



전라북도 지방이양 복지재정의 효율적 운영방안

Contents

1. 지방이양 복지재정 현황
2. 전라북도 지방이양 복지재정분석 결과
3. 전라북도 지방이양 복지재정의 문제점
4. 전라북도 지방이양 복지재정 우선순위 조사
5. 전라북도 지방이양 복지재정의 효율적 운영방안

Issue Briefing



전북발전연구원

연구진
이 중 섭 여성정책연구소 사회복지팀 부연구위원
송 용 호 여성정책연구소 사회복지팀 연구원

Jeonbuk Development Institute Issue Briefing

C O N T E N T S

전라북도 지방이양 복지재정의 효율적 운영방안

I. 지방이양 복지재정현황

- 1. 지방이양 복지사업 현황 5
- 2. 지방이양 복지재정 현황 6

II. 전라북도 지방이양 복지재정분석 결과

- 1. 전라북도 지방이양 복지재정의 규모 8
- 2. 전라북도 지방이양 복지재정의 추이 8

III. 전라북도 지방이양 복지재정의 문제점

- 1. 지방이양사업 재정부담 격차 심화 10
- 2. 지역간 복지수혜 불균형 및 격차 확대 11
- 3. 지방이양 복지재정의 수요 및 공급의 불균형 12

IV. 전라북도 지방이양 복지재정 우선순위 조사

- 1. 전문가조사의 구성과 분석결과 13
- 2. 자원조사의 분석결과 14

V. 전라북도 지방이양 복지재정의 효율적 운영방안

- 1. 지방이양사업의 역할분담과 수요자중심의 자원배분 16
- 2. 지역간 복지수혜 격차 심화사업의 평가와 관리 17
- 3. 사회복지시설 수요공급 조절 및 기능 재조정 18
- 4. 지방이양 복지사업의 유형별 통합 배분 20
- 5. 지방이양 복지사업의 시민참여 예산 검토 21
- 6. 지방이양 복지사업의 국고환원 논의 검토 21

전북발전연구원 이슈브리핑 2013년 1월 8일 vol.95 발행처 : 전북발전연구원 발행인 : 김경섭 전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696(호자동3가 1052-1)
 TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206
 ※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
 ※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.think.kr)에서도 볼 수 있습니다.

전라북도 지방이양 복지재정의 효율적 운영방안

요 약

최근 중앙정부의 복지사업 확대에 따른 지방정부의 재정부담이 증가하고 있어 지역의 복지수요에 맞는 효율적인 복지재정의 운용이 매우 중요한 과제가 되고 있다. 특히, 지방으로 이양된 복지사업은 지역의 인구구조와 복지수요에 적합한 체계적인 재정계획이 무엇보다도 중요하다. 전라북도의 복지사업은 약 140개의 국고보조사업과 53개의 지방이양사업을 중심으로 추진되고 있다. 전라북도와 14개 시군을 포함한 총 복지재정의 규모는 2011년 현재 2.57조원이고, 이중 지방으로 이양된 53개 복지사업의 재정규모는 1,940억원으로 총 복지재정의 7.5%를 차지하고 있다. 전라북도의 지방이양 복지재정을 재원별로 구분해 보면, 중앙정부의 지방재정교부금인 분권교부세가 953억원(49.1%), 도비 231억원(11.9%), 시군비 757억원(39.0%)이다.

지방이양 복지사업은 지방자치단체가 각 사업별로 예산을 자율적으로 편성할 수 있어 분권교부세의 교부액과 도비 그리고 시군비의 부담 정도에 따라 상당한 편차가 발생하고 있다. 2005년부터 2011년까지 시계열자료에 기초한 분석을 통해 도출된 지방이양 복지재정의 문제점은 크게 세 가지 정도이다.

첫째, 지방이양사업의 중앙재원인 분권교부세의 교부액이 지역의 복지수요에 맞지 않게 배분되고 있다는 점이다. 지방이양사업의 분권교부세는 지방이양이전인 2004년 47.2%에서 2011년 31.9%로 감소한 반면, 지방비의 부담률은 같은 기간 52.8%에서 68.1%로 증가하여 분권교부세의 감소분 15.3%를 온전히 지방정부가 부담하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 지방이양 복지수요와 재정의 불균형으로 인해 지역간 복지수혜액의 격차가 심화되고 있다는 점이다. 2011년 현재 전라북도의 14개 시군 중 거주재원 기준으로 53개 지방이양사업의 시군비 부담이 가장 높은 곳은 고창으로 약 9.33%를 부담하고 있는데 반해 완주는 1.98%정도를 부담하고 있어 고창이 완주에 비해서는 거주재원기준으로 약 네 배 이상 더 많은 재원을 부담하고 있다. 셋째, 지역간 재정부담의 차이는 지역주민의 복지수혜 격차로 이어지고 있다는 점이다. 지역주민 1인당 지방이양사업의 복지수혜액은 전주가 3.1만원으로 가장 적고, 무주는 11.8만원으로 가장 많다. 주민 1인당 수혜액은 무주를 선두로 고창, 임실, 진안, 부안, 완주 등으로 순으로 나타나고 있다.

이 같은 분석결과를 토대로 전라북도의 지방이양 복지재정의 지역간 불균형을 해소하고 복지수혜의 격차를 완화하기 위해서는 먼저, 지방이양 복지재정의 대부분을 차지하고 있는 복지시설에 대해서는 복지대상자의 규모에 따라 공급량을 조절하고 복지시설의 기능을 재조정하여야 한다. 지역별로 보면, 장수와 입실, 순창 등의 군부지역은 다른 복지사업보다는 장애인 복지사업을 우선배분 할 필요가 있고, 지방이양 복지재정 중 가장 많은 예산을 차지하고 있는 경로당은 수요에 비해 과다 설치된 정읍, 완주 등 총 10개 시군구의 경우 추가설치를 억제하고 규모와 이용인원에 따른 차등배분이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 지역간 복지수혜의 격차가 큰 중요 사업들은 기존 복지시설을 활용한 다기능화와 복합화를 추진하여 사각지대를 최소화해야 한다. 변이계수(CV)분석결과, 53개 지방이양사업 중 시니어클럽, 주간보호시설, 단기보호시설, 장애인직업재활 등 4개 사업은 지역간 인프라의 불균형으로 인해 복지수혜의 격차가 매우 심한 사업으로 분류되었다. 이들 사업은 장애인복지관이나 사회복지복지관 등의 기존 인프라를 활용한 복합화를 통해 관련 서비스의 수혜를 받지 못한 주민이 없도록 해야 한다.

셋째, 유사한 복지사업은 수혜자의 체감도 향상과 효율적인 사업관리를 위해 개별배분방식에서 통합배분방식으로 전환해야 한다. 장애인복지관, 장애인주간보호, 장애인재가복지센터, 장애인공동생활가정 등의 사업은 운영비의 지원이 개별사업별로 배분되고 있어 재정운영의 효율성이 떨어질 뿐만 아니라 당사자인 장애인의 통합적 서비스의 이용에도 장애가 되고 있다. 장애인복지서비스의 통합화를 통한 체감도 향상과 재정의 효율성 확보를 위해 이들 네 개 사업은 통합하여 배분하는 것이 바람직하다.

마지막으로 지방이양사업의 국고보조사업으로의 환원은 합리적인 지방분권의 관점에서 단계적으로 신중하게 접근하는 것이 바람직하다. 53개 전체 사업을 국고보조사업으로 환원할 경우 국고보조금은 증가하고 지방비 중 시군비는 감소하지만 도비는 오히려 증가하는 것으로 추정된다. 지방이양이전 국고보조율 기준으로 재정추계시 53개 지방이양사업 전체를 국고로 환원할 경우 도비는 2011년 231 억원에서 2016년 897 억원으로 666억원이 증가할 것으로 추정된다. 따라서 국고 환원은 추가적인 재정소요가 예상되는 광역자치단체의 재정부담을 완화할 수 있도록 차등보조를 전제로 한 단계적인 전환이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

I. 지방이양 재정현황

1. 지방이양사업 현황

- 참여정부의 복지재정 분권화로 인한 분권교부세 지원 대상사업은 2006년도 현재 14개 부처 149개 사업이다. 사업별로 경상적 수요 대상사업과 비경상적 대상사업으로 구분하고 비경상적 수요 대상사업을 다시 일반수요 대상사업과 특정수요 대상사업으로 구분
- 2005년도에는 경상적 수요 74개, 비경상적 수요 75개(일반수요 39개, 특정수요 36개)이었으나 2006년도에 수요별 대상사업을 경상적 수요 77개, 비경상적 수요 72개(일반수요 41개, 특정수요 31개)로 조정

〈표-1〉 지방이양사업 현황

산정항목		2005-2010년		2011년	
경상적 수요 (53개→46개)	노인 복지비 (10개)	경로당 운영 경로식당 무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지역사회 시니어클럽 운영	재가노인 복지시설 운영 저소득 재가노인 식사배달 노인복지회관 운영 노인일거리마련사업 경로당 활성화	경로당 운영 경로식당 무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지역사회 시니어클럽 운영	재가노인 복지시설 운영 저소득 재가노인 식사배달 노인복지회관 운영 노인일거리마련사업 경로당 활성화
	장애인 복지비 (20개→17개)	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료 재활시설 운영 공동생활가정 운영 장애인 해피콜봉사센터 운영 시각장애인 재활센터 운영	청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영 정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별운송 사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민촉진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료 재활시설 운영 공동생활가정 운영 청각장애인(수화통역센터 운영) 청각장애인아동달팽이관 수술	장애인 단기보호시설 운영 정신지체인 자립지원센터 운영 장애인특별운송사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민촉진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영
	아동 복지비 (10개→9개)	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원 아동보호전문기관 운영	퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영 가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 모자복지시설 퇴소자 자립정착금	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원 아동보호전문기관 운영	결연기관 운영 가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금
	복지비 (13개→10개)	한부모가족복지시설 운영 한부모가족 퇴소자 자립정착금 사회복지 전담공무원 인건비 업무보조 공익근무요원 인건비 노숙자보호 쪽방생활자 지원	미혼모 중간의 집 운영 공공보건인력개발 대도시 방문보건사업 사회복지관 운영 사회복지시설 운영 재가복지봉사센터 운영	사회복지 전담공무원 인건비 노숙자보호 쪽방생활자 지원 모부자복지시설 운영 푸드뱅크 운영장비지원	모부자가족 퇴소자 자립정착금 사회복지관 운영 사회복지시설 운영 미혼모 중간의 집 운영 중소도시 보건소 신축
비경상적 수요 (15개→6개)	일반수요 (8개)	결연기관 PC구입비 공공보건사업 사회복지관 기능보강 장애인지역사회 재활시설 차량 지원	재가노인복지시설 개보수 중소도시 보건소 신축 지역봉사사업 푸드뱅크 운영 장비 지원		
	특정수요 (7개)	노인복지회관 신축 노인시설 운영 아동보호전문기관 설치 장애인복지관 기능보강	장애인생활시설 운영 장애인 체육관 기능보강 정신요양시설 운영	노인시설 운영 장애인생활시설 운영 정신요양시설 운영	장애인복지관 기능보강 장애인 체육관 기능보강 노인복지회관 신축

2. 지방이양 복지재정 현황

- 분권교부세 제도 시행초기인 2005년에는 재원을 내국세 총액의 0.83%였지만 2006년에는 복지 수요의 증가에 따른 교부율 조정을 통해 내국세 총액의 0.94%로 상향조정
- 분권교부세의 재원규모는 2011년 현재 1.4조원으로 분권교부세 시행 초기인 0.8조원 보다도 66.5% 증가
- 전라북도의 2012년 경상적 수요 사업의 분권교부세 교부액은 58,957백만원으로 전라북도 전체 분권교부세 교부액인 70,271백만원의 83.90%를 차지

〈표-2〉 지방교부세의 규모

(단위: 억원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
총규모	149,107	144,691	194,845	204,414	226,242	257,796	250,802	263,459	291,223	319,664
보통교부세	122,385	130,129	179,276	186,915	206,921	235,733	229,347	240,903	266,255	291,884
특별교부세	12,239	13,013	7,116	7,434	8,268	9,468	9,202	9,684	10,740	12,162
증액교부금	14,483	1,549	-	-	-	-	-	-	-	-
분권교부세	-	-	8,454	10,065	11,053	12,595	12,253	12,872	14,228	15,618

- 사업의 영역별로 보면, 노인복지분야가 13,566백만원(23.35%), 장애인복지 7,710백만원(13.27%), 아동복지 14,312백만원(24.63%) 그리고 기타복지분야 22,513백만원(38.74%)으로 구성

〈표-3〉 2012년 지역별 분권교부세 교부내역(경상적 수요)

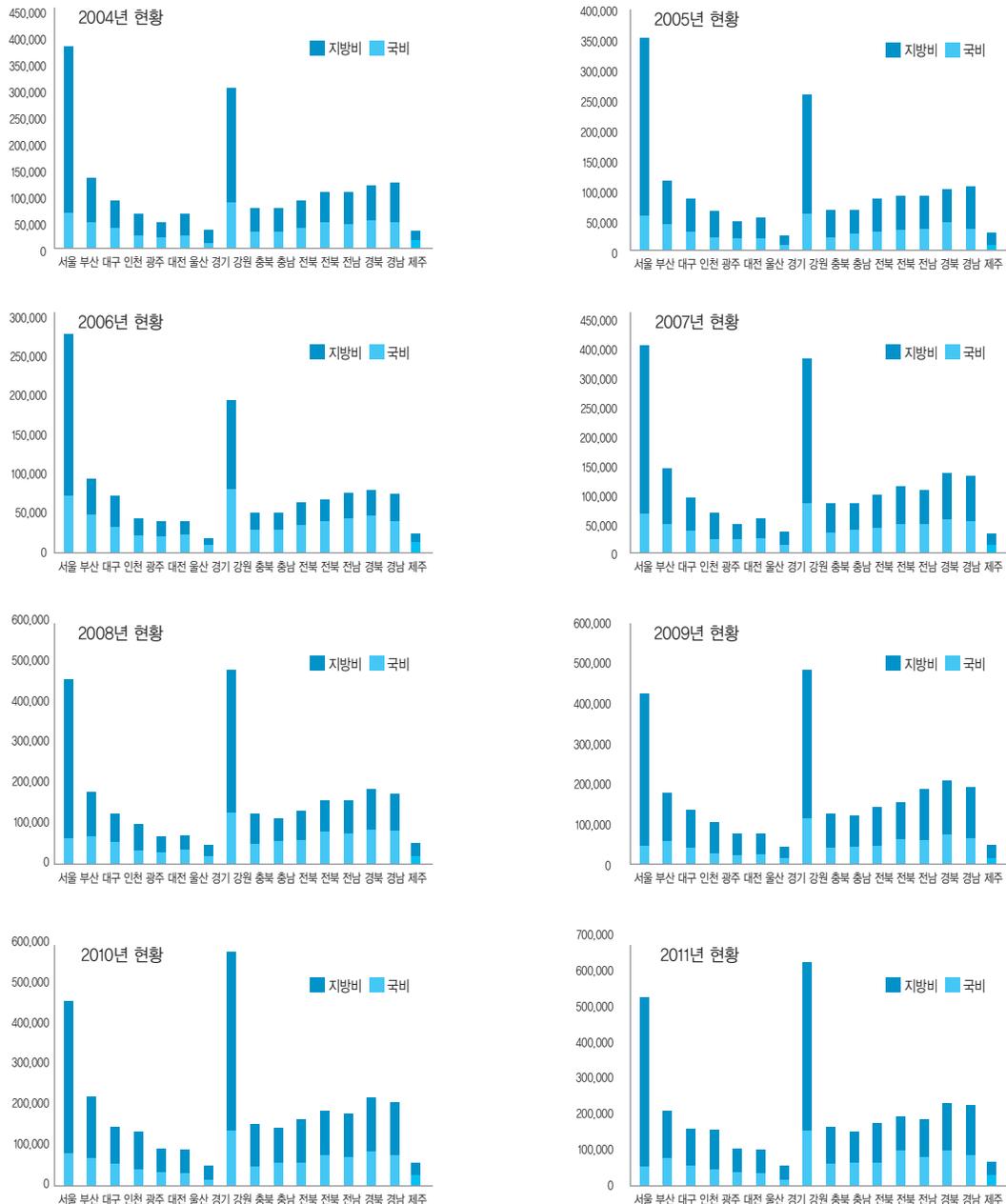
(단위: 천원%)

부처별	계		소계		노인복지		장애인복지		아동복지		기타 복지	
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율
계	792,802,838	100.0	623,979,642	100.0	122,027,118	100.0	99,509,278	100.0	165,857,205	100.0	236,586,041	100.0
서울	58,011,401	7.32	45,845,441	7.35	6,511,654	5.34	9,393,896	9.44	12,964,282	7.82	16,975,609	7.18
부산	53,470,427	6.74	45,194,565	7.24	6,502,390	5.33	5,665,115	5.69	9,901,830	5.97	23,125,230	9.77
대구	39,844,813	5.03	34,186,177	5.48	4,528,675	3.71	4,317,120	4.34	8,998,324	5.43	16,342,058	6.91
인천	26,175,405	3.3	22,433,541	3.6	3,105,801	2.55	3,778,172	3.80	6,550,385	3.95	8,999,183	3.80
광주	25,733,714	3.25	23,109,179	3.7	3,758,987	3.08	3,033,859	3.05	5,878,695	3.54	10,437,638	4.41
대전	18,754,443	2.37	16,625,828	2.66	2,395,394	1.96	3,129,482	3.14	4,087,379	2.46	7,013,573	2.96
울산	10,305,782	1.3	8,202,283	1.31	2,441,908	2.00	1,929,312	1.94	1,590,128	0.96	2,240,935	0.95
경기	89,690,900	11.31	68,906,788	11.04	12,808,069	10.5	8,767,326	8.81	22,437,661	13.53	24,893,732	10.52
강원	47,939,246	6.05	37,415,679	6.00	7,650,436	6.27	7,702,380	7.74	8,786,299	5.3	13,276,564	5.61
충북	47,637,167	6.01	38,061,415	6.1	9,337,574	7.65	6,383,704	6.42	12,043,563	7.26	10,296,574	4.35
충남	54,659,254	6.89	39,867,526	6.39	8,412,520	6.89	7,410,839	7.45	11,046,542	6.66	12,997,625	5.49
전북	70,271,499	8.86	58,101,846	9.31	13,566,234	11.12	7,710,063	7.75	14,311,993	8.63	22,513,556	9.52
전남	82,214,172	10.37	60,454,054	9.69	18,461,597	15.13	8,699,692	8.74	12,157,356	7.33	21,135,409	8.93
경북	78,530,960	9.91	58,957,063	9.45	11,134,612	9.12	9,951,947	10.00	14,578,711	8.79	23,291,793	9.84
경남	53,893,400	6.8	10,273,846	1.65	8,197,933	6.72	16,778,265	16.86	18,643,356	11.24	8,093,333	3.42
제주	12,724,857	1.61	1,137,421	0.18	3,438,438	2.82	3,745,792	3.76	4,403,206	2.65	1,620,196	0.68

자료: 재정고(2012), 분권교부세 교부내역 재구성

- 전체 지방이양사업의 지방비 부담비율은 전라북도가 약 55.2%를 부담하고 있는 반면, 사회복지 분야에서는 50.3%를 부담
- 전체 지방이양사업의 16개 시도 평균 지방비 부담비율은 70.4%인데 반해 전라북도는 55.2%로 15.2%정도 낮은 부담비율을 보이고 있고, 사회복지분야도 16개 시도 평균 지방비 부담비율이 80.1%인데 반해 전라북도는 50.3%를 부담하고 있어 전국 평균 지방비 부담액에 비해 29.8%정도 낮은 부담률을 보임

〈그림-1〉 복지분야 지방이양사업 연도별·재원별 현황



II. 전라북도 지방이양 복지재정분석 결과

1. 전라북도 지방이양 복지재정의 규모

- 14개 시군이 복지재정의 자율적 편성이 가능성 지방이양사업의 예산편성시 일정한 재정적 기준 하에서 제공될 수 있도록 ① 16개 광역지자체간 재정분석(분권교부세+지방비), ② 시군재정격차 분석(분권교부세+전라북도비+시군비), ③ 지방이양재정 수혜규모 분석(주민 1인당, 시설 1개소당 재정수혜액)를 분석하였다

- 16개 광역자치단체간 재정분석 : 행안부 지방이양복지재정편성 현황(2004-2011년 시계열 자료)
- 전라북도 14개 시·군간 재정격차분석 : 전라북도 기획실 예산과 재정현황(2004-2011년 시계열 자료)
- 지방이양재정 수혜규모 분석 : 전라북도 지방이양재정, 통계청 및 전라북도 인구통계 및 실국통계자료

〈표-4〉 재정분석 기준

복지재정 운영방안	분석내용	조사방법		합의도출
		행정분석자료	설문조사	
재정배분 방향의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 16개 시도 사업별 도비 부담액 분석 • 14개 시군 사업별 도비 부담액 분석 • 14개 시군 사업별 군비 부담액 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 행안부 지방재정연감 • 전북 시군별 지방이양사업 재정현황 (재원부담별 추이 및 부담액 분석) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업별 재원배분 기준 (14개 시군) • 사업별 정책 우선순위 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 영역별/사업별 정책우선순위 도출
재정배분 기준의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 16개시도별 복지재정분석(재원 부담별) • 14개 시군별 복지재정분석(재원 부담별) 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지재정DB • 행안부 지방재정연감 • 전북 시군별 지방이양사업 재정현황 	<ul style="list-style-type: none"> • 시군재정격차 보정방안(사이용자 수, 종사자수 등 기준의 적합성) • 지표의 다양화, 상대적 기준 등 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 합리적 배분 방향 도출
지역간 재정지원의 형평성	<ul style="list-style-type: none"> • 16개시도별 복지시설 재정분석 (재원부담별) • 14개 시군별 복지시설 재정분석 (재원부담별) • 복지시설 이용자 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 행안부 행정통계 • 전북 시군별 지방이양사업 재정현황 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지시설이용자 현황 (지역, 현원, 종사자수) • 법인 재정현황 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정형평화 방안 도출 (지역간 시설 불균형 보정방안)
지방이양사업의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 67개 지방이양사업의 국가·지방 사업의 적합성 평가 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 67개 지방이양사업 대상 적합성 평가(예산공무원, 복지공무원, 사회복지시설종사자 등 약 200명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이양사업의 조정방안 도출 (중앙정부 정책적 건의)

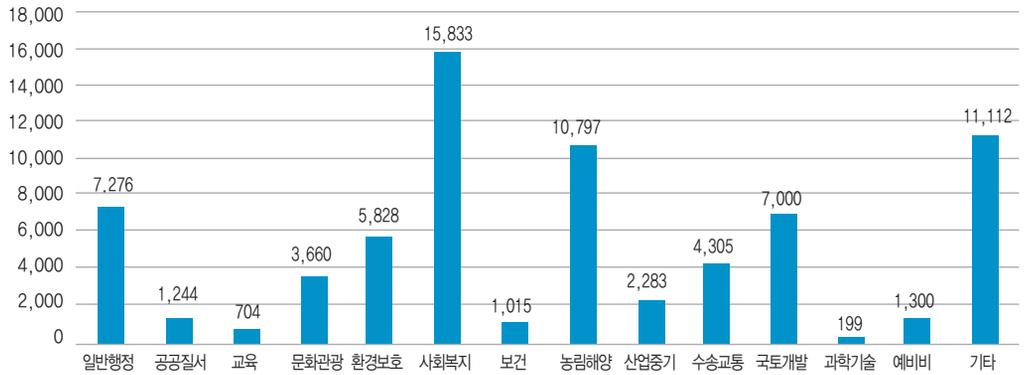
- 전라북도 복지재정 전체에 대한 조망과 분석 : 복지재정 DB(보건사회연구원)를 활용 전라북도와 14개 시군 전체 복지재정 규모 및 복지격차 분석

2. 전라북도 지방이양 복지재정의 추이

- 전라북도의 전체 예산규모를 본청 기준 복지예산은 2012년 현재 15,833억원으로 가장 많은 비중을 차지

- 사회복지예산의 증가는 전라북도를 비롯한 지방자치단체의 지방비 부담을 확대함으로써 재정적 어려움을 가중

〈그림-2〉 전북 분야별 예산현황 (단위 : 억원)



- 분권교부세를 재원으로 하는 지방이양사업의 확대는 지방재정에 대한 안전장치 없이 사업대상의 확대로 인해 지방비의 부담은 날로 증가하고 있는 추세
- 2010년 기준으로 사회복지사업 중 국고보조사업의 국비 부담률은 평균 69.5%로 지방비는 30.5% 수준인데 반해 지방이양사업은 분권교부세 부담률이 32.2%, 지방비는 67.8%로 지방비의 부담이 두배 이상 높게 나타남
- 전북은 국고보조사업의 국비부담률은 71.9%이고 나머지 28.1%는 지방비 부담률인데 반해 지방이양사업은 분권교부세의 부담률이 43.4%이고 시도와 시군비가 각각 19.6%와 37.0%로 지방비의 부담률이 56.6%를 차지

〈표-5〉 복지예산의 지방비 부담 비율

(단위 : 억원 %)

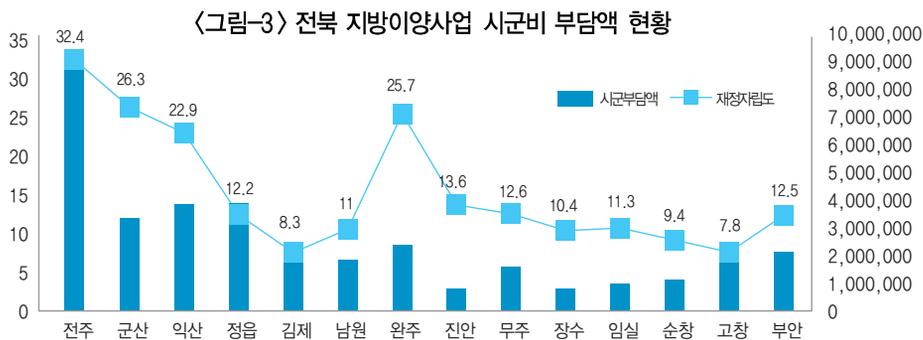
복지재정 운영방안	국비보조					분권교부세 사업				
	계	국비	지방비			계	분권	지방비		
			소계	시도	시군구			소계	시도	시군구
계	9,187	63,345	27,842	14,120	13,722	13,172	4,244	8,929	3,925	5,004
		(69.5)	(30.5)	(15.5)	(15.0)		(32.2)	(67.8)	(29.8)	(38.0)
부산	11,679	8,689	2,990	2,184	806	1,914	621	1,293	1,203	90
		(74.4)	(25.6)	(18.7)	(6.9)		(32.5)	(67.5)	(62.8)	(4.7)
인천	10,005	7,283	2,722	2,034	688	1,277	370	907	804	103
		(72.8)	(27.2)	(20.3)	(6.9)		(29.0)	(71.0)	(62.9)	(8.1)
경기	34,132	22,029	12,103	5,485	6,618	5,189	1,275	3,914	1,105	2,809
		(64.5)	(35.5)	(16.1)	(19.4)		(24.6)	(75.4)	(21.3)	(54.1)
충북	6,235	4,282	1,953	822	1,131	1,299	539	760	265	495
		(68.7)	(31.3)	(13.2)	(18.1)		(41.5)	(58.5)	(20.4)	(38.1)
전북	13,314	9,572	3,742	1,739	2,003	1,636	710	927	321	606
		(71.9)	(28.1)	(13.1)	(15.0)		(43.4)	(56.6)	(19.6)	(37.0)
경북	15,822	11,490	4,332	1,856	2,476	1,856	728	1,128	228	900
		(72.6)	(27.4)	(11.7)	(15.7)		(39.2)	(60.8)	(12.3)	(48.5)

자료 : 행정안전부(2012), 2010년 최종예산 기준

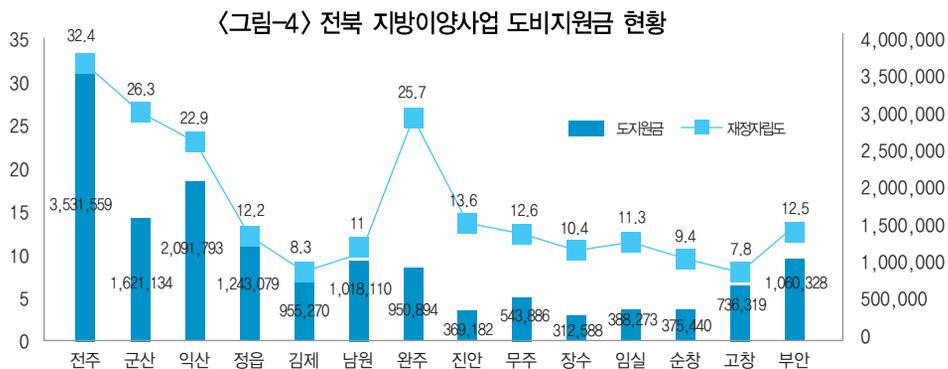
Ⅲ. 전라북도 지방이양 복지재정의 문제점

1. 지방이양사업 재정부담 격차 심화

- 지방이양사업의 지방비 부담액의 차이는 시부보다는 군부에서 더 심화. 가령, 재정연건이 좋지 않은 고창의 경우 지방이양사업의 군비부담액이 차지하는 비율은 9.33%로 가장 높은 반면, 완주군의 경우 지방이양사업의 군비부담액은 1.98%에 불과
- 지방이양사업의 시군비 부담액을 지역의 재정여건과 교차시켜 비교해 보면, 시군비 부담액의 경우 재정의 격차에도 불구하고 시군비의 부담액에 상당한 차이가 존재하고 있다. 가령, 완주군의 경우 재정자립도는 25.7%로 매우 높는데 반해 재정부담액은 재정자립도가 세배 이상 낮은 고창과 동일한 재정을 부담



- 분권교부세의 경우 김제와 남원 그리고 완주 등은 절대 교부액이 유사하지만 재정여건은 김제시가 8.3%에 불과한 반면, 완주는 25.7%로 매우 높은 상황
- 이 같은 상황에서 재정여건이 좋지 못한 정읍이나 김제, 남원은 지방이양사업을 중앙재원인 분권교부세에 의존하여 사업들을 추진할 가능성이 높고 이로 인해 지역 간 복지격차는 확대될 수밖에 없는 구조임



- 시군비 부담액을 자주재원 대비 비율로 산정해 보면 전주시의 경우 전체 자주재원에서 지방이양사업(경상적 수요)의 시비부담금이 차지하는 비중은 3.31%정도이지만 군산과 익산은 자주재원

에서 지방이양사업의 시비부담금이 차지하는 비중은 각각 2.0%와 2.69%로 6개 시부의 평균 부담비율인 3.35%보다도 낮음

- 하지만 정읍의 경우 총 자주재원에서 지방이양사업의 시비부담금이 차지하고 있는 비중은 6.72%로 군산의 네배 익산의 세배 이상 많이 지출하고 있는 것으로 나타남

〈표-6〉 전라북도 지방이양사업 시군부담액 차이

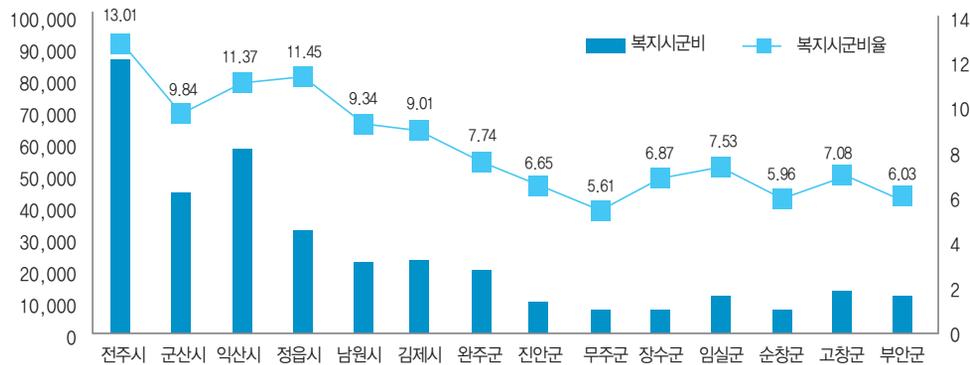
(단위 : 백만원 %)

	전주	군산	익산	정읍	김제	남원	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안
자주재원(A)	282,176	172,041	145,987	57,992	35,273	51,740	121,636	28,851	28,054	19,983	28,854	19,651	27,055	38,205
시군부담액(B)	9,329	3,441	3,927	3,898	2,562	1,828	2,412	753	1,643	885	976	1,171	2,524	2,282
B/A	3.31	2.00	2.69	6.72	4.42	3.53	1.98	2.61	5.86	4.43	3.38	5.96	9.33	5.97
평균부담비율	시부 평균부담비율 : 3.35%							군부 평균부담 비율 4.05%						
재정자립도	32.4	26.3	22.9	12.2	8.3	11	25.7	13.6	12.6	10.4	11.3	9.4	7.8	12.5

2. 지역간 복지수혜 불균형 및 격차 확대

- 전라북도 14개 시군의 복지분야 부담액의 편차 발생, 가장 많은 부담액을 보이고 있는 지역은 전주시로 총 87,689백만원을 시비로 부담하고 있고, 이는 전체 전주시 시군비 부담액의 13.01%를 차지하고 있는데 반해 진안을 비롯한 군부의 전체 복지부분의 군비 부담액은 8%이내에 불과
- 시군별 복지재원에 대한 부담액의 정도는 전체 시군별 부담액에서 최소 5.61%에서 최대 13.1%까지 다양하게 구성되어 있고, 이로 인해 지역간 복지수혜의 편차도 확대추세

〈그림-5〉 복지부분 시군별 자원부담 비교



- 전라북도 14개 시군의 주민 1인당 지방이양사업의 지원액과 수혜액을 비교해 보면, 먼저 주민1인당 분권교부세의 교부액은 진안이 49.69천원으로 가장 많고, 다음으로 임실 49.13천원, 고창 45.89천원 등의 순
- 지방이양사업의 지방이양사업의 주민 1인당 지방이양사업의 수혜액은 무주가 118.46천원으로 가장 많았고, 다음으로 고창 100.18천원, 임실 93.45천원, 진안 89.11천원 등의 순으로 나타남

- 전주와 군산 그리고 익산은 주민1인당 지방이양사업의 수혜액이 50만원 미만으로 다른 지역에 비해서 가장 낮게 나타남

3. 지방이양사업 복지수요와 재정 불균형

- 사회복지분야 지방이양사업의 지방비 부담추이를 보면, 전체 지방이양사업의 재정규모는 2004년 12,951억원에서 2011년 33,453억원으로 연평균 14.4%증가하였고, 이중 중앙재원인 분권교부세는 같은 기간 6,107억원에서 10,582억원으로 연평균 8.2% 증가
- 하지만 지방비 부담액은 같은 기간 6,844억원에서 2011년 22,872억원으로 연평균 18.6%나 증가했고, 지방비의 부담비율에서도 2004년에는 전체 지방이양사업의 지방비 부담비율이 52.8%였지만 2011년에는 68.1%로 15.3%p 증가

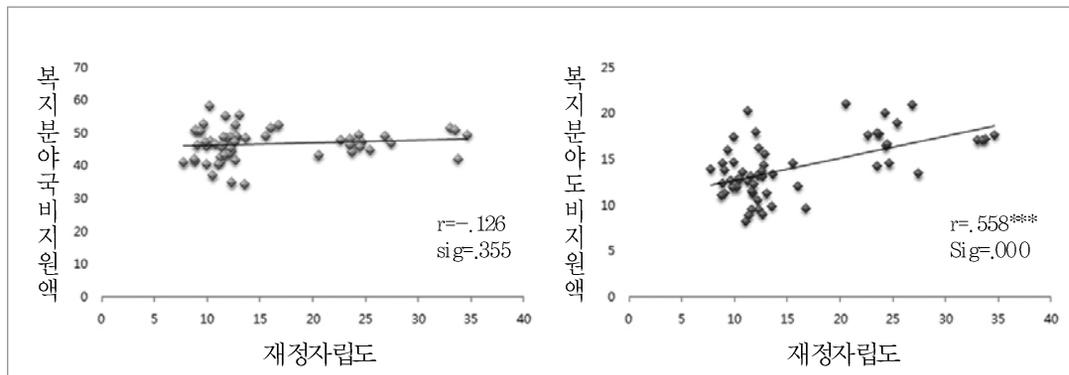
〈표-7〉 사회복지분야 지방이양사업 재정추이

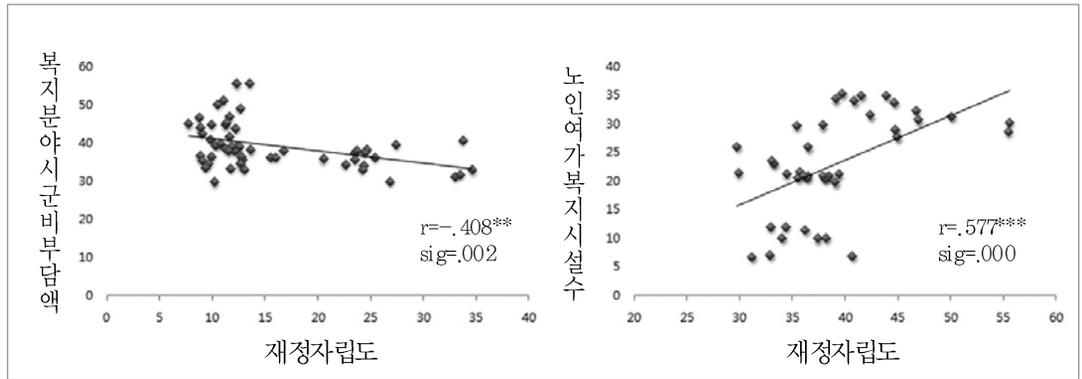
(단위: 억원 %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증가율
복지사업비(A)	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453	14.4
분권교부세(B)	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,582	8.2
비중(B/A)	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.9	
지방비(C)	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,872	18.6
비중(C/A)	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1	

자료: 행정안전부 내부자료

- 전라북도의 경우 주요 지방이양사업의 분권교부세 증가율이 지방비 증가율보다 낮아 전라북도과 시군의 재정적 어려움 가중
- 경로당운영의 경우 지방이양이전인 2004년 국고보조금과 2010년 분권교부세의 증가율은 71.4%였지만 지방비의 증가율 164.0%로 국비증가율의 두 배를 상회
- 재정여건이 어려운 지역의 경우 복지수요가 높은 곳이 많아 복지재정에 투입되어야 할 투자요인이 많음에도 불구하고 복지재정의 국비와 도비 그리고 시비의 부담이 재정력이 좋은 곳에 더 많이 지원되고 있어 지역 간 격차는 확대될 수밖에 없는 구조적인 요인 존재



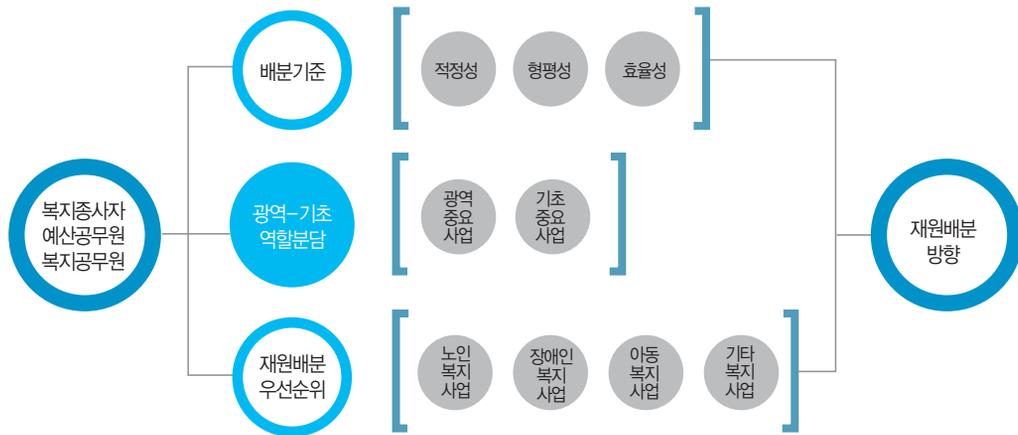


IV. 전북 지방이양 복지재정 우선순위 조사

1. 전문가조사 분석결과

- 전문가 조사는 크게 ① 배분기준에 관한 사항, ② 광역 및 기초자치단체의 역할분담에 관한 사항 그리고 ③ 52개 지방이양사업의 자원배분 우선순위에 관한 사항으로 구성
- 먼저 배분의 기준에 관한 사항은 52개 지방이양사업 중 형평성이 요구되는 사업, 형평성이 요구되는 사업 그리고 적정성이 요구되는 사업에 대한 조사

〈그림-6〉 전문가조사 문항의 구성



- 지방이양사업 중 대범주에서는 노인복지와 아동복지의 중요도가 가장 높게 나타났고, 세부사업에서는 노인복지의 경우 일자리 확대, 장애인복지는 자립생활지원 확대, 아동복지는 위기아동지원 그리고 기타 복지사업에서는 지역복지의 강화 등을 중요 사업으로 분류

〈표-8〉 전라북도 지방이양사업의 정책 우선순위 분석결과

구분	우선순위
대범주	• 전라북도: 아동복지정책(1순위)→노인복지정책(2순위)→장애인복지정책(3순위)→지역복지정책(4순위) • 시군: 노인복지정책(1순위)→아동복지정책(2순위)→장애인복지정책(3순위)→지역복지정책(4순위)
노인복지	• 노인일자리 확대(1순위)→노인의료서비스 확충(2순위)→노인빈곤해소(3순위)→노인여가활성화(4순위)
장애인복지	• 장애인자립생활지원(1순위)→장애인재활서비스 지원(2순위)→장애인돌봄서비스 지원(3순위)→장애인편의시설 확충(4순위)
아동복지	• 위기가동지원(1순위)→시설아동 지원(2순위)→입양아동지원(3순위)
기타복지	• 지역사회복지 강화(1순위)→취약가구 지원(2순위)→여성복지시설 지원(3순위)
구분	우선순위
형평성	• 노인건강진단, 장애인복지관운영, 아동복지시설, 사회복지관
효율성	• 지역사회시니어클럽, 장애인직업재활시설 가정위탁지원센터
적정성	• 경로식당 무료급식, 저소득노인식사배달, 공동생활가정 운영, 퇴소아동자립정착금 등

2. 자원조사 분석결과

- 전라북도의 사회복지생활시설 총 15개소의 운영실태 조사진행, 조사는 크게 지방이양 이후 재정상의 변화와 생활자 현황을 중심으로 조사
- 조사결과 타지역 연구자의 이용으로 시설이 밀집된 전주, 군산, 익산 지역의 재정부담 특히 심하다. 세부적으로 살펴보면, 지방이양사업 중 사회복지생활시설(정신요양시설, 노인양로시설, 장애인복지시설, 모부자복지시설 등)은 이용자 대부분이 비연고자로 나타남

〈표-9〉 전라북도 A유형 사회복지시설 생활자 현황

구분	지역	전주	군산	익산	정읍	남원	김제	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안	전북외	전체	비연고자		
																		인원	비율	
A시설	익산	9	2	78		1	10	44	2		2			3	5		156	78	50.0	
B시설	남원	22	6	4	2	57	1	3	1	2	2	7	5			88	200	143	71.5	
C시설	완주	70	9	44	2	2	2	50	2	1	3	2	2		3	36	228	178	78.1	
D시설	전주	134						1									2	137	3	2.2

〈표-10〉 전라북도 B유형 사회복지시설 생활자 현황

구분	지역	전주	군산	익산	정읍	남원	김제	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안	전북외	전체	비연고자		
																		인원	비율	
A시설	전주	15	2	3	3										1	3	27	12	44.4	
B시설	전주	3		1		1	1	2		1		1					2	12	9	75.0
C시설	익산	1						1									2	4	4	100.0
D시설	전주	8		1			1	2				1					3	16	8	50.0
E시설	군산		3	3		1	3										10	20	17	85.0
F시설	군산	2	25			4								2			24	57	32	56.1
G시설	익산			1														1	0	0.0
H시설	전주	14						1									4	19	5	26.3
I시설	익산			50														50	0	0.0
J시설	완주	9	5		3	4	3	16	2								10	52	36	69.2

〈표-11〉 전라북도 지방이양복지재정의 운영현황에 대한 전문가 인터뷰 정리

면접자	문제점 내용	입소자 연고현황		
		연고지역	비연고지역	총한원
(A) 장애인생활시설	<ul style="list-style-type: none"> 지방이양사업 이후 정읍시의 재정부담으로 인해 타연고 생활자 입소 기피 생활자의 입장에서 타지역 시설 이용시 해당 시설의 입소계약으로 인해 양질의 서비스를 제공하고 있는 기관에 대한 선택권에 제약 해당 지방자치단체에서도 관내 연고지 생활자 중심의 입소를 권장(일정 정원은 남겨두고 있음) 신규시설 설치에 대한 수요가 있어도 지자체는 재정부담을 이유로 기피 	30 (75%)	10 (25%)	40 (100.0%)
(B) 모자복지시설	<ul style="list-style-type: none"> 전북의 모자시설은 타지역에 비해서 많은 편(총남 2, 총북 1개소)으로 타지역 연고자들이 전북 시설을 많이 이용→전북, 지자체 재정부담이 높은 편 지자체의 재정부담 때문에 지자체로부터 지역연고자 중심의 입소를 권유받고 있어 사실상 지역별 입소제한이 있다고 볼 수 있음 지방이양이후 지자체의 낮은 재정부담으로 우수한 인력이 타지역으로 유출되는 현상도 심화되고 있음 	18 (100.0%)		18 (100.0%)
(C) 모자복지시설	<ul style="list-style-type: none"> 모자원운영은 복지부 운영지침 상 거주지 제한을 두고 있지 않아 타지역 연고자들의 이용율이 다른 복지시설보다 높은 편임 ※ 2012년 한부모가족복지시설 운영안내서 규정(263p) 이로 인해 모자원이 설치된 지자체의 재정적 부담이 높은 편임(재정부담 내시기준 5 15%, 시군 85%) 입소이용인 1인당 40만원을 지원하고 있어 예산지원정도가 많지 않지만 지자체의 입장에서는 재정적 부담을 느낄 수 밖에 없음 ※ 다만 입소 시 타지역 연고자의 경우 전입신고를 전제하고 있음 	16 (30.7%)	26/10 (69.3%)	52 (100.0%)
(D) 장애인생활시설	<ul style="list-style-type: none"> 장애인생활시설은 지방이양 이후 예산이 삭감되어 프로그램의 운영비는 대부분 후원금에 의존하고 있는 상황 최소한의 운영비만을 지원하고 있어 능력이 있는 양질의 직원확보가 용이하지 않음(경력직원의 잦은 이직, 신규직원 중심의 운영으로 예산활용) 결원이 생겨도 예산상의 문제로 인해 생활자를 입소시키고 있지 못한 실정임. 	47 (100.0)	0	47 (100.0)
(E) 재가복지시설	<ul style="list-style-type: none"> 재가노인시설 운영비는 도시 10%, 시군비 90%로 60인 이상 시설의 경우 약 9600만원을 지원하고 있음. 여기에 종사자 특별수당으로 5년 이상 종사자는 10만원, 5년 이하 종사자는 5만원을 지원하고 있음. ※ 노인재가시설의 이용자는 소득기준으로 차상위, 질환기준으로 장기요양대상 노인성 질환으로 제한하고 있음. ※ 재가노인시설의 경우 예산지원을 받고 있는 곳이 전주는 16개소인데 비해, 김제는 2곳에 불과해 지역간 이용의 불균형이 발생하고 있음. 	-	-	-
(F) 장애인복지관	<ul style="list-style-type: none"> 장애인복지관의 지역간 지원금액의 편차가 심함, 특히, 유사 장애인복지이용시설간의 종사자 급여차이가 심한 편임 ※ 장애인재가복지센터가 장애인복지관보다도 많은 급여를 받고 있음 사회복지시설 종사자의 급여는 사회복지서비스의 품질을 담보하는 중요한 기준이므로 전라북도 와 시군이 종사자의 급여만큼은 지역간 및 시설간 동일하게 제공될 수 있도록 조례 제정 필요 장애인복지관 운영비 지원 기준으로 장애인인구비율을 적용하는 것이 타당할 수 있지만 농어촌 장애인복지관은 면적이 넓어 찾아가는 복지서비스를 제공해야 하는 등의 문제가 있어 장애인인구비율 산정시 불이익을 받을 수 있음. 농산어촌의 장애인복지관은 통합형 복지관(장애인+종합사회복지관)으로 운영될 수 있도록 지방이양 재원배분체계 개선 필요 	-	-	-

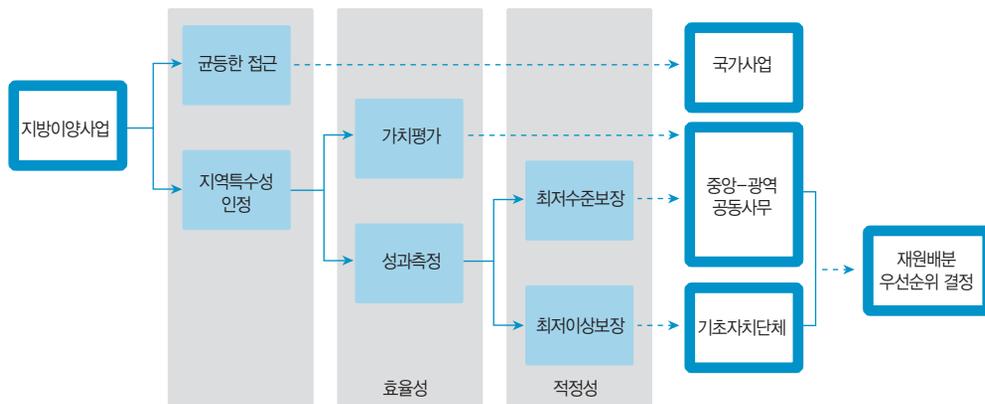
- 사회복지시설 전문가 초점집단 인터뷰 분석결과, 장애인생활시설의 경우 사회복지시설이 설치 운영되고 있는 지역의 재정적 부담으로 인해 타연고지역 장애인의 생활자 입소 기피
- 이로 인해, 해당 지방자치단체에서도 관내 지역주민 중심으로 생활자 입소를 권장, 생활자의 입장에서 타지역 시설 입소 시 접근성의 문제와 함께 해당시설의 입소계약으로 인해 양질의 서비스를 제공받지 못하고 있다는 것이 문제로 지적

V. 전라북도 지방이양 복지재정의 효율적 운영방안

1. 지방이양사업의 역할 분담과 수요자 중심의 자원배분 방향 설정

- 첫째, 국가의 복지사업은 모든 지역의 주민들이 동등한 복지수혜를 받아야 하는 정책을 중심으로 재편되어야 하고, 지역의 복지수요와 특성이 감안되어야 하는 사업은 중앙과 지방이 공히 그 역할을 공동으로 부담
- 둘째, 지역의 특수성이 인정되어야 하는 지역의 복지사업은 다시 효율성을 기준으로 투입에 따른 성과가 엄격하게 측정되어야 하는 사업과 계량적 성과보다는 정책 목표에 무게중심을 두는 가치 평가가 중요한 사업으로 재분류
- 수혜대상자의 특성과 성격에 따라 저소득 취약계층의 최저수준을 보장하는 사업과 저소득 취약계층 이상을 대상으로 최저수준 이상을 보장해야 하는 사업의 경우는 광역자치단체보다는 기초자치단체에서 그 강한 책임감을 가지고 사업 추진
- 셋째, 마지막으로 중앙정부의 사업을 제외한 광역자치단체와 기초자치단체의 역할이 중요한 사업은 지역의 복지수요와 공급 그리고 재원에 대한 평가에 근거하여 복지사업의 우선순위에 따른 자원배분 필요

〈그림-7〉 지방이양사업 자원배분 기준 모형



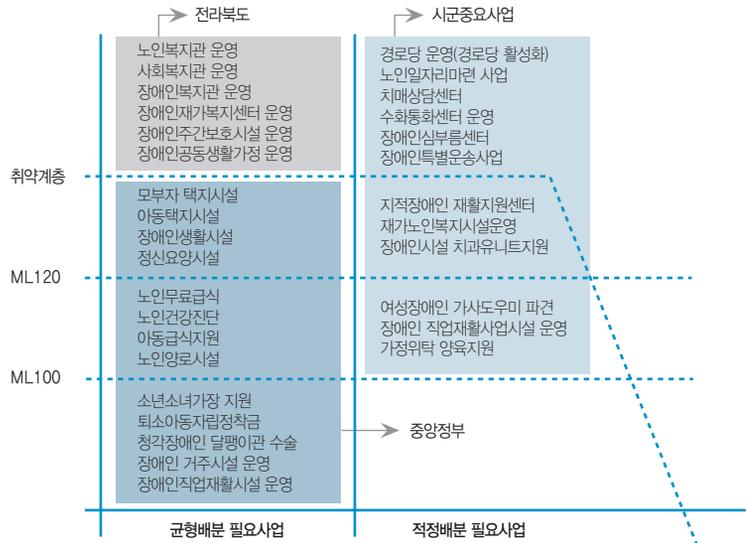
- 중앙정부는 지방이양사업의 사업 대상이 저소득 취약계층 이하를 대상으로 하는 균형적 배분이 요구되는 사업으로 모부자 복지시설을 포함한 총 13개 사업이 중앙정부의 역할이 중요한 사업으로 분류 타당.
- 전라북도의 경우 취약계층 이상을 대상으로 하는 사업 중 지역간 균형적 배분이 필요한 사업임에도 불구하고 관련 사회복지시설의 부재로 인해 균등한 사회복지서비스의 제공이 어려운 사업은 전라북도의 적극적인 자원배분이 필요한 사업으로 분류

- 중앙정부는 지방이양사업의 사업 대상이 저소득 취약계층 이하를 대상으로 하는 균형적 배분이 요구되는 사업으로 모부자 복지시설을 포함한 총 13개 사업이 중앙정부의 역할이 중요한 사업으로 분류 타당

- 전라북도의 경우 취약계층 이상을 대상으로 하는 사업 중 지역간 균형적 배분이 필요한 사업임에도 불구하고, 관련 사회복지시설의 부재로 인해 균등한 사회복지서비스의 제공이 어려운 사업은 전라북도의 적극적인 자원배분이 필요한 사업으로 분류

- 특히, 다른 사업들보다도 우선적으로 국고환원이 검토되어야 하는 사업은 저소득 취약계층에게 지원되는 아동급식사업, 노인무료급식, 소년소녀가장 지원 등의 세 가지 직접서비스 사업임
- 아동급식비의 경우 전라북도의 14개 시군별로는 지원단가가 유사하고, 1인당 지원액에 있어 큰 편차가 발생하지 않지만 16개 시도별 편차가 심하게 나타나고 있어 국고사업으로의 전환을 통한 형평성 제고가 시급함

〈그림-8〉 지방이양사업의 자원부담 우선순위



2. 지역간 복지수혜 격차 심화사업의 평가와 관리

- 직접적인 수혜 대상자의 1인당 지원액을 분석한 결과 분권교부세는 재가노인시설 운영, 노인복지관 운영, 노인일거리 마련사업, 경로당 활성화 등을 포함하여 총 16개 사업이 다른 사업들에 비해서 1인당 지원액에 상당한 격차가 발생하고 있는 것으로 나타남
- 도비와 시군비의 경우도 시니어클럽 등을 비롯하여 12개사업, 시군비는 치매상담센터를 포함하여 총 13개 사업의 1인당 수혜액의 편차가 큰 것으로 나타남
- 시설 간 지원액의 편차가 큰 사업은 해당 사회복지시설 내에서 제공하는 서비스의 품질간 격차와 함께 지원들간의 위화감 조성 등이 문제가 될 수 있음. 따라서 시설간 지원액의 편차가 심한 일부 사업들의 경우 전라북도의 주관아래 시군 및 시설과의 업무조정과 협의를 통해 시설간 형평성을 맞출 필요가 있음

〈표-12〉 수혜대상 1인당 지원액 격차 분석결과

구분	분권교부세			도비			시군비			전체		
	평균(M)	표준편차 (SD)	CV	평균(M)	표준편차 (SD)	CV	평균(M)	표준편차 (SD)	CV	평균(M)	표준편차 (SD)	CV
경로당	15.81	11.50	0.727	7.85	3.42	0.435	21.61	15.37	0.71	45.29	20.98	0.463
경로급식	1.25	0.77	0.622	1.25	0.778	0.622	1.66	1.23	0.738	0.34	0.22	0.653
노인잔단	0.13	0.08	0.620	0.051	0.016	0.313	0.15	0.097	0.613	0.34	0.11	0.313
치매상담센터	0.19	0.12	0.652	0.086	0.055	0.639	0.06	0.071	1.238	0.34	0.22	0.653
시니어클럽	1.68	2.29	1.358	0.86	1.03	1.197	3.23	5.27	1.632	5.78	6.79	1.174
재가노인시설	7.53	10.90	1.447	2.02	1.75	0.866	7.22	6.82	0.945	16.77	16.59	0.989
재가노인무료급식	1.57	1.095	0.694	1.57	1.09	0.694	2.36	1.51	0.641	5.08	2.28	0.449
노인복지관	2.72	4.27	1.571	0.021	0.08	3.809	8.92	8.55	0.959	11.45	10.66	0.930
노인일거리마련	0.09	0.10	1.114	0.085	0.052	0.611	0.16	0.13	0.811	0.34	0.21	0.613
경로당활성화	0.32	0.58	1.780	0.216	0.352	1.629	0.58	0.7	1.227	1.12	1.40	1.245
장애인복지관	26.75	28.24	1.055	18.2	21.2	1.164	23.38	26.61	1.138	68.33	70.56	1.032
장애인직업재활	3.67	6.50	1.768	5.42	8.23	1.518	8.21	12.19	1.484	17.32	24.98	1.442
장애인재가센터	4.10	7.73	1.883	0.91	1.66	1.824	1.06	1.74	1.646	6.07	11.08	1.824
사각장애심부름	6.75	4.31	0.637	5.67	2.9	0.511	6.65	3.41	0.513	19.08	9.91	0.519
장애인주간보호	2.65	3.07	1.157	2.15	2.4	1.116	2.37	2.56	1.081	7.18	8.01	1.115
공동생활가정	0.82	1.194	1.453	0.65	0.96	1.476	0.7	1.07	1.512	2.18	3.23	1.475
수화통역센터	2.32	2.29	0.988	2.14	1.84	0.859	2.96	2.83	0.958	7.42	6.19	0.833
장애인단기보호	0.19	0.52	2.671	0.15	0.402	2.680	0.16	0.42	2.579	0.51	1.34	2.625
정신재활자립센터	1.78	6.66	3.741	1.52	5.71	3.756	1.78	6.66	3.741	5.09	19.04	3.741
장애특별운송	0.05	0.20	3.742	0.047	0.179	3.808	0.66	2.49	3.741	0.77	2.88	3.741
장애편의센터	1.44	1.51	1.047	1.13	1.28	1.132	3.02	3.21	1.062	5.60	4.71	0.841
아동급식	109.85	53.12	0.483	128.28	100.87	0.786	125.71	61.63	0.490	125.71	61.64	0.490
가정위탁	698.5	356.46	0.510	160.28	78.4	0.489	536.92	422.74	0.787	536.92	422.74	0.787
소년소녀가장	759.78	484.93	0.638	140.35	41.58	0.296	479.14	318.04	0.663	479.14	318.04	0.663
전담공무원	20784.21	7272.48	0.349	-	-	-	7591.71	7079.63	0.932	7591.71	7079.63	0.932
노인복지시설	68.92	20.45	0.296	10.45	5.41	0.517	59.15	32.94	0.556	138.53	51.40	0.371
장애인복지시설	101.17	102.53	1.013	7.63	7.52	0.985	43.85	41.04	0.936	152.66	150.55	0.986
정신요양시설	403.71	773.84	1.916	105.64	203.56	1.926	127.28	244.18	1.918	636.71	1221.53	1.918

주. 변이계수(coefficient of variation)는 지역간 불평등도나 격차를 측정하는 주된 방법으로 CV= (V/분산, 평균의 산식으로 산출됨

3. 사회복지시설 수요공급 조절 및 기능 재조정

- 사회복지시설의 신규설치는 소요되는 재정에 상당한 부담이 될 수 있기 때문에 단기적으로는 유사 사회복지시설의 기능재조정을 통한 수요와 공급의 불균형을 해소하는 전략 필요

〈표-13〉 지역별 주요 사회복지시설 운영 현황

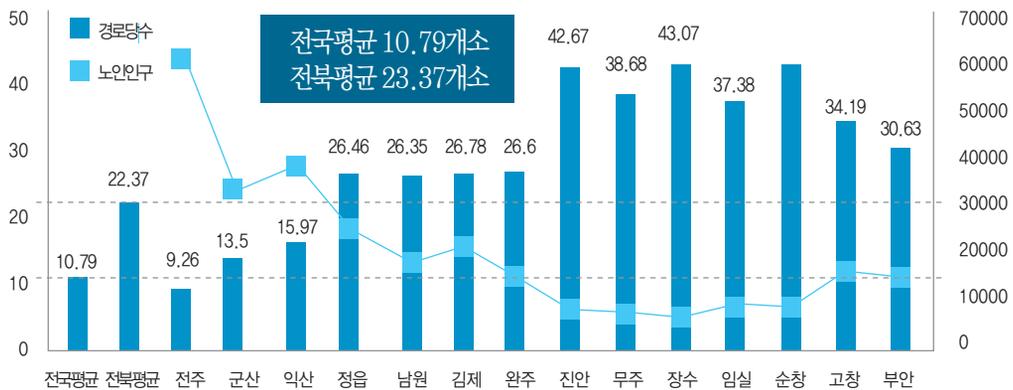
구분	전주	군산	익산	정읍	남원	김제	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안
사회복지관	●	●	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	●	●
장애인복지관	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	×	×	●
장애인직업재활	●	●	●	●	×	×	●	×	×	×	×	×	×	×
장애인재가복지	●	●	×	●	●	×	●	×	●	×	×	×	×	×
장애인주간보호	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×
장애인공동생활	●	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×
총개수	6	6	5	6	5	3	4	2	2	0	0	0	1	2

- 지방이양사업 중 많은 재원이 투자되고 있는 사업에 대한 재평가와 그 결과에 따른 재원배분 필요하고, 노인여가복지시설에 대한 예산 중 경로당 사업은 유사사회복지서비스를 제공하는 노인복지관과의 연계를 토대로 적정 공급량을 추정하고 분석결과에 따라 재원배분의 효율화 필요
- 경로당의 이용인구를 토대로 현 경로당 수를 추정한 결과 전주, 군산, 익산을 제외하고는 11개 시군의 경로당은 수요에 비해 추가공급 되고 있고 이로 인해 상당한 재원 지출

〈표-14〉 노인복지서비스의 수요대비 공급 과잉지역 분석

	노인 인구수	노인여가시설		노인복지관		경로당					잔단
		시설수	노인천명당	시설수	시설수	노인천명당	이용가능인원	이용인원	추가공급추정	수요초과 경로당수	
전체	284,373	6,467	22.74	20	6,362	22.37	127,240	60,693	-66,547	-	부족
전주	61,560	582	9.45	6	570	9.26	11,400	29,364	-17,964	-898	부족
군산	33,555	461	13.74	1	453	13.50	9,060	16,005	-6,945	-347	부족
익산	39,268	653	16.63	1	627	15.97	12,540	18,730	-6,190	-309	부족
정읍	25,096	678	27.02	2	664	26.46	13,280	11,970	+1,310	65	초과
남원	18,100	482	26.63	0	477	26.35	9,540	8,633	+907	45	초과
김제	22,332	602	26.96	1	598	26.78	11,960	10,652	+1,308	65	초과
완주	15,444	421	27.31	0	410	26.60	8,200	7,352	+848	42	초과
진안	7,547	328	43.46	1	322	42.67	6,440	3,599	+2,841	142	초과
무주	6,825	266	38.97	1	264	38.68	5,280	3,255	+2,025	101	초과
장수	6,338	274	43.23	1	273	43.07	5,460	3,023	+2,437	121	초과
임실	8,854	335	37.84	2	331	37.38	6,620	4,223	+2,397	119	초과
순창	8,579	371	43.25	0	369	43.01	7,380	4,092	+3,288	164	초과
고창	16,117	555	34.44	1	551	34.19	11,020	7,687	+3,333	166	초과
부안	14,788	459	31.04	0	453	30.63	9,060	7,054	+2,006	100	초과

〈그림-9〉 노인인구 대비 노인 천명당 경로당수



- 경로당에 지원되는 예산은 모두 경로당 이용인원이나 회원수에 따라 차등지원되지 않고 있고, 여기에 지역적으로는 노인복지관이 2개나 설치되어 노인여가서비스가 다른 지역에 비해서 여유가

- 있는 정읍이나 임실 등의 경로당이 약 100여개소 이상 추가공급되고 있어 자원배분의 조정 필요
- 노인복지분야의 경우 경로당운영과 재가노인복지시설 운영, 노인복지회관 운영이 가장 많은 예산을 차지하고 있고, 그 중에서도 경로당 운영이 노인관련 지방이양사업예산의 43.20%를 차지

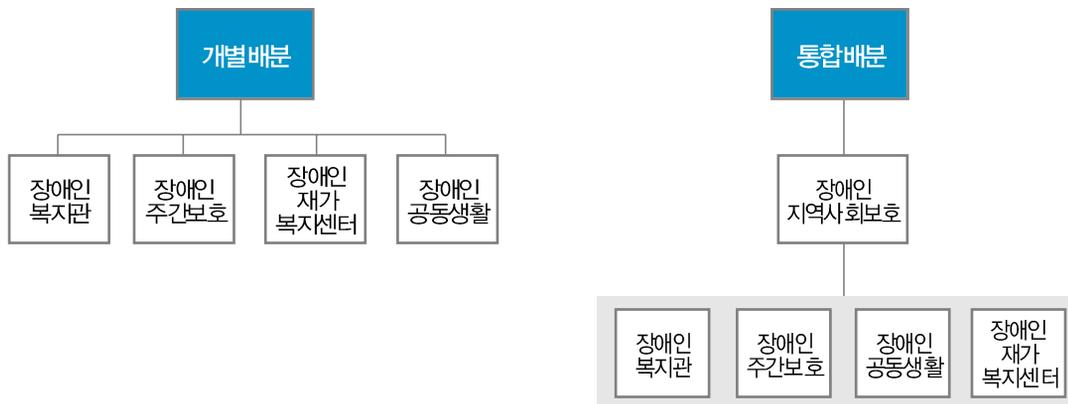
〈표-15〉 전라북도 노인복지분야 자원별 부담규모 및 순위

전체	비율	분권	비율	도비	비율	시군비	비율
1. 경로당 운영	43.20	1. 경로당 운영	45.06	1. 경로당운영	52.98	1. 경로당운영	39.09
2. 재가노인복지시설운영	19.65	2. 노인복지회관 운영	20.01	2. 재가노인복지시설 운영	16.56	2. 노인복지회관 운영	26.96
3. 노인복지회관 운영	18.06	3. 재가노인복지시설 운영	15.69	3. 저소득노인 식사배달	8.94	3. 재가노인복지시설 운영	17.07
4. 지역사회시니어클럽운영	5.74	4. 지역사회시니어클럽 운영	6.12	4. 경로식당 무료급식	8.42	4. 경로식당 무료급식	5.49
5. 경로식당 무료급식	5.57	5. 저소득노인식사배달	6.01	5. 지역사회시니어클럽 운영	6.16	5. 지역사회시니어클럽 운영	5.35
6. 저소득노인 식사배달	5.32	6. 경로식당 무료급식	4.60	6. 노인복지회관 운영	4.03	6. 저소득노인식사배달	3.80
7. 경로당 활성화	1.43	7. 경로당 활성화	1.39	7. 경로당 활성화	1.43	7. 경로당 활성화	1.46
8. 노인건강진단	0.39	8. 노인건강진단	0.50	8. 노인일거리마련사업	0.60	8. 노인건강진단	0.32
9. 노인일거리마련	0.34	9. 노인일거리마련	0.38	9. 치매상담센터 운영	0.50	9. 노인일거리마련사업	0.31
10. 치매상담센터 운영	0.28	10. 치매상담센터 운영	0.28	10. 노인건강진단	0.43	10. 치매상담센터 운영	0.15
	28,372백만원		10,276백만원		3,992백만원		14,104백만원
	100.0		100.0		100.0		100.0

4. 지방이양 복지사업의 유형별 통합배분

- 현재 장애인복지사업의 경우 유사한 사업들이 별도의 재정배분방향으로 개별적으로 배분되고 있어 재정운영의 효율성이 담지되지 못함
- 장애인복지분야의 지방이양사업 중 가장 많은 예산을 차지하고 있는 장애인복지관예산과 장애인 주간보호, 장애인공동생활, 장애인재가복지센터 등은 지역사회보호라고 하는 유사한 정책목표를 가지고 있을 뿐만 아니라 장애인주간보호와 공동생활을 제외하고는 대부분 장애인복지관에서 사업들을 수행하고 있음에도 예산을 별도로 배분되고 있어 장애인복지사업의 효율성 저해

〈그림-10〉 배분방식의 전환

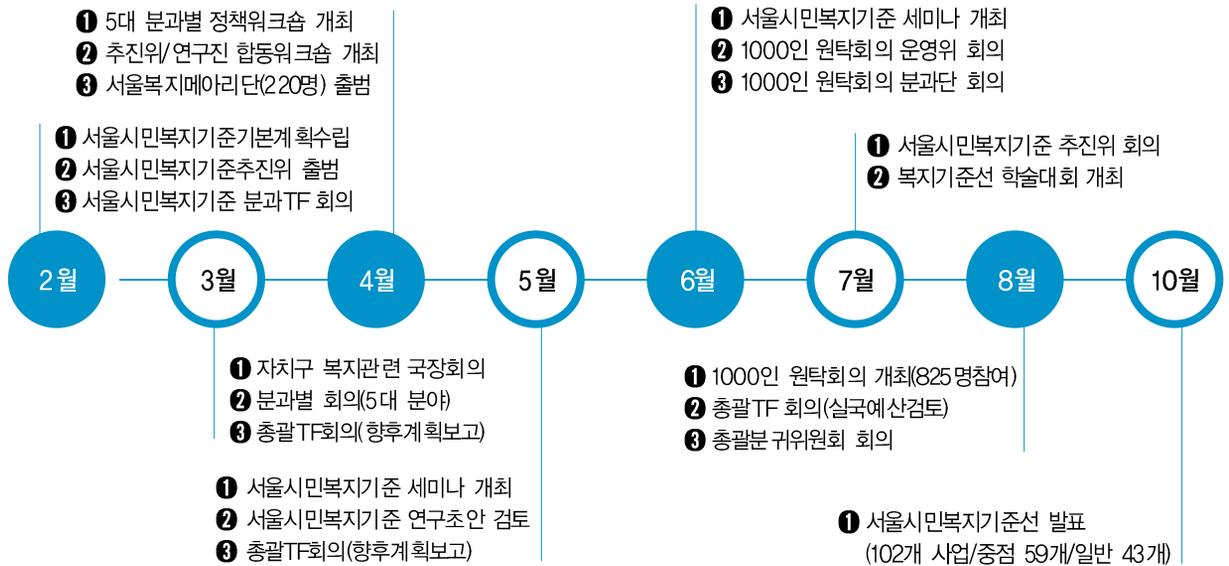


- 또한 향후 장애인주간보호를 비롯한 장애인공동생활과 재가복지센터 등은 신규설치시 개인이나 단체보다는 장애인복지관에 설치될 수 있도록 관련 규칙의 정비 필요

5. 지방이양 복지사업의 시민참여 예산 검토

- 한정된 재원의 배분을 과학적 기준보다는 일정한 합의적 기준에 의해서 배분하고자 하는 시도가 최근 일부 지방자치단체를 중심으로 나타나고 있고, 최근에는 기초지방자치단체뿐만 아니라 광역자치단체까지도 예산편성과정의 시민의 참여 구체화
- 서울특별시는 1,000명의 시민과 약 65명의 복지전문가들이 함께 모여 서울복지예산의 편성기준을 설정하는 실질적 의미에서의 참여예산제도를 운영

〈그림-11〉 서울시민복지기준선 수립 과정



- 서울시민복지기준선 설정은 그동안 중앙정부의 정책에 대한 집행기능만 담당하던 수동적인 지방자치단체의 모습을 탈피하여 지방자치단체가 주도적으로 지역의 복지수요와 공급에 맞춰 복지사업을 계획하고 예산을 편성했다는 점에서 자원부족과 다양한 이해관계로 인해 복지예산 편성의 어려움을 겪고 있는 지방이양사업의 예산편성과정에 합의 제공

6. 지방이양 복지재정의 국고환원 논의 검토

- 정부와 학계의 지방이양사업 개선방안이 전라북도의 재정에 미치는 영향을 검토하기 위해 각 개선편안별 전라북도의 향후 재정규모를 2004년 지방이양이전 국고보조율과 지방비 부담률로 추

정해 보면, 먼저 감사원이 제안한 노인생활시설, 장애인복지시설 그리고 정신요양시설을 국고로 환원할 경우 해당사업의 국고보조금은 2013년 864억원으로 증가하고, 전라북도의 도비 부담액도 291억원으로 증가할 것으로 추정, 하지만 시군비는 2011년 294억원에서 2013년 100억원으로 감소할 것으로 추정

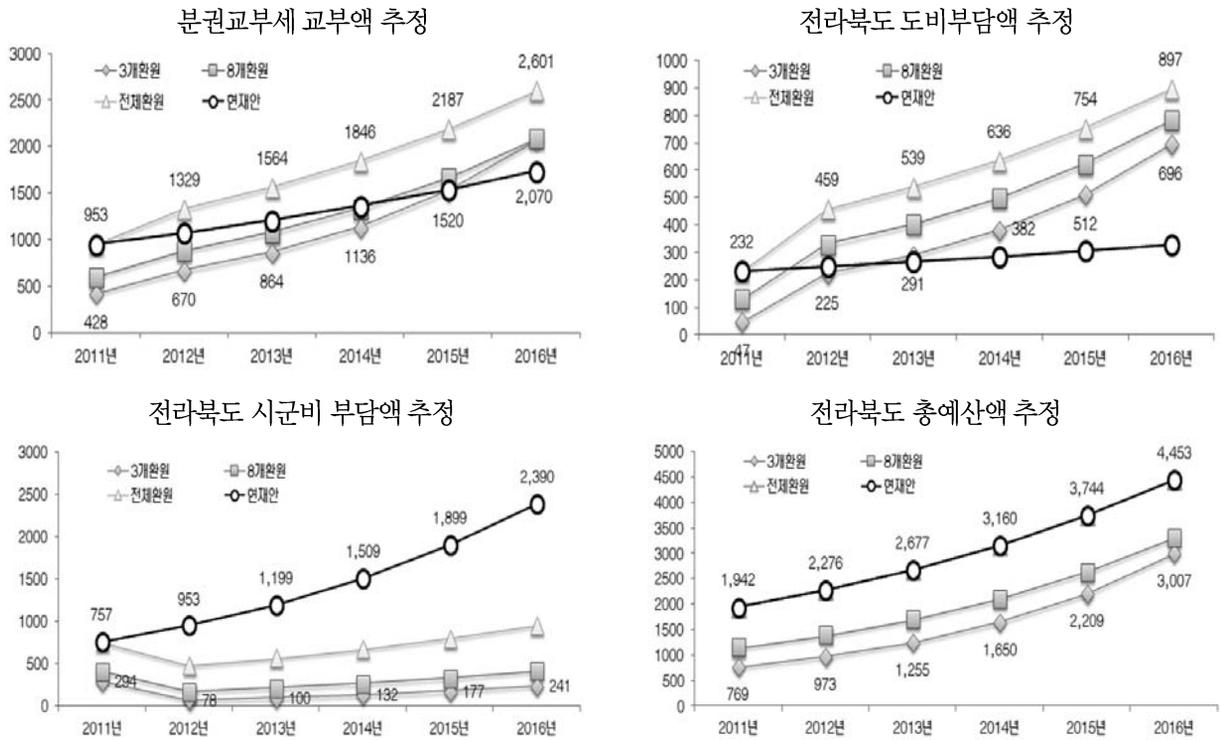
- 다음으로 행안부가 검토하고 있는 사회복지부문 8개 사업을 지방으로 이양할 경우 해당사업은 국고보조금은 2012년 880억원에서 2013년 1,077억원으로 증가할 것으로 추정되고 전라북도의 도비와 시군비 또한 2013년에 각각 404억원, 그리고 218억원으로 증가할 것으로 추정

〈표-16〉 정부 및 학계 지방이양사업 개선방안에 따른 전라북도 재정추정 기준

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2011-2016증감
3개 사업 국고환원 (감사원안)	분권(보조금)	428	670	864	1136	1520	2,070	+1642
	전라북도비	47	225	291	382	512	696	+649
	시군비	294	78	100	132	177	241	-53
	전체	769	973	1,255	1,650	2,209	3,007	+2238
8개 사업 국고환원 (행안부안)	분권(보조금)	600	880	1077	1,334	1,663	2,092	+1492
	전라북도비	131	330	404	500	624	785	+654
	시군비	412	178	218	269	335	422	+10
	전체	1,143	1,388	1,699	2,103	2,622	3,299	+2,156
전체사업 국고환원 (학계안)	분권(보조금)	953	1329	1564	1846	2187	2,601	+1648
	전라북도비	232	459	539	636	754	897	+665
	시군비	757	488	574	678	803	955	+198
	전체	1,942	2,276	2,677	3,160	3,744	4,453	+2511
현재안	분권(보조금)	953	1,074	1,211	1,365	1,538	1,734	+781
	전라북도비	232	249	267	286	307	329	+97
	시군비	757	953	1,199	1,509	1,899	2,390	+1633
	전체	1,942	2,276	2,677	3,160	3,744	4,453	+2511

- 주1. 3개 사업 국고환원시 재정추계는 2004년-2010년까지의 노인생활시설, 장애인복지시설, 정신요양시설의 연평균 증가율과 지방이양이전 국비, 도비, 시군구비의 분담비율을 적용하여 산출함
- 주2. 8개 사업의 국고환원 재정추계는 2004년-2010년까지의 노인생활시설, 장애인복지시설, 정신요양시설, 아동복지시설, 재가노인시설, 장애인복지관, 아동급식지원, 노숙자 보호의 연평균 증가율과 지방이양이전 국비, 도비, 시군비의 분담비율을 적용하여 산출함.
- 주3. 전체사업 국고환원시 재정추계는 67개 지방이양사업 전체의 연평균 증가율을 지방이양이전 국비, 도비, 시군비의 분담비율을 적용하여 산출함.
- 주4. 현재안은 67개 지방이양사업의 분권, 도비, 시군비의 연평균 증가율을 적용하여 산출함.

〈그림-12〉 지방이양사업 개선안에 따른 전라북도 재정추계



- 각 개선안별 재원의 추이를 추정해 보면, 분권교부세 혹은 국고보조금은 전체 환원이 가장 많은 재원이 소요될 것으로 추정되고, 도비부담액은 현재안보다는 행안부의 8개 사업 국고환원안 그리고 3개 사업 국고환원안 모두 현재보다는 더 많은 도비가 추가적으로 소요될 것으로 추정, 특히 전체 국고환원안이 도비의 부담액을 크게 증가시킬 것으로 추정
- 지방이양사업의 국고환원은 사업의 내용과 목적에 따라 선별적으로 이루어져야 하고, 부분 국고환원도 반드시 지역간 재정력과 복지수요에 따른 합리적인 차등보조의 구체화를 전제로 논의되는 것이 타당
- 지방이양사업의 국고환원 시 지역간 자원불균형을 보정할 수 있는 차등보조율 적용이 전제될 경우 국고환원 사업의 범위는 지역간 균등배분으로 격차 완화가 중요한 사업과 시설불균형으로 수혜대상자가 전국적 범위를 포괄하는 사업으로 구분하여 단계적으로 추진하는 것이 타당

〈표-17〉 국고환원 대상 사업 구분

구분	국고환원 사업내용	이유
1차 국고환원	이동급식지원, 노인무료급식, 경로식당 무료급식, 소년소녀가장지원, 퇴소 아동자립정착금, 청각장애인 달팽이관 수술	지역간 균등배분을 통한 격차완화가 필요한 사업
2차 국고환원	정신요양시설, 장애인생활시설, 노인생활시설, 아동복지시설, 재가노인복지시설운영, 모부자복지시설	지역간 시설불균형으로 수혜대상자가 전국적 범위를 포괄하고 있는 사업

주. 국고환원은 재정지급도와 복지수요를 감안한 차등보조율 적용에 따른 지역간 자원불균형 보정 후 국고환원

이슈브리핑
Issue Briefing



전북발전연구원

560-860 전라북도 전주시 완산구 공주팔주로 1696(효자동3가 1052-1)

Tel.063-280-7100 Fax.063-286-9206

www.jthink.kr