우 높은 陽의 관계를 갖고 있어 福祉成長期에 기대될 수 있는 老人福祉 豫算政策의 典型을 따르고 있다.

$$\begin{aligned}
 \text{老人福祉費} = & -16,091.5 + 10168.4(\text{財政力 指數}) + 24,199.2(\text{1인당 노인보건} \\
 & (3.8) \quad (3.4)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 & \text{각출금} + 887.3(\text{65세이상 노인인구비율}) + 175.3(\text{65세 이상} \\
 & (4.6) \quad (3.1)
 \end{aligned}$$

인구천명당 노인의 집 定員數)

여기서, N=47, 자유도 수정 결정계수=0.4355

지금까지 각 지역의 독립변수가 각 事業에 대한 균형지출에 어떻게 영향을 주는가를 보았다. 地域間에 특성 차이가 클수록 地域福祉 性格의 차이도 커질 것이므로 事業의 地域化 정도가 결정될 것이라는 가정에서 각 지출비율을 추정하였다. 그러나 위의 추정결과를 보면 生活保護 人口比率만이 福祉豫算의 비율과 陽의 관계를 갖고 있으나 이들 推定値를 평균값에서 평가할 때 탄력성은 1보다 적어 취약특성의 차이가 지역의 福祉豫算策定에 충

분히 반영되고 있지 않다. 더욱이 社會福祉서비스 전체, 노인 및 장애인의 福祉豫算은 취약인구의 특성과는 전혀 유의한 관계를 보이고 있지 않아 주민의 욕구 및 여건을 고려한 地域福祉政策이 이루어지지 못하고 있음을 볼 수 있다. 또한 인구적 특성 이외의 포괄적 地域간 特性의 차이도 각종 福祉支出의 비율에 뚜렷한 영향을 못 주고 있다. 몇몇 市·道에서 유의한 관계가 발견되었지만 福祉事業에 따라 다르다. 각 지역에서 福祉事業의 優先順位는 그 地域의 諸般 特性에 의해 결정되어야 하며, 이는 현실의 事業別 支出에 반영되어야 한다. 이렇지 못할 경우 지역별 사업의 우선순위가 재조정되어야 할 것이다. 다만 地域간의 차이는 주로 市·道간에 취약인구의 비율에서 발견된다. 예컨대, 노인 및 장애인 인구비율은 대도시에서 보다는 道地域에서 높아 노인인구비율의 都農分離 變數(더미변수; 대도시=1)와의 상관계수는 0.904, 장애인 인구비율의 상관계수는 0.653에 이르고 있다¹⁵⁾. 이는 적어도 道地域에서 취약인구가 많아 福祉對象 뿐 아니라 내용도 다양하여 필요한 福祉事業 費用도 크고 事業類型도 다양하여야 함을 의미한다. 그러나 15개 市·道 사이에는 지역별 취약인구비율의 차이에도 불구하고 地域豫算 中 關聯 福祉支出 比率과 유의한 相關關係를 갖고 있지 못하다. 또한 취약인구 비율이 크면 地域總生産에 대한 總예산비율은 높게(노인 인구비율 및 장애인 인구비율과 총 예산비율의 상관관계는 각각 0.591 및 0.590) 추정되고 있다. 그러나 2章 1節의 表들에서 보는 바와 같이 사업내용의 다양성도 지역의 취약인구비율과는 관계가 적어 우리의 地域福祉가 지역의 특성 및 주민 福祉欲求를 잘 반영하고 있다고 볼 수 없다. 예컨대 일본의 경우 위의 추정식에서 보는 바와 같이 지역간의 特性差가 老人福祉豫算의 지역간의 差別化에 유의한 연결을 이루고 있음을 볼 수 있다.

15) 노인 및 장애인 인구비율의 상관관계는 0.586으로 추정됨.

〈附表 1-1〉 低所得層 生活保護 豫算의 地域別 比較(1995)¹⁾

(단위: 천명, 억원, %)

	서울	부산	대구	인천 ²⁾	광주	대전
생활보호대상자수	112.5	95	44.6	43.7	38.8	31.1
거택	16.3	14	6.0	11.2	5.3	5.2
자활	88.0	70	32.8	30.3	30.3	24.5
시설	8.2	11	5.8	2.2	3.2	1.5
(예산)						
기본생계지원	207 (45)	226 (64)	111 (72)	90.5	-	55.2
거택생계지원	129 (50)	117 (80)	65 (73)	-	-	42.4
시설생계지원	57 (50)	63 (80)	40 (80)	-	-	12.8
자활생계지원	21	46	-	-	-	-
기타 생계비지원	-	-	6.4 (0)	-	-	-
자활지원	581	230	70	27.0	-	51.8
학자금	126 (50)	82 (78)	46 (82)	17.3	13.0	30.6
생업·전세자금	33 (100)	127 (100)	24 (100)	-	-	21.2
직업훈련	16 (100)	8 (100)	-	-	-	-
취로사업	403 (0)	12	-	-	-	-
중식지원	3	2	-	-	-	-
기타 특별지원	39.7	9	-	-	-	-
겨울지내기	24	-	-	-	-	-
명절방문	14	-	-	-	-	-
보훈대상위문	1.7	-	-	-	-	-
의료비지원	-	3	-	-	-	-
긴급구호	-	6	-	-	-	-

〈附表 1-1〉 계속

	강원	충북	충남	전북	전남 ²⁾	경북	제주
생활보호대상자수	86.1	61.8	107	159	191	200	12.3
거택	19.1	13.1	22	26	42	39	5.1
자활	65.5	43.4	81	48	144	155	6.4
시설	1.5	5.3	4	5	5	51	0.9
(예산)							
총계	249.4	183	257.5	396.3	-	433.6	60.7
기본생계지원	104 (76)	141 (80)	226	238	441.7 (80)	308	47
거택생계지원	64 (73)	104 (80)	169	205 (80)	-	276	-
시설생계지원	40 (80)	36 (80)	26	33 (80)	-	32	-
자활생계지원			31		-	-	-
자활지원	140	42	31.5	130	-	116	13.7
학자금	70	24 (80)	0.5	62 (80)	68.0 (80)	40	6.3
생업·전세자금	22 (100)	-	31 (100)	68 (73)	75.7 (100)	40	5.4 (100)
직업훈련	30	-	-	-	-	20	-
취로사업	-	18	-	0	-	16	2.0
중식지원	18	-	-	-	-	-	-
기타 특별지원	5.4	-	-	28.3	-	9.6	-
겨울지내기	0.7	-	-	-	-	2.1	-
명절방문	0.7	-	-	-	-	1.5	-
보훈대상위문	4	-	-	-	-	-	-
거택보호주거비	-	-	-	-	11	-	6.0
즉시보호비	-	-	-	-	8	-	-
환경지원비	-	-	-	-	3	-	-
생활부조	-	-	-	-	0.3	-	-
장학금	-	-	-	-	6	-	-

註: 1) ()은 국비의 비중이나 시·도의 자료에서 국비의 비중이 표시된 경우에만 게재하였음. 게재되지 않은 시·도에서도 국고보조는 있었을 것임.

-로 표시된 난은 대부분 사업수준이 매우 적거나 실시되지 않고 있어 시·도의 보고서에 게재되지 않은 경우이며, 공란은 보고되지 않아 기재할 수 없는 경우임. 시·도에 따라 예산분류사업이 일정하지 않고 또한 상세히 보고되지 않은 것이 있어, 이들에 대해서는 공란 혹은 -의 상태로 남겨 놓았음.

2) 1996년 통계임.

資料: 각 시·도의 연초 업무보고자료에서 발췌

〈附表 1-2〉 地域別 老人福祉 事業(1995)¹⁾

(단위: 억원)

	중앙	서울	부산 ²⁾	대구	광주
경로우대제					
경로승차권	-	181	105	101	28.7
생활보호노인					
목욕권	-	-	-	-	-
이미용권	-	-	-	-	-
노인소득지원					
노령수당	340	34 (70)	27.2	16 (70)	
공동작업장 등	0.6	-	0.6	0.03	
노인능력은행	0.2	4	-	-	
무의탁노인지원			6.5 (0)		
노인아파트	-	-	96.6 (0)	-	
노인건강지원					
무료건강진단	8	1.4 (50)	0.8	0.06 (80)	0.2 (70)
물리치료기설치	2	-	-	-	-
틀니혜택드리기	-	-	-	-	0.5
요양시설신개축	19	-	-	-	4.0 (50)
노인치매센터	-	-	36 (50)	-	-
대인서비스지원					
재가노인봉사	14	3.8 (50)	4.2	-	0.4 (50)
경로당지원·확충	-	19 (13)	-	7 (70)	13.1
노인교실 등	-	0.3	-	-	0.2
결식노인급식	-	2.1	0.8	-	2.6 (7)
양로시설신개축	13	-	-	-	-
복지회관신축	21	-	36	-	- (80)
노인의 집	-	-	0.8	-	-
기타시설 보강	39	-	-	-	-
노인복지시설운영	10	48	23.8	14	12.0 (80)
효행자포상	-	-	-	-	-

〈附表 1-2〉 계속

	강원	충북	충남	전북 ²⁾	전남 ²⁾	경북	제주
경로우대제							
경로승차권	55	47	119	87.0	153.2	119	25
생활보호노인							
목욕권	-	-	-	-	-	1.0	1.3
이미용권	-	-	-	-	-	1.9	1.2
노인소득지원		31.5					
노령수당	31 (70)	21 (68)	43	77.3 (70)	83.1	44	11 (70)
공동작업장	0.07	0.06 (50)	0.34	-	-	0.03	0.5
노인능력은행	-	-	-	-	-	-	4.2
노인건강지원							
무료건강진단	0.6	0.5 (80)	1.0	0.4 (80)	-	0.9	0.8 (80)
물리치료기설치	0.7	-	1.0	-	-	0.9	0.5(50)
보청기지원	-	-	-	-	0.3	-	-
요양시설신개축	13.4	0.3 (18)	-	-	57.9	1.7	-
노인전문병원	-	-	-	-	88.9	-	-
대인서비스지원	41.6						
재가노인봉사	7.9	0.45 (69)	-	1.4 (70)	2.2	0.08	3.8 (50)
경로당지원	6.4	8.5	9.5	14.7 (76)	10.2	11.7	19.5 (13)
노인교실	-	-	3.2	0.5	-	0.1	1.0
결식노인급식	4.1	0.6	0.4	-	1.6	-	0.7
노인복지시설운영	5.4	10.5	5.6	-	12.2	0.15	8.8
효행자포상 등	0.05	-	0.1	-	-	-	-
복지회관신축	17.9	-	1.0	17.0 (0)	-	6.3	-
노인의 집	-	-	-	0.3	13.0	-	-
양로시설신개축	-	3.6 (50)	57.5	-	46.7	1.0	-
기타시설 보강	-	1.0 (100)	0.46	-	10.9	1.0	-
기타	-	-	-	-	6.2	-	-

註: 1) ()은 국비의 비중이나 시·도의 자료에서 국비의 비중이 표시된 경우에만 게재하였음. 게재되지 않은 시·도에서도 국고보조는 있었을 것임.

-로 표시된 난은 대부분 사업수준이 매우 적거나 실시되지 않고 있어 시·도의 보고서에 게재되지 않은 경우임. 공란은 보고되지 않아 기재할 수 없는 경우임. 시·도에 따라 예산분류사업이 일정하지 않고 또한 상세히 보고되지 않은 것이 있어, 이들에 대해서는 공란 혹은 -의 상태로 남겨 놓았음.

2) 1996년 통계임.

資料: 각 시·도의 제공

〈附表 1-3〉 地域別 障碍人 福祉事業(1995)¹⁾

(단위: 억원)

	중앙	서울	부산 ²⁾	대구	인천 ²⁾	광주 ²⁾	대전
장애인 생활안정							49.0
생계보조수당	50.4		10.8 (40)		1.4	1.4 (70)	1.8
자립자금대여	49.0	-	5.5	1.8	3.4	-	1.2
의료비		0.5 (50)	-	-	-	-	0.3
자녀교육비	11.7	1.3 (50)	1.4	1.2 (80)	0.5	2.2 (20)	0.4
장애인퇴소자정착금		0.3	-	-	-	-	-
시각장애인심부름센터지원	4.7	1.5 (50)	-	0.6 (44)	-	1.4 (21)	0.5
주택전세금지원		-	5.8	-	4.3	3.1	1.6
재활서비스 혹은 훈련	2.1	-	-	-	-	0.4	0.7
의료대책							
보장구지원	4.4	1.5 (50)	0.4	0.2 (80)	0.2		0.1
장애인시설							
수용시설운영비지원		87.0 (43)	52.7 (37)	33.7 (80)			22.3
위탁시설운영비		37.7 (32)	-	-			-
이용시설지원		41.8 (37)	-	5.4 (28)			6.2
복지시설신개축	70.2	76.7 (30)	80 (80)	16.0 (48)		14.1 (39)	6.9
장애인체육관		29.2 (35)	25.4 (37)	-			11.4 -
보호작업장신축		3.6 (50)	-	-			-
장애인특장차구입		-	-	-			1.2
기타 서비스							
주간보호사업		0.5	-	-			0.5
장애인위탁가정운영		2.6	-	-			-
장애인행사		2.3	-	0.8		1.4 (21)	0.9
장애인 조사 등		1.0	-	-			0.3
기타		-	1.8	-		1.6 (0)	0.0

〈附表 3〉 계속

	강원	충북	충남	전북	전남 ²⁾	경북	제주
장애인 생활안정	7.2						
생계보조수당	3.2	3.6		5.1	7.9	4.8	
	(100)	(100)		(100)	(100)	(100)	
자립자금대여	-	-	-	-	0.8	3.9	-
의료비	-	0.6	-	-	-	-	0.48
자녀교육비	1.1	-	0.7	1.1	0.4	1.3	-
		(80)		(80)			
장애인퇴소자정착금	-	0.26	-	-	-	-	-
직업훈련지원	-	0.25	-	-	-	-	-
시각장애인심부름센터지원	0.6	-	0.6	0.5	-	0.6	0.6
				(50)			
전세자금지원	-	-	-	-	3.9	-	-
의료대책							
보장구지원	0.3	-	-	0.3	0.6	0.6	-
재활치료 & 서비스	-	2.0	-	-	-	-	1.7
		(38)		(50)			
장애인시설							
시설운영비지원	9.5	70.3 ³⁾	36.3	23.6		24.9	2.2
		(74)		(80)		(39)	
정신질환자시설	-	-	-	-		-	8.3
이용시설지원	4.0	-	5.9	1.4		5.3	6.6
				(40)			
시설신개축	27.2	35.9	11.9	11.1		29.4	-
		(44)		(50)			
장애인체육관	-	12.9	-	-		-	-
		(35)					
기타							
장애인 행사	0.2	0.5	0.5	1.2		1.9	0.7
장애인 조사 등	-	-	-	-		0.3	0.1

註: 1) ()은 국비의 비중이나 시·도의 자료에서 국비의 비중이 표시된 경우에만 기재하였음. 기재되지 않은 시·도에서도 국고보조는 있었을 것임. -로 표시된 것은 대부분 사업수준이 매우 적거나 실시되지 않고 있어 시·도의 보고서에 기재되지 않은 경우임. 공란은 보고되지 않아 기재할 수 없는 경우임. 시·도에 따라 예산분류사업이 일정하지 않고 또한 상세히 보고되지 않은 것이 있어, 이들에 대해서는 공란 혹은 -의 상태로 남겨 놓았음.

2) 1996년 통계임.

3) 부랑인시설(3개소) 운영비지원도 포함됨.

資料: 각 시·도의 제공

Ⅲ. 地域福祉財政의 問題點과 主要 政策方向

1. 地域福祉의 問題點

가. 福祉豫算의 絶對的 不足과 福祉水準의 未洽

1) 財源調達能力的 不足

中央政府이든 地方政府이든 福祉豫算의 絶對的 不足은 주민의 最低生活을 어렵게 하는 根本的 原因이다. 더욱이 지역의 自體財源의 조달 능력이 매우 취약한 실정에서 地域實情에 맞는 福祉事業을 開發하고 擴大해 나가는데 財源 不足이 가장 큰 隘路로 작용하고 있다. 地域福祉가 公的扶助 및 社會福祉서비스를 통하여 주민의 생계 및 경제·사회적 생활을 最低限 保障하여야 하나, 地域福祉財政의 주요부분인 國庫支援도 부족하고, 지역 자체의 財源調達 능력도 부족한 실정에 있다. 국고이든 자체 財源의 동원이든 地方政府의 福祉財政은 결국 그 지역의 생산능력과 이에 대한 財源동원능력에 依存할 것임은 第1章 第2節에서 논한 바와 같다. 福祉豫算의 不足은 중앙정부에서 뿐만 아니라 지방정부에서는 더욱 그러하다.

廣義의 福祉概念으로서 社會보장 이외에 保健의료 및 주거 등을 고려할 때 1995년 중앙정부의 一般會計 福祉豫算은 GNP 대비는 1.2% 수준에 그치고 있고, 社會保障豫算도 0.8~0.9%대에 머물고 있다. 一般會計豫算 이외에 政府豫算의 社會보장 분류 밖의 방위비 및 교육비 예산 등에 포함된 군인연금, 사학연금 및 공무원연금에 대한 국고보조금액을 합하면 1994년 GNP 대비 약 1.16%이고, 중앙정부가 特別會計豫算에서 포함하고 있는 산재보험지출 약 1조 5천 565억원을 추가하면 GNP 대비 약 1.68%, 공무원 및 군인연금 그리고 공교의료보험 등에서 政府負擔 保險料(지역의보의 보험료 부

담은 일반회계 사회보장예산에 이미 포함) 부담을 추가하면 GNP 대비 약 2.03%이다. 그리고 교육을 제외한 廣義의 福祉豫算比率은 2.43%에 달할 것이다. 그러나 중앙정부의 회계상 福祉豫算에서는 정부의 보험료 부담을 제외하여야 하고 特別會計豫算 중 산재보험의 보험료 수입은 기업으로부터 거두어 政府가 관리하는 것이므로 이들을 제외한 중앙정부의 純粹 社會保障豫算은 1994년 3조 6,528억원으로서 GNP의 약 1.16%이고, 純粹한 廣義의 福祉豫算도 1.60%가 될 것이다. 1995년에는 전체적으로 우리나라 중앙정부의 협의의 복지인 社會保障豫算은 一般會計豫算의 GNP 대비 0.9%에서 純粹 總福祉豫算의 비율 1.2%까지 매우 낮은 水準에 불과하여(광의의 복지 예산은 각각 1.2% 및 1.6%) 우리의 國民所得水準에 비한 適正 福祉水準에 크게 못미칠 것으로 생각된다. 이는 先進國에서 1950년 정부의 廣義의 福祉 및 社會保障(所得保障 및 社會保障서비스의 合)豫算의 GDP에 대한 비율 예컨대, 스웨덴 약 11.2%(주택 제외) 및 6.4%, 독일 19.0% 및 13.5%, 영국 14.8% 및 5.2%의 水準에 현저히 못미친다. 이를 다시 先進國의 福祉 絶頂期에 해당하면서 낭비적 요소가 뚜렷하지 않던 1970년의 광의 및 협의의 福祉豫算比率인 스웨덴 25.9%(주택 제외) 및 11.9%, 독일 24.8% 및 16.8%, 영국 20.0% 및 8.2%, 미국 14.3% 및 7.3%, 일본 5.2%(교육 제외) 및 4.6%(박순일, 1992)의 水準과 비교해 보면 더욱 못 미치며, 심지어 현재 우리나라의 경제력과 비슷한 1970년의 일본의 社會福祉 및 社會保障豫算比率과 比較해서도 크게 떨어지고 있다. 대체로 우리나라 中央政府의 社會保障 財政은 適正水準으로 추정되는 약 3.7%의 1/3 水準에 그치고 있다(박순일, 1996).

중앙정부의 예산 뿐 아니라 지방정부 예산에서 福祉豫算이 適正水準에 크게 못미칠 것임은 미국의 통계와 비교해서도 분명하다(表 5 및 表 6 참조). 그 원인을 보면 지방의 조세수입의 제약으로 정부의 地方交付金이 높아야 하는데도 불구하고 우리나라 중앙정부의 交付金은 1995년 불과 總 一般會計豫算의 10.0%에 불과하고 서울과 같이 財政自立도가 높은 지역을 제외하면 지방정부 및 그 아래 自治地域에 대한 交付金은 더욱 취약하다(表

4 참조). 미국의 경우 1977년 연방정부의 총지출 약 4143억불 중 약 15%(1975년 13.3%, 1980년 13.3%)(IMF, 1985, 1992)인 607억불을 州 및 地方政府에 지원한 것에 그쳐 地方福祉事業이 地方豫算을 중심으로 이루어지고 있어도 우리나라의 福祉豫算 지원비율보다 높다. 더욱이 미국의 지원금은 廣義의 福祉인 교육, 고용 훈련 및 사회서비스에 19.8%, 소득보장에 18.8%, 보건에 16.8%을 배정하도록 조건부로 교부하고 있으며, 地域開發事業인 지역개발(6.4%)과 고속도로(10.9%)를 합하여도 所得保障支出 要求比率 보다 적다. 기타 자연자원 및 환경(7.3%), 기타(9.4%)가 있고 조건없는 交付金이 약 10.8%(Browning & Browning, 1979:424)에 이르러 미국 聯邦政府豫算의 地方福祉的 投資의 比率은 더욱 커질 것이다. 우리나라의 경우 지방의 최소한 行政水準을 유지하거나 地域間 財政力の 격차를 緩和하기 위하여 地方政府에 지원하는 자금으로서 交付金은 1995년 一般會計豫算의 약 26.0%이고 이 중 용도의 제한없이 지방에 교부하는 地方財政 交付金이 약 10.9%이며, 의무교육기관의 교원 봉급 등으로 이용되는 教育財政交付金이 약 15.2%(재정경제원, 1995)이다.

그러나 지방의 福祉에 투입될 交付金은 따로 없고 地方自治團體에 대한 補助金(약 9,884억원) 중 社會保障 豫算으로 이용되리라고 생각되는 保健福祉部의 補助金 豫算이 1995년 8,090억원(재정경제원, 1995:131), 일반회계세출의 약 1.6%이어서 中央政府豫算의 8.3%를 地方福祉에 투입하는 미국의 수준에 크게 못 미친다. 福祉事業 補助金の 약 8%(내무부 지방재정경제국, :71)²⁵⁾인 保健分野의 補助金을 제외하면 모두 生活保護, 醫療保護 및 福祉서비스事業 등이 福祉資金으로 투입되고 있지만 미국에 비해서 매우 부족한 자금이 할당되고 있다. 예컨대 中央政府의 地方政府 財政을 보조하는 所得保障的 豫算인 생계급여²⁶⁾, 노령수당 및 장애인 생계수당의 합은 地方

25) 시·군·구의 보조수입에서 보건위생보조비/복지사업보조비의 비율임.

26) 생계급여는 시설 및 거택 보호대상자, 부랑인보호, 일시구호, 귀순북한동포들의 생계유지를 위한 현금지원(국비)을 포함함.

政府 一般會計豫算의 0.75%에 불과하여 1977년 미국의 同 比率 2.8%와는 비교도 안된다. 따라서 우리나라는 一般會計豫算에 대한 教育財政交付金の 비율이 미국에 비해 큰데 반해 福祉 및 保健 등의 補助金 比率은 크게 작다. 더욱이 이들 豫算은 事業別로 지원되고 있는 조건없는 福祉財政 지원은 거의 없는 것으로 보아도 무방한 것으로 보인다.

GNP에 대한 중앙정부의 社會保障豫算 比率이 우리의 경제력에 비해 크게 작아 전 국민은 물론 1995년 국민의 3.9%도 안되는 生活保護對象者들에 대한 最低生活도 보장 못하고 있는데, 地方政府의 세입은 더욱 부족하여 취약한 중앙정부의 社會福祉 보조금 이상으로 주민의 最低生活를 보장하기 어려운 실정이다. 예컨대, 1995년 지방정부의 自體豫算 총계는 1995년 53조 7,937억원이어서 GNP의 15.8%이고, 이 중 일반·특별회계 및 교육비 특별회계를 제외한 一般會計豫算 약 34조 586억원의 GNP 비율은 10.0%(재정경제원, 1995:310; 내무부, 1995:68~69)에 불과하다. 이 중 社會福祉豫算(복지사업비, 보건위생비, 공원·녹지, 청소사업을 포함)은 一般會計豫算의 15.6%, 總 豫算의 9.9%이고, 純粹 福祉豫算인 福祉事業費 2조 5697억원은 一般會計豫算의 7.5%, 總 豫算의 4.7%에 불과하다. 이 중 국고보조를 제외한 자체수입의 지원은 더욱 적다. 예컨대, 福祉傳達의 최종단계인 市·道 福祉事業의 자체수입에 의존도는 32.0%이고, 市·군·구의 自體收入 依存度는 45.5%이다. 이는 지방의 純粹 福祉事業費의 豫算比率 4.7% 중 자체수입에 의한 사업의 지원금은 全 地方總豫算의 불과 1.5~2.1%만 투입되고 있음을 의미하므로 지방의 福祉事業이 적절한 水準으로 향상되기 어렵다. 또한, 中央政府 및 市·道 政府에서 委任된 사업이 아닌 市·郡·區의 독자적인, 즉 주민의 욕구에 보다 근접한 사업에 투입되리라고 생각되는 市·군·구의 自體消費豫算 중 자체수입은 1995년 5,193억원으로서 전 지방 總 豫算의 0.97%, 總 福祉事業費의 20.2%이어서 지방의 실정에 맞는 독자적이고 다양한 사업을 실시하기 어려운 실정이며, 이것이 각 市·道の 福祉事業에서 독자사업에 대한 지원을 빈약하게 하는 실태의 주요 요인이 될 것으로 보인다.

〈表 22〉 地方自治團體의 一般會計 福祉財源 區分

(단위: 억원)

	시·도		시·군·자치구				
	시·군·구교부금		시·도에 대한 부담금			자체소비	
	소계	자체수입	중계	소계	자체수입	소계	자체수입
1995	7,764	2,485	13,452	924	923	12,900	5,193
1994	6,138	1,652	11,372	526	512	10,845	4,456

註: 소계에서 자체수입이외의 부분은 보조수입임.

資料: 내무부 지방재정경제국, 『지방재정연감』, 1994, 1995, pp.70~71.

1995년 中央政府에서 계획하고 있던 중앙정부 보조금에 추가되어야 할 지방비의 부담을 보아도 生計保護 약 776억원(보건복지부, 1995:18~19)²⁷⁾, 老齡手當(장애인수당은 지방비 없음) 146억원, 무료건강진단 2.4억원 금액으로 합계 약 776억원으로서 이는 지방자치단체의 일반회계예산의 2.3%, 總豫算의 1.5%에 불과하고, 의료보호의 地方豫算(약 857억원)을 합하여도 지방정부 一般會計豫算의 약 4.4%, 總豫算의 2.8%에 불과하다.

福祉豫算의 절대적 부족은 第II章 第2節의 계량분석에서도 나타났다. 지역의 歲出對比 福祉豫算의 비율은 지역의 GRP대비 총세출의 비율과 逆의 관계에 있다. 이는 지역의 財政能力이 클수록 地域開發豫算의 비중은 커지고 福祉豫算 비율은 적어지고 있음을 의미한다. 民間福祉를 고려하여도 地域의 福祉財政 추세에는 큰 변화가 없을 것이다(表 24 참조).

2) 最低生活保障이 未洽

1995년 지방에서 실제 지출한 豫算(1.5~2.1%)은 중앙에서 계획된 豫算에 못 미치고 사업량 및 수준도 마찬가지로 계획치를 밑돌 것이다. 우리나라 지방정부의 福祉豫算 比率은 <表 6>의 미국의 70년대의 주정부 및 지방정부의 公共福祉豫算比率 17.0%나 6.7%에 크게 못 미치고 있어 地域住民의

27) 생계보호에는 거택 및 시설보호대상자에 대한 지원과 학비지원이 포함됨.

基本的 生活에서의 最低水準의 보장은 물론 최저의 生計도 保護하기 어려운 形편이다. 예컨대, 지방의 生計保護水準은 民間에서 지원하는 金額(월평균 3,500~16,000원)을 중앙정부의 기준액 7만 8천원과 합하여도 최저생계비 월 약 20만원과는 거리가 멀다. 지방에 따라서 지방정부 차원의 추가 지원액이 있으나 거의 모든 地域에서 1995년도의 평균 생계보조액이 10만원 이 하이고(表 15 참조) 民間支援을 합해 보아야 최대 12만원을 넘지 않아 별도의 自家所得이 거의 없는 極貧家口에 대한 最低生計의 지원에는 미흡하다.

老人福祉의 경우 生活保護對象者에 대한 생계급여와 70세 이상의 居宅保護老人에 대한 老齡手當의 지급 이외에는 지방의 독자적인 추가적 소득지원은 없다. 중앙정부의 위임사업인 敬老乘車券의 지급이 지방정부의 가장 큰 老人福祉事業이나, 이는 연령에 의해 受給資格이 주어지므로 豫算規模는 크나 부유한 노인 및 필요도가 적은 노인에게도 지급되어 이들이 승차권을 받아 승차수요가 매우 큰 노인에게 재분배하지 않는 한 福祉效果는 빈곤노인에 대한 집중적 지원 방법 보다 매우 적다. 기타의 노인에게 절실한 健康 혹은 治療서비스와 就業欲求에 대한 지원은 매우 부족하거나 보잘 것이 없어 노인의 최저생활 보장이나 서비스 수요를 충족시키기 어려운 실정이다. 더욱이 기타의 자금도 경로당의 지원 확충이나 福祉施設의 지원에 많이 배정되어 극빈 無依託 老人에 대한 收容 및 利用施設의 지원은 상대적으로 위축될 수 밖에 없다.

障礙人福祉는 생활보호대상이고 重症障礙人에 대한 생계보조 이외에는 생계문제를 해결하는 대책이 없다. 少額의 학비 및 의료비 지원을 고려하여도 최저생활을 보장하기에는 크게 미흡하다. 障礙人豫算의 대부분을 투입하고 있는 시설수용 장애인 의 경우 효율적 財政運營이 이루어지면 최저한의 지원을 할 수 있을 것으로 보인다. 자료입수가 가능하였던 市·道에서의 豫算 36.8억원이 약 500명(전국 시설 평균 수용인원 75명)에게 모두 쓰였다면 한달에 약 60만원이어서 시설운영비가 過多하지 않는 한 施設人員을 늘려도 최저생계의 지원은 되었을 것으로 추정된다. 그러나, 장애인인구대비 수

용비율이 선진국에 비해 매우 적어 比受用 極貧 重症障碍人은 거택보호대상자(현재 거택보호 장애인은 약 4.6만명, 자활보호 6.6만명)가 아닌한 정부의 지원은 거의 못 받고 있어 최저생활을 못하고 있을 것으로 추정된다.

전체적으로 보아 地域의 公的扶助나 社會福祉서비스는 거택보호대상자에 대한 기본적인 생계비 지급, 생활보호대상자인 70세 이상의 노인에 대한 老齡手當 및 중증 장애인에 대한 生計補助手當, 생활보호대상자에 대한 醫療保護, 그리고 극소수의 시설수용자에 대한 제한된 서비스 이외에는 흔히 알려진 中央의 委任事業에서조차 極貧 脆弱階層의 최저생계 및 서비스를 충족시키에는 매우 부족한 豫算이 투입되고 있다.

나. 福祉欲求와 供給 사이의 不均衡: 優先順位의 非合理性

福祉豫算의 절대적 부족과 정책적 노력의 부족은 地域住民의 욕구과약과 이를 반영하는 福祉事業의 개발로 발전하지 못하고 있다. 생계보호, 노인, 장애인, 아동 등 각 福祉分野에서 주요 몇몇 사업을 제외하면 대부분의 사업이 少額 投資를 하거나 실시조차 안되고 있는 형편이어서 사업의 優先順位를 설정하는 의의가 그 만큼 약화되어 있다. 그럼에도 불구하고, 지금까지의 政策이 주민욕구 보다는 豫算의 制約性 및 行政的 容易性 등에 의해 더욱 강한 영향을 받아 欲求와 制度 사이에 乖離가 크다. 예컨대, 대부분의 빈곤층은 생계이외에도 교육, 의료, 주거에 대한 보호욕구가 매우 강하나 이를 제도적으로 뒷받침하지 못함으로써, 그 대상 및 수준이 매우 부족한 生業資金融資 및 專貫資金融資의 일부가 生計維持資金으로 轉用되는 실정이라고 한다. 생업자금융자제도의 경우 1981년 自活支援을 목적으로 설치되었으나, 보증인제도의 까다로움, 사후관리, 저소득층에 대한 자활정보 및 방법에 대한 지식의 부족 등으로 당초의 목적을 달성하고 있지 못하고 있다. 직업훈련의 內用이나 支援方法 및 水準이 주민의 욕구와는 큰 차이가 있어, 저소득층의 自活意志 欲求水準이나 職業訓練사업의 중요성에 비해 훈련을

받고자 하는 사람의 수가 적고 훈련 이후의 실제 활용되지 않는 사람이 적지 않은 등 문제점을 지니고 있는 것으로 평가되고 있다. 예컨대 생활보호 대상자의 약 80%가 자활보호대상자이나 1990년 이들 중 직업훈련을 받고 싶어 하는 사람은 불과 36.9%에 불과하다.

老人福祉의 경우 시설투자, 경로승차 등 많은 豫算이 투입되고 있는 사업에 비해 보다 절실하고 많은 사람에게 福祉給與가 돌아갈 사업들, 예컨대, 老人 疾病治療서비스 및 舉動不便者 등에 대한 對人서비스 등 老人福祉對象者들의 選好順位가 높은 사업들에 대한 豫算支援이 매우 부족하고 상대적으로 덜 중요하게 취급되고 있다. 심지어는 일부 노인들은 버스를 팔아 다른 用途로 전용하고 있어 경로우대제도의 效果性을 크게 약화시키고 있다. 障礙人福祉에서도 障礙人 福祉欲求가 가장 큰 생계지원, 치료서비스, 자활서비스, 주거보호 등에 대한 福祉財政 투입은 微微한데 비해, 地方 福祉豫算의 대부분은 시설의 新改築, 기존시설의 운영지원에 투입하고 있어 욕구와 서비스간에 괴리가 크다.

더 나아가 분야별 사업의 優先順位도 地域의 福祉需要와 一致하지 못하고 있다. 노인 및 장애인 인구비율이 큰 순서대로 이들의 福祉需要가 클 것으로 예상되나 복지투자 순위는 이와 다르다. 이러한 문제점은 第II章 2節의 계량적 분석에서 이미 밝혀졌다. 예컨대, 각 道의 老人福祉豫算은 노인 인구비율과 陽의 중요한 관계를 보이고 있지 못하고, 障礙人 福祉豫算도 통계학적으로 유의한 관계를 보이고 있지 못하다. 生活保護事業에서는 兩 변수간에 유의한 관계를 보이고 있지만 地域間의 생활보호 대상인구비율의 차이만큼 탄력적으로 生活保護豫算의 비율이 증가하고 있지 못해 예상되는 地域住民의 福祉欲求順位와 地域福祉 豫算政策의 순위와는 乖離를 보이고 있다. 기타, 인구적 특성 이외의 地域的 特性이 地域福祉事業의 豫算 중 생활보호예산의 比重에 有意한 영향을 주고 있으나 福祉서비스 豫算, 老人福祉 豫算에서는 이러한 地域的 特性도 유의한 영향을 주지 못하고 있다(추정 식 (6) 및 식 (7) 참조).

기타 老人, 障礙人 등 관련 福祉施設數 및 受容人員도 해당 地域의 취약 인구비율과 비례적 관계를 갖지 못하고 있다. 물론 취약인구비율 변수에 의해 地域의 福祉需要의 크기와 質을 완전히 설명할 수 없겠지만, 취약인구비율이 클수록 福祉需要가 크다는 가정은 현실적이라고 생각한다면 우리나라 地域福祉財政의 우선순위는 주민의 福祉欲求를 적절히 반영하지 못하는 것으로 추론할 수 있다.

다. 政府財政支援 體系의 問題點

豫算의 制約 이외에 우리나라 地域福祉가 취약한 주요 이유 중의 하나는 첫째, 다양한 地域의 福祉欲求에 접해 있지 않는 중앙정부 중심적 福祉計劃 및 政策決定에 있다. 地域福祉의 事業內容 및 財源이 중앙정부의 결정 및 지원에 주로 의존하고 있는 것은 지역복지의 主體가 지방정부 보다는 중앙정부에 기울어져 있음을 의미한다. 새로운 자체의 豫算 확보가 쉽지 않은 지방정부에서 그 地域의 실정과 거리가 있는 중앙의 제도 시행은, 결국 주민의 福祉欲求에 대응한 福祉政策을 적절히 시행하지 못하고 緊要度가 보다 적은 施設 및 人力의 확충이나 誇示的인 행사 등에 豫算을 낭비하는 경우도 있다. 이러한 豫算의 대표적인 例가 과도한 시설에 대한 투자이다. 가장 심한 것이 障礙人福祉施設 중 상대적으로 덜 절실한 장애인 체육관 설치, 장애인 시설의 新改築 및 運營費의 대폭 지원 등으로 인해, 보다 절실하고 광범위한 福祉效果를 갖을 사업들에 대한 투자를 감축시키는 높은 機會費用을 치루고 있다. 심지어 首都圈 隣近 地域(예, 충북 등)에는 장애인 인구비율에 걸맞지 않게 障礙人 施設이 많이 설치되어 地域의 障礙人 豫算을 타지역 장애인을 위해 써야하는 형평성의 문제가 발생하고 있다. 노인을 위한 경로당시설 신개축 및 운영비 지원, 노인복지회관 건립 등에서도 많은 豫算이 소요되고 있는데 이와같은 地域 施設投資의 상대적 過剩支援은 시설 투자에 대한 중앙정부의 投資 選好와 이에 따른 國庫支援 제도에서緣由한 것으로 보인다.

둘째, 施設支援 등을 포함한 모든 福祉事業 國庫支援은 事業別로 一定比率이 정해져있어(第1章 第3節 참고), 地域福祉豫算의 대부분을 국고 및 市·道 補助金에 의존하고 있는 市·郡·區에서 地域住民의 실정에 맞게끔 지원 자금을 融通性 있게 쓸 수 없다. 지방당국의 選擇幅이 주민의 福祉需要에 가능한 맞추어질 정도로 넓어야 하나 一定 金額의 選擇與否만으로 주어진다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 중앙정부의 일정금액 혹은 事業費의 50~80%의 국고보조(그림 2의 og_2)는 지방정부사업 중 國庫補助를 받는 사업인 선택2 사업을 og_2 만큼 지방의 부담없이 投資할 수 있어, 예산제약선은 gG 에서 豫算선 $g'a'G$ 로 변한다. 먼저 中央政府의 國庫補助가 없으면 지방 정부는 a 에서 最適配分을 이루어, 地方政府가 주민의 욕구에 보다 효과적이라고 판단하는 사업인 선택1의 사업에 투자는 g'_1 이고 國庫補助를 받을 수 있으나 주민의 福祉效果가 다소 떨어진다고 판단되는 사업 선택2에 대한 投資規模는 g'_1 에서 이루어 진다. 선택2의 사업에 대해 中央政府의 國庫補助가 실시되면 지방정부의 投資可能 領域인 예산제약선의 경계는 $g'a'G$ 로 확장되어, 지방정부의 兩 事業類型 중 선택2 사업에 대한 중앙정부가 요구하는 最低投資 規模인 g_2 까지 확대되고, 국고보조로 다른사업에 투자여유가 생긴 지방정부는 복지효과가 상대적으로 크나 중앙정부의 지원이 없는 선택1의 사업도 G 까지 확장시키게 된다.

이러한 사업의 확장은 地域의 住民福祉를 增大시키나(IC_1 에서 IC_2 증가) 이는 효율적인 財政投資는 아니다. 만일 지방정부가 國庫補助金을 다른 사업에도 쓸 수 있다면 지방정부의 투자경계는 $g'a'G$ 로 더욱 넓어져, 國庫補助事業은 g_3 로 축소되고 福祉效果的 事業을 a'' 에서의 수준까지 增大시킬 수 있을 것이다. 따라서 國庫補助가 사업별로 일정액 혹은 비율로 정해지지 않고 지방정부의 자율적 이용을 허용하였다면, 地方政府는 最低生活保障의 이고 住民福祉效果가 큰 사업유형인 선택1 사업을 보다 擴大하였을 것이므로, 중앙정부의 국고지원체계는 선택2의 사업을 過剩投資 하도록 유도하고

있다. 어떤 地域의 주민의 선택이 最低生活保障的 事業인 선택1를 선호한다 해도 行政的(國庫支援의 확보 용이 등) 및 政治的 需要가 클 수 있는 선택2의 사업을 최소한의 가시적 事業規模까지는 擴大하려 들 것이므로 住民福祉를 더욱 증대시킬 수 있는 구간에서 事業의 配分이 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 障礙人의 각종시설 투자는 가시적 효과를 고려하는 政策的 需要와 事業別 國庫補助라는 지원체계가 만들어 낸 비효율적 福祉資源의 대표적이다. 기타, 경로승차권, 취로사업, 兒童 및 老人 福祉施設의 신개축 및 운영비 지원 등이 과잉소비의 비효율성을 수반하고 있다. 반대로 [그림 3]에서와 같이 國庫補助를 받을 수 있는 선택2의 사업이 주민이 지극히 원하는 사업이며는 중앙의 국고보조 이상으로 지방정부가 투입을 증대시켜 사업을 확장할 수 있다. 예컨대, 거택보호대상자에 대한 생계보호사업이 그 대표적인 예로써, 이런 경우는 국고보조가 不充分한 것이 문제이지 자원이용의 非效率性은 발생되지 않는다.

셋째, 시·군·구 및 읍·면·동 등 주민들과 가장 직접적인 관계를 갖고, 그 욕구를 파악할 수 있는 지방자치단체에 대한 福祉財政 지원체계도 下向 一方的이어서 주민 복지욕구의 반영이 어렵게 되어 있다. 즉 우리나라의 社會福祉財政體系는 保健福祉部에서 각 사업별로 사업지침과 豫算을 결정하여 市·道에 시달하고, 시·도는 市·郡·區 그리고 이는 다시 邑·面·洞으로 시달되어 대상자에게 서비스가 전달되는 일방적이고 垂直的 體系로 이루어지고 있다. 최종단계의 지방자치단체에서 주민욕구를 반영하는 사업을 개발할 수 있는 재원지원이나 인력이 부족하다. 중앙 및 시·도정부에서의 財政支援은 사업별로 이루어지고, 자체재원 동원능력은 극히 부족하여 효과적인 福祉資源의 투자가 어렵다. 물론 각 지방자치단체도 부분적으로 자체사업을 실시하고 있어 중앙정부에서 보다는 주민과 가까운 거리에서 주민의 욕구를 반영하고 있다고 볼 수 있으나 아직도 그 水準은 미약하다. 그리고 내용도 기존의 생활보호대상자에 대한 중앙의 급여에서 생계비 부족분을 민간자원봉사자들과 연계하여 보충하여 주거나 부분적으로 僱傭機會를 알선하는 정도

의 범주에 그치고 있다.

[그림 2] 國庫補助事業의 效率性 增大

서구의 福祉理念 변화가 경제의 발전과 깊은 관계를 갖고 있고 경제발전과 더불어 시민의 자유민주주의적 福祉欲求가 政策化 및 制度化되어 上意下達에서 下衣上達의 형태로 행정체계가 전환되어 간다고 가정할 때, 우리나라의 상의하달식 福祉政策은 서구의 근대적 福祉社會의 福祉理念 水準에 미치지 못하고 있다고 볼 수 있다. 우리의 經濟力의 發展水準에 비해서는 자유 민주주의적 주민복지욕구의 반영이 불충분하여 지금까지의 福祉政策은 地域實情에 적합한 福祉政策을 실시하기 어려웠다.

라. 地域의 開發 爲主의 政策에 따른 福祉水準 全般의 脆弱性

福祉投資가 국가의 개발전략에 의해 근본적인 제약을 받고 있듯이 地域에서도 福祉投資는 경제개발에 우선순위가 밀리고 있다. 먼저 선거철의 福祉政策은 시민의 福祉欲求의 충족 보다는 得票를 위한 주요 정치적 口號의 성격이 커서, 실제 계획 및 실행 단계에 가서는 豫算的 뒷 바침을 못 받는 정치적 空言에 그치는 경우가 적지 않았다. 예컨대 1980년의 제 4공화국 정부의 정치적 슬로건은 福祉國家의 건설을 앞세웠고, 여러 새로운 제도의 도입 및 확장이 이루어졌으나 경제개발의 논리에 밀리어 기본적인 투자에서도 크게 부족한 상태에서 그치고 말았다. 특히 老人, 幼兒, 女性福祉 및 生活保護 政策은 선거철의 정치적 선전에 많이 활용되고 있지만, 주민의 실행과 이익이 잘 안되고 이들의 참여 부족상태에서 주민에게 제시되기 때문에 국민의 피부에 닿는 共感을 얻지 못하는 경우가 많고, 실천을 못하더라도 국민의 叱責이 뒤 따르지 못하고 있다. 또한 農村의 福祉도 정치적 배려를 받고 있다. 그러나 이들 福祉事業도 결국은 대상자의 선정 및 투자의 규모를 결정할 때 국가의 개발전략과 豫算의 행정적 제약을 받고 있어, 모든 정치적 공약이 口頭禪으로 끝나는 일이 非一非再하다. 地域當局도 중앙정부에서와 같이 地域住民의 福祉 보다는 地域의 경제적 개발에 더욱 비중을 두는 경향이 강하고, 앞으로는 이런 경향은 더욱 강해져 地域에서도 中央에서와 같이 福祉와 經濟開發의 相互 補完性 보다는 排他的 競爭의 관계가 福祉投

資를 억제하는 요인으로 작용할 전망이다. 地域의 경제개발 豫算比率은 表1에서 보는 바와 같이 1994년 전국 평균 49.1%로서 중앙정부의 1995년 21.7% 및 22.9%(表 4 참조)보다 크며, 구미선진국 예컨대, 1990년 미국지방정부의 0.7%, 독일의 4.2%, 영국의 20.7%는 물론 제도적 측면에서 우리와 비슷한 국가인 일본의 1981년 32.6%, 1993년의 36.1%(表 7 참조)보다도 높다. 지방정부의 地域開發의 치중은 財政能力과 규모가 적은 道에서 더욱 심하여 대부분의 度地域의 50% 이상의 豫算을 地域開發에 투입하고 있어 福祉豫算을 더욱 제약하고 있어, 최소한의 福祉給與도 실천 못하고 있다. 식4~8의 추정에서도 福祉支出比率은 GRP에 대한 總豫算의 비율, 일인당 GRP 등과 逆의 관계를 보이고 있어 地域의 증대된 豫算은 대부분 地域開發, 教育 등에 투입되고 있어 福祉事業豫算 비율은 감소하게 된다.

마. 地域福祉需要 把握의 脆弱, 地域의 專門家 不足과 全擔職員의 經驗 不足

지방자치단체 선거 이후 福祉에 대한 지방정치가 및 행정관리의 관심은 크게 증대되고 있는 듯하나 住民의 福祉現實에 대해서 잘 알고 있는 것 같지는 않다. 이는 첫째, 이들이 그 地域의 사람들이기는 하지만 중앙의 일방적 위임사무만 하여 옴으로써, 地域 内の 현재 및 잠재적 복지대상자들의 形편을 파악하여 오지 못하여 온 것에 기인한다. 즉 주민의 福祉欲求를 收斂할 수 있는 窓口가 읍·면·동의 사회담당 뿐이어서 개괄적인 福祉需要 이외에는 욕구를 파악하기 어렵다. 사회담당은 생활보호대상자를 중심으로 配定된 업무를 수행하고 있을 뿐 보호를 필요로 하나 보호대상에서 제외된 자들의 욕구 심지어 생활보호대상자 자신의 욕구조차 정확히 파악하기에는 이들의 업무가 過多하고 전문성이 부족하다고 볼 수 있다. 또한 이들에게 전문성을 살려 효과적이고 효율적으로 주어진 자원을 활용할 수 있는 自律性이 주어져 있지 않아 주민의 욕구에 부응하는 다양한 서비스를 개발하기 어려운 환경이다²⁸⁾. 따라서 地域住民의 욕구에 반응하는 효율적인 福祉를

수행하기 위한 취약한 특성의 인구수, 이들의 필요내용, 민간의 자원봉사 내용 및 水準 등의 기초적인 자료조차 시·도 단위에서 수집, 정리되지 못한 실정이다.

둘째, 주민들도 행정기관의 福祉給與를 고맙게만 생각하고 대상에서 배제되는 것이 두려워, 불만을 福祉圈으로 表出할 길이 遮斷된데 기인한다. 셋째, 社會福祉 전문요원이 읍·면·동에 배치되어 있으나 이들의 업무가 過重하고, 政策立案 단계의 上位 행정기관에는 전문성이 있는 관리가 드물며, 福祉業務는 선호되지 않는 분야이어서 단기 근무후 다른 자리로 떠나 업무의 連續性和 深層化가 어려운 실정이다.

2. 地域福祉의 主要 政策方向

가. 地域福祉 活性化의 必要性

1) 全般的 生活福祉欲求 增大要人の 發生

國民生活 水準의 급격한 향상은 높고 다양한 生活福祉를 요구하고 있으며, 이러한 현상은 더욱 강렬해 질 전망이다. 그 이유는 첫째, OECD 가입 등 경제 先進化와 국민소득의 向上으로 인해 주민들의 福祉欲求는 중앙에서의 계획 및 하향전달이 가능하고 필요한 생계 및 의료 등 단순하고 생존 위협적 복지내용을 넘어서고 있다. 즉 주민들의 福祉欲求는 보건의료, 주거, 교육, 취약계층에 대한 서비스, 교통, 환경, 문화 등 광범위한 생활에서 다양한 내용을 포함하는 최저생활적 보장의 내용으로 확대되어 가고 있고, 이

28) 물론 과거에는 전문성과 책임감이 없는 통반장 및 사회담당 직원이 생활보호 대상의 선정 및 급여에서 많은 자의성을 드러내어 부적절한 대상의 선정과 급여가 사회문제화 된적이 있으나 이러한 비리를 막기 위해 전문성 및 주민욕구를 반영 못한 행정의 획일적 및 일방적 통행은 사업의 효과를 크게 손상시킬 수 있다.

는 주민과 接觸度가 높은 지방정부의 역할이 강화되어야 할 필요성을 증대시키고 있다.

둘째, 地域住民의 福祉需要 뿐 아니라 이를 기초로 한 정치가 및 행정가 등의 공급자들의 福祉的 需要가 증대하고 있다. 지방자치화시대에서 地域住民 특히 노인, 장애인, 여성 등 이익집단화가 가능한 주민들의 정치적 영향력이 크게 증대되어 이들의 생활개선 요구가 구체화 및 확대되고 있어 더욱 힘을 가질 것이다.

셋째, 경제적 발전은 노동조합운동 범위의 확대 및 경제적 자유의 증진과 더불어 사회 정치적으로도 더욱 개방되고 주민의 參與意志가 커져, 자유민주주의적 정치사회 기능이 확대되고 있다. 이는 취약계층과 같은 利益團體 뿐 아니라 시민 전체의 자유로운 의사전달과 이를 관철시키려는 운동으로서 발전하여 결국 福祉를 중심으로 하는 주민 생활전반에서의 사회적 압력으로 작용하여 地域福祉 강화의 필요성을 더욱 증대시키게 될 것이다.

2) 全國的 福祉事業 優先順位의 地域間의 差別化의 必要性 增大

潛在되어 있던 地域住民의 福祉欲求가 소득의 향상, 자유민주주의 확대, 지방자치화시대의 전개 등으로 表出되고 具體化될 뿐 아니라, 지역주민의 福祉欲求는 이제 중앙에서 계획하기에는 복잡다양한 내용이 되어가고 있다. 중앙의 계획하에 地域에서 일방적으로 실시하고 있는 福祉의 내용은 地域의 福祉欲求를 충분히 흡수할 수 없어, 복지욕구와 현실사이에 격차가 적지 않은 것으로 보인다.

다소 오래된 자료이기는 하지만 1990년 조사자료에 의하면 주민의 욕구와 현재의 전국적 福祉事業의 순위 사이에 차이가 적지 않음을 볼 수 있다. 전국의 빈곤층의 응답에 의하면 자녀의 학비에 대한 지원이 생계지원에 못지 않은 욕구를 보이고 있고, 임대료 및 전세금 용자에 대한 욕구 비율은 도시의 경우 생계보호와 비슷한 욕구를 보이고 있으나, 그 당시 및 현재에 이들 사업에 대한 政府豫算上의 비중은 매우 미약하고 심지어 제도 자체가

없는 경우도 있다. 분야별 정책 우선순위에서도 비슷한 사정이어서 직업훈련의 경우 주민이 원하는 훈련내용과 현 교육 사이에는 괴리가 적지 않다.

〈表 23〉 貧困層의 福祉事業에 參與欲求 比率(1990)

(단위: %)

	생계비	학자금	직업훈련	취업알선	취로사업	의료보호	생업자금	주거대책
농어촌	65.7	56.1	31.6	43.5	48.8	89.4	57.0	24.9
중소도시	76.7	62.8	33.6	47.8	41.3	91.3	60.9	68.1
대도시	74.1	59.3	32.2	39.5	34.1	87.3	57.9	75.0

資料: 박순일 외, 『저소득층의 사회복지수요 분석』, 1991, p.145.

缺損家口의 地域別 分布를 보아도 농촌의 경우 都市地域 보다 福祉的 對策이 보다 필요한 無配偶 缺損家口의 비율이 크게 높다(농촌 32.9% 및 도시 11.8%)(공세권 등, 1995). 그리고 농촌 무배우 결혼가구들은 도시보다 식품비 및 의료비에 대한 선호가 상대적으로 큰데 비해 주거욕구는 크게 적고 피복비 및 교육비에서도 다소 낮은 욕구를 보이고 있는데, 현 생활보호 예산정책은 이러한 지역간 優先順位의 差異를 적절히 반영시키고 있다고 볼 수 없다.

〈表 24〉 無配偶 缺損家口의 負擔이 되는 生活費目的 比率

(단위: %)

	없음	피복비	식품비	주거비	교육비	의료비	공과금 등	기타
전국	0.1	1.3	24.4	19.0	33.7	8.6	8.9	4.1
도시	0.1	1.6	22.3	21.0	34.5	8.4	8.8	3.3
농촌	0.0	0.4	29.5	14.2	31.8	9.0	9.0	6.0

資料: 공세권 등, 『가족결혼의 유형별 특징과 가족정책의 접근방안』, 한국보건사회연구원, 1995, p.101.

현 생활보호 내에서도 地域의 特性을 반영하여 地域別로 사업의 우선순위에 차이를 두어 地域實情에 맞는 내용을 보호하여야 하나 지금은 중앙의 劃一的 內容과 方法으로 사업을 시행하고 있다. 예컨대 생계 및 의료보호는

농촌에서 욕구와 필요도가 더욱 큰데 地域別 생활보호대상자 중 거택보호 대상자 비율의 分布 差異를 보면, 생활보호가구 중 거택보호가구의 비율은 농어촌의 비율이 1995년 28.1%로 대도시 32.5%, 중소도시 37.9% 보다 오히려 적다(가구원의 구성비도 도시와 큰 차이가 없음: 전국 23.1%, 농어촌 24.9%, 중소도시 23.9%, 대도시 19.3%). 市·道에서도 거택보호의 주요 대상인 노인인구 비율이 높은 전라남북도, 충청남도 등의 거택보호 비율은 오히려 평균 이하이고, 노인인구 비율이 서울 보다도 적은 경기도 地域은 무려 생활보호가구 중 47.5%가 거택보호가구이며, 노인인구 비율이 전국 평균을 약간 웃도는 제주도 및 강원도에서도 높은 거택보호대상가구 비율을 보이고 있다. 이는 생활보호대상의 분류 및 급여내용이 주민의 욕구와 괴리가 있을 것임을 의미하며, 地域住民의 福祉欲求가 計劃段階로 上行하여 반영되어야 할 필요성을 示唆하고 있다. 반면에 충남 및 전북 등은 거택보호가구의 비율이 대도시 보다 적어 이들 地域의 인구적 취약성에도 불구하고 의료 및 생계보호 기능의 充足性이 도시보다 적을 것으로 보인다²⁹⁾.

3) 地域에 特殊한 福祉事業 開發의 必要性 增大

어느 地域에는 그 곳에서만 발견되는 福祉問題가 있을 수도 있고 이를 해결하기 위해 그 地域의 특성에 맞게 방법을 찾아야 할 경우도 있다. 이러한 문제는 지방자치화가 이루어지고 地域住民의 지방선거에서 그들의 욕구를 투표로서 표출할 기회가 부여됨으로써 더욱 구체화되고 증폭될 것이다. 住民의 福祉問題에 대한 意識도 地域마다 다를 것이고 이는 필연적으로 지역이 특수한 福祉事業의 개발과 투자를 발생시킬 수 밖에 없다. 예컨대, 서울 같은 대도시의 경우 대규모 零細民 聚落地域에서 발생하는 각종 福祉問

29) 생활보호가구 중 거택보호가구의 비율(1995)

전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
30.1	24.4	28.8	22.2	31.6	20.3	22.5	47.5	35.9	30.5	24.2	23.5	27.2	31.5	36.6	52.7

資料: 보건사회부, 『92 생활보호대상자 현황분석』, 1993.

題로서 좁은 도로, 불결한 주거환경, 비좁은 주거공간 등이 大都市地域의 特殊한 福祉問題이고, 다른 한편 他地域에 비해 병의원, 복지시설, 교육훈련의 기회가 상대적으로 많고, 금전적 및 인적 자원이 상대적으로 풍부하여 타지역에 비해 여유있는 地域 特殊의 福祉對策이 강구될 수 있을 것이다. 이에 비해 전라남도 및 북도 그리고 충청남도는 농촌의 성격이 상대적으로 커서, 농가에 빈집이 매우 많을 뿐 아니라 노인 및 장애인 인구비율도 가장 큰 地域이므로 이들의 빈집에 共同入住를 위한 住居保護政策과 농어촌 취약계층에 대한 특수한 사업이 개발될 여지가 많다. 제주도의 경우 노인 및 여성의 勤勞意慾이 매우 크므로 어느 곳 보다 自活自立 政策이 강조되어야 할 것이다.

나. 主要 政策方向

1) 地方政府的 適正한 福祉豫算規模의 確保 必要

중앙정부이던 지방정부이던 정부의 福祉事業豫算의 증대는 총생산에 대한 政府歲出豫算의 增大를 통해서만 가능하다. 적은 歲出豫算 規模에서 福祉豫算의 우선순위를 증대시키기는 어렵다. 地域經濟 및 開發 그리고 지방정부의 일반운영관리비의 기본적 소요액이 충족된 이후 福祉에 대한 투자 우선순위가 上向調整되는 것이 일반적이므로 適正福祉豫算을 확보하기 위해서는 정부의 可用 豫算規模가 확대되어야 한다. 이를 위해;

(1) 지방정부의 歲收入이 지방 住民生活의 社會的 最低線을 확보할 수 있는 적정수준으로 증대되어야 한다. 예컨대 지방정부의 地域總生産에 대한 세수입은 1994년의 약 8%에서 1970~80년대 서구선진국 水準인 12~17%까지는 증가되어야 한다.

(2) 증대된 세수입을 바탕으로 하여 地域住民의 最低生活水準을 확보하기 위한 생활보호 및 복지서비스등의 福祉投資 規模도 증가하여야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 總豫算에 대한 福祉豫算도 1995년 현재 7~10%대에

서 일본의 1981년의 약 20%, 미국 1974~75년 약 17%, 독일의 1975년 약 19.1%보다 다소 낮은 비율로 福祉事業費를 배정할 수 있을 것이다.

2) 地域政府의 福祉와 經濟開發 調和의 初期 定着

地域當局은 중앙정부에서와 같이 地域住民의 福祉보다는 地域의 경제적 개발에 더욱 비중을 두는 경향에 있다. 地方財政의 지역 경제개발의 투자비율은 서구선진국은 물론, 우리와 비슷한 발전과정을 걸친 일본에 비해서도 매우 높다. 또한 식 (4)의 추정결과에서 보듯이 地域의 총생산에 대한 地域政府의 總歲入豫算이 큰 지역일수록 地域 總豫算에 대한 福祉事業費는 오히려 적은 것으로 추정되어, 地域財政의 확대는 地域經濟의 개발에 전략적 투자순위를 강화시키고 있다. 그리고 이런 경향은 앞으로 더욱 강해져 地域에서도 중앙에서와 같이 福祉와 경제개발의 相互補完性 보다는 排他的 혹은 競爭的 關係의 증대로 福祉投資가 억제될 전망이다. 따라서 지역경제 개발계획과 복지 투자계획 사이에 관계를 초기에 잘 정립하여 中央의 殘餘的 福祉觀을 止揚하여야 한다. 이는 복지 受給對象者의 복지 필요성을 보다 잘 아는 지역에서 더욱 절실하며 지방자치제도 하에서는 피할 수 없는 과제이기도 하다. 적어도 일본의 1970~80년대 정도의 地域開發事業과 福祉事業間 財政的 順位關係는 成立되어야 할 것이다.

3) 中央政府가 委任한 福祉事業 優先順位의 地域間의 再調整

(1) 중앙의 사업에 치우치던 福祉制度를 벗어나, 地域住民의 민주적 福祉欲求에 부응하면서 지역간의 差別性을 반영한 地域特性的 福祉모델이 이루어져야 한다. 이를 위해 지역에서 실시하고 있는 현행 福祉制度의 內容과 水準은 지역의 福祉欲求에 어느 정도 부응하고 있으며, 사업별 욕구와 현실 사이의 격차가 지역간에 어느 정도 차이가 나는가를 보아야 한다. 그리고 국가 및 지역의 선진화와 국민소득의 향상에 부응하는 地域福祉를 증진시

키기 위해서는 먼저 현재 전국의 평균적 생활수준에도 못 미치는 지역들에서 저소득 주민의 최저생활의 확보 및 생활의 질 개선에 우선순위를 두면서, 각 地域의 장차의 所得水準의 향상에 맞춘 단계별 長短期 福祉發展 및 投資計劃이 마련될 필요가 있다. 이를 위해 邑·面·洞에서부터 복지의 문제점이 취합되고 市·郡·區의 종합 및 市·道의 종합계획을 마련함으로써, 위로부터의 卓上空論的 福祉靑寫眞의 下達이 아닌 주민의 民主的 福祉欲求가 上向 反映된 地域特性的 綜合計劃이 마련될 수 있을 것이다.

(2) 地域福祉模型을 실현시키기 위해서는 주로 중앙에서 지원 배정된 예산에 맞추어 지역의 복지계획이 결정될 것이 아니라, 지역의 실정에 맞는 사업이 개발되어 중앙에 예산지원을 요청하는 과정이 중심으로 되어야 한다. 그럼으로써, 중앙정부에서 계획되고 지방정부에서 시행하고 있는 복지사업들의 우선순위도 지역에 따라 적절히 차등화되어 시행될 수 있을 것이다. 다시말해 地域福祉는 地域住民의 취약특성에 의해 결정될 것이다. 취약인구가 큰 지역일수록 그와 관련된 福祉欲求 水準도 크고 내용도 다양할 것이므로 지역의 인구규모 등에 의존한 중앙정부 차원의 계획은 비효율성을 증가시킬 것이다. 현재의 각 福祉分野別 豫算 內도 지역의 취약인구 특성과 양의 혹은 적합한 관계를 갖고 있지 못하고 있으므로(식 (4), (5), (6), (7), (8)의 추정결과 참조), 地域福祉財政이 地域福祉 실정에 맞게끔 쓰일 수 있도록 유도하여야 한다. 이를 위해서 먼저 전국에 보편적으로 실시되고 있는 地域福祉事業에 대해서도 지역간 우선순위의 차이를 반영하여야 한다. 중앙에서 전국적으로 실시하고 있는 福祉事業에도 지역간에 強弱의 차이가 날 수 있다. 예를 들어 廣義의 생활보호사업인 생활보호대상자에 대한 지원사업의 우선순위는 생계비지원, 학비지원, 의료보호 강화와 같은 순위를 보이고 있으나 農漁村에서는 都市地域 보다 생계 및 의료지원에 대한 욕구가 큼으로 지원의 정도를 地域別로 差等化해야 함을 보이고 있다. 全羅南北道와 같은 곳에서는 노인 및 장애인 인구비율이 매우 커서 이들에 대한 福祉選好度가 타지역에 비해 매우 강력할 것으로 보이나 이에 대한 중앙정부의

財政支援 정도는 매우 미약하다. 이러한 문제점은 주로 지방의 복지사업이 중앙의 위임사업에 치우쳐 지역의 특성을 반영하지 못한데 기인한다.

(3) 住民의 福祉欲求를 收斂하는 福祉行政體系 構築의 必要性: 지역실정에 맞는 사업이 개발 확대되기 위해서는 지금까지 억제되어 표현되지 못한 地域住民의 다양한 潛在欲求를 表出할 장치를 제도화함으로써 地域福祉의 특성이 可視化될 수 있을 것이다. 즉 地域住民이 직접 참여하는 自由民主主義的 行政體系가 필요하다. 주민들이 필요로 하는 福祉의 內容, 水準 및 對象의 變化를 정확하고 신속히 반영하기 위해서는 현재와 같이 福祉受給을 施惠를 받는다고 생각하는 受動的 姿勢를 전환하여, 福祉對象의 사정에 밝은 주민과 대상자들이 福祉行政에 직간접적으로 참여할 수 있는 길을 열어 놓아 能動的으로 자신의 福祉問題를 부각시키고 개선할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

(4) 모든 地域福祉의 豫算은 中央政府의 豫算政策에 크게 지배를 받고 있어 지역 실정에 맞는 地域福祉豫算의 編成이 크게 제약받고 있다. 따라서 지역에 특성에 맞는 복지모델을 실제로 구현하기 위해서는 중앙정부가 시·도에 豫算을 배정할 때 地域特性을 반영할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 예컨대, ‘地方福祉財政協議體(가칭)’를 설치하여 지역간에 분야별 豫算配定比率을 차등화 할 필요가 있다. 현재 사업별로 실시되고 있는 財政支援要請을 중앙의 예산당국이나 관련당국이 심사하여 지원규모를 조정하기에 앞서 地域福祉財政協議體에 자료를 제출하여 각 市·道 및 中央에서 선출된 전문가들의 심사를 거쳐 適正 財政支援 規模가 결정되는 것이 바람직하다.

4) 地域에 特殊한 福祉事業 開發을 위한 地方自治團體의 財源動員 및 利用에서의 自律性 增大 必要

農漁村 地域의 특성은 도시와는 달리 주거문제가 덜 심각하지만 고령화 및 여성화 등으로 人口構造가 취약하고 경제활동의 기회가 부족하여 이러

한 특수성이 고려된 獨自的 福祉事業이 개발되어야 한다. 예컨대, 전라남북도의 경우 노인 및 장애인 등의 인구비율이 상대적으로 크고, 농어촌 지역이 대부분이며, 자녀와 떨어져 사는 夫婦 및 單獨老人家口의 비율이 상대적으로 클 수 있는 지역이므로, 중앙정부에서 전국의 보편적 취약특성에 기초하여 계획된 노인 및 장애인복지정책 보다는 위의 특성들로 인해 生成될 여러 특수형태의 문제에 대한 독자적이며 개별적인 복지대책이 개발되어야 할 것이다. 또한 강원도와 같이 人口稠密度가 낮고, 추운 山嶽地帶이며, 농업 및 공업에 대한 依存度가 상대적으로 적은 지역적 특성이 복합적으로 창출할 복지문제에 대해서 지역 특수의 복지사업이 개발·확대되어야 할 것이다. 지리적 문화적 독립성이 강하여 독자적 사업의 개발의 필요성이 어느 지역 보다 크리라고 생각되는 제주지역의 경우, 대표적인 福祉環境特徵으로 보이는 노인, 여성 등이 많은 가구 특성, 전통적으로 생계 및 근로에서 저소득층 등 주민의 강력한 自立欲求, 공업발달의 취약에 따른 雇傭機會의 不足, 주택의 構造的 脆弱 및 住居施設의 不足, 양질의 醫療서비스의 不足, 地理的 獨立性과 在來의 生活樣式의 存續 등을 감안한 제주지역에 特殊한 福祉制度를 구상할 수 있을 것이다. 예컨대 노후열악한 주택문제에 대한 政策으로서 이 지역의 주거조건 특징을 살려 도시의 아파트형 임대주택의 공급 보다는 기존의 주거양식과 근대적 주거양식의 차이를 조화시키는 주택구조 및 주거시설의 개량 혹은 개축에 政策의 초점이 맞추어 질 수 있다. 가장 저렴한 투자 방법의 하나로서 제주지역의 경우, 타지역 주민 소유의 빈집이 많을 뿐 아니라 노인 및 장애인도 다른 지역에 비해 상대적으로 많으므로 이들의 빈집 共同入住를 위한 특수한 住居保護政策의 개발이 필요하다. 또한 제주의 경우 타지역에 비해 병원 시설이 부족하고 3차진료기관이 없는 등의 치료서비스의 質的 問題가 있는데 비해, 인구규모의 부족 등으로 인한 民間醫療서비스 市場의 活性化를 기대하기 힘들지 모르므로 공적 의료서비스의 기능을 확대하기 위한 保健所 機能의 再編 強化 및 遠隔診療制度의 보급 확대가 적절한 사업으로 평가될 수 있을 것이다.

이와 같이 地域의 특수한 생활여건에 副應하는 福祉事業의 發展을 위해서는 중앙의 보편적 서비스의 施行을 위해 공급되는 중앙정부 재정지원 형태의 변화와 더불어 지방의 자체재원 조달계획이 필수적이다.

(1) 먼저, 중앙에서 이전되는 財政에서 地域決定에 의해 신축적으로 이용될 수 있는 一般支援金の 비율을 크게 높여 지방에서 지방의 特殊與件에 맞는 사업을 자율적으로 개발 확대해 나갈 수 있어야 한다. 一般支援金の 豫算比率은 “地方福祉財政協議體” 등에서 審議하여 매년 결정한다.

(2) 또한 地域의 自體財源 동원을 위해서 非生必品の 性格이 크고 지역의 特殊性이 강한 관광유흥업종의 개발 및 판매, 민간의 地域開發事業에 따라 발생된 富의 增大(사업자체가 아니라 사업자의 사업 및 부동산 소득증대 등에 부과)에 대한 福祉寄與金 혹은 福祉稅의 賦課를 가능하게 하여야 한다. 또한 정부에서 많은 관심을 보이고 있는 민간의 有料老人福祉施設 등을 유치할 때 그 地域老人의 受容問題를 동시에 해결할 수 있는 방법으로 조건을 세울 수 있을 것이다.

5) 福祉事業別 財政支援方法 改善의 必要性

(1) 國庫補助金の 事業別 支援에서 分野別 支援體系로의 轉換 必要: 지방자치단체의 자체재원의 개발노력 및 권한의 강화와 더불어, 현재 地方福祉 豫算의 주요 부분을 차지하고 있고 사업별로 一定 比率 혹은 金額으로 지원하는 國庫補助 支援方法을 지방정부의 自律的 調整幅을 증대시키는 방향으로 개선해야 한다. 사업별로 실시되고 있는 국고 및 시·도비의 지원방법이 발생시키고 있는 문제점은 [그림 2]의 (1)과 (2)를 통해서 설명하였다. 국고보조금은 地域住民의 福祉欲求를 가장 크게 증진시키는 방향에서 이루어져야 함으로 지방의 사업종류 및 범위를 제약하여 過剩消費를 유발하는 현행 地域開發 및 福祉事業 등에 대한 사업별 보조금 지원체계에 신축성을 증대시켜야 한다. 예컨대, 福祉分野와 各 福祉事業에 대해 투자액의 最低線

만을 명시하고 그 이상에 대해서 지방정부가 地域實情에 맞게끔 國庫補助金 財源을 배분할 수 있어야 한다. 즉 福祉事業費의 總豫算에 대한 비율이 결정되면 복지분야 내에서도 각 개별 사업별로 補助金을 정할 것이 아니라 生活保護, 老人福祉, 障礙人福祉, 등의 分野別 補助(Block Subsidy)로 전환하되, 分野別 각 事業에는 最低支出線만을 명시함으로써 최저선 이상에서는 住民福祉欲求에 보다 적절히 대응하는 福祉增進的 財源利用이 가능할 것이다. 이러한 의미에서 현재의 복잡한 사업별 보조금제도를 보다 단순하고 그룹화 할 필요가 있다.

(2) 地方讓與金 및 交付金の 用途制限의 部分的 除去: 국고보조금 보다는 包括的이지만 주로 지역의 경제 및 지역개발과 교육 등의 事業分野別로 이용이 제한되고 있는 地方讓與金 및 地方財政交付金을 지방정부가 보다 伸縮的으로 利用될 수 있도록 用途의 制限을 풀어 주민의 福祉欲求에 보다 효과적으로 대응할 수 있도록 해야 한다. 이러한 의미에서 地方讓與金 및 地方財政交付金에서 一般的 支援(General Grant)의 성격을 강화하여, 지역 간 분야별 우선순위의 차이에 따른 地域의 자율적 조정이 가능하도록 하여 재원의 일부가 福祉分野에도 이용될 수 있도록 하여야 한다.

6) 中央政府의 地域經濟開發 中心의 財政支援에서 住民의 生活福祉增進 中心의 財政支援으로의 豫算政策의 再調整

중앙정부의 국고보조금에서 福祉支援費가 적을 뿐 아니라 讓與金 및 交付金은 거의 전액 地域의 경제개발 및 교육지원금으로 이용되고 있는 現政策을 地域住民의 生活福祉를 강화하는 방향으로 재조정 되어야 한다.

(1) 먼저 地方의 福祉財政을 適正水準으로 확대하기 위해서는 각종 地域開發에 대한 國庫補助(government subsidy)를 줄이고 福祉豫算의 보조금 비율을 上向 調整해야 할 것이다. 예컨대, 1995년도 민간 및 지방자치단체에 지원된 總 國庫補助額 6조 745억원 중 地方福祉事業費에 쓰여질 保健福

社部 국고보조액은 8,932억원으로 전 國庫補助豫算의 14.7%에 그치고 있지만, 지방자치단체에 지원되는 국고보조금 총액 1조 367억원의 태반을 차지하고 있다. 이에 비해 農漁村構造 特別會計에 의한 보조금은 1조 9,270억원이고 건교부 국고보조금은 일반회계 1,083억원과 特別會計의 도로 등 교통 시설과 토지관리 및 지역균형개발사업으로 1조 4,270억원에 이른다(재경원, 1995:132~133). 農漁村 特別會計豫算 補助金 중 農漁村 福祉事業에 대한 지원을 늘릴 수 있고, 地域均衡開發 등 지역개발에 대한 국고보조금의 일부를 福祉資金으로 轉用하는 것이 더 효율적인지 분석하고 地域政府의 예산 전용 혹은 이용의 폭을 넓혀 주어야 한다. 그러나 이러한 결정의 準據는 地域住民의 公共事業 需要에 의존해야 할 것이다.

(2) 特定事業의 需要에 充당하기 위해 地方自治團體에 讓與되는 地方讓與金³⁰⁾의 규모도 1조 7,747억원으로서 도로정비사업, 농어촌 지역개발사업, 수질오염 방지사업, 청소년 육성사업, 地域開發事業 등에 쓰이고 이 중 도로정비사업에 1조 826억원이 들어가고 있다. 이들 자금을 지역개발이라는 經濟開發의 概念에서 전환하여 지역 주민생활의 개선이라는 보다 폭 넓은 개념으로 用途를 확대하여야 한다.

(3) 1995년 教育財政交付金 4조 7,699억원을 뺀 중앙정부의 地方政府交付金(annual grants to local government)은 국고보조금의 약 1.9배인 5조 3,940억원에 달한다(재경원, 1995:323~325). 지방정부에 대한 교육재정 交付金은 중앙정부 교육비 예산의 약 57.5%이다. 地方教育財政 交付金이 이와 같이 높은데도 불구하고 地方政府豫算에서 교육비 지출이 차지하는 비율은 불과 3~15%이고 道 단위에서는 대부분이 5%이하인 수준이다(表 4 참조). 이는 선진국의 20~30%대에 크게 못 미치며 일본의 1981년 23.9%, 1993년

30) 국세 중 특정세목의 일부 또는 전부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정사업수요에 充당토록 하는 제도로써 지방교부금 제도와 국고보조금 제도의 중간형태로서 지방교육 양여금과 함께 1991년 신설되었다(재경원, 『예산개요』, 1995, p.271).

18.9%에도 못 미친다. 따라서 선진국에 비해 중앙에 집중되어 있는 교육비 國庫豫算을 지방이 효율적으로 쓸 수 있도록 교부비율을 늘리고, 이중 일부가 廣義의 福祉財源으로의 轉用이 가능한가를 검토하여야 한다. 또한 地方財政 交付金은 지방자치단체의 최소한의 行政水準 維持와 지역간 財政力 隔差의 緩和를 위해 설치된 包括的 支援制度이므로 지방정부에서 최저한의 福祉水準을 유지하기 위한 재원으로 활용할 수 있는지 검토되어야 한다.

(4) 이상에서 보면 國庫補助金이나 讓與金들이 重複되어 地域開發分野에 투입되고 있는데 비하여 福祉分野는 保健福祉部의 國庫補助金으로만 배정되고 있어 地方財政支援金을 종합하여 중앙정부 재정지원의 분야별 및 사업별 우선순위를 社會的 最適水準의 확보 차원에서 다시 검토되어야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 중앙정부는 지방행정에 주로 쓰일 地方交付金, 각 사업별로 일정비율 혹은 금액을 정하여 지원해 주는 國庫補助金, 그리고 중간단계인 地方讓與金과 같은 제도를 통하여 地域住民의 最低生活를 保障하기 위한 각종 사업을 지원하고 있으며 그 財源規模는 1995년에 18조 131 억원을 투입하고 있고, 이중 福祉分野에 투입되고 있는 豫算은 불과 약 5.0%에 불과하다. 이와같은 소규모 豫算配定으로서는 정부의 지방재정 지원의 목표인 社會的 最低線(social minimum)을 福祉分野에서 달성하기 어렵다. 따라서 1970~80년대의 地方豫算 중 福祉事業費의 비율이 현재의 우리 수준의 약 2배가 넘는 일본 및 서구 선진국의 17~20%대에 근접하기 위해서는 중앙정부의 地方財政支援의 優先順位를 재검토하여 재정지원 중 福祉分野의 最低線을 정해야 한다. 향후 10여년간에 걸쳐 현재 중앙정부의 지방정부에 지원예산 중 5%에 그치고 있는 지방복지재정의 비율을 2~3배 증가시켜 最低 福祉財政支援比率를 확보할 수 있는 대책이 마련되어야 한다.

7) 地域福祉 長期綜合計劃의 樹立과 中央의 “社會福祉政策調整審議機構(假稱)”의 設置

지방의 복지문제는 재원부족 이외에 지역복지 내용이 福祉需要에 대응하

여 具體化되어 있지 못하다는 것이다. 地域單位의 住民福祉欲求가 대부분의 지역에서 조사되어 있지 않고 있고, 서울시 등 일부 地域에서 실시 중에 있을 뿐이다. 따라서 地域福祉事業의 결정에 가장 기본적인 자료인 취약 특성의 인구규모와 이들이 필요로 하는 기본적인 福祉需要도 파악되지 않고 있다. 더욱이 地域福祉의 수요파악이 행정적 필요성에 기초하고 있으면 住民福祉欲求를 효과적으로 반영할 혁신적 계획안이 나오기 어렵다. 즉 현행 사업의 限界의 調整에 치우칠 가능성이 높기 때문이다. 이러한 위험을 방지하고 地域福祉 靑寫眞의 기초자료를 구하여 장기 종합계획을 세우기 위해서는 중앙정부에서 “社會福祉政策調整審議機構(假稱)”를 설치하여 전국단위의 普遍的 福祉需要와 地域의 特殊 福祉需要를 파악하는 基礎調査를 지역의 전문가 및 행정가와 공동으로 추진할 필요가 있다. 社會福祉政策調整審議機構는 市·道 單位에도 설치하여 시·군·구의 자료 및 계획안을 조정심의하고, 이 자료들이 중앙의 기구에 모여 다시 심의 조정하는 절차를 밟음으로써 지역주민의 복지욕구가 上行되어 政策에 반영되고 地域間 均衡을 맞추면서 우리사회의 最低生活를 保障할 수 있는 政策이 탄생될 수 있을 것이다. 중앙 및 시·도 단위의 社會福祉政策調整審議機構는 福祉政策의 궁극적 목표인 社會的 最低線을 정하고, 地域單位의 最低生活線을 확보하기 위한 국가 단위 및 지역단위의 사업의 개발 및 우선순위를 정하여 사업간 및 지역간의 조정업무를 한다. 그리고 이 기구 내에 地域福祉財政의 배분을 심사할 위 (4)에서 제안된 “地域福祉財政協議體”를 둘 수 있을 것이다.

8) 全國의 市·郡·區 地域福祉實態에 대한 評價大會의 開催 必要

地域의 수요에 맞는 福祉政策을 시행한 결과에 대해서 전국 단위의 평가를 함으로써 부족한 豫算의 효율적 이용, 지역의 福祉活性化, 그리고 지역간의 不均衡의 是正과 競爭을 촉진하는 구실을 할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 이를 위해 地域福祉의 실태를 평가할 수 있는 住民福祉實態調査 評價標를 만들어야 할 것이다.

9) 福祉專門要員 등 地域 專門要員의 福祉서비스 機能의 強化

地域福祉需要를 파악하고 작성된 계획을 주민의 욕구에 가장 적합하게 전달하는데는 地域單位의 社會福祉擔當職員의 역할이 매우 중요하다. 따라서 현재 읍·면·동에 배치되어 있는 社會福祉 專門要員의 전문적 기능을 활성화하기 위한 조직 재편과 업무 조정이 필요하다. 현재 읍·면·동사무소에 배치되어 있는 社會福祉業務는 福祉對象者들에게 급여를 제공하는 단순 행정업무에 국한되고 있어 복지대상자들이 필요로 하는 전문적이고 다양한 福祉서비스를 포함하고 있지 못하다. 또한 福祉 이외의 업무에서 독립적으로 활동하고 있지 못함으로, 地域內의 다른 福祉機關과 종합적으로 福祉業務를 추진할 수 있는 綜合福祉機關(예: 保健福祉事務所)의 설치가 필요하다.

다음으로 地域의 社會福祉 專門要員의 업무를 절반 가까운 시간이 福祉 이외의 업무에 할당되어 있다는 문제가 오랜동안 지적되어 오고 있고, 福祉業務도 단순한 내용이어서 주민의 다양한 福祉欲求에 접근도가 취약함으로 이들의 업무를 다른 행정업무와 독립시켜 전문화시키고, 地域住民의 福祉業務에 부응하는 다양한 서비스를 개발하여 이를 담당토록 함으로써 社會福祉 專門要員의 본래의 기능인 전문적 서비스 傳達機能을 살릴 수 있을 것이다.

第2部

地方政府의 福祉財政調達 實態 및 方案 分析

지역복지의 根源的인 制約이 지방정부의 財政의 絶對的 不足에 기인하고 있음을 제1부에서 논하였다. 地域의 福祉豫算의 증대방안은 지방정부의 歲入增大 方案에서 찾아야 한다. 이는 지방재정의 확충이후에 복지재정의 확충도 가능하기 때문이다. 지방복지재정을 확대하기 위한 지방의 獨自的 目的稅의 신설 및 寄與金의 징수를 제외하고는 복지재정확대를 위한 복지분야의 獨立的인 財源調達 方案은 성립되지 않는다. 이러한 의미에서 제2부에서는 지방재정의 확대방안을 검토코자 한다. 지방재정의 분석에 앞선 복지의 중앙과 지방의 役割分擔에 대한 이론 및 先進國의 실태, 지역 공공서비스의 供給決定基準 등에 대한 관련 논리에 대한 분석은 부록에서 기술하고 본문에서는 地方財政의 實態와 擴充方案을 중심으로 분석코자 한다.

I. 地方財政의 理論과 現況

1. 地方財政의 意義와 役割

우리나라의 地方自治는 1991년 地方議會를 구성한 이래 1995년 7월 1일 民選團體長 選舉로 본격적인 지방자치시대를 맞이하게 되었다. 국민의 관심 속에 출범한 지방자치가 조속히 뿌리내리기를 우리 모두는 원하고 있다. 지방자치는 각 자치단체가 자기의 사무를 地域住民의 意思에 따라 독자적으로 처리하는 것을 의미한다. 따라서 지방정부의 財政力이 확보되지 못하면 地方自治의 실시는 有名無實하게 된다. 지방자치의 시작과 더불어 지역주민들의 期待와 欲求는 지속적으로 증대하고 있으나 이를 충족시킬 수 있는 재정력은 전반적으로 脆弱하고, 지역간 격차도 매우 심한 편이다. 이는 우리나라가 택한 不均衡成長戰略의 결과로 지역간 경제력의 격차가 재정력의 격차로 歸結되고 있기 때문이다. 따라서 현재와 같은 상황에서 지역간 재정

력 격차를 調整할 수 없는 장치를 마련하지 않으면 地域間 不均衡은 더욱 커질 것이다. 그간 정부에서는 지방자치를 실질적으로 뒷받침하기 위해서 지방재정의 운영기조를 「自主性 確保」와 「健全性 維持」에 두고 취약한 地方財政을 擴充하기 위하여 담배소비세의 지방세 전환(1989년), 지방양여금 제도의 도입(1991년), 종합토지세제의 도입(1990년), 지방자치복권의 도입(1995년), 지방세 과표의 상향조정, 지역개발세의 신설 및 비과세 감면대상 등의 축소조정을 통하여 自主財源 確保에 최대의 노력을 기울여 왔으나 지방재정의 構造的 脆弱要因으로 인해 아직도 자치단체간 불균형이 심하고 財政自立에는 크게 未洽한 실정이다.

가. 地方財政의 意義

일반적으로 政府의 經濟活動을 나타내는 재정은 중앙정부 뿐만 아니라 道·시·군·읍·면에 이르기까지 다양한 複數單位의 財政制度를 포함하고 있다. 이와 관련하여 재정학에서는 財政中央 集權主義(fiscal federalism)와 財政地方 分權主義(fiscal decentralization)간의 상호연관성과 효율성 등에 대해 많은 논의가 있었다. 지방재정이 현대에 와서 의미를 가지는 것은 종래까지는 公共財의 供給이 중앙정부에 의해서만 이루어진다고 분석되고 있었으나 이제는 中央政府의 공공재 이론을 地方財政에도 적용시켜 분석할 필요가 생긴 데 있다. 이에 대한 分析은 머스그레이브(Musgrave)가 공공재이론을 지방재정에 적용하여 분석한 ‘複數單位의 財政理論(principles of multiunit finance)’이 본격적인 출발점이라 할 수 있다.

地方財政이라 함은 지방정부가 그 지역주민의 公共目的을 위하여 財貨를 획득·관리·사용하는 것과 같은 고유의 기능을 수행함에 있어 필요한 財源을 조달·지출·관리하는 것을 말한다. 구체적으로는 시, 도, 군과 같은 地方自治團體의 財政을 뜻한다. 이들 지방자치단체들은 소위 自治財政權을 가지고 있으며 獨立된 經濟主體로서의 지위와 기능을 부여받고 있다. 지방자치가 民主主義의 要件이기는 하지만 이를 뒷받침해줄 수 있는 지방재정이 빈

약할 때 지방자치는 실제로 無意味해질 수밖에 없게 될 것이다. 지방재정은 다음과 같은 측면에서 중앙재정과 다른 特性을 가지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 中央財政은 주체가 국가라고 하는 단일의 주체이기 때문에 劃一性을 갖지만 地方財政은 그 주체가 다수이므로 지역의 특성에 따라 多樣性을 지닌다. 각 지방자치단체는 구역·인구·재정력·경제력 등이 모두 相異하므로 지방재정의 규모와 내용 역시 多樣하게 나타난다.

둘째, 지방재정은 중앙재정에 비해 地域의 公共財로부터 혜택을 받는 사람에게서 직접 租稅를 거두어들이게 되므로 ‘受益者 負擔의 原則’이 지켜진다고 볼 수 있다. 여기에 바로 지방자치의 存立意義가 있는 것으로 지방정부에서 공급하는 각종 공공서비스는 주민세, 도시계획세, 소방공공시설세, 기타 사용료 및 수수료와 같은 수익자부담 公課金을 통해 供給되고 있다. 하지만 全體 財政需要額 중에서 수익자 부담부분은 매우 작은 실정이다.

셋째, 지방재정은 재정의 활동이 特定 地域을 對象으로 이루어지기 때문에 중앙재정에 비해 제약이 많이 따른다. 특히 地域間 産業施設의 偏在나 賦存資源의 偏在 등으로 인해 재정력에 상당한 차이가 발생하고 있는 것이 현실이다. 따라서 지방재정은 자주재원보다는 依存財源의 비중이 상당히 높으며 결과적으로 중앙정부의 재정운용에서의 制約性도 그만큼 더 커지는 면이 있다. 廣域自治團體와 基礎自治團體 사이에서 동일계층의 자치단체라도 재정운영이나 조세체계면에서 相異한 構造를 가지고 있다. 특별시·직할시 그리고 구간에는 調整交付金制度가 있어 일반재원 성격의 상하 정부간의 재정조정을 하지만, 도와 시·군간에는 도비 보조금제도라 하여 시·군의 特定事業에 限定해서 보조해주는 제도가 있다. 결국 地方政府間에는 多樣性이 存在하며 상위 정부에 크게 의존하는 경향을 보이고 있다.

나. 地方財政의 役割

民主主義는 국민의 집단적 욕구를 주민의 의사에 따라 충족시킨다는 데 있다. 일반적으로 이러한 욕구의 충족은 公共財 供給의 형태로 이루어진다

고 할 수 있다. 공공재는 그 자체의 특성, 즉 非排除性和 非競合性을 가지기 때문에 시장에서는 效率的인 수준으로 공급을 할 수 없다. 따라서 중앙정부나 지방정부가 공급을 하게 된다. 공공재는 그 便益의 效果가 어떻게 나타나는가에 따라 공급의 주체가 다르게 설정되어야 한다.

편익이 全國的으로 파급되는 純粹公共財에 대해서는 중앙정부가 공급을 해야 할 것이며 교육, 상하수도, 소방, 치안 등과 같이 편익이 지역적으로 발생하는 地域公共財에 대해서는 지방정부가 이를 공급해야 한다. 특히 地域公共財의 경우 중앙에서 획일적으로 공급하게 되면 住民의 選好나 地域의 特性을 제대로 반영하지 못해 효율적인 공급이 이루어지지 못하는 상황이 발생하게 된다. 따라서 편익이 지역적으로 제약되는 지역공공재에 대해서는 지방정부가 이를 공급해야 한다. 결국 地方財政은 민주주의라는 정치적 사상을 구현함에 있어 실체가 되는 동시에 그것의 物質的 基礎이기도 한 것이다. 이러한 지방재정이 國民經濟에서 차지하는 役割은 대단히 중요하다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 地方財政은 지방자치의 物質的 基礎로서 민주주의 수행의 실제적 역할을 담당한다. 둘째, 지방재정은 주민의 선호와 공공욕구가 직결된 지역공공재를 공급해 줌으로써 住民의 滿足도와 地域社會의 厚生水準을 결정해 준다. 셋째, 지역공공재의 공급을 통해 지방재정은 한 사회의 資源配分에 參與하게 된다. 이 과정에서 資源의 最適配分에 대한 규범이 제시되어야 하며, 특히 중앙과 지방정부간에 財源배분에 있어 調整的 役割을 하게 된다. 다섯째, 지역공공재의 공급을 통해 地域社會의 開發을 촉진하며, 특히 지역의 特殊性으로 인해 지역공공재의 多樣性을 촉진시키는 역할을 한다. 여섯째, 지역마다 지역공공재가 다양하게 공급될 때 지역주민들은 그들의 選好에 따라 移動할 것이므로 인구의 이동과 주거지 분화에도 많은 영향을 미치게 된다. 이러한 과정에서 기업들의 立地選擇에도 影響을 미치게 된다.³¹⁾

31) 조세경쟁, 조세수출 등이 대표적인 요인이라 할 수 있다.

地方財政의 이러한 國民經濟的 役割을 고려할 때 지역공공재의 最適配分問題, 地方稅, 중앙정부와 지방자치단체와의 財政關係 등은 매우 중요하다.

2. 地方財政의 現況과 問題點

가. 地方財政의 現況

우리나라에서는 일반적으로 地方政府豫算은 중앙정부예산에 비하여 相對的으로 零細할 뿐아니라 국가재정에의 의존도가 높아 豫算運用의 硬直性이 높은 편이다. 1996년 예산 총규모는 132조 5,581억원이며 이 중 국가예산은 64%로 85조 3,083억원이고 지방예산은 36%인 47조 2,498억원이다. 그러나 지방정부예산 중에서 中央에서 移轉되는 재정의 규모가 交付金, 讓與金, 補助金 등을 합하면 27%로 매우 높은 실정이다.

租稅收入도 국세가 79%, 지방세가 21%로 구성되어 있다. 國稅의 경우는 경기의 변동에 따라 신장률이 높으나 地方稅는 대부분 財産課稅로 세원이 영세하고 탄력성이 적은 등 문제점이 있다. 따라서 地域의 狀況變化에 따라 적절하게 재원을 운용하기가 매우 어려운 실정이다.

〈表 25〉 國家豫算과 地方豫算 規模 比較

1996 우리나라 총예산규모: 132조 5,581억원				
국가예산	지방예산 47조 2,498억원(36%)			
	의존재원(27%)			자체재원(73%)
85조 3,083억원(64%)	교부금	양여금	보조금	지방세 세외수입 등

1996년도 地方豫算을 회계별로 구분해 보면 一般會計가 67%인 31조 7,986억원이고 特別會計가 33%인 15조 4,512억원이다. 1995년에 비하여 10.9% 증가하였다. 지방예산의 최근 5년간 增加趨勢를 보면 1992년에는

32.3%로 가장 높은 신장률을 기록했으며, 가장 낮은 해는 1993년도로 0.7%에 그쳤다.

〈表 26〉 年度別 豫算規模 伸張趨勢

(단위: 억원, %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
예산규모	325,047	327,204	358,831	426,186	472,498
전년대비증가액	79,333	2,157	31,627	67,355	46,312
증가율	32.3	0.7	9.7	18.8	10.9

이를 다시금 세원별로 내역을 살펴보면 47조 2,498억원 중에서 33%인 15조 5,605억원은 稅外收入이고, 지방세는 32%인 15조 2,989억원 그리고 중앙에서 지원하는 交付金이 13%인 6조 879억원, 讓與金이 5%인 2조 2,152억원, 補助金이 9%인 4조 2,825억원이며 地方債는 3조 8,048억원으로 8%를 차지하고 있다. 따라서 지방세와 세외수입을 합한 自主財源은 30조 8,594억원으로 65%에 머물고 있어 地方財政 自立與件이 아직도 매우 취약함을 보이고 있다.

〈表 27〉 稅源別 內譯

(단위: 억원, %)

구분	계	지방세	세외수입	지방교부금	지방양여금	국고보조금	지방채
1996(A) (구성비)	472,498 (100)	152,989 (32)	155,605 (33)	60,879 (13)	22,152 (5)	42,825 (9)	38,048 (8)
1995(B) (구성비)	426,186 (100)	132,620 (31)	152,505 (36)	51,615 (12)	17,317 (4)	35,508 (8)	36,621 (9)
A/B	10.9	15.4	2.0	17.9	27.9	20.6	3.9

註: 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금은 자치단체가 예산에 편성한 금액을 기준으로 작성

한편 <表 28>에 나타나 있듯이 1996년도의 전국 지방자치단체의 地方財

政自立度³²⁾는 평균 62.2% 수준을 보이고 있다. 이같은 財政自立도는 전국 平均水準이며 지역간 지방세 및 세외수입의 세원 여건에 따라 광역·기초간 그리고 도시·농촌간 지역여건에 따라 현격한 격차가 나타나고 있다. 서울특별시의 경우는 98.0%, 광역시는 평균 83.1%, 시 60.6%, 군 30.3%, 자치구 48.4%를 보이고 있다.

〈表 28〉 地域別 財政自立度(1996)

(단위: %)

구분	전국	시·도	시	군	자치구
전국	62.2	66.6	60.6	30.3	48.4
서울	98.5	98.0	-	-	61.5
광역시	84.5	83.1	-	29.8	44.3
도	44.6	41.6	60.6	22.2	-

〈表 29〉 地方政府 歳入 總括

(단위: 10억원)

	1986	1990	1993	1995
경상수입(A)	3,681.1	10,740.8	17,914.6	21,228.3
조세수입	1,809.7	6,378.6	11,025.8	13,262.0
세외수입	1,871.4	4,362.2	6,888.8	7,966.3
자본수입(B)	201.8	328.7	374.5	484.5
총세입(A+B)	3,882.9	11,069.5	18,289.1	21,712.8
원조수입	4,289.2	9,036.9	12,835.3	13,968.8

資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 1996.

지방세 세입구조의 年度別 推移를 보기로 하자. <表 30>에는 1981년부터 1995년까지의 지방정부와 자치단체의 財源構造가 나타나 있다. 지방세의 비율은 1981년의 30.9%에서 1995년 38.9%로 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 우리나라의 경우 세원의 차이로 地域間的 隔差가 심하게 나타나고 있으며 이는 依存財源의 比重을 보더라도 잘 알 수 있다. 1993년의 경

32) 지방재정자립도=(지방세+세외수입)/일반회계 총예산

우 依存財源 比重은 44%로 높은 비율을 차지하고 있어서 지방재정의 自律性을 阻害하는 要因으로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 세원의 재분배를 통하든가 아니면 지방의 새로운 세원발굴 및 세외수입의 증대를 통해 自律性을 높여야할 것으로 보인다.

<表 30> 地方自治團體 一般會計 源泉別 歲入

(단위: 10억원, %)

	1981	1985	1990	1993	1995
지방세	914.4(30.9)	1,654.6(33.4)	6,378.6(32.9)	11,025.8(37.9)	13,262.0(38.9)
세외수입	730.8(24.7)	1,229.7(24.8)	4,625.0(23.9)	7,427.2(25.5)	4,488.7(13.2)
지방교부금	798.8(27.0)	1,006.1(20.3)	2,764.7(14.3)	4,412.4(15.2)	5,161.5(15.2)
지방양여금	-	-	557.0(2.9)	1,706.2(5.9)	1,731.7(5.1)
조정교부금	-	-	721.7(3.7)	1,191.2(4.1)	1,394.9(4.1)
보조금	798.8(27.0)	1,062.6(21.5)	4,554.7(24.5)	4,451.3(15.3)	6,529.0(19.2)
지정재원	-	-	340.3(1.8)	572.1(2.0)	1,490.8(4.4)
총계	2,964.0(109.6)	4,953.1(100.0)	19,385.0(104.0)	29,080.0(105.9)	34,058.6(100.1)

資料: 내무부, 지방재정국, 『지방재정연감』, 각년도.

한편 地方財政을 歲出側面에서 보면 다음과 같다. 일반적으로 세출은 일반·특별회계, 품목별, 기능별, 경제성질별 등으로 구성되어 있으며 이는 中央財政의 분류와 크게 다를 바 없다. 하지만 지방정부의 특성에 따라 多少間의 差異도 있다.

지방정부의 세출을 機能別로 보면 <表 31>과 같다. 전지역에 걸쳐 地域開發費가 가장 큰 비중을 차지하고 있어 지역간의 실질적인 개발을 촉진할 것 같이 보이지만 이것 역시 地域間에 매우 큰 차이를 보이고 있는 실정이다. 한편 지방정부의 財政彈力度를 制限하게 되는 一般行政費가 높다는 것은 지방정부가 지역공공재에 대한 주민의 요구에 대처할 수 있는 능력이 그만큼 떨어진다는 것을 의미한다. 따라서 지역간의 실질적인 격차를 해소하기 위해서는 地方財政 調整制度와 같은 外部의 特別한 政策이 필요하다. 한편 社會保障 및 福祉에 대한 지출은 그 비중이 대단히 낮은 편이다. 長期

的으로 이 비율은 서서히 늘고 있기는 하지만 1995년 현재 전체 政府歲出의 8.2%에 불과하다. 중앙정부와 지방정부의 몫을 나누어 볼 때 중앙: 지방은 대략 3:1 정도의 비율로 지출을 分擔하고 있다.

〈表 31〉 中央·地方間 歲出機能의 分擔比率

(단위: %)

구 분	1990			1992			1994			1995		
	구성비	배분비		구성비	배분비		구성비	배분비		구성비	배분비	
		중앙	지방		중앙	지방		중앙	지방		중앙	지방
일반공공행정	12.05	45.08	54.92	13.16	47.73	52.27	13.9	41.9	58.1	15.4	44.1	55.9
국방	13.08	98.16	1.84	11.94	98.51	1.49	10.3	99.4	0.6	10.6	99.4	0.6
교육	21.49	50.57	49.43	18.89	45.73	54.27	22.5	49.7	50.3	24.0	50.7	49.3
사회개발	20.62	63.51	36.49	22.26	50.28	49.72	18.6	60.2	39.8	20.5	59.0	41.0
보건	2.25	48.60	51.40	1.66	39.47	60.53	1.7	22.5	77.5	2.0	30.7	69.3
사회보장 및 복지	7.16	72.31	27.69	7.90	67.85	32.15	7.8	77.5	22.5	8.2	76.0	24.0
주택 및 지역 사회개발	10.88	59.78	40.22	12.34	39.07	60.93	8.7	50.0	50.0	9.9	49.0	51.0
기타 지역 사회개발	0.33	97.23	2.77	0.35	99.37	0.63	0.4	99.2	0.8	0.4	98.8	0.2
경제사업	23.62	55.31	44.69	22.17	46.92	53.08	25.4	54.1	45.9	30.0	53.7	46.3
기 타	9.14	95.98	4.02	11.58	92.85	7.15	9.3	96.4	3.6	10.0	95.2	4.8
합 계	100.00	64.07	35.93	100.00	59.03	40.97	100.0	61.1	38.9	100.0	58.7	41.3

註: 일반회계 순계기준
資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 1996.

나. 우리나라 地方財政의 問題點

우리나라의 지방재정은 國民經濟의 成長과 더불어 급속하게 팽창되어 온 것이 사실이지만 다음과 같은 여러 면에서 심각한 문제를 지니고 있다고 할 수 있다.

1) 財政規模의 零細性과 財政基盤의 脆弱性

地方財政의 比重이 계속해서 증대왔고, 총재정에서 차지하는 비중도 증가

했음에도 불구하고 아직까지 地域開發需要를 充足시키기에는 매우 부족한 실정이다. 특히 地方財政自立度를 보면 전국적으로 70% 수준에도 미치지 못하고 있으며 지역간에 큰 격차를 보이고 있다. 지방재정이 GNP에서 차지하는 비중을 볼 때 어느 수준이 적당한지에 대해서는 명확하게 답하기 어렵지만 國際比較가 어느 정도 참고가 될 수 있을 것이다. 한국의 경우 一般會計에서 지방재정이 차지하는 비중은 영국, 프랑스, 미국, 독일보다는 높게 나타났고, 호주보다는 낮게 나타났다. 한편 GDP에 대한 비중에서는 프랑스를 제외한 先進國보다는 낮다.

중앙정부와 지방정부간의 財源配分은 나라마다 상당한 차이를 보이고 있다. 여기서는 우리나라와 行政 및 財政制度의 측면에서 우리나라와 유사한 일본과 비교해보자. 일본의 경우, 지방정부의 기능이 상당히 강조되고 있다. 많은 나라에서 지방정부의 재원이 중앙정부에 비해 상당히 취약하기 때문에 地方財政 調整制度 등을 통해 補助金에 의존하는 경향이 상당히 강한데 일본은 예외적이라 할 수 있다. 1993년도 豫算支出을 보면 보조금을 포함하는 依存財源까지 고려하면 지방정부의 지출은 중앙정부 지출의 2.1배에 달한다. 租稅收入의 경우도 중앙의 조세수입은 총세수입의 64.6%, 지방세수입은 35.4%를 차지하고 있다. 또한 財政構造上의 수입측면을 보면 총지방재정에서 지방세가 차지하는 비중은 45.2%로 自主財源의 規模가 매우 높음을 알 수 있다. 또한 財政調整制度를 통해 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 地方交付金과 讓與金의 기능과 역할이 크기 때문에 지방재정이 비교적 유리하게 되어 있다. 地方稅를 廣域團體(도도부현)와 基礎自治團體(시정촌)로 나누어 보아도 조세중 所得稅가 차지하는 비중이 각각 32%와 51%가 된다. 事業稅까지 포함하면 두 지방정부 모두 50%를 상회하고 있어 우리나라의 地方稅 構造와는 매우 다른 특징을 보이고 있으며 地方財政이 매우 튼튼하다는 것을 알 수 있다(李英姬·李相龍, 1994).

외국의 경우 지방재정의 비중이 높든가, 아니면 중앙정부에서 지방정부로의 移轉財政을 통해 지방정부의 규모를 증대시키고, 동시에 自律性을 보장

하고 있는 실정이다. 우리나라도 앞으로 지방자치가 확대되고, 낙후된 社會開發部門에 대한 투자가 증대될 것을 감안한다면, 현재 지방재정 비중은 上向調整될 필요가 있을 것이다(이계식 외, 1990:23~35).

2) 中央·地方政府間의 垂直的 不均衡

중앙정부와 지방정부간의 垂直的 財政 不均衡이 어느 정도인가는 재정수입의 근간인 국세와 지방세의 相對的 比重을 통해서 알 수 있다. 그러나 정부간의 수직적 불균형은 단순한 租稅의 比重을 통해서는 정확한 개념을 파악할 수 없고 정부간의 業務分擔이 어떻게 되어 있는가가 同時에 검토되어야 한다. 지방세의 비중이 꾸준히 상승하고 있으나 지방세만으로는 基礎的인 財政需要도 충당하지 못하는 지역이 많은 실정이다. 중앙정부에 의한 移轉財政으로 재정부족분이 충당되고 있기는 하지만 그 비중이 낮아 재정운용에 있어서 지방정부의 자유재량의 폭이 축소되어 健全한 地方自治를 할 수 없는 형편이다.

이러한 현상은 稅源의 國稅 偏重現想 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 세원자체가 국세에 과다하게 편중되어 있기 때문에 지방정부의 財政力은 취약할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 機能과 役割의 분담을 명확하게 설정하고 이에 맞추어 세원자체의 再調整도 있어야 할 것이다. 그러나 일부에서 제시하듯이 국세를 지방세로 돌리자는 주장은 세원의 지역적 불균형을 생각할 때 오히려 지역간 불균형을 加重시킬 우려가 있으므로 신중히 생각해야 할 것이다(오연천, 1994). 지방자치를 할 수 있는 財政自立基盤의 擴充을 위해서는 중앙·지방정부간의 수직적 불균형이 시정되어야 함과 동시에 지방정부 역시 地方稅와 稅外收入을 늘리기 위해 다양한 노력을 경주해야 할 것이다.

3) 地方政府間 水平的 不均衡의 深化

地域間 經濟力의 差異로 인해 지방정부간의 재정자립도가 큰 편차를 보

이고 있다. 경제력의 차이는 곧 潛在的 稅源의 差異를 의미하며, 그 지역의 재정력을 좌우하는 요인으로 작용한다. 서울 부산 등과 같이 대도시의 경우는 상당히 높은 수준의 財政自立度를 보이고 있지만 아직 까지도 일반 시와 군의 재정자립도는 매우 낮은 실정이다.

지역간의 격차는 시·도별 1인당 地方稅 收入을 보더라도 명백하다. 특히 地域經濟力이 약한 충북, 충남, 전북, 전남 등은 다른 지역에 비해 재정자립도가 매우 낮은 실정이다. 지역간 재정자립도의 변이계수를 보면 1989년의 0.41에서 1993년에는 0.26으로 감소했으나 여전히 상당한 격차가 있는 상태이다. 이는 中央政府의 자원이 정부간의 근본적인 격차를 시정치 못하고 있음을 말해준다. 이와 같은 지역간의 재정부담의 격차는 地域的 不均衡을 더욱 심화시킬 가능성도 있다.

4) 地方政府에 대한 中央政府의 過多한 統制

우리나라의 경우 위에서 지적한 바와 같이 지방의 財政自立度가 낮기 때문에 중앙정부에 크게 의존하게 되고, 中央政府는 이러한 관계 속에서 지방정부에 대해 과거와 다를 바 없는 強力한 統制力을 행사하고 있는 실정이다. 이는 地方稅에 대한 統制, 補助金의 交付, 地方債發行의 承認, 지방재정에 관한 과도한 細部的인 法律制定 등의 형태로 나타나고 있다(조남성, 1984:46). 지방자치의 목적이 地域 特殊性에 맞는 정책을 세우고, 지역주민들의 選好體系를 정확하게 반영하기 위한 것이라면 지방정부의 自律權을 최대한 보장해주어야 할 것이다. 이는 특히 財政運營의 自律性의 형태로 나타나야 할 것이다. 그러나 우리나라의 경우 앞에서 지적한 바와 같이 우리나라 지방재정은 규모가 零細할 뿐만 아니라 자립도 수준이 지역적으로 偏在가 심하기 때문에 재정운영에 있어서 많은 문제를 야기하고 있다.

이 과정에서 地方政府에 대한 중앙정부의 통제가 과도하게 나타나고 있으며 지방정부의 獨自的 財政運營이 어렵게 되고 있다. 특히 地方自治制의 성공이 지방정부의 재정력에 크게 좌우된다는 사실을 감안하면 재정력의

정상적인 수준 유지는 매우 중요하다. 따라서 지방정부는 地方稅와 稅外收入을 늘리기 위해 다양한 노력을 경주해야 한다. 또한 지방정부와 중앙정부 간의 業務配分과 機能分擔을 재조정하고 이를 근거로 國稅와 地方稅間의 세원배분의 재조정이 있어야 할 것이다. 세원의 재배분과 더불어 地方財政調整制度의 중요성도 한층 부각되고 있다.

II. 地方財政의 擴充方案

1. 地方 自主財源의 擴充

가. 地方稅의 安定的 擴充

지방정부는 지역개발을 위해 소요되는 재원을 조달하기 위해 필요한 경우에는 중앙정부의 지원을 받아야 하지만 그보다는 受益者負擔의 原則에 따라 지방세의 稅目新設 및 지방세의 稅率引上 등 지방세수 확충방안을 보다 적극적으로 강구할 필요가 있다. 그러나 지방세의 신설을 통하여 稅收를 擴充하고자 할 경우 국민들의 세부담을 가중시키는 문제가 있고, 현재 국세로 과세되고 있는 特別消費稅, 附加價値稅 등의 二重課稅 문제가 있다. 그러므로 법률적인 검토와 아울러 공청회의 개최 등을 통한 국민여론수렴, 전문기관 용역, 관계부처와의 협의 등 제반 필요한 절차를 거쳐 導入與否를 신중하게 검토해야 할 것이다. 또한 국세를 지방세로 이양해야 한다는 주장도 자주 나오고 있으나 이는 지방자치단체간 세원이 골고루 분포되어 있지 않음으로 인해 선불리 移讓했을 경우 오히려 지역간에 富益富貧益貧 現想을 초래할 가능성도 있음을 주의해야 한다.

나. 各種 使用料·手數料의 現實化·有料化

使用料라고 하는 것은 지방자치단체가 설치한 公共施設物을 특정 주민이 占有 또는 使用했을 경우 이에 대한 반대급부로서 水鞋子에게 부과징수하는 公課金이며, 수수료는 주로 국가의 委任事務 遂行으로 인하여 특정인에게 제공하는 행정서비스에 대해 그 비용의 전부 또는 일부를 당해 서비스에 대한 비용 또는 보상차원에서 징수하는 金錢的 價値를 말한다.

이같은 사용료·수수료의 징수근거는 지방자치법 제127조에 법률로 명시하고 있다. 地方自治法에 근거한 것은 일반적인 근거규정이며 수수료의 징수대상이나 그 요율에 대해서는 個別法規나 지방자치단체의 條例에 구체적으로 규정하고 있다. 현재 지방자치단체가 징수·관리하고 있는 각종 사용료·수수료는 1,469종(사용료 296, 수수료 1,183)으로 전체 經常稅外收入의 23%인 7,216억원이지만 아직도 징수하지 못하고 있는 것도 48%인 701건에 달하고 있다.

사용료와 수수료가 現實化되지 못하고 있는 주된 原因은 징수되는 수입의 귀속이나 징수방법이 유형별로 다양하게 규정되어 있기 때문이다. 또한 法令 및 條例改正 등 관리상의 어려움이 있어 장기간 요율을 조정하지 못해 현실적으로 원가에 크게 미달하고 있는 실정이며, 대부분의 徵收根據가 개별법령에 의거하고 있고 요율의 조정권을 중앙부처가 관장하고 있어 지역의 실정에 맞는 요금을 적기에 조정하지 못하고 있기 때문이다. 특히 인플레이션 문제가 발생할 경우 정부는 公共料金の 引上 抑制라는 정책을 단골로 사용하고 있어 서비스요율의 현실화는 더욱 곤란한 실정이다.

다. 地方債 發行의 擴大

地方債란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하고 지역개발과 지역생활환경 개선에 소요되는 投資財源을 조달하기 위하여 上位政府나 金融機關 또는 民間部門으로부터 증서차입 또는 채권발행의 방법에 의하여 자금을 조달하는 債務의 한 형태라고 할 수 있다(李英姬·李相龍, 1994). 償還其間은 대부분 일회계년도를 넘는 長期借入이다. 지방채에 대한 정의는 차입금의 포함 여부에 따라 廣義와 狹義의 개념으로 구분하여 볼 수 있다. 협의의 개념으로는 현행 地方財政法 제5조와 제6조에서 말하는 證券發行에 의한 경우만을 지방채로 간주한다. 하지만 광의의 개념으로 보면 현행 지방재정법 제5조와 제6조에서 정의하는 증권발행 뿐만 아니라 一時借入金까지

포함하게 된다. 따라서 본문에서 말하는 지방채는 적어도 1년 이상의 중·장기적 공채로 주로 투자재원 조달수단으로 활용되는 實質的인 外部借入의 성격을 띤 지방채를 의미하는 것으로 한다.

지방자치단체는 住民의 福祉增進을 위해 직접적으로 각종 사업을 시행하고 있다. 보통의 경우 사업시행에 소요되는 재원은 지방세, 세외수입, 지방교부금, 국고보조금 등을 통해 조달된다. 하지만 대규모의 건설사업이나 재해복구 등의 경우에는 經常的인 收入만으로는 경비를 조달할 수 없는 경우가 많다. 이러한 경우 지방자치단체는 차입을 통해 필요한 자금을 조달하지 않을 수 없게 되며, 이러한 借入資金을 넓은 의미의 지방채로 볼 수 있다.

地方債를 통해 시행되는 사업들은 일반적으로 大規模이며 소요되는 자금은 당장에 필요하지만 그 시설로부터 나오는 便益의 回收는 당대에 끝나는 것이 아니라 상당히 오래 가는 경우가 많다. 따라서 다음과 같은 여러 가지 이유에서 지방채의 積極的인 活性化가 필요하다.

첫째, 인구가 증가함에 財政需要는 일시적이지만 경상적인 수입으로는 이를 조달할 수 없으며, 지방채와 같은 臨時的인 수입에 의존하지 않을 수 없다. 둘째, 人口急增의 도시에서 발행하는 재정수요는 대부분 내용년수가 긴 社會間接資本을 비롯한 공공시설의 건설비가 대부분이다. 따라서 여기에 소요되는 비용을 전액 現世代에서 부담하게 되면 편익의 혜택과 비용부담간의 衡平을 잃게 된다. 셋째, 지방채는 地方 公企業의 자본적 지출을 위한 자금조달수단으로 활용된다. 이는 국가 전체의 效率的인 資源配分이라는 측면에서 해당사업에 충당되는 재원으로 지방채 발행을 통해 차입하는 것이 租稅收入보다 合理的이라 할 수 있다. 넷째, 지방정부가 당해 연도의 稅入만으로 장기적인 사업을 추진하게 되면 지역주민들의 租稅 抵抗을 불러일으킬 수도 있다. 이렇게 하면 편익과 부담의 不一致 現想은 재정부담의 불공평성과 자원배분의 비효율성을 낳게 된다.

이와 같이 지방채는 社會間接資本과 같이 투자의 회임기간이 길고 편익이 장기에 걸쳐 발생하는 投資對象에 대한 재원을 조달함에 있어 경제적

효율성과 세대간, 주민간의 형평성을 제고하는 수단이 될 수 있다. 특히 지방정부가 실시하는 대부분의 사업들은 지역주민들을 위한 地域公共財의 공급이나 公共서비스가 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 따라서 지방채도 地方化時代를 맞이하여 새로운 재원조달의 수단으로 적극 활용되어야 한다.

지방채의 計劃的·效率的 運營을 위해서 지방자치단체는 중·장기계획에 따라 지방채를 활용하는 방안을 강구해야 한다. 정부도 지방채의 발행을 抑制하기 보다는 지방정부의 地方債 消化能力을 정확히 파악하여 건전하게 운영될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 財政投融资 特別會計로부터 장기저리 자금공급을 대폭적으로 증대해야 할 것이며, 각종 公共基金에 의한 지방채의 인수를 더욱 확대할 필요가 있다. 또한 地域開發金融金庫와 같은 특수 금융기관의 설립을 통해 양질의 자금을 안정적으로 공급할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

라. 地方自治福券 發行의 擴大

自治團體의 福券發行은 지방재정법 제11조의 2를 근거로하여 문화, 예술, 복지향상 기타공익을 목적으로 하는 사업 및 지역개발기금의 재원조성을 위해 발행하는 「全國自治福券」과 향토제, 박람회, 체육·문화행사를 개최할 경우 소요재원의 충당을 위해 발행하는 「行事記念福券」의 두 종류로 구분된다. 이같은 복권의 발행은 지방자치의 실시에 따라 地域開發欲求 및 福祉 財政 需要는 급격히 증가하고 있으나 자체 재원의 부족으로 그 재원조달에는 한계가 있기 때문에 財政擴充의 일환으로 15개 시·도가 “全國自治福券 發行行政協議會”를 구성하고 1995년 7월 1일부터 600억원규모의 복권을 발행하고 있다. 복권의 販賣收益金은 전국자치복권의 경우 시·도별 판매액, 시·군·구수, 인구수 등을 감안하여 협의회에서 정하는 配分基準에 따라 15개 시·도에 배분하도록 하고 있다.

自主財政의 擴充이라는 측면에서 지방자치복권의 중요성은 더욱 커질 것으로 보이므로 연차적으로 규모를 확대하는 방안도 강구할 필요가 있다. 복

권의 발행이 財源擴充에 기여하도록 하기 위해서는 地方公務員의 적극적인 관심과 복권발행에 대한 政府方針의 재정정립이 필요하다. 즉 國歌單位事業의 재원조달을 목적으로 발행하고 있는 국가복권은 점진적으로 縮小하도록 하고 地方自治福券을 活性化시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

마. 民·官共同出資 및 民資誘致事業 擴大

民官共同出資事業은 공기업이나 공공단체에 민간기업의 자본과 기술, 새로운 경영기법을 도입함과 아울러 지방재정력 확충을 통한 社會間接施設을 확대하고 경영의 효율화를 도모하며, 지역주민의 다양한 福祉需要에 능동적으로 대처하도록 하기 위해 추진된 사업이라고 할 수 있다.

地方自治制 실시에 따라 주민의 기대 욕구와 개발수요는 급격히 증가하는 반면에 地方政府의 財政力은 극히 취약하므로 민간자본을 끌어들이 필요 재원을 충족시키는 것이 필요하다. 정부에서는 이같은 時代的 要請에 부응하고 地域發展의 촉진을 통한 양질의 서비스를 제공하기 위하여 대상사업 선정에 위한 準備節次를 진행중에 있으며, 앞으로 민·관공동출자 사업을 연차적으로 추진하여 2000년에는 시·군당 1개의 法人을 설립할 계획을 추진중에 있다. 특히 민·관 공동출자 사업이 활성화될 수 있도록 하기 위해서는 각종 稅制, 金融支援方案을 적극 강구토록 함과 동시에 法人의 自律性이 최대한 보장되는 방향으로 관계법령을 개정해야 할 것이다.

지역개발과 관련 재원확충에 있어 기대를 걸만한 것이 바로 民資誘致事業의 擴大이다. 정부는 국가경쟁력의 강화라는 측면에서 최근 民資誘致促進法을 제정하고 민자유치 대상사업을 진행시키고 있다. 지방자치단체에서는 민자유치사업을 적극 유치하기 위하여 地方審議委員會를 시·도 및 시·군·구 단위로 구성하고 각종 사업에 대한 타당성을 검토중에 있다. 앞으로 정부는 지방자치단체의 민자유치사업이 적극적으로 추진되어 地域 均衡發展의 觸媒役割을 할 수 있도록 행·재정적 지원을 해 나가야 할 것이다.

2. 國家財源의 地方移轉 및 地方財政調整機能 強化

地方自治時代의 지방재정 조정제도는 衡平性을 고려할 수 있는 제도가 되어야 한다. 지방재정 조정제도는 地方交付金, 地方讓與金, 國庫補助金 등 세 개로 구성되어 있으며, 지방세수입에서 차지하는 역할이 莫重할 뿐 아니라(지방정부 일반회계 수입의 40% 내외) 중앙정부 일반회계에서 차지하는 비중도 25%에 육박하고 있는 실정이어서 지방재정 조정제도의 合理的 設計와 效率的 運營은 지방정부는 물론이고 中央財政의 構造調整에 있어서도 핵심적 과제로 간주되고 있다.

가. 地方財政調整制度의 當面課題

1) 地方交付金制度

현행 地方交付金制度는 內國稅의 13.27%를 재원으로 하고 있으며 다양한 기능을 수행하고 있다. 그러나 현행 교부금의 운영방식은 지방재정의 불균형을 완화하기에는 規模面에서나 財源의 配分方式面에서 未洽할 뿐만 아니라 지방자치단체의 자체재원 개발 노력을 誘引하거나 지역개발을 促進하는 기능이 脆弱한 問題點을 갖고 있다. 경영마인드에 입각한 誘引制度和 교부재원 활용의 效率化를 위한 노력을 이끌어 낼만한 장치가 없어 公共財源의 浪費可能性이 크고, 지방재정의 成果 向上을 제약하는 요인이 되고 있다.

또한 지방교부금의 배분이 基準財政需要額에서 基準財政收入額을 뺀 부족재원을 基準으로 정해지기 때문에 자치단체의 獨自的인 재원확보 노력이나 교부재원의 운영을 效率化하게 하는 장치가 전혀 없다. 아울러 지방교부금을 운영함에 있어 절차가 복잡하고 시기가 촉박하여 合理的인 要求額의 산정과 配分額의 결정, 그리고 이를 기준으로 한 地方豫算의 編成이 시의적절하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

특히 교부금의 배분기준이 되는 財政需要가 인구를 포함한 기존의 基礎

的 行政需要를 포착하는 데 있었기 때문에 追加的 開發需要나 地域經濟와 有關한 地域고유의 개발계획을 수립할 수 없다. 이같은 地方財政 調整制度는 運營方式에 있어서 많은 문제점이 지적되고 있음에도 불구하고 아직 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 최근들어 지방교부금 제도의 運營과 有關하여 많은 논의가 進行되고 있다. 地方交付金의 改編과 關聯하여 제기되는 문제점들을 살펴보면 대체로 다음과 같다(오연천, 1996).

첫째, 現行 法定比率인 13.27%가 중앙정부의 財政硬直性을 초래하므로, 이를 교부금 배분규모를 年度別 豫算決定方式으로 전환하자는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이같이 예산방식으로 할 경우 지방재정의 安定性과 豫測性의 측면에서 副作用이 발생할 수 있으므로 신중히 검토되어야 할 것이다. 하지만 지방정부의 기능과 地方財政需要의 展望에 기초하여 現行 배분비율을 적절한 수준으로 설정하기 위한 노력이 필요하다.

둘째, 基準財政需要額과 收入額의 산정방식을 재검토하여 교부금 산정의 예측을 높이고 현실에 맞는 財源算定을 圖謀할 필요가 있다. 특히 기준재정 수요액 산정의 경우 測定單位의 加重值 賦與 및 單位費用의 調整을 현실에 맞게 해야 한다. 특히 자치단체에 따라 지역의 특성에 따른 行政機能의 專門化 및 分化가 촉진될 경우 이들에 관한 행정수요를 측정하기 위해 測定項目과 測定單位를 새롭게 하여야 한다.

셋째, 地域間 均衡發展을 지원하기 위한 정책기능을 강화해야 한다. 인구규모를 단위로 한 산정방식에서 탈피하여 지역개발의 필요성이 높은 落後地域에 대해서는 개발투자를 증대하기 위한 剩餘財源規模를 擴大해야 한다. 특히 기준재정수요의 산정에 포함되지 않는 새로운 地域開發需要 또는 地域經濟活性化 프로그램에 관한 항목을 설정함에 있어 낙후지역에 대해서는 割增策定할 필요가 있다.

넷째, 自體財源 開發 및 財政을 效率的으로 運營하게끔 할 수 있는 유인장치를 도입하는 것이 필요하다. 차기년도의 교부금 배분 결정과정에 당기의 교부금 사용에 대한 客觀的인 評價結果를 도입할 수도 있을 것이다. 이

렇게 함으로써 교부금의 배분이 기계적으로 이루어지는 것이 아니라 지방정부의 노력 여하에 따라 배분규모를 다르게 하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 現行의 지방교부금의 1/11인 特別交付金을 합리적으로 改編할 필요가 있다. 현재의 규모는 제도의 성격(特別한 財政需要의 反映, 豫備的 性格)이나 재정지출수요의 非正規的 非豫算的 性格에 비추어 높은 것으로 판단되기 때문에 적정배분규모를 再檢討하는 것이 요구된다. 특히 特別財政需要의 範圍를 명확히 설정하고 배분의 합리성과 지역간 균형성을 위해 교부내용의 公開와 事後評價를 제도화해야 한다.

2) 地方讓與金制度

地方讓與金이란 중앙정부가 內國稅 중 特定稅目的 稅收會計額의 전액 또는 일부를 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 당해 지방자치단체로 하여금 自主的으로 地方財政負擔이 큰 特定事業에 充當할 수 있도록 하는 제도이다. 동제도는 지역간 균형발전을 촉진하고 지방자치단체의 自律的 對應能力을 높이려는 데 있다.³³⁾ 이와 같이 지방양여금제도는 國稅중의 일부를 필수적으로 지방으로 양여해야 하고 配分比率이 정해져있다는 점에서는 지방교부금과 같고, 特定目的을 가지고 있다는 점에서는 국고보조금의 성격을 지니고 있다. 이러한 독특한 성격으로 인해 財政環境 變化에 伸縮的으로 대응하기 힘든 構造的인 問題點도 제기되고 있다. 특히 다양성이 요구되는 지방화시대 지방재정의 自律的 選擇이나 行政需要變化에 彈力的으로 대응하기 어려운 문제점이 있다.

지방양여금의 도입으로 인해 財源稅目的 稅入增大에 따라 지방재정의 확충과 지역간 균형발전에 기여하는 면이 적지 않다. 그러나 지방자치의 本格的인 實施로 주민의 기대, 욕구가 상승하면서 지역개발과 복지증진 수요는

33) 지방양여금의 세원은 전화세 전액과 주세의 80%, 토지초과이득세의 50%, 그리고 각종 보조금으로 되어 있다.

증대하고 있으나 이를 뒷받침해 줄 수 있는 지방양여금의 규모가 微弱한 實情이며, 양여금의 주요 재원의 하나인 土超稅가 憲法 不合致로 判定됨에 따라 이의 代替財源 확보가 先決課題로 대두되고 있다.

〈表 32〉 地方讓與金 運用現況(1995)

재 원		사 업	
토지초과이득세	-15	도로정비사업	10,826
주세	12,188	농어촌지역개발사업	1,570
전화세	4,528	수질오염방지사업	3,121
기타	2,000	청소년육성사업	137
		지역개발사업	3,407
계	18,701	계	18,701

현재 地方讓與金은 특정재원형으로 운영되고 있기 때문에 지정된 사업 외에는 財源의 使用이 제한되어 있다. 따라서 지방정부의 일반적인 公共需要의 增大에 대응하는 정책수단으로서의 의미는 사실상 적다고 할 수 있다. 또한 지방정부의 公共需要 또는 地方財政의 여건이 변함에 따라 일정한 기간이 경과한 후에는 법령에 규정된 지방양여금의 配分對象事業에 대한 자원배분의 성과를 極大化하기 어려운 면이 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 長期的 觀點에서 중앙·지방정부간 機能 再調整의 方向, 公共財源의 중앙·지방정부간 再配分, 국세 및 지방세 체계의 추가적 자원조달을 위한 稅制 改編 등의 요인을 감안하여 그 위상과 정책목표를 정립해야 할 것이다. 아울러 지방양여금 재원의 사용이 특정 목적과 연계된 ‘特定財源形 共通稅 方式’에서 지방정부의 자율적 의사결정에 일임되는 ‘一般財源形 共通稅 方式’으로 전환하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 설사 특정재원형 공통세 방식을 유지한다고 하더라도 配分規模와 자치단체간 配分方式, 對象事業 등에 대해서는 전반적인 검토가 필요할 것이다. 특히 지역간 균형발전을 달성할 수 없는 대상사업은 排除하고 추가적

인 개발수요가 필요한 부분으로 배분대상을 再調整하는 작업이 수반되어야 한다. 따라서 지방양여금 대상사업은 지역간 균형발전에 기여할 수 있는 사업, 수요가 全國的 普遍性和 持續性을 가지는 사업, 지방자치단체의 財政負擔規模가 큰 사업 중에서 선정하여야 할 것이다.

3) 國庫補助金制度

國庫補助金 制度는 국가에서 필요한 사업에 대해 지방정부에 委任하면서 그 자금의 일부를 국가가 補助하는 방식이다. 여기서 중앙정부와 지방정부간에 事務의 配分이 法令으로 규정되어 있으나 限界가 모호하고 국고보조금 지급대상 사업의 선정이나 보조율의 결정에 있어 客觀的인 基準이 未洽한 실정이다. 또한 현행 국고보조금제도는 지방교부금이나 지방양여금과 같은 다른 재정정책 수단 및 공공부문 계획과 有機的 連繫가 결여된 상태에서 운영되고 있기 때문에 지방정부에 대한 지원을 효과적으로 할 수 없는 문제를 갖고 있다. 특히 보조율의 기준 설정이 恣意的인 부분이 많으며, 劃一的인 補助條件으로 인해 자치단체는 국가가 지역 실정을 고려치 않고 제시하는 조건에 억지로 짜맞추게 되는 경향이 있다. 아울러 國庫補助에 따르는 지방비 부담액이 과중하며, 零細補助事業이 상당수 존재하여 행정력의 낭비와 자원의 非效率的인 運營이 초래되고 있는 문제점도 있다.

이같은 問題點이 생기는 이유로는 국고보조금이 중앙정부와 지방정부간의 一方的·垂直的 財政通路로 간주된 나머지 지방의 사정은 크게 고려하지 않고 중앙정부 활동의 執行的 次元에서 이루어져 왔기 때문이다. 즉 중앙정부의 소관부처는 국고보조금의 종류를 細分化함으로써 지방정부와의 연결고리를 만드는데 주력하였기 때문에, 국고보조금이 中央政府와 地方政府간 정책목표의 조화나 지방의 재정실정을 적절히 고려하지 못했던 것이다. 이는 결국 지방정부의 自發的인 事業推進 意慾이나 具體的인 地方費 負擔 計劃이 수반되어야 함에도 그러한 의욕이나 계획이 국고보조금 배분과정에서 부각되지 못했기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 점을 감안할 때 국고보조금은 앞으로 다음과 같은 과제를 가지고 있다고 하겠다.

첫째, 長期的 觀點에서 중앙정부와 지방정부간 機能 및 役割分擔이 재정립되는 가운데 중앙정부사무와 지방사무의 區分基準, 經費負擔原則 등이 명확하게 설정되어야 한다. 국고보조금이 96년도 지방예산에서 차지하는 총액은 4조 2,825억원으로 95년 3조 5,508억원에 비해 20.6%나 증가하였다. 部處別로 보면 농림수산부 38%, 보건복지부 24%, 건설교통부 15% 그리고 환경부를 비롯한 중앙 각 부처가 23%를 점하고 있다. 國庫補助金이 늘어난 것은 지방정부의 예산규모를 증대시키는 효과를 가져오기는 하지만 국고보조에 따라 지방비가 의무적으로 부담되어야 하므로 지방재정을 硬直化시킬 수 있는 하나의 要因으로 작용할 수도 있다. 이같은 현상은 1996년과 1980년의 國庫補助 增加率을 보면 쉽게 알 수 있다. 1980년과 1996년을 비교해보면 국고보조금은 137% 증가하였지만 地方費負擔額은 233%가 증가하여 국고보조에 따른 지방비부담이 크게 늘었음을 보여주고 있다.

〈表 33〉 國庫補助金 地方費 負擔 推移

(단위: 억원, %)

구 분	1980	1996	증가율
국고보조금	18,080	42,825	137
지방비부담액	8,397	27,978	233

둘째, 過多하게 세분화·세화되어 있는 보조금을 統合·整備하여 지방재원의 효율적인 활용을 뒷받침하도록 해야 한다. 成果가 미진한 보조금은 폐지하고 통합운영을 통해 伸縮性을 확보할 수 있는 장치를 강구하고, 국고보조금이 자치단체수준에서 현재보다 融通性 있게 활용될 수 있도록 보조대상을 확대한 “包括補助金制度(block grant)”의 도입도 고려할 필요가 있다. 아울러 국고보조금의 대상사업을 國家的 利害關係를 가지는 사업중에서 택되 지방자치단체 주민의 自律性과 주민의 選好를 적극 반영할 수 있어야

할 것이다.

셋째, 중앙정부의 一方的인 命令下達式을 지양하고 지방정부의 적극적인 參與를 유도할 수 있어야 한다. 사업의 선정에서부터 財源負擔의 配分, 事業運營 등에 이르기까지 지방정부의 입장과 여건이 적절히 반영될 수 있도록 해야 한다. 특히 지방정부의 實質的인 부담능력을 고려할 수 있는 장치를 마련하여 재정능력이 脆弱한 단체에 대해서도 실효성이 있는 財政移轉手段이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 差等補助率의 實效性을 제고하여야 한다. 지역간 균형발전의 차원에서 요구되는 戰略事業, 사업별 발전정도의 격차가 큰 사업 등이 우선적으로 고려되는 방향으로 차등보조율 적용사업을 점진적으로 확대하여야 한다. 즉 지역발전의 정도를 고려하여 補助率 支給을 결정할 필요가 있다.

다섯째, 현행의 基準補助率의 결정에 있어서도 사업의 성격과 지방비부담 적정수준을 고려하여 합리적으로 再調整해야 할 것이다.

여섯째, 국고보조사업의 執行上의 효율성을 점검하고 사업의 결과를 객관적으로 평가할 수 있는 事後評價制度의 체계화와 평가결과의 활용방안을 강구할 필요가 있다.

4) 地方財政調整制度의 連繫機能 強化

地方財政調整制度는 중앙정부와 지방정부간의 垂直的 財政調整과 地域間·團體間 衡平化의 機能強化, 公共財源의 效率的 配分이라고 하는 목적을 가지고 있다. 그러나 현행 운영행태를 보면 移轉財政을 구성하고 있는 이들 세 가지 정책수단들은 서로 별개의 경로를 통하여 운영되고 있기 때문에 相互 有機的인 連繫가 결여되고 있어서 제도 자체가 목적으로 하는 소기의 성과를 달성하지 못하고 있는 실정이다. 이런 문제는 지방재정 조정제도를 지방재정의 한 부분으로 接近하려는 경향이 강했기 때문이라고 풀이된다. 즉 재원을 이전해 주는 중앙정부적 시각과 재원을 供與받는 지방정부적 시각을 均衡있게 고려하지 않는 가운데 국민경제적 성과를 향상

시킬 수 있는 방안의 탐색이 이루어지지 않았던 것이다. 이는 지방정부의 업무수행 능력에 대한 懷疑的인 생각도 있었지만 이전재정을 통해 지방정부에 대해 중앙정부의 統制力을 維持시키려는 政策構想에 기인한 측면도 없지 않다. 또한 지방재정 조정제도가 상호간 有機的 連繫가 결여되어 온 배경에는 소관 부처별 할거주의나 중앙정부 재정정책당국의 무관심도 지적할 수 있다.

따라서 지방자치단체간 그리고 지역간 재정력 격차를 최소화하면서 이전재원의 효율을 極大化하기 위해서는 교부금, 양여금, 보조금이 하나의 '移轉財政 틀'속에서 운영될 수 있는 相互間 機能連繫 強化方案이 강구되어야 할 것이다. 이전재정 상호간 기능연계를 위한 하나의 방안으로 이들 세가지를 하나의 틀 속에서 統合運營하는 방안을 생각할 수 있다. 즉 個別 地方政府의 재정수요를 합산하고 여기에서 자체재원 확보수준을 감안한 후 양여금과 보조금 등 特定所要額을 뺀 나머지를 교부금으로 배분하는 방안이 統合模型의 하나의 구상이 될 수 있다.

이와 같은 통합모형이 성공하기 위해서는 재정수요를 정확히 구분하는 것이 필요하다. 즉 基礎財政需要(교부금), 開發事業需要(양여금), 國家的 事業需要(보조금)를 정확히 구분하고 이에 의거하여 지방재정조정제도의 배분방식을 再設計하는 작업이 있어야 한다. 또한 지방재정 조정제도를 하나의 통합된 틀 속에서 운영하기 위해서는 管理主體도 새롭게 정립할 필요가 있을 것이다.

나. 地方財政調整制度의 發展方向

地域間 財政力의 隔差가 심한 우리나라의 경우 지방재정 조정제도의 중요성은 그 어느 나라보다 크다고 할 수 있다. 零細한 지방재정 문제를 해결하기 위해 국세의 일부를 지방세로 移轉해야 한다고 하는 주장도 자주 나오고 있으나 이는 오히려 지역간의 격차를 더욱 크게 할 가능성이 있다. 그보다는 오히려 지역간 균형발전의 차원에서 財政調整制度를 실시하는

것이 더 바람직할 것이다. 그러나 지방재정 조정제도를 통해 무조건적으로 재원을 이전하면 오히려 지방정부의 징세노력(tax effort)을 약화시키고 地方政府 自體의 自活能力을 떨어뜨리게 되는 부작용도 있게 될 것이다. 따라서 지방재정 조정제도의 운영방안도 다음과 같은 방향에서 國家的인 效率性과 지방정부의 자구노력을 誘引할 수 있는 것이어야 한다(이재성, 1996).

1) 基本方向

(1) 計劃財政支援體制 確立

각 地域의 特性에 맞게 지원하기 위해서는 재정조정정책이 計劃性을 가져야 한다. 支援方式도 現행의 개별사업 중심에서 중기지역개발계획을 통한 綜合支援方式으로 전환되어야 한다. 따라서 중앙정부는 중기차원의 地域開發계획과 財政計劃을 근거로 지방자치단체의 재정운영에 영향을 미치지 않는 범위내에서 각 이전재정의 내용을 사전적으로 一括決定할 필요가 있다.

(2) 地域利己主義 解消手段 講究

地方自治制가 본격화할수록 님비현상(Not in My Back Yard: NIMBY)이나 핼피현상(Please in My Front Yard: PIMFY)이 많이 발생하게 될 것으로 예상할 수 있다. 이같은 地方自治團體間 갈등 현상은 동일 계층간이든 다른 계층간이든 간에 개방사회에서는 항상 발생할 수 있다는 것을 인정해야 한다. 앞으로 관료집단들은 공정성(fairness), 정당성(legitimacy), 합리성(rationality)을 중심으로 실질적인 갈등관리 능력을 배양할 필요가 있다.

(3) 財政調整基準 再檢討

地方財政 조정의 배분기준으로는 크게 수요측면인 必要要素, 수입측면인 능력요소와 재원확보노력요소 등의 세 가지가 고려되어야 한다.

2) 地方交付金 制度의 發展方向

(1) 財源側面-交付金財源인 內國稅 13.27% 水準의 再檢討

우리나라 地方교부금의 성격은 일본의 제도와 약간 상이한 점이 있다. 일본의 경우 地方교부세법 1조에 따르면, 교부금의 존재목적은 自治團體가 자주적으로 사무를 처리할 수 있도록 재원의 균등화를 도모하고 地方財政의 계획적 운영을 도모하여 地方自治의 참 뜻을 실현하고 自治團體의 독립성을 강화한다고 되어 있다. 하지만 우리나라의 경우 自治團體의 計劃財政을 보장한다는 명시적인 언급은 없다.

따라서 앞으로 地方교부금의 정리방안은 무엇보다 地方政府로하여금 자체적으로 행정을 추진할 수 있도록 財政支援을 강화하는 방향이 되어야 할 것이다. 특히 국가직 공무원의 地方職化와 국가기능의 지방이양이 이루어질 것으로 전망되기 때문에 재원의 확보가 급선무이다. 재원확보를 위해서는 먼저 교부금재원의 확보차원에서 현재 내국세의 13.27% 수준을 재검토할 필요가 있다. 물론 현행의 비율을 상향조정할 경우 국가재정의 어려움, 경직성 등의 문제가 발생할 가능성도 있다.

(2) 需要側面-基準財政需要額 算定の 合理化

현행 교부금은 基準財政需要額에서 基準財政收入額을 차감한 만큼 교부되는 방식을 택하고 있다. 하지만 현재 적용되고 있는 基準財政需要額은 실제의 예산수요를 적절히 반영하지 못하고 항목에 따라 과소 또는 과다산정되는 등의 문제가 발생하고 있다. 따라서 측정단위와 단위비용에 논란의 여지가 있다. 이같은 문제를 해결하기 위해서는 우선 地價 반영 문제, 지역적 특성의 반영 문제, 개발수요 반영 문제 등을 중점적으로 고려해야 한다. 우리나라에서는 부동산가격의 양등으로 지역의 지가 수준이 개발수요규모를 좌우하는 중요한 요소가 되고 있다. 특히 지역간에 지가의 엄청난 격차가 있어 이를 적절히 반영할 方案을 찾아야 한다.

한편 교부금은 지역별로 특성을 반영하여 內生的 發展戰略(endogenous development)을 수립하고자 하는 경우 이를 지원할 수 있어야 한다. 또한 현행의 교부금 계산방식은 각 측정항목과 단위비용이 현행의 地方정부 歲出의 기능별, 경제성질별 분류방식에 따라 설정되어 있기 때문에 추가적 財政需要나 투자지출수요를 탄력적으로 반영하기 어려운 문제가 있다. 현행 제도에는 29개 측정항목이 있으나 이 중에서 건물비를 포함한 11개 항목만이 투자적 경비를 산정하고 있는 실정이다. 또한 산정방식도 인구를 측정단위로 하고 있어서 地方自治團體의 특성이 제대로 반영되지 않고 있는 문제가 있다. 이것은 결과적으로 개발이 많이된 지역은 인구가 집중되고 다시금 교부금이 많이 배분되는 악순환을 낳고 있는 것이다. 따라서 지역에 따라 發展과 落後의 개념을 정립하여 낙후된 지역에 대한 개발수요가 적극 반영되도록 하는 수평적 財政衡平化 기능을 강화하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 收入 및 支出實績과의 連繫

현행 교부금 배분방식은 地方政府의 과세노력과는 전혀 연계가 되어 있지 않다는 것이 또 하나의 문제점으로 지적된다. 보통 교부금의 경우 地方稅 수입이 적거나 財政需要가 많은 단체에 교부금의 배분이 커지도록 되어 있다. 이는 곧 자구노력에 의한 地方稅收의 증대는 오히려 교부금의 감액을 가져온다는 불합리성을 의미한다. 따라서 기준 財政收入額의 산정을 地方政府의 자주재원 확충 노력에 따라 中央政府의 교부금을 달리 배정함으로써 地方政府의 자조 노력 및 自生力을 강화할 수 있도록 해야 한다. 한편 지출 측면에서는 세출이 적정기준을 초과하는 경우 초과분에 대해 누진적으로 교부금의 교부율을 하향조정하는 交付金遞減制度(tapering system)의 도입을 검토할 필요가 있을 것이다.

(4) 特別交付金 配定方式의 再檢討

보통교부금의 경우는 지역간 격차를 시정하는 데 상당한 기여를 하고 있

으나 특별교부금은 지역의 특별한 財政需要에 대해 지원되기 때문에 그 특성상 지역간 재정격차를 완화시킬 수 있는 기능이 거의 없다고 할 수 있다. 특히 특별교부금의 財政需要에 대한 객관적인 판단기준이 미흡하고 정책결정자의 주관적인 의사결정에 따르게 될 여지가 있다. 따라서 앞으로는 교부세 총액에서 차지하는 비중을 지속적으로 줄여나가야 할 것이다. 현재의 비중도 교부금 총액의 9.1%로 일본 6%, 영국 5%와 비교할 때 높은 편이다.

3) 地方讓與金制度의 發展方向

(1) 制度導入의 理論的 根據強化

현재 운영되고 있는 地方讓與金 제도는 도입의 이론적 근거가 약하다는 문제를 안고 있다. 즉 국가기능의 지방이양에 따른 보조사업의 양여사업으로의 전환에 불과하다고 할 수 있다. 地方讓與金을 통해 실시되는 사업들은 대부분 地方自治團體의 宿願事業들이긴 하지만 동시에 국가에서도 이해관계가 있어 국고보조가 증대될 수밖에 없는 사업들이다.

地方讓與金의 도입은 오히려 국가의 移轉財政을 더욱 복잡하게 만드는 결과를 초래하고 있는 것처럼 보인다. 地方讓與金의 존재의의를 좀 더 명확히 하기 위해서는 지역간 다양하게 발생하고 있는 收益-犧牲의 정도를 국가가 計測하고 수익과 관련된 세목을 국세로 거두어 피해를 입은 곳에 금전적으로 양여하는, 즉 이익을 얻고 있는 곳에서 비용을 부담한다는 '피해자 보상' 차원의 의미가 도입되어야 할 것이다.

(2) 對象事業의 適正化와 讓與金財源과의 連繫強化

地方讓與金 설립의 이론적 근거가 약하기 않기 때문에 자연히 대상사업과 재원의 선정기준도 명확하지 않은 문제가 있다. 양여금제도가 효율적으로 운용되기 위해서는 무엇보다 대상사업의 선정이 합리적으로 이루어져야 한다. 地方讓與金의 재원으로 사용되고 있는 토지초과이득세, 전화세등은

아직 논란이 많은 세원이다. 토지초과이득세는 헌법 불합치 판정을 받아 더 이상 거두기가 어렵게 되었고, 말하는 데 대해 세금을 물리는 나라는 없다는 비판과 함께 전화세에 대한 논란도 크다.

地方讓與金の 대상사업의 선정에 있어서도 경제활동에 따르는 환경오염, 공해의 발생과 세원의 괴리 그리고 부존자원의 이용과 그 이익 귀속의 乖離를 시정하는 데 활용되는 것이 바람직하다. 소요되는 재원도 地方의 시설물을 이용하여 발생한 소득을 국가가 세원으로 포착하여 국세로 징수하고 이를 일정한 객관적인 기준에 따라 地方自治團體에 양여하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 대상사업의 선정에 있어서도 제로섬 이론이 어느 정도 적용되는 님비현상(NIMBY), 지역이기주의에 대한 피해보상 方案으로 활용할 필요가 있다.

(3) 運用側面

地方讓與金の 운용측면에서 주로 다음의 세 가지 문제가 제기되고 있다.

첫째, 용도성격에 대한 논란: 地方讓與금이 처음 도입될 때는 주민복지와 지역개발의 효과가 높은 사업부분에 집중적인 재원투자를 함으로써 지역균형발전을 도모한다는 목적이 있었다. 그러나 이면에는 역시 地方政府의 自治能力에 대한 불신이 있었다고 할 수 있다. 앞으로는 地方政府의 의사결정 영역이 보다 확대되도록 하는 차원에서 ‘특정재원형 공동세방식’보다는 ‘일반재원형 공동세방식’으로 전환하여 지출 용도에 대한 地方政府의 선택권을 확대해야 할 것이다.

둘째, 讓與基準의 問題: 지방양여금으로 시행되는 사업으로는 크게 보아 도로건설을 비롯하여 농어촌개발, 수질오염방지 청소년육성 등이다. 따라서 각 사업에 따라 관련되는 主務 部署도 서로 다르다. 이 때문에 中央政府의 객관적인 정책판단이 무엇보다 중요하므로 대상사업별·단위사업별로 명확한 기준의 설정이 요구된다.

셋째, 內示 時期 問題: 地方交付金과 같이 양여금도 내시 시기가 정해져

있어야 한다. 양여금사업비의 내시가 적기에 이루어지지 않음으로 인해 地方政府의 예산편성상의 차질과 계획적인 財政運用에 지장을 초래하게 된다는 지적이 많이 제기되고 있다. 따라서 확정내시의 법적 시한이 요구된다.

4) 國庫補助金制度의 發展方向

(1) 地方財政運用의 計劃性 提高 支援

地方自治團體의 입장에서 볼 때 국고 및 道費 지원규모는 사전에 예측가능토록 하여 財政을 계획적으로 수립할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 해야만 투자사업의 事前審査 및 지방예산심의가 의의도 가질 수 있다. 또한 부득이한 사유로 인해 연도 중간에 보조를 내시하거나 보조금액을 증감시키거나 조건을 변경하는 경우에는 가급적 전액 보조하도록 한다.

미국의 경우 자금을 사용하는 地方政府의 事前申請主義를 채택하고 있으며, 일본 역시 보조금 예산의 편성 및 집행에 自治團體의 의사와 계획이 반영될 수 있도록 사전신청주의를 채택하고 있다. 결국 보조금을 지급할 때도 변경내시를 피하고 적정내시, 적기지급을 요구하고 있다. 地方自治團體에 대한 中央政府의 지원은 地方豫算 편성 시기에 맞게 내시되어야 예산편성 심의의 합리성과 예산운용의 계획성이 제고될 것이다. 또한 보조사업비는 사업 진도에 따라 월별·분기별로 송금조치함으로써 사업추진에 차질이 없도록 해야 할 것이다. 결국 시기에 맞고 自治團體의 특성에 맞는 국고보조금 집행체계가 이룩되도록 법적 장치가 요구된다고 하겠다.

(2) 地方財政의 自律性 增大

국고보조금을 운용함에 있어 地方政府의 자율성을 증대시키기 위해 절차를 간소화하고 보조금의 지출 용도에 관한 규정을 철폐하는 조치가 필요하다. 地方政府의 자율성을 높이고 지역의 여건을 고려하는 방향으로 財政을 운영하기 위해 보조금의 사전신청주의의 실질화, 사무절차의 간소화, 보조

내시 체계의 개선, 영세 보조사업의 통합정리, 보조단가의 현실화 등을 적극 검토해야 한다. 특히 현행 보조금 내시 체계를 보면 中央政府 → 광역시·道 → 市·郡·區의 세 단계를 통하여 예산이 편성되고 교부토록 되어 있다. 그러나 이같은 체계는 시·군·구의 입장에서 보면 2원적인 지도·감독을 받게 되는 구조적인 모순을 안고 있다. 따라서 원활한 사업의 추진을 위해서는 사업을 선별하여 中央政府에서 시·군·구로 바로 지원하는 체제를 수립하여야 할 것이다. 한편 지출 용도 문제는 현재 특정보조의 성격을 띠고 있는 국고보조금을 점차 包括補助金으로 전환할 필요가 있다. 즉 中央政府에서는 보조금의 전체적인 사용범위만을 정해 주고 그 범위 안의 구체적인 집행에 대해서는 地方政府에 裁量權을 주는 것이다. 이렇게 하면 같은 액수의 재원이라도 지역의 특성에 맞게끔 사용할 수 있어 보다 효율성을 높일 수 있을 것이다.

(3) 基準補助率의 客觀的 決定

보조사업은 사업을 일으키는 쪽도 혜택을 보게 되므로 당사자도 비용부담을 하라는 自費負擔의 원칙이 있다. 문제는 특정사업에 대해 中央政府에서 지원하는 보조율과 地方政府에서 부담하게 되는 비중이 객관적으로 결정되어야 한다는 것이다. 현행의 보조율은 사업의 성격에 따라 국고보조 50%, 도비 10%, 시·군비 20%, 주민부담 20% 등으로 되어 있다. 사업비용의 전액이 국고보조로 이루어진다면 사업의 성패에 대한 애착이나 관심도가 낮아져 비효율적으로 운용될 가능성이 있고, 地方費 부담을 늘리게 되면 地方財政의 경직화를 초래하는 원인이 되기도 한다. 따라서 기준보조율의 객관적인 결정기준이 개발되어 中央부처가 자의적으로 결정하지 않도록 해야 하며, 地方費의 道와 市·郡간 재원배분을 법규로 엄격하게 규정하여 上級 自治團體의 횡포를 방지할 제도적 장치가 필요하다. 아울러 地方政府의 財政力 수준에 따라 보조율을 차등 적용하여 실효성을 높여야 할 것이다.

(4) 補助金事業의 效率化

보조금이 낭비없이 효율적으로 사용될 수 있도록 하기 위해서는 계획-집행-평가(Plan-Do-See)차원에서 대상사업의 타당성이 사전에 사업계획서 등을 통해 검토되어야 하며, 집행결과에 대한 사업정산보고서 분석 등 사업 실적에 대한 사후평가 작업이 이루어져야 한다.³⁴⁾ 이같은 검토작업이 있어야만 日沒(sunset)이론³⁵⁾에 입각하여 보조의 필요성과 실효성을 정기적으로 재검토하는 것을 제도화하고 검토 결과에 따라 보조대상 기관과 기간을 조정할 수 있을 것이다.

34) 1995년 10월에 감사원은 13개 중앙부처와 4개 시·도를 대상으로 국고보조금의 편성 및 집행실태를 감사한 결과 국고보조사업 중 72.8%가 관련부처의 점검 또는 평가실적이 전혀 없는 것으로 나타나 사업계획 부실, 사후관리 소홀로 인한 낭비가 심한 것으로 조사되었다.

35) 이는 기존의 모든 제도를 정기적으로 재점검함으로써 계속 존속시킬 것인가 아니면 자동폐지시킬 것인가를 결정하는 것을 말한다.

Ⅲ. 結 論

이 글에서 우리는 한국의 福祉財政이 대단히 열악한 상황에 있으며 앞으로 福祉財政을 대폭 확충할 필요가 있다는 점을 확인하고, 그런 경우 中央政府와 地方政府 중 어느 쪽이 福祉財政을 담당하는 것이 옳은가 하는 문제를 다루었다. 현재 한국은 地方自治制度가 막 시작한 단계에 있고, 이 제도는 분명히 과거의 중앙집권적 관행의 폐단을 극복하는 방향으로 많은 개선을 가져올 가능성이 있다. 그러나 다른 한편 우리 국민들이 地方自治制度에 아직 익숙하지 못하고, 민주주의 관행에도 익숙치 못해 자칫하면 지역이 기주의로 흘러 소모적 싸움으로 일관할 위험도 없지 않다. 비근한 예로서 위천공단 문제를 둘러싼 대구와 부산의 대립은 이런 양상을 보여주고 있다.

그러나 다른 한편 地方自治制는 우리나라의 열악한 福祉財政을 대폭 개선할 가능성도 갖고 있다. 福祉財政을 中央政府와 地方政府 중 어느 쪽이 담당하는 것이 옳은가 하는 문제는 이론적으로 반드시 정답이 있는 문제는 아니며, 학자들 사이에서도 논쟁거리가 되고 있다. 자원배분 기능과는 달리 소득재분배 기능은 대체로 中央政府에서 맡는 것이 낫다는 주장에 상당한 근거가 있고, 사실 地方政府에 맡겼을 때 발생할 수 있는 부작용이 상당히 우려되는 것이 사실이다. 그러나 中央政府 擔當論에 대한 반론도 만만치는 않다. 또한 각국의 현실을 보더라도 福祉財政에 있어서 中央政府와 地方政府의 몫을 보면 대체로 선진국에서는 中央政府가 거의 90%를 차지할 정도로 압도적 비중을 차지하고 있는 것이 사실이지만 역시 나라에 따라 상당히 큰 차이를 보여주고 있다. 그 차이는 각국의 역사와 문화, 발전수준에 따라 큰 폭을 가지는 것 같다.

종합적으로 우리나라의 福祉財政에서 地方政府가 앞으로 맡아야 할 역할은 과연 무엇일까? 이론적으로 中央政府가 再分配를 담당하는 것이 유리한

면이 있는 것은 사실이고 선진국의 경험도 그런 경향을 시사해주지만 한국의 지극히 열악한 福祉 현실을 볼 때 이제 막 시작하는 地方自治制와 더불어 일부 地方에서 각자 지역특성에 맞추어 독특한 福祉制度를 만들고, 재원을 확충해 나가는 것이 바람직한 면도 가진다고 생각된다. 그것은 무엇보다 각 지역에서 삶의 질을 높이려는 선의의 경쟁을 벌임으로써 우리나라의 열악한 福祉支出을 개선하는 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

물론 이런 경향이 너무 정도가 지나쳐 일부 지자체 단체장의 인기전술로 전략한다든가 선거를 위한 선심용 정책이 된다면 곤란하겠으나 아직은 그런 조짐이 보이는 단계는 아니라고 판단된다. 물론 이런 정책의 지역간 차이가 너무 심하여 福祉制度의 혜택이 큰 차이를 보이게 되면 그로 인해 빈민들의 지역간 이주가 발생한다든지 하는 부작용이 나타날 수 있다. 미국의 경우 주에 따라 4:1까지의 격차를 보이는 AFDC의 경우에 빈민들의 이주라고 하는 부작용이 나타나고 있으나 한국은 아직 그런 단계는 아니고 지역간 福祉惠澤의 차이가 있다고 하더라도 아주 약소한 정도에 불과하므로 별로 문제될 것은 없다고 하겠다.

福祉財政을 地方政府가 맡기에 현행 地方政府의 財政力은 너무나 취약하며, 地方 사이의 격차도 매우 크다는 점을 인정하지 않으면 안된다. 그리고 비록 地方自治制가 시작되었다고 하지만 아직은 뿌리내리지 못하고 여전히 과거 中央執權時代의 의식과 관행이 강하게 남아 있다. 中央政府는 地方政府에 대한 통제를 쉽게 포기하려 하지 않고 있다. 이런 점들이 地方政府가 앞으로 福祉財政을 확충하는데 커다란 장애가 되고 있다.

地方政府의 財政을 확충하는 方案으로는 여러 가지가 있을 수 있고, 일부에서는 國稅의 地方稅로 의 전환을 주장하기도 한다. 그러나 이것은 오히려 地方 사이에 존재하는 稅源의 격차로 인해 세수에 큰 차이를 가져와 富益富貧益貧 현상을 부채질 할 우려가 있다. 그보다는 교부금, 양여금, 보조금 형식의 각종 이전재정을 확충하는 것이 나은 정책으로 보인다. 물론 여기에도 적지 않은 문제점이 있는 것이 사실이고, 예를 들어 포괄보조금 제도의

도입 등 제도의 개선을 검토할 필요가 있을 것이다. 이런 개선을 통해 地方財政을 확충하고 지역간 격차를 축소조정할 필요가 있으며, 그런 바탕 위에서 빈약한 福祉財政의 재원을 마련하는 것이 필요할 것이다. 그러나 社會保障 및 福祉 지출이 충분히 신장되고 나면 지나친 지역별 경쟁과 격차를 지양하고, 中央政府에서 통일적으로 관리하는 것이 바람직할 것이다. 우리가 地方政府의 福祉財政 확충을 찬성하는 것은 이런 과도적, 전략적 이유에서이며, 먼 장래로 본다면 역시 中央政府가 福祉財政의 대부분을 책임지는 모형이 우월성을 가질 것이다. 어떤 경로를 통해서든 우리의 福祉, 社會保障水準은 현재보다 대폭 향상되지 않으면 안되며, 그것의 성사 여부가 우리나라가 앞으로 선진국 진입 여부를 가르는 하나의 중요한 시금석이 될 것이다.

參 考 文 獻

- 강욱모, 『서울특별시 사회복지 행정체계 구축연구』, 서울시정개발연구원, 1994.
- 공세권, 『가족결손의 유형별 특징과 가족정책의 접근 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 국민복지기획단, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』, 1995.
- 김근중, 『지방재정의 재분배기능에 관한 일연구』, 『財政論集』, 제2집, 1988.
- 김수영, 『중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안』, 한국지방행정연구원, 1995.
- 김원중 외, 『지방화시대의 보건복지정책 방향』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 대구광역시, 『대구경제 활성화 계획』, 1995.
- 박순일 외, 『우리나라의 빈곤화 요인 분석과 대책 방향』, 한국보건사회연구원, 1993.
- _____, 『사회복지제도 체계화에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1992.
- _____, 『저소득층의 사회복지수요 분석』, 한국보건사회연구원, 1991.
- _____, 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사, 1994.
- _____, 『지방자치와 시대의 지역복지 활성화 대책』 mimeographed, 1995.
- _____, 『한국 복지재정의 실태와 재정확대 방안』, 한국사회보장학회 발표논문, 1996.
- 박정수, 『중앙지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 한국조세연구원, 1994.
- 손광락 외, 『지방재정수요의 변화와 지방재원 확보방안에 관한 연구』 한국조세연구원, 1993.
- 송대회·노기성(편), 『지방자치제 실시에 따른 중앙 지방재정 기능의 재정립』, 한국개발연구원, 1992.
- 오연천, 『한국지방재정론』, 박영사, 1993.

- _____, 『중앙 지방간 재원배분의 방안』 mimeographed, 1994.
- _____, 『지방재정조정제도의 실태와 과제』, 『地方財政』 1996.
- 유일호, 『중앙정부와 지방자치단체간의 역할 조정』, 국민복지기획단, 1995.
- 이계식 외, 『지역발전과 지방재정』 한국개발연구원, 1990.
- 이상용, 『중앙정부와 지방자치단체간의 역할 조정』, 국민복지기획단, 1995.
- 이영희·이상용, 『광역과 기초단체간의 재원조정방안: 도와 시군을 중심으로』, 한국지방행정연구원, 1994.
- 이재성, 『지방재정조정제도의 발전 방향』, 『지방재정』, 1996.
- 이정우, 『국제비교를 통해서 본 한국의 빈곤정책』, 『국제경제연구』 1995(a).
- _____, 『대구시 공공부조정책의 검토』, 『시정연구』(대구시) 1995(b).
- 조남성, 『지방재정의 현황와 향후 정책과제』, 『국가예산과 정책목표』 한국개발연구원, 1984.
- 재정경제원, 『예산개요』, 1995.
- _____, 『예산개요』 참고자료, 1995.
- 齊藤愼·中井英雄, 『福祉支出의 地域間 格差 - 市町村歳出豫算의 老人福祉費를 中心으로』, 『季刊 社會保障研究』, Vol.27, No.43, 日本社會保障研究所, 1991.
- Arnott and Griesen, "Optimal Fiscal Policy for a State or Local Government", *Journal of Urban Economics*, 1981, pp.23~48.
- Bergstron & Goodman, "Private Damands for Public Goods," *AER*, 1973, pp.290~296.
- Boadway. R.W., & Wildasin, D., *Public Sector Economics*, 2nd edtion, 1984.
- _____, *Public Secter Economics*, Little, Brown and Company Inc. 1979.
- Boskin, M.J., "Local Government Tax and Product Competition and the Optimal Provision of Public Goods", *Journal of Political Economy*, 1973, pp.86~90.
- Brown, Charles C., and Wallace E. Oates, "Assistance to the Poor in the Federal System", *Journal of Public Economics*, 1987, pp.307~330.

- Browning, E.K., & Browning, J.M., *Public Finance and Price System*, Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.
- Case, A.C. & Rosen. H.S., "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence", *Journal of Public Economics*, North-Holland, 1993.
- Dilger, Robert J., *National Intergovernmental Programs*, Prentice Hall, 1989.
- Fechter, Alan, "The Fiscal Implications of Social Welfare Programs: Can They Help the Cities?" in L. Kenneth Hubbell(ed), *Fiscal Crisis in American Cities: The Federal Response*, Ballinger, 1979.
- Gramlich, Edward M., "Reforming U.S. Federal Fiscal Arrangements" in John M. Quigley and Daniel L. Rubinfeld(eds), *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*, University of California, 1985
- _____ & Deborah, S. Laren, "Migration and Redistribution Responsibilities", *Journal of Human Resources*, Vol.19, No.4, 1984.
- Hale, George E., and Marian L Palley, *The Politics of Federal Grants*, Congressional Quarterly, 1981.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1985, 1992.
- King, David(ed), *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, 1992.
- Ladd, Helen, F., & Fred, C. Doolittle, "Which Level of Government Should Assist the Poor?", *National Tax Journal*, 1982, pp.323~336.
- Moffit, Robert A., "The Effects of Grants-in-Aid on State and Local Expenditures: The Case of AFDC", *Journal of Public Economics*, 1984, pp.279~305.
- Mikesell, John L., *Fiscal Administration*, 4th ed. Wadsworth, 1995.
- Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., McGraw-Hill, 1989.
- Pauly, M.V., "Optimality, Public Goods, and Local Government: A General Theoretical Analysis", *Journal of Political Economy*, 1970, pp.572~585.
- Pauly, Mark V., "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, Feb. 1973.

Rosen, S. H., *Public Finance*, 2nd edition, Irwin, 1988.

Samuelson, P., "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, Nov. 1954, pp.387~389.

Schwartz, A. E., "Individual Production, Community Characteristics and the Provision of Local Public Services", *Journal of Public Economics*, North-Holland, 1993,

Thurow, Lester C., "Income Distribution as a Pure Public Good", *Quarterly Journal of Economics*, May 1971.

Tresch, Richard W., *Public Finance: A Normative Theory*, Plano, 1981.