「한국지방행정학보」 제3권 제2호(2006. 12): 129-148

복지행정서비스의 지방이양 및 재정분권화의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Delegation and Fiscal Decentralization of Welfare Adminstration Services

황 재 영 (대구한의대 산학협력단 복지환경센터 부소장)

The purpose of this study is to suggest the improvement of the delegation and fiscal decentralization of welfare adminstration services in Korea. This paper examine the actual condition of central government's affairs and works devolved to local government in welfare adminstration services.

Finally this study is to suggest the future directions for delegation and fiscal decentralization of welfare adminstration services.

키워드: 복지행정서비스, 지방이양, 재정분권화, 지방자치, 복지재정

Key Words: welfare adminstration services, delegation, fiscal decentralization, local self-government, welfare finances

Ⅰ. 서 론

지방자치제의 확대·발전이라는 시대적 조류 속에서 점차 지방분권화가 가속화되고 있으며, 지방분권은 현 정부의 주요 혁신과제의 하나로 제시되고 있다. 이러한 지방분권화 추세는 중앙정부가 지방자치단체에 대한 권한이양을 통해 지방자치를 강화시켜 나가는 것으로서 최근 국가사무의 지방이양이 점차 빠르게 확대 추진되고 있는 실정이다.

중앙정부의 행정권한의 지방이양은 정치·행정의 민주화라고 하는 정치권력적 측면의 문제인 동시에 행정의 효율성 및 생산성 제고라는 기술적·기능적 측면의 문제이다. 즉 행정서비스의 공급주체가 주민에게 보다 가깝게 위치할수록 주민에 의한 통제가 용이하고, 지역주민의 활발한 행정참여를 촉진할 수 있다는 점에서 행정서비스의 민주성 제고와 지역특성에 부합되는 정책 수립 및 집행, 그리고 중앙행정기관의

특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 중복된 행정기능 제거 등 행정의 효율성을 제고할 수 있다.

중앙행정권한의 지방이양은 첫째, 지역의 공공복지 등 주민생활과 밀접한 관련이 있는 기능을 지방에서 직접 수행하도록 함으로써 주민참여를 확대하고 행정서비스의 질적 향상을 도모할 수 있다. 둘째, 복잡하고 전문화되어가고 있는 정부기능을 중앙정부와 지방자치단체가 합리적으로 분담 수행하도록 함으로써 정부기능의 효율적 수행체계를 확립하고 국가경쟁력을 강화할 수 있다. 셋째, 행정의 권한과 책임소재의 명확화로 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등요인을 사전에 예방함으로써 중앙과 지방간의 화합과 협력관계를 정립할 수 있는 효과를 가져올 수 있다(지방이양추진위원회, 2003: 26-27).

이러한 중앙행정권한의 지방이양은 지역주민에게 보다 밀착될 수 있는 행정서비스 제공을 통해 참여 확대와 행정의 효율성 및 생산성을 향상시킬 수 있는 장점이 있지만, 이에 따른 행정적 지원과 재정적 지원 등이 적절히 뒷받침되지 못하는 경우 오히려 지방자치단체가 추진해야 할 주요사업이 위축되거나 사업추진을 포기하는 현상 등 여러 가지 문제점들이 초래될 수 있다.

최근 정부의 지방분권화 시책과 관련하여 보건복지부가 추진하는 사업 중에서 상당수 국고보조사업이 지방자치단체로 이양되었다. 이와 같은 복지 분야 사업의 지방이양 추진이 지방자치단체의 복지행정서비스의 효율성 향상 및 자율성 신장이 아닌 지역별 '부익부 빈익빈 현상'의 가속화와 복지서비스의 질 저하, 복지행정의 비효율성 초래 등 다양한 문제점들이 도출되고 있다.

따라서 본 연구는 현행 복지행정서비스의 지방이양 및 국고보조금 정비방안 등 복지재정분권 시행에 대한 실태 및 문제점을 분석하고, 향후 지방자치단체의 복지행정서비스 추진에 있어서 개선방안을 제시하고자 하는 데에 목적이 있다.

Ⅱ. 지방자치와 복지행정서비스 및 복지재정의 관계

지방자치제 실시 이후 최근까지 지방자치제도의 발전이 지방자치단체의 복지 정책 및 사업 추진에 있어서 재정지출의 감소 또는 증가, 즉 복지재정의 지출이 축소되어 복지정책에 부정적으로 작용하게 되었는가 또는 복지재정의 지출이 증가되어 복지정책에 긍정적으로 작용하게 되었는가를 선행연구결과를 통해 살펴보면 다음과 같다.

1. 지방자치와 복지행정서비스의 관계

지방자치제 실시 이후 최근 들어서 지역사회 중심의 복지정책 수립과 복지서비스 제공 등 지방자치단체의 여건과 실정에 맞는 복지행정서비스가 주요과제로 대두되고

있다. 지방자치단체가 수행하고 있는 복지행정서비스 기능은 공공부조의 기능, 사회보험 관련 일부 기능, 공중위생과 보건 기능, 그리고 적극적인 사회복지 기능을 들 수 있다. 최근 지방분권화의 확대 추진은 정치・행정환경의 변화뿐만 아니라 지역의 경제・사회・문화・복지・보건・교육 등 전 부문에 걸친 변화를 수반하고 있다. 기존의 중앙정부 하에서의 감독・지도・통제 등에서 벗어나서 지방자치단체가 지역의 수요 및 실정에 적합하도록 자율적인 복지서비스를 제공해야 한다.

특히 지방자치제의 확대・발전은 사회복지행정에 많은 영향을 미치게 되고 지방자치단체의 사회복지 기능이 강화될 수밖에 없다. 즉 재가복지서비스의 중요성 증대, 탈시설화 경향, 지방분권화에 따른 지역복지서비스의 전달체계의 효율화 등 지역복지 수요의 증대 및 다양화로 인해서 사회복지 비용에 대한 지방자치단체의 비용분담이 늘어 날 수밖에 없고, 지역경제 활성화를 통하여 사회복지 문제를 해결하려는 노력을 경주하게 될 것이다(황재영, 2005: 86-87).

그러나 지방자치제의 확대·발전과 복지 행정 및 정책의 관계를 반드시 정(plus)의 상관관계로만 파악할 수는 없다. 무엇보다도 지방자치단체의 재원이 한정되어 있다는 점을 전제한다면, 득표극대화를 추구하는 지방정치가들이 의도하는 모든 사업을 추진할 수는 없으며, 일부 분야의 사업에 국한하여 우선순위를 두고 처리할 수밖에 없는 것이 현실이다. 결국 지방정치인들이 어느 분야에 정책적 우선순위를 두느냐에 따라 특정 지방자치단체의 사회복지정향은 달라 질 수밖에 없다.

우리나라 지방자치단체장의 정책정향에 대한 실증연구에 의하면 자치단체장의 정책분야별 중요도 인식이 지역경제 활성화, 재정정책, 복지정책, 교통정책의 순으로 나타나고 있는데, 이는 지방자치가 곧 지역의 사회복지 증진으로 연결되기 어려울 것임을 시사한다. 또한 지방자치단체의 정치과정을 인구사회학적 특성과 수행하는 기능의 함수로 파악할 때, 지방자치단체의 복지수요와 복지정책의 우선순위는 지역에 따라 다르게 나타날 것으로 추정할 수 있다. 실제로 지방자치단체의 복지재정 지출에 대한 실증적 연구에 의하면, 지방자치단체의 유형 및 재정자립도 등에 따라 사회복지지출이 상이하게 나타나고 있음을 나타내고 있다.

2. 지방자치와 복지재정의 관계

본 연구에서는 지방자치 실시와 이에 따른 지방자치단체의 사회복지정책 및 사업에 미치는 영향 등에 관한 선행연구를 고찰하고자 한다. 지방자치제 실시 이후 최근까지 지방자치제도의 확대・정착이 지방자치단체의 사회복지정책 및 사업 추진에 있어서 재정지출의 감소 또는 증가, 즉 복지재정의 지출이 축소되어 사회복지정책에 부정적으로 작용하게 되었는가 또는 복지재정의 지출이 증가되어 사회복지정책에 긍정적으로 작용하게 되었는지를 선행연구결과를 통해 살펴보면 다음과 같다.

복지 행정 및 정책 등 복지서비스에 영향을 미치는 주요 환경적 요인 중에 하나는 한 국가사회의 지방자치제의 성숙 및 발전 수준이라고 할 수 있다.[1] 지방자치제 실시 이후 최근 들어서 지역사회 중심의 복지정책 수립과 복지서비스 제공 등 지방자치단체의 여건과 실정에 맞는 사회복지서비스가 주요과제로 대두되고 있다.

지방자치단체가 수행하고 있는 사회복지행정서비스 기능은 공공부조의 기능, 사회보험 관련 일부 기능, 공중위생과 보건 기능, 그리고 적극적인 사회복지 기능을 들 수 있다. 최근 지방분권화의 확대 추진은 정치・행정환경의 변화뿐만 아니라 지역의 경제・사회・문화・복지・보건・교육 등 전 부문에 걸친 변화를 수반하고 있다. 기존의 중앙정부 하에서의 감독・지도・통제 등에서 벗어나서 지방자치단체가 지역의 수요 및 실정에 적합하도록 자율적인 복지행정서비스를 제공해야 한다.

특히 지방자치제의 확대・발전은 사회복지서비스에 많은 영향을 미치게 되고, 지방자치단체의 사회복지 부문의 기능 및 역할이 강화될 수밖에 없다. 즉 재가복지서비스의 중요성 증대, 탈시설화 경향, 지방분권화에 따른 지역복지서비스의 전달체계의 효율화 등 지역복지 수요의 증대 및 다양화로 인해서 사회복지 비용에 대한 지방자치단체의 비용분담이 늘어날 수밖에 없고, 지역경제 활성화를 통하여 사회복지 문제를 해결하려는 노력을 경주하게 될 것이다(황재영 2005: 86-87).

이와 같이 지역복지의 수요 증대로 인해 사회복지사업 추진을 위한 비용부담이 늘어나서 복지부문의 재정지출이 증가하기도 하지만, 반면 이러한 지역복지 수요에도 불구하고 사업의 우선순위에서 밀려나게 되어 오히려 복지재정의 지출이 축소되는 경향도 나타나고 있다.

지방자치제 실시 이후 지방자치단체의 사회복지정책은 대부분 부정적인 결과를 제시해 주고 있다(강윤호, 2000; 이승종·김흥식, 1992; 유재원, 1999; 강윤호, 2000a ; 강윤호, 2000b). 이러한 연구결과에 대하여 강윤호(2000)는 지방자치단체의 사회복지정책의 실태와 문제점을 정확히 고찰하여 그 해결방안을 찾는 것이 무엇보다도 중요하다고 지적한다.

사회복지정책의 추진이 경제적 비합리성을 초래한다 할지라도 정치적 합리성이 높다고 판단되면 지방자치단체는 사회복지정책을 지향하게 된다는 것이다. 그러나 Peterson(1981)・Kernell(1986)・Hibbis(1987) 등에 의하면 지방자치제의 실시가 사회복지정책의 추진에 부정적이라는 견해를 보이고 있다(김태일, 2000). 이는 지방자치단체의 운영에는 재정력 확보가 필수이기 때문에 대부분 지방자치단체가 지역의 경제성장을 최우선 순위로 개발정책을 실시한다는 것이다. 동시에 지역개발정책은 그 수혜자가 모든 지역주민에 해당하지만 사회복지정책의 수혜자는 일부 주민들에게 해당되

1) 오늘날 사회복지행정 및 정책에 영향을 미치는 주요 환경적 요인(변수)은 다양한데, 대체로 출산율 저하 및 가족구조의 변화, 고령인구의 급속한 증가, 지방자치제도의 확대 및 발전, 정보통신기술 및 매체의 발전, 세계화 추세 등을 들수 있다. 이에 자세한 내용은 황재영(2005, 85-88), 허만형(2004, 62-79)을 참조바람.

므로 지방자치단체장은 그들이 필요로 하는 정치적 지지기반을 확보하기 어렵게 된다는 것이다. 따라서 지방자치단체는 지역의 경제성장을 극대화시킬 수 있는 개발정책을 선호하게 되고, 경제성장에 저해가 되는 사회복지정책은 최대한 기피하게 된다는 것이다(Peterson, 1981; Heidenheimer et. al.. 1983; Schneider, 1989; 강윤호, 2000).

김태일(1998)의 연구에 의하면 지방자치제의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출을 증가시킨 것으로 분석되었으나, 강윤호(2000)는 이 연구가 서울시의 자치구만을 대상으로 분석한 내용이기 때문에 이론적 일반화에는 다소 한계가 있다고 지적한다. 이승종·김흥식(1992)은 지방의회의 구성이 그 이전시기보다 사회복지지출을 감소시켰다는 결론을 내린바, 1991년 지방의회 구성이후 1년여 경과를 두고 어떤 정책적 판단을 내린다는 것은 다소 모순된 한계가 있다. 그러나 시간이 흘러감에 따라 지방자치단체의 복지정향에 대한 효과는 상당히 차별적으로 나타나는 것으로 조사되었다(이승종, 2000; 김태일, 2000). 즉 초기 지방의회의 구성시기에 복지지출은 감소하거나 불변한 것으로 조사되었으나 지방자치단체장 선거의 구성시기에는 지방자치단체의 유형에 따라 다소 차이를 보이고 있으며, 대도시 지방자치단체의 경우 복지재정지출이 증가하였으나 비대도시 지방자치단체의 경우 복지정책이 상대적으로 약화된다는 점이 관찰되었다는 것이다.

미국이나 유럽의 경우에 있어서도 지방분권화의 수준과 사회복지지출 수준의 상관성에 대한 연구가 Wilensky(1981)・Cameron(1978)・DeViney(1983) 등에 의하여 실시된 바, 부정적인 결과를 보여 주었으나 그 변화측정이 횡단면적 측면에서 진행된 것이라는 점에서 한계가 지적되었다(문형표, 2004: 101-102).

이태수(2004)에 의하면 정부의 지방분권화 추진은 사회복지재정의 큰 특징 중 하나인 중앙보조금 제도에 커다란 변화를 보이고 있다고 지적한다. 이는 첫째, 경제위기이후 한국의 복지예산은 상대적으로 높은 증가를 보이고 있으나 OECD 국가에 비교할 때 저열성을 보이고 있었다. 둘째, 복지재정의 결정과정에 경제관료의 영향력이 크게 작용하고 있으며, 셋째, 예산편성에 있어서 지방자치단체의 세입이 중앙정부에 대한 의존적 성격이 강하기 때문에 수동적이라는 문제가 제기되고 있다.

이에 대하여 문형표(2004: 95-96)는 한국의 복지지출 수준은 아직 높은 수준이 아니지만 출산력 저하 및 평균수명의 연장에 따라 급격히 고령화 사회로 진입해 있는 우리의 현실을 고려할 때, 사회복지서비스에 대한 국민적 수요가 지속적으로 요청됨에 따라 장·단기적 재정여건에 따라 참여적 복지정책의 실천적 과제들에 대한 지속적인 개선노력이 필요하다고 지적한다.

특히 우리나라의 경우 사회복지서비스의 광범위한 구축이 절실히 요구되는 시점에서 유럽의 경우 스칸디나비아 제국들은 1990년대 이후 복지국가들이 당면한 경제적 문제를 이유로 복지서비스에 대한 재정 축소를 광범위하게 추진하였고, 그 효율성을 지향하는 서비스전달체계의 개혁이 시작되면서 그 변이의 폭은 훨씬 더 커졌다(김승

현・이교헌, 2004)는 점을 간과할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 한국의 사회보장비 지출수준을 OECD 기준에서 비교할 때 낮은 수준을 보이고 있으며, 특히 한국의 경제적 수준을 고려할 때 그 수치는 매우 낮은 것으로 평가되고 있기 때문이다(윤은기, 2004; 문형표, 2004: 102-103). 그 예로서 우리나라의 사회복지비 지출부문이 1991년 보다 1999년도에는 상당히 증가하였으나 2002년도에 들어서 다시 감소 추세에 있으며, 선진국가들에 비해서는 낮은 수준에 있으나 전세계 국가들과 비교할 때 평균수준인 것으로 조사되었다(고영선, 2004; 박미옥, 2004).

따라서 지방자치제의 실시 이후 사회복지분야에 대한 투자비중은 지속적으로 증가추세에 있으나 국고보조금 제도에 대한 개선과 함께 수혜자의 서비스 질 중심으로의 복지재정이 운영되어야 할 필요가 있다(이재원, 2004: 25-26). 이는 우리사회가 인구고령화로의 진전, 소득수준의 향상, 복지제도의 성숙화 및 광의의 복지서비스에 대한 국민적 수요 증대 등을 고려할 때 향후 지방자치단체의 사회복지 재정지출 수준은 지속적으로 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

이상의 선행연구 결과를 종합해 볼 때 지방자치제 실시이후 지방자치단체의 복지재정에 대한 지출수준은 지방자치단체의 유형에 따라 다소 차이가 있었으나(이승종, 2000; 김태일, 2000), 대체로 증가하는 추세에 있으며, 특히 광역자치단체의 경우보다 기초자치단체의 경우 사회복지비의 지출 수준이 더 높은 것으로 분석되었다. 서구의 경우 복지재정지출이 중앙정부에서 지방자치단체로 역할 변화가 이루어졌으며, 지출수준도 상당히 축소되는 것으로 조사되었던 바, 우리나라 지방자치단체의 복지재정의 변화양상에 대하여 의미 있는 시사점을 주고 있다.

Ⅲ. 복지행정서비스의 지방이양 및 재정분권화의 실태와 문제점

최근 정부가 추진하고 있는 복지행정서비스의 지방이양 및 재정분권화의 실태와 문제점 등을 살펴보면 다음과 같다.

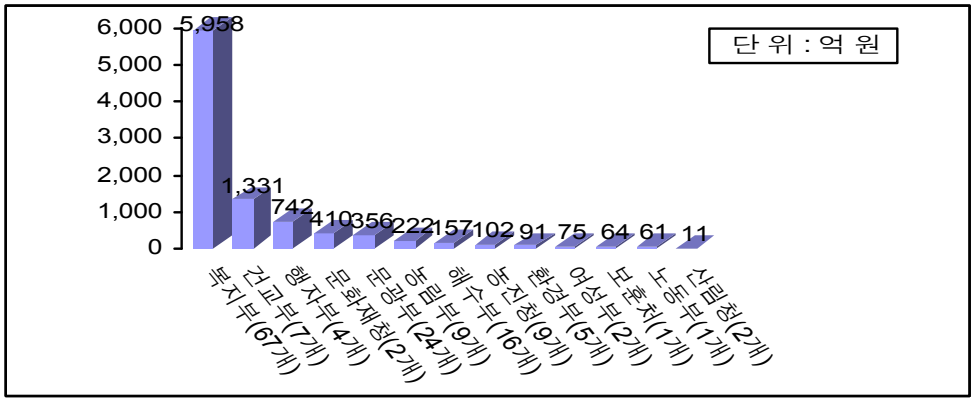
1. 복지행정서비스 분야의 지방이양 실태

2005년 현재 총 533개의 국고보조사업(12.7조) 중에서 142개 사업(9,580억원)이 지방이양되었다. 지방이양 대상사업 총 142개 중에서 보건복지부의 사업은 67개로 제일 많은 수준이며, 그 다음은 문화관광부 사업 24개, 해양수산부 사업 16개 사업 등의 순으로 나타났다. 총 149개 지방이양사업에서 중 보건복지 분야가 총 67개(약 45%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

현 정부의 지방분권화정책에 따라 중앙정부의 국고보조사업으로 운영되던 보건복지사업 중 상당부분이 지방으로 이양되었다. 보건복지 분야 지방이양대상 사업수는 총 67

개(약 5,958억원)로, 정부 전체 지방이양대상사업(총 149개, 9,581억원)의 약 45%(국고보조 금액기준은 약 62.2%)에나 이른다(<그림 1>, <표 1> 참조).

<그림 1> 중앙부처별 지방이양사업 현황(2005년)



자료: 행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)

<표 1> 중앙부처별 지방이양사업 현황(2005년)

(단위: 개, 백만원)

	지방이양		'04년예산
부처	사업수	예산	국고보조금
복지부	67	595,854(62.2)	49,368
재경부	-	-	21
교육부	-	-	1,544
외교부	-	-	115
국방부	-	-	81
행자부	4	74,157(7.7)	5,703
문광부	24	35,628(3.7)	4,280
농림부	9	22,216(2.3)	16,216
산자부	-	-	4,858
환경부	5	9,046(0.9)	4,515
노동부	1	6,092(0.6)	187
여성부	2	7,532(0.8)	4,199
건교부	-	133,078(13.9)	24,109
해수부	16	15,679(1.6)	2,839
보훈처	1	6,378(0.7)	64
경찰청	-	-	476
문화재	2	41,032(4.3)	2,313
농진청	9	10,237(1.1)	694
산림청	2	1,120(0.2)	3,392
중기청	-	-	1,590
식약청	-	-	3
인권위	-	-	0.4
합계	142	958,049(100%)	

대부분의 복지분야 사업은 국고보조사업으로 중앙과 지방의 매칭펀드(matching fund)[2] 방식에 따라 이루어지고 있는데, 국고보조사업 정비에 있어서 주된 대상은 사회복지 분야의 사업이 될 수밖에 없다. 지방이양된 사회복지 분야 사업 67개의 예산은 총 5,988억원이며, 이는 노인, 장애인 등 사회적 약자들에 대한 사회적 서비스를 일컫는 복지서비스 분야에서는 41%가 지방으로 이양되는 것이며, 이는 전체 복지서비스 재정의 54%에 해당된다. 현재 지방이양된 사업 총 67개 중에서 장애인복지 분야는 24개이며, 노인복지분야는 13개, 아동복지 분야는 11개이며, 여성복지 3개, 노숙인복지 2개, 기타복지 6개, 보건 분야는 6개에 해당된다.

<표 2> 지방이양 대상 복지사업

영역		사업명
기초생활보장 (2개)		(1)지역봉사사업 (2)사회복지전담공무원인건비
취약계층지원	장애인복지 (24개)	(3)장애인복지관운영 (4)장애인재가복지센터운영 (5)장애인주간보호시설운영 (6)장애인주간보호시설운영 (7)공동생활가정운영 (8)의료재활시설운영 (9)장애인체육관운영 (10)시각장애인심부름센터운영 (11)시각장애인재활지원센터운영 (12)청각장애인(수화통역센터운영) (13)정신지체인(자립지원센터운영) (14)장애인해피콜봉사센터운영 (15)장애인특별운송사업 (16)편의시설설치시민촉진단 (17)청각장애아동달팽이관수술 (18)여성장애인가사도우미 (19)장애인생활시설운영 (20)장애인직업재활시설운영 (21)장애인복지관기능보강 (22)장애인체육관기능보강 (23)장애인지역사회재활시설차량 (24)장애인생활시설치과유니트 (25)지체장애인편의시설센터운영 (26)장애인정보화지원센터운영
	노인복지 (13개)	(27)경로당운영 (28)경로당활성화 (29)경로식당무료급식 (30)저소득재가노인식사배달 (31)노인건강진단 (32)치매상담센터운영 (33)노인일거리마련사업 (34)지역사회시니어클럽운영 (35)재가노인복지시설운영 (36)노인시설운영 (37)노인복지회관신축 (38)노인복지회관운영 (39)재가노인복지시설개보수
	아동복지 (11개)	(40)아동시설운영 (41)결연기관운영 (42)입양기관운영 (43)아동보호전문기관운영(44)가정위탁지원센터운영 (45)소년소녀가장지원 (46)가정위탁양육지원 (47)퇴소아동자립정착금 (48)결식아동급식 (49)아동보호전문기관설치 (50)결연기관PC구입비
	여성복지 (3개)	(51)모자복지시설운영 (52)모자복지시설퇴소자자립정착금 (53)미혼모중간의집운영
	노숙인복지 (2개)	(54)노숙자보호 (55)쪽방생활자지원
	기타(6개)	(56)사회복지관운영 (57)재가복지봉사센터운영 (58)사회복지관기능보강 (59)업무보조공익요원인건비 (60)공익근무요원인건비 (61)푸드뱅크 운영 장비 지원
보건의료 (6개)		(62)정신요양시설운영 (63)사회복귀시설운영 (64)중소도시보건소신축 (65)공공보건인력개발 (66)공공보건사업 (67)대도시방문보건사업

지방이양된 사회복지 사업에 대해 지방이양 시에 어떠한 문제점과 과제가 제기되는지 살펴보면 다음과 같다.

2) 경영학에서는 공동 자금 출자라는 의미로 쓰인다. 흔히 컨소시엄 형태 로 자금을 여러 기업이 공동 출자 할 때 매칭펀드라고 부른다. 금융에서는 혼합 기금이라는 뜻으로 쓰인다. 투신사의 경우 국내와 국외에서 수탁받은 자금을 국내와 국외를 가리지 않고 투자하는 펀드를 가리킨다. 본 연구에서는 재정 분야의 개념으로서 중앙정부가 지방자치단체나 민간에 예산을 지원할 때 자구 노력에 연계해서 배정하는 방식을 말한다.

2. 복지 분야 지방이양사업의 예산편성 실태

2005년도에 지방이양된 사회복지사업은 67개 사업, 5,959억원으로 지방이양사업 전체(149개)에서 사업 수로는 44.9%, 금액으로는 62.2%를 차지하고 있다.

보건복지부 소관 국고보조사업 중에서 기초생활보장사업을 제외하면 사회복지서비스 분야 사업 1조 3천억원 중에서 44.6%의 사업이 지방으로 이양된 것이다. 분권교부세가 지방이양사업 예산규모에서 차지하는 비중인 88.24%(나머지는 담배소비세)를 복지 분야의 지방 이양된 67개 사업의 예산규모 5,959억원에 단순히 적용하면, 복지 분야에 할당될 분권교부세는 5,258억원일 것으로 가정할 수 있다.

보건복지 분야의 지방이양사업 예산편성 현황은 전년대비 7.8% 감액, 예산확보 92.3%로서 1,131억원의 사업비가 부족한 실정이다. 보건복지부로부터 제출받은 2005년도 국정감사 자료를 분석해 본 결과, 지방이양사업 재원으로 실제 국가로부터 배분된 2005년 분권교부세액은 약 5,574억원으로, 이는 작년(2004년) 국고보조액(6,048억원)보다도 훨씬 적은 액수(약 7.8%(약 474억원) 감액)인 것으로 나타났다. 이로 인해 지방비가 작년에 비해 크게 늘어났음(31.4% 증가)에도 불구하고, 분권교부세와 지방비(약 7,900억원)를 포함한 올해 보건복지 분야 지방이양사업의 총 예산편성액은 약 1조 3,474억원으로 지방자치단체가 보고한 총 예상소요액(1조 4,605억원)과 대비해 볼 때 예산확보율은 92.3%로서 약 1,131억원 정도가 부족한 것으로 나타났다.

특히 노인분야의 예산확보율이 90.2%(약 463억원 부족)로 매우 저조한 수준이어서 향후 정부가 추진하고자 하는 노인요양사업에도 차질이 빚어질 것으로 예상된다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 2005년도 보건복지 분야 지방이양사업 예산편성 현황

(단위 : 억원)

	2004년 예산			2005년 예산				국비 증가율 [(d-a)/a]	예산 확보율 (c/b)	예산 부족액 (c-b)
	합계	국비 (a)	지방비	총소요액 (b)	예산편성액					
					합계(c)	분권교부세(d)	지방비			
총계	12,062	6,048	6,014	14,605	13,474	5,574	7,900	-7.8%	92.3%	- 1,131
노인 분야	3,499	1,611	1,888	4,708	4,245	1,572	2,673	-2.4%	90.2%	- 463
장애인 분야	3,625	1,816	1,809	4,320	4,037	1,643	2,394	-9.5%	93.4%	- 283
아동 분야	1,588	974	614	1,997	1,838	908	931	-6.8%	92.0%	- 159
그 외 (노숙인보호 등 17개분야)	3,351	1,647	1,704	3,581	3,354	1,452	1,902	-11.8%	93.7%	- 227

자료 : 보건복지부 2005년 국정감사 제출자료 재정리(2005년 6월 기준)

시・군・구별 예산확보 현황을 살펴보면 총 예상소요액 충족 지방자치단체는 15%에

불과하며, 10곳 중에 1곳은 예산확보율 80% 미만으로 나타나고 있다. 시・군・구별로 자치단체 예산확보 현황을 살펴본 결과, 총 234개 자치단체 중 23개(약 9.8%) 자치단체들이 80% 미만의 저조한 예산확보율을 보였으며(10곳 중 1곳은 예산확보율 80% 미만), 100% 예산확보율을 보인 곳은 36곳(15.4%)에 불과한 것으로 나타났다(아래 〈표 5〉 참조). 더욱이 가장 낮은 곳 37.3%에서 67.9%까지 70% 미만의 저조한 예산확보율을 보이는 자지단체도 7곳으로 나타나, 보건복지 분야 지방이양 사업 추진에 있어 지역별 편차가 발생할 가능성이 높을 것으로 예상된다.

〈표 5〉 시・군・구별 예산확보 현황

예산확보율	시·군·구		시		군		구	
	계	%	소계	%	소계	%	소계	%
80%미만	23	9.8	4	5.2	15	17.1	4	5.7
80-85%미만	19	8.1	7	9.1	8	9.1	4	5.8
85-90%미만	34	14.5	10	13.0	10	11.4	14	20.3
90-95%미만	50	21.4	25	32.5	5	5.7	20	29.0
95-100%미만	72	30.8	21	27.3	33	37.5	18	26.1
100%	36	15.4	10	13.0	17	19.3	9	13.0
계	234	100	77	100	88	100	69	100

자료 : 보건복지부 2005년 국정감사 제출자료 재정리(2005년 6월 기준)

3. 사업별 예산확보 현황

총 69개 지방이양사업 중에서 예산확보가 100% 이루어진 사업은 6개에 불과하다. 특히 「노인복지회관신축사업」 예산확보율은 46.7%로 가장 저조한 수준이다. 한편, 보건복지 지방이양사업별로 예산확보 현황을 살펴보면, 총 69개 사업 중 예산확보가 100% 이루어진 사업은 6개에 불과하고, 예산확보율이 90%에도 미치지 못하는 복지사업도 8개로 나타났다(〈표 6〉 참조). 지방이양사업 중에서도 「노인복지회관 신축사업」의 경우 예산확보율이 46.7%로 가장 낮게 나타났고, 그 다음 「재가노인복지시설 개보수 사업」의 경우도 예산확보율이 79.4%로 낮은 수준으로 나타났다(〈표 7〉 참조).

〈표 6〉 지방이양사업별 예산확보 현황

예산확보율	노인	장애인	기타	계
45-50%미만	1	-	-	1
75-80%미만	1	-	-	1
80-85%미만	-	2	1	3
85-90%미만	-	2	1	3
90-95%미만	4	4	14	24
95-100%미만	7	13	11	31
100%	-	3	3	6
계	13	24	30	69

자료 : 보건복지부, 2005년 국정감사 제출자료 재정리(2005년 6월 기준)

〈표 7〉 지방이양사업별 예산확보 현황(예산확보율 90% 미만 사업)

분 야	단위사업명	예산확보율(%)
노인	노인복지회관 신축	46.7
노인	재가노인복지시설 개보수	79.4
장애인	장애인지역사회재활시설차량지원	82.7
장애인	공동생활가정 운영	84.2
기타	사회복지시설공익요원인건비	84.8
장애인	장애인생활시설 치과유니트	88.7
장애인	장애인복지관 기능보강	89.1
아동	가정위탁양육지원	89.1

자료 : 보건복지부, 2005년 국정감사 제출자료 재정리(2005년 6월 기준)

4. 재원산정 및 배분방식에 대한 문제점

복지 분야의 지방이양사업 추진에 있어 예산확보에 차질을 보이고 있는 것은 당초 지방이양사업의 주요 재원인 분권교부세를 정부가 물가인상이나 중장기적인 적정 재정수요 등을 충분히 고려하지 않은 채 지난 5년간 평균보조금 규모를 기준으로 산정하고, 지방이양사업에 소요되는 재원의 일정 부분을 담배소비세 인상분의 일부로 충당하도록 함으로써, 실제 정부가 지방이양대상 사업비의 충당 몫 상당부분을 지방자치단체로 전가했기 때문이다. 이로 인해 지방자치단체장의 복지마인드, 복지수요자수, 님비현상 등에 따라 지자체별 혹은 사업별로 예산확보에 편차가 발생할 수밖에 없는 실정이다.

시・군・구별 예산확보 실태는 총 예상소요액 충족 지방자치단체의 15%불과하며, 10곳 중 1곳은 예산확보율 80% 미만으로 나타나고 있다. 시・군・구별로 자치단체 예산확보 현황을 살펴본 결과, 총 234개 자치단체 중 23개(약 9.8%) 자치단체들이 80% 미만의 저조한 예산확보율을 보였으며(10곳 중 1곳은 예산확보율 80% 미만), 100% 예산확보율을 보인 곳은 36곳(15.4%)에 불과한 것으로 나타났다. 더욱이 가장 낮은 곳 37.3%에서 67.9%까지 70% 미만의 저조한 예산확보율을 보이는 자지단체도 7곳으로 나타나, 보건복지분야 지방이양 사업 추진에 있어 지역별 편차가 발생할 가능성이 높을 것으로 보인다.

이와 같이 지방자치단체의 상이한 재정부담 능력을 고려한 차별화된 분권화 전략이 수립되지 않아 지역간 재정자립도의 격차로 인해 복지서비스의 불균형 현상과 지역별 복지서비스 격차가 더욱 더 커질 우려가 있다.

5. 지방이양에 따른 복지서비스의 불평등 및 부작용

보건복지부의 '지자체 지방이양 현장점검 조사결과'에 의하면, 예산부족에 따른 사업 추진의 어려움, 타 지역 복지대상자 기피 현상, 기존사업 확대 및 신규사업 실시 기피 현상, 종사자 배치인력 하향조정, 지역간 보건복지서비스의 불균형 등 지방이양에 따른 각종 부작용 현상들이 발생하고 있는 것으로 나타났다(2005년 국정감사 정책자료집 「보건복지사업 지방이양 현황과 문제점」). 특히 지역간 불균형 문제는 복지수요자의 입장에서 빈곤, 실업, 질병 등의 사회적 위험에 따라 생계방식의 어려움에 직면할 뿐 아니라 거주지역의 위치에 따라 불평등한 토대 위에 살아갈 수밖에 없게 되어 '이중의 불평등'을 경험하게 하는 결과를 낳게 될 수 있다.

보건복지부의 실태조사에 의하면, '05년 6월말 시점에서 지방 이양된 67개 사회복지사업의 총 소요예산 1조 4,605억원중 실제로 지방자치단체가 편성한 예산은 1조 3,474억원으로 예산 부족액은 1,131억원이며 부족률은 7.7%인 것으로 나타났다(총 소요예산과 예산편성액은 '05년 6월말 기준, 보건복지부 국정감사 제출자료).

<표 8> 2005년도 지방이양사업 예산편성 현황(복지 분야 67개 사업)

('05년 6월말 기준, 단위: 억원)

시도	총 소요액 (A)	예산편성액			부족액 (A-B)	부족률 (%)	예산편성액 대비 비율(%)	
		합계(B)	분권교부세	지방비			분권교부세	지방비
합계	14,605	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7	41.4	58.6
서울	3,238	3,137	716	2,422	97	3.0	22.8	77.2
부산	1,062	976	449	527	86	8.1	46.0	54.0
대구	685	590	312	278	95	13.9	52.9	47.1
인천	626	517	246	271	109	17.4	47.7	52.3
광주	440	425	232	192	15	3.5	54.7	45.3
대전	534	466	217	249	68	12.8	46.5	53.5
울산	253	242	100	142	11	4.4	41.4	58.6
경기	1,860	1,668	644	1,024	192	10.3	38.6	61.4
강원	661	588	257	331	74	11.1	43.7	56.3
충북	646	575	293	282	71	11.0	50.9	49.1
충남	696	664	335	329	32	4.6	50.4	49.6
전북	823	778	392	386	45	5.4	50.4	49.6
전남	861	744	397	346	117	13.6	53.4	46.6
경북	981	930	476	455	50	5.1	51.1	48.9
경남	987	920	389	532	67	6.8	42.2	57.8
제주	256	255	120	135	1	0.5	47.0	53.0

1) 총 소요액은 지자체가 67개 사업에 필요하다고 보건복지부에 보고한 금액
2) 합계 및 부족액 수치에 다소 차이가 있는 것은 반올림 과정에서 생긴 차이로 인한 것임.

자료: 보건복지부 복지정책총괄과, 국정감사제출자료(2005. 9. 21).

총 소요예산 대비 부족률이 10%를 넘는 광역자치단체는 인천, 대구, 전남, 대전, 강원, 충북, 경기의 7곳이며, 부족액이 100억원을 넘는 광역자치단체도 경기, 인천, 전남의 3곳에 이르고 있다.

또한 재정분권 이전에는 국·시비 사업의 경우 기초자치단체는 재정부담을 하지 않았으나 재정분권 이후 기초자치단체도 재정부담을 해야 하는 관계로 기초자치단체의 재정부담이 가중되고 있는 실정이다.

Ⅳ. 복지행정서비스의 지방이양 및 재정분권화의 개선방안

현행 복지행정서비스의 지방이양 및 재정분권 시행에 대한 실태 및 문제점을 분석을 토대로 향후 중앙정부의 복지행정서비스의 지방이양 및 지방자치단체의 복지사업 추진에 있어서 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 지방이양사업 배분의 합리적 조정

지방자치단체 중심의 복지행정서비스가 원활히 제공되기 위해서는 중앙과 지방간의 복지행정 기능 및 역할 등에 대한 사무배분에 대한 합리적인 조정과 명확한 재정립이 필요하다. 중앙정부와 지방자치단체간의 사회복지행정기능의 배분에 있어서 고려해야 할 점은 효율성 정도, 공공재의 성격, 편익지역, 주민의 선택, 외부효과의 유무, 업무의 성격 등을 들고 있다(전수일・봉민근, 1995).

우선적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 역할에 대한 명확한 재정립이 필요하다. 정부에서는 국민복지 기본선(national minimum)에 대한 책임으로 국민기초생활보장, 의료보장, 노후소득보장과 같은 생존권적 기본권 보장을 책임지도록 하고, 지방자치단체에서는 사회복지서비스 사업 확대에 중점을 두도록 해야 한다.

정부의 기능이 중앙정부와 지방자치단체 간에 효율적으로 배분되기 위해서는 정부가 공급해야 하는 사회복지서비스의 성격에 따라 배분될 필요가 있다. 즉 규모의 경제가 크고 순수공공재의 성격이 강하고 외부효과가 전국에 걸쳐 발생하는 것은 중앙정부가 공급하는 것이 바람직하다. 또한 중앙정부는 소득재분배와 같은 사회복지기능을 담당하고, 지역주민들의 삶의 질과 직접적인 관계가 있는 사회복지서비스는 지방자치단체에서 담당하는 것이 바람직하다.

그러나 2005년 현재 복지 분야 지방이양사업은 총 67개 사업에 노인복지 13개, 장애인복지 24개, 기타 30개 분야 사업으로 구성되어 있다(보건복지부, 2005: 71). 최근

보건복지 부문의 지방이양사무 중에서 일부 사무는 개별 지방자치단체의 재정여건 및 실정과 보건복지부의 의견이 반영되지 않아 문제점으로 대두되고 있다.

우선 복지 부문의 분야별 지방이양에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담을 명확히 설정하여 중앙정부의 복지행정을 확충하고, 지방자치단체의 복지서비스 담당 역할을 제고시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 즉 중앙정부는 복지정책의 기본방향과 기준을 설정하고 필요한 예산을 지원하며, 정책집행과정을 평가하는 역할을 담당하고, 지방자치단체는 중앙정부의 복지정책 기조 하에서 지역주민들의 욕구와 수요에 부응할 수 있는 복지사업을 계획·실행하는데 중점을 두어야 할 것이다.

2. 복지재원 확보 및 재정분권화에 대한 재검토

지방분권화라는 시대적 흐름과 관련하여 지역사회의 실정에 부응할 수 있는 사회복지행정 및 정책 수행을 위해서는 이에 상응하는 재원이 뒷받침되어야 하며, 지방자치단체의 자주적인 재원의 확보가 필요하다.

우선 지방자치단체의 사회복지재원 확충을 위해서는 중앙정부 차원의 사회복지 부문의 재원이 확보되어야 한다. 즉 사회복지행정 및 정책의 공공재원으로는 조세가 가장 큰 비중을 차지하며, 여기에는 일반세, 목적세, 조세비용이 있다.[3] 특히 중앙정부 차원에서 일반세에 해당되는 소득세 및 법인세, 소비세 등 국세에서 기존 탈루조세의 세원발굴과 자영업자의 세원의 투명성 확보 등을 통해 효과적인 조세정책의 추진이 필요하다.

또한 문제가 심각한 지방이양사업을 중심으로 국고보조로의 환원에 대한 재검토가 필요하다. 국고보조금제도는 특정 행정서비스의 일정 수준 확보, 국가의 통합적인 시책 추진, 신규사업의 보급과 장려, 특수재정수요에의 대응 및 사업위탁에 대한 사업비 보전과 같은 중요한 존재의 의의를 지니고 있음. 설령 지방의 고유사무적 성격이 있는 국고보조금 사업이라 하더라도 행정서비스의 균형적·통일적 보장과 재정력 격차 해소를 위해 국가지원이 불가피하다고 인정되는 때에는 국가가 계속 지원할 필요가 있다.

3. 지방이양사업의 재원마련 및 분권교부세 산정기준 방식의 개편

분권교부세는 신규사업 및 신규 시설 수, 중장기적 복지계획, 종사자수 및 종사자

---

3) 사회복지행정 및 정책의 재원에 대한 자세한 내용에 대해서는 원석조(2004: 65-78), 박경일 외(2005: 73-87) 등을 참조바람.

처우개선 등을 반영하고, 지방자치단체의 자율과 재량의 확대를 실질적으로 담보해줄 수 있는 수준을 고려해야 한다. 이를 위해 복지서비스 운영에 따른 각 시설 및 사업별 기준재정수요를 합리적으로 산정하는 노력이 필요하며, 분권교부세와 관련한 법령 등의 측정항목 및 측정단위가 수정·보완 되어야 할 것이다.

4. 지역사회복지계획 수립에 따른 예산 책정 및 모니터링 체계 구축

지역사회복지계획 수립에 따른 예산 책정 및 모니터링 체계 구축을 위해 지역사회복지협의체 구성·운영 내실화, 지자체가 지역계획을 체계적으로 수립·집행할 수 있는 매뉴얼 개발 및 지방자치단체 공무원 교육의 내실화 등이 필요하다. 또한 지역사회복지계획에 대한 모니터링을 통해 지자체별 평가를 실시하고, 이러한 평가결과에 따라 차등적인 인센티브 제공하는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

5. 지역별 복지수준 및 재정력 등의 지역특성 고려

지방자치단체별 복지 수준 및 재정력(local financial capacity)[4] 등의 지역적 특성을 고려하여 지방이양 및 복지행정서비스가 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서 우선 지방자치단체의 재정력을 다양한 관점에서 측정·평가할 수 있어야 하며, 동시에 지자체의 복지 수준을 측정·파악할 수 있는 객관적이고 다양한 측면의 평가지표가 개발되어야 한다. 이와 같은 복지수준에 대한 평가지표를 만들기 위해서는 다양한 평가항목이 개발되고, 이에 따른 평가결과가 복지시책에 반영되어야 할 것이다.

지방자치단체 간의 복지서비스의 격차 및 불평등을 완화시키기 위해서는 중앙정부 차원에서 전국 시도 및 시·군·구의 사회복지서비스 기준 및 지침 등의 대안을 개발하고, 이를 시행해야 할 것이다.

6. 지역복지예산에 대한 체계적 감시활동 전개

지역별 복지예산에 대한 체계적 감시활동을 전개하여 각 지방자치단체의 복지사업

---

4) 지방자치단체의 재정력은 재정학의 응용분야에서 사용되는 용어로써 그 개념적 논의가 다소 다양하며 지자체의 재정상태((local financial condition)를 나타내는 포괄적 의미로 사용되고 있다. 광의적 관점에서는 하나의 정부단위가 지역공공재에 대한 지역주민들의 수요를 충족시키기 위해 필요한 재원을 조달할 수 있는 능력으로 정의하고, 협의의 관점에서는 하나의 행정단위가 공공수요를 충족시키는데 필요한 재원을 관할구역으로부터 자체적으로 조달할 수 있는 능력으로 규정하기도 한다. 이에 대한 자세한 이론적 논의에 대해서는 황재영(2003 : 149-153) 등을 참조 바람.

을 평가할 수 있으며, 향후 각 지자체가 복지정책을 제대로 시행할 수 있도록 감시하고 선도해야 한다. 지역복지예산에 대해 해당 지역주민과 복지 관련 단체 및 시민사회단체의 체계적인 감시활동 전개와 더불어 지역사회복지협의체(공공·민간 복지네트워크 구축) 활동의 강화 및 시민사회단체의 적극적 대응 노력이 필요하다.

지역사회복지협의체가 제대로 역할을 수행하기 위해서는 관에 의해 일방적으로 주도되거나, 민에 의해 주도되는 가운데 관이 무관심한 상황이 발생해서는 안 될 것이다. 민관이 적절한 긴장관계를 유지하면서도 상호 보완하는 관계가 형성되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회복지협의체가 단순한 심의기능을 넘어서 지역복지의 방향과 계획 전반을 입안, 조정할 수 있는 권한이 보장되어야 한다. 현재 지역사회복지협의체에서 지방이양 사업에 대한 감시도 병행하도록 역할이 주어져 있으나, 지역사회복지협의체가 지역 유지들의 모임으로 전락할 우려도 있다. 지역사회복지협의체가 보일 수 있는 문제점들을 막기 위해서는 건강한 시민사회단체들이 적극적인 관심을 가지고 지역사회복지협의체에 대한 견제·감시·참여 활동이 지속적으로 이루어져야 한다.

7. 지방재정조정제도의 개선

복지사업의 수행에 있어서 재원 마련이 가장 현실적인 문제로 대두되고 있다. 지방자치단체의 재원확보는 지방자치의 성패를 가늠하는 것이며, 이와 함께 효과적이고 효율적인 재정지출이 함께 병행되어야 한다.

지역간 불균등한 경제성장으로 인해 지방세 수입에 의한 지방자치단체의 재정불균형은 매우 심각한 상황이며, 국비와 지방세 세목 조정을 통한 지방세의 확대는 오히려 지역간 불균형을 심화시킬 수 있다. 따라서 현재의 지방재정조정제도를 개편·보완하여 지방자치단체의 재정불균형을 해소하며 지방재정을 확대해 나가야 한다. 즉 지방양여금을 재편하고 국고보조사업 중에서 일부를 지방으로 이양하는 대신 지방교부세를 확충하는 것이 필요하며, 특별교부세 축소 및 증액교부세 폐지 등을 통해 지방재정조정제도의 객관성 및 투명성을 제고시켜야 할 것이다.

8. 국고보조사업의 매칭펀드(matching fund) 방식 개선

재정자립도의 격차는 지역간의 불균등 발전을 일정하게 반영하게 되며, 이에 따라 재정자립도가 낮은 지역의 빈곤율이 높을 가능성이 크다. 지역 빈곤율 통계가 없는 상황에서 지역의 빈곤실태를 간접적으로 확인할 수 있는 것은 기초생활보장 수급자

비율이다.

재정자립도가 가장 낮은 전남이 기초생활보장 수급자 비율은 가장 높으며, 국고에 대한 지방비 부담액이 3위를 차지하고 있다. 이는 그만큼 재정력이 부족한 지방자치단체의 독자적인 복지사업 예산을 감소시키는 결과를 초래하며, 전체 주민에 대한 복지서비스의 축소를 가져오게 되고, 이는 기초자치단체의 경우도 마찬가지라고 할 수 있다.

지방자치단체의 재정자립도 격차 때문에 복지대상자가 많은 지방자치단체의 지역재정악화요인을 줄이고, 지방자치단체의 독자적인 복지사업 예산을 늘리기 위해 국고보조사업 중에서 특히 취약계층에 대한 소득지원과 관련한 사업은 현행의 매칭펀드 방식을 개선할 필요가 있다. 사업의 성격에 따라 전액 국비 사용, 차등보조율 적용 등의 방식이 가능하다. 대표적으로 국민기초생활보장사업은 국민생활최저선을 보장하기 위한 것이므로 지방자치단체의 부담을 줄이기 위해서는 이와 같은 방식을 적극적으로 검토 모색해야 할 것이다.

Ⅴ. 결 론

본 연구에서는 향후 정부의 복지행정서비스의 지방이양과 더불어 지방자치단체의 복지 분야 사업추진에 있어서 문제점들을 분석하고, 이에 대한 개선방안을 제시하여 보았는데 이를 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 복지 분야 지방이양사업 배분의 합리적 조정과 사무배분의 명확한 재정립을 통해 지역주민들의 욕구와 수요에 부응할 수 있는 복지사업을 계획·실행하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

둘째, 국세에서의 기존 탈루조세의 세원발굴과 세원의 투명성 확보 등을 통한 효과적인 조세정책 추진과 문제가 심각한 지방이양사업을 중심으로 국고보조로의 환원 등을 통해 복지재원 확보 및 재정분권화에 대한 재검토 방안을 고려해야 할 것이다.

셋째, 복지서비스 운영에 따른 각 시설 및 사업별 기준재정수요를 합리적으로 산정하고, 분권교부세와 관련한 법령의 측정항목 및 측정단위가 수정·보완 등의 지방이양사업의 재원마련 및 분권교부세 산정기준 방식의 개선이 요구된다.

넷째, 지역사회복지계획 수립에 따른 예산 책정 및 모니터링 체계 구축을 위해 지역사회복지협의체 구성·운영 내실화, 지자체가 지역계획을 체계적으로 수립·집행할 수 있는 매뉴얼 개발 및 지자체 공무원 교육의 내실화 등 다양한 방안을 개발 시행해

야 할 것이다.

다섯째, 지방자치단체의 재정력을 다양한 관점에서 측정·평가할 수 있는 장치를 마련하고, 지역별 복지수준 및 재정력 등의 지역특성을 고려해야 한다.

여섯째, 지역복지예산에 대한 체계적 감시활동 전개할 수 있는 여건 및 시스템을 조성해야 할 것이다.

일곱째, 지방양여금을 재편하고 국고보조사업 중에서 일부를 지방으로 이양하는 대신 지방교부세 확충과 특별교부세 축소 및 증액교부세 폐지 등을 통해 지방재정조정제도의 객관성 및 투명성을 제고할 수 있는 방안을 시행해야 할 것이다.

여덟째, 지방자치단체의 독자적인 복지사업 예산을 늘리기 위해 국고보조사업 중에서 특히 취약계층에 대한 소득지원과 관련한 사업의 경우 매칭펀드 방식을 개선해야 할 것이다.

향후 지방분권화의 시대적 흐름 속에서 복지행정서비스의 지방이양과 지역사회의 복지행정서비스 문제는 지방이양사업의 합리적 조정·배분의 재검토 및 재설정을 통해 지역별 재정상태 및 실정에 부합되는 방향으로 복지사업의 이양이 진행되어야 할 것이며, 아울러 지역차원의 복지활동이 어떠한 방향과 방식으로 얼마나 활발하게 전개되느냐에 달려 있다. 따라서 해당 자치단체와 지방의회, 지역주민과 복지 관련 단체뿐만 아니라 시민사회단체들이 상호 연대하여 지역사회의 복지행정서비스의 질적 제고를 위한 활동을 지속적으로 펼쳐나가야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

강영걸. (2001). 조직변화와 사회복지행정. 「사회과학연구」, 제9집 제3호. 대구대학교 사회과학연구소.

강윤호. (2000). 지방정부 관료의 특성과 예산극대화 행태. 「한국지방자치학회보」, 제12권 제1호.

강윤호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지 정향. 「한국행정학보」, 제34권 제1호.

국회.(2005). 2005년 국정감사 정책자료집(보건복지사업 지방이양 현황과 문제점).

김 구. (2005). 복지재정 지방이양의 문제점과 대안. 「사회복지와 노동 포럼」. 대구: 보건복지민중연대.

김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지 지출규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 제35권 제1호.

남진열. (2004). 「법과 정책」, 제10호. 제주대학교 사회과학연구소.

박미옥. (2005). 한국 지방정부의 사회복지예산정책에 관한 실태분석: 경기도 사례를 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술대회 논문집」.

보건복지부. (2005). 2005년 국정감사 제출자료.

보건복지부. (2005). 지방이양사업의 문제점 및 대책(내부자료).

원석조. (2004). 「사회복지정책론」. 서울: 양서원.

유재원. (1999). 단체장 민선 이후 자치단체의 정책변화.「한국정책학보」, 제8권 제3호.

이승종. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책 정향. 「한국행정학보」, 제34권 제4호.

이승종・김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향. 「한국행정학보」, 제26권 제2호.

이태수. (2005). 지방분권시대 사회복지재정의 현주소. 「천안시 사회복지예산학교 자료집」.

전재희. (2005). 보건복지위원회 복지부 현안보고 보도자료.

정무성. (2000). 사회복지환경 변화에 따른 민간사회복지기관의 대응 형태에 관한 연구. 「사회복지리뷰」, 제5권 제1호. 가톨릭대학교 사회복지연구소

정책토론회자료집. (2005). 「복지재정의 지방분권화, 어디까지 왔나」. 김종인・정형근 의원실.

지방이양추진위원회. (2003). 「지방이양백서」.

참여자치지역운동연대. (2005). 「복지재정 분권화 정책의 문제점과 대안」. 복지재정 분권화 대안마련을 위한 토론회 자료.

최성재・남기민. (1993). 「사회복지행정론」. 서울 : 나남출판.

허만형. (2004). 「사회복지행정론」. 서울: 법문사.

황재영. (2005). 초고령사회에 대비한 사회복지행정조직의 혁신방향. 「한국지방행정학보」, 제2권 제1호.

황재영. (2003). 지방자치단체의 재정력 강화방안에 관한 연구.「한국토지행정학회보」. 제10권 제1호.

통계청 홈페이지(www.nso.go.kr)

행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)