



## 지역 간 청소년 복지서비스의 불평등도 완화 효과 분석: 청소년 복지예산을 중심으로\*

김홍주  
연세대학교

본 연구는 청소년의 바람직한 삶을 위한 청소년복지정책을 살펴보고 청소년복지정책의 지역별 현황과 지역 별 수요를 고려하여 청소년 복지의 지역 간 불평등도를 분석하여 지역 간 격차를 알아볼 것이다. 그리고 이와 함께 광역시·도 및 중앙정부에서 지원하는 각각의 이전재원인 시·도비와 국비가 지역 간 불평등도 완화에 기여하고 있는지를 실증적으로 분석하는데 연구의 목적이 있다. 제주도를 제외한 전국의 231개 기초자치단체를 대상으로 엔트로피 지수, 지니계수를 활용하여 시·군·구 의 청소년복지예산의 불평등도를 분석하였다. 그리고 분석 자료는 한국보건사회연구원에서 제공하는 복지재정DB와 국가통계포털의 자료를 활용하였다. 먼저 전체지역을 대상으로 불평등도와 형평화 효과를 살펴본 결과 시·도비의 형평화 효과가 다소 나타났다. 그리고 시·군·구를 대상으로 나누어 분석한 결과 구의 불평등도가 가장 높게 나타났으며 형평화 효과 역시 가장 높았으며 그 중에서 국비의 형평화 효과가 높게 나타났다. 그리고 시의 경우 상대적으로 구와 군에 비하여 불평등도가 낮게 나타났으며 형평화 효과는 다소 작게 나타났다. 그리고 군의 경우 불평등도의 개선 효과가 얼마나 나타났는지 파악이 어렵게 나타나고 있다. 이러한 분석결과를 바탕으로 하여 본 연구는 정책적 함의를 제시하고 있다.

[주제어: 지방자치단체, 불평등, 지니계수]

\* 이 논문 또는 저서는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5B8A01055336)

## I. 서론

1995년 자치단체장을 주민의 투표에 의하여 선출하는 지방자치 시대가 시작되면서 무엇보다 중요한 정책영역으로 사회복지에 대한 논의가 본격적으로 이루어지게 되었다(진재문, 2013). 특히 참여정부에 들어와 지방분권화 사업의 일환으로 사회복지서비스의 지방이양에 대한 논의는 지역복지에 대한 노력으로 볼 수 있다. 그리고 국고보조사업을 지방에 이양하게 되면서 분권교부세<sup>1)</sup>가 만들어지게 되었고, 이를 계기로 지역에서 사회복지재정에 대한 관심이 높아지게 되었다(윤영진, 2006).

그러나 재정자립도가 열악한 지역에 분권교부세에 의하여 조달되는 사회복지서비스의 재정운영 방식은 이전과 비교해 지방정부의 복지재정 운영에 어려움을 가중시키고 신규 사업의 구상을 어렵게 할 뿐 아니라 지역에서 제공하는 복지서비스의 축소도 야기시키고 있는 실정이다.<sup>2)</sup> 그리고 또한 소득, 계층 간 양극화 그리고 지역 간 복지서비스의 불균형 현상을 심화시키고 있다는 지적도 제기된다(최승호·김창기, 2012). 즉, 사회복지재정의 지방자치단체로의 분권화는 지역 사회문제에 대하여 맞춤형 복지서비스를 제공할 수 있는 장점이 있지만 다른 한편 지방재정의 열악성으로 지역사회복지사업의 연속성과 계속되는 지역주민의 욕구 증대를 해결할 수 없다는 부정적 측면이 나타나기도 한다(지은구, 2007; 김홍주·구찬동, 2014b).<sup>3)</sup> 따라서 사회

- 
- 1) 분권교부세란 국고보조사업을 이양 받게 된 지방자치단체에게 교부하는 교부세로 2005년 1월 1일부터 시행되었다. 이러한 분권교부세의 도입배경에는 1990년대 후반 자치단체의 재원에 있어서 사회복지에 대한 관심과 국고보조금의 비중이 꾸준히 증가가 있다. 그리고 국고보조사업의 증가로 지방재정의 자율성이 저해되었으며 다양한 국고보조사업을 시행하는 과정에서 재원이 소액으로 분산되는 문제점들이 존재하게 되었다. 따라서 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 설정한 참여정부는 국고보조금제도도 대폭 개편하고, 67개 사회복지 사업을 포함 총 149개 국고보조사업을 지방으로 이양하고 이를 보통교부세로 전환하고자 하였다. 그러나 보다 준비기간의 필요성이 제기됨에 따라 중간적 절차에서 논의된 것이 바로 분권교부세이다(장동호, 2012).
  - 2) 우리나라의 경우 공공자본의 부문 간 및 공간적 배분 결정에 있어서 중앙정부의 의지와 정책적 판단이 매우 중요한 역할을 해왔다. 특히 참여정부 이후 국가의 균형발전을 국정과제로 삼아왔으며 이를 위하여 분권화 노력에 힘을 기울였으나 오히려 지방분권적 시스템이 시행된 이후 균형발전의 문제가 보다 부각되었다는 것은 다소 역설적이다(최병호·김기승·이근재, 2011).
  - 3) 지방자치단체의 사회복지 분야의 재정지출 증가는 사회복지분야의 지방이양 및 국고보조사업 증가에 따른 지방비 부담에 과중현상이 나타나기 때문에 제기하기도 한다(서정섭, 2011)

복지재정의 분권화는 그 당위성이 있음에도 불구하고 지역의 전반적인 재정 열악성으로 지역 간 불평등을 악화시킬 수 있는 가능성이 존재하게 된다.

지역 간 정의(territorial justice)의 관점에서 논의해 볼 때, 지역적 배분의 형평성은 매우 중요한 측면으로 논의될 수 있다(Harvey, 1973). 이러한 배분상의 형평성에 관한 논의는 지방자치시대 이후 보다 활발히 논의되어 왔으며 지방자치는 주민들의 거주 지역의 공공서비스에 대한 관심을 증폭시켰으며 특히 재정력이 취약한 지방자치단체에 있어서 배분상의 형평성에 관한 논의가 보다 제기되었다(이승중, 1993; 이미애, 2014).

최근 지역 간 균형발전적 시각은 매우 중요한 국가의 정책과제로 논의되고 있으며 수직적·수평적인 재정격차의 완화에 대한 고려가 시작되었다. 이와 함께 자치단체 간 재정력의 불평등을 완화시키는 형평화 효과에 대한 논의와 연구가 활발하게 이루어지고 있는 실정이다. 그리고 많은 선행연구를 통해서 자치단체를 대상으로 분석한 결과 형평화 효과에 있어서 긍정적·부정적 측면의 다양한 결과가 제시되고 있다. 그러나 사회복지재정과 관련된 연구는 그 주가 사회복지예산의 증감에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 대부분이었으며 지역 간 사회복지 격차와 예산의 불평등의 문제가 심각하게 논의된 것에 비하면 그 연구가 상대적으로 부족한 실정이다. 진재문(2010; 2012; 2013)의 연구에서 지역 간 사회복지재정의 불평등에 관한 연구가 거의 최초로 논의되었으나 재정격차의 완화를 살핀 형평화 효과를 살펴본 정책의 평가적 의미는 이루어지지 않았다. 그러나 김홍주·구찬동(2014a)은 시·군·구지역별 불평등도를 사회복지예산을 중심으로 분석하였으며 국비와 시·도비의 지원의 불평등도를 얼마나 완화해줬는지 살펴보았으며 김홍주·구찬동(2014b)은 역시 취약계층을 위한 예산을 따로 분류하여 이러한 예산항목의 총액을 통하여 권역별(서울, 경기, 강원, 충청, 경상, 전라)분석을 통하여 불평등을 분석하였다. 그리고 역시 국비와 시·도비의 형평화 효과가 얼마나 있는지 분석하였다. 이 연구에서 살펴보면 사회복지재정의 불평등도와 그 불평등도가 이전재원을 통하여 얼마나 개선되었는지를 분석하여 살펴보았으며, Koo, Kim and Kim(2014)의 연구는 사회복지재정을 세분화하여 노인예산, 기초생활보장예산, 보육예산을 중심으로 각각의 지역별 불평등도와 역시 각각의 목별 예산에 이전재원의 형평화 효과정도가 얼마나 나타났는지

를 살펴보았다.

청소년 복지의 관점에서 살펴볼 때, 청소년 복지예산과 지방재정조정제도에 관한 실증적 연구는 많이 이루어지고 있지 않았다. 다만 최근 김지경·정윤미(2013a)는 지방자치단체의 청소년복지예산 결정요인에 관한 연구와 후속적으로 김지경·정윤미(2013b)의 재정분권과 지방정부의 청소년복지예산의 영향관계를 실증적으로 분석한 연구를 진행하였으며 보다 최근에 김지경·정윤미(2014)는 지방재정조정제도인 국고보조금의 결정요인에 대한 연구를 실증적으로 논의한바 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지도 청소년 복지예산에 대한 관심과 그 논의는 다른 복지예산(기초생활, 노인, 보육 등)과 비교하여 상대적으로 부족한 실정이며 선행연구를 통해 살펴보더라도 청소년 복지예산에 관한 연구 역시 상대적으로 부족하다. 그리고 역시 지역 간 공공서비스의 배분의 불평등과 형평화 효과 차원에서의 논의는 아직까지 이루어지고 있지 않다.

우리나라의 경우 청소년 복지에 대한 관심은 시대적인 상황과 환경에 따라 다르게 변화하여 왔으나, 1998년 7월 28일 청소년육성위원회의 심의·의결을 거쳐서 1998년부터 2002년까지 5년간 시행할 청소년육성 5개년 계획을 확정하면서부터 본격적인 관심을 갖기 시작하였다(송건섭·김명수, 2006). 그리고 최근 제5차 청소년기본계획(2013년~2017년)을 토대로 하여 제4차 청소년기본계획의 연속성을 담보함과 동시에 보다 선제적, 실질적, 포괄적, 균형적인 청소년 정책을 추진하고자 하는 것이 제5차 청소년기본계획의 기본방향으로 논의되었다. 이러한 기본계획에서 지방정부의 역할과 기능을 강화, 지방정부가 안정적인 청소년 정책을 추진하도록 재정적 기반을 확충하는 등의 세부과제들이 포함되었다(김지경·정윤미, 2014). 이에 따라 지방재정의 분권화와 함께 청소년 복지예산 또한 지역 간 불균형에 관하여 알아볼 필요가 있다는 판단이다. 국가정책의 효율적, 효과적인 시행을 위하여 중앙정부의 지방재정조정제도의 운영은 청소년 정책에 있어서도 여성가족부가 집행하는 청소년복지예산에 있어서도 다른 사회복지예산과 함께 적용될 수 있음이 짐작된다. 그 이유는 청소년정책예산이 국가 예산 항목 중에 사회복지비의 하위 항목인 노인 청소년 항목으로 되어 있을 뿐 아니라 청소년 정책사업 중에 국고보조사업이 10여개로 적지 않게 나타나고 있기 때문인 것으

로 보인다(김지경·정윤미, 2013a).

이에 본 연구는 청소년의 중요성과 그 인식의 증가와 함께 정책적 관심의 확대에 인하여 지역 간 배분의 불평등을 자치단체 유형별(시, 군, 구)로 구분하여, 자체예산을 통한 지역 간 불평등도를 분석하였다. 그리고 이와 함께 청소년복지예산을 중심으로 함에 있어서 특별시, 광역시도의 자치단체와 중앙정부의 이전재원 성격인 시·도비와 국비의 지원이 지방자치단체 간 청소년 복지 예산의 불평등도를 완화시키는가를 분석해 보고자 한다.<sup>4)</sup> 따라서 본 연구는 한국보건사회연구원에서 2012년 제공한 복지재정 DB자료를 통하여 2008년에서 2011년간 재원별로 자주재원인 시·군·구비, 특별시와 광역시·도에서 지원하는 시·도비 그리고 국가에서 지원하는 국비로 분류하여 자체 예산인 시·군·구비에 시·도비와 국비의 지원이 지역 간 불평등도를 완화하였는가를 분석하였고 이를 위하여 엔트로피 지수(Theil entropy index), 지니계수(Gini coefficient)를 중심으로 알아보았다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지역 간 정의와 공공서비스 배분

‘지역 간 정의’란 용어는 공공서비스의 지역 간 형평 문제와 관련하여 Davies(1968)에 의하여 처음 사용되었으며, Davies(1968)는 지역 간 정의를 “개인에 욕구에 따라 각 수혜자들에 가장 적정한 배분이 이루어지는 것은, 지역 간에 수요를 고려한 배분이 가장 적정 것”으로 정의하고 있다. Boyne and Powell(1991)은 이러한 형평성은 지역 간에 공공서비스의 필요(needs)와 공공서비스의 충족(provision)이 비슷한 상태로 정의하고 있다. 즉, 지역 간

4) 본 연구에서 지방재정조정제도의 일환으로 논의하고 있는 시도비와 국비항목을 정의하면 다음과 같다. 일반적으로 시도비와 국비에 대한 개념은 안전행정부의 예산 편성운영기준 및 기금운용 계획수립기준에 따르면 각각이 시·도비 보조금과 국고보조금에 대한 개념적 정의이다. 그러나 본 연구에서 시·도비와 국비는 한국보건사회연구원에서 분류한 복지 DB자료의 구조를 근거로 하여 분석하였기 때문에 시도비와 국비 모두 보조금과 교부금이 포함된 중앙정부로부터 지원되는 예산을 의미한다.

정의는 영토 내 어느 곳에 거주하더라도 수요를 고려한 공공서비스의 수혜 가능성을 의미한다(Jones et al., 1978; Viteritti, 1982; Koo, Kim and Kim, 2014). 지역 간 정의에 대한 개념적 정의는 학문적 분야에 따라 다양하게 나타나고 있다. 먼저 행정학적 측면에서 바라보면 종래 영토 내 어느 곳에 거주하더라도 대등한 공공서비스를 수혜 받을 가능성을 의미하고, 이는 조세부담과 공공지출의 공정한 배분이 그 중심이 되었다(Hingorani, 1997; Kay, 2005).

사회학적 측면에서는 사회 경제적 제반 여건과 삶의 질(quality of life)이 균등함을 의미하며 경제학적 측면에서는 지역별 소득 및 복지수준, 그리고 실업률 등의 정태적인 현상의 균등화와 함께, 산업과 경제성장, 소득증가 및 인구성장의 동태적 현상의 균등 모두를 포함하는 것으로 보고 있다(서태성 외, 2005). 그리고 마지막으로 정치학적 관점에서는 “누가 무엇을 차지하는가”의 문제로 정의하고 배분의 문제를 지역 간 정의의 차원에서 바라보았다(Laswell, 1958). 이 밖에 지역적·공간적 측면에서는 소득(income)과 삶의 질(quality of life)의 재분배에서 공공부문의 역할을 강조한 Teitz(1968)과 Harvey(1973) 등에 의하여 제기되기도 하였다. Davies(1968)는 이러한 지역 간 정의는 지역 간에 적용되는 사회적 정의(social justice)로 논의하고 있으며 이러한 사회정의는 종종 형평(equity)로 표현하며 특히 수요(need)<sup>5)</sup>를 기준(criterion)으로 하고 있다.

여기서 형평의 개념은 균등(equality)으로부터 구별되는 개념으로 볼 수 있다. 다시말해서 형평은 오히려 불균등을 의미(ACIR, 1987; 김홍주·구찬동,

5) 수요(need)의 개념도 다양한 견해가 존재한다. Aqua(1982)는 “특정지역에 이미 제공된 서비스 양과 주민과 공무원이 그 지역에 필요하다고 인정하는 서비스 양과의 차”로 정의하고 있으며, Viteritti(1982)는 “어떤 지역이 다른 지역과 비슷하거나 양호한 삶의 질을 유지하기 위하여 다른 지역보다 더 많은 서비스를 획득하는 것이 요구되는 불평등한 사회적 조건”등으로 정의하고 있다. 그러나 이러한 개념정의는 ‘지역의 필요’와 ‘불평등한 사회적 조건’등의 개념정의가 요구된다는 점에서 또한 불분명하다. Bradshaw(1971)는 수요를 ‘규범적 욕구(normative need)’, ‘감시된 욕구(felt need)’, ‘표현된 욕구(expressed need)’, ‘비교적 욕구(comparative need)’ 등 4가지 type으로 구분하고 있다. 여기서 규범적 욕구는 전문가의 평가에 기초한 것이며, 감시된 욕구는 개인 자신이 지각(perception)한 것이고, 표현된 욕구는 감시된 욕구가 발현되어 전환된 것이다. 그리고 비교적 욕구는 서비스 수혜자들의 특징을 따져 배분하는 것을 말한다. 따라서 비교적 욕구의 개념은 각 지역에서는 서비스 수요의 수준에 비례해서 지출(spend)되어야 한다는 것이며, 수요대비 지출(spending)의 비율은 전체 지역 간에서 균등(equal)해야 한다는 것을 의미한다(Boyne, Powell and Ashworth, 2001; Koo, Kim and Kim).

2014b) 할 수도 있으며 이러한 균등은 배분 대상의 서비스 수요 차이가 고려되지 않은 공공서비스를 배분할 경우가 될 수 있음을 의미하는 것이다(이승중, 1993). 즉, 균등은 ‘동일한 분배’(equal shares) 또는 ‘절대적 평등’을, 형평은 ‘정당한 분배’(fair or just shares) 또는 ‘비례적 평등’을 바라보는 것이다(Jones et al., 1978).<sup>6)</sup> 본 연구에서는 선행연구를 통하여 살펴보았을 때 복지서비스의 수요를 반영한 평등을 지역 간의 정의 기준으로 사용하여 논의할 것이다.

## 2. 선행연구 검토

공공서비스를 제공하는데 있어서 공적서비스의 효율성(efficiency)과 형평성(equity)은 중요한 가치로 논의되어야 하나 효율성과 관련된 가치를 보다 강조하여 온 것이 사실이다. 그러나 최근 배분적 정의의 관점에서 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 취급하자는 의미에 형평성에 관한 연구 역시 나타나고 있다(이영범, 2004; 김홍주·구찬동, 2014b). Davies(1968)는 총 수요는 수요의 평균수준에 의하여 합하여진 개인 수요의 수로 구성되어 진다고 논의하며 수요의 수를 고려하는 측정은 다소 용이하나 수요의 수준을 측정하는 것은 상대적으로 매우 어렵다는 것을 지적하고 있다. 이외에 서비스 공급(service provision)에 대한 논의가 이루어지고 있는데, Fisk and Winnie(1974)는 서비스에 배분된 자원으로 투입(지출, 인력, 장비), 실제 생산된 서비스의 산출(치료 받은 환자의 수), 마지막으로 서비스 산출의 효과인 그 영향으로 구분하여 논의하고 있다. 여기서 서비스 공급의 결과 수요의 변화로 측정할 수 있는데, 의료서비스로 인한 의료복지 수요 등이 그 예로서 나타난다.

Boyne and Powell(1991)은 산출이 투입과 영향에 비하여 지역 간 정의를 측정하는데 보다 용이한 지표로 보고 있으며 지역 간 정의가 동등한 수요에 대한 동일한 수준의 공급을 의미한다고 보기 때문에 산출이 투입보다 낫다고

6) Musgrave(1989)는 재정의 관점에서 일반적으로 재정 형평성이란 동종 자치단체들 사이의 재정력이 평균화되어 있는 정도로 파악하고 재정 형평성을 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 지방자치단체들 사이에 재정 형평성이 달성되는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 이러한 관점은 본 논의에서 볼 때, 많은 세금을 징수할 능력이 있는 지역과 그렇지 못한 지역 간에는 재정력뿐만 아니라 공공서비스의 질적인 차이가 발생할 수 있음을 간과하고 있음을 파악한다.

보고 있다. 동등한 수요를 위한 동등한 영향은 서비스 사용의 강화와 소비자의 행동의 통제를 통해 확보될 수 있는 것이기 때문에 산출이 영향보다 적절한 지표라고 지적하고 있다. 그러나 산출 및 영향은 투입에 비하여 측정의 어려움과 함께 자료의 습득이 용이하지 않다는 단점이 있음을 제기한다(Koo, Kim and Kim, 2014).

기존 연구에서 사용된 지표를 살펴보면, Noyce et al.(1974)은 수요의 대리변수로 사망률, 출생률, 사회계급으로 보고 공급변수를 지출로 사용하였으며 West and Lowe(1976)은 수요를 사망률, 출생률 그리고 공급으로 인구 천명 당 인력을 통하여 논의하였다. 그리고 지방정부의 지출과 조세에 관하여 연구한 Boyne, Geroge and Martin Powell(2001)은 지방정부에 의한 재분배 측면을 측정하기 위해 지출 외에 조세를 포함한 수요, 권리, 노력을 기준으로 공공서비스의 필요와 공급의 관계를 살펴보았으며, 수요의 대리변수로 1인당표준비용평가(standard spending assessment, SSA), 권리의 대리변수로 1인당 납세액, 1인당 소득, 노력의 대리변수로 1인당 소득 대비 1인당 조세 비율 등을 사용하였다. 그리고 사회복지서비스의 배분을 형평성의 관점에서 논의한 Koo, Kim and Kim(2014)의 연구는 지역의 수요의 변수로 각 지역별 기초생활보장 수급자 수, 노인 인구수, 영유아 수로 논의하고, 공급 변수로서 기초예산, 노인예산, 보육예산으로 구분하여 각각의 재원별로 지역 간 불평등도와 이전재원을 통한 형평화 효과를 살펴보았다. 즉, 공공서비스의 지역 간 배분과 국고보조금의 지원을 통한 형평화 효과까지 살펴보았으며, 보조금이 지역 간 불평등도를 완화해주는 데 중요한 역할을 하였음을 보여준다. 이는 Bennett(1982)가 지적하듯이 지역 간 정의의 관점에서 공공서비스의 배분에 관한 논의를 설명함에 있어서 한국처럼 지방정부의 재정자립도가 낮은 경우 중앙정부의 보조금(central grants)이 지역 간 정의를 실현하기 위해 중요한 메커니즘으로 작동할 수 있음을 논의하기도 한다. 따라서 Koo, Kim and Kim(2014)의 연구 결과에서도 역시 지역 간 정의의 관점에서 중앙정부 및 광역시도의 보조금이 지역 간 공적서비스의 형평화 효과에 매우 중요한 역할을 하고 있는 결과를 보여주고 있다.

국내의 연구를 살펴보면 공공서비스의 배분에 관한 연구는 서비스의 수요인, 총인구, 노인인구수를 기준으로 분석하고, 서비스의 공급은 노인복지서



비스(김경호, 2005; 문상호·김윤수, 2006; 강주희·윤순덕, 2007)에 대한 연구가 많으며, 일부 상수도(이영범, 2004), 복지 및 교육 우편서비스를 포괄한 연구(이승중, 2004)가 나타나고 있다. 그리고 공적서비스를 지방재정의 배분을 중심으로 살펴본 연구는 지역별 수요의 대리변수로서 지역별 인구 수 혹은 지역별 수요를 보정한 값을 가지고 지방재정조정제도의 형평화 효과를 중심으로 연구가 이루어지고 있다(김태일·김재홍·현진권, 2001; 박기목, 2006; 서정섭·조기현, 2007; 서정섭, 2008; 김종희·김혜정, 2008; 고경훈·박용진, 2011; 김홍주·박상철·구찬동, 2014 등). 그러나 본 연구에서와 같이 사회복지예산을 중심으로 형평화 효과를 살펴본 연구는 상당히 찾기가 어렵다. 그 중 진재문(2010)은 2009년의 단년도 자료를 통하여 시·군·구별 그리고 권역별(수도권, 중부, 영남, 호남)로 사회복지 예산의 불평등도를 변이계수를 중심으로 하여 거의 최초로 연구하였다. 그리고 진재문(2012)은 후속 연구에서 2000년도에서 2011년도까지의 시계열 자료를 활용하여 지역 간 불평등도의 변화 추이를 살펴보았다. 그러나 그의 연구는 지역 간 불평등도를 분석하여 살펴본 반면 중앙 및 광역자치단체의 보조금의 형평화 효과를 살펴본 연구는 아니었다. 그러나 김홍주·구찬동(2014a)의 연구에 의하면 지역별 인구수를 수요 변수로 그리고 사회복지전체 예산을 공급변수로서 보고 지역 간 사회복지 예산의 격차와 불평등을 살펴보았으며, 시도비와 국비가 지역 간 불평등도의 완화에 어떻게 기여하는지 분석하였다. 그리고 각 자치단체를 대상으로 지니계수를 중심으로 시·군·구 세집단의 사회복지 예산의 불평등도와 시도비와 국비의 형평화 효과를 살펴보았다. 분석결과 군 단위 보다는 구 및 시의 경우 1인당 사회복지예산의 불평등도가 높게 나타났으며, 시·도비와 국비의 지역 간 불평등도 완화 효과는 군과 구의 경우, 시·도비와 국비 모두 형평화 효과가 나타났음을 제시하고 있다. 그리고 김홍주·구찬동(2014b)은 우리나라의 권역별 구분(서울, 경기, 강원, 충청, 경상, 전라)을 통하여 수요변수로 노인 수, 영유아 수, 그리고 기초생활보장수급자 수의 합과 노인예산, 보육예산, 기초생활예산의 합을 공급변수로 하여 지역 간 불평등도와 시도비와 국비가 지역 간 불평등도를 완화시키는데에 대한 실증적 분석을 통하여 살펴본 결과 시도비와 국비 모두 지역 간 불평등도를 완화시키고 있음이 나타나고 있다.

지방정부의 예산배분과 형평성에 관한 기존의 선행연구를 살펴보면 공공 서비스의 지역 간 불평등도에 있어서 중앙정부 및 상위지방자치단체의 보조금의 형평화 효과에 대한 결과분석은 다양하게 나타나고 있으나<sup>7)</sup> 사회복지 분야의 연구는 그 수가 상당히 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 중앙정부에 대한 재정의존도가 높은 우리나라의 지방자치단체 특성을 고려해서 특히 그동안 관심이 다른 복지서비스에 비하여 소외된 청소년 복지예산을 중심으로 살펴보고자 한다. 그리고 각각의 청소년복지지출의 자체재원의 불평등도를 살펴보고 이전재원(특별시 및 광역자치단체의 시·도비 보조금, 중앙정부의 국비보조금)의 형평화 효과를 함께 살펴볼 것이다.

### 3. 청소년 복지예산

#### 1) 청소년 복지예산의 개념과 범위

청소년정책의 전개과정은 가정의 역할로 인식되었던 청소년의 문제를 점차 국가와 지역사회의 개입을 통하여 발달한 것이라고 할 수 있다. 무엇보다 가족이 청소년보호를 적절하게 수행하지 못할 때 복지가 필요하다고 생각하는 소극적 견지에서 청소년의 문제를 더 이상 가족 내의 문제가 아니라 전체 사회의 문제로 다루어야 하는 국가의 지원이 요구되는 방향으로 바뀌고 있음을 논의한다(Frost & Stein, 1989; 송건섭·김명수, 2006).<sup>8)</sup> 우리나라의 청소년정책은 전체의 청소년을 대상으로 보편주의적 원칙을 제시하고 있으나 실제 빈곤청소년, 한 부모가정의 청소년, 미혼모 청소년, 가출청소년 등 보호를 필요로 하는 청소년의 문제를 중심으로 사회적 보호의 필요가 발생한 개인을 대상으로 하는 선별주의적 원칙에 의해 실시된다고 할 수 있다. 현대사회에서 청소년이 차지하는 위치와 그 역할의 중요성을 반영하기 위하여 청

7) 김태일·김재홍·현진권(2001)의 연구에 의하면 국가의 지원의 형평화 효과는 지역 간 재정 형평성이 더욱 악화되거나 아니면 그 반대의 효과를 논의하고 있는데 이는 연구마다 그 결과가 상이할 수 있음을 시사한다.

8) 청소년복지정책의 궁극적 목표는 청소년의 욕구인 소득, 보건, 교육, 주거, 고용, 건강, 인권, 여가 등과 같은 핵심적인 이슈들을 충족시키고 청소년의 비행, 사회적 유해환경, 사회·문화적 불평등 및 소외감과 같은 청소년의 문제를 해결함으로써 이들의 복지증진을 도모하고자 하는 것이다.

소년에 대한 사회적 책임으로부터 청소년 복지가 논의되기 시작하였으며, 청소년 복지는 청소년의 욕구에 대한 서비스이고 청소년 문제를 해결하기 위한 대책이다(조홍식, 1999).<sup>9)</sup>

청소년 복지예산의 개념에 대하여 논의할 수 있는 것은 청소년기본법 제3조에 명시한 청소년이 정상적인 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 말하며, 동법 제8조 4항에서 보듯이 이러한 업무수행을 위하여 국가 및 지방자치단체는 청소년 복지와 관련된 업무 수행에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다고 명시한 바에서 논의가 가능하다. 그리고 다른 한편 정부예산편성 기준에 근거하여 정의한다면, 일반적으로 재정을 예산과 동일한 의미로 사용한다고 논의되는 바(지은구, 2010), 복지에서 재정은 빈곤, 질병, 장애, 소득상실 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 유년에서 노년에까지 각기 다른 복지수요에 대응하고, 사회전체의 복리를 뒷받침하는 재원의 조달 및 지출계획(서정섭, 2011 재인용)을 말하게 된다. 이러한 사회복지재정의 개념을 가지고 청소년복지재정을 정의한다면 사회적으로 위험에 처하고 있는 청소년들을 보호하고 복지수요에 대응하면서 이들의 복리를 향상하기 위하여 사용되는 재원으로 정의할 수 있다(이정희, 2001; 지은구, 2010).

그리고 무엇보다 청소년복지예산은 2008년을 기점으로 품목별 예산에서 사업예산으로의 개편에 따라 예산의 항목을 구분하여 파악하는 것이 가능하도록 되었다. 개편이전에 사회개발비(분류: 장)의 사회보장과 보건 그리고 생활환경개선(분류: 관) 항목은 전국적으로 통일 되어 있었으나, 그 하위단위인 항과 세항은 자율적으로 정할 수 있었기에 2007년까지 사회개발비의 하위로 묶여 있던 청소년 복지 예산의 구분이 어렵게 되었었다. 이후 개편을

9) 지방자치시대 이후 지방분권과 재정분권이 중요한 국정과제로 논의되는 환경에서 청소년정책 역시 지방정부 역할의 중요성 또한 배제할 수 없다. 국가정책으로서 청소년정책은 청소년기본법 제13조 ‘청소년육성에 관한 기본계획의 수립’ 조항에 근거하여 5년마다 수립된 기본계획에 따라 시행되고 있다. 2008년-2012년까지 추진되는 제4차 청소년기본계획에서 중앙정부의 지역 수요 맞춤형 정책과 지방자치단체를 중심으로 한 정책추진 체계의 강화가 제시되었다. 그리고 2013년-2017년까지 5년 동안은 제5차 청소년기본계획에서는 4차에서의 연속성 확보와 지방정부의 역할과 기능을 강화, 안정적인 청소년정책을 추진하는 재정적 기반을 확충하는 세부과제들을 다수 포함하고 있다(김지경·정윤미, 2013b).

통해 사회복지예산의 하위 구성 범위와 항목들이 모든 예산을 동일하게 구분될 수 있게 되었다(윤영진 외, 2007; 정윤미·강현아, 2012). 따라서 청소년 복지예산의 파악이 용이해지게 되었다. 청소년정책의 주무부처인 여성가족부에서 가장 많은 비중을 차지하는 재원은 이에 따라 사회복지(분야) 하위항목인 노인·청소년 부분으로 구성되었고, 노인·청소년 부분 아래 정책사업 단위에서 노인과 청소년을 분리하여 예산서를 작성하여 이전에 비해 청소년 복지예산을 파악하는 것이 용이해졌다. 다음 <표 1>은 우리나라의 사업별 예산을 보여주고 있으며 이를 보면 다음과 같다.

<표 1> 2013년 사업별 예산

(단위: 천원)

분야 부분	계	정책사업		행정운영경비	재무활동
		보조사업	자체사업		
사회 복지	349,921	315,863	32,202	-	1,856
기초생활보장	102,700	100,689	1,576	-	435
취약계층지원	47,401	40,283	6,918	-	201
보육가족 및 여성	98,688	92,930	5,536	-	222
노인 및 청소년	76,976	66,599	10,012	-	365
노동	6,481	4,560	1,896	-	25
보훈	2,465	851	1,614	-	-
주택	11,655	7,533	3,639	-	484
사회복지일반	3,554	2,418	1,012	-	125

자료: 행정안전부, 2013년 지방자치단체 예산개요(상) 재인용

## 2) 지방재정조정제도와 청소년 복지예산

중앙정부로부터 지방정부에 이전된 재정분권화는 참여정부에 있어서 주요한 국정과제의 하나였으며, 2004년 지방재정 자율성의 확대를 위하여 중앙정부로부터 관리하는 533개의 국고보조사업을 지방이양 대상사업, 국가균형발전회계 대상사업, 국고보조대상사업 등으로 분류하여 2005년부터 시행하는 것을 확정하게 되었으며, 국고보조사업의 일부를 지방에 이양하게 된다(김지경·정윤미, 2014). 이러한 사회복지재정의 분권화는 지역 간의 사

회복지재정의 압박과 불평등을 악화시킬 수 있으며, 지역 간 불평등의 증폭은 지역 주민의 삶에 큰 악 영향을 미칠 수 있게 된다(진재문, 2012). 왜냐하면 지방자치단체에 있어서 사회복지 분야의 재정지출 증가는 지방이양 및 국고보조사업의 증가에 따른 지방비 부담의 과중현상과 이러한 복지 분야의 추가적 재원부담으로 인하여 여타 사업의 자원배분을 어렵게 하기 때문이다(서정섭, 2011; 김홍주·구찬동, 2014a).<sup>10)</sup>

이와 같은 추세는 여성가족부가 주관하는 청소년정책의 예산에 있어서 예외는 아닐 것으로 보인다. 그 이유는 청소년정책의 예산은 국가 예산 항목 중에 있어서 사회복지비의 하위 항목인 노인 청소년 항목에 있으며, 청소년정책 사업 중에 국고보조사업이 10개로 적지 않게 나타나고 있다. 따라서 지방자치단체의 청소년복지분야에 있어서도 재정지원이 이뤄지고 있으며 그 일환으로 나타난 것이 지방재정조정제도이다.

국가정책의 효율적이고 효과적인 시행을 위해 중앙정부는 지방재정조정제도를 통하여 지방정부에 재정을 지원하게 되는데, 우리나라의 경우 지방교부세와 국고보조금제도를 운영하고 있다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구성되며 중앙정부로부터 지방에 이전되는 재원이기는 하나, 재원의 사용용도를 정하지 않아 지방정부의 자주적 재원의 성격을 갖게 된다. 반면, 국고보조금은 국가적 이해관계 및 지방정부와 중앙정부 사이의 이해관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 자금의 용도를 정하여 지방에 교부하는 것을 말한다(배인명, 2013).<sup>11)</sup> 특히 청소년복지정책에 있어서 국고보조금의 비중이 매우 높게 나타나고 있음을 제기한다.<sup>12)</sup> 이러한 국고보조금은 일반회계예산에서 재원의 보조를 받는 취약

10) 복지사업의 대폭적인 확대정책에 따라 사회복지분야의 국고보조금은 그 규모가 증가하였으나(윤영진, 2006), 그럼에도 불구하고 이 사업에 대한 지방비 부담비율은 2002년 30%에서 2008년 43.6%로, 2010년 47.3%로 상승하게 되어(이채정, 2011) 자치단체들이 적지 않은 부담을 가지게 되었다(김종순·김성주, 2008; 김홍주·구찬동, 2014a).

11) 우리나라에서 시행하고 있는 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 재정보전금, 조정교부금, 시도비 보조금 등이 있으며 이중 중앙정부차원에서 운영되는 것은 지방교부세와 국고보조금이며, 광역자치단체(특별시 광역시)와 기초자치단체 자치구 간의 조정교부금과 광역자치단체인 도는 그 관할 시군에 도비보조금의 성격인 재정보전금이 있다(김종희, 2008; 김홍주·박상철·구찬동, 2014).

12) 국고보조금을 포함하는 국비가 지방정부 청소년정책예산의 50%이상을 차지하고 있으며 그 예산의 비중이 증가하고 있다는 연구결과(김지경·정윤미, 2013b)에서 보듯이 청소년예산에 있

계층청소년자립지원사업, 경상보조를 받는 청소년 유해환경개선사업, 그리고 광역지역발전특별회계예산에서 재원을 지원받으며, 기초생활보장사업, 영유아보육사업, 그리고 기초노령연금 사업이 차등보조를 지원받는 것과는 달리, 서울지역을 제외하고 정률보조를 지원받고 있다(김지경·정윤미, 2014).<sup>13)</sup> 본 연구에서는 중앙정부로부터 지원되는 재정지원을 시·도비와 국비로 구분하여 이들 이전재원의 형평화 효과를 살펴볼 것이다.<sup>14)</sup>

전체 복지예산 대비 청소년복지예산은 다른 복지예산과 비교하여 그 규모와 비중이 아주 미미한 수준이다. 특히 복지예산의 대부분은 기초생활보장 예산이 차지하고 있으며 연도별로 기초생활보장예산의 경우 전체 사회복지예산에 2008년 33%, 2009년 32.74%, 2010년 27.13%, 2011년에 25.19%로 약간씩 그 비율이 감소하고 있으나, 아래 <표 2>에 제시한 청소년복지 예산에 비하면 그 비율이 훨씬 높다. 다음 <표 2>는 청소년 복지예산의 경우 사회복지예산 대비 전체청소년복지 예산의 비중이 2008년에서 2011년 사이에 1.655%에서 2.008사이의 비중을 보이며, 상당히 그 비중이 적게 나타나고 있다. 그리고 시, 군, 구의 비교를 통해 볼 때, 시의 청소년복지예산의 비중이 구와 군에 비하여 높게 나타나고 있으며, 구의 청소년복지예산의 비중이 낮게 나타나고 있다. 그리고 무엇보다 시군구비의 비중이 전체지역별, 시군구 지역별로 구분하여 보았을 때, 그 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있음을 보인다.

어서 국고보조금의 비중이 매우 높게 나타나고 있음을 제시하고 있다(김지경·정윤미, 2014).

13) 청소년복지예산에 있어서 취약계층청소년 자립지원은 정률보조로 70%(서울 50%), 청소년유해환경개선은 정률 50%로, 청소년시설확충에서 공공청소년수련시설은 정률 70-88%(서울 30%), 청소년공부방지원이 정률50%로 지원하고 있다.

14) 본 연구에서 시·도 비는 광역자치단체에서 지원하는 예산을, 그리고 국비는 중앙정부에서 지원하는 예산으로 지방교부세와 국고보조금이 혼합되어 있다.

〈표 2〉 사회복지예산 대비 청소년 예산 비중

(단위: %)

구분	연도	전체예산 비중	국비 비중	시·도비 비중	시·군·구비 비중
전체	2008	1.846	0.329	0.139	1.377
	2009	1.757	0.320	0.157	1.280
	2010	1.655	0.299	0.097	1.259
	2011	2.008	0.407	0.170	1.431
시	2008	2.369	0.388	0.131	1.851
	2009	2.041	0.344	0.123	1.573
	2010	2.104	0.349	0.107	1.649
	2011	2.338	0.367	0.138	1.833
군	2008	2.261	0.566	0.163	1.532
	2009	2.345	0.601	0.297	1.447
	2010	1.976	0.524	0.062	1.391
	2011	3.404	1.069	0.312	2.023
구	2008	0.958	0.129	0.137	0.692
	2009	1.046	0.130	0.123	0.793
	2010	0.951	0.126	0.106	0.719
	2011	0.950	0.134	0.144	0.673

### Ⅲ. 자료 및 분석 모형

#### 1. 자료수집

본 연구는 한국보건사회연구원에서 제공하는 복지재정DB를 활용하여 지역별 사회복지예산 배분의 불평등도를 분석하였다.<sup>15)</sup> 그리고 2008년에서 2011년까지의 4년간의 자료를 활용하여 자치단체별 청소년 복지예산과 재원별(시·군·구비, 시·도비, 국비)로 구분하여 분석하였다. 그리고 청소년

15) 한국보건사회연구원은 복지재정DB를 통하여 청소년복지예산에 대한 항목을 따로 분류하여 데이터베이스화하여 제공하고 있다. 본 연구는 이 자료를 활용하여 청소년복지예산현황 알아 보았다.

복지수요를 대변하는 변수로는 지방자치단체별 청소년 인구수로 알아보았으며, 1인당 청소년복지비를 산출하기 위하여 통계청의 각 년도 인구수를 적용하여 계산하였다. 그럼에도 불구하고 청소년복지예산의 대상으로서 청소년의 개념 그 연령에 대한 명확한 개념이 제시되지 않고 있었다. 그러나 1987년에 제정된 청소년육성법에 의하여 청소년에 대한 연령적 정의가 가능해졌고, 1987년에 제정된 청소년기본법에 의해 청소년의 연령을 9세 이상 24세 이하로 규정하게 되었다. 그리고 1997년 청소년보호법은 18세 미만인 자로 청소년에 대한 연령을 규정하고 있다. 청소년복지예산편성 및 운영기준에 대한 자료를 검토해 볼 때, 그 기준이 청소년기본법에서 제시하고 있는 내용에 따라 그 대상을 기준으로 예산을 편성하고 있다. 따라서 본 연구는 청소년이라고 정의할 수 있는 연령을 9세 이상 24세 이하의 연령자로 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 9세에서 24세를 기준으로 하였으나, 본 연구에서 활용할 수 있는 자료는 국가통계포털(<http://www.kosis.kr/>)에서 연령별 인구수를 파악할 수 있는데 그 범위가 10세에서 24세의 기준으로 분류가 되어 있다. 따라서 본 연구에서 자료의 접근성의 한계로 인하여 10세에서 24세의 인구를 기준으로 청소년복지수요 요인을 파악하였다. 본 연구는 2005년 참여정부 시기에 사회복지의 지방분권 이후 사회복지서비스의 직접적 전달주체인 기초자치단체 시·군·구를 중심으로 하여 1인당 청소년복지비를 측정하고 분석한다. 최근에 정부의 보조금을 제외하고 자치단체가 자체예산으로 마련한 자체 사회복지예산을 사용하기 시작하였으며, 이러한 자체예산은 지방자치단체의 복지노력으로 논의될 수 있다(김종건, 2011; 진재문, 2012). 따라서 본 연구는 제주도지역을 제외한 전국의 231개를 자치단체 유형별로 구분하고 자체예산인 시·군·구비를 가지고 지역 간 불평등도를 알아보았으며 복지예산의 보조금인 시·도비, 국비를 포함한 예산을 가지고 지역 간 불평등도의 완화 효과를 분석하였다.

## 2. 분석방법

본 연구는 지역 간 정의 관점에서 우리나라의 공공서비스의 배분의 불평등도를 분석한다. 일반적으로 공공서비스는 기본서비스(상하수도, 대중교



통 등), 경제서비스(고용 등), 사회서비스(의무교육, 공공보건, 주택, 노인복지 등), 사회안전망서비스(국방, 치안 등)로 구분된다. 이러한 공공서비스의 배분은 수요와 공급에 따른 형평한 배분을 논의한 바, 수요와 공급에 대한 측정은 다양하게 논의된다. 본 연구에 있어서 공공서비스의 배분에 관한 연구는 우리나라를 중심의 불평등도를 가지고 분석하였다. 이러한 불평등도를 분석하기 위하여 기본서비스의 경우 지역 간 격차가 상대적으로 크지 않고, 경제서비스와 사회안전망서비스의 경우 실증분석을 위한 자료의 조작화가 상대적으로 어렵다. 따라서 사회서비스 분야인 청소년복지 예산을 통하여 알아볼 것이며 서비스의 공급에 있어서 수요를 고려한 1인당 사회복지예산의 배분을 지역 간 배분의 관점을 알아보기 위하여 지역 간 공공서비스의 배분의 불평등도를 실증적으로 분석하기 위하여 Stata 11.0 활용하였다.

일반적으로 사용되는 불평등도 분석은 대수분산, 변이계수,<sup>16)</sup> 그리고 지니계수를 활용한 분석이 많이 쓰이고 있으며 본 연구는 지역 간 정의의 관점에서 서비스 배분의 불평등도를 분석하기 위하여 테일 엔트로피 지수, 지니계수를 활용하였다. 특히 본 연구의 해석은 지니계수를 통하여 논의하였다. 지니계수는 소득분배의 불평등도를 측정하기 위한 지표로써 종축에 누적소득의 비율, 횡축에 누적인원의 비율을 기준으로 측정하는 지표로써 그 계수 값은 0에서 1까지 나타날 수 있으며, 0에 가까울수록 평등하고 1에 가까울수록 불평등도가 높게 나타날 수 있음을 의미한다. 이를 이용하여 지방자치단체 간 복지재정의 불평등도를 측정할 때, 자치단체 별 1인당 복지재정을 기준으로 측정하게 되는데 자치단체별 인구의 누적비율을 횡축으로 하고, 자치단체별 1인당 복지재정을 종축으로 하여 측정하게 된다. 이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 청소년복지예산액의 불평등도 분석 외에 지방자치단체 간 불평등도 요인 분해를 통해 좀 더 세부적으로 분석하고자 하였으며, 이를 위하여 먼저 테일 엔트로피 지수는 다음과 같이 설정되었다.

16) 다음 아래의 식에서와 같이 변이계수( $C$ )는 표준편차( $\sigma$ )를 평균( $\mu$ )으로 나눈 값이며, 변이계수의 값은 0 (완전 균등상태)에서  $\sqrt{n-1}$ 의 값을 가지며 대수분산이 불평등지표로 갖는 피구-달튼(Pigou-Dalton)의 이전원칙 문제점을 해결할 수 있다.

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right]$$

여기서  $n$ 은 지방자치단체 수,  $y$ 는 지방자치단체  $i$ 의 수요자대비 청소년복지예산을 의미한다.  $\mu$ 는 각 변수의 평균예산액이다. 가중치  $a$ 값은 0으로 두고 분석하였다.  $a$ 값이 0일 때 엔트로피지수는 다음과 같다.

$$GE(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \left( \frac{\mu}{y_i} \right)$$

그리고 지니계수는 다음과 같이 설정되었다.  $n$ 은 지방자치단체 수,  $Y_i$ 는 자치단체  $i$ 의 수요자대비 청소년복지예산액을 뜻한다,  $\mu$ 는 각 변수의 평균 예산액이다.

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j|$$

불평등 요인 분해는 엔트로피 지수를 이용하였다. 앞서 엔트로피 지수 식을 요인분해하면 자치단체 내 불평등도와 자치단체 간 불평등도로 분해할 수 있다.  $GE(0)_k$ 는  $k$  자치단체 집단(시, 군, 자치구)의 수요자대비 청소년복지예산액의 불평등도이며,  $\nu_k$ 는  $k$ 자치단체 집단(시, 군, 자치구)이 모집단에서 차지하는 비율( $n_k/n$ )이다.  $\lambda_k$ 는  $k$ 자치단체 집단의 평균 수요자대비 사회 복지예산액의 모집단 평균 수요자대비 청소년복지예산액에 대한 비율( $\mu_k/\mu$ )이다.

$$GE(0) = \sum_k \nu_k GE(0)_k + \sum_k \nu_k \log \left( \frac{1}{\lambda_k} \right)$$

## IV. 실증적 분석결과

### 1. 기술통계 분석

지방자치단체의 공공서비스 배분의 불평등도를 분석하기에 앞서서 수요자대비 청소복지예산, 즉 1인당 청소년복지예산의 기술통계 분석을 살펴보면 다음<표 3>와 같다. 먼저 2008년 전국 지방자치단체의 평균 시·군·구비가 36천원, 시·도비가 포함된 예산은 39천원, 그리고 국비가 포함된 예산의 경우 49천원으로 나타났다. 2011년 기준 시·군·구비가 69천원, 시·도비가 포함된 예산은 79천원, 그리고 국비가 포함된 예산은 100천원으로 나타났다. 연도별로 시간이 지날수록 1인당 청소년복지 예산이 증가했음을 알 수 있다. 그리고 상대적으로 국비의 증가가 높게 나타났음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 광역시도 및 중앙정부로부터 지원되는 이전재원의 액수가 상당히 적음을 알 수 있다.

지방자치단체 유형별로 살펴보면, 2008년 시의 평균 시비가 30천원 시·군·비 포함 예산액의 경우 32천원, 그리고 국비 포함예산은 38천원으로 나타났다. 군의 경우 군비가 63천원, 시·도비 포함예산의 경우 68천원, 그리고 국비 포함예산의 경우 87천원으로 나타났다. 그리고 구의 경우 구비가 9천원, 시·도비 포함예산의 경우 11천원 그리고 국비 포함예산은 11천원으로 나타났다. 2011년 기준 시의 평균 시·군·구비가 50천원 시·도비 포함예산의 경우 53천원, 그리고 국비 포함예산은 63천원으로 나타났다. 군의 경우 시·군·구비가 128천원, 시·도비 포함예산의 경우 147천원, 그리고 국비 포함예산의 경우 197천원으로 나타났다. 그리고 구의 경우 시·군·구비가 16천원 시·도비 포함예산의 경우 19천원 그리고 국비 포함예산은 19천원으로 나타났으며, 연도마다 점증적으로 청소년복지 예산액이 증가한 모습을 보인다.

전반적으로 시와 군에 비해 자치구의 1인당 사회복지예산의 재원별 금액이 적게 나타나고 있음을 알 수 있다. 2008년 기준으로 시와 군의 시·군·구비 평균에 비하여 자치구의 비중이 각각 25%, 14.3%를 보이고 있다. 시·도비 포함의 경우 시와 군의 평균에 자치구의 비중이 각각 34.3%, 16.2%의 비

중을 보이고 있으며 마지막으로 국비포함의 경우 시와 군에 비하여 각각 28.9%, 13.4%의 비중을 보이고 있다. 시·도비가 포함될 때 국비에 비하여 구의 평균 비중이 높게 나타남을 보인다.

2011년 기준으로 시와 군의 시·군·구비 평균에 비하여 자치구의 비중은 각각 32.0%, 12.5%의 비중을 보인다. 시·도비 포함의 경우 시와 군의 평균에 자치구의 비중은 각각 35.2%, 12.9%의 비중을 보이고 있다. 마지막으로 국비 포함의 경우, 시와 군에 비하여 각각 30.1%, 9.6%의 비중을 보이고 있다. 시·도비가 포함될 경우, 2008년도와 마찬가지로 국비와 비교하여 시와 군에 대한 구의 평균 비중이 역시 높게 나타났다.

따라서 자치구의 경우, 청소년인구 수가 많고 재정적 압박이 다른 지역에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있으며 실질적 재원활용 능력이 약하다.

〈표 3〉 수요자대비 사회복지 예산 기술통계(1 인당)

연도	재원	전체		지자체 유형					
				시		군		구	
		mean	std	mean	std	mean	std	mean	std
2008	시·군·구비	36	60	30	32	63	85	9	14
	시·군·구비+시·도비	39	62	32	33	68	87	11	16
	시·군·구비+국비	49	77	38	37	87	108	11	15
2009	시·군·구비	47	89	38	55	82	128	12	17
	시·군·구비+시·도비	54	114	41	56	98	169	14	19
	시·군·구비+국비	63	110	48	65	116	154	14	18
2010	시·군·구비	47	108	38	44	83	165	12	17
	시·군·구비+시·도비	50	109	41	44	86	165	14	18
	시·군·구비+국비	63	125	49	52	114	185	15	18
2011	시·군·구비	69	99	50	51	128	132	16	21
	시·군·구비+시·도비	79	107	54	52	147	139	19	22
	시·군·구비+국비	100	143	63	54	197	189	19	22

(단위 : 천원)

## 2. 불평등도 분석

### 1) 전국 지방자치단체의 수요자대비 예산액 불평등도

전국 지방자치단체에 대한 재원별(시·군·구비, 시·도비, 국비) 불평등도를 지니계수를 통하여 살펴보면 시·군·구비에서 시·도비가 포함될 때 불평등도의 다소 완화하였으며, 국비가 포함될 경우 다소 불평등도가 증가되었음을 볼 수가 있다. 즉, 전국을 대상으로 분석한 불평등도 분석결과에서 중앙정부의 지원인 국비가 오히려 지역 간 재정격차의 심화시키는 결과를 초래하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 다음 <표 4>는 전국 지방자치단체의 1인당 청소년복지예산의 불평등도를 분석하였고, 정부의 재정보조의 효과가 얼마나 있었는지를 보여주고 있다.

<표 4> 전체 지방자치단체 수요자대비 청소년복지 불평등도(1인당)

연도	시·군·구비		시·군·구비+시·도비		시·군·구비+국비	
	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
2008	0.965	0.637	0.813	0.620	0.866	0.634
2009	0.897	0.636	0.864	0.642	0.860	0.639
2010	0.802	0.620	0.713	0.602	0.800	0.631
2011	0.778	0.594	0.696	0.574	0.809	0.608

### 2) 지방자치단체 유형별 수요자대비 예산액 불평등도 분석

#### (1) 지방자치단체의 수요자대비 예산액 불평등도: 시 단위

수요자대비 시의 청소년복지예산에 대한 불평등도는 다음 <표 5>과 같다. 수요자 대비 청소년복지예산액의 불평등도에 있어서 시비의 경우 지니계수가 2008년 0.478, 2008년 0.489, 2010년 0.457, 2011년의 경우 0.418로 약간씩 감소의 추세를 보이고 있다. 이러한 시비에 도비가 포함되었을 경우 지니계수는 매해(2008년 0.478 → 0.454, 2009년 0.489 → 0.475, 2010년 0.457 → 0.444, 2011년 0.418 → 0.401) 불평등도가 개선된 모습을 보이고 있다. 즉 광

역자치단체의 재정적 지원이 기초자치단체인 시의 불평등도를 다소 완화시킨 것으로 나타났다. 그리고 시비와 국비가 포함되었을 경우의 불평등도를 살펴본 결과, 지니계수를 살펴보면 매해(2008년 0.478 → 0.452, 2009년 0.489 → 0.477, 2010년 0.457 → 0.452, 2011년 0.418 → 0.388) 불평등도가 완화되었음을 보이고 있다. 이는 자치단체의 자체예산의 불평등도를 분석한 결과, 국비와 도비의 형평화 효과가 비슷한 경향을 보이고 있다. 다만 2011년 기준으로 국비의 형평화 효과가 상대적으로 높게 나타남을 보이고 있다.

〈표 5〉 시 단위 수요자대비 청소년복지 불평등도(1인당)

연도	시비		시비+도비		시비+국비	
	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
2008	0.404	0.478	0.347	0.454	0.356	0.452
2009	0.408	0.489	0.380	0.475	0.382	0.477
2010	0.353	0.457	0.329	0.444	0.342	0.452
2011	0.291	0.418	0.266	0.401	0.249	0.388

## (2) 지방자치단체의 수요자대비 예산액 불평등도: 군 단위

수요자대비 군의 청소년복지예산에 대한 불평등도는 다음 <표 6>와 같다. 지방자치단체 유형별 군에 대한 자원별 불평등도를 살펴보면, 수요자 대비 청소년복지예산액의 불평등도에 있어서 군비의 경우 지니계수가 2008년 0.588, 2008년 0.582, 2010년 0.574, 2011년의 경우 0.457로 다소 낮아지는 추세를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 군비에 도비가 포함되었을 경우, 지니계수를 살펴본 결과(2008년 0.588 → 0.573, 2009년 0.582 → 0.602, 2010년 0.573 → 0.561, 2011년 0.439 → 0.426) 불평등도가 2009년을 제외하고 개선되었다. 그리고 군에 있어서 국비를 포함한 불평등도 완화효과에 대하여 지니계수를 살펴본 결과(2008년 0.588 → 0.576, 2009년 0.582 → 0.569, 2010년 0.573 → 0.582, 2011년 0.457 → 0.459) 2010년 이후에 국비가 포함되었을 경우 불평등도가 더욱 증가하였다.

〈표 6〉 군 단위 수요자대비 청소년복지 불평등도(1인당)

연도	군비		군비+도비		군비+국비	
	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
2008	0.694	0.588	0.668	0.573	0.356	0.576
2009	0.662	0.582	0.694	0.602	0.382	0.569
2010	0.606	0.574	0.576	0.561	0.342	0.582
2011	0.382	0.457	0.324	0.426	0.249	0.459

## (3) 지방자치단체의 수요자대비 예산액 불평등도: 구 단위

수요자대비 구의 청소년복지예산에 대한 불평등도는 다음 <표 7>와 같다. 지방자치단체 유형별 구에 대한 재원별 불평등도를 살펴보면, 수요자 대비 사회복지예산액의 불평등도에 있어서 군비의 경우 지니계수가 2008년 0.621, 2008년 0.616, 2010년 0.574, 2011년의 경우 0.623의 불규칙한 추세를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 구비에 광역·특별시비가 포함되었을 경우 지니계수를 살펴본 결과(2008년 0.621 → 0.597, 2009년 0.616 → 0.578, 2010년 0.580 → 0.540, 2011년 0.623 → 0.579) 불평등도가 매해 개선되었다. 그리고 구비에 국비를 포함한 불평등도 완화효과에 대하여 지니계수를 살펴본 결과(2008년 0.621 → 0.573, 2009년 0.616 → 0.549, 2010년 0.580 → 0.529, 2011년 0.623 → 0.564) 매해 불평등도가 감소되었다. 구의 경우 국비가 포함되었때, 형평화효과가 상대적으로 높게 나타났음을 보이고 있다.

〈표 7〉 구 단위 수요자대비 청소년복지 불평등도(1인당)

연도	구비		구비+광역·특별시비		구비+국비	
	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
2008	0.901	0.621	0.712	0.597	0.644	0.573
2009	0.853	0.616	0.689	0.578	0.606	0.549
2010	0.661	0.580	0.515	0.540	0.498	0.529
2011	0.735	0.623	0.597	0.579	0.586	0.564

청소년복지에 대한 논의는 미약한 수준에 있으며 주로 논의되는 것은 청소년 복지예산의 결정요인과 복지예산의 영역별 불균형 현상에 대하여 보고되고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 본 연구는 지역 간 재원의 불평등도가 존재함에도 불구하고 현재까지 논의되지 않고 있는바를 제시하여 지역 간 불평등도를 중심으로 살펴보았다. 분석결과를 살펴볼 때, 우리나라 전체 지역 간 자체재원을 통한 청소년복지예산의 불평등도는 상당히 존재하고 있음을 알 수 있다. 그러나 시도비와 국비의 경우 그 효과가 미미하거나 오히려 반대의 결과를 가져왔다. 이는 시·도비 보조금과 함께 국비항목에서 많은 비중을 차지하는 국고보조금이 갖는 긍정적 효과에도 불구하고, 배분하는 기준과 방식 등 제도운영상의 내용으로 인하여 지방정부의 오히려 부담을 가중시키고 지방재정의 격차와 불균형을 심화시킬 수 있음을 시사한다.

차치단체 유형별 분석을 통하여 보았을 때, 구의 불평등도가 시와 군에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이로서 논의는 것은 지역의 인구수가 많은 지역 일수록 복지수준이 높아서 복지재정압박을 더욱 받을 수 있다는 논의가 제기되기도 한다(하능식·이상용·구찬동, 2012). 이러한 원인으로 인하여 지역별 청소년 복지수요 인구가 높은 반면 재정격차가 지역별로 심하게 나타난 구의 경우 지역 간의 복지재정의 압박과 그에 따른 재정적 차이가 불평등도를 더욱 심각하게 만들었다고 보인다.

이전재원의 형평화 효과 차원에서 살펴보았을 때, 국비는 군에 비하여 시와 구의 형평화 효과가 보다 높게 나타나고 있다. 이는 교부세를 기준으로 살펴본 경우, 서울시의 경우 다른지역과 형평성을 고려하여 이전재원의 교

17) 보육 및 노인 집행 편중...청소년 이주민 1%도 못 미쳐.....천안시 한해 복지예산이 4000여 억 원을 넘었지만 복지 영역 간 예산 불균형은 오히려 심화된 것으로 나타났다. 21일 참여예산복지네트워크에 따르면 1회 추경을 포함해 올해 천안시 복지예산은 4067억 원으로 추산됐다. 이 가운데 보훈과 장묘를 제외한 노인, 아동, 청소년 등 10개 복지영역에 속한 예산은 3990억 원으로 집계됐다. 10개 복지영역 가운데 예산 비율이 가장 높은 영역은 1388억 원의 보육(34.8%) 분야로 나타났다. 노인(791억 원)과 저소득(438억 원) 영역은 각각 19.8%, 11%로 뒤를 이었다. 414억 원의 아동 영역도 예산 비율이 10.4%로 두 자릿수를 기록했다. 이들 예산과 달리 청소년, 여성, 장애인, 이주민, 지역복지, 보건 등 6개 영역은 복지예산에서 차지하는 비율이 한 자릿수에 머물렀다. 장애인(7.3%)과 지역복지(6.6%), 보건(5.3%) 등 3개 영역은 그나마 예산 비율이 5%를 넘었지만 청소년, 여성, 이주민 영역은 5%에도 못 미쳤다. 특히 청소년(0.6%)과 이주민(0.3%)은 두 영역의 예산 비율을 합산해도 1%를 밑돌았다...하락.... (한해복지예산 4000억 원 천안시 영역별 불균형 심화 왜? 대전일보, 2014년 9월 22일자)



부가 제약된 불교부단체이다. 그리고 국고보조금을 기준으로 살펴보았을 때, 청소년정책의 주요 국고보조사업은 취약계층에 대한 청소년지원(정률 70%, 서울 50%), 청소년 시설의 확대에서 공공청소년수련시설(정률 70~88%, 서울 30%) 등을 기본으로 차등적 지원을 하고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 구의 경우 형평화 효과가 큰 이유는 상대적으로 재정자립도가 높은 서울시의 자치구에 형평성이 고려된 재정지원이 적용되었기 때문으로 파악된다. 그리고 중앙정부의 차등보조율의 적용을 광역시도의 시·도비 보조금의 적용을 활용하기 때문에 그에 따른 형평화 효과가 있음을 유추하여 볼 수 있다. 그러나 시의 경우 국비의 형평화 효과가 구에 비하여 작으나 다소 나타나고 있다. 이는 국고보조금에 있어서는 정률보조금의 형태이므로 그 효과가 미미하거나 오히려 악화 될 가능성이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 국비에는 교부금인 교부세 등이 포함되어 있으며 몇몇 불교부단체<sup>18)</sup>의 1인당 복지비용이 높은 것을 감안할 때(과천, 성남 등) 재정적 형평화를 가져온 것으로 파악된다. 즉, 지역별 불균형에 맞게 지방재정수요액 대비 지방재정수입액의 차이에 대한 교부세의 형평화 효과가 일정부분 작용하게 된 것으로 파악된다.

마지막으로 군의 경우 형평화 효과가 크게 나타나지 않았다. 군의 경우 재정자립도의 차이와 인구수의 차이가 지역별로 크지 않고 사회복지재정의 압박정도가 상대적으로 덜한 것으로 보인다. 즉, 지역적 동질성이 시와 구에 비하여 크게 나타나기에 광역 시도 및 중앙정부의 지원재정에 있어서 국고보조금은 정률적 보조를 시행하고 있으며 상대적으로 그 비중이 낮은 교부세의 효과 역시 크게 나타나지 않고 있음을 보이고 있다.

18) 지방교부세의 불교부단체는 자체수입으로 재정을 운영할 수 있는 지방자치단체에 속하며(이정수, 2010), 기준재정수입이 기준재정수요를 초과할 경우 불교부하고 있으며 서울시 자치구를 포함 경기도, 수원, 성남, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성 시등이 불교부단체로 지정되어 있다.

## V. 결론 및 정책적 함의

일반적으로 사회복지정책은 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스로 구분할 수 있는데, 전국적 통일이 요구되는 사회보험 업무는 중앙정부가 담당하고 있다. 따라서 지방자치단체가 담당하고 있는 사회복지정책은 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조와 아동, 노인, 장애인, 청소년 등과 관련된 사회복지서비스이다. 이 정책을 한국 지방자치단체에서는 중앙정부의 사회복지분야 지방이양사업, 국고보조사업(시·도비 보조사업 포함), 자체사업의 3가지 유형으로 수행하고 있으며 중앙정부의 사회복지 사무의 지방이양은 2005년도에 지방자치단체에서 수행할 수 있도록 중앙정부가 재원의 일부분을 지원하고 있다.

사회복지정책에서 국고보조사업은 중앙정부의 사회복지 정책을 지방에 재원을 지원해 주면서 추진되는 사업으로, 중앙정부의 사회복지 정책 강화 및 확대에 따라 매년 그 사업수가 급증하고 있다. 또한 광역자치단체별로 자체사업을 시행하면서 기초자치단체인 시·군·구에 재정지원을 해주는 시·도비 보조사업이 있다. 자체사업은 지방자치단체가 자체수입으로 추진하는 사회복지정책이다(Koo, Kim and Kim, 2014).

본 연구의 분석결과에서 보듯이 구의 지역 간 불평등도가 가장 높게 나타나고 있으며 이전재원(광역·특별시비 국비 포함)의 효과가 가장 높게 나타나고 있다. 무엇보다 자체재원의 지역 간 격차가 심각하게 나타나고 있으며 구의 1인당 평균 청소년 예산액 또한 상당히 부족한 상황에서 이전재원의 효과가 다른 지역에 비하여 높게 나타난 것으로 파악된다.

둘째, 시의 불평등도 역시 높은 편이나 상대적으로 낮게 나타나고 있으며 이전재원의 효과가 전반적으로 나타나고 있다. 시의 경우 상대적으로 청소년 분포의 이질성이 적어 수요자가 균등할 수 있으며 지역 간 재정력 격차 역시 다른 구와 군에 비하여 상대적으로 적게 나타나 불평등도가 덜 심각하게 나타난 것으로 보인다.

마지막으로 군의 경우 연도별 효과의 차이가 있어 그 효과를 논의하기에는 한계가 존재한다. 군은 청소년 인구가 시와 구에 비하여 절대적으로 부족하나 구 지역의 지역 간 불평등도는 역시 재정자립도에 영향을 받는 것으로

유추해 볼 수 있다는 판단이다.

복지수요가 증가하고 복지정책이 확대되고 있음에도 전국을 대상으로 한 수요자대비 복지예산의 배분의 불평등도는 크게 악화되고 있지 않은 것으로 나타났다. 그러나 지역별(시, 군, 구) 수요자대비 불평등도는 자체사업의 경우 지역 간 차이가 크게 날 수 있다는 것을 보여주고 있다. 일반적 복지서비스에서 국비의 비중이 크고, 배분의 균등성 측면에서도 중요한 역할을 하고 있는 만큼, 지역 간 동질적 서비스 수준 제공이라는 측면에서 향후 차등적 보조를 통한 국고사업으로의 전환을 고려하기도 한다. 청소년복지예산의 경우 국비 및 시·도비의 지원예산 또한 상대적 열악성을 보여주고 있으나 이러한 지원예산의 편성은 우리사회에서의 청소년의 중요성을 고려할 때 보다 논의되어야 할 사항이라고 판단된다.

본 연구는 실증적 검토를 통하여 청소년 예산의 지역 간 격차가 심각하게 나타나고 있음을 제시하고 이전재원을 통한 효과성을 검토한다는 측면에서 매우 의의가 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 이용되는 국비와 시·도비의 구체적 예산 항목에 대한 구분이 없이 그 효과성을 밝혀냈기에 각각의 어떤 세부적 재원이 형평화 효과를 나타냈는지 살펴보는데 그 한계가 존재했다. 그리고 무엇보다도 분석자료가 2007에서 2011년까지 최근의 현실을 반영하기에 부족함이 있다고 판단된다.<sup>19)</sup> 이는 공개된 자료의 한계에서 비롯된 것인데 향후 더 구체적인 자료의 구분을 통한 후속 연구의 진행이 이루어져야 할 것이다.

19) 익명의 심사자께서 지적해주신 바와 같이 본 연구에서 활용된 자료는 최근추세를 반영하기에 한계가 있으므로 이를 위한 보완이 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고경훈 · 박용진. (2011). “재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로”, 한국행정논집. 23(3): 929-950.
- 강주희 · 윤순덕. (2007). “노인복지시설 유형별 지역적 편차에 관한 연구”, 한국지역사회생활과학회지, 18(3): 369-378.
- 김경호. (2005). “유료노인복지시설 분포의 형평성 평가: 주거복지시설 및 의료복지시설을 중심으로”, 노인복지연구, 28: 165-185.
- 김종희 · 김혜정. (2008). “재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로”, 한국정책과학학회보 12(4): 327-345.
- 김지경 · 정윤미. (2014). “지방정부 청소년정책예산에서의 국고보조금 결정요인”, 청소년학 연구. 21(6): 369-391.
- 김지경 · 정윤미. (2013a). “지방정부의 청소년복지예산 결정요인 분석”, 청소년복지연구. 15(1): 227-256.
- 김지경 · 정윤미. (2013b). “재정분권이 지방정부의 청소년복지예산에 미치는 영향분석”, 청소년학연구. 20(7): 123-147.
- 김윤수 · 문상호. (2006). “노인복지정책의 형평성과 효율성에 관한 연구: 노인요양시설 서비스 공급의 DEA분석”, 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.
- 김홍주 · 구찬동. (2014a). “정부재정보조가 지역 간 복지예산 불평등도 완화에 미친 효과분석: 지방자치단체의 사회복지예산을 중심으로”, 정책분석평가학회보. 24(1): 191-218.
- \_\_\_\_\_. (2014b). “지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구: 권역별 정부재정 보조의 불평등 완화효과를 중심으로”, 한국정책과학학회보. 18(1): 99-129.
- 김홍주 · 박상철 · 구찬동. (2014). “지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 교부세와 보조금을 중심으로”, 지방정부연구. 18(2): 507-537.
- 김태일 · 김재홍 · 현진권. (2001). “지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과”, 한국지방재정논집. 6(2): 3-19.

- 대전일보. (2014). “한해복지예산 4000여 억 원 천안시 영역별 불균형 심화 왜? 2014년 9월 22일자
- 박기목. (2006). “국고보조금의 지역 간 재정불균형 감소에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로”, 지방정부연구. 10(1): 285-301.
- 서정섭 · 조기현. (2007). “지방재정조정제도의 특성과 효과분석: 수평적 형평화 효과분석중심으로”, 한국지방재정학회 2007 동계학술세미나.
- 서정섭. (2008). “우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과”, 지방재정과 지방세. 2: 169-186.
- 서정섭. (2011). “외국 복지재정지출의 중앙과 지방간 분담실태와 시사점. 지방재정과 지방세”, 48, 86-108.
- 서태성 · 서태성 · 김현식 · 이원섭 · 문정호 · 윤혜철 · 박세훈 · 박인권 · 임상연. (2005). “참여정부의 분산 · 분권형 균형발전정책의 진단과 개선방안”, 지방분산 · 분권과 국토균형발전의 대응과제( I ). 국토연구원.
- 송건섭 · 김명수. (2006). “청소년복지정책의 변천과정과 결정요인”, 지방정부연구. 10(3): 103-122.
- 우경연. (2013). 2000년대 들어와서 아동 및 청소년복지정책과 재정분석. 초록우산어린이재단보고서.
- 윤영진. (2006). “지방정부 예산구조 하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고”. 한국지방재정논집. 11(1):5-37.
- 윤영진 · 이인재 · 곽채기 · 김은정 · 김태일 · 박정수 · 이재원. (2007). 복지재정과 시민참여. 서울: 나남출판.
- 이승중. (1993). “지방정부 공공서비스 배분의 균형성 분석”, 한국정책학회보, 2: 188-206.
- 이영범. (2004). “공공서비스제공의 효율성과 형평성의 관계에 관한 실증적 연구: 상수도 사업을 중심으로”, 한국행정연구, 13(3): 236-262.
- 이정희. (2001). “우리나라 청소년 복지예산에 관한 연구”, 청소년복지연구. 2(1): 17-31.
- 이청수. (2010). 지방예산론. 브렌즈.
- 장동호. (2007). “기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색”, 한국사회복지학. 59(1):239-351.

- 정윤미 · 강현아. (2012). “지방정부의 영유아복지재정에 영향을 미치는 요인: 기초자치단체 영유아복지세출예산을 중심으로”, 사회복지정책. 39(1): 283-308.
- 진재문. (2010). “지방정부 간 사회복지예산의 격차에 관한 연구”, 사회과학연구. 26(1): 413-431.
- \_\_\_\_\_. (2012). “시·군·구 사회복지예산 불평등에 관한 연구: 2000~2010년 1의 1인당 사회복지비를 중심으로”, 사회과학연구. 28(1): 205-227.
- \_\_\_\_\_. (2013). “부산시 구·군별 사회복지예산 격차의 특성에 관한 연구”, 사회과학연구. 29(1): 143-167.
- 지은구. (2010). 사회복지재정 연구. 서울: 집문당.
- 최병호 · 김기승 · 이근재. (2011). 지방분권과 우리나라 공공자본 배분 및 기술 효율성: 확률적 변경 생산함수 추정을 통해, 지역발전연구. 20(1): 151-177.
- 최승호 · 김창기. (2012). “복지예산의 중앙과 지방 간 형평분담과 배분구조 개선 방안: 광역 충청북도의 사례를 중심으로”, 한국사회복지정책학회. 춘계학술대회 발표논문집.
- 하능식 · 이상용 · 구찬동. (2012). 중앙·지방간 사회복지재정 분담방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- Aqua. R. (1982). Transforming needs into services: the Japanese case, in R. C. Rich, the Politics of Urban Public Services, Lexington Books, 173-188.
- Bennett, R. J. (1982). Central Grants to Local Governments, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyne, George and Martin Powell. (1991). Territorial justice-A review of theory and evidence, *Political Geography Quarterly*, 10(3): 263-281.
- Boyne George, Martin Powell and Rachel Ashworth. (2001). Spatial Equity and Public Services: An empirical analysis of local government finance in England. *Public Management Review*. 3(1):19-34.
- Davies, Bledlyn. (1968). *Social Needs and Resources in Local Services*. Michael.
- Fisk, D. and Winnie R. (1974). Output Measurement in Urban Government: Current Status and Likely Prospects, *Social Science Quarterly* 54,

725-740.

- Frost, N. & Stein, M. (1989). *The politics welfare-inequality: Power and change*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Harvey, David. (1973). *Social Justice and the City*. Michael.
- Hingorani, Shweta. (1997). Territorial Justice in Unified Germany. *Applied Geography*. 17(4): 335-343.
- Jones, B. D., S. Greenberg, C. Kaufman and J. Drew. (1978). Service delivery rules and the distribution of local government services: three Detroit bureaucracies. *Journal of politics* 40: 332-368.
- Kay, Adrian. (2005). Territorial Justice and Devolution. *BJPIR* 7: 544-560.
- Koo, Chan Dong, Heung Ju Kim and P. S. Kim. (2014). Analysis on the Unequal Welfare Service Distribution among Local Governments in Korea. *LEX LOCALIS-Journal of Local Self-Government*. 12(2): 225-248.
- Kroger, T. (1997). Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State? In J. Sipilä. (ed.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Ashgate.
- Laswell. H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, and How*, New York: Meridian Books.
- Sipilä, J. (ed.) (1997). *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Ashgate.
- Teitz, M. (1968). Towards a Theory of Urban Public Facility Location, *Papers of the Regional Science Association*, 21(1):35-56.
- Viteritti, J. P. (1982). Bureaucratic environments, efficiency, and equity in urban service-delivery systems, in Richard C. Rich(ed.), *The Politics of Urban Public Services*, Lexington: Lexington Books.
- West, R. R. and Lowe, C. R. (1976). Regional variations in need for and provision and use of child health services in England and Wales, *British Medical Journal*, 272: 843-846.

■ □ □ □ □ □ □ Abstract

## Mitigating Effects of Regional Inequality of Youth Welfare Service: A Case of Local Governments

Kim, Heung Ju  
Yonsei University, Korea

---

This study will examine the youth welfare policy for the desirable life of youth and the situation of local youth welfare policy. It aims to figure out the level of local budget for the youth welfare inequality in terms of using Gini coefficient and Entropy index and also find the mitigating effects of local allocation tax(local share tax and fiscal compensation fund) and subsidy(national grant and provincial grant) system on inter-region including Si (city), Gun (county), and Gu (district) governments. Using Korea's welfare finance database from the Korean Institute for Health and Social Affairs, the units and resources of local governments, annual tendencies and factors of inequality are investigated by employing the welfare expenditure per service consumer as a measurement index.

The results show that there is less mitigating effect of total local governments including Si (city), Gun (county), and Gu (district) governments per service consume in terms of provincial grant, and Inequality is high in the expenditures of Gu (district) compared to Si (city), Gun (county). It is lessened when the budget includes the aid of the central government, which implies that the assistance of the central government plays a role in resolving the unequal expenditure distribution per service consumer. this study presents policy implications on he basis of this analysis result

[Key Words: local government, inequality, gini coefficient]

---

논문접수일: 2015년 1월 19일 / 심사일: 2015년 2월 2일 / 게재확정일: 2015년 3월 27일



제1저자: 김흥주(Kim, Heung Ju)는 연세대학교에서 박사학위를 취득하였으며(논문: 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한연구, 2012년 8월), 현재 연세대학교 원주캠퍼스 소재 빈곤문제국제개발연구원(IPAID)에서 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 규제정책, 행정윤리와 관료부패, 지방행정 및 재정이며, 주요 논문으로는 “지방자치단체의 환경규제정책 결정요인(2013)”, “OECD 국가의 뇌물방지 협약(Anti-Bribery Convention, 賂物防止協約)이행수준 결정요인에 관한 탐색적 연구(공저, 2014)”, “Analysis on the Unequal Welfare Service Distribution among Local Governments in Korea(공저, 2014)” 등이다. (e-mail: myutos78@hanmail.net)