

---

# 중앙-지방 정부 간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안

일 시 : 2016. 2. 3(수) 오후 2시

장 소 : 국회의원회관 제 2 소회의실

주 최 : 사단법인 선진복지사회연구회, 국회의원 이주영



사)선진복지사회연구회  
<http://www.sswkorea.org/>



국회의원 이주영



〈사단법인 선진복지사회연구회〉는 복지 예산이 꼭 필요한 사람에게 , 꼭 필요한 만큼, 꼭 필요한 때에 골고루 투명하게 효율적으로 사용되고 전달되는지, 또 불법수급자가 없는지 ,수급자들의 재화나 서비스에 남용과 오용을 막을 수 있는지 등을 지속적으로 시민운동차원에서 감시, 감독 연구를 통한 시민 옴부즈만 역할을 하고, 대안 제시를 하는 것이 목적입니다.



---

## 목 차

|          |    |
|----------|----|
| 프로그램(식순) | 07 |
|----------|----|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 개회사   이정숙 회장 사)선진복지사회연구회 | 08 |
|--------------------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 인사말   이주영 국회의원 | 09 |
|----------------|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 축 사   서상목 前 보건복지부 장관 / 본 연구회 고문 | 10 |
|---------------------------------|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 김득린 송암복지재단 이사장 / 前 한국사회복지협의회 회장 | 11 |
|---------------------------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 주제발표   류진석 교수(충남대학교 사회복지학과) | 13 |
|-----------------------------|----|

## 토론문

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1) 신성식 대기재(중앙일보 보건복지전문/논설위원) | 43 |
|------------------------------|----|

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 2) 김태일 교수(고려대학교 행정학과) | 47 |
|-----------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| 3) 천우정 심의관(국회사무처 행정법제) | 53 |
|------------------------|----|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 4) 박인환 교수(건국대학교 법학전문대학원) | 63 |
|--------------------------|----|

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 5) 고경환 실장(한국보건사회연구원 정보통계연구실/사회보장위원회 위원) | 69 |
|-----------------------------------------|----|

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 부 록   사)선진복지사회연구회 연혁/공지사항 | 75 |
|---------------------------|----|



# 프로그램

## 1부

사회 : 조명숙 교수(본 연구회 부회장)

1)개회선언

2)국민의례

3)개 회 사 ..... 이정숙 사)선진복지사회연구회 회장

4)인 사 말 ..... 이주영 국회의원

5)참석자소개 ..... 이정숙 사)선진복지사회연구회 회장

6)축 사 ..... 서상목 前 보건복지부 장관/ 본 연구회 고문  
..... 김득린 송암복지재단 이사장/ 前 한국사회복지협의회 회장

## 2부

사회 : 황명진 교수(고려대 사회복지학과/본 연구회 이사)

1)주제발표 : 류진석 교수(충남대학교 사회복지학과)

『중앙- 지방 정부간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안』

2)토론자 :

- ① 신성식 대기자(중앙일보 보건복지전문/논설위원)
- ② 김태일 교수(고려대학교 행정학과)
- ③ 천우정 심의관(국회 사무처 행정법제)
- ④ 박인환 교수(건국대학교 법학전문대학원/변호사)
- ⑤ 고경환 실장(한국보건사회연구원 정보 통계 연구실/사회보장위원회 위원)

3)참관자 질의/ 응답

4)총 마무리 발언 : 류진석 교수

# 개 회 사

공사다망한 가운데 오늘 토론회 참석해 주신 여러분들께 감사의 인사를 드립니다.

지역 일정으로 바쁘심에도 불구하고 공동주최를 하게 된 이주영 국회의원님께도 진심으로 감사를 드립니다.

만 3세에서 5세까지의 무상보육, 즉 누리과정 예산을 편성을 두고 중앙정부와 교육청, 지자체간 갈등과 마찰이 일어났습니다. 경기도를 포함한 일부 지역에서는 준예산을 편성해서 몇 달 급한 불은 껐지만 여전히 분쟁이 남아 있습니다. 또 서울시의 청년수당, 성남시 3대 (청년배당, 공공산후조리원, 교육)무상복지지원사업으로 중앙정부와 지자체간 대립과 갈등은 대법원에 제소하기까지 이르렀습니다. 그 피해는 두 말 할 것도 없이 고스란히 아이들과 학부모, 시민들에게 돌아가고 있습니다.

저출산고령화와 고용 없는 성장, 장기화 되는 저성장, 미성숙한 연금제도 등으로 인해 앞으로도 복지예산은 더욱 늘어 날 것이고 거기에 비해 복지재원은 한정되어 있어 이런 일들은 계속 반복 될 것입니다.

2005년에 국고보조사업 중 67개 사업을 지방으로 이양된 사회복지 지방이양사업은 분권교부세사업의 재원부족, 지방비 부담증대 등의 문제로 2011년에 복지 분야 지방이양사업을 구조조정하여 52개 사업으로 개편하였습니다. 그러나 중앙정부의 지원에 의존율은 여전히 높고 지방재정의 자율성이 줄어들고 있는 현실에서 개선의 필요성은 있습니다.

최근에 일련의 중앙-지방간 복지재정 갈등과 충돌은 재정부족이라는 근본적인 원인도 있지만 정치적 성향과 지향하는 이념적 상이로 타협의 여지가 적고 다분히 정략적인 요소가 더 많지 않나 하는 의구심이 듭니다.

소외 되거나 복지사각지대 국민이 없는 나라를 만들기 위해서는 중앙정부와 지자체의 긴밀한 타협과 협치가 필요한데 반 복적으로 이런 갈등이 일으키는 것은 국가적인 손실도 커지만 국민과 시민들의 불편과 불안을 초래하여 결국은 두 정부 다 신뢰를 잃게 될 것입니다. 이는 가득이나 어려운 복지재정을 더욱 어렵게 하여 우리 삶의 질을 떨어지게 하는 악순환이 계속 된다고 생각합니다.

이제는 모든 정책에 실명제로 하여 끝까지 책임을 지우게 하고 또 '페이그 원칙'에 의해 재원 지속성이 확보된 정책과 제도를 수립해야 한다고 봅니다. 중앙이든 지자체든 모든 정책과 제도를 사전에 지속가능성과 불요불급한 제도인지를 따져 시행하게 된다면 국민의 혈세를 내 돈 이냥 인기영합 중심성 정책을 어느 정도 근절 할 수만 있다고 해도 개선이 조금 가능 하리라 생각합니다.

이에 본 연구회에서 이런 한 문제를 가지고 오늘 토론회를 통해 대안 모색의 장을 마련하였습니다.

축사를 위해 이 자리에 참석해 주신 평소 존경하는 서상목 전 보건복지부 장관님과 김득린 전 한국사회복지협의회 회장님께 감사를 드립니다. 그리고 약 2달 전 부터 이 주제발표를 위해 애써 주신 류진석 교수님과 각 분야 최고의 전문가로 함께 토론을 맡아 주신 5분의 토론자님께도 감사를 드립니다.

거듭 바쁘신 일정이지만 이 자리에 참석 해 주신 것을 감사드리며 고견을 들려주시기를 부탁드립니다.

며칠 후 있을 설날 행복하게 보내시고 새해 복 많이 받으시기를 바랍니다.

2016. 2. 3

사)선진복지사회연구회 회장 이정숙

# 인 사 말

안녕하십니까? 마산 합포 출신 국회의원 이주영입니다.

‘중앙-지방정부간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안’에 대한 토론회 개최를 기쁘게 생각하며, 준비에 많은 노력을 기울여주신「선진복지사회연구회」이정숙 회장님을 비롯한 관계자 여러분께 격려의 말씀을 드립니다.

아울러 발표 및 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리나라는 낮은 출산율과 평균 수명의 증가로 저출산·고령화라는 위기에 노출되어 있습니다.

작년 우리나라 출산율은 1.21명으로 전세계 190여 UN회원국 가운데 홍콩과 마카오를 제외하곤 가장 낮은 상황이며, 2010년에 11.1%이던 고령화비율은 작년에는 13.1%로 나타났으며 2020년에는 15.7%, 2030년에는 23.3%로 예상되는 등 세계에서 가장 빠른 속도로 초고령사회로 진입하고 있습니다.

또한 전 세계적인 추세인 양극화 현상은 우리나라 또한 예외가 아니어서, 사회 안전망이 더욱 필요한 상황입니다.

이를 극복하기 위하여 영유아보육 확대, 기초연금의 시행 등 새로운 복지제도의 도입과 급여수준의 인상 등으로 금년도 중앙정부의 복지부분 총지출은 122조를 넘어섰으며, 해마다 지속적으로 증가하고 있습니다.

복지부분 지출증대는 지자체라고 예외일 수는 없습니다. 지방자치단체의 작년도 사회복지예산은 약 48조원으로 전체 예산의 27.8%를 차지하고 있습니다.

복지예산의 증가율은 전체 예산증가율 5.92%의 거의 2배인 11.3%로서 일부 지자체는 급등하는 복지재정으로 재정 위기에 직면하는 상황입니다.

이러한 현실을 볼 때 이번 토론회는 복지사업의 현실화와 국가 및 지방 재정 건전화의 청사진을 마련하는 매우 뜻 깊은 자리라고 생각합니다.

오늘 이 자리가 중앙정부와 지자체 간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안에 대한 깊은 논의들이 이루어지고, 깊이 있는 통찰과 제언이 도출되는 값진 시간이 되기를 진심으로 기원합니다.

이 자리에 함께 해주신 내외 귀빈 여러분들께 감사의 말씀을 전하며, 여러분 모두 건강하시고 행운이 함께 하시기를 바랍니다.

**국회의원 이 주 영**

# 축 사

## 서 상 목

前보건복지부 장관/본 연구회 고문

‘중앙-지방정부간 복지재정 분담’이라는 매우 시의적절한 주제로 토론회를 개최한 선진복지사회연구회 이정숙 회장님과 관계자 여러분들께 진심으로 치하의 말씀을 드립니다.

한국에서 사회복지의 경제발전 수준에 비해서는 다소 미흡하지만 그래도 꾸준히 발전되어왔고, 이제는 사회보험 부문은 물론 사회복지서비스 부문에서도 기본적 요건은 다 갖추었으므로 선진국 수준에 이르렀다고 할 수 있습니다. 특히 2010년 지방선거를 계기로 복지정책은 정치권의 주된 관심사로 부각하게 되었습니다. 그 결과 복지정책의 내용은 물론 복지재정의 확충을 위한 구체적 방안에 대한 논의가 활발히 진행됨은 물론이고, 정파와 정당 간 의견의 차이도 분명히 드러나고 있습니다. 예를 들어, 진보 세력은 보편적 복지를 주장하면서 이를 위한 증세의 필요성을 강조하는 반면, 보수 세력은 저소득층 및 취약계층 중심의 선별적 복지를 강조하면서 경제발전과 보완관계를 유지하는 ‘지속가능한 복지’의 필요성에 무게의 중심을 두고 있습니다.

특히 최근에는 야당이 무상급식을 그리고 여당은 무상보육이 자신들의 ‘작품’이라는 인식 을 바탕으로 무상급식예산 확보에 대해서는 여당 출신 지자체장들이 소극적 태도를 보이는 반면, 무상보육예산 확보에 대해서는 야당 출신 교육감들이 협조를 거부하는 사태까지 발생함으로써, 복지재정의 중앙-지방 분담문제가 새로운 정치쟁점으로 부상하게 되었습니다. 이 문제에 대한 해답은 단기적으로는 여·야정치권이 대화와 타협을 통해 마련해야 하지만, 중장기적 차원에서 보다 근본적인 해법은 오늘과 같은 전문가 중심의 토론회를 통해서 마련되어야 할 것입니다.

중장기적 차원에서 문제의 핵심은 지방정부의 세수기반이 원천적으로 취약한 상황에서 사회복지 국고보조사업의 의무적 지방비 부담으로 지방재정의 부담은 지속적으로 늘어나고 있다는 사실입니다. 이 문제의 해결을 위해서는 지방재정을 강화하는 근본적이 대책과 아울러 국가적 사회복지사업의 지방정부 부담을 경감시켜주는 구체적 방안들이 마련되어야 할 것입니다. 오늘 토론회에서 전문가들의 주제발표와 토론을 통해 이에 대한 해답이 마련되기를 기대해 마지않습니다.

좋은 자리를 만들어주신 주체측과 주제발표와 토론에 참가해주신 전문가분들께 다시 한 번 감사드리면서 축사에 대신합니다.

# 축 사

김 득 린

前 한국사회복지협의회 회장/송암복지재단 이사장

2016년 참 복지사업의 정책변화와 통일 후 복지시대를 바라는 병신년이 힘차게 출발하였습니다. 새해 복 많이 받으시고 받은 복을 불우한 이들과 함께 나누시기를 소망합니다.

저 출산 고령화시대를 맞이하여 복지사각지대는 늘어만 가고 있고 중앙-지방간 복지비 분담으로 인한 사태는 복지를 후퇴 시키고 있으며 지역 간 갈등을 초래하고 있는 현실입니다.

사회복지발전을 위한 이슈가 발생할 때마다 정부와 민간에 가교 역할과 노력을 촉진하여 주시는 선진복지사회연구회 이정숙 회장님께 존경과 감사를 드립니다.

복지의 가치는 우리 인간 삶의 기본입니다. 정부에서는 정부의 성공은 국민행복이라고 합니다. 중앙-지방정부간 복지 재정분담의 효율화가 성공적으로 이루어지지 못하여 복지사업이 앞으로 나아가지 못하고 정체현상이 발생하고 있습니다.

예를 들자면 매칭으로 재정자립도가 연약한 지방정부에서는 복지사업을 전혀 하지 못하고 있습니다. 이러한 지방정부에서는 중앙에서 보조를 한다고 하여도 거부하는 것이 현실입니다. 이러한 상황에서 과연 복지사업이 발전 할 수 있겠는가? 지방 재정부족으로 종사자 급여와 수당에도 격차가 크게 발생하고 있습니다.

이로 인해 직원 이동률이 극대화되어 양질의 복지서비스를 할 수 없는 상태까지 초래되고 있습니다. 기초자치단체장의 견해와 인식에 따라 사회복지사업의 지역 간 갈등과 불신이 생기고 국민통합을 이루지 못하고 있습니다. 정치권에서도 복지가 먼저냐 경제가 우선이나 논쟁이 끊이지 않고 있습니다.

저의 경우에도 선대를 이어 50여 년간 복지사업을 하고 있으나 외형상 조금 좋아진 것 같아 보이기는 하지만 정신적 부담이 가중되어 밤잠을 설칠 때가 많습니다.

20대 총선에 사회복지분야 포퓰리즘으로 또 얼마나 많은 복지정책이 쏟아져 나오겠습니까? 한심할 때도 많습니다.

고위 공직자가 저에게 하는 말이 사회복지를 하는 사람은 천사가 아니면 바보라고 합니다. 바보든 천사든 상관이 없습니다. 하늘이 내려준 달란트로 열심히 앞만 보고 갈 뿐입니다. 바라건데 지방으로 이관된 사회복지 예산을 중앙으로 환원하여야 합니다.

중앙정부는 개정된 사회복지사업법에 사회복지 발전에 대한 내용을 명문화 하여야 합니다. 통일을 대비한 복지모델을 확정하여야 합니다.

그동안 선진복지사회연구회에서 논의된 정책 방향을 정부에서는 적극적으로 수렴하여 복지정책에 반영하고 민간복지 지도자의 진언을 의미있게 받아들이기 바랍니다.

오늘 포럼 주제 발표자와 토론자님에게 존경과 감사를 드립니다.



# 주 제 발 표

『중앙-지방 정부간 복지재정 분담 효율화를 위한 개선 방안』

류진석 교수(충남대학교 사회복지학과)



## I. 서론

우리 사회는 저출산·고령사회로 빠르게 진전하고 있고, 고용 없는 성장으로 소득양극화가 심화되면서 평등한 기회보장이 제대로 실현되지 않거나 여전히 복지사각지대가 해소되지 않음으로서 사회적 결속력이 저하되고 있다. 이러한 문제를 해결하고 보다 성숙된 사회로 발전하기 위해서는 국민들의 삶의 질에 대한 개선이 이루어져야하며, 복지의 질적 수준을 향상시킬 필요가 있다. 그러나 복지수준의 문제는 결국 재정문제와 직결되며, 복지재정의 지속성과 밀접히 관련될 수밖에 없다.

영유아보육료의 확대(2013), 기초연금의 시행(2014) 등 새로운 복지제도의 도입 및 급여수준의 인상으로 2014년에 ‘100조 복지재정시대’를 맞이하였다. 2016년 현재 중앙정부의 총지출은 120조를 넘어서는 등 복지수요증대에 따라 급격하게 증가하고 있다. 또한 최근 지방자치단체의 자체 복지사업의 시행여부, 복지누수현상 및 부정수급, 누리과정예산 편성을 둘러싼 첨예한 대립 등이 쟁점이 되고 있다. 이제 복지재정의 조달방법 및 관리의 적절성, 복지재정의 효율화 문제는 정책적인 최대 관심사로 부각되었으며, 향후 국가 및 지방재정운영에 있어서 우선적으로 고려해야 할 정책적 과제가 되고 있다.

복지재정의 문제는 지방정부도 예외가 아니다. 2015년 현재 지방정부의 사회복지예산은 약 48조로 전체 예산의 27.8%이며, 복지예산의 증가율이 전체 예산의 증가율보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 일부 지방자치단체는 자체세입부족 및 복지재정부담으로 인하여 자체재원으로서는 인건비마저 해결할 수 없는 지방재정의 위기에 직면하고 있다. 특히 중앙정부의 새로운 복지제도의 도입 및 재정분담에 관해서는 지방정부의 결정권한이 거의 없이 일정률의 지방비를 의무적으로 부담하고 있다. 그리고 세입권한과 세출권한의 비대칭성 문제 또는 정부간 재정관계에서의 중앙의 재정통제권으로 지방정부의 자율성이 훼손되고 있고, 의무적인 법정 지출에 따른 지방복지재정의 부담은 다양한 지역문제해결을 위한 재량재원을 잠식할 가능성이 높다.

지방복지재정과 관련하여 주목해야할 점은 이러한 현실이 현행 정부간 복지재정분담체제에서는 일회적인 문제가 아니라 지속적이고 구조적으로 고찰될 가능성이 높다는 점이다. 왜냐하면, 일자리 부족, 가족해체, 신빈곤층의 대두 등 새로운 사회적 위험(new social risks)에 따른 복지재정수요가 늘어날 수밖에 없기 때문이다.

지금까지 지방복지재정의 진단 및 정부간 재정조정에 관한 개선방안은 다양한 연구와 정책적 노력이 진행되어 왔으며, 정부에서도 그동안의 연구 성과를 반영하여 제도적 개편을 추진하였다. 그럼에도 불구하고 복지재정의 분담주체 및 수준에 관한 문제는 일시적 현상으로 그칠 문제가 아니라 사회경제적 여건 및 미래의 복지수요에 따라 언제든지 정부간 갈등 및 사회적 갈등을 심화시킬 수 있다.

이러한 인식에 기초하여 이 글에서는 실증자료에 기초한 분석결과를 제시하기보다는 그동안 수행되었던 다양한 연구결과를 기초로 지방의 관점에서 정부간 복지재정 분담의 합리적인 개선방안을 살펴보고, 이를 중심으로 함께 논의하는 기회를 제공하는데 중점을 두고 있다.

## II. 중앙정부와 지방정부의 복지재정 현황

### 1. 중앙정부의 복지재정

중앙정부의 복지재정은 2014년에 100조를 넘어섰고, 2015년에는 115조 6천억원으로 정부 총지출 375.4조원의 30.8%에 이르고 있다. 지난 2011년부터 2015년까지 복지재정의 연평균 증가율은 7.6%로 정부 총지출의 평균증가율 5%보다 높은 비율을 보여주고 있고, 앞으로도 이러한 추세는 지속될 것으로 예상된다.<sup>1)</sup>

부문별 지출 규모를 살펴보면, 2015년 기준으로 공적연금 39.7조원(34.3%), 용자지출과 이자상환을 주된 내용으로 하는 주택 18.4조원(15.9%), 고용보험과 산재보험의 사업비 중심의 노동 15.5조원(13.4%), 기초생활보장 9.5조원(8.2%) 등 순으로 나타났다. 특히 노인장기요양보험이 포함된 노인·청소년 부문이 2011년 이후 연평균 23.6%의 증가율을 보여주고 있으며, 보육료 지원확대에 따라 보육·가족·여성부문이 연평균 17.2%의 증가율을 나타내고 있다.

---

1) 정부의 복지재정은 중앙부처 소관의 예산회계(일반회계+특별회계)와 기금회계를 포함하고 있기 때문에 소관부처의 예산과 다소 차이가 있을 수 있다. 그리고 지방자치단체의 복지재정은 대체로 예산으로 충당되고 있기 때문에, 이를 단순비교하기가 쉽지 않다. 예컨대 정부 복지지출에는 사회보험 관련기금이 포함되며, 공적연금 등의 지출이 높은 비중을 차지하고 있지만, 지방자치단체의 복지재정에는 공적연급에 대한 지출은 없다.

<표 1> 중앙정부의 복지재정 규모 추이

(단위: 억원, %)

| 구분                        | 2011    | 2012    | 2013    | 2014      | 2015      | 연평균<br>증가율 |
|---------------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|------------|
| <b>[분야별]</b>              |         |         |         |           |           |            |
| 사회복지                      | 788,926 | 847,716 | 886,736 | 972,051   | 1,052,815 | 7.5        |
| 보건                        | 75,000  | 78,589  | 87,293  | 92,336    | 104,009   | 8.5        |
| <b>[부문별]</b>              |         |         |         |           |           |            |
| 기초생활보장                    | 75,240  | 79,100  | 85,604  | 88,310    | 94,773    | 5.9        |
| 취약계층지원                    | 13,427  | 13,946  | 16,269  | 17,987    | 23,688    | 15.2       |
| 공적연금                      | 281,833 | 312,678 | 331,382 | 364,031   | 396,612   | 8.9        |
| 보육·가족·여성                  | 28,759  | 33,847  | 45,200  | 57,156    | 54,278    | 17.2       |
| 노인·청소년                    | 38,759  | 40,510  | 44,643  | 65,619    | 90,362    | 23.6       |
| 노동                        | 126,180 | 131,242 | 138,906 | 144,588   | 155,162   | 5.3        |
| 보훈                        | 38,737  | 40,541  | 43,152  | 44,576    | 46,376    | 4.6        |
| 주택                        | 180,536 | 190,062 | 174,733 | 182,343   | 183,867   | 0.5        |
| 사회복지일반                    | 5,455   | 5,789   | 6,847   | 7,440     | 7,697     | 9.0        |
| 보건의료                      | 15,599  | 16,039  | 19,513  | 19,451    | 22,808    | 10.0       |
| 건강보험지원                    | 57,102  | 60,113  | 65,131  | 69,665    | 77,442    | 7.9        |
| 식의약품관리                    | 2,299   | 2,437   | 2,649   | 3,221     | 3,760     | 13.1       |
| 합계(A)                     | 863,929 | 926,305 | 974,029 | 1,064,387 | 1,156,824 | 7.6        |
| 정부 총지출(조원, B)             | 309.1   | 325.4   | 342.0   | 355.8     | 375.4     | 5.0        |
| 정부 총지출 대비<br>복지재정 비중(A/B) | 28.0    | 28.5    | 28.5    | 29.9      | 30.8      | -          |

자료: 국회예산정책처, 재정통계. stat.nabo.go.kr

복지재정의 연평균 증가율이 정부 총지출의 연평균증가율보다 높은 이유는 전통적인 공공부조 및 사회보험제도의 확충뿐만 아니라, 저출산·고령화, 복지사각지대, 소득양극화 등으로 증가하는 복지수요에 대응하기 위해 다양한 복지정책과 사업이 확대되었기 때문이다.

<그림 1>에서 보면, 2005년의 복지재정지출은 50.8조원에서 2015년은 115.7조원으로 10년 동안 2배 이상으로 확대되었음을 알 수 있다. 이처럼 급격한 복지재정의 확대는 기존 법령에 따른 복지지출이 자동적으로 증가할 뿐만 아니라, 공적연금의 성숙, 무상보육의 확대, 기초연금의 시행, 맞춤형 개별급여체제의 도입 등 복지제도의 확충에 기인한 바가 크다.

예를 들어 2008년의 노인장기요양보험의 시행, 2010년 장애인연금제도의 도입, 2013년부터 0~5세의 모든 영유아에게 보육료를 지급함과 동시에 양육수당지원 대상도 크게 확대하였다. 그리고 기초노령연금은 2014년 7월에 기초연금으로 전환되면서 65세 이상 노인의 소득하위 70%에게 최대 202,600원(2015년 4월 기준)을 지급하고 있다. 이외에도 장애인연금 인상 및 활동지원 등급 완화(2013년), 2015년 7월에 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 및 기준중위소득에 따른 맞춤형 급여체제로 개편 등 복지제도의 변화에 따라 복지지출이 크게 증가하였다(국회예산정책처, 2015).

<그림 1> 주요 복지제도의 시행과 복지지출의 추이



자료: 국회예산정책처(2015), 2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석에서 재작성함.

복지재정은 앞으로도 계속해서 증가할 것으로 예측되고 있다. 정부의 「2015~2019년 국가재정운용계획」에 따르면, 보건·복지·고용 지출은 2015년 115.7조원에서 2019년에 140.3조원으로 연평균 5.0% 증가하고, 총지출 대비 비중도 2015년 30.8%에서 2019년 34.6%로 3.8%p 확대될 전망이다.

한편, 중앙정부의 복지재정은 대체로 법적 의무지출의 특성을 지니고 있다. 일반적으로 재정지출은 사업의 법적인 지출의무에 따라 의무지출(mandatory spending)과 재량지출(discretionary spending)로 구분된다. 국가재정법에 따르면, 의무지출이란 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이자지출로 정의된다. 의무지출은 경제·사회 여건 변화에 따라 지출규모를 탄력적으로 조정하기 어려워, 중장기적으로 볼 때 국가재정에 상당한 부담을 초래할 수 있다. 경기하강 국면에서는 세수 감소에도 불구하고 취약계층지원 등의 재정수요가 오히려 늘어나 복지분야 의무지출은 자동 확대되는 경향을 띠고 있다(박인화, 2014).

<표 2>에서 2015~2019년의 의무지출 계획을 세부적으로 살펴보면, 지방이전재원은 5.6%, 복지분야 법정지출은 6.7%, 이자지출은 6.1%, 기타의무지출은 2.7%의 연평균 증가율을 보여 복지분야 법정지출이 가장 빠른 속도로 증가할 전망이다. 이는 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 공적 연금제도 수급자 수가 증가하여 연금지출 증가율이 높게 나타날 것으로 예상되기 때문이다. 지방이전재원은 내국세 등에 연동되어 규모가 결정되는 특성상 향후 국세수입 증가에 따라 증가할 전망이다(국회예산정책처, 2015).

<표 2> 의무지출의 추이 및 전망(2007~2019년)

(단위: 조원, %)

|          | 2007             | 2011             | 2014             | 2015             | 2019             | 연평균 증가율   |           |
|----------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|-----------|
|          |                  |                  |                  |                  |                  | '07~'14   | '15~'19   |
| 총지출(A+B) | 238.4<br>(100.0) | 304.4<br>(100.0) | 347.9<br>(100.0) | 375.4<br>(100.0) | 416.0<br>(100.0) | 5.5<br>—  | 2.6<br>—  |
| 의무지출(A)  | 100.2<br>(42.0)  | 139.9<br>(46.0)  | 165.8<br>(47.7)  | 172.6<br>(46.0)  | 218.7<br>(52.6)  | 7.5<br>—  | 6.1<br>—  |
| 지방이전재원   | 50.8<br>(50.7)   | 65.4<br>(46.7)   | 76.6<br>(46.2)   | 74.3<br>(43.0)   | 92.5<br>(42.3)   | 6.0<br>—  | 5.6<br>—  |
| 복지지출     | 34.6<br>(34.5)   | 52.3<br>(37.4)   | 69.2<br>(41.7)   | 77.5<br>(44.9)   | 100.5<br>(46.0)  | 10.4<br>— | 6.7<br>—  |
| 기타지출     | 3.3<br>(3.3)     | 6.1<br>(4.4)     | 4.4<br>(2.7)     | 4.3<br>(2.5)     | 4.8<br>(2.2)     | 4.2<br>—  | 2.8<br>—  |
| 이자지출     | 11.5<br>(11.5)   | 16.1<br>(11.5)   | 15.6<br>(9.4)    | 16.5<br>(9.6)    | 20.9<br>(9.6)    | 4.5<br>—  | 6.1<br>—  |
| 재량지출(B)  | 138.2<br>(58.0)  | 164.5<br>(54.0)  | 182.1<br>(52.3)  | 202.8<br>(54.0)  | 197.3<br>(47.4)  | 4.0<br>—  | -0.7<br>— |

주: 1) 2007~2014년은 결산, 2015년은 예산, 2019년은 국가재정운용계획임

2) 괄호 안은 총지출 대비 비율이며, 지방이전재원 등은 전체 의무지출 대비 비율임

3) 의무지출 규모는 2007~2014년의 경우 정부와의 협의 하에 설정한 의무지출 산출기준에 근거하여 국회예산정책처가 추산하였으며, 이후는 「2015~2019년 국가재정운용계획」(대한민국정부, 2015)을 참조  
자료: 국회예산정책처(2015), 2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석.

2007~2014년간, 총지출의 연평균 증가율(5.5%)보다 의무지출의 연평균 증가율이(7.5%) 높게 나타났는데, 이는 복지분야 의무지출 비중(10.4%) 증가와 관련성이 매우 높다. 2015~2019년간 재량지출보다 의무지출의 증가율이 높게 예측되며, 그 중에서도 복지지출의 증가율이 6.7%로 높은 비중을 차지할 전망이다. 앞으로 저출산·고령화, 새로운 사회적 위험(new social risks)으로 인한 복지수요의 증대 등으로 복지재정의 확대가 불가피하다면, 향후 복지재정의 지속성을 위한 전략과 방안을 구체적으로 수립해야할 것이다.

## 2. 지방정부의 예산현황 및 복지재정

### 1) 지방정부의 예산현황: 정부 간 재정관계의 구조 및 이전재원의 의존성

<표 3>은 2010~2015년 동안 통합재정수입기준으로 우리나라 중앙정부의 재정과 지방재정의 추이를 보여주고 있다. 2015년 당초예산(일반회계+특별회계) 기준으로 총 재정규모는 513조 8,869억 원이며, 그 중에서 중앙정부 예산은 286조 2,938억 원(55.7%), 지방자치단체 예산(지방예산)과 지방교육예산은 각각 173조 2,590억 원(33.7%)과 54조 3,341억 원(10.6%)이다. 전체 재정규모에서 지방재정이 차지하는 비중은 2010년의 34.4%에서 2015년에 33.7%로 감소하였으며, 지방교육을 포함할 경우, 지방재정의 비중은 2010년 44.5%에서 2015년에는 43.3%로 다소 감소한 것으로 나타났다.

<표 3> 중앙과 지방재정의 규모 추이

(단위: 억원, %)

(예산규모 기준)

| 구분   | 2010                | 2011                | 2012                | 2013                | 2014                | 2015                |
|------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 중앙정부 | 2,259,413<br>(55.5) | 2,355,574<br>(56.0) | 2,486,125<br>(55.5) | 2,636,038<br>(55.9) | 2,745,673<br>(55.9) | 2,862,938<br>(55.7) |
| 지방정부 | 1,398,565<br>(34.4) | 1,410,393<br>(33.5) | 1,510,950<br>(33.8) | 1,568,887<br>(33.2) | 1,635,793<br>(33.3) | 1,732,590<br>(33.7) |
| 지방교육 | 410,954<br>(10.1)   | 439,214<br>(10.5)   | 477,034<br>(10.7)   | 514,496<br>(10.9)   | 529,028<br>(10.8)   | 543,341<br>(10.6)   |

(총재정사용액 기준)

| 연도   | 2010                | 2011                | 2012                | 2013                | 2014                | 2015                |
|------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 중앙정부 | 1,362,357<br>(43.7) | 1,373,856<br>(42.8) | 1,460,915<br>(42.8) | 1,525,707<br>(42.6) | 1,579,905<br>(42.3) | 1,668,893<br>(42.5) |
| 지방정부 | 1,335,584<br>(42.8) | 1,364,800<br>(42.5) | 1,440,069<br>(42.2) | 1,509,667<br>(42.1) | 1,600,229<br>(42.8) | 1,694,590<br>(43.1) |
| 지방교육 | 421,205<br>(13.5)   | 473,857<br>(14.7)   | 509,792<br>(15.0)   | 549,625<br>(15.3)   | 558,879<br>(14.9)   | 563,654<br>(14.4)   |

주: 예산은 당초예산 순계 기준

자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

예산규모기준(세입기준)에는 정부 간 이전재원이 중복 계상 되어 있기 때문에 이를 최종 사용주체를 기준으로 구분하면, <표 3>의 하단에 제시되어 있는 재정사용액(세출기준)이다. 중앙과 지방의 재정 비중은 예산규모 기준(세입 측면)과 재정사용액(세출 측면)이 중복계상으로 인해 서로 다르게 나타난다. 2015년 현재 예산규모는 중앙이 55.7%, 지방이 33.7%, 지방교육이 10.6%인 반면에, 재정사용액 기준은 42.5%, 43.1%, 14.4%로 나타나고 있다. 이러한 결과는 우리나라의 재정이 중앙 편중적인 세입구조를 보이고 있음을 시사하며, 세출권한과 세입권한의 비대칭성을 보여주고 있다.

이와 같이 예산규모(세입)와 재정사용액(세출측면)의 상이성은 <표 4>의 정부간 재정관계에 기초하고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 중앙정부와 지방간의 재정조정(이전재원)을 하면, 지방정부의 비중이 당초 예산규모보다는 증가하고 있다.

<표 4> 중앙정부와 지방자치단체의 재정사용액 세부내역 (순계예산 기준, 2015)  
(단위: 억원)

| 구분                                   |                   | 중앙정부                                         | 자치단체                                                                | 지방교육                                                                |
|--------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 예산서상 규모<br>5,138,869                 |                   | 2,862,938 <b>(55.7%)</b>                     | 1,732,590 <b>(33.7%)</b>                                            | 543,341 <b>(10.6%)</b>                                              |
| 이<br>전<br>재<br>원<br>공<br>제<br>내<br>역 | 계<br>(△1,211,756) | △1,193,915                                   | △38,003                                                             | 20,162                                                              |
|                                      | ①중앙정부→<br>자치단체    | △799,729<br>┌지방교부세 348,881<br>└국고보조금 450,848 | (733,766) ⊕65,939 <sup>1)</sup><br>┌지방교부세 315,849<br>└국고보조금 417,917 | -                                                                   |
|                                      | ②중앙정부→<br>지방교육    | ┌교육교부금 394,056<br>└교육보조금 130                 | -                                                                   | (381,610) ⊕12,576<br>┌교육교부금 381,382<br>└교육보조금 228                   |
|                                      | ③자치단체→<br>지방교육    | -                                            | △103,942<br>┌전출금(의무) 84,483<br>└보조금(재량) 19,459                      | (96,356) ⊕65,939 <sup>2)</sup><br>┌전출금(의무) 90,588<br>└보조금(재량) 5,768 |
| 재정 사용액<br>3,927,113                  |                   | 1,669,023 <b>(42.5%)</b>                     | 1,694,587 <b>(43.1%)</b>                                            | 563,503 <b>(14.4%)</b>                                              |

주: 1) 중앙정부-자치단체 간 이전재원 차이(65,939억원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산편성 시 적게 반영한 금액임.[중앙정부-지방교육자치단체 간 이전재원 차이(12,576억원)도 동일]

2) 자치단체-지방교육 간 이전재원 차이(7,586억원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

한편, <표 5>에 제시된 지방재정 세입구성의 추이를 통해 지방재정의 특징을 살펴보면, 자체재원의 비중 감소와 이전재원의 비중이 증가함으로서 지방재정의 자율성이 취약하고 중앙재정에 의존하고 있다는 점이다. 2015년 현재 전체 지방세입(당초예산 기준)은 173조 2,590억 원으로, 자체재원, 이전재원의 비중은 각각 46.0%(79조 77,012억 원), 42.3%(73조 3,766억 원)으로 나타나고 있다. 특히 자체재원 중 지방세 수입이 34.3%로, 총세입의 약 1/3수준에 불과하여 지방세의 재원조달기능이 매우 취약함을 알 수 있다.

자체재원 및 이전재원의 구성추이를 보면, 자체재원의 비중은 2010년에 56.9%에서 2015년에는 46.0%로 낮아지는 추세를 보이고 있다. 반면에 이전재원의 비중은 2010년 39.4%에서 2015년에 42.3%로 증가하고 있다. 2010-2015년 동안 자체재원의 연평균 증가율은 -1.8%로 총세입의 증가율 2.8%보다 낮은 반면에, 이전재원의 연평균증가율은 4.2%로 총세입 증가율 및 자체재원의 증가율보다 높게 나타났다. 특히 이전재원 중에서 지방교부세의 연평균 증가율 2.3%에 비해 국고보조금의 연평균증가율이 5.6%로 나타나, 국고보조금의 증가율이 더 높은 것으로 나타났다.

이와 같이 이전재원의 비중이 2010년 이후 전반적으로 높아지고 있다는 것은 지방재정의

자율성이 줄어들고 중앙정부의 지원에 의존하는 문제에서 벗어나기가 쉽지 않다는 점을 시사해주고 있다. 즉, 이전재원의 증가는 지방정부의 자율적인 재정기반의 취약성을 보여주고 있을 뿐 아니라, 재정자립도를 악화시키고 있다(<그림 2> 참조).

<표 5> 지방재정의 세입 항목별 구성 추이

(단위: 억원, %)

| 구분               |           | 2010년                | 2011년                | 2012년                | 2013년                | 2014년                | 2015년                | 연평균<br>증가율 |
|------------------|-----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------|
| 총계               |           | 1,497,797<br>(100.0) | 1,562,568<br>(100.0) | 1,670,153<br>(100.0) | 1,769,920<br>(100.0) | 1,808,761<br>(100.0) | 1,732,590<br>(100.0) | 2.8        |
| 자체<br>재원         | 계         | 851,806<br>(56.9)    | 871,958<br>(55.8)    | 943,956<br>(56.5)    | 970,720<br>(54.8)    | 803,003<br>(44.4)    | 797,012<br>(46.0)    | -1.8       |
|                  | 지방세<br>수입 | 493,075<br>(32.9)    | 508,130<br>(32.5)    | 529,068<br>(31.7)    | 526,899<br>(29.7)    | 581,842<br>(32.2)    | 594,523<br>(34.3)    | 3.6        |
|                  | 세외<br>수입  | 358,731<br>(24.0)    | 363,828<br>(23.3)    | 414,888<br>(24.8)    | 443,821<br>(25.1)    | 221,162<br>(12.2)    | 202,489<br>(11.7)    | -17.9      |
| 이전<br>재원         | 계         | 589,722<br>(39.4)    | 625,827<br>(40.1)    | 685,873<br>(41.1)    | 719,790<br>(40.7)    | 744,671<br>(41.2)    | 733,766<br>(42.3)    | 4.2        |
|                  | 지방<br>교부세 | 276,720<br>(18.5)    | 304,665<br>(19.5)    | 335,932<br>(20.1)    | 351,378<br>(19.9)    | 352,279<br>(19.5)    | 315,849<br>(18.2)    | 2.3        |
|                  | 보조금       | 313,002<br>(20.9)    | 321,162<br>(20.6)    | 349,941<br>(21.0)    | 368,411<br>(20.8)    | 392,392<br>(21.7)    | 417,917<br>(24.1)    | 5.6        |
| 지방채              |           | 56,270<br>(3.7)      | 64,783<br>(4.1)      | 40,324<br>(2.4)      | 79,410<br>(4.5)      | 49,120<br>(2.7)      | 48,207<br>(2.8)      | -12.4      |
| 보전수입 등<br>및 내부거래 |           | -                    | -                    | -                    | -                    | 211,966<br>(11.7)    | 153,605<br>(8.9)     | -38.0      |

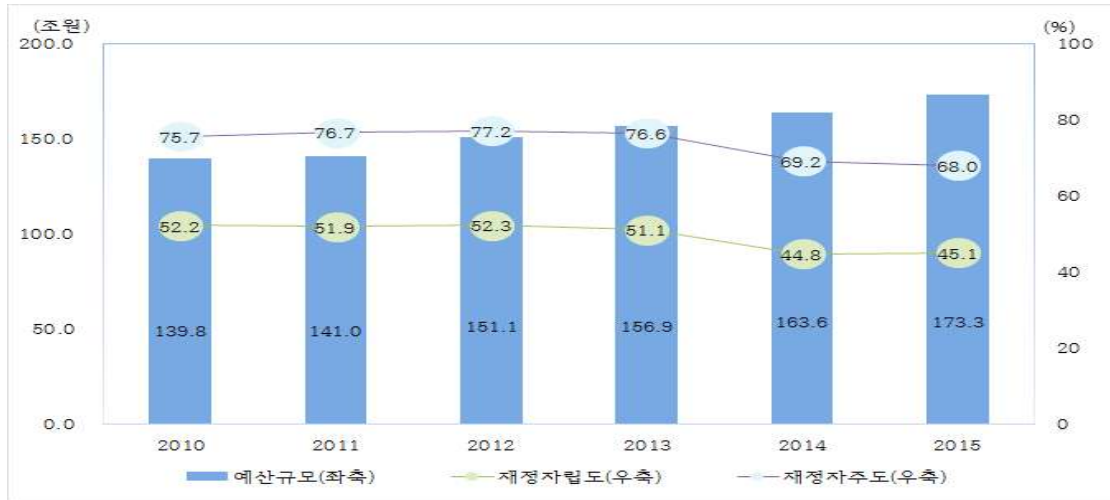
주: 2010~2014년도까지는 최종예산, 2015년도는 당초예산 기준임.

자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

2015년 현재 지방자치단체 예산 규모(당초예산 순계 기준)는 전년 대비 5.92%(9조 6,797억원) 증가한 173조2,590억원이다. 지방 재정자립도와 재정자주도는 2010년-2012년에는 비교적 안정적 추세를 보여주고 있다. 그러나 2013년 이후 계속 하락세로 나타났으며, 2015년 현재 각각 45.1%, 68.0%였다. 이는 대부분 국고보조사업의 형태로 시행되는 사회복지사업의 확대에 의존수입(국고보조금)이 크게 증가한 반면, 경제위기 등의 여파로 자체수입 증가율이 의존수입 증가율보다 낮았기 때문이다.

다른 한편으로, 2015년 지방자치단체 예산의 분야별 분포를 <그림 3>을 통해 살펴보면, 사회복지가 44.1조원으로 전체 예산의 25.4%로 압도적인 비율을 보여주고 있으며(보건을 포함할 경우, 27.0%), 다음으로 환경보호 9.9%, 수송 및 교통 9.0%, 일반공공행정 8.2% 등의 순으로 나타났다. 사회복지분야가 절대규모나 비중에 있어 가장 높은 수준을 보여주고 있으며, 사회복지의 비중이 연도별로 증가하고 있다(2014년 사회복지분야 예산 40조원). 이는 지방재정의 어려움을 야기하는 주된 원인이 사회복지예산의 증가에 있다는 사실을 의미한다.

<그림 2> 지방자치단체의 예산규모 및 재정자립도, 재정자주도의 추이



주: 1) 재정자립도 : 전체 재원에 대한 자주재원(지방세, 세외수입) 비율  
(지방자치단체의 재정운영 자립도 지표)

$$\bullet \text{ 재정자립도} = \{ (\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{자치단체 예산규모} \} \times 100$$

2) 재정자주도 : 일반회계 수입 중 자체수입과 자주재원의 비율

(지방세 · 세외수입 · 지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않은 일반재원 비중, 지방자치단체가 제약 없이 재량적으로 사용가능한 재원비중)

$$\bullet \text{ 재정자주도} = \{ (\text{자체수입1} + \text{자주재원2}) / \text{자치단체 예산규모} \} \times 100$$

(1) 자체수입1=지방세(보통세+ 목적세\*+ 과년도수입)+ 세외수입(경상적 세외수입+ 임시적 세외수입)  
\*목적세 중 지방교육세 제외

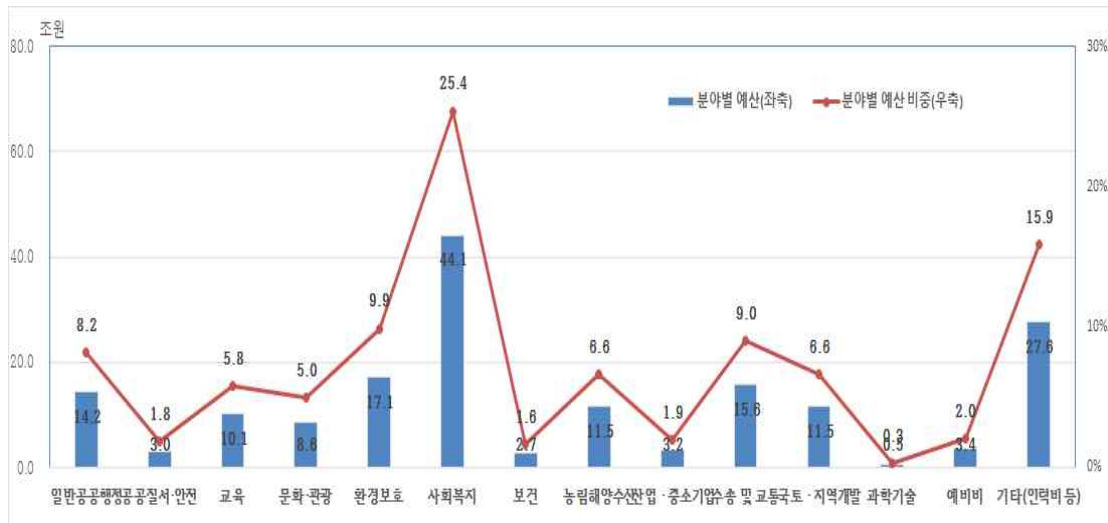
(2) 자주재원 : 지방교부세 + 조정교부금 및 재정보전금

(3) 자치단체 예산규모=(자체수입\*+ 자주재원+ 보조금+ 지방채+ 보전수입 등 내부거래)

\*지방세 중 지방교육세 제외

자료: 행정자치부(2015), 2015 행정자치부통계연보.

<그림 3> 지방자치단체 분야별 자원배분(2015)



주: 당초예산(순계) 기준.

자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

## 2) 지방정부의 복지재정

<표 6>과 <그림 4>에서 보는 바와 같이, 지방정부의 사회복지예산은 같이 매년 꾸준히 증가하여 2015년 전체 지방예산(1,681,012억원)의 약 27.8%인 46조8,152억원(사회복지예산 440,596억원, 보건예산 27,556억원)이다. 지방정부의 복지재정은 2010년에 전체예산의 20.6%에서 2015년에 27.8%로 증가하는 등 지방재정을 압박하는 주요 원인이라 할 수 있다. 2010-2015년 동안 지방자치단체 사회복지예산의 연평균 증가율은 11.3%로 나타나, 이는 전체 지방예산의 연평균증가율 4.5%보다 2배 이상보다 높은 수치를 보여주고 있다. 이와 같은 복지재정의 급증은 사회경제적 여건변화에 따른 복지수요증가를 반영한 결과이지만, 복지재정의 대부분이 법정 의무지출이기 때문에 지방재정의 경직성을 더욱 심화시킬 수 있다.

<표 6> 지방자치단체의 사회복지예산 추이

(단위: 조원, %)

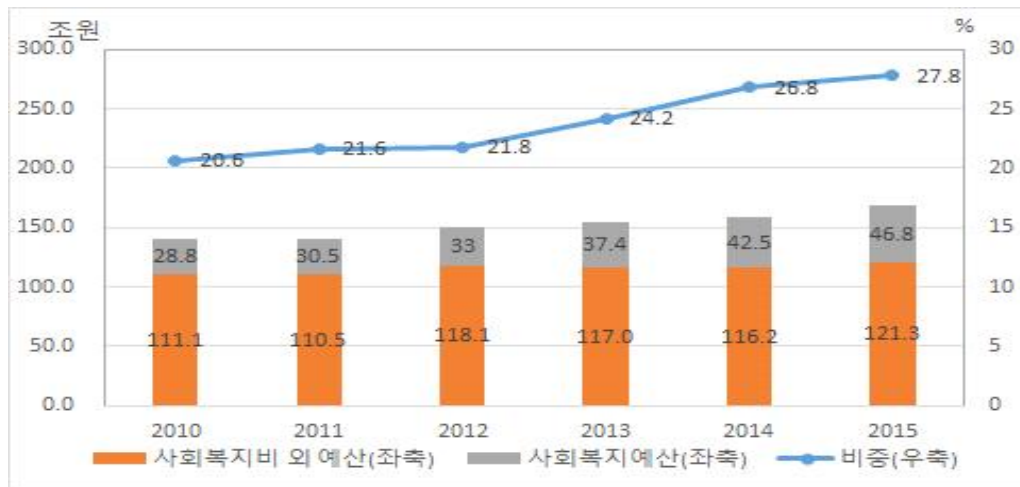
| 구분         | 2010  | 2011 | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 연평균증가율 |
|------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 전체예산(조원)   | 139.9 | 141  | 151.1 | 154.4 | 158.7 | 168.1 | 4.5    |
| 사회복지예산(조원) | 28.8  | 30.5 | 33.0  | 37.4  | 42.5  | 46.8  | 11.3   |
| 비중(%)      | 20.6  | 21.6 | 21.8  | 24.2  | 26.8  | 27.8  | -      |

주: 1) 사회복지예산 = 사회복지예산 + 보건예산

2) 전체예산은 2012년도까지는 예산(일반회계+특별회계)기준, 2013년부터는 통합재정지출[(일반회계+특별회계+기금)-보전지출(지방채상환, 다음연도 이월금 등)] 기준

자료: 행정자치부(2015), 2015 행정자치부통계연보.

<그림 4> 지방자치단체의 사회복지예산 추이 및 비중



자료: 행정자치부(2015), 2015 행정자치부통계연보.

2015년 지방정부의 사회복지예산 46조 8천억원의 분야별 분포를 <그림 5>에서 보면, 노인·청소년분야가 13조 4천억원으로 28.8%로 가장 높고, 다음으로 보육·가족 및 여성분야가 24.8%, 기초생활보장 22.5%를 차지하고 있다. 이는 기초연금, 영유아보육료, 기초생활보장제도의 급여 제공 등에 따른 결과이며, 지방복지재정의 대부분을 차지하는 핵심적인 급여사업임과 동시에 지속적으로 재정지출이 늘어날 것으로 전망된다.

<그림 5> 지방자치단체의 사회복지분야별 예산(2015)



자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

### Ⅲ. 지방정부의 복지재정 추이와 특징

#### 1. 사회복지 국고보조사업의 지방비 매칭으로 지방정부의 재정부담 증대

일반적으로 지방정부의 복지사업은 크게 국고보조사업, 사회복지 지방이양사업, 자체사업으로 시행되고 있다. 재정측면에서 보면, 중앙정부의 재정지원을 통해서 이루어지는 보조사업이 거의 절대적 비중을 차지하고 있고, 자체사업은 극히 미미한 수준에 불과하다.

<표 7>에서 2015년 당초예산 기준으로 지방자치단체의 사회복지분야예산 44조원 중 보조사업과 정책사업의 규모를 보면, 보조사업이 40조원으로 91.4%로 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있고 자체사업은 3조6천억원으로 8.2%에 불과한 것으로 나타났다. 지방자치단체의 예산 중 정책사업과 자체사업의 비중이 각각 42.0%, 38.1%를 차지한 것과 비교하면, 지방정부의 복지사업은 자체사업의 비중이 낮고 대부분 중앙정부의 재정지원에 의한 보조사업으로 이루어져 있음을 알 수 있다(<그림 6> 참조).

<표 7> 지방자치단체의 세출구조에서 보조사업과 자체사업의 비중(2015)

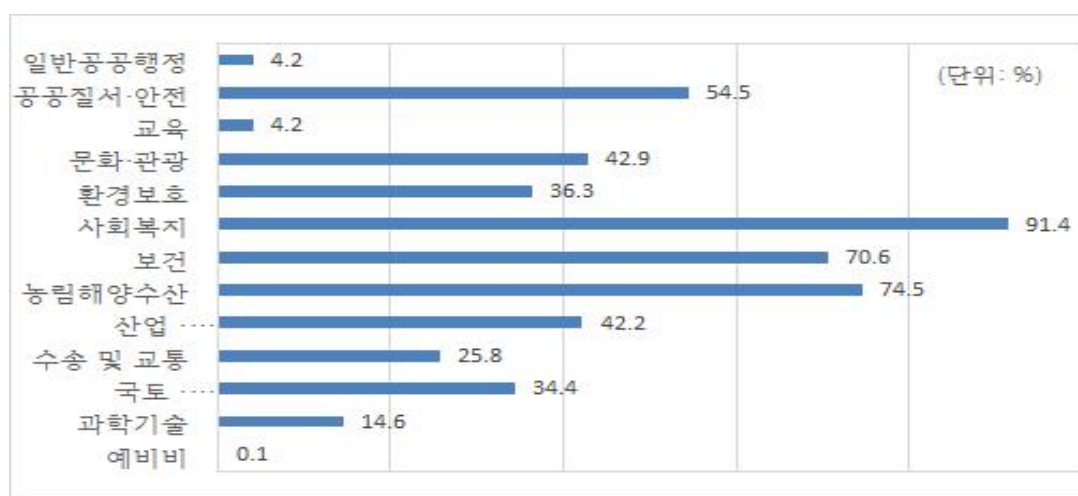
(단위: 억원, %)

| 분야        | 계         |       | 정책사업    |      |         |      | 행정운영경비  |      | 재무활동   |      |
|-----------|-----------|-------|---------|------|---------|------|---------|------|--------|------|
|           |           |       | 보조사업    |      | 자체사업    |      |         |      |        |      |
| 계         | 1,732,590 | 100.0 | 727,032 | 42.0 | 660,177 | 38.1 | 247,453 | 14.3 | 97,927 | 5.7  |
| 일반 공공행정   | 142,136   | 100.0 | 5,957   | 4.2  | 90,584  | 63.7 | -       |      | 45,596 | 32.1 |
| 공공질서 및 안전 | 30,438    | 100.0 | 16,583  | 54.5 | 10,509  | 34.5 | -       |      | 3,347  | 11.0 |
| 교육        | 101,299   | 100.0 | 4,258   | 4.2  | 96,770  | 95.5 | -       |      | 271    | 0.3  |
| 문화 및 관광   | 86,489    | 100.0 | 37,093  | 42.9 | 40,084  | 46.3 | -       |      | 9,311  | 10.8 |
| 환경보호      | 170,868   | 100.0 | 62,008  | 36.3 | 101,788 | 59.6 | -       |      | 7,072  | 4.1  |
| 사회복지      | 440,629   | 100.0 | 402,611 | 91.4 | 36,289  | 8.2  | -       |      | 1,729  | 0.4  |
| 보건        | 26,935    | 100.0 | 19,023  | 70.6 | 7,723   | 28.7 | -       |      | 190    | 0.7  |
| 농림해양수산    | 114,575   | 100.0 | 85,311  | 74.5 | 27,933  | 24.4 | -       |      | 1,330  | 1.2  |
| 산업 · 중소기업 | 32,439    | 100.0 | 13,679  | 42.2 | 16,138  | 49.7 | -       |      | 2,622  | 8.1  |
| 수송 및 교통   | 156,332   | 100.0 | 40,304  | 25.8 | 99,367  | 63.6 | -       |      | 16,662 | 10.7 |
| 국토 및 지역개발 | 114,570   | 100.0 | 39,393  | 34.4 | 66,539  | 58.1 | -       |      | 8,637  | 7.5  |
| 과학기술      | 5,426     | 100.0 | 791     | 14.6 | 4,634   | 85.4 | -       |      | -      | -    |
| 예비비       | 34,180    | 100.0 | 21      | 0.1  | 34,154  | 99.9 | -       |      | 6      | 0.0  |
| 기타        | 276,273   | 100.0 | -       | -    | 27,666  | 10.0 | 247,453 | 89.6 | 1,154  | 0.4  |

주) 당초예산 순계기준

자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).

<그림 6> 지방자치단체 분야별 보조사업 비중(2015)



자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

사회복지분야 국고보조금의 경우 대부분 중앙정부와 지방정부가 일정비율로 재정을 부담하는 정률보조금(matching grant) 방식으로 운영되고 있으며, 국가가 부담하는 비율을 기준보조

율(또는 국고보조율)이라 한다. 특히 지방재정법 제22조에서는 국고보조사업에서 지방자치단체가 부담해야 할 경비는 우선하여 예산에 반영하도록 규정하고 있다.

사회복지 국고보조사업이 정률보조금방식으로 추진되고 있어, 지방정부는 의무적으로 지방비를 부담해야 한다. 이러한 방식 때문에 국고보조사업의 확대는 지방재정에 부담으로 작용하고 있다. 따라서 지방비 의무부담은 지방재정의 자율성을 제약하고, 지방비 부담의 증대는 지방재정의 경직성을 초래할 수 있다.

<표 8>은 연도별 국고보조금과 지방비 부담현황을 보여주고 있다. 2010-2015년간 지방정부예산은 평균 4.2% 증가한 반면에, 국고보조사업비는 6.2%로 나타나 지방정부예산 증가율보다 높음을 알 수 있다. 지방세출에서 국고보조사업비가 차지하는 비율이 2010년에는 33.4%에서 2015년에 37.2%로 증가하였다. 국고보조사업의 지방비부담은 연평균 5.2%로 지방정부예산 증가율 4.2%보다 높게 나타났으며, 2015년 현재 지방비 부담은 23조원이며 35.7%를 보이고 있다.

<표 8> 연도별 국고보조금과 지방비 부담

(단위: 조원, %)

| 구분                                  | 2010  | 2011 | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 연평균<br>증가율 |
|-------------------------------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 지방정부예산(A)                           | 139.8 | 141  | 151.1 | 156.9 | 163.6 | 173.3 | 4.2        |
| 국고보조사업(B)                           | 46.7  | 48.6 | 52.6  | 56.7  | 61.1  | 64.4  | 6.2        |
| 국비(C)                               | 29.2  | 30.1 | 32.1  | 34.0  | 37.7  | 41.4  | 6.7        |
| 지방비(D)                              | 17.5  | 18.5 | 20.6  | 22.7  | 23.3  | 23.0  | 5.2        |
| C/B (%)                             | 62.5  | 61.9 | 61.0  | 60.0  | 61.7  | 64.3  | -          |
| D/B (%)                             | 37.5  | 38.1 | 39.2  | 40.0  | 38.1  | 35.7  | -          |
| 보건복지부 소관 국고보조사업(E)                  | 19.9  | 21.4 | 22.9  | 28.1  | 31.7  | 36.3  | 11.2       |
| 국비(F)                               | 13.7  | 14.7 | 15.5  | 18.3  | 22.0  | 25.6  | 11.6       |
| 지방비(G)                              | 6.2   | 6.7  | 7.4   | 9.8   | 9.7   | 10.7  | 9.9        |
| F/E (%)                             | 68.8  | 68.7 | 67.7  | 65.1  | 69.4  | 70.5  | -          |
| G/E (%)                             | 31.2  | 31.3 | 32.3  | 34.9  | 30.6  | 29.5  | -          |
| 지방정부예산 대비<br>국고보조금 비중(B/A)          | 33.4  | 34.5 | 34.8  | 36.1  | 37.3  | 37.2  | -          |
| 국고보조금 대비<br>복지부소관 국고보조금 비중<br>(E/B) | 42.6  | 44.0 | 43.5  | 49.6  | 51.9  | 56.4  | -          |

주: 1) 당초예산기준

2) 보건복지부 소관 국고보조사업은 일반회계+특별회계+기금(포함)

자료: 박지현(2014)에서 2010-2012 보건복지부소관 국고보조사업 자료 인용.

보건복지부, 국고보조금 현황, 각 연도(2013, 2014, 2015).

행정자치부, 지방자치단체 통합재정개요(상). 각 연도(2014, 2015) 참조하여 작성함

보건복지부 소관 사회복지 국고보조사업은 2010년 19.9조원에서 2015년 36.3조원으로 증가했으며, 지방자치단체의 복지보조사업이 복지부 총지출의 절반수준에 이르고 있다. 특히 2010-2015년간 연평균증가율이 11.2%로 전체 국고보조사업의 증가율 6.7% 및 지방정부예산 증가율 4.2%보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 보건복지부 소관 국고보조사업의 지방비 부담을 보면, 2010년에 6.2조원에서 2015년 10조 7천억원으로 연평균 9.9%씩 증가하였다. 이와 같이 사회복지 국고보조사업비의 급증은 지방비 부담이 의무적으로 수반되기 때문에, 지방정부의 심각한 재정압박요인으로 작용하고 있다.

구체적으로 사회복지예산사업 중 대표적인 국고보조사업을 살펴보기로 하자. <표 9>는 2015년 7대 사회복지예산사업의 국비와 지방비 분담정도를 보여주고 있다.

<표 9> 7대 사회복지 예산사업 현황(2015)

(단위: 억원, %)

| 구 분      | 계       |       | 국비      | 지방비    | 국가분담률 | 지방비분담률 |
|----------|---------|-------|---------|--------|-------|--------|
| 합 계      | 304,029 | 100.0 | 208,963 | 95,066 | 68.7  | 31.3   |
| 기초생활보장급여 | 48,875  | 16.1  | 39,628  | 9,247  | 81.1  | 18.9   |
| 의료급여     | 59,793  | 19.7  | 45,282  | 14,511 | 75.7  | 24.3   |
| 장애인연금급여  | 8,489   | 2.8   | 5,614   | 2,875  | 66.1  | 33.9   |
| 장애수당급여   | 1,963   | 0.6   | 1,313   | 650    | 66.9  | 33.1   |
| 기초연금급여   | 100,090 | 32.9  | 75,634  | 24,456 | 75.6  | 24.4   |
| 영유아보육료   | 67,684  | 22.3  | 30,474  | 37,210 | 45.0  | 55.0   |
| 가정양육수당   | 17,135  | 5.6   | 11,018  | 6,117  | 64.3  | 35.7   |

주 1) 영유아보육료의 경우 지방비에는 지방교육재정교부금 2조 1,301억원 포함.

자료: 국회예산정책처, 재정통계, stat.nabo.go.kr에서 작성함.

7대 사회복지 예산사업의 2015년 사업비 예산총액은 30조 4,029원으로, <표 8>에서 보듯이 보건복지부소관 국고보조사업비 총액 36.3조원의 83.7%를 차지하고 있다. 이들 사업은 국비-지방비 매칭방식으로 운용되는 대표적인 국고보조사업이며, 예산총액 기준으로 국가가 68.7%를 부담하고 지방정부가 나머지 31.3%를 부담하고 있다. 세부 사업별로 보면, 기초연금이 총사업비 대비 32.9%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 다음으로 영유아보육료지원(22.3%), 의료급여(19.7%), 기초생활보장급여(16.1%), 가정양육수당(5.6%), 장애인연금(2.8%), 장애수당(0.6%) 순으로 나타났다.

각 사업비 총액 대비 국가분담률 수준을 보면, 기초생활보장급여나 의료급여, 기초연금 등 대표적인 공공부조 사업에서 높은 부담률을 보이고 있다. 최근 들어 국가와 지자체간 가장 큰 갈등을 빚고 있는 영유아보육료의 경우 지방교육재정교부금 2조 1301억원을 포함한 지방비가 3조 7,210억원으로 총사업비의 55.0%를 차지하고 있다. 이와 달리 가정양육수당의 경우 지방정부가 총사업비의 35.7%를 부담하고 있다.

전체적으로 보면, 현금급여나 공공부조 성격이 강한 현물급여(의료급여)의 경우 대체로 국가분담률이 높고 영유아보육료지원과 같이 현물·서비스 형태의 보편적 급여에 대해서는 지방의 부담이 크게 나타나고 있다.

## 2. 사회복지 지방이양사업에 따른 지방비 부담 가중

사회복지 지방이양사업은 2005년에 국고보조사업 중 67개 사업을 지방으로 이양한 사업이며, 재원지원을 위해 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세를 신설하였다. 그러나 분권교부세사업의 재원부족, 지방비 부담증대 등의 문제로 2011년에 복지분야 지방이양사업을 구조조정하여 52개 사업으로 개편하였다. 또한 2013년 지방-중앙간 기능 및 재원 조정방안에 따라 2015년부터 정신요양, 장애인생활, 노인양로시설은 국고보조사업으로 환원되었고, 한시적인 분권교부세도 보통교부세로 통합하였다. 그리고 2014년 12월에는 아동보호전문기관 운영사업이 추가로 국고보조사업으로 환원되었다(보건복지부, 2015).

<표 10> 사회복지 지방이양 사업의 재원현황

(단위: 조원, 최종예산 기준, %)

| 구분                 | '05      | '06      | '07      | '08      | '09      | '10      | '11      | '12      | '13      | '14      | 연평균<br>증가율 |
|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|
| 사회복지 이양사업<br>(A+B) | 1.7      | 1.9      | 2.2      | 2.6      | 2.8      | 3.0      | 3.4      | 3.8      | 4.1      | 4.2      | 12.5       |
| 분권교부세(A)           | 0.6      | 0.7      | 0.8      | 1.0      | 0.8      | 0.9      | 1.1      | 1.2      | 1.3      | 1.3      | 7.8        |
| A/A+B              | 35.<br>3 | 36.<br>8 | 36.<br>4 | 38.<br>5 | 28.<br>6 | 30.<br>0 | 32.<br>4 | 31.<br>6 | 31.<br>7 | 31.<br>0 |            |
| 지방비(B)             | 1.1      | 1.2      | 1.4      | 1.6      | 2.0      | 2.1      | 2.3      | 2.5      | 2.8      | 2.9      | 15.5       |
| B/A+B              | 64.<br>7 | 63.<br>2 | 63.<br>6 | 61.<br>5 | 71.<br>4 | 70.<br>0 | 67.<br>6 | 65.<br>8 | 68.<br>3 | 69.<br>0 |            |

자료 : 보건복지부(2015), 2014 보건복지백서에서 재구성함.

<표 10>에서 보는 바와 같이 사회복지 지방이양사업비는 2005년에 1조 7천억원에서 2014년에 4조 2천억원으로 증가하여 연평균 12.5%의 증가율을 보였다. 이에 따른 재원으로 국비지원인 분권교부세는 2005년에 6천억원에서 2014년 1조 3천억원으로 연평균 7.8%의 증가율이었다. 반면에 지방비 부담은 2005년에 1조 1천억원에서 2014년 2조 9천억원으로 연평균 15.5%의 증가율을 보였다. 사회복지 지방이양사업에 따른 지방비 부담의 연평균 증가율은 15.5%로 국비인 분권교부세 증가율 7.8%보다 거의 2배정도로 나타나, 지방재정부담을 가중시킨 것으로 나타났다.

## 3. 자치단체 유형별 복지재정부담의 불균형

지방자치단체 유형별 복지재정부담이 거의 동일하기 보다는 차이가 크게 나타나고 있다. <표 11>은 2008~2015년 기간 중 지방자치단체 유형별 사회복지비 지출의 연평균 증가율을 보여주고 있다. 지방자치단체 전체의 사회복지비 지출 비중은 2015년 기준으로 27.5%이며, 사회복지비의 증가율은 연평균 8.0%이지만 지방예산 증가율은 1.1%에 불과하다. 광역자치단체인 도 본청은 2015년을 기준으로 전체 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중은 32.5%, 증가율은 7.6%로 특별·광역시 본청에 비해 각각 다소 낮은 수준을 나타내고 있다.

한편, 기초자치단체의 경우 2015년 기준으로 사회복지비 지출 비중은 35.4%이고, 그 증가율은 연평균 12.1%인 반면 예산증가율은 3.2%로 낮다. 특히 자치구는 2015년 기준으로 사회복지비 비중이 55.6%로 압도적이며, 이 기간 동안 그 증가율이 자치단체 유형 가운데 가장 높게 나타났다. 자치구와 시 지역은 사회복지비 증가율이 각각 13.4%와 12.2%이고, 예산증가율은 각각 1.8%, 7.0%이며, 군은 2015년 기준으로 사회복지비 비중이 21.1%로 가장 낮은 것으로 나타났다(유태현, 2015).

<표 11> 사회복지비 지출 비중과 사회복지비 증가율

(단위: %)

| 구분          | 사회복지비 지출 비중 |      | 사회복지비<br>연평균 증가율 | 지방예산 증가율    |
|-------------|-------------|------|------------------|-------------|
|             | 2008        | 2015 | (2008-2015)      | (2008-2015) |
| 전체          | 17.3        | 27.5 | 8.0              | 1.1         |
| 광역자치단체      | 22.1        | 32.5 | 7.6              | 1.9         |
| 특별·광역·특별자치시 | 19.8        | 34.9 | 8.4              | -0.1        |
| 도·특별자치도     | 24.7        | 30.7 | 6.8              | 3.6         |
| 기초자치단체      | 19.9        | 35.4 | 12.1             | 3.2         |
| 시           | 16.7        | 33.0 | 12.2             | 1.8         |
| 군           | 14.3        | 21.1 | 8.9              | 2.9         |
| 자치구         | 37.1        | 55.6 | 13.4             | 7.0         |

주: 총계예산 규모 기준이며, 재정고의 자치단체 사회복지분야 예산 및 자치단체예산 규모를 이용하여 산정하였음

자료: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정개요(상). 각 연도.

재인용: 유태현(2015).

<표 12>는 243개 자치단체간 사회복지지출 비중의 분포를 보여주고 있다. 사회복지지출 비중이 20~30%인 지역이 32.9%로 가장 많으며, 그 다음으로 10~20%인 지역이 26.3%이다. 광역 자치단체(시·도) 중에서는 30~40% 미만이 가장 많은 편이다(11개). 기초자치단체의 경우, 시 지역에서는 20~30% 미만이 48개로 가장 많고, 군 지역에서는 10~20% 미만이 53개로 가장 많으며, 자치구에서는 사회복지지출 비중이 50% 이상이 지역이 48개로 가장 많다.

<표 12> 지방자치단체 유형별 사회복지비 비중의 분포(2015)

(단위: 단체수, %)

| 구분        | 합계(구성비)  | 시·도 | 시  | 군  | 자치구 |
|-----------|----------|-----|----|----|-----|
| 합 계       | 243(100) | 17  | 75 | 82 | 69  |
| 10% 미만    | 1(0.4)   | -   | -  | 1  | -   |
| 10-20% 미만 | 64(26.3) | 2   | 9  | 53 | -   |
| 20-30% 미만 | 80(32.9) | 4   | 48 | 27 | 1   |
| 30-40% 미만 | 36(14.8) | 11  | 18 | 1  | 6   |
| 40-50% 미만 | 14(5.8)  | -   | -  | -  | 14  |
| 50% 이상    | 48(19.8) | -   | -  | -  | 48  |

주: 자치단체별 총계예산(일반회계+특별회계)기준, 시도별 평균은 순계예산 기준

자료: 행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

이상의 내용에서 지방자치단체 유형별로 사회복지비 비중의 분포가 차이가 크며, 재정압박도 상이하게 나타나고 있다. 복지수요대상자의 지역별 규모에 따라 자치단체의 복지재정 부담을 가중시키고 있으며, 지자체 중에서 자치구가 가장 큰 복지재정 부담에 직면하고 있음을 알 수 있다.

#### IV. 중앙-지방정부간 복지재정 분담 효율화의 개선방안

##### 1. 지방복지재정의 문제점 및 지방재정대책

정부간 재정분담구조는 세입측면에서 국세와 지방세가 8 대 2이지만, 세출측면인 재정사용액은 4 대 6이다. 지방정부는 자체재원보다 이전재원에 대한 의존성이 심화되고 있고, 이러한 의존재원의 비중에서 국가보조금의 비중이 점차 커지고 있다. 지방정부의 수입에서 보조금 비중이 커지면 재정자립도의 저하와 지방정부의 매칭부담이 가중된다. 지방정부의 복지재정은 대부분 국고보조사업으로 진행되고 있고<sup>2)</sup>, 2015년 현재 복지보조사업이 거의 90%에 이르고 있다. 앞에서 살펴본 지방복지재정의 실태에 나타난 문제점은 다음과 같다.

첫째, 복지재정의 지출증가로 지방재정의 지속가능성을 위협하고 있다는 점이다. 지방복지재정의 증가율이 전체 지방재정의 증가율보다 높게 나타나, 지방재정의 대응력을 약화시키고 있다. 특히 지방복지재정의 많은 부분을 차지하고 있는 기초연금, 영유아보육, 의료급여, 국민기초생활보장 등은 법정 의무지출로 지방재정을 강제화하고 있으며, 지방비 매칭부담의 증대로 지방재정의 지속가능성을 위협하고 있다.

둘째, 지방복지재정의 증가는 타 분야의 재정지출 또는 자체사업을 축소시키는 등 지방정부의 재정운용의 경직성을 초래하고 있다는 점이다. 복지재정의 매칭비 부담을 위해 타 분야의 지출이 줄어드는 등 소위 ‘둘러막기식 예산편성’으로 대응하고 있다는 것이다.<sup>3)</sup>

셋째, 지방복지재정의 불균형 현상이 시·군보다 사회복지비 비중이 높은 자치구와 특별·광역시간의 관계에서 심화되고 있으며, 사회복지지출 증가로 자치구가 가장 심각한 재정압박에 직면하고 있다는 점이다.

이러한 지방재정의 어려움을 해소하기 위해 정부에서는 다양한 지방재정대책을 추진하였다. 취득세 세율 인하에 따른 지방세수 보전차원에서 2013년 9월에 ‘지방재정건전화를 위한 기능 및 재원조정방안’을 발표하였다. 이 방안에는 지방소비세의 전환률 인상(5%→11%, 2014년 시행), 지방세 감면 정비, 영유아보육사업 국고보조를 인상(서울 20%, 지방 50%→각각 15%p 인상), 분권교부세 3개 사업을 국고보조사업으로 환원(정신, 장애인, 양로시설 운영, 2015년) 등을 포함하고 있다. 그리고 2015년 4월에 정보시스템을 통한 누수차단, 부적정수급근절, 유사중복사업 정비, 재정절감인프라 강화 등을 내용으로 하는 ‘복지재정효율화 방안’을 발표하여 추진하였다. 또한 조정교부율 인상 권고, 지방교부세법의 개정(2016년 시행)으로 부동산교부세의 산정요소인 사회복지비중의 인상(25%→30%), 지방교부세의 사회복지

2) 사회복지 국고보조사업의 특징은 SOC 국고보조사업과는 다르게 수급대상이 불특정 다수가 아니라 명확하고, 법령에 기초한 지출(의무지출), 최저기준과 사회적 형평성 가치를 강조하고 있다(임성일, 2015).

3) 실증자료를 기초로 분석한 연구결과에 따르면(김태일, 2013; 장덕희, 2015), 지방정부의 사회복지지출 증가는 경제개발 등 타 분야의 지출비중을 축소하거나 자체사업의 지출 비중을 감소시킨 것으로 나타났다.

수요 반영을 상향조정하였다(20%→23%).

그동안 추진했던 정부의 지방재정대책으로 지방의 재정여건이 다소 호전되었으며, 복지재정 부담을 완화하는데 일정부분 기여하였다. 그러나 이러한 대책이 지방정부의 재정부담을 근본적으로 해소하기에는 충분하지 않다. 앞으로 복지재정의 증가속도가 빠르게 진행되고 있고 재정적 압박을 가중시키고 있는 현실을 고려하면, 정부간 복지재정을 둘러싼 논란은 해소되기보다는 심화될 가능성이 높다. 따라서 정부간 복지재정관계에 대해 재정립할 필요가 있다.

## 2. 지방복지재정의 분담효율화를 위한 개선방안

중앙정부와 지방정부간 갈등문제는 주로 중앙정부 복지지출을 둘러싼 지방비 부담과 관련된 것으로, 중앙과 지방의 복지재정부담에 관한 문제이다. 이 문제는 중앙정부 복지재정의 규모, 정부간 복지재정의 관계, 지방의 분야별 재정과의 관계 등을 함께 고려하면서 논의할 필요가 있지만, 지방비 부담의 완화에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 지방정부 복지재정부담의 완화를 위한 대안은 재정측면(세입기반, 이전재원의 규모 등) 혹은 조세와 보조금과 정책결정의 참여와 운영측면(재정부담에 관한 의사결정권한, 운영효율성 등)에서 접근할 수 있다.

여기에서는 지방정부의 복지재정부담 문제를 완화하기 위해 정부간 재정조정관계의 개선, 재원부담에 관한 지방정부의 의사결정권한 강화, 복지재정의 효율화 및 책임성 제고 등으로 구분하여 정부간 지방복지재정의 분담효율화 개선방안을 살펴보기로 한다.<sup>4)</sup>

### 1) 중앙-지방정부간 복지재정관계의 재정립

#### (1) 지방정부의 세입기반 확충

지방정부의 자율성을 강화하고 정부간 재정관계의 중속성을 탈피하기 위해서는 현행 8대 2의 국세와 지방세 비중을 변경하는데 있다. 즉 자체재원의 비중을 높이고 의존재원을 축소하여 지방정부의 자주재정권을 확보할 필요가 있다. 특히 복지재정의 부담으로 지방정부의 가용재원의 부족을 초래하고 있기 때문에, 다양한 지방세수를 확충하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방세수의 확충방안으로는 국세의 지방세 이양, 지방소비세 확대, 비과세·감면제도의 정비 등이다.

2014년에 지방소비세의 전환률 인상(부가가치세 징수액의 11%), 지방소득세의 독립세화, 지방세제개편, 비과세 감면의 개선 등을 통해 지방재정의 문제를 부분적으로 해소하였다. 그러나 지방소비세의 전환률 인상이 미흡하며<sup>5)</sup>, 단계적으로 지방소비세의 전환률을 확대하여 실질적인 과세자주권을 확충할 필요가 있다.

한편, 최병호(2015)는 새로운 지방세목으로서 ‘지방복지세’의 설치를 지방복지재정의 해소를 위한 대안으로 제시하고 있다. 지방복지세는 사회복지지출에 연계되는 목적재원이다. 다

4) 정부간 복지재정 분담에 대해서는 다양한 연구결과들이 제시되었다. 여기에서 제시한 개선방안의 내용은 그동안의 연구성과(고제이 외, 2014; 광채기, 2014; 박지현, 2014a, 2014b; 배인명, 2014; 이상범, 2015; 이상호 외, 2015; 이재원, 2015; 임성일, 2015; 최병호, 2015a, 2015b; 하능식, 2013)를 바탕으로 하고 있다.

5) 2010년에 도입된 지방소비세의 경우, 부가가치세 징수액의 5%를 지방정부에 이양해 주는 방식으로 시작하였다. 도입당시 2013년에 5% 추가 인상하기로 하였으나, 시행되지 않고 2014년에 취득세 영구인하에 따른 세수보전대책으로 11%로 인상되었다(손희준, 2015).

양한 설치방안 중 국세와 지방세 세목 중 부가세가 없는 일부 세목을 대상으로 부가세 방식으로 설치하는 방안을 유력한 대안으로 제시하고 있다. 이러한 지방복지세는 지방의 사회복지지출 재원을 안정적으로 조달함으로써 지방 복지재정의 지속가능성에 기여할 수 있다는 것이다. 그러나 지방복지세라는 목적세의 신설이 세입기반 확충에 용이할 수 있지만, 세입-세출간의 연계문제나 수익자부담원칙이라는 측면에서 논란이 될 수 있다. 따라서 지방복지세의 설치는 복지재정의 확충에 대한 국민적 공감대 형성, 배분방식, 국가의 복지재정 총량을 확대하는 차원과 연계하여 세수추계 및 세목신설의 영향 등을 충분히 검토한 후에 도입여부를 판단할 필요가 있다.

## (2) 국고보조금제도의 개선

지방복지재정의 대부분이 보조사업이며, 지방복지재정의 부담문제를 해결하기 위한 핵심은 국고보조금제도의 개선이라 할 수 있다. 사회복지 국고보조금의 관련된 주된 쟁점은 정부간 책임주체 및 정도, 정부간 재정분담기준, 기준보조율의 인상여부, 차등보조율의 실효성 문제 등이다(김현아, 2013; 손희준, 2013; 박지현, 2014a; 2014b; 이재원, 2015; 곽채기, 2015). 이러한 논의를 바탕으로 사회복지 국고보조금의 개선내용은 현행 국고보조금제도 내에서 점진적으로 할 것인가, 아니면 국고보조금제도의 전반적 틀을 재구조화할 것인가에 따라 분류할 수 있다.

### ① 국고보조금 기준보조율의 체계 개선 및 차등보조율의 실효성 제고

국고보조사업의 보조율 문제는 지방정부의 지방비 부담 문제와 직접적으로 연계되어 있어, 정부간 재정분담의 갈등요인이며 핵심쟁점이라 할 수 있다. 국고보조사업의 보조율과 관련된 개선내용을 보면, 다음과 같다.

첫째, 기준보조율의 인상 및 체계 정비이다. 사회복지 국고보조사업의 기준보조율체계는 1986년에 설정된 이후 2014년 영유아보육료지원 및 가정양육수당의 기준보조율이 15%p 상향조정된 경우<sup>6)</sup>를 제외하고는 거의 변화하지 않고 현재에 이르고 있다. 기준보조율체계의 특징을 보면, 서울과 지방을 구분하여 이원적으로 운영하고 있으며, 기준보조율 책정의 원칙이 명확하지 않고 소관 부처의 사업특성 중심으로 자의적으로 이루어지고 있다는 점이다. 예를 들어 국고보조사업별 기준보조율의 분포에서 공공부조의 성격이 강한 현금급여사업의 경우(지방 기준)는 70-80%, 시설기능보강 및 시설운영은 50%수준으로 책정한 것으로 유추할 수 있다(<부록> 참조).

현행 정부간 재정관계를 유지할 경우, 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 지방비 매칭부담을 완화하기 위해 기준보조율을 단계적으로 인상해야 할 것이다. 기준보조율의 인상은 중앙과 지방의 재정책임 분담을 합리적으로 조정한다는 점에서 중요하다. 그러나 중앙정부의 재정압박요인이 될 수 있기 때문에, 사업특성별, 보조율의 적정성 등을 종합적으로 검토한 후 단계적으로 접근해야 할 것이다. 그리고 서울과 지방으로 구분하여 기준보조율을 차등화한 점, 사업별 차등보조율의 실효성 문제, 복지부문별 기준보조율의 차이 등을 고려하여 기준보조율 체계를

6) 서울 20%, 지방 50%로 책정되었지만, 지방정부의 부담증가에 대한 문제제기로 2014년부터 기준보조율이 15%p 인상되었다. 현재는 서울 35%, 지방 65%이며, 차등보조율이 적용된다.

합리적으로 정비할 필요가 있다.<sup>7)</sup>

둘째, 지방재정의 세입여건을 반영할 수 있는 기준보조율의 인상 및 인하가 자동적으로 연계될 수 있는 조정률제도를 도입할 필요가 있다. 이재원(2015)은 국고보조사업의 기준보조율을 매년 적용할 때 연도별로 지방재정의 세입 여건변화를 자동적으로 반영할 수 있게 (가칭) ‘기준보조율 조정률’ 장치를 마련할 것을 주장하고 있다. 예를 들어 2010년-2015년 동안 보건복지부 소관 국고보조사업의 지방비 부담은 연평균 9.9% 증가했지만, 지방정부예산의 연평균 증가율은 4.2%로 나타나, 국고보조사업의 팽창으로 의무적인 지방비 증가는 지방정부의 세출기능의 변화를 초래하고 있다. 이러한 부작용을 완화하기 위해 중앙정부가 차기연도 예산편성 과정에서 복지보조사업에 국비 재원을 배분할 때 지방정부의 재정여건(지방정부의 세입에서 일반재원의 증감상태 고려)이 악화(개선)되면, 자동적으로 국고보조율을 일정 비율로 인상(인하)하는 장치를 고려해야 할 것이다.

셋째, 차등보조율의 개선이다. 차등보조율은 지자체간 재정불균형을 완화하는 목적으로 도입하였으며, 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 그러나 복지사업의 차등보조율에 관한 연구결과에 따르면(김현아, 2013; 하능식, 2013; 박지현, 2014b; 이재원, 2015), 차등화 지표산식의 타당성, 차등보조율 적용·미적용 단체 간 형평성의 문제, 차등화 결과의 타당성, 유관 사업들 간의 일관성 등에서 차등보조율제도 자체의 근본적인 한계를 지적하고 있다.

예를 들어 기초연금처럼 차등보조율의 적용기준이 지역별 실수요를 적절하게 반영하지 못하고 있고, 영유아보육료 및 가정양육수당, 생계급여의 경우 전체 자치구가 차등보조율(인상보조율, 10%)을 적용을 받고 있어 실질적인 차등화의 의미가 없는 상황이다.

따라서 현행 차등보조율제도를 계속 운영하기 위해서는 차등화 지표 산식의 개선, 실질적 차등화가 이루어질 수 있도록 차등화 구간의 다양화가 이루어져야 할 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 궁극적으로는 차등보조율의 실효성 문제, 차등보조율 적용에 따른 추가재원의 규모가 크지 않다는 점, 지역복지수요의 반영미흡 등을 고려할 경우, 차등보조율을 폐지할 필요가 있다. 이를 기준보조율 체계로 반영하고, 보통교부세 및 조정교부금제도의 개편을 통해 재정형평화 기능을 수행하는 것이 바람직할 것이다. ② 재원분담기준에 따른 국고보조사업의 유형개편

#### －전액국고보조금과 포괄보조금으로 전환

7) 서울과 지방의 이원체제로 구분한 기준보조율 체계는 서울과 지방의 재정력 격차를 반영하고 있다는 점을 고려할 수 있으나, 수도권 내의 자치구와 비교할 경우에는 형평성 문제가 제기될 수 있다. 그리고 기초생활보장과 장애인부문의 사업은 대체로 기준보조율이 높은 반면에, 보육 및 아동청소년, 여성가족부문의 사업은 상대적으로 낮아 복지부문별로 기준보조율의 차이가 있다.

8) 예를 들어 기초연금은 기초자치단체별 노인인구 비율과 재정여건 등을 고려, 차등보조율 40%~90% 범위 내에서 지원하고 있다. 그러나 2014년도 차등보조율을 적용한 자치구 분포에서 지표산식의 기준인 재정자주도는 실효성이 거의 없음을 보여주고 있다. 재정자주도 80%미만의 자치구가 대부분이며, 실제 국고보조율은 70~90%에 집중되어 있다(평균 국고보조율은 74.5%).

<표 1-1> 기초연금 국고보조율의 자치구 분포현황(2014)

| 구분        |           | 시·군·구 | (단위: 개소)  |           |          |
|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|----------|
|           |           |       | 노인인구 비율   |           |          |
|           |           |       | 14% 미만    | 14~20% 미만 | 20% 이상   |
| 재정<br>자주도 | 90% 이상    | 1     | 40% (1)   | 50% (-)   | 60% (-)  |
|           | 80~90% 미만 | 3     | 50% (3)   | 60% (-)   | 70% (-)  |
|           | 80% 미만    | 225   | 70% (107) | 80% (46)  | 90% (72) |
| 계         |           | 229   | 111       | 46        | 72       |

자료: 보건복지부(2015). 2014 보건복지백서.

사회복지 국고보조사업의 관리체계는 중앙-광역-기초라는 중층적으로 이루어지고 있다. 정부간 복지재정분담 체계가 매우 비체계적이고 배분기준의 원칙없이 임의적으로 운영되고 있어 기준보조율체계의 합리적인 개편이 요구되고 있다. 국고보조사업의 세부사업별로 명시된 기준보조율제도가 복지수요의 변화와 새로운 사회적 위험에 효과적으로 대처하기에는 한계가 있으며, 중앙정부와 지방정부의 복지분담에 관한 새로운 체계를 모색할 시점이다. 현재와 같은 중앙과 지방 공동책임방식의 기준보조율체제를 복지사업의 특성별로 중앙과 지방의 책임을 전담하는 구조로 전환할 필요가 있다(이재원, 2015).

이러한 필요성에 대한 인식과 함께 정부간 복지국고사업의 재원분담기준에 따른 기준보조율 개편 논의는 다양하게 이루어져왔다(박지현, 2014a; 이재원, 2015; 박채기, 2015). 기준보조율을 재산정하는 지표 또는 기준에 따라 기준보조율의 분포유형(예, 전액국고보조: 국고보조율 100%, 높은 보조율: 70-80%, 동등 보조율: 40-60%)을 다양하게 제시하고 있다.

특히 박지현(2014a)은 복지재원분담의 기준을 효율성과 책임성으로 구분하여, 정부간 책임분담을 제안하고 있다. 국민최저기준을 보장하는 사업으로서 지역간 공급불균형을 완화하는데 목적을 둔 사업은 중앙정부의 책임이며, 이러한 사업은 전액 국고보조사업으로 추진해야한다는 것이다. 대표적인 사업으로 기초연금, 기초생활보장 등 전통적인 공공부조사업이다. 반면에 외부효과가 상대적으로 작게 나타나고, 지방정부의 책임이 강한 사업은 장기적으로 개별보조가 아닌 포괄보조금으로 전환해야하며, 사회서비스와 같은 대인사회서비스 사업이 이에 해당한다는 것이다.<sup>9)</sup>

그러나 복지사업의 특성별 정부간 책임전담방식이 현실화되기 위해서는 복지사업의 성격, 즉 국가사무인지, 자치사무인지를 명확하게 구분하는 것이 선행되어야할 것이다. 더욱 중요한 문제는 복지사업별 보조율 수준의 적정성 및 복지사업의 재정분담정도에 대해 중앙정부와 지방정부의 관점에 따라 인식차이가 크기 때문에, 우선적으로 이에 대한 정부간 상호합의가 전제되어야한다. 이와 같은 여건이 충족된다면, 현행 사회복지 국고보조사업을 전액 국고보조사업과 포괄보조사업으로 전환하는 방법을 모색할 필요가 있다.

### (3) 보통교부세의 개선: 교부세 산정기준의 현실화

보통교부세는 자주재원으로 복지재정에 특정화되지 않은 재원이지만, 대체로 지방정부가 사회복지 국고보조사업의 지방비 대응비로 사용하고 있다. 복지지출 증가에 따른 지방재정 문제를 해결하기 위해서는 현행 내국세의 19.24%인 지방교부세의 법정 교부율을 장기적으로 인상할 필요가 있다. 그러나 법정 교부율 인상과 관련하여 지방정부의 책임성에 대한 우려가 존재한다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 법정 교부율로 인상된 재원을 사회복지분야 국고보조사업 대응비에 연계하는 방안을 강구하여 인상여부를 검토해야할 것이다.

보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부하고 있다. 기준재정수요액을 산정하는 방식에서 사회복지수요를 실질적으로 반영할 필요가 있다. 2016년부터는 보통교부세 산정 시 노인, 장애인, 아동, 기초생활수급

9) 포괄보조금은 운영의 자율성이 부여되지만, 세입기반의 확충 및 책임성이 전제되지 않고서는 오히려 제도적 효과가 크게 나타나지 않을 수도 있다. 이러한 점을 고려하면, 중장기적으로 일부 복지서비스에 대해 선택적으로 포괄보조방식으로 도입하는 것을 검토할 필요가 있다.

권자 등 4개 수요의 추가 반영비율을 20%에서 23%로 확대하여 저출산·고령화에 따른 사회복지 증가 수요를 반영하고 있으며, 인건비 및 행사·축제성 경비절감 등 세출절감하거나 지방세징수율 제고, 채납액 축소 등 세입확충시 교부세 지원을 하고 있다.

#### (4) 특·광역시-자치구간 자원배분의 적정성 확보

-조정교부율의 인상 및 자치구에 보통교부세 직접 교부

조정교부금은 특별·광역시와 자치구간의 재정조정제도로서 지방교부세와 유사한 방법으로 교부되는 보조금으로, 자치구에 대한 재정지원 기능과 자치구간에 존재하는 재정불균형을 완화하는 기능을 동시에 수행하고 있다. 이러한 조정교부금과 관련된 제도적 개선내용은 다음과 같다(이상범, 2015; 최병호, 2015b).

첫째, 복지비중이 높은 자치구 재정지원을 위해 조정교부금의 교부율을 인상할 필요가 있다. 최근 행정자치부는 조정교부율 인상을 권고하고 있어, 자치구의 재정난을 일부 완화할 수 있을 것이다. 예를 들어 서울의 경우 21%에서 22.78%(2016년 결정), 부산 19.8%에서 22%로 인상(2015년 11월 결정)을 확정하였다.

한편, 이상범(2015)은 특별·광역시의 조례로 규정되어 있는 자치구 조정교부금의 교부율을 법적으로 명문화할 필요성을 주장하고 있다. 광역시의 재정상황에 따라 조정교부율을 인하한 과거의 경험, 시·군 조정교부금은 지방재정법 제29조 1항에 명시된 점 등을 들어 지방자치단체의 조례가 아닌 법률에 규정할 것을 제안하고 있다. 그러나 조정교부율의 탄력적인 조정여부는 특별·광역시의 여건에 따라 달라질 수 있기 때문에, 법률로 규정하는 것과 조례로 규정하는 것 중 어느 방식이 조정교부금의 자율적 운영에 기여할 것인가에 대해서는 신중한 판단이 필요하다고 본다.

둘째, 조정교부금만으로 현행 자치구의 복지대응비를 감당하기에는 한계가 있기 때문에, 자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안을 검토해야 할 것이다. 현행 보통교부세는 자치구를 교부대상에서 제외하고 특별·광역시에 전액 교부하고 있어, 시·군(보통교부세 직접교부)과는 차이가 있다. 자치구의 재정난 완화와 재정형평화 효과를 위해 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법 제6조 1항<sup>10)</sup>의 단서조항을 삭제할 필요가 있다.

#### 2) 지방재정부담 및 제도신설 등에 대한 정부간 협의기능의 강화

지방재정부담에 대한 협의기능은 지방재정법 제27조의 2에 명시되어 있다. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항 등을 심의하기 위해 지방재정부담심의위원회가 국무총리 소속으로 설치되어 있다. 2012년에 처음 시행된 후 2014년부터 행정자치부 관할에서 국무총리 소속으로 변경되면서 외형적으로 이전보다 위상이 강화되었다. 그러나 위원회의 기능과 관련하여 심의기능에 국한하며 실행력 확보

10) 지방교부세법 제6조(보통교부세의 교부) ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.

와 관련된 법적 조항이 부재하다는 지적에 따라, 지방재정법 제27조2의 6항<sup>11)</sup>에 실행력과 관련된 조항이 신설되어 2016년 1월부터 시행되고 있다.

지방재정부담심의위원회에서 지방정부의 의견이 효과적으로 반영되기 위해서는 현행 지자체 추천위원 4명(위원회의 위원은 15명 이내로 구성)에서 중앙정부 추천위원과 비슷한 수준으로 추천위원을 증원(예, 7명 정도)할 필요가 있으며, 실행력 강화를 위한 실질적인 조치가 이루어져야 한다.

한편, 사회보장제도의 신설 및 변경과 관련하여 정부간 대응방식을 보면, 대조적이다. 예를 들어 지방정부가 자체사업으로 새로운 복지제도를 신설 및 변경할 경우에, 보건복지부장관과의 협의를 의무화하고 있다(사회보장기본법 제26조). 이는 지방정부의 자체복지사업에 대한 중앙정부의 관여이며, 만약 협의조정결과를 불수용할 경우(보건복지부장관과의 협의가 이루어지지 않을 경우, 최종적으로는 사회보장위원회에 상정하여 결정)에는 지방교부세를 감액할 수 있다. 중앙정부는 법적 조항 및 사실상의 강제력 수단을 통해 지방정부 자체복지사업의 신설 및 변경에 관여할 수 있다.<sup>12)</sup>

반면에 중앙정부가 지방정부의 비용부담을 의무화하는 사회복지 국고보조제도를 법적으로 도입할 경우, 지방정부는 제도의 내용 및 부담수준 등에 대한 의사결정권한이 없으며 비용부담과 사무집행을 수행해야 한다. 이처럼 일방적인 중앙집권적 의사결정구조로는 정책성과를 기대할 수 없을 뿐 아니라 변화하는 현실과의 정합성도 떨어질 것이다. 보다 효율적인 정책추진을 위해서 중앙정부와 지방정부간 상호 소통과 협력이 더욱 요구되고 있다.

향후에는 지방비 의무매칭으로 이루어지는 사회복지 국고보조사업을 설계하는 단계부터 집행 및 평가에 이르는 전 단계에 걸쳐 중앙정부와 지방정부간 협의·조정과정으로 운영하는 새로운 정부간 관계를 구축할 필요가 있다. 특히 사회복지 국고보조사업의 도입 또는 확대에 앞서 사업의 범위 및 비용부담을 반드시 지방과 협의·조정을 한 다음에 확정하는 제도적 장치를 법적으로 명문화할 필요가 있다.

### 3) 지방복지재정운영의 책임성 제고와 내실화

중앙정부가 재정분권에 대해 소극적인 이유는 일정 부분 지방재정운영에 대한 신뢰가 부족한 측면이 없지 않다. 방만하고 비효율적 재정운영 또는 선심성 지출, 전시행정 등에 따른 재정책임성의 결여 등에 대한 비판을 극복하기 위해서는 지방정부가 자발적으로 책임성을 강화해야 할 것이다. 지방재정운용방식에 대한 진단을 통해 지방정부 스스로 지방재정의 기반을 확충하려는 노력이 선행되어야 한다.

특히 복지급여의 부정수급의 문제나 복지재정의 누수는 재정운용의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라, 궁극적으로 복지에 대한 부정적 이미지 형성 및 조세부담의 수용성을 약화시킬 수 있

11) 지방재정법 제26조2(지방재정부담심의위원회) ⑥행정자치부장관은 위원회에서 의결한 사항을 각 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장에게 즉시 통보하여야 하고, 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장은 소관 사무의 수행에 이를 반영하여야 한다. 다만, 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장이 불가피한 사유로 의결한 사항을 반영하지 못하는 경우에는 그 내용을 행정자치부장관에게 통보하여야 하고, 행정자치부장관은 이를 위원회에 보고하여야 한다.

12) 사회보장 사전 협의·조정제도(2013년 시행)는 긍정과 부정의 양 측면이 있으며, 중앙과 지방정부에 따라 상이한 입장을 보이고 있다. 예를 들어 사회보장 사전 협의·조정제도는 합리적 의사결정을 통해 사회보장 급여의 효과성을 제고하고, 불합리한 사회보장제도의 확대 및 신설을 억제하는 긍정적 측면이 있다. 반면에, 지자체 자율성을 위축시키고 중앙정부 복지사업의 사각지대 보완 또는 지역복지수요를 반영한 지자체의 정책추진을 제약하는 부정적 측면도 있다.

기 때문에, 지방정부 스스로 복지재정을 내실있게 운영하고 재정책임성을 제고하는데 노력해야 할 것이다.

## V. 결 론

중앙정부와 지방정부간의 갈등은 중앙정부 복지지출을 둘러싼 지방비 부담과 관련된 것으로, 중앙과 지방의 재원부담에 관한 문제에 집중되어 있다. 이러한 문제는 현행 정부간 재정관계에서는 복지재정수요의 변화에 따라 언제든지 반복적으로 발생할 수 있다. 지금까지의 중앙과 지방간 복지재정분담은 지방정부가 과도한 지방비 부담에 반발하면, 중앙정부는 배분율 및 산정기준의 변경 등으로 추가적인 재원을 임시방편적인 방법으로 지원하면서 갈등을 해결해왔다. 그러나 복지재정의 규모가 확대될수록 정부간 재원분담 문제를 과거의 방식으로 해결하기는 한계가 있다.

지방복지재정의 부담을 완화하기 위해서는 지방정부의 자체재원 확충을 위한 과제자주권의 확충이 선행되어야하지만, 현실적으로 쉽지 않다. 또한 정부간 재정관계의 구조적 개편은 정부의 총재정과 관계 및 지방정부 재정운영체계와 맞물려 있어 간단한 문제는 아니다. 그동안 다양한 선행연구에서 제시한 정부간 복지재정분담의 개선방안은 실현가능성을 고려하여 대부분 제도적 요소에 대한 점진적 개선을 중심으로 이루어져왔으며, 지방정부의 복지재정부담 완화에 초점을 두고 있다. 선행연구를 바탕으로 제시한 개선방안의 주된 내용은 국고보조사업 기준보조율의 상향조정, 보통교부세율의 현실화, 조정교부금의 교부율 인상, 세입기반의 강화 등이다.

이와 같은 개선내용의 핵심은 배분율이나 산정기준이 지방정부의 복지수요여건을 얼마나 충실히 반영하고 있으며 탄력적인가에 달려있다. 지방재정의 심각성이 제기될 때 임시방편적이고 사후적인 대응방식에서 벗어나 재정조정제도의 배분율이나 산정기준을 지방재정여건에 연계하는 자동조정제도를 마련할 필요가 있으며, 이에 대한 세부적인 내용은 보다 정교한 실증분석과 함께 충실한 연구를 필요로 한다.

다른 한편으로 복지재정을 둘러싼 정부간 분담방식에 대한 논의 외에 복지재정의 지속성을 위한 사회적 합의를 어떻게 도출할 것인가에 대해 보다 진지하게 검토할 필요가 있다.

각종 복지제도의 도입 및 복지서비스의 체감으로 국민의 삶과 복지는 불가분의 관계가 되고 있다. 복지수준의 질적 향상은 복지재정과 직결된 문제이며, 복지재정의 안정적인 확보가 이루어져야 용이할 것이다. 어떻게 보면 정부간 복지재정분담의 갈등도 제한된 재정범위내에서 재정책임의 주체가 누구이며 배분정도를 어떻게 할 것인가라는 문제라 할 수 있다. 지방정부의 재정부담 못지않게 중앙정부의 재정도 세입여건의 악화에 따라 압박을 받고 있다. 복지재정지출이 날로 증가하는 상황에서 정부간 재정분담을 둘러싼 갈등은 언제든지 재연될 가능성이 크기 때문에, 복지재정의 확대에 대한 논의가 전제되어야할 것이다.<sup>13)</sup>

13) 복지재정의 지속가능성은 증세논란과 연관된다. 복지재정확충방안으로서 증세에 대해서는 부정적 견해와 증세가 불가피하다는 견해로 크게 대별할 수 있다. 전자는 증세는 경기침체하에서 민간경제활동의 위축시킬 우려가 있어 복지지출의 구조조정

복지재원 확보방안에 관한 선행연구(고경환 외, 2012; 최성은, 2013; 양재진·민효상, 2013; 전승훈, 2014)의 결과에 따르면, 복지확대를 위한 증세의 필요성을 강조하고 있다. 현행 복지제도를 축소하거나 폐지하지 않고 유지하더라도 저성장의 장기화, 연금제도의 성숙, 급속한 고령화 등 복지여건의 변화는 복지재정 증가를 초래할 것이다. 그렇다면, 향후 복지재정의 지속성은 증세 없이 가능할 것 인가?라는 질문에 대한 해답은 명확하며, 그것은 바로 증세가 불가피하다는 점이다. 증세의 내용 및 방법에 대해 정파적 또는 정치공학적 관점에서 벗어나 국가의 중장기적 발전방향, 국민들의 삶의 관점에서 접근할 필요가 있으며, 사회적 공론화를 통해 사회적 합의를 유도해야할 것이다.

우리사회가 어떤 사회로 나아가야할 것인가? 보다 성숙된 사회, 평등한 기회가 보장된 사회를 이룩하기 위한 미래복지비전의 실현가능성은 구체적인 재정조달방안에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 복지재정의 규모 및 지속성을 위한 사회적 합의를 어떻게 도출할 것인가를 적극적으로 모색해야할 것이다. 이러한 과제에 대해 단기적이고 일시적인 접근을 탈피해야 하며, 국민적 공론화를 위한 사회적 합의의 절차와 체계를 마련해야할 것이다. 이를 위해서는 민관정이 참여하는 가칭 『복지재정 지속위원회』를 정부 또는 국회에 실행력이 담보된 상설기구로 설치하여, 전체 복지재정의 규모 및 적절성, 중앙과 지방정부의 재정분담, 조세 및 사회보험료 등 수용가능한 수준의 국민부담률에 대해 충분한 논의와 사회적 합의를 이끌어낼 필요가 있을 것이다.

---

과 효율화를 통해 현 수준을 유지가능하다는 견해로서 현 정부의 입장과 대동소이하다. 반면에 후자는 전자의 입장은 일시적이며, 복지지출의 증가추이를 고려하면 재원확충으로서 증세는 불가피하다는 것이다(최병호, 2015).

## [참고문헌]

- 고경환,윤영진,강병구,김은경,김태은(2012). 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책 -스웨덴 프랑스, 영국을 중심으로-. 한국보건사회연구원.
- 고제이 외(2014). 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 곽채기(2014). 정부간 재정관계에 영향을 미치는 환경변화와 지방재정의 실태 및 과제. 지방재정. 제13호, 12-36.
- 국회예산정책처(2015). 2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석.
- 김태일(2013). 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향분석. 국가정책연구. 제27권 제3호, 57-82.
- 김현아. (2013). 중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향. 지방재정 위기극복을 위한 개선방안 세미나 자료집. 한국지방재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나, 93-122.
- 박인화(2014). 의무지출과 복지재정. Issue & Focus, 228: 1-8. 한국보건사회연구원.
- 박지현(2014a). 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구. 한국지방세연구원.
- \_\_\_\_\_(2014b). 사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향. 한국지방세연구원.
- 배인명(2014). 중앙·지방 간 복지 국고보조사업비의 합리적 분담방안: 기준보조율 조정을 중심으로, 한국지방자치학회 동계 학술대회 자료집, 269-288.
- 양재진,민효상 (2013). 한국 복지국가의 저부담 조세체제의 기원과 복지 증세에 관한 연구. 동향과 전망. 88호, 48-96.
- 유태현(2015). 환경변화에 대응한 지방세제 개편 방향. 지방자치20년 대토론회 자료집, 27-52.
- 이상범(2015). 광역과 기초간 재정관계: 사회복지비 증가에 따른 자치구 재원배분 적정성과 재정확충. 지방재정. 제2호 통권 제20호, 72-92.
- 이상호 외(2015). 국가와 지방의 복지지출 실태와 전망. 국회예산정책처.
- 이재원(2015). 사회복지분야 국고보조금제도 개편방안. 한국지방세연구원.
- 임성일(2015). 사회복지재정의 중앙·지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색. 복지사업과 지방재정 정책토론회 자료집, 41-75.
- 손희준 (2013). 사회복지보조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 25(3), 7-34.
- \_\_\_\_\_(2015). 미래변화에 대응하는 중앙-지방간 재정관계 정립방향. 지방재정. 제2호 통권 제20호, 38-70.
- 장덕희(2015). 사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향. 한국행정학보. 제49권 제3호, 193-218.
- 전승훈(2014). 복지재원과 조세 구조. 동향과 전망. 92호, 51-92.
- 최병호(2015a). 고령화에 따른 광역-기초단체 간 재정관계 개편과제: 특별·광역시와 자치구간 관계를 중심으로. 지방재정. 제5호 통권 제23호, 122-137.
- \_\_\_\_\_(2015b). 복지재원 확충을 위한 지방복지세 도입방안. 한국지방세연구원.
- 최성은(2013). 복지재정과 재원조달. 재정학연구. 제6권 제1호, 57-93.
- 하능식(2013). 지방사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율 제도개선을 중심으로, 한국지방자치학회보. 제25권 제3호 통권83호, 9-35.
- 보건복지부. 국고보조금 현황. 각 년도.
- 보건복지부(2015). 2014 보건복지백서.
- 행정자치부(2015). 2015 행정자치부통계연보.
- 행정자치부. 지방자치단체 통합재정개요(상). 각 년도.



# 토 론 문

신성식 대기|자(중앙일보 복지전문기자/논술위원)



## 일시적 대책과 함께 근본 대책이 함께 가야

### ○ 누리과정 충돌과 지방 재정 악화는 무상복지의 필연적 결과

- 2010년 민주당의 3무+1
- 2011년 한나라당 황우여 원내대표의 0~4세 무상보육 추진
- 2012년 0~2세 무상보육

### ○ 충돌의 원조는 서울 서초구

- 2012년 8월 0~2세 무상보육 예산 고갈
- 기초연금과 무상보육 충돌
- 일부 지방재정대책으로 기초연금 충돌은 잠잠, 누리과정은 해를 거듭할수록 전선이 확대
- 지난해 5000억원, 올해 3000억원 지원은 언 발에 오줌 누기

### ○ 발제자의 개선 방안에 대한 평가

- 지방세 확충, 교부세 확충, 국고 보조율 개선, 지방재정부담 협의 강화 등을 제시
- 지방정부의 애로를 개선하자는 방향에는 동의
- 어떤 대책을 쓰더라도 한정된 재정에서 주머니의 이동에 불과. 총 재정에서 본다면 왼쪽 주머니에서 오른쪽 주머니로 이동하는 것

### ○ 향후 전망

- 노인인구 비율 13%에서 2050년 38%로, 인구는 2031년부터 감소, 생산가능인구는 2017년부터 감소
- 보건사회연구원 추계: 인구 2만명 미만의 시군구가 2곳에서 2048면 18곳으로 증가. 지방소멸 현실화. 전남 고흥군 노인비율 36%로 전국 1위, 1998~2014년 인구가 10만명에서 3만 5000명 감소. 33% 감소.
- 지방 재정은 더 악화되고 노인복지에 끝없이 돈이 빨려 들어갈 전망.

### ○ 대책

- 복지 재정의 파이를 키워야: 세출 구조조정과 지하경제 양성화로는 불가능, 증세를 통해 파이를 키운 뒤 주머니 이동해야
- 무상보육을 두고 ‘박근혜 정부 공약이니 책임져라’ 고 반발→이번 기회에 ‘신규 복지 실명제’ 도입해야
- 사회적 대타협기구 만들어 한국형 복지 구상을 논의해야
- 중앙과 지방의 역할 분명히: 기초연금 같은 현금 복지는 중앙 정부가 맡고 보육, 돌보미, 노인요양 같은 서비스 복지는 지방 정부가 맡아야. 현금 복지 신설은 되도록 억제하고 서비스 복지로 가야
- 유권자의 현명한 선택: 재원 대책 분명히 제시하지 않으면 표를 주지 말아야



# 토 론 문

김태일 교수(고려대학교 행정학과)



지자체가 수행하는 복지사업은 대부분 중앙정부가 만든 사업을 집행하는 것(국고보조사업)이다. 이때의 지자체는 지방 ‘자치’를 하는 것이 아니다. 중앙과 지방을 모두 포함한 ‘정부’의 일부로서 주민과 대면하는 일선 기관으로서 ‘정부’ 업무를 수행하는 것뿐이다.

중앙정부 사업을 대행하는 국고보조 복지사업과 관련하여 가장 큰 논란은 발제문에서 논의하듯 재원 분담이다. 중앙정부가 집행을 떠맡기면서 비용마저 일부를 부담시켜 논란이 된다. 중앙정부에서는 지역주민들에게 혜택이 가는 만큼 지방정부가 분담하는 것이 당연하다는 입장이다. 지방정부에서는 중앙에서 일방적으로 결정해놓고는 비용까지 부담하라고 강요하는 것은 너무하다는 입장이다.

대행 사업(국고보조사업)의 본질은 중앙정부가 만든 사업이라는 데 있다. 지방정부가 집행하는 사업을 중앙정부가 만드는 까닭은 전국 공통으로 적용하기 위해서다. 복지 분야의 대표적인 대행사업은 기초연금, 국민기초생활보장, 무상보육이다. 대한민국 국민이라면 사는 지역에 관계없이 동일한 혜택을 받는 것이 타당하다고 생각하기 때문에 국가(중앙정부)가 결정해서 하는 사업이다. 지자체의 자체사업으로 하면 사업을 할지 말지, 대상자와 지급액 규모를 얼마로 할지 지역마다 달라질 수 있기 때문이다. 서울에서는 노인들에게 기초연금을 지급하는데 강원도에서는 지급하지 않는다면? 경기도에서는 무상보육을 실시하는데 충남은 하지 않는다면? 물론 주민 눈치를 봐야 하므로 자체사업이라도 대부분의 지방정부에서 사업을 실시하기는 할 것이다. 하지만 내용은 지방정부 여건에 따라 달라질 수 있다. 실례를 들면 지방정부 자체 복지사업 중에 출산장려금이 있다. 출산장려금 지급 사업은 거의 모든 지자체에서 실시한다. 그런데 자체 사업인 탓에 지역 간 격차가 크다. 첫째부터 주는 지역도 있고 셋째부터 주는 지역도 있다. 셋째부터는 5백만 원 넘게 주는 지역도 있고 50만 원만 주는 지역도 있다.

현행 국고보조 복지사업의 대부분이 대한국민이라면 사는 지역에 관계없이 동일한 혜택을 받는 것이 타당하다고 여겨지는, 소위 ‘국민기본선(national minimum)에 해당하는 사업이므로, 중앙정부 소관 사업으로 하는 것 자체는 타당하다. 문제는 최근 수년 동안 무상보육, 기초연금 등 복지 분야 대행사업이 급증하면서 지방정부가 부담해야 하는 매칭사업비 규모도 크게 늘었다는 점이다. 이 때문에 재정이 어려워진 지방정부가 여럿이다.

사실 복지사업에 대한 중앙정부의 국고보조 행태를 보면 지방정부 입장이 딱하다. 중앙정부 사업을 지방정부가 대신 집행하면서 돈까지 강제로 부담해야 하니 말이다. 더욱이 국민들은 기초연금이나 무상보육을 대통령과 국회 등 중앙정부 업적이라고 생각하지 지방정부 업적이라고 생각하지는 않는다. 지방정부 사업에 국고로 보조하는 것이 아니라 중앙정부 사업에 지방재정으로 보조하는 셈이다. 이렇게 보면

대행사업은 국고보조사업이 아니라 지방재원징발(徵發)사업이다.

국고보조사업 재원의 지방 분담 문제는 발제문을 비롯해서 워낙 많이 논의된 것이라 다시 상세히 부연할 필요는 없을 것이다. 다만 중앙정부 부담률을 더 높이는 것이 맞고 또 복지 대상자가 많은 지역일수록 그에 비례해서 부담이 늘어나는 것을 완화하는 것이 필요하다는 것, 그리고 향후 의무적인 국고보조사업을 확대할 때는 지자체와 긴밀히 협의하는 것이 필요하다는 정도만 지적한다.

국고보조사업의 문제로는 발제문도 그렇지만 대부분 재정 분담 문제에 집중한다. 재정 문제가 워낙 심각하기 때문에 이해할 수는 있다. 하지만 이제는 재정 문제 이외에 서비스의 질에 대해서도 관심을 가졌으면 한다.

복지사업의 분류 기준은 다양하다. 우선 현금 급여와 서비스 급여로 나눌 수 있다. 연금은 대표적인 현금 급여다. 연령, 납입 기간 같은 요건을 충족하면 대상자에게 현금이 지급된다. 건강보험은 대표적인 서비스 급여다. 건강보험 혜택은 낮은 비용으로 의료 서비스를 누리는 것이다. 물론 건강보험공단에서 병원과 약국에 돈을 지급하지만, 가입자가 직접 현금을 받는 것은 아니다. 현금 급여인 경우에는 규정대로 돈만 지급하면 끝이다. 연금 수령자가 받은 돈을 어디에 쓰는지 국민연금공단에서 관여해서도 안 되지만 관여할 수도 없다. 서비스 급여는 다르다. 서비스가 제공된다고 끝이 아니다. ‘적정한’ 서비스가 제공되어야 한다. 현금 급여는 하지원이 광고하는 은행 계좌로 들어온 돈이든 송해 선생이 광고하는 은행 계좌로 들어온 돈이든 차이가 없다. 서비스 급여는 그렇지 않다. 건강보험공단에서 같은 금액을 지급하더라도 ○○병원의 서비스와 △△ 병원의 서비스가 다르다. 그래서 서비스 급여는 대상자가 적절한 서비스를 제공받아야만 책임을 다한 것이 된다.

또 다른 분류 기준도 있다. 보편적 복지와 선별적 복지다. 대상자를 선정할 때 생활 형편을 고려하면 선별적 복지, 아니면 보편적 복지다. 가입자로서 노령, 실업 같은 사유가 발생하면 지급되는 사회보험, 영유아가 있으면 지급되는 보육료 지원은 보편적 복지다. 소득을 고려해서 지급하는 기초생활보장급여나 기초연금은 선별적 복지다.

지방정부가 집행을 맡는 복지 사업(국고보조사업)을 대상(보편-선별)과 급여 내용(현금-서비스)에 따라 구분해보자. 각각 두 개의 카테고리니 네 가지 유형, 즉 보편-현금, 보편-서비스, 선별-현금, 선별-서비스가 가능하다. 이 중에서 지방정부가 맡는 ‘보편-현금’ 범주에 속하는 사업은 없다. ‘보편-서비스’에는 무상보육과 무상급식이 있다. ‘선별-현금’ 사업은 기초생활보장급여와 기초연금이 대표적

이다. ‘선별-서비스’는 복지관 운영, 각종 바우처 사업 등 다양하다. 이처럼 지방정부 복지사업은 ‘선별’과 ‘서비스’ 중 적어도 하나는 해당한다.

보편이고 현금이면 일이 간단하다. 보편이니 대상자를 가려낼 필요가 없고 현금이니 돈만 보내주면 끝이기 때문이다(그러니 지방정부에게 맡길 필요도 없을 것이다). 이에 비해 ‘선별’은 대상자를 가려내는 일을 해야 한다. ‘서비스’는 서비스 질을 관리해야 한다. 얼마나 제대로 선정하고 관리하는가에 따라 사업성과는 크게 달라진다.

중앙정부 복지사업은 사회보험처럼 일반 국민을 대상으로 하는 게 많고 그래서 대개가 보편이다. 하지만 지방정부 사업은 취약계층을 대상으로 하는 게 많아 주로 선별이다. 중앙정부 복지사업인 건강보험은 액수도 크지만(특히 민간 지출까지 더하면 단연 최고다) 서비스 질도 몹시 중요하다. 그러나 ‘의료’ 서비스의 질을 높이는 데는 워낙 다양한 요소가 개입되기 때문에 집행기관(건강보험공단)이 얼마나 잘 관리하건 서비스 질이 크게 변하지는 않는다. 하지만 지방정부가 담당하는 복지 서비스는 다르다. 다양한 복지관과 어린이집이 제공하는 서비스, 각종 바우처로 제공되는 서비스는 지방정부가 얼마나 관리를 잘 하느냐에 따라 서비스 질이 크게 차이난다.

국민 입장에서는 중앙정부가 부담하든 지방정부가 부담하든 상관할 바 아니다. 필요한 서비스가 제대로 제공되고 또 내가 낸 돈이 알뜰하게 쓰이면 그만이다. 서비스 질과 관련하여 개선해야 할 문제점 중 하나는 경직적인 집행이다. 지방정부가 복지를 담당하면 지역 사정에 맞게 신축적으로 대응한다는 장점이 있다. 그런데 국고보조 복지사업은 현재로서는 이런 장점을 전혀 살리지 못하고 있는 실정이다. 수급 기준과 사업 내용을 시시콜콜하게 세부적으로 정해놓은 탓에 기계적인 집행에 머물고 있다. 집행하는 입장에서 이게 편하기는 하다. 받지 않아도 될 사람이 받든 받아야 할 사람이 못 받든 고민할 필요가 없다. 규정대로만 하면 된다. 수요에 비해 사업비가 많은 적은 따질 필요도 없다. 받은 것만큼만 쓰면 된다. 그러나 국민 입장에서는 아니다.

흔히 언론에서는 복지예산의 낭비 사례로 국민기초생활보장급여 부정수급 문제를 거론한다. 전혀 가난하지 않음에도 기초생활보장급여를 수급한다는 얘기다. 물론 부정수급은 가려내야 한다. 복지예산을 낭비하면 안 되기 때문이다. 그런데 부정수급자 색출(?)에 열심인 것을 보면서 한 가지 의문이 든다. ‘서비스 대상자의 부당 행위에는 저리 민감하면서 왜 서비스 공급자의 부당 행위에는 이리 둔감할까.’(사실 사회복지통합전산망 덕에 부정수급자는 드물다. 오히려 형편 어려운 노인 분들이 전혀 부양하지 않더라도 자식 있다고 이유로 수급 받지 못하는 게 더 문제다).

정부는 보육, 부양, 직업 훈련 서비스 제공에 많은 돈을 쓴다. 그렇지만 정작 제공되는 서비스 질에는 그다지 신경 쓰지 않는다. 무상보육으로 우후죽순 불어난 어린이집의 서비스에 누구나 불만을 털어놓는다. 정부가 보육료를 내주니 그냥 있지 100% 내 돈 내는 거라면 가만있지 않았을 것이다. 아니 아예 애를 보내지 않았을 것이다. 다른 서비스도 마찬가지다. 예산 낭비로 치면 부정수급보다 부당공급이 훨씬 크다. 정책은 집행했다고 끝이 아니다. 제대로 성과를 내야 가치를 지닌다. 그래서 현금 지원 복지보다 서비스 제공 복지가 훨씬 어렵다. 그만큼 지방정부가 복지에서 역할을 잘하는 것이 중요하다.

다시 말하지만 국민 입장에서는 중앙이건 지방이건 어느 쪽에서 더 많이 부담하든 마찬가지다. 그러나 서비스가 제대로 제공되지 못하고 예산이 낭비되는 것은 문제다. 국민을 위한다면 이를 해결하는 것이 훨씬 중요하다.

참고) 이 토론문의 내용은 대부분 본인의 저서 ‘재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가(2014)’에서 발췌, 정리한 것입니다.

# 토 론 문

천우정 심의관(국회사무처 행정법제)



규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출로 규정하고 있습니다. 이러한 법 문구를 살펴보면, 의무지출은 반드시 법률에 근거가 있어야 합니다. 법률에 근거 없이 시행령만으로 의무지출을 규정하게 되면 행정부가 마음대로 새로운 입법을 하는 것이 되어 헌법상 법률유보의 원칙과 헌법 제40조 "입법권은 국회에 속한다."는 규정에 저촉될 소지가 있습니다. 아울러 의무지출을 법률에 근거하도록 하고 있는 「국가재정법」과의 체계정당성 문제도 발생합니다.

그런데 「지방재정법」 제33조 제1항 제6호는 의무지출을 "법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자지출"이라고 규정하고 있습니다. 이 규정에 따르면, 법률의 근거 없이 시행령만으로도 의무지출을 규정할 수 있게 됩니다. 그래서 앞에서 언급한 사항들과 배치됩니다. 따라서 법적 근거 없이 시행령에 의한 의무지출은 지양되어야 합니다. 향후 관련 법제시에 "지방자치단체는 OO사업을 하여야 한다."라고만 규정할 것이 아니라 "국가는 동 사업에 소요되는 자금에 대해 지방자치단체에게 보조금을 지급하여야 한다."는 조항도 같이 규정해서 사업에 소요되는 재원을 지원하여야 합니다. 참고로, 이러한 조치는 「지방자치법」 제122조 제2항, "국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다."라고 규정한 것에도 부합합니다.

참고로, 미국에서도 이러한 미지원 의무지출이 문제가 되어 「미지원 의무지출 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)」이 제정되었습니다. 이 법은 주정부, 기초자치단체, 부족정부 또는 민간부문에 부과되는 자금지원 없는 연방의무지출 문제를 해결하기 위해 1995년 제정된 법이며, 그 비용추계의 핵심역할을 의회예산처(CBO)에 부여하고 있습니다. 이 법의 시행결과, 의회에서의 법안심의 시 자금지원 없는 연방 의무지출의 통과가 감소되고 있는 것으로 평가되고 있습니다. 우리나라에게도 시사하는 바가 크다고 하겠습니다. 보다 자세한 사항은 붙임에 첨부하였습니다.

## 지방교부세 그 이름에 맞게 운영되어야

다음으로, 지방교부세는 그 이름에 걸맞게 운영되어야 합니다. '지방교부세', 이 단어에 '세'자가 붙은 이유는 내국세 총액의 일정비율로 정한다는 의미입니다. 그런데 '지방교육재정교부금', 이 단어는 중앙에서 교부되는 재원이라는 의미를 가지고 있습니다. 전자는 국민의 세금을 국가와 지방자치단체가 나눈다는 의미이고, 후자는 국가가 주는 시혜적인 성격이 있습니다. 실제 운영에서는 지방교부세든 지방교육재정교부금이든 후자의 의미로 사용되고 있습니다. 이와 같이 시혜적인 개념 접근에 의한 운영에 따라 우리나라의 지방자치는 아직까지 부족한 점이 많다는 지적을 받고 있습니다. 그러나 국가가 보다 발전하기 위해서는 지방자치가 지금보다 더 성숙되어야 합니다. 이를 위해서는 현행과 같은 개념 운영을 탈피하여 국민의 세금을 중앙정부와 지방정부가 일정 비율로 나눈다는 개념을 가져야 합니다. 위험분산을 위해 계란을 한 바구니에 담지 않듯이 지방자치의 성숙은 국가운영의 안정성을 증진시킵니다. 또한, 현장에 있는 보다 많은 사람들의 정책참여를 통해 생산성을 높입니다.

지방교부세를 현재는 지방자치단체 입장에서 국가에 대한 의존재원으로 분류하고 있고 지자

체의 자주재원은 지방세 등을 규정하고 있습니다만, 1995년도에 지방자치를 시행한 이래, 재원의 배분은 국세 8, 지방세 2의 구조를 벗어나지 못하고 있습니다. 지방자치를 제대로 할 수 있는 재원여건이 되어 있지 않습니다. 그래서 국세든 지방세든 모든 세원을 국세청에서 징수하고 이를 법률이 정하는 비율에 따라 중앙정부와 지방정부에 배분할 것을 제안합니다. 이는 시혜적으로 국가가 지방자치단체에 교부하는 것이 아니라 중앙정부와 지방정부가 국민의 세금을 나눠 갖는 개념입니다.

이 제안의 장점은 첫째, 국가의존성이 강한 지방재정의 여건을 개선할 수 있습니다. 이를 통해 지방정부의 책임성과 지방자치를 제대로 할 수 있는 재정여건을 마련할 수 있습니다. 둘째, 비수도권 지방정부 재정의 빈혈상태를 개선할 수 있고 국토의 균형발전<sup>14)</sup>을 추구할 수 있습니다. 이것의 전제에는 중앙정부의 권한을 지방정부에 과감히 나누는 지방분권 확대 논의가 함께 되어야 합니다.

이와 관련해서 정의화 국회의장은 "중앙정부의 권한을 지방에 과감히 나누는 '지방 분권'에 대한 논의도 본격적으로 시작해야 한다. 예를 들어 복지부, 노동부, 환경부 등 사회민생 부처의 역할과 권한을 대폭 지방정부에 이양해야 한다. 이와 함께 광역지자체에 자치재정권, 자치입법권, 자치계획권 등을 허용하게 되면 지자체가 생존을 위해 스스로 발전을 도모함으로써 경쟁력이 강화될 것이다. 수도권과 경쟁하여 결코 뒤지지 않으려는 노력이 팽배해지고 하나 둘 결실을 맺어가면서 비수도권은 빈혈 상태를 벗어나 건강해질 것이라 믿어 의심치 않는다." <sup>15)</sup> 라고 하신바 있습니다. 이 제안을 진지하게 검토할 필요가 있습니다.

## 지방재정, SOC보다는 복지·교육사업에

마지막으로, 지방재정은 SOC사업보다는 복지·교육 등 주민복지증진사업에 보다 사용되어야 합니다. 이는 우리 헌법과 지방재정법이 지방자치를 하는 이유에 대해 ‘주민의 복리 증진’이라고 기술하고 있기 때문입니다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고…”라고 규정하고 있고, 「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제1항 또한 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 …”라고 규정하고 있습니다. 주민의 복리에 관한 사무란 복지와 교육 등을 지칭합니다. 지방자치단체장의 입장에서는 주민복지 등 “꼭 해야 할 사업(have to do)”보다 당장 눈에 보이는 토목, 건축 등 “하고 싶은 사업(Want to do)”을 선호하는 경향이 있으나, SOC 등 하드웨어적 사업비 지출에 대한 조정과 주민복지 증진 예산의 확대가 필요합니다.

지방자치단체 재정지출의 생산성을 높이려면 현행보다는 SOC 투자를 줄일 필요가 있습니다. 2014년도 중앙정부와 지방자치단체의 전체 예산 대비 SOC예산규모를 비교해 보면, 중앙정부는 전체 355.8조 원 중 23.8조 원인 반면, 지방자치단체는 전체 158.7조 원 중 25.2조 원입니다.

14) 헌법 제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

15) 정의화, 「이름값 정치」, 2011. 181쪽.

지방자치단체는 중앙정부에 비해 전체 예산은 44.6%에 불과하나 SOC예산은 105.9%입니다.

김준경 한국개발연구원(KDI) 원장은 "우리나라 고속도로와 일반국도, 지방공항, 항만 등이 이미 포화상태인데도 전체 재정 지출에서 SOC 투자 비중이 차지하는 비중이 상당히 크다"며 "재정 지출의 생산성을 높이려면 SOC 투자를 줄여야 한다." 고 말한 바 있습니다<sup>16)</sup>. KDI 분석에 따르면, 현재 우리나라 고속도로와 일반국도의 교통량은 2001년의 95~98% 수준입니다. 이미 건설된 고속도로와 국도가 교통량을 충분히 소화하고 있을 뿐 아니라 필요한 양보다 더 많은 도로가 건설돼 있다는 의미입니다. 하지만 SOC 예산은 줄어들지 않고 있습니다.

지방자치를 하는 이유는 주민복지 증진임에도 지자체들은 당장 보여줄 수 있는 SOC분야에 중앙정부보다 많은 재원을 투자하고 있습니다. 향후 지방재정 투자의 주요방향은 SOC에서 교육과 복지로 바뀔 필요가 있습니다.

또한, 재정지출을 통해 고용창출을 하기 위해서도 교육·보건 등에 우선 투자해야 합니다. 주민복지 증진을 위한 교육·보건형 예산이 일자리 창출에도 가장 효과적인 바 이 분야의 예산을 보다 확대할 필요가 있습니다. 국회예산정책처에 따르면<sup>17)</sup>, 재정지출 중 교육·보건형 지출배분이 가장 큰 취업유발효과를 보였으며 투자형과 건설형, 공공행정형은 상대적으로 작게 나타났습니다. 재정투자 10억 원 당 교육·보건형은 27.66명에서 15.96명이나 건설형은 22.45명에서 11.70명에 불과합니다. 모든 모형에서 교육·보건형의 취업유발효과가 가장 큰 것으로 나타나고 있습니다. 이러한 사항들을 종합해 볼 때 지방재정은 SOC보다는 보건복지와 교육에 우선 투자되어야 합니다.

## **붙임: 미국의 미지원 의무지출 개혁법 연구<sup>18)</sup>**

### **I. 의의**

중앙정부의 정책으로 인해 지방자치단체의 부담이 가중되는 문제는 그 동안 여러 차례 국회 등에서 주요의제로 논의되어 왔으나, 여전히 해결되지 않고 있다. 중앙정부가 정책을 추진하는 과정에서 이에 수반되는 비용을 지방자치단체에 적정하게 지원하지 않거나 지방자치단체와 사전에 재원방안에 대한 논의 없이 중앙정부가 먼저 정책을 발표하고 그 재원을 지방자치단체에 전가시키는 경우가 여전히 발생하고 있다.

우리나라는 1995년 지방자치제 시행 당시 중앙정부와 지방자치단체간의 재원조정에 대해 큰 논의 없이 이를 시행하여 국세와 지방세의 비율이 8 대 2인 사항이 현재까지 유지되고 있다. 지난 정부에서의 감세정책에 따른 지방재원의 감소 문제와 부동산문제 해결을 위한 지방세(취득세, 등록세) 감면 문제, 현 정부의 보육사업 확대에 따른 지방비 확보 문제 등은 지방의 재원이 한정된 상황에서 중앙정부의 정책변화가 지방자치단체의 재정에 어떤 영향을 주는지를

16) 조선비즈 2013.12.15.

17) 국회예산정책처, 「재정지출의 고용창출효과」, 2013.10.

18) 천우정, 2013.10.

잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

그러나 우리나라는 아직까지 예산안 및 법안의 심의 시 중앙정부의 자금지원 없는 지방자치단체에 대한 지출의무 부과를 차단할 수 있는 제도적인 장치가 마련되지 못하고 있다. 이에 미국의 경우 이를 위해서 어떤 법적 장치를 마련하였는지 검토하는 것은 의미가 상당하다고 하겠다. 세부적으로는 어떤 목적에서 이 제도가 설립되었고, 어떤 부분에서 그 적용을 배제하고 있으며, 의회의 심의를 강화하기 위해 그 지원기관인 의회예산처에 어떤 권한과 역할을 부여하였는가와 의회의 역할과 책임 그리고 의회보고사항들로는 어떤 것들을 규정하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

## II. 미국의 미지원 의무지출 개혁법 주요내용

미국의 미지원 의무지출 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)은 주정부, 기초자치단체, 부족정부 또는 민간부문에 부과되는 자금지원 없는 연방의무지출을 피하기 위해 1995년 제정된 법이며, 그 비용추계의 핵심역할을 의회예산처(CBO)에 부여하고 있다. 이 법은 2013년 4월 일부개정(소규모 자치단체 관련 규정의 개정)된 바 있다. 이 법의 시행결과 의회에서 의 법안심의 시 자금지원 없는 연방 의무지출의 통과가 감소되고 있는 것으로 평가되고 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

### 1. 목적

제1501조 (목적) 이 장의 목적은 다음 각 호와 같다.

- (1) 연방정부, 주정부, 기초자치단체, 부족정부(이하 “주정부 등”이라 한다)간 협력의 강화
- (2) 의회에서 충분한 심의 없이, 적정한 연방예산의 지원 없이 주정부 등에 대해 연방의무지출을 부과함으로써 주정부 등의 다른 최우선 사업들이 우선순위에서 밀리는 것을 방지한다.
- (3) 주정부 등과 민간부문에 영향을 미치는 연방의무지출을 포함하는 연방사업을 수립 또는 수정하는 내용의 제출 법안에 대한 의회의 심사를 다음과 같이 지원한다.
  - (A) 제출된 법안에 있는 의무지출의 성격과 규모에 관한 진전된 정보의 제공
  - (B) 양원에서 제출된 법안의 표결 이전에 이러한 정보를 양원에 제출하는 장치를 마련
- (4) 의회가 연방의무지출의 특정사안에 대한 적합성에 대해 심도 있는 심의를 하도록 촉진한다.
- (5) 의회가 연방의무지출의 이행을 위해 주정부 등에게 지원할 자금의 제공 여부에 대해 심사하도록 하고, 민간부문에 미치는 영향을 분석하며, 분석자료의 배포를 통해 의회와 연방정부기관들의 합리적 의사결정을 돕고 공공부문과 균형을 유지하도록 한다.
- (6) 연방의무지출을 이행하는데 필요한 자금지원을 하지 않고 있는 중요한 연방의 주정부간 의무지출을 내용으로 하는 법안에 대한 의회의 심사시 의사진행동의 표본을 작성한다.
- (7) 연방행정기관이 주정부 등에 영향을 미치는 규제안의 심의를 지원한다.
  - (A) 연방기관이 행정입법을 제·개정하는 경우에 연방기관이 주정부 등의 선출직 및 여타의 공무원들에게 자신의 의견을 제시할 수 있는 절차를 발전시키며,
  - (B) 연방기관의 행정입법 채택 이전에 연방의무지출을 포함한 규정이 주정부 등 및 민간에 미칠 재정적 영향을 연방기관이 추계하도록 하되, 특히 이 과정에서 소규모 자치단체에 대한 특

별한 고려가 이루어지도록 한다.

(8) 연방의무지출을 적용하는 연방법규에 대한 연방법원의 판례가 주정부 등에 미치는 영향을 포함한 기준에 부과된 연방의무지출의 효과에 대한 심의를 시작하도록 한다.

## 2. 적용배제

제1503조 (적용배제) 이 장은 다음 각 호의 사항을 규정하는 의회 제출법안, 합동결의안, 수정안, 동의, 의사결정협의회 결정사항과 제출법안 또는 최종 연방법령에 적용하지 아니한다.

- (1) 개인의 헌법상 권리를 실현시키는 법령
- (2) 인종, 피부색, 종교, 성, 출신국적, 연령, 장애, 결함 등을 사유로 한 차별을 금지하는 모든 법적 권리를 확립 또는 실현시키는 법령
- (3) 연방정부가 제공한 보조금, 여타의 현금 또는 재산에 관한 회계와 감사절차에 따를 것을 요구하는 내용의 법령
- (4) 주정부 등 소속 공무원의 요청에 따라 비상지원 또는 구제를 제공하는 내용의 법령
- (5) 국가안보를 위하거나 국제조약이 정한 의무를 비준 또는 이행하는데 필요한 법령
- (6) 대통령이 비상입법 대상으로 규정하거나 의회가 다른 법률에 비상입법 대상이라고 규정한 법령
- (7) 사회보장법 하의 노령, 유족, 장애 보험 프로그램과 관련되는 법령

## 3. 의회예산처(CBO)의 역할과 지원

제1504조 (부처의 지원) 각 부처는 의회예산처장이 이 장에서 정한 목적을 수행하기 위해 필요한 지원을 요구하는 경우 의회예산처장에게 이를 지원하여야 한다.

제1511조 (규제의 비용) (B) 비용보고서

위원회 위원장이나 야당간사의 요구에 따라 의회예산처장은 가능한 범위 내에서 다음 두 추계 간 비교를 하여야 한다.

- (1) 제1532조에 따라 해당기관이 작성한 연방의무지출을 포함하는 법률을 집행하는데 소요되는 규제비용에 대한 추계
- (2) 의회가 제정한 법률에 대하여 의회예산처가 작성한 비용추계

(C) 관리예산처의 협조의무

의회예산처장의 요구가 있으면 관리예산처(OMB)의 장은 1974년 제정된 「의회예산 및 지출 통제법」 IV B에 근거한 연방의무지출을 포함하고 있는 법률의 집행에 필요한 자료와 비용추계서를 제공하여야 한다.

제1516조 (지출의 승인) 이 장의 규정을 이행하기 위해 1996년부터 2002년까지 매 회계연도마다 의회예산처에게 450만 달러의 지출권한을 부여한다.

제1536조 (의회예산처에의 제출) 관리예산처(OMB)의 장은 (1) 제1532조에 따라 마련된 자료들을 각 기관들로부터 취합하여 (2) 규칙제정제안서 또는 최종 규칙이 공포된 후, (1)의 자료들의 사본을 적절한 시기에 정기적으로 의회예산처의 장에게 제출하여야 한다.

제1551조 비용 편익에 대한 기초연구)

(a) 총칙

주정부간 관계에 대한 자문위원회는 1995. 3. 22. 이후 적어도 18개월 이내에 의회예산처장과 협의하여 주정부 등이 연방법을 이행함에 따르는 총비용의 추계와 관련하여 추계법, 용어정의 등에 대한 조사연구를 마쳐야 한다.

#### 4. 의회의 역할과 책임

제1511조 규제의 비용

(A) 의회의 이해

의회는 연방의 부처가 규제법령을 공포할 경우 의회예산처가 제공한 비용추계서가 세심하게 고려되도록 규제안을 검토하고 평가해야 한다는 사실을 이해한다.

제1512조 (연방의 자금지원에 대한 심사) 이 장의 어떤 조항도 주정부 등이 지출하고 있는 비용 및 연방의무지출을 이행하는데 필요한 부수적 비용을 포함하여 제658조d(a)(2)에 따라 연방의무지출의 집행비용에 대한 자금지원 심사 시, 법안, 합동결의안, 수정안, 동의, 의사결정 협의회 의사결정사항에 포함된 연방의 주정부간의무지출의 전부 또는 일부를 이미 이행하고 있는 주정부 등을 배제시킬 수 없다.

제1513조 (지방정부에 미치는 영향)

(a) 확인사항

상원은 다음과 같은 사실을 확인한다.

(1) 의회는 반드시 연방으로부터 주 및 기초자치단체로 이전되는 비용에 대하여 관심을 가져야 하며, 마찬가지로 주로부터 기초자치단체로의 비용 이전 증가 경향에도 동일하게 관심을 가져야 한다.

(2) 주정부로부터 기초자치단체로의 비용 이전은 많은 경우 기초자치단체로 하여금 재산세를 올리거나 종종 필수적 서비스를 삭감하도록 한다.

(3) 기초자치단체의 재산세 인상과 필수불가결한 서비스의 감축은 안전한 지역사회에서 집을 소유하려는 미국인의 꿈을 실현하고 유지하려는 많은 시민들의 능력을 위협한다.

(b) 상원의 이해사항

다음은 상원의 이해사항이다.

(1) 연방정부는 주정부에 특정비용을 전가해서는 아니 되며, 주정부도 기초자치단체로 하여금 재산세를 인상시키도록 하는 기초자치단체에게 비용을 관행을 종결지어야 한다.

(2) 주 정부는 주 법률 제정 시 충분한 심의를 하지 않고 적정한 자금 지원 없이 기초자치단체에 의무지출을 부과함으로써 기초자치단체의 여타 중요한 우선사업들이 조정되도록 해서는 아니 된다.

(3) 연방, 주, 기초자치단체들 간의 관계를 변화시키려는 이 장의 제1차적 노력과 여타의 노력은 각 자치단체들의 세금과 지출을 축소하고, 납세자의 편익과 관계없이 한 자치단체에서 다

른 자치단체로 비용을 전가시키는 관행을 종결시키는 것이어야 한다.

제1514조 (하원에서의 시행) (a) 삭제

(b) 폐기된 의사진행동의에 대한 규칙위원회의 보고

규칙위원회는 하원규칙 XI의 제1조(d) (의회 회기중 활동 관련 사항)에 따른 보고서에 연방의 무지출에 관한 의사진행동의에 이의를 제기한 자를 확인할 수 있는 별도의 항목을 포함시킨다. 당해 법안 또는 합동결의안의 번호와 주요내용에는 연방의무지출이 포함된다.

제1538조 (각 기관의 이행에 대한 의회 보고) 1995. 3. 22. 이후 관리예산처의 장은 이 절의 요구사항들에 대한 각 기관들의 이행사실을 설명하는 문서를 매년 상원 정부업무위원회와 하원 정부개혁 및 감시위원회 등에게 제출하여야 한다.

제1554조 (연방법원의 판결에 대한 의회 보고) 1995. 3. 22. 이후 4개월 이내, 매년 3월 15일, 정부간 관계에 대한 자문위원회는 하원 정부개혁 및 감시위원회, 상원 정부업무위원회, 상원 예산위원회를 포함한 의회와 대통령에게, 주정부 등으로 하여금 연방법령과 규제를 따르기 위해 필요한 책임과 활동을 요구하도록 한 주정부 등이 일방 당사자가 된 전년도 연방법원 사건에 대해 보고서를 제출하여야 한다.

### III. 우리나라에서의 시사점

자금지원이 없거나 충분히 이루어지지 않은 연방정부(또는 중앙정부)의 정책이 주정부(또는 지방자치단체) 등에게 비용을 전가시키는 문제는 미국이나 우리나라나 공통으로 발생하고 있다. 그러나 미국의 경우에는 미지원 의무지출 개혁법(1995년)을 통해 이 문제를 의회에서 구조적으로 해결하려는 제도적 장치를 마련하고 있으나, 우리나라의 경우는 아직까지 이에 관한 법률이 구비되지 못하고 있다.

국회예산정책처에서 미국의 미지원 의무지출 개혁법에 착안하여 지방재정영향평가제를 도입 하자는 재정법률 개선과제를 2009년에 제시한 바 있고, 동 사항이 의원입법으로 여러 건 발의 되어 국회운영위원회에 계류 중에 있는 바, 이에 대한 논의가 진전되기를 기대해 본다.

또한, 주정부 또는 광역자치단체가 기초자치단체에 비용을 전가시키는 문제역시 미국이나 우리나라나 같이 발생하고 있다. 이에 대해 미국은 동 법에서 이러한 문제도 의회에서 심의 시 고려하도록 규정하고 있으나, 우리나라의 경우 아직까지 이 문제는 크게 이슈화되지 못하고 있다. 이러한 부분까지도 함께 검토될 필요가 있다.

미지원 의무지출 개혁법의 핵심은 미국 의회예산처의 비용추계에 있으며 이를 위해 의회에 산처에 대한 지원을 법에서 명확하게 규정하고 있다. 구체적으로는 의회예산처의 부처에 대한 직접적인 정보 및 지원의 요구권과 관련보고서의 의회예산처 제출 등 권한을 명확히 규정하고 있고, 매년 450만 달러의 지출권을 승인하고 있는 등 재정적인 여건도 마련하고 있다. 향후 우리나라의 경우에도 관련 입법 심의 시 이러한 부분을 명확히 논의할 필요가 있다.



# 토 론 문

박인환 교수(건국대학교 법학전문대학원)



## 1. 복지재정 및 복지행정의 효율화

- 복지재정의 효율화는 정부가, 주어진 여건 하에서 국민복지의 향상을 위하여 들인 비용과 노력에 비하여 좋은 결과가 나타나도록 하는 것임.
- 복지수준의 향상 요구는 결국 국가의 복지재정, 나아가서 국가 전체의 재정 문제 즉 재원조달 문제와 직접 연결됨(중세 문제의 논의 필요성).

따라서 현 단계에서 복지재정 분담의 효율화 문제는, 주어진 국가의 한정된 복지재원 범위 내에서 국가와 지방자치단체 사이에서 복지행정을 누구의 책임으로, 어떻게 집행하는 것이 최선인가 라는 문제로 귀착될 것임.

(현재 지방정부의 복지재정은 거의 90% 사회복지 국고보조사업비로 보조금제도에 의존하고 있는 실정임)

물론 복지재정의 효율화를 위하여 유사 또는 중복되는 복지사업의 정비, 부정수급 방지 등을 통한 복지재정 누수방지 대책을 지속적으로 시행하는 것은 당연할 것임.

## 2. 복지정책의 지나친 정파성 및 ‘복지 포퓰리즘’의 유혹

- 최근 복지 문제는 ‘무상급식’, ‘무상교복’ 등 무상복지 정책, ‘누리과정 예산’ 사례 등에서 나타난 것처럼, 우리 사회에서는 지자체의 재정 건전성이나 복지의 효율성 추구 보다는 지나치게 이념적, 정치적<정파성> 경향을 띄고 있음(보편적 복지, 선별적 복지 문제 등).

더구나 비교적 자주 실시되는 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 의회 의원, 교육감 등 각종 선거과정에서 제 정파들 간의 유권자들을 향한 무책임한 ‘포퓰리즘의 유혹’에서 벗어나기 어렵다는 점을 직시해야 할 것임(그리스 등 유럽, 남미 좌파정부의 복지 포퓰리즘 사례).

\* 최근 일부 교육청에서는 교육부의 거듭된 요청에도 불구하고, 법적 의무지출경비인 누리과정 예산을 편성하지 않으면서, 거꾸로 교육감 선거 당시 공약 사업에 사용될 1조6000억원의 예산 전액을 편성하고 있다는 비판이 있음(선심성 예산).

## 3. 국가(중앙정부)의 복지정책 수립과 복지행정의 적극적 실현

- 따라서 우리의 형편으로는 ‘지방분권’ 이나 ‘지방자치의 실현’ 이라는 거창한 명분 보다는 경쟁적 포퓰리즘의 방지, 복지재정의 건전성 및 책임성, 지자체 간의 재정형편 격차에 따른 지역적 복지차별 해소 등 현실과 ‘사회보장기본법’의 취지에 비추어 복지정책의 최종 결정권은 원칙적으로 중앙정부가 가지고, 그 결과에 대한 책임도 지게 하는 것이 타당함.(지역에 따른 특별한 복지수요에 대해서는 사회보장기본법의 취지에 맞추어 해당 지자체가 중앙정부와 협의하여 실시)

- 이에 따라 중앙정부의 복지정책이나 복지행정의 집행도 종래의 소극적인 관점(지방정부에 예산만 내려주는 방식)에서 벗어나 보다 적극적으로 개입하는 적극행정이 필요함.

(\* 교육부의 각 교육청의 누리과정 예산편성과 연계한 목적예비비 3000억원의 선별적 지원 방침)

#### 4. 지방정부의 복지업무와 사회보장기본법

○ 성남시는 지난해부터 속칭, ‘무상복지 3종 세트’로서 무상 공공산후조리 지원, 무상 교복 지원, 청년배당 사업 등을 독자적으로 실시함에 따라 현재 성남시 지자체 단위에서 중앙정부 및 경기도와 대립하여 복지 포퓰리즘 논쟁이 심각하게 벌어지고 있음.(성남시 의회의 3대 복지사업 예산 의결)

○ 우리나라 복지제도와 복지정책에 관한 기본법인 ‘사회보장기본법’에 의하면, 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호 협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 않도록 해야 할 의무가 있음.(사회보장기본법 제26조)

○ 또한 지방자치단체장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의해야 하고, 그 협의가 이루어지지 아니할 경우 국무총리 소속 ‘사회보장위원회’가 이를 조정하도록 규정하고 있음.(이와 관련하여 사회보장위원회는 사회보장에 관한 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담에 관한 사항을 심의, 조정할 수도 있음.)

○ 사회보장업무의 지역적 공평성을 기하기 위하여, 보건복지부장관은 사회보장급여 관련 업무에 공통적으로 적용되는 기준을 마련할 수 있으며, 국가는 중앙행정기관과 지방자치단체에서 시행하는 사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 ‘사회보장정보시스템’을 구축·운영할 수 있고 보건복지부 장관이 이를 총괄하게 됨.

○ 그럼에도 불구하고, 성남시는 정부와의 협의 및 조정 결과에 따르지 않고 독자적으로 사회보장제도에 해당하는 위 3종 세트 복지사업을 2016년부터 전면적으로 강행하고 있음.

\* 이에 따라 정부는 ‘지방교부세법 시행령’을 개정하여, ‘지자체가 사회보장기본법상 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때 정부와의 협의 및 조정 결과를 따르지 않을 경우 교부세를 감액할 수 있도록’ 규정한 바 있음.(성남시의 경우처럼 지자체가 독단적으로 복지정책을 수립하고 시행할 경우 정부가 교부세를 통하여 상응하는 불이익을 줄 수 있게 함.)

\* 현재 성남시는 위 ‘지방교부세법 시행령’에 대하여, 지자체의 헌법 또는 법률상 권한<지방자치권>을 침해하고 있다는 이유로 헌법재판소에 대통령을 상대로 ‘권한쟁의심판’을 청구한 상태임.

또한 박원순 시장도 서울시가 독자적으로 추진하고 있는 소위 ‘청년수당(청년활동지원비)’과 관련하여 위 지방교부세법 시행령에 대하여 권한쟁의심판청구를 검토하고 있는 것으로 보도됨.

\* ‘권한쟁의심판’은 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간에 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때 해당 국가기관 또는 지방자치단체가 헌법재판소에 청구할 수 있는 제도로서, 피청구인의 처분 또는 부작위(不作爲)가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은

청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우에만 할 수 있음.

## 5. 지방분권과 복지업무에 대한 중앙정부의 통제권 확립(지도, 감독)

○ 지방자치제가 인정된다고 하더라도 지방정부(지방자치단체)는 한 ‘국가’ 라는 큰 틀 속에서 중앙정부와의 상호 위계관계가 인정될 수밖에 없으므로 아무리 지방자치 내지 지방분권이 강조된다고 하더라도, 국민 전체의 균형 있는 복지의 향상이라는 차원에서 지자체의 복지업무에 대한 중앙정부의 통제권은 제대로 행사되어야 할 것임.(복지행정의 경우 보다 적극 행정의 필요성)

### ○ 중앙정부(국가)의 지자체에 대한 통제제도의 적극적 활용(지방자치법)

#### 가. 지방자치단체의 사무에 대한 지도권

중앙행정기관장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있음.

#### 나. 국가사무 처리의 지도·감독권

지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의 지도와 감독을 받고, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받게 됨.

#### 다. 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의, 조정권

중앙행정기관장과 지방자치단체장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 국무총리 소속의 ‘행정협의조정위원회’ 에서 이를 협의·조정하게 됨.

#### 라. 위법·부당한 명령·처분의 취소, 정지권

지방자치단체장의 그 사무에 관한 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 시정 명령을 하게 되고, 그 기간에 이행하지 아니하면 직접 이를 취소하거나 정지할 수 있음.

(이에 대응하여 지방자치단체장은 위 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있음.)

#### 라. 지방자치단체장에 대한 직무이행 명령권

지방자치단체장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 이행할 사항을 명령할 수 있고, 단체장이 이를 이행하지 않으면 직접 대집행하거나 행정상, 재정상 필요한 조치를 할 수 있음.

(이에 대응하여, 지방자치단체장은 위 이행명령에 이의가 있으면 대법원에 소를 제기할 수 있음.)

#### 마. 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사권

행자부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 법령위반 사항에 대해서는 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있음.

#### 바. 지방의회 의결의 재의(再議)요구 지시권 및 대법원 제소권

지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 지시할 수 있음. (재의요구를 받은 지방자치단체장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구해야 하고, 의회의 재의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정됨.)

또한, 지방의회의 의결이 법령에 위반되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체장이 재의를 요구하지 아니하는 경우에는 주무부장관이나 시·도지사는 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있음.

\* 성남시의 위 3대 복지예산에 대하여, 작년 연말 보건복지부에서는 경기도에 ‘성남시 의회가 의결한 2016년 예산안이 사회보장법을 위배’ 하였다는 이유로 재의요구를 지시하고, 경기도는 성남시에 재의요구를 지시하였으나 성남시가 의회에 대한 재의요구를 거부함에 따라 경기도가 대법원에 성남시 예산안의결 무효확인소송을 제기하나 상태임.

\* 서울시의 청년수당지급 예산과 관련해서도, 최근 서울시가 보건복지부의 청년수당 관련 예산안에 대한 재의요구 지시를 거부하여 보건복지부에서는 대법원에 직접 그 예산안의 위법성을 다투는 소송을 제기하고, 예산안 집행정지가처분도 신청할 방침을 밝힘.(청년수당은 사회보장사업에 해당하므로 사회보장기본법상 복지부와 사전협의를 거쳐야 함.)

(이에 대응하여 서울시도 정부의 지방세법 시행령 개정안에 대하여, 헌법재판소에 권한쟁의심판청구를 하겠다면서 중앙정부와 지자체가 심각하게 대립하는 양상을 보이고 있음.)

#### 사. 대법원제소 지시권 내지 직접 제소권, 집행정지결정 신청권

지방자치단체장은 위 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 대법원에 소를 제기할 수 있고, 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체장이 제소하지 않으면 그 지방자치단체장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있음.

# 토 론 문

고경환 실장

(한국보건사회연구원 정보통계연구실/사회보장위원회 위원)



최근 복지와 재정을 둘러싼 어려움과 갈등이 있는 시점에 해결방안을 모색하는 본 토론회는 가뭄의 단비인 시우와 같다고 생각합니다.

발표자는 다양한 선행연구를 기초로 중앙과 지방정부의 복지재정을 체계적으로 진단하고 지방의 관점에서 개선방안을 제시하고 있습니다. 특히 함께 논의할 화두까지도 제공하고 있습니다.

저는 본 발표에서 깊이 다루지 않은 부분을 중심으로 보완 토론을 해보고자 합니다.

매년 OECD기준에 따른 한국의 사회복지지출(Social Expenditure) 결과를 발표한 연구자로서 복지재원의 확충에 대해 깊이 공감하고 있습니다.

우리나라는 OECD회원국 중 복지지출 수준이 34개국 중 33위로 낮은 수준이나, 반면 최근 10년간 지출금액의 증가속도는 가장 높은 국가여서 앞으로 제도의 지속가능성을 걱정하지 않을 수 없습니다.

〈표 1〉 공공 사회복지지출 규모(2011년): GDP대비 %

| OECD평균 | 프랑스  | 덴마크  | 스웨덴  | 영국   | 일본   | 미국   | 한국           | 멕시코 |
|--------|------|------|------|------|------|------|--------------|-----|
| 21.4   | 31.0 | 30.1 | 27.2 | 22.7 | 23.1 | 19.0 | 9.0<br>(9.6) | 7.7 |

주: ( )안은 2012년

〈표 2〉 OECD국가의 연평균증가율(2000-2011)

(단위: %)

| 한국   | 멕시코  | 에스토니아 | 아일랜드 | 미국  | 영국  | 캐나다 | 프랑스 | 스웨덴 | 일본  | 독일  |
|------|------|-------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 13.1 | 12.5 | 11.1  | 9.1  | 6.7 | 6.1 | 5.3 | 3.9 | 3.6 | 2.5 | 2.0 |

주) 자국통화를 기준으로 증가율 계산

이러한 복지지출의 급증에 대해 앞으로 전망추이를 보면,

추가로 새로운 제도를 도입하지 않아도 2060년 사회보장비는 GDP대비 29,0%로 상위복지 국가가 될 전망

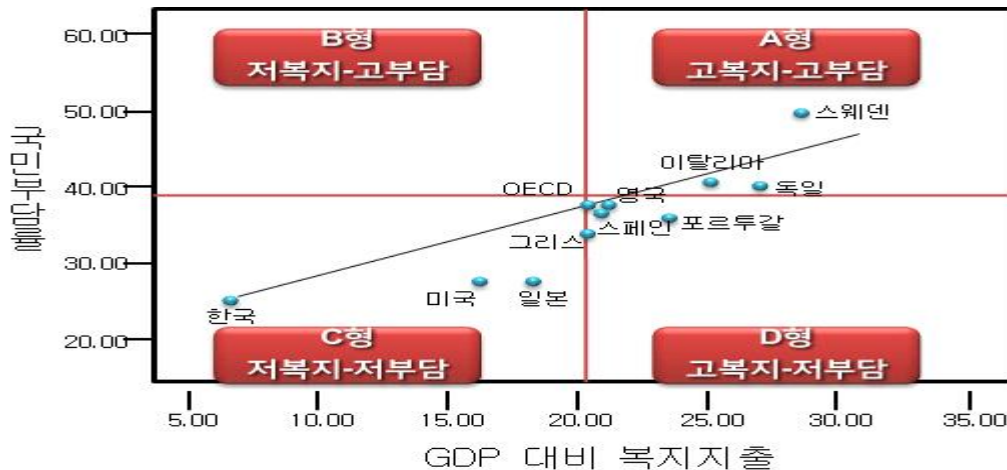
〈표 3〉 공공사회복지지출 전망

|  | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|------|------|------|------|------|
|  | 12.9 | 17.9 | 22.6 | 26.6 | 29.0 |

자료: 신화연(2014.4.) 사회보장 장기재정추계와 정책과제. 보건복지 Issue & Focus.

여기에 최근 일자리 부족, 가족해체, 신빈곤층의 대두 등 새로운 사회적 위험(new social risks)에 따라 추가 복지재정이 증가할 것이다.

또한 우리의 복지수준도 낮지만 국민부담을 역시 낮은 저부담 저복지국가



따라서, 재원조달 대책 마련과 더불어 재정전반을 효율적으로 관리하여 재정건전성을 담보하는 대책이 시급한 시점이다,

### 가. 세율인상이나 세목신설(지출급중에 대한 근본 대책)

– 직접증세 통한 재원확충 또는 목적세(사회복지세) 도입

현 정부는 복지확대의 재원마련을 위해 세율인상이나 세목신설 같은 직접적인 증세 대신 비과세 감면정비, 지출구조의 조정, 지하경제의 양성화에 초점을 두고 있다. 이는 역대정부에서도 예산경직성과 기득권자의 저항 등으로 해결하지 못한 것 들이다. 비과세감면축소는 지난해 직장인들의 ‘13월 월급파동’에서 보듯 강한 조세저항이 따른다. 지하경제양성화는 조세정의 를 위해 반드시 필요하지만 성과가 미미하다. 세정개혁이나 직접증세를 통한 재원확충 노력이 필요한 이유다.

□ 세상에 공짜복지는 없다. 누구나 소득이 있으면 부담을 해야 한다. 특히 재정수입이 감소 하는 고령화저성장시대에 국민들은 적게 벌든 많이 벌든 그에 비례해 세금을 내야한다는 공감 대가 형성되어야 한다.

- 일(근로)을 하면서도 세금(근로소득세)을 내지 않는 '근로소득 면세자'가 근로자의 절반
  - 2014년도 근로소득공제 과세내역을 보면 한 푼도 세금을 내지 않은 근로자가 47.9%(796만명, 2014)

- 또한 2008년 이후 경기활성화를 위한 법인세와 소득세 감세기조는 경기침체의 지속과 맞물려 내국세 수입을 위축하는 요인

□ 또한 노동과 자본의 세계화로 고용 없는 경제성장과 노동시장의 유연화 등으로 **자본가들이 더 많은 자본을 축적**하는 만큼 이들의 부담이 뒤따라야 한다.

□ 안정적인 **사회 복지** 재원 마련을 위해 중장기적으로 사회보장세 도입 등 증세 추진

○ 정부는 2014년 '제1차 사회보장기본계획(2014~2018년)' 계획안에서 "중장기적으로 안정적 (사회보장) 재원 확보 방안 시도,

○ 사회복지세법 발의(2010년)

- 양극화를 완화하고 계층간 소득재분배를 살리는 부가증세-서민복지확대 취지
- 이 법의 골자는 고소득층과 대기업이 부담해온 기존의 소득세, 법인세, 상속증여세와 종합부동산세 이외에 추가로 15~30%를 부담하는 사회복지세를 신설하고, **사회복지세의 50%를 지자체 및 시도교육청에 추가 지원하여 중앙정부는 물론, 지방의 복지재원을 대폭 확충한다는 것.**
- 법의 도입 필요성에 대해서는 공감하지만 특정계층의 세금으로만 재원을 조달하는 것이 바람직한가의 비판을 받았음.

## 나. 지방정부의 타고난 태성의 보완

○ 현행체계 내에서 지방세 및 세외수입의 **확충 방안**

- 교부세의 확충을 통한 일반재원 증대
- **국고보조율의 개선(받는 것 제대로 받고)**

## 다. 지방정부 재정운용 효율성

- 재정운용의 효율성 및 책임성 제고: 누수방지 및 부정수급 관리 강화
- 감사원 감사내용 인용 :

## □ 결론적으로

최근 복지재정은 정부재정보다 빠르게 증가, 이를 해결하기 위해서는 먼저 정부의 세수확보가 기본이라고 봄. '국민개세주의'에 따라 누구나 세금을 내며 중장기적으로 **면세자 비율을 축소**한 **재원확충이 요구**되며,

다음 경기침체의 지속과 맞물려 내국세수입이 위축되면서 지방채무가 확대되고 있음. '누리사업' 예산과 관련하여 지방교육채권 발행을 통한 우회지원이 논의되고 있는 등 향후 **지방채 발행을 통한 재원 조달 방식**이 보편화 될 수 있음.

복지국가로 도약하기 위해 국민적 합의에 따라 **목적세(사회복지세) 도입**도 검토해야 할 때이다.

**현세대의 복지문제는 현세대가 해결**해야지 미래세대에게 부담 주지 않는 사회적 합의가 요구된다.



## 부 록

- 본 연구회 토론회 개최 연혁
- 공지사항



## <본 연구회 토론회 개최 연혁>

1차> 2009. 12. 10 오전 11시, 창립기념 제 1차 토론회 개최

주 제 : **미래한국 복지건설을 위한 신구상**

주제 발표: 강옥모 (국립 경상대학교 사회복지학과 교수)

토 론 자:

- 1) 김병숙 교수(건국대학교행정문제연구소 책임연구원)
- 2) 김창남 교수(경희대학교 언론정보대학원 정치학박사)
- 3) 조순태 소장(강남성폭력상담소, 한국사회문제연구원)
- 4) 정무성 교수 (숭실대학교 사회복지대학원 원장)

축 사 : 박범진 前 총장( 한성디지털대학교/ 현 미래정책연구소 이사장)

2차> 2010. 02. 25 토론회 성남 신청사 대강당(온누리관)개최

주 제 : **사회복지사업의 지방이양과 지역복지발전의 과제**

주제발표: 백종만 학장(전북대학교 사회과학대학)

토 론 자:

- 1) 진석범 교수 (동서울대학교)
- 2) 장향만 사무관 (보건복지부사회복지정책실지역복지과)
- 3) 이애련 교수 (경원대학교 아동복지학과)
- 4) 장윤영 도의원 (한나라당)
- 5) 지관근 시의원 (민주당)

축 사 : 장석권 前단국대 총장

김경우 회장(성남시 사회복지연합회/울지대 교수)

3차> 2010. 07. 12 서울 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : **한국적 사회적기업의 전망과 과제-지역밀착형 사회적기업을중심으로**

주제 발표: 정무성 원장

(前숭실대학교 사회복지대학원/노동부 사회적기업육성위원)

토 론 자:

1. 박헌준교수 (연세대학교 사회적기업지원센터소장)
2. 김재춘 정책국장 ‘아름다운가게‘
3. 정태길 사무국장 ‘함께 일하는 재단
4. 박찬민 총괄실장(S.K사회적기업지원사업단
5. 윤 준현 대표(주)에이스푸드
6. 모동희 대표 남한산성반딧불이학교 (예비사회적기업)

축 사: 오영숙 전 세종대 총장

축사문 보내주신분 : 오세훈 서울시장, 이재선 국회보건복지위원장

\*\*\*언론---mbc 뉴스 토론회 풀영상

1부 사회 : 이승훈 교수 (국제대학교)

2부 사회: 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

#### 4차> 2010. 10. 01 토론회 성남시청 3층 대회의실

주 제 : **고령화시대 경제성장의 뒀안길에 선 한국 노인들**

주제발표: 최성재 교수 (서울대학교 사회복지학과/한국노인인력개발원 이사장)

토 론 자 :

1. 나임순 교수 (백석대)
2. 신영석 박사 (한국보건사회연구원 사회보험연구실장)
- 3 .곽순현 서기관 (보건복지부 노인정책과)
4. 김영진 회장 (성남시 노인복지시설연합회)

축 사 : 차 홍 봉 前보건복지부 장관

(2013년 세계노년학·노인의학대회 대회장)

후 원: 성남시, S·K사회적기업지원사업단

1부 사회 : 박기환 교수 (국민대학교 경영학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

#### 5차> 2011. 2. 17 토론회 서울 광화문 프레스센터 19층

주 제 : **저출산대책변화의 합의와 향후과제**

주제발표자: 이삼식 박사

(한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실장)

토 론 자:

1. 정영훈 과장(대통령직속기관 미래기획위원회 사회복지정책과)
2. 도미향 교수(남서울대학교 아동복지학과)
3. 안명옥 이사장 (한국여성인권진흥원/17대 국회의원)
4. 류기정 사회정책본부장 (한국경영자총협회)

축 사: 진수희 보건복지부장관

차홍봉 회장 (한국사회복지협의회/ 前 보건복지부장관)

오영숙 총장 (前세종대총장)

축 가 : 장선주 (바리톤). 이동형 (테너)

후 원: 보건복지부, 대통령미래기획위원회, 롯데백화점

1부 사회 : 도미향 교수 (남서울대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

\*\*\*언론-mbc뉴스토론회 풀영상 및 연합뉴스, 데일리안, 뉴시스, 뉴데일리,조선일보

6차> 2011. 6.14 토론회 서울 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : **베이비부머세대의 전망과 정책과제**

주제발표자: 김용하 원장 (한국보건사회연구원 )

토 론 자 :

- 1) 김미혜 교수 (이화여대 사회복지전문대학원 원장)
- 2) 이기영 단장 (보건복지부 베이비부머정책기획 총괄)
- 3) 우재룡 소장 (삼성생명은퇴연구소)
- 4) 최용민 님 (베이비부머해당 토론자 신청공모에서 선정된 일반시민)

축 사 : 김성이 前보건복지부 장관

조성철 한국사회복지사 협회 회장

오카리나 특별연주 : 오영숙 前세종대 총장( 본 연구회 고문)

1부 사회 : 진석범 교수 (동서울대 실버학과)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

후 원 : 삼성생명, 한국경제신문

\*\*\*mbc 뉴스 토론회 풀영상, 뉴시스 및 6개 언론사 기사 게재

7차> 2011. 9. 27 토론회 서울 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : **한국 복지재정의 효율성 및 장기적 지속가능성 확보를 위한 과제**

주제발표자 : 고영선 KDI 연구본부장

토 론 자 :

1. 박용오 사무총장 한국사회복지사협회
2. 홍백의 교수(서울대학교 사회복지학과)
3. 김재진 박사 (한국조세연구원 예산분석센터장)
4. 장상수 삼성경제연구소 연구위원/선무

축 사: 심윤종 前 성균관 대학교 총장/국민희망포럼 이사장

후 원: SK사회적기업지원단

1부사회: 박서영 교수 (신구대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부사회: 박기환 교수 ( 국민대학교 경제학과/ 본 연구회 이사)

\*\*\*뉴시스 및 연합 등 5개 언론사기사

8차> 2011. 12. 20 본 연구회 창립 2주년 기념 제 8차 토론회 서울 광화문 프레스센터 19층  
기자회견장

주 제 : **누가, 어디에 기부하고 자원 봉사하는가?—나눔 주체 및 선호에 대한 이해**

주제발표: 강철희 교수 (연세대 사회복지학과)

토 론 자 :

- 1) 강학봉 사회공동모금회 사업본부장

- 2) 임혜성 보건복지부 나눔정책팀장
- 3) 박대석 cj 나눔 사무국장
- 4) 김현옥 한국자원봉사관리협회 회장
- 5) 안명옥 전국회의원/나눔공동체

축 사 : 차홍봉 한국사회복지협의회 회장/ 본 연구회 고문

김원길 전 보건복지부 장관

오영숙 전 세종대 총장/ 본 연구회 고문

후 원 : 보건복지부, IBK기업은행, CTS기독교TV

축 가 : 소프라노 이윤순 <시월의 어느 멋진 날에 > , 'Memory'(추억) , <캣츠>

1부 사회 : 석말숙 교수( 나사렛대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장( 선진사회복지연구회)

\*\*\*연합 및 언론사 6기사보도

#### 9차> 2012. 3. 9. 토론회 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : **복지와 고용이 함께 가는 복지국가-새로운 복지패러다임의 모색**

주제발표자 : 홍경준 교수 (성균관대학교 사회복지학과)

토 론 자 :

1. 박미출 (일반시민토론자 신청공모자에서 선정)
2. 허준수교수 (경실련 사회복지위원장/숭실대 사회복지학과)
3. 이정한 고용노동부 노동시장정책과장
4. 박기환 교수 (국민대학교 경영대학/ 본 연구회 이사)
5. 류기정 한국경영자총협회 사회정책본부장

축 사 : 조 성 철 회장 (한국사회복지사협회)

박 인 복 회장 (소기업소상공인연합회)

구 본 홍 사장 (cts기독교TV)

최 란 이사장(대한민국 서울문화예술협회)

후 원 : 고용노동부, CTS기독교TV

협 찬 : 대구은행

1부 사회 : 나임순 교수 (백석대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

\*\*\*연합 ,뉴시스 및 5개 언론 기사

#### 10차> 2012. 6. 26. 토론회 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : **경제민주화를 통한 복지의 이상과 현실**

주제발표자 : 이 준 영 교수 (서울시립대학교 사회복지학과)

토 론 자 :

- 1) 신인석 교수 (중앙대 경영학과)
- 2) 이의영 교수 (경실련 전 상집위원장/ 군산대 경제학과)
- 3) 김광기 경제선임기자 (중앙일보 경제연구소 부소장)

축 사 : 심윤중 총장 (前 성균관대학교 / 국민희망포럼 이사장)

임성택 총장 ( 그리스도대학교 )

후 원 : 한국방송광고진흥공사, 한국미래정책연구원

1부 사회 : 진석범 교수

(동서울대학교 실버복지학과/ 성남시사회복지사협회 회장/본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

\*\*\*mbc 뉴스 토론회촬영상

#### 11차> 2012. 10. 25 토론회 광화문 프레스센터19층 기자회견장

주 제 : **건강보험 보험료 부과체계 개편 방향 및 지속가능성 제고를 위한  
재원확보 방안**

주제발표자 : 신 영 석 부원장(한국보건사회연구원)

토 론 자 :

- 1) 김동섭 조선일보 사회복지전문기자
- 2) 이준우 교수 (강남대학교 사회복지전문대학원 원장)
- 3) 조중근 건강복지공동회의 공동대표
- 4) 박민수 보건복지부 보험정책과 과장
- 5) 김선희 한노총 사회정책국장
- 6) 윤철수 의료개혁국민연대 대표

축 사 : 김정례 전 보건복지부 장관

유양근 부총장/ 본 연구회 고문

후 원 : 홈페이지

1부 사회 : 나임순 교수 (백석대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 ( 사단법인 선진복지사회연구회)

#### 12차> 2013. 3 7(목) 사단법인 허가 및 창립 3주년기념 토론회 광화문 프레스센터

주 제 : **새 정부에 바라는 복지정책의 방향-주요 대선복지공약을 중심으로**

주제발표 : 허준수 교수(숭실대 사회복지학부/경실련사회복지위원장)

토 론 자 :

- 1) 신성식 기자(중앙일보 사회복지전문)
- 2) 정은상 님(일반시민패널공모 선정)
- 3) 현진권 소장(한국경제연구원 사회통합센터)
- 4) 김동열 실장(현대경제연구원 기업정책연구실/수석연구위원)

5) 김명훈 박사(한국사회복지사협회 자격제도위원장/강남세브란스병원사회사업팀장)

6) 김재진 박사(한국조세연구원 선임연구위원)

축사 : 차홍봉 한국사회복지협의회 회장(전 보건복지부 장관)

김성호 행복세상 이사장(전 법무부장관)

김영래 동덕여자대학교 총장(전 한국매니페스트실천본부 상임공동대표)

오제세 국회의원(국회보건복지위원장)

축시낭송 : 정윤경(본 연구회 운영위원)

후원 : 국민건강보험

1부 사회 : 도미향 교수 (남서울대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회: 이정숙 회장 선진복지사회연구회/영동대학교 사회복지학과 겸임교수

13차> 2013. 7. 5 (금) 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주제 : **창조경제를 통한 한국형 복지전략**

주제발표 : 안상훈 교수

(서울대학교 사회복지학과/ 국민경제자문회의 민생경제분과위원장)

토론자:

1) 김정근 박사(삼성경제연구소 경제정책실 수석연구원)

2) 최균 교수

(한국사회복지협의회 사회복지연구원 원장/한림대학교 사회복지학과)

3) 이창곤 소장(한겨레 사회정책연구소)

4) 유종일 교수( KDI 국제정책대학원)

5) 허재준 (한국노동연구원 고용정책연구본부장)

축사 : 차홍봉 한국사회복지협의회 회장/전 보건복지부 장관/ 본 연구회 고문

오영숙 전 세종대학교 총장/ 본 연구회 고문

후원 : 현대자동차

1부 사회 : 정윤경 소장 (말샘/글샘언어교육연구소/ 본 연구회 운영위원)

2부 사회: 이정숙 회장 선진복지사회연구회/영동대학교 사회복지학과 겸임교수

14차> 2013. 11. 14 (목) 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주제 : **복지사각지대 빈곤층의 정책과제와 대안**

주제발표 : 강명순 이사장 사단법인 세계빈곤퇴치회)

토론자:

1) 박병현 교수(부산대학교 사회복지학과)

2) 이태진 박사(한국보건사회연구원 사회정책연구본부장)

3) 서병수 소장(한국빈곤문제연구소)

축사 : 조성철 회장(한국사회복지사협회)

오영숙 전 세종대학교 총장/ 본 연구회 고문

후 원 : 국민연금공단

1부 사회 : 김혜숙 교수 (백석대학교 사회복지학과)

2부 사회: 이정숙 회장 선진복지사회연구회

15차> 2014. 4.30 토론회 남서울대학교 아동복지학관 501호

제 1 주제 '**저출산 원인과 대책**'....양찬희 과장(보건복지부 출산정책과)

제 2 주제 '**출산장려를 위한 일가정 양립정책**'

.....이삼식 박사(보건사회연구원 인구정책연구본부장)

제 3 주제 '**출산장려를 위한 보육 및 일.가정 양립정책**

...도미향 회장 사)선진복지사회연구회 / 남서울대학교 교수

좌 장 : 김한곤 회장(한국인구학회/ 영남대학교 교수)

토 론 자:

1 : 박미숙 (천안시 여성가족과장)

2 : 김태희 (백석문화대 교수/ 천안시 직장맘지원센터장)

3 : 이명숙 (경기과학기술대학교 교수)

4 : 이은하 (천안시 어린이집 연합회 가정분과장)

축 사: 공정자 총장 (남서울대학교 )

주 최: 사)선진복지사회연구회,천안시, 남서울대학교

후 원 : 보건복지부

16차> 2014. 6. 20 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주 제 : **복지서비스 전달체계 개선방안**

주제발표자 : 황명진 교수(고려대학교 사회복지학과)

좌장 : 도미향 회장 사)선진복지사회연구회 회장/남서울대학교 교수

토 론 자 :

1 : 양점도(한국복지행정학회 회장/ 경북대학교 교수)

2 : 구종희(동방대학원대학교 석좌교수)

3 : 양성근(한국사회복지행정연구회 회장)

4 : 권오영(인천시 사회복지협의회 부회장/ 변호사)

5 : 이동우(국가인권위원회 인권정책과 사무관)

축 사: 최성균 회장(한국사회복지미래경영협회)

사 회 : 김준경 교수 (남서울대학교)

17차> 2014. 10. 22 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주 제 : **공무원연금. 문제의 핵심과 해결방안**

(\*토론회자 국립중앙도서관에서 보존, 전수, 이용을 위하여 도서관법 제 20조에 근거하여 요청으로 제공)

주제발표자 : 김진수 교수(연세대학교 사회복지학과)

좌장 : 도미향 회장 사)선진복지사회연구회 회장/남서울대학교 교수

토 론 자 :

1 : 김재진(한국조세재정연구원 본부장)

2 : 최진봉(성공회대학교 신문방송학과)

3 : 유근형기사(동아일보 정책사회부)

축 사: 박범진 이사장 (미래정책연구소/ 선진복지사회연구회 고문)

사 회 : 김혜숙 교수 (백석대학교 사회복지학과)

18차> 2015. 2. 26 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주 제 : **남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안-북한의 사회안전망 구축을 중심으로**

( \*토론회자 국립중앙도서관에서 보존, 전수, 이용을 위하여 도서관법 제 20조에 근거하여 요청으로 제공)

주제발표자 : 최 균 교수(한국사회복지협의회 사회복지연구원 원장/ 한림대학교사회복지학과)

토 론 자 :

1 : 고수선 연구위원( 중앙일보 통일문화연구소)

2 : 유근춘 박사(한국보건사회연구원)

3 : 김은주 소장(통일준비위원회 사회문화분야 전문위원/ 한국여성정책연구소)

4 : 김원섭 교수 (고려대학교 사회학과)

5 : 은성호 과장 (보건복지부 사회복지정책과)

축 사: 유 지 수 총장( 국민대학교)

1부 사 회 : 조명숙 교수 (본 연구회 부회장)

2부 토론회 사회: 이정숙 회장 ( 선진복지사회연구회)

19차> 2015. 7. 9 토론회 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : **‘취약계층 베이비부머세대의 노후 준비 실태와 정책과제’**

( \*토론회자 국립중앙도서관에서 보존, 전수, 이용을 위하여 도서관법 제 20조에 근거하여 요청으로 제공)

주제발표자: 정경희 센터장 (한국보건사회연구원 인구정책연구실 고령사회연구센터)

토 론 자:

1)김현수 박사(국민연금연구원 연금제도 팀장)

2)이상철 팀장(한국경영자총협회 사회정책 )

3)김경록 소장(미래에셋은퇴연구소)

축 사: 김영래 현 아주대 명예교수/ 전 동덕여대 총장

조성철 본 연구회 고문/ 한국사회복지공제회 이사장

1부 사회: 고은지 (본 연구회 부회장)

2부 사회: 이정숙 사)선진복지사회연구회 회장

후 원: 행정자치부

협 찬: 국민연금공단

\*\*\*연합 외 12개 언론 기사

20차> 2015. 10. 22 토론회 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : ‘취약계층 베이비부머세대를 위한 일자리 정책의 현황과 정책제안’

( \*토론회자 국립중앙도서관에서 보존, 전수, 이용을 위하여 도서관법 제 20조에 근거하여 요청으로 제공)

주제발표자: 김주섭 한국고용노동연구원 선임연구위원

토 론 자:

- 1 : 이준우 교수(강남대학교 사회복지학과)
- 2 : 김정태 센터장(서울시 도심권인생이모작지원센터)
- 3 : 김동준 센터장(전경련 중장년일자리 희망센터)
- 4 : 정양범 부장( 매일경제 생애설계센터 센터장)
- 5 : 이수민 국민연금서울북부지역본부 본부장

축 사: 서상목 前 보건복지부장관/ 지속기능경영재단 이사장/ 본 연구회 고문

1부 사회: 최옥주 (본 연구회 부회장/건국대학교 사회복지학과 초빙교수)

2부 사회: 이정숙 사)선진복지사회연구회 회장

후 원: 행정자치부, 대통령직속 국민대통합위원회

\*\*\*MBN 외 7개 언론기사

베이비부머세대를 위한

# Feel 살리기 한마당!

## 첫번째 마당

힐링 등산 & Talk 콘서트 & 장기자랑  
‘Feel 살리기, 여기서 멈출 수 없다!’ 6월 13일(토)

## 두번째 · 네번째 마당

취약계층 베이비부머세대 현안과 과제 토론회  
7월 9일(목), 10월 21일(수)

## 세번째 마당

청소년과 베이비부머세대가 함께 하는  
1박2일 공감여행 8월 29일~30일

사단법인 선진복지사회연구회

두번째  
네번째  
마당취약계층 베이비부머세대  
현안과 과제 토론회

- ▶ 장 소 서울 광화문 프레스센터 19층 기자회견
- ▶ 일 시 7월 9일 목요일 오후 2시~6시, 10월 중순
- ▶ 참 석 비 없음
- ▶ 참석대상 베이비부머세대 및 누구나

## ▶ 행사취지

- 720만 베이비부머세대의 은퇴(퇴직) 후 불안한 일자리 및 노후 대책을 마련을 위한
- 베이비부머세대의 사회적 갈등 해소를 통한 복지 향상을 위한 정책제안
- 생활고를 비관해 급격히 늘어나는 50대 자살률의 원인과 대책 방안
- 이들이 좌절하지 않고 인생이모작을 설계할 위한 지식 및 정보 제공
- 김세태, 샌드위치 세대인 이들이 자녀세대와 부모세대와의 소통과 적절한 역할 부담으로 원활한 관계형성을 위한 전문가 의견청취

세번째  
마당청소년과 베이비부머세대가  
함께 하는 1박2일 공감여행

- ▶ 장 소 순천만,보성녹차,담양소쇄원,고흥군 다도해
- ▶ 일 시 8월 29(토)~30(일), 7시 출발
- ▶ 참석대상 청소년, 베이비부머세대 각 20명 멘토링

## ▶ 행사취지

- 그룹홈 청소년들에게 멘토 또는 부모 되어 주기
- 역사적 의미 및 힐링이 가능한 곳의 여행을 하며 베이비부머세대의 경험과 지식 등을 나누며 추억살기
- 세대간 소통 및 공감을 이루고 베이비부머세대인 자기 존재감 재확인하고 삶의 목표와 방향을 새롭게 정립할 수 있는 시간이 됨
- 그룹홈 청소년들이 어른 부모에 대한 거부와 부정적인 생각을 덜게 함
- 멘토로 참가하는 베이비부머는 자기 존재감과 사회적 책임감을 재인식하게 함

사)선진복지사회연구회  
www.sswkorea.org

## 설립목적

대한민국이 선진복지국가로 가는 데 필요한 복지정책 및 사회정책에 대한 사회안전 체계에 대한 각종 연구, 조사, 분석, 홍보, 계몽 활동 및 복지인문정책의 문제점 파악 및 해소기능을 수행하여 국민의 삶의 질 향상에 공헌하고, 이를 위한 시민들의 적극적인 관심과 참여를 목적으로 함

## 연혁

- 2009. 10. 15 창립
- 2011. 10. 20 비영리민간단체 등록(경기도 제 1237호)
- 2012. 10. 22 법인설립 허가(경기도 제 2012-01-90호)
- 2013. 7. 1 기세부지장기부단체 등록
- 2014. 10. 22 토론회 개최, 2015. 2. 26 토론회 개최-국립중앙도서관 영구보존
- 2014. 9. 23 대통령직속 국민대통합위원회의 시민사회소통부 협력단체 등록
- 2014. 11. 21 비영리민간단체등록(보건복지부 제 196호)
- 2015. 4. 1 [시니어LIFE코디네이터]자격증 등록승인 [등록번호2015-001578]
- 2015. 4. 6 행안부 2015년 비영리민간단체지원사업자 지정
- 2015. 4. 28 2015 BK7기업은행 휴먼네트워크 멘토링 지원사업 선정
- 2013. 4. ~ 제2인생 설계를 위한 전문과과정 5기 진행중
- 2015. 7. ※수료시 [시니어LIFE코디네이터]자격증 발급

우리는 우리의 작은 사랑과 관심에서 시작됩니다.  
우리의 관심과 참여가 비영리민간단체를 성장시켜주게 됩니다.

· 본 연구회와 함께 우리나라를 선진복지국가로 만들어 가실 가족을 찾습니다.

후 원 계 좌 1005-702-640482 우리은행 사)선진복지사회연구회  
주 사 무 소 (463-824) 경기도 성남시 분당구 서현동 210번길2 성지하이츠빌 1119호  
서울사무소 (152-842) 서울 구로구 공릉로 3 선진복지사회빌 1808호

TEL 070.8793.5202 FAX 031.707.5042  
E-MAIL 2silent@hanmail.net

협력단체 남서울대학교 복지경영대학원 코칭학과, 사내일을 여는 멋진 여성, 여성장애인 어울림센터, 사한국유스호스텔 연명, 시여성지원금고, 성명대학교 환경조경학과, 사한국난민가족연합회

첫번째  
마당

## 힐링 등산 & Talk 콘서트 & 장기자랑

행정자치부  
2015년 비영리민간단체 공익활동 지원사업

“Feel 살리기, 여기서 멈출 수 없다!”

## 1부 : 힐링 등산

## 용문산 등산 안내도



## 2부 : Talk 콘서트

## ▶ 초대가수

건아들 박대봉 (79 제1회 mbc강변가요제 동상)  
박희진  
조이

## ▶ 출연진

김형운(한인사)  
김미순(수지침)  
김선화(베이비부머대기성공명사)  
정은생(웃음강사)



사회 : 박미출, 이정숙

## 3부 : 장기자랑 및 체험부스

## ▶ 한의/수지침 체험 몽골텐트 운영



한의/수지침 체험을 원하는 분은 희망 항목과 성함을  
문자로 보내주시면 선착순으로 참여하실 수 있습니다  
문자로만 접수 ▶ 010-8247-2652 (세명 희망자에게 개별 문자 발송)



09:30 양평 용문산 도착  
09:30 ~ 12:30 산행 준비제출, 뭉치기 산행  
12:30 ~ 13:00 하산 및 풀맛 점심 남남남!!!



13:00 ~ 13:30 장내정리 및 초대가수 노래  
13:30 ~ 15:00 ♥건강식요법 및 건강관리 한의사  
♥웃음은 건강이다, 복지다.  
♥수지침으로 간단한  
건강예방 및 응급처방  
♥베이비부머 생생 소자본  
창업성공담  
15:00 ~ 15:30 ♥초대가수  
♥드린 우체통(나에게 보내는 연애편지)



15:30 ~ 17:30 ♥희망 풍선 불기  
♥장기자랑  
♥한의/수지침 체험  
17:30 ~ 17:50 초대가수 및 시상식  
18:00 집으로 go!

사단법인 선진복지사회연구회 www.sswkorea.org

멘토링 사업목적 및 목표

9988강의

건강9988, 웃음9988, 취미찾기  
목적▶ 집에서나 야외에서 평생시 스스로 간단한 세조나 수지침, 식이요법하고 웃는 습관을 기르며 멘티에게 맞는 취미를 찾아주어 건강관리를 할 수 있도록 함  
목표▶ 멘티 스스로 작은 질병은 예방하고 안정적이고 긍정적인 사고를 하도록 함

힐링여행

목적▶ 멘토, 멘티가 여행을 통해 서로 자연스럽게 인간적 신뢰관계를 형성, 공간에 갇혔던 마음을 자연 속에서 해소하고 햇빛과 공기 등 사소한 것이 더 소중함을 깨닫게 함  
목표▶ 자이재발과 자기 소중함을 깨닫게 함

명사와의 대화

목적▶ 동년배의 명사들로부터 조언, 지혜의 깨달음의 시간을 가짐  
목표▶ 과거보다 여생에 대한 태도와 긍정적인 사고로의 전환

내 이야기를 들어주세요

목적▶ 멘티 가슴에 담았던 이야기나 하고 싶었던 이야기를 멘토에게 함  
목표▶ 자기 고백을 통해 스스로 치유 할 수 있도록 유도함

행복한 멘토 약속

- 나, 행복한 멘토는 어르신들 내 부모처럼 생각하겠습니다
- 나, 행복한 멘토는 어르신들 경험과 경륜을 존중하겠습니다
- 나, 행복한 멘토는 어르신들 이야기를 귀담아 들겠습니다
- 나, 행복한 멘토는 어르신에게 화를 내거나 재촉하지 않겠습니다
- 나, 행복한 멘토는 멘토링을 통해 알게 된 어떤 내용도 비밀을 지킵니다
- 나, 행복한 멘토는 시간과 약속을 잘 지킵니다

행복한 멘티 약속

- 나는 멘토자와 함께 하는 시간동안 행복하겠다는 생각을 가집니다
- 나는 멘토자를 말, 아들처럼 생각하겠습니다
- 나는 멘토자에게 칭찬을 하겠습니다
- 나는 멘토자와의 시간과 약속을 잘 지킵니다

사단법인 선진복지사회연구회  
www.sswkorea.org

설립목적

대한민국이 선진복지국가로 가는데 필요한 복지정책 및 사회복지에 대한 사회인식 제고에 대한 각종 연구, 조사, 분석, 홍보, 계몽 활동 및 복지전달체계의 문제점 파악 및 해소기능을 수행하여 국민의 삶의 질 향상에 공헌하고, 이를 위한 시민들의 적극적인 관심과 참여를 목적으로 함

연혁

- 2009. 10. 15 창립
- 2011. 10. 20 비영리민간단체 등록(경기도 제 1237호)
- 2012. 10. 22 법인설립 허가(경기도 제 2012-01-90호)
- 2013. 7. 1 기재부지정기부단체 등록
- 2014. 10. 22 토론회 책자, 2015.2. 26 토론회책자-국립중앙도서관 영구보존
- 2014. 9. 23 대통령직속 국민대통합위원회 시민사회소통부 협력단체 등록
- 2014. 11. 21 비영리민간단체등록(보건복지부 제 196호)
- 2015. 4. 1 [시니어LIFE코디네이터]자격증 등록승인 [등록번호2015-001578]
- 2015. 4. 6 행안부 2015년 비영리민간단체지원사업자 지정
- 2015. 4. 28 2015 IBK기업은행 휴먼네트워크 멘토링 지원사업 선정
- 2013. 4. ~ 제22대생 설계를 위한 전문기과장 5기 진행중
- 2015. 7. ※수료시 [시니어LIFE코디네이터]자격증 발급

복지는 우리의 작은 사랑과 관심에서 시작됩니다.  
우리의 관심과 참여가 대한민국을 선진복지국가로 만듭니다.

본 연구회와 함께 우리나라를 선진복지국가로 만들어 가실  
뜻 있는 분은 언제든지 연락주십시오

후원계좌 1005-702-640482 우리은행 사)선진복지사회연구회  
주사무소 (463-824) 경기도 성남시 분당구 서현동 210번길2 성자하이츠빌 1119호  
서울사무소 (152-842) 서울 구로구 공원로 3 선경오피스빌 1808호

TEL 070.8793.5202 FAX 031.707.5042  
E-MAIL 2silent@hanmail.net

2015 IBK기업은행 휴먼네트워크 멘토링 지원사업

멘티 어르신과  
멘토의  
행복한 만남!

소중한 나를 위한 9988작전

사단법인 선진복지사회연구회  
www.sswkorea.org

근심은 - (덜고), 기쁨은 + (더하는) 행복한 멘토링!

멘토링이란?

"도움을 필요로 하는 멘티와 짝을 이루어  
멘티의 정서, 건강, 여가 등을 지원하고 조언, 격려해줌으로써  
궁극적으로 멘티가 건강하고 행복한 삶을  
유지 할 수 있도록 돕는 활동"



2015. 5. 27(수) 첫 결연식

일시: 2015. 5. 27(수) 1부 - 오전 12시~12시30분 2부 - 오전 12시30분~1시30분  
장소: 정지2동 주민자치센터(1부) 인근 식당(2부)

순서

1. 개회사 조영숙 교수
2. 인사말 이경숙 회장(선진복지사회연구회)
3. 사업내용 소개 이경숙 회장(선진복지사회연구회)
4. 멘티와 멘토의 행복약속 멘티 대표자 멘토 김정민
5. 멘토 소개
6. 멘티와 멘토 만남: 멘토 1명 멘티 2명
7. 멘토/멘티 행복한 식사 장소로 이동 & 함께하기(4명당 1, 멘티 2명)
8. 폐회

사업 세부 일정 및 내용

시간: 오후 2시~4시 장소: 정지2동 주민자치센터

건강 9988

- 날짜: 6월 19일 (목)
- 강사: 김형운 한의사, 김정민 한의사, 조영숙 교수

내 이야기를 들어주세요

- 날짜: 9월 17일 (목)
- 강사: 이한희, 김정민

웃음 9988

- 날짜: 8월 20일 (목)
- 강사: 정은상 한국웃음연구소 웃음코디 조영숙 교수

명사와의 대화

- 날짜: 7월 16일 (목)
- 강사: 오영숙 전 세종대총장(간담회) 석회교수(9세) 윤광남 어르신 가수 (85세)

나에게 맞는 취미 찾기

- 날짜: 11월 20일 (금)
- 강사: 맹현옥 교수, 김혜숙 교수

행복 여행

- 날짜: 10월 21일 (수)
- 장소: 용인 휴양림
- 시간: 10시 출발, 4시 도착

종료식

- 날짜: 11월 29일 (금)
- 시간: 12시 반

| 멘토                              | 멘티            |
|---------------------------------|---------------|
| 행 조 김형운<br>한의원/치문한의원 원장         | 김병호, 김양두, 김병수 |
| 부 조 문승권<br>다산경영정보연구원 원장         | 정규수, 이수남, 정영일 |
| 한 조 김민정<br>한의원/치문한의원 부원장        | 이정순, 김열단, 하연옥 |
| 멘 조 이한희<br>한국동화요리협회 회장          | 김정자, 김진호, 문일순 |
| 토 조 맹현옥<br>시립/시민대학교 사회복지학과 외래교수 | 박정순, 심귀곤, 양영주 |
| 링 조 김정민<br>한국동화요리협회 부회장         | 오정민, 최길자, 정성남 |

코디네이터 조영숙 교수 / 이경숙 회장(선진복지사회연구회)

슈퍼마이저 김혜숙 교수(백석대학교 사회복지학과)



사단법인 선진복지사회연구회 www.sswkorea.org

## Program

- 일 시 : 2015년 8월 29일(토) ~ 30일(일)
- 장 소 : 순천만 정원, 보성 녹차밭, 담양 소쇄원
- 주 최 : 사)선진복지사회연구회
- 참여대상 : 청소년, 베이비부머세대 각 20명

### 29일

|                     |                    |                       |                           |                       |                                       |                          |             |
|---------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------------------|--------------------------|-------------|
| 07:00<br>성남시청<br>출발 | 08:30<br>조식<br>휴게소 | 11:30<br>담양 소쇄원<br>도착 | 11:30~14:00<br>점심 및<br>관람 | 14:30<br>보성대천다원<br>도착 | 16:00<br>보성 대면(문도<br>도착 및 석식<br>및 방해처 | 17:00~23:00<br>함께<br>놀이~ | 23:00<br>취침 |
|---------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------------------|--------------------------|-------------|

### 30일

|                         |                    |                   |                           |                   |                    |                     |
|-------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| 07:00~08:00<br>조식<br>출발 | 09:00<br>순천만<br>정원 | 12:00~13:00<br>점심 | 13:00~17:00<br>순천만<br>갈대밭 | 17:00<br>서울<br>출발 | 18:30<br>석식<br>휴게소 | 22:00<br>성남시청<br>도착 |
|-------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|

### (사)선진복지사회연구회

www.sswkorea.org

#### 설립목적

대한민국이 선진복지국가로 가는데 필요한 복지정책 및 사회복지에 대한 사회인식 제고에 대한 각종 연구, 조사, 분석, 홍보, 계몽 활동 및 복지전달체계의 문제점 파악 및 해소기능을 수행하여 국민의 삶의 질 향상에 공헌하고, 이를 위한 시민들의 적극적인 관심과 참여를 목적으로 함

#### 연혁

|              |                                                                    |
|--------------|--------------------------------------------------------------------|
| 2009. 10. 15 | 창립                                                                 |
| 2011. 10. 20 | 비영리민간단체 등록(경기도 제 1237호)                                            |
| 2012. 10. 22 | 법인설립 허가(경기도 제 2012-01-00호)                                         |
| 2013. 7. 1   | 가계부지정기부단체 등록                                                       |
| 2014. 10. 22 | 토론회 책자, 2015.2. 26 토론회책자-국립중앙도서관 영구보존                              |
| 2014. 9. 23  | 대통령직속 국민통합위원회 시민사회소통부 협력단체 등록                                      |
| 2014. 11. 21 | 비영리민간단체등록(보건복지부 제 196호)                                            |
| 2015. 4. 1   | [시니어LIFE코디네이터]자격증 등록승인 [등록번호2015-001578]                           |
| 2015. 4. 6   | 행안부 2015년 비영리민간단체지원사업자 지정                                          |
| 2015. 4. 28  | 2015 BK기업은행 휴먼네트워크 멘토링 지원사업 선정                                     |
| 2015. 11. 7  | 제2인생 설계를 위한 전문가과정 6기 개강 예정 (주말 연속 4주)<br>※수료시 [시니어LIFE코디네이터]자격증 발급 |

본 연구회와 함께  
우리나라를  
선진복지국가로  
만들어 가실  
가족을 찾습니다

후원계좌 1005-702-640482 우리은행 사)선진복지사회연구회  
주사무소 (463-824) 경기도 성남시 분당구 서현동 210번길2 성지하이츠빌 1119호  
서울사무소 (152-842) 서울 구로구 공원로 3 선경오피스텔 1808호  
TEL 070.8793.5202 FAX 031.707.5042 E-MAL 2silent@hanmail.net

베이비부머세대를 위한 **Feel 살리기 한마당!**



행정자치부

2015년 비영리민간단체 공익활동 지원사업



**첫번째 마당**  
힐링 등산 & Talk 콘서트 & 장기자랑  
"Feel 살리기, 여기서 멈출 수 없다!"  
\*일시: 8월 29일(토)  
\*장소: 양평 용문산  
\*1부: 힐링 등산  
\*2부: Talk 콘서트  
\*3부: 장기자랑 및 체험행사

**두번째 마당**  
취약계층 베이비부머세대 노후준비 현안과 과제 토론회  
\*장소: 서울 명동로 프레스센터 18층 기자회견  
\*일시: 9월 1일(목) 오후 2시  
\*참석처: 18층

**세번째 마당**  
청소년과 베이비부머세대가 함께 하는  
1박2일 공감여행  
\*일시: 8월 29일(토)~30일(일) 7시 출발  
\*장소: 순천만보안역(경남)~보성~과천~과천역  
\*참석처: 청소년, 베이비부머세대 각 20명 전원

**네번째 마당**  
취약계층 베이비부머세대 일자리 현안과 과제 토론회  
\*장소: 서울 명동로 프레스센터 18층 기자회견  
\*일시: 11월 22일(목) 오후 2시  
\*참석처: 18층

사단법인 선진복지사회연구회



제 2015-001578 호

## 민 간 자 격 등 록 증

1. 등록자격관리자: 사단법인선진복지사회연구회

2. 사업자등록번호: 144-82-01135

3. 주소(소재지): 경기도 성남시 분당구 서현로210번길 2 ( 서현동 ) 11층  
1119호

4. 대표자

성명: 이정숙

생년월일: 1961-03-12

주소: 경기도 성남시 분당구 중앙공원로 17(서현동, 시범단지한양아파트)  
310동 1105호

5. 자격의 종류 및 등급: 시니어LIFE(라이프)코디네이터, 2급,1급

6. 자격의 검정기준·검정과목·검정방법·응시자격 또는 교육훈련과정의 교과목·교육기간·이수기준·평가기준·평가방법에 관한 사항: (민간자격 등록신청시 제출한 『민간자격을 관리·운영에 관한 규정』에 따름)

7. 등록에 따른 이행 조건:

- 가. 등록한 자격과 관련하여 광고하는 경우 자격의 종류와 등록번호, 해당 민간자격관리기관, 그 밖에 소비자 보호를 위해서 대통령령으로 정하는 사항 등을 반드시 표시하여야 함.
- 나. 등록한 자격에 대하여 허위 또는 과장 광고하는 등의 행위는 관련법령에 의거 처벌받을 수 있음.
- 다. 등록한 자격을 폐지하고자 하는 경우 반드시 신고하여야 하며, 등록한 자격의 명칭, 등급, 직무내용을 변경하고자 하는 경우 변경등록을 신청하여야 함.

「자격기본법」 제17조제2항과 같은 법 시행령 제23조제4항 및 제23조의2제2항에 따라 위와 같이 민간자격을 대하여 등록하였음을 증명합니다.

2015년 03월 31일

한국직업능력개발원장



관리번호: 008290



민간자격등록번호  
제 2015-001578 호

# 자 격 증 서

*The Certificate of Qualification*

종 목 : 시니어라이프 코디네이터(SENIOR LIFE COORDINATOR)  
등 급 : 2 급  
성 명 : 이 정 숙  
생년월일 : 1961. 05. 12  
자격번호 : 15-2201009



위의 사람은 사단법인 선진복지사회연구회가 인정하는  
소정의 교육과정을 이수하고 자격검정 시험에 합격하였으므로  
본 자격증을 드립니다.

*This is a certificate of qualification that the above person has successfully  
completed the counselor course admitted by (Sunjin Welfare Social  
Association and has passed the examination for qualification.*

2015년 7월 9일



사단  
법인

선진복지사회연구회 회장

자격검정운영위원회위원장



## 사단법인 선진복지사회연구회

Sunjin Welfare Social Association

### 설립목적:

대한민국이 선진복지국가로 가는데 필요한 복지정책 및 사회복지에 대한 사회인식 제고에 대한 각종 연구, 조사, 분석, 홍보, 계몽 활동 및 복지전달체계의 문제점 파악 및 해소기능을 수행하여 국민의 삶의 질 향상에 공헌하고, 이를 위한 시민들의 적극적인 관심과 참여를 목적으로 함

### 연 혁:

- 2009. 10. 15 창립
- 2011. 10. 20 비영리민간단체 등록(경기도 제 1237호)
- 2012. 10. 22 법인설립 허가( 경기도 제 2012-01-90호)
- 2013. 07. 01 기재부 지정기부단체 등록
- 2014. 09. 23 대통령직속 국민대통합위원회 시민사회소통부 협력단체
- 2014. 11. 21 비영리민간단체등록( 보건복지부 제 196호)
- 2015. 03. 31 [시니어LIFE코디네이터]자격증 1급, 2급 등록승인 (등록번호2015-001578)  
보건복지부 승인, 한국직업능력개발원 등록
- 2015. 행안부 2015년 비영리민간단체지원사업자 지정
- 2015. 2015 IBK기업은행 휴먼네트워크 멘토링 지원사업 선정
- 2015. [시니어LIFE코디네이터]자격증 5기  
\*수료시 시니어라이프코디네이터 2급 자격증 발급

### 협 력 기 관:

- |                                |                         |
|--------------------------------|-------------------------|
| 사회안전범국민포럼 (상임대표 백 봉 현)         | 사)여성자원금고 (이사장 김 근 화)    |
| 사)화순군 귀농귀촌정보센터(센터장 전 승 규)      | 사) 한국난임가족연합회 (회장 박 춘 선) |
| 사)한국사회교육복지회 (대표 최 용 회)         | 사)한국유스호스텔 연맹( 총재 임 성 준) |
| 한국사회복지협의회 (회장 차 흥 봉)           |                         |
| 여성장애인 어울림센터 (센터장 강 경 아)        |                         |
| 남서울대학교 복지경영대학원 코칭학과(학과장 도 미 향) |                         |
| 상명대학교 환경조경학과 (학과장 강 현 정)       |                         |
| 유한대학교 (총장 이 권 현)               |                         |

“복지는 우리의 작은 사랑과  
관심에서 시작됩니다.

우리의 관심과 참여가 대한민국을  
선진복지국가로 만듭니다.”

**\*후원계좌**

611-020289-871(외환) 예금주: 사단법인 선진사회복지연구회 이정숙

\* 사단법인 선진복지사회연구회 구성원이 되어 주시기를 바랍니다.

2silent@hanmail.net 070-8793-5202

\*‘한국 사회적기업의 전망과 과제’ (2010.7.16), ‘저출산 대책변화의 함의와 향후 과제’ ((2011.2.18), ‘베이비부머세대의 전망과 정책과제’ (2011.6.15), ‘경제민주화를 통한 복지의 이상과 현실’ (2012,6,29) 토론회를 MBC뉴스 토론회 풀영상 이나 본 연구회 홈페이지에서 전 내용을 다 볼 수 있습니다.

\*2014.10.22 『공무원연금, 문제의 핵심과 해결방안』, 2015.2. 26 『남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안-북한의 사회안전망 구축을 중심으로』, 2015.7.9 『취약계층 베이비부머세대의 노후준비 실태와 정책과제』, 2015.10.22 『취약계층 베이비부머세대를 위한 일자리정책의 현황과 정책제안』 토론회자는 국립중앙도서관 요청으로 도서관법 제 20조근거로 보존,전수,이용 되고 있습니다.

\* 『제 2인생 설계를 위한 전문가 과정 6기 -9988234』

2016.5월 중순 개강예정 , 수료증 및 시니어LIFE코디네이터 자격증  
(보건복지부 승인, 한국직업능력개발원 등록 제2015-001578호)수여

**\*임원 동정**

**1) 김갑재 이사-통일부 장관 표창 수상(2015.12.31)**

**2) 강신성 부회장-한국시니어교육사협회 부설 리더십교육원 교무실장 선임**

**3) 문승권 운영위원-서울시 보건협회 총무이사 겸 사무총장 선임**

-지역정책연구 제 **26**회 **2**호 '제천시 한방산업 육성전략에 관한 연구'기재

**4) 유종국 부회장-여의도연구원 정책자문위원회 보건복지위원장**

서울시 사회복지협의회 부회장

**5) 최옥주 부회장-건국대학교 행정대학원 사회복지학과 영유아보육전공 신설**

**6) 김선근 이사-한국자산관리공사, 한국농어촌공사 고문 변호사 위촉**

**7) 김문식 부회장-제 20대 국회의원 선거 새누리당 중랑갑 예비후보출마**