

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

I. 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

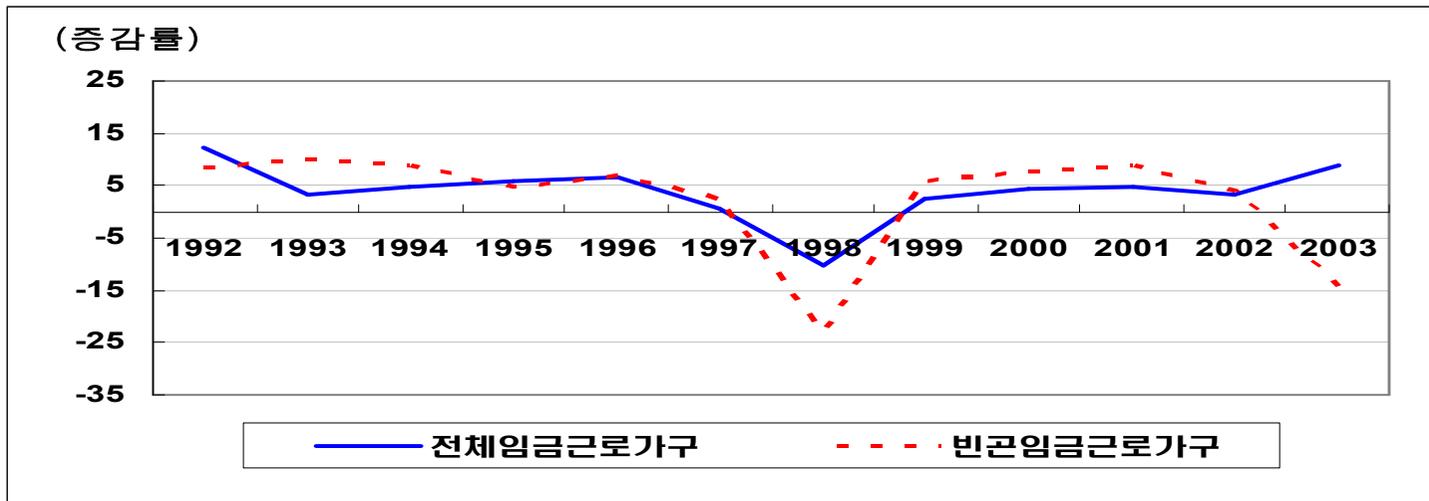
※ 근로빈곤층은 중위소득 60% 이하 가구에 속한 근로능력자로 2002년 전체인구의 4.8%

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



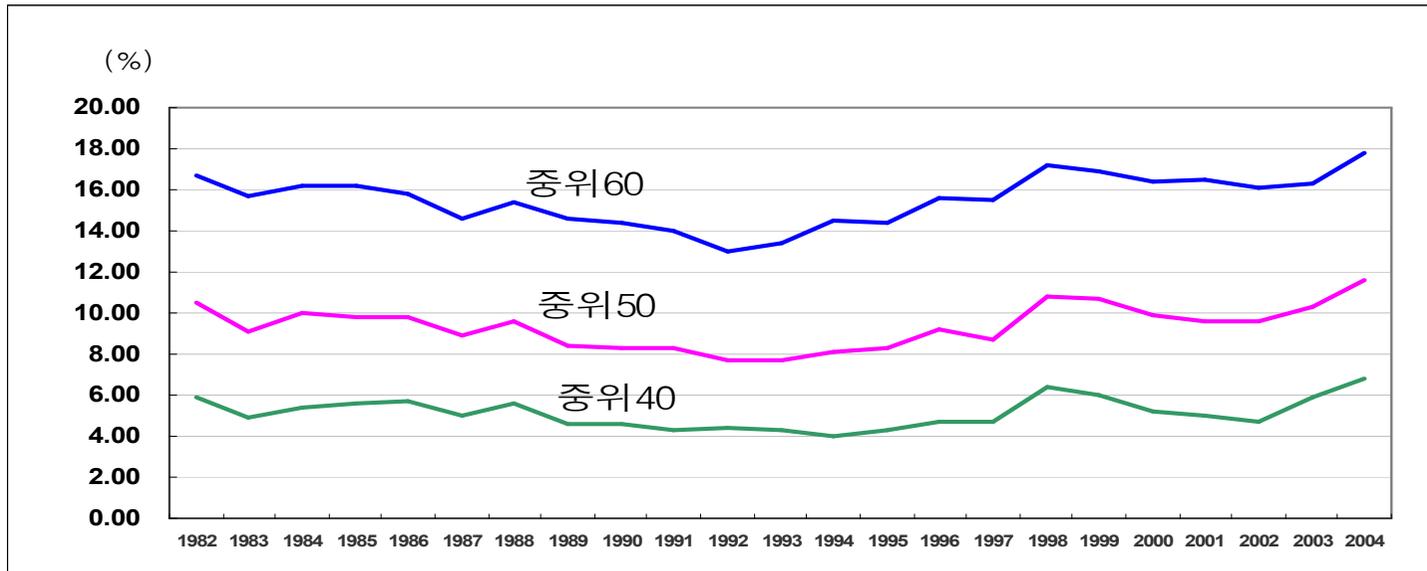
주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용
자료: 통계청, 도시가계조사자료, 각 년도

1. 사회복지 환경의 변화

■ 도시임금근로가구의 빈곤율 증가

- 2004년 빈곤율이 외환위기 직후 및 1980년대 초반과 유사

도시임금근로계층의 빈곤율 추이



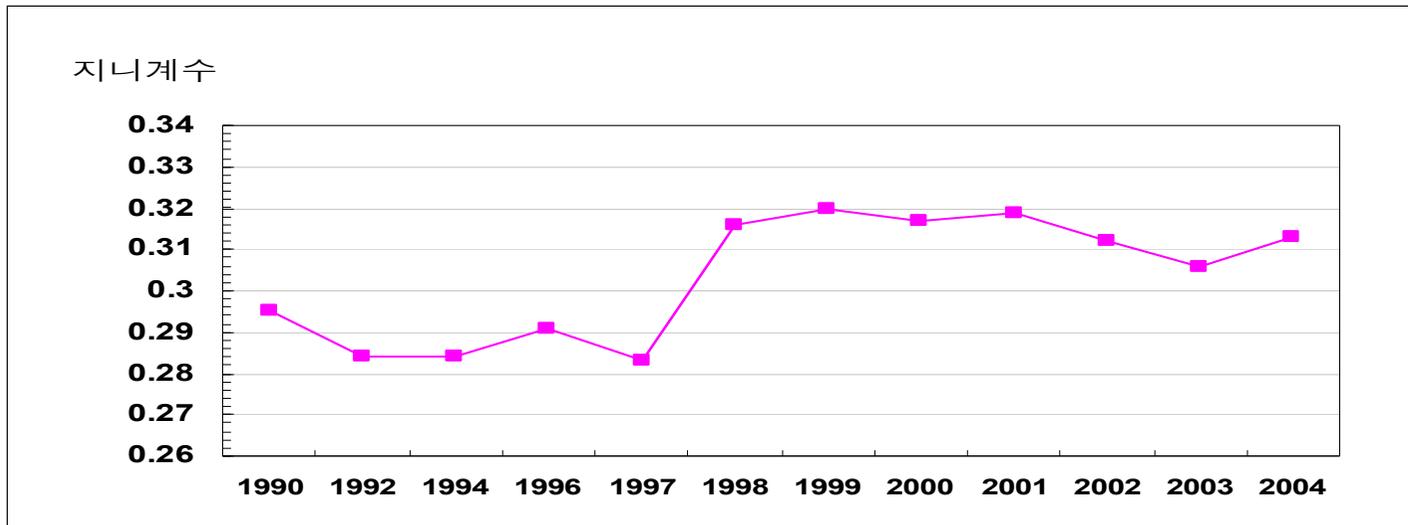
자료 : 통계청, 도시간계조사자료, 각 년도

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 복 지 | 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