

지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안

김승연 장동열

A Study on the Redefinition of Central-Local Welfare Relationship in the Decentralization Era



서울연구원
The Seoul Institute

지방분권시대
중앙·지방 간 복지사업
역할분담 재정립 방안



\ 연구책임

김승연 도시사회연구실 부연구위원

\ 연구진

장동열 도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

사회복지 사무배분 조정위원회 구성하고 중앙·지방정부 간 협치구도 제도화해야

중앙·지방정부 간 사회복지사업 싸고 갈등...청년수당 등이 대표적

2012년 서울시 무상보육 중단 선언과 최근까지 누리과정 예산 갈등, 2015년 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비 추진, 서울시 청년수당과 성남시 청년 배당 사업에 대한 정부의 불수용 조치 등과 같이 일련의 중앙과 지방정부 간 사회복지 사업을 둘러싼 참여한 갈등이 반복되어 왔다.

이러한 갈등이 발생한 이유는 첫째, 급격한 사회복지정책의 확대로 정부와 지방자치단체의 사회복지지출이 현재 재정 상황에서 감당하기 부담스러울 정도로 증가하였기 때문이다. 둘째, 사회복지 사무와 재정에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할과 책임분담이 명확히 확립되지 못했기 때문이다. 그래서 서울시의 청년수당에 대한 정부의 불수용 조치와 같이 지방자치단체의 자체사업에 대해 정부의 과도한 제재가 발생한 것이다. 셋째, 국고보조사업 내용과 재정 분담과 같은 주요 사항을 중앙정부가 일방적으로 결정하고, 지방자치단체가 이러한 결정과정에 참여할 수 있는 절차가 없다는 점이다. 이로 인해 합의 없이 중앙정부에 의해 결정된 사업에 대한 재원부담을 떠안은 지방자치단체는 지속적으로 불만을 표출하고 있다.

주요사업 사무권한은 중앙정부, 재정분담은 공동책임 '일관성 결여'

우리나라의 사회복지사업 사무배분구조는 중앙과 지방정부 간 사무배분이 명확하지도 않고, 체계적이지도 않다. 특히 사회복지사업의 결정 및 집행, 재정 부담에 있어서 중앙과 지방자치단체 간 권한배분이 합리적이지 못하다. 주요 사회복지사업에서 사무권한은 중앙정부에 집중된 반면, 재정부담은 공동으로 함으로써 사무 책임과 재정 책임에 일관성이 떨어진다.

특히, 광역자치단체(시도)는 사업결과와 집행에 관해 어떠한 권한이 없음에도 불구하고, 지방

자치단체 부담 비용의 절반 이상을 분담하고 있다. 예컨대, 의료급여사업은 중앙정부와 서울시가 소요예산의 50%씩 부담하고, 자치구 부담은 전혀 없다. 그런데 수급권에 관한 사항은 중앙정부가 결정하고, 관리 등 사업 집행은 모두 자치구 권한이다. 서울시가 관리 권한이 없기 때문에 효율적인 수급자관리나 예산관리를 전혀 할 수가 없다. 사회복지분권을 위해서는 사업유형에 따라 정책기획 및 집행에 관한 권한이 명확하게 배분되고, 그에 맞게 재정책임도 분담되어야 한다.

국고보조사업 기준보조율 임의적 산정...재정분담 현실 반영 못해

중앙정부와 지방자치단체의 재정책임 분담 문제는 우선 국고보조사업의 기준보조율을 정하는 합리적인 산정기준이 없이 관례적이고 임의적으로 적용하는 경향에서 비롯된다. 국고보조사업의 기준보조율이 중앙정부와 지방자치단체의 부담규모를 결정하기 때문에 합리적이고 일관된 산정원칙과 기준이 필요하다.

기준보조율 산정 시 고려할 점은 사회복지 사업의 정부 간 역할배분 원칙에 따라 재정 책임분담 수준을 정하는 것이다. 예컨대, 해당 사업의 성격을 검토하여 국가책임이 강한 사무일수록 중앙정부의 재정부담비율을 높이고, 지방자치단체 고유의 성격을 갖는 사업일수록 지방 부담비율을 높여야 한다. 그리고 합리적 기준에 따라 재정분담 기준이 정해졌다 하더라도 현재 중앙정부 중심의 세입구조와 열악한 지방자치단체의 자주재원 구조를 감안하여 지방자치단체가 사회복지지출을 감당할 수 있는 수준인지에 대한 고려가 뒤따라야 한다.

영국 등 선진국 중앙·지방정부 간 복지사업 역할분담 원칙 본받아야

영국은 지역에 따라 단층제와 복층제로 구분되는 등 사무에 따른 다층적 구조를 갖고 있어, 중앙과 지방정부 사이의 사무배분이 법률상 비교적 명확하게 규정되어 있다. 또한 영국의 사회복지제도는 중앙정부가 현금부조, 지방정부는 현물부조(사회서비스)를 제공하는 구조로 뚜렷하게 구분되고 있다. 이때 중앙과 지방정부 간 사회복지 사무기능배분이 필요한 사회복지서비스는 지방정부의 책임이 법적으로 분명하게 부여되고 있다.

일본은 2000년 지방분권일괄법 시행에 따라 사무배분 원칙이 마련되었고, 국가의 역할책임을 명확히 하였다. 국가사무는 국제사회에서의 국가 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 사무, 전국적인 규모나 시점에서 수행해야 할 시책 및 사업의 실시 등으로 제시하였다. 한편, 1990년 복지관계 8개 법률 개정과 2000년의 사회복지 기초구조개혁 관련 법률 개정에 따라 사회복지분야에서 국가의 자율에 맡겨두었던 기관위임사무는 폐지되었다.

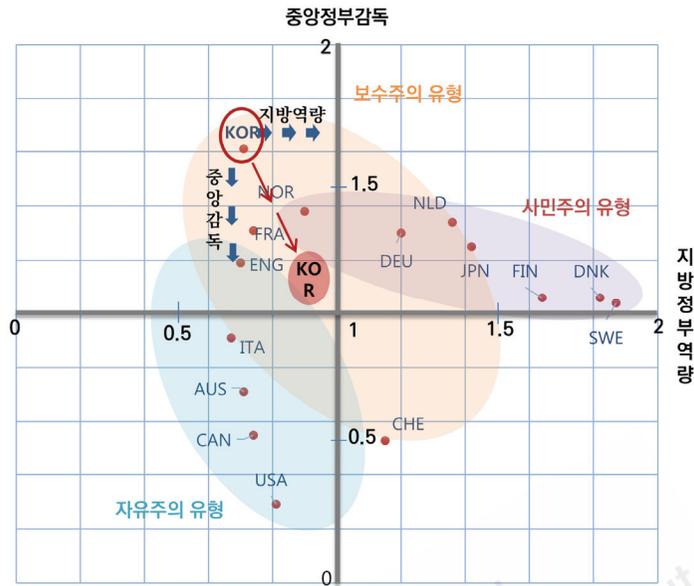
프랑스는 1982년 신지방자치법의 시행과 더불어 1983년 사무배분법을 별도로 도입하면서 명확한 중앙-지방 간 사무 및 기능배분 원칙을 수립해왔다. 프랑스의 구체적인 중앙-지방 간 기능배분 원칙은 법률에 다섯 가지로 규정되었다: ① 지방자치단체 간의 감독금지 원칙, ② 총체적 이익의 원칙, ③ 단일 지방자치단체에 배분 및 지방행정 계층별 전문화의 원칙, ④ 경비의 전액보상 원칙, ⑤ 점진적 이익의 원칙.

주목할 만한 원칙은 ‘경비의 전액보상 원칙’으로, 어떠한 권한이양이 이루어진다면 권한을 이양 받는 지방자치단체는 그에 상응하는 재원도 함께 이양 받아야 한다는 것이다. 그리고 권한을 이양 받는 지방자치단체에는 새로운 경비부담을 지워서는 안 된다는 것이다. 이는 2003년 프랑스 헌법에서도 규정하고 있다.

이처럼 외국의 사례는 우리나라의 정부 간 복지사무 및 재정책임 분담에 적잖은 시사점을 제공해준다.

정부 간 복지사업 갈등 없애려면 사회복지분권 방향 논의·합의 필요

중앙과 지방자치단체 간 복지사업 갈등 문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 사회복지분권을 어떤 방향으로 하고, 어느 지점에 두어야 할지에 관한 논의와 합의가 필요하다. 한국의 복지분권의 정비방안이 지향해야 할 장기적인 방향은 중앙정부의 개입을 중간수준까지 감소시키면서 지방정부의 역량은 높이는 방향으로 설정하고, 지방정부의 재정역량을 강화시키며, 자체 재원의 비중을 높이는 방안이 검토되어야 할 것이다. 복지분권은 완전한 ‘분권 vs 집권’이라는 이분법적 접근보다는 정치행정재정적으로 지방분권 수준의 균형을 맞춰 나가는 것을 기본 전제로 하고, 중앙과 지방정부 간 관계를 변화시켜야 한다.



[그림 1] 지방자치 유형과 복지국가 유형의 관계

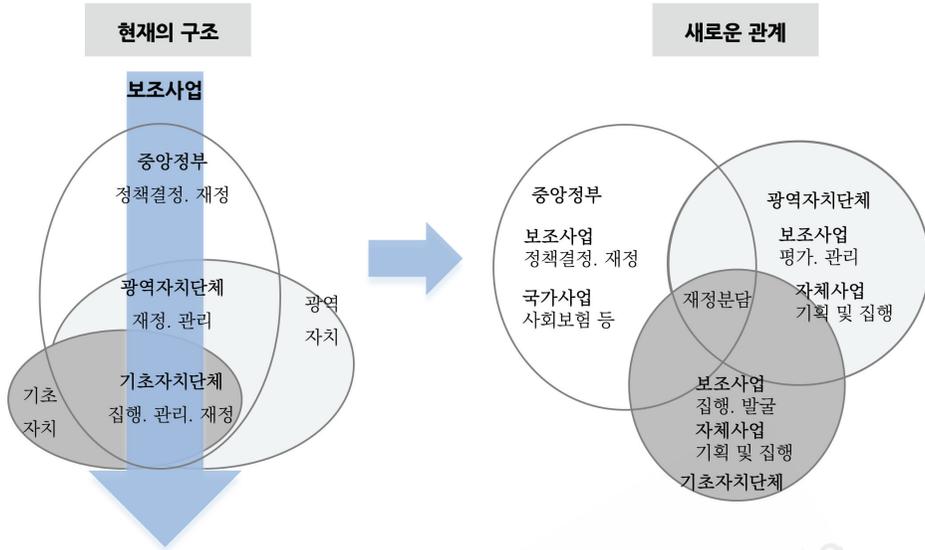
자료: 남찬섭, 2016, '지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의'에서 재정리.

‘국가책임의 관리된 지방분권’으로 나아가야 새로운 정부 간 관계 실현

앞서 제기하였듯이 현재 우리나라는 중앙정부가 사회복지사업 도입 또는 확대를 결정하고, 사업운영방식과 재정분담 수준까지 정해 지방자치단체에 위임하는 중앙집권적·통제적 성격을 가지면서 복지사업 및 재정의 책임은 중앙과 지방정부 간에 분산되어 있다.

사회복지분권화를 실현하기 위한 새로운 정부 간 관계는 ‘국가책임의 관리된 지방분권’으로 나아가야 할 것이다. 중앙정부의 행정적 권한을 지방정부로 분산시키고, 중앙은 지방정부와 협상의 형태로 권한을 행사하는 것이다.

또한 국고보조사업이 집중되어 있는 사회복지사업을 재배분하는 것이다. 전 국민 기준이나 수요가 중요한 사업에 대해서는 국가의 책임을 더욱 강화하고, 지역별 특성이나 다양성이 중요한 사업에 대해서는 지방자치단체의 책임을 강화하는 것이다. 이렇게 사회복지사업에 대한 권한과 역할이 배분되면 그것에 맞게 재정과 사업의 결과에 대한 책임도 갖게 된다.



[그림 2] 우리나라 정부 간 관계의 현재 구조와 새로운 관계

성과책임형 포괄보조제도 도입 등 다양한 정책과제가 뒷받침될 필요

사회복지사업 역할 재정립을 위한 정책방향을 토대로, 다양한 정책 과제가 뒷받침되는 것이 필요하다.

우선 사회복지 사무 및 재정배분 체계를 개선하기 위해, 사회복지 사무배분을 위한 ‘사회복지 사업 조정위원회’를 구성해야 한다. 여기서 국가사무, 위임사무(국고보조사업), 자치사무 전체를 대상으로 재배분을 검토하는 것이 필요하다. 그리고 재정배분 측면에서는 세입과 세출을 동시에 추진해야 한다. 특히 세출의 경우 프랑스의 사례처럼 사회복지사업 배분에 따른 경비 전액보상의 원칙을 참고해볼 만하다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체의 협치구조를 제도화해야 한다. 즉 사회복지정책 결정과정에 지방자치단체의 참여를 보장하고 정부 간에 협의하는 절차가 마련되어야 한다. 특히, 지방자치단체의 예산이 수반되는 사업에 대해서는 참여를 의무화하는 방식이 필요하다.

셋째, 국고보조사업을 분권형으로 구조조정해야 한다. 최근 사회복지사업이 사회서비스로 중

심축이 이동되는 점을 고려하여 국고보조사업은 축소하고 지방자율성을 확대하는 방식이 필요하다. 일본의 사회복지 기초구조개혁에서 검토한 바와 같이 기관위임사무의 폐지 경험을 참고해볼 만하다.

넷째, 성과책임형 포괄보조(block grant) 제도를 도입해야 한다. 현행 국고보조금 방식에서 지방자치단체의 자율성을 확대시킬 수 있는 방안으로 포괄보조금 제도를 도입하는 것이다. 특히 외부효과가 큰 사업은 현행대로 국고보조사업이, 외부효과가 상대적으로 작고 지방의 책임성을 필요로 하는 시설운영과 일상생활 지원서비스 등은 포괄보조금으로 전환하여 운영하는 것이 보다 효과적이고 바람직할 것이다.



목차

01 서론	2
1_연구 배경 및 필요성	2
2_연구의 목적 및 구성	4
02 사회복지사업의 사무 및 재정배분 실태	10
1_사회복지사업의 사무배분 구조 및 문제점	10
2_사회복지사업의 재정분담 구조 및 문제점	16
03 외국의 중앙-지방 간 사회복지 역할분담 현황	24
1_영국	24
2_일본	29
3_프랑스	33
04 중앙-지방 간 역할배분을 위한 쟁점 검토	38
1_지방분권과 복지국가	38
2_사무 및 재정배분에 관한 법제적 과제	44
3_중앙-지방 간 사회복지 재정의 관계	48
4_정부 간 사회복지사업 역할분담을 위한 접근	53
5_정부 간 사회복지사업 재배분을 위한 검토	60

05 정부 간 역할분담 재정립을 위한 정책방향 및 과제	66
1_정책방향	66
2_정책과제	69
3_맺음말	73
참고문헌	77
부록	81
Abstract	86



표

[표 1-1] 포럼 운영 현황	8
[표 2-1] 지방자치단체의 종류별 사무(노인·아동·장애인 관련 사무)	13
[표 2-2] 부처별 사무배분 실태 종합	14
[표 2-3] 3대 주요 사회복지 국고보조사업의 사무배분 구조	15
[표 2-4] 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 현황	17
[표 2-5] 보건복지부 소관 국고보조사업의 법적 근거 현황	18
[표 2-6] 2014년도 예산안 편성 시 기준보조율이 인화된 사업(보건복지부 사업)	18
[표 2-7] 지방자치단체 사회복지지출 현황(2017년 총계 예산)	19
[표 2-8] 2017년 사회복지지출의 일반재원충당률(상위 시군구)	20
[표 3-1] 지방자치단체별 기본사무	25
[표 3-2] 중앙-지방 정부 간 사무배분	30
[표 3-3] 일본의 사회복지 관련법에 규정된 법정수탁사무 상황	31
[표 3-4] 프랑스 지방자치단체의 권한 및 역할	34
[표 3-5] 프랑스의 지방자치단체별 사무 배분	35
[표 4-1] 복지국가유형별 지방정부역량 및 중앙정부 감독 점수	41
[표 4-2] 지방분권과 지방자치에 대한 4가지 접근	42
[표 4-3] 중앙정부와 지방자치단체의 총지출 및 사회복지지출 추이와 비중	49
[표 4-4] 사회복지 국고보조율 개선안	55
[표 4-5] 서울시 복지사업 중 재분류되어야 하는 사업 예시	61
[표 4-6] 전국적·선별적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년	62

[표 4-7] 지역적·보편적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년	63
[부표 1] 서울시 자체사업 중 국고보조사업으로 재분류되어야 하는 사업	81
[부표 2] 서울시 보조사업 중 자체사업으로 재분류되어야 하는 사업	82
[부표 3] 전국적·선별적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년	83
[부표 4] 지역적·보편적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년	84



그림

[그림 2-1] 우리나라 공공사무 구조	10
[그림 2-2] 전국 지방자치단체의 분야별 정책사업 구성비(2014년 기준)	11
[그림 2-3] 서울시 자치구 사회복지지출 부담수준(2017년)	21
[그림 3-1] 영국의 지방자치단체 구조	25
[그림 3-2] 일본의 지방자치단체 구조	29
[그림 3-3] 프랑스의 지방자치단체 구조	33
[그림 4-1] 우리나라의 지방분권화 구조	43
[그림 4-2] 사무배분과 재원배분의 관계	47
[그림 4-3] 사회복지분야 분권교부세 사업의 예산 변화	48
[그림 4-4] 국세와 지방세 수입 증가 추이	50
[그림 4-5] 기준보조율 수준별 사회복지사업 분포	51
[그림 4-6] 복지사업의 성격에 따른 기준보조율 설정	56
[그림 4-7] 사회복지분권의 3층 모형	59
[그림 5-1] 지방자치 유형과 복지국가 유형의 관계	67
[그림 5-2] 우리나라 정부 간 관계의 현재 구조와 새로운 관계	68

01

서론

1_연구 배경 및 필요성

2_연구의 목적 및 구성

서울연구원
The Seoul Institute

01 | 서론

1_연구 배경 및 필요성

2012년 서울시 무상보육 중단 선언과 반복적인 누리과정 예산 갈등, 2015년 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진, 서울시 청년수당과 성남시 청년 배당 사업에 대한 정부의 불수용 조치 등과 같이 일련의 중앙과 지방정부 간 사회복지 사업을 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되어 왔다. 이러한 갈등이 발생한 이유는 첫째, 급격한 사회복지정책 확대에 정부와 지방자치단체의 사회복지지출이 현재 재정 상황에서 감당하기 부담스러운 정도로 증가하였기 때문이다. 둘째, 사회복지 사무와 재정에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할과 책임분담이 명확히 확립되지 못했기 때문이다. 그래서 서울시의 청년수당에 대한 정부의 불수용 조치와 같이 지방자치단체의 자체사업에 대한 정부의 과도한 제재가 발생한 것이다. 셋째, 국고보조사업 내용과 재정분담과 같은 주요 사항을 중앙정부가 일방적으로 결정하고, 지방자치단체가 이러한 결정과정에 참여할 수 있는 절차가 없다는 점이다. 이로 인해 합의 없이 중앙정부에 의해 결정된 사업에 대한 재원부담을 떠안은 지방자치단체는 지속적으로 불만을 표출하고 있다.

중앙과 지방정부 간 사회복지 재정 책임분담 문제는 오랫동안 정치권과 학계, 사회복지현장에서 지속적으로 제기되어왔다. 2003년 국고보조사업을 지방이양하면서 사회복지사업에 대한 중앙과 지방자치단체 간 책임분담 문제가 불거지기 시작했다. 2010년 이후 주요 국고보조사업이 확대되면서 재정분담에 대한 문제가 연례적으로 제기되면서 정치적 공방으로 갈등이 확산되었다. 한편 학계에서도 사회복지사업 역할배분과 재정분담 책임에 대한 문제를 지적하고 해법을 모색한 연구가 다수 진행되어 왔다. 기존 연구들을 보면, 지방자치단체의 재정 부담의 실태와 국고보조금 개선방안을 제시하거나(이유주, 2010; 이채정, 2011; 김현아, 2012; 하능식 외, 2012; 서정섭, 2012; 윤영진, 2013), 지방자치단체의 재정건전성 및 사회복지지출의 지속가능성을 위해 중앙정부와 지방자치단체 간 재정관계의 개선방안을 제시한 연구(임성일, 2007; 김재일 외, 2011; 최병호 외, 2012; 정창수, 2015) 등 행정학, 재정학, 사회복지학계 등 여러 분야에서 다양한 해법들이 제시되고 있

다. 기존 연구들은 대부분 사회복지 재정 문제에 초점을 맞추고, 국고보조사업의 개편방안을 검토하는 데 집중되어 있다. 하지만 정부 간 재정분담 문제가 사회복지사업에 대한 책임주체가 명확하지 않은 데에서 비롯되었다는 문제가 제기되면서 최근 중앙-지방자치단체 간 사무 및 재정에 대한 역할배분에 관한 연구가 진행되고 있다(고제이, 2014; 강현철, 2017). 그동안 관련 연구들에서 다양한 개선방안을 제시했음에도 불구하고, 문제가 해결되지 못했던 이유는 지방분권에 대한 사회적 관심과 정치권의 추진의지 부족도 있지만, 사회복지사업에 관한 구체적인 역할배분의 방향과 과제 제시가 미흡했기 때문이다.

2017년 10월 새 정부는 지방자치분권 로드맵 발표에서 4대 지방자치권 보장 중 자치복지를 포함시킴으로써 사회복지분권에 대한 강한 의지를 표명하였다. 이런 상황에서 지방자치분권화 추진에 걸맞은 사회복지분권의 과제를 검토하고, 개선방안을 제시할 필요가 있다. 특히, 사회복지의 당위성보다는 정책적 성격이 강하기 때문에 이론적·규범적 기준만으로 실효적인 개선이 어렵고, 정부의 행정적·재정적 집행능력을 고려한 ‘현실합의적’ 기준이 필요하다.

이를 위해 첫째, 우리나라 사회복지분권의 방향과 수준에 대한 논의가 필요하다. 그동안 지방분권 논의에서 자치복지가 별도로 논의되었던 적이 없었고, 사회복지의 지방분권에 대한 입장도 불분명하다. 일례로, 지방분권을 위해 2003년 사회복지 국고보조사업을 지방이양할 때, 현장 및 학계에서 사회복지 축소와 지역 간 복지 불평등을 우려하며 정부 책임의 국고 환원을 주장했다. 한편 2015년 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비를 추진할 때, 지방자치권 훼손이라는 비판이 거셌다. 따라서 자치복지 실현을 위한 구체적인 방안을 마련하기 이전에 사회복지분권의 방향과 수준에 대한 좌표 설정이 필요하다. 특히, 바람직한 분권의 수준은 정해진 것이 아니라 각 국가의 정부구조나 제도적 특성에 따라 결정되는 것이라면, 우리나라 지방자치 구조에서 사회복지분권 방향 제시가 이루어져야 한다.

둘째, 사회복지사업의 정부 간 역할 배분은 우리나라의 지방자치 구조하에서 논의되어야 한다. 사회복지사업도 국가 사무의 한 분야이기 때문에 헌법과 지방자치 관련 법률에 따라 사무와 재정에 관한 체계가 정해져 있다. 따라서 우리나라 전체사무와 재정구조에서 사회복지사업의 정부 간 역할배분 문제가 다뤄져야 한다.

셋째, 개별 사회복지사업이 가지는 사회적 성격이나 급여의 특성에 대한 이해를 전제로 정부 간 책임 영역을 설정해야 한다. 공공서비스가 공급되는 것은 주로 정부의 다양한 수준에서 제공되는 서비스가 결합되어 생산(joint production of service by the various levels)되는 것이기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간 업무를 명확하게 구분하기 어렵다. 따라서 사회복지사업별로 그 특성에 따라 어느 정부의 책임 영역인가에 대해 기준을 정하고, 사회복지사업의 특성에 따른 정부 간 역할배분이 검토될 필요가 있다.

2_연구의 목적 및 구성

1) 연구의 목적

이 연구에서는 우리나라 지방분권의 한계를 지적하고, 사회복지분권화가 나아가야 할 방향과 분권수준에 맞는 새로운 정부 간 관계를 제시해 보고자 한다. 그리고 사회복지분권을 저해하는 현행 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분 및 재정분담 체계의 문제점을 진단하고, 바람직한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할배분을 위해 개선해야 하는 정책과 제들을 제시하고자 한다. 이 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 현행 지방자치 구조에서 사무와 재정배분 체계의 실태를 파악하고, 사회복지사업의 사무 및 재정분담의 문제점을 진단함으로써 개선과제를 도출하고자 한다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지 역할 배분 문제를 둘러싼 주요 쟁점들을 검토하고자 한다. 이를 위해 법적 논의, 행정 및 지방재정과 관련된 논의, 사회복지학적 논의로 다학제간(多學際間) 접근을 하고자 한다.

셋째, 사회복지사업의 역할재정립을 위한 선결과제로서 우리나라의 사회복지분권화가 나아가야 할 방향과 사회복지분권화를 위한 새로운 정부 간 관계의 상(象)을 제시하고자 한다. 또한, 사무배분과 재정분담 체계 개선을 위한 정책과제를 제시하고자 한다.

2) 연구의 구성 및 포럼 운영

(1) 연구의 구성

1장은 왜 중앙정부와 지방자치단체 간 역할분담 논의가 시급한지에 관한 연구의 필요성과 이 연구를 통해서 파악하고자 하는 연구목적에 관해 서술하였다.

2장은 현행 사회복지사업의 사무 및 재정분담 체계를 파악하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 역할배분을 저해하는 사항을 중심으로 문제점을 제시하였다.

3장은 영국과 일본, 프랑스의 정부 간 사회복지 역할분담 현황을 파악하였다. 해외 사례를 통해 사회복지 역할분담에 관한 시사점을 도출하기 위해 각 국가의 지방자치 구조와 사무배분의 원칙, 그리고 사회복지 사업 및 재정 배분 구조를 파악하였다.

4장은 중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지 역할 배분 문제를 둘러싼 주요 쟁점들을 검토하였다. 역할배분 문제는 헌법상 규범과 법률제도적인 문제, 실제 사업을 집행하는 문제, 그리고 가장 첨예한 쟁점이 되는 국고보조율의 미시적 조정까지 광범위하다. 이 연구는 지방분권과 복지국가의 관계, 사무 및 재정배분에 관한 법적적 과제, 사회복지 재정분담의 문제, 정부 간 사회복지 사업 재배분을 위한 기준에 관한 논의를 중심으로 쟁점을 검토하였다. 이렇게 다양한 분야에서 발생하는 쟁점을 검토하기 위해 여러 전공 분야의 연구자들이 참여하는 포럼을 운영하였다. 포럼은 발표와 토론을 통해 각 분야에서 이러한 문제들이 어떻게 다루어지는지 논의하고, 논의한 내용을 연구자가 전체 연구의 구성과 내용에 맞춰 재정리하였다.

5장은 지방분권 시대의 정부 간 사회복지사업 역할분담 재정립을 위한 정책의 방향과 정책과제를 제시하였다. 정책의 방향은 앞으로 우리나라 사회복지분권이 나아가야 할 방향과 그에 따른 새로운 정부 간 관계를 연구자 입장에서 제시하였다. 정책과제로는 사회복지사업 역할배분을 위한 법률적·제도적 과제, 사회복지사업 재배분을 위한 기준마련을 위한 제언, 국고보조사업의 분권형 구조조정 및 성과책임형 포괄보조제도 도입 등을 제시하였다. 특히, 정부 간 역할 배분의 주도권은 중앙정부가 가지고 있기 때문에 자치복지를 실현하기 위해 정부가 우선적으로 해결해야 할 과제들을 중심으로 제안하였다.

(2) 포럼 운영

사회복지사업의 정부 간 역할 배분을 둘러싼 쟁점에 관한 다학제간 논의를 위해 포럼을 운영하였다. 그리고 정부 간 관계 문제는 서울시에만 해당하는 문제가 아니기 때문에 다른 지역 연구자도 참여하여 문제의식을 공유하고자 하였다. 또한, 사회복지학계 내에 지방자치단체의 역할에 대한 관심을 높이기 위해 사회복지학 연구자들의 참여를 통해 지방자치단체의 역할과 사회복지사업에 관한 논의를 확산시키고자 하였다. 이와 같은 취지로 사회복지 및 지방행정, 재정 분야 전문가, 지방자치단체 소속 연구기관 연구자, 시도지사 협의회 정책담당자로 포럼 위원을 구성하였다.

포럼은 전체 위원 모임 4회, 사회복지분야 모임 1회, 시도협력 모임 1회 등 총 6회 개최하였다. 1차 포럼에서 주요 쟁점들을 포괄적으로 점검하면서 향후 다룰 주제를 선정하였다. 포럼 위원 중 관련 분야 연구자가 발표하면 그것에 관해 토론하는 방식으로 진행하였다.

구체적으로 살펴보면 1차 포럼은 “지방(복지)분권과 복지국가 관계”를 다루었다. 사회복지분권과 관련하여 오랜 논쟁이 되어온 지방분권이 복지를 축소시키는지에 관해 살펴보기 위해 선진 국가들의 지방자치 유형과 복지국가 유형의 관계까지 폭넓게 시론적 논의를 진행하였고, 국가 간 비교를 통해 우리나라 지방분권의 특성을 파악하였다. 2차 포럼은 “복지분권의 법제적 과제”를 다루었다. 사회복지 사무배분의 법률적 규범과 실제 제도 운영이 서로 다른 이유를 논의하였다. 특히 그동안의 지방분권이 사무이양에만 적극적이고 재정이양은 소극적인 문제를 법제적 측면에서 논의하였다. 3차 포럼은 “사회복지와 지방재정의 관계”를 살펴보았다. 사회복지 확대가 지방재정의 위기로 작동하게 되는 메커니즘과 이때 정부 간 재정 갈등의 핵심인 국고보조사업의 문제를 다루었다. 특히 사회복지 분야에서 국고보조사업이 ‘보조’의 역할이 아닌 지방비 ‘부담’으로 작용하는 현실적 문제를 토의하고, 정부 간 재정관계를 해결하기 위한 방안으로 ‘2세대 정부 간 재정관계’ 모색을 논의하였다.

이후 4~5차 두 차례 포럼에서는 “사회복지사업의 성격과 정부 간 책임”을 다루었다. 먼저 4차 포럼에서는 정부 간 사회복지사업을 재배분하기 위한 원칙과 기준을 논의하였다. 재배분을 위한 원칙과 기준을 세우는 데 있어 여러 쟁점이 발생할 수 있으나 이 포럼에서는

대체로 이론적 측면에서 사회복지사업의 성격과 특성을 고려한 원칙과 기준을 제시하는 것을 검토하였다. 5차 포럼에서는 4차 포럼에서 제시한 원칙과 기준을 토대로 서울시 사회복지사업을 분석한 결과를 제시하고 논의하였다. 마지막 6차 포럼은 그동안의 포럼 논의를 상기하여 “중앙·지방 간 사회복지사업 역할 배분을 위한 정책과제”를 같이 토의하고 점검하였다. 사회복지분권의 방향과 정책과제의 우선순위에 있어 포럼 위원 간 의견은 조금씩 달랐으나, 큰 틀에서 깊고 넘어가야 할 과제들에 대해 논의하였다.

포럼에서 발표한 자료와 논의된 내용을 중심으로 연구자가 전체 연구의 흐름과 내용을 고려해 세부 주제를 선정하여 보고서를 작성하였다.



[표 1-1] 포럼 운영 현황

구분	주제
1차 포럼	지방(복지)분권과 복지국가의 관계
발표(남찬섭 교수)	복지국가유형별 지방분권 특성 및 우리나라의 복지분권 정비방향
발표(김승연 연구책임)	사회복지분권의 한계 및 복지분권을 위한 이슈정리
2차 포럼	사회복지분권의 법제적 과제
발표(강현철 박사)	사회복지 사무배분 및 복지재정배분에 관한 법제적 과제
발표(김승연 연구책임)	사회복지사무의 법률적 배분 현황 및 문제점
3차 포럼	사회복지와 지방재정의 관계
발표(이재원 교수)	중앙-지방정부 간 사회복지재정관계의 재정립 과제
발표(김승연 연구책임)	지방자치단체의 복지재정 부담 현황 및 문제점
4차 포럼	사회복지사업의 성격과 정부 간 책임 I
발표(윤홍식 교수)	민주적 분권의 원칙 및 복지분권의 구조
논의	사회보장 유형별(소득보장, 사회서비스, 공공부조) 특성 및 책임분담
5차 포럼	사회복지사업의 성격과 정부 간 책임 II
발표(김승연 연구책임)	복지분권 모형 및 모형에 따른 복지사업 재배분 분석
논의	사회보장 유형별(소득보장, 사회서비스, 공공부조) 특성 및 책임분담
6차 포럼	중앙-지방 간 복지사업 역할 배분을 위한 정책과제
발표(김승연 연구책임)	사회복지분권의 정비방향에 따른 정책과제

02

사회복지사업의 사무 및 재정배분 실태

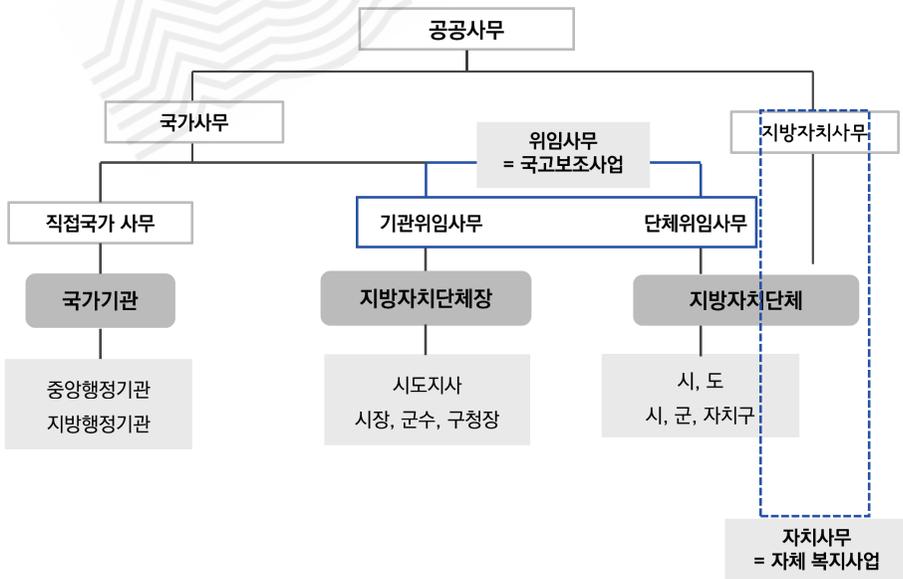
- 1_ 사회복지사업의 사무배분 구조 및 문제점
- 2_ 사회복지사업의 재정분담 구조 및 문제점

02 | 사회복지사업의 사무 및 재정배분 실태

1_ 사회복지사업의 사무배분 구조 및 문제점

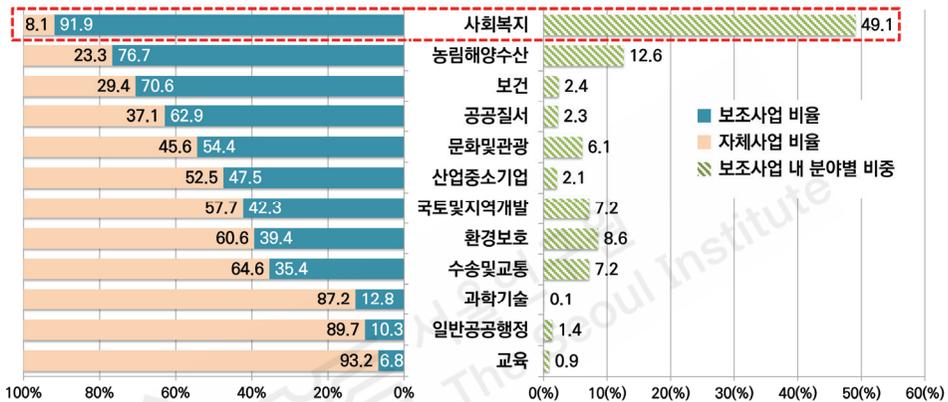
1) 사회복지사업의 사무배분 구조 및 특징

우리나라 공공사무는 국가사무와 지방자치단체의 자치사무로 구분된다. 지방자치단체는 고유의 자치사무 외에도 국가로부터 위임받은 사무도 수행하는데 국고보조사업이 이에 해당된다. 위임사무는 전국적인 이해관계가 얽혀 있는 사무로 중앙정부가 결정한 사업을 지방자치단체가 집행하고, 사업예산은 중앙과 지방자치단체가 분담한다. 그런데 위임사무는 중앙정부의 포괄적 감독하에 집행되어 전국적으로 표준성과 통일성을 유지할 수 있지만 지방자치단체의 자율성은 거의 없다. 이에 반해 자치사무는 해당 지방자치단체에만 이해관계가 있어 자치단체의 자체적인 책임과 부담하에 사무를 처리한다. 따라서 자치사무에 대한 경비는 지방자치단체가 부담하고, 원칙적으로 국가가 자치사무에 대해 감독을 하지 않거나 소극적으로 하게 되어 있다(김승연, 2014a).



[그림 2-1] 우리나라 공공사무 구조

사회복지사업은 위임사무에 해당하는 국고보조사업이 다른 분야사업들에 비해 상당히 많다. 2015년 지방자치단체의 재정지출 중 정책사업비의 총규모는 145.7조 원이고, 그중 보조사업비가 78조 원(53.7%), 자체사업비는 67조 원(46.3%)이다. 그런데 전체 국고보조사업 중 사회복지사업이 49.1%로 가장 많고, 사회복지사업에서 91.9%가 국고보조사업으로 자체 복지사업비는 8.1%에 불과하다. 이렇게 사회복지 분야에 국고보조사업이 많은 이유는 주요 사회복지사업이 1995년 지방자치제 부활 이전 시기부터 제도화되어 국가사업 중심의 행정체계를 탈피하지 못했기 때문이다.



[그림 2-2] 전국 지방자치단체의 분야별 정책사업 구성비(2014년 기준)

자료: 2015년 지방자치단체 통합재정개요(하)

2) 사무배분의 문제점

중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지사무 배분과 관련하여 정부 간 사무배분 기준에서의 문제점과 사회복지사업의 결정 및 집행, 재정 부담에 있어서 권한배분 및 재정책임의 문제를 검토하였다.

(1) 정부 간 사회복지 사무의 중첩성과 사무배분 기준의 불명확

현행 관계 법률에서 사무구분에 관한 규정이 구체적이고 명확하지 않다. 일반적으로 사회복지 사무는 지방자치법 제9조에 따른 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’로 지방자치단체의 기본적인 역할과 관련된다. 현행 지방자치법은 지방자치단체의 사무범위와 관련하여 일반적인 예시적 규정,¹⁾ 지방자치단체가 처리할 수 없는 사무의 열거,²⁾ 광역자치단체와 기초

자치단체 간 사무처리의 불경합 원칙 등 원론적인 기준을 제시하고 있다. 사회복지사무에 대한 국가와 지방자치단체 간 역할을 구분할 수 있는 구체적 기준이 없다. 이로 인해 개별 사회복지사무의 책임주체를 판단할 수 있는 법적 기준이 없다.

사회복지사업은 대부분 개별 법령에 따르기 때문에 중앙정부의 정책결정에 따라 임의적으로 사무귀속이 결정된다. 사회복지사업의 기본법적 성격을 갖는 사회보장기본법을 살펴보면, 동법 25조(운영원칙)에서 사회보험은 국가의 책임으로 하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 공동 책임을 명시하고 있지만, 수많은 개별 사업들에서 국가와 지방자치단체의 책임에 관해 구체적인 사무배분 기준이 없다. 오히려 국가와 지방자치단체 공동의 책임을 명시한 규정이 책임전가의 근거가 되어 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등의 소지가 된다. 대표적으로 누리과정 예산 논란이 이러한 사무배분체계에서 비롯된 것이다. 2012년 대통령선거에서 보육을 완전한 국가책임이라고 표명했지만, 실제 집행되는 과정에서는 정부보다 높은 지방비를 부담하게 되었다. 이는 정부 간 사업 책임에 관한 구체적인 기준이 없기 때문에 중앙정부가 재정 부담을 지방(지방자치단체 및 지방교육청)에 떠넘길 수 있었던 것이다.

또한 광역자치단체(사도)와 기초자치단체(사군구) 간 중첩성도 예외가 아니다. 지방자치법 10조에서 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 정하면서 사무가 서로 경합하지 않도록 하고, 만약 경합하면 사군 및 자치구에 우선 처리권을 갖도록 규정하고 있다. 그러나 시행령에서 제시한 지방자치단체 종류별 사무를 보면, 중복적으로 사무를 예시하고 있어서 중앙-광역-기초 간 사무경합 또는 공동사무가 불명확하게 집행되고 있다. 예컨대, 노인복지시설 설치·운영 및 지원, 아동상담소 설치·운영, 아동보호조치 등 시행령에 예시된 사무를 가지고 사도와 사군자치구의 사무범위와 역할을 구분하기 어렵다.

1) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)는 “① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다.” 주민복지에 관한 사업 예시로서 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진과 같이 복지 일반적 사항에 열거하여 사업별 지방자치단체의 사무범위를 구체적으로 파악하기 어렵다.

2) 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)에서 “지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다”. 이와 관련하여 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 등을 규정하고 있다.

[표 2-1] 지방자치단체의 종류별 사무(노인·아동·장애인 관련 사무)

구분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호 복지 증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소	1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 14) 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소

자료: 지방자치법 시행령 제8조 별표1.

이와 같이 실제 사회복지 사무를 결정하고 집행하는 데 적용되는 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 및 사무 배분에 관한 실제적이고 구체적인 규범적 원리와 기준이 필요하지만 이와 관련된 구체적인 기준이 마련되지 못했다.

(2) 정부 간 사업 책임 및 자원분담의 불일치

국가의 사무구분 기준을 마련하기 위해 2009년 행정안전부는 ‘법령상 사무총조사’를 실시하였다. 부처별 사무배분 현황을 살펴보면 당시 보건복지가족부의 순수국가사무 비율은 53.5%로 15개 부처 평균보다 낮지만, 실제 국가사무의 성격을 갖는 위임사무와 공동사무를 포함하면 75.9%로 전체 국가사무의 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히, 공동사무가 상대적으로 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 공동사무는 국가와 지방자치단체 간 공동의 이해를 가지는 것으로 의견상 다양한 행정주체 간의 협력관계를 통해 수행되는 것처럼 보이지만 실질적으로 비용과 책임 등 역할구분이 모호하고 중앙부처에 수직적으로 지배될 수 있는 문제점을 안고 있다(임현정·등, 2013).

[표 2-2] 부처별 사무배분 실태 종합

(단위: %)

구분	국가사무	지방사무					합계
	국가사무	위임사무	공동사무	광역사무	기초사무	소계	
기획재정부	94.1	1.3	3.3	0.5	0.7	5.9	100.0
교육과학기술부	78.8	1.4	7.5	10.9	1.5	21.2	100.0
문화체육관광부	66.2	1.4	14.1	9.7	8.7	33.8	100.0
국토해양부	64.7	5.2	12.0	9.7	8.4	35.3	100.0
국방부	96.6	0.1	1.7	0.7	0.9	3.4	100.0
외교통상부	99.8	0.0	0.0	0.2	0.0	0.2	100.0
법무부	96.8	0.4	0.4	1.2	1.2	3.2	100.0
행정안전부	44.9	1.4	5.2	22.9	25.6	55.1	100.0
지식경제부	80.1	3.2	5.5	4.7	6.4	19.9	100.0
환경부	52.6	9.2	8.5	16.9	12.9	47.4	100.0
보건복지가족부	53.5	4.8	17.6	8.1	15.9	46.5	100.0
농림수산식품부	57.3	3.4	7.4	13.5	18.3	42.7	100.0
여성부	47.0	1.5	25.0	18.9	7.6	53.0	100.0
노동부	91.7	0.5	4.9	1.7	1.3	8.3	100.0
통일부	90.7	0.7	0.7	2.6	5.3	9.3	100.0
위원회	92.7	0.4	2.8	3.1	1.0	7.3	100.0
기타	86.0	1.5	4.7	4.3	3.5	14.0	100.0

자료: 행정안전부, '국가사무 총조사', 2009.

사회복지사업의 결정 및 집행, 재정부담 구조를 파악하기 위해 국민기초생활보장, 기초연금, 영유아보육 사업의 법률 내용을 중심으로 검토하였다. 「국민기초생활보장법」에서 정책의 결정 및 계획 수립, 평가에 관한 사항은 중앙정부의 권한이고, 급여 신청 및 조사, 결정 등 급여실시 및 집행은 시장·군수·구청장에게 권한과 책임이 있다. 한편 보장비용의 부담은 국가, 시도 및 시군구가 공동으로 부담하도록 한다.

「기초연금법」은 국가와 지방자치단체의 공동의 권한과 책임을 명시하고 있지만, 정책결정은 중앙정부의 권한이다. 기초연금의 수급기준과 기초연금액의 산정, 그리고 기초연금의 적정성 평가까지 모두 보건복지부장관 책임이다. 이렇게 중앙정부의 지침에 따라 지방자치단체가 집행하도록 되어 있다. 또한 사후관리·미지급 기초연금, 지급정지, 신고, 기초연금액 환수, 환수금의 고지, 독촉 및 징수 등 역시 모두 지방자치단체의 몫이다. 기초생활

보장사업과 기초연금의 정책결정은 중앙정부가, 집행은 시군구가, 예산부담은 정부와 시도 및 시군구가 공동으로 책임지는 구조이다.

한편, 영유아보육지원사업은 사회서비스 방식으로 집행 구조가 복잡하다. 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 정책결정 및 계획수립을 하도록 되어 있다. 실제 국무총리 소속 하에 보육정책조정위원회를 두어 영유아보육정책에 관한 사항을 결정하고, 보육계획의 수립과 시행은 중앙보육정책위원회와 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 이루어지는 방식이다. 하지만 거대한 재정을 수반하는 영유아보육료 부담은 중앙정부가 결정하고, 지방(지방자치단체와 지방교육청)은 정해진 대로 비용을 부담해야 한다.

[표 2-3] 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·특별자치도지사·시장·군수·구청장	국가, 지자체
재원부담	국가, 시도, 시군구	국가, 시도, 시군구	국가, 지자체
사무구분	국가사무, 공동사무	국가사무, 공동사무	국가사무, 공동사무

이와 같이 사회복지사업에서 사무권한은 중앙정부에 집중된 반면, 재정부담은 공동으로 하여 사무 책임과 재정 책임에 일관성이 떨어진다. 특히, 광역자치단체(시도)는 사업결정과 집행에 관한 권한이 거의 없음에도 불구하고, 지방자치단체 부담 비용의 절반을 부담하고 있다. 예컨대, 의료급여사업은 중앙정부와 서울시가 소요예산의 50%씩 부담하고, 자치구 부담은 전혀 없다. 그런데 수급권에 관한 사항은 중앙정부가 결정하고, 관리 등 사업 집행은 모두 자치구 권한이다. 서울시가 관리 권한이 없기 때문에 수급자 및 예산 운영을 효율적으로 할 수 없는 구조이다. 사회복지분권을 위해서는 사업유형에 따라 정책 기획 및 집행에 관한 권한이 명확하게 배분되고, 그것에 맞게 재정책임도 분담되어야 한다.

2_사회복지사업의 재정분담 구조 및 문제점

1) 사회복지사업의 재정분담 구조 및 특징

정부 간 재정분담 문제는 주로 국고보조사업에서 발생한다. 국고보조사업은 「보조금 관리에 관한 법률」 또는 개별 법률에서 정한 기준보조율에 따라 중앙정부가 보조금을 지급하면, 지방자치단체가 매칭하여 부담한다. 2014년 예산기준으로 919개 보조사업 가운데 기준보조율이 법정화된 경우는 114개로, 법정화비율은 12.4%에 불과하다(이재원, 2015).

현행 「보조금관리에 관한 법률 시행령 별표1」에 명시된 사회복지분야의 법정 기준보조율 사업은 33개이며,³⁾ 기준보조율이 20%~80% 범위에서 사업에 따라 다르게 정해져 있다. 동 법에서 규정하고 있는 기준보조율 체계에서 일관성 있는 원칙을 확인하기 어렵다. 사업의 성격 등이 고려되기보다는 유사 사업들의 집합적인 묶음으로 기준보조율이 정해져 있다.



3) [표 2-4]에서 제시한 사업 수는 실제 집행되는 사업과 다를 수 있다. 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표에서는 사업별로 기준보조율을 제시하는데, 일부 사업들은 여러 사업이 하나의 항목으로 묶여서 제시된다. 예컨대 '95. 보육돌봄서비스, 육아종합지원서비스 제공, 어린이집 교원양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집'은 서울 20%, 지방 50%로 유사한 여러 개 사업이 하나의 항목으로 제시하고 있기 때문에 [표 2-4]에서는 하나의 사업으로 집계되었다.

[표 2-4] 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 현황

국고보조사업		기준보조율(%)	
		서울	지방
기초 생활 보장	생계급여	50	80
	주거급여	50	80
	지활급여	50	80
	해산, 장제급여	50	80
	교육급여	50	80
	의료급여	50	80
장애인	의료비, 자녀 학비 지원	50	80
	장애수당, 장애아동수당	50	70
	장애인 활동 지원	50	70
	장애인연금	50	70
	장애유형별 거주시설 운영	50	70
	중증장애인 거주시설 운영	50	70
	장애영유아 거주시설 운영	50	70
노인	기초연금	50	70
	양로시설 운영	50	70
보육 지원	보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이 집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	20	50
	영유아보육사업 지원	35	60
	어린이집 기능보강	50	50
	아동통합서비스 지원, 운영	사업비의 2/3	100
	산모, 신생아 도우미 지원	50	80
아동 청소년 복지	지역아동센터 운영	30	50
	저소득 한부모 가족 지원	50	80
	청소년시설 확충	30	70~88
	학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	40
	방과 후 돌봄서비스	30	50
일반 사회 복지	노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	50	70
	사회복지보장시설 및 장비지원	50	50
	화장시설, 봉안시설, 자연장지, 화장로	70	70
	긴급복지 지원	50	80
	가시간병방문서비스 사업	50	70
	지역사회서비스 투자사업	50	70
기타	그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률 또는 정액 보조	

자료: 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표1

2) 재정 책임분담 체계 및 수준의 문제점

(1) 정부 간 재정분담이 임의적으로 결정

국고보조사업 기준보조율의 근거가 사업마다 다르다. 대부분의 사업이 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령에 근거하고, 기초연금 및 영유아보육료 지원 사업 등 일부 사업은 관계 법률에 근거한다. 법적 근거조차 없이 임의대로 정해지는 사업들도 있다. 보건복지부 소관 보건 및 복지 국고보조사업(2014년 기준) 기준보조율에 대한 법적 근거를 살펴보면, 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거한 사업은 100개, 개별 법률에 근거한 사업은 25개이고, 나머지 사업은 법적 근거도 없이 예산안 편성을 할 때마다 기획재정부의 재량으로 결정된다(김승연, 2014b).

[표 2-5] 보건복지부 소관 국고보조사업의 법적 근거 현황

구분	전체	보조금법	개별 법률	법적 근거 없음
사업 수	148개	100개	25개	23개

자료: 김승연(2014b). '지방복지재정 위기와 해법' 토론회 자료.

이로 인해, 국가 예산 편성과정에서 기존의 기준보조율이 인하되어 지방자치단체에서 예측하지 못한 재정 부담이 늘어나는 상황이 빈번하게 발생한다. 일례로 2014년도 예산안 편성 당시, 지방자치단체가 보조금을 신청한 후 국가 예산안 편성과정에서 26개 사업의 기준보조율이 인하되었다. 이 때문에 최소 2,608억 원의 지방비 부담이 추가로 늘어난 바 있다. 이때 보건복지부 사업 중에서도 일부 사업([표 2-6]의 사업)의 기준보조율이 축소되어 지방비 부담이 늘어났다. 국고보조율 산정기준에 대한 근거가 부재하기 때문에 이와 같은 사례가 발생하게 되었다고 볼 수 있다.

[표 2-6] 2014년도 예산안 편성 시 기준보조율이 인화된 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

현행 기준보조율은 1986년 「보조금 관리에 관한 법률」이 개정된 이후 큰 개정작업 없이 운영되고 있다. 1986년 이후 우리사회는 지방자치제 실시와 보편적 복지담론의 대두라는 커다란 시대적 변화를 겪고 있다. 지방자치제가 실시되기 전(1994년 기준) 지방자치단체의 사회복지지출은 7.24% 수준에 불과했지만, 2016년에는 32%로 4배 이상 증가하였다. 그런데 지방자치단체의 사회복지지출 규모에 직접적인 영향을 주는 기준보조율은 그대로 유지되고 있다. 변화된 복지환경을 반영한 국고보조사업 기준보조율의 재정비가 필요하다. 특히, 사회복지 사업의 행정책임에 맞게 재정 부담 수준이 정해져야 한다.

(2) 지방자치단체 재정능력에 비해 과도한 사회복지지출 부담

합리적 기준에 따라 재정분담을 하더라도 지방자치단체의 사회복지지출 수준이 부담가능 한지도 중요한 문제이다. 지방자치단체는 조세권한이 없고, 자체 세입원이 취약하기 때문에 재원구조 내에서 사회복지지출이 감당할 수 있는 수준인지를 점검해야 한다. 실제 지방자치단체의 재정능력에 비해 의무적으로 부담해야 하는 사회복지지출 규모가 과대하다고 볼 수 있다. 2017년 226개 시군구의 총세출 128조 980억 원 중 사회복지사업에 지출 하는 예산이 30%가 넘는다. 그중에서 국고 부담률은 54.0%, 시·도 부담률은 19.5%, 시·군·구 부담률은 25.3%이다.

[표 2-7] 지방자치단체 사회복지지출 현황(2017년 총계 예산)

(단위: 억 원)

	총세출	사회복지지출	사회복지지출 중			
			국비	시도비	시군구비	기타 ¹⁾
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%

주1. 기타는 일반회계 예산이 아닌 기금보조금, 지특보조금, 특별교부금 등이 해당

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

재정 부담능력을 고려한 사회복지지출 수준을 검토하기 위해 일반재원 총당률⁴⁾을 분석한 결과 광주 북구, 부산 북구, 광주 남구 등 4개 시군구의 일반재원 총당률이 100%가 넘는 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체가 자율적으로 가용할 수 있는 재원에 비해 사회복지지출이 더 크다는 것을 의미한다. 물론, 사회복지지출 중 54%가 국고보조금이라 하더라도 일반재원 대비 사회복지지출이 너무 클 경우, 재정압박으로 작용하여 다른 사업에 경직성이 커지게 된다.

[표 2-8] 2017년 사회복지지출의 일반재원총당률(상위 시군구)

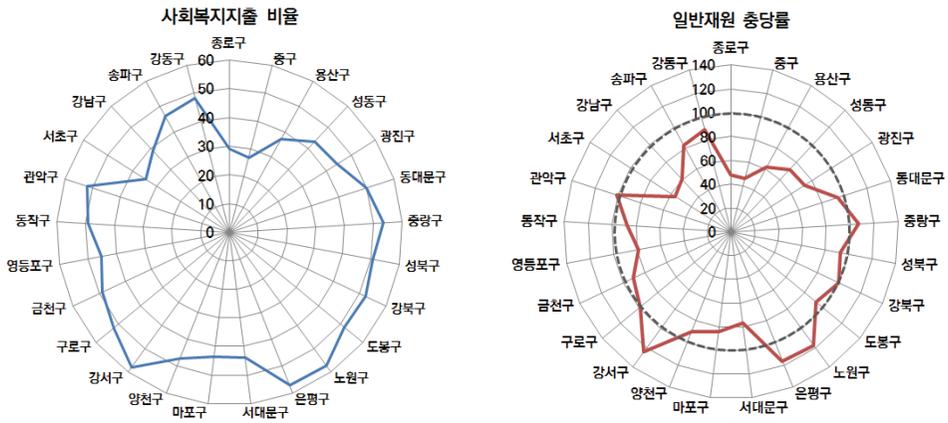
(단위: 백만 원, %)

자치단체	일반재원	사회복지지출	일반재원 대비 사회복지지출
광주 북구	141,910	350,383	247
부산 북구	103,698	234,272	226
광주 남구	95,682	183,178	191
광주 광산구	162,642	299,813	184
부산 사하구	135,337	244,784	181
부산 진구	144,502	260,876	181
대구 동구	171,254	302,404	177
대구 달서구	216,805	380,147	175
대구 북구	178,292	296,633	166
대전 동구	133,301	220,942	166

자료: 지방재정365의 '2017년 기능별재원별 세출예산', '2017년 자치단체 재정자주도(당초예산)' 데이터 분석

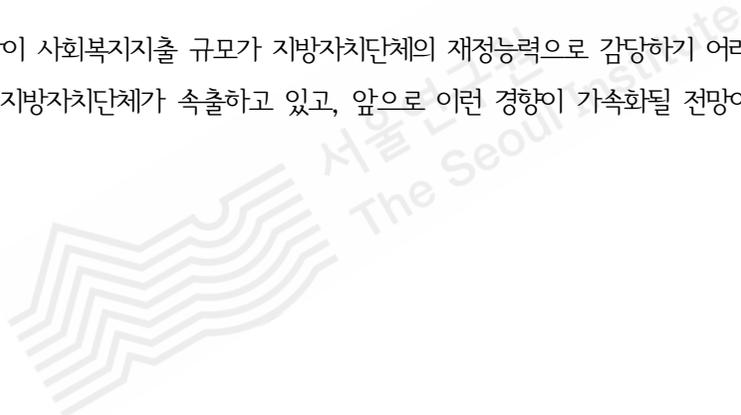
또한 서울시는 재정능력이 좋다는 이유로 교부세를 보조받지 못해 25개 자치구의 사회복지 지출 부담수준이 심각하다. 강서, 노원, 은평, 중랑, 관악구는 일반재원 총당률이 100%를 넘는다. 이는 자치구가 자율적으로 사용할 수 있는 재원으로 전체 사회복지 지출 수요를 감당하기 어렵다는 것을 의미한다.

4) 일반재원 총당률은 지방자치단체의 자주재원으로 사회복지지출을 총당하는 수준을 나타내는 것으로 '사회복지지출액/일반재원액×100'으로 산출하였다.



[그림 2-3] 서울시 자치구 사회복지지출 부담수준(2017년)

이와 같이 사회복지지출 규모가 지방자치단체의 재정능력으로 감당하기 어려운 수준을 넘어선 지방자치단체가 속출하고 있고, 앞으로 이런 경향이 가속화될 전망이다.



03

외국의 중앙-지방 간 사회복지 역할분담 현황

- 1_영국
- 2_일본
- 3_프랑스

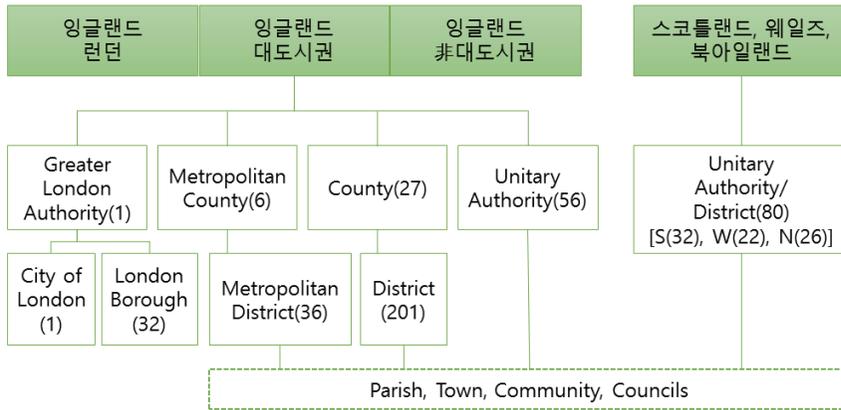
03 | 외국의 중앙-지방 간 사회복지 역할분담 현황

1_영국

1) 지방자치단체 구조 및 사무배분의 원칙

영국은 4개의 지역, 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland) 그리고 웨일즈(Wales)로 구성된 통합국가(Unitary State)이다.⁵⁾ 4개 지역은 제각기 다른 형태의 지방정부가 구성되어 있다. 가령 잉글랜드는 독립된 국회나 지역 의회가 없는 대신, 영국 정부와 의회가 잉글랜드에 대한 입법권을 가지고 있다는 특징이 있다. 스코틀랜드와 북아일랜드는 독자적인 입법권을 지니고 있는 등 상당한 수준의 자치를 보장받고 있는 반면, 웨일즈는 영국에게서 이양 받은 권한 내에서만 영국 국회의 입법을 수정할 수 있는 제한된 권한을 갖는다(지방자치발전위원회, 2012). 기본적으로 기초지방정부에 관한 규정 등은 지역정부의 권한이며, 기초정부 간 재정조정권도 지역정부 의회에 귀속되어 있다. 각각의 지방에서 거두어들이는 지방세는 사업세, 관광세, 소비세, 도로교통세 등에 기반을 두고 있으며, 국세의 일부 3% 이내에서 세율 조정이 가능하도록 권한을 부여받는다. 구체적인 영국의 지방자치단체 구조는 다음의 [그림 3-1]과 같다.

⁵⁾ 각 지역의 자치권에 대한 법적 근거는 스코틀랜드법(Scotland Act, 1998), 웨일즈 정부법(Government of Wales Act, 1998), 북아일랜드법(Northern Ireland Act, 1998)에 의해 마련되었다.



[그림 3-1] 영국의 지방자치단체 구조

영국은 지역에 따라 단층제와 복층제로 구분된다. 복층제의 경우 상급자치단체인 카운티(County, 인구 50만~150만 규모)와 하급 자치단체인 다수의 디스트릭트(District, 인구 10만 규모)로 구분된다. 이들은 각각 별도 선거를 통해 의회를 구성할 수 있는 권한이 있다(육동일, 2008).

영국은 사무에 따른 다층적 지방자치단체 구조로 되어 있기 때문에 중앙과 지방 사이의 사무배분이 법률상 비교적 명확하게 규정되어 있다. 또한, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 역할도 각각 명확하게 분담되어 있다. 지방자치단체는 주민 생활과 밀접한 분야에 대한 업무(교육, 주택, 지역개발, 쓰레기 처리, 소비자 보호 등)를 주로 담당하는데, 초등교육과 사회복지서비스 분야를 담당한다. 지방자치단체별 기본사무는 다음의 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 지방자치단체별 기본사무

단체 유형	광역자치단체	기초자치단체
Greater London	교통, 지역계획, 지역개발, 경찰 및 소방	주택, 쓰레기 수거, 세금징수, 교육, 도서관, 사회복지, 지역계획, 소비자보호, 공동묘지관리
Metropolitan County	주택, 폐기물 관리, 쓰레기 수거, 세금 징수, 교육, 도서관, 사회복지, 교통, 계획, 소비자보호, 공동묘지 관리, 경찰 및 소방	
County	쓰레기 수거, 교육, 도서관, 사회복지, 교통, 지역계획, 소비자보호, 경찰 및 소방	주택, 폐기물수집, 세금징수, 지역계획, 허가, 공동묘지관리
Unitary Authority	주택, 폐기물 관리, 쓰레기 수거, 세금 징수, 교육, 도서관, 사회복지, 교통, 계획, 소비자보호, 공동묘지 관리, 경찰 및 소방	

자료: 지방자치발전위원회, 2012 참조하여 정리

또한, 영국의 사회복지제도는 크게 국민의료제도(NHS), 사회서비스, 사회보장 세 가지로 구분되며, 중앙정부는 현금부조, 지방정부는 현물부조(사회서비스)를 제공하는 구조로 뚜렷하게 구분된다는 특징을 지닌다. 즉 중앙정부는 주로 NHS, 국민연금 및 각종 사회보장 급여를 담당⁶⁾하며, 지방정부는 주로 1, 2차 교육 및 사회서비스를 담당한다. 따라서 중앙과 지방정부 간 사회복지 사무기능 배분이 필요한 영역은 ‘사회복지서비스’ 분야라 할 수 있다.

영국은 정부 간 사회복지서비스의 사무기능 배분 원칙이 명확한 편으로, 사회복지서비스에서 지방정부의 책임이 법적으로 분명하게 부여되어 있다. 이를 살펴보면, 1970년 지방정부사회서비스법(Local Authority Social Service Act, 1970)이 제정된 이후 재가보호 서비스, 시설보호 서비스, 주간보호 서비스 등 사회복지서비스 각 분야에 대해 지방정부가 서비스를 조직하고 운영하여 사회복지서비스를 제공할 법적 책임을 지고 있다(강혜규 외, 2006). 특히 2000년 지방정부법 이후로는 지방정부가 지역사회의 경제, 사회, 환경에서의 복리를 향상시키기 위한 정책과 서비스를 다른 법률에 구애받지 않고 자체적으로 추진할 수 있는 권한이 부여되었다(Lyons, 2005). 지방정부는 이처럼 스스로에게 주어진 법적 책임을 근거로 이를 적절하게 수행할 수 있을 만큼의 예산을 중앙정부에게 요청할 수 있다. 그러나 충분하게 의무를 수행하지 못하였을 경우 중앙정부나 주민에 의해 의무 수행을 강제 받을 근거가 되기도 한다(Hill, 2000). 이와 같이 사회복지서비스에 대한 지방정부의 주도적 책임과 역할은 많은 변화를 겪었으나, 여전히 지방의회는 지역적으로 사회복지서비스를 계획하고, 공급하는 서비스 질에 대한 책임을 지고 있다(최유, 2013).

2) 사무 및 재정 배분 현황

사회서비스에 대한 지방정부의 역할을 주요 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 ‘아동 복지서비스’ 분야에서 지방의회는 지역 내 아동 복지에 관한 다양한 역할을 수행한다. 세부적으로는 장애아동에 대한 서비스, 특수기숙학교(Residential special school), 학대

6) 영국 NHS의 재원 중 80%는 조세이며, 약 12%가 노동자와 고용주가 납부한 기여금으로 형성된다. 국민연금 또한 재원의 형성을 중앙정부와 당사자·고용주가 분담하고 있다.

아동을 위한 아동보호서비스(Child protection service), 보호 아동의 양육 서비스 등을 제공한다(강혜규 외, 2006). ‘노인’을 대상으로 한 복지서비스에 있어서도 지방의회가 광범위한 역할을 하고 있으며 그에 따른 다양한 서비스를 제공하고 있다. 노인복지서비스에 있어 우선순위는 재가 복지서비스이다. 집안일 및 교통수단 보조 등과 세수, 목욕, 옷 갈아입기, 식사준비와 같은 일상서비스를 제공하여 몸이 불편한 노인도 지역사회에서 생활할 수 있도록 하는 서비스가 제공되고 있다. 다음으로 ‘장애인’을 위한 서비스는 지방정부와 국민건강서비스(NHS)의 협력이 강조되고 있는 분야이다. 국민건강서비스는 주로 치료 분야를 담당하며, 지방정부는 재가서비스나 시설보호와 같은 서비스들을 담당하고 있다. 마지막으로 영국 지방정부의 역할로서 강조되는 것 중 하나가 ‘돌봄자(carer)’에 대한 지원이다. 이는 신노동당 정부에서 가족 혹은 친지를 돌보는 돌봄자(carer)를 중요하게 인식하면서 강조하기 시작하였다.

이상과 같은 역할에 따라 영국의 중앙과 지방정부 사이의 사회복지서비스 재정분담은 전반적으로 중앙정부와 지방정부 간 예산배분 시스템의 일부로 이루어지고 있다. 영국 지방정부의 주된 세입구성을 살펴보면, 지방정부가 자체적으로 부과하는 카운슬세(council tax), 중앙에서 징수하여 지방정부로 재배분하는 비거주레이트(retained non-domestic rates), 그리고 특별 보조금 등을 포함한 각종 정부보조금(government grants) 등으로 구성된다(DCLG, 2017).⁷⁾ 카운슬세는 지역주민이 거주하는 주택자산에 과세⁸⁾하는 영국의 대표적인 단일 지방세입으로, 2015-2016년 기준 전체 지방세입의 약 15% 정도에 불과하다.⁹⁾ 하지만 영국은 이러한 낮은 지방세입 부분을 중앙정부의 보조금 제도와 연계하여 보완하고 있다. 즉, 중앙정부의 보조금과 같은 다른 재원이 산정된 이후 그 부족액을 지방정부가 카운슬세로 보충하는 방식이다(김의섭, 2014; DCLG, 2017). 비즈니스레이트(business rates)로도 알려진 비거주레이트는 비거주형 자산(또는 유산)에 관한 세금을 의미하는 것으로, 중앙정부(billing authorities)에서 징수하여 지역서비스 자금을 조달하는

7) 이 외에도 차입과 투자(borrowing and investment), 이자수입(interest receipts), 자본수입(capital receipts), 판매세(sales), 수수료(fees) 및 요금(charges), 카운슬렌트(council rents) 등이 있다.

8) 카운슬세는 자산가치에 바로 과세하는 것이 아니라 자산 가격대와 거주자 수에 따라 조세부담이 달라진다(DCLG, 2017).

9) 2015-2016년 기준 전체 지방세입은 163,871백만 달러이고, 카운슬세는 24,734백만 달러이다(DCLG, 2017: 7).

데 기여한다. 각종 정부 보조금 중에는 대표적으로 세입지원교부금(Revenue Support Grant)이 있는데, 모든 서비스에 대한 세입 세출에 사용할 수 있도록 지방정부에 부여되는 중앙정부의 보조금이다(DCLG, 2017). 특히 중앙정부의 교부금은 자원 균등화(Resource equalisation) 정책에 의해 지방정부의 수요를 고려한 지출배분공식(Formula Spending Share, FSS)에 의해 결정되어 지급된다(강혜규 외, 2006; 최유, 2013). 이 공식에 따라 각 지방정부별로 산출된 예산 차액이 교부금으로 주어진다. 7개 영역별(교육, 사회복지서비스, 치안, 소방, 도로 유지관리, 환경보호와 문화서비스, 자산 관리 및 재무)로 주어지지만, 이는 하나의 지침 역할을 할 뿐 법적 강제력은 없다(최유, 2013).

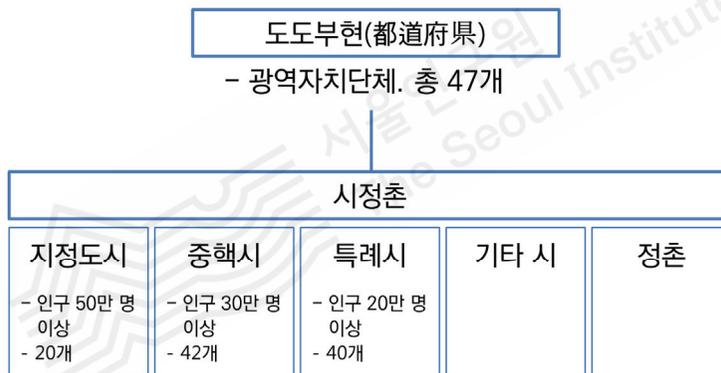
영국은 단일 지방세입인 카운슬세만 존재하고 그 수준도 매우 낮기에 기본적으로 중앙집권적인 재정구조를 지니고 있다. 하지만 영국 지방정부의 세입지출 구조를 보면 앞서 언급 하였던 비거주레이트와 각종 정부보조금이 지방정부로 이전됨에 따라 지방정부의 지출 자율성을 높여준다.¹⁰⁾ 특히 비거주레이트는 중앙정부의 보조금이지만 중앙정부에서 걷은 재원을 지방정부에 이양할 때 사용 용도를 정하지 않는 보조금이라는 점에서 지방정부의 세입 지출 운영을 매우 효율적으로 만들어준다(김의섭, 2014). 영국과 우리나라 모두 중앙집권적인 세입구조라는 측면에서는 유사하지만, 영국의 지방세와 보조금제도의 효율적인 연계는 지방정부의 지출자율성에 있어 우리나라와 큰 차이를 보여준다.

¹⁰⁾ 2016년 기준 영국 중앙정부의 세입(국세)은 90.84%, 지방정부의 세입(지방세)은 9.16%로 매우 중앙집권적인 세입구조이다. 그러나 지방정부의 세입구조를 구체적으로 살펴보면 2016년 기준 조세가 15.94%, 사회보장기여금이 3.27%, 보조금 및 기타세입이 66.27%, 판매액이 14.51%로 지방정부 세입의 60% 이상을 보조금으로 운영하고 있다. 그리고 영국의 보조금은 기본적으로 자주재원의 성격을 지닌다. 이처럼 세입 이전에 따라 영국의 지출구조는 중앙정부가 75.46%, 지방정부가 24.54%로 변화한다(OECD stat, 2017).

2_일본

1) 지방자치단체 구조 및 사무배분의 원칙

일본의 기본적인 지방자치단체의 구조를 살펴보면, 일본은 도도부현이라고 불리는 광역자치단체와 시정촌(市町村)이라고 불리는 기초자치단체의 중층 지방자치체도로 운영된다. 도도부현은 1개의 ‘도’(都, 도쿄(東京)), 1개의 ‘도’(道, 북해도(北海道)), 2개의 ‘부’(오사카(大阪), 교토(京叺)), 그리고 나머지 43개의 ‘현’으로 구성되어 있으며, 총 47개이다. 시정촌은 지정도시, 중핵시, 특례시, 기타 시, 정·촌 등 5가지로 구성되며, 각각은 인구수에 따라 구분된다. 시정촌은 2014년 4월 기준으로 790개의 시, 745개의 정, 183개의 촌으로 구성되어 있으며, 합쳐서 1,718개가 있다.¹¹⁾



[그림 3-2] 일본의 지방자치단체 구조

일본의 사무배분 원칙은 2000년 지방분권일괄법 시행에 따라 만들어졌다. 이 법에 따라 지방행정은 지방에 위임하고 국가는 외교나 국제정세의 변화에 능동적으로 대처하고 국가의 존립에 관한 과제에 중점을 두었다. 지방자치법에 따르면 국가의 사무는 국제사회에서의 국가 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하는 것이 바람직한 사무, 전국적 규모나 시점에서 시행해야 할 시책이나 사업의 실시와 같은 영역에 한정하였다(육동일, 2008; 미

¹¹⁾ <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8B%9C%EC%A0%95%EC%B4%8C> (시정촌, 2017.12.1. 검색)

즈시마 레오, 2013). 한편 도도부현의 주요한 사무는 광역적 사무, 연락조정 사무, 보완적 사무 등으로 규정하고, 시정촌은 국가나 현의 업무에 속하지 않은 나머지 모든 사무를 수행하는 역할로 규정하였다. 개별 사무의 경우는 기초자치단체를 최우선으로 하는 ‘보충성의 원리’에 입각해 역할분담을 명확하게 하고 동일한 내용의 사무를 중복해 처리하는 비효율을 제거하고자 하는 노력이 진행 중이다(강혜규 외, 2006). 구체적인 내용은 다음의 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 중앙-지방 정부 간 사무배분

구분	수행 사무 예시
중앙정부 (국가)	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회에서 국가로서의 존립에 관한 사무: 외교, 방위, 통화, 사법 등 - 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 사무: 공정거래의 확보, 생활보호기준, 근로기준 등 - 전국적인 규모나 시점에서 수행해야 할 사무: 공적연금, 우주개발, 주요한 교통기반 정비 등 - 기타 국가가 본래 수행해야 할 역할
도도부현 (광역자치단체)	<ul style="list-style-type: none"> - 광역적 시책의 기획 입안 등 현 행정의 방향성을 검토하는 업무 - 국가나 타 현, 시정과의 조정에 관한 업무 - 행정처분이나 행정처분으로 연결되는 사무의 처리
시정촌 (기초지방자치 단체)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가나 현의 사무에 속하지 않은 모든 사무 - 주민의 편리를 도모하기 위한 생활밀착형 행정서비스 - 시정 구역에 주로 영향을 미치는 사무 - 객체가 시정 구역 내에 한정되거나 사무처리가 구역 내에서 완결되는 사무 등

자료: 강혜규 외, 2006; 지방자치발전위원회, 2012 참조하여 재정리.

2) 사무 및 재정 배분 현황

일본은 1990년 노인복지법 등 8개 법률을 개정하고, 2000년 사회복지 기초구조개혁 관련 법률을 개정해 사회복지 사무에 있어 국가와 지방의 역할분담 관계가 조정되었다. 먼저 일본은 1990년에 사회복지관계 8개 법률¹²⁾을 개정하여 사회복지사업법 제정 이후 40년 만에 근본적인 변화를 도모하였다. 개정의 주요 내용은 크게 4가지이다. ① 고령자 복지

12) 개정된 8개 법률은 노인복지법, 아동복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법, 모자 및 과부복지법, 노인보건법, 사회복지사업법, 사회복지사업단법이다.

사무를 시정촌으로 권한이양, ② 재가복지서비스의 법제화, ③ 노인보건복지계획 수립, ④ 보건과 복지의 연계 추진이 이에 해당한다. 또한 복지관계 8개 법률 개정 내용에는 「후세대신이 정하는 노인보건복지계획 수립에 참고해야할 표준(노인복지법 제20조의8 제3항과 노인보건법 제46조의18 제3항)」으로 법률을 통한 중앙정부의 개입여지를 남겨 놓았다. 본 조항은, 가장 기본적이고 중요한 정책판단에 대한 기준은 국가가 제시하고 강제화하면서 지방분권 계획을 추진하겠다는 다소 양면적인 성격을 가지고 있다(미즈시마 레오, 2013). 이와 같은 개혁을 통해 중앙정부는 직접 서비스를 제공하는 공급자의 역할에서 지방정부를 감독하고 규제하는 역할로 변모하였다. 이때의 감독자와 규제자의 역할은 서비스 및 종사자의 질에 관한 규제·감독을 의미한다. 이러한 역할분담 원칙에 기초하여 사회복지 분야에서 국가의 자율에 맡겨두었던 기관위임사무가 사라졌다. 그리고 국가가 전국적으로 공통된 기준을 가지고 실시하는 법정수탁사무는 각각의 법률에 별도로 명시해 두어 임의로 만들지 못하게 하였다(육동일, 2008). 다음의 [표 3-3]은 생활보호법과 사회복지서비스 관련법에 나타나 있는 법정수탁사무 수행기관을 정리한 것이다.

[표 3-3] 일본의 사회복지 관련법에 규정된 법정수탁사무 상황

규정 법령	법정수탁사무 수행 정부단체
생활보호법	- 도도부현 - 시정촌
아동복지법에 규정된 법정수탁사무	- 도도부현
아동수당법에 규정된 법정수탁사무	- 시정촌
아동부양수당법에 규정된 법정수탁사무	- 도도부현
특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률에 규정된 법정수탁사무	- 도도부현 - 시 - 복지사무소를 설치한 정촌
정신보건 및 정신장애자복지에 관한 법률	- 도도부현 - 시정촌 - 보건소를 설치한 시 또는 특별구
사회복지법	- 도도부현 - 지정도시 및 중핵시 - 시정촌

자료: 강혜규 외, 2006 참조하여 재정리.

다음으로 일본의 전반적인 세입구조와 사회복지사업에 소요되는 재정부담 구조는 다음과 같다. 2015년 기준 전체세입 대비 지방정부의 세입 비중은 25.1%이다(OECD stat, 2017). 지방정부의 세입은 크게 자주재원과 의존재원으로 구분되며, 자주재원은 다시 지방세, 분담금 및 부담금, 사용료 및 수수료 등으로 분류된다. 의존재원에는 국고지출금(국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금), 지방채, 지방교부세, 현 지출금 등이 있다. 자주재원의 비율은 도도부현마다 차이가 있으며, 대도시가 없는 광역자치단체가 특히 낮은 경향이 있다. 2015년 기준 일본 지방정부의 세입구조는 조세가 47.35%, 사회보장기여금이 2.52%, 보조금 및 기타세입이 44.01%, 판매액이 6.12%를 차지하고 있다(OECD stat, 2017). 대부분의 지방자치단체가 재정력이 약해 2013년도에는 약 13조 엔의 재정부족에 직면하였다. 한편, 최근 20여 년간 제도의 변화에 따라 비용부담 구조도 복잡하게 변화되어 왔다. 사회복지사업 재원방식은 국민들이 낸 세금에 전적으로 의존하는 조치제도(措置制度)와 이용자의 선택권이 존중되는 이용제도, 그리고 보험료와 세금이 반씩 부담되는 개호보험제도와 같은 형태도 존재한다(강혜규 외, 2006). 이러한 다양한 형태에 대해 일본에서는 「보조금 등에 관한 예산 집행의 적정화에 관한 법률 시행령 제2조」를 통해 보조금이나 급부금 지정에 대한 다양한 유형을 정하고 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부의 배분 비율에 관한 규정이 없어, 각 정책별 자원배분 현황은 상이하다. 정리하면, 일본의 사회복지사업은 제2차 세계 대전 이후 사회복지 관련 법률을 통해 국가의 책임을 명확히 했다. 이를 위한 도구로 기관위임사무제도가 시행되었으며, 재정과 관련하여 조치비제도가 이를 담당했다. 이 두 가지는 국가의 책임 의무를 유지하도록 하는 데 결정적인 역할을 했으며, 동시에 지방공공단체나 민간사회복지법인에 대한 규제나 통제를 할 수 있는 수단으로도 작용했다(강혜규 외, 2006; 전병목·박상원, 2011).

3_프랑스¹³⁾

1) 지방자치단체 구조 및 사무배분의 원칙

프랑스 지방자치단체의 구조는 크게 ‘레종(région)’, ‘데파르트망(départements)’, ‘코뮌(commune)’으로 구분되고, 좀 더 세부적으로는 18개의 ‘레종(région)’,¹⁴⁾ 101개의 ‘데파르트망(départements)’, 329개의 ‘아롱디스망(arrondissements)’, 3,879개의 ‘칸통(canton)’, 그리고 36,767개의 ‘코뮌(commune)’으로 나뉜다. 파리, 마르세유, 리옹의 코뮌은 다시 45개의 ‘아롱디스망 뮌시팔(arrondissement municipal)’로 나뉜다.¹⁵⁾



[그림 3-3] 프랑스의 지방자치단체 구조

지방자치단체 유형별 역할을 살펴보면, 코뮌은 1789년에 처음 설치되었는데 주로 중앙정부의 일선 행정기관 역할을 담당하다가 1982년 지방자치법이 실시되면서 민원행정서비스와 초등교육, 보건 등 일부 사업에 권한을 행사하게 되었다. 데파르트망은 지방행정의

¹³⁾ 전주열, 김지영(2013), 「프랑스의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도 연구」, 한국법제연구원의 자료를 참조하여 정리하였다.

¹⁴⁾ 프랑스는 2016년 레종 개편 이전까지는 본토에 22개의 레종이 있었으나, 현재는 본토 13개와 해외 영토 5개를 포함해 총 18개의 레종이 있다.

¹⁵⁾ https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%94%84%EB%9E%91%EC%8A%A4%EC%9D%98_%ED%96%89%EC%A0%95_%EA%B5%AC%97%AD (2017.12.7. 검색)

기본단위로서 사회복지 및 중등교육 분야를 담당하고 있다. 광역도시인 레종은 지역개발 및 국토정비사업, 고등교육과 같은 사업을 담당한다.

[표 3-4] 프랑스 지방자치단체의 권한 및 역할

레종 (région)	- 82년 이후 지방자치단체의 권한 부여 - 광역권 지역개발 및 국토정비사업, 국가-레종 간 협약 사업, 고등교육, 직업훈련 등의 역할 수행
데파르트망 (départements)	- 국가의 지방행정 기본단위 - 사회복지 및 중등교육 분야 권한 행사
코뮌 (commune)	- 1789년에 처음 설치 - 1982년 지방자치법 실시 전까지 중앙정부의 감독을 받음 - 1982년 이후 직접 보통선거에 의해 코뮌 의원을 선출하며, 의원들이 행정책임자를 선출 - 주민자치행정과 관련되어 있으므로 민원행정서비스와 도시계획, 쓰레기처리, 도서관, 초등교육, 보건 등의 구체적 분야에 한정된 권한을 행사

자료: 지방자치발전위원회, 2012. 참조하여 정리

프랑스는 1982년 신지방자치법의 시행과 더불어 1983년 사무배분법을 별도로 도입하면서 중앙과 지방 간 사무 및 기능배분 원칙을 수립해 왔다. 구체적인 프랑스의 중앙과 지방 간 기능배분 원칙은 1983년 1월 7일자 법률(법률 제83-3호) 및 그 후속 법률에 다섯 가지로 규정되어 있다. 지방자치단체 간의 감독금지 원칙, 총체적 이양의 원칙, 단일 지방자치단체에 배분 및 지방행정 계층별 전문화의 원칙, 경비의 전액보상 원칙, 점진적 이양의 원칙이 그것이다.

구체적인 내용을 살펴보면, 지방자치단체 간의 감독금지 원칙은 지방자치단체 간의 엄격한 권한배분을 통해 어떠한 지방자치단체에게도 타 지방자치단체가 감독권을 행사할 수 없음을 의미한다. 이 원칙에 따라 오직 국가만이 하위행정기관에 의무를 부과할 수 있는 권한을 갖는다. 두 번째로 총체적 이양의 원칙이다. 이 원칙은 권한의 이양은 가능한 한 총체적으로 이루어져야 함을 의미한다. 즉 각각의 기능영역은 계획수립 단계에서 집행에 이르기까지 한 개의 행정계층이 배분받아야 한다. 세 번째, 단일 지방자치단체에 배분 및 지방행정 계층별 전문화의 원칙은 어떠한 행정 기능이 한 지방자치단체 계층에 이양되어 왔다면 지속적으로 이양이 이루어져야 하며, 행정 계층별 기능의 전문화를 도모해야 한다는 원칙이다. 네 번째, 경비의 전액보상 원칙이다. 만약 어떠한 권한이양이 이루어진다면,

그 권한을 이양 받는 지방자치단체는 그에 상응하는 재원도 함께 이양 받아야 한다. 즉 권한이양을 받는 지방자치단체에 새로운 경비부담을 지워서는 안 된다. 이는 2003년 프랑스 헌법에도 규정된 내용이다. 마지막, 점진적 이양의 원칙이다. 이 원칙은 권한의 이양은 이양 받는 지방자치단체의 능력 및 이양 사무의 종류와 범위에 따라 단계적으로 추진되어야 한다는 것을 의미한다(조정찬·강현철, 2011).

2) 사무 및 재정 배분 현황

프랑스는 법률에 지방자치단체별 역할을 규정하고 있기 때문에 지방자치단체의 역할과 사무가 분명하게 구분된다. 프랑스의 지방자치단체별 사무 배분은 다음의 [표 3-5]와 같다.

[표 3-5] 프랑스의 지방자치단체별 사무 배분

분야	코뮌	데파르트망	레종
주거 주택	영세민주거 보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가	영세민을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책 수립, 주택정책위원회 운영	주거자 우선사업 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원
교육	탁아소, 유치원, 초등학교 건설 및 관리	중학교 건설 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 지급대상자에 대한 재정지원	-
직업 훈련	-		26세 미만 성인을 위한 전문직업교육 실시, 광역권 직업교육연계계획 수립
교통 해양	도시대중교통 운송체계 수립, 도시이동 교통망 계획안 수립	-	교통계획 수립, 공항 신설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변 항구 관리
국토 토지 개발	도시개발계획, 토지이용계획 입안 및 인가, 지역개발을 위한 기초자치단체 간 개발현장 수립 및 승인	농촌지역 대중운송 도로망 관리, 해양항구 관리, 국철과 협약 체결, 농촌설비 보조계획안 작성	국가광역도 간 국토개발 계약에 따른 지역개발계획안 작성
환경 문화재 관리	가정용 쓰레기 수거 처리, 유물 및 유적지 보호, 음악·무용·미술교육	도립도서관, 박물관 조성, 재정지원, 고문서 보존, 고문서 관리국 재정지원	산업용 쓰레기 처분계획안 입안, 박물관 조성과 재정지원, 고문서 보존

자료: 배준구(2004), 전훈(2010) 참조하여 정리

프랑스는 1982년 “지방자치 개혁법¹⁶⁾” 제정 이후로 실질적인 지방분권이 이루어진 국가이다(김영식, 2016). 1982년 이전까지는 코뮌(commune)이 유일한 지방자치단체의 성격을 가지고 있었고, 데파르트망(départements)은 행정단위로서의 역할만 수행한다. 그러나 1982년 신지방자치법이 제정되면서 국가의 권한 일부가 지방자치단체로 이양된 이후 국가는 최고 의결기관의 역할을 수행하며, 지방자치단체에 대한 기존의 포괄적·사전적인 지도·감독권은 제한되었다. 또한 국가의 적법성 통제와 회계감사원에 의한 예산통제만 가능하게 되었다. 한편 지방자치단체는 각자의 구역에서 자율권을 행사하며, 고유의 업무와 기능을 가지게 되었다(전주열·김지영, 2013). 더욱이 지방자치단체 상호 간에 지도하고 감독하는 것은 존재하지 않고 수평적으로 동등한 관계를 유지하게 되었다. 이에 따라 1982년 신지방자치법 제정 이후 지방자치단체의 권한과 사무기능이 증가한 만큼 재정지출의 부담 역시 증가하였다(전주열·김지영, 2013). 이렇게 증가된 지방자치단체의 재정을 보전해 주기 위해 1983년 사무배분법과 2003년 헌법¹⁷⁾에 관한 이양에 따라 재원도 이양하는 것을 명시하였다. 재정보전 방식은 일반 경상교부금으로 하며, 지방자치단체가 국가로부터 이양된 권한을 수행하는 데 필요한 재정을 매년 그 규모를 새로 계산하여 배분한다.

이러한 원칙하에 프랑스의 사회보장 재정은 <사회보장 재정 법률>에 의해 매년 새롭게 추진된다. 사회보장 재정 수입원은 크게 사회부담금, 통합 사회분담금, 기타 세금, 기타 재정수입 등 4가지로 구성된다. 사회부담금은 각종 급여에서 부담하는 것으로, 사회보장 재원 중 가장 많은 부분을 차지한다. 통합 사회분담금이란 사회보장 재정을 충당하기 위한 목적에서 만들어진 일종의 세금으로 자영업 소득, 경제활동 대체 소득, 상속 소득 등에 부여된다. 기타 조세수입이란 담배 및 주류에 대한 부과세, 의약품 판매 수입에 대한 조세 등에 포함되어 있는 세금을 의미한다. 마지막으로 기타 재정수입은 이상의 재정 수입원을 제외한 부분을 뜻한다. 2012년 기준 사회부담금은 전체 수입 가운데 58.4%를 차지하였고, 통합 사회분담금이 20.4%, 기타 조세수입이 13%, 기타 재정 수입이 6.3%를 차지하였다(전주열·김지영, 2013).

16) 코뮌, 데파르트망과 레종의 자유와 권리에 관한 법률(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)

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

04

중앙-지방 간 역할배분을 위한 쟁점 검토

- 1_ 지방분권과 복지국가
- 2_ 사무 및 재정배분에 관한 법제적 과제
- 3_ 중앙-지방 간 사회복지 재정의 관계
- 4_ 정부 간 사회복지사업 역할분담을 위한 접근
- 5_ 정부 간 사회복지사업 재배분을 위한 검토

04 | 중앙-지방 간 역할배분을 위한 쟁점 검토

1_지방분권과 복지국가

선진 복지국가에서 중앙집권적 국가체제에서는 복지가 확대된 반면, 지방분권화가 추진되는 시기에는 복지가 축소 및 재편되는 역사적 경험으로 인해 지방분권에 대한 불신이 있다. 지방분권을 우려하는 이유는 지역 간 차별을 초래할 수 있고, 복지에 대한 중앙정부의 책임을 약화시킬 수 있으며, 지방정부가 중앙정부의 지침을 거부하거나 이행하지 않는 사태, 그리고 지방정부의 복지실험이 중앙정부의 재정부담으로 이어지지 않을까 하는 두려움(예: 청년수당 등) 등이 대표적이다(남찬섭, 2016: 5). 여기에서는 지방분권과 복지국가 간의 관계에 관한 논의를 다루고, 지방분권이 복지를 축소시키는지에 관한 논쟁을 검토하고자 한다.

1) 지방분권은 복지를 축소시키는가?

선진 복지국가의 분권화는 중앙집권화 및 관료주의에서 벗어나 지역 주민에게 공공재를 보다 효율적으로 제공하기 위한 로컬리즘(localism)으로 추진되었다. 하지만 복지국가의 분권화 과정은 표방된 의도와는 다른 방식으로 전개되었다. 선진 복지국가들이 경제성장의 침체와 재정위기(fiscal crisis)를 마주하게 되자 복지지출에 대한 역제가 필요하게 되었고, 중앙정부의 역할을 지방으로 분권시키면서 재정 부담도 지방으로 이양하게 되었다(O'Connor, 1973; Pierson, C., 1996). 이로 인해 지방분권은 당초 의도했던 로컬리즘과는 거리가 있는 복지지출의 통제 또는 감축(austerity)을 위한 명분에 불과하다는 의심을 받았다(Hickson, 2013; 김형용, 2016; 김승연 외, 2017: 2). 중앙정부의 책임 전가를 위한 이러한 분권화 전략은 서구 복지국가에 비해 국가복지가 상대적으로 덜 발전한 동아시아 국가의 경우에는 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있다는 견해가 광범위하게 퍼져있다. 우리나라도 참여정부 시절의 지방분권화가 의도와 상관없이 사회복지에 대한 중앙정부의 재정부담을 줄이고, 지방부담을 늘리는 결과를 초래함으로써 사회복지분권에 대한 우려가 지배적이다.

아직 우리나라는 국가의 책임 및 주도하에 복지를 확대해 나가야 할 시점이라는 인식이 학계와 현장에서 모두 지배적인 상황이다. 하지만 사회복지분권은 과연 반복지적 전략이자 복지축소와 불가분의 관계인가?

선진 복지국가의 경험에 비추어보면, 집권화된 정부구조에서 복지국가가 발달해왔던 것처럼 집권화된 정부구조는 복지국가를 축소시키는 데에도 수월하다는 점을 보여준다. 일례로, 분권화의 수준이 높은 독일은 건강보험 개혁을 통해 복지를 축소하려는 상황에서 지방정부가 복지지출 삭감에 강력한 비토세력으로 작용하기도 했다(Jordan, 2009). 또한, 다른 나라에 비해 지방정부의 역량이 높은 사민주의 국가들이 복지 축소재편기를 거치면서 여전히 다른 나라에 비해 복지국가를 견고하게 유지시키고 있는 대표적인 사례라 하겠다. 이와 같이 복지국가에서 지방분권의 경험이 복지축소의 결과로 이어진다고 보긴 어렵다는 점을 시사한다.

오히려 보편적 복지국가에서 지방정부의 역할은 매우 긴요하다. 지역은 사회복지사업을 집행하는 가장 기초적인 단위이자, 동시에 복지정책은 지방정부를 통해 이루어진다. 특히, 지방정부는 지역주민의 욕구에 가장 민감하게 반응하고, 빠르게 대응할 수 있기 때문에 서비스 중심의 복지체제로 갈수록 지방정부의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없다. 최근 우리나라의 복지서비스 확대는 지방자치단체가 지역주민의 욕구에 대응한 노력의 결과이기도 하다. 경기도의 무한돌봄과 위스타트 사업이 중앙정부의 통합사례 관리와 드림스타트 사업으로 확대되었고, 서울시의 찾아가는 동주민센터가 전국화를 눈앞에 두고 있다. 또한 성남시와 서울시의 청년수당이 정부의 청년활동지원사업으로 확산되었다. 이렇게 지방자치단체의 자체적 노력이 복지를 확대시키는 동력이 되고 있다.

2) 지방자치 유형과 복지국가의 관계¹⁸⁾

지방분권과 복지국가의 관계에 관해 구체적으로 파악하기 위해서는 지방자치의 제도적 특성과 연계하여 복지국가를 파악할 필요가 있다. 여기서는 선진 국가들의 지방자치 유형

18) 이 내용은 포럼에서 남찬섭 교수가 발표한 자료와 토론한 내용을 요약수정하여 재정리하였다.

과 복지국가 유형의 관계를 분석한 연구를 살펴봄으로써 한국의 사회복지분권에 주는 시사점을 도출해보고자 한다.

셀러스와 리드스트림(Sellers & Lidström, 2007)은 지방자치의 특성을 지방정부 역량(local capacities)과 중앙정부의 감독(supralocal supervision)으로 구분하여 유형화하고, 복지국가 유형과 비교하였다.¹⁹⁾ 이러한 두 축을 토대로 지방자치의 특성을 유형화하면 크게 4가지로 분류된다. 첫째, 복유럽형으로 지방정부의 역량이 높고 중앙정부의 감독은 중간정도인 ‘고역량-중감독’의 특성을 지닌다.²⁰⁾ 둘째, 나폴레옹형으로 지방정부의 역량이 낮고 중앙정부의 감독은 다소 높은 ‘저역량-고감독’형이다. 셋째, 중부유럽형으로 지방정부의 역량이 중간정도이고 중앙정부의 감독도 중간정도인 ‘중역량-중감독’형이고, 마지막으로 영미형은 지방정부의 역량도 낮고 중앙정부의 감독도 낮은 ‘저역량-저감독’ 특성을 갖는다. 남찬섭(2016)의 연구에서 이러한 유형 기준을 한국에 적용한 결과, 한국은 저역량-고감독형 특성이 매우 두드러지게 나타난다. 정치행정면에서는 지방정부의 역량이 낮은 반면 중앙정부의 개입은 강하고, 재정적 측면에서는 지방정부의 역량은 중간정도 수준인데 중앙정부의 재정적 감독이 강한 편이다. 특히 한국은 공공부문지출 중 지방정부의 지출이 복유럽형에 근접할 만큼 꽤 높은데도 불구하고, 중앙정부의 보조금 비중은 매우 높고, 지방세입의 비중은 낮아 지방정부의 자율성이 매우 낮은 편이다.

19) 지방정부역량은 다시 정치행정역량(지방자치보장을 위한 헌법규정 유무, 중앙정부 정책결정에의 지방정부 영향력, 공공부문고용 중 지방정부고용 비중)과 재정역량(공공지출 중 지방정부지출 비중, 총세입 중 지방정부세입 비중)으로 세분화하여 특성을 파악하였다.

20) 이념적으로는 지방정부의 역량이 높고 중앙정부의 감독도 높은 ‘고역량-고감독’의 유형으로 분류가능하는데, 이는 지방자치와 중앙집권화의 모순적 관계로 인해 현실적으로 존재하지 않는다.

[표 4-1] 복지국가유형별 지방정부역량 및 중앙정부 감독 점수

	지방정부 역량 점수							
	헌법규정	정치행정적 역량			재정적 역량			지방정부 역량 평균
		지방정부 영향력	지방정부 고용 비중	정치행정 역량 평균	지방정부 지출비중	지방세입 비중	재정역량 평균	
사민주의	1.50	1.83	1.65	1.66	1.46	1.35	1.41	1.56
보수주의	1.50	1.13	1.20	1.28	0.54	0.47	0.50	0.97
자유주의	0.00	1.11	1.23	0.78	0.47	0.38	0.42	0.64
일본	2.00	0.67	1.88	1.52	1.24	1.31	1.28	1.42
전체	1.10	1.24	1.32	1.22	0.73	0.65	0.69	1.01
한국	1.00	0.00	0.40	0.47	1.33	0.84	1.09	0.71

	중앙정부 감독 점수									
	중앙 감독관	정치행정적 감독				재정적 감독				중앙정부 감독 평균
		인력 중앙 임명	정부 형태 통제	인사 규정 적용	정치행정 감독 평균	보조금 비중	조세 통제	채무 통제	재정감독 평균	
사민주의	1.75	0.00	2.00	1.20	1.24	1.18	1.31	0.50	1.00	1.13
보수주의	1.71	0.40	1.90	1.52	1.38	1.29	1.27	1.00	1.19	1.30
자유주의	0.00	0.00	1.42	0.40	0.46	1.21	0.55	1.40	1.06	0.71
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	1.27	1.67	2.00	1.65	1.25
전체	1.20	0.19	1.79	1.10	1.07	1.25	1.09	1.07	1.13	1.10
한국	1.00	1.00	2.00	1.60	1.40	1.70	2.00	2.00	1.90	1.61

주1. 사민주의 유형: 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 / 보수주의 유형: 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스위스 / 자유주의 유형: 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국.

주2. 전체 평균은 한국을 제외한 것임.

자료: 남찬섭(2016: 18,19)

국가 간 비교를 통해 한국은 주요 복지국가들에 비해 중앙정부의 감독이 매우 강하고, 지방정부의 역량이 현저히 낮은 수준에 위치하고 있음을 알 수 있다. 특히, 지방정부의 지출비중이 높아 재정분권 수준이 높은 것처럼 나타나지만, 지방재정 지출의 보조금 비중이 높아 실제 중앙정부의 재정통제가 강하다는 점이 한국의 지방분권의 두드러진 특성으로 보인다. 이와 같은 분석결과는 한국의 사회복지분권이 지방정부의 역량을 높이면서 중앙정부의 감독을 낮추는 방향으로 나아가야 한다는 방향성과 국고보조금 중심의 사회복지사업 구조를 탈피해야 한다는 시사점을 제공한다.

3) 우리나라 지방분권의 한계

사회복지분권을 둘러싼 논쟁은 지방분권화를 할 것이냐, 중앙집권적 구조를 유지할 것이냐의 단선적 관계로 접근하는 경향이 지배적이다. 사회복지분권에 있어서 단선적 접근에서 벗어나 헌법에서 규정하는 지방자치제의 구조에서 정치와 행정, 재정이 유기적으로 작동하는 지방분권화가 필요하다고 보는 입장이다. 이를 위해 지방분권의 구조와 우리나라 지방분권화의 한계를 다루고자 한다.

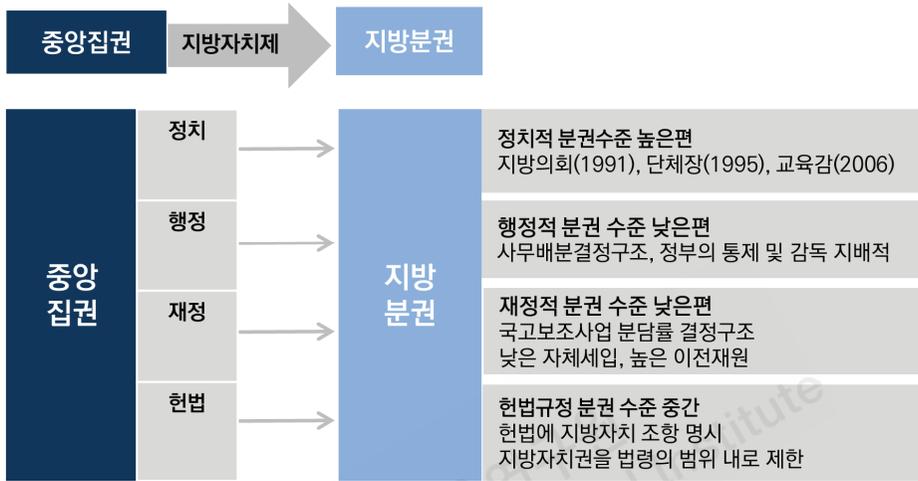
국민국가에서 지방자치는 국가로부터 완전히 벗어날 수 없으면서도 동시에 국가로부터 자율성을 추구하는 다소 모순적인 실체이다. 따라서 지방분권의 과정은 중앙과 지방 간의 갈등을 항상 내포할 수밖에 없고, 지방분권은 중앙과 지방 사이에 갈등을 제도적으로 타협하고자 하는 구조 속에 존재하게 된다. 따라서 특정 공간과 시간에서 확립된 지방자치의 제도적 특성은 중앙과 지방 간 갈등이 그 특정 시공간에서 일시적으로 타협된 결과이다(남찬섭, 2016). 따라서 사회복지분권은 해당 사회의 지방자치 틀 내에서 검토되어야 한다. Frederik Fleurke & R. Willemse(2004)은 지방분권에 대한 네 가지 접근방식을 제시하였다. 형식적 접근에서 분권화는 행정 또는 정치 시스템의 한 가지 요소로서 지방분권과 지방자치를 동일한 개념으로 두고, 국가는 중앙집권화되어 있거나 분권화되어 있으며 고도로 분권화된 정치 체계는 고도의 지방자치로 인식한다. 이러한 입장을 취하는 연구자들은 다른 정치 또는 행정 시스템과 비교·설명하기 위해 공적인 부분에 초점을 맞춰 헌법적·행정적·재정적 지표를 통해 지방분권을 개념화한다.

[표 4-2] 지방분권과 지방자치에 대한 4가지 접근

접근방식	분권화 방향	주요 분석대상	분권화와 지방자치 간 관계	자치권에 대한 판단 유형
형식적 접근	수직적	시스템적 기능, 중앙정부 행위자	지방분권이 지방자치	파생적, 잠재적 지방자치
역동적 접근	수직적	중앙-지방정부 행위자, 비정부 행위자	의도적인 지방분권은 지방자치를 증가시킬 수 있음(지방분권>지방자치)	더 나은 정부가 되는 측면에서 지방자치의 실질적 영향
기능적 접근	(주로) 수평적	지방정부 행위자, 비정부 행위자	지방분권은 지방자치를 약화시킬 수 있음	자치의 실질적 규모
거버넌스적 접근	-	네트워크	관계없음	정부에서 거버넌스로의 전환은 자치권의 약화를 의미

자료: Frederik Fleurke & R. Willemse, 2004.

이와 같은 지방분권의 개념으로 접근했을 때, 자치입법권(헌법)과 사무권한(행정), 자주재정권(재정)은 지방자치를 지탱하는 세 바퀴로 하나의 ‘권한패키지’인데, 우리나라는 정치·행정·재정 분권화가 불균형적으로 진척되어 왔다.



[그림 4-1] 우리나라의 지방분권화 구조

먼저, 정치적 측면에서 1991년 지방의회, 1995년 민선 단체장 선거 부활 이후 광역단체장 및 기초단체장, 지방의회, 지방교육감까지 지방정치 체제를 확립함으로써 지방분권이 비교적 진전되었다고 볼 수 있다. 하지만 행정적·재정적 측면에서는 여전히 지방자치를 실현할 여건이 척박하다. 행정적 측면에서 대부분의 사무가 국가사무 또는 위임사무 중심이고, 사무처리가 중앙정부 중심의 하향적인 행정을 기본적 틀로 하고 있다. 특히, 대부분의 사회복지사업이 국고보조사업으로 운영되고 있어 중앙집권적 행정체계를 벗어나기 어렵게 한다. 2015년 유사중복 사회보장사업 정비추진과 서울시와 성남시의 청년관련 수당에 대한 정부의 제재조치가 지방자치단체의 자치권을 인정하지 않고, 정부의 강한 통제를 보여주는 대표적인 사례가 된다. 재정적 측면에서 우리나라 국세와 지방세 비중은 80:20인데 비해 세출은 국가 40%, 지방 60%로 구성되어 근본적으로 지방자치단체의 재정상태가 열악하고, 정부 의존적일 수밖에 없다. 이러한 높은 이전재원 및 낮은 자체재원 구조는 지방자치단체의 재원 의존도를 높이고, 지출자율성을 제약한다. 이렇게 지방자치단체의 재원 자주성이 보장되지 못한 상태에서 온전한 지방자치를 기대하기 어렵다.

이와 같이 정치적 분권화에 비해 뒤쳐진 행정적·재정적 지방분권화로 인해 지방자치단체장과 의회는 지역주민 복지향상에 대한 정치적 책임은 갖지만, 자율적으로 복지사업을 추진할 수 있는 행정 권한을 갖지 못하고, 재정적 여력이 뒷받침되지 못하고 있다.

2_사무 및 재정배분에 관한 법적 과제

1) 사무배분의 규범과 다른 현실

우리나라의 지방자치단체는 ‘지방행정’을 수행할 뿐 지방 사무는 극히 일부분에 불과하다. 이는 헌법과 지방자치법에서 추구하는 규범과 사회복지정책이 실행되는 현실 사이의 괴리에서 비롯된 것이다. 이러한 문제의식을 가지고, 헌법과 지방자치법에 따른 지방자치의 보장과 사회복지 관련 법률의 사무배분 규정 사이에 어긋나는 규범과 현실의 문제를 다루고자 한다.

헌법은 지방자치단체가 ‘지역적 사무’에 대한 고유권한을 갖는 것을 인정함으로써 지방자치를 보장하고, 지방자치단체가 ‘주민의 복지에 관한 사무’를 책임지도록 규정하고 있다. 또한 지방자치법은 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 등을 포함하는 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’를 지방자치단체의 역할로 명시하여 규정하고 있다. 이와 같이 헌법은 전권한성의 원칙을 통하여 지역적 사무는 지방자치단체에게 우선적 관할권을 인정하고 있다(조성규, 2013). 하지만 헌법상 보장은 규범적 원리로 관련 법률에 포괄적으로 위임하고 있으며, 지방자치법의 규정은 예시적 열거규정에 불과하여 사회복지 관련 법률 규정을 위배하지 못한다. 결국 실제 사회복지 사무 배분은 관련 개별 법률의 규정에 따르게 된다.

그런데 현행 사회복지 관련 법률은 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할배분에 있어서 헌법이나 지방자치법상의 규범적 원리에 충실하지 못하고, 사회복지사업의 특성을 반영한 체계적인 기준도 제시하지 못하고 있다. 대부분의 사회복지 관련 법률은 공공부조, 사회복지 서비스 등 사업 분야에 상관없이 중앙정부와 지방자치단체의 공동책임을 규정하고 있다. 사회복지 관련 법률들에서 복지사무의 주체 또는 실시기관을 국가(국가 또는 보건복지부

장관 등)와 지방자치단체(사도 및 사군구) 또는 지방자치단체장(시도지사 및 시장·군수·구청장)으로 한다. 이는 사회복지 사무에 대한 지방자치단체의 역할과 책임성을 인정한 것이지만 이런 사무배분체계가 헌법과 지방자치법에서 보장하는 사무권한의 배분원리에 부합한 것인지에 관한 논란이 있다. 실제 사업 내용의 결정과 감독 권한이 중앙정부에 집중되어 있고, 지방자치단체는 집행과 재정부담 책임을 분담하도록 되어 있다. 이는 지방자치단체의 자치사무를 보장하기보다는 사업집행에 대한 책임과 의무를 부과한 것으로 볼 수 있다.

이와 관련하여 프랑스의 사무배분법에서 제시한 5가지 원칙-지방자치단체 간의 감독금지 원칙, 총체적 이양의 원칙, 단일 지방자치단체에 배분 및 지방행정 계층별 전문화의 원칙, 경비의 전액보상 원칙, 점진적 이양의 원칙-을 상기할 필요가 있다. 이 중 총체적 이양의 원칙은 각각의 기능영역에 따라 계획수립 단계에서 집행에 이르기까지 모두를 한 개의 행정계층이 총체적으로 권한을 배분받도록 하는 것이다. 이러한 원칙을 적용해보면, 지역의 사회복지시설 운영이 사군구의 업무라고 한다면 운영계획 및 집행, 소요 재원까지 사군구가 모두 책임지도록 하고, 아동 돌봄을 광역자치단체의 업무로 정하면 아동돌봄과 관련된 정책 수립 및 집행, 재정까지 광역자치단체가 책임지는 것이다. 이와 같이 사업의 성격에 따라 정부 간 역할을 배분하고, 그 사업에 대해 해당 정부가 전문성을 갖고 수행하도록 하는 것이 정부 간 책임 전가 문제나 사무 중첩성의 문제를 줄일 수 있는 방법이다.

검토한 바와 같이 중앙과 지방자치단체 간 사무배분에 관한 헌법적 규정은 법률 유보적 성격으로 직접적인 배분의 기준이 되지 못한다. 지방자치법 또한 사무배분이 일차적인 규범적 원리이긴 하지만, 사회복지 사무에 획일적으로 적용하기에는 한계가 있다. 결국 사회복지 관련 법률들을 통해 구체적 사무배분을 할 수 있다. 하지만 현행 개별법들은 지방자치제의 본격화 이후 변화된 중앙-지방 정부 간 관계가 제대로 반영되지 못하고, 사회복지 사업의 특성을 반영한 체계적인 기준을 제시하지 못한다. 따라서 실제 사회복지사무의 수행에 있어서 적용할 수 있는 국가와 지방자치단체 간의 사무와 기능배분에 대한 실질적이고 구체적인 규범적 원리와 사회복지사업 특성을 반영한 배분 기준이 마련될 필요가 있다.

2) 적극적 사무이양과 소극적 재원이양

최근 정부 간 사무배분, 역할분담 논의가 확산된 이유는 재정부담 책임을 위한 근거를 찾기 위해서이다. 보육은 국가가 책임지겠다고 해놓고, 왜 지방자치단체가 더 많은 비용을 내야 하는지, 기초연금 도입과 연금액 인상도 중앙정부가 결정한 것인데 왜 그에 수반되는 예산을 지방자치단체가 부담해야 되는지에 관한 논란이 확산되면서, 사회복지사무에 대한 책임주체를 따져 묻게 된 것이다.

그동안의 지방분권화는 사무와 재정부담은 적극적으로 지방자치단체에 이양해 온 반면에, 행정적 권한과 주요 세입원은 중앙정부가 독점하고 지방 이양에 소극적이었다. 지방 재정법상 국가사무는 국가의 부담이고, 자치사무는 지방자치단체의 부담이다. 그리고 ‘법령에 따라 지방자치단체가 처리해야 하는 사무’는 국가와 지방이 분담한다. 또한 지방자치법 제141조에 따라 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 가진다. 이는 사무의 귀속주체와 비용의 부담주체는 함께하여야 한다는 ‘견련성(nature of connection)’의 원칙을 의미하는 것이다. 이에 따라 국가사무는 중앙정부가 비용의 전액을 책임지고, 기관위임 사무와 공동사무에 대해서는 정부가 보조금을 지방에 이전하여 지방자치단체와 공동으로 부담한다. 지방교부세도 국가가 지방으로 이전한 재원이지만 지방자치단체가 용도제한 없이 사용할 수 있는 일반재원이다. 지방자치단체 입장에서는 지방교부세와 지방자체재원이 자치사무에 사용할 수 있는 자율적인 재원이다.

중앙정부와 지방자치단체 간 재정분담 문제는 기관위임 사무와 중앙과 지방의 공동사무에서 주로 발생한다. 여기서 쟁점이 되는 것은 기관위임 사무의 책임이 어디에 있느냐이다. 사회복지 관련 법률에서 시도지사 및 시장·군수·구청장으로 명시한 것이 지방단체장에게 위임한 기관위임 사무로 볼 수 있다. 그런데 기관위임 사무는 수임기관이 속한 지방자치단체의 사무가 아니라 위임자의 사무이며, 기관위임에 있어서 수임기관은 확장된 국가의 팔(als verlangerter Arm des Staats)로 이해된다(김홍환, 2017).²¹⁾

21) 김홍환, 2017 자료는 미발간 자료로, 포럼에서 토론을 위해 준비한 자료에서 인용한 것이다.



[그림 4-2] 사무배분과 재원배분의 관계

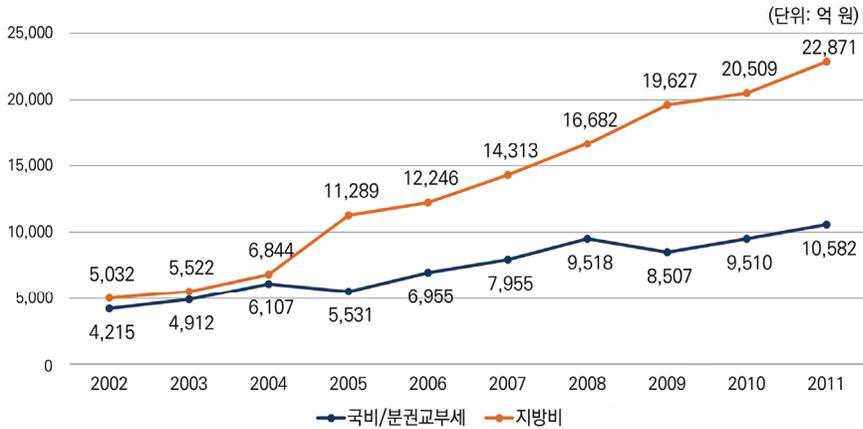
자료: 이 연구의 포럼에서 강현철 박사(한국법제연구원)가 발표한 자료에서 발췌한 것임.

대부분의 사회복지사업이 법률상 기관위임 사무의 성격으로 규정되어 지방자치단체에 사업의 집행을 위임하면서, 재정부담은 공동책임으로 하는 것은 기관위임 사무의 본래 원칙을 무색하게 하는 것이다.

중앙정부가 사회복지사무 이양에는 적극적이면서 재정에 대해서는 소극적으로 이양한 대표적인 경험이 2005년도 지방이양사업이다. 당시 사회복지사업 중 67개 사업이 지방으로 이양되면서, 이양된 사업들에 대한 재원 이전을 위해 분권교부세를 신설하였다. 이때 분권교부세 규모를 이양대상사업의 2004년 국고보조금 합계액인 9,581억 원으로 정하고, 내국세의 0.83%를 분권교부세인 8,454억 원으로 하여 교부하였다. 나머지는 담배소비세를 인상해 늘어난 지방세 4,200억 원 중 1,127억 원을 지방이양사업에 활용토록 하였다.²²⁾ 그런데 국고보조사업을 분권교부세로 지방이양한 이후 중앙정부의 국가 부담분은 지속적

²²⁾ 2006년부터는 내국세의 0.11%가 추가 배정되어 내국세의 0.94%로 증가하였다.

으로 감소한 반면, 지방 부담은 급증하였다.



[그림 4-3] 사회복지분야 분권교부세 사업의 예산 변화

분권교부세로 전환하기 이전인 2004년에는 사업비에서 국비가 차지하는 비중이 47.2%였으나, 지방 이양 이후에는 국비 비율이 꾸준히 감소하여 2011년 31.6%까지 감소하였다. 전체 사업비도 지방이양 후 증가율이 감소하였고, 특히 국비 증가율은 이양 전 20.4%에서 8.2%로 상당히 줄어들었다(김승연, 2014b). 국가사업의 지방이양은 지방자치단체의 자치사무를 확대하는 취지였으나 사무이양에 맞는 재원이양이 보장되지 못했다. 이러한 경험이 지금까지 사회복지분권화의 발목을 잡고 있다.

3_중앙-지방 간 사회복지 재정의 관계

1) 사회복지 확대가 지방자치의 '위기'로

외환위기 이후 정부는 꾸준히 사회복지를 확대해 왔고, 보편적 복지논쟁 이후 사회복지 확대는 더욱 가속화되어 왔다. 그런데 지방자치단체의 자주 재원이 확보되지 못한 상태에서 사회복지 지출에 대한 추가적인 부담은 지방자치단체의 자체 복지사업을 위축시키거나 다른 사업에 사용할 재원을 징발시키는 구축효과를 갖는다. 이러한 재정적 구조로 인해 사회복지 확대가 지방자치의 위기로 작용하고 있다. 사회복지분권의 측면에서 중앙정부

중심의 사회복지사업 확대로 지방자치단체의 자체사업들을 축소시키는 것이 바람직한 방향인지에 대한 평가가 필요하다. 이를 위해 사회복지 재정현황을 살펴보고, 국고보조사업의 확대가 어떻게 지방자치를 축소시키는지 파악하였다.

중앙정부와 지방자치단체의 재정지출의 특징은 총 세입보다 사회복지지출 증가율이 훨씬 높다는 점이다. 이러한 경향은 지방자치단체에서 더욱 현저하게 나타난다. 2010년에서 2016년까지 6년간 중앙정부의 총 세입은 연평균 4.7%가 증가한 데 비해 사회복지지출은 7.2%씩 늘어났고, 지방자치단체의 총 세입은 연평균 5.3% 늘어난 데 비해 사회복지지출은 10.2%로 더욱 빠르게 증가하고 있다. 그 결과 2016년 지방자치단체의 사회복지지출 비율이 32.2%로 중앙정부의 31.9%보다 높아졌다. 이처럼 세입보다 사회복지지출의 증가가 크다면, 사회복지지출은 재정압박의 요인이 된다.

[표 4-3] 중앙정부와 지방자치단체의 총지출 및 사회복지지출 추이와 비중

(단위: 조 원, %)

구 분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균 증감률
중앙 정부	총 세입	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	총 세입	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	

주1. 총지출은 본예산(당초예산)기준으로 총계기준임.

주2. 중앙정부 총지출은 예산+기금임.

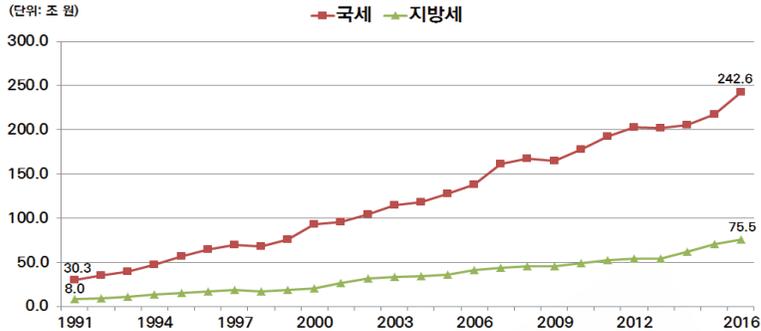
주3. 지방정부의 총지출은 예산(일반회계+특별회계)임.

주4. 사회복지지출은 예산과 기금을 합한 사회복지+보건분야임.

자료: 기획재정부, 각 연도 지방자치단체 예산개요

그런데 최근 25년간 국세와 지방세 추세를 보면, 총 세입에서 국세와 지방세 비중은 7.6:2.4(2016) 수준을 유지하고 있지만, 절대적 규모 격차가 상당히 커졌다. 국세와 지방세 차이가 1991년도 22.3조 원에서 2016년도 167.1조 원으로 7.5배 늘어났다. 이렇게 지방세입이 적기 때문에 지방자치단체의 의존재원이 늘어날 수밖에 없다. 특히, 의존재원 중 사용용도를 중앙정부가 정하는 보조금 비율이 더욱 커지고 있다. 이와 같이, 지방세입

원은 변화하지 않으면서 지방자치단체의 사회복지 지출 부담이 늘어나는 상태가 지속되면 기존의 재정사업계획에서 수립하였던 지역의 자체 복지사업이나 투자사업들이 계획대로 추진되기 어렵다.



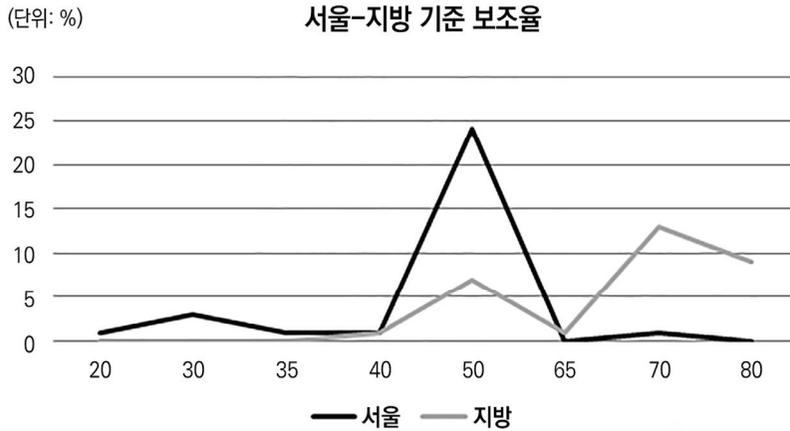
[그림 4-4] 국세와 지방세 수입 증가 추이

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

이러한 현상이 수년 동안 반복되면서 지방자치단체는 자기 주도적인 전략재정계획의 수립·운용 역량과 의지 자체가 약화되고 있는 자치위기 현상이 진행되고 있다(이재원, 2015). 하지만 여전히 중앙정부가 예산계획을 수립할 때 지방자치단체의 재정상황을 심각하게 고려하지 않는다.

2) 국고‘보조’가 아닌 지방비‘분담’사업

국고보조금은 지방자치단체가 국책 사업을 잘 수용하도록 지원하거나 지역에서 필요한 사업 중 정부의 경비지원이 필요한 사업에 대해 지방자치단체가 신청해서 교부받는 방식으로 운영된다. 하지만 사회복지사업들은 대부분 지방비 의무부담을 조건으로 국고보조금이 운영되어 지방자치단체가 부담금을 조정할 여지가 거의 없다. 특히, 서울시는 다른 분야의 사업에는 기준 보조율을 차별적으로 적용하는 사례가 거의 없는데, 사회복지사업에만 인하된 기준보조율을 적용하고 있다. 기준보조율 수준에 따른 사회복지사업의 분포를 보면, 다른 지방자치단체는 기준보조율이 70%인 사업이 13개로 가장 많고, 80%인 사업도 9개가 된다. 한편 서울시는 전체 사업 중 3개를 제외한 모든 사업의 기준보조율이 50% 이하이다.²³⁾



[그림 4-5] 기준보조율 수준별 사회복지사업 분포

영유아 보육료지원사업의 국고보조금은 35%에 불과한데, 중앙정부가 정한 사업지침을 따라야 한다. 서울에 대해 사회복지사업의 차등분권을 인정하지 않으면서 낮은 수준의 이원적 보조율체계를 운영하는 독특한 보조금 관리제도 관행이 고착되었다. 서울시만 낮은 보조율을 적용하는 이유는 다른 지역에 비해 재정력이 좋기 때문이다. 실제로 자체세입은 다른 지역에 비해 재정력이 좋지만, 교부금 등을 반영한 가용할 수 있는 전체 재원은 오히려 경기도보다 낮은 수준이다. 게다가 1990년대 이후 경기도와 인천을 포함한 수도권 전체가 급속히 성장해 다른 지방자치단체에 비해 지방재정 여건도 상대적으로 유리해졌는데, 서울시만 특별히 불리한 구조가 지속되고 있다(이재원, 2015). 서울시의 일부 자치구는 다른 사군 지역에 비해 재정이 열악한 상황에서 보조율의 차등적용으로 인해 사회복지지출이 50% 넘는 지역이 상당수 존재한다. 따라서 실질적인 재정여건과 복지재정 수요를 반영한 보조율 적용이 필요하다. 또한 지역상생발전기금 등과 같은 지방자치단체 간 수평적인 교차 보조 수단을 통해 재정격차를 조정하고, 국고보조사업은 사업특성에 따라 일관성 있는 기준보조율을 적용하는 것이 바람직하다.

23) 보조금관리에 관한 법률 시행령 별표1에 명시된 사업들만 분석한 것이다.

3) 2세대 정부 간 재정관계 모색

현행 사회복지 보조금 체계의 핵심적 문제는 중앙정부가 개별 사업별로 보조율을 정하고, 지방자치단체는 의무적으로 비용을 부담하는 시스템에 있다. 이러한 문제는 오랫동안 지적되어 왔고, 정부 간에 문제를 공유하고 있지만, 해법에 대해서는 아직 합의되지 못하고 있다. 그래서 대안 논의를 위해 ‘2세대 정부 간 재정관계’에 관한 이론적 논의와 미국의 정부 간 재정관계 상황을 살펴보고자 한다.

중앙과 지방정부 간 재정관계이론 논의²⁴⁾는 대체로 1960년대 미국의 상황에 기초한다. 1930년대 시장독점과 빈부격차 등 경제공황이 발발하기 시작하면서 연방정부의 개입이 필요해졌고, 이는 복지·노동정책을 포함한 뉴딜정책(New Deal)을 토대로 미국은 재건에 성공하면서 1960년대까지 복지황금을 맞이하게 되었다. 존슨 행정부에서 사업별 보조금(categorical grant)²⁵⁾이 대폭 확대되었다. 사업별 보조금은 연방정부의 표준화된 지침하에 주정부와 지방정부가 연방정부의 일선 기관으로 기능하였고, 결과적으로 주정부와 지방정부의 자율성이 제약되는 특징을 보이고 있었다. 1980년대 레이건 행정부는 작은 정부를 지향하면서 연방정부의 권한과 기능을 줄이고 사회복지지출도 감소시키는 등 정부 간 관계에 있어서도 재정립을 요구하기 시작했다. 즉 중앙과 지방정부 간 효율적 지출관리를 단행하고, 기존 사업별 보조금을 포괄보조금(block grant)으로 전환하면서 주정부와 지방정부의 자율권과 재량권을 신장시키고자 하였다.²⁶⁾ 이렇듯 미국에서는 60년대까지의 정부 간 재정관계 상황을 1세대 이론으로 하고, 후자를 2세대 이론으로 보고 있다.

미국의 정부 간 재정관계 상황을 우리나라에 그대로 적용하긴 어려우나, 지방분권이 시작된 이래로 지금까지 정부 간 재정관계는 미국의 1세대 재정관계에 근접한다고 할 수 있

24) 미국에서의 정부 간 관계는 20세기 초 대공황(Great Depression)이라는 경제·사회적 파국에 대응하여 연방정부의 포괄적인 노력과 뉴딜정책(New Deal)의 도래와 함께 나타난 결과에서 비롯되었다. 그리고 이후 1960년대에 들어서면서 이는 공식적 개념으로 위치하게 되었다(Wright, 1988: 13). 미국은 정부 간 관계가 도래하기 이전까지 연방정부와 주정부가 별도의 영역에서 권한을 행사하는 이원적 연방제(Dual federalism)로 관계했으나, 1930년대 이후(특히 60년대 이후) 연방과 주의 이원적 존재에서 벗어나 기능적·재정적 상호 의존관계로 발전하며 정부 간 관계가 형성되었다(김병준, 2015). 여기서 정부 간 재정관계이론 역시 이러한 정부 간 관계론이 부상한 60년대 이후 미국의 맥락에서 출발한 것으로 이해할 수 있다.

25) 사업별 보조금(categorical grant)은 구체적인 사업 하나하나에 보조금을 주는 방식이다.

26) 미국 레이건 정부에서 포괄보조금의 도입은 주와 지방정부에 복지지출을 전가하기 위함이었으며, 실제 약 12% 정도의 재원을 축소시킨 것으로 알려져 있다(Dilger & Boyd, 2014, 고제이 외, 2014: 38).

다. 즉 1세대 정부 간 재정관계는 중앙정부의 표준화된 지침에 따라 지방자치단체가 일선 행정기관의 역할과 지방자치를 혼합하는 방식, 다시 말해 사업별 보조금 방식이라 할 수 있다.

이러한 사업체계는 중앙정부와 지방자치단체 모두가 피곤한 구조이다. 중앙정부는 수많은 세부사업에 대한 지침을 만들고, 세부사업별로 17개 광역단체와 234개에 이르는 기초자치단체의 예산집행을 모두 관리해야 되는데, 이는 거의 행정낭비 수준이다. 한편 지방자치단체는 사업을 직접 운영하는 과정에서 융통성의 여지가 거의 없다. 일례로, 어린이집 운영비 지원 예산이 남고, 어린이집 교사 인건비 지원예산이 부족하더라도 운영비 예산을 교사 인건비로 쓰기 어렵다. 또한 지방자치단체는 정부 지침에 따라 사업을 하다 보니 자체 사업을 기획할 행정역력도 부족하고, 사업 기획력도 요구되지 않는다.

2세대 정부 간 재정관계 이론을 통해 우리나라의 재정관계를 모색한다면, 기본적으로 표준적인 사회보장은 중앙정부의 책임하에 국고 부담을 높이고, 그 외의 사업들에 대해서는 포괄보조금으로 전환하면서 지방자치단체의 자율성을 높이는 것이다. 이를테면, 영유아 보육과 관련하여 영유아 보육료, 어린이집 지원, 종사자 보수교육 등 개별 사업별로 보조금을 주는 것이 아닌 한꺼번에 묶어서 포괄사업으로 보조금을 지급하는 것이다. 그리고 포괄사업 내에서 지출은 지방자치단체의 자체 운영에 맡겨 스스로 재정 책임을 지도록 하는 방식을 도입하자는 것이다. 만약 지방자치단체가 적극적인 사회문제를 해결할 수 있다면 사회복지지출 확대에 따른 '재정인센티브'도 뒷받침될 필요가 있다. 이렇게 변화된다면, 수직적·경직적 재정관계에서 어느 정도 탈피하여 지방자치단체의 자율성을 높이면서 중앙정부의 불필요한 업무를 줄일 수 있다.

4_정부 간 사회복지사업 역할분담을 위한 접근

1) 사회복지 역할분담에 관한 규범적·이론적 접근

그동안 정부 간 기능배분에 대한 많은 논의와 연구가 있었다. 기존 연구들에서 중앙정부와 지방자치단체의 역할 및 사무 배분, 재정분담 기준에 관한 다양한 대안을 제시했음에

도 불구하고, 정부 간 역할분담을 위한 기준 마련에 대한 논의조차 진행되지 않고 있다. 특히, 사회복지지는 정책적 성격이 강하기 때문에 이론적 기준으로 실제 적용하기가 어렵다. 예컨대, Boadway and Shah(2009)가 제시한 바와 같이 전통적인 이론에 따른 정부 간 역할분담 기준(효율성, 지역 간 불평등성, 외부효과, 재정과 정책의 책임성 등)은 사업별로 적용하기 어렵고, 자의적인 해석의 여지가 크다. 정부 간 역할배분 기준을 마련하기 위해서는 사회복지사업의 특성을 고려한 더 발전된 이론적 기준 검토가 필요하다. 이러한 필요성에 기초하여 그동안 중앙정부와 지방자치단체 간 역할배분에 관한 기존 연구들의 논의를 검토하고자 한다.

우리나라에서 실제 사무배분에 적용된 기준은 2005년 참여정부에서 지방이양사업을 정할 때 사용한 기준을 살펴보면 알 수 있다. 지방이양 대상사업 선정기준은 ① 명백하게 지방 사무적 성격을 지니는 국고보조사업, ② 반복적 집행성격의 시설물 경상 운영비 지원 사업, ③ 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업, ④ 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업으로 하였다. 한편, 국고보조금 대상사업의 선정기준은 ① 사무성격상 명백하게 국가사무인 사업, ② 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업, ③ 중앙정부 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정 개정 등)로 정했다. 그동안 사무배분은 국가차원에서 전체 사업을 대상으로 검토되었기 때문에 사회복지사업들의 성격들이 고려되지 못했다. 최근 들어 사회복지사업의 성격을 반영한 역할배분에 관한 연구들이 나오고 있다. 구인회 외(2009)는 국가 사무와 지방 사무를 판단하는 기준으로 '효율성', '형평성', '실행성'의 원칙을 제시하였다. 또한 사회복지분권을 위해서 보조율 체계를 전액보조, 높은 보조, 동등보조의 세 단계로 구분하였다. ① 국가사무의 성격을 지니고, 중앙정부의 책임성을 필요로 하며, 전국적 형평성이 요구되는 취약계층에 대한 소득보장사업, 중앙정부의 시범사업, 한시적 정책사업 등은 전액 보조, ② 취약계층에 대한 사회서비스 성격의 급여와 제도가 아직 성숙되지 않고 전국적으로 안정화되지 않는 서비스 사업, 시설이 지역적으로 편중된 사업 등은 높은 보조, ③ 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 전국적으로 수요가 비교적 균일하게 분포된 비현금성 서비스 사업, 비경상적 서비스 제공기관들의 기능보강사업은 동등보조를 제안하였다.

[표 4-4] 사회복지 국고보조율 개선안

구분	전액보조 (100%)	높은 보조 (70-80%)	동등보조 (40-60%)
사업특성	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사업 취약계층에 대한 소득보장 사업 중앙정부 시범사업이나 한시적 정책사업 	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층에 대한 사회서비스 성격을 가지는 급여 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 사업에 대한 보조 시설이 지역적으로 편중되어 있거나 수가 적어 전국적 형평성이 강하게 요구되는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업 비경상적 서비스 제공기관들의 기능보강 사업
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활급여 의료급여 장애수당 장애아동 부양수당 기초노령연금 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 의료비지원 장애인자녀 학비지원 장애아동 입양양육보조금 입양아동 양육수당지원 지역복지서비스 혁신사업 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인생활시설 기능보강 노인보호전문기관 설치 및 운영 아동복지시설 기능보강 노인생활시설 기능보강

자료: 구인회 외(2009) 참조

고영선(2012)은, 중앙정부와 지방자치단체 간 기능분담의 원칙은 공공서비스 혜택이 발생하는 지역범위가 그 공급을 담당하는 정부의 지역범위와 일치해야 한다고 하였다. 이는 구인회 외(2009)가 제시한 중앙-지방 사무배분 결정의 첫 번째 기준인 ‘효율성의 원칙’과 같은 의미라 할 수 있다. 이 외에도 추가적으로 규모의 경제(economies of scale), 지역 간 선호의 이질성(differences in local preferences), 납세자의 이동성(taxpayer mobility), 실험과 모방의 가능성, 정부평창과 시장개입의 야기 가능성 등을 고려하여 기능을 분배해야 한다고 하였다. 이재원(2013)은 지방자치단체 재량과 사업특성에 따라 사회복지 보조사업의 유형을 5가지로 분류하고, 기준보조율을 50%-90%로 정할 것을 제시하였다.

복지사업의 사회적 성격

	기초생활보장 (중앙정부 책임)	사회기반 투자 (중앙-지방 협력)	일상생활 지원 (지방자치단체 책임)
낮음	TYPE I (생계급여) 90%	TYPE II 80%	TYPE III 70%
중간	TYPE II (지역자활센터 운영) 80%	TYPE III (노인돌봄) 70%	TYPE IV 60%
높음	TYPE III 70%	TYPE IV (청소년 여가지원) 60%	TYPE V (경로당 지원) 50%

[그림 4-6] 복지사업의 성격에 따른 기준보조를 설정

자료: 이재원(2013: 59)에서 재인용

박지현(2014)은 ‘효율성’과 ‘책임성’에 기초한 배분기준을 제시하면서, 지방자치단체의 집행재량에 대해 사업성격에 따라 국가 전체의 통일성을 필요로 하는 사업에는 낮은 재량성을, 지방색이 강한 사업에는 높은 재량성을 ‘부여’하여 배분할 것을 제안하였다. 고제이외(2014)는 사회보장 책임사무 조정기준으로 외부불경제성과 선호의 이질성에 따라 ‘국가 책임’, ‘공동책임’, ‘지자체책임’으로 구분하고, 이 기준에 따라 책임사무를 조정했을 경우 지역별 지방 부담 증감 시뮬레이션 결과를 제시하였다. 이상의 연구들에서 ‘효율성’과 ‘책임성’에 기초하여 정부 간 역할을 배분할 것을 공통적으로 제안하였다.

2) 사회복지분권의 원칙과 모형

위에서 살펴본 바와 같이 그동안 정부 간 역할분담에 관한 연구들은 전체사무의 큰 틀에서 제시한 것이라기보다는 국고보조사업, 특히 국고보조를 조정에 집중되어왔음을 알 수 있다. 국고보조사업의 정부 간 역할분담도 중요하지만, 근본적으로 사회복지장체제 속에서 각각의 사회복지사업이 누구의 권한과 책임인가를 규정짓는 시도가 미흡했다. 여기에서는 전체 사회복지사업체계에서 사회복지분권의 원칙에 관한 이론적 논의와 사회복지분권 모형을 검토하고자 한다.

(1) 사회복지분권의 기본틀은 사회적 위험에 대한 정부의 대응으로 파악²⁷⁾

복지국가는 사회적 위험에 정부가 정책적으로 대응하는 과정을 통해 발전해 왔다. 이러한 맥락에서 복지분권은 시민이 직면하는 ‘사회적 위험(social risk)’에 대해 복지국가가 어떻게 ‘대응(response)’해왔는가에서 그 준거점을 찾아볼 수 있다.

먼저 시민이 직면하는 ‘사회적 위험(social risk)’을 분권의 측면으로 보면 전국적 사회위험과 지역적 사회위험으로 구분된다. ‘전국적 사회위험’은 실업, 노령, 질병 등 거주지역과 관계없이 국민국가 내에 거주하는 모든 시민들에게 영향을 미치는 사회위험으로 볼 수 있다. 한편 ‘지역적 사회위험’은 시민의 거주지역과 밀접한 연관성을 갖는 것으로, 지역적 차원에서 욕구가 발생하는 경우에는 돌봄이 대표적이다. 한편 성남시의 청년배당처럼 지방정부 차원에서 욕구가 제기될 경우 그 욕구의 성격이 전국적일지라도 정책이 지역단위에서 실시하고 있기에, 이때 시민이 직면하는 사회위험은 지역적 사회위험으로 분류된다. 다만 이는 정태적 개념일 뿐 중앙정부 차원으로 욕구가 실현된다면 동태적 개념으로서 전국적 사회위험으로 전환될 수 있다.

다음 이러한 사회적 위험에 대한 ‘정부의 대응(response)’은 보편적 대응과 선별적 대응으로 구분할 수 있다. ‘보편적 대응’은 시민권적 권리에 근거하여 자산조사를 거치지 않고, 위험이 발생한 누구에게나 급여를 제공하는 방식이다. 인구학적 특성과 기여 유무(有無)만이 급여대상을 선별하는 기준이 된다. ‘선별적 대응’은 두 가지 기준을 적용하는데, 하나는 자산조사를 통해 급여의 대상을 선별한다는 의미와 다른 하나는 복지급여의 대상이 국민국가 내에 거주하는 특정지역의 주민으로 한정된다는 것을 의미한다.

이렇게 만들어진 두 차원을 조합하면 (1) 전국적 사회위험과 보편적 보장, (2) 전국적 사회위험과 선별적 보장, (3) 지역적 사회위험과 보편적 보장, 그리고 (4) 지역적 사회위험과 선별적 보장의 4가지 사회보장영역을 도출할 수 있다. 이러한 접근방식은 중앙과 지방정부 간 사업을 배분할 수 있는 기본 틀로서 사회복지분권의 첫 번째 층위(1층 구조)에 해당한다.

27) 이 절은 포럼에서 발표 및 토론한 내용과 연구책임자가 <사회정책연합학술대회(2017.10.13.)>에서 공동발표한 자료의 일부를 요약 수정한 것이다. 사회정책연합학술대회에서 발표한 자료는 향후 공동연구자들이 학술지에 투고할 예정이다.

(2) 사회복지정책의 기획과 집행은 누가 담당할 것인가

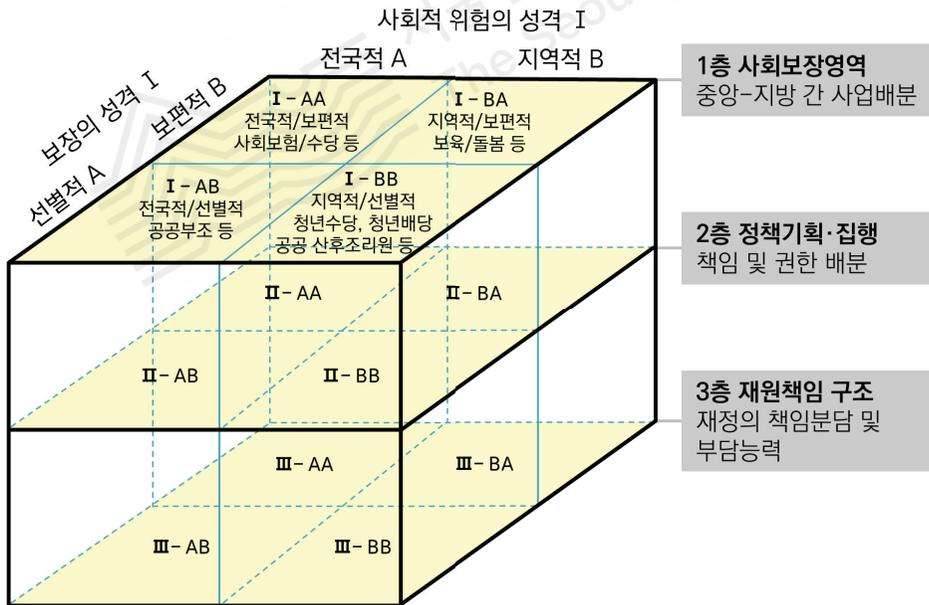
다음으로 사회복지분권과 관련된 두 번째 층위는 누가 사회복지정책의 기획·결정 및 집행을 담당하고 책임지어야 하는지에 관한 문제이다. 위에서 분류한 전국적·지역적, 보편적·선별적 기준에 따라 사회복지정책의 기획과 집행도 4가지 유형으로 구분된다. 사회보험과 같은 「전국적·보편적」 정책의 경우 중앙정부가 기획과 집행을 모두 담당하는 것이라면, 가장 반대에 있는 「지역적·선별적」 정책, 즉 지방자치단체의 고유사업은 기획과 집행 모두 지방자치단체가 담당하는 것이 적절하다. 또한, 대표적으로 공공부조제도와 같은 「전국적·선별적」인 정책은 빈곤·실업 등 전국적 차원에서의 사회적 위험을 선별적으로 대응하고 있기에 기본적으로 정책의 기획단위는 중앙정부 차원에서 담당하는 것이 필요하고, 이를 집행하는 실행단위는 지방자치단체에 맡기는 것이 적절한 분류가 될 것이다. 한편 「지역적·보편적」 정책은 기획과 집행에 있어 정부 간 명확한 분류가 어렵다. 왜냐하면 돌봄과 같은 지역적·보편적 정책의 욕구는 지역차원에서 이루어지는 것이 사실이나, 이러한 욕구가 특정한 지역의 특성이 반영된 욕구라고 볼 수 없기 때문이다. 이러한 경우 중앙 또는 지방이 정책기획의 배타적인 권한을 갖는 것보다 중앙과 지방의 협치를 통해 정책기획이 이루어지는 것이 바람직해 보인다.

(3) 정책의 재원은 누가 담당할 것인가

마지막으로 사업의 재원을 누가 담당할 것인가의 문제가 사회복지분권 모형의 세 번째 층위에 해당한다. 첫째, 사회적 위험이 전국적이고, 사회위험에 대한 대응이 보편적이라면 이에 소요되는 모든 예산은 중앙정부가 부담해야 한다. 둘째, 「전국적·선별적」 정책의 재원은 사회적 위험이 전국적이라는 점에서 정책집행에 소요되는 예산의 대부분을 중앙정부가 부담하는 것이 타당하다. 다만 정책을 집행하는 지방자치단체의 행정적 효율성 제고를 위해 지방자치단체의 예산분담을 일정 부분 부과하는 것도 필요하다. 셋째, 「지역적·보편적」 사업의 자원부담은 정부 간 재정 갈등의 핵심 영역이다. 사업의 특성상 중앙정부와 지방자치단체가 예산을 분담하는 것이 타당해 보이지만, 보장의 성격이 거주지역과 관계 없이 보편적으로 제공되고 있기에 예산에 대한 기본적인 책임은 중앙정부에 있다. 다만 중앙정부와 지방자치단체의 협치를 통해 정책의 변경, 확대, 신설 등을 결정한다고 전제했을 때, 전국적·선별적 정책에서 지방자치단체가 부담했던 비중보다 더 큰 비중의 예산을

지방자치단체가 담당하는 것이 필요하다. 넷째, 사회적 위험이 지역적 차원에서 제기되고, 급역의 대상이 지역주민에서 한정된다면 이에 소요되는 예산은 전액 지방자치단체에서 담당하는 것이 적절하다. 하지만 해당재원에 대한 지방자치단체의 독자적인 조세권을 어느 정도 보장할 수 있는지가 이 영역에서의 핵심 문제이다. 위와 같은 사회복지분권의 원칙과 모형으로 복지사업이 재배분된다면 지역적·선별적 사업에 있어 지방자치단체에게 재량권을 부여하는 방식 등 자원마련이 동시에 고려되어야 할 것이다.

이상의 내용을 종합해보면 다음과 같다. 사회복지분권 원칙에 의거하여 사회보장사업을 「전국적·보편적, 「전국적·선별적, 「지역적·보편적, 「지역적·선별적」 유형으로 구분하고, 사회위험 및 사회보장영역, 정책기획 및 집행, 재정책임 등의 3단계 구조로 사회복지분권 모형을 제시한 것이다. 이러한 사회복지분권 3층 모형은 사회복지사업의 사회적 성격을 반영하고, 정부 간 역할분담과 그에 따른 집행 및 재정분담 체계를 일관된 원칙과 기준으로 제시한 것이다.



[그림 4-7] 사회복지분권의 3층 모형

5_정부 간 사회복지사업 재배분을 위한 검토

1) 사회복지분권 모형에 따른 서울시 사회복지사업 재배분 현황²⁸⁾

이 절에서는 앞서 제기한 사회복지분권 모형을 토대로 서울시 사회복지사업을 재배분하고자 한다. 이를 위해 2016년 서울시 사회복지예산 중 행정운영비를 제외한 복지본부 정책사업 161개와 보육정책사업 33개, 총 194개의 사회복지사업을 분석대상으로 삼았다. 여기서는 간략하게 서울시의 사회복지사업을 사회위험과 사회보장의 특성에 따라 국가사업, 공동사업(국고보조사업), 자체사업으로 재분류되는 예시들을 열거하고 그 의미를 검토하였다. 그리고 보조율의 조정이 필요한 전국적·선별적, 지역적·보편적 유형에 해당하는 국고보조사업들의 현황도 같이 살펴보고자 한다.

(1) 사업 성격에 따라 정부 간 역할 재배분 필요

서울시 사회복지사업 중 국가사업의 성격을 가지고 있으면서 자체사업으로 시행되는 사업들과 지역적 성격이 강해 자체사업으로 운영되어야 하는데 국고보조사업으로 시행되는 사업들은 다음 [표 4-5]와 같다. 이러한 사업들은 중앙-지방자치단체 간 재분류가 필요한 사업들이다.²⁹⁾

28) 사회복지분권 모형을 토대로 서울시 사회복지사업을 재배분하는 데에서 연구자의 자의적 판단이 개입될 수밖에 없다. 예컨대 장애인활동지원사업의 경우, 전국적·선별적 사업으로 볼지, 지역적·보편적 사업으로 볼지 연구자마다 다르게 규정할 수 있다. 또한 각종 위원회 운영과 같이 성격을 규정하기 어려운 사업들도 상당히 많다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 서울시 사업을 가지고 재배분을 한 이유는 중앙-지방 간 역할배분을 위한 기준을 마련하기 위해서는 얼마나 구체적인 판단기준이 필요한지, 왜 정부 간 역할분담을 토대로 재정분담이 이루어져야 하는지에 대한 정책적 시사점을 제공하기 위한 것이다.

29) 구체적인 분류 현황은 [부록]을 참조

[표 4-5] 서울시 복지사업 중 재분류되어야 하는 사업 예시

현행	사업명	전환	재분류
자체사업	노인장기요양보험제도 시행 분담금	⇨	국가사업
	기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업	⇨	국고보조사업
	내일키움통장		
	누리과정정보육료		
	어르신복지시설 설치지원		
	인심하고 믿고 보내는 쾌적한 국공립어린이집 조성(주민참여)		
국고보조사업	지역자활센터 운영 지원	⇨	자체사업
	노숙인 요양시설 운영		
	노숙인 재활시설 운영		
	발달장애인부모 심리상담 지원 사업		
	쪽방거주자 생활안정지원(쪽방상담소 운영지원)		
	지역사회서비스 투자사업		

이러하면 ‘노인장기요양보험제도 시행 분담금’은 노인장기요양보험 수급자들 중에서 본인 부담 능력이 부족한 노인들을 지원하는 사업이다. 노인장기요양보험제도는 사회보험으로 중앙정부가 전적으로 책임져야 하는데 사각지대 해소를 위해 지방자치단체가 지원을 하는 것이다. 이와 마찬가지로 ‘기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업’도 노인 빈곤 등 취약계층에 관한 생계지원은 사업의 성격상 중앙정부의 우선적 책임이 필요한 사업이라 할 수 있다. 이런 사업들은 지역주민의 욕구가 크데, 중앙정부 지원이 불충분하기 때문에 서울시가 자체사업으로 시행하는 것이다. 즉, 중앙정부가 해야 할 몫을 지방자치단체가 보충적으로 떠안고 있는 실정이다. 이러한 국가의 우선적 책임이 요구되는 사업은 과감하게 중앙정부로 환원시키는 것이 필요하다.

한편, 서울시 국고보조사업 중 자체사업으로 전환되어야 할 사업도 있다. 예를 들어, ‘지역사회서비스 투자사업’은 지역의 특성과 수요에 맞는 사회서비스를 지방자치단체가 만들어 지역주민이 바우처로 서비스를 이용하는 사업으로 지역의 성격이 강한 대표적인 사업이다. 하지만 중앙정부가 지침을 만들어 보조금을 지원하고, 지방자치단체는 서비스 공급 기관에 사업을 위탁하고 재원을 부담하는 역할만 한다. 또한 지역자활센터나 노숙인 시설과 같은 지역적·선별적 성격이 강한 사업들이 국고보조사업으로 운영되고 있다. 그리고 쪽방거주자 생활지원사업의 경우 보조금 지급 제외사업으로 분류³⁰⁾되었음에도 불구하고 여전히 국고보조사업으로 운영되고 있는 등 사회복지사업 전반에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다. 비록 여기서는 194개의 서울시 사회복지사업에 한정하여 예시적 사업들만

소개했지만, 이러한 결과는 사회복지분권의 원칙과 모형에 따라 중앙-지방자치단체 간 사회복지사업이 재배분되어야 할 필요를 보여준다.

(2) 사업 성격에 따라 국고보조사업의 기준보조를 재조정 필요

한편, 이러한 사회복지사업의 정부 간 재배분이 필요함과 동시에 국고보조사업의 경우 보조율의 조정 역시 필요하다. 사회복지분권 모형에 따라 사업들을 배치하여 현행 보조율을 살펴보면 다음 [표 4-6], [표 4-7]과 같다.

사회복지분권 모형에서 「전국적·선별적」 유형에 해당되는 사업들의 재정분담수준을 보면, 서울은 약 50~80%를 중앙정부가 부담한다. 중앙정부가 비교적 많이 부담하지만 사업의 성격상 중앙정부가 공공보조사업의 책임이라는 점을 고려했을 때, 정부의 재정부담 책임을 현행보다 더 높일 필요가 있다. 그리고, 행정적 효율성 제고를 위해 사업집행을 주로 담당하는 기초단체의 예산부담이 꼭 수반되어야 한다. 왜냐하면, 의료급여의 경우 지방자치단체 부담금을 서울시가 전액 부담하고 자치구 부담이 없어서 의료급여 이용의 효율적 관리가 어려운 문제가 발생하기 때문이다.

[표 4-6] 전국적·선별적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년

(단위: %)

전국적·선별적	기준보조율	보조율 근거	실 재정부담률	
			국비	시비
기초생활수급자급여	서울 50%, 지방 80%	보조금법	66.3	33.7
긴급복지지원사업	서울 50%, 지방 80%	긴급복지지원법, 보조금법	66.7	33.3
의료급여사업	서울 50%, 지방 80%	보조금법	49.9	50.1
차활근로사업지원	서울 40~60% 지방 70~90%	보조금법	68.2	31.8
장애인의료비지원	서울 50%, 지방 80%	보조금법	50.0	50.0
장애수당	서울 50%, 지방 70%	보조금법	35.7	64.3
중증장애인연금	서울 50%, 지방 70%	장애인연금법시행령	58.7	41.3
장애인자녀학비지원	서울 50%, 지방 80%	보조금법	50.0	50.0
장애인보조기구지원	서울 50%, 지방 50~80%	보조금법	50.0	50.0
기초연금지급	국고 40~90%	기초연금법	82.9	17.1

주1. 2016년 서울 복지정책사업 중 복지본부사업과 보육정책사업 중 일부만 제시

30) <보조금 관리에 관한 법률 시행령> [별표 2] '보조금 지급 제외사업'의 112번에 해당한다.

다음 [표 4-7]에서는 「지역적·보편적」 유형 사업들의 재정분담 수준을 보여준다. 「지역적·보편적」 사업은 사업별로 기준보조율의 편차가 있지만 전반적으로 30~65%로, 「전국적·선별적」 사업에 비해 낮다. 지역적 성격이 강해 「전국적·선별적」 사업들보다 지방자치단체의 재정책임이 더욱 요구되는 편이지만, 보장의 성격이 보편적으로 제공되는 것으로 현재에 비해 중앙정부의 재정책임을 더 높일 필요가 있다.

[표 4-7] 지역적·보편적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년

(단위: %)

지역적·보편적	기준보조율	보조율 근거	실 재정부담률	
			국비	시비
어르신 돌봄서비스 지원 강화	서울 50%, 지방 70%	노인복지법	55.5	44.5
장애인일자리 지원	서울 30~80%, 지방 50~80%	보조금법	51.7	48.3
장애아가족 아동양육지원	서울 30%, 지방 70%	장애아동복지 지원법	30.0	70.0
발달장애인 가족 휴식지원	서울 50%, 지방 70%	장애아동복지 지원법	50.0	50.0
발달장애인 성년후견 지원사업	서울 50%, 지방 80%	장애아동복지 지원법	30.3	69.7
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
어린이집 기능보강	국고 50%	보조금법	66.7	33.3
보육돌봄서비스	서울 10~30% 지방 40~60%	보조금법	33.5	66.5
장애인활동지원 사업	서울 50%, 지방 70%	보조금법	49.2	50.8
시간제보육 운영지원	국고 50%	영유아보육법	66.7	33.3
어린이집 기능보강	국고 50%	보조금법	66.7	33.3

주1. 2016년 서울 복지정책사업 중 복지본부사업과 보육정책사업 중 일부만 제시

이상의 내용을 정리하면 사회복지분권의 원칙 및 모형과 같은 기준을 마련하고, 그것에 따라 사회복지사업의 사무와 재정이 재배분되어야 하며, 국고보조사업의 경우 보조율의 조정이 동시에 이루어져야 할 것이다.

05

정부 간 역할분담 재정립을 위한 정책방향 및 과제

- 1_ 정책방향
- 2_ 정책과제
- 3_ 맺음말

05 | 정부 간 역할분담 재정립을 위한 정책방향 및 과제

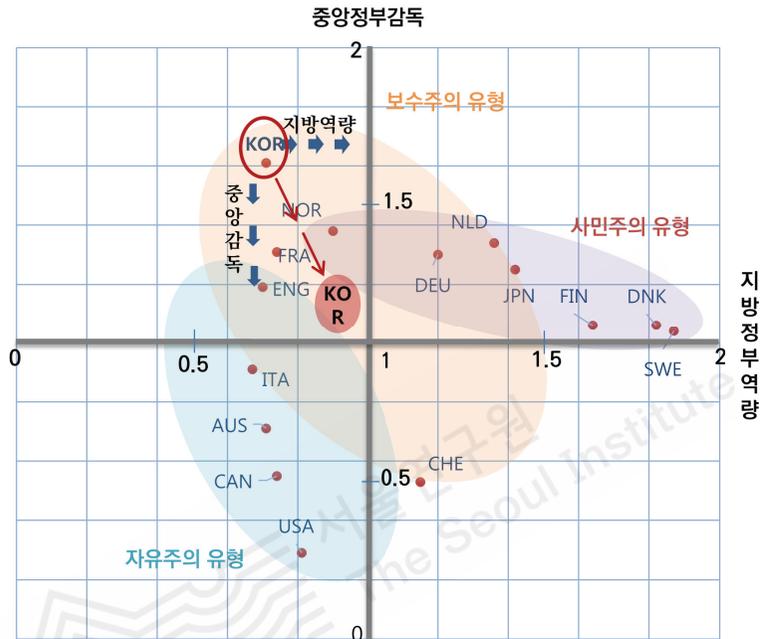
1_정책방향

1) 사회복지분권의 방향과 수준

중앙과 지방자치단체 간 역할분담을 논의하기 위해서는 사회복지분권의 방향과 수준에 관한 사회적 논의나 합의가 전제되어야 함에도 불구하고, 아직까지 우리나라는 사회복지분권에 대한 논의가 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 오히려 사회복지사업은 중앙정부가 책임져야 한다는 강한 입장도 있고, 지방자치단체로 사업을 이양하는 것에 대한 불신도 큰 편이다. 그러면서 한편으로 중앙정부의 독점적 권한에 대한 반감과 수직적 행정체계에 대한 불만이 제기되고 있다. 사실 분권화가 제대로 추진되기 위해서는 역설적으로 중앙정부의 역할이 매우 중요하다. 하지만 중앙정부는 적극적 사무이양에 상응하는 재원이양을 하지 못했고, 지방자치단체는 재정 관리에 대한 신뢰를 주지 못했기 때문에 사회복지분권에 관한 논의가 진전되지 못한 것으로 보인다. 이 연구에서는 중앙과 지방자치단체 간 역할 재배분에 대한 정책 과제를 제시하기에 앞서 사회복지분권화의 방향과 그에 따른 새로운 정부 간 관계를 제안하고자 한다.

앞서 4장에서 논의한 남찬섭(2016)의 연구결과에서 제시한 바와 같이 한국은 다른 국가들에 비해 정치행정 면에서 지방정부역량이 낮고, 중앙정부 개입이 강한 편인 데 비해, 재정 면에서 지방정부역량이 중간 정도 수준이면서 중앙정부 개입은 높은 특성이 두드러지게 나타난다. 복지선진국으로 평가되는 스웨덴과 같은 북유럽국가들은 지방정부의 역량이 매우 크면서, 중앙정부의 감독은 중간 수준에 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 한국의 사회복지분권의 정비방안이 지향해야 할 장기적인 방향은 중앙정부의 개입을 중간수준으로 감소시키면서 지방정부의 역량은 높이는 방향으로 설정하고, 지방정부의 재정역량을 강화시키기 위해 자체 재원의 비중을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 제도 개선 시 공공부문지출 중 지방정부지출이 북유럽형에 근접할 정도로 상당히 높은 데 비해, 중앙정부 보조금 비중은 매우 높고 지방세입 비중은 낮은 한국의 독특한 특성을

고려해야 한다. 또한 사회복지분권은 완전한 ‘분권 vs 집권’이라는 이분법적 접근보다는 정치행정재정적으로 지방분권 수준의 균형을 맞춰 나가는 것을 기본 전제로 하고, 중앙과 지방정부 간 관계를 변화시켜야 한다.



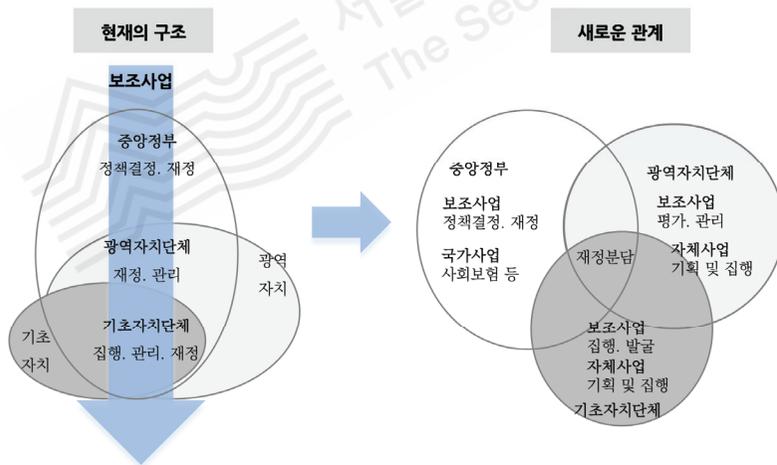
[그림 5-1] 지방자치 유형과 복지국가 유형의 관계

자료: 남찬섭, 2016, '지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권의 함의'에서 재정리.

2) 새로운 정부 간 관계

실질적인 사회복지분권화를 추진하기 위해서는 정부 간 관계 변화가 있어야 한다. 현재 우리나라의 정부 간 관계는 Wright(1988)가 제시한 모델 중 내포적 권위 모델(Inclusive-Authority)에 근접해 있다고 볼 수 있다. 이러한 정부 간 관계는 중앙정부의 권한이 가장 크고 하위 정부로 갈수록 종속적 관계를 보이며, 하위 정부가 상급 정부에 의존하는 자율성이 없는 계층적 구조이다. 사회복지분권화를 위한 정부 간 관계의 이론적 모형은 Wright의 중첩형 권위 모델(Overlapping-Authority)에서 찾아볼 수 있다.³¹⁾ 이 모형의 특징은 정부 운영의 실질범위가 모든 정부 단위에서 동시에 이루어진다. 모든 정부

가 서로 동일한 기능으로 연계되어 있기 때문에 자치권·재량권·독립성 등이 상대적으로 적지만, 다른 관할권에 권력이나 영향력을 행사할 수 있는 부분도 상대적으로 제한되어 있다. 즉 모든 정부의 권한은 제한되어 있지만, 이 제한은 협상(bargaining)의 형태로 권한이 이루어지게 된다(Wright, 1988: 49). 현재 우리나라는 중앙정부가 사회복지사업 도입 또는 확대를 결정하고, 사업운영방식과 재정분담 수준까지 결정하여 지방자치단체에 위임하는 중앙집권적·통제적 성격을 가지면서 사무 및 재정의 공동책임을 강조하고 있다. 사회복지분권화는 ‘관리된 지방분권(Managed Decentralization)’으로 나아가야 할 것이다. 중앙정부의 행정적 권한을 지방정부로 분산시키고, 중앙은 지방정부와 협상의 형태로 권한을 행사하는 것이다. 또한 국고보조사업이 집중되어 있는 사회복지사업을 재배분하는 것이다. 전 국민 기준이나 수요가 많은 중요한 사업은 국가의 책임을 더욱 강화하고, 지역별 특성이나 다양성이 중요한 사업은 지방자치단체의 책임을 강화하는 것이다(고제이 외, 2013). 이렇게 사회복지사업에 대한 권한과 역할이 배분되면 그것에 맞게 재정과 사업의 결과에 대한 책임도 갖게 된다.



[그림 5-2] 우리나라 정부 간 관계의 현재 구조와 새로운 관계

31) Wright(1978, 1988)는 미국의 연방정부와 주정부 그리고 지방정부 간의 상호 관계(relationships) 및 권한 유형(Authority Pattern)을 파악하기 위해 대응적 권위 모델(Coordinate-Authority Model), 내포적 권위 모델(Inclusive-Authority), 중첩형 권위 모델(Overlapping-Authority)이라는 세 가지 모델로 정부 간 관계를 설명하였다. 대응적 권위모델이 정부 간 관계 중 가장 동등한 구조이지만 우리나라 제도적 특성상 정부 간 완전하게 동등한 구조를 지향하기는 현실적으로 어렵다고 판단하여 중첩적 권위모델에서 방향을 제시하였다.

2_정책과제

1) 사회복지 사무 및 재정 배분체계 개선

(1) 사무배분의 원칙과 기준 마련

기존 연구들에서 국가와 지방자치단체 간의 사회보장 책임배분에 대해 기본 방향과 기준을 제시하고 있을 뿐 구체적인 실행원칙이나 사무의 책임배분에 대한 명확한 기준이 제시되지 못해 구체적인 실천력이 다소 결여되었다. 또한 이론적으로 합리적이고 타당한 원칙과 기준이 제시되었다 하더라도 실제 추진되기 위해서는 중앙과 지방정부뿐만 아니라 사회복지사업과 관련된 다양한 이해관계자들 간의 합의와 정부의 추진의지가 필요하다. 이를 위해서 사회복지분권화를 위한 중앙정부, 지방자치단체, 전문가가 참여한 ‘사회복지사업 조정위원회’를 구성하여 사업 및 재정분담의 원칙과 기준을 마련하고, 국가전담사업, 국고보조사업뿐만 아니라 지방자치단체의 자체 복지사업까지 모든 사회복지사업을 대상으로 사무배분이 검토되어야 한다. 재분류된 사무를 기준으로 지방자치단체의 재정적 여건을 고려하여 국고보조율을 통일성 있게 재조정해야 한다. 단, 사회복지사업 재배분은 기본적으로 국고보조사업을 축소하는 방향으로 전개되어야 한다. 현행 국고보조사업은 중앙-광역-기초자치단체의 중층적 사업관리체계로 사업관리·운영과 책임 면에서 비효율성을 초래하고, 지방매칭이 의무화되어 지방재정 의존도를 높이며, 지방자치단체의 권한과 자율성을 제한하는 등 중앙과 지방정부 간 갈등을 초래하는 주요 요인이라는 점에서 축소될 필요가 있다. 특히 최근 사회복지사업이 전국적으로 표준화된 현금급여 방식보다 지역적 특성이 반영된 사회서비스로 중심축이 이동되고 있다는 점에서 국고보조사업의 축소는 필연적이다.

(2) 지방복지재정 체계 개선

중앙과 지방자치단체 간 사회복지재정 체계 개선은 크게 세입측면에서 지방자치단체의 재정자율성을 높여주는 방안과 세출측면에서 사회복지지출 문제를 개선하는 방안이 동시에 검토되어야 한다. 지방자치단체의 재정자율성을 높이기 위해서는 지방재정체도가 개선되어야 한다.³²⁾ 첫째, 중요한 재정조정 수단인 지방교부세에서 정부 간 복지재정관계의 개선이 필요하다. 사회복지 국고보조사업과 같이 의무적인 지방매칭비를 수반하는 비용에 대해서

는 조정을 적용없이 기준재정수요에서 재원이 전부 교부되어야 한다. 특히, 현행 행정관리 수요 보정에서 지역 주민들의 복지지출 수요를 반영한 재정보정방식으로 전환되어야 한다. 예컨대, 지역의 사회복지지출 수요가 많거나 복지를 확대하여 지출이 늘어나면 보통교부세 산정에 반영되어 더 많은 재원을 보장받을 수 있는 복지 유인구조를 마련한다.

2) 중앙정부와 지방자치단체의 협치구조 제도화

사회복지정책 결정과정에 지방자치단체의 참여를 보장하고 정부 간에 협의하는 절차가 마련되어야 한다. 특히, 지방자치단체의 예산이 수반되는 사업에 대해서는 참여를 의무화 하는 방식이 필요하다.

(1) 지방재정부담심의회위원회의 운영을 활성화

지방재정부담심의회위원회는 지방자치단체에 부담이 되거나 지방세 수입 등에 중대한 영향을 미치는 사항 등에 대해 사전 심의를 담당하도록 하고 있다. 이는 그동안 국가와 지방 간 자원분담 수준을 결정할 때 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 공식적인 장치가 마련되어 있지 않은 미비점을 보완하기 위해 설치된 것이다. 하지만 실제 운영에 있어서 지방자치단체 의견이 반영되는 실적이 매우 저조한 편이다. 이와 관련하여 지방자치단체도 지방재정부담심의회위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 한다.

(2) 지방재정 영향평가 시 지방자치단체 의견수렴을 의무화

2014년 「지방재정법」이 개정되어 지방재정 영향평가제가 도입되었는데,³³⁾ 그 내용을 살펴보면 지방재정에 부담이 가해지는 사항은 이에 미치는 영향을 평가한 결과를 행정안전부장관에게 제출하도록 되어 있다. 하지만 이 또한 해당 중앙정부가 영향평가를 하도록

32) 세입측면에서 지방자치단체의 재정자율성을 높이는 방안으로 지방세를 조정하는 방안이 우선 검토되어야 한다. 하지만 지방세 문제는 조세체계와 관련된 사항으로 연구 범위를 넘기 때문에 본고에서는 별도로 다루지 않는다.

33) 지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가): ② 중앙관서의 장은 제25조 또는 제26조에 따라 의견을 듣거나 협의할 때에 대규모 지방재정 부담을 수반하는 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방재정에 미치는 영향을 평가한 결과(이하 제3항에서 "지방재정영향평가서"라 한다)를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 평가대상은 지방재정 부담의 소요 기간, 소요금액 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

되어 있어 한계가 있다. 따라서 지방재정 영향평가 시 지방자치단체 의견 수렴을 의무화하는 절차를 마련해야 한다.

(3) 국고보조사업 예산심의회 지방부담비를 포함

현재 지방자치단체 국고보조사업의 대응지방비 부담에 대해 정부 내에서 이를 종합적으로 관리하지 않고, 국회는 정부 예산안에 따른 대응지방비 규모를 파악할 수 없어 예산안 심의 시 함께 심사할 수 없는 상황이다. 국고보조사업에 따른 대응지방비 부담이 지방재정위기의 주요 원인으로 제기되고 있는 상황이므로 국회의 예산안 심사과정에서 대응지방비 부담의 적절성이 논의될 수 있도록 그 기초자료인 대응지방비 현황 및 세부사업별 내역을 예산안에 포함시켜 국회에 제출하도록 할 필요가 있다. 이를 통해 지방재정부담에 관해 국회가 심의하면, 중앙과 지방자치단체 간 재정 갈등을 완화시키는 계기가 마련될 수 있을 것이다.

3) 국고보조사업의 분권형 구조조정

세출측면에서 사회복지지출 문제 해결을 위해 보조금제도 개선방안이 주로 제시되었다. 이는 현행 중앙과 지방 간 사회복지사업 체계를 유지한다는 것을 전제로 할 때 핵심적인 개선과제이다. 하지만 국고보조사업들을 현행대로 둔 채 사회복지재정 문제를 해결하기에는 한계가 있다. 앞서 제시한 새로운 정부 간 관계에서 사회복지지출 문제의 해결방안을 모색하는 차원에서 사회복지사업의 역할 재배분 방안을 우선 검토하였다. 고제이(2013)는 국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임사무 재배분에 따른 정책효과를 분석한 결과, 2013년 보건복지부 국고보조사업 중 생계급여 등 23개 사업을 국가 고유사업으로 전환하고, 어린이집 지원 및 방과후 돌봄 등 18개 사업을 지방 고유사업으로 재분류한 경우 순지방재정부담이 약 1.1조 원 감소하는 것으로 나타났다. 특히 서울이나 부산 등 가장 많은 사회복지 지출수요가 있지만 상대적으로 낮은 기준보조율이 적용되는 지역의 재정부담이 상당히 감소하는 것으로 나타났다. 사회복지사업의 재배분 결과에 따라 지방비부담이 감소할 수도 있고, 증가할 수도 있다. 중요한 것은 사회복지사업 배분에 따른 경비 전액보상의 원칙이 뒷받침되어야 한다. 프랑스는 1982년 신지방자치법의 시행과 더불어 1983년 사무배분법을 도입하면서 지방자치단체의 권한과 사무 기능이 증가한 만큼

재정 지출의 부담 역시 증가하였다. 이에 지방자치단체의 증가한 재정부담을 국가가 보전해주는 내용을 1983년 사무배분법과 2003년 헌법에서 명시하였다. 재정보전 방식은 일반경상교부금(La dotation globale de fonctionnement)이며, 지방자치단체가 국가로부터 이양 받은 권한을 수행하는 데 필요한 재정에 대해서는 매년 그 규모를 새로 계산하여 배분하도록 하였다. 프랑스의 경험과 같이 사회복지사업 재배분 결과에 따라 사업을 재편하는 경우, 그에 수반되는 경비가 전액보상될 수 있도록 하고, 매년 예산 규모를 계산하여 배분할 수 있도록 함으로써 2005년 지방이양에 따른 보조금 축소·지방비 확대가 재현되지 않도록 해야 한다.

사회복지사업의 정부 간 개편이 추진되기까지 오랜 시간이 소요될 것으로 판단된다. 우선적으로 현행 기준보조율의 개편이 필요하다. 「보조금관리에 관한 법률」 시행령에 명시된 114개 사업에 대해서만 기준보조율이 정해져 있고, 다수 사업의 기준보조율은 예산안 편성 시마다 기획재정부의 재량에 의해 결정된다. 이는 법률이 시행령에 위임한 사항을 기획재정부 장관에게 포괄적으로 재위임한 것이다. 지방자치단체의 보조사업 예산편성의 예측 가능성을 높이고, 법률체계의 일관성을 갖추기 위해서 사회복지 국고보조사업에 대한 국고보조율은 개별법에 명시하도록 한다. 이 원칙은 앞으로 새로 추가되는 사업에 모두 적용한다.

4) 성과책임형 포괄보조제도 도입

사회복지교부금 또는 사회복지 포괄보조금제도 도입을 검토할 필요가 있다. 사회복지 포괄보조금제도는 현행 국고보조사업 중 지역성이 강하고, 사업대상이나 분야가 유사한 사업을 묶어 포괄보조금제도를 도입하는 방안이다. 이를 위해 지방교부세 제도 내 사회복지 수요 비중에 해당하는 재원을 통합하여 지방교부세 제도와는 별도의 사회복지분야 재정지원제도 신설도 함께 고려될 수 있다(이재원, 2015). 이 방식은 중앙정부의 보조금이 사회복지 분야에 쓰이도록 사용범위를 한정하는 효과가 있으면서 현행 사업별 보조금제도에 비해 지방자치단체의 자율성을 확대시킬 수 있는 방안이 된다. 포괄보조금제도는 선진국들의 복지재정분권화 과정에서 선택했던 방안 중의 하나로 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

포괄보조금제도는 사업의 성격을 고려하여 반영되어야 할 것이다. 지역적 범위와 공공재 혜택의 범위가 불일치하여 지방공공재가 적정수준 이하로 공급되는 것을 교정하기 위한 수단이 매칭 보조금이므로, 이러한 성격을 갖는 사업의 경우 현재와 같이 사업별 매칭보조금 형태로 유지하여야 한다(박지현, 2014). 또한 지방이양된 사업 중 노인생활시설 운영, 장애인생활시설 운영 사업은 서비스의 이용자가 특정시설이 위치한 지역의 주민으로 국한되지 않기 때문에 지방사무로 한정할 수 없다. 그러므로 타 지역에 영향을 미치는 시설운영 사업의 경우 다시 중앙과 지방이 공동으로 책임을 지는 국고보조사업으로 환원시켜야 한다(구인회, 2010). 외부효과가 상대적으로 작게 나타나고, 지방자치단체의 책임성을 요하는 시설운영과 일상생활지원 서비스 등은 포괄보조금(block grant) 형태가 바람직하다고 할 수 있다. 단기적으로 지방자치단체의 책임성을 요하는 사업에 포괄보조금을 적용하고, 제도가 정착된 후에는 지방자치단체와 중앙정부 공동으로 책임성을 요하는 사업에도 확대해 나가는 것이 바람직하다.

3_맺음말

본 연구는 우리나라 지방분권의 한계를 검토하고, 현재 사회복지분권을 저해하는 중앙과 지방정부 간 사무배분 및 재정분담 체계의 문제점을 진단하여 사회복지분권화가 나아가야 할 방향을 논의하였다. 구체적으로 보면, 먼저 우리나라의 사회복지분권은 정치적 분권만 높을 뿐, 지방자치단체의 행정 권한과 재정 이양이 뒤따르지 못해 분권의 내용이 불균형적으로 이루어지고 있는 한계가 있다. 즉 분권의 수준(완전 분권에서 완전 집권까지)과는 별개로 정치와 행정, 그리고 재정의 분권수준의 균형을 잡는 것이 일차적으로 필요하다. 만약 지방자치라는 시대적 상황에 맞게 사회복지분권화가 이루어질 필요가 있다면 지방자치단체의 정치적 책임 수준에 맞춰 행정 및 재정의 권한이 지방정부에 이양되어야 할 필요가 있다. 이는 재정의 권한이양이 사회복지분권을 이뤄가는 데 핵심 선결조건인 것을 보여준다. 둘째, 그동안 사회복지사무의 중앙과 지방 간 역할배분은 헌법이나 지방자치법상의 규범적 원리나 사회복지사업의 특성을 반영했다기보다는 국가의 일방적인 정치적·정책적 결정에 따라 이루어져 왔다는 점이다. 최소한 법에서 규정하고 있는 분권의 내용을

현실정책에 반영하기 위해서는 개별 사회복지사업의 특성을 반영한 배분 기준과 지방자치단체의 이행 가능성 등에 관해 종합적이고 구체적인 검토를 해야 할 것이다. 셋째, 사회복지사업 특성을 반영한 사무 및 재정 배분체계의 개선절차를 살펴보면 우선적으로 사무배분을 위한 기준을 마련하여 현재 국가사무와 공동사무, 자치사무들을 각 성격에 맞게 재배치하고, 이러한 사무책임에 따라 재정부담 책임을 재설정하는 것이 필요하다. 즉 국가사무는 중앙정부가 담당하고, 공동사무는 사업의 성격에 따라 부담률 조정이 이루어져야 하며, 자치사무는 지방자치단체의 자체 재원을 확대하는 방향 속에서 모색되어야 한다. 이때 대체로 사회복지사업의 갈등은 공동사무에 응축된다는 점을 고려하여, 기본적으로 국고보조사업을 축소하는 방향으로 사회복지사업의 배분이 조정될 필요가 있다. 그리고 사회복지사업 조정위원회를 토대로 지방자치단체의 재정적 여건을 고려한 국고보조율의 조정을 동시에 수반하는데, 이는 개별법에 명시하도록 개선되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정자율성을 높이기 위해서는 사회복지교부금 또는 사회복지 포괄보조금 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 포괄보조금제도는 중앙정부의 보조금이 사회복지 분야에 쓰이도록 사용범위를 한정하는 효과와 더불어 현행 국고보조금 방식에서 지방자치단체의 자율성을 확대시킬 수 있는 방안이 될 것으로 기대된다.

문재인 정부가 집권하면서, 사회복지 분야는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 대표적으로 2018년부터 0~5세 아동이 있는 가구에게 월 10만 원의 아동수당을 지급하고, 기초연금은 20만 원에서 30만 원까지 인상하며, 기초생활보장제도는 주거급여의 경우 부양의무자 기준을 폐지하고 생계·의료급여는 2019년부터 소득재산 하위 70% 중 노인·중증장애인이 포함된 가구에 대한 부양의무자 기준 적용을 제외하기로 한 것이다. 총론에서 보면 이러한 굵직한 제도의 신설 및 개선은 한국의 복지 수준을 한층 끌어올리겠지만 한편으로 막대한 예산비용을 정부가 어떻게 부담할 것인가에 대한 재정 압박 문제도 심각하게 야기한다. 이는 사회복지분야라는 각론에서 보면, 이러한 제도의 신설 및 개선이 중앙과 지방정부 간 재정책임의 갈등을 더욱 부추길 가능성으로 연결된다. 또한 민선 7기가 시작되면서 지방자치단체의 자체 복지사업 확대도 피해갈 수 없을 것이다.

결론적으로 본 연구에서 강조하고자 한 것은, 사회복지책임을 둘러싼 중앙과 지방정부의 갈등은 현실에 기반을 둔 정부 간 복지역할 및 방향에 관한 좌표가 제대로 설정되지 않아

서 발생했다는 점이다. 그동안 우리나라는 중앙정부가 지방자치단체를 통제하면서 동시에 사회복지사업 및 재정의 책임은 분산시키는 구조를 지속해왔다면, 본 연구에서는 사회복지분권화를 위한 정부 간 관계 방향이 '관리된 지방분권'으로 나아가야 함을 강조하였다. 만약 이러한 정부 간 관계의 원칙과 방향이 정립되지 않는다면 사회복지가 확대되거나 개선될 때마다 여전히 각개전투식의 공방전이 지속될 것이다. 주먹구구식의 새로운 대안을 모색하기보다 지방분권 시대에 걸맞게 중앙과 지방정부 간 역할 재정립을 토대로 각 정부 간에 걸쳐있는 복지난제들을 하나씩 풀어가는 집단 지성과 지혜의 결집이 요구되는 때이다.



참고문헌

- 강현철, 2017, 「복지사무배분 및 복지재정배분에 관한 법적 과제」, 포럼 자료(미발간 자료).
- 강혜규·최현수·엄기욱·안혜영·김보영, 2006, 「지방화시대의 중앙-지방 간 사회복지 역할분담 방안」, 한국보건사회연구원.
- 고영선, 2012, “중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향”, 「예산정책연구」, 제1권 제2호, pp.1-27.
- 고제아·김재호·이근재·이상호·조성규·최병호, 2013, 「중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로」, 한국보건사회연구원.
- 고제아, 2013, “국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향”, 「보건복지포럼」, 제205호, pp.52-68.
- 고제아·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈, 2014, 「중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 구인회·양난주·이원진, 2009, “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 「사회복지연구」, 제40권 제3호, pp.99-124.
- 구인회, 2010, “사회복지 지방분권: 원칙과 발전방안”, 「CEO REPORT」, 제25호, pp.1-23.
- 김병준, 2015, 「지방자치론 제2수정판」, 법문사.
- 김승연, 2014a, 「복지수요, 재정능력, 정치적 관계가 기초 지방자치단체의 위임복지 및 자율복지 지출에 미치는 영향」, 성균관대학교 박사학위 논문.
- _____, 2014b, 「지방복지재정 위기, 분석과 해법」, 국회토론회 자료집(2014-12-01).
- 김승연·윤홍식·이주하·남찬섭, 2017, 「사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토: 민주적 분권을 위한 복지분권의 3층 모형」, 2017년 사회정책연합학술대회 발표문(2017-10-13).
- 김영식, 2016, “프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점”, 「지방정부연구」, 제20권 제1호, pp.355-373.
- 김재일·김종호·김태일·이인원·장덕희, 2011, 「중앙-지방의 사회복지 재정 부담제도 개선방안 연구」, 보건복지부-단국대 산학협력단.
- 김현아, 2012, 「복지재정지출 증가에 따른 정부간 이전재원 개편방향」, 2012년 한국재정학회 학술대회 논문집.
- 김형용, 2016, “분권화 함정: 영국 보수당의 로컬리즘과 복지국가 재정감축의 정치”, 「한국사회복지조사연구」, 제51권, pp.133-162.
- 김홍환, 2017, 「사무구분과 재정책임」, 포럼 자료(미발간 자료).
- 남찬섭, 2016, “지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권의 함의”, 「한국사회정책」, 제23권 제4호, pp.3-33.

- 미즈시마 레오, 2013, 「일본의 중앙과 지방간 사회복지재정배분제도 연구」, 한국법제연구원.
- 박병현·박상마·최현미·고재수, 2015, “노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는가 아니면 잘못된 정책 이었는가?”, 「사회복지정책」, 제42권 제3호, pp.347-376.
- 박지현, 2014, 「중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구」, 한국지방세연구원.
- 배준규, 2004, “프랑스의 지역발전 추진기구”, 「지방정부연구」, 제7권 제4호, pp.93-114.
- 보조금 관리에 관한 법률 시행령, 별표1, 별표2. <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=185187#>.
- 서정섭, 2012, “세출분야의 개선을 통한 지방재정 위기 극복”, 「자치발전」, 제2012권 제5호, pp.28-35.
- 육동일, 2008, “중앙정부와 지방자치단체간 사무배분 개선방안”, 「국가-지방간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립」, 한국정책학회-행정안전부.
- 윤영진, 2013, “복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안”, 「지방행정연구」, 제27권 제4호, pp.31-65.
- 이유주, 2010, 「지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안」, 국회입법조사처 현안보고서.
- 이재원, 2012, “사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향”, 「지방재정」, 제2호, pp.44-66.
- _____, 2013, “사회복지 보조금의 적정보조를 설정방안”, 「지방재정」, 제4호, pp.44-62.
- _____, 2015, 「지방중심 사회문제 해결을 위한 복지보조금 제도 개편과제」, 한국지방세연구원.
- 이재정, 2011, 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」, 국회예산정책처.
- 임성일, 2007, “사회복지 수요증대에 따른 지방재정의 대응전략: 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부 간 재정관계 재정립”, 「지방재정」, 제2007권 제2호, pp.70-94.
- 임현·정다운, 2013, “지방자치단체의 복지사무 수행과 지방재정”, 「지방자치법연구」, 제13권, pp.1-38.
- 전병목·박상원, 2011, 「복지재원 조달정책에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 전주열·김지영, 2013, 「프랑스의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도 연구」, 한국법제연구원.
- 전훈, 2010, “2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권”, 「지방자치법연구」, 제10권, pp.3-30.
- 정창수, 2015, “사회복지환경 변화에 따른 중앙·지방간 재정 관계”, 「예산춘추」, 제41권, pp.31-36.
- 조성규, 2007, “지방자치단체의 책임성 제고 수단으로서 주민소송제도의 의의와 한계”, 「지방자치법연구」, 제7권, pp.1-38.
- _____, 2013, “복지사무와 지방자치단체의 역할”, 「지방자치법연구」, 제13권 제3호, pp.3-38.
- 조정찬·강현철, 2011, 「지방자치단체에 대한 복지사무배분 및 복지재정배분에 관한 법적 과제」, 한국법제연구원.
- 지방자치발전위원회, 2012, 「해외사례: 스위스, 독일, 영국」, http://clad.go.kr/section/board/bbs_view.html?PID=abroad&seq=2124. (2017-10-09).
- 지방자치법 시행령, 제8조 별표1. <http://www.law.go.kr/lsBylInfoPLinkR.do?lsiSeq=179415&lsNm=%E>

C%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%B2%95+%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9&bylNo=0001&bylBrNo=00&bylCls=BE&bylEfYd=20160112&bylEfYdYn=Y.

지방재정법. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%B2%95>.

최병호·이근재·정희완, 2012, “자치단체의 자체재원 확충 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석”, 『지방정부연구』, 제16권 제4호, pp.335-357.

최성은, 2011, 「사회보장재정과 자원조달에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.

최유, 2013, 「영국의 중앙과 지방 간 사회복지재정 배분제도 연구」, 한국법제연구원.

하능식·이상용·구찬동, 2012, 「중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안」, 한국지방행정연구원.

행정안전부, 2016, 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요」.

Boadway, R. and Shah, A., 2009, **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**, Cambridge University Press.

Dilger, R. J. and Boyd. E., 2014, **Block Grants: Perspective and Controversies**, Congressional Research Service, Library of Congress.

Fleurke, F. and Willemse, R., 2004, Approaches to decentralization and local autonomy: A critical appraisal, **Administrative Theory & Praxis**, vol.26, issue, 4, 523-544.

Greer, S., 2010, How does decentralization affect the welfare state? Territorial politics and the welfare state in the UK and USA., **Journal of Social Policy**, vol.39, no.2, 181-201.

Hickson, K., 2013, The local turn in British politics and its critics, **Policy Studies**, vol.34, no.4, 408-421.

Hill, M., 2000, **Local Authority Social Service: an introduction**, Oxford: Blackwell.

Jordan, J., 2009, Federalism and health care cost containment in comparative perspective, **Publius**, vol.39, no.1, 164-186.

Lyons, M., 2005, **Lyons Inquiry into local government: consultation paper and interim report**, London, Communities and Local Government and HM Treasury.

O'Connor, J., 1973, **The Fiscal Crisis of the State**, New York: St. Marins.

Pierson, C., 1996, **The Modern State**, Routledge.

Pierson, P., 1994, **Dismantling the Welfare State?**, Cambridge: Cambridge University Press.

Sellers, M. and Lidström, A., 2007, Decentralization, local government, and the welfare state, **Governance**,

vol.20, no.4, 609-632.

Wright, D., 1988, **Understanding Intergovernmental Relations**, Brooks/Cole Pub. Co.

<http://kosis.kr/index/index.jsp> (통계청, 국가통계포털 홈페이지)

<http://lofin.mois.go.kr/> (지방재정365 홈페이지)

<http://www.mosf.go.kr/> (기획재정부 홈페이지)



부록

[부표 1] 서울시 자체사업 중 국고보조사업으로 재분류되어야 하는 사업

No.	사업명
1	경로당 시설 개보수(주민참여)
2	기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업
3	어르신 복지시설 설치 지원
4	여성장애인 홈헬퍼지원
5	장애인전환서비스 지원사업
6	내일키움통장
7	관악구 장애인종합복지관 건립
8	도봉구 장애인종합복지관 건립(구립)
9	시립 서대문 농아인 복지관 별관 건립
10	은평장애인복지관 건립(신규)
11	종합사회복지관 기능 보강
12	내곡종합복지관 건립사업 지원
13	어울림플라자(가칭) 리모델링 사업
14	망우리 묘지공원 인문학적 길 조성
15	망우저류조 공원내 휴게시설물 정비(주민참여)
16	가양5종합사회복지관 도서관 확충(주민참여)
17	서울추모공원 내 체육시설 설치 지원
18	갈월종합사회복지관 샤워시설 개선(주민참여)
19	서울시 하조대 희망들 건립 및 운영
20	시립묘지 노후위험도로 안전정비사업
21	장애인복지관 기능보강
22	장애인체육시설 기능보강
23	시각장애인 원격생활안전서비스
24	저소득 장애인 주거편의지원(집수리) 사업
25	50+캠퍼스 확충
26	서남권 50+ 캠퍼스 건립
27	인생이모작지원센터 확충 및 운영
28	장애아동 놀이터 및 독서쉼터 만들기(주민참여)
29	노후 청구어린이집 환경 개선(주민참여)
30	누리과정 보육료
31	민간어린이집 기능보강
32	방문간호사 서비스 지원
33	서대문 종합보육시설 건립(가재울4구역)
34	인심하고 믿고 보내는 쾌적한 국공립어린이집 조성(주민참여)

주1. 2016년 서울시 복지정책사업 194개 대상 기준(복지본부 정책사업 161개와 보육정책사업 33개)

[부표 2] 서울시 보조사업 중 자체사업으로 재분류되어야 하는 사업

No.	사업명
1	노인보호전문기관 운영
2	대한노인회 서울시연합회 운영지원
3	어르신생활시설 운영
4	재가노인복지시설 운영
5	거리노숙인 보호
6	광역자활센터 운영지원
7	노숙인 요양시설 운영
8	노숙인 재활시설 운영
9	장애인거주시설 운영
10	발달장애인부모 심리상담 지원 사업
11	쪽방거주자 생활안정지원(쪽방상담소 운영지원)
12	장애인단기거주시설 운영
13	지역자활센터 운영 지원
14	장애부모 아동의 언어발달지원 바우처 사업
15	장애아동 재활치료 바우처 사업
16	시·청각장애인 학습지원센터 운영
17	장애인생산물 판매시설 운영
18	중증장애인자립생활지원센터 운영
19	지역사회서비스 투자사업
20	육아종합지원센터 운영
21	자치구육아종합지원센터 운영지원

주1. 2016년 서울시 복지정책사업 194개 대상 기준(복지본부 정책사업 161개와 보육정책사업 33개)

[부표 3] 전국적·선별적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년

(단위: %)

전국적·선별적	기준보조율	보조율 근거	실 재정부담률	
			국비	시비
정부양곡할인지원	수급자 100%, 차상위: 서울(50%), 지방 (80%)	양곡관리법	93.9	6.1
기초연금지급	국고 40~90%	기초연금법	82.9	17.1
자활근로사업지원	서울 40~60% 지방 70~90%	보조금법	68.2	31.8
긴급복지지원사업	서울 50%, 지방 80%	긴급복지지원법, 보조금법	66.7	33.3
기초생활수급자급여	서울 50%, 지방 80%	국민기초생활보장법, 보조금법	66.3	33.7
통합사례관리 지원	국고 50%	사회복지사업법	64.2	35.8
중증장애인연금	서울 50%, 지방 70%	장애인연금법시행령	58.7	41.3
희망키움통장 I·II	희망키움통장 I (국고 60%) 희망키움통장 II (국고 50%)	국민기초생활보장법	54.8	45.2
장애인자녀학비지원	서울 50%, 지방 80%	보조금법	50.0	50.0
장애인보조기구지원	서울 50%, 지방 50~80%	보조금법	50.0	50.0
장애인의료비지원	서울 50%, 지방 80%	보조금법	50.0	50.0
의료급여사업	서울 50%, 지방 80%	보조금법	49.9	50.1
장애인출산비용 지원	서울 50%, 지방 70%	장애인복지법	39.0	61.0
장애수당	서울 50%, 지방 70%	보조금법	35.7	64.3
장애인등록진단비 지원	서울 30%, 지방 50%	장애인복지법	30.0	70.0
기초생활보장 사각지대 어르신 지원사업	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
내일키움통장	(서울시 자체사업)		0.0	100.0

주1. 2016년 서울시 복지정책사업 194개 대상 기준(복지본부 정책사업 161개와 보육정책사업 33개)

[부표 4] 지역적·보편적 유형 사업들의 재정분담 수준-서울시 2016년

(단위: %)

지역적·보편적	기준보조율	보조율 근거	실 재정부담률	
			국비	시비
여성장애인 교육	국고 80% → 서울 50%, 지방 70%	장애인복지법	80.0	20.0
시간제보육 운영지원	국고 50%	영유아보육법	66.7	33.3
어린이집 기능보강	국고 50%	보조금법	66.7	33.3
가사·간병 방문관리사 지원	서울 50%, 지방 70%	사회복지사업법	66.7	33.3
어르신 돌봄서비스 지원 강화	서울 50%, 지방 70%	노인복지법	55.5	44.5
가정양육수당 지원	서울 25~45%, 지방 55~75%	보조금법	53.9	46.1
영유아보육료 지원	서울 25~45%, 지방 55~75%	보조금법	53.7	46.3
장애인일자리 지원	서울 30~80%, 지방 50~80%	보조금법	51.7	48.3
발달장애인 가족 휴식 지원	서울 50%, 지방 70%	장애아동복지지원법	50.0	50.0
시립장사시설 화장로 유지보수	국고 50%	보조금법, 장사 등에 관한 법률	50.0	50.0
서울시 발달장애인지원센터 설치·운영	국고 50%	발달장애인의 권리보장 및 지원에 관한 법	50.0	50.0
장애인거주시설 기능보강	국고 50%	장애인복지법	49.8	50.2
장애인직업재활시설 기능보강	국고 50%	장애인복지법	49.6	50.4
장애인활동지원 사업	서울 50%, 지방 70%	보조금법	49.2	50.8
어르신사회활동지원 사업	서울 30%, 지방 50%	노인복지법	45.5	54.5
중증장애인 응급안전서비스	국고 50%	장애인복지법	40.2	59.8
보육돌봄서비스	서울 10~30%, 지방 40~60%	보조금법	33.5	66.5
발달장애인 성년후견 지원사업	서울 50%, 지방 80%	장애아동복지지원법	30.3	69.7
장애인가족 아동양육지원	서울 30%, 지방 70%	장애아동복지지원법	30.0	70.0
어르신 복지시설 기능보강	-	보조금법	22.9	77.1
어린이집 상시평가체제 운영	서울 20%, 지방 50%	영유아보육법	21.8	78.2
어린이집 종사자 보수교육	서울 10~30%, 지방 40~60%	영유아보육법	20.5	79.5
장애인 소규모시설 기능보강	국고 50%	장애인복지법	18.1	81.9
어린이집 지원(보조)	서울 10~30%, 지방 40~60%	영유아보육법	11.4	88.6
국공립어린이집 확충	서울 20%, 지방 50%	영유아보육법	8.4	91.6
장애인의료재활시설 기능보강(보조)	국고 30%	장애인복지법	5.2	94.8

지역적·보편적	기준보조율	보조율 근거	실 재정부담률	
			국비	시비
경로당 시설 개보수(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
어르신 복지시설 설치 지원	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
여성장애인 홈헬퍼지원	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
장애인전화서비스 지원사업	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
관악구 장애인종합복지관 건립	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
도봉구 장애인종합복지관 건립(구립)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
시립 서대문 농아인 복지관 별관 건립	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
은평장애인복지관 건립(신규)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
종합사회복지관 기능 보강	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
내곡종합복지관 건립사업 지원	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
어울림플라자(가칭) 리모델링 사업	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
망우리 묘지공원 인문학적 길 조성	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
망우저류조 공원내 휴게시설물 정비(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
가양5종합사회복지관 도서관 확충(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
서울추모공원 내 체육시설 설치 지원	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
갈월종합사회복지관 사무시설 개선(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
서울시 하조대 희망달 건립 및 운영	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
시립묘지 노후위험도로 안전정비사업	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
장애인복지관 기능보강	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
장애인체육시설 기능보강	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
시각장애인 원격생활안전서비스	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
저소득 장애인 주거편의지원(집수리) 사업	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
50+캠퍼스 확충	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
서남권 50+ 캠퍼스 건립	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
인생시모작지원센터 확충 및 운영	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
장애아동 놀이터 및 독서쉼터 만들기(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
노후 청구어린이집 환경 개선(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
누리과정 보육료	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
민간어린이집 기능보강	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
방문간호사 서비스 지원	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
서대문 종합보육시설 건립(가재울4구역)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0
안심하고 믿고 보내는 쾌적한 국공립 어린이집 조성(주민참여)	(서울시 자체사업)		0.0	100.0

주1. 2016년 서울시 복지정책사업 194개 대상 기준(복지본부 정책사업 161개와 보육정책사업 33개)

Abstract

A Study on the Redefinition of Central-Local Welfare Relationship in the Decentralization Era

Seung-yun Kim · Dong-yeol Jang

South Korea has continuing conflicts between central and local government social welfare roles. The reason for this conflict is as follows: First, social welfare expenditures of the central and local governments have increased to such an extent that it is difficult to cope with current financial situation due to the rapid expansion of social welfare policies. Second, the roles and responsibilities between the central government and local governments for social welfare affairs and finance have not been clearly established. Third, the central government unilaterally decides major items such as the contents of the subsidy project and financial allocation, and there is no procedure for local governments to participate in the decision process. As a result, local autonomous entities that have taken over the financial burdens for the programs determined by the central government continue to express their grievances.

The aim of this study is to point out the limit of local decentralization in Korea and to suggest a new intergovernmental relationship through discussions on the direction of decentralization of social welfare. To this end, we diagnose the problems of the distribution of social welfare affairs and finance between the central government and the municipalities, which hinders the decentralization of social welfare. And to suggest the policy tasks that should be improved for the role allocation between the desirable central government and the local

autonomous entities.

In this study, we proposed a way to distribute the administrative authority of the central government to the local government and to exercise the power in the form of negotiation with the local government. In addition, we argued that it is necessary to redistribute social welfare programs in which national subsidies are concentrated. It is to strengthen the responsibilities of the state for projects where national standards and demand are important, and to strengthen the responsibilities of local governments for projects where regional characteristics and diversity are important. If the authority and role of social welfare projects are allocated, it can be responsible for result of financial and projects. In conclusion, the new intergovernmental relationship should move towards 'Managed decentralization'.



Contents

01 Introduction

- 1_The Background and Necessity of Study
- 2_The Purpose and Composition of Study

02 Actual State of Allocation of Social Welfare Affairs and Finance

- 1_The Structure and Problems of the Affairs Allocation of Welfare Projects
- 2_The Structure and Problems of the Financial Allocation of Welfare Projects

03 Distribution of Social Welfare Roles between Central and Local Governments in Foreign Countries

- 1_England
- 2_Japan
- 3_France

04 Review Issues for Central-Regional Role Allocation

- 1_Decentralization and Welfare State
- 2_Legislative Challenges on Office and Financial Allocation
- 3_Central-Local Social Welfare Financial Relationship
- 4_Access to Role Allocation of Intergovernmental Welfare Projects
- 5_Review for Reallocation of Intergovernmental Welfare Projects

05 Policy Directions and Challenges for Reestablish the Role Sharing of
Social Welfare Projects

1_Policy Directions

2_Policy Challenges

3_Concluding Remarks



서울연 2017-BR-13

지방분권시대
중앙·지방 간 복지사업
역할분담 재정립 방안

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 11월 15일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-322-8 93330 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.