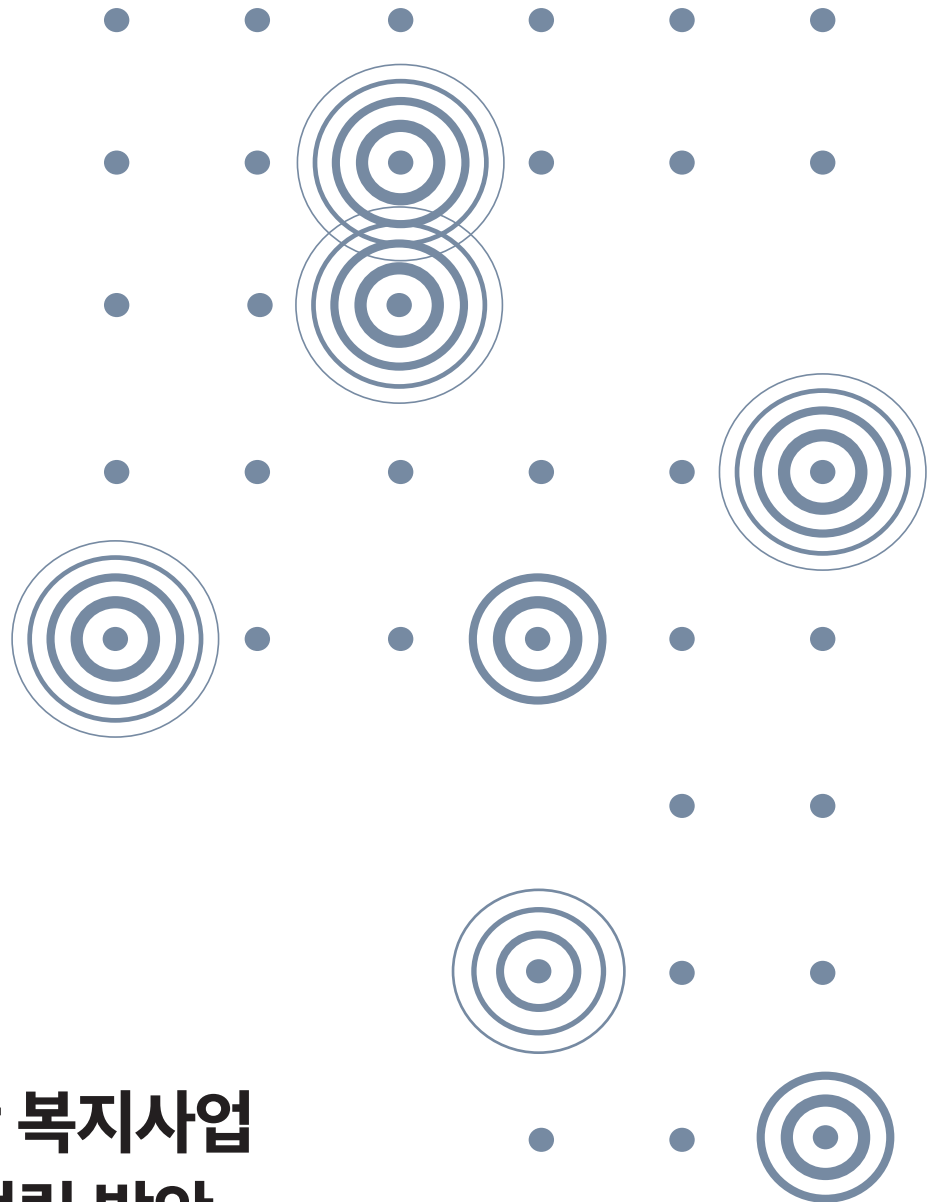


정책리포트

제271호 2019. 03. 11



# 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안

김승연

서울연구원  
부연구위원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제271호

지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안

**발행인** 서왕진

**편집인** 최 봉

**발행처** 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)

**ISSN** 2586-484X

**발행일** 2019년 3월 11일

---

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안」을 바탕으로 작성되었습니다.  
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

# 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안

김승연 부연구위원  
02-2149-1241  
francies@si.re.kr

요약	3
Ⅰ. 중앙·지방 간 사회복지 사무 및 재정배분 실태	4
Ⅱ. 외국의 중앙·지방 간 사회복지 역할분담 현황	8
Ⅲ. 중앙·지방 간 역할분담 둘러싼 쟁점	11
Ⅳ. 정책제언	18

## 요약

정부는 2017년 10월 발표한 지방자치분권 로드맵에서 4대 지방자치권에 '자치복지'를 포함시키며 사회복지 분권을 향한 강한 의지를 표명하였다. 바람직한 사회복지 분권의 방향을 제시하기 위해 현행 중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지 사무배분과 재정분담 체계의 문제점을 진단하고, 중앙·지방 간 사회복지사업의 역할 재정립을 위한 정책방향과 과제를 제시하였다.

---

### 중앙·지방정부 간 사회복지사업 둘러싼 갈등…청년수당 등이 대표적

2012년 서울시 무상보육 중단 선언과 누리과정 예산 갈등, 서울시 청년수당의 정부 불수용 조치 등과 같은 일련의 사건이 보여주듯이, 중앙정부와 지방자치단체 사이에 사회복지 사업을 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되었다. 이러한 갈등의 이유는 첫째, 사회복지 사무와 재정에 관한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할과 책임이 명확히 확립되지 못했기 때문이다. 그래서 서울시의 청년수당과 같은 지방자치단체의 자체사업에 정부의 과도한 제재가 발생한 것이다. 둘째, 중앙정부가 국고보조사업의 시행 및 재정분담 수준과 같은 주요 사항을 지방자치단체와 합의 없이 결정했기 때문이다. 이에 따라, 재원부담을 떠안은 지방자치단체는 지속해서 불만을 표출하고 있다.

### 주요복지사업 사무권한은 중앙정부, 재정책임은 중앙·지방의 공동책임

주요 사회복지사업의 정부와 지방자치단체 간 사무배분에 관한 명확한 기준이 없는 상태에서 사무권한은 중앙정부에 집중되어 있다. 하지만, 국고보조사업의 재정은 중앙과 지방이 공동으로 부담하는데, 분담비율을 정하는 산정기준이 없이 관례적으로 적용해 지방자치단체의 부담이 되고 있다.

### 성과책임형 포괄보조제도 도입 등 다양한 정책이 뒷받침되어야

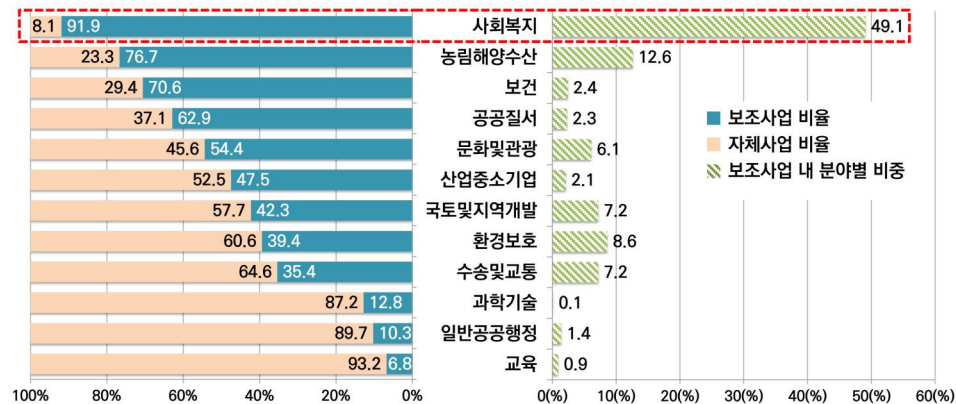
한국의 사회복지분권은 장기적으로 중앙정부의 개입을 중간 수준까지 낮추면서 지방정부의 역량을 높이는 방향으로 사회복지 사무·재정 배분체계를 개선해 나가야 한다. 첫째, 사회복지 사무 재배분을 위한 '사회복지사업 조정위원회'를 구성하여 정부와 지방자치단체 간 사업 재조정이 선행되어야 한다. 둘째, 국고보조사업의 분권형 구조조정이 필요하다. 최근 사회복지사업이 지역 중심의 사회서비스로 확대됨에 따라 사업별 보조금제도는 축소하면서 지방의 자율성을 확대해야 한다. 셋째, 성과책임형 포괄보조(block grant) 제도의 도입이 필요하다. 지방자치단체가 사회복지사업의 자율성을 가질 수 있도록 개별 보조금방식에서 포괄보조금 방식으로 전환하는 것이다. 특히 외부효과가 상대적으로 적고 지방의 책임이 요구되는 지역 돌봄서비스 등은 포괄보조금으로 전환하여 운영하는 것이 더 효과적이고 바람직할 것이다.

# I. 중앙·지방 간 사회복지 사무 및 재정배분 실태

## I 중앙정부 중심의 사회복지 사무·재정구조

사회복지사업은 다른 분야에 비해 국고보조사업 비율이 매우 높은 편

- 지방자치단체 전체 국고보조사업 중 사회복지분야가 49.1%(예산기준)를 차지
  - 지방자치단체의 사회복지사업 중 91.9%가 국고보조사업이고, 지방자치단체 고유의 자체 사업은 8.1%에 불과한 수준



[그림 1] 전국 지방자치단체의 분야별 정책사업 구성비

자료: 2015년 지방자치단체 통합재정개요

- 사회복지 분야의 국고보조사업은 중앙정부 추진사업인데, 지방자치단체도 예산부담 의무
  - 개별 사업의 국고보조율이 정해지면 나머지 예산은 지방자치단체가 의무적으로 부담하고 사업을 집행
  - 국고보조사업이 많을수록 지방자치단체의 재정부담은 커지고, 자체 사회복지사업을 할 수 있는 재정적·행정적 여력이 위축
- 주요 국고보조사업의 사무권한은 중앙정부에 집중되어 있지만, 재정책임은 중앙·지방이 공동 부담
  - 주요 국고보조사업인 국민기초생활보장, 기초연금, 영유아보육지원사업의 중앙·지방 간 사무배분 구조를 살펴보면, 사무권한은 중앙정부에 집중된 반면, 재정책임은 중앙·지방이 공동 부담토록 하여 사무 책임과 재정 책임에 일관성이 결여
  - 정책결정과 계획수립, 사업평가는 중앙정부가 담당하고, 집행 및 관리는 시장·군수·구청장에게 위임되어 있으며, 재원은 국가·시도·시군구가 공동 부담하도록 설정
  - 일례로, 의료급여사업은 정부사업으로 정부와 서울시가 각각 50%를 부담하는데 서울시는 수급자 결정·관리 권한이 없기 때문에 효율적 운영이 어려운 상황

[표 1] 3대 주요 사회복지 국고보조사업의 사무배분 구조

구분	국민기초생활보장	기초연금	영유아보육
권한과 책임	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체
정책결정 및 계획수립	보건복지부장관	보건복지부장관	중앙정부, 지자체
정책평가	보건복지부장관	보건복지부장관	보건복지부장관
집행 및 관리	시장·군수·구청장	특별자치시장·특별자치 도지사·시장·군수·구 청장	국가, 지자체
재원부담	국가, 시도, 시군구	국가, 시도, 시군구	국가, 지자체
사무구분	국가사무, 공동사무	국가사무, 공동사무	국가사무, 공동사무

## I 지방자치단체 재정능력에 비해 과도한 사회복지지출 부담

### 지방자치단체, 조세권한 없이 과도한 지출 부담만

- 자체 세입원이 취약한 지방자치단체에 전체 세출예산의 30%를 넘는 사회복지예산은 부담
  - 전국 시군구의 총 세출예산 128조 980억 원 중 사회복지사업에 지출하는 예산이 38조 6,699억 원으로 30% 이상 차지
  - 사회복지 지출 중 정부 부담률은 54.0%, 시·도 부담률은 19.5%, 시·군·구 부담률은 25.3%

[표 2] 전국 226개 시군구 사회복지지출 현황(2017년 총계 예산)

(단위: 억 원)

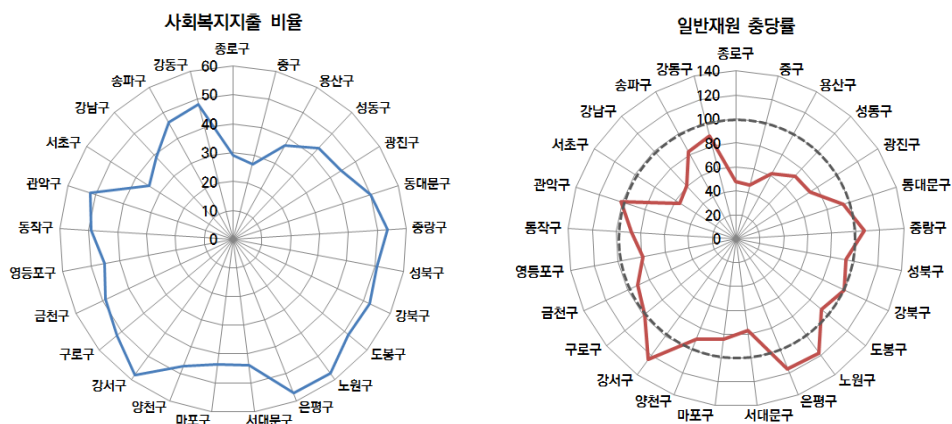
구분	총세출	사회복지지출	사회복지지출 분담			
			국비	시도비	시군구비	기타 <sup>주</sup>
총액	1,280,980	386,699	208,760	75,381	97,751	4,806
비율	100%	30.2%	54.0%	19.5%	25.3%	1.2%

주: 기타는 일반회계 예산이 아닌 기금보조금, 지방발전특별회계보조금, 특별교부금 등이 해당

자료: 지방재정 365의 '2017년 기능별 재원별 세출예산(총계 예산)' 데이터 분석

○ 서울시 자치구의 사회복지지출 부담은 더욱 심각

- 일부 자치구는 일반재원 충당률<sup>1)</sup>이 100%를 웃도는데, 이는 자치구가 자율적으로 사용할 수 있는 재원으로 전체 사회복지 지출수요를 감당하기 어려움을 의미
  - 강서구, 은평구, 노원구, 중랑구, 관악구는 일반재원 대비 사회복지지출이 100% 이상
- 사회복지지출 규모가 지방자치단체의 재정능력으로 감당하기 어려운 수준을 넘어서는 지역이 속출하고 있으며, 기초연금 인상, 아동수당 도입 등 복지확대가 지속됨에 따라 이런 경향이 가속화될 전망



[그림 2] 서울시 자치구 사회복지지출 부담수준(2017년)

**국고보조사업의 재정분담 수준은 정부가 결정, 지방자치단체는 의무적 매칭부담**

- 국고보조사업의 중앙·지방 간 부담수준을 결정하는 국고보조율의 산정 근거에 일관성이 부족
  - 국고보조율 산정 근거가 사업마다 다르고, 일부 사업은 규정조차 없는 형편
    - 국고보조사업의 국고보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령에서 정하거나 기초연금 및 영유아보육료 지원 사업 등 일부 사업은 관계 법률에서 정하는데, 일부사업은 법적 근거도 없이 예산안 편성을 할 때마다 기획재정부의 재량으로 결정
- 예산분담 책임이 있는 지방자치단체의 의견을 기존 보조율 결정 과정에 반영하는 절차가 부재
  - 국고보조사업은 지방자치단체의 예산분담을 수반함에도 불구하고, 국고보조율을 결정하는 과정에 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차가 마련되지 않은 상태
  - 지방재정부담심의위원회가 운영되고 있지만, 실제 운영상으로는 지방자치단체 의견이 반영되는 실적이 매우 저조하여 유명무실

1) 일반재원 충당률은 지방자치단체의 자주재원으로 사회복지지출을 충당하는 수준을 나타내는 것으로 '사회복지지출액/일반재원액×100'으로 산출하였다.

- 국가 예산 편성과정에서 기존의 국고보조율이 인하되어 지방자치단체가 예측하지 못한 재정 부담이 늘어나는 상황이 빈번하게 발생
  - 일례로, 2014년 예산안 편성 당시 지방자치단체가 보조금을 신청한 후 국가 예산안 편성 과정에서 26개 사업의 국고보조율이 인하되어 최소 2,608억 원의 지방비 부담이 추가
  - 국고보조율 산정기준의 근거가 없기 때문에 이와 같은 사례가 발생

[표 3] 2014년도 예산안 편성 시 국고보조율이 인하된 사업(보건복지부 사업)

(단위: %, 억 원)

사업명	국고보조율(%)		지방부담 증가액
	2013	2014	
방과후 돌봄서비스	서울 30 / 지방 70	서울 30 / 지방 50	91
노인보호전문기관	전국 70	전국 50	20
산모신생아도우미	서울 50 / 지방 80	서울 50 / 지방 70	18
노인건강관리	전국 50	서울 30 / 지방 50	2.6
권역별 재활병원 프로그램 운영지원	전국 100	전국 80	1.5

- 변화된 복지환경을 반영한 국고보조사업 국고보조율의 재정비가 필요
  - 현행 국고보조율은 1986년 「보조금 관리에 관한 법률」이 개정된 이후 큰 개정작업 없이 운영
  - 지방자치제가 시행되기 전(1994년 기준) 지방자치단체의 사회복지지출은 7.24% 수준에 불과했지만, 2016년에는 32%로 4배 이상 증가
  - 지방자치단체의 사회복지지출 규모에 직접적인 영향을 주는 국고보조율체계의 재조정이 필요

## II. 외국의 중앙·지방 간 사회복지 역할분담 현황

### I 영국: 사회복지서비스는 지방정부가 전담

#### 중앙·지방 정부 간 사무기능 배분 원칙이 명확한 편

- 영국은 중앙정부가 현금급여, 지방정부가 현물급여(사회서비스)를 제공하는 구조로 뚜렷하게 구분
  - 중앙정부는 주로 국민건강서비스(NHS)·국민연금·각종 사회보장급여를 담당하며, 지방정부는 주로 1, 2차 교육과 사회서비스를 담당
  - 2000년 지방정부법 제정 이후로 지방정부에 지역사회의 경제, 사회, 환경에서 복리를 향상시키기 위한 정책과 서비스를 자체적으로 추진할 수 있는 권한이 부여
- 지방정부는 지역의 사회복지서비스를 계획하고, 공급 서비스 전반을 책임
  - 지역 내 아동보호서비스, 보호 아동의 양육서비스 등을 위한 다양한 역할 수행
  - 몸이 불편한 노인의 지역사회 생활을 돕는 다양한 재가 돌봄서비스 제공
  - 장애인 대상 서비스는 지방정부가 재가서비스나 시설보호를 담당하고, 치료와 재활은 국민건강서비스가 협업하여 역할 수행

#### 지방정부의 낮은 세입은 중앙정부 보조금 제도와 연계해 보완

- 영국의 대표적 단일 지방세입인 카운슬세(council tax)<sup>2)</sup>가 전체 지방세입의 약 15%로 자체 세입이 매우 취약한 편
  - 낮은 지방세입을 보완하기 위해 중앙정부의 보조금과 같은 재원으로 우선 지출수요를 부담하고, 부족분은 지방정부가 카운슬세로 보충
  - 대표적으로 비거주형 자산(retained non-domestic rates)에 관한 세금이 있으며, 중앙정부(billing authorities)가 징수하여 지역서비스 자금 조달에 도움 제공
- 지방세와 보조금제도의 효율적인 연계로 지방정부의 지출자율성을 높인 점이 우리나라와 큰 차이
  - 우리나라와 비슷한 중앙집권적 재정구조이지만, 지방정부의 재정자율성이 높고 세입 지출의 효율적 운영이 가능한 구조
    - 지방정부의 세입은 카운슬세만 있고 그 수준도 매우 낮지만, 중앙정부가 걷은 재원을 용도를 정하지 않고 지방정부에 교부

2) 2015~2016년 기준 전체 지방세입은 163,871백만 달러이고, 카운슬세는 24,734백만 달러이다(DCLG, 2017: 7).

## I 프랑스: 사무배분법에 따라 중앙·지방 간 역할 확립

### 중앙·지방 정부 간 사무 및 기능 배분 원칙 수립

- 기초-중간-광역 자치단체별로 적합한 기능과 권한을 배분
  - 기초 자치단체인 코뮌(Commune)은 민원행정서비스와 초등교육, 보건 등 일부 사업에 권한을 행사
  - 중간 자치단체인 데파르트망은 사회복지와 중등교육 분야를 담당
  - 광역도시인 레종은 지역개발, 국토정비사업, 고등교육과 같은 사업을 담당

[표 4] 프랑스의 지방자치단체별 사무 배분

분야	코뮌(기초)	데파르트망(중간)	레종(광역)
교육	탁아소, 유치원, 초등학교 설립 및 관리	중학교 설립 및 관리	고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리
보건 사회 복지	방역활동, 위생보건의료서비스, 공적부조 요청자 서류관리	사회복지 비용부담 및 규정 수립, 사회의료서비스 계획 수립 및 공포, 최저생계비 지급대상자 재정지원	-

자료: 배준구(2004), 전훈(2010) 참조하여 정리

- 중앙과 지방 간 사무·기능 배분의 다섯 가지 원칙을 수립
  - 1982년 신지방자치법의 시행과 더불어 1983년 사무배분법을 별도로 도입하면서 사무배분의 주요 원칙 수립
  - 지방자치단체 간의 감독금지 원칙, 총체적 이양의 원칙, 단일 지방자치단체에 배분 및 지방행정 계층별 전문화의 원칙, 경비의 전액보상 원칙, 점진적 이양의 원칙
- 신지방자치법 제정 이후 지방자치단체의 권한과 사무기능이 늘어난 만큼 재원도 함께 이양
  - 재정보전 방식은 일반 경상교부금으로 하며, 지방자치단체가 국가로부터 이양된 권한을 수행하는 데 필요한 재정 규모를 매년 새로 계산하여 배분
    - 1983년 도입된 사무배분법과 2003년 개정된 헌법의 권한 이양 조항<sup>3)</sup>에 따른 결과
- 프랑스의 사회보장 재정은 「사회보장 재정 법률」에 따라 매년 새롭게 추진
  - 사회보장 재정 수입원은 크게 사회부담금, 통합 사회분담금, 기타 세금, 기타 재정수입 등으로 구성
    - 사회부담금은 각종 급여에서 부담하는 것으로, 사회보장 재원 중 가장 많은 부분을 차지
    - 통합 사회분담금이란 사회보장 재정을 충당하기 위한 목적에서 만들어진 일종의 세금으로 자영업 소득, 경제활동 대체 소득, 상속 소득 등에 부여

3) 프랑스 헌법 제72-2조: 국가와 지방자치단체 간의 모든 권한 이양은 그 권한의 행사에 충당되던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 늘리는 모든 사업의 신설이나 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.

## I 일본: 지방분권일괄법에 따라 사무배분 원칙 수립

### 사회복지사업과 같은 개별사무는 기초자치단체 최우선

- 관련법 개정으로 국가-지방 간 사회복지 사무의 역할분담 관계를 조정
  - 개정의 주요 내용은 ① 고령자 복지사무를 시정촌(市町村)으로 권한 이양, ② 재가복지서비스의 법제화, ③ 노인보건복지계획 수립, ④ 보건과 복지의 연계 추진
    - 1990년 노인복지법 등 8개 법률 개정, 2000년 사회복지 기초구조개혁 관련 법률 개정
- 이와 같은 개혁으로 중앙정부는 직접 서비스를 제공하는 공급자의 역할에서 지방정부를 감독하고 규제하는 역할로 변모
  - 이러한 역할분담 원칙에 기초하여 사회복지 분야에서 국가의 자원에 맡겨두었던 기관위임사무가 사라지고, 국가가 전국적으로 공통된 기준에 따라 시행하는 법정수탁사무는 각 각의 법률에 별도로 명시해두어 임의로 만들지 못하게 설정

### 지방자치단체 재정력 약하고, 비용분담 구조도 복잡

- 일본은 우리나라와 비슷하게 지방자치단체의 재정력이 약하고, 최근 20여 년간 제도의 변화에 따라 비용부담 구조도 복잡하게 변화
  - 지방정부의 세입은 크게 자주재원과 의존재원으로 구분
    - 의존재원은 국고지출금(국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금), 지방채, 지방교부세, 현지출금 등으로 구성
    - 자주재원은 지방세, 분담금 및 부담금, 사용료 및 수수료 등으로 구성되며, 대도시가 없는 광역자치단체가 특히 낮은 경향
- 일본은 복잡한 재원을 관리하기 위해 「보조금 등의 예산 집행 적정화에 관한 법률 시행령 제2조」에서 정책별로 다양한 보조금·급부금 유형을 지정
  - 사회복지사업 재원방식으로 국민의 세금에 전적으로 의존하는 조치제도(措置制度)와 이용자의 선택권이 존중되는 이용제도, 그리고 보험료와 세금이 반씩 부담되는 개호보험제도가 있음
  - 중앙정부와 지방정부의 배분 비율에 관한 규정이 없어, 정책별 재원배분 기준이 달라

### Ⅲ. 중앙·지방 간 역할분담 둘러싼 쟁점

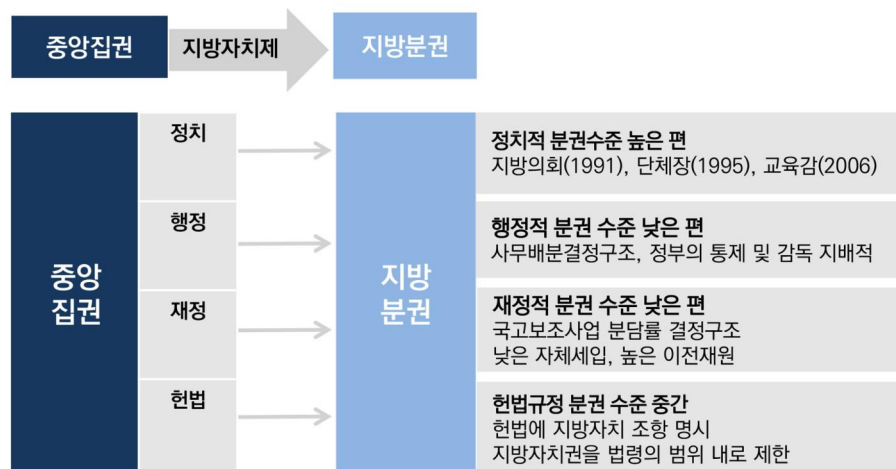
#### Ⅰ 우리나라 지방분권의 한계

##### 한국의 지방분권은 저역량-고감독형 특성

- 한국은 주요 복지국가에 비해 중앙정부의 감독이 매우 강하고, 지방정부의 역량이 현저히 낮은 수준
  - 지방정부의 지출 비중이 높아 재정분권 수준이 높은 것처럼 나타나지만, 보조금 비중이 커 실제 중앙정부의 재정통제가 강하다는 점이 한국 지방분권의 두드러진 특성
  - 스웨덴과 같은 북유럽형 국가들은 지방정부의 역량이 높고 중앙정부의 감독은 중간 정도인 '고역량-중감독'의 성향이 강한 편
- 우리나라의 지방분권은 지방정부의 역량을 높이면서 중앙정부의 감독을 낮추고, 국고보조금 중심의 사회복지사업 구조를 탈피하는 방향으로 개선이 필요

##### 정치·행정·재정이 불균형적으로 지방분권화

- 자치입법권(헌법)·사무권한(행정)·자주재정권(재정)은 지방자치체를 지탱하는 세 바퀴이지만, 분권수준은 제각각
  - 정치·행정·재정 분권화가 하나의 패키지로 이루어지는 것이 바람직하지만, 행정·재정적 측면에서 지방분권이 더디게 진행
  - 정치적 측면에서 광역단체장 및 기초단체장, 지방의회, 지방교육감까지 지방정치체제를 확립해 왔지만, 행정적 측면에서 사무처리가 중앙정부 중심의 하향적인 행정을 기본 틀로 하고 있으며, 재정적 측면에서도 지방의 자원 자주성이 보장되지 못하는 상태



[그림 3] 우리나라의 지방분권화 구조

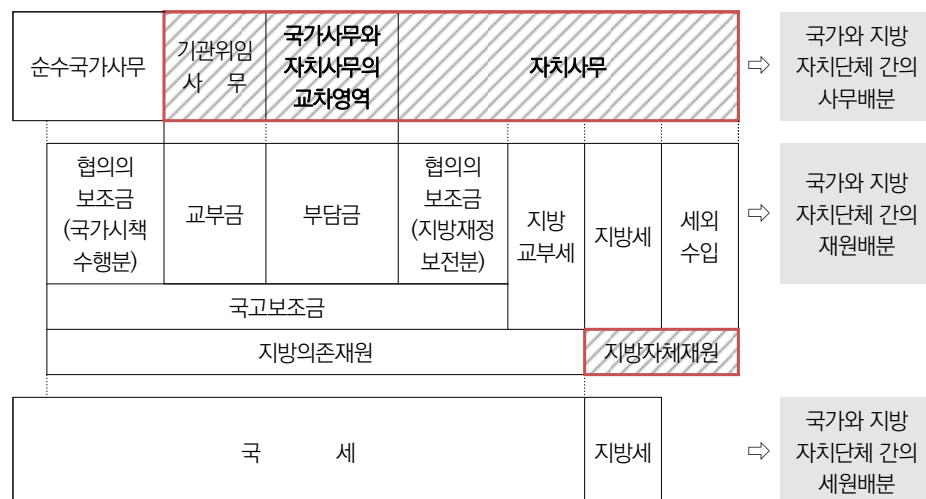
# I 사무·재정배분의 법제적 과제

## 규범과 다른 사무배분의 현실

- 헌법과 지방자치법은 지방자치단체 고유의 복지사무를 인정하지만, 실제로는 중앙정부 중심으로 사무 배분
  - 헌법은 지방자치단체의 ‘지역적 사무’ 고유 권한을 인정하고, 지방자치법은 ‘주민의 복지 증진에 관한 사무’를 지방자치단체 사무로 예시하여 규정
    - 하지만 헌법상 규정은 법률에 포괄위임되어 있고, 지방자치법상 지방사무는 예시규정에 불과하여 실제적인 지방자치단체의 복지사무는 관련 법률에 따름
  - 사회복지 관련법은 지방자치단체의 고유 권한을 충분히 반영하지 못하는 실정
    - 대부분의 사회복지 관련법은 사업의 주요 권한이 중앙정부에 집중되어 있고, 지방자치단체에 집행을 위임하는 방식이 지배적

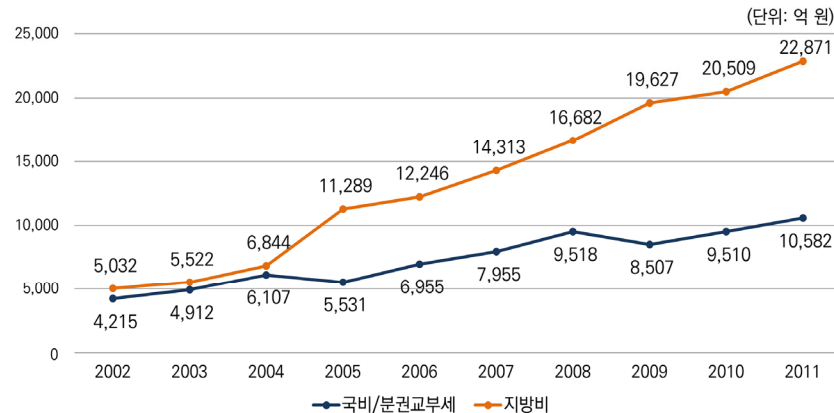
## 사무이양 적극적, 재원이양엔 소극적

- 정부는 복지 사무와 재정부담은 적극적으로 지방자치단체에 이양해 왔지만, 행정적 권한과 주요 세입원의 지방이양에는 소극적
  - 지방자치단체는 국가로부터 위임받은 사무와 공동사무, 자치사무까지 광범위하게 복지 사업을 담당하고 있지만, 재원은 국고보조금으로 충당하고, 지방세와 같은 지방자체재원은 매우 빈약한 수준
  - 2005년 지방이양으로 주요 복지사업이 지방사업으로 전환되었음에도 불구하고, 그에 맞는 세원 확대는 이루어지지 못함



[그림 4] 사무배분과 자원배분의 관계

- 2005년 사회복지사업 중 67개 국고보조사업을 분권교부세로 지방이양한 이후 국가 부담비중은 지속 감소한 반면, 지방 부담비중은 급격히 증가
  - 지방이양 전에는 국가 부담비중이 47.2%였지만, 지방이양 후인 2011년 국가 부담비중은 31.6%로 줄어든 반면, 지방 부담비중은 세 배 이상 증가



[그림 5] 사회복지분야 분권교부세 사업의 예산 변화

- 국가사업의 지방이양은 지방자치단체의 자치사무를 확대하려는 취지였지만, 사무이양에 맞는 재원이양이 보장되지 못해 사회복지분권에 관한 지방자치단체와 사회복지계의 강한 반발을 초래

## I 중앙·지방 간 사회복지 재정의 관계

### 사회복지확대가 지방자치의 '위기'로

- 최근 정부 복지정책의 확대에 따른 사회복지지출 증가는 중앙정부보다 재정력이 약한 지방자치단체에 더 큰 부담으로 작용
  - 최근 기초연금·무상보육료 확대와 아동 수당 도입 등 정부 복지정책 확대에 따라 사회복지지출 부담이 증가
  - 지난 6년간 지방자치단체의 총세입은 연평균 5.3% 늘어난 데 비해 사회복지지출은 10.2%씩 증가
  - 2016년 지방자치단체의 사회복지지출 비중이 32.2%로 중앙정부의 31.9%보다 높아진 상황

[표 5] 중앙정부와 지방자치단체의 총지출 및 사회복지지출 추이와 비중

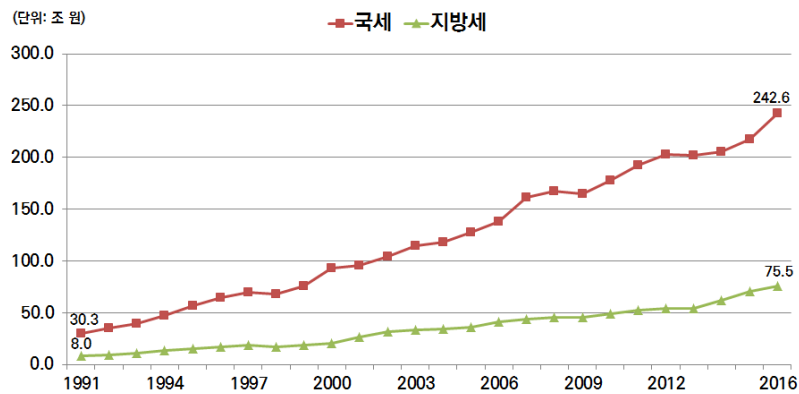
(단위: 조 원)

구 분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균 증감률
중앙 정부	총세입	292.8	309	325.4	341.9	355.8	375.4	386.4	4.7%
	사회복지지출	81.2	86.4	92.7	97.4	106.4	115.7	123.4	7.2%
	비중(%)	27.7	28.0	28.5	28.5	29.9	30.8	31.9	-
지방 자치 단체	총세입	183.2	185.5	198.9	208.9	220.3	234.0	250.0	5.3%
	사회복지지출	45.0	47.9	51.9	59.2	69.0	76.6	80.6	10.2%
	비중(%)	24.6	25.8	26.1	28.3	31.3	32.7	32.2	-

자료: 기획재정부, 각 연도 지방자치단체 예산 개요

○ 정부의 보편적 복지확대가 지방자치의 위기로 작용할 우려

- 지방세입원은 변화하지 않으면서 지방자치단체의 사회복지 지출 부담만 늘어나는 상태가 지속되면 지역의 자체 복지사업이나 투자사업들이 계획대로 추진되기 어려워질 전망
- 총세입에서 국세와 지방세 비율은 7.6:2.4(2016년) 수준을 유지하고 있지만, 국세와 지방세 차이가 1991년 22.3조 원에서 2016년 167.1조 원으로 7.5배 증가



[그림 6] 국세와 지방세 수입 증가 추이

자료: e-나라지표, 국세청·관세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방세정연감」

# I 사회복지분권의 원칙과 모형

## 사회복지분권 모형 기본틀은 ‘사회적 위험의 정부 대응’으로 파악

- 사회복지분권은 시민이 직면하는 ‘사회적 위험’(social risk)에 복지국가가 어떻게 ‘대응’(response)하는지를 기준으로 하여 중앙·지방 간 역할분담을 고려
  - 분권의 측면에서 ‘사회적 위험’은 전국적 사회위험과 지역적 사회위험으로 구분, 사회적 위험의 ‘정부 대응’은 보편적 대응과 선별적 대응으로 구분
  - 이를 조합하면, ① 전국적 사회위험과 보편적 보장(AA), ② 전국적 사회위험과 선별적 보장(AB), ③ 지역적 사회위험과 보편적 보장(BA), ④ 지역적 사회위험과 선별적 보장(BB)의 4가지 이념형으로 구분
- 유형별로 중앙정부와 지방자치단체 간 책임과 역할이 구분
  - 사회복지사업의 특성을 고려한 기준에 따라 중앙·지방 간 정책기획 및 집행의 책임과 재원책임이 합리적으로 조정될 필요
  - 사회보험과 같은 「전국적·보편적」 사업은 중앙정부가 기획과 집행, 재정을 모두 담당
  - 「지역적·선별적」인 지역사업은 집행과 재정을 모두 지방자치단체가 담당
  - 공공부조제도와 같은 「전국적·선별적」 사업은 기본적으로 중앙정부의 책임성이 강한 사업이지만, 이를 집행하는 실행단위는 지방자치단체
  - 돌봄서비스와 같은 「지역적·보편적」 사업은 지역적 욕구인 동시에 전국적으로 대응해야 하는 문제로 중앙과 지방이 공동의 책임을 갖는 것이 바람직

[표 6] 사회복지분권 모형의 기본 틀과 내용

구분			사회위험과 외부효과의 성격	
			전국적(A)	지역적(B)
보 장 의 성 격	보 편 적 (A)	사회보장 영역	I-AA 사회보험, 보편수당 국민연금, 건강보험, 산재보험, 아동수당 등	I-BA 돌봄서비스 방과 후 돌봄서비스, 영유아보육료, 가정양육 수당, 장애인활동지원 등
		정책기획 ·집행	II-AA 기획과 집행-중앙정부	II-BA 기획-중앙과 지방, 집행-지방
		재원책임	III-AA 중앙정부	III-BA 중앙>>지방
	선 별 적 (B)	사회보장 영역	I-AB 공공부조 기초생활보장, 장애인 연금, 저소득한부모가 족지원, 긴급복지	I-BB 청년수당, 지역사회복지관, 경기도 위스 타트 등
		정책기획 ·집행	II-AB 기획-중앙, 집행-지방	II-BB 기획과 집행-지방자치단체
		재원책임	III-AB 중앙>>>지방	III-BB 지방자치단체(자립적 세원 보장)

## 서울시 사회복지사업 중 정부와 조정이 필요한 사업

- 서울시 사회복지사업을 사회복지분권 모형에 따라 재분류한 결과, 조정이 필요한 사업 다수 확인
  - 「전국적·보편적」 성격의 사업이 서울시 자체사업으로 운영되거나 「지역적·선별적」 성격의 사업이 국고보조사업으로 시행되는 등 재조정이 필요한 사업이 다수 존재
    - 노인장기요양보험제도 시행 분담금, 기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업 등은 지역 주민의 욕구가 큰데, 중앙정부 지원이 불충분하여 서울시가 자체사업으로 시행하고, 국가의 우선적 책임이 요구되는 사업은 과감하게 중앙정부로 환원시키는 것이 필요
    - 지역사회서비스 투자사업과 같이 지역적·선별적 성격이 강한 사업 중 국고보조사업으로 운영 중인 사업은 지방자치단체 자체사업으로 이양할 필요

[표 7] 서울시 복지사업 중 조정이 필요한 사업 예시

현행	사업명	전환	재분류
자체사업	노인장기요양보험제도 시행 분담금	⇔	국가사업
	기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업	⇔	국고보조사업
	내일키움통장		
	누리과정보육료		
	어르신복지시설 설치지원		
국고보조사업	지역자활센터 운영 지원	⇔	자체사업
	노숙인 요양시설 운영		
	노숙인 재활시설 운영		
	발달장애인부모 심리상담 지원 사업		
	쪽방거주자 생활안정지원(쪽방상담소 운영지원)		
	지역사회서비스 투자사업		

## 국고보조사업의 국고보조율 조정이 필요한 사업

- 국고보조사업은 사무 책임 수준에 맞춰 국고보조율의 합리적 조정이 이루어져야 할 것
- 국고보조사업의 사업특성을 고려한 일관성 있는 국고보조율 기준을 마련하고, 서울시에만 차등적으로 적용하는 국고보조율 개선이 필요
  - 「전국적·선별적」 사업의 현행 국고보조율이 서울은 50%, 다른 지역은 70~80%인데, 이는 국가 책임이 강한 사업이므로 전체적으로 국고보조율 인상이 필요
  - 「지역적·보편적」 사업의 국고보조율은 서울 10~45%이고, 다른 지역은 55~75%로 서울시에만 낮은 국고보조율을 적용하고 있으므로 조정이 필요

[표 8] 전국적·선별적 유형 사업들의 재정분담 수준(서울시 2016년)

(단위: %)

사업유형	사업명	국고보조율	보조율 근거	서울시 실 재정부담률	
				국비	시비
전국적·선별적	기초생활수급자급여	서울 50%, 지방 80%	보조금법	66.3	33.7
	장애수당	서울 50%, 지방 70%	보조금법	35.7	64.3
	중증장애인연금	서울 50%, 지방 70%	장애인연금법시행령	58.7	41.3
	기초연금지급	서울·지방 40~90%	기초연금법	82.9	17.1
지역적·보편적	영유아보육료 지원	서울 25~45%, 지방 55~75%	보조금법	53.7	46.3
	가정양육수당 지원	서울 25~45%, 지방 55~75%	보조금법	53.9	46.1
	보육돌봄서비스	서울 10~30%, 지방 40~60%	보조금법	33.5	66.5

주: 2016년 서울 복지정책사업 중 복지본부사업과 보육정책사업 중 일부만 제시

## Ⅳ. 정책제언

### Ⅰ 중앙·지방 간 사회복지 권한·재정 분배 원칙 수립 후 재정비

#### 사회복지분권의 원칙 확립하고 중앙·지방 관계 재정립

- 사회복지분권은 중앙정부 개입을 축소하고 지방정부의 역량을 강화하는 방향을 지향
  - 지방정부의 공공부문 지출은 높으면서 지방재정의 자율성은 부족한 특성을 고려
  - 사회복지사업의 행정적 권한은 지방정부가 갖고, 중앙정부는 지방정부와 협상을 바탕으로 권한을 행사하는 ‘관리된 지방분권’(Managed Decentralization) 지향
- 지방정부의 사회복지사업 재정부담을 중앙과 협의하는 제도 활성화
  - 현재 유명무실한 지방재정부담심의위원회의 기능을 활성화할 수 있도록 제도를 개선
  - 국회 예산심의 시에 국고보조사업의 지방비부담을 논의할 수 있는 방안 마련
- 중앙-지방 간 새로운 재정관계 확립
  - 사회복지 국고보조사업의 특성을 고려해 중앙-지방 간 책임과 권한을 재분배할 필요
  - 보조금의 용도를 한정하면서도 지방자치단체의 자율성을 확대할 수 있는 성과책임형 포괄보조제도 도입

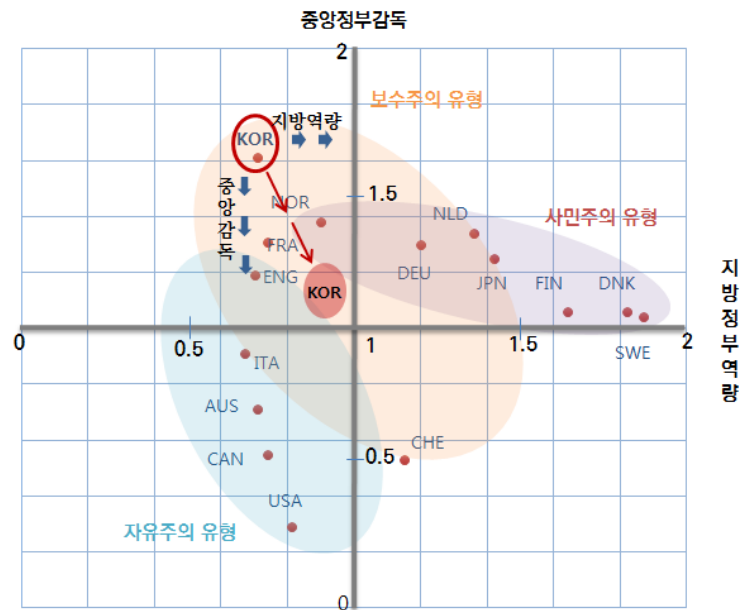
#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
사회복지분권의 방향과 수준 재정립	- 중앙정부 개입 축소, 지방정부 역량 강화 - ‘관리된 지방분권’ 지향 - 사회복지분권 위한 사무·재정 배분체계 개선
중앙정부와 지방자치단체의 협치 제도화	- 지방재정부담심의위원회 운영 활성화 - 국회 예산심의에 국고보조사업 지방부담비 포함
중앙·지방 간 새로운 재정관계	- 국고보조사업의 분권형 구조조정 - 성과책임형 포괄보조제도 도입

## I 사회복지분권의 방향·수준 재정립

### 사회복지분권의 방향은 중앙정부 개입은 축소하면서 지방정부 역량 높여야

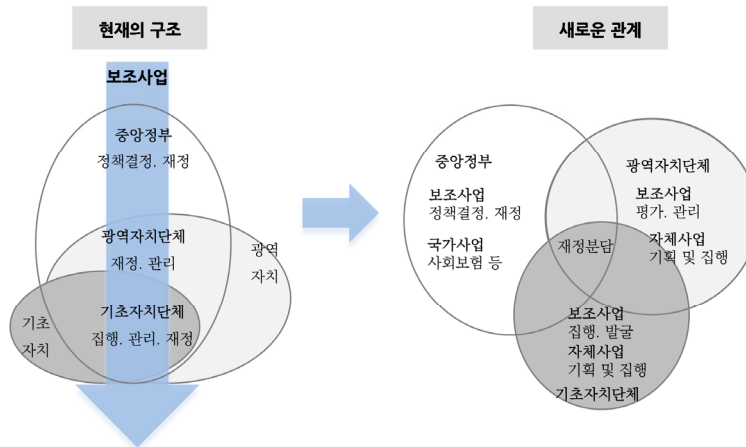
- 스웨덴과 같은 북유럽국가는 지방정부의 역량이 매우 크면서, 중앙정부의 감독은 중간 수준에 있다는 점에 주목
- 한국의 사회복지분권은 중앙정부의 개입을 줄이면서 지방정부의 역량을 높이는 방향으로 설정하고, 지방정부의 재정자율성을 높이는 방안을 모색
  - 공공부문지출 중 지방정부지출이 북유럽형에 근접할 정도로 상당히 높지만, 지방세입수준이 낮고 국고보조금이 많아 지방재정의 자율성이 매우 부족한 특성을 고려



[그림 7] 주요 복지국가의 지방자치 유형

### 사회복지분권화는 ‘관리된 지방분권’으로

- 사회복지사업의 행정권한은 지방정부로 분산하고, 중앙은 지방정부와 협상하여 권한을 행사하는 ‘관리된 지방분권’ 지향
  - 정부가 사회복지사업의 운영방식과 재정분담 수준까지 결정하여 지방자치단체에 위임하는 중앙집권적 성격에서 탈피
  - 전 국민 기준이나 수요가 많은 중요한 사업은 국가의 책임을 더욱 강화하고, 지역별 특성이나 다양성이 중요한 사업은 지방자치단체의 책임을 강화
  - 이렇게 사회복지사업의 권한과 역할이 배분되면, 재정과 사업 결과의 책임도 그에 맞춰 부여 가능



[그림 8] 우리나라 정부 간 관계의 현재 구조와 새로운 관계

## 사회복지분권 위한 사무·재정 배분체계 개선

- 중앙정부, 지방자치단체, 전문가가 참여한 ‘사회복지사업 조정위원회’를 구성하여 전체 사회복지 사무 조정
  - ‘사회복지사업 조정위원회’를 구성하여 사업과 재정의 분담원칙과 기준을 마련하고, 국가 전담사업, 국고보조사업 및 지방자치단체의 자체 복지사업까지 모든 사회복지사업을 대상으로 사무 재배분
  - 재분류된 사무를 기준으로 지방자치단체의 재정 여건을 고려하여 국고보조율을 일관성 있게 조정

## I 중앙정부·지방자치단체의 협치 제도화

### 지방재정부담심의위원회 운영 활성화

- 지방재정부담심의위원회 제도를 개선해 실효성을 강화할 필요
  - 지방재정부담심의위원회는 지방자치단체에 부담이 되거나 지방세 수입 등에 중대한 영향을 미치는 사항을 사전 심의하기 위해 운영하고 있지만, 지방자치단체 의견이 반영될 수 있는 강제장치가 없어 유명무실

- 지방자치단체도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 필요

## 국회 예산심의에 국고보조사업 지방부담비 포함

- 국회 예산안 심의 과정에서 지방재정부담을 총괄 심의하도록 하여 중앙과 지방자치단체 간 재정 갈등을 완화하는 계기 마련
  - 현재 국고보조사업의 지방부담비는 정부 내에서 종합 관리하지 않고 있으며, 국회는 정부 예산안에 따른 대응지방비 규모를 파악할 수 없어 국회 예산안 심의 시 함께 심사가 불가
  - 국회의 예산안 심사과정에서 대응지방비 부담의 적절성이 논의될 수 있도록 대응지방비 현황과 세부사업별 내역을 예산안에 포함해 국회에 제출하도록 개선

# I 중앙·지방 간 새로운 재정관계

## 국고보조사업의 분권형 구조조정

- 국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임사무 재배분에 따른 정책효과를 분석한 결과, 순 지방재정 부담이 약 1.1조 원 감소하는 것으로 확인<sup>4)</sup>
  - 보건복지부 국고보조사업 중 생계급여 등 23개 사업을 국가 고유사업으로 전환하고, 어린이집 지원과 방과후 돌봄 등 18개 사업을 지방 고유사업으로 재분류하여 분석한 결과
  - 서울이나 부산 등 사회복지 지출수요가 높으면서 상대적으로 국고보조율이 낮게 적용된 지역의 재정 부담이 상당히 감소하는 것으로 분석
- 사회복지사업의 재배분 결과에 따라 지방비부담은 감소할 수도 증가할 수도 있지만, 중요한 것은 사회복지사업 배분에 따른 경비 전액보상의 원칙이 뒷받침되어야 한다는 것
  - 사회복지사업 재배분 결과에 따라 사업을 재편하는 때에는, 그에 수반되는 경비가 전액 보상될 수 있도록 하고 매년 예산 규모를 새로 계산하여 배분할 필요
- 사회복지 국고보조사업의 국고보조율을 개별법에 명시하여, 보조사업 예산을 편성할 때 지방비 부담의 예측가능성을 높이고 법률체계의 일관성을 갖추는 것이 바람직

4) 고제이, 2013, “국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향”, 「보건복지포럼」, 제205호, pp.52-68.

## 성과책임형 포괄보조제도 도입

- 현행 국고보조사업 중 지역성이 강하고 사업대상과 기능이 유사한 사업을 묶어 보조금을 교부하는 ‘포괄보조제도’로 전환이 필요
  - 이 방식은 중앙정부의 보조금이 사회복지 분야에 쓰이도록 사용범위를 한정하는 효과가 있으면서 현행 사업별 보조금제도에 비해 지방자치단체의 자율성을 확대할 수 있는 방안
  - 포괄사업 내 개별 사업의 지출을 지방자치단체의 자체 운영에 맡겨 스스로 재정을 책임지도록 하는 방식
    - 영유아 보육사업을 예로 들면, 영유아 보육료, 어린이집 지원, 종사자 보수교육 등 개별 사업별로 보조금을 주는 것이 아닌 한꺼번에 묶어 포괄사업으로 보조금을 지급
- 지방자치단체가 적극적으로 사회문제를 해결하도록 하고, 일정 수준의 성과를 달성하면 사회복지지출 확대에 따른 ‘재정인센티브’를 제공

---

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)