

지방자치단체의 복지재정부담 완화를 위한 제도적 개선방안

2007. 10. 18

국회의원 안 명 옥

•• 머리말

지방자치단체의 복지재정부담 완화를 위한 제도적 개선방안

1995년 시작된 지방자치제가 시행된 지 올해로 만 12년을 넘어섰습니다. 지방자치행정의 능률성과 민주성을 도모하며 지방의 균형적 발전을 위한 지방자치제도는 그간 각종 시행착오를 거치면서 민주주의의 실천장으로 훌륭히 자리잡아가고 있습니다. 지방자치단체가 운용하는 예산은 2005년 100조를 넘어 2007년에는 127조에 달하고 있습니다.

그러나 지방자치제도가 확실하게 자리잡기에는 아직 문제점이 많습니다. 지방자치제 성공의 전제조건으로 제시되는 것이 주민의 적극적 참여, 충분한 재정확보, 중앙정부의 권한이양 등입니다. 이 중 주민의 참여 열기는 뜨겁지만 재정확보와 권한이양 측면에서는 미흡한 점이 너무 많습니다.

본 자료집은 과도한 지방복지재정부담으로 인해 지방자치단체가 안고 있는 각종 문제점을 살펴보고, 이에 대한 대책을 여러 전문가들의 의견을 종합하여 제시하였습니다.

아무쪼록 본 자료집이 복지재정으로 인한 지방재정의 과도한 부담에 대한 정책담당자들의 관심을 제고하는 계기가 되길 바라며, 본 자료집에서 제시하고 있는 제안들이 국가의 중요한 정책으로 승화될 수 있기를 기대하는 바입니다.

2007년 10월

국회의원 안명옥

I. 지방자치와 지방복지행정	1
1. 지방정부 복지재정의 개념	3
2. 지방정부 복지재정의 구성	5
가. 지방복지재정 수입과 지출	5
나. 일반복지회계와 특별복지회계	5
3. 지방정부의 복지수요	7
4. 지방정부와 지역복지와의 관계	9
5. 공공복지전달체계의 현황	10
II. 지방자치단체 복지재정의 현황과 문제점	13
1. 복지사업 지방이양 현황 - 국고보조금 정비사업	15
가. 국고보조금 정비사업 내용	15
나. 복지분야 지방이양 내용	22
2. 복지분야 지방이양의 문제점	26
가. 복지분야 지방이양의 제도적 문제점	26
나. 복지분야 지방이양의 재정적 문제점	28
다. 기타 제기되는 문제점	30
III. 노무현 정부의 해결방안과 평가	35
1. 사회투자 확대에 따른 지방재정부담 완화 종합대책	37
가. 종합대책의 내용	37
나. 평가 및 문제점	43
2. 지방자치단체별 복지수준에 대한 평가	44
가. 평가사업의 내용	44
나. 평가 및 문제점	56

IV. 주요 국가의 복지재정부담 현황	65
1. 미 국	67
가. 미국의 공공복지 전달체계	67
나. 미국 연방정부의 공공복지 전달체계	68
다. 미국 주정부의 공공복지 전달체계	69
라. 미국 지방정부의 공공복지 전달체계	70
마. 미국의 복지분야 보조금 제도	70
바. 미국의 재원배분 제도	72
2. 일 본	74
가. 일본의 공공복지 전달체계	74
나. 일본의 복지분야 보조금 제도	76
다. 일본의 재원배분 제도	77
3. 영 국	79
가. 영국의 공공복지 전달체계	79
나. 영국의 공공복지 전달체계의 흐름	79
다. 영국의 재원배분 제도	81
V. 모두가 행복한 복지실현을 위한 정책제언	85
1. 재정조정에 의한 복지재정의 확충	87
가. 지방재정조정제도의 활용	87
나. 지방복지지출체계의 효율화	90
다. 지방세 과세의 자주권확대, 비과세 및 감면의 축소	90
2. 조세에 의한 복지재정의 확충	92
가. 조세유인책의 활용	92
나. 연금 소득에 대한 과세	93
3. 행정기능의 재조정과 복지기능의 효율화	94
VI. 참 고 문 헌	97
VII. 부 록	101
1. FY2005 지방자치단체 재정분석 종합보고서(복지부문)	103

I

지방자치와 지방복지행정

1. 지방정부 복지재정의 개념

- 지방정부의 복지재정이란 복지와 관련된 지방재정이라 정의할 수 있음. 그러므로 넓은 의미의 지방복지재정은 광의의 복지에 소요되는 일체의 지방재정을 의미함. 그러나 우리나라는 광의의 복지 가운데 노동과 환경은 특별지방행정기관을 통해 중앙재정이 담당하며 보건과 교육, 문화 및 주택 등은 중앙 재정과 지방재정이 분담하고 있음.¹⁾
- 물론 협의의 복지인 사회보장은 중앙재정과 지방재정이 분담하고 있음. 그러므로 협의의 복지재정은 사회보장과 관련된 지방재정을 말하며 일반지방재정과 함께 별도의 지방재정을 구성하는 지방교육재정은 협의의 지방복지재정에서 제외되어야 함.
- 이러한 지방복지재정은 지방복지 행정조직 및 지방복지 행정인사와 함께 지방자치단체에서의 복지행정을 가능하게 하는 중요한 요소 가운데 하나임. 지방자치의 의의 가운데 하나가 지역주민의 복지수요에 대한 대응성 있는 적절한 공급이라면 지방재정 가운데 가장 중요한 부분은 다른 아닌 지방복지재정임.
- 실제로 지방재정지출 가운데 협의의 복지재정이라 할 수 있는 사회복지비의 비중은 광역자치단체 기준 대략 20% 내외를 차지할 정도로 높은 수준임. 여기에다 광의의 복지비에 해당하는 문화와 체육 및 교육비의 항목과 지역개발비 가운데 해당부분을 합산하고 지방교육재정까지 합하면 그 비중

1) 박진하, 「지방자치 실시후의 사회복지 재정 변화 추이와 확충 방안에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000

은 더욱 높아질 것임. 결국 복지재정의 의의는 중앙정부보다 지방정부에서 더욱 크며, 지방재정 가운데서도 복지 관련 재정의 비중과 의의 또한 매우 큰 것임.

- 통칭적 개념의 지방복지재정은 지칭범위에 따라 구분할 수 있음. 먼저 협의의 복지를 담당하는 협의의 복지재정이 있을 수 있고 기타 보건과 노동 환경 교육 문화 주택복지를 담당하는 복지재정이 있을 수 있음.

2. 지방정부 복지재정의 구성

- 지방정부의 복지재정은 먼저 각급 지방정부에서 공적부조와 사회보험 및 사회복지 서비스의 지출예산과 수입예산으로 구분할 수 있음. 그리고 일반 복지회계와 특별복지회계로 구분할 수 있음.

가. 지방복지재정 수입과 지출

- 지방복지재정의 일반적 수입은 지방재정의 일반적 수입항목과 마찬가지로임. 그러므로 지방세와 세외수입 등은 복지 등 특정의 용도가 지정되지 않은 일반적 용도의 수입임.
- 다만 용도가 복지로 지정되어 중앙정부에서 지원하는 국고보조금, 특별시와 광역시에 한하여 시에서 기능 분담차원에서 복지비 용도로 지정하여 자치구나 군에 지원하는 조정교부금, 복지 용도가 지정된 지방채, 복지관련 특별회계의 수입 등은 복지에만 볼 수 있는 지정 지방 복지재정임. 지방복지재정의 지출은 기능별 분류법에 의한 사회복지비와 복지관련 특별회계의 지출에 해당함.

나. 일반복지회계와 특별복지회계

- 지방복지재정은 일반회계와 특별회계로 구분할 수 있음. 일반회계의 지방복지재정인 일반지방복지회계는 지방세와 세외수입, 국고보조금, 지방교부

세 등에 의한 포괄적 용도의 수입으로부터 기능별 분류에 의한 사회복지비로 지출되는 회계를 말함. 반면에 특별회계의 지방복지재정인 일반지방복지회계는 특별회계 가운데 협의의 복지와 관련된 것으로 그것도 수입과 지출로 구분해 볼 수 있음.

- 기초자치단체의 경우 그 특수성으로 인해 특별회계의 체계가 복잡하고 서로 상이할 뿐만 아니라 매년 달라지고 있음. 광역자치단체의 경우 비교적 안정적이지만 자치단체마다 상이해서 보편적인 틀이 없는 실정임.
- 예를 들면 서울특별시의 경우 포괄적으로 복지에 관련된 특별회계에는 공기업 특별회계에 속하는 상수도 특별회계와 기타 특별회계에 속하는 국민주택비 특별회계, 주택재개발비 특별회계, 하수처리장비 특별회계, 의료보호기금 특별회계, 도시개발사업비 특별회계, 주거환경개선사업비 특별회계 등이 있음
- 서울시 자치구의 경우에도 설치한 특별회계는 서로 상이하고 지극히 복잡하지만 그 가운데 복지에 관련된 특별회계에는 의료보호기금 특별회계와 새마을소득 지원사업비 특별회계 등이 있음.

3. 지방정부의 복지수요

- 지난 80년대 후반 이후 정치적·사회적 민주화에 따른 국민적 복지욕구의 증대에 부응하여 복지재정의 수급불균형을 완화하기 위한 정부의 역할이 강조되기 시작하였음. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 정부의 사회복지부문에 대한 자원배분의 정도는 국민소득수준향상에 따라 급속히 늘어나는 복지재정수요를 충족시키기에는 아직도 미흡한 수준에 그치고 있는 실정임.
- 더욱이 90년대 초반에는 국가 경쟁력의 약화 및 사회간접자본의 애로발생에 따라 그나마 한때 강조되었던 사회복지부문의 투자가 경제활성화를 위한 개발투자전략에 우선순위를 양보하는 양상을 보이게 되었음.
- 1995년 이후부터는 김영삼 대통령의 삶의 질 세계화 선언에 따라 정부의 복지사회 실현의지가 예산에 반영되어 보건복지분야의 중앙정부 일반 회계 예산이 증가를 보였음.
- 2000년에 접어들면서 우리 사회는 경제 사회 여건 및 의식구조상의 많은 변화를 겪게 되었음. 인구구조의 급속한 노령화의 진전 및 여성근로자의 증대로 인하여 고용구조가 변화되었고, 이와 함께 핵가족화로 인한 가족 유대감의 약화는 사회적 노인부양부담의 빠른 증가를 초래하게 되었음.
- 또한 국민소득수준의 향상에 따라 생활편의시설, 여가활용 및 환경개선 등 생활의 질적 향상에 대한 국민적 수요를 증대시켰음. 이와 함께 산업 고도화의 진전으로 산업재해의 발생이 증가하고 의료양상이 변화했으며, 사고

및 공해의 증대 등 사회적 위험이 증대되었고 이에 따른 생활안정 및 근로여건의 개선에 대한 욕구도 커졌음.

- 이러한 일련의 변화들로 말미암아 향후 사회 각계각층의 복지욕구가 다양하게 표출되었으며, 이에 따라 지방정부의 사회복지정책추진도 그 위상이 새롭게 정립될 시점에 와 있음. 특히 성장-복지의 이분법적 사고방식을 탈피하여 장기적인 균형발전을 위한 생산적 복지모형의 구축이 보다 활발히 진행되어야 할 것임.

4. 지방정부와 지역복지와의 관계

- 지방자치제는 지역특성에 부응하는 지역복지 증진에 기여할 수 있음. 즉 지역주민의 복지증진을 위해 지방자치단체는 지역성, 효율성, 총합성이라는 기본적인 관점에서 사회복지 기능과 역할을 수행함.
- 다시 말하면 지방자치제의 실시는 ① 사회복지서비스의 내용충실과 행·재정의 효율화를 통하여 복지행정 강화에 기여함. ② 지역주민의 복지의식을 고취시켜 주민복지의 발전에 기여함. ③ 지역복지 자원의 개발과 함께 지역개발에 기여함. ④ 지역간에 있어 사회복지의 격차 해소에 도움이 됨. ⑤ 사회복지증진이 행정기관의 책임뿐만 아니라 민간사회복지기관 및 단체와 지역주민의 협력 참여를 통하여 그 효과를 발휘할 수 있음.
- 그러나 지방자치단체의 행정사무는 국가의 지도·감독권 또는 허가권 등에 의해 규율되어 자주적 운영이 제약받으며, 사무 구분에서도 지방자치 단체의 고유 사무는 적은데 반하여 대부분 중앙으로부터 위임받은 기관위임사무로 이루어지고 있음. 우리나라 사회복지정책에 있어서도 많은 부분이 기관위임사무 방식에 의해 운영되고 있음. 앞으로 지방자치단체의 기능이 더욱 활성화되면 각 시·도, 시·군·구 등의 지방공공단체에 위임한 사무로서 자주적인 책임으로 처리할 수 있고, 또 지방의회가 이에 관여할 수 있는 단체위임사무로서의 사회복지정책 업무가 이루어져야 함. 그리고 앞으로의 지역복지를 위해 지방의회와 지방정부가 긴밀한 협조 체제가 이루어져야 함. 그리고 지방정부 조직과 민간 조직과의 연계가 필요함. 그리하여 민간 조직도 지방복지를 실행하는 센터로서의 역할을 담당해야 함.

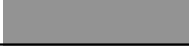
5. 공공복지전달체계의 현황

- 우리사회는 비교적 짧은 기간동안 급속한 산업화와 도시화 등 경제사회 제반 여건의 변화로 인해 각종 사회문제가 분출되는 과정에서 IMF 경제위기 이후 취약계층에 대한 복지욕구가 폭발적으로 증대되고 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해 기존의 사회복지관련 법령과 제도가 정비되면서 동시에 새로운 정부사업이 급속히 추진되고 있는 실정임.
- 현존하는 사회복지정책과 제도뿐만 아니라 새롭게 시행되는 정부의 정책도 그 실효성을 확보하려면 정책이 집행되어 욕구와 문제를 갖는 대상자에게 서비스가 전달되는 과정을 망라하는 전달체계의 점검과 재편이 있어야 함. 다시 말해서 공공복지전달체계의 확립이 있어야 공공복지정책과 제도가 효율적이고 책임성 있게 운영될 수 있기 때문임.
- 전달체계란 지역차원에서 사회복지서비스의 공급자간 그리고 공급자와 수혜자간의 기관의 조직적 배열임 따라서 사회복지에서 전달체계란 사회복지적 급부나 서비스를 산출하는 공공 또는 민간기관 상호간의 관계와 서비스 공급 주체에 의해서 수요계층인 복지대상자에게 효율적으로 전달되는 데 필요한 공사의 사회복지조직 관계망을 지칭함.
- 사회복지 전달체계는 주로 공공조직을 통해서 서비스가 전달되는 공공전달체계와 주로 민간조직의 프로그램을 통해서 서비스가 제공되는 민간전달체계로 나눌 수 있음.
- 정부기관이 중심이 되어 네트워크가 형성되는 공공전달체계는 법률에 의해서 일정한 요건을 갖춘 사회복지대상자에게 일정한 급부나 서비스를 제공할 목적으로 구조화되어 있음.

- 반면 민간의 비영리법인이나 단체가 중심이 되어 형성되는 민간복지전달체계는 정부조직과는 다른 다양한 기관에서 특수한 욕구나 문제를 갖는 사회복지대상자를 전문적이고 개별적으로 원조해 주기 위해서 상호협력체계를 구축하는 방향으로 형성될 수 있을 것임.
- 우리나라의 공공복지서비스의 전달체계는 다음과 같은 문제점을 가지고 있음.
- 첫째, 공공복지전달체계는 4대 보험을 포함하여 공공부조에서도 나타난 바와 같이 중앙정부의 정책수립과 집행이라는 상의하달식 수직적 체계로 인하여 지역특성과 욕구가 무시되고 수혜자의 의견을 반영한 복지서비스의 제공이 어려움. 그리고 이로 인하여 책임성의 문제가 심각하게 대두된다는 것임.
- 둘째, 공적부조와 복지서비스는 보건복지부의 정책이 행정자치부 행정체계에 편입되어 시행되기 때문에 비전문 일반직 공무원이 시·도 또는 시·군·구에서 읍·면·동사무소의 전문요원의 업무를 전문적으로 지도·감독할 수 없는 문제가 노출됨. 이러한 문제는 결국 복지서비스의 질적인 저하와 비능률을 초래하는 원인이 됨.
- 셋째, 현재 일선에서 배치된 사회복지 전문요원들은 일반행정 업무와 사회복지 업무의 중첩으로 업무과중의 문제를 안고 있기 때문에 사회복지 대상자에 대해서 전문적이고 질적인 서비스를 제공하는데 어려움이 있는 것임.
- 이러한 공공복지전달체계상의 문제점으로 인해 우리나라 지방정부의 복지재정상의 어려움을 더욱 어렵게 만들고 있는 실정임.

II

지방자치단체 복지재정의 현황과 문제점



1. 복지사업 지방이양 현황-국고보조금 정비사업

가. 국고보조금 정비사업 내용²⁾

1) 추진배경

□ 1990년대 들어 지방재정 운영의 자율성을 저해하는 국고보조금이 크게 증가하여 지방재정조정제도에서 그 비중이 20% 이상을 차지하게 되었음. 특히 농업·건설 분야의 보조금 비중은 줄고, 복지·문화·행정자치 분야 비중은 큰 폭으로 증가하였음.

• • 국고보조금 추이 • •

(단위 : 조원)

	'91년	'95년	'97년	'99년	'01년	'03년
· 국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	11.4
· 이 전 재 원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	50.3
A / B (%)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	22.7

※ 자료 : 국가혁신지방분권위원회, 2007.7

□ 국고보조금은 조건부 보조금이 갖는 특성 때문에 중앙정부의 경우 지방을 통제하는 수단으로 활용하려는 경향이 있고, 지자체의 경우에는 국고 지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향이 있는 것으로 알려져 있음. 또한 국고보조금 제도 자체의 비효율과 낭비 요인이 상존한 것으로 파악되었는데, 지방보다 중

2) 정부혁신지방분권위원회, 「국고보고금정비」, 위원회 홈페이지, <http://www.innovation.go.kr/briefing/view.htm?id=959&page=2>, 2007년 8월 3일 방문

양의 우선순위에 따른 소액 분산투자, 지방비 매칭(matching)과 사후정산에 따른 낭비, 투자우선 순위가 낮은 사업을 국고 확보를 위해 추진하는 등의 문제점들이 지적되었음.

2) 추진경과

□ 2003년 중순부터 2004년 2월까지 관계부처 및 TF회의 등을 거쳐 국고보조금 사업을 3개의 유형으로 재분류하는 작업이 진행되었음. 재분류 작업은 ① 지방으로 이양하는 것이 바람직한 국고보조금 사업, ② 새로이 신설되는 국가 균형발전특별회계로 편입시키는 것이 바람직한 사업, ③ 국고보조금으로 존치되는 것이 바람직한 사업 등으로 이루어졌음.

□ 이러한 국고보조금 정비 작업은 다음과 같은 단계를 거쳐서 추진되었음. 먼저 2003년 8월~9월에 국가사무, 자치사무, 근거법령, 관련 조직·인력 현황 등에 대한 정밀 실태조사가 있었음. 2003년 하반기(10월~12월) 동안에는 국고보조금의 구체적인 정비 방안이 마련되었으며, 2004년 1월부터 3월까지 교부세 및 국세·지방세 조정방안 등에 대한 시뮬레이션을 실시하는 등 국고보조금 정비에 따른 재원이양 방안이 마련되었음. 또한 2004년 5월('04.5.27)에는 행자부 재정조정과장, 기획예산처 균형재정총괄과장 등이 참석한 관계부처 회의에서 재원이양 방안에 대한 양 부처의 잠정안이 토론되었음.

3) 내 용

□ 국고보조금의 재분류 작업의 구체적 기준은 다음과 같음. 먼저 지방이양 대상 사업은 다음의 네 가지 기준으로 선택되었음. ① 시도수리계수리시설 관리, 지방문화재보수정비, 지역특화사업 등 명백하게 지방사무적 성격을 지니는

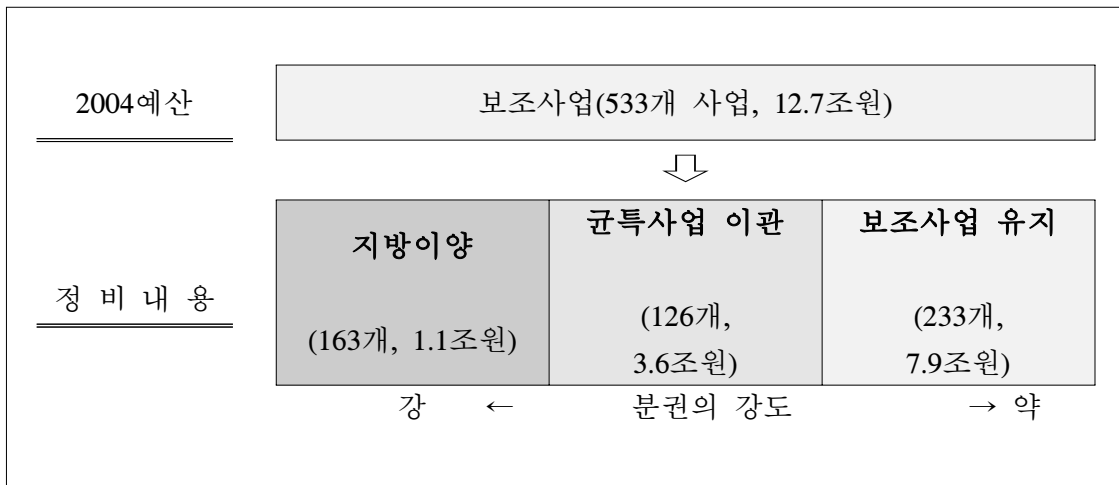
국고보조사업, ② 지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업, ③ 공자기금 등의 이차보전 사업 등 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업, ④ 지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업 등은 모두 지방이양 사업으로 확정하였음.

□ 새로이 신설되는 국가균형발전특별회계 대상사업(이하는 균특회계라 함)의 선정 기준은 다음과 같음. ① 도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업, ② 공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업, ③ 지역산업 진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술혁신 등 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사업, ④ 농공단지, 개발제한구역 관리 등 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등이 국가균형발전특별회계 대상사업으로 확정되었음.

□ 국고보조금으로 존치될 사업들은 다음과 같은 기준으로 선정되었음. ① 여권 발급업무, 국가안전관리시스템 등 사무성격상 명백하게 국가사무인 경우, ② 환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업, ③ 농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우에 해당되는 사업 등은 국고보조금으로 계속 유지하기로 결정하였음.

□ 이러한 국고보조금의 정비 노력 결과로 2004년 현재 총 533개의 국고보조금 사업(12.7조원) 중, 163개 사업(1.1조원)은 지방이양, 126개 사업(3.6조원)은 균특사업 이관, 233개 사업(7.9조원)은 보조사업으로 유지되는 결과를 얻었음.

• • 국고보조사업 정비내용 • •



※ 자료 : 국가혁신지방분권위원회, 2007.7

• • 부처별 국고보조사업 정비현황(2004) • •

(단위 : 억원)

	'04년예산	지방이양	균특사업	보조사업
합 계	126,568	10,665(8.4)	35,777(28.3)	79,509(62.8)
재경부	21	-	-	21(100.0)
교육부	1,544	1,084(70.2)	-	460(29.8)
외교부	115	-	-	115(100.0)
국방부	81	-	-	-
행자부	5,703	742(13.0)	2,171(38.1)	2,780(48.7)
문광부	4,280	356(8.3)	3,509(82.0)	415(9.7)
농림부	16,216	222(1.4)	8,923(55.0)	6,981(43.0)
산자부	4,858	-	2,554(52.6)	2,284(47.0)
복지부	49,368	5,959(12.1)	-	43,409(87.9) ¹⁾

	'04년예산	지방이양	균특사업	보조사업
합 계	126,568	10,665(8.4)	35,777(28.3)	79,509(62.8)
환경부	4,515	90(2.0)	1,467(32.5)	2,957(65.5)
노동부	187	61(32.5)	-	126(67.5)
여성부	4,199	75(1.8)	-	4,123(98.2)
건교부	24,109	1,331(5.5)	11,946(49.6)	10,832(44.9)
해수부	2,839	157(5.5)	1,917(67.5)	412(14.5)
보훈처	64	64(100.0)	-	-
경찰청	476	-	-	476(100.0)
문화재	2,313	410(17.7)	449(19.4)	1,451(62.8)
농진청	694	102(14.7)	240(34.6)	291(41.9)
산림청	3,392	11(0.3)	1,010(29.8)	2,371(69.9)
중기청	1,590	-	1,590(100.0)	-
식약청	3	-	-	3(100.0)
인권위	0.4	0.4(100.0)	-	-

1. 국민기초생활보장관련예산 3.6조원 포함

※ 자료 : 국가혁신지방분권위원회, 2007.7

□ 국고보조금의 부처별 정비 내역을 보면, 문광부, 농림부, 산자부, 건교부, 해수부 등의 국고보조금 사업 상당 부분이 균특회계로 이관되었고, 교육부 사업은 규모가 1,000억대로 미미하지만, 기존 국고보조금 사업이 지방으로 이양되었음. 복지부 사업은 5,000억원이 넘는 사업이 지방으로 이양되었으나, 기초생활보장관련 예산은 국고보조금으로 존치되었기 때문에, 복지부의 국고보조금 비중은 타 부처에 비하여 높은 편임.

□ 2004년 국고보조금이 정비되면서 두 가지 새로운 제도가 탄생되었음. 첫째는 행자부가 관리하는 분권교부세임. 분권교부세는 애초 지방이양으로 결정된 국고보조금 사업이 지방으로 완전히 이양되지 못하고, 행자부가 관리하는 교부세 제도로 흡수된 것임. 즉, 일부 교육부 소관(16개, 0.1조원)을 제외한 149

개 지방이양 사업(1조원)은 행자부가 관리하는 국고보조 사업이 되었는데, 재원은 내국세의 0.83%에 해당하는 금액('05년 예산 기준 8,466억원)과 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 일부(1,115억원)로 구성되었음.

- 국고보조금의 정비와 함께 탄생된 또 하나의 제도는 기획예산처가 관리하는 국가균형발전특별회계 제도임. 2004년 기준으로 126개의 국고보조사업(3.6조원)이 균특사업으로 이관되었는데, 균특회계는 다시 일정한 공식으로 배분하는 지역개발계정과 국고보조금처럼 사업별로 배정액을 산정하는 지역혁신계정으로 다시 나뉨. 2005년 기준으로 균특회계의 총 예산은 5.5조원으로 책정되었으며, 이 중에서 지역개발계정이 4.2조원, 지역혁신계정이 1.3조원으로 책정되었음.

4) 이해관계자 및 전문가 의견

- 국고보조금 개편과 관련된 이해 집단 및 전문가 의견은 크게 두 가지로 요약될 수 있음. 첫째는 분권교부세와 관련된 것임. 국고보조금의 지방이양 사업이 완전하게 지방으로 이양되지 못하고, 행자부가 관리하는 분권교부세에 흡수된 이유는 관련 사업들이 대부분 복지 분야(전체의 62%)이어서 지자체가 이러한 사업들을 축소할 수 있는 우려가 발생하였음. 따라서 원래 국고보조금을 정비할 때 복지관련 사업이 지방이양 대상 사업인가에 대한 원론적인 의문이 제기될 수 있음.
- 복지 관련 사업의 지자체 축소 가능성은 위원회에서 개편 작업을 할 당시 많이 논의되었던 사안이었는데, 주민복지 사업은 지방자치 원리상 지자체가 담당해야하는 원칙론에 의하여 그러한 결정이 이루어졌다고 위원회는 밝히고 있음.

- 균특회계와 관련해서는 많은 비판이 제기되고 있음. 이 제도와 관련한 대표적인 비판은 다음과 같은 것들임. 첫째, 지방양여금이 균특회계에 편입되어 분권에 역행함. 둘째, 관련사업의 예산은 늘지 않고 명칭만 바뀌었음. 셋째, 지자체의 예산 신청만 복잡화되었음. 넷째, 국가균형발전을 위해 5조원은 너무 적은 규모임.
- 이러한 비판이 제기되는 근본적인 이유는 많은 사람들이 지방양여금이 폐지되는 대신 균특회계가 설치되었고, 따라서 실질적인 변화는 사업 관리 주체가 행자부에서 기획예산처로 옮겨졌을 뿐이라고 생각하기 때문임. 특히 지방양여금이 폐지되는 시점이 2004년이고, 2005년부터 균특회계가 새로운 지방재정조정제도로서 도입되었기 때문에 이러한 해석이 충분히 설득력을 갖는 것처럼 보임. 그러나 지방양여금은 폐지되는 대신 그 재원이 지방교부세로 흡수되었음. 그 결과 지방교부세의 내국세 비율은 15%에서 18.3%로 조정되었음. 또한 균특회계는 애초 기획예산처가 관리하여 왔던 국고보조금 사업들이 포괄보조금 대상 사업으로 전환된 것임.
- 균특회계 사업과 관련하여 제기되는 또 다른 문제점은 혁신계정사업임. 이 사업은 국고보조금과 유사한 방식으로 운영되고 있기 때문에 국고보조금에 대한 일반적인 비판(사업 선정의 임의성, 배분의 임의성, 지자체 예산의 경직화)이 혁신계정사업들에게도 적용되고 있음.

5) 기대효과

- 국고보조금의 정비는 중앙정부의 불필요한 지방 통제, 국고보조금 제도 자체의 비효율과 낭비 요인, 지자체의 투자우선 순위 확보 문제 등을 해소하기 위하여 추진되었음. 또한 국고보조금 사업을 이원화하여, 포괄보조금 대

상이 될 수 있는 사업들은 균특회계에 편입시켜 지자체의 자율성과 창의성이 발휘될 수 있도록 하였음.

- 국고보조금 제도가 최근에 바뀌었기 때문에, 균특회계에 대한 이해 부족, 지자체의 일하는 방식의 변경 필요성 등으로 인하여 가시적인 개선 효과가 나타나려면 일정 기간이 경과되어야 할 것으로 보임. 또한 개선 효과가 단순히 시간이 지나면서 나타나기보다는 중앙정부와 지자체 모두 국고보조금을 정비하고자 하는 취지를 충분히 이해하고, 상호 노력할 때 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 정부는 주장하고 있음.

나. 복지분야 지방이양 내용³⁾

1) 보건복지부 소관 국고보조사업 정비 결과

- 보건복지부는 138개 소관 국고보조사업 중 67개 사업(5,959억원, 12.1%)을 지방이양하고, 기타 71개 사업(4조 3,409억원, 87.9%)은 국고보조사업으로 계속 유지하였음.
- 보건복지부 지방이양사업의 경우, 노인·장애인·아동·여성 등 사회적 취약계층에 대한 사회복지서비스 분야 사무의 41%가 지방 이양하였음. 이는 전체 사회복지서비스 재정의 54%에 해당함. 특히 복지분야 이양규모는 정부전체 지방이양사업 규모의 약 45%(금액으로는 약 62%)에 달함.

3) 보건복지부, 국정감사제출자료, 2007.7

• • 부처별 지방이양사업 정비현황(2004) • •

(단위 : 개, 백만원)

부처	지방이양	
	사업수	예산
재경부	-	-
교육부	-	-
외교부	-	-
국방부	-	-
행자부	4	74,157(7.7)
문광부	24	35,628(3.7)
농림부	9	22,216(2.3)
산자부	-	-
보건복지부	67	595,854(62.2)
환경부	5	9,046(0.9)
노동부	1	6,092(0.6)
여성부	2	7,532(0.8)
건교부	7	133,078(13.9)
해수부	16	15,679(1.6)
보훈처	1	6,378(0.7)
경찰청	-	-
문화재청	2	41,032(4.3)
농진청	9	10,237(1.1)
산림청	2	1,120(0.2)
중기청	-	-
식약청	-	-
인권위	-	-
합계	149	958,049(100%)

※ 자료 : 행정자치부, 2005, 「분권교부세제도 운영」

※ 모자복지시설운영, 모자복지시설퇴소자자립정착금, 미혼모중간의집운영 사업은 여성가족부로 이관

2) 정비이후 시행현황

□ 지방이양사업이 정착될 때까지 지자체에서 이를 추진하는데 필요한 재원을 보전해주기 위해 분권교부세 제도를 도입하였음.

- 분권 재원 규모 : 8,454억원(2005년) → 1조24억원(2006년)

• • 분권교부금 재원의 변화 • •

구 분	'05	'06	증 감
법정률	내국세 총액의 0.83%	내국세 총액의 0.94%	0.11%p 증
금 액	8,454억원	1조 24억원	1,570억원 증

※ 자료 : 행정자치부, 2006, 「분권교부세제도 운영」

- 교부단체 : '05년 당해 자치단체에 직접 교부 (시·도, 시·군·구)
→ '06년 특별·광역시외의 경우 시분청으로 일괄 교부

• • 분권교부금 교부의 변화 • •

구분	'05	'06	
		특별광역시	도
교부 단체	당해 자치단체에 직접 교부 (시·도, 시·군·구)	시분청으로 일괄 교부 (지역 여건상 동일 생활권으로 노 인·장애인시설 등 시설 입소자의 변동, 시설관리 주체의 변경시 재원 을 신축적으로 운영)	도 분청과 시·군으로 교부('05년 과 동일) *다만, 노인·장애인·정신요양 시설에 대하여는 광역자치단체의 역할 강화를 위하여 도 분청으로 교부

※ 자료 : 행정자치부, 2006, 「분권교부세제도 운영」

- '06년에는 지방자치단체에서 유치할 기피하는 노인·장애인·정신요양시설 운
영 3개 사업에 법정률 인상분인 1,178억원을 포함하여 '05년 대비 60.3%가 증
가한 3,416억원을 배정하였음.

○ 수요별 대상사업 조정

- '05 : 정상적수요 74개, 비정상적수요 75개 사업

⇒ '06 : 정상적수요 77개, 비정상적수요 72개 사업으로 조정

⇒ '07 : 경상적수요 80개, 비경상적수요 69개 사업으로 조정

- 또한 지자체별 지방이양사업 예산편성을 '06년까지 분기별로 '07년부터 반기별로 파악하고 있음. 덧붙여 지방이양사업 추진 현황 조사를 행정자치부 주관으로 실시하여 '07년 2월 부처별 지방이양사업 추진 현황을 파악·보고하였음.

3) 정비관련 부처의견 및 지자체 의견

- 부처의견은 긍정적 측면으로는 복지분야 국고보조사업의 지방이양은 지방화·세계화 시대에 부응하여 지방 복지재정에 대한 자율성 제고하는 결과를 낳았다고 보고 있음. 한편 미흡한 측면으로 '05년 분권교부세는 '04년도 국고보조금 규모를 기준으로 결정되어 노인·장애인 시설 등에 대한 신규 복지수요가 반영되지 않았으며, 이에 따른 예산 부족으로 시군구에서 신규시설 설치를 기피하는 결과를 낳았음. 또한 분권교부세는 지자체에서는 결국 일반재원으로 편성되므로, 일부 지방자치단체의 경우 재정여건 및 단체장의 의지에 따라 지방간 복지격차를 초래할 우려가 있음.
- 지자체에서도 대체로 국고보조사업의 지방이양 추진이 시대적 흐름이라는 측면에 동의하면서, 지방이양사업의 안정적 정착에 노력하고 있으나 일부 지자체는 분권교부세액 부족에 따른 지방이양사업 추진의 현실적 어려움을 토로하고 있는 실정임.

2. 복지분야 지방이양의 문제점

- 사회복지서비스분야에서 국고보조사업의 지방이양은 그 지역주민들의 욕구에 맞는 복지서비스를 제공할 수 있는 가능성을 열어주었다는 점에서 긍정적인 면을 가지고 있지만, 추진과정과 내용에 있어서 여러 가지 문제점들이 발생하였음.

가. 복지사업 지방이양의 제도적 문제점⁴⁾

- 첫째, 참여를 통한 분권의 추진이 아닌 배제를 통한 분권이 추진되었음. 추진과정에서 정부부처 내의 의견 수렴은 있었지만, 관련 전문가 집단, 민간 부문 공급자, 지방정부의 참여가 배제됨으로써, 절차적 정당성의 문제가 발생하였고, 동시에 내용적 타당성 면에서도 의문이 제기되고 있음.
- 둘째, 국고보조유지사업과 지방이양사업을 구분하기 위해 위원회가 마련한 기준이 일관되고 합리적으로 적용되었다고 보기 어려움. 대부분의 시설 운영비는 지방으로 이양되었지만 부랑인 시설이나 아동복지시설의 운영은 국고보조사업으로 남았음. 기능보강사업도 장애인복지관, 장애인체육관, 사회복지관은 지방이양으로, 노인시설, 아동복지시설, 장애인직업재활시설, 사회복지귀시설은 국고보조로 남았음. 지방이양사업의 목표치를 정하고 그에 맞추어 재단했다는 의문이 제기됨.
- 셋째, 2004년 1월 초 국무회의를 통과한 참여복지5개년계획에는 사회복지사무소 도입, 복지전담공무원 확충, 민간부문 사회복지종사자 인건비 현실화,

4) 백종만, 「복지재정 분권화의 영향과 과제」, 복지동향 통권 제82호(2005.8), p.5

사회복지인프라 확충, 사회복지시설 균형발전 등의 내용이 포함되었음. 그러나 그 후 반년도 지나지 않아 나온 국고보조금 정비방안에서는 위와 같은 계획을 집행할 어떤 정책 수단도 중앙정부가 가지고 있지 못했음. 이는 정부정책의 신뢰성을 상실하게 하였음.

- 넷째, 지방정부간 복지수준의 불평등이 심화될 것으로 예상되었으며 실제로 불평등이 벌어지고 있음. 지방정부의 복지인식과 사업의지, 사업수행 역량, 재정자립도 등이 원인이 될 것임.
- 다섯째, 복지재정 배분 과정에서 불평등이 나타날 수 있음. 지방의 권한의 확대에 따른 복지예산의 우선순위 결정에서 객관적이고 합리적인 근거를 가질 것인가 아니면 각종 부당한 로비나 자치단체장의 선심성(자의적) 판단으로 예산을 배분할 것인가의 문제인 것임.
- 여섯째, 복지예산이 축소될 것이 예상되었고, 실제로 예산의 부족으로 복지사업 집행에 차질이 발생되었음. 보건복지부가 2005년 3월말에서 4월 초까지 지방정부를 대상으로 실시한 실태조사를 분석해보면, 복지소요예산이 13,290억원, 확보예산(분권교부세 +시도비) 11,371억원으로 부족액이 1,919억원으로 조사되어 복지예산이 상당히 부족한 것으로 나타났음. 또한 확보율도 지방정부에 따라 차이가 나타나 서울시는 확보율이 거의 100% 가까운 비율을 보여주고 있지만 경북은 약 71%로 16개 시도에서 가장 확보율이 낮은 것으로 나타났음.
- 이러한 이유중의 하나는 지난 5년간 평균 보건복지부 국고보조금을 기준으로 '분권교부세'를 분배함으로써 현실적으로 필요한 재정을 반영하지 못하

고, 부족분은 담배소비세 등으로 충당하게 함으로써 사업비 부족을 초래하였음. 이 같은 예산 축소에 따른 사업비 부족만이 문제가 아니라 사무이양에 따른 후유증으로 지방정부가 사회복지사업 운영을 기피하는 현상이 나타나고 있음.

- 예컨대 보육시설운영, 노인시설 운영 등의 사업이 지방이양사업으로 전환된 후에, 지방정부에서는 운영비의 부담 증가를 이유로 관련 시설의 설치를 지원하는 중앙정부의 국고보조사업의 신청을 기피하는 현상이 발생하고 있어서 보육서비스 및 노인복지서비스를 확대하기 위한 인프라 구축에 차질이 발생할 우려가 제기되고 있음.

나. 복지사업 지방이양의 재정적 문제점⁵⁾

- 첫째, 지방이양의 통로인 분권교부세제도는 교부세의 규모와 배분기준에 있어 현장에서 수용하기 어려운 내용으로 설계되었음. 교부세액을 산정할 때 2004년 예산을 기준으로 하고 그 중 11.8%를 지방세인 담배소비세 인상분을 활용하도록 하고 있어, 2005년 교부세액이 전년도에 비해 오히려 감소한 것임. 이는 신규사업의 실시를 어렵게 하거나 기존 사업의 단위비용을 줄여, 지자체와 관련 사회복지현장의 문제제기를 촉발하는 주요한 원인이 되고 있음. 따라서 지자체에 사회복지 권한의 확대라는 측면보다 중앙의 책임 전가라는 인식을 팽배하게 하고 있으며, 준비 안 된 지자체의 사회복지 수준 저하를 예고하고 있음.

5) 강혜규, 「지방자치단체 사회복지예산 편성의 현황과 과제」, 복지동향 통권 제86호(2005.12), p.14

- 둘째, 많은 시·군·구에서는 지자체와 의회가 사회복지에 대한 의식을 갖고, 민관의 의사소통 구조가 마련되는 등 기본적인 자치의 준비가 이루어지지 못하고 있음. 일부 특별시·광역시를 제외한 다수의 시·군은 사회복지담당 부서가 해당 시·군의 사회복지사업을 종합 기획할 여건이 미흡하고, 지방단위 사회복지 주체간 협력 경험과 수평적 의사소통 구조가 없음. 무엇보다, 평균 재정자립도는 28%에 불과하고('04년 30%미만 자치구 22%, 시 42%, 군 93%), 시·군·구간 편차(자치구 42.6%, 시 38.8%, 군 16.6%)가 매우 커서, 재정력이 낮고 복지수요가 큰 군지역의 사회복지 수준 유지를 기대하기 어려운 실정임.

- 다음으로는 이러한 제도를 조속히 보완해야 하는가를 검토할 필요가 있음. 이를 반대하는 입장에서는 시행 2년도 지나지 않아 정착되지 않은 제도를 개선하는 것에 대한 선부름, 충분한 예산 마련과 관련부처 간 합의에 기반한 것임을 강조하고 있음. 그러나 다음과 같은 사회복지부문의 현실은 의도한 '정착'이 가능하지 않음을 확인하게 함. 분권교부세제도는 2010년 일반교부세로 통합되도록 예정되어 67개 사회복지사업예산이 일반사업과 구별 없는 재원으로 흡수됨. 따라서 분권교부세제도의 운영기간은 3년에 불과함. 그럼에도 내국세율의 0.83%로 유지되어 매년 8%정도의 증가가 예상되는 현행 분권교부세 규모로는 해당 사회복지사업의 성장(지난 5년간 평균 20% 증가)을 담보할 수 없다는 점임. 즉, 그간의 사회복지사업 확대수준을 유지하려면, 오히려 시·군·구가 재원을 마련하도록 제도가 설계되어 있음(국고보조시 광역-기초간 재정분담 기준이 적용되지 않아 시·도의 부담의무가 없어짐).

- 특히 노인요양보장제도 실시 등을 앞두고 정부는 집중적인 인프라 확충을 계획하고 있는데, 재정력과 인프라가 취약한 시·군은 운영비 부담을 예상하여 신규시설 설치를 기피하고 있으므로, 정책 추진의 차질이 예상되고 있고 실제로 벌어지고 있는 상황임.

다. 기타 제기되는 문제점

1) 복지전달체계상의 문제점

- 공공복지전달체계는 사회보험전달체계와 공공부조 및 복지서비스 전달체계로 구분됨. 사회보험은 국민연금 의료보험, 산재보험 그리고 고용보험으로 구성되며 보건복지부, 노동부, 교육부, 행자부, 국방부 등 5개의 중앙부처가 각 제도별로 독립된 관리운영 기구를 갖고 분립적으로 운영되고 있음. 한편 공공부조 및 복지서비스는 별도의 전달기구가 설치되지 않은 상태에서 보건복지부가 정책을 수립하면 행자부 산하의 시·도와 시·군 구를 통해서 읍·면·동사무소로 전달되고 있는 실정임. 따라서 공공부조 및 복지서비스는 정책결정기관과 집행기관이 상호 분리되기 때문에 전달체계상의 문제가 매우 심각한 실정임.
- 우선 공공복지전달체계에서 사회보험의 관리운영이 정부 각 부처에 분리되어 있기 때문에 비효율성이 극명하게 노출됨. 예를 들면 소득보장의 경우 보건복지부가 국민연금을 담당하고, 노동부가 고용보험과 산재보험을 관리하며, 행정자치부가 공무원 연금을 맡고 있는 등 상호 분리된 운영체계를 갖고 있기 때문에 소득보장의 서비스 전달에 통합성의 문제를 안고 있음

15). 위와 같은 서비스 전달체계상의 통합성이 이루어지지 않아 중복된 서비스가 이루어지거나 행정상의 비용이 많이 방비되는 결과를 초래하게 된다는 것임.

- 또한 공공부조와 복지서비스 전달의 경우에도 지방차원에서 전달체계가 국을 달리하면서 사회과와 가정복지과로 이원적인 체계를 갖고 있기 때문에 동일한 복지대상자에 대해서도 급여기준을 달리하고 있으며, 보건과 사회복지업무가 상호 분리되어 있어 서비스의 중복과 누락현상이 심각하게 노출되고 있음. 그리고 공공부조와 복지서비스를 담당하는 전문요원의 부족과 행정체계의 미비로 인해 복지서비스의 제공의 점검과 사호관리는 물론 서비스의 전문성과 지속성을 확보하는 데 큰 어려움을 겪고 있음.

2) 지방재정조정제도상의 문제점

- 우리나라는 현재 지방교부금, 지방양여금, 보조금의 3개 지방재정조정제도가 있는 바 각 제도별로 다음과 같은 문제점을 안고 있음.
- 첫째, 지방교부금제도에 있어서는 우선 교부금 총액이 내국세의 13.7%로 법정화 됨에 따라 중앙재정의 경직성을 심화시키며 배급제적 성격으로 인해 초과수요를 유발하고 현행배분비율에 대한 명확한 근거와 타당성이 결여되어 있다는 점 등의 문제점이 지적되고 있음.
- 그리고 지방교부금은 용도가 정해지지 않은 일반재원인 까닭에 일단 배정이 이루어지면 재정운영의 성과나 실태가 적절히 반영되지 못하는 등 비효율성을 제거하기 위한 적절한 사후관리체계가 결여되어 있어 공공재원의 낭비나 비효율이 초래될 소지가 많다는 것임.

- 또한 현행 지방교부금제도는 지방정부의 자구노력 또는 징세노력을 유도할 수 있는 제도적 장치가 미흡함. 따라서 지방정부가 재정수요를 줄이거나 징세노력을 제고하는 경우 오히려 배정액이 감소하는 불합리한 점이 있음.
- 둘째, 지방양여금제도에 있어서는 우선 배분기준의 합리성 문제가 제기되고 있음. 예를 들면 지방도로 정비 사업의 경우 배분비율을 도로의 관리주체별로 정하고 있으며, 이러한 배분기준 선정의 근거가 불명확하다는 것임. 또한 양여금 배정에 큰 영향을 미치는 보정지수산정에도 문제가 있음
- 셋째, 국고보조금은 보조율, 보조대상사업 선정 등에 문제가 있음은 것임 즉, 중앙정부의 자의적 의사결정에 의해서 보조율과 보조대상사업이 선정된다는 것임 이럴 경우 정치적 우력자의 영향력에 따른 특정지방의 특혜적 보조금 지출이나 지방의 의사가 제대로 반영되지 않는다는 문제가 발생하게 된다는 것임. 그리고 보조금의 영세화, 보조사업 및 용도의 지나친 세분화 및 지출에 대한 지나친 간섭 등의 문제도 나타날 것임.

3) 복지재정예산의 총체적 부족과 경직성

- 우리의 복지예산이 크게 부족함은 우리의 복지욕구에 비해서나 우리의 경제력과 비슷하고 당시의 추구하던 복지정책이 현 우리의 여건에도 적용될 수 있는 과거 선진국의 복지재정규모에 비해 매우 적음은 분석되었고, 부족한 정도에 대해서 의견의 차이는 있을지 몰라도 대부분의 국민들이 공감하고 있음.
- 노인 장애인 등 취약계층에 대한 복지서비스는 더욱 미약하여 관련 각 단체의 정치적 로비에 상응하는 정치적 효율주의에 맞먹는 잔여적 복지수준

에 머물고 있어 중앙정부 복지서비스 예산의 GNP 비율도 0.08%에 불과한 형편임. 이와 같이 사회복지 예산규모가 적으므로 정부 지원수준이 최저생활 수준에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 급여 대상이 매우 제한되어 서구에서와 같이 실질적인 복지대상에게까지 확대되지 못하고 있는 실정임.

- 최저생활의 보장은 물론 교육, 보건, 노동여건 등에 대한 복지적 투자가 경제의 발전에 도움이 된다는 것은 금세기 초에서부터 주장되어 이미 스웨덴은 물론 독일 등에서의 금세기 초반 이후의 지속적인 발전에서도 발견될 수 있을 뿐 아니라 최근의 연구 즉, 인간개발지수(HDI) 수준의 향상이 경제실적과 밀접한 관계를 보이고 있다는 UN기관의 발표에서 증명되고 있음. 이와 같은 인적 투자 혹은 생활의 질적 개선과 관련된 투자를 위해서 정부의 적극적인 투자 증대가 필요함.
- 그러나 우리 정부의 예산은 경제적 효용주의를 충족시키기에도 아직 부족하여 교육, 보건, 안전성 투자의 직접적인 생산성 및 주거, 교통 등의 간접적인 생산적 기회비용을 충분히 활용치 못하고 있음. 복지를 소비적 관점에서만 봄으로써 예산의 책정에서 늘 끝자리의 배려밖에 받지 못하는 잔여적 복지관을 넘어서지 못하고 있는 형편임. 사회의 지도층들이 복지에 대한 인식은 복지투자수준의 현상유지 혹은 최소한의 배려에 머물러 있어 복지투자가 갖는 방기된 자원의 활용이나 선진복지사회가 갖는 사회·경제적 의미에 대해서는 극히 절제된 이해에 그쳐서 복지예산의 담보상태가 지속되고 있음.
- 더욱이 지금까지 경제성장 위주의 정책에서 소외되어 경제에 비해 상대적으로 낙후되어 애로요인으로 작용하고 있는 교육, 교통통신, 기타 사회간접

자본, 환경 등의 기본적 투자에 대한 재정수요가 너무 커서 복지 예산에 대한 정부재정의 신축성은 더욱 제약을 받을 수밖에 없음.

4) 수익자부담원칙에의 과도한 의존

- 지방정부의 복지정책이나 제도는 수익자 부담원칙과 잔여설적 복지이념에 기초를 두고 있어 최저생활의 보편적 보장이나 삶의 질적 향상이라는 시민의 복지욕구나 복지목표와는 큰 괴리를 보이고 있음. 이 외에 직업훈련보조, 생업 및 전세금 융자, 노령 및 장애인 수당 등이 생활부조 차원에서 급여되고 있으나 지원대상과 금액이 매우 부족함.

- 수익자 부담의 원칙에 지나치게 의존하고 있는 복지제도는 1995년 7월 고용보험의 실시 1994년 농어촌 연금의 시행, 그리고 1997년부터 도시 자영업자에 대한 국민연금의 실시로 복지의 사회보험에 의존정도는 선진국에서 찾기 어려울 정도로 커졌음. 이와 같이 이미 수익자 부담과 소득비례중심으로 제도화된 우리의 사회보장 체계를 최저생활의 보장과 국민의 기본적인 생활에서 삶의 질을 향상시키는 시민적 복지욕구의 방향으로 조정하기는 용이하지 않음. 더욱이 사회보험제도의 보험료와 급여 수준이 증대될수록 복지 이념과 체계에서는 더욱 멀어 질 것임. 즉 우리의 복지제도는 고부담과 낮은 복지 효과 및 수준이라는 선진국의 복지병 문제에 부딪치게 될 것으로 전망됨.



노무현 정부의 해결방안과 평가

1. 사회투자 확대에 따른 지방재정부담 완화 종합대책

가. 종합대책의 내용⁶⁾

□ 정부는 종합부동산세 배분 문제를 명확히 하고 사회복지 투자 확대에 따른 지방자치단체의 재정부담을 완화하기 위하여 관계부처 협의를 통해 2007년 5월 17일 '사회투자 확대에 따른 지방재정 부담 완화 종합대책'을 발표하였음.

1) 현황

□ 지난 5년간 총 예산 증가율은 7.0%에 불과하나, 사회복지예산 증가율은 20.3%에 달하고 있음.

• • 지자체 사회복지(협의) 지출현황 • •

(단위 : 조원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	증가율
총예산	97.5	98.9	107.1	115.5	127.7	136.6	146.2	156.4	7.0%
사회복지 예산	9.4	10.7	12.9	15.3	19.7	23.6	28.4	34.0	20.3%
(비율)	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%	17.3%	19.4%	21.8%	

※ 자료 : 행정자치부, 2007.7, 국정감사 제출자료

6) 행정자치부·기획예산처, 「사회투자 확대에 따른 지방재정 부담 완화 종합대책」, 2007.5.17를 정리하였음.

- 또한 사회투자 확대에 따라 자체사업 예산(사업예산에서 보조사업 예산을 제외한 것으로 실질적 가용재원을 의미)비율이 감소하여 지역발전을 위한 자율적 투자재원이 부족한 상황임.

• • 지자체 자체사업 예산 현황 • •

(단위 : 조원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	증가율
총예산	97.5	98.9	107.1	115.5	127.7	136.6	146.2	156.4	7.0%
자체사업 예산	23.8	28.6	32.6	32.9	33.9	34.6	35.3	36.0	2.0%
(비율)	24.5%	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%	25.3%	24.1%	23.0%	

※ 자료 : 행정자치부, 2007.7, 국정감사 제출자료

- 이로 인해 심한 경우 자체사업 예산이 10%도 되지 않는 지방자치단체도 발생하고 있음.

• • 지자체별 사회복지 및 자체사업 예산현황 예시('07년 당초예산 기준) • •

(단위 : 억원, %)

	서울 노원구	부산 북구	광주 북구	대구 달서구
총예산	2,948	1,491	2,191	2,334
사회복지 예산	1,244	802	1,184	1,120
(비율)	42.2%	53.8%	54.0%	48.0%
자체사업 예산	355	100	186	310
(비율)	12.0%	6.7%	8.5%	13.3%

※ 자료 : 행정자치부·기획예산처, 「사회투자 확대에 따른 지방재정 부담 완화 종합대책」, 2007.5.17

2) 대책 내용

가) 종합부동산세 균형재원 배분기준 개선

- 종합부동산세로 마련된 부동산교부세 재원은 일차적으로 거래세·재산세 인하에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 보전하고, 남은 재원은 100% 지방자치단체의 일반재원으로 배분하여 균형발전을 위해 사용하도록 함은 것이 기본방향임.

• • 연도별 균형재원 규모 추계 • •

(단위 : 억원)

연도분	계	재정여건	사회복지	지역교육	보유세규모
'07년	17,298 (100%)	8,649 (50%)	4,325 (25%)	3,459 (20%)	865 (5%)
'06년	8,770 (100%)	7,016 (80%)	지방세운영상황 1,316 (15%)		438 (5%)

※ 자료 : 행정자치부, 2007.7, 국정감사 제출자료

- 다만, 종합부동산세가 균형재원이긴 하지만 배분기준에 있어서는 최근 수요가 급증하고 있는 사회복지와 교육 부문을 합리적으로 반영함으로써, 이러한 수요가 특히 많아 심각한 재정부담을 겪고 있는 지방자치단체에게 보다 많은 재정지원이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다고 정부는 판단하고 있음.
- 그리하여 종합부동산세 배분기준을 현재의 재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세 규모(5%)에서, 재정여건(50%), 사회복지(25%), 교육(20%), 보유세 규모(5%)로 개선하는 방안을 검토중에 있음.

- 배분기준과 관련한 구체적 내용은 관련부처 및 지방자치단체의 의견을 폭 넓게 수렴한 후, 2008년도 종합부동산세 배분시 반영하도록 할 계획으로 밝히고 있음.

나) 국고보조사업 차등보조

- 사회보장관련 국고보조사업 중 지방비 부담 비중이 큰 ‘영유아보육 및 기초생활보장’ 등 2개 사업을 대상으로 선정하여, 그동안 획일적으로 적용해 오던 국고보조비율을 기초단체별 재정력과 복지수요에 따라 10%씩 차등 적용하는 것이 주요 내용임. 2006년 기준 두 사업은 사회보장관련 국고보조사업(11.5조) 중76.5%를 차지하고 있음.(영유아보육 1.8조/기초생활보장 7.0조)

• • 기초생활보장사업 국고보조비율 차등적용 예시(서울지역) • •

종 전		⇒	개 선		
국 비	지방비		국 비	지방비	
5 0	5 0	6 0	4 0		* 인상보조를 적용
		5 0	5 0		
		4 0	6 0		* 인하보조를 적용

※ 자료 : 행정자치부·기획예산처, 「사회투자 확대에 따른 지방재정 부담 완화 종합대책」, 2007.5.17

- 차등기준은 기초단체별 복지수요 및 재정상태로서 다음과 같은 계산을 통해 산출됨.

*복지수요(사회보장비 지수) = 사회보장복지예산/세출예산

*재정상태(제정자주도) = [자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+조정교부금)] / 세출예산

- 이러한 계산을 통해 조건을 만족하는 지방자치단체에게는 차등보조율을 적용하는 것이 정부의 계획임.

• • 차등보조 적용방안 • •

구 분	조 건	적용효과
인상보조율	사회보장비 지수 25이상 & 재정자주도 80미만	국고보조율 10%p 인상 광역:기초 비율 70:30
인하보조율	사회보장비 지수 20미만 & 재정자주도 85이상	국고보조율 10%p 인하 광역:기초 비율 30:70

※ 자료 : 행정자치부·기획예산처, 「사회투자 확대에 따른 지방재정 부담 완화 종합대책」, 2007.5.17

- 정부는 “국고보조사업 차등보조”제도를 통해 지방자치단체들의 복지수요와 재정력을 고려하여 보조금을 지급함으로써, 지방자치단체간 재정불균형 완화에 큰 효과가 있을 것으로 기대하고 있음. 현재 이러한 내용을 담은 「국민기초생활보장법」 개정안이 국회에 계류중임.

다) 보통교부세 산정기준에 사회투자 반영비율 확대

- 지방의 총예산 중 사회투자 지출 비중(일반회계 기준, 총예산 중 사회개발 부문 예산 비중)은 지속적으로 상승하여, 2005년 이후부터는 40%를 상회하고 있음. 이러한 상황을 반영하여, 정부는 2007년 보통교부세 기준재정수요 산정에 있어서 사회투자 관련항목을 31%에서 36%로 인상하였음. 그러나 종합대책과 연결하여 내년에는 사회투자 관련항목을 40% 이상으로 상향조정함으로써, 지방의 실질적 재정수요와 교부세 기준재정수요를 더욱 부합하도록 할 예정으로 계획하고 있음.

* 현 재경부검토안(5% 인상) : ('06) 31% → ('07) 36% → ('08) 41%

라) 자치구에 대한 조정교부금 제도개선 유도

- 지방자치법 제173조에 따르면, 특별시와 광역시는 조례로서 취득세·등록세의 일정률을 재원으로 자치구에 조정교부금을 지급하도록 되어 있음. 그런데 조정교부금 배분기준은 최근 증가하고 있는 사회투자 수요를 충분히 반영하지 못하고 있으며, 또한 그 재원규모도 시, 군의 보통교부세보다 낮은 수준이라는 것이 정부의 판단임.

* 조정교부금 : 자치구 평균 513억원 ('07년 기준)

* 보통교부세 : 시 평균 1,069억원, 군 평균 924억원

< 조정교부금 지원 비율 >

서울·인천 50%, 부산 51%, 대구 52%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%

- 이에 정부는 조정교부금 배분기준에서 사회투자 관련항목을 증가시키고 재원규모도 현재보다 총액기준 10%(3,000억원) 정도 상향조정하는 안을 마련하여, 특별시와 광역시에 조례 개정을 권고할 계획임을 밝히고 있음.

마) 지방비부담심의회 운영

- 지방재정법 제26조에 따라 각 부처는 지방자치단체의 재정 부담을 수반하는 사항에 대하여 사전에 행정자치부 장관의 의견을 듣도록 되어 있음. 이를 위하여 행정자치부는 제2차관을 위원장으로 하는 「지방비부담심의회」를 설치하고, 시·도를 대표하는 부시장·부지사 2명, 시·군·구를 대표하는 부단체장 2명, 민간 재정 전문가 2명을 위원으로 위촉하여, 지방의 의견을 수렴하고, 관계부처와 협의하는 기능을 수행할 계획임.

나. 평가 및 문제점

- 정부의 대책에 있어 가장 큰 문제점은 체계적인 준비 없이 시행된 무리한 복지사업 지방이양과 종합부동산세의 국세화로 인해 촉발된 지방재정의 어려움을 여전히 지방자치단체의 책임으로 떠넘기고 있음.
- 대책들은 기존 배분비율의 조정과 기준 개선에 관해서 언급하고 있지만 가장 핵심적인 지방자치단체의 자체수입을 증가시키고 재정구조를 안정화하기 위한 대책은 빠져있음. 즉 기존 지방교부세의 조정 등을 통해 문제를 피상적으로 해결하려 들 뿐 근본적 해결은 피해가고 있다는 것임.
- 또 정부의 대책은 향후 몇 년간 효과를 발휘 할 수 있을지는 모르지만 급증하는 복지재정으로 인한 지방재정의 문제를 근본적으로 해결하는 방안은 되지 못한다는 것이 이번 대책에 대한 올바른 평가가 될 것임.

2. 지방자치단체별 복지수준에 대한 평가⁷⁾

가. 평가사업의 내용

1) 배경 및 필요성

- 국가균형발전, 지방분권 추세에 맞춰 지역복지의 중요성이 어느 때 보다도 크게 부각되고 있으나 지방자치단체가 능동적으로 지역실정에 맞는 복지행정을 수행해 나갈 수 있는 역량은 아직까지 미흡하다는 것이 정부의 입장임.
- 따라서 객관적인 복지사업 종합지표를 통해 지방자치단체의 복지수준 및 사업성과를 종합적·개별적으로 평가하고, 그 결과를 토대로 발전방안을 도출하는 노력을 통해서 보다 효율적으로 복지사업이 추진될 수 있음.
- 평가결과의 공개 및 특별지원 실시를 통해 지방자치단체의 적극적인 복지 수요 대응 및 발전방안 모색, 지역간 복지수준 격차 완화를 유도할 수 있으며, 국가와 지방자치단체 간 복지업무 수행방식에 대한 적절한 역할분담 체계 형성에 기여하는 것이 평가의 목적임.

2) 평가근거

- 정부업무평가기본법(제21조)은 지방자치단체가 수행하는 국가의 주요시책에 대해서는 행자부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 합동평가가 원칙이나,

7) 김승권 등, 「2006년 지방자치단체 복지종합평가 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2007을 정리하였음.

업무의 특성, 평가시기 등을 감안하여 별도평가 실시가 불가피한 경우 중앙행정기관의 장이 정부업무평가위원회의 협의를 거쳐 평가를 실시할 수 있도록 하고 있음. 이에 2006년 7월 10일 국무조정실로부터 개별평가 승인을 득하였음.

3) 주요 추진 일정

- 평가 준비 : '06. 4월 ~ 7월
 - 지자체 복지정책 평가단 구성, 국무조정실 자체평가 승인, 평가지표 개발 확정, 특별지원금 배분안 마련 등
- 지자체 복지 종합평가 자체평가서 보고 : 8월 중순
- 지자체 현장평가팀 현장평가 실시 : '06. 8월 하순 ~ 9월 초
- 평가결과 분석, 이의 신청 접수, 확인평가 : '06. 10월
- 지자체 평가대회 개최, 특별지원금 지원 : '06. 11월
 - 우수 지자체 선정 및 특별지원금 배분

4) 평가방향 및 기준

가) 평가방향

- ① 복지재정, 인력, 시설, 자원관리 등 복지사업 기반 분야,
- ② 지방자치단체의 복지행정 혁신사례(자체특화사업)분야,
- ③ 노인, 아동, 장애인, 저소득층 등 대상자별 분야,
- ④ 지역복지계획분야 등 지자체의 전반적인 복지수준 평가

나) 평가기준 및 주요 평가지표

□ 평가들은 분야, 영역, 내용 등 평가지표(KPI)로 구분하였음. 분야는 복지총괄, 지방행정혁신, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 저소득층복지(기초수급 및 차상위계층), 지역복지계획 등 7개 분야로 구분하였으며 영역은 분야별로 2~4개, 각 영역은 5~10개의 내용으로 구분하였음.

• • 전체 평가들 • •

구분	평가영역	평가내용	평가지표수	배점
계	21	51(1)	79(2*)	720점
복지총괄	4	10(1)	17(2)	170점
복지행정혁신	3	7	10	100점
노인복지	3	9	11	100점
아동복지	3	6	12	100점
장애인복지	3	8	12	100점
저소득층복지	3	6	11	100점
의료급여	별도 수행			50점
지역사회복지계획 (시범평가)	(2)	(5)	(6)	-

※ 자료 : 행정자치부, 2007.7, 국정감사 제출자료

5) 평가결과의 활용

□ 첫째, 평가결과는 정책 및 예산 배분순위 결정 등 향후 중앙 및 지자체의 복지정책 수립의 기초자료로 활용함. 둘째, 평가결과는 원칙적으로 공개하여 단체장의 복지시책에 대한 관심도 제고하며 우수사례의 경우 적극 홍보

하여 지역복지수준의 상향 유도함. 셋째, 평가결과는 다음년도에 행정자치부의 지자체 합동평가에 반영함.

6) 평가결과

□ 전국 지자체별 평가점수는 다음과 같음.

먼저 분야별 점수를 100점으로 환산하여 아래와 같이 그룹별 점수화 함

- A 그룹(매우 우수) : 60점 이상
- B 그룹(우수) : 55점 이상 ~ 60점 미만
- C 그룹(보통) : 50점 이상 ~ 55점 미만
- D 그룹(미흡) : 50점 미만
- 단, 의료급여의 경우는 A그룹(40점 이상), B그룹(38점 이상), C그룹(36점 이상), D그룹(36점 미만)으로 그룹별 점수화 적용

□ 평가군의 구성은 다음과 같이 두 단계의 과정을 거쳐 구성하였음.

□ 첫째, 현재의 시·도 구분에 기초하여 전국을 대도시(광역시 군 포함, 74개 지역), 중·소도시(75개 지역), 농·어촌(77개 지역) 등 세 개 집단으로 분류하였음.

□ 둘째, 3집단으로 분류한 각각에 대하여 재정자립도 순위와 인구규모 순위를 각각 50%적용하여 대도시 4개 그룹(가~라 군(群)), 중·소도시 4개 그룹(마~아 군(群)), 그리고 농·어촌 5개 그룹(자~파 군(群))으로 분류하여 그룹간의 격차를 완화하여 전국의 기초 지방자치단체가 13개 평가그룹으로 분류되었음.

○ 가 군(19개 시군구, 재정자립도 평균 54, 인구 평균 465,380명)⁸⁾

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
1	대구달서구	B	B	A	A	D	B	B	C
2	대전서구	A	A	A	A	A	A	A	B
3	부산진구	B	C	A	A	D	D	A	D
4	부산해운대구	C	A	A	D	D	D	D	D
5	서울강남구	B	B	A	C	D	A	C	C
6	서울강동구	A	A	A	D	D	B	A	C
7	서울강서구	B	A	B	C	D	D	A	A
8	서울구로구	B	A	A	C	C	B	B	C
9	서울동작구	A	A	A	D	A	A	C	B
10	서울마포구	A	B	A	C	A	A	D	C
11	서울서초구	A	A	A	A	A	A	C	C
12	서울성북구	C	C	D	C	C	D	C	B
13	서울송파구	A	B	A	C	A	A	B	D
14	서울양천구	B	B	D	D	D	A	B	A
15	서울영등포구	A	A	A	A	C	A	A	C
16	울산남구	D	C	D	C	D	D	A	D
17	인천남동구	B	A	B	B	A	D	A	A
18	인천부평구	C	B	A	D	D	D	A	D
19	인천서구	C	B	D	C	D	B	B	A

○ 나 군(19개 시군구, 재정자립도 평균 44.3, 인구 평균 345,457명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	대구북구	C	D	B	D	D	B	B	B
2	대구수성구	C	C	B	D	D	B	B	A
3	대전유성구	A	A	A	A	C	A	D	B
4	부산동래구	B	A	A	D	D	D	A	B
5	서울관악구	A	B	A	B	B	A	D	D
6	서울광진구	C	C	A	D	D	A	D	C
7	서울노원구	B	B	A	D	D	A	C	C

8) 이하 평가결과표는 행정자치부 국정감사 제출자료에서 인용(2007.7.)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
8	서울도봉구	B	D	A	B	D	D	D	B
9	서울동대문구	C	D	B	D	C	A	C	B
10	서울서대문구	B	B	D	A	D	A	D	D
11	서울성동구	B	C	A	D	B	D	A	B
12	서울용산구	D	C	D	B	D	A	D	D
13	서울은평구	A	A	A	A	C	A	B	C
14	서울종로구	B	A	D	D	D	A	C	C
15	서울중구	A	A	A	A	D	D	A	B
16	서울중랑구	B	A	A	D	D	C	C	B
17	울산울주군	B	A	C	B	A	D	C	D
18	인천남구	C	B	C	C	D	D	A	A
19	인천중구	B	A	A	B	C	D	D	C

○ 다 군(18개 시군구, 재정자립도 평균 34.8, 인구 평균 259,428명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
1	광주광산구	B	A	C	C	D	A	B	B
2	광주북구	A	A	A	D	D	D	A	C
3	광주서구	B	A	C	C	D	D	A	A
4	대구서구	D	D	D	D	D	D	A	C
5	대구중구	B	A	C	C	B	D	B	B
6	부산금정구	A	A	B	A	A	D	A	B
7	부산남구	B	B	A	B	C	D	B	D
8	부산사상구	B	B	A	A	C	D	A	C
9	부산사하구	B	A	A	C	A	D	C	B
10	부산수영구	C	C	B	D	B	D	A	D
11	부산연제구	B	B	A	B	C	A	C	D
12	서울강북구	A	A	A	D	A	A	B	B
13	서울금천구	B	C	D	D	C	A	A	B
14	울산동구	B	D	D	A	D	C	A	D
15	울산북구	C	B	D	D	C	B	B	C
16	인천계양구	C	C	C	C	D	D	A	D
17	인천동구	A	A	A	A	A	D	C	B
18	인천연수구	A	A	A	A	C	A	C	A

○ 라 군(18개 시군구, 재정자립도 평균 26.2, 인구 평균 166,830명)

연번	지자체명	총 접수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
1	광주남구	A	A	A	B	D	B	B	A
2	광주동구	A	A	B	A	C	C	C	A
3	대구남구	C	B	D	D	D	D	A	B
4	대구달성군	C	D	A	D	D	D	A	B
5	대구동구	B	C	C	C	D	A	B	C
6	대전대덕구	A	A	A	B	D	C	A	D
7	대전동구	A	A	A	A	D	D	A	A
8	대전중구	B	A	A	B	D	D	D	C
9	부산강서구	A	A	A	A	D	A	A	D
10	부산기장군	C	D	C	A	D	D	B	D
11	부산동구	A	A	B	A	A	C	A	B
12	부산북구	B	B	A	A	D	C	C	C
13	부산서구	B	A	A	D	B	C	B	D
14	부산영도구	A	A	A	B	A	D	C	B
15	부산중구	A	A	A	A	B	D	B	C
16	울산중구	D	D	D	D	D	C	B	C
17	인천강화군	C	C	D	D	D	D	A	B
18	인천옹진군	D	A	C	D	D	D	D	D

○ 마 군(19개 시군구, 재정자립도 평균 53.8, 인구 평균 589,223명)

연번	지자체명	총 접수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	경기고양시	C	C	A	D	D	A	D	D
2	경기광명시	C	D	D	C	D	A	A	C
3	경기군포시	D	D	D	A	D	B	D	C
4	경기부천시	B	C	B	B	C	A	B	B
5	경기성남시	B	D	A	A	B	B	C	C
6	경기수원시	A	C	A	A	A	A	A	B
7	경기시흥시	B	D	A	D	C	A	B	C
8	경기안산시	A	D	A	A	B	A	A	B
9	경기안양시	B	D	A	D	D	A	A	C
10	경기용인시	D	D	C	B	D	C	D	B
11	경기의정부	A	A	A	D	D	C	A	B
12	경기화성시	D	D	D	D	D	C	C	C
13	경남김해시	B	D	A	A	B	D	B	C

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
14	경남창원시	A	D	A	A	A	B	A	C
15	경북구미시	A	B	A	A	A	A	A	C
16	경북포항시	B	D	A	D	D	A	A	B
17	전북전주시	C	D	D	A	D	B	A	C
18	충남천안시	A	C	A	A	A	A	B	B
19	충북청주시	B	B	A	B	D	A	D	B

○ 바 군(19개 시군구, 재정자립도 평균 42, 인구 평균 260,062명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	경남진주시	A	B	A	A	A	C	A	A
2	전남광양시	A	C	A	A	C	A	A	C
3	강원춘천시	A	A	B	A	D	B	C	A
4	경북경주시	A	B	A	B	D	C	A	C
5	경남마산시	B	B	A	D	B	B	A	B
6	전북익산시	B	B	D	C	C	C	A	A
7	경기오산시	B	C	A	B	D	A	A	B
8	경북경산시	B	C	A	A	C	A	D	D
9	전남여수시	B	C	A	B	B	D	C	B
10	경기의왕시	B	D	A	B	A	D	A	A
11	경남양산시	B	D	A	C	D	A	A	D
12	충남아산시	B	D	A	A	D	D	C	A
13	경기김포시	C	D	A	C	D	D	A	B
14	경기남양주	C	D	A	B	D	A	D	C
15	경기파주시	C	D	A	B	C	A	D	C
16	경기평택시	C	D	A	A	D	B	C	D
17	경기광주시	C	D	C	C	D	D	B	B
18	경기구리시	D	D	A	D	D	A	C	C
19	경기이천시	D	D	C	D	D	A	D	C

○ 사 군(18개 시군구, 재정자립도 평균 29.2, 인구 평균 182,500명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	강원강릉시	B	B	A	B	D	A	C	B
2	강원원주시	A	B	A	D	D	A	B	B
3	경기과천시	A	A	A	A	A	A	C	B
4	경기안성시	C	B	D	D	D	A	D	D
5	경기양주시	C	C	A	D	D	C	C	C
6	경기포천시	C	B	C	D	D	A	A	C
7	경기하남시	B	D	A	A	C	B	C	B
8	경남거제시	B	B	A	D	C	A	B	B
9	경남진해시	A	A	A	A	D	B	A	B
10	경남통영시	C	C	B	D	C	C	C	D
11	경북김천시	B	A	B	A	D	D	B	C
12	경북안동시	A	A	B	A	C	A	A	A
13	전남목포시	A	A	A	A	C	A	D	C
14	전남순천시	B	B	D	B	C	C	A	B
15	전북군산시	B	A	D	A	A	C	D	A
16	충남서산시	B	A	C	D	D	A	A	B
17	충북제천시	A	A	A	A	B	A	A	B
18	충북충주시	C	D	C	A	D	A	A	A

○ 아 군(19개 시군구, 재정자립도 평균 18.1, 인구 평균 98,777명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	강원동해시	B	B	D	A	C	B	D	B
2	강원삼척시	C	D	D	A	C	A	C	B
3	강원속초시	C	D	D	C	B	D	C	B
4	강원태백시	A	A	A	A	B	A	A	C
5	경기동두천	B	B	A	B	C	C	D	B
6	경남밀양시	C	D	B	B	A	D	D	B
7	경남사천시	B	D	A	B	A	D	A	A
8	경북문경시	D	C	B	D	D	D	D	D
9	경북상주시	C	B	C	D	C	D	C	A
10	경북영주시	B	C	A	B	C	B	A	D
11	경북영천시	C	B	B	D	C	D	C	B

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
12	전남나주시	A	A	A	C	A	A	B	A
13	전북김제시	B	C	B	B	A	C	A	A
14	전북남원시	A	A	A	C	A	D	B	B
15	전북정읍시	B	B	B	A	D	A	C	B
16	충남계룡시	D	D	A	D	D	D	A	A
17	충남공주시	B	A	A	D	D	A	B	B
18	충남논산시	C	A	C	D	D	D	D	C
19	충남보령시	A	A	A	B	A	A	B	D

○ 자 군(16개 시군구, 재정자립도 평균 22.8, 인구 평균 82,702명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	강원홍천군	B	D	A	C	C	B	C	C
2	경기가평균	A	A	A	C	D	A	A	C
3	경기양평군	B	B	A	C	D	A	D	B
4	경기여주군	C	B	D	D	B	C	D	D
5	경남창녕군	B	D	A	A	A	D	D	C
6	경북칠곡군	C	B	D	A	D	D	D	B
7	전남영광군	D	C	B	D	D	D	B	C
8	전남화순군	B	B	A	C	A	D	C	A
9	충남금산군	B	B	A	A	D	D	D	B
10	충남당진군	D	C	D	D	D	D	D	C
11	충남연기군	B	A	B	D	A	D	A	C
12	충남예산군	D	D	A	D	D	D	A	D
13	충남태안군	C	D	A	D	B	D	B	C
14	충북음성군	B	A	B	C	D	B	B	A
15	충북진천군	B	B	B	A	D	D	A	C
16	충북청원군	A	A	A	A	D	A	B	C

○ 차 군(16개 시군구, 재정자립도 평균 16, 인구 평균 63,608명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인 복지	저소득층	의료급여
1	강원정선군	D	D	D	C	B	D	D	C
2	경기연천군	C	C	A	A	D	D	D	B
3	경남거창군	A	C	A	A	A	D	A	C
4	경남고성군	B	D	A	A	A	D	A	D
5	경남남해군	B	B	A	A	A	C	B	A
6	경남하동군	B	B	A	B	C	D	A	B
7	경남함안군	C	D	A	B	C	D	C	B
8	경북울진군	D	D	C	D	D	D	D	C
9	전남영암군	B	B	A	D	B	D	C	A
10	전남해남군	A	A	A	A	A	D	C	B
11	전북무주군	A	D	A	A	A	D	A	C
12	전북임실군	B	C	A	C	A	D	A	A
13	충남부여군	C	B	B	D	D	C	C	C
14	충남홍성군	C	C	B	D	D	D	B	B
15	충북영동군	C	C	D	C	D	D	D	C
16	충북옥천군	A	A	C	A	D	A	A	B

○ 카 군(15개 시군구, 재정자립도 평균 13.3, 인구 평균 51,453명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	이동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
1	강원고성군	C	C	B	A	C	D	D	D
2	강원철원군	D	D	D	A	A	D	D	B
3	강원횡성군	C	D	A	D	B	D	A	A
4	경남합천군	B	A	A	B	B	D	B	A
5	경북고령군	A	A	A	D	B	A	A	B
6	경북성주군	A	A	A	A	B	D	A	C
7	경북예천군	C	C	C	A	B	D	D	C
8	경북의성군	D	D	B	D	B	D	A	B
9	전남고흥군	D	D	D	D	D	D	D	B
10	전남담양군	C	A	A	D	D	D	D	B

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
11	전남완도군	B	C	B	B	A	D	D	B
12	전북순창군	B	C	C	A	A	D	D	B
13	전북완주군	A	A	D	A	A	A	B	A
14	충남서천군	B	B	A	A	D	D	A	D
15	충북단양군	B	D	A	C	A	C	C	C

○ 타 군(15개 시군구, 재정자립도 평균 12.7, 인구 평균 37,631명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행 정혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
1	강원영월군	C	D	D	D	B	D	B	B
2	경남산청군	A	A	A	A	B	C	A	B
3	경남의령군	A	A	A	A	A	B	D	D
4	경북군위군	D	D	D	A	D	D	D	A
5	경북영덕군	C	D	B	A	A	D	C	B
6	경북울릉군	D	D	D	D	D	D	D	D
7	경북청도군	A	B	A	A	A	D	B	B
8	경북청송군	D	D	D	B	C	D	C	C
9	전남무안군	B	A	C	A	C	D	D	B
10	전남보성군	C	A	A	D	D	D	D	B
11	전남장성군	C	A	B	A	D	D	D	B
12	전남함평군	A	A	A	C	A	D	A	A
13	전북부안군	C	D	D	D	D	C	A	A
14	전북진안군	C	D	D	A	B	D	B	C
15	충북괴산군	C	C	C	A	D	D	D	A

○ 파 군(15개 시군구, 재정자립도 평균 10, 인구 평균 34,896명)

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
1	전북장수군	A	C	A	A	A	D	A	B

연번	지자체명	총 점수	복지총괄	복지행정 혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층	의료급여
2	강원화천군	A	A	A	A	D	C	A	A
3	전북고창군	B	C	A	C	A	D	B	A
4	전남강진군	B	A	A	B	D	C	D	A
5	전남구례군	B	C	A	B	B	B	C	C
6	전남신안군	B	C	A	B	B	D	C	A
7	전남곡성군	B	C	C	A	C	B	C	A
8	경북봉화군	C	A	A	C	D	D	D	B
9	경남함양군	C	B	D	C	A	D	D	A
10	경북영양군	C	B	D	A	A	D	D	B
11	전남장흥군	C	C	D	A	D	D	D	A
12	충북보은군	C	C	D	B	D	D	D	A
13	충남청양군	C	D	A	C	C	D	B	D
14	전남진도군	C	D	B	A	B	D	D	B
15	충북증평군	D	D	D	D	D	D	B	C

나. 평가 및 문제점

- 이번 평가결과를 볼 때 가장 눈에 띄는 특징은 지방자치단체의 재정자립도에 따라 복지가 차이가 날 것이라는 이른바 복지의 부익부 빈익빈 현상이 통계적으로도 나타났다는 사실임.
- 재정자립도가 가장 좋은 '가'군과 가장 나쁜 '파'군을 비교해보면 '가'군에서는 총 점수 A인 지자체가 19개중 7개인데 비해 '파'군에서는 15개 지자체 중 단 2개 지자체만이 A임.

- 이러한 예상되는 문제점을 실제 조사를 통해 나타냈다는 측면에서 이번 평가는 긍정적임. 그러나 이러한 평가를 통해 자체 계획 대신 중앙의 지침에 맞춘 업무만을 간접적으로 강제하여 지방자치단체의 업무의 자율성을 훼손할 수 있음.
- 또한 A/B/C/D로 총점수를 구별하면서 B의 영역이 55~60점, C영역이 50~55점에 불과하여 변별력이 떨어진다는 문제점 또한 지적될 수 있을 것임.
- 연구결과보고서는 이외에도 지자체간 복지수준의 차이에 대해 다음과 같은 문제점을 지적하고 있음.

1) 전체 평가결과

- 평가대상 226개 기초 단체의 전국 평균은 전체 720점 만점에 408.00임. 그렇지만 최고점과 최저점의 격차가 무려 222.87점(최고 519.36점, 최저 296.49점)이나 되어 지자체간 복지수준의 차이가 현저함을 보여줌.

● ● 전체 평가결과 ● ●

(단위 : 점)

분야	만점	최고	최저	평균	표준편차
총점	720	519.36	296.49	408.00	39.563

※ 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2006년 지방자치단체 복지종합 평가 연구」, 2007

2) 전체 분야별 평가결과

□ 분야별 평가결과는 복지총괄분야는 170점 만점에 평균 94.96점이었으며 지방자치단체간 편차가 크게 나타났음. 복지행정혁신분야는 100점 만점에 평균 60.70점이었으며, 노인복지분야는 55.67점, 아동복지분야는 51.23점, 장애인복지분야는 51.32점, 저소득층 복지분야는 55.98점, 그리고 의료급여분야는 50점 만점에 38.15점이었음. 마지막으로 지역복지계획분야는 50점 만점에 39.43점으로 분석되었음. 전반적으로 분야마다 지방자치단체 평가점수 차이가 현저하였으며, 그 중 복지총괄분야와 장애인 복지분야의 편차가 큰 것으로 나타남.

● ● 분야별 평가결과 ● ●

(단위 : 점)

분야	만점	최고	최저	평균	표준편차
복지총괄	170	138.00	60.00	94.96	16.119
복지행정혁신	100	90.00	35.50	60.70	11.230
노인복지	100	86.00	30.00	55.67	11.130
아동복지	100	88.20	24.80	51.23	10.915
장애인복지	100	84.00	22.00	51.32	13.782
저소득층복지	100	80.40	25.60	55.98	9.653
의료급여	50	45.82	30.89	38.15	2.189
지역복지계획	50	50.0	0.00	39.43	11.528

※ 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2006년 지방자치단체 복지종합 평가 연구」, 2007

3) 지역별 평가결과

- 대도시(광역시 군 포함), 중·소도시, 그리고 농·어촌의 평가총점은 대도시 415.26점, 중·소도시 412.79점, 농·어촌은 396.36점이었음. 따라서 전국 평균(408.00)보다 낮은 지역은 농·어촌이었고, 대도시와 중·소도시는 높았음.

• • 지역별 평가 종합점수 • •

(단위 : 점)

분야	최고	최저	평균	표준편차
대도시	510.06	342.22	415.26	38.396
중·소도시	519.36	339.03	412.79	40.153
농·어촌	491.24	296.49	396.36	37.905

※ 주 : 대도시 74개, 중·소도시 75개, 농·어촌 77개임

※ 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2006년 지방자치단체 복지종합 평가 연구」, 2007

- 그렇지만 3대 지역 내에서의 최고점과 최저점의 격차가 큰 것으로 나타나 지자체별 복지수준 격차는 매우 심화된 상태임을 보여 주었음. 즉 대도시의 최고점과 최저점 격차는 167.84점(최고 510.06, 최저 342.22)이었고, 중·소도시는 180.33점(최고 519.36, 최저 339.03)이었으며 그리고 농·어촌은 194.75점(최고 491.24, 최저점 296.49)으로 나타났음.

4) 지역 분야별 평가결과

- 대도시, 중·소도시, 그리고 농·어촌의 분야별 평가점수의 차이를 살펴본 결과, 복지총괄분야, 장애인복지분야, 저소득층복지분야, 의료급여 분야의 평균차이가 유의미 한 것으로 나타났음.

□ 구체적으로 살펴보면, 복지분야 총괄은 대도시가 평균 101.78점으로 중·소도시 90.53점, 농·어촌 92.70점에 비해 높은 수준이었으며, 장애인복지분야는 중·소도시 지역이 58.24점으로 대도시 53.14점, 농·어촌 42.83점보다 높았음. 또한 저소득층복지분야는 중·소도시 지역이 57.11점으로 그 외 지역보다 높았으며, 의료급여 분야는 농·어촌 지역의 평균이 높았음. 그 외의 복지행정혁신, 노인복지, 아동복지, 지역복지계획 분야 등의 지역별 차이는 크지 않은 것으로 나타남.

• • 지역 및 분야별 평가점수 • •

(단위 : 점)

분야	구분	최고	최저	평균	표준편차
복지총괄	대도시	138.00	66.00	101.78	15.892
	중·소도시	134.00	60.00	90.53	16.454
	농·어촌	130.00	64.00	92.70	13.897
복지행정혁신	대도시	860050	35.50	60.60	11.350
	중·소도시	90.00	40.00	62.48	11.167
	농·어촌	85.00	38.00	59.06	11.061
노인복지	대도시	86.00	35.00	54.50	11.192
	중·소도시	81.00	30.00	55.15	10.820
	농·어촌	83.00	32.00	57.31	11.319
아동복지	대도시	80.20	30.40	49.87	10.195
	중·소도시	88.20	24.80	50.87	11.597
	농·어촌	75.80	28.80	52.89	10.827
장애인복지	대도시	81.00	31.00	53.14	13.211
	중·소도시	84.00	28.00	58.24	12.132
	농·어촌	74.00	22.00	42.83	11.308
저소득층	대도시	80.40	25.60	52.92	9.105
	중·소도시	79.60	38.80	57.11	8.902
	농·어촌	76.80	34.40	53.02	10.259

분야	구분	최고	최저	평균	표준편차
의료급여	대도시	42.73	30.89	37.46	2.328
	중·소도시	45.82	34.39	38.41	2.000
	농·어촌	42.99	34.17	38.55	2.096
지역복지계획	대도시	50.00	0.00	41.58	10.741
	중·소도시	50.00	0.00	38.99	12.051
	농·어촌	50.00	0.00	37.79	11.567

※ 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2006년 지방자치단체 복지종합 평가 연구」, 2007

5) 평가군별 평가결과

□ 13개 평가군 중 전국 평균 408.00점보다 높은 군은 5개였고, 그 외에 8개군은 평균 이하수준이었음. 평가총점은 가군이 423.01점으로 가장 높은 점수를 보였고, 다음은 사군 422.10점, 다군 418.24점, 마군 416.70점 순이었으며, 평가군 중 가장 낮은 점수를 받은 군은 타군(391.05점)인 것으로 분석되었음.

● ● 평가군별 평가 종합점수 ● ●

(단위 : 점)

평가군	최고	최저	평균	표준편차
전국	519.36	296.49	408.00	39.563
가군	510.06	352.03	423.01	41.313
나군	494.29	353.89	406.92	34.887
다군	478.43	343.70	418.24	33.829
라군	486.50	342.22	412.93	43.935
마군	519.36	339.42	416.70	49.333
바군	475.10	353.65	407.62	33.918
사군	511.57	363.67	422.10	39.515
아군	489.86	339.03	405.21	37.114

평가군	최고	최저	평균	표준편차
자군	458.90	341.40	399.27	32.428
차군	454.09	345.97	404.96	36.343
카군	445.71	296.49	392.98	40.498
타군	491.24	314.86	391.05	48.281
파군	447.23	323.21	392.79	33.711

※ 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2006년 지방자치단체 복지종합 평가 연구」, 2007

6) 평가군 분야별 평가결과

□ 복지총괄분야는 라군이 105.00점으로 가장 높았으며, 다음은 다군 102.33점, 가군 101.37점, 그리고 사군 100.11점 등의 순이었음. 복지행정혁신분야는 마군이 66.53점으로 가장 높았으며, 다음은 바군 64.89점, 가군 62.92점, 그리고 자군 61.22점 등의 순이었음.

□ 노인복지분야는 타군 61.73점으로 가장 높았으며, 다음은 파군 59.60점, 사군 57.22점, 그리고 마군 56.95점 등의 순이었음. 아동복지분야는 카군 56.17점으로 가장 높았으며, 다음은 마군 59.28점, 가군 58.57점 등의 순이었음. 의료급여분야는 파군이 39.43점으로 가장 높았으며, 마지막으로 지역복지계획분야는 가군이 43.95점으로 가장 높게 나타났음.

• • 평가군 및 분야별 평가점수 • •

(단위 : 점)

평가군	복지총괄	복지행정혁신	노인복지	아동복지	장애인복지	저소득층복지	의료급여	지역복지계획
전국	94.96	60.70	55.67	51.23	51.32	55.98	38.15	39.43
가군	101.37	62.92	53.79	50.59	58.42	58.57	37.35	43.95

평가군	복지 총괄	복지행정 혁신	노인 복지	아동 복지	장애인 복지	저소득층 복지	의료 급여	지역복지 계획
나군	98.63	61.00	52.11	47.32	57.11	53.05	37.71	41.74
다군	102.33	59.22	56.17	52.04	49.39	61.87	37.22	41.28
라군	105.00	59.08	56.11	49.62	47.11	58.44	37.55	39.22
마군	82.53	66.53	56.95	49.12	64.42	59.28	37.88	43.68
바군	84.42	64.89	55.32	48.82	57.58	57.96	38.63	35.05
사군	100.11	59.56	57.22	50.32	60.22	56.56	38.11	40.06
아군	95.58	58.79	51.21	55.18	50.84	54.61	39.00	37.21
자군	94.00	61.22	54.56	49.46	47.75	54.65	37.62	34.00
차군	94.13	60.72	56.31	52.81	45.81	56.90	38.28	40.94
카군	90.67	59.30	54.60	56.17	41.47	52.16	38.61	40.00
타군	92.67	54.13	61.73	52.56	38.73	52.35	38.88	34.87
파군	91.87	59.70	59.60	53.65	39.87	48.67	39.43	39.20

※ 자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2006년 지방자치단체 복지종합 평가 연구」, 2007

7) 평가방법상의 문제점

□ 이외에도 평가 방법 자체에 대해서 다음과 같은 문제점이 지적되었음.

- 복지종합평가가 복지정책의 종합평가로서 위상을 갖도록 포괄적으로 이루어져야 함.
- 복지종합평가를 실시하는 이유와 중요성을 지방자치단체 공무원이 인식해야 함.
- 평가틀과 평가지표가 복지종합평가로서의 타당성을 가지기 위하여 각 분야별 대표지표가 선정되어야 함.
- 개별 평가지표가 변별력이 있도록 평가척도의 각 단계가 설정되어야 함.
- 평가지표의 특정개념이 각 분야별로 명확해야 함.

IV

주요 국가의 복지재정부담 현황



1. 미 국

가. 미국의 공공복지 전달체계

- 미국의 공공복지 전달체계는 행정부 내 대통령 밑에 6개의 부처 즉, 농림부(DA), 교육부(DE), 보건복지부(DHHS), 노동부(DL), 주택 및 도시개발부(DHUD), 원호부(DVA)가 복지기능을 분담하고 있어 사회복지 프로그램이 일원화, 통일적이라기보다는 다원적이고 분산된 책임과 운영하고 것이 그 특징임.
- 미국은 연방정부라는 역사적 전통에 의해서 정부의 정책결정 및 집행이 지방정부에 의해 이루어지고 있음. 사회복지 역시 유럽의 복지국가들과 비교할 때, 상대적으로 지방재정의 역할이 크다고 할 수 있음. 따라서 미국의 공공복지 전달체계는 주에 따라 다양한 형태를 취하고 있기 때문에, 어느 한가지의 대표적인 모델을 제시할 수 없는 실정임.
- 미국의 공공복지 전달체계는 주정부나 지방정부, 시·군·읍별로 다양하게 형성되어 있고 이를 통합적으로 운영하는 하나의 뚜렷한 행정체계가 존재하지 않음. 단적으로 말해, 미국의 모든 공공복지를 통합적으로 관리하고 책임지는 단일한 상위행정체계는 없으며 비록 연방정부의 입법에 의해 제공되는 프로그램이라 할지라도 연방정부는 광범위한 기준과 범주를 제공할 뿐 실제적인 운영과 서비스의 제공은 주정부에 위임되어 있으며 주정부 또한 경우에 따라 주의 기준을 제시하고 지방정부의 자율운영에 위임하는 형태이므로 주나 지방마다 복지전달체계는 서로 상이함.

나. 미국연방정부의 공공복지 전달체계

- 미국 사회복지의 중추적 역할을 하는 연방정부의 행정부서는 보건 및 인간 봉사성(D/HHS)⁹⁾임. D/HHS는 소득보장 및 기타 주요한 사회복지서비스의 기본적 골격을 담당하고 있는데 보다 구체적으로는 첫째, 전국적 규모로 시행되는 공공복지사업의 재정을 제공하고 둘째, 최소한의 기본적 운영 기준을 설정하여 행정적 절차와 규칙을 정하며 셋째, 복지관련 조사연구의 기금을 제공하는 등 가장 일반적이고 기본적인 역할을 담당함.
- D/HHS는 10개의 전담부서를 통해 현재 미국 사회복지서비스의 표적인구라 할 수 있는 빈곤자, 실업자, 요보호아동(편부모가정의 아동, 학대 또는 방임아동), 노인(노인의 건강보호, 소득문제, 치매 및 알츠하이머병, 양로원, 지역사회 노인 프로그램), 장애인, 정신장애인, 약물중독자, 범법자(범죄자와 비행청소년), 정신지체자, 부랑인(homeless), ADIS환자 등에 대해 공적부조(Public Aid), 식량부조 프로그램, 현물급여, 보건과 기타 주정부에 대한 연방정부의 교부금을 통해 제공됨.
- 연방정부가 주정부에 대한 교부금을 통해 지원하는 서비스는 아동복지서비스, 직업재활, 노령인구보호, 모자보건서비스, 모성 및 영유아보호 프로젝트, 포괄적인 보건서비스와 다양한 공중보건활동이 있으며 특히 아동과 가족에 대한 서비스가 주를 이루고 있음.
- 그리고 연방정부는 공공복지프로그램을 시행하는데 있어 전국을 10개 지역으로 나누어 각 주 및 지방정부와 지속적인 접촉 책임을 지는 10개의 지역사무소(regional office)를 두고 있음.

9) Dept. of Health and Human Service

다. 미국 주정부의 공공복지 전달체계

- 주정부의 공공복지기관 역시 동일한 전형적인 공공복지 전달체계를 찾아 보기 힘들. 50개주와 4개 연방관할구역(괌, 버진아일랜드, 푸에르토리코와 콜롬비아 자치구) 중 어느 주도 똑같은 형태의 공공복지전달체계를 가지고 있지 않음. 어느 주에서는 부의 복지청(state office)이 산하의 모든 복지 단위의 기관구조, 정책과 절차 및 직원모집에 대해 전적인 통제를 하고 있는가 하면, 다른 주에서는 단지 프로그램을 감독하거나 일반적 정책기준을 정하고 상당한 행정적 자율성을 지방정부에 위임하며 지방정부가 이를 수행하는가를 감시하기만 함.
- 그러나 대체적으로 5개주를 제외한 45개 주정부가 주의 복지청으로 하여금 사회보장법의 범위내에서 소득보장프로그램과 사회적서비스에 해당되는 연방복지프로그램을 시행하고 그를 감독할 책임을 지도록 주법에 명시하고 있어 전체적인 공공복지 전달체계의 윤곽은 거의 같다고 볼 수 있음.
- 주 정부의 공공복지프로그램과 조직은 상당한 자율성이 인정되지만 연방 정부의 법률과 규칙이 정하는 최소한의 요건을 만족시켜야 함. 그러한 한계 내에서 주정부는 소득보장, 사회적 서비스, 정신보건, 직업재활 서비스, 고용서비스, 시설부조프로그램 등 다양한 범주의 프로그램들을 주에 따라 서로 분리된 행정체계를 갖기도 하고 때로는 서로 유사한 목적을 가진 많은 프로그램들을 가능한 한 기관 내에 포함시키려는 행정조직체계를 갖기도 함. 그러나 각 주들이 서로 다른 공공복지 전달체계를 가지고 있다고 하더라도 기본적으로 연방정부의 사회보장법에 규정되어 있는 기능을 공통적으로 수행해야 함.

라. 미국 지방정부의 공공복지 전달체계

- 지방정부의 공공복지 전달체계는 그 지방정부의 상위행정단위인 주정부가 얼마나 중앙집권적 혹은 지방분권적인 복지정책을 가지고 있는가에 따라 결정됨. 그리고 이것은 지방정부의 공공복지 전달체계에도 영향을 미치는데, 공공복지행정에 관한 주-지방간의 관계를 크게 둘로 나누어 주 정부 프로그램시행형과 지방정부시행, 주 정부감독형으로 나눌 수 있음
- 첫 번째, 메사추세츠주나 뉴햄프셔주는 중앙집권적 유형이라 할 수 있는데, 메사추세츠주는 모든 복지관련 프로그램을 지휘·감독하는 인간봉사 행정청의 산하에 있는 공공복지국에 속한 50여개의 공공복지사무소에서 공적부조업무를 담당하고 사회봉사국에 속한 26개의 사회봉사사무소에서 사회복지서비스 업무를 맡고 있음.
- 둘째 유형인 뉴욕주의 경우 지역복지사무소는 공적부조 및 사회복지 서비스와 관련하여 소득유지과, 의료부조과, 가족 및 아동복지과, 성인복지과 등 5개과로 나누어서 각각 공적부조업무와 사회복지업무를 분리하여 수행함.

마. 미국의 복지분야 보조금 제도

• • 미국 복지제도의 유형과 관련 자원 • •

유형별	프로그램	서비스 내용	재원 및 집행
현물급여	Food Stamp	식료품 제공	연방정부 재원 주정부 위임집행
	Medicare	의료보장	연방+주정부의 open-ended matching (50~83%)
	Housing Assistance	주거보장	다양

유형별	프로그램	서비스 내용	재원 및 집행
부가적 현금급여	AFDC (1996년 이후 TANF)	근로능력이 있고 18세 미만의 아동을 가진 저소득 편부모 가구에 현금을 지원	연방+주정부의 open-ended matching (50~83%)
	SSI	노인, 장애인 등 근로무능력자에 대해 현금을 지원	연방정부 재정부담 주정부 위임 집행

□ AFDC제도를 대체한 TANF Block Grant

- 1992년 3개 주에서, 1995년까지 약 30개 주가 주정부 차원 복지개혁실험 실시.
- 연방정부는 1996년에 PRWORA 제정을 통해 근로증가, 복지의존성 감소, 그리고 가족해체 감소를 목표로 연방차원 복지개혁 실시.
- 1996년의 TANF Block Grant System : TANF는 연방정부가 저소득층 지원 목적으로 제한된 정액교부금(block grant)을 주정부에게 제공하고 주정부가 이를 이용하여 자율적으로 주차원의 저소득층 지원 프로그램을 계획·집행하는 제도.

□ TANF 이후 주정부 복지정책의 변화

- 주정부는 소극적 현금지원으로부터 적극적인 자립지원으로 변화: 현금지원을 위한 지출이 감소하고 아동양육, 가족형성지원, 그리고 고용지원 등의 각종 자립지원정책에 대한 지출이 대폭 증가.
- 연방정부의 지출도 연방정부 복지재정 중 비노인-비장애 성인가구주 가구에 대한 AFDC/TANF 현금지원에 지출된 금액은 1988년에 \$24billion 으로부터 1999년에 \$13billion으로 감소되었으며, 반면 저소득 근로층에 대해 지출된 금액은 1988년에 \$11billion에서 1999년에 \$66.7billion으로 증가함.
- AFDC/TANF 제도 외부에서 저소득근로자를 지원하기 위한 각종 지출이 증가했으며, 결과적으로 공적부조 지출은 복지개혁 후에 대체로 유지 혹은 증가됨.

바. 미국의 자원배분 제도

- 미국의 지방재정의 특징적인 점은 첫째, 우리나라의 지방자치단체에 비해 미국의 지방정부는 수입원(revenue source)으로서 재산세(property tax)에 의존하는 경향이 크다는 것을 알 수 있음.(아래의 표 참조)

• • 뉴욕 주 지방정부의 수입구조 • •

(단위 : %)

구 분	지방정부전체	카운티	타운	시(뉴욕시제외)	뉴욕시
재산세	32	25	55	24	17
비재산세	20	21	5	18	40
연방보조금	13	16	7	9	17
주 보조금	24	16	11	17	17
기타 수입	12	23	22	30	9

* 자료 : State of New York, New York State Tax Source Book, 2002.

행정지방행정연구원, “주요선진국의 지방재정제도 비교연구”, p. 151.

• • 뉴욕 주 지방정부의 수입구조 • •

(단위 : %)

구 분	빌리지	교육구(뉴욕시 교육구 제외)	교육구(뉴욕시)
재산세	42	49	42
비재산세	6	1	0
연방보조금	8	3	17
주 보조금	8	40	39
기타 수입	36	6	2

* 자료 : State of New York, New York State Tax Source Book, 2002.

행정지방행정연구원, “주요선진국의 지방재정제도 비교연구”, p. 151.

□ 둘째, 미국의 경우 세출이 주로 법제화(entitlement)되어 있기 때문에 예산 편성 및 지출의 유연성이 적음. 셋째, 지방자치의 관점에서 본다면 적어도 재정자치권과 관련하여 미국의 지방자치는 매우 제한적이라는 것을 알 수 있음. 지방정부의 수입원 중 대부분이 연방 또는 주정부의 지원으로 구성 되어 있고, 세목의 변경 또는 일정 수준 이상의 세율 조정 시 주 의회의 승인을 거쳐야 함. 넷째, 미국의 지방정부는 주정부로부터 권한과 책임을 위임받아 주정부의 업무를 대행하는 일종의 기능상의 필요에 의하여 만들어진 정부라는 사실이 예산집행 내역에 나타남. 예컨대, 교육비의 지출이나 사회복지비의 지출 등은 거의 비재량적 단순 집행기능에 불과함.

2. 일 본

가. 일본의 공공복지 전달체계

- 일본에 있어서 공공복지 전달체계를 담당하고 있는 사회복지행정의 최일선 기관은 복지사무소임. 복지사무소는 복지 전반에 걸친 창구역할을 수행하고 있음. 즉, 복지사무소는 일본의 복지6법을 구체적으로 실천에 옮기는 일선기관이라고 할 수 있음.¹⁰⁾
- 일본의 보건과 복지가 연계 및 통합된 형태는 지역에 따라 매우 다양하게 나타나고 있으며, 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분될 수 있음.
- 첫째 유형은 보건소와 복지사무소가 하나의 조직체로서 전국적으로 통합한 북큐슈시의 사례를 들 수 있음. 북큐슈시는 1994년 관내의 7개의 보건소와 9개의 복지사무소를 통합하여 총 7개의 각 구마다 보건복지센타를 설치함.
- 두 번째 유형은 기존의 복지사무소에 보건소 기능 및 조직의 일부를 덧붙인 형태로 이는 현재 가장 많이 발견되는 보건과 복지의 연계 유형으로서 삿포르시, 센다이시, 코베시, 히로시마시에서 실행되고 있는데, 각 사례에 따라 다양한 형태를 보이고 있음.

10) 일본의 복지6법은 생활보호법, 아동복지법, 정신박약자복지법, 신체장애자복지법, 모자 및 과부복지법 등 임. 따라서 복지6법에 관한 사항만을 복지사무소에서 다루다 보니 보건의료에 관한 사무는 90년 이전에는 취급하지 못하고 있었음.

- 삿포르시와 센다이시의 경우 1994년 복지사무소에 종합상담창구를 개설하여 보건복지의 고령자보건상담주사, 고령자복지상담주사 및 일반사무직 몇 명을 배치하고 보건·복지의 종합상담, 조사, 서비스 종류의 결정 등의 기능을 수행하고 필요에 따라 조정팀 회의 등을 통하여 서비스 처리방안이 검토됨. 복지서비스에 관하여는 복지사무소가 보건서비스에 관하여는 보건소가 서비스 결정권을 쥐고 있으며 고령자보건상담주사가 중심이 되어 보건소와의 연계기능을 수행하고 있음.
- 세 번째 유형은 복지사무소나 보건소 이외 제3의 기관으로 보건복지 상담창구를 개설한 경우로서 요코하마시를 대표적인 예로 들 수 있음. 서비스 제공의 결정권은 종래와 같이 복지사무소와 보건소가 각각 해당 서비스 제공의 결정권을 쥐고 있으며 구 복지보건상담창구를 통한 연계에 의하여 서비스를 제공하는 형태를 띠고 있음.
- 이러한 세 가지 유형에는 종합상담창구의 기능에 더하여 서비스 제공의 결정 및 방문조사활동, 나아가 서비스 제공계획의 입안에 이르기까지 보건과 복지가 서비스 및 조직상 종합하는 다양한 방식이 포함되어 있음.
- 이와 같이 일본의 복지사무소는 복지개혁에 따라 지속적으로 변신하고 있는 것을 엿볼 수 있음. 일본 대부분의 복지사무소에서 다루는 업무는 대체로 공적부조업무가 주축을 이루는데, 이들 업무는 ①최저생활의 보장, ②청구권, ③무차별평등의 원리 등에 의거하여 ④자립의 조장을 목적으로 서비스를 제공함.

나. 일본의 복지분야 보조금제도

- 사회복지제도 개혁의 연혁 : 1986년부터 사회복지관련 3개 심의회 합동기획분과회를 중심으로 복지행정제도의 개혁방향에 대한 집중 검토가 시작되어, 2000년 “사회복지의 추진을 위한 사회복지사업법 등의 일부개정에 관한 법률”에 따른 ‘복지행정체제 기초구조개혁’이 실시됨.
- 일본의 사회복지제도 개혁의 방향은 다음과 같음.
 - 생활자기책임의 강조(조치제도에서 계약·이용제도로 전환),
 - 신자유주의에 입각한 시장원리의 도입(계약, 경쟁 요소 도입), 그리고
 - 지역복지의 추진(지자체중심 지역복지계획)
- 일본의 사회복지제도 개혁의 특징은 다음과 같음.
 - 중앙정부의 재정위기 극복 방안에서 출발: 개혁의 한계와 지방의 갈등 쟁점.
 - 기관위임적 복지행정사무의 단체사무화와 이에 대한 국고부담률 조정.
 - 사회복지관련 국고보조금 부담률의 삭감과 지자체의 집행자율 확대.

• • 일본의 국고보조금 개편 유형 • •

정리방안	주요내용	비고
폐지	목적을 달성하였거나 사회여건 변화로 존재의의를 잃은 사업	지방 이양
일반재원화	지방 사무로 동화, 정착, 정형화된 사무(회관 등 시설운영비 등)	
중점화	소액 보조금, 보조율 낮은 사업은 원칙적으로 폐지 또는 일반재원화하는 동시에 보조기준 인상	포괄 교부
교부금화	교부기준 중에서 객관적 지표에 따라 산정하는 비중 제고	
통합, 메뉴화	유사 보조금은 지방의 자주성 존중, 사무간소화 관점에서 통합 메뉴화	통합 보조
구분조정	부담금, 보조금 구분 변경	

정리방안	주요내용	비고
적정화, 완화	보조금 배부 조건 완화(시설 배치 및 설비기준 완화, 종합적 사업실시폭 확대, 직원 직명·가격에 대해 기술 조언만 제공)	개별 보조
수속 간소화	지방의 사무집행 원활화, 사무부담 경감차원에서 교부금 사전신청 간소화, 교부결정 신속화, 탄력화, 광역 및 중앙 부처에 대한 이중 수속 폐지	
유효활용 및 전용	사회경제 정세 변화에 따라 보조대상 자선에 속한 시설에 대한 행정수요가 설치 당시에 비하여 변했을 경우 일정기간 경과 이후에는 지방자치단체가 주민 소요에 부응할 수 있게 제도 및 운영을 대폭 탄력화, 단순화	
국가사업	민유림직할 치산 사업에서 대상 사업의 규모 요건이 종전에는 없었으나 “20억엔 이상”으로 명시. 직할항만 사업의 실시 기준 명확화	

다. 일본의 자원 배분제도

- 일본 지방자치단체의 수입은 지방세, 지방양여세, 지방교부세, 국고지출금, 지방채 등으로 구성됨. 이 중에서 지방세, 지방양여세, 지방교부세는 스스로의 결정에 근거해 지출할 수 있는 재원으로 일반재원이라 하고 국고지출금과 지방채는 용도가 정해진 특정재원임.
- 한편, 지방세는 대표적인 자주재원이며, 지방교부세 및 국고지출금은 자신의 노력으로 확보할 수 없다는 의미에서 의존재원이라고 함.
- 일본의 경우 정부 간 세원배분은 국세 58 지방세 42로 되어 있으며, 단일국가 중에서 일본은 예외적으로 지방세 비중이 높은 국가임. 그러나 세출을 기준으로 하면 일본은 국가 39 지방 61로 역전됨.

- 일본의 경우 국세의 대부분은 대도시에서 징수되고, 이의 대부분은 재정력이 열악한 농촌적 지방자치단체에 교부되어, 지역간 소득재분배가 이루어지고 있음을 알 수 있음.
- 지방세는 기준에 따라 다양하게 유형화할 수 있으나, 부가세, 독립세의 분류는 그 중의 하나임.(아래의 표 참조) 부가세, 독립세 분류의 기준은 세원의 공유 및 과세표준의 양태임.¹¹⁾

• • 일본의 조세체계 • •

(단위 : 억엔, %)

구 분		세 목	세 수	비 중	
국세	직접세	소득세, 법인세, 상속세, 기타	281,293	57.2	
	간접세	소비세, 주세, 휘발유세, 인지수입, 관세, 기타	210,846	42.8	
	국 세 합 계		492,139	100.0	
지방세	도 도 부 현 세	보통세	도부현민세, 사업세, 지방소비세, 부동산취득세, 담배세, 골프장 이용세, 특별지방소비세, 자동차세, 광고세, 수렵자동차세, 고정자산세, 법정외보통세	128,586	36.7
		목적세	자동차취득세, 경유거래세, 입렵세	17,276	4.9
	소 계		145,862	41.6	
	시 정 촌 세	보통세	시정촌민세, 고정자산세, 경자동차세, 시정촌담배세, 광산세, 특별토지보유세, 법정외보통세	187,224	53.5
		목적세	도시계획세 등	17,175	4.9
		소 계		204,399	58.4
	지방세합계		350,261	100.0	

* 주 : 사사오입으로 오차가 있음. 구법에 의한 세수 약 1억엔 포함.

* 자료 : 지방재무협회, “지방재정통계연보”, 2001, pp.481-421.

11) 독립세는 국가나 지방자치단체가 세원을 각각 독립하여 보유하고 독자의 과세표준에 의해서 과세하는 것을 말하고, 부가세는 다른 과세주체가 부과하는 조세에 부가하여 일정한 세율로서 그 본세의 납세의무자에게 부과하는 조세를 말함.

3. 영 국

가. 영국의 공공복지 전달체계

- 영국의 사회복지를 총괄하는 중앙부처는 보건사회보장성(DHSS)¹²⁾ 내의 사회보장부(Department of Social Security)이며, 그 아래 급여를 담당하는 두개의 국이 있음. 사회보장부는 지역사무소와 지방사무소에 관한 전반적인 통제와 모든 사회복지의 급여행정을 담당함. 지역사무소는 각출과 자산 조사급여 양자의 행정에 관여하고 있으며, 지방사무소는 각출에 의한 급여, 보충급여, 각출과 남용 등을 다루고 있음.
- 영국의 공공복지 전달체계의 특징은 사회보장과 사회복지서비스의 기관이 완전히 독립되어 있으며, 중앙정부와 지방정부의 사회복지업무가 명확히 분리되어 있다는 것임. 지방정부는 대인복지를 전담하고 있으나, 대인복지에 치중한 나머지 선별주의적인 사회복지가 주류를 이루게 되었고 인력에 있어서도 특정의 전문가의 역할이 강조되고 있어 사회복지예산이 부족한 지방정부가 충분한 서비스를 위한 예산과 인력을 충당하는데 있어서 곤란을 겪고 있음.

나. 영국의 공공복지 전달체계의 흐름

- 1970년 지방사회서비스법(LASSD)¹³⁾에 의해서 지방자치단체들은 사회서비스 위원회를 설치하고, 사회서비스국을 설치하여 광범위한 임무와 책임이

12) Department of Health and Social Security

13) Local Authority of Social Services Department

위임되었음. 주된 임무 중에는 아동법(Children's Act)에 기술되어 있는바, 정상적인 가족생활이 주어지지 못한 아동을 보호할 의무와 아동복지를 증진하고 문제아동을 위한 급여를 제공할 의무가 포함되고, 비행청소년의 법정보고서 작성과 감독, 중간치료도 LASSD의 업무로 추가됨.

- 영국의 사회서비스국과 지방사무소에서는 모든 사회서비스를 총괄적으로 가족과 지역사회의 요구에 초점을 맞추어 통합적으로 수용하되, 부족한 재원을 보다 효율적으로 사용하고, 보다 보편적인 서비스의 개발에 도움이 되는 관리체계를 창출함.
- 지방간의 차이는 있지만 영국에서의 개인사회복지서비스는 다음 4부분으로 그 영역이 구분되고 있는데 노인, 아동, 정신 및 신체장애자 등에 대한 거택보호(resident care), 이들에 대한 오락, 재활, 직업훈련, 교육 등을 행하는 일일보호(day-care), 복지요원이 정기적으로 이들의 주거지에 출장하여 청소, 세탁 등 일상생활을 돌보아주는 가정방문지원(domiciliary assistance), 그리고 사회복지 사업가에 의하여 행하여지는 개별상담(care work) 또는 현장상담(field work) 등이 있음.
- 또한 개인별 사회복지서비스는 국민보험이나 국민의료서비스 등과 비교해 볼 때 거의 지방정부의 책임 하에 이루어지고 있다는 점이 그 특징임.¹⁴⁾
- 공공복지서비스의 전달업무는 주로 지방사무소에서 취급하는데 그 절차는 다음과 같음.
 - 우선 도움이 필요한 수혜대상자가 지방자치단체 사회서비스국이나 지역

14) 심섭중 외, "비교사회복지론", 서울 유평출판사, pp.472~473, 1996.

사무소, 우체국에 비치된 복지서비스 청구양식에 필요한 사항을 기입한 후 그것을 우체통에 넣음.

- 신청서를 받은 지역사무소의 담당직원은 신청서를 받은 후 2~3일 내로 신청인의 집을 직접 방문하여 본인으로부터 사정을 듣는 등 조사를 실시함.
- 조사가 끝나면 지역사무소에 설치되어 있는 사회보장자문위원회에서 자격여부를 결정한 후, 선정된 사람에게 우체국통장으로 현금을 지급.

다. 영국의 자원배분제도

- 영국의 지방재정은 여러 가지 면에 있어서 우리나라와 상이함. 재정의 규모, 중앙정부와의 비교, 지방세 체계, 세입·세출부분을 중심으로 한국과 비교하여 영국의 지방재정이 지니는 특징은 다음과 같음.
- 첫째, 영국의 지방재정은 자립상태가 매우 낮은 특징을 보임. 영국의 지방재정은 우리나라와 마찬가지로 지방세 수입이 상대적으로 빈약한 반면 중앙정부로부터의 이전지출이 높음.(아래 표 참조)

• • 영국의 국제·지방세수입의 연도별 추이 • •

(단위 : 백만파운드, %)

	1970	1980	1990	1997	2001/02
국제	13,978(88.4)	59,110(87.7)	149,871(91.6)	272,964(96.2)	350.2bil(95.8)
지방세	1,827(11.6)	8,284(12.3)	13,758(8.4)	10,811(3.8)	15.4bil(4.2)
합계	15,805(100)	67,394(100)	163,629(100)	283,775(100)	365.2bil(100)

* 자료 : Central Stationary Office, United Kingdom National Account, 각 연도: Budget 2002, p.234.

* 주 : 1991년부터는 지방세 수입에 비 주거레이트 수입이 포함되지 않고 있음; 2001/02 자료는 단위가 10억 파운드로 되어 있음.

- 둘째, 영국의 지방세는 재산과세의 성격을 지니는 단일세목(카운슬세)으로 구성되며, 소비과세나 소득과세 성격을 지니는 것이 없음. 단일세목 체계로 인하여 지방재정에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 10% 내외로서 매우 낮은 실정임.
- 셋째, 지방재정 특히 지방세의 운영과정에서 조세의 혜택원리(benefit principle)가 크게 적용되지 않는 특징을 보임. 물론 19세기 말을 전후로 몇 가지 레이트들이 혜택과세적 특성을 지니기는 하였지만 그 규모나 중요성 면에서 큰 비중을 차지하지 못하였음.
- 네째, 1980년대 이후 지방재정에 대한 중앙정부의 통제경향이 매우 뚜렷함. 중앙정부는 지방재정의 총량을 규제하는 정책을 기조로 교부금, 지방세과세권, 지방채, 성과평가 및 감사 등을 통하여 지방재정에 직·간접적인 통제를 가하고 있음. 이에 대해 지방정부는 나름대로 “창조적 회계(creative accounting)”의 편법을 사용하는 한편 법적 대응 등 다양한 대응 전략을 모색하고 있음.
- 다섯째, 영국의 지방재정은 회계별 규모 면에서 경상회계가 90% 이상을 차지하여 자본회계보다 압도적으로 큰 특징을 보임. 재정자립 면에서 보면 자본회계의 재정자립도가 경상회계보다 높은 경향을 보이며, 지출구조면에서는 교육·주택·대인사회서비스·환경 분야를 중심으로 자본재정 지출이 이루어짐.
- 여섯째, 지방재정의 운영 면에서 민간의 기능이 강화되면서 민간계약위탁, 민간부문의 경쟁, 기업식 경영방법의 도입 등이 적극적으로 활용되는 경향을 보임. 특히 의무경쟁 입찰제도의 도입은 지방재정의 경영면에서 큰 변화를 보임.

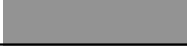
와 영향을 줌(최근에 동 제도는 폐지되었으나 동 제도의 취지와 지향하는 바는 그대로 다른 제도에 접목되고 있음). 그리고 전통적으로 지방공기업의 영역이 매우 제한적이고 규모가 작은 것도 영국 지방재정의 특징 중 하나임.

- 일곱째, 지방재정에 대한 감사제도가 발달하였고, 특히 감사제도는 회계감사는 물론 재정감사를 포함하여 재정운영과 관련된 보다 폭넓고 종합적인 진단 및 조언을 지방정부에게 제공함. 그리고 내·외부 감사에 의해 공표된 사항들을 대부분 다음번 예산편성 및 예산활동에 반영된다는 사실도 매우 중요함.
- 여덟째, 지방의 회계제도에 있어서 발생주의에 의한 복식부기제도가 채택되어 재정운영의 투명성과 책임성의 향상에 기여하고 있음. 이와 같은 회계제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 파악하고 증진시키는 데 중요한 역할을 하며 아울러 행정활동의 성과를 측정·비교하는 인프라로서 기여를 하고 있음.
- 마지막으로, 영국은 예산편성의 방법과 과정에 있어서 우리나라와의 차이를 보임. 먼저, 지방의 지출규모와 내역을 결정한 다음 세입에 대해 접근하는 방식을 취하고 있음. 영국 지방재정의 세입부문은 한국과 달리 교부금, 보조금 등 중앙정부의 이전재원 규모가 정해지면 나머지 필요재원을 지방세수입으로 충당하는 운영방식을 취함.
- 즉, 각 지방정부는 자신의 재정수요와 지방세 과세표준을 토대로 매년 지방세 부담액(세율)을 결정하는 방식으로 예산을 편성함. 우리나라와 같이 기본적으로 지방세 세율이 전국적으로 균등한 체계에서는 이러한 접근방식을 활용하기가 힘들.

지방자치단체의 복지재정부담 완화를 위한 제도적 개선방안

V

모두가 행복한 복지실현을 위한 정책제언



1. 재정조정에 의한 복지재정의 확충

가. 지방재정조정제도의 활용¹⁵⁾

- 우리나라에는 현재 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금, 등 3개의 지방재정 조정제도가 있음. 위의 지방재정조정제도는 중앙정부에 의한 지방재정의 원조라고 볼 수 있는데, 이에 대한 장점과 단점이 적지 않게 노출되고 있음.

1) 지방교부금

- 국가의 최저서비스기준들이 재정장치에 반영하기 위해서는 중앙의 이전 재정 중에서 지방교부세 제도의 기준재정수요 측정단위 항목들을 전면 개편해야 함. 지방교부세법시행령에 제시된 전체 31개 측정항목 중에서 지방의 회비, 공무원 인건비, 징세비 등과 같이 일반행정관리 관련 항목이 8항목이나 반영되고 있음. 반면, 지방정부가 필수적으로 공급해야하는 공공서비스에 대한 단위항목들은 지방의 다양성을 반영하지 못하고 인구수나 행정구역면적, 시설수와 같은 획일적 기준을 적용하고 있음.
- 현대사회의 유동성 요인(교통량, 유동인구, 주간상주인구 등)이나 복지수요를 반영하는 요인(노령화 지수, 장애인 인구, 차상위 계층을 포함한 빈곤인구 등)이 지방의 재정수요에 반영되어 재조정되어야 함. 특히 복지수요를 반영하는 요인에 가중치가 두어져야 함. 국고보조금의 지방이양사업에 대한 재원 조치는 국세의 지방세 이양보다는 지방교부세에 관련 수요가 충분하

15) 백종만, 「복지재정 분권화의 영향과 과제」, 복지동향 통권 제82호(2005.8), p.7

게 반영되어야 함. 지방이양 대상 사업의 특성을 고려해, 교부세 결정의 측정요소에 복지대상자, 복지시설 수 등을 중심으로 세분화 시켜서 실제 복지 재정 수요가 충분히 반영되도록 해야 함.

2) 국고보조금

- 포괄보조금제도 도입은 성과관리와 성과계약제도가 병행될 때 그 효과가 높아 질 수 있음. 이는 지방정부가 사회복지서비스에 대한 기획능력을 보유할 때 가능한 것임. 포괄보조금제도의 운영은 지역복지계획 수립과 연계하여 운영될 때 그 효과가 증대될 수 있음. 사회복지사무소 사업, 지역복지협의회 사업성과 등은 지방의 사회복지서비스 기획능력 및 집행능력을 고양시키는 수단이 될 수 있음.
- 국고보조 지방비 부담 비율은 거의 일률적으로 이루어지고 있어서 지방의 재정격차를 반영하지 못함. 지방자치 단체별로 '재정력지수'에 따라 차별적으로 부담비율이 정해져야 함. 특히 기준 재정수요액을 산정함에 있어서 주민들의 복지욕구를 반영할 수 있는 지표를 개발해 적극 활용해야 함. 포괄보조를 원칙으로 하되 정부의 장기적인 사회복지서비스 발전정책과 관련되는 사업은 개별보조를 유지하는 것이 바람직함.
- 예컨대 노인요양보장제도 도입을 위한 인프라 구축, 사회복지 전달체계 선진화를 위한 사회복지사무소 시범사업과 같은 것들은 국가전체의 사회복지서비스 인프라 구축을 위한 핵심사업이기 때문에 중앙정부가 정책목표를 달성할 때까지 개별보조를 할 필요가 있음.

- 기존의 국고보조사업은 사업별 성격 및 우선순위, 재원부담 등에 관한 전반적인 재검토를 통해 지원의 효율성이 상실되었거나 지원목적이 달성된 보조금은 과감히 폐지하거나 축소하며, 신규재원이 필요하다고 인정되는 분야도 기존 사업을 대체하는 범위 내로 한정하는 것이 바람직함. 보조금에 대해선 정기적으로 재검토를 해나가야 하며, 일몰법이나 보조금체감제도의 도입을 통해 타성에 젖은 비효율적 보조금 지급을 차단해야 함.

3) 지방양여금

- 지방양여금의 경우 도입과정에서 종전의 국고보조금사업의 일부를 수용했는데 제도가 가지고 있는 본연의 의의를 살리지 못하고 있음. 또 세원의 공동이용이라는 측면에서도 국고보조사업을 대신하는 성격이 커 지방재정조정제도 상호간의 역할분담에서도 문제점을 노정시키고 있음.
- 장기적으로는 양여금 관련 특별회계를 폐지하고, 세입세출을 일반회계로 이관하여 양여금 사업 중 국가시책상 필요하거나 국가의 직접지원이 보다 효과적인 사업은 포괄적인 국고보조금 형태로 운영하는 것이 바람직함. 중앙정부는 지방정부의 소규모사업까지 일일이 통제하는 것보다 양여금의 사업 중 국고보조율이 일정한도를 넘는 경우에는 지방자치단체의 추진사업으로 이양해야 할 것임.
- 이상 언급한 개별제도의 개선방안은 3개 제도의 조화라는 전제 하에 총체적인 제도개편이 이루어져야 할 것임.

나. 지방복지지출체계의 효율화

- 지방자치단체의 사회복지예산이 전체 세출예산의 15%정도를 점유하고 있는 현실을 고려할 때, 복지재정의 효율성을 기하기 위해선 효율성에 입각해 지방복지지출체계를 개선해나가는 것이 급선무임.

- 지역주민의 복지에 대한 욕구와 복지국가 건설에 대한 국민적 기대감 등으로 지방정부의 사회복지비는 갈수록 증가할 것으로 예상됨. 그러나 복지비가 늘어난다고 해서 자동적으로 사회복지 향상을 가져오는 것은 아님. 사회복지행정체계에 대한 효율성의 추구가 우선 되어야 함. 이 효율성의 추구는 사회복지영역에도 합리성이 내재된 경영의 원칙, 경쟁의 범칙이 적용되어야 한다는 것을 의미함.

- 우리나라의 지방복지행정은 행자부의 일반행정에 편입되어 있기 때문에 행정에 대한 전문성이 결여되어 있을 뿐만 아니라 담당공무원들이 공지도 갖지 못하고 있는 것으로 평가되고 있음. 따라서 일반 행정업무와는 차별화된 사회복지담당 부서의 독립이 필요하며, 별도의 직군을 신설하는 방안도 적극 검토해야 함. 사회복지전산망 등 보건복지 관련 망 첨단화도 필요함.

다. 지방세 과세의 자주권 확대, 비과세 및 감면의 축소¹⁶⁾

- 지방세 세원의 세율은 지방자치단체가 결정하는 것이 원칙임. 그러나 지방세의 세율을 발굴하는 것도 쉬운 일이 아니고 새로운 세목을 신설하는 것도 어려운 현실임. 현재 지방자치단체가 탄력세율로서 세율을 가감할 수

16) 이상용, 「복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략」, 2007, p.25

있는 것은 자동차세, 주민세, 지역개발세, 사업소세, 도시계획세 등을 꼽을 수 있음. 그러나 실제로 활용되는 것은 지역개발세 뿐임.

- 현재 지방세 비과세 감면규모는 1조 5000억원에 달하고 있음. 이 막대한 지방세 비과세 감면의 축소와 정비가 요구됨. 그와 함께 비과세 대상을 과세 대상으로 전환시키는 작업도 병행해 이루어져야 함.

2. 조세에 의한 복지재정의 확충

- 복지재정 부담률을 결정하는 요인은 재정수요측면의 요인과 재정공급측면의 요인으로 나누어 볼 수 있음. 재정공급측면은 조세부담능력(taxable capacity)을 반영하는 것으로서 경제력 등 재정공급능력과 비례하는 것임. 조세부담능력과 관련된 변수로서는 개발단계, 산업구조, 및 대외개방도 등을 들 수 있음.
- 재정수요측면은 세수증대노력(tax effort)을 반영하는 것임. 재정수요가 다를 경우 세수증대노력도 차이가 날 수밖에 없음. 이와 관련된 변수로는 정부소비지출과 정부투자지출, 그리고 기능적 변수로서 국방비, 교육비, 주택 및 지역개발비, 사회보장비, 경제개발비 등을 들 수 있음. 수요와 공급 측면을 고려한 복지재정 확충안을 제시함.

가. 조세유인책의 활용

- 사회보험가입자가 민간보험에 가입하여 보험료를 납입한 경우 일정한도 내에서 소득공제를 해주는 제도가 대표적인 예임. 사회보험과 연계된 이러한 감면 제도는 단기적으로는 조세수입 감소의 단점이 있지만, 장기적으로는 민간보험가입의 비중을 높일 수 있으므로 복지재정 부담을 줄이는 효과를 거둘 수 있음.

나. 연금 소득에 대한 과세

- 이 방안은 연금제도가 안정적으로 정착되는 시점에 도입이 검토되어야 할 제도임. 우리나라와 같이 공적 사적 영역을 통한 노후대비 수준이 미흡한 단계에서는 국민적 공감대를 형성하기 어려운 제도라고 할 수 있음.

- 현재 우리나라의 모든 연금 소득은 비과세 되고 있음. 다만 퇴직 일시금의 경우 낮은 세율의 과세가 되고 있지만 사실상 비과세나 다름없음. 미국의 경우, 1984년부터 연금소득에 과세하여 사회보장재정 압박요인을 크게 완화시킨 바 있음. 이 제도 실시의 타당성은 이론적으로 각출한계에서 세제 혜택을 부여하게 되면 급부단계에서 과세함이 타당하다는 것임. 연금소득을 과세하여 조성된 재원은 자체적인 기금을 조성하여 연금기금에 전입하거나 일반회계에 전입하는 방안을 모색해 볼 수는 있음.

3. 행정기능의 재조정과 복지기능의 효율화

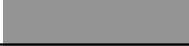
- 기존의 사회복지제도의 체계, 운용방식 그리고 재원조달방법을 합리적으로 재조정하는 작업을 통해 기능의 효율성 제고와 재정의 효율성을 달성하는 것이 필요함. 이는 각종 사회복지제도는 현재의 재원조달방식을 유지할 경우 장기적으로 재정상 심각한 문제점을 내포하고 있기 때문에 원점에서부터 다시 검토해나가는 발상의 전환이 필요함.
- 중앙정부와 지방자치단체간 행정기능에 대한 재조정은 복지기능의 효율화라는 측면과 지방자치의 정착이라는 측면에서 당연히 추진해야 할 과제임. 말하자면 중앙정부는 전국적인 규모의 복지정책의 수립분야를 담당하고, 지방자치단체는 복지의 실천분야 및 기초복지업무를 담당하도록 해야 함. 그러나 우리나라의 경우 중앙정부가 지방자치단체에서 해야 할 집행업무까지 담당하고 있고 특히 민간기관이 담당해야 할 분야까지 과도하게 규제하고 있는 것으로 판단됨. 사회복지에 대한 세계적인 추세는 정부업무를 민간기관으로 이양하고 있음. 따라서 지자체로의 업무이양은 바람직한 추세이지만, 이를 업무의 자율성과 재정 안정성을 동시에 보장하는 합리적 재조정이 필요한 시점임.
- 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스 분야로 대별되는 복지사업 관련 업무 중, 사회보험은 자본주의적 모순의 시정과 함께 소득 재분배의 성격을 가지고 있으므로 중앙정부가 중요한 책임과 권한을 가지고 있어야 함.
- 공적부조업무도 국민의 기본권 보장을 위한 사업성격이 강해서 중앙정부가 정책방향과 기준을 정해 놓고 지방자치단체는 주민을 직접 접촉하고 주민

의 애로사항을 직접 현장에서 보고 느끼는 위치에 있음. 이러한 성격을 반영해 공적부조 예산은 지방자치단체에 포괄 국고보조금 형식으로 전환시키는 방안을 검토해야 할 것임.

- 사회복지서비스도 공적부조와 같은 맥락에서 중앙정부가 기준을 정하고 정책의 큰 틀을 만들어야 하지만, 지방정부가 집행해야 하는 영역임. 재정여건이 성숙할 때까지는 중앙정부가 일정부분 부담해야 하며, 지방자치단체의 부담부분을 단계적으로 높여나가야 함. 지방자치단체가 감당하지 못하는 부분은 차별적인 국고 보조가 필요함.

VI

참 고 문 헌



- 강혜규, 「지방자치단체 사회복지예산 편성의 현황과 과제」, 복지동향 통권 제86호(2005.12)
- 김승권 등, 「2006년 지방자치단체 복지종합평가 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2007
- 김재훈, 「사회투자와 정부간 재정관계」, 2007
- 김현아, 「형평화보조금에 대한 논의」, 『재정포럼 2007년 2월호』, 2007.2
- 문형표, 「21세기 복지수요의 전망과 중앙정부의 복지지출의 적정규모」, 사회복지, 1997, 여름호
- 박순일, 「한국복지재정의 실태와 재정화대방안」, 사회보장연구, 제12권, 제2호, 1996
- 박진하, 「지방자치 실시후의 사회복지 재정 변화 추이와 확충 방안에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000
- 박찬용, 「사회보장발전 목표설정과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 1999
- 백종만, 「복지재정 분권화의 영향과 과제」, 복지동향 통권 제82호(2005.8)
- 신관호·신동균, 「소득분포 양극화의 특성과 경제·사회적 영향」, 2007
- 안종범, 「조세제도를 통한 사회복지재원 조성방안」 사회복지, 여름호, 1997
- 유일호, 「지방복지재정의 확충방안」, 사회복지, 133호, 1997
- 유한욱, 「재정효율성제고를 위한 시장원리 활용방안-바우처제도를 중심으로」, 2006
- 이동수, 「한국복지행정의 지방자치실제」. 한국지방자치학회보. 제12권 제1호, 2000
- 이상용, 「복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략」, 2007
- 이인재 등, 「사회보장론」, 나남출판사, 1998

- 이재원, 「사회투자정책과 국가재정운영과제」, 2007
- 이형호·정성범, 「지방정부에 있어서 복지재정의 문제점과 확충방안」, 복지행정 논총, 한국복지행정학회, Vol.12, 2002
- 임성일, 「사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립」, 2007
- 정성범, 「한국정부의 생산적 복지의 실태와 방향」, 복지행정 논총, 한국복지행정학회, Vol.10, 2000
- 한국지방행정연구원, 「FY 2005 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 2006

VII

부 록



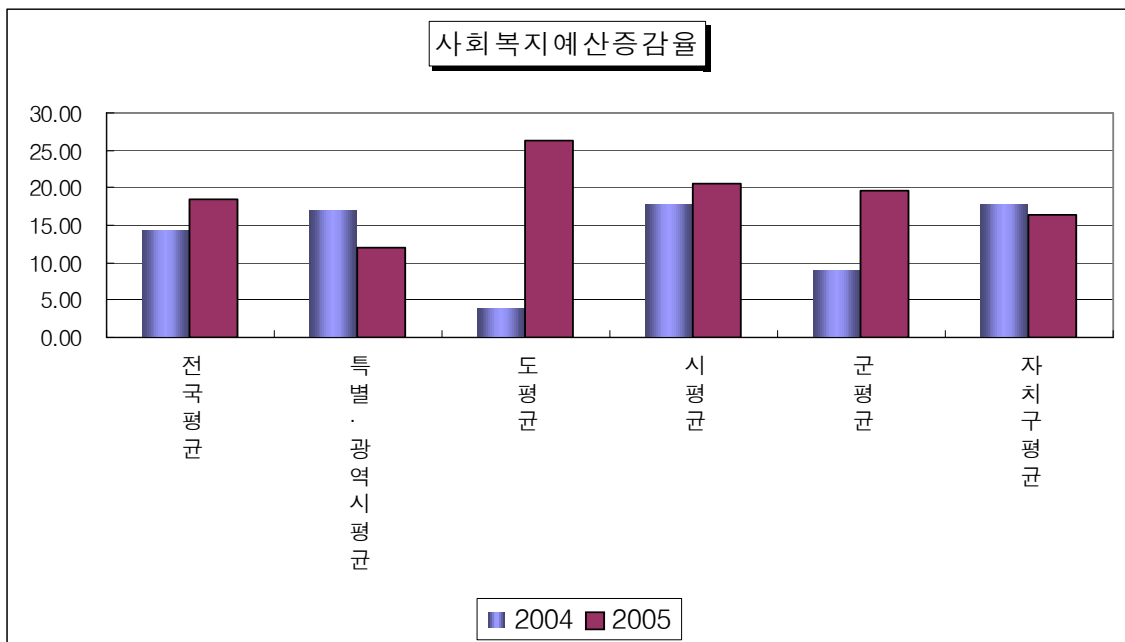
1. FY17)2005 지방자치단체 재정분석 종합보고서

(복지부문)

2006.12 한국지방행정연구원

• • 사회복지예산 증감율 • •

	2004	2005
전국평균	14.20	19.39
특별·광역시평균	17.18	11.94
도평균	3.88	26.37
시평균	17.87	20.63
군평균	8.98	19.57
자치구평균	17.79	16.47



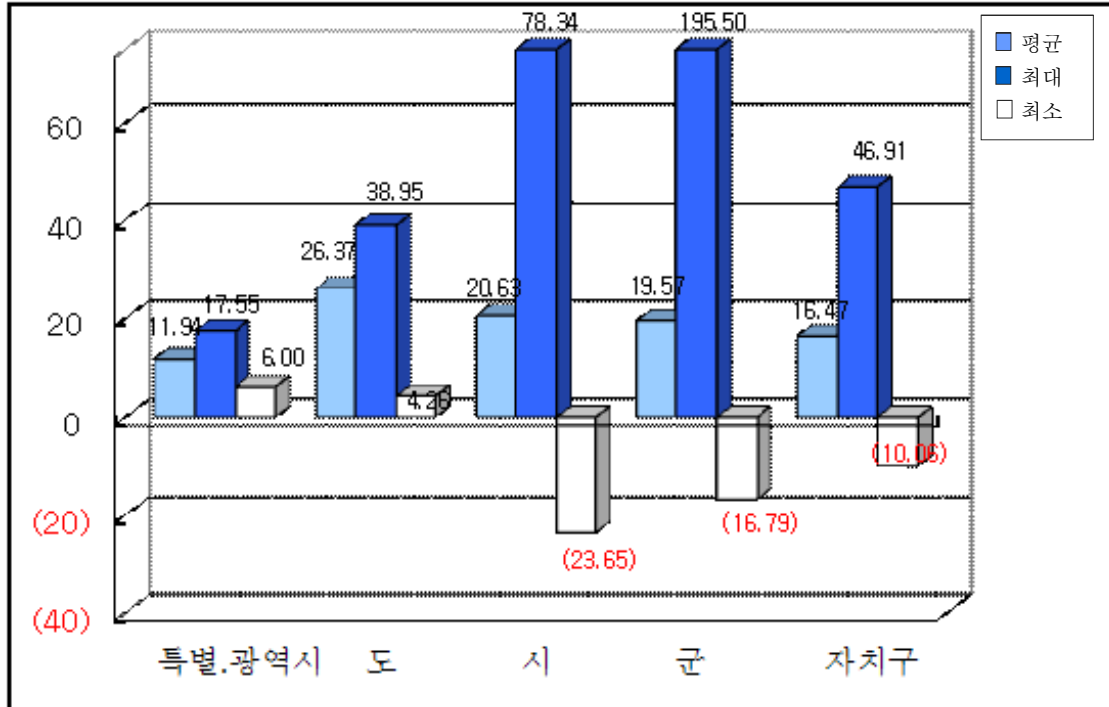
- 사회복지예산증감율이 2004년도에 비하여 2005년도에는 5%p 이상 신장되었으며, 도, 시·군의 사회복지예산증감율이 크게 신장되었음. 이는 분권교부세 부족재원 확충, 복지재정 수요증가 등의 요인에 의한 것이며, 이는 지방자치단체에서 사회복지부문에 과거보다 더 많은 예산을 배정하고 있기 때문임.
- 특별시·광역시, 자치구의 사회복지예산증감율은 다소 부진한데, 그 이유는 광역시의 재정여건 악화로 본청은 물론 자치구 복지예산 확대에 애로가 있기 때문으로 판단됨.

□ 분석결과

- 사회복지예산의 증가율은 '05 회계연도 전국 평균은 18.39인데, 이는 '04 회계연도 전국 평균(14.2%)에 비하여 크게 증가한 것임.
- 자치단체 유형별로 보면, 도·시·군은 전국 평균을 상회하고 전년에 비해 크게 증가한 반면에 특별·광역시 및 자치구는 전국 평균을 하회하고 전년보다 오히려 감소한 것으로 나타남.

구분	전국	특별·광역시	도	시	군	자치구
2004	14.20	17.18	3.88	17.87	8.98	17.79
2005	18.39	11.94	26.37	20.63	19.57	16.47

□ 자치단체별 사회복지예산증감율 그래프



□ 자치단체 유형별 분석

< 특별 및 광역시 > - 평균 11.94

지 표 값	단체수		대상단체
	전체(7)	%	
20 이상	-	-	-
15 이상 ~ 20 미만	1	14	광주(17.55)
10 이상 ~ 15 미만	4	57	인천(13.05), 대전(12.79), 서울(12.46), 부산(12.16)
5 이상 ~ 10 미만	2	29	울산(9.39), 대구(6.00)
5 미만	-	-	-

○ 특별시 및 광역시의 사회복지예산증감율은 평균 11.94%로 전국평균 18.39%에 비하여 낮은 수준을 나타내고 있음. 울산광역시 및 대구광역시를 제외하고는 모두 평균 보다 높은 비율을 나타내고 있음.

< 도 > - 평균 26.37

지 표 값	단체수 / %		대상단체
	전체(9)	100	
20 이상	5	56	경기(38.95), 전남(30.92), 경남(27.14), 전북(24.11), 경북(23.73)
15 이상 ~ 20 미만	2	22	강원(17.47), 충남(17.33)
10 이상 ~ 15 미만	1	11	제주(14.31)
5 이상 ~ 10 미만	-	-	-
5 미만	1	11	충북(4.26)

- 도의 사회복지예산증감율은 평균 26.37%로 전국평균 18.39%에 비하여 높은 수준을 나타내고 있음. 경기도, 전라남도, 경상남도의 사회복지예산증감율은 도 평균 보다 높으며, 충청북도는 타 도에 비하여 상대적으로 매우 낮은 증감율로 나타나고 있음.

< 시 > - 평균 20.63

지 표 값	단체수		대상단체
	전체(75)	% 100	
20 이상	43	57	정읍(78.34), 의정부(63.06), 남양주(62.07), 계룡(51.76), 포항(50.69), 평택(49.45), 시흥(43.02), 광주(41.06), 동두천(40.01), 파주(39.11), 거제(38.94), 하남(38.70), 남원(38.49), 창원(36.46), 군포(34.57), 오산(33.67), 원주(33.45), 안양(32.20), 충주(31.28), 진주(31.25), 아산(30.36), 영주(30.17), 화성(29.84), 양주(28.97), 성남(28.43), 통영(27.56), 김포(27.05), 경주(26.51), 논산(26.25), 청주(26.12), 군산(24.99), 경산(24.96), 목포(24.67), 전주(24.24), 보령(24.20), 사천(24.03), 진해(24.02), 안산(23.50), 용인(23.09), 의왕(22.78), 익산(21.53), 상주(20.81), 안동(20.30)
15 이상 ~ 20 미만	4	5	서산(19.58), 문경(19.23), 마산(15.87), 부천(15.73)
10 이상 ~ 15 미만	8	11	양산(13.91), 구리(13.72), 순천(13.19), 구미(12.88), 수원(12.28), 광양(11.41), 김해(10.93), 고양(10.49)
5 이상 ~ 10 미만	6	8	포천(9.32), 춘천(9.02), 제천(8.62), 이천(8.52), 태백(6.79), 김제(5.82)
5 미만	14	19	속초(4.58), 천안(3.83), 김천(3.73), 동해(3.02), 영천(2.26), 밀양(1.72), 안성(-0.01), 여수(-0.84), 나주(-2.37), 공주(-2.50), 과천(-4.80), 강릉(-9.26), 광명(-19.06), 삼척(-23.65)

○ 시의 사회복지예산증감율은 20.63%로 전국평균 18.39%에 비하여 소폭 높은 수준이며, 45개 시가 전국 평균을 상회하고 있으며, 삼척시 등 8개 시는 사회복지예산이 전년도에 비하여 감소하였음.

< 군 > - 평균 19.57

지 표 값	단체수		대상단체
	전체(86)	%	
20 이상	35	41	울주(195.50), 가평(131.92), 서천(58.77), 하동(57.48), 진도(56.66), 곡성(55.33), 영양(48.65), 강진(46.22), 부안(45.43), 거창(43.09), 연기(42.33), 금산(42.04), 기장(40.74), 합천(38.77), 홍천(38.02), 함양(37.53), 연천(37.44), 보성(34.86), 담양(34.84), 경남 고성(32.19), 증평(31.20), 완주(29.41), 남해(28.63), 강화(28.54), 양평(27.33), 양양(27.05), 순창(26.94), 단양(26.84), 화순(26.63), 고창(24.83), 횡성(23.81), 영덕(23.80), 인제(22.91), 부여(21.82), 예산(21.25)
15 이상 ~ 20 미만	7	8	함평(19.55), 철원(19.33), 고흥(19.06), 장성(19.00), 홍성(18.97), 청양(15.99), 청원(15.73)
10 이상 ~ 15 미만	11	13	영광(13.94), 옥천(13.46), 정선(12.99), 여주(12.90), 임실(11.79), 평창(11.77), 양구(11.72), 청도(11.55), 태안(10.78), 무안(10.59), 무주(10.26)
5 이상 ~ 10 미만	10	12	고령(9.74), 신안(7.82), 달성(7.39), 함안(7.34), 군위(6.62), 장수(6.41), 화천(6.29), 의령(6.09), 진천(5.96), 의성(5.01)
5 미만	23	27	울진(3.15), 구례(3.00), 영동(2.07), 청송(1.62), 음성(1.54), 칠곡(1.01), 영암(-0.50), 당진(-1.25), 해남(-2.16), 장흥(-2.63), 창녕(-3.25), 보은(-4.67), 강원 고성(-4.93), 옹진(-5.04), 완도(-5.53), 산청(-6.03), 영월(-6.62), 성주(-7.03), 울릉(-8.44), 예천(-11.01), 봉화(-12.33), 괴산(-12.57), 진안(-16.79)

- 군의 사회복지예산증감율은 19.57%로 전국평균 18.39%에 비하여 소폭 높은 수준이며, 35개 군이 군 평균을 상회하고, 17개 군은 사회복지예산이 전년도에 비하여 감소하였음.

< 자치구 > - 평균 16.47

지 표 값	단체수		대상단체
	전체(69)	%	
20 이상	36	52	울산 북구(46.91), 대구 북구(36.78), 대구 동구(36.46), 울산 동구(35.91), 서울 은평(33.65), 대구 서구(31.04), 서울 강동(29.91), 인천 서구(29.83), 인천 남동(29.40), 광주 광산(28.65), 대구 달서(26.06), 서울 강남(25.41), 서울 종로(25.29), 광주 북구(24.36), 서울 서대문(23.88), 부산 사상(23.63), 부산 동구(23.43), 부산 금정(23.30), 대구 남구(23.29), 인천 부평(23.26), 서울 관악(23.25), 울산 남구(23.14), 광주 서구(23.01), 서울 중구(22.81), 대구 수성(22.81), 서울 노원(22.63), 부산 동래(22.17), 인천 연수(21.87), 부산 해운대(21.74), 울산 중구(21.47), 대구 중구(21.28), 부산 연제(21.07), 서울 용산(20.65), 서울 금천(20.61), 광주 동구(20.36), 서울 강서(20.13)
15 이상 ~ 20 미만	12	17	광주 남구(19.84), 부산 북구(19.60), 대전 대덕(19.37), 부산 영도(19.34), 대전 동구(18.97), 대전 중구(18.94), 부산 남구(18.23), 부산 진구(17.96), 대전 유성(17.47), 부산 수영(16.95), 서울 구로(15.81), 서울 광진(15.26)
10 이상 ~ 15 미만	10	14	서울 동대문(14.11), 부산 중구(13.87), 부산 사하(13.64), 인천 계양(13.61), 서울 중랑(12.89), 인천 남구(12.80), 서울 성북(12.65), 서울 도봉(11.67), 서울 마포(10.76), 서울 송파(10.33)
5 이상 ~ 10 미만	4	6	서울 동작(9.22), 인천 중구(6.32), 부산 강서(6.16), 대전 서구(5.10)
5 미만	7	10	서울 강북(4.12), 부산 서구(3.44), 서울 영등포(3.36), 서울 양천(-0.53), 인천 동구(-1.18), 서울 성동(-1.59), 서울 서초(-10.06)

○ 자치구의 사회복지예산증감율로 16.47%로 전국평균 18.39%에 비하여 소폭 낮은 수준이며, 46개 자치구는 자치구 평균을 상회하고, 서초구 등 4개 자치구는 사회복지예산이 전년도에 비하여 감소하였음.