

2010년 보건·복지재정의 현안과제와 정책방향에 관한 토론회

일시: 2009. 4. 1.(수) 14:00~17:30

장소: 백범기념관 대회의실(용산)

< 진행 순서 >

<개 회 식>

14:00~14:20

개 회 사 김용하 (한국보건사회연구원 원장)

축 사 최원영 (보건복지가족부 기획조정실장)

<주제 발표>

좌 장: 안종범 (성균관대학교 교수)

주제 1: 경제위기하에서의 보건복지재정의 우선순위

14:20~14:40

발표

최성은 (한국보건사회연구원 부연구위원)

14:40~15:40

토론

김수영 (경성대학교 교수)

도미향 (남서울대학교 교수)

백선희 (서울신학대학교 교수)

안도걸 (기획재정부 복지예산과장)

이승기 (성신여자대학교 교수)

정형선 (연세대학교 교수)

최준욱 (한국조세연구원 선임연구위원)

황해석 (보건복지가족부 재정운용담당관)

가나다순

15:40~16:00

coffee break

주제 2: 중앙과 지방의 사회복지재원 분담방안

16:00~16:20

발표

곽채기 (동국대학교 교수)

16:20~17:30

토론

강혜규 (한국보건사회연구원 연구위원)

구인회 (서울대학교 교수)

김정수 (중앙일보 기자)

김현준 (보건복지가족부 지역복지과장)

이노근 (노원구청장)

이재원 (부경대학교 교수)

임성만 (한국장애인복지시설협회장)

가나다순

< 목 차 >

- 세션 1 -

경제위기하에서의 보건복지 재정 우선순위	1
I. 경기침체기의 보건복지 재정지출	3
II. 재정여건과 보건복지 재정	7
III. 경제위기하의 보건복지 재정운용 기본방향	17

- 세션 2 -

중앙과 지방의 사회복지재원 분담방안	25
I. 문제 제기	27
II. 사회복지 공급 및 중앙·지방정부 간 복지재정분담체계 모델	29
III. 사회복지 분권교부세제도의 운영 실태 및 문제점	35
IV. 분권교부세의 보통교부세로의 통합 방안 법제화 및 문제점	49
V. 사회복지 지방이양사업에 대한 지방자치단체 설문조사 결과	54
VI. 사회복지 분권교부세제도의 개편 목표 및 대안 설계	73
VII. 사회복지교부금제도의 효과적인 운영을 위한 제도 개선 방안	85
VIII. 결 론	96

경제위기하에서의 보건복지재정 우선순위

최 성 은

(한국보건사회연구원 부연구위원)

I. 경기침체기의 보건복지 재정지출

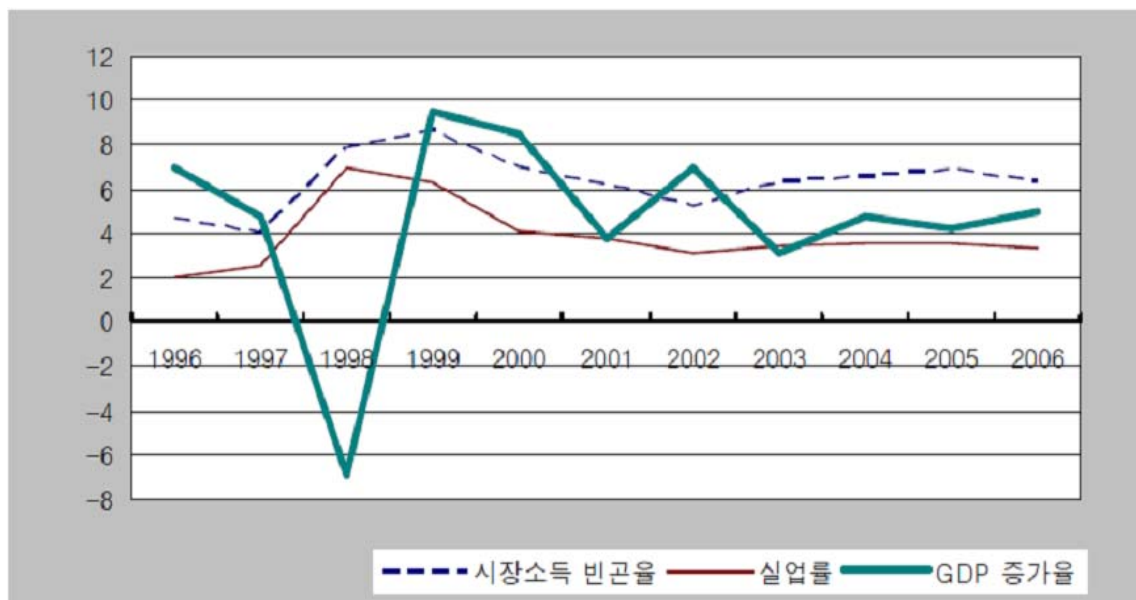
1. 경기침체기의 보건복지 재정지출 축소와 확대

- 경기침체시에 복지지출의 축소 혹은 복지분야에 대한 국가의 역할을 축소하고 시장화를 강화할 것이냐 혹은 경기침체기 실업문제 해결이나 사회안전망 강화를 위해 복지지출을 확대할 것이냐의 문제제기가 있을 수 있음.
- 서구 복지선진국가들은 경제성장기에 사회복지 재정지출을 확대하며 발전하다가 세계화로 인한 경쟁력 강화라는 측면의 구조조정과정에서 복지 지출이 감소된 발전단계를 거쳐 왔음. 이에 따라 서구 복지선진국가들의 경우는 경기침체기에 복지분야 재정지출이 축소되는 양상을 띄는 경우가 많음.
- 1997년 경제위기 당시의 보건복지분야 재정지출의 추이를 살펴보면 우리나라의 경제위기 대응 보건복지분야 재정지출은 서구 복지선진국가들의 복지분야 재정지출의 축소와는 다른 기조를 보이고 있음.
- 이는 우리나라의 경우 사회안전망의 기반이 취약하여 경제위기를 통해 취약계층에 대한 사회안전망의 문제점을 보완하게 되고 이를 통해 사회보장제도를 보완하여 가며 사회안전망을 강화하게 되는 계기가 되었기 때문으로 추정할 수 있음.
- 비교적 역사가 짧은 국민연금, 고용보험 등의 사회보험도 경제위기라는 시기를 겪으며 제도가 발전되게 됨으로 경제위기시 복지분야 재정지출 확대의 요인으로 작용함.
- 현재의 경제위기 상황도, 위기의 극복과정에서 발생하는 실업, 파산, 가족해체 등에 따른 복지수요는 2010년~2011년 기간 중에도 지속적으로 발생할 것으로 예상됨.
 - 추가경정예산안에 한시생계구호, 희망근로프로젝트, 자산담보부 융자 등 서민층의 생활안정 지원대책등이 포함됨.

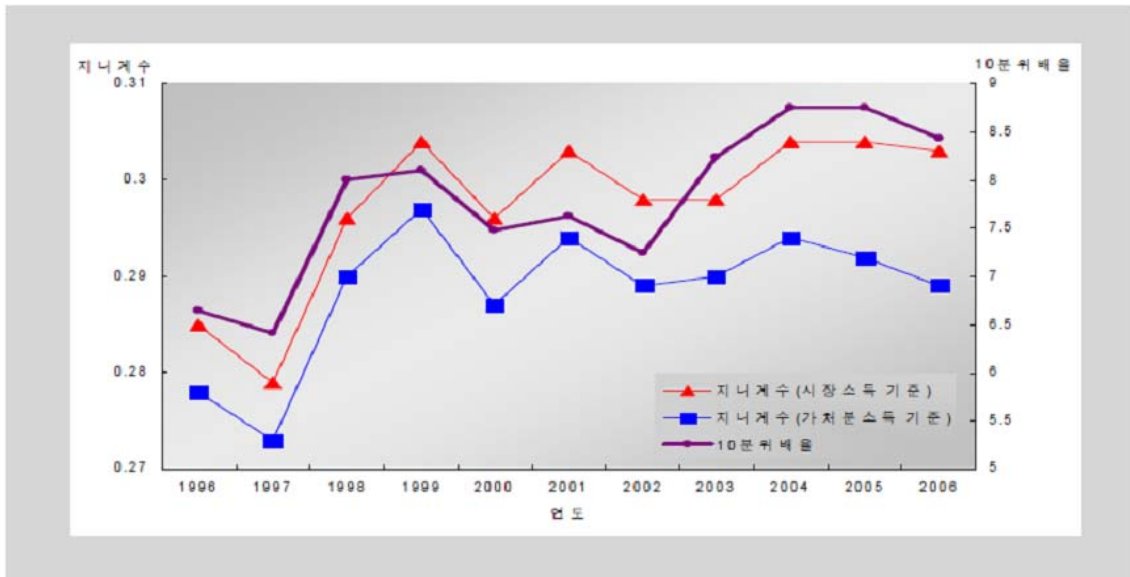
2. 경기침체의 파급효과: 고용 및 소득분배구조

- 경기침체는 기업의 도산과 실업 등으로 고용구조를 변화시키고, 실직가정의 증가로 근로빈곤층의 빈곤율과, 노인, 장애인, 아동 등 근로 무능력 취약계층의 빈곤율을 악화시킴.
- 경기침체는 고용과 소득분배구조의 변화를 초래하여 충격의 장기 지속화 현상이 나타날 수 있음.
- 1997년 경제위기 이후의 지표들을 살펴보면, 경제성장률, 실업률 등의 경제지표의 회복속도에 비하여 빈곤율 및 불평등지수 등의 사회지표는 회복속도가 느려 경제의 악화로 인한 충격의 지속화 현상을 보이고 있음.

〈그림 1〉 경제위기 이후 경제성장률, 실업률, 빈곤율 추이



〈그림 2〉 지니계수(도시근로자기준, 연간)



3. 1997년 경제위기 당시의 보건복지 재정지출

- 1997년 경제위기시의 보건복지분야 재정지출의 확대는 주로 실업대책과 취약계층의 사회안전망 강화부문에서 이루어 졌음. 대표적으로 공공근로, 인턴제도를 비롯한 단기 실업정책과 취약계층에 대한 긴급지원제도로써 한시적 생활보호제도등이 시행되었음.
- 1997년 경제위기 이후 사회보험은 적용대상이 확대되었음. 1996년 시행된 실업급여는 30인 이상 사업체 대상에서 1998년 1인 이상 사업체로 적용 대상을 확대하였음. 국민연금은 1999년 도시자영업자까지 대상을 확대하였고, 산재보험은 1998년 금융, 보험업으로 확대하였음.

가. 직접적 고용창출에 대한 재정지출 확대

- 고용감소에 따른 실업률 증가와 신규채용 억제로 인한 청년실업증가 등 실업문제에 대응하여 고용안정사업의 확대와 일자리 창출 등 정부의 직접고용창출을 위한 재정지출 확대.
- 직접적 일자리 제공사업으로 공공근로사업, 정부지원 인턴제도 등의 도입.

나. 고용보험 확대

- 고용안정사업으로 근로시간단축, 일시휴업, 인력재배치, 고용유지훈련 지원 등에 대한 지원을 대폭 확대함.
- 직업훈련으로는 실직자 재취직훈련, 신규실업자 직업훈련, 재직자 직업훈련 등이 대폭 확대됨.

다. 한시적 생활보호제도 확대를 통한 재정지출 확대

- 기존의 생활보호제도를 한시적으로 확대하여, 경제위기 동안 실직 등으로 인하여 생계에 어려움을 겪는 취약계층을 대상으로 한시적으로 의료비, 자녀학비, 생계비 등을 지원.
- 이후 2000년에는 국민기초생활보장제도가 도입되어 한시적 생활보호제도를 대다수 흡수함.
- 1997년 경제위기사 재정추이를 보면, 기업 구조조정에 따른 사회안정망 대응 예산은 위기가 지난 1999년~2001년에 집중적으로 발생되었음.

라. 취약계층의 생계비 보조를 위한 일시적 재정지출 확대

- 실업자 생계지원을 위한 생활안정자금 대부사업(1998~1999), 가계안정자금 대부사업(1999~2002), 실직여성가장 자영업 창업 지원사업(1999~2002), 장기실업자 자영업창업지원사업(2000~2002) 등이 한시적으로 시행되었음.
- 기타 실직자 중고생자녀 학비지원사업, 학생 중식지원사업, 실직자 의료보험료 지원사업, 귀농자 영농창업자금 지원사업, 저소득자 양곡구입비 지원사업, 실직 어선원 실업지원 등이 실시되었음.
- 기업도산으로 인한 임금채불문제 지원을 위하여 임금채권보장제도(1998~2002)가 시행되었음.

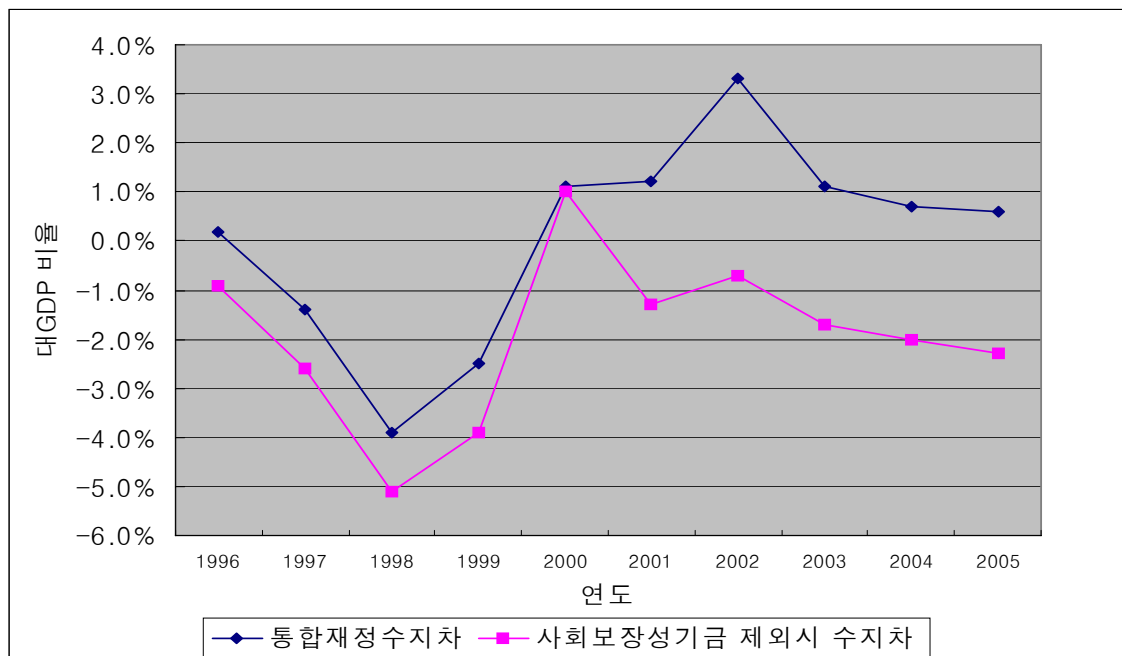
Ⅱ. 재정여건과 보건복지 재정

1. 재정여건의 변화

□ 1997년 경제위기 이후의 재정수지

- 중앙정부의 통합재정수지는 90년대에는 흑자를 유지하며 재정건전성을 유지하다가 경제위기를 즈음한 1997년 재정수지가 악화되기 시작하여 1998년에는 중앙정부의 통합재정수지적자가 GDP 대비 약 3.9%까지 이르렀으나, 이후 점차 개선되어 2000년에는 흑자로 반전하였음.
- 통합재정수지에서 사립학교교직원 연금, 국민연금 등의 사회보장성 기금 누적분을 제외한 중앙정부의 재정사정은 좀 더 나쁜 상태로, 1996년~2005년 기간 중 평균 약 2%대의 재정적자를 나타내고 있음. 1998년 GDP 대비 약 -5.1%까지 악화되었다가 점차 개선되어왔음.

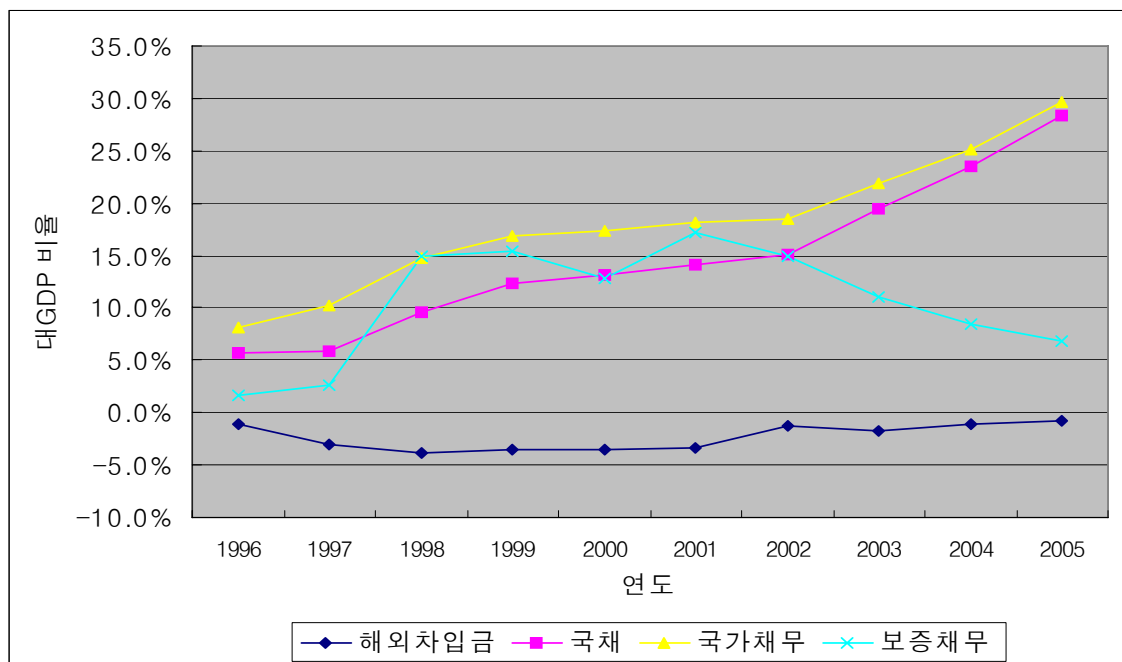
〈그림 3〉 통합재정수지 추이



□ 1997년 경제위기 이후의 국가채무

- 우리나라의 국가채무 수준은 OECD국가들에 비교하면 낮은 수준이나, 1997년 경제위기 이후 급속히 증가하였음. 1996년 국가채무의 대 GDP 비율은 8.2%였던 것이 1998년에는 14.8%로 급증하였고, 2005년에는 29.6%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 이는 1997년 경제위기 당시 정부보증채무의 급격한 증가에 기인한 것임. 정부보증채무는 외환위기 이전 1996년에 1.7% 수준이던 것이 1999년에는 15.4%까지 증가하였고, 2001년에는 17.2%까지 증가하다 이후 감소추세에 있음.
- 이러한 보증채무의 증가는 IMF 경제위기 당시 약 300억 달러에 이르는 은행의 해외부채에 대한 정부보증이 요인으로 작용하였던 것으로 추정되며, 예금보험공사와 자산관리공사가 예금손실분 보전과 무수익 여신문제처리를 위한 채권발행의 결과로 나타난 현상으로 보임.

〈그림 4〉 국가채무 추이



- 2010년도 우리나라 경제성장률은 5%, 소비자물가상승율 3%로 전망되고 있으며 일반예산 증가율은 7~8% 수준으로 정해질 것으로 예상됨.
- 2009년 예산이 대규모의 적자 재정으로 편성된 만큼 2010년 예산은 균형재정으로 회귀력이 증대될 것으로 보임.

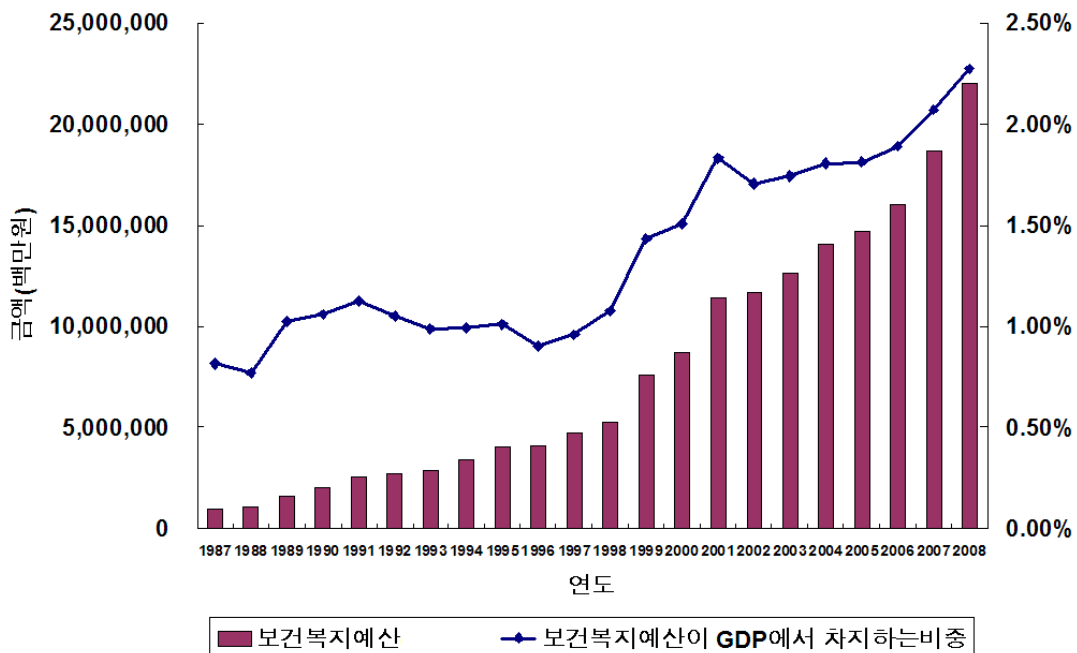
- 2011년 이후 성장잠재력의 회복으로 경제성장률이 높아지면 복지투자 여건이 다소 개선될 것으로 전망되지만, 기본적으로는 2010년의 정책기조가 유지될 것으로 전망됨.

2. 보건복지 재정 현황과 전망

가. 보건복지 예산 추이

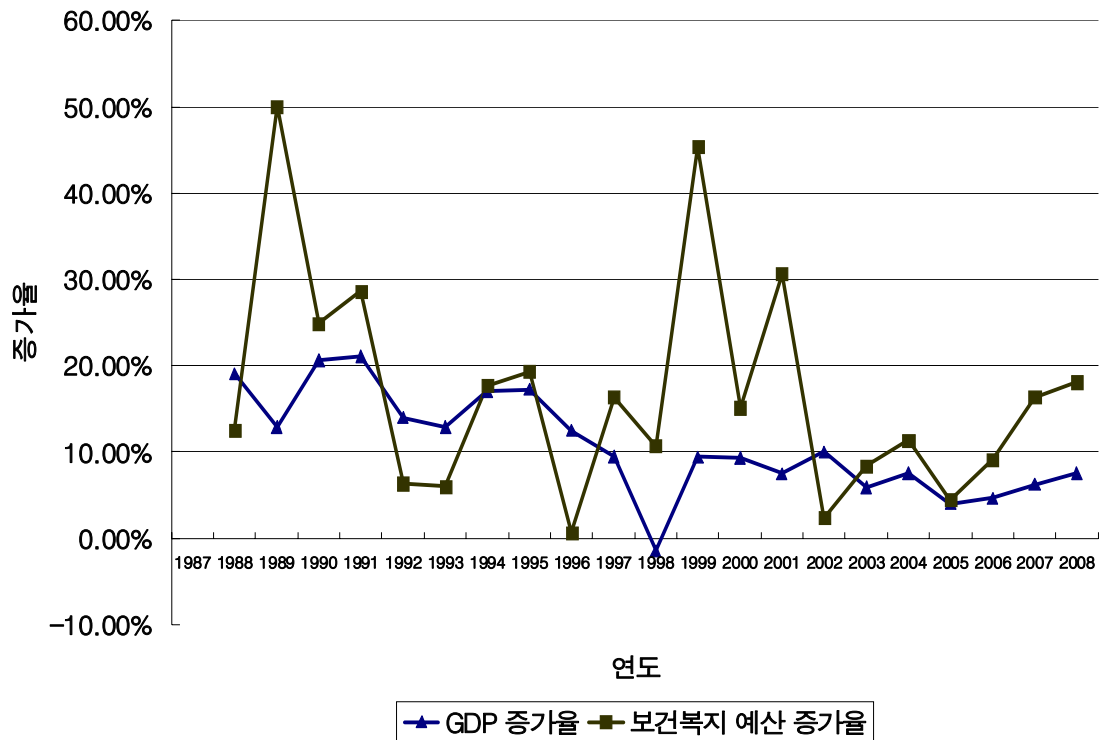
- 보건복지 예산은 1987년~2007년까지 연평균 16.88% 증가하여 동기간 경상 GDP 증가율 10.83%에 비하여 빠르게 증가하여 왔음.
- 1997년 경제위기 이후 보건복지 예산은 급격히 증가하여 왔으며, 1999년의 경우 보건복지 예산증가율은 45.32%까지 증가하였음.

〈그림 5〉 보건복지예산



주: 2007년 프로그램 예산제도 도입에 따른 기능별 예산분류기준에 의거한 보건복지부문 예산임.

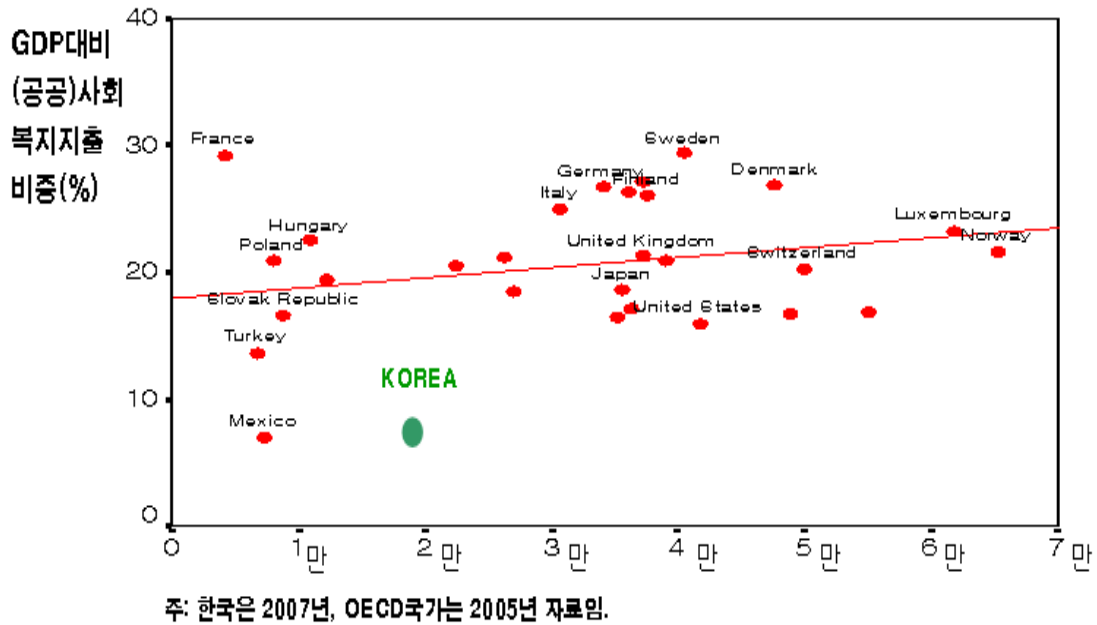
〈그림 6〉 GDP와 보건복지예산 증가율



나. 보건복지 지출의 국제비교

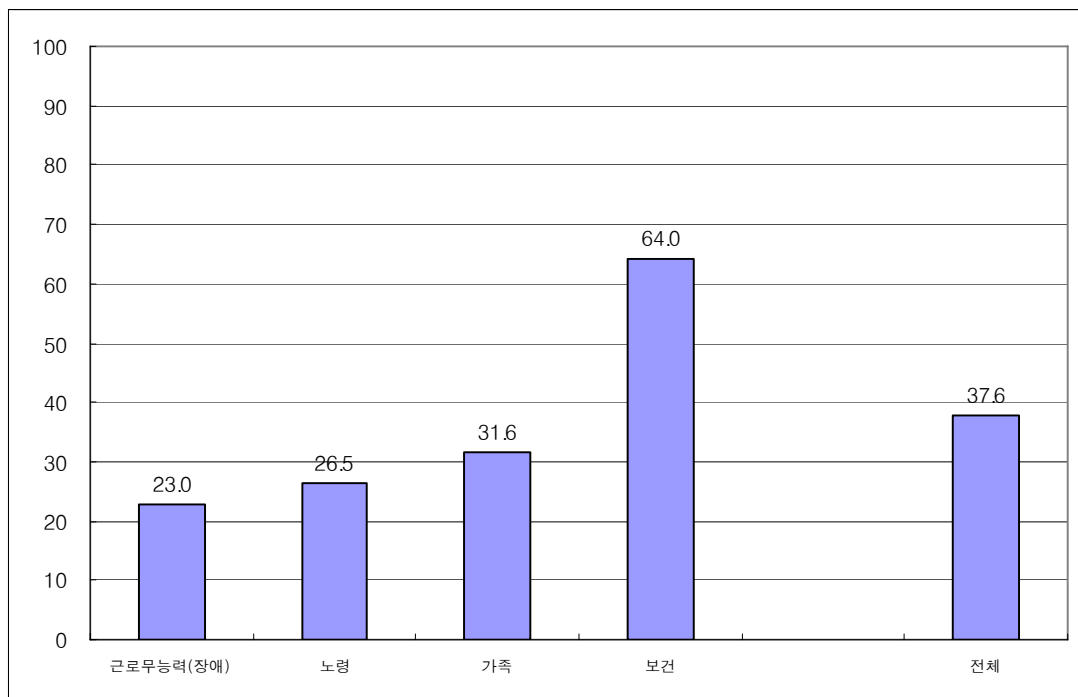
- 우리나라의 공공사회복지지출은 2007년도 7.84%(GDP 대비)로 OECD평균 20.5%에 비하여 낮은 수준임.
- 복지유형별로 보았을 때 상대적 저복지인 영미형 평균 지출은 GDP 대비 14.7%의 절반수준임(고복지인 대륙형이 24.8%, 북구형이 25.7%임.).
- 1인당 동일 소득대(18,000불, 2006년)로 비교하여도 우리나라는 OECD평균의 약 38%수준.

〈그림 7〉 공공사회복지지출 비중과 1인당 GDP



- 부문별로 보았을 때 근로무능력, 노령, 가족, 보건의 순서로 OECD평균 대비 지출수준이 낮음.
- 근로무능력 분야에서는 장애인을 포함한 근로능력제한자들의 자립에 더 중점적인 투자 요구.
- 노령은 기초노령연금의 도입(2008년)이 감안되지 않았으므로 과소 계상된 점을 감안하여야 함(감안 시 약 40%수준).
- 가족 분야는 국가의 역할에 대한 규범적인 측면에 대한 가치판단이 주요한 부문이나, 인적자본과 사회적 자본형성을 위하여 중점 투자가 요구됨.
- 보건분야는 현재 어느 정도 수준에 도달하였지만 맞춤형 건강투자 지출이 중점적으로 확대되어야 함.

〈그림 8〉 OECD평균 대비 우리의 주요 부문별 백분율(%) 비교



다. 보건복지 중기재정 전망

- 지난 10년간 복지예산의 변화추이를 보면, 복지예산증가율(15.7%)은 일반 예산증가율 (8.8%)의 1.78배를 유지하여 왔음.
 - 이러한 통상적인 경향을 반영한다면, 2010년~2013년의 예산증가율의 목표도 일반예산증가율의 1.8배인 14% 내외가 제한선이 될 가능성이 높음.
 - 보건복지부문 재정지출 증가율을 2013년까지 매년 14%대로 유지해 나간다면 2013년(1인당 GDP 3만불)에는 GDP대비 복지지출 비중은 12% 대로 상향될 것으로 전망됨.

〈표 1〉 '09-'13 보건복지 중기 재정계획 (안)

(단위 : 조원)

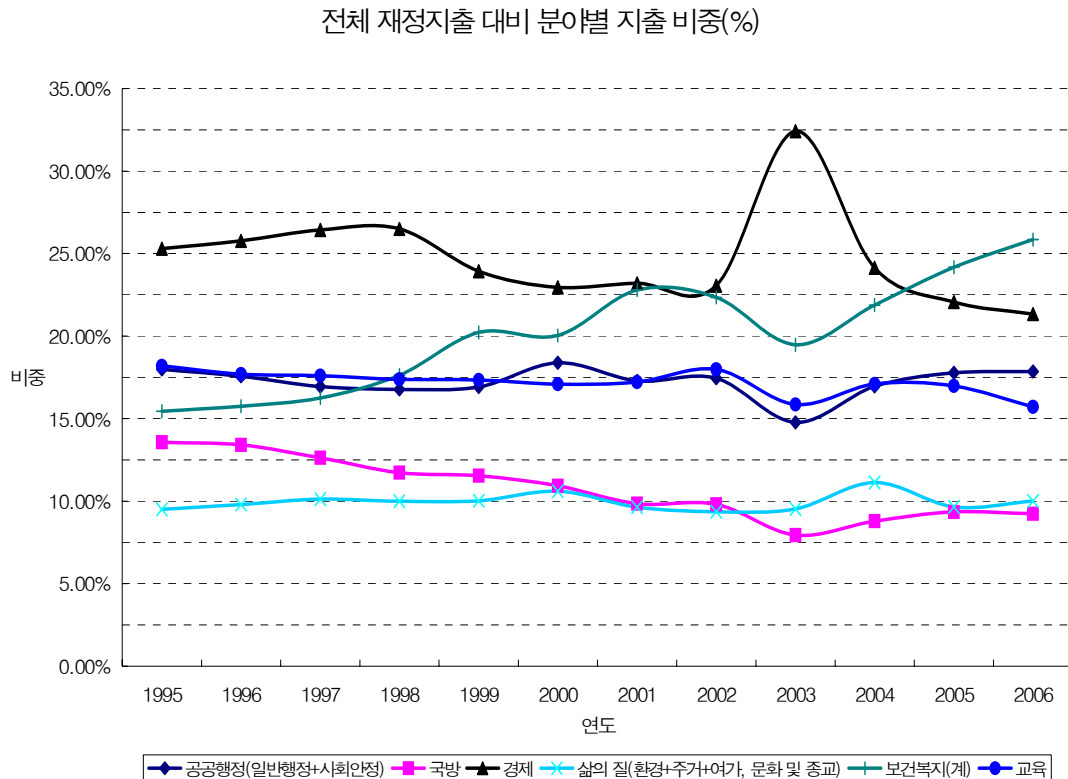
구 분		'09	'10	'11	'12	'13	연평균
복지부안	예산	18.3	20.8	23.8	27.1	30.9	
	증가액	2.5	2.5	3.0	3.3	3.6	
	증가율	15.8	14.0	14.0	14.0	14.0	14.4
재정부안 (국회제출안)	예산	18.3	19.1	20.1	21.1	22.2	
	증가액	2.5	0.8	1.0	1.0	1.1	
	증가율	15.8	4.4	5.2	5.0	5.0	7.0

3. 분야별 재원배분 추이

가. 주요 재정지출 분야별 재원배분 추이

- ☐ 우리나라의 경우 상대적으로 국방 및 경제분야의 재원비중이 높아 보건복지분야 재원비중은 국제비교 시 상대적으로 낮은 수준임.
- ☐ 보건 및 복지분야의 재정지출 비중은 1997년 경제위기를 즈음하여 증가하였고, 2001년에는 전체 재정 중 22.79%를 차지하는 등 지속적으로 증가하였음.
 - 반면, 경제분야 재정지출은 1998년 26.5%에서 2002년 2.95%까지 감소하였음.

〈그림 9〉 주요 재정지출의 분야별 자원배분 추이

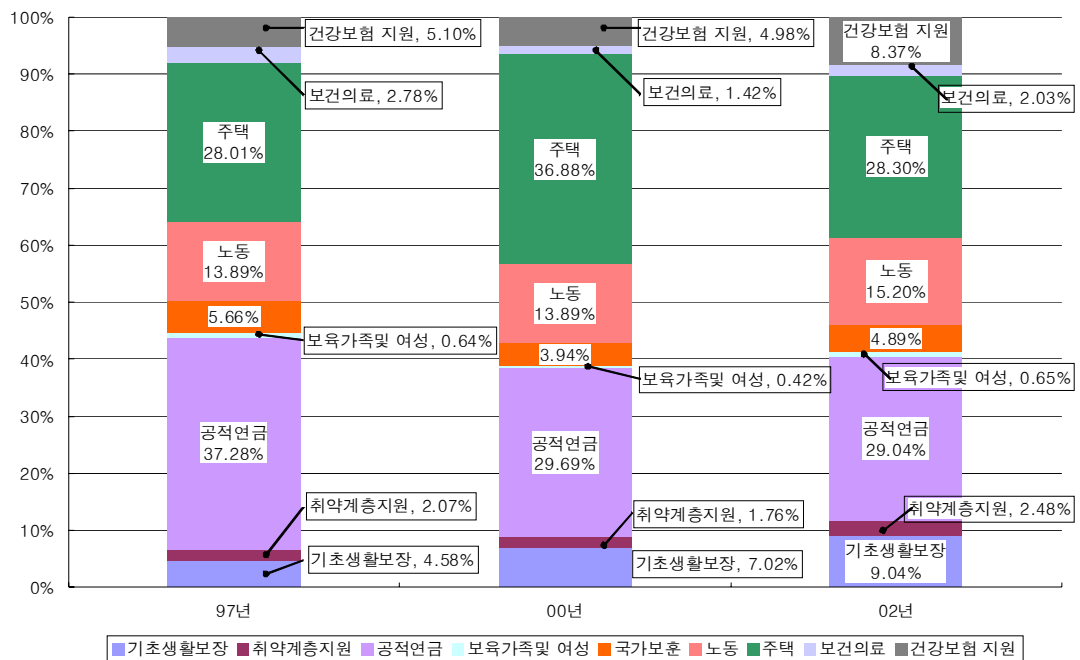
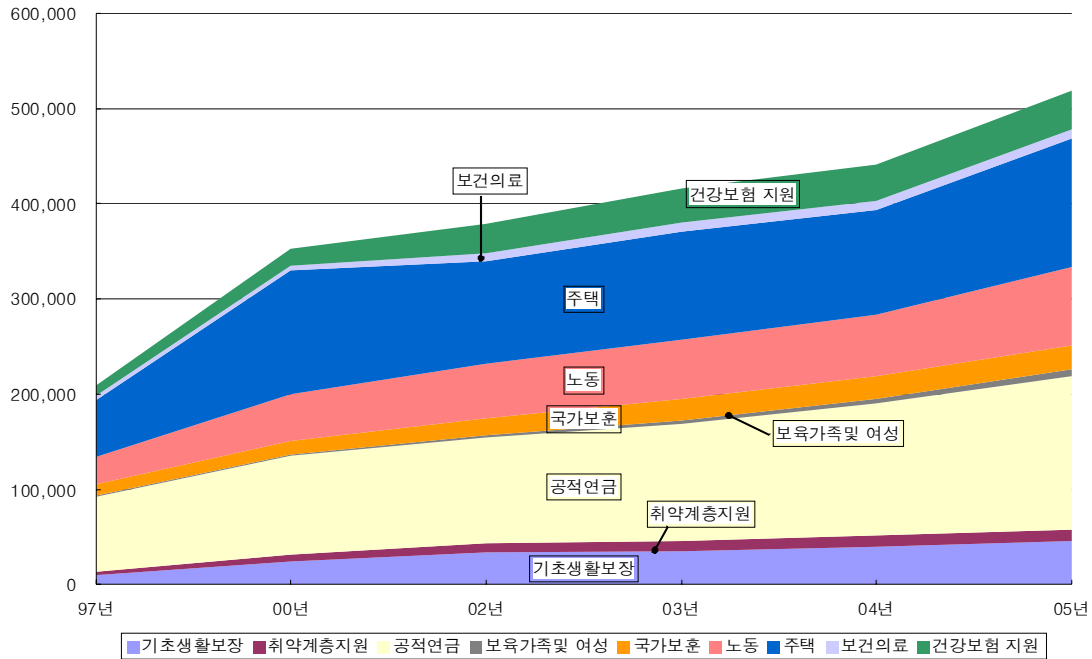


나. 보건복지 부문 재정지출의 자원배분 추이

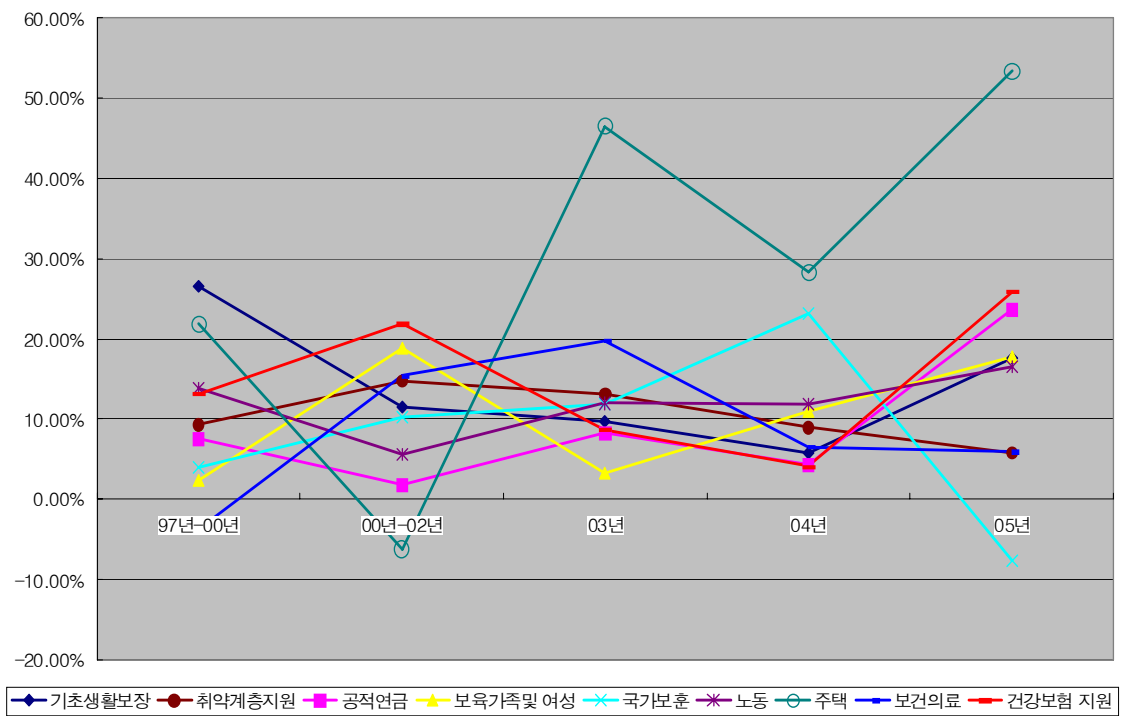
- 보건복지부문별 자원배분은 규모상으로 보면, 공적연금, 주택, 노동, 건강보험지원을 포함한 보건의료, 국민기초생활지원, 보훈, 보육 및 취약계층 순임.
- 부문별 자원배분의 추이를 보면 유사한 자원배분의 형태로 지속적으로 증가하여 오는 것을 볼 수 있음.
- 1997년~2000년 경제위기 동안 급격히 증가한 분야는 기초생활보장 (연평균 26.6%), 주택 (22%), 노동 (13.8%), 건강보험지원 (13%), 취약계층지원 (9.3%) 순임.
 - 주택부문은 IMF 경제위기 동안 임대 및 분양 주택건설사업이 절반정도 감소한 반면, 주택임대, 전세용자 등 수요자 용자사업의 비중이 커지면서 현재까지 급격한 상승을 보이고 있음.
 - 노동부문은 1997년 경제위기 동안 공공근로를 포함한 고용안정사업 예산의 증가로 가파른 증가세를 보였음.

- 건강보험지원은 1998년 지역의료보험조합 통합 및 보험재정악화에 기인한 것임.

〈그림 10〉 보건복지분야별 자원배분 추이



〈그림 11〉 보건복지 분야별 성장률 추이



Ⅲ. 경제위기하의 보건복지 재정운용 기본방향

- 2007년 경제위기를 거치며 국민기초생활보장제도 도입과 사회보험의 확대 등 사회보장제도의 확대 발전이 이루어 졌으나, 반면 과거 위험을 흡수했던 사회보장제도들이 부분적으로 약화 또는 폐지되어 있는 경우도 있으며, 빈곤으로 전락할 비정규직 및 영세자영업 계층이 더 증가하였음.
 - 퇴직금은 지난 10년간 중간정산 실시되거나 퇴직연금으로 전환되었음.
 - 연금의 반환일시금은 연금제도의 개선으로 폐지되었음.
 - 월 평균소득 100만 원 이하인 영세자영업자는 2003년 24.7%에서 2004년 37.2%로 증가하였음.
 - 경제활동인구 중 자영업 종사자가 차지하는 비중은 2006년의 경우 49.5%로 높음.

- 경제위기의 여파는 소득재분배 상황과 빈곤율 등에 장기적인 영향을 줄 수 있으므로 이에 대응하는 사회안전망 확충과 긴급복지대책이 필요함.
 - 소득보장과 일자리연계프로그램의 확대.
 - 긴급지원제도의 확대.
 - 기초보장 사각지대에 있는 빈곤층에 대한 지원.
 - 사회서비스 확대와 사회서비스 일자리 창출.
 - 실직자 대부사업.

- 공공근로사업, 장애인 일자리 창출 및 장애인 직업훈련 강화 등은 적극적 노동시장정책의 일환으로 시행될 필요 있음.
 - 공공근로는 고용보험이나 기초수급지원과 달리 공공근로라는 일시적 일자리를 거쳐 민간부분으로 재취업한다는 적극적인 목표하에서는 적극적 노동시장정책으로서의 역할을 하지만, 저소득자나 저고용능력자에 대한 소득지원이라는 목표하에서는 소극적인 사업으로 변질될 가능성이 많음.
 - 1997년 경제위기 당시 도입된 공공근로사업은 공공근로 의존성 (lock-in) 을 보이고, 장기적으로 공공근로 참가자들의 지속적 실업현상 (persistent unemployment, hysteresis)을 일으켰다는 비판이 있음.

- 경제상황에 따라 분야별 예산투입 전략은 차별화될 필요가 있으나, 중장기적인 보건복지 재정운용의 관점과 경제위기 대응방안의 조화가 필요함.

- 경제위기 시 나타나는 취약계층의 소득보장, 실업대책 등에 대한 사회안전망의 문제점에 대한 대응방안과 중장기적 보건복지 재정운용의 관점과 조율시킬 필요가 있음.
 - 중장기적 관점에서는 경제의 지속적 발전에 기여할 수 있는 사회투자적 지출, 즉 인적자본과 사회적자본의 형성과 자립을 지원하는 재정사업을 중심으로 중점적 지출이 이루어질 필요가 있음.
- 보건복지분야 재정투자의 효율성 제고를 위해서는 복지전달체계의 개선 및 복지제도의 개선 등이 필요하며 이에 대한 예산투입도 필요함. 효율성 제고를 위한 시스템 개선도 병행되어 추진될 필요성이 있음.
- 희망복지전달체계 개편.
 - 기초생활보장제도와 자활제도의 분리.
 - 중앙 및 지방정부간의 재정분담 및 역할 분담의 개선.
 - 중복유사사업의 통합.
 - 사업효과성과 성과에 근거한 예산확대.
- 노인, 장애인, 아동 등 근로 무능력취약계층에 대한 지원강화를 통한 복지역량 강화와 탈수급 및 자립을 위한 지원강화.
- 노인일자리사업.
 - 장애인 도우미 사업, 장애인 복지일자리 사업 등을 통한 장애인 일자리 창출.
 - 재직자 직업훈련, 장애인 직업훈련 제도를 강화하여 직업능력향상과 직업 안전성 제고.
- 육아 및 노인 및 장애인 수발로 인한 생산활동 불참인구에 대한 보육지원 및 사회서비스 강화.
- 사전예방적 건강투자를 통한 인적자본 역량형성과 건강 투자로서의 건강증진사업.
- 생애주기별 건강투자.
 - 예방의료 시스템의 구축.
- 의료보장성 확대와 저소득층 의료보장 확대를 통한 복지역량 강화.
- 보험료 체납세대에 대한 보험료 경감 및 납부 유예.

- 저소득층 본인부담률 경감.
- 중증질환 및 고액진료에 대한 보장성 강화.

1. 적극적 노동시장정책의 강화

- 2009년 경제위기로 인한 내수침체와 산업가동률 저하에 따른 실업률 증가 문제에 대처하기 위해, 단기 일자리 창출, 사회적 일자리 사업 등을 중심으로 재정지출 확대.
 - 취약계층에 대한 고용지원사업을 보편적으로 확대하기 위해서는 고용지원서비스 전달체계의 강화가 필요함. 추가적인 예산지원을 통해 고용지원서비스 전달체계를 강화할 필요성이 있음.
 - 경제위기상황에서는 단기 일자리 프로그램을 우선적으로 확대하고, 고용유지를 위한 고용지원보조금을 확대함으로써 일자리 유지에 주력해야 할 것임.
 - 장기적으로 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 노동인구의 인적자본을 개발하는데 초점을 맞춘 직업훈련정책의 강화가 필요함.
 - 현재 고용지원사업의 대부분은 고용보험 기금에 의존하고 있으며, 이는 전 국민을 대상으로 하는 보편적 직업훈련 및 고용지원정책을 추진하는데 한계가 있는 상황임.
 - 중장기적으로는 전국민을 대상으로 적극적 노동시장정책 프로그램을 확대하는 방안이 필요함.
- 근로빈곤층과 취업에 어려움을 경험하는 계층에 대한 고용지원정책은 기존 정책의 성과를 극대화할 수 있도록 개선할 필요가 있음.
 - 장기실업자, 근로빈곤자에 대한 자활근로 및 자활공동체 사업을 확대.
 - 근로빈곤층에 대한 사회서비스 공급을 확대하고 일자리 창출정책을 이와 연계하여 경기위기로 실직되는 근로빈곤층의 문제에 대응.
 - 저소득층 실직자의 직업훈련과 사회서비스 일자리 배치.
 - 이들의 안정적 고용유지를 위한 재직자 직업훈련 강화를 통한 적극적 노동시장정책 수행.
 - 사회서비스 시장을 형성할 수 있는 종합적인 지원대책을 수립함으로써 안정적인 일자리 창출환경을 조성.
 - 경제위기 시에 가장 취약한 계층부터 사회서비스를 확대.

- 중장기적으로는 개별 고용지원사업을 평가하여, 사업의 중복을 최소화하고 규모의 경제를 이룰 수 있는 종합개편방안을 수립.
- 고용지원정책과 소득보장정책 간의 관계를 재설정함으로써 수급자의 복지존성을 최소화하고, 경제활동참여를 촉진할 수 있게 해야 함.
- 자활사업과 사회적 일자리 사업을 활성화하기 위해서는 자활공동체와 사회적 기업을 통합하여 '노동통합형 사회적 기업'과 '사회서비스형 사회적 기업'으로 재구성하는 것을 고려할 수 있음.

2. 소득보장의 사각지대 해소를 통한 취약계층 지원 확대

- 현행의 기초생활보장제도는 최저생계비 기준 약 500만 명에 달하는 빈곤층 중 153만 명이 수급자이므로, 매우 큰 사각지대가 존재하고 있음.
- 경제위기로 어려움을 겪고 있는 사각지대에 있는 빈곤층을 대상으로 생계비 지원.
- 경기침체 국면에서 빈곤층 및 저소득층에 대한 지원을 확대하기 위한 긴급복지지원제도의 확대.
- 긴급복지지원제도는 위협에 노출된 취약계층을 발굴하는 전달체계 중심으로 육성.
- 한시적으로 긴급지원제도 수급기간을 완화하고 급여기간을 연장할 수 있음.
- 이후 추가적 보호의 필요성이 있다고 판단되는 경우 기초생활보장급여 등으로 연결 가능성을 고려할 수 있음.
- 사각지대에 있는 빈곤층을 대상으로 의료급여 등의 현물급여 확대.
- 지원이 필요한 빈곤층에게는 현물급여를 공급하는 전략을 채택하여 실수요자에게 자원이 배분될 수 있도록 하는 노력이 필요.
- 기초생활보장제도로부터 자활사업을 분리하여, 근로빈곤층에 대한 고용복지연계사업이 활성화될 수 있는 토대를 마련할 필요성이 있음.
- 국민기초생활보장제도의 대상자에서 자활대상자를 분리하여 별도의 제도로 보호 (국민기초생활보장대상자를 153만에서 95만으로 축소)

- 이를 위해 자활대상자로 분류되는 것이 기초생활수급자에 비해 유리하도록 인센티브 부여.

3. 사전예방적 사회투자 강화

- 아동·청소년에 대한 생애주기적 사전예방적 투자를 통하여 인적자본확충과 지속 가능한 경제성장의 기본을 마련.
- 아동, 가족부분에 대한 선제적 투자는 OECD 국가와 비교하여 재원배분의 비중이 상당히 차이가 나는 분야였음.
- 사전예방적 사회투자로서는 일과 가정의 양립을 위한 투자적 지출 중 중요한 부분인 보육이 포함됨.

- 경제위기시에는 빈곤·취약계층 아동·청소년에 대한 자립·자활기반 구축을 위한 지출 강화.
- 빈곤·취약계층 청소년을 위한 사회안전망 구축·운영을 통해 올바른 성장과 사회진출 지원 및 위기청소년의 보호와 지원.
- 국민기초생활보장의 혜택을 보지 못하는 사각지대에 놓인 저소득층 아동가구를 대상으로 한시적인 아동수당 지출.
 - 사각지대의 한부모가구, 조손가구 등 가장 취약한 가구의 아동에게 우선적으로 아동수당 제공.

- 중장기적으로는 아동·청소년에 보편적으로 적용되는 재정지출 강화를 고려할 수 있음.
- 아동·청소년에 대한 참여기회 확대와 권리증진을 통해 민주시민 역량을 강화하는 것과 다양한 활동기회 제공 및 글로벌 역량강화를 통해 미래 핵심성장 동력이 될 수 있는 글로벌 인재를 양성.
- 희망스타트, 아동발달지원계좌 등 아동에 대한 조기투자의 확대와 아동과 그 가족에 초점을 둔 통합 지원체계를 중심으로 적극적 인간변화형 아동정책을 개발·추진.
- 장기적으로 유사중복성이 있는 세제지원, 각종 아동지원 등을 통합하여 중복성이 없는 아동수당의 도입과 보편적 서비스 확대를 고려할 수 있음.
- 입양아 및 실종아동들에 대한 지원사업

- 교육부문의 예산은 2008년의 전년대비 약 39% 증가하는 등 큰 폭으로 증가하여 온 부문으로, 중장기적으로 좋은 품질의 교육서비스가 효율적으로 전달되는 시스템을 구축하기 위하여 다양한 시장구조 개혁이 필요.
- 교육기관에 대한 이용자의 참여 확대.
- 여성의 경제활동을 촉진하는 방향으로의 제도설계와 취업부모의 교육수요에 부응하는 다양한 서비스지원이 필요.

- 미혼모가족에 대한 보호 확대
 - 저출산시대 및 경제위기에 대비하여 미혼모부가족의 안정된 출산·양육 환경의 확보 차원에서 기본생활을 보장하고 자녀양육 기반을 마련하여 아동빈곤의 되물림을 예방하며 미래세대의 건전한 육성.
 - 미혼모가족에 대해 기초생활수급권 보장, 18세 미만 자녀 대상 의료급여 지원, 보육료 전액 지원 등 가족안전망 강화.

- 다문화 가정에 대한 지원 확대
 - 다문화 가정의 기본생활 보장과 사회통합 제고를 도모하고, 미래세대의 글로벌 인력 확보 기반 마련을 위한 인프라와 전문인력 확충.
 - 경제위기하의 다문화가족의 기본생활보장으로 빈곤 예방 차원에서 미성년자녀를 양육하고 있는 국적 미취득 결혼이민자에 한하여 국민기초생활보장수급대상을 확대.

4. 노인 및 장애인등 근로무능력 취약계층에 대한 사회안전망 강화

- 노인분야의 예산도 기초노령연금 등의 도입으로 2008년의 경우 전년도 대비 약 2.8배로 급증한 분야로, 경제위기하에서 어려움을 겪는 저소득층 단독노인가구와 경기침체로 인한 학대 및 유기 방임 노인에 대한 지원책 마련 등을 고려.
- 노인일자리 사업
- 현행 국민기초생활보장제도의 수급자를 대상으로 한 공공요금 감면 적용대상을 저소득층 단독 노인가구로 확대

- 장애, 산업재해 및 직업병 그리고 질병관련 급여를 포함하는 근로무능력 관련 지출은 국제비교시 그 비중이 크게 낮은 부문임. 경제위기하에서는 장애인 일자리 창출, 장애인 직업훈련 강화 등 적극적 노동시장정책을

- 강화하여 중장기적으로는 장애수당과 상병수당을 받는 사람의 수를 줄이고 이들이 다시 일자리로 돌아갈 수 있게 할 필요가 있음.
 - 장애인 도우미 사업, 장애인 복지일자리 사업 등을 통한 장애인 일자리 창출
 - 재직자 직업훈련, 장애인 직업훈련 제도를 강화하여 직업능력향상과 직업 안전성 제고
- 중장기적으로는 사전개입을 통해 장애인의 발생확률을 줄이고, 발생한 장애에 대해서는 관리를 강화하여 장애급여 수급율을 줄이고, 장애관련 수급자들의 취업을 제고할 필요가 있음.
- 장애인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 이동권 증진
 - 장애인 정책의 기준을 의학적 기능손상 정도에 두기보다는 근로능력 유무에 두어 정책입안
 - 장애인의 자립생활을 보장하기 위해 장애인 활동보조지원사업을 실시함
 - 개별 장애인에 대한 종합적이고 적합한 서비스를 제공하는 장애인 사례관리 실시
 - 질병상태에 대한 엄격한 심사와 장애평가절차의 강화를 통하여 장애급여 수급절차를 강화

5. 건강보장성 확대와 저소득층 의료비 지원 확대

- 저소득층 의료비 지원확대
- 저소득층 본인부담 경감
 - 2종 본인 부담을 인하 등을 통한 의료급여 보장성 강화
- 중장기적으로는 의료보장성 확대와 시스템 개혁, 사전예방적 건강투자를 통한 인적자본 역량형성 필요
- 건강보험 및 의료급여를 통합하여 운영하고 주치의제도 도입, 포괄수가제 단계적 도입 등 진료비 지불 방식 개편을 통하여 보장성 강화와 관리의 효율성 제고
 - 외래 경증질환에 대한 본인부담 강화
 - 중증(희귀)질환, 고액진료에 대한 보장성 강화
 - 건강 투자로서의 건강증진사업
 - 생애주기별 건강투자

- 영유아, 임신여성 및 아동에 대한 건강투자
- 청장년에 대한 건강투자
- 노인에 대한 건강투자
- 생애전환기 건강검진의 체계화
- 예방의료 시스템의 구축

6. 신성장동력산업으로서의 보건의료산업 투자증진

□ 보건의료산업 신성장 동력화를 위한 기반구축

- 제약산업의 전문화 유도를 통한 산업 고도화 지원, 내수중심에서 수출지향적 산업구조로 전환유도, 글로벌 신약기업의 육성기반 마련 등 제약산업의 경쟁력 강화
- 전후방 경제효과 및 수요가 큰 핵심 기술·제품 개발 지원 등 보건의료 R&D투자를 확대하고 연구중심 병원을 통한 메디클러스터 형성지원, 보건의료산업의 경영 투명성 제고

□ 신규의료서비스 시장활성화

- 해외환자 유치 등 보건의료산업에 대한 투자는 즉시 막대한 투자효과를 기대할 수 있으며, 일자리 창출에도 크게 기여
 - ※ 생산액 10억 원당 16.3명 취업유발, 전체산업 12.2명, 제조업 4.9명
- 의료코디네이터 등 전문인력 양성, 주요 전략지역에 대한 전원센터 설립 및 운영, 한국의료의 우수성 홍보 및 상품개발 등을 위한 투자 확대

□ 건강관리서비스 활성화

- 의료법, 건강보험법, 국민건강증진법 개정 등 건강관리서비스 제공을 위한 법적 근거를 마련하고, 서비스의 질 관리 및 자격관리제도 도입

중앙과 지방의 사회복지자원 분담방안

- 사회복지 분권교부세제도의 개편방안을 중심으로 -

곽 채 기
(동국대학교 교수)

I . 문제 제기¹⁾

1970년대 세계경제의 침체로 서구 복지국가에 있어서 ‘복지국가 황금기’(golden age)가 끝나면서 1980년대 이후 각 국가별로 복지국가의 재구조화 노력이 다양한 형태로 전개되어 왔다.²⁾ 더구나 1990년대 이후 심화되고 있는 세계화 양상과 노령화의 급속한 진전 등은 복지국가의 재편 흐름을 더욱 가속화시키고 있다. 이 과정에서 그 동안 복지국가를 뒷받침해 왔던 중앙정부의 역할(규모와 범위)을 줄이기 위한 노력의 일환으로 지방분권화, 민영화 노력이 시작되었다(Gilbert and Terrel, 1998:27).³⁾ 그 결과 복지국가 패러다임 전환의 한 형태로서 국가독점주의(state monopoly)에서 복지다원주의(welfare pluralism)로의 변화가 수반되었다.

이처럼 복지다원주의에 기초한 복지국가의 개혁 노력을 전개하는 과정에서 종전의 중앙집권적인 보조금방식의 사회복지 공급체제를 지방정부 중심의 지역복지체제로 전환하는 사회복지의 분권화가 진전되어 왔다. 사회복지의 분권화를 추진하는 과정에서는 중앙정부와 지방정부 간 사회복지기능의 배분 및 복지재정의 분담 책임을 어떻게 설계할 것인가의 문제가 제기되고 있다. 또한 복지재정의 분권화가 사회복지에 대한 정부부문의 재정지출 수준과 사회복지서비스의 배분 측면에서 어떠한 결과를 가져오게 될 것인가도 관심의 대상이다.

우리나라에서도 2004년도의 국고보조금사업의 정비를 통한 지방이양 추진 과정에서 사회복지사업이 대거 포함되어 사회복지부문에서도 본격적인 재정분권이 이루어지게 되었다. 이어서 2008년 1월부터 기초노령연금제도가 시행되었고, 또한 2008년 7월에는 노인장기요양보험제도가 도입되었다. 기초노령연금사업과 노인장기요양보험제도는 중앙정부 주도하에 시행되고 있으나, 지방정부의 추가적인 재정분담을 통한 복지재정의 분권화 기조가 적용되고 있다.

이와 같이 2005년 이후 사회복지사업의 지방분권이 강화되어 오는 과정에서 중앙정부 재정책임의 지방정부 전가 논란과 함께 사회복지서비스 배분에

1) 이 발표문은 박채기·김보현·이형우·강혜규·정종화(2008)에 의거하여 작성하였다.

2) 김태성·류진석·안상훈(2005:32-38)은 복지국가의 재구조화와 관련된 변화 양상을 재상품화, 비용억제, 재정비화(합리화, 최신화) 등의 세 가지 차원의 변화로 구분하여 설명하고 있다.

3) 복지국가의 재구조화 과정에서 많은 나라들이 사회복지 지출을 줄이는 것을 중요한 정책목표의 하나로 추구하고 있다. 이 과정에서 사회복지의 지방분권화, 민영화 노력이 전개되고 있는 것이다. 복지국가의 태동기에는 지방정부가 공적으로나 사적으로 빈곤이나 사회보장과 같은 20세기 문제를 해결할 수 없다는 판단에 의거하여 지방분권화가 퇴조하는 대신에 중앙정부가 복지국가 발전을 위한 주도적 역할을 수행하기 시작하였다. 그런데 복지국가의 침체단계 및 재편기를 거치면서 중앙정부의 역할은 축소 조정되는 대신에 지방정부의 역할을 강화하기 위한 지방분권화 노력이 전개되고 있는 것이다(Gilbert and Terrel, 1998).

있어서 지역간·자치단체간 격차 확대 등 다양한 문제가 제기되고 있다. 특히, 2005년부터 67개 사회복지분야 국고보조사업을 지방으로 이양하는 과정에서 도입된 분권교부세제도의 문제점과 개편 방안에 대한 논의가 다양한 형태로 전개되고 있다(서정섭·조기현, 2006; 이상용·이효, 2007; 곽채기 외, 2008; 김재훈·이재원, 2008; 백종만, 2008; 구인회 외, 2009). 분권교부세제도는 2009년까지만 운영하고 2010년부터는 이를 보통교부세로 통합하는 것으로 법제화되어 있기 때문에 올 한 해 동안 바람직한 제도 개편 방안 탐색을 위한 다양한 논의들이 심도 있게 전개될 것으로 예상된다.

사회복지분야 분권교부세를 보통교부세로 통합하는 문제는 단순히 기존 지방교부세제도의 통합·일원화라는 차원을 넘어서 중앙정부와 지방정부 간 사회복지서비스분야 재정책임 분담 문제가 핵심 문제로 자리잡고 있다. 사회복지분야 분권교부세를 보통교부세로 통합하는 방안이 예정대로 2010년부터 실현될 경우 2004년에 지방으로 이양된 사회복지서비스 67개 사무에 대한 서비스 공급책임과 재정책임이 완벽하게 지방정부로 이양됨으로써 사회복지서비스에 대한 사무분권 및 재정분권이 완성되는 것이다.⁴⁾ 이러한 조치가 사회복지서비스분야 67개 지방이양사무의 성격과 중앙정부와 지방정부 간 적정 복지재원 분담 측면에서 볼 때 과연 바람직하다고 할 수 있는 것인가? 사회복지분야 분권교부세를 보통교부세로 통합하는 방안 외에 보다 나은 대안은 없는 것인가? 이러한 문제들에 대한 해답을 찾고자 하는 것이 본 연구의 출발점이다.

그런데 사회복지분야 분권교부세제도의 개편 등 사회복지기능의 분권화에 따른 문제점을 해소하기 위한 제도개선 방안을 효과적으로 설계하기 위해서는 사회복지기능의 분권화가 지방재정에 미치는 영향에 대한 정확한 진단과 분석이 선행되어야 한다. 이에 본 연구에서는 제Ⅱ장에서 사회복지 공급 및 중앙·지방정부 간 복지재정분담체계 모델을 제시한 다음에, 제Ⅲ장에서 사회복지 분권교부세제도를 대상으로 사회복지기능의 분권화가 지방재정에 미치는 영향을 분석하여 문제점을 도출하고자 한다. 이어서 제Ⅳ장에서 분권교부세의 보통교부세로의 통합 방안에 따른 문제점을 살펴보고, 제Ⅴ장에서는 사회복지 지방이양사업에 대한 지방자치단체 설문조사 결과를 분석하여 제시한 다음에 제Ⅵ장에서 사회복지분야 분권교부세제도의 개편 대안 및 자치단체간 경비 정산제도를 설계하여 제시하고 결론을 맺고자 한다.

4) 구인회 외(2009:42)에서는 현행 분권교부세는 이양된 사업을 수행함에 있어서 지방정부가 재량권을 발휘하여 재정을 효율적으로 운영한다는 취지에서 신설된 제도로 지방의 정책적 자율성을 부여하는 것이기보다는 집행의 재량권을 부여하고 있는 것으로 이해하고 있다. 그러나 분권교부세가 보통교부세로 통합될 경우에는 사무분권과 재정분권이 완성됨으로써 지방정부가 전적으로 재정책임을 분담하면서 정책적 자율성을 보장하게 된다고 할 수 있다.

Ⅱ. 사회복지 공급 및 중앙·지방정부 간 복지재정분담체계 모델

1. 사회복지재정의 정부간 분담체계와 결정 요인

중앙정부와 지방정부 간 복지재정의 역할 분담은 사회복지 급여를 제공하기 위한 재원조달 수단의 하나인 조세수입의 확보 및 배분에 있어서 중앙정부와 지방정부가 각각 어떠한 역할을 수행할 것인가의 문제이다. 그런데 조세 수입의 확보와 배분을 중심으로 한 정부간 복지재정의 분담체계는 사회복지의 공급과 생산에 있어서 중앙정부와 지방정부가 각각 어떠한 역할과 기능을 분담하느냐에 따라 다르게 형성된다.

우선, 복지국가의 발달과정에서 사회복지 제공을 위한 정부부문의 역할구조가 변화함에 따라 정부간 복지재정의 분담체계가 달라지게 된다. 예를 들어 중앙정부가 복지 제공의 책임을 주도적으로 분담하는 ‘복지국가’를 지향하던 시기에는 중앙정부가 국세를 통해 재원을 조달하고, 지방정부에 보조금을 지원하는 중앙집권적인 보조금 행정을 중심으로 중앙정부와 지방정부 간 복지재정 분담체계가 형성되었다. 그러나 지역을 기반으로 한 지역복지의 공급을 중시하는 정책이 강조됨에 따라 최근에 와서는 사회복지 제공을 위한 재원조달에 있어서 국가의 분담 비율은 낮아지는 반면에 지방정부의 분담 비율이 높아지면서 지방정부가 지방세를 통해 사회복지 제공에 필요한 재원을 직접 조달하는 역할이 강화되는 경향을 보이고 있다(小田兼三·杉本敏夫, 2006:136).

다음으로, 중앙정부와 지방정부 간에 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 제공 및 생산을 위한 사무배분체계가 어떻게 설계되어 있느냐에 따라 정부간 복지재정의 분담체계가 크게 영향을 받게 된다.⁵⁾ 다시 말해서 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 제공 및 생산 관련 기능을 국가사무, 위임사무, 자치사무 등으로 구분하여 중앙정부와 지방정부에 각각 어떻게 배분하느냐에 따라 정부간 복지재정의 분담체계가 달라지게 된다. 사회복지관련 기능배분에 있어서 국가사무와 자치사무의 상대적 비중, 위임사무(기관위임사무, 단체위임사무)의 처리 형태 등에 따라 중앙정부와 지방정부 간 복지재원의 분담 수준,

5) 전수일·봉민근(1999:282)은 정부간 복지기능의 배분기준으로 효율성의 정도, 공공재의 성격, 편익 지역, 주민의 선호, 업무의 성격, 전문성의 정도, 외부성의 정도 등을 제시한 바 있다.

중앙정부와 지방정부간 복지재정관련 재정조정방식 등이 결정된다.

그런데 일반적으로 사회보험 관련 업무는 국가사무로서 중앙정부가 모든 책임을 지고 있기 때문에 중앙정부와 지방정부 간 복지기능 분담 또는 사무배분 문제는 주로 공공부조와 사회복지서비스를 대상으로 이루어지고 있다(백종만, 2003:135). 우선, 공공부조의 경우에는 전국적인 기준의 마련이나 서비스의 최저기준의 마련은 중앙정부의 역할이지만 지방정부도 지역의 실정에 맞추어 중앙정부가 설정한 최저수준 이상의 급여를 제공할 수 있다. 다음으로 사회복지서비스의 경우에는 지방정부 자치사무의 성격이 강하다고 할 수 있다. 공공부조와 사회복지서비스의 경우에는 각종 사회복지시설이 해당 지역에 입지하고 있고, 그 대상자도 지역주민이라는 점에서 지방정부가 비용의 일부 또는 전부를 부담하는 것이 필요하다. 그러나 지방정부 자치사무의 성격이 강한 사회복지서비스의 경우에도 보편적 서비스 확보 또는 재분배기능을 고려하여 재정력이 취약한 지방정부에 있어서 사회복지 수준의 저하를 방지하기 위하여 교부금이나 보조금제도를 통하여 지방정부의 재정력을 조정하는 역할을 중앙정부가 수행하여야 한다.

2. 사회복지 공급 모델과 중앙·지방정부 간 복지재정 분담체계

사회복지 공급 모델은 <그림 2-1>과 같이 복지재정의 조달 책임과 서비스 공급(전달) 책임의 집권화·분권화 여부에 따라 세 가지 모델로 구분할 수 있다.

<그림 2-1> 사회복지 공급 모델의 유형화

		사회복지 공급(전달)책임의 분담체계	
		집권화	분권화
복지재정책임 분담체계	집권화	A	B
	분권화	×	C

모델 A는 중앙정부가 복지재정의 조달 책임과 서비스 공급(전달) 책임을 일차적으로 분담하는 서비스 공급 모델로서 국고보조금 지원을 통한 사회복지 공급 방식이 이 모델에 해당하는 것이다. 모델 B와 C는 사회복지 공급(전달)

책임을 지방정부가 분담하는 점에서는 동일하나 일차적인 복지재정책임을 누가 분담하느냐에 따라 구분된다. 모델 B는 중앙정부가 복지재정책임을 일차적으로 분담하는 가운데 지방정부는 서비스 공급(전달) 책임을 분담하는 방식이고, 모델 C는 지방정부가 일차적으로 복지재정 책임과 서비스 공급 책임을 모두 분담하는 방식이다. 모델 C에 있어서 중앙정부는 보충성의 원칙에 따라 복지재정 확충과 서비스 공급에 있어서 조정자 역할을 수행하게 된다.

이러한 세 가지 사회복지 공급 모델은 사회복지를 제공 및 생산하는 과정에서 달성하고자 하는 정책목표와의 부합성 정도가 달라지게 된다. 사회복지 공급체계를 설계하는 과정에서 정부가 추구하는 정책목표로는 중앙정부와 지방정부 간 적정 재정책임의 분담, 보편적 서비스 또는 지역간 형평성의 확보, 지방정부의 복지재정 선택(결정)의 자율성 제고, 지역특성에 부합하는 서비스 공급, 지역주민 등 지역공동체의 참여 증대 등을 제시할 수 있다. 세 가지 사회복지 공급 모델별로 이러한 각각의 정책목표와의 부합성 정도를 평가하여 제시한 것이 <표 2-1>이다.

<표 2-1> 사회복지 공급 모델별 정책목표와의 부합성 평가

정책목표	A 모델	B 모델	C 모델
사회복지재정의 지출 증대	중앙정부 정책의지에 따라 복지 지출 증대 가능	중앙정부 정책의지와 지방정부 재정책임분담 확대에 따라 복지지출증대	지방정부간 경쟁, 외부효과, 중앙정부 재정책임 약화 등으로 인해 재정지출 증대 제약
중앙정부 재정 책임 분담	중앙정부 재정책임 가장 높음	중앙정부 재정책임 높음	중앙정부 재정책임 약화
지방정부 재정 책임 분담	지방정부 재정책임 가장 낮음	지방정부 재정책임 낮음	지방정부 재정책임 가장 높음
보편적서비스 또는 지역간 형평성 확보	보편적 서비스 및 지역간 형평성 확보 가장 우수	보편적 서비스 및 지역간 형평성 확보 우수	보편적 서비스 및 지역간 형평성 확보 가장 취약
지방정부 복지재정 선택(결정) 자율성	지방정부 복지재정선택(결정) 자율성 제약	지방정부 복지재정선택(결정) 자율성 보장	지방정부 복지재정선택(결정) 자율성 보장 가장 우수
지역특성에 부합하는 서비스 공급	지역특성 반영 제약	지역특성 반영 우수	지역특성 반영 우수
지역주민 등 지역 공동체의 참여 증대	지역공동체 참여 제약	지역공동체 참여 우수	지역공동체의 참여 우수

A 모델은 사회복지 분권화의 이념을 희생하는 가운데 보편적 서비스 확보와 사회복지 제공의 지역간 형평성을 확보하는 데 적합한 사회복지 공급방식이라고 할 수 있다. 반면에 모델 C는 지방정부와 지역공동체의 자기결정

과 선택의 자율성 보장을 극대화할 수는 있으나, 전반적으로 복지지출 증대 효과가 약화되고 사회복지서비스 제공의 보편성과 지역간 형평성 확보를 제약하게 될 것으로 평가된다. 이에 비해 모델 B는 사회복지서비스 공급에 있어서 지방정부와 지역공동체의 자기결정과 선택의 자율성을 일정 수준 보장할 수 있으며, 지역특성을 반영한 서비스 공급이 가능하다. 또한 보편적 서비스 및 사회복지서비스 제공의 지역간 형평성을 보장하는 가운데 복지지출 증대 효과도 확보할 수 있는 모델로 평가된다.

한편, 우리가 어떤 사회복지 공급 모델을 선택하더라도 사회복지 급부의 특성상 중앙정부가 일정한 방식에 의거하여 복지재정을 지원하는 것이 불가피하다. 중앙정부가 사회복지서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 지원하는 방식으로는 국고보조금(categorical grant), 포괄보조금(block grant), 일반교부금(general grant) 등의 세 가지를 활용할 수 있다.

이 세 가지 재정지원 모델은 지원되는 재원의 지출용도 제한 여부, 공여되는 재원에 대응한 지방정부의 재원 분담 의무 부과 여부와 비용 분담 형태, 재원의 조성방식과 배분방식 등의 측면에서 차별화된다. 중앙정부가 사회복지 공급을 위하여 지방정부에 동일한 규모의 재원을 지원하더라도 어떤 방식을 활용하느냐에 따라 그 경제적·재정적 효과는 물론이고 사회적 파급효과가 다르기 때문에 사회복지 공급 과정에서 중앙정부가 추구하는 정책목표에 가장 적합한 재정지원방식을 선택하는 것이 중요하다.

<그림 2-2> 사회복지 공급 모델별 중앙정부의 재정지원 방식

		사회복지 공급 모델		
		A 모델	B 모델	C 모델
중앙정부 재정지원 방식	국고보조금	◎	×	×
	포괄보조금	○	◎	○
	일반교부금	×	○	◎

사회복지 공급을 위해 A 모델을 선택한 경우에 중앙정부는 국고보조금이나 포괄보조금제도를 활용하여 지방정부에 복지재정을 지원하는 것이 가능하다. 그리고 사회복지 공급을 위해 B 모델과 C 모델을 선택한 경우에는 중앙정부의 재정지원방식으로 포괄보조금이나 일반교부금을 활용하는 것이 가능하다. 세 가지 공급 모델에 따른 이러한 중앙정부 재정지원방식의 적합성을 평가해 보면 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 사회복지 공급 모델별 중앙정부 재정지원방식의 적합성 평가

재정지원 방 식	A 모델	B 모델	C 모델
국고보조금	보편적서비스 및 지역간 형평성 확보에 유리	×	×
포괄보조금	보편적서비스 정책목표를 추구하는 가운데 지방정부 재정결정 자율성 제고 가능	복지지출 증대, 중앙정부 재정 책임 확보, 보편적 서비스 확보 등에 유리	복지지출 증대 효과, 보편적 서비스 확보에 유리하나 분권화를 지향하는 C 모델의 성격에 효과적으로 부합하지 않는 방식
일반교부금	×	지방정부 재정결정의 자율성 제고에 유리하나 복지지출의 증대 효과 및 보편적 서비스 확보 제약 가능	분권화를 지향하는 C 모델의 성격에 가장 부합하는 재정지원 방식으로 지방정부 재정책임 제고, 복지재정 결정의 자율성 제고 효과 극대화 가능

<표 2-2>에 제시된 적합성 평가 결과를 종합해 보면 A 모델에서는 정책목표에 따라 국고보조금과 포괄보조금 방식을 동시에 활용하는 것이 가능하며, B 모델에서는 포괄보조금방식을 선택하는 것이 B 모델에 의한 사회복지 공급을 통해 추구하는 정책목표 달성에 더 크게 기여할 수 있을 것으로 평가된다. 또한 모델 C의 경우에는 포괄보조금보다는 일반교부금방식을 활용하는 것이 C 모델에 의거한 사회복지 공급을 통해 추구하는 정책목표를 달성하는데 더 크게 기여할 수 있을 것으로 평가된다. 그런데 보조금의 경제적 효과에 관한 일반이론에 의하면 일반교부금보다는 포괄보조금이 사회복지서비스 지출 증대 효과 측면에서 더 비교우위가 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 사회복지를 모델 B에 의거하여 공급하는 것이 모델 C에 의거하여 공급하는 경우에 비해 사회복지지출 증대 효과가 더 클 것으로 예상된다. 특히, C 모델에 의거하여 중앙정부의 사회복지 재원분담이 일반교부금방식에 의해 이루어질 경우 중앙정부가 복지재원으로 상정하고 이전한 재원을 지방정부가 타 용도로 사용하는 현상('Fungibility 가설')이 나타날 가능성이 높아 복지재정의 분권화가 오히려 지방정부 사회복지서비스 분야 지출 규모 또는 비중을 감소시킬 가능성이 있다.

3. 사회복지서비스의 성격과 중앙·지방정부 간 재원분담 문제

사회복지서비스는 일반적으로 지역적 공공재로서의 성격이 강하고 주민의 선호가 지역별로 다양하여 원칙적으로 지방정부가 주된 책임을 맡는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 수요가 급증하는 사회서비스나 시설의 신

축 등 재원부담이 큰 사업의 경우에는 사회서비스에 대한 재정책임을 완전히 지방으로 이양할 경우에는 지방정부의 재정적 과부담과 수요미충족을 초래할 가능성이 크다. 또한 생활시설과 같은 필수적 성격의 서비스의 경우, 서비스 공급의 지방간 격차가 확대되어 형평성의 문제를 초래할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 현재 우리나라의 사회복지서비스는 생활시설 서비스와 이용시설 서비스로 그 성격을 나누어 볼 수 있다(구인회 외, 2009:23).

생활시설 분야의 사회서비스는 서비스 내용이 주거보호를 겸하고 있는 등 취약계층에 대해 생존에 필수적인 서비스를 제공하는 성격이 강하다. 또한 서비스 접근에서는 지역적 제한이 약하여 타 지역 주민의 이용이 빈번하다. 반면에 이용시설 분야의 사회서비스는 서비스 내용이 다양하고 이용계층의 폭도 취약계층을 넘어서고 있다. 또한 서비스 이용에서 지역적 제한이 강하여 이용자의 대다수는 인근주민으로 구성되어 있다. 따라서 생활시설 서비스의 경우 지방정부와 중앙정부가 공동 대응을 통해서 전국적으로 통일된 국민최저선(national minimum)을 보장하는 것이 바람직하다. 이들 서비스 공급에 대한 재정책임을 지방정부에게 맡길 경우 조세와 혜택의 연계가 협소하여 사업축소가 우려된다는 점에서도 중앙정부의 재정지원이 유지되는 것이 필요하다. 또한 이용시설의 서비스의 경우에도 수요가 급증하는 부문에 대해서는 중앙정부가 일정 기간 재정을 지원하는 것이 필요하다. 단, 이용시설 서비스에 대해서는 서비스 간의 연계 운영이 가능하도록 지방정부에 이용시설 서비스에 대한 지출결정의 자율성을 완전하게 보장할 필요가 있다(구인회 외, 2009:23-24).

이처럼 사회복지서비스는 지역적 공공재로서의 성격이 강하고 주민의 선호가 지역별로 다양하기 때문에 사무분권화를 통해 사회복지서비스 공급에 대한 (사무)권한은 원칙적으로 지방정부가 담당하고, 지역간 또는 분야별 서비스 배분의 형평성 확보와 재정지출 확대 등을 위하여 재원부담은 중앙정부와 지방정부의 공동책임으로 설정하거나 집권화하여 중앙정부가 일정 수준 이상의 재정책임을 의무적으로 부담토록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이 때 중앙정부의 재정분담방식으로는 일반교부금보다는 포괄보조금이 보다 적합하다고 할 수 있다. 또한 중앙정부가 사회복지서비스에 포괄보조금을 지원하는 경우 지방정부에게 지방비 의무를 부과하지 않는 것이 사무분권화의 취지를 살리는데 적합하다고 할 수 있다.⁶⁾

6) 이처럼 지방정부에 비용분담의 조건이 수반되지 않는 보조금을 정액보조금(lump-sum grants)라고 한다(Shah, 1991;재인용, 박정수, 1997, 21).

Ⅲ. 사회복지 분권교부세 제도의 운영 실태 및 문제점

1. 사회복지분야 국고보조사업의 지방이양 실적

2005년 당시 지방정부에 이양된 국고보조사업 중 보건복지부의 사회복지 관련 업무는 건수 기준으로는 44.9%, 금액기준으로는 62.2%의 비중을 점할 정도로 압도적으로 높았다. 또한 보건복지부 소관 전체 국고보조사업 138개 중에서 67개 사업(5,959억원)이 지방정부로 이양되고 71개 사업(4조 3,409억원)이 국고보조사업으로 유지되었는 바, 건수 기준으로는 48.5%, 금액기준으로는 12.1%가 지방정부에 이양되었다.

2004년 당시의 보건복지부의 국고보조사업과 관련 예산 자료를 기준으로 지방정부에 이양된 사업과 국고보조사업으로 유지된 사업의 비중을 사회복지분야별로 건수와 예산으로 구분하여 분석해 보면 <표 3-1>과 같다. 지방정부에 이양된 67개 사무의 사회복지분야별 구성비에 있어서는 장애인복지와 노인복지분야의 국고보조사업이 지방정부에 대폭 이양되었다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 사회복지분야별로 지방이양 사무와 국고보조사업 유지 사무의 상대적 비중을 살펴보면, 공공부조와 보건분야 사무는 계속 기관위임사무의 형태로 유지되면서 중앙정부가 국고보조사업을 통해 이를 수행하는 반면에 사회복지서비스 분야는 대폭적으로 사무에 대한 권한과 재정책임이 지방정부로 이양되었음을 확인할 수 있다. 장애인복지와 아동복지 분야가 사무건수나 예산 규모 측면에서 지방정부로의 권한과 책임의 이양 수준이 높은 것으로 확인된다.

〈표 3-1〉 보건복지부 국고보조사업의 지방이양 실적 분석

(단위 : 건, 백만원, %)

분 야 별	지방이양 사업		국고보조유지 사업		합 계	
	건수	예산	건수	예산	건수	예산
공공부조	3 (33.3)	10,831 (0.3)	6 (66.7)	3,746,904 (99.7)	9 (100.0)	3,757,735 (100.0)
일반사회복지	7 (63.6)	109,141 (77.7)	4 (36.4)	31,365 (22.3)	11 (100.0)	140,506 (100.0)
장애인복지	24 (61.5)	176,050 (61.5)	15 (38.5)	110,184 (38.5)	39 (100.0)	286,234 (100.0)
노인복지	13 (72.2)	162,122 (32.9)	5 (27.8)	330,177 (67.1)	18 (100.0)	492,299 (100.0)
아동복지	11 (64.7)	90,254 (93.1)	6 (35.3)	6,725 (6.9)	17 (100.0)	96,979 (100.0)
모자복지	3 (60.0)	6,618 (39.0)	2 (40.0)	10,345 (61.0)	5 (100.0)	16,963 (100.0)
보 건	6 (15.4)	40,838 (28.0)	33 (84.6)	105,210 (72.0)	39 (100.0)	146,048 (100.0)
합 계	67 (48.5)	595,854 (12.1)	71 (51.5)	4,340,910 (87.9)	138 (100.0)	4,936,764 (100.0)

2. 분권교부세제도의 도입 및 개편 과정

중앙정부는 지방정부에 이양된 149개 국고보조사업을 수행하는 데 필요한 재원을 지방정부로 이양하기 위하여 2005년에 분권교부세제도를 도입하였다. 2005년 분권교부세제도의 도입 당시 분권교부세의 재원은 내국세 수입의 0.83%로 책정되었다. 그 결과 당초 2004년 국고보조금 정비방안 마련시 추계되었던 149개 사업의 예산규모 9,581억원의 88.24%에 해당하는 8,454억원을 분권교부세로 지원하였으며, 나머지 11.76%에 해당하는 1,127억원은 2004년의 담배값 인상에 따라 추가로 확보되는 지방정부의 담배소비세 수입으로 충당토록 하였다.

지방정부로 이양된 147개 국고보조사업을 수행하는 데 필요한 재원이양 수단으로 신설된 분권교부세는 당초 이양재원 규모를 2004년도 국고보조금 규모를 기준으로 결정함으로써 지방으로 이양된 해당 사업분야의 미래 재정 지출수요를 고려한 적정 재원배분 규모 산정 노력을 체계적으로 기울이지 못했다. 특히, 전체 지방이양사업건수의 44.9%와 이양금액의 62.2%를 점하고 있는 67개 사회복지사업의 예산(2005년도 사회복지사업 분권교부세 규모는 5,959억원)에 있어서 이러한 문제가 심각하게 노정되었다.

이러한 이유로 인해 사회복지 지방이양사업의 경우 2005년도부터 지방정부의 추가적인 재정부담을 초래하였다. 사회복지 지방이양사업의 2005년도 예산배분 현황에 의하면, 시·군·구 기초자치단체의 재정부담이 전년도에 비해 크게 높아진 것으로 확인되고 있다. 특별·광역시의 경우, 전체예산액 대비 시본청 부담은 50.8%에서 56.2%로, 자치구 부담은 8.9%에서 11.3%로 증가했다. 또한 도의 경우, 전체예산액 대비 도본청 부담은 20.6%에서 16.0%로 감소한 반면, 시·군 부담은 26.4%에서 45.6%로 대폭 증가하였다.

분권교부세제도 도입 이후 사회복지분야 지방이양사업을 중심으로 하여 조정되었던 이러한 문제점을 해소하기 위하여 중앙정부는 <표 3-2>를 통해 정리되어 있는 바와 같이 2005년 이후 재원규모, 수요산정 대상사업 유형 분류, 수요산정항목 구분, 수요산정방법, 재원교부체계 등에 대한 지속적인 제도 개선 방안을 마련하여 왔다. 그 중 몇 가지 핵심적인 내용에 대해 추가적인 설명을 하면 다음과 같다.

<표 3-2> 분권교부세 도입 이후 주요 제도 개편 내용

구 분	개편 내용
재원규모 (법정율)	내국세의 0.83%(2005) → 내국세의 0.94%(2006) -인상분(0.11%) 전액 사회복지 수요에 배정
수요산정 대상사업 유형 분류	경상적 수요: 74(05)→77(06)→80(07)→92(08) 비경상적수요(일반수요): 39(05)→41(06)→45(07)→35(08) 비경상적수요(특정수요): 36(05)→31(06)→24(07)→22(08)
수요산정 항목구분	사회복지: 3개 항목(2005) → 4개 항목(2006) 문화관광: 2개 항목(2005) → 3개 항목(2006)
수요산정 방법	- 수요산정기준: 사업별 국고보조금 5년 평균→전년도 사업별 예산편성액(2006) - 교부액 조정: 자치단체 담배소비세 조정을 폐지 및 재정력지수 반영 도입(2006) - 경상적 수요 배분기준: 재정수요액 기준 70%, 재정력 기준 30% (2006) - 비경상적 수요(일반수요): 광역 20%, 기초 80%→특·광역시 30%, 도 70%(본청 14%, 시군 56%)(2006)→도 70% (본청 3.5%, 시군 66.5%)(2006)→도 70%(본청 5%, 시군 65%)(2008)/총인구, 수산업종사자, 농업종사자, 재정력 등 분야별 배분비율 조정(2006, 2008)
재원 교부체계	- 당해 자치단체 직접교부(시도, 시군구)→특별·광역시 본청 일괄교부, 도 본청과 시군으로 교부(2006) - 노인, 장애인, 정신요양시설에 대해서는 광역자치단체의 역할 강화를 위해 도 본청으로 교부(2006)

첫째, 지방정부에 이양된 사회복지시설에 대하여 364억원을 특별교부세로 추가 지원하고, 2006년부터는 분권교부세율을 0.83%에서 담배소비세 분으로 전가한 몫을 중앙정부가 전액 지원한다는 명분하에 0.11%p 증가시켜 0.94%로 상향 조정하였다.

둘째, 장애인복지시설운영비, 노인복지시설운영비, 정신요양시설운영비 등 3개 사업은 현재의 분권교부제도하에서 재원조달에 문제점이 있으므로 분권교부세 재원 0.83% 중 0.21%가 이 사업들의 재원 비중이라고 보고 현행 제도를 유지하되 그 안에서 별도로 재원을 배분토록 하였다. 또한 2006년부터 분권교부세율 인상에 따라 확보되는 1,180억원 전액을 이들 3개 사업 등에 지원토록 하였다.

셋째, 지방이양사업에 대한 광역지방정부의 역할을 강화하기 위하여 생활권이 같은 특별·광역시·도는 분권교부세를 본청으로 일괄 교부하여 재원운영의 신축성을 높이도록 하였다. 그리고 기초지방정부가 기피하는 노인, 장애인생활시설과 정신요양시설운영에 대해서는 도(道)의 경우에도 분권교부세를 도본청으로 일괄교부하고, 시·도비 지원의 가이드라인을 제시하여 시·도비를 확보토록 하였다. 또한 이들 사업의 안정적 지원을 위하여 분권교부세 내에 별도의 사업항목을 신설하여 재원의 일정분 이상을 우선적으로 배분토록 하는 제도적 장치를 만들었다.

한편, 사회복지사업의 지방이양 이후 지방정부의 지속적인 사회복지 재정부담의 증가에 따른 보완책을 마련하기 위해 보통교부세제도와 부동산교부세제도 등의 개편 노력도 함께 전개되었다.

첫째, 보통교부세 산정시 기준재정수요액 산정시 사회복지비 비중의 지속적 확대(2005년 10.6% → 2006년 12.4% → 2007년 19.4% → 22.1%)하였고, 사회복지비 관련 기준재정수요액 산정 규모를 확대하기 위하여 2007년에 사회복지균형수요보정 항목을 도입하였고, 2008년에는 이를 더욱 강화하였다. 그 결과 2008년의 경우 사회복지균형수요액 비중이 전체 기준재정수요액의 1.9%를 점하고 있다. 또한 2008년부터 기준재정수요액 산정 인센티브 항목의 하나로 “사회문화·복지분야 예산운영” 항목을 신설하였다.⁷⁾ 이 제도는 사회문화·복지분야 예산 비중이 동종의 자치단체의 평균 비중보다 큰 경우 인센티브를 제공함으로써 사회문화·복지분야 지출예산 확대 편성을 유도하기 위한 것이다.

둘째, 종합부동산세 수입으로 재산세 세수감소분을 보전한 후 남은 잔여재

7) 산정기준 : [해당 자치단체의 전년도 일반회계 사회문화복지분야 일반재원 예산비중 - 동종 자치단체 평균 사회문화복지분야 예산비중]×해당자치단체 사회문화복지분야 예산액] ×10%

원(균형재원)의 25%를 사회복지 재원으로 교부하는 제도를 2008년부터 도입하였다.⁸⁾

셋째, 보건복지부는 사회복지업무의 지방분권화 확대에 대응하기 위하여 2006년부터 지방자치단체 복지종합평가제도를 도입하였고, 2009년부터는 이 제도가 지방자치단체 합동평가제도로 통합될 예정이다.

3. 사회복지분야 지방이양사업에 대한 자원배분 및 운영 실태

(1) 분권교부세내 자원배분 비중 및 수요 구조

분권교부세제도는 2005년부터 지방으로 이양된 149개 국고보조사업에 대한 재원이양 수단으로 도입되었으나, 현재 분권교부세의 전체 재원 중 70% 정도가 사회복지분야 재원으로 할당되고 있어 사실상 사회복지교부금제도와 같은 효과를 창출하고 있다.

<표 3-3> 분권교부세 중 사회복지분야 지원 현황 (각 연도별 예산기준)

구 분	분권교부세 총액	사회복지분야	비중(%)
2005년	8,454억원	5,310억원	62.8%
2006년	10,065억원	6,713억원	66.7%
2007년	11,385억원	7,835억원	68.8%
2008년	12,595억원	8,792억원	69.8%

자료: 강성조(2008)

분권교부세는 그 재원을 정상적 수요와 비정상적 수요(일반수요와 특정수요)로 구분하여 산정·교부하고 있는 바, 사회복지분야 지방이양사업의 수요 유형별 분포 및 연차별 변화 추이는 <표 3-4>를 통해 제시한 바와 같다. 2008년 예산기준으로 특정수요 관련 사업이 7건에 불과하지만 전체 재원의 50% 정도를 배정받고 있다.

8) 배분액 결정 기준 : 세출예산 사회보장비 비율의 비중 13%, 자치단체별 인구수 중 노령인구 수의 비중 4%, 국민기초생활수급자 수의 비중 3%, 장애인 수의 비중 3%, 전국 노인요양시설 정원 중 해당 자치단체 정원 비중 2%

〈표 3-4〉 사회복지 지방이양사업의 수요 유형별 자원배분 변화 추이

(단위: 사업수)

연도	계	경상적 수요	비경상적 수요		
			소계	일반수요	특정수요
2005	67 (6,638억 원)	50 (2,973억 원)	17 (3,665억 원)	9 (139억 원)	8 (3,526억 원)
2006	67 (8,369억 원)	50 (3,124억 원)	17 (5,245억 원)	10 (89억 원)	7 (5,156억 원)
2007	67 (9,689억 원)	52 (3,792억 원)	15 (5,897억 원)	8 (78억 원)	7 (5,819억 원)

자료: 감사원(2008)

〈표 3-5〉 2008년도 현재 사회복지분야 지방이양사업의 수요 유형 및 예산배분 현황

구 분	계	경상적수요				비경상적수요	
		노인복지 (10개 사업)	장애인복지 (20개 사업)	아동복지 (9개 사업)	그밖의 복지 (13개 사업)	일반수요 (8개 사업)	특정수요 (7개 사업)
예산 (억원)	8,793	809	748	1,295	1,467	91	4,384
비중 (%)	100	9.2	8.5	14.7	16.7	1.0	49.9

(2) 사회복지 지방이양사업의 예산규모 증가 및 분권교부세의 분담 수준

우선, 현재 분권교부세제도를 통해 중앙정부로부터 재원을 이전받고 있는 사회복지분야 지방이양사업의 예산규모 변동 상황을 분석해

보면, 이양 전에 비해 이양 후에 사회복지분야 지방이양사업의 연평균 증가율이 더 높게 나타나고 있다. 또한 사회복지분야 이양사업의 연평균 증가율은 총예산 및 사회복지 전체 예산에 비해서도 더 높게 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 지방자치단체 연도별 사회복지관련 예산변동 현황

(단위: 백억 원, %)

구 분	이양 전			이양 후			연평균 증감율		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	이양전	이양후	전체
총예산(A)	9,112	9,753	9,889	10,706	11,547	11,199	4.2	8.1	6.1
사회복지(B)	865	943	1,067	1,289	1,532	1,728	11.1	19.8	15.5
비중(B/A)	9.49	9.67	10.79	12.04	13.27	15.43	10.0	12.7	11.0
사회복지분야 이양사업(C)	92	104	130	168	192	225	18.5	22.0	20.2
비중(C/A)	1.01	1.07	1.31	1.57	1.66	2.01	1.1	1.6	1.33

자료: 감사원(2008)

〈표 3-7〉 사회복지분야 국고보조사업 및 지방이양사업 예산 추이

(단위 : 억 원)

구 분	이양 전			이양 후			연평균 증가율(%)		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	이양전	이양후	전체
사회복지예산(A)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	11.1	19.8	15.5
국고보조사업(B)	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	11.7	15.3	13.5
비중(B/A)	81.4	79.0	82.0	73.8	75.6	78.4	80.8	74.7	78.4
국고보조금(C)	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	11.3	13.8	12.5
비중(C/B)	70.3	69.2	69.7	68.4	67.9	68.3	69.7	68.2	69.1
지방비(D)	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	12.6	18.6	15.6
비중(D/B)	29.7	30.8	30.3	31.6	32.1	31.7	30.3	31.9	30.9
지방이양사업(E)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,482	18.5	22.0	20.2
비중(E/A)	10.7	11.1	12.1	13.1	12.5	13.0	11.3	12.8	11.9
국고/분권(F)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734	20.4	8.2	14.3
비중(F/E)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	34.4	46.6	34.6	41.8
지방비(G)	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,747	16.8	36.7	26.8
비중(G/E)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	65.6	53.4	65.4	58.2

자료: 감사원(2008)

둘째로, 사회복지분야 지방이양사업 관련 예산의 연평균 증가율을 사회복지분야 국고보조사업과 비교해 보면, 지방이양사업이 훨씬 높은 것으로 확인된다. 이상과 같은 분석 자료들은 사회복지분야 지방이양사업에 대한 예산규모의 연평균 증가율이 지방정부 전체 예산, 사회복지예산, 일반적인 국고보조금사업 등에 훨씬 높게 나타나고 있음을 보여주고 있다.

셋째로, 사회복지분야 지방이양사업에 대한 분권교부세(지방이양 이전에는 국고보조금)와 지방비의 채원 부담 비율 추이를 분석해 보면, 지방이양 이전에 비해 이양 이후에 지방비 부담 비율이 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 분권교부세에 의한 중앙정부의 경비부담률은 이양전에 비해 47.2%→34.4%로 감소하였고, 지방비 부담률은 52.8%에서 65.6%로 증가하였다.

4. 사회복지 지방이양사업의 예산 분석

기초자치단체를 대상으로 수집된 2005-2007년도 연말 기준 최종예산 자료를 분석한 결과에 의하면, 우선 사회복지부문 지방이양사업에 배분된 예산규모 증가는 당초 예상보다 큰 것으로 나타나고 있다. 2006년과 2007년에 각각 전년도 대비 21.7%, 25.5%의 증가율을 보이고 있어, 지방교부세의 6.5%, 12.7% 증가율을 크게 상회하고 있다. 지방자치단체로 교부된 사회복지부문 분권교부세의 증가율도 각각 16.2%, 23.2%를 기록하고 있다. 이러한 결과는 사회복지사업에 대한 지방자치단체의 예산 확보가 크게 증가하지 못할 것이라는 우려와는 다른 결과를 보이고 있다. 그럼에도 지방이양 이후 시군구 부담은 지방이양 이전에 비해 전체 사업예산 중 부담 비율이 50%포인트 이상 증가한 상태가 지속되고 있다. 또한 지방이양 이후 첫째와 달리 광역단체의 부담이 크게 증가하였다. 따라서 사업의 총액 규모로 파악할 때는 지방자치단체의 사회복지사업 부담 증가에 대한 문제 제기가 현실적으로 설득력이 충분한 사안이라는 점을 확인할 수 있다.

둘째로, 기초자치단체유형별로 사회복지 지방이양사업의 평균 예산규모에 차이가 있다. 2005년 이후 전체 예산규모는 증가하고 있으나, 도의 시지역 예산은 2006년보다 2007년에 감소하고 있다. 또한 시도 부담의 절대액은 모두 증가했으나, 시군구 부담액은 도의 군지역을 제외하고는 2006년보다 2007년에 감소하였다.

셋째로, 지역의 재정역량과 복지수요의 크기가 지방이양사업 예산의 확보 정도와 유의미한 상관관계가 있다. 도의 시·군지역에서 재정자립도와 지방이양사업예산의 크기는 강한 상관관계를 보였으며, 점차 관계의 강도가 높아지고 있음. 기초수급자 비율은 특히 도의 군지역의 경우 지방이양사업예산 규모와 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타나고 있으며, 노인비율도 도의 시, 군지역에서는 지방이양사업예산의 크기와 음의 상관관계를 보였다.

넷째로, 개별사업 시행 지자체의 변화를 파악한 결과 노인복지사업은 장애

인복지사업에 비해 이를 보편적으로 시행하는 지자체도 많고 예산 규모도 컸으며, 상대적으로 장애인사업은 연도별 증가가 큰 것으로 파악되었다.

다섯째로, 사업을 세부적으로 분석한 결과, 경상수요사업과 비경상수요사업의 구분이 명확하지 않은 것으로 확인되고 있다. 현재 사업을 시행하고 있는 지자체가 절반이 안 되는 사업들이 경상수요사업에 다수 존재하고 있으며, 비경상수요사업의 지역봉사사업과 같은 경우에는 120개 지자체가 시행하고 있어, 경상수요사업과 비경상수요사업에 대한 구분 기준의 현실적합성이 낮음을 시사하고 있다.

여섯째로, 세부사업 가운데 예산 규모가 크고 지속적으로 지출이 증가하고 있는 사업을 지자체유형별로 분석한 결과, 개별 사업예산에 대한 기초지자체별 예산 규모는 지자체 유형별로 차이를 보이고 있다. 경로당운영의 경우 도의 군지역이, 경로식당무료급식 예산은 서울시 자치구가 다른 지역에 비하여 많은 예산을 투입하고 있고, 재가노인복지시설운영, 노인생활시설 예산은 광역시 구·군의 예산규모가 크게 나타났다. 장애인복지사업은 노인복지사업과 비교할 때, 서울시 자치구의 평균예산 규모가 광역시나 도의 시군에 비해 크게 높게 나타났다.

5. 사회복지 분권교부세제도 설계 및 운영상의 문제점

(1) 분권교부세제도 설계상의 문제점

우선, 국고보조사업을 지방정부로 이양함에 있어서는 ‘동등보상의 원칙’에 의거하여 이양된 사업을 수행하는 데 소요되는 재원을 전액 중앙정부 재원에서 지방정부로 이양해야 한다. 그럼에도 불구하고 분권교부세 신설 과정에서 중앙정부는 2004년 기준으로 해당 사업을 수행하는 데 소요되는 재원의 일부분을 담배소비세 인상에 따른 지방세 추가 징수 예상액으로 충당토록 함으로써 ‘동등보상의 원칙’을 위배하였다. 따라서 2006년에 분권교부세 교부율이 0.11%p 증가하였다고 하지만, 이것은 중앙정부 재원의 추가적인 지방이양이라기 보다는 지방정부에 전가하였던 재정책임을 다시 중앙정부로 환원한 조치에 불과하다. 그 결과 분권교부세의 교부율이 0.11%p 증가하더라도 지방에 이양된 사회복지사업에 대한 중앙정부의 재정책임 분담은 내국세 수입의 증가율에 연동되어 이루어질 뿐이어서 급격히 증가하는 복지재정지출 수요를 충당하는 데 어려움이 있을 뿐 아니라 추가적인 재정부담은 그대로

지방정부에 전가될 수밖에 없다. 분권교부세 교부율의 상향 조정에도 불구하고 현행 사회복지사업의 지방이양과 분권교부세제도가 안고 있는 구조적인 문제점은 전혀 해소되지 않고 계속 남아있다. 노인인구 증가 속도나 장애인 증가 속도, 가족기능의 변화 속도 등은 향후 오랜 기간 동안 내국세 증가율을 크게 앞설 것이지만, 분권교부세는 내국세 증가율에 연동된 관계로 현재의 시스템으로는 늘어나는 복지욕구에 효과적으로 대응하기가 어려운 상황이다.

또한 사회복지사업 지방 이양 이후에도 중앙정부가 별도의 재원대책 없이 지속적으로 사업을 확대함으로써 지방에 더 많은 부담이 전가되기도 하였다. 예를 들어 2005년 지방이양 당시 아동급식 대상자는 기초생활보장 수급 가구 아동 5만여 명이었으나, 2006년부터 별도의 재원대책 없이 차상위계층 등 23만여 명으로 확대하여 지방자치단체에 재정부담을 전가하였다.

그 결과 앞에서 제시한 바와 같이 지방이양사업에 대한 분권교부세의 경비 분담률은 이양 전에 비해 47.2%에서 34.3%로 감소한 반면에 지방비 부담률은 52.8%에서 65.6%로 증가함으로써 지방자치단체의 재정분담 및 재정압박이 점차 가중되는 문제점이 발생하고 있다.

둘째로, 경상적 수요 산정공식 및 비경상적수요 반영 과정에서 지방이양 복지사업의 재정수요를 충족하지 못하고 있는 점도 제도 설계상의 한계로 지적할 수 있다. 현행 지출수요 산정방식은 측정 단위가 부적절하고 복지시설 분포의 지역간 격차조정 기능이 없으며, 경상적 수요 산정방식의 경우 단순히 시설 수만 반영하고 시설 내 수용인원이나 종사자 수를 반영하지 못하고 있다. 또한 복지시설 종사자 인건비 반영률도 미흡하고, 사회복지 형평성 제고를 위한 지역간 격차 조정기능도 미흡한 것으로 평가된다. 한편, 국고보조사업과 유사한 방식으로 운영되는 분권교부세 특정수요사업의 경우에도 재정 수요 미충족 문제를 안고 있다. 전년도 시설 현황에 기초하여 재정지출수요를 산정하기 때문에 신규 시설 투자가 어려운 실정이다.

셋째로, 지방이양사무에 대한 복지정책의 주무부처와 복지재원의 관리주체가 이원화(보건복지가족부, 행정안전부)되어 있어 복지정책 및 관련사업의 추진이 비효율적으로 이루어지고 있다. 예를 들어 노인장기요양보험제도의 도입 등으로 인하여 노인시설이 지속적으로 확충되어야 하지만, 현행 분권교부세제도하에서 이에 대한 충분한 재원이 확보되지 않아 정부 정책 추진이 어렵고 지방은 재정부담 증가로 불만이 고조되는 현상이 발생하고 있다.

(2) 사회복지분야 지방이양사업에 대한 자원배분 및 운용상의 문제점

우선, 지방자치단체 재정부담 증대 및 서비스 배분의 지역간 격차가 발생하고 있다. 지방자치단체의 복지예산이 전체 예산에 비해 빠른 속도로 증가하고 있는 가운데 지방자치단체 전체 복지예산 증가율보다 사회복지분야 이양사업 예산 증가율이 더 높게 나타나고 있다. 또한 지방이양사업에 대한 전체 예산 중 지방비 부담 비율이 이양 이전에 비해 점차 높아지고 있다. 그 결과 사회복지분야 지방이양사업이 지방자치단체의 재정압박 요인으로 작용하고 있으며, 자체사업 예산비율이 점차 감소하는 결과를 초래하고 있다.

〈표 3-8〉 최근 5년간 지방자치단체의 총예산 및 사회복지예산 증가율 비교
(단위: 조원, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 (당초)	증가율 (04 ~ 07)
총 예산(A)	98.9조	107.1조	115.5조	128.0조	124.9조	29.6%
사회복지 예산(B)	10.7조	12.9조	15.3조	18.8조	21.7조	76.3%
비 율 (A/B)	10.8%	12.0%	13.3%	14.7%	17.3%	

참고: 2008년은 사업예산 분류기준에 의한 자료이며, '07년 이전보다 복지예산의 범위가 다소 확대 되었음.

〈표 3-9〉 연도별 지방자치단체 총예산 중 자체사업 예산 추이 변화
(단위: 십억원, %)

구 분	이양 전			이양 후		
	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
총 예산	91,115	97,525	98,892	107,062	115,472	111,986
자체사업예산	20,354	23,849	28,595	32,611	32,881	29,753
(비 율)	22.3%	24.5%	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%

주 : 자체사업 예산은 사업예산 중 보조사업 예산을 제외한 가용재원임.

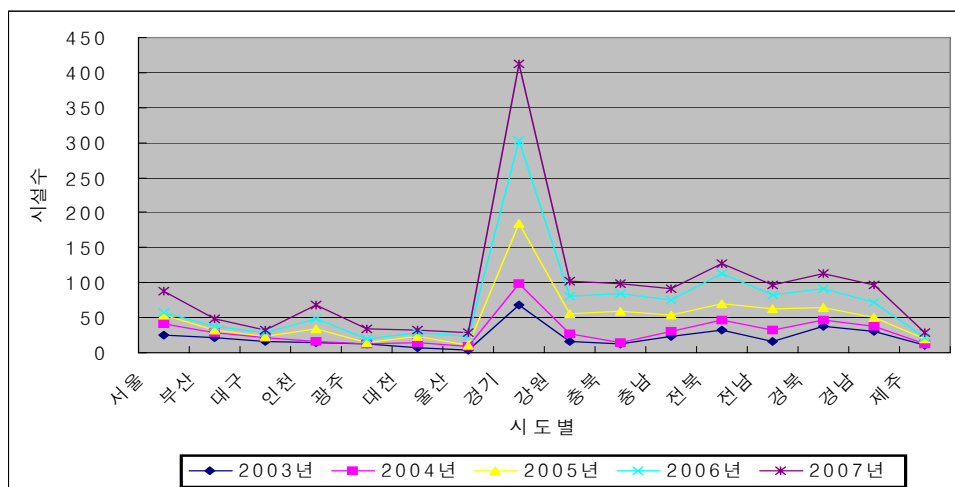
한편, 사회복지사업 지방이양 이후 지방자치단체의 재정력이 취약한 자치단체의 경우에는 상대적으로 사회복지 지방이양 사업에 대한 재정지출 수준이 낮아 지역간, 자치단체간 사회복지 지방이양사업의 서비스 배분에 있어 격차가 발생하고 있다. 재정자립도가 낮고, 재정규모가 작은 자치단체에서 오히려 복지재정 지출 압박 수준이 더욱 높아지고 있으며, 재정자립도가 높고 재정규모가 큰 자치단체는 자체사업을 보다 적극적으로 수행하고 있어

자치단체간·지역간 복지 수준의 격차는 더욱 확대될 가능성이 높다. 예를 들어 2008년 4월 감사원 감사결과 보고서에 의하면 노인시설운영사업의 경우 지방이양 이후 지역간 시설운영자 인건비 및 관리운영비 격차가 발생함에 따라 시설종사자들의 이직이 잦고, 이로 인해 시설서비스의 질 저하를 유발하고 있는 것으로 지적되고 있다.

둘째로, 지역별 복지시설 불균형 분포와 타지역 주민 입소에 따른 경비부담 조정 시스템 부재 문제를 지적할 수 있다. 노인·장애인·정신요양 등 일부 생활시설의 경우 대도시주변 및 농촌에 시설이 집중되어 해당 지자체의 재정부담이 가중되고 있다. 노인생활시설수는 '03년 351개, '04년 488개, '05년 813개, '06년 1,166개, '07년 1,498개로 크게 증가하고 있으며, 대도시 지역보다 농촌지역 시설이 빠르게 증가하고 있다.

특히, 타지역주민 입소율이 높아 시설이 입지한 자치단체의 지방비 부담에 대한 반발이 제기되고 있다. 장애인시설의 타지역주민 입소율은 경북 44%, 충북 38%, 경기 37%, 서울 35% 등이며, 정신요양시설은 대전 55%, 충남 48%, 충북 46%, 경기 37% 등의 타지역주민 입소율을 기록하고 있다. 전국 59개 정신요양시설 중 22개 시설이 충청남도(11), 경기도(6), 경상북도(5) 등 3개 지방자치단체에 편중되어 있다. 노인요양시설은 요양보험제도 도입에 따른 급속한 시설확충(04년: 488 → 05년: 813 → 06년 : 1,166개)으로 인해 재정부담이 가중되고 있다. 이처럼 사회복지 생활시설이 지역간에 불균형하게 분포하고 있음으로써 타지역 입소자가 다수 존재하고 있음에도 불구하고 자치단체 상호간 타지역 거주 생활시설 입소자에 대한 경비 분담 및 정산시스템이 구축되어 있지 않다.

〈그림 3-1〉 노인생활시설수 시도별 현황



셋째로, 사회복지사업의 지방분권화에 따른 체계적인 사후평가 및 성과관리 시스템 구축이 미흡하다. 최근 보통교부세 기준재정수요액 산정과정에서 인센티브제도로 도입된 “사회문화·복지분야 예산운영” 항목은 실질적인 유인장치로서의 효과를 크게 기대하기 어렵다. 보건복지가족부가 2006년부터 도입한 지방자치단체 복지종합평가제도는 지방이양사업을 포함한 지방자치단체의 전반적인 사회복지업무를 평가하기 위한 제도로 도입되었으나, 분권교부세 재원배분 주체와 평가 주체의 이원화로 인해 지방이양사업의 성과관리와 재원배분을 체계적으로 연계시켜 관리할 수가 없다.

(3) 사회복지사업 지방이양에 따른 지방비 부담 완화를 위한 제도 개선의 효과성 미약

우선, 사회복지사업 지방이양 등에 따른 지방비 부담 완화를 위하여 지방교부세의 기준재정수요 산정과정에서 사회복지비 비중을 제고하는 개선 활동을 전개하였으나, 이러한 제도적 장치는 사회복지 수요의 증가에 대응하기 위한 실질적인 재원보장 장치로 작동하기에는 한계가 있다. 지방교부세의 전체 규모가 한정되어 있고, 재원의 지출용도가 설정되어 있지 않은 상황에서 기준재정수요액 산정과정에서 사회복지비 비중이 높아지더라도 지방자치단체 입장에서는 사회복지 재원의 실질적인 증대 효과를 확보하기가 어렵다.

다음으로, 2008년도부터 부동산교부세의 잔여재원 중 25% 상당액을 지방자치단체의 사회복지 부문 재원으로 배분하고 있으나, 이 제도는 재원의 안정적 확보 측면에서 근본적인 한계를 노정하고 있다. 종합부동산세 개편에 따라 세수 규모가 감소하게 될 경우 잔여재원이 확보되지 않을 수도 있어 실질적인 재원지원 장치로서의 실효성을 상실할 수도 있다. 현재 정부가 발표한 세제개편안에 의하면 2008년의 경우 균형재원 중 사회복지부문 예산이 5,443억원이었으나, 2009년에는 그 규모가 1,971억원으로 약 3,500억원 정도의 예산 감축이 발생할 것으로 추정되고 있다. 따라서 종합부동산세 개편이 실현될 경우 사회복지수요는 많으나 재정여건이 열악한 지방자치단체에 상당한 부담으로 작용할 것으로 예상된다. 한편, 잔여재원이 확보되어 이중 일부를 사회복지 관련 재원으로 지방자치단체에 배분하더라도 재원배분이 연말에 이루어지기 때문에 사회복지 지출 수요에 탄력적으로 대응하는데 어려움이 있다.

〈표 3-10〉 종합부동산세 개편에 따른 사회복지예산 감소 추계

(단위: 억원, %)

구 분	2007년	2008년(A)	2009년 추계(B)	증감(B-A)	증가율(%)
부동산교부세 예산(a)	18,892	31,770	17,882	△13,888	△43.7
세수감소분 ¹⁾ (b)	9,971	10,000	10,000	-	-
균형재원(c=a-b)	8,921	21,770	7,882	△13,888	△63.8
사회복지예산 (c× 25%)	2,230	5,443	1,971	△3,472	△63.8

주: 2009년 세수감소분은 2007년 실적을 감안하여 1조원 수준으로 추계

(4) 지방자치단체 사회복지사업에 대한 재정지원 다원화에 따른 문제점

현재 지방자치단체 사회복지사업에 대한 재정지원 채널이 다원화되어 있다. 지방교부세 보통교부세는 기초생활보장사업, 67개 지방이양사업 등을 포함한 지방자치단체의 복지사업 수행에 필요한 일반재원 지원 채널로 활용되고 있다. 또한 지방교부세 분권교부세는 67개 사회복지 지방이양사업을 포함을 포함한 14개 부처 149개 사업의 지방이양에 따른 재원이전 채널로 활용되고 있다. 그리고 2008년부터 종합부동산세 수입 중 지방자치단체의 재산세와 거래세 감소 보전분을 제외한 나머지 재원(균형재원) 중 25% 상당액을 사회복지 재원으로 배분하고 있다.

이처럼 사회복지 국고보조사업에 대한 국고보조금 지원 외에도 지방자치단체가 담당하고 있는 사회복지사업에 대한 재정지원 채널이 지방교부세 내에서도 3가지 제도로 다원화되어 있어 지방자치단체별 사회복지 재정지출 수요 산정 및 재정지원이 종합적·체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 분권교부세를 제외하면 보통교부세와 부동산교부세를 통한 사회복지 관련 재정지원 채널은 중앙정부의 수요 산정 및 교부액과 지방자치단체의 실제 재원지출 간의 연계성을 제도적으로 보장할 수 없다. 그 결과 중앙정부가 지방교부세제도를 통해 지방자치단체의 사회복지 재정지출을 위해 지원한 재원 규모에 비해 실제의 사회복지 관련 재정지출이 이에 미치지 못하는 결과(과소지출)를 초래할 수 있다. 또한 재정지원 통로가 다기화되어 있기 때문에 지방자치단체별 사회복지사업의 지출수요(수요 조건)와 재정여건 등을 종합적으로 고려한 차별적인 재정지원제도를 설계하는 것이 어렵다.

IV. 분권교부세의 보통교부세로의 통합 법제화 및 문제점

1. 분권교부세의 보통교부세로의 통합 관련 규정과 그 의미

현행 지방교부세법 부칙 관련 규정에 의하면 앞으로 분권교부세는 2009년까지만 존속하고, 2010년부터는 이를 폐지하고 보통교부세로 통합하도록 되어 있다. 이 규정에 의거하여 2010년부터 분권교부세를 폐지하고 보통교부세로 통합할 경우, 보통교부세가 교부되지 아니한 지방자치단체에 대해서는 분권교부세로 교부되던 재원을 보전하기 위한 특별한 조치를 취하여야 하는 것으로 지방교부세법 부칙에 규정되어 있다.

이와 같은 지방교부세법 관련 규정에 의하여 앞으로 분권교부세를 폐지하고 이를 보통교부세로 통합하는 방안이 예정대로 추진될 경우, 67개 사회복지 지방이양사업을 분권교부세제도(사무의 분권화 + 재정책임의 집권화)의 과도기적 과정을 거쳐 “지방사무로 완전히 이관”하게 된다. 그 이후부터는 지방자치단체가 67개 (지방이양)사무에 대한 서비스 공급 책임과 재정책임을 완전하게 함께 부담하여야 한다. 사회복지서비스에 대한 사무 및 재정분권이 완성되는 것이다.

그런데 이러한 67개 사회복지 지방이양사업에 대한 완전한 분권화를 실현하는 과정에서 현행 보통교부세제도하에서는 지방교부세 불교부단체에 대해서는 지방이양사업에 대한 재원이전을 보장할 수 없기 때문에 별도의 재원보전 대책을 마련할 필요가 제기되는 것이다.

2. 보통교부세로의 통합을 통한 사회복지재정 분권화에 따른 긍정적·부정적 효과

분권교부세를 보통교부세로 통합하여 67개 지방이양사업에 대한 완전한 재정분권화가 실현될 경우, <표 4-1>을 통해 제시한 바와 같은 일반적인 관점에서 제시되고 있는 복지재정 분권화에 따른 긍정적 또는 부정적 효과가 초래될 수도 있다.

〈표 4-1〉 복지재정 분권화에 따른 긍정적·부정적 효과

긍정적 효과	• 사회복지의 제공과 생산에 대한 지방정부의 권한과 책임 강화 • 지방정부 복지재정 운영의 자율성 제고 및 효율적인 자원배분 가능 • 지방정부의 사회복지에 대한 재정책임성 제고 가능 • 지역적 특성과 다양성을 반영한 지역복지계획의 수립 및 주민요구에의 반응성(responsiveness) 제고 • 지역주민, 지역NGO 등 지역공동체의 지역복지정책결정 및 지역복지 예산편성 과정에의 참여기회 확대 • 지역단위의 통합적인 사회복지 전달체계 구축 용이 • 사회복지 성과평가가 용이하며, 성과에 대한 자기책임의 명확화 가능
부정적 효과	• 지방정부간 복지수준 격차 및 불평등 발생 가능 : 보편적 서비스 또는 지역간 형평성 확보 제약 • 사회복지서비스 부문간 불평등 발생 가능. 특히 조직화된 힘을 가진 클라이언트 중심의 사회복지재정 배분 결과 초래 가능 • 지방정부의 취약한 재정력, 기능영역 간 지출의 경합성(타 기능영역과 사회복지기능 간 지출의 경합성) 확대 등으로 인한 지방정부 복지재정지출의 축소 가능성 존재 • 중앙정부의 사회복지서비스 재정확충에 대한 책임성 약화 가능 • 중앙정부와 광역지방정부의 사회복지 관련 조정기능 약화 가능

사회복지재정의 분권화에 따라 실제 구현되는 효과의 양상 및 그 상대적 크기는 해당 국가에 있어서 사회복지의 발달단계, 지방정부의 재정력 수준 및 상대적 격차의 양상, 지방정부의 사회복지 기획능력, 해당 지방정부 지역공동체의 역량 및 사회자본의 축적 수준, 지방정부 사회복지정책의 정향(orientation), 지방정부 재정지출 기능영역 간 경합성의 정도 등 다양한 요인에 의해 결정될 것이다.⁹⁾

그런데 그 동안의 여러 이론적·경험적 연구결과들을 종합해 보면 복지재정의 분권화는 전반적으로 복지지출 증대 효과 측면에서 긍정적인 결과를 초래하지 못하고 있는 것으로 확인되고 있다. 오히려 경우에 따라서는 복지지출을 감소시키는 효과를 초래하기도 한다. 또한 복지재정의 분권화가 확대 되면 지방정부의 재정력, 자치단체장의 인식과 마인드, 지역의 인구 및 소득

9) 예를 들어 지방자치 실시이후 지방정부 복지재정지출에 관한 기존 연구에서 특별·광역시에는 복지정책 정향이 불변이거나 감소하는 경향을 보이는데 반해 자치구의 경우에는 일관되게 증가하는 경향을 보이고 있는 것은 지방정부의 현행 기능배분체계상 자치구는 사회복지기능 중심으로 사무가 배분되어 있어 기능영역 간 경합성이 타 지방정부에 비해 약하기 때문이라고 할 수 있다.

특성 등에 따라 사회복지 배분의 지역간 격차가 확대됨에 따라 보편적 서비스 확보를 제약하는 것으로 확인되고 있다.

윌렌스키(Wilensky, 1975), 캐머론(Cameron, 1978) 등은 미국과 유럽국가들을 대상으로 한 사회복지 지출 수준에 관한 횡단적 분석 연구를 통해 지방분권화의 수준과 사회복지 지출 사이에는 부(-)의 관계가 존재한다는 점을 보여주고 있다. 우선, 윌렌스키는 사회보장비 지출비율이 높은 국가와 낮은 국가들을 대상으로 한 횡단적 분석을 통해 중앙집권형의 국가일수록 사회복지 지출비율이 높으며 평등을 추구하는 프로그램에 더 치중한다는 조사결과를 발표하였다. 또한 캐머론은 18개국을 대상으로 1960년에서 1975년 사이의 정부성장의 이유를 추적하는 연구에서 중앙집권형의 국가일수록 사회복지를 포함한 정부부문의 성장을 추구하는 경향이 있다는 조사결과를 발표한 바 있다. 한편, 1970-1985년 기간의 미국 주정부를 대상으로 통합시계열분석을 실시한 페터슨과 롬(Peterson and Rom, 1989)의 연구에서는 지방정부는 중앙집권적일 때에 비하여 재분배정책에 대한 지출을 축소하는 경향이 있음을 보여주었다(박병현, 2004:136-137).

그동안 사회복지분야 분권교부세제도를 운영하는 과정에서 나타나고 있는 문제점 분석 결과를 종합해 보면 앞으로 사회복지서비스 분권화가 확대될 경우 상기한 사회복지재정 분권화에 따른 부정적 효과가 다양한 형태로 현재화되고, 심화될 것으로 예상된다. 특히, 지방자치단체의 복지재정 부담 가중 문제, 지방자치단체간 사회복지 지출 및 사회복지서비스 공급 격차 문제 등이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우, 보통교부세제도를 통해 지방자치단체에 교부되는 재원은 그 용도가 특정화되어 있지 않은 ‘일반재원’이기 때문에 사회복지관련 재정지출수요에 충당하기 위해 관련 재원을 기준재정수요액 산정과정에 반영하여 해당 자치단체에 교부하더라도 실제로 이 재원을 어느 분야에 지출할 것인가에 대해서는 통제할 수 없게 된다. 따라서 분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우 각 지방자치단체가 통합이전에 사회복지분야에 지출하였던 분권교부세 재정규모에 상응하는 만큼의 재원을 실제로 사회복지서비스 공급을 위해 지출할 것인가를 확실하게 보장할 수 없게 된다. 지방자치단체의 재정여건 또는 자치단체장의 선호에 따라 사회복지에 대한 지출의 우선순위가 크게 영향을 받게 될 수도 있다. 이 과정에서 타 지출분야와 사회복지서비스 분야 간 지출의 경합성 확대로 인해 사회복지 지출이 상대적으로 축소되는 결과를 가져올 수 있고, 보통교부세의 기준재정수요 산정과정에서 사회복지분야 지출로 할당된 몫이 타 용도로 전환되는 문제

(fungibility 문제)가 발생할 수도 있다. 또한 보편적 서비스로서의 성격이 약하거나 지원 대상자가 소수인 사회복지서비스에 대한 지출이 감소하는 등 사회복지서비스 부문간 불평등 문제가 발생할 수 있다. 개별 자치단체 수준에서 발생하는 이러한 문제점들이 결국은 지방자치단체간 사회복지 지출 격차를 초래하는 한편 사회복지서비스 공급에 있어서 지역 및 자치단체간, 그리고 서비스 부문간 격차를 심화시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

3. 보통교부세로의 통합에 따른 ‘동등보상원칙’의 보장 및 재원배분상의 문제점

분권교부세를 폐지하고, 이를 보통교부세로 통합할 경우 지방교부세 불교부단체에 대해서는 사무이양에 상응한 재원이전을 보장할 수 없게 된다. 이런 문제점이 있기 때문에 현행 지방교부세법 부칙에서도 분권교부세를 보통교부세로 통합하여 운영할 경우, 보통교부세가 교부되지 아니한 지방자치단체에 대해서는 분권교부세로 교부되던 재원을 보전하기 위한 특별한 조치를 취하여야 하는 것으로 규정하고 있다.

2007년 기준으로 보통교부세 불교부단체는 서울, 인천, 경기도, 수원시, 안양시, 안산시, 성남시, 과천시, 용인시, 고양시, 화성시 등 11개 자치단체로서 9개 자치단체가 경기도에 집중적으로 분포되어 있다. 2008년에는 이중 인천광역시가 불교부단체에서 제외되었다.

〈표 4-2〉 보통교부세 불교부단체에 대한 분권교부세 배정 현황(2008년 기준)

지자체	계	광역자치단체			기초자치단체								
		서울	경기	계	수원	성남	안양	안산	고양	과천	용인	화성	계
분권교부세 배정액(억원)	2,523	1,214	1,065	2,279	45	46	28	29	34	8	34	20	244

현행 보통교부세의 재원배분방식을 그대로 유지한 채 분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우, 서울특별시 본청과 산하 자치구, 경기도 본청과 산하 시자치단체에 대해서는 사회복지분야 67개 지방이양사무에 대한 재원배분을 보장할 수 없게 된다. 또한 전국 6대 광역시산하 자치구의 경우에도 직접적인 지방교부세 배분 대상에서 제외되고 있기 때문에 사실상 전국의 모든 자치구가 중앙정부로부터 사회복지서비스에 대한 재원지원을 받지 못하게 되

는 결과가 초래된다.

그런데 앞으로 노인인구에 대한 사회복지 지출수요는 특별시와 광역시 또는 수도권지역에서 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되고 있다. 그럼에도 불구하고 분권교부세가 보통교부세로 통합되면 지출수요가 많이 발생하는 자치단체에게 재원을 전혀 배분할 수 없는 상황이 발생하게 된다. 특히, 서울시와 인천광역시 산하 자치구가 분권교부세 교부대상에서 배제되고, 나머지 광역시 산하 자치구의 경우에도 현재보다 재원배분 과정에서 불이익을 받게 될 것으로 예상된다. 따라서 분권교부세가 보통교부세로 통합되면 특별시와 광역시의 자치구, 그리고 수도권 자치단체들이 상대적으로 사회복지 지출수요는 빠르게 증가하는 상황에서 사무만 이양받고 재원은 배분받지 못한 나머지 재정압박이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

한편, 분권교부세의 비경상적 수요를 구성하고 있는 특정수요의 경우에는 ‘특정정보조금’의 성격이 강하고, 공식에 의한 재원배분이 사실상 어려운 사업 분야라는 점에서 보통교부세와는 그 기능과 성격이 크게 다르다고 할 수 있다. 현재 2008년 기준으로 67개 사회복지분야 지방이양사업의 비경상적 특정수요 관련 예산비중이 49.9%를 점하고 있는 상황에서 이를 보통교부세로 통합할 경우에는 관련 사업에 대한 재정지출수요를 기준재정 수요 산정시 체계적으로 반영하기가 어려운 실정이다.

V. 사회복지 지방이양사업에 대한 지방자치단체 설문조사 결과

1. 설문조사의 목적과 응답자의 특성

사회복지 국고보조금사업에 대한 지방이양 결정 및 제도 설계 과정에서 지방자치단체의 의견수렴이 부족하였고, 이로 인해 제도 도입 이후 지방자치단체로부터 즉각적인 문제 제기와 불만이 노정되어 왔다. 이런 점에서 사회복지 지방이양사업에 대한 문제점 진단 및 개선 방안 설계 과정에서 지방자치단체를 대상으로 한 설문조사를 실시할 필요가 있다. 설문조사를 통해 사회복지 지방이양사업에 대해 지방자치단체가 만족하지 못하는 이유, 지방이양 이후 지방자치단체가 경험하고 있는 애로사항, 사회복지분야 지방분권교부세제도의 설계 내용 및 운영방법의 적정성에 대한 의견 등을 확인하여 사회복지서비스 지방이양 결정 및 지방분권교부세제도 설계 및 운영에 대한 문제점을 체계적으로 진단할 필요가 있다. 또한 사회복지분야 분권교부세제도 개편 방안에 대한 지방자치단체의 수용도를 제고하고 실천가능성을 높이기 위해서는 역시 사회복지업무 분권화를 위한 바람직한 정책방안에 대한 지방자치단체의 의견을 수렴하여 그 결과를 대안 설계시 반영할 필요가 있다.

〈표 5-1〉 설문응답 자치단체 및 공무원의 일반적 특성

(단위: 명, %)

응답 자치단체별 분포	시·도	시	군	자치구	전체
	8 (5.5)	42 (28.8)	59 (40.4)	37 (25.3)	146 (100.0)
응답자의 직급 분포	5급 이상	6~7급	8~9급	결측값	전체
	62 (42.4)	80 (54.8)	3 (2.1)	1 (0.7)	146 (100.0)
응답자의 근무 연한 분포	1년 미만	1~5년 미만	5년 이상	전체	
	1 (0.7)	94 (64.4)	51 (34.9)	146 (100.0)	

이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 전국 246개 지방자치단체에서 사회복지서비스 업무를 담당하고 있는 주무부서를 대상으로 설문조사를

실시하였다. 우선 2008년 10월에 보건복지가족부 주관으로 실시된 사회복지 지방이양사업 공청회에 참석한 자치단체를 대상으로 현장 설문조사를 실시하였고, 그 이후 공청회에 불참한 자치단체를 대상으로 우편 설문조사를 추가적으로 실시하였다. 그 결과 전국 246개 자치단체 중 146개 자치단체가 설문조사에 응하여 59.3%의 응답률을 기록하고 있다. 설문조사는 1개 자치단체 별로 1명의 응답자가 해당 자치단체를 대표하여 의견을 제시하는 것으로 하였으며, 설문조사에 대한 응답은 원칙적으로 해당 자치단체에서 사회복지서비스 업무를 담당하고 있는 주무부서의 장이 하는 것으로 하였다. <표 5-1>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 응답자의 42.4%가 5급 이상이며, 6-7급이 54.8%로 나타나 이 원칙이 비교적 충실하게 준수된 것으로 판단된다. 응답자들의 사회복지관련 업무 근무연한을 조사한 결과, 5년 이상이 34.9%, 1-5년미만이 64.4%로서 사회복지 지방이양사업의 문제점과 개선 방안에 대한 정확한 판단이 가능한 정도의 업무 경험을 축적하고 있는 것으로 판단된다.

2. 사회복지사업 지방이양 결정 및 지방분권교부세제도의 적정성에 대한 의견

우선 사회복지사업 지방이양 결정의 적정성에 대한 지방자치단체의 의견을 조사하였다. “2004년 국고보조사업 정비과정에서 사회복지분야 67개 국고보조사업을 지방자치단체로 이양한 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대해 전체 응답 자치단체 중 82.2%는 “국고보조사업으로 유지해야 할 업무들을 지방자치단체로 이양하였다”는 의견을 보이고 있다. 반면에 “사회복지기능의 지방분권화를 위한 바람직한 조치이다”는 의견을 보이고 있는 자치단체는 16.4%에 그쳤다. 도단위 자치단체가 대도시 자치단체에 비해 사회복지사업의 지방이양조치에 대해 상대적으로 더 강한 부정적 의견을 보이고 있고, 자치단체계층이나 수도권 대 비수도권 자치단체 간에는 별다른 차이가 없는 것으로 확인되었다.

〈표 5-2〉 사회복지분야 국고보조사업의 지방자치단체 이양 조치에 대한 평가
(단위: 명, %)

	사회복지기능의 지방분권화를 위한 바람직한 조치이다	국고보조사업으로 유지해야 할 업무들을 지방자치단체에 이양하였다	잘 모르겠다	전체
전체	24 (16.4)	120 (82.2)	2 (1.4)	146 (100.0)
자치단체 계층별				
시·도	0 (0.0)	8 (100.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	4 (9.5)	38 (90.5)	0 (0.0)	42 (100.0)
군	12 (20.3)	47 (79.7)	0 (0.0)	59 (100.0)
자치구	8 (21.6)	27 (73.0)	2 (5.4)	37 (100.0)
대도시 대 도단위				
특별시-광역시-자치구	10 (23.8)	30 (71.4)	2 (4.8)	42 (100.0)
도-시-군	14 (13.5)	90 (86.5)	0 (0.0)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권				
수도권	6 (20.7)	22 (75.9)	1 (3.4)	29 (100.0)
비수도권	18 (15.4)	98 (83.8)	1 (0.9)	117 (100.0)

결국 설문조사 결과 현재 지방자치단체는 국고보조사업으로 운영되고 있던 사회복지서비스분야 67개 사무를 지방으로 이양한 것을 적절한 결정으로 생각하지 않고 있는 것으로 확인되고 있다. 이러한 문제 인식은 지방으로 이양된 사회복지업무의 자치단체사무로서의 적합성 평가와 현행 사회복지분야 분권교부제도의 설계 및 운영방법에 대한 적정성 평가를 통해서도 확인할 수 있다.

“사회복지분야 67개 지방이양사업이 전반적으로 볼 때 지방자치단체의 사무로서 적합하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 응답 지방자치단체의 65% 정도가 사회복지 지방이양사업이 자치단체 사무로서 적합하지 않다는 의견을 보이고 있다. 이러한 응답결과는 자치단체 유형별로 차이가 없이 거의 동일하게 나타나고 있다. 결국 2004년에 지방자치단체로 이양된 사회복지 관련 국고보조사업들이 자치단체 사무로서의 적합성이 낮은 것으로 인식하고 있는 자치단체들이 많다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 5-3〉 사회복지분야 지방이양사업의 자치단체 사무로서의 적합성 평가

(단위: 명, %)

	매우 적합 하	적합하다	보통이다	적합하지 않다	매우 적합 하지 않다	전체
전체	2 (1.4)	19 (13.0)	29 (19.9)	79 (54.1)	17 (11.6)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	1 (12.5)	2 (25.0)	3 (37.5)	2 (25.0)	8 (100.0)
시	1 (2.4)	4 (9.5)	6 (14.3)	24 (57.1)	7 (16.7)	42 (100.0)
군	1 (1.7)	9 (15.2)	13 (22.0)	28 (47.5)	8 (13.6)	59 (100.0)
자치구	0 (0.0)	5 (13.5)	8 (21.6)	24 (64.9)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	0 (0.0)	6 (14.3)	10 (23.8)	26 (61.9)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	2 (1.9)	13 (12.5)	19 (18.3)	53 (51.0)	17 (16.3)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	0 (0.0)	2 (6.9)	8 (27.6)	17 (58.6)	2 (6.9)	29 (100.0)
비수도권	2 (1.7)	17 (14.5)	21 (18.0)	62 (53.0)	15 (12.8)	117 (100.0)

사회복지분야 국고보조사업의 지방이양 조치의 적정성에 대한 자치단체의 긍정적 평가가 낮은 데는 현행 사회복지분야 분권교부세제도의 설계 및 운영 방식의 잘못에 기인한 바도 크다. “현행 사회복지분야 분권교부세제도의 설계 내용 및 운영방법의 적정성에 대해 어떻게 생각하고 있습니까?”라는 질문에 대한 지방자치단체의 응답 결과를 분석해 보면 <표 4-4>와 같다. 이에 의하면 현행 사회복지분야 분권교부세제도의 설계 및 운영방식의 근간을 이루고 있는 분권교부세의 재원규모, 수요산정 대상사업의 유형분류(경상수요, 일반특정수요), 수요 산정항목 구분, 수요 산정방법, 재원교부체계(직접교부, 간접교부), 자치단체간 복지·재정격차 조정기능, 광역-기초자치단체간 비용분담 등 제도적 구성요소의 적정성에 대한 의견 조사 결과, 전반적으로 긍정적 의견보다는 부정적 의견이 압도적으로 높게 나타나고 있다. 이중에서도 특히 분권교부세의 재원규모와 자치단체간 복지·재정격차 조정기능, 광역-기초자치단체간 비용분담의 부적절성에 대한 의견이 높게 나타나고 있다. 지방으로 이양된 사회복지사업의 자치단체 사무로서의 적합성도 높지 않지만, 지방이양사업에 대한 중앙-지방정부간, 광역-기초자치단체간 재정책임 분담 측면에서도 부적

절한 요소가 많은 것으로 자치단체들이 인식하고 있는 것으로 확인되고 있다.

〈표 5-4〉 사회복지분야 지방분권교부세제도 설계 내용 및 운영방법의 적정성
(단위: 명, %)

구	분	매 적 절 하 다	우 적 절 하 다	적절하다	보 통 이 다	부적절하다	매 부 적 절 하 다	우 전 체
분권교부세의 재원규모		0 (0.0)	0 (0.0)	40 (27.6)	88 (60.7)	17 (11.7)	145 (100.0)	
수요산정대상사업 유형분류 (경상수요, 일반특정수요)		0 (0.0)	8 (5.7)	71 (50.4)	58 (41.1)	4 (2.8)	141 (100.0)	
수요 산정 항목 구분 (현재 4개 항목)		0 (0.0)	7 (5.0)	75 (54.0)	52 (37.4)	5 (3.6)	139 (100.0)	
수요 산정방법		0 (0.0)	4 (2.9)	68 (49.3)	60 (43.5)	6 (4.3)	138 (100.0)	
재원교부체계 (직접교부, 간접교부 구분)		0 (0.0)	6 (4.4)	67 (48.9)	54 (39.4)	10 (7.3)	137 (100.0)	
자치단체간 복지·재정격차 조정기능		2 (1.4)	6 (4.2)	31 (21.8)	81 (57.1)	22 (15.5)	142 (100.0)	
광역-기초자치단 체간 비용분담		1 (0.7)	1 (0.7)	31 (21.7)	83 (58.0)	27 (18.9)	143 (100.0)	

3. 사회복지 지방이양사업에 대한 불만사항 및 애로요인에 대한 의견

사회복지사업 지방이양 결정 및 제도 설계의 적정성에 대한 긍정적 평가가 낮기 때문에 지방이양사업에 대한 지방자치단체의 만족도가 낮을 뿐 아니라 사회복지사업 지방이양 이후 지방자치단체들이 이양사업을 수행하는 과정에서 여러 애로사항들을 경험하고 있다.

우선 사회복지분야 지방이양사업에 대한 전반적인 만족도를 조사한 결과, <표 5-5>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 “불만족” 56.2%, “매우 불만족” 21.9% 등 불만 의견이 78.1%에 이를 정도로 매우 높게 나타나고 있으며, 만족 의견을 표시하고 있는 자치단체의 비중은 7% 수준에 불과한 실정이다. “보통”이라는 중립적 의견을 표시하고 있는 자치단체의 비중도 15% 내외에 머무르고 있다. 이처럼 설문조사 결과 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방자치단체의 불만이 높은 것으로 확인되고 있으며, 이러한 불만 의견은 자

치단체 유형별로 별다른 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 사회복지분야 지방이양사업에 대한 전반적인 만족도

(단위: 명, %)

	매우 만족	만족하는 편	보통	불만족	매우 불만족	전체
전체	1 (0.7)	9 (6.2)	22 (15.1)	82 (56.2)	32 (21.9)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (12.5)	3 (37.5)	4 (50.0)	8 (100.0)
시	0 (0.0)	5 (11.9)	3 (7.1)	25 (59.5)	9 (21.4)	42 (100.0)
군	1 (1.7)	2 (3.4)	11 (18.7)	33 (55.9)	12 (20.3)	59 (100.0)
자치구	0 (0.0)	2 (5.4)	7 (18.9)	21 (56.8)	7 (18.9)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	0 (0.0)	3 (7.2)	8 (19.0)	23 (54.8)	8 (19.0)	42 (100.0)
도-시-군	1 (0.9)	6 (5.8)	14 (13.5)	59 (56.7)	24 (23.1)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	0 (0.0)	3 (10.4)	5 (17.2)	17 (58.6)	4 (13.8)	29 (100.0)
비수도권	1 (0.9)	6 (5.1)	17 (14.5)	65 (55.6)	28 (23.9)	117 (100.0)

사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방자치단체의 불만이 매우 높은 수준에 이르고 있는 바, 지방자치단체가 사회복지분야 지방이양사업에 대해 만족하지 못하는 이유를 설문조사를 통해 파악해 보면 <표 5-6>과 같다. “대상 사업이 적절하지 못하고 분권교부세 재원규모도 부족하다”는 의견이 54.1%로 가장 높게 나타나고 있으며, “이양사업에 대응한 분권교부세 재원규모가 부족하다”는 의견도 36.9%를 점하고 있다. 그리고 “이양사업 대상이 적절하지 못하다”는 의견은 7.5% 수준에 그치고 있다. 결국 현재 지방자치단체들이 사회복지분야 지방이양사업에 대한 불만이 높은 이유는 지방이양사업 자체가 자치단체 사무로서 적합하지 않다는 점과 재원이전 규모가 부족하다는 점이 동시에 중요한 이유로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 두 가지 핵심 불만족 이유 중에서는 이양대상 사업의 부적절정보다는 재원이전 규모의 부족 문제가 훨씬 큰 불만족 이유로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 5-6〉 사회복지분야 지방이양사업에 만족하지 못하는 이유

(단위: 명, %)

	이양사업 대상이 적절하지 못함	이양사업에 대응한 분권교부세 재원규모 부족	대상이 적절하지못하고 분권교부세 재원규모도 부족	재원규모는 적절하나 이양사업 대상이 부적절	기타	전체
전체	10 (7.5)	49 (36.9)	72 (54.1)	0 (0.0)	2 (1.5)	133 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	3 (37.5)	5 (62.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	4 (10.2)	15 (38.5)	20 (51.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	39 (100.0)
군	5 (9.3)	20 (37.0)	27 (50.0)	0 (0.0)	2 (3.7)	54 (100.0)
자치구	1 (3.1)	11 (34.4)	20 (62.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	32 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	1 (2.9)	13 (37.1)	20 (57.1)	0 (0.0)	1 (2.9)	35 (100.0)
도-시-군	9 (9.2)	36 (36.7)	52 (53.1)	0 (0.0)	1 (1.0)	98 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	2 (8.0)	6 (24.0)	17 (68.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	25 (100.0)
비수도권	8 (7.4)	43 (39.8)	55 (50.9)	0 (0.0)	2 (1.9)	108 (100.0)

이러한 지방이양사업에 대한 자치단체의 불만족 이유에 대한 분석 결과는 사회복지분야 국고보조사업의 지방이양 이후 자치단체들이 경험하고 있는 애로사항에 대한 조사결과를 통해서도 그대로 확인되고 있다. <표 5-7>은 “사회복지분야 67개 국고보조사업을 지방자치단체로 이양한 이후 현재 귀하께서 근무하고 있는 자치단체에서 경험하고 있는 애로사항은 무엇입니까?”라는 질문에 대한 응답결과를 분석한 것이다. 지방자치단체의 애로사항을 1순위와 2순위로 구분하여 두 가지를 선택하도록 한 결과, 1순위로는 “분권교부세를 통해 배분되는 재원규모가 이양사업의 지출수요에 비해 크게 부족하다”는 의견이 가장 높게 나타나고 있고, 2순위로는 “분권교부세가 지정재원(보조금)으로 배분되지 않기 때문에 지방자치단체 내에서 지방이양사업을 수행하는 데 필요한 경비를 확보하기가 어렵다”는 의견이 가장 높게 나타나고 있다. 이 두 가지 핵심 애로사항 외에도 “광역시자치단체에 일괄교부되는 경비의 경우 광역자치단체의 역할도 강화시키지도 못하면서 기초자치단체의 재정부담을 가중시킨다”는 의견이 군과 자치구로부터 강하게 제기되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5-7〉 사회복지사업 지방이양 이후 자치단체가 경험하고 있는 애로사항
(단위: 명, %)

<1순위>

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	전체
전체		72 (49.3)	46 (31.5)	5 (3.4)	4 (2.7)	1 (0.7)	12 (8.2)	3 (2.1)	1 (0.7)	2 (1.4)	0 (0.0)	146 (100.0)
자치단체 계층별	시·도	7 (87.5)	1 (12.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
	시	21 (50.0)	15 (35.8)	2 (4.8)	2 (4.8)	1 (2.3)	1 (2.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	42 (100.0)
	군	30 (50.8)	21 (35.6)	1 (1.7)	1 (1.7)	0 (0.0)	3 (5.1)	1 (1.7)	1 (1.7)	1 (1.7)	0 (0.0)	59 (100.0)
	자치구	14 (37.9)	9 (24.3)	2 (5.4)	1 (2.7)	0 (0.0)	8 (21.6)	2 (5.4)	0 (0.0)	1 (2.7)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위	특별시-광역시 -자치구	16 (38.1)	11 (26.2)	3 (7.1)	1 (2.4)	0 (0.0)	8 (19.0)	2 (4.8)	0 (0.0)	1 (2.4)	0 (0.0)	42 (100.0)
	도-시-군	56 (53.9)	35 (33.7)	2 (1.9)	3 (2.9)	1 (0.9)	4 (3.9)	1 (0.9)	1 (0.9)	1 (0.9)	0 (0.0)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권	수도권	11 (37.9)	10 (34.4)	2 (6.9)	1 (3.5)	1 (3.5)	2 (6.8)	1 (3.5)	0 (0.0)	1 (3.5)	0 (0.0)	29 (100.0)
	비수도권	61 (52.1)	36 (30.8)	3 (2.5)	3 (2.5)	0 (0.0)	10 (8.6)	2 (1.7)	1 (0.9)	1 (0.9)	0 (0.0)	117 (100.0)

<2순위>

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	전체
전체		16 (11.3)	41 (28.9)	7 (4.9)	20 (14.1)	13 (9.2)	28 (19.7)	5 (3.5)	7 (4.9)	5 (3.5)	0 (0.0)	146 (100.0)
자치단체 계층별	시·도	0 (0.0)	3 (37.5)	1 (12.5)	2 (25.0)	2 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
	시	7 (16.7)	7 (16.7)	3 (7.1)	8 (19.0)	5 (11.9)	7 (16.7)	2 (4.8)	2 (4.8)	1 (2.3)	0 (0.0)	42 (100.0)
	군	6 (10.7)	17 (30.3)	3 (5.4)	7 (12.5)	4 (7.1)	13 (23.2)	1 (1.8)	2 (3.6)	3 (5.4)	0 (0.0)	56 (100.0)
	자치구	3 (8.3)	14 (38.9)	0 (0.0)	3 (8.3)	2 (5.6)	8 (22.2)	2 (5.6)	3 (8.3)	1 (2.8)	0 (0.0)	36 (100.0)
대도시 대 도단위	특별시-광역시 -자치구	3 (7.3)	15 (36.7)	1 (2.4)	3 (7.3)	3 (7.3)	9 (22.0)	3 (7.3)	3 (7.3)	1 (2.4)	0 (0.0)	41 (100.0)
	도-시-군	13 (12.9)	26 (25.7)	6 (5.9)	17 (16.8)	10 (9.9)	19 (18.8)	2 (2.0)	4 (4.0)	4 (4.0)	0 (0.0)	101 (100.0)
수도권 대 비수도권	수도권	1 (3.6)	5 (17.8)	2 (7.2)	5 (17.8)	4 (14.3)	3 (10.7)	3 (10.7)	3 (10.7)	2 (7.2)	0 (0.0)	28 (100.0)
	비수도권	15 (13.1)	36 (31.6)	5 (4.4)	15 (13.2)	9 (7.9)	25 (21.9)	2 (1.8)	4 (3.5)	3 (2.6)	0 (0.0)	114 (100.0)

- 주: (1) 분권교부세를 통해 배분되는 재원규모가 이양사업의 지출수요에 비해 크게 부족하다.
 (2) 분권교부세가 지정재원(보조금)으로 배분되지 않기 때문에 지방자치단체 내에서 지방이양 사업을 수행하는 데 필요한 경비를 확보하기 어렵다.
 (3) 신규사업이나 자체사업이 예전보다 축소되었다.
 (4) 사회복지사업부문간 형평성 확보가 예전보다 더 어렵게 되었다.
 (5) 시설종사자의 인건비 확보와 인력확보가 어렵다.
 (6) 광역자치단체에 일괄 교부되는 경비의 경우 광역자치단체의 역할을 강화시키지도 못하면서 기초자치단체의 재정부담을 가중시킨다.
 (7) 지역간 배타적인 사회복지서비스 시행으로 애로가 발생하고 있다.
 (8) 국고보조사업 시행 당시보다 지방의회, 지역사회 등의 간섭 및 통제가 증가하였다.
 (9) 지자체의 자체 역량 미성숙으로 지방이양사업 수행에서 겪는 시행착오가 많다.
 (10) 기타

4. 사회복지 지방이양사업의 개편방향에 대한 의견

현재 지방자치단체는 사회복지사업의 지방이양 조치에 대한 불만이 높은 가운데 실제로 지방이양사업을 수행하는 과정에서도 여러 애로사항들을 경험하고 있는 것으로 설문조사 결과 확인되었다. 그러면 이러한 불만과 문제점들을 해소하기 위한 제도 개선 방안과 관련해서 지방자치단체들은 어떤 생각을 하고 있는 것일까?

〈표 5-8〉 사회복지업무의 분권화를 위한 바람직한 정책방향에 대한 의견
(단위: 명, %)

	사무분권과 재정분권을 동시에 추진하여야 한다	사무분권만 실시하고, 복지재정에 대한 책임은 중앙정부가 말아야 한다	잘 모르겠다	전체
전체	35 (24.0)	109 (74.7)	2 (1.3)	146 (100.0)
자치단체 계층별				
시·도	3 (37.5)	4 (50.0)	1 (12.5)	8 (100.0)
시	12 (28.6)	29 (69.0)	1 (2.4)	42 (100.0)
군	11 (18.6)	48 (81.4)	0 (0.0)	59 (100.0)
자치구	9 (24.3)	28 (75.7)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위 특별시-광역시-자치 구	10 (23.8)	32 (76.2)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	25 (24.0)	77 (74.1)	2 (1.9)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권				
수도권	9 (31.0)	20 (69.0)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	26 (22.2)	89 (76.1)	2 (1.7)	117 (100.0)

우선, 현재 우리나라의 제반 여건을 고려할 때 사회복지 업무의 분권화를 위한 바람직한 정책방향에 대한 지방자치단체의 의견을 조사하였다. 즉, 사회복지사업에 대한 사무분권과 재정분권의 추진방향에 대한 의견을 조사한 결과, <표 5-8>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 “사무분권만 실시하고, 복지재정에 대한 책임은 중앙정부가 맡아야 한다”는 의견이 설문조사에 응답한 전체 지방자치단체의 74.7%에 해당할 정도로 높은 비중을 점하고 있다.

이에 비해 “사무분권과 재정분권을 동시에 추진해야 한다”는 의견은 24.0% 수준에 그치고 있다. 이러한 설문조사 결과는 자치단체 유형에 따라 별다른 차이를 보이고 있지 않다.

둘째로, 사회복지사업에 대한 사무분권 추진의 필요성에 대한 인식을 간접적으로 확인해 보기 위해 사회복지사업 수행시 지역특성 반영의 중요성에 대한 의견을 조사하였다. “사회복지사업 수행시 지역별 수요나 중점 서비스의 선택 등 지역특성 반영이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 설문조사에 응한 지방자치단체의 93.2% 정도가 이를 중요한 요소로 인식하고 있다. 이러한 설문조사 결과는 사회복지사업 수행시 지역특성을 반영할 수 있는 사무분권의 필요성과 중요성에 대해 지방자치단체가 매우 강한 인식을 형성하고 있다는 점을 보여주고 있다.

〈표 5-9〉 사회복지사업 수행시 지역특성 반영의 중요성에 대한 의견

(단위: 명, %)

	매우 중요하다	중요하다	보통이다	중요하지 않다	전혀 중요하지 않다	전체
전체	66 (45.2)	70 (48.0)	6 (4.1)	4 (2.7)	0 (0.0)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	2 (25.0)	6 (75.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	19 (45.2)	17 (40.5)	4 (9.5)	2 (4.8)	0 (0.0)	42 (100.0)
군	27 (45.8)	30 (50.8)	2 (3.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	59 (100.0)
자치구	18 (48.7)	17 (45.9)	0 (0.0)	2 (5.4)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	20 (47.6)	20 (47.6)	0 (0.0)	2 (4.8)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	46 (44.2)	50 (48.1)	6 (5.8)	2 (1.9)	0 (0.0)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	13 (44.8)	14 (48.2)	1 (3.5)	1 (3.5)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	53 (45.3)	56 (47.8)	5 (4.3)	3 (2.6)	0 (0.0)	117 (100.0)

셋째로, 앞으로 사회복지분야 분권교부제도의 개편 방안을 논의하는 과정에서 가장 역점을 두고 검토해야 할 사안에 대한 지방자치단체의 의견을 조사하였다. 그 결과 <표 5-10>과 같은 의견이 확인되었다. 사회복지분야 분

권교부세제도 개편시 가장 역점을 두고 검토해야 할 사안으로는 “지방이양사무의 지출수요에 상응한 자원 확보 대책”을 꼽고 있다. 그 다음으로 “지방이양사무에 대한 권한배분체계의 재검토(국가사무와 지방사무의 재분류)”와 “수요산정방법, 지역간 복지격차 조정 등 자원배분방법의 재설계”에 대한 검토 필요성에 대한 의견은 25% 내외의 비슷한 수준으로 제시되고 있다.

〈표 5-10〉 사회복지분야 분권교부세제도 개편시 검토해야 할 핵심 이슈에 대한 의견
(단위: 명, %)

	지방이양사무의 지출수요에 상응한 자원 확보 대책	지방이양사무에 대한 권한배분 체계의 재검토 (국가사무와 지방사무의 재분류)	수요산정방법, 지역간 복지격차 조정 등 자원배분방법의 재설계	기타	전체
전체	70 (47.9)	40 (27.4)	35 (24.0)	1 (0.7)	146 (100.0)
자치단체 계층별					
시·도	5 (62.5)	3 (37.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	19 (45.2)	15 (35.7)	8 (19.1)	0 (0.0)	42 (100.0)
군	28 (47.5)	16 (27.1)	15 (25.4)	0 (0.0)	59 (100.0)
자치구	18 (48.7)	6 (16.2)	12 (32.4)	1 (2.7)	37 (100.0)
대도시 대 도단위 특별시-광역시-자치 구	21 (50.0)	7 (16.7)	13 (30.9)	1 (2.4)	42 (100.0)
도-시-군	49 (47.1)	33 (31.7)	22 (21.2)	0 (0.0)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권 수도권	14 (48.3)	10 (34.5)	5 (17.2)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	56 (47.9)	30 (25.6)	30 (25.6)	1 (0.9)	117 (100.0)

넷째로, 사회복지분야 분권교부세제도의 개편과 관련하여 지방이양사무에 대한 권한배분체계의 재검토 필요성에 대한 의견이 수도권 자치단체와 시 단위 자치단체 등으로부터 상당히 강하게 제기되고 있다. 이와 관련하여 사회복지분야 분권교부세제도 개선시 67개 지방이양사무의 배분체계를 재조정하는 방안과 사무배분체계는 유지한 채 자원확충을 모색하는 두 가지 방안을 대상으로 지방자치단체의 의견을 별도로 조사하였다. 그 결과 <표 5-11>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 “67개 사무는 그대로 두고, 재원을 대폭 확충해야 한다”는 의견과 “지방이양사업에 대한 재평가를 통해 일부 사업만

중앙정부로 환원해야 한다”는 의견, 그리고 “지방이양사무를 모두 중앙정부의 사업으로 환원해야 한다”는 세 가지 방안에 대해 설문조사에 응답한 자치단체들이 거의 비슷한 정도로 분포하고 있다. 다만, 특별시-광역시-자치구가 포함되는 대도시자치단체는 “일부 사업만 중앙정부로 환원하는 방안”에 대한 의견이 우세한 반면에 도-시-군의 도단위 자치단체에서는 “지방이양사업 전체를 중앙정부 사업으로 환원해야 한다”는 의견이 상대적으로 더 강하게 표출되고 있다. 또한 수도권 자치단체와 비수도권자치단체 간에도 이러한 형태의 의견차이가 존재하고 있다.

〈표 5-11〉 사회복지분야 분권교부세제도 개선시 지방이양사무의 처리 방안에 대한 의견

(단위: 명, %)

	현행대로 유지되어야 한다	67개 사무는 지방사무로 그대로 두고, 재원을 대폭 확충해야 한다	재평가를 통해 일부 사업만 중앙정부로 환원해야 한다	모두 중앙정부 사업으로 환원해야 한다	잘 모르겠다	전체
전체	3 (2.1)	44 (30.1)	50 (34.2)	49 (33.6)	0 (0.0)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	2 (25.0)	2 (25.0)	4 (50.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	1 (2.3)	6 (14.3)	18 (42.9)	17 (40.5)	0 (0.0)	42 (100.0)
군	1 (1.7)	24 (40.7)	14 (23.7)	20 (33.9)	0 (0.0)	59 (100.0)
자치구	1 (2.7)	12 (32.4)	16 (43.3)	8 (21.6)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위 특별시-광역시-자치 구	2 (4.8)	13 (30.9)	19 (45.2)	8 (19.1)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	1 (1.0)	31 (29.8)	31 (29.8)	41 (39.4)	0 (0.0)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권 수도권	3 (10.4)	8 (27.6)	11 (37.9)	7 (24.1)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	0 (0.0)	36 (30.8)	39 (33.3)	42 (35.9)	0 (0.0)	117 (100.0)

다섯째로, 사회복지분야 분권교부세제도 개편에 있어 핵심요소를 구성하고 있는 사회복지 지방이양사업에 대한 비용분담 책임을 중앙정부와 지방자치단체간에 어떻게 배분하는 것이 바람직하다고 생각하고 있는가를 조사하였다. 그 결과 “중앙정부가 재정책임을 모두 부담해야 한다”는 의견이 다소 우

세하기는 하지만 “중앙정부와 지방자치단체가 각각 적정 수준으로 재정책임을 분담해야 한다”는 의견도 비슷한 정도로 제시되었다. 이러한 조사 결과는 지방자치단체 스스로도 사회복지 지방이양사업 수행에 있어 어느 정도의 재정책임을 분담할 필요가 있다는 점을 스스로 잘 인식하고 있다는 점을 보여주고 있다.

〈표 5-12〉 사회복지 지방이양사업의 재정책임 분담 방안에 대한 의견

(단위: 명, %)

	중앙정부가 재정책임을 모두 부담 해야 한다	지방자치단체가 재정책임을 모두 부담해야 한다	중앙정부와 지방자치단체가 각각 적정 수준으로 재정 책임을 분담해야 한다	잘 모르겠다	전체
전체	82 (56.2)	1 (0.7)	62 (42.4)	1 (0.7)	146 (100.0)
자치단체 계층별					
시·도	4 (50.0)	0 (0.0)	4 (50.0)	0 (0.0)	8 (5.5)
시	24 (57.1)	1 (2.4)	17 (40.5)	0 (.0)	42 (100.0)
군	31 (52.5)	0 (0.0)	27 (45.8)	1 (1.7)	59 (100.0)
자치구	23 (62.2)	0 (0.0)	14 (37.8)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위					
특별시-광역시-자치 구	26 (61.9)	0 (0.0)	16 (38.1)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	56 (53.8)	1 (1.0)	46 (44.2)	1 (1.0)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권					
수도권	16 (55.2)	1 (3.4)	12 (41.4)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	66 (56.4)	0 (0.0)	50 (42.7)	1 (0.9)	117 (100.0)

여섯째, 사회복지 지방이양사업에 대한 비용분담에 있어 광역자치단체가 어느 정도 책임을 분담해야 한다고 생각하고 있는가를 조사해 본 결과 <표 5-13>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 “현재보다 상향 조정해야 한다”는 의견이 우세한 것으로 나타나고 있다. 자치구보다는 시·군 자치단체에서 광

역자치단체의 비용분담 수준 상향 조정 필요성에 대한 인식이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

일곱째, 현행 지방교부세법 부칙에 의하면 2010년 분권교부세를 폐지하고 이를 보통교부세로 통합하도록 되어 있는 바, 이 방안에 대한 자치단체의 의견을 조사하였다. 그 결과 <표 5-14>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 “분권교부세 폐지 및 보통교부세로의 통합 구상을 폐기하고, 새로운 대안을 모색해야 한다”는 의견이 압도적으로 우세한 가운데 “예정대로 분권교부세를 폐지하고, 보통교부세로 통합되어야 한다”는 의견도 부분적으로 존재하고 있다.

<표 5-13> 사회복지 지방이양사업에 대한 광역자치단체의 재정책임분담에 대한 의견

(단위: 명, %)

	현재 수준 유지	현재보다 상향 조정	현재보다 하향 조정	잘 모르겠다	전체
전체	16 (11.0)	95 (65.1)	33 (22.6)	2 (1.3)	146 (100.0)
자치단체 계층별					
시·도	4 (50.0)	0 (0.0)	4 (50.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	4 (9.5)	31 (73.8)	6 (14.3)	1 (2.4)	42 (100.0)
군	3 (5.1)	46 (77.9)	9 (15.3)	1 (1.7)	59 (100.0)
자치구	5 (13.5)	18 (48.7)	14 (37.8)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위 특별시-광역시-자치 구	6 (4.3)	19 (45.2)	17 (40.5)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	10 (9.6)	76 (73.1)	16 (15.4)	2 (1.9)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권					
수도권	5 (17.2)	19 (65.6)	5 (17.2)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	11 (9.4)	76 (65.0)	28 (23.9)	2 (1.7)	117 (100.0)

〈표 5-14〉 분권교부세의 보통교부세 통합 방안에 대한 의견

(단위: 명, %)

	예정대로 분권교부세를 폐지하고, 보통교부세로 통합되어야 한다	분권교부세 폐지 및 보통교부세로의 통합구상을 폐기하고, 새로운 대안을 모색 해야한다	잘 모르겠다	전체
전체	20 (13.7)	117 (80.1)	9 (6.2)	146 (100.0)
자치단체 계층별				
시·도	1 (12.5)	7 (87.5)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	5 (11.9)	34 (80.9)	3 (7.2)	42 (100.0)
군	9 (15.3)	47 (79.7)	3 (5.0)	59 (100.0)
자치구	5 (13.5)	29 (78.4)	3 (8.1)	37 (100.0)
대도시 대 도단위 특별시-광역시-자치 구	6 (14.3)	33 (78.6)	3 (7.1)	42 (100.0)
도-시-군	14 (13.5)	84 (80.7)	6 (5.8)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권 수도권	2 (6.9)	25 (86.2)	2 (6.9)	29 (100.0)
비수도권	18 (15.4)	92 (78.6)	7 (6.0)	117 (100.0)

여덟째, 분권교부세를 폐지하고 이를 보통교부세로 통합할 경우 자치단체별 예산배분 과정에서 지방이양 사업에 대한 지출의 우선순위가 현재와 같은 수준으로 유지될 수 있을 것인가에 대한 문제가 제기되고 있는 바, 이에 대한 지방자치단체의 의견을 조사해 보았다. 그 결과 <표 5-15>와 같이 지방자치단체들은 분권교부세가 보통교부세로 통합될 경우 지방이양사업에 대한 지출의 우선순위가 현재와 같은 수준으로 유지되기 어려운 것으로 인식하고 있는 것으로 확인되고 있다.

〈표 5-15〉 분권교부세의 보통교부세로 통합시 지출우선순위 유지 가능성에 대한 의견

(단위: 명, %)

	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	전체
전체	2 (1.4)	12 (8.3)	17 (11.7)	91 (62.7)	23 (15.9)	145 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	1 (12.5)	0 (0.0)	6 (75.0)	1 (12.5)	8 (100.0)
시	1 (2.4)	2 (4.8)	3 (7.1)	25 (59.5)	11 (26.2)	42 (100.0)
군	1 (1.7)	8 (13.8)	7 (12.1)	34 (58.6)	8 (13.8)	58 (100.0)
자치구	0 (0.0)	1 (2.7)	7 (18.9)	26 (70.3)	3 (8.1)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	1 (2.4)	1 (2.4)	7 (16.7)	30 (71.4)	3 (7.1)	42 (100.0)
도-시-군	1 (1.0)	11 (10.7)	10 (9.7)	61 (59.2)	20 (19.4)	103 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	1 (3.5)	2 (6.9)	5 (17.2)	19 (65.5)	2 (6.9)	29 (100.0)
비수도권	1 (0.9)	10 (8.6)	12 (10.3)	72 (62.1)	21 (18.1)	116 (100.0)

아홉째, 분권교부세제도를 개편하기 위한 대안의 하나로 검토되고 있는 “현행 분권교부세의 복지재원과 부동산교부세의 복지재원 등을 통합하여 가칭 ‘사회복지교부금제도’를 신설하는 방안”에 대한 자치단체의 의견을 조사한 결과 <표 5-16>과 같이 나타났다. 이 방안에 대해 “찬성”하는 의견을 표시한 자치단체의 비율이 63.7%를 기록하고 있는 반면에 명시적으로 “반대” 의견을 피력하고 있는 자치단체는 15% 수준에 그치고 있다. 그리고 “보통이다”는 의견을 피력하고 있는 자치단체가 21.2%로 나타나고 있다. 이러한 설문조사 결과를 종합해 보면 지방자치단체에서는 가칭 ‘사회복지교부금제도’의 신설 방안에 대한 수용도가 비교적 높은 것으로 평가할 수 있다.

〈표 5-16〉 가칭 ‘사회복지교부금제도’의 신설 방안에 대한 의견

(단위: 명, %)

	적극 찬성한다	찬성한다	보통 이다	반대한다	적극 반대한다	전체
전체	24 (16.4)	69 (47.3)	31 (21.2)	19 (13.0)	3 (2.1)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	1 (12.5)	0 (0.0)	3 (37.5)	4 (50.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
시	9 (21.4)	17 (40.5)	9 (21.4)	6 (14.3)	1 (2.4)	42 (100.0)
군	9 (15.3)	34 (57.6)	10 (16.9)	4 (6.8)	2 (3.4)	59 (100.0)
자치구	5 (13.5)	18 (48.7)	9 (24.3)	5 (13.5)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	5 (11.9)	20 (47.6)	11 (26.2)	6 (14.3)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	19 (18.3)	49 (47.1)	20 (19.2)	13 (12.5)	3 (2.9)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	7 (24.2)	9 (31.0)	9 (31.0)	4 (13.8)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	17 (14.5)	60 (51.3)	22 (18.8)	15 (12.8)	3 (2.6)	117 (100.0)

열제, 사회복지분야 지방이양사업의 문제점 해결 대안으로 그 동안 국고환원이 주장되기도 하였다. 만약 국고환원이 필요하다면, 그 이유는 무엇인가에 대한 지방자치단체의 의견을 조사하였다. 사회복지분야 지방이양사업의 국고환원 필요성에 대한 근거로서 그 동안 이야기돼 왔던 이유를 정리해 보면, “국가의 전적인 복지 책임 의무, 국고보조사업 수준으로의 국비 지원액 상향 조정, 지방 복지사업예산의 안정적 확보, 지방자치단체의 자율적 복지사업 집행 여건 미성숙, 지역간 복지서비스 격차 발생” 등이 있다. 지방자치단체에서는 이러한 여러 이유들 중에서도 “국가의 전적인 복지 책임 의무”라는 점을 가장 우선적으로 꼽고 있으며, 그 다음으로는 “국고보조사업 수준으로의 국비 지원액 상향 조정”과 “지방복지사업 예산의 안정적 확보”를 위해 국고 환원이 필요하다는 의견이 비슷한 정도의 비중을 점하고 있는 것으로 확인되고 있다. 결국 이러한 설문조사 결과를 종합해 보면 지방자치단체

는 사회복지분야 지방이양사업의 국고 환원이 필요한 이유로 사회복지사업에 대한 국가의 재정책임 문제를 핵심적인 요소로 꼽고 있으며, 지방이양 복지사업 예산의 안정적 확보를 위한 수단으로도 국고 환원의 필요성을 인식하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 5-17〉 사회복지 지방이양사업의 국고환원이 필요한 이유에 대한 의견

(단위: 명, %)

	국가의 전적인 복지책임 의무	국고보조사업 수준으로의 국비 지원액 상황	지방 복지사업 예산의 안정적 확보	지자체의 자율적 복지사업 집행 여건 미성숙	지역간 복지서비스 격차 발생	전체
전체	51 (35.2)	36 (24.8)	35 (24.1)	5 (3.5)	18 (12.4)	145 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	3 (42.8)	1 (14.3)	2 (28.6)	0 (0.0)	1 (14.3)	7 (100.0)
시	14 (33.3)	8 (19.1)	13 (30.9)	1 (2.4)	6 (14.3)	42 (100.0)
군	21 (35.6)	20 (33.9)	12 (20.3)	0 (0.0)	6 (10.2)	59 (100.0)
자치구	13 (35.2)	7 (18.9)	8 (21.6)	4 (10.8)	5 (13.5)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	16 (38.1)	7 (16.7)	10 (23.8)	4 (9.5)	5 (11.9)	42 (100.0)
도-시-군	35 (33.9)	29 (28.2)	25 (24.3)	1 (1.0)	13 (12.6)	103 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	9 (31.0)	6 (20.7)	8 (27.6)	1 (3.5)	5 (17.2)	29 (100.0)
비수도권	42 (36.2)	30 (25.9)	27 (23.3)	4 (3.4)	13 (11.2)	116 (100.0)

마지막으로 사회복지분야 지방이양사업에 대한 분권교부세제도를 현재와 같은 형태로 유지하거나 가칭 ‘사회복지교부금제도’를 도입할 경우 생활시설 관련 사업예산 집행 과정에서 시설 소재지역과 입소자의 종전 거주지역이 불일치하는 문제점을 해소하기 위한 방안의 하나로 논의되고 있는 지방자치단체간 비용정산제도 도입 방안에 대한 의견을 조사하였다. 그 결과 <표

5-18>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 지방자치단체간 비용정산제도 도입 방안에 대해 “찬성”하는 의견이 39.7%로 다소 우세한 가운데 “반대” 의견을 표시하는 지방자치단체도 24%로 일정한 정도로 존재하고 있다. 그리고 “보통이다”는 의견도 36.3%로 상당히 높게 나타나고 있다. 다만, 수도권 자치단체는 비수도권 자치단체에 비해 비용정산제도 도입 방안에 대한 찬성 의견이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이러한 설문조사 결과는 지방자치단체가 사회복지 지방이양사업 예산집행의 합리화를 위한 자치단체간 비용정산제도에 대한 긍정적 인식이 아직은 그렇게 높지 않은 가운데 그 효과를 분명하게 확신하지 못하고 있는 상황인 것으로 판단된다.

〈표 5-18〉 사회복지 지방이양사업의 비용정산제도 도입 방안에 대한 의견

(단위: 명, %)

	적극 찬성한다	찬성한다	보통이다	반대한다	적극 반대한다	전체
전체	5 (3.4)	53 (36.3)	53 (36.3)	31 (21.2)	4 (2.8)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	2 (25.0)	3 (37.5)	2 (25.0)	1 (12.5)	8 (100.0)
시	3 (7.1)	13 (31.0)	15 (35.7)	8 (19.1)	3 (7.1)	42 (100.0)
군	1 (1.7)	24 (40.7)	17 (28.8)	17 (28.8)	0 (0.0)	59 (100.0)
자치구	1 (2.7)	14 (37.8)	18 (48.7)	4 (10.8)	0 (0.0)	37 (100.0)
대도시 대 도단위						
특별시-광역시-자치구	1 (2.4)	15 (35.7)	21 (50.0)	5 (11.9)	0 (0.0)	42 (100.0)
도-시-군	4 (3.8)	38 (36.6)	32 (30.8)	26 (25.0)	4 (3.8)	104 (100.0)
수도권 대 비수도권						
수도권	1 (3.5)	15 (51.7)	11 (37.9)	2 (6.9)	0 (0.0)	29 (100.0)
비수도권	4 (3.4)	38 (32.5)	42 (35.9)	29 (24.8)	4 (3.4)	117 (100.0)

VI. 사회복지 분권교부세 제도의 개편 목표 및 대안 설계

1. 분권교부세제도 개편의 목표

현재 우리나라에서는 사회복지부문에 대한 중앙정부와 지방자치단체간 기금배분에 관한 체계적인 원칙과 기준이 정립되지 있지 않은 가운데 2004년에 단행된 사회복지분야 국고보조사업의 지방이양 과정을 통해 복지재정체계가 개편되고 이에 따라 사무권한도 조정된 바 있다. 사회복지분야에 있어서 분권화의 수준과 속도, 중앙정부와 지방자치단체 간의 적절한 역할 분담의 내용과 범위는 해당 국가의 특성에 따라 크게 달라질 것이다. 즉, 비록 분권화가 다수의 국가에서 출현하는 선택적 친화성(selective affinity) 혹은 수렴적 경향처럼 보인다 하더라도 질적 측면에서의 공통성과 차별성을 고려하여야 하고 역사적 맥락 및 시대적 여건에 적합한 분권의 수준과 방식을 찾는 것이 중요하다.

따라서 사회복지 분권교부세제도의 개편 대안을 탐색함에 있어서는 지방분권의 전통, 사회복지의 제도적 특성과 성숙 정도를 감안하고, 사회적 여건과 행·재정적 여건 등을 복합적으로 고려한 최적의 방법을 설계하는 것이 필요하다. 이러한 여러 측면들을 종합적으로 고려할 때 사회복지분야 분권교부세제도의 개편의 목표는 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

첫째, 사회복지서비스 공급에 대한 분권화와 자율화를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이를 통해 지역 특성에 부합하는 서비스 공급을 보장하고, 지방자치단체 복지재정 결정(선택)의 자율성을 제고할 필요가 있다. 또한 사회복지서비스 공급에 대한 지역주민 등 지역공동체의 참여를 증대할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 사회복지서비스에 대한 사무분권이 실현되어야 한다.

둘째, 국고보조사업의 지방이양을 통해 사회복지서비스에 대한 분권화가 추진되고 있기 때문에, 국고보조사업의 지방이양에 따른 '동등보상의 원칙'을 실현할 수 있는 재원대책을 마련할 필요가 있다.

셋째, 사회복지재정의 안정적 확충을 통한 사회복지서비스의 양적·질적 수준을 제고할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 모두 적정 수준의 재정책임을 분담할 필요가 있다. 또한 사회복지서비스 지출 수요 증대에 상응한 추가적인 재원확보가 가능해야 한다.

넷째, 개별 지방자치단체가 지방예산의 지출에 대한 의사결정을 수행함에

있어서 사회복지서비스 분야에 대한 재정지출 확대 또는 사회복지 지출의 우선순위를 보장할 수 있는 법적·제도적 여건을 보장할 필요가 있다.

다섯째, 사회복지서비스 공급에 있어서 보편적서비스 확보 또는 지역간 형평성 확보에 기여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 사회복지서비스를 생활시설 서비스와 이용시설 서비스 등으로 구분하여 서비스 특성에 부합하는 차별적인 자원배분방법을 설계할 필요가 있다.

2. 사회복지 분권교부세제도 개편을 위한 기본대안의 설계

1) 제1안 : 일부 사회복지시설사업의 국고보조사업으로의 환원

(1) 대안의 기본성격

현재 지방분권교부세 대상 사업으로 설정되어 있는 67개 사회복지사무를 대상으로 자치단체사무로서의 적합성을 평가하여 이중 일부를 다시 국고보조사업으로 환원하는 방안도 사회복지 분권교부세제도 개편 대안의 하나로 상정해 볼 수 있다.

예를 들어 (1) 전국최저 수준(national minimum)이나 전국표준서비스 수준(national standardization)이 요구되는 사회복지서비스, (2) 기초시설 인프라 구축이 요구되는 단계에 있는 사회복지서비스, (3) 외부효과 또는 지역간 누출효과로 인해 기초자치단체가 서비스 공급 책임을 분담할 경우 과소공급 또는 자원배분의 비효율성을 초래할 수 있는 사회복지서비스는 지방이양사무로서의 적합성이 떨어지는 것으로 평가할 수 있다(곽채기 외, 2008).

이러한 세 가지 기준 외에도 아울러 정부의 시행초기 기획 사업인 경우에도 정책적 선도를 위해 국가사무로 추진하여야 하고, 집행의 기능이 많을수록 지방사무로 하는 등 정책 착근의 단계에 따라 분권의 정도를 차별화 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 취약계층의 보호가 우선되어야 할 사무의 경우에도 중앙정부의 책임은 지방정부보다 상대적으로 클 수밖에 없다. 이양으로 인한 사무주체의 변화로 예산이나 인력면에서 지방자치단체의 부담이 큰 경우에도 사무분류체계의 적합성을 다시 검토할 필요가 있다. 또한 규모의 경제적 효율성이 큰 사무인지에 따라 중앙정부 또는 광역자치단체 등의 사무로 분류할 수 있을 것이다. 반면에 지역특성이 강하거나 지역적 다양성이 존중될 필요가 있거나 주민근접성이 강하고 오히려 현지 비용 절감이 강한 사무는 지방이양된 사무영역으로 계속 존치시키는 것이 바람직할 것이다.

이런 관점에서 볼 때 분권교부세 또는 보통교부세를 교부하는 방식으로는 사업목적의 효과적인 구현을 담보하기 어려운 일부 사업에 대해서는 이를 국고보조사업으로 환원하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.¹⁰⁾

(2) 개편 대안의 설계

이 대안의 핵심은 타지역 입소자 과다 및 국가시책에 따른 시설운영비용의 급증으로 문제가 제기되는 3개 생활시설사업(노인·장애인·정신)을 국고보조사업으로 환원하는 것으로 집약된다. 이들 3개 생활시설사업을 다시 국고보조사업으로 환원하자는 주장의 논거를 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 3개 생활시설사업은 생활시설의 특징상 소재지 자치단체주민에 대한 현지성이 미약하다.

둘째, 기초생활수급자중 무연고자가 주 입소대상으로서 기초생활보장제도에 준하는 전국 최저수준의 서비스가 제공될 필요가 있다.

셋째, 3개 생활시설은 입소자의 주민등록상 거주지와 시설의 소재지 간에 괴리가 존재하여 생활시설 소재지의 재정 부담이 과다하게 초래되는 문제점을 노정하고 있다.

넷째, 3개 생활시설사업은 특정 자치단체를 대상으로 선택적으로 해당 시설사업비로 경비를 지원하는 것이 필요함에도 불구하고 현재 분권교부세제도(비경상적 특정사업수요사업비 산정방법)하에서는 이러한 요구를 효과적으로 충족하기가 어려운 실정이다.

이상의 논거들에 의해 67개 지방이양사업 중에서도 국고보조사업으로의 환원 필요성이 특히 높게 제기되고 있는 3개 생활시설사업을 다시 국고보조사업으로 환원하자는 것이다. 이들 3개 생활시설사업을 다시 국고보조사업으로 환원할 경우, 현재의 분권교부세를 통해 이들 사업에 지원되고 있는 재원 4,300억원(2008년 기준)에 추가하여 지방이양 이전 국고보조율 70%를 적용할 경우 2,000억원의 추가재원 소요이 소요되어 2009년에 총 6,300억원정도의 사업비가 필요할 것으로 추산된다.

10) 이와 관련하여 구인회 외(2009:109) 연구에서는 효율성, 형평성, 실행성의 원칙에 따라 67개 지방이양사업을 재분류하여 49개 사업을 국고보조사업으로 환원하고, 이에 대해 포괄보조금을 지원하는 방안을 제안한 바 있다. 이 방안은 본 연구에서 제시한 제1안과 제2안을 절충한 대안이라고 할 수 있다.

〈표 6-1〉 3개 생활시설의 국고환원시 추가소요재원 추산

(단위: 백만원)

사업명	2008년 총사업예 산 추정	2008년 분권교부세	예산대비 분권교부세 율(%)	국고환원시 국고보조 율 (%)	국고보조율 적용시 보조액	추 가 소요액
노인 생활시설	487,708	210,342	43.1	70	341,396	131,054
장애인 생활시설	348,046	179,841	51.7	70	243,632	63,791
정신요양시설	62,029	40,416	65.2	70	43,420	3,004
총계	897,783	430,599	48.0	70	628,448	197,849

(3) 개편 대안에 따른 장단점 분석

사회복지 지방이양사업 중에서 3개 생활시설사업을 다시 국고보조사업으로 환원하는 방안은 지방이양의 정부정책 기조를 유지한 가운데 최소한도의 국고환원을 통해 현행 분권교부세제도가 안고 있는 문제점을 해소할 수 있는 대안으로 평가된다. 즉, 최소한도의 사업 환원을 통해 제도 개편의 효과를 확보할 수 있다는 점에서 제도 개편에 따른 집행이 가장 용이한 방식이라고 할 수 있다. 또한 국고보조사업으로 환원되는 3개 생활시설의 경우에는 사업별 예산계상 및 지출을 통해 사업에 대한 안정적 재원확보(국비 및 지방비)가 가능할 것으로 판단된다.

그러나 일부 사업만이 국고보조사업으로 환원되기 때문에 2010년 분권교부세제도 폐지후보통교부세 불교부단체에 대하여 나머지 64개 지방이양사업에 대한 복지재원확보(약 900억원) 방안을 마련해야 하는 문제가 계속 남아 있게 된다. 특히, 3개 시설 환원 후 다른 사업에 대해서도 환원요구가 지속적으로 발생할 것으로 예상된다. 예를 들어 노숙자시설, 아동시설, 재가복지시설 등에 대해서도 그 동안 산발적인 환원 요구가 제기되어 왔다. 그 외에도 자치단체간 비용정산 시스템 도입이 어려워 시설불균형 문제는 계속 제기될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

2) 제2안 : 전체 지방이양사업의 국고 환원 및 포괄보조금제도 도입

(1) 대안의 기본 성격

국고보조사업으로의 환원의 범위를 67개 지방이양사업 전체로 확대하고, 이들 사업에 대한 재정지원을 위한 제도적 장치로 포괄보조금제도를 도입하는 방안이다. 지방이양사업을 다시 국고보조사업으로 환원하더라도 이를 과거와 같은 단위사업별 특정 국고보조금 사업으로 운영하는 것은 적절치 않고 이를 포괄보조금제도(block grant)로 전환하여 운영하는 것이 필요하다. 즉, 국고 환원된 67개 사회복지사업 전체를 대상으로 포괄적인 용도로 재원을 보조하되, 차등국고보조금제도에 따라 지방자치단체별 재정여건을 감안한 지방비 부담 의무를 차등적으로 부과하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 지방이양 사회복지사업을 다시 국고보조사업으로 환원할 경우, 동 사업들은 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’을 적용하여 사업을 관리하게 될 것이다. 그 결과 국고보조금으로서 지방비 매칭액은 지방예산 편성시 타 예산에 우선하여 계상하여야 할 것이며, 지정된 용도외 사용금지, 내용변경시 승인필요 및 사업수행현황보고, 정산보고 등 중앙의 엄격한 관리·감독을 받게 되고, 보건복지가족부 내에 예산편성·사후관리를 위한 조직·인력 확충이 필요하게 된다.

(2) 개편 대안의 설계

사회복지 지방이양사업을 다시 국고보조사업으로 환원하더라도 지방이양 후 이루어졌던 지방의 자율적인 사업계획 및 예산편성 역량을 강화하여 지역특성에 맞는 재량적 사회복지사업 운용이 가능하도록 보장하기 위해서는 67개 사업을 통합하여 포괄보조금 형태로 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 단기적으로는 포괄보조방식을 몇 개의 사회복지서비스를 묶어 주는 ‘미니포괄보조금(mini block grant)’으로 발전시키고, 중장기적으로는 사회복지서비스 전반을 망라하는 ‘복지포괄보조금’제도로 발전시켜 나가는 것이 합리적일 것이다.

둘째, 포괄보조금제도는 기존의 개별 보조금 대상사업을 그대로 두고 단가도 개별적으로 계산하되, 일단 편성이 되고 나면 집행 단계에서는 사업간 전용을 가능하게 하는 ‘통합보조금’ 방식보다는 유사사업을 통합하되 관련 보조금액을 계산할 때 개별사업들의 단가를 개별적으로 산정하지 않고 몇 개의 통계지표를 바탕으로 총괄적인 보조 금액을 결정하는 ‘포괄보조금’ 방식

을 채택하는 것이 바람직할 것이다.

이상과 같은 포괄보조금방식에 의거하여 각 지방자치단체별로 복지재정을 배분하더라도 보편적 서비스 및 사회복지서비스 제공의 지역간 형평성 확보를 위해서는 복지수요구조(노인인구 규모와 비율 등)와 재정적 대응력(재정자립도 또는 재정력지수) 등을 감안하여 차등보조율을 적용하는 방식을 가미할 필요가 있을 것이다.

지방이양 사회복지사업을 국고보조사업으로 환원하여 포괄보조금제도를 설계할 경우, 가장 핵심적인 과제중의 하나는 67개 사회복지사업의 통합범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 현행 분권교부세제도의 운영 사례와 지방이양 사업의 특성 등을 종합적으로 고려해 볼 때 사회복지 포괄보조금제도는 다음과 같이 ‘일반복지사업계정’과 ‘특정복지사업계정’으로 구분하는 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 일반복지사업계정: 각 사업계열별로 총액을 정하고 계열별 복지수요를 반영한 산식에 의해 시도예산총액을 산출하여 배분한다. 계열별 세부사업 범위 내에서 지자체가 사업을 선택·운용토록 함으로써 지역별 특성화를 유도할 필요가 있다.

둘째, 특정복지사업계정: 노인·장애인·정신요양 등 생활시설운영사업 계열 및 기능보강사업계열로 구분하여 사업별로 예산책정하는 방식을 적용할 필요가 있다.

이 두 가지 사업계정의 구분을 전제로 하여 일반복지사업계정은 예산총액 기준으로 특정복지사업계정은 사업별로 지방비분담비율을 책정하는 방안을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 6-2〉 포괄보조금 도입시 계정의 설계(예시)

구분 범주		세 부 사 업	
일반복지 사업계정	노인복지 사업계열	◦경로당 운영 ◦노인복지회관 운영	◦재가노인복지시설 운영 ◦노인일거리마련사업 등
	장애인복지 사업계열	◦장애인 특별운송사업 ◦장애인복지관 운영	◦장애인주간보호시설 운영 ◦장애인직업재활시설 운영 등
	아동복지 사업계열	◦가정위탁양육지원 ◦결식아동급식 등	◦퇴소아동 자립정착금
	기타복지 사업계열	◦대도시 방문보건사업 ◦노숙자보호	◦사회복지관 운영 ◦사회복지전담공무원 인건비 등
특정복지 사업계정	생활시설 운영사업계열	◦노인시설 운영 ◦아동시설 운영	◦장애인생활시설 운영 ◦정신요양시설 운영
	기능보강 사업계열	◦재가노인복지시설 개보수 ◦노인복지회관 신축	◦장애인복지관 기능보강 ◦장애인체육관 기능보강

한편, 다시 국고보조사업으로 환원된 67개 사회복지사업에 대한 성과관리를 위해서는 재정성과평가제도를 도입하고 높은 평가를 받은 지자체에 인센티브를 제공할 필요가 있다.

이상과 같은 방안에 의거하여 67개 사회복지 지방이양사업을 국고보조사업으로 환원하여 포괄보조금제도를 적용할 경우 소요되는 재원규모를 추정해 보면 다음과 같다. 즉, 분권교부세 8,793억원(2008) 외에 지방이양전 국고보조율 47.2%(2004) 적용시 약 3,600억원의 추가재원이 필요하여 2009년에 총 12,362억원의 재원이 필요할 것으로 추정된다.

〈표 6-3〉 67개 전 사업의 국고환원시 추가소요재원 추계

(단위: 억원)

사업수	2008년 총사업예산추정	2008년 분권교부세	예산대비 분권교부세율%	국고환원시 국고보조율 (%)	국고보조율 적용시보조액	추 가 소요액
67개사업	26,190	8,793	33.6	47.2%	12,362	3,569

(3) 개편 대안에 따른 장단점 분석

지방이양 사회복지사업을 다시 모두 국고보조사업으로 환원하여 이를 포괄보조금제도로 운영할 경우, 67개 복지사업에 대한 안정적인 재원확보가 가능하고, 국고보조사업에 대한 지방비 부담분은 지방정부 예산 편성시 우선적으로 확보됨에 따라 복지사업 예산 확보가 용이할 것으로 판단된다. 또한 포괄보조금 방식으로 운용시 국고 환원을 하더라도 지방정부의 자율성을 일정 수준 보장할 수 있을 것이다.

그러나 전 사업의 국고보조사업으로의 환원은 국정 추진방향인 지방분권화 추세에 역행하고 지방의 자율적 사업수행 역량을 저하시키게 될 것이다. 또한 정부정책의 비일관성으로 인해 신뢰도가 하락하고, 지방이양사업의 국고보조사업으로의 전환 과정에서 예산확보의 어려움이 발생할 것으로 예상된다. 특히, 지방정부의 자치사무로서의 성격이 강한 사회복지서비스까지도 모두 국고보조사업으로 환원되는 역기능을 초래하게 될 것이다.

3) 제3안 : (가칭) 사회복지교부금제도 신설

(1) 사회복지교부금제도의 기본성격

현재 지방교부세제도를 통해 다원적으로 지원되고 있는 지방자치단체의 사회복지 관련 재원을 하나의 채널로 단일화하여 사회복지 관련 재정지원제

도를 지방교부세제도와는 별도의 제도적 장치로 설계하여 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 여기서 지방교부세제도(보통교부세) 및 국고보조금제도와 사회복지교부금제도 간의 차이점을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 사회복지교부금제도는 각 자치단체별 사회복지 지출수요를 산정하여 해당 지출수요액만큼을 사회복지 관련 일반재원으로 지원한다. 따라서 사회복지교부금은 사회복지분야 재원만을 지원하고 있다는 점에서 기존의 분권교부세와 차별화된다.

둘째, 사회복지교부금과 지방교부세제도(보통교부세) 간의 차이점 : 사회복지교부금은 원칙적으로 지방자치단체의 사회복지서비스 관련 지출수요를 산정하여 재원을 지원(과거 '지방양여금제도' 도입 초기 단계의 재정지원 방식)하는 방법을 적용하는데 반해 지방교부세제도(보통교부세)는 재정지출수요액과 자치단체의 기준재정수입액을 함께 고려하여 그 차액(기준재정수요액-기준재정수입액)만을 지원한다는 점에서 근본적인 차이점이 있다. 또한 사회복지교부금제도는 사회복지서비스만을 대상으로 재원을 지원하는데 반해 지방교부세(보통교부세)제도는 복지와 비복지를 포함한 지방자치단체 전체 지출활동을 대상으로 한 일반재원으로 지원된다는 점에서 본질적인 차이점이 있다.

셋째, 사회복지교부금과 국고보조금(또는 사회복지 포괄보조금) 간의 차이점 : 사회복지교부금은 지방자치단체의 지방비 부담의무를 부과하지 않는데 반하여 국고보조금(또는 사회복지 포괄보조금)은 중앙정부의 재정지원에 따른 지방자치단체별 지방비 부담의무가 수반된다는 점에서 본질적인 차이점이 있다. 이런 점에서 사회복지교부금은 일종의 정액보조금방식을 적용하고 있는데 반해 사회복지 국고보조금이나 포괄보조금은 정율보조금방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 또한 사회복지교부금 방식하에서는 사회복지서비스에 대한 지방자치단체의 사무분권을 보장할 수 있으나, 국고보조금이나 사회복지 포괄보조금하에서는 사무분권을 인정하기 어렵다.

따라서 사회복지교부금제도를 통해 지방자치단체에 교부되는 재원은 사회복지교부금 설치목적에 한정된 용도로 사용되어야 하며, 지방비부담의무가 없어(기준보조율이 없어) 지방자치단체가 자율적으로 예산을 편성할 수 있게 된다. 이런 점에서 사회복지교부금은 일종의 정액보조금방식의 포괄보조금제도라고 할 수 있다. '교부금제도'라는 명칭을 사용하고 있기는 하지만 현행 교육재정교부금과 같이 일반교부금제도가 아니라 특정 목적의 교부금제도라는 점에서 일반교부금제도와 국고보조금제도가 결합되어 있는 제도적 형태라고 할 수 있다.

사회복지교부금제도를 도입하기 위해서는 별도의 독립된 근거 법률(예를

들어 지방교육재정교부금법과 같은 가칭 사회복지교부금법)을 제정하는 것이 필요하다.¹¹⁾ 사회복지교부금제도는 이 법률을 적용하여 재원 배분 및 관리 활동이 수행되며, 보건복지가족부 내에 사회복지교부금 운영·관리를 위한 조직·인력이 필요하게 된다.

(2) 사회복지교부금제도 설계 방안

사회복지교부금제도를 설계하기 위해서는 우선 재원의 통합 범위에 대한 방안이 마련되어야 한다. 여기서는 재원의 통합 범위 방안과 관련하여 다음과 같은 세 가지 대안을 제시하고자 한다.

- 제1안: 보통교부세(20%), 분권교부세(70%), 부동산교부세(25%) 예산액을 사회복지교부세로 통합
- 제2안: 분권교부세(70%) 및 부동산교부세(25%)를 통합하여 사회복지교부세로 개편(내국세의 1.06%)
- 제3안: 분권교부세 재원 중 사회복지 관련 재원 상당액(2008년 기준 내국세 총액의 0.94%로 1조 2,595억원의 70% 상당액)

두 번째로, 재원의 통합범위에 대한 방안이 확정되면 그 다음으로는 재원 지출 대상 사업의 범위에 대한 방안이 마련되어야 한다. 기본적으로는 재원의 통합 범위에 따라 사회복지 지출대상의 사업 범위는 탄력적으로 설계되어야 한다. 재원의 통합이 2안이나 3안에 따라 이루어질 경우에는 사회복지 서비스 관련 사업을 대상으로 재원을 지원하고, 1안이 채택될 경우에는 기초생활보장 분야까지를 지원대상에 포함시켜야 할 것이다.

세 번째로, 사회복지교부금제도가 도입될 경우 자치단체별 교부액을 어떻게 산정(결정)할 것인가에 대한 방안이 설계되어야 한다. 여기서는 사회복지교부금의 자치단체별 교부액을 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 결정하는 것으로 상정하고자 한다.

네 번째로, 사회복지교부금제도의 관리 주체를 결정하여야 한다. 기본적으로 사회복지교부금제도를 이상과 같은 구도에 의거하여 도입할 경우 재원의 배분 및 관리 역할은 사회복지정책에 대한 총괄·조정기능 및 성과관리 책임을 맡고 있는 보건복지가족부에서 담당하는 것이 합리적일 것이다.

이상과 같은 사회복지교부금제도의 설계 방안 중에서 가장 핵심적인 요소는 재원의 통합범위 설정에 관한 사항이라고 할 수 있다. 위에서 제시한 세 가지 대안에 따른 장단점을 분석해 보면 <표 6-4>와 같다. 이러한 장단점 분

11) 사회복지교부금제도는 일종의 정액보조금방식의 포괄보조금제도라는 점에서 이를 특별회계 형식으로 설치하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 현재 균특회계가 포괄보조금방식의 지방재정조정제도로 활용되고 있는 방식을 채택할 수도 있다.

석 결과를 종합해 보면 사회복지교부금제도 도입을 위한 재원의 통합 범위는 제2안(분권교부세+부동산교부세중 사회복지 재원)을 채택하는 것이 가장 합리적일 것으로 판단된다. 이 경우 2008년 예산기준으로 사회복지분권교부세의 재원은 내국세 수입의 1.06% 정도가 될 것으로 판단된다.

〈표 6-4〉 사회복지교부금제도 설계 대안의 비교

	제1안 (보통+분권+부동산)	제2안 (분권:0.94*70%+부동산)	제3안 (분권:0.94*70%)
교부금 총액 (10억원)	5,495	1,420	882
대상사업	사회복지사업 전체	67개 지방이양사업	67개 지방이양사업
특 징	- 복지분야로 할당되는 지방재원 전체 통합 - 재원신설에 따른 지방의 복지사업책임 명확화	- 복지분야로 할당되는 재원일부 통합 - 지방의 복지재원체감이 가능하도록 하는 방안으로 같은 재원이지만 복지에 투입될 수 있도록 효율적 사용	- 분권교부세에서 사회복지사업 재원만 별도로 분리
단 점	- 복지사업 지방비매칭액의 원천이 되는 보통교부세를 통합하기 때문에 국고보조사업의 지방비부담비율을 전면적으로 개편해야 함 - 재정수요보다 수입이 많은 불교부단체에 재원교부	- 부동산교부세액이 매년 유동적이어서 복지재원 유동성문제 대두	- 재원확보 규모 미약

(3) 개편 대안에 따른 장단점 분석

지방이양 사회복지사업에 대한 재원배분 장치를 사회복지교부금제도로 개편할 경우, 지방 분권화의 정부정책기조를 유지하면서 동시에 지방의 복지재정을 확충시켜줄 수 있을 것으로 판단된다. 사회복지교부금제도의 신설은 자치단체의 사업 우선순위를 지역주민 복리증진을 위한 사회복지분야로 하는 정책신호로 인식될 수 있을 것이며, 복지정책의 주무부처와 복지재원의 관리주체가 동일하여 복지정책 및 관련사업의 효율적 추진이 가능할 것이다. 또한 지역간 복지격차 완화를 위해 재원보장기능과 형평화기능을 동시에 발휘할 수 있는 재원배분방법 설계 및 예산집행 과정에서 자치단체 간 정산시스템 도입이 용이할 것이다.

그러나 사회복지교부금제도는 유사 분야의 교부금제도 신설 근거로 악용

될 수 있으며, 통합적인 지방재정운영의 필요성에도 부합하지 않는다는 비판이 제기될 수 있다. 특히, 사회복지교부금제도를 도입하더라도 사회복지재원 증가율이 내국세 수입 증가에 연동되어 있어 현재의 분권교부세제도와 마찬가지로 지방이양 사회복지사업의 지출수요 증대에 효과적으로 대응하기 어렵다는 문제를 극복하기 어렵다는 문제를 안고 있다.

4) 제4안 : 분권교부세 제도의 일정기간 존속

상기한 개선방안이 원활히 협의되지 않을 경우 분권교부세를 복지사업분야 지방재정 부담 가중 문제가 해소될 때까지 일정기간(3~5년 등) 존치시키는 방안도 마지막 대안으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이 대안이 채택될 경우에도 복지분야 재원 부족 문제를 해결하기 위해서는 분권교부세율 인상도 필요하게 될 것이다.

5) 개편 대안의 비교 평가 및 사회복지 분권교부세제도의 바람직한 개편 방안

지방분권교부세제도의 개편 방안으로 제시한 위의 4가지 기본 대안의 장단점 및 효과를 비교·평가해 보면 <표 6-5>와 같다.

<표 6-5> 분권교부세제도 개편 대안의 비교평가

	제1안 (3개사업 국고환원)	제2안 (전체 국고환원)	제3안 (사회복지교부금)	제4안 (분권교부세연장)
총예산 (억원)	6,300 ¹⁾ 4,300(재정미확충시)	12,362 ²⁾ 8,800(재정미확충시)	14,203	8,800
추가 소요 예산 (국고·억원)	2,000	3,600	0	0
대상 사업	노인, 장애인, 정신요양 3개시설사업	67개 지방이양사업	67개 지방이양사업	67개 지방이양사업
분권화 자율화 보장	불가능 (주민참여 미흡)	불가능 (주민참여 미흡)	가능 (주민참여 가능)	가능 (주민참여 가능)
동등보상 원칙실현	미흡	(해당사항 없음)	가능	미흡
지방복지 재정확충	확충(불안정)	확충(불안정)	확충(안정적)	미확충
지방격차 조정	불가능 (차등보조제로 보완)	가능(제한적)	가능	가능(제한적)
중앙정부 재정책임	다소 미흡	충분	충분	다소 미흡
사회복지 지출우선 순위보장	미흡	가능	가능	가능

주: 1)과 2)는 지방이양이전의 국고보조율 회복을 가정하여 산정

지방이양 사회복지사업의 일부 또는 전부를 다시 국고보조사업으로 환원하는 것은 당초 사회복지 국고보조사업의 개혁 목표나 복지재정의 분권화 취지를 고려해 볼 때 임시방편적인 대응책에 불과하다고 할 수 있다. 사회복지서비스의 성격을 고려할 때 사회복지서비스 인프라 구축 등을 통해 서비스 배분의 형평성 문제가 상당한 정도 해소되고, 시설 확충에 따른 대규모 재정지출 수요가 어느 정도 충족된 다음에는 지방사무로 완전 이양하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만, 우리나라의 사회·경제적 변화 양상과 사회복지서비스 발전 단계에 비추어 볼 때, 현재 사회복지서비스 공급체계 개혁에 있어서 가장 중요한 정책목표는 “복지재정의 안정적 확충을 통한 사회복지서비스의 양적·질적 수준을 제고하는 것”이라고 할 수 있다. 이러한 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 사회복지 공급방식을 위에서 제시한 “B 모델”, 즉 사회복지서비스 공급(전달) 책임을 분권화하는 사무분권은 실시하되, 재정책임은 중앙정부가 부담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다.

이런 관점에서 분권교부세제도의 개편 대안에 대한 비교 평가 결과 및 상기한 대안별 장단점 분석 결과를 종합해 볼 때 추가적 재정투입 없이 현재의 재원배분구조를 변경하여 예산의 효율적 활용이 가능한 **사회복지교부금제도** 도입을 추진하는 방안이 가장 현실적인 대안으로 평가된다. 이 경우 사회복지교부금제도의 재원 규모는 **내국세의 1.06%**로 정하여 부동산교부세 수입액의 유동성에 따른 사회복지재정의 불안요소를 차단하고, 복지시설의 지역간 불균형을 완화하기 위해 사회복지교부금 재원 집행 과정에서 **자치단체간 정산시스템**을 도입하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 다만, 실제로 사회복지 분권교부세제도를 개편하는 작업이 진행될 경우에는 상기한 4가지 기본대안을 전제로 1안과 3안을 결합하는 방안이나 1안과 4안을 결합하는 방안도 대안의 하나로서 검토해 볼 수 있을 것이다.

Ⅶ. 사회복지교부금제도의 효과적인 운영을 위한 제도 개선 방안

1. 사회복지교부금 법정교부율의 주기적 조정 시스템 도입 방안

사회복지교부금제도를 도입할 경우, 이 제도를 통해 과연 사회복지 지방이양사업의 재정지출수요에 대해 어느 정도 효과적으로 대응할 수 있을 것인가의 문제가 제기된다. 이 문제를 검토하기 위하여 우선 위에서 제시한 사회복지교부금제도의 도입 방안에 따른 재정흐름을 추계해 보았다. 그 결과 <표 7-1>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 시간이 흐름에 따라 점차 사회복지교부금을 통한 재정지출 부담률이 하락하게 되는 결과가 발생할 것으로 예상되고 있다.

<표 7-1> 사회복지교부금제도하에서의 재정 흐름 추계

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
사회복지교부금 (내국세 1.06%)	14,203	15,572	17,073	18,719	20,523
67개지방이양 사업예산	26,190	30,485	35,485	41,304	48,078
교부금 부담률	54%	51%	48%	45%	42%

주: 지방이양사업 예산지출은 '02~'07년평균 복지지출증가율 16.4%를 적용하여 추계

이러한 문제를 해소하기 위해서는 사회복지 지방이양사업에 대한 재정지출 수요와 교부금제도를 통한 재정분담비율 수준의 적정성을 주기적으로 점검한 다음에 교부금을 통한 재정분담 비율이 일정한 수준(예를 들어 50% 수준)을 지속적으로 하회할 경우에는 의무적으로 사회복지교부금의 법정교부율을 상향 조정하도록 하는 제도적 장치를 도입할 필요가 있다. 이처럼 사전에 설정해 놓은 중앙정부와 지방정부간 재정책임 부담비율을 충족시키지 못할 경우 주기적으로 사회복지교부금의 법정교부율을 조정하는 제도적 장치를 도입하여 이를 법제화할 경우, 현행 분권교부금제도하에서 노정되고 있는 법정 교부금재원이 사회복지 지방이양사업의 재정지출 수요를 충족하는 비율

이 시간이 흐를수록 떨어지는 문제를 발전적으로 해소할 수 있을 것이다. 또한 이러한 제도적 장치는 사회복지교부금제도가 지방자치단체에 이양된 사회복지사업에 대한 재원보장기능을 충실히 수행할 수 있도록 하는 한편 사회복지교부금제도에 대한 지방자치단체의 수용도를 제고하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

이와 같이 사회복지교부금의 법정교부율을 주기적으로 조정하는 방안과 유사한 제도적 장치가 현재 일본에서는 법제화되어 시행되고 있다. 즉, 현재 일본에서는 지방교부세제도의 재원보장기능을 안정적으로 확보하기 위한 방안으로 이러한 제도적 장치가 법제화되어 있는 바, 연차별 지방재정계획수립 및 지방재정대책을 통해 지방교부세의 법정율과 법정가산금을 주기적으로 조정하고 있다.

한편, 사회복지교부금제도 신설에 따른 비판을 해소하기 위한 방안의 하나로 사회복지교부금제도에 일몰제 개념을 적용하여 사회복지서비스의 발전단계에 따라 복지재정의 분권화를 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 사회복지서비스 공급을 위한 인프라 구축 등을 통해 서비스 배분의 형평성 문제가 상당한 정도 해소되고, 시설 확충에 따른 대규모 재정지출 수요가 어느 정도 충족될 때까지 한시적으로 사회복지교부금제도를 운영하는 것을 원칙으로 하여 5년 단위로 제도 존립의 필요성과 타당성을 재평가하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 방안은 현행 분권교부세제도 중에서 비복지관련 사업을 보통교부세로 통합한 다음에 분권교부세제도를 사회복지교부금제도로 개편하여 이를 일정 기간 존속시키는 방안과 같은 의미를 갖고 있다.

2. 사회복지교부금 배분방법의 합리적 설계 방안

사회복지교부금제도의 신설 취지를 고려할 때, 사회복지교부금제도 도입 목적을 구현하기 위해서는 재원배분방법을 다음과 같은 원칙에 의거하여 설계하는 것이 필요하다.

첫째, ‘동등보상’의 원칙에 의거하여 사회복지서비스 관련 국고보조금사업을 이양받은 모든 지방자치단체에 재원배분을 보장할 필요가 있다. 불교부단체의 개념을 배제하고, 모든 자치단체에 재원을 배분함으로써 분권교부세를 폐지하고, 이를 보통교부세로 통합하는데 따른 문제점을 해소할 수 있는 대안으로 사회복지교부금제도를 설계할 필요가 있다.

둘째, 해당 자치단체의 67개 이양사업 관련 재정지출 수요를 비례적으로

반영할 수 있는 표준경비 모델에 의거하여 재정수요를 산정하는 것이 필요하다.

셋째, 해당 자치단체의 특수한 지역여건(표준경비 모델에 의거하여 포착할 수 없는 추가적인 지출수요 발생 등)을 반영할 수 있는 수요 산정 모델을 개발할 필요가 있다.

넷째, 사회복지교부금을 시·군·자치구의 기초자치단체에 직접 배분할 수 있는 재원배분방식을 도입할 필요가 있다.

다섯째, 사회복지교부금 산정 및 배분의 객관성과 투명성 및 예측가능성을 담보할 수 있는 재원배분방식을 설계할 필요가 있다.

이러한 원칙에 따라 사회복지교부금 재원배분방식의 설계 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지교부금의 재원을 일반교부금, 특별교부금, 정산교부금으로 구분하여 운영하는 것이 필요하다. 이중 일반교부금과 특별교부금의 재원규모는 사전에 법정화하고, 사회복지생활시설 소재지와 입소자의 원주소지 간의 차이를 조정하기 위해 설치하는 정산교부금의 재원규모는 각 자치단체별로 재원을 배분한 이후 자치단체간 정산이 필요한 사회복지생활시설의 운영비부담금을 기준으로 사후적으로 산정하는 것으로 한다. 특별교부금은 각 자치단체별 특수한 지출수요의 발생 또는 지방이양사업 관련 국가정책에 따라 발생하는 특별 재정수요를 충당하기 위한 재원, 그리고 사회복지교부금제도 도입 이후 지방자치단체의 성과관리 활동을 강화하기 위해 필요한 인센티브 재원으로 활용하도록 한다. 따라서 사회복지교부금 중 특별교부금의 규모는 가급적 최소화하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나, 구체적인 재원배분 규모는 특별교부금 지원대상 사업의 범위와 해당 사업의 지출 수요를 감안하여 결정하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 사회복지교부금 중 일반교부금은 현행 사회복지 분권교부세의 지출수요 산정대상 중 경상적수요 산정 대상 전체 사업과 비경상적 수요 중 각종 시설운영비까지를 지원대상의 범위에 포함시키는 것이 필요할 것으로 판단된다. 이를 사업들을 대상으로 한 구체적인 경비산정방법을 제시하면 다음과 같다.

① 지방이양에 따른 자치단체별 자율적인 사업수행을 유도하기 위해서는 경비산정항목을 가급적 단순하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 경비산정항목을 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 사회복지시설운영비, 인건비 등으로 구분하는 방안을 제안해 보고자 한다.

② 각 경비산정항목별 수요산정공식은 현행 보통교부세의 사회복지비 산정방법, 분권교부세의 사회복지 관련 지출수요 산정공식, 그리고 부동산교부

세의 균형재원 중 사회복지 관련 재원배분 산정공식 등을 종합적으로 고려하여 가급적 간소한 방법에 의해 지출수요를 비례적으로 반영할 수 있는 산정방법을 개발하고, 자치단체간 복지재정격차를 조정하기 위해 재정력지수를 감안한 차등적인 재원배분방법을 일부 가미할 필요가 있을 것이다. 따라서 각 자치단체별로 경비산정항목별로 산정된 사회복지서비스 지출수요액의 70%에 상당하는 금액은 그대로 사회복지교부금재원을 통해 확보할 수 있도록 보장하고, 나머지 30%에 상당하는 금액은 역재정력지수를 활용하여 자치단체간에 차등적으로 배분하는 방식을 채택할 필요가 있다.

③ 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비 등의 측정항목의 경우에는 노령인구수, 장애인 등록자수, 영유아인구수 등 지출수요 대상자수와 관련 시설의 면적을 기준으로 자치단체 유형별 표준단가(단위비용)를 산정하고, 노령인구지수, 장애인지수, 영유아인구지수 등을 활용하여 보정수요액을 산정하여 수요산정액에 가산하는 방법을 적용할 필요가 있다.

④ 사회복지시설운영비의 경우에는 노인시설, 장애인시설, 정신요양시설 등 각 시설별 입소자를 기준으로 자치단체 유형별 표준지원단가를 기준으로 지출수요액을 산정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 방식에 의해 산정된 지출수요액을 사회복지분권교부금 재원으로 전액 지원할 수 없을 때에는 기본지원비율에 따라 전국 모든 자치단체에 대해 일정한 수준의 경비지출수요를 보장하고, 추가적인 지원비율에 대해서는 자치단체별 역재정력지수를 적용하여 차등적으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

⑤ 인건비는 사회복지 전담공무원의 인건비와 시설종사자의 인건비를 포함하여 별도의 독립된 경비산정항목으로 설정하는 것이 사회복지서비스 관련 인건비 지출에 있어 지역간, 자치단체간 불균형과 격차를 최소화하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 현행 사회복지 관련 분권교부세의 비경상적수요 지원대상 사업 중 시설 신축 및 개보수, 시설 기능 보강 등에 관련된 사업은 이를 특별교부금 지원대상사업으로 별도로 구분하여 개별 자치단체별 특별수요를 감안하여 자치단체별, 사업별 신청 및 심사방식에 의거하여 지원하는 방법을 적용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

넷째, 특별교부금의 경우에는 전체 특별교부금의 재원 용도를 (1) 현행 분권교부세의 비경상적수요 산정대상 중 특별교부금 지원대상사업으로 분류된 사업의 지출수요를 위한 재원, (2) 지방자치단체의 사회복지서비스 운영성과에 따른 차등인센티브 제공을 위한 재원, 그리고 (3) 사전에 예측할 수 없는 특별한 지출수요 충당을 위한 재원 등으로 구분하여 사전에 지출비율을 법

정화하는 것이 특별교부금의 재원배분 및 운용에 있어 안정성과 예측성 및 투명성 확보에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 사회복지교부금 사업의 성과관리시스템 강화 방안

앞으로 사회복지교부금제도를 도입하여 이를 기존의 분권교부세나 보통교부세, 그리고 국고보조금제도 등과 차별적인 제도로 운영하기 위해서는 지방자치단체에게 사회복지사업 관련 사무분권은 보장하되, 지출성과 제고 및 재정지출에 대한 책임성 확보를 위한 중앙정부의 사후평가 및 인센티브 제공 기능을 강화하는 것이 필요하다.

우선, 사회복지교부금사업에 대한 성과관리를 강화하기 위해서는 지방이양사업에 대한 사후 성과평가시스템을 개편하는 것이 필요하다. 2006년 4월 1일부터 시행에 들어간 “정부업무평가기본법”에 의해 현재 보건복지가족부가 실시하고 있는 지방자치단체 복지종합평가제도는 앞으로 2009년부터 행정안전부 주관의 지방자치단체 합동평가제도의 틀 속으로 통합하는 것이 불가피한 실정이다. 그러나 지방자치단체 복지종합평가제도가 행정안전부 주관의 지방자치단체 합동평가의 틀 속으로 수용되더라도 평가지표의 개발 및 적용, 평가단의 구성등에 있어서는 여전히 보건복지가족부가 주도적인 역할을 수행할 수 있다.

따라서 지방자치단체 복지종합평가를 통해 69개 지방이양사업을 포함한 지방자치단체 복지정책의 전반의 성과를 평가할 수 있는 지표체계를 구축할 필요가 있다. 현재 지방자치단체 복지종합평가제도에서는 67개 지방이양사업뿐만 아니라 노인복지, 아동청소년복지, 보육, 장애인복지, 지역사회서비스, 기초생활보장, 자활, 가족, 의료급여 등 지방자치단체의 사회복지정책 전체를 평가대상 영역으로 설정하고 있다. 그런데 평가지표가 주로 관련 복지사업의 기반확충, 서비스 보급률 또는 활용도, 업무추진의 적절성 등에 관련된 지표로 구성되어 있어 사회복지서비스 확충을 위한 자체 예산확보 노력, 사업추진의 효율성 제고나 예산절감 노력, 자체성과평가 및 환류 노력 등에 관련된 평가지표가 개발되어 있지 않다. 따라서 이러한 평가지표를 추가로 개발하여 평가에 적용할 필요가 있다. 한편, 이러한 지방자치단체 복지종합평가지표와는 별도로 사회보장비지수의 상대적 수준을 사회복지교부금의 인센티브 제공을 위한 별도의 측정기준으로 설정하여 활용하는 방안을 고려해 볼 수도 있다.

사회복지교부금사업에 대한 사후 성과평가시스템을 강화한 다음에는 평가 결과를 활용하여 인센티브를 차등적으로 지원하는 방안을 설계할 필요가 있다. 우선 지방자치단체 합동평가의 틀 속에서 이루어지는 지방자치단체 복지종합평가(또는 복지정책평가)의 결과와 사회보장비지수 측정 결과를 활용하여 사회복지교부금 배분 과정에서 인센티브를 제공할 필요가 있다. 인센티브 재원은 사회복지교부금 중 특별교부금의 일정비율을 사전에 할당하여 확보하고, 평가 결과를 등급화하여(예를 들어 재정사업자율평가의 경우 4등급으로 구분, 공공기관 경영평가의 경우 6등급으로 구분) 등급에 따라 차등적으로 인센티브 재원을 배분하고, 미흡등급에 해당하는 자치단체에게는 인센티브 재원을 배분하지 않도록 하며, 경우에 따라서는 사회복지교부금 재원의 일정비율을 삭감하는 방식으로 패널티를 부여하는 방안도 함께 고려해 볼 수 있다. 이처럼 특별교부금의 재원을 활용하여 직접적인 인센티브를 제공하는 방법 외에도 현재 지방교부세 보통교부세의 기준재정수요액 산정과정에서 적용하고 있는 바와 같이 지출수요 산정시 평가결과에 따라 지출수요액을 추가적으로 가감조정하는 방식을 통해 간접적으로 인센티브를 제공하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

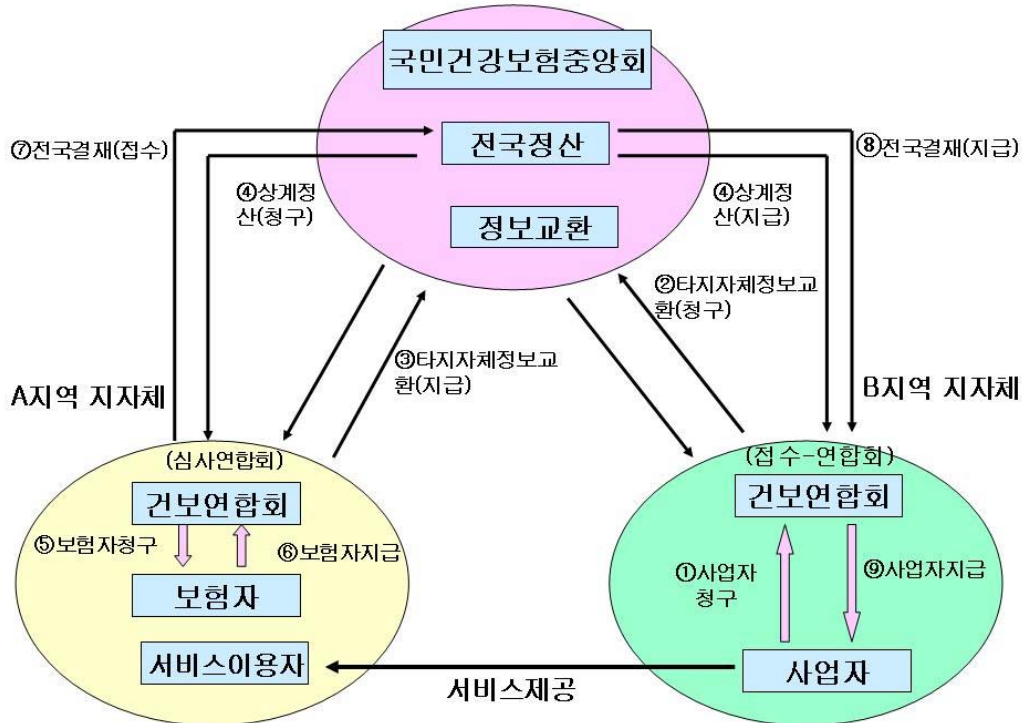
4. 사회복지 지방이양사업의 자치단체간 비용정산제도 도입 방안

1) 일본 개호보험제도의 자치단체간 정산제도 개발·활용 사례

일본은 개호보험법이 2000년에 시행되면서 지역 간 사회복지 비용정산 시스템을 구축하였으며, 이 시스템은 “국민건강보험중앙회”가 개발하여 건강보험연합회 및 지자체가 공동으로 이용하고 있다.

<그림 7-1>일본의 지역간 비용정산시스템 구축 및 운영 방식

일본의 사회복지서비스 이용의 비용 정산 시스템(타 지자체 간의 비용정산)



일본의 지역간 비용정산시스템 구축 및 운영방안을 살펴보면 <그림 7-1>과 같다. 일본의 경우 타 지역 출신의 사회복지서비스(시설입소나 재가서비스 이용 등) 이용에 대하여 국민건강보험중앙회가 비용정산 시스템을 개발·운영하고 있으며, 이를 위한 법적 근거로서 개호보험법, 장애인자립지원법, 생활보호법, 아동복지법, 정신장애인보건복지법 등에서 주소지특례조항을 규정하고 있다.

2) 우리나라의 지방자치단체간 비용정산제도 도입 방안

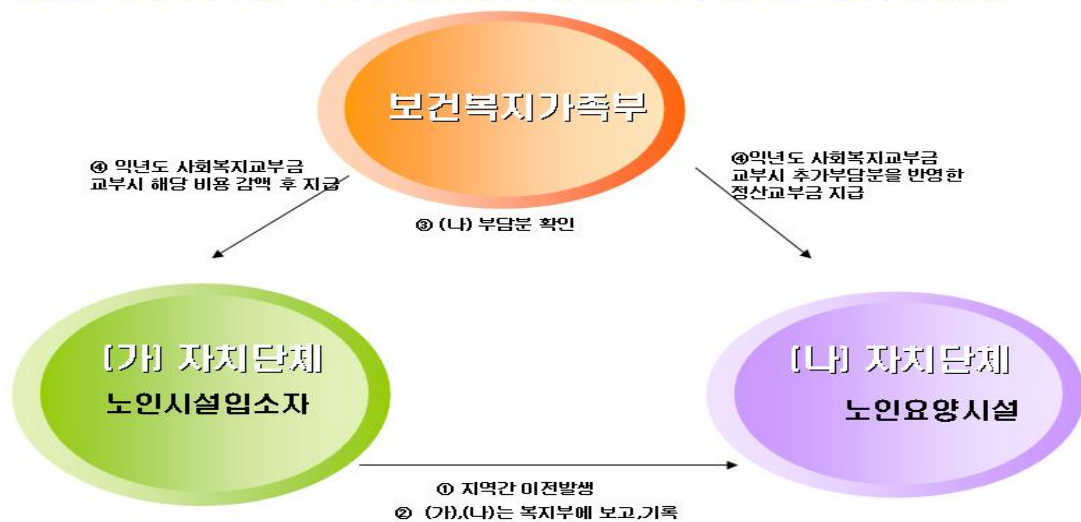
우리나라의 경우 노인, 장애인, 정신요양시설 등이 지역적으로 편중되어 있고, 최근의 노인요양보험제도의 시행으로 노인시설이 증가하면서 사회복지서비스 이용자가 증가하고 있고, 지자체의 비용도 증가하고 있는 실정이다. 특히, 노인시설의 경우, 경기, 강원, 충북이 크게 증가하고 있으며, 이는 지방재정의 복지서비스 부담요인으로 등장하고 있다.

2005년도의 경우, 노인생활시설 총예산은 1,910억이었는데, 2007년에는 3,790억으로 크게 증가하고 있다. 또한 타 지역출신의 입소율이 높아 지방비

부담이 가중되고 있는 현실을 간과할 수 없는 실정이다. 그리고 노인시설이 급격하게 증가하였는 바, 지방이양 직후 813개였던 시설이 2006년도에는 1,166개로 증가하였다. 따라서 지방이양사업의 합리적이고 효율적인 관리 방안의 하나로서 관련 예산집행 과정에서 자치단체간 비용정산제도를 도입하여 운영할 필요가 있다. 이 제도는 사회복지시설의 지역편중 문제를 해소할 수 있는 방안으로서도 의미가 있다.

〈그림 7-2〉 노인시설이용 서비스 비용정산 시스템(안)

사회복지시설 지역간 운영비용 정산시스템 개요도(노인시설)



<그림 7-2>는 노인요양시설 이용에 따른 지역간 비용정산 시스템 구축 방안을 제시한 것이다. 일본의 경우 건강보험중앙회를 통하여 정산제도를 운영하고 있으나 우리나라에서는 중앙정부(보건복지가족부)가 비용 정산을 총괄해줄 필요가 있다. <그림 7-2>를 통해 제시한 노인시설이용 서비스에 대한 비용정산 시스템의 운영 방안을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 서비스이용 요보호대상자가 A지자체에서 B지자체의 노인요양시설¹²⁾로 입소할 경우, 서비스 이용자는 당해 지자체장의 허가를 받아서, B지자체의 시설에 입소할 수 있으며, B지자체의 노인요양시설은 B지자체의 건강보험공단사무소에 서비스 이용자의 비용을 청구한다.

둘째, 수급자의 경우는 국가와 지자체에서 부담하며, 일반 서비스 이용자는 본인부담분인 서비스 비용의 20%를 보험공단에 납입하여야 한다.

12) 노인요양보험제도에서는 요양등급1-2등급을 받아야 시설입소가 가능하며, 1등급 노인요양보험등급의 경우는 1,443,600원, 2등급의 경우는 1,306,500원의 급여를 받을 수 있다. 기초수급자는 전액국고와 지방비에서 비용을 지불하고, 일반 이용자의 경우는 본인 부담금 20%를 지불하여야 한다.

셋째, 정부는 이용자의 원거주지인 (가)지자체로부터 지방비 부담분을 정산 받아서 (나)지역의 지자체에 (가)지자체 입소자로 인한 운영비(지방비)를 정산교부금 형태로 지급한다.

넷째, 비용정산은 “사회복지교부금제도” 내에서 이루어지도록하고, 운영비(국비+지방비)중 국비를 제외한 지방비의 정산을 통하여 서비스 비용을 정산한다. 이 경우 비용정산 재원은 타지역시설에 입소한 원거주지 지자체에서 부담하는 운영비부담금으로 한다.

다섯째, 비용정산은 데이터의 정산으로 이루어지며, 전산 상에서 자동적으로 처리하게 하고, 데이터는 해당 지자체가 직접 입력한다. 특히 상계정산에 대하여는 필요부족분만을 정산하여 지급한다.

여섯째, 비용정산 업무를 수행하기 위해서는 보건복지가족부의 담당 부서의 전임 직원이 필요하며(최소 인원은 3-5명 정도), 지자체에서는 사회복지과 또는 예산관리 부서에서 총괄적으로 업무를 추진할 수 있도록 한다.

일곱째, 지역 간의 비용정산에 있어 주소지 변경과 상관없이 입소 전의 주소지를 기점으로 지역 간의 정산시스템을 운영하여야 한다. 이 경우 일본처럼 시설 주소지로 이용자의 주소지를 이전¹³⁾하도록 하여야 개인의 행정적 차별이 없도록 주소지 특례는 입소기점에서 필요하다.

마지막으로 정산은 매월 15일을 기점으로 다음달 25일에 정산하며, 시설편중이나 입소자의 집중현상을 보완하기 위하여 입소률이 높은 지자체나 지방자립도가 낮은 지자체에는 인센티브제도를 두어 지자체의 사회복지시설 비용부담 증가분의 재원을 사회복지교부금에서 지원할 수 있도록 한다.

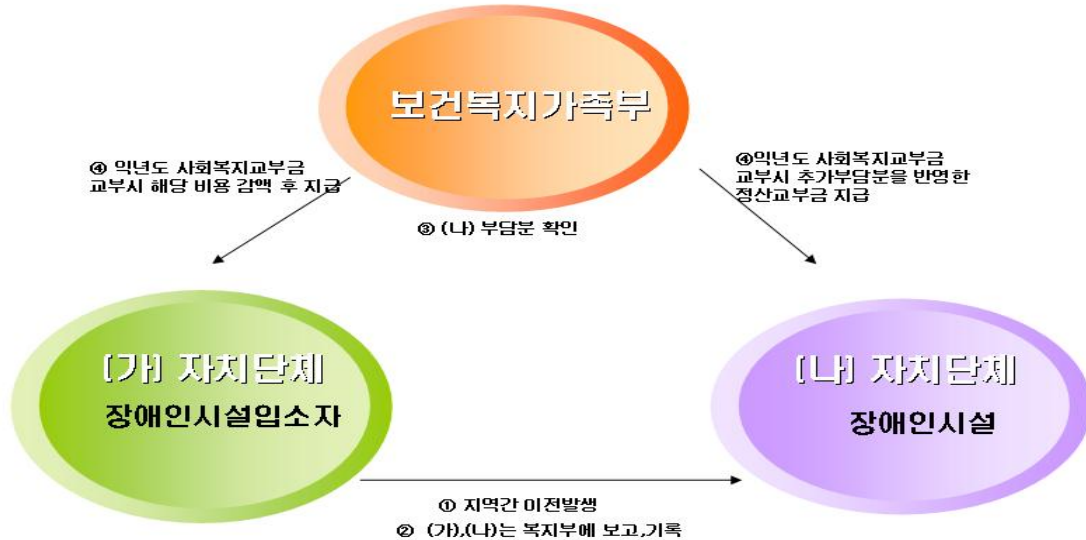
다음은 장애인시설 이용에 따른 지역 간 비용정산시스템 구축 방안을 제시하고자 한다. 장애인의 경우는 노인과 달리 사회보험방식이 아닌 조세방식¹⁴⁾으로 지원됨으로 국고와 지방비를 모두 국가와 지자체에서 부담하여야 하는 재원의 특징이 있다. 서비스 이용 시스템에 대하여 설명하면 다음과 같다.

13) 일본에서는 시설입소 후에 주소지를 이전하도록 원칙적으로 규정하고 있다. 이와 관련해서는 주소지를 이전하는 방법과 이전하지 않은 방안이 모두 고려될 수 있지만, 원칙적으로 개인의 행정적 거주권의 권리와 자유를 인정하는 차원에서 주소 이전을 규정하여야 할 것이다. 이를 위해서는 주민등록법 등의 법률개정이 필요할 것이다. 단, 일본의 경우 주소지를 이전하고 언제까지 특례를 계속하는지에 대해서는 규정이 없기 때문에 시설 퇴소 또는 이용자가 사망 할 때까지 제도적 조치는 계속 지속된다고 보아야 할 것이다.

14) 사회복지시설 입소자의 구분에서 기초수급자의 경우는 100% 국고부담이 되지만, 그렇지 않을 경우를 고려해 볼 때, 본인부담률+서비스 이용료를 국고에서 지원해 줄 필요가 있다.

〈그림 7-3〉 장애인시설이용 서비스 비용정산 시스템(안)

사회복지시설 지역간 운영비용 정산시스템 개요도(장애인시설)



첫째, 서비스이용 요보호대상자가 (가)지자체에서 (나)지자체의 장애인생활 시설로 입소할 경우, (나)지자체의 시설사업자는 해당 지자체의 시·군·구 행정기관에 비용정산을 의뢰하고, 해당 지자체는 보건복지가족부를 통하여 시설 이용인의 원거주지역인 (가)지자체에 비용정산을 실시하여 보건복지가족부가 (나) 지자체에 운영비부담금을 ‘정산교부금’의 형태로 지급한다.

둘째, 정부는 이용자의 원거주지인 (가)지자체로부터 지방비 부담분¹⁵⁾을 정산받아서 (나)지자체에 지급한다.

셋째, 비용정산은 데이터의 정산으로 이루어지며, 전산 상에서 자동적으로 처리하게 하고, 데이터의 입력은 해당 지자체가 직접 입력한다. 특히 상계정산에 대하여는 필요부족분만을 정산하여 지급한다.

넷째, 비용정산 업무를 담당하는 보건복지가족부의 담당 부서에 전임 직원이 필요하며(최소 인원은 3-5명 정도), 지자체에서는 사회복지과 또는 예산관리 부서에서 총괄적으로 업무를 추진할 수 있도록 한다.

여섯째, 지역 간의 비용정산에 있어 주소지를 변경하는 것과 상관없이 입소 전의 주소지를 기점으로 지역 간의 정산시스템을 운영하여야 한다. 이 경우 일본처럼 시설 주소지로 이용자의 주소지를 이전하도록 하여야 개인의 행정적 차별이 없도록 주소지 특례는 입소기점에서 필요하다.

마지막으로 정산은 매월 15일을 기점으로 다음달 25일에 마감하는 방식으

15) 기초수급자의 경우, 공비 부담은 광역시의 경우 국고 50%와 지방비 50%이며, 그 외는 국고80%와 지방비 20%로 한다.

로 추진한다. 또한 지자체에 따라서, 시설편중이나 입소자의 집중 현상을 보완하기 위하여 입소률이 높은 지자체나 지방자립도가 낮은 지자체에는 인센티브 제도를 두어 지자체의 사회복지시설 비용부담 증가분의 재원을 사회복지교부금에서 일정부분 지원할 수 있도록 제도적으로 보완할 필요가 있다.

이상에서 설명한 비용정산제도를 운영하기 위해서는 다음과 같은 과제들을 해결하기 위한 법적·제도적 보완이 요구된다.

첫째, 이 제도를 시행하기 위하여 사회복지사업법과 지방자치법에서 거주지특례조항을 신설하여, 주소지에 관계없이 사회복지서비스 이용이 가능하도록 법적인 제도를 개선하여야 한다. 특히, 기초 수급자의 경우, 주소지 거주자의 보호 원칙이 있기 때문에 주소지를 행정적으로 이전하지 않으면 안 되는 문제가 있으나, 주소지 특례조항을 신설하게 되면, 이러한 법적인 문제는 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 본 제도의 정산은 '사회복지교부금제도'에서 관리되며, 이를 위해 사회복지교부금제도 내에 별도로 정산교부금을 설치하여 운영할 필요가 있다.

셋째, 정산 시스템을 구축하기 위해서는 전산프로그램의 개발과 운영이 필수적인데 이용자의 개인정보 유출 등을 고려하여, 지방행정전산망을 이용한 전산시스템 구축이 효과적일 것으로 판단된다. 또 다른 대안은 현재 사회복지서비스관리센터가 바우처 시스템을 운영관리하고 있기 때문에 현행 시스템을 보완적으로 이용할 수 있는 방안도 고려해 볼 수 있다.

VIII. 결 론

사회복지 국고보조금사업을 지방으로 이양한 것은 전국적인 관점에서 표준화·획일화된 사회복지서비스 전달체계를 개편하여 지방자치단체 주도하에 지역여건에 적합한 서비스 공급방식을 구축하는 한편 지방자치단체의 사회복지서비스에 대한 행·재정적 책임성을 제고하는데 그 목적이 있었다.

그러나 2005년부터 사회복지사업이 지방으로 이양된 이후 지방자치단체로부터 이양사업에 대한 불만이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히, 분권교부세를 통해 지원되는 사회복지 지방이양사업에 대한 재원이 각 지역별로 실제로 발생하고 있는 재정지출수요를 제대로 충족시켜 주지 못하면서 지방자치단체의 불만을 고조시켜 왔다. 이러한 지방자치단체의 불만을 해소할 수 있는 근본적인 제도적 개선 노력이 전개되지 못한 채 지방자치단체의 불만이 누적되면서 급기야 지방자치단체들이 지방이양사업의 국고 환원을 주장하기에 이르렀다. 1991년 지방자치제도가 부활한 이후 국가사무의 지방이양 확대의 필요성을 지속적으로 제기해 왔던 지방자치단체들이 지방으로 이양된 사회복지사업의 국고 환원을 주장하고 있는 것은 매우 이례적인 상황이라고 볼 수도 있다.

이처럼 지방자치단체의 자치사무로서의 특성이 강한 사회복지 지방이양사업에 대한 국고 환원 필요성을 지방자치단체들이 주장하고 있는 것은 사회복지서비스에 대한 사무분권이 필요하다는 점은 스스로 인식하고 있으면서도, 현재의 분권교부세제도와 지방자치단체의 재정여건하에서는 지방으로 이양된 사회복지서비스의 재정지출 수요에 효과적으로 대응하기 어려운 현실적인 제약조건이 작용하고 있는 것으로 판단된다. 이런 상황에서 2010년부터 분권교부세를 폐지하고 이를 보통교부세로 통합할 경우에는 문제가 더욱 악화될 것으로 예상된다.

현재 우리나라는 다른 OECD 국가에 비해 사회복지 지출이 매우 낮은 수준에 머무르고 있을 뿐 아니라 노인인구의 급속한 증가나 가족기능의 약화 등으로 인해 사회복지수요가 빠르게 증가할 것으로 예상되는 국면에 진입하고 있다. 또한 사회복지 인프라 구축 수준은 취약한 가운데 지역간 격차가 큰 폭으로 존재하고 있다.

이러한 상황을 종합해 볼 때 현 단계에서 사회복지서비스 공급체계 개혁에 있어서 가장 중요한 정책목표는 “복지재정의 안정적 확충을 통한 사회복지서비스의 양적·질적 수준을 제고하는 것”이라고 할 수 있다. 그런데 사회복지

지재정을 분권화하고, 사회복지서비스에 대한 재정지출 책임을 전적으로 지방자치단체에 일임하는 방식으로는 이러한 정책목표를 제대로 달성할 수가 없다. 복지재정책임을 지방자치단체에 부여하는 것은 지방자치단체의 재정력이 확보되고 사회복지가 성숙단계에 접어든 이후에 실시하여야 한다. 지방자치단체의 재정력이 취약하고 복지정책에 대한 실행의지가 미약하며 더구나 복지인프라 구축이 미약한 상태에서 지방자치단체에 사회복지서비스 공급책임과 재정책임을 모두 이양하는 것은 현 단계에서 요구되는 “복지재정의 안정적 확충을 통한 사회복지서비스의 양적·질적 수준 제고”라는 정책목표 달성에 반하는 결과를 가져올 것으로 예상된다.

따라서 “복지재정의 안정적 확충을 통한 사회복지서비스의 양적·질적 수준을 제고하기” 위해서는 사회복지서비스의 전달체계를 “사회복지서비스 공급(전달) 책임을 분권화하는 사무분권은 실시하되 재정책임을 중앙정부가 부담하는 방식”에 따라 설계하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 지방자치단체에 이양된 67개 사회복지사업에 대한 사무분권은 더욱 확대하되, 이 사업들을 수행하는데 필요한 재원은 중앙정부가 별도의 교부금재원으로 구분하여 지방자치단체에 지원하는 방식을 채택할 필요가 있다.

이런 관점에서 볼 때 2010년부터 분권교부세를 폐지하고 이를 보통교부세로 통합하는 방안은 폐기되어야 하며, 대신에 사회복지 지방이양사업 관련 이전재원을 별도로 분리하여 이를 가칭 ‘사회복지교부금제도’로 설계하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 방안이 도입될 경우 지방자치단체로부터 제기되고 있는 국고 환원 문제도 해소될 수 있을 것이다.

가칭 ‘사회복지교부금제도’를 도입하여 “사회복지서비스에 대한 사무분권은 실시하되, 복지재정책임을 중앙정부가 부담하는” 새로운 사회복지서비스 전달체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 사회복지교부금을 통한 중앙정부의 재정책임 부담수준을 일정 수준 이상으로 안정적으로 유지할 수 있는 법정교부율의 탄력적 조정 장치를 법제화할 필요가 있다. 그리고 사회복지교부금제도 운영에 있어서 일몰제 개념을 적용하여 사회복지서비스의 발전단계 내지는 성숙도 등을 고려하여 사무분권과 함께 재정분권을 함께 실현하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 한편, 사회복지교부금제도 도입의 성과를 제고하기 위해서는 지방자치단체의 사회복지서비스 성과관리 활동을 촉진하고 재정지출에 대한 책임성을 확보하기 위한 사후 성과평가시스템과 인센티브 제공 장치를 구축하여 운영할 필요가 있다. 또한 사회복지시설의 효율적 운영 및 합리적인 비용분담을 유도하기 위해서는 자치단체간 비용정산제도를 도입하여 운영할 필요가 있다.

이와 같은 제도 개선 방안을 모색하고 설계함에 있어서는 지방자치단체의 의견을 체계적으로 수렴하고 반영하는 노력을 전개하는 것이 중요하다. 그래야만 2004년의 사회복지사업 지방이양 이후 노정되어 왔던 문제점이 재현되는 것을 사전에 효과적으로 통제할 수 있을 뿐 아니라 새로운 제도 도입을 통해 실현하고자 하는 정책목표의 달성을 극대화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 감정기 · 백종만 · 김찬우 (2005). 지역사회복지론. 나남출판.
- 감사원 (2008). “감사결과보고서:사회복지분야 지방이양사업 운영실태”.
- 곽채기 (2007). “사회복지재정의 정부간 분담 : 분권재정체계”. 윤영진 외. 복지재정과 시민참여. 나남출판.
- 곽채기 · 강혜규 · 초의수 (2008). 사회복지분야 지방이양사업 평가 및 개선방안. 한국지방재정학회.
- 곽채기 · 김보현 · 이형우 · 강혜규 · 정종화 (2008). 복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선 방안. 동국대학교 사회과학연구원.
- 구인회 외 (2009). 사회복지 지방분권 개선방안 : 경기도 사례연구. 사회복지 지방분권 개선방안 공청회 발표자료. 경기도
- 김태성 · 류진석 · 안상훈 (2005). 현대복지국가의 변화와 대응. 나남출판.
- 김재훈 · 이재원 (2008). “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제”. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 박병현 (2004). “한국 사회복지의 중앙정부와 지방정부의 역할: 시 · 군의 소 지역을 중심으로”. 2004년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집. 한국사회복지학회.
- 박병현 (2005). 복지국가의 비교. 공동체.
- 박정수 (1997). “우리나라 국고보조금제도의 평가와 향후 정책과제”. 지방재정학보, 제2권 제1호. 한국지방재정학회.
- 백종만 (2003). “한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화”. 2003년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집. 한국사회복지학회.
- 백종만 (2008). “사회복지 재정분권의 쟁점과 정책과제”. 지방이양 사회복지사업 문제의 대안 모색을 위한 토론회. 국회의원 정하균 정책자료집 2008-4.
- 보건복지부 · 한국보건사회연구원 (2003). 한국의 사회복지지출 추계: 1990-2001.
- 서정섭 · 조기현 (2006). 분권교부세제도의 운영 실태와 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 안상훈 (1999). “스웨덴의 사회변화와 사민주의 복지개혁”. 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편. 세계의 사회복지. 인간과 복지.
- 이상용 · 이효 (2007). “고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안”. 한국지방재정논집, 12(1). 한국지방재정학회.

- 이승중 (2000). “지방자치와 지방정부의 복지정책정향”. 한국행정학보, 제34권 제4호. 한국행정학회.
- 이재원 · 초의수 · 이석원 (2003). 복지분야보조금제도의 개선방안. 한국행정학회.
- 전수일 · 봉민근 (1999). 지방복지행정론. 학문사.
- 정재욱 (2001). “최근 일본의 지방분권개혁과 복지행정정책”. 창원대학교 · 山東大學 국제학술대회 발표논문집.
- 조기현 (2006). “지방복지재정의 현안과 정책대응”. 한국지방행정연구원.
- 최성은 외 (2007). 사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안. 한국보건사회연구원.
- 최일섭 · 이현주 (2006). 지역사회복지론. 서울대학교출판부.
- 加藤良重 (2006). 自治体福祉政策. 東京:公人の友社.
- 小田兼三 · 杉本敏夫 編著 (2006). 社會福祉概論. 東京:勁草書房.
- Cameron, David (1978). “The expansion of public economy: a comparative analysis.” American Political Science Review. 72, pp. 1243-1261.
- Gilbert, Neil, and Paul Terrell (1998). Dimensions of Social Welfare Policy. Boston: Allyn and Bacon.
- Glennester, Howard (2003). Understanding the Finance of Welfare. Bristol: The Policy Press.
- Peterson, Paul and Mark Rom (1989). “American federalism. welfare policy and residential choices.” American Political Science Review. 83, pp. 711-718.
- Wilensky, Harold L. (1975). The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California.