

지방자치단체 복지사업 현황과 중앙-지방 연계 방안



Local Government Welfare Programs and Central-Local Cooperation in Welfare

정흥원 | 한국보건사회연구원 연구위원

지방자치단체의 복지사업 수 및 예산 규모는 중앙정부 보조사업의 비율은 높고 자체사업의 비율은 낮은 불균형적 분포를 보인다. 또한 중앙집권적 정책결정 구조와 지방재정의 어려움으로 인해 소규모 사업이 상당한 비율을 차지하며, 중앙정부 보조사업을 보완하기 위한 자치단체의 자체사업은 급여의 유사·중복성이 높은 특성을 보인다. 복지사업 영역에서 중앙·지방의 협력적 연계란, 정책 패러다임이 '중앙정부 주도의 복지사업 기획 및 소규모 예산으로 보조사업을 보완하는 방식'에서 '자치단체 역할 확대 및 중앙·지방의 상호 정책 조정 방식'으로 전환되는 것을 의미한다. 이를 위해 자치단체 복지사업의 수를 대폭 축소하고, 지방재정체도의 구조 개혁, 중앙정부 복지사업의 과감한 지방 이양, 복지사업에 대한 신설·변경 협의 내실화, 그리고 사회복지정책의 총괄·조정기구 역할 강화 등이 요구된다.

1. 들어가며: 지방자치단체 복지사업 현황

사회복지 영역에서 지방자치단체를 주목하는 이유는 중앙정부 차원에서 기획된 사회복지제도가 집행되는 공간이며, 사회복지서비스를 이용하는 지역 주민이 존재하는 현장이기 때문이다. 국가가 시행하는 사회복지정책은 지방자치단체가

집행을 담당하는 것이 일반적이며, 따라서 지방자치단체가 담당하고 있는 복지사업의 현황을 파악하는 것은 국가 전체 사회보장정책의 현황을 분석하는 것과 동일한 의미이다.

지방자치단체가 담당하는 복지사업의 현황을 파악하기 위해서는 복지사업의 종류와 규모, 그리고 사업의 책임 주체를 확인하는 것이 필요하

다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 복지사업은 ‘사무’(「지방자치법」 제8조~제11조)를 기준으로 정리하는 것을 고려할 수 있다. 사무를 기준으로 지방자치단체 복지사업 현황을 정리하면 복지사업 종류를 확인할 수 있으나, 복지사업의 규모는 파악할 수 없다. 또한 사무를 정의하는 기준은 일관성이 부족하며, 중앙·지방(광역 및 기초) 간의 사무 배분에서 배타성이 없는 중복적 편제를 보인다.

지방자치단체의 종류별 사무에 관한 규정(「지방자치법」 시행령 제8조 및 별표1)을 보면, 시·군·자치구 사무로 예시하고 있는 ‘노인복지사업의 시행’의 경우 하나의 사무를 제도 또는 정책보다 넓게 정의하는 것이다. 반면에 ‘경로행사’ 등과 같이 일회성 사업을 하나의 사무로 언급하고 있다. 또한 <표 1>에서 알 수 있듯이 노인복지 분야는 전체 4개 중 3개, 아동복지 분야는 7개 중 6개의 사무가 시·도와 시·군·자치구 사무로 동일하게 예시되어 있다. 따라서 지방자치단체 복

지사업을 사무 기준으로 정리하는 것은 적절하지 않다.

지방자치단체 복지사업 현황은 지방자치단체 예산서의 내용을 기준으로 정리하는 것이 적절한 방안이다. 예산서는 ‘정책사업-단위사업-세부사업-내역사업’의 체계로 사업을 분류하고, 사업별로 예산을 편성하고 있다는 점에서 지방자치단체 복지사업의 종류와 규모를 파악할 수 있다. 또한 재원의 구분을 통해 해당 복지사업의 권한이 중앙정부, 시·도, 그리고 시·군·구에 귀속되는지 여부를 파악할 수 있다. 다만, 복지사업의 종류와 규모, 사업의 책임 주체를 분류하기 위해서는 내역사업 단위로 분석해야 한다는 점에서 상당한 시간과 노력이 필요하다.

지방자치단체 예산서(2017년)의 내역사업을 기준으로 할 때, 전국 245개 시·도, 시·군·구 및 행정시의 복지사업은 총 13만 7273개이며, 이 중 개별 시·도 또는 시·군·구가 책임을 지는 자체사업은 5만 7042개(41.6%)이다. 반면에 중앙

표 1. 지방자치단체 종류별 사무의 예시(주민 복리에 관한 사무)

시·도 사무	시·군·자치구 사무
1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원	1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원
4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동 보호 조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성	5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동 보호 조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정

자료: 지방자치법 시행령(대통령령 제29609호, 2019. 7. 1. 시행) <별표 1>.

정부 또는 시·도에 권한이 있는 보조사업은 8만 231개(58.4%)로 나타났다. 또한 지방자치단체의 복지사업 예산은 총 84조 7212억 원이고, 이 중 자체사업 예산 규모는 9조 9794억 원으로 전체 예산의 11.8% 비율을 보이고 있으며, 보조사업의 예산은 74조 7418억 원, 88.2%로 집계되

었다.¹⁾

복지사업의 수와 규모를 개별 자치단체로 환산한 결과는 <표 3>과 같다. 시·도 및 시·군·구는 내역사업을 기준으로 242개의 자체사업과 346개의 보조사업 등 총 588개 복지사업의 집행을 담당하고 있다. 시·도 및 시·군·구 복지사업

표 2. 자치단체 복지사업 수 및 예산 규모의 시·도별 현황(2017년 예산서 기준)

시·도	복지사업 수(개)			복지사업 예산(백만 원)		
	전체 사업	보조사업 ¹⁾	자체사업 ²⁾	전체 사업	보조사업	자체사업
서울	12,105	6,548	5,557	15,101,045	12,545,307	2,555,738
부산	6,416	4,576	1,840	6,107,276	5,565,975	541,301
대구	4,113	2,672	1,441	4,260,756	3,842,749	418,006
인천	4,974	3,182	1,792	4,529,589	3,999,889	529,700
광주	3,019	2,111	908	2,764,505	2,473,476	291,029
대전	2,955	2,024	931	2,496,251	2,264,780	231,471
울산	3,169	2,225	944	1,582,248	1,446,848	135,400
세종	863	345	518	286,823	206,024	80,800
경기	21,228	11,712	9,516	16,201,597	13,854,018	2,347,579
강원	9,768	5,552	4,216	3,227,178	2,831,275	395,903
충북	6,633	3,508	3,125	3,061,120	2,825,648	235,473
충남	9,726	5,582	4,144	3,890,403	3,511,225	379,178
전북	8,901	5,202	3,699	4,355,349	3,996,026	359,323
전남	13,113	7,608	5,505	4,672,068	4,248,682	423,387
경북	14,653	8,232	6,421	5,563,646	5,078,665	484,981
경남	12,378	7,127	5,251	5,734,944	5,371,411	363,532
제주	3,259	2,025	1,234	886,435	679,800	206,635
합계	137,273	80,231	57,042	84,721,234	74,741,797	9,979,436

주: 1) 시·군·구 기초자치단체의 보조사업이란, 중앙정부 또는 시·도 광역자치단체의 보조금과 자체 예산(매칭)으로 재원이 구성되는 사업을 의미함. 또한 시·도 광역자치단체의 보조사업은 중앙정부의 국고보조금과 자체 예산으로 재원이 구성되는 사업을 의미함.

2) 시·도, 시·군·구의 자체사업은 자체 예산으로 재원이 구성되는 사업을 의미함.

자료: 정홍원, 박종서, 김동진, 강지연, 김진희, 윤자은, (2017). '17년 자치단체 사회보장사업 조사 및 사회보장예산 실태분석. 분석 결과를 바탕으로 245개(17개 광역 시·도, 226개 시·군·자치구, 2개 행정시) 지방자치단체 예산서(2017년)에서 내역사업 단위로 사업을 추출하여 집계함.

1) 자치단체 복지 예산에서 보조사업과 자체사업의 비율은 평균적으로 각각 90%, 10% 수준을 보이고 있다. 2000년 이후 보조사업의 비율이 지속적으로 증가하였으며, 2015년 기점으로 보조사업의 비율이 소폭 감소하는 추세를 보였으나, 2018년 이후 보조사업의 비율이 다시 증가하고 있다. 2019년 예산을 기준으로 자치단체 복지 예산은 106조 1088억 원(총계 기준), 이 중 보조사업 예산은 95조 8509억 원으로 90.3%, 자체사업은 10조 2495억 원으로 9.7%의 비율을 보이고 있다(행정안전부, 2019).

표 3. 자치단체당 복지사업 수 및 복지사업당 예산 규모의 시·도별 현황(2017년 예산서 기준)

시·도	자치단체당 복지사업 수(개)			복지사업당 예산(백만 원)		
	전체 사업	보조사업	자체사업	전체 사업	보조사업	자체사업
서울	466	252	214	1,248	1,916	460
부산	377	269	108	952	1,216	294
대구	457	297	160	1,036	1,438	290
인천	452	289	163	911	1,257	296
광주	503	352	151	916	1,172	321
대전	493	337	155	845	1,119	249
울산	528	371	157	499	650	143
세종	863	345	518	332	597	156
경기	663	366	297	763	1,183	247
강원	514	292	222	330	510	94
충북	553	292	260	461	805	75
충남	608	349	259	400	629	92
전북	593	347	247	489	768	97
전남	570	331	239	356	558	77
경북	611	343	268	380	617	76
경남	651	375	276	463	754	69
제주	1,086	675	411	272	336	167
전체 평균	588	346	242	627	913	188

자료: 정흥원, 박종서, 김동진, 강지원, 김진희, 윤자은. (2017). '17년 자치단체 사회보장사업 조사 및 사회보장예산 실태분석. 분석 결과를 바탕으로 245개(17개 광역 시·도, 226개 시·군·자치구, 2개 행정시) 지방자치단체 예산서(2017년)에서 내역사업 단위로 사업을 추출하여 집계함.

수를 시·도별로 구분하여 살펴보면, 제주와 세종이 1086개와 863개로 가장 많은 반면에 부산(377개), 인천(452개) 그리고 대구(457개)의 복지사업 수가 상대적으로 적은 것을 알 수 있다. 복지사업당 예산 규모는 평균 6억 2700만 원 수준인데, 이 중 보조사업 예산은 9억 1300만 원, 자체사업 예산은 1억 8800만 원으로 사업의 예산 규모가 상당한 격차를 보이고 있다.

2. 지방자치단체 복지사업의 특징과 문제점

지방자치단체 복지사업의 특징을 더욱 구체적으로 분석하기 위해 4개 자치단체를 사례로 선정하여 2017년 예산서(세출명세서)의 내용을 세부적으로 검토하였다. 광역자치단체인 도와 기초자치단체인 시, 군, 자치구 중 인구 규모로 중위수에 해당하는 4개 자치단체를 선정하여 해당 자치단체의 복지사업 및 복지 예산 현황을 파악하였으며, 그 결과는 <표 4>에 정리하였다.

세출 예산의 내역사업을 기준으로 광역자치단

체인 A도의 복지사업은 총 577개이며, 중앙정부 보조사업 251개(43.4%)와 자체사업 326개(56.5%)로 구성되어 있다. 복지사업 예산은 전체 1조 6177억 원 중 중앙정부 보조사업 예산이 1조 5081억 원으로 93.2%를 차지하는 반면에 자체사업 예산은 1096억 원으로 6.8%에 불과하다. 광역자치단체는 보조사업에 비해 자체사업의 수가 많은 반면에 예산은 보조사업이 압도적으로 높은 비율을 차지한다. 이러한 맥락에서 A도의 중앙정부 보조사업은 사업당 예산이 60억 원 수준으로 자체사업의 사업당 예산 3억 4000만 원의 17.9배에 달한다.

사례 분석을 한 3개 기초자치단체(B시, C군, D구)도 광역자치단체와 유사한 양상을 보인다. 3개 기초자치단체의 복지사업은 각각 617개, 592개, 449개로 평균 553개의 복지사업이 있

다. 이 중에서 중앙정부 보조사업은 평균 134개(24.3%)이며, 시·도 보조사업은 평균 191개(34.6%), 시·군·구 자체사업은 평균 227개(41.1%)로 구성되어 있다. 반면에 3개 기초자치단체의 복지사업 예산은 중앙정부 보조사업이 평균 1029억 원으로 76.2%의 비율을 보인다. 시·도 보조사업 예산은 평균 228억 원, 16.9%이며, 시·군·구 자체사업 예산은 94억 원으로 6.9%에 불과하다. 3개 기초자치단체의 복지사업당 예산은 평균 2억 5820만 원 수준이며, 중앙정부 보조사업의 사업당 예산은 평균 7억 6638만 원으로 자체사업의 사업당 예산 평균 4925만 원의 15.6배에 달한다.

4개 지방자치단체의 복지사업 현황을 살펴본 결과, 복지사업 수를 기준으로 자체사업의 비율이 낮은 편이나 자체사업 비율(45.1%)과 보조사

표 4. 4개 자치단체의 복지사업 및 예산 현황(2017년 세출 예산 기준)

(단위: 개, 백만 원)

		A도	B시	C군	D구
복지사업 (개)	전체 사업	577	617	592	449
	중앙 보조사업	251	151	127	125
	시·도 보조사업	-	185	238	150
	자체사업	326	281	227	174
복지 예산 (백만 원)	전체 사업	1,617,690	153,921	65,127	186,392
	중앙 보조사업	1,508,057	119,930	48,803	140,078
	시·도 보조사업	-	30,669	11,190	26,597
	자체사업	109,633	3,323	5,134	19,717
복지사업당 예산 (백만 원)	전체 사업	2,804	249	110	415
	중앙 보조사업	6,008	794	384	1,121
	시·도 보조사업	-	166	47	177
	자체사업	336	12	23	113

자료: 4개 도 및 시·군·구의 2017년 세출예산 명세서.

업 비율(54.9%)은 큰 차이를 보이지 않는다. 반면에 복지사업 예산을 기준으로 할 때, 보조사업 예산의 비율은 93.2%이고, 중앙정부 보조사업 예산의 비율은 전체 사회복지 예산에서 89.8%를 차지하고 있다는 점에서 4개 지방자치단체의 복지사업은 중앙집권적 성격이 강하다고 해석할 수 있을 것이다.

또한 주목할 점은 지방자치단체 복지사업은 사업의 유사·중복성이 높다는 것이다. <표 5>는 사례 분석의 대상이 된 3개 기초자치단체의 복지사업 내용과 분포를 보여 준다. 어린이집 운영 지원과 관련하여 중앙정부 보조사업 4개, 시·도 보조사업 5개, 시·군·구 자체사업 6개 등 총 15개 사업으로 구성된다. 국공립 어린이집 환경 개선

의 경우 중앙정부 보조사업에 대해 시·군·구 자체사업을 통해 추가로 지원하는 내용의 동일한 사업이 있으며, 민간 어린이집 시설 개보수 지원은 광역 자치단체의 사업으로 지원 대상이 다른 보완적 성격의 사업이다. 또한 공공형 어린이집의 포괄적 운영비는 중앙정부 보조사업으로, 추가 지원은 시·도 보조사업으로, 그리고 시·군·구 자체사업으로는 간식비, 체험활동비, 냉난방비 등의 구체적인 항목에 대한 지원으로 분포되어 있다. 어린이집 교사 및 직원에 대한 인건비 지원은 사업 수도 많고, 동시에 인건비, 처우 개선비, 각종 수당 등 여러 항목의 인건비 지원 사업이 복잡하게 얽혀 있다.

노인 일자리와 노인사회활동지원사업은 동일

표 5. 지방자치단체 복지사업의 유사·중복성 사례

	중앙정부 보조사업	시·도 보조사업	시·군·구 자체사업
보육 시설 시설비 운영비 지원	<ul style="list-style-type: none"> 국공립어린이집 환경개선 어린이집 교재교구 구비 어린이집 운영(농어촌차량운영비) 공공형 어린이집 운영비 	<ul style="list-style-type: none"> 가정 민간어린이집 개보수비 영세아전용어린이집 운영 시간연장형 어린이집 운영 영아 표준보육과정 프로그램 공공형 어린이집 운영활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 국공립어린이집 환경개선비 어린이집 전기안전점검 수수료 어린이집 가스안전점검 수수료 어린이집 간식비 어린이집 아동 관내 체험활동비 지원 어린이집 냉난방비
보육 시설 인건비 지원	<ul style="list-style-type: none"> 어린이집 교사 근무환경개선비 국공립법인 교직원 인건비 영아전담 등 교직원 인건비 대체교사 인건비 보조교사 인건비 교사겸직 원장 인건비 농촌보육교사 특별근무수당 	<ul style="list-style-type: none"> 영아반교사 특수근무수당 24시간 어린이집 야간근무 인건비 어린이집 대체인력 인건비 정부지원어린이집 교직원 처우개선비 민간어린이집 보육교사 처우개선비 보육교사 처우개선비 추가 지자체 설치 국공립 어린이집 인건비 장애아전문 어린이집 인건비 가정, 민간 조리원 인건비 공공형 조리원 인건비 	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사 장기근속수당 어린이집 교직원 평가인증수당 동지역 어린이집 보육교사 처우개선비
노인 일자리	<ul style="list-style-type: none"> 노인일자리 수행기관 전담인력 인건비 노인사회활동지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> 실버인력뱅크 시니어클럽 운영비 노인사회활동 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 노인일자리(노노케어) 노인사회활동지원사업 전담인력 인부임 (증액분)

자료: 3개 시, 군, 구의 2017년 세출예산 명세서.

한 내용의 중앙, 시·도, 시·군·구 사업이 병렬적으로 나열되어 있다. 중앙정부 보조사업으로 노인 일자리와 수행 기관 전담 인력 인건비 지원이 있고, 2005년에 지방 이양된 사업으로 시니어클럽 운영비 지원이 시·도 사업으로, 그리고 노노케어라는 노인일자리사업이 시·군·구 자체사업으로 되어 있으며, 이러한 사업은 지원 대상과 내용이 중첩되는 양상을 보이는 것이다. 노인사회활동지원사업은 중앙정부 보조사업에 시·도 보조사업으로 추가 지원이 이루어지며, 시·군·구 사업은 전담 인력 인건비를 추가 지원하는 것으로 보충적 성격의 복지사업이 중첩되는 양상을 보인다.

지방자치단체가 시행하고 있는 복지사업은 중앙집권적 정책결정, 사업의 유사·중복성, 소규모 사업의 난립, 사업 집행 및 관리의 복잡성 등의 문제점이 있다. 지적할 만한 사항은 개별 지방자치단체 수준에서 담당하는 복지사업의 수가 지나치게 많으며, 특히 사업 예산이 적은 소규모 사업의 비율이 높아 비효율성이 높다는 점이다. 소규모 사업의 수가 많으면 사업 집행과 관리의 어려움을 가중시키며, 복지사업체계의 복잡성을 초래한다. 소규모 사업이 증가하는 것은 기존 사업을 변경 또는 조정하지 않은 상황에서 새로운 사업을 시행함에 따른 누적된 결과이다. 특히 지역사회 문제의 구조적 해결을 지향하는 체계적 대응이 아니라 정치적 동기에 기반한 전시성 복지사업을 신설하는 경향성이 결합되면서 문제의 심각성을 초래하였다.

중앙정부 중심의 정책결정 구조와 지방자치단체의 열악한 재정 상황이 연계되면서 지방자치단체 복지사업의 유사·중복성이 증가하였다. 2000년대 중반 이후 중앙정부 주도하에 사회복지정책이 급격하게 확대되었고, 국고보조 방식의 복지사업 확대는 지방자치단체의 재정분담 의무로 인해 지방 복지재정의 압박을 초래하였다. 지방자치단체는 복지사업에 대한 정책결정권이 약화되었으며, 복지사업의 단순 집행기관으로 성격이 변화되었다. 지방자치단체는 재정 압박 상황에서 중앙정부 보조사업에 대한 추가 지원을 하는 보충적 사업 또는 중앙정부 사업의 급여 범위와 급여 종류를 확대하는 보완적 사업에 집중하게 되었다. 이는 지방자치단체가 중앙정부의 사업과 유사하거나 중복성이 있는 소규모 복지사업을 도입, 시행하는 결과로 이어진 것이다.

3. 나가며: 중앙·지방 복지사업의 협력적 연계 구축 방안

복지사업을 중심으로 중앙정부와 지방자치단체가 협력적으로 연계하는 방안이란, 지방자치단체 복지사업의 구조적 전환을 모색한다는 것과 동일한 의미이다. 중앙정부 주도로 복지사업을 편성하고 지방자치단체가 소규모 예산으로 국고보조사업을 보완·보충하는 방식에서 지방자치단체 권한과 역할 확대를 전제로 중앙·지방이 상호정책을 조정하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 지방자치단체 사회복지사업체계의 개선과 중앙-

지방의 협력적 연계 구축을 위한 방안을 정리하고자 한다.

첫째, 지방자치단체가 담당하는 복지사업의 수를 대폭 축소하는 방향으로 사업을 정리할 필요가 있다. 중앙정부 복지사업 예산이 절대적인 비중을 차지하는 상황에서 시·군·구 기초자치단체의 자체사업을 통폐합 또는 조정하는 것은 제한적인 효과에 국한될 것이다. 중앙정부와 시·도 광역자치단체의 복지사업 수를 축소하는 노력이 선행되어야 하며, 특히 중앙정부 복지사업의 정리가 필수적이다. 복지사업 정리는 사업 단위의 관점이 아니라 사회복지의 기능별, 영역별로 사업체계를 구성하고, 유사하거나 중복성이 있는 사업을 통합하는 작업이 필수적이다.

둘째, 중앙정부 복지사업의 지방 이양을 적극적으로 추진해야 한다. 지방자치단체 복지사업은 다른 영역의 사업과 달리 중앙정부 보조사업의 비중이 매우 높은 반면 자체사업의 비중은 낮은 편이다. 복지사업은 대부분 현물 급여 또는 서비스를 제공하는 것이며, 지역사회와 대상자의 특성에 따라 형태가 매우 다양하다. 획일적인 특성과 보편적인 적용을 목적으로 하는 중앙정부 복지사업은 지역사회의 특성과 조화를 이루는 것이 쉽지 않을 것이다. 오히려 지방자치단체에 정책 기획 및 결정 권한을 부여함으로써 제도의 다양성을 지향하는 것이 적절한 선택이다. 이를 위해서는 중앙정부 복지사업을 지방으로 이양하고, 지방자치단체는 이양된 사업과 기존의 자체사업을 통합적으로 고려하여 복지사업을 재편하는 것

이 필수적이다. 복지사업 지방 이양은 그 당위성에도 불구하고, 추진하는 데 많은 시간과 제도의 구조적 변화가 선행되어야 한다. 특히 지방자치단체의 추가 재원 확보를 위한 조세제도와 재정제도의 개혁이 전제되어야 한다. 따라서 지방 이양의 추진은 단계적으로 매우 신중하게 이루어져야 하며, 단기적으로 복지사업을 기능별·영역별·대상자별로 구분하고, 가능한 영역의 복지사업에 대해 개별보조금 방식을 포괄보조금 방식으로 전환할 필요가 있다. 포괄보조금 방식은 단순히 재원 방식의 변경이 아니라 권한의 지방 이양을 동반해야 한다. 포괄보조금 방식 이후에 지방자치단체의 추가 재원 확보를 위한 재정제도의 변화가 실현되는 시점에서 비로소 중앙정부 복지사업의 지방 이양이 가능할 것이다.

셋째, 지방자치단체 복지사업 재편은 새로운 사업의 도입, 기존 사업의 변경 등을 필요로 한다. 복지사업의 신설과 변경을 위해서는 예비타당성조사, 적격성 심사, 신설·변경 협의 등의 절차를 준수해야 한다. 이러한 절차들은 개별 제도나 사업을 중심으로 비용, 효과, 목표의 실현 가능성, 제도 신설 또는 변경의 타당성 등을 판단한다. 그런데 사회복지 분야에서 예비타당성조사는 전면적으로 적용되지 않으며, 적격성 심사는 개별 사업 집행과 관련한 보조금에 대한 판단에 국한된다. 신설·변경 협의는 중앙정부와 243개 지방자치단체가 담당하는 개별 사업 단위로 진행되며, 따라서 미시적인 측면의 타당성과 사업 효과 검토에 치중되고 있다. 복지사업 신설은 기존 사

업의 조정과 연계되어야 하며, 사업 변경 역시 다른 사업과의 연계성을 기반으로 검토·분석하는 것이 적절하다. 사회복지 분야에 대한 예비타당성조사는 현행보다 강화되어야 하며, 기본적으로 정책 효과에 대한 명확한 입증이 없는 복지제도의 신설은 바람직하지 않다. 신설·변경 협의의 경우 중앙정부와 지방자치단체를 구분하여 절차와 방식을 개선해야 할 것이다. 중앙정부 사업은 현행과 동일하게 운영하고, 이를 내실화하는 제도 개선을 병행해야 한다. 반면에 지방자치단체는 개별 사업 단위가 아닌 지방자치단체 복지사업 전반과 신설·변경하려는 모든 사업을 검토·분석하는 정기적인 협의 방식으로 변경하는 것을 고려할 필요가 있다. 구체적으로 지방자치단체는 지역사회보장계획의 연차별 시행 계획을 수립하면서 당해 연도에 신설 또는 변경하는 복지사업의 목록과 내용을 제시하고, 사회보장위원회와 보건복지부는 지역사회보장계획과 신설·변경 사업을 통합적으로 검토한 결과를 기반으로 매년 정례적인 정책 협의를 진행하는 방식으로 변경하는 것을 검토해야 할 것이다.

마지막으로, 중앙정부와 지방자치단체의 복지 사업을 분석·평가하고, 복지사업체계의 지속적인 재편을 주도할 수 있는 복지정책 총괄·조정기구 필요하다. 총괄·조정기구를 신설하거나 기존 조직의 역할과 권한을 변경하여 총괄·조정 기능을 강화하는 방안을 검토할 수 있다. 사회복지 정책의 총괄·조정에서는 중앙정부가 권한을 독점하거나 우월적 권한을 행사하는 것이 아니라

중앙과 지방의 권한이 균형을 유지할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 또한 이러한 정책 총괄·조정은 중앙정부 수준뿐 아니라 광역 시·도 수준에서도 설치, 운영되어야 할 것이다. ■

참고문헌

- 정홍원, 박종서, 김동진, 강지원, 김진희, 윤자은. (2017). '17년 자치단체 사회보장사업 조사 및 사회보장예산 실태분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 지방자치단체(17개 시도, 226개 시·군·구) 세출 예산 명세서, 2017년.
- 지방자치법 (법률 제14839호, 2017. 7. 26. 시행).
- 지방자치법 시행령 (대통령령 제29609호, 2019. 7. 1. 시행).
- 행정안전부. (2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요: 예산 및 기금운용 개요.