

| KIPA 연구보고서 2010-01 | 제도설계론에 입각한 정부기능 효율성 제고방안 : 공공기관을 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-02 | 관리기반 규제(management-based regulation) 활용방안 : 사업장 안전 및 식품 안전을 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-03 | 지방자치단체 규제등록매뉴얼 작성에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-04 | 중앙과 지방정부간 적절한 규제협상에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-05 | 정책만족도 조사의 메타평가 및 제도개선 연구

| KIPA 연구보고서 2010-06 | 국가적 차원에서의 종합안전상황정보시스템 구축 및 운영방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-07 | 정부지원사업에 대한 성과평가시스템 연구 : 사회복지분야를 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-08 | 정보공개제도의 진단과 개선방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-09 | 중간관리자 이하 직무분석 활성화 방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-10 | 공직경쟁력 강화를 위한 저성과자관리제도 활성화 방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-11 | 공공기관 인사제도의 개선방안

| KIPA 연구보고서 2010-12 | 공직생산성 제고를 위한 공무원 사기의 진작 방안

| KIPA 연구보고서 2010-13 | 공공선택이론에 입각한 역대정부의 성공 및 실패사례 연구

| KIPA 연구보고서 2010-14-1 | 한국공공부문의 부패실태 추이분석

| KIPA 연구보고서 2010-14-2 | 행정에 관한 공무원 인식조사

| KIPA 연구보고서 2010-14-3 | 행정에 관한 국민의 인식조사

| KIPA 연구보고서 2010-15 | 사전예방원칙의 정책타당성 분석 및 제도화 방안 - 유전자변형생물체, 광우병, 테러를 중심으로

| KIPA 연구보고서 2010-16 | 위험의 정치화 과정과 효과적 대응전략 마련

| KIPA 연구보고서 2010-17 | 효율적인 수자원관리를 위한 중앙·지방정부의 협력체계 구축에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-18 | 효과적인 갈등해결을 위한 소통방안 연구 : 제주 해군기지사세의 교훈

| KIPA 연구보고서 2010-19 | 고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등예방에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-20 | 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-21 | 국가주도의 미래예측활동과 대안적 국가미래전략기구의 방향 모색

| KIPA 연구보고서 2010-22-01 | 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구-총론

| KIPA 연구보고서 2010-22-02 | 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구-각론

| KIPA 연구보고서 2010-23 | **복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구**

| KIPA 연구보고서 2010-24 | 녹색성장을 위한 녹색회계 공공부문 도입에 관한 연구

| KIPA 연구보고서 2010-25 | 통합재정정보시스템(디지털예산회계시스템) 평가 및 개선방안

| KIPA 연구보고서 2010-26 | 기금운용평가 실태분석 및 개선방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-27 | 행정부의 예산편성 선진화를 위한 제도개선 연구

| KIPA 연구보고서 2010-28 | 경제자유구역 활성화를 위한 규제개혁방안 연구

| KIPA 연구보고서 2010-29 | 정부신뢰와 소통 제고를 위한 Public Relations 시스템 구축

| KIPA 연구보고서 2010-30 | 국격제고를 위한 사회적 소수자정책 조정체계 연구

| KIPA 연구보고서 2010-31 | 국문요약보고서

| KIPA 연구보고서 2010-32 | 영문요약보고서

## 행정의 선진화에 기여하는 중추적 연구기관 **한/국/행/정/연/구/원**

www.kipa.re.kr

KIPA 연구보고서 2010-23

복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구

박경돈 · 이정희



한국행정연구원

### A Study on the Restructuring of Welfare Block Grants in Korea



9 788957 043660

ISBN 978-89-5704-366-0



**한국행정연구원**

The Korea Institute of Public Administration

## KIPA 연구보고서 2010-23

# 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구

이정희 · 박경돈



한국행정연구원

KIPA 연구보고서 2010-23

복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구



**이정희**  
국가경영연구부 부연구위원  
행정학박사(American University, U.S.A.)

**주요관심분야** 예산결정이론, 예산집행이론, 정부회계

**주요경력** 칠레 가톨릭대학 강사

**주요논문 및 저서** 'Essays on the Determinants and Effects of Public Education Expenditure in Developing Countries' '최근의 주요 예산이론의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구'



**박경돈**  
국립충주대학교 행정학과 전임강사  
행정학박사(State University of New York at Albany, U.S.A.)

**주요관심분야** 복지정책, 정책분석, 계량방법론, 행정관리론

**주요경력** 2008-2010년 9월 한국행정연구원 정책서비스연구부장, 2005년-2008년 2월 뉴욕주 아동가족청 연구원(The Office of Children & Family Services of NYS/Albany)

**주요논문 및 저서** 한국의 미래모습과 정책과제(법문사, 2009), Educational Goal Advancement of Foster Youth and the Independent Living Skills Program(2009), 국회의 의사결정과 질적 연구방법(2009), The Crowding Out Effects of State Medicaid Policy on the Purchase of Private Long Term Care Insurance(2007), The Effects of State Children's Health Insurance Program on Access to Care for America's Poor Children(2007)

KIPA 연구보고서 2010-23



# The Korea Institute of Public Administration

---

## 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구

이정희 · 박경돈



한국행정연구원

## 참여 연구진

### 연구책임자

이정희 부연구위원  
박경돈 총주대 교수

### 공동연구자(가나다순)

이원희 교수(한경대)  
이재원 교수(부경대)

- 
- 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
  - 본 보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

우리나라는 이명박 대통령의 능동적 복지에 대한 비전제시 이후 복지예산을 지속적으로 증가시켜왔습니다. 복지예산의 증가로 많은 국민들이 국가와 사회의 도움으로 안정적인 삶을 영위할 수 있는 단계에 접어든 것으로 보이며, 이제는 복지예산의 증가뿐 아니라 복지예산의 효율적인 사용에도 관심을 가져야 할 시점이 되었습니다.

이러한 문제는 우리나라보다 앞서 복지국가를 지향했던 주요 선진국들이 경험한 일이며, 선진국들은 복지예산의 효율적인 운영을 위해 다양한 전략과 시스템 개혁을 지속적으로 시도해왔습니다. 이러한 복지재정운영의 개혁은 주로 자율적인 재정운영과 책임있는 효율적인 복지예산의 집행을 목적으로 하고 있습니다.

그동안 복지예산의 성과를 개선하기 위한 제도에 대한 심층적인 연구가 진행되지 못한 면이 있습니다. 이러한 정부의 복지지출 성과향상을 위한 세계적인 추세 속에서 우리나라 정부도 복지재정제도를 개혁하고 성과를 높이기 위해 정책을 도입하기 위한 연구가 필요한 시점에서 본 연구는 기존 복지제도의 문제점을 해결하기 위한 제도적 장치로서 포괄 복지 보조금 정책을 도입하는 방안에 대한 분석을 수행하였습니다.

본연구는 복지정책현장과 밀접하게 관련된 적실성있는 연구결과를 도출하기 위해 정부의 복지예산 지출방식의 전반적인 실태를 살펴보고 문제점을 분석하며, 특히 우리나라의 복지정책의 대안으로 복지재정성과를 높일 수 있는 포괄복지 보조금 제도를 상세히 검토, 분석, 제시하였습니다.

본연구가 우리나라에 증가하고 있는 복지재정 관리 시스템 전반에 대한 새로운 방향 모색에 도움이 되기를 기대합니다. 아울러 중앙 및 지방정부가 효율적인 복지예산 지출을 구현하는데 도움이 되기를 바랍니다.

이 과제를 수행하신 이정희 연구위원, 박경돈 충주대 교수와 집필진으로 참여하신 이원희 한경대 교수와 이재원 부경대 교수의 노고를 치하하며 이외 이 연구에 도움을 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

2010년 12월

한국행정연구원 원장 박 응 격

박 응 격

KIPA 연구보고서  
복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구

# CONTENTS

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	2
1. 연구의 필요성 .....	2
2. 연구의 목적 .....	4
제2절 연구범위와 방법론 .....	5
1. 연구범위 .....	5
2. 연구방법론 .....	7
제3절 복지포괄보조금에 대한 연구분석틀 .....	9
제2장 포괄보조금에 대한 이론검토 .....	11
제1절 포괄보조금에 대한 논의 및 관점 .....	12
1. 분권화와 집권화 관점: 정부관계론적 입장 .....	12
2. 균형과 불균형의 조화: 수혜자적 관점 .....	17
3. 재정성과와 복지성과의 관점: 제도목적별 관점 .....	21
4. 포괄보조금제도의 개편과 방향성 .....	25

제2절 포괄보조금의 개념, 유형, 쟁점 ..... 26

1. 포괄보조금의 개념 ..... 26
2. 포괄보조금의 유형 ..... 28
3. 포괄보조금 제도의 장단점 ..... 31

제3절 복지포괄보조금의 개편과 방향성 ..... 37

1. 포괄보조금 제도 개편의 쟁점사항: 지방재정조정제도 .. 37
2. 포괄보조금제도의 당위성과 개편방향성 ..... 49

**제3장 해외국의 포괄보조금제도 운영 ..... 57**

제1절 미국의 사례분석: TANF, CDBG, SSBG ..... 58

1. 빈곤가정 한시지원 포괄보조금 (Temporary Assistance for Needy Families; TANF) ..... 59
2. 지역공동체개발 포괄보조금 (Community Development Block Grant Program; CDBG) ..... 65
3. 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant: SSBG) ..... 72

제2절 영국의 사례분석: Single Pot ..... 77

1. 단일 포괄보조금(Single Pot)의 의의 ..... 77
2. Single Pot의 자원구성, 배분, 지출, 이전 ..... 78
3. Single Pot의 제도관리와 성과평가 ..... 80
4. 우리나라 복지포괄보조금 개편에의 시사점 ..... 82

제3절 스웨덴 사례분석: 완전 포괄보조금제 .....	83
1. 포괄보조금 제도의 도입 과정 .....	83
2. 포괄보조금 운영 방식 .....	84
3. 포괄보조금 운영의 특징 .....	88
4. 포괄보조금 운영의 쟁점 .....	89

## 제4장 우리나라의 복지보조금 운영실태 분석 ..... 91

제1절 사회복지와 보조금 .....	92
1. 서 : 복지보조금 논의의 시작 .....	92
2. 지방재정과 사회복지 지출 .....	95
3. 사회복지와 보조금 .....	97
4. 사회복지사업의 기준보조율과 차등보조율 제도 .....	100
5. 복지보조금관리의 구조적 특성 .....	110
제2절 분권교부세에 대한 실태분석 .....	118
1. 분권교부세 제도의 도입과정과 기대 .....	118
2. 분권교부세와 포괄보조, 총액배분의 특징 .....	122
3. 분권교부세와 관련 부처의 이해관계 구조 그리고 시한 연장 .....	127
제3절 광역특별회계에 관한 실태분석 .....	131
1. 도입 배경 .....	131
2. 운영 방안 .....	131
3. 대상 사업 .....	134
4. 사업 선정시 유의점 .....	139

## 제5장 복지포괄보조금의 개편방안 ..... 147

제1절 복지보조금의 사업의 재편에 대한 실태 및 개선방안	148
1. 분권교부세 사업의 개편에 대한 의견조사:	
지방자치단체 공무원과 전문가를 중심으로	148
2. 이양된 분권교부세 사업에 대한 응답결과 분석	152
제2절 복지보조금의 재분류 및 개편대안 작성	179
1. 분권교부세내 복지포괄보조금의 재분류	179
2. 분권교부세내 복지보조금사업의 포괄보조금제화	188
3. 광특회계내 보조금사업의 개편대안	195
제3절 제도화 및 관리체계구축	195
1. 포괄보조금제의 단계고려	195
2. 포괄보조금제를 위한 중앙과 지방의 거버넌스 구축	197
제4절 쟁점 및 갈등조정	200
1. 복지서비스 수혜의 쟁점: 수혜자 입장	200
2. 복지서비스 제도운영의 쟁점: 관리자 입장	201
3. 재원에 대한 쟁점	201
4. 서비스 전달체계상 쟁점	204
제5절 법·제도 변화에 대한 정책 제언	205
1. 현행 포괄보조금 관련 근거 법률의 설계 방안	205
2. 대안의 비교 검토	205

제6장 요약 및 정책제언 .....	209
제1절 연구결과의 요약 .....	210
제2절 복지포괄보조금의 효과적 개편을 위한 정책제언 .....	214
부 록 .....	217

## 표 | 목 | 차

〈표 2-1〉 포괄보조금 제도의 유형 예시 .....	29
〈표 2-2〉 자원배분기준에 따른 포괄보조금의 유형분류 .....	30
〈표 2-3〉 지방재정조정제도의 지방교부세와 국고보조금 비교 .....	38
〈표 2-4〉 균형발전특별회계와 광역지역발전특별회계의 비교 .....	41
〈표 2-5〉 재정분권화 강도와 포괄보조방식 비교 .....	43
〈표 2-6〉 자주재정 향상을 위한 방안 비교 .....	45
〈표 2-7〉 특별보조금과 포괄보조금 비교 .....	46
〈표 2-8〉 분권교부세 제도의 개선안 .....	48
〈표 2-9〉 세 가지 포괄보조의 특징 비교 .....	50
〈표 3-1〉 CDBG 배분공식 .....	67
〈표 3-2〉 CDBG의 재원구성 .....	68
〈표 3-3〉 부수정책개발에 배정된 CDBG .....	69
〈표 3-4〉 SSBG의 지출유형별 평균금액 및 비중(2003-2006) .....	74
〈표 3-5〉 지역개발청별 예산 현황(2005-2007 회계연도) .....	79
〈표 3-6〉 기관별 Single Spot의 재원기여 비중 .....	80
〈표 3-7〉 Single Pot의 핵심지표 구성과 정책목적 .....	81
〈표 4-1〉 지방자치단체 세출 기능별 추이 .....	96
〈표 4-2〉 지방자치단체 정책사업의 유형별 보조사업 비중(2009) .....	98
〈표 4-3〉 지방자치단체 세출 기능별 재원구성(2010) .....	99
〈표 4-4〉 정책분야별 기준보조율 분포 .....	104
〈표 4-5〉 차등보조에 따른 기초생활급여의 재원 구조 .....	106
〈표 4-6〉 보건복지분야 67개의 분권교부세 사업 .....	121
〈표 4-7〉 지역별 분권교부세 자원배분 내역 .....	125
〈표 4-8〉 지역별 분권교부세 재원 증감률 .....	125
〈표 4-9〉 2010년 광특회계 편성체계 .....	134
〈표 4-10〉 지역개발계정 대상 사업 .....	136
〈표 4-11〉 포괄보조사업별 통합 보조율 .....	140

〈표 5-1〉 복지분권교부세에 대한 공무원 설문응답자의 기술통계표	151
〈표 5-2〉 지방이양 후 복지사업분야의 방향성 변화	154
〈표 5-3〉 지방이양 후 분권교부세 사업의 쟁점이나 갈등	155
〈표 5-4〉 복지분권교부세 사업 중 문제의 확산소지가 있는 사업	157
〈표 5-5〉 복지분권교부세 사업 중 문제의 확산소지가 있는 구체적 사업	158
〈표 5-6〉 복지분권교부세 사업 중 지역간 편차가 없어야 하는 사업	160
〈표 5-7〉 복지분권교부세 사업 중 지역간 편차가 없어야 하는 구체적 사업	161
〈표 5-8〉 보건복지가족부의 지방자치단체에 대한 업무관계 변화	164
〈표 5-9〉 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 업무관계 변화	166
〈표 5-10〉 이양된 복지사업의 중앙정부로 환원	171
〈표 5-11〉 이양된 사업 중 중앙정부로 환원이 필요한 사업수	172
〈표 5-12〉 이양된 사업 중 중앙정부로 환원이 가능한 구체적 사업	173
〈표 5-13〉 분권교부세 복지사업의 개편대안	176
〈표 5-14〉 복지사업확대시 자치단체의 역할 확대분야	178
〈표 5-15〉 분권교부세 사업 중 문제소지가 있는 사업제외	180
〈표 5-16〉 분권교부세 사업 중 전국적인 기준준수 사업제외	182
〈표 5-17〉 분권교부세 사업 중 국고보조금 사업으로 환원이 필요한 사업제외	184
〈표 5-18〉 분권교부세 경상사업 산정공식	186
〈표 5-19〉 분권교부세 사업 중 포괄보조금 사업으로 개편가능한 최종사업	187
〈표 5-20〉 분권교부세와 계정설치	189
〈표 5-21〉 장애인사업 중 포괄보조금 사업 분류	191
〈표 5-22〉 분권교부세 사업의 포괄보조금 사업 개편안	194

## 그 | 립 | 목 | 차

〈그림 1-1〉 연구진행 프로세스 .....	8
〈그림 1-2〉 연구분석틀 .....	10
〈그림 2-1〉 OECD 보조금의 분류 .....	29
〈그림 3-1〉 TANF의 가족단위 최대수혜액의 변화(1996-2008) .....	63
〈그림 3-2〉 CDBG 예산변화(1990-2006) .....	69
〈그림 4-1〉 지방재정에서 사회개발비의 점유 비중 추이 .....	97
〈그림 4-2〉 지방자치단체 세출 기능별 재원구성 .....	100
〈그림 4-3〉 2000년대 초반 사회복지비 증감을 추이 .....	123
〈그림 4-4〉 지역별 분권교부세 재원배분 추이 .....	126
〈그림 5-1〉 지방이양 후 복지분권교부세사업의 전반적인 정착도 .....	153
〈그림 5-2〉 지방이양 후 장애인 복지사업의 쟁점이나 갈등 .....	155
〈그림 5-3〉 지방이양 후 복지서비스의 수준과 공급 .....	159
〈그림 5-4〉 복지서비스 제공에서 지방자치단체의 전문성 .....	163
〈그림 5-5〉 지역사회사업에서 기초자치단체의 자율성 .....	168
〈그림 5-6〉 이양된 복지사업의 수행시 지역내 자원활용 .....	169
〈그림 5-7〉 이양된 복지사업의 중앙정부로 환원 .....	171
〈그림 5-8〉 이양된 사업의 재원부담의 추세 .....	174
〈그림 5-9〉 이양된 사업에 대한 성과책임배분 .....	175

## ● 연구의 필요성과 목적

### 1. 연구의 필요성

- 능동적 복지 차원에서 효율성을 도모하기 위해 복지관련 보조금제도의 개편과 포괄적 보조금제 도입에 관한 논의가 진행 중
  - 정부는 2010년 현재 계속적으로 복지관련 다양한 보조금제도를 개편하고, 특히 지방자치단체 복지분야의 재정적 재량을 강화하여 실질적 의미의 복지재정의 분권화를 추구하는 방안을 모색해 오고 있음.
  - 복지분야의 지출은 OECD국가에 비해 비교적 높은 편이 아니기 때문에 우리나라가 선진국과 같은 복지국가로 나아간다고 전제한다면, 복지재정의 효율화는 반드시 달성해야 할 과제임
- 복지포괄보조금제도를 어떻게 도입할 것인지에 관한 연구가 부족
  - 복지 보조금을 포괄보조금제로 개편하는 방향 하에서 어떤 유형의 보조금을 포괄보조화 하는 것이 실질적으로 재정의 효율성을 달성하고 복지수혜특면에서 성공적이라고 할 수 있는지에 대한 연구가 필요함.

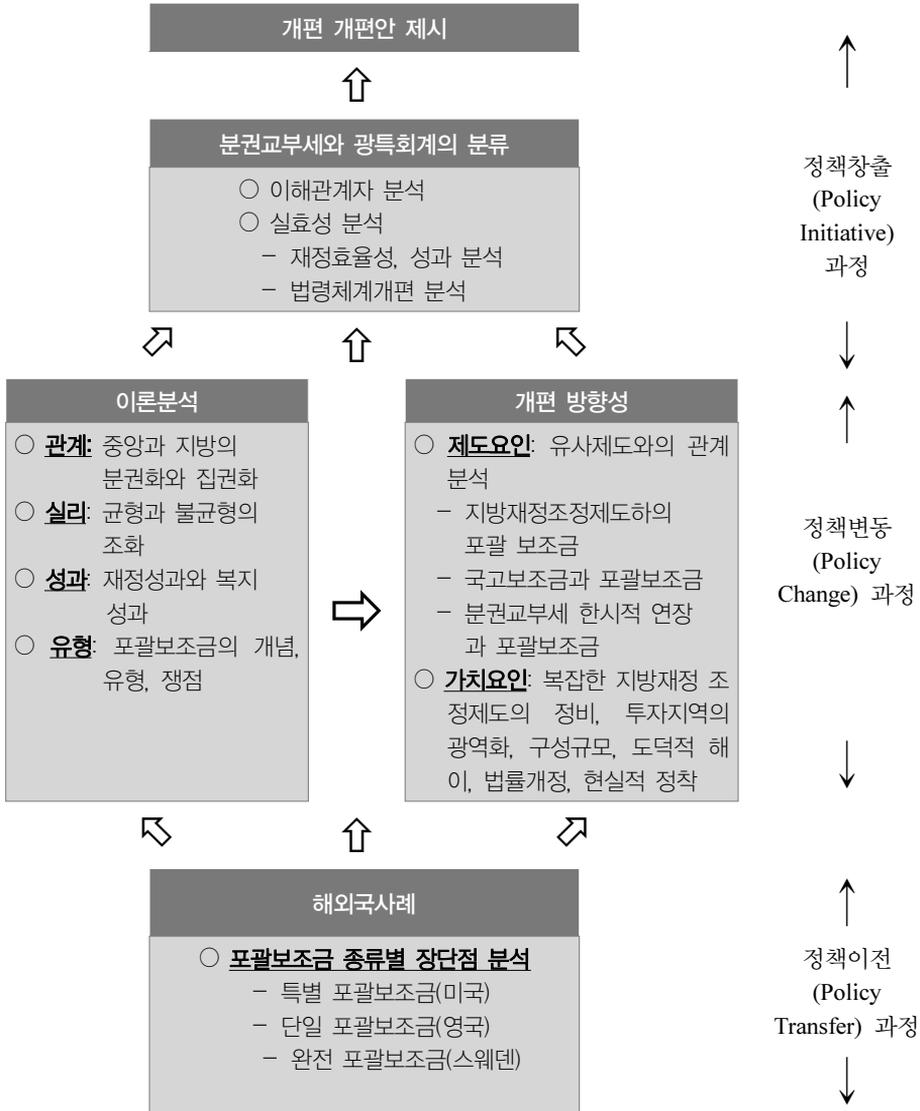
## 2. 연구의 목적

- 연구의 근본목적은 복지포괄보조금제도의 개편과 전면적인 시행 시 지방 자치단체와 중앙정부의 재정적 재량과 책임성을 동시에 강화할 수 있는 제도의 설계와 현실적인 개편방안에 대한 분석하는 것임
  - 복지포괄보조금제 개편에 따른 이념적 의의 및 방향성에 대한 분석하여 향후 개편에 따른 이념적 혼동의 예방 및 방향성에 대한 공감대를 형성하고, 정부 간 입장 차를 확인하여 보다 효율적인 포괄보조금제도 개편
  - 사회관련분야의 포괄보조금제의 특징을 분석하고 복지포괄보조금제도의 개편 시 필요한 시사점 도출
  - 복지보조금에 영향이 큰 분권교부세 제도와 국고보조금 내 광역·지역 발전특별회계(구, 균형발전특별회계)를 분리하여 분석함으로써 재정정책의 적실성에 대한 연구.
  - 사례분석을 통해 재정적 측면에서 실질적 형평성 및 자원배분 효율성 제고에 대한 지역별, 수혜자별 비교연구
  - 기존 보조금의 수혜현황을 포괄보조금제로 전환하는 대안을 구체적으로 제시하여 포괄보조금제의 실질적인 재편 및 정착을 유도.

### 3. 연구의 범위와 방법론

- 연구의 범위는 개편과정에 대한 이론적 분석과 개편방안에 대한 분석을 시도함
  - 보조금제의 집행시스템과 재정집행 효율화의 연계성 분석 등의 현황 파악
  - 지방자치단체의 보조금제를 활용한 복지서비스 제공에 대한 실태 점검을 재정책임과 재정효율성이라는 관점을 중심으로 논의
  - 미국, 영국, 스웨덴 등 주요국의 포괄보조금제 현황에 대한 연구
  - 바람직한 복지포괄보조금제의 재편을 위한 모형 및 대안의 작성
  - 과거 10년부터 현재까지의 주요국과 우리나라의 포괄보조금 제도 및 보조금제도를 대상으로 함.

〈그림 1-2〉 연구분석틀



- 연구방법으로 국내외 문헌분석, 정부부처 내 재정관련자 및 재정전문가와  
의 설문조사 및 심층면접조사, 전문가 조언, 사례조사 등의 방법을 활용함.

## ● 포괄 보조금에 대한 이론적 검토

### 1. 포괄보조금의 개념과 종류

- 포괄보조금에 대한 다양한 정의가 있으나, 미국정부관계위원회(ACIR)의 정의를 해석해보면, 중앙정부에서 지방정부로의 이전재원, 정책집행에서의 포괄성, 배분에서의 재량을 주요가치로 지향하고 있는 보조금이라 볼 수 있음. 각기 다양한 제도와 결합하여 가치나 운영에 있어 상이한 성격을 가지기 때문에 실무적 용어에 가까움.
- 포괄보조금은 지출용도에 특별한 제한없이 포괄보조금의 원래 목적대로 일반재원으로 이용되는 일반포괄보조금과 조건부포괄보조금으로 나뉘며, 조건포괄보조금은 그 제한 정도에 따라 완전조건부, 제한적조건부, 일반조건부 포괄보조금으로 나뉨.

### 2. 포괄보조금의 장단점

- 재정분권과 포괄보조를 지지하는 입장에서는 집행단위에서 많은 재량확대와 중앙정부의 책임성 축소, 보조사업의 행정·재정관리 효율화, 이익

집단 정치병리의 사전적 억제, 지방정부의 프로그램 내실화 노력, 의회의 법령재정 의도에 부합한다는 측면이 있음을 강조함.

- 비판적인 관점에서는 점차적인 연방정부의 재원지원 감소, 재량축소와 점차적인 범주화 문제, 추가적 행정업무 부과에 따른 행정효율화에 대한 회의적 평가 등의 비판이 제기됨.

### 3. 포괄보조금에 대한 이론적 논의와 개편구상

- 분권화와 집권화의 관점에서 중앙정부와 지방정부의 정부관계론적 입장 차이 검토, 복지분야의 균형과 불균형의 조화를 강조하는 관점으로 수혜자의 입장에서 복지서비스의 제공과 혜택에서 복지포괄보조금을 파악하는 것, 최근 등장한 성과관리 측면에서 재정성과와 복지성과 중 어느 부분을 더욱 중시할 것인지에 관해 논의함.
- 세 가지에 관한 논의를 통해 포괄보조금에 대해 다음과 같은 개편구상을 제시함.
  - 첫째, 포괄교부금제도는 우선 지방정부의 재정력이나 자주재원 등과 연계된 다양한 합리적 근거에 따라 만들어진 법정공식의 기준 하에 배분하여 중앙정부의 배분관련 권한을 축소하고 지방정부 내 형평성을 고양해야 하며, 동시에 현재의 국고보조사업의 시행에 따른 기준보조율의 문제를 배분공식중심의 포괄보조금으로 전환하여 나아가고 자주재원을 높여야 함.

- 둘째, 사업집행이나 의사결정에서의 재정전략권한은 지방정부로 반드시 이양되어야 함.
- 셋째, 정치적 분권화를 달성할 수 있는 기제로써 복지포괄보조금제 운영, 중앙과 지방의 협력적인 거버넌스 체제형성, 지방정부와 민간이해관계자간의 참여 거버넌스 형성에 기여하는 방향으로 나아가서 복지정치의 후진성을 극복해야 함.
- 넷째, 기능적 효율성의 관점에서 중앙정부가 지방정부보다 우위인 서비스사업은 중앙정부에게 맡기는 방안의 마련도 필요함.

○ 복지포괄보조금의 바람직한 개편방향성

- 중복사업은 제거하면서 안정도니 사업과 불안정한 사업위주로 복잡한 지방재정조정제도를 정비하고, 포괄보조금제도의 투자지역 광역화를 검토하고, 보조금사업 5~10개 정도를 묶는 미니 포괄보조금을 우선 구성한 후 보다 광의의 포괄 보조금제로 재편하는 실행전략을 가져가는 것이 바람직함
- 도덕적 해이와 서비스 전달체계상의 문제점을 우선적으로 정비한 후, 법률개정을 통한 지언체계의 확립과 우수모델사례를 개발하여 이를 파급시키는 전략을 제시함.

## ● 해외국의 포괄보조금제도 운영

### 1. 미국 TANF

#### ○ 제도의 개요

- 빈곤가정에 대한 임시적인 지원제도인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families; TANF)는 기존의 복지보조금제도였던 부양자녀가 있는 가정에 대한 복지지원(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)을 대체한 것으로, 다양한 의무를 부과하는 복지제도로 개편하여 개인과 포괄보조금의 수급자인 주정부 모두에게 한층 강화된 책임감을 요구함. 이는 수혜자에 대한 사회적 비난이 정부에 대한 복지재정의 낭비라는 정치적 또는 행정책임적 비난과 연계되는 것을 탈피하면서 재정을 효율화를 꾀한 조치임.
- 제도 도입이후 2008년까지 현금보조를 받는 집단의 비율이 62%에서 27%로 급락하였고, 일과 복지의 연계에도 실패하여, 주정부의 재정분담 책임과 재량을 중심으로 운영하던 것을 복지수혜자 중심의 제도로 변화시키자는 요구가 많음.

## 2. 미국의 CDBG

### ○ 제도의 개요

- 지역공동체 개발포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant Program)은 광범위한 지역공동체의 발전수요에 대응하기 위한 재원을 지역공동체에 재원하는 유연성이 높은 프로그램으로 미연방정부의 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)에 의해 운영됨.
- 포괄보조의 대상지역으로 선정된 후 3개년 동안 저·중소득계층의 편익 증진을 위해 CDBG 재원 70% 이상이 사용되도록 법령에 규정됨.
- 공동체사회포괄보조에 참여한 주정부에게 부여된 행정적 책임은 공동체 개발목적의 형성 및 구체화, 비의무적 지출지역에 어떻게 기금을 배분할 것인지에 대한 결정, 보조금 수혜자인 지자체가 주정부와 연방정부의 법과 규정을 준수하도록 보장하는 방법의 개발임. CDBG의 직접적인 프로그램 관리 및 주정부와의 협력을 위해 주택 및 도시개발부가 직접 미국전역에 42개 지역관리청을 설치하고 있음.

### ○ 제도의 특징

- CDBG의 성과평가는 주로 비용적인 측면에서 사용처와 합리성에 근거한 평가가 이루어짐. 비용의 합리성, 투자비용 내 모든 자원이 사용되었는지 여부, 연방정부의 다른 비재정적 지원으로 대체할 수 없는 실

제적 투자범위, 재정적 실현가능성, 주택소유자의 금융투자로부터의 수익이 통상적인지 여부, 보조금의 배분이 정률의 비율로 배정되었는지 여부 등과 같은 사항을 반드시 포함해야 함. 지방정부와 주정부는 프로그램 재원, 대기능별 지출내역, 전년대비 의무지출의 시의적절한 비중, 프로그램 목표치, 성과 등과 같은 성과정보를 HUD에 제출하여 공시할 의무를 지님.

### 3. 미국의 SSBG

#### ○ 제도의 개요

- 사회안전보장법 20조의 규정에 따라 아동보호, 입양보조, 아동전문보호시설의 배치, 가정근간노인과 장애인서비스, 성인주간보호, 가정 내 폭력방지조력 등 사회서비스의 지원에 대한 정책과 관련된 미 연방보조금. 수급권리보장형 보조금으로 매년 배정에 따라 재원규모가 변함.
- SSBG의 관리는 미 연방정부의 보건인적서비스부(HHS)의 아동가족행정국(Administration for Children and Families; ACF)소속 공동체서비스청(Office of Community Services ; OCS)이 담당함. SSBG 재원을 교부받기 위해 주정부는 연방정부에게 재정지출 계획서를 제출. 2005년 관리예산처(OMB)의 프로그램 평가(Program Rating Assessment Tools)에 의한 성과평가 결과, SSBG는 성과평가를 위한 충분한 자료나 측정치의 개발이 완전하지 못할 경우에 부여되는 “결과가 증명되지 않음

(Results Not Demonstrated)”이란 평가 이외의 등급을 받았음.

#### 4. 영국의 Single Pot

##### ○ 제도의 개요

- 2002년 6개의 중앙부처에서 분할적으로 관리집행하던 지역개발예산을 하나로 포괄하여 무역산업부(DTI: Department of Trade & Industry)의 주도 하에 28개의 지역개발청(RADs: Regional Development Agencies)을 설립하여 포괄보조금을 집행함. 2010년 연말 이후에는 지역개발청 대신 기업파트너십(Local Enterprise Partnership)이 대신하여 해당기능을 수행하고 이들의 주요한 역할은 기획, 주거조성, 지역교통과 시설 기반확충, 고용, 기업이나 산업창출임.

##### ○ 제도의 특징

지역개발청은 산업혁신기술부(BIS)장관이 임용하는 1인의 청장과 15명의 이사진으로 구성되며, 성과에 대한 평가를 위해 각 지역청은 정제된 지역지표 또는 핵심지표를 포함한 성과보고서를 8개 부처와 당해지역 의회에 보고하여 책임을 짐. 성과평가의 대상은 국가적 목적의 달성에 대한 평가, 지역의 결과물에 대한 평가, 산출물 수준의 성과 3가지 단계로 구분됨.

##### ○ 시사점

- 단일 포괄보조금제도인 Single Pot은 우리나라의 광역특별회계와 유사

한 기능을 가진. 우리나라에 동 제도를 도입한다면, 광역특별회계제도를 묶는 작업을 하되 지역경제개발에 특화된 전문기구 중심의 거버넌스 구조를 설립하는 방향이 제안될 수 있음.

- 우선적으로 지역의 경제개발을 주도할 기관을 설립한 후 지역 간 경제 균형을 위해 시장부문까지 포괄하는 기구의 설립단계로 나아가는 방향이 바람직할 것으로 보임. 또한 여국의 단일 포괄보조금제 하에서는 개인보다는 지역의 기관이나 지역의 형성정도를 성과평가의 지표로 활용하였는데, 이는 지역이나 공동체를 중시하는 우리나라의 정서에 부합하여 지표개발 및 제도 이용에 있어 많은 시사점을 제공해 줄 수 있음.

## 5. 스웨덴의 완전포괄보조금제

### ○ 제도의 개요

- 스웨덴은 1993년 전면적인 지방재정 개혁을 하면서 포괄보조금 장치가 도입됨. 1996년에는 완전포괄보조금(a Single Block Grant)으로 개선하는 제도개선이 이루어짐. 이는 지역 공공서비스의 제공에 있어 전국적 표준화와 균등화를 지향하고 있음.

### ○ 제도의 특징

- 스웨덴 포괄보조금은 기존의 개별보조금을 완전히 대체하는 모형, 인구를 대리변수로 하여 배분산식을 설계하고 있다는 점, 지역에서 사업을

선택하도록 하여 대응성을 반영한다는 점, 개혁의 과정에서 재정능력 보전과 같은 형평화요소를 도입하였다는 점, 재정규모가 같다면 서비스 수준의 차이는 지역의 차이를 반영한다고 생각한다는 점 등이 특징임.

○ 운영상의 쟁점

- 포괄보조금은 지역에 재량을 많이 부여하는 장점이 있는 반면 지역에서 사업을 설계하고 집행할 수 있는 능력과 관련하여 많은 쟁점이 제기됨. 사업단위를 포괄로 묶으면서 규모를 줄이게 되어 중앙정부의 재정지원이 감소한다는 점, 포괄로 묶는 단위를 무엇으로 설정하느냐에 따라 포괄보조금의 효과가 달라진다는 점, 지방자치단체에 재량을 부여하는 만큼 책임성을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다는 점, 사업의 성과관리가 철저하게 이루어져야 한다는 점, 나눠먹기식 전개를 방지해야 한다는 점, 정률보조율을 높여 지역의 부담을 줄여야 한다는 점이 쟁점으로 제기되었음.

● 우리나라 복지보조금 운영실태 분석

1. 사회복지와 보조금

- 지방재정의 가장 큰 주제는 사회복지비 지출로, 2002년과 2009년 기간 동안 지방재정의 규모가 2배가량 증가하였는데, 사회개발비와 사회보장

부문은 2배 이상 급증하였음. 사회보장비의 세항 비중 하나만으로도 경제개발비 전체와 맞먹을 정도의 규모로 증가하고 있음.

○ 사회복지비는 지방재정에 있어 대표적인 자치실패영역에 속함. 예산의 절반이상은 국고보조로 충당됨. 시도보조비의 비중 역시 높아 정부계층간 재정지출구조가 중층적으로 얽혀있어 개편작업들이 현실적으로 쉽게 추진되기 힘든 구조적 요인으로 작용하고 있음.

○ 복지보조금 관리의 구조적 특성

- 첫째, 의무지출경비가 높은 사회복지비가 급증하면서 지방자치단체의 재정적 자율성이 축소되고 있고, 사회복지비 특성상 사람에 대한 투자가 주를 이루기 때문에 지출에 따른 재정수입이 해당 지방자치단체로 귀속되지 않고 누출될 가능성이 큼. 사회복지비의 최종지출단위가 자치구이기 때문에 자치구의 여건은 더 나빠질 가능성이 있음.
- 둘째, 중앙과 광역에서 지원하는 외부의 재원으로 관할구역 내의 사회복지서비스 정책을 운영하는 재정-정책책임의 불일치 구조로 도덕적 해이가 발생할 우려가 있고, 이를 통제하기 위한 활동들이 강화되면서 업무부담이 증가할 수 있음. 또한 분절적인 보조금제도로 인해 해당 지자체의 부담을 최소화할 수 있는 방향으로 정책을 결정할 우려가 있음.
- 셋째, 예산재원이 관련시설이나 프로그램을 기준으로 총액으로 배정되는 경우가 많아 자원배분이 공급자중심의 방식으로 운영되는 특성이 있음. 따라서 포획과 남용과 같은 정부실패현상이 발생할 우려가 있음.

- 넷째, 복지서비스의 특성상 기초자치단체인 시군구 중심으로 전달체계가 구축되어야 하나, 복지재정의 상당비중이 외부재원으로 구성됨. 따라서 회계적 책임을 져야 하는 중앙정부 차원에서는 지자체에 집행재량을 폭넓게 부여하기 힘들.
- 다섯째, 복지보조금이 가지는 복합적인 비효율적 재정관리 구조의 완화로 인한 이익에 대한 정부 간 배분방식과 복지서비스의 이익의 주체의 불분명함으로 인해 개편작업이 순조롭지 않을 수 있음. 또한 자치단체간 중산계층의 유입을 위해 복지비 지출을 줄일 수도 있음.

## 2. 분권교부세에 관한 실태분석

- 분권교부세는 지방분권차원에서 149개 국고보조사업을 이양하면서, 재원용도를 지정하지 않은 일반재원으로 5년간 한시적으로 재정을 지원할 목적으로 도입됨. 지방교부세는 투입관리에 초점을 맞추기 때문에 해당사업의 성과관리에 대한 중앙정부의 책임은 원칙적으로 없음. 모두 67개의 사회복지사업이 포함됨.
- 이를 통해 재정지출의 자율성, 다양한 형태의 지역혁신사업 전개, 행정문서와 절차간소화를 지향하였음. 그러나 사업별 특성을 감안할 때, 완전한 지방이양과 중앙정부의 책임면제가 가능하지 않음. ‘전국적 수준에서 표준화해야 하는 기초복지사업들이 많았고, 중앙정부가 복지인프라 차원에서 기반투자를 확대해야 하는 사업들을 포함하였으며, 총량적인 재원규

모가 안정적으로 충분히 확보되지 못하였음.

- 분권교부세는 관련부처별로 접근의 관점이 달랐으며, 기초자치단체에서도 지방비 부담이 추가되면서도 보건복지부의 사업관리가 지속되고 있어 보건복지부로의 환원을 주장하기도 함. 그러나 사업이 추진되는 과정 동안 사회서비스의 공급수준에서 지역별 차별성이 발생하고, 분권교부세의 67개 사업만을 대상으로 포괄보조를 운영하는 것이 어려워 지금의 상태를 지속할 가능성이 높음.

### 3. 광역특별회계에 관한 실태분석

- “광역화, 효율화, 자율화”를 기조로 신지역발전정책을 효율적으로 지원하기 위해 전면적으로 재설계. 이에 따라 광특회계는 지역중심의 개발과 전략적 국가재원배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편하게 됨.
- 광역특별회계의 운영원칙  
광역특별회계는 i. 광역경제권 추진 뒷받침, ii. 200여개의 세부사업을 통폐합하여 24개 포괄보조사업으로 하고 회계·계정간 사업이관을 시도하여 사업의 투자효율성 제고, 시도별 재원 한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행, iv. 지역발전노력 및 성과 등과 연동하여 재원의 실효성·합리성 제고, v. 집행가능한 사업위주로 예산을 편성하고 최대 이월 가능기간을 2회계연도로 제한하는 등 제도적 통제장치를 마

련하여 지자체의 재정운영 책임성 제고라는 운영원칙을 마련함.

- 지역개발계정(시·도 자율편성사업, 시군구 자율편성사업), 광역개발계정(부처편성사업), 제주특별자치도계정(시·도 자율편성사업, 특별지방행정기관 이관사무수행경비, 부처편성사업) 3개계정과 6개 사업군으로 구분.
- 사업선정 시 지자체별 자율편성한도 내에서 포괄보조사업을 선택하고 사업별 세부내역을 자율적으로 설계하며, 사업별 목적 및 보조율을 준수해야 함.

## ● 복지포괄보조금의 개편방안

### 1. 분권교부세 사업의 개편에 대한 조사결과 분석

- 기초자치단체의 복지와 예산관련 공무원과 전문가에 대한 설문조사 결과 보지사업이 지방으로 이양된 후 전반적인 방향성의 변화는 수반되지 않았고, 장애인 사업분야에 갈등이 많이 수반되고 있으며, 노인복지사업의 경우 향후 쟁점이나 갈등이 부가될 가능성이 높은 것으로 인식됨.
- 주민의 요구에 대한 부응과 서비스의 다양화를 위해 포괄보조금제를 환영하면서도 보건복지부 주도의 개편을 희망함.
- 지역별 차이가 없는 것이 바람직한 서비스를 12개 거론하면서 주로 노인 분야의 복지사업은 전국적 기준에 부합해야 하므로 가능하다면 국고보조금제도로 환원하자는 주장도 제기됨.

## 2. 복지보조금의 재분류 및 개편방향

- 중앙집권화가 필요하거나 지방분권화가 필요한 사업으로 구체적으로 분류하고, 남은 복지사업들을 해당 분야 내에서 포괄보조금화 함. 분권교부세 내에서 쟁점이 있는 분야를 우선 제외하여 중앙정부 개별보조금제도의 복귀, 전국적으로 동일한 수준이 요구되는 분야는 포괄보조금 사업으로 귀속시키지 않을 것.
- 현 67개의 분권교부세 복지사업을 '노인센터운영, 장애우 모빌리티, 장애우 건강지원, 장애우 인프라 지원, 장애우 기능지원, 아동영속서비스 운영, 모자정착서비스 운영, 방문보건 서비스 운영, 공익인건비 운영, 노숙자 상당보호'의 10개의 포괄보조금 사업으로 재편함.
- 이 개편은 우선적으로 미니 포괄보조금제화 한 것으로 향후 분야를 초월하는 대단위 포괄보조금을 지향하여 본격적인 지방의 수혜자 중심의 복지서비스 제공이 가능하도록 할 필요가 있음.

## ● 정책적 제언

### 1. 지역주민의 요구와 지역사회의 사업전달기관의 역량에 대한 환경이 조성되기 전까지 단계적인 개편전략 활용

- 지속적인 지역주민과 공무원에 대한 조사와 실태파악 및 정치권의 도움(전문가 응답결과)이 중요함.
- 사업을 추진하는 주체와 사업의 수혜자인 주민들로부터 사업방향에 대한 주기적 조사를 통해 비경상사업분야까지 포함하는 보다 대단위 복지포괄 보조금 사업을 구성해야 함.
- 서비스 전달기관인 지역사업자에 대해 공공성 위주의 복지사업전달체계가 수혜자 중심으로의 사업으로의 재편과 시장성을 도입하여 경쟁적인 전달체계를 지역 내에 조성해야 함

### 2. 지방정부의 재원이용의 자율성 부여.

- 분야 내 사업의 전용가능성, 분야 간 재원의 이전가능성에 대한 적실성 검토를 통해 지방정부의 재원이용이 보다 자유로워져야 함
- 외국의 사례처럼 책임성 강화를 위해 중앙정부는 지방정부의 사업결과를 바탕으로 예산배정에서의 벌칙(penalty)부과를 통한 실질적 krrka과 재정 보강을 위한 예산 인센티브제를 도입해야 함.

### 3. 광역자치단체의 역할 강화

- 상대체와 중역할이 소외된 광역자치단체가 중앙정부 대신 성과관리에 대한 결과를 점검하고 우수사례나 모델을 발굴하고 전파하는 역할을 담당할 것

### 4. 수요(need-based)에 근거한 재정배분체계의 확립

- 미국의 TANF나 SSBG의 사례처럼 주민의 수요가 명확하게 드러날 경우 주정부로부터 재정지원과 배분이 확보되는 체계를 확립해야 함.
- 공식위원회제도 등을 통해 시민이 참여하는 의견표출이 명문화된 제도를 창출

### 5. 교육과 지역 내 또는 지역 간 민관 네트워크 조성

- 지역 내 복지전달기관에 대한 교육과 역량강화를 위해 지역 내 또는 지역 간 민관네트를 조성하여 공공성의 가치 위에 보충적으로 시장성이 포함되는 복지전달체계를 만들 필요가 있음.

## I. Background and objective

### ● Background of the Research

Korea has reformed the central government's provision to the local government and refurbished the welfare expenditure system to give local government bigger discretion. In this sense, Korea has pursued fiscal decentralization and fiscal discretion of local government. One of distinctive feature of this endeavor in 2000s is the introduction and institutionalization of welfare block grant as a means of “Active Welfare Policies”.

South Korea need to maximize the effectiveness of welfare expenditure because the quantity of welfare expenditure is relatively smaller than OECD countries. Welfare block grant is one of instruments to increase the effectiveness of welfare expenditure without big change in quantity of welfare expenditure.

Welfare block grant was introduced in Korea as a means of effective welfare expenditure and Ministry of Planning and budget is planning to install welfare block grant until 2020. Integrating fragmented welfare expenditure is expected to contribute to the autonomy of local govern-



ments and efficiency and effectiveness of welfare expenditure. For local governments will have more discretion and responsibility for the use of welfare expenditure. To realize the benefit of block grant, we need to examine the conditions for the stabilization of block grant policies. We also need to design the administrative structure to maximize the welfare of recipients, local government's autonomy and to attain central government's policy goals.

We also need to consider the possible adverse side effects of decentralization of welfare expenditure because local governments are deemed to be less transparent and more vulnerable to the corruption and unethical behaviors. Local governments tend to be lower level of governance capability than central government.

In short, we need to consider all the merits and demerits of welfare block grant and design the political and administrative system to gradually integrate welfare block grant with other welfare policies of Korea.

There are just a small number of studies on welfare block grant and less on the institutional design of welfare block grant in one administrative system. This study is trying to respond to the the demand for the research and provide the practical knowledge for introduction of



welfare block grant.

This study will examine the necessity and theoretical foundation of welfare block grant. It will also study the welfare block grants within the cultural and institutional conditions in advanced countries. It will also investigate the historical process of institutionalization of welfare block grant in advanced countries.

The authors believe that the welfare block grant is one of important policy tools to improve the effectiveness of welfare expenditure in Korea. We also believe that with careful restraints, it can enhance the local autonomy and fiscal efficiency at the same time. The authors hope that this study will contribute to the Korean government's initiative of "Active Welfare Policies" and provide knowledge basis for the following policy design of welfare policies in Korea.

● Objective, method, and scope of the research

There are five primary goals of research of this study. First, this study examines the ideology and orientation of welfare policies and their institutional setting of advanced countries. This study assumes that there are three different dimensions - ideological, value, managerial di-



mensions - and locates the welfare policy in each country within matrix of these three dimensions. With this kind of analysis, the authors will try to identify the coordinates welfare policies of S. Korea. The authors analyze the discourse and try to derive consensus in Korean society regarding the role and function of welfare policies and institutional design of welfare expenditure.

Second, this study tries to examine institutional characteristics of welfare block grant. It compares and contrasts the case of welfare policies and economic development policies and derive distinctive features of block grants of welfare expenditure. After that, this study will examine the theoretical issues regarding the welfare policies and welfare block grant. This study will conduct the case study of welfare policies of Korea and major advanced countries.

Third, this study examines the restructuring welfare grants from the perspective of fiscal policy. Within the bigger framework of fiscal policy, welfare grant will be divided into special national budget and matching fund. Each will be analyzed as the different route of fiscal policy.

Fourth, this study will examine the effects of welfare block grant with the criteria of equality and allocative efficiency. This study will conduct survey and focused group interviews to understand the actual im-



plementation process of welfare expenditure in local governments.

Fifth, this study will provide policy alternative of welfare block grant to the current system of individual and fragmented governmental provision for welfare expenditure. To come up with policy alternative, the authors will interview policymakers and discuss on the issues on the policy design regarding welfare expenditure. The authors with the help of scholars will classify the current welfare provision of central government to the local government and propose several categories to become as a block grant.

Lastly, one needs to consider the efficiency and equality for evaluation of one system of welfare expenditure allocation. This study will compare and contrast the current system of welfare provision with the proposed welfare block grant.

## II. Research Questions and Results of Analysis

Government is making progress toward restructuring of welfare block grant and subsidy system as “Active Welfare Policy” within 10 years. There is a controversy on whether central government could achieve fiscal efficiency and enhance the welfare performance and fiscal ac-



countability of local government. In this context, government additionally extends the period of decentralization revenue sharing system until 5 years. Then, in this study, the authors will examine how to design welfare subsidy system which could achieve fiscal discretion and accountability and how to reorganize it.

This study discusses concept, types, issues, reorganization plan and development of block grant. Second, it conducted case study of TANF, CDBG, SSBG of US, Single pot of UK, and block grant of Sweden. Then, it suggests recommendation for reorganization of Korean block grants. Third, it analyze the situation of operation of welfare subsidy in Korea. it analyzed relationship between social welfare and grants and the situation of Intergovernmental Grants on Local Government and special accounts. Fourth, it suggest reclassification of welfare subsidy, institutionalization and establishing management system, issues and balancing act, and change of system and law. More specifically, this article discusses the pros and cons of system and projects intergovernmental grants on local government in welfare. Then, it suggests the way to reorganize current 67 intergovernmental grants on local government to welfare block grant.

There are a variety of viewpoints on welfare block grants. This article adopted the view that welfare system focuses on beneficiary and sug-



gests several recommendations below.

This study concludes that even though there are different perspectives on the orientation of welfare policies, there is general consensus on the institutional structure of welfare provision system in advanced countries.



# 제 1 장

## 서론

제1 절 연구의 필요성과 목적

제2 절 연구범위와 방법론

제3 절 복지포괄보조금에 대한 연구분석들

## 제 1 장

## 서론

## 제1절 | 연구의 필요성과 목적

## 1. 연구의 필요성

정부는 2010년 현재 계속적으로 복지관련 다양한 복지관련 보조금제도를 개편하고, 특히 지방자치단체의 복지분야의 재정적 재량을 강화하여 실질적 의미의 복지재정의 분권화를 추구하는 방안을 모색해 오고 있다. 구체적으로 정부는 능동적 복지의 차원에서 보조금제의 개편과 포괄보조금제도의 개편 또는 전면적 도입방향으로 나아가고 있다. 효율적인 복지보조금의 전달 차원에서 포괄보조금 제도가 논의될 필요성이 대두되었다. 기획재정부 등은 향후 10년 이내에 복지포괄보조금 제도의 개편을 통해 지방자치단체의 재정적 자율성을 제고하는 방향으로 전개되고 있음을 알 수 있다. 복지분야 국고보조금을 묶어서 포괄보조금제로의 개편을 통해 복지의 실질적 고양과 낭비를 줄여 재정적인 효율성을 달성할(엄태호·조근식, 2009) 필요성이 제기되고 있다. 따라서 어떻게 복지포괄보조금제도를 설계하는 것이 보다 실질적으로 복지의 수혜자 혜택, 지방정부의 재정책임성, 중앙정부의 복지성과를 고양하는지 검토가 필요하다.

복지분야의 지출은 OECD국가에 비해 비교적 높은 편이 아니기 때문에 우리나라가 선진국과 같은 복지국가로 나아간다면, 전제한다면 복지재정의 효율화는 반드시 달성해야 될 과제이다. 따라서 이러한 복지제도의 확대와 재정확충 및 수혜자의 복지수요에 대한 충족이라는 것을 동시에 고양할 수 있는 제도가 포괄보조금제도라고 할 수 있다.

하지만 최근의 복지관련 공무원의 복지재정 낭비 및 보조금 횡령 등의 사건으로 인해 지방자치단체로의 보조금사업 확대와 포괄보조금제도로의 개편이 바람직한지 또는 어떤 방향으로 추진하는 것이 바람직한 지에 대한 의문이 생기고 있다. 동시에 포괄보조금제도로의 개편설계와 전면도입이나 추진방법이 정부의 재정적 효율성과 효과성에 부가하여 복지분야의 재정적 책임성도 제고시키는지에 대한 연구가 부족하였다.

실제적으로 복지포괄보조금제도의 개편 필요성을 분석한 연구는 소수 존재하나, 구체적으로 어떻게 도입하는 방법이 효과적인지에 대한 연구는 부족하다. 정책입안자나 결정자에 실질적으로 정책대안을 작성하는데 도움이 되는 연구가 많지 않다. 또한 해외국의 포괄보조금제도 도입과 이에 따른 초기 여건 및 추진현황 등을 자세히 소개한 연구는 비교적 드물다. 그러므로 복지보조금을 포괄보조금제도로의 개편한다는 방향하에 어떤 유형의 보조금을 포괄보조화하는 것이 실질적으로 재정적 효율성을 달성하고 복지수혜의 측면에서 성공적이라고 할 수 있는지에 대한 연구하고자 한다. 이를 통해 능동적이고 효율적인 복지제도의 정착에 기여하게 되기를 기대한다.

## 2. 연구의 목적

연구의 목적은 크게 5가지 정도로 구분된다. 첫째, 복지포괄보조금제 개편에 따른 이념적 의의 및 방향성에 대한 분석이다. 복지분야내 포괄보조금의 개편 과정에서 발생하는 다양한 문제점을 이념적 차원, 가치지향적 차원, 또는 정부의 관리능력적 차원 등의 관점에서 분석·정리한다. 향후의 복지보조금제의 개편에 따른 이념적 혼동의 예방 및 방향성에 대한 공감대를 형성할 수 있을 것이다. 특히 중앙정부와 지방정부는 복지포괄보조금제의 개편에 따른 입장이 서로 상이하므로 서로 간의 관점과 상호관련성을 파악한다는 의미에서 이론적인 논의를 정리하는 것은 유용하다. 향후 보조금제 관리에 대한 정부간 입장차를 확인한다면 보다 효율적인 포괄보조금제로 개편하는 데 도움이 될 것이다.

둘째, 복지포괄보조금과 지역개발 등 사회관련 분야의 포괄보조금제의 특징을 분석하고 복지포괄보조금제도의 개편시 필요한 시사점을 도출하는 것이다. 포괄보조금제로의 전환과정에서 우수사례 및 시사점, 그리고 핵심쟁점요소를 파악하고 정리하면 복지포괄보조금제로의 개편에서 막연했던 중요한 사항들이 정리가 될 것이다. 동시에 국고보조금의 포괄화에 따른 기대효과의 창출에 기여할 수 있을 것이다. 따라서 국내외 사례와 포괄보조금제를 두루 훑어본다.

셋째, 복지보조금의 재편에 따른 재정정책의 적실성에 대한 연구이다. 이를 위해 복지보조금에 영향이 큰 우리나라의 지방재정조정제도인 분권교부세 제도와 국고보조금내 광역·지역발전특별회계(구, 균형발전특별회계)를 분리하여 분석하고자 한다.

넷째, 사례분석을 통한 재정적 측면에서 실질적 형평성 및 자원배분 효율성 제고에 대한 지역별, 수혜자별 비교연구이다. 이를 위해 지방정부의 복지 관련 담당자와 대면면접을 하고 동시에 실제로 보조금이 집행·운영되는 상황을 논의하기로 한다.

다섯째, 기존 보조금의 수혜현황을 포괄보조금제로 전환하는 대안을 구체적으로 제시하여 포괄보조금제의 실질적인 재편 및 정착을 유도하고자 한다. 이를 위해 정부관계자 그리고 민간전문가를 중심으로 설문과 심층대면 면접을 하여 복지보조금제의 포괄화에 따른 문제점과 대안에 대한 조언을 청취하고, 복지보조금의 포괄적 재분류를 통해 법령개폐 및 제도설계에 대한 현실적인 정책적 대안을 제시할 예정이다.

복지포괄보조금제도의 개편과 전면적인 시행이 반드시 복지효율성과 형평성을 고양하지 않을 수 있다. 따라서 동 제도의 재편에 따른 시행시 지방자치단체와 중앙정부의 재정적 재량과 책임성을 동시에 강화할 수 있는 제도설계와 현실적인 개편방안에 대한 분석을 연구의 근본목적으로 한다.

## 제2절 | 연구범위와 방법론

### 1. 연구범위

본 연구의 범위는 현재의 복지보조금의 재정집행상 효과성 및 효율성을 분석하고, 해외국의 포괄보조금제도 개편 및 방향성, 추진현황을 검토한 후,

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부록

우리나라의 포괄보조금제 개편의 방향성을 제시하는 것이다. 더 나아가서 포괄보조금제가 시행될 경우 정부의 관리자와 수혜자 입장에서 효율성과 효과성을 담보하는 복지포괄보조금제의 대안을 순차적으로 제시하고 이에 대한 검토 및 정책적 제언을 하는 것으로 목표로 한다. 따라서 본 연구의 범위는 개편과정에 대한 이론적 분석과 개편방안에 대한 분석을 시도하고 있다.

첫째, 보조금제의 집행시스템과 재정집행 효율화의 연계성 분석 등의 현황과악이다. 중앙과 지방정부 차원에서 복지분야내 쟁점을 사업별, 업무별, 기간별로 분석하고자 한다.

둘째, 국내 현황에 대한 연구이다. 지방자치단체의 보조금제를 활용한 복지서비스 제공에 대한 실태 점검을 재정책임과 재정효율성이라는 관점을 중심으로 논의하고자 한다. 동시에 수혜자의 복지보조금 혜택과 보조금제의 성과평가 및 성과관리에 대한 국내외 논문 조사를 할 것이다. 보다 구체적으로는 보조금의 분류에서 지방교부세와 국고보조금을 구분하여 지방자치단체차원에서의 실태를 파악하고 장단점을 논의하고자 한다.

셋째, 주요국의 포괄보조금제 현황에 대한 연구이다. 미국, 영국, 스웨덴 등 주요국의 사례기술이다. 특징이 상이한 포괄보조금제를 설명하고, 사례의 성공적인 측면을 살펴보고 그 시사점을 도출하여 향후 포괄보조금제도로의 전면재편에 따른 방향성과 장단점을 논의하게 된다.

넷째, 우리나라의 바람직한 복지포괄보조금제의 재편을 위한 모형 및 대안의 작성이다.

연구대상에 따른 공간적인 연구범위는 해외 각국과 우리나라의 복지분야를 중심으로 한 사회개발분야와 지역개발분야의 포괄보조금제도이다. 특히 우리나라 분석의 경우, 분권교부세와 광역·지역발전특별회계가 중심이 된다. 연구의 시간적인 범위는 과거 10년부터 현재까지의 주요국과 우리나라

의 포괄보조금제도 및 보조금제도이다. 최근의 포괄보조금제도를 중심으로 분석한다면 포괄보조금제의 개편 방향에 대한 시사점 도출과 방향성 작성이 용이하기 때문이다.

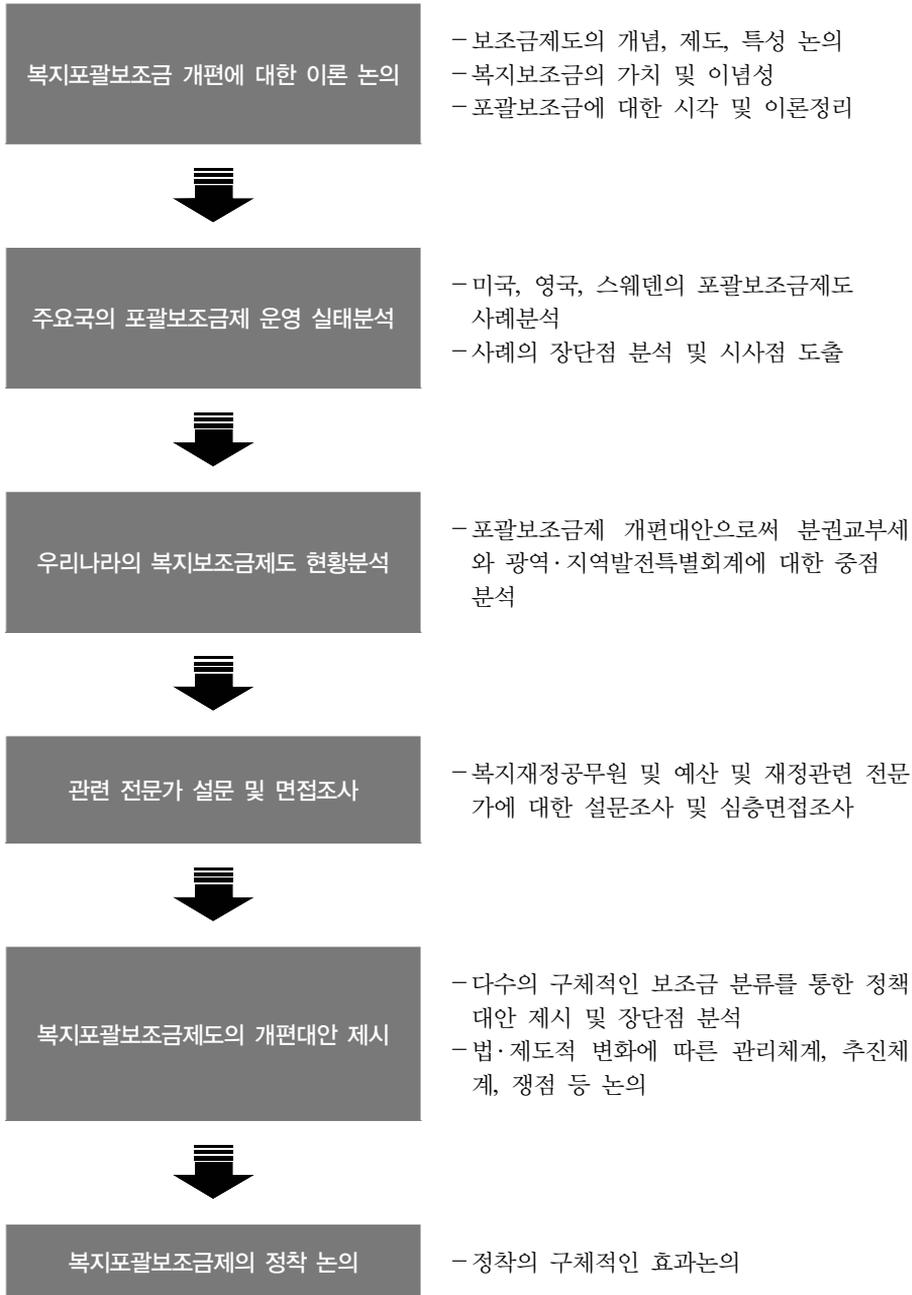
## 2. 연구방법론

이상의 연구를 수행하기 위한 구체적인 방법론은 다음과 같다. 첫째, 포괄보조금 제도에 대한 국내외 문헌연구이다. 특히 사회개발, 지역개발, 복지관련 분야의 포괄보조금을 두루 살펴보고, 복지포괄보조금제로의 재편에서 바람직한 방향성 및 시사점 도출에 이용하고자 한다.

둘째, 정부부처내 재정관련자(예산편성자 및 집행자) 및 재정전문가와의 설문조사 및 심층면접조사이다. 포괄보조금제로의 개편시 중요 변수의 도출을 위해 관련전문가를 면담하고 개편 대안이나 방향성에 대한 전문가 조언을 구할 것이다. 이 과정에서 집행 및 배분상의 한계점에 대한 의견을 수집하여 문헌분석을 통한 분석과 일치된 결과를 가져오는지 검토할 것이다. 복지포괄보조금제도 개편에 따른 집행상의 주의사항(예, 복지보조금 누수)을 찾아내고 제도개편 이전에 고려사항을 찾아내고자 한다.

셋째, 국내와 해외 주요국 복지포괄보조금의 집행과정 및 운용에 대한 사례조사이다. 재정집행상 및 배분상 우수사례 및 실패사례의 발굴을 통해 동제도 개편시 고려사항을 짚어냄으로써 시사점을 도출하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구진행 프로세스



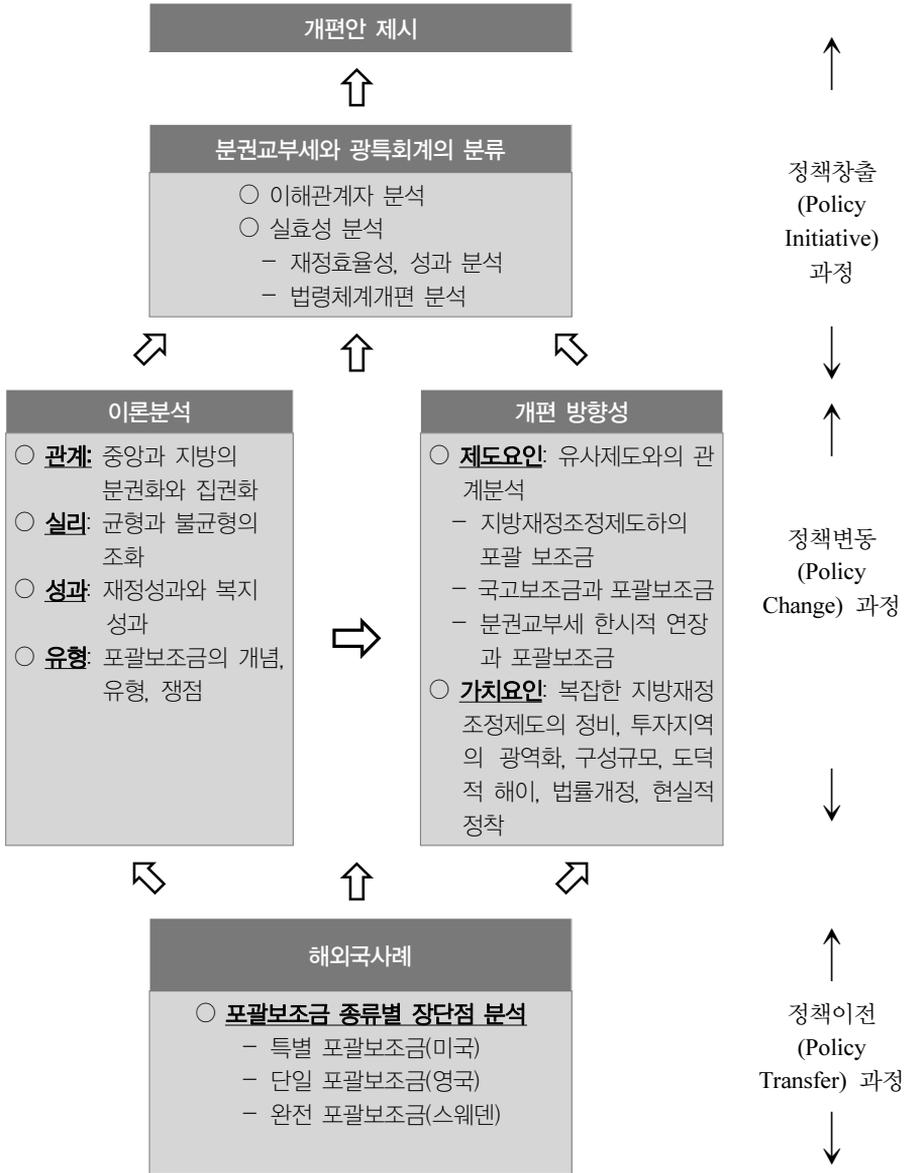
### 제3절 | 복지포괄보조금에 대한 연구분석틀

일반적으로 정책에서 나타난 문제해결을 위해 기존의 제도를 새로운 제도로 변화시키는 과정에서는 기존의 정책에 그대로 수렴하려는 정책변동(Policy Change)과 해외의 유사정책을 분석하여 개편하려는 정책이전<sup>1)</sup>(Policy Transfer; 하동현, 2010)과 유사한 정책답습 현상이 나타난다. 본 연구의 대상인 포괄보조금제의 개편은 정책창안(Policy Initiative)에 가까우며 다양한 실무적인 제도와 관련성이 높고 정책변화의 성과나 결과의 산출은 미리 예측할 수 없으므로 분석과정에서의 엄정성을 높이는 활동을 점검할 수 있도록 하는 것이 연구분석틀이다.

단순한 산출 수준의 모형구성이 어렵고 정책이나 제도를 변화시키는 과정을 증시해야 하므로 정태적인 과정모형을 의미한다. 즉 관련자 등의 상호작용에 의한 분석모형보다는 기존의 근접 또는 유사제도와의 관계, 현황, 자원 배분 등의 정태성을 정확히 분석하는 것이다. 그리하여 외국이나 기존의 제도와는 다른 복지포괄보조금 개편 후 나타날 수 있는 제도의 특징과 차별점을 미리 찾아내어 이로부터 대안을 작성하고 제안하는 것이 본 연구의 주요 활동이다. 이러한 맥락 하에 본 연구에서는 향후 우리나라의 복지포괄보조금으로의 변화에 맞추어 개편시 문제점을 우선 점검함으로써 제도변화가 수반되는 정태적 양태에 초점을 두어 분석을 실시하고자 한다.

1) 정책이전은 기존정책으로 복잡한 시스템에 부응하기 어려운 상황이 초래되면 과제해결의 실마리를 찾는 활동이 외국의 정보획득과정으로 연계되며 이는 다양한 의미의 과정과 상호작용을 낳는데(하동현, 2010: 246-247), 본 연구에서는 정책이전을 선진제도(포괄보조금)의 개편으로 인한 문제해결로 정의한다.

〈그림 1-2〉 연구분석틀



# 제 2 장



## 포괄보조금에 대한 이론검토

제1 절 포괄보조금에 대한 논의 및 관점

제2 절 포괄보조금의 개념, 유형, 쟁점

제3 절 복지포괄보조금의 개편과 방향성

## 제 2 장

## 포괄보조금에 대한 이론검토

## 제1절 | 포괄보조금에 대한 논의 및 관점

복지포괄보조금에 대한 이론적 논의는 복지에 덧붙여 다양한 분야를 포괄하는 보조금과 포괄보조금에 대한 이론적인 논의를 참조로 정리될 수 있다. 구체적으로 분설하여 정리하면 첫째, 분권화와 집권화의 관점에서 중앙정부와 지방정부의 정부관계론적 입장의 차이를 훑어보는 것이다. 둘째, 복지분야의 균형과 불균형의 조화를 강조하는 관점으로 수혜자의 입장에서 복지서비스의 제공과 혜택에서 복지포괄보조금을 파악하는 것이다. 마지막으로 최근에 성과관리의 측면에서 등장한 것으로 재정성과와 복지성과 중 어느 부문을 더욱 중시할 것인지의 여부이다. 이런 논의를 기초로 하여 성과관리의 측면에서 복지포괄보조금이 논의되는 경향인 제도목적별 관점을 아래와 같이 세 가지로 구분될 수 있다.

## 1. 분권화와 집권화 관점: 정부관계론적 입장

복지포괄보조금제를 채택하면서 정부 권한과 재정의 집권화와 분권화의 입장에서 논의될 수 있다. 이런 논의의 핵심은 중앙정부는 집권화가 복지서

비스 제공에서 필수적이라는 시각이고, 반대로 지방정부는 분권화가 필수적이라는 견해이다. 중앙정부와 지방정부의 복지정책에 대한 입장 차이는 재정적 기능과 복지적 기능의 배분과 재량 그리고 결과책임에서 나타난다(강영철·박경돈, 2009). 현재 보건복지가족부에서 결정된 주요복지 정책과 자원배분 결정은 지방정부의 복지정책 집행과정상의 결정과 다르다. 중앙정부의 입장에서 살펴보면, 지방정부의 정책결정과 정책집행의 실패를 중앙정부가 그대로 떠안아서 지방정부를 대신하여 의회나 행정부 수반 그리고 서비스 수혜자 등으로부터 비판을 부당하게 받는다는 시각이다(강영철·박경돈, 2009). 따라서 지방정부의 재정권과 결정권 등에 대한 중앙정부의 규제나 통제가 반드시 필수적이라는 관점이다.

반대로 지방정부 시각으로 보조금제<sup>2)</sup>를 통한 정책실현의 과정을 살펴보면 중앙정부가 한마디로 지방수혜자에게 비현실적인 정책을 수립하고 이를 엄격히 통제하고 있다는 것이다. 지방정부나 수혜자의 현실적인 성과가 아닌 중앙정부가 바라는 이상적인 성과를 달성하도록 규제나 통제권을 행사하여서 지방정부의 재량권을 지나치게 축소시키고 있다는 시각이다(이재원, 2003). 중앙정부로부터 이양된 정책집행권한이 실제로 거대하고 포괄적인 것 같지만, 지방정부 차원에서 보면 정책업무의 단순수행, 관리, 또는 보고 등의 행위(이재원·초이수·이석원, 2003)에 불과할 수 있다는 것이다. 이런 서로 다른 정부단위의 시각으로부터 구체적인 분권화와 집권화의 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

2) Bahl과 Linn(1992)은 보조금을 통한 재원이전의 정책효과를 중앙정부와 지방정부로 구분하여 제시하였다. 중앙정부는 지방정부의 재정통제 강화, 특별한 세출기능의 유도, 지역 형평성 고양, 세수증대노력 개선이라는 정책효과를 가진다. 지방자치단체의 정책효과로는 지방재정 통제, 예산의 효율적 집행, 세입의 타당성 고양을 강조하였다. 아울러 중앙과 지방정부 모두에게는 행정비용을 절감하는 효과가 있다고 한다.

첫째, 복지서비스 정책을 계획하는 단계에서의 중앙정부와 지방정부의 시 각차이이다. 현장 및 성과중심의 복지계획을 수립하는 과정에서 지방의 역할이 중요하게 부각될 수밖에 없다. 지방정부단위에서 유익한 복지계획들이 수립·집행되기 위해서는 우선적으로 복지재정체계에 대한 재구축작업이 필수적 선결조건이다. 비록 행정적으로 복지계획수립과정에서 지방정부의 자율성과 적극적인 참여를 유도하더라도(이재원, 2003), 지방정부가 실제적인 의미에서 계획을 수립하지 않는 한 근본적인 서비스제공자의 역할을 할 수 없기 때문이다.

둘째, 복지서비스 정책의 계획을 실현하는 정책수단의 선택에 대한 쟁점이다. 흔히 중앙정부가 지정한 사업의도와 목표가치에 입각하여 지방정부단위에서 복지정책이 집행되는 경향이 있다. 설사 중앙정부가 가치지향적인 복지서비스의 형태를 결정한다 하더라도 지방정부는 복지서비스의 구체적인 정책을 집행할 수 있는 정책수단에 대한 폭넓은 자율적 선택권이 있어야 한다. 이런 관점에서 지방정부는 가치정향에 맞는다면 다양한 규모의 사업을 단일 사업단위로 일원화하여 동일한 정책수단을 이용한 복지서비스 제공이 가능할 것이다.

하지만 실제적인 정책집행에서는 중앙정부가 지방정부의 뒤편이어야 할 정책수단의 결정을 제한하는 경우가 많다. 아울러 전국적인 효율성과 성과 달성을 위해 사업을 수행하는 방식의 결정이 권고나 규제 형식을 띄면서 사업수행에서의 단위나 방식에 대한 통제가 강하다(윤영진·이재원, 2006). 이런 관점에서는 중앙정부가 결정하는 정책수단이 바람직한 것인가 아니면 지방정부가 결정하는 정책수단이 보다 효과적인가에 대한 쟁점이 존재한다.

셋째, 복지서비스 설계의 다양성 관점이다. 예를 들어 광역특별회계에서 포괄보조금제도가 개편된다면 지방정부가 우선순위를 가지고 추진하려는

사업에 따라 각각 다른 포괄보조의 유형을 정립할 수 있다(윤영진·이재원, 2006). 이와는 대조적으로 중앙정부가 제공하는 포괄보조 유형은 대안의 몇 가지 묶음에 해당될 것이다. 중앙정부는 관리나 평가 등의 이유로 포괄보조금제의 방식을 유형화하는 방향을 선호하므로 복지서비스 설계의 다양함을 가질 수 없다. 하지만 복지서비스의 최소한의 기준 충족이라는 측면과 주로 정치적으로 소외된 계층인 복지서비스 계층을 대표하여 다양성은 낮지만 기본적인 서비스를 제공한다는 입장에서는 중앙정부의 서비스 제공을 선호할 수 있다. 따라서 복지서비스 제공계획이 획일화된다는 관점에서는 중앙정부는 비난받는다(이재원·초이수·이석원, 2003).

넷째, 포괄보조금에 대한 중앙정부와 지방정부간의 입장차이는 예산집행과 관련된 행정적인 이유에서 나타난다. 제도적으로 복지정책을 뒷받침하는 재원이 국고보조금 중심으로 정착되어 있는 경우에 포괄보조금 중심의 예산집행과 재정관리가 불가능하다. 이 때 현실적인 대안은 중앙집권적인 보조금제의 운영과 서비스제공 결정이다. 이유는 행정적인 측면 즉 예산, 결산, 감사 때문에 복지정책의 계획에서의 집권화를 탈피할 수 없기 때문이다(이재원·초이수·이석원, 2003). 즉 보조금 사업을 집행함에 있어 예산의 활용이나 전용 등의 규정이 법령적으로 지방정부의 재량을 제한하고 있다면(윤영진·이재원, 2006), 지방정부의 실제적이고 법령적인 재량 없이 중앙정부가 담당하는 것이 효율적이다. 하지만 재량성이 강한 포괄보조금제도를 도입하고 정착시키고자 한다면, 법령의 개폐나 재정집행, 예산집행에서 실효적인 제도개선이 수반될 것이다. 따라서 지방정부의 권한이 보장되면서 효율적인 서비스제공이 가능하다는 관점이 있다.

다섯째, 재정낭비에 대한 중앙정부와 지방정부간의 관점의 차이이다(배인명, 2003). 중앙정부의 복지재원이 국고보조금 형태로 지방정부에 이양될 경

우, 정치적으로 다양한 이해관계자가 발생한다. 중앙정부와 지방정부 모두 이들에 대한 정치적·행정적 전략을 구사할 수밖에 없다. 그러므로 포괄보조금은 국고보조금보다 재정적으로 더 과도한 소비와 자원낭비를 발생시킬 수 있다는 주장이다(이재원·초이수·이석원, 2003). 복지서비스에 대한 중앙정부와 지방정부간 역할과 기능의 구분이 이루어지지 않은 상황에서 보조금 자체의 구조적 이양은 기대했던 정책적 효과와 달리 재정낭비를 가져올 우려가 있다.

여섯째, 기능중심으로 중앙정부와 지방정부의 관계를 재편할 새로운 제도적 관점에서 복지포괄보조금에 접근하는 시각이다. 이재원·김은정·김윤수(2007)는 정부협력 하에서 중앙정부와 지방정부는 복지서비스에서 서로 상이한 기능을 수행한다고 본다. 따라서 재정분권에 따른 책임과 지방재정조정 운영을 기존과 다르게 가져갈 필요가 있다고 본다. 구시대적인 중앙정부와 지방정부의 서비스 제공에서의 기능을 새롭게 재편하는 입장에서 포괄보조금제도를 살펴볼 수 있다.

지방자치제도의 전세계적인 확산 때문에 우리나라에서도 중앙정부와 지방정부의 갈등 구조가 기능이라는 시각에서 상호간의 관계를 재편하면서 복지포괄보조금제도를 자연스럽게 논의하는 것이 바람직하다는 관점이다. 더 나아가 지방정부와 중앙정부의 복지서비스 제공에서의 협력적 거버넌스 구축(이재원·김은정·김윤수, 2007)을 지향하는 관점을 수용한다. 그렇다면 기능적으로 잘 분리된 포괄보조금제의 운용은 오히려 기존의 낡은 관행인 상호불신을 없애고 이해력을 증진하는 계기로 삼을 수 있다.

일곱째, 기존의 중앙정부에 의한 국고보조금 형태의 복지서비스 운용은 복지정치의 낙후성(이재원·초이수·이석원, 2003)을 악화시킬 수 있다는 것이다. 국고보조금 형태의 중앙일변도의 복지정책은 보조금 운용에서 도덕적

불감증을 불러일으킬 수 있다는 것이다. 요즘 지방정부는 중앙정부로부터 받은 보조금을 가지고 목적이 불분명한 사업을 무리하게 시행하여 재정적자에 허덕이는 사례가 빈번하다. 중앙정부의 보조금을 활용하여 지방자치단체의 행사성 사업을 무리하게 추진하다보니, 지역주민의 의사에 반하거나 무관한 또는 지역적으로 지지가 약한 정부사업을 추진하는 경우가 많다.

이상에서 중앙정부와 지방정부간의 분권화와 집권화의 논의는 복지서비스 정책의 계획을 실현하는 정책수단의 선택, 복지서비스 설계관점의 다양성, 법령의 개폐나 재정운용·예산집행에서 실효적이고 효율적인 서비스 제공, 재정낭비에 대한 관점의 차이, 기능중심의 기존 관계를 재편할 새로운 제도적 관점, 국고보조금 형태의 복지서비스 운용이 낳는 복지정치의 낙후성에 대한 시각을 중심으로 복지포괄보조금에 대한 입장 차이를 정리하였다.

## 2. 균형과 불균형의 조화: 수혜자적 관점

두 번째의 이론적 논의의 출발점은 포괄보조금제를 개편하면서 수혜자의 입장에서 서비스의 개선이 어떻게 성취되는 지의 문제와 결부된다. 첫째, 포괄보조금제도의 개편으로 인한 복지시설 편중이나 불균형에 따른 복지 불평등을 어떻게 해소할 지에 대한 다양한 견해이다. 흔히 대도시나 광역자치구는 소규모 군이나 구보다 일반적으로 복지시설이 많아 복지서비스 혜택의 관점에서는 상대적인 복지수혜 수준이 높다고 할 수 있다(이재원·김은정·김윤수, 2007). 복지시설의 종류나 수가 많은 지역은 복지재정지출도 높은 경우가 일반적이다. 이런 경우에 만약 분권교부세를 포괄보조금제화한 후(보건복지부, 2008) 교부기준을 복지비 지출비중에 따라 설정한다면 복지재

원을 효율적으로 배분하고 있다고 볼 수 없다.

이재원·김은정·김윤수(2007)는 특수한 복지시설과 일반적인 복지시설을 이용하는 수요자는 서로 다르다는 시각을 가진다. 이런 관점에서 부동산교부세 등의 재원을 배분하는 기준으로 복지비 비중을 거론한다면 그 자체가 비합리적이고 비수요적인 복지비 배분을 가져온다고 주장한다(곽채기, 2008). 복지포괄보조금제 하에서 수혜자나 복지비나 등의 기준에 따른 복지 재정 배분이 다르다면, 복지시설이 적은 지역은 상대적으로 복지수혜수준이 저하될 가능성이 높다.

둘째, 세부단위로 나누어져 있는 보조금의 사업추진 장애로 인한 복지수준의 저하에 대한 논의이다. 복지사업이 세부단위의 수많은 보조금 사업으로 나뉠 경우, 복지수혜자의 복지수준은 낮을 수 있다는 것이다. 보조금을 배정한 후 보조금 사업의 집행에서 과도한 행정절차와 분절적인 사업수행은 의사결정점이 많아 복지사업의 효율성을 저하시키면서(이재원·초이수·이석원, 2003) 주민의 수혜수준이 낮아지는 문제를 수반한다는 것이다.

예를 들어 국고보조금 사업의 재원이 다양한 층의 정부나 단일 정부의 여러 부서로 분리되어 있는 경우 복지서비스 제공을 위한 사업집행보다는 관련 행·재정적 관리에 과도한 시간적·물리적 자원이 소요된다. 이는 수혜의 질적 저하로 연계된다(이재원·초이수·이석원, 2003). 그러므로 복지포괄보조금제의 재원단위를 정부간 또는 보조금 사업단위간 조정하는 방식이나 수준에 따라 주민수혜의 폭과 정도는 달라질 것이다.

셋째, 지방정부의 재정능력과 포괄보조금제간의 상호작용에 관한 시각이다. 지방정부의 자체 재원으로 지방정부내 주민에 대한 복지지출을 감당할 수 있는 경우에는 지역의 풀뿌리 민의정치에 적극적으로 대응하는 복지서비스를 제공할 가능성이 높다. 윤영진·이재원(2006)은 자주재원의 정도가 높

은 지방자치단체는 예산심의의 자기책임성과 주민대응성을 위한 기회비용을 많이 소진하지만(배인명, 2003) 지역주민의 공유가치를 실현하기 위한 복지서비스 공급과정에서 민주성을 고양할 수 있어 바람직하다고 주장한다. 하지만 상대적으로 자주재원이 약한 지방정부의 경우에는 포괄보조금제를 개편하더라도 정치적으로 민의에 민감하지 않을 수 있어 복지서비스의 수혜 정도나 공급수준이 낮을 수 있다<sup>3)</sup>(문형표, 2003).

예를 들어 광역특별회계의 경우 차등보조율을 현행보다 지방자치단체간 차이를 더 크게 하여 적용하면 복지수혜의 정도를 동질하게 만들 수 있다. 하지만 국고보조금제도를 그대로 운영할 경우 지자체의 자주재원으로 표시되는 재정능력에 따라 복지서비스 사업의 규모와 수가 달라서 주민수혜의 정도가 달라진다(윤영진·이재원, 2006). 따라서 재정능력을 고려하지 않은 복지포괄보조금 배분기준의 설정은 실질적 복지수혜의 지역간 불평등을 야기할 수 있다. 즉 지방자치단체의 자주재원이 불균등하게 전국적으로 산재되어 있는 경우, 전국적인 서비스 제공 차원에서의 효율성을 검토할 필요가 있다. 국가적 보편적 서비스의 제공이라는 관점에서 포괄보조금제의 개편은 공공서비스의 지리적 외부효과(윤영진·이재원, 2006)와 정부간 수혜의 적정성을 유지하는 방안이다.

넷째, 복지포괄보조금제는 현 주민의 수요를 반영하더라도 미래의 주민수요나 선호까지 반영하지 못한다. 하지만 지방자치단체의 의지만 있다면 미래세대의 이익과 선호에 입각한 복지수혜를 제공하는 활동이 가능하다(박경돈, 2009).

3) 지방정부의 한계비용이 중앙으로부터의 이전재원의 한계비용보다 높아서 지방에서 공공재 공급의 비효율이 쟁점이 된다(문형표, 2003).

다섯째, 지방정부가 복지포괄보조금제 하에서 사업수행방식의 효율화를 통한 사업중복 문제의 해결이 가능하다. 동시에 신속히 사업을 집행하여 수혜의 시기적절성을 높일 수 있다. 복지포괄보조금제를 통해 다양한 법체계 하에서 다른 이름으로 진행되지만 실질적으로 유사하여 중복된 복지사업(윤영진·이재원, 2006)을 지방정부가 자체적으로 점검하고 단일화할 수 있다. 아울러 사업의 예산집행시 초과집행하거나 과소집행한 경우에는 사업에 대한 면밀한 검토가 있어야 하기 때문에 총량적인 개념에서 지방정부의 자율적 집행권이 주어진다면 실질적인 사업부진의 문제가 해결되어 수혜자의 입장에 부응할 수 있다.

여섯째, 복지포괄보조금제로 지역생활권과 복지서비스의 외부성(Tiebout, 1984)을 해결할 수 있다는 시각이 존재한다. 주로 복지사업의 대상이 되는 저소득층은 거주지가 일정지역으로 편중되어 있거나 특정 자치단체에 집중되는 경향이 있어(이재원·김은정·김윤수, 2007) 해당 거주지역을 중심으로 복지서비스 기관이 편중 배치되어 지역별로 다양한 복지수요를 충족하지 못하고 있다. 특수한 복지와 보편적인 복지서비스의 차별적 제공이라는 관점에서 복지서비스 배분의 형평성은 복지포괄보조금제를 통해 실현할 수 있다.

일곱째, 복지포괄보조금제 하에서는 지역주민이 복지관련 활동에 우선순위를 부여할 기회가 높아져 서비스 만족도가 높다. 지방정부의 복지서비스 제공에 관여하는 주민의 참여를 통해 지역사회내의 복지참여거버넌스가 구축되는 효과가 있다(이인재, 2006; 이재원·김은정·김윤수, 2007). 수혜자가 직접 복지사업결정이나 과정에 참여한다면 복지만족도가 고양되는 효과가 있다.

요약하자면, 수혜자적 관점에서 본 복지포괄보조금제는 복지시설 편중에 따른 복지 불평등의 해소, 세부단위 보조금사업 사업추진시 복지수준의 저

하 극복, 자주재원과 민의에 민감한 수혜수준 달성, 미래세대의 이익과 선호에 입각한 복지수혜제공, 수혜의 시기적절성 고양, 지역생활권과 복지서비스의 외부성 해결, 지역사회내 복지참여거버넌스의 구축에 우위가 있는 것으로 분석된다.

### 3. 재정성과와 복지성과의 관점: 제도목적별 관점

최근 성과지향적인 재정개혁의 흐름(강영철·박경돈·이민호, 2008)은 복지보조금제도의 운용상 쟁점에 영향을 미쳤다. 성과주의 정부개혁의 일환으로 성과계약을 중심으로 한 다양한 성과관리의 장치가 통합되는 경향이 있어 거대 통합성과관리속에 성과측정과 예산집행과정은 기능적으로 분절적이 될 수 없다(이재원, 2003). 따라서 예산과정과 성과과정의 통합은 사업의 투입자원에 대한 미시적인 관리를 지양하는 효과를 지닌다고 한다.

성과주의의 핵심은 성과계약이라는 개념 하에 목표달성을 위한 집행재량과 결과책임을 연계하는 것이다(이재원·초이수·이석원, 2003). 보조금제를 통한 중앙정부와 지방정부간 일종의 계약성립에 따라 재정적 효율성과 복지사업 집행상 효과성을 담보하는 노력이 요구된다(이인재, 2006). 지방정부는 복지사업에서의 적정한 개입과 재량권을 확보할 수 있다(서정섭, 2007). 그러므로 보조금제는 정부간 계약을 통한 성과를 보장하기 위한 일종의 재정적 또는 성과지향적 정책도구이다.

이재원(2003: 28-30)은 성과중심의 보조금 배분을 위한 전제조건으로써 지방정부의 자율적인 의사결정체계 및 결정단계 간소화, 지방정부의 자주재원과 일반재원 사업의 강화를 위한 자율적인 재정책임제의 확립, 복지서비

스의 파급효과를 제어하고 지역내 성과측정이 가능한 광역성과 행정단위 일치를 강조하였다. 다만 보조금을 지급하는 중앙정부와 수혜자인 지방정부의 시각과 관점에 따라서 포괄보조금제를 포괄보조금으로 재편한다면 입장의 차이는 있을 수 있다.

첫째, 중앙정부의 경우, 기획이나 계획에 따른 집행을 지방정부 상호간 비교하는 것을 목적으로 하여 효율적인 성과모형을 작성하려는 경향이 강한데(이재원·초이수·이석원, 2003), 이를 지양할 필요가 있다. 중앙정부는 표준모형을 이용하여 지방정부에게 사업집행으로부터 나온 결과에 대해 긍정적 또는 부정적 인센티브나 제재를 가하는 경향이 있다. 즉 중앙정부의 경우, 자연스럽게 재정성과를 고양하는 것을 목적으로 한 관리기법을 중요시하는 특징이 있다. 하지만 지방정부의 입장에서는 복지서비스 제공에서의 성과향상을 위한 표준모델의 설정이나 개발은 비현실적이다.

둘째, 성과관리를 위한 전략적인 자원배분과 활동을 보장하는 지의 여부가 중요시된다. 복지포괄보조금제 하에서는 성과를 발생하기 위한 전략적인 자원배분과 재정집행이 필수적이다. 따라서 지방정부는 자발적이고 신속한 의사결정과정을 필요로 한다(이재원·초이수·이석원, 2003). 전통적인 보조금제 하에서는 중앙정부의 전략적 자원배분이 우선시되어 중앙정부의 중요 자원배분에서 동떨어진 분야에 대한 지방정부의 전략은 필요가 없었다. 하지만 복지포괄보조금제를 통해 지방정부는 기존의 복지사업 사각지역이던 분야에 전략적인 자원배분을 함으로써(이재원·초이수·이석원, 2003), 실제적 성과를 고양하는 정책을 수행할 수 있다.

셋째, 복지포괄보조금제 하에서 새로운 부문에 대한 전략수립의 용이성, 전략적 대응성 및 즉시성이 달성가능하다. 복지사업 성과관리를 위한 지방정부의 전략적 집행과 의사결정은 과거 경험하지 않았던 정책을 자체적으로

개발하여 중앙정부와 지방정부간 정책의도에서 괴리없이(이재원, 초이수, 이석원, 2003) 집행할 수 있는 길을 열 수 있다. 위로부터 주어진 목표를 이행하기 위한 지방정부의 전략은 주로 집행전략이며, 이런 전략에 입각한 사업수행이 지방지역단위에서 이루어진다고 해도 반드시 고성과를 가져온다고 볼 수 없다. 특히 매우 가변적인 시대조류와 전세계적 급변성은 지방정부의 기민한 정책적 대응을 필요로 한다. 이런 사조에 부응하는 움직임이 복지분야내에서 포괄보조금제를 개편하고 실현하는 것이다. 이재원·초이수·이석원(2003: 28)은 성과달성의 측면에서 지방재정의 자율성 증대에 부가하여 “즉각적인 서비스 공급 기능강화”를 위해 포괄보조의 확대를 주장하였다(윤영진, 2008; 엄태호·조근식 2009).

넷째, 성과전략사업 구상을 위한 정부간 재원주체 및 지방정부내 재원비중의 변화이다(곽채기, 2008). 복지서비스의 성과관리를 위한 개편방향은 중앙정부와 지방정부간 협력관계를 기초로 한다(강영철·박경돈, 2009). 이는 국세에 대한 지방세 비중 등의 재정력 배분, 공공부문의 전반적인 재정배분과 연계되나 궁극적으로 재원이 배분되는 단위는 개별 지방정부이다(이재원·초이수·이석원, 2003). 따라서 재원주체별로 성과가 달라진다는 점뿐만 아니라 복지부내 전략사업구상을 위해서는 지방정부의 일반재원의 비중이 높아야 노력정도가 높아지므로(이재원·초이수·이석원, 2003), 보조금 체계에서 복지성과를 위한 ‘전략적 자율권’을 보장하는 방안으로 포괄보조금을 개편해야 한다는 의견이다.

다섯째, 지역단위에서 한 단계 높은 수준의 복지성과를 창출하기 위해서는 복지프로그램에 따른 다양한 하위단위 사업들이 적절히 조화될 필요가 있다. 한 단계 높은 수준에서 조정된 목표는 자연스럽게 하부단위의 목표와 성과관리계획으로 연계되어(윤영진·이재원, 2006) 보다 구체적인 전략목표

와 계획의 설정이 가능하다. 지나치게 지역적이거나 광역적인 중범위수준의 복지서비스 제공을 위한 국가개입은 성과 측면에서 획일적인 방향으로 진화하거나 불완전할 가능성이 높다. 따라서 지방정부간 전략적인 투자다양화라는 관점에서 포괄보조금제는 개편가능하다.

여섯째, 지방정부에 대한 성과책임성의 고양이다. 포괄보조금제도는 성과책임 측면에서 긍정적인데, 주민선호를 반영한 지방정부가 원칙적으로 성과책임을 지는 것이 바람직하기 때문이다. 하지만 성과책임의 측면에서 복지포괄보조금제를 모든 사업에 도입하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 그 이유는 결과에 대한 책임환류가 더딘 특징이 있어 기본적으로 중앙정부의 보조금인 특징을 벗어날 수 없기 때문이다. 또한 사업집행에서 지방정부에 실질적으로 포괄적 재량이 주어지지 못하거나 개별보조금하에서 지방정부는 재원을 마련하지 못한 경우 재원규모가 커져서 재원사용에 대한 도덕불감증이 나타날 가능성이 높다(윤영진·이재원, 2006).

위에서 복지포괄보조금제로의 개편시 성과관리와 연계된 논의를 살펴보았다. 구체적으로 기획 또는 계획에 입각한 집행을 지방정부 상호간 비교문제, 성과관리를 위한 전략적인 자원배분과 활동의 보장여부, 새로운 부문의 전략수립 용이성, 전략적 대응성 및 즉시성, 성과전략사업 구상을 위한 정부간 재원주체 및 지방정부내 재원비중의 변화, 한 단계 높은 수준의 복지성과 창출, 지방정부에 대한 성과책임성 고양에 대한 쟁점이 존재한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지포괄보조금제를 개편할 경우 방향성을 보다 구체화하는 노력이 필요하다.

#### 4. 포괄보조금제도의 개편과 방향성

앞선 논의를 통해 살펴본 포괄보조금제의 개편구상은 다음과 같다. 첫째, 포괄교부금제도는 우선 지방정부의 재정력이나 자주재원 등과 연계된 다양한 합리적 근거에 따라 만들어진 법정공식의 기준하에 배분하여 중앙정부의 배분관련 권한을 축소하고 지방정부내 형평성을 고양해야 한다. 동시에 현재의 국고보조사업의 시행에 따른 기준보조율의 문제를 배분공식중심의 포괄보조금으로 전환하여 나아가며 동시에 자주재원을 높여야 한다(이재원·초이수·이석원, 2003).

둘째, 사업집행이나 의사결정에서의 재정전략권한은 지방정부로 반드시 이양되어야 한다. 수혜자나 성과관리, 재정낭비의 절감, 사업간 중복의 지양, 복지기관편중에 따른 불평등을 시정할 수 있는 권한을 지방정부가 전략적으로 구사할 수 있는 제도로 만들어야 한다.

셋째, 정치적 분권화를 달성할 수 있는 기제로써 복지포괄보조금제가 운영되어야 한다. 동시에 복지성과를 위한 중앙과 지방의 협력적인 거버넌스 체제형성을 꾀하는 제도형성을 위해 노력해야 한다. 아울러 지방정부와 민간이해관계자간의 참여거버넌스 형성에 기여하는 방향으로 나아가서 복지정치의 후진성을 극복해야 한다.

넷째, 기능적 효율성의 관점에서 중앙정부가 지방정부보다 우위인 서비스 사업은 중앙정부에게 맡기는 방안의 마련도 필요하다.

궁극적으로는 중앙정부와 지방정부의 기능배분을 통해 지방정부가 결정·수행하는 사업을 확정하고 이양하여 역할을 명확히 하며, 중앙정부가 보다 효율적인 사업을 발굴하고, 정부간 역할 및 기능 분담체계를 구축하면서 지

방정부에 한층 강화된 재정력을 부여하는 방향으로 나아가야 한다.

## 제2절 | 포괄보조금의 개념, 유형, 쟁점

### 1. 포괄보조금의 개념

포괄보조라는 개념의 특징을 정립하는 공식적인 공표는 1970년대 미국의 정부관계위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations; ACIR)에 의해서 명확해졌다고 할 수 있다. 1966년에 최초로 미국에서 포괄보조금제가 시행된 이래(GAO, 1995), “포괄보조는 보조금을 받는 정부의 재량권 하에 있는 광범위한 기능적 영역에서 성문법적인 공식에 따라 주로 일반정부 단위에 제공되는 프로그램에서의 기금”으로 정의되었다(Waller, 2005). 따라서 ACIR의 정의를 해석한다면, 중앙정부에서 지방정부로의 이전재원, 정책집행에서의 포괄성, 배분에서의 재량을 주요 가치로 지향하고 있다고 할 수 있다.

이런 정부관계위원회(ACIR)의 정의를 따르면 대개 “잘 정립된 배분공식과 자격요건”을 특징으로 하며 동시에 다음과 같은 구체적인 역할을 하는 것으로 분석된다(Mikesell, 2003: 527). 첫째, 프로그램 사업의 욕구가 큰 지역에서 보조금을 제공하여 재정적 확정성을 고양하는 역할이다. 둘째는 보조금을 배분받는 지방정부는 분배에 있어 집행우선순위를 정하거나 문제를 정의할 때의 실질적인 재량권을 부여받아야 한다는 것이다. 셋째, 포괄보조

금제도 하에서 문서와 프로그램관리의 과정을 단순화시키는 것이다. 넷째, 포괄보조금은 상하정부의 기능이나 수평적으로 지방정부사이에서 조정과 기획을 촉진시키는 기능을 한다. 다섯째, 의사결정과정에 있어 임명된 공무원과 지명직 일반행정가의 참여를 장려하는 기능이 있다.

미 의회연구처(Congressional Research Service; CRS, 2000)는 포괄보조금을 정의하는 방식으로 포괄보조금의 특징을 구체적으로 설명하면서 정의를 명확히 하였다. 특수한 문제를 해결하기 보다는 일반적으로 광범위한 활동에 초점이 있고, 다수의 특정보조금을 묶어서 하나의 포괄보조금을 형성하며, 필요사업의 인지와 계획은 지방정부의 권한이며, 행정적 의무부과를 최소화한 보조금 사업이 포괄보조사업이다.

위키피디아(Wikipedia, 2010)<sup>4)</sup>에서는 포괄보조금이란 “사업비 지출에 대한 최소한의 일반규정을 가지고 중앙정부가 지역정부에게 대규모로 보조한 금액이며, 이는 어떻게 재원이 사용될 것인지에 대한 엄격하고 명확한 규정을 가진 특정보조금과는 대조적인 보조금”이라고 정의하고 있다.

윤영진·이재원(2006)은 보다 구체적인 특징으로는 포괄적 기능영역, 지방정부의 집행·배분재량, 관리감독의 최소화, 법정 공식의 준수, 포괄보조 수혜대상의 적격여부에 대한 것을 포괄보조금에서 규정화하고 있다고 한다. 하지만 이상의 정의에도 불구하고 포괄보조금제는 집행에서 다양한 제도와 결합하여 유형이 통일적이지 않고 국가적 특수성이나 가치, 운영에서 상이한 성격을 가지면서 각기 다른 제도로 운영되어 학문적이라기보다는 실무적 용어에 가깝다. 김정훈(2008)에 의하면 보조금간의 사업을 포괄하는 범위는 일반보조금>포괄 보조금>범주형 보조금>사업보조금 순이라고 한다.

4) <http://en.wikipedia.org>

## 2. 포괄보조금의 유형

### 1) 포괄보조금의 세부유형

포괄보조제도 정의가 하나로 획일화되지 않은 관계로 실용성 측면에서 다양한 형태의 세부유형이 존재한다(www.grant.gov). 포괄보조금제도를 두 가지로 크게 나눈다면, 일반포괄보조금과 조건부포괄보조금으로 나눌 수 있다. 일반포괄보조금은 지출용도에 특별한 제한없이 포괄보조금의 원래 목적대로 일반재원으로 이용된다.

이와 달리 조건부 포괄보조금(Conditional Block Grant)은 완전조건부, 제한적 조건부, 그리고 일반 조건부 포괄보조금으로 나뉜다(윤영진·이재원, 2006). 조건부 포괄보조금 중에서 완전조건부 포괄보조금은 당해 기능영역에 국한하여 사용가능한 재원을 재량적으로 지출하는 유형의 포괄보조금이다. 제한적 조건부조금은 성과와 관련성이 높은 제한된 영역에서 지방정부에 배분된 자원 중 일정비율을 해당 기능영역에 자원전환이 가능한 유형이다. 마지막으로 일반 조건부 포괄보조금은 특별한 기능영역간 관련성의 요건을 요구하지 않고 자원총량의 범위내에서 일정한 비율만큼을 다른 기능영역에 배분하는 행위가 허락되는 포괄보조금제도이다(윤영진·이재원, 2006).

이런 유형을 구체적으로 적용하여 분류하면 다음과 같다. 일반포괄보조의 성격을 지니는 보조금제도가 지방교부세 제도이다.

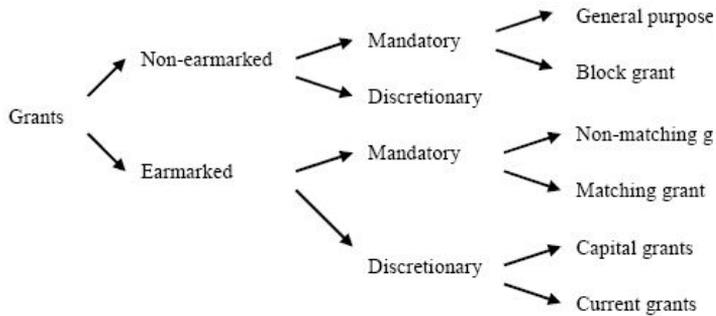
〈표 2-1〉 포괄보조금 제도의 유형 예시

	세입법정화		재정수요 산정방식		지출대상 지정여부		지방비 매칭		비고
	법정	임의	포괄 지표	세부 지표	지정 없음	부문 한정	매칭 없음	매칭 의무	
일반 포괄보조	○		일반 행정		○		○		지방교부세
조건부 포괄교부	A	○		정책 대상	△	△	○		분권교부세 (5년 한시)
	B	○		일반 행정			○	○	광특회계 (지역개발계정)
	C	△	부분 증감	산식없음 총액교부			○		총액 매칭 TANF (미국)
	D		○	정책 지표				○	CDBG (미국)

인용: 윤영진·이재원(2006)

주: △은 법적으로 구속되지 않으나 실질적으로 구속 효과가 있는 경우

〈그림 2-1〉 OECD 보조금의 분류



인용: OECD(2006)

## 2) 자원배분기준에 따른 포괄보조금의 유형화

앞서 정의에서 보았듯이, 포괄보조금제하에서의 또 다른 특징은 지방정부에 재원을 배분할 때 잘 만들어진 법정공식을 이용한다는 점이다. 자원배분 방식을 이용한 포괄보조금제의 유형화는 과거지출정보의 기준을 적용하는 포괄보조금과 현재나 미래의 재정수요를 기준으로 한 포괄보조금제로 구분할 수 있다(윤영진·이재원, 2006).

〈표 2-2〉 자원배분기준에 따른 포괄보조금의 유형분류

	기준정보	고려요소	쟁점사항
포괄 보조금	과거 지출 정보적용	과거 지출 평균	물가상승분 반영 여부
		과거 지출 증감률	
	재정 수요 기준	현재 기준의 재정수요 산정	낙후도 가중 반영 여부
		미래 기준의 잠재재정 수요 산정	

## 3) 사업 프로그램의 성격에 따른 포괄보조금의 유형화

포괄보조사업의 프로그램 성격에 따라 상이한 전략적 목표와 자원투입 방법이 적용되므로 이를 기준으로 복지포괄보조금을 구분할 수 있다. 수요관리형 포괄보조금은 지방정부의 현실적 재정여건 하에서 적절한 수준의 지출 대응에 부합하도록 투입과 과정에 대한 성과관리를 시행하는 것이다. 이와 대조적으로 산출과 결과가 강조되는 전략투자형 포괄보조금제 하에서는 전략목표의 설정과 이를 달성하기 위한 집중적이며 성과달성적 재정지출의 강화가 특징이다. 지방교부세의 보통교부세나 분권교부세 사업들은 수요관리형이다(윤영진·이재원, 2006).

### 3. 포괄보조금 제도의 장단점

#### 1) 포괄보조금 제도의 장점

재정분권과 포괄보조를 지지하는 입장에서는 포괄보조에 대한 네 가지 기대를 전제로 하고 있다. 우선 중앙정부와 지방정부간 집행재량과 성과책임의 이전에 초점이 있다. 중앙정부의 관리·감독으로부터 벗어나 지방정부가 관할하는 포괄보조로 전환되면 집행단위에서 많은 재량이 인정되고 사업 우선순위 결정에 대한 중앙정부의 집행결과로부터 책임성을 줄일 수 있다. 이와 함께 보고와 행정관리 요건들도 대폭 축소되는 관리효율성의 장점이 부각된다.

그리고 이익집단정치의 병리현상이 사전적으로 억제된다는 점 역시 재정 효율성의 관점에서 의미있는 요소이다. 특정보조에서는 프로그램 수급자를 대표하는 의회, 관료, 그리고 이익단체의 역할이 상당하지만 포괄보조금제로 전환하면 이들의 정치적 영향력이 대폭 감소한다. 이에 따라 정치적 이해관계와 거리를 두면서 객관적이고 합리적인 프로그램 설계 및 집행이 가능해진다. 따라서 포괄보조가 재정분권과 거버넌스에 적합하다는 장점이 있다.

일부 포괄보조정책들은 초기에는 재원 증대가 수반되지만 제도가 정착되면서 총량적인 재원증가 보다는 프로그램의 내실화로 초점으로 전환되었다. 미국의 경우 대다수의 주정부가 관련 프로그램에서 재정지원 감소와 프로그램의 재량 확대를 자발적으로 교환하였다. 동시에 레이건행정부의 포괄보조 집행에 대한 결과를 보면, 대부분의 주정부 공무원들은 프로그램 관리역량이 향상되었던 것으로 확인되었다. 또한 기획과 예산운영체계의 혁신도 역시 강화되었다. 새로운 포괄보조제도는 주정부가 특정 분야에서 관리 역량

이 있을 때 특히 효과적으로 작동하였다.

Mikesell(2003)은 공동체개발포괄보조금(CDBG)의 경우를 예로 제시하면서 저소득 공동체와 고소득 공동체를 동시에 조력하는 의회의 법령적 의도와 일치되는 정책수단이라고 주장한다. 동시에 실제 관리나 효율성에 있어 소액의 국고보조금이 남발하는 현상을 소수의 포괄보조금제로 만들어 조정기제로써(GAO, 2003) 유용하다.

위에서 논의한 포괄보조금제 하의 장점을 요약하면 다음과 같다. 중앙정부의 집행책임성 완화, 이익집단정치적의 사전억제, 집행단계에서 지방정부의 재량증대, 프로그램의 내실화로 초점 전환, 프로그램 관리역량의 향상, 법령적 의도와 일치되는 정책수단 사용이다.

## 2) 포괄보조금 제도에 대한 비판

위에서 살펴본 것처럼 이상과 같은 장점에도 불구하고 많은 현실적 비판이 존재한다. Mikesell(2003)은 다음과 같이 포괄보조금 제도를 비판하였다. 첫째, 중앙정부로부터 포괄보조금을 배분받는 지방정부의 새로운 정책창출을 막을 수도 있다. 둘째, 동시에 지방정부의 재원이용 선택을 국가적 이익에 부응하도록 유도하지 못하고 단지 정부가 집행방식을 변화시키는 가식적인 변화를 동반할 뿐이다. 셋째, 포괄보조금은 이미 잘 선정된 특정보조금을 받는 정치적으로 강력한 수혜자 집단을 대체하는 현상에 불과하다는 것이다.

포괄보조를 많이 활용하고 있는 미국에서 우선적으로 점진적인 재원의 감소가 쟁점으로 부각되었다. 포괄보조제도 초기에는 재원상황이 안정적이지만 프로그램이 포괄보조사업으로 대체된 후에는 재원제공의 일관성이 낮아졌다. 즉 포괄보조금제도 하에서의 재원규모는 1980년대 이후와 비교하여

그 이전에 더 큰 것으로 나타났다.

이와는 대조적으로 재정적자 및 경기 침체로 인한 미 레이건정부의 재원 축소 노력이 계속되었다. 이는 미국 연방정부의 의지와 직접적으로 관련된 것이다. 포괄보조금의 총액을 산정할 때 물가상승분의 미반영은 실제적 재원의 감소로 이어졌다(윤영진·이재원, 2006). 자동적으로 물가관련 변동이 보조금 총액에 반영되는 것은 아니다(Kaiser Foundation, 2004). 이런 현상에 대한 복지서비스 수혜자들의 반대를 무마하기 위하여 정책적인 측면에서 포괄보조사업에 대한 재원지원을 임시적으로 늘렸다.

둘째, 포괄보조금내 특정보조금의 범주화 및 재량축소에 대한 쟁점이 부각되었다. 의회의 예산심의에서는 주로 규제를 중심으로 논의되는 경향이 있어 이런 기초 하에 포괄보조금내로 범주화된 특정 보조에 대한 부정적인 인식이 강해졌다. 결국 포괄보조금에 대해 한층 강화된 제약조건을 부과하여 포괄보조제도의 운영에 대한 지방정부의 재량을 제한하였다. 아울러 의회가 목적이 유사한 포괄보조금을 신설하는 결과를 초래하기도 했다(윤영진·이재원, 2006). 따라서 포괄보조금의 신증하지 못한 신설과 동 제도에 대한 강화된 제한이 혼재하여 일관되지 못한 정책집행으로 의회가 불신을 조장하는 풍토를 만들었다.

레이건정부 시절 재원의 관리감독과 책임성 강화를 구실로 지방정부로 권한을 대폭 이양하였다. 연방정부가 국가적인 통일성과 최소한도의 사업의 품질을 유지하기 위하여 가지고 있던 권한을 집행책임이라는 명목하에 지방정부에 넘긴 것이다(윤영진·이재원, 2006). 이 때 40여개의 특정 범주형 보조금제도를 3개 정도의 포괄보조금으로 결합한 후 재원을 일정비율(예, 12% 정도) 축소하여 지방정부로 넘겨 정책집행 현장에서의 책임성 고양을 꾀하였다(GAO, 1995).

아울러 특별포괄보조(Super Block Grant)라는 재정수단을 이용하여 포괄보조제도들 사이 또는 다른 연방프로그램들 사이에 재원이동(예, 이전 등)이 가능하게 만들었다. 하지만 동일한 정도의 재원을 확보하지 못하거나 재배분하지 못하게 만드는 규정 또한 중요한 비판 중의 하나이다(Kaiser Foundation, 2004). 그러므로 재량과 재원감소 및 비일관성 그리고 재량권 강화를 위한 재원이동에 대한 쟁점이 계속 나타나는 것은 포괄보조금제 하에서의 비판으로 지적된다.

셋째, 효율성의 측면에서 포괄보조금 제도에 대한 비판도 있다. 실제로 포괄보조금 제도가 어떠한 행정효율성을 고양했는지에 대한 명확한 근거가 없다(윤영진·이재원, 2006). 행정부담의 완화는 여러 측면에서 검증이 되었지만(Mikesell, 2003), 새로운 행정관리부담이 증가되기도 했다. 따라서 종합적인 행정부담의 측면에서의 효율성에 대한 시각은 대체로 부정적이다(GAO, 1995).

포괄보조금제도에 대한 비판은 Waller(1995)에 의해 요약된 미 레이건정부의 정책비판에 의해 설명될 수 있다. 첫째, 포괄보조금제도에 대한 제한조건을 부가함에 따라 지방재량이 점진적으로 약화되는 현상이다. 둘째, 지방정부의 재량권 약화에 수반되는 예산재원의 명료성과 투명성의 상실이다. 셋째, 감소된 행정부담과는 대조적으로 포괄보조금제의 관리나 정책개발을 위한 지방정부의 부담은 증대된다. 넷째, 포괄보조금제의 산출산식인 법정공식이 지방정부의 현황을 제대로 제시하지 못하였다. 다섯째, 예산절약을 책임성과 동일시하는 풍조가 나타났다. 마지막으로 포괄보조금제도 자체에 대한 수혜자의 지지와 매력력이 떨어져 프로그램 선호도가 낮아지는 현상이다.

이와 같이 포괄보조금제를 도입할 때 야기되었던 문제에 부가하여 우리나라의 경우에도 비판이 제기될 수 있다. 첫째로, 지자체의 도덕적 해이가 우

려된다. 포괄보조금제의 도입은 지방정부가 적극적인 유인을 갖고 정해진 사업을 수행한다는 전제 하에 생성된 제도이다. 따라서 포괄보조금을 다른 예산으로 유용할 경우 초기에 의도했던 정책적 책임성과 행정적 효율성의 증진은 어렵다(이재원·김은정·김윤수, 2007).

둘째, 지방에서 수혜자가 필요로 하는 복지사업의 투자와 사업구상은 멀어지고 중앙정부의 재정적 예측에 따른 사업구상의존 현상이 오히려 심화될 수 있다. 포괄보조금 제도의 개편으로 개별보조금 제도나 통합보조금제도 하에서 주로 나타났던 복지서비스 제공방식의 중앙의존도를 약화시키고 실질적인 의미에서 수혜자 중심으로 전환됨을 의미한다. 하지만 일반적으로 보조금제 하에서는 지방정부가 중앙정부로부터의 의미있는 보조금을 획득하기를 바라고 있기 때문에 중앙정부의 사업계획이나 재정배분계획에 크게 좌우되어 지방정부의 복지서비스를 구상하는 경향이 있다(이재원, 2003).

셋째, 사업이나 프로그램에 대한 우선순위의 선정능력을 지방정부에 부여함으로써 포괄보조금내에 어떤 기능에 대한 재정지원을 이유로 늘어난 보조금 총액이 해당 기능분야에 사용되지 못하는 경우가 발생할 것이다. 따라서 계약제와 같은 제한이 부과되어 예산의 목적과 배치되는 사용을 규제할 수 있어야 한다(이재원·김은정·김윤수, 2007).

넷째, 포괄보조금제도 하에서는 원래부터 제공된 서비스나 정책수혜대상자에게 제공하도록 의도된 서비스를 제공하지 못할 위험이 높다(Kaiser Foundation, 2004). 이론적으로 모든 수혜자에게 재량권을 이용한 서비스가 제공 가능하다고 하지만, 실제로는 국가적 최소기준을 충족하는 서비스의 제공도 달성하기 힘들 수 있다. 자동적 수급권리(Entitlement)의 획득규정이 받아들여지지 않으므로 서비스수혜자는 중앙정부에 대한 권리를 주장할 수도 없다. 의회가 적극적으로 개입하지 않는 한 지방정부는 주어진 예산의

한도 내에서 우선순위를 결정하여 제한된 주민에게 수혜를 제공하게 된다. 따라서 보편적 서비스 제공이 약화될 가능성이 높다(보건복지부, 2008).

또한 프로그램을 통한 수혜 보상과정에서의 왜곡, 지방정부내 정당 정실주의(Partisan Favoritism)의 발생가능성, 지방정부의 재정운영 책임성을 불신한 중앙정부의 지방정부간 예산배분전략을 복지포괄보조금의 비판으로 제시하고 있다(Wikipedia, 2010).

이상과 같이 포괄보조금에 대한 비판적 견해를 정리하면, 새로운 정책창출의 저해, 지방정부의 선택적 재원이용과 국가적 이익에 미부응, 특정보조금의 수혜자 집단 유지, 점진적인 재원의 감소, 강화된 제약조건을 부과하는 경향, 포괄보조제도들 사이 또는 다른 연방프로그램들 사이에 재원이동 현상, 종합적인 행정부담의 측면에서의 비효율성, 지방재량의 점진적 약화, 예산재원의 명료성과 투명성의 상실, 포괄보조금제의 산출산식인 법정공식이 지방정부의 현황 미반영, 도덕적 해이의 우려, 정책수혜대상자에게 제공하도록 의도된 서비스를 미제공, 정당 정실주의의 발생 가능성으로 요약된다.

### 3) 포괄보조금 제도에 대한 쟁점 요약

앞서 살펴본 것처럼 포괄보조금에 대한 실용적 정의와 이에 따른 다양한 유형화에도 불구하고 포괄보조금제를 개편하는 데 있어 비판과 지지의 다양한 근거와 논리가 존재한다. 우선 포괄보조금제도의 장점을 개괄적으로 정리하면 다음과 같다.

재정분권과 포괄보조를 지지하는 입장에서는 집행단위에서 많은 재량확대와 중앙정부의 책임성 축소, 보조사업의 행·재정관리 효율화, 이익집단 정치 병리의 사전적 억제, 지방정부의 프로그램 내실화 노력, 의회의 법령재

정 의도에 부합 등을 강조한다.

반면, 비판적인 관점에서는 점차적인 연방정부의 재원지원 감소, 재량축소와 점차적인 범주화 문제, 추가적 행정업무 부과에 따른 행정효율화에 대한 회의적 평가 등의 비판이 제기되었다.

## 제3절 | 복지포괄보조금의 개편과 방향성

### 1. 포괄보조금 제도 개편의 쟁점사항: 지방재정조정제도

#### 1) 지방재정조정제도하의 포괄보조금 제도

지방재정조정제도(Local Finance Equalization Scheme)란 정부 간의 재정적인 상호협력관계를 포괄하는 용어로 상하 정부간 또는 대등한 지방정부간 재원을 공여하거나, 정부간 자원불균형을 조정하는 자원 이전장치의 통칭이다(지방행정연수원, 2009). 우리나라에서는 통상 중앙정부가 지방정부에 대하여 실시하는 지방재정조정제도로 지방교부세, 지방양여금(폐지 2005년; 강성조, 2008), 국고보조금, 광역·지역발전특별회계(2010년 개정 구 국가균형발전특별회계)가 있다. 먼저 정부의 지방재정조정을 위한 중앙정부의 재정적 지원은 자율적 집행이나 또는 집행조건부여냐의 여부에 따라 국고보조금과 지방교부세로 구분할 수 있다(강성조, 2008).

〈표 2-3〉 지방재정조정제도의 지방교부세와 국고보조금 비교

보조금의 분류			재원유형	총액규모 결정방식	배분 방식	정책목적	
지방 교부세	보통교부세		일반	내국세 일정률 (18.3%)	96%	공식	재원조달, 형평화
	특 별 교부세	지역현안분	특정		2%	임의	재원조달
		재해대책분(우수 단체 재정지원 접용)	특정		2%		
	분 권 교부세	경상수요		포괄·매칭	내국세 일정률 (0.94%)	공식	재원조달, 형평화
		비경상 수요	일반 수요	특정·매칭			
			특정 수요	특정·매칭		임의	재원조달
	부동산 교부세	세수감소분		일반		종합부동산세 100%	징세지 원칙
		균형재원		일반	공식		형평화
	국고 보조금	일 반	법정교부금		신축적	임의	재원조달, 형평화
			비법정교부금				
광역 지역 발전 특별 회계 (구, 국가균특)		지역개 발계정	자율 편성	포괄·매칭	주세 100% 및 일반회계 전입금 등 (신축적)	공식	
			균형 발전	특정·매칭			
			국가 직접	특정·매칭			
		광역발전 계정 (구, 지역혁신계정)		특정·매칭 공모		임의	
제주특별자치계정		특정·매칭					

인용: 서정섭(2008)를 2010년 제도에 맞게 수정

### (1) 지방교부세

지방재정조정제도는 지방교부세와 국고보조금으로 이대분되며, 이는 다시 보통교부세와 비보통교부세(특별·분권·부동산교부세)로 나뉜다. 첫째, 지방교부세는 국가와 지방이 동시에 세액을 공유하여 배분하는 형태로 운영된다. 내국세의 19.24%(강성조, 2008)를 교부세의 재원으로 한다.

둘째, 보통교부세는 지방교부세 중 가장 비중이 큰 항목으로 지방자치단체가 기본적 행정활동을 위한 경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로는 부족한 부분을 일반재원으로 보전하는 제도이다<sup>5)</sup>. 보통교부세는 매년 기준재정수요액에 미달하는 지방정부에게 교부하여 정무간 수평적 재정력 차이를 없애는 것이 목적이다. 2008년도의 경우, 소외계층이나 노인이 많이 거주하는 지역에 재원배분이 많이 되었다(강성조, 2008).

셋째, 특별교부세는 기준재정수요에 반영되지 않는 개별 지방자치단체의 특별수요를 충족시키기 위해 중앙정부의 사업별 교부가 특징이다.

넷째, 분권교부세<sup>6)</sup>는 지방자치단체에게 이양이 바람직한 국고보조사업들 149개를 선별해서 용도를 지정하지 않고 지방자치단체에 한시적으로 이양한 재원으로 2010년부터는 보통교부세에 통합될 예정이다. 현재, 지방교부세의 재원규모를 확대하는 방향으로 추진하는 반면, 특별교부세의 규모는 축소하는 방향으로 나아가고 있다(지방행정연수원, 2009). 사회복지분야의 총 분권교부세 대비 최근 비중은 62%(2005년) ~ 69%(2008년)이다(강성조, 2008).

- 
- 5) 보통교부세가 2010년 현재 시도의 군과는 달리 광역시의 자치구에는 한 푼도 지급되지 않아 지방재정의 불균형을 호소하고 있다(경향신문, 2010.11.04)
- 6) 분권교부세를 산정하는 방식은 경상적수요와 비경상적수요로 나누어서 하며, 구체적으로 경상적 수요에는 재정수요액, 통계, 재정력의 기준이, 비경상적 수요에는 인구, 재정력, 추진상황이 일반수요와 특정수요로 구분하여 반영된다(지방재정학회, 2007).

다섯째, 부동산교부세는 용도에 대한 특별한 지정없이 지방재정을 확충하기 위한 재원이다. 종합부동산세로 조성된 재원으로 최근 헌법재판소의 합법불합치 결정으로 지방자치단체의 재산세와 거래세의 세수감소분을 보전하기가 어렵게 되어 재원으로써의 안정성이 결여되고 있다.

## (2) 국고보조금

국고보조금제도는 광역지역발전특별회계(구, 국가균특)와 일반 국고보조금으로 나뉘며, 광역지역발전특별회계는 지방교부세의 이미 폐지된 지방양여금의 일부분 등을 재원으로 하여 구성된 재정제도이다(지방행정연수원, 2009). 첫째, 일반 국고보조금은 법적 의무사항이 있는 법정교부금과 그렇지 않은 비법정교부금으로 분류된다. 지방자치단체에게 부담을 의무화하는 매칭방식으로 교부되며 용도가 지정되어 배분된다.

둘째, 광역지역발전특별회계(구, 국가균특)는 지역개발계정과 광역발전계정(구, 지역혁신계정) 및 제주특별자치계정으로 분류되었다. 지역개발계정에는 자율편성사업, 균형발전사업, 국가직접사업으로 세분류된다. 자율편성사업의 재원은 중앙정부가 정한 산식에 의거하여 광역자치단체에게 배분되며 이를 다시 총 예산범위 내에서 스스로 결정한 산식을 통해 단위지방정부에게 재배분하는 포괄보조금과 유사한 국가재원이다. 오지 등의 낙후지역개발을 위해 부처별로 분산된 사업을 하나로 묶는 작업을 수행한 후 재원을 배분하는 것이 균형발전사업의 재원이다. 하지만 실제 재원집행 및 운영에 있어서는 개별 보조금과 별반 차이가 없다(지방행정연수원, 2009). 국가직접사업은 광역·지역발전특별회계를 만들면서 균형발전과는 별도로 그린벨트나 재해예방 등의 사업을 위해 추가된 사업이다.

과거 균형발전특별회계에 대응하여 신설된 광역·지역발전특별회계를 비

교하면, 우선 예산편성권자의 변경이 특징이다(기획재정부, 2010). 제주특별자치도계정의 경우에는 예산편성방식에서의 변경은 없다. 하지만 지역개발계정의 경우 부처가 예산을 편성할 수 없고, 지역혁신계정의 경우 시도의 자율편성권이 부여되지 않았다. 따라서 지역개발계정에서는 시·도자율편성사업인 문화시설확충 및 운영 등 관련 18개 포괄보조사업과 시·군·구자율편성사업인 성장촉진지역 등 관련 4개 포괄보조사업 모두에서 부처의 편성 관여는 없다. 지출한도 내에서 다년도 과제의 여부에 관계없이 지방정부가 자체적으로 신청한 예산을 자율편성하면 된다.

이와는 반대로 광역발전계정에서는 소관 부처가 책임을 지고 지역발전이나 중·장기계획에 따라 직접적으로 예산을 편성하는 것이 차이점이다.

〈표 2-4〉 균형발전특별회계와 광역지역발전특별회계의 비교

균형발전특별회계(구)		⇒	광역지역발전특별회계(신)	
계 정	예산편성방식		계 정	예산편성방식
지역개발계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도자율편성</li> <li>• 시군구자율편성</li> <li>• 부처편성</li> </ul>		지역개발계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도자율편성</li> <li>• 시군구자율편성</li> </ul>
지역혁신사업계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처편성</li> <li>• 시도자율편성</li> </ul>		광역발전계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처편성</li> </ul>
제주특별자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도자율편성</li> <li>• 특별행정기관 이관사무</li> <li>• 부처편성</li> </ul>		제주특별자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도자율편성</li> <li>• 특별행정기관이관사무</li> <li>• 부처편성</li> </ul>

인용: 기획재정부(2010)

## 2) 국고보조금과 포괄보조금

국고보조금 제도는 정부가 특정 사업을 지원하기 위한 목적으로 개발된 재정보조제도이다. 하지만 실제로 특정 사업을 수행하도록 강제하거나 수행하지 않는 지방정부를 통제하거나 지원하기 위한 정책적 수단으로 사용되는 경우가 종종 발견된다. 포괄보조금 제도도 국고보조금 제도의 일종이지만, 개별보조의 국고보조금이 아닌 포괄보조로서의 국고보조금과의 관계에서 다양한 쟁점이 등장한다.

특히 분권교부세와 포괄보조금의 관계 속에서 쟁점사항이 있다. 지방의 재정분권화 수단에 영향을 미치는 재정재원수단으로써의 포괄보조금제도는 사무를 지방으로 이양하는 방안과 개별보조하는 방안의 중간적인(서정섭, 2007) 분권화정도를 보인다. 특히 재정분권화의 구체적인 내용을 기준으로 살펴보면(이재원, 2010), 중앙정부와 지방정부의 성과책임, 계약에 의한 의무적 지출의 규정, 정부간 기능분담의 재설계 등을 특징으로 하는데, 포괄보조는 중앙정부가 비현실적인 개별보조를 택하는 방식과 국가사무의 완전한 지방이양의 재정도구 중 중간에 위치한다. 따라서 분권화 강도면에서는 중앙정부와 지방정부의 재정협력의 강화와 책임공유를 통한 서비스와 수혜의 보장이라는 관점에서는 양극단적 정책수단의 절충형으로 집행타당성에서 보다 바람직한 것으로 보인다.

〈표 2-5〉 재정분권화 강도와 포괄보조방식 비교

		강함 ←	분권의 강도	→ 약함
		지방이양	포괄보조	개별보조
분권화 수단	분권형식	기능과 재원의 완전이양	기능의 공유 재원의 포괄이양	집권방식 유지 집행재량 확대
	분권내용	지방의 자주적인 재정운용	포괄분야 범위 내에서 자율운영	불용액 인정, 실질적 신청주의, 보조율의 합리화
	성과책임	지방자치단체	중앙·지방 공유	중앙정부
자체 성과평가		중앙 성과관리, 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙의 표준 지침관리 지방의 집행 과정 책임	
재정책임분담	지방정부 (+중앙정부)	중앙정부 / 중앙정부+지방정부	중앙정부+지방정부	
지방재정유형	자주재원+지방교부 세 (분권교부세)	국고보조금 (포괄보조금)	국고보조금 (개별보조금)	
수혜의 성격	자치 서비스	국민의 권리 자치 서비스	국민의 권리	
개편의 지향가치	재정분권과 정부간 기능 분담의 재설계		행·재정 관리의 효율성	

인용: 이재원(2010)

이런 재정분권화의 시각에서 포괄보조금제도의 개편 관련 쟁점사항은 우선적으로 국고보조금을 적극적으로 일반재원화할 것인지의 이슈이다(이재원·초이수·이석원, 2003). 원칙으로는 국가의 고유사무가 아닌 경우에는 지방정부로 국가사업을 이양하는 방식을 택하여야 한다는 것이다. 국가사무가 아닌 사업 중에서 정책적으로 장려해야 할 상당한 이유가 있거나 국고보조금 중 정비를 필요로 하는 경우에는 국가고유 사무의 지방이양을 통해 지방의 재정자주도를 향상시킬 수 있다.

구체적인 대안으로 이재원·초이수·이석원(2003)는 지방교부세를 활용하여 자주재원을 늘리는 방안과 국세의 일부를 지방세화하는 방안을 제시하고 있다. 국고보조금 사업을 지방으로 이양하기 위해서는 국가사무와 지방사무로 구분한 후, 당해 사무의 순수성과 복잡성을 기준으로 분류하여 지방정부로의 이양가능성을 검토하는 작업이 선행될 필요가 있다(김현아, 2008).

지방교부세를 활용하는 방안인 제1안은 보통교부세제도 내 기준재정수요를 산정하는 방식을 개편하여 보조사업의 재정수요를 충실히 반영하는 측정방식을 개발하고, 국가사무를 지방으로 이양하는 방안을 제시하고 있다. 예를 들어, 복지서비스기능에서 지방책임의 확대를 목표로 하는 재정수요 예측방식은 사회복지비(인구수 기준), 생활보호비(대상자수 기준), 보건비(인구수 기준)등의 기준을 위한 세분화된 비용과 세분화된 측정단위를 재구성하여 보조금사업을 정확히 추정하는 것이다. 제2안으로는 국세의 지방이양인데, 지방소비세, 지방소득세 등의 개편이 함께 완성되어야 한다. 하지만 지방교부세를 인상하는 방안과 지방소비세 및 지방소득세 도입하는 방안은 각각 장단점을 가지고 있다. 강성조(2008)는 배분방식이나 산정방식 등을 변화시키는 전략을 소프트웨어적 개선이라고 하고, 교부세 기본적인 틀의 변화를 하드웨어적 개선이라고 한다.

〈표 2-6〉 자주재정 향상을 위한 방안 비교

	대안 1 (지방교부세 인상)	대안 2 (지방소비세 및 지방소득세 도입)
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치단체의 재정부족액보전과 안정적 재정기반 확충</li> <li>• 재정불균형 완화를 통한 균형발전 기여. 가용재원 부족으로 투자비조달이 곤란한 단체의 지역SOC 재원확충에 기여</li> <li>• 지방교육재정 지원 및 지방자치단체 부담완화</li> <li>• 국가사무의 지방이양 및 특별지방행정기관의 지방이관에 탄력적 대응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자주재정권에 상응하는 지방세목의 신설 및 재정책임성 제고</li> <li>• 지방사무의 공급비용에 대한 주민인식 제고</li> <li>• 지역경제발전에 따른 지방세의 역할 강화 및 지방세수 확충</li> <li>• 재정력에 기초한 재정조정제도(보조금의 차등보조를 적용, 보통교부세 배분 시 지역낙후도 반영 등) 운영 가능</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세수기반의 취약 및 지역특성을 반영한 재정운영 곤란</li> <li>• 재정력에 기초한 재정조정제도 운영 곤란</li> <li>• 자주재원 확충 노력 미흡 등의 재정 책임성 의식 희박</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세수 격차발생 및 지역발전의 불균형 심화</li> <li>• 지방소비세수의 배분과정상 지자체간 갈등</li> <li>• 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 재원 위축</li> </ul>

인용: 이재원·초이수·이석원(2003)

특히 개별보조금으로 된 국고보조금을 포괄보조금화 하기 위해서는 유사한 국고보조금 사업을 통합(보건복지부, 2008)하거나 폐지하는 등의 정책적 고려가 우선될 필요가 있다. 우선적으로 사업의 성격이 지나치게 소액이거나 유사한 기능을 수행하는 사업(이인재, 2006)을 대규모로 재편하여야 한다. 이럴 경우 국고보조금 제도가 포괄보조금제도 개편과 차별적으로 조정되어 국가적 사업운영의 책무성과 지방재정 운영의 자율성이 같이 고양될 수 있도록(엄태호·조근식 2009) 제도를 재편하는 작업이 필요하다.

특정보조금과 포괄보조금을 비교하여 분석해보면, 대상사업의 기준 하에 중앙정부보다 주민의 선호와 자율성에 부응하는 제도가 포괄보조금제도가

다. 반대로 정책효과와 목표달성이 중시되는 제도가 특정보조금제도이다. 사업성격을 기준으로 살펴보면, 전국적으로 표준화된 서비스를 제공하는 것은 포괄보조금제도보다는 특정보조금제도이다. 포괄보조금제도 하에서는 지역적 형평성보다는 현안해결에 초점을 둔다. 배분공식에 따른 자원배분은 특정보조금제도이며, 정률이나 정액의 배분방식을 가지는 것이 포괄보조금 제도이다. 따라서 특정보조금의 형태로 운용되는 국고보조금과 포괄보조금은 성격이나 상호관련성에서 분권화와 지방재정조정 제도설계를 함께 고려하여 종합적으로 재편되어야 한다.

〈표 2-7〉 특정보조금과 포괄보조금 비교

구분	대상사업		사업성격		배분방식	
내용	• 중앙보다 지방의 자율성과 주민 선호가 고려	• 중앙 정부의 기능과 밀접한 관계를 갖고 정책 효과와 목표가 중시	• 전국적 표준 최저수준의 서비스 불필요 • 외부 및 누출 효과가 지역적·국지적 • 지역 형평성 고려	• 전국적 표준 최저수준의 서비스 • 외부 및 누출 효과가 전국적 • 지역 형평성 미고려	• 배분과정의 공식필요	• 정액 또는 정률의 배분과정
특정보조금		○		○	○	
포괄보조금	○		○			○

인용: 이재원·초이수·이석원(2003)

### 3) 분권교부세의 한시적 연장과 포괄보조금

지방분권교부세 제도는 2005년에 도입하여 한시적으로 운영하였으나(한국재정학회, 2007), 2010년에 보통교부세로 흡수하여 보조금제도를 단순화 하자는 주장에 대한 다양한 쟁점이 나타나 분권교부세제를 5년간 추가 연장하기로 하였다.

앞서 논의했듯이 사업에 따른 업무의 형식적인 지방이양은 과거와 유사한 정도의 국고보조사업 체제에 있다는 비판을 받는다. 구인회(2010)는 분권교부세가 보통교부세로 폐지되어 통합 운영된다면, 책무성, 자율성, 사무배분의 효율성, 형평성, 실행성의 기준에 따라서 분권교부세로 운영되는 67개의 복지사업<sup>7)</sup>을 지방으로 이양하거나 개별보조의 형식을 취하거나 포괄보조금 제하에서 운영될 수 있다고 주장하였다. 즉 현재 운영되는 67개의 사업의 재분류를 통해(김현아, 2008) 사업의 성질과 수혜자의 정도 등을 포괄적으로 고려한 복지사업의 수행을 의미한다.

7) 67개의 분권교부세 운영의 복지사업은 노인복지 10개 사업, 장애인복지 20개 사업, 아동복지 9개 사업, 기타 복지 13개 사업, 일반수요 8개 사업, 특정수요 7개 사업이다(곽채기, 2008).

〈표 2-8〉 분권교부세 제도의 개선안

구분	1안	2안	3안	4안
내용	67개 사업 전체를 보통교부세로 통합	67개 사업에 대한 사회복지교부금 신설	67개 사업을 국고보조사업으로 환원 후 포괄보조금 개편	일부 보통교부세 통합, 일부 국고보조사업 환원, 일부 포괄보조금 개편
사무분담-재정분담 방식	지방이양-보통교부세	포괄보조-사회복지교부금 (교부세 방식)	포괄보조-포괄보조금 (국고보조금 방식)	지방이양, 포괄보조, 개별보조 방식의 혼합
분권화 수준	매우강함	중간	약함	중간
지방복지재정확충	미확충	불안정	가장 안정적인	확충
중앙정부정책개입	매우 약함	중간	매우 강함	중간
사회복지지출 우선순위보장	매우 약함	중간	매우 강함	중간

인용: 구인회(2010)

특히 3안에서는 분권교부세를 67개의 국고보조금으로 통합한 후 포괄보조금의 형식으로 만드는 방안이다. 지방복지 수준의 확충에 가장 안정적인 제도라서 지자체에 유리하지만, 중앙정부의 정책개입이 제일 강하다는 단점이 있다. 따라서 좀 더 다양한 기준과 원칙을 고려하여 67개의 분권교부세로 운영되는 사업을 재분류할 필요가 있다.

## 2. 포괄보조금제도의 당위성과 개편방향성

### 1) 보조금제도 개편의 당위성

관리와 통제중심의 재정체계 하에서는 복지서비스를 효율적으로 전달할 수 없다(이인재, 2006). 전세계적으로도 중앙으로부터 이전재원비중이 지방정부재원의 40%대로 큰 국가는 선진국이다(Bahl·Wallace, 2004). 이런 세계적 흐름에서 지방정부와 중앙정부를 포괄한 정부내 거래 비용을 최소화하는 방안이 정부간 계약과 책임에 의한 사업방식으로 상호신뢰와 협력을 증진시키는 것이다. 중앙의 각 부처와 지자체내 해당 예산부서간 성과계약이 추진되어야 한다(이재원, 2010). 이를 통해 지방의 재량권과 자율성을 고양하고 국가적 보편적인 서비스 수준을 담보하는 것이 필요하다(보건복지부, 2008; 이재원, 2003).

따라서 복지분야내 보조금제도를 다시 재편해야 하는 당위성은 우선적으로 보조금을 배정하기 위한 사업단위가 너무 세분화되어 있는 경우, 행정절차, 사업추진체계가 복잡하게 구성되어 비효율이 발생하는 경우에(이재원, 2003) 저성과와 저수혜를 낳기 쉽기 때문에 이에 대한 재편이 필요하다. 분권교부세 도입 후 지방재정의 감소를 지적하는 주장도 있지만(박병현, 2008), 앞서 포괄보조금제도의 장점으로 논의되었던 특징이 제도 내에서 실현 가능하다면 개편당위성이 높아질 수 있다.

따라서 실험적 포괄보조금의 형태는 분권교부세, 광특회계 지역개발계정, 지역사회서비스투자사업(CSI)의 세 가지가 실험적으로 가능한 포괄보조 장치라고 할 수 있다(서정섭, 2007; 이재원, 2010). 세입관리와 세출관리의 측면에서 지역사회서비스투자사업은 중앙정부의 직접 사업추진형태와 바꾸어

를 결합한 형식으로 운영된다. 그 반대로 분권교부세는 지방정부의 정산보고가 불필요한 지방정부의 강화된 책임성 하의 사업운영이 특징이다. 최근 지출자극효과도 있는 것으로 분석되었다(엄태호·조근식, 2009).

〈표 2-9〉 세 가지 포괄보조의 특징 비교

		분권교부세	광특회계 지역개발계정	지역사회서비스 투자사업(CSI)
세입 관리	세입 자원	- 내국세 0.94%	- 주세 80% - 토특회계 및 일반회계회계 전입금	- 비법정(임의적 배정)
	재원배분 방식	- 계량산식, 총액 배분 - 경상·비경상적 수요 구분	- 계량산식, 총액배분 - 시도·시군구 구분	- 임의적 기준 - 인구·아동수 등 고려
세출 관리	지방비 부담	- 원칙 : 일반재원, 부담 없음 - 실제 : 기존 국고 보조율 준수	- 기존 국고보조율 기준 준용 - 개별 사업별 지방비 매칭	- 기준보조율 : 70% (서울 50%, 신활력 80%) - 사업별 지방비 매칭
	지출 범위	- 원칙 : 지출제한 없음 - 실제 : 149개 지방 이양사업	- 지자체 보조사업 중 지역개발 사업 - 농어촌지역개발(중전 양여금 사업) - 개발촉진지구 지원 등	- 사회기반 확충 효과가 예상되는 사회서비스
	보조금 관리	- 원칙 : 정산·보고 불필요 - 실제 : 집행내역 보고	- 지자체별 재원배분 결과 미공개 - 운영성과에 대한 중앙정부 평가 - 개별보조금과 동일한 정산·보고	- 전자바우처시스템을 통한 중앙관리체계 - 지자체별 사업개발에 따라 재원 배분 조정
비교		강한 재량	중간 수준의 재량	약한 수준의 재량

인용: 이재원(2010)

## 2) 개편방향성에 대한 논의

보조금제도를 중심으로 한 지방재정조정제도 하에서 복지분야의 복잡한 사업방식과 재원지원방식은 지방정부로 하여금 집행에서 갖가지 행정비효율과 복지서비스 설계의 복잡성을 특징으로 한다. 이런 복잡한 구조는 복지서비스의 지리적 이격이나 외부효과, 관할구역을 초월하는 재정누출효과 등의 부정적인 결과를 가져올 가능성이 높아서 복지서비스 전달을 왜곡할 가능성이 높다(이재원, 2003). 특히 성과중심의 복지사업을 추진해야하는 마당에 투입 위주의 정책설계는 중앙정부에 비해 지방정부의 복지관련 공무원의 낮은 역량과 맞물릴 경우 수혜자의 실제적인 수혜정도의 고양과 이에 동반된 고성과는 다른 목표대치현상(Goal Displacement)이 나타나는 단점이 있다. 즉 복잡한 재정 또는 정책구조 하에서 복지관련 사업은 설계와 투입이 중시되는 방향으로 나아가 결과나 성과에 대한 사업준비 및 진행상의 강조는 허울뿐인 구조로 정착될 것이다. 그러므로 다음과 같은 사항을 고려하면서 복지분야에 포괄보조금을 개편하기 위한 방향을 조심스럽게 제시해 보고자 한다.

### (1) 복잡한 지방재정조정제도의 정비

보조금 사업을 추진하기 위한 지방재정조정제도를 재정비하여 다시 종합적으로 관리하는 방안을 마련해야 한다(이재원, 2010). 포괄보조의 특성을 강화하기 위한 당연한 전제조건으로 현 제도개편이 우선적으로 이루어져야 한다. 동시에 개별보조방식이 사업의 투입산출 측면에서 또는 중앙정부와 지방정부와의 관계 측면에서, 수혜자의 입장에서 번거로워 소기의 목적을 달성할 수 없다는 것이 입증될 때 포괄보조제도로 나아가야 한다. 이런 기

대효과에서 다양한 포괄보조를 형성하는 방식이나 대안 등이 체계적으로 수립되기 위해서는 사업별로 개별적인 분석을 하기 보다는 전체 지방재정관리 체계를 염두에 두고 총제적인 관점에서 지방재정조정제도를 손질하고(이재원, 2010) 개별적인 보조방식을 상세히 검토하는 하향적 점검방식을 사용할 필요가 있다<sup>8)</sup>. 미국에서도 포괄보조금이 전체 보조금 사업에서 차지하는 비중은 약 20%이다(박세경, 2009).

지방재정조정제도의 개편방향을 간략하게 제시한다면(이재원, 2010), 지방교부세와 보조금의 이분적 체계를 지방교부세, 포괄보조, 개별보조금의 3원적 체계로 재분류할 수 있다. 이 때 분류가능한 방법은 중앙부처의 국가사무집행을 대리하는 지방정부에 대한 개별 보조사업의 재원이 안정적으로 다년간 형성되어 있고 앞으로도 그럴 가능성이 높은 사업은 부처별로 포괄보조로 묶는 방식을 사용할 수 있다(이재원, 2010). 불안정적인 사업의 경우에는 포괄되는 개별사업이 다른 사업에 영향을 주므로 개별사업으로 진행되는 것이 보다 바람직하다.

포괄보조의 방식은 특정 사업 자체를 의미하기보다는 재원운영 방식에서의 새로운 대안이자 재정조정수단이라는 점을 착안하여 기존의 개별 보조사업들의 재정 및 사업기득권을 그대로 인정하면 안된다. 이런 기득권의 묵인은 포괄보조가 의도하는 중복사업의 점검 및 제거를 효율적으로 추진할 수 없는 제도로 악용될 수 있다. 이때는 포괄보조금의 개편에 따라 소기의 기대효과를 달성할 수 없기 때문에 지방정부가 단위수준을 개별보조사업의 상위단계에서 조망하여 지자체는 자율권을 조정하는 역할을 수행할 필요가 있다(이재원, 2010).

8) 이에 대한 자세한 논의는 뒤 장에서 상세히 논의될 것이다.

## (2) 포괄보조금 투자지역의 광역화 점검

광역자치단체를 중심으로 포괄보조금 제도를 확대하는 방향에 대한 검토이다(이재원, 2003). 시군구 단위로 분산투자가 중시되는 사업도 있지만, 대규모 도시생활지역을 중심으로 광역적으로 대규모 시설의 건립에 투자하는 방안이 규모경제나 범위경제의 측면에서 더 효율적이다. 이때는 생활권과 수혜권이라는 개념에 입각하여 소규모 분산투자시 나타날 수 있는 장점인 입지상의 이점을 고려하여 포괄보조지역을 확대할 필요가 있다.

이재원(2003)은 포괄보조금 제도의 도입을 위한 방향성에서의 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할분담과 추진주체의 적정성에 대한 검토를 하였다. 포괄보조금의 지급주체로써 역할이 가능한 정부가 광역자치단체나 기초자치단체냐의 논쟁은 수혜자 중심적인 입장과 관리자 중심적인 입장을 고려하여 재정립되어야 한다. 특히 보조금 계획, 관리, 집행에서의 주체인 지방정부의 자율권이 침해되지 않도록(윤영진·이재원, 2006) 보조금제를 구성할 필요가 있다.

## (3) 포괄보조금제의 구성규모와 실행전략

복지포괄보조금의 개편을 위해 광역·지역발전특별회계(구 균특회계)에서의 지역혁신계정내 지역개발교부금을 포괄적으로 예산화하는 방안마련이 가능하다(윤영진·이재원, 2006). 광특회계의 총량적인 관점에서 연도별로 자율성과 재량권을 가지고 예산을 포괄적으로 운영하고 배정하는 방안을 도출할 수 있다. 이 때에는 세입의 총량이 법정화된 포괄보조금은 지방교부세 제도 내에서 실현되므로 연도별 세입원의 배타적 구분을 짓지 않고 보조금의 성격을 반영하는 방안이다.

이런 방안의 구체적인 대안으로 중범위의 재량지출 블록을 구성하여 미니

포괄보조금제로 나아가는 방안이 있다(윤영진·이재원, 2006). 개별 사업주체인 부처중심의 사업방식을 정책이나 사업 중심으로 전환하여 부처간 협력관계를 고양하는 방안이다. 임성일(2006)은 광특에서의 기준보조율 정비를 바탕으로 다양한 규모의 사업을 5개 내지 10개의 블록화 하는 “미니 포괄보조금(Mini Block Grant)”을 제시하였다. 동시에 포괄보조금방식으로 운영되는 투자나 사업의 재정과급효과를 분석하고 성과평가 시스템을 제대로 갖추면 광역발전계정과 지역개발계정의 관계 강화를 가져올 수 있다고 한다. 이재원(2003)은 포괄보조금의 도입초기에는 미니-미니 포괄보조금을 운영하다가 좀 더 상위규모의 포괄보조금제로 진화하는 방안을 제안하고 있다. 사업이나 정책을 위주로 포괄보조금을 재편하는 방식에서도 지방정부의 재정력과 수혜자의 수혜정도를 동시에 고려한 미니 포괄보조금제를 고려할 수 있다.

#### (4) 도덕적 해이에 대한 대비와 재정 및 서비스 전달체계의 정비

도덕적 해이현상이 우려되는 포괄보조금제의 경우, 중앙정부와 지방정부간의 계약이나 특별협약에 의한 성과창출을 조건으로 전달체계 상의 난점을 극복하는 방안을 우선 개발해야 한다. 성과관리시스템의 구축과 이에 대한 철저한 적용은 성과협약에 근거한 계획, 집행, 심사, 평가, 감시감독, 그리고 환류 및 인센티브 운용에서의 적실성과 효율성, 책무성을 담보하는 장치의 개발이 필요하다.

#### (5) 법률개정을 통한 지원

미니 포괄보조금이든 다른 형태의 포괄보조금제도이든 현행 개별 보조금 운영 법률의 규정과 관행이 존속하도록 규정된 법령이 존재하는 한, 효과적인 포괄보조금제도로의 정착이 어렵다. 복지사업의 포괄보조금제가 의도한

성과를 창출하기 위해서는 필수적인 관련 법령을 손질할 필요가 있다. 해당 법령의 개폐는 보조금의 지불·정산 방식, 지방정부의 부담방식, 사업별 기준보조율과 차등보조율, 성과계약과 성과관리, 긍정적 부정적 유인체계, 단위정부별 자원배분 방식 및 배분내역의 공개 등의 규정에 반드시 적용되어야 한다(이재원, 2010).

특히 개정된 법령의 내용으로 대상사업 포함에 관한 규정, 지방의 자원부담에 대한 규정, 중앙정부의 과도한 관여에 대한 방지규정 등이 포함되어(이재원·초이수·이석원, 2003) 보조금 제도가 투명하고 자율적이며 완결적으로 운영되도록 해야 한다.

#### (6) 현실적 정착을 위한 노력

포괄보조금제의 개편을 위한 홍보, 교육, 학습 관련 프로그램개발이 우선되어야 한다(이재원, 2010). 이유는 중앙정부 차원에서는 전략적인 자원배분과 포괄보조의 대상선정이 중요하고 지방정부는 계획과 운용 그리고 집행을 위한 적극적인 집행관리가 중요하다. 이를 위해서 재정관리 우수사례(model case) 등을 발굴하는 노력과 함께 해당 담당자에 대한 교육 등을 정기적으로 실시하여 포괄보조금제 하에서 지방정부의 비윤리적인 운영을 선제적으로 고쳐나가는 장치의 개발이 필요하다. 중앙정부의 획일적인 전략기획에 따른 집행만을 한 동안 담당해온 지방정부의 공무원은 보다 강화된 자율성과 재량권 하에서도 프로그램의 효율적 운용이라는 원칙에만 매몰되어 포괄보조 방식에서 고수준의 복지서비스 고양이라는 원래 의도를 잊어버릴 수 있다.



# 제 3 장



## 해외국의 포괄보조금제도 운영

제1 절 미국의 사례분석: TANF, CDBG, SSBG

제2 절 영국의 사례분석: Single Pot

제3 절 스웨덴 사례분석: 완전 포괄보조금제

## 제 3 장

## 해외국의 포괄보조금제도 운영

## 제1절 | 미국의 사례분석: TANF, CDBG, SSBG

미국에서 최초의 포괄보조금은 1966년 존슨 대통령에 의해 보건의료분야에서 시작되었다(Waller, 2005). 박세경(2009)에 의하면 2004년과 2005년 포괄보조금 관련된 12개의 법안이 새롭게 통과하였다. 구체적인 관련 프로그램을 살펴보면, Child Welfare(2004), Food Stamps(2004; 2005), Head Start(2004), Housing(2004; 2005), Job Access and Reverse Commute(2004), Job Training(2004; 2005), Justice Assistance Grant(2004), Medicaid(2003), New Freedom Program(2004), Homeland Security(2001; 2002; 2003), Surface Transportation(2004), Community Development(2005)이다. 따라서 포괄보조금 중 재정비중, 역사, 사업내 중요도가 높은 TANF, CDBG, SSBG를 중심으로 미국의 포괄보조금 사례를 훑어보고 시사점을 도출하고자 한다. 특히 미국 내에서 1981년에 57개의 특정보조금이 9개의 포괄보조금<sup>9)</sup>으로 전환하였기 때문에(Mikesell, 2003) 우리나라에서 분산되어 있는 보조금을 총망라적 포괄보조금제도의 재편하는 방향에서 함의를 도출하고자 한다.

9) 사회복지서비스, 가정에너지 지원, 공동체개발, 초중등교육, 향정신건강지원, 출산육아서비스, 일차의료, 예방건강과보건서비스의 9가지이다(Mikesell, 2003)

## 1. 빈곤가정 한시지원 포괄보조금

### (Temporary Assistance for Needy Families; TANF)

#### 1) 복지체제변화와 의의

1996년 8월22일 미 클린턴 대통령이 “개인 책임과 노동기회의 조정에 대한 법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act; PRWORA)”을 인준하면서 기존의 복지보조금 제도였던 “부양자녀가 있는 가정에 대한 복지지원(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)”제도는 “빈곤가정에 대한 한시적 지원(Temporary Assistance for Needy Families; TANF)”제도로 바뀌게 되었다(Sawhill et al, 2002). 복지보조금에 대한 동 제도로의 전환으로 기존에 없었던 5가지 정도의 새로운 특징이 나타났다.

첫째, 더 엄격해진 노동요건을 따르지 않은 36개의 주정부내에 거주하는 많은 성인은 복지보조금 혜택을 잃게 되었다. 둘째, 현금보조가 80%이상이던 것이 50%정도로 하향조정되었다. 셋째, 복지사례수가 대폭 감소되었다. 넷째, 적법하게 이민한 자에 대한 지원이 감소하게 되었다. 다섯째, 가족형성이라는 정책목적에 매우 긍정적인 결과를 초래하게 되었다. 이를 종합하면 복지제도의 전환을 통해 주정부와 개인 수혜자 모두에게 당근과 채찍을 부여하여 성과제고를 의도했다는 사실이다(Sawhill et al, 2002).

기존의 제도인 “부양자녀가 있는 가정에 대한 복지지원(AFDC)”<sup>10)</sup>제도

10) 각 주의 1인당 평균소득을 기준으로 총 재정의 50~80%를 지원하였던 AFDC의 경우, 미 연방정부가 2002년까지 매해 164달러의 기본보조금(basic-level Block Grants)을 고정적으로 지원할 예정이었다(윤영진·이재원, 2006).

하의 혜택은 필수수급권 보장제도(Entitlement)로 운영되었기 때문에 복지현금의 수급정도가 높았다. TANF에서는 이를 폐지하고 다양한 의무를 부과하는 복지제도로 재편하면서 개인과 포괄보조금의 수급자인 주정부 모두에게 한층 강화된 책임감을 요구하게 되었다(박세경, 2009).

빈곤가정에 대한 임시적 지원제도인 TANF를 포괄보조금의 재정수준으로 설명한다면, 우선 1996년 이후 정액으로 고정되어 운영되어 왔으므로 인플레이션을 감안하면 실제적인 재정수준이 낮아진 양상이다. 그리고 재정지원수준이 주정부간 아동 수에 비례한 성문법적인 공식에 의거하였기 때문에 재정지원형평성을 더 악화시켜왔다. 아울러 주정부의 재정부담은 1994년의 75%수준으로 고정시키면서(Kent, 2002) 저소득층을 위해 사용될 의무를 부과하였다는 사실이다.

## 2) TANF의 재원구성, 배분, 지출, 이전

동 프로그램에 대한 총 연방정부의 재정규모는 1997년부터 2002년 사이에 160.5억불로 고정되었다. 총 금액이 정해진 일련의 연방정부 프로그램은 주정부의 재정부담을 요건으로 하지 않는다. 반면, 포괄보조금으로 대체된 연방프로그램의 경우나 주정부의 재정부담이 요건이었던 프로그램의 경우, 일정수준의 주정부 재정부담을 요건으로 한다. 이 제도를 노력준수 지출규정(Maintenance Of Effort; MOE)이라고 한다(Kaiser Foundation, 2004). 아울러 연방정부는 6년 동안 55억 달러의 포괄보조금 재원을 절감한다는 계획을 세웠다(NASW, 2004).

TANF 보조금의 재원이전은 미국내 기타 복지보조금의 경우와 마찬가지로 비교적 대규모인 것이 특징이다. TANF 보조금의 10%이하의 수준에서

재원을 사회서비스 포괄보조(Social Services Block Grant)로 이전할 수 있다. 동시에 동 보조금의 총 30%이하의 수준에서 재원을 사회서비스 포괄보조와 아동양육 포괄보조(Child Welfare Block Grant)로 이전이 가능하다(윤영진·이재원, 2006). 따라서 TANF보조금의 아동양육보조금으로의 이전지출이 1997년에 2억불이던 것이 3년 후인 2000년에 309억불로 150배 증가하였다(Schumacher·Greenberg·Duffy, 2001).

### 3) TANF의 제도관리와 수혜정도

보조금 수혜자의 관점에서 가장 주목할 만한 변화로 느낄 수 있는 것은 서비스 수급에 대한 개인의 당연한 권리를 없애는 대신 지역을 중심으로 고정된 금액의 보조금을 제공하는 방식으로 복지보조금제도가 운용된 것이다(박세경, 2009). 또한 TANF체제 하에 복지수급자의 최대 수혜기간이 5년으로 제한되었고(Laurie, 1997; 60개월), 몇몇 주정부는 5년보다 적은 기간을 수혜기간으로 설정하여 이전보다 인색해진 복지제도가 창출된 것이다.

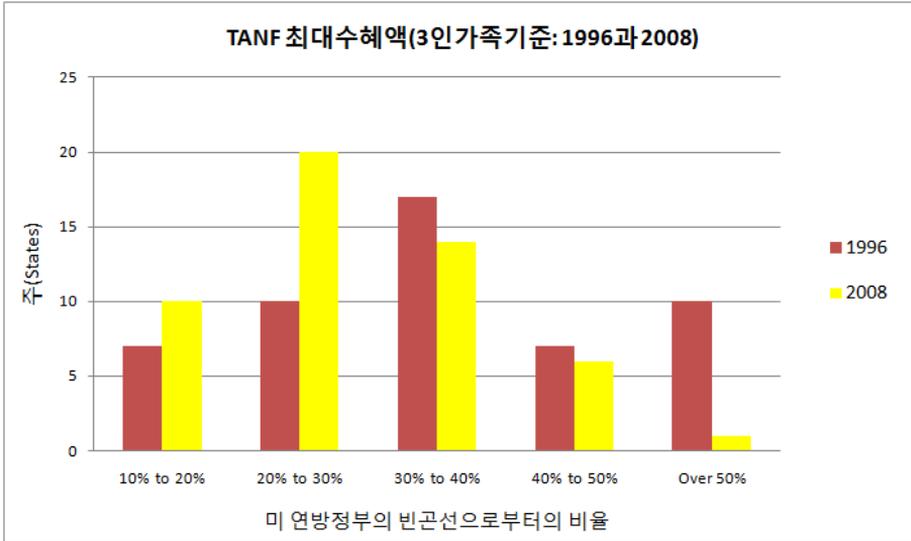
AFDC 하에서는 총 수혜자의 20%정도가 평생수혜가 가능하였다(윤영진·이재원, 2006). 이와 대조적으로 TANF의 전격적 시행과 더불어 금전적 복지수혜에 대한 사회적 비난(Social Stigma)을 줄이기 위한 정책의 일환으로 빈곤가정의 부모를 대상으로 “직업기회와 기본기술훈련(Job Opportunities & Basic Skills Training; JOBS 나중엔 JPART)”이라는 교육훈련 프로그램과 보호가 급박한 가족에 대한 긴급부조제도(Emergency Assistance)를 연계하여 운영하였다.

동시에 TANF 보조금의 수혜자격이 되는 조건을 다른 복지프로그램과 분리시켰다. 미국 빈민구제의료프로그램(Medicaid)의 수혜자가 자동적으로

TANF 보조금의 수혜자가 되던 것을 분리하여 신청에 따른 자격을 다시 검토 하도록 하였다. TANF 복지제도에 자동적으로 산입되던 것을 행정절차를 이용하여 수혜자 규모를 줄이는 정책수단을 통해 복지재정절감을 유도했다. 또한 TANF 수혜관련 구직 등의 규정을 준수하지 못했을 경우 주정부는 수혜자에게 제재(Sanctions)를 가하여 통제하고 있다. 처음으로 규정을 미준수하여 적발될 경우, 보조금 수혜가 삭감되는데, 삭감금액은 주정부에 따라 다르다 (Murphy, 2009). 이상과 같이 교육과 구직활동의 의무규정은 수혜자에 대한 사회적 비난이 정부에 대한 복지재정의 낭비라는 정치적 또는 행정책임적 비난과 연계되는 것을 탈피하면서 재정을 효율화를 꾀한 조치로 보인다.

관리자인 주정부의 시각에서 살펴보면, TANF 포괄보조금제 하에서는 주정부가 관리 및 계획권을 가지면서 주정부간 동일하지 않은 프로그램으로 운영되었다. 한편에서는 주정부는 복지수혜자가 노동이나 구직에 참여할 경우에만 복지혜택이 주어지는 제도를 고안하는 등 복지수혜자에게 보다 엄격한 지출통제를 하였다는 비판이 강하다. 이와는 대조적으로 주정부에게는 연방정부의 인적서비스자원부(Department of Health and Human Services)가 정한 7개의 기준 중에서 하나라도 충족한 경우에는 2억 달러의 보너스를 받았고, 미혼출생을 가장 많이 줄인 상위 5개의 주정부는 매년 1억 달러의 인센티브를 받았다. 심지어 수혜자 수가 줄어든 경우에도 이에 해당하는 인센티브(Caseload Reduction Credit)를 연방정부로부터 받았다(APHS·ANASTA, 2010). TANF 제도 하에 불경기에 대비한 준비기금을 20억불 마련하기도 하였고(Counter-Cyclical Funding), 이 기금의 수혜자를 위한 추가적 재정지출이 더 필요하지만 비현실적이라는 측면에서 2001년 말 폐지된 제도이다.

〈그림 3-1〉 TANF의 가족단위 최대수혜액의 변화(1996-2008)



인용: 카이저재단(2010)

수혜액을 기준으로 1996년과 비교해서 2008년에 미 연방정부의 빈곤선(Poverty Level)의 30% 또는 40%를 최대한 수혜액으로 하는 보조금 지원으로 수렴하게 되었다. 즉 1996년도에는 3인 기준 가족이 빈곤선의 50% 이상도 허락하는 주가 10개나 되었고 20% 이하만을 허가하는 주가 적었지만, 2008년도에 이르러서는 전반적으로는 최대 수혜액의 비율이 낮아지면서 평균적으로 20개주가 채택한 30% 정도의 수혜범위로 수렴하는 현상을 보였다. 이는 수혜액이 실제로 줄어들음을 의미하는 것이다.

#### 4) TANF의 성과평가와 재 인준

현재 TANF 제도의 재인가(Re-Authorization)는 2010년 말로 연기된 상태이다. Lower-Basch(2010)에 의하면 TANF 제도 하에서 미국의 실업률이

10%이상이고 동시에 빈곤율이 1997년 이후 최대라고 비판한다. 1996년 이후 TANF를 도입한 후, 2008년까지 현금보조를 받는 집단의 비율이 62%에서 27%로 급락하였다. 동시에 일과 복지의 연계에도 실패하여 33%의 아동이 있는 결혼여성이 직업도 없고 현금보조도 받지 못하고 있다. 이는 1995년의 16%정도인 수치와 비교해서 2배 이상 악화된 것이다(CRS, 2009). 따라서 주정부의 재정분담 책임과 재량을 중심으로 TANF제도를 운영하던 것을 복지수혜자 중심의 제도로 변화시키자는 목소리가 많다. 이는 실제로 복지포괄보조금의 재정이 감소되는 현상과 무관하지 않다(Gais·Dadayan, 2008).

특히 2010년 9월말에 폐기되는 TANF의 재인준과 관련하여 연방정부의 TANF 관리자들과의 연합협의체인 NASTA(2010)는 다음과 같은 내용변경을 주장하였다. 그 내용은 적자감축법(Deficit Reduction Act)에 의해 재정지출이 소극적이었던 주정부의 유연성을 고양할 것, 실제 구매력과 미래의 자금 수요를 반영하는 현실적인 포괄보조금제를 만들 것, 반드시 구직요건이 일 자리와 가정의 안정성을 도모할 때에만 수혜자에게 필수적으로 요구할 것, 직업참여율(Work Participation Rate; WPR)이라는 단일 성과지표에 부가하여 보다 다양한 성과평가 지표를 개발할 것 등이다. 따라서 연방정부의 포괄보조금제인 TANF는 소기에 이루고자 했던 목적과는 괴리가 발생하고 있음을 주정부의 관리자들도 인정하고 있다. 미국정부의 공식홈페이지(Expectmore.gov)에서도 “약간 효과적(Moderately Effective)”이라는 결과를 보여주고 있다.

## 2. 지역공동체개발 포괄보조금

(Community Development Block Grant Program; CDBG<sup>11)</sup>)

### 1) CDBG의 의의

지역공동체개발포괄보조금(Community Development Block Grant Program; CDBG)은 광범위한 지역공동체의 발전수요에 대응하기 위한 재원을 지역공동체에 지원하는 유연성이 높은 프로그램이다(www.hud.gov). 1974년부터 운영되기 시작한 이 포괄보조금제는 미연방정부의 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)에 의해 운영되는 가장 역사가 오래된 보조금제도이다. 매년 법정공식에 따라 1,209개의 지방정부에 보조금을 지급하고 있다. 이 포괄보조금제는 주택및지역공동체개발법(Housing and Community Development Act of 1974)과 공공법(Public Law 93-383)에 근거하여 시행되었다.

미 연방의회에 의한 CDBG의 목적은 품격있는 주거생활(Decent Housing), 적합한 생활환경(A Suitable Living Environment), 그리고 경제적 기회의 확대(Expanding Economic Opportunities)이다(Center for Community Change, 2007:1).

CDBG를 배분받을 수 있는 활동에는 재개발활동, 주거조성활동, 비영리활동, 공공시설 건축 및 서비스 제공활동, 경제개발활동, 행정 및 기획활동의 6가지로 나뉘며 이에 해당되지 않은 활동은 CDBG의 배분자격에 해당되

11) 이 절의 내용은 www.hud.gov에 등록된 CDBG 관련 각종 자료와 GAO(2006)을 중심으로 정리하였음.

는 활동으로 간주되지 않는다(Center for Community Change, 2007). 배분에 적용되지 않는 활동은 일반적인 건물의 관리활동, 장비구입, 유지보수 지출, 신규주택건설, 수입유사행위, 종교적 건축개발이다.

## 2) CDBG의 재원구성, 배분, 지출, 이전

포괄보조의 대상지역으로 선정된 후 3개년동안 저·중 소득계층의 편익증진을 위해 CDBG 재원 70%이상이 사용되도록 법령으로 규정되어 있다(NACCED, 2007; 윤영진·이재원, 2006). 이런 CDBG 재원의 배분공식은 공동체별로 공식A(Formula A)와 공식B(Formula B)의 두 가지로 구성되며, 1981년도부터 사용되고 있다. 이 두 가지 공식이 의무지출지역과 비의무지출지역에 대해 차별적으로 적용된다. 즉 의무지출지역에 대한 산식은 3가지 산식으로 구성되고, 비의무지출지역에 적용되는 산식은 2가지이다(Richardson, 2005:7).

산식 A(Formula A)는 공동체의 지리적 규모와 관련된 3가지 요인으로 구성되어 있는데, 그 요인은 인구, 저소득이나 빈민자의 수, 주택과밀이다(Center for Community Change, 2007). 산식 B(Formula B)도 또한 3가지의 요인으로 구성되어 있다. 그것은 저소득이나 빈민자의 수, 주택연식, 그리고 인구이다. 특히 주택노후는 저소득이나 중간 소득을 받는 자들의 생활환경을 반영하는 지표이다. 기준은 연방정부 통계청(Bureau of Census)에서 제공하는 통계자료를 활용하여 구성한다. 산식 A와 산식 B에 따른 재정규모의 비교를 통해 지원금액이 높은 쪽을 적용하지만 가중치를 적용한다. 이에 따른 구체적인 산식은 아래의 표와 같다.

〈표 3-1〉 CDBG 배분공식

산식유형		산 식	
의무지출지역	공식A	$(0.25 \frac{i\text{지역 인구수}}{\text{전체MA 인구수}} + 0.5 \frac{i\text{지역의 빈곤선 이하 인구수}}{\text{전체MA의 빈곤선 이하 인구수}} + 0.25 \frac{i\text{지역의 과밀주택수}}{\text{전체MA의 과밀주택수}}) \times \text{예산승인액의 70\%}$	
	공식 B	도 시	$(0.2 \frac{i\text{지역 인구성장지체 규모}}{\text{전체MC인구성장지체 규모}} + 0.3 \frac{i\text{지역의 인구수}}{\text{전체MA의 인구수}} + 0.5 \frac{i\text{지역의 노후주택수}}{\text{전체MA의 노후주택수}}) \times \text{예산승인액의 70\%}$
		도 시 · 군	$(0.2 \frac{i\text{지역 인구성장지체 규모}}{\text{전체ENT인구성장지체 규모}} + 0.3 \frac{i\text{지역의 인구수}}{\text{전체MA의 인구수}} + 0.5 \frac{i\text{지역의 노후주택수}}{\text{전체MA의 노후주택수}}) \times \text{예산승인액의 70\%}$
비의무지출지역	공식A	$(0.25 \frac{i\text{지역 인구수}}{\text{전체NEnt 인구수}} + 0.5 \frac{i\text{지역의 빈곤선 이하 인구수}}{\text{전체NEnt 빈곤선 이하 인구수}} + 0.25 \frac{i\text{지역의 과밀주택수}}{\text{전체NEnt과밀주택수}}) \times \text{예산승인액의 30\%}$	
	공식B	$(0.2 \frac{i\text{지역 인구수}}{\text{전체NEnt 인구수}} + 0.3 \frac{i\text{지역의 빈곤선 이하 인구수}}{\text{전체NEnt 빈곤선 이하 인구수}} + 0.5 \frac{i\text{지역의 노후주택수}}{\text{전체NEnt 노후주택수}}) \times \text{예산승인액의 30\%}$	
용어설명		<ul style="list-style-type: none"> <li>• MA : 대도시권 중심도시</li> <li>• MC : 법정지원 도시(cities)</li> <li>• ENT: 모든 의무지출지역 지방정부(Cities와 Urban Counties)</li> <li>• NEnt : 전체 비의무지출지원 지방정부</li> <li>• 과밀주택 : 방 1개당 1.01명 이상이 거주하는 주택</li> <li>• 노후주택 : 1940년 이전에 건축된 주택</li> <li>• 인구성장지체 규모 : 1960년 이후 모든 도시가 동일한 비율로 인구 성장한다고 전제했을 때, 개별 시 혹은 군이 겪고 있는 상대적인 인구감소 규모. 1960년에서 2000년동안 모든 의무지출 지역의 성장률이 37.4%일 때, i 지역의 성장률이 37.4%보다 높으면 인구성장지체 규모는 0으로 계산.</li> </ul>	

인용: 윤영진·이재원(2006)

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

이에 덧붙여 재원의 규모는 매년 일정하지 않고 변동하는 추세이다. 미 의회에서는 인준된 2010년도의 보조금 총액은 예 총 \$4.4 billion이다. 2006년도부터 \$4.2 billion에서 하락하여 \$3.9 billion 정도이던 것이 다시 상승하였음을 알 수 있다(HUD, 2010).

〈표 3-2〉 CDBG의 재원구성

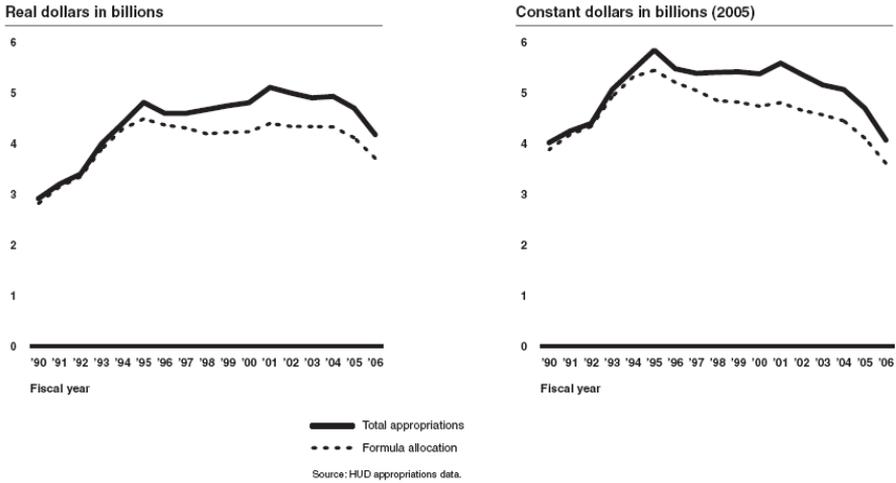
(단위: \$1,000)

	2006	2007	2008	2009	2010
의무지출 지역	\$2,592,790	\$2,592,790	\$2,510,501	\$2,544,477	\$2,758,902
비의무지출 지역	\$1,111,196	\$1,111,196	\$1,075,929	\$1,090,490	\$1,182,386
지정지역 (Insular)	\$6,930	\$6,930	\$7,000	\$7,000	\$6,930
소계	\$3,710,916	\$3,710,916	\$3,593,430	\$3,641,967	\$3,948,218
변혁정책	—	—	—	—	\$44,500
부수적 개발정책 (Set Asides)	\$466,884	\$60,984	\$272,370	\$258,032	\$457,282
총 CDBG 재원	\$4,177,800	\$3,771,900	\$3,865,800	\$3,899,999	\$4,450,000

인용: Department of Housing and Urban Development(2010; www.hud.gov)

운영진·이재원(2006)도 주택및지역공동체개발법(Housing and Community Development Act of 1974)를 통해 배분받는 예산의 매년변동 폭이 크다는 사실을 지적하였다.

〈그림 3-2〉 CDBG 예산변화(1990-2006)



인용: 이재원(2009)

〈표 3-3〉 부수정책개발에 배정된 CDBG

부수적 개발정책(Set Aside)	2008 예산배정	2009 예산배정	2010년 예산배정	% 변화
Section 107 Grants:				
(CPD) Technical Assistance	3,000	5,000	0	-100%
WCF Transfer	1,570	3,175	0	-100%
지속가능한 지역공동체	0	0	148,500	100%
DOT HUD Research	0	0	9,900	100%
Community Challenge Planning Grants	0	0	39,600	100%
지역개발보조금 (Regional Planning Grants)	0	0	99,000	100%
농촌혁신기금 (Rural Innovative Fund)	0	0	24,750	100%
대학공동체 기금(University Community Fund)	0	0	24,750	100%
농촌주택기금(Rural Housing Fund)	17,000	26,000	24,750	-4.4%

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

부수적 개발정책(Set Aside)	2008 예산배정	2009 예산배정	2010년 예산배정	% 변화
경제발전발전(Economic Dev. Init. (Earmarks))	179,830	165,311	172,844	4.6%
지역공동체발전(Neighborhood Initiatives (Earmarks))	25,970	19,546	22,088	13.0%
인디언개발기금((PIH) Native Americans)	62,000	65,000	64,350	-1%
TOTAL CDBG SET ASIDES	272,370	258,032	457,282	77.2%

### 3) CDBG의 제도관리와 수혜

공동체사회포괄보조에 참여한 주정부가에게 부여된 행정적 책임은 공동체개발목적의 형성 및 구체화, 비의무적 지출지역에 어떻게 기금을 배분할 것인지에 대한 결정, 그리고 보조금수혜자인 지자체가 주정부와 연방정부의 법과 규정을 준수하도록 보장하는 방법의 개발이다. CDBG의 지출대상 사업은 재정적으로 감당할 수 있는 주택공급, 양질의 생활환경 제공, 중·저소득 계층에 대한 경제적 기회의 제공을 목적으로 하였다(윤영진·이재원, 2006).

CDBG 직접적인 프로그램 관리 및 주정부와의 협력을 위해 주택 및 도시개발부가 직접 미국 전역에 42개 지역관리청을 설치하고 있다. 주정부는 CDBG의 행정비용으로 재원의 3%이하를 최대한도액으로 하여 추가로 50%까지는 지출가능하다.

CDBG 총 재원의 7%가 1,154개의 인구 5만 이상의 광역시나 인구 20만 이상의 군에게 수혜되고, 30%가 하와이 주를 제외한 49개 주에 쓰여진다. 거의 3,800개의 소규모 공동체가 구를 통해서 재원을 배분받으며, 500개의

시와 군이 주정부로부터 재원을 할당받는다(National Association for County Community and Economic Development, 2007).

CDBG에 따른 사업은 의무지출 공동체프로그램, 비의무지출 공동체프로그램, 금융대출프로그램, 지정지역지원 프로그램, 섬 지원 프로그램, 재난지역 지원프로그램, 과거 식민지 지원 프로그램, 그리고 혁신지역 지원 프로그램의 8개의 하부 지원 프로그램으로 나뉜다(윤영진·이재원, 2006).

#### 4) CDBG의 성과평가

CDBG의 성과평가는 주로 비용적인 측면에서 사용처와 합리성에 근거한 평가가 주요한 특징이다. 비용과 재무적 요건을 점검하기 위하여 보고서에는 다음과 같은 사항이 반드시 포함되어야 한다(www.gpo.gov). 비용의 합리성, 투자비용내 모든 자원이 사용됐는지의 여부, 연방정부의 다른 비재정적 지원으로 대체할 수 없는 실제적 투자범위, 재정적 실현가능성, 주택소유자의 금융투자로부터의 수익이 통상적인 여부, 보조금의 배분이 정률의 비율로 배정되었는지의 여부이다(부록 A - 750: 투자비용과 재정적 의무규정을 평가하는 목적과 지침).

CDBG 재원을 받는 지방정부와 주정부는 다음과 같은 성과정보를 HUD에 제출하여 공시할 의무를 지닌다(Sparks, 2007): 프로그램 수입을 포함한 가용 프로그램 재원, 대기능별 지출내역, 전년대비 의무지출의 시의적절한 비중, 프로그램 목표치(지출 중 중·저소득 수급자 비중, 슬럼 또는 지역재활에 쓰여진 비중, 희소인이나 계층의 수급자 수), 프로그램의 성과(창출된 일자리 수, 지원수혜 가계 수 및 인구 수, 재건된 건물단위 수 등)(윤영진·이재원, 2006).

약 25년 동안 CDBG는 2백만 정도의 일자리를 창출하였고, 개인소득기준 5백억 달러를 창출했으며, 총 GDP 대비 1,290억 정도를 기여했다고 평가된다(NACCED, 2007). 2006년 한해 동안 55,957개 이상의 일자리가 창출되었고, 대부금의 25%가 지역 소상공인에게 할당되었으며, 179,385가구가 CDBG의 가족지원 보조금을 받았다. 이 중 7,628가구는 신규로 지원을 받은 가구이며, 19,578개의 월세가구와 129,052개의 자가주택이 재건축 되었다. 1,340만명 이상이 새로 만들어진 공공시설과 기반시설로부터 혜택을 입었으며, 1,150만명 이상이 가계지원보조를 받았다(NACCED, 2007). 따라서 지원받는 금액이나 보조금의 직·간접적인 수혜자가 많아서 파급력이나 재정지원에서 매우 중요한 포괄보조금 프로그램이다.

### 3. 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant: SSBG)<sup>12)</sup>

#### 1) SSBG의 의의

사회안전보장법 20조의 규정에 따라 아동보호(Child Care), 입양보조(Adoption Assistance), 아동의 전문보호시설 배치(Foster Care Placement), 가정근간노인과 장애인 서비스(Home-Based Services for the Elderly and the Disabled), 그리고 성인주간보호(Adult Day Care), 가정내 폭력방지 조력(Domestic Violence Counseling) 등의 사회복지사업에 이용되는 보조금 제도이다(National Governors Association, 2009). SSBG는 사회서비스 지원에

12) SSBG의 내용은 <http://www.acf.hhs.gov/programs/ocs/ssbg/>에 등록된 미국 연방정부의 공식 자료들과 연방정부 보건인적서비스부의 게시내용을 중심으로 정리한 것임.

대한 정책과 관련된 미 연방보조금으로(윤영진·이재원, 2006), 주 수혜층이 성인 및 아동으로 이들에게 재원의 많은 부분이 배분된다. 또한 이 보조금은 수혜자의 수급권리보장형 보조금 제도이어서 매년 배정에 따라 재원규모의 변동이 있는 TANF와 CDBG 등의 기타 포괄보조금과 차이가 있다.

재량적 이용이 장려되는 SSBG 프로그램의 5가지 목적(NGA, 2009)은 경제적 종속을 탈피한 자조생활의 유지 및 달성, 아동의 방임착취학대 등을 방지하거나 교정하고 가정결합을 위해 스스로 자신을 보호할 수 없는 성인에 대한 지원, 가정이나 공동체에 기반한 돌봄서비스를 제공하여 부적절한 시설보호의 제거 및 감소, 아동의 전문시설보호에 대한 지원 및 보장이다.

## 2) SSBG의 재원구성, 배분, 지출, 이전

SSBG의 재원구성은 자체 할당액과 TANF 이전액으로 구성되어 있다(ACF, 2010). SSBG는 2006년에 총 \$10.7억 달러가 의회로부터 배정되었다(OCS, 2010). TANF 재원 중 최대 10%이내에서 SSBG로 재원이전이 가능한데(NGA, 2009), \$20.77억 달러가 SSBG로 이전된 금액이다. 2006년 주정부는 1.93억 원의 허리케인 위로기금 중 35%를 사용하였다. 이런 부가적인 기금을 보조받는 사람은 총 18,067명으로 추정된다.

연방정부가 재원지출 용도를 관리하기 위해 1993년도부터 28개의 서비스 범주(29개의 지출대상 유형; 기타 지출대상 포함)를 정리하였다: 입양, 독립 및 임시생활, 사례관리, 정보관리, 급식, 법률서비스, 자문서비스, 주간성인 돌봄, 주간아동돌봄, 임신지원, 예방 및 간섭, 교육 및 직업훈련, 성인 및 아동보호서비스, 고용서비스, 가족계획서비스, 여가서비스, 성인 및 아동 양육 서비스, 주거지원, 장애인 특별서비스, 위험에 처한 청소년 서비스, 보건서

비스, 가정서비스, 약물남용방지, 교통지원, 음식배달, 주거서비스(윤영진·이재원, 2006). 이상의 28개 대상항목에 덧붙여 “추가 항목”이 설정되어 위에서 제시한 다섯 가지의 목적에 부합하는 정도를 검토하여 확장하므로 주정부의 사업계획 재량은 넓은 편이다(윤영진·이재원, 2006).

이런 28개의 서비스범주에 부가적 서비스를 합친 29개의 지출유형에 다시 행정비용을 합쳐 30개의 지출유형을 구성한 후, 2003년부터 2006년 사이 SSBG에서 차지하는 비중을 비교하였다. 그 결과 사례관리, 주간아동돌봄, 아동보호서비스, 가정기반 서비스, 성인보호, 아동보호, 장애인 특별서비스, 부가서비스, 행정지출의 9가지 항목에서 총 51.8%의 비중을 차지하였다. 상대적으로 다른 21가지 지출분야는 평균 1.6%, 금액환산 \$1,414,423달러에 불과하였다. 따라서 아동이나 성인의 사례, 보호에 대부분의 자금이 지출되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-4〉 SSBG의 지출유형별 평균금액 및 비중(2003-2006)

(단위:1000달러)

숫자	서비스유형구분	주정부 평균지출(2003-2006)	
		평균	비중
1	Adoption Services	1,222	1.4%
2	Case Management Services	6,050	6.9%
3	Congregate Meals	615	0.7%
4	Counseling Services	1,194	1.4%
5	Day Care—Adult	560	0.6%
6	Day Care—Children	5,199	5.9%
7	Education and Training Services	905	1.0%
8	Employment Services	2,306	2.6%

숫자	서비스유형구분	주정부 평균지출(2003-2006)	
		평균	비중
9	Family Planning Services	2,876	3.3%
10	Foster Care Services—Adults	1,281	1.5%
11	Foster Care Services—Children	9,185	10.5%
12	Health—Related Services	992	1.1%
13	Home—Based Services	5,481	6.2%
14	Home—Delivered Meals	1,245	1.4%
15	Housing Services	1,142	1.3%
16	Independent/Transitional Living	701	0.8%
17	Information and Referral	1,129	1.3%
18	Legal Services	1,086	1.2%
19	Pregnancy and Parenting	605	0.7%
20	Prevention and Intervention Services	4,296	4.9%
21	Protective Services—Adults	4,569	5.2%
22	Protective Services—Children	6,523	7.4%
23	Recreation Services	182	0.2%
24	Residential Treatment	4,328	4.9%
25	Special Services—Disabled	12,241	13.9%
26	Special Services—Youth at Risk	1,486	1.7%
27	Substance Abuse Services	630	0.7%
28	Transportation Services	923	1.1%
29	Other Services	4,428	5.0%
30	Administrative Costs	4,416	5.0%
	총계(평균)	87,796	100.0%

인용: ACF(2010)

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

### 3) SSBG의 제도관리와 수혜정도

SSBG의 관리는 미 연방정부의 보건인적서비스부(HHS)의 아동가족행정국(Administration for Children and Families; ACF)소속 공동체서비스청(Office of Community Services ; OCS)이 담당하고 있다. SSBG 재원을 교부받기 위해 주정부는 연방정부에게 재정지출 계획서를 제출한다. 주정부의 행정지출을 살펴보면, 2006년 추산 과거 5년간 행정비용은 2.34억 달러에서 1.41억 달러로 40%가 감소되었다(OCS, 2010). 총 SSBG의 5%(지출 후 비용의 9%)에 해당되는 비용이 지출되어 비용효율적으로 관리된 것으로 보인다.

하지만 2005년 관리예산처(OMB)의 프로그램 평가(Program Rating Assessment Tools)에 의한 성과평가 결과, SSBG는 성과평가를 위한 충분한 자료나 측정치의 개발이 완전하지 못할 경우에 부여되는 “결과가 증명되지 않음(Results Not Demonstrated)”이란 평가 이외의 등급을 받았다.

약 1,900만명의 수혜자 중에서 59%는 아동이며, 대다수의 자금수급자는 주간아동보호센터이다. 약 480만의 어린이들이 이 주간아동보호센터를 통해 서비스 수혜를 입었다. 보조금의 범주별 배분현황을 살펴보면, 15%는 아동보호전문기관으로, 14%는 장애인에 대한 특별서비스 비용으로, 11%는 아동보호서비스로, 8%는 아동돌봄서비스로, 그리고 7%정도는 성인보호서비스로 배정되었다(OCS, 2010).

## 제2절 | 영국의 사례분석: Single Pot<sup>13)</sup>

### 1. 단일 포괄보조금(Single Pot)의 의미

2002년에 영국에서는 Single Pot 또는 Single Programme 이라는 제도를 고안하고 중앙과 지방의 거버넌스 하의 서비스협약에 근거하여 지역개발에 포괄적으로 접근하여 예산집행에서의 단절성을 극복하게 되었다(Allen, 2002). 동 보조금 제도의 핵심내용은 중앙정부의 6개 부처(Department for Business, Innovation and Skills(BIS), Department for Communities and Local Government, Department for Energy and Climate Change, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department for Culture, Media and Sport, UK Trade and Investment)가 분할적으로 관리 집행하던 지역개발 예산을 하나로 포괄하여 집행하는 것이다. 지방의 경제개발과 파트너십의 형성을 위해 원래 영국의 무역산업부(DTI : Department of Trade & Industry)는 잉글랜드(England)내 9개의 지역개발청(RADs : Regional Development Agencies)이, 웨일즈에 6개의 지역개발청이, 그리고 스코틀랜드에 13개의 지역개발청이 설립되어 총 28개의 지역개발청이 설립되고 포괄보조금을 집행하고 있다(DTI, 2010; 윤영진·이재원, 2006).

지역경쟁력과 혁신을 창출하기 위한 방안으로 9개의 하부지역단위로 분리하고 이에 따른 기관을 설립하여 중앙과 지방의 연계를 강화를 통해 거버넌

13) 이 절의 내용은 [www.englishrdas.com](http://www.englishrdas.com), [webarchive.nationalarchives.gov.uk](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk)에서 찾은 자료를 중심으로 구성되었음.

스를 유도하고 지역개발을 위한 전략계획 및 파트너십(윤영진·이재원, 2006)을 조성하는 목적을 지니고 있다. 지역개발청의 설립배경은 신지역주의 등장 에 따른 지역전담기관의 필요성이 발생했으며 재원조달이 유연성과 신속성 고양을 위한 제도적 장치로써 등장하였다(한국산업기술평가원, 2007). 이 지역개발청은 준자율기관으로 지역발전기관법(Regional Development Agency Act of 1998)에 따라 설립되었지만 지역의 자율에 기반하여 운영되고 있다.

2010년 현재는 무역산업부(DTI)를 대신하여 산업혁신기술부(BIS)가 주도 하고 있다. 하지만 지역개발청은 2010년 연말에 폐지되는 것으로 결정되었 다(Wikipedia, 2010). 지역개발청 대신 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnerships; LEPs)이 대신하여 해당 기능을 수행하기를 기대하고 있다. 지역기업파트너십은 “지역경제의 우선순위를 결정하기위한 전략적 리더십을 제공하는 목적” 하에 등장할 것이다(Mellows - Facer, 2010). 민간부문에 대 한 경제의 재균형을 찾기 위한 조직으로 정부에 중추적인 역할을 할 것이다. 따라서 지역개발청을 대신할 지역기업파트너십(LEP)의 주요역할은 기획, 주 거조성, 지역교통과 시설기반확충, 고용, 기업이나 산업창출이며, 국가의 역 할은 내부투자, 부문의 리더십, 경영지원, 혁신, 재정접근성의 향상에 있다.

## 2. Single Pot의 재원구성, 배분, 지출, 이전

RDA의 예산배정은 지역내 생산성, 실업률, 지역 낙후도, 인구, 지역규모 의 지표를 이용하여 산식에 대입함으로써 결정된다(차미숙·강영주, 2005). Single Pot의 배분을 위한 산식구성에서 지역경제 및 재정수요에 대한 대리 지표가 흔히 이용된다. 단일 포괄보조금제하에서 배분된 재원은 2006년 회

계연도(2006년 ~ 2007년)에 £22.44억 파운드, 2007년 회계연도 £22.97억 파운드, 2008년 회계연도에 £21.93억 파운드, 2009년 회계연도에 £22.60억 파운드, 2010년 회계연도에 £17.60 억 파운드이다(Wikipedia, 2010). 구체적인 지역개발청 예산현황은 아래 표와 같다.

〈표 3-5〉 지역개발청별 예산 현황(2005-2007 회계연도)

(단위 : 백만파운드)

	2005 회계연도	2006 회계연도	2007 회계연도
1. Advantage West Midlands	272	284	291
2. East of England Development Agency	129	134	138
3. East Midlands Development Agency	156	163	167
4. London Development Agency	373	391	400
5. North West Development Agency	382	400	409
6. One North East	240	251	258
7. South East England Development Agency	157	163	167
8. South West of England Development Agency	153	159	164
9. Yorkshire Forward	295	310	316
합계	<b>2,157</b>	<b>2,256</b>	<b>2,309</b>

인용: <http://www.englishsrds.com>

이에 덧붙여 각 기관별 Single Pot에 대한 재원의 기여비중은 다음과 같다. 2004년부터 2007년까지 4개년 동안 최소 1%이하의 기여에서부터 최대 75%의 기여율을 기록하고 있어, 기관간 포괄보조금 재원에 기여분의 편차가 심하다. 특이하게 현 산업혁신기술부(BIS)와 지역사회 및 지방정부부(DCLG)의 두 개 기관의 평균기여율 합이 94.1%로 Single Pot재원의 대부분을 구성하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 기관별 Single Spot의 재원기여 비중 (단위 : 백만파운드)

	2004	2005	2006	2007	4개년 평균
현 산업혁신기술부(BIS); 구 무역산업부 (DTI; Dept. of Trade & Industry)	12.7%	21.4%	21.2%	21.0%	19.1%
지역사회 및 지방정부부(DCLG) (Dept. for Communities and Local Government)	81.8%	72.5%	72.8%	73.0%	75.0%
환경, 식품 및 농촌부(DEFRA) (Dept. for Environment, Food and Rural Affairs)	2.5%	3.3%	3.3%	3.2%	3.1%
교육 및 숙련기술부(DfES) (Dept. for Education and Skills)	2.3%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
통상 및 투자부(UKTI) (Dept. of UK Trade and Investment)	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
문화, 언론 및 체육부(DCMS) (Dept. for Culture, Media, and Sport)	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%
합계	<b>1,847</b>	<b>2,163</b>	<b>2,244</b>	<b>2,297</b>	<b>2,138</b>

인용: 영국자료보관소(2010)

### 3. Single Pot의 제도관리와 성과평가

잉글랜드 내에서의 지역개발청은 1인의 청장과 15명의 이사진으로 구성된다. 런던개발청을 제외한 모든 기관들의 청장은 중앙정부의 산업혁신기술부(BIS) 장관이 임용하며, 임기는 3년이고 연임이 가능하다(RDA, 2010).

One North East(2006)에 따르면 북동지역의 지역개발청에서만 2005년 4월에서 2006년 3월 회계연도에 16,000여개의 일자리를 창출했으며, 7800여명을 취업시키는 성과를 거두었다. 4,300여개의 업체가 신규 개업하고

16,000여개의 기업지원서비스를 한 실적이 보고되었다.

성과에 대한 평가를 위해 각 지역청은 정제된 지역지표 또는 핵심지표(Core Indicators)를 제출해야 한다(Allen, 2002). 이 지표를 포함한 성과보고서를 8개 부처에 보고하며, 동시에 당해 지역의 의회에 보고하여 책임을 진다(윤영진·이재원, 2006). 지역에서 성과보고를 위해 자체적으로 작성할 수 있는 핵심지표는 다음과 같다.

〈표 3-7〉 Single Pot의 핵심지표 구성과 정책목적

지표	지역개발청의 목적
EU 평균과 비교한 인구당 GDP 또는 단순 인구당 GDP	경제발전
평균 삶의 수준이상인 인구비율	사회재생
제조업 총 가치 또는 시간당 노동자에 대한 GDP	경쟁력
제2단계 자질을 가진 19세 이상 사업의 형성과 생존율과 자질 제3단계 이상의 자질을 가진 성인 수	기술
일자리를 보강하기 힘든 노동자의 비율	기술
13주 이상 고용관련 훈련을 받은 인구의 비율	기술
ILO 실업률	고용
이미 개발된 지역에 건축된 신규주택의 비율	지속적 발전

이를 통해 성과평가를 위한 성과의 대상자는 3가지의 단계로 구분된다(Allen, 2002). 첫째, 제일 위의 성과목표 층(1st tier)에는 경제개발, 사회통합, 실업구제, 혁신 및 생산성 향상이라는 국가적 목적의 달성에 대한 평가이다. 둘째, 그 아래 두 번째 성과목표층(2nd tier)에는 지역의 결과물로 지속적인 경제발전, 경제재활, 도시, 지방, 물리적 개발, 고용, 기술발전, 생산성, 사업체, 투자, 혁신성이다. 셋째, 마지막으로 가장 하부의 성과목표층

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

(3rd tier)에는 산출물수준의 성과물로 신규일자리 마련, 토지재생, 교육기회, 기업유치수이다(RDA Performance Monitoring Framework Guidance, 2002).

#### 4. 우리나라 복지포괄보조금 개편에의 시사점

정부는 2010년 현재 계속적으로 복지관련 다양한 보조금을 제도를 개편하고 있다. 이에 Single Pot라는 단일 포괄보조금제도가 우리에게 주는 시사점은 크다고 하겠다. Single Pot은 우리나라의 광특회계와 유사한 기능을 가진다고 할 수 있으나, 지방에서 협력하에 설립된 기관을 통한다는 점에서 지방정부 자체에 직접적으로 재원을 배분하는 광특과 차이가 있다. 따라서 우리나라에 동 제도를 도입한다면 광특회계제도를 묶는 작업을 하되 지역경제개발에 특화된 전문기구 중심의 거버넌스 구조를 설립하는 방향이 제안될 수 있다(윤영진·이재원, 2006). 하지만 Single Pot이라는 단일 포괄보조금 제도는 그대로 존속하지만, 전문협력기구인 지역개발청은 지역간 경제균형을 기업이나 시장부문까지 비교하여 재설정하려고 노력하고 있어, 민간부문과 시장부문까지 포괄하는 기관구조를 대안으로 설정하는 것이 가능하다. 따라서 우선적으로 지역의 경제개발을 주도할 기관을 설립한 후, 시장부문까지 포괄하는 기구의 설립단계로 나아가는 방향이 바람직할 것으로 보인다. 하지만 Single Pot이라는 단일의 예산체계를 부처의 기여분으로 구성하는 제도는 개편에 많은 노력 내지 정치권의 결단이 필요할 것으로 보인다.

아울러 미국의 포괄보조금제의 시행과 이에 대한 성과평가는 주로 개인을 중심으로 시행되었다. 즉 개인이 수혜정도를 지역별로 총합한 것과 이에 대한 현장실사 등을 위주로 포괄보조금제도의 타당성과 적실성의 정도를 논의

해은 경향이 있다. 이와는 다르게 영국의 단일 포괄보조금제 하에서는 개인 보다는 지역의 기관이나 지역의 형성정도를 성과평가의 지표로 활용하였다. 동 포괄보조금제도는 지역이나 공동체를 중시하는 우리나라의 정서에 부합하여 지표개발 및 제도이용에 있어 많은 시사점을 제공하고 있다.

### 제3절 | 스웨덴 사례분석: 완전 포괄보조금제

#### 1. 포괄보조금 제도의 도입 과정

지방재정조정제도의 하나로서 보조금이 설명되지만, 보조금은 중앙정부의 정책 선호가 지역에 확산되는 효과를 기대하는 장치이다. 즉 지역의 정책 선호에 개입하는 측면이 강하다. 따라서 특정 사업을 중심으로 운용되는 것이 아니라, 사업 단위를 묶어서 지원한다는 포괄보조금은 지역의 사업 선택권을 강화하는 장치이다. 이에 주로 연방제 국가에서 많이 활용될 수 있는 것이고, 중앙정부와 지방정부의 권력 구도를 설명하는 장치가 된다.

연방정부의 형태를 가지고 있는 스웨덴에서는 1993년에 전면적인 지방재정 개혁을 하면서 포괄보조금 장치가 도입되었다. 물론 이는 지역의 자율성을 보장한다는 취지에서 도입되었다.

1990년대 초기 스웨덴의 지방정부는 심각한 경제 위기에 직면하였고, 이는 재정 적자로 이어졌다.<sup>14)</sup> 이들 지방정부는 중앙정부에 재정지원을 지원

하게 되었고, 이에 예산 절차의 개혁이 모색되었다.<sup>15)</sup>

이러한 과정에서 포괄보조금은 중앙정부의 입장에서 지역간 공공서비스의 차별이 있을 수 없다는 정치적 이념을 바탕으로 도입되었다. 무엇보다 교육과 보건, 건강이 지역의 중요한 기능으로 설계되어 있는 스웨덴의 입장에서는 이에 관해서는 중앙정부가 간여해야 한다는 입장이었던 것이다.

## 2. 포괄보조금 운영 방식

포괄보조금 운용의 핵심은 포괄을 하는 단위와 사업의 범위를 어떻게 설정하느냐에 있다. 그리고 각 지역에 배분하는 기준을 설정하는 것이다.

### 1) 포괄의 범위

스웨덴의 경우 기존의 개별적 보조금 사업을 포괄적으로 묶어내고 있다. 즉 1993년에 포괄보조금 지원 방식이 도입되었다가, 1996년에는 개별 보조금들을 완전히 포괄보조금(A Single Block Grant)으로 대체하는 제도 개선을 시도하였다. 이는 국가와 지방의 관계를 전면적으로 개편하는 과정의 연장에서 이루어졌다. 그리고 지방 공공서비스의 제공에 있어서 전국적 표준화 내지는 균등화를 지향하는 것이다. 즉 포괄보조금을 통해 지역별로 일정

14) 지방정부의 세입으로 소득 관련 세금이 큰 비중을 차지하고 있는 스웨덴의 지방정부는 1990년대 초기 경제가 어려워지자, 지방재정이 위축되는 동조화 현상을 보였다.

15) 1999년에 지방위임청(Local Authority Delegation)이 발족한 것은 이러한 중앙과 지방의 역할 구조 개편의 과정을 반영한 것이다. 동 기관은 재정 위기에 직면한 지방정부의 재정 지출을 지원하기 위한 기관으로 설립되었다.

한 재정력을 보장하고자 하였다.

스웨덴의 포괄보조금은 재정균등화 장치로서 개발된 특징을 가지고 있다.

## 2) 배분 산식

### (1) 개관

1996년 보조금 사업의 전면 개편은 두 가지로 대별된다. 첫째는 기존의 유형별 보조금 사업(Categorical Grants)을 포괄보조금으로 완전히 대체한 것이다. 둘째는 균등화 장치가 도입되었다.

스웨덴 포괄보조금은 인구 비례로 지역별로 배분되었다. 지역별 재정 수요와 재정 지출을 고려하여 재원을 배분할 때, 이러한 차이를 대표하는 가장 중요한 대리변수(Proxy)를 찾는 것이 중요하다. 보조금 배분의 산식에서 중요한 것은 수평적 형평성이다. 지역 간 재정력 격차를 보전하면서 적절한 공공서비스를 확대하는 방안이다. 이에 지역의 재정력을 대리(Proxy)할 수 있는 적정 변수를 찾는 것이 가장 중요한 작업이다. 지역 간 격차를 정확하게 포착하기 위해 다양한 변수가 있고, 복잡한 모형을 동원할 수 있다. 그러나 현실을 정확하게 반영하기 위한 복잡한 산식 못지않게 단순한 지표를 활용하는 것도 중요하다. 스웨덴에서는 지역 격차를 반영하는 대리 변수로 인구가 선정되었다. 이는 스웨덴의 지역경제 특성을 반영하는 현상이기도 하다. 인구가 지역의 격차와 가장 밀접한 연계가 있는 변수로 선정된 것이다.

한편 재정 균등화 요소는 두 가지로 이루어진다. 하나는 재정능력(Fiscal Capacity)이고 다른 하나는 비용 균등화 요인(Cost Equalising Component)이다. 사실상 재정 균등화 요소는 중앙정부에 의한 지원이라는 측면보다는 지방정부간 지원이라는 측면이 강하다.

재정 균등화 요소는 우리의 교부금과 유사한 목표를 가지고 지원되는 것이지만, 산식과 지향하는 가치에 있어서 구분되는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이에 이하에서는 재정 균등화 두 가지 요소인 재정 형평화 보조금과 비용 형평화 지원의 구체적인 메카니즘을 정리한다.

(2) 재정 형평화 보조금(Capacity Equalization Grants)

재정 형평화의 이념은 다음과 같은 수식으로 표현될 수 있다.

$$G_i^{equal} = t^* (Y^* - Y_i)$$

$t^*$  = target tax rate

$Y^*$  = target fiscal capacity.

이는 재정 수입이 부족한 부분을 균등화 한다는 가장 일반적인 산식이다. 한편 이는 다음과 같은 수식으로 전환된다.

$$G_i^{equal} = \alpha t_{bar} [\beta Y_{bar} - Y_i]$$

$t_{bar}$  = national average tax rate

$Y_{bar}$  = national average fiscal capacity

$\alpha = t^* / t_{bar}$ , = the ratio of the target tax rate to the national average tax rate.

$\beta = Y^* / Y_{bar}$ , = the ratio of the target fiscal capacity to the national average fiscal capacity.

이때  $\alpha$ 와  $\beta$ 는 중앙정부의 정책에 의해 결정된다. 보조금의 규모는 연방정부의 평균 세율에 재정의 격차를 곱한 될 것이다. 만약 중앙정부에 의해 완전한 재정 균등화를 이루고자 한다면  $\alpha$ 와  $\beta$ 는 “1”이 될 것이다.

이러한 원리에 따를 때, 평균 이상의 재정 수입이 있는 지역은 균등화 자금이 지출로 나타나고, 평균 이하의 재정 수입이 있는 지역은 균등화 자금이 수입으로 나타날 것이다.

이러한 원리를 전제로 하여 1995년에 스웨덴에서는 다음과 같은 배분 산식이 결정되었다.

$$G_t^{equal} = .95 t_{bar} (Y_{bar} - Y_t)$$

즉 지방재정 차이의 95%는 중앙재정의 개입에 의해 보전이 되도록 한다는 것이다. 예컨대 전국 평균 재정력에 비해 20% 이하인 지역은 110%(0.95 X 20%)의 재정 보증을 받도록 하였다. 2000년의 경우에 80%의 지방정부(전체 298개 중 232개)가 “+” 형평화 보조금을 받았고, 20%의 지방정부는 “-” 형평화 보조금을 받았다.

### (3) 비용 균등화 지원 (Cost Equalization Aid)

재정 지원의 방식은 수요(Needs)를 충족시키는 방식과 비용을 충족시키는 방식으로 나눌 수 있다. 비용은 지역의 특성에 따라 다르고 또한 관리 방식의 효율성에 따라 차이가 나는 것이기 때문에 이를 보전하는 것은 사실상 쉽지 않다. 그럼에도 북유럽의 평등을 중시하는 이념을 반영하여 스웨덴에서는 비용이 사실상 수요를 반영하는 변수라고 판단을 하였다. 즉 학생 수가 많으면 학생 지원을 위한 비용이 증가할 것이라고 판단한 것이다.

일반적인 비용 균등화 산식은 다음과 같이 나타난다.

$$G_i^{\text{cost}} = \gamma C_{\text{bar}} + (C_i - C_{\text{bar}})$$

$G_i^{\text{cost}}$  = per capita cost grant for cost equalization in jurisdiction  $i$ .

$C_i$  = the standardized cost of providing the mandated services in  $i$ .

$C_{\text{bar}}$  = the standardized national average cost of providing the mandated activities.

이때  $\gamma$ 는 중앙정부가 판단하는 정책 변수로서 “0”에서 “1”까지 분포할 수 있으며, “1”이라면 지역간 비용의 차이를 중앙정부가 완전히 보전한다는 것을 의미한다. 스웨덴에서는 다음과 같은 산식으로 운용되었다. 이때 조정계수(Adjustment)는 전국적 평균 비용을 나타낸다.

$$G_{i,t}^{\text{cost}} = [C_i(ADJ)_t] - C_{\text{bar},t}$$

### 3. 포괄보조금 운영의 특징

스웨덴 포괄보조금의 특성은 두 가지로 요약된다.

첫째, 기존의 개별 보조금을 완전히 대체하는 모형이다.

둘째, 인구를 대리변수로 하여 배분 산식을 설계하고 있다. 이는 매우 단일한 방식을 적용하고 있는 것이다. 스웨덴에서는 포괄보조금을 지방재정을 형평화 시키는 장치로서 활용하였기 때문이다.

셋째, 포괄성은 지역에서 사업을 선택하도록 하는 것이고, 이는 대응성의 이념을 반영하여 주민의 선호에 근거하여 사업을 선택할 수 있도록 하였다.

넷째, 이러한 개혁의 과정에서 형평화 요소를 도입하였다. 이는 재정 능력

을 보전하는 요소와 비용의 차이를 보전하는 두 가지 방식으로 대별되었다.

다섯째, 인구가 적고 면적이 작은 스웨덴에서는 재정의 규모가 같다면 서비스 수준의 차이는 지역 선호의 차이를 반영한다고 생각하였다. 이에 재정 규모의 형평화 정책이 중요하다고 생각하였고, 포괄보조금은 이러한 재정력 형평화의 연장에서 실시되었다.

#### 4. 포괄보조금 운영의 쟁점

포괄보조금이 지역에 재량을 부여하는 장점이 있는 반면, 지역에서 사업을 설계하고 집행할 수 있는 능력과 관련하여 많은 쟁점이 제기되었다.

첫째, 중앙정부의 재원지원이 감소한다는 것이다. 이는 미국이나 스웨덴의 경험에서 경험된 것이기도 하다. 사업 단위를 포괄로 묶으면서 규모를 줄이는 것이다.

둘째, 범주화의 쟁점이다. 포괄로 묶는 단위를 무엇으로 설정하느냐에 따라 포괄보조금의 효과가 달라진다. 기존의 보조금은 중앙정부의 정책 선호를 지역에 반영할 수 있는 장치이다. 그러나 포괄보조금은 지역에 정책의 선택권을 부여하는 방식이다. 이때 부처 간 갈등을 조정하여 선택과 집행을 하는 과정이 중요하다. 스웨덴의 경우 단일의 포괄보조금 방식을 도입하였다.

셋째, 지방자치단체에게 재량을 부여하는 만큼 책임성이 강화되어야 한다는 점이다. 지방자치단체가 사업을 계획하는 능력이 제고되어야 하기 때문이다. 이에 지방재정의 자율성 문제는 자체재원이나 지방교부세 제도 개편으로 해결해야지 포괄보조금 제도는 자원배분의 효율성을 초래하기 때문에 조건부 대응보조금으로 개편하여야 한다는 주장이 있다(권오성, 2005). 한편

포괄보조금은 지역이 책임성을 요구하지 않기 때문에 낭비적 지출이 유도된다는 지적도 있다. 포괄보조금은 선거구민의 부담이 아니라고 생각하기 때문이다. 이에 책임성 강화를 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다는 지적이 있었다.

넷째, 같은 맥락에서 사업의 성과관리가 철저히 이루어져야 한다는 점이다. 이러한 책임성을 부여하는 장치가 없으면 재량과 신축성을 부여하는 만큼 예산이 방만하게 운영될 우려가 잠재해 있다. 이와 관련하여 포괄보조금의 운영과 관련되는 정보 공개가 중요하다는 것이 지적되었다.

다섯째, 지역에서 나눠 먹기식으로 전개되어서는 곤란하다. 가능한 광역적 사업을 설계하여 시너지 효과가 극대화가 되도록 하여야 할 것이다. 스웨덴의 경험에서도 포괄보조금이 오히려 관료정치를 강화했다는 분석이 이러한 맥락에서 이해된다(Per Molander, 2004; 116-120). 중앙정부가 지원하는 포괄보조금은 이미 확보된 것이라고 생각하고, 다른 국책 사업을 유치하는 노력에 치중하는 정치과정이 발생했던 것이다.

여섯째, 포괄보조금의 설계에서 정율보조율을 높이는 것이 필요하다. 이를 통해 지역의 부담을 줄여야 한다. 특히 저개발 낙후 지역에 대한 촉진 기능이 보완되어야 한다. 스웨덴의 경우 포괄보조금을 도입하면서 형평화 요소를 도입한 배경이 여기에 있다.

# 제4장

## 우리나라의 복지보조금 운영실태 분석

제1 절 사회복지와 보조금

제2 절 분권교부세에 대한 실태분석

제3 절 광역특별회계에 관한 실태분석

## 제4장

## 우리나라의 복지보조금 운영실태 분석

## 제1절 | 사회복지와 보조금

## 1. 서 : 복지보조금 논의의 시작

정부혁신의 맥락에서 자치와 분권의 가치가 강조되고 혁신적인 다양한 조치들이 시도되었으나 재정의 측면에서는 동일한 방향으로 정책들이 설계·운영되지 않았다. 재정 지출 사업들의 지리적 외부성과 절대적 투자 규모 그리고 책임 주체 등을 고려할 때 정부간 재정관계의 구조 속에서 중앙정부와 지방정부 모두 공동으로 이해관계를 가지는 영역들이 증대되고 있다. 지방재정에서 중앙정부의 개입이 지속적으로 확대되는 재정 집권 추세들은 주요 국가들에서 공통적으로 나타나고 있으며 최근 국고보조금의 규모와 구조 추세 등에서 쉽게 확인할 수 있다.

정부간 재정관계는 행정안전부에서 운영하는 지방교부세와 관련된 논의들이 대부분이었으며 국고보조금에 대해서는 원칙적인 논의 이상의 구체적인 진전된 연구들은 많지 않다. 보조금에 대한 일반 행정관리 이상의 차원에서 관련 정책을 총괄 운용하는 전담 중앙 부처가 없는 가운데 중앙의 개별 부처(부서)들은 자신들의 정책 혹은 사업 개발과 운영을 독립적으로

추진하고 있다.

이러한 가운데 보조금 재원의 배분 및 운영 방식의 형태에 따라 정책의 성과와 사업의 효과적인 집행을 유도할 수 있다는 쟁점들은 의미있게 논의 되지 못하고 과거의 전례답습적인 재정관행이 지속되고 있다. 행정안전부나 기획재정부와 같은 지방재정 관련 담당 부처 보다는 국고보조사업을 운용하는 해당 중앙 부처의 관심이 필요하다.

기획재정부에서 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」의 운용을 담당하지만 조직 특성상 제도의 전략적 운용 보다는 국가재원의 관리·통제라는 전통적인 예산 조직논리에 충실하다. 단일 부처에서 많은 유형의 국고보조사업들을 총괄 관리하는 것은 쉽지 않으며 정책의 내용 보다는 재정지원 방식에 대한 관리에 그치고 있다.

형식 제도상으로 보조금에 대한 지방자치단체의 입장은 행정안전부가 총괄적으로 대표하는 것으로 규정되어 있지만 구체적인 사업분야로 내려가면 특별한 쟁점이 부각되지 않는 한 관련 정책분석과 제도 개편 노력들이 일관성 있게 지속되지는 않는다.

보조금에 대한 학계의 논의 역시 이와 같은 분위기를 벗어나지 않는다. 보조사업에 대한 관리적 유형 구분과 해설 그리고 원론 수준에서의 이론들이 정리·소개되어 있지만 구체적인 쟁점에 대응하고 현실적인 설명력을 가지는 체계적 접근을 시도하는 연구들은 많지 않다. 대개의 경우 이론과 현실 분석이 별개의 주제로 다루어졌다.

보조금 자체가 분절적인 정치 경제적 산물이며 국가별로 역사적인 과정을 거쳐 누적적으로 축적된 개별 구체성이 있기 때문에 특정한 이론으로 해석하거나 정책 개편 처방을 설계하는 것이 쉽지 않다. 적지 않는 이론적 논의들이 현실적으로는 의미 없는 포장에 불과한 경우도 있다. 보조금제도의 문

제점들은 지난 20여년 동안 대동소이하게 제기되었다(이재원, 2000;2009; 권오성의, 2005).

첫째, 중앙정부는 보조사업에서 지자체의 재정 재량을 인정하지 않고 표준화된 지침을 수용하도록 하고 있다. 자율을 허용해도 중앙의 통제지향적인 관리감독 기능 때문에 지자체의 재정관리 재량에 한계가 있다.

둘째, 특히 복지보조사업에서는 사업 관리를 위해 필요 이상의 문서 작업이 많아 정책의 성과관리 보다는 문서관리 부담이 더 많아지는 행정관리의 비효율성 문제가 있다.

셋째, 연도별로 불규칙하기 때문에 지자체의 안정적 사업계획을 운용할 수 없어 분절적인 단년도 중심의 지방재정 계획·운영이 고착화되고 있다.

넷째, 의무적 개별 매칭부담 사업이 많아 지자체의 재정경직성 문제가 발생하고 있다. 또한 국고보조에서 지시하는 지방비 우선 부담 규정 등으로 인해 지방재정의 자원배분을 왜곡시킬 수 있다.

한편, 중앙정부 예산에서 보조금이 차지하는 비중은 2000년대 중반이후부터 급증하였는데 2005년도의 7.9%에서 2009년도에는 11.4%로 증가하였다. 같은 기간동안 중앙정부의 예산은 26.3%가 증가하였지만 보조금은 81.1%로 2배 이상 급증하였다. 국고보조금은 보건복지부를 비롯한 주요 다섯 개 부처에 집중되어 있는데, 이들 부처의 보조금 예산이 전체의 94%를 차지한다(이재원, 2009).

예산규모를 고려하면 보조금에 대한 논의는 복지분야(보건복지가족부)와 균특회계(기획재정부)에 대해 초점이 맞추어진다. 행정중심복합도시와 혁신도시 등을 추진하면서 국토해양부의 보조금도 6배 정도 증가하였는데 절대적 규모는 크지 않으며 특정 지역에 국한되었다.

2009년 당초예산기준으로 보건복지부의 18조 1,766억원 가운데 69.1%가

보조사업으로 집행되는데, 부처 운영 예산 규모가 가장 큰 국토해양부는 전체 예산의 6.4%만이 지자체 보조사업으로 운영되었다. 이에 따라 보조금 확대 과정에서 복지분야 보조금 운영방식에 대해 특별한 정책적 관심이 필요하다. 보건복지부는 다른 부처와는 달리 지자체에 대한 보조금 운영체계의 효율성이 정책의 성과에 미치는 영향이 상당한 집행구조를 가지고 있다.

## 2. 지방재정과 사회복지 지출

국가와 지방이 사회 경제적으로 성장하면서 재정의 수입과 지출이 증대되고 이를 바탕으로 지자체의 각종 지출이 증대되는 것은 자연스러운 현상이다. 그런데, 개별 지출 부문이 균형을 유지할 필요가 있지만 지방자치 실시 이후 지난 10여년 동안 그렇지 못하였다는 점에서 정부간 재정관계의 우선적인 쟁점이 발생한다.

지방자치단체의 일반회계 세출 규모는 순계로 1996년도 45조원에서 2005년도 84조원으로 1.9배 증대되었으며 2009년 최종예산기준으로는 113조원에 달한다. 중앙정부 재정도 비슷하게 증대되었다. 96년도에 58조원이었는데 2005년에는 135조로 2.3배 증대되었고 2009년도 일반회계 최종예산 규모는 204조원이었다.

그런데, 지자체의 사회보장비는 96년 3조 5천억원에서 2005년도 15조원으로 4.4배 증가하였다. 이와 같은 추세는 최근까지 지속되어 2010년 당초 예산 순계기준으로 사회복지비는 21조원을 넘었다. 지방재정 규모 신장 추세와 비교하면 2배 이상 높은 증가추세를 보이고 있다.

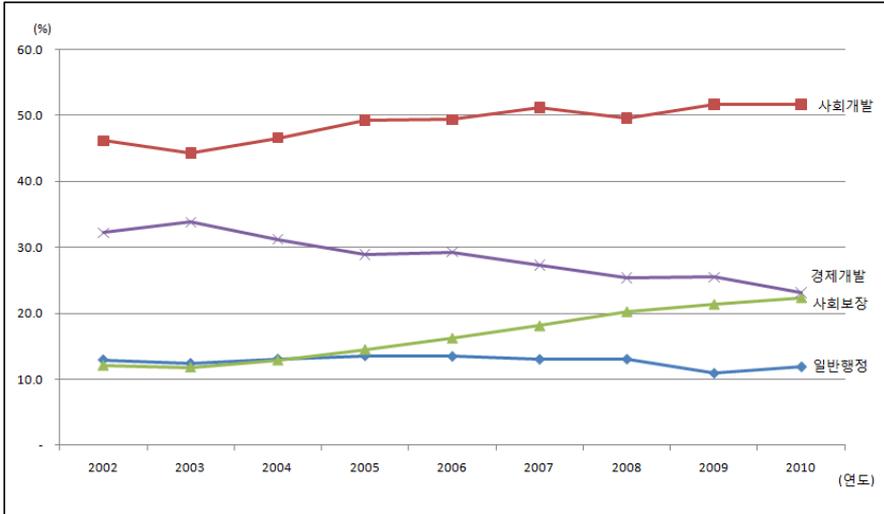
2000년대 지방재정의 가장 큰 주제는 사회복지비 지출이다. 최근 10년동

안 지방재정의 규모가 2배 증가하였는데 사회개발비는 2002년 47조원에서 2009년 107조원으로 두 배 이상 급증하였으며 이 가운데 사회보장(사회복지) 부문은 2002년 12조원에서 2009년 44조원으로 3배 이상 증대되었다. 2010년 당초예산 기준으로 사회보장비의 세항 비중 하나만으로도 경제개발비 전체와 맞먹을 정도의 규모로 증가하고 있다.

〈표 4-1〉 지방자치단체 세출 기능별 추이 (단위 : 억원, %)

	규모				비중			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
일반행정비	140,032	170,923	196,504	226,531	12.4	13.5	13.0	11.0
사회개발비	499,008	621,289	771,594	1,067,673	44.3	49.2	51.2	51.7
교육및문화	99,114	107,781	117,456	185,892	8.8	8.5	7.8	9.0
보건및생활환경개선	150,218	185,425	213,131	250,279	13.3	14.7	14.1	12.1
사회보장	133,445	183,514	273,107	441,503	11.9	14.5	18.1	21.4
주택및지역사회개발	116,231	144,570	167,899	190,000	10.3	11.5	11.1	9.2
경제개발비	380,737	364,679	412,127	526,925	33.8	28.9	27.3	25.5
민방위비	17,477	20,168	23,189	35,300	1.6	1.6	1.5	1.7
기타경비	88,544	84,672	104,480	209,027	7.9	6.7	6.9	10.1
합계	1,125,799	1,261,731	1,507,894	2,065,456	100.0	100.0	100.0	100.0

〈그림 4-1〉 지방재정에서 사회개발비의 점유 비중 추이



인용: 행정안전부(2010). 「지방자치단체 예산개요」

주: 일반회계 특별회계 결산 총계기준. 단, 2009년은 최종예산 2010년은 당초예산

### 3. 사회복지와 보조금

지방재정에서 사회복지비 지출 규모와 함께 또다른 쟁점은 사회복지 지출의 재원구성에서 발생한다. 사회복지비는 지리적인 재정외부성이 있어 지방재정에서 효과적으로 대응하지 못하는 대표적인 자치실패 영역에 속한다. 주요 국가의 사례에서도 초기 자본주의 경제체제에서는 지방 중심의 사회복지시스템이 구축·운영되었으나 복지국가시대를 맞이하면서 대부분 중앙정부 중심의 정책 및 재정체제로 전환되었다.

사회복지지출의 외부성을 내부화하는 과정에서 지자체의 자체재원의 비중이 낮아지는 다른 한편으로 국고보조 등을 중심으로한 의존재원의 역할이

중요하게 부각되었다. <표 4-2>에서와 같이 지방자치단체의 정책사업 가운데 사회복지부문의 경우 88.1%가 보조사업으로 다른 사업들 보다 보조금의 비중이 월등히 높다.

〈표 4-2〉 지방자치단체 정책사업의 유형별 보조사업 비중(2009)

(단위 : 억원, %)

	일반+특별회계 순계	정책사업				
		소계	규모		비중	
			자체사업	보조사업	자체사업	보조사업
일반공공행정	118,293	92,132	83,399	8,733	90.5	9.5
공공질서안전	26,517	24,341	8,356	15,985	34.3	65.7
교육	83,367	83,075	76,948	6,127	92.6	7.4
문화및관광	83,535	80,275	39,583	40,692	49.3	50.7
환경보호	168,943	160,407	98,741	61,666	61.6	38.4
사회복지	291,649	288,406	34,247	254,159	11.9	88.1
보건	24,265	24,106	7,891	16,215	32.7	67.3
농림해양수산	109,547	108,195	27,289	80,906	25.2	74.8
산업중소기업	41,632	38,826	17,145	21,681	44.2	55.8
수송및교통	220,059	195,904	120,159	75,745	61.3	38.7
국토및지역개발	166,517	159,340	96,269	63,071	60.4	39.6
과학기술	7,671	7,667	6,891	776	89.9	10.1
예비비	19,842	19,687	19,459	228	98.8	1.2
기타	205,193	17,342	17,342		100.0	-
합계	1,567,030	1,299,703	653,719	645,984	50.3	49.7

인용: 행정안전부(2010) 「지방자치단체 예산개요」

주: 일반회계 특별회계 최종예산 순계기준.

〈표 4-3〉 지방자치단체 세출 기능별 재원구성(2010) (단위 : %, 억원)

	국비	시도비	시군구비	기타	합계	(규모)
일반공공행정	1.0	51.2	47.8	0.0	100.0	119,620
공공질서안전	28.0	42.7	29.1	0.1	100.0	21,758
교육	0.3	88.3	11.5	-	100.0	81,385
문화	14.8	39.2	46.0	0.0	100.0	77,949
환경보호	18.0	28.6	53.3	0.1	100.0	149,026
사회복지	52.5	27.2	20.3	-	100.0	265,342
보건	29.1	33.4	37.5	-	100.0	22,250
농림해양수산	43.9	15.4	40.5	0.1	100.0	97,237
산업중소기업	22.4	43.7	33.9	0.0	100.0	30,172
수송및교통	20.6	44.6	34.7	0.1	100.0	164,648
국토및지역개발	18.3	30.3	51.4	0.0	100.0	128,440
과학기술	11.8	86.9	1.3	-	100.0	4,375
예비비	0.4	34.1	65.5	-	100.0	21,964
기타	0.5	29.4	70.0	0.0	100.0	191,743
합계	21.8	36.6	41.6	0.0	100.0	1,375,908

인용: 행정안전부(2010) 「지방자치단체 예산개요」

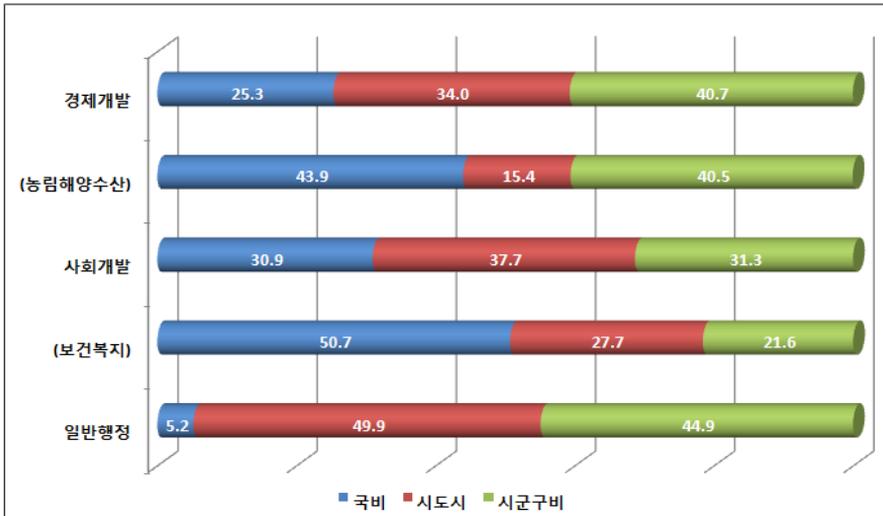
주: 일반회계 특별회계 당초예산 순계기준

사회복지 분야 예산의 절반이상은 국고보조로 충당된다. 시도비의 비중도 높지 않다. 국토및지역개발 기능의 경우는 반대로 시군구비의 비중이 51.4%를 차지하고 있어 좋은 대조가 된다.

국고보조의 비중이 높은 농림해양수산부문과 비교할 때 사회복지분야에서는 시도비 보조의 비중 역시 높은 것도 주요 특징중 하나이다. 정부계층간 재정 지출 구조가 중층적으로 복잡하게 얽혀 있다는 것을 의미한다. 이

는 복지보조금의 개편작업들이 현실적으로 쉽게 추진되기 힘든 구조적 요인으로 작용할 수 있다.

〈그림 4-2〉 지방자치단체 세출 기능별 재원구성



인용: 행정안전부(2010) 「지방자치단체 예산개요」

주: 일반회계 특별회계 당초예산 순계기준

#### 4. 사회복지사업의 기준보조율과 차등보조율 제도

##### 1) 기준보조율

1986년도에 전부개정되었던 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」에 규정된 기준보조율 체계는 지금까지 별다른 변화없이 그대로 유지되고 있다. 관련 사업에서 기준보조율이 설계될 당시 시점에서 형성된 기준보조율이 특별한 변화없이 대부분 지속되고 있다.

국고보조율 자체가 우연의 산물이기 때문에 정책유형별 혹은 기준보조율 수준(구간)별로 차별성이 명확히 정리되지 않으며 재정 특성들이 혼재되어 있다. 보조금제도는 합리적인 논리의 틀 속에서 연역적으로 형성되기 보다는 정치·경제적 상황과 맥락 속에서 만들어지기 때문에 일관성있는 논리체계가 확인되지 않는 특성이 있다. 현재 운영되는 복지분야 기준보조율체계에서는 몇 가지 쟁점들이 잠재되어 있다.

첫째, 기준보조율의 적정 수준에 대한 것이다. 복지부문의 기준보조율은 비교적 50% 이상의 높은 수준에서 설정되어 있다. 재정적 외부성을 고려할 때 기준보조율이 높은 것은 바람직할 수 있다. 하지만, 80년대의 사회복지정책 기조가 보조율 구조에서 그대로 적용되는 점은 쟁점이 될 수 있다.

당시 사회복지지는 시혜적인 프로그램이었다. 그런데, 90년대 후반 국민기초생활보장법이 제정된 이후 주요 사회안전망 프로그램은 국민의 권리로 전환되었다. 생활보호가 생계급여로 전환되었고 의료보호 역시 의료급여로 명칭과 특성이 바뀌었다. 또한 관련 분야의 복지서비스 수준을 결정할 때 지자체는 참여하지 않고 중앙정부가 일방적으로 결정하였다. 이에 따라 지자체는 대표권 없이 중앙정부가 결정한 수준에서 지방비만 의무적으로 부담해야 했다. 지방자치의 관점에서는 적지 않은 쟁점이 잠재되어 있다.

둘째, 국고보조금 신청주의에 기초하여 전국 지자체에 대한 동일한 기준보조율이 적용되고 있다. 현행 기준보조율제도에서도 차등보조율을 적용할 수 있는 재량적인 여지는 있지만 일부 주요 기초복지사업 이외에는 실제 운용되지 않고 있다.

최근 10여 년 동안 사회경제적으로 지속적인 성장이 이루어졌으며 그 가운데 소득 계층 뿐 아니라 지역간 양극화와 재정격차 역시 심화되었다. 현행 기준보조율이 설계되었던 20여 년 전과는 구조적으로 다른 지역사회들

이 형성되고 있다.

정책부문들간에는 형평적 특성을 고려하여 기준보조율 수준이 달리 적용되고 있다. 하지만 동일 사업에 대해서는 모든 지방자치단체에 대해 동일한 보조율이 적용되고 있다. 이는 지방재정여건을 고려하지 않는 보조금 신청주의가 전제되어 있기 때문이다. 중앙정부가 의무적으로 지원해야 하는 재원이라기보다는 지방이 희망하기 때문에 중앙에서 수동적으로 지원하는 형식체계를 가지고 있다.

그런데, 사회복지분야 보조금 사업의 경우는 지자체의 신청보다 중앙정부의 하향식 지시(지침)를 통해 사업이 수행되고 형식적으로만 신청주의가 적용되는 경향이 있다. 특히 중앙정부가 제정한 각종 복지 입법에서 중앙정부와 지방자치단체의 의무적인 재정부담 비율들이 규정된 경우도 있다. 지자체의 재량적 여지가 매우 협소한 상황에서 동일한 기준보조율을 적용하기 때문에 지자체의 재정력에 따라 복지서비스 공급 수준이 결정되고 있다.

셋째, 서울특별시에 대해서만 불리한 차등보조율제도 역시 합리적인 근거가 부족한 편이다. 수도권 지자체의 재정여건이 비슷한 현재 상황에서 20여년 전의 제도를 그대로 적용하고 있다. 특히 국비보조의 규모와 지자체의 재정부담이 큰 많은 복지분야 보조금에서, 서울과 다른 지자체에 대한 보조율이 차등적으로 설정되어 있다. 법정보조율 70~80%의 보조율 사업 중 보건복지분야의 13개 사업에서 10개 사업의 경우 서울의 보조율은 50%로 낮게 설정되어 있다. 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 20%에 불과하다. 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 보조사업에서는 서울특별시에 대한 차등보조율 적용분야들이 더 많이 설계되어 있다.

복지부문 이외 다른 정책분야에서는 이러한 사례가 거의 없으며, 최근 10여년 동안의 지자체 재정여건을 감안하면 경기도와 인천광역시를 포함한

수도권 지역에서 서울특별시만 절대적으로 불리한 보조율을 적용받아야 하는지에 대한 근거를 찾기가 쉽지 않다.

사회복지분야는 개인의 복지수요에 대한 국가의 표준적인 대응 및 접근이 전제될 필요가 있다. 최근 도시화의 지속적인 진행과 대도시 공간분화의 급진전 현상을 감안하면 사회복지 보조사업에서는 지자체의 재정여건의 단일 변수 보다 표준화된 복지재정수요 변수도 추가적으로 고려될 필요가 있다. 또한 보조금 관리 법령이 제정된 이후 변화된 지방재정 여건 변화들을 체계적으로 반영할 수 있도록 기준보조율 및 보조율 차등화 방안들이 재검토될 필요성이 있다.

## 2) 주요 복지보조금에서 차등보조율

사회복지서비스가 지속적으로 확충되고 지방자치단체가 기준보조율에 따른 지방비를 의무적으로 부담하면서 복지보조금으로 인한 지방재정의 압박이 심화되었다. 지방자치단체에서는 중앙정부에서 계획하는 추가적인 복지사업을 거부할 움직임도 보였다. 2000년대 중반이후 특히 대도시 자치구를 중심으로 지방재정에서 복지비 부담이 급증하였고, 주요 복지보조사업에 대해서는 의미있는 수준에서 차등보조율을 적용하는 방안이 강구되었다.

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

〈표 4-4〉 정책분야별 기준보조율 분포

	100%	70% ~ 80%	50%	20% ~ 40%	정액
보 건 복 지		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초 생계급여(80/50)</li> <li>- 기초 교육급여(80/50)</li> <li>- 기초 의료급여(80/50)</li> <li>- 장애인 보장구 등 (80/50)</li> <li>- 저소득모자·부자가정 지원(80/50)</li> <li>- 한센환자보호시설 운영(70/50)</li> <li>- 부랑인보호시설운영 (70/50)</li> <li>- 부랑아보호시설운영 (70/50)</li> <li>- 장애수당 등(70/50)</li> <li>- 기초노령연금(70/50)</li> <li>- 결핵환자보호시설운영 (70)</li> <li>- 응급의료사업 지원(70)</li> <li>- 화장장·납골당·화장로(70)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공사의료원 시설 지원</li> <li>- 나양로자 지원</li> <li>- 전염병예방접종 약품 지원</li> <li>- 공립정신질환자시설</li> <li>- 병원선 건조 및 운영 지원</li> <li>- 치매전문요양병원 건립</li> <li>- 사회복지보장시설및 장비</li> <li>- 영·유아보육시설및장 비치지원</li> <li>- 영·유아 보육사업 (50/20)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선천성대사이상검사 (40)</li> <li>- 정신질환진료시설 (30)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공중보건 의사 진료활동비</li> </ul>
농 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 침수지배수 개선</li> <li>- 국가관리방 조제</li> <li>- 지표수보강 농업용수</li> <li>- 농업용수 (암반관정)</li> <li>- 원원중및원 종 생산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 밭기반 정비(80)</li> <li>- 일반경지정리(80)</li> <li>- 기계화경작로 확·포장 (80)</li> <li>- 농업용수개발(가뭄대 비)(80)</li> <li>- 대규모 경지재정리(80)</li> <li>- 토양개량사업(80)</li> <li>- 도서종합개발(70)</li> <li>- 농수산물 도매시장건 설(70)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업전문인력 양성교육</li> <li>- 지역농업개발센터</li> <li>- 도 농업기술원 등</li> <li>- 농업기계화훈련지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소농 고품질 농업 생산(40)</li> <li>- 간이집하장(40)</li> <li>- 농산물 공판장건설 (40)</li> <li>- 축산분뇨처리시설 (30)</li> <li>- 농수산물 규격출하 (20)</li> <li>- 농촌특산단지육성 (20)</li> <li>- 과수·채소 등 생산유통(20)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모농업기반 시설</li> <li>- 농공단지조성</li> <li>- 농어촌오페수처리시설지원</li> <li>- 농림계특성화대학 등</li> </ul>

	100%	70% ~ 80%	50%	20% ~ 40%	정액
산림	-산림병해충 방제 (약제대)	-임도건설(80) -조림사업(장기수)(70) -사방사업(70) -휴양림조성(70) -산촌종합개발(마을조성)(70)	-산림병해충방제(기타) -조림사업(큰나무) -육림사업 -휴양림 보완 및 산림욕장 -지방수목원 -산림박물관 -임산물유통구조개선	-산불방지시설·장비 및 운영(30) -표고 생산기반조성 (30)	
어업		-어장정비정리(80) -어장정화(80) -인공어초시설(80) -어민복지회관건립(80) -연안어업 구조조정(80) -어촌 종합개발(80) -2종어항 개발(80) -오염해역준설(70)	-도립종묘배양장시설 -어업지도선 건조및유류비 -수산물공동폐수처리 시설	-어패류양식및증간종묘생산(40) -가두리 양식장 육상 전환(20) -노후어선 대체건조 (20) -수산물종합판매장시설(20)	-근해어업 구조조정 -항만배후 도로건설
관광업					-광산지역 공해 방지시설 -석탄비축 및 진흥지구개발 -광산기반시설확충 등
문화예술		-농어촌공공도서관(80) -국가지정문화재 보수 (70) -청수년수련시설(70/30)	-관광지·전적지 개발 -전국체육대회운영 -국제경기(동계)(도로) -지방체육시설 -농어촌출신학생 기숙사 -지방과학관 시설	-향토사료관및문화사랑방(30) -공립박물관건립(30) -생활체육교실운영 (30) -국제경기대회(동계)(경기장 30) -공공도서관건립(20)	-지방문화회관 건립
환경	-공단폐수종말처리 시설(50)	-농어촌 생활용수 (80) -도시지역 식수원 (70)	-고도정수처리시설 -폐광오염방지시설 -농공단지폐수종말처리 시설	-상수원보호구역 주민 지원(30) -쓰레기매립시설(30) -쓰레기 소각시설(30) -도시형종합폐기물처리 시설(30)	-농어촌폐기물 종합처리시설

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

	100%	70% ~ 80%	50%	20% ~ 40%	정액
건설			-시 관내 국도노후교량 개체		-국가지원지방도 -시관내 국도대체우회도로 -경전철
노동	-농어민직업훈련지원	-고용촉진훈련(80)	-근로청소년회관운영		
행정	-일반여권발급 -지방병무행정지원		-119구조·구급대장비	-민방위운영 등(30)	

인용: 보조금예산및관리에 관한 법.

주: 기초노령연금(70/50)의 50은 서울시에 대한 보조율. 다른 경우도 동일함

행정자치부와 기획예산처는 차등보조율제도를 설계할 T/F를 구성·운영하면서 2008년도부터 기초생활보장 및 영유아 보육 등 2개 사업에 대해 차등보조를 시행하고, 복지보조금의 76.5%까지 확대하기로 했다. 차등기준 중 세출예산을 기준으로 사회보장비 비율, 재정자주도(전전년도)의 두 가지 지표를 사용하고 인상보조와 인하보조의 차등보조율 구조를 설계하였다.

〈표 4-5〉 차등보조에 따른 기초생활급여의 재원 구조

구분	기초보조율(기존)		차등보조를 적용 이후					
	서울	지방	서울			지방		
			인하	유지	인상	인하	유지	인상
중앙	50	80	40	50	60	70	80	90
광역	25	10	18	25	28	9	10	7
기초	25	10	42	25	12	21	10	3

인용: 윤종진(2007:53)

사회보장비율은 일반회계 세출 기능별 분류에서 사회보장비의 비중이며 재정자주도는 일반회계 세입에서 자주재원(지방세와 세외수입)과 교부재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금)의 비중이다.

인상보조율을 적용하는 기초 지자체는 사회보장비 지수 25 이상, 재정자주도 80 미만인 경우로 10%의 보조율을 추가로 더 받는다. 또한 이 경우에는 광역과 기초자치단체간 분담비율은 현재 5:5에서 7:3으로 광역자치단체가 더 많이 부담하도록 하였다.

반면, 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%의 보조율을 덜 받는 인하보조율을 적용받게 된다. 광역과 기초간 부담 비율도 현행 5:5에서 3:7로 기초자치단체의 부담이 더 증대되었다.

당시 행정안전부에 따르면, 차등보조율제도를 도입하면 2006년 예산 기준으로 기초생활보장과 영유아 보육비에서 1,200억원 국고보조가 추가적으로 지출되는 것으로 추산되었다. 광역자치단체의 경우는 대부분 재정부담이 감소하였지만 재정력이 우수한 서울특별시 본청의 부담은 증가되었다.

기초자치단체의 경우 전국 41개 자치구의 부담이 감소한 반면 수도권 8개 보통교부세 불교부단체<sup>16)</sup>의 부담은 증가하였다. 구체적인 사례를 보면, 2006년도 예산기준으로 인상보조율을 적용받는 서울 노원구는 70억원 그리고 부산 북구는 26억원의 추가 보조금이 지급되는 것으로 추계되었다(윤종진, 2007).

자치단체의 재정여건을 고려하여 기초복지 보조금에 차등적인 보조율을 적용한다는 정부의 취지는 설득력이 있었지만 실천방식에 대해 충분한 고려

16) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조에서 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 대해서만 적용하도록 규정하고 있다.

와 공론화 과정을 생략하고 편의적으로 제도를 설계하면서 적지 않은 쟁점들을 잠재되어 있다.

첫째, 재정여건 지표의 타당성 문제가 있다. 재정자주도는 상대적 지표로서 사후적인 재정분석에서는 유용하지만 사전적인 정책설계를 위한 절대적 지표로 활용하는데 한계가 있다. 재정자립도와 마찬가지로 특정 시기에 대규모 국고보조사업이 시행되면 현실의 재정여건은 별다른 변화가 없어도 재정자주도가 대폭 낮아질 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 사회복지비 지출 수요 지표의 타당성 역시 쟁점이 된다. 일반회계 세출기능별 분류에 제시되어 있는 사회복지장비 항목이 지자체의 재정여건을 힘들게 하는 복지비 지출 조건을 객관적으로 설명할 수 있는지 여부가 우선 검증될 필요가 있었다. 사회복지장비 지수 역시 상대적이고 임의적인 지표이다. 일반회계 세출 분류기준 자체가 안정적이지 못하고 주기적으로 개편될 수 있어 현행 지표는 검증되지 못한 것이며 편의적인 선택이라고 지적할 수 있다.

셋째, 특별·광역시와 도 그리고 시군과 자치구를 동일 맥락에서 차등화하면서 지방재정의 다양성을 충분히 고려하지 못하였다. 재정구조에서 광역시와 도 그리고 도본청과 시군의 관계와 시본청과 자치구의 관계는 세입과 세출에서 재정적인 맥락이 다르다. 특히 자치구는 지방세가 3개 뿐이며 주요한 도시개발 기능을 시본청에서 담당하기 때문에 주어진 자치 기능에서 사회복지비 지출이 당연히 높은 비중을 차지하게 된다. 따라서 시군구에 대해 동일한 지수 기준을 적용하는 것은 적절하지 못한 조치이다. 광역과 기초자치단체간 분담비율 역시 도와 특별·광역시의 재정구조 차이를 고려하지 않은 가운데 획일적으로 적용하고 있다.

넷째, 기초적인 공공부조정책에서 인하보조율을 적용하는 것이 타당한지

여부에 대한 검토가 필요하다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지자체에 대해 일종의 징벌적인 보조금 추가 부담이라는 성격이 강하기 때문이다. 이러한 조치 역시 지방재정의 다양성을 고려하지 못한 결과이다. 국민기초생활보장법에서 보장하는 국가의 의무사항을 실천하기 위한 재원구성에서 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소시키는 것이다.

중앙정부가 정한 기준에 따라 (세출 측면은 고려하지 않고) 재정 수입 여건이 양호하다는 이유만으로 해당 지자체와 합의없이 국가의 이유로 운영되는 공공부조에서 다른 지자체 보다 지방비를 더 많이 부담하도록 수직적으로 강제하는 것은 지방의 재정자치를 훼손시킬 우려가 있다. 인하보조율이 적용되는 기초자치단체의 경우 지방비 부담도 시분청보다 더 높은 70%를 적용하도록 규정하여 부담을 더 가중시켰는데, 기초생활보장의 재정 외부성을 고려하면 합리적이지 못한 조치이다. 이와 같은 재정적인 불이익이 가중되면 해당 지역에 거주하는 취약계층들의 사회적 배제 문제가 악화될 가능성도 있다.

다섯째, 대도시 자치구에만 유리하게 나타났던 당시 시물레이션 결과는 설득력이 약하다. 현행 총액예산배분체제에서 대도시 자치구에 대한 1,200억원 국고보조 증가가 보건복지부의 다른 보조사업 축소와 연계되어 있다면, (상대적 관점에서) 제도개편의 결과 대도시 자치구의 재정지원을 위해 낙후지역의 사회복지 재원이 재배치되었다는 비판도 가능하다.

여섯째, 수도권 지자체의 재정여건 변화를 고려하지 못하고 20년 넘게 서울만 불리하게 보조율에서 차등받았던 기존의 골격을 유지하였다. 1984년도에 제정된 기준보조율 관련 규정이 그대로 존치되면서 수도권 지자체들간의 복지 보조금에서 형평성 쟁점이 지속되고 있다. 서울특별시는 기초보장급여

에서 50%의 보조율이 적용되었다. 하지만 재정여건이 비슷하다고 할 수 있는 경기도와 인천은 과거와 동일하게 80%를 보조받았다. 이와 같은 과거의 기준 보조율 구조를 그대로 인정하면서 인하와 인상보조율 구간을 설계하였다.

## 5. 복지보조금관리의 구조적 특성

### 1) 사회복지분야 의무적 부담과 재정 누출 구조

복지재정 지출은 외부성이 크기 때문에 자치 실패의 전형적인 사례 가운데 하나이다. 이에 따라 지방재정에서 복지비를 충당하면 사회적으로 필요한 만큼 충분한 수준의 복지서비스가 제공되지 못한다. 따라서 많은 국가들의 복지재정 지출에서 중앙정부의 역할이 크다.

최근에 급증한 사회보장비는 지방의 자율적인 선택으로 이루어진 것이 아니며 대부분 중앙정부의 복지보조금과 지자체의 의무적인 지방비 부담(매칭)을 통해 이루어진 것이다. 경제개발분야에서는 보조금이 있어도 지자체가 자율적으로 선택할 수 있는 여지가 많다. 하지만 사회개발분야는 중앙에서 만들어진 법률에 따라 (선택의 여지가 없이) 의무적으로 지방비를 부담해야 하는 경우가 많다.

최근 10여 년 동안 의무적 지출경비가 높은 사회복지비가 급증하면서 지방자치단체 입장에서는 재정적으로 자율적인 선택의 여지가 점점 줄어들고 있다. 이에 따라 주민의 참여와 지방의 자율 결정이라는 지방자치의 가치를 실현하기가 점점 힘들어지고 있으며, 자치단체장 입장에서는 이런 상태에서 지방자치제가 과연 의미가 있는지 의문을 제기하기도 한다.

경제개발에 대한 정부지출에서 지방재정의 부담은 상대적으로 많지 않았다. 고속도로, 항만, 공항, 철도 같은 대규모 투자는 지방비 부담없이 국가가 직접 사업을 수행하는 경우가 많고 지역개발 효과가 있어서 지방비를 부담해도 지방세수기반이 확충되어 지자체 입장에서는 큰 손해를 보지 않았다.

사회개발(사회복지)의 수요는 인구가 밀집한 대도시에서 집중된다. 그러나 사람에 대한 투자는 재정적 외부효과가 발생하기 때문에 관련 재정수입이 그 지자체로 귀속되는 비중이 높지 않을 수 있다. 과거에는 사회개발 지출이 많지 않았고 적정 수준에서 억제되었던 경향이 있었다. 하지만 사회경제적 환경 변화와 함께 사회 기반에 대한 투자로 사회복지 지출이 적극적으로 인식되면서 최적 투자 접근도 요구되고 있다.

하지만 사회복지 재정의 경제적 특성상 지출에 따른 관련 재정수입이 자기 지역에 남지 않으면 심각한 재정누출과 재정손해가 발생하게 된다. 사람이 경제활동을 통해 창출하는 세금인 소득세와 부가가치세(소비세)는 모두 중앙정부의 수입원이다. 따라서 지방세수 구조나 재정지원구조가 개편되지 않으면 이와 같은 재정누출 현상은 지속될 수밖에 없다.

이러한 국면에서 자치구 재정이 특히 문제가 되는 것은 사회복지비의 최종 지출단위가 대부분 시본청이 아닌 자치구이기 때문이다. 물론 시본청도 사회복지비 지출이 과다한 것은 사실이다. 자치구의 재정기능에서는 도시시설 기반 투자 보다는 사회복지 기능이 많고 현재 지방재정 지출 분담 구조가 그렇게 설계되어 있다.

그런데, 보편적인 복지를 위해 사회투자를 늘여야 한다는 사회적 필요성은 계속 강조되고 있다. 이 경우 차상위나 차차상위 계층의 아동, 노인, 여성, 근로빈곤층에 대한 복지 지출도 상당히 늘어날 것이다. 이와 같은 재정 지출 증대 부분을 보다 직접적으로 감당해야 하는 것이 “자치구”이기 때문

에 자치구 여건은 갈수록 나빠질 가능성이 높다.

## 2) 재정책임과 정책책임의 분리 그리고 도덕적 해이와 통제

복지 보조사업에서는 다른 경우와 비교하여 상대적으로 행정관리 부담이 많은 편이다. 이는 재원동원 수준과 정책관리 주체가 상이하면서 형성되는 복지보조금의 정치 경제적 특성 때문이다. 즉, 관련 재원들의 대부분은 중앙 정부와 광역자치단체의 보조금으로 형성되는 반면 개인서비스에 대한 사업 관리의 현장 특성으로 인하여 정책의 성과관리 책임은 시군구의 기초자치단체가 담당하게 된다.

시군구는 중앙과 광역에서 지원하는 외부의 재원으로 관할구역내의 사회복지서비스 정책을 운영한다. 이와 같은 재정-정책 책임의 불일치 구조에서는 담당 주체들의 도덕적 해이 현상이 우려된다. 이에 따라 중층적인 재원구성 및 관리 감독체계와 복지서비스 전달의 투명성 확보를 위해 수직적인 재정통제 장치 및 활동들이 강화된다. 시군구의 담당자가 사회복지사업을 운영하기 보다는 중앙과 상위자치단체에 업무 보고 관련 문서작성 부담이 상대적으로 더 클 수 있는 상황이 발생할 수도 있다. 결국 보조금 관리와 관련된 혁신 정책들이 추진될 여지가 협소해지며 중앙정부의 지침에 따른 관례적인 지출 관리에 그치게 된다.

동일한 맥락으로, 지방자치단체의 입장에서는 국가 전체의 공공재원의 시각에서 복지비 지출의 비용-효과성을 고려할 유인이 크지 않게 된다. 지금과 같은 중앙정부의 획일적인 개별보조 방식에서는 해당 지자체의 지방비 부담이 최소화되는 방향으로 정책을 운영할 가능성이 높아진다. 정신장애아동 관리와 관련된 복지프로그램의 경우가 대표적인 사례이다.

저소득층 정신장애아동들이 정신병원에 입원하면 의료급여 대상자인 경우 시군구의 부담은 10%에 불과하다. 반면, 가정에서 재가서비스를 받으면 분권교부세 사업으로 광역과 기초자치단체가 절반씩 부담하여 50%의 재원을 부담해야 한다.

이러한 경우 정책 담당자는 해당 지자체의 재정부담이 최소화될 수 있는 방향으로 정책을 결정하여 가능한 병원 등 시설 입소를 유도하는 유인을 가질 수 있다. 결과적으로 복지 수혜의 대상자 입장에서는 상대적으로 저렴한 비용으로 서비스의 만족도를 높일 수 있는 기회를 가지기 힘들게 된다.

최근 사회복지에서 수요자와 재가 중심의 서비스 혁신을 강조하지만 지금과 같은 분절적인 보조금 제도와 운영방식이 형성되어 있으면 새로운 정책 혁신조치들이 개발·정착될 여지가 협소해질 수 있다.

### 3) 공급자 중심의 잔여적 복지서비스와 적정 수준 관리

복지체제의 특성상 보편적 사회복지가 아직 정착되지 못하고 저소득 취약계층 중심의 잔여적 복지체제로 운영되고 있다. 일반적으로 잔여적 복지서비스의 경우 기초적인 사회안전망 프로그램 이외의 선별적 사회복지 프로그램들은 적정 수준에서 정책이 운영되며 충분한 재원이 뒷받침되지 않는다. 특히 개인별 복지서비스 수준이 전제되면서 예산재원이 배정되기 보다는 관련 시설이나 프로그램을 기준으로 총액 배정되는 경우가 많다. 이러한 재원배분의 특성으로 잔여적 복지재정 혹은 보조사업들은 공급자 중심 방식으로 운영되는 특성이 있다. 복지재정의 총액을 통제하기 위해서는 개인 단위 보다는 시설 단위로 재원을 배분하는 것이 효과적일 수 있다.

이에 따라 국가가 실제로 책임져야 하는 사회복지의 대상은 서비스가 필

요한 수급권자이지만 시설과 프로그램 중심으로 예산자원이 배정되면 관련 재원운영에서는 공급자의 관점과 가치가 상대적으로 강하게 반영되는 구조가 형성된다. 이는 잔여적 사회복지서비스 정책의 지향가치와도 밀접한 관련성이 있으며 복지정책의 논리에서도 정당성을 가진다.

그런데, 국가 재정지원과 공급자 중심 방식이 병리적으로 결합하면 포획과 남용 그리고 이익집단 행태들이 발생하여 복지보조금의 비용-효과성을 제고하기 힘들어지는 복잡한 구조가 형성될 수 있다. 이른바 정부실패 현상이 발생할 수 있는 것이다.

복지인프라가 충분히 구축되지 않은 경우에는 공급자 중심의 보조금 운영 방식에서 병리적인 쟁점들이 상당히 잠재화될 수 있다. 중앙정부에서 보조금을 설계할 때에는 서비스 수급권자의 복지를 위한 정책목표가 전제되어 있지만 전달과정에서 초기에 시설 투자와 운영 그리고 기관형성 비용의 비중이 상대적으로 높게 나타날 수 있다.

이러한 경우 보조금 지출의 형식적인 결과를 보면 복지대상자를 위한 복지서비스 보다는 복지시설을 위한 공급자 혹은 중간관리자의 인건비 지출을 위한 보조금이 되기 쉽다. 애매한 수준에서 잔여적 복지 보조금이 지원되면 이와 같은 병리적인 현상이 발생할 가능성은 상당히 높게 된다.

#### 4) 시군구 중심의 복지정책과 재정관리

사회복지서비스들은 수급권자 개인의 복리후생을 위한 것이 많으며 취약 계층에 대한 잔여적 복지서비스에서는 수급권자 개인에 대한 사례관리가 강조된다. 이와 같은 복지서비스의 특성상 복지정책에서는 기초자치단체인 시군구 중심의 전달체계가 구축되어 있다. 그런데 쟁점은 복지재정의 상당 비

중이 외부의 재원으로 구성된다는 점에서 발생한다.

정책을 실제 담당하는 시군구의 입장에서 지역복지서비스계획을 수립·운영하는 것이 원칙적으로 바람직하다. 하지만 정책에 대한 책임은 정치적 혹은 도의적 수준에 그치지만 재정에 대한 책임은 회계적 차원에서 강제되는 것이기 때문에 전자 보다는 후자에 대한 책임이 강하게 작용하게 된다. 이러한 책임 구조에서 시군구는 현장에서 비용-효과적이지 못한 보조금 사업 및 관리 방식이 확인되어도 쉽게 의견을 제시하지 않는 경향이 있다.

중앙정부 차원에서는 재정에 대한 정책성과와 납세자 책임을 부담해야 하기 때문에 개별 보조사업에 대해 지자체에 집행 재량을 폭넓게 부여하기 힘들다. 이와 같은 복합적인 구조들이 얽히면서 대부분의 복지프로그램들은 중앙정부가 전국 차원에서 획일적으로 기획되고 표준화된 지침으로 운영되도록 강제되는 경우가 많다.

사회안전망 프로그램은 국가최저수준(National Minimum)을 강조하는 사회적 정의의 가치도 고려되어야 하기 때문에 획일적인 복지보조금 관리가 논리적으로 정당화되는 측면도 있다. 하지만 이러한 정책구조들은 일종의 정책 독점 상황과 비슷한 국면을 창출하여 표준화에 따른 사회적 후생 손실을 창출하게 된다.

#### 5) 복지재정 분권의 이중성 : 자율과 자원축소의 교환

복지보조금이 가지는 복합적인 비효율적 재정관리 구조를 완화하기 위해서는 원칙적으로 전달체계에 개입되는 정부 계층의 범위를 축소하고 지방의 자율적인 집행 및 사업관리 재량을 확대하는 정책과제들이 모색되어야 한다. 하지만 보조금 관리 혁신에서 창출되는 효율성 및 효과들을 정부간에

배분하는 방식과 결과에 대한 현실적인 논쟁들이 또 남아 있어 원칙과 달리 실제 제도 개편 작업이 순조롭게 추진되지 못하는 경우가 많다.

예를 들어 포괄보조방식으로 복지보조금을 지원하여 창출된 재정절감분으로 추가적인 복지서비스를 확대할 수 있으면 지자체 입장에서는 당연히 포괄보조를 선호할 수 있다. 하지만 중앙정부의 재정당국 입장에서는 국가 최저 수준의 서비스가 제공된 이상 남아 있는 복지재원들은 추가적인 지출보다는 일반 공공재원으로 흡수되어야 한다는 입장을 가질 수 있다.

일반적으로 포괄보조는 재정집행의 재량과 총액의 감축을 상호 교환하는 방식으로 설계되는 경우가 많다. 비록 절대적 재정 규모에서는 축소되지 않는다고 하여도 예산증감 비율을 잠재적 복지재정 수요 보다 세입 혹은 특정 세원의 증가율로 맞추는 재원산식을 설계하면 실질적으로 복지재정 총량이 축소되는 효과가 발생할 수 있다. 분권교부세 제도가 전형적인 사례이다.

복지프로그램에서 총액이 축소된다는 정치적 상징은 현실적으로 상당한 사회적 갈등요소를 가질 수 있다. 잔여적 복지서비스들이 공급자 중심 방식으로 운영되는 현실을 고려할 때, 복지효율화에 따른 재정이익은 공급자들에게 돌아갈 몫이 줄어들 것이라는 것을 의미할 수도 있다. 이러한 경우 명분상으로는 순응을 할 수 있어도 실제 재무적인 손실이 발생하는 만큼 공급자들의 이익집단 활동과 쟁점 및 비판 활동이 제기될 가능성이 커진다.

복지정책에서는 정부와는 상대적으로 독립되어 있는 제3섹터 활동이 강하다. 이들을 중심으로한 복지서비스는 그 자체에서 정치 경제적 갈등과 사회 운동력을 가지고 있어 명분만으로 쉽게 관련 운영 제도를 개편하기는 것은 쉽지 않은 특성이 있다. 제도변화에 따른 영향이 제3섹터의 기관 이익에 대한 것인지 수급자의 복지서비스에 대한 것인지가 불분명한 것도 복지서비스의 정치 경제적 속성 가운데 하나이기 때문에 사회적 갈등이 발생할 경우

재정지출이 가능한 억제되는 효율적인 방향에서의 조정이 쉽지 않게 된다.

다른 한편으로 복지분야에서는 지자체가 분권을 선호하지 않을 수 있기 때문에 포괄보조의 비용-효과성이 적극적으로 수용되기 힘든 특성도 있다. 잔여적 복지서비스들은 수급권자들의 욕구와 비교하면 관련 재원이 부족하게 배정되는 경우가 많다. 지자체가 재원배분에서 재량을 가지면 사업운영에 대한 책임도 강화된다. 따라서 지자체는 재원부족의 책임을 중앙정부에 귀속시키고 자신들은 정책의 책임에서 한걸음 뒤에 물러나 있는 것으로 선호할 수 있다.

지방분권이 확대되면 사회복지서비스는 일반적으로 불리하게 될 수 있다. 티부가설과 같이 발에 의한 투표가 활성화되면 지자체는 중산계층의 인구 유입을 위해 경쟁하는데 보수적인 정치 체제의 환경에서는 “높은 세금-많은 복지” 패키지 보다는 “낮은 세금-개인 책임” 구조가 선호되는 경향이 있다. 세금이 낮게 되면 복지비 지출을 확대하지 못하기 때문에 지방분권과 복지정책이 양립하기 쉽지 않은 구조적 특성이 있다.<sup>17)</sup> 또한 사회복지의 생산적 속성이 인정되는 영역이 없지는 않지만 총수요 확대에 그치는 사회적 소비 특성이 강하기 때문에 납세자들로부터 비판이 강한 편이다. 이와 같은 비판들을 정치적 거리가 짧은 지자체가 감당하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 수 있다.

17) 미국의 공공선택론자들은 작은 정부를 실천하기 위한 수단으로 지방분권을 선호한다. 그들의 관점에서 미국 지방정부들은 티부가설의 경쟁 구도 속에서 지자체는 복지비 지출을 확대하지 않을 것이라는 전제가 있다.

## 제2절 | 분권교부세에 대한 실태분석

### 1. 분권교부세 제도의 도입과정과 기대

#### 1) 서 : 분권교부세 논의의 전제

분권교부세는 분권의 가치를 극대화하기 위한 적극적인 혁신조치가 의도하지 않은 부작용을 창출한 대표적인 사례이다. 제도가 도입되었던 2005년 이후부터 현재까지 제도 자체가 가지고 있는 혁신적인 가치에 대한 인식과 논의는 거의 없으며 대신 부작용에 대한 비판만 강하게 제기되고 있다.

제도가 새로 도입될 당시에는 5년 정도 한시적으로 운영될 예정이었기 때문에 당초 계획에 따르면 2010년도부터는 보통교부세로 흡수되고 해당 사업들은 지방자치단체의 고유사무로 전환되었어야 했다. 하지만 자원부족에 대한 논란이 계속되면서 임시방편으로 현재의 구조에서 5년이 추가 연장되도록 관련 규정이 개정되었다.

#### 2) 분권교부세와 복지사업의 지방이양 : 도입 배경과 추진과정

지방분권을 중요한 국정과제 가운데 하나로 설정하였던 정부에서는 재정분권 혁신을 위해 국고보조금제도를 대폭 개편하여 가능한 많은 보조사업을 지방으로 이양하기를 희망했다. 하지만 원칙에서는 합의가 이루어졌지만 재정지원 사안은 쉽게 해결하지 못했다. 지자체의 재정여건이 다양하였기 때문에 제도개편의 이해관계가 다양하게 발생한 것이다.

중앙정부와 모든 지자체를 만족시킬 수 있는 대안을 마련하는 것은 쉽지 않았다. 더욱이 분권교부세를 통한 지방이양 대상사업에서 복지프로그램이 많았으며 복지=소비로 인식하였던 재정당국의 입장에서 적극적인 재정 지원 조치를 설계할 유인은 크지 않았다.

이와 같은 맥락에서, 2003년 당시 분권교부세와 균특회계가 도입되는 과정에서 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 지방자치단체 등은 지방재정조정제도 개편에 대한 다양한 대안을 구상·논의하였다. 보조금 제도에 대해 대체로 합의가 이루어져 보조금 축소와 지방의 자주재원화 또는 포괄보조화 원칙이 정립되었다.

2004년 7월 국무회의에서 1조 2천여억원에 달하는 국고보조금을 지방에 이양하기로 결정하면서 해당 재원을 지방교부세제도 속에 용도를 달리하는 분권교부세 장치를 마련하였다. 기존 교부세 제도의 기본 틀을 유지하면서 교부세 불교부단체를 포함하여 국고보조금의 이양이 가능한 방안으로 모색된 것이다. 이후 일부 조정되어 533개 국고보조사업(12.7조원) 중 149개 사업(9,851억원)이 분권교부세를 통해 이양 확정되었다.

분권교부세는 내국세의 0.83%(이후 0.11% 추가)를 재원으로 하여 149개 지방이양사업과 관련된 인구 수 등의 통계자료와 기존 보조금 지원수준을 감안하여 교부된다. 재원용도는 지정되지 않은(현실적으로 기존 보조금과 유사하게 운용) 지자체의 일반재원으로 5년간 한시적으로 운영되고 이후 불교부단체에 대한 재원보전 장치가 마련되면 보통교부세에 통합될 예정이었다.

지방교부세는 투입관리에 초점을 맞추는 일반재원의 성격이 강하기 때문에(이인재, 2006) 회계 및 관리적 책임 이외 해당 사업의 성과관리에 대한 중앙정부의 책임은 원칙적으로 없다. 따라서 교부세 재원규모의 적정성 여부에 대해 논란이 제기될 수 있으나, 관련 사업의 성과관리는 지방정부가

자체적으로 운용하게 된다.

### 3) 분권교부세제도에 대한 기대

지방주의(Localism)에 기초한 지방분권정책들은 보충성원칙에 따라 가능한 모든 정부기능들은 기초자치단체 중심으로 수행되는 것이 바람직하다고 인식된다. 사회서비스들은 주민들의 일상생활과 관련된 것이기 때문에 논리적으로 지방이양이 타당하였다.

분권교부세에서 모두 67개의 사회복지사업이 포함되어 있다. 당시 복지분야 사업의 지방이양을 특히 강조한 것은 아니었다. 일반적인 지방분권의 맥락에서 추진되었다. 새로운 제도를 설계하는 과정에서 복지분야 사업이 상대적으로 많이 포함된 것은 우연이라고 해석할 수 있다. 분권개혁에 대한 노무현 정부의 의지와 관련 대통령 자문위원회의 의욕, 보건복지부의 복지분권에 대한 논리적 및 정책적 대응 준비 부족 그리고 다양한 이해관계를 충분히 고려하지 못했던 정책 담당자 등의 복합적 구조가 얽힌 가운데 제도가 만들어졌다. 하지만 당시 여기에 대한 기대 역시 적지 않았다.

첫째, 지방재정의 총량이 절대적인 수준 뿐만 아니라 중앙재정과 비교하여 상대적인 수준에서도 증대되어 노무현 정부가 지향하는 재정분권 수준이 높아질 수 있었다. 당시 지방양여금제도가 폐지되고 지방으로 이양되었던 주세 재원이 국가균형발전특별회계의 재원으로 편입되면서 지방세입에서는 수치상으로 재정집권 현상이 발생하였다. 재정분권을 위해서 가능한 많은 사업과 많은 재정규모가 지방으로 이양될 필요가 있는 상황이었다.

〈표 4-6〉 보건복지분야 67개의 분권교부세 사업

	경상적 사업		비경상적 사업
노인 복지 (13)	경로당운영 경로식당무료급식 노인건강진단 치매상담센터운영 지역사회시니어클럽운영	재가노인복지시설운영 저소득재가노인식사배달 노인복지회관운영 노인일거리사업마련 경로당활성화	재가노인복지시설개보수 노인시설운영 노인복지회관신축
장애인 복지 (25)	장애인복지관운영 장애인직업재활시설운영 장애인재가복지센터운영 시각장애인심부름센터운영 장애인 주간보호시설운영 의료재활시설운영 공동생활가정운영 수화통역센터운영 장애인단기보호시설운영	정신지체인(자립지원센터운영) 장애인특별운송사업 장애인체육관운영 편의시설설치시민축진단 여성장애인가사도우미 지체장애인편의시설센터운영 장애인정보화지원센터운영 장애인해피콜봉사센터운영 시각장애인재활지원센터운영	장애인지역사회재활시설차량 청각장애아동달팽이관수술 장애인생활시설치과유니트 장애인생활시설운영 장애인복지관기능보강 장애인체육관기능보강 정신요양시설운영
아동 복지 (11)	아동시설운영 아동급식지원 가정위탁양육지원 소년소녀가장지원 아동보호전문기관운영	가정위탁지원센터운영 입양기관운영 퇴소아동자립정착금 결연기관운영	결연기관PC구입비 아동보호전문기관설치
모자 복지 (3)	모자복지시설운영 미혼모 중간의집운영	모자복지시설퇴소자립정착금	
보건 (4)	공공보건인력개발	대도시방문보건사업	중소도시보건소신축 공공보건사업
기타 복지 (11)	사회복지전담공무원인건비 공익근무요원인건비 업무보조공익요원인건비 노숙자보호	사회복지관운영 사회복귀시설운영 재가복지봉사센터운영 족방생활자지원	지역봉사사업 사회복지관기능보강 푸드뱅크운영장비지원

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부  
록

둘째, 지방자치단체에 대한 자주재원이나 일반재원 형식으로 관련 재원을 지원하면 재정지출에서 자율성이 높아져 지방자치의 분권화가 강화될 수 있다(이인재, 2006). 특히 당시 주요 국정과제 가운데 하나였던 지역균형발전을 위해서는 낙후지역의 지방재정이 적극적으로 확충될 필요가 있었다. 이를 위해 국세의 지방세 전환과 같은 자주재원주의 보다 지방교부세를 중심으로 하는 일반재원주의 방식의 재정책확충이 선호되었다.

셋째, 지방자치단체의 자율적인 사업계획 및 추진을 통해 다양한 형태의 지역혁신사업들이 전개될 수 있다. 지방의 자치사업에 대해서는 지역사회 중심의 전략적인 정책거버넌스가 형성되어 주민참여가 활성화되고 다양한 형태의 지역사회 자원을 동원 할 수 있다.

넷째, 가장 최소한의 기대효과로서, 국고보조사업의 자치사업 전환에 따라 중앙부처들의 이월금 정산, 관리감독, 지시와 보고 등의 행정업무가 간소화되어 행정의 경제성 효과가 창출될 수 있다. 개인서비스 프로그램이 많은 복지보조금에서는 행정문서와 절차 간소화 효과가 특히 기대될 수 있다.

## 2. 분권교부세와 포괄보조, 총액배분의 특징

지방교부세의 재원은 개별사업별로 중앙정부에 지불 정산해야할 의무가 없는 지방의 일반재원이다. 따라서 형식적으로 분권교부세 사업들은 중앙정부가 개입할 필요가 없는 지방고유사무가 되었다. 하지만 사업별 특성들을 감안할 때 완전한 지방이양과 중앙정부의 책임 면제가 가능하지 않았다. 어떠한 형태이든 중앙정부의 개입이 요구되는 사업들이 많았다. 이러한 경우 분권교부세는 일종의 포괄보조프로그램이 된다.

포괄보조프로그램에서는 형식 측면에서 중앙정부와 지방정부가 공동으로 개입하는 수평적인 관계를 형성할 수 있다. 하지만 현실은 그렇게 진행되지 않았다. 처음 제도 설계에서 사업별 특성이 고려되지 않았기 때문에 사후적인 포장에 불과한 것이 되었다. 분권교부세 사업에서는 지자체의 재량을 인정하기 보다는 전국적 수준에서 표준화해야 하는 기초복지 사업들이 많았고 중앙정부가 복지인프라 차원에서 기반 투자를 확대해야 하는 사업들도 있었다.

포괄보조로서 분권교부세제도가 효과적으로 정착되기 위해서는 총량적인 재원규모가 안정적으로 충분하게 확보되어야 한다. 하지만 분권교부세에서는 두 가지 조건 모두를 충족시키지 못하였고, 포괄보조로서의 기대되는 효과들 또한 창출되지 못하였다.

우선 재원 총액이 내국세의 일정 비율로 제한되면서 기대만큼의 예산이 확보되지 못하였다. 2000년대는 IMF 외환위기 극복과정에서 발생한 사회위기를 적극 대응하기 위해 생산적 복지체제를 구축하고 사회안전망 지출을 급격히 확대하던 시기였다. 당시 사회복지 지출 규모는 전년대비 최고 40%까지 확대되었다. 제도 시행을 앞두고(이재원, 2005) 쟁점이 제기된 바 있었다.

재정신장 추세가 유지되지 못하면 포괄보조의 혁신 효과가 창출되기 보다는 재원부족에 대한 비판과 복지축소에 대한 사회적 불신이 강하게 제기될 것이 우려되었다. 현실은 아직 그러한 불리적인 구도를 벗어나지 못하고 있다.

〈그림 4-3〉 2000년대 초반 사회복지비 증감률 추이

2000년	⇒	2001년	⇒	2002년	⇒	2003년
11.1%		44.9%		21.1%		6.4%

인용: 이재원 외(2003)

재원의 안정성 측면에서도 부정적 측면이 확인되었다. 제도 도입 이후 지금까지 추세를 살펴보면 2008년도까지는 전년대비 10% 정도로 신장되었지만 2009년도에는 5.8% 신장에 그쳤다. 미국발 금융위기로 인한 세수 침체가 원인이 될 수 있다. 2010년도부터는 지방소비세 신설로 내국세의 재원이 축소되었다. 이에 따라 내국세에 연계되어 있는 분권교부세의 총액도 자동적으로 축소된다.

복지비는 개인서비스와 관련된 것으로 지속적으로 지출되어야 하는데 해당 재원이 경기변동과 제도변화에 따라 증감하게 되면 복지서비스 자체에서 안정성이 확보되기 힘들게 된다. 이것은 지자체의 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성이 많으며 복지수급자를 포함하여 각종 복지시설관계자들의 일상생활과 직접 연결되면서 재원변동에 따른 현실체감 정도가 상당히 민감한 특성이 있다.

2010년도의 경우는 당초예산을 기준으로 분권교부세 재원이 배정되었기 때문에 2009년도 최종예산과 비교하면 총액으로 재원이 감축된 것으로 나타난다. 다만, 2010년 결산을 통해 추가적인 세수분들이 배분되면 통상적으로 재원 총량이 축소되지는 않을 것으로 예상된다. 하지만 이와 같이 경기변동에 민감함 세수를 기준으로 복지재원의 총량이 연동되면 해당분야의 사업에서는 적극적인 지출 계획을 수립 및 운영하기 힘들게 된다. 따라서 분권교부세 프로그램에 포함되는 사업과 그렇지 않는 사업간에 재정적 위치에 서 형평성 쟁점이 발생할 가능성도 잠재되어 있다.

〈표 4-7〉 지역별 분권교부세 자원배분 내역

(단위 : 백만원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
서울	95,267	98,395	111,814	121,372	121,830	118,762
부산	61,292	72,256	74,359	78,873	85,403	84,325
대구	42,911	51,254	57,162	63,100	63,537	65,237
인천	32,032	37,844	39,241	48,569	54,461	49,943
광주	28,409	32,865	33,645	36,846	38,807	39,378
대전	25,718	32,563	33,844	38,428	40,218	40,375
울산	13,511	20,756	24,324	24,726	25,985	25,004
경기	110,538	137,586	156,034	182,187	201,150	196,050
강원	43,450	54,154	57,943	65,906	69,142	64,986
충북	42,207	51,495	62,130	70,601	70,889	72,410
충남	55,055	63,882	74,038	80,125	82,454	80,426
전북	57,440	75,902	78,067	95,659	99,685	96,497
전남	71,869	80,044	87,058	103,473	108,214	105,134
경북	78,207	85,449	93,714	110,061	126,206	114,058
경남	66,342	83,104	95,733	109,516	113,349	105,117
제주	21,132	24,842	26,236	30,064	31,432	29,465
합계	845,382	1,002,391	1,105,341	1,259,507	1,332,763	1,287,167

인용: 행정안전부 재정고

〈표 4-8〉 지역별 분권교부세 자원 증감률

(단위 : %)

	2006	2007	2008	2009	2010
서울	3.3	13.6	8.5	0.4	-2.5
부산	17.9	2.9	6.1	8.3	-1.3
대구	19.4	11.5	10.4	0.7	2.7
인천	18.1	3.7	23.8	12.1	-8.3
광주	15.7	2.4	9.5	5.3	1.5
대전	26.6	3.9	13.5	4.7	0.4

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

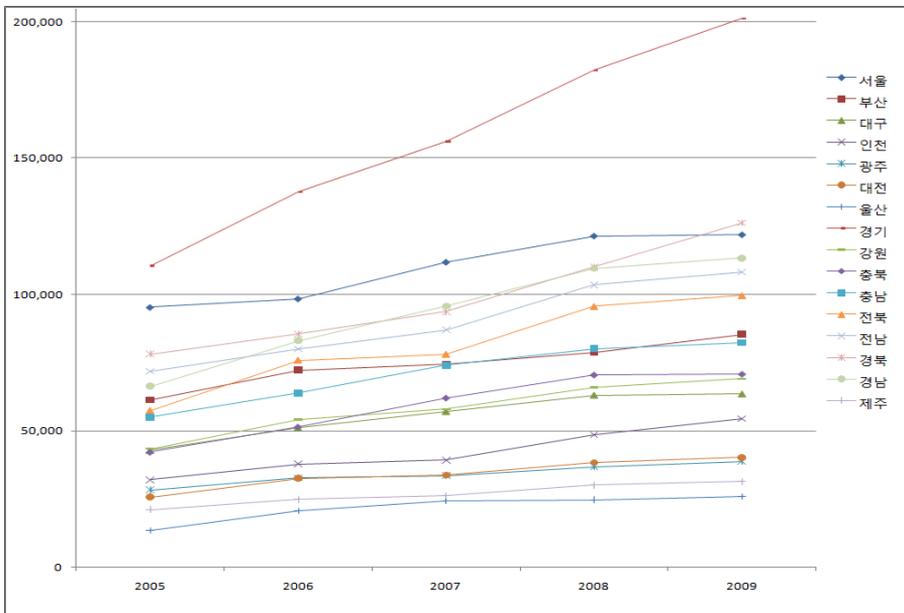
부 록

	2006	2007	2008	2009	2010
울산	53.6	17.2	1.7	5.1	-3.8
경기	24.5	13.4	16.8	10.4	-2.5
강원	24.6	7.0	13.7	4.9	-6.0
충북	22.0	20.7	13.6	0.4	2.1
충남	16.0	15.9	8.2	2.9	-2.5
전북	32.1	2.9	22.5	4.2	-3.2
전남	11.4	8.8	18.9	4.6	-2.8
경북	9.3	9.7	17.4	14.7	-9.6
경남	25.3	15.2	14.4	3.5	-7.3
제주	17.6	5.6	14.6	4.5	-6.3
합계	18.6	10.3	13.9	5.8	-3.4

인용: 행정안전부 재정고

〈그림 4-4〉 지역별 분권교부세 자원배분 추이

(단위 : 천원)



인용: 행정안전부 재정고

한편, 지역별 분권교부세의 배분 재원들은 계량적인 산식을 통해 확정된다. 계량산식은 객관성을 높일 수 있는 장점이 있다. 그런데 회귀분석을 통한 계량산식은 기존의 상황들을 인정하는 보수적인 특성이 있다. 이에 따라 분권교부세 프로그램에서 특정 사업분야에 특수 수요가 발생해도 관련 재정 수요가 충분히 반영되기 힘들 수 있다.

2005년도 이후부터 지금까지 지역별로 분권교부세 재원이 배정된 상황을 살펴보면 초기의 지역별 재원 점유 비중 구조가 별다른 변화없이 지속되고 있는 현상을 확인할 수 있다. 따라서 연도별 재정수요가 불규칙적인 비경상적 사업들은 포괄보조 방식으로 재원이 지원되는데 한계가 있을 수 있다.

### 3. 분권교부세와 관련 부처의 이해관계 구조 그리고 시한 연장

분권교부세 제도의 시행 첫 해부터 재원 총액이 부족하다는 비판이 제기되었으며 이는 추가적인 지방비 부담으로 연결되었다. 관련 재원 사정은 지역별로 다양하였는데 지방재정이 취약한 자치단체에서 분권교부세에 대한 부정적 입장이 강하였다.

매년 복지사업들이 추가되는 상황에서 분권교부세의 지방비 추가 부담은 복지재정의 지방정부 전가에 대한 불신을 받게 되었다. 김재훈외(2006)에서는 분권교부세를 중앙정부의 지방비 징발 조치라고 비판하였다. 재원 총액에 대한 논쟁 속에서 포괄보조의 정부간 성과관리 관계 재설계에 관한 논의가 진행될 여지 자체가 없었다.

분권교부세 제도가 당초 취지대로 운영되지 못한 것은 제도 실행이후 문제점에 대해서는 인식을 공유하였지만 관련 중앙부처별로 접근의 관점이 달

랐기 때문이다. 복지 프로그램 속의 개별 사업들에 대한 성과에 대한 관심 보다는 관련 부처의 입장이 우선 고려되었다.

지방교부세에 편입하여 운영하는 행정안전부의 경우, 분권교부세 사업은 지방교부세의 외형 규모를 확대하는 수단이 되었고 이를 통해 지방재정 분권이 활성화되는 통계적인 효과를 확보할 수 있었다. 지방교부세의 법정교부율의 통계 수치는 지방재정을 총괄하는 행정안전부 입장에서는 상당히 매력적인 성과지표이다.<sup>18)</sup>

재원부족이 문제가 되었지만 기획재정부 입장에서는 사회복지사업에 추가적인 재원 배정은 곤란하다는 소극적 자세를 유지하였다. 정부간 재정관계에서 일단 시행된 제도에 대해 재원중립성 원칙을 유지하는 것은 기획재정부의 변함없는 입장중 하나이다. 기획재정부에서는 개별 국고보조로 환원하기 보다는 시한이 종료되면 보통교부세 체계로 흡수하여 지방으로 완전 이양하는 것이 바람직하다고 인식하였다. 현실적인 이유로 완전 이양이 힘들 경우 차선의 수단으로 최소한 현재의 임시적인 방식을 그대로 단순 연장하는데 동의하였다.

기초자치단체에서는 실속없는 지방이양으로 중앙정부의 분권화 조치에 대해 상당한 의문을 제기하고 있다. 지방비 부담이 추가되면서도 보건복지부의 사업관리는 지속되고 있어 사업운영의 재량 여지가 확보되지 않은 분권교부세 사업들을 지자체가 선호하기는 힘들다. 이러한 반응들은 각종 토론회에서 과거와 같이 복지부로의 환원 주장으로 이어졌다. 사회복지서비스의 성과향상을 위한 복지부 환원이라기보다는 지방비 부담 완화를 희망하는

18) 실속없는 형식에 불과하였지만 지방교부세의 법정교부율 인상조치는 노무현 정부의 지방분권 노력에 대한 대표적인 성과로 부각되었다.

재정적 목적 때문이다.

보건복지부의 상황은 좀더 복잡하다. 당초 지방이양 논의들이 활발하게 전개되었지만 부처 내부에서 새로운 정부간 복지재정관계를 정립해야한다는 공식적인 논의와 문제 제기 자체가 거의 없었다. 개발위주의 국정거버넌스 특성을 고려하면 거시적인 국가정책의 결정과정에서 복지부의 위상은 높은 편이 아니었다. 기초생활보장 관련 사업들도 지방이양이 검토된다는 분위기 속에서 개별 사업별로 이양의 타당성을 제대로 검토하고 의견을 개진할 여지도 없이 67개 사업의 이양이 결정되었다는 것이 당시 복지부의 인식이었다.

분권교부세 문제가 제기되면서 복지부에서는 원래 지방이양에 찬성하지 않았기 때문에 초기에는 국고보조로의 환원이 검토되었다. 지역의 사회복지단체들도 그것을 선호했다. 전통적으로 사회복지는 중앙정부와 지방의 NGO와 관계로 정책이 수행되었으며 지방정부의 실질적인 역할은 크지 않았다.

하지만 2005년 이후 분권교부세 사업이 몇 년 추진되는 과정에 시설 및 인력 그리고 사회서비스 공급 수준에서 지역별 차별성이 발생하였다. 일부 사업에서는 나름대로의 분권 타당성도 인정되었다. 그러한 가운데 개별보조로 환원하여 표준적인 사업으로 운영하려면 복지부가 자체적으로 부처 예산 한도 범위 내에서 분권교부세 사업 분야에 예산을 더 배정해야 한다. 기획재정부가 추가적으로 한도액을 복지부에 배정하지 않으면 다른 복지 사업의 재원배분에 영향을 받게 된다.

복잡한 현실을 고려할 때, 분권교부세에 대한 복지부의 대안은 사회복지포괄보조제도를 신설하여 복지부로 환원하는 것이었다. 사업별로 성과를 관리해야 하는 동시에 지방의 다양성을 동시에 인정해야 하는 상황에서 유력

한 대안으로 인식되었다.

하지만 분권교부세의 67개 사업만을 대상으로 포괄보조를 운영하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 이질적인 다양한 사업들을 하나로 묶을 수 있는 성과지표가 없을 뿐 아니라 지방이양이 바람직하다는 사업들까지 중앙정부가 모두 관리할 필요는 없기 때문이다.

사회복지서비스 전체를 재검토하여 새로운 포괄보조제도를 운영하는 방안이 있지만 복지에서 지방분권은 복지축소와 지방정부에 대한 재정부담의 전가라고 인식하고 있는 현실에서 새로운 정부간 재정관계제도를 만들기 어렵지 않았다. 지방정부의 복지재정과 전략적인 보조금 운영에 대한 지식은 복지부의 조직내에 축적되어 있지 않았기 때문에 포괄보조라는 낯선 재정관리방식들을 검토할 여지는 거의 없었다.

이와 같은 관련 조직들의 이해관계 속에서 2009년 관계 부처와 관련 전문가들의 논의를 통해 분권교부세제도는 5년의 한시적인 운영이던 당초 방침을 연기하여 추가적으로 기한을 5년 더 연장하였다. 하지만 정부간 복지재정관계에 대한 새로운 접근들이 구상 및 시도되지 않았기 때문에 시한만 연장될 뿐 의미있는 제도로 기능하기는 쉽지 않다. 현재의 모순을 그대로 유지하면서 시간 속에서 갈등이 희석되어 보통교부세로 흡수되거나 새로운 연장 시한이 마감되면 다시 재연장이 반복될 가능성이 높다.

## 제3절 | 광역특별회계에 관한 실태분석

### 1. 도입 배경

우리나라에서도 개별적으로 편린화되어 운영되는 보조금 방식을 개선하고자 다양한 노력이 있었다. 노무현 정부의 분권교부세가 이러한 맥락에서 이해된다. 특히 2009년에 전면 개정된 국가균형발전특별법에서 포괄보조금의 운영에 대해 강력한 의지를 보이고 있다. 이는 2010년에 분권교부세가 일반 교부세로 편입되는 제도 변화에 수반하여 보조금 사업을 전면 개편하고자 하였다.

[국가균형발전특별법]

#### 제40조 (포괄보조금의 지원)

- ① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다.
- ② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다.

[전문개정 2009.4.22]

### 2. 운영 방안

균특법 개정 취지에 따라 “광역화, 효율화, 자율화”를 기조로 新지역발전 정책을 효율적으로 지원하기 위해 전면적인 재설계를 하였다.

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

## 1) 기본 방향

이명박 정부 들어서 도입된 신지역발전정책은 기본 방향을 ① 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축 ② 지역여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전구축 ③ 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구로 설정하고 있다.

그리고 추진전략을 ① 기초생활권 개발 : 마을 단위 대상, 기본적 삶의 질 보장 ② 광역경제권 추진 : 5+2 광역경제권 설정 ③ 초광역권 개발 : 대외 개방형 국토개발 및 국가경쟁력 제고로 설정하였다.

이에 광특회계는 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편하게 된다.

## 2) 운영 원칙

이에 광특 회계는 다음과 같은 다섯 가지의 원칙을 가지고 추진한다.

### (1) 광역경제권 추진 뒷받침

기존의 지원 방식은 행정구역 단위의 분산투자로 지자체간 소모적인 자원 확보 경쟁만 유발하였다.

반면 향후 광역경제권을 중심으로 시·도간 연계투자를 활성화한다. 이에 시도단위 전략산업을 광역경제권 선도 산업으로 전환한다. 이를 통해 지역간 시너지 효과 및 규모의 경제 효과를 기대한다.

### (2) 사업의 투자효율성 제고

기존의 지원 방식은 사업간 유사·중복 및 균특회계 성격·취지에 부합하

지 않는 일부 사업이 포함된다는 비판이 있었다. 낙후지역사업의 경우 '09년 기준으로 행안부, 농림부 등 5개 부처가 18개 개발사업(약 1.6조원)을 분산·추진한다는 국회나 감사원의 지적이 있었다.

이에 향후 200여개의 세부사업을 통폐합하여 24개 포괄보조사업으로 하고 이를 위해 광특회계 성격에 부합하도록 회계·계정간 사업 이관을 시도한다. 예컨대 낙후지역사업은 4대 기초생활권(일반농산어촌, 성장촉진·특수상황·도시생활환경개선지역) 사업 등으로 통폐합된다. 이를 통해 지역·부처별 중복 투자를 방지하고, 지역의 수요 및 비교우위를 감안한 차별화된 지원 제공한다.

### (3) 지자체의 실질적 자율성 확대

기존에는 예산 편성시 사업별 세부 내역까지 심사받는 등 사업설계에 있어 지자체 자율성을 제약하였다. 예산신청시 재정부, 행안부, 균형위 등 다단계적 검토 절차로 일반보조사업에 비해 예산편성 절차도 복잡하다는 지적이 있었다.

향후 포괄보조금제도 도입을 통해 시·도별 자원 한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행하도록 한다. 제원의 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조사업별(지역계정) 정책목표에 따라 세부내역을 자율적으로 설계한다. 이에 지자체 신청사업에 대한 행안부, 지역발전위의 사전심사 절차 폐지로 예산편성 절차도 간소화된다.

### (4) 자원 배분의 실효성·합리성 제고

기존에는 모델을 통해 시·도별 기본한도를 부여하고 있으나, 균특회계 신설 이전의 과거 실적치에 크게 좌우되고 제원의 효율적·전략적 운영에 대한

유인은 부족하다는 지적이 있었다.

향후 한도 배분시 지자체의 지역발전 노력 및 성과 등과 연동된 자원비중을 단계적으로 확대한다.

(5) 지자체의 재정운영 책임성 제고

기존에는 그동안 상승적인 예산 이월 등에 따른 집행부진 등 지자체의 재정운영 책임성 미흡에 대한 비판이 제기되었다.

향후 집행 가능한 사업위주로 예산을 편성하도록 최대 이월 가능기간을 2회계 연도로 제한하는 등 제도적 통제장치를 마련한다. 포괄보조금제도를 개편하여 예산편성 과정에 대한 사전적 간섭을 최소화하고 사후적 평가를 강화한다.

### 3. 대상 사업

#### 1) 사업의 유형

광특회계는 3개 계정 6개 사업군으로 구분된다.

〈표 4-9〉 2010년 광특회계 편성체계

편성방식		계정	지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업			④ 시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축 사업 등 포함
	시·군·구	② 시군구 자율편성사업	-		⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처편성				③ 부처편성사업	⑥ 부처 편성사업

이 사업군들에 대한 설명은 다음과 같다.

① 지역개발계정의 시·도 자율편성사업

지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 신청한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다.

② 지역개발계정의 시·군·구 자율편성사업

성장촉진지역 등 기초생활권 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 신청한도(계속 소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성한다.

③ 광역발전계정의 부처편성사업

광역경제권 지원을 위한 시도간 연계산업, 개발제한구역 관리 등 국가적 고려가 우선인 사업으로, 각 부처가 지역발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 직접 예산을 편성한다.

④, ⑤ 제주특별자치도계정의 자율편성사업

제주계정 대상사업 중 부처편성사업을 제외한 사업으로 제주특별자치도가 사업군별 신청한도 내에서 자율적으로 편성한다.

⑥ 제주특별자치도계정의 부처편성사업

예산신청 및 편성절차는 광역계정의 부처편성사업과 동일하다.

## 2) 계정별 대상 사업

(1) 지역개발계정 : “19 + 5”개의 포괄보조사업

19개 포괄보조사업은 시도자율편성, 낙후지역 개발 등과 관련된 5개 사업은 시군구 자율편성으로 운영된다.

- 가) 시·도는 신청한도 내에서 19개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분한다.
- 나) 시군구는 신청한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택한다. 시·군·구는 계속소요에 대해 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시·도에 신청하되 시·도지사는 기초자치단체의 장의 예산신청 내용을 조정하지 않고 종합하여 예산신청서를 작성한다.

〈표 4-10〉 지역개발계정 대상 사업

	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업 (19)	문화부	①문화시설 확충 및 운영 ②관광자원 개발 ③체육진흥시설 지원 ④지역문화산업 육성지원	· 박물관, 문예회관 등(18개) · 문화도시, 관광지 개발(8개) · 운동장, 수영장 등(11개) · 문화콘텐츠센터 등(8개)
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	· 지역문화유산개발 등(5개)
	농림부	⑥농어촌자원복합산업화지원 ⑦농어업기반정비	· 도농교류활성화 등(13개) · 발기반 정비 등(13개)
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성 ⑩산림휴양·녹색공간조성	· 임산물 수출촉진 등(3개) · 휴양림, 수목원 등(4개)
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	· 섬유패션산업 등(10개)
	중기청	⑫전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	· 전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	⑬청소년시설 확충	· 공부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 ⑮자연환경 보전 및 관리	· 생활용수공급 등(4개) · 자연환경보전 등(2개)
	국토부	⑯해양 및 수자원 관리 ⑰대중교통 지원 ⑱민자유치접속도로 지원 ⑳지역거점 조성지원	· 연안정비 등(3개) · 물류단지 지원 등(5개) · 가덕대교 건설 등(6개) · 국민임대산단 조성 등(2개)

	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시군구 자율 편성 사업 (5)	국토부	㉔ 성장촉진지역 개발	· 개축지구 지원 등(3개)
	행안부	㉕ 특수상황지역 개발	· 접경지역 지원 등(15개)
	국토부	㉖ 도시활력증진지역 개발	· 주거환경 개선 등(16개)
	농림부	㉗ 일반농산어촌 개발	· 전원마을 조성 등(15개)
	환경부	㉘ 도서지역식수원 개발	· 도서지역 식수원 개발(1개)

## (2) 광역발전계정

각 시·도는 다음(①~⑥)의 광역발전계정 지원대상 사업 및 별첨 1.② 광역발전계정에 예시된 사업을 참고하여 소관부처에 예산신청을 한다.

소관 부처는 각 시·도의 신청 내용 등을 검토하여 부처별 지출 한도 내에서 조정하여 기획재정부에 예산을 요구한다.

- ① 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ② 광역경제권 지역선도산업 및 지역전략산업의 육성과 투자 및 고용창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ③ 광역경제권에 속한 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ④ 광역경제권의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ⑤ 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원
- ⑥ 광역경제권에 속한 관광자원의 육성 촉진 및 문화·체육활동 지원 등에 대한 출연·보조 또는 용자

- ⑦ 광역경제권의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 용자
- ⑧ 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비
- ⑨ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조 제2항에 따른 사업\*에 필요한 경비
  - \* 주민지원사업, 토지매수비용, 훼손지복구, 공원화사업, 인공조립조성, 개발제한구역의 합리적 관리를 위한 조사·연구 등에 드는 비용
- ⑩ 광역경제권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비
- ⑪ 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
- ⑫ 제33조 제1항에 따른 소속 재산의 관리·운영에 필요한 경비
- ⑬ 일시차입금의 원리금 상환
- ⑭ 계정의 관리·운영에 필요한 경비
- ⑮ 회계의 지역개발계정 및 제주특별자치도계정으로의 전출금
- ⑯ 그 밖의 광역경제권 중심의 지역발전에 관한 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원<sup>19)</sup>

19) 국가지원지방도 건설(국토부) 및 광역관광자원 개발(문광부) 등은 종전 균특회계에서는 지역개발 계정에 포함되었으나, '10년 예산편성부터는 광역계정으로 이관한다.

## 4. 사업 선정시 유의점

### 1) 지자체 자율편성 사업

#### (1) 총괄

##### 가) 지자체별 한도 준수

각 지자체(시도 또는 시군구)는 자율편성 한도 내에서 포괄보조사업을 선택하고, 사업별 세부내역을 자율적으로 설계한다. 이때 시·도별 한도와 시·군·구별 한도 간 상호조정은 허용되지 않는다.

##### 나) 포괄보조사업별 목적 및 보조율 준수

포괄보조사업의 목적 및 취지에 부합하지 않거나 지원 제외사업은 신청이 불가하다.

특히 포괄보조사업에 대해서는 종전 청소년공부방 운영지원, 농공단지 조성, 문예회관 건립지원 등의 정액지원 사업을 제외하고는 원칙적으로 통합보조율이 적용된다.

신규소요에 대해서는 통합보조율을 적용하되, 기존에 추진하던 계속소요에 대해서는 사업 완료시까지 종전 보조율을 적용한다.

〈표 4-11〉 포괄보조사업별 통합 보조율

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑬ 민자유치접속도로 지원	100%
② 관광자원 개발	50%	⑭ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑮ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑯ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑰ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑱ 산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑲ 전통시장 및 중소기업물류 기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30~88%	⑳ 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	㉑ 특수상황지역 개발	70%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	㉒ 도심활력증진지역 개발	50%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	㉓ 일반농산어촌 개발	70%
⑫ 대중교통 지원	90%	㉔ 도서지역식수원 개발	70%

다) 사업별 우선순위 및 집행가능성 등을 감안 재원배분

전통시장 시설현대화 등 국정과제를 우선적으로 예산에 반영하고, 지자체 간 연계사업 및 복합시설 활성화를 적극 추진한다.

재원배분시 집행 가능성을 감안, 적정 소요 기간을 반영한다. 이때 세출예산의 최대 이월 가능 기간을 2회계 연도로 제한한다.

라) 성장촉진지역에 대한 지원강화

시도지사는 재원배분시 관할 구역내 성장촉진지역에 대한 개발사업을 우선적으로 고려한다. 각 지자체는 성장촉진지역에서 시행하는 포괄보조사업(시도자율편성사업)에 대해 예산신청 한도내에서 국고보조율 10%p 상향 적

용 가능하다.

마) 지자체의 노력에 대한 인센티브 제공

지역발전 실적 등을 평가하여 우수 지자체에 대해서는 예산안 편성과정에서 인센티브 제공할 예정이다.

(2) 시도 자율편성 사업

가) 신규 사업의 경우

(가) 철저한 사전 타당성 검증

지자체는 포괄보조사업내 신규소요에 대해서는 예산 신청에 앞서 다음의 체크리스트에 의거하여 타당성을 사전 점검하도록 한다.

#### 〈 사전 검증 사항 〉

- ① 광특회계 지원대상 사업인지 여부
  - 광특회계 포괄보조사업의 목적에 부합하는지 여부
  - 광특회계 제외대상 사업 여부
  - 낭비적 요소가 개입된 단순 행사성·전시성 사업이 아닌지 여부
- ② 투자효율성 측면에서 타당한지 여부
  - 다른 사업과의 유사·중복적인 설계 여부
  - 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차 이행 여부
- ③ 현재 추진할 시급성 및 집행 가능성
  - 현재 추진해야 할 시급성
  - 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성
- ④ 물량 및 단가의 적정성
  - 현재의 사업수행 방식의 적정성
  - 투입비용 대비 효율성

(나) 사전 행정절차 이행

부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전이행 절차 미이행 사업은 원칙적으로 신청이 허용되지 않는다.

민자유치가 수반되는 사업은 민간사업자의 확실한 투자 계획을 전제로 예산을 신청해야 한다.

(다) 지자체간 연계사업 및 복합시설 적극 추진

둘 이상의 지자체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진할 경우에는 인센티브를 부여한다.

예컨대 기존에는 각 지자체별 공립박물관 1개소를 건립하였으나, A시, B시, C시 등 3개 지자체가 연계하여 1개소 건립을 건립하는 경우에는 국고보조율을 40%에서 50% (10%p 상향)지원이 가능하도록 한다.

도서관, 미술관, 문예회관, 체육시설 등 공공시설을 복합화하여 건설하는 경우에도 예산신청한도 범위내에서 각 시설물별로 국고보조율 10%p 상향 적용 가능하도록 하였다.

나) 계속 사업의 경우

(가) 성과부진 사업은 지자체 자율편성시 원칙적으로 전년대비 10% 이상 의무적으로 세출구조를 조정

집행실적 부진 사업(예산현액 기준 '08년 집행실적 50% 이하)이나, 지역발전위원회 평가결과 하위 사업이 해당된다.

(나) 사업간 우선순위 점검을 통해 주요 역점사업에 집중투자

국정과제 등을 우선 요구하고, 완공위주의 재원배분으로 계속사업을 조기

에 완료한다.

(다) 개별사업별로 기 결정된 총사업비 범위 내에서 신청하되, 개별사업의 신청기준(지방비 부담률, 신청 상한액 등) 준수

재정당국 등과 사전 합의된 국고지원 규모는 조정이 허용되지 않는다. 그리고 정해진 사업규모를 최소의 비용과 부담으로 이행할 수 있는 방안도 적극 강구한다.

(라) 국회·감사원·언론 등에서 예산낭비사례 또는 선심성·행사성 사업으로 지적된 사업은 최대한 신청을 억제한다.

### (3) 시군구 자율편성 사업

사업 통폐합으로 인해 주관부처가 조정되는 경우 새로운 사업 주관부처에 예산을 신청한다. 다만 기존 계속사업의 경우 주관부처가 변경되더라도 사업이 원활히 추진될 수 있도록 적정 소요를 반영한다.

시군구 자율편성 사업은 4개 유형으로 구분하여 지원한다. 이는 일반 농산어촌 개발사업, 도시활력증진지역 개발사업, 특수상황지역 개발사업, 성장촉진지역으로 구분한다.

일반 농산어촌 개발사업은 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함) 및 군(광역시외의 군은 제외) 지역이 대상이다.

도시활력증진지역 개발사업은 특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역을 대상으로 한다.

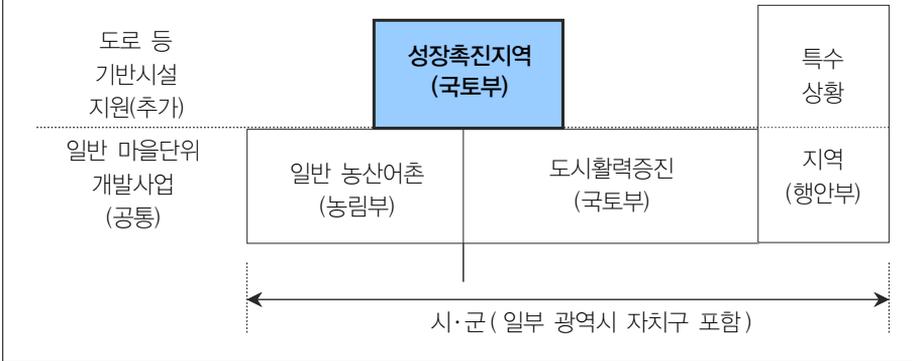
특수상황지역 개발사업은 「접경지역지원법」 제2조 제1호에 따른 접경지

역 및 「도서개발촉진법」 제4조 제1항에 따른 개발대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상이다.

성장촉진지역의 경우 일반농산어촌 개발사업 지원 대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정(추후 통보)한다. 성장촉진지역으로 지정된 지역은 일반농산어촌 또는 도시활력증진지역 개발사업 외에 추가로 성장촉진지역 개발사업 예산을 신청하게 된다.

〈 4개 지역 개발사업 지원 체계 〉

- ◇ 시·군·구에 대한 마을단위 개발 사업은 우선 “**농산어촌·특수상황지역·도시활력증진지역**” 등으로 구분
- ◇ **성장촉진지역** 개발사업은 시·군 중 낙후도가 심한 지역에 대해 **기반시설** (도로 등) **확충을 추가로 지원**



## 2) 부처편성 사업

- (1) 지역 단위의 분산·중복투자의 문제점을 해소하고, 광역 연계를 통해 사업효과를 높이는 방향으로 추진

광역경제권 선도산업, 광역경제권 거점대학 등에 중점적으로 투자한다. 중앙행정기관의 장은 지자체간 상호연계사업(출연사업)에 대해 행정·재정적 인센티브를 부여한다.

- (2) 사업성격이 유사하거나 통합을 통해 시너지효과를 높일 수 있는 사업은 사업 통·폐합 후 사업내용을 재구성
- (3) 둘 이상의 지자체가 공동 추진하는 사업에 대해서는 별도의 인센티브 부여 예정



# 제 5 장

## 복지포괄보조금의 개편방안

제 1 절 복지보조금의 사업의 재편에 대한 실태 및 개선방안

제 2 절 복지보조금의 재분류 및 개편대안 작성

제 3 절 제도화 및 관리체계구축

제 4 절 쟁점 및 갈등조정

제 5 절 법·제도 변화에 대한 정책 제언

## 제 5 장

## 복지포괄보조금의 개편방안

## 제1절 | 복지보조금의 사업의 재편에 대한 실태 및 개선방안

## 1. 분권교부세 사업의 개편에 대한 의견조사: 지방자치단체 공무원과 전문가를 중심으로

본 연구의 설문은 복지분야의 복지포괄보조금제를 본격적으로 개편하기 위한 정책대안창출을 돕고자 지방자치단체의 복지와 예산관련 공무원과 학계 교수나 연구원 등의 전문가를 중심으로 ‘복지분야 분권교부세 사업의 개편에 대한 의견조사’를 하였다. 복지분야의 포괄보조금제 개편을 위한 실태 파악을 위해서는 기초자치단체 공무원을 주 대상으로 하였고 이로부터 구체적인 의견을 도출하기 위해서는 전문가에게 설문을 하였다. 현재 지방자치단체의 복지사업은 2005년 6월 지방이양을 통해서 주로 분권교부세 형태로 운영되고 있어 이 교부세내에 포함된 67개의 사업을 범주화(categorization) 하는 방법이 본 연구의 주요목적 중 하나이다.

이런 목적을 달성하기 위해 방법론적으로 설문기간은 2010년 10-11월 사이에 전국의 기초자치단체의 공무원과 전문가를 설문대상으로 하여 광범위한 의견을 수렴하였다. 공무원 조사는 각 230개 기초자치단체의 복지나

예산분야에 종사하는 1인 이상을 선정하여 복지분권교부세 관련 복지업무와 예산업무의 담당자 응답자 프레임이 되고, 그 중 최소 1인 이상이 응답하여 총 공무원 293인과 전문가 24인의 의견을 거두게 되었다. 공무원과 전문가 설문조사의 방법으로는 구조화된 설문지(Structured Questionnaire)를 통한 전화조사, 이메일 조사, FAX 조사를 조사방법으로 이용하고, 확률표본추출의 계통추출(systematic sampling)과 비확률표본추출의 목적추출(purposive sampling)을 병행하여 의견을 모았다. 이를 통해 구체적으로 의견도출이 필요한 분야는 다음과 같다.

첫째, 복지분야 분권교부세 사업이 지방이양 이후의 실태파악에 대한 의견조사이다. 복지분야의 사업 뿐만 아니라 광범위한 사업이 이미 지방정부에 이양된바 이양 후 한 5년여가 흐른 시점에서 구체적으로 현업에 있는 정책집행자와 전문가의 의견수렴을 통해 수행과정상의 문제점과 당해 사업의 의도한 성과를 가져오는지, 그리고 자원마련이나 관리상의 문제는 없는지를 구체적으로 파악하고자 하였다. 이에 대한 세부항목으로 (2-1) 지자체의 담당 조직과 인력에서 변화, (2-2) 사업의 투자재원 배분 “분위기”에서 변화, (2-3) 지자체의 사업능력 배양 “노력”에서 변화, (2-4) 지방자치단체장의 관심 변화, (2-5) 지방의회의 관심 변화, (2-6) 지역시민단체(복지시설 포함)들의 관심 변화, (2-7) 지자체의 지역주민의 수요/요구에 대응변화를 설문하였다.

둘째, 지방이양 후 분권교부세 사업분야별로 쟁점이나 갈등이 존재하고 이에 대한 문제가 있어 관리나 지방자치단체에서의 사업수행이 어려울 것으로 예상되는 사업을 찾고자 하였다. 지방정부 입장에서 바람직하지 않은 사업을 직접 관리하거나 실제적으로 전국적인 형평성을 고양하는 사업은 중앙정부가 직접 사업을 수행하는 등의 대안을 고려해볼만하다. 설사 지방정부

가 민주적인 대응성과 지역 주민의 수요나 기대를 고려하여 부응할 수 있다고 하더라도 현재 사업집행이 계속될 경우 부적절한 사업은 포괄보조금제의 반대방향으로 정리하는 대안을 마련해야 한다. 따라서 그러한 분야를 찾고자 하였다.

구체적으로 살펴보면, 복지분권교부세 운영에서의 쟁점과 갈등을 노인, 장애인, 아동, 모자, 보건, 기타복지 사업인 복지사업의 세분분야를 구분하여 문제점을 분석하였다. 지역별로 차이가 크게 발생하지 않는 사업과 계속 문제가 커질 것으로 예상되는 보건복지분야 분권교부세 분야를 설문하였다. 동시에 보건복지가족부와 업무관계의 변화정도를 (8-1)사업 집행 지침 등 중앙정부부터의 통제 감독, (8-2)유관사업 분야에 대한 추가적인 보조금 지원, (8-3)사업 운영관련 교육훈련과 정보제공으로 설문하였다. 아울러 지역내 관리수준을 자원봉사, 주민신뢰, 정책의 찬성분위기, 자율성 등으로 나누어 설문하였다.

셋째, 분권교부세 사업의 개편방향과 관련한 대안에 대한 의견조사이다. 기초 지자체 입장에서의 전반적인 방향성은 해당 단체 소속의 공무원에게 그리고 구체적인 개편대안은 해당 분야 전문가에게 보다 상세히 질문하였다. 구체적인 설문문항으로 (18-1)과거와 같이 개별 국고보조사업으로 환원, (18-2)보건복지부 소관의 사회복지포괄보조로 전환, (18-3)행정안전부 소관의 사회복지포괄보조로 전환, (18-4)기획재정부 소관의 사회복지포괄보조로 전환, (18-5)보통교부세로 통합(완전 지방이양), (18-6)사회복지사업 추가 이양하여 포괄보조 확대이다. 아울러 행정(정책)관리와 재정부담의 입장에서 지방자치단체의 역할과 비중에 대해 설문하였다.

전문 설문조사기관에 의뢰하여 설문조사 실시한 후 분석된 응답자의 기술 통계는 다음과 같다. 연령대별로는 30대 이하가 130명, 40대 이상이 163명

으로 나타났다. 공직기간별로는 16년 이상이 49%를 차지하였고, 직급은 모두 6급 이상의 공무원으로 이루어졌다. 하지만 근무기간별로는 업무의 연속성에서 문제가 있어 3년 이하의 해당 복지분권교부세 분야의 근무경력이 68%로 나타나 대다수가 업무경력이 짧고 지속적인 업무수행을 하고 있지 않은 현상을 보이고 있다. 또한 복지분야와 예산분야의 종사자수는 50% 정도의 비슷한 분포를 보이고 있다(아래표 참조).

〈표 5-1〉 복지분권교부세에 대한 공무원 설문응답자의 기술통계표

구분		빈도(명)	빈도(%)
총 응답자		293	100%
연령대별	30대 이하	130	44%
	40대 이상	163	56%
공직 근무기간별	5년 이하	50	17%
	6~10년	67	23%
	11~15년	32	11%
	16~20년	91	31%
	21년 이상	53	18%
업무기간별	1년 이하	80	27%
	2년	71	24%
	3년	49	17%
	4년 이상	93	32%
직급별	6급 이하	63	22%
	7급	159	54%
	8급 이상	71	24%
담당업무별	복지분야	140	48%
	예산분야	153	52%

구분		빈도(명)	빈도(%)
광역별	서울	19	6%
	부산	12	4%
	대구	13	4%
	인천	20	7%
	광주	6	2%
	대전	4	1%
	울산	5	2%
	경기	48	16%
	강원	25	9%
	충북	20	7%
	충남	23	8%
	전북	23	8%
	전남	27	9%
	경북	30	10%
	경남	14	5%
	제주	4	1%

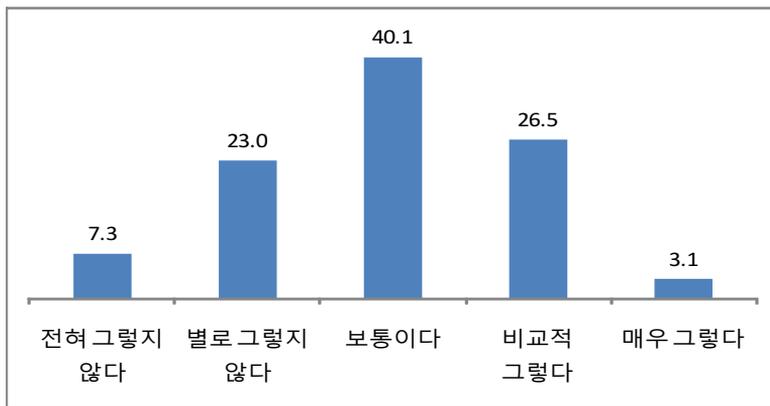
## 2. 이양된 분권교부세 사업에 대한 응답결과 분석

### 1) 지방이양 후 복지분권교부세 사업의 전반적인 정착정도

복지분야의 67개 분권교부세 사업이 지방이양 이후에 각 지방자치단체에 정착된 여부를 포괄적이고 개괄적으로 설문하였다. 구체적인 “복지분야 분권교부세 사업이 지방이양 이후 지역에 잘 정착되었다고 생각하십니까?” 라고 설문하였다. 전반적으로는 평균점수가 3점 이하(보통이다; 5점 만점

2.95)로 나타나 복지분권교부세 사업이 잘 정착되지 않고 ‘보통수준’이라는 의견을 개진하였다. 따라서 분권교부세 사업의 세부분야별로 정착이 제대로 되고 있지 않은 분야에 대한 발굴과 정착의 문제점을 훑어보는 것이 필요한 것으로 보인다. 보완책으로는 ‘성과계획과 사업관리 과정’에서 계획이 보다 현실성 있고 실효성이 높게 만들어질 필요가 있는 것으로 본다.

〈그림 5-1〉 지방이양 후 복지분권교부세사업의 전반적인 정착도



## 2) 지방이양 후 복지사업분야의 방향변화

복지사업의 지방이양 후 해당 사업내에서의 세부항목별 변화상황을 구체적으로 물었다. 구체적인 “귀 지방자치단체에서는 본 복지사업분야의 지방이양 이후 다음 항목들이 어떤 방향으로 변화되었습니까?”라는 질문에 전반적으로는 5점 만점중 평균 3점 정도(보통수준)로 나타나 사업관련 지방이양 후 전반적인 방향성의 변화는 수반되지 않은 것으로 분석되었다. 다만 지방자치단체의 사업능력배양을 위한 노력의 고양, 지방자치단체장의 관심, 지역

시민단체의 관심 변화에서는 평균을 약간 상회하는 점수를 나타내고 있어, 이들 분야에서의 긍정적인 방향으로의 진화를 엿볼 수 있었다. 하지만 전반적으로 지방으로 이양된 사업의 뚜렷한 방향성의 변화가 없어서 구체적으로 복지내 어떤 세부분야에서 문제점이 있는지 또는 어느 지방자치단체의 부류에서 방향성이나 문제가 있는 지 등을 세밀하게 분석해볼 여지를 남겼다.

〈표 5-2〉 지방이양 후 복지사업분야의 방향성 변화

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	①매우 부정적	② 부정적	③ 과거와 동일	④ 긍정적	⑤ 매우 긍정적	
지자체의 담당 조직과 인력에서 변화 (n = 290)	4.1	15.9	52.4	26.6	1.0	3.04
사업의 투자자원 배분 “분위기”에서 변화(n = 289)	2.8	17.3	50.9	27.3	1.7	3.08
지자체의 사업능력 배양 “노력”에서 변화(n = 288)	2.1	12.2	47.6	35.8	2.4	3.24
지방자치단체장의 관심 변화(n = 287)	0.7	13.2	46.3	32.8	7.0	3.32
지방의회 의 관심 변화(n = 290)	1.7	14.8	49.0	32.1	2.4	3.19
지역시민단체(복지시설 포함)들의 관심 변화(n = 290)	2.1	13.4	50.3	30.3	3.8	3.20
지자체의 지역주민의 수요/요구에 대응변화(n = 290)	2.1	14.5	50.0	30.0	3.4	3.18

### 3) 지방이양 후 쟁점이나 갈등이 있는 분권교부세 세부사업분야

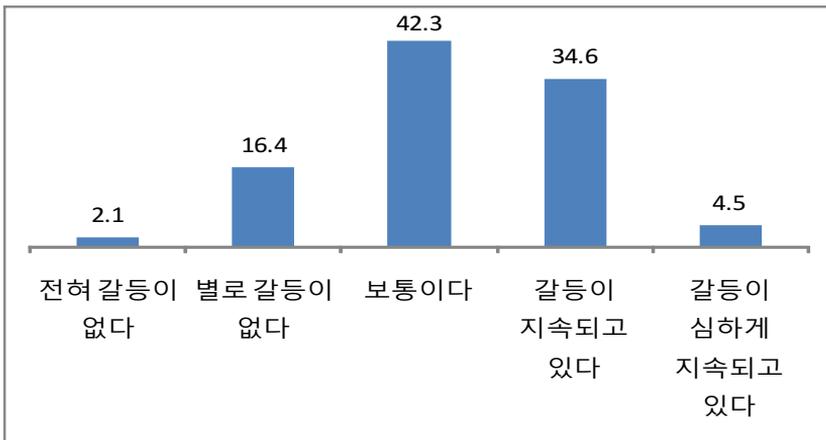
복지사업분야의 사업이 지방이양된 후 쟁점이나 갈등이 지속되거나 증폭되는지의 여부를 설문하였다. 2006년도에 지방이양 이후, 복지분권교부세

사업분야별로 갈등이나 쟁점의 증폭정도나 격차를 확인하여 향후 복지포괄 보조금 사업의 대안작성에 도움을 얻고자 하는 목적 하에 설문을 하였다. 구체적인 설문으로는 “귀 지방자치단체에서는 분권교부세 사업분야별로 쟁점이나 갈등이 어느 정도로 지속되고 있습니까?”라는 문항을 이용하였다.

〈표 5-3〉 지방이양 후 분권교부세 사업의 쟁점이나 갈등

복지분야	비율(%)					평균 (점수)
	① 전혀 갈등이 없음	② 별로 갈등이 없음	③ 보통	④ 갈등의 지속	⑤ 갈등의 심하게 지속	
노인복지사업들(n = 287)	1.7	22.0	44.6	28.9	2.8	3.09
장애인복지사업들(n = 286)	2.1	16.4	42.6	34.6	4.5	3.23
아동복지사업들(n = 285)	2.1	18.6	53.7	22.1	3.5	3.06
모자복지사업들(n = 284)	2.5	18.0	56.7	21.5	1.4	3.01
보건사업들(n = 286)	1.7	22.0	53.8	20.6	1.7	2.99
기타 복지사업들(n = 281)	1.4	15.3	64.4	16.0	2.8	3.04

〈그림 5-2〉 지방이양 후 장애인 복지사업의 쟁점이나 갈등



제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

복지분야별 분석결과를 살펴보면, 문제가 별로 가정 적은 것으로 나타난 기타사업분야와는 대조적으로 문제가 비교적 큰 것으로 나타난 장애인사업 분야를 제외한 나머지 4개 분야에서 모두 비슷한 “보통” 수준의 쟁점이나 갈등을 겪고 있는 것으로 나타났다<sup>20)</sup>. 즉 4개 사업분야에서 전반적으로는 평균 3점 정도를 기록하고 있어, 어느 정도의 과거와 유사한 수준의 갈등을 겪고 있는 상황으로 해석된다. 이는 분권교부세사업의 경과에도 불구하고 크게 문제가 나타나지 않는 것으로 해석된다. 하지만 장애인 복지사업 분야에서는 특히 쟁점이나 갈등이 지속되거나 심화되고 있어 이에 대한 대책마련과 함께 포괄보조금제로 전환시에 세심한 주의가 요구된다고 하겠다.

특히 표에서처럼 지방이양후의 쟁점이나 갈등이 계속되고 있는 장애인복지의 경우, “그렇다”라고 응답한 경우(④갈등의 지속 + ⑤갈등의 심하게 지속)가 전체응답자의 39.1%로 25% 이하의 비율을 보이고 있는 다른 사업분야와는 차별적이다.

보다 구체적인 분석을 위해 67개의 포괄보조금의 분권교부세 사업 중 향후 지방자치단체의 공무원이 판단할 때 문제가 폭증할 소지가 있는 사업을 물어보았다. 구체적인 설문에서 “귀 지방자치단체에서 앞으로도 계속 문제가 커질 것으로 예상되는 보건복지분야 분권교부세사업이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? 2개만 골라 해당 번호를 기재해 주세요.)”라고 하였다. 문제의 소지가 있는 분야는 노인복지사업이 사업종류별 평균 14.5개의 문제가 있다고 응답하고 있어 가장 문제의 확산 가능성이 높은 분야이다. 또한 장애인 복지사업들도 총 124개 사업에서 문제의 확산소지가 있는 것으로 나타났다.

20) 전문가 설문에서도 장애인복지사업이 축소가능성이 높은 사업으로 응답함

다시 말하면, 쟁점이나 갈등이 있는 사업 중 가장 참여한 것으로 나타난 장애인복지사업들에 대한 응답결과와 문제확산을 연계한다면, 장애인복지사업에 대한 체계적인 관리가 보다 필요하며 포괄보조금제로 개편할 경우에는 우선적인 문제의 소지와 가능성을 해결한 후 실시가능한 분야로 나타났다. 즉 참여한 문제를 안고 있으며 문제도 확산될 가능성이 높은 분야로 ‘장애인복지사업’을 꼽아서 현재 분권교부세 사업에 대한 관리가 요구됨과 동시에 포괄보조금제화시 전국적으로 지방자치단체별로 최소기준과 복지서비스 수준을 맞추는 것이 어려울 것으로 예상되어 포괄보조금을 전면적으로 개편한다면 가장 늦게 도입되어야 할 분야로 분석된다.

〈표 5-4〉 복지분권교부세 사업 중 문제의 확산소지가 있는 사업 (단위: 개)

복지분야	문제가 커질 소지가 있는 사업수(A)	분야내 사업종류(B)	사업종류별 평균(A/B)
노인복지사업들	188	13	14.5
장애인복지사업들	124	25	5.0
아동복지사업들	90	11	8.2
모자복지사업들	9	3	3.0
보건사업들	11	4	2.8
기타 사업들	54	11	4.9
합계	476	67	6.4

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부록

〈표 5-5〉 복지분권교부세 사업 중 문제의 확산소지가 있는 구체적 사업

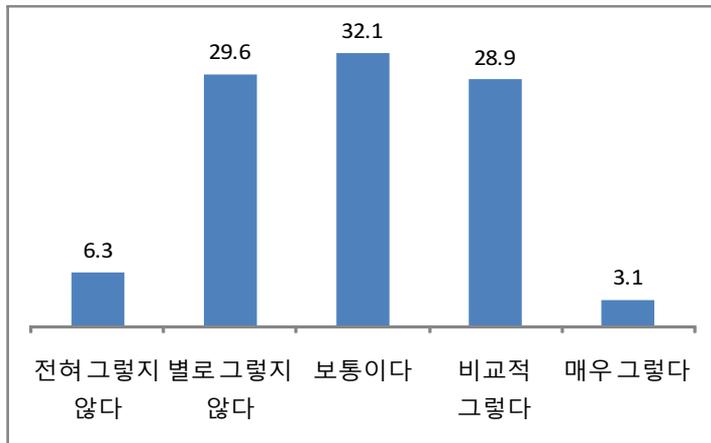
개수	분야	문제가 커질 소지가 있는 사업수(A)	응답수 (A)	비율 (A/B)
1	노인복지	경로당운영	20	4.2%
2		경로식당무료급식	19	4.0%
3		재가노인복지시설운영	20	4.2%
4		노인복지회관운영	17	3.5%
5		노인일거리사업마련	46	9.6%
6	장애인복지	장애인복지관운영	47	9.8%
7		장애인직업재활시설운영	13	2.7%
8	아동복지	아동시설운영	22	4.6%
9		아동급식지원	46	9.6%
10	기타복지	사회복지전담공무원인건비	11	2.3%
11		사회복지관운영	15	3.1%
12		(vi) 사회복지관운영	17	3.5%
합계	총 476개 (B: 선정)	12개	276	57.5%

제1순위로 복지분권교부세 사업 중 문제의 확산소지가 있는 구체적 사업은 총276개로 2순위를 합쳐서 총 476개의 사업에서 문제가 발생할 것으로 응답하였다. 그 중에서 11개의 사업이 현 상황처럼 계속 분권교부세로 운영될 경우 문제확산의 소지가 있는 사업으로 꼽았다. 이양 후 지방자치단체에서 향후 문제가 커질 사업이라면 중앙정부에 의한 우선적인 조치가 필요한 사업이 될 것이다. 따라서 복지포괄보조금제도의 재편시에 분석이 다시 요구되는 사업이라고 하겠다.

#### 4) 지방이양 후 복지서비스수준과 내용의 다양화

분권교부세 사업의 지방이양 이후 지역별로 사회복지서비스의 공급수준과 내용이 다양해지고 있는 추세에 관한 설문응답에서 ‘별로 그렇지 않거나 보통’인 것으로 나타나 분권교부세 제도가 복지서비스의 내용과 공급방식에 서의 다양화와는 동떨어진 제도로 운영되고 있음을 알 수 있다. 따라서 복지서비스의 내용에서의 질적인 고양을 통한 주민의 요구에 부응과 서비스의 다양화를 위해 지방정부에 대한 자율권을 주는 포괄보조금제로 개편할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

〈그림 5-3〉 지방이양 후 복지서비스의 수준과 공급



#### 5) 지역별 차이가 없는 것이 바람직한 서비스

분권교부세 사업의 지방이양 이후 보건복지분야의 분권교부세 사업들 가운데 지역별로 차이가 크게 발생하지 않는 것이 바람직하다고 생각하는 사

업에 대한 질문을 하였다. 이를 통해 지방의 관리나 서비스의 자율권을 부여하는 포괄보조금으로의 재편이 어려울 수 있는 분야를 찾아내고자 하였다.

〈표 5-6〉 복지분권교부세 사업 중 지역간 편차가 없어야 하는 사업(단위: 개)

복지분야	지역차이가 없어야 하는 사업수(A)	분야내 사업종류(B)	사업종류별평균(A/B)
노인복지사업들	168	13	12.9
장애인복지사업들	78	25	3.1
아동복지사업들	129	11	11.7
모자복지사업들	11	3	3.7
보건사업들	29	4	7.3
기타 사업들	65	11	5.9
합계	480	67	7.4

공무원 설문응답결과에 의하면, 지역간 편차가 없어야 하는 사업에 10명 이상의 응답한 사업이 총 12개이다. 지역간 동일한 수준의 서비스 공급수준을 중시하는 사업으로 거론된 총 480개의 사업 중 총 233명이 12개의 사업이 지역간 편차를 없애기를 희망하였다. 이를 비율로 환산하면 총 선정된 사업의 46.5%에 이른다. 이를 다시 세부적으로 훑어보면 노인복지사업에서 7개 사업이, 기타복지사업에서 2개 사업이, 그리고 나머지 장애인, 아동, 보건복지사업에서 각각 1개의 사업이 지역간 편차를 없앨 필요가 있는 사업으로 거론하였다.

특이하게도 모자복지분야의 사업은 개인적으로 1-2명의 응답자가 편차를 줄일 것을 주장하지만 10명 이상 다수의 공무원이 주장하지는 않는 사업으로 나타나서, 국가적으로 보편적인 서비스보다는 지방자치단체의 개별적

인 서비스공급이 바람직한 사업으로 분석된다. 이는 모자복지사업의 경우 지역의 해당 당사자에 대한 지역별 여건에 맞게 해당 서비스를 재편할 수 있는 공무원의 바람이 나타나고 있는 것으로 분석된다. 따라서 모자복지에 대한 지역적인 실태를 우선적으로 파악하여 포괄보조금제화할 수 있는지에 대한 분석이 요구되며, 이에 따라서 비교적 보괄보조금으로 재편가능성이 높은 분야로 사료된다.

전반적으로는 사업의 특징을 중심으로 분석하면, 첫째, 시설관련 사업위주인 것이 (i) 경로당운영, (ii) 노인복지회관운영, (iii) 경로당활성화, (iv) 장애인복지관운영, (v) 중소도시보건소신축, (vi) 사회복지관운영 사업은 복지시설의 거점마련과 운영에 관련된 사업은 주로 전국적인 기준하에 서비스공급을 위한 인프라 조성 and 운영을 목적으로 하는 것으로 포괄보조금제화에서 제외됨이 바람직할 것으로 바라보는 시각이 많다고 분석된다.

〈표 5-7〉 복지분권교부세 사업 중 지역간 편차가 없어야 하는 구체적 사업

개수	분야	지역차이가 없어야 하는 사업명	응답수 (A)	비율 (A/B)
1	노인복지	(i) 경로당운영	29	6.0%
2		(가) 경로식당무료급식	22	4.6%
3		(나) 노인건강진단	21	4.4%
4		(다) 저소득제가노인식사배달	10	2.1%
5		(ii) 노인복지회관운영	16	3.3%
6		노인일거리사업마련	21	4.4%
7		(iii) 경로당활성화	10	2.1%
8	장애인복지	(iv) 장애인복지관운영	24	5.0%
9	아동복지	소년소녀가장지원	21	4.4%

개수	분야	지역차이가 없어야 하는 사업명	응답수 (A)	비율 (A/B)
10	보건복지	(v) 중소도시보건소신축	11	2.3%
11	기타복지	사회복지전담공무원인건비	21	4.4%
12		(vi) 사회복지관운영	17	3.5%
합계	총 480개 (B: 선정)	12개	223	46.5%

둘째, 안전과 의식주 등의 인간기본적인 욕구와 관련된 사업의 경우 전국적으로 보편적인 서비스가 필요하다는 시각이 나타난 것으로 분석된다. (가) 경로식당무료급식, (나) 노인건강진단, (다) 저소득재가노인식사배달 사업의 경우가 식사와 기본적인 건강진단을 위한 사업으로 나타나고 있어 이를 뒷받침한다.

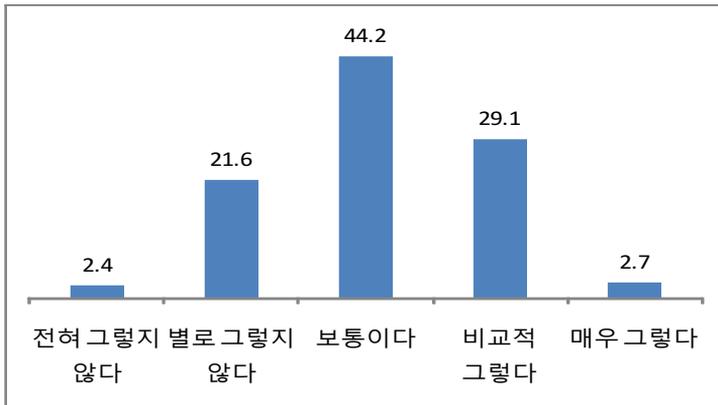
셋째, 나머지 지역간 차이가 없을 것을 주장하는 사업 중에서 사회복지전담공무원인건비는 업무의 경중에도 불구하고 최소한의 기본적인 인건비를 보장하는 복지시스템의 확립을 강조하고 있음을 알 수 있다. 또한 아동복지영역에서 ‘소년소녀가장지원’과 노인복지영역에서 ‘노인일거리사업마련’은 현실적으로 지방자치단체가 지원하거나 서비스가 힘든 영역을 국가적 차원에서 동질적으로 마련하는 서비스가 지역적 편차가 없기를 희망하고 있음을 알 수 있다.

## 6) 복지사업집행에서의 지자체 전문성

지방이양된 후 복지사업을 제대로 수행하고 있는지 또는 향후 포괄보조금 제로 재편시 업무를 수행하는 역량을 가지고 있는지에 대한 설문으로써, 복

지사업분야 집행을 위한 행정전문성의 충분정도에 대한 설문을 하였다. “귀 지방자치단체에서는 이양된 본 복지사업분야의 집행을 위한 행정 전문성이 충분하다고 생각하십니까?”라는 질문에 전반적으로 ‘보통 수준’으로 평가하고 있었다(평균 3.08점 / 5점 만점). 통상 자신에 대한 설문은 경우 우호적인 답변경향이 높음을 감안할 때 이례적으로 낮은 응답이며, 실제 전문성은 비교적 잘 갖추어지지 않아 낮은 것으로 여겨진다. 따라서 복지포괄보조금제화 할 경우를 대비해서라도 보다 전문성을 강화하는 교육 및 인재의 영입 또는 지방의 관리네트워크 활성화가 필요할 것으로 보인다.

〈그림 5-4〉 복지서비스 제공에서 지방자치단체의 전문성



## 7) 보건복지가족부와 광역지방자치단체와의 관계

### (1) 보건복지가족부의 지방자치단체에 대한 업무관계 변화

지방이양된 후 복지사업을 제대로 수행하기 위해서는 기초자치단체의 복지주무부처 중앙부처인 보건복지가족부와와의 관계가 중요하다. 이는 향후 포괄보조금제화가 개편될 경우를 가정해서도 의미있는 분석이 필요한 부분이

다. 구체적으로 설문에서 분권교부세화된 복지분야의 서비스의 관리와 성과 제고를 위해서도 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원과 통제는 중요하다.

이양된 복지분야 서비스의 지방자치단체의 추진에 대한 중앙정부와의 연계와 지원에 대한 설문을 위하여 “복지사업분야의 지방 이양 후 중앙정부의 보건복지가족부와 업무관계에서 어느 정도 변화가 발생하였다고 생각하십니까?”라고 설문하였다. 응답결과에 따르면, 중앙정부의 통제, 보조금 지원, 교육 및 훈련제공에서 ‘변화가 없거나 보통’이라는 응답을 많이 하였다. 중앙정부의 통제, 추가적인 보조금 지원, 교육 및 훈련제공의 경우, 각각 86.3%, 84.4%, 83.3%가 ‘그저 그렇다’, ‘별다른 변화가 없음’, 또는 ‘전혀 변화가 없음’이라고 응답함으로써 복지사업 이양 후에도 중앙정부의 지원과 관계상 변화는 없는 것으로 나타났다. 따라서 포괄보조금제화를 위한 방향에서 시사점으로는 우선적으로 지방자치단체의 서비스강화를 위한 지원과 감시·감독 등의 업무를 수행하면서 동시에 지방자치단체의 역량을 강화시키는 중앙정부의 정책이 절실한 것으로 보인다.

〈표 5-8〉 보건복지가족부의 지방자치단체에 대한 업무관계 변화

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	① 전혀 변화 없음	② 별다른 변화가 없음	③ 그저 그렇다	④ 변화가 많음	⑤ 매우 변화가 많음	
사업 집행 지침 등 중앙정부부서의 통제 감독(n = 287)	5.2	34.5	46.6	12.8	1.0	2.70
유관사업 분야에 대한 추가적인 보조금 지원(n = 286)	8.7	31.6	44.1	13.9	1.7	2.68
사업 운영관련 교육훈련과 정보제공(n = 285)	5.2	27.9	50.2	15.0	1.7	2.80

이를 통해 중앙정부의 복지서비스 제공수준과 계획 등과의 연계성을 지방자치단체내에서 지속적으로 고양할 필요가 있는 것으로 보인다. 중앙정부 복지서비스 계획과 지침 등의 정책결정을 수행하는 지방자치단체의 역량이 지나치게 낮거나 향상되지 않을 경우 지역적 복지서비스 수준이 낮고 이는 국가적인 차원에서 낮은 복지서비스 수준으로 연결됨은 주지의 사실이다. 아울러 선별적으로 지역간 복지서비스 역량이 다를 경우 지역간 복지수준의 격차도 커질 우려가 있어 중앙과 지방 그리고 지방자치단체간의 서비스역량 격차를 줄일 수 있는 방안의 모색이 요구된다. 따라서 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 업무지원과 개입상황을 아래와 같이 훑어본다.

## (2) 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 업무관계 변화

위에서 살펴본 바와 같이 지방이양된 후 복지사업의 지역내 서비스의 보편화를 추구하기 위해서는 광역자치단체의 서비스 지원과 관여는 반드시 필요하다. 포괄보조금제 재편을 가정한 대안을 창출하기 위해 그 동안의 광역자치단체의 지방자치단체에 대한 관계변화를 지역내 서비스 수준의 격차 해소라는 관점에서 접근하였다. 구체적인 문항으로, “복지사업분야의 지방이양 후 광역 - 기초자치단체간 업무관계에서 어느 정도 변화가 발생하였다고 생각하십니까?”라고 질문하였다. 서비스에 관련된 분야는 중앙정부와 동일하게 광역정부의 통제, 추가적인 보조금 지원, 교육 및 훈련제공이다.

〈표 5-9〉 광역지차단체의 기초자치단체에 대한 업무관계 변화

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	① 전혀 변화 없음	② 별다른 변화가 없음	③ 그저 그렇다	④ 변화가 많음	⑤ 매우 변화가 많음	
사업 집행 지침 등 광역지자체의 통제 감독(n = 286)	4.5	28.7	52.8	13.6	0.3	2.77
유관사업 분야에 대한 추가적인 보조금 지원(n = 286)	6.6	28.0	46.5	17.8	1.0	2.79
사업 운영관련 교육훈련과 정보제공 (n = 282)	3.5	28.7	52.5	13.5	1.8	2.81

해당 문항에 대한 분석결과, 전반적으로 광역지방자치단체도 중앙정부인 보건복지가족부와 비슷하게 기초자치단체에 대한 업무관계에서의 변화를 보이지 않고 있었다. 총 5점 만점에 평균 2.80점 정도의 부여하여 복지서비스가 광역정부의 지원과 통제와 연계되어 있는 상황임에도 불구하고 대부분의 기초자치단체에서 그 동안 가시적인 변화는 나타나지 않은 것으로 보인다. 따라서 광역지역내 복지서비스의 보편성과 최소한의 역량보유를 기반으로 하여 기초자치단체의 수요에 부응하는 차별적인 서비스제도의 구현을 목적으로 하는 포괄보조금제의 개편에 대한 우선적 조치로써 광역정부의 업무 지원과 업무관여가 반드시 필요한 것으로 분석되었다.

위의 두 설문결과의 분석에서 기초자치단체의 상위정부인 중앙정부와 광역자치단체 모두 복지사업의 지방이양 후 집행과정에서 지원을 하지 않았다. 즉 이양후 상위정부의 보편적인 복지수준의 달성을 위한 기초단체에 대한 노력은 약하거나 인식하다고 할 수 있다. 따라서 향후 이런 추세가 계속

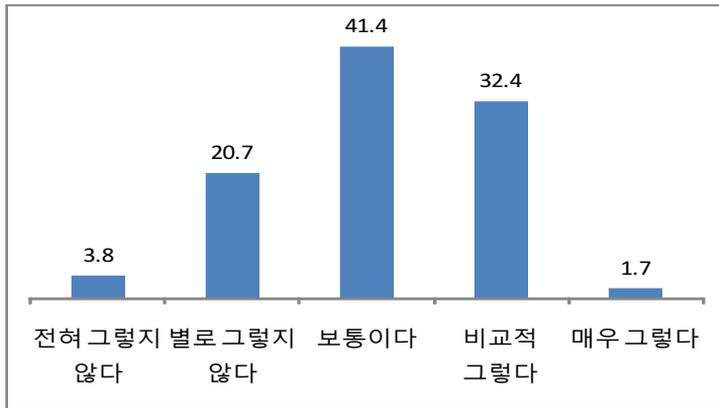
될 것으로 가정하 상태에서, 복지사업이 전면적인 포괄보조금으로 전환된다면 상위정부는 복지서비스 제공에서의 책임성만 지방정부에 넘기면서 실질적인 지원에는 소극적일 것으로 보여, 이에 대한 시정을 전제로 포괄보조금을 개편해야 하는 것으로 분석된다.

### 8) 이양 후 지역사회복지정책에 대한 지자체의 자율성

복지분야의 사업은 서비스제공을 주요 업무로 하여 지역사회의 수요와 요구에 부응해야 하는 수혜자 중심사업이다. 이런 상황에서 중앙정부의 통제 약화와 기능의 실질적인 이양에 더불어 지역사회의 복지정책에 대한 지방자치단체의 실질적인 자율성을 증가시키는 것이 포괄보조금제의 개편을 위한 선결조건이라고 할 수 있다. 설문을 통해본 응답에서 34.1%의 지자체 실무담당자가 지역복지사업에 대한 자율성이 확대되었다고 응답하였지만, 실제로 전반적인 수준에서는 총 5점 만점에 평균 3.08점을 기록하여 이양 후에도 실제적인 지자체의 자율성은 고양되지 않고 있는 것으로 드러났다.

지역복지사업의 계획 수립과 집행시 지방정부 업무담당자의 역할을 고양하도록 실제로 사업을 수행하는 측에서 재량이 확대될 필요가 있다. 이는 지역적인 수요에 부응이라는 집행과정관리의 측면에서 바람직한 것으로 보인다. 따라서 우선 분야별로는 지역의 역량이 강한 분야를 찾고 동시에 지방의 자율권 신장을 통한 사업실무자의 영향력을 고양시켜서 포괄보조금을 개편하면서 지역책임과 성과를 동시에 연계하는 제도설계가 필요한 것으로 보인다.

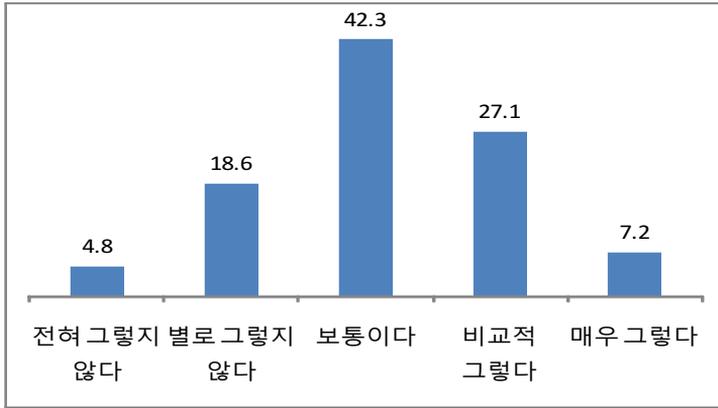
〈그림 5-5〉 지역사회사업에서 기초자치단체의 자율성



### 9) 이양 후 복지사업에서의 지역내 자원의 활용과 신뢰

지역으로 이양된 복지사업 중에서 지역내의 사업을 수행하는 과정에서의 자원봉사 등 지역내 자원의 활용과 사업에 대한 지역주민의 신뢰도 정도를 설문하였다. 복지사업을 기초자치단체의 수준에 맞게 효율적으로 집행하기 위해서는 지역의 복지관련 자원활용과 업무에 대한 주민의 지지가 중요할 것이다. 아울러 포괄보조금제의 개편을 전제로 하더라도 그 동안의 이양후 복지사업수행에서의 지역과의 관계가 복지사업 성패의 중요한 여건이 된다.

〈그림 5-6〉 이양된 복지사업의 수행시 지역내 자원활용



구체적으로 “복지사업분야가 지방이양된 이후 지역내 잠재적 자원(자원 봉사 등)들이 보다 다양하게 활용되고 있습니까?”라는 질문에, 포괄적으로 ‘그렇다’라는 범주에 속한 응답이 총 34.3%(‘비교적 그렇다 + 매우 그렇다’ 응답비율의 합)로 높았다.

하지만 특이하게도 “복지사업분야가 이양된 이후 지자체가 수행하는 사업분야의 성과에 대한 주민들의 신뢰수준”에 대해서는 3.00점의 평균점을 기록하여 주민의 신뢰성은 증진되지 못한 것으로 나타났다. 그러므로 기초자치단체의 공무원은 비교적 지역내 복지자원인 주민이나 기관 등을 잘 규합하여 복지성과달성에 활용하고 있는 것으로 보인다.

#### 10) 복지서비스의 분권화와 집권화

사회복지서비스 정책의 분권화와 집권화에 대한 의견수렴을 통해 분권교부세 사업으로는 불가능하거나 바람직하지 않은 사업분야를 살펴보고 이에 대한 의견에 근거하여 포괄보조금제시 해당 사업분야를 제외할 수 있다는

시각하에 설문하였다.

(1) 사회복지서비스정책에 대한 지방자치단체 주도의 분권화 정책

“귀하께서는 사회복지서비스정책을 중앙정부 보다 지방자치단체가 주도로 담당하는 분권화 정책에 찬성하십니까?”라는 설문에 대해, 5점 만점에 평균 2.83점을 보여서 기초자치단체에 근무하는 실무자의 입장에서 분권화를 반대하는 기이한 현상이 나타났다. 이런 응답결과는 현 복지사업에서의 기초자치단체의 권한과 책임상황을 염두에 것으로 현재 관리시스템에서처럼 지자체에 재량을 마련해주지 상황에서의 무차별적인 분권화정책에 반대하는 의견으로 분석된다. 아울러 분권화에 반대하는 복지사업이 존재할 것으로 보여, 이에 대한 사업을 구분하는 것이 필요하다. 따라서 분권화 의견과 집권화에 대한 의견을 종합적으로 분석하고 집권화나 분권화가 필요한 사업을 조정할 필요가 있는 것으로 보인다.

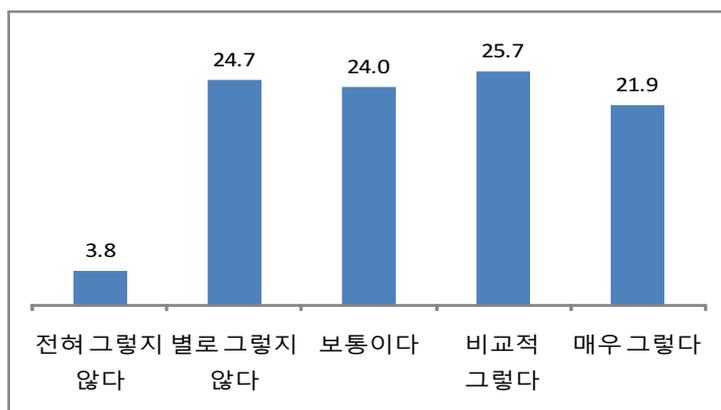
(2) 이양된 복지사업의 중앙정부로의 환원

14번 설문부터 15번 설문은 이양된 복지사업을 중앙정부로 환원해야하는지 또는 환원한다면 어떤 사업을 중앙으로 환원할 수 있는지에 대한 것이다. 중앙으로의 사업환원과 관련하여 “이양된 본 복지사업분야의 사업을 중앙정부로 다시 환원하는 것이 필요하다고 생각하십니까?”라고 설문하였다. 동시에 “현행 분권교부세 사업 가운데 중앙정부의 국고보조사업으로 환원해야하는 사업이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?”라는 설문을 덧붙여 하였다.

응답범주별로 ‘비교적 그렇다’의 경우 25.7%가, ‘매우 그렇다’의 경우 21.9%가 환원에 긍정적인 응답을 하여 이 두 범주를 합한 응답자의 총수가 139명으로 47.6%가 이양된 사업의 중앙정부로의 환원을 주장하고 있다(총

점 5점 중 3.37점). 이런 현상은 그 동안 이양된 사업을 기초자치단체가 수행하기에는 관리나 재정, 지원 등에서 힘들었음을 반증하고 있다. 따라서 위의 지방분권화 정책에 대한 약간 부정적인 의견과 이양된 복지사업에 대한 중앙정부로의 환원에 대한 강한 의견을 살펴볼 때, 현 여건이나 제도 하에서 어느 분야가 기초자치단체가 수행하기에는 타당하지 않고 어려운 분야인지를 가려낼 필요가 있다.

〈그림 5-7〉 이양된 복지사업의 중앙정부로 환원



〈표 5-10〉 이양된 복지사업의 중앙정부로 환원

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	① 전혀 그렇지 않음	② 별로 그렇지 않음	③ 보통	④ 비교적 그려함	⑤ 매우 그려함	
중앙정부로의 환원 필요성(n = 292)	3.8	24.7	24.0	25.7	21.9	3.37

(2)-1. 중앙정부의 국고보조금 사업으로 환원이 필요한 사업

중앙정부의 국고보조사업으로 환원이 필요한 사업 분야에 대해 의견조사를 위해, “현행 분권교부세 사업 가운데 중앙정부의 국고보조사업으로 환원해야하는 사업이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?(2개만 골라 해당 번호를 기재해 주세요)”라고 설문하였다. 설문응답 결과는 총 460개의 환원이 필요한 사업에 대한 응답 중에서 노인복지사업에서 137개 사업이, 아동복지사업에서 118개의 사업이 지방정부로의 이양에도 불구하고 다시 중앙정부의 국고보조금 사업으로 환원이 필요하다는 의견을 보였다.

〈표 5-11〉 이양된 사업 중 중앙정부로 환원이 필요한 사업수

(단위: 개)

	환원을 바라는 사업수(A)	분야내 사업종류(B)	사업종류별 평균(A/B)
노인복지사업들	137	13	10.5
장애인복지사업들	99	25	4.0
아동복지사업들	118	11	10.7
모자복지사업들	10	3	3.3
보건사업들	31	4	7.8
기타 사업들	65	11	5.9
합계	460	67	7.0

10명 이상의 기초자치단체의 응답자가 중앙정부로의 환원을 주장한 사업이 총 13개로 노인복지분야에 5개 사업이, 장애인복지분야에 1개 사업이, 아동복지에 4개 사업이, 보건복지에 1개 사업이, 기타복지사업에 2개의 사업이 선정되었다. 그 중에서도 특히 경로당운영(응답자 수: 21), 경로식당무

료급식(응답자 수: 22), 노인일거리사업마련(응답자 수: 24), 장애인복지관운영(응답자 수: 36), 아동시설운영(응답자 수: 21), 아동급식지원(응답자 수: 42)로 보다 많은 기초자치단체 공무원들이 해당 사업을 국가보조금 사업으로 환원하고 싶어하는 것으로 나타났다.

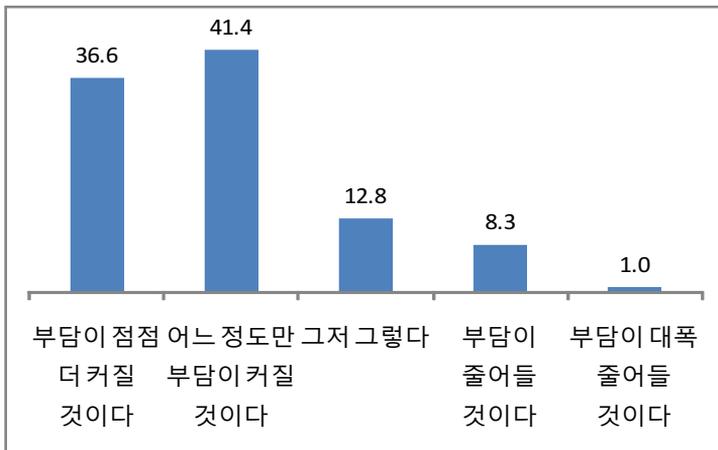
〈표 5-12〉 이양된 사업 중 중앙정부로 환원이 가능한 구체적 사업

개수	분야	중앙정부로 환원가능한 사업명	응답수 (A)	비율 (A/B)
1	노인복지	경로당운영	21	4.4%
2		경로식당무료급식	22	4.6%
3		저소득재가노인식사배달	14	2.9%
4		노인복지회관운영	17	3.5%
5		노인일거리사업마련	24	5.0%
6	장애인복지	장애인복지관운영	36	7.5%
7	아동복지	아동시설운영	21	4.4%
8		아동급식지원	42	8.8%
9		소년소녀가장지원	11	2.3%
10		아동보호전문기관운영	11	2.3%
11	보건복지	공공보건인력개발	15	3.1%
12	기타복지	사회복지전담공무원인건비	16	3.3%
13		사회복지관운영	12	2.5%
합계	총 460개 (B: 선정)	13개	262	54.6%

### 11) 향후 자원부담의 추세

다음은 기초자치단체의 분권교부세 복지사업의 자원부담에 대한 질문이다. “귀하의 지자체에서는 보건복지분야 분권교부세 사업에 대한 자원부담은 앞으로 어떻게 될 것으로 예상하십니까?”라고 하는 질문을 하였다. 지자체 공무원을 대상으로 한 보건복지분야 분권교부세 사업에 대한 자원부담에 대한 응답결과, ‘부담이 점점 더 커질 것이다’라는 응답자가 36.6%(106명), ‘어느 정도만 부담이 커질 것이다’라는 응답자가 41.4%(120명)로 이 두 응답범주 내 응답율은 총 응답자에 대비 78%로 아주 높았다. 따라서 현재까지 지방으로 이양된 복지사업의 경우, 자원부담에 대한 압박이 분권화와 복지포괄보조금제화에 앞서 선결되어야 할 것으로 보인다(전문가응답결과도 강한 반대). 즉, 재정의 뒷받침이 없는 법령이나 규정(Unfunded Mandates)은 지양되어야 할 것으로 보인다.

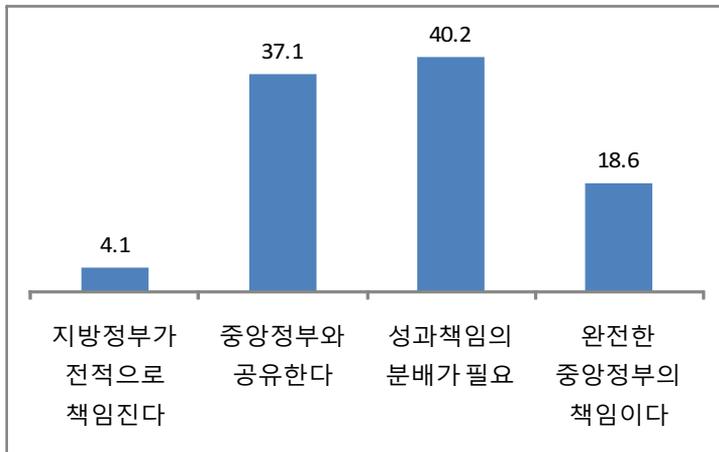
〈그림 5-8〉 이양된 사업의 자원부담의 추세



## 12) 분권교부세 복지사업의 성과책임의 배분

기초자치단체내 사업이나 예산에서 관련된 공무원에 대해 분권교부세 복지사업의 성과책임에 대한 배분을 중앙과 지방정부의 책임정도에 대한 질문을 하였다. “현재 이양된 복지사업에 대한 성과책임은 누가 지는 것이 바람직하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해, 총 291명이 응답하여 ‘중앙정부와 공유’에 37.1%(108명), ‘성과책임의 분배 필요’에 40.2%(117명), ‘완전한 중앙정부의 책임’에 18.6%(54명)가 응답하였다. 성과책임의 배분과 중앙정부와의 책임공유에 대한 의견이 77.3%로 대부분을 차지하여 성과에 대한 책임의 배분이 기초자치단체가 소관하고 있는 사업의 책임성, 재정정도, 그리고 재량 등에 따라서 배분의 정도가 달라야 한다고 희망하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 5-9〉 이양된 사업에 대한 성과책임배분



### 13) 분권교부세 사업의 향후 개편방향

이양된 분권교부세 사업의 개편방안에 대한 설문에서 개별 국고보조사업으로 환원할지의 여부, 소속주체로 보건복지부, 행정안전부, 또는 기획재정부 소관의 사회복지포괄보조로 전환할 것인지, 보통교부세로 통합하여 완전 지방이양할 것인지, 마지막으로 사회복지사업 추가 이양하여 포괄보조 확대할 것인지에 대한 견해를 물었다.

〈표 5-13〉 분권교부세 복지사업의 개편대안

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	① 매우 반대	② 반대	③ 보통	④ 찬성	⑤ 매우 찬성	
과거와 같이 개별 국고보조사업으로 환원 (n = 283)	1.1	14.5	31.1	29.7	18.4	3.34
보통교부세로 통합(완전 지방이양)(n = 279)	13.6	19.7	30.5	19.0	8.2	2.62
사회복지사업 추가 이양하여 포괄보조 확대 (n = 281)	11.7	12.5	34.2	23.5	8.9	2.78
[보건복지부] 소관의 사회복지포괄보조로 전환(n = 283)	2.1	8.5	35.7	30.7	14.1	3.20
[행정안전부] 소관의 사회복지포괄보조로 전환(n = 275)	7.3	20.7	44.4	13.5	2.5	2.48
[기획재정부] 소관의 사회복지포괄보조로 전환(n = 275)	7.3	27.6	37.5	9.8	5.5	2.41

지방이양된 복지분권교부세 사업의 개편대안에 대한 설문 중 우선 보통교부세로 완전한 지방이양을 한다든지 또는 사회복지사업 추가 이양하여 포괄보조화로 전환한다든지 하는 방안에는 부정적인 반응이 나왔다. 평균점수의 측면에서 각각 2.62와 2.78점을 얻어 현 상황에 대한 중앙정부로부터의 기초자치단체에 대한 개선이나 지원 없이는 전면적이 포괄보조방식은 지양하기를 바라는 응답이 나왔다.

반면 과거와 같이 개별 국고보조사업으로 환원하자는 입장에 대해서는 48.1%가 ‘찬성’ 이상의 범주를 지지함으로써 지방자치단체가 수행하기 힘들거나 적절하지 않은 사업에 대한 중앙정부로의 회귀를 표시하는데 더 나아가 과거제도에 대한 복귀의사를 나타냈다.

하지만 복지포괄보조금제도로의 개편에서 소관주체를 묻는 질문에서는 행정안전부(평균: 2.48)나 기획재정부 소관(평균: 2.41)으로 하는 방안보다는 보건복지가족부 소관으로 하는 방안에 훨씬 높은 찬성의 의견(평균: 3.20)을 보여 복지사업의 내실화 중심으로 포괄보조금제화하는 방안에 대해서는 찬성하는 의견이 높았다.

#### 14) 복지사업 확대시 지방자치단체의 역할

복지사업에서 지방자치단체의 역할이 확대될 것을 전제로 한 후 기초자치단체 공무원에게 행정관리와 재정부담 증대로 양 대분하여 역할확대가 바람직한 상황을 물었다. 구체적으로 “지방자치단체의 역할과 비중이 점점 증가하고 있는 상황에서 앞으로도 계속 확대될 필요가 있다는 주장에 대해 귀하의 의견은 어떠하신지 행정(정책)관리와 재정부담을 구분하여 응답”하도록 하였다.

〈표 5-14〉 복지사업확대시 자치단체의 역할 확대분야

설문문항	비율(%)					평균 (점수)
	① 매우 반대	② 반대	③ 보통	④ 찬성	⑤ 매우 찬성	
행정 및 정책관리 역할 증대(n = 286)	3.8	10.5	36.4	45.8	3.5	3.3.5
복지재정 부담 증대 (n = 299)	18.4	27.4	34.7	17.4	2.1	2.57

‘행정 및 정책관리 역할 증대’에 대해서는 평균점의 측면에서 3.35점으로 나타났고, 동시에 ‘찬성’ 이상의 응답자(찬성 + 매우 찬성)의 비율도 49.3%로 매우 많았다. 따라서 만약 포괄보조금제하의 복지사업에 대한 확대가 전제되어 사업을 수행에 관여해야 한다면 사업의 성과관리에 대한 영역은 기초자치단체가 맡을 수 있는 것으로 보인다. 이와는 대조적으로 복지사업에 대한 기초자치단체의 재정적 부담이 증가되는 방향에는 반대하고 있다(평균: 2.57; 광의의 ‘반대’ 범주에 45.8%). 즉 재정적인 부담이 강하며 이를 중앙정부 등이 해결해 주기를 바라고 있는 것으로 나타났다. 따라서 기초자치단체의 재정적인 역할에는 소극적인 견해를 가지고 있다고 할 수 있다.

## 제2절 | 복지보조금의 재분류 및 개편대안 작성

### 1. 분권교부세내 복지포괄보조금의 재분류

현행 분권교부세로 운영되는 67개의 복지사업 중에서 복지포괄보조금제로의 개편시 대안에 대한 가장 근본적인 가정은 기존의 노인복지, 아동복지, 장애인복지 등 복지세부분야별로 지나치게 세분화되어 있는 사업을 포괄보조금화한다는 것이다. 앞서 이론적 논의에서 살펴봤듯이 영미의 국가에서도 분야별로 상이한 보조금을 단일 포괄보조금으로 묶은 유례를 찾아볼 수가 없었다. 즉 분야를 초월한 복지포괄보조금 사업은 바람직하지 않다고 가정한다.

따라서 앞서 수행한 설문조사를 바탕으로 구체적인 분류방식을 약술하면 다음과 같다. 첫째, 분권교부세 내에서 쟁점이 있는 분야를 찾아내어 이에 대한 분석을 통해 국가의 개별보조금로의 복귀 등을 이유로 하여 분권교부세에서 제외시킨다. 둘째, 전국적으로 동일한 수준이 요구되는 분야는 포괄보조금사업으로 귀속시키지 않고 현행 제도 내에 존속하거나 다른 방안을 찾도록 한다. 셋째, 중앙집권화가 필요하거나 지방분권화가 필요한 사업을 구체적으로 분류하고 남은 복지사업들을 해당 분야 내에서 포괄보조금화한다.

#### 1) 분권교부세 복지사업중 지방자치단체가 수행하기에 곤란한 사업

지방으로 이양된 67개의 분권교부세내 복지보조금사업의 재분류 및 포괄

보조금화를 위한 설문결과, ‘향후 문제의 소지가 많은 11개의 복지사업’을 우선적으로 제외할 필요가 있다. 문제의 소지가 커서 제외되는 분야의 구체적인 사업명은 경로당운영, 경로식당무료급식, 재가노인복지시설운영, 노인복지회관운영, 노인일거리사업마련, 장애인복지관운영, 장애인직업재활시설운영, 아동시설운영, 아동급식지원, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지관운영이다. 따라서 분권교부세내에 남아있어야 하는 사업을 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-15〉 분권교부세 사업 중 문제소지가 있는 사업제외

분야	경상적 사업		비경상적 사업
노인 복지 (13)	(1-1)	(1-6)	1-11 재가노인복지시설 개보수 1-12 노인시설운영 1-13 노인복지회관신축
	(1-2)	1-7 저소득재가노인식사	
	1-3 노인건강진단	배달	
	1-4 치매상담센터운영	(1-8)	
	1-5 지역사회시니어클럽운영	(1-9) 1-10 경로당활성화	
장애인 복지 (25)	(2-1)	2-10 정신지체인(자립지원센터운영)	2-19 장애인지역사회재활 시설차량 2-20 청각장애아동달팽이관수술 2-21 장애인생활시설치 과유니트 2-22 장애인생활시설운영 2-23 장애인복지관기능 보강 2-24 장애인체육관기능 보강 2-25 정신요양시설운영
	(2-2)	2-11 장애인특별운송사업	
	2-3 장애인재가복지센터운영	2-12 장애인체육관운영	
	2-4 시각장애인심부름센터운영	2-13 편의시설설치시민 축진단	
	2-5 장애인 주간보호 시설운영	2-14 여성장애인가사 도우미	
	2-6 의료재활시설운영	2-15 지체장애인편의시설 센터운영	
	2-7 공동생활가정운영	2-16 장애인정보화지원 센터운영	
	2-8 수화통역센터운영	2-17 장애인해피콜봉사 센터운영	
	2-9 장애인단기보호시설운영	2-18 시각장애인재활지 원센터운영	

분야	경상적 사업		비경상적 사업
아동 복지 (11)	(3-1)	3-6 가정위탁지원센터운영	3-10 결연기관pc구입비 3-11 아동보호전문기관 설치
	(3-2)	3-7 입양기관운영	
	3-3 가정위탁양육지원	3-8 퇴소아동자립정착금	
	3-4 소년소녀가장지원	3-9 결연기관운영	
	3-5 아동보호전문기관 운영		
모자 복지 (3)	4-1 모자복지시설운영	4-3 모자복지시설퇴소자 자립정착금	
	4-2 미혼모 중간의집 운영		
보건 (4)	5-1 공공보건인력개발	5-2 대도시방문보건사업	5-3 중소도시보건소신축 5-4 공공보건사업
기타 복지 (11)	(6-1)	(6-5)	6-9 지역봉사사업
	6-2 공익근무요원인건비	6-6 사회복지시설운영	6-10 사회복지관기능보강
	6-3 업무보조공익요원 인건비	6-7 재가복지봉사센터운영	6-11 푸드뱅크운영장비 지원
	6-4 노숙자보호	6-8 쪽방생활자지원	

\* 주 ( ) : 포괄보조금으로의 개편시 제외된 사업

## 2) 분권교부세 복지사업중 지역별로 동일수준이 요구되는 사업

복지포괄보조금은 국가적 수원에서 동질적인 복지서비스를 공급 필요성이 낮고 다양한 수준과 내용의 복지서비스 공급이 지방에서 이루어 지는 것이 바람직한 경우에 적실성이 높은 방안이다. 일반적이고 총괄적인 재정분권화 정책을 추진하기 위한 대안으로 활용된다. 따라서 보다 동질적인 수준을 전국적으로 달성하지 못한다고 여겨지는 사업은 제외될 필요가 있다.

위에서 11개의 사업을 제외한 분권교부세내 복지보조금 사업목록에서 지역별로 서비스나 수혜의 측면에서 차이가 발생하는 것이 바람직하지 않은 사업을 제외시켜 차별적인 지역의 요구를 고양할 수 있는 포괄보조금제의 목적을 고양하도록 개편대안을 설계할 필요가 있다. 구체적으로 12개의 사

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

업명을 나열하면, 경로당운영, 경로식당무료급식, 노인건강진단, 저소득재가 노인식사배달, 노인복지회관운영, 노인일거리사업마련, 경로당활성화, 장애인복지관운영, 소년소녀가장지원, 중소도시보건소신축, 사회복지전담공무원 인건비, 사회복지관운영사업이다. 이 중에서 위에서 문제의 소지를 이유로 복지포괄보조금제도의 재편시 제외된 사업과 중복되는 부분을 빼면, 노인건강진단, 저소득재가노인식사배달, 경로당활성화, 소년소녀가장지원, 중소도시보건소신축의 5개 사업이다. 결국 67개의 사업중에서 16개의 사업이 제외되어 총 51개의 사업이 개편대안을 위해 존치되었다.

〈표 5-16〉 분권교부세 사업 중 전국적인 기준준수 사업제외

분야	경상적 사업		비경상적 사업
노인 복지 (13)	(1-1)	(1-6)	1-11 재가노인복지시설 개보수 1-12 노인시설운영 1-13 노인복지회관신축
	(1-2)	((1-7))	
	((1-3))	(1-8)	
	1-4 치매상담센터운영	(1-9)	
	1-5 지역사회시니어클럽운영	((1-10))	
장애인 복지 (25)	(2-1)	2-10 정신지체인(자립지원센터운영)	2-19 장애인지역사회재 활시설차량 2-20 청각장애아동달팽 이관수술 2-21 장애인생활시설치 과유니트 2-22 장애인생활시설운영 2-23 장애인복지관기능 보강 2-24 장애인체육관기능 보강 2-25 정신요양시설운영
	(2-2)	2-11 장애인특별운송사업	
	2-3 장애인재가복지센터운영	2-12 장애인체육관운영	
	2-4 시각장애인심부름센터운영	2-13 편의시설설치시민 축진단	
	2-5 장애인 주간보호시설운영	2-14 여성장애인가사도우미	
	2-6 의료재활시설운영	2-15 지체장애인편의시설센터운영	
	2-7 공동생활가정운영	2-16 장애인정보화지원 센터운영	
	2-8 수화통역센터운영	2-17 장애인해피콜봉사 센터운영	
	2-9 장애인단기보호시설운영		

분야	경상적 사업	비경상적 사업
		2-18 시각장애인재활지원센터운영
아동 복지 (11)	(3-1) (3-2) 3-3 가정위탁양육지원 ((3-4)) 3-5 아동보호전문기관 운영	3-6 가정위탁지원센터운영 3-7 입양기관운영 3-8 퇴소아동자립정착금 3-9 결연기관운영 3-10 결연기관pc구입비 3-11 아동보호전문기관 설치
모자 복지 (3)	4-1 모자복지시설운영 4-2 미혼모 중간의집운영	4-2 모자복지시설퇴소자 자립정착금
보건 (4)	5-1 공공보건인력개발	5-2 대도시방문보건사업 (5-3) 5-4 공공보건사업
기타 복지 (11)	(6-1) 6-2 공익근무요원인건비 6-3 업무보조공익요원 인건비 6-4 노숙자보호	(6-5) 6-6 사회복지시설운영 6-7 재가복지봉사센터운영 6-8 쪽방생활자지원 6-9 지역봉사사업 6-10 사회복지관기능보강 6-11 푸드뱅크운영장비 지원

\* 주) ( ) : 포괄보조금으로의 개편시 제외된 사업

### 3) 분권교부세 복지사업중 중앙의 국고보조사업으로 환원이 필요한 사업

위에서 두 가지의 기준에 따라 지방으로 이양된 67개의 분권교부세 사업으로 부적절한 부분을 제외한 총 53개 사업이 남겨졌다. 이 중에서 설문결과 다시 다음의 13개의 사업이 제외될 필요가 있는 것으로 나타난 사업을 열거하면 다음과 같다: 경로당운영, 경로식당무료급식, 저소득재가노인식사배달, 노인복지회관운영, 노인일거리사업마련, 장애인복지관운영, 아동시설운영, 아동급식지원, 소년소녀가장지원, 아동보호전문기관운영, 공공보건인력개발, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지관운영이다. 이 중 앞의 2가지 기준과

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

중첩되는 사업을 제외하고 아동보호전문기관운영과 공공보건인력개발의 2가지 사업을 더 제외하면 총 18개 사업을 제외한 49개 사업이 최종적으로 개편대안에 포함되는 사업으로 나타났다. 이를 살펴보면 노인복지사업의 대부분이 현재의 지방이양으로 여러 가지 문제가 있어 포괄보조금제 이전에 대한 해결이 필요한 것으로 보여서 포괄보조금제에서 제외되었다.

〈표 5-17〉 분권교부세 사업 중 국고보조금 사업으로 환원이 필요한 사업제외

분야	경상적 사업		비경상적 사업
노인 복지 (13)	(1-1) (1-2) ((1-3)) 1-4 치매상담센터운영 1-5 지역사회시니어클럽운영	(1-6) ((1-7)) (1-8) (1-9) ((1-10))	1-11 재가노인복지시설 개보수 1-12 노인시설운영 1-13 노인복지회관신축
장애인 복지 (25)	(2-1) (2-2) 2-3 장애인재가복지센터운영 2-4 시각장애인심부름센터운영 2-5 장애인 주간보호시설운영 2-6 의료재활시설운영 2-7 공동생활가정운영 2-8 수화통역센터운영 2-9 장애인단기보호시설운영	2-10 정신지체인(자립지원센터운영) 2-11 장애인특별운송사업 2-12 장애인체육관운영 2-13 편의시설설치시민축진단 2-14 여성장애인가사도우미 2-15 지체장애인편의시설센터운영 2-16 장애인정보화지원센터운영 2-17 장애인해피콜봉사센터운영 2-18 시각장애인재활지원센터운영	2-19 장애인지역사회재활시설차량 2-20 청각장애아동달팽이관수술 2-21 장애인생활시설치과유닛 2-22 장애인생활시설운영 2-23 장애인복지관기능보강 2-24 장애인체육관기능보강 2-25 정신요양시설운영
아동 복지 (11)	(3-1) (3-2) 3-3 가정위탁양육지원	3-6 가정위탁지원센터 운영 3-7 입양기관운영	3-10 결연기관pc구입비 3-11 아동보호전문기관 설치

분야	경상적 사업		비경상적 사업
	((3-4)) (((3-5)))	3-8 퇴소아동자립정착금 3-9 결연기관운영	
모자 복지 (3)	4-1 모자복지시설운영 4-2 미혼모 중간의집운영	4-3 모자복지시설퇴소 자립정착금	
보건 (4)	(((5-1)))	5-2 대도시방문보건사업	((5-3)) 5-4 공공보건사업
기타 복지 (11)	(6-1) 6-2 공익근무요원인건비 6-3 업무보조공익요원 인건비 6-4 노숙자보호	(6-5) 6-6 사회복지시설운영 6-7 재가복지봉사센터 운영 6-8 쪽방생활자지원	6-9 지역봉사사업 6-10 사회복지관기능보강 6-11 푸드뱅크운영장비 지원

\* 주) ( ) : 포괄보조금으로의 개편시 제외된 사업

아울러 산식부존재 등으로 재원의 지속적인 조달 및 안정성에 문제가 있는 비경상적인 사업을 포괄보조금제 사업에서 더 제외한다면 최종적으로 17개 사업을 더 제외하여 총 33개의 사업만이 존치되며 이를 묶어서 통폐합한 후 포괄보조금제화하는 방안마련이 필요하다.

경상적 수요의 경우, 재정수요액, 통계, 재정력을 기준으로 회귀방정식을 도출하여 광역단위에서 산정하고 기초별로 재정력의 차이에 따라 배분한다. 경상사업 산정공식은 아래 표와 같다.

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부  
록

〈표 5-18〉 분권교부세 경상사업 산정공식

산정항목	사회복지 산정공식	비고(ω)
1. ① 노인 복지비	$y_i = \exp(11.29026 + 0.20437 \times \ln(X1) + 0.30363 \times \ln(X2) + 0.26806 \times \ln(X3)) \times \omega$ <p>X1 : 노인복지회관수 X2 : 재가노인복지시설 및 지역사회시니어클럽수 X3 : 경로당수</p>	{자치단체 평균재정력지수+ (2-당해 자치단체 재정력 지수)}× 0.60560
② 장애인 복지비	$y_i = \exp(10.65541 + 0.31173 \times \ln(X1) + 0.34636 \times \ln(X2) + 0.20911 \times \ln(X3)) \times \omega$ <p>X1 : 장애인복지관, 의료재활시설, 장애인해피콜봉사센터 및 시각장애인재활지원센터수 X2 : 장애인체육관수, 시각장애인심부름센터 및 장애인직업재활시설수 X3 : 등록장애인수</p>	{자치단체 평균재정력지수+ (2-당해 자치단체 재정력 지수)}× 0.63620
③ 아 동 복지비	$y_i = \exp(11.29215 + 0.52858 \times \ln(X1) + 0.03059 \times \ln(X2) + 0.28688 \times \ln(X3)) \times \omega$ <p>X1 : 아동시설수 X2 : 아동보호전문기관 및 가정위탁지원센터수 X3 : 아동급식수</p>	{자치단체 평균재정력지수+ (2-당해 자치단체 재정력 지수)} × 0.59333
④ 그 밖의 복지비	$y_i = \exp(7.04737 + 0.38865 \times \ln(X1) + 0.66449 \times \ln(X2)) \times \omega$ <p>X1 : 사회복지관(서울 제외)수 및 모부자복지시설수 X2 : 국민기초생활수급자수(일반)</p>	{자치단체 평균재정력지수+ (2-당해 자치단체 재정력 지수)}× 0.54196

\* 인용: 행정안전부(2008)

반면 비경상적 수요의 경우, 인구, 재정력, 추진상황을 반영하여 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업이나 1개 자치단체에 한정된 사업을 인구수, 재정력지수 등을 적용 배분하는 일반수요 사업과 중앙부처의 지원계획이 구체화 여부 등을 고려하여 관련부처 의견 등 반영하여 지원

이 필요한 사업을 수행하는 특정수요사업으로 이대분된다.

사업수의 감소상황을 살펴보면, 노인복지분야의 11개 사업이 제외되어 2개의 사업이 남아있으며, 장애인복지에서 9개의 사업이 제외되어 총 16개의 사업이 존치되었다. 아동복지 분야에서 6개의 사업이, 보건분야에서 3개 사업, 기타복지분야에서 5개의 사업이 분류에서 배제되었다.

〈표 5-19〉 분권교부세 사업 중 포괄보조금 사업으로 개편가능한 최종사업

분야	기존 사업수	분류가능 사업수	경상적 사업	
노인 복지	13	2 (△11)	1-4 치매상담센터운영	1-5 지역사회시니어클럽운영
장애인 복지	25	16 (△9)	2-3 장애인재가복지센터운영 2-4 시각장애인심부름센터운영 2-5 장애인 주간보호시설운영 2-6 의료재활시설운영 2-7 공동생활가정운영 2-8 수화통역센터운영 2-9 장애인단기보호시설운영 2-13 편의시설설치시민축진단 2-14 여성장애인가사도우미	2-10 정신지체인(자립지원센터운영) 2-11 장애인특별운송사업 2-12 장애인체육관운영 2-15 지체장애인편의시설센터운영 2-16 장애인정보화지원센터 운영 2-17 장애인해피콜봉사센터 운영 2-18 시각장애인재활지원센터운영
아동 복지	11	5 (△6)	3-3 가정위탁양육지원 3-6 가정위탁지원센터운영 3-7 입양기관운영	3-8 퇴소아동자립정착금 3-9 결연기관운영
모자 복지	3	3	4-1 모자복지시설운영 4-2 미혼모 중간의집운영	4-3 모자복지시설퇴소자자립정착금
보건	4	1 (△3)		5-2 대도시방문보건사업

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

분야	기존 사업수	분류가능 사업수	경상적 사업	
기타 복지	11	6 (△5)	6-2 공익근무요원인건비 6-3 업무보조공익요원인건비 6-4 노숙자보호	6-6 사회복지시설운영 6-7 재가복지봉사센터운영 6-8 쪽방생활자지원
총계	67	33		

## 2. 분권교부세내 복지보조금사업의 포괄보조금제화

### 1) 개편대안을 위한 방향성

포괄보조금제도는 현재의 분권교부세제가 유형화된 조건부 포괄보조금과 일반포괄보조금으로 나눌 수 있다. 현재는 정부의 성과관리가 어느 정도 정착되어 있어, 기초자치단체의 일상적 행정수요에 부응하도록 중앙정부로부터 재원을 배분받는 제도인 일반포괄보조를 고려할 수 있다. 즉 지출조건 규정여부에 따라 지방교부세의 보통교부세처럼 일반 포괄보조 방식으로의 개편을 목적으로 한다. 이 때는 세입을 위한 지표를 사용한 교부비율에 대한 법제화가 중요하며, 동시에 재정안정성이 필수적이며 정부의 규제가 없는 것이 특징이다. 지출대상이나 범위를 한정하지 않아서 지자체의 집행재량이 보다 확대된 상황에 부응하도록 설계되기 위해서는 보다 대단위의 총체성을 지향하도록 포괄보조금화 하는 대안이 중요하다. 광채기(2008)와 윤영진·이재원(2006)에 의하면, 단기적으로는 5내지 10개 이하인 소수의 사회복지사업을 엮어서 ‘미니포괄보조금(mini block grant)’을 만들고 장기적으로는 보다 복합적이고 포괄적인 의미의 포괄보조금제도로 나아가는 방향성

을 제시했다. 하지만, 영미국가의 경우에서처럼 총괄적인 포괄보조금은 흔하지 않고 포괄보조금제화 시행 초기에 포괄보조금의 종류도 다양할 수 없기 때문에 미니포괄보조금제가 현실적인 대안이다. 영국도 최근 일반교부금을 포괄보조금화하여 이전재원 활용에서의 탄력성과 재량을 도모하면서 자율성과 책임성을 고양하고 있다고 한다(김정훈, 2008).

곽채기외(2008)는 분권교부세를 분류하면서 계정과 계열을 정하여 일반복지계정과 특정복지계정으로 구분하였다. 일반복지계정에는 기존의 노인, 아동, 보건, 모자, 기타 복지를 그대로 두고, 특정복지계정에는 생활시설과 기능보강사업을 두었다. 일반복지계정내의 사업의 편성이나 선택은 기초자치단체가 결정하고, 특정복지계정은 사업별로 지방비예산분담비율을 정하도록 구성하였다. 하지만 이 계정과 계열 중심의 포괄보조금화는 현 분권교부세 사업의 현황을 고려하지 않고 있고 동시에 같은 서비스제공이라도 기능차이를 고려하지 않고 있어 장기적으로 이상적이라고 할지라도 현 단계에서는 부적절하다. 아울러 국고보조사업으로 환원될 필요가 높은 사업을 고려하지 못한 단점이 있다.

〈표 5-20〉 분권교부세와 계정설치

계정	계열	분권교부세 사업명	
일반 복지계정	노인복지 사업계열	◦ 경로당 운영 ◦ 노인복지회관 운영	◦ 재가노인복지시설 운영 ◦ 노인일거리마련사업 등
	장애인복지 사업계열	◦ 장애인 특별운송사업 ◦ 장애인복지관 운영	◦ 장애인주간보호시설 운영 ◦ 장애인직업재활시설 운영 등
	아동복지 사업계열	◦ 가정위탁양육지원 ◦ 결식아동급식 등	◦ 퇴소아동 자립정착금
	사업계열	◦ 대도시 방문보건사업 ◦ 노숙자보호	◦ 사회복지관 운영 ◦ 사회복지전담공무원 인건비 등

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

계정	계열	분권교부세 사업명	
특정 복지계정	기타복지 생활시설 운영사업계열	◦노인시설 운영 ◦아동시설 운영	◦장애인생활시설 운영 ◦정신요양시설 운영
	기능보강 사업계열	◦재가노인복지시설 개보수 ◦노인복지회관 신축	◦장애인복지관 기능보강 ◦장애인체육관 기능보강

인용: 광채기외(2008)

따라서 설문조사를 거쳐 도출된 세 가지의 문제점에 대한 응답을 기준으로 우선순위가 높고 많은 응답자가 문제가 있는 것으로 지적한 사업을 ‘포괄보조금제화의 적격성’ 검토라는 이유로 고려대상에서 제외하였다. 지역능력과 운영상의 완결성이라는 관점에서 지역의 수요와 요구에 부응하는 가치를 강조한다면, 문제의 소지, 국가적 기준과 적정수준의 준수, 중앙의 국고보조금제화의 3가지 기준은 분권화와 포괄성을 지양하는 철학적 가치에서 잘 정립된 기준이라고 할 수 있다. 따라서 비교적 분야내 사업의 종류가 많은 장애인복지분야와 기타분야로 구분하여 개편대안을 제시하고자 한다.

## 2) 장애인복지 사업의 포괄보조금제화

장애인 복지사업의 포괄보조금제화를 위해서는 16가지의 분권교부세 사업을 묶는 대안의 작성이 필요하다. 이 16가지의 사업을 훑어보면, 대부분류로 ‘(가칭)장애우모빌리티, 장애우건강지원, 장애우인프라지원, 장애우기능지원’의 4가지 사업으로 분류될 수 있다. ‘(가칭)장애우모빌리티’ 사업은 장애인의 운송이나 활동에 직접적인 관계가 있는 서비스에 대한 보조금이다. ‘(가칭)장애우건강지원’ 사업은 장애인의 건강생활을 위한 시설에 관련된 사업을 총괄하였다. ‘(가칭)장애우인프라지원’ 사업은 시설 기반의 보호, 복지

서비스에 활용되는 사업에 사용되도록 만들어질 수 있다. 마지막으로 ‘(가칭)장애우기능지원’ 사업의 경우, 장애인의 기능을 조력하는 서비스에 관련된 사업으로 가사, 통역, 정보 등의 완결적이지 못한 기능을 보충하는 서비스 위주로 구성되었다. 결국 각 해당 포괄보조금내의 분권교부세 장애인 복지사업은 3개에서 5개 정도의 사업을 하나의 단위로 묶을 수 있다.

〈표 5-21〉 장애인사업 중 포괄보조금 사업 분류

포괄보조금사업명	개수	현 분권교부세 사업명
장애우모빌리티	3	시각장애인심부름센터운영(2-4) 장애인특별운송사업(2-11) 장애인해피콜봉사센터운영(2-17)
장애우건강지원	3	의료재활시설운영(2-6) 장애인체육관운영(2-12) 시각장애인재활지원센터운영(2-18)
장애우인프라지원	5	장애인재가복지센터운영(2-3) 장애인 주간보호시설운영(2-5) 장애인단기보호시설운영(2-9) 정신지체인(자립지원센터운영)(2-10) 편의시설설치시민축진단(2-13)
장애우기능지원	5	공동생활가정운영(2-7) 수화통역센터운영(2-8) 여성장애인가사도우미(2-14) 지체장애인편의시설센터운영(2-15) 장애인정보화지원센터운영(2-16)

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

### 3) 기타 복지분야 사업의 포괄보조금제화

#### (1) 노인복지사업

노인복지분야의 사업은 두 가지 즉, 치매상담센터운영(1-4)과 지역사회시니어클럽운영(1-5)가 최종적으로 포괄보조금제화 가능한 사업으로 존치되었다. 따라서 이 두 가지 사업을 하나의 ‘노인센터운영(가칭)’으로 묶어서 통합하여 서비스 공급역량을 제한하지 않는 포괄보조금으로 제공할 수 있다.

#### (2) 아동복지사업

아동복지분야의 사업은 5가지 즉, 가정위탁양육지원(3-3), 가정위탁지원센터운영(3-6), 입양기관운영(3-7), 퇴소아동자립정착금(3-8), 결연기관운영(3-9)이 최종적인 개편대안의 사업으로 포함되었다. 목적에 따라 이들 사업은 아동학대나 위탁양육을 목적으로 한 자금으로 모두 하나로 묶어서 ‘아동영속서비스운영(가칭)’의 포괄보조금으로 제공할 수 있다. 아동학대나 방치된 아동의 경우 사례가 발생하면 이들을 보호하고 어느 가정에 배치하여 영속적인 지위에 이르도록 하는 것을 종국적인 목적으로 하는 사업으로 미국도 아동가족서비스 성과평가(Children & Family Service Review)의 틀 안에서 실질적인 하나의 사업으로 간주되고 있어, 보호-시설위탁-입양이 혼합된 단일의 포괄보조금으로 구성될 수 있다.

#### (3) 모자복지 사업

모자복지사업의 경우에도 모자복지시설운영(4-1), 미혼모 중간의집운영(4-2), 모자복지시설퇴소자자립정착금(4-3)의 세 가지 사업이 분권교부세의 최종적인 분류대상이 되었다. 이 사업들은 자녀와 어머니가 종국적으로

사회복귀를 돕기위한 사업의 성격을 지녔다고 할 수 있다. 따라서 단일 포괄보조금으로 만들어서 ‘모자정착서비스운영(가칭)’이라는 포괄보조금의 명칭하에 기초자치단체의 재량하에 지원할 수 있다. 이 사업은 지방정부 내 다문화가구의 증가 등으로 인해 지역간 특히 도시와 농촌간 모자의 구성이 상이한 경우가 많아 그들이 필요로 하는 서비스 위주로 재편하여 제공할 수 있는 특징을 가지도록 설계할 것이다.

#### (4) 기타복지 사업

기타복지사업의 경우에는 공익근무요원인건비(6-2), 업무보조공익요원인건비(6-3), 노숙자보호(6-4), 사회복지시설운영(6-6), 재가복지봉사센터운영(6-7), 쪽방생활자지원(6-8)의 6개 분권교부세 사업이 분류가능한 사업으로 분석되었다. 하지만 공익요원에 대한 인건비, 노숙자 등의 사회복지시설의 운영 및 쪽방생활자에 대한 사업, 그리고 재가복지봉사센터운영으로 나뉜다.

먼저 재가복지봉사센터운영(6-7)은 해당 분야내 사회복지관 운영과 밀접하고 유사한 성격을 지녀서 향후 하나의 사업으로 묶일 필요가 있다. 공익근무요원인건비(6-2)와 업무보조공익요원인건비(6-3)의 경우 ‘공익인건비 운영(가칭)’이라는 포괄보조로 만들 수 있고, 노숙자보호(6-4)와 쪽방생활자지원(6-8)은 하나의 포괄보조사업인 ‘노숙자상담보호(가칭)’로 만들 수 있을 것으로 본다.

〈표 5-22〉 분권교부세 사업의 포괄보조금 사업 개편안

분야	분권교부세 사업명	경상적 사업	
노인 복지 (1)	노인센터운영	치매상담센터운영(1-4)	지역사회시니어클럽운영(1-5)
장애인 복지 (4)	장애우모빌리티	시각장애인심부름센터운영(2-4) 장애인특별운송사업(2-11)	장애인해피콜봉사센터운영(2-17)
	장애우건강지원	의료재활시설운영(2-6) 장애인체육관운영(2-12)	시각장애인재활지원센터운영(2-18)
	장애우인프라지원	장애인재가복지센터운영(2-3) 장애인 주간보호시설운영(2-5) 장애인단기보호시설운영(2-9)	정신지체인(자립지원센터운영)(2-10) 편의시설설치시민축진단(2-13)
	장애우기능지원	공동생활가정운영(2-7) 수화통역센터운영(2-8) 여성장애인가사도우미(2-14)	지체장애인편의시설센터운영(2-15) 장애인정보화지원센터운영(2-16)
아동 복지 (1)	아동영속서비스 운영	가정위탁양육지원(3-3) 가정위탁지원센터운영(3-6) 입양기관운영(3-7)	퇴소아동자립정착금(3-8) 결연기관운영(3-9)
모자 복지 (1)	모자정착서비스 운영	모자복지시설운영(4-1) 미혼모 중간집운영(4-2)	모자복지시설퇴소자자립정착금(4-3)
보건 (1)	방문보건서비스 운영	대도시방문보건사업(5-2)	
기타 복지 (4)	공익인건비운영	공익근무요원인건비(6-2) 업무보조공익요원인건비(6-3)	사회복귀시설운영(6-6) 재가복지봉사센터운영(6-7)
	노숙자상담보호	노숙자보호(6-4)	쪽방생활자지원(6-8)
총계	10	33	

### 3. 광특회계내 보조금사업의 개편대안

광특회계내 개편대안은 보건복지가족부의 ‘청소년시설 확충’사업을 ‘아동 영속서비스운영’에 포함시켜 단일의 포괄보조금 체계를 구축할 수 있다.

## 제3절 | 제도화 및 관리체계구축

포괄보조금의 제도화와 관리체계구축을 위해서는 다양한 방식으로 설계 가능하지만, 본 절에서는 체제구축시 쟁점이 될 수 있는 사항을 고찰하여 이로부터 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

### 1. 포괄보조금제의 단계고려

현재 분권교부세의 복지사업이 지방자치단체의 고유사업으로 전환되려면 보충성이라는 전제를 넘어서 포괄성이라는 것을 실현하기 위해서는 우선적으로 미니포괄보조금을 만드는 순차적 전이성을 인정해야 한다. 따라서 분권교부세 사업의 지방이양 과정에서처럼 자원충족의 문제, 필요사업의 인정 문제 등 적정한 전이과정에 대한 국민적 이해와 전면적인 포괄과정에 대한 전면적인 고려가 반드시 필요하다. 즉 장기적인 시계에서 보조금으로 흩어진 복지사업들이 지방 고유사업으로의 변화과정에 대한 전이과정상의 문제점과 전략을 종합적으로 수립하는 가운데 복지사업을 총망라적하는 완결적인 포괄보조금제도로 나아갈 필요가 있다.

제 1 장

제 2 장

제 3 장

제 4 장

제 5 장

제 6 장

부 록

이는 김재훈외(2006)의 연구에서처럼 분권교부세로 복지사업을 이양하기 전 지자체 공무원에 대한 설문결과, 평균 2,20점으로 부정적인 시각을 가졌고 이양시기에 대해서도 과반수 이상이 시기상조를 의견을 내세웠던 것이 이양 후에도 기대했던 것과 다른 낮은 성과와 연계된 것으로 분석된다. 따라서 지방자치단체의 공무원의 입장에서 충분히 포괄보조금제를 받아들일 수 있도록 시행을 위한 시차를 조절하고 유관사업을 모두 포괄화하기 위한 지자체 공무원과 공동대안을 만드는 작업을 하는 가운데, 그 기간 동안 지방의 역량, 중앙정부와의 관계, 지역의 민간기구와의 관계 등을 새롭게 정립하는 전략이 요구된다.

특히 미니포괄보조금제후 선별관리를 통해 기대효과를 거두고 있는지에 대한 효과를 점검하고 문제가 포괄보조금의 설계 때문인지, 지방자치단체의 역량문제인지, 또는 자원부족이나 통제과다 등의 중앙정부로부터 기인된 것인지의 여부를 꼼꼼히 살펴야 한다. 기대효과를 거둘 수 없는 것으로 판명되는 사업은 국고보조금으로의 환원도 적극적으로 고려해야 하며 광역자치단체가 수행하는 대안도 살펴볼 만하다.

포괄보조금제가 활성화된 미국의 경우, 도입 초기에는 지방의 복지재정을 확대하고 정착된 이후에 재량권의 확대와 재정의 축소를 전략으로 가져왔던 것을 고려한다면, 최근 복지재정의 낭비라는 비판에 대한 대안으로 포괄보조금제 초기에 재정의 절약(economy)을 급속히 달성하려는 전략은 오히려 동 제도의 실패를 앞당겨 자초할 우려가 있다.

동시에 비경상적 분권교부세의 영역에 있던 17개 사업이 포괄보조금제로의 재편에서 누락되었는데, 정부는 비경상사업을 일정정도의 재정수요가 필요한 사업인 경상사업화하고 일정산식의 개발을 통해 지방정부에 배분하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 지속적인 비경상사업의 경상사업화

를 통해 장기적으로 보다 완결적인 포괄보조금제로의 재편시 누락되어 있던 비경상사업에 대한 정리를 할 필요가 있다. 덧붙여 가능하다면 다른 분야 즉 교육, 훈련 등의 동일한 기능을 가진 사업은 복지포괄보조금으로 묶는 방안도 필요한 것으로 보인다.

## 2. 포괄보조금제를 위한 중앙과 지방의 거버넌스 구축

### 1) 제도화된 복지성과 고양

미국의 경우에도 중앙정부인 연방정부의 복지재정 지출삭감, 통제약화, 규제완화의 시기와 동시에 조건부보조금이 거대 포괄보조금화로 이행된 신 연방주의를 목도할 수 있다(박세경외, 2008). 성과관리를 거의 할 수 없는 문제 즉 정식화된 성과관리를 완화하면서 예산간의 전용 등(예, Super Block Grant)을 통해 효율적인 예산운용과 주민수요에 대한 대응성을 높이는 전략이다. 성과관리의 측면에서는 하나의 포괄보조금 사업 때문에 어떤 특정한 결과를 가져왔다고 할 수 없다(OCFS, 2010). 따라서 제도화된 성과관리가 불가능하지만 중앙정부의 성과에 대한 결과를 방문점검(on-site visit)하고 이에 따라서 익년도 예산의 삭감하거나 일정정도의 제재를 가하여 복지재정 율화, 책임성, 서비스성과의 세 요인을 연계시키는 노력이 요구된다.

미 지방정부의 사회복지서비스 포괄보조금(SSBG) 프로그램 집행에 대한 서비스 책임성을 보장하기 위해서 성과점검(Performance Monitoring)제도가 이 용된다. 구체적으로 뉴욕주의 경우, 점검에서 횡단적 뿐만 아니라 지방정부의 수 년치 실행계획과 집행성과를 종단적으로 점검하며 뉴욕주의 지침과

규정에 위반되지 않고 제대로 이행하는지(comply)에 살핀다. 이 때는 서비스를 제공받은 사람에 대한 사례점검(case review)까지 실시하여 서비스실제 혜택에 대한 점검까지 수행한다. 따라서 총량적 차원에서의 ‘다년도 성과점검’과 미시적 차원에서의 성과점검인 ‘개별수혜 사례점검’을 통해 국고보조금제도보다 포괄보조금제에서 성과관리가 미진한 부분을 보완하고 있다. 이를 위해 중앙정부가 점검하기보다는 광역자치단체가 본격적인 점검을 하는 체제의 정립이 요구된다.

미 사회복지서비스 포괄보조금(SSBG) 프로그램을 제공하는 방식에서 상대적으로 복지에 대한 예산이 많은 주에서는 주정부가 직접적으로 프로그램을 집행하지 않고 감시감독의 역할 위주로 수행하고 있음을 알 수 있다 (Martinez, 2010). 즉 항상 사회복지서비스 포괄보조금(SSBG)을 주정부가 관리하고 군정부가 동 사업의 집행을 하는 역할을 수행하는 것이 아니고, 11개 주(캘리포니아주, 콜로라도주, 조지아주, 인디애나주, 미네소타주, 네바다주일부, 북캐롤라이나주, 북다코다주, 오하이오주, 펜실베이니아주, 위스콘신주)에서 연방정부는 관리의 역할을 하고, 주정부는 감시감독의 기능을 수행하고, 군정부는 사업집행만을 하고 있다. 따라서 복지재정규모가 커지면서 이에 대한 요구가 많을 경우 광역자치단체의 재정책임에 대한 감시감독의 역할 강화가 요구된다고 할 수 있다. 또한 이런 방향성의 기초 하에 중앙정부는 기존의 명령과 집행에 대한 적극적 관여로부터 기초자치단체의 사업수행에 협력하는 방향으로의 관계전환이 요구된다.

## 2) 성과책임에 대한 계층제 정부의 관계설정

재원의 관리방식과 관리주체의 문제가 포괄보조금제의 핵심화두이다. 미

국의 경우 복지관련 포괄보조금이 많은 이유는 연방의회가 인구와 서비스의 수요에 따른 예측가능성이 높은 복지서비스에 투자를 하면서 재정책임은 연방정부가 지니고 주정부는 서비스의 유연성(flexibility)을 지니도록 하는 복지보조금제도를 구상해 왔기 때문이다. 하지만 성과측정의 경우, 포괄보조금제의 단점은 다양한 복지포괄보조금제도가 중첩되고 중복되고 있어 한 지방정부가 수행한 복지관련 포괄보조금 프로그램의 성과를 정확히 적시할 수가 없다는 것이다.

우리나라의 경우, 기초자치단체가 포괄보조의 성과에 관계되는 계층적 정부기관인 중앙정부, 광역자치단체와의 관계에 대한 고려가 필요하다. 포괄보조금의 최종 관리단체는 기초자치단체로 규정되어 있고 광역자치단체와의 관계설정이 명확하지 못한 문제가 있다. 사업권한과 재정관리 권한이 전무한 광역자치단체가 성과나 과정상 복지사업상의 문제가 발생하면 정치적·행정적인 책임을 져야 하므로 기능과 책임상의 불일치가 발생할 수 있다. 따라서 중앙과 관계뿐만 아니라 광역자치단체와의 관계에 대한 구체적인 설정이 포괄보조금제를 전면 개편하기 위해서 반드시 필요한 일이다.

## 제4절 | 쟁점 및 갈등조정

### 1. 복지서비스 수혜의 쟁점: 수혜자 입장

분권화 정책개선의 효과를 거두지 못한 이양된 분권교부세 사업의 경우 포괄보조제도의 재검토가 지속적으로 논의되고 있다(윤영진·이재원, 2006). 포괄보조금으로의 개편이유가 기초자치단체가 재원의 가용범위 내에서 해당 분야내 사업에 대한 비중을 자율적으로 결정하여 지역적으로 바람직한 사업효과를 도모하기 위한 것이다. 중앙정부로부터는 보조금 사무관리의 간소화와 복지재정의 절약, 지방자치단체에게는 지방재정운용에서의 자주권을 신장하는 제도이다.

이에 대한 가정은 중앙정부로부터 지원되는 재정규모가 수준을 유지하던 지 줄어드는 경우에도 지방재정도 지방의 자율권 신장에 따라서 실제적으로 증가되는 현상을 보인다는 것이다. 그러면서 더욱 중요한 요소가 동시에 지방의 주민요구에 따라 대응성을 갖추기 위해서는 주민참여의 활성화를 또한 전제로 하고 있다. 따라서 실제로 지방자치단체의 자율권을 제일 중요시하는 경향이 있지만, 주민의 참여를 활성화하지 않고 지방자치단체 중심의 서비스비중을 결정한다면 이는 복지수혜자의 입장에서 기존 수혜의 후퇴나 감소로 여겨질 수 있다. 지역내 주민과 민간기구가 복지정책의 결정과 예산편성 과정에 활발히 참여할 기회의 확대가 요구된다. 그러므로 수혜자가 사업내 지출 포트폴리오를 구성할 때 지지와 요구 등의 투입이 가능하도록 하는 제도적 장치가 반드시 필요할 것이다.

## 2. 복지서비스 제도운영의 쟁점: 관리자 입장

보충성의 원리를 어디까지 적용하여 보괄보조금사업을 확대시킬 지의 여부를 중앙정부가 결정해야 한다. 미국의 경우, 아동에 대한 서비스 제공과 재정지원은 실제로 다양한 포괄보조금 프로그램으로부터 나와서 실제적 의미에서는 포괄보조금화되지 않은 상태(*be not block-granted*)라고 한다. 아동에 대한 정부나 의회의 접근방식은 서비스가 부족한 사각지대의 발견과 이에 대한 보충성의 원리를 적용하여 점진적으로 보강하는 형태(*fill the gap*)를 취해왔기 때문에 서비스 제공에서의 중첩영역이 많이 발생했다고 한다. 동시에 아동관련 복지포괄보조금의 경우, 수혜자가 될 수 있는 자격요건 (*eligibility criteria*)에 대한 기준을 점점더 아동에게 더 적용하지 않고 보편적인 아동이 다 수혜자가 되는 방향으로 포괄보조금제도가 진화해 왔다 (Martinez, 2010).

미국의 경우에도 포괄보조금의 관리나 집행에 대한 지방정부의 역량이 높을 경우에만 가능하며 포괄보조금 사업의 집행을 통해서도 관리효율성이 더 높아지는 현상을 보였다

## 3. 재원에 대한 쟁점

### 1) 재원운용: 재원이전

분야별 포괄보조금 개편은 흩어진 분권교부세인 보조금을 통합하는 의미가 있으면서 동시에 사업에 대한 권리를 기초자치단체에 넘기는 것을 주요

내용으로 한다. 따라서 포괄보조금내의 세부사업이나 프로그램별로 재원을 배분할 것이 아니라 부담금 비율을 결정할 것이 아니라 포괄보조금 전체를 고려하여 재정비율 등의 재정산정이 필요하다. 동시에 재정운용에 대한 실질적인 권한도 대폭 지방자치단체에 줄 필요가 있다. 이 경우 복지수요에 대한 기초자치단체의 구조와 재정자립도 미비 등에 대한 재정력을 보강하는 차원에서 차등보조율을 동시에 적용해야 할 것이다. 미국의 경우에도 지방 정부와 비교한 연방정부의 복지분야 포괄보조금 재정지원 비율이 1981년 도입이후 지속적으로 2000년까지 하락해왔다(Finegold, 2004). 따라서 일단 재정적인 상황이 대폭 줄어들지 않도록 하는 것이 중요하다.

하지만 반대로 지방정부가 총액계상 제도 하에서 포괄보조금간의 예산전용을 이용하는 경우에 재량권의 대폭적 지방이양에 대한 견제장치로서 재정 이전에 대한 정도와 기준을 설정할 필요가 있다. 즉 중앙정부의 입장에서는 어떤 기준에 따라서 예산배정을 감액하고 또 기초자치단체의 입장에서는 얼마나 예산전용에 대한 재량을 많이 부여받는지의 여부이다.

미 뉴욕 주정부의 경우, 총 연방정부의 배정액 중에서 5%는 교육훈련 등의 비용으로 지불하고 나머지 95%의 비용은 서비스지구에 배정하도록 되어 있다. 동시에 10%의 포괄보조금 자금까지만 다른 목적의 포괄보조금으로 이전할 수 있도록 상한선이 법으로 정해져 있지만, 2009년도에는 자금의 이전이 없었다(Martinez, 2010). 즉 중앙정부는 지금까지에 대한 상한선에 대한 규정을 정하고 이를 점검해야 한다. 이런 규정을 통해 비교적 전용이 필요치 않다면 이를 지양하도록 하는 풍토와 문화를 육성할 필요가 있다. 우리나라의 복지포괄보조금 개편에 대한 조언으로 Martinez(2010)는 복지포괄보조금의 재원이 다른 분야인 즉 환경, 교육 등으로 이전되어 쓰이는 것이 허용되지 않도록 실질적·형식적 조치를 모두 미리 취할 것을 강조하였다.

## 2) 재정 감시감독

우리나라의 경우 지방정부의 재정자립도나 재정자율성이 낮고 최근 복지 보조금의 횡령이나 유용사건이 사회적 문제가 되어 이에 대한 감시감독(monitoring)이 요구되는 상황에서 복지사업과 서비스 운용에서의 재량권을 기초자치단체에 넘긴기에는 부정적인 시각이 있는 것도 사실이다. 특히 지방자치단체의 행사성 사업이 과다하여 국고로부터 지원되는 보조금을 많이 획득하려는 경향이 최근 대두되면서 이에 대한 우려와 함께 복지서비스내 완결적이고 총망라적인 복지포괄보조금 개편이 늦어지고 있다고 할 수 있다.

하지만 미 뉴욕주의 경우 계획서에서 지방정부는 예산을 직접적으로 요구하지 않고, 주정부에서 온라인 등을 통해 확보한 정보와 지방정부의 계획을 비교하여 직접 금액을 산정하고 배정하고 있다. 또한 다른 주와 마찬가지로 군정부(county government)는 잘 정리된 서비스계획을 제출하여 예산낭비 등의 쟁점이 없다. 인구나 작년의 서비스 수급자와 서비스요구서(claim) 등을 주정부의 컴퓨터데이터베이스에서 온라인으로 확보하고 있어 지방정부인 군정부의 부정수급이나 과장된 예산요구 등의 사례가 없다고 한다(Martinez, 2010). 이는 수요의 필요(need)에 따른 배분방식을 잘 활용하고 있어 배정된 예산을 광역자치단체격인 주정부에서 잘 배분하고 이를 점검하고 감독할 수 있는 온라인 연계망이 확보되어 있는 것이다.

따라서 우리나라의 경우, 중앙정부가 배정하고 광역자치단체는 기초자치단체의 재정관리를 감시·감독하는 체제를 보다 완결적으로 수립할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부는 감시감독에 대한 권한을 광역자치단체에게 포괄적으로 넘길 필요가 있다. 동시에 재정책임을 중앙정부, 광역자치단체가 분담할 필요가 있다.

#### 4. 서비스 전달체계상 쟁점

앞선 성과책임과도 연계된 부분으로 민간기구가 참여한 서비스 전달체계를 기초자치단체내에서 확립하고, 민간기구의 전문성과 기능을 기초로 기초자치단체를 초월한 포괄적인 서비스 제공이 이루어지도록 하는 방안도 고려해볼만하다. 즉 지방정부의 재정이용에 대한 재량권의 확대와 재정효율화가 관건이라면 재원이용에서의 효율화는 규모의 경제를 통해서 실현될 수 있다. 즉 여러 자치단체를 거쳐서 복지사업을 수행하는 민간기업이나 사회적기업 등에게 포괄보조금 서비스사업의 전달을 맡기면 효율화를 극대화할 수 있을 것이다. 동시에 이런 장치의 이용은 전국적이지 않지만 대 광역권 단위에서 서비스의 보편성을 추구할 수 있을 것이다. 아울러 효율성이라는 시장성과 보편적 서비스 제공이라는 공공성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

하지만 보다 근원적인 질문으로써 포괄보조금을 통한 복지서비스가 지역내 전달기관의 역량을 강화하여 지역민의 수요나 요구에 부응한다는 차원에서 살펴본다면, 지역내 사회사업단체나 민간기관이 보다 시장성과 공공성을 가질 수 있도록 육성에 더욱 힘을 기울여야 한다. 즉 여러 시도를 거치는 광역단위의 사회사업단체에 의한 복지서비스의 집행보다는 기초자치단체내 소규모 사회사업단체의 역량강화가 우선적으로 이루어져야 한다. 그런 후에 다른 시도에 있는 이런 단체간의 네트워크가 형성되어 전국적인 서비스수준을 보장하는 체제로 나아가는 것이 서비스 수혜자 입장에서는 보다 바람직하기 때문이다.

## 제5절 | 법·제도 변화에 대한 정책 제언

### 1. 현행 포괄보조금 관련 근거 법률의 설계 방안

현재 포괄보조금과 관련한 법적 근거로는 ① 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 개정 ② 국가균형발전특별법 개정 ③ 교부금과 관련한 분권교부금의 대안 운영 ④ 사회복지 포괄보조금 제정 등으로 대별된다.

따라서 복지관련 보조금 사업을 포괄보조금으로 운영하기 위한 법적 근거를 마련하기 위해서는 이러한 4가지 법률의 조항을 수정하거나 보완하여 운영할 수 있다.

### 2. 대안의 비교 검토

#### 1) 제1안 : 사회복지포괄보조금 관련 법률을 별도로 제정

가장 강력한 대안으로 “사회복지 포괄보조금의 운영에 관한 법률”을 별도로 제정하는 것이다. 이러한 단일의 법률을 제정하는 경우에는 ① 지향하는 가치 ② 포괄하는 대상 사업 범위 ③ 의사 결정 절차 ④ 중앙정부의 역할 ⑤ 지방정부의 역할 ⑥ 성과 관리 방식 ⑦ 정보 공개 등을 포함하여야 할 것이다.

이런 경우 향후 새로운 영역에 포괄보조금 유형이 발생한다면 영역별로 제정해야 한다는 쟁점이 발생한다. 예컨대 지역개발 영역을 포괄보조금으로 운영하고자 한다면, 별도 법률을 제정해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 사회복지포괄보조금 관련 법률을 제정하여 운영하고자 한다면, 기획재정부와 행정안전부와의 협의가 중요한 과정이 될 것이다.

## 2) 제2안 : 현행 국가균형발전특별법의 규정 내에서 별도 근거 마련

2009년에 전면 개정된 국가균형발전특별법에 의하면 제40조에 포괄보조금의 지원 방식에 대한 근거 규정을 두고 있다. 동 규정은 지역개발 계정의 운영에 한하여 규정하고 있다.

이를 확대하여 운영할 수 있도록 하면서 복지 관련 재정 지출을 포괄보조금으로 운영하도록 하는 근거를 두는 것이다.

[국가균형발전특별법]

### 제40조 (포괄보조금의 지원)

① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 "포괄보조금"이라 한다)으로 편성하여 지원한다.

② 정부는 사회복지 관련 보조금 사업을 지원하는 경우에도 포괄보조금으로 편성하여 지원한다.

③ 제1항과 제2항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다.

## 3) 제3안 : 분권교부세의 대안으로 운영

2004년 보조금 사업의 개편과정에서 분권교부금이 도입되었다. 이 중 특히 복지관련 보조금이 분권교부금으로 통합되었다. 당시 2010년까지의 한시적인 제도로 운영되었으나, 2010년에 대안에 대한 합의를 보지 못하고 연장되었다.

이에 향후 분권교부금이 폐지되는 경우 여기에 포함되어 있는 복지관련 사업들을 포괄보조금으로 전환하는 법률 개정을 시도하는 방안도 가능하다. 이럴 경우에는 두 가지의 시나리오가 가능하다. 하나는 분권교부금 관련 조항을 삭제하면서 종전에 운영되던 분권교부금은 복지관련 포괄보조금으로 운영한다는 규정으로 전환하는 방안이 가능하다. 다른 하나는 교부금법에서 분권교부금을 삭제하면서 다른 대안 중 하나는 병행하는 것이다.

#### 4) 제4안 : 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 개정

보조금 운영에 관한 일반법으로 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률이 현재 운영되고 있다. 이에 동법의 조항을 개정하여 포괄보조금의 운영에 관한 규정을 두는 것도 방안이다. 이럴 경우에는 복지 관련 포괄보조금을 직접 규정하는 것이 아니라, 포괄보조금 운영방식에 대한 일반적인 근거조항을 마련하고, 정책적으로 복지 관련 보조금을 포괄보조금으로 운용하는 방식으로 운영되어야 할 것이다.

이럴 경우 관련되는 조항의 예시를 들면 다음과 같다.

#### 제2조(용어의 정의)

8. 포괄보조금은 사업을 구체적으로 나열하지 않고 관련 사업을 통합하여 중앙정부가 보조하는 방식을 의미한다.

#### 제4장 (포괄보조금의 운영)

1. 중앙정부는 특정 사업의 유형에 대해 포괄보조금 방식으로 운영할 수 있다.
2. 포괄보조금은 중앙정부가 일정한 기준에 의해 광역자치단체에 배분하면, 이를 다시 시군에 재배분한다. 구체적인 배분방식은 대통령령으로 정한다.
3. 포괄보조금 지원 사업에 대해서는 성과관리 보고서를 별도로 제출한다.

# 제 6 장



## 요약 및 정책제언

제 1 절 연구결과의 요약

제 2 절 복지포괄보조금의 효과적 개편을 위한 정책제언

## 제 6 장

## 요약 및 정책제언

## 제1절 | 연구결과의 요약

정부는 능동적 복지의 차원에서 보조금제의 개편과 10년 이내에 복지포괄보조금 제도의 개편방향으로 나아가고 있다. 중앙정부 입장에서 재정적인 효율성의 달성과 복지성과의 고양, 그리고 지방정부의 재정책임성이라는 두 마리의 토끼를 잡을 수 있을 지에 대한 논의가 분분하다. 이런 물결 하에 현재 복지분권교부세를 5년간 추가 연장하는 조치를 취하고 있다. 따라서 지방자치단체와 중앙정부의 재정적 재량과 책임성을 동시에 강화할 수 있는 복지보조금 제도설계와 현실적인 개편방안에 대한 분석을 연구목적으로 하고 이에 대한 논의를 하였다.

본문에서 구체적으로 첫째, 포괄보조금에 대한 이론검토에서는 포괄보조금에 대한 논의 및 관점, 포괄보조금의 개념, 유형, 쟁점, 복지포괄보조금의 개편과 방향성을 논의하였다. 둘째, 해외국의 포괄보조금제도 운영에서는 미국의 사례분석으로 TANF, CDBG, SSBG를 검토·정리하였고, 영국의 사례분석으로 Single Pot, 스웨덴 사례분석인 완전 포괄보조금제를 훑어보고 이로부터 한국의 포괄보조금제 재편에서의 시사점을 요약하였다. 셋째, 우리나라의 복지보조금 운영실태 분석에서는 논의의 시작으로 사회복지와 보

조금의 관계, 분권교부세에 대한 실태분석, 광역특별회계에 관한 실태분석을 하고 이로부터 현황 및 문제점을 도출하였다. 마지막으로, 복지포괄보조금의 개편방안으로 복지보조금의 재분류 및 개편대안의 작성, 제도화 및 관리체계구축, 쟁점 및 갈등조정, 법·제도 변화에 대한 정책제언을 하였다. 보다 구체적으로 본 연구에서는 현재의 복지분권교부세 제도와 사업을 중심으로 장단점을 논의하고 현 67개의 복지분권교부세 사업을 포괄보조금으로 우선 재편하는 방안을 마련하였다.

이에 앞서 우선 지방재정조정제도와 복지서비스의 효과 및 복지재정의 효율성을 고양하기 위한 방안으로서의 포괄보조금제도에 대한 논의하였다. 재정분권과 포괄보조에 찬성하는 시각은 기초자치단체의 복지서비스 집행단위에서 재량확대, 중앙정부의 책임성 축소, 보조사업의 행·재정관리 효율화, 이익집단의 정치적 병리현상 사전억제, 지방정부의 프로그램 내실화 노력, 의회의 법령제정 의도에 부합 등을 강조하였다. 이와는 대조적으로 부정적인 시각에서는 점차적인 중앙정부의 재정지원 축소, 재량축소와 점차적인 범주화 문제, 추가적 행정업무 부과에 따른 행정효율화에 대한 회의적 평가 등의 비판이 제기되었다.

이상의 복지포괄보조금제를 보는 시각의 다양성에도 불구하고 수혜자 중심의 복지시스템을 구축하고 있는 선진국의 경향을 받아들인다고 할 경우에 바람직한 개편방향성은 다음과 같이 정리되었다. 우선 중복사업은 제거하면서 안정된 사업과 불안정한 사업위주로 복잡한 지방재정조정제도를 정비하고, 포괄보조금제도의 투자지역의 광역화를 검토하면, 보조금사업 5-10개 정도를 묶는 미니포괄보조금을 우선 구성한 후 보다 광의의 포괄보조금제로 재편하는 실행전략을 취하는 것이 바람직하다. 또한 도덕적 해이와 서비스 전달체계상의 문제점을 우선적으로 정비한 후, 법률개정을 통한 지원체계의

확립과 우수 모델사례를 개발하여 이를 파급하는 전략을 제시하였다.

하지만 복지포괄보조금제로의 개편에서 우리의 사례에 대한 분석뿐만 아니라 해외사례에 대한 분석으로부터 시사점을 얻을 수 있는 바, 현재의 분권교부세나 광특회계에서 나타난 포괄보조금제화를 보다 비판적으로 수용하여 지방자치단체에 직접적으로 재원을 교부하는 방식에서 일부분은 특별기관을 통한 교부방식도 고려해볼만한 방안인 것으로 고려된다. 아울러 복지뿐만 아니라 타 부처의 보조금까지 포괄하는 대단위 포괄보조금제화와 복지분야를 초월하여서도 복지적 성격을 지닌 보조금을 같이 포괄화하는 방안도 점진적으로 필요한 것으로 보인다. 아울러 본격적으로 수혜자 중심의 서비스 제공이라는 의미에서의 복지분권교부세의 포괄화가 이루어져야만 바람직한 체계로 재편될 수 있다는 시사점을 얻었다.

아울러 복지분권교부세가 포괄보조금의 형태로 지방으로 이양된 후 기초자치단체의 복지와 예산관련 공무원과 전문가에 대한 설문조사를 하였다. 응답결과, 분석을 통해 전면적인 포괄보조금제의 도입이나 개편에서의 시사점과 개편대안을 얻었다. 응답결과에서 복지사업이 지방으로 이양된 후 전반적인 방향성의 변화는 수반되지 않았고, 장애인사업분야에 갈등이 많기 수반되고 있고, 노인복지사업의 경우 향후 쟁점이나 갈등이 부각될 가능성이 높은 것으로 인식하고 있었다.

주민의 요구에 부응하고 서비스를 다양화하기 위해 포괄보조금제를 환영하면서도 다른 중앙부처보다는 보건복지부 주도의 개편을 원하였다. 지역별 차이가 없는 것이 바람직한 서비스를 12개 거론하면서 주로 노인분야의 복지사업은 전국적 기준에 부합해야 하므로 가능하다면 국고보조금제도로 환영하자는 주장도 있었다. 이 사업에는 주로 노인과 아동복지사업이 포함되었다. 지방에 교부되는 분권교부세의 금액이 작아지는 추세에서 지방의 재

원부담이 점점 커지면서 국고보조금 사업으로 환원의 주장이 강한 것이다. 하지만 동시에 지방정부의 관리와 행정책임은 강화되면서 재정부담은 작아 지기를 기대하고 있었다.

이런 공무원의 응답결과로 부터의 함의는 개편방향성에서 분석되었던 것처럼, 단계적이고 부분적인 개편에서 본격적이고 완결적인 개편으로 복지보조금의 재분류하고 개편대안을 작성하는 방향이 타당하다는 결론에 이르렀다. 즉 분권교부세 내에서 쟁점이 있는 분야를 우선 제외하여 중앙정부 개별보조금제로의 복귀, 전국적으로 동일한 수준이 요구되는 분야는 포괄보조금사업으로 귀속시키지 않아야 한다. 따라서 중앙집권화가 필요하거나 지방분권화가 필요한 사업을 구체적으로 분류하고 남은 복지사업들을 해당 분야 내에서 포괄보조금화하였다.

현 67개의 분권교부세 사업 중에서 문제소지가 있는 사업은 제외하고, 지역별로 동일수준이 요구되는 사업을 다시 제외하고, 국고보조금 사업으로 환원이 필요한 사업은 제외하고, 자원마련이 불안정한 비경상사업을 제외한 후, 최종적으로 포괄보조금 사업으로 개편가능한 최종사업을 제시하였다. 따라서 67개의 분권교부세 복지사업을 ‘노인센터운영, 장애우모빌리티, 장애우건강지원, 장애우인프라지원, 장애우기능지원, 아동영속서비스운영, 모자정착서비스운영, 방문보건서비스운영, 공익인건비운영, 노숙자상담보호’의 10개의 포괄보조금사업으로 재편하였다. 다만 이 개편은 우선적으로 미니포괄보조금제화 한 것으로 향후 분야를 초월하는 대단위 포괄보조금을 지향하여 본격적으로 지역의 수혜자 중심의 복지서비스 제공이 가능하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 다음과 같은 정책적 제언을 마련할 수 있다.

## 제2절 | 복지포괄보조금의 효과적 개편을 위한 정책제언

앞에서 복지분권교부세에 대한 이론, 해외사례의 고찰에 덧붙여 이양된 분권교부세 실태에 대한 공무원의 응답결과에 따라 분권교부세의 개편의 방안을 제시하였다. 향후 우리나라 분권교부세 개편방안으로써 정책적 제언은 다음과 같은 전략에 대한 고려를 위한 적극적인 노력이 가장 중요하다고 할 수 있다.

첫째, 무엇보다도 중요한 정책제언은 지방수혜자 중심으로의 복지체계 개편에서 지역주민의 요구와 지역사회의 사업전달기관의 역량에 대한 환경이 조성되기 전까지 단계적인 개편전략을 취하는 것이다. 전문가 설문결과에서도 자율성, 정부와 주민관계 개선, 지역적 특성화 사업추진, 이용자 서비스 질 향상을 우선적인 복지포괄보조금 사업개편의 장점으로 꼽았다. 이를 위해 지속적인 지역주민과 공무원에 대한 조사와 실태파악 및 정치권의 도움(전문가 응답결과)이 중요하다. 사업을 추진하는 주체와 사업의 수혜자인 주민들로부터 사업방향에 대한 주기적 조사를 통해 비경상사업분야까지 포함하는 보다 대단위의 복지포괄보조금 사업을 구성해야 한다.

동시에 서비스 전달기관인 지역사업자에 대한 시장성을 도모할 수 있도록 보다 경쟁적인 전달체계를 지역 내에 조성해야 한다. 물론 공공성 위주의 복지사업전달체계가 수혜자 중심의 사업으로의 재편과 복지포괄보조금의 재편과 방향이 일치한다. 따라서 공공성이라는 가치 하에 시장성을 도입하여 복지전달체계의 여건 조성을 전제로 하여 보다 확대되고 완결적인 복지포괄보조금제도를 제공해야 한다.

둘째, 복지포괄보조금의 ‘제도화’ 단계에서 지방정부의 책임성강화와 효

율성의 고양을 동시에 달성해야한다. 분야내 사업의 전용가능성, 분야간 재원의 이전가능성에 대한 적실성 검토를 통해 지방정부의 재원이용이 보다 자유로워져야 한다. 외국의 예에서처럼 책임성 강화를 위해 중앙정부는 지방정부의 사업결과를 바탕으로 예산배정에서의 벌칙(penalty)부과를 통한 실질적 삭감과 재정보강을 위한 예산인센티브제를 도입해야 할 것이다.

셋째, 광역자치단체의 역할 강화이다. 분권교부세와 완결적인 포괄보조금 제하에서 기초자치단체와 중앙정부의 역할은 상대적으로 비중이 크다. 따라서 상대적으로 역할이 소외된 광역자치단체가 중앙정부를 대신하여 성과관리에 대한 결과를 점검하고 또한 우수사례나 모델을 발굴하고 전파하는 역할을 해야 할 것이다.

넷째, 포괄보조금에서 수혜자 중심의 복지사업의 고양을 위한 대책과 기초자치단체의 정책의지를 실현하는 방안으로 수요에 필요(need-based)에 근거한 재정배분체계의 확립이 필요하다. 미국의 TANF나 SSBG의 경우처럼 주민의 수요가 명확하게 드러날 경우에 주정부로부터의 재정지원과 배분이 확보되는 체계가 되어야 한다. 주민요구를 복지포괄보조금 사업의 집행을 통해 실현하기 위한 제도적 장치로써 공식위원회제도 등을 통해 시민이 참여하는 의견표출이 명문화된 제도를 창출해야 한다. 그래야만 시설과 기관 중심의 포괄보조금제도가 인간중심으로 재편되면서 수혜자복지의 질이 향상될 것이다.

다섯째, 지역내 복지전달기관에 대한 교육과 역량강화를 위한 지역내 또는 지역간 또는 민관 네트워크의 조성이다. 앞서 제시한 것처럼 공공성의 가치 위에 보충적으로 시장성이 포함되는 복지전달체계를 만들 필요가 있다.

이상의 정책제언에도 불구하고 복지포괄보조금제도로의 재편이 반드시 성공적일 수 없는데, 전문가들은 우리나라에서 취약한 지방재정, 지방자치단체

장 선거시 정치적 이용 가능성, 지자체의 불법적 또는 불안정적 예산편성, 복지의 지역적 격차심화, 정치개입의 재정불평등 등을 문제로 제시하였다.

그간 우리나라와 선진국의 경험에서 알 수 있듯이 포괄보조금제를 통한 복지사각지대의 해소, 복지재정의 효율성 달성, 재정책임의 강화, 지역주민의 요구에 부응한 포괄보조금제로의 재편에서 성공적 변화는 쉬운 일이 아니며, 초기에 의도했던 정책성과를 거두기 위해서는 변화된 환경에 적합하게 단계적으로 개편하고 확대하는 전략이 바람직하다고 할 것이다.

이를 위해 포괄보조금으로 개편사례의 대표모델을 구축하려는 노력이 있어야 하며 지속적인 관리와 실태파악으로 전면적인 복지포괄보조금제 재편에 앞서 지방재정과 지역역량을 확충하기 위한 제도들과의 융합이 필요하다. 따라서 재정효율화와 책임간에, 집권화와 분권화(지방화)간에 모순이나 충돌이 생기지 않도록 선제적인 상황검토와 제도보완이 이루어져야 한다. 아울러 복지포괄보조금이 필요로 하는 법령과 제도의 창출이 요구된다.

# 부 록



복지분야 분권교부세 사업의 개편에 대한  
“공무원 및 전문가”의견조사

---

[부록]

## 복지분야 분권교부세 사업의 개편에 대한 “공무원 및 전문가” 의견조사

안녕하세요? 한국행정연구원에서는 전문가를 대상으로 “사회복지분야 분권교부세 사업”의 개편과제를 연구하고 있습니다. ‘분권교부세’는 당초 보통교부세로 통합될 한시적인 제도였지만 여러 가지 쟁점들이 제기되어 다시 5년의 기한이 연장된 상태입니다. 이번 설문조사 결과는 복지분야 분권교부세 사업의 포괄보조금제 등으로 개편방향을 설계할 때 소중한 정책자료로 활용될 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문은 집합적으로 처리되어 통계적 목적으로만 사용됩니다. 바쁘시더라도 귀중한 고견을 들려주시기 바랍니다. 감사합니다.

2010. 10 한국행정연구원

조사책임 : 000 (00000 0000) 000(한국행정연구원)

회신해주실 곳(apdlf 또는 FAX) : **이효순 soonhyolee@hanmail.net**

**FAX : 031-624-1233**

※ 먼저 아래 표의 <보건복지분야의 67개 분권교부세 사업 현황>을 참고하  
 시고 다음페이지부터 질문에 응답해주시기 바랍니다.

<표> 보건복지분야의 67개 분권교부세 사업 현황

	경상적 사업		비경상적 사업
노인 복지 (13)	1-1 경로당운영 1-2 경로식당무료급식 1-3 노인건강진단 1-4 치매상담센터운영 1-5 지역사회시니어클럽운영	1-6 재가노인복지시설운영 1-7 저소득재가노인식사배달 1-8 노인복지회관운영 1-9 노인일거리사업마련 1-10 경로당활성화	1-11 재가노인복지시설개보수 1-12 노인시설운영 1-13 노인복지회관신축
장애 인 복지 (25)	2-1 장애인복지관운영 2-2 장애인직업재활시설운영 2-3 장애인재가복지센터운영 2-4 시각장애인심부름센터운영 2-5 장애인 주간보호시설운영 2-6 의료재활시설운영 2-7 공동생활가정운영 2-8 수화통역센터운영 2-9 장애인단기보호시설운영	2-10 정신지체인(자립지원센터운영) 2-11 장애인특별운송사업 2-12 장애인체육관운영 2-13 편의시설설치시민촉진단 2-14 여성장애인가사도우미 2-15 지체장애인편의시설센터운영 2-16 장애인정보화지원센터운영 2-17 장애인해피콜봉사센터운영 2-18 시각장애인재활지원센터운영	2-19 장애인지역사회재활시설차량 2-20 청각장애아동달팽이관수술 2-21 장애인생활시설치과유니트 2-22 장애인생활시설운영 2-23 장애인복지관기능보강 2-24 장애인체육관기능보강 2-25 정신요양시설운영
아동 복지 (11)	3-1 아동시설운영 3-2 아동급식지원 3-3 가정위탁양육지원 3-4 소년소녀가장지원 3-5 아동보호전문기관운영	3-6 가정위탁지원센터운영 3-7 입양기관운영 3-8 퇴소아동자립정착금 3-9 결연기관운영	3-10 결연기관pc구입비 3-11 아동보호전문기관설치
모자 복지 (3)	4-1 모자복지시설운영 4-2 미혼모 중간의집운영	4-3 모자복지시설퇴소자립정착금	
보건 (4)	5-1 공공보건인력개발	5-2 대도시방문보건사업	5-3 중소도시보건소신축 5-4 공공보건사업
기타 복지 (11)	6-1 사회복지전담공무원인건비 6-2 공익근무요원인건비 6-3 업무보조공익요원인건비 6-4 노숙자보호	6-5 사회복지관운영 6-6 사회복지시설운영 6-7 재가복지봉사센터운영 6-8 쪽방생활자지원	6-9 지역봉사사업 6-10 사회복지관기능보강 6-11 푸드뱅크운영장비지원

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

1. 복지분야 분권교부세 사업이 지방이양 이후 지역에 잘 정착되었다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다  
 ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

2. 귀 지방자치단체에서는 본 복지사업분야의 지방이양 이후 다음 항목들이 어떤 방향으로 변화되었습니까?

	① 매우 부정적	② 부정적	③ 과거와 동일	④ 긍정적	⑤ 매우 긍정적
(2-1) 지자체의 담당 조직과 인력에서 변화	( )	( )	( )	( )	( )
(2-2) 사업의 투자자원 배분 “분위기”에서 변화	( )	( )	( )	( )	( )
(2-3) 지자체의 사업능력 배양 “노력”에서 변화	( )	( )	( )	( )	( )
(2-4) 지방자치단체장의 관심 변화	( )	( )	( )	( )	( )
(2-5) 지방의회의 관심 변화	( )	( )	( )	( )	( )
(2-6) 지역시민단체(복지시설 포함)들의 관심 변화	( )	( )	( )	( )	( )
(2-7) 지자체의 지역주민의 수요/요구에 대응 변화	( )	( )	( )	( )	( )

3. 귀 지방자치단체에서는 분권교부세 사업분야별로 쟁점이나 갈등이 어느 정도로 지속되고 있습니까?

	① 전혀 갈등이 없다	② 별로 갈등이 없다	③ 보통이다	④ 갈등이 지속되고 있다	⑤ 갈등이 심하게 지속되고 있다
(3-1) 노인복지사업들	( )	( )	( )	( )	( )
(3-2) 장애인복지사업들	( )	( )	( )	( )	( )
(3-3) 아동복지사업들	( )	( )	( )	( )	( )
(3-4) 모자복지사업들	( )	( )	( )	( )	( )
(3-5) 보건사업들	( )	( )	( )	( )	( )
(3-6) 기타 사업들	( )	( )	( )	( )	( )

4. 귀 지방자치단체에서 앞으로도 계속 문제가 커질 것으로 예상되는 보건복지분야 분권교부세 있다면 무엇이라고 생각하십니까? (1페이지의 <보건복지분야의 67개 분권교부세 사업 현황>에서 2개만 골라 해당 번호를 기재해 주세요.)  
(가.       ) (나.       )

5. 분권교부세 사업의 지방이양 이후 지역별로 사회복지서비스의 공급수준과 내용이 다양해지고 있는 추세라고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다
- ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

6. 보건복지분야 분권교부세 사업들 가운데 지역별로 차이가 크게 발생하지 않는 것이 바람직하다고 생각하는 사업이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? (1 페이지의 <보건복지분야의 67개 분권교부세 사업 현황>에서 2개만 골라 해당 번호를 기재해 주세요.) (가.       ) (나.       )

7. 귀 지방자치단체에서는 이양된 본 복지사업분야의 집행을 위한 행정 전문성이 충분하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다
- ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

8. 복지사업분야의 지방 이양 후 중앙정부의 보건복지가족부와 업무관계에서 어느 정도 변화가 발생하였다고 생각하십니까?

	① 전혀 변화가 없다	② 별다른 변화가 없다	③ 그저 그렇다	④ 변화가 많은 편이다	⑤ 매우 많은 변화가 있다
(8-1) 사업 집행 지침 등 중앙정부부서의 통제 감독	( )	( )	( )	( )	( )
(8-2) 유관사업 분야에 대한 추가적인 보조금 지원	( )	( )	( )	( )	( )
(8-3) 사업 운영관련 교육훈련과 정보제공	( )	( )	( )	( )	( )

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

9. 복지사업분야의 지방 이양 후 광역 - 기초자치단체간 업무관계에서 어느 정도 변화가 발생하였다고 생각하십니까?

	① 전혀 변화가 없다	② 별다른 변화가 없다	③ 그저 그렇다	④ 변화가 많은 편이다	⑤ 매우 많은 변화가 있다
(9-1) 사업 집행 지침 등 광역지자체의 통제 감독	( )	( )	( )	( )	( )
(9-2) 유관사업에 대한 추가적인 시도비보 조금 지원	( )	( )	( )	( )	( )
(9-3) 사업 운영관련 교육훈련과 정보제공	( )	( )	( )	( )	( )

10. 복지분야는 전통적으로 중앙정부의 관리 감독이 상대적으로 강한 분야였습니다. 복지사업의 지방이양 이후 귀 지방자치단체에서는 지역사회복지 정책들을 자율적으로 수립·운영하고 있습니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다  
 ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

11. 본 복지사업분야가 지방이양된 이후 지역내 잠재적 자원(자원봉사 등)들이 보다 다양하게 활용되고 있습니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다  
 ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

12. 본 복지사업분야가 이양된 이후 지자체가 수행하는 사업분야의 성과에 대한 주민들의 신뢰수준은 높아졌습니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다  
 ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

13. 귀하께서는 사회복지서비스정책을 중앙정부 보다 지방자치단체가 주도적으로 담당하는 분권화 정책에 찬성하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다  
 ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

14. 이양된 본 복지사업분야의 사업을 중앙정부로 다시 환원하는 것이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 그렇지 않다    ② 별로 그렇지 않다    ③ 보통이다  
 ④ 비교적 그렇다    ⑤ 매우 그렇다
15. 현행 분권교부세 사업 가운데 중앙정부의 국고보조사업으로 환원해야하는 사업이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?(1페이지의 <보건복지분야의 67개 분권교부세 사업 현황>에서 2개만 골라 해당 번호를 기재해 주세요).  
 (가.        ) (나.        )
16. 귀하의 지자체에서는 보건복지분야 분권교부세 사업에 대한 자원부담은 앞으로 어떻게 될 것으로 예상하십니까?  
 ① 부담이 대폭 늘 것이다    ② 부담이 약간 늘 것이다    ③ 그저 그렇다  
 ④ 부담이 약간 줄 것이다    ⑤ 부담이 대폭 줄 것이다
17. 분권교부세가 시행된 지 5년이 경과하였습니다. 현재 이양된 복지사업에 대한 성과책임은 누가 지는 것이 바람직하다고 생각하십니까?  
 ① 지방정부가 전적으로 책임진다    ② 중앙정부와 공유한다  
 ③ 성과책임의 분배가 필요    ④ 완전한 중앙정부의 책임이다
18. 분권교부세 사업의 개편방향과 관련한 아래 대안들에 대한 귀하의 의견을 말씀해주시기 바랍니다(단, 지방자치단체에게 불리하게 재원이 추가 부담되지는 않는다는 전제).

	① 매우 반대한다	② 반대한다	③ 보통이다	④ 찬성한다	⑤ 매우 찬성한다	⑥ 모르겠다
(18-1) 과거와 같이 개별 국고보조사업으로 환원	( )	( )	( )	( )	( )	( )
(18-2) 보건복지부 소관의 사회복지포괄보조로 전환	( )	( )	( )	( )	( )	( )
(18-3) 행정안전부 소관의 사회복지포괄보조로 전환	( )	( )	( )	( )	( )	( )
(18-4) 기획재정부 소관의 사회복지포괄보조로 전환	( )	( )	( )	( )	( )	( )
(18-5) 보통교부세로 통합(완전 지방이양)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
(18-6) 사회복지사업 추가 이양하여 포괄보조 확대	( )	( )	( )	( )	( )	( )

제 1 장  
제 2 장  
제 3 장  
제 4 장  
제 5 장  
제 6 장  
부 록

19. 사회복지 정책과 재정에서 지방자치단체의 역할과 비중이 점점 증가하고 있습니다. 앞으로도 계속 확대될 필요가 있다는 주장에 대해 귀하의 의견은 어떠하신지 행정(정책)관리와 재정부담을 구분하여 응답해 주시기 바랍니다.

	① 매우 반대한다	② 반대한다	③ 보통이다	④ 찬성한다	⑤ 매우 찬성한다
(19-1) 행정 및 정책관리 역할 증대	( )	( )	( )	( )	( )
(19-2) 복지재정 부담 증대	( )	( )	( )	( )	( )

※ 아래문항부터 전문가님의 고견을 듣기 위한 개방형 설문입니다. “반드시 기술”해 주시기를 부탁드립니다(전문가만 설문).

20. 만일, 정부예산안 편성시 복지분야의 재원을 줄일 경우, 전문가 입장에서 우선적으로 줄일 가능성이 있는 분야와 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

(1페이지의 보건복지분야의 67개 분권교부세 사업 현황번호를 참고해서 말씀해주시기 바랍니다.)

21. 지방자치단체 재정을 복지에 적극 활용하는 전략(예, 복지부와 지자체 재원의 매칭)을 사용하자는 복지보건복지부 입장이 바람직한 방향이라고 생각하십니까? 이유를 말씀해 주십시오.

22. 과거 복지보조금의 신장률은 매우 불규칙적이고 정치로 재원들로 결정되거나 복지분야 개별 국고보조 사업들도 대폭 삭감되는 경우가 있는데 복지보조금에 대한 정치적 개입 가능성을 포괄보조금과 관련해서 말씀해주시기 바랍니다.

23. 복지분야 사업과 관련한 현행 ‘분권교부세제도’는 어떠한 장점과 단점이 있는지 말씀해주시기 바랍니다.

(장점)
(단점)

24. 복지분야 사업관련 ‘분권교부세제도’를 ‘포괄보조금제도’로 개편시 어떤 점이 바람직하고 또 어떤 문제점이 예상된다고 생각하십니까?

(바람직한 점)
(예상되는 문제점)

25. 포괄보조금제의 바람직한 개편방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제 1 장
- 제 2 장
- 제 3 장
- 제 4 장
- 제 5 장
- 제 6 장
- 부 록



## 『KIPA』 정보자료 회원 모집안내

한국행정연구원(KIPA)에서는 아래와 같이 『KIPA 정보자료회원』을 모집합니다.

### 1) 회원의 구분

#### ■ 평생회원:

- a. 연구원에서 발행하는 『연구보고서』, 『한국행정연구』 『행정포커스』 등 학술정보자료를 영구적으로 제공함

- b. 연구원에서 개최하는 모든 학술행사에 초청 및 자료제공

- c. 가입회원: 50만원

#### ■ 일반회원:

- a. 위의 a, b를 1년 단위로 제공

- b. 연회비: 6만원

#### ■ 일반구독자:

※ 날권 구입을 원하시는 분은 대형서점이나 정부간행물판매센터로 연락하여 구입하시기 바랍니다.

### 2) 회원가입방법

가입을 원하시는 분은 (02) 2007-0542 (대외협력실)로 연락 후에 해당되는 회비를 아래의 계좌로 송금하여 주시기 바랍니다.

- a. 예 금 주: 한국행정연구원

- b. 계좌번호: 839-01-0030-147

(국민은행)

## 기관회원제 안내

### 1. 제공자료

- 본 연구원에서 발행하는 『연구보고서』, 『한국행정연구』 『행정포커스』 등의 학술정보자료를 제공함.

### 2. 가입기간

- 연중 언제나 접수하며 접수일로부터 1년간 회원자격이 유지되며, 회원자격을 지속적으로 유지하고자 할 때에는 유효기간 종료 전에 재가입하여야 함

### 3. 연 회 비 : 10만원

### 4. 가입방법 : 아래 은행예금계좌로 회비를 불입함과 동시에 회원이 됨.

국민은행 테헤란로 지점 839-01-0030-147(예금주: 한국행정연구원)

※ 주 소 : (135-706) 서울시 강남구 언주로 459 서울상록회관 1011호  
한국행정연구원

※ 문 의 처 : 기획조정본부 김용훈

Tel. (02) 2007-0567, Fax. (02)564-2006

## KIPA 연구간행물 위탁판매 실시

한국행정연구원은 행정실무자와 행정학자, 행정학도들의 연구간행물 구입 편의를 위해서 각종 연구보고서와 계간지 『한국행정연구』를 서울과 지방의 아래 서점에서 판매합니다.

지 역	서 점 명	전 화 번 호
서 울	정부간행물판매센터	02) 394-0337
	정부간행물판매센터 직영서점	02) 734-6818
	교보문고(광화문)	02) 397-3628
	영풍문고(종로점)	02) 399-5632
	영풍문고(강남점)	02) 6282-1353
	리브로(을지점)	02) 757-8991
	반디앤루니스	02) 6002-6071
부 산	영광도서	051) 816-9500
	동보서적	051) 803-8000
인터넷서점	YES 24	www.yes24.com
	알라딘	www.aladdin.co.kr
	(주)인터파크 NT	book.interpark.com

### KIPA 연구보고서 2010-23

#### 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구

2010년 12월 26일 인 쇄  
2010년 12월 31일 발 행

연구책임자 박 경 돈 · 이 정 희  
발 행 인 박 응 격  
발 행 처 한국 행정 연구 원  
서울시 강남구 언주로 459 공무원연금공단 내  
한국행정연구원  
Tel: (02)564-2000, Fax: (02)564-2006

인 쇄 디자인크레파스  
Tel: (02)2267-0663, Fax: (02)2285-0670

© 韓國行政研究院 2010  
ISBN 978-89-5704-366-0