

# 지방화 시대의 지역복지 역할

김 용 문  
이 상 영

2006. 3.

한국보건사회연구원

# 목 차

- I. 사회복지 환경의 변화
- II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향
- III. 맺는 말

부록: 복지분야의 국고보조금 지방이양사업

# 1. 사회복지 환경의 변화

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 1. 사회양극화의 심각성 고조

### ■ 노동 양극화와 소득 양극화

- 세계화의 과정에서 노동집약적 산업의 일자리 감소와 노동시장 유연화로 실업·고용불안 심화

※ 청년 실업률은 2005년 10월 7.2%로 전체 실업률 3.6%의 두배 수준

- 비정규직 근로자, 영세자영업자의 증가는 근로빈곤층 (working poor) 양산

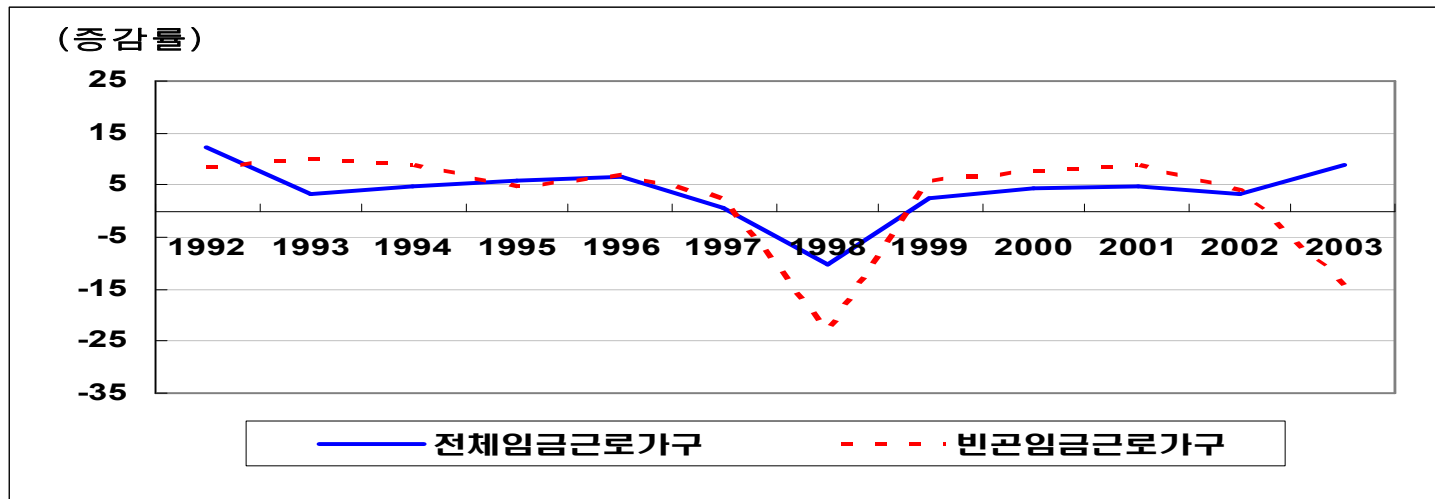
※ 근로빈곤층은 중위소득 60% 이하 가구에 속한 근로능력자로 2002년 전체인구의 4.8%

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 도시임금근로자의 임금 양극화

- 2003년 전체 임금근로자의 실질임금은 증가한 반면, 빈곤근로자의 실질임금은 크게 감소

### 전체 및 빈곤층 임금 근로가구 가구주의 실질임금 상승률 추이



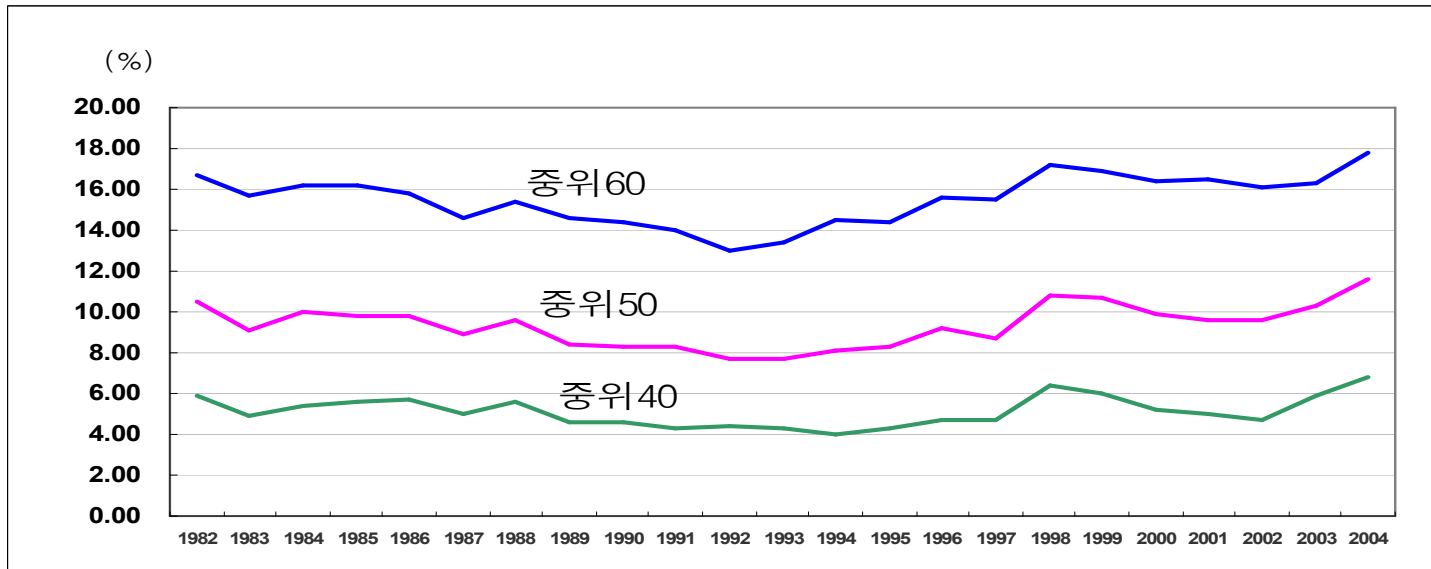
주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 도시가계조사자료, 각 년도

# 1. 사회복지 환경의 변화

## ■ 도시임금근로가구의 빈곤율 증가

- 2004년 빈곤율이 외환위기 직후 및 1980년대 초반과 유사

### 도시임금근로계층의 빈곤율 추이



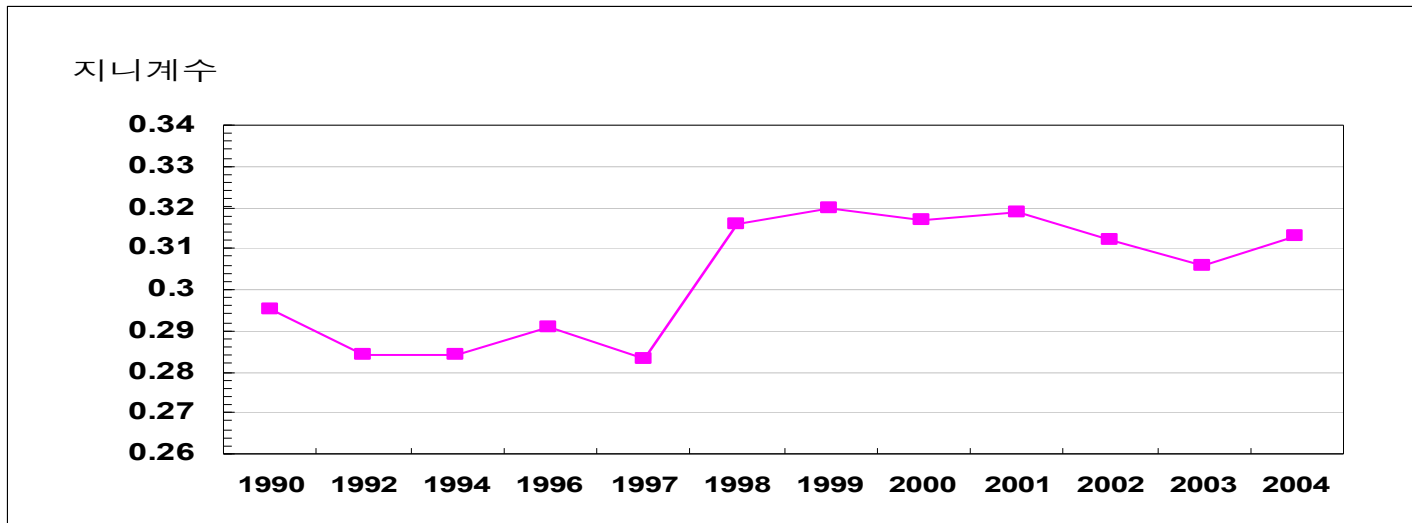
자료 : 통계청, 도시간계조사자료, 각 년도

# 1. 사회복지 환경의 변화

## ■ 지니계수

- 지니계수는 외환위기 직전인 1996년 0.291에서 → 2004년 0.310으로 증가

### 지니계수 변화 추이



자료 : 통계청, 도시가계조사자료, 각 년도

# 1. 사회복지 환경의 변화

- 절대빈곤층 이외에 신용불량자 등 새로운 유형의 취약계층 존재
  - 신용불량자, 국내체류 탈북 동포, 불법체류 외국인 노동자 등 새로운 취약계층 출현
  - 새로운 취약계층은 사회·경제·문화·제도적으로 다양한 소외 경험

## 주요 취약계층 규모

(단위: 천명)

절대빈곤층	신용불량자	청년실업자	결식아동	불법체류 이주노동자	탈북동포
5,000 (2003년)	3,610 (2005년)	34(7.2%, 2005. 10월)	300 (2005년)	200 (2005년)	5 (2004년 말)



# 1. 사회복지 환경의 변화

## 2. 급속한 인구전환 및 가족변화

- 최근의 인구·가족구조 급속한 변화는 가족의 사회보장기능 약화 초래
    - 저출산·고령화 추세와 함께 가족 내에서의 노인부양 및 자녀 양육기능 약화
      - 노인·장애인·아동 등 취약가구원의 간병·보육 비용부담과 취업 제약의 문제 야기
      - 가족 내에 치매노인이 발생하는 경우, 지출부담 외에도 가구원간의 갈등 심화 초래
- ※ 2003년 인천 여성가장의 동반자살 사건과 2004년 대구 장애아동 사망사건 등의 사례

# 1. 사회복지 환경의 변화

- 가족갈등, 가족해체 등은 국민 개개인, 가족, 사회 전반에 부정적 영향
  - 이혼, 조기사망 등으로 인한 해체가족의 증가는 특히 여성과 미성년자녀에 대한 사회적 보호의 필요성 증대
- 저출산·고령화는 향후 사회보장체계와 경제 전반에 막대한 영향
  - 2000년 고령화 사회(노인 인구 비율 7%) → 2018년 고령사회(노인 인구 비율 14%) → 2026년 초고령사회(노인인구비율 20%)에 진입
  - 노인인구 급증과 경제성장 둔화 → 세입기반 잠식, 연금 수급자 증가 및 노인진료비 증가, 사회보장 재정부담 가중
  - 국민연금 등 공적 노후소득보장체계에서 제외된 상당수의 노인이 빈곤층으로 전락할 위험

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 3. 지역사회복지의 중요성 증대

### ■ 사회복지 정책방향의 전환



# 1. 사회복지 환경의 변화

## ■ 지역사회복지 등장 배경

- 지역사회에 대한 관심증대, 지방자치제의 실시, 시설수용 중심의 서비스에 대한 반성, 재가서비스 대상자의 증가, 자원봉사활동의 활성화 등

## ■ 최근 우리나라는 지역사회복지의 중요성을 인식하고 복지사업의 지방이양 등 적극 추진

- 국고보조금사업의 지방이양
- 복지전달체계 개편
- 지역복지계획 수립과 지방자치단체 복지사업 평가

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 가. 국고보조금 사업의 지방이양

### ■ 지방이양의 배경

- 참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택
- 그간 국고보조금은 전체 지방 이전 재원의 20% 이상을 차지하고 있으며 매년 크게 증가
- 그러나 지방자치단체에서는 지역사회의 특성을 반영한 정책보다는 중앙 정부의 우선순위에 따라 소액 분산 투자
  - 이에 따라 지방재정의 자율성 저하, 특화사업의 추진 한계
- 이에 따라 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양
  - 이양사업 추진 자원 보전을 위해 분권교부세 제도 도입

# 1. 사회복지 환경의 변화

## ■ 분권교부세 도입의 의의

- 국고보조금의 효율적인 지방이양을 위한 이전통로 마련
- 지방자치단체의 자율성에 기초하여 예산의 편성 및 운영

## ■ 분권교부세 재원규모

- 내국세의 0.83%(국고보조금이양 13개 부처 149건 9,580억원)로 2005~2009년(5년간) 운영
- 2010년 이후에는 폐지되어 보통교부세로 통합 예정

## ■ 복지사업이 지방이양사업에서 가장 높은 비중 차지

- 보건복지부의 지방이양사업은 67건으로 전체의 약 50.0% 차지
  - 금액기준으로는 595,854백만원으로 전체의 62.2%

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 국고보조금 지방이양사업 총괄

(단위: 백만원, 건)

소 관 부 서	건 수	금 액	비 율(%)
보건복지부	67	595,854	62.2
문화관광부	24	35,628	3.7
노동부	1	6,092	0.6
건설교통부	7	133,078	13.9
행정자치부	4	74,157	7.7
농림부	9	22,216	2.3
환경부	5	9,046	1.0

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 국고보조금 지방이양사업 총괄(계속)

(단위: 백만원, 건)

소 관 부 서	건 수	금 액	비 율(%)
여성가족부	2	7,532	0.8
해양수산부	16	15,679	1.6
국가보훈처	1	6,378	0.7
농촌진흥청	9	10,237	1.1
문 화 재 청	2	41,032	4.3
산 림 청	2	1,120	0.1
계	149	958,049	100.0



# 1. 사회복지 환경의 변화

- 보건복지부와 여성가족부의 복지서비스 관련업무가 대폭 지방으로 이양
  - 단, 재정자립도가 낮은 지방자치단체, 그리고 단체장에 대한 개인적 관심과 의욕에 좌우될 가능성 우려

## 복지분야의 국고보조금 지방이양사업

부처별	분야	사 업
보건복지부	장애인 복지	장애인복지관운영, 장애인재가복지센터운영, 장애인주간보호시설운영, 장애인단기보호시설운영, 공동생활가정운영, 의료재활시설운영 등

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 복지분야의 국고보조금 지방이양사업(계속)

부처별	분야	사 업
보건복지부	노인 복지	경로당운영, 경로식당무료급식, 노인건강진단, 치매상담센터운영, 노인일거리마련사업, 노인시설운영 등
	아동 복지	아동시설운영, 결연기관운영, 입양기관운영, 소년소녀가장지원, 가정위탁양육지원, 결식아동급식 등
	복지 일반	사회복지관운영, 재가복지봉사센터운영, 사회복지전담공무원인건비 등

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 복지분야의 국고보조금 지방이양사업(계속)

부처별	분야	사업
여성가족부	여성 복지	시도주최여성주간사업지원, 여성인력개발센터운영
	가족 복지	모자복지시설운영, 모자복지시설 퇴소자자립정착금, 미혼모중간의집운영
행정자치부		지자체공공근로사업

※ 부록참조

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 나. 복지전달체계 개편

- 복지전달체계는 복지정책의 성패를 좌우하는 핵심적 요소로서, 복지서비스의 효율성과 효과성의 결정요인

※ 사회복지전달체계: 사회복지의 공급자와 수요자를 연결하는 조직과 인력구조

- 우리나라 사회복지전달체계의 문제점

- 전달체계의 비효율성, 연계체계 미흡, 인력의 전문성 부족 및 업무과중 등

- 약 20여년 전부터 복지전달체계 개편 노력

- 1980년대 초 복지전달체계 개편 착수, 1990년에 들어서 법적근거 마련, 보건복지사무소 시범사업 실시(4년간), 현재 사회복지사무소 시범사업 추진중

# 1. 사회복지 환경의 변화

## ■ 복지전달체계 개편과 관련된 최근의 논의와 대책

- 2003년 사회복지협의체의 구성·운영 시범사업 실시
- 사회복지사업법에 기초하여 2005년 7월부터 지역사회복지협의체 운영
- 2005년 보건복지부가 발표한 ‘희망한국 21’에 복지전달체계 개편이 핵심과제의 하나로 포함
- 2006년 2월 대통령자문 「빈부격차·차별시정위원회」에서 개선방안 제시
  - 행정체계 개편을 위하여 시·군·구 읍·면·동 등 지방자치단체의 기능 재조정과 담당인력 확충 강조
- 현재 보건복지콜센터 운영중

# 1. 사회복지 환경의 변화

## 다. 지역복지계획 수립과 지방자치단체 복지사업 평가

### ■ 지방자치단체의 지역복지계획 수립

- 「사회복지사업법」에 근거하여 지방자치단체가 지역복지계획 수립
- 시·군·구는 2006년 6월말까지 지역복지계획을 작성하여 시·도에 제출
- 그후 시·도는 이를 보건복지부에 제출하여 조정

### ■ 지방자치단체 복지사업 평가

- 현재 보건복지부에서 계획중
  - ※ 그동안 시·도 단위의 복지사업 평가 실시, 2006년부터 최초로 기초지방자치단체에 대한 전반적 평가 실시

# 1. 사회복지 환경의 변화

- 전국의 234개 시·군·구의 복지사업을 평가하여 수준 측정
- 특별지원금을 일정한 기준에 의하여 배분할 계획
- **지방자치단체의 지역복지계획 수립 및 평가 역량 미비**
  - 복지전달체계, 전담인력 등 H/W에 대한 지속적 지원과 지역사회복지 협의체 활성화, 복지계획 내실화 등 S/W 측면에서의 자체 노력 및 중앙정부의 지원 필요

## II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향



## II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향

### 기본 방향

- 고객 중심의 서비스 공급체계 확충
- 효율적 지역복지전달체계 구축
- 복지사업의 기획·평가 기능 강화
- 지방자치단체의 자원 확보 노력

## II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향

### 1. 고객중심의 서비스 인프라 확충

- 지역사회 인구·가족의 특성에 대한 시계열적 분석
  - 인구규모, 인구구조, 인구이동, 출생, 사망, 혼인상태, 가족유형, 가족기능 가족구조 등에 대한 시계열 분석
    - ➔ 고객중심의 복지사업 추진과 중장기 복지서비스 수급계획 마련의 기초자료
- 지역주민의 생활실태와 복지욕구 파악
  - 지역주민의 복지욕구를 파악하여 이에 부응하는 서비스 제공
    - 사회양극화 해소를 위해서는 지역주민의 생활수준 및 복지욕구에 대한 정확한 실태 파악이 필수적
  - 긴급보호가 필요한 대상자를 신속하게 발견할 수 있는 모니터링 체계 필요

# II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향

## 2. 효율적 지역복지전달 체계 구축

- 공공 및 민간 복지체계를 총괄·조정하는 전달체계 구축
  - 일부 광역지방자치단체에 설립·운영되고 있는 조직체 고려 필요
- 지역사회의 공공 및 민간복지기관 간 연계·조정을 위한 전달체계 구축
  - 사회복지협의체의 운영 내실화와 함께 기능이 중복되는 기관의 조정
  - 누락 가능성이 있는 서비스의 공급 주체 확충
- 복지사업의 정보화
  - 홈페이지, 인터넷, 업무의 전산화 구축 등
- 복지공급자의 전문성 강화와 우수인력 확보
  - 근무환경 개선과 직무능력 향상을 위한 재교육 체계 구축

## II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향

### 3. 복지사업 기획 및 평가 기능의 강화

- 지역복지의 중요성 증대 → 지역복지 계획의 수립·평가를 위한 지방자치단체의 능력 강화 필요
  - 사업 기획 → 추진 → 평가 → 환류 등의 전과정에 걸친 능력 강화
  - 특히 종전까지 중앙정부가 담당하던 사업 기획·평가 등의 기능 확충 필요
- 기능 및 능력 강화 방안
  - 지방자치단체 교육원에 사업기획·추진·평가·환류 등에 대한 교육과정 설치
    - 적극적 교육 참여와 수시 workshop 개최 등
  - 사업추진의 효율성 증대를 위해 사업추진 중간평가, 사업결과 최종평가, 주민만족도 측정 등 실시
    - 이를 통해 평가 및 주민만족도 측정 관련 지식 습득(learning by doing)

## II. 지역사회복지 강화를 위한 정책방향

### 4. 지방자치단체의 복지재정 확보 노력

- 지역복지의 중요성과 국고보조금 사업의 지방 이양 증대 전망
- 복지재정에 대한 지방자치단체의 과감한 투자 필요
  - 중앙정부의 복지재정 한계 극복, 지역특성을 고려한 복지사업 적극 추진
  - 중앙의 복지정책에 대한 지방비 투입만으로는 지역사회 중심의 복지사업 추진에 부족

### III. 맺는 말

### III. 맺는 말

- 참여정부에서도 지역복지의 중요성 강조
- 그러나 아직까지 지방자치단체의 재정조달 능력과 전문성에 비추어 얼마나 기대에 부응할지 의문
  - 지방자치단체의 재정능력 확보, 효율적 전달체계 구축, 전문성 강화를 위한 교육, 평가역량 강화 등의 과제 산적
- 향후 수년간 지역복지의 역량을 강화하기 위한 중앙정부와 국책 연구기관의 역할 중요
- 중앙과 연계하여 종합적 측면과 개별적 주제에 대해 다각적인 논의와 검토가 지속적으로 필요

# 부 록

## 복지분야의 국고보조금 지방이양사업

부처별	분야	사 업
보건 복지부	장애인 복 지	장애인복지관운영, 장애인재가복지센터운영, 장애인주간보호시설운영, 장애인단기보호시설운영, 공동생활가정운영, 의료재활시설운영, 장애인체육관운영, 시각장애인심부름센터운영, 시각장애인재활지원센터운영, 청각장애인(수화통역센터운영), 정신지체인(자립지원센터운영), 장애인해피콜봉사센터운영, 장애인특별운송사업, 편의시설설치시민촉진단, 청각장애아동달팽이관수술, 여성장애인가사도우미, 장애인생활시설운영, 장애인직업재활시설운영, 장애인복지관기능보강, 장애인체육관기능보강, 장애인지역사회재활시설차량, 장애인생활시설치과유니트, 지적장애이편의시설센터운영, 장애인정보화지원센터운영



# 부 록

## 복지분야의 국고보조금 지방이양사업(계속)

부처별	분야	사 업
보건 복지부	노인 복지	경로당운영, 경로당활성화, 경로식당무료급식, 저소득재가노인식사배달, 노인건강진단, 치매상담센터운영, 노인일거리마련사업, 지역사회시니어클럽운영, 재가노인복지시설운영, 노인시설운영, 노인복지회관신축, 노인복지회관운영, 재가노인복지시설개보수
	아동 복지	아동시설운영, 결연기관운영, 입양기관운영, 아동보호전문기관운영, 가정위탁지원센터운영, 소년소녀가장지원, 가정위탁양육지원, 퇴소아동자립정착금, 결식아동급식, 아동보호전문기관설치
	복지 일반	사회복지관운영, 재가복지봉사센터운영, 사회복지전담공무원인건비, 공익근무요원인건비, 업무보조공익요원인건비, 푸드뱅크운영장비지원, 노숙자보호, 쪽방생활자지원, 결연기관PC구입비, 사회복지관기능보강

# 부 록

## 복지분야의 국고보조금 지방이양사업(계속)

부처별	분야	사 업
여 성 가족부	여성 복지	시도주최여성주간사업지원, 여성인력개발센터운영
	가족 복지	모자복지시설운영, 모자복지시설퇴소자자립정착금, 미혼모중간의집운영
행 정 자치부		지자체공공근로사업

**감사합니다**