

서울시 자치구별 장애인활동지원제도 추가사업예산의 결정요인에 관한 연구

전 미 선*
조 원 희**

국문요약

국고보조금만으로는 장애인활동지원제도의 수요를 충족시키기 어려워, 개별 자치단체에서는 추가지원사업예산을 편성하여 정책을 집행하고 있다. 하지만 기존의 장애인활동지원제도를 대상으로 하는 선행연구에서는 재정적 차원에 대한 검토가 부족한 편이다. 그러므로 본 연구는 자치단체별 장애인활동지원 추가사업예산의 결정요인에 관한 실증분석을 목적으로 하고 있다. 결정요인의 범주로는 사회경제적 요인(등록 장애인비율, 소득수준), 정치적 요인(지방선거 실시여부, 구청장 소속 정당, 진보적 성향의 정당 소속 기초의원 비율, 장애인관련비영리단체), 재정적 요인(재정자주도, 전년도 구비추가사업예산, 국고보조금예산규모, 서울시 평균 구비추가사업예산)을 살펴보았다. 분석 대상으로는 2012년부터 2017년까지 서울시 25개의 기초자치단체를 설정하였으며, 고정효과와 확률효과 패널회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 고정효과 모델에서 등록 장애인 비율, 장애인 관련 비영리단체의 수, 재정자 주도, 자치구별 장애인활동지원 국고보조금 규모가 통계적으로 유의미한 영향력을 준 것으로 나타났다. 그러나 인구수 대비 등록 장애인 비율은 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이를 통해 사회경제적 수요에 대응하여 예산이 결정되지 못하고 있다는 현실적 한계를 함께 지적하였다.

주제어: 장애인활동지원사업, 예산결정요인, 서울시 장애인활동지원 구비추가사업, 지방복지 재정 결정요인, 사회복지예산

I. 서론

한 사회 내 위험의 발생을 어떠한 결과의 불확실성의 증가로 간주하는 경우, 후천적 장애의 증가는 개인적 차원에서 온전히 대비하기 어려운 일련의 사건이다(Jaeger, Ren, Rosa, & Webler, 2001: 16-17; 유해숙·전동일, 2008). 따라서 장애인 복지는 국가 및 지역적, 사회적 돌봄이 요구되는 영역이다. 장애에 대한 개념의 패러다임도 과거의 개인적 책임을 강조했던 개인적 모델(Individual Model of Disability)과 의료적 모델(Medical Model of Disability)에서, 사회적 모델

* 제1저자

** 제2저자

(Social Model of Disability)과 자립생활 모델(Independent Living Model)로 변화하고 있다(김진우, 2010). 이와 같은 맥락에서 장애인의 자립생활 및 사회적 모델의 이념을 구현하는 주요한 실천적 제도로써 장애인활동보조서비스 정책이 등장하였다(이동석, 2012). 장애인활동지원제도는 장애인의 신체적 제약으로 인한 일상생활의 어려움을 도움으로써 인권적 주체로서의 자립을 지원하는 것을 목적으로 한다(이동영, 2010). 장애인활동지원제도는 기본적으로 국고보조사업 즉, 중앙정부와 지방자치단체 간의 매칭사업으로 운영되어 왔다. 그러나 활동보조서비스가 꼭 필요한 장애인들이 수급자격에서 제외되거나, 자치단체 차원에서 예산의 부족으로 충분한 서비스를 제공하지 못했다는 한계가 존재하였다. 이에 현재는 각 지방자치단체별로 추가적으로 예산을 편성하여 장애인활동지원서비스를 제공하고 있다.

한편, 최근 장애인활동지원제도를 둘러싼 사회적 논의가 활발해지고 있으며 제도 자체를 둘러싼 개선의 목소리가 커지고 있다. 대표적으로 활동보조인의 열악한 근무환경 및 도덕적 해이 등으로 나타나는 서비스전달체계상에서의 문제점이 논의되고 있다. 이에 생존에 있어 필수적이지만 만족할만한 수준의 서비스를 제공받지 못하는 장애인들은 가족을 활동보조인으로 허용해달라는 민원을 제기하고 있으며 점차 거세지고 있다. 그러나 장애인차별철폐연대는 활동보조인의 범주에 가족을 포함하는 것에 반대하고 있다. 장애인의 자립적 삶이 어려워지고 부모의 학대가능성이 높아, 인권적 차원의 문제점이 나타난다는 것이 그 이유이다.¹⁾ 또한 감사원에서는 장애인활동지원 시·도비추가사업에 대해서 사회보장법을 근거로 중복지원이라고 지적한 바 있다. 즉, 사회보장법을 근거로 보건복지부에서 제공하는 하루 13시간의 활동보조시간 이외에 자치단체가 추가로 서비스를 지원하는 것은 '부정적인 사례'에 속한다는 것이다. 그러나 장애인에게 있어 활동보조서비스는 생존에 꼭 필요한 것이기에 중복지원 자체를 문제점으로 보기 보다는, 중복지원일 수밖에 없는 현실이 문제라고 주장하는 의견 또한 존재한다(김동기, 2016).

한편, 장애인활동지원제도를 둘러싼 여러 문제점들의 근본적인 원인인 재정적인 측면에 관한 분석이 부족하다. 제도개선을 위한 정책적 노력에는 제도 자체에 집중한 제도설계가 물론 중요하지만, 기본적으로 제도운영을 위한 재원의 확보와 효율적 운영이라는 재정적 토대를 마련하는 것이 중요하다. 특히 내년부터 장애인등급제 폐지가 기정사실화되면서 장애인지원에 관한 자치단체의 재량 및 책임이 더욱 강조될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 자치단체별 추가지원사업예산은 큰 편차를 보이고 있다. 자치단체의 추가지원사업이 국고보조만으로 충족하지 못하는 수요들에 대응하는 것을 목표로 시행되고 있다는 점에서 추가지원사업예산의 차이에 관한 분석의 필요성이 존재한다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 서울시의 자치구별 장애인활동지원 추가지원사업예산의 규모에 영향을 미치는 사회경제적, 정치적, 재정적 요인을 살펴보고자 한다. 실증분석을 위한 패널데이터를 형성하였으며, 자료수집의 한계로 서울특별시의 2012년부터 2017년 구별 추가사업을 분석 대상으로 설정하였다. 서울특별시의 각 구는 다른 지방자치단체보다 행정적 환경이 서로

1) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201805082219005&code=940601 경향신문, 검색일 2018.06.01

유사하고, 도심 내 지리적 접근성이 용이하여 정치·사회·문화적 교류가 활발하게 일어나는 특징이 존재한다. 그러므로 서울시를 대표적인 지방자치단체로 설정하여, 본 연구의 모형에서 포함하지 못하고 있는 다른 독립 변수로 인한 회귀모형의 오류(omitted variable bias)를 상대적으로 줄일 수 있다고 보았다. 이하에서는 2장에서 장애인활동지원사업과 관련한 제도의 특성과 함께, 장애인활동지원사업 자체를 대상으로 한 연구와 지자체 예산(복지재정)에 관한 선행연구들을 종합적으로 살펴보았다. 그리고 3장에서는 연구 가설의 도출과 실증분석을 위한 연구모형의 설계를, 4장에서는 분석결과를 논의하였으며 5장에서는 연구의 요약 및 한계를 살펴보고, 정책적 제언을 시도하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 장애인활동지원사업

1) 제도 개요

2000년대 초반, 여러 시민단체에서 장애인의 주체적 권리를 보장받기 위한 방안을 정부에 지속적으로 요구하였다(이동석, 2012). 이에 2005년 보건복지부는 10개의 자립생활센터에서 관련 시범사업을 추진하였고, 이후 2007년 4월 「장애인 복지법」에 장애인의 자립생활에 관련한 조항이 추가되면서 본격적인 제도수립을 위한 기반을 마련하였다(강우진·박경숙, 2011). 이후 2009년, 2010년 두 번의 시범사업을 거쳐서 현재 관련 법률에 근거하여 지원서비스를 제공하는 장애인활동지원제도가 시행되었다(홍유진·장현, 2012). 아래 <표 1>과 같이 우선적으로 확대·실시되어야 하는 장애인 복지사업에 관한 설문조사에서도 장애인 생활지원분야의 비율이 높아진 것으로 그 중요성을 알 수 있다. 또한 활동보조인이라는 새로운 일자리를 창출하는 제도로서의 기능도 존재한다는 측면에서 많은 주목을 받았다(강민희·김경란, 2013).

<표 1> 우선적으로 확대 실시하여야 할 장애인 복지사업 설문조사

(단위: %)

	연금·수당	보육·교육	의료·재활	생활지원	일자리·자립자금	할인·세제	문화·예술	사회적 분위기조성	기타
2015년	30.3	30.4	60.1	32.0	56.4	9.6	3.8	25.5	0.1
2017년	34.0	31.7	64.3	49.9	57.6	10.1	4.2	31.3	0.1

자료: 통계청, 2017

2) 제도 운영 현황

장애인활동지원의 대상자는 소득기준에 관계없이 만 6세~65세 미만의 1급~3급(장애인복지법

상 등록) 장애인이다. 다만 만 65세 이후 '노인장기요양보험법'에 의해 장기요양급여를 받지 못하게 된 사람도 특성상 활동지원급여가 적절하다고 판단되고, 활동지원급여를 희망하는 경우에도 대상자가 될 수 있다. 또한 신청자를 대상으로 인정조사를 실시하여 서비스 필요도를 판단, 수급자격심의위원회의 심의결과로 220점 이상일 시 서비스를 제공받을 수도 있다(장애인백서, 2017).

〈표 2〉 활동보조의 급여형태별 시간당 금액

분류	금액(원)
매일 일반적 제공	9,240
22시 이후 6시 이전 심야 제공	13,860
공휴일에 제공	13,860

자료: 보건복지부(2017) 장애인활동지원 사업안내

장애인활동지원서비스 수급자의 월 한도액은 활동지원등급별 기본급여와 수급자의 생활환경을 반영, 추가급여를 합산한 금액으로 산정되며 기본급여는 활동지원등급에 따라 4등급으로 산정한다. 추가급여의 경우에는 생활환경 및 자립활동 등에 따라 산정되고, 추가급여 사유가 중복되는 경우에도 모두 산정된다. 그러나 최중증 취약가구(2,534천원) 및 나머지 가구구성원의 직장생활 등(675천원)은 중복산정이 불가능하다(장애인백서, 2017).

〈표 3〉 활동지원 기본급여

활동지원등급	인정점수(점)	기본급여(원)
1등급	380~470	1,091,000
2등급	320~379	869,000
3등급	260~319	657,000
4등급	220~259	435,000

자료: 보건복지부(2017) 장애인활동지원 사업안내

〈표 4〉 활동지원 추가급여

구분	추가급여(원)	구분	추가급여(원)
1인가구/ 취약가구	인정점수 400점 이상	학교생활	93,000
	인정점수 380점 이상	직장생활	370,000
	인정점수 380점 미만	보호자 일시 부재	185,000
출산가구	740,000	가족의 직장·학교생활	675,000
자립준비	185,000		

자료: 보건복지부(2017) 장애인활동지원 사업안내

활동지원급여는 수급자에게 월 한도액 수준의 일정 바우처를 매월 지원하며, 매월 일정 본인부담금 납부 이후에 사용이 가능하다. 다만 생계급여 수급자²⁾ 또는 의료급여 수급자³⁾는 본인부담금이 면제된다. 의료급여법 상 수급권자 및 국민기초생활보장법 상 차상위계층은 2만원 정액 부과,

차상위초과계층에게는 기본급여에 대한 본인부담금, 추가급여에 대한 본인부담금이 합산되어 부과된다. 추가급여에 관한 본인부담금은 생계 및 의료급여 수급자와 차상위계층 모두에게 면제된다.

〈표 5〉 활동지원 추가급여

(단위: 원)

구분	본인부담율	93천원	370천원	675천원	740천원	2,523천원	
생계·의료급여 수급자	면제	-	-	-	-	-	
차상위계층	면제	-	-	-	-	-	
전국가구 평균소득	50% 이하	2%	1,800	3,700	13,500	14,800	50,400
	100% 이하	3%	2,700	5,500	20,200	22,200	75,600
	150% 이하	4%	3,700	7,400	27,000	29,600	100,900
	150% 초과	5%	4,600	9,200	33,700	37,000	126,100

자료: 보건복지부(2017) 장애인활동지원 사업안내

3) 서울시 장애인활동지원 추가지원사업

서울시에서는 국고보조로 시행되는 장애인활동지원사업 이외에도 추가적으로 시비, 구비 예산을 편성하여 지원을 하고 있으며, 점차 확대되는 추세에 있다. 이는 국고지원만으로 불충분한 지원서비스 시간을 확대하는 것을 주목적으로 하고 있으며, 국고보조사업 선정기준에 탈락하였지만 서비스가 필요한 신청자들을 선별하여 추가적인 지원 또한 제공하고 있다.

〈표 6〉 시범사업 도입 이후 서울시 시비추가지원 현황(2006~2013)

(단위: 명, 백만 원)

구분	06년	07년	08년	09년	10년	11년	13년
지원인원	305	10,809	39,210	76,788	96,088	105,780	124,432
지원액	1,504	9,015	27,244	48,911	56,020	71,956	76,970

자료: 「2013 서울시 장애인활동지원 시비추가사업」

서울시 장애인활동지원제도는 크게 국고보조사업(국비+시비+구비=100%), 시비추가사업 (시비=100%), 구비추가사업 (구비=100%)로 나뉘어 운영되고 있다. 국고보조사업으로 운영되는 장애인활동지원제도와 지자체의 추가지원사업은 지원 대상, 지원시간, 서비스내용, 단가, 재원, 시행주체 등에서 차이가 존재한다(강민희·김경란, 2013).

2) 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호

3) 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제3호

〈표 7〉 장애인활동지원제도와 지자체 활동보조 추가지원 비교

구분	장애인활동지원제도	지자체 활동보조 추가지원
지원 대상	- 만6세 이상, 만65세 미만 1등급 장애인 - 활동지원서비스인정조사표에 의한 방문조사 220점 이상	- 국고지원 대상과 중복 - 국고지원에서 제외된 대상
지원시간	- 인정점수에 따라 성인 4등급, 아동 2등급으로 구분하여 월 최대 42~103시간 지원	- 지자체마다 상이함
서비스내용	- 신체활동, 가사활동, 사회활동 지원, 방문목욕, 방문간호	- 방문목욕 및 방문간호 제외한 서비스
서비스단가	- 서비스 대상자의 소득에 따라 바우처 지원금을 차등지원	- 지자체마다 상이함
서비스 제공기관	- 장애인자립생활센터, 장애인지역사회재활시설, 지역자활센터 등	- 국고보조와 동일하거나 일부 지자체는 다름
서비스신청	- 읍면동 주민 센터, 국민연금공단지사	- 읍면동 주민 센터
재원	- 국고 보조	- 시도비, 시도 및 시군구 매칭 시군구비, 시군구비
시행주체	- 보건복지부 - 관리운영기관: 국민연금공단	- 지방자치단체

자료: 강민희·김경란(2013)

이상의 논의를 종합하면 다음과 같다. 지방자치단체의 장애인활동지원제도 추가지원사업은 국비로 제공되는 활동지원서비스가 포괄하지 못하는 부분에 대한 대안으로 시행되고 있으며 이는 지역별로 지원시간, 서비스 내용, 단가 등에서 차이가 존재한다는 사실을 알 수 있다. 즉, 지방자치단체별 추가지원사업은 부족한 서비스를 보충해주는 성격의 사업이지만, 자치단체별로 제공하는 서비스의 양과 질에서 차이가 존재한다. 장애인입장에서는 활동지원서비스가 일상생활에 있어서 필수적인 서비스임을 감안할 때, 앞서 논의한 서비스의 차이는 충분히 만족할만한 서비스가 제공되고 있지 못하다는 사실을 반영한다. 특히 다른 지방자치단체보다 사회·경제적 여건이 더 나은 서울에서조차도 기초자치단체별 활동지원 추가사업에 편성되는 예산은 큰 편차를 보이고 있다. 따라서 장애인활동지원제도에 관한 전반적인 개선을 논의할 때, 이와 같은 차이가 어떠한 이유로 발생하는지에 관한 실증적인 분석이 필요하다.

2. 국내 장애인활동지원사업에 관한 선행연구

한편, 장애인활동지원제도에 관한 국내 선행연구들은 두 가지 흐름을 보이고 있다. 이는 첫째, 정책에 관한 소개 및 문제점과 개선방안에 관한 연구 둘째, 장애인활동지원제도의 성과에 관한 연구로 정리할 수 있다.

1) 정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구

이동영(2010)은 장애인활동보조서비스(PAS)에 대해 제도 내용에 관한 분석을 통해 정책적 대안

을 제시하였다. 구체적으로 대상(선정기준, 판정체계, 병급가능성), 급여(급여수준, 종류, 단가), 전달체계(사업수행기관의 관리운영, 서비스 계약 및 관리, 활동보조인의 전문성 등), 재정(정부재정원천, 기관재정운영, 장애인 재정부담)으로 구분하였다. 그리고 각 초점을 대상으로 비판적 고찰 및 개선방안을 논의하였다. 몇몇 연구를 살펴보면 우선, 최복천·김유리(2016)는 장애아동의 부모를 대상으로 설문조사를 활용하여 장애인활동지원서비스의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하였다. 분석 결과 첫째, 장애아동 부모는 활동보조서비스를 시간적으로 융통성 있게 사용하는 데 불편함을 겪고 있었고 둘째, 아동의 장애유형에 따른 적절한 서비스가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 장애아동의 부모는 활동보조인의 전문성 및 자질에 대한 불만이 존재했으며, 이를 통해 활동보조인과의 갈등 또한 촉발되는 것으로 나타났다. 그리고 전지혜(2015)는 미국의 재가 장애인을 위한 지역사회서비스인 장애인활동보조(PAS)와 장애인케어제도(PCA)를 살펴보고 제도의 유효성, 보편성, 공정성 등의 측면을 바탕으로 한국 활동지원제도에 관한 시사점을 도출하였다. 구체적으로는 지역차원에서 제도의 다원화를 통해 활동보조서비스를 제공하고 있는 미국의 사례에 관한 분석을 실시하였다. 그 결과, 한국 활동보조서비스에 대해 장기요양보험 등과의 호환, 가족의 돌봄노동 인정, 중증장애인에 관한 의료적 케어 추가지원 등이 필요하다고 주장하였다. 마지막으로 심석순(2017)은 장애인활동지원제도에 대해서 Gilbert & Terrell(2010)의 정책분석 모형을 중심으로 서비스 대상, 급여, 전달체계, 재정에 초점을 맞춰서 비판적 분석을 제시하고 개선방안을 모색하였다. 분석 결과, 서비스 대상 차원에서 필요한 모든 사람에게 서비스를 제공하지 못했고, 급여에 있어서는 시간과 장소에 따라 필요한 서비스가 충분히 제공되지 못했다고 주장하였다.

2) 장애인활동지원제도의 성과에 관한 연구

장애인활동지원제도의 성과에 관한 연구는 서비스 수혜자인 장애인(또는 장애인의 가족)을 대상으로 한 연구와, 서비스 제공자인 활동보조인을 대상으로 한 연구로 구분할 수 있다.

먼저 서비스 수혜자인 장애인(또는 장애인의 가족)에 초점을 둔 연구들은 다음과 같다. 김경미(2005)는 장애인들을 대상으로 장애인활동보조서비스를 제공받은 이후에 면접법을 통한 삶의 변화를 살펴본 결과, 물리적 측면에서는 서비스 제공 이후 장애인의 외출빈도가 증가, 외출장소가 다양해지는 등 신체적 활동이 증가하였다. 심리적 측면에서는 장애인의 자립적 삶의 자신감이 증대되었으며, 사회적 측면에서는 대인관계가 향상되는 등의 다양한 긍정적 효과가 나타났다. 이러한 연구를 바탕으로 장애인활동지원제도의 확대를 주장하였다. 양희택(2007)은 서울, 인천, 대구시를 중심으로 장애인활동보조서비스의 만족도에 미치는 요인들에 관한 분석을 실시하였다. 그 결과, 인천지역의 활동보조서비스 만족도가 가장 높았으며 특히 '판정결과의 통보방법'에 따라서 활동보조서비스의 만족도가 유의한 차이를 나타내는 것으로 드러났다. 한편, 윤두선(2007)은 중증장애인을 대상으로 활동보조서비스 이용 전후 삶의 만족도의 차이를 설문조사를 통해 검토한 결과 신체적 활동이나 사회적 관계에 있어서 긍정적인 영향이 존재하였으나, 중증장애인의 삶의 질

은 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 이에 중증장애인의 경우 삶의 질을 향상시키기 위해 활동보조서비스 뿐만 아니라 기타 사회·경제적 지원을 통한 종합적인 보조서비스를 제공해야 한다고 주장하였다. 이동영·박경하(2011)는 신뢰성이 서비스 수혜자들이 인식하는 서비스의 품질에서 가장 높은 수준으로 영향을 미쳤음을 확인하였다. 그 다음으로 서비스 제공자인 활동보조인에 초점을 맞춘 연구들로는 다음과 같이 정리할 수 있다. 정명선 외(2017) 활동보조인의 감정노동강도가 이직의도에 강하게 영향을 미침을 확인하였으며, 박현숙·양희택(2017)은 자기효능감과 직무만족 사이에 활동보조인의 직업의식의 완전한 매개효과를 도출하였다. 그리고 정석환·최천근(2017)에서는 서울시 활동보조인의 직무스트레스는 비교적 낮았으나 장애인과의 우호적 관계, 직무역할혼란이 직무스트레스에 통계적으로 유의미한 영향을 나타낸다고 보았다.

이상의 논의를 종합해보면, 기존의 연구들은 재정적 측면에서 장애인활동지원제도가 본래의 목표를 충분히 달성할 수 있을만한 여건이 존재했는지에 관한 분석이 부족한 실정이다. 특히 국고보조사업으로서의 제도에 관한 논의는 어느 정도 이루어졌으나(이동영, 2010; 강민희·김경란, 2013), 지방자치단체별 추가사업에 대해서는 충분히 이루어지지 못했기에 본 연구에서 이를 구체적으로 살펴보고자 한다.

III. 연구 설계

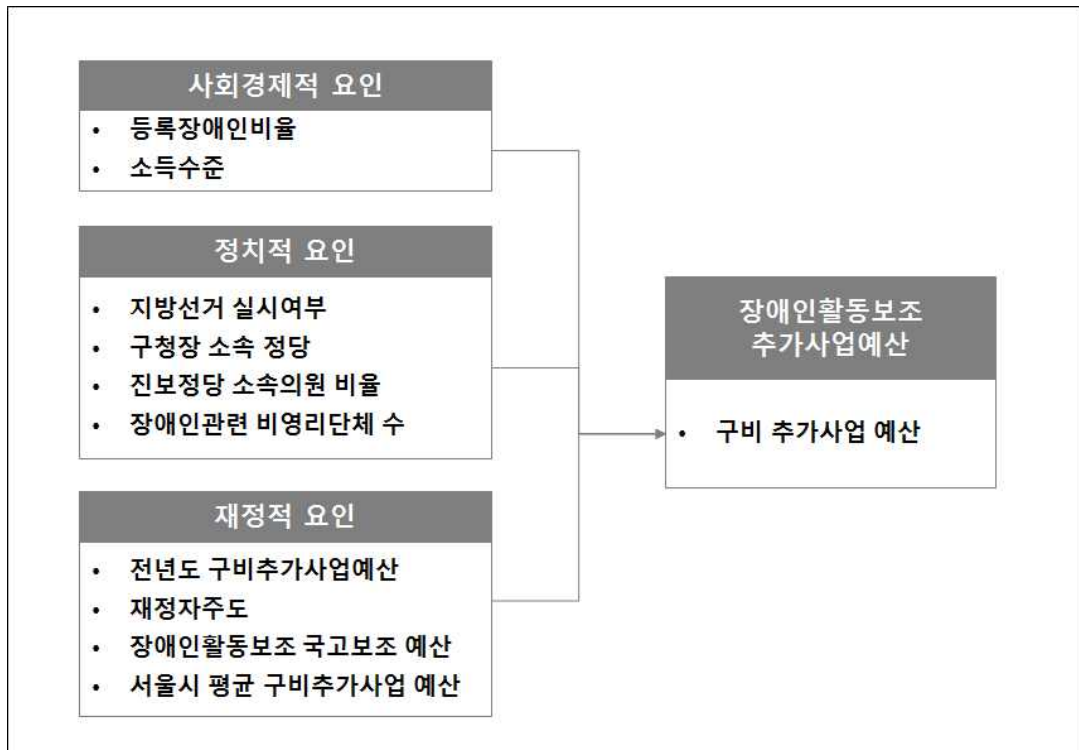
1. 연구 설계 및 연구 가설

본 연구는 장애인활동지원제도의 구비추가사업예산의 규모에 영향을 미치는 요인들을 살펴보는 것이 목적이기 때문에 지방정부의 복지재정 결정요인에 관한 기존의 논의를 토대로 연구를 설계하고자 한다. 앞서 논의한 바와 같이 기존에 지방자치단체의 사회복지예산에 관한 다양한 연구들이 이루어져 왔으나 장애인, 아동, 노인 등 세부 대상자별로 복지예산 관련 영향요인을 분석한 연구는 부족한 실정이다(서동명, 2009; 이연주·최영, 2016). 그러므로 본 연구에서는 지방자치단체의 사회복지재정지출에 관한 전반적인 논의를 토대로 하여 살펴보고자 한다.

우선, 지방자치단체의 재정지출 결정에 관한 이론적 논의는 사회경제적 결정론, 정치적 결정론, 재정능력 결정론으로 구분할 수 있다. 사회경제적 결정론은 지방자치단체를 둘러싼 사회경제적 자원(요인)은 지역의 과세기반에 영향을 주기에 지역의 정책 산출(예산규모)에 영향을 준다고 가정한다(박고운·박병현, 2007). 사회복지예산은 도시화와 산업화에 따른 임금노동자의 증가에 따른 노령, 질병등과 같은 사회적 욕구와 위협에 대응하기 위한 정부의 대응이라고 볼 수 있다(송원아, 2016). 그리고 정치적 결정론은 지역의 정치적 과정과 상황에 따라 예산의 규모가 결정된다고 보는 입장이다. 구체적으로 정치참여도와 지역의 정당체계에 따라 복지정책의 결정이 달라진다고 보는 '정치참여-경쟁모형'과 선거에서의 경쟁결과가 사회복지 예산 규모에 영향을 미친다는 '정치적 선택론'의 논의가 존재한다(key, 1984; Wong, 1988). 즉, 지방자치단체는 정치적 지지를 극대화

하기 위해 사회복지정책을 적극적으로 지지한다고 보는 논의이다(김범수·노정호, 2014; 이미애·류은영, 2015; 이연주·최영, 2016). 마지막으로 재정능력 결정론은 지방자치단체의 재정적 능력이 높을수록 사회복지예산의 규모가 함께 증가한다고 보는 맥락이다(Sharkansky & Hofferbert, 1969). 재정적 능력으로 세입규모가 많아질수록 가용할 수 있는 예산 자원이 넉넉하기 때문이다. 그리고 사회경제적 이론이 지역사회의 경제적 환경을 고려한 것이라면, 재정능력 결정론은 경제적인 능력을 본다는 점에서 구별할 수 있다(송원아, 2016). 이와 같이 지방자치단체의 예산이 사회경제적, 정치적, 재정능력에 따른 선택의 결과라고 보는 기존의 연구의 흐름이 존재하였으며, 이를 복지예산에 주요한 영향력을 미치는 것으로 규명하고 있었다(최재녕, 2005; 박고운·박병현, 2007; 김승연·홍경준, 2011; 김병규·이근수, 2010; 문수진·이종열, 2015; 이상일·박종철, 2016). 이러한 논의를 종합하여, 서울시 장애인활동지원 구비추가예산의 규모에 미치는 영향요인 사회경제적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인을 중심으로 아래의 [그림 1]과 같은 연구의 분석틀을 도출하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



우선, 사회경제적 요인과 지방자치단체의 복지예산 규모의 관계에 관한 실증분석을 시도한 연구들을 정리하였다. 구체적으로 사회경제적 요인으로는 인구수, 지방의 경제적 여건으로 주민의 소득수준, 산업화율 또는 도시화 정도를 살펴보고 있었다. 특히, 복지 분야에서는 노인인구 비율,

기초보장가구 비율(기초수급자 비율), 등록 장애인 비율, 아동인구 비율 등과 같은 복지수혜자의 규모를 함께 고려하여 논의가 발전되어 왔다(김순미, 2008; 박성만, 2009; 김태희·이용모, 2012; 임성은, 2015; 송원아, 2016). 최근 선행연구를 살펴보면, 이상일·박종철(2016)은 광역자치단체를 중심으로 사회복지재정의 결정요인에 관한 통계분석을 이행하였다. 그 결과, 기초생활수급자 비율, 장애인 비율, 여성의원 비율, 전년도 사회복지비 지출비율이 광역자치단체 사회복지재정에 정적 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 논의를 토대로 광역자치단체는 기초적·의무적 복지수혜대상을 중심으로 재원을 지출하고 있으며, 보편적 복지에 관해서는 중앙 정부의 이전재원에 의존하고 있다고 주장하였다. 이러한 복지수혜자의 증가는 관련 복지예산을 증대함으로써 이러한 수요에 대응한다고 할 수 있다. 그러므로 장애인활동보조 사업의 경우 지역 사회에서 장애인복지의 수요는 장애인 수에 반응해야 하며, 이에 따른 예산의 편성이 함께 이루어져야 한다고 볼 수 있다. 게다가 지방의 경제적 환경으로 지역의 소득수준에 관한 기존 연구에 따르면, 경제적 토대가 풍부한 지역이 예산 지출수준이 높다고 한다(정진현, 2003; 강혜규, 2004; 박고운·박병현, 2007; 송원아, 2016). 이하에서는 인구수는 다른 변수들을 인구대비로 나누는 과정을 통해 이를 포함시키고자 한다. 따라서 지역주민의 부담능력이 높을수록 예산의 규모가 증가할 것이라고 볼 수 있다. 위와 같은 논의들을 바탕으로 아래와 같은 '가설1'과 '가설2'를 도출하였다.

가설 1: 장애인비율은 구비추가사업 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 소득수준은 구비추가사업 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

두 번째로, 정치적 요인에 관한 논의들은 정책결정자의 소속정당, 선거주기(선거경쟁)와 정치적이념과 같은 의회민주주의적 요소를 주로 살펴보았다. 예를 들어, 박고운·박병현(2007)은 지방선거 실시 유무가 기초자치단체의 사회복지재정에 영향을 미친다는 통계 분석 결과를 도출하였다. 그리고 김승연·홍경준(2011)은 기초자치단체 간의 복지재정 규모에 정당구조가 통계적으로 유의미한 영향력을 나타낸다고 보았다. 또한, 문수진·이종열(2015)은 2008년부터 2012년까지 우리나라 기초자치단체의 사회복지예산 지출에 선거, 정치이념 등 정치적 요인이 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 지방선거 실시 이전보다 이후에 사회복지예산이 증가하였다. 또한 구청장이 진보적인 정치성향을 가지고 있는 경우에도 복지예산이 확대되었고, 진보적인 성향의 기초의원이 다수의 의석을 차지하고 있을 때 또한 복지예산의 확대가 이루어졌다고 한다. 그리고 추가적으로 정치적 요인에서 선거와 정당(의회민주주의)적 차원 이외에 시민사회의 논의를 함께 살펴보고자 비영리 단체를 함께 살펴보았다. 장애인과 관련된 비영리단체 또한 장애인 관련 이슈를 공론화하여 정책적 대안을 촉구하는 경향이 많다. 따라서 장애인과 관련된 비영리단체를 정치적 요인으로서 구비추가사업예산에 영향을 미칠 것이라 예상된다. 그러므로 이를 토대로 아래와 같은 '가설 3', '가설 4', '가설 5', '가설 6'을 설정하였다

가설 3: 지방선거를 실시하는 해에는 구비추가사업예산이 증가할 것이다.

가설 4: 구청장 소속 정당이 진보적이면 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 5: 진보적 정당 의원 비율이 높을수록 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 6: 장애인관련 비영리단체 수는 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

세 번째로 재정적 요인을 설정하였다. 예를 들어, 최재녕(2005)은 사회경제적 요인, 정치적 요인, 집행기관 요인, 점증적 요인을 중심으로 지방자치단체의 재정력과 복지재정지출 간의 관계에서 어떠한 요인이 가장 설명력이 있는지 분석하였다. 이를 위해 먼저 지방자치단체에 대해서 재정력을 기준으로 군집분석을 하여 상·중·하로 분류하였다. 분석 결과, 상위의 재정능력을 가진 집단에서는 점증요인만이 유의하게 나타났다. 그리고 중위집단에서는 점증적 요인과 정치적 요인, 그리고 집행기관요인이 주요한 영향을 미쳤다. 하위집단에서는 점증요인, 정치적 요인(선거참여율), 집행기관요인(국고보조금 비율)이 통계적으로 유의미한 변수로 나타났다.

이하에서는 우선, 점증주의의 맥락과 지방자치단체의 재정력을 하위 요인으로 설정하였다. 점증주의는 실질적인 예산결정시에 작년예산을 기준으로 하여 의사결정자가 실질적으로는 보수적인 행태를 보인다는 논의이다. 지방정부의 예산결정에 대한 논의 중 하나의 중요한 이론적 흐름이라고 할 수 있으나, 이하에서는 전년도 예산의 규모 자체가 하나의 예산제약이 될 수 있다는 맥락과 논의의 단순화를 위해 재정적 요인에 포함하였다. 점증주의와 지방자치단체의 사회복지예산에 관한 대표적인 연구들을 살펴보면, 김병규·이곤수(2010)는 전년도 장애인복지비 지출이 당해 연도의 지방자치단체의 장애인복지비 지출에 통계적으로 유의미한 영향력을 강하게 나타냄을 밝혔다. 이와 비슷하게 박고은·박병현(2007)의 연구에서도 전년도 사회복지예산이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 맥락에서 아래와 같은 '가설 7'을 설정하였다.

그리고 지방정부의 재정력으로서 재정자주도를 장애인활동보조 구비추가사업예산의 결정요인으로 설정하였다. 지방자치단체의 재정능력으로 세입규모의 범위를 살펴볼 경우, 지방세, 세외수입과 교부금 등을 고려할 수 있다. 우리나라의 지방자치단체의 재정지출 수준은 중앙정부로부터 교부받는 재원의 비중이 실질적으로 적지 않은 영향력을 나타낸다. 임성은(2015)에 의하면 지방자치단체의 재정능력을 나타내는 변수로 지방자치단체가 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원의 규모를 전체 세입 중 비율로 나타내는 지표로 재정자립도가 아닌 재정자주도를 설명하였다. 이러한 재정자주도와 사회복지예산의 관계에 관한 대표적인 선행연구로 서동명(2009)은 재정자주도가 장애인 복지예산에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보았다. 하지만, 이와 반대로 정윤미·강현아(2012)와 함영진(2013)은 재정자주도가 아동복지예산에 긍정적인 영향력을 미친다는 결론을 도출하였다. 이상의 논의를 바탕으로 점증주의와 재정력에 대한 논의를 통해 아래와 같은, 아래와 같은 '가설 7'과 '가설 8'을 설정하였다.

가설 7: 전년도 구비추가사업예산액이 장애인활동지원 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 8: 자치단체의 재정자주도가 높을수록 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

또한, 재정적 요인에서 지방정부의 예산규모는 광역, 중앙정부의 지원에 영향력을 받게 되는 현실적 요인을 함께 고려하고자 상위정부의 재정지원을 포함하고자 하였다. 김승연·홍경준(2011)에

서는 2003년부터 2008년까지 기초자치단체를 대상으로 정부 간 관계가 사회복지비 지출에 미치는 영향력을 검토한 결과, 상위정부의 재정이전이 증가할수록 기초자치단체의 사회복지비가 늘어남을 밝혔다. 또한 유은지·엄영호(2017)는 재난관리기금을 대상으로 중앙정부의 재정적 지원이 존재할 경우 지방정부는 재난발생 시에 이전재원이 증가할 것이라는 인식을 가지게 됨으로서, 상위정부의 재정이전이 지방정부의 재정지출에 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 장애인활동지원 구비 추가사업예산의 경우 국고보조금만으로 포괄할 수 없는 부분에 대한 지원을 한다는 점에서 재난관리기금과 차이가 존재하지만, 국고보조사업규모 또한 장애인활동지원 구비추가사업예산에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다. 그러므로 국고보조사업으로서 장애인활동지원예산 또한 구비추가사업예산에 영향을 미칠 것으로 예상되기에 아래와 같은 '가설 9'를 설정하였다.

가설 9: 장애인활동지원 국고보조금 규모는 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

마지막으로 재정적 요인의 하위 요소로 이웃 지방자치단체(인접 지방자치단체)의 재정규모 또한 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 예를 들어, 김승연·홍경준(2011)에서는 기초자치단체별 복지재정 규모의 확대가 사회복지비 지출에 영향을 미치는 주요한 요인으로 언급하였다. 또한 황정운·신동연·장용석(2016)은 지방정부의 사회복지예산규모는 상위정부의 사회복지예산규모와 이웃 지방정부의 사회복지예산규모 모두로부터 정(+)의 영향을 받는 것을 밝혔다. 특히 사회복지예산에 있어서 이웃 지방정부 간 모방적 압력에 따른 수평적 확산이 존재한다는 것을 통계적으로 검정하였다. 따라서 서울시 자치구별 평균 구비추가사업예산 규모가 각 구별 구비추가사업에 영향을 줄 것으로 예상되므로 아래와 같은 '가설 10'을 설정하였다.

가설 10: 평균 구비추가사업예산은 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 분석 자료 및 분석방법

본 연구의 가설들을 실증분석하기 위해 아래의 <표 10>과 같은 기준아래 자료를 수집하고 변수를 조작화 하였다. 분석의 단위는 서울시 자치단체(구별) 25개구를 대상으로 하였다. 그리고 분석 기간은 2012년부터 2017년까지로 설정하였는데, 이는 서울시에서 2012년부터 본격적으로 장애인활동지원사업에 대한 추가 지원을 실시하였기 때문이다. 종속변수인 서울시의 25개구별 장애인활동지원 구비추가사업 예산액은, 정보공개청구를 통해 수집하였다. 그리고 구비추가사업예산, 국고보조예산, 서울시 전체 구비추가사업 예산은 금액 변수이므로 log를 취하여, 패널데이터를(panel data) 형성하였다.

구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 사회경제적 요인으로는 등록 장애인 비율과 소득수준을 변수로 고려하였다. 본 연구에서는 서울시 내의 자치구를 분석단위로 하기에, 산업화(산업구조) 또는 도시화 정도와 같은 거시경제적 환경을 함께 공유한다고 보았다⁴⁾. 게다가 서울시는 개별

자치구의 GRDP에 대한 통계자료를 생성하고 있지 않으므로 이를 활용할 수 없기에, 지역별 소득 수준을 측정하는 대리변수로 인구수 대비 자동차 등록대수를 활용하였다(서동명, 2009). 또한 복지수혜자로서 종속변수와 직접적인 관련이 있는 인구수 대비 등록 장애인 수로 등록 장애인 비율을 살펴보았다. 다음으로 정치적 요인으로는 지방선거 실시 여부, 구청장의 진보적 성향의 정당 소속 여부, 그리고 서울시 지역별 기초의원의 소속 정당이 진보적인지 여부를 살펴보았다⁴⁾. 마지막으로 재정적 요인은 첫째, 전년도 구비추가사업예산을 설정하였다. 이는 연도별 서울시 구비추가사업예산을 1년의 시차를 두고 변수화(t-1)하였으며, 관련 자료는 자치단체별 정보공개청구를 통해 수집하였다. 둘째, 서울시 기초자치단체별 재정자주도를 변수로 설정하였다⁶⁾. 본 연구에서는 장애인활동보조 추가지원사업예산의 결정요인에 관한 분석이 목표이기 때문에 자치구의 재량적 지출을 반영하는 지표인 재정자주도를 변수로 설정하였다. 셋째, 장애인활동보조 국고보조 예산을 변수로 고려하였고 자치단체별 정보공개청구를 통해 자료를 취합하였다. 마지막으로 전년도 서울시 평균 구비추가사업예산액을 변수로 설정하였으며, 이 또한 자치단체별 정보공개청구를 통해 자료를 수집하였다.

분석의 방법은 패널 회귀분석을 통한 양적 분석방법을 활용하였으며, 확률효과모형(Random-effects mode)과 고정효과모형(Fixed-effects mode)을 모두 사용하여 추정하고자 하였다. 그리고 하우스만 검정(Hausman-test)을 시행하여 어떤 모형이 더 적합한지 검토하였다. 하우스만 검정 결과, $\chi^2(8)=43.53(p\text{-value}=0.0000)$ 로 고정효과모형이 확률효과모형보다 더 적합한 것으로 나타났다. 따라서 고정효과모형을 바탕으로 도출된 결과를 해석하는 것을 기본으로 하되, 두 가지 모델의 분석결과를 모두 제시하고자 한다.

4) 도시화의 경우 서울시의 각 자치구는 도심과 부도심의 지리경제적 범위가 하나의 광역지방자치단체를 공유하는 공통적 속성이 있으며, 광역시도의 시·군에 비해, 산업화의 정도도 유사하다고 추정하였다. 또한 다른 경제지표라고 할 수 있는 실업률이나 고용률과 같은 변수들은 지역 내 주민에 의해 노동의 수요와 공급이 75%상회하는 공간적 범위로 지역노동시장권을 설정하기에(Casado-Diaz, 2000), 구 단위의 통계 자료가 생성되지 않고 있다.

5) 본 연구에서 2012년, 2013년에 영향을 미치는 제5회 지방선거의 경우, 진보적 성향의 정당으로 민주당, 민주노동당, 국민참여당을 설정하였다. 나머지 기간에 영향을 미치는 제6회 지방선거의 경우, 진보적 정당으로 새정치민주연합과 노동당을 설정하였다.

6) 지방자치단체의 재정적 능력을 평가할 수 있는 지표로 재정자립도 또는 재정자주도가 주로 활용된다. 재정자립도는 자치단체 재정수입의 자체적인 충당 능력을 반영하는 지표로서 일반회계 예산규모 대비 자체 수입으로 산출된다. 재정자주도는 자치단체가 세입 중에서 재량권을 바탕으로 사용할 수 있는 규모가 어느 정도인지를 나타내는 지표로서, 일반회계 예산규모 대비 자체수입(지방세와 세외수입)과 재주재원(지방교부세와 조정교부금)의 합으로 산출된다. e-나라지표 내용 참고(<http://www.index.go.kr>)

〈표 8〉 분석 변수 및 데이터

구분	변수명		측정지표	출처
종속변수	구비추가사업예산		log (장애인 활동지원 구비추가사업예산) (단위: 천 원)	자치단체별 정보공개청구
독립변수	사회경제적 요인	등록 장애인 비율	$\frac{\text{등록 장애인 수}}{\text{주민등록 인구 수}} \times 100$	서울통계DB
		소득 수준	$\frac{\text{자동차 등록 대수}}{\text{주민등록 인구 수}} \times 100$	서울시 정보소통광장 홈페이지
	정치적 요인	지방선거 실시 여부	0=미시행, 1=시행	중앙선거관리 위원회 홈페이지
		구청장 소속 정당	0=진보정당 소속 아님, 1=진보정당 소속	중앙선거관리 위원회 홈페이지
		진보적 성향의 정당 소속 의원 비율	$\frac{\text{진보정당 의원 수}}{\text{전체 구의원 수}} \times 100$	중앙선거관리 위원회 홈페이지
		장애인 비영리단체	구별 장애인 관련 비영리단체 수	서울시 정보소통광장 홈페이지
	재정적 요인	전년도 구비추가사업예산	log (전년도장애인활동지원 구비추가사업예산) (단위: 천 원)	정보공개청구
		재정자주도	구별 재정자주도	지방재정365 홈페이지
국고보조 예산		log (구별 장애인활동보조국고보조금 예산) (단위: 천 원)	자치단체별 정보공개청구	
전년도 서울시 평균 구비추가사업예산		log (전년도 서울시 장애인 활동지원 구비추가사업예산) (단위: 천 원)	자치단체별 정보공개청구	

IV. 분석의 결과

1. 기술통계

실증분석을 위한 본 연구의 기술통계 분석 결과는 〈표 11〉과 같이 도출하였다. 그리고 변수 간 상관관계는 아래의 〈표 12〉를 통해 살펴볼 수 있다. 다중회귀분석의 경우 독립변수 간 다중공선성(multi-collinearity)이 높을 경우 가설검정의 타당성에서 문제가 발생할 수 있기에 상관계수 값을 검토하였고, 상관계수의 값이 약 0.6이하로 작게 나타났다. 추가적으로, 종속변수인 구비추가사업 예산은 등록 장애인 비율, 자동차 등록비율, 전년도 구비추가사업예산, 전년도 서울시 평균 구비추가사업예산, 재정자주도, 국고보조사업예산, 그리고 구청장소속 정당이 0.01수준에서 상관계수 값이 유의미하게 도출되었다.

〈표 9〉 변수의 기초통계

변수	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
구비추가사업예산	150	10267.1	113884.2	0	576000
등록 장애인 비율	150	0.0148	0.0027	0.0096	0.0218
소득 수준	150	0.2954	0.05302	0.2156	0.46031
지방선거 실시 여부	150	0.1666	0.38	0	1
구청장 소속 정당	150	0.84	0.3678	0	1
진보 정당 소속 의원 비율	150	0.4614	0.08161	0.2	0.6153
전년도 구비추가사업예산	125	81338.78	103046.8	0	576000
재정자주도	150	59.4464	7.656331	44.63	80.72
장애인활동보조 국고보조 예산	150	4065488	3043277	102251	13404420
전년도 서울시 평균 구비추가사업예산	150	96080.35	40963.52	67687.96	186533.5

〈표 10〉 변수 간 상관관계

	구비 추가 사업	자동차 등록 비율	등록 장애인비율	지방 선거 실시	비영리 단체 수	구청장 소속 정당	진보 정당 소속 의원	재정 자주도	전년도 구비 추가 사업	국고보조금	평균 구비추가 사업
①	1.0000										
②	0.3248*	1.0000									
③	-0.2757*	-0.3634*	1.0000								
④	-0.0590	-0.0322	-0.0081	1.0000							
⑤	-0.1106	-0.1242	0.0498	-0.0270	1.0000						
⑥	-0.3062*	-0.5332*	0.1907*	-0.0000	0.3424*	1.0000					
⑦	-0.0711	-0.0289	-0.2276*	-0.0354	-0.0232	0.1271	1.0000				
⑧	0.1753*	0.5571*	-0.5382*	-0.0581	-0.2126*	-0.3831*	-0.0220	1.0000			
⑨	0.7132*	0.4138*	-0.2906*	-0.0187	-0.2235*	-0.3990*	0.0448	0.2533*	1.0000		
⑩	0.4440*	0.0042	-0.1026	-0.0180	0.1271	-0.1237	0.0599	-0.2412*	0.3874*	1.0000	
⑪	0.4158*	0.0994	-0.0089	-0.3110*	0.1544*	-0.0000	-0.0351	-0.0623	-0.0031	0.2375*	1.0000

*p<0.01(변수 이름: ①구비추가사업예산, ②자동차 등록비율, ③등록 장애인 비율, ④지방선거 실시 여부, ⑤장애인 관련 비영리단체 수, ⑥구청장 소속정당, ⑦진보 정당소속 의원비율, ⑧재정자주도, ⑨전년도 구비추가사업예산, ⑩장애인활동보조 국고보조예산, ⑪전년도 서울시 평균 구비추가사업예산)

2. 실증분석 결과

먼저, 확률효과 모델을 통한 다년도 분석 결과는 아래 〈표 13〉의 모델1과 같다. 모델 1에서는 오직 재정적 요인 중에서 '전년도 구비추가사업 예산'만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 따라서 가설 7만이 채택, 나머지 가설들은 기각되었다. 둘째로 고정효과 모델을 통한 패널 회귀분석 결과는 아래 〈표 13〉의 모델 2와 같다. 사회경제적 요인으로 '인구수 대비 등록 장애인 비율', 정치적 요인으로 '장애인 관련 비영리단체 수', 재정적 요인으로 '재정자주도'와 '장애인활동보조

국고보조 예산'이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 11〉 패널회귀분석 결과

구분		모델1 (확률효과)		모델2 (고정효과)	
		Coefficient	z	Coefficient	t
사회경제적 요인	등록 장애인 비율	-26.8892	-0.81	-877.8735**	-2.15
	소득 수준	0.0065	0.34	0.11273	0.96
정치적 요인	지방선거 실시 여부	0.0099	0.05	0.1467	0.76
	구청장 소속 정당	0.1769	0.80	-0.3008	-0.56
	진보 정당 소속 의원	-0.0054	-0.64	-0.00003	-0.00
	장애인 관련 비영리단체 수	0.0174	0.41	0.5605***	3.95
재정적 요인	전년도 구비추가사업예산	0.6426***	6.76	0.0292	0.18
	재정자주도	-0.0014	-0.10	0.12614***	3.57
	국고보조 예산	0.1309	1.62	0.3484**	2.11
	전년도 서울시 평균 구비추가사업예산	0.4895	0.60	-1.3767	-1.63
상수항		-2.8713	-0.31	21.7845	1.98
N7)		91		91	
R-sq	within	0.0770		0.4037	
	between	0.8716		0.0275	
	overall	0.4884		0.0447	

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈표 12〉 연구의 가설 및 분석결과 종합

가설	내용	분석 결과 (고정효과)
사회 경제적 요인	가설 1 장애인비율은 구비추가사업 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
	가설 2 소득수준은 구비추가사업 예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
정치적 요인	가설 3 지방선거를 실시하는 해에는 구비추가사업예산이 증가할 것이다.	기각
	가설 4 구청장 소속 정당이 진보적이면 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
	가설 5 진보적 정당 의원 비율이 높을수록 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
	가설 6 장애인관련 비영리단체 수는 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
재정적 요인	가설 7 전년도 구비추가사업예산액이 장애인활동지원 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
	가설 8 재정자주도가 높을수록 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
	가설 9 장애인활동지원 국고보조금 규모는 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
	가설 10 평균 구비추가사업예산은 구비추가사업예산에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각

7) 91개의 관측값을 나타내는 이유는 첫째, 장애인활동보조 구비추가사업예산이 편성되지 않은 자치구들이 존재하였으며 둘째, 연도별 같은 규모의 구비추가사업예산을 편성한 자치구들이 존재하였기 때문이다. 이러한 데이터들은(59개) 패널회귀분석에서 제외되어 통계분석 결과가 도출되었다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 가설 1의 사회경제적 요인과 관련하여 인구수 대비 등록 장애인 비율이 증가할수록 자치단체별 장애인활동지원 구비추가사업예산은 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다음과 같은 해석이 가능하다. 우선, 사업예산이 보수적으로 편성될 가능성이 높으며, 이러한 맥락에서 등록 장애인 수에 비해 추가사업예산은 상대적으로 비탄력적일 가능성이 높다. 따라서 다른 조건이 모두 동일할 때, 평균적으로 등록 장애인 인구가 1단위 증가할수록 구비추가사업예산은 오히려 감소하는 결과가 나타난 것으로 추정할 수 있다. 그리고 추가적으로 장애인활동보조 추가지원서비스는 국고보조로 충당하지 못하는 사각지대를 해소하는 것을 목표로 하지만, 현실적으로 추가지원서비스는 재정적 한계 및 운영상의 어려움 등의 이유로 그 규모가 확대되지 못하고 있다(강민희·김경란, 2013). 즉, 서비스 수요에 대한 명확한 추계나 구체적인 조사가 미흡하여 이에 대한 예산의 탄력적 대응의 한계가 존재한다고 볼 수 있다. 다음으로 가설 6의 정치적 요인과 관련하여, 해당 지역에 장애인 관련 비영리단체 수가 많을수록 구비추가사업예산이 증가하는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 장애인과 관련된 비영리단체들을 통해 장애인 관련 이슈가 공론화되면서 지역구 차원에서 활동지원에 관한 추가사업예산을 배분하는 경향이 나타난다는 것으로 해석할 수 있다. 마지막으로 가설 8은 지지되었는데, 자치단체의 재정력을 나타내는 재정자주도가 높을수록 구비추가사업예산의 규모가 증가하였다. 그리고 가설 9의 경우, 장애인활동보조 국고보조금 규모가 증가할수록 구비차원의 추가사업예산이 증가하였다. 정리하면, 두 가지 모델을 동시에 고려했을 때 다음과 같은 결론을 내릴 수 있었다. 확률효과모델에서는 전년도에 배분한 예산만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타난 반면, 고정효과모델에서는 사회경제적요인, 정치적 요인, 재정적 요인들이 구비추가사업예산에 영향을 미쳤다. 특히 인구수 대비 장애인등록비율이 구비추가사업예산과 부(-)의 관계를 나타낸다는 것은 예산배분이 수요에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 사실을 보여준다.

V. 결론

본 연구는 자치단체별 장애인활동지원 구비추가사업예산에 사회경제적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인이 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 고정효과 모델에서 등록 장애인 비율, 장애인 관련 비영리단체의 수, 재정자주도, 자치구별 장애인활동지원 국고보조금 규모가 통계적으로 유의미한 변수로 나타났다. 그러나 인구수 대비 등록 장애인 비율은 사회경제적 요인으로서 재정지출에 관한 선행연구와 달리, 부(-)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 한편 확률효과모델에서는 예산의 점증주의 즉, 전년도에 편성된 구비추가사업예산만이 다음 연도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구의 한계는 첫째, 연구대상의 측면에서 서울시의 기초자치단체로 한정했다는 점에서 실증연구임에도 불구하고 일반화가 어렵다. 둘째, 본 연구에서 고려하지 못한 요인이 있을 수 있다. 예를 들면 GRDP, 지방선거 투표율, 선거 경쟁률 등의 변수들을 고려하지 못했다. 즉, 복지재정지

출에 관한 기존연구의 분석틀에서 크게 차별화된 분석을 보여주지 못했다. 또한 사회경제적 요인으로 고려하였던 등록 장애인 비율이 선행연구와 달리 부(-)의 방향으로 유의했기 때문에 왜 이러한 결과가 나타났는지 구체적인 사례연구 혹은 심층적인 분석이 필요하다. 따라서 향후 후속연구에서는 이러한 점을 고려하여 보완할 필요가 있을 것이다.

장애인활동지원제도와 관련한 기존의 선행연구들은 정책 집행의 측면에서 문제점을 지적하고 개선방안을 제시한 반면, 본 연구에서는 본질적인 제도운용의 여건이라고 말할 수 있는 재정적 측면에서 분석을 실시했다는 점에서 연구의 함의를 찾을 수 있다. 거시적인 차원에서 지방분권이 강조되고, 또 장애인 등급제가 폐지됨이 결정되면서 장애인복지와 관련한 지방자치단체의 역할이 앞으로 더욱 커질 것이다. 또한 장애인 관련 사회문제에 대한 비영리단체의 공론화 역할도 더욱 중요해질 것으로 예상된다.

한편, 장애인활동지원제도는 장애인의 자립적 삶에 있어서 필수적인 의미를 갖는다. 그러나 국고보조금으로 운영되는 현행 지원제도는 모든 대상자를 포괄할 수 없는 구조로 이루어져 있다. 이러한 사각지대를 해소하는 것을 목적으로 하는 자치단체별 추가지원사업은 오히려 인구수 대비 등록 장애인 비율 즉, 사회적 수요에 대응하지 못한 채 배분되고 있다는 사실을 알 수 있었다. 이러한 재정운용방식을 통해서도 향후 사회수요의 변화에 따른 만족할만한 지원이 어려울 것으로 보인다. 결론적으로 장애인활동지원제도를 개선하기 위한 선행조건으로서, 제도의 중요성을 근간으로 하는 사회적 공감대의 형성과 예산운용의 배분적 효율성에 대한 고민이 필요하다는 함의를 도출하였다.

참고문헌

- 「2017 장애인 백서」. (2017). 서울: 한국장애인개발원
- 강민희·김경란. (2013). 장애인활동보조서비스 추가지원 제도의 활성화방안에 관한 연구. 「지체중복건강장애연구」, 56(2): 21-48.
- 강우진·박경숙. (2011). 시각장애인의 활동보조서비스 이용에 영향을 미치는 요인. 「보건사회연구」, 31(2): 146-179.
- 강혜규. (2004). 「지방정부 사회복지지출 결정요인-기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로-」, 연세대학교 대학원 박사학위논문. 연세대학교 대학원 박사학위논문 (미간행).
- 국윤경·오세영. (2014). 장애인활동지원서비스 이용자의 자립생활 경험에 관한 현상학적 연구. 「인문사회과학연구」, 15: 361-388.
- 김경미. (2005). 장애인의 활동보조서비스 이용 이후 삶의 변화에 대한 연구: 신체적, 심리적, 사회적 관계적 측면을 중심으로. 「한국사회복지학」, 57(4): 253-274.
- 김경준, 함영진, & 이기동. (2013). 지방자치단체 자체 복지사업 지출 영향요인 분석. 「지능정보연구」, 19(2), 141-156.

- 김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 「보건과 복지」, 15, 7-29.
- 김동기. (2015). 장애인활동지원제도 5 년의 평가와 향후과제. 「공공정책연구」, 32(2): 41-61.
- 김범수·노정호. (2014). 지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」, 48(2), 57-78.
- 김병규·이근수. (2010). 지방분권화와 장애인복지정책 수준의 결정요인 분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 479-497.
- 김순미. (2008). 「지방자치단체의 사회복지지출 결정요인에 관한 연구- 2002-2007년 232개 기초 자치 단체의 사회보장비를 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김승연·홍경준 (2011). 지방정부의 정부 간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지연구」, 42(3): 207-231.
- 김승태·김동기·이용. (2016). 장애인 활동보조인의 감정노동 및 전담인력의 지지가 활동보조인 이 직의도에 미치는 영향과 직무스트레스의 매개효과 연구. 「직업재활연구」, 26(2): 15-32.
- 김정현·임정현·김정연·박연진. (2016). 장애인활동지원제도 지자체 추가지원서비스의 이용자 경험 연구: 성남시 장애인활동지원사업을 중심으로. 「한국장애인복지학」, 139-162.
- 김진우. (2010). 장애에 대한 사회적모델과 자립생활모델에 대한 이론적 비교 연구. 「사회복지연구」, 41(1): 39-63.
- 김태희·이용모(2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-419.
- 김한나. (2009). 「도시와 농어촌지역 장애인활동보조서비스 이용자의 만족도에 영향을 미치는 요인」. 대구대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 31(단일호), 423-451.
- 박성만. (2009). 「지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향요인분석」. 대구대학교 박사학위논문.
- 박현숙·양희택. (2017). 여성활동보조인의 자기효능감이 직무만족도에 미치는 영향: 직업의식의 매개효과를 중심으로. 「한국사회복지교육」, 37: 1-22.
- 보건복지부. (2017). 「2017 장애인활동지원 사업 안내」.
- 서동명. (2009). 우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석. 「사회복지연구」, 40(4): 485-514.
- 서울시 정책자료집. (2013). 「장애인활동지원 시비추가사업」.
- 송원아. (2016). 「지방자치단체 아동복지예산의 영향요인 분석」. 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 심석순. (2017). 장애인활동지원제도의 비판적 고찰. 「비판사회정책」, (56): 237-268.
- 양희택. (2007). 장애인 활동보조서비스 (PAS) 유형에 따른 활동보조서비스 이용자 만족도 비교. 「Korean Journal of Clinical Social Work」, 4(3).
- 유은지·엄영호. (2017). 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?. 「지방정부연구」, 20(4): 89-113.
- 유해숙·전동일. (2008). 장애인복지서비스 이용 현황과 요인. 「재활복지」, 12: 1-17.
- 윤두선. (2007). 「장애인 활동보조서비스 이용이 중증장애인 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구. 도시과학대학원 석사학위 청구논문」. 서울시립대학교.

- 이동석. (2012). 장애인활동지원서비스에 대한 비판적 고찰: 사회적 모델 관점을 중심으로. 「한국장애인복지학」, 127-145.
- 이동영. (2010). 장애인활동보조서비스 (PAS) 의 제도분석을 통한 개선방안 연구. 「한국사회복지조사연구」, 25(단일호): 143-170.
- 이동영·박경하. (2011). 장애인활동보조서비스에 대한 이용자 만족도 연구: 서비스 품질요인 및 서비스 가치와의 인과모형 분석. 「사회보장연구」, 27(4): 81-109.
- 이미애, & 류은영. (2015). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계. 「한국정책과학학회보」, 19(3), 33-55.
- 이상일·박종철. (2016). 지방자치단체의 복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체의 사회복지비 지출을 중심으로. 「공공정책과 국정관리」, 10(3): 129-163.
- 이연주·최영. (2016). 지방자치단체의 아동복지예산 결정요인에 관한 연구. 「비판사회정책」, (52): 223-255.
- 이은아. (2017). 「장애인활동지원제도의 이용이 장애인 가족의 삶의 질에 미치는 영향」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
- 임성욱. (2015). 장애인활동지원제도 실증분석을 통한 개선방안 연구: 등급판정체계를 중심으로. 「사회복지정책」, 42(4): 181-202.
- 임성은. (2015). 정치적 요인에 따른 복지정책 변동유형 분석. 「도시행정학보」, 28(2), 85-106.
- 전지혜. (2015). 한국의 장애인활동지원제도 개선방안 연구. 「한국지역사회복지학」, 52: 255-278.
- 정명선·한건환·이경준. (2017). 활동보조인의 감정노동과 이직의도의 관계에 대한 매개된 조절모형 검증: 직무스트레스의 매개효과와 전담인력지지의 조절효과. 「특수교육재활과학연구」, 56(1): 489-509.
- 정석환·최천근. (2017). 서울지역 장애인 활동보조인의 직무스트레스 요인에 관한 연구. 「장애와 고용」, 27(1): 57-82.
- 정윤미·강현아. (2012). 지방정부의 아동복지재정에 영향을 미치는 요인: 기초자치단체 아동복지 세출예산을 중심으로. 「사회복지정책」 39(1): 283-308.
- 정진현. (2004). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회복지장비를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4).
- 조선주·김영숙. (2015). 장애인지원 정책의 효과분석: 장애인실태조사 자료를 활용한 실증분석을 중심으로. 「한국재정학회 학술대회 논문집」, 1-8.
- 최복천·김유리. (2016). 장애아동 부모가 인식하는 활동지원서비스의 문제점 및 개선방안에 관한 질적 연구. 「지체중복건강장애연구」, 59(3): 208-227.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 451-474.
- 하민지·임다희. (2015). 보육이념별 정책 대상집단이 지방자치단체 보육예산에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방정부연구」, 19(2): 59-82.
- 함영진. (2013). 지방자치단체 복지 노력도에 미치는 영향 요인 분석. 「한국지방재정논집」, 18(1): 25-50.
- 홍유진·장현. (2012). 장애인활동지원제도의 문제점과 개선과제. 「재활복지」, 16: 19-38.
- 황정윤·신동연·장용석. (2016). 지방정부 사회복지예산 결정의 공간적 상호작용: GIS 공간회귀분석을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 26: 203-229.

- Casado-Díaz, J. M. (2000). Local labour market areas in Spain: a case study. *Regional Studies*, 34(9), 843-856.
- Jaeger, C. C., Renn, O., Rosa, E. A. & Webler, T. (2001). *Risk, Uncertainty, and Rational Action*. London: Earthscan Publication Ltd.
- Key, V. O. (1984). *Southern Politics in State and Nation (1st ed.)*. University of Tennessee Press.
- Mohr, Lawrence B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *The American Political Science Review*, 63(1): 111-126.
- Peterson, Paul E. (1981). *City limits*. University of Chicago Press.
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sharkansky, I., & Hofferbert, R. I. (1969). Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy. *The American Political Science Review*, 63(3): 867-879.
- Walker, Jack L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Webler, T., Rosa, E. A., Jaeger, C. C., & Renn, O. (2001). *Risk, uncertainty and rational action*. London: Earthscan.
- Wong, Kenneth K. (1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking. *American Journal of Political Science*, 32(1): 1-18.

전미선(全美宣): 연세대학교 경영학과, 연세대학교 행정학과 석사 졸업 후 현재 연세대학교 행정학과 박사 과정에 있다. 주요 관심 분야로는 지방복지, 지역고용 및 인사행정 등이 있다(misuma3494@hanmail.net).

조원희(趙元熙): 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야로는 정부예산, 지방복지 및 정책분석 등이 있다(whj9104@naver.com).

Abstract

A Study on the Determinants of Additional Project Budget of PAS: Centered on Seoul Local Government

Jeon, Mi Sun

Jo, Won Hee

It is difficult for the PAS(personal assistant service) to meet the demand by the government subsidy alone, so each local governments are implementing the policy by organizing additional support project budget. However, prior studies on PAS have mostly discussed the dimension of policy execution such as performance(the level of satisfaction) or personal assistance, lacked a review of the financial dimension. Therefore, The purpose of this study is to empirically analyze the determinants of the budget for the additional project of PAS(personal assistant service). The categories of determinants are socioeconomic factors(percentage of registered persons with disabilities, a percentage of Automobile registration), political factors(whether local elections are held, district governor's party, non-profit organizations related to persons with disabilities, a proportion of members of a party with a progressive orientation), financial factors(fiscal independence, budget for additional projects for the previous year, scale of government subsidy, the average budget of the Seoul Metropolitan Government). For the analysis, we conducted a panel regression analysis for 25 local governments in Seoul from 2012 to 2017 and examined both the random effect model and the fixed effect model. As a result of the analysis in the fixed effect model, percentage of registered persons with disabilities, non-profit organizations related to persons with disabilities, fiscal independence, a scale of government subsidy were statistically significant. However, the percentage of registered persons with disabilities was found to be significant in the negative(-) direction, and it was found that the budget was determined without responding to socioeconomic demand.

Key Words: PAS(personal assistant service), The determinants of a budget, Additional project budget of PAS in Seoul, The determinants of local government welfare budget, Social welfare budget