

# I. 서론

1. 연구목적
2. 연구방법
3. 기대효과

공 백

# I. 서 론

## 1. 연구목적

### 1) 연구목적 및 필요성

참여정부의 출범과 함께 본격적인 지방분권화의 시대가 열리고 있다. 지방분권시대의 청소년정책도 이제 새로운 접근을 요구하고 있다. 지방정부가 지역주민의 다양하고 고급화되어 가는 행정수요와 지역적 특수성에 대응하고, 행정서비스의 질을 향상시키기 위해서는 행정서비스의 전달체계와 행정인력의 전문성확보 그리고 재정의 확보가 우선적으로 고려되어야 한다.

각종 정책에 있어서 가장 기본적인 문제 중 하나는 수요와 자원의 대립 즉 행정욕구를 충족하기 위해 한정된 자원을 어떻게 확보하느냐의 문제이다. 이런 점에서 보면 청소년정책도 예외는 아니다. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부의 청소년정책에 있어 당면과제는 예산(budgeting)과 할당(rationing)의 역할을 전제로 하는 범위 내에서 마련되어야 한다.

길버트(Gilbert, N.)와 스퍼츠(Specht, H.)는 사회복지 정책의 분석틀로서 할당, 급부, 전달체계 그리고 재원 등 네 가지를 제시하고 있는데, 지방청소년정책의 모형도 이러한 원리 하에서 사회적 가치와 사회적 선택 그리고 이론이나 기준이 정립되어 평등성과 형평성 그리고 적정성이 조화될 수 있는 제도의 산출이 필요하다.

그러므로 재원의 확보와 관련된 경험적 연구는 예산과 관련된

청소년정책을 객관적으로 입증하는 중요한 이론적 기초를 제공할 수 있다. 이러한 필요성에 의하여 본 연구는 지방정부의 청소년정책 중 예산과 관련된 모형개발에 대한 탐색적 연구를 목적으로 수행된다.

본 연구의 이론적 기초를 마련하기 위한 우선적인 전제는 지방정부 청소년예산이 가지는 두 가지 외형적 특징이다. 우선 지방 청소년예산은 분류상 지방재정의 범주에 들어간다. 또한 예산분류상 사회보장비에 속한다. 본 연구에서는 이러한 측면을 고려하여 지방재정과 사회보장비에 대한 선행연구와 이론을 검토하여 지방정부의 청소년예산에 관한 이론적 증거와 이러한 예산을 결정하는 요인에 대한 모형을 탐색하고자 한다.

특히 각 연도의 청소년예산을 종속변수로 하여 청소년예산결정에 영향을 주는 사회·경제적 변수, 정치·행정적 변수, 재정적 변수 등을 구성하는 독립변수들을 찾아내어 이를 향후 지방청소년정책 및 예산연구에 활용한다.

또한, 지방자치의 실시가 정치적 행정적인 분권화와 사회·경제·문화적 분권 등을 통한 지역 간의 균형개발과 지역주민의 복지증진에 기여할 것으로 기대한다. 그러나 지방자치의 실시가 오히려 지역복지서비스를 축소하고, 지역 간 복지서비스의 불균형을 초래한다는 연구의 결과들이 나오고 있다. 청소년분야의 서비스는 지방자치 실시 이후 어떠한 영향을 받았으며, 지역 간의 불균형이 심화되지는 않았는지, 과연 증가하고 있는지에 대한 경험적 연구의 필요성을 제기하는 한편, 지방자치의 실시에 따른 청소년정책의 대응방안도 모색하고자 한다.

## 2) 연구의 구성

본 연구는 총 5장으로 구성된다. 제1장 서론에서 연구의 목적과 방법을 설명한다.

제2장에서는 청소년예산에 대한 이론적 배경을 연구하기 위하여 청소년예산의 개념과 범주, 지방정부의 예산편성과정 그리고 지방정부의 예산결정 이론 및 지방정부유형론과 관련된 이론을 검토하고 국내에서 이러한 이론들을 바탕으로 진행된 연구의 결과들을 살펴본다.

제3장에서는 지방정부 청소년예산 사례분석으로 경기도의 31개 시·군을 대상으로 지방자치가 실시된 1991년부터 2003년까지 13년간의 청소년예산 및 일반회계 등을 통계적으로 분석한다.

제4장에서는 지방정부 청소년예산결정 영향요인에 대한 실증적 연구로 경기도 31개 시·군의 청소년담당공무원을 대상으로 설문조사를 하고, 조사결과를 지방정부의 유형에 따라 비교분석한다.

설문조사를 위해 앞에서 검토한 이론과 선행연구를 바탕으로 경험적 연구를 위한 예산결정요인 분석모형을 정립하고 모형을 구성하고 있는 변수에 대한 조작적 정의 및 측정지표를 설정한다. 지방정부의 예산결정에 영향을 미치는 요인이 무엇인지, 이를 실증적으로 분석하기 위해서는 예산결정을 설명하는 변수들 간의 가설적인 관계를 나타내는 결정모형을 구성해야 한다. 예산결정현상을 설명하고 예측하기 위한 이론개발은 다양한 학문적 배경을 지닌 많은 학자들에 의하여 여러 각도에서 개발되어 왔다. 그러나 이러한 이론 모형들의 관점과 기준은 예산결정의 특정 측면만을 고려한 것이다. 그러므로 본 연구에서는 이런 경쟁적 관점들(competing perspectives)을 종합적이고 체계적으로 이해하고 설명하기 위한

가설적 모형을 제시하고자 청소년예산의 특성을 고려하여 재구성하였다.

제5장은 결론 및 제언으로 본 연구의 연구결과 및 정책제언 그리고 향후 수행하여야 할 연구의 과제들을 제시한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 다음과 같은 세 가지의 연구방법으로 수행한다.

### 1) 문헌조사

본 연구 과제를 수행하기 위해 먼저 검토해야 할 필요가 있는 분야는 지방자치와 지방재정, 지방재정결정요인, 지방복지정책, 그리고 청소년정책 등이다. 이와 관련된 자료를 수집하기 위한 문헌 조사는 이론적인 분석의 틀 및 최근 연구동향 그리고 분석법 등을 포괄적으로 포함해야 한다. 이를 위해 관련 전문연구서, 선행 연구 논문, 각종 정부간행물, 행정통계자료, 그리고 연구보고서 등의 문헌을 수집·분석 조사한다.

### 2) 전문가 면담조사

청소년정책 및 지방재정 관련 전문가 및 실무자와의 면담을 통해 각 변수들의 신뢰성과 타당성에 대한 검토를 한다.

### 3) 사례분석과 실증분석

경기도 시·군의 담당공무원을 대상으로 한 설문조사를 통한 실증분석과 사례분석을 위해 지방자치가 실시된 1991년부터 2003년까지 13년간 각 연도 예산서에서 청소년예산을 수집하고, 통계연보 등을 이용하여 인구현황 등 기초 자료를 취합·분석한다.

## 3. 기대효과

이 분야에 대한 기존 연구가 거의 전무한 상태에 있기 때문에 우선 청소년정책을 집행하기 위한 안정적 재정의 확보에 필요한 지방정부의 예산결정에 영향을 주는 요소가 무엇인지 도출하는 것에 주력한다. 이는 향후 요구되는 각 변수들 간의 인과관계나 상관관계에 대한 경험적 연구의 기초가 될 것이다.

또한 본 연구는 궁극적으로 지방정부의 청소년예산집행에 대한 기술적 통계분석, 상관관계분석, 인과관계분석 등을 통한 지방정부 청소년예산결정에 관한 이론의 정립, 향후 청소년예산의 편성과 확보를 위한 제도의 개선과 고려사항 등을 위한 자료로서의 가치를 지닐 수 있다.

그리고 지방자치의 실시 이후 지방정부의 청소년정책정향을 지방정부 유형별로 파악하여 이에 대응하는 청소년정책 수립에도 도움을 줄 수 있다.

공 백

## II. 지방정부 청소년예산에 관한 이론적 고찰

1. 청소년예산의 개념과 범주
2. 지방정부의 예산편성과정
3. 예산결정에 관한 이론적 고찰

공 백

## II. 지방정부 청소년예산에 관한 이론적 고찰

### 1. 청소년예산의 개념과 범주

#### 1) 청소년예산의 개념

정책을 집행하기 위해서는 이에 필요한 인적·물적 자원을 확보해야 한다. 청소년정책에 있어서도 청소년정책의 개념과 범주 등에 관해서는 여러 가지 논의가 있을 수 있지만 청소년정책의 목표달성을 위한 실천적 방안으로서의 필요한 재원의 확보는 무엇보다 중요한 의미를 갖는다. 청소년정책을 실천하기 위해 필요한 재원을 청소년예산이라 할 때, 우선 청소년정책이 무엇인가 살펴 볼 필요가 있다.

청소년정책은 국가적 사업으로서 청소년육성을 추진하기 위해서는 그것을 추진하기 위한 법적 근거를 지닌 정책의 입안과, 입안된 정책을 시행하기 위한 사회제도 및 행정조직이 필요하다(이광호 외, 1992: 28-74). 이 때 제도 및 조직의 측면을 포괄적으로 규정하여 “청소년의 보호·육성·선도 및 자율활동의 지원 등에 관한 행정체계와 기구, 기능 및 사회제도와 법적 체계의 총칭”으로써 청소년 관계 제도라도 할 수 있으며(유네스코 한국위원회 편, 1988: 185-192), 청소년정책은 청소년들이 그 본래적 역할과 사명을 다할 수 있도록 육성·지원하기 위한 재정 운용의 기본방침과 청소년활동의 지침을 국가가 제시한 것(남정걸, 1991: 34)이라고 할 수 있다.

청소년은 미성년자라는 인식에서 성인 또는 보호자의 보호를

받아야 한다는 점이 청소년정책을 확립하게 한 요인으로 작용하고 있다. 또한 현대사회의 본질적 특성과 가정과 사회의 변동에 따른 청소년성장 기능의 약화에서 국가와 사회의 정책적 개입 필요성이 제기되고 있다(이용교, 1995: 28-30).

청소년기의 또래집단은 정체성의 확립 등에 큰 영향을 주기 때문에 사회와 국가는 청소년의 동아리활동을 조장하는 등 의도적으로 청소년의 또래집단에 개입하여 왔다. 산업화와 도시화에 따라 아동과 청소년의 생활공간이 상업화되면서 이윤 추구를 일차적인 목적으로 하는 유해환경의 통제는 청소년정책의 핵심적인 사업이 되고 있다. 미래사회에 대한 청소년들의 효과적 적응과 학교에서 직장으로의 이행 실패로 인한 청소년실업 등도 교육지원과 직업훈련 등의 정책적 노력을 요청하는 일이다.

또한 청소년정책은 학교교육의 연장과 역기능에 따른 문제점을 해결하는 방안으로서 제기된다. 산업혁명 이후 공교육기간의 연장은 아동기와 청소년기를 생성시켰으며, 동시에 기초적인 지식교육 이상의 과도한 학습량과 이론 중심의 교육, 입시위주의 교육정책 등으로 인하여 지역사회와 연계된 다양한 체험활동의 기회를 상실하고 학교라는 울타리 안에서 입시준비에 매달리는 결과를 초래함으로써 바람직한 성장을 왜곡하고 있다. 우리나라의 청소년정책의 발전에도 이러한 정책적 필요성이 작용하였으며, 특히 청소년의 가치관 혼란, 청소년문제에 대한 대응과 학교교육의 한계성, 가정의 교육적 기능 약화 등은 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다(천정웅, 1999: 443-444).

## 2) 청소년예산의 범주

본 연구에서는 지방정부의 청소년정책을 “청소년의 보호·육

성·선도 및 자율활동의 지원 등에 관한 행정체제와 기구, 기능 및 사회제도와 법적 체계의 총칭”으로써 지방정부의 청소년 관계 제도라고 할 수 있으며, 청소년정책은 청소년들이 그 본래적 역할과 사명을 다할 수 있도록 육성·지원하기 위한 재정 운용의 기본방침과 청소년활동의 지침을 지방정부가 제시한 것이라고 본다.

이러한 청소년정책에 수행하기 위하여 필요한 재원은 그 구성상 공공부문과 민간부문의 재원으로 구별할 수 있다. 공공부문의 재원은 대개 세금정수원이 있는 정부단위에 의해서 조달되는 재원을 말하는데, 이는 다시 중앙정부와 지방정부로 나눌 수 있다. 민간부문의 재원은 사용자가 내는 부담금, 피고용자가 내는 보험금, 민간으로부터의 기부금, 사업수익금, 기타 수입 등을 들 수 있다.

공공부문 중 중앙정부의 청소년예산은 주로 매년 문화관광부에서 발행하는 청소년백서에 의하여 그 규모를 파악할 수 있는데 이 또한 범주의 설정과 개념적 정의에 있어 논란의 여지가 있지만, 대개 일반회계, 지방양여금 그리고 청소년육성기금 등으로 구성된다. 지방정부의 청소년예산은 사업부서별로 운영되는 현행 예산체제에서 일목요연하게 파악하기가 매우 곤란하게 되어 있다.

그러나 일반적으로 청소년과 관련된 예산은 <표 2-1>, <표 2-2>에서 보는 바와 같이 광역·기초지방정부의 세출예산 구성표에 의하면 일반적으로 사회개발비 장-사회보장비 관 - 가정복지 또는 사회복지 항 - 청소년복지 세세항으로 분류되어 있다. 또한 아동복지나 문화체육비 항목에도 청소년과 관련이 있다고 볼 수 있는 예산이 있으나 본 연구에서는 이를 제외한다.

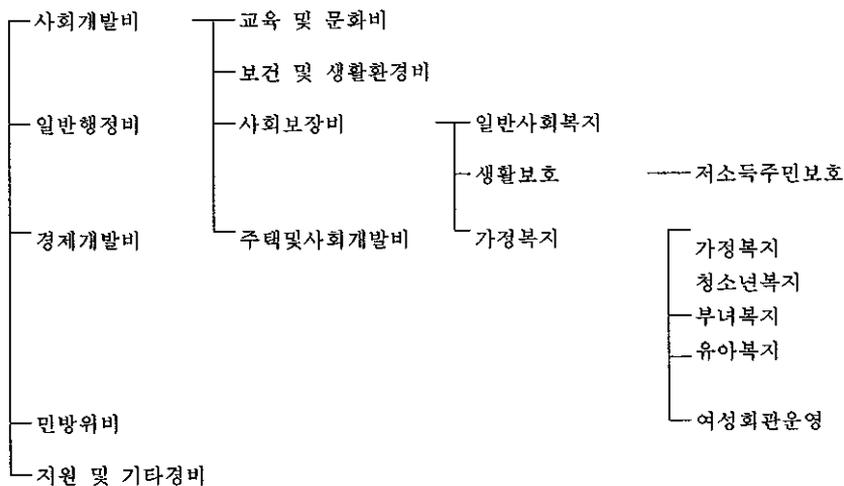
또한 지방정부의 청소년예산에 관한 연구를 위하여 당초예산서 뿐 아니라 추가경정예산서과 결산서를 연구자료로 포함할 수

있으나 결산서의 경우 청소년관련 예산을 따로 파악할 수 없는 어려움이 있다.

세입분야에 있어서는 일반회계와 청소년관련 국도비보조금, 지방양여금, 청소년육성기금 등이 있으나 이 또한 정확하게 분류하는 것이 쉽지 않다.

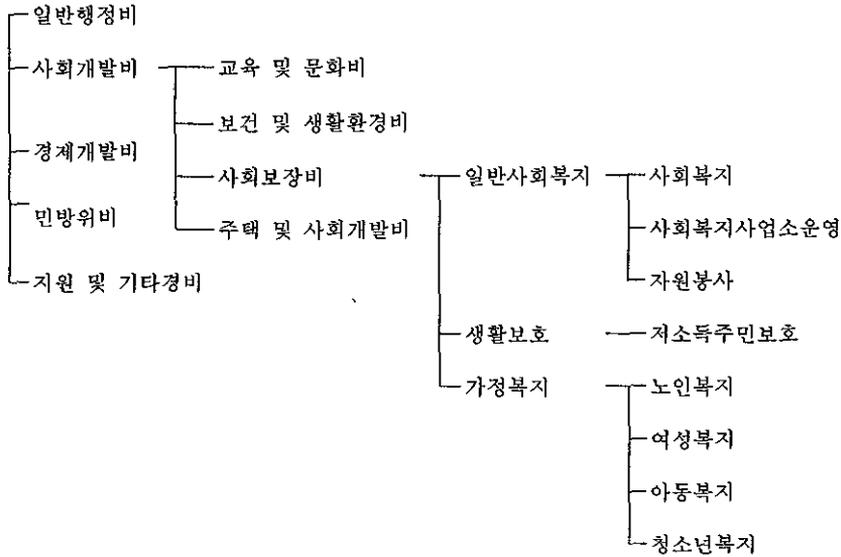
이러한 이유로 본 연구에서는 당초예산서의 일반회계 중 청소년복지로 분류되어 있는 예산만 청소년예산으로 정의하고자 한다. 최근에는 청소년복지예산에 각급 학교의 급식시설, 체육관 건립비, 학교 운동부 지원예산이 포함 교육관련예산이 포함되어 있는 경우가 있어 향후 이에 대한 분류도 검토되어야 할 것이다. 이렇게 지방정부마다 청소년예산의 분류 방식이 다른 이유는 행정자치부의 예산편성기본지침에 과목구분중 ‘항’ 및 ‘세항’은 지방정부가 자율적으로 설정하여 운영하도록 위임하고 있기 때문이다.

〈표 2-1〉 광역지방자치단체의 세출예산 구성표



자료: '03년도 경기도 본청 예산서 참조 구성(일반회계 기준)

<표 2-2> 기초자치단체의 세출예산 구성표



자료: '03년도 안양시 예산서 참조 구성(일반회계 기준)

## 2. 지방정부의 예산편성과정

지방정부의 예산편성 개념과 절차는 지방자치법 및 지방재정법을 중심으로 지방정부의 예산편성절차에 관하여 살펴본다.<sup>1)</sup> 예산편성은 중앙정부에 의한 기준의 설정, 사업부서에 의한 예산요구, 그리고 예산부서에 의한 심사와 결정이라는 기본 절차를 따르고 있기 때문에, 예산편성과정은 사업부서라는 사업의 주창자와 예산부서라고 하는 재정의 보호자간의 보완적인 역할들의 상호작용의 과정이기도 하다.

위와 같은 상호작용은 지방정부 전체로서의 총 재정규모와 여

1) 지방자치법제7장제2절에는 지방자치단체의 예산 및 결과에 관한 조문이 있고, 지방재정법제3장에는 예산, 동법제4장에는 결산과 관련된 조문이 있다

러 분야의 사업구조와 수준을 조정하는 과정이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 예산과정을 통하여 예산의 분석적 내용이 구체화되어 가는 것이라고 할 수 있다.

## 1) 예산편성의 개념과 절차

### (1) 예산편성의 개념

예산은 일 회계연도에 있어서의 수입과 지출의 예정적 계산이며 지방자치법 등이 정하는 바에 따라 소정의 요건을 갖추어 지방의회의 의결을 거친 것이다. 집행부가 부여받은 재정적 권한을 지방정부의 사업과 재정을 연계한 계획으로 정의할 수 있다. 그러므로 관념적으로 보면 예산편성이란 정부의 일 회계연도에 있어서의 세입과 세출을 예정적으로 계산하는 과정이며, 제도적으로는 집행부제출예산제도(executive budget system)에 있어서의 집행부가 세입·세출권한을 승인받기 위한 문서를 작성하여 의회에 제출하는 과정을 말한다. 결과적으로는 예산안이라는 문서를 작성하는 과정이다.

예산편성은 계획성과 자원배분을 위하여 필요하다. 지방정부의 기능이 매우 복잡해지고 다양하기 때문에 다양하고 복잡한 기능간에 분업과 조정이 이루어져야만 주민의 요구를 수용하고 행정을 관리해 나갈 수 있을 것이다. 즉 사업계획을 수립하고 조정하기 위하여 예산편성절차가 필요하다.

또한 제한된 자원에 비해 주민의 요구와 행정기관의 사업에 대한 욕구는 거의 무한하다. 따라서 거의 무한한 욕구와 요구를 일정한 재정적 한계 내에서 조정하기 위해서는 재정계획이 있어야

하는데 예산편성은 이와 같은 재정계획을 작성하기 위해서도 필요한 것이다.

결국 예산편성은 지방정부의 정책형성과 재정계획을 조정하기 위하여 필요한 것이라고 할 수 있다.

## (2) 절차상의 고려사항

지방정부의 예산은 매년 지방자치단체의 장에 의하여 편성되고 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되며 각 기관에 의하여 집행된다. 지방의회의 결산승인이 나면 지방정부의 예산집행책임이 해제되고 당해예산의 기능은 완결된다. 이와 같이 예산편성에서 심의·집행·결산에 이르는 일련의 과정을 예산과정이라 한다(김철·신해룡, 1990: 267). 이러한 예산과정 전체가 논리와 제도의 결합이라고 볼 수 있듯이, 예산편성절차도 논리와 제도의 결합이라고 말할 수 있을 것이다. 이와 같은 논리와 제도의 결합 때문에 예산운영에 있어서 「계산과 전략」의 문제가 생겨나는 것이라고 할 수 있다.

예산편성절차에 있어 논리상의 고려는 도출과 조건으로 요약할 수 있는데, 이를 행정조직과 예산부서의 기능을 검토하면서 예산운영상의 정책형성과 집행체계를 논리적인 관계로 간추려 보면 다음과 같다.

- ① 법률의 근거
- ② 사회적 변화를 예측하고 전망하여 수립한 장기종합계획 및 정책형성
- ③ 재정정책, 중기재정계획 및 복지·건설·문화 등의 분야별 계

### 회계 정책

- ④ 예산안 편성과 연간사업계획 작성
- ⑤ 예산심의 및 의결
- ⑥ 예산배정 자금공급 및 분야별 세부사업계획
- ⑦ 예산상의 수입·지출 및 사업집행
- ⑧ 회계감사 및 사업평가

위와 같이 예산상의 정책형성 및 집행체제를 보면 각 단계는 상호간에 일종의 도출(derivation)과 조건(constraints)의 관계를 형성한다. 즉 정치·경제 등의 변화와 전망 등을 예측하여 지방정부의 기능을 조정하고, 장기종합계획을 수립하고, 정책을 형성해야만 합리적인 재정계획과 분야별 계획이 도출될 수 있다고 말할 수 있겠는데, 예산편성 이하의 각 단계도 마찬가지로 볼 수 있다. 다시 말하면 세부적이고 구체적인 단계의 사항들은 논리적으로 그보다 상위에 있는 단계의 종합적이고 일반적인 정책이나 계획으로부터 연혁(도출)되는 것이 더 합리적인 것이다.

그런데 만일 예산운영상의 수입·지출사무나 사업집행이 비능률적이며 비효과적이고 나아가서 무책임하거나 부정확하게 이루어진다면, 예산배정과 자금공급 및 분야별 세부사업계획은 그 본래의 의도대로 실현될 수 없게 된다. 그 이상의 단계도 마찬가지다. 예산심의가 현실적이거나 무의미하면 예산편성 등의 단계도 불성실하게 이루어질 가능성이 높다. 따라서 논리적으로 하위의 단계에 있는 것들은 상위의 단계의 실효성을 높이기 위한 조건이라고 할 수 있을 것이다.

이와 같은 예산운영에 있어서의 정책형성과 집행체계의 「도출과 조건」의 관계를 다른 측면에서 바라보면 거시예산(macro-budgeting)과 미시예산(micro-budgeting)간의 관계라고도

할 수 있다. 거시예산은 정치·경제 등의 전망과 재정정책적 고려하에서 결정되는 재정의 총 규모이고, 미시예산은 주민의 요구에 부응하는 각 부서의 수요와 요구를 반영하면서 조정된 사업의 총 규모인데, 결과적으로는 양자가 동일한 규모가 되지만 그것을 결정하는 근거와 과정에는 차이가 있는 것이다. 이 경우에도 거시예산의 결정이 체계적이고 합리적일수록 미시예산의 도출이 쉽고, 반면에 미시예산의 결정이 신뢰성있게 이루어질 때 거시예산결정에 대한 안정된 조건을 마련해 줄 것이다.

또한 예산편성절차는 지방정부조직이나 사업의 상태표사인 동시에 재정자원 투입과 사업성과간의 인과관계에 관한 설명이며, 가치나 선호에 관한 언명인 예산문서의 내용을 작성하는 과정이라 볼 수 있다. 이와 같은 과정에서 계산과 전략적 고려가 작용하게 된다.

위에서 살펴본 정책형성 및 집행체계의 논리적 관계가 예산운영에서 실현되게 하기 위하여 절차를 제도화한 것이 지침과 요구, 그리고 승인과 집행단계의 제도화이다. 이 중에서 예산편성과 직접적으로 관련이 있는 것은 지침의 시달, 예산요구서의 작성제출 그리고 사정이나 승인 등이다.

우선 지침은 지방정부의 정책에 관한 일종의 기준이나 방향을 제공하는 것으로, 예산안 편성 권한을 가지고 있는 지방자치단체의 장이 예산운영방향을 제시해주는 행정자치부의 예산편성기본지침과 지역의 특수한 사정을 고려하여 작성한 당해연도 기본운영계획을 바탕으로 예산부서에서 예산안편성방침을 작성한다. 이러한 지침이 얼마나 명시적이며 체계적이고 실효성이 있느냐의 여부는 매우 중요하다.

지방정부는 지침에 따라서 단체장의 책임 하에 집행부가 예산을 요구하며, 지방의회는 그 요구를 심사·승인하고 그것을 집행부가 집행하는데 그 결과에 대하여 회계검사를 받게 된다. 이상의 내용이 흔히 말하는 예산과정의 4단계이다.

그러나 예산편성과 집행에 관하여 이해하는데 있어서는 지방의회와 집행부간의 관계만을 이해하는 것으로는 불충분하다. 즉 집행부 내의 과정도 알아야 되는데 이 과정이 또한 지침-요구-사정-집행-검사의 단계를 가지고 있는 것이다.

지방의회에 제출할 예산안편성에 있어서 예산부서의 도움으로 단체장은 예산안 편성을 위한 지침이나 기준을 마련하여 각 부서에 시달한다. 각 부서는 이러한 지침에 따라 소관사무에 관하여 예산을 요구하는데 예산부서가 그 내용을 사정하고 필요한 절차를 거쳐 지방의회에 제출하는 것이다. 지방의회가 승인한 예산의 집행에 있어서 또다시 예산부서의 통제를 받게 되며 예산집행결과에 대하여는 결산심의회와 회계감사를 받는다.

이와 같이 예산절차는 예산편성의 논리적 관계를 사업부서간의 권력배분 하에서 지침-요구-승인-집행 등의 관계로 제도화시킨 것이므로 논의의 내용이 복잡해지는 것이다.

### (3) 지침시달

지방정부의 예산은 지방재정법 제30조제3항에 의하여 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관의 의견을 들어 시달한 예산편성기본지침을 기본으로 편성한다. 지방정부의 예산편성은 예산부서에서 단독으로 할 수는 없으므로 각 사업부서에 대하여 여러 가지 자료나 정보를 제출하도록 요청하는데, 이 때 일관성과 체계, 가정이나 전망 그리고 한계 등을 제시하기 위하여 예산편성지침을 기준으로

한다. 이는 전국적인 통일성을 기하기 위한 것으로 어떤 자료나 정보가 제출되도록 시달되느냐 하는 것은 중앙정부의 결정방식을 반영하고 있는 것이다. 어느 지침에서나 공통적으로 포함시켜야 되는 것은 양식, 일정, 세입추계자료, 분류체계 그리고 인건비 등의 편성 기준 및 산출근거이다. 그리고 각 사업부서가 방침에서 벗어나지 않게 하기 위하여 전체의 입장에서 바라본 예산편성에 있어서의 가정과 전망 그리고 정책방향과 중점사업 등의 내용이 지침에 포함된다.

또한 각 지방정부는 가용재원을 벗어나지 않는 한도 내에서 예산을 편성하면서도 지방의 변화를 반영하는 사업을 개발하도록 하는 방법에는 여러 가지가 있다. 즉 예산요구의 한계를 부여하면서도 사업간의 비교근거와 지방정부의 중점방향에 따른 대안사업(alternative programs)을 제시하도록 하는 방법에는 여러 가지 방식이 있을 수 있는데 그 중 몇 가지만을 예시하기로 한다(Lee, Jr. and Johnson, R. D., 1977: 118-123).

#### ① 현년도수준(current budget or base)

이것은 지방정부의 사업에 변동이 없는 것으로 가정하는 방법이다. 따라서 각 부서의 현 회계연도의 예산을 기초(base)로 하고 인건비나 물건비 등과 같은 추가적인 운영경비(operating costs)에 충당하기에 필요한 것에 한해서만 증액을 요구할 수 있도록 하는 것이다. 이것은 지방정부가 기존 사업만을 계속해 나갈 것으로 가정하는 경우이다.

그런데 기존 사업의 수준을 명시적으로 결정하는 일이 쉬운 것은 아니다. 왜냐하면 지방정부가 어떤 사업을 시작할 때 그 범위나 수준을 어느 정도로 할 것인가를 처음부터 뚜렷하게 정해 놓는 일이 드물기 때문이다. 이러한 예는 어떤 사업의 모든 대상자에게

재화나 용역을 제공해야 될 의무가 있는 경우에서 볼 수 있다.

가령 모든 노인에 대한 복지를 확대 실시하는 경우 사업의 기준은 대상 노인 수에 의하여 결정되는 것이지 예산의 범위 내에서 노인 수를 조절할 수는 없는 것이기 때문이다. 또 다른 예로서는 어떤 산출량이나 사무량을 기준으로 잡았을 때, 그 변동수준에 따라 사업수준이 달라진다.

## ② 한도액설정 예산법(fixed-ceiling budgeting)

이 방법은 지방정부의 예산한도액을 정한 다음에 각 실·국, 기타 하부 조직단위별로 한도액을 분할·설정하는 방법이다. 이 방법의 장점은 예산요구의 총액이 미리 설정한 한도액 내에서 결정된다는 것이다. 그 단점은 한도액을 설정한 당시에 각 부서의 사업 수요에 관하여 충분한 정보나 자료를 가지고 있지 않을 수도 있기 때문에, 사업의 우선 순위라는 견지에서 볼 때 어떤 부서는 자금이 부족한 반면, 다른 부서는 여유자금을 가질 수 있게 된다는 점이다.

위에서 서술한 현 연도 수준이나 한도액설정은 다 같이 그 자체 만으로서는 사업변경에 도움이 되지 않는다고 하는 약점을 가지고 있다. 만일 예산부서나 단체장이 위와 같은 종류의 예산요구서만 제출 받는다면 자원배분에 있어서의 대안(alternative)에 관한 정보를 얻을 수 없게 된다. 따라서 이와 같은 약점을 보완하는 방식으로 예산요구에 있어서 몇 가지의 다른 가정(what-if)에 기초를 둔 접근방법이 사용되고 있다. 이러한 접근방법에서는 사업부서들로 하여금 대안을 개발하도록 요청하는 것으로서 예산액을 증감시켰을 때 또는 사업을 개선하였을 때의 대안이 무엇인가를 알아보려는 것이다. 다음은 그와 같은 방법의 예들이다.

## ③ 무제한예산법(open-ended-budgeting)

이것은 사업부서가 그 소관사무를 수행하는데 있어서의 행정 수요(needs)를 모두 예산요구에 반영하도록 하는 것이다. 이 방법의 장점은 기존사업수준과 비교하여 얼마만한 수요가 있다고 생각하는지를 표면에 나타내게 만드는 것이다. 이와 같은 정보를 가지고 현행예산의 수준과 비교하면서, 바람직한 재원의 수준을 논의하는 것이다. 무제한예산법의 단점은 이 방법 하에서의 예산요구액은 지방정부의 경제적 및 정치적 능력한계를 벗어나게 되어, 요구액이 허황된 것으로 보일 가능성이 있다는 점이다. 행정기관은 그들의 소망이 잘 실현되지 않으면 예산요구서를 작성하는데 많은 정성을 들이지 않게 될 것이다.

## ④ 영기준예산(zero-base budgeting)

이것은 현년도수준(base)이 존재한다고 가정하는 대신에, 어떤 사업을 중단하면 어떤 일이 생기는가를 알아보는 것이다. 이 제도의 장점은 어떤 사업을 현행 수준에서 계속할 것인가를 검토할 수 있게 한다는 점이다. 그 단점은 무제한예산법과 유사하여 근본적으로 비현실적인 가정을 한다는 점이다. 영기준예산에서는 의사결정자가 사업을 제거할 수 있는 능력을 가지고 있는 것으로 가정하나 현실적으로는 어느 지방정부에 있어서나 정치적 세력이 사업의 제거나 폐지를 막고 있는 것이다. 이와 같은 이유로 영기준예산은 한꺼번에 지방정부의 모든 사업에 대하여 적용하기보다는 선별된 몇 개의 사업에 한정시키는 것이 좋다.

## ⑤ 비율증감(percentage increase-decrease)

무제한예산법과 영기준예산이라는 양극단의 중간에 속할 수 있는 것이 경제적 및 정치적으로 수용 가능한 예산요구서를 만들

게 할 수 있는 접근방법이다. 이것은 현년도 예산수준보다 일정한 백분율만큼 증감시키는 비율증감방법이다. 사업부서들은 어느 분야에서 어떤 결과를 예측하여 삭감할 수 있고, 반면에 어느 분야에서 어떤 결과나 산출을 예상하여 증액할 수 있는지를 나타내게 하는 방법이다.

#### ⑥ 우선순위표시법(priority listing)

각 사업부서가 소관사업에 대하여 우선 순위를 표시하는 방법이다. 이 방법의 장점은 행정관료들이 무엇을 긴요한 사업이라고 생각하고 있는가를 예산관계의 결정자들이 알 수 있게 해 주는 것이고, 그 단점은 모든 사업이 다 똑같이 중요하게 보여서 우선 순위를 결정하기 곤란한 경우가 많다는 점이다.

#### ⑦ 항목별 통제(item-by-item control)

예산요구의 항목별로 통제하는 것이다. 가령 인건비 중의 특정 항목을 통제한다거나 또는 어떤 항목이 일정금액 이상일 경우에 특별한 심사를 받도록 하는 방법이다. 이 방법의 장점은 선별적 통제가 가능하다는 것이고, 단점은 자의적이고 번거로울 수 있다는 점이다.

#### ⑧ 정책과 사업지침(policy and program guidance)

앞에서 알아본 방법들이 절차나 기준에 관한 것이라고 한다면, 정책과 사업에 관한 지침은 좀더 실질적(substantive)이다. 이 방법에서는 예산부서가 각 사업부서에 대하여 특정사업분야에 관해서는 특별한 타당성이나 대안을 제시하도록 요구한다. 이와 같은 지침에 따라서 행정기관은 구체적인 사업요구서를 작성한다.

이러한 지침의 장점은 어떤 사업이 예산부서의 호의적인 반응을

얻어낼 것인지에 관하여 사업부서에게 실마리를 제공해 준다는 점이다.

이상의 여러 가지 지침과 방법들을 서로 결합하여 사용하는 것이 보통이다. 그리고 예산요구부서에 대한 예산부서의 신뢰가 부족할수록 과도한 자료와 정보를 요구하는 경우가 생겨날 것이다 (이문영·윤성식, 1996: 77-78).

#### (4) 각 사업부서의 예산요구서 작성

각 사업부서의 예산요구서 작성은 예산부서가 정해진 양식·지침 그리고 기준에 따름은 물론이다. 따라서 사업의 타당성을 주장하기 위한 근거도 각 부서가 독자적으로 개발하는 것은 아니고, 예산부서에서 마련한 여러 가지 사업의 양이나 질 또는 수준을 측정하는 척도들이 있어서 각 부서는 그들의 사업을 정당화하기 위하여 이와 같은 척도들을 사용하는 것이다(따라서 사업측정의 척도는 지침으로 다를 수도 있고, 예산요구서 작성의 근거로 다를 수도 있다). 즉 예산요구서를 통하여 예산사업에 관한 정보를 제공하는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있다.

예산편성의 절차에는 논리상의 고려가 있다고 말하였다 즉 단기적이고 부분적인 사항은 장기적으로 종합적인 방침과 계획에서도 출되어야 하는 것이다. 그러므로 각 부서의 사업이 비교적 부분적이라 한다면 지방정부 전체의 기능과 사회·경제적 여건은 종합적인 것이라고 할 수 있는데 이와 같은 부분으로서의 각 부서는 사업이 전체와 어떤 관계가 있는 것인지 보여 주어야 하며 그것이 예산요구문서에 나타나야 한다. 즉 예산문서가 상태묘사, 인과관계의 설명 그리고 가치나 선호의 언명이라고 한다면 그것을 부분과

전체간의 관계로 표시할 수 있어야 될 것이다. 이와 같은 관계를 표현하는 방식들이 여기서 고찰하려는 척도이다.

이러한 방식들은 “예산운영체계”의 ‘분석적 내용’의 각 단계에 관한 정보이다. 즉 예산운영체계의 분석적 내용은 「(자원)투입→과정(사업)→산출→결과(영향)」의 관계로 표현된다. 따라서 예산 사업을 운영하는데 수요되는 자원투입을 요구하는 예산요구서에서 얼마만큼의 변화를 가져오느냐를 말할 수 있다면 각 부서의 예산 요구의 타당성을 주장하기가 매우 편리할 것이다. 이것을 다른 말로 하면, 일정한 사업수요가 있는데, 그것을 충족시켜 주면 얼마간의 사회지표의 변동과 영향이 있게 될 것인데, 그렇게 하자면 얼마만큼의 산출을 내야 되고 그것은 얼마만큼의 업무량을 필요로 하는가를 보여주려는 것이다.

이상과 같은 예산요구를 정당화하기 위하여 사용될 수 있는 분석적 내용에 관한 정보의 창출은 논리적인 것이지 실제의 예산 운영에 있어서 반드시 사용되어야 하는 ‘강제적 요건’이 아니라는 점에 유의하면서 참고로 해야 할 사항을 요약하면 다음과 같다.

#### ① 사업의 수요 또는 요구(program needs or demands)

이것은 주로 사업의 수요나 요구와 현존 사업수준과의 사이에 얼마만한 거리 또는 격차가 있는가를 나타내는 방법이다. 다시 말해서 어떤 사업분야에 있어서 얼마나 많은 대상자가 제외되고 있는가 또는 혜택을 입지 못하고 있는가를 나타내는 것이다. 사업은 원칙적으로 주민의 수요와 요구를 반영해야 되는 것이다.

#### ② 사회지표(social indicator)

주민의 수요나 요구를 직접적으로 측정할 수 없는 경우도 많이 있기 때문에 그것을 대신 표현해 줄 수 있는 척도가 사용될 수

있는데 그러한 척도 중의 하나가 사회지표이다. 사회지표는 매우 일반적이고 광범위하다. 물리적·사회적 및 경제적 환경에 관한 측정척도인 사회지표는 '삶의 질'을 나타내 보기 위한 것이다. 이러한 척도들은 과거와 현재의 경향을 평가하여 의사결정자가 사업의 수요를 판단할 수 있게 하려는 것이다. 그러나 이러한 사회지표와 일정한 지방정부의 활동간에 어떤 직접적인 연계가 있는지를 찾기가 어려운 경우도 많다고 하는 데에 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 예산요구 시 어떤 사업이 수행되면 사회지표 상 얼마만큼의 변화가 있을 것인가 하는 것을 근거로 사업의 타당성을 뒷받침하려고 노력하는 것이다.

### ③ 영향 또는 결과(impacts or outcomes)

이것은 사업으로 인해 발생한 효과에 관한 측정이다. 즉 사업의 영향을 받아서 생겨난 결과가 무엇인가를 보여주는 것이다. 예컨대 어떤 훈련사업이나 직업교육사업의 경우에 훈련을 받은 사람이 훈련을 받기 전보다 얼마나 더 많은 책임의 증가나 보수의 인상이 있는가를 보여 줌으로써 훈련성과를 정당화하는 경우이다. 이와 같은 방법에 의한 사업타당성의 평가의 난점은 어떤 성과나 결과가 사업의 직접적인 영향인지 아니면 다른 요인의 영향 때문에 생겨난 결과인지를 판단하기 어려운 때가 있다는 점이다.

### ④ 산출(outputs)

이것은 사업의 직접적인 생산물을 측정하는 것이다. 가령 교육사업의 졸업생수나 졸업률과 같은 것이 그러한 예이다. 이것은 결과보다는 측정하기 쉬운데 그 이유는 그 측정자료가 조직 내에 있기 때문이다. 그런데 사업이 어떤 영향을 미칠 것인가를 판단하지 않고 산출만 측정하는 경우에는 상위목표와의 관련없이 어떤 사업

의 능률만을 따지게 될 위험도 생긴다.

#### ⑤ 업무량(work-load)

이것은 어떤 산출을 가져오기 위하여 수행된 업무나 활동을 측정하는 것이다. 가령 교육에 있어서의 총 수업시간을 측정하는 것과 같은 것이 그 예이다. 업무량의 증가에 따라 더 많은 예산이 필요하다는 주장을 하게 될 것이다.

#### ⑥ 생산성(productivity)

생산성의 의미도 여러 가지이지만, 투입된 시간 또는 경비 등에 의하여 산출량이나 업무량을 나누어서 시간이나 경비의 단위당 생산량이나 업무량이 증가하면 생산성이 증가한 것이라고 할 수 있다. 생산성이 높은 사업은 다른 사업보다 정당화시키기가 쉬울 것이다. 즉 종전과 동일한 산출이나 업무량을 생산하는 경우라도 생산성이 높아지면 그만큼 자원의 투입, 즉 예산액을 감소시킬 수 있는 것이다.

이상 여러 가지 방식은 각 부서의 업무와 관련된 지방정부의 기능을 수행해 나가는데 있어서 예산의 영향 및 행정수요의 크기를 나타내려는 여러 가지 방식들이며, 예산요구내용의 정당성이나 타당성을 뒷받침하는 정보를 마련하여 주려는 것이다. 다만 지방정부의 사업분야에 따라서는 측정척도도 불분명하고, 척도간의 차이도 식별하기 쉽지 않은 분야가 많다는 점에 유의해야 된다.

요컨대 각 부서는 소관사업의 옹호자 또는 주창자(advocate)로서의 역할을 가지고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

2) 이문영·윤성식 공저, 앞의 책, 88-90면에 수록된 각 부처의 예산신청(요구)전략은 다음과 같다.

- (1) 삭감에 대비하여 증액 신청
- (2) 예기치 못한 이번만의 일이라고 주장

### (5) 결정과 제출

각 부서의 예산요구서 작성이나 예산부서의 사정이 모두 결정이라고 할 수 있겠는데, 집행부가 지방의회에 제출할 예산안에 관한 최종결정은 단체장의 승인으로 이루어진다.

일반적으로 말해서 단체장의 결정단계에서는 다음과 같은 요인들이 고려된다고 한다(Lee, Jr. and Johnson, R. D., 1977: 137-139).

첫째는 선호의 문제다. 단체장은 사업부서와 예산부서의 결정으로 이루어진 사업제안을 나름대로 평가하고 명시적이든 또는 무기적이든 간에 예상되는 사업성과에 대한 견해를 갖게 된다. 이 때 제출된 자료보다는 특정 부서에 대하여 가지고 있는 신임이 더 크게 작용할 수도 있다.

둘째는 경제상황이다. 이것은 ~세입추계와 경제정책적 고려에 따라 평가된다. 이와 같은 평가에 따라 세출의 구조와 규모를 조정

- 
- (3) 지방자치단체장이 약속한 것이라고 주장
  - (4) 심각한 반발의 가능성으로 위협
  - (5) 업무담당자가 더 잘 안다고 주장
  - (6) 중요하고 지지받는 사업을 삭감
  - (7) 중요하고 지지받는 사업과 결합
  - (8) 위기를 이용해서 새로운 사업을 신청
  - (9) 미래에 절약이 된다고 주장
  - (10) 자체수입으로 지출을 충당할 수 있으므로 추가예산이 소요되지 않는다고 주장
  - (11) 소액의 예산으로 사업 시작
  - (12) 새로운 사업으로 위장하여 신청
  - (13) 신청액수가 아니면 차라리 예산을 전혀 편성하지 말아 달라고 요청
  - (14) 기준에 부합하기 위해서 필요하다고 주장
  - (15) 예산액수 이상으로 미래수입이 증가한다고 주장
  - (16) 기각이나 삭감으로 인한 사태는 예산사정기관의 책임이라고 주장
  - (17) 예산을 신속하게 집행하고 추가예산을 신청

하거나 세입규모에 따라 조정하게 될 것이다.

셋째는 지방의회와의 관계이다. 지방의회의 심의방식과 의원들의 선호나 반응을 예상하여 어느 정도 조정될 것이다. 그러나 때로는 지방의회에서 승인되지 않을 것을 예상하면서도 언젠가는 추진할 사업을 예고 삼아 미리 예산안에 포함시키는 항목도 있다.

넷째는 사업수준에 대한 주민의 선호에 관한 인식이다. 정치가로서의 단체장은 일반주민이나 이익집단의 소망에 관하여 깊은 관심을 가지는 것은 당연하다. 이러한 과정에 있어서 각종 정보나 여론조사의 자료가 크게 활용되고 이해 관계자들과 협의가 이루어질 수 있다.

이상과 같은 요인의 고려 하에 공식적인 재가 또는 승인절차를 거친 예산안이 지방의회에 제출된다.

## (6) 예산문서

예산문서의 종류와 내용은 매우 다양하다. 예산문서 중 가장 중요한 것은 말할 것도 없이 지방의회의 심의를 받기 위하여 제출하는 세입세출예산안과 그 부대적 의결사항을 담고 있는 문서이다. 그러나 예산문서는 주민들에게 지방정부의 사업을 홍보하기 위한 것도 있다. 예산문서의 내용은 위에서 말한 지방의회 의결용의 내용 이외에도 심의과정에서 요청하는 부속자료가 많은데, 그 내용이야말로 실로 다양하다고 할 것이다. 즉, 집행부 내부에서 예산편성 작업을 위하여 여러 가지 문서와 양식을 사용하는 것은 편의에 따라 할 수 있는 것이다. 그러나 지방의회에 제출할 예산문서는 그 형식이 규정되어 있다.

지방재정법제31조는 “예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관해 총칭한다”고 규정함으로써

예산문서의 형식적 내용을 규정하고 있다.

#### ① 예산총칙

예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정을 두는 이외에 지방채 및 일시차입금의 한도액, 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항을 규정하게 되어 있다. 말하자면 예산총칙은 세입세출예산 외에 매 연도의 재정운영에 필요한 기초적 사항에 관하여 미리 지방의회의 의결을 받아두는 형식이다.

#### ② 세입·세출예산

세입·세출예산은 형식적으로도 예산문서의 대부분을 차지하고 있으며 이것이 보통 말하는 예산인 것이다.

#### ③ 계속비

지방재정법제33조의 계속비란 공사나 제조 및 연구개발사업에 있어서 그 완성에 수년도를 필요로 하는 것에 관해 미리 국회의 의결을 얻어 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있게 되어 있는 것이다. 시간이 오래 걸릴 공사에 대하여 그 전체적인 경비에 관해서 잠정적으로라도 지방의회의 승인을 받아 두어야만 자금부족으로 중도에 공사를 중단하는 일이 적어질 것이다.

#### ④ 채무부담행위

지방재정법제35조는 법령 또는 조례에 의한 것이나 세출예산 명시이월비 또는 계속비 총액의 범위 안에 있는 것을 제외하고 지방정부의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결, 기타의 행위를 하고자 할 때 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻도록 명시하고 있다.

이러한 의결을 받아 됨으로써 차년도 이후의 지출의 권능까지를 부여받는 것은 아니고 다만 채무부담의 권능만을 부여받은 것이므로 지출에 관하여는 당해연도에 다시 지방의회의 의결을 받아야 한다.

#### ⑤ 명시이월비

지방재정법제40조는 “세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 그 지출을 하지 못할 것이 예측될 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 지방의회의 승인을 얻어 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다”고 규정하고 있다.

#### ⑥ 예산안의 첨부서류

위에서 알아본 것이 집행부가 지방의회에 제출하는 예산문서의 내용인데 실제의 예산심의에 있어서는 더 구체적인 자료가 필요하다. 지방재정법시행령제30조에는 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 서류를 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

3) 예산안에 첨부할 서류는 다음 각호와 같다.

- ① 예산안 편성지침
- ② 세입·세출예산 사항별 설명서
- ③ 채무부담행위 설명서 및 명시이월비 설명서
- ④ 세입세출예산 총계표 및 순계표
- ⑤ 지방채증권 및 차입금상환에 관한 전전년도 말에 있어서의 실적, 전년도 말과 당해연도 말의 현재액 추정 및 그 상환연차표에 관한 명세서
- ⑥ 채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서
- ⑦ 계속비에 관한 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서
- ⑧ 예산정원표와 예산안편성기준단가
- ⑨ 공유재산의 전전년도 말에 있어서의 현재액과 전년도 말과 당해연도 말

요컨대 예산문서는 우리가 그 성격에 관하여 언급한 바와 같이 상태를 묘사하고, 지방정부사업의 인과관계를 설명해야 되고, 지방정부의 정책방향 등에 관한 선호나 가치에 관하여 언명해야 되는 것이다.

## 2) 세입추계와 세출소요추정

앞에서 전략과 계산이라는 입장에서 의사결정, 사업분석 및 예산분류 등에 관한 맥락을 제공하는 것을 염두에 두면서 예산편성에 있어서 지침과 요구가 상호 작용하는데 있어서 이루어지는 절차에 관하여 알아보았다. 그리고 예산이 세입과 세출로 구성되는 것이라고 한다면, 앞에서 이미 그 추정절차를 고찰한 셈인데, 이제 세입추계와 세출소요추정에 관한 몇 가지 고려사항을 살펴보자(유훈·강신택, 1973: 129-132).

### (1) 세입추계

세입추계(revenue estimates)란 경제적 상황이나 지역여건의 변동 등에 관한 자료를 기초로 하여 정부가 어떤 일정기간, 즉 회계연도에 있어서 재원으로 쓸 수 있는 지방세수입과 기타 세외수입 등이 그 규모나 구성에 있어서 얼마가 되는지를 계산해 보는 것을 말한다(신무섭, 1989).

#### ① 세입추계의 용도

세입추계는 재정의 규모를 판단하고 결정하기 위하여 필요한

---

에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서

⑩ 기타 예산의 내용을 명백히 할 수 있는 서류

데, 추계된 세입규모가 세출결정에 영향을 미치기도 하지만 반대로 세출규모의 예측이 세입의 규모를 바꾸기도 하는 것이다. 이와 같은 상호작용 때문에 세입추계는 다음과 같은 여러 단계에서 필요하다.

#### 가. 예산편성초기

예산편성 초기의 세입추계는 다음 회계연도에 있어서의 재정 규모와 각 부서별 한도액을 할당하는 경우에 필요하다. 이 추계는 회계연도 개시일로부터 가장 멀리 떨어진 시점에서 이루어지기 때문에 잠정적이면서 추후의 결정에 큰 영향을 미칠 것이다.

#### 나. 예산편성의 최종단계

회계연도의 개시일자에 비교적 가까워진 때이므로 좀더 정확한 추계라고 하겠는데, 이것은 결국 세입계획이나 세입예산의 결정 뿐만 아니라 세출예산안의 확정에 커다란 영향을 미친다.

#### 다. 예산심의기간중

이 기간 중의 추계가 예산심의 내용에 큰 영향을 미치는데 때로는 세입추계의 규모를 조절함으로써 세출규모를 조절하려는 논쟁·협상·타협 등이 이루어진다.

#### 라. 예산의 지방의회 의결 후

예산이 지방의회를 통과하여 성립된 다음에 이루어지는 추계는 예산집행의 세부계획을 작성하기 위하여 필요하다. 즉 예산을 배정하고 지출한도액 등을 정하기 위해서는 좀더 정확한 추계가 필요한 것이다.

### 마. 예산집행 중

예산집행 중에 자금의 부족 등을 방지하고 재정자금을 잘 활용하기 위하여 필요하다.

## ② 세입추계의 방법

### 가. 전년도원칙(rule of penultimate)

이 방법은 다음 회계연도의 세입규모를 전년도의 세입규모와 같은 것으로 추정하는 경우다. 이것은 집행부의 자유재량의 여지를 줄임으로써 지방정부기능의 확대나 예산규모의 팽창을 막을 수 있고 또 세입이 증가하는 경우에는 흑자가 생길 수 있다는 장점이 있다. 예산상의 흑자는 지방채 등을 상환하는 재원으로 쓸 수 있다.

### 나. 평균법(methods of averages)

이것은 지방세의 종류별 및 기타 세외수입의 수입원별로 세입을 추정 계산하는 방법인데, 가장 많이 쓰는 방법이라고 할 수 있고, 세입예측과 추계는 점차로 매우 전문화된 지식을 필요로 하고 있다.

이와 같은 직접 평가방법을 사용하는 경우 세입을 예측(forecasting)된 것보다는 적은 규모로 추정(estimate)하여 재원의 여유를 갖고자 하는 경우도 있고, 예측보다는 과다하게 추정하여 사업을 확장하려는 경우도 있다. 과소추정인가 또는 과다추정인가 하는 것은 재정상황 뿐만 아니라 정치적 상황에 따라서도 영향을 받는다(유훈·강신택, 1973: 129-132).

## (2) 세출소요추정

예산편성은 바로 세출소요를 추정하는 것이라고 할 수 있고 앞에서 고찰한 예산요구시의 측정척도들은 모두 세출소요를 추정하는 방법이라고 할 수 있을 것이다. 여기서는 일반적으로 생각할 수 있는 세출소요의 결정요인과 세출소요의 추정방법에 관하여 전술한 측정과는 좀 다른 측면에서 간단히 언급하고자 한다.

### ① 세출소요의 결정요인

세출소요는 자동적으로 계산되는 것이 아니다. 그렇다고 해서 소망하는 수준이 임의적으로 결정되는 것이 아니고, 어떤 한 가지 요인에 관한 결정은 다른 요인과의 연관 밑에서 제약을 받는다. 지방정부의 세출규모나 개별적인 사업의 비용에 영향을 미치는 요인들은 다음과 같은 것들이 있다.

#### 가. 사업의 범위(range of program)

일단 사업의 종류가 많고 범위가 넓으면 그만큼 세출소요가 증가할 것이다.

#### 나. 질적수준(quality level)

동일한 종류와 범위의 사업이라도, 사업의 질적 수준을 높이고자 하면 비용이 증가할 것이다.

#### 다. 업무량(volume of work)

일정한 질적 수준을 결정하면 그에 따라 필요한 업무량이 결정된다. 따라서 사업의 종류와 범위가 넓고, 제공하려는 질적 수준이 높아지면 업무량이 늘어날 것인데 업무량이 증가하면 비용도

증가할 것이다.

#### 라. 시설과 작업방법(facilities and methods)

업무량이 같더라도 시설과 작업방법의 차이가 비용에 영향을 미치는데, 이 때에는 시설이나 작업방법에 따라 사업의 질이 달라질 것이므로 인과관계의 분석이 필요하다. 일정한 질적 수준의 사업을 최소의 노력으로 제공할 수 있게 하는 인력, 보급품, 장비 및 시설 등의 종류, 수 위치 등이 비용요소(cost elements)가 된다.

#### 마. 물가수준(price level)

위에서 말한 비용요소(또는 지출대상)의 가격수준이 세출소요의 결정에 영향을 미침은 물론이다.

### ② 세출소요의 추정방법

#### 가. 업무량 분석에 의한 세출소요의 추정

전술한 바와 같이 일정한 질적 수준의 사업을 제공하는데 있어서 요청되는 업무량을 어떤 비용요소를 가지고 수행할 것이냐에 따라 세출소요가 좌우된다. 따라서 업무량에 관한 자료가 잘 수집되고 분석되어야 한다. 업무량 조사가 되어 있고 업무측정단위(units of work measurement)가 확립된 사업에 있어서는 세출소요의 판단에 크게 도움이 된다.

업무량에 관한 자료를 세출소요의 추정에 사용하는 방법은 여러 가지가 있겠으나 예시적으로 그 중 몇 가지만을 알아보기로 하겠다.

#### 가) 원가계산

업무량이 측정되고 그 원가계산제도를 사용할 수 있는 사업에

있어서는 업무량에 의하여 세출을 쉽게 추정할 수 있을 것이다. 즉 단위원가를 업무량에 곱하면 되는 것이다.

#### 나) 연인원

이 방법은 원가계산방법과 비슷하나 다만 한정된 비용요소만을 다룬다는 점에 차이가 있다. 어떤 사업을 수행하는데 필요한 요소가 주로 인력일 때는 일정한 업무량에 필요한 연인원을 계산하여 거기에 평균인건비 등을 곱하면 되는 것이다. 원가계산방법은 모든 비용요소의 원가를 다 알아야 되기 때문에 계산이 복잡하지만 연인원을 기초로 하는 계산은 오직 한정된 비용요소에 관한 자료만으로도 족하기 때문에 비교적 간단하다.

#### 다) 인원비율

이것은 필요한 인원수를 사업이나 조직의 다른 지표나 기준과의 비율로서 결정한 다음에 인건비를 곱하는 방법이다. 반대로 인원비율에 따라 다른 비용요소의 양을 산출할 수도 있다. 이 방법의 예로서는, 가령 직원 150명당 1명의 인사담당직원을 두는 것이 기준이라면, 직원총수가 450명인 조직체에서는 3명의 인사직원이 필요하고 거기에 평균인건비를 곱하여 세출소요를 산출할 수 있을 것이다.

#### 나. 재무분석(fiscal analysis)에 의한 세출소요추정

업무량 분석이 적합하지 않거나 업무량에 관한 충분한 자료가 축적되어 있지 않은 사업이나 조직에 있어서는 '재무분석'에 의한 세출소요추정이 가장 적합한 방법일 수밖에 없을 것이다. 이 방법은 기능별, 사업별, 활동별 경비에 관한 자료를 지출대상별(품목별

또는 성질별)로 세분하여 그것을 전년도, 현행연도 및 다음 회계연도별로 표시하여 분석해 보는 방법이다. 이와 같은 방법을 사용하려면 각 기관별로 예산요구가 체계적으로 이루어지도록 기입양식을 마련해 주어야 된다. 이러한 양식은 예산요구의 내용을 분석하고 사정하기에 필요한 자료가 상세하게 나타나도록 해야 할 뿐만 아니라 전체적으로 총괄하거나 종합하기에도 편리하도록 만들어져야 한다.

### 3. 예산결정에 관한 이론적 고찰

#### 1) 예산결정이론의 유형

정부예산은 한 나라 최고의 정치문서인 동시에 국가 최우선순위의 정책을 반영하고 있는 정책문서라 할 수 있다. 따라서 예산의 결정이 그 나라의 앞날을 좌우하는 가장 중요한 의사결정이라는 것에는 이론의 여지가 없다. 지방정부의 예산도 이와 같은 의미를 지니고 있다. 예산결정과정에는 참여자들간의 이해관계가 상호작용할 뿐만 아니라, 다양한 정치·경제·사회·문화적인 요인들이 영향을 미친다. 이러한 복잡한 예산결정현상을 설명하고 예측하기 위한 이론은 그동안 다양한 학문적 배경을 가진 많은 학자들에 의하여 다각도로 개발되어 왔다(나중식, 1991: 101-102).

예산의 개념은 강조점이 무엇이나에 따라 시대적으로 변천하여 왔지만, 어느 시대, 어느 국가를 막론하고 예산결정이란 예산의 내용과 구조를 정하는 것이라 할 수 있다. 즉, 조직의 재정상태를 정하는 과정이며, 목적과 수단관계를 변화시키는 과정인 동시에 가치배분의 순위를 정하는 과정이다(Lee, Jr. and Johnson, R. W.,

1994: 109-118).

이러한 의미를 지니는 예산결정은 지방정부의 재정규모와 정책에 관한 결정인 동시에 각 부서별 사업의 수준과 정책에 관한 결정으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 재정규모와 관련된 결정은 과거의 세입·세출규모, 미래의 예상되는 세입·세출규모, 경제전망, 그리고 지방정부의 계획과 중점시책 등을 기초로 하여 이루어지는 거시적 차원의 예산결정이다. 이 과정에서 정책결정자는 정치·경제·사회적인 환경요인들을 고려하게 된다.

반면, 각 부서별 사업의 수준과 정책에 관한 결정은 소관 업무분야의 수요(needs)를 반영하는 세출규모의 결정으로 미시적 차원의 예산결정이라 할 수 있다(강신태, 1994: 128).

예산결정현상을 설명하고 예측하기 위한 이론개발은 제각기 상이한 관점과 전제 및 기준에 의해 예산현상의 특정 측면만을 연구대상으로 하였기 때문에 그 명칭이나 내용이 다양할 뿐 아니라, 예산현상의 전체를 종합적으로 이해·설명하는데는 한계가 있다(나중식, 1994: 141-142). 그러므로 예산 결정 현상에 관한 연구를 진행하기 위해서는 우선 여러 가지 단편적인 이론들을 정리해 봄으로써 시각이나 기준을 다양화할 필요가 있다.

예산이론에 관한 유형화를 함에 있어서도 학자들의 관점이나 기준에 따라 여러 가지로 분류되고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 그들의 관점들을 종합해 보면, 연구목적이 무엇인가에 따라 규범적이론과 실증적이론으로 구분된다.<sup>5)</sup> 또한 예산결정이론은 접근방법에 따라 정치적·조

4) 대부분의 국내 재무행정론자들은 예산결정이론을 린드브롬이 제시한 합리성의 유형을 기준으로 ①경제적 합리성을 강조하는 총체적·종합적 결정모형과 ②정치적 합리성을 강조하는 집중모형으로 이분하여 설명하고 있다.

5) 규범성을 지향하는 연구는 자원을 배분할 때 결정자가 따라야 할 논리, 방법, 절차 등을 제시하는데 목적을 둔다 이러한 목적으로 개발된 이론으로는 총체주의, 한계효용이론, 공공계이론 등을 들 수 있다.

실증성을 지향하는 연구는 실제 예산결정은 어떻게 이루어지고 있는가 즉, 이

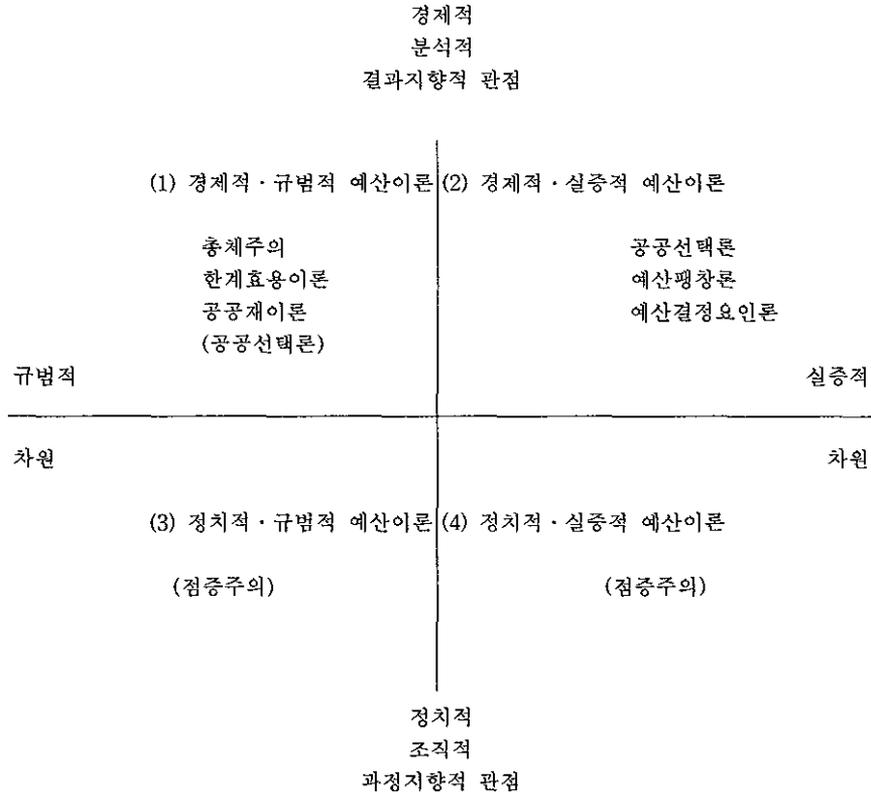
직적·과정지향적 이론과 경제적·분석적·결과지향적 이론으로 나누어 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 이러한 두 가지 관점에서 각각의 입장은 서로 교차적으로 결합하여 다시 네 가지의 유형으로 구분될 수 있다. 예산이론의 유형을 정리하면 [그림 2-1]로 표현된다.

어떤 결정자 또는 어떤 환경적 요인이 예산결정에 어느 정도 영향을 미치는가 등에 기술하고 설명하는데 목적을 둔다 이러한 목적하에 개발된 예산결정이론으로는 점증모형, 만족모형, 공공선택론, 공공경비팽창, 예산결정요인론 등을 들 수 있다

- 6) 정치적·조직적·과정지향적 이론의 기본 입장은 예산결정이 정치과정인 동시에 관료과정이라는 것이다 이러한 접근방법은 1970년대 중반까지 팽창지향적 행정관이 지배하던 시대의 상향적·미시적 예산결정을 설명할 수 있는 예산이론이었으나, 1970년대 중반 이후 자원난의 시대가 도래함에 따라 제도화 된 하향적·거시적 예산결정현상을 설명하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 이 방법을 선호하는 대표적 학자로는 월다브스키, 린드브롬, 어플리바이 등 대부분 점증주의론자들이다.

경제적·분석적·결과지향적 이론의 기본입장은 비용과 결과의 한계적 비교를 통해서 효용의 극대화를 가져올 수 있는 예산결정을 하자는 것이다. 그러므로 예산결정의 결과에 연구의 초점을 맞춘다 이 접근방법은 하향적·거시적 예산결정 방식을 설명하기 위한 이론으로 개발되었다. 그러나 경제원리인 한계효용이론을 가치문제가 포함된 공공지출에의 적용이 어렵다는 점, 그리고 그 적용이 가능하다 할지라도 정부의 경우 경제논리에 의해서만 자원을 배분하는 것은 비현실적이라는 등의 비판을 받고 있다.

[그림 2-1] 예산이론의 유형



자료: 나중식, 재무행정론(서울·형설출판사), 1994. p 144.를 논의의 전개 순서에 따라 수정하여 정리한 것임

### (1) 경제적·규범적 예산이론

이 범주에 속하는 대표적인 이론으로는 총체주의론, 한계효용론, 공공재이론 등을 들 수 있다.<sup>7)</sup>

총체주의(Synopticism)란 예산결정과 관련된 모든 요소를 종합

7) 본 연구는 실증성을 지향하므로 규범적인 목적에서 개발된 이론들에 대한 상세한 언급은 피하도록 한다.

적으로 고려하여 목표달성을 위한 여러 대안 중 순사회복지(net social welfare)나 지역효용(community utility)을 극대화할 수 있는 대안을 선택해야 한다는 이론이다(박종구, 1991: 27). 총체주의라는 용어는 린드블롬(Lindblom)등을 비롯한 점증주의자들이 점증주의와 대비시키기 위한 개념으로 처음 사용하였으며 일명 합리모형, 분석적 모형, 순수합리성 모형, 체계적 합리주의 등으로 불리기도 한다.

모든 대안에 대하여 완전한 정보를 얻을 수 있다는 것을 전제로 하는 총체주의적 결정이론은 몇 가지 논리적 단계로 이루어진다. 첫째, 조직체의 목표를 구체적으로 기술한 후에 이를 우선순위별로 배열한다. 둘째, 목표별로 가능한 대안을 찾아낸다. 셋째, 대안별로 비용과 편익을 비교한다. 넷째, 목표를 최대한으로 달성할 수 있거나 가장 적은 비용이 드는 대안을 선택한다(박영희, 1994: 323). 그러나 총체적 접근방법은 예산결정이 일어나는 현실상황에서의 많은 제약점들을 간과하고 있고, 또한 너무나 규범적이기 때문에 예산이론으로서의 실패한다는 인식이 일반적이다(박종구, 1991: 28).

공공재이론(Public Goods Theory)은 공공재와 민간재의 효율적 배분방법에 대한 경제적·규범적 예산이론으로서 총예산규모는 어떠한 수준이 적절한 것인가에 대한 해답을 제시하기 위한 이론이라 할 수 있다. 공공재란 인간생활에 꼭 필요하지만 시장기구를 통하여 얻을 수 없고, 단지 정부활동의 방법에 의해서만 공급될 수 있는 재화 및 서비스를 의미한다(유한성, 1986: 80). 공공재와 민간재의 적정배분이란 예산규모의 적정수준을 의미하는 것이며, 이는 조세에 의해서 구체화된다. 공공재이론을 주장하는 학자의 공통된 견해는 민간부문의 자원이 시장가격기구를 통해서 배분되는 것과 유사한 방법을 공공부문에 적용해야 한다는 것이다. 공공재이론

에 대한 비판으로는 첫째, 공공재적 접근방법에서 가정하고 있는 상황은 현실적인 조세배분이나 예산결정 상황과 상당한 거리가 있다는 것과 둘째, 시장가격기구를 통하여 배분되는 원리를 공공재배분에 응용하는 것은 무의미하다는 것 등을 들 수 있다.

## (2) 경제적·실증적 예산이론

이 범주에 속하는 대표적인 이론으로는 공공선택론, 예산팽창론, 예산결정요인론 등을 들 수 있다.

공공선택론은 비시장적(정치적) 의사결정체제와 기구에 대한 경제학적 연구 또는 단순히 정치학에 대한 경제학의 응용이라고 정의된다(Meuller, C. D., 1979: 1). 이는 공공선택론이 정치적 과정 또는 현상을 연구대상으로 하며, 이를 위한 분석과 기법은 경제학적 방법을 활용하는 것을 의미한다. 이러한 연구경향은 1950년대부터 시작되었으며, 대표적인 학자로는 부카넨(Buchanan), 다운즈(A. Downs), 니스카넨(W. Niskanen) 등을 들 수 있다. 이들은 모든 사회구성원이 관계를 가질 수밖에 없는 정치적 의사결정이 이루어지고 시행되는 과정에 있어서 투표자인 개인, 정치가, 관료 등 참가자의 선택행동에 관심을 두었다. 이들 학자들은 참가자들의 선택행동을 설명하기 위하여 개인행동에 대한 심리학적 전제를 이용하였다(Frohlich, N. and Oppenheimer, J. A., 1978: 10) 공공선택론자들에 의하면, 공공재는 시장기구에 의한 배분이 어렵다고 보고 시장기구를 대체할 수 있는 정치기구를 중요시한다. 즉, 정부예산의 결정은 경제적 합리성보다 정치적 의사결정에 의해서 좌우된다는 것이다. 따라서 이들은 투표행태, 정당, 관료, 및 이익집단의 행태 등을 통하여 예산결정을 설명할 수 있다고 본다. 부카넨은 예산이 소요되는 각종 정부사업은 시민의 투표로 인한 집단적 결정에 의

해서 확정되는데, 이 때의 결정비용 즉 정치적 비용이 가장 적게 드는 선택이 가장 바람직하다는 것이다(Buchanan, J. M., 1970: 21-22). 다운즈에 의하면 개인은 정부에서 시행하고자 하는 각각의 정책을 선택하기보다는 정당의 정강에 대한 선호를 투표로 나타낸다고 보았다. 따라서 정당은 보다 많은 유권자의 지지를 획득할 수 있는 정강을 마련하게 되고, 그 정강이 유권자의 지지를 얻어 선거에 승리하게 되는 정치적 과정을 통하여 예산이 결정된다는 것이다. 니스카넨은 관료가 자신의 권력을 극대화하기 위해 예산을 극대화하는 경향이 있다고 지적하였다(Gifford, Jr. A. and Santoni, G. J., 1979: 124-129).

공공선택론은 예산결정에 많은 것을 시사해 주고 있지만 다음과 같은 몇 가지 단점을 지니고 있다. 첫째, 국가와 예산의 역할을 너무 기계적인 것으로 파악함으로써 현실을 너무 단순화하고 있다. 둘째, 유권자를 이기적·합리적 존재로 전제하고 있지만 유권자는 상황에 따라 다양한 모습을 보이기도 한다. 셋째, 정당과 관료제에 대한 접근방법이 비현실적이다. 관료가 자신의 이익을 극대화한다고 하지만 현실적으로 여러 종류의 관료제가 존재하며, 관료에 대한 통제도 발달해 있다는 점 등이 간과되거나 잘못 해석되고 있다는 것이다. 그러나 공공선택론은 정치와 경제의 상호작용을 확인할 수 있는 기회를 제공함으로써 예산결정에 대한 이해의 폭을 확대하고, 예산운영에 대한 외부통제의 강화, 유권자의 합리적 선택의 필요성 등을 시사하고 있다고 할 수 있다(신무섭, 1995: 154-157).

예산팽창론은 정부예산의 총량적 규모가 증가하는 이유를 분석적·실증적으로 검토하여 가설이나 법칙을 제시하려는 입장에서 전개된 이론이다. 정부예산이 계속적으로 증가하는 현상을 연구한 학자로는 와그너, 피콕, 와이즈맨 머스그라이브 등이 있다. 독일의 경제학자인 와그너는 사회발전에 따라 국가활동이 계속 늘어나는

경향을 역사적으로나 통계적으로 찾아볼 수 있다는 것을 지적하고, 그러한 일반적 경향을 국가활동 증대의 법칙(law of increasing state activities)이라고 하였다. 이러한 국가활동의 증대는 필연적으로 공공경비팽창의 법칙(law of increasing public expenditure)을 초래한다고 보았다(Wagner, A., 1958: 7-8). 공공경비는 물가의 상승 또는 인구의 증가나 국민소득의 증가에 따라 팽창하는 경우도 있다. 와그너의 법칙이 말하는 공공경비의 팽창은 명목적인 경비의 팽창이 아니라 그 실질적 증대를 의미한다. 19세기 이래 이 법칙은 경험적으로나 통계적으로 입증되었다(차병권, 1994: 227). 피콕과 와이즈맨은 1890년부터 1955년까지 영국의 재정을 팽창의 형태에 초점을 두어 분석하였다(신무섭, 1995: 152). 머스그레이브는 예산 증대의 원인을 1인당 소득의 증가, 소비재와 사회간접자본의 증대, 기술의 변화, 인구의 증가, 공공 구매품의 가격상승, 이진지출의 증대, 정세의 용이성, 전위효과 등으로 설명하고 있다(Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., 1984: 151-159).

예산결정요인론은 예산결정의 내용이나 수준에 영향을 미치는 가장 중요한 요소는 환경적인 요인이라는 인식에서 출발한 실증적 예산이론이다. 환언하면 예산결정의 결과와 외부 환경적 요인, 즉 다양한 사회·경제적 변수 및 정치적 변수들 간의 관계에 초점을 맞추어 총예산 또는 분야별 예산의 지출수준과 그 변화를 결정하는 요인들을 규명하려는 이론이다(남궁근, 1993a: 5).

예산결정요인에 관한 연구는 1950년대에 파브리칸트(S. Fabricant)를 비롯한 초기의 경제학자들이 실증적 연구를 통하여 사회·경제적 변수의 중요성을 강조하였고, 1960년대와 70년대에는 이에 자극을 받은 정치·행정학자들이 사회·경제적 변수와 더불어 정치적 변수 역시 중요하다는 연구결과를 발표하였다. 그 이후

80년대까지는 사회·경제적 변수와 정치·행정적 변수의 상대적 중요성에 대한 경쟁적 논의가 계속되었다(정정길·김재훈, 1993: 33). 예산결정요인론은 1950년대 초부터 총예산의 증가 또는 교육, 사회복지 등의 특정분야 예산의 결정요인을 밝히기 위해 노력하였으나 연구대상의 이질성, 독립변수의 상이한 조작화, 분석방법의 다양성 등으로 인하여 연구결과가 일치되지 않았다는 것이 한계로 지적되고 있다.

### (3) 정치적 예산이론

정치적 입장에서의 예산이론은 점증주의론을 바탕으로 형성되었으며, 규범적 예산결정이론과 실증적 예산결정이론 등 두 가지로 나눌 수 있다.

정치적·규범적 예산결정이론이란 인식론적 차원에서는 규범적 접근을 지향하면서 주로 정치적 측면이나 과정적인 절차에 초점을 맞추는 예산이론을 의미한다. 월다브스키를 비롯한 일부 학자들은 예산이 실제로 점증적인 방법에 의해 결정될 뿐만 아니라, 점증적으로 결정되는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 월다브스키에 의하면, 점증적 예산편성은 편성과정에서 야기되는 논쟁을 해소하고 사업계획에 있어서의 불명확성을 줄이며, 예산의 편성 및 승인과 관련된 정치적 부담, 그리고 인지능력상의 부담을 덜어주게 된다. 따라서 점증적인 예산결정은 규범적 당위성이 존재한다는 것이다(김종순, 1993: 402). 그러나 일반적으로 이 유형에 속하는 예산이론은 존재하지 않는다고 보는 것이 다수설이다. 정치적·실증적 예산이론은 실증적 접근을 지향하면서 주로 예산의 정치적 측면과 예산결정의 과정적 측면에 연구의 초점을 두는 예산이론을

의미한다. 이 유형의 대표적인 이론으로는 점증주의를 꼽을 수 있다.

점증주의란 인간의 인식능력의 한계와 결정체계의 안정성을 전제로 하여, 기존의 결정과 조금 다른 소폭적 변화가 있는 감정을 결정자간의 상호조절 및 이미 정해진 절차에 따라서 선택한다는 견해를 말한다(신무섭, 1995: 161). 이러한 의미를 지니는 점증주의에 관한 연구는 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 1953년과 1963년 사이에 진행된 린드브롬과 그의 견해에 동조하는 학자들에 의한 연구로서 주로 의사결정방법으로서의 점증주의에 관한 것이다. 또 하나는 1964년 이후 월다브스키 등에 의한 연구경향으로서 예산결정에 대한 접근법으로서의 점증주의에 관한 연구이다. 이들의 연구는 예산결정과정과 결과의 검증에 관한 것이다(문인수, 1992a: 16). 이 두 가지의 연구경향은 서로 본질을 달리 하는 것은 아니지만, 내용에 있어서 약간의 차이를 보인다.

## 2) 결정요인론과 점증주의론의 통합적 접근

지방정부의 예산결정 현상을 이해·설명하기 위해 개발된 결정요인론과 점증주의론은 각각 문제점을 지니고 있으며, 양이론은 각기의 문제점을 상호 보완할 수 있는 이론이다. 따라서 이 두 관점을 통합시켜서 살펴보아야 할 필요성이 강력하게 요청되고 있다(Danziger, J. N., 1976: 340). 그러므로 이하에서는 양 이론의 문제점을 살펴봄으로써, 예산결정요인론과 점증주의론의 통합적 시각이 필요하다는 것을 제시해 보기로 한다.

결과지향적인 연구인 결정요인연구(determinants study)는 비교체제적 접근방법(comparative systems approach) 또는 산출연구(output study)라 한다. 이는 예산결정이 주로 환경적 요인에 의해서 결정된다고 보고, 어떤 유형의 환경적 요인이 예산결정에 영향

을 미치는가를 탐색하는 것에 연구의 초점을 둔다. 예산결정에 환경적인 요인이 영향을 미치는 것은 당연하다. 그러나 예산결정요인론적 연구는 환경적 요인의 영향을 너무 절대시하였다는데 문제점이 있다. 즉, 체제내적 요인인 예산결정자들의 역할을 너무 과소평가 하였다는 것이다. 이는 조직내적 현상의 조작화와 자료수집의 어려움에 기인한 것이라 생각되지만, 결국 예산결정에 영향을 미치는 요인을 밝혀내는데 있어서 부분적으로만 성공했다고 할 수 있다.

과정지향적인 연구인 점증주의론적 연구는 체제내적 접근방법 (within-system approach)이라 하며, 이는 정당, 이익집단, 의원, 공무원 등의 참여자들이 예산결정과정에서 어떠한 영향을 미치고 있는가를 밝히려는 것으로 참여자들의 역할과 행태 또는 결정구조에 일정한 규칙이 존재하는지를 발견하는데 주안점을 둔다. 점증주의론적 연구는 결정요인론적 연구와는 반대로 환경적 요인의 영향을 간과함으로써 결정자들의 영향을 과대평가할 가능성이 많다는 문제점을 지니고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 양 이론은 각기 문제점들을 가지고 있으며, 그러한 문제점들은 양이론을 서로 절충한 통합적 접근에 의해 상당부분 해소가 가능하다고 할 수 있다.

한편 예산결정요인에 있어서 결정요인은 앞에서 살펴본 바와 같이 사회·경제적 요인과 정치·행정적 요인으로 대별된다. 그러나 연구가 진행되는 과정에서 연구자의 목적이나 시각에 따라 새로운 변수가 추가되거나 생략되었음은 전술한 바와 같다. 여기에서 새로운 변수란 주로 지방정부를 대상으로 한 연구에서 지방정부의 재정적 요인이 대부분이었다. 또한 지방정부의 예산결정 과정에서 환경변화의 영향이 장기간에 걸쳐 진행되므로 점증적 요인에 대한 변수도 그 중요성을 더해가고 있다. 그러므로 본 연구에서도 예산

결정에 영향을 주는 요인을 사회·경제적 요인과 정치·행정적 요인, 재정적 요인, 그리고 점증적 요인 등 네 가지로 구분하여 정리하기로 한다.

### (1) 사회·경제적 요인

지역사회의 사회·경제적 자원(resources)과 요구(demands)는 예산지출의 수준을 결정하는 주요한 변수가 된다. 사회·경제적 자원은 소득수준이나 산업화의 정도 등을 의미하며, 요구를 증가시키는 요인으로는 도시화와 교육수준의 증가 등이 지적되고 있다.

소득수준이 향상됨에 따라 생활의 질에 대한 관심이 높아지고, 이에 따라 안전, 건강, 쾌적성 등의 요구가 늘어나게 된다(강인재, 1993: 80-81). 이러한 공급과 수요의 측면은 예산의 규모를 증대시키게 된다.

도시화는 인구, 경제조건, 개인의 형태와 사회구조를 포함하는 포괄적인 사회변화의 한 양상이다. 바꾸어 말하면, 도시화란 단순한 도시인구의 증가만을 의미하는 것이 아니라 인간 생활양식의 변화를 의미한다. 이러한 도시화는 여러 가지 측면에서 문제를 야기시킨다. 도시문제는 크게 나누어 물리적 측면, 행정조직적 측면, 제도·운영적 측면으로 나누어 볼 수 있는데, 이 중 정부지출을 수반하는 것은 대부분 물리적 문제들이며, 여기에 속하는 것으로는 공중보건, 환경오염, 교통혼란, 주택부족, 공공시설의 부족 등이 있다(박수영, 1995: 129-136, 156).

산업화는 공업화를 의미하는 것으로 전체 산업 중에서 2차 산업의 비중이 커지는 것을 의미한다. 산업화는 산업공해를 발생시키게 되고 이 문제의 해결을 위해 정부는 지출을 수반하게 된다(정정길, 1997: 90-92).

## (2) 정치·행정적 요인

정치·행정학자들은 지방정부의 정치·행정체제의 특징을 나타내는 여러 가지 변수가 예산지출 수준에 미치는 영향력이 클 것이라는 상식적인 견해를 가지고 있으며, 정치·행정적 요인은 이러한 견해를 반영한다. 정치·행정적 요인에 관한 학자들의 견해를 종합해 보면, 행태·이념적 요인과 조직구조·제도적 요인으로 대별해 볼 수 있다.

행태·이념적 요인은 다시 일반 대중의 정치행태적 측면과 정치인의 행태 및 정당의 이념적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 일반 대중의 정치행태적 요소가 예산결정에 영향을 미친다는 것은 키와 록카드가 제시한 정치참여 경쟁 모형에서 설명되고 있다(남궁근, 1993b: 5). 이러한 관점에서 제시되는 예산결정요인으로는 정당간의 경쟁, 투표율 등이 있다. 한편, 정치인 및 관료의 행태, 그리고 정당의 이념이 예산결정에 영향을 미치게 된다는 것은 루빈에 의해서 설명되고 있다(Rubin, I. S., 1988: 18-38). 이러한 관점에서 제시되는 예산결정요인은 정당의 이념, 관료들의 이해관계 등이다.

조직구조 및 제도적 요인 역시 예산결정에 영향을 미친다. 호퍼머트는 정치체제의 산출에 영향을 미치는 요인을 역사·지리적 조건, 사회·경제적 조건, 대중의 정치적 행태, 정부기구, 엘리트 행태 등으로 구분함으로써 정부 조직구조의 영향을 가정하고 있다.

## (3) 재정적 요인

지방정부의 세입은 지역내에서 조달되어 자율적으로 사용할 수 있는 지방세와 세외수입, 그리고 중앙정부나 상급 자치단체로부터

터 배부되는 보조금 및 교부금 등으로 구성된다. 지방재정에 있어서 세입구조와 규모는 공공지출을 허용하는 요인인 동시에 제약요인으로 작용한다. 수입상의 제약은 지출정책의 중요한 결정요인이 된다. 지방정부가 이미 정한 정부지출 수준을 충당하기 위하여 그들의 수입을 증가시킬 수도 있다. 이 경우에 전체수입은 지출정책의 결정요인이 아니라 결과이다. 수입은 지출에 대한 제약이 될 때에만 예산결정에 영향을 미치게 된다. 그런데 윌다브스키는 지방정부의 경우 재원이 빈약하며, 또한 세입의 탄력성이 적기 때문에 지출결정은 전적으로 세입의 범위내에서 이루어진다고 보고, 이러한 의미에서 지방정부의 예산을 '세입예산'(revenue budgeting)이라고 규정하고 있다(Wildavsky, A., 1986: 16). 즉, 지방정부는 그 해의 사회·경제적 여건의 진단과 중앙정부 보조금의 예측을 통해 총세입규모를 산정하고, 이러한 재정능력의 범위 내에서 각 분야별 예산의 배정이 이루어진다는 것이다. 재정적 요인의 영향을 파악하기 위해서는 지방정부의 재정력을 측정하는 지표가 이용된다. 이를 위한 지표로는 지방세의 징수능력, 재정력지수, 국고보조금, 지방교부세 등이 있다.

#### (4) 점증적 요인

점증모형의 시각에서 볼 때, 예산결정은 계속적·순차적·분할적으로 이루어지고 복잡한 예산결정을 단순화시키려는 예산결정의 규칙과 관행이 존재한다고 본다. 즉, '기반'과 '공정한 몫'이라고 하는 개념에 근거를 두고 상호조절과정을 통하여 예산이 결정되며, 따라서 증감의 폭은 항상 소폭적이라는 것이다(나중식, 1992: 593). 이러한 내용 즉, 기반과 공정한 몫, 상호조절과 전략, 소폭적 변화 등이 점증주의를 설명하는 요소들이다.

첫째, 기반(base)이란 특정년도의 예산수준이 비교적 제약없이 그 다음 년도에도 허용되리라는 기대를 말한다. 따라서 특정년도의 예산을 결정할 때에는 바로 이전년도의 예산이 기준으로 사용된다는 것이다.

또한 기반 이외에도 총예산의 증가된 부분, 또는 감소된 부분의 일정비율 만큼은 각 부처나 사업별 예산에 배분되리라는 기대를 가지고 있는데, 이를 공정한 몫(fair share) 또는 공평한 배분이라고 한다(신무섭, 1985: 38).

둘째, 월다브스키에 의하면 각 부처가 예산을 결정할 때 모든 기존 사업의 가치를 전면적으로 재검토하는 의미에서 전체예산(항목)을 매년 검토되는 것이 아니라, 전년도예산을 기초로 하여 소폭적인 증감의 상태(narrow range of increase or decrease)로 결정된다는 것이다. 그렇게 되는 이유는 예산내용이 매우 복잡하다는 점, 예산결정과정에 참여하는 행위자 및 기관이 다양하다는 점, 그리고 예산은 여러 단계를 통해서 결정되기 때문에 어느 한 결정자의 가치나 목적에 따라 결정될 수 없다는 점등을 들고 있다.

셋째, 점증주의의 관점에서 볼 때, 예산결정은 행정적 관행과 상호조절이라는 행정적·정치적 절차에 의해 결정된다는 것이다. 즉, 예산은 여러 기관과 단계를 거쳐서 계속적·순차적, 분할적으로 결정되는데, 이 과정에서 이해당사자들의 협상과 적응 등의 상호조절과정을 거친다는 것이다. 이러한 상호조절에 의한 예산결정은 합의를 통해 절차적 합리성을 확보한다는 점에서 그 정당성이 인정될 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 예산결정과정의 참여자들은 절차적 합리성을 확보하는 과정에서 최대한의 예산확보를 위해 여러 가지 방안을 강구하게 되는데, 이를 예산전략이라고 한다(나

중식, 1992: 594-595).

예산결정이론으로서의 점증주의는 원래 예산결정과정을 기술하고 설명하기 위해 개발된 이론이다. 그러나 1960년대 중반이후부터는 예산결정결과를 설명하기 위해 점증주의적 접근이 시도되고 있으며, 이의 검증을 위해 계량적 분석이 이용되고 있다. 계량적 분석 결과의 해석을 위해서는 점증주의에 관한 조작적 정의가 이루어져야 한다. 조작적 정의는 예산변화의 정도, 예산배분의 안정성, 기반 및 공정한 몫의 반영정도 등이 점증주의에서 가정한 결정 규칙과 부합하는지의 관점에서 이루어지고 있다(남궁근, 1993a: 10-11).

### 3) 지방정부 복지정책 결정요인에 관한 이론

지방자치가 지방정부의 복지정책에 미치는 영향과 관련된 이론적 관점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 즉, ① 지방정부는 경제성장을 최우선 과제로 추구하기 때문에 복지보다는 개발정책 정향을 보인다는 관점(Peterson, P., 1981; King, D., 1984; Schnieder, M., 1989), ② 경제적 요인의 중요성에도 불구하고 선거기제의 작동에 따른 정책결정자의 정치적 고려, 주민과 이익집단의 요구 등 정치적 요인에 의하여 지방정부의 복지정책이 강화될 것이라는 관점(Boyle, J. and Jacob, D., 1982: 209-219; King, D., 1984; Wong, K., 1988: 1-18), ③ 현대 행정국가 하에서 복지정책을 포함하여 제방 정책의 정향은 관료제의 중립적 의사결정기준(Bureaucratic Decision rules)에 의하여 좌우될 것이라는 관점(Mladenka, K. R., 1980: 991-998; Lineberry, R. L., 1977; Jones, B. D., 1981: 688-700) 등이 그것이다. 개발정향론에 따르면 지방자

치의 실시라는 정치적 변화에도 불구하고 사회·경제적 여건이 변화하지 않는 한 증대된 지방정부의 자율성은 복지보다는 개발을 추구하는데 사용될 것이므로 지방정부의 복지정책이 약화될 것이다. 복지정책론에 의하면 지방자치의 실시는 지방정부의 주민에 대한 감수성을 증대시키게 될 것인바, 이에 따라 주민의 지지획득을 위한 복지정책이 강화될 것이다. 관료제적 관점에 의하면 지방자치의 실시에도 불구하고 관료제의 구성에는 큰 변화가 없으므로 관료제적 의사결정의 기준이 되는 외부요인의 유의미한 변화가 없는 한, 지방자치의 시행에 따른 복지정책의 실질적인 변화는 없을 것으로 예측하게 된다(김성희, 1992: 150).

지적한 것은 이 세 가지 설명모형 중 어느 하나의 모형이 지배적인 설명력을 갖는 것은 아니라는 점이다. 그것은 뒤에서 제시하는 바와 같이 지방의 복지정책에 대한 지방자치의 영향이 지방정부의 유형에 따라 다르게 나타날 것이기 때문이다.

### (1) 개발정향론

개발정향론은 지방정부(또는 정책결정자)는 경제성장을 제일의 목표로 추구하며 따라서 복지정책에 우선하여 개발정책을 추구하는 것으로 본다. 이러한 관점에서는 경제성장을 촉진시키는 개발정책에 비하여 복지정책은 지역경제성장에 가용될 수 있는 자원을 고갈시킬 뿐만 아니라 조세부담을 가중시킴으로써 새로운 자본이나 생산적 노동력의 유입을 저해하는 한편, 기존의 자본 및 노동력의 지역 밖으로의 유출을 조장하는 동시에 다른 지역의 빈민들마저 관할지역으로 유인함으로써 지역경제성장을 저해하는 것으로 본다(Pauly, M., 1973: 35-58; Rebecca, B., 1985: 25-58; Gramlich, E. & Laren, D. 1984: 489-511) 뿐만 아니라 개발정책

의 수혜자는 기업가, 소상공인, 노동자 등 거의 모든 지역주민을 포함하는데 반하여 복지정책의 수혜자는 일부 주민들에 국한되기 때문에, 지방정부가 복지정책을 통하여 필요한 정치적 지지마저 확보하기 어렵게 된다는 것이 관심의 내용이다. 피티슨에 의하면 지방정부가 개발정책을 추구하게 되는 이유는 기본적으로 개발체제로서의 지방정부가 노동과 자본의 이동을 효과적으로 통제하기 어려운데 기인하는 것이다. 즉, 노동과 자본을 관할 구역내에 유지 또는 유치하기 위하여 지방정부는 노동과 자본의 유인효과가 큰 개발정책을 최우선 과제로 추구하는 대신 추방효과가 큰 복지정책에는 소극적 태도를 보이게 된다는 것이다. 이외에도 지방정부가 지역토호와의 연합관계에 기초하여 개발정책을 추구하게 된다는 성장연합론(Logan, J. and Molotch, H., 1987: 12), 지방의 공직자가 지역의 상층계급의 이해에 자발적으로 협조한다는 체계적 권력론(Clarence, N. S., 1980: 978-990) 등도 같은 계열의 이론으로 포함될 수 있을 것이다. 이와 같은 개발정향론에 따르면 지방자치의 실시는 복지보다는 개발을 추구하는데 사용될 것이므로 지방정부의 복지정책을 약화시킬 것으로 예측된다.

## (2) 복지정향론

경제성장이 지방정부가 추구하는 제일의 목표라고 보는 개발정향론과는 달리 복지정향론에 의하면 지방의 정책결정자의 일차적 목표는 재선에 있으며 따라서 조직의 존속발전 또는 그 구성원의 현직유지, 승진 등을 위한 정치적 지지의 확보를 보다 중요시한다(Fry, B. and Winters, R., 1970: 508-522; Wildavsky, A., 1974; Rourke, F. F., 1984; Wong, K., 1988: 1-18). 그리고 이에 따라 지방정부는 정치적 지지의 확대를 위하여 복지정책의 강화를

추구할 수 있다고 본다. 물론 지방정부의 목표로는 경제성장, 건전 재정의 운영 또는 주민간의 분쟁조정 등의 다른 목표도 있겠으나, 계속적인 당선을 위해서 정치적 지지의 확보가 무엇보다도 중요하기 때문에 복지정책의 강화가 가능하다는 것이다. 즉, 지방정부는 경제적 합리자이기 이전에 정치적 합리자이며, 그렇기 때문에 경제 성장에 대한 부정적인 영향의 우려에도 불구하고 정치적 지지의 극대화를 위하여 복지정책을 적극적으로 추구하게 된다고 본다. 이 같은 복지정향론에 의하면 지방자치의 실시는 선거기제에 따라 지방정부의 주민에 대한 감수성을 강화시킬 것인 바, 이에 따라 주민의 지지획득을 위한 복지정향이 강화될 것으로 예측하게 된다.

한편, 정치적 지지에 도움이 된다면 정책결정자가 복지정책에 우선하여 개발정책을 추구할 수도 있을 것이기 때문에 복지정향론과 개발정향론과의 중복이 생긴다는 지적이 있을 수 있다. 이러한 지적은 논리상 일응 타당하다. 다만, 두 가지 점에서 양자는 구별이 가능하다. 첫째, 복지정향론은 복지정책의 대상자 범위가 개발정책의 대상자의 범위보다 크기 때문에 복지정책의 정치적 효과가 개발정책의 그것에 비하여 상대적으로 크다고 보는데 비하여 개발정향론은 그 반대로 보는 경향이 있다. 둘째, 복지정향론은 경제 성장에 대한 부정적 영향에도 불구하고 복지정책이 추진될 수 있다고 보는 것인 반면, 개발정향론은 경제 성장에 부정적 영향이 전제되는 복지정책의 추구가 구조적으로 가능하지 않다고 보는 것이다. 즉, 논리상 복지정향론은 정책결정자의 자율성을, 개발정향론은 정책결정자에 대한 구조적 제약요인을 강조한다는 점에서 차이가 있는 것이다.

### (3) 관료제적 의사결정론

현대에 이르러 이른바 행정국가화 현상이 심화됨에 따라 중앙과 지방을 막론하고 정책과정에서의 관료의 역할이 강화되고 있다. 관료를 중심으로 보면 관료들은 자신의 효용을 극대화하기 위하여 ① 정치적 간접 등으로부터 자신의 안전을 도모하기 위하여 재정 잉여를 극대화하려 하고 ② 주어진 상황에서 공식적 책임에 비추어 공익이나 편의적 기준에 의해 지출결정을 하며 ③ 자신의 소득, 권력, 위신을 제고하기 위해 사업의 팽창-예산 극대화를 도모하게 된다(신해룡, 1989: 30). 이러한 현상은 복지정책(또는 개발정책)의 결정에 있어서도 마찬가지일 것인 바, 관료들은 정치인의 지시를 수동적으로 집행할 뿐만 아니라 정책과정에 적극적으로 참여하여 독자적 영향력을 행사한다. 물론 최종결정권자는 아니지만 관료들은 행정전문성에 기초하여 최소한 정치인의 결성을 견제하는 정도의 영향력은 발휘할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 위에서 제시한 개발정향론이나 복지정향론은 공히 증가된 관료의 역할을 경시하고 있다는 점에서 한계가 있다고 비판된다.

정책과정에 있어서 관료들은 일반적으로 경제성장이나 정치적 지지를 고려하기보다는 객관적·전문적 기준 즉, 이른바 관료제적 의사결정기준에 의하여 정책의 결정과 집행을 정당화하는 경향이 있다. 이러한 관료의 정책행태는 종래의 도시공공서비스에 관한 일련의 연구에서 강하게 제기되어 온 것이다(Mladenda, K. R., 1980: 991-998). 이 같은 관점에 따르면 지방자치의 실시에도 불구하고 관료제의 구성에는 큰 변화가 없으므로 관료들은 복지정책의 증대 또는 감소를 정당화하는 유의미한 환경적 교란요인이 발생하지 않는 한, 지방자치라는 정치적 변화에도 불구하고 복지정책에 대한 관성을 지키려는 성향이 강할 것이며 이는 지방의 복지정향의 유

의미한 변화를 억제하는 요인으로 작용하게 될 것이다. 지방자치 이후 발생한 대전시 유성구의 급식지원 사건이나 성남시의 장학금 조성사건에서 보여준 관료의 저항적 행태는 이러한 가능성을 확인시켜 주는 사건이라 하겠다.

그렇다고 해서 관료제론이 지방의 복지정향의 불변만을 허용하는 것은 아니다. 관료제적 의사결정의 기준이 되는 객관적인 수요가 유의미하게 변화하는 경우에는 이에 대한 관료의 정책대응이 있을 것이다. 즉, 복지수요가 변화하는 경우에는 관료제론에 의하더라도 복지정향의 변화가 가능한 것이다. 이 경우, 복지정향의 변화에 대한 설명에 있어서 관료제론과 다른 설명모형-복지정향론이나 개발정향론-이 경합하게 되는 문제가 발생한다. 이 문제는 정책의 실제 변화가 수요변화에 따른 관료제의 대응에서 기인한 것인지 또는 정치인의 결정에 따른 것인지 사후적으로 판별해야 하는 과제로서 남게 된다. 다만, 관료의 낮은 반응성, 보수적 결정경향, 복지확대에 대한 타 분야 관료의 견제 등을 고려할 때, 관료제의 존재는 아무래도 정책의 급격한 변화를 억제한 것으로 파악하는 것이 타당하다 하겠으며 그렇기 때문에 관료제론은 일차적으로 복지정향의 불변론과 연관짓게 되는 것이다.

#### (4) 지방정부유형론

위에서 세 가지 설명모형을 제시하였으나 어느 하나의 모형이 일률적으로 적용될 수 있는 것은 아니며 부분적인 설명력을 가질 뿐이다. 그것은 기본적으로 자치단체의 여건이 다르고 이에 따라 정책결정자의 행동패턴 역시 달라질 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 이유에서 지방정부의 유형에 따라 지방자치의 복지정향에 대한 효과가 달라질 가능성에 대하여 주목하여야 한다.

지방정부 유형화의 기준은 여러 가지로 제시될 수 있을 것이나 이론적으로 유의미한 기준으로는 자치계층 및 도시화정도를 들 수 있을 것이다. 우선, 자치계층은 광역자치단체와 기초자치단체가 담당하는 기능이 상이할 것임을 전제로 한 것이다. 만일 기능의 차이가 크다면 자치계층은 복지정책정향에 대하여 유의미한 영향 요인으로 나타나게 될 것이다. 그러나 실제로 광역과 기초간의 담당 업무의 중복이 큰 우리의 경우, 자치계층에 따른 효과의 차이가 유의미할 것으로 기대하기는 어렵다고 판단된다. 자치계층보다 더 유의미한 기준은 도시화 수준일 수 있다(이승종, 2000: 202). 즉, 도시빈곤의 문제를 해결하기 위한 복지수요가 큰 대도시의 경우와, 상대적 낙후를 회복하기 위한 개발수요가 큰 중소도시의 경우에는 정책결정자의 정책선호가 차별적으로 나타날 것이며 이에 따라 지방자치의 복지정책에 대한 효과 역시 차별적으로 나타날 것이다. 그렇다면 구체적으로 정책결정자의 정책선호는 어떻게 나타날 것인가를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 단체장의 경우이다. 복지수요가 큰 대도시의 단체장은 복지에 대한 감수성이 클 수밖에 없으며 이에 따라 복지정책을 강화하고자 할 것이다. 반면, 복지보다는 개발수요가 큰 중소도시의 단체장은 복지보다는 개발정책에 대한 감수성이 클 수밖에 없고 이에 따라 복지정책 대신 개발정책을 강화하고자 할 것이다.

둘째, 지방의원의 경우이다. 지방의원도 단체장과 같이 민선되므로 단체장과 같은 정책정향을 보일 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 지방의원은 단체장과는 달리 지방정부의 유형과 무관하게 복지정책보다는 개발정책에 우선하게 될 것이다.

단체장과 지방의원의 정책선호가 차이를 보이는 이유는 기본적으로 단체장은 지방정부의 구역 전체에서 일인이 선출되고 지방의원은 여러 개의 하부구역을 선거구로 하여 다수가 선출되는데서

비롯된다 우선 다수인 지방의원은 상호간 대립보다는 개발예산에 대한 돼지구유(pork-barrel) 갈라먹기식 타협을 하려 할 가능성이 크다. 주지하는 바와 같이 돼지구유 갈라먹기식 정치에는 복지예산 보다는 하부지역별로 분할이 가능한 개발예산이 우선적으로 적용된다. 복지예산은 하부지역별로 구분되기 곤란하며 일정한 기준에 의하여 자치단체관할구역 전체를 단위로 하여 배분되기 때문이다. 이러한 상황에서는 복지예산의 증감이 의원의 정치적 이해에 미치는 효과는 단체장에 대한 효과에 비하여 직접적이지도, 크지도 않다. 그리고 이러한 이유에서 지방의원은 복지정책보다는 개발정책의 확대를 통하여 정치적 이익을 확보하려 하게 된다. 이와는 달리 돼지구유 갈라먹기식 정치의 요구가 없는 단체장은 자치단체의 전체 상황에 대한 고려에 보다 충실하게 될 것이다.

즉, 복지예산의 변화는 직접적으로 단체장의 결정으로 이해될 것이기 때문에 단체장의 복지정책에 대한 감수성은 의원의 그것에 비하여 높게 된다. 물론 개발정책에 대한 감수성 역시 복지예산에 대한 그것 못지않을 것이다. 그러나 어느 정책에 대한 감수성이 작용하느냐의 여부는 당해 지방정부의 여건에 따라 다를 것이며 그렇기 때문에 의원의 경우와는 달리, 지방정부의 여건에 따라 단체장의 정책정향이 달라지게 된다. 한편, 단체장의 영향력이 의회의 영향력을 능가하는 강시장제하에서 외부로 나타나는 지방정부의 정책정향은 지방의원이 아니라 단체장의 정책정향의 정책선호에 준하여 나타나는 경향을 보일 것이며 이에 따라 지방정부의 유형에 따라 지방자치의 정책효과가 차별적으로 나타나게 될 것이다.

셋째, 앞에서 제시한 바와 같이 관료는 지방정부의 유형과 무관하게 객관적 정책수요의 변화가 감지되지 않는 한 기본적으로

정책변화를 억제하는 요인으로 작용하게 될 것이다. 사실 관료는 지방자치의 시행 자체를 환영하지 않고 있음도 고려되어야 한다.

요약컨대, 지방정부의 정책정향은 이들 세 행위자간의 상호작용에 의하여 결정되게 된다. 단, 단체장의 정책주도권을 전제하였을 때(박종민, 2000: 312), 지방자치에 따른 지방의 복지정책은 기본적으로 단체장의 정책정향을 반영하게 될 것이며, 이에 따라 지방정부의 유형에 따라 일정한 차이를 보이게 될 것이다. 이때 지방의원의 정책정향은 개발정책의 강화요인 내지는 복지정책의 약화요인으로, 관료의 정책정향은 외부의 교란요인이 없는 한 급격한 정책변화를 억제하는 요인으로 작용하게 될 것이다. 그리고 이에 따라 복지수요가 큰 대도시에는 복지정향이 증가 또는 불변하게 될 것이며, 복지수요가 낮은 중소도시에서는 복지정향이 감소 또는 불변하게 될 것이다

#### 4) 선행연구의 검토

##### (1) 결정요인모형에 대한 선행연구

결정요인에 대한 연구에 있어 초기 연구는 주로 사회·경제적 요인에 대한 논의들로 이루어진다.

결정요인연구에 관한 연구는 강인재(1987), 황윤원(1987), 이영조·최희경(1993), 김성태(1993) 등을 들 수 있으며, 그 외에도 많은 학자들이 이 모형에 입각하여 연구를 시도한 바 있다.

강인재는 공공지출의 결정요인을 연구하기 위하여 서울특별시와 부산광역시 및 9개 도를 대상으로 1970년부터 1979년까지 일반

회계 총지출과 순지출, 그리고 일반행정비, 공익사업비, 산업경제비, 사회복지비, 특별회계로 나누어 결산기준 1인당 세출예산을 분석하였다. 독립변수는 사회·경제적 요인으로 소득, 인구밀도, 산업화, 도시화, 교육수준, 연령 등이 선정되었다. 정치·행정·재정적 요인으로는 공무원수, 지방교부세, 국고보조금, 여타보조금, 선거 등이 고려되었으며, 기타 변수로서 전국체전의 개최, 자연재해가 이용되었다. 이의 분석을 위해 이용된 기법은 상관분석과 다중회귀 분석이었다. 연구결과, 각도의 경우에는 특별회계를 제외한 모든 지출에 지방교부세와 국고보조금을 합한 국고보조의 설명력이 90% 내외로 사회·경제적 변수의 설명력에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 예산결정에 중앙정부의 영향력이 매우 높다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 서울·부산의 경우에는 선거나 공무원수 등 정치·행정적 요인의 영향력은 거의 없는 반면, 사회·경제적 요인의 영향력이 큰 것으로 나타났다. 사회·경제적 요인 중에서도 인구밀도, 산업화, 도시화 등 행정수요와 관련된 변수보다는 소득 등 지역경제력과 관련이 있는 변수의 설명력이 높게 나타났다(강인재, 1987: 73-99).

예산결정 요인에 관한 연구는 전통적으로 사회경제변수모형, 정치변수모형으로 나누어져 전개되어 왔다. 그러나 1987년 황윤원은 개발도상국들이 지니는 예산결정환경에 적합한 예산결정 모형이 수정·보완되어 설명될 필요가 있다는 주장과 아울러 지방정부의 예산결정을 설명하기 위한 모형으로 '정부변수모형(Governmental Determination Model)'을 상정하였다. 종래의 두 모형은 정치변수나 경제·사회적 변수가 지방정부의 예산결정에 직접적으로 영향을 미친다고 가정하고 있다. 그러나 정부변수모델에 의하면 개발도상국들에 있어서는 정치변수나 경제·사회적 변

수가 지니는 특성에 맞는 정부체제가 형성되고, 이 독특한 정부체제가 지방정부예산결정에 영향을 미친다는 것이다. 환언하면, 개발도상국에서의 예산결정은 정치적 혹은 사회·경제적 요인에 의해 직접적으로 영향을 받기보다는 이들 두 변수가 제3의 변수인 정부변수에 영향을 미친 후, 그 정부변수가 예산결정에 영향을 주는 간접적인 작용관계로 파악하고 있다. 그가 고려한 정부변수로는 국고보조금, 지방정부 재정능력, 지방행정 수행능력, 지방정부의 규제, 지방정부의 생산성 등이다.

황윤원은 정부변수모형의 검증을 위해 1985년 현재 한국의 46개 시정부를 대상으로 시정부 총예산(교육예산 제외)과 6개의 영역별 예산 즉, 일반행정 예산, 사회복지 예산, 산업경제 예산, 공익사업 예산, 민방위 예산, 교육 예산을 분석하였다. 분석에 이용된 계량적 기법은 상관관계분석, 회귀분석, 경로분석 등이었다. 연구결과, 일반행정 예산과 산업경제 예산을 제외한 나머지 예산은 모두 '정부변수모형'의 타당성을 입증하고 있다. 정부변수 중에서도 가장 빈번하게 중요성을 보이는 변수는 지방정부의 재정능력 및 행정능력 변수인 것으로 나타났다(황윤원, 1987: 385-396).

이영조와 최희경은 1962~1991년까지 중앙정부의 일반회계 예산을 대상으로 한국정부 예산의 성장에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다. 이 연구에서는 모두 7가지의 독립변수를 사용하고 있는데, 경제·사회적인 변수로는 총국민소득, 인구, 도시화, 2차 산업의 비중, 물가지수 등 5가지이며, 정치·행정적 변수로는 선거, 조세행정의 개선 등 2개의 변수를 이용하고 있다. 분석을 위한 기법으로는 상관분석, 다중회귀분석과 주성분회귀분석 및 분산분석을 활용했다. 분석결과, 분석에 이용된 모든 변수는 예산성

장에 정의 영향을 주며, 영향의 정도는 법인세수, 도시화, 2차산업의 비중, 소득, 인구의 순이며, 또한 선거가 있었던 해보다는 오히려 선거가 없는 해에 예산이 더 많이 성장한 것으로 기록하고 있다(이영조·최희경, 1993: 91-108).

김성태는 1993년 미국 시정부 240개 도시(인구 25,000명 이상)를 대상으로 시정부의 정책결정연구를 실시하였는데, 시전체지출수준과 임금지출수준, 그리고 비임금지출수준의 결정요인을 분석하고자 하였다. 이 연구에는 매우 다양한 독립변수들이 고려되었다. 즉, 역사·지리적 조건을 나타내는 변수(2개), 사회·경제적 여건을 나타내는 변수(10개), 대중정치적 행태 변수(3개), 정부제도적 변수(4개), 정부 재무구조적 변수(6개), 정부간 보고금 변수(2개), 그리고 주정부와 지방정부의 관계를 나타내는 변수(1개) 등 모두 28개에 달하고 있다. 그는 호퍼버트 모형을 수정한 통합 다단계 모형을 수립한 후 다중회귀분석을 실시하였다. 연구결과 각 변수들의 영향력의 정도는 다음과 같이 표현될 수 있다.

대중정치적변수 < 사회·경제적변수 < 정부의 제도적 변수 및  
정부의 재정적구조변수

또한 그의 연구는 인구규모, 사경제의 임금수준, 기능수행 범위, 재정압박도 등이 시정부의 지출정책(예산)결정에 중요한 역할을 한다는 것을 확인하고 있다(김성태, 1993: 187).

## (2) 점증모형에 의한 선행연구

특정년도의 예산은 전년도의 예산수준에 의하여 영향을 받아

결정된다는 점증모형은 오랜 기간 동안 여러 학자들에 의해 사랑을 받아왔다. 점증모형에 입각하여 연구를 시도한 국내의 학자로는 신무섭(1985), 문인수(1992), 나중식(1992)을 꼽을 수 있다.

우리나라 예산결정의 점증주의적 성향을 실증적으로 연구한 초기의 학자로는 신무섭을 들 수 있다. 그는 1985년에 발표한 그의 연구에서 점증주의를 과정으로서의 점증주의와 결과로서의 점증주의로 구분하여 고찰하고 있다.

과정적 점증주의를 분석하기 위한 자료수집 방법으로 설문지와 면접을 실시했으며, 결과적 점증주의의 분석을 위해서는 1972년부터 1984년까지 중앙부처 예산의 시계열 자료를 이용하였다. 자료 분석을 위해 사용된 기법은 평균차 검증, 분산분석, 적합성 검증(goodness of fit), 회귀분석 등이었다.

그의 연구결과에 의하면, 한국 중앙정부의 예산결정과정은 다소 점증적이라고 할 수 있으나 결과로서는 점증적이지 아니라고 밝히고 있다. 점증여부를 판단하는 '소폭적인 증감'에 관한 측정을 위하여, 10% 이내의 증감을 그 기준으로 삼고 있다(신무섭, 1985: 90).

문인수는 1992년에 중앙정부예산을 대상으로 우리나라의 예산결정이 점증적인 접근방법에 의해서 이루어지고 있는지에 관한 경험적 연구를 실시하였다. 이 연구에 이용된 자료는 시계열 자료인 1981년부터 1990년까지의 예산서이며, 검증방법은 변화분석과 자기회귀모형이다. 점증적 변화 여부의 기준은 30% 이내로 하고 있다.

변화분석을 통한 그의 연구결과에 의하면 점증적 변화의 범주에 속하는 것으로는 ①세출예산 총액 ②부처별 예산 ③방위비 총액 ④비방위비중 사회개발비 총액 및 경제개발비 총액 등이다.

자기회귀모형을 이용한 그의 연구결과에서는 ①세출예산 총액 ②부처별 예산 중 내무부와 보건사회부 예산 ③방위비 총액 및 그 내역 중 정규방위비와 향토방위비 ④경제개발비 총액 및 그 내역

중 농수산개발비, 수송 및 통신비 등이 점증적인 변화를 하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 농림수산부, 건설부와 같이 사업 규모의 변동폭이 비교적 크거나 정치적 요인에 의해 영향을 받을 개연성이 큰 부처의 예산은 비점증적으로 변화하는 것으로 분석되었다(문인수, 1992b: 61-82).

나중식은 1992년 지방정부의 예산결정 실태와 경향성을 포괄적으로 설명하기 위해 부산광역시 예산을 대상으로 점증적 접근방법을 시도하였다. 과정으로서의 점증주의를 검증하기 위한 자료수집방법으로 설문조사를 실시하였고, 결과로서의 점증주의를 검증하기 위한 자료로는 1981년부터 1992년까지의 일반회계예산서 및 그 부속서류들을 이용하였다. 예산결정과정의 관행과 행태의 분석기법으로는 행태분석, 사실분석, 과정분석이 이용되었다. 또한 예산결과의 점증성, 안정성, 공정성, 규칙성 등의 분석을 위하여 계량적 회귀분석을 이용하였다. 점증적 변화의 기준은 상대적 점증을 포함하여 전년대비 10% 이내의 감소 또는 30% 이내의 증가(0.90~1.30)까지로 보고 있다.

연구결과, 예산과정에 있어서는 중앙정부를 대상으로 한 기존의 연구 결과와 같이 어느 정도 점증주의적 성향과 관행을 보이고 있는 것으로 나타났다. 한편, 예산결과의 점증성, 공정성, 안정성, 규칙성의 면에서는 예산유형별로 다소 차이는 있지만 거의 점증적 성향에서 일탈하고 있었으며, 또한 체계적인 변화유형을 발견할 수 없었다고 적고 있다(나중식, 1992: 591-624).

### (3) 통합모형에 의한 선행연구

결정요인론적 관점과 점증주의적 관점을 통합하여 연구를 시도한 국내의 학자로는 박종구(1991), 김재훈(1993), 남궁근(1993,

1994), 강운호(1999) 등이 있다.

1991년 박종구는 미국 플로리다주의 메트로 데이드 카운티의 27개 도시를 대상으로 총액예산 및 기능분야별 예산결정에 영향을 미치는 요인을 연구하였다. 26년간(1960~1985)의 시계열자료로 이용하였으며, 10개의 주요 기능분야별 예산을 피터슨(1981)이 제시한 분류방법에 따라 재분배 사업(Redistributive programs), 지역발전적 사업(Developmental programs), 배분적 사업(Allocational programs)으로 재분류하여 분석하였다(박종구, 1991: 37-39). 재분배 사업에는 복지, 저소득층을 위한 공공병원, 공공주택 및 지역개발 등의 사업이 속하며, 지역개발적 사업은 건축 및 구획정리, 및 레크레이션, 교통 등을 위한 사업을 의미하며, 배분적 사업은 지방정부의 내부유지와 관련이 있는 사업들로서 경찰, 소방, 오물수거 및 처리, 공공사업 등이 이 범주에 포함된다.

독립변수는 자유도(degree of freedom)를 고려하여 23개의 독립변수에 대한 요인분석을 실시하여 8개의 근본요인들로 정리하여 분석하였다(박종구, 1991: 31-34). 박종구가 요인분석을 통하여 정리한 8가지 영향변수는 ①경제적 요인 ②사회인구학적 요인 ③지역주민의 정치적 성향 ④지역주민의 정치적 지지도 ⑤관리적 리더쉽 실태 ⑥기업가적 리더쉽 실태 ⑦연방 및 주정부의 보조금 ⑧전년도 예산규모 등이다. 분석모형은 점증주의론과 결정론적 접근방법을 접목한 융합모형이었으며, 분석기법은 하타나카 2단계 최소자승법이 사용되었다. 분석결과, 지방정부의 총예산규모를 결정하는 가장 중요한 요인은 '상위정부의 보조금'이었으며, 다음이 경제적 토대, 관리적 리더쉽 성향의 순으로 나타난 것으로 보고하고 있다.

김재훈은 미국의 18개 주정부 전체를 대상으로 하는 모집단

분석을 통하여 1950년부터 1988년까지의 39년 동안 주정부 지출에 영향을 끼쳐온 요인 및 정도를 파악하기 위한 연구를 시도하였다. 종속변수는 총지출과 4가지 정책 지출 즉, 교육부문, 고속도로부문, 복지부문, 자연자원부문 등이다. 이의 영향력을 측정하기 위한 독립변수로는 인구, 1인당 소득, 연방보조금, 정당의 이념, 점증변수를 채택하였다. 연구설계에 있어서 한가지 특징적인 것은 보조금을 제외한 다른 변수는 1년의 시차를 두고 지출에 영향을 미치는 것으로 설정하고 있다는 것이다. 이를 위한 분석기법으로는 다중시계열 회귀분석을 실시하였다. 연구결과, 총지출을 가장 잘 설명하는 것은 전년도의 정부지출이며, 그 외에 1인당 소득과 보조금도 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다. 뿐만 아니라 점증변수는 4가지 부문별 지출에 대하여도 가장 영향력이 큰 것으로 나타났다. 한편, 인구변수와 1인당 소득변수는 총지출, 교육지출, 자연자원지출에 영향을 미치며, 보조금 변수는 주별로 매우 큰 차이를 보이지만 고속도로 지출에 가장 강한 영향을 미치고, 그 다음이 총지출 복지지출 순으로 나타났다(김재훈, 1993: 135-153).

남궁군은 67개 시, 137개 군, 56개의 자치구 등 260개의 기초자치단체를 분석단위로 하여 총예산 및 분야별 예산에 영향을 미치는 요인을 연구하였다. 이 연구에 이용된 자료는 1992년 결산자료와 관련요인에 대한 횡단면적 자료였으며, 이의 분석을 위하여 상관분석, 회귀분석, 경로분석 방법을 이용하였다. 이 연구에 의한 분석결과를 보면 다음과 같다. 예산총액의 경우 전년도예산, 투표율, 재원부담액, 재정 의존도 등의 변수들이 시에서는 88%, 군에서는 93%, 자치구에서는 96%를 설명하는 것으로 분석되었다. 그러나 사회·경제적 변수의 직접적인 영향은 거의 없었으며, 재원부담액, 재정 의존도 등을 통하여 간접적인 영향을 미치는 것으로 나타

났다. 분야별 예산의 경우, 도시지역일수록 정치적 변수와 사회·경제적 변수의 직접적인 영향이 나타난 것으로 보고하고 있다. 특징적인 것을 지적한다면, 군의 경우 일반행정비에서의 규모의 경제 효과, 산업경제비와 지역개발비에서 상위정부의 보조금의 영향이 두드러졌으며, 시와 자치구의 경우에는 투표율에 따른 사회복지지출 수준의 차이가 뚜렷하게 나타난 것으로 기록하고 있다(남궁근, 1994: 991-1011).

그밖에 공공선택론과 점증주의론, 신제도주의적 입장에서 통합 모형으로 연구한 강윤희의 지방정부 관료의 예산결정행태에 관한 연구 등이 있다(강윤희, 1999).

#### (4) 지방정부의 정책정향에 대한 선행연구

지방정부의 정책정향을 실증적으로 분석한 연구들이 국내외적으로 많이 이루어져 왔다. 월렌스키(1981), 카메론(1978), 드비니(1983) 등은 미국과 유럽국가들을 대상으로 한 횡단면분석을 통하여, 지방분권화의 수준이 높아질수록 지방정부의 사회복지지출은 감소된다는 분석결과를 보여주고 있는데, 이는 경제적 관점을 지지해 주는 것이다.

지방자치제 실시 이후 지방자치제가 지방정부의 복지정책에 미치는 영향에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 이러한 논의는 크게 다음과 같은 다섯 가지 이유로 본격적인 연구가 진행되었다. ① 지방자치는 일부 계층이 아니라 모든 주민의 복리증진을 목표로 하고 있음에도 불구하고 실제로 대부분의 정책은 계층간 차별효과를 보이게 될 것인 바, 그러한 차별효과는 특히 재배분적 성격을 갖는 사회복지 정책에 있어서 더욱 뚜렷이 나타나게 될 것이라

는 점, ② 삶의 질에 대한 관심 증대, 과거 집권적 정부의 복지수요에 대한 무관심에 따른 반작용적 요구의 증대 및 주민요구에 대한 지방정부의 반응성 증대 등으로 복지정책의 중요성이 증대되고 있는 점, ③ 1997년말 외환위기로 촉발된 경제위기하에서 중앙과 지방을 막론하고 특히 소외층의 문제가 심각해지면서 이들을 위한 복지정책이 지방정부의 중요한 정책과제로 부각된 점, ④ 지방정부의 복지정책정향이 정책결정자의 정책의지보다는 지방의 사회·경제적 조건에 지배받는 다거나 지방수준에서는 이른바 성장연합의 구축으로 인하여 개발이 복지에 우선할 것이라는 주장 등이 제시하는 바와 같이 만일 지방자치가 지방정부의 복지정책을 추구하여 소외층의 소외를 심화시킬 경우, 이에 대처하기 위한 적절한 정책적 대응방안의 모색이 필요하게 될 것이라는 점, ⑤ 지역사회의 사회·경제적 구성이 점차 이질화되어가고 있는 현실에서 만일 지방자치의 정책정향에 실질적인 변화를 가져오는 것이라면 그것이 과연 어느 계층에 유리 또는 불리하게 전개될 것인가를 확인하는 작업은 관련 이론의 확인을 위하여나 실천적 처방을 위한 진단목적으로서나 중요한 과제가 된다는 점 등을 고려한 것이다.

복지정책과 지방자치에 관한 연구는 그리 많은 편은 아니다. 일반적으로 복지에 대한 서비스의 공급은 중앙정부에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다고 여겨져 왔다. 왜냐하면 복지서비스는 소득재분배의 기능을 담당하고 있기 때문이다. 소득재분배의 기능이란 “소득 및 부의 분배를 사회적으로 공평하게 조정”하는 것으로서 형평성(equity)을 달성하기 위한 정부의 가장 중요한 기능 중의 하나이다(Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B., 1984: 514)).

복지서비스는 형평성의 측면에서 보면 중앙정부에 의하여 공급되는 것이 더욱 바람직할 수 있으나, 지방정부가 복지서비스를 비롯한 소득재분배의 기능을 전혀 담당하지 않는 것은 아니다

(Oates, W. E, 1987: 52-53). 즉 소득재분배 프로그램을 위한 자금을 직접 조달하지 않고 중앙정부에 의존한다 할지라도 실질적인 행정은 지방정부가 담당하는 경우가 많다. 또한 복지서비스를 지방정부가 전달하는 것이 행정의 효과성을 높이기 위해서는 더욱 바람직하다고 할 수 있겠다. 왜냐하면 지역의 실정은 각 지방정부가 가장 잘 알고 있기 때문이다.

또한 국가 전체적인 복지서비스는 아니라도 각 지방정부는 나름대로의 복지서비스를 개발하여 지역주민들에게 제공할 수 있다. 예를 들어 복지서비스에 대한 지역주민들의 요구가 큰 지방정부의 의회, 혹은 지방자치단체장은 재선을 위하여 더욱 많은 복지서비스를 제공할 것이다. 반면 지역개발에 대한 수요가 많은 지방정부에서는 지역개발에 대한 지출을 증가시킴으로써 복지서비스가 상대적으로 줄어들 수 있을 것이다.

이와 같이 지방자치를 실시함으로써 중앙정부, 혹은 상위지방정부로부터 하위지방정부로의 복지서비스에 대한 위임, 혹은 이양이 이루어지고, 복지서비스에 대한 지방정부의 관심이 지역 간에 차이가 존재한다면 지방자치의 실시는 각 지방정부 복지서비스의 비형평성을 더욱 심화시킬 수 있을 것이다.

이러한 주제와 관련하여 강인재는 한국의 지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정을 횡단분석을 통해 정부지출(특별회계와 일반회계의 총지출, 순지출, 일반행정비, 공익사업비, 산업경제비, 사회복지비 등의 1인당 지출수준과 지출변화율)에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 사회복지비 변화의 경우 도 수준에서는 사회·경제적 요인은 별로 영향이 없고, 국고보조금과 지방교부세가 정의 효과를, 선거는 부의 효과를 주는 것으로 나타났다. 그러나 대도시에서는 국고보조금 및 선거가 정의 효과를, 소득수준이 부의

효과를 주는 것으로 지적하고 있다(강인재, 1987: 121-129).

신무섭은 사회복지비의 결정요인 분석에서 경제적인 요인인 GNP의 영향이 중요하며, 방위비의 비중은 부의 효과를 주는 것으로 지적하고 있다. 또한 행정의 분화요인이 다소간의 영향을 주는 것으로 나타났으며 지출수준의 연도별 증가율은 경제, 사회, 정치, 행정적 요인과 유의미한 상관관계가 없는 것으로 지적되고 있다(신무섭, 1987: 1-43).

한편 김태일은 서울시 자치구를 대상으로 분석하였는데 지방자치단체장의 선출 이후 복지서비스 수준의 형평성에 대한 뚜렷한 변화를 발견할 수 없다고 주장하고 있다(김태일, 1998). 하지만 이 연구는 단지 사회복지지출의 규모에 대한 분석만을 하였기 때문에 사회복지지출 비중의 비형평성 문제에 대하여 간과하였다는 문제점을 지적할 수 있겠다.

또한 지방자치의 실시가 과연 복지서비스를 어떠한 방향으로 이끌 것인지에 대한 문제이다. 즉 지방자치의 실시로 복지서비스에 대한 비중 및 수준이 더욱 높아질 것인가, 혹은 낮아질 것인가를 분석해 보아야 할 것이다. 이러한 주제에 관한 선행 연구들을 살펴보면 이론적으로나 경험적으로 일치를 보이지 못하고 있다. 이론적인 관점에서의 논의는 이승중·김홍식의 논문에서 잘 정리하고 있다(이승중·김홍식, 1992). 이들은 지방정부의 복지정책정향에 어떠한 영향에 관한 최초의 실증적 분석을 통해 1991년에 구성된 지방의회가 지방정부의 복지정책정향에 부정적인 영향을 미친 것으로 보고있다. 그러나 지방의회의 출범만으로 지방자치가 본격화되었다고 할 수는 없으며 따라서 보다 본격적인 의미에서 지방자치가 지방의 복지정책정향에 대하여 미친 효과에 대한 평가는 단체장 선거 시행 이후로 미루어질 수밖에 없었다.

수차례의 연기 끝에 단체장 선거는 결국 1995년에 시행되었고 이에 따라 일부 학자에 의하여 지방자치의 복지정책정향의 효과에 대한 실증적 분석이 이루어지게 되었다. 김인철(1994), 김태일(1998), 유재원(1999)(유재원, 1999: 79-98; 강운호, 2000b), 강운호(2000a/2000b)(강운호, 2000a) 등이 그것인 바, 단체장 선거 시행 이후에 진행된 이들 연구는 보다 본격적인 의미에서의 지방자치제의 복지정향에 대한 효과에 대하여 유용한 정보를 제공하여 주었는데, 그 중에서도 지방자치의 효과가 지방정부의 유형에 따라 다르게 나타날 수 있다는 사실을 확인하여 준 것은 중요한 연구성파로 평가되어야 할 것이다.

그동안 우리나라에서 수행되어온 지방정부의 정책정향에 관한 연구들은 주로 지방자치의 실시가 지방정부의 복지정책에 미치는 영향을 실증적으로 검증하는데 초점을 맞추고 있다. 다만 유재원의 연구(1999)는 사회복지정책 외에 개발정책과 할당정책까지 분석에 포함시켰다. 분석결과들이 <표 2-3>에서 보듯이 분석결과들은 분석대상이나 분석방법에 따라 차이가 있다. 최근의 연구들은 지방자치제 도입이 지방정부의 정책정향에 미치는 영향은, 지방자치제도의 유형(지방의회 구성, 자치단체장 선출)과 지방정부의 유형(특별시·광역시, 도, 시, 군, 자치구 등)에 따라 다르게 나타난다는 데에 견해를 같이하고 있다.

이상의 선행연구들은 지방자치제 도입과 지방정책간의 관계를 실증적으로 검증하는데 초점을 맞추어 왔으며, 정책유형이나 자치단체 유형별로 검증결과가 다르다는 것을 보여주고 있다. 거의 대부분 복지정책을 중심으로 분석하였는데, 복지정책 이외에 다른 정책분야를 분석에 포함시킨 경우(유재원 연구)에도 각 분야의 정책을 독립적으로 분석하였으며, 각 분야간의 상대적 우선순위 관계를 고려하지는 않았다.

<표 2-3> 선행연구 결과 요약

구 분	분석된정책	분석된 자치단체	분석시기	분석방법	분석결과
이승중· 김홍식(1992)	복지정책	광역시·도·시· 군통합	지방의회구성기	통합회귀 분석	감소
김태일(1998)	복지정책	자치구(서울시)	민선단체장기	기술통계 치	증가
유재원	복지정책	광역시·도·시· 군·자치구	민선단체장기	t-test	광역시: 불변 도·군 감소 시·자치구 증가
강운호(2000)	복지정책	시·군·자치구	지방의회구성기	통합회귀 분석	감소
			민선단체장기		시 불변 군·감소 자치구 증가
배인명(2000)	복지정책	자치구(서울시)	민선단체장기	직접시계 열분석	증가
강운호(2001)	복지정책	광역시·도·시· 군·자치구	지방의회구성기	통합회귀 분석	감소(단, 광역시 는 불변)
			민선단체장기		광역시·시 불변 도·군·감소 자치구 증가
이승중(2001)	복지정책	광역시·도·시· 군·자치구	지방의회구성기	통합회귀 분석	감소(단, 자치구 는 분석에서 제 외)
			민선단체장기		광역시· 불변 도·시·군·감소 자치구 증가
김태일(2001)	복지정책	광역시·도·시· 군·자치구	지방의회구성기	회귀분석	광역시·도·군· 불변 시·자치구 감소
			민선단체장기		증가(단, 도는 불 변)
강운호(2002)	복지정책	시·군·자치구	지방의회구성기	로지스틱 회귀분석	
			민선단체장기		증가

공 백

### Ⅲ. 지방정부 청소년예산 사례분석

1. 청소년인구현황 및 행정체계
2. 지방정부 청소년예산 현황분석

공 백

### III. 지방정부 청소년예산 사례분석

지방정부 청소년예산결정에 영향을 주는 요인에 관한 분석에 앞서 지방정부의 청소년정책을 집행하는 행정체계에 대한 이해나, 일반회계 규모와 청소년예산의 규모나 비율 등을 알아보고자 한다. 전국적으로 광역지방정부와 기초지방정부 등을 구분하여 조사하고 분석하는 것이 바람직 할 것이나 본 연구가 갖고 있는 한계와 특징을 감안하여 다양한 형태의 지방정부 유형을 가지고 있는 경기도를 대상으로 사례를 분석하고자 한다. 이를 위해 본장에서는 앞의 이론적 배경과 선행연구에 기초하여 수집 가능한 자료를 중심으로 경기도 31개 시·군의 1991년부터 2003년의 통계자료를 취합하여 종속변수인 지방정부의 청소년예산과 독립변수를 사용될 수 있는 지표들에 대한 현황을 사례로 분석하고자 한다.

#### 1. 청소년인구현황 및 행정체계

##### 1) 청소년인구현황

경기도의 기초자치단체는 31개 시·군으로 구성되어 있다. 각 시·군의 규모는 광역시 규모의 인구를 가진 대도시, 인구 40만명 미만의 중소도시, 도농복합형 시 그리고 군으로 다양하게 구성되었는데 본 연구에서는 지방정부의 유형을 인구 50만 명 이상으로 행정구를 가지고 있는 시를 대도시로, 도시화된 50만 미만의 도시를 중소도시로, 도시와 농촌지역이 함께 공존하는 시를 도농복합시로, 그리고 농촌지역인 군 등 네 가지 유형으로 구분하여 살펴보고자 한다. 이러한 분류에 의하면 31개시·군 중 대도시는 7개, 중소도

시는 10개, 도농복합시는 8개 그리고 군이 6개가 된다. 또한 자료는 연구의 목적에 적합한, 지방자치가 실시된 1991년부터 2003년까지 13년간의 자료를 조사하였다.

먼저, 경기도의 인구변화를 살펴보면 2002년 말 현재 경기도의 인구는 1천만 명에 가까우며 지난 1991년 말 보다 무려 4백만 명 이상의 인구가 증가된 것으로 나타난다. 이를 지방정부 유형별로 살펴보면 대도시인구는 1991년보다 168% 증가하여 2002년 말 현재 536만 명으로 경기도 전체인구 중 54%를 차지한다. 즉, 경기도 인구의 절반이상이 7개의 대도시에 몰려 있다. 중소도시에는 205만 명으로 경기도 인구의 21%가 거주하고 있으며 1991년과 비교하면 54%의 증가율을 보이고 있다. 도농통합시는 192만 명으로 19%, 그리고 군은 59만 명으로 불과 6%의 인구만 살고 있다. 인구밀도에서도 2002년 기준으로 보면 대도시 3900명/km<sup>2</sup>인데 비해 군은 142명/km<sup>2</sup>로 도농복합시는 479명/km<sup>2</sup>로 경기도내에서도 많은 편차를 보이고 있다. <표 3-1>과 <표 3-2>는 지난 13년동안 경기도 인구변화추이와 인구밀도 변화를 지방정부 유형별로 구별한 것이다.

<표 3-1> 경기도 총인구 변화추이

(단위: 명)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	3,197,441	456,777	1,343,952	134,395	1,176,044	147,006	483,310	80,552	6,200,747	200,024
1992	3,363,871	480,553	1,355,168	135,517	1,145,132	143,142	490,829	81,805	6,355,000	505,000
1993	3,652,798	521,828	1,428,373	142,837	1,165,138	145,642	495,470	82,578	6,741,779	217,477
1994	3,966,300	566,614	1,537,489	153,749	1,170,337	146,292	495,735	82,623	7,169,861	231,286
1995	4,317,958	616,851	1,591,300	159,130	1,372,390	171,549	507,786	84,631	7,789,434	251,272
1996	4,532,109	647,444	1,670,544	167,054	1,429,660	178,708	523,574	87,262	8,155,887	263,093
1997	4,664,803	666,400	1,756,169	175,617	1,512,668	189,084	537,054	89,509	8,470,694	273,248
1998	4,755,593	679,370	1,826,049	182,605	1,558,804	194,851	538,189	89,698	8,678,635	279,956
1999	4,866,681	695,240	1,885,212	188,521	1,635,703	204,463	546,736	91,123	8,934,332	288,204
2000	4,986,078	712,297	1,954,473	195,447	1,719,800	214,975	558,592	93,099	9,218,943	297,385
2001	5,134,142	733,449	2,002,635	200,264	1,830,647	228,831	577,072	96,179	9,544,496	307,887
2002	5,363,473	766,210	2,055,421	205,542	1,919,698	239,962	588,881	98,147	9,927,473	320,241
2003	5,363,473	766,210	2,055,421	205,542	1,919,698	239,962	588,881	98,147	9,927,473	320,241
평균	4,474,209	639,173	1,727,862	172,286	1,504,286	188,036	533,539	88,873	8,239,596	265,793

<표 3-2> 경기도 인구밀도 변화추이

(단위 : 명/km<sup>2</sup>)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	37,754	2,477	29,417	2,183	2,445	295	812	116	70,428	616
1992	39,571	2,606	30,206	2,201	2,398	287	825	118	73,000	631
1993	42,649	2,829	32,854	2,320	2,446	292	835	119	78,784	669
1994	42,649	3,072	32,854	2,497	2,446	293	835	119	78,784	712
1995	40,755	3,130	32,053	2,478	2,882	343	852	122	76,541	742
1996	41,946	3,285	33,300	2,602	3,010	357	878	126	79,133	777
1997	42,333	3,382	34,407	2,735	3,195	378	903	129	80,839	807
1998	42,671	3,447	35,372	2,844	3,298	389	906	129	82,246	827
1999	43,155	3,528	35,905	2,936	3,490	408	929	131	83,479	851
2000	43,667	3,614	36,937	3,044	3,682	429	962	134	85,248	878
2001	47,201	3,722	37,804	3,111	3,911	457	1,022	139	89,937	937
2002	48,832	3,888	38,635	3,193	4,105	479	1,050	142	92,622	974
2003	48,832	3,888	38,635	3,193	4,105	479	1,050	142	92,622	974
평균	43,232	3,298	34,491	2,770	3,186	378	912	131	81,820	800

한편 경기도 청소년인구는 <표 3-3>과 같이 2002년 말 현재 226만 명으로 전체 인구 중 22.2%를 차지하고 있는데, 이는 1991년 169만 명보다 34% 증가한 것이지만 청소년인구비율은 <표 3-4>에서와 같이 1991년 27.6%보다 5.4%나 감소하였다.

<표 3-3> 경기도 청소년인구 변화추이

(단위: 명)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	856,074	122,296	339,296	33,930	351,662	43,958	140,026	23,338	1,687,058	54,421
1992	879,929	125,704	334,754	33,475	332,225	41,528	145,412	24,235	1,692,320	54,591
1993	940,524	134,361	343,038	34,304	326,225	40,778	141,742	23,624	1,751,529	56,501
1994	995,393	142,199	361,503	36,150	315,261	39,408	136,967	22,828	1,809,124	58,359
1995	1,061,876	151,697	374,632	37,463	341,611	42,701	133,886	22,314	1,912,005	61,678
1996	1,088,336	155,477	386,307	38,631	347,408	43,426	131,566	21,928	1,953,617	63,020
1997	1,107,844	158,263	397,150	39,715	352,635	44,079	129,091	21,515	1,986,720	64,088
1998	1,115,023	159,289	403,591	40,359	351,235	43,904	125,743	20,957	1,995,592	64,374
1999	1,133,095	161,871	418,330	41,833	358,446	44,806	123,788	20,631	2,033,659	65,602
2000	1,166,685	166,669	434,882	43,488	372,228	46,529	123,967	20,661	2,097,762	67,670
2001	1,209,010	172,716	448,807	44,881	392,830	49,104	126,060	21,010	2,176,707	70,216
2002	1,263,246	180,464	464,217	46,422	409,461	51,183	127,729	21,288	2,264,655	73,053
2003	1,263,246	180,464	464,219	46,422	409,461	51,183	127,729	21,288	2,264,655	73,053
평균	1,083,099	154,728	397,748	39,775	358,514	44,814	131,824	21,971	1,971,185	63,587

청소년인구비율의 감소는 특히 도농통합시나 군에서 심한데 같은 기간 동안 8%정도의 감소율을 보이고 있으며 청소년인구비율도 대도시나 중소조시에 비해 1-2% 낮은 비율을 보이고 있다. 반면, 대도시나 중소도시는 3%정도만 감소한 것으로 나타나며 특히 대도시는 신도시개발이 끝난 1995년 이후 청소년인구비율의 변동이 거의 없이 일정한 수준을 유지하고 있다. 이러한 지방정부 유형간의 청소년인구비율의 변화 차이에 대해서는 별도의 연구를 통해 좀더 심도있는 연구가 진행되어야 할 것으로 판단된다.

<표 3-4> 경기도 청소년인구비율 변화추이

(단위: %)

구분	대도시	중소도시	도농통합시	군	경기도
	평균	평균	평균	평균	평균
1991	26.96	25.54	29.68	29.06	27.61
1992	25.93	24.96	28.83	29.81	27.11
1993	25.48	24.09	27.86	28.77	26.28
1994	24.78	23.58	26.87	27.78	28.52
1995	24.26	23.54	25.00	26.47	24.65
1996	23.69	23.46	24.45	25.23	24.11
1997	23.48	22.67	23.45	24.08	23.33
1998	23.20	22.18	22.70	23.39	22.78
1999	23.06	22.33	22.05	22.60	22.48
2000	23.21	22.32	21.73	22.11	22.33
2001	23.39	22.42	21.47	21.73	22.26
2002	23.44	22.55	21.25	21.51	22.21
2003	23.44	22.55	21.25	21.51	22.21
평균	24.18	23.25	24.35	24.93	24.07

한편, 경기도의 청소년시설은 <표 3-5>와 같이 생활권수련시설 31개소, 자연권 시설 48개소 등 총 284개소로 1개 시·군에 약 9개의 시설이 있는 것으로 나타나는데, 오산시의 경우 상담실 1개소 밖에 없고, 반면에 성남시의 경우는 21개소의 시설이 있어 시·군 간 심한 불균형을 보이고 있는데, 이러한 현상에 대한 원인도 본 연구의 주제인 예산결정 영향요인을 파악함으로써 추정이 가능할

것으로 본다.

<표 3-5> 청소년관련시설 현황

(2003. 1. 1현재)

시군별	계	수련시설			상담실	컴터	공부방	학력인정 비정규학교
		생활권	자연권	유스호스텔				
계	284	31	48	17	31	6	130	21
수원시	20	2	-	-	1	1	13	3
성남시	21	2	-	-	1	1	15	2
부천시	15	3	-	-	1	-	10	1
안양시	17	2	-	1	1	1	8	4
안산시	9	1	1	-	1	1	4	1
용인시	19	-	5	5	1	-	6	2
평택시	12	6	1	-	1	-	3	1
시흥시	9	1	-	-	1	-	7	-
군포시	4	2	-	-	1	-	1	-
화성시	7	-	2	-	1	-	4	-
이천시	12	1	2	1	1	-	7	-
김포시	6	2	1	-	1	-	2	-
광주시	6	-	4	-	1	-	1	-
안성시	7	-	3	-	1	-	3	-
광명시	6	1	-	-	1	-	4	-
의왕시	5	-	-	-	1	1	2	1
오산시	1	-	-	-	1	-	-	-
여주군	6	1	1	1	1	-	2	-
양평군	16	1	5	1	1	-	8	-
파천시	3	-	-	-	1	-	2	-
고양시	10	-	3	1	1	1	3	1
하남시	3	-	-	-	1	-	-	2
의정부시	4	1	-	-	1	-	1	1
남양주시	8	-	3	-	1	-	3	1
파주시	7	1	3	-	1	-	3	-
구리시	3	1	-	-	1	-	1	-
포천군	15	-	5	2	1	-	7	-
양주군	8	1	3	2	1	-	1	-
동두천시	5	1	-	-	1	-	2	1
가평군	14	-	7	3	1	-	3	-
연천군	6	1	-	-	1	-	4	-

\* 「2003년 경기도 청소년육성 시행계획」에서 발췌 재구성

## 2) 청소년 행정체계

지방정부의 청소년정책은 기존 중앙정부의 청소년정책을 집행하는 하급행정기관의 역할을 수행하는 정도로 정책적 우선순위에 서 주변부에 머물러 있었다. 지방자치제의 실시 이후 외형적인 발전을 보인 것 같지만 이를 평가할 만한 마땅한 지표조차 마련되어 있지 않다.

일반적으로 청소년육성체계라는 개념은 현재 청소년육성위원회를 중심으로 하는 위원회 체계와 청소년 업무를 담당하고 있는 행정기관 조직을 포괄하는 개념(함병수 외, 1991: 33)이라고 할 수 있다. 각 지방정부에도 형식적인 위원회와 조직은 있지만 극히 일부를 제외하고는 구색을 갖추기 위해 마지못해 하는 경우가 대부분이다.

지방 행정체계에서 청소년육성 행정을 담당하고 있는 부서는 경기도의 경우 여성정책국 청소년과로, 청소년과는 하부조직으로 청소년육성담당, 청소년보호담당, 청소년시설담당을 두고 있으며, 각 시·군은 청소년육성 행정만을 전담하는 과 단위의 행정부서는 군포시 밖에 없고 일반적으로 청소년담당이나 가정복지담당 등에서 1명에서 7명까지 6급 이하의 직원을 두고 청소년육성 관련 업무를 수행하고 있는데, 이들 조직은 과거 문화체육부에 청소년국이 설치된 이후에 신설된 것이었다.

경기도와 시·군의 청소년관련 업무의 분장사항을 보면 다음과 같다.

경기도 청소년과의 경우는 과장 1명, 담당 3명, 행정6급 5명,

행정7급 2명, 행정8급 1명, 별정직 1명, 기술직 2명 기능직 1명 등 16명으로 구성되어 있으며, 그 하부조직은 청소년육성계와 청소년보호계, 그리고 시설담당계로 구분되는데 청소년과의 업무내용은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 경기도 청소년과 업무내용

청 소 년 육 성 계	청 소 년 보 호 계	청 소 년 시 설 담 당 계
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청소년정책에 관한 종합계획수립 및 육성분야 총괄</li> <li>· 청소년위원회 운영</li> <li>· 청소년육성기금운영</li> <li>· 청소년 국제교류사업</li> <li>· 수련활동, 청소년단체 지원</li> <li>· 청소년법인의 허가 및 지도·감독</li> <li>· 청소년장학금 및 학교폭력 등의 해소대책 추진</li> <li>· 차세대 위원회 운영</li> <li>· 청소년연극제 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청소년 보호·선도 기본계획</li> <li>· 청소년보호 및 선도대책 추진</li> <li>· 유해환경 업소 단속</li> <li>· 청소년상담실, 컴퓨터 운영</li> <li>· 청소년공부방 운영</li> <li>· 청소년복지증진 및 자립지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청소년시설분야 업무</li> <li>· 자원봉사센터 관리</li> <li>· 청소년문화의집</li> <li>· 선감청소년수련원 관리</li> <li>· 우산청소년야영장 시설관리</li> <li>· 청소년수련시설 설치 및 운영</li> </ul>

\* 경기도 경기넷(www.kg21.net) 참조

경기도내 시·군의 경우는 31개 시·군에서 근무하는 청소년 관련공무원은 89명으로 시·군당 평균 2.87명의 인원이 청소년행정업무에 종사하고 있다고 할 수 있다. 그러나 양평군의 경우 1명이 근무하는 등 시·군간의 편차가 크고 청소년담당 업무만 전담하는 부서가 있는 시·군은 50%를 조금 넘는다. 시·군별 청소년 관련 부서와 담당공무원 현황은 <표 3-7>과 같다.

〈표 3-7〉 시·군별 청소년담당공무원 현황

(2003 1. 1현재)

구 분	계	(체육)청소년과	문화체육과	사회복지과
계	120	28	32	70
시	102	28	32	52
군	18	-	-	18

\* 2003년 경기도청소년육성시행계획 참고 재구성

2003년 일선 시·군의 청소년담당 업무는 청소년육성 지도자 선발 육성, 청소년 건전활동 보급 및 지원 등으로 이를 구체적으로 살펴보면 다음의 <표 3-8>과 같다.

〈표 3-8〉 기초자치단체 청소년계 담당업무

육성업무	보호업무
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청소년 건전육성계획 수립 및 시행</li> <li>· 청소년수련관 건립 등 시설 확충</li> <li>· 청소년 선도활동 및 어울마당 운영 관리</li> <li>· 청소년의 달 행사 및 기념축제</li> <li>· 지방청소년위원회 운영</li> <li>· 청소년지도자 양성 및 육성</li> <li>· 청소년예절교육 및 청소년상 시상</li> <li>· 청소년단체 지도 관리 및 감독</li> <li>· 청소년 국제교류 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교주변 폭력근절 대책</li> <li>· 청소년유해환경 정화 및 악물남용 예방 사업</li> <li>· 청소년 공부방 운영 및 상담실 관리</li> <li>· 불우청소년 보호 지원</li> <li>· 청소년 자립지원기금 활용사업</li> <li>· 비정규학력인정학교 지원사업</li> <li>· 무직, 비진학 청소년 직업교육</li> </ul>

## 2. 지방정부 청소년예산 현황분석

### 1) 지방정부의 재정실태

사례분석의 대상이 되는 경기도 31개 시·군 예산의 변화추이

를 파악하기 위해 년도별 각 시·군의 본 예산서를 활용하여 일반 회계의 규모 및 1인당 예산액, 지방세 및 의존재원인 보조금의 변화추이 등을 살펴보면, 우선 일반회계의 변화추이는 <표 3-9>와 같이 나타난다. 표에서 나타난 것과 같이 총예산규모는 2003년 본 예산이 7조9천억 원으로 대도시 3조6천8백억 원, 중소도시 1조5천5백억 원, 도농복합도시 1조8천억 원 그리고 군이 8천9백억 원이다. 이는 1991년보다 6배정도 증가한 규모이며, 지방정부간의 예산규모를 비교하면 가장 예산이 많은 수원시와 가장 적은 의왕시는 예산 규모에서 7배정도의 차이를 보이고 있고, 예산의 부익부 빈익빈 현상은 오히려 지방자치제 실시 이전보다 심화되고 있다. 또한 1997년 외환 위기가 지방정부의 예산규모에 영향을 주었음을 알 수 있다.

<표 3-9> 경기도 일반회계 변화추이

(단위: 백만원)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	573,068	81,867	305,540	30,554	286,727	35,841	184,116	30,686	1,349,451	43,531
1992	872,898	124,700	413,573	41,357	358,562	44,820	206,877	34,479	1,851,910	59,739
1993	999,461	142,780	482,898	48,290	429,955	53,744	267,794	44,632	2,180,107	70,326
1994	1,222,088	174,584	592,406	59,241	575,746	71,968	347,101	57,850	2,737,342	88,301
1995	1,367,052	195,293	683,633	68,363	782,737	97,842	455,370	75,895	3,288,792	106,090
1996	1,699,975	242,854	751,634	75,163	966,661	120,833	547,563	91,261	3,965,833	127,930
1997	2,083,792	297,685	919,695	91,970	1,106,918	138,365	607,905	101,318	4,718,311	152,204
1998	2,607,334	372,476	982,080	98,208	1,239,337	154,917	624,631	104,105	5,453,382	175,916
1999	1,960,693	280,099	874,298	87,430	1,099,773	137,472	536,806	89,468	4,471,571	144,244
2000	2,173,018	310,431	1,023,837	102,384	1,111,777	138,92	541,665	90,278	4,850,297	156,461
2001	2,654,322	379,189	1,126,190	112,619	1,248,925	156,116	598,803	99,801	5,628,241	181,556
2002	2,930,809	418,687	1,310,166	131,017	1,415,222	176,903	709,944	118,324	6,366,141	205,359
2003	3,679,037	525,577	1,548,955	154,896	1,812,155	226,519	891,040	148,507	7,931,187	255,845
총계	24,823,547	3,546,221	11,014,906	1,101,491	12,434,436	1,554,312	6,519,615	1,086,603	54,792,564	1,767,502
평균	1,909,504	272,786	847,300	84,730	956,500	119,562	501,509	83,585	4,214,813	135,962

한편 1인당 예산규모는 1991년 27만원에서 2003년 106만원으로 4배정도 증가했으며 과천시와 부천시는 5배정도의 차이를 보이

고 있다. 또한, 1인당지방세액은 2003년 249천 원으로 1991년 82천 원에 비해 3배 증가했으며 1인당보조금액은 60천 원에서 259천 원으로 4.3배 증가했다. 지방정부유형별로 1인당보조금액 평균을 보면 군이 537천 원으로 110천 원인 대도시보다 5배 정도 많은 지원을 받고 있다.

## 2) 지방정부의 청소년예산 실태

경기도 31개 시·군의 2003년도 청소년예산규모는 2003년도 415억 원으로 총 예산대비 0.5%를 차지하고 있다. <표 3-10>에 나타나는 것과 같이 지방정부의 유형별로 보면 대도시가 군보다 4배정도 많은 0.82%이고 중소도시는 0.42% 그리고 도농통합시가 0.36%이다.

<표 3-10> 경기도 청소년예산 변화추이

(단위: 천원)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	6,961,995	994,571	2,202,513	220,251	45,963	5,744	50,290	8,382	9,260,751	298,734
1992	5,262,207	751,744	2,542,464	254,246	259,934	32,492	1,009,034	168,172	9,073,639	292,698
1993	5,899,147	842,735	1,360,439	136,044	731,068	91,384	1,633,674	272,279	9,624,328	310,462
1994	2,714,339	387,763	1,102,691	110,269	887,171	110,896	578,507	96,418	5,282,708	170,410
1995	5,850,100	835,729	831,698	83,170	868,471	108,539	436,435	72,739	7,986,704	257,636
1996	5,658,922	808,417	1,309,329	130,933	4,160,827	520,103	3,668,869	611,478	14,797,947	477,353
1997	19,908,839	2,844,120	2,173,274	217,327	4,927,654	615,957	3,613,211	602,202	30,622,978	987,838
1998	17,665,350	2,523,621	3,916,510	391,651	7,130,081	891,260	1,134,014	189,002	29,845,955	962,773
1999	12,183,686	1,740,527	5,099,471	509,947	7,750,356	968,795	2,126,018	354,336	27,159,531	876,114
2000	7,670,757	1,095,822	5,709,707	570,971	4,290,272	536,284	1,942,637	323,773	19,613,373	632,689
2001	8,282,671	1,183,239	5,858,108	585,811	5,111,025	638,878	1,212,369	202,062	20,464,176	660,135
2002	26,660,940	3,808,706	6,525,691	652,569	4,008,672	501,084	1,453,316	242,219	38,648,619	1,246,730
2003	27,577,547	3,939,650	6,264,234	626,423	5,816,877	727,110	1,832,110	305,352	41,490,768	1,338,412
총계	11,715,116	1,673,588	3,453,548	345,355	3,537,566	442,196	1,591,576	265,263	20,297,806	654,768
평균	152,286,508	21,756,643	44,896,128	4,489,613	45,968,361	5,748,545	20,660,484	3,448,414	263,871,477	8,511,988

이러한 경향은 <표 3-11>과 같이, 지난 13년간 평균 청소년 예산 비율에서도 비슷하게 나타나는데 전체 평균이 0.48%이고 이 중, 대도시는 0.58% 도농통합시 0.27% 그리고 군 0.33%로 대도시가 총예산 중 청소년예산이 차지하는 비율이 높은 것을 알 수 있다.

<표 3-11> 경기도 청소년예산비율 변화추이

(단위: %)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	7.57	1.08	5.11	0.51	0.12	0.02	0.17	0.03	12.97	0.69
1992	4.00	0.57	6.11	0.61	0.60	0.07	2.66	0.44	13.36	0.49
1993	3.83	0.55	2.49	0.25	1.45	0.18	3.31	0.55	11.08	0.44
1994	1.63	0.23	1.61	0.16	1.28	0.16	1.05	0.17	5.56	0.19
1995	3.57	0.51	1.21	0.12	0.94	0.12	0.58	0.10	6.29	0.24
1996	2.52	0.36	1.75	0.17	4.02	0.50	4.53	0.75	12.82	0.37
1997	6.47	0.92	2.52	0.25	2.53	0.32	3.77	0.63	15.28	0.65
1998	4.26	0.61	4.28	0.43	3.06	0.38	1.20	0.20	12.79	0.55
1999	3.27	0.47	6.04	0.60	4.08	0.51	2.39	0.40	15.77	0.61
2000	2.24	0.32	5.65	0.56	2.52	0.31	2.16	0.36	12.57	0.40
2001	2.09	0.30	4.95	0.49	2.77	0.35	1.22	0.20	11.03	0.36
2002	5.54	0.79	5.16	0.52	2.32	0.29	1.28	0.21	14.30	0.61
2003	5.74	0.82	4.19	0.42	2.91	0.36	1.22	0.20	14.06	0.52
총계	52.72	7.53	51.04	5.10	28.60	3.57	25.53	4.26	157.89	0.48
평균	4.06	0.58	3.93	0.39	2.20	0.27	1.96	0.33	12.15	0.48

그러나 <표 3-12>와 같이 청소년 1인당 청소년예산규모를 보면 오히려 청소년인구가 상대적으로 적은 군이 13.5천원으로 대도시 9.6천원보다 오히려 높게 나타난다. 또한, 지난 13년 동안 청소년 1인당 청소년예산은 평균 10천원으로 지방정부의 청소년예산규모가 청소년이 차지하는 비중에 비해 절대적으로 부족한 것으로 나타난다. 특히 청소년예산의 대부분이 청소년수련시설건립과 유지에 사용된다는 점을 감안한다면 실제 청소년활동이나 청소년복지에 투자되는 예산은 거의 전무한 실정인 것으로 판명되었다.

〈표 3-12〉 경기도 청소년 1인당 청소년예산액 변화추이

(단위, 천원)

구분	대도시		중소도시		도농통합시		군		경기도	
	소계	평균	소계	평균	소계	평균	소계	평균	총계	평균
1991	59.73	8.53	39.28	3.93	1.01	0.13	2.52	0.42	102.54	3.31
1992	38.85	5.55	71.86	7.19	6.74	0.84	42.59	7.10	160.03	5.16
1993	39.32	5.62	34.02	3.40	22.80	2.85	70.02	11.67	166.17	5.36
1994	18.98	2.71	29.49	2.95	25.43	3.18	31.96	5.33	105.86	3.41
1995	55.11	7.87	29.11	2.91	25.56	3.20	21.61	3.60	131.40	4.24
1996	39.87	5.70	44.34	4.43	143.30	17.91	185.79	30.97	413.31	13.33
1997	115.11	16.44	80.61	8.06	78.17	9.77	192.28	32.05	466.18	15.04
1998	95.49	13.64	103.82	10.38	105.85	13.23	70.54	11.76	375.70	12.12
1999	60.45	8.64	200.69	20.07	108.45	13.56	105.04	17.51	474.64	15.31
2000	40.45	5.78	163.30	16.33	73.34	9.17	97.16	16.19	374.25	12.07
2001	42.39	6.06	174.25	17.43	89.21	11.15	66.55	11.09	372.40	12.01
2002	123.25	17.61	138.49	13.85	88.18	11.02	79.37	13.23	429.29	13.85
2003	148.09	21.16	146.21	14.62	125.81	15.73	88.37	14.73	508.49	16.40
총계	877.11	125.30	1,255.47	125.55	893.87	111.73	1,053.80	175.63	4,080.25	131.62
평균	67.47	9.64	96.57	9.66	68.76	8.59	81.06	13.51	313.87	10.12

## IV. 청소년예산결정 영향요인에 대한 실증분석

1. 분석모형의 구성
2. 연구의 결과

공 백

## IV. 청소년예산결정 영향요인에 대한 실증분석

### 1. 분석모형의 구성

앞 장에서 논의한 이론들과 그것을 경험적으로 검증한 선행 연구를 토대로 경험적 연구와 실증적 연구를 위한 분석모형을 형성하고, 모형을 구성하고 있는 변수에 대한 조작적 정의 및 측정지표를 설정한다. 또한 이의 측정과 분석방법을 제시한다.

그러나 앞에서 살펴본 것처럼 지방정부의 예산결정영향이론 중 예산결정요인론과 점증주의이론의 경우, 각각 강조하고자 하는 일부분만을 고찰하고 있으며 종합적이고 체계적인 접근이 이루어지지 못했다는 단점을 지니고 있다. 또한 지방정부와 복지정책의 관계를 설명하는 지방정부유형론이나 복지정향론의 경우는 지방자치와 복지정책정향의 관계를 규명하고 있지만, 예산영향요인에 대한 다양한 변수를 반영하지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방정부의 청소년예산에 대한 영향요인을 명료하게 설명하고 이해하기 위해서는 위의 이론들의 단점을 보완하는 통합적 접근방법의 필요성이 제기된다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 위의 네 가지 이론들을 종합하여 분석모형을 구성한다. 예산결정요인론은 사회·경제적요인, 정치·행정적요인 그리고 재정적 요인을 반영하기에 적합하고, 점증주의론은 청소년예산의 점증성 여부를 측정하기에 적합하다. 또한 지방정부유형과 지방자치제도의 실시 등에 대한 영향은 지방정부유형론이, 복지수요에 대한 반영여부는 복지정향론이 각각 장점을 가지고 있다. 그러므로 본 연구에서는 이들 네 가지 이론

이 각각에서 강조하는 변수들을 추출하여 종합적인 모형을 형성하고 그것을 검증함으로써 지방정부의 청소년예산결정 영향요인을 보다 잘 설명할 수 있을 것이다.

본 연구의 분석모형은 앞에서 살펴본 네 가지 이론과 선행 연구에 기초하여 구성한다. 그동안 예산결정요인론, 점증주의론, 지방정부유형론, 복지정향론 등의 이론을 중심으로 지방정부예산 및 복지정책의 영향요인과 관련하여 진행되어 온 경험적 연구는 크게 다음의 네 가지 부류로 구분할 수 있다. 즉, (1) 사회·경제적 요인이 예산결정에 미친 영향, (2) 정치·행정적 요인이 예산결정에 미친 영향, (3) 재정적 요인이 예산결정에 미친 영향 그리고 (4) 점증주의적 관점에서 과정적 점증주의와 결과적 점증주의론 등이 있는데 최근에는 앞의 세 측면과 점증주의적 측면을 통합하여 검토하는 추세이다.

또한 복지정향론과 지방정부유형론 입장에서 지방정부 복지정책에 영향을 줄 것으로 생각되는 지방정부의 유형 및 계층, 영남·호남과 같은 지역변수 그리고 복지수요대응설을 반영하기 위한 복지수요 등과 지방자치제도의 실시 유무 등 변수로 연구된 결과들도 나오고 있다(이승중, 2000: 206).

따라서 본 연구에서는 사회·경제적 요인에는 복지수요대응설을 반영하기 위해 청소년인구와 청소년시설의 유무, 정치·행정적 요인에는 지방정부유형론의 입장을 반영하기 위해 지방정부의 유형을 추가하여 구성한다. 지방정부의 유형은 통상 대도시와 농촌·중소도시로 구분하고, 중소도시의 규모는 인구 5만명에서 20만명 이하의 도시로 구분하고 있다(김기옥, 1986: 19). 도시를 단순히 인구규모나 지리적 범위의 대소에 따라 획일적으로

구분하는 것은 문제가 있지만 본 연구에서는 연구의 대상이 청소년예산이라는 점과 복지수요 변수를 반영하기 위해 인구규모를 기준으로 하되 재정적 요인과 행정적 여건 등을 고려하여 지방정부의 유형을 대도시, 중소도시, 도농통합시 및 군 등 네 가지로 구분한다. 또한, 지방자치단체장 선거와 제2차 청소년육성5개년계획을 추가 변수로 사용한다.

앞의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 지방정부유형론과 복지정향론의 요소를 예산결정요인론과 점증주의론에 포함하여 ① 사회·경제적 요인, ②정치·행정적 요인, ③재정적 요인 그리고 ④ 점증주의적 요인 등 네 가지 측면을 중심으로 분석모형을 구성한다. 즉, 각각의 요인이 지방정부의 청소년예산결정에 영향을 미치는 경로를 설명하는 모형을 구성한다. 모형을 구성하는 각각의 요인을 살펴보면 다음과 같이 제시할 수 있다.

### 1) 사회·경제적 요인

일반적으로 결정론적 관점의 연구에서 고려하는 사회·경제적 요인의 변수는 소득수준, 인구밀도, 산업화 등 세 가지의 변수이다. 소득수준은 예산결정요인에 관한 연구가 시작된 이래로 줄곧 강조되어온 것으로, 행정수요와 공급측면에서 그 중요성이 인식되고 있는 변수이다. 인구밀도의 증가와 산업화는 각종 사회문제를 야기하는데, 이의 해결을 위한 정부의 노력은 예산의 팽창을 초래하게 되는 것으로 가정된다. 본 연구에서는 연구의 특성을 고려하여 복지수요로 청소년인구비율을 일반행정수요인 인구밀도와 함께 변수로 사용한다. 이는 지방정부의 복지지출은 그 지역의 수요의 크기에 비례한다는 이른바 수요대응설(Hochschild, J.,

1981)을 반영하기 위한 것이다. 또한 같은 이유로 청소년수련시설의 유무도 변수에 포함한다.

전체인구 중 청소년인구가 많은 지방정부일수록 청소년예산 규모는 많아질 것으로 가정했다. 다른 분야의 예산 결정요인 분석에서도 수요는 가장 중요한 요인 중 하나로 간주되고 있다. 예를 들어 환경규제의 결정 요인에 대한 연구에서도 환경규제는 지역의 환경오염의 정도가 심할수록 그 강도가 높아질 것이라는 이론이 제시되고 있다(김재훈·정준급, 1996; Cobb, R. W. and Elder, C. D., 1972). 또한 경찰예산의 결정요인분석에서도 역시 범죄율이 높을수록 경찰예산의 수준은 높아질 것이라는 논의가 이루어지고 있다(Yu, Byung-Uk, 1994; Silberman, C., 1978). 이러한 연구들은 바로 수요가 높을수록 예산의 규모도 많아질 것이라는 의미를 포함하고 있다고 하겠다.

다음으로 청소년시설이나 시설수용인원(혹은 비율)은 복지서비스의 공급 측면을 반영하는 지표이다. 많은 학자들은 정부의 규모가 정부 활동에 대한 수요와는 무관한 정부 활동 내부의 요인에 의해 증가한다고 주장하고 있다(Niskanen, W. Jr., 1971; Muller, D., 1990). 특히 지방정부에서 건립한 청소년수련시설은 그 지방정부의 청소년예산의 증가요인으로 작용하고 있다.

안양시의 경우 청소년수련관 건립이 시작되는 1994년부터 준공된 1998년까지 청소년예산액은 일반회계대비 1.26%에서 3.28%까지 증액되었고, 수련관 건립 전후는 1.0%에도 미치지 못하고 있다. 위와 같은 이유로 본 연구에서는 공공청소년수련시설을 가변수로 사용한다. 소득수준, 인구밀도, 청소년인구 그리고 공공청

소년수련시설 등 요인을 사회·경제적 요인의 변수로 사용하고, 또한 경제적 요인으로 1997년 IMF 외환위기를 가변수에 포함한다.

## 2) 정치·행정적 요인

정치·행정적 요인으로 본 연구에 포함할 수 있는 변수는 기존의 선거, 공무원수 등 두 가지 변수와 신도시건설 등 대규모 개발사업과 행정구역 통폐합으로 인한 도농복합형도시의 탄생 등 두 가지 변수를 가변적 변수로 추가하여 사용하는데, 선거변수는 대통령선거와 국회의원선거 등 국가단위의 선거와 지방자치제도의 실시에 따른 지방의회의원선거와 자치단체장선거 등 세 가지 변수로 구분할 수 있다. 이는 지방자치제도의 실시가 청소년예산에 미치는 영향을 살펴보기 위한 것이다.

경험적 연구결과에 의하면, 여러 자본주의 국가들에서 경제·선거사이클(economic electoral cycle) 또는 정치·경기주기가 존재한다고 밝히고 있다. 그 이유는 정치가들이 유권자의 지지를 획득하기 위해 선거가 있는 해에 경제성장 정책을 많이 수립하고 있기 때문이라고 지적하고 있다. 이러한 지적에 따라 본 연구에서도 선거가 예산결정에 영향을 미칠 것이라고 가정한다. 특히 지방자치제의 실시가 복지정책에 영향을 미친다는 기존 연구결과에 따라 자치단체장의 선거에 대해 별도로 구분하였다.

우리나라에서 지방자치의 실시가 지방정부의 복지정책에 미친 영향을 시계열적 방법에 의해 실증적으로 분석한 연구들을 보면, 긍정적인 견해(김태일, 1998)와 부정적 견해(이승중·김홍식, 1992)가 대립되고 있다. 김태일(1998)의 연구는 서울시의 자치구들을 사례로 하여 1995년의 민선자치단체장 선출을 전후한

시기의 비교(1993-95 대 1996-97)를 통하여 지방자치의 실시가 자치단체의 사회복지지출을 증가시켰는가 혹은 감소시켰는가를 분석하였다. 분석결과는 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출을 증가시켰음을 보여주고 있다. 그러나 이 연구는 서울시의 자치구만을 대상으로 분석함으로써 그 결과를 일반화하는 데는 한계가 있다.

이승종, 김홍식(1992)의 연구는 서울을 제외한 14개 시·도와 96개 시·군 등 총 110개의 지방정부를 사례로 하여, 1991년의 지방의회 구성 이후에 지방정부의 전체 예산 중의 복지사업예산 비율은 그 이전에 비하여 줄어들었음을 보여주고 있다. 그리고 이 결과를 근거로 지방자치의 실시는 지방정부의 사회복지지출을 감소시킨다고 결론지었다. 그러나 이 연구는 1991년의 지방의회 구성을 전후한 1988년, 1990년 대 1992년을 비교하고, 지방의회가 구성된 이후 첫 1개년도(1992년)의 예산만을 그 이전의 예산과의 비교대상으로 한 분석이기 때문에, 지방자치의 실시가 자치단체의 사회복지지출에 미치는 영향을 분석하기에는 시기적으로 너무 이른 감이 있다. 지방자치가 지방행정에 미친 영향에 대한 평가는 지방의회의 구성을 전후한 비교보다 민선 자치단체장 선출을 전후한 비교가 더 적합할 것이다. 또한 이 연구는 기초자치단체 중에서 시와 군만을 대상으로 하고 자치구를 분석대상에 제외하고 있으므로 분석결과를 일반화시키기에는 한계가 있다.

이 분야의 대표적인 두 연구는 연구결과의 차이점과 한계에도 불구하고 지방자치제도의 실시가 복지정책에 영향을 주는 요인임을 보여주고 있다.

행정적 요인으로 고려할 수 있는 변수는 공무원수와 제2차청

소년육성5개년계획이다. 관료는 효율적인 정책집행을 위하여 노력함과 동시에 그들의 직무조건외 향상과 이익을 위하여 노력하는 존재로 인식되고 있다. 이러한 인식에 근거하여 공무원들은 예산결정에 영향력을 행사하는 것으로 가정한다. 그러나 청소년관련공무원의 경우 청소년업무를 전담하는 담당부서가 없는 경우도 있고 전담부서가 있더라도 그 수가 미미하여 변수로 사용하기에 어려움이 있다. 오히려 계 단위의 전담부서가 있으면 청소년예산 중 부서운영에 필요한 경상적 경비의 증가를 가져오므로 오히려 공무원 변수보다 전담부서의 유무를 변수로 사용하는 것이 효과적이라 판단된다. 그리고 제2차청소년육성5개년계획은 1993년 시행한 제1차계획과 상당히 다른 양상을 보이며 특히 청소년정책에 있어 지방정부의 책임과 의무를 강조하고 있다. 그러므로 이러한 국가적인 정책이 지방정부의 청소년정책에 미친 영향을 파악하기 위해 변수로 포함한다.

### 3) 재정적 요인

일반적으로 지방정부의 재정력을 분석하고 진단하기 위해서는 각 연도별로 한국지방행정연구원에서 실시한 용역결과를 토대로 만들어진 재정분석지표를 사용하고 있다. 그러나, 재정상태를 측정, 평가하는 지표를 보면, 학자에 따라 대상영역이 매우 다양하다. 협의로는 재정규모, 재정구조, 재정운영을 대상으로 하여 재정내부에 국한하여 측정, 평가하는 학자가 있는가 하면, 세입, 세출 및 재정운영부문으로 분류하는 학자도 있다. 이에 반해 재정내부에 국한하지 않고 재정성과, 행정요인, 사회·경제적 요인, 기타 환경요인 까지를 포함하여 광범위한 분야에 걸쳐 분석, 평가하기도 한다. 여기서 몇 가지 재정진단 영역에 대하여 검토

해 보면 다음과 같다.

첫째, 재정규모의 적정성이다. 지방재정의 건전성은 재정규모에 의해 영향을 받는다. 지방재정을 분석, 평가함에 있어서 지방정부의 재원과 경비를 제반 행정활동과 관련하여 총량적인 규모를 파악하여야 할 것이다. 우리의 경우 지방정부의 세입재원이 중앙정부로부터 오는 이전재원에 의해 충당되는 몫이 크기 때문에 재정규모의 총량적 개념은 중요한 의미를 갖게 된다. 재정규모란 단순한 세입규모, 세출규모 뿐만 아니라 경상일반재원규모, 지방세 부담액 등을 포함하는 범위인데 재정규모를 분석할 경우 지방정부마다 규모의 차이를 갖고 있어 지방정부의 재정규모의 절대치보다는 인구수를 반영한 일인당 재정규모를 반영하는 것이 단체별로 반영하는 기준이 된다(한국지방행정연구원, 1988: 5). 사실 재정구조의 적정성은 지방정부의 재정구조와 재정운영의 건전성에도 영향을 미친다고 할 것이다.

둘째, 재정구조의 건전성이다. 재정구조의 건전성은 세입구조의 건전성과 세출구조의 건전성으로 나누어 볼 수 있다. 세입구조의 건전성은 다면적으로 검토해 볼 필요가 있다. 세입구조에 있어서 자율성이 있는가. 즉 세입에서 자주재원을 어느 정도 확보할 수 있는가는 주요한 의미를 갖는다. 이와 같이 세입재원의 구성비와 더불어 세입재원의 신장률도 검토해야 하며, 지방세의 징수율도 알아보아야 한다. 세출구조의 건전성은 재정운영과 밀접한 관련성을 갖고 있다고 하겠다. 따라서 행·재정활동의 특징, 경비의 분류 등을 분석할 필요가 있다.

셋째, 재정운영의 효율성이다. 재정운영이 원만히 수행되기

위해서는 무엇보다 수지균형이 이루어져야 한다. 예산은 그 수지가 적합해야 하며 세입과 세출간에 균형이 유지되어야 어떤 외적변화에도 견디어 낼 수 있고 주민의 행정수요에도 잘 적응해야 의욕적인 행정활동을 할 수 있다. 예산집행 혹은 결산상의 균형을 위해서는 지방세를 비롯한 각종 세입이 계획된 대로 들어와야 하며 추진되는 업무나 사업도 예정대로 진행되어야 한다. 만일 사업계획에 차질이 생겨 이월비가 발생하거나 이미 투자한 사업비에 손실이 발생하면 재정운영의 효율성이 낮아진다.

이러한 의미에서 장기적인 시야에서 다음 연도 재정운영에 관한 충분한 검토가 필요하다. 일례로 오늘날의 사업계획은 단년도에 걸쳐서 완성되기보다는 수 년도에 걸쳐서 이루어지는 경우가 많다. 또한 지방채를 발행하여 재원에 충당하는 경우도 다음 연도 재정운영에 영향을 미칠 수 있음은 분명하다. 따라서 재정운영의 안정적이고 효율적인 운영을 위해서 장기적인 시각을 가질 필요가 있다.

넷째, 재정성과의 타당성이다. 지방정부가 재정성과를 높인다는 것은 행정수준을 향상시켜 주민복지증진과 지역개발사업을 확대하여 그 성과를 극대화하자는 것이다. 따라서 재정성과지표란 지방정부의 행정활동의 결과로 얻어진 복지수준향상에 대한 주민의 만족도를 나타내는 지표라고 하겠다. 각 지방정부는 주요 목표로 하는 재원투자대상이 조금씩 다르기 때문에 재정성과지표를 선정하는데 어려움이 예상된다.

이를 다시 정리하면, 세입과 세출 그리고 이들 두 부문과 모두 관련된 재정운영부문으로 크게 구분할 수 있다(정기섭 외, 2002: 106-111).

세입예산을 측정하는 지표로는 일인당 지방세, 일인당 경상 일반재원, 일반재원비율, 자주재원비율, 세외수입비율, 임시적 세외수입비율, 세입예산결산비율 등을 채택하였다.

각 지표들의 산정방식과 그들이 의미하는 내용을 검토해 보면 다음과 같다.

① 일인당 지방세 규모는 지방세 총액을 그 지방의 인구로 나눈 값이다. 이는 지방세 수입이 많을수록 지방재정의 세입구조는 안정성을 갖고 있다.

② 일인당 경상일반재원 규모는 경상일반재원총액을 그 지방 인구수로 나눈 값이다. 인구변동에 따른 경상일반재원 규모변화를 보여주는 것으로 그 값이 클수록 행정서비스 공급능력이 충분하다는 것을 보여준다.

③ 일반재원비율은 (일반재원/ 세입총액) × 100 으로 계산한다. 여기서 일반재원이란 지방세, 지방채를 제외한 세외수입, 그리고 보통교부세를 합한 액수를 말한다. 일반재원비율이 의미하는 것은 지방정부가 독자적인 시책을 실시할 수 있는 크기를 백분율로 나타내는 것이다.

④ 자주재원비율은 (자주재원/ 세입총액) × 100으로 계산한다. 여기서 자주재원이란 지방세와 지방채를 제외한 세외수입을 합한 것이다. 자주재원비율은 지방정부의 재정적 자립수준 또는 경제적 자치능력을 측정하는 지표로서 자주재원비율이 높을수록 재정기반의 안정성 및 행정활동의 자율성이 있다는 의미가 될 것이다.

⑤ 세외수입비율은 (세외수입/ 세입총액) × 100으로 계산한다. 지방세 수입을 제외한 지방정부의 자주재원 성격을 띤 재원으로 그 값이 커질수록 재정적 자립수준이 높음을 의미한다.

⑥ 임시적 세외수입비율은 (임시적 세외수입/ 세입총액) ×

100으로 계산한다. 일시적으로 세외수입으로 그 값이 커지면 재정이 불안정할 수밖에 없다. 시유지 불하 등에서 얻은 자금이 이에 해당한다.

⑦ 세입의 예산결산비율은 예산편성과 관련해서 얼마만큼의 예측능력을 갖고 예산을 수립하는가를 간접적으로 살펴볼 수 있다.

세출예산을 측정하는 지표로는 일인당 세출, 일인당 투자비, 투자적 경비 비율, 경상적 경비 자체충당비율, 경상수지비율, 세출예산결산비율 등을 채택하였다. 다음은 각 지표들의 산정방식과 그들이 의미하는 내용을 알아보자.

① 일인당 세출규모는 세출총액을 그 지방의 인구수로 나눈 값이다. 지방정부가 지역주민을 위하여 제공하는 행정서비스의 총량적 공급능력을 나타내는 수치로서 일인당 세출규모가 클수록 행정서비스의 공급능력이 크다는 것을 의미한다.

② 일인당 투자비는 투자비를 그 지역 인구수로 나눈 값이다. 여기서 투자비는 자본지출금, 융자금, 그리고 출자금을 모두 합친 값을 의미한다. 투자비는 지역개발 뿐만 아니라 지역주민의 복리수준향상을 위하여 투자한 비용이다. 따라서 투자비규모가 클수록 지역주민의 행정수요에 보다 적극적으로 대처할 수 있는 능력이 있다고 본다.

③ 투자적 경비비율은 (투자적 경비/ 세출총액) × 100으로 표시하는데 재정지출의 효과가 자본형성으로 나타나는 경비인 투자비를 세출총액으로 나눈 값으로 값이 높을수록 재정의 탄력성이 크다는 것을 표시한다.

④ 경상적 경비 자체충당비율은 경상적 경비를 자주재원으로 나눈 값이다. 여기서 경상적 경비란 인건비, 물건비, 경상이전재원, 지방채 원리금상환금, 관서당경비를 합한 것이며 자주재원이

란 지방세와 지방채수입을 제외한 세외수입을 합한 것을 의미한다. 이는 지방정부가 경상적 경비를 자주재원으로 어느 정도 충당하고 있는가를 나타내는 것으로 지표값이 낮을수록 경상적 경비의 자체충당능력이 높다는 것을 의미한다.

⑤ 경상수지비율은 (경상적 경비/ 경상일반재원) × 100으로 표시하는데 경상일반재원이란 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입을 합한 것을 의미한다. 의무적 성격이 강한 경상적 경비를 경상일반재원으로 어느 정도 충당하고 있는가를 나타내는 지표로서 재정운영의 건전성을 측정한다는 의미가 있다.

⑥ 세출예산결산비율은 예산편성과 관련해서 얼마만큼의 예측능력을 가지고 예산을 수립하였는가를 알아볼 수 있다는 데 의미를 갖고 있다.

본 연구에서는 지방정부의 복지지출이 당해 지방정부의 재정력의 크기에 비례한다는 재정력 제약설(Chamlin, M. B., 1987: 834-846)을 반영하기 위하여 일인당지방세규모와 지방정부의 독자적인 시책의 추진능력을 측정할 수 있는 일인당자주재원규모, 일인당예산액규모 그리고 청소년예산이 국도비 보조금으로 충당되는 점을 고려하여 일인당보조금규모 등을 재정적 요인의 변수로 사용한다.

재정운영은 한정된 재원을 어느 정도 효율적으로 운영하였는가를 검토하는 지표이다. 재정운영을 측정하는 지표로는 인건비비율과 재정노력도 등이 있는데, 이중 세출총액에서 인건비가 차지하는 비중으로서 지표 값이 높을수록 재정운영의 경직성이 심화되고 있음을 뜻하는 인건비 비율을 변수로 사용하지만, 위에서 언급한 것처럼 청소년행정의 경우 별도로 인건비비율을 산정하는 것이 무의미하여 변수에서 제외한다.

#### 4) 점증주의적 요인

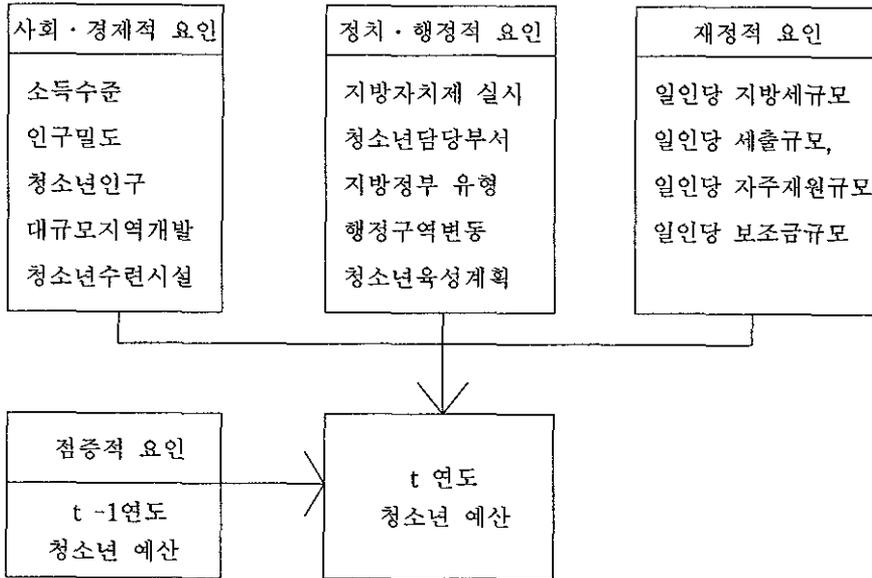
일반적으로 결정요인 모형과 점증모형을 통합한 연구에서는 두 모형의 예산결정에 서로 독자적으로 영향을 미치는 것으로 가정하고 있으며, 또한 이는 정현영(1993), 이승중·김홍식(1992) 등에 의해서 검증된 바 있다(정현영, 1993: 573-590). 본 연구에서도 이러한 가정에 따라 점증적 요인을 추가한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 점증성 여부를 측정하는 방법은 다양하다.

예산은 다양한 요인들의 영향을 받아가면서 결정된다. 그러한 요인들은 당해연도의 예산결정에 영향을 미치기도 하고, 혹은 일정한 시간이 경과한 후에 그 영향이 반영되기도 한다. 예산수립과정에 소요되는 기간이 1년 정도 소요되는 점을 감안할 때, 예산수립에 영향을 주는 사회·경제적 요인은 1년 전보다는 2년 전의 시점에서 파악하는 것이 타당하리라는 판단에 독립변수와 종속변수간의 시차(time lag)는 2년으로 설정한 연구도 있지만(이승중, 2000: 207), 본 연구에서는 시차(time lag)는 1년으로 하여 '전년도청소년예산액'을 점증주의적 변수로 한다.<sup>8)</sup>

본 연구에서 분석을 위해 가설적 모형을 그림으로 나타내면 <그림 4-1>과 같다.

8 결정요인과 점증요인을 통합한 여러 연구에서 전년도 예산액을 점증변수로 채택하고 있다. 박종구(1991), 김재훈(1993), 남궁근(1994) 등.

〈그림 4-1〉 분석모형



## 2. 연구의 결과

### 1) 설문조사의 구성

#### (1) 설문지의 구성

설문조사는 통계분석에 사용된 변수를 바탕으로 설문지를 구성하기 전 청소년담당공무원과 전문가 그리고 지방재정관련 분야의 전문가를 대상으로 예비조사(pilot study)를 실시하여 설문지를 작성하였다. 작성된 설문지는 다시 전문가들의 사전조사(pretest)를 통해 수정·보완했다. 설문지의 내용은 크게 청소년정책에 대한 일반적 인식에 대한 문항, 청소년예산에 영향을 주는 주요 변수(사회·경제적 변수, 정치·행정적 변수, 재정적 변수,

점증적 변수)에 관한 문항, 조사 대상자의 일반적 특성에 관한 문항 등 크게 세 부분으로 나누어 구성하였다.

또한 문항 구성에 있어 시·군의 특성과 관련된 인식을 질문하는 문항과(1-12) 개인별 인식에 대한 질문(13-21)으로 나누어 각 시·군 행태와 개인별 인식을 요인별로 구성하여 설문지를 작성하였다. 그 이유는 기관으로서 행해지는 실태와 그 실태에 대한 개인적 인식을 동시에 조사하고, 통계자료를 통한 양적조사로 측정하기 어려운 항목들에 대한 보조적 수단으로 질적조사를 병행하기 위한 것이다, 즉, 청소년예산에 대한 단체장의 의지나 청소년의 만족도 같은 항목은 양적조사로 표현되기 힘들지만 통계의 분석에 있어 결과를 해석하는데 보조적으로 유용한 자료적 가치를 지닐 것으로 판단했다. 구체적인 설문문의 내용은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 설문지 구성

구분	설문지 내용	문항번호
청소년정책에 대한 일반적 견해	청소년예산 확충시 가장 필요한 분야	4
	일반예산 편성시 우선 투자분야	7
	청소년부서 전담인력의 적정성	11
	청소년정책 수립시 가장 영향력 있는 기관	13
사회·경제적 요인	지역여건 감안시 청소년정책의 적정성	8
	청소년정책에 대한 지역청소년의 만족도	9
	청소년예산규모의 청소년 요구 반영정도	14
	지역주민의 소득규모에 대한 청소년예산의 적정성	15
	신도시 개발사업에 따른 청소년예산 증감 여부	17
정치·행정적요인	청소년예산 편성시 단체장의 의지 반영 정도	2
	청소년예산 편성시 영향력 있는 기관	3
	지방자치체 실시 후 예산 증감 여부	5
	단체장의 청소년정책에 관련한 관심도	16
	지방자치체 실시가 청소년예산증가에 미친 영향	18
	행정구역 변화에 따른 청소년예산 증감 여부	19

구 분	설문지 내용	문항번호
재정적 요인	청소년예산 확보를 위한 국도비 예산요구 정도	6
	청소년예산 확보를 위해 가장 필요한 조치	12
	일반회계 중 청소년예산 규모의 적정성	20
	청소년예산 중 국도비 보조금의 적정성	21
접증적 요인	청소년예산편성시 우선적 고려 사항	1
	과거 10년간 청소년예산 증감 여부	10
	청소년예산 증가이유	10-1
	청소년예산 감소이유	10-2
응답자의 속성	성별	22
	학력	23
	현직 근무년수	24
	근무지	25
	청소년지도사 유무	26

## (2) 설문조사 대상 및 분석방법

설문조사는 2003년 6월 2일부터 10일까지 약 10일에 걸쳐 경기도청 청소년과의 협조를 받아 우송조사로 실시하였다. 설문지를 사용해서 조사하는 방법에는 우송조사, 집합조사, 전화조사, 표준화 면접조사 등이 있지만(김광웅, 1999: 437-440), 조사대상자가 명확하고, 각 기관의 협조를 받아 회수율을 높일 수 있다고 판단되어 우송조사 방법을 선택하였다. 또한 필요시 대면조사방법을 병행하여 실시하였다. 조사대상은 경기도 31개 시·군의 5급 이하 청소년관련부서 공무원 전원을 대상으로 실시하였다.

조사 대상 관련공무원은 앞의 <표 3-7>과 같이 2003년 1월 현재 5급 31명과 6급이하 89명 등이다.

설문지의 회수는 총 대상자 120명 중 98부(회수율 81.6%)로

회수된 설문지 중 무효처리된 사례 없이 회수된 98부 전수를 분석처리 하였다. 이를 표로 보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 설문지배포, 회수 및 분석상황

(단위:매수, ( )안은 %)

구분	배포율	회수율	분석율
공무원	120	98(81.6)	98(81.6)

설문조사 응답자의 특성을 보면 응답자 98명 중 대도시 공무원이 31명으로 31.6%, 중소도시 공무원이 28명으로 28.6%, 도농통합시 공무원이 21명으로 21.4% 그리고 군 공무원이 18명으로 18.4%를 차지하고 있다.

그리고 남녀별로 보면 응답자 98명 중 남자가 70명으로 71.4%, 여자가 28명으로 28.6%를 차지하고 있는데 대도시의 남자 대 여자 비율이 77.4% : 22.6%인데 비해 군의 비율은 66.7% : 33.3%로 군 단위가 대도시보다 여자의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나는데, 이는 군 단위의 청소년관련 공무원의 업무가 대부분 타부서에 비해 비교적 여성 공무원이 많은 가정복지과나 사회복지과에 속해 있어 나타난 현상으로 판단된다.

응답자의 학력을 보면 대학졸업자가 41명으로 전체 응답자의 42%를 차지하고 있어 담당공무원의 학력이 비교적 높은 것으로 나타났다. 특히 중소도시의 경우, 대학졸업 응답자가 차지하는 비율이 50%를 넘고 있다. 상대적으로 군 단위의 경우는 고졸출신이 61.1%로 지역별로 담당공무원의 학력 격차가 있는 것으로 보인다.

청소년관련업무의 근무연수는 1년 미만의 근무자가 응답자의

50%를 차지하는데, 도농통합시와 군의 경우는 60%를 넘고 있어 관련업무의 전문성을 확보하기에 미흡한 것으로 나타났다. 또한 청소년담당공무원의 수가 절대적으로 부족한 가운데 청소년업무를 전담하지 못하고 다른 업무와 함께 청소년업무를 수행하는 경우도 있어 청소년 행정체계의 문제점으로 지적된다.

한편, 1년이상 3년미만의 근무자는 29명으로 29.6%, 3년이상 5년미만의 근무자는 6명, 5년이상 근무자는 14명으로 전체 응답자의 20%를 차지하고 있다. 결과적으로 청소년행정을 담당하는 공무원의 전보가 매우 잦은 것으로 나타났다.

또한 청소년지도사의 자격증 소지 유무를 파악한 결과 전체 응답자중 6명인 6.1%만이 자격증을 소지하고 있으며, 그나마 대도시나 군의 경우는 한 명도 없는 것으로 나타나 청소년정책의 효율적인 수행을 위한 청소년담당공무원의 전문성 확보가 시급한 것으로 판단된다. 그리고 이와 관련하여 담당공무원의 전문적인 소양교육과 정기적 직무연수도 함께 고려할 필요가 있다. 설문응답자의 일반특성은 다음의 <표 4-3>과 같다.

설문조사의 응답 결과는 지역실정이 다른 지방정부의 유형에 따라 공무원들의 청소년예산결정에 영향을 주는 요인에 대한 인식의 차이가 있을 것이라는 가정 하에 정리·분석하였다. 분석방법은 설문의 내용과 특성에 따라 교차분석(Crosstab), 빈도분석(Simple Frequency), 그리고 각 집단 간에 어느 정도의 의견차이가 있는지 파악하기 위한 카이스퀘어( $\chi^2$ ) 검증을 하였으며, 설문조사결과의 처리는 SPSS 통계패키지를 이용하였다. 또한 조사과정에서 필요시 대상자들과 직접면담(interview)을 실시하여 분석에 활용하였다.

〈표 4-3〉 설문조사 응답자의 일반특성

(단위: 명, ( )안은 %)

구분		대도시	중소도시	도농통합	군	계
성별	남	24 (77.4)	21 (75.0)	13 (61.9)	12 (66.7)	70 (71.4)
	여	7 (22.6)	7 (25.0)	8 (38.1)	6 (33.3)	28 (28.6)
	계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)
학력	고졸 이하	12 (38.7)	5 (17.9)	9 (42.9)	11 (61.1)	37 (37.8)
	전문대졸	8 (25.8)	6 (21.4)	2 (9.5)	4 (22.2)	20 (20.4)
	대학졸	11 (35.5)	13 (46.4)	10 (47.6)	3 (16.7)	37 (37.8)
	대학원이상		4 (14.3)			4 (4.1)
	계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)
근무연수	1년미만	12 (38.7)	12 (42.9)	13 (61.9)	12 (66.7)	49 (50.0)
	1년-3년미만	11 (35.5)	11 (39.3)	3 (14.3)	4 (22.2)	29 (29.6)
	3년-5년미만	3 (9.7)	1 (3.6)	2 (9.5)		6 (6.1)
	5년이상	5 (16.1)	4 (14.3)	3 (14.3)	2 (11.1)	14 (14.3)
	계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)
자격증	유		5 (17.9)	1 (4.8)		6 (6.1)
	무	31 (100.0)	23 (82.1)	20 (95.2)	18 (100.0)	92 (93.9)
	계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

## 2) 설문조사의 결과

### (1) 청소년정책에 대한 일반적 인식조사 결과

<표 4-4>는 청소년정책 중 가장 우선적으로 예산이 필요한 분야에 관한 질문에 대한 응답결과분석인데, 지방정부의 유형에 따라 통계적으로 유의 수준( $p < 0.1$ )에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 분석결과, 청소년예산이 가장 필요한 분야는 청소년 관련 시설확충, 청소년복지증진 그리고 청소년활동 지원의 순으로 나타났고, 지방정부의 유형에 따라 우선순위가 달라지는 것으로 나타났다. 즉, 대도시의 경우 청소년관련 시설확충이 최우선적으로 지적되고 반면, 군의 경우 시설확충보다 청소년의 복지증진에 관심이 많은 것으로 나타났다.

<표 4-4> 청소년예산 확충이 가장 필요한 분야

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
청소년 수련활동 지원	2 (6.5)	8 (28.6)	3 (14.3)	1 (5.6)	14 (14.3)
청소년관련 시설 확충	17 (54.8)	12 (42.9)	6 (28.6)	5 (27.8)	40 (40.8)
청소년복지 증진	6 (19.4)	4 (14.3)	5 (23.8)	7 (38.9)	22 (22.4)
청소년 선도·보호	1 (3.2)	1 (3.6)	4 (19.0)	3 (16.7)	9 (9.2)
청소년교류사업	1 (3.2)	1 (3.6)	2 (19.0)	2 (16.7)	6 (9.2)
청소년유해환경 개선	4 (12.9)	2 (7.1)	1 (4.8)		7 (7.1)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=15,  $\chi^2 = 22.707^a$ ,  $p=0.091$

<표 4-5>는 시·군에서 일반예산 편성시 우선적으로 고려하는 투자분야에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 이는 청소년예산이 속해 있는 사회복지분야에 시의 예산투자 우선순위를 보기 위한 것이다. 응답결과 분석에 나타난 투자우선 순위를 보면 지역개발사업이 55.1%로 가장 많고, 다음은 지역경제활성화로 17.3% 그리고 사회복지분야가 15.3% 순이다. 특히 도농통합시의 경우 지역개발사업이 다른 유형보다 높은 81.0%나 되고, 그 다음으로 군 지역도 61.1%나 되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 대도시를 제외한 지방정부가 본질적으로 복지정책을 지향하기보다 개발정향론에 기초한 개발지향론적으로 발전하고 있음을 보여준다. 이는 지방자치의 실시가 오히려 복지보다는 개발을 추구하는데 사용될 것이므로 지방정부의 복지정책을 약화시킬 것이라는 개발정향론의 입장을 반영하고 있다(이승중·김홍식, 1992: 575-576). 단체의 유형간의 차이는 통계적으로  $p < 0.1$ 에서 유의미한 것으로 나타났다.

<표 4-5> 일반예산 편성시 우선 투자분야

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
지역개발사업	12 (38.7)	14 (50.0)	17 (81.0)	11 (61.1)	54 (55.1)
사회복지사업	8 (25.8)	3 (10.7)	2 (9.5)	2 (11.1)	15 (15.3)
지역경제활성화	4 (12.9)	7 (25.0)	1 (4.8)	5 (27.8)	17 (17.3)
교육문화사업	6 (19.4)	4 (14.3)	1 (4.8)		11 (11.2)
기타	1 (3.2)				1 (1.0)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$df=12, \chi^2= 18.960^a, p=0.089$

<표 4-6>은 청소년행정을 수행할 담당부서의 전담인력이 적정한지 여부에 관한 질문에 대한 응답분석 결과이다. 그 결과 응답자의 56.1%가 전담인력이 부족하다고 응답하였는데, 지방정부 유형별로 응답결과가 통계적 유의한 차이를 나타내지는 않았다.

<표 4-6> 청소년부서 전담인력 적정성

빈도 %	지방정부 유형				계
	내도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다		2 (71)			2 (2.0)
그렇다	4 (12.9)	7 (25.0)	2 (9.5)	3 (16.7)	16 (16.3)
보통이다	10 (32.3)	4 (14.3)	5 (23.8)	6 (33.3)	25 (25.5)
그렇지 않다	8 (25.8)	7 (25.0)	11 (52.4)	5 (27.8)	31 (31.6)
전혀 그렇지 않다	9 (29.0)	8 (28.6)	3 (14.3)	4 (22.2)	24 (24.5)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2=14.548^a$ ,  $p=0.267$

<표 4-7>은 시·군의 청소년정책 수립시 가장 영향력이 있는 기관에 관한 질문에 대한 응답분석 결과이다. 응답자들은 가장 영향력 있는 기관으로 시·군(40.8%), 문화관광부(37.8%) 순으로 지목하고 있다. 각 유형간에 통계적으로 유의한 차이는 없지만, 군의 경우 55.6%가 중앙정부를 지목한데 비해 대도시의 경우 51.6%가 기초자치단체를 지목하고 있어 대조적이다. 이는 재정자립도가 상대적으로 높은 기초단체일수록 중앙정부의 정책적 영향을 덜 받고 자체적으로 정책을 수립하고 있는데 기인하는 것으로 판단된다. 또한 비교적 지방정부의 규모가 큰 도농통합시

도 대도시와 비슷한 결과를 보이고 있으며, 반면 상대적으로 인구 및 예산의 규모가 적은 중소도시의 경우 군의 경우와 비슷한 경향을 보이고 있다. 결과적으로 재정자립도가 높을수록, 인구·면적 등 외형적 규모가 큰 단체일수록 중앙정부의 정책보다는 자체적인 정책수립을 통해 청소년정책을 수립하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 응답결과는 기존의 연구결과와 차이점을 보이는 것으로 조영승의 연구에서는 가장 영향력이 있는 기관으로 응답한 사례가 문화관광부(과거 문화체육부)가 43.88%로 가장 많았고, 기초자치단체는 불과 14.29%밖에 되지 않는 것으로 나타났는데(조영승, 1996: 226-227) 이러한 결과의 차이는 지방자치제의 정착에 따른 결과로 추정되지만 보다 정확한 연구가 요구되는 부분이다.

〈표 4-7〉 지역 청소년정책 수립시 영향력이 큰 기관

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
문화관광부	7 (22.6)	13 (46.4)	7 (33.3)	10 (55.6)	37 (37.8)
경기도	5 (16.1)	4 (14.3)	5 (23.8)	2 (11.1)	16 (16.3)
기초자치단체	16 (51.6)	11 (39.3)	9 (42.9)	4 (22.2)	40 (40.8)
한국청소년개발원	1 (3.2)			1 (5.6)	2 (2.0)
청소년단체 및 시설	2 (6.5)			1 (5.6)	3 (3.1)
기타					
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$$df=12, \chi^2= 12.941^a, p=0.373$$

## (2) 사회·경제적 요인에 관한 인식조사 결과

사회·경제적 요인에 대한 질문은 지역여건을 고려한 청소년 정책의 적정성, 청소년정책에 대한 청소년들의 만족도, 예산에서의 청소년요구 반영정도, 소득규모에 따른 청소년예산의 적정성, 신도시등 대규모개발사업이 청소년예산에 미치는 영향 등으로 이루어져 있다.

<표 4-8>은 현재의 청소년정책이 지역의 사회·경제적 여건을 고려하여 볼 때 과연 적절한 수준에서 수행되고 있는지에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 이 질문에 대한 통계적 유의성은 없지만, 현재의 청소년정책이 적정하다고 응답한 응답자가 41.9%이다. 특히 대도시의 경우 긍정적으로 응답한 수가 17명 54.9%로 청소년정책의 규모나 수준이 지역실정에 비추어 적절한 것으로 인식하고 있다. 그러나 보통으로 응답한 수가 43.9%이고, 부정적인 견해가 14.3%인 것으로 볼 때, 대도시를 제외한 기초단체의 청소년정책이 많은 개선점을 내포하고 있다고 해석해도 현행의 청소년정책수준으로 볼 때 무리한 해석은 아니라고 판단한다.

〈표 4-8〉 청소년정책의 적정성

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	3 (9.7)	2 (7.1)	3 (14.3)		8 (8.2)
그렇다	14 (45.2)	10 (35.7)	5 (23.8)	4 (22.2)	33 (33.7)
보통이다	13 (41.9)	10 (35.7)	8 (38.1)	12 (66.7)	43 (43.9)
그렇지 않다	1 (3.2)	6 (21.4)	5 (23.8)	2 (11.1)	14 (14.3)
전혀 그렇지 않다					
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$$df=9, \chi^2= 12.971^a, p=0.164$$

<표 4-9>는 청소년정책에 대한 청소년들의 만족도에 관한 담당공무원의 인식에 대한 응답결과 분석이다. 현재의 청소년정책에 대해 청소년이 얼마나 만족하고 있는가는 청소년을 대상으로 질문하여야 하지만 청소년정책을 집행하는 공무원의 인식 또한 청소년정책의 전개에 있어 의미가 있다고 판단되어 질문한 것인데, 전체적인 빈도는 청소년의 만족도가 높다는 응답이 21.5%이고, 낮다는 응답이 19.3%로 비슷하게 나타나는 데, 대도시, 중소도시, 도농통합시, 군 순서로 만족도가 높은 것으로 나타났지만, 단체의 유형에 따른 통계적인 유의미한 차이는 없으므로 나타났다.

<표 4-9> 청소년정책에 대한 청소년만족도

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	1 (32)	1 (36)	1 (48)		3 (31)
그렇다	10 (32.3)	5 (17.9)	3 (14.3)	1 (5.6)	19 (19.4)
보통이다	16 (51.6)	16 (57.1)	12 (57.1)	13 (72.2)	57 (58.2)
그렇지 않다	4 (12.9)	6 (21.4)	3 (14.3)	4 (22.2)	17 (17.3)
전혀 그렇지 않다			2 (9.5)		2 (2.0)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2= 14.681^a$ ,  $p=0.259$

<표 4-10>은 청소년예산이 청소년의 요구를 어느 정도 반영하고 있는지에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 응답자의 50.0%가 현재의 청소년예산이 청소년들의 요구를 반영하고 있지 않다고 응답했다. 단체 유형에 따른 통계적 유의미한 차이는 없으므로 나타났지만, 군, 도농통합시, 중소도시, 대도시 순으로

부정적인 정도가 심한 것으로 나타나 이는 지방정부의 유형에 따라 청소년정책이나 예산이 차이가 있고 이는 앞의 만족도와 많은 연계성을 보이고 있는 것으로 추정된다.

<표 4-10> 청소년예산의 청소년요구 반영정도

빈도 %	도시형태				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	2 (65)		1 (48)		3 (31)
그렇다	5 (161)	5 (179)	2 (95)		12 (122)
보통이다	15 (484)	8 (286)	5 (238)	6 (333)	34 (347)
그렇지 않다	9 (290)	14 (500)	11 (524)	12 (667)	46 (469)
매우 그렇지 않다		1 (36)	2 (95)		3 (31)
계	31 (316)	28 (286)	21 (214)	18 (184)	98 (1000)

$$df=12, \chi^2= 17.096^a, p=0.146$$

한편 <표 4-8>, <표 4-9> 그리고 <표 4-10>의 결과를 종합해보면, 청소년정책의 적정성에서는 긍정적인 응답을, 그리고 만족도 및 요구 반영정도에서는 부정적인 응답을 하고 있는 것을 발견하게 된다. 즉, 공무원이 스스로 집행한 청소년정책을 평가할 때는 긍정적으로, 그리고 그러한 정책결과에 대해서는 오히려 청소년의 만족도가 보통이고 요구를 더욱 반영해야 한다는 이중적인 입장을 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 4-11>는 주민 소득수준이 높아짐에 따라 공공재에 대한 주민들의 선호가 높아져 예산결정에 영향을 준다는 기존의 이론이 청소년예산에 적용되는지를 알아보기 위해 소득수준에 비해 청소년예산이 적정하게 편성되었는지에 관한 질문에 대한 응답

결과 분석이다. 이 결과 역시 통계적 유의성은 없지만 응답의 빈도를 보면 다른 분야에 비해 그렇지 않다는 비판적인 응답이 38.8%로 긍정적인 응답 20.4%에 비해 상대적으로 높게 나타났으며 비판적인 응답은 앞의 결과와 마찬가지로 군, 도농통합시, 중소도시, 대도시 순으로 높게 나타났다.

<표 4-11> 지역주민의 소득규모에 대한 청소년예산의 적정성

빈도 %	도시형태				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	1 (32)		1 (48)		2 (20)
그렇다	5 (161)	7 (250)	5 (238)	1 (56)	18 (184)
보통이다	17 (548)	10 (357)	5 (238)	8 (444)	40 (408)
그렇지 않다	8 (258)	10 (357)	8 (381)	9 (500)	35 (357)
매우 그렇지 않다		1 (36)	2 (95)		3 (31)
계	31 (316)	28 (286)	21 (214)	18 (184)	98 (1000)

df=12,  $\chi^2= 14.137^a$ ,  $p=0.292$

<표 4-12>는 신도시개발, 재개발사업 등 대규모 지역개발사업이 청소년예산에 영향을 미치는지에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 이 질문에 대한 응답자의 55.1%가 긍정적인 응답을 했다. 이 또한 통계적 유의성은 없지만 각 단체의 유형별로 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 이러한 응답결과는 지역개발사업에 따른 지방재정의 확충과 청소년관련 시설의 부지확보가 용이할 것이라는 기대감의 반영으로 해석될 수 있으며 결국 개발이익이 청소년예산에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 인식하고 있음을 나타낸 것으로 보인다.

〈표 4-12〉 지역개발사업이 청소년예산 증가에 미치는 영향

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	2 (6.5)	4 (14.3)	2 (9.5)	2 (11.1)	10 (10.2)
그렇다	13 (41.9)	11 (39.3)	8 (38.1)	12 (66.7)	44 (44.9)
보통이다	3 (9.7)	9 (32.1)	6 (28.6)	2 (11.1)	20 (20.4)
그렇지 않다	13 (41.9)	3 (10.7)	5 (23.8)	2 (11.1)	23 (23.5)
매우 그렇지 않다		1 (3.6)			1 (1.0)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2=18.486^a$ ,  $p=0.102$

이와 같이 청소년예산결정에 영향을 줄 것으로 판단되는 사회·경제적 요인에 대한 분석결과, 지방정부의 유형에 따른 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다. 통계적 유의성이 적은 이유는 변수의 선택이 적합하지 않을 수도 있지만 조사한 표본의 수가 일반화하기에 너무 작아서 나타나는 결과일 수도 있다.

### (3) 정치·행정적 요인에 관한 인식조사 결과

청소년예산결정에 있어 영향을 주는 정치·행정적 요인에 관한 인식을 조사하기 위해 선행연구의 결과를 바탕으로 재구성하여 작성한 질문은 청소년예산 편성시 단체장의 의지반영정도, 영향력 있는 기관, 지방자치제의 실시에 따른 예산의 증감여부, 단체장의 청소년정책에 관한 관심도, 행정구역변화에 따른 영향정도 등이다.

〈표 4-13〉은 청소년예산편성시 담당부서에서 단체장의 의지

를 어느 정도 반영하고 있는가에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 응답자의 83.7%가 단체장의 의지를 반영하고 있다고 응답하여 다른 일반예산과 마찬가지로 청소년예산에서도 단체장의 의지가 최우선적으로 반영되고 있음을 나타내고 있다. 이는 지방정부에서 적정한 규모의 청소년예산을 확보하기 위해서 단체장의 의지가 무엇보다도 중요하다는 것을 입증하고 있다. 지방정부 유형에 따른 통계적 유의미한 차이( $p < 0.05$ )를 보이고 있어, 단체장의 영향력은 군, 대도시, 중소도시, 도농통합시의 순서로 나타났다.

<표 4-13> 청소년예산 편성시 단체장의 의지 정도

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
많이 반영된다	13 (41.9)	15 (53.6)	9 (42.9)	7 (38.9)	44 (44.9)
다소 반영된다	14 (45.2)	8 (28.6)	6 (28.6)	10 (55.6)	38 (38.8)
보통이다	4 (12.9)	5 (17.9)	2 (9.5)	1 (5.6)	12 (12.2)
별로 반영되지 않는다			4 (19.0)		4 (4.1)
전혀 반영되지 않는다					
계	31 (32.7)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$$df=9, \chi^2= 19.826^a, p=0.019$$

이를 <표 4-17>과 연계하여 결과를 분석해보면 단체장의 청소년정책에 대한 관심도가 높다고 해서 청소년예산편성시 단체장의 의지가 많이 반영되는 것은 아니라는 결과를 보이고 있다. 즉, 단체장의 청소년정책에 대한 관심도가 높다고 응답한 응답자(64.3%) 중 예산편성시 단체장의 의지가 많이 반영된다고 응답한 응답자수는 불과 34.7%로, 이는 단체장의 정책에 대한 관심도와 예산편성시 영향력이 관계가 적음은 청소년정책이 단체장의

관심도에도 불구하고 다른 여타의 정책과 비교하여 볼 때 우선 순위에서 낮은 위치를 차지하고 있음을 보여주는 것이라 판단된다.

<표 4-14>는 청소년예산편성시 영향력을 행사하는 기관에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 빈도로 보면 단체장(33.7%), 지방의회(19.4%), 청소년담당부서(18.4%), 예산부서(13.3%) 등의 순으로 나타나며, 지방정부 유형별에 따른 통계적 유의미한 차이가 있다. 단체장의 영향력이 높게 나타는 유형은 대도시(45.2%), 도농통합시(42.9%), 중소도시(28.6%) 순이며 군의 경우 단체장(11.1%)보다 지방의회(33.3%)가 더 영향력이 있는 것으로 응답했다. 중소도시는 단체장과 지방의회의 영향력이 같은 것으로 나타났으며, 특이한 것은 군의 경우 타 유형보다 중앙정부나 상급자치단체(22.2%)와 예산관련부서(27.8%)의 영향력이 상대적으로 높은 것으로 응답하고 있다. 이러한 결과는 <표 4-13>, <표 4-17>에서도 일관되게 나타나고 있다.

<표 4-14> 청소년예산편성 시 영향을 미치는 기관

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
시장·군수	14 (45.2)	8 (28.6)	9 (42.9)	2 (11.1)	33 (33.7)
지방의회	3 (9.7)	8 (28.6)	2 (9.5)	6 (33.3)	19 (19.4)
중앙정부 및 경기도	3 (9.7)	3 (10.7)	2 (9.5)	4 (22.2)	12 (12.2)
청소년담당부서	7 (22.6)	6 (21.4)	4 (19.0)	1 (5.6)	18 (18.4)
예산관련부서	1 (3.2)	3 (10.7)	4 (19.0)	5 (27.8)	13 (13.3)
청소년시설 및 단체	3 (9.7)				3 (3.1)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$$df=15, x^2= 26.495^a, p=0.033$$

<표 4-15>와 <표 4-16>은 지방자치실시가 청소년예산에 영향을 주었는지에 대한 질문에 관한 응답결과 분석이다. 일반적으로 지방자치가 실시되면 주민생활과 밀접한 관련이 있는 청소년 복지 등 사회복지분야의 서비스가 개선될 것으로 생각한다. 그러나 앞에서도 언급했듯이 이와 관련된 선행연구는 자치단체의 유형에 따라 복지정향이 달라진다고 하고 있다(강운호, 2002: 228). 그러나 본 조사결과 지방자치 실시가 청소년정책에 영향을 주었는지에 대한 지방정부의 유형에 따른 통계적 유의한 차이는 없는 것으로 나타난다. <표 4-15>를 보면 응답자 중 78.6%가 지방자치실시 이후 청소년예산이 증가했다고 응답하고, <표 4-16>에서는 65.3%가 지방자치가 청소년예산에 영향을 미치는 것으로 응답하고 있는데, 이는 일반예산에서도 같은 결과를 보이고 있어 이 결과만으로는 지방자치가 청소년예산결정에 영향요인이 되었다는 결론에 도달하기는 힘든 것으로 판단된다. 다만 지방자치 실시 이후 각 지방정부에서 경쟁적으로 자신의 업적을 남기기 위하여 수련시설건립 등을 경쟁적으로 실시한 결과로서, 결과적으로 청소년예산에 중요한 부분을 차지하는 청소년시설 설치에 따른 예산의 증가를 예측할 수 있다.

<표 4-15> 지방자치제 실시 이후 청소년예산 증가여부

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 많이 증가했다	9 (29.0)	7 (25.0)	3 (14.3)		19 (19.4)
증가했다	15 (48.4)	17 (60.7)	12 (57.1)	14 (77.8)	58 (59.2)
별 차이가 없다	3 (9.7)	4 (14.3)	5 (23.8)	3 (16.7)	15 (15.3)
감소했다	14 (12.9)		1 (4.8)	1 (5.6)	6 (6.1)
매우 많이 감소했다					
계	31 (31.6)	28 (28.8)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=9,  $\chi^2= 13.192^a$ ,  $p=0.154$

〈표 4-16〉 지방자치제 실시가 청소년예산 증가에 미치는 영향

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	3 (9.7)	4 (14.3)	4 (19.0)	1 (5.6)	12 (12.2)
그렇다	16 (51.6)	16 (57.1)	9 (42.9)	11 (61.1)	52 (53.1)
보통이다	9 (29.0)	5 (17.9)	6 (28.6)	3 (16.7)	23 (23.5)
그렇지 않다	3 (9.7)	2 (7.1)	2 (9.5)	3 (16.7)	10 (10.2)
매우 그렇지 않다		1 (3.6)			1 (1.0)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2=7.330^a$ , p=0.835

〈표 4-17〉은 단체장의 청소년정책에 대한 관심도가 얼마나 되는지에 대한 질문으로 일반적으로 청소년정책에 대한 관심도는 지방정부의 유형과 관계없이 높은 것(63.3%)으로 나타났다.

〈표 4-17〉 시·군단체장의 청소년정책에 대한 관심도

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	10 (32.3)	7 (25.0)	7 (33.3)	2 (11.1)	26 (26.5)
그렇다	10 (32.3)	11 (39.3)	7 (33.3)	9 (50.0)	37 (37.8)
보통이다	11 (35.5)	8 (28.6)	4 (19.0)	6 (33.3)	29 (29.6)
그렇지 않다		1 (3.6)	3 (14.3)	1 (5.6)	5 (5.1)
매우 그렇지 않다		1 (3.6)			1 (1.0)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2=12.413^a$ , p=0.413

〈표 4-18〉은 도농통합 등의 행정구역 변화가 청소년예산결

정에 영향을 미치는지 여부에 관한 질문이다. 이는 지역개발사업과 마찬가지로 행정구역변동에 따른 행정수요가 급격하게 변동되고 이에 따른 지방정부의 대응도 다양하게 나타날 것을 전제로 개발정향론과 복지정향론의 관점에서 어느 관점이 우세하게 작용할 것인가에 대한 판단을 위한 질문이다. 전체 응답자의 41.8%가 행정구역변화가 청소년예산에 영향을 미칠 것으로 응답했다. 그러나 당사자인 도농통합시의 경우 33.4%만이 긍정적인 응답을 했고 부정적인 응답비율도 타 유형 보다 높은 23.8%나 되어 행정구역개편에 따른 청소년정책의 활성화에 대해서 그리 호의적인 인식을 가지고 있지 않은 것으로 판단된다.

<표 4-18> 행정구역변화가 청소년예산 증가에 미치는 영향

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	1 (32)	1 (36)	1 (48)		3 (31)
그렇다	11 (35.5)	12 (42.9)	6 (28.6)	9 (50.0)	38 (38.8)
보통이다	15 (48.4)	10 (35.7)	9 (42.9)	5 (27.8)	39 (39.8)
그렇지 않다	4 (12.9)	4 (14.3)	5 (23.8)	4 (22.2)	17 (17.3)
매우 그렇지 않다		1 (3.6)			1 (1.0)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$$df=12, \chi^2= 7.283^a, p=0.838$$

정치·행정적 요인에 관한 인식조사 결과를 요약하면, 청소년예산편성 시 단체장의 의지가 많이 반영되고 영향력에 있어서도 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 지방정부의 유형에 따른 통계적 유의성에 있어서도 차이가 있었다. 이는 지방자치 실시 이후 단체장의 의지가 지방정부의 정책결정이나 예산편성 시 가장 영

향력을 가지고 있다는 기존의 사실을 확인하고 있는 것으로 이러한 경향은 청소년정책이나 예산에 있어서도 예외가 아니라는 사실을 보여주고 있다.

#### (4) 재정적 요인에 관한 인식조사 결과

재정적 요인에 관한 인식조사는 청소년예산에 대한 재원확보를 위한 노력정도, 일반회계 중 청소년예산 규모의 적정성 여부, 국·도비 보조금의 적정성여부 등을 질문하였다.

<표 4-19>는 청소년예산의 확보를 위해 필요한 방안에 관한 질문으로, 국고보조금의 확대(59.8%), 자체재원의 확보(25.8%), 민간부문의 참여(10.3%) 순으로 나타났다. 이는 열악한 청소년예산의 규모를 확대하기 위해 우선적으로 중앙정부가 필요한 재원을 마련하고 이와 함께 지방정부들도 자체재원 확보와 민간부문의 청소년에 대한 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 요구하는 것으로 판단된다.

<표 4-19> 청소년예산 확보를 위해 필요한 조치

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
국고보조금 확대	19 (63.3)	17 (60.7)	10 (47.6)	12 (66.7)	58 (59.8)
시·군 자체 재원의 확보	7 (23.3)	7 (25.0)	7 (33.3)	4 (22.2)	25 (25.8)
민간자원의 참여	3 (10.0)	2 (7.1)	3 (14.3)	2 (11.1)	10 (10.3)
타 부문의 예산 조정	1 (3.3)	2 (7.1)			3 (3.1)
기타			1 (4.8)		1 (1.0)
계	30 (30.9)	28 (28.9)	21 (21.6)	18 (18.6)	97 (100.0)

df=12,  $\chi^2= 8.283^a$ , p=0.763

<표 4-20>은 일반회계 중 청소년예산이 적정한지 여부를 묻는 질문에 대한 응답결과 분석이다. 적정하다는 응답은 18.3%에 불과한 반면, 적정하지 않다고 하는 응답은 43.9%로 청소년예산이 일반회계의 규모에 비해 적다고 하는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 지방정부 유형에 따른 통계적 유의미( $p < 0.05$ )한 차이가 존재한다. 적정하지 않다는 응답은 군(55.6%), 중소도시(46.5%), 도농통합시(42.9%), 대도시(35.5%) 순서로 나타났고, 긍정적인 응답은 대도시(35.5%), 중소도시(17.9%), 도농통합시(9.5%) 순이고 군은 응답자가 없었다. 이러한 결과는 예산이나 지방정부의 예산이나 인구규모 등이 작을수록 상대적으로 청소년예산의 규모도 작은 것으로 보여진다.

<표 4-20> 일반회계 규모에 대한 청소년예산의 적정성

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	2 (65)				2 (20)
그렇다	9 (290)	5 (179)	2 (95)		16 (163)
보통이다	9 (290)	10 (357)	10 (476)	8 (444)	37 (378)
그렇지 않다	11 (355)	12 (429)	6 (286)	10 (556)	39 (398)
매우 그렇지 않다		1 (36)	3 (143)		4 (41)
계	31 (316)	28 (286)	21 (214)	18 (184)	98 (1000)

$df=12, \chi^2= 21.746^a, p=0.040$

<표 4-21>과 <표 4-22>는 청소년예산 중 국·도비 보조금 비율의 적정성 여부와 이를 확보하기 위한 노력의 정도를 묻는 질문에 대한 응답결과 분석이다. 우선 <표 4-21>에서 국·도비 보조금을 확보하기 위한 노력 정도의 질문에 58.2%가 국·도비

확보를 위해 노력을 하고 있다고 응답했다. 지방정부 유형에 따른 통계적 차이는 유의미하다( $p < 0.1$ ). 재정의 규모가 크고 재정 자립도가 높은 대도시가 보조금의 확보에 더 적극적이고(74.2%) 중소도시(53.5%)와 군(55.5%)은 비슷하고 도농통합시(42.9%)가 소극적인 것으로 나타났다.

<표 4-21> 청소년예산 확보를 위한 노력

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	4 (12.9)	2 (7.1)	1 (4.8)	2 (11.1)	9 (9.2)
그렇다	19 (61.3)	13 (46.4)	8 (38.1)	8 (44.4)	48 (49.0)
보통이다	8 (25.8)	12 (42.9)	7 (33.3)	7 (38.9)	34 (34.7)
그렇지 않다		1 (3.6)	5 (23.8)	1 (5.6)	7 (7.1)
전혀 그렇지 않다					
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

$df=9$ ,  $\chi^2= 14.984^a$ ,  $p=0.091$

<표 4-22>는 국·도비 보조금에 대한 청소년예산의 적정성을 묻는 질문에 대한 응답결과 분석이다. 지방정부 유형에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보인다( $p < 0.1$ ) 조사결과 응답자 중 61.3%가 적정하지 않은 것으로 응답을 했는데, 지방정부 유형별로 군(83.3%), 중소도시(64.3%), 대도시(54.9%) 그리고 도농통합도시(47.7%) 순으로 적정하지 한다고 응답했다.

〈표 4-22〉 국도비 보조금에 대한 청소년예산의 적정성

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
매우 그렇다	2 (65)				2 (20)
그렇다	3 (97)		1 (48)		4 (41)
보통이다	9 (290)	10 (357)	10 (476)	3 (167)	32 (327)
그렇지 않다	10 (323)	15 (536)	9 (429)	13 (722)	47 (480)
매우 그렇지 않다	7 (226)	3 (107)	1 (48)	2 (111)	13 (133)
계	31 (316)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2= 19.130^a$ , p=0.085

#### (5) 점증적 요인에 대한 인식조사 결과

점증적 요인에 대한 인식조사는 우선 예산편성 시 점증적 요인을 나타내는 전년도 예산이 다른 요인을 묻는 문항과 비교하여 응답 빈도를 파악하고, 과거 10년 간 청소년예산의 증가 여부에 관한 질문을 하였다.

〈표 4-23〉은 청소년예산 편성 시 우선적인 고려사항에 관한 질문에 대한 응답결과 분석이다. 전체 응답자의 52.0%가 전년도 예산을 고려한다고 응답하여 예산이 점증적으로 편성되고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 지방정부 유형에 따른 통계적 유의한 차이는 없는 것으로 나타났으며, 사회·경제적요인(14.3%), 중앙정부의 계획(14.3%), 정치·행정적요인(12.2%) 순으로 응답하였다. 이와 같은 결과는 우리나라의 예산편성에 있어 전년도 예산을 우선적으로 반영한다는 선행연구의 결과와 일치한다.

〈표 4-23〉 청소년예산 편성시 최우선 고려사항

빈도 %	도시형태				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
전년도예산	12 (38.7)	19 (67.9)	12 (57.1)	8 (44.4)	51 (52.0)
소득, 청소년인구 등 사회·경제적요인	5 (16.1)	2 (7.1)	5 (23.8)	2 (11.1)	14 (14.3)
단체장 공약사항 등 정치·행정적요인	5 (16.1)	5 (17.9)	1 (4.8)	1 (5.6)	12 (12.2)
국고보조금 등의 재정상태	3 (9.7)	1 (3.6)		3 (16.7)	7 (7.1)
청소년육성계획 등 중앙정부의 계획	6 (19.4)	1 (3.6)	3 (14.3)	4 (22.2)	14 (14.3)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=12,  $\chi^2= 16.129^a$ ,  $p=0.185$

〈표 4-24〉는 과거 10년 간 청소년예산의 증감여부와, 증가와 감소의 이유를 묻는 질문에 대한 응답결과 분석이다. 대부분이 증가했다(75.5%)는 응답을 했다. 증가의 이유로는 지방자치 실시에 따른 단체장의 관심(32.9%), 담당부서의 의지(28.8%), 주민의 요구증가(16.4%) 순으로 응답했다. 지방정부의 유형에 따른 통계적 유의( $p<0.05$ )한 차이가 있는 것으로 나타났다. 증가의 이유를 지방정부의 유형별로 살펴보면, 대도시에서는 단체장의 관심(39.1%), 지역주민의 요구증가(30.4%), 담당부서의 의지(17.4%) 순으로 나타났고, 중소도시는 단체장의 의지(41.7%), 담당부서의 의지(29.2%), 일반예산규모의 증가와 지역주민의 요구증가가 같은 빈도인 12.5%로 나타났다. 도농통합시는 담당부서의 의지(42.9%), 단체장의 의지와 일반예산의 증가가 28.6%로, 군의 경우 담당부서의 의지(33.3%), 중앙정부의 예산지원확대(25.0%), 지역주민의 요구증가(16.7%), 단체장의 관심(8.3%) 순으로 나타났다. 즉, 대도시와 중소도시에서는 단체장의 관심이 청소년예산 증가의 요인으로 응답한 반면, 도농통합시와 군에서는 담당부서

의 의지가 증가의 중요한 요인으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 앞서도 언급한 것과 같이 지방정부의 재정상태와 연관이 있는 것으로 판단된다. 즉, 재정자립도나 재정규모가 큰 지방정부의 경우 예산과 관련된 사업에 대한 단체장의 재량권이 많아지므로 단체장의 의지가 예산편성에 있어 중요한 요인이 되나, 재정상태가 열악한 군의 경우 중앙정부의 지원이나 이를 획득하기 위한 담당부서의 의지가 오히려 중요한 요인이 되는 것으로 판단된다.

<표 4-24> 십년간 청소년예산의 증가여부

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
증가했다	23 (74.2)	24 (85.7)	14 (66.7)	13 (72.2)	74 (75.5)
보통이다	8 (25.8)	4 (14.3)	5 (23.8)	4 (22.2)	21 (21.4)
감소했다			2 (9.5)	1 (5.6)	3 (3.1)
계	31 (31.6)	28 (28.6)	21 (21.4)	18 (18.4)	98 (100.0)

df=6,  $\chi^2= 6.678^a$ , p=0.352

<표 4-25> 청소년예산의 증가이유

빈도 %	도시형태				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
단체장의 관심	9 (39.1)	10 (41.7)	4 (28.6)	1 (8.3)	24 (32.9)
중앙정부의 예산지원 확대	1 (4.3)			3 (25.0)	4 (5.5)
담당부서 및 담당자의 의지	4 (17.4)	7 (29.2)	6 (42.9)	4 (33.3)	21 (28.8)
지역주민의 요구 증가	7 (30.4)	3 (12.5)		2 (16.7)	12 (16.4)
일반예산 규모의 증가	2 (8.7)	3 (12.5)	4 (28.6)	1 (8.3)	10 (13.7)
기타		1 (4.2)		1 (8.3)	2 (2.7)
계	23 (31.5)	24 (32.9)	14 (19.2)	12 (16.4)	73 (100.0)

df=15,  $\chi^2= 26.475^a$ , p=0.033

〈표 4-26〉 청소년예산 감소이유

빈도 %	지방정부 유형				계
	대도시	중소도시	도농통합시	군	
단체장의 관심 부족			1 (50.0)		1 (33.3)
중앙정부의 지원 부족				1 (100.0)	1 (33.3)
투자우선순위가 낮음					
지역주민의 요구 부족					
일반예산의 감소			1 (50.0)		1 (33.3)
기타					
계			2 (66.7)	1 (33.3)	3 (100.0)

df=2,  $\chi^2= 3.000^a$ ,  $p=0.223$

## V. 연구요약 및 정책제언

1. 연구의 요약
2. 정책제언

공 백

## V. 연구요약 및 정책제언

### 1. 연구의 요약

경기도 31개 시·군 사례를 중심으로 분석한 청소년행정담당 공무원수, 청소년관련시설, 그리고 청소년예산의 변화추이 등에 대한 결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 청소년행정을 담당하는 담당경기도 청소년담당공무원의 수는 경기도 본청이 1개과 3개 담당으로 구성되는데, 청소년과는 과장 1명, 담당 3명, 행정6급 5명, 행정7급 2명, 행정8급 1명, 별정직 1명, 기술직 2명 기능직 1명 등 16명으로 구성되어 있으며, 그 하부조직은 청소년육성담당과 청소년보호담당, 그리고 시설담당으로 구분되어 있다. 시·군의 경우, 31개 시·군에서 근무하는 청소년관련공무원은 89명으로 시·군당 평균 2.87명의 인원이 청소년행정업무에 종사하고 있다. 그러나 양평군의 경우 1명이 근무하는 등 시·군간의 편차가 크고 청소년담당 업무만 전담하는 부서가 있는 시·군은 50%를 조금 넘는다.

둘째, 청소년관련시설은 생활권수련시설 31개소, 자연권 시설 48개소 등 총 284개소로 1개 시·군에 약 9개의 시설이 있는 것으로 나타나는 데, 오산시의 경우 상담실 1개소 밖에 없고, 반면에 성남시의 경우는 21개소의 시설이 있어 시·군 간 심한 불균형을 보이고 있다.

셋째, 경기도 31개 시·군의 2003년도 청소년예산규모는 2003년도 415억 원으로 총 예산대비 0.5%를 차지하고 있다. 지방정부 유형별로 보면 대도시가 군보다 4배정도 많은 0.82%이고 중소도시는 0.42% 그리고 도농통합시가 0.36%이다. 지난 13년간

평균 청소년예산 비율에서도 비슷하게 나타나는데 전체 평균이 0.48%이고 이중, 대도시는 0.58% 도농통합시 0.27% 그리고 군 0.33%로 대도시가 총예산 중 청소년예산이 차지하는 비율이 높은 것을 알 수 있다. 청소년 1인당 청소년예산규모를 보면 오히려 청소년인구가 상대적으로 적은 군이 13.5천원으로 대도시 9.6천원보다 오히려 높게 나타난다. 또한, 지난 13년 동안 청소년 1인당 청소년예산은 평균 10천원으로 지방정부의 청소년예산규모가 청소년이 차지하는 비중에 비해 절대적으로 부족한 것으로 나타난다. 특히 청소년예산의 대부분이 청소년수련시설건립과 유지에 사용된다는 점을 감안한다면 실제 청소년활동이나 청소년 복지에 투자되는 예산은 거의 전무한 실정인 것으로 판명되었다.

한편 청소년담당공무원에 대한 청소년예산관련 설문조사의 결과는 다음과 같다.

첫째, 청소년정책일반에 관한 질문에서는 청소년예산이 가장 필요한 분야는 청소년 관련 시설확충, 청소년복지증진 그리고 청소년활동 지원의 순으로 나타났고, 지방정부의 유형에 따라 우선 순위가 달라지는 것으로 나타났다. 즉, 대도시의 경우 청소년관련 시설확충이 최우선으로 지적되고 반면, 군의 경우 시설확충보다 청소년의 복지증진에 관심이 많은 것으로 나타나고 있다. 또한 재정자립도가 높을수록, 인구·면적 등 외형적 규모가 큰 단체일수록 중앙정부의 정책보다는 자체적인 정책수립을 통해 청소년정책을 수립하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 향후 중앙정부의 청소년정책도 지방정부의 실정을 반영하여 각 지방정부의 실정과 특성에 맞는 정책지원이 되어야 실효성있는 결과를 유도할 수 있음을 보여준다.

둘째, 사회·경제적 요인에 대한 질문은 지역여건을 고려한 청소년정책의 적정성, 청소년정책에 대한 청소년들의 만족도, 예산에서의 청소년요구 반영정도, 소득규모에 따른 청소년예산의 적정성, 신도시 등 대규모개발사업이 청소년예산에 미치는 영향 등으로 이루어졌다.

현재 청소년 정책은 대도시를 제외하면 적정성에 있어 아직 부족하며, 청소년들의 현재 정책에 대한 만족도에 대해서는 보통으로 생각한다고 인식하고 있었다. 그러나 현재의 청소년정책이 청소년의 요구를 제대로 반영하지 못하고 있다고 응답하여 이를 종합하여 추론해 보면 현재의 청소년정책은 청소년의 요구를 제대로 반영하지 못하고 있으며 그 결과 정책의 적정성과 만족도에 있어서도 낮은 것으로 보여진다.

또한 지역주민소득수준에 비해 청소년예산수준이 적정한가를 묻는 질문에 대한 결과를 보면 보통 40.8%, 그렇지 않다 35.7%로 청소년예산이 아직 소득수준을 제대로 반영하지 못하고 있다고 인식하였다. 한편, 신도시개발 등 대규모지역개발사업은 청소년정책에 긍정적으로 작용할 것으로 응답하고 있어 신도시개발 등 대규모지역개발사업이 청소년예산에도 영향을 주는 요인중 하나로 생각할 수 있다. 사회·경제적 요인에 대한 분석결과, 지방정부의 유형에 따른 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다.

셋째, 정치·행정적 요인에 관한 인식을 묻는 조사에서는 청소년예산 편성시 단체장의 의지반영정도, 영향력 있는 기관, 지방자치제의 실시에 따른 예산의 증감여부, 단체장의 청소년정책에 관한 관심도, 행정구역변화에 따른 영향정도 등을 변수로 질문하였다. 응답자의 83.7%가 청소년예산 편성시 단체장의 의지를 반영하고 있다고 응답하여 다른 일반예산과 마찬가지로 청소년

년예산에서도 단체장의 의지가 최우선적으로 반영되고 있음을 알 수 있어 지방자치 실시 이후 여타의 정책에서와 마찬가지로 청소년정책에서도 단체장의 의지가 무엇보다 중요한 요인임을 알 수 있다. 그러나 청소년정책에 대한 단체장의 관심도는 낮은 것으로 나타나고 있어 향후 청소년정책에 대한 단체장의 관심을 촉구할 수 있도록 청소년관련 단체나 시설의 노력이 요구된다 할 수 있다. 특히, 선행연구의 결과를 보면 단체장의 의지가 군 단위에서는 오히려 개발정향론적 입장으로 대도시에서는 복지지향적 입장으로 나타남을 보여주고 있다. 이러한 결과는 지방자치 실시 이후 오히려 군 단위에서 복지정책이 축소되고 있는 것으로 나타나 복지정책의 일환으로 인식하는 청소년정책에도 영향을 줄 것으로 판단되는데, 설문결과도 이를 뒷받침하고 있었다.

또한 청소년예산결정에 영향을 주는 기관으로 역시 단체장이 제일 높고 다음 지방의회, 중앙정부 등의 순서로 나타나는데, 군의 경우 단체장보다 오히려 지방의회가 영향력이 높은 것으로 나타난다. 이는 재정자립도가 낮은 군의 경우 중앙정부나 상급지방정부의 영향력이 타 유형보다 높고, 이에 따른 단체장의 재량권이 상대적 타 유형보다 작기 때문으로 판단되지만, 이에 대해서는 향후 추가적인 연구가 진행되어야 할 것으로 사료된다.

지방자치 실시가 청소년예산에 영향을 미치는 것으로 응답하고 있는데, 이는 일반예산에서도 같은 결과를 보이고 있어 이 결과만으로는 지방자치가 청소년예산결정에 영향요인이 되었다는 결론에 도달하기는 힘든 것으로 판단된다. 다만 지방자치 실시 이후 각 지방정부에서 경쟁적으로 자신의 업적을 남기기 위하여 수련시설건립 등을 경쟁적으로 실시한 결과로서 결과적으로 청소년예산에 중요한 부분을 차지하는 청소년시설 설치에 따른 예산의 증가를 예측할 수 있다.

도농통합 등의 행정구역 변화가 청소년예산결정에 영향을 미치는지 여부에 관한 질문이다. 이는 지역개발사업과 마찬가지로 행정구역변동에 따른 행정수요가 급격하게 변동되고 이에 따른 지방정부의 대응도 다양하게 나타날 것을 전제로 개발정향론과 복지정향론의 관점 중 어느 관점이 우세하게 작용할 것인가에 대한 판단을 위한 질문이다. 전체 응답자의 41.8%가 행정구역변화가 청소년예산에 영향을 미칠 것으로 응답했다. 그러나 당사자인 도농통합시의 경우 33.4%만이 긍정적인 응답을 했고 부정적인 응답비율도 타 유형 보다 높은 23.8%나 되어 행정구역개편에 따른 청소년정책의 활성화에 대해서 그리 호의적인 인식을 가지고 있지 않은 것으로 판단된다.

셋째, 재정적 요인은 청소년예산에 대한 재원확보를 위한 노력정도, 일반회계 중 청소년예산 규모 및 국·도비 보조금의 적정성여부 등을 질문하였는데, 국·도비 보조금이 부족하고 일반회계 중 청소년예산의 규모도 적은 것으로 인식한다. 특히 재정이 열악한 군의 경우는 보조금이 절대 부족한 것으로 응답하고 있어 지방정부 유형별로 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다.

넷째, 점증적 요인에 대한 응답결과는 전체 응답자의 52.0%가 전년도 예산을 고려한다고 응답하여 예산이 점증적으로 편성되고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 또한 사회·경제적요인, 정치·행정적요인 순으로 예산편성시 고려하고 있다고 응답하였다. 이와 같은 결과는 우리나라의 예산편성에 있어 전년도 예산을 우선적으로 반영한다는 선행연구의 결과와 일치한다.

응답결과에 대한 분석을 종합하여 보면, 청소년예산결정에

영향을 주는 요인으로는 전년도 청소년예산, 단체장의 의지, 지방자치제의 실시, 대규모 지역개발사업 그리고 지방정부유형 등으로 나타났지만 본 연구가 일부 지방정부만을 대상으로 실시한 것이어서 일반화하기에는 여러 가지 한계가 있다.

한편, 지방정부의 유형에 따라 지방정부의 복지정향이 달라진다는 지방정부유형론에 따른 선행 연구결과에 의하면(이승종, 2000: 210), 지방자치실시가 대도시일수록 복지정향을 증가시키고 비대도시(중소도시, 도농통합시, 군)에서는 감소요인으로 작용하는 요인으로 작용한다. 청소년예산이나 정책결정 요인에 대한 기존의 연구가 전무한 상태에서 이 연구의 결과를 원용하여 본 설문조사결과를 해석하면 대도시일수록 사회·경제적 요인이 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 추정할 수 있다. 또한 동일 유형의 자치단체 내에서도 사회경제적 환경, 재정적 상황, 정치적 특성 등에 따라 차이를 보일 수도 있다(강윤희, 2002: 229). 그러나 이러한 결과에 대해 청소년예산과 관련하여 보다 심도있는 경험적인 연구를 통해 정확한 연구가 요구된다고 할 수 있다.

## 2. 정책제언

사례분석과 실증분석을 통해 나타난 결과를 중심으로 향후 지방정부의 청소년정책에 반영할 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 청소년예산 등 청소년정책에 필요한 통계자료의 정확한 수집 및 관리체계가 구축되어야 한다. 다른 분야에 비해 정책 분야에 대한 연구가 절대 부족한 청소년분야의 연구에 기초가 되는 통계자료의 제공은 연구에 있어 필수적인 사항이다.

둘째, 청소년예산이 가장 필요한 분야는 청소년 관련 시설확충, 청소년복지증진 그리고 청소년활동지원의 순으로 나타났고, 지방정부의 유형에 따라 우선순위가 달라지는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 일반화하기에는 한계가 있지만, 중앙정부의 청소년정책을 구체적으로 구현하는 지방정부에 대한 지원은 과거 신청주의에 입각하여 무원칙적으로 배정되었던 행정관행에서 이제 지방정부의 실정과 역량을 고려하여 차별적으로 지원하며, 사업의 우선순위와 지역간 불균형 해소에도 관심을 가져야 한다.

셋째, 국고보조금의 확대 등 절대적으로 부족한 청소년예산의 확보를 위한 다각적인 재원마련대책의 수립이다. 사례분석에서 나타난 바와 같이 다른 지방정부에 비해 재정형편이 좋은 경기도의 경우, 평균 청소년1인당예산규모는 10천원에 불과하다. 턱없이 부족한 재원을 지방정부의 의지만으로 충당한다는 것은 재정자립도가 50%에도 미치지 못하는 지방정부가 절반이 넘는 현실을 감안하여 볼 때, 불가능하다고 할 것이다. 그러므로 중앙정부는 청소년관련예산의 확충을 위해 (가칭)지방청소년육성특별교부금법의 제정, 청소년육성기금의 효과적인 확보 및 운영, 지방양여금 중 청소년관련예산 확대 그리고 국가정책우선순위의 확보를 통한 일반회계 중 청소년예산의 우선 확보 등 다양한 제도적 장치의 마련과 노력이 요구된다.

넷째, 지방정부의 정책은 연구결과 단체장의 의지가 절대적 위치를 차지한다. 단체장의 청소년정책에 대한 인식제고를 위한 다각적인 노력이 필요하다. 이를 위해 지방정부에서 청소년정책이 우선적으로 필요한 이유에 대한 이론적 근거를 제공하고 궁극적으로 지방자치의 성공적 정착을 위해 청소년정책이 기여할 분야에 대한 정책을 개발하고 이를 지방정부에 제시할 수 있어야 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

#### 1) 국내

- 김광웅(1999). 방법론 강의, 서울: 박영사.
- 김기욱(1986). 중소도시개발론, 서울: 대영사
- 김철 · 신해룡(1990), 지방재정학, 서울: 세명서관.
- 나중식(1994) 재무행정론, 서울: 형설출판사.
- 박수영(1995). 도시행정론, 서울: 박영사.
- 박영희(1994). 재무행정론, 서울: 다산출판사.
- 박종민 편(2000). 한국의 지방정치와 도시권력구조, 서울: 나남출판.
- 신무섭(1989). 재무행정학, 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_ (1995). 재무행정학, 서울: 대영문화사.
- 유한성(1986). 재정학, 서울: 박영사.
- 유 훈 · 강신택(1973), 재무행정론, 서울: 서울대학교 출판부.
- 이광호 외(1992). 지방자치제 하 청소년 행정 체계의 활성화 방안 연구, 서울: 한국청소년연구원.
- 이문영 · 윤성식(1996). 재무행정론: 기획과 통제를 위한 예산 · 재정 · 투자 · 감사 · 회계, 서울: 학현사.
- 이용교(1995). 한국청소년정책론, 서울: 인간과 복지.
- 차병권(1994). 재정학개론, 서울: 박영사.
- 함병수 외(1991). 청소년관계 제도 개선 방안에 관한 연구: 육성 체계 법령을 중심으로, 서울: 한국청소년연구원.

## 2) 외국

- Buchanan, J. M.(1970). *The public finances*, Homewood, III.:  
Richard D. Irwin.
- Cobb, R. W. and Elder, C. D.(1972). *Participation in American  
politics: The dynamics of agenda-building*, Boston:  
Allyn and Bacon,
- Frohlich, N. and Oppenheimer, J. A.(1978). *Modern political  
economy*, Englewoods Cliffs, New Jersey:  
Prentice-Hall, Preface.
- Gifford, A. Jr. andSantoni, G. J. (1979). *Public economics*,  
Hinsdale, III.: Dryden Press.
- Hochschild, J.(1981). *What's fair the meaning of redistributive  
justice*, Cambridge Harvard Univ Press.
- King, D.(1984). *Fiscal tier: The economics of multi-level  
government*, London: Allen and Unwin.
- Lee, R. D. Jr. and Johnson, R. D.(1977). *Public budgeting  
systems*, 2nd ed, Baltimore: University Park Press.
- Lee, R. D. Jr. and Johnson, R. W.(1994). *Public budgeting  
systems*, Maryland: An Aspen.
- Logan, J. and Molotch, H.(1987). *Urban fortunes the political  
economy of place*, Berkeley University of California  
Press.
- Meuller, C. D.(1979). *Public choice*, Cambridge University Press.
- Muller, D.(1990). *Public choice II*. Cambridge: Cambridge  
University Press.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B.(1984). *Public finance in  
theory and practice*, Third Edition, New York:

Mcgraw-Hill.

- Niskanen, W. Jr.(1971). *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Peterson, P.(1981). *City limits*, Chicago University of Chicago Press.
- Rourke, F. F.(1984). *Bureaucracy, politics, and public polity*, 3rd ed Boston Little, Brown.
- Rubin, I. S. (1988). *New directions in budget theory*, Albany: State Univ. of New York Press.
- Schnieder, M.(1989). *The competitive city: The political economy of suburbia*, Pittsburgh University of pittsburgh Press.
- Silberman, C.(1978). *Criminal violence, criminal justice*, New York: Random House.
- Wildavsky, A.(1986). *Budgeting: A comparative theory of budgetary process*, New Brunswick: Transaction Books.
- Yu, Byung-Uk(1994). *Determinants of police expenditures*, Seoul, Korea: Daeyoung Moonhwa International.

## 2. 학위논문

### 1) 국내

- 강운호(1999). 지방정부 관료의 예산결정행태에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.
- 강인재(1987). 지방정부 공공지출의 결정요인과 결정과정에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.

- 문인수(1992a). 한국의 예산결정분석, 경북대학교 박사학위논문.
- 신무섭(1985). 한국행정부의 예산안 결정과정에 있어서 점증주의 행태에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.
- 신해룡(1989). 한국 재정지출의 공공선택론적 분석, 건국대학교 박사학위논문.
- 정현영(1993). 한국 시정부복지지출의 결정요인, 성균관대학교 박사학위논문.
- 조영승(1996). 한국의 청소년육성정책에 관한 연구, 경기대학교 박사학위논문.

## 2) 외국

- Lineberry, R. L.(1977). *Equality and urban policy*, The distribution of municipal public services, Beverly Hills Sage.
- Oates, W. E.(1987). *Fiscal structure in the federal system*, in J. R. Aronson & E. Schwarts (eds), *Management policies in local government finance*, Washington DC: ICMA.
- Wagner, A.(1958). *Three extracts on public finance*, in *classics in the theory of public finance*, London: Macmillan & Co., Ltd., ed. by R. A. Musgrave & A. T. Allen.
- Wildavsky, A.(1974). *The politics of budgetary process*, 2nd ed Boston Little, Brown.

## 3. 저널의 논문

### 1) 국내

- 강신택(1994). 예산결정에 관한 거시적 설명과 미시적 설명의 연계,

- 행정논총, 제32권 제1호, 서울대학교 행정대학원, p. 125.
- 강운호(2000a). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책방향, 시·군·자치구간 비교분석, 한국행정학보, 제34권 제1호.
- \_\_\_\_\_ (2000b). 지방자치실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향, 사회복지정책 결정에 대한 공공선택론적 접근, 한국행정학회 하계학술대회발표논문집.
- \_\_\_\_\_ (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인, 한국행정학보 제36권 제4호, 한국행정학회, p. 229.
- 강인재(1993). 한국 지방정부 공공지출의 결정요인, 남궁근·노화준 외(공편), 공공정책의 결정요인분석, 법문사, p. 80-81.
- 김성태(1993). 미국 시정부 정책결정 요인분석: 제도정책분석을 위한 통합다단계 모형, 남궁근·노화준 외(공편), 공공정책의 결정요인분석, 박문사, p. 187.
- 김성희(1992). 대도시 공공지출 변동요인, 노정현·박우서·박경원 공편, 지방자치시대의 도시행정, 나남, p. 150.
- 김재훈(1993). 정부지출 결정요인 검증에 위한 새로운 시도: 미국 주정부지출을 중심으로, 한국행정학보, 제27권 제1호, pp. 135-153.
- 김재훈·정준금(1996). 지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석, 제30권 제4호.
- 김종순(1993). Aaron Wildavsky의 점증적 예산이론, 오석홍 편, 행정학의 주요이론, 법문사, p. 402.
- 김태일(1998). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향 서울시 자치구를 중심으로, 한국정책학회보, 제7권 제1호.
- 나중식(1991). 예산이론의 유형 및 체계화, 사회과학연구 제7집, 경성대학교 사회과학연구소, pp. 101-102.

- \_\_\_\_\_ (1992). 지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석, 한국행정학보, 제26권 제2호, p. 593.
- 남궁근(1993a). 우리나라 지방정부예산의 변화분석, 지역개발연구, 제4집, 상지대학교 지역개발연구소, p. 5.
- \_\_\_\_\_ (1993b). 공공정책의 결정요인 분석에서의 방법론상 쟁점, 남궁근·노화준 외(공편), 공공정책의 결정요인 분석, p. 52, pp. 58-59.
- \_\_\_\_\_ (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로, 한국행정학보, 제28권 제3호, pp. 991-1011.
- 남정걸(1991). 청소년정책의 방향과 과제, 차경수 외, 2000년대 청소년 정책의 방향과 과제, 한국교육학회 사회교육 연구회, p. 34.
- 문인수(1992b). 예산결정방법으로서 점증적 접근법에 관한 경험적 분석, 대구·경북 행정학회보, 제4집, pp. 61-82.
- 박종구(1991). 지방정부를 위한 예산이론의 모색, 한국행정학보, 제25권 제1호, p. 27.
- 배인명(2000). 지방자치와 지방복지재정: 서울시자치구를 중심으로, 한국지방재정논집, 제5권 제1호, 한국지방재정학회.
- 신무섭(1987). 사회복지비 결정요인에 관한 연구, 논문집, 전북대학교 사회과학연구소, pp. 1-43.
- 유네스코 한국위원회 편(1988). 청소년관계제도와 법령, 청소년과 함께, 유네스코 한국위원회.
- 유재원(1999). 단체장 민선이후 지방자치의 정책변화, Peterson의 도시한계론 검증, 한국정책학회보, 제8권 제3호, pp. 79-98.
- 이승중·김홍식(1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향. 복지 서비

- 스 기능을 중심으로, 한국행정학보, 제26권 제2호.
- \_\_\_\_\_ (1992). 지방자치와 지방정부의 복지정향, 한국행정학보, 제26권 제2호, pp. 575-576.
- 이승중(2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향, 한국행정학보, 제34권 제1호, p. 202.
- 이영조·최희경(1993). 한국정부예산의 성장요인 분석, 대구경북행정학회보, 제5집, pp. 91-108.
- 정기섭 외(2002). 안양시의 지방재정분석·진단과 재정책확충방안, 안양의정포럼, 제4호, 안양시의정회, pp. 106-111.
- 정정길·김재훈(1993). 공공정책 결정요인 연구의 전개과정 및 이론적 배경, 노화준·남궁근 외(공편), p. 33.
- 천정웅(1999). 청소년의 발전과 특성, 한국청소년학회(편), 청소년학총론, 양서원, pp 443-444.
- 한국지방행정연구원(1988) 지방재정분석모형에 관한 연구, p. 5.
- 황윤원(1987). “지방정부예산의 결정변수 분석”, 한국행정학보, 제21권 제2호, pp. 385-396.

## 2) 외국

- Boyle, J. and Jacob, D.(1982). The intracity distribution of services: A multivariate analysis, *American Political Science Review*, 76, pp. 209-219;
- Chamlin, M. B.(1987). General assistance among cities an explanation of the need, economic threat, and benign neglect hyposthesis, *Social Science Quarterly*, 68, pp. 834-846.
- Clarence, S. N.(1980). Systemic power in community decision-making a restatement of stratification theory,

- American Political Science Review*, 74, pp. 978-990.
- Danziger, J. N.(1976). Assessing incrementalism in british municipal budgeting, *British Journal of Political Science*, p. 340.
- Fry, B. and Winters, R.(1970). The politics of redistribution, *American Political Science Review*, 64, pp. 508-522.
- Gramlich, E. and Laren, D.(1984). Migration and income redistribution responsibilities, *Journal of Human Resources*, 9, pp. 489-511.
- Jones, B. D.(1981). Party and bureaucracy the influence of intermediary groups on urban public service delivery, *American Political Science Review*, 75, pp. 688-700.
- Mladenka, K. R.(1980). The urban bureaucracy and the chicago political machine, Who gets what and the limit to political control, *American Political Science Review*, 74, pp. 991-998.
- Pauly, M.(1973). Income redistribution as a local public good, *Journal of Public Economics*, 2, pp. 35-58.
- Rebecca, B.(1985). The impact of state economic differentials on household welfare and labor force behavior, *Journal of Public Economics*, 28, pp. 25-58.
- Wong, K.(1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking, *American Journal of Political Science*, 32, pp. 1-18.

공 백

## 2003년 한국청소년개발원 간행물 안내

- 03-R01 청소년 생활문화와 소비에 관한 연구 I  
-청소년 의복문화와 소비-(맹영임 · 구정화)
- 03-R02 청소년 생활문화와 소비에 관한 연구II  
-청소년 음식문화와 소비-(조혜영 · 김선아)
- 03-R03 청소년 생활문화와 소비에 관한 연구III  
-청소년 소비생활 문제와 대책-(윤철경 · 조아미 ·  
백지숙 · 유혜림)
- 03-R04 청소년 생활문화와 소비 -정책제안 요약집-(임지연)
- 03-R05 청소년의 온라인 게임 이용 실태연구(이종원 · 유승호)
- 03-R06 지역사회에서 청소년 동아리활동 실태와 지원방안 연구  
(김정주 · 김용대 · 성기원)
- 03-R07 청소년의 사이버커뮤니티 참여 및 이용실태 연구  
(황진구 · 권태희)
- 03-R08 청소년의 시민권 증진 방안 연구(최원기 · 전명기 · 이주연)
- 03-R09 중퇴 청소년의 아르바이트 실태와 보호대책 연구  
(전경숙 · 노재봉)
- 03-R10 지역사회 네트워크를 통한 청소년 폭력 대책 연구  
(이민희 · 임영식 · 이진숙)
- 03-R11 북한이탈 청소년의 남한사회 적응실태 및 지원방안  
연구(길은배 · 문성호)
- 03-R12 청소년 리더십 함양을 위한 자원봉사 교육프로그램  
모델 개발(우정자 · 김은경 · 김형주)
- 03-R13 청소년인권센터 운영실태 및 활성화 방안 연구  
(김영지 · 이용교 · 김세진)

- 03-R14 청소년 정보소의 실태 조사 연구(김경준·최선희)
- 03-R15 한국 청소년 패널조사(KYPS)-조사개요보고서  
(이경상·김진호·오해섭·김희진)
- 03-R16 청소년의 세계시민 자질과 함양방안 연구(김선미·남경희)
- 03-R17 가족복지 가출청소년들의 귀가요인 분석 및 가출청소년지도 방안 모색(방은령)
- 03-R18 청소년의 노동시장 참여와 비행: 정책적 함의(문성호)
- 03-R19 지방정부의 청소년예산결정 영향 요인에 관한 실증적 연구(김영호)
- 03-R20 청소년의 방과 후 활동유형과 문제행동간의 관계.  
청소년의 자아통제 및 부모감독의 중재효과(김희화)
- 03-R21 청소년 진로개발을 위한 방향성 탐구(최동선)
- 03-R22 청소년의 사이버일탈의 원인에 관한 경험연구(이성식)
- 03-R23 빈곤계층 청소년의 자립능력개발을 위한 복지지원 방안(노혁)
- 03-R24 거주지역환경이 청소년에 미치는 영향력에 관한 연구(전신현)
- 03-R25 폭주청소년의 위험행동과 예방에 관한 연구(김문섭)
- 03-R26 자살 사이트의 생성 및 이용, 그리고 운영.  
심리적 측면을 중심으로 한 사례분석(문성원)
- 03-R27 부모를 위한 청소년지도 가이드(신인순 외)
- 03-R28 한·중·일 청소년 정책비교 연구(이종원)
- 03-R29 한국과 미국 청소년의 컴퓨터 활용과 진로선택 경향 연구(김선미)
- 03-R30 2003전국청소년 자원봉사 주관사업 우수활동사례집  
(한국청소년자원봉사센터)

- 03-R31 2003 대한민국 청소년봉사상 우수활동사례집  
(한국청소년자원봉사센터)
- 03-R32 자원봉사 선진지 연수보고서(한국청소년자원봉사센터)
- 03-R33 청소년 자원봉사 지도메뉴얼(한국청소년자원봉사센터)
- 03-R34 일본자원봉사 지원센터 활동사례집(한국청소년개발원)
- 03-R35 한중정책세미나 자료집(한국청소년개발원)
- 03-R36 청소년육성5개년계획수립 공청회 자료집(한국청소년개발원)
- 03-R37 청소년 삶의 질 향상 세미나 자료집(한국청소년개발원)
- 03-R38 청소년 문제행동 예방과 종합대책 연구(김영한·서정아)
- 03-R39 학교청소년 문제행동 예방과 대책 연구(이재분·박효정·현주)
- 03-R40 일탈·범죄청소년 문제행동 예방과 대책 연구(김은경·이동원)
- 03-R41 근로청소년 문제행동 예방과 대책 연구(손유미·김상호·조정아)
- 03-R42 귀국 및 탈북청소년 문제행동 예방과 대책 연구(조한범·이금순·이우영·전효관)
- 03-R43 여자청소년 문제행동 예방과 대책 연구(이춘화·윤옥경)
- 03-R44 서현청소년문화센터 위탁운영 비용산정에 관한 연구  
(김영한·김진호·김갑성)
- 03-R45 통일교육의 실태조사 및 성과분석 연구(길은배·한만길·최영표·강영혜·오해섭·김학성)
- 03-R46 학업중단청소년의 진로준비 실태분석 및 취업지원 방안  
(이경상·조혜영·박창남)
- 03-R47 서울특별시 학생교육원교육시설 특성화방안  
(김정주·김진호·소병조)
- 03-R48 월드컵현상을 통해 본 신세대의 사회 문화적 정체성과  
청소년정책의 과제(이종원·이경상·김종길)

- 03-R49 청소년 책읽기사업의 효율적 추진방안(이춘화·서정아·김상헌)
- 03-R50 선진국형 청소년 수련프로그램 개발 기초연구  
(김영지·전경숙·김민)
- 03-R51 청소년정책 우리는 이렇게 생각해요!  
-제9회 청소년정책 아이디어 공모 수상집 모음집-  
(황진구·강명숙·임지수)
- 03-R52 2003특성화 수련거리개발 ③-청소년마을체험  
(윤철경·이은경)
- 03-R53 2003특성화 수련거리 개발 ⑥-국제언어캠프  
(김선미·김호숙)
- 03-R54 2003특성화 수련거리 개발 ⑦-환경음식만들기  
(서정아·최경학)
- 03-R55 청소년 단체운영실태 및 발전방안 연구(맹영임·  
이광호·김민·임연희)
- 03-R56 연령대별 외국청소년 정책비교 및 정책 대안(윤철경·이상오·  
황성하·서수경)
- 03-R57 청소년 개발 지표개발 및 활용방안(김진호·송병국·  
임영식·김진화·오해섭·윤명희·정효진)
- 03-R58 선진 각 국의 청소년 보호체계 사례조사(우정자·  
김문섭·최종혁)
- 03-R59 경기도 청소년수련시설 장기발전계획 수립연구  
(함병수·임지연·김종두)
- 03-R60 청소년 국제교류 정보네트워크 구축방안 모색을 위한  
연구(조혜영·최원기·임지연)
- 03-R61 청소년수련시설 실태조사 및 제도개선 방안마련  
(황진구·김경준·이춘화·최창욱)
- 03-R62 인천시 청소년수련관 운영방식 연구(김경준·함병수·  
김영한·최창욱)

연구보고 03-R 19

---

지방정부의 청소년예산결정 영향요인에 관한 실증적 연구

---

인 쇄 2003년 12월 15일

발 행 2003년 12월 15일

발 행 처 : **한국청소년개발원**

서울특별시 서초구 우면동 142

발 행 인 : 권 이 중

등 록 : 1993. 10. 23 제21-500호

인 쇄 처 : (주)계문사 TEL. (02)725-5216

---

사전 승인없이 보고서 내용의 무단복제를 금함.

구독문의 : (02)2188-8877(자료실)

ISBN 89-7816-481-1(93330)

공 백

연구보고 03-R19

# 지방정부의 청소년예산결정 영향요인에 관한 실증적 연구

연구자 : 김영호(안양시청소년수련관 관장)

한국청소년개발원

공 백

## 연구요약

지방자치제의 실시 이후 지방정부의 청소년정책은 어떠한 변화가 있었는지 본격적인 지방분권시대를 맞이하여 청소년정책정향에 대한 연구가 필요한 시점이다. 그간의 지방정부의 청소년정책에 관한 연구가 대부분 행정전달체계를 중심으로 전개되어 왔고, 그나마 설문조사를 바탕으로 한 실증적 연구가 대부분인 점을 감안하면, 이제, 지방자치제실시가 지방정부 청소년정책을 발전시켰는지, 지방정부간 청소년정책의 불균형이 심화되었는지, 청소년정책결정에 영향을 주는 요인은 무엇이었는지 등을 연구하고, 지방정부 유형에 따른 차이점을 파악하여 지방정부의 청소년정책이 보다 효율적이고 체계적으로 집행될 수 있도록 기초적인 이론작업이 필요한 시점이다.

본 연구는 이러한 필요성을 감안하여 지방정부의 청소년정책정향을 파악하기 위하여 예산결정이론에 대한 선행연구와 지방정부의 복지정향에 대한 그간의 연구결과를 바탕으로 청소년예산결정에 영향을 주는 요인들에 대한 모형을 연구하는 것을 목적으로 한다. 본 연구에서는 지방정부의 청소년정책을 “청소년의 보호·육성·선도 및 자율활동의 지원 등에 관한 행정체계와 기구, 기능 및 사회제도와 법적 체계의 총칭”으로써 지방정부의 청소년 관계 제도라 정의하며, 청소년정책은 청소년들이 그 본래적 역할과 사명을 다할 수 있도록 육성·지원하기 위한 재정 운용의 기본방침과 청소년활동의 지침을 지방정부가 제시한 것이라

고 본다. 이러한 청소년정책을 수행하기 위하여 필요한 재원으로서의 청소년예산은 지방정부의 일반회계 중 청소년복지로 분류된 예산으로 정의한다.

본 연구는 청소년예산에 대한 이론적 검토와 함께 경기도 31개 시·군의 사례를 중심으로 지방자치제가 실시된 1991년부터 2003년까지 13년간의 자료를 분석하고 청소년담당공무원의 청소년예산결정 영향요인에 대한 인식조사를 실시하여 지방정부 유형별 차이점이 존재하는지를 조사하였다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선, 청소년행정을 담당하는 경기도 청소년담당공무원의 수는 경기도 본청이 1개과 3개 담당으로 구성되는데, 청소년과는 과장 1명, 담당 3명, 행정6급 5명, 행정7급 2명, 행정8급 1명, 별정직 1명, 기술직 2명 기능직 1명 등 16명으로 구성되어 있으며, 그 하부조직은 청소년육성담당과 청소년보호담당, 그리고 시설담당으로 구분되어 있다. 시·군의 경우, 31개 시·군에서 근무하는 청소년관련공무원은 89명으로 시·군당 평균 2.87명의 인원이 청소년행정업무에 종사하고 있다. 그러나 양평군의 경우 1명이 근무하는 등, 시·군간의 편차가 크고 청소년담당 업무만 전담하는 부서가 있는 시·군은 50%를 조금 넘는다.

둘째, 청소년관련시설은 생활권수련시설 31개소 자연

권 시설 48개소 등 총 284개소로 1개 시·군에 약 9개의 시설이 있는 것으로 나타나는 데, 오산시의 경우 상담실 1개소 밖에 없고, 반면에 성남시의 경우는 21개의 시설이 있어 시·군 간 심한 불균형을 보이고 있다.

셋째, 경기도 31개 시·군의 2003년도 청소년예산규모는 2003년도 415억 원으로 총 예산대비 0.5%를 차지하고 있다. 지난 13년간 평균 청소년예산 비율에서도 비슷하게 나타나는데 전체 평균이 0.48%이고 이중, 대도시는 0.58% 도농통합시 0.27% 그리고 군 0.33%로 대도시가 총예산 중 청소년예산이 차지하는 비율이 높은 것을 알 수 있다. 청소년 1인당 청소년예산규모를 보면 오히려 청소년인구가 상대적으로 적은 군이 13.5천원으로 대도시 9.6천원보다 오히려 높게 나타난다. 또한, 지난 13년 동안 청소년1인당 청소년예산은 평균 10천원으로 지방정부의 청소년예산규모가 청소년이 차지하는 비중에 비해 절대적으로 부족한 것으로 나타난다.

한편, 설문조사에 대한 응답결과에 대한 분석을 종합하여 보면, 청소년예산결정에 영향을 주는 요인으로는 전년도 청소년예산, 단체장의 의지, 지방자치체의 실시, 대규모 지역개발사업 그리고 지방정부유형 등으로 나타났지만 본 연구가 일부 지방정부만을 대상으로 실시한 것이기 때문에 일반화하기에는 여러 가지 한계가 있다.

사례분석과 실증분석을 통해 나타난 결과를 중심으로

향후 지방정부의 청소년정책에 반영할 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 청소년예산 등 청소년정책에 필요한 통계자료의 정확한 수집 및 관리체계가 구축되어야 한다.

둘째, 청소년예산이 가장 필요한 분야는 청소년 관련 시설확충, 청소년복지증진 그리고 청소년활동지원의 순으로 나타났고, 지방정부의 유형에 따라 우선순위가 달라지는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 보면, 지방정부의 실정과 역량을 고려하여 차별적으로 지원하며, 사업의 우선순위와 지역간 불균형 해소에도 관심을 가져야 한다.

셋째, 국고보조금의 확대 등 절대적으로 부족한 청소년예산의 확보를 위한 다각적인 재원마련대책이 수립되어야 한다.

넷째, 지방정부의 정책은, 연구결과 단체장의 의지가 절대적 위치를 차지한다. 단체장의 청소년정책에 대한 인식제고를 위한 다각적인 노력이 필요하다.

# 목 차

I. 서 론 .....	3
1. 연구목적 .....	3
1) 연구목적 및 필요성 .....	3
2) 연구의 구성 .....	5
2. 연구방법 .....	6
1) 문헌조사 .....	6
2) 전문가 면담조사 .....	6
3) 사례분석과 실증분석 .....	7
3. 기대효과 .....	7
II. 지방정부 청소년예산에 관한 이론적 고찰 .....	9
1. 청소년예산의 개념과 범주 .....	11
1) 청소년예산의 개념 .....	11
2) 청소년예산의 범주 .....	12
2. 지방정부의 예산편성과정 .....	15
1) 예산편성의 개념과 절차 .....	16
2) 세입추계와 세출소요측정 .....	33
3. 예산결정에 관한 이론적 고찰 .....	39
1) 예산결정이론의 유형 .....	39
2) 결정요인론과 점증주의론의 통합적 접근 .....	48
3) 지방정부 복지정책 결정요인에 관한 이론 .....	54
4) 선행연구의 검토 .....	62
III. 지방정부 청소년예산 사례분석 .....	67
1. 청소년인구현황 및 행정체계 .....	79

1) 청소년인구현황 .....	79
2) 청소년행정체계 .....	84
2. 지방정부 청소년예산 현황분석 .....	86
1) 지방정부의 재정실태 .....	86
2) 지방정부의 청소년예산 실태 .....	88
<b>IV. 청소년예산결정 영향요인에 대한 실증분석 .....</b>	<b>91</b>
1. 분석모형의 구성 .....	93
1) 사회·경제적 요인 .....	95
2) 정치·행정적 요인 .....	97
3) 재정적 요인 .....	99
4) 점증주의적 요인 .....	105
2. 연구의 결과 .....	106
1) 설문조사의 구성 .....	106
2) 설문조사의 결과 .....	112
<b>V. 연구요약 및 정책제언 .....</b>	<b>133</b>
1. 연구의 요약 .....	135
2. 정책제언 .....	140
<b>참고문헌 .....</b>	<b>142</b>

## 표 차 례

<표 2-1> 광역지방자치단체의 세출예산 구성표 . . . . .	14
<표 2-2> 기초자치단체의 세출예산 구성표 . . . . .	15
<표 2-3> 선행연구 결과 요약 . . . . .	75
<표 3-1> 경기도 총인구 변화추이 . . . . .	80
<표 3-2> 경기도 인구밀도 변화추이 . . . . .	81
<표 3-3> 경기도 청소년인구 변화추이 . . . . .	81
<표 3-4> 경기도 청소년인구비율 변화추이 . . . . .	82
<표 3-5> 청소년관련시설 현황 . . . . .	83
<표 3-6> 경기도 청소년과 업무내용 . . . . .	85
<표 3-7> 시·군별 청소년담당공무원 현황 . . . . .	86
<표 3-8> 기초자치단체 청소년계 담당업무 . . . . .	86
<표 3-9> 경기도 일반회계 변화추이 . . . . .	87
<표 3-10> 경기도 청소년예산 변화추이 . . . . .	88
<표 3-11> 경기도 청소년예산비율 변화추이 . . . . .	89
<표 3-12> 경기도 청소년 1인당 청소년예산액 변화추이 . . . . .	90
<표 4-1> 설문지 구성 . . . . .	107
<표 4-2> 설문지배포, 회수 및 분석상황 . . . . .	109
<표 4-3> 설문조사 응답자의 일반특성 . . . . .	111
<표 4-4> 청소년예산 확충이 가장 필요한 분야 . . . . .	112
<표 4-5> 일반예산 편성시 우선 투자분야 . . . . .	113
<표 4-6> 청소년부서 전담인력 적정성 . . . . .	114
<표 4-7> 지역 청소년정책 수립시 영향력이 큰 기관 . . . . .	115
<표 4-8> 청소년정책의 적정성 . . . . .	116
<표 4-9> 청소년정책에 대한 청소년만족도 . . . . .	117

<표 4-10> 청소년예산의 청소년요구 반영정도 . . . . .	118
<표 4-11> 지역주민의 소득규모에 대한 청소년예산의 적정성 ....	119
<표 4-12> 지역개발사업이 청소년예산 증가에 미치는 영향 ....	120
<표 4-13> 청소년예산 편성시 단체장의 의지 정도 .....	121
<표 4-14> 청소년예산편성 시 영향을 미치는 기관 .....	122
<표 4-15> 지방자치제 실시 이후 청소년예산 증가여부 .....	123
<표 4-16> 지방자치제 실시가 청소년예산 증가에 미치는 영향 .	124
<표 4-17> 시·군단체장의 청소년정책에 대한 관심도 .....	124
<표 4-18> 행정구역변화가 청소년예산 증가에 미치는 영향 ....	125
<표 4-19> 청소년예산 확보를 위해 필요한 조치 .....	126
<표 4-20> 일반회계 규모에 대한 청소년예산의 적정성 .....	127
<표 4-21> 청소년예산 확보를 위한 노력 .....	128
<표 4-22> 국도비 보조금에 대한 청소년예산의 적정성 .....	129
<표 4-23> 청소년예산 편성시 최우선 고려사항 .. ..	130
<표 4-24> 십년간 청소년예산의 증가여부 .....	131
<표 4-25> 청소년예산의 증가이유 .....	131
<표 4-26> 청소년예산 감소이유 .....	132

## 그림 차례

[그림 2-1] 예산이론의 유형 .....	42
[그림 4-1] 분석모형 .....	106