

## 복지부문 중앙과 지방정부 역할 분담의 과제 : 유사중복 사회보장사업의 조정 사례를 중심으로

강혜규 (한국보건사회연구원)

사회정책연합학술대회 한국사회보장학회 세션(2016.10.14.)

### 복지부문 중앙과 지방정부 역할 분담의 과제 - 유사중복 사회보장사업의 조정 사례를 중심으로

강혜규  
(한국보건사회연구원 연구위원)

## 목 차

- I. 논의 배경
- II. 복지부문의 유사중복사업 검토 및 조정 추진 사례
  - 1. 정책 추진 경과
  - 2. 유사중복성 검토 연구 결과
- III. 최근의 여건 변화
  - 1. 복지부문의 정책 환경
  - 2. 지자체 복지예산사업 현황
- IV. 주요 쟁점 및 과제

## I. 논의 배경

### □ 검토 범위<sup>1)</sup>

- 본고는 한국사회보장학회 세션의 기획 취지에 따라, 최근 정부의 ‘유사중복 사회보장사업의 실태 조사와 조정 추진’을 계기로 드러난 복지부문 중앙, 지방정부의 역할과 관련된 쟁점을 검토하고, 보다 합리적인 정책 운영체계 마련을 위한 과제를 논의하고자 함.
  - 첫째, 복지부문 유사중복사업 정비 추진의 경과와 주요 내용 검토, 시사점 제시
  - 둘째, 중앙과 지방의 복지부문 역할 분담을 고려한 지자체 상황과 중앙-지방 협력을 위한 정책 여건의 변화 내용 검토
  - 셋째, 국가 복지사업 운영 합리화를 위한 쟁점과 과제 제시

1) 본고는 필자가 한국보건사회연구원에서 책임 맡아 수행한 「사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구(2015a)」, 「지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구(2015b)」 등의 보고서 및 발표원고(emf(참고문헌 참조)를 기초로 보완 작성하였음.

□ 문제 제기

- 복지부문 사업의 유사성·중복성을 점검하는 작업과 이의 추진 동기, 조정방안의 실현은 다양한 의도와 과정이 결합되므로, 보다 세밀한 다차원의 검토가 필요함.
  - 유사성·중복성의 분석은 사업의 대상·수요자, 공급·전달체계를 고려한 미시적인 점검에서 출발하고, 조정 방안의 마련은 실현가능성을 고려하게 되며, 대안의 채택은 사업 운영주체·부처의 입장과 주체간 이해관계, 협의와 조율의 의사결정과정과 환경에 보다 크게 영향을 받게 됨.
  - 특히, 이 과정을 주도하는, 보다 비중있게 의사를 반영하는 주체가 누구인가에 따라 과정과 결과가 달라지므로, 중앙정부와 지자체의 역할, 역동의 기반이 중요함.
- ‘유사중복’의 문제는 사업 추진·관리상의 업무중복성, 분절성, 비효율성과 함께 사업의 복잡성으로 인한 수요자의 서비스 이용 접근성, 체감도 저하를 초래한다는 점에서, 유사성과 중복성을 최소화하기 위한 작업에 대한 당위성은 보편적으로 인정될 수 있지만, 유사사회보장 사업의 발굴, 조정을 단순하게 추진할 경우에는 복지사업의 축소 가능성이 크다는 점에서 우려가 존재함.
  - 이는 중복 및 누수의 감소를 통해 재정관리의 효율성 제고가 가능하다는 점에서 우선순위 높은 정책으로 추진되어 옴.

- 조정사업의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 관점과 접근은 크게 달라져야 함. 특히 중앙정부의 사업간의 유사중복성 검토와 중앙정부와 지자체사업간 그것의 판단 기준은 동일할 수 없음.
  - 중앙정부 사업간의 조정은 부처 및 부서 기능에 따른 중복성·유사성이 사업운영의 비효율, 수요자의 혼돈 등을 초래한다는 점에서 조정의 근거가 비교적 명확하며, 사업간의 유사성이 발견된 경우 조정 필요성이 큰 것으로 판단할 수 있음.
  - 이에 비해, 지방사업과 중앙정부의 사업 조정은 정부간 복지 책임의 범위, 복지 사업을 통한 수요 충족 수준 등에 대한 사회적 합의(논의)가 불충분한 실정이며, 사업이 유사하더라도 사업의 보충성(supplementary)에 대한 견해, 즉 보충적 급여·서비스의 필요성, 타당성에 대하여 다양한 판단이 존재함.
  - 중앙정부 사업으로 욕구별 적정수준 혹은 최저수준의 충족이 이루어지지 않는 한, 지자체의 보충적 사업 수행이 ‘부당’하다고 하기 어려우며, 다만 국가적으로 한정된 자원을 ‘효율적으로 운용’하자는 공감과 합의가 필요함.

## Ⅱ. 복지부문의 유사중복사업 검토 및 조정추진 사례

### 1. 정책추진 경과

- 복지예산의 증가는 효율적 복지예산 관리, 운용에 대한 정책적 관심을 높여왔고, 지난 2000년대 후반부터는 이에 대한 정책 추진이 가시화되었음.
  - 복지분야의 유사중복 문제를 주요 정책 이슈로 주목하기 시작한 이후 2009년 총리실 주관 「복지전달체계 종합대책」(국무총리실, 2009. 6)이 발표됨. 9개 부처 수행 복지사업을 정비(249개 사업 중 90개를 정비, 159개로 조정)하는 방안이 포함됨.
- 현 정부에서는 개정 사회보장기본법(2013년 시행)을 배경으로, '사회보장'을 범위로 한 맞춤형 서비스 체계의 강화와 효율적인 운용 기반 마련을 위한 국정과제, 사회보장위원회를 중심으로 사회보장사업간 연계, 조정의 논의와 제도 개선을 추진해 옴. 즉, 사회보장사업 관리 효율화를 위한 정부 차원의 모색이 지속됨.
  - 이와 관련한 사보위의 안건을 살펴보면 다음과 같음(사회보장위원회 홈페이지).

4

- 복지사업 조정·연계 추진 현황/관리강화 방안: 제4차 사보위('13.9.10), 제5차 사보위('13.12.24), 제8차 사보위('14.7.28)
  - 사회보장사업 현황 및 관리방안: 제7차 사보위('14.5.14).
  - 신설변경 사회보장제도 협의조정 추진현황: 제8차 사보위('14.7.28), 제10차 사보위('15.8.11)
  - 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비 추진방안: 제10차 사보위('15.8.11)
- 10차 사보위의 안건자료에 따르면, 다음과 같이 중앙정부사업간, 중앙과 지자체 사업간 유사중복 사업 정비 결과가 제시됨.
    - 중앙정부 360개 사업은 297개로, 63개 사업을 정비
    - 특히, 지자체사업 정비에 대해서는 연내 정비를 추진할 '즉시 정비대상 사업군'과 '자체정비 대상 사업군'을 구분하고 후자에 대해서는 지속적 모니터링을 통해 정비를 독려한다는 방침과 관련 정책 방안들을 제시(제10차 사보위 제2안건자료)

5

**< 중앙정부 유사·중복사업 정비 결과(사보위 홈페이지 자료, 2015.8.11) >**

1. 정비결과 (360개 사업 → 297개, △63개)

① 유사사업 정비(48개 → 31개, △17개)

- \* 통·폐합(27개 → 10개, △17개), 연계·범위정비(17개), 중장기검토(4개)
- \* '16년 예산안 반영을 위해 기재부 심의 진행중(15.6~8), 국회제출(9.11)

< 정비사업 사례 >

◇ (주택수리) 주거급여(국토부), 농어촌장애인 주택개조(복지부), 저소득층 옥내 급수관 개량교체(환경부), 사회취약계층 실내환경 진단개선(환경부)

→ 농어촌장애인 주택개조사업은 국토부로 이관하여 주거약자지원사업과 통·폐합, 옥내급수관 사업 폐지('17년), 실내환경 개선사업은 내용 재설계

② 유사사업 통합관리를 위한 사업관리단위 정비(51개→15개, △36개)

- \* 예시) 0~5세 보육료지원, 다문화보육료지원, 장애아보육료지원, 시간연장형보육료지원 4개 사업을 “영유아보육료지원사업”으로 통합 관리(4→1.△3)

③ 사업종료 등(△10개)

- \* 예시) 주거약자개발자금지원( '15년 폐지), 산제근로자대학학자금융자('15년 폐지) 등

2. 기대효과

- 부처 간 사회보장사업의 유사·중복 및 복잡성을 해소하여, 대국민 복지제감도 제고, 복지재정지출 효율성 증대
- 수요자 편의성·접근성 제고, 서비스 전달체계의 효율성 증가
- 유사·중복사업 정리로 재정절감효과: 추정 683억원\*
- \* 폐지대상 사업예산(9개): 저소득층옥내급수관개량교체(환), 장애인자녀교육비지원(복), 저소득층생업자금대여(복), 자활장려금(복), 방과후보육료지원(복), 방과후보육료지원(교), 중증질환재난적의료비지원(복), 의료급여대불금지원(복), 청소년산모임신출산의료비지원(복)

6

**< 지방자치단체 유사·중복사업 정비방안(사보위 홈페이지 자료, 2015.8.11) >**

Ⅰ 즉시 정비대상 사업군

- (대상사업) 유사·중복성이 비교적 명확, 사회보장제도의 원칙에 부합되지 않거나, 일정 규모 이상 사업 등은 즉시 정비 추진
- ① 사회보험 본인부담금 추가지원, ② 중앙정부 사업과 동일 목적의 현금성 급여, ③ 중앙정부 신규사업과 중복 (428개 사업, 1,380억원),
- ④ 중앙정부 사업의 보충적 사업 중 사업 전달체계 개선 등 효율화가 필요한 사업으로 10억 초과 사업(131개, 7,214억원)
- \* (예시) 기초연금과 동일 수급자에게 제공되는 지자체 장수수당, 사회보험관련 법률에 근거하지 않는 본인부담금 지원사업 등
- (정비방안) 「(가칭)사회보장사업정비협의회」 구성 운영
- 즉시 정비대상 사업군은 「사회보장사업정비협의회」를 구성·운영하여 중앙-시도간 협업을 통해 정비 추진
- \* 협의회 지원을 위해 보사연 주관으로 분야별(공공부조, 사회보험, 사회복지) 자문그룹을 구성하여 시도에 컨설팅을 제공하고 정비결과를 사후검증

Ⅱ 지자체 자체정비 사업군

- (대상사업) 일정 규모 이하의 소액사업을 대상으로 사업대상, 급여종류, 급여수준, 지급방식(전달체계) 등 정비
- ④ 중앙정부 사업의 보충적 사업 중 사업 전달체계 개선 등 효율화가 필요한 사업으로 10억 이하 사업(937개, 1,402억원)
- \* (예시) 노인복용서비스와 위생수당 사업을 통합 운영, 이원화된 관리 체계를 일원화
- (정비방안) 지자체가 자체 정비한 뒤 그 결과를 사무국에 보고
- \* 필요 시 「사회보장사업정비협의회」의 자문그룹을 통해 컨설팅 등 지원

7

< 지방자치단체 유사·중복사업 정비방안(사보위 홈페이지 자료, 2015.8.11) >

< 이행력 확보방안 >

- (복지부) 지역복지사업 평가 실시, 기초연금 부담금 감액 조정등 추진
  - (지역복지사업 평가) ‘복지재정 효율화’ 부문을 신설하여 유사중복 정비 실적을 반영하여 포상
    - 정비 실적이 우수한 지자체에 대해 포상금 지급(총 1.7억원)
    - 정량평가를 통해 유사·중복사업 정비계획 이행실적(70%), 정비 관련 검토회의 개최 등 정비노력(30%)을 반영
  - (기초연금 부담금 감액) 기초연금과 유사한 성격의 급여수당을 지급하는 지자체에 대한 국가 부담금 감액 조치
  - (신설·변경 협의) 유사중복 정비 실적 부진 지자체는 신설·변경 협의시 해당 지자체 사회보장사업 현황, 재정여건 등에 관한 검토 강화
- (행자부) ‘16년 실시 예정인 지자체 합동평가에 반영
  - (지자체 합동평가) ‘복지재정 효율화’ 부문을 신설하여 유사중복 정비 실적을 반영하여 재정 인센티브 지원
    - 시도별 유사중복사업 관련 정비 우수사례를 제출받아 독창성, 효과성, 전파 가능성 등을 평가

## 2. 유사중복성 검토 연구 결과<sup>2)</sup>

### □ 중복·유사 개념의 정의

- ‘중복, 유사’의 개념은 학술적으로 검증된 정의를 발견하기는 어렵고, 정책적 관점에서 활용되는 실용적 개념, 조작적 정의가 필요한 개념으로서, 연구에서는 사회보장사업에서의 중복, 유사의 개념을 다음과 같이 정의함.
  - 중복사업: 동일 대상자에 대한 동일한 목적 및 급여유형의 사업이 각각 존재하는 경우(각각 다른 부처, 부서, 동일 부서내)
    - 서비스 ‘중복’은 서비스 수요자의 입장과 공급자 관점으로 구분해볼 수 있음. 가장 정확한 ‘중복’의 확인은 서비스 이용자가 동일한 구성의 서비스(서비스 내용 및 양, 급여유형 등)를 2가지 이상 이용·제공받는 경우일 것임.
    - 공급 차원에서 검토할 중복의 이슈는 제도의 설계를 분석하여 파악하게 되는 것이며, 이는 사업의 목적, 대상요건(자격기준), 급여내용(유형, 수준), 전달체계 등과 관련됨.
  - 유사사업: 사업 목적·기능이 동일하거나 유사하면서, 사업의 대상 범위(전부 혹은

2) 강혜규 외(2015a), 「사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구」, 강혜규 외(2015b) 「지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구」를 발췌하여 제시함.

은 일부)가 일치하거나, 급여유형(제공형태)이 유사한 경우

- 제공형태(현금급여, 현물급여, 서비스, 바우처 등)만 동일한 경우는 유사사업으로 보지 않음.

### 1) 중앙 사회보장사업

#### □ 유사중복성 검토를 통한 주요 사회보장사업의 조정안

- 중앙정부 사회보장사업에 대하여 다차원적인 접근을 통해 사업간의 중복성, 유사성을 검토한 결과, ‘중복’ 사업은 발견되지 않았음.
  - 동일 대상에 대한 완전히 동일한 목적, 동일한 수단(급여유형등 지원내용, 운영 방식)을 의미하는 중복사업은 발견되지 않았으며,
  - 사회보장사업의 수급이력 분석결과에서도, 사업을 중복 수급하는 사례는 없는 것으로 확인됨.
- ‘유사’사업은 사업 목적·기능, 대상, 급여내용 등을 다각도로 검토하였고, ‘조정’이 필요한 유사사업은 다음과 같이 정리할 수 있었음.
  - 사회보장사업의 유사성 여부를 명확하고 일관된 기준으로 판가름하기는 어려움.

10

세부사업 영역별 욕구 및 사업대상 특성, 사업의 성숙도에 따른 운영 여건의 차이 등이 감안되어야 하기 때문임.

- 따라서 연구에서는 일차적으로 사업명칭과 기본 특성으로 파악되는 유사사업을 추정하고, 주요 사업분야별로 다시 심도있는 검토를 통해 유사사업을 판단함. 발굴된 유사사업군에 대하여 조정 방안을 제시함(21개 사업군 60개 사업).
  - 조정방안은 ‘사업 통합(소규모 유관사업 통합 및 패키징화, 사업운영 부처(부서) 일원화), 사업관리 개선, 전달체계 개선(서비스기관 일원화, 협력 강화 등)’ 등을 중심으로 하지만,
  - 한가지를 선택해야 하는 배타적인 개선안이 아닌 보완적으로 병행되어야 할 내용으로, 이를 반영한 조정안을 사업군별로 마련

〈표 1〉 조정 검토 중앙 사회보장사업 사례 (강해규 외, 2015a: 287~288)

사업 유형	조정 검토사업
영유아돌봄사업	아이돌봄서비스(여가부), 시간차등형보육료지원(복지부)
방과후돌봄사업	지역아동센터(복지부), 초등돌봄교실(교육부), 방과후아카데미(여가부)
위기아동통합지원사업	드림스타트 사업(복지부), 교육복지우선지원사업(교육부)
독거노인 지원사업	노인돌봄기본서비스(복지부), 독거노인응급안전망구축(독거노인응급안전돌봄사업(복지부), 독거노인U-CARE시스템운영(복지부), 독거노인사회관계활성화 지원(복지부), 독거노인보호지원(복지부)

11

가능저하 노인 보호사업	노인돌봄종합서비스(복지부), 노인장기요양서비스(복지부)
노인 일자리사업	노인일자리사업(복지부), 지역공동체일자리사업(행자부)
장애인 의료비지원사업	장애인의료비지원사업(복지부), 의료급여사업(복지부), 차상위본인부담금경감사업(복지부)
장애인 자립자금 대여사업	장애인자립자금대여(복지부) 저소득층생업자금대여(복지부)
방송통신접근권 지원사업	방송소외계층방송접근권보장사업(자막방송수신기)(방통위), 방송소외계층방송접근권보장사업(화면해설방송수신기)(방통위) 방송소외계층방송접근권보장사업(난청노인용수신기)(방통위)
직업능력 개발훈련	직업능력개발훈련(훈련수당)(고용부), 직업능력개발훈련(훈련수당)(고용부)
장애인 일자리사업	장애인복지일자리지원사업(복지부), 일반형일자리지원사업(복지부)
주거환경 개선 사업군	저소득층 옥내급수관 개량교체(환경부), 사회취약계층 실내환경 진단개선(환경부), 저소득층 에너지효율개선(산자부)
에너지지원 사업	에너지취약계층 고효율조명기기(산자부), 연탄 현물(쿠폰)보조(산자부), 서민층 가스시설개선(산자부)
생활안정지원사업	예술인 긴급복지(창작준비금)지원(문화부), 긴급복지 생계비 지원(복지부) 근로소득장려금(복지부), 근로장려세제(기재부), 희망키움통장(복지부)
취업취약계층 일자리지원	희망리본사업(복지부), 취업성공패키지(고용부)
공공근로형 일자리사업	지역공동체일자리사업(행자부), 공공근로사업(지자체), 노인일자리사업(복지부)
장년일자리 지원 사업	60세이상고령자 고용지원(고용부), 고령자다수 고용지원(고용부), 청년연장지원(고용부), 청년퇴직자 재고용(고용부)
경력단절여성 취업지원사업	경력단절여성 취업지원(여가부), 고학력경력단절여성 직업교육훈련(여가부)
산림청 일자리사업	공공산림기구기(산림청), 산불방지대책(산림청), 산림재해모니터링(산림청), 산림병해충방제(산림청)
장애인대상 고용촉진 및 취업지원 사업	장애인고용장려금지급(고용부), 중증장애인지원고용(훈련수당)(고용부), 표준사업장설립지원장애인사업장(고용부), 장애인 창업지원(중기청), 저소득장애인 중증장애인 영입장소제공(중기청), 장애인기업종합지원센터운영(중기청)

□ 중앙 사회보장사업 유사-중복성 검토의 시사점

- 사회보장사업간 유사중복성은 최소화 하는 것이 바람직함. 그러나, 사회보장사업 운영을 둘러싼 한국적 상황을 개선해가기 위한 준비가 지속될 필요
- 첫째, 각 정부부처 기능을 감안할 때는 문제라고 보기 어려운 사업들일 수 있으므로, 정부 부처 편제에 기반하여 사업을 기획·운영할 경우 피하기 어려운 현실
  - 교육·보육 지원사업(교육부, 복지부, 여가부), 일자리 지원사업(고용부, 중기청, 복지부, 여가부) 등의 사례를 볼 때, **기능중심의 부처와 대상자 기준의 부처가 공존하며 발생**하는 불가피한 측면
  - 복지사업은 보건복지부를 중심으로 운영되어 왔는데, 2000년대 중반 이후 복지를 위한 정책 대응, **보편적 복지 수요가 확대되면서, 대부분의 정부 부처에서 복지성격의 사업을 운영**하게 되며, 그 변화가 반영되고 있는 것으로 파악
- 둘째, 통합적 관리가 가능한 세부사업들이 상당 수 **분절적으로 운영**
  - **사회보장사업의 제도화 수준, 성숙도와 유관**한 것일 수 있음. 특히 사회서비스의

경우 **다양한 제도들이 실험되고 작은 규모로 신설되고 있는 성숙과정**이기 때문에 나타나는 현상으로 판단

- **협소한 프로그램 단위 사업을 편성**하는 것이 (포괄적인 1개의 사업으로 편성하는 것보다) **예산 확보에 유리**할 수 있다는 점도 작용할 것으로 예상
- 셋째, 360개 사업의 구성은 일반적으로 **‘제도’로 인식하고 있는 ‘사업’과 사업 내 ‘단위서비스’가 혼재**되어, 실제 운영 제도·사업 보다 크게, 착시 유발
  - 예컨대, 360개 사업에는 국민기초생활보장사업이 6개, 긴급복지사업이 8개, 의료급여제도가 11개, 노인장기요양제도가 4개의 급여 단위로 포함
- 이와 같은 상황이 불가피한 혹은 비의도적인 결과라고 해도, 이는 **장단기적인, 거시적·미시적 차원의 정비 노력**을 통해 개선되어야 할 사안
  - **기획예산처, 국회의 예산심의 과정**을 통한 중복, 유사사업의 스크리닝 작동 필요  
부처간 첨예한 이해가 관련된 사안에 대하여 본격적으로 사회보장위원회의 협의·조정 기능을 확대할 필요
  - 상시적인 모니터링의 작동이 무엇보다 우선되어야 할 것이지만, 미국 정부회계

14

국(GAO)의 연방정부 유사중복사업 조사와 같이, 보다 체계적이고 포괄적이며 **장기적인, 유사중복·분절·누락·편중의 분석 작업의 추진**이 필요

- 장기적 전망 속에서 수요자의 욕구(특성과 규모)를 중심으로 한 **‘통합적 제도’**의 설계를 단계적으로 준비할 필요
  - 영국에서는 신노동당정부 시기부터 일련의 개혁을 통해서 제도 간소화 추진: 다양한 자산조사형 급여의 **통합급여 일원화**, 성인돌봄서비스의 **지방정부 역할 강화 및 일선인력의 재량 확대**, 개인독립급여 등 **현금급여의 활성화** 방향, 아동 **프로그램에서의 선택권 확대** 등 제도의 통합 및 간소화, **수요자와 일선 운영 주체의 재량권 확대**
- 복지부문의 **유사중복 담론**
  - 중복의 제거, 유사사업 운영의 최소화는, 거듭 논의한 **행정·재정상의 효율성 향상, 수요자 입장의 편의성 제고**를 가능하게 하는 필요조건일 수 있으나 다음과 같은 점에서 유의할 필요
    - 실증되지 않은 담론 차원의 유사중복 논의는 막연한 불신과 복지 축소로 오도될 수 있으므로, **근거기반의 연구와 정책** 추진이 필수적
    - 중복은 곧 낭비로, 부정적 개념으로 인식되고 있으나, **수요자의 선택, 욕구의 충족 수준**

15

을 고려한다면 제거하는 방안만이 최선인가에 대한 검토가 필요

· ‘하나의 서비스로 돌봄 욕구가 충족된다면’ 추가적 유사 서비스는 문제가 될 수 있지만, 그렇지 않다면 중복적 서비스의 존재가 문제가 되지 않을 수 있음을 지적

- 복지급여의 ‘편중’ 문제도 비효율성을 초래한다는 점에서, 전체 사회보장 구도의 사회적 합의를 요하는 사안이라는 점에서, 이에 대한 본격적인 검토가 필요

## 2) 지자체 복지사업

### □ 중앙-지자체 복지사업의 유사중복성 검토 결과

- 앞서 밝힌 바와 같이, 유사한 사업은 “사업의 ‘목적·기능’이 동일하거나 유사하면서, 사업의 ‘대상 범위(전부 혹은 일부)’가 일치하고, ‘급여유형(제공형태, 급여·서비스·프로그램 내용)’이 유사한 경우”를 기준으로 판별
  - 각 사업의 세부 급여내용, 서비스, 프로그램 등의 일부가 유사한 경우에도 그 내용을 제시하고 유사사업으로 분류
  - 이 결과는 중앙사업간 검토 결과와 달리 조정 필요성으로 직결되지 않음.

〈표 2〉 중앙정부사업과 유사성이 있는 지자체 자체복지사업 현황(강해규 외b 2015: 5)

		지자체 자체사업 (A)		중앙정부사업과 유사성 있는 지자체 사업 (B)		유사사업 비율 (B/A*100)
		사업 수(개)	(%)	사업 수(개)	(%)	
보호·돌봄	아동 돌봄 지원, 아동청소년 복지 프로그램 지원, 아동청소년 보호 서비스, 보육료 지원, 보육교사 지원, 보육시설 아동 및 시설 지원, 지역아동센터 지원, 아동 급식, 아동 가정위탁 및 입양 지원, 식사 지원, 위생 지원, 생활용품 지원, 아동 지원, 언론매체 접근 지원, 상담멘토링·심리정서 지원, 폭력 피해·예방 지원,	544	(9.2)	219	(14.6)	40.3
생활지원	장수수당, 효도수당, 장수 축하, 명절생일축하위문, 결혼장려 지원, 출산장려 지원, 장례 지원/ 묘비 정리, 재가노인 서비스 종합지원, 독거노인 복지서비스 지원, 장애인 일상생활 지원, 장애인 지역사회재활 지원, 장애아동 재활·복지 지원, 가족여성 복지 프로그램 지원, 여성 사회참여 권익증진 지원, 다문화/새터민 정착 지원, 노숙인 지원, 주민 복지 프로그램 운영 지원, 복지관 운영, 거주시설 운영 및 입소자 지원, 시설 건립 및 개보수, 시설 종사자 처우개선 및 역량강화 지원, 민간단체 지원, 푸드뱅크·마켓 운영지원, 행사 지원, 인식개선 및 권리증진 지원	2,861	(48.6)	374	(25.0)	13.1
교육	자원봉사 지원, 사물관리 및 복지행정 지원, 지역협력 및 민간참여 지원, 학비(등록금·입학금) 지원, 교육비(학습관련) 지원, 교육비(생활관련) 지원, 장학금 지원, 학습 지원(공부방 포함), 장애인 교육 지원, 평생교육	241	(4.1)	157	(10.5)	65.1
건강·의료	건강검진 지원, 건강보험료 지원, 의료비 지원, 장애인 의료재활·치료 지원, 건강증진 지원, 보장구 지원	370	(6.3)	188	(12.6)	51.1
요양·돌봄	가사돌봄요양 서비스(비용) 지원, 노인장기요양보험료 지원, 장애인활동지원 서비스	89	(1.5)	73	(4.9)	82.0
주거	주거비 지원, 주거자금 대출, 주택시설 개선, 에너지(난방) 지원	163	(2.8)	133	(8.9)	81.6
고용	일자리 지원, 창업 지원, 직업능력·교육, 자활근로 지원, 장애인 직업재활 지원, 장애인 일자리, 노인 일자리	352	(6.0)	93	(6.2)	26.4
문화·여가	노인, 성인, 아동청소년, 장애인 대상 여가/문화활동 지원, 경로당 운영비 및 프로그램 지원	582	(9.9)	21	(1.4)	3.6
생계	수당 지원, 생활비용 지원, 생활자금 대출, 긴급구조 지원, 시설외소 자립 지원	344	(5.8)	219	(14.6)	63.7
재해보상	재해 구호 및 보상, 보훈 수당, 보훈단체 지원	345	(5.9)	19	(1.3)	5.5
계		5,891	(100.0)	1,496	(100.0)	25.4

- 중앙의 사회보장사업과 유사하다고 판단된 지자체 사업 중 가장 많은 수가 포함된 사업은 건강보험료 지원사업이었으며(155개, 158억원), 다음으로는 다문화/새터민 정착 지원(98개, 268억원), 생활자금 대출(84개, 397억원), 주택시설 개선(76개, 113억원), 장수수당(74개, 394억원)이었음.
- 보호돌봄 영역: 보육교사 지원(58개, 2,043억원), 아동 돌봄 지원(42개, 189억원), 지역아동센터 지원(37개, 159억원)
- 생활지원 영역: 다문화/새터민 정착 지원(98개, 268억원), 장수수당(74개, 394억원), 출산장려 지원(37개, 33억원), 폭력 피해예방 지원(32개, 20억원)
- 교육 영역: 학습 지원(공부방 포함)(44개, 214억원), 교육비(학습관련) 지원(43개, 144억원), 장애인 교육 지원(35개, 22억원)
- 건강의료 영역: 건강보험료 지원(155개, 158억원)
- 요양돌봄 영역: 장애인활동지원 서비스(45개, 821억원)
- 주거 영역: 주택시설 개선(76개, 113억원), 에너지(난방) 지원(38개, 379억원)
- 고용 영역: 노인 일자리(53개, 183억원)
- 생계 영역: 생활자금 대출(84개, 397억원), 긴급구호 지원(59개, 528억원), 생

활비용 지원(42개, 393억원), 수당 지원(34개, 293억원)

- 연구에서는 부여된 세부 과업으로서 “2013년 이후 사보위 사무국의 신설·변경 협의 과정에서 불수용된 지자체 사업의 사례를 중심으로 전국 해당 사업을 파악”하는 과정을 통해, 조정의 가능성이 존재하는 사업 유형을 검토
- 「신설·변경 사회보장제도의 협의·조정을 위한 기준과 절차 연구(정홍원 외, 2014)」에 제시된 협의·조정 기준을 참조

〈표 3〉 신설·변경 사회보장제도의 협의·조정 기준(정홍원 외, 2014: 164~165)

주요 기준	내용
제도의 통일성 및 지역간 형평성	전국적으로 적용되는 제도의 경우 제도의 취지에 반하거나, 지역간 형평성을 저해하는 추가급여 및 대상자 확대는 원칙적 불수용
유사 중복·누락·편중의 기준	동일 수급자를 위한 유사 성격의 급여는 원칙적으로 불수용 • 신설 제도는 기존 제도의 수급자와 중복되지 않도록 하고 누락·편중 최소화
사회보험제도	법률에 근거하지 않는 5대 사회보험의 추가 급여, 본인부담금 지원 등은 원칙적 불수용 • 사회보험 사각지대 해소를 위한(취약계층) 보험료 지원, 의료과잉 등 우려없는 본인부담금 지원제도는 사안별 제한적 수용 가능
공공부조	기초보장수급자의 추가 현금급여는 불수용, 원물급여는 제한적 수용 • 차상위계층에 대한 추가급여는 기초보장 급여 보다 낮게 설정
사회서비스	지자체가 급여 및 대상자 추가를 위한 사회서비스의 신설·변경 제도는 사안별로 수용 검토하되, 추가 급여보다는 사용자 확대를 권고
전달체계에 미치는 영향	기존 전달체계를 우선 활용하되 부담을 최소화하는 방안 강구 • 새로운 전달체계 구축이 필요한 경우, 기존 전달체계와의 연계 검토
재정에 미치는 영향	국가재정에 영향을 미치는 지자체 사업은 원칙적 불수용 • 지자체 재정의 지속가능성 관련 기존 사업에 문제가 없는 범위 내에서 시행

□ **중앙-지자체 복지사업 유사-중복성 검토의 시사점**

- 지자체 사업과 중앙정부 사업의 유사중복성 판단, 조정안 모색의 관점은 다른 접근이 필요
  - 앞서 제시한 바와 같이, 중앙정부 사업은 사업간의 유사성이 발견된 경우, 조정의 필요성이 큰 것으로 판단 가능하지만, 지방사업과 중앙정부의 사업 조정은 **정부간 복지 책임의 범위, 복지사업을 통한 수요 충족 수준** 등에 대한 사회적 합의(논의)가 불충분한 실정인어서, **사업이 유사하더라도 사업의 보충성(supplementary)에 대한 견해, 즉 보충적 급여·서비스의 필요성, 타당성에 대하여 다양한 판단이 존재**
  - 중앙정부 사업으로 욕구별 적정수준 혹은 최저수준의 충족이 이루어지지 않는 한, 지자체의 보충적 사업 수행이 '부당'하다고 하기 어려우며, 다만 국가적으로 **한정된 자원을 '효율적으로 운용'하자는 공감과 합의가 필요**
- 지자체도 효율적인 사업구조와 추진체계를 갖출 필요가 있으며, 지자체의 책임성, 자율성, 대응성, 운영의 효율성 및 효과성을 높일 방안을 포괄적으로 모색할 필요

- 지자체 사업의 대부분이 **독창적인 고유사업**이라기 보다는 오히려 **중앙사업의 적정수준 충족이 미흡하여 보충적으로 운영하는 사업**임을 고려
  - '보충적 성격'의 지방사업을 제한하려면, 중앙사업의 개선이 병행될 필요(커버리지 및 급여수준 조정을 통한 기본 욕구 충족, 보장성의 확보)
  - 예컨대, **소득보장은 중앙정부의 책임을 보다 높일 것이니, 서비스 사업은 지자체의 권한과 책임을 강화하자는 등의 방향-원칙의 사전적 협의, 공유**가 필요
  - 수요자 관점으로 접근할 때에도, 동일 목적의 급여를 중앙정부와 지자체에서 각각 받기 보다는 통합하여 받는 것이 나올 것임. 그렇지만 금액이 줄어든다면 그 과정이 복잡해다 해도 각각 받는 상황을 더 선호할 것이라는 점을 고려
- **지자체의 욕구영역별, 제도별 충족도를 진단, 사업의 적정성 판단 필요**
  - 지자체별 복지 자원의 분포, 공급 현황의 편차가 매우 크기 때문에, **미충족 욕구에 대한 지자체의 재량적 사업 추진(재량권)을 제어하는 것은 매우 신중할 필요**
    - 영역·사업별 욕구 규모 및 충족 수준 파악, 사업운영 주체의 적절성 검토: 기획, 자원 부담, 규제, 유관 제도와의 관계, 전달체계, 지자체의 전반적 재정상태, 제도의 성숙도, 지역 형평성 등을 함께 고려

- **광역지자체**가 시도 본청의 사업 뿐만 아니라 관내 모든 시군구의 사업 실태 파악, 분석, 점검과 관련하여 권한을 확대해 갈 필요
- 결국 이러한 요건과 과정은 “**지역사회보장계획**”의 **수립, 보고, 점검, 평가 과정**과 그 **목표가 상당부분 합치하므로 효율적 추진방안 모색** 필요
- 다음에서 논의할 사회보장급여법 기반의 지역사회보장 균형발전 방안의 정책 기제의 정착이 중요

22

### Ⅲ. 최근의 여건 변화

#### 1. 복지부문의 정책 환경

##### □ 복지사업 운영에 있어 지자체의 역할 확대 지속

- **(자치역량의 성숙)** 민선지방자치 20년, 2005년의 복지사업 지방이양 및 지역사회복지협의체-지역사회복지계획 수립 10년을 지나며, 시군구 중심의 **복지 기획력 향상** 및 **지역단위 협의 구조** 안착
  - 지역사회복지계획의 제3기(2015~2018) 수립, 지역사회복지협의체 운영의 상시화를 통해 기초적인 논의 기반 확보
    - **지자체별 편차**가 크며, 실효성 확보를 위한 지속적인 제도 개선 모색 필요
    - 지자체간 격차가 지속적으로 발생할 경우 지역주민간의 사회보장 수준의 격차로 이어질 수 있고, 지역간 형평성 논란이 발생할 우려
- **(복지 인식 향상)** 주민의 **전반적 삶의 질에 대한 지방정치의 관심** 확장
  - 주민의 권리 의식 성숙과 함께 사회복지에 대한 인식 제고, 요구, 참여 확대

23

□ 복지부문의 지방자치단체 이슈는 재정 부담의 문제로부터 주목되기 시작

- 2005년의 분권교부세 도입을 통한 사회복지사업의 대거 지방이양을 계기로, 첫째, 지자체의 사회복지사업 부담 과중, 둘째, 국고보조사업의 대폭 증가로 인한 자체사업의 여력 부족, 셋째, 지방의 자체 재원을 확보할 근본적인 구조 개선 요청, 넷째, 정부간 의사결정의 과정과 파트너십 문제 등의 논란 지속
- 중앙-지방의 복지책임 문제(고제이 외, 2014: 29)
  - 개별 사회복지법제의 기본구조는 국가와 지자체의 공동책임 하에서, 사무구조는 상의하달식의 중앙집권적 구조를 취함으로써 사무의 성격과 자원분담의 원리가 모호해지고 그로 인한 복지사무의 중복성과 배분의 불명확성으로 복지행정의 실효성을 저해, 복지비용에 대한 갈등과 분쟁을 초래
- 복지분야 국고보조금과 지방재정조정 문제(고제이 외, 2014: 66-67)
  - 첫째, 대부분의 복지사업에서 정부간에 재정기능이 중첩되어 중앙과 지방간 재정갈등의 영역이 넓고, 중앙-광역-기초지자체로 이어지는 수직적 사업관리체계

의 비효율성이 심화되어, 정부계층간 복지보조사업의 성과책임 소재가 불분명

- 둘째, 주요 복지사업의 기준보조율이 적정하지 않다는 불만 제기
- 셋째, 국고보조사업별 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있고 중앙 정부가 지방의 신청 없이도 국고보조사업을 추진할 수 있어 사회복지정책에서 지자체의 재정자율성을 과도하게 제한한다는 지적

‘사회보장’의 패러다임을 통한 복지의 영역 확장

- 개정 사회보장기본법을 배경으로, 복지 및 보건을 넘어서는 (교육, 고용, 문화, 주거, 환경) **영역 확장** 기초를 정책 실행 단위까지 적용할 필요

자원 제약의 우려와 정책관리의 체계화 추진

- 그간의 복지 확대 기초는 재정압박의 위기감을 초래, 정책 추진체계의 합리화, 효율화 요구 확대
- 부처간, 중앙-지방간 분절적 소통의 제약, 협의구조의 필요

지방자치단체 혹은 지역에 대한 정책적 관심

- 분권화, 지방화의 진전과 함께 복지부문 정책 주체로서 지자체에 주목
- 정책 실행의 현장이자 수요자와 밀접하게 소통가능하고, 참여를 도모하는 장으로서 지역의 중요성 확대

□ 복지부문의 분권화 전개

- 2000년대 중반 이후의 누적된 경제·사회·인구적 여건 변화를 배경으로 복지서비스 제도화의 시기가 **분권화-지방화** 추세와 맞물리며, **공공 복지시스템 혁신** 요구
  - 이전에 경험하지 못했던 범위, 속도, 양적 측면의 변화가 복지부문 전반에 확산, **복지 확대와 방법에 대한 논쟁**은 우리의 **복지 정향을 전환할 계기**로 작용
  - “재정 및 전달체계”, “정책 추진 주체”의 문제에 주목
- **발전단계에서 겪을 수 밖에 없는 구조적 전환**의 문제, **시대적 여건**의 문제에 직면
  - 전자는 **민주주의·시민사회의 성숙**을 배경으로 하는 **분권화-지방화의 과정**, **국가의 복지체계를 셋팅**해가는 **서비스의 제도화 과정**과 관련되며,
  - 후자는 **경제위기, 세계화, 인구문제를 배경**으로 하는 실업, 근로빈곤, 양극화, 고령화, 저출산의 문제와 관련

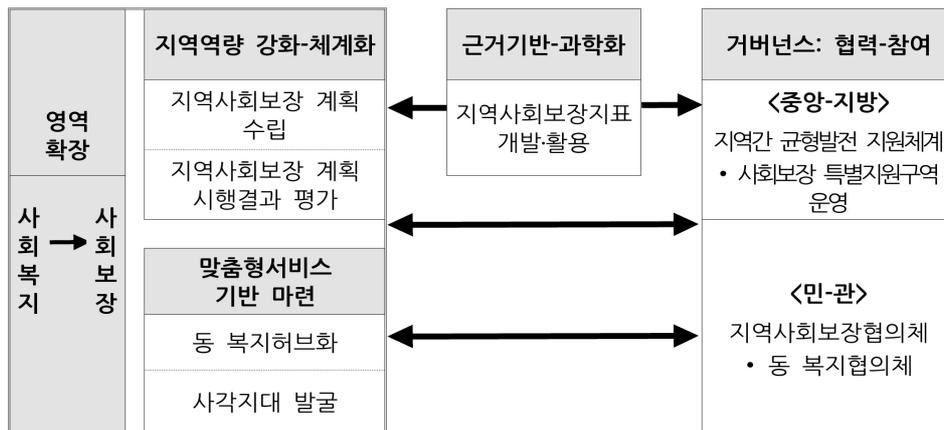
□ 「사회보장기본법」 개정 이후(2013년 시행), 사회복지 영역 확장

- 사회서비스의 개념을 통해 사회복지, 보건의로 뿐만 아니라, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경을 포함
- 사회복지사업의 중심부처는 보건복지부로 인식되어 왔으나, ‘복지’ 성격의 사업을 운영하는 부처 확대, 부처간 사회복지 증진의 목표·정책방향을 공유, 협력해야 함을 시사
  - 2009년, 9개 부처 사업(249개), 이 중 복지부 사업은 **59.4%**
  - 2015년, 21개 부처 사업(360개), 이 중 복지부 사업은 **38.9%**
- 정책의 실질적 집행이 이루어지는 **지역 차원의 사회복지체계 업그레이드, 중앙정부와 지자체의 새로운 역할관계 모색 필요**
  - 사회복지의 주체로서 ‘중앙-지방-민간’이 적절한 권한과 책임으로 역할을 인식, 수행, 협력할 수 있도록, (중앙-지방) 정부간 관계의 새로운 구도 마련 필요

□ 「사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」의 시행

- 지역 사회보장 균등 실현 노력(제4조 기본원칙)
- (제45조 지역사회보장의 균형발전) 지자체간 사회보장 수준 차이의 최소화를 위한 예산 배분, 급여제공 기관 등의 배치
- (제47조 지자체에 대한 지원) 사회보장사업 수행에 필요한 비용 지원, 평가결과 반영
- (제48조 사회보장 특별지원구역 운영) 영구임대주택단지, 저소득층 밀집 거주지, 그 밖에 보건, 복지, 고용, 주거, 문화 등 특정 분야의 서비스가 취약한 지역을 사회보장 특별지원구역으로 선정하여 지원 가능
- (제36조 지역사회보장계획의 내용) 지역사회보장의 목표를 점검할 수 있는 지표 ("지역사회보장지표")의 설정 및 목표 포함
- (제39조 지역사회보장계획 시행결과의 평가) 지역사회보장계획(시도 및 시군구)의 시행결과를 사회보장위원회에 보고

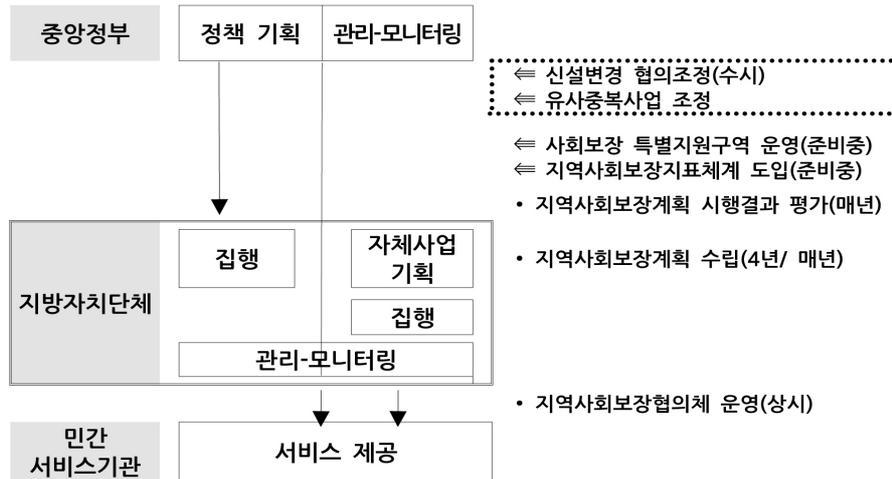
□ 사회보장급여법에 반영된 '지역사회보장'의 수행 구도



□ 정부의 준비

- 지역 단위의 사회보장 수준을 객관적으로 측정하고, 지역별 합리적 목표 설정에 활용할 수 있는 **지역사회보장지표의 개발**
  - 사회보장급여법 시행에 따라 시도 및 시군구 **지역사회보장계획에 지역사회보장지표를 포함하도록** 변경됨에 따라 이를 반영한 지표를 개발 활용
  - 지역사회보장 수준을 시범적으로 측정하고, 사회보장실태의 지속 추적, 관리, 활용을 위한 조사체계 효율화 방안 마련
- 지역 간 사회보장 수준 차이를 최소화하고 전반적인 수준 향상을 유도할 **지역사회보장 균형발전 지원체계** 마련
- 지역사회보장 수행 여건 변화를 반영한 **연차별 시행계획 수립 및 평가매뉴얼 정비**
  - 지자체의 지역사회보장계획 및 그 시행결과 평가 결과를 사회보장위원회에 보고 (사회보장급여법 규정)

□ 복지 주체간 관계와 주요 정책 기제



## 2. 지자체의 복지 예산·사업 현황

### □ 지자체의 사회복지 지출

- 2015년 기준 지자체 예산규모는 134.8조원, 사회복지예산은 37조원(27.5%)
  - 2009년부터 지속 상승, 2009년 대비 50.3% 포인트 증가
  - 자치구의 복지예산 비율이 높지만(55.6%), 증가율은 광역단체가 높은편

〈표 4〉 지방자치단체 복지예산비율의 변화 추이

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
지자체예산 중 사회복지분야 비율(%)	18.3	19.9	20.9	21.3	23.1	26.1	27.5

〈표 5〉 시도 및 시군구별 사회복지분야 예산 비율

	전체평균	특별시·광역시	시도분청	시	군	자치구
2015	27.5	34.7	30.7	33.0	21.1	55.6
2013	23.1	28.7	25.3	28.4	17.4	49.3
2011	20.9	26.1	23.2	25.9	16.9	45.8

자료: 재정고 홈페이지; 강혜규(2015).

주: 1) 일반회계 기준으로, 전국 평균 및 시도별 평균은 순계예산규모로, 시군구별 평균은 총계예산규모로 산출  
2) 사회복지분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 등 8개 부문 포함

32

- 국가복지사업의 분담비(매칭예산)가 지자체 복지예산 중 평균 90%를 상회하면서 지자체의 자체 시행 복지사업이 지속적으로 축소되는 경향
  - 자체사업의 비율이 사업전체로는 47.1%, 사회복지부문은 8.2%(15년 예산 기준)
    - 지역 특성과 재량권에 기반한 주민복지사업을 운영하기는 어려운 여건임을 시사
  - 사회복지부문 자체사업예산의 축소 경향이 전체사업 대비 큰 편
    - '11년과 '15년의 예산규모의 차이를 비교해보면, 자체사업의 경우, 전체정책사업은 약 10조원 증가('11년 56조원, '15년 66조원), 사회복지부문은 약 4,500억원 증가('11년 3.18조원, '15년 3.63조원)로, 전체증가분의 4.5%를 차지
    - 보조사업의 경우, 전체정책사업은 약 17조원 증가('11년 55.5조원, '15년 72.7조원), 사회복지부문은 약 15조원 증가('11년 25조원, '15년 40조원)로, 전체증가분의 88%를 차지
  - 지자체의 “자체재원” 부담만을 구분하여 추정해보면, 전체사업 대비 19% 수준
    - 보조사업액의 지자체 부담(매칭)을 약 35%(평균 보조율 약 65%)로 볼 때,
    - '15년 기준 전체 보조사업액(72.7조원) 중 지자체 부담 25조원, 자체사업 66조원을 포함하면 총 91조원, 복지부문 보조사업액(40조원) 중 지자체 부담은 14조원, 자체사업 3.6조원을 포함하면, 17.6조원<sup>3)</sup>

3) 지자체 재원을 총 91조원으로 보면 17.6조원이 19%에 해당, 공표되는 지자체의 평균 사회복지예산 비율(27.5%)보다 낮은 수준임. 즉, 순

33

〈표 6〉 지방자치단체 세출예산 구조별 순계 분석(15년, 13년, 11년 예산기준)

(단위: 십억원, %)

		전체	사회복지								
			계	기초생활 보장	취약계층 지원	보육 가족 여성	노인 청소년	노동	보훈	주택	사회복 지일반
2015년 기준	계 <sup>1)</sup>	173,259	44,063	10,528	5,755	11,602	13,488	679	278	1,264	469
	정책사업	140,049	44,063	10,528	5,755	11,602	13,488	679	278	1,264	469
	자체사업	66,018	3,629	168	708	648	1,160	265	202	357	121
	보조사업	72,703	40,261	10,337	5,031	10,932	12,296	412	76	851	327
	자체사업 / 정책사업 *100	47.1	8.2	1.6	12.3	5.6	8.6	39.0	72.7	28.2	25.8
2013년 기준	계	176,992	38,782	10,225	5,276	12,193	8,276	786	287	1,267	4,686
	정책사업	140,049	38,448	10,157	5,241	12,138	8,215	782	287	1,209	4,177
	자체사업	64,595	3,408	182	702	552	1,091	201	162	387	1,268
	보조사업	75,453	35,040	9,974	4,538	11,585	7,123	580	124	821	2,919
	자체사업 / 정책사업 *100	46.1	8.9	1.8	13.4	4.5	13.3	25.7	56.4	32.0	30.4
2011년 기준	계	141,039	28,463	-	-	-	-	-	-	-	-
	정책사업	112,470	28,237	-	-	-	-	-	-	-	-
	자체사업	56,970	3,176	-	-	-	-	-	-	-	-
	보조사업	55,500	25,061	-	-	-	-	-	-	-	-
	자체사업 / 정책사업 *100	50.7	11.3	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 행정자치부, 「2013회계연도 지방재정연감」 자료로 계산함; 강혜규 (2015).

주: 1) 전체 예산은 정책사업, 재무활동, 행정운영경비로 구성되었으며, 각 연도별 재무활동비, 행정운영경비는 표에 제시하지 않음. 각각 금액은 다음과 같음: 2015년 9,793십억원, 24,745십억원, 2013년 14,443십억원, 22,499십억원, 2011년 8,721십억원, 19,848십억원.

수한 지방재원이 사회복지사업을 위해 쓰이는 규모는 전체 사업 대비 1/5 수준으로 볼 수 있음.

34

### □ 중앙-지방의 복지사업

- 가장 최근 중앙 사회보장사업과 지자체 복지사업의 실태를 파악한 2015년 한국보건사회연구원 보고서를 통해 그 경향성을 살펴보면, 지자체 자체 복지사업의 수행 경향성은 중앙 사회보장사업과 비교적 뚜렷한 차별성을 보임.
  - 중앙사업이 주거-생계-교육(예산 기준), 건강의료-고용-생활지원(사업 수 기준)의 비중이 큰 반면,
  - 지자체 자체사업<sup>4)</sup>은 생활지원-보호돌봄-문화여가(예산 기준), 생활지원-문화여가-보호돌봄(사업 수 기준)에 집중
- 따라서 개략적으로 중앙정부와 지자체 복지사업간의 상호보완적인 역할 분담이 이루어지는 경향<sup>5)</sup>
  - 기초적인 생활보장 영역으로서, 생계, 주거, 교육, 건강의료, 고용은 중앙정부가,

4) 지자체가 자체적으로 실시하는 자체 복지사업을 파악한 결과 총 5,891개이며, 시·도사업 521개, 시·도·시·군·구 매칭사업 1,076개, 시·군·구사업 4,294개였음. 예산은 총 64,826억원으로서, 시·도사업 3,668억원, 시·도·시·군·구 매칭사업 53,086억원, 시·군·구사업 8,072억원이었음. 사업 수에서는 시군구 자체사업이 2/3 이상을 차지하지만, 예산기준의 비중은 시도가 기획하고 다수의 시군구에서 운영중인 시도·시·군구 매칭사업의 비중이 컸음.

5) 요양돌봄 사업은 중앙정부와 지자체 예산 사업 비중이 매우 낮은 편이었는데, 노인장기요양의 보험제도가 운영되어, 별도의 재정사업 없이 이 제도에 크게 의존하고 있음을 시사함.

35

지역 수요에 따라 **다양한 서비스사업**을 실시하는 **생활지원, 보호·돌봄, 문화여가** 사업은 지자체가 주도적 역할을 하는, 사업 기획과 운영 권한의 중앙-지방의 기본 분담 체계는 작동하고 있는 것으로 판단

- 그러나 이는 예산의 분담 구조와 연동되어, 지자체 부담을 주목하는 입장에서는 중앙사업의 지방비 매칭 부담을 크게 느끼고, 이로 인한 재량적 사업의 제한성을 축소하려고 하는 한편, 국고보조의 차등비율을 높여온 중앙정부에서는 국가사업에 대한 지방비 분담의 정당성을 지지하는, 일정 수준의 해결점이 필요한 이견이 지속
- 또한 작년 하반기에는 국가 전반 복지사업 운용의 효율화를 목적으로 중앙 사회보장사업과 중복성·유사성이 있는 지자체 복지사업의 정비를 추진

〈표 7〉 중앙정부 사회보장사업('14년 기준) 및 지자체 자체 복지사업('15년 기준) 비교

	중앙정부 사업(360개)				지자체 자체사업			
	사업 수 (개)	(%)	예산 (억원)	(%)	사업 수 (개)	(%)	예산 (억원)	(%)
보호·돌봄	39	(10.8)	57,250	(10.7)	544	<b>(9.2)</b>	14,181	<b>(21.9)</b>
생활지원	47	<b>(13.1)</b>	3,960	(0.7)	2,861	<b>(48.6)</b>	31,446	<b>(48.5)</b>
교육	43	(11.9)	90,490	<b>(16.9)</b>	241	(4.1)	741	(1.1)
건강·의료	67	<b>(18.6)</b>	69,290	(13.0)	370	(6.3)	788	(1.2)
요양·돌봄	16	(4.4)	10,940	(2.0)	89	(1.5)	1,103	(1.7)
주거	34	(9.4)	151,190	<b>(28.3)</b>	163	(2.8)	602	(0.9)
고용	52	<b>(14.4)</b>	15,290	(2.9)	352	(6.0)	4,674	(7.2)
문화·여가	6	(1.7)	830	(0.2)	582	<b>(9.9)</b>	7,346	<b>(11.3)</b>
생계	29	(8.1)	96,370	<b>(18.0)</b>	344	(5.8)	2,086	(3.2)
재해 보상	27	(7.5)	39,080	(7.3)	345	(5.9)	1,859	(2.9)
계	360	(100.0)	534,690	(100.0)	5,891	(100.0)	64,826	(100.0)

자료: 강혜규 외(2015b): 중앙 사회보장사업의 경우, 강혜규 외(2015a: 36).

주: 1) 괄호안은 각각 전체 사업 수, 총 예산액에서 각 영역별 수치가 차지하는 비율

2) 중앙정부 사업예산은 '14년 기준 국비(일반회계, 특별회계, 기금, 지방재정교부금등)를 포함, 건강보험사업 및 국세감면 등 15개 사업은 미포함

3) 지자체 사업예산은 "총계" 기준임(시도-시군구 재정사업에서 지자체 부담분이 중복계상)

## IV. 주요 쟁점 및 과제

### 1. 쟁점

- 지방에 기대하는 복지 역할과 수준: 정책지향의 이중적 메시지 혹은 모순(ambivalence)
  - 유사중복사업 정비와 지역사회보장 추진(사회보장급여법 기반) 정책 방향에 대한 **지자체 이해 혼선**: 중앙과 지방의 상호 조정이 아닌 경우 축소로 이해→ **지자체의 복지 역할 확대를 기대하는가**
- 복지주체간 보충적(supplementary) 사업 수행: 자원 제약 vs. 유사중복
  - 복지욕구의 확대와 함께 복지추진의 체계화에 주목하고 최저기준-적정기준이 고려되고 있으나, **국가의 재정적 한계를 감안할 때 다원화된 복지 주체의 출현 불가 피(혹은 독려)→ 사업의 유사중복을 어떻게 인식-대응할 것인가, 중앙과 지방의 합리적 복지사업 운영구조를 어떻게 설정할 것인가(공공부조-현금급여, 서비스...)**

38

### □ 행정전반의 정부간 관계 문제

(한국지방행정연구원 임성일 연구위원의 2015년 발표문 “사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립” 내용임)

- 한국은 영국과 함께 OECD 국가 중 **‘재정이전제도’**에 가장 많이 치중하는 국가
  - 국고보조금제도에 크게 의존하는 정부간 재정관계 형성
    - 국민소득이 높은 국가일수록 **일반보조금(포괄보조 포함)**을, 낮은 국가일수록 특정보조금(국고보조금등)을 적극적으로 운영하는 경향
  - 복지부문 의무적 지출(mandatory expenditure)은 법률에 의한 **‘의무구속성’**과 **‘자기통제 가능성’**(지자체의 사업선정, 사업량, 가격, 보조율 등의 의사결정권)이 타 부문에 비해 매우 강한편
- 우리의 정부간 재정관계는 위계에 의한 의존적 수단·행태 중심의 **내포적(inclusive)** 관계
  - 협상과 교환이 가능한 **협력적(coordinate)** 관계로의 도약이 과제
  - 세출관련 의사결정권한이 법령과 중앙정부에 집중되어 **세출 분권도 취약**
- 복지재정의 지방분권을 강화하고, 국고보조사업의 기획, 관리, 의사결정을 긴밀하게 **수평적 협력관계**에서 협의조정하는 **제도적, 행태적 변화** 도모 필요

39

## 2. 과제

### □ 중앙-지방 사회복지 운영의 효율화

- 최소의 투입으로 최대의 효과를 기대하는 ‘효율화’는 투입의 경감 뿐만 아니라 **효과성 향상 기제의 작동** 병행 필요
  - **자원의 확대 노력 + 유사중복누락·편중의 축소 + 과정상의 소통협의 절차 정착을 통한 주체간 동기 부여**
- **시·군·구를 중심으로** 책임과 권한 모두를 강화하는 방향: **재량권, 자율성**의 부여
  - 사무 분담, 사업지침의 전면 검토: **기초적 보장사업의 국가책임** 제고, 지역기반 운영이 효율적인 **서비스 사업의 지방 재량권** 확대
    - 지방사업의 중앙 **협의조정이 보다 수평적 관계에 기반한 절차로 체감될 수 있도록** 운영될 필요: 조정 결과의 수용은 각 지역에서 판단하는 방안(지역 의회, 광역단체 역할)
    - 중앙-지방 관계에 대한 인식은 민간에 영향: **지방사업의 조정은 곧 민간사업의 조정으로 파급**
  - **민간의 활력, 주민의 참여를** 촉진하는 기제: **주도성 인정, 존중**

40

- 중앙정부는 지역단위에서(지자체가) 어떻게 주민 복지에 대응하는가를 파악(모니터링)하고 지원방안을 모색하되, **궁극적인 책임은 지자체가 감당**할 수 있는 구조
  - **지역사회보장지표체계를** 통한 상시적 모니터링
  - 지역사회보장계획 수립 및 평가를 통한 **중앙-지방의 상황 공유, feedback**(사보위 보고)
- 중앙 정책의 유기적 구조를 감안, **정책의 일관성과 통합성**을 제고할 필요
  - 시군구가 4년마다 욕구-자원조사등을 통한 지역사회 진단, 지역 내 광범위한 의견 수렴 절차를 통해 **4년 주기의 ‘지역사회보장계획’**을 수립하고, 시도는 이를 점검·조정 권고하고, 중앙정부는 이를 사보위에 보고하는 구조가 마련된 바, **현행 ‘신설변경 사회복지사업의 협의조정’ 제도와**의 **정합성을 점검**할 필요
  - 계획중인 “사보위 운영 사회복지사업 **평가 제도**와 지역사회보장계획 연차 시행결과 평가”, “사회보장 **통계 구축**과 지역사회보장지표체계 구축”의 통합적 검토 필요

41

□ 중앙-지방의 사회복지 재정책임 정립

(한국보건사회연구원 고제이 연구위원의 2014년 보고서<sup>6)</sup> 내용임)

- 복지사무의 성격상 국가와 지방자치단체간의 권한 및 책임의 중첩이 불가피하며, 중첩성은 복지실현에 있어 법적 갈등 혹은 책임회피의 근거가 된다는 점에서 책임 배분에 관한 규범적 원리의 구체화가 필요
- 법규범체계 정비 과제
  - 국가와 지방자치단체간의 역할 및 재원의 합리적 배분을 위해서는 지방자치에 관한 **헌법적 보장의 구체화 및 명확화가 요구되어, 조례제정권의 범위, 지방세를 통한 자주재정권의 보장 등에 대한 헌법적 개선이 필요**
    - 예산 심사의 실질화, 기금에 대한 헌법적 규율, 감사원의 권한 및 지위, 조세법률주의와 지방세조례주의, 재정에 대한 국민에 의한 통제 등에 대한 검토 필요
  - 복지 책임의 적절한 배분을 위한 **복지사무와 관련한 실경법제의 정비**
    - 사무불경합의 원칙(지방자치법 제10조제3항)에도 불구하고, 광역단체와 기초단체간 중 복지사무의 정의등, 행정주체간의 사무경합, 공동사무가 허용됨에 따라 재정부담이 큰 사

6) 고제이 외(2014), 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구, 한국보건사회연구원.

무에 대한 책임회피의 근거로 이용될 소지 존재

- 복지에 관한 지자체 자율권 확대를 위해서는 재정에 대한 자율성의 확대가 필연적으로 요구되므로 **지방재정법의 개선** 역시 중요한 규범적 과제
  - 자주재정권의 확대를 위한 국세의 지방세로의 대폭 전환, 재정보장청구권의 인정, 지방 재정조정제도의 개선 등도 검토될 필요
- 적절한 재정의 통제장치 마련을 위하여, 복지재정 지출에 대한 **사후적·사전적 통제장치를 구체화** 할 수 있도록 **국민 또는 주민참여의 제도화** 필요
- 정부 간 재정관계와 관련 중앙과 지방간 합의를 위한 원칙 필요
  - 사회복지재정현황과 장기전망에 대한 **인식 공유와 의사소통을 보장**하기 위한 제도적 장치 마련
  - 정부간 재정관계의 형식 보다 개별 지역에서 발생하는 문제 자체에 초점을 맞추는 ‘문제해결형’ 정부간 재정관계의 설계가 바람직하므로, 주민들이 필요한 **문제 해결을 잘하는 재정 체계 상대적으로 유리할 수 있도록** 공공서비스에서 경쟁하는 기능형 재정관계의 모색 필요
  - 중앙과 지방은 현행 수직적 관리통제체계에서 **수평적 기능협력체계로의 전환**을

통해 성과에 기반한 책임성있는 재정 파트너십을 구축

- 늘어나는 사회복지지출을 지원하기 위한 재원조달 대책을 마련하고 복지 재정건전성을 제고할 수 있는 지방재정의 효율적 관리체계를 구축할 필요
  - 사회복지비 팽창, 지방채무 증가 등에 따라 발생할 수 있는 지자체의 재정 건전성 약화에 대한 대책으로 지방재정재정위기 사전경보시스템의 내실화, 지방재정 부담심의위원회 역할의 강화, 지자체의 자체적 재정관리 역량 증진 노력 필요
  - 지방의 사회복지비 팽창을 뒷받침하기 위한 재원조달 방안으로 지방소비세 규모 확충 및 사회복지세(지방사회복지세 포함) 도입 검토 필요

< 참고문헌 >

- 강혜규(2016.7), 복지정책의 중앙과 지방정부 역할분담, 충청남도 정책 아카데미(제4차) 발제자료.
- 강혜규·강신욱·박세경·정경희·김용득·유태균·주무현·최영준·함영진·권소일(2015a), 「사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·정홍원·함영진·권소일·김지민·오다은·민진아(2015b), 「지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규·박세경·정해식·김보영·안혜영·조미형·주은수·이민경·이정은(2015c, 발간예정), 「지역사회보장지표 개발 및 지역간 균형발전 지원체계 마련 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규(2015.10), 중앙과 지방정부 사회복지사업의 구조와 내용: 재정과 운영여건 변화를 중심으로(사회정책연합학술대회 기획주제 발표), 「2015년도 추계 사회정책연합학술대회 자료집」.
- 고제이·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈(2014), 「중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 임성일(2015.10), 사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립, 「2015년도 추계 사회정책연합학술대회 자료집」.
- 최병호(2015.9), 효율적 복지정책을 위한 중앙-지방간 재정관계의 개편 과제, 「2015년도 한국응용경제학회 정책세미나 자료집」.