

## 지방정부의 사회복지기능 분담실태

- 재정지출구조를 대상으로 -

문 경 삼 (경북대학교 행정학과)

박 철 민 (경북대학교 행정학과)

본 연구는 지방자치시대를 맞이하여 정부간 복지기능 재배분의 능거를 제시하는 기초 자료로서 지방정부의 사회복지기능 분담 실태를 그 재정지출 구조적 측면에서 검토한 것이다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 중앙-지방정부간 복지재원의 자출 구조를 검토해 본 결과, 국가의 총 사회보장 및 복지재정 지출에서 지방정부의 그것이 차지하는 비중은 1980년 28.6%, 1985년 23.3%, 1990년 27.7%, 1995년 24.7%로 나타났다. 여기서 볼 때 국가의 대부분의 사회보장 및 복지기능이 중앙정부에 의해 수행되고 있음을 알 수 있다. 특히 지난 30여간 중단되었던 지방자치가 1991년부터 부분적으로 부활되고 1995년 6월에는 주민이 지역의 자치단체장을 직접 선택하게 됨으로써 형식적으로나마 지방자치가 완전한 모습을 갖춘 시점이지만 지방 정부의 복지재정 지출구조상의 별다른 변화를 찾아볼 수 없었다. 둘째, 광역-기초자치단체간(특별·광역시-자치구, 도정부-시·군·구)의 복지재정 지출구조를 검토해 보면, 전국 6대 특별·광역시 정부 중에서 본청보다 자치구가 보다 많은 복지기능을 분담하고 있는 곳은 광주광역시 한 곳으로 나타났다(1997년도 기준). 한편 전국 9대 도정부와 시·군·구와의 복지기능 분담 실태는 거의 대부분의 복지기능이 시·군·구에서 수행되고 있었다. 따라서 특별·광역시 정부에서는 광역자치단체가 기초자치단체보다 많은 복지기능을 분담하고 있는 것으로 나타났고, 이와 대조적으로 도 정부 수준에서는 광역자치단체보다 기초자치단체에 의해 복지기능의 대부분이 수행되고 있어, 특별·광역시 정부보다는 도 정부 수준에서 광역-기초자치단체간 복지기능의 분담 상태가 양호한 것으로 나타났다.

### I. 서 론

#### 1. 연구의 목적

1995년 6월 지방자치단체장의 직선과 지방의회의 새로운 구성으로 우리나라에서 지방자치제도가 새롭게 틀을 갖춘지도 벌써 3년이 지나갔다. 이러한 지방자치제도가 그동안 형식적인 수준을 뛰어나지 못했던 우리나라의 민주주의를 풀뿌리 수준으로 실현시켜 준다는 점에서, 그리고 주한경쟁의 장에서 각 지방 별로 지역 주민의 창의력을 발현시켜 준다는 점에서 바람직한 제도라는 데에는 재론의 여지가 없다. 이와 같이 전개되는 지방화 시대에는 과거 중앙집권적인 정부에 의해 수행되던 많은 정부의 기능들이 상당 부분 지방으로 이양되는 점을 전제로 하기 된다. 특히 지방정부의 재원 분담 부분을 살펴보면 자치단체들의 재량권이 크게 위축되어 진정한 의미의 지방자치가 실시되었다고 보기에는 어려운 설정이며, 재정의 운용에 있어서도 자치의 경험 부족으로 효율적이었다고 보기에는 많은 미흡한 점이 있다(배인령, 1998:17).

향후 지방자치제의 정착화과 더불어 지방정부에 대한 지역 주민들의 요구의 뿐만 아니라 기존의 국가 행정체제에 커다란 변화를 예상할 수 있다. 다시 말해 지방자치제도의 본격 실

시는 중앙-지방정부간의 관계 뿐만 아니라 지방행정 조직, 그 기능, 인력, 재원, 감독의 범위 등 많은 지방정부의 행·재정상의 변화를 요구하게 된다. 지방자치시대의 지역 주민의 욕구와 기대는 다양화될 수 밖에 없기 때문에 과거의 중앙집권적인 행정체제로는 지역 주민들의 다양한 욕구와 기대에 부응할 수 없으므로 지방정부를 중심으로 하는 체질상의 변화가 수반되지 않으면 안된다. 따라서 지방자치제의 실시는 광연적으로 사회복지 서비스에 있어서의 지방화를 수반하게 된다. 사회복지 서비스에 있어서의 지방화란 해당 지역 주민들의 복지 수준의 향상을 위해 지방정부단위의 복지행정 전달체계를 구축하고 이를 지역 주민들이 지차적으로 운영함을 말한다. 따라서 지방정부의 복지행정 전달체계가 얼마나 효율적으로 복지정책 프로그램들을 계획, 관리, 집행하는가 우리나라 사회복지의 수준을 가늠하게 될 것이다.

한편 민주정치제도로서의 지방정부는 주민에 대한 통시를 근본적 목적으로 한다. 지방정부의 근본적 목적은 재화나 서비스의 공급을 통해서 달성된다. 지방정부는 사회복지, 보건, 환경, 위생, 소비자 보호, 경찰, 교육 등의 주민의 삶의 질과 관련된 활동을 수행함으로써 주민의 여러가지 욕구 충족 다시 말해 주민에 대한 봉사라는 근본적 목적을 실현한다. 그러나 무엇보다도 조속한 개입을 필요로 하는 것은 사회적 소외 계층을 위한 사회복지정책이다.

따라서 지방자치제의 실시와 더불어 그동안 행정과정에서 소외되어 왔던 지역 주민들의 복지서비스에 대한 관심과 요구를 상당 부분 증가시켜 그 결과 지방정부의 행정기능 자체에 상당한 변화를 가져 왔을 것으로 생각된다. 그리고 이와 같은 변화의 보다 구체적 증거는 지방정부 복지재정 지출구조의 변화를 통해서 나타났을 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 왜냐하면 거의 모든 콩공정책이나 사업들이 대부분 재정 지출을 수반하고 있으며(유병욱, 1990:89) 이러한 측면에서 지출 자료는 정부의 행정기능이 가장 잘 반영된 자료 중의 하나이기 때문이다. 물론 아직 지방자치제가 실시된지 채 2년여에 불과해서 재정지출 구조상에 어떤 현저한 변화가 나타났을 것이라고는 생각하지 않는다. 그러나 지방자치제의 초기 단계인 현 시점에서 그 동안의 변화의 실태를 검토해 볼으로써 지역 주민의 복지 수준 증진을 위한 정부간 복지기능 재배분의 기초 자료로 활용할 수 있을 것으로 생각한다.

이러한 현실 인식 하에서 정부간 복지기능 재배분의 논거를 제시하는 기초 자료로서 지방정부의 사회복지기능 분담 실태를 정확히 진단해 볼 필요성이 제기된다. 따라서 본 연구에서는 재정지출 구조적 측면에서 지방정부의 사회복지기능 분담 실태를 분석하는 데 연구의 목적을 둔다. 이를 위해 먼저, 사회복지의 개념, 지방정부의 사회복지기능, 정부간 재원 분담과 기능 분담과의 관계를 이론적으로 고찰한다. 둘째, 재정지를 구조를 중심으로 지방정부의 사회복지기능 분담 실태를 실증 자료로 분석한다.

## 2. 연구방법과 구성

### 1) 연구방법과 범위

본 논문의 연구 방법은 풍요 고찰과 실증 자료 분석으로 이루어진다. 사회복지의 개념, 지방정부의 사회복지 기능, 정부간 재원 분담과 기능 분담과의 관계에 대한 논의는 기존 연구와 문

1) 이러한 변화와 관련해서는 2가지의 상반된 견해가 존재하고 있는 데, 김용래(1991)에 의하면 지방자치제의 실시에 따라 복지지출은 늘어나고 대신 지역발전지출은 줄어들 것이라는 견해와, 이승중·김홍식(1992)에 의하면 지역발전지출은 늘어나고 복지지출은 줄어들 것이라는 견해가 있다.

현 고찰을 통해서 이루어지고, 재정지출 구조를 중심으로 한 지방정부의 사회복지 기능은 실증 자료를 통한 분석적 방법을 따른다. 실증 분석을 위해 각 년도 경제통계연보, 지방재정연감을 활용한다. 자료의 분석은 기술적 풍자, 방법을 이용한다. 그리고 연구 범위는 지방정부의 사회복지기능 분담 실태의 전반·분석에 한정하는 관계로 문제점의 폭악화 그 개선 방안의 제시는 본 연구의 범위에 포함되지 않는다. 그리고 분석 기간은 1980년부터 1997년까지로 한다.

## 2) 논문의 구성

본 논문의 장별 구성 내용은 다음과 같다. 제 I장에서는 사회복지의 개념과 지방정부의 사회복지 기능을 고찰하고, 제 II장에서는 정부간 복지기능 분담과 재원 분담과의 관계를 살펴보고 나아가 정부간 복지재원 분담 시의 고려 사항을 고찰한다. 제 IV장에서는 재정지를 구조를 대상으로 지방정부의 사회복지기능 분담 실태를 분석한다. 이를 위해 먼저 정부 충재정지를 대비 중앙-지방정부간 재원분담 실태를 살펴하고 나아가 중앙-지방정부의 기능별 재원분담 실태를 분석한다. 이를 바탕으로 중앙-지방정부의 복지재원 분담 실태를 분석하고, 광역시 정부와 도 정부를 대상으로 광역자치단체와 기초자치단체간의 복지재원 분담 실태를 분석한다. 제 7장에서는 본 연구에서 얻은 결과를 요약하고 결론을 내린다.

# II. 지방정부의 사회복지기능

## 1. 사회복지의 의미

사회복지는 인간 생활의 이상적인 상태를 나타내는 개념이며 이러한 이상적 상태를 실천하기 위한 활동을 포괄하는 개념이다. 사회복지의 의미는 시대에 따라 는지에 따라 다양한 시각으로 논의되어 왔는데, 보통 한정적 협의의 개념과 광의의 개념으로 구별해 볼 수 있다.

협의의 사회복지개념은 사회복지의 대상을 전체 국민 중에서 보다 한정된 사회적 낙오자, 사회적 약자에 두고 이들의 구제, 보호, 생생을 위해 도움을 주는 제한 시설과 방법의 실천 활동을 의미한다. 따라서 이 개념 하에서는 사회복지의 전문적 기술이나 서비스가 중시되며, 이러한 의미에서의 사회복지를 전문 사회 사업(professional social work)이라든지, 사회 사업(social work) 혹은 대인 사회 서비스(personal social services) 등의 용어로 표현하기도 한다(이재복, 1994:120).

이러한 입장에서 있는 Philip Klein(1968)의 정의를 보면, 사회복지란 스스로의 노력으로는 도저히 돌질적인 자원이나 건강 유지가 곤란하거나 불가능한 개인 또는 가족에게 일정한 서비스를 실시·제공하는 일이라고 하고 있다(P. Klein, 1968:7). 다시 말해 개인들이 그 이상 자신을 보호할 수 없거나 자신의 가족들로부터 지원을 받거나 문제를 해결할 자원이 없는 경우에 한해서 행하게 되는 것을 의미한다. 이러한 견해에 입각하고 있는 학자들로서는 D. Stroup, W. A. Friedlander, A. Kahn, M. P. Hall, A. Forder 등을 들 수 있다(최향순, 1998:14).

한편 광의의 사회복지개념은 제한된 요구로 대상자가 아닌 사회 구성원 일반을 대상으로 하는 생활의 각 측면에서 나타나는 어려움, 다시 말해 비복지(diswelfare)를 다른거나 해결하고

자 하는 복지 활동을 말한다. 이러한 사회복지의 개념은 공사 사회 사업 및 사회 정책을 포함하는 포괄적 개념으로 인간 노력의 광범위한 분야이고 사회 사업은 이러한 분야에서 하나님의 전문직이라 할 수 있다(Duhnham, 1970:20).

사회복지는 인간의 요구와 사회 문제에 대한 대책이며 평등과 보장을 의미하며, 이는 기존 사회 구조에 대한 적응을 목적으로 하는 것으로(김영보, 1989:4), 인간의 행복을 증진시키기 위해서 정부나 민간 단체들이 각종 프로그램이나 사회적 서비스, 제도를 통해서 사회적 역기능을 예방하고 감소시키기 위한 체계적인 노력이며 실천 과정이다(이계락, 1994:120).

사회복지는 개개인과 사회 전체의 복지를 증진시키는 모든 형태의 사회적 노력을 포함하며, 사회 문제의 치료와 예방, 인적 자원의 개발, 인간 생활의 질적 향상에 적절적인 관련을 맺고 있는 일체의 시책과 과정을 포함한다. 또한 사회복지는 개인이나 가정에 대한 사회적 서비스의 제공 뿐만 아니라 사회 제도를 강화시키거나 개선시키려는 노력을 포함한다(Romanayshyn, 1971:3).

사회복지는 국민의 경제적 조건, 건강, 인간 사이의 능력을 유지시키거나 향상시키는 기능을 발휘하는 기관, 제도 및 프로그램의 체계이며, 국민의 안녕에 기본적이라고 인식되는 사회적 욕구를 충족시키거나, 보다 나은 사회 질서의 유지 기능을 보장하거나 강화하는 법률, 혜택 및 서비스이다(김만두·한혜경, 1993:35).

이상의 논의를 통해서 볼 때 사회복지에 대한 논자마다의 다양한 견해가 존재하고 있음을 알 수 있다. 결국 협의의 사회복지 개념은 사회사업으로 보고 있으며 광의의 사회복지 개념은 사회사업과 사회정책을 포괄하는 개념으로 보고 있다. 따라서 협의의 사회복지 개념은 광의의 사회복지 개념을 형성하는 구성 요소로 볼 수 있으며 본 연구에서는 사회복지의 개념을 광의로 파악하여 다음과 같이 정의 하고자 한다. 사회복지란 인간의 모든 생활 영역의 수준 향상을 도모하기 위한 모든 공공적인 정책 및 활동으로 정의한다.

## 2. 지방정부의 사회복지기능

현대 복지국가의 정부 기능은 질서 유지와 규제에서 국민에 대한 통사와 복지의 증진에 대한 관심으로 이행되고 있다(정세우, 1994:608-610). 다시 말해 현대복지국가에서는 국민의 기본적인 생계를 보장하고 삶의 질의 높임으로써 모든 국민이 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 하여야 한다. 이와 같은 견지에서 볼 때 지방자치단체는 지역 주민들과 근접한 거리이 있으면서 지역 주민의 생활과 관련된 사무를 직접 처리하고 복지를 증진시키는 중요한 기능을 수행하여야 한다는 것이다. 지방자치단체의 존재 의의는 바로 지역 주민의 복리 증진에 있기 때문이다(조창현, 1993:315).

지방자치단체나 그 장은 국가와 지방자치단체간의 기능 배분에 관한 일반 이론에 따라<sup>2)</sup> 지방자치단체에 배분된 사회복지적 기능과 성질상 국가의 기능이지만 중앙정부가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사회복지에 관한 사무를 수행한다. 예를 들면 개인의 최저 생활의 보장,

2) 봉민근(1994)에 의하면 중앙-지방정부간, 지방정부간 사회복지기능분담의 관점으로 ① 제도 및 기능적 관점 ② 재정경제학적 관점 ③ 공공선택론적 관점으로, 그리고 정부간 사회복지기능 분담기준으로는 ① 효율성의 정도-규모의 경제와 혈자비용절감 ② 공공재의 성격-순수공공재로서의 성격이 강한 것과 약한 것 ③ 편익지역-전국성과 지역성 ④ 주민의 선택-통일성과 다양성 ⑤ 외부효과의 유무 ⑥ 업무의 성격-기획성과 집행성, 전문성과 단순성을 들고 있다.

생활 안정을 위한 사회보장정책, 실업 대책 사업·근로 기준·직업 안정·복지 수준에 관한 기능을 둘 수 있다. 이외에도 특정한 지역 주민들에게만 이해 관계가 있는 사업 또는 개인의 생활에 관하여 개별적으로 시행하여야 할 사업을 지방자치단체의 기능으로 하고 있다(봉동근, 1994:231-252).

지방자치단체가 수행하여야 할 사회복지기능은 는자에 따라 다양하게 분류되고 있는 데, 황진수(1993)는 지방자치단체가 수행해야 할 사회복지기능으로 공적복지기능, 공중위생과 보건의 기능, 사회보험의 기능, 그리고 적극적인 사회복지기능으로 구분하고 있다(황진수, 1993: 152-155). 정세옥(1994)은 지방자치단체의 사회복지기능을 생활 행정, 보건·의료 행정, 환경·위생 행정, 소비자보호 행정, 노동 행정으로 분류하고 있다(정세옥, 1994:609-623). 조창현(1993)은 지방자치단체의 사회복지기능으로 생활 행정, 보건·의료 행정, 환경위생 행정, 노동 행정으로 분류하고 있다(조창현, 1993:313-315). 이종익(1994)은 지방자치단체의 사회복지기능으로 아동복지, 노인복지, 부녀복지, 장애인복지 등으로 구분하고 있다(이종익, 1994:301-305).

한편 본 연구에서는 다음과 같은 논거로 다음과 같은 영역을 지방정부의 사회복지기능으로 파악하고자 한다. 우리나라의 현행 헌법에 의하면, 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리(을) 가지며 국가는 사회보장과 사회복지의 증진에 노력할 의무를 명시하고 있다. 국민의 모든 물질적, 정신적 생활을 보호·보장한다는 복지국가의 이념 아래 지방정부는 주민의 기본적 생활(을) 보장하고 생활의 수준 향상을 위해 중요한 역할을 수행하지 않으면 안된다. 따라서 지방정부는 주민의 신변 가까이에서 그들의 생활을 보호하고 복지를 증진시키는 것이 그 기능이라고 할 것이다. 여기서 지방정부가 수행하여야 할 사회복지기능은 먼저, 생활 보존자의 보호 및 지원, 이재민 구호, 노인, 아동, 부녀자, 실신장애자 등의 복지 증진에 관한 복지사업 행정기능, 둘째, 보건 행정, 의료약무행정, 방역 행정, 가족보건, 공중위생에 관한 보건·위생행정기능, 셋째, 환경 관리, 환경 지도, 폐기물 관리, 녹지 행정, 공원 관리에 관한 환경·녹지행정기능, 네자락으로 노동자의 기본권 보장, 근로조건의 개선, 취업 기회의 확대에 관한 노동행정기능으로 파악하고자 한다. 이러한 기능은 지방정부의 고유한 기능이기도 하지만 중앙정부의 지도와 감독, 통제, 경비 부담 등에 의해 형성되는 행정이므로 전국적인 통일성의 필요, 규모의 경제(을)와 강한 순수성을 가지는 공공재, 기획성과 전문성이 강한 복지기능은 중앙정부가 그 기능을 담당해야 한다. 그러나 전국적인 통일성, 규모의 경제, 강한 순수성을 가지는 공공재이지만 단순성과 집행성이 강한 기능은 기관위임사무로서 자치단체 중 광역자치단체가 담당해야 한다. 나아가 지역적 다양성이 요구되고 현지에서 수행됨으로써 오는 비용 절감, 순수성이 약한 풍공재로 단순성과 집행성이 강한 복지기능은 기초자치단체가 수행해야 한다고 본다.

### III. 정부간 복지기능분담과 재원분담

#### 1. 정부간 복지기능분담과 재원분담과의 관계

정부간 재원분담의 수준은 정부간 기능분담의 수준과 동일한 수준으로 이루어지는 것이 이 상적이나 반드시 그런 것은 아니다(김동근 외, 1996:275-280; 한국지방행정연구원, 1994: 8-21). 이는 양대 정부가 공급하는 공공재의 성질상의 차이에서 연유하는 부분이 크다 하겠

다. 왜냐하면 중앙정부의 기능은 대부분 순수공공재로서의 성질을 지니기 때문에 일반적인 보상관계에 입각한 재원조달 수단으로서의 조세수입이 주축을 이루고 있는 데 비해서, 지방정부가 분담하고 있는 기능(일반회계 기준)은 순수공공재 뿐만 아니라 준공공재 또는 가치재를 공급하기 때문에 이들을 공급하는데 소요되는 재원은 어느 정도의 개별적인 보상 관계에 입각한 수입원을 통해서 그 비용을 조달하는 것이 바람직하다는 점에서 기능배분 수준을 비례적으로 반영하는 재원배분을 이루어지기 어렵다 하겠다(차병권, 1986:134-138).

나아가서 지방정부가 담당하는 기능 중 순수공공재적 성격을 띠는 기초적 공공서비스의 공급에 소요되는 재원의 일부는 지방재정조정제도를 통해서 배분되는 재원에 의해 보완되는 것 이 불가피해진다. 왜냐하면 재원배분 상태의 지역적 불균형으로 인해서 지방정부간의 재정적 격차가 발생하기 때문에 이를 조정하기 위해서는 일정한 수준의 조세 수입을 재원으로 하는 재정조정장치의 설계가 필요하기 때문이다(이영조, 1996). 다만 여기서는 이러한 장치의 필요성만 밝혀두고자 한다.

결국 중앙-지방정부간의 재원분담이 중앙-지방정부간 기능분담과 반드시 일치되는 것은 아님지만 서로 유기적으로 연계되어 있어 기능의 분담 상태는 재원분담 상태의 속성을 반영하게 된다 하겠다(김희정, 1996:42).

## 2. 정부간 복지재원 분담 시의 고려사항

복지재원은 국가 일반 재원의 하위 재원의 하위이므로 정부간 재원분담 기준은 정부간의 복지재원 분담 시에도 원용할 가능성이 높다고 판단된다. 그러나 물론 일반행정 기능에 대해 사회복지 기능이 갖는 특수성이 없는 것은 아니다.<sup>3)</sup> 정부간 재원분담 기준으로는 여러 논자들에 의해 주장되고 있다(한국지방행정연구원, 1988 : 동연구원, 1994 : 동연구원, 1997 : 김희정, 1996). 본 연구에서는 이를 논자들의 주장의 공통성을 추출해서 이를 정부간 복지재원 분담 시의 고려 사항으로 원용하기로 한다.

정부간 재원분담이 이루어지는 데에는 특정 국가의 이해율로기, 통치형태, 정부간 기능배분과 자원배분의 구조 그리고 보다 구체적인 사무배분과 경비부담의 규정 등이 고려되어야 한다(김희정, 1996:43-45).

통치형태의 측면에서 본다면, 일반적인 연방형과 단일형의 구분은 우리나라의 경우에는 적실성 있는 모델이 아니므로 양자의 절충형으로 지방화시대의 우리나라의 중앙-지방정부 간의 관계를 살펴보는 것이 의미가 있을 것이다. 이는 우리나라의 경우 오랜 중앙집권 체제인 단일형으로부터 연방형으로 이행되는 중간 형태에 있기 때문이다. 그리고 종래의 집권과 분권으로 보던 중앙-지방정부간의 형태를 통합과 분리으로 보는 시각도 함께 고려해 볼 필요성이 있다. 예

3) 안해균(1981)은 사회복지기능의 속성을 ① 공식조직(fomal organization) ② 사회적인 후원과 책임 (social sponsorship and accountability) ③ 프로그램의 주된 목표로서 이윤추구의 배제(absence of profit motive as dominant purpose) ④ 기능적인 일반화-인간의 욕구에 대한 종합적인 관점(functional generalization-an integrative view of human needs) ⑤ 인간의 소비욕구에 대한 직접적인 배려(direct concern with human consumption needs) 등으로 지적하고 있다. 한편 한국지방행정연구원의 연구(1988)는 사회복지기능의 특수성을 다음과 같이 정리하고 있다. ① 비용부문과 수익자가 일치하지 않는 경우가 많다. ② 사회복지행정기능의 수행에는 다른 행정기능에 비해 상대적으로 더 많은 예산이 소요되는 경향이 있다. ③ 사회복지기능의 수행에는 고드의 전문적 기술을 요하는 경우가 많다. ④ 종합성 ⑤ 조직의 공식성 ⑥ 사회적인 후원과 책임 ⑦ 이윤추구의 배제 ⑧ 인간욕구에 대한 종합적 관점 ⑨ 직접적인 소비서비스 중심 등을 들고 있다.

기서 통합이란 국가의 기능이라도 지방자치단체의 구역내에서 행해지는 것은 지방자치단체가 그 고유한 기능과 함께 이것을 담당하는 경우를 말하며, 분리된 지방자치단체의 구역내에서 어떤 결정이나 재정기능이 행해지더라도 국가의 기능이라면 국가가 그 기능 수행에 소모되는 재원을 부담하는 것을 의미하게 된다.

이러한 통합과 분리의 개념은 국가와 지방자치단체 간의 행정기능, 정책 실시에 대한 유용한 관계를 설정해 주며, 지방의 행·재정 능력의 향상과 재원, 인력, 기능의 재분배에 도움이 되는 기준이 될 것 하겠다. 지방자치단체를 통한 통합형은 지방행정의 응호자로 기대할 수 있다. 이는 중앙 각 부처에서 내려지는 요구를 통합·조정하고 지방자치단체의 이익, 특히 재정적 이해를 응호하는 것이기 때문이다. 이러한 시각은 정부간 기능분담과 그에 따른 재원의 분담을 이룩하는 데로 귀착된다.

정부간 재원분담은 정부지출의 종 규모가 고정되어 있다는 전제 하에 국가·지방·지방자치 간의 구체적 기능배분 기준을 필요로 한다. 이는 국가와 지방자치단체간에 공공서비스의 공급 책임을 할당하는 기준이 된다. 이러한 기준으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째는 편익이 미치는 범위를 둘 수 있다. 공급 책임을 분담하는 일차적 기준은 공공재의 서비스가 미치는 공간이 제한성을 가진다는 점이다. 서비스의 편익이 미치는 범위는 전국적인 경우도 있고 지방단위에 국한되는 경우도 있으므로 이러한 공급 구조 아래에서 가장 적절한 분담 형태는 특정 정부의 공공재의 산출로 흐름을 입는 주민 집단의 크기와 해당 정부의 관할 구역의 크기가 일치되도록 공공재가 공급되도록 해야 한다(한국지방행정연구원, 1997:101).

둘째는 주민의 선호이다. 공공재에 대한 개인의 선호가 다양하고 유사한 수요를 사람들을 끼워 균질하여 살고 있다면 국가에 의한 단일적 공급은 흐름순설이 되며 지방자치단체가 각기 최저 수준으로 공급하는 것이 보다 능률적이 된다(Cates, 1972:211-213).

한편 여러 지방자치단체가 각기 주민의 선호에 맞도록 다양한 서비스를 경쟁적으로 공급하는 경우 주민 서비스의 질·양과 가격을 보고, 결국 공공재의 공급에 대한 가족, 즉 조세 수준이 낮은 지역으로 이주하게 되며 따라서 동일한 수요를 가진 주민끼리 동일한 지역에 그룹을 형성하게 된다(Tiebout, 1956).

셋째는 공공재의 순수성이다. 국가나 지방자치단체에 의해 공급되는 행정서비스 모두가 동일한 공공재로 성질을 가진 것은 아니며 국방, 외교, 경찰과 같은 순수공공재(pure public goods)도 있고, 상·하수도, 청소와 같은 사적재(private goods)도 있으며 그 중간 형태로서의 준공공재(quasi public goods) 또는 혼합재(mixed goods)가 존재한다. 준공공재로서 편익의 공간적 한계를 갖는 것이 지방공공재가 된다. 이것은 대체로 그 지역에 거주하는 주민에게만 그 편익이 제공되며 특정 지방수준에 따라서 우리나라의 경우는 시·도 공공재와 시·군·군공공재로도 구분할 수 있다.

순수공공재 또는 이것에 가까운 것일수록 국가에 그 공급권을 부여해야 하는 사적재 또는 이것에 가까운 것일수록 지방공공재로서 지방자치단체가 공급하는 것이 바람직한 것이다<sup>4)</sup>(한국지방행정연구원, 1988:253-254).

4) 이와같은 지방공공재는 그 편익이 지역내 사람들의 수에 의존하고 있어 인구밀도가 높아질수록 대안적인 충돌이 둘어져 혼잡으로 인한 한계비용(congestion cost)이 늘어나는 경우가 있는데, 예컨대 하수도 및 중수시설 등은 어떤 적정선을 넘어서면 소비자가 추가될 때마다 서비스의 질이 저하되어 기존 이용자에게 불편과 부과하게 된다. 혼잡비용에 대해서는 R. A. Musgrave and P. B. Musgrave(1984), p.508을 참조.

넷째는 규모의 경제(economy of scales)이다. 생산량이 증가함에 따라 단위비용이 체감하는 규모의 경제가 형성되는 사는 국가가 담당하고 그렇지 않은 사는 지방이 담당하게 된다는 것이다(한국지방행정연구원, 1997:102).

다섯째는 외부효과(spillover effects)이다. 한 지방자치단체의 지출에 대한 편익이 당해 관할 구역에 일치되지 않고 인근 지역으로 유출되는 효과가 발생할 경우 그 자치단체의 공급 기능의 일부를 국가에서 부담한다는 것이다. 즉 지방자치단체가 지출 수준을 결정할 때 그 누출 부분에 해당하는 공급 비용을 국가가 부담하도록 해야 한다는 것이다(한국지방행정연구원, 1988:252-253). 이와 같은 여러가지 고려 사항들을 종합적으로 검토하여 정부간 복지재원 분담 논의가 행해져야 한다.

#### IV. 지방정부의 사회복지기능 분담실태

##### 1. 총재정지출 대비 중앙-지방정부간 재원분담 실태

하나의 정부가 그 정상적인 기능을 수행하자면 충분한 재원이 필수적이다. 중앙-지방정부간의 재원분담이 중앙-지방정부간 기능분담과 반드시 일치하는 것은 아니지만 서로 유기적으로 연계되어 있다는 사실을 감안한다면 중앙-지방정부간 실질적인 기능의 배분 상태를 파악하려면 두 정부의 재원배분 상태를 살펴보면 그 실태를 진단할 수 있다. 우리나라의 지방재정은 중앙정부재정과 그 상대적 규모에서 대단히 열악한 위치에 있다(봉민근, 1994:21-40). 1997년 현재 우리나라는 특별·광역시 정부 6개와 9개의 도 정부의 하위 정부로서 280여개의 지방자치단체가 존재하고 있는 데, 이를 지방자치단체의 국가 총재정지출 대비 지방재정지출구조는 <표1>과 같다.

<표1> 총재정지출대비 중앙-지방정부 재정지출구조

단위: 백만원, %

구 분	중앙정부	지방정부	총재정지출
1980	7,682,000(70.1)	3,272,400(29.9)	10,954,000
1985	14,867,000(66.4)	7,521,000(33.6)	22,388,000
1990	33,296,100(64.1)	18,672,000(35.9)	51,968,100
1991	40,311,500(62.8)	23,902,600(37.2)	64,214,100
1992	44,993,400(60.3)	29,594,800(39.7)	74,588,200
1993	49,046,700(60.7)	31,796,700(39.3)	80,843,400
1994	60,125,400(61.1)	38,206,800(38.9)	98,332,200
1995	69,804,200(61.2)	44,229,200(38.8)	114,033,400
1996	82,424,100(61.0)	52,353,800(39.0)	134,777,900

자료 : 경제통계연보, 한국은행, 1981-1997.

주 : 순계결산액 총세출 기준임.

〈표1〉에서 보는 바와 같이 중앙정부지를-지방정부지를규모는 1980년의 경우 70.1:29.9, 1985년에는 66.4:33.6, 1990년에는 64.1:35.9, 1995년에는 61.2:38.8로 나타나고 있어, 1980년대에서 1990년대로 이행됨에 따라서 절차적으로 중앙정부의 재정지출규모는 줄어들고 지방정부 재정지출규모는 증가하고 있는 사설을 조심스럽게 엿볼 수 있다. 물론 지방정부의 재정지출을 결정짓는 여러 요인들<sup>5)</sup>이 있겠지만 이는 부분적으로 1991년의 기초 및 광역의회의 구성, 나아가 95년의 주된 직선에 의해 지방자치단체의장을 선출하게 됨으로써 지도적 틀을 갖춘 지방자치체의 실시에도 연유한 바 있다고 생각된다. 그러나 이러한 수준은 외국의 경우와 비교해 볼 때도 대단히 낮은 수준<sup>6)</sup>으로 향후 내실있는 지방자치를 구가하기 위하여는 지방재정의 절유 비율을 더욱 높여야 한다.

## 2. 중앙-지방정부간 기능별 재원분담 실태

중앙정부와 지방정부간의 기능별 재원분담 실태를 나타내고 있는 것은 〈표2〉인 데, 이는 1991년에서 1996년 까지의 국가 총재정지출대비 중앙정부와 지방정부의 재정지를 구조를 그 기능별로 비교한 것이다.

〈표 2〉 중앙-지방정부간 기능별 재정지출구조

단위: 10억원, %

구 분	1991		1992		1993	
	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
일반공공행정	3,562.9(45.3)	4,306.7(54.7)	4,397.1(45.8)	5,207.1(54.2)	4,685.9(45.7)	5,563.8(54.3)
국 방	7,899.6(98.1)	151.4(1.9)	8,703.5(98.3)	154.5(1.7)	9,040.7(98.5)	137.1(1.5)
교 육	5,608.8(45.9)	6,605.9(54.1)	6,491.9(43.1)	8,586.7(56.9)	9,345.1(50.1)	9,616.2(49.9)
보 건	716.2(54.8)	590.7(45.2)	422.9(33.7)	831.2(66.3)	438.3(28.9)	1,075.1(71.1)
사회보장및복지	3,438.2(71.4)	1,379.5(28.6)	4,166.7(77.3)	1,221.3(22.7)	4,876.8(76.8)	1,350.2(23.2)
주택및지역사회개발	3,709.3(51.3)	3,527.9(48.7)	3,232.3(39.9)	4,860.2(60.1)	3,047.5(44.6)	3,778.0(55.4)
기타지역사회개발	209.6(99.2)	1.7(0.8)	246.8(97.2)	7.2(2.8)	279.9(97.5)	7.3(2.5)
경제사업	8,332.8(54.0)	7,102.6(46.0)	8,427.2(54.5)	7,029.1(45.5)	9,744.9(55.1)	7,939.1(44.9)
기 타	6,834.0(96.7)	236.2(3.3)	8,904.9(84.0)	1,697.4(16.0)	7,587.3(76.7)	2,298.9(23.3)
계	40,311.5(62.8)	23,902.6(37.2)	44,993.4(60.3)	29,594.8(39.8)	49,046.7(60.7)	31,795.7(39.3)

5) 지방정부의 재정지출의 변인을 연구한 선행연구들을 보면, 황윤원(1987)은 정당간 경쟁, 조세부담능력, 국고보조금, 재정능력, 정부생산성을, 강인재(1987)는 국고보조금, 지방교부세, 교육수준, 선거, 산업화, 소득수준을, 이승종·김홍석(1992)은 전년도 복지지출, 정부수준, 재정능력을, 이영희(1992)는 인구밀도, 소득수준, 국고보조금을, 김석태(1995)는 GNP, 인구수, 지방교부세, 국고보조금, 공동임무, 직할시 승격여부를 각각 유의미한 영향을 미치는 변인으로 들고 있다.

6) 일본의 경우 1992년도 중앙정부의 재정이 703,474억엔, 지방정부의 재정이 898,100억엔으로 양대정부의 재정분담비율이 44:56으로 나타나 있다(내무부 지방재정국, 1994).

구 분	1994		1995		1996	
	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
일반공공행정	5,745.4(41.9)	7,960.7(58.1)	6,952.5(43.7)	8,851.6(56.3)	7,845.9(43.4)	10,230.0(56.6)
국 방	10,055.5(99.4)	55.8(0.6)	11,124.6(99.5)	55.9(0.5)	12,553.0(99.2)	96.8(0.8)
교 육	10,971.7(49.7)	11,125.2(50.3)	12,765.3(50.1)	12,714.8(49.9)	14,435.3(48.8)	15,118.9(51.2)
보 건	366.4(22.5)	1,262.9(77.5)	512.1(29.4)	1,231.0(70.6)	682.0(29.1)	1,664.3(70.9)
사회보장 및 복지	5,931.7(77.5)	1,725.4(22.5)	6,361.3(75.3)	2,082.4(24.7)	7,884.2(73.7)	2,819.4(26.3)
주택 및 지역사회개발	4,288.9(50.0)	4,292.0(50.0)	5,690.5(51.7)	5,303.1(48.3)	7,077.4(50.1)	7,043.2(49.9)
기타지역사회개발	428.3(99.2)	3.6(0.8)	423.0(99.0)	4.7(1.0)	533.8(98.5)	8.0(1.5)
경제사업	13,520.8(54.1)	11,451.4(45.9)	17,676.2(56.8)	13,445.2(43.2)	21,964.9(59.6)	14,833.6(40.4)
기 타	8,816.7(96.4)	329.9(3.6)	8,298.6(95.0)	437.5(5.0)	9,446.7(94.9)	509.7(45.1)
계	60,125.4(61.1)	38,206.8(38.9)	69,804.2(61.2)	44,229.2(38.8)	82,424.1(61.2)	52,353.8(38.8)

자료 : 경제통계연보, 한국은행, 1992-1997.

주 : 순계결산액 총세출 기준임.

〈표2〉를 보면 1991년 이후 총재정지출대비 중앙·지방정부 재정지출 비율은 약 6:4로 분할되고 있음을 알 수 있다. 한편 1991년 이후 연도별에 따른 양대 정부 재정 분할 구조상의 다른 편차는 발견할 수 없고 1996년을 기준으로 세부적으로 살펴보면, 일반공공행정은 중앙정부의 재정이 43.4%를 차지하고 지방정부의 그것은 56.6%를 차지하고 있고, 일반공공행정의 경우는 세부적으로 일반행정, 공공질서 및 안전유지 기능으로 나누어지고 있는데, 중앙정부는 공공질서 및 안전유지 기능의 대부분을, 지방정부는 일반행정의 대부분을 차지하고 있어, 일반공공행정은 양대 정부에 의해 공히 그 기능이 수행되고 있다. 국방의 경우는 중앙정부 재정의 비중이 99.2%인 반면 지방정부의 그것은 0.8%로 거의 전적으로 중앙정부에 의해 그 기능이 수행되고 있는데, 국방의 경우는 그 속성상 순수공공재료로서의 성격을 가지는 것으로 향후에도 중앙정부에 의해 집합적으로 그 기능이 수행될이 바란적하다 하겠다(봉민근, 1996:144; 김근중, 1988:315-316). 교육의 경우는 초·중등교육과 대학교육 기능으로서 중앙정부 재정지출의 비중이 48.8%이고, 지방정부의 그것은 51.2%로 나타나고 있다. 교육서비스의 경우는 대학교육 보다는 초·중등학교에서의 교육지출이 대부분을 차지하고 있으며 특히 대학의 경우는 전부 중앙정부지출의 몫으로, 교육 계획 및 정책 수립기능은 중앙정부에 의해 이루어지나 교육서비스의 제공은 대개 지방정부에 의해 이루어지고 있다. 나아가 교육서비스는 재산세를 바탕으로 수익자 부담 원칙이 잘 지켜지는 부분으로 향후 지방정부의 재정지출 비중이 커져야 하는 부분이기도 하다. 보건의 경우는 중앙정부의 재정지출이 29.1%, 지방정부의 그것이 70.9%로, 이는 보건진료소의 설치·운영, 전염병·질병의 예방과 방역, 위생 접객업소의 위생 개선 등을 그 내용으로 하는데, 그 현지성이 요구되는 사무의 속성상 향후 지방정부의 재정지출 부담이 확대되어야 하는 부문이다. 사회보장 및 복지부문은 중앙정부의 재정지출 비중이 73.7%, 지방정부의 그것이 26.3%로서 대부분의 사회보장 및 복지기능 중앙정부에 의해 수행되고 있음을 알 수 있다. 주택 및 지역사회개발 부문은 중앙정부의 재정지출이 50.1%, 지방

정부의 그것이 49.9%로 양대 정부에 의해 공히 그 기능이 수행되고 있다. 경제사업 부문은 중앙정부의 재정지출이 59.6%, 지방정부의 그것이 40.4%를 차지하고 있는 터, 경제조사 및 규제기능은 대부분 중앙정부에 의해 수행되고 있고, 도로, 수송, 전기, 가스, 수도 등의 업무는 대부분 지방정부에 의해 수행되고 있는 실정이다.

### 3. 중앙-지방정부간 사회복지기능 분담실태

중앙정부와 지방정부간 복지재정의 지출구조를 보여주고 있는 것은 <표3> 인데, 총 사회보장 및 복지재정지출에서 중앙정부의 그것이 차지하는 비중은 1980년에는 76.4%, 1985년 76.7%, 1990년에는 72.3%, 1995년 75.3%로 나타났다. 이에 비해 지방정부의 그것이 차지하는 비중은 1980년에는 23.6%, 1985년 23.3%, 1990년 27.7%, 1995년에는 24.7%로 나타나고 있다.

<표3> 중앙-지방정부간 복지재정지출구조

단위: 10억원, %

구 분	중앙정부의 복지재정지출	지방정부의 복지재정지출	%
1980	437.9(76.4)	135.4(23.6)	57.3
1981	469.5(76.8)	150.0(23.2)	64.6
1982	991.5(85.1)	173.0(14.9)	1,134.5
1983	568.9(74.2)	197.6(25.8)	766.5
1984	670.0(75.9)	212.4(24.1)	882.4
1985	779.0(76.7)	236.4(23.3)	1,015.4
1986	967.7(74.1)	338.0(25.9)	1,305.7
1987	1,132.9(74.3)	390.9(25.7)	1,523.8
1988	1,504.5(75.8)	479.1(24.2)	1,983.6
1989	2,046.5(76.0)	646.0(24.0)	2,692.5
1990	2,691.2(72.3)	1,030.5(27.7)	3,721.7
1991	3,438.2(71.4)	1,379.5(28.6)	4,817.7
1992	4,166.7(77.3)	1,221.3(22.7)	5,388.0
1993	4,576.8(76.8)	1,380.2(23.2)	5,957.0
1994	5,931.7(77.5)	1,725.4(22.5)	7,657.1
1995	6,361.3(75.3)	2,082.4(24.7)	8,443.7
1996	7,884.2(74.7)	2,819.4(25.3)	10,703.6

자료 : 경제통계연보, 한국은행, 1981-1997.

주 : 사회보장 및 복지세출결산액 기준임.

여기서 블 때 대부분의 사회보장 및 복지기능을 중앙정부가 수행하고 있다는 사실을 알 수 있다. 나아가 <표1>과 대비시켜 살펴 보면 국가 충재정 지출에서 지방정부의 지정지출 비중 <표1-찰조>은 1980년 이후 시간의 추이에 따라 약간의 등락은 있긴 하나 절진조으로 완관하게 상승하는 경향성을 염울 수 있는 터 비해, 국가 충재정 지출에서 지방정부에 의해 수행되

는 사회보장 및 복지재정 지출 비중은 시간의 추이에 따라 별다른 변화의 양상이 나타나고 있지 않다는 점이다. 특히 1991년에 기초의회와 광역의회가 구성되고, 1995년에는 민선 지방자치단체장이 선출되어 제도적 측면에서 완전한 지방자치제가 구현되고 있는 현 시점에서도 지역주민들의 복지 향상을 위한 중앙-지방정부의 관심이 그다지 끼지 않을을 알 수 있다. 따라서 우리의 경우 민주주의 핵심적 요소라고 할 수 있는 지방자치제도를 경험한 역사는 일천하지만 향후 지방자치제의 활성화에 따라 지역 주민들에게 보다 나은 복지서비스를 제공하기 위해서 중앙정부에서는 보다 많은 복지기능을 지방로 이양시켜야 하며 여기에 따른 복지재정의 이양도 수반되어야 할 것으로 판단된다.

#### 4. 광역-기초자치단체간의 사회복지기능 분담실태

여기서는 전국 6대 특별·광역시 정부 본청인 광역자치단체와 기초자치단체간의 복지재정 분담 실태와 전국 9대 도 정부 본청인 광역자치단체와 시·군·구인 기초자치단체간의 복지재정 분담 실태를 검토해 보고자 한다.

〈표4〉 전국 6대 특별·광역시정부 본청과 시·군·구간 복지재정지출구조(1997년 현재)

단위: 백만원, %

구 분		본 청	시·군·구	합 계
서울	보건 및 생활환경개선	384,256	-	384,256
	사 회 보 장	258,452	-	258,452
	소 계	642,708(100)	-	642,708
부산	보건 및 생활환경개선	89,133	7,812	96,945
	사 회 보 장	64,252	75,559	139,821
	소 계	153,395(64.8)	83,371(35.2)	236,766
대구	보건 및 생활환경개선	56,317	11,286	57,603
	사 회 보 장	26,846	67,092	93,938
	소 계	83,163(51.5)	78,378(48.5)	161,541
광주	보건 및 생활환경개선	35,047	14,930	49,977
	사 회 보 장	11,252	43,245	54,497
	소 계	46,299(44.3)	58,175(55.7)	104,474
대전	보건 및 생활환경개선	39,333	2,897	42,230
	사 회 보 장	19,050	33,876	52,926
	소 계	58,383(61.4)	36,773(38.6)	95,156
인천	보건 및 생활환경개선	66,497	20,586	87,083
	사 회 보 장	15,123	42,455	57,578
	소 계	81,620(56.4)	63,041(43.6)	144,661

자료 : 지방재정연감, 내무부 지방재정경제국.

주 : 일반회계결산 중 사회개발비의 보건 및 생활환경개선과 사회보장세출결산액 기준임.<sup>7)</sup>

〈표5〉 전국 도정부 본청과 시·군·구간의 복지재정지출구조(1997년 현지)

단위: 백만원, %

구 분		본 청	시·군·구	합 계
경기	보건 및 생활환경 개선	11,708	205,750	217,458
	사회 보 장	21,447	129,874	151,321
	소 계	33,155(9.0)	335,624(91.0)	368,779
강원	보건 및 생활환경 개선	52,692	39,524	92,216
	사회 보 장	7,724	58,320	66,044
	소 계	60,416(38.2)	97,844(61.8)	158,260
충북	보건 및 생활환경 개선	14,135	38,865	53,000
	사회 보 장	13,911	58,282	72,193
	소 계	28,046(22.4)	97,147(77.5)	125,193
충남	보건 및 생활환경 개선	4,612	55,379	59,991
	사회 보 장	13,271	70,080	83,351
	소 계	17,883(12.5)	125,459(87.5)	143,342
전북	보건 및 생활환경 개선	35,873	57,577	93,450
	사회 보 장	22,331	69,201	91,532
	소 계	58,204(31.5)	126,778(68.5)	184,982
전남	보건 및 생활환경 개선	4,535	86,787	91,322
	사회 보 장	15,088	95,155	110,243
	소 계	19,623(9.8)	181,942(90.2)	201,565
경북	보건 및 생활환경 개선	12,269	97,384	109,653
	사회 보 장	16,997	98,519	115,516
	소 계	29,266(13.0)	195,903(87.0)	225,169
경남	보건 및 생활환경 개선	31,578	77,275	108,853
	사회 보 장	31,168	76,512	107,680
	소 계	62,746(29.0)	153,787(71.0)	216,533
제주	보건 및 생활환경 개선	3,945	18,836	22,781
	사회 보 장	3,929	23,500	27,429
	소 계	7,874(15.7)	42,336(84.3)	50,210

자료 : 지방재정연감, 내무부 지방재정경계국.

주 : 일반회계결산 등 사회개발비의 보건 및 생활환경개선과 사회보장세출결산액 기준일. 8)

7) 일반회계의 대분류인 장별 분류에 있어 '96년 이전에는 사회복지비(복지사업, 보건의료, 공원·녹지, 청소사업으로 세분)에 의해 분류가 가능했으나, '97년의 경우 사회복지에 관한 예산들이 사회개발비(교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발)로 흡수되어 자료의 일관성 확보와 사회복지의 개념에 비교적 부합된다고 생각되는 보건 및 생활환경개선, 사회보장 결산액을 추출해서 분석의 기준으로 삼았음. 본 연구에서는 사회복지의 개념을 전체 국민의 욕구 충족이라는 광의의 욕구로 확장했거나 현실적으로 많은 국가들이 국가 재정상의 이유로 인해 법제 또는 실제 제도의 운영에 있어 협의의 사회복지 개념에 입각하고 있는 측면이 있다.

8) 4)와 동일 기준일.

〈표4〉는 전국 6대 특별·광역시 정부 본청인 광역자치단체와 기초자치단체간의 복지재정 분할 실태를 나타내고 있다. 1997년 일반회계 결산액에서 서울특별시는 본청이 사회복지기능의 전부를 차지하고 있고, 부산광역시는 본청이 64.8%, 자치구와 군이 35.2%를 차지하고 있고, 대구광역시의 경우 광역시 본청이 51.5%, 자치구와 군이 48.5%를, 광주광역시는 본청이 44.3%를 자치구가 55.7%를, 대전광역시는 본청이 61.4%를 자치구가 38.6%를 차지하고 있고, 인천광역시는 본청이 56.4%를 자치구와 군이 43.6%를 차지하고 있다. 전국 6대 특별·광역시 정부 중에서 본청보다 자치구인 기초자치단체가 보다 많은 복지기능을 분담하는 곳은 광주광역시 한 곳으로 나타났고, 광역·특별시 수준에서는 본청이 자치구 보다는 비교적 많은 복지기능을 담당하고 있는 것으로 나타났다.

〈표5〉는 전국 9대 도 정부 본청인 광역자치단체와 시·군·구인 기초자치단체간의 복지재정 분담 실태를 나타내고 있다. 경기도는 본청이 9.0%를 시·군·구가 91.0%의 복지기능을 분담하고 있고, 강원도는 본청이 38.2%를 시·군·구가 61.8%의 복지기능을 분담하고 있으며, 충북은 본청이 22.4%를 시·군·구가 77.6%의 복지기능을, 충남은 본청이 12.5%를 시·군·구가 87.5%의 복지기능을 분담하고 있으며, 전북은 본청이 31.5%를 시·군·구가 68.5%의 복지기능을, 전남은 본청이 9.8%를 시·군·구가 90.2%의 복지기능을, 경북은 본청이 13.0%를 시·군·구가 87.0%의 복지기능을, 경남은 본청이 29.0%를 시·군·구가 71.0%의 복지기능을, 제주는 본청이 15.7%를 시·군·구가 84.3%의 복지기능을 담당하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 통해서 볼 때, 특별·광역시정부에서는 광역자치단체가 기초자치단체보다 많은 복지기능을 담당하는 것으로 나타났고, 도 정부 수준에서는 광역자치단체보다는 기초자치단체에 의해 복지기능의 대부분이 수행되고 있다. 지방자치체가 본격적으로 실시됨에 따라 지방 정부의 역할이 커지고 이와 함께 지역 주민의 복지 욕구가 증대되고 지역적 특성을 고려한 사회복지가 이룩되어야 한다는 입장에서 볼 때 보다 많은 사회복지기능이 하위 정부로 이양되어야 할 것으로 보인다.

## V. 요약과 결론

### 1. 요 약

본 연구는 지방자치시대를 맞이하여 정부간 복지기능 재배분의 논거를 제시하는 기초 자료로서 지방정부의 사회복지기능 분담 실태를 그 재정지를 구조적 측면에서 검토한 것이다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 중앙-지방정부간 복지재정의 지출구조를 검토해 본 결과, 국가의 총 사회보장 및 복지재정 지출에서 지방정부의 그것이 차지하는 비중은 1980년 23.6%, 1985년 23.3%, 1990년 27.7%, 1995년 24.7%로 나타났다. 여기서 볼 때 국가의 대부분의 사회보장 및 복지기능이 중앙정부에 의해 수행되고 있음을 알 수 있다. 특히 지난 30여간 종단되었던 지방자치가 1991년부터 부분적으로 투활되어 4월과 7월에 각각 기초 및 광역지방의회가 구성되었고 1995년 6월에는 주민이 지역의 자치단체장을 직접 선택하게 됨으로써 제도적으로 지방자치가 완전한 모습을 갖춘 시점이지만 지방정부의 복지재정 지출구조상의 별다른 변화를 찾아볼 수 없다는 점이다. 둘째, 광역-기초자치단체간(특별·광역시-자치구,

도·경부·시·군·구)의 복지재정 지출구조를 검토해 보면, 전국 6대 특별·광역시 정부 종에서 본청보다 자치구가 보다 많은 복지기능을 분담하고 있는 곳은 광주광역시 한 곳으로 나타났다(1997년도 기준). 한편 전국 9대 도·경부와 하위 정부인 시·군·구와의 복지기능 분담 실무는 거의 대부분의 복지기능이 시·군·구에서 수행되고 있었다. 따라서 특별·광역시 정부에서는 광역자치단체가 기초자치단체보다 많은 복지기능 분담하고 있는 것으로 나타났고, 이와 대조적으로 도·경부 수준에서는 광역자치단체보다 기초자치단체에 의해 복지기능의 대부분이 수행되고 있어 특별·광역시 정부로다는 도·경부 수준에서 광역-기초자치단체간 복지기능의 분담 상태가 양호한 것으로 나타났다.

## 2. 결 론

지방자치의 내실화를 기한다는 측면에서 볼 때 정부간 기능분담은 행정의 민주성과 효율성을 확보하기 위한 중요한 과제가 된다. 이제 지방자치체의 본격적 실시에 따라 지방정부의 역할이 증대되고 이와 더불어 지역 주민의 복지 요구도 증대될 것으로 보인다. 또 지역적 특성에 따른 사회복지가 이뤄되어야 한다는 측면에서 정부간 복지기능의 분담 나누기 기능의 분담이 상용하는 차원의 분담도 이루어져야 한다. 특히 정부간의 복지기능 분담은 복지기능 분담 기준에 따라 행해져야 한다는 점이다. 다시 말해 전국적인 통일성이 존재하고 규모의 경제와 강한 순수성을 가지는 공공재, 기획성과 전문성이 강한 복지기능은 국가의 시장에서 중앙정부가 그 기능을 분담해야 한다. 하지만 전국적인 통일성, 규모의 경제, 강한 순수성을 가지는 공공재라 하더라도 균순성과 집행성이 강한 기능은 기관위임사무로서 자치단체 중 광역자치단체가 담당하는 것이 바람직하다 하겠다. 한편 지역적 다양성이 요구되고 현지에서 수행됨으로써 오는 미용의 절감, 순수성이 약한 공공재로서 단순성과 집행성이 강한 복지기능은 기초자치단체가 수행하는 것이 바람직하다 하겠다.

결국 지방자치단체간의 사회복지기능의 분담은 행정 능률, 행정책임의 명확화, 행정수요의 특수성, 경비의 부담 능력 등을 고려하여 이루어져야 하되 광역적 사무, 통일적 사무, 조정적 사무는 광역자치단체가, 광역행정적 조정·중재가 요구되지 아니하는 사무나 지역적 특수성을 가지는 사무는 기초자치단체인 시·군·구가 그 기능을 분담하는 것이 바람직하다 하겠다.

향후 이러한 절차에 대한 검토가 이루어 질 때 지방정부의 사회복지 기능분담은 앞으로의 우리나라 지방자치제도의 정착과 발전에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

## 참 고 문 헌

- 장인재. (1987). 「지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 김동근 외. (1996). 「주요국의 지방재정」. 서울:지방경제사.
- 김석희. (1995). 지방정부 지출구조 변화의 합축적 의미. 「대구·경북행정학회보」, 제7권 1호.
- 김성희. (1993). 지방정부의 사회복지기능에 관한 연구-정부간 기능분담을 중심으로-. 「지역사회개발논집」, 제4집. 연세대 지역사회개발연구소.
- \_\_\_\_\_. (1990). 「지방정부의 공공지출변화에 관한 분석적 연구」. 연세대학교 박사학위논문.

- 김용래. (1991). 지방화 시대에 있어서 지역복지정책의 과제와 발전방향.『지역사회복지정책』, 제5집.
- 김영도. (1989). 「현대사회복지론」. 서울:한국사회복지정책연구소.
- 김홍식. (1992). 지역사회중심의 사회복지행정: 기존의 개편안들에 대한 평가와 그 대안의 도색.『지방행정연구』, 제7권 1호. 서울:한국지방행정연구원.
- 김희정. (1996). 「우리나라 재정분권화 수준 및 확대방향」. 경북대 석사학위논문.
- 김근중. (1988). 지방재정의 재분배기능에 관한 연구.『재정논집』, 제2집. 한국재정학회.
- 내무부 지방재정국. (1994). '94 지방재정역점시책.『지방재정』. 서울:대한지방행정공제회.
- 박광덕. (1997). 지방정부의 복지정책.『지방연구』. 마산:경남개발연구원.
- 봉립근. (1996). 지방재정정책의 사회복지기능에 관한 연구.『제간사회복지』, 통권 제129호. 한국사회복지정책학회.
- \_\_\_\_\_. (1994). 중앙-지방정부간의 복지기능분담에 관한 이론적 고찰.『지역복지정책』, 제8집. 한국지역복지정책학회.
- \_\_\_\_\_. (1993). 「지방정부의 사회복지재정지출의 결정요인에 관한 연구」. 중앙대학교 석사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (1994). 「지방정부의 복지행정에 관한 분석적 연구」. 광운대학교 박사학위논문.
- 배인명. (1998). 제2기 민선자치시대의 서울시 재정개혁과제.『서울시정포럼』, 통권 49호. 서울:서울시정개발연구원.
- 심정근. (1985). 중앙정부와 지방정부의 재정연계화에 관한 연구.『한국행정학보』, 제19권 2호.
- 신건희. (1994). 「정부지출의 복지기능에 관한 연구」. 건국대학교 박사학위논문.
- 안해균. (1981). 사회복지정책의 개념과 접근방법의 재검토.『행정논총』, 제19권 1호. 서울대학교 행정대학원.
- 유병욱. (1990). 지방정부에 있어서 정책산출의 결정요인연구.『지역사회개발논집』. 서울:연세대 지역사회개발연구소.
- 이근홍. (1993). 사회복지의 공공부문과 민간부문의 배분에 관한 연구.『한국사회복지학』. 한국 사회복지정책학회.
- 이계탁. (1994). 「복지행정학 강의」. 서울:나남출판사.
- 이승종·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책방향.『한국행정학보』, 제26권 2호.
- 이영조. (1996). 「지방재정론」. 서울:대명출판사.
- 이영희. (1992). 지방자치와 재정수요의 영향평가 및 예측.『한국행정학보』, 제26권 2호.
- 이준구. (1997). 「재정학」. 서울:다산출판사.
- 이종익. (1994). 「한국지방자치론」. 서울:박영사.
- 조창현. (1993). 「지방자치론」. 서울:박영사.
- 정세숙. (1993). 「지방행정학」. 서울:법문사.
- 차병권. (1986). 지방행정기능의 재정립과 효율적 재원배분방안.『국가예산과 정책목표』. 서울:한국기발연구원
- 최광. (1991). 「우리나라 재정의 주요과제」. 서울:국민경제제도연구원.
- 최향순. (1993). 「복지행정론」. 서울:신원문화사.
- 한영수. (1992). 지방자치시대의 사회복지정책 과제.『지방행정연구』, 제 7권1호. 서울:한국지방행정연구원.
- 한혜경·김만두. (1993). 「현대사회복지개론」. 서울:홍익재.

- 황진수. (1993). 「현대복지행정론」. 서울: 대영문화사.
- 황운원. (1987). 「지방정부예산의 결정변수 분석」. 한국행정학보, 제21권 2호.
- 한국지방행정연구원. (1988). 「지방자치체 실시에 따른 지방정부의 사회복지기능에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (1994). 「기초와 광역자치단체간의 재원조정방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (1997). 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (1997). 「중앙과 지방정부간의 재정관계정립」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국개발연구원. (1992). 「지방자치체 실시에 따른 중앙·지방재정기능의 재정립」. 서울: 한국교육개발원.
- 내무부 지방재정경제국. 「지방재정연감」. 해당연도.
- 한국은행. 「경제통계연보」. 해당연도.
- Abel-Smith, Brian & Titmuss, Kay. (1987). *The Philosophy of Welfare Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen and Unwin Ltd.
- Duhnham, A. (1970). *The New Community Organization*. Thomas Y. Crowell, New York.
- Barry, Norman. (1990). *Welfare: Concepts in Social Thought*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Glennerster, H. (1985). *Paying for Welfare*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kameran, S. B., Kahn, A. J. (ed.). (1989). *Privatization and the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Klein, P. (1968). *From Philanthropy to Social Welfare*. Jossey-Bass, Sanfransisco.
- Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Musgrave, R. A. and Peggy B. Musgrave. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, N. Y.: McGraw-Hill Book Company. (1984)
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Gower Publishing Co.
- Romanishyn, J. M. (1971). *Social Welfare*. New York: Random House.
- Smith, Adam. (1976). *The Welfare of Nations*. R. H. Campbell and A. S. Skinner (eds). London: Athlone Press.
- Tiebout, C. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy 64.
- Wright, Del S. (1988). *Understanding Intergovernment Relations*(3rd ed.). Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co.

**文景三:** 미국 University of Pittsburgh에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: *The Zero Base-Budget and Budgetary Reform in South Korea*, 1981), 현재 경북대학교 법과대학 행정학과에서 교수로 재직 중이다. 학문적 주요 관심분야는 정부예산, 정책학, 노사관계이며, 저서로는 「정책학강의」(1989), 「Public Policy-Making and Budgetary Issues」(1996), 「정책결정의 본질: 주미사일 위기 해석」(역서, 1997) 등과 다수 논문이 있다. 1987년에 UNCRD grantee로 일본에, 1990년에는 Fulbright Senior grantee로 University of Wisconsin에서 연구하였으며, 1993년에 대구·경북행정학회장, 1995년에 경북대학교 학생처장을 역임하였다.

**朴善敏:** 경북대학교에서 행정학박사과정을 수료하고, 혈재 부경대, 신라대 등에서 강의 하고 있다. 학문적 주요 관심분야는 정책분석, 복지행정, 지역개발 등이며, 논문으로 지방정부 공적부조서비스 분석·평가(1998), 지방정부 벤처산업 육성정책의 실태와 문제점(1998) 등이 있다.