

사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제

2011. 9

이채정



사업평가현안분석 제32호

사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제

총괄 | 박용주 (사업평가국장)

기획·조정 | 이상헌 (사회사업평가팀장)

집필 | 이채정 (사회사업평가팀 사업평가관)

지원 | 이연지 (사회사업평가팀)

문의 : 사업평가국 사회사업평가팀 02-788-3782

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서도 보실 수 있습니다.

사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제

이채정

2011. 9

발 간 사

최근의 사회복지분야 국고보조사업의 지속적인 확대(2002년 4조 5,277억원 → 2011년 14조 8,621억원)로 인하여 지방자치단체의 대응 지방비 부담분(2002년 1조 9,122억원 → 2011년 7조 1,062억원)이 증가하게 되고, 이는 지방재정건전성 악화로 이어질 수 있다는 우려의 목소리가 높습니다.

우리 정부는 지방자치단체별 재정여건과 사회복지지출 등을 감안하여 국고보조사업의 보조율을 결정하는 제도를 운영하고 있습니다. 즉, 서울과 지방에 상이한 기준보조율을 적용하고, 2008년부터는 재정자주도와 사회복지비 비율을 고려하여 기초지방자치단체별로 기준보조율 대비 10%p씩의 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있습니다. 그러나 현행 국고보조사업 운영방식이 당초 의도대로 지방자치단체별 대응 지방비 부담 격차를 해소하는 데 기여하고 있는지를 확인하는 실증적인 분석은 시도되지 않고 있습니다.

이에 본 보고서는 전국 229개 기초지방자치단체의 재정여건 및 사회복지사업별 수급자 비율 자료에 대한 통계분석과 외국의 국고보조사업 운영 사례에 대한 문헌조사를 통하여 국고보조사업 운영방식의 개선을 위한 다음과 같은 시사점을 도출하였습니다. 첫째, 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영한 보조율 적용 기준을 마련할 필요가 있습니다. 둘째, 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 지방재정건전성 악화를 예방하기 위해 중앙정부 차원의 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요점검 실시가 요청됩니다. 셋째, 중앙-지방정부 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주를 명확히 함으로써, 우리나라의 실정에 적합한 중앙-지방정부 간 역할분담 방안을 강구해야 할 필요가 있습니다.

아무쪼록 본 보고서가 사회복지분야 국고보조사업의 효율적 추진 및 우리나라의 지방 재정건전성 강화 방안에 관심을 갖고 계시는 국회의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2011년 9월

국회예산정책처장 주 영 진

요 약

I. 서 론

- 중앙정부의 사회복지분야 국고보조사업 확대의 영향으로 지방자치단체의 대응 지방비 부담분이 지속적으로 증가하자, 정부는 서울·지방의 기준보조율 조정 및 차등보조율제도 도입 등 지방자치단체의 재정여건 및 사회복지지출 등을 고려하여 국고보조사업을 수행하도록 하는 제도적 기반을 마련함
- 그러나 현행 제도가 사회복지분야 국고보조금을 배분함에 있어 지방자치단체의 국고보조사업 대응 지방비 부담에 의한 지방자치단체 간 재정수준 격차 가중 문제를 완화하는 데 기여하고 있는가에 대해서는 실증적인 검토가 실시되지 않음
- 본 보고서에서는 우리나라 사회복지분야 국고보조사업의 현황 및 문제점을 살펴보고, 지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향 요인 분석 및 외국의 국고보조사업 운영방식 검토를 통하여 현행 사회복지분야 국고보조사업 운영방식의 개선 방안을 모색하고자함

II. 사회복지분야 국고보조사업의 현황 및 문제점

1. 사회복지분야 국고보조사업의 현황

- 중앙정부가 사회복지분야 국고보조사업에 투입한 예산은 2002년 4조 5,277억원에서 2011년 14조 8,621억원으로 약 3.3배가 증가하였고, 이에 따른 지방자치단체의 대응 지방비도 2002년 1조 9,122억원에서 2011년 7조 1,062억원으로 약 3.7배가 증가하였음
 - 이와 같은 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 부담분의 지속적인 증

가는 지방자치단체의 재정건전성을 악화시키고, 지방자치단체별 재정격차를 확대시킬 우려가 있음

- 이에 정부는 지방자치단체의 재정 여건과 사회복지비 지출 비중 등을 고려하여 사회복지분야 국고보조사업을 수행하고자, 서울·지방 간 기준보조율 조정과 차등보조율 적용 등의 제도를 운영하고 있음
 - 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 및 제10조에 의거하여 서울·지방 간 상이한 기준보조율을 적용하고, 2008년부터는 일부 사업에 재정자주도와 사회복지비 지수를 기준으로 하는 차등보조율제도를 도입함

2. 사회복지분야 국고보조사업 운영방식의 문제점

- 현행 국고보조사업의 기준보조율은 기존의 서울 20% 및 50%, 지방 50%, 70%, 80%의 보조율을 조합하는 방식으로 사업이 추진되고 있음
 - 지방자치단체를 서울과 지방의 포괄적 범주로 구분하여 상이한 보조율을 적용하고 있기 때문에, 특별시 및 광역시의 자치구, 시, 군 지역의 재정 여건 차이를 고려하여 기준보조율이 결정되지 못함
- 차등보조율의 적용 기준 및 증감폭을 결정함에 있어, 현행 제도가 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 지방자치단체별 지방비 부담 격차를 완화하는 데 영향을 미치고 있는지 여부가 실증적으로 분석되지 않음
 - 차등보조율의 적용 기준인 사회복지비 지수와 재정자주도는 사회복지분야 국고보조사업에 의한 지방자치단체의 재정부담 수준을 반영할 수 있는 지표일 것이라는 정부의 추정에 근거하고 있으며, 차등보조율 증감 폭인 10%p도 개별 국고보조사업의 특성과 관계없이 일률적으로 적용하도록 설계됨
 - 일부 지방자치단체의 경우에는 자체적으로 운용할 수 있는 재원의 규모와 관계없이 상대적으로 높은 재정자주도만을 기준으로 국고보조율이 하향 조정되어 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 증가로

인한 재정부담이 발생할 수 있는 바, 지방자치단체별 예산규모 대비 자체수입과 지방교부세 비율 등을 고려해야 할 필요가 있음

※ 재정자주도 : 지방자치단체의 예산규모 대비 자체수입과 지방교부세, 재정보전금 등 국고보조금의 합계 비율을 의미하며, 지방교부세의 하나인 보통교부세는 중앙정부에 의해 용도의 제한을 받지 않음

재정자립도 : 지방자치단체의 예산규모 대비 자체수입의 총당 비율

III. 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 영향요인 분석

□ 사회복지분야 국고보조사업 운영방식이 지방자치단체별 국고보조금 대응 지방비 부담에 의해 발생할 수 있는 지방자치단체 간 재정수준 격차 가중 문제를 완화시키고 있는지를 확인하기 위하여, 2010회계연도 결산액을 기준으로 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비에 영향을 미치는 요인에 대한 통계분석 실시

- 현행 기준보조율은 지방자치단체를 서울·지방으로 나누어 보조율을 조정하는 방식으로 운영되고 있으나, 각급 지방자치단체의 재정수준 및 사회복지사업별 수급자 분포 등을 반영·비교하기 위하여, 229개 기초지방자치단체를 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군으로 범주화함
- 현행 차등보조율 적용기준인 재정자주도 및 사회복지비 지수와 더불어, 지방자치단체의 재정자립도, 수급자 분포 등이 각급 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비에 미치는 영향력을 분석함

- 수급자 분포의 영향은 서울·지방 간 상이한 기준보조율과 차등보조율이 적용되는 사회복지분야 국고보조사업 중에서 예산의 규모가 가장 큰 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료 지급사업의 수급자 비율을 통하여 살펴봄

□ 통계분석 결과, 현행 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조율 적용 기준인 재정자주도와 사회복지비 지수가 실제 지방자치단체의 대응 지방비의 지출과는 관계가 없거나, 다른 요인이 대응 지방비의 지출에 보다 큰 영향을 미

침으로써, 대응 지방비 부담에 따른 재정수준 격차를 완화하는 효과를 기대하기 어려운 지방자치단체가 발견됨

- 특별시 자치구는 재정자주도와 사회복지비 비율 이외에도 영유아보육료 수급자 비율을 기준으로 국고보조금을 배분할 경우 대응 지방비 부담에 따른 지방자치단체별 재정격차를 완화할 수 있을 것으로 보임
 - 광역시 자치구는 재정자주도, 사회복지비 비율, 재정자립도가 대응 지방비 결정요인인 것으로 나타남
 - 시 지역은 재정자주도가 대응 지방비에 영향을 미치지 못하는 반면, 재정자립도, 사회복지비 비율, 생계급여 및 기초노령연금 수급자 비율을 고려하여 사회복지분야 국고보조사업을 수행할 필요가 있는 것으로 확인됨
 - 군 지역의 경우에는 현행 차등보조를 적용 기준인 재정자주도와 사회복지비 지수는 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비에 영향을 미치지 못하는 것으로 확인됨
 - 이는 군 지역에서는 재정자주도와 사회복지비 지수를 고려하는 방식으로는 대응 지방비 부담에 따른 지방자치단체별 재정격차를 해소하고자 하는 국고보조율제도의 목표를 달성하기 어려우며, 생계급여, 기초노령연금, 영유아보육료의 수급자 비율이 대응 지방비를 결정하는 요인임을 의미함
- 따라서, 재정자주도와 사회복지비 지수 이외에도 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 결정에 영향을 미치는 요인들을 국고보조금 배분 기준에 반영할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음

IV. 외국의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례

- 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인 분석결과와 함께, 외국의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례를 검토함으로써 국고보조사업 운영방식의 개선을 위한 정책적 시사점을 모색하고자 함

- 영국은 개별 지방정부의 사회복지 수요 변화를 기반으로 국고보조금을 배분하고 있음
 - 영국의 행정자치부는 매년 ‘지방정부 국고보조금 분배 관련 검토 보고서 (Local Government Finance Formular Grant Distribution Consultation Paper)’를 발간하여 지방정부별로 각종 국고보조사업에 대한 수요가 어떻게 변화하였는가를 확인하고, 이를 지출배분공식(Formular Spending Share, FSS)에 반영할 수 있는 방안을 제시함
 - － 지출배분공식은 지방정부의 인구, 여성고용비, 보호대상자 수 등 각종 사회·경제적 지표를 반영하여 교육, 사회복지서비스 등 7개 영역에 대해 산출되며, 영역별로 산출된 필요 예산액과 지방정부별 가용 예산의 차액을 중앙정부가 국고로 보조하고 있음
- 미국 국고보조사업 운영방식의 특징은 대응교부금(Matching Grant) 방식에서 포괄보조금제도(Block Grant)로의 전환임
 - 기존의 수급자 규모를 기준으로 지원했던 방식에서 주정부별로 일정 수준의 예산을 총괄적으로 지원하고, 예산의 운영을 전적으로 주정부에 맡기는 방식으로 전환함
 - 주정부의 자율성을 확대하여 분권화를 강조하는 동시에 성과관리를 통하여 주정부의 책임성을 강화하고 있음
- 일본의 경우에는 각종 사회복지분야 국고보조사업의 특성에 따라 중앙정부의 보조율을 조정함
 - 모든 국민에게 일정한 수준의 급여가 제공되어야 할 필요성이 있는 사업은 중앙정부가 높은 수준의 국고보조금을 지원하고, 사회복지시설 관리 등과 같은 사회복지 행정사무는 지방자치단체 위임사무로 변경함과 동시에 보조율을 낮추었음

V. 정책제언

□ 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영한 국고보조사업 보조율 적용 기준 마련

- 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방비 결정 요인에 대한 통계분석 결과, 현행 사회복지분야 국고보조사업의 보조율제도로는 국고보조금 대응 지방비 부담에 의한 지방자치단체 간 재정수준 격차를 완화하기는 어려운 것으로 나타남
- 따라서, 지방자치단체별 저소득층, 노인, 장애인, 아동 등의 사회복지 수급자 비율의 분포를 사회복지분야 국고보조사업의 보조율 결정 기준으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 우리 정부도 영국의 지출배분공식을 참고함으로써, 지방자치단체별 재정여건과 사회복지 수요를 반영하여 사회복지재원을 배분하는 방안을 강구할 수 있을 것임
 - 예를 들어, 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군 지역을 구분한 뒤, 4개의 행정구역별로 중앙정부의 지원율을 결정하고, 행정구역 내에서는 기초지방자치단체별 개별 사업의 수급자 비율에 근거하여, 해당 행정구역에 배분된 중앙정부의 재원을 재분배하는 방식으로 국고보조금 지원제도를 변경하는 방안을 검토할 수 있을 것임

□ 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요점검

- 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 예산을 고려함에 있어서, 중앙정부 차원에서 매년 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조사업 부담분이 지방자치단체별 전체 예산에서 차지하는 비중 및 재정건전성에 미치는 영향에 대한 분석을 실시함으로써, 국고보조사업의 확대가 지방정부의 재정에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 노력할 필요가 있음

□ 중앙·지방 정부 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주 명확화

- 사회복지분야 국고보조사업 시행에 있어, 중앙정부와 지방정부가 새로운 예산 부담 방식에 맞춰 사업운영책임을 어떻게 분담할 것인지를 검토함으로써, 사업시행 과정 및 결과에 대한 환류를 통하여 개별 사회복지분야 국고보조사업의 문제점을 신속하게 해결할 수 있도록 해야 할 필요가 있음

- 일본식의 국민최저선 보장이 필요하다고 판단되는 사회복지사업에 대한 중앙정부의 국고보조를 상향조정 및 사회복지시설 관리 등 사회복지서비스 관련 업무에 대한 지방정부 전담, 혹은 미국식의 지방정부에 대한 권한 위임 및 성과관리 강화 등을 참고하여 우리나라의 실정에 적합한 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 체계를 구축해야 할 필요가 있다고 판단됨

※ 국민최저선(National Minimum) 보장 : 국가가 사회적으로 인정되는 최저한도의 생활수준을 모든 국민에게 보장해주어야 함을 의미하며, 우리나라의 생계급여, 의료급여 등이 이에 해당됨

차 례

요 약 / v

I. 서 론 / 1

1. 분석의 배경	1
2. 분석의 범위 및 방법	3

II. 사회복지분야 국고보조사업의 현황 및 문제점 / 7

1. 사회복지분야 국고보조사업의 추진 체계	7
가. 사회복지분야 국고보조사업의 운영 방식	7
나. 사회복지분야 국고보조사업의 추진 현황	11
2. 사회복지분야 국고보조사업의 현황	12
가. 지방자치단체의 사회복지 재정지출 추이	12
나. 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 지출 추이	14
다. 지방자치단체의 재정자주도 및 재정자립도 추이	16
3. 사회복지분야 국고보조사업 운영방식의 문제점	18

III. 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인 분석 / 19

1. 분석의 개요	19
가. 분석대상 및 영향요인	19
나. 분석방법	22
2. 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인의 현황	23
가. 재정자주도 및 재정자립도	23
나. 사회복지비 비율 및 국고보조금 비율	25

다. 사회복지대상자 비율	26
라. 영향요인 간 상관관계	28
3. 분석결과	28
IV. 외국의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례 / 31	
1. 영국	31
2. 미국	33
3. 일본	34
4. 영국, 미국, 일본 사례의 비교	35
V. 결론 및 정책제언 / 37	
1. 결론	37
2. 정책제언	39
가. 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영한 보조율 적용 기준 마련	39
나. 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요점검	40
다. 중앙·지방 정부 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주 명확화	41
참고문헌 / 45	

표 차례

[표 1] 보건·복지분야 지출 연도별 현황	1
[표 2] 사회복지분야 지출 연도별 현황	2
[표 3] 보건복지부 국고보조예산 현황	4
[표 4] 세부사업별 사회복지분야 국고보조사업 현황	4
[표 5] 분석대상 사회복지분야 국고보조사업의 현황	5
[표 6] 보건복지부 소관 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율	8
[표 7] 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업	12
[표 8] 지방복지재정의 지출 추이	13
[표 9] 기초지방자치단체별 총예산 대비 사회복지예산 비율 추이	13
[표 10] 사회복지분야 국고보조사업 지출 추이	15
[표 11] 재정자주도 변동 추이	16
[표 12] 재정자립도 변동 추이	17
[표 13] 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향요인	21
[표 14] 기초지방자치단체별 재정자주도와 재정자립도의 평균	24
[표 15] 기초지방자치단체별 사회복지비 및 사회복지분야 국고보조금 비율의 평균	25
[표 16] 기초지방자치단체별 사회복지대상자 비율의 평균	27
[표 17] 지방자치단체별 통계분석 결과	29

I. 서 론

1. 분석의 배경

정부의 사회복지 재정지출 규모가 지속적으로 증가함에 따라 지방자치단체의 사회복지지출도 증가하고 있다. 특히, 정부가 시행하는 다수의 사회복지 관련 사업이 국고보조사업의 형태로 운영되고 있기 때문에 중앙정부의 사회복지 재정지출 증가는 지방자치단체가 국고보조사업의 시행을 위해 의무적으로 지출하게 되는 대응 지방비 부담을 야기하게 된다. 이러한 지방자치단체의 재정부담 증가는 재정건전성을 악화시키는 원인 중 하나로 지적되고 있다.

아래의 [표 1]에 따르면, 2011년도 보건·복지 지출은 86조 4,000억원으로 전년대비 약 6.4%p 증가하였고 2011년도 전체 예산인 309조 6,000억원의 27.9%에 해당하는 규모인 것으로 나타났다. 이는 5년 전인 2007년의 보건·복지 지출 61조 4,000억원에 비하여 약 40.7%p가 증가한 규모이다.

[표 1] 보건·복지분야 지출 연도별 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
보건·복지 지출	61.4	68.8	80.5	81.2	86.4	12.1
총지출	237.1	262.8	301.8	292.8	309.6	9.3
비중	25.9	26.2	26.7	27.7	27.9	2.5

자료: 국회예산정책처, 2011.

[표 2] 사회복지분야 지출 연도별 현황

(단위: 억원, 기준: 본예산)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
소 계 (A)	236,997	266,962	287,889	320,277	342,176
-기초생활보장	65,831	68,577	71,427	72,937	75,240
-취약계층지원	9,108	9,195	10,536	15,212	13,427
-보육가족여성	12,173	16,190	19,297	23,694	28,759
-노인청소년	7,495	22,058	32,534	36,630	38,759
-주택	139,664	147,145	150,171	167,162	180,536
-사회복지일반	2,726	3,797	3,924	4,642	5,455
소 계 (B)	324,001	350,510	389,341	418,884	446,750
-공적연금	189,955	214,283	238,197	259,856	281,833
-노동	104,294	104,936	117,547	122,935	126,180
-보훈	29,752	31,291	33,597	36,093	38,737
총 계 (A+B)	560,998	617,472	677,230	739,161	788,926

자료: 기획재정부, 2011.

최근 5개년 동안의 사회복지분야 지출 현황을 정리한 자료는 위의 [표 2]와 같다. 2011년의 경우, 보건·복지 지출 86조 4,000여 억원 중 78조 8,926억원이 사회복지 분야에 투입될 예정이다. 이 중, 공적연금과 노동, 보훈 분야를 제외할 경우의 총지출은 34조 2,176억원으로 전체 보건·복지 분야 총지출의 약 39.6%에 해당되는 규모이다. 이는 2007년 23조 6,997억원과 비교했을 때, 5개년 동안 약 1.4배 가량이 증가한 수치이다.

국가 전체의 사회복지분야 지출을 파악하기 위해서는 이상에서 살펴본 중앙정부 차원에서의 지출 증가뿐만 아니라 지방자치단체의 사회복지분야 지출이 고려되어야 한다. 특히, 2010년 결산 기준 전국 229개 시군구의 사회복지분야 지출 대비 국고보조금의 평균 비율이 24.1%라는 점과 보건복지부의 2011년 예산 중 국고보조사업에 투입되는 규모가 사회복지분야 예산 34조 2,176억원의

약 43.4%에 해당하는 14조 8,621억원임을 감안하면, 사회복지분야 국고보조사업의 운영방식과 이로 인하여 발생하는 지방자치단체 사회복지재정의 문제점을 검토할 필요가 있다.

정부는 사회복지분야 국고보조사업을 수행함에 있어 서울과 지방에 기준보조율을 상이하게 적용함으로써 재원을 배분함에 있어 지방자치단체별 재정여건의 격차를 고려하기 위해 노력하고 있다. 또한, 2008년부터는 기초생활보장제도와 영유아보육료지원 등 일부 사회복지분야 국고보조사업에 대하여 지방자치단체의 전반적인 재정 현황과 사회복지비 지출 수준을 고려하여 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있다.

그러나 현행 국고보조율제도가 지방자치단체별 대응 지방비 부담 격차를 해소하는 데 기여하고 있는지에 대해서는 실증적인 점검이 실시되지 않고 있는 실정이다. 따라서, 본 보고서에서는 우리나라 개별 지방자치단체의 사회복지분야 국고보조사업에 대한 대응 지방비에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 다양한 국가의 국고보조사업 운영방식을 살펴봄으로써 사회복지분야 국고보조사업의 개선을 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

2. 분석의 범위 및 방법

보건복지부의 2011년도 국고보조사업 예산 중 국비는 14조 8,621억 8,100만원으로 전체 사회복지분야 예산 중 공적연금, 노동, 보훈을 제외한 34조 2,176억원의 약 43.4%에 해당된다. 여기에 해당 국고보조사업의 대응 지방비 7조 1,062억 2,100만원과 기타 175억 2,100만원까지 고려하면, 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 2011년도 예산액은 총 21조 9,859억 2,300만원에 달한다. 이는 2010년도 사회복지분야 국고보조사업 투입 예산인 20조 6,452억 2,700만원에 비하여 약 6.5%p가 증가한 규모이다.

[표 3] 보건복지부 국고보조예산 현황

(단위: 백만원)

구분	2010년 예산 (141개)			2011년 예산 (146개)		
	국비	지방비	기타	국비	지방비	기타
총계	13,986,406	6,646,466	12,555	14,862,181	7,106,221	17,521
경상보조	13,618,927	6,372,574	7,400	14,466,079	6,807,874	7,872
-예산	13,259,368	6,038,304	2,026	14,100,545	6,471,710	2,564
-기금	359,559	334,270	5,374	365,534	336,164	5,308
자본보조	367,464	273,857	5,155	392,352	298,347	9,649
-예산	266,334	210,610	5,155	330,980	253,274	9,649
-기금	101,130	63,247	-	61,372	45,073	-

자료: 보건복지부, 2011.

좀 더 구체적으로 2011년도 세부사업별 국고보조사업의 수 및 예산을 살펴보면, 아래의 [표 4]와 같다.

[표 4] 세부사업별 사회복지분야 국고보조사업 현황

(단위: 개, 백만원)

구분	세부사업 수	2011년 예산			
		국비	지방비	기타	계
총계	146	14,862,181	7,106,221	17,521	21,985,923
-경상보조	114	14,466,079	6,807,874	7,872	21,281,825
·일반회계	70	14,098,601	6,469,766	2,564	20,570,931
·특별회계	1	1,944	1,944	-	3,888
·건강증진기금	34	311,235	330,265	-	641,500
·응급의료기금	9	54,299	5,899	5,308	65,506
-자본보조	32	392,352	298,347	9,649	700,348
·일반회계	16	270,149	221,861	9,649	501,659
·특별회계	2	60,831	31,413	-	92,244
·건강증진기금	8	14,444	12,878	-	27,322
·응급의료기금	6	46,928	32,195	-	79,123

자료: 보건복지부 제출자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

2011년도에 국고보조의 형태로 운영되는 사회복지 관련 세부사업은 총 146개이다. 총 국고보조사업의 약 78.1%에 해당하는 114개 사업이 경상보조 형태로 운영되며, 32개 사업은 자본보조의 형태로 운영되고 있다. 예산규모의 측면에서 살펴보면, 경상보조 사업 중 일반회계에 해당하는 세부사업 예산의 합이 20조 5,709억 3,100만원으로 총계 합의 약 93.6%에 해당하는 규모이다.

[표 5] 분석대상 사회복지분야 국고보조사업의 현황

(단위: 명, 백만원)

세부사업명	보조율 (서울/지방)	수급자 수	2011년 예산			
			국비	지방비	기타	계
생계급여	40-60/70-90	1,458,308	2,445,969	645,145	-	3,091,114
장애인연금	50-70	257,968	288,229	141,964	-	430,193
기초노령연금	40-90	3,711,950	2,822,298	968,056	-	3,790,354
영유아보육료	10-30/40-60	878,880	1,934,611	1,980,544	-	3,915,155
총 계		6,307,106	7,491,107	3,735,709	-	11,226,816

주: 생계급여의 수급자 수는 시설수급자 수를 제외한 수치임.

자료: 보건복지부 제출자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

위의 [표 5]는 본 보고서가 분석대상으로 하는 세부사업에 대한 현황 자료이다. 본 보고서의 분석대상인 세부사업은 경상보조 형태로 운영되는 일반회계 사업 중 예산의 규모가 가장 큰 4개의 사업을 선정하였다. 분석대상 세부사업의 2011년 기준 예산 총계를 살펴보면, 총 11조 2,268억 1,600만원으로 국고보조의 형태로 운영되는 사회복지분야 세부사업의 2011년도 예산액인 21조 9,859억 2,300만원의 약 51.1%에 해당하는 규모이다.

본 사업평가 현안분석 보고서에서 다루어질 개략적인 내용은 다음과 같다.

먼저, 보고서의 2장에서는 사회복지분야 국고보조사업의 현황을 검토하고 문제점을 파악할 것이다. 이를 위하여, 사회복지분야 국고보조사업의 운영 방식과 추진 현황을 살펴보고, 기초지방자치단체의 사회복지재정 지출과 재정자주

도 및 재정자립도 변동 추이를 살펴봄으로써 최근 중앙정부 주도의 사회복지분야 확대가 지방자치단체의 사회복지재정에 미친 영향을 파악할 것이다.

다음으로, 본 보고서의 3장에서는 전국 229개 시군구¹⁾를 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군 지역으로 나누어 지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 부담에 영향을 미치는 요인을 분석할 것이다. 즉, 재정자립도, 재정자립도, 사회복지비 비율, 수급자 비율 등과 국고보조사업 대응 지방비 사이의 상관관계를 분석하여 현행 사회복지분야 차등보조를 적용 기준인 재정자립도와 사회복지비 지수 이외에 국고보조사업 시행에 있어 고려되어야 할 요인을 파악하고자 한다.

보고서의 4장에서는 외국의 경우 사회복지분야 정책 집행에 있어 중앙정부와 지방정부 간 비용 부담이 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 특히, 각 국가별로 중앙정부의 국고보조금과 이에 대한 지방정부의 대응비 비중을 결정하는 기준 및 원칙에 대하여 검토할 것이다.

끝으로, 본 보고서의 5장에서는 이상에서 분석한 내용을 종합하여 우리나라의 사회복지분야 국고보조사업 운영방식의 개선을 위한 정책적 대안을 도출하고자 한다.

1) 제주도는 2006년 특별자치도로 지정됨에 따라 이전의 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군의 예결산 업무를 제주특별자치도청에서 통합하여 관리하도록 규정되어 있는 바, 제주특별자치도를 하나의 시 지역으로 간주하여 통계분석을 실시함

Ⅱ. 사회복지분야 국고보조사업의 현황 및 문제점

1. 사회복지분야 국고보조사업의 추진 체계

가. 사회복지분야 국고보조사업의 운영 방식

정부는 사회복지분야 국고보조사업을 수행함에 있어 서울과 지방에 상이한 기준보조율을 적용하고 있다. 이는 서울과 지방 간의 재정 수준의 격차를 반영하여 국고보조금을 배분함으로써 국고보조사업의 지방비 부담에 있어 형평성을 담보하기 위한 방안이라고 판단된다. 또한, 2008년부터는 지방자치단체의 재정 여건 등을 감안하여 일부 사업에 차등보조율제도를 도입하고 있다. 따라서, 차등보조율을 적용하는 사업은 단순히 기준보조율만 적용되는 사업에 비하여 서울과 지방의 재정수준 격차를 보다 적극적으로 고려하도록 보조율 적용 방식이 설계된 것이라 할 수 있다.

사회복지분야 관련 사업에 대한 차등보조율제도 도입은 중앙정부의 사회복지 관련 사업 확대에 따른 지방자치단체의 재정부담을 완화할 수 있는 방안으로 사료된다. 차등보조율제도는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 및 제10조¹⁾에 근거하여 운영되고 있으며, 동법 시행령 제4조 제1항의 별표 1에 서는 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율을 제시하고 있다. 그러나 이러

1) 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 (보조금의 대상사업·기준보조율 등) 보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 대통령령으로 정한다.

제10조 (차등보조율의 적용) ① 기획재정부장은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다.

② 제1항의 차등보조율과 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 범위 및 적용기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

한 제도가 어느 정도로 지방자치단체별 대응 지방비 부담에 따른 재정격차를 완화하는 데 기여하고 있는지, 해당 제도가 순기능을 하기 위해서는 어떠한 제도적 보완책이 추진되어야 하는지에 대한 실증적인 분석은 시도되지 않고 있다.

다음의 [표 6]은 보건복지부 소관 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율을 정리한 자료이다. 표에서 알 수 있듯, 총 27개의 보건복지부 소관 사업과 관련하여 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」에 기준보조율과 차등보조율 적용 여부가 명기되어 있다. 이 중, 66.7%에 해당하는 18개 사업이 사회복지분야에 해당된다.

[표 6] 보건복지부 소관 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율

(단위: %)

연번	사업	기준보조율	비고
1	지방의료원기능강화	50	
2	선천성대사이상검사 및 환아관리	서울: 30 지방: 50	
3	한센환자보호시설 운영	서울: 30 지방: 70	
4	한센양로자지원	50	
5	국가예방접종실시	서울: 30 지방: 50	
6	지역아동센터 운영	서울: 30 지방: 50	
7	기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전 전년도의 최종예산 에서 가. 사회복지비 지수 가 25이상이면서 재 정자주도가 80 미만 인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수 가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이 상인 기초자치단체 는 10%p 인하
8	기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50 지방: 80	
9	기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50 지방: 80	
10	기초생활보장수급자 해산·장제급여	서울: 50 지방: 80	
11	기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50 지방: 80	
12	기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50 지방: 80	

(단위: %)

연번	사업	기준보조율	비고
13	부랑인시설 운영	서울: 50 지방: 70	
14	장애인 의료비, 장애인자녀학비 지원	서울: 50 지방: 80	
15	장애수당·장애아동수당	서울: 50 지방: 70	
16	영유아보육사업 지원	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전 전년도의 최종예산 에서 가. 사회복지비 지수 가 25이상이면서 재 정자주도가 80 미만 인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수 가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이 상인 기초자치단체 는 10%p 인하
17	저소득 한부모가족 지원	서울: 50 지방: 80	
18	사회복지보장시설 및 장비지원	50	재가노인복지시설 개보수 제외 용지매입비 제외
19	보육시설 기능보강	50	「국민기초생활보장 법」에 따른 보장시 설의 신축·증축·개축 에 한정(용지매입비 제외)
20	화장시설·봉안시설·자연장지 ·화장로	70	용지매입비 제외 화장로 개보수는 50%
21	긴급복지지원	서울: 50 지방: 80	
22	가사간병방문서비스 사업	서울: 50 지방: 70 성장촉진지역: 80	

(단위: %)

연번	사업	기준보조율	비고
23	아동통합서비스 지원·운영	서울: 사업비의 3분의 2 지방: 100	
24	장애인활동지원	서울: 50 지방: 70	
25	산모신생아도우미 지원	서울: 50 지방: 80	
26	지역사회서비스 투자사업	서울: 50 지방: 70 성장촉진지역: 80	
27	농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 3분의 2	

자료: 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항의 별표 1을 국회 예산정책처가 재정리, 2011.

또한, 보건복지부는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」에 명시되어 있는 사업이 아닌 경우라도, 국고보조사업을 추진함에 있어 해당 법률 시행령에 명기된 기준을 준용하여 기준보조율과 차등보조율 적용 여부를 결정하고 있다고 밝히고 있다. 즉, 대부분의 사회복지분야 국고보조사업의 경우 위의 표에 제시된 내용에 근거하여 보조율이 결정되고 있는 것이다.

「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」에 따르면, 차등보조율의 적용 기준은 사회복지비 지수와 재정자립도이다. 사회복지비 지수는 개별 지방자치단체의 전체 예산에서 사회복지분야에 투입되는 예산의 비율을 의미한다. 재정자립도는 지방자치단체의 세수입, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금의 합을 일반회계 예산규모로 나눈 값이다. 2008년 이전까지는 시·읍의 설치기준이나 보조율 적용기준 등에 있어서 지방세와 세외수입의 합에서 지방채를 제외한 값이 일반회계 예산에서 차지하는 비율을 나타내는 재정자립도가 활용되었다. 그러나 2008년 1월 1일부터는 도농복합형태의 시 설치기준 등에 있어서는 재정자립도를, 지방자치단체에 대한 보조율 적용기준에 있어서는 좀 더 포괄적인 지표인 재정자립도를 각각 지표로 사용하도록 하고 있다.

전술한 사회복지분야 국고보조사업 운영방식은 사업의 특성 및 지방자치단

체의 재정 여건, 개별 사회복지사업별 수급자의 분포 등을 고려한 것이 아니라 관행과 추정에 근거하여 정해진 원칙인 것으로 판단된다.

기획재정부는 서울은 20%와 50%, 지방은 50%, 70%, 80%의 보조율 기준을 정하여 두고, 국고보조사업의 기준보조율을 선택하는 방식으로 사업이 진행되고 있다고 밝혔다. 즉, 시행하고자 하는 국고보조사업의 특성이나 사업이 시행될 지방자치단체의 재정여건 등에 관한 구체적이고 실증적인 분석을 바탕으로 기준보조율이 정해지는 것이 아니라, 기존의 보조율을 조합하는 방식으로 국고보조사업의 기준보조율이 적용되고 있는 것이다.

차등보조율의 적용 여부를 결정하는 기준으로 활용되고 있는 사회복지비 지수와 재정자주도의 경우에도 지방자치단체의 재정 수준과 사회복지예산 투입 수준이 사회복지분야 국고보조사업에 의한 지방자치단체의 재정부담을 반영할 수 있는 지표일 것이라는 추정에 근거하고 있을 뿐, 실제로 이러한 기준을 바탕으로 국고보조금 지원을 차등적으로 시행하였을 경우에 어떠한 결과가 발생할지에 대한 체계적인 사전 조사 및 연구는 실시되지 않았다.

나. 사회복지분야 국고보조사업의 추진 현황

다음의 [표 7]은 보건복지부 소관 국고보조사업 중 서울과 지방에 대하여 상이한 기준보조율을 적용하는 사업을 취합하여, 지방자치단체의 재정상태 및 사회복지 재정부담 정도를 기준으로 차등보조율을 적용할 수 있도록 설계된 사회복지분야의 세부사업과 그렇지 않은 사업을 구분하여 정리한 자료이다²⁾.

[표 7]에 따르면, 총 44개의 사업에 대하여 서울·지방 간 상이한 기준보조율이 적용되고 있는 것으로 확인되었다. 이들 사업에 투입되는 국비, 지방비 등을 합산한 총사업비는 20조 5,663억 1,000만원으로, 2011년도 보건복지부 소관 146개 국고보조사업에 투입되는 총사업비인 21조 9,859억 2,300만원의 약 93.5%에 해당하는 규모이다.

2) 서울과 지방 간 상이한 기준보조율이 적용되고, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 의거하여 차등보조율이 적용되는 사회복지분야 국고보조사업의 목록은 [부록 1]에 정리하였음.

[표 7] 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업

(단위: 개)

차등보조율 적용 여부	사업 수	비 고
적 용	13	생계급여, 자활소득공제, 영유아보육료지원 등
미적용	31	긴급복지, 장애인연금, 기초노령연금지급 등
계	44	

자료: 보건복지부 제출자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

또한, 서울·지방 간 상이한 기준보조율이 적용되고 있는 44개의 사업 중 13개 사업이 차등보조율 적용대상인 것으로 나타났다. 이는 2010년과 2011년의 전체 국고보조사업의 수가 각각 141개와 146개였던 것을 감안하면, 복지분야 국고보조사업 중 약 30.1~31.2% 정도만이 서울과 지방에 적용되는 기준보조율이 상이하며, 8.9~9.2% 정도만이 차등보조율 적용대상이라는 것을 의미한다.

2. 사회복지분야 국고보조사업의 현황

가. 지방자치단체의 사회복지 재정지출 추이

우리나라의 실질적인 사회복지분야 지출을 알아보기 위해서는 중앙정부에 의한 사회복지분야 예산 집행뿐만 아니라, 개별 지방자치단체가 사회복지분야에 어느 정도 규모의 예산을 투입하고 있는지에 대한 파악이 필요하다. 그러나 현재까지는 중앙정부의 사회복지분야 총지출만이 우리나라의 사회복지 예산 규모를 파악하는 척도로 활용되었다. 이는 중앙정부에서 추진하는 사회복지사업에 의해 발생하는 개별 지방자치단체의 비용에 대한 고려를 배제하는 결과를 초래함으로써, 사회복지사업의 전체적인 규모 파악을 어렵게 할 뿐만 아니라 중앙정부에 의해 추진되는 사회복지사업 확대의 효과를 실질적으로 파악하는데 한계로 작용할 수 있다.

중앙정부의 사회복지분야 관련 사업이 확대됨에 따라, 지방자치단체의 사회복지 재정지출 또한 증가하여 왔다. 다음의 [표 8]에 따르면, 2002년도에는 지방자치단체 총예산의 9.5% 수준인 8조 6,481억원을 기록하였던 복지재정이 10년 뒤인 2011년에는 총예산의 20.2%인 28조 4,632억원을 차지하는 것으로 나타났다. 10년 동안 지방자치단체의 총예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중이 약 10.7%p 증가한 것이다.

[표 8] 지방복지재정의 지출 추이

(단위: 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,280,366	1,444,536	1,567,029	1,398,565	14,09,070
사회복지예산	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	188,102	237,093	291,746	265,342	284,632
비율	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	14.7	16.4	18.6	19.0	20.2

자료: 행정안전부가 운영하는 ‘재정고’ 홈페이지에 게재된 자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

이러한 지방자치단체의 복지재정 증가 추세를 행정구역별로 세분하여 살펴보면, 아래의 [표 9]와 같다. 2002년부터 2011년까지 10년 동안의 기초지방자치단체별 총예산 대비 사회복지예산 비율의 변동 추이를 검토한 결과, 자치구 지역이 사회복지예산 비율은 가장 높으나 사회복지예산 비율의 증가 속도는 시 지역이 가장 빠른 것으로 나타났다.

[표 9] 기초지방자치단체별 총예산 대비 사회복지예산 비율 추이

(단위: %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	14.7	17.3	17.6	19.0	20.2
시	8.4	8.4	9.7	11.0	12.2	13.5	16.7	17.6	20.1	21.1
군	8.0	8.2	9.9	10.3	10.5	11.7	14.3	14.8	15.2	15.4
자치구	21.0	20.0	21.9	26.2	29.5	31.2	37.1	37.5	40.5	43.5

자료: 행정안전부가 운영하는 ‘재정고’ 홈페이지에 게재된 자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

기초지방자치단체별 2002년 기준 총예산 대비 사회복지예산 비율 추이를 살펴보면, 시 지역은 8.4%, 군 지역은 8.0%, 자치구 지역은 21.0%를 차지했던 것으로 나타났다. 시와 군 지역의 경우에는 전국 평균인 9.5%를 다소 밑도는 수준이었으나, 자치구의 경우에는 전국 평균의 약 2.2배에 달하는 복지 부담을 지고 있었던 것으로 해석할 수 있다.

기초지방자치단체별 총예산 대비 사회복지예산 비율은 이후 지속적으로 증가하였으며, 2011년에는 시 지역 21.1%, 군 지역 15.4%, 자치구 지역 43.5%를 기록하였다. 이는 시, 군, 자치구 지역의 사회복지예산 비율이 지난 10년 동안 각각 약 2.5%p, 1.9%p, 2.1%p씩 증가하였음을 의미한다.

나. 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 지출 추이

다음의 [표 10]은 최근 10년 동안의 사회복지분야 국고보조사업의 국비와 지방비 부담분 추이를 정리한 자료이다.

2002년의 경우에는 총 6조 4,756억 3,800만원이 사회복지분야 국고보조사업의 수행을 위해 투입된 것으로 나타났다. 이 중, 국비 부담분은 4조 5,277억 8,900만원으로 69.9%를 차지하였고, 지방비 부담분은 1조 9,122억 2,000억원으로 전체 국고보조사업 예산의 29.5%에 해당되었다.

[표 8]의 국비 지원분을 포함한 2002년도 지방자치단체의 사회복지예산 총합 8조 6,481억원 대비 사회복지분야 국고보조사업 지출액 6조 4,756억 3,800만원을 고려하면, 2002년도 전국 지방자치단체의 사회복지 예산 중 약 74.9%가 국고보조사업의 수행을 위해 집행된 것으로 나타났다.

사회복지분야 국고보조사업에 지출된 국비는 점점 증가하여, 2008년에는 11조 5,095억 3,700만원을 기록함으로써 10조원을 넘어섰다. 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 부담분은 2005년을 제외하고는 2002년부터 2011년까지 지속적으로 증가하였고, 2008년부터는 전체 사회복지분야 국고보조사업 투입 예산의 약 30%대를 유지하고 있는 것으로 확인되었다.

[표 10] 사회복지분야 국고보조사업 지출 추이

(단위: 백만원, %)

구분	국비	지방비	기타	계
2002	4,527,789 (69.9)	1,912,220 (29.5)	35,629 (0.6)	6,475,638 (100.0)
2003	4,849,112 (69.2)	2,110,848 (30.1)	51,378 (0.7)	7,011,338 (100.0)
2004	5,388,018 (67.4)	2,539,226 (31.8)	69,144 (0.9)	7,996,388 (100.0)
2005	5,216,635 (72.6)	1,964,454 (27.3)	5,829 (0.1)	7,186,918 (100.0)
2006	6,377,049 (73.1)	2,323,025 (26.6)	28,842 (0.3)	8,728,916 (100.0)
2007	8,156,230 (72.1)	3,100,482 (27.4)	48,610 (0.4)	11,305,322 (100.0)
2008	11,509,537 (68.0)	5,326,348 (31.5)	84,743 (0.5)	16,920,628 (100.0)
2009	14,067,614 (68.2)	6,492,147 (31.5)	70,085 (0.3)	20,629,846 (100.0)
2010	13,986,406 (67.7)	6,646,446 (32.2)	12,555 (0.1)	20,645,407 (100.0)
2011	14,862,181 (67.6)	7,106,221 (32.3)	17,521 (0.1)	21,985,923 (100.0)

자료: 보건복지부 제출자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

2011년의 경우에는 총 21조 9,859억 2,300만원이 사회복지분야 국고보조사업의 수행을 위해 투입되고 있으며, 이 중 국비 부담분은 67.6%에 해당하는 14조 8,621억 8,100만원이다. 지방비 부담분은 7조 1,062억 2,100만원으로 32.3%에 해당되며, 최근 10년 동안 지출된 지방비 부담분 중 가장 많은 액수인 것으로 나타났다.

사회복지분야 국고보조사업에 투입된 예산은 2002년 6조 4,756억 3,300만원에서 2011년 21조 9,859억 2,300만원으로 약 3.4배가 증가하였다. 국비 부담분과 지방비 부담분은 각각 2002년 4조 5,277억 8,900만원에서 2011년 14조 8,621억 8,100만원으로 약 3.3배, 2002년 1조 9,122억 2,000만원에서 2011년 7조 1,062억 2,100만원으로 약 3.7배가 증가한 것으로 나타났다.

다. 지방자치단체의 재정자주도 및 재정자립도 추이

재정자주도와 재정자립도는 지방자치단체의 재정수준 파악에 자주 활용되고 있다. 재정자주도는 지방자치단체의 예산규모 대비 자체수입과 국고보조금 등의 합계에 대한 비율을 의미하며, 각 지방자치단체의 재정건전성 정도³⁾를 나타낸다. 재정자립도는 지방자치단체의 예산규모 대비 지방자치단체의 독자적인 재정자립의 근간이 되는 자체수입의 충당 비율을 의미하며, 각 지방자치단체의 내부적인 세입에 의한 자립기반의 정도⁴⁾를 나타낸다. 따라서, 재정자주도⁵⁾는 개별 지방자치단체가 전체적으로 동원 가능한 재원이 어느 정도 수준인가를 파악하는 데에는 적합한 지표이지만 각 지방자치단체의 자체수입 규모가 어느 정도 수준인가를 파악하는 데에는 재정자립도가 좀 더 적합한 지표인 것이다.

다음의 [표 11]은 최근 5년 동안의 재정자주도 변동 추이를 행정구역별로 정리한 자료이다. 전국을 기준으로 살펴보면, 2007년에는 67.4%였던 재정자주도가 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있고, 2011년도의 재정자주도는 62.3%를 기록하였다. 시, 군, 자치구 중 시 지역의 재정자주도는 전국 평균을 웃도는 수준이나, 군과 자치구 지역은 전국 수준과 비슷하거나 약간 낮은 수준을 기록하였다.

[표 11] 재정자주도 변동 추이

(단위: %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
전국	67.4	65.8	65.1	62.4	62.3
시	71.6	71.1	70.8	68.4	68.4
군	65.6	65.2	64.8	62.4	63.1
자치구	65.2	61.2	59.7	56.3	55.5

자료: 행정안전부가 운영하는 ‘재정고’ 홈페이지에 게재된 자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

3) 재정자주도가 높을수록 지방자치단체의 재정건전성이 높음을 의미함.

4) 재정자립도가 높을수록 지방자치단체의 자립기반이 양호함.

5) 재정자주도는 「국고보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 시행령에 따라 차등보조율 적용 대상 지방자치단체를 선정하는 기준 중 하나로 활용되고 있음.

시 지역의 경우에는 2007년 재정자주도가 71.6%를 기록하였으나, 2010년과 2011년에는 연속적으로 68.4%의 재정자주도를 보였다. 군 지역의 경우에도 2007년 65.6%에서 지속적으로 감소하여 2010년에는 62.4%를 기록하였고, 2011년에는 전년보다 약간 상승한 63.1%의 재정자주도를 기록하였다. 특별시와 광역시 자치구는 2007년에는 65.2%의 재정자주도를 나타냈지만, 2011년도 재정자주도는 55.5%로 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다.

[표 12]는 최근 5개년 동안의 재정자립도 변동 현황을 정리한 것이다. 전국적으로 살펴보면, 2007년도 재정자립도는 27.9%를 기록하였고, 2009년까지는 지속적으로 소폭 상승세를 나타내며 28.7%를 기록하였다. 그러나 2010년과 2011년에 연속적으로 재정자립도가 감소하여 2011년 현재 재정자립도는 28.0%이다. 또한, 시와 자치구 지역에서는 전국 평균을 상회하는 재정자립도가 관찰되지만, 군 지역의 재정자립도는 전국 평균에 비하여 낮은 것으로 나타났다.

[표 12] 재정자립도 변동 추이

(단위: %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
전국	27.9	28.2	28.7	28.2	28.0
시	35.6	36.4	36.9	36.5	35.0
군	15.5	15.9	16.3	16.4	15.7
자치구	34.1	33.7	34.2	32.9	34.7

자료: 행정안전부가 운영하는 ‘재정고’ 홈페이지에 게재된 자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

기초지방자치단체별 재정자립도 변동 현황을 자세하게 살펴보면, 시 지역 재정자립도는 2007년 35.6%에서 2009년 36.9%로 상승하였으나 이후 감소하여 2011년에는 35.0%의 재정자립도를 기록하였다. 군 지역의 경우에는 2010년 15.5%에서 2011년 15.7%로 0.2%p 감소하였다. 자치구의 경우에는 2010년에는 32.9%의 재정자립도를 기록하였으나, 2011년에는 1.8%p가 상승하여 34.7%를 기록하였다.

3. 사회복지분야 국고보조사업 운영방식의 문제점

지금까지 우리나라 사회복지분야 국고보조사업의 추진 체계와 현황을 살펴본 결과, 다음과 같은 운영방식의 문제점이 발견되었다.

먼저, 현행 국고보조사업의 기준보조율은 기존의 서울 20% 및 50%, 지방 50%, 70%, 80%의 보조율을 조합하는 방식으로 사업이 추진되고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정수준이나 사회복지지출, 해당 사업의 특성 등을 감안하여 기준보조율을 정하는 것이 아니라, 관행에 따라 서울과 지방의 기준보조율을 조정하고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 기준보조율 적용 지방자치단체의 범주를 서울과 지방으로 이원화함에 따라 특별시 및 광역시 자치구, 시, 군 지역의 재정수준 격차를 반영할 수 없다는 문제점이 있다.

또한, 차등보조율 적용 기준 및 증감폭을 결정함에 있어, 현행 차등보조율 제도가 사회복지분야 국고보조사업 확대에 따른 지방자치단체별 지방비 부담 격차를 완화하는 데 기여하고 있는지 여부가 실증적으로 분석되지 않은 것으로 확인되었다. 차등보조율 적용 기준인 사회복지비 지수와 재정자주도는 사회복지분야 국고보조사업에 의한 지방자치단체의 재정부담 수준을 반영할 수 있는 지표일 것이라는 정부의 추정에 근거하고 있다. 또한, 차등보조율 증감폭인 10%p도 개별 국고보조사업의 특성과 관계없이 일률적으로 적용되도록 제도가 설계되어 있다.

이러한 차등보조율제도가 자체적으로 운용할 수 있는 보통교부세나 자체수입의 규모가 낮으나 상대적으로 재정자주도가 높은 일부 지방자치단체에 적용되는 경우에는 재정자주도만을 기준으로 국고보조율이 하향 조정되어 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 투입이 증가하는 결과를 초래하게 된다. 이는 대응 지방비 부담이 증가하는 효과를 야기하여 지방자치단체 간 재정격차 해소라는 당초 목표에 상반되는 결과를 초래할 가능성이 있으며, 해당 지방자치단체가 사회복지 이외의 분야에 투입할 수 있는 보통교부세 및 자체수입의 규모를 제한할 가능성을 높이게 된다. 따라서, 재정자주도와 재정자립도뿐만 아니라 중앙정부가 지원하는 보통교부세와 지방자치단체의 자체수입의 합이 지방자치단체의 총예산에서 차지하는 비중을 고려해야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인 분석

1. 분석의 개요

중앙정부가 추진하는 사회복지분야 국고보조사업의 확대가 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 부정적인 영향에 대한 논의는 지방자치단체의 사회복지지출 증가추세 분석 등을 통하여 지속적으로 제시되어 왔다. 그러나 지방자치단체의 사회복지 재정부담을 완화하기 위한 서울과 지방에 대한 기준보조율의 차별화와 차등보조율제도가 효과를 거두지 못하고 있는 것에 대한 원인 및 개선 방안을 도출하기 위하여 전국의 기초지방자치단체를 대상으로 하는 실증적인 분석은 시도되지 않고 있다.

따라서, 본 보고서의 3장에서는 지방자치단체의 재정자주도, 재정자립도, 사회복지사업별 수급자 비율 등이 지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비에 미치는 영향을 통계적으로 분석하고자 한다. 이를 통하여, 사회복지분야 국고보조사업의 시행으로 인하여 발생하는 지방자치단체의 재정부담 규모를 결정하는 요인을 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

가. 분석대상 및 영향요인

(1) 분석대상

본 보고서에서는 2장에서 서술한 총 44개의 사회복지분야 국고보조사업⁶⁾ 중 예산 규모가 큰 4개 세부사업을 분석대상으로 선정하였다. 본 보고서의 분석 대상인 세부사업은 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료지원이다.

생계급여와 영유아보육료지원의 경우에는 서울과 지방에 대한 기준보조율이 상이할 뿐만 아니라, 재정자주도와 사회복지비 지수를 바탕으로 10%p씩의

6) 보건복지부가 수행하고 있는 사회복지분야 국고보조사업 중 서울과 지방에 대하여 상이한 기준보조율을 적용하고 있거나 차등보조율제도 적용 대상인 세부사업을 선정함.

차등보조율을 적용할 수 있도록 설계되었다. 반면, 기초노령연금과 장애인연금은 각각 「기초노령연금법」과 「장애인연금법」에 근거하여 기준보조율이 책정되었으며, 차등보조율은 적용되지 않고 있는 사업이다. 분석대상 사업의 국고보조율 적용 방식을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

생계급여의 경우에는 서울은 50%, 지방은 80%의 기준보조율을 적용하고 있다. 또한, 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 보조율을 10%p 인상하여 지원할 수 있으며 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 기준보조율을 10%p 인하하여 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 영유아보육료지원 사업은 서울은 20%, 지방은 50%의 기준보조율을 적용하고 있으며, 차등보조율 적용에 있어서는 생계급여와 동일한 기준이 적용되고 있다.

기초노령연금은 「기초노령연금법」 제19조⁷⁾에 근거하여 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 중앙정부가 부담한다. 즉, 서울·지방 여부에 따라 상이한 기준보조율이나 별도의 차등보조율 적용 없이 해당 사업에 대한 실질적인 수요와 기초지방자치단체의 재정여건을 바탕으로 국고보조율을 달리 적용하고 있는 것이다. 반면, 장애인연금의 경우에는 「장애인연금법」 제21조⁸⁾에 근거하여 서울은 50%, 지방은 70%의 국고보조율이 적용되고 있으며, 별도의 차등보조율은 적용되지 않고 있다.

7) 「기초노령연금법」 제19조 (비용의 부담) 연금은 다음의 각 호의 구분에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

1. 국가는 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 부담한다.
2. 제1호에 따라 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 상호 분담하되, 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

8) 「장애인연금법」 제21조 (비용의 부담) 장애인연금은 지방자치단체의 재정 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라, 국가, 특별시·광역시·도 또는 특별자치도·시·군·구가 부담한다.

(2) 영향요인

사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향요인은 본 보고서의 분석대상인 4개 복지사업과 관련하여 아래의 [표 13]과 같이 8개 종류로 나누어 볼 수 있다.

[표 13] 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향요인

영향요인	설 명
재정자주도	$(\text{세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) \div \text{일반회계예산규모} \times 100$
재정자립도	$\{(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}\} \times 100$
사회복지비 비율	$\text{사회복지비 지출} \div \text{일반회계규모}$
사회복지대상자 비율	$\text{사회복지대상자} \div \text{전체 인구}$
생계급여 수급자 비율	$\text{생계급여 수급자} \div \text{사회복지대상자}$
기초노령연금 수급자 비율	$\text{기초노령연금 수급자} \div \text{사회복지대상자}$
장애인연금 수급자 비율	$\text{장애인연금 수급자} \div \text{사회복지대상자}$
영유아보육료 수급자 비율	$\text{영유아보육료지원 수급자} \div \text{사회복지대상자}$

먼저, 재정자주도는 2008년 1월 1일부터 재정자립도를 대신하여 도농복합 형태의 시 설치기준, 보조율 적용기준 등에 있어서 공통적으로 사용되는 지방자치단체의 재정수준을 나타내는 지표이다. 재정자주도는 중앙정부의 국고보조금과 지방자치단체의 자체 수입의 합이 해당 지방자치단체의 전체 예산에서 차지하는 규모를 나타내는 지표로서, 실질적으로 지방자치단체가 융통할 수 있는 재원의 규모를 의미한다고 할 수 있다.

두 번째로, 재정자립도는 지방세와 세외수입의 합에서 지방채를 뺀 금액이 지방자치단체의 전체 예산에서 차지하는 비중을 나타내는 지표로서, 2008년 이전까지는 시·읍의 설치 기준이나 보조율 적용기준 등에 공통적으로 적용되었다. 재정자립도는 중앙정부가 지원하는 국고보조금을 제외하고 개별 지방자치단체

가 자력으로 동원할 수 있는 재원의 규모를 뜻한다. 재정자립도가 개별 지방자치단체의 독립적인 재원 동원 능력을 의미한다는 점에서, 재정자주도에 비하여 좀 더 엄격한 지방자치단체의 재정수준 판단 기준이라 할 수 있을 것이다.

세 번째, 사회복지비 비율은 지방자치단체의 전체 예산에서 사회복지비가 차지하는 비중을 의미하며, 이는 차등보조율 적용 기준 중 하나인 사회복지비 지수와 동일한 것이다. 네 번째, 사회복지대상자 비율은 지방자치단체별 전체 인구에서 사회복지 관련 급여 및 서비스를 제공받고 있는 인구가 차지하는 비중을 의미한다.

끝으로, 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료지원 수급자 비율은 지방자치단체별 전체 사회복지대상자 중에서 각 급여의 수급자가 차지하는 비중을 계산한 값이다. 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료지원은 각각 저소득층, 노인, 장애인, 아동에 대한 개별 지방자치단체의 사회복지 수급자 비율을 파악하기 위하여 선택되었고, 여러 가지 관련 사업 중 이들 사업에 포함되는 수급자의 숫자가 가장 포괄적이기 때문에 각 사업별 사회복지 수요를 파악함에 있어 적합한 것으로 판단된다.

나. 분석방법

본 장에서는 개별 기초지방자치단체가 부담하는 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향요인 분석을 위해 다중회귀분석을 시도할 것이다. 다중회귀분석은 둘 이상의 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 파악하기 위한 추측통계로서, 회귀식을 구하여 각 변수 간의 영향력의 방향과 정도를 파악할 수 있다는 장점이 있다.

개별 기초지방자치단체가 부담하는 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비를 종속변수, 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비 비율, 사회복지대상자 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 영유아보육료지원 수급자 비율을 독립변수로 상정하여, 기초지방자치단체의 사회복지분야 국고보조금 부담에 실질적인 영향을 미치는 요인을 파악하고자 한다.

이러한 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 영향요인 분석을 위하

여, 2010년 결산을 기준으로 한 각 영향요인에 관한 자료를 개별 지방자치단체, 보건복지부, 행정안전부를 통하여 수집하여 본 분석에 적합하도록 변환하였다. 본 장에서는 지방자치단체별로 나타나는 각 영향요인의 특성을 살펴본 뒤, 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군으로 나누어 다중회귀분석을 실시한 결과를 통하여 분석대상 사업의 대응 지방비 규모와 영향요인들 간의 상관관계를 파악하고자 한다.

2. 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인의 현황

본격적인 통계분석 결과를 논의하기에 앞서, 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비 비율, 국고보조금 비율, 사회복지대상자 비율에 대한 지방자치단체별 평균 및 표준편차⁹⁾를 제시하고자 한다. 이를 통하여, 지방자치단체의 규모별로 각 영향요인이 어떻게 분포되어 있는가를 파악할 수 있을 것으로 기대된다. 이어서, 본 분석에서 활용되는 모든 영향요인 간의 전반적인 상관관계를 파악할 것이다.

가. 재정자주도 및 재정자립도

재정자주도와 재정자립도는 지방자치단체의 재정수준을 파악하는 데 활용되는 주요한 척도들이다. 현행 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조를 적용 여부를 결정함에 있어서는 재정자주도가 활용되고 있는데, 이는 전술하였듯 지방자치단체의 자체 수입뿐만 아니라 중앙정부가 지원하는 국고보조금을 포함한 금액이 개별 지방자치단체의 전체 예산에서 차지하는 비중을 의미한다.

반면, 재정자립도는 지방자치단체의 자체 수입이 개별 지방자치단체의 전체 예산에서 차지하는 비중을 나타내는 지표로서 개별 지방자치단체가 독립적으로 운용할 수 있는 재원을 의미한다는 점에서 재정자주도에 비하여 지방자치

9) 지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 비율과 각 영향요인의 기초 통계량을 정리한 자료는 [부록 2]를 참고하기 바람.

단체의 재정수준을 진단하는 데 있어 좀 더 엄격한 척도라 할 수 있다.

아래의 [표 14]는 2010년 기준 전국, 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군 지역의 재정자주도와 재정자립도의 평균과 표준편차를 정리한 자료이다.

[표 14] 기초지방자치단체별 재정자주도와 재정자립도의 평균

(단위: 개, %)

구 분		전국 (229)	특별시 자치구 (25)	광역시 자치구 (49)	시 (74)	군 (81)
재정자주도	평균	62.4	73.8	47.4	68.4	62.4
	표준편차	11.3	7.8	10.9	6.5	5.0
재정자립도	평균	28.2	48.9	24.8	36.5	16.4
	표준편차	16.6	17.6	9.8	16.2	7.1

주: () 안의 값은 각급 기초지방자치단체의 수를 나타낸 것임.

위의 [표 14]에 따르면, 재정자주도의 전국 평균은 62.4%로 군 지역의 재정자주도 평균과 동일한 것으로 나타났다. 특별시 자치구와 시 지역의 경우에는 각각 73.8%와 68.4%로 전국 평균보다 11.4%p, 6.0%p 높은 것으로 분석되었다. 반면, 광역시 자치구의 재정자주도는 47.4%로 전국 평균보다 15%p가 낮은 것으로 나타났다.

또한, 2010년 기준 전국 시군구의 재정자립도는 28.2%로 분석되었다. 특별시 자치구와 시 지역의 재정자립도 평균은 각각 48.9%와 36.5%로 전국 평균에 비하여 20.7%p, 8.3%p가 높은 것으로 나타났다. 반면, 광역시 자치구와 군 지역의 경우에는 각각 24.8%, 16.4%의 재정자립도를 기록하여, 전국 평균보다 각각 3.4%p, 11.5%p가 낮았다.

나. 사회복지비 비율 및 국고보조금 비율

2010년 기준 기초지방자치단체별 사회복지비 비율과 사회복지비에서 국고보조금이 차지하는 비율에 대한 통계분석 결과는 아래의 [표 15]와 같다.

[표 15] 기초지방자치단체별 사회복지비 및 사회복지분야 국고보조금 비율의 평균

(단위: 개, %)

구 분		전국 (229)	특별시 자치구 (25)	광역시 자치구 (49)	시 (74)	군 (81)
사회복지비	평균	24.1	27.1	42.7	20.7	15.2
	표준편차	12.3	6.2	12.2	4.5	2.9
국고보조금	평균	71.3	66.9	88.9	64.2	68.6
	표준편차	12.2	10.9	7.7	7.9	7.1

주: () 안의 값은 각급 기초지방자치단체의 수를 나타낸 것임.

위의 [표 15]에 따르면, 지방자치단체의 전체 예산에서 사회복지분야 지출이 차지하는 비율의 전국 평균은 24.1%인 것으로 나타났다. 특별시와 광역시 자치구의 사회복지비 비율은 각각 27.1%와 42.7%로 전국 평균에 비하여 3.0%p, 18.6%p가 높은 것으로 나타났다. 그러나 시와 군 지역의 사회복지비 비율은 각각 20.7%, 15.2%로 전국 평균에 비하여 3.4%p, 8.9%p가 낮은 것으로 분석되었다.

기초지방자치단체의 사회복지분야 지출 중 국고보조금이 차지하는 비율의 전국 평균은 2010년 기준 71.3%로 나타났다. 광역시 자치구의 경우에는 사회복지 국고보조금 비율이 88.9%로 나타나 전국 평균에 비하여 17.6%p가 높은 것으로 파악되었다. 그러나 특별시 자치구와 시 및 군 지역의 사회복지 국고보조금 비율은 각각 66.9%, 64.2%, 68.6%로 전국 평균에 비하여 낮은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합하면, 우리나라의 기초지방자치단체는 평균적으로 24.1% 정도의 예산을 사회복지분야에 투입하고 있으며 전체 사회복지분야 예

산 중 71.3%가 중앙정부에서 지원되는 국고보조금인 것을 알 수 있다. 특히, 광역시 자치구의 경우에는 사회복지비 예산의 비율과 사회복지분야 국고보조금의 비율이 각각 42.7%와 88.9%로 전국 평균보다 높은 것으로 나타났다. 이는 광역시 지역의 사회복지 지출이 상대적으로 높으며, 대부분의 사회복지 지출이 중앙정부와의 매칭펀드 형태로 추진되는 국고보조사업에 의해 발생하는 것임을 추론할 수 있다.

다. 사회복지대상자 비율

기초지방자치단체별 사회복지 수요를 파악하기 위하여, 사회복지대상자 비율에 대한 검토를 실시하였다. 사회복지 급여 및 서비스를 제공받는 모든 수급자의 수가 전체 인구에서 차지하는 비율뿐만 아니라, 전체 사회복지대상자 중에서 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료를 지원받고 있는 수급자가 차지하는 비율에 대한 자료를 다음과 같이 정리하였다.

다음의 [표 16]에 따르면, 각종 사회복지 급여 및 서비스의 혜택을 받고 있는 사회복지대상자가 개별 기초지방자치단체의 전체 인구에서 차지하는 비율은 2010년 기준으로 평균 21.6%인 것으로 나타났다. 군 지역의 평균은 30.3%로 전국 평균에 비하여 8.6%p가 높은 것으로 분석되어, 군 지역의 사회복지 수급자 비율이 높은 것으로 확인되었다. 특별시 및 광역시 자치구, 시 지역의 사회복지대상자 비율은 각각 11.6%, 17.4%, 18.2%로 전국 평균에 비하여 낮은 것으로 나타났다.

기초지방자치단체의 총 사회복지 급여 및 서비스 수급자 수에서 생계급여 수급자가 차지하는 비율을 확인한 결과, 2010년 기준 전국 평균은 25.9%인 것으로 나타났다. 광역시 자치구와 시 지역의 생계급여 수급자 비율은 각각 29.0%와 26.4%로 전국 평균을 상회하는 반면, 특별시 자치구와 군 지역의 생계급여 수급자 비율은 25.6%와 23.7%로 전국 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히, 군 지역의 생계급여 수급자 비율은 23.7%로 다른 기초지방자치단체에 비하여 상대적으로 낮은 비율을 기록했다.

[표 16] 기초지방자치단체별 사회복지대상자 비율의 평균

(단위: 개, %)

구 분		전국 (229)	특별시 자치구 (25)	광역시 자치구 (49)	시 (74)	군 (81)
사회복지 대상자	평균	21.6	11.6	17.4	18.2	30.2
	표준편차	8.9	2.5	5.6	6.5	6.2
생계급여 수급자	평균	25.9	25.6	29.0	26.4	23.7
	표준편차	5.1	3.9	4.4	4.3	5.5
기초노령연금 수급자	평균	55.4	53.4	50.2	54.6	59.7
	표준편차	8.5	11.5	8.9	5.1	7.7
장애인연금 수급자	평균	6.8	6.8	6.6	7.1	6.7
	표준편차	1.0	1.6	1.2	0.8	0.9
영유아보육료 수급자	평균	11.1	12.0	13.2	15.5	5.8
	표준편차	7.1	3.3	6.6	7.4	4.1

주: () 안의 값은 각급 기초지방자치단체의 수를 나타낸 것임.

전체 사회복지 수급자 중 기초노령연금 수급자 비율의 2010년 기준 전국 평균은 55.4%로 나타났다. 군 지역의 기초노령연금 수급자 비율은 59.7%로 전국 평균보다 4.3%p가 높은 것으로 분석되었다. 그러나 광역시 자치구, 특별시 자치구, 시 지역의 경우에는 각각 50.2%, 53.4%, 54.6%로 나타나 전국 평균보다 낮은 수준인 것으로 나타났다. 이는 군 지역에 기초노령연금 수급대상인 노인인구가 집중되어 있음을 방증하는 결과라 할 수 있다.

또한, 장애인연금 수급자 비율은 전국 평균은 6.8%이고, 광역시 자치구, 군 지역, 특별시 자치구의 2010년 평균은 각각 6.6%, 6.7%, 6.8%로 분석되었다. 시 지역의 경우에는 7.1%로 전국 평균보다 약 0.3%p가 높은 것으로 나타났다.

영유아보육료를 지원받고 있는 수급자 비율의 전국 평균은 2010년 기준으로 11.1%를 기록한 것으로 나타났다. 행정구역별로 살펴보면, 시 지역, 광역시 자치구, 특별시 자치구의 평균은 각각 15.5%, 13.2%, 12.0%로 전국 평균보다 높게 나타난 반면에 군 지역의 평균은 5.8%로 전국 평균보다 5.3%p가 낮은 것으로 분석되었다. 이는 군 지역의 아동 인구가 다른 기초지방자치단체에 비하여 적기 때문에 나타난 현상으로 판단된다.

라. 영향요인 간 상관관계

이상에서 검토한 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비비율, 사회복지국고보조금비율, 사회복지대상자비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 장애인연금 수급자 비율, 영유아보육료지원 수급자 비율의 주요 영향요인과 사회복지국고보조금 비율 사이의 상관관계 분석을 실시하였다¹⁰⁾.

전국, 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군에 따라 각 영향요인의 상관관계는 다소 상이하게 나타났다. 각 행정구역별로 공통적으로 나타난 영향요인 간 상관관계만을 선별하여 분석한 결과, 재정자주도는 재정자립도 및 사회복지국고보조금 비율과 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 재정자립도의 경우에는 재정자주도와 사회복지대상자 비율과 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 사회복지비 비율의 경우에는 영유아보육료지원 수급자 비율과, 사회복지국고보조금 비율은 재정자주도와 사회복지대상자 비율은 재정자립도와 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 끝으로, 사회복지국고보조금 비율은 사회복지비비율과 상관관계가 있는 것으로 분석되었다.

3. 분석결과

기초지방자치단체의 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비를 종속변수로, 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비 비율, 사회복지 대상자 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 장애인연금 수급자 비율, 영유아보육료지원 수급자 비율 등의 영향요인을 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다. 이상의 종속변수 및 독립변수를 바탕으로 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군의 4개 행정구역으로 기초지방자치단체를 분류하여 통계분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

10) 상관관계 분석의 결과는 영향요인 간 상관계수 및 통계적 유의수준과 함께 [부록 3]에 제시하였음.

[표 17] 지방자치단체별 통계분석 결과

(단위: 개, %)

영향요인	사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비			
	특별시 자치구	광역시 자치구	시	군
(상수)	80959.911 (1.272)	122433.3 (1.407)	-912069 (-3.850)	1056351** (3.842)
재정자주도	-0.432* (-2.317)	-0.679* (-2.567)	-0.194 (-1.585)	-0.075 (-0.761)
재정자립도	0.076 (0.410)	0.416* (2.062)	0.767** (4.149)	-0.249 (-1.839)
사회복지비 비율	0.680** (3.889)	0.410* (2.215)	0.491** (5.196)	-0.016 (-0.168)
사회복지수급자 비율	-0.117 (-1.616)	-0.005 (-0.051)	0.156 (0.783)	0.201 (1.234)
생계급여 수급자 비율	0.106 (1.785)	-0.088 (-0.685)	1.284** (4.349)	-1.742** (-3.569)
기초노령연금 수급자 비율	0.069 (1.280)	-0.118 (-1.066)	1.034** (3.798)	-1.832** (-3.751)
장애인연금 수급자 비율	0.148 (2.017)	0.114 (1.021)	0.134 (1.390)	-0.127 (-1.258)
영유아보육료 수급자 비율	-0.186* (-2.745)	0.087 (0.754)	0.179 (1.289)	0.837** (6.356)

주1: * 95% 수준에서 유의함, ** 99% 수준에서 유의미함.

주2: () 안은 t값을 기입한 것임.

주3: 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군의 adj R²는 각각 0.944, 0.653, 0.523, 0.468인 것으로 분석됨.

서울특별시 자치구 지역의 경우에는 재정자주도, 사회복지비 비율, 영유아보육료 수급자 비율이 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 국고보조금 보조율을 결정짓는 기준으로 활용되는 재정자주도와 사회복지비 비율 이외에도 영유아보육료에 대한 수요가 사회복지국고보조금 지방 대응비 결정에 영향을 미치고 있음을 의미한다.

광역시 자치구의 경우에는 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비 비율이 기초지방자치단체의 사회복지국고보조금 지방 대응비 결정요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 광역시 자치구 지역의 합리적인 국고보조금 배정을 위해서는 재정자주도와 사회복지비 비율 이외에도 재정자립도에 대한 고려가 필요할 가능성이 있음을 시사하는 것이다.

시 지역이 부담하는 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 결정요인 분석결과, 재정자립도, 사회복지비 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율이 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 국고보조금 보조율 결정 기준 중 하나인 재정자립도가 시 지역의 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비에 영향을 미치지 못하는 것을 의미한다. 이에 반하여, 사회복지비 비율 외에 생계급여 및 기초노령연금에 대한 사회복지 수요가 대응 지방비의 결정요인으로 작용하고 있음을 파악할 수 있다.

시 지역의 분석 결과를 구체적으로 살펴보면, 재정자립도, 사회복지비 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율은 모두 99% 신뢰수준에서 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 부연하면, 시 지역의 사회복지 국고보조금 지원 수준을 결정하기 위해서는 사회복지비 비율 이외에도 재정자립도와 생계급여 및 기초노령연금에 대한 수요를 고려해야 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

군 지역의 경우에는 생계급여 수급자 비율과 기초노령연금 수급자 비율, 영유아보육료 수급자 비율이 기초지방자치단체의 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 결정요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 사회복지 국고보조금 배분에 있어 재정자립도와 사회복지비 비율보다는 생계급여 및 기초노령연금, 영유아보육료 지원에 대한 수요를 고려할 필요가 있음을 시사하는 결과이다.

요컨대, 현행 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조율 적용 기준인 재정자립도와 사회복지비 비율이 기초지방자치단체의 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 결정 요인이 아닌 것으로 나타난 기초지방자치단체가 존재하는 것으로 확인되었다. 이는 재정자립도와 사회복지비 지수 이외에도 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비와 상관관계가 있는 것으로 확인된 영향요인을 사회복지분야 국고보조금 배분 기준에 반영할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음을 시사한다.

IV. 외국의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례

1. 영국

전통적으로 영국의 사회복지제도는 현금 급여는 중앙정부, 사회복지서비스는 지방정부가 담당하는 것을 원칙으로 중앙정부와 지방정부 간의 사회복지 관련 업무가 구분되어 있다.

이같은 급여와 서비스 분할의 시초는 20세기 초반으로 거슬러 올라간다. 1929년 「빈곤법(Poor Law)」에서는 지방정부가 현금지원 권한을 부여받도록 규정되었지만, 1934년에 중앙정부가 모든 자산조사형 급여를 직접 통제하는 법안이 통과되었으며, 최종적으로 1948년 「국가부조법(National Assistance Act)」이 도입된 이후로 현금 급여에 관한 모든 권한을 중앙정부가 담당하게 되었다. 따라서, 각종 복지급여는 중앙정부의 노동연금부(Department for Work and Pension, DWP)에서 관할하는 잡센터플러스(Jobcentre Plus)라는 지역별 사무소에서 직접 관할하고 있다.

영국의 중앙정부와 지방정부 간 사회복지 서비스 재정분담은 전반적인 중앙·지방 간 예산배분 시스템의 일부로서 시행되고 있다. 지방정부의 예산에서 지방의회세(Council Tax)와 사업세(Business Rate)라고 불리는 비거주 건물세(Non-domestic Rate) 등 자체 수입은 평균 40% 정도를 차지하고 나머지는 중앙정부의 각종 교부금(Grant)으로 이루어져 있다. 중앙정부는 지방정부의 수요 요소를 고려하여 교부금을 배분하고 있다.

지방정부 재정의 수입 구성은 지방정부가 자체적으로 부과하는 지방의회세(Council Tax), 지방정부가 걷어 중앙으로 모은 후 재분배되는 국가 비거주 건물세(National Non-domestic Rate 또는 Business Rate), 중앙정부에서 배분되는 세입 지원 교부금(Revenue Support Grant), 지방의회 공급 주택 임대료, 사회복지서비스 사용료 등에 의한 이용료 수입, 기타 중앙정부 교부금 등으로 이루어진다.

이 중에서 중앙정부의 교부금은 자원 균등화(Resource Equilisation) 정책에 의하여 지방정부의 각종 수요관련 요소를 고려한 복잡한 수학적 공식인 지출배분공식(Formula Spending Share, FSS)에 의해 결정된다. 이 공식은 지방정부의 거주 인구수를 비롯하여, 교통량, 여성고용비, 보호 대상자 수, 관광객 수 등 각종 사회·경제적 지표를 정밀하게 반영하여 교육, 사회복지서비스, 치안, 소방, 도로 유지관리, 환경보호와 문화서비스, 자산관리 및 재무 등 7개의 영역으로 구분하여 산출된다. 각 지방정부별로 산출된 예산에 따라 그 차액이 교부금으로 주어지는데 영역별로 산출된 예산은 지침으로 활용될 뿐, 법적 강제력은 없다. 중앙정부의 지방정부 재정 통제의 근거가 되는 지방정부의 재정적 부담 정도는 지출 평가(Spending Review)를 통해 측정된다.

이와 같은 중앙과 지방정부 간 재정통제체제의 영향 아래 지방정부 내의 사회복지서비스에 대한 예산 역시 결정된다. 앞서 언급한 것처럼 지출배분공식의 하나의 영역으로서 산정되는 사회복지서비스에 대한 각 지방정부의 예산수준을 근거로 중앙정부는 지방정부에게 지역주민 복지에 대한 법적 책임 이행을 요구할 수 있다. 지방정부에게 법적으로 부여된 지역주민에 대한 복지서비스의 의무는 그 재원마련에 대한 부분까지 포함한다.

하지만 실제로는 자체적인 수입인 지방의회세가 지방정부 예산에서 낮은 비중을 차지하여 지방정부의 전체 예산은 중앙정부의 교부금에 의해 결정된다. 지방의회세 역시 중앙정부의 통제를 받고 있고, 지방채에 대해서도 제한을 받고 있어 사회복지서비스에 대한 재원은 중앙정부에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 중앙정부는 지방정부 재정 부담에 대해 지출 평가를 실시하고 각종 수요요소를 고려한 지출배분공식에 의해 모든 지방정부가 일정한 수준의 서비스를 제공하도록 하고 있지만 실제로는 재정적 제한으로 인하여 지방정부가 복지서비스에 대한 의무를 제대로 이행하기 어려운 경우가 있다.

2. 미국

미국의 사회복지제도는 1935년 「사회보장법(Social Security Act)」을 기초로 시작되었다. 「사회보장법」의 제정은 국민들의 사회복지에 대한 책임을 연방정부가 담당하게 된 계기가 됨으로써 미국의 전반적인 복지체계를 구성하는 시발점이 되었다.

미국의 사회복지프로그램은 크게 사회보험과 공공부조 및 사회복지서비스로 구분할 수 있다. 각각의 프로그램에 따라서 연방정부가 직접 운영하기도 하지만 대개의 경우 중앙정부와 주정부가 재정 및 기능 측면에서 연계하여 운영한다. 예를 들어, 사회보험, 퇴역군인을 위한 프로그램은 관리운영과 재정에 관한 권한을 전적으로 연방정부가 가진 반면, 일반부조와 교육프로그램은 주정부와 지방정부가 권한을 가지며 이외의 프로그램들은 두 가지 차원 이상의 정부가 복합적으로 운영한다. 또한, 정부에서 담당하고 있는 사회보험 및 공공부조와 달리 사회복지서비스의 경우에는 정부기관이 담당하는 공공복지와 민간기관에서 제공하는 민간복지로 분화되었다.

공공부문 사회복지프로그램의 경우, 1995년에 보건복지부(Department for Health and Human Service, DHHS)로부터 분리된 사회보장청(Social Security Administration)이 사회보험과 노인관련 공공부조프로그램 업무를 담당하고 있다. 이를 제외한 주요 공공부조프로그램과 사회복지서비스 분야는 보건복지부의 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)이 총괄하고 있다. 한편, 지역복지담당 부서(Office of Regional Operations, ORO)는 전국을 10개 권역으로 구분하여 각 권역의 중심이 되는 도시마다 연방정부의 지역사무소(Regional Office)를 설치하고 있으며, 여기에서 해당 권역에 포함되어 있는 주정부를 관할하고 있다.

1996년에 단행된 복지개혁 이후, 프로그램 운영에 필요한 재원을 기존의 대응교부금(Matching Grant) 방식에서 포괄보조금(Block Grant) 방식으로 전환함으로써 연방정부와 주정부의 재정부담에 변화가 발생하였다. 복지개혁에 의하여 기존의 수급규모를 기준으로 지원했던 방식에서 주정부별로 일정수준의 예

산을 총괄적으로 지원하고, 그 예산의 운영을 전적으로 주정부에 맡기는 방식으로의 전환이 일어난 것이다. 이는 주정부의 자율성을 확대함으로써 분권화를 강조함과 동시에 프로그램 운영에 대한 성과관리를 강화함으로써 주정부의 책임성을 강화하는 결과를 가져왔다.

요컨대, 미국은 사회복지프로그램에 대한 중앙정부의 재정분담에 있어서는 포괄보조금을 지원하는 한편, 재정지원을 받기 위해 준수해야 하는 다양한 조건을 제시하고 각종 계획 및 성과에 대한 보고 의무를 부과하는 등 관리감독과 규제를 더욱 강화하고 있다.

3. 일본

일본의 경우, 1980년에 접어들면서 사회복지를 포함한 행정 및 재정 개혁을 통해 증세 없는 재정재건성 강화 전략을 추진하기 시작했다. 이를 통하여, 국가의 재정부담을 억제하고 정부의 각종 규제를 완화하여 민간자원의 활성화 및 지방자치단체의 재정건전성 강화를 추진하고자 한 것이다.

1984년 7월에는 ‘임시행정개혁추진위원회’가 ‘당면 행정 및 재정 개혁 추진방침에 관한 의견: 국가와 지방의 행정 및 재정 개혁 추진’이라는 보고서를 통해 국고보조율 삭감에 대한 제언을 하였다. 이 보고서는 국고보조금의 대부분을 차지하는 지방자치단체에 대한 보조는 행정 및 재정의 간소화와 합리화, 지방자치단체의 자주성 및 자율성 존중이라는 관점에서 전액보조사업이나 고율 보조사업에 대한 삭감, 특례적 보조율 인상 조치의 필요성을 제시하였다.

증세 없는 재정재건성 강화라는 목표를 달성하고자 일본 정부는 1980년부터 이른바 실링예산(Ceiling Budget)을 편성하여 재정증대를 억제하였고, 특례공채를 발행하여 부족한 재원을 충당했다. 그러나 1985년에는 113조 엔에 달하는 특례공채에 대한 이자 지급과 원금 상환이 시작됨으로써 일반세출에서 차지하는 국채비용이 10조 엔을 넘어 일반세출 범위가 위축되고 재정경직화가 확대되었다.

일본 정부는 이러한 재정위기를 극복하기 위한 방법으로 사회복지분야에

초점을 맞춘 「국가보조금 등의 정리와 합리화 및 임시특례 등에 관한 법률」(1985년)을 제정하여 예산 편성 시에 경비의 절감 및 합리화 조치를 취하게 된다. 이에 따라, 1) 보조 효율이 낮은 사업, 2) 지방자치단체 고유 사무와 중복되는 사업, 3) 고율 보조금 등에 대해서는 삭감 등의 조치를 강구하게 되었다. 특히, 보조율이 50%를 넘는 사업에 대해서는 일괄적으로 10%p씩 삭감하여 생활보호비의 경우는 국고보조율 80%에서 70%로 삭감되었으며, 기타 사회복지관계법에 의한 보조율을 50% 수준까지 대폭 삭감하는 조치가 이루어졌다. 이와 같은 조치는 반대에 부딪혔고, 결국 1985년도에 한하여 한정적으로 실시되었다.

이후, 보조금 조정에 대한 근본적인 대책을 강구하고자 1985년에 설치된 ‘보조금문제검토회’는 국민최저선(National Minimum)을 확보할 필요성이 있는 사무는 국가책임 아래 고율의 보조를 하는 것은 당연하며, 사회복지시설 관리 등과 같이 사회복지서비스 관련 행정사무는 지방자치단체 위임사무로 변경하여 국가와 지방이 대등한 입장에서 사업을 실시하고 보조율은 기존의 80%에서 50%로 낮추어야 한다고 지적했다. 일본 정부는 ‘보조금문제검토회’의 보고를 근거로 1986년부터 3년간 보조율의 조정 및 잠정적 삭감 조치를 취한 후에 1989년부터는 이 조치를 영구화하였다.

4. 영국, 미국, 일본 사례의 비교

이상에서 검토한, 영국, 미국, 일본의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 영국의 경우에는 개별 지방정부의 사회복지 수요 변화를 기반으로 국고보조금을 배분하고 있다. 영국의 행정자치부(Department for Communities and Local Government, DCLG)는 매년 ‘지방정부 국고보조금 분배 관련 검토 보고서(Local Government Finance Formular Grant Distribution Consultation Paper)’를 발간하여 개별 지방정부별로 각종 국고보조사업에 대한 수요가 어떻게 변화하였는지를 확인하고, 이를 지출배분공식에 어떻게 반영할 수 있는지에 대한 의견을 제시하고 있다.

미국 국고보조사업 운영방식의 특징은 대응교부금제도에서 포괄보조금제로의 전환이다. 1996년에 단행된 복지개혁에 의하여 기존의 수급규모를 기준으로 지원했던 방식에서 주정부별로 일정수준의 예산을 총괄적으로 지원하고, 그 예산의 운영을 전적으로 주정부에 맡기는 방식으로 전환한 것이다. 이는 주정부의 자율성을 확대함으로써 분권화를 강조함과 동시에 대한 성과관리를 강화함으로써 주정부의 책임성을 강화하는 결과를 가져왔다.

일본의 경우에는 각종 사회복지 국고보조사업의 특성에 따라 중앙정부의 보조율을 조정하는 방식으로 국고보조사업 운영방식을 개선하였다. 일본 정부는 국민최저선(National Minimum)을 확보할 필요성이 있는 사업은 중앙정부가 높은 수준의 국고보조금을 지원하고, 사회복지시설 관리 등과 같은 사회복지서비스 관련 행정사무는 지방자치단체 위임사무로 변경함과 동시에 보조율을 낮추었다.

V. 결론 및 정책제언

1. 결론

2011년 기준 보건복지부 국고보조예산은 국비 14조 8,621억 8,100만원으로 전체 사회복지분야 예산 중 공적연금, 노동, 보훈을 제외한 46조 8,356억 원의 약 31.7%에 해당된다. 여기에 국고보조사업에 의해 발생하는 지방비 7조 1,062억 2,100만원과 기타 175억 2,100만원까지 고려하면 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 2011년도 예산액은 총 21조 9,859억 2,300만원에 달하는 것으로 나타났다.

사회복지분야 국고보조사업에 투입된 순수 지방비는 2002년에는 1조 9,122억 2,000만원이었으나 10년 동안 꾸준히 증가하여 2010년에는 7조 1,062억 2,100만원을 기록하였다. 10년 동안 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방비의 규모가 약 3.7배 증가한 것이다. 이는 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 증가가 지방자치단체의 재정건전성을 위협하는 요인 중 하나로 작용할 가능성이 있음을 시사한다고 할 수 있다.

우리 정부는 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 대응 지방비 부담분 증가가 야기하는 지방자치단체 간 재정격차를 완화하기 위하여, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조와 제10조에 근거하여 서울·지방 간 기준보조율 조정과 차등보조율제도의 도입 등을 추진하였다.

그러나 사회복지분야 국고보조사업 수행에 있어 서울·지방 간 기준보조율 조정은 서울 20% 및 50%, 지방 50%, 70%, 80%의 보조율을 정하여 두고, 기준보조율을 조합하는 방식으로 사업이 진행되고 있다. 이는 사업의 특성이나 사업이 시행된 지방자치단체의 재정수준 및 사회복지지출 등에 관한 실증적인 분석을 바탕으로 하는 것이 아니라, 관행적으로 정착된 서울과 지방의 보조율을 조합하는 방식으로 국고보조사업의 기준보조율이 정해지고 있음을 의미한다. 뿐만 아니라, 지방자치단체를 서울과 지방의 포괄적 범주로 구분하여 상이한

보조율을 적용하고 있기 때문에 특별시 및 광역시 자치구, 시, 군 지역의 재정 여건 차이를 고려한 기준보조율 결정이 불가능한 상태이다.

2008년에 도입된 차등보조율제도는 차등보조율의 적용 기준 및 증감폭을 결정함에 있어, 현행 제도가 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 지방자치단체별 지방비 부담 격차를 완화하는 데 기여하고 있는지 여부가 실증적으로 분석되지 않았다. 부연하면, 차등보조율의 적용 기준인 사회복지비 지수와 재정자주도는 사회복지분야 국고보조사업에 의한 지방자치단체의 재정부담 수준을 반영할 수 있는 지표일 것이라는 정부의 추정에 근거하고 있으며, 차등보조율 증감폭인 10%p도 개별 국고보조사업의 특성과 관계없이 일률적으로 적용하도록 설계되었다.

이러한 차등보조율제도가 자체적으로 운용할 수 있는 보통교부세나 자체수입의 규모가 낮으나 상대적으로 재정자주도가 높은 일부 지방자치단체에 적용되는 경우에는 재정자주도만을 기준으로 국고보조율이 하향 조정되어 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 투입이 증가하는 결과를 초래하게 된다. 이는 대응 지방비 부담이 증가하는 효과를 야기하여 지방자치단체 간 재정격차 해소라는 당초 목표에 상반되는 결과를 초래할 가능성이 있으며, 해당 지방자치단체가 사회복지 이외의 분야에 투입할 수 있는 보통교부세 및 자체수입의 규모를 제한할 가능성을 높이게 된다. 따라서, 재정자주도와 재정자립도뿐만 아니라 중앙정부가 지원하는 보통교부세와 지방자치단체의 자체수입의 합이 지방자치단체의 총예산에서 차지하는 비중을 고려해야 할 필요가 있다.

사회복지분야 국고보조사업 운영방식이 지방자치단체별 국고보조금 대응 지방비 부담에 의해 발생할 수 있는 지방자치단체 간 재정수준 격차 가중 문제를 완화시키고 있는지를 확인하기 위하여, 2010회계연도 결산액을 기준으로 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비에 지방자치단체의 재정여건, 사회복지비 지출, 사회복지사업별 수급자의 분포 등이 미치는 영향을 통계적으로 분석하였다. 분석 결과, 사회복지분야 국고보조사업의 도입 취지를 달성하기 위해서는 보조율 적용 기준을 다양화할 필요가 있는 것으로 확인되었다.

현행 차등보조율 적용 기준인 재정자주도와 사회복지비 비율이 기초지방자

치단체의 사회복지분야 국고보조사업 지방비 부담의 결정 요인이 아닌 것으로 확인된 기초지방자치단체가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 재정자주도와 사회복지비 지수 이외에도 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방비와 상관관계가 있는 것으로 확인된 영향요인을 사회복지분야 국고보조금 배분 기준에 반영할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음을 의미한다.

더불어, 우리나라에 적합한 정책적 개선과제를 도출하기 위하여 외국의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례를 살펴보았다. 이에 따르면, 우리나라의 사회복지국고보조사업을 개선하기 위해서는 개별 지방자치단체의 사회복지 수급자 비율에 대한 대응성 강화, 중앙-지방정부 간 적절한 역할 분담, 시행 사업에 대한 성과관리 실시가 요청된다. 이상의 내용을 바탕으로 본 보고서는 1) 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영한 국고보조사업 보조율 적용 기준 마련, 2) 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요 점검 실시, 3) 중앙-지방 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주 명확화를 정책적 개선 방안으로 제시하고자 한다.

2. 정책제언

가. 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영한 보조율 적용 기준 마련

우리 정부는 일부 사회복지분야 국고보조사업의 경우 서울과 지방에 대하여 상이한 보조율을 적용하거나 기초지방자치단체의 재정자주도 및 사회복지비 지수를 고려하여 10%p 선에서 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있다. 이는 지방자치단체별 재정수준, 사회복지지출 규모 등을 감안하여 개별 지방자치단체가 사회복지분야 국고보조사업의 의해 발생하는 지방비를 부담함에 있어 형평성을 담보하기 위하여 도입된 것이다.

그러나 지방정부가 동원할 수 있는 재원이 한정되어 있는 상태에서 추진되는 국고보조사업 중심의 사회복지분야 확대는 지방자치단체의 재정건전성에 상

당한 부담으로 작용하게 된다. 실제로 사회복지분야 국고보조사업에 투입된 순수 지방비는 2002년에는 1조 9,122억 2,000만원이었으나, 10년 동안 약 3.7배가 증가하여 2010년에는 7조 1,062억 2,100만원을 기록하였다.

기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방비 결정 요인에 대한 통계분석을 실시한 결과, 일부 기초지방자치단체의 경우에는 차등 보조율 적용 기준인 재정자주도와 사회복지비 지수 이외에 사회복지 급여에 대한 수요가 사회복지분야 국고보조사업에 지출되는 지방비 규모를 결정하는 데 영향을 미치고 있거나, 재정자주도와 사회복지비 지수가 대응 지방비에 어떠한 영향도 미치지 못하는 경우가 있는 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체별로 대응 지방비 결정요인으로 판명된 영향요인들을 반영하여 국고보조율을 배분할 필요가 있음을 의미한다.

실제로, 영국 정부는 지방정부의 각종 수요관련 요소를 고려한 지출배분공식을 바탕으로 국고보조사업의 지방자치단체별 보조율을 결정하고 있다. 영국의 지출배분공식은 지방정부의 거주 인구수를 비롯하여, 여성고용비, 보호 대상자 수 등 각종 사회·경제적 지표를 정밀하게 반영하도록 구성되어 있다.

우리 정부의 경우에도 저소득층, 노인, 장애인, 아동 등 전통적인 사회복지 대상자에 대한 기초지방자치단체별 분포 수준을 파악하여 사회복지분야 국고보조율 결정에 반영할 필요가 있다고 판단된다. 예를 들면, 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군 지역을 나눈 뒤, 4개의 행정구역별로 중앙정부의 지원율을 결정하고, 행정구역 내에서는 기초지방자치단체별 개별 사업의 수급자 비율에 근거하여, 해당 행정구역에 배분된 중앙정부의 재원을 재분배하는 방식으로 국도보조금 지원제도를 변경하는 방안 등이 검토될 수 있을 것이다.

나. 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요점검

2011년 현재 우리나라의 보건·복지 지출은 86조 4,000억원으로 전체 예산의 27.9%에 해당하는 규모이다. 보건·복지 지출 중 사회복지분야 예산은 46조 8,356억원이며, 복지분야 예산의 약 31.7%에 해당하는 14조 8,584억원이 사회복지분야 국고보조사업 예산으로 확인되었다. 즉, 2011년 한 해 동안 사회복지

분야 국고보조사업에 투입되는 예산이 국가 전체 총지출의 약 17.2%에 달하는 것이다.

그러나 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 예산을 고려함에 있어서 지방정부 부담분의 변동 추이 및 지방정부 부담분이 지방자치단체별 전체 예산에서 차지하는 비중의 변화 등에 대한 중앙정부 차원의 분석은 실시되지 않고 있다. 이는 사회복지분야 국고보조사업의 시행이 지방정부를 포함한 국가 전체의 재정건전성에 미치는 영향력 파악을 어렵게 한다는 점에서 시정되어야 할 부분이라고 판단된다. 즉, 국고보조사업에 대한 지방정부의 부담분이 지방 재정에 미치는 영향에 대한 고려 없이 국고보조사업 형식의 정책을 확대해 나갈 경우, 자칫하면 지방정부의 재정 위기를 가속화하는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

국고보조사업이 지방정부의 재정에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해서는 중앙정부 차원에서 매년 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조사업 부담분이 개별 지방자치단체별 전체 예산에서 차지하는 비중 및 재정건전성에 미치는 영향에 대한 분석을 실시할 필요가 있다. 이를 통하여, 지방자치단체의 재정건전성을 강화할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 지방자치단체별 국고보조사업 운영의 타당성 여부를 판단하는 근거자료로 활용하여 불필요한 사회복지분야 국고보조사업이 확대되는 것을 예방할 수 있을 것으로 판단된다.

다. 중앙·지방 정부 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주 명확화

우리 정부는 서울은 20%와 50%, 지방은 50%, 70%, 80%의 보조율 기준을 정하여 두고, 국고보조사업의 기준보조율을 선택하는 방식으로 사업이 진행되고 있다. 이는 관행적으로 정착된 서울과 지방의 보조율을 조합하는 방식으로 국고보조사업의 기준보조율이 적용되고 있음을 의미하는 것이다. 뿐만 아니라, 차등보조율을 적용하는 경우에도 기준보조율을 바탕으로 10%p를 높이거나 낮추는 방식으로 포괄적인 수준에서의 조정만이 가능하도록 제도가 설계되어 있다.

요컨대, 시행하고자 하는 국고보조사업의 특성이나 사업이 시행되고 있는 지방자치단체의 특성 등에 대한 구체적이고 실증적인 분석을 토대로 보조율이

정해지는 것이 아니라, 관행과 선형적인 예측을 바탕으로 사회복지분야 국고보조사업이 시행되고 있는 것이다. 또한, 중앙정부는 사회복지분야 국고보조사업에 대하여 중앙정부의 예산이 광역자치단체에서 실제로 집행되었는지 여부에 대해서만 관리하고 있을 뿐, 개별 기초자치단체에서 지방비 매칭이 어떻게 이루어졌고 해당 사업에 어떠한 방식으로 투입되었는지에 대한 관리는 중앙정부의 영역 밖의 일로 취급되고 있다.

이러한 우리 정부의 사회복지분야 국고보조사업 운영방식은 개별 기초지방자치단체의 복지수요에 적절하게 대응하지 못할 뿐만 아니라, 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 증가에 의한 지방자치단체별 재정격차를 완화하기 어렵다는 맹점을 가진다. 이는 궁극적으로 국민들의 복지체감 만족도 저하 및 지방자치단체의 재정건전성 악화와 연결된다는 점에서 개선되어야 할 필요가 있다.

일본 정부는 1980년대에 ‘보조금문제검토회’를 설치하여 국고보조사업에 있어 중앙정부와 지방정부 간 재정 부담에 대한 원칙을 정립하였다. 사회복지분야 국고보조사업을 시행함에 있어 국민최저선(National Minimum)을 보장해 주어야 하는 사업의 경우에는 중앙정부의 책임 아래 높은 수준의 국고보조율을 유지하도록 하였고, 사회복지서비스 관련 행정 업무의 경우에는 지방자치단체에 위임함과 동시에 보조율을 기존의 80%에서 50%로 낮추도록 방침을 정하였다.

미국의 경우에는 1996년에 단행된 복지개혁 이후, 사회복지 관련 프로그램 운영에 필요한 재원을 기존의 대응교부금 방식에서 포괄보조금 방식으로 전환하였다. 즉, 주정부별로 일정 수준의 예산을 총괄적으로 지원하고 예산 운영은 전적으로 주정부에 맡기게 된 것이다. 이에 더하여, 사회복지 관련 프로그램 운영에 대한 성과관리를 강화함으로써 주정부의 책임성을 강화하였다.

우리나라의 경우에도 일본과 미국처럼 사회복지분야 국고보조사업 시행 원칙을 재정립할 필요가 있다고 판단된다. 특히, 중앙정부와 지방정부 간 책무성 영역에 대한 재논의와 책무성 강화를 위한 대안 마련이 시급하다. 예산 부담을 나누어 갖는 것 이외에는 사회복지분야 국고보조사업을 시행함에 있어 중앙정부와 지방정부의 책임 분담이 명시되어 있지 않고, 중앙정부와 지방정부의 예산 및 사업 수행 책임 분담에 대한 문제가 발생할 경우 이에 대하여 중앙정부

와 지방정부가 협의하여 문제를 해결할 수 있는 방안도 마련되어 있지 못한 실정이다.

따라서, 사회복지분야 국고보조사업 시행에 있어 중앙정부와 지방정부가 예산 및 책임을 어떻게 나누어 질 것이며, 사업시행 과정 및 결과에 대한 환류를 통하여 개별 사회복지분야 국고보조사업의 문제점을 신속하게 해결할 수 있도록 중앙정부와 지방정부 간 책무성 범주를 명확히 할 필요가 있다고 판단된다. 일본식의 국민최저선 보장이 필요하다고 판단되는 사회복지사업에 대한 중앙정부의 국고보조를 상향조정 및 사회복지시설 관리 등 사회복지서비스 관련 업무에 대한 지방정부의 전담, 혹은 미국식의 지방정부에 대한 권한 위임 및 성과관리 강화 등을 참고하여 우리나라의 실정에 적합한 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 체계를 구축해야 할 필요가 있다고 생각된다.

참고문헌

- 감사연구원, 「사회복지 국고보조금 개선방안」, 2008.
- 국회입법조사처, 「지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안」, 2010.
- 한국보건사회연구원, 「지방화시대의 중앙·지방 간 사회복지 역할분담 방안」, 2006.
- 한국보건사회연구원, 「사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구」, 2010.
- (사) 한국지방재정학회, 「사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향」, 2007.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략」, 2009.
- 김성주, “사회복지 국고보조금의 결정요인 분석”, 「지방행정연구」 제22권 제3호, 2008.
- 김종순·김성주, “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체 간 재정불균형에 미치는 영향 분석”, 「한국지방재정논집」 제13권 제1호, 2008.
- 이재완·김교성, “지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석 : 1995-2005”, 「사회복지정책」 제31권, 2007.
- 이희봉, “지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망”, 「지방재정」 제2호, 2007.
- 정재욱, “일본의 지방분권개혁과 시정촌 복지행정제도의 구조변화: 복지사무의 구조와 역할 변화를 중심으로”, 「지방정부연구」, 제8권 제4호, 2004.
- Ben Canada, "Federal Grants to State and Local Government", *CRS Report*, Congressional Research Service, 2003.
- Chris L. Peterson, "Medicaid: The Federal Medical Assistance Percentage (FMAP)", *CRS Report*, Congressional Research Service, 2010.
- UK Government, *Local Government Finance Formula Grant Distribution*, Department for Communities and Local Government, 2007.

[부록 1] 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업

(단위: %)

연 번	세부사업명	기준보조율 (서울/지방)	차등보조율	보조율 근거법률	사업추진 법적근거
1	생계급여	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	기초생활보 장법 제7~10조
2	주거급여	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	기초생활보 장법 제7~10조
3	교육급여	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	기초생활보 장법 제7~10조
4	해산장제급여	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	기초생활보 장법 제7~10조
5	양곡할인	기초수급자 100 차상위 50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	양곡관리법 제9조 및 동법 시행규칙 제1조의3
6	의료급여경상보조	50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표	의료급여법 제25조
7	긴급복지	50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조	긴급복지지 원법

8	자활사업	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조	국민기초생 활보장법 제15조
9	자활소득공제	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조	국민기초생 활보장법 제15조
10	근로능력있는수급자의 탈수급지원	50/80	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조	국민기초생 활보장법 제15조
11	가사간병 방문도우미사업	50/70 (성장촉진지역 80)	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표1	사회복지사 업법 제33조의2 ~제33조의 7
12	장애아동입양 양육보조금	40/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제9조	입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제23조
13	입양수수료지원	40/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제9조	입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제23조
14	입양아동 양육수당지원	40/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제9조	입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제23조
15	가정위탁아동 상해보장	50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제9조	아동복지법 제31조
16	입양가정위탁 심리치료지원사업	40/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제9조	아동복지법 제31조

17	아동발달지원계좌 자치단체경상보조	40/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조, 동법 시행령 제4조 별표1	아동복지법 제31조(비 용보조)
18	방과후돌봄서비스	30/50	-	-	아동복지법 제31조(비 용보조)
19	아동통합서비스 지원운영	서울: 사업비 2/3 지방: 100	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 동법 시행령	아동복지법 제4조
20	장애수당	50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조, 동법 시행령 제4조 별표1	장애인복지 법 제49조 및 제50조
21	장애인연금	50/70	-	장애인연금법 제21조, 동법 시행령 제14조	장애인연금 법 제3조
22	장애인의료비지원	50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조, 동법 시행령 제4조 별표1	장애인복지 법 제 36조
23	장애인자녀 학비지원	50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조, 동법 시행령 제4조 별표1	장애인복지 법 제38조
24	장애인등록 진단비지원	30/50	-	-	장애인복지 법 제30조
25	장애인 보조기구지원	50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	장애인복지 법 제66조

26	장애인 사회활동지원		50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	장애인복지 법 제55조
27	장애인 장기요양보장제도		50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	장애인활동 지원에 관한 법률
28	장애아동 가족지원	장애 아동 재활 치료	50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조, 동법 시행령 제4조 별표1	장애인복지 법 제18조, 제35조, 건강가정기 본법 제25조 2항
		언어 발달 지원	50/70	-		
		장애아 가족 양육 지원	30/70	-		
29	장애인 일자리지원	행정 도우미 복지 일자리	30/50	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조	장애인복지 법 제21조
		시각 장애인 인파사 파견	80/80	-		
30	부랑인복지지원		50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조	사회복지사 업법 제2조, 제34조
31	기초노령연금지급		40~90	-	기초노령연금 법	기초노령연 금법 제19조제1 호, 동법 시행령 제16조 제1항 별표
32	노인단체지원		20/50	-	-	노인복지법 제4조

33	노인돌봄서비스 지자체보조	50/70	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조	노인복지법 제27조의2, 사회복지사 업법 제33조의7 제2항
34	노인 일자리사업지원	30/50	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령	노인복지법 제23조
35	산모산생아 도우미지원	50/80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표1	저출산고령 사회기본법 제8조~제1 0조, 제32조
36	지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조	50, 70, 80	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	사회복지사 업법 제33조의2 내지 7
37	공공사회복지 전달체계개선	20/50	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조	사회복지사 업법 제33조의2 ~ 제33조의8
38	보육돌봄서비스	20/50	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	영유아보육 법 제36조, 동법 시행령 제24조
39	영유아보육료지원	20/50	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	영유아보육 법 제34조
40	지방보육 정보센터운영	20/50	-	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조	영유아보육 법 제36조, 동법 시행령 제24조

41	보육시설 종사자보수교육	20/50	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	영유아보육 법 제36조
42	보육시설지원	20/50	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	영유아보육 법 제36조, 동법 시행령 제24조
43	공공형보육시설	20/50	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	영유아보육 법 제36조
44	보육시설미이용아동 양육지원	20/50	±10	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조	영유아보육 법 제34조의2

자료: 보건복지부 제출자료를 국회예산정책처가 재정리, 2011.

[부록 2] 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인의 기초통계량

(단위: 개, %)

구 분		전국 (299)	특별시 자치구 (25)	광역시 자치구 (49)	시 (73)	군 (82)
재정자주도	평균	62.4	73.8	47.4	68.4	62.4
	표준편차	11.3	7.8	10.9	6.5	5.0
	최소값	30.8	59.4	30.8	52.2	48.0
	최대값	91.6	89.3	71.8	91.6	72.9
재정자립도	평균	28.2	48.9	24.8	36.5	16.4
	표준편차	16.6	17.6	9.8	16.2	7.1
	최소값	8.6	27.4	11.4	9.3	8.6
	최대값	82.9	82.9	50.1	67.4	39.0
사회복지비 비율	평균	24.1	27.1	42.7	20.7	15.2
	표준편차	12.3	6.2	12.2	4.5	2.9
	최소값	4.5	15.1	10.7	9.0	4.5
	최대값	63.2	41.1	63.2	32.4	23.9
국고보조금 비율	평균	71.3	66.9	88.9	64.2	68.6
	표준편차	12.2	10.9	7.7	7.9	7.1
	최소값	23.3	35.1	66.2	23.3	51.3
	최대값	100.0	80.1	97.8	75.3	100.0
사회복지 대상자	평균	21.6	11.6	17.4	18.2	30.2
	표준편차	8.9	2.5	5.6	6.5	6.2
	최소값	5.5	5.5	9.6	7.6	13.1
	최대값	47.2	16.1	47.2	35.4	40.7
생계급여 수급자	평균	25.9	25.6	29.0	26.4	23.7
	표준편차	5.1	3.9	4.4	4.3	5.5
	최소값	12.5	17.6	19.2	14.6	12.5
	최대값	45.1	33.0	43.6	38.8	45.1

기초노령연금 수급자	평균	55.4	53.4	50.2	54.6	59.7
	표준편차	8.5	11.5	8.9	5.1	7.7
	최소값	5.3	6.1	5.3	38.6	29.8
	최대값	74.4	66.3	61.6	67.2	74.4
장애인연금 수급자	평균	6.8	6.8	6.6	7.1	6.7
	표준편차	1.0	1.6	1.2	0.8	0.9
	최소값	3.3	4.5	3.9	5.3	3.3
	최대값	11.0	11.0	8.8	8.7	9.8
영유아보육료 수급자	평균	11.1	12.0	13.2	15.5	5.8
	표준편차	7.1	3.3	6.6	7.4	4.1
	최소값	1.4	5.4	3.8	3.2	1.4
	최대값	36.5	18.1	36.5	32.9	26.1

주: () 안의 값은 각급 기초지방자치단체의 수를 나타낸 것임.

[부록 3] 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비 영향요인 간 상관관계

(단위: 개, %)

		재정자주도 (a)	재정자립도 (b)	사회복지비 비율(c)	사회복지 국고보조금 비율(d)	사회복지 대상자 비율(e)	생계급여 수급자 비율(f)	기초노령연금 수급자 비율(g)	장애인연금 수급자 비율(h)	영유아보육료 수급자 비율(i)	사회복지 국고보조금 (j)
전국	a	1	0.598**	-0.670**	-0.848**	-0.221**	-0.262**	0.202**	0.024	0.119	-0.229**
	b	0.598**	1	-0.034	-0.402**	-0.763**	0.024	-0.151*	0.072	0.579**	0.237**
	c	-0.670**	-0.034	1	0.737**	-0.379**	0.419**	-0.438**	0.045	0.269**	0.507**
	d	-0.848**	-0.402**	0.737**	1	0.034	0.298**	-0.271**	-0.068	0.010	0.358**
	e	-0.221**	-0.763**	-0.379**	0.034	1	-0.219**	0.332**	-0.014	-0.661**	-0.429**
	f	-0.262**	0.024	0.419**	0.298**	-0.219**	1	-0.778**	-0.239**	0.086	0.334**
	g	0.202**	-0.151*	-0.438**	-0.271**	0.332**	-0.778**	1	0.040	-0.232**	-0.378**
	h	0.024	0.072	0.045	-0.068	-0.014	-0.239**	0.040	1	0.239**	0.165*
	i	0.119	0.579**	0.269**	0.010	-0.661**	0.086	-0.232**	0.239**	1	0.511**
	j	-0.229**	0.237**	0.507**	0.358**	-0.429**	0.334**	-0.378**	0.165**	0.511**	1
특별시 자치구	a	1	0.915**	-0.930**	-0.886**	-0.649**	-0.012	0.087	-0.093	-0.210	-0.889**
	b	0.915**	1	-0.866**	-0.826**	-0.626**	0.126	0.020	0.027	-0.398*	-0.742**
	c	-0.930**	-0.866**	1	0.712**	0.543**	0.092	-0.179	0.285	0.260	0.944**
	d	-0.886**	-0.826**	0.712**	1	0.696**	-0.119	0.048	-0.252	0.092	0.695**
	e	-0.649**	-0.626**	0.543**	0.696**	1	0.155	-0.047	-0.197	0.065	0.457*
	f	-0.012	0.126	0.092	-0.119	0.155	1	-0.303	0.231	-0.027	0.183
	g	0.087	0.020	-0.179	0.048	-0.047	-0.303	1	-0.333	0.075	-0.178

특별시 자치구	h	-0.093	0.027	0.285	-0.252	-0.197	0.231	-0.333	1	0.223	0.367
	i	-0.210	-0.398**	0.260	0.092	0.065	-0.027	0.075	0.223	1	0.079
	j	-0.889**	-0.742**	0.944**	0.695**	0.457*	0.183	-0.178	0.367	0.079	1
광역시 자치구	a	1	0.844**	-0.858**	-0.846**	-0.200	-0.393**	0.202	-0.191	0.049	-0.685**
	b	0.844**	1	-0.663**	-0.727**	-0.343*	-0.287*	0.012	-0.070	0.256	-0.388**
	c	-0.858**	-0.663**	1	0.840**	0.078	0.260	-0.162	0.360*	0.092	0.762**
	d	-0.846**	-0.727**	0.840**	1	0.123	0.363*	-0.199	0.201	-0.108	0.496**
	e	-0.200	-0.343**	0.078	0.123	1	0.205	-0.021	-0.057	0.002	-0.002
	f	-0.393**	-0.287**	0.260	0.363*	0.205	1	-0.532**	-0.232	-0.328*	0.173
	g	0.202	0.012	-0.162	-0.199	-0.021	-0.532**	1	-0.117	-0.069	-0.289*
	h	-0.191	-0.070	0.360*	0.201	-0.057	-0.232	-0.117	1	0.497**	0.440**
	i	0.049	0.256	0.092	-0.108	0.002	-0.328*	-0.069	0.497**	1	0.292*
	j	-0.685**	-0.388**	0.762**	0.496**	-0.002	0.173	-0.289*	0.440**	0.292*	1
시	a	1	0.651**	-0.203	-0.803**	-0.641**	-0.434**	0.355**	0.015	0.304**	-0.028
	b	0.651**	1	-0.139	-0.483**	-0.878**	-0.434**	0.275*	0.195	0.696**	0.312**
	c	-0.203	-0.139	1	0.252**	0.063	0.425**	-0.473**	0.023	-0.044	0.486**
	d	-0.803**	-0.483**	0.252*	1	0.524**	0.298*	-0.242*	0.117	-0.100	0.182
	e	-0.641**	-0.878**	0.063	0.524**	1	0.436**	-0.275*	-0.124	-0.734**	-0.234*
	f	-0.434**	-0.434**	0.425**	0.298*	0.436**	1	-0.928**	-0.230*	-0.388**	0.252*
	g	0.355**	0.275**	-0.473**	-0.242*	-0.275*	-0.928**	1	0.061	0.203	-0.246*
	h	0.015	0.195	0.023	0.117	-0.124	-0.230*	0.061	1	0.295**	0.093
	i	0.304**	0.696**	-0.041	-0.100	-0.734**	-0.388**	0.203	0.295*	1	0.269*
	j	-0.028	0.312**	0.486**	0.182	-0.234*	0.252*	-0.246*	0.093	0.269*	1

군	a	1	0.414**	0.000	-0.442**	-0.408**	0.194	-0.138	-0.129	0.296**	-0.080
	b	0.414**	1	0.199	-0.196	-0.757**	0.389**	-0.417**	-0.276*	0.626**	0.210
	c	0.000	0.199	1	0.207	-0.049	0.369**	-0.414**	-0.057	0.206	0.220*
	d	-0.442**	-0.196	0.207	1	0.264*	0.054	-0.097	0.088	0.058	0.574**
	e	-0.408**	-0.757**	-0.049	0.264*	1	-0.422**	0.430**	0.296**	-0.754**	-0.301**
	f	0.194	0.389**	0.369**	0.054	-0.422**	1	-0.980**	-0.501**	0.340**	0.201
	g	-0.138	-0.417**	-0.414**	-0.097	0.430**	-0.980**	1	0.451**	-0.354**	-0.271*
	h	-0.129	-0.276**	-0.057	0.088	0.296**	-0.501**	0.451**	1	-0.104	-0.029
	i	0.296**	-0.626**	0.2096	0.058	-0.754**	0.340**	-0.354**	-0.104	1	0.574**
	j	-0.080	0.210	0.220*	0.574**	-0.301**	0.201	-0.271**	-0.029	0.574**	1

주: * 95% 수준에서 유의함, ** 99% 수준에서 유의미함.

사업평가 현안분석 목록

	제 목	집필진	발간일
1	국내 산업 클러스터 경쟁력 평가 및 경쟁전략 수립	구상욱	2004.11
2	외국인 고용허가제 정책·사업평가와 개선방안	최미희	2005. 2
3	성과지표측정을 통한 지방중소기업육성자금의 사업평가	신동진	2005. 4
4	과학기술부문 경쟁력 평가: 한·중·일 지식기반 기술경쟁력 평가를 중심으로	권용수·박추환	2005. 4
5	두뇌한국21 사업의 평가 및 시사점	이용준·이선주·김혜영	2005. 4
6	동북아 물류중심지화를 위한 항만개발의 발전 방안	남광현	2005. 5
7	민자유치사업의 문제점과 개선방안	이재철	2005. 5
8	IT839 전략평가와 향후 정책방향	박추환	2005. 5
9	현금영수증제도 평가 및 향후 개선과제	배종학	2005. 8
10	간접투자자산운용 정책 평가 및 향후 개선과제	구상욱	2005. 8
11	공적자금투입을 통한 은행구조조정의 성과평가	신동진	2005. 8
12	교통시설 SOC 재정사업에 대한 민간자본유치 필요성 고찰	안태훈	2006. 5
13	부동산 유동화를 통한 자원조달의 실태분석과 개선방안	이은경	2006. 6
14	유기성 폐기물 자원화 사업별 환경성·경제성 분석	최미희·서세욱	2006. 6
15	경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안	박추환	2006. 7

	제 목	집필진	발간일
16	자연재해보험제도의 운영현황 및 개선방안	김병진	2006. 9
17	해외진출 중소기업 지원정책과 개선방안	최미희	2007. 9
18	성과관리 시행계획(성과계획) 수립 및 평가 방법	이인섭·금재덕	2007.12
19	국내 신교통시스템 도입절차의 문제점 및 개선방안	안태훈	2008. 9
20	공기업 여유자금 관리의 실효성 제고방안	최미희·이은경· 김현중·서세욱	2008.10
21	공기업 서비스의 교차보조현황 및 문제점	허가형·안태훈· 이은경·이화실	2008.10
22	공기업 택지개발이익 활용의 문제점 및 개선과제 -한국토지공사를 중심으로	안태훈	2008.10
23	환변동보험제도의 문제점과 개선과제	이은경	2009.10
24	재정사업자율평가 현황과 정책과제	박홍엽	2009.12
25	해외자원개발사업의 현황 및 과제	제민·허가형	2010. 4
26	산업단지 공급 관련 사업의 문제점 및 개선과제	최미희·임도진	2010. 4
27	정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제	여차민	2010. 9
28	한미 FTA 농업부문 보완대책 현황 및 쟁점	제민	2010.10
29	국유재산관리제도의 현황 및 과제 -국유지를 중심으로	남은정	2010.10
30	농식품 안전 인증제도의 현황 및 과제	제민	2011. 8
31	항만공사 운영의 문제점과 개선과제 -부산·인천 항만공사를 중심으로	정유훈·안태훈	2011. 9

사업평가 현안분석 제32호

사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제

발 간 일 2011년 9월 28일
편 집 사업평가국 사회사업평가팀
발 행 인 주영진
발 행 처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·788·3782
인 쇄 처 성지문화사 02·2273·5090

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 사회사업평가팀(TEL 02·788·3782)으로 문의해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-478-4 93350

© 국회예산정책처, 2011

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

