

---

# 2015년 정책이슈 발굴 세미나

---

2014.10.23(목) 오전 10시  
KTX 용산역 소회의실

주최 : 전북발전연구원 정책사업연구부, 여성정책연구소 사회복지팀





## **주제발표 1.**

# **지방재정 관련 주요 현안과 중앙-지방간 재정관계 정립방안**

김홍환 (전국시도지사협의회 선임연구위원)

## I. 글 머리에

2008년 세계경제위기로 촉발된 국내 경제의 침체와 관련하여 지방정부는 재정조기집행, 교부세액 감소 등 지방재정여건이 악화되고 있다. 2010년 이후 저출산·고령화 등 사회복지 재정의 폭발적 증가로 지방재정난은 가중되었고, 이로인해 지방재정에 대한 관심이 증대되고 있다. 특히, 2011~13년 취득세 인하에 따른 지방세수 감소, 영유아무상보육에 따른 지방재정부담 확대 등은 주요 이슈로 논의되었다. 본고는 최근 지방재정과 관련된 주요이슈에 대해 검토하고자 한다.

재정이슈에 대한 검토는 학술적 논의가 아니며, 정보 전달을 중심으로 한다. 특히, 지방재정이 지방입장에서 접근하는 측면이 크므로 객관적인 학술적인 논의보다 지방재정 확충 입장에서 접근하고자 한다.

정보전달의 세가지 방향으로서 첫째, 지방재정현황에 대한 전체적 조망을 통해 지방재정현황을 분석하고, 둘째, 지방재정과 관련된 주요 이슈를 분석하고자 한다. 마지막으로 이슈에 대한 합리적 지방재정관계 정립방향으로서 국고보조사업 조정의 필요성과 방안을 살펴본다.

내용으로서 지방재정 현황에 대한 분석은 중앙-지방 재정관계에 대한 이론적 검토, 중앙-지방 세입·세출연계구조, 중앙-지방 자원배분 현황, 지방재정의 가용재원 규모 추산 등을 통해 제시하고자 한다. 지방재정과 관련된 주요 이슈는 현재 재정이슈와 밀접하게 연관되어 있는 2013년도 9.24조치, 경제혁신 3개년 계획, 지특회계 개편 동향, 담배세제 개편 순으로 살펴 본다. 주요 내용의 변천과정 및 지방의 입장 등을 종합하여 제시하고 한다. 그리고 중앙-지방간 재정관계 정립방안으로서 국고보조사업 구조조정에 대하여 살펴본다. 현재, 지방교부세가 산식에 의해 배분되고, 특별교부세 규모도 줄었기 때문에 지방재정에 대한 통제장치로서 기능하지 못한다. 오히려 차등보조율, 임의적 보조사업 등 국고보조사업이 현행 중앙-지방 재정관계를 결정짓는 요인으로 판단되기에 국고보조사업 조정의 필요성, 국고보조사업 조정의 중·단기적 대안을 제시하고자 한다.

## II. 중앙-지방 재정현황

### 1. 정부간 재정관계의 개념

정부간 관계(InterGovernmental Relations; IGR)는 연방주의(Federal System)를 채택하고 있는 미국에서 사용되기 시작한 개념이다. 특히, 미국은 연방정부가 각 주의 합의로 탄생한 것이므로 연방정부와 연방을 구성하는 각주 간의 관계에 대한 학문적 관심은 어찌면 당연한 것일 수도 있다. 그런데 이와 같이 미국의 연방시스템을 이해하기 위한 수단으로서 등장한 정부간 관계론이 단일국가(Unitary System)인 유럽국가 및 일본 등에서도 일반적 용어로 사용되고 있다.

Griffith(1966)는 유럽의 중앙과 지방과의 관계를 고찰하는데 있어 지방정부는 자율성이 있으며, 따라서 중앙정부가 제공하는 전국적 최저서비스 이외의 지방공공재를 생산할 수 있다고 주장한다. Wright(1988:36~39)는 정부간 관계론의 관점을 정부 계층간의 단순한 제도적 관계가 아니라 다양한 상호작용임을 분명히 하고 있고, Rhodes(1980:299-300)도 정부간 관계파악에 대해 권력과 의존의 개념을 중시하면서, 권력을 보다 정확하게 파악하기 위해 권력을 세 가지로 구분하고 있는데, 이는 자원(resources)으로서의 권력, 지배적인 상호작용(rule-governed interaction)으로서의 권력, 편견의 동원(mobilization of bias)으로서의 권력이다. 또한 트라마쓰(村松岐夫, 1987:248)도 정책결정 및 집행과정에서의 중앙과 지방간의 정치적 관계를 통해 정부간 관계 분석을 시도하고 있으며, 이를 통해 중앙이 중앙정책의 원활한 집행을 위해서는 지방에 의존하는 측면이 있음을 지적하고 있다. 즉, 정부간 관계론에서는 지방정부의 자율성을 전제하고 접근하고 있는 것으로 보아야 한다. 따라서 정부간 관계의 분석은 중앙정부나 상위 지방정부의 하위 지방정부에 대한 통제와 이에 대한 지방정부의 대응과정을 파악하는 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 정부간 관계이해를 통해, 정부간 재정관계에 대한 두 가지 의의를 구할 수 있다. 첫째는 정부간 관계의 척도로서의 재정관계이며, 둘째는 정부간 재정관계에 대한 분석 관점이다.

첫째, 정부간 관계의 척도로서의 재정관계에 대해 살펴보고자 한다. 예를 들어 설명하면, 2010년 도입된 지방소비세는 중앙-지방간 정치활동의 결과라는 것은 부인할 수 없다. 그리고 이와 유사한 형태의 자원확보 경쟁은 중앙-지방정부간 지속될 것이다. 따라서 현재상태의 지방재정에 대한 통제와 자율의 정도는 그간의 중앙-지방간 관계의 결과적 성격을 가지므로 정부간 재정

관계의 측정은 정부간 관계를 나타내는 척도로서의 성격을 가진다는 것이다. 특히, 계량적인 척도이므로 질적 연구보다는 객관적인 지표가 될 수 있다는 장점이 있다. 예로서 다시 지방소비세를 살펴보면, 제도 도입자체에 의의를 둔다면 지방정부가 자원확보 경쟁에서 승리한 것으로 평가할 수도 있다. 하지만, 지방소비세가 최초 부가가치세의 10~20%를 목적으로 하였는데, 최종적으로 5%로 결정된 것에 의의를 둔다면 중앙정부가 승리한 것으로도 볼 수 있다. 즉, 재정규모를 통해 정부간 재정관계를 파악한다는 것은 질적연구의 한계를 보완하는 양적 척도를 확보하는 것이다.

둘째, 이론적 배경을 통해 확인할 수 있는 것으로서 정부간 재정관계의 분석의 관점을 지방재정 전반의 내용을 대상으로 하는 것이 아니라 중앙정부 또는 상위 지방정부에 의한 하위지방정부에 대한 재정적 통제와 이에 따른 지방정부의 대응을 파악하는 것이어야 한다. 일부 학자들에 의해 정부간 재정관계의 분석의 관점을 수직적 및 수평적 재정력 격차, 보조금의 유형·목적·효과, 재정책임성의 결여, 재정지원의 비효율성과 불공평성 등 다양하게 제시하는(김현아, 2008:188)데 이는 정부간 재정관계 분석의 의미를 다소 희석시키는 것이 아닌가 한다. 정부간 관계의 역동성에 초점을 맞추는 것이 정부간 관계론인데, 수평적 재정불균형의 주된 요인이 지역의 불균형 발전에서 초래된 것이지 정부간 관계에서 기인한 것이 아니기 때문이다. 따라서 정부간 재정관계의 분석관점은 정부간 재정통제와 이에 대응하는 개념으로서 재정자율성에 초점을 맞추어야 한다. 본 연구에서는 정부간 재정관계가 척도의 성격을 지닌다는 점과, 통제규모의 파악이 중요하다는 점 등을 고려하여, 2009년 현재 지방정부에 대한 중앙정부 또는 상위지방정부의 재정통제 정도를 재정규모로서 분석하고자 한다.

## 2. 재정통제의 방법 및 유형

지방재정의 통제는 크게 두가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 중앙정부 또는 상급자치단체에 의한 통제이며, 다른 하나는 시장기체에 의한 통제다. 중앙정부 또는 상급자치단체에 의한 통제는 국가의 전체적인 정책목적 또는 광역지역에 대한 정책목적이 달성되도록 지방정부의 재정을 특정 목적에 투입되도록 강제하는 것을 말하며 이를 수직적 통제라 할 수 있다.

시장기체에 의한 제약은 지방자치단체의 재정운용을 규율하는 시장 메카니즘으로서 예를 들면, 지방채 발행에 대한 자본시장의 규율, 정치적 경쟁시장, 이동성이 높은 생산요소를 소유한 기업가의 지역간 이동, 지방선거에서 자치

단체 재정운영의 성과평가 등이 그것이다(곽채기, 2005). 이를 바탕으로 지방재정에 대한 통제를 이념적으로 구분하여 보면 다음 그림과 같다.

<그림 I -1> 지방재정 통제 방법

수직적 통제	강	I형	II형
	약	III형	IV형
		약	강
시장(수평적)통제			

자료: Rodden, et al.(2003), 곽채기(2005:17) 재인용

지방재정의 수직적 통제, 즉 재정측면에서의 정부간 관계와 관련하여 곽채기(2005:18)의 연구에서는 세가지 모델을 제시하고 있다. 지방재정의 운영시스템을 집권모델, 통합모델, 경쟁적 분권모델 등으로 구분하고 있는데, 바람직한 모델로서 경쟁적 분권모델을 제시하고 있으며, 현재 우리나라의 상황에서는 통합모델의 하위분류인 협조적 분권모델로 변화해야 한다고 주장한다.<sup>1)</sup>

<표 I -1> 정부간 재정관계 유형

비교 기준	경쟁적 분권모델 (seperationalist model)	통합 모델 (integrationist model)		집권 모델 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이 념	경쟁, 차별화	국가통합. 다양성의 조화 설명책임	획일.평등	개발.통합
세울결정권	지방자율	지방 자율 결정 단 세율격차 낮음	제한 범위 내에서 지방결정(실제 획일적)	제한
세원배분	세원분리, 지방세 응징과세	조정적 중복과세 높은 자주재원 비율	세수분할 우위 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
정 부 간 재원이전	외부성 대응 보조금 지방재정조정가능 취약	낮은 비율 포괄보조금 중심 기회 평등적 재정조정제도 운영	높은 비율 특정보조금 우위 결과 평등적 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
문제점	재분배저하 지역격차 발생	국가정책과 정합성	설명책임 결여 예산제약 연성화	지역지배 불투명, 부패

자료 : 곽채기(2005:18) 일부 수정

위 표를 통해 살펴보면, 재정통제는 크게 세울결정권, 세원배분의 정도와

1) 곽채기는 이러한 유형구분을 통해 우리나라의 정부간 재정관계를 “행정적 분권 모형”으로 제시하고 있으며, 손희준(2006:21)은 지방세제의 경우는 집권모형에 가깝다고 평가한다.

정부간 재원이전의 방법 등 세 가지 측면에서 접근하고 있다. 즉, 세율결정 권한이 클수록, 세원 측면에서는 자체재원 또는 자주재원의 비율이 높을수록, 재원이전 측면에서는 보조금의 특성이 대응보조금 또는 포괄보조금의 성격이 강할수록 분권의 정도가 높다는 것이다. 이는 정부간 재정관계 분석 기준으로서 지방자치단체의 자체재원을 바탕으로 한 자율성과 중앙정부의 이전재원을 바탕으로 한 통제정도를 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 중앙정부 및 상급자치단체의 이전재원을 중심으로 한 구체적인 재정 통제방법에 대한 고찰 필요성을 제기된다.

재정통제는 크게 세입과 세출측면으로 구분할 수 있다. 먼저 세입측면을 살펴보면, 우리나라의 경우 조세법률주의의 영향으로 모든 지방자치단체는 지방세목의 설정은 고사하고 기존 세목의 세율조차 자유롭게 변경할 수 없는 처지에 있다(원윤희, 2008:94). 따라서 대부분의 지방정부는 재정수요는 교부세와 국고보조금에 의존할 수밖에 없는 구조이다. 그런데 이러한 이전재원의 비중이 높을수록 재정운용에 있어서 지방자치단체의 자율성이 제약을 받아 중앙정부의 통제를 벗어난 독자적 지방사업은 수행하기가 어렵다(송상훈, 2009:4). 이에 따라 이전재원을 지방세로 전환하여야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있으며, 이전재원 중심의 지방재정구조는 재정집권구조를 더욱 공고히 하려는 저의로 평가(손희준, 2008:5; 이재은, 2008:195)한다.

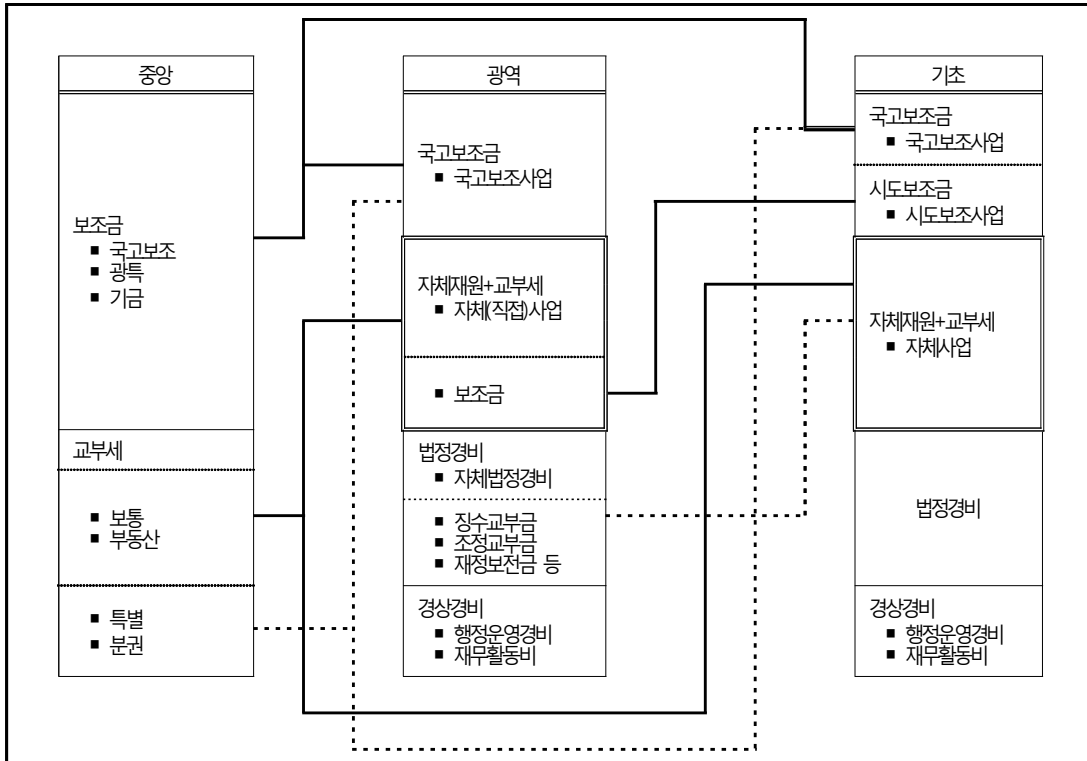
### 3. 정부간 재정관계 현황

#### 1) 지방정부 세입-세출예산 연계 구조

지방정부가 수행하는 사업은 크게 보조사업과 자체사업으로 구분할 수 있다. 일반적으로 지방정부의 보조사업은 보조금, 기금을 세입원으로 한다. 그리고 자체사업은 지방세와 세외수입, 그리고 교부세를 재원으로 한다. 다만, 보조사업을 수행하기 위해서는 대응비를 마련해야 하므로 교부세 또는 자체수입 일부가 투입되어야 한다. 이와 함께 세입에서 광역발전특별회계 및 교부세 중 특정재원인 분권교부세, 도로분교부세, 특별교부세 등에 대한 세입-세출연계구조에 대한 분석이 필요하다. 지방정부의 세입-세출 연계구조를 나타내면 다음 <그림 I-2>과 같다.



<그림 I-2> 지방정부 세입.세출 연계구조



※점선, 실선은 재원의 흐름,  : 자율재원 규모

위 그림에 대한 설명은 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 제시할 수 있다. 광역자치단체를 살펴보면, 광역자치단체의 세입은 크게 의존재원과 자체재원으로 구분할 수 있다. 의존재원은 중앙정부의 보조금과 교부세이다. 중앙정부의 보조금은 크게 국고보조, 광역발전특별회계, 기금 등이며 이에 따른 사업의 수행이 보조사업이다. 자체사업은 자체재원과 의존재원으로 수행하며, 의존재원 중 일반재원은 보통교부세 및 취·등록세율 인하에 따른 부동산 교부세로부터의 보전분<sup>2)</sup>이다. 다만, 보통교부세 중 도로분 교부세, 분권교부세, 특별교부세는 사용을 특정하므로 재정 통제수단이 된다. 법정경비는 각종 법령에서 광역자치단체 재정의무를 부과하는 경우에 발생하는 경비로서 재정적 통제수단이다.

기초자치단체와 중앙정부간 관계는 광역지방정부와 중앙정부간의 관계와 유사하므로 다른 측면만을 제시한다. 다른 측면으로서 크게 두 가지를 지적할 수 있는데 첫째, 광역지방정부가 자체사업을 기초자치단체 보조사업으로 편성하는 경우이다. 이는 시도보조금이 기초자치단체로 이전되게 되고, 기초 지방정부는 이에 대한 대응자금을 마련해야 한다는 점에서 지방정부간 통제

2) 취·등록세를 인하하면서 그에 따른 세수 손실을 부동산교부세에서 보전하고 있다.

수단이다. 둘째, 광역지방정부로부터 조정교부금 및 재정보전금 등을 이전 받게 된다. 이는 광역지방정부 입장에서는 법정경비로서 통제받는 재원이 되면 기초지방정부 입장에서는 일반재원이다.

## 2) 중앙-지방간 자원배분 실태<sup>3)</sup>

국고보조사업 구조조정은 중앙-지방 재정관계 개편과 관련이 있으므로 우리나라 중앙-지방 재정관계 실태분석이 필요하다. 우리나라는 중앙과 지방간 재정구조와 규모에 대해서 교육재정의 포함 여부를 두고 논란이 있으므로 이를 고려하여 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 I-2> 중앙과 지방간 자원배분 구조(2014년 순계예산 기준)

(단위: 억 원)

구 분	중앙정부	지방자치단체	지방교육
조세수입 2,709,280(100.0%)	국세: 2,164,529 (79.9%)	지방세: 544,751 (20.1%)	-
예산규모 4,911,494(100.0%)	2,746,673 (55.9)	1,635,793 (33.3)	529,028 (10.8)
① 국가재정에서 지방재정으로	1,407,450(51.9%) △757,079 ⇒ [ 지방교부세 356,982 국고보조금 400,097	1,237,341(45.7%) 692,590 ⊕64,489 <sup>1)</sup> [ 지방교부세 316,006 국고보조금 376,584	-
② 국가재정에서 교육재정으로	997,761(36.8%) △409,689 ⇒ 교육교부금 408,681 교육보조금 1,008	-	397,494(14.7%) 397,494 ⊕12,195 교육교부금 397,433 교육보조금 61
③ 지방재정에서 교육재정으로		1,137,288(41.9%) △100,053 ⇒ [ 전출금(의무) 78,108 보조금(재량) 21,945	479,891(17.1%) 82,397 ⊕17,656 <sup>2)</sup> [ 전출금(의무) 76,536 보조금(재량) 5,861
조세사용액	997,761 (36.8%)	1,137,288 (41.9%)	479,891 (17.1%)
재정사용액 3,739,013(100.0%)	1,579,905 (42.3%)	1,600,229 (42.8%)	558,879 (14.9%)

주: 1) 중앙-지방간 이전재원 차이(64,489억)는 지방의 보수적 예산편성이 원인

2) 지방-교육간 차이(17,656억)또한 지방교육청의 보수적 예산편성이 원인

표를 바탕으로 살펴보면, 총 조세수입 중 국세는 79.9%를 차지하고 지방세는 20.1%이다. 그러나 이전재원인 지방교부세와 보조금 등을 포함하면, ①에 해당하는 국세는 51.9%가 되고, 지방은 45.7%가 된다. 그다음 교육재정까지 이전하면, ②국세는 36.8%가 되고, 지방은 41.9%가 되어 역전된다. 결국 중앙은 국세를 80%만큼 걷어 43%는 지방에 이전하고 있는 것이다.

3) 손희준(2014)연구를 기초로 정리하였다.

앞서 재정규모에 대한 논란을 분석하면, 국가 대 지방의 비율인 58대 42로 파악하거나, 교육재정규모를 제외한 37:42:18로 구분하여 파악해야 한다는 주장이 있다. 지방교육재정을 지방지출로 포함하면 총 재정사용액 기준으로, 중앙은 전체의 42.3%를 차지하고 지방은 57.7%를 차지한다. 그러나 이러한 중앙과 지방간 재정규모에 포함되지 않고 운용되고 있는 지특회계를 포함하여 중앙과 지방간 재정조정제도의 종류와 성격을 파악하면 다음과 같다.

<표 I-3> 중앙과 지방간 재정조정제도의 종류와 특성

대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	형평화 기능	비고		
지방교부세	보통교부세	기준재정수요	일반	내국세 일정율 (18.3%)	97%	공식	재원보장 재정격차 완화	○			
		지역현안	특정		1.2%		임의	특정사업 장려	×		
	시책수요	0.3%			시책사업	×					
	재해대책	1.5%			재해복구	×					
	분권교부세 (15년 보통교부세와 통합)	경상수요	포괄매칭	내국세 일정율 0.94%	신축적	공식	재원보장 재정격차 완화	○	'05년 신설		
		비경상수요	일반수요		특정매칭		특정부문 지원	공식		재원보장 재정격차 완화	○
	특정수요		임의	특정사업 장려		×					
부동산교부세	균형재원	일반	국세(종합부동산세) 100%		공식	재정격차 완화	○				
국고보조금	정율, 정액보조금	법정보조금	특정매칭	신축적		임의	특정사업 장려	○ (차등보조)			
		비법정보조금	특정매칭	특정부문지원		임의	특정사업 장려	○ (차등보조)			
특별회계(균특, 광특)	지역발전특별회계	지역개발계정	포괄매칭	국세수입 일정분(주세100%) 및 신축적	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려	○	'05년 신설		
		광역발전계정	특정공모				특정부문 지원	임의		특정사업 장려	×
		제주특별자치도계정						임의		재원보장 특정사업 장려	×

자료: 손희준 (2014).

일반재원으로 분류되는 지방교부세는 2005년 제도개선에 의해 종류가 복잡하게 되었는데, 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 4종류이며, 이 중에서 분권교부세는 2015년 보통교부세로 통합하게 되었으며, 특별교부세는 교부세전체의 4%이던 것이 올해부터 3%로 축소되고, 특별교부세의 수요별 반영규모 역시 변화하였다.

현재의 지역발전특별회계는 2005년 지방양여금을 폐지하면서 「국가균형발전특별회계」로 신설되었는데, 지역 간 균형발전을 위한 지역개발 및 지역혁신계정으로 출발하였으나, 이명박 정부에서 지역혁신계정을 광역발전계정으로 명칭을 변경하였으며, 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하면서 대부분의

중앙사무와 기능이 이양되고, 지방특별행정기관이 일부 이관되면서 이에 따른 재원보장을 위해 제주특별자치도계정이 추가되는 등 많은 변화를 겪어왔다. 현재는 또다시 '지역행복생활권' 사업을 지원하기 위한 사회발전계정이 신설될 계획으로 있다.

### 3) 지방재정 자율성

2012년 예산을 기준으로 분석하면, 전체 세출 중앙예산은 248.6조원 중 약 102조원을 지방이전을 통해 지출하고 있다. 지방세입은 151.1조원이며 이중 의존수입이 61.2조원(교부세 29조, 보조금 32조)에 달한다. 지방은 151조원 중 경상비가 20%이며, 사업비는 80%인데 이중 약 50%가 자체사업이며 나머지는 보조사업이다. 이를 간략히 정리하면, 다음그림과 같다. 다만 그림에서 중앙지출과 지방수입간의 차이가 발생하는데 이는 지방이 보수적으로 세입을 예측하기 때문이며 통상 그 규모는 10%이다.

<그림 I-3> 중앙-지방재정 관계 도식

중앙 246조	중앙 자체지출 146조원(A)		지방이전 약100조 보조금32, 교부세 29, 교육 37		
	지자체 예산 151조				
지방 190.5조	자체조달 89조 (稅 54조, 稅외 32조, 지방채 4조)		보조금 32조	교부세 29조	교육 37조 <sup>1)</sup>
	경상비 <sup>2)</sup> 30.5조	국보조사업 <sup>3)</sup> (국비 36 지방 24)	자체사업 60.5조 <sup>4)</sup>	교육 48조 <sup>5)</sup>	
	법적의무적 경비 46.1조			자율재원 13.9조	

- 1) 자체수입 2.5조, 2) 경상비 : 행정운영경비(인건비) 21조, 재무활동비 9조
- 3) 지자체 예산과 국가 본예산 간 차이, 국비 보조율 약 60%, 4) 교육비특별회계 전출금 등(8.5조)
- 5) 교육비특별회계 8.5조, 교육재정교부금 37조, 자체수입 2.5조

그런데 지방자치단체의 가용재원, 즉 재정자율성을 자체사업 전체 규모로 이해하는 것은 곤란하다. 지방정부 자체사업 세부내용을 살펴보면, 자율재원 미미하다. 왜냐하면, 지방정부가 법적·의무적으로 지출해야 하는 경비가 최소 약46.1조원으로 추산되기 때문이다. 구체적으로 살펴보면, 특별회계나 법정기금, 그리고 용도가 지정된 사업이 약 34.1조원에 달하며, 법령·조례 협약사업<sup>4)</sup>이 약7조원 규모이다. 또한, 도시기반시설 유지 등 고정경비가 약5조원

에 달하므로 이를 종합하면, 46.1조원이다. 따라서 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 예산은 151조 기준 약 9%인 14조원 내외에 불과하다. 이밖에 관련단체에 대한 보조 등이 포함되어 있지 않는 등 보수적 관점에서 추계한 것이므로 지방자치단체의 재정자율성 정도는 더욱 낮을 가능성이 크다. 특히, 전체 재정자율성 규모가 14조원이라고 하더라도 서울과 경기와 같이 재정규모가 크고 재정여건이 좋은 일부 지방자치단체를 제외하면 재정자율성 규모가 크게 축소된다.

<표 I -4> 지방 자체사업 중 통제재원 규모 추산(2012년 기준)

구분	특별.기금/용도지정	법령.조례 협약	고정경비
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육비특별회계(8.5조)</li> <li>■ 기타특별회계전출금(4조)</li> <li>■ 기금전출금(1.7조)</li> <li>■ 지역상생발전기금(0.4조)</li> <li>■ 분권교부세(3.7조)</li> <li>■ 시도보조사업(8.3조)</li> <li>■ 부담금 사업(1.5조)</li> <li>■ 채무상환(2.5조)</li> <li>■ 예비비(2.1조)</li> <li>■ 반환금(1.4조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 차량유류대(2.3조)</li> <li>■ 버스택시보조(0.5조)</li> <li>■ 직접지원매칭(0.3조)</li> <li>■ 시립대학보조(0.1조)</li> <li>■ 도시철도보조(0.6조)</li> <li>■ 직영기업보조(3.2조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청사관리(0.4조)</li> <li>■ 공원관리(0.4조)</li> <li>■ 도로유지비(0.8조)</li> <li>■ 상하수도정비(0.2조)</li> <li>■ 하천관리(0.4조)</li> <li>■ 가로등관리(0.2조)</li> <li>■ 쓰레기위탁(1.4조)</li> <li>■ 사회단체보조(0.1조)</li> <li>■ 교육경비매칭(1.1조)</li> </ul>
46.1조	약34.1조	약7조	약5조

4) 조례의 내용이나 해당기관 설립과 관련하여 중앙부처의 허가를 받았거나, 조례의 운영근거가 법률인 사업

### Ⅲ 정부간 재정관계의 주요 이슈

#### 1. 9.24('14년) 재정개편

##### 1) 주요 내용

9.24 지방재정 확충방안은 크게 취득세 감소분 보전, 영유아무상보육비 국비보조율 인상, 분권교부세사업 일부 국고환원, 지방소득세 과세체계 개편 등으로 정리할 수 있다.

먼저, 취득세 인하 및 지방세 감소분 보전과 관련하여 살펴보면, 정부가 2013년 8월 28일 소유하는 주택수와 관계없이 취득세율을 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 9억원 초과 3%로 인하하는 계획 발표하였다. 이에 따라 지방세 감소분은 지방소비세를 통해 2.4조원 보전하되 세율은 '13년 5%, 14년 8%, '15년 11% 등 총 6%로 단계적 인상하고, '14년 부족분은 예비비로 1조 2,000억원 한시 지원하기로 하였다. 이는 결국 국회에서 2014년 취득세 6% 일괄 인상하는 것으로 결정되었다.

둘째, 영유아 무상보육비 국비보조율 인상과 관련한 정부안의 주요내용은 전국기준 50%인 국비보조율을 60%로 인상하겠다는 것이다. 이는 국회 예산심의과정에서 65%로 결정되었으며, 보전방법은 보조금관리법 시행령 개정 통한 것이다.

셋째, 분권교부세사업 일부 국고환원인데, 정부 발표내용은 정신·장애인·노인양로시설 운영사업을 이양 당시('04년 국고보조율인 서울 50, 지방 70%로 국고보조사업 환원하겠다는 것이다. 당초 분권교부세 3개 생활시설사업은 노인, 장애인, 정신 요양시설에 대한 것이었으며 이는 분권교부세의 적정성 감사결과 지방이양사업으로 부적절하므로 국고보조사업으로 환원하라는 권고가 2008년에 나온 것을 이행한 것이다. 그런데 이마저도 전부 이행한 것이 아니라 가장 비용이 많이 드는 노인요양시설 사업(2014년 기준 2400억원 지방재정확충 효과)은 제외되었다. 정부안에 따르면 3개 생활시설 국고환원시 '15년 기준 0.5조 재정경감 효과가 기대되며, 분권교부세 3개 사업 환원에도 분권교부세는 현행을 유지하겠다고 하였다.

마지막으로 지방소득세 과세체계 개편은 현행 부가세인 지방소비세를 독립세로 전환하되, 과세표준은 국세와 공유하고, 세율 결정권은 지방에 이양하겠다는 것이다. 구체적으로 법인세분에 대해 세액공제·감면 정비 추진하여 지방재정 지원을 강화하겠다는 것이다. 세수효과는 '14년 법인세 세액공제감면 정비 통해 0.9조원, 소득세제 개편 통해 0.2조원 등 10년 평균 1.1조 세수

확충이 기대된다는 것이 정부안의 요지이다.

## 2) 정부안에 대한 평가

정부는 9.24 지방재정 대책으로 전체적으로 약 5조원의 지방재정 확충효과가 발생한다고 발표하였다. 지방소비세율 확대를 통해 2.4조, 지방소득세 개편 1.1조, 보육료 보조율 인상 0.8조, 분권교부세 환원 0.6조 등이다. 그러면서 기능조정 통해 향후 1.1조원의 지방재정부담을 확대시키겠다는 것이다.

<표 I-5> 정부의 세제개편 효과

구분	정부 발표내용	검토
총계	5조원	최대 0.9조원
지방세제 개편 (4.6조)	지방소비세율 확대 2.4조	취득세 감소분 보전
	지방소득세 개편 1.1조	세액공제·감면 정비 1.1조
	지방소득·소비세 신장 1.1조	신장율은 지원액이 아님
보조사업 확대 (1.5조)	보육보조율 인상 0.8조	0.8조
	분권교부세 환원 0.6조	재정효과 0.1조
	'14예비비 1.2 지원, 10년 0.1조 효과	지방세개편과 중복 계상
부담확대	기능조정 통해 지방재정부담 1.1조 확대	▽1.1조

이러한 정부안은 다소 문제가 있다고 평가할 수 있다. 먼저 지방소비세율 확대 2.4조는 취득세 인하분 보전대책으로 지방재정 지원대책이라고 할 수 없다. 즉, 지방세가 감소하므로 지방재정 총액 규모는 확대되지 않는다. 둘째, 지방소득·소비세 신장율로 인한 세수확대 효과는 연간 물가상승률 등으로 상쇄되므로 재정지원으로 보는 것은 타당하지 않다. 그리고 분권교부세 3개 생활시설 사업은 국고환원은 2012년 기준 전체사업비 1.2조원 중 0.6조에 대한 환원으로 재정효과는 0.1조에 불과(정부는 0.6조로 발표)하며, 분권교부세 3개 생활시설사업 재원규모 1.2조 중 노인요양시설 0.6조원으로 가장 큰 비중을 차지하나, 국고환원대상에서 제외하였다.

셋째, '14년 예비비지원은 지방소비세 단계적 지원('14년 3%)에 따른 조치로서 지방소비세율 확대 효과 2.4조원과 중복계상이다. 결과적으로 기능조정 통해 지방재정부담 1.1조 확대에 의해 지방재정 지원효과는 최대 0.9조 불과하다.

마지막으로 지방소득세 개편을 통해 10년간 평균 1.1조원의 세수확대 요인

이 있다고 하나, 신장율을 포함한 개념이므로 부적당하다. 또한 지방은 지방 소비세가 가지는 누진적 특성으로 인해 지역간 경제격차보다 지역간 세수격차가 크게 발생하기 때문에 비례적 지방소득세 도입을 주장하였는데, 이번 세제개편은 이를 반영하지 않고 누진세적 구조를 그대로 유지함에 따라 독립세라고 하기 어렵다.

## 2. 경제혁신 3개년 계획의 내용

정부에서는 지난 3월 5일 경제혁신 3개년 계획을 발표하였다. 이와 관련하여 총9개 분야 58개 과제를 제안하였는데 이중 지방재정과 밀접하게 관련된 과제가 2개 과제이다. 먼저 재정 지출의 효율성·책임성 강화인데, 과제 내용을 살펴보면, 재정지출에 대한 전면적 구조조정 추진하겠다는 계획이다. 구체적으로는 각 분야별 과목구조 개편 및 유사·중복 사업 통·폐합 등을 통해 사업수를 향후 3년간 600개 이상 감축하겠다는 계획이다. 다른 하나는 보조금 개혁으로서 과제내용을 살펴보면, 전 분야에 걸쳐 전면적인 부정수급 근절대책 마련·추진하겠다는 것이다. 특히 복지사업의 경우 사회복지통합관리망과 수급자 공적자료 연계, 복지사업 기준 표준화 등 이미 마련한 종합대책(13.12월)을 차질 없이 추진하겠다는 것과, 농업, 중소기업 등 기타 분야에 대해서도 다방면의 부정수급 근절 방안을 마련하겠다는 것이다. 특히, 국고보조금 통합관리망 구축 등을 통해 국고보조금의 중복·불법수급 가능성 차단하고 비리 보조사업의 경우 의무적으로 보조사업 운용평가 대상에 포함하여, 사업방식 변경·폐지를 제도화하겠다고 하였다.

지방재정과의 연계는 국고보조사업 조정과 결부되어 있기 때문이다. 즉, 국고보조사업 600여개 구조조정 및 사회복지 및 농업보조금 등에 대한 개선은 국고보조사업이 주로 지방자치단체를 통해 집행되고 있으므로 지방재정과 연계되는 것이라 할 수 있다.

그런데 국고보조사업 10% 구조조정은 계획대로 추진되고 있지 않은 것으로 파악된다. 왜냐하면 국고보조사업 10%를 통·폐합하기 위해서는 2015년도 예산에 반영되어야 하므로 기획재정부의 예산편성 이전에 결정되어야 한다. 그러나 여기에 대한 후속조치 없이 정부예산안이 마련되고 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 정부 예산안 국회 제출일이 11월 2일이기 때문이며, 정부예산안과 관련해서 이미 9월부터 개별 부처가 예산확보를 위해 국회 등을 통해 기획재정부를 압박하고 있었기 때문이다.

이와 같이 기획재정부라 할지라도 국고보조사업 조정이 쉽지 않은 이유는



국고보조사업이 가지는 특성에서 찾을 수 있다. 국고보조사업의 성격에 따라 다르지만, 대체로 중앙부처 1개 과에서 2개 정도의 국고보조사업을 운영하고 있다. 따라서 국고보조사업을 600여개 감축하면, 중앙부처 또는 기금보조사업을 관리하는 정부산하기관의 조직감축이 불가피하다. 따라서 기획재정부의 600개 보조사업 통·폐합 계획은 현실화되기 어려울 것으로 판단된다.

### 3. 지역발전 특별회계 개편

기획재정부가 9.24 지방재정 확충방안 발표시 지역밀착형 경제분야 사업을 지방이양사업으로 제시한바 있다. 다만 이는 발표안에는 명기하지는 않았으며, 기능조정 통해 지방재정부담 1.1조원을 확대하겠다고 하였다. 이러한 기획재정부의 복안이 제시된 것이 지특회계 개편안으로 판단된다.

그런데 이를 이해하기 위해서는 지역발전 특별회계 개편의 과정에 대한 이해가 필요하다.

<표 I -6> 국가균형발전특별회계의 광역지역발전특별회계로의 변화

구 분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목 적	·국가균형발전 지원	·지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원
회 계 구 조	·지역개발사업계정 : 6.2조원 ·지역혁신사업계정 : 2.0조원 ·제주특별자치도계정 : 0.4조원 ⇒ 합계 : 8.6조원('09예산기준)	·지역개발계정 : 3.7조원 ·광역발전계정 : 5.8조원 ·제주특별자치도계정 : 0.4조원 ⇒ 합계 : 9.9조원('10예산기준)

먼저, 균특회계에서 광특회계로의 변천은 참여정부의 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 이명박정부의 지역정책 방향이 '균형발전'에서 '광역경제권'발전으로 바뀐에 따라 회계·계정명칭 변경, 사업재편 등이 이루어졌다. 내용을 구체적으로 보기 위해 위의 표를 토대로 살펴보면 2005년 지자체 편성사업이 전체 5.5조 중 3.6조(균형발전 지원사업 이후 시군구 자율편성사업으로 재편)로 65%에 달했으며 2009년에도 이러한 기조가 유지되었으나, 아래 표에서 보듯이 지역개발 계정 규모가 38%수준으로 축소되어 포괄보조 확대로 지방재정의 탄력성이 확대되었다고 볼 수 있으나 지자체 편성 재원은 감소하였고, 2013년까지 지속되고(9.6조 중 3.5조로 36%) 있음을 알 수 있다.

<표 I -7> 광역·지역발전특별회계 최근 예산 현황

구 분	'12(A)	'13(B)	증 감	
			(B-A)	%
< 총 계 >	94,085	99,728	5,643	6.0
【지역개발계정】	34,707	34,737	30	0.0
▪ 시도 자율편성	20,473	20,503	30	0.0
▪ 시군구자율편성	14,234	14,234	-	-
【광역발전계정】	55,538	61,452	5,914	10.7
【제주특별자치도계정】	3,840	3,543	△297	△7.7

광특회계를 지특회계로 개편하겠다는 것은 지난 2014년 1월에 국가균형발전특별법 개정으로 광역·지역발전 특별회계가 지역발전특별회계로 명칭이 변경되고 회계내 계정이 개편되었다.

<표 I -8> 지특회계 개편의 구체적 내용(예상안)

종 전	개 편	기재부 개편안
광역발전계정 (부처편성)	경제발전계정 (부처편성)	-
지역개발계정 (자율편성) - 포괄보조	생활기반계정 (자율편성) - 포괄보조	<p>•(경제발전계정에서 이관) 국지도·임도</p> <p>※ 국가재정전략회의 사전회의 국토부 안건으로 검토 (최종 자료에는 삭제됨)</p> <p>- 일반산단진입도로(광역계정→지방이양), 국지도(광역계정→포괄보조 전환), 연안정비(지역계정→대상사업 기준 강화)</p> <p>※ (시도 파악) 기재부가 국지도·임도의 경제발전계정 이관 검토 중</p> <p>•(일반보조사업에서 이관) 지역밀착형 일부 사업(세부사업 검토 중)</p> <p>※ 기재부 관련 동향</p> <p>- '13.9.26 대책시 '지역밀착형 경제분야사업'*을 지방이양사업안으로 제시(발표안에는 미반영)</p> <p>* (검토사업) 지방하천 정비, 지역자율형 사회서비스 투자 사업, 생활림조성 관리, 위험도로 구조개선, 생태하천 복원 등</p> <p>- 중기재정계획 부처협의('14.4)시 3개 사업* 지방이양 검토 중</p> <p>* 소하천정비, 생태하천 복원, 지방하천정비 등</p>
-	사회발전계정 (자율/부처편성 신설)	<p>•(자율편성) 일자리, 복지, 의료 등 (세부사업 검토 중)</p> <p>•(부처편성) 분권교부세 3개 사업*, 문화사업 (세부사업 검토 중)</p> <p>* 장애인, 정신, 노인양로시설 등 시설운영비</p>

지특회계 개편안을 구체적으로 살펴보면, 제주발전계정을 제외하면 기존의 2개로 구분되던 계정을 3개로 확대하겠다는 것이다. 부처에서 편성하던 광역발전 계정은 경제발전계정으로 자율편성하는 지역개발계정은 생활기반계정으로 변경하고 부처편성 사업 중심의 사회발전 계정을 신설하겠다는 것이다.

계정간 개편은 경제발전계정에서 국지도·임도 사업을 생활기반계정으로 이관하고, 일반보조사업 중 지역밀착형 사업도 생활기반계정으로 이관한다는 움직임이다. 또한, 사회발전계정은 일자리, 복지, 의료 등의 사업을 이관하고, 9.24조치에 반영되었던 분권교부세 3개 사업도 사회발전계정으로 이관한다는 계획이었다.

그런데 경제발전계정(부처편성)에서 생활기반계정(자율편성)으로 이관하는 국지도, 임도사업은 별도의 재원 증액없이 생활기반계정으로 사업만 이관할 경우 지방의 자율편성예산만 잠식되는 결과를 발생시킨다. 특히, 국지도사업은 사업비 전액을 국비로 하고 보상비만 전액 지방이 부담하는 제도이며 임도사업은 사업비중 70%를 국비로 지원한다.

또한 지역밀착형 보조사업을 생활기반계정(자율편성)으로 이관하겠다는 것은 구체적으로 지방하천정비, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 생활림조성관리, 위험도로 구조개선, 생태하천 복원, 소하천정비 등이 포함될 가능성이 있다. 그런데 별도의 재원 증액없이 생활기반계정으로 사업만 이관할 경우 지방의 자율편성예산만 잠식되게 된다. 따라서 시도는 지특회계 재원이 한정된 상황에서 신규 사업 축소나, 시·도 자율편성예산 감소가 불가피하므로, 사업 이관에 반대하였다.

일자리, 복지, 의료 등을 사회발전계정(자율편성)으로 이관에 대해 살펴보면, 분권교부세 사례와 같이 재원 확대 없이 향후 사업규모가 급증하는 사업들이 사회발전계정으로 분류될 경우 지방부담 가중 예상된다. 시도에서는 지특회계 재원이 한정된 상황에서 신규 사업 축소나, 시·도 자율편성예산 감소가 불가피하므로, 사업 이관에 반대하였다.

마지막으로 분권교부세 3개 사업을 사회발전계정(부처편성)으로 이관하겠다는 계획에 대해서 살펴보면, 분권교부세 3개 사업이 9.24지방재정 대책에서 국고보조사업으로 환원을 약속한 장애인, 정신, 노인양로시설 사업이다. 지특회계 이관은 지방재원 지원 없이 운영방식 변경에 불과하기 때문에 시도는 사업규모 증가율이 높아 향후 자율편성예산 잠식 또는 보조율 인하가 우려되므로, 일반 보조사업으로 환원해야 한다고 주장하였다.

이와 관련해 최근 기획재정부는 대규모 예산이 수반되는 국지도·임도 사업은 경제발전계정 그대로 존속시키겠다는 입장으로 선회하였으나, 사회발전계정에 대한 구체적 내용은 11월 2일 정부 예산안을 통해 확인할 수 있을 것으로 보인다.

그런데 당초 국가균형발전특별법은 전통적 예산분류 측면에서 본다면 경제발전을 위한 재원이자 사회개발을 위한 재원이 아니며, 지특회계의 주 재원이 양여금의 재원이었던 주세로서 지방의 재원으로 활용되어 왔던 것을 중앙부처 사업 재원으로 활용하는 것이므로 부적절하다고 본다. 특히, 분권교부세 3개 생활시설 사업은 감사원에 의해 분권교부세 사업으로 부적절한 것으로 지적받아 국고환원 결정된 것인데, 재원이 한정되어 있는 지특회계 사업으로 하는 것은 기존 분권교부세제도에 발생했던 문제가 치유되지 않으므로 매우 부적절하다는 판단이다.

#### 4. 담배세제 개편

정부는 지난 11일(목) 담배가격 인상(안)을 위한 세제개편안을 발표하였다. 현행 2500원인 담배 값을 4500원으로 2000원을 인상하기 위해 1768원의 세금을 더 부과하겠다는 것이다. 구체적으로 살펴보면, 기존에 담배소비세, 지방교육세, 건강부담금, 부가가치세를 부과하였는데, 이번 개편을 통해 개별소비세를 신설하겠다는 것이다.

<표 I-9> 담배에 부과되는 조세 및 부담금

(단위 : 원)

구분	지방세			국세					총계	
	담배 소비세	지방 교육세	계	건강 부담금	폐기물 부담금	개별 소비세	부가 가치세	계		
부과 단가	현 행	641	321	962	354	7		227	588	1,550
	변 경	366	122	488	487	17	594	182	1,280	1,768
	변경후	1,007	443	1,450	841	24	594	409	1,868	3,318

그런데 담배에 대한 과세체제 개편에 대해 크게 세가지 문제점을 제기할 수 있다. 첫째 담배 1갑에 부과되는 지방세는 51% 인상된 반면, 국세는 218% 인상한 것을 문제로 제기할 수 있다. 기존과 대비하면, 지방세는 488원(57.1%), 인상된 반면 국세는 1,280원(217.7%) 인상됨에 따라 지방세 : 국세간 세수 비율 역전 62.1% : 37.9%에서 43.7% : 56.3%으로 역전된다. 특히, 지방교육세는 기존에 담배 소비세의 50%에서 44.0%로 인하됨에 따라 담배값 인상에 따른 소비 감소를 감안할 경우 1,242억원<sup>5)</sup>의 세수 감소 예상 된다.

5) 지방교육세 세수 감소 : 1조 3,931억원 → 1조 2,689억원

본래 담배에 대한 과세는 지방재정확충을 위해 도입되었다는 연혁을 고려할 때 이번 세제개편은 국가재정 확충을 위한 증세라는 비판은 당연한 것으로 보인다. 담배소비세의 연혁을 살펴보면 '85년 농지세 인하에 따른 세수보전, '89년 지방자치 실시에 대비한 지방재정 확충을 위해 국가재원인 담배 專賣益金を 담배 제조경비만 제외하고 모두 담배소비세로 전환한 것이므로 담배에 대한 과세는 지방세 영역이다.

<표 I -10> 담배 세제 관련 연혁

- 1909년 연초세 도입
- 1921년 전매제 실시로 연초세 폐지(전매익금은 정부재정에 투입)
- '85.1.1 지방세로 담배판매세 신설(시지역 2%, 군지역 22%)
  - ↳ 전매익금의 지방세원화(농지세 개편에 따른 세수부족 지원)
- '86년부터 대미무역이 흑자로 전환됨에 미국의 시장개방 압력
- '88년 한-미 담배양해록(MOU) 체결 내용에 담배소비세 도입 규정
  - ↳ 담배소비세를 종량세로 하고, 세액은 1,000본당 23,000원
- '89.1.1 담배소비세로 전환(360원/20개비당, 200원이하 담배는 40원)
- '95.1.1 담배소비세 세율인상(360원 → 460원/20개비당)
- '01.1.1 담배소비세 세율인상(460원 → 510원/20개비당)
- '05.1.1 담배소비세 세율인상(510원 → 641원/20개비당)
  - ※ '96년 교육세 및 폐기물부담금, '97년 건강증진부담금, '99년 부가가치세, '01년 지방교육세(교육세는 폐지) 신설

둘째, 번 세제개편에 새로 부과하기로 한 개별소비세의 문제이다. 본래 개별소비세는 사치성 물품의 소비억제를 위해 도입된 특별소비세가 2008년 명칭이 변경된 것으로서 사치성 물품이라고 하기 어려운 담배에 부과하는 것은 부적절하다. 보다 구체적으로 살펴보면, 개별소비세는 과거 사치성 물품의 소비억제를 위해 '76년 도입된 특별소비세의 명칭을 변경한 것이다. 따라서 과세대상은 녹용·로열젤리, 보석·고급모피, 휘발유, 경마장·유흥주점 등이다. 특히, 담배소비 억제를 위한 교정과세 기능은 담배소비세, 건강증진부담금의 본래 기능으로, 개별소비세를 추가로 부과할 타당성 미흡하다고 할 것이다.

셋째, 담배는 전기에 이어 두 번째로 큰 화재원인이므로 담배에 대한 소방 목적과세가 필요한데 이를 고려하지 않았다는 점이다. 특히, 전체 소방재원 약 3조 2000억원 중 국가의 재정부담은 1조 500억원으로서 약 5%에 불과하고, 나머지는 재정이 열악한 시도가 부담하고 있어 소방관 처우 및 소방장비 확충에 문제점이 발생하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 담배 값 인상과정에서 소방 재정 확충을

위한 소방목적 과세가 반드시 필요하다 하겠다.

논의를 종합하면, 담배 관련 과세확대를 최종 결정하는 국회 논의과정에서 조세성격에 어긋난 개별소비세 부과방안을 철회하고, 이를 국민의 생명과 재산을 보호하는 소방관들의 처우 및 장비개선 등을 위해 활용할 수 있도록 지방세 중 소방 목적세인 지역자원시설세를 부과하는 방안이 적극 검토하여야 한다. 현재 전국 시도지사협의회는 원인자 부담원칙에 따른 소방안전세 신설 규모를 약1조원으로 보고 있다. 지방 전체 소방예산 3.1조원 중 지방비 비중이 98.2%(‘14년 기준)이며, 지방 소방목적세인 지역자원시설세의 소방재정 기여도는 27.9%(최근 5년 평균)이다. 그런데 소방사무 중 국가책임사무가 70%를 넘는다는 연구결과(지방재정학회, 2012)가 있다. 따라서, 국가사무적 성격이 강하므로 지방자치단체에 대한 국고보조사업 평균 보조율 수준의 구고지원이 이루어져야 한다는 것이 시도의 주장이다. 따라서, 지역자원시설세의 소방재정기여도와 국고보조율이 약 30% 수준이이므로 전체 62%수준이 되기 위해서는 지방 소방예산 3.1조원의 약 32% 가량의 지원이 필요하며, 이 규모가 약 1조원이다. 조세재정연구원의 추산한 소비탄력지수를 적용하면 담배 한 값에 360원을 부과할 경우 1조원의 세수확충이 이루어 질 수 있다. 따라서 협의회에서는 아래와 같은 세제개편 대안을 제시하고 있다.

<표 I -11> 전국시도지사협의회 담배세제 개편(안)

구분	총계	지방세				국세					
		계	담배 소비세	지방 교육세	소방 안전세	계	건강 부담금	폐기물 부담금	개별 소비세	부가 가치세	
부과	정부안	3,318	1,450	1,007	443	-	1,868	841	24	594	409
단가	건의안	3,318	2,059	1,133	566	360	1,259	826	24	-	409

## IV 결론을 대신하여 ; 중앙-지방 재정관계 정립방안

### 1. 국고보조사업 조정의 필요성

#### 1) 국고보조사업 일반현황

지방자치단체에 대한 국고보조사업 규모의 증감을 살펴보기 위해 2006년부터 2013년까지 지방예산, 국고보조사업, 국고보조금, 지방비 부담 등의 추이를 간단히 표현하면 다음 표와 같다.

<표 I -12> 국고보조사업 국비 지방비 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	세출	국고보조사업비			국고보조율
		계	국고보조금	지방부담금	
2006	103.3	26.2	18.3	7.4	69.8%
2007	113.0	32.0	20.9	9.7	65.3%
2008	125.0	35.1	22.8	12.2	65.0%
2009	156.7	41.7	26.5	15.2	63.5%
2010	149.8	46.7	29.2	17.5	62.5%
2011	141.2	48.6	30.1	18.5	61.9%
2012	167.0	52.6	32.1	20.6	61.0%
2013	156.9	56.7	34.0	22.7	60.0%
2014	163.5	61.0	37.7	23.3	61.8%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

2003년 국고보조사업 규모는 약 19조원이었으나 2013년에는 55조로 확대되었음을 확인할 수 있다. 그런데 문제는 증가율에 있다. 지방예산은 연평균 7.3% 증가하였는데, 국고보조사업은 12.8% 증가하였다. 그런데 이중 국고보조금은 11.8% 증가한 반면, 지방비 증가는 14.8% 증가 하였다

이러한 현황을 보다 깊이 있게 살펴보면, 국고보조사업의 예산대비 급격히 확대되어 왔으며, 국비보다 지방비가 더 크게 확대되어 왔다는 것이다. 이는 국비:지방비 비율로 확인할 수 있는데, 2000년대 초·중반 67% 내외였으나 2013년에는 국고보조율이 60%까지 하락한 것이다. 이러한 국고보조사업의 증가방식은 지방세입 규모를 크게 늘지 않고 세출규모에서 국고보조사업에 대한 지출이 확대된 것이므로 지방재정 여건이 악화되었음을 유추할 수 있다.

국고보조사업은 지방비의 매칭을 요구하는 동시에 중앙정부의 획일적인 기준과 지침의 이행을 요구받기 때문에 국고보조사업의 수와 규모가 증가하면 그만큼 지방재정 운영의 자율성이 침해받게 된다. 각 부처별 국고보조금의 규모를 보면 다음 <표 I -13>와 같다.

<표 I -13> 부처별 국고보조사업 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	2009		2010		2011		2012		2013	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
<b>합 계</b>	<b>294,058</b>	<b>100.0</b>	<b>290,631</b>	<b>100.0</b>	<b>323,288</b>	<b>100.0</b>	<b>341,965</b>	<b>100.0</b>	<b>367,551</b>	<b>100.0</b>
기획재정부	1,539	0.5	1,428	0.5	1,277	0.4	1,492	0.4	1,755	0.5
공정거래위원회	2	0.0	2	0.0	2	0.0	2	0.0	2	0.0
국가보훈처	11	0.0	24	0.0	39	0.0	59	0.0	90	0.0
통일부	-	0.0	34	0.0	54	0.0	57	0.0	57	0.0
교육과학기술부	2,173	0.7	-	0.0	1,601	0.5	1,381	0.4	2,149	0.6
외교통상부	78	0.0	37	0.0	46	0.0	44	0.0	59	0.0
법무부	-	0.0	-	0.0	315	0.1	326	0.1	362	0.1
행정안전부	7,662	2.6	12,732	4.4	11,547	3.6	10,661	3.1	8,877	2.4
경찰청	365	0.1	257	0.1	392	0.1	270	0.1	270	0.1
<b>보건복지부</b>	<b>130,207</b>	<b>44.3</b>	<b>137,673</b>	<b>47.4</b>	<b>148,622</b>	<b>46.0</b>	<b>159,953</b>	<b>46.8</b>	<b>183,230</b>	<b>49.9</b>
<b>문화체육관광부</b>	<b>9,433</b>	<b>3.2</b>	<b>8,702</b>	<b>3.0</b>	<b>12,041</b>	<b>3.7</b>	<b>12,421</b>	<b>3.6</b>	<b>14,326</b>	<b>3.9</b>
여성가족부	371	0.1	531	0.2	3,137	1.0	2,873	0.8	3,529	1.0
농촌진흥청	1,176	0.4	1,380	0.5	1,482	0.5	1,589	0.5	1,616	0.4
산림청	8,746	3.0	8,655	3.0	8,686	2.7	9,224	2.7	9,107	2.5
지식경제부	10,385	3.5	7,459	2.6	9,323	2.9	7,251	2.1	6,860	1.9
중소기업청	1,956	0.7	1,770	0.6	1,949	0.6	2,044	0.6	1,601	0.4
특허청	-	0.0	-	0.0	10	0.0	10	0.0	5	0.0
식품의약품안전청	10	0.0	79	0.0	99	0.0	112	0.0	138	0.0
<b>환경부</b>	<b>28,700</b>	<b>9.8</b>	<b>32,971</b>	<b>11.3</b>	<b>34,685</b>	<b>10.7</b>	<b>34,840</b>	<b>10.2</b>	<b>36,929</b>	<b>10.0</b>
노동부	152	0.1	87	0.0	920	0.3	1,454	0.4	1,762	0.5
<b>농림수산식품부</b>	<b>36,601</b>	<b>12.4</b>	<b>27,121</b>	<b>9.3</b>	<b>38,771</b>	<b>12.0</b>	<b>41,707</b>	<b>12.2</b>	<b>43,147</b>	<b>11.7</b>
문화재청	2,626	0.9	2,594	0.9	2,613	0.8	2,923	0.9	3,042	0.8
<b>국토해양부</b>	<b>46,588</b>	<b>15.8</b>	<b>41,196</b>	<b>14.2</b>	<b>39,373</b>	<b>12.2</b>	<b>43,478</b>	<b>12.7</b>	<b>40,895</b>	<b>11.1</b>
소방방재청	4,936	1.7	5,627	1.9	6,095	1.9	7,585	2.2	7,459	2.0
국민권익위	1	0.0	-	0.0	4	0.0	3	0.0	3	0.0
대법원	205	0.1	210	0.1	205	0.1	205	0.1	205	0.1
국방부	45	0.0	-	-	-	-	1	0.0	-	-
행복도시건설청	86	0.0	62	0.0	-	-	-	-	76	0.0
과거사정리위원회	4	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 안전행정부, 지방자치단체 예산개요. 매연도.



이처럼 보건복지부의 국고보조금이 가장 많은 이유는 의료급여, 영유아 보육료 지원, 기초생활보호대상자 생계급여, 기초노령연금 등 대규모 사업 때문이다. 2013년 역시 보건복지부가 18.3조원으로 국고보조금의 50%를 점하고 있으며, 이들 5개 부처의 국고보조금은 87%(31.9조원)로 증가하였다.

## 2) 지방재정상의 문제점

지방재정의 자율성과 관련해서 살펴보면, 국고보조사업 증가율이 예산증가율을 상회하고 있어 지방재정이 국고보조사업 매칭을 위해 활용되고 있음을 유추할 수 있다. 특히, 일반재원인 지방교부세 증가액보다 지방비 매칭 규모가 보다 크게 확대되고 있어 지방재정의 자율성이 감소하고 있음을 다음 표를 통해 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 2008년부터 2013년까지 최근 5년 국고보조사업 지방분담금 평균 증가액은 2조 1,683억원인 반면, 교부세 증가액은 1조 6,753억원에 그쳤다. 지방교부세가 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원이라는 점을 고려할 때 국고보조사업 지방비 부담액이 확대됨으로 인해 지방재정의 자율성이 감소하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 I -14> 지방교부세 증가액과 지방비 매칭 증가액 비교

(단위 : 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	평균증가
지방매칭 증가액(A)	25,626	29,982	22,895	10,075	20,220	21,298	21,683
교부세 증가액(B)	27,213	23,785	-9,576	18,580	18,074	22,441	16,753
(B)-(A)	1,587	-6,197	-32,471	8,505	-2,146	1143	4,930

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도 활용하여 정리(당초, 순계 기준)

이러한 지방재정의 자율성 감소는 지방재정의 경직성의 심화와 함께 지방의 특색에 맞는 자체사업을 편성할 수 없는 상황을 발생시키게 된다. 지방자치단체가 자체사업을 편성할 수 없다면, 중앙정부의 하급기관인 보통지방행정기관으로서의 역할에 그치게 되므로 지방자치를 형해화 하는 요인이 된다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업은 실질적으로는 지방재정에 부담을 전가하는 구조이며 따라서 사회복지 예산이 최근 급격히 증가하였다. 특히, 사회복지예산 대부분이 국고보조사업에 의한 것임을 앞서 확인하였는데, 이러한 사회복지 분야 국고보조사업의 확대가 지방재정에 어떠한 영향을 미쳤는지 다음 표를 통해 살펴볼 수 있다.

<표 I -15> 지방예산 중 사회복지비와 지역개발비 비중 변동 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전체예산	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
비중	100%	100%	100%	100%	100%	100%
증가율		10.1%	1.7%	0.8%	7.1%	3.8%
지역개발비 <sup>6)</sup>	292,098	329,034	293,088	267,503	282,535	276,802
비중	<b>23.4%</b>	<b>23.9%</b>	<b>21.0%</b>	<b>19.0%</b>	<b>18.7%</b>	<b>17.6%</b>
증가율		12.6%	-10.9%	-8.7%	5.6%	-2.0%
사회복지비	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	349,921
비중	<b>17.3%</b>	<b>17.6%</b>	<b>19.0%</b>	<b>20.2%</b>	<b>20.5%</b>	<b>22.3%</b>
증가율		11.4%	9.9%	7.3%	8.6%	13.2%
기타	740,909	804,859	840,135	858,258	919,258	942,164
비중	59.3%	58.5%	60.1%	60.9%	60.8%	60.1%
증가율		8.6%	4.4%	2.2%	7.1%	2.5%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

위 표를 살펴보면, 지역개발비는 2008년 29조 2,000억원 가량이었는데, 2013년 27조 7,000억원으로 금액자체가 감소했다. 반면 사회복지비는 2008년 21조 7,000억원이었는데, 2013년 35조원으로 약 13조 3,000억원으로 증가했다. 전체 예산대비 비중은 지역개발비가 2008년 23.4%에서 2013년 17.6%로 급감한 반면, 사회복지비는 2008년 17.35에서 2013년 22.3%로 급격히 증가했다. 기타 예산의 증가율도 전체예산 증가율이 다소 미치지 못하는 것을 표를 통해 알 수 있는데 이는 지방재정이 사회복지 사업부문에 모두 흡수되고 있다는 것을 의미하며, 사회복지 사업이 대부분 국고보조사업임을 고려할 때 국고보조사업이 지방의 재정자율성의 저하 및 이로 인한 지방의 합리적 사업결정이 매우 어려워지고 있음을 알 수 있다.

## 2. 국고보조사업 조정 방안

### 1) 단기적 접근전략 ; 국고보조사업 운영체계 개선

현행 국고보조사업 운영상의 문제점을 115번에 근거한 임의 사업의 확대, 기준

6) 기능별 분류 중 수송 및 교통, 국토 및 지역개발비 합계

보조율의 미준수, 기준보조율의 타당성 미흡, 신청주의 퇴색 등으로 정리하였다. 이를 다시 유형화하면, 기준보조율 문제와 사업선정의 문제로 구분할 수 있다.

먼저 기준보조율의 문제점과 관련해 살펴보면, 보조금 관리법 제9조는 “보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 이는 일반 민간단체 등에 대한 보조금은 예산의 범위 내에서 탄력적으로 적용할 수 있으나, 지방자치단체에 대한 국고보조사업의 보조율은 엄격히 운영하라는 의미로 해석된다. 따라서, 현행과 같이 기준보조율이 일종의 참고수준에 그치는 것을 법이 정하고 있는 바를 초과하는 행정행위라고 볼 수 있다. 이러한 문제점이 발생하는 가장 큰 이유는 보조금 집행실적이 명확히 공개되지 않는 점, 보조사업의 종류가 매우 복잡하다는 점, 보조율 결정에 합리적 의사결정체계가 없다는 점 등을 들 수 있다. 따라서 이를 제도적으로 보완하기 위해서는 첫째, 보조금 집행실적의 공개가 필요하다. 2013년 6월 지방재정법 개정(7)으로 보조사업 집행실적을 공개하는 것으로 법안이 통과 되었다. 그런데 현실적으로 중앙부처의 예산활동과 관련한 직접적 규율법률인 국가재정법개정안은 2013년 1월 발의되었으나, 아직 개정되지 않고 있다. 결산은 해당 회계연도의 6개월 정도 지나야 되므로 조속한 개정이 필요하다.

둘째, 기준보조율 결정에 합리적 의사결정체계가 없다는 문제점이 있다. 예를 들면 정신보건시설 기능강화는 보조율이 50%이며, 시군 농수산물 유통회사 설립 운영은 보조율이 80%이다. 정신보건시설은 지역적으로 균등하게 배분되어 있는 것이 아니어서 타지역 입소율이 높을 수밖에 없는 사업이며, 정신시설 자체가 국가수준의 정책으로 판단됨에도 보조율이 낮고, 시군의 농수산물 유통회사의 설립 및 운영은 지역적 이익이 발생하는 사업임에도 보조율이 80%인 것은 보조율 결정체계에 합리성이 결여되어 있음을 방증하는 것이다. 따라서 보조율의 합리적 설정을 위해 총리실에 민간 전문가 중심의 보조율 결정을 위한 위원회 조직 신설을 제안한다. 설치 기구를 총리실에 두는 것은 국고보조사업이 각 부처에 산재되어 있기 때문이며, 민간 위원 중심의 위원회 조직을 제안한 것은 보조사업이 곧 조직이 되므로 이를 둘러싼 중앙부처간 경쟁에서 객관성을 유지할 수 있기 때문이다.

7) 지방재정법 제37조의 4(국고보조금의 관리)① 중앙행정기관의 장은 법 제27조의4제1항에 따라 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 보조금 집행실적을 다음 연도 5월 31일까지 안전행정부장관에게 통보하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 집행실적을 작성하는 경우에는 지방자치단체별로 구분하여 작성하여야 한다.

③ 안전행정부장관은 법 제27조의4제2항에 따라 중앙행정기관의 장이 통보한 국고보조금 교부실적과 집행실적을 종합적으로 분석하여 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공표하여야 한다.

셋째, 사업선정의 타당성·합리성 문제를 해결하기 위해서는 크게 두 가지 개선방안을 고려할 수 있다. 하나는 임의적으로 보조사업을 편성·집행할 수 있는 보조금관리법 시행령 <별표 1>115번 항목을 삭제하는 것을 검토하는 것이다. 현재는 정부의 예산 사정에 따라 예산년도 중간에 사업이 편성되는 경우가 상당히 발생한다. 즉, 구유통 정치현상이 나타날 가능성이 있는 것이다. 다른 하나는 앞서 제시한 민간 위원 중심의 보조율 결정기구에서 신규 사업에 대한 편성 여부도 결정하도록 제도화 할 필요가 있다. 현재 보조사업의 방만한 운영은 개별 부처와 기재부가 협의하면 신규 보조사업이 편성될 수 있기 때문이며, 이 과정에서 기재부가 각 부처에 대한 담당자가 다르기에 사업심사 과정에서 유사·중복 사업의 문제 등이 필연적으로 발생할 뿐만 아니라 로비나 온정주의 등이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 지방자치단체 협의체 등이 참여하는 민간 중심의 위원회 조직을 통한 신규사업에 대한 심사를 고려해야 한다.

## 2) 중장기적 전략 ; 보조사업 구조조정과 대응

지방자치단체 대한 국고보조사업의 조정은 중앙-지방 재정관계의 조정으로 볼 수 있다. 이는 크게 두 가지 방향에서 전개될 수 있는데, 하나는 국고보조사업 내 조정이며 다른 하나는 국고보조사업 및 국세-지방세 조정을 연계한 방식이다. 이 두가지 모두 재정중립 원칙에 입각해야 하는데, 재정중립원칙이란 어떤 재정제도 개편이라도 중앙-지방간 현재 사용하고 있는 재원의 변동은 없는 것을 말한다. 왜냐하면, 현행 보조사업을 유지한 채 국세-지방세 조정을 하거나 국고 보조율을 높이는 신규 세입이 확장되지 않는 한 불가능하기 때문이다.

먼저 두 개의 대안의 성격을 살펴보면, 국고보조사업 내의 구조조정은 국고보조사업 자체의 문제를 개선하기 위한 것으로 볼 수 있으며, 국고보조사업과 국세-지방세 조정을 연계한 방식은 국가의 재정지출을 지방에 전가하는 수단이 될 수도 있다.

먼저 국고보조사업 내에서의 조정방안에 대해 검토하며, 첫째 앞서 제시한 제2안을 우선적으로 고려되어야 한다. 즉, 국고보조사업을 국가사무적 성격을 국가사업으로 전환하고, 지방사무적 성격이 높은 사업은 지방사업으로 전환함과 동시에 재원의 변동이 크게 발생하지 않도록 하는 전략이다. 특히, 제2안에서 지방재정부담이 약1.2조원 가량 증가하는데 이의 보전을 요구하는 것은 바람직하지 않는 것으로 보인다. 즉, 기획재정부 입장을 고려하여 중앙지출을 줄일 수 있는 대안이 필요하기 때문에 1.2조원 가량은 지방이 부담하는 것이 필요하다. 그런데 실질적으로는 지방부담이 증가하지는 않는다. 왜냐하면 기존의 국고보조사업을 지방이 자율적으로 사업을 편성할 수 있으므로 재원 운용규모는 약간 감소하나

운용 자율성을 매우 크게 신장되기 때문이다.

둘째, 국가사무, 자치사무, 공동사무의 구분과 함께 중앙위탁사무와 최근 도입이 전망되고 있는 법정수탁사무를 활용하는 방안도 검토될 수 있다. 이는 여권발급과 같이 명백한 국가사무이나 지방을 통해야 하는 사무는 법정수탁사무로, 지방사무관 승진 교육과 같이 명백한 지방사무이나 국가적 처리가 필요한 사무는 중앙위탁사무<sup>8)</sup>로 분류하는 것이다. 이밖에 저소득층 급여와 같이 지방재정부담을 수반하지 않을 경우 지방을 통하지 않고 수행될 수 있는 사무는 국가직접집행사무로, 중앙이 재원을 보조하지 않고 지방이 처리할 수 있는 사무는 순수 자치사무로 조정이 가능하다. 순수 자치사무로 분류될 경우 지방자치단체가 자율적으로 사업편성 여부를 결정할 수 있도록 법령을 통한 사업의 강제집행 의무를 부여하지 않아야 한다는 전제가 있어야 한다.

<표 I-16> 사무구분과 집행방식을 고려한 국고보조사업 조정방안

구분	← 국가사무 (사무성격) 자치사무 →
↑ 국가  (집행방식)	국가직접집행사무   중앙위탁사무
	국고보조사업(높은 보조율)  국고보조사업(낮은 보조율)
지방 ↓	법정수탁사무   순수 자치사무(자율편성)

이러한 조정을 통해 국가가 직접수행하므로써 지방재정 부담분을 국가에서 부담하고, 지방사무는 지방이 재정을 부담하는 방식으로 보조사업 내에서 재정중립을 유지할 수 있다.

국세-지방세 조정을 연계한 국고보조사업 구조조정을 검토하면, 일반적으로 이러한 방식은 국가재정지출을 축소하는 방향에서 전개된다. 이 경우 국고보조사업을 지방에 이양하고 그 재원만큼 지방세 등을 확충하는 방식을 취하는데, 이때 이양된 국고보조사업에 대해 지방은 자율권이 없이 예산에 반드시 편성해야 한다. 이는 지방재정규모 확대 효과는 발생하나 지방재정 자율성의 실질적 확대는 기대하기 어렵다. 일본의 삼위일체 개혁이 이와 유사한 방식인데, 당초 일본의 지방세가 상당히 증가했으나, 최근에 와서는 2003년 수준으로 회귀하고 있으며,

8) 국고보조사업은 중앙의 지원을 통해 지방이 집행하는 사업이므로 중앙위탁사무가 존재하기 어려우나 사분구분의 개념을 정립하기 위해 표기하였다.

지방의 재정여건은 이전에 비해 악화되고 있다. 우리나라도 이와 유사한 사례가 있는데, 바로 분권교부세의 도입이다. 분권교부세는 지방에 예산편성 자율성이 없는 사업을 이양하고, 분권교부세 재원은 충분이 이양하지 않아 지방재정에 막대한 부담을 초래하고 있다. 즉, 국고보조사업 구조조정과 관련하여 지방입장에서는 법적·의무적 사업의 사업비를 지방세로 이전받는 방식은 지양하여야 하며, 사업의 편성자율권을 이양 받는 국고보조사업 조정을 선택할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 곽채기, 2005, 지방재정확충을 위한 지방세제 개선방안, 한국지방재정학회 세미나 자료집  
구인회·양난주·이원진(2009). "사회복지 지방분권 개선방안 연구." 「사회복지연구」  
40(3): 99-124.
- 권오성·김윤수(2006). "정부 간 경비부담에 관한 연구: 교부금, 부담금, 그리고 보조  
금을 중심으로." 2006년 동계학술대회 발표논문, 한국행정학회.
- 권오성·박민정(2009). "정책수단으로서의 보조금의 현황 및 연구경향." 「행정논총」  
47(1): 277-307.
- 권오성·배인명·김성철(2005). 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원  
김성주(2008). "사회복지 국고보조금의 결정요인 분석." 「지방행정연구」 22(3): 225-281.
- 김재훈, 2007, 참여정부 정부간 재정관계 주요쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로,  
지방정부 연구 제11권 제3호
- 김현아(2010). "보조금 정책에 대한 논의: 지방교부세 vs 국고보조금." 지방재정  
2010년 1월호. 6-27.
- 문병기(2008). "정책효과 정량화 모형을 위한 탐색적 연구: 국고보조사업 기준보조율  
합리화를 중심으로." 「한국정책과학학회보」 12(3): 1-27.
- 박정민, 2008, 우리나라 정부간 재정관계의 실증 분석, 한국콘텐츠학회 논문지 제8  
권 제12호, p275-282
- 배인명(2013) "복지 국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구." 「현대사회와 행정」  
23(): 349~371.
- 손희준, 2006, 지방특별소비세 도입방안, 지방세  
손희준, 2008, 지방세제 개편 방안"행정구역개편 등 지방자치제도 개선을 위한 정책  
토론회 자료집
- 송상훈, 2009, "지방소득세도입의 필요성과 방향", 한국지방재정학회 특별세미나 자료집  
우명동, 2008, 참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 '현상'과 '본  
질'을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 13(1): 125-164.
- 이성근(2010). 지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편  
방안연구. 지역발전위원회 연구보고서.
- 이영·현진권, 2006, 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가? 한국재정학회(구 한국재  
정·공공경제학회), 공공경제 공공경제 제11권 제1호
- 이원희·권혁준(2013). 광역지역발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구. 국회예  
산정책처 연구보고서.
- 이유주(2010). 「지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안」. 국회입법조사처 현  
안보고서 제77호.
- 이재원(2009). "포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제." 「한국지  
방재정논집」 14(1): 57-89.

- 이재원, 2009, 포괄보조방식을 통한 지향적 국고보조금 운용과제, 한국지방재정논집 제14권 제1호(2009. 4) : 57~89
- 이창균(2001). "국고보조금의 보조율과 지방비 부담에 관한 연구." 「한국지방재정논집」 6(2): 1-26.
- 이채정(2011). 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」, 국회예산정책처 연구보고서.
- 임성일(2012). "국고보조금제도의 과제와 개선방향." 「지방재정」 2012년 4월호. 6-21.
- 조기현(2012). "포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역 지역발전특별회계를 중심으로." 「한국지방재정논집」 17(1): 41-73.
- 주만수(2000). "지방자치단체의 시각에 입각한 국고보조금제도의 개선방안." 「경제연구」 21(2): 263-291.
- Ahmad, E. and B. Searle(2005). On the Implementation of Transfers to Subnational Governments. IMF Working Paper, no.05-130.
- Bergvall, D., C. Charbit, D.-J. Kraan and O. Merk(2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. OECD Working Paper No. 3.
- Blochlinger, H. and C. Vammalle(2009). Intergovernmental Grants in OECD Countries: Trends and Some Policy Issues. Draft paper, OECD.
- Griffith, J. A. G., 1966, Central Departments and Local Authorities, London:Allen & Unwin, pp.17-18.
- McLure, C. L. and J. Martinez-Vazquez(2000). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Relations. World Bank Institute.
- Oates, Wallace E., 2001, "Fiscal Cmpetition and European Union : Contrasting Perspectives," Regional Science and Urban Economics. pp. 133-145
- Oates, Wallace.(1990). "Decentralization of the Public Sector: An Overview." in R. Bennet (ed.), Decentralization, Local Governments, and Markets, Oxford University Press.
- Oates, Wallace.(2005). "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism." International Tax and Public Finance 12: 349-373.
- Smart, M. and R. Bird(2010), "Earmarked Grants and Accountability in Governments," in J. Kim, et. al. (ed.), General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice, The Copenhagen Workshop 2009, Korea Institute of Public Finance.
- Wright, 1988, Understanding Intergovernmental Relations, 3rd ed. Pacific Grove, California : Brooks/Cole Publishing Co.,





## 주제발표 2.

### 지역사회기반 사회보장 현안과 정책대응

정홍원 (한국보건사회연구원 연구위원)



## 1. 논의 배경 및 분석 틀

1990년대 중반에 지방자치제도가 본격적으로 시행된 이후, 사회복지의 지방선거에서 핵심 쟁점이자 가장 중요한 선거공약으로 자리 잡았다. 사회복지 영역이 지방선거의 핵심으로 등장한 것은 사회복지를 포함한 사회보장정책이 지역주민의 삶과 밀접한 연관성이 있다는 인식의 확산과 무관하지 않다.

지방자치단체를 중심으로 하는 지역사회기반 사회보장의 중요성이 커지고 있는 것은 우리나라 사회보장정책의 발전 단계와 밀접한 관련이 있다. 우리의 사회보장정책은 해방 이후 빈민 구호를 내용으로 하는 공공부조 중심으로 유지되어 왔으며, 1990년대 후반에 외환위기를 전후로 사회보험의 급격한 확대가 이루어졌다. 2000년대 들어서 사회서비스에 대한 욕구 증가와 사회적 관심으로 관련 제도의 확충이 지속되고 있는 추세이다. 사회서비스는 필요한 사람에게 필요한 서비스를 제공하려는 목적을 가지며, 대면적(face to face) 관계를 기반으로 하는 인적서비스의 특성을 갖는다. 사회서비스의 특성상 지역주민과 밀접한 관계가 가능한 지역사회 또는 지방자치단체 차원의 서비스 공급체계가 중요성을 갖는다. 이러한 맥락에서 사회보장정책의 중심이 사회보험에서 사회서비스로, 개별 제도에서 제도 간 연계로 그리고 중앙정부에서 지방자치단체 또는 지역사회로 이동하고 있는 추세이다.

사회보장정책에서 '지역사회'를 주목하는 이유는 여러 가지 측면에서 설명할 수 있다(강혜규, 2003). 지역사회는 중앙정부 차원에서 기획·결정된 사회보장정책이 집행되는 장(場)이며, 사회보장정책의 대상이자 수혜자인 지역주민이 존재하는 현장이다. 따라서 지역사회는 사회보장정책과 정책 수요자가 대면하는 공간이라는 점에서 중요성을 갖는다. 중앙정부 계획의 결과인 사회보장정책을 지역사회 특성에 따라 적절하게 변화시키고, 증가하고 있는 사회서비스에 대한 지역주민의 욕구를 충족하는 핵심적 역할은 지방자치단체가 담당하는 것이 자연스러운 일이다. 지역사회 행정을 책임지고 있는 지방자치단체는 사회보장정책의 목표달성을 위한 의지를 표명하고, 정책목표를 실현하기 위한 적절한 방법과 정책수단을 선택해야 한다.

지역사회보장이란 중앙정부가 담당해왔던 사회복지 급여와 서비스의 공급을 지방자치단체가 수행한다는 것을 이해하는 것은 적절하지 않다. 오히려 지역사회보장은 국가의 제도적 사회복지 공급과는 다른 양상과 방식으로 새로운 사회복지 공급의 패러다임을 뜻하는 것이다. 사회보장제도 중에서 중앙집권적 관료제 방식이 효과적인 분야가 있고, 반대로 지역적 방식이 우월한 분야가 있다. 지역사회보장은 주민들의 사회심리적 욕구, 삶의 질 향상, 신뢰에 기반을 둔 공공과

민간의 협력 등과 관련하여 지역사회공동체라는 장(場)을 활용해야 한다는 점에서 중요성을 갖는다. 따라서 지역사회보장은 지역주민의 사회보장 증진과 삶의 질 향상을 위하여 지방자치단체가 중심이 되어 지역사회 차원에서 전개하는 총체적인 노력을 의미한다. 지역사회보장을 위한 노력과 의도(intent)를 포괄하는 집약체가 지역사회복지계획이다.

지역사회복지계획은 지역주민의 복지 욕구와 복지 자원 등을 고려하여 지역의 다양한 주체들의 참여를 통해 사회보장사업의 우선순위와 내용을 결정하는 4년 단위 중기계획이다. 2006년 이후 2회에 걸친 지역사회복지계획 수립과 시행은 지역사회 차원의 사회보장에 대한 인식과 중요성을 각인시키는 계기가 되었다.

지역사회복지계획은 2001~2002년에 '지역사회복지협의체 시범사업'을 통해 15개 시군구에서 계획을 수립하도록 한 것이 시초이다. 사회복지사업법의 개정(2003.7.30.)으로 지역사회복지계획 수립과 시행의 법적 근거가 마련된 이후, 2006년과 2010년에 두 차례 지역사회복지계획을 수립하였다. 2006년에 수립된 1기 지역사회복지계획(2007~2010)은 계획 수립 그 자체를 목적으로 하였다고 할 수 있다. 반면에 2기 지역사회복지계획(2011~2014)은 1기 계획에 비해 몇 가지 측면에서 질적 발전을 이루었다. 2기 지역사회복지계획은 지방자치단체가 수립하는 다른 계획에 비해 민간영역의 역할이 확대되었다. 공공과 민간이 함께 참여하는 지역사회복지협의체가 지역사회복지계획의 작성과 심의에 중심적 역할을 담당하였기 때문이다. 따라서 2기 지역사회복지계획은 지방자치단체 사회보장 영역의 종합계획으로 자리 잡았고, 지역사회복지협의체의 활성화에 기여한 바가 크다.

2기 지역사회복지계획의 성과에도 불구하고, 여전히 풀어야 할 문제가 있으며, 그 핵심은 지방자치단체간의 격차가 크다는 점이다. 지자체 간 격차는 지역사회복지계획에 대한 관심과 열의, 계획의 실효성, 지역사회복지협의체의 역할과 활성화 정도 등 다양한 측면에서 제기된다. 따라서 3기 지역사회복지계획 수립은 하향평준화가 아닌 상향평준화 방식으로 지자체 간 격차를 줄이는 방향으로 이루어지는 것이 핵심이다.

본 연구의 목적은 지역사회 차원에서 사회보장을 강화하기 위한 정책 대안을 모색하는데 있다. 정책대안 모색을 위한 논의의 출발점은 지역사회기반의 사회보장을 강화하기 위한 유력한 방안은 지역사회복지계획을 내실화하는데 있다는 것이다. 지역사회복지계획은 지역사회 및 복지에 대한 이해, 계획 수립, 그리고 계획 집행 및 복지인프라 확충을 포함하며, 계획의 궁극적인 목적은 지역사회기반의 사회보장 강화를 통한 지역주민의 복지수준 향상이다. 따라서 지역사회기반의

사회보장 강화는 ①지역사회 및 지역복지에 대한 이해 증진, ②지역사회에 적합한 지역사회복지계획의 수립, 그리고 ③지역사회보장을 위한 복지인프라 강화의 3단계로 구분하여 논의하는 것이 필요하다. 첫 번째 단계와 관련하여 지역주민 복지욕구조사와 복지자원조사에 대한 논의를 하고자 한다. 두 번째 단계에서는 1기와 2기의 지역사회복지계획의 성과를 계승하면서, 3기 계획 수립의 방향성과 개선과제를 검토할 것이다. 세 번째 단계의 복지인프라 강화를 위해서는 지자체의 재원 및 복지자원 확충, 인력 확보, 공공 및 민간 영역의 복지전달체계 개편 등 다양한 논의를 필요로 한다. 이 글에서는 지방자치단체 복지전달체계 개편과 지역사회보장의 균형발전 지원을 중심으로 논의하고자 한다.

## 2. 지역사회보장 조사

지역사회<sup>9)</sup>를 기반으로 하는 사회보장에 대한 제반 노력은 지역의 특성과 사회보장 현황에 대한 체계적인 파악이 전제되어야 한다. 지역사회 및 지역사회보장과 관련한 현황과 문제의 파악은 추상적인 수준의 추론이나 지역주민의 여론을 취합방식이 아니라, 근거와 데이터를 기반으로 하는 객관적 방법이 필요하다. 지역사회 단위의 사회복지 현황을 파악할 수 있는 방법은 지역사회복지조사(사회복지사업법 시행령 제7조의2)가 있다. 지역사회복지조사는 지역사회복지계획을 수립하기 위하여 ‘지역주민의 복지 욕구 및 지역 내 복지자원 등에 대한 자료를 수집하고, 이에 필요한 조사’를 의미한다. 지역사회복지조사는 ‘지역사회 단위의 복지서비스 수요와 공급 전망’, ‘복지시설 및 재가복지의 장·단기 공급 대책’, ‘인력, 조직 및 재정 등의 복지자원 조달 및 관리 방안’을 도출하기 위한 것으로, 지역주민 복지욕구조사와 복지자원조사로 구분할 수 있다.

복지욕구조사는 지역사회 전반의 사회문제를 확인하고, 지역사회에 필요한 복지서비스 및 급여를 식별하기 위하여 실시하기 위한 것으로, 전형적인 지역사회 기반(community based)<sup>10)</sup> 조사에 해당한다. 복지욕구조사의 결과는 사회문제 해결의 우선순위 결정, 개입이 필요한 대상 인구집단의 설정, 복지서비스의 수요 측정과 향후 전망을 위한 기초자료로 활용할 수 있다. 복지자원조사는 지역의 사회복지시설 및 서비스 제공기관, 담당인력, 재원 등 사회복지 인프라에 대한 포괄적 조사이다. 복지자원조사는 지역단위 복지서비스 공급 능력과 실현가능한 공급량을 측정하기 위한 것으로, 조사 결과는 인력수급계획, 필요한 복지재원

9) 지역사회란 다양한 의미를 갖는 용어로, 개념을 정의하기 용이한 일은 아니다. 이 글에서 지역사회는 행정구역과 지방자치체도를 전제로 하여, 지방자치가 이루어지는 최소 단위의 행정구역 즉 기초자치단체(시, 군, 자치구)를 의미하는 것으로 사용한다.

10) 복지욕구조사는 인구집단 기반 조사, 서비스 기반 조사, 그리고 지역사회 기반 조사 등의 3가지 유형으로 구분할 수 있으며, 지역사회 기반 욕구조사는 인구집단 기반 조사와 서비스 기반 조사를 통합한 개념이다.

확보, 복지시설 및 서비스 공급계획을 수립하기 위한 기초자료로 활용된다.

1기 및 2기 지역사회복지계획의 수립을 위하여 실시된 지역사회복지조사는 몇 가지 심각한 문제점을 나타냈다. 기존에 실시된 복지욕구조사는 표본설계, 표본추출, 조사방법 및 절차 등의 고려가 부족하여 결과의 신뢰성과 타당성이 미흡하다는 점이다. 따라서 욕구조사의 결과가 지역주민과 지역사회의 현황을 파악하는데 근본적인 한계를 갖는다. 둘째로 조사 내용에 있어서 개인의 만족도, 태도, 필요도 등 주관적 욕구파악에 치중되는 경향이 강하였고, 가구 구성 및 특성, 가구소득과 지출 등의 정보가 결여되어 있어 지역주민의 복지욕구 파악과 서비스 수요 파악의 객관적 근거가 미흡하였다. 따라서 복지욕구조사 결과를 지역사회복지계획 수립의 근거로 활용하는데 제약이 있었다. 셋째는 인구학적 구분에 따른 대상 인구집단별(노인, 장애인, 아동 등) 욕구조사를 별도로 실시하였으며, 지자체별로 조사항목과 내용의 편차가 크다는 점이다. 이로 인하여 지역사회 단위의 복지서비스 수요에 대한 체계적 파악은 물론 복지서비스의 수요-공급에 대한 지자체간 비교분석을 할 수 없었다.

기존에 실시한 지역사회복지욕구조사의 문제점으로 인하여 지역단위 사회복지현황을 파악하는데 한계가 있다면, 이를 보완하거나 대체할 수 있는 방법을 고려할 수 있다. 그러나 기존의 다른 조사는 지역단위 사회복지 현황 파악은 물론 지역기반 사회보장정책에 활용하는데 근본적인 한계를 갖는다. 5년 마다 실시되는 인구주택총조사는 가구구성과 주거 형태를 파악하는데 유용하지만, 주민의 복지욕구는 물론 가구의 소득과 지출을 파악할 수 없다. 가구의 소득 및 지출을 가장 체계적으로 파악하고 있는 조사는 통계청이 실시하는 가계동향조사가 있다. 그러나 가계동향조사는 표본의 규모가 약 8,700 가구로 국가통계를 산출하는데 유용하지만, 시군구 지역단위의 결과를 산출할 수 없다는 문제가 있다. 가구의 소득과 지출, 사회복지 현황에 대한 가장 체계적인 조사로는 복지패널조사가 있다. 복지패널조사의 표본은 약 7,000가구로 가계동향조사와 동일하게 전국단위 통계에 있어서 대표성이 있으나, 시군구는 물론 시도 단위의 결과를 산출하기 어렵다는 문제점을 갖는다. 따라서 지역사회기반의 사회보장정책의 추진과 계획 수립을 위해서는 기존의 지역사회복지조사를 보완하는 방안이 현실적인 대안이며 동시에 가장 유력한 방안이다.

사회보장기본법의 전면 개정 이후에 사회복지에 대한 논의는 사회보장으로 그 범위가 확대되고 있다. 이러한 맥락에서 기존의 지역사회복지조사는 지역사회보장조사로 확대·전환이 필요하다. 지역사회보장조사는 지역 내 사회보장 현황 및 실태, 복지자원, 지역주민의 사회보장 욕구 및 인식 등을 확인할 수 있는 조사항

목과 내용으로 구성되어야 한다. 또한 조사방법의 체계화를 통해 조사 결과의 대표성과 신뢰성을 확보하는 것이 필수이다. 이러한 맥락에서 향후 지역사회보장조사의 방향성과 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역사회보장조사는 개인이 아닌 가구(家口)를 기본단위로 설계한다. 가구란 주거와 생계를 같이하는 최소 생활단위로, 대부분의 사회보장 급여·서비스의 내용과 급여 조건이 가구 구성 및 가구(원) 특성을 반영하기 때문이다. 따라서 조사 항목은 가구 구성원의 성별, 연령 등과 같은 기본 인적사항, 가구주와 가구원의 관계, 가구원의 경제활동 여부, 장애 혹은 만성질환 보유 등 복지서비스 욕구를 판단할 수 있는 사항을 포함하여야 한다. 조사를 가구단위로 설계하고, 가구주와 가구원에 대한 조사항목을 포함하는 것은 조사를 통해서 파악된 지역주민의 사회보장 욕구와 사회보장제도를 연계시킬 수 있기 때문이다.

둘째, 가구의 소득과 지출을 세부적으로 파악할 수 있는 항목이 포함되어야 한다. 사회보장제도의 필요성은 사회보장 욕구에 근거하며, 욕구는 일반적으로 소득 수준과 역의 상관관계를 나타내는 것이 일반적이다. 사회보장제도의 가장 중요한 핵심 대상은 빈곤층이며, 따라서 아동빈곤, 노인빈곤, 소득빈곤, 자산빈곤 등 다양한 형태의 빈곤층의 규모와 상태를 파악하는 것이 중요하다. 또한 빈곤정책 이외에도 우리의 경우 국가 차원의 빈곤율은 파악하여 발표하고 있으나, 지역 단위 빈곤율은 파악하지 않고 있다. 따라서 지역사회보장조사에서 가구 소득을 세부적으로 파악하여 지역단위 빈곤율, 빈곤층의 규모 등을 정확하게 파악하는 것이 필요하다. 지역단위 사회보장 욕구 분석과 사회보장제도의 설계 있어서 가구 지출의 현황을 파악하는 것 역시 중요성을 갖는다. 가구 지출에 있어서 주거비, 의료비, 교육비 등의 비중을 보려는 것은 주거빈곤, 의료빈곤, 교육빈곤 등 최근에 제기되고 있는 다양한 형태의 빈곤 상황을 정확하게 이해하고, 이를 대응할 수 있는 지역사회기반 사회보장제도를 내실화하는 중요한 원천이 된다.

셋째, 지역사회보장조사의 조사 항목과 조사 내용을 표준화하여 전국적인 차원에서 조사의 일관성을 확보해야 한다. 사회보장 욕구와 서비스 수요를 측정하는 절대적 기준을 설정하는 것은 사실상 어려운 일이다. 사회보장제도 또는 복지서비스의 욕구는 본질적으로 한계가 없고, 사회보장제도를 통한 욕구 충족은 일정한 한계를 갖는다. 비교론의 관점에서 지역단위 사회보장 욕구의 특성과 경향성을 분석하고, 지역 간 비교를 통해서 상대적인 수준을 측정하는 것이 보다 적절한 방안이다. 지역사회 차원의 사회보장 욕구, 욕구 충족도, 사회보장 급여 및 서비스의 수요-공급 격차, 사회보장 수준 등을 지역단위로 파악하고, 이를 지자체 간 비교가 가능하기 위해서는 전국적으로 동일한 항목과 내용으로 조사를 실시해야 한다. 다만, 개별 지역의 고유한 특성과 사회보장 현황을 측정하기 위해서



각 지역별로 항목과 내용을 추가하는 방식으로 조사 설계가 이루어질 필요가 있다.

넷째, 조사결과의 타당성과 신뢰성을 위하여 표본설계 및 추출방법, 표본규모, 조사방법 등을 체계화·표준화하여야 한다. 조사의 핵심은 조사 결과의 신뢰성, 그리고 지역사회 현황을 타당하게 설명하는 대표성을 확보하는 것이다. 따라서 조사항목과 내용의 표준화와 더불어 조사 방법과 절차의 표준화가 필요하다. 행정구역상 최소 단위인 시군구의 통계가 신뢰성과 대표성을 확보하면, 이를 토대로 시도 단위 및 전국 단위 통계산출이 가능하다. 따라서 지역사회보장의 신뢰성과 타당성의 확보는 중·장기적으로 지역 및 국가단위 공식 통계를 산출할 수 있게 될 것이다.

### 3. 지역사회복지계획의 수립

#### 가. 지역사회복지계획의 의의

지역사회복지계획은 일정 지역을 단위로 지역사회에 거주하는 주민의 사회복지 증진을 위하여 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 과제를 모색하는 것이다(강혜규, 2003). 이는 지역주민의 복지욕구와 관련된 지역문제를 확인하고, 복지서비스의 공급 실태와 관련자원의 활용 가능성을 점검하여, 복지서비스의 공급체계의 설계와 자원배분의 우선순위를 결정하는 것이다. 또한, 지역사회복지계획은 복지욕구에 대한 진단과 전문적 판단에 의해서 도출한 결과를 근거로 하여 지역사회의 변화를 위한 기획하는 전략이다(이재완, 2006). 동시에 지역사회복지계획은 지역사회복지의 추진에 관한 사항을 전체적으로 정한 계획이다(이영철, 2005). 따라서 지역사회복지계획은 지역단위 전략계획(strategy plan)이며 동시에 실행계획(action plan)의 성격을 동시에 갖는다.

지역사회 차원의 변화를 모색하는 지역사회복지계획은 전문성을 강조하는 사회계획(social plan)의 일반적 특징을 공유한다. 전문성을 중시하는 계획은 폐쇄성이라는 관성(inertia)을 보일 가능성이 높다. 지역사회복지계획은 민관협력체제인 지역사회복지협의체를 매개로 하여 지역주민의 참여를 강조함으로써 전문성 중심의 계획이 가지는 문제를 완화하려는 의도를 갖는다. 즉 '전문성에 의한 효율성 제고'와 '주민참여를 통한 민주성의 확보'라는 모순적 가치를 동시에 지향하고 있다. 이러한 맥락에서 지역사회복지계획은 추상적 수준의 전략계획인 동시에 구체성을 갖는 실행계획이고, 전문성·효율성과 참여성·민주성의 추구하는 이중적 속성을 갖는 계획이다. 따라서 지역사회복지계획의 수립에 있어서 방향성

이 다른 목표들간의 균형을 이루는 것이 핵심이다.

지역사회복지계획은 지역주민의 복지욕구와 복지자원에 대한 분석을 토대로 지역차원의 복지사업을 종합적으로 고려하여 수립하는 지역사회 차원의 사회복지에 관한 기본계획이다. 법률적인 측면에서 지역사회복지계획은 사회보장에 관한 기본계획(사회보장기본법 16조)과 사회보장에 관한 지역계획(사회보장기본법 19조)의 하위계획이다. 이는 사회보장은 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고, 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 의미하며(사회보장기본법 3조), 사회보장에 관한 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본(사회보장기본법 17조)이 되기 때문이다<sup>11)</sup>.

지역사회복지계획은 지역보건의료계획 등 관련계획<sup>12)</sup>과의 연계를 강조한다. 이는 지역사회복지계획인 지역단위의 사회복지에 관한 기본계획으로서 위상을 확보하기 위한 것이며, 동시에 관련계획과의 통합성과 일관성이 중요하기 때문이다.

#### 나. 지역사회복지계획의 실효성 제고

제2기 지역사회복지계획에 대한 평가와 계획의 중장기 발전방향에 관한 연구(함철호 외, 2012)에 따르면, 지역사회복지계획의 관심도와 계획의 실효성이 평균 수준 이상이라는 평가를 하면서도 계획의 실효성에 다소의 문제가 있다고 제시한다. 실효성이 없는 이유로는 지역사회복지계획의 내용이 기존의 국고보조사업과 유사하다는 것과 예산과 연계되지 않은 사업이 많기 때문이라는 것이다. 또한 향후 지역사회복지계획은 국고보조사업이 아닌 지자체의 자체사업 중심으로 전환하는 것이 필요하다는 것이다. 구체적으로 국고보조사업을 제외하고 자체사업만으로 계획을 수립해야 한다는 의견이 가장 많고, 다음으로 자체사업을 주로

11) 사회보장에 관한 지역계획이 지역사회복지계획의 상위계획인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 2013년 3월 이전의 사회보장기본법에는 중앙정부 차원의 사회보장 장기발전방향을 수립하고, 이에 따라 중앙정부와 시도 시자는 사회보장에 관련된 소관주요시책의 추진방안을 매년 수립시행하도록 되어 있다. 즉 시군구 차원의 지역계획의 수립에 대한 내용이 없었다. 그러나 2013년 3월에 새로 시행된 사회보장기본법에는 중앙정부 차원의 사회보장에 관한 기본계획을 수립하고, 이에 따라 시도지사 및 시군구청장은 사회보장에 관한 지역계획을 수립시행하도록 되어 있다. 따라서 현행 법률의 내용에 의하면 지방자치단체는 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획을 모두 수립해야 한다. 이 경우 사회보장에 관한 지역계획은 사회보장 전반 즉 사회보험, 공공부조, 사회서비스 전체 영역 중에서 지방자치단체 소관사항에 대한 계획이고, 지역사회복지계획은 지방자치단체가 담당하는 사회복지사업에 대한 계획이다. 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획은 동일한 영역에 대한 동일한 내용의 계획이라 할 수 있다. 따라서 계획 수립의 이중성을 해결하기 위해서 사회보장에 관한 지역계획과 지역사회복지계획을 일원화하는 추가적인 법률개정이 필요하다.

12) 지역사회복지계획의 수립을 위해서 고려해야 할 관련계획으로는 저출산고령사회기본계획, 여성정책기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 노인보건복지종합대책, 장애인정책종합계획, 보육계획, 장기요양기본계획, 국민건강증진종합계획, 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획, 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획, 지역보건의료계획, 시군구 도시기본계획 등이 있다.

하고 1~2개 정도의 국고보조사업을 포함하거나, 또는 국고보조사업의 비중을 줄이면서 자체사업을 증대하는 방식을 제시하고 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 역할이 체계적으로 분담되어야 한다는 맥락에서, 광역자치단체가 해야 할 역할로 시군구 계획의 수립·실행·평가를 지원, 시군구 복지사업에 대한 지원, 지역사회복지를 수행할 인력의 채용지원과 교육 등의 순서로 제시하고 있다. 이러한 결과는 제3기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 매우 중요한 시사점을 제시한다.

지역사회복지계획의 실효성을 제고하는 동시에 지역특성을 반영하기 위해서는 지자체 자체사업을 중심으로 계획이 수립되어야 한다. 자체사업을 중시하는 이유는 계획이란 수립의 주체가 현재 상황을 변화시키기 위한 의도적 노력을 의미하기 때문이다. 지역사회복지계획은 지방자치단체가 지역주민의 복지수준을 향상시키기 위한 의도적 노력이고, 이러한 점에서 지방자치단체의 스스로의 판단과 의지를 반영하는 자체사업이 중심이 되는 것이 당연한 귀결이다. 국고보조사업은 중앙정부의 의도가 관철되어 있으며, 지방자치단체는 중앙정부의 지침에 따라 사업을 집행하는 역할을 한다.

그러나 지역사회복지계획의 내용에 있어서 국고보조사업을 완전히 배제하는 것은 신중한 판단이 필요하다. 실제로 지방자치단체가 수행하는 복지사업에 있어서 중앙정부의 국고보조사업은 절대적 비중을 차지하고 있으며, 지역주민의 복지수준에 미치는 영향 역시 막대하다. 반면에 지방자치단체에 따라서 재정적 여건으로 인하여 자체사업의 비중이 극히 미미한 경우가 드물지 않다. 또한 전국적인 차원에서 동일한 내용을 가진 국고보조사업의 경우에도 지방자치단체의 의지가 반영되는 경우도 있고, 국고보조사업의 집행에 있어서 지역의 특성을 반영한 사업 추진체계를 구성할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 지역사회복지계획은 지자체 자체사업을 중심으로 하되, 국고보조사업을 포함하도록 하는 것이 필요하다. 그러나 국고보조사업을 모두 포함하는 것은 문제가 있으며, 이 경우 지자체가 지역의 특성을 고려하여 핵심과제를 선정하고, 핵심과제를 추진하기 위하여 필요한 국고보조사업을 제한적으로 포함하는 것이 적절한 선택이라 할 수 있다.

지역사회복지계획의 실효성을 제고하기 위해서는 지자체의 예산과 계획의 내용이 연계되는 것이 필수이다. 계획에서 달성하고자 하는 목표의 내용과 도달하려는 수준이 현재의 상황과 차이가 없도록 소극적으로 설정하는 것은 계획의 의의를 반감시키는 것이다. 동시에 지역사회복지계획이 관련 주체들의 희망을 반영하여 지자체가 확보할 수 있는 예산의 범위를 넘어서는 계획 역시 실현가능성에 문제가 있다. 복지자원을 고려하지 않은 지역사회복지계획은 실효성이 낮다고 하

겠다. 확보 가능한 예산 등 복지자원의 총량을 고려한다면, 지역사회복지계획은 우선순위에 대한 치밀한 분석과 검토를 통해 실현가능한 사업을 선정하는 것이 필요하다. 즉 사회복지 전체 영역을 망라한 종합계획에서 지역단위 사회복지에 대한 전략계획으로 전환하다는 것이다. 전략계획이란 문제를 해결할 수 있는 역량 수준을 제약조건으로 하고, 필요성(수요)에 대한 분석을 통해서 문제해결의 우선순위를 설정하는 것이다. 지역사회복지계획이 지역사회가 해결해야 할 많은 문제들 중에서 시급하게 해결해야 할 핵심과제를 선정하고, 이를 중심으로 제한된 자원을 활용하여 문제 해결의 수단인 사회복지사업의 선정과 사업의 내용을 결정하는 전략계획이 되어야 한다.

지역사회복지계획과 지방자치단체 예산의 연계성을 높이기 위한 방안으로 추가적으로 고려할 수 있는 것은 지역사회복지계획의 수립에 있어서 지방의회의 역할을 강화하는 것이다. 현재의 지역사회복지계획 수립 과정과 절차에 있어서 지방의회의 역할을 사실상 전무하다. 2기 지역사회복지계획의 수립 과정에서 지방의회 의원이 계획 수립에 참여하는 경우가 있었으나, 이는 일부 지자체에서 드물게 볼 수 있는 사례이다. 따라서 3기 계획 수립에 있어서 지방의회의 역할 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 지방의회 역할 확대를 위해서는 계획 수립을 위한 논의과정과 계획안 작성과정에서 지방의회와 정기적인 그리고 지속적인 논의가 요구된다. 시도의 경우 관련 상임위원회와 협의하는 것을 정례화하거나, 시군구의 경우 계획안 작성과정에서 지방의회에게 내용을 설명하는 기회를 가져야 한다. 또한 지역사회복지계획을 작성하여 지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 지방의회에 공식적으로 보고하는 절차를 포함하는 것도 필요하다고 판단된다. 계획의 수립과 결정과정에서 지방의회의 역할을 확대하는 것은 지역사회복지계획의 내용과 지자체 예산편성의 연계성을 제고함으로써 계획의 실효성을 제고하는데 기여할 것으로 예상된다.

지역사회복지계획에 대한 관심도와 계획의 실효성을 높이기 위한 방안으로 단체장과 지방의원 선거에서 제기된 선거 공약을 포함하는 것을 고려할 수 있다. 계획의 실효성이 없는 이유로 단체장과 복지업무 담당부서장 등의 의사결정자의 관심이 적다는 지적이 적지 않은 비중을 차지하고 있다(함철호 외, 2012). 또한 지역사회복지계획과 단체장의 시·군·구청 계획과 상이한 경우에 지역사회복지계획은 사문화될 가능성이 높다는 점에서 단체장의 선거공약과 관심사를 포함하는 것이 필요하다. 그런데 단체장의 선거공약을 포함하는 것은 긍정적인 측면도 있지만, 동시에 선심성 공약에 따라 선거득표를 위하여 적절하지 않은 내용의 사업을 중심으로 핵심과제가 설정될 위험성을 내포하고 있다. 이러한 우려와 위험성에 대한 사전적 제어장치와 사후적 교정장치가 있다.

사전적 제어장치는 지역사회복지계획의 비전, 전략목표, 핵심과제는 지역의 특성을 반영해야 하며, 이를 위해서는 지역주민에 대한 복지욕구 조사결과 등 지역 분석에 근거해야 한다는 점이다. 또한 핵심과제와 관련 사업의 선정 역시 지역사회복지협의체를 중심으로 지역사회의 다양한 주체들의 논의를 통하여 이루어져야 한다는 점이다.

사후적 교정장치는 법률에 명시되어 있는 2 가지 방안이 있다. 첫째는 시군구 지역사회복지계획에 대해서 중앙정부와 시도지사가 조정을 권고할 수 있으며, 이에 대해서 시군구는 조정권고 사항을 반영하여 계획을 수정해야 한다(사회복지사업법 15조의3, 동 시행령 7조의2, 동 시행규칙 6조의2)는 것이다. 둘째는 보다 강력한 방안으로 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의해야 하며, 협의가 이루어지지 않은 경우에 사회보장위원회가 이를 조정하도록 되어 있다<sup>13)</sup>(사회보장기본법 26조).

지역사회복지계획의 수립과 시행에 있어서 광역자치단체(시도)와 기초자치단체(시군구)의 역할이 구별된다는 지적은 매우 적절하다. 2기 지역사회복지계획의 수립에 있어서 시도와 시군구의 역할은 명확하게 구별되지 않고, 중첩적인 성격을 나타냈다. 계획 수립에 있어서 시도의 역할은 시군구 계획을 점검하여 조정·권고를 하는 것 이외에 시군구 계획을 종합하여 시도 계획을 작성한다는 점에서 시도와 시군구의 역할에 차별성이 없다고 하겠다. 3기 계획 수립에 있어서 시도와 시군구의 역할을 구분하고, 시도는 시군구와는 별도로 시도 차원의 독자적인 계획을 수립하는 것이 필요하다. 시도의 독자적 계획이란 시군구 차원에서 대응하기 어려운 혹은 시도 차원에서 대응하는 것이 적절한 문제를 중심으로 계획을 작성하는 것을 의미한다. 예를 들어 복지시설과 같은 인프라 확충계획, 사회복지인력의 수급과 직무역량 향상을 위한 교육계획 등은 시군구보다 시도 차원에서 계획을 수립하여 대응하는 것이 효과적일 것이다. 또한 시군구간의 격차를 조정 또는 완화하기 위한 자원배분 계획, 몇 개의 시군구를 권역으로 묶어 복지사업을 추진하는 계획, 그리고 핵심적으로 시군구 계획의 추진을 위해 시도 차원의 지원 계획 등을 수립하는 것이 필요하다. 따라서 시군구는 2기 계획의 연장선에서 지역단위 사회복지 전략 및 집행계획으로 지역사회복지계획을 수립하고, 시도는 시군구에 대한 지원계획, 시군구간 격차 완화 계획, 재원·인력 등의 복지인프라 확충 계획 등을 중심으로 시도 자체 계획을 수립하는 것이 타당하다.

13) 사회복지기본법 제26조(협의 및 조정) 2항과 3항의 내용은 다음과 같다. ②중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다. ③제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.

지역사회복지계획은 지역주민의 복지수준 향상과 지역사회의 변화를 위하여 지역주민의 참여를 기본으로 수립되어야 한다. 지역 특성과 복지욕구의 다양성을 반영할 수 있도록 복지자원과 조직을 활용하여 복지서비스의 수요에 대응할 수 있어야 할 것이다. 따라서 지역주민의 복지욕구에 대한 정확한 확인과 복지자원에 대한 과학적 조사를 바탕으로 계획이 수립되어야 하며, 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 시책의 일관성을 유지하면서 실천가능한 구체적인 계획의 수립이 필요하다(김종숙 외, 2009). 이러한 맥락에서 지역사회복지계획의 수립에 관한 정책은 중앙정부 차원의 정책 주도에서 벗어나서, 궁극적으로 지방자치단체가 주도하는 것이 바람직하다. 또한 지역사회복지계획을 지역사회 자체적으로 유용성과 함의를 지역사회보장의 발전과 결부해서 이끌어갈 수 있는 기제가 되어야 한다.

#### 다. 시군구 지역사회복지계획

시군구 지역사회복지계획의 수립에 있어서 우선적으로 고려해야 할 점은 지역사회복지협의체의 역할 설정 문제이다. 현행 법률에 의하면 지역사회복지계획의 수립의 최종적인 책임은 시군구청장이고, 지역사회복지협의체는 계획의 심의를 담당한다. 또한 1기와 2기 계획의 수립과 시행에 대한 기존 연구(안혜영, 2007)에 의하면, 시군구 계획 수립에 있어서 지역사회복지협의체가 중심적인 역할을 담당하였다. 그러나 협의체의 역할이 자치단체별로 큰 편차를 보이고 있다. 또한 협의체가 대표협의체와 실무협의체로 구성되어 있고, 각각의 조직단위의 역할을 분담하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

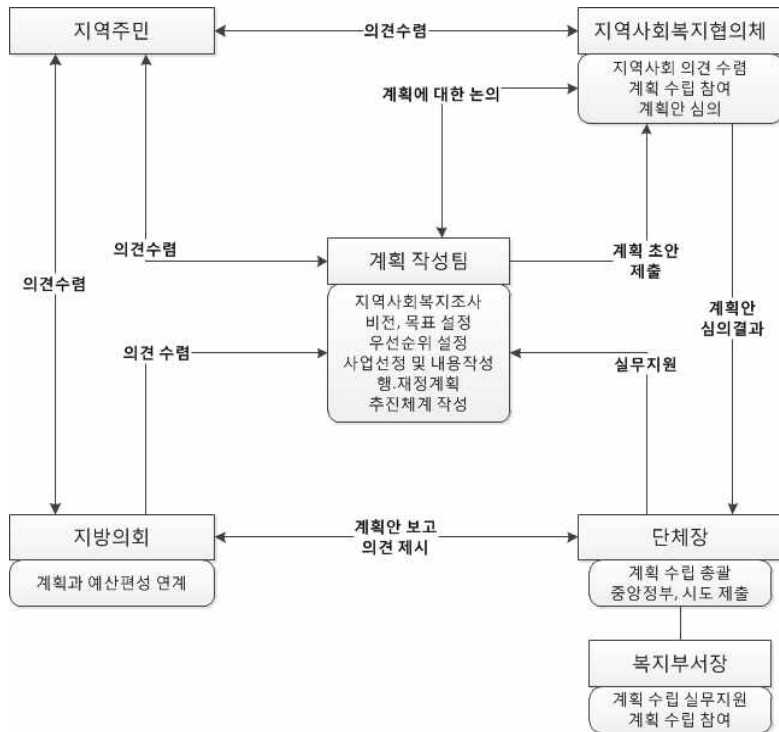
제3기 및 향후 지역사회복지계획에 있어서 시군구 계획 수립은 지방자치단체의 책임성과 지역사회복지협의체의 중심성 모두를 강화하는 대안을 모색할 필요가 있다. 대안의 핵심은 지역사회복지계획안을 작성하는 방식과 주체를 설정하는 문제이다. 지방자치단체 복지담당부서가 계획안을 작성하거나, 계획안 작성을 위한 별도의 TF를 구성하거나, 또는 협의체가 담당하는 것을 고려할 수 있다. 복지업무 담당부서가 계획안의 작성을 담당하는 경우에 지자체의 책임성을 높일 수 있으나 협의체의 중심성에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 반면에 협의체가 계획안의 작성을 담당하는 경우에는 협의체의 중심성을 강화할 수 있으나, 지자체의 책임성을 저하시킬 가능성이 있다. 또한 별도의 TF를 구성하는 것은 TF의 구성원과 조직의 위상에 따라 다양한 결과를 낼 수 있다. 따라서 계획안 작성을 담당하는 주체의 구성은 지역사회복지협의체의 논의와 지방자치단체의 상황에 따라 자유롭게 구성하는 것이 오히려 적절하다. 협의체의 상근간사가 없고 협의체의 역할이 활성화되지 못한 경우에는 해당 지자체의 복지담당부서를 중심으로 계획

안을 작성하는 것이 적절하며, 협의체가 활성화된 지자체의 경우에는 협의체가 계획안의 작성을 담당하는 것이 적절하다. 그러나, 계획안의 작성을 외부기관이나 전문가에게 전적으로 위탁하는 연구용역방식은 지양해야 한다. 연구용역 방식에 의한 계획 수립은 지자체의 역량 강화와 협의체의 활성화에 도움이 되지 못하며, 지역의 특성과 지역주민의 복지욕구를 반영한 계획 수립과는 무관해질 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

계획안의 작성을 담당하는 조직단위에는 지역사회복지계획과 관련 복지업무를 담당하는 공무원, 사회복지협의체 위원 및 간사, 그리고 지역 내 연구기관과 사회복지 전문가 등 다양한 구성원의 참여가 필요하다.

대학 또는 연구기관의 전문가는 계획수립 과정을 이끌어주고 보조해 줄 촉진자(facilitator)로서 계획수립과 관련된 의사결정을 지원하는 역할을 담당한다. 또한 외부전문가는 지역사회복지조사 및 결과 분석, 기존사업 분석 등 데이터를 분석하고 자료를 제공하는 역할을 수행할 수 있다.

<그림II-1> 시군구 지역사회복지계획 수립과 참여주체별 역할



지역사회복지계획 업무를 담당하는 공무원은 계획안 작성에 있어서 실무를 담당하며, 사회복지 업무부서와의 소통, 부서의 직제에 따라 상급자와 단체장에게 정기적으로 보고하고, 타 부서의 협조를 얻는 등의 역할을 담당한다. 또한 협의

체 간사와 공동으로 지방자치단체와 지역사회복지협의체간의 의견을 조율해야 한다.

협의체 간사는 계획 수립에 주도적 참여하면서 협의체와의 소통을 전담한다. 이를 위해서 수시로 계획수립의 진행과정을 협의체에 전달하고 의견 수렴을 하여 이를 반영한다. 또한 협의체 간사는 협의체 대변인의 역할에 한정되지 않으며, 지역사회복지계획에 대한 실무적 책임을 공유해야 한다. 협의체 위원은 전문가로서의 역할과 지역주민·협의체의 대표로서 역할을 동시에 수행해야 한다.

시군구 계획수립의 절차는 준비, 지역분석, 계획작성, 의견수렴, 심의·확정 등의 단계로 구분할 수 있다. 준비 단계는 시군구 계획수립을 위한 추진체계를 구성하고, 참여할 구성원을 확정하는 것이 핵심이다. 또한 계획 수립의 참여 주체들간의 역할 분담과 계획 수립을 위한 전체적인 기획, 복지욕구 및 복지자원 조사를 위한 준비 작업이 필요하다.

지역분석 단계에서는 시군구 계획 수립에 필요한 지역사회보장조사<sup>14)</sup> - 지역주민 복지욕구조사, 복지자원조사 - 를 실시하고, 그 결과를 분석한다. 또한 2기 지역사회복지계획과 상위계획·관련계획을 분석한다. 복지욕구조사는 지역주민을 대상으로 하는 설문조사를 중심으로 다양한 방식으로 지역주민의 의견 수렴이 필요하다.

계획작성 단계는 지역분석과 지역주민의 의견수렴을 통해서 작성된 비전, 목표, 핵심과제 등을 기반으로 총괄계획 및 핵심과제에 대한 내용을 작성하는 단계이다. 목표 달성과 핵심과제의 해결을 위한 사업을 선정하여 내용을 구성하며, 또한 기반조성계획과 계획 추진을 위한 행·재정계획을 수립해야 한다. 이 과정에서 시군구 계획의 초안을 시도에 제출하는 절차가 필요하다. 시군구 계획의 초안은 시도 계획의 수립을 위한 기초자료가 된다. 앞에서 서술한 바와 같이 시도 계획의 핵심내용이 시군구 계획에 대한 지원계획이 되고, 지원계획을 수립하기 위해서는 시군구가 핵심적으로 추진할 내용과 시도의 지원이 필요한 사항이 무엇인지를 알아야하기 때문이다.

의견수렴 단계에서는 지역사회복지계획의 정당성을 확보하기 위한 노력을 본격적으로 시작한다. 계획이 지역사회에서 적절성을 확보하기 위해서는 지역 전체의 의견수렴이 다각도로 이루어져야 한다. 공고, 공청회, 간담회 등을 통하여 지

---

14) 복지욕구조사와 자원조사의 목적은 지역사회 차원의 복지서비스의 수요와 공급을 전망하고, 이에 대한 대응 방안을 도출하기 위한 것이다. 또한 각종 복지서비스와 지역문제 해결의 우선순위를 결정하고, 지역사회복지의 비전, 목표, 핵심과제를 선정하려는 목적을 갖는다. 조사 결과는 지역사회복지계획 수립의 근거로서 사회 복지시설 및 재가복지의 장기·단기 공급대책, 인력·조직 및 재정 등의 복지자원의 조달 및 관리방안, 그리고 사회복지 전달체계 계획 등에 직접적인 연관성을 갖는다.



역주민의 의견 수렴 절차를 거쳐 계획의 정당성을 확보하게 된다. 의견수렴 과정은 복지계획의 홍보와 지역 주민의 관심을 불러일으키는 계기가 되며, 실제 계획의 집행과정에서 지역 주민의 참여를 활성화시키는데 기여할 것이다.

심의·확정 단계에서는 지역사회복지협의체의 대표협의체를 중심으로 지역사회복지계획을 심의하고 계획안을 확정하는 과정을 거친다. 심의·확정된 지역사회복지계획을 지방의회에 보고함으로써 향후 시군구 계획의 내용과 예산 편성의 연계성을 제고하기 위한 노력을 한다. 최종 확정된 지역사회복지계획을 시·군·구청장에게 보고 후, 시·도로 제출한다.

앞에서 서술한 바와 같이 시군구 계획은 전략계획인 동시에 실행계획이 되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회복지의 비전 - 전략목표 - 핵심과제 - 세부사업이 체계적으로 구성되어야 하며, 각각이 적절하게 설정되고 내용이 구성되는 것이 핵심이다. 지역사회 분석, 정책 환경 및 여건 변화 전망을 토대로 해당 시군구가 지향하는 사회복지 비전을 제시한다. 비전은 본 계획을 성공적으로 집행하여 4년 후 도달하고자 하는 수준과 성취하고자 하는 모습을 표현한 것이다. 전략목표는 비전을 실현시키기 위해 달성되어야 할 과제의 표현으로 지역사회복지 비전과 실제 사업을 연결시키고, 성과관리 기준의 역할을 한다.

비전과 전략목표를 기초로 하여 핵심과제를 결정한다. 핵심과제는 계획 수립에 참여하는 여러 주체들의 논의를 거쳐 합의하는 방식으로 이루어지는 것이 중요하다. 핵심과제는 지역의 사회문제 발생 원인과 지역의 복지자원 상황을 고려하여 우선적으로 추진해야 할 과제이다. 핵심과제는 지역문제 해결을 위한 지방자치단체의 자발적 의지와 노력 그리고 사업에 대한 자기결정권을 강조한다는 점에서 국고보조사업이 아닌 지자체의 고유사업(자체사업)을 중심으로 고려하는 것이 적절하다. 국고보조사업은 전국적인 차원에서 획일적으로 실시되는 것으로, 지역사회복지에 있어서 기반의 역할을 담당한다. 국고보조사업을 효과적으로 집행하는 것을 전제로, 국고보조사업과의 연계성을 통해서 지역사회복지의 핵심과제를 달성하기 위한 자체사업을 선정하고, 그 내용을 작성한다. 핵심과제는 복지욕구조사, 복지자원 현황, 그리고 지역사회의 특성 등에 근거하여 도출한다. 따라서 핵심과제와 세부사업은 복지급여와 서비스의 신설·확대·확충을 의미하기도 하며, 부족한 복지자원의 확충 방안, 전달체계 개선 방안, 민관협력의 증진 방안, 지역사회복지계획 및 사업의 효과적 추진을 위한 지자체 내부의 혁신 방안, 복지서비스와 보건·고용 등의 관련서비스와의 연계 방안 등의 내용으로 이루어질 수 있다.

## 라. 시도 지역사회복지계획

시도 계획은 시도 차원의 자체 계획과 시군구 지원계획으로 이루어진다. 시도 자체계획이란 시·군·구 계획의 상위계획으로서, 시·군·구 계획의 취합계획이 아닌 시·도가 자체적으로 역점을 두고 추진할 전략사업에 대한 계획을 의미한다. 시도 자체계획이 필요한 이유는 개별 시군구에서 재원이나 인력 부족으로 추진하기 어려운 사업이나 사업의 효과가 여러 지역에 걸쳐 나타나는 경우에 시도 차원에서 추진하는 것이 적절하기 때문이다. 또한 사회복지시설(기관)의 신설·확대, 인력 확충 등과 같은 복지인프라 구축은 시·도 차원에서 추진하는 것이 중복투자 방지와 규모의 경제를 실현하기 유리하다.

시군구 지원계획은 시군구 계획 수립의 절차와 내용을 점거하고, 이를 기초로 시도 차원에서 지원이 필요한 내용을 작성하는 것이다. 지역사회복지계획의 핵심은 지역사회의 복지욕구에 적합한 사업을 기획하여 추진하는 것이다. 따라서 시군구 차원에서 지역주민의 복지욕구를 타당하게 분석하고, 이에 대응하기 위한 계획이 적절하게 이루어졌는지를 분석해야 한다. 그리고 시군구의 사업을 복지사업의 핵심대상(빈곤층, 노인, 장애인, 영유아, 아동, 청소년, 여성, 가족 등) 또는 사업 영역(공공부조, 주거, 교육, 문화, 고용, 요양, 보육 등)에 따라 취합한다. 이후에 시도 차원에서 시군구에 대한 복지자원과 정책적 지원의 필요 여부를 판단하여 필요한 지원에 대한 계획을 작성한다. 지원계획은 시·군·구별로 작성할 수 있으며, 경우에 따라 몇 개의 시·군·구를 묶어서 권역별로 지원계획을 수립하는 것도 가능할 것이다.

시도 계획에 있어서 중요한 비중을 차지하는 것은 시도 차원의 복지자원 수급 분석 및 지원 계획의 수립이다. 사회복지영역에 있어서 시도의 핵심적 역할 중 하나는 지역별 형평성을 고려한 복지자원의 공급방안을 수립하는 것이다. 시군구 계획의 점검 결과를 바탕으로 시군구 단위의 복지자원이 부족, 누락 및 중복 여부를 파악해야 한다. 복지자원의 수급에 대한 계획을 수립하여 자원의 중복을 방지하거나 격차를 완화하는데 노력해야 할 것이다. 시도 차원의 복지자원계획 내용은 시·도 및 시·군·구 차원의 복지자원 현황파악, 복지서비스의 수요-공급 격차 분석, 시·군·구별 복지자원의 배정, 복지시설·기관의 신설 및 확충, 인력 조정, 예산배분의 조정 등으로 구성될 것이다. 또한 시·군·구와는 별도로 시·도 차원의 복지자원 확충, 복지시설·기관의 신설과 확충, 인력 및 재원 확충 등에 대한 계획을 수립할 필요가 있다.

## 4. 사회복지 전달체계 개편과 지역사회보장 균형 발전

### 가. 지자체 복지전달체계 개편

사회복지 공적전달체계는 중앙정부가 정책결정을 그리고 지방자치단체가 정책집행을 담당하는 방식으로 구조화되어 있다. 사회복지 전달체계의 분산성을 해결하기 위해서 큰 폭의 조직 변화와 기능 재조정이 필요하겠으나, 지방자치단체 수준에서 복지정책의 조정과 집행기능을 확대함으로써 전달체계의 분산성을 완화할 수 있다. 복지전달체계가 효율적으로 작동하기 위해서는 지방자치단체의 정책집행 기능을 강화할 필요가 있으며, 지방자치단체의 역량, 역할과 기능, 집행의 자율성을 제고함으로써 명실상부하게 사회복지정책의 집행에 있어서 지방자치단체가 핵심기관의 위상을 확보하기 위한 전달체계 개편방안을 모색하여야 한다. 이를 위한 주요한 과제로는 사회복지서비스의 연계 및 통합성 제고, 복지서비스 대민창구의 일원화를 통한 접근성 제고, 사회복지통합관리망의 확대와 내실화, 복지담당 인력의 적정 수준 확보와 인력 구성의 적절성 제고 등을 들 수 있다.

사회복지제도의 최종 산출은 복지급여와 서비스를 필요로 하는 사람에게 전달되어 욕구를 충족하는 것이다. 제도와 수급자가 직접 대면하는 지역사회에서 정책 결과가 산출되며, 복지정책이 추구하는 목표달성의 핵심은 지방자치단체의 역할과 정책역량에 있다. 사회복지제도의 양적 성장과 질적 발전으로 정책집행의 복잡성과 업무수행의 난이도가 급격하게 증가하고 있다. 이러한 정책 환경 변화로 인하여 중앙정부의 지침과 판단만으로 효과적인 정책집행에 있어서 한계를 보이고 있으며, 지방자치단체의 판단과 정책집행의 자율성 제고가 시급한 과제로 부각되고 있다. 따라서 중앙정부는 정책결정, 광역자치단체는 정책기획과 조정, 기초자치단체는 정책집행을 책임지는 단위라는 점을 전제로 체계적인 역할 분담이 필요하다.

중앙정부는 국가적 차원에서 복지급여 기준과 종류, 대상자 선정 원칙, 재원분담 등 사회복지제도의 기본 틀을 결정하는 역할에 집중하는 것이 적절하다. 또한 중앙정부는 복잡하고 지나치게 세분화되어 있는 복지서비스 관련 제도를 통합하여 보다 단순한 형태의 제도로 변화시키는 것과 더불어 정책집행 권한을 지방자치단체에 위임하는 등의 적극적인 노력을 할 필요가 있다. 중·장기적으로 사회복지서비스 업무를 국가위임사무에서 지방자치단체의 자치사무로 변경하는 것을 검토해야 할 것이다.

지방자치단체는 중앙정부의 대행기관 혹은 하부 집행기관이 아니라 지역사회의 복지업무에 대한 실질적인 책임주체라는 인식 전환이 가장 중요하다. 지역주

민들의 복지욕구에 대응하여 지역사회 문제를 스스로 해결하는 핵심기관으로서 위상을 정립해야 할 것이다. 이를 위해서 지방자치단체는 중앙정부의 업무지침에 따른 기계적 집행이라는 기존의 관행에서 벗어날 필요가 있으며, 특히 광역자치단체는 중앙정부와 기초자치단체간의 중계기관이라는 소극적 역할에서 탈피하는 것이 선결과제이다. 현실적으로 중앙정부가 230여개의 기초자치단체의 복지정책 집행을 관리·감독하는 것을 기대하기 어렵다. 따라서 광역자치단체는 지역단위 복지사업의 기획, 기초자치단체가 수행하는 업무에 대한 모니터링과 조정, 복지예산 및 복지자원의 배분 등에 관련된 실질적인 역할을 담당할 필요가 있다. 또한 지역단위 보건복지관련 계획 수립, 기초자치단체에 대한 관리·감독 및 평가 업무, 지역에 적합한 사회서비스 제도의 설계 및 자원배분, 집행의 총괄 등에 대한 실질적 권한을 광역자치단체가 보유하는 것이 적절하다. 이러한 맥락에서 광역자치단체에 사회복지 정책기획, 사업관리와 평가, 품질관리 등의 업무를 담당할 조직을 신설하거나 확충할 필요가 있다.

시군구 기초자치단체는 지역단위의 사회보장 수요 파악, 지역사회에 적합한 사회복지사업의 구상과 집행을 위한 역량을 강화해야 한다. 이를 위해서 시·군·구 분청에 '복지기획·조정'과 '통합운영·관리' 영역의 조직을 확충할 필요가 있다. 일선기관이 읍·면·동의 기능 강화 역시 중요한 과제로서 통합사례관리와 복지상담 업무 강화, 대상자의 개별 상황에 적합한 통합적 서비스 제공, 지역주민 밀착형 서비스 제공 등에 관심과 역량을 집중해야 할 것이다.

단기적으로 지방자치단체의 복지전달체계 개편은 현행 지방행정 및 지방자치단체의 기본 구조를 유지하면서 인력과 기능을 보완하는 방향으로 설정하는 것이 적절하다. 지역단위 복지전달체계는 지방자치단체의 구조와 행정구역과 일치시킴으로써 지방행정의 통일성과 명확성을 확보하고, 시·군·구-읍·면·동의 이층구조를 변경하지 않고, 복지업무를 합리적으로 재배열 하며 담당인력을 추가로 충원하여 복지기능을 강화해야 한다. 희망복지지원단은 취약계층(빈곤층)을 중심으로 아동, 노인, 장애인, 가족 등을 대상으로 하는 복지서비스를 실질적으로 연계·조정하는 역할을 담당한다. 드림스타트 담당조직을 희망복지지원단에 통합하고, 수급자 관리 및 통합조사 업무를 희망복지지원단의 기능에 편입한다. 또한 고용 및 보건서비스, 사회보험기관의 직원의 파견을 통하여 기관간 협력·의뢰체계를 공식화한다. 통합사례관리 업무를 읍·면·동으로 이관하고, 읍·면·동 업무지원체제를 강화한다. 희망복지지원단은 읍·면·동이 수행할 통합사례관리 업무를 활성화하고, 이에 대한 지원체제를 강화하며, 읍·면·동에서 수립한 사례계획의 판정과 승인, 지역단위 사례관리의 기획, 지역 내 복지자원관리 및 서비스 연계, 읍·면·동 주민센터 업무지원·관리의 업무를 강화한다.

대민서비스 접점기관인 읍·면사무소 및 동 주민센터의 복지기능 강화와 복지 관련 민원창구를 단일화하는 것은 지방자치단체 복지전달체계 개편의 핵심 과제이다. 복지민원 창구를 읍·면·동으로 단일화하는 것은 궁극적으로 대민서비스 접점기관인 읍면동의 복지기능을 강화하는 것이다. 읍면동의 복지기능 강화의 핵심은 종합 복지상담 서비스와 관련 정보의 제공이라 할 수 있다. 급여·서비스의 수급자 관리, 모니터링 기능을 내실화하고, 방문상담 등과 같은 찾아가는 서비스가 실질적으로 가능하도록 인력과 조직을 개편하는 것을 포함하는 것이 필요하다. 또한 통합사례관리 업무를 시군구에서 읍면동으로 단계적 이관하는 것이 필요하다. 공공기관의 사례관리란 복지자원에 대한 체계적인 관리를 토대로 복합적이고 다양한 욕구를 가진 대상자에게 필요한 서비스의 통합적 연계·제공과 지속적인 상담·모니터링 실시하는 것이므로, 대상자의 접촉과 상담, 욕구사정 그리고 지속적인 모니터링이 가장 유리한 단위에서 시행하는 것이 적절하다는 점에서 중·장기적으로 읍·면·동에서 담당하는 것이 타당할 것으로 보인다. 따라서 읍·면·동은 초기상담과 욕구사정을 통하여 사례계획을 수립과 집행, 사후관리, 모니터링 등의 업무를 담당하고, 시·군·구에서는 사례계획의 수립과 서비스 연계 업무를 수행하는 것으로 역할을 분담한다. 또한 복잡한 문제해결을 위한 복지자원의 관리와 연계가 읍·면·동 단위에서 해결하지 용이하지 않다는 점에서 시·군·구와 읍·면·동 사이에 적절한 역할분담과 통합사례관리 업무의 단계적 이관이 필요할 것이다.

지방자치단체 복지전달체계 개편에 있어서 간과할 수 없는 것은 복지담당 인력의 적정수준 확보와 인력구성의 적절성을 제고하는 것이다. 복지상담, 욕구사정, 방문 서비스, 통합적 수급자 관리 및 통합사례관리 업무 등은 인적서비스라는 점에서 현재 보다 많은 인력을 필요로 한다<sup>15)</sup>. 복지 담당인력의 양적 증가를 동반하지 않은 전달체계 개편은 자칫 공허한 논의에 국한될 가능성이 높으며, 적정 수준의 인력 충원이 필요하다. 또한 인력의 양적 증가와 더불어 담당인력의 전문성을 높이는 노력이 동반되어야 한다. 인력의 전문성과 복지업무 역량을 제고를 위해서는 직무교육을 강화하는 방안이 있다. 그러나 직무교육을 통한 역량 강화는 제한적이며, 단기적으로 해결하기 쉽지 않다. 오히려 전문성을 보유한 인력을 채용하는 것이 보다 효과적인 대안이다. 따라서 복지 담당인력의 충원은 지방자치단체 내부의 인력을 조정하여 일반직등을 전환배치하는 방식으로 복지 담당인력을 증원하는 것은 적절하지 않으며, 사회복지직의 신규 채용과 민간 영역

15) 지방자치단체 복지담당인력의 적정 규모와 관련하여 강혜규(2011)는 ‘지방자치단체 복지인력 실태 및 증원 규모 분석 연구’에서 기존의 20,926명(2010년말 기준)에서 3,100~9,970명의 증원이 필요하다고 제시한 바 있다. 또한 일선기관의 복지기능 강화를 위해서는 전달체계 개편 방안에서 읍면동의 복지담당인력은 약 3,500~9,000명 증원이 필요할 것으로 예측된다.

의 사회복지 경력자를 충원하는 것이 효과적인 대안이다. 또한 신규 채용되는 사회복지직은 일선기관인 읍·면·동에 우선적으로 배치하도록 해야 할 것이다.

마지막으로 통합적 서비스를 위한 지역기반을 강화하고 지역단위 복지전달체계 개편을 위해서는 사회복지통합관리망(행복e음)의 확대와 내실화가 필요하다. 현재 상황에서 사회복지통합관리망이 일선기관의 복지업무를 경감시켰는지 혹은 통합적 서비스 제공에 긍정적인 영향을 주었는지 판단하는 것은 용이하지 않다. 따라서 향후 사회복지통합관리망의 발전이 복지전달체계 변화의 방향과 일치하도록 해야 하며, 통합사례관리와 맞춤형 복지서비스 제공에 적합하도록 사회복지통합관리망을 내실화해야 할 것이다.

#### 나. 지역사회보장 균형발전 지원

지역사회기반 사회보장 강화는 지역사회의 행정을 책임지고 있는 지방자치단체가 중심이 되어야 하고, 관련 정책과 자원배분에 관한 지자체의 권한 강화가 필요하다. 그러나 지역기반 사회보장 강화는 지자체의 의지만으로 달성할 수 있는 것은 아니며, 사회보장정책의 실현을 위한 자원 확보가 전제되어야 한다. 저출산, 고령화, 소득격차 확대, 근로빈곤의 구조화 등에 따른 복지 욕구의 증가는 사회보장제도의 지속적인 확대로 연결되었다. 이 과정에서 중앙정부는 물론 지방자치단체의 재정 투입이 급격하게 증가하였다. 특히 지방자치단체의 복지예산 중 중앙정부의 국고보조사업의 지방비 분담이 커지면서<sup>16)</sup>, 이러한 재정적 부담을 감당하기 어려운 지방자치단체가 증가하였다. 따라서 재정적 여유가 있는 지방자치단체는 국고보조사업의 지방비 분담을 충당하고도 자체 사회복지사업이나 복지 인프라에 투자할 여력이 있다. 반면에 국고보조사업의 지방비 분담도 감당하기 어려운 지자체는 자체사업과 인프라에 투자할 수 없는 상황이다. 이는 지방자치단체 간의 재정 격차가 지역 간 사회보장 수준 격차로 연계될 가능성이 커지고 있음을 의미하는 것이다.

2012년 예산을 기준으로 지방자치단체 예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 평균 20.5%이며, 자치구가 44%로 가장 높고, 군이 15.6%로 가장 낮다. 또한 지방자치단체별로 격차가 매우 크다는 점을 알 수 있다.

16) 2012년 지방자치단체의 사회복지예산은 총 30.9조 원으로, 이중 국고보조사업의 매칭비 부담은 전체의 88%(27.3조)를 차지하고 있다(행정안전부, 2012년 지방자치단체 예산 개요)

<표II-1> 지방자치단체 유형별 사회복지예산 비중(2012년)

(단위 : %)

광역자치단체	특별시	광역시	도
평균	25.7	24.7	25.6
최고 (단체명)	25.7 서울	29.7 광주	31.3 전북
최저 (단체명)	-	18.5 인천	17.6 제주
기초자치단체	시	군	자치구
평균	20.7	15.6	44.0
최고 (단체명)	31.3 충북청주시	28.2 대구달성군	60.1 부산북구
최저 (단체명)	11.5 충남당진시	4.9 경북울릉군	22.9 서울종로구

자료 : 행정안전부, 2012년도 지방자치단체 예산 개요

사회복지예산의 비중이 30%를 상회하는 기초자치단체는 65개로 전체의 28.5%로 나타났으며, 65개 기초자치단체 중 62개 특별시·광역시의 자치구<sup>17)</sup>임을 알 수 있다.

<표II-2> 지방자치단체 사회복지예산 비중 분포(2012년)

(단위 : 단체 수)

구분	합계	시.도	시	군	자치구
합계	244	16	74	85	69
10%미만	2	-	-	2	-
10~20%미만	115	3	35	77	-
20~30%미만	62	12	37	6	7
30~40%미만	21	1	2	-	18
40~50%미만	21	-	-	-	21
50%이상	23	-	-	-	23

자료 : 행정안전부, 2012년도 지방자치단체 예산 개요

지역사회 차원에서 사회보장 급여와 서비스 제공에 있어서 가장 중심적인 역할을 담당하는 것은 사회복지시설이다. 사회복지예산의 비중과 마찬가지로 사회복지시설의 지역 분포 역시 격차가 상당히 크다. 기초자치단체를 기준으로 사회복지시설은 평균 542개로 최소 33개소(울릉군)에서 최대 2,344개소(창원시)로 최대 71.0배의 차이가 있다. 또한 인구 10만 명 당 사회복지시설 수는 최대 1,372개소(전북 진안), 최소 85개소(서울 강남)로 그 격차는 최대 16.1배에 이른다. 경

17) 사회복지예산의 비중이 높다고 해서 복지예산의 부담이 과중하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 기초자치단체 중에서 시군은 지역개발 기능을 담당하고 있으나, 자치구는 예산규모가 큰 지역개발 관련 사업이 많지 않다. 따라서 자치구의 특성상 전체예산에서 사회복지예산의 비중이 크지 않다.

로당을 제외하고 인구 10만 명 당 복지시설 수는 최대 219개소(충남 아산), 최소 57개소(서울 강남)로 그 격차는 최대 약 3.8배이며, 경로당과 어린이집을 제외한 인구 10만 명 당 복지시설 수의 시군구별 편차는 최대 165개(전남 함평), 최소 9개(경기 고양)로 약 18.3배로 증가하는 것으로 나타났다<sup>18)</sup>.

<표II-3> 인구 10만명 당 복지시설 수의 상.하위 5개 시군구 현황(2012. 12. 31)

구분	복지시설		복지시설/인구 10만명		복지시설/인구 10만명 (경로당 제외)		복지시설/인구 10만명 (경로당, 어린이집 제외)	
	시군구	수	시군구	수	시군구	수	시군구	수
상위 5개 지역	창원시	2,344	진안군	1,372	아산시	219	함평군	165
	용인시	2,097	순창군	1,344	김해시	211	진안군	156
	수원시	1,960	장수군	1,319	동두천시	202	산청군	129
	고양시	1,788	임실군	1,282	함평군	201	임실군	120
	김해시	1,609	무주군	1,161	화순군	196	영광군	119
하위 5개 지역	대구중구	135	서울성북구	120	부산금정구	75	광명시	20
	인천동구	134	서울광진구	119	부산동래구	75	서울송파구	20
	양구군	117	부산수영구	118	울산중구	74	김해시	20
	인제군	112	서울동대문구	118	부산중구	73	울산중구	19
	화천군	103	서울용산구	115	부산남구	72	울산동구	19
전국 평균	542	전국 평균	245	전국 평균	122	전국 평균	37	

자료: 보건복지부(2013), 노인복지시설현황: 보건복지부(2013), 2013 장애인복지일람표: 보건복지부(2013), 2013년도 아동 복지시설 현황: 보건복지부(2013), 보육통계: 보건복지부(2013), 주요업무 참고자료: 보건복지부(2013), 사회복지시설 관리안내: 보건복지부(2013), 사회복지관 운영관련 업무처리 안내: 보건복지부-지역아동센터중앙지원단(2013), 전국 지역아동센터 실태조사보고서: 여성가족부(2013), 2012년 성폭력 상담소 및 보호시설 운영실적 보고: 여성가족부(2013), 가정폭력 피해자 지원실적 운영 실적: 위민넷(women.go.kr) 추출자료(2013.11.10.); 사회복지시설정보시스템 추출자료(2013.9.30.).

지방자치단체의 사회복지예산 비중, 사회복지시설의 지역 분포 등을 고려할 때, 지역사회보장의 균형발전을 위해서는 사회보장 취약 지역에 우선적인 예산 배분과 사회복지시설의 신설·확충이 필요하다. 예산 배분과 사회복지시설의 우선 공급을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 시급하게 필요하다. 또한 지역단위 사회보장 수준 및 현황 분석, 중앙 차원에서 지역사회복지계획의 분석·평가 등 지역사회보장 균형·발전 업무를 지원하고, 관련 연구·분석 기능을 전담할 기관을 설치하는 것도 필요하다. 이러한 전담기관은 중앙정부 차원에서 우선 설치하

18) 전반적으로 인구 대비 사회복지시설 수는 농어촌과 중소도시 지역이 상대적으로 많으며, 대도시 지역이 적은 것을 볼 수 있다. 이러한 양상은 전체 사회복지시설 뿐 아니라 노인복지시설과 지역아동센터의 경우에도 유사한 양상을 보인다. 이는 대도시 지역의 복지시설이 많고, 농어촌 지역일수록 복지시설이 부족할 것이라는 기존의 일반적인 견해와는 다른 결과로서 추가적으로 면밀한 분석이 필요하다. 본 분석결과는 복지시설 유형별, 복지시설 규모(직원 수, 이용자 수, 재정 등)를 고려하지 않고, 동일한 규모를 가진 시설을 전제로 산출된 수치라는 점에서 분석 결과를 해석하는데 주의가 필요하다.



고, 향후 광역자치단체의 역할 강화를 전제도 시도 단위로 추가 설치하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

지역사회보장 균형·발전을 위한 사회보장 예산과 사회복지시설의 우선 배분 등 중앙정부의 지원은 일정 정도 지역 간 사회보장 수준 격차를 축소하는데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 특정 지역의 경우에는 이러한 정도의 정책방안으로 문제를 해결하기 어려운 경우가 있을 것으로 예상된다. 따라서 사회보장이 열악한 지역을 사회보장특별지원지역(가칭)으로 선정하여 집중적인 지원을 하는 방안도 추가적으로 고려할 필요가 있다. 특별지원지역으로는 대규모 임대주택단지, 저소득층 밀집 거주지, 특정 영역의 사회보장 서비스가 취약한 지역 등을 고려할 수 있다. 사회보장 취약지역에 대한 특별한 관리가 이루어지지 않는 경우 해당지역의 사회보장 수준이 열악해지거나, 지역 간 격차가 확대될 가능성이 있다. 따라서 이러한 취약지역에 대해서 추가적인 별도의 지원방안을 마련하는 등의 제도적 보완이 필요하다.