

2012

연구보고서
7

사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

정가원 · 조선주 · 박수범 · 남궁윤영



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

연구책임자 : 정 가 원 (본원 연구위원)
공동연구자 : 조 선 주 (본원 선임연구위원)
박 수 범 (본원 부연구위원)
남궁윤영 (본원 연구원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

발 간 사

인구고령화, 전통적 가족기능의 변화에 따라 국민의 사회복지 수요는 지속적으로 증가하고 있습니다. 그 결과 국가 사회복지예산의 증가율은 정부 총지출의 증가율보다 높게 나타나고 있으며 지방자치단체의 사회복지비도 꾸준히 증가하고 있습니다. 복지에 대한 국민의 관심과 수요가 증가함에 따라 보편적 복지와 선별적 복지에 대한 정치적 논의도 계속 되고 있습니다. 이러한 논의와 더불어 중요한 것은 정부지출의 증가를 주도하는 사회복지예산의 효율적인 운용과 이에 대한 심도 있는 분석이라고 할 수 있습니다.

본 보고서에서는 국가 및 지방의 사회복지예산 배분현황을 구분하여 분석하였고 사회복지재원이 중앙정부에서 지방자치단체로 어떻게 이동하며 재정분담은 어떻게 이루어지고 있는지 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원의 관점에서 검토하였습니다. 이를 통해 사회복지지출에서 성별에 따라 암묵적으로 차등이 나타날 수 있는 부분과 성별 정책수요를 더 세심하게 고려해야하는 부분에 대해 알아볼 수 있었습니다.

또한 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지수요자로서 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 및 수요를 분석하였습니다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 사회복지분야 정부지출이 국민의 성별수요를 반영하여 효율적으로 편성 및 집행될 수 있는 방안을 도출함으로써 정책현장에서 성별 사회복지수요를 반영하는 데 기여를 할 수 있을 것으로 생각합니다.

본 연구보고서가 발간되기까지 노력을 아끼지 않은 연구진과 연구를 지원한 조가비 위촉연구원, 면접조사에 참여해 주신 공무원, 자문위원께 깊은 감사를 드립니다. 마지막으로 사회복지 정책현장에서 고군분투하시는 지방자치단체 공무원께 깊은 사의를 표합니다.

2012년 12월

한국여성정책연구원

원 장 최 금 속

연구요약

I. 서론

- 인구고령화, 전통적 가족기능의 변화에 따라 국민의 사회복지 수요는 지속적으로 증가하고 있음
 - 2011년도 사회복지예산의 증가율(6.2%)은 정부 총지출 증가율(5.7%)보다 높게 나타남
 - 지방자치단체의 사회복지비는 2012년에는 21.0%로 2004년에 비하여 두 배 증가함
- 정부지출의 증가를 주도하는 사회복지예산의 효율적 운용이 중요하며 이를 위한 심도 있는 분석은 필수적임
 - 2012년도 국가 성인지예산서, 보건복지부 분류체계에 따른 생애주기별 사회복지정책 및 관련 예산, 2012년도 국가 사회복지분야 기능별 예산을 분석하는 것이 필요함
 - 광역 및 기초자치단체 사회복지분야 기능별 예산 및 세출예산 사업명세서에 대한 심층적 분석이 필요함
- 국가 및 지방의 사회복지재정 배분현황을 구분하여 검토하고 사회복지재원 이동의 흐름과 재정분담체계를 지방자치단체 공무원의 관점에서 분석한 기존 연구는 없었으며 또한 여성과 남성의 사회복지수요와 사회복지분야의 성별 재원배분 현황을 동시에 파악하려는 접근방법도 시도되지 않았음
- 따라서 본 연구에서는 사회복지 재정운용의 방향성과 주민이 체감하는 사회복지재원 배분을 비교하고, 지방자치단체 사회복지지출에서의 성별배분 이슈를 검토하고자 함
 - 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 심층면접을 실시하여 명시적인 차이는 없지만 암묵적으로 지출의 차등이 나타날 수 있는 부분을 도출
 - 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지수요자로서 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 및 수요를 분석

- ☐ 상기의 분석 결과를 바탕으로 사회복지분야 정부지출재원이 국민의 성별수요를 반영하여 효율적으로 편성 및 집행될 수 있는 방안을 모색하고자 함

II. 이론적 논의 및 선행연구

- ☐ 사회복지관련 비용을 지칭하는 용어 및 정의는 사회복지에 대한 개념과 범위, 사회복지 공급주체 및 추계방법 등에 따라 다양하게 사용됨

| | |
|----------------|---|
| 국가 사회복지예산 | 이영환(1995). 중앙정부 일반회계 보건복지부 예산 중 보건의료부문을 제외한 사회복지부문 예산과 보훈 및 근로자 복지예산의 합 |
| 국가 사회보장재정 | 노인철·김수봉(1996). 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도에 대한 중앙정부, 지방정부의 예산과 사회보험기금을 포괄 |
| 국가 사회보장비 | 이혜경(2005). 사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스 비용 |
| 국가 사회복지지출 | OECD. 공공사회복지지출과 법정민간지출을 포함 |
| 국가 사회보장비용 | ILO. 정부단위 지출과 사회보험급여, 행정비용을 포함 |
| 국가 사회복지지출 | IMF. 정부단위의 지출과 사회보험급여를 포함한 일반정부재정, 그리고 민간지출의 일부를 포함 |
| 지방 사회복지재정 | 김현아(2012). 기능별 정부지출 기준에 따른 지방정부의 복지분야 (사회복지와 보건을 포함)를 위해 지출된 예산 |
| 본 연구에서의 사회복지재정 | 사회복지와 사회보장의 개념을 모두 아우르며, 기능별 정부지출 기준에 초점을 맞추었음 |

- ☐ 사회복지재정과 관련한 선행연구로는 국가 사회복지예산을 결정하는 요인 탐색에 관한 연구, 국가 복지모형에 대한 연구, 지방 사회복지예산을 결정하는 요인 탐색에 관한 연구, 지방 사회복지재정의 구조변화에 관한 연구 등이 주를 이루고 있음
- 국가 사회복지예산 결정요인: Premchand(1983), Wildavsky(1980), 노화준(1993), 정정길(1993), 김재훈(1993), 신무섭(2007)
 - 국가 복지모형: 권순원(1994), 박천익(2000), 정경배(2003), 윤영진 외(2006)
 - 지방 사회복지예산 결정요인: 정현영(1993), 김교성·이재완(2000), 이승중(2000), 진재문(2006), 박병현(2008), 조수현(2009), 김미혜 외(2009), 장동

호(2010), 모지환·이중섭(2010), 김승연(2011)

- 지방 사회복지재정의 구조변화: 김상철(2010), 이재원(2011), 최성은(2011)

□ 선행연구를 통한 시사점은 다음과 같음

- 국가 및 지방 사회복지예산을 결정하는 요인에 대한 기존 연구는 최근 저출산·고령화의 추세와 맞물려 급증하고 있는 사회복지예산 및 세입구조의 악화와 지방비 부담으로 인해 우리나라 지방자치단체가 가지고 있는 사회복지지출에 대한 부담을 설명해주지는 못하고 있음
- 또한 성별에 따른 사회복지수요의 구분과 사회복지지출에 대한 논의는 부족한 실정임

III. 국가 및 지방 사회복지재정 주요 현황

□ 본 연구에서는 국가 사회복지재정 현황을 분석하기 위하여 2012년도 국가 사회복지분야 기능별 예산(기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)과 2012년도 국가 성인지예산서를 참고함

□ 지방 사회복지재정 현황의 분석을 위하여 행정안전부 2012년도 지방자치단체 예산개요, 광역 및 기초자치단체의 2012년도 지방자치단체 사회복지분야 기능별 예산(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)과 2012년도 세출예산 사업명세서를 참고함

1. 국가 사회복지재정 현황

- 사회복지재정의 근간이 되는 전반적 정부재정규모와 국민부담률은 지속적으로 증가하고 있음
- 2005-2010년 기간 중 정부 분야별 재정지출 중 복지 분야의 연평균 지출증가는 9.8%로 총지출증가율 6.8%를 상회함
- 새로운 사회복지제도의 도입과정에서 단기적 재원확보도 중요하지만 향

후 빠른 고령화 등으로 인해 재정부담이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 중장기적 재원검토도 필요한 상황임

- 2012년도 국가 성인지예산서와 기금운용계획서에 따르면 성인지예산서 및 기금운용계획서에 포함된 국가예산의 약 56%를 사회복지분야의 57개 사업이 차지하고 있음
 - 사업대상자 및 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부문은 보육·가족 및 여성 부문으로 나타남
 - 사업수혜자의 여성비율에 따라 성별 재원배분의 경향성을 기계적으로 판단하기에 앞서 해당 사업의 성격과 사업의 수혜가 이루어지는 전후 맥락에 대한 충분한 이해가 선행되어야 함

2. 지방 사회복지재정 현황

- 2012년도 지방자치단체의 사회복지지출은 총지출의 21.0%를 차지하여 2004년의 11.0%에 비해 두 배 이상 증가함
 - 지방자치단체 사회복지예산의 기능별 분류에 따르면 기초생활보장 부문이 30.0%로 가장 높았고, 보육·가족 및 여성 부문이 25.1%, 노인·청소년 부문이 22.9%의 순으로 나타남
 - 기초생활보장 부문과 보육·가족 및 여성 부문의 경우 보조사업의 비율이 각각 98.0%, 92.7%로 지방자치단체 사회복지사업에 대한 국가의 영향력이 매우 큼을 알 수 있음
 - 광역 및 기초자치단체의 세출예산 사업명세서 분석 결과 지방자치단체는 저출산·고령화에 대비하여 재원을 배분하고 있으며, 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율은 매우 낮은 편이었음
 - 기초자치단체의 특성(예: 사회복지예산비율, 고령화비율, 사회복지예산증감률, 인구 1인당 사회복지예산 등)에 따라 사회복지예산을 편성하고 집행하는 내용이나 방식에 있어 나타난 차이는 다음과 같음
 - 사회복지예산 비율 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 높게 나타났음
 - 고령화 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·

가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났음

- 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체와 하위 10개 기초자치단체는 광역시의 자치구와 도의 군이 섞여 분포하였으며, 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율에 있어 차이점은 나타나지 않았음
- 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났음

3. 소결

□ 우리나라 사회복지지출은 다음의 특성을 지니고 있음

- 사회복지지출의 재량적 지출과 의무적 지출을 구분하고, 이전지출적 성격이 강한 편임
- 사회복지지출은 상대적으로 대상이 명확하나 도덕적 해이의 문제가 존재하는 영역이 있음
- 경기순환과 재정 간에 모순적 측면이 존재하므로 예를 들어 여성의 경제활동 참여와 관련된 문제와 재정 여건을 동시에 고려하는 메커니즘이 필요함
- 복지재정구조는 중앙정부가 재원을 부담하고 사업집행은 지방자치단체가 하도록 되어 있으므로 지방자치단체의 성별 사업수요 파악 및 지방자치단체 간의 형평성 확보가 중요함
- 사회복지분야 사업에 대한 지방대응비의 지속적 증가에 따라 실질적 지방자치는 이루어지지 못하고 있는 실정임

□ 지방자치단체 주민의 성별에 따른 사업수요에 대한 고려는 일차적으로는 기초자치단체에서 이루어질 필요가 있으나 실제 정책현장에서는 고려되고 있지 않음

□ 그리고 사회복지지출의 전반적인 현황 분석만으로는 성별에 따라 사회복지지출이 어떻게 이루어지고 있는지 파악할 수 없으므로 사회복지분야 성별 재원배분 현황을 지방자치단체의 예산을 편성하고 사회복지사업을 시행하는 공무원과 사회복지수요자의 관점에서 파악할 필요가 있음

IV. 사회복지분야 성별 자원배분 현황

- 광역자치단체와 기초자치단체의 예산담당 공무원과 사회복지 담당공무원을 대상으로 심층면접을 실시함으로써 지방자치단체 공무원들이 사회복지 재원의 배분에 있어 남녀에게 미칠 영향을 고려하는지의 여부, 사회복지 담당공무원들이 정책현장에서 체감하는 남녀별 복지수요, 국가와 지방의 사회복지예산 및 기능분담에 대한 의견을 파악하고자 함
- 사회복지수요자의 측면에서 성별에 따른 사회복지분야 자원배분에 접근하기 위하여 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지 수요자로서 여성가구주 가구와 남성가구주 가구에서 이용하고 있는 각종 복지서비스 및 지원의 내용과 총량을 파악하고자 함

1. 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 의견분석

- 지방자치단체의 사회복지예산에 대한 부담은 세입구조의 악화와 신규 사회복지사업의 추가로 계속 증가하는 추세임
 - 사회복지분야 국고보조사업과 지방이양사업에 대한 지방대응비의 증가로 인해 지방자체단체는 자체사업 발굴이나 운영에 어려움을 겪고 있음
 - 사회적 취약계층을 위한 사업에 대한 국가의 전적인 책임을 요구하거나 구체적 방향성과 정책대안이 없는 보편적 복지보다는 차상위 계층을 대상으로 한 선별적 복지가 더 현실적이라고 보는 의견이 많음
- 지방자치단체에서는 사회복지분야 사업예산을 편성하거나 사업을 계획하고 운영하는 과정에서 남녀의 정책수요 차이를 거의 고려하지 않는 편인 것으로 나타남
 - 사업대상자 및 사업수혜자의 성별을 구분할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않음
 - 예산 편성 시 사회복지사업이나 정책의 대상이 될 수 있는 기준의 파악이 중요하며 그 대상을 남녀로 나누지는 않고 있음

2. 한국복지패널데이터 실증분석

- ☐ 저소득가구가 과대표집되어 있는 한국복지패널데이터에 가중치를 적용한 결과 대부분의 복지서비스에 대한 여성가구주 가구의 수요가 높은 것으로 나타남
 - 여성가구주 가구 중 만 65세 이상 노인과 거주하는 가구의 비율이 남성가구주 가구 중 만 65세 이상 노인과 거주하는 가구의 비율보다 높았으며 특히 기초노령연금지원, 의료비지원을 받은 여성가구주 가구의 비율(81.2%, 48.3%)이 남성가구주 가구의 비율(66.0%, 38.9%)보다 높았음
 - 여성가구주 가구 중 만 0-17세 이상 아동과 거주하는 가구의 비율이 남성가구주 가구 중 만 0-17세 이상 아동과 거주하는 가구의 비율보다 낮았으며 특히 방과 후 지도, 무료급식, 학비지원을 받은 여성가구주 가구의 비율(15.5%, 56.6%, 34.5%)이 남성가구주 가구의 비율(3.6%, 21.6%, 7.9%)보다 높았음
 - 여성가구주 가구 중 장애인과 거주하는 가구의 비율이 남성가구주 가구 중 장애인과 거주하는 가구의 비율보다 낮았으며 특히 장애수당, 가정봉사 서비스를 받은 여성가구주 가구의 비율(36.1%, 8.7%)이 남성가구주 가구의 비율(16.1%, 4.7%)보다 높았음
- ☐ 한국복지패널데이터 실증분석 결과 가구주의 성별에 따라 복지서비스의 이용과 수요에 차이가 있는 것으로 나타났으나 실제 정책현장에서는 성별 사회복지수요의 구분을 거의 하지 않고 있는 것으로 나타남

V. 정책과제

- ☐ 지방자치단체 공무원의 성인지 의식 함양 및 사회복지통합관리망을 이용한 성별 분리통계 구축
 - 지방자치단체에서 성인지적 예산분석을 실시하는 사업의 도출을 위해 여가부 지정 16개 시·도 성별영향분석평가센터와 함께 전문가 워크숍을 개최하고, 사회복지 담당공무원들이 사회복지통합관리망을 이용하여 성별 분리통계를 구축할 수 있도록 할 수 있음

□ 지역사회 정책수요조사와 예산관련 제도의 연계

- 지방자치단체에서는 기존의 지역사회복지계획 및 지역사회복지협의체 등을 강화하여 지역사회 사회복지관련 수요조사를 실시할 수 있음
- 개인 성별뿐만 아니라 가구주 성별이나 가구의 특성에 따른 사회복지 정책수요를 파악하는 수요조사를 실시하고 결과를 통해 실제 예산배분과 정책 및 사업의 변화를 이끌어 낼 수 있도록 지방 성인지예산제도와와의 접목도 가능할 것임

□ 개인 및 가구를 단위로 하는 사회복지예산에 대한 성인지적 분석

- 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용 및 수요에 차이가 있는 것으로 밝혀졌으므로 성인지예산서를 작성할 때도 사업의 특성과 유형에 따라 사업의 혜택이 개인이 아닌 가구 전체에게 돌아가는 경우 개인 성별에 따른 정책수요를 가구주 성별에 따른 정책수요로 확대하여 파악해야 하는 가능성에 대해 논의할 수 있음
- 가구 단위로 사업 수혜의 혜택이 발생하고 공유되는 사업에 대해 성인지 예산서를 어떻게 작성하는 것이 적절하고 효과적인지 등 새로운 논의가 필요함

□ 지방 성인지예산제도의 대상사업 선정기준 제고

- 2013년도 지방자치단체 성인지예산서 대상사업 선정기준은 여성정책추진사업과 성별영향분석평가사업 중 국고보조사업을 필수 작성사업으로 규정하고 있으나 국고보조사업의 경우 이미 사업별 지방대응비 부담비율이 정해져 있어 예산의 변경은 실질적으로 어려움
- 앞으로는 지방자치단체가 예산편성과 사업계획 및 집행과정에서 더 많은 자율성이나 재량권을 가지고 있는 성별영향분석평가사업 중 자체사업에 성인지예산서 작성의 초점을 맞출 필요가 있음

□ 동일 사회복지사업에 대한 국가 성인지예산서와 지방자치단체 성인지예산서의 역할 구분 및 연계

- 동일 사업에 대해 국가의 중앙부처와 지방자치단체가 작성하는 성인지예산서의 유기적 연계 메커니즘이 존재하지 않기 때문에 성인지예산서를 작성하더라도 예산의 실제적인 변화를 꾀하기 어려움

- 동일 사업에 대하여 국가 중앙부처와 각 지방자치단체에서 성인지예산서가 작성됨에 따라 예산이 중복적으로 집계될 가능성도 있으므로 동일 사업이라면 기초자치단체에서 작성된 성인지예산서를 중심으로 지역주민의 입장에서 성별 수혜현황을 파악하는 방안에 대해 논의해 볼 필요가 있음

목 차

| | |
|--|----|
| I. 서 론 | 1 |
| 1. 연구의 배경과 목적 | 3 |
| 2. 연구의 내용과 방법 | 5 |
| II. 이론적 논의 및 선행연구 | 7 |
| 1. 이론적 논의 | 9 |
| 가. 국가 사회복지재정 | 9 |
| 나. 지방 사회복지재정 | 13 |
| 2. 선행연구 | 18 |
| III. 국가 및 지방 사회복지재정 주요 현황 | 27 |
| 1. 국가 사회복지재정 현황 | 30 |
| 2. 지방 사회복지재정 현황 | 36 |
| 가. 지방 사회복지 예산규모 | 36 |
| 나. 광역자치단체 사회복지분야 기능별 예산규모 | 41 |
| 다. 기초자치단체 사회복지분야 기능별 예산규모 | 42 |
| 라. 광역자치단체 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석 | 44 |
| 마. 기초자치단체 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석 1 | 46 |
| 바. 기초자치단체 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석 2 | 49 |
| 3. 우리나라 사회복지지출과 주요 이슈 | 56 |
| 가. 사회복지지출의 범위 | 56 |
| 나. 사회복지정책 | 60 |
| 다. 기타 고려사항 | 76 |
| 4. 소결 | 81 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| IV. 사회복지분야 성별 자원배분 현황 | 85 |
| 1. 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 의견분석 | 88 |
| 가. 조사개요 | 88 |
| 나. 조사결과 | 89 |
| 2. 한국복지패널데이터 실증분석 | 104 |
| 가. 분석개요 | 104 |
| 나. 분석결과 1: 저소득층이 과대표집된 데이터 분석결과 | 105 |
| 다. 분석결과 2: 가중치가 적용된 데이터 분석결과 | 113 |
| 3. 소결 | 122 |
| V. 결론 및 정책과제 | 127 |
| 1. 결론 및 시사점 | 129 |
| 2. 정책과제 | 136 |
| ■ 참고문헌 | 141 |
| ■ Abstract | 147 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| <표 III-1> 주요국의 재정 규모(2008년) | 31 |
| <표 III-2> 주요 분야별 정부 지출 변화 | 32 |
| <표 III-3> 우리나라 복지제도의 도입 및 확대 추이 | 33 |
| <표 III-4> 주요 국가별 동일 소득수준에서의 사회지출 수준 | 35 |
| <표 III-5> 지방 사회복지 회계별 예산규모 | 36 |
| <표 III-6> 재무활동을 제외한 지방 사회복지 정책사업 운영 예산규모 | 38 |
| <표 III-7> 지방 사회복지 예산분담 현황 | 39 |
| <표 III-8> 지자체 수준별 사회복지 예산규모 | 40 |
| <표 III-9> 2012년도 사회복지분야 기능별 예산분석(일반회계): 16개 시·도 | 41 |
| <표 III-10> 2012년도 사회복지분야 기능별 예산분석(일반회계): 시, 군, 구 .. | 43 |
| <표 III-11> 우리나라 사회복지지출의 범위 | 58 |
| <표 III-12> 사회복지지출 연도별 현황(본예산 기준) | 59 |
| <표 III-13> 2012년도 12대 분야별 재원배분 | 59 |
| <표 III-14> 임신·출산 관련 사회복지정책 | 60 |
| <표 III-15> 영유아·보육 관련 사회복지정책 | 62 |
| <표 III-16> 아동·청소년 관련 사회복지정책 | 65 |
| <표 III-17> 노인 관련 사회복지정책 | 66 |
| <표 III-18> 저소득층 관련 사회복지정책 | 69 |
| <표 III-19> 장애인 관련 사회복지정책 | 70 |
| <표 III-20> 건강 관련 사회복지정책 | 71 |
| <표 III-21> 연금 관련 사회복지정책 | 73 |
| <표 III-22> 보험 사회복지정책 | 74 |
| <표 III-23> 성인지예산서 작성 사회복지사업 | 75 |
| <표 III-24> 남녀빈곤율 | 78 |
| <표 III-25> 사회복지분야 국고보조사업 지출 추이 | 80 |

그 림 목 차

| | | |
|------------|---|-----|
| [그림 III-1] | 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 노인 관련 예산 비중 | 44 |
| [그림 III-2] | 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 예산 비중 | 45 |
| [그림 III-3] | 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 여성 관련 예산 비중 | 46 |
| [그림 III-4] | 기초자치단체 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로 | 47 |
| [그림 III-5] | 기초자치단체 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로 | 48 |
| [그림 III-6] | 기초자치단체 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로 | 49 |
| [그림 IV-1] | 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (1) | 106 |
| [그림 IV-2] | 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (2) | 106 |
| [그림 IV-3] | 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (1) | 108 |
| [그림 IV-4] | 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (2) | 108 |
| [그림 IV-5] | 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (3) | 109 |
| [그림 IV-6] | 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (1) | 110 |
| [그림 IV-7] | 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (2) | 110 |
| [그림 IV-8] | 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (1) | 111 |
| [그림 IV-9] | 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (2) | 112 |
| [그림 IV-10] | 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (3) | 112 |
| [그림 IV-11] | 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (4) | 113 |
| [그림 IV-12] | 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (1) | 115 |
| [그림 IV-13] | 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (2) | 115 |
| [그림 IV-14] | 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (1) | 117 |
| [그림 IV-15] | 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (2) | 117 |
| [그림 IV-16] | 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (3) | 118 |

| | |
|--|-----|
| [그림 IV-17] 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (1) | 119 |
| [그림 IV-18] 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (2) | 119 |
| [그림 IV-19] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (1) | 120 |
| [그림 IV-20] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (2) | 121 |
| [그림 IV-21] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (3) | 121 |
| [그림 IV-22] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (4) | 122 |

I

서론

| | |
|---------------|---|
| 1. 연구의 배경과 목적 | 3 |
| 2. 연구의 내용과 방법 | 5 |

1. 연구의 배경과 목적

인구고령화, 전통적 가족기능의 변화에 따라 국민의 사회복지 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 2007년에 보건, 복지, 노동 분야 재정이 정부 총지출에서 차지하는 비중은 25.7%였고, 이 비중은 2011년 27.9%까지 증가하였다. 또한 2011년도 예산안 증가율(6.2%)도 정부 총지출 증가율(5.7%)보다 높게 나타났다. 2010년 지방자치단체 예산 중 사회복지예산이 차지하는 비중은 전국 평균 약 19%으로 나타났으며, 지방자치단체 사회복지지출의 약 80% 이상이 국고보조사업으로 구성되어 있음에 따라 중앙정부의 사회복지지출의 증가가 지방자치단체의 사회복지지출의 의무적 증가를 초래한다는 것을 알 수 있다.

따라서 정부지출증가를 주도하는 사회복지분야 예산의 효율적 운용이 중요하며 이를 제고하기 위한 심도 있는 분석은 필수적이다. 이러한 사회복지분야 지출에 대한 분석에는 다양한 틀(framework)과 관점(perspective)을 적용할 수 있다. 예를 들어 사회복지분야 예산이 적정한 수준에서 편성되고 집행되고 있는지를 알아보기 위하여 사회복지수요와 사회복지공급을 비교하거나 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지분야 예산을 결정하는 요인들을 탐색할 수 있다. 이와 같은 기존의 사회복지재정에 대한 접근방법에 추가적으로 성인지적 관점에서의 사회복지분야의 예산분석이 가능하다.

성인지적 관점에서 예산을 분류 및 분석할 때의 핵심은 어떤 정책이 양성 불평등을 완화시키는가이다. 이에 초점을 두고 개발된 성인지적 예산 분류의 틀에서는 예산을 성 특정적 예산(Gender-Specific Expenditures), 성 형평성 예산(Expenditures Promoting Equity), 주류예산(Mainstream Expenditures)으로 분류하고 있다(Budlender ed., 1996; Elson, 1999b). 예를 들어 ‘성 특정적 예산(Gender-Specific Expenditures)’은 특정 성을 대상으로 하는 예산을 말한다. 남성 혹은 여성을 주요 대상으로 하는 예산을 가리키며 우리나라의 제3차 여성정책기본계획에 따라 시행되고 있는 사업예산이 그 예라 할 수 있다.

‘성 형평성 예산(Expenditures Promoting Equity)’은 남성과 여성 간의 형평성 증진에 기여하는 예산이다. 성 형평성의 증진은 남성과 비교하여 여성이

4 ●●● 사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

불리한 위치에 있을 수 밖에 없었던 이유, 구조적 원인 등을 해소하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 성 형평성을 증진하는 예산은 남녀가 동등한 고용기회를 갖도록 하는 예산, 예를 들어 보육과 돌봄서비스 관련 예산 등 여성의 돌봄노동(Caring Work)을 사회화할 수 있는 사업예산이 이에 해당된다.

‘주류예산(Mainstream Expenditures)’은 성 특정적 예산과 성 형평성 예산으로 분류되지 않은 모든 예산들을 가리킨다. 일견 물성적 혹은 성중립적인 사업이라고 여겨지는 경우라 하더라도 주류예산에 대한 분석은 성인지적 예산분석 시 매우 중요하다. 성인지적 예산 분석의 목적이 여성과 남성에게 예산이 미치는 영향을 비교하고, 분석결과를 통해 정책 및 예산의 변화에 대한 함의를 찾을 수 있다는 점에서 국가예산의 대부분을 차지하는 주류예산에 대한 성인지적 관점의 적용은 필요하다.

본 연구에서는 국가 및 지방의 사회복지재정 배분현황을 구분하여 검토하되, 여성의 복지수요 및 여성을 대상으로 하는 사회복지관련 정책, 사업, 프로그램 등에 초점을 맞추어 분석을 실시한다. 또한 생애주기적 관점에서 사회복지재원 배분에 있어서 세대 간 형평성을 도모할 수 있는 기초자료로 분석결과를 활용하려고 한다. 국가에서 광역자치단체, 광역자치단체에서 기초자치단체의 방향으로 이전되는 사회복지재원 이동의 흐름을 파악함으로써 국가 재정운용의 방향성과 국민이 체감하는 사회복지재원의 배분과 지출 간의 일관성 혹은 괴리 여부를 확인할 수 있을 것으로 기대된다. 중앙정부에서 중요성을 두고 실시하고 있는 사회복지정책이 기초자치단체 수준에서도 사업예산의 배분을 통해 반영되고 있는지 검토한다.

또한 기초자치단체의 사회복지분야 자체사업예산의 지출현황을 분석함으로써 성별·연령대별 편향성을 찾아내고, 간과되고 있는 혹은 암묵적으로 차별이 발생하고 있는 지점을 찾아낼 수 있다. 이를 통해 지방 성인지예산 제도의 대상사업 선정을 위한 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대된다. 즉 분석결과를 통하여 기초자치단체 수준에서 성인지예산서 작성이 가능하며, 작성이 필요한 사업의 유형 및 특성을 도출하고, 국가, 광역자치단체, 기초자치단체 사회복지예산의 편성 및 집행에 있어 필요한 공무원의 성인지성을 함양할 수 있는 방안을 간구하는데 이 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 내용과 방법

본 연구의 내용과 방법은 다음과 같다. 먼저 관련문헌과 선행연구를 검토하고, 국가 및 지방자치단체 사회복지재정의 배분현황을 검토한다. 국가 사회복지재정의 배분현황은 2012년도 성인지예산서, 보건복지부의 분류체계에 따른 생애주기별 사회복지정책 및 관련예산, 2012년도 국가 사회복지분야의 기능별 예산을 분석함으로써 파악하고자 한다. 지방자치단체 사회복지재정의 배분현황은 광역 및 기초자치단체 사회복지분야의 기능별 예산, 기초자치단체 사회복지분야 자체사업 및 관련예산을 분석함으로써 검토하고자 한다. 기초자치단체 사회복지분야 자체사업 및 관련예산의 경우 기초자치단체의 세출예산 사업명세서도 활용한다.

실제 정책현장에서 사회복지예산의 편성 및 집행 과정에서의 성별 고려가 어떻게 이루어지고 있는지는 전반적인 사회복지예산에 대한 현황 분석으로는 드러나지 않는다. 이에 사회복지공급자의 관점에서 성별에 따른 사회복지분야 자원배분에 관한 내용을 파악하기 위하여 광역자치단체 및 기초자치단체의 예산담당 공무원 및 사회복지 담당공무원을 대상으로 한 심층면접을 통하여 조사하고자 한다. 지방자치단체의 예산담당 공무원들이 사회복지재원의 배분에 있어 성별차이를 고려하는지의 여부 및 사회복지 담당공무원들이 정책현장에서 체감하는 남녀별 복지수요의 유사성 및 차이점, 성별·생애주기별 자원배분을 위한 중앙정부와 지방자치단체 수준에서의 준비도 및 민감성에 대해 알 수 있을 것으로 기대된다.

사회복지수요자의 측면에서 성별에 따른 사회복지분야 자원배분을 접근하기 위하여 한국복지패널데이터의 실증분석을 통하여 사회복지 수요자로서 여성가구주 가구와 남성가구주 가구에서 이용하고 있는 각종 복지서비스 및 지원의 내용과 총량을 파악함으로써 성별·연령대별 사회복지 수요에 대한 전체적인 이해를 도모하고자 한다. 또한 노인을 부양하고 있는 가구, 아동과 함께 살고 있는 가구, 장애인과 함께 살고 있는 가구에서 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용 및 수요에 차이가 있는지 알아본다.

본 연구는 국가 및 지방자치단체 사회복지재원의 배분현황에 대한 이해

6 ●●● 사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

를 바탕으로 하여 사회복지예산에 대한 지방자치단체 예산담당 공무원 및 사회복지 담당공무원의 의견 및 전망 분석, 사회복지자원 성별 배분현황과 사회복지수요의 비교를 실시한다. 상기의 분석 결과를 바탕으로 사회복지분야 정부지출 재원이 국민의 성별 정책수요를 반영하여 효율적으로 편성 및 집행될 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 또한 성인지적 예산분석이 더욱 면밀하게 시행되어야 할 사회복지분야 사업유형의 도출, 지방자치단체 공무원의 성인지성을 함양시킬 수 있는 방안의 마련 등을 도모하고자 한다.

II

이론적 논의 및 선행연구

| | |
|-----------|----|
| 1. 이론적 논의 | 9 |
| 2. 선행연구 | 18 |

1. 이론적 논의

가. 국가 사회복지재정

1) 국가 사회복지재정의 개념과 범위

사회복지관련 비용을 지칭하는 용어는 사회복지재정, 사회보장재정, 사회복지예산, 사회복지지출, 사회보장비, 복지지출 등 학자들에 의해 다양하게 사용되고 있다. 이러한 다양한 용어 및 정의는 사회복지에 대한 개념과 범위, 사회복지 공급주체 및 추계방법 등의 포괄범위의 다양성에서 비롯된다. 노인철·김수봉(1996)의 사회보장재정은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도에 대한 중앙정부, 지방정부의 예산 및 사회보험기금 등을 포괄하는 신국민계정의 일반재정을 포괄한다.

이영환(1995)이 정의한 사회복지예산은 정부 일반회계 중 사회개발비에 속하는 사회보장예산으로 중앙정부 일반회계 보건복지부예산 중 보건의료 부문을 제외한 사회부문 예산과 보훈 및 근로자 복지 예산을 합한 것을 뜻한다. 이해경(2005)은 사회보장비의 포괄범위를 사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스로 구분하고 각 사업별 지출의 합계에서 퇴직금 및 사회복지서비스의 재정비용에서 민간부담분을 제외하여 추계하였다. 이처럼 사회복지재정의 범위는 사회복지재정의 개념과 추계방법에 따라 차이가 나타난다.

학자들의 사회복지관련 비용을 지칭하는 용어는 사회복지와 사회보장의 개념 중 무엇을 사용할 것인가와 재정·예산·지출·비용의 개념을 어떻게 구분하느냐에 따라 다르게 나타난다. 먼저, 사회복지(social welfare)와 사회보장(social security)의 개념 중 무엇을 사용하는 것이 더 적절할 것인가에 대하여는 상반된 견해가 있다. 하지만 사회복지를 하나의 체계로 인식하여 본다면, 사회복지를 상위 개념으로 사회보장은 하위개념으로 위치지울 수 있다는 것이 다수설이다(윤찬영, 2003: 83, 고경환, 2009). 이러한 관계를 고려한다면 사회보장보다는 사회복지 개념이 더 넓은 개념으로 사용된다고 할 수 있다. 영국과 스웨덴 등 서구 여러 나라에서의 사회복지 의미는 사회보장, 보건위생, 노동, 교육, 주택 등 생활과 관련되는 공공정책을 총괄하는 개념

으로, 전 국민의 생활 전반과 관련되는 전체 사회적 서비스를 범위로 하고 있다. 반면 사회보장은 빈곤상태에 빠지거나 생활수준이 저하될 위험에 처했을 경우 국가나 공공단체가 최저한도의 생활수준을 보장하는 공적 제도로 국한하고 있다. 따라서 일반적 용어로 사회보장보다는 사회복지의 재정, 지출, 비용 등의 용어를 사용하는 것이 적절할 것이다(고경환, 2009).

두 번째로는, 재정·예산·지출·비용의 개념을 어떻게 구분하여 사용할 것인가의 문제이다. 이들 용어는 사회복지의 공급주체 및 추계방법과 관련된다. 지출(expenditure)과 비용(cost)은 공공복지와 민간복지 모두에서 사용할 수 있다. 따라서 사회복지지출이나 사회복지비용이라는 용어는 공공복지와 민간복지를 모두 포괄하여 사용할 수 있다. 반면, 재정과 예산이란 용어는 공공복지에만 사용하고 있으며 재정은 수입과 지출을 모두 포함한다. 따라서 사회복지재정은 일반정부(general government) 부문의 사회복지 지출과 사회복지 수입을 포함한 개념이 된다. 한편, 예산은 매년 편성되어 집행되는 재정을 뜻한다. 지출(expenditure)과 비용(cost)은 회계학적 개념으로 구분된다. 지출은 재화나 서비스의 획득과 관련되는 현금의 유출을 의미하며, 비용은 자산의 감소 또는 부채의 증가를 초래하는 순자산의 감소를 뜻한다.

2) 국제기구 사회복지재정의 개념과 범위

사회복지재정과 관련한 통계를 생산하고 있는 국제기구는 다양하나 대표적으로 경제협력개발기구(OECD), 국제노동기구(ILO), 국제통화기금(IMF) 등을 들 수 있다. 이러한 각 기구의 사회복지 관련 비용은 용어, 개념, 산출 방법, 범위 등이 조금씩 상이하게 나타난다.

(가) OECD 사회복지지출의 개념과 범위

OECD의 사회복지지출(social expenditure)은 사회복지관련 비용에 대해 연구자마다 다른 주관적 견해를 통제하고 국가 간의 비교 연구를 위해 데이터(OECD Social Expenditure Database)를 개발하였다.

OECD는 “사회복지지출이란 개인이나 가계의 후생이 악화되는 상황에서

제공되는 공공 및 민간기구의 급여 또는 금전적 도움의 제공이다. 그러한 제공은 특정 재화 또는 서비스에 대한 직접적인 지불에 의하거나 개개인간의 계약 및 이전에 의해 이루어져서는 안된다”라고 정의하다.

고경환·계훈방(1998)에 따르면 OECD의 사회복지지출 개념은 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 ‘사회보장(Social Security)’에 ‘건강 및 노동·복지서비스’를 추가한 의미로 나타낸다.

OECD의 사회복지지출 포함 여부를 판단하는 기준은 ① 사회적 급여 여부, ② 재원 부담 주체, ③ 서비스 제공 및 운영 주체이다. 이러한 기준에 의해 OECD의 사회복지지출의 재원범위는 ① 중앙정부와 지방정부를 포함한 일반정부의 재원, ② 법률로 설립된 사회보험기관의 급여, ③ 민간 지출로서 고용주가 법령에 의하여 강제적으로 부담하는 재원이 포함된다.

OECD는 사회복지지출의 포괄범위와 관련하여 사회복지지출(Social Expenditure), 총사회복지지출(Gross Social Expenditure), 순사회복지지출(Net Social Expenditure)의 개념을 제시한다. 사회복지지출(Social Expenditure)은 복지에 악영향을 미치는 특정한 환경에 처해있는 가구 또는 개인이 공공 또는 법정 민간부문으로부터 수령하는 사회적 급여(social benefits)와 사회복지 관련 정부의 재정지출을 의미한다. 따라서 사회복지지출의 포괄범위는 공공사회복지지출(Public Social Expenditure)과 법정민간지출(Mandatory Private Social Expenditure)을 포함한다. 즉, 「정부부문지출+사회보험급여+법정민간급여」를 의미한다. 다른 측면에서 보면 사회복지지출의 포괄범위는 총사회복지지출에서 자발적 민간부문을 제외한 범위이다(고경환 외, 2002).

총사회복지지출(Gross Social Expenditure)은 사회복지지출에 자발적 민간부문을 포함한 총괄적인 사회적 급여(social benefits)를 의미한다. 총사회복지지출은 정부부문지출, 사회보험급여, 법정 민간부문지출, 자발적 민간부문지출을 포함한다.

순사회복지지출(Net Social Expenditure)은 총사회복지지출에서 수급자가 부담하는 세금을 공제하고 조세혜택을 추가한 개념이다. 즉 “총사회복지지출에서 사회복지 수혜자가 부담하는 세금은 공제하고, 세제혜택은 더하여 얻은 실제의 사회적 급여(social benefits)”를 의미한다. 추계 목적은 사회복지

지를 필요로 하는 국민에게 국내총생산 중 실질적으로 돌아간 몫의 비율을 파악하고자 하는 것이다.

(나) ILO 사회복지지출의 개념과 범위

국제노동기구(ILO)에서는 사회보장비용(The Cost of Social Security)이라는 용어를 사용한다. 사회보장비용은 치료나 예방적 의료보호를 위한 급여, 비자발적 수입의 감소에 대한 소득보전, 가족부양에 대한 보조급부가 법률적으로 승인되고 공공 혹은 준공공행정으로 전달되는 계획과 집행 및 서비스와 관련된 정부 지출로 정의된다(Hicks and Swank, 1992, 김미혜·정진경 재인용, 2003:7).

ILO의 사회보장비용의 범위는 정부단위 지출과 사회보험급여, 행정비용을 포함한다¹⁾.

ILO의 사회보장비용은 ① 강제적인 사회보험, ② 법률로 명시되어 있는 임의적 사회보험, ③ 무각출 보험제도, ④ 공공기관의 예비적 기금, ⑤ 산업재해에 대한 사용자의 채무, ⑥ 국가 법률로 정해진 국가 보건서비스, ⑦ 가족수당, ⑧ 공무원에 위한 특별제도, ⑨ 공공부조 및 사회복지서비스의 지출, ⑩ 전쟁 희생자를 위한 지출, ⑪ 사용자와 근로자 간에 협의로 결정된 산업, 직업제도가 있다.

(다) IMF 사회복지지출의 개념과 범위

국제통화기금(IMF)은 정부재정통계매뉴얼(GFSM: Government Finance Statistics Manual, 2001)을 펴내어 통계의 개념(concepts), 정의(definitions), 분류(classifications), 회계 규칙(accounting rules)에 대해 규정하고 사회복지지출 통계를 산출한다.

GFS 체제는 일반정부부문(general government sector)과 공공부문(public sector)에 관한 통계로 구성된다. 일반정부부문(general government sector)은 중앙정부와 지방정부를 포함한 정부단위와 비영리공공기관으로 구성된다.

1) 단, 현금급여와 현물급여를 세분하지 않는다.

사회보장기금의 독립적 단위는 사회보장기금의 조직화 정도, 정부로부터의 기금 운영 독립 정도에 따라 구분된다. 그리고 일부정부부문에 공기업을 포함하면 공공부문이 된다. 반면, 정부재정의 범위는 일반재정부문에 국한되며, 각국의 재정통계는 일반정부부문을 중심으로 비교하게 된다. 일반재정부문에는 정부단위와 사회보장기금이 포함된다.

IMF GFSM(2001)의 정부기능 분류 중 사회복지 관련 기능은 사회 보호(social protection) 항목으로 구성되어 있다. 사회 보호 항목을 구체적으로 살펴보면 ① 질병 및 장애, ② 노인, ③ 유족, ④ 가족과 어린이, ⑤ 실업, ⑥ 주택, ⑦ 기타 사회소외계층, ⑧ 사회보호 연구개발, ⑨ 기타 사회보호로 구분되어 있다. 보건(health) 기능은 별도로 구분되어 있으며 ① 의료품·의료용구·의료장비, ② 외래환자 서비스, ③ 병원 서비스, ④ 공중보건 서비스, ⑤ 보건 연구개발, ⑥ 기타 보건으로 구분된다.

나. 지방 사회복지재정

1) 지방 사회복지재정의 개념과 범위

중앙정부와 지방자치단체는 재정조정제도를 통하여 재원을 이동시키며, 중앙정부에서 광역자치단체로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 재원 이동이 이루어진다(이노근, 2006). 중앙정부에서 광역자치단체로 이전되는 재원은 일반재원인 지방교부세와 특정재원인 국고보조금이 있다. 광역자치단체에서 기초자치단체로 이루어지는 재원이전은 다음과 같다. 특별시·광역시와 자치구 간에는 일반재원으로 조정교부금, 특정재원으로 시비보조금이 이전된다. 도와 시 간에는 일반재원으로 재정보전금, 특정재원으로 도비보조금이 이전된다.

지방정부의 세입 예산을 재원별로 살펴보면, 2012년을 기준으로 하여 자체수입, 의존수입, 지방채 비율이 각각 56.8%, 40.6%, 2.6% 순으로 나타난다. 이를 세부적으로 살펴보면, 지방세 수입이 35.6%으로 가장 높았고, 세외수입과 보조금이 각각 21.2%로 동일하게 나타난 반면 지방교부세는 19.3%로 다소 낮은 것으로 나타났다. 이를 2007년과 비교해보면 지난 6년

간 의존재원이 가장 큰 증가를 보이며(43.9%의 증가율), 자체재원과 지방채는 다소 낮은 증가율을 나타내었다(각각 30.3%와 12.7%). 이를 보다 구체적으로 살펴보면 보조금이 51.5%의 가장 높은 증가율을 보였고, 지방세가 41.3%, 지방교부세가 36.5%, 세외수입이 15.2%, 지방채가 12.7%의 증가율을 보였다.

2011년도에 지방교부세는 내국세 총액의 19.24%를 차지하며, 분권교부세는 내국세 총액의 0.94%이다. 분권교부세는 국고보조금 사업 중 일부를 지방으로 이양하면서 재원을 동시에 교부해 주는 한시적인 제도(운영기한: 2005-2014년)로, 지방에 이양된 정부기능 149개 중 67개가 보건복지에 해당하며, 전체 재원의 약 3분의 2에 해당하는 금액이 배정되어 있다. 분권교부세 교부액은 사업별이 아닌 총액으로 교부되며, 교부된 금액에 대해서는 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 예산에 편성·운영하는 일반재원의 성격을 갖는다. 즉, 사업별로 분권교부세가 교부되는 것은 아니며, 지방자치단체의 판단에 따라 분권교부세와 지방비로 사회복지예산을 편성·운영한다. 특정재원인 국고보조금은 조건부 지원금으로 지방자치단체 사회복지분야 사업의 운영을 위한 직접적 수입이 된다.

분권교부세 산정은 다음과 같은 방법으로 이루어진다. 먼저 사업의 성격에 따라 일정수준의 재정수요를 지속적으로 필요로 하며, 객관적인 산식의 적용이 가능한 경상적수요와 일정한 산식의 적용이 어렵고, 중앙정부 관계부처의 정책 반영이 필요한 비경상적수요로 구분되며, 비경상적수요가 경상적수요보다 먼저 산정된다. 비경상적수요는 관계부처에서 실시한 자치단체 수요조사 결과를 반영하며, 경상적수요는 총 재원에서 비경상적수요를 뺀 나머지 금액을 재원으로 하여 산정공식에 따라 산정된다.

사회복지분야의 경상적수요는 지방으로 이양된 사회복지분야 사업 중에서 일정 수준의 재정수요를 지속적으로 보전할 필요가 있으며 산식적용이 가능한 46개 사업(2012년 분권교부세 산정기준) 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 그 밖의 복지비와 같은 산정항목별로 광역단위 배분액이 산정된다. 노인복지비의 경우 노인복지회관 수, 재가노인복지시설 및 지역사회시니어클럽 수, 경로당 수에 따라, 장애인복지비의 경우 장애인복지관 수,

의료재활시설 수, 장애인체육관 수, 시각장애인심부름센터 수 및 장애인직업재활시설 수, 등록장애인 수에 따라, 아동복지비는 아동시설 수, 아동보호전문기관 수 및 가정위탁지원센터 수, 아동급식 수에 따라, 그 밖의 복지비는 사회복지관 및 한부모복지시설 수, 국민기초생활수급자 수에 따라 결정된다.

이처럼 경상적수요는 단위 사업별 자치단체 예산편성 실태 및 관련 통계등을 기초로 산출한 산정공식에 따라 산정되며, 비경상적수요는 관계부처에서 자치단체별로 실시한 수요조사결과를 반영한다. 2011년도 비경상적수요 총 대상사업 및 재원은 23개 사업, 7,013억 원이었고, 이 중 지방재정 부담의 주요원인이 되며 친서민 사업인 6개 사회복지 사업(노인시설운영, 노인복지회관신축, 장애인생활시설운영, 장애인복지관기능보강, 장애인체육관기능보강, 정신요양시설운영)을 위해 10%가 증액되었다.

산정항목별로 특별시·광역시·도별로 산출된 금액은 특별시와 광역시 및 특별자치도의 경우 본청으로 일괄 교부되고, 도의 경우는 본청 및 시·군에 교부된다. 본청 및 시·군의 배분기준은 재정수요액의 비중에 따라 70%가 배정되고, 나머지 30%는 재정수요액과 재정력 역지수를 곱한 금액의 비중에 따라 배정된다. 경상적수요 산정 시 재정수요액을 기준을 하여 이양사업이 많은 자치단체에 많은 재원을 배분하여 이양사업을 위한 재원을 보전한다는 분권교부세의 취지를 살리고, 재정력을 일부 고려함으로써 재정력이 열약한 자치단체에 분권교부세가 적게 교부되어 이양사업의 안정적 추진을 어렵게 하는 상황을 방지하고자 한 것이다.

중앙정부에서 광역자치단체로 이전되는 재원 중 특정재원인 국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대하여 국가의 주요 시책사업을 수행하는 데 필요로 하는 경비의 재원을 충당할 수 있도록 사용 용도를 지정해서 교부하는 지출금이다. 국가는 특정한 사무나 사업의 실시를 지방자치단체에 의무지우면서 일정한 기준을 제시하여 해당 사무나 사업집행에 소요되는 경비에 충당할 것을 조건으로 하여 국고보조금을 교부한다. 기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. 차등보조는 보조금의 예산편성 시 지역 간의 균형

발전을 위해 필요하다고 인정되는 보조사업에 대해 기준보조율에 일정률을 가감한 인상·인하보조율의 두 가지 방식으로 보조하는 것이다. 각 지방자치단체의 당해 재정사정을 감안하여 적용되며 인상보조율의 경우 특별시와 광역시는 제외되며, 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 적용된다. 차등보조의 경우 대상사업 선정의 원칙이 부재하고, 지방자치단체 유형별 재정특성에 대한 고려가 여전히 미흡하고, 기초자치단체의 사회복지재정에서 인하보조율을 적용하게 될 경우 적절하지 않다는 비판을 받고 있다. 또한 국고보조금은 지방비 부담을 의무화하여 지방자치단체의 독자적인 의사결정을 배제시킨다는 점을 지적받고 있기도 하다. 2012년도 중앙정부 부처별 국고보조금 비중에서 보건복지부의 국고보조금이 일반회계의 82%를 차지하였고, 이는 사회복지분야 사업에 있어 지방자치단체의 지방비 부담을 내포한다.

지방교부세와 국고보조금 외에 지방자치단체의 자주재원으로는 지방세와 세외수입이 있다. 지방세와 세외수입이 지방자치단체의 세입에서 차지하는 비중이 높을수록 지방자치단체의 재정자립도가 높다고 할 수 있는데, 2012년도 지방자치단체의 재정자립도는 평균 54.3%로 1995년의 66.4%에 비해 현저하게 낮아졌고, 이는 지방자치단체 재정구조의 악화 및 중앙정부에의 종속을 뜻한다. 특히 기초자치단체인 군의 경우 2012년도 재정자립도가 16.4%로 나타나 군에서 주도적인 혁신정책을 펴기에는 역부족임을 알 수 있다.

지방자치단체의 세출과 사회복지분야는 다음과 같이 연결되어 있다. 먼저 사회개발 내 사회복지분야에 대한 세출은 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 2008년에 전체 세출의 17.3%를 차지하였던 사회복지분야 세출은 2012년에 20.5%까지 증가하였다. 지방자치단체 유형별로 사회복지비가 차지하는 비중을 알아보면 도가 25.6%, 특별·광역시가 25.2%로 가장 높은 편이었고, 같은 유형의 지방자치단체라 하더라도 지역별로 큰 편차를 보였다. 예를 들어, 부산 북구의 사회복지비 비중은 60.1%였고, 서울 종로구의 사회복지비 비중은 22.9%로 나타나기도 하였다. 여기서 주목할 점은 사회복지비의 경우 보조사업이 88.3%, 자체사업이 10.3%(재무활동 1.4%)로 나타나

지방자치단체 사회복지예산이 중앙정부에 의존하는 경향이 매우 높았다는 점이다. 즉, 거의 대부분의 사회복지분야 사업이 국고보조금 사업과 지방이양사업인 점을 감안할 때 지방자치단체의 사회복지분야 관련 재정부담 역시 지속적인 증가추세를 알 수 있다.

2) 본 연구에서의 사회복지재정

본 연구에서의 사회복지재정은 사회복지와 사회보장의 개념을 모두 아우르며, 지출에 초점을 맞추어 사용된다. 즉, 국가 사회복지재정의 경우 기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반의 여덟 부문으로 이루어져 있는 사회복지분야 예산을 뜻한다. 또한 본 연구에서는 국가 사회복지재정을 생애주기별 사회복지정책과 성인지예산서 및 기금운용계획서 상의 사회복지정책별로 검토하고자 한다.

우리나라의 사회복지 관련지출은 고령화와 출산을 감소라는 인구구조의 변동과 함께 불완전 고용 및 저성장의 경제위기 속에서 ‘성장과 분배’라는 두 가지 목표를 달성해야 하는 환경에 처해있다. 또한 양적으로 급팽창되어 온 복지예산에 비하여 국민의 복지수요를 효과적이고 효율적으로 충족시키지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 새롭게 등장한 사회적 위험(저출산·고령화, 노동시장 양극화, 일·가정 양립 등)으로 인하여 국가의 복지정책에 대한 접근도 예방적 프로그램을 중심으로 기회의 평등을 추구하는 전략으로 바뀌고 있다. 예를 들어 복지수혜에 있어서의 생애주기별 균형, 전 국민 대상의 수혜균형, 현금이전과 사회서비스의 균형, 사후적이고 소극적인 소득보장에서 예방적이고 적극적인 인적투자로의 전환 등의 방안이 제시되기도 하였다(안중범, 2011).

따라서 기존의 국가 사회복지재원 배분이 생애주기별 및 성별에 따라 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 검토가 먼저 이루어질 필요가 있다. 2011년도 성인지예산서 작성대상사업 중 사회복지분야 사업은 61개로 전체 성인지예산서 작성대상사업의 28.1%를 차지하며, 지출규모는 전체 성인지예산의 80.1%를 차지하였다. 이는 사회복지분야 예산 86.3조 원 중 8.6%를 분석

한 것이다. 이러한 맥락에서 2012년도 성인지예산서 작성대상사업 중 사회복지분야 사업의 비중(사업수 및 예산액의 측면에서)을 살펴보고, 이러한 사업들을 대상으로 연령별 및 성별에 따라 자원배분이 어떻게 이루어졌는지 분석할 수 있다.

그리고 본 연구에서의 지방 사회복지재정 배분현황은 세출예산 사업명세서를 통해 파악된다. 국가 사회복지재정의 경우와 마찬가지로 지방 사회복지분야의 예산도 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반의 여덟 개 부문으로 이루어져 있다. 하지만 세출예산 사업명세서에는 이 여덟 개의 부문이 명시적으로 나타나 있지는 않다. 다만 사회복지사업을 시행하는 관련 부서에서 시행하는 정책명, 단위사업명, 세부사업명을 통해 부문을 간접적으로 확인할 수 있다. 기초자치단체의 세출예산 사업명세서를 통하여 각 사회복지정책 및 사업의 대상과 지방 사회복지재정을 구성하고 있는 국비, 시도비, 시군구비의 비중을 파악할 수 있다.

2. 선행연구

사회복지재정과 관련한 선행연구로는 사회복지예산을 결정하는 요인탐색에 관한 연구, 복지모형에 대한 연구, 복지재정의 구조변화에 관한 연구 등이 주를 이루고 있다. 본 연구에서는 이를 다시 국가 사회복지재정과 지방자치단체의 사회복지재정으로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 국가 사회복지재정

(1) 사회복지예산 결정요인

사회복지예산을 결정하는 요인에 대한 이론적 논의로는 예산결정 이론, 점증주의 이론, 결정요인론, 점증주의와 결정요인론의 통합 등이 있다.

예산결정 이론에 따르면 정부는 일정한 기능을 수행하기 위하여 자금이

필요한데, 이러한 공공지출은 정부의 특정한 기능수행에 소요되는 비용으로서, 흔히 공공경비, 공공지출, 재정지출 또는 정부의 세출 등과 동일한 의미로 사용된다.

공공지출은 예산을 지출측면에서 파악한 개념으로, 프렘찬드(Premchand, 1983: 40-42)는 예산을 ① 경제적·규범적 이론, ② 조직적·과정지향적 이론, ③ 실증적·기술적 이론으로 설명하였다. 경제적·규범적 이론에서는 예산운동을 자원배분의 적정화를 통하여 개인 및 사회의 복지를 극대화하려는 과정으로 파악하는데, 총체주의 이론, 한계효용이론, 공공선택론, 공공재이론 등이 이에 속한다. 만약 정부가 하나의 목적을 가졌다면 한계효용으로 예산 규모를 결정할 수 있지만, 정부는 다양한 기관으로 구성되고 다른 목적을 지녔기 때문에 자원을 배분하기 위한 단일의 기준이 없다고 비난받는다. 따라서 예산 배분은 경제의 문제라기보다 오히려 정치의 문제로 보는 것이 타당할 수 있다(Wildavsky, 1980; 신무섭, 2007에서 재인용).

다음으로 점증주의 이론은 정치적 합리성에 의한 의사결정 방법으로서 현실적·경험적 방법이다. 즉, 예산결정이라는 정치과정의 현상 속에서 예산을 조금씩 증감해가는 과정이라는 것이 점증주의 이론의 주장이다. 린드블럼(Lindblom)은 인간은 잘 정의되고 완전히 합의된 목표를 가질 수 없고 모든 가능한 대안들을 고려할 수 없으며 각 대안들의 비교를 위한 충분한 정보를 가질 수 없기 때문에 만족할 만한 결정을 내린다고 가정한다(Lindblom, 1961: 305).

예산의 점증주의를 주장하는 대표적인 학자인 윌다브스키(Wildavsky)는 예산결정의 참여자들은 예산결정을 독립적으로 하지 않고 다른 참여자들의 기대행동을 의식하면서 조정하기 때문에 예산이 점증적으로 변화하게 된다고 주장한다. 즉, 행정부와 의회, 일선 행정기관과 중앙예산기관 등이 다른 참여자들의 입장과 기대를 파악하고 있기 때문에 예산을 점증적이고 소폭적으로 증감을 함으로써 예산이 결정된다는 것이다. 따라서 예산결정은 예산의 획득이나 배정을 둘러싼 정치적인 상황 속에서 예산과정 참여자들이 역학적인 영향력의 크기에 의하여 예산이 결정된다.

결정요인론은 투입, 산출, 환경 등을 중요한 요소로 간주하는 체제론에 입각하여 정치체제의 산출인 공공정책을 결정하는 요인이 무엇인가를 탐구하

는 입장이다. 정치체제가 공공정책을 결정할 때 환경의 요구와 지지를 받아들이 이것을 정책으로 전환시키기 때문에 결정요인론은 정치체제의 환경에 따라서 정책이 다르다는 것을 기본 전제로 하고 있다(노화준, 1993: 11). 정부지출을 결정하는 요인을 처음으로 연구한 독일 재정학자 A. Wagner의 연구로 이어 받아 그 후 많은 경제학자들이 정부지출의 결정요인 연구에 참여하였다. 결정요인론은 이념적으로 편향된 연구자세를 교정시킴으로써 정책학이라는 새로운 학문영역을 개척하는데 기여하였다(정정길, 1993: 34-39).

마지막으로 혼합이론에 관한 연구를 살펴보면 김재훈(1993)은 미국 주정부지출결정요인을 분석하여 정책별로 전년도 지출수준이 영향을 미치는 것을 보여주었는데, 결정요인론과 점증주의의 문제점을 분석하고 양 접근방법의 상이점과 통합가능성을 설명하였다. 그는 결정요인론은 정책이나 사업을 분석수준으로 하지만 점증주의는 조직을 분석수준으로 하고, 결정요인론은 실제지출을 분석대상으로 하지만 점증주의는 확정예산을 분석단위로 하는 점에서 상이점이 있다고 하였다. 이러한 설명에 따라서 결정요인을 분석함에 있어 부처 수준에 대응할 수 있는 정책을 대상으로 그리고 확정예산과 추경을 합산한 실제지출수준을 대상으로 분석함으로써 양 접근방법의 분석수준과 분석단위를 일치시켜 연구하였다고 주장하였다.

(2) 복지모형에 관한 연구

복지모형에 관한 연구는 기존 복지경제적 연구 모형을 비판하며 지속가능한 한국형 복지모형을 새로운 시각에서 조명하려 노력하고 있다. 최근의 복지 모형범주는 복지국가를 상징하면서 복지정책과 경제정책들을 포괄적으로 아우르는 경향이 있다. 대표적인 예로 권순원(1994)은 사회보장제도를 중심으로 국민생활 향상에 도움이 되는 모든 경제·사회서비스를, 박천익(2000)은 사회복지모형에서 협의의 사회복지제도를 그 대상으로 하는 반면, 정경배(2003)의 사회복지모형은 국가발전모형과 일맥상통한다. 따라서 그 범주가 복지정책과 경제정책을 포괄하는 광의의 개념이라고 할 수 있다. 한편 윤영진 외(2006)는 한국의 사회복지모형을 제안하면서 협의의 사회복지제도를 확대하여 고용정책과 교육정책까지 포함하지만, 경제정책을 전면

내세우는 국가모형보다는 그 포괄범위가 좁다.

권순원(1994)은 개인들의 경제복지가 사회 전체적으로 개선되는 경우 사회복지가 증진된다는 전제 아래 제도로써 사회보장을 중심으로 국민생활 향상에 도움이 되는 모든 경제·사회서비스를 사회복지의 범주에 포함시켰다. 즉, 한국적 사회복지모형은 국민생활의 질적 향상과 함께 성장과 복지의 조화를 이루는 생산적 복지정책이며, 이에 따르면 정부단위 지출과 더불어 민간부문의 지출까지 포함하게 된다. 생산적 복지 모형에 따르면 사회보장 지출이 효율적으로 이루어질 경우 인적자원에 대한 투자로 간주되어 결과적으로 생산성의 향상으로 이어진다는 측면에서 적극적인 사회지출의 역할을 확대했다는 점에서 의의가 있으나 경제적 성장과 복지의 생산성을 지나치게 강조하여 목적적 가치인 복지를 수단으로 전락시킨다는 제한점이 있으며, 비용효과적인 일본의 모형과 지방분권적인 사회복지체계를 가진 독일의 모형을 한국에 그대로 적용시키려는 한계가 있다.

박천익(2000)은 한국형 복지모형으로 ‘공동체 모형’을 소개하고 있다. 이는 한국적 전통가치를 바탕으로 서구적 가치를 적절히 조화시키고, 효율과 형평을 동시에 고려하며, 정부와 민간의 절충복지모형을 구현하는 “공동체적 자본주의 복지 모형”인 것이다. 즉, 한국의 전통적인 복지모형이 협동성, 조직적 안정추구, 인성가치 중심의 원모형이라면, 서구의 모형은 자유경쟁, 개인적 이익 추구, 경제가치 중심의 삼각모형이며, 한국형 복지모형은 두 모형을 모두 수용한 것이다. 따라서 사회복지재정의 범위는 기초생활보장, 근로연계복지, 사회안전망(사회보험, 사회부조, 긴급구호) 등의 기초생활안전망에서 보건의료·교육·주택·문화 등 저소득층 중심의 사회투자, 고용창출 및 생산성 증대 등 고용정책까지 포함하게 된다.

서구 모형과 전통모형의 상호보완이 이루어지며, 효율과 형평을 동시에 고려하고, 정부와 민간의 복지 부담을 절충한다는 점에서 매력적이나, 서로 다른 가치를 추구하는 서구모형과 전통모형이 산술적인 합을 이룰 수 있을 것인가에 대한 의문이 생긴다. 뿐만 아니라 서구모형과 전통모형이 충돌하게 될 때 어떤 가치를 우선에 두고 사회복지의 가치를 추구해야 하는가에 대한 의문도 생긴다. 정경배(2003)는 기존의 양극단에 있는 복지국가 모형

들을 살펴보면 한국의 복지국가 모형은 기존의 복지국가 모형으로 수렴되는 것이 아니라 전혀 새로운 복지국가 모형을 구축해야 한다고 주장했다.

윤영진 외(2006)는 사람·지식 중심의 성장모형과 조화를 이루는 틀 속에서 한국형 사회복지모형을 제안하였다. 그에 따르면 사회복지(welfare)는 기본적인 사회안전망(safety net)이 구축된 바탕 위에서 근로연계복지(workfare)와 건강복지(healthfare)를 통하여 사회적 연대와 생산성을 담보하도록 한다. 일자리(job)와 학습(learning), 사회복지(welfare)의 3각 구도 하에 복지모형의 완결성을 추구하도록 한다. 왜냐하면 이러한 구도는 인간 중심의 사회투자적인 접근을 함으로써 미래의 지속적 발전을 담보하기 때문이다. 한국형 복지모형의 작동은 정부가 일방적으로 운영하는 것이 아니라 정부-민간 파트너십 형성을 통하여 혹은 정부-민간 역할분담으로 추진하며, 지식·정보 중심의 인프라를 구축하여 경제적 효율성을 담보하도록 하였다.

이러한 정책방향을 지향한 사회복지모형의 구도는 2단계 모형으로 구성된다. 1단계는 건강을 유지하면서 경제활동에 참여하는 “복지·근로·건강”의 3자간 조화(welfare triangle)를 통한 ‘근로연계복지(workfare)’와 ‘건강연계복지(healthfare)’를 포괄하는 사회복지(social welfare)를 지향한다. 2단계는 노동력의 재생산 토대를 구축하고(사회복지), 노동의 질적 제고(학습복지)와 노동력 수요공급의 균형(일자리복지)을 통해 지속가능한 복지체제(sustainable welfare system)를 구축하는 것이다.

윤영진 외(2006)는 사회안전망, 근로연계복지, 건강복지의 삼각 편대로 구성된 기존의 사회복지를 일자리 복지, 학습복지와 연계하여 지속가능한 복지체제를 구축한다는 점에서 긍정적이나 개인 중심의 복지모형 구성으로 지역사회의 중요성은 다소 낮아 보인다. 또한 경제학적 성장모형을 제시함으로써 복지의 경제화 혹은 복지의 생산성을 통한 사회복지 가치를 평가절하 하는 한계를 가진다. 즉, 이러한 복지모형에서는 ‘건강하지 못한’, 혹은 ‘근로하기에 부적절한’ 환경에 살고 있는 개인과 지역에 대한 사회복지 서비스의 제공은 다소 간과되어 있다. 마지막으로 이러한 사회복지모형에 따르면 사회복지지출이 과대 추정되는 오류를 가질 위험이 있다. 왜냐하면 정부예산 중 교육, 공공행정 일부가 사회복지재정으로 추계되기 때문이다.

2) 지방 사회복지재정

(1) 지방 사회복지예산 결정요인

지자체 간 사회복지 예산이 다른 이유는 크게 세 가지 측면에서 정리할 수 있다. 사회복지 욕구와 사회복지 자원, 그리고 사회복지 관련 정부정책 및 제도가 그것이다(정현영, 1993; 김교성·이재완, 2000; 이승중, 2000; 진재문, 2006; 박병현, 2008; 조수현, 2009; 김미혜 외, 2009; 장동호, 2010; 모지환·이중섭, 2010). 첫째, 사회복지 욕구의 지역 간 차이에 따라 지자체 간 사회복지 예산의 비중은 달라질 수 있다. 즉, 사회취약계층이 많이 거주할수록 해당 지자체의 사회복지 예산이 증가한다는 것이다. 사회문제 해결, 사회복지 욕구를 충족시키는 것이 사회복지 정책이고, 그러한 사회복지 정책을 수행하기 위해서 사회복지 예산이 필수라는 점에서 당연히 예상할 수 있는 결과이다. 강운호(2000), 박고운·박병현(2008), 조수현(2009), 김미혜 외(2009) 등의 선행 연구들에 의하면 우리나라 지자체의 사회복지 예산에 영향을 미치는 욕구차원의 변수들은 노인인구, 빈곤인구 비중의 증가 등이었다.

둘째, 사회복지에 투입할 수 있는 가용재원을 많이 가지고 있을수록 지자체의 사회복지예산 비중이 높아진다. 즉, 사회복지 욕구도 중요하지만 이 욕구를 충족시키기 위한 제도 운영은 예산의 뒷받침이 있어야 하며, 따라서 지자체의 재정력이 중요하다는 것이다. 이와 관련해 김교성·이재완(2000), 강운호(2003), 김미혜 외(2009)는 지방 재정자립도나 지방 재정자주도가 높고 1인당 지방세액이 많은 지자체일수록 사회복지 예산 비중이 높다고 주장한다. 또한 장동호(2010)는 1인당 지방채무가 많아 지방재정이 악화된 경우 상대적으로 사회복지 예산의 비중이 낮다는 사실도 보여준다.

셋째, 지방자치제도나 지역차원에서의 사회복지제도도 지자체의 사회복지 예산 비중에 큰 영향을 미친다. 구체적으로 지방선거나 지방자치제도 실시와 같은 사건들은 지역사회복지에 관한 주민들의 관심과 욕구를 확대시킴으로써 지자체로 하여금 사회복지 예산을 증액하게 하는 효과가 있다(진재문, 2006). 또 2005년 국고보조 사회복지사업의 지방이양과 같은 지역복지 관련 정책의 변화도 사회복지에 대한 지자체의 예산을 대폭 확대한 요

인일 수 있다(박병현, 2008). 하지만 지금까지 선행연구들이 가장 주목한 제도적 차원의 변수는 바로 사회복지에 대한 개별 지자체의 기존 정책 기조나 제도, 또는 예산이었다. 정부 정책이나 예산은 기본적으로 강력한 경로의존성(path dependency)을 가지고 있기 때문이다. 경로의존성이 발생하는 이유는 예산결정자들이 현실적인 이유로 모든 정책과 예산의 내용을 매해 검토하기 어렵기 때문이다(Wildavsky, 1964: 60-62). 또 그것이 가능하다고 하더라도 기존 정책과 예산을 급격히 변화시켰을 때 직면할 수 있는 이익 집단으로부터의 정치적 비난과 위협을 피하고자 하기 때문이다(Pierson, 1996: 143-179). 이와 관련한 선행연구인 진재문(2006), 김미혜 외(2009), 장동호(2010)는 과거 사회복지에 대하여 관대하게 예산을 배정했던 지자체는 앞으로도 그럴 가능성이 크고, 그 반대의 경우에는 앞으로의 예산도 인색할 가능성이 높다고 말한다.

이외 김승연(2011)은 기초지방정부의 사회복지비지출에 영향을 미치는 요인은 상위정부로부터의 재정이전, 기초지방정부들 간의 복지확대 경쟁, 상위정부와의 정치적 관계로 보고 있다. 또 보조금 비중이 높을수록, 정당구조가 여당지배형일수록 복지비 지출수준이 더 높게 나타나는 경향이 있었다. 또한 장동호(2011)는 재정자주도가 낮은 기초자치단체일수록, 국민 기초수급자가 많고 지역주민들의 교육수준이 높을수록 사회복지 예산 비중이 큰 것으로 나타난다고 밝힌다.

(2) 지방 사회복지재정 구조변화 및 재원에 관한 연구

2005년에 국고보조금사업의 지방이양 이후 지방복지재정의 구조변화에 관한 연구도 다수 나타나고 있다. 김상철(2010)은 기능이양에 따른 재원이 양이 충분하지 못하여 지방자치단체의 부담이 가중되었고, 이로 인해 지방자치단체들 간의 격차가 확대되고 서비스 질이 하락하는 문제가 발생함을 지적하고 있다. 이재원(2011)은 재원동원의 측면에서는 중앙정부의 재정적 역할이 중요하며 재정사업의 집행은 지방의 현장 중심으로 이루어짐에 따라 지방재정의 자립도를 높임으로써 재정지출의 성과책임을 확보하는 방안, 기초적인 사회안전망 프로그램은 중앙정부가 전적으로 부담하는 방안,

사회서비스에 대해 개별보조 방식이 아닌 지방의 지출재량이 큰 방향으로 재원관리 방식을 재설계하는 방안 등을 제시하고 있다. 최성은(2011)은 광역시 자치구는 자체사업으로 수행할 수 있는 지방비의 여력이 적고, 보통교부세가 직접 교부되지 않는 등 사회복지지출에 대한 재정 부담이 심각하게 나타나고 있음을 제시하고 있다.

지금까지 사회복지재정의 의미와 사회복지재정을 다룬 연구들을 간략하게 살펴보았다. 사회복지재정의 의미에 대하여는 학자나 기관마다 다양한 견해를 가지고 있는 것으로 보인다. 그러나 선행연구에서는 이론적 논의들이 주를 이루고 있어 현재 예산배분에 대한 현황을 알아보기 힘든 상황으로 보인다. 또한 성별재원배분에 관한 연구는 전무한 실정으로 본 연구에서는 이론적 논의에서 밝힌 바와 같은 사회복지재정 정의를 사용하여 국가 및 지방의 성별재원배분에 관한 현황을 살펴본다. 이는 국가 및 지방예산, 특히 성별재원배분에 관한 자료가 없는 실정에서 후속연구를 위한 자료제시 및 현황 파악을 통하여 국가 및 기초자치단체 사회복지사업의 유형 및 특성을 도출하고 지방자치단체 사회복지 담당공무원의 성인지성을 함양할 수 있는 방안을 마련하기 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

Ⅲ

국가 및 지방 사회복지재정 주요 현황

| | |
|-----------------------|----|
| 1. 국가 사회복지재정 현황 | 30 |
| 2. 지방 사회복지재정 현황 | 36 |
| 3. 우리나라 사회복지지출과 주요 이슈 | 56 |
| 4. 소결 | 81 |

사회가 발전함에 따라 인간다운 삶을 영위하기 위한 국민적 기대수준이 높아지게 된다(전병목 외, 2011). 전반적 소득수준이 증가함에 따라 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 약자계층에 대한 배려요구도 높아졌고, 국가는 이러한 사회적 요구에 부응하기 위해 재정의 역할을 점진적으로 높이고 있다. 2005~2010년 기간 중 정부 분야별 재정지출 중 복지 분야의 연평균 지출증가는 9.8%로 총지출증가율 6.8%를 상회하고 있다. 즉, 국민들의 요구에 따라 국가의 재정구조에서도 변화가 나타나고 있다. 이러한 복지재정의 증가과정에서 우리나라의 재정정책은 재정건전성의 관점에서 새롭게 도입되는 개별 복지제도 중심으로 관심을 가져왔다. 개별 복지제도가 야기하는 중기 이하의 재정부담에 중점을 두었으나 동 제도의 중장기적인 지속가능성, 다른 복지제도와와의 역할분담 등 종합적인 관점에서의 상대적인 검토는 부족하였다. 이러한 영역은 실제 복지정책을 담당하는 부처의 주된 정책대상이며 동시에 중장기적인 재정부담 증대 가능성이라는 측면에서 재정당국의 관심도 필요하다. 특히 새로운 제도의 도입과정에서 단기적 재원확보 가능성은 매우 중요한 고려요인임에도 불구하고 중장기적 재원검토가 필요한 것은 대부분의 복지제도가 향후 빠른 고령화 등으로 인해 재정 부담이 크게 증가할 것이기 때문이다. 최근 도입되고 있는 노인장기요양보험제도, 기초노령연금제도, 장애인장기요양보험제도, 중증장애인연금제도 등은 단기적 재정여력뿐만 아니라 중장기적 재정위험까지 함께 고려할 수 있는 체제가 필요하다. 그렇지 않은 경우 예산제약으로 인한 제도 축소 등으로 제도 도입 본연의 목적을 달성하기 어렵고 이는 정부정책에 대한 국민들의 만족도를 낮추는 요인으로 작용하게 된다. 또한 복지제도의 중복 문제는 정부부처 간뿐만 아니라 부처 내부에서도 발생하는데 이를 조정하기 위한 메커니즘은 사실상 작동되지 않는다. 정부부처는 부처의 업무범위 내에서 부처 내 각 업무단위에서는 해당 영역에 적합한 정책을 개발함으로써 다수의 소규모 정책들을 중첩적으로 양산하는 문제가 있다.

궁극적으로 복지제도의 미래는 국민들의 부담수준에 따라 결정되지만 기 도입된 복지정책 축소의 어려움 등으로 인해 그 이행과정에 대한 검토가 중요하다. 복지재정에 대한 논의를 위해서는 먼저 우리나라의 복지재정 현황에

대한 평가와 전망이 중요하다. 따라서 본 장에서는 국가 사회복지재정의 현황과 지방자치단체의 현황을 분석하고, 복지지출의 효율성 제고와 재정배분의 우선순위 조정 등에서의 성인지적 이슈 도출 및 성별 배분 현황을 평가하고자 하였다. 그리고 지방자치단체의 사회복지예산 배분현황을 검토하기에 앞서 국가의 사회복지예산 배분현황을 검토함으로써 우리나라 사회복지재원 이동의 흐름과 재정분담체계에 대한 거시적 이해를 먼저 도모하도록 하였다.

1. 국가 사회복지재정 현황

단기적으로 정부재정 규모는 국민부담률뿐만 아니라 재정수지까지 포함하여 살펴볼 필요가 있다. 이를 감안한 우리나라 재정규모는 2008년 기준 OECD 국가의 GDP 대비 38.1% 수준보다 낮은 25.3~28.0%(관리대상수지 기준) 수준이다. 총 재정규모는 조세부담률, 사회보장부담률, 재정수지로 구성되는데 우리나라와 선진국과의 격차는 사회보장부담률, 조세부담률 순으로 작아진다. 그 중 큰 격차를 보이는 사회보장부담률은 주로 사회보험의 포괄 정도, 보장수준 등의 차이에 기인하는 것으로 판단된다. 우리나라의 경우, 상대적으로 사회보험 형태로 포괄하기 어려운 자영업부문의 종사자규모가 외국에 비해 크고 급여수준 등에 있어서도 차이를 보이고 있기 때문이다. 2008년 사회보장부담률은 GDP 대비 5.8%로 OECD 평균 9.0%, 일본의 10.9%에 비해 상당히 낮은 수준이다.

한편, 총재정 규모에 있어 재정수지 적자는 단기적인 영향만 미칠 것으로 판단된다. 유럽의 그리스, 포르투갈 등 일부 국가들의 재정위기에서 알 수 있듯이 국제 금융시장에서의 신뢰도 등의 문제로 중장기적으로 재정수지 적자를 축소하는 등의 노력이 필요하기 때문이다. 재정수지 부문을 제외한 우리나라 국민부담률은 2008년 기준 GDP 대비 26.5%로 미국의 26.1%와 유사하며 일본의 28.1%에 비해서는 소폭 낮은 수준이다. 그러나 상대적으로 재정규모가 큰 유럽 국가를 포함한 OECD 국가 평균의 경우 34.8%로 상당한 격차를 보여준다.

〈표 Ⅲ-1〉 주요국의 재정 규모(2008년)

(단위: %)

| 구분 | 한국 | 일본 | 미국 | 독일 | 영국 | 프랑스 | OECD |
|------------------|------------|------|------|------|------|------|------|
| 조세부담률(A) | 20.7 | 17.3 | 19.5 | 23.1 | 28.9 | 27.1 | 25.8 |
| 사회보장부담률(B) | 5.8 | 10.9 | 6.5 | 13.9 | 6.8 | 16.1 | 9.0 |
| 국민부담률(C = A + B) | 26.5 | 28.1 | 26.1 | 37.0 | 35.7 | 43.2 | 34.8 |
| 재정수지(D) | 1.2(-1.5) | -2.1 | -6.3 | 0.1 | -4.8 | -3.3 | -3.3 |
| 총 재정규모(C-D) | 25.3(28.0) | 30.2 | 32.4 | 36.9 | 40.5 | 46.5 | 38.1 |

주: ()안은 관리대상수지 기준임.

자료: OECD. Revenue Statistics(2010), OECD. Economic Outlook(2010)

복지재정의 근간이 되는 전반적인 정부재정 규모는 지속적으로 증가하여 왔다. 우리나라 국민부담률은 지속적인 증가추세를 보여 왔는데, 주요 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 수준이므로 국민부담률 증가속도가 점차 빨라지고 있으며 이미 높은 수준에 있는 다른 선진국들의 경우 그 증가폭이 둔화되고 있다. 구체적으로 우리나라 국민부담률은 1975~1985년, 1985~1995년, 1995~2008년 기간 동안 각각 1.1%p(14.9%→16.1%), 4.0%p(16.1%→20.2%), 6.5%p(20.0%→26.5%) 증가하여 그 속도가 크게 빨라지고 있다. 반면 같은 기간 동안 OECD국가 평균 국민부담률은 각각 3.2%p(29.4%→32.5%), 1.9%p(32.5%→34.4%), 0.4%p(34.4%→34.8%) 증가하여 그 증가속도가 둔화되고 있는 추세이다. 이러한 추세는 경제위기의 여파가 있는 2008년을 제외하여도 마찬가지로 1995~2007년 기간 동안 국민부담률은 1.0%p(34.4%→35.4%) 증가하여 둔화추세는 유지되고 있다. 우리나라 국민부담률의 증가속도는 1975~1985년 기간 동안 25개 OECD 국가 중 21위를 기록한 것에 비해서, 1985~1995년 기간 동안에는 30개국 중 7위, 그리고 1995~2008년 기간 중에는 33개국 중 2위를 기록하였다.

구체적으로 우리나라 복지제도는 1997년 외환위기 이후 사회보험제도를 중심으로 급격히 확대되기 시작하여 2000년대에는 적용범위 확대 등 지속적인 성장추세를 보여 왔다. 전반적인 재정규모(국민부담률)의 빠른 증가추세 속에서 사회복지지출은 더욱 빠르게 증가하였다. 정부지출(통합재정) 구

조에서 복지부문의 지출증가율은 2000~2010년 기간 중 연평균 8.7%에 달하여 통합재정규모 증가율 8.5%를 약 0.2%p 상회하였다. 이는 경제위기 여파로 2010년 예산에서 복지부문의 증가율이 1.0%로 크게 낮아졌는데 2009년까지의 복지지출 증가율은 연평균 9.6%로 매우 높았다. 반면 교육 및 SOC분야의 지출증가율은 동일 기간 중 각각 5.2%, 5.9%로 전체 재정증가율보다 상당히 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-2〉 주요 분야별 정부 지출 변화

(단위: 조원, %)

| | 2000 | 2005 | 2009 | 2010(예산) | 평균증가율 |
|----------|-------|-------|-------|----------|-------|
| 통합재정규모 | 129.3 | 187.9 | 272.9 | 292.8 | 8.5 |
| 교육 분야 | 23.0 | 27.6 | 38.2 | 38.3 | 5.2 |
| SOC분야 | 14.2 | 18.3 | 24.7 | 25.1 | 5.9 |
| 국방분야 | 14.5 | 21.1 | 29.0 | 29.6 | 7.4 |
| 보건·복지·노동 | 35.2 | 50.8 | 80.4 | 81.2 | 8.7 |

자료: 기획재정부 홈페이지, 재정통계(국가재정운용계획 각 연도). 2011.5 기준

복지제도 팽창은 1990년대 후반의 외환위기 이후부터 급격하게 이루어졌는데, 2000년대까지 제도적 기반조성에 큰 성과가 있었다. 1998년 경로연금 도입과 함께 1999년에는 국민연금을 자영업자까지로 확대하여 전국민을 대상으로 실현하였다. 2000년대에도 국민의 최저생계를 보장하는 국민기초생활보장제도 도입(2000년), 건강보험제도의 통합(2000년), 고용보험 및 산재보험의 적용범위 확대가 지속적으로 이루어졌다. 2000년대 후반부에는 영유아 양육에 대한 다양한 지원정책과 함께 노인계층에 대한 노인장기요양보험(2008년), 기초노령연금(2008년) 등을 시행하였다. 이러한 추세는 2010년 이후에도 지속되어 중증장애인연금, 장애인장기요양보험 등의 도입 등으로 확대되고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 우리나라 복지제도의 도입 및 확대 추이

| 구분 | | 1980년대 | 1990년대 | 2000년대 | 2010년대 |
|--|-----|-----------------|----------------|---|------------------------|
| 사회 보 험 | 연금 | • 국민연금도입('88) | • 전 국민연금('99) | - | - |
| | 의료 | • 전 국민의료보험('89) | - | • 건강보험으로 통합('00) • 노인장기요양 보험('08) | • 장애인장기요양 보험 도입('11이후) |
| | 고용 | - | • 고용보험 도입('95) | • 고용·산재보험 적용확대('00~'05) | - |
| 공 공 부 조 · 복 지 서 비 스 | 저소득 | - | - | • 국민기초생활 보장도입('00) | • 희망키움통장('10) |
| | 장애인 | - | • 장애수당('90) | • 장애수당 확대('05) | • 중증장애인연금 도입('10下) |
| | 고령자 | - | • 경로연금('98) | • 기초노령연금 도입('08) | - |
| | 영유아 | - | • 영유아보육법('91) | • 새싹플랜/새로 마지플랜('06) • 아이사랑플랜('08) | - |

자료: 한국조세연구원 내부자료. 전병목 외(2011)에서 재인용함.

아울러 우리나라의 공공사회복지지출은 크게 향상되어 왔다. 전체 지출 규모와 관련하여서는 다소 낮지만 급속하게 성장하여 왔다. 이와 관련하여 공공사회복지지출(일반정부지출+사회보험지출, '00~'07)의 증가율은 연평균 14.2%로, 이는 OECD 평균 증가율('00~'07, 6.3%)의 2.5배에 해당한다. 또한 향후 우리나라의 공공사회복지 지출을 전망해보면 다음과 같다. 2010년(GDP대비) 8.85%에서 2020년 11.18%, 2030년 14.43%를 달성할 것으로 보인다. 이는 현재 미국의 공공사회복지지출액과 동일하다. 또한 2040년 14.67%(현재의 일본과 동일), 2050년 20.84%에 도달할 것으로 보인다. 이는 현재 OECD 평균에 해당하는 것이다.²⁾

2) 공공사회복지지출 전망: ('10) 8.85 → ('20) 11.18 → ('30) 14.43(미국) → ('40) 17.67(일본) → ('45) 19.3 → ('50) 20.84(OECD 평균)(기획재정부, 2011)

즉, 사회적 위험에 대한 국가의 보장노력의 일환으로 평가되는 사회복지재정의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 우리나라 공공사회복지지출의 특징은 보건복지 분야의 지출 증가에 있다. 복지부문에서는 그간 진행된 복지제도 도입과 향후 복지대상자 확대 등으로 인해 복지지출은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 보건의료부문에서의 지출도 인구고령화, 만성질환 증가, 고가의 의료기술 발전 등은 국가 및 개인의 의료비 지출 증대를 가속화하게 할 것으로 예상된다. 2009년 기준 우리나라 국민의료비는 73.7조원으로 GDP의 6.9%(OECD 평균 9.0%)이나 보건의료지출 증가율은 OECD 평균의 두 배 수준에 해당한다.

두 번째는 저성장과 경제위기에 대한 우려이다. 출산 적령기 인구의 저출산 현상과 평균수명 상승으로 인한 고령화로 인해 국내 내수시장의 위축과 경제성장의 둔화가 예상된다. 2010년대 경제성장률 전망은 연평균 4.1%에서('12년은 3.7% 전망), 2020년대 2.8%, 2030년대 1.7%로 지속적으로 하락할 것으로 가정된다. 또한 유럽 재정위기 등 세계적 경제위기가 발생할 경우 추가적으로 국내 경기의 둔화도 우려되기 때문이다.

실제 우리나라의 사회지출 수준은 절대적 수준에서 외국에 비해 낮지만(전병목 외, 2011)³⁾ 각 국가별로 소득수준, 국민부담률 등을 조정하여 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 소득수준이 높을수록 사회지출이 높을 것이며 국민부담률이 높을수록 국가의 역할도 커지기 때문이다.

세계은행에서 제공하는 국가별 소득수준을 기준으로 할 때 2007년 우리나라의 1인당 GDP는 15,158USD로 주요 선진국들이 동 수준과 유사한 소득수준을 경험한 시기는 1970~1980년대이다. 구체적으로 살펴보면 상대적으로 빠른 성장추세를 보여준 미국, 스웨덴, 일본 등이 가장 빠른 1960년대에 동 소득수준을 경험하였으며 다른 국가들은 1970년대 후반에 도달하였다. 이탈리아의 경우 동일 소득시기가 1987년, 스페인은 가장 늦은 2003년으로 나타났다. 이상적인 평가를 위해서는 국가별 동일 소득시기의 사회지출 수준을 비교해야 하는데 OECD에서는 사회지출 통계(SOCX)를 1980년 이후부터 제공하고 있다. 개략적인 비교를 위해 1980년과 실제 동일 소득시기와의

3) OECD 평균 GDP 대비 54.5%, 한국 GDP 대비 24.4%(OECD stat, 2011)

사회지출 차이는 두 시점 간 국민부담률 차이와 동일하다고 가정하고 대리 변수를 추정하였다. 즉 1980년 이전의 사회지출=1980년 사회지출 X(목표연도 국민부담률/1980년 국민부담률)로 추정하였다.

동일 소득수준 시기로 비교시점을 조정할 경우 주요 선진국과 사회지출 수준격차는 상당히 줄어드는 것으로 나타났다. 특히 상대적으로 유사한 사회·문화구조를 가지고 있는 일본과의 큰 격차는 1인당 소득수준으로 조정하였을 때는 0.2%p로 축소되었다. 2007년 소득수준과 동일한 일본의 1969년 사회지출 수준은 7.7%로 우리나라의 7.5%와 유사한 수준이다. 이러한 결과는 우리나라의 사회지출 증가과정이 일본과 유사한 소득성장 패턴을 보임을 알 수 있다. 유럽권 선진국들과의 격차는 소득수준 조정으로 축소되기는 하지만 여전히 상당한 수준이다. 복지지출 수준이 상대적으로 낮은 영미권 국가(캐나다, 영국)의 동일 소득수준에서의 사회지출 수준이 각각 13.9%, 16.3%로 다른 유럽권 국가의 20%~21% 수준보다 낮아 그 격차가 작게 나타난다.

〈표 Ⅲ-4〉 주요 국가별 동일 소득수준에서의 사회지출 수준

(단위: 2000 미 달러, GDP 대비 %)

| 국가 | 한국 | 캐나다 | 프랑스 | 독일 | 이탈리아 | 일본 | 영국 | 스웨덴 | 스페인 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 연도 | 2007 | 1976 | 1978 | 1978 | 1987 | 1969 | 1977 | 1968 | 2003 |
| 1인당 GDP | 15,158 | 15,704 | 14,985 | 14,865 | 15,068 | 15,845 | 15,083 | 15,083 | 15,172 |
| 사회지출 | 7.5 | 13.9 | 19.2 | 22.0 | 21.0 | 7.7 | 16.3 | 21.6 | 21.0 |

- 주: 1. 우리나라 2009년 기준소득은 15,444달러로 비교연도의 차이는 거의 없음
 2. 미국은 자료구득이 가능한 시기인 1970년의 1인당 GDP가 18,229달러로 비교가능 연도를 구하기 어려워 제외

자료: World Bank Database, 2011, 전병목(2011)에서 재인용함.

2. 지방 사회복지재정 현황

가. 지방 사회복지 예산규모

1) 2012년도 지방 사회복지 회계별 예산규모

지방 사회복지예산은 일반회계가 78.8%를 차지하고 있으며 특별회계가 21.2%를 차지하고 있다. 기초생활보장은 50.5%, 취약계층지원은 83.7%, 보육·가족 및 여성은 98.9%, 노인·청소년은 98.8%, 노동은 99.9%, 보훈은 100%, 주택은 13.7%, 사회복지일반은 94.6%가 일반회계로 이루어져 있다.

기초생활보장이 전체 지방 사회복지예산에서 차지하는 비율이 30.0%로 가장 높았고, 보육·가족 및 여성이 25.1%, 노인·청소년이 22.9%의 순으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-5〉 지방 사회복지 회계별 예산규모

(단위: 백만원)

| 구분 | 일반회계 | 특별회계 | 합계 |
|------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 기초생활보장 | 4,700,790 (50.5%) (19.3%) | 4,599,047 (49.5%) (70.2%) | 9,299,837 (100.0%) (30.0%) |
| 취약계층지원 | 3,666,069 (83.7%) (15.0%) | 712,575 (16.3%) (10.9%) | 4,378,644 (100.0%) (14.2%) |
| 보육·가족 및 여성 | 7,667,591 (98.9%) (31.5%) | 81,456 (1.1%) (1.2%) | 7,749,047 (100.0%) (25.1%) |
| 노인·청소년 | 7,001,070 (98.8%) (28.7%) | 82,562 (1.2%) (1.3%) | 7,083,632 (100.0%) (22.9%) |
| 노동 | 624,919 (99.9%) (2.6%) | 589 (0.1%) (0.0%) | 625,508 (100.0%) (2.0%) |
| 보훈 | 209,570 (100.0%) (0.9%) | - | 209,570 (100.0%) (0.7%) |

| 구분 | 일반회계 | 특별회계 | 합계 |
|--------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 주택 | 167,035 (13.7%) (0.7%) | 1,054,342 (86.3%) (16.1%) | 1,221,377 (100.0%) (3.9%) |
| 사회복지일반 | 329,410 (94.6%) (1.3%) | 18,697 (5.4%) (0.3%) | 348,107 (100.0%) (1.1%) |
| 합계 | 24,366,454 (78.8%) (100.0%) | 6,549,268 (21.2%) (100.0%) | 30,915,723 (100.0%) (100.0%) |

2) 2012년도 지방 사회복지 정책사업 운영 예산규모

다음 표에는 재무활동을 제외한 지방 사회복지 정책사업 운영을 위한 예산이 정리되어 있다. 재무활동을 제외한 지방 사회복지 정책사업은 보조사업과 자체사업으로 나뉘어진다. 보조사업은 다시 국고보조사업과 지방이양사업으로 나뉠 수 있는데 국고보조사업은 중앙의 복지정책을 지방에서 수행하도록 하면서 재원을 지원해주는 형식을 띠며, 2005년부터 추진되기 시작한 지방이양사업은 중앙정부가 분권교부세를 통하여 재원을 지원한다. 자체사업은 국고보조사업과 지방이양사업 외에 지방의 수요 및 필요에 따라 자체재원으로 추진되는 사업이다. 전체 지방 사회복지예산의 88%가 보조사업이며, 12%가 자체사업인 것으로 나타났다. 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문의 경우 보조사업의 비율이 각각 98.0%와 92.7%로 높게 나타났다고, 상대적으로 보훈과 주택 부문은 자체사업의 비율이 각각 67.9%와 59.8%로 높은 편이었다.

〈표 Ⅲ-6〉 재무활동을 제외한 지방 사회복지 정책사업 운영 예산규모

(단위: 백만원)

| 구분 | 보조사업 | | 자체사업 | |
|------------|------------|-------|-----------|-------|
| | 예산 | 퍼센트 | 예산 | 퍼센트 |
| 기초생활보장 | 9,127,242 | 98.0% | 153,229 | 2.0% |
| 취약계층지원 | 3,686,287 | 84.0% | 682,049 | 16.0% |
| 보육·가족 및 여성 | 7,186,931 | 92.7% | 536,468 | 7.3% |
| 노인·청소년 | 6,068,237 | 85.7% | 969,800 | 14.3% |
| 노동 | 442,557 | 70.7% | 180,193 | 29.3% |
| 보훈 | 67,348 | 32.1% | 142,222 | 67.9% |
| 주택 | 490,601 | 40.2% | 402,099 | 59.8% |
| 사회복지일반 | 231,864 | 66.6% | 102,537 | 33.4% |
| 합계 | 27,301,068 | 88.0% | 3,170,598 | 12.0% |

3) 2012년도 지방 사회복지 예산분담 현황

지방 사회복지의 재정분담은 국비, 시도비, 시군구비로 나누어진다. 기초생활보장 관련 사업에 투입된 국비의 비율이 76.5%로 가장 높게 나타났고, 주택의 경우 11.3%로 가장 낮게 나타났다. 주택에 관련된 사업에 투입된 시도비의 비율이 82.2%로 가장 높게 나타났고, 보훈에 관련된 사업에 투입된 시군구비의 비율은 66.4%로 가장 높게 나타났다.

국비만을 놓고 보면 기초생활보장 관련 사업에 투입된 비율은 44.7%로 가장 높았고, 노인·청소년 관련 사업에 투입된 비율이 22.8%로 나타났다. 시도비만을 놓고 보면 보육·가족 및 여성 관련 사업에 투입된 비율이 28.3%로 가장 높게 나타났고, 그 다음은 취약계층지원 관련 사업에 투입된 비율이 20.9%로 나타났다. 시군구비만을 놓고 보면 보육·가족 및 여성 관련 사업에 투입된 비율이 34.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음은 노인·청소년 관련 사업에 투입된 비율이 31.4%로 나타났다.

〈표 Ⅲ-7〉 지방 사회복지 예산분담 현황

(단위: 백만원)

| 구분 | 국비 | 시도비 | 시군구비 |
|------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 기초생활보장 | 7,117,296 (76.5%) (44.7%) | 1,625,092 (17.5%) (18.2%) | 557,447 (6.0%) (9.2%) |
| 취약계층지원 | 1,622,820 (37.0%) (10.2%) | 1,871,073 (42.7%) (20.9%) | 884,751 (20.2%) (14.6%) |
| 보육·가족 및 여성 | 3,111,350 (40.1%) (19.5%) | 2,532,647 (32.7%) (28.3%) | 2,105,049 (27.2%) (34.7%) |
| 노인·청소년 | 3,632,747 (51.3%) (22.8%) | 1,542,721 (21.8%) (17.3%) | 1,908,164 (26.9%) (31.4%) |
| 노동 | 173,327 (27.7%) (1.1%) | 225,052 (36.0%) (2.5%) | 227,129 (36.3%) (3.7%) |
| 보훈 | 18,392 (8.8%) (0.1%) | 52,081 (24.8%) (0.6%) | 139,098 (66.4%) (2.3%) |
| 주택 | 137,851 (11.3%) (0.8%) | 1,003,926 (82.2%) (11.2%) | 79,601 (6.5%) (1.3%) |
| 사회복지일반 | 103,658 (29.8%) (0.6%) | 78,960 (22.6%) (0.9%) | 165,589 (47.6%) (2.7%) |
| 합계 | 15,917,442 (51.5%) (100.0%) | 8,931,453 (28.9%) (100.0%) | 6,066,828 (19.6%) (100.0%) |

4) 2012년도 지방자치단체 수준 별 사회복지 예산규모

지방자치단체 수준별 사회복지 예산규모는 다음과 같다. 기초생활보장 관련 사업을 위한 시·도 본청의 부담률은 48.9%, 시의 부담률은 20.7%로 나타났다. 취약계층지원 관련 사업의 경우 시의 부담률이 32.3%, 시·도 본청의 부담률이 30.1%로 나타났다. 보육·가족 및 여성 관련 사업과 노인·청소년

년 관련 사업의 경우 시의 부담률이 각각 48.5%와 30.9%로 높았다.

시·도 본청만을 놓고 보면 기초생활보장 관련 사업에 투입된 예산이 54.2%로 가장 높게 나타났고, 취약계층지원 관련 사업에 투입된 예산이 15.7%로 그 뒤를 이었다. 시의 경우 보육·가족 및 여성 관련 사업에 투입된 예산이 35.8%로 가장 많았고, 노인·청소년 관련 사업에 투입된 예산도 26.9%로 높은 편이었다. 군의 경우 노인·청소년 관련 사업에 투입된 예산이 39.1%로 가장 높았고, 기초생활보장 관련 사업에 투입된 예산이 20.5%로 그 뒤를 이었다. 특별시 자치구의 경우 보육·가족 및 여성 관련 사업에 투입된 예산이 37.9%로 가장 많았고, 노인·청소년 관련 사업에 투입된 예산이 25.8%로 그 뒤를 이었다. 광역시 자치구의 경우 특별시 자치구와 비슷한 양상이 발견되었는데 보육·가족 및 여성 관련 사업에 투입된 예산이 31.8%로 가장 많았고, 기초생활보장 관련 사업에 투입된 예산이 26.1%로 그 뒤를 이었다.

〈표 Ⅲ-8〉 지자체 수준별 사회복지 예산규모

(단위: 백만원)

| 구분 | 시·도 본청 | 시 | 군 | 특별시 자치구 | 광역시 자치구 |
|------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 기초생활보장 | 4,548,471 (48.9%) (54.2%) | 1,924,173 (20.7%) (18.3%) | 797,178 (8.6%) (20.5%) | 706,148 (7.6%) (22.9%) | 1,323,866 (14.2%) (26.1%) |
| 취약계층지원 | 1,317,488 (30.1%) (15.7%) | 1,411,794 (32.3%) (13.4%) | 542,648 (12.4%) (14.0%) | 298,439 (6.8%) (9.7%) | 808,274 (18.3%) (15.9%) |
| 보육·가족 및 여성 | 437,284 (5.6%) (5.2%) | 3,758,681 (48.5%) (35.8%) | 766,995 (9.9%) (19.7%) | 1,171,944 (15.1%) (37.9%) | 1,614,143 (20.8%) (31.8%) |
| 노인·청소년 | 751,814 (10.6%) (8.9%) | 2,828,474 (30.9%) (26.9%) | 1,520,110 (21.4%) (39.1%) | 797,984 (11.3%) (25.8%) | 1,185,250 (16.7%) (23.4%) |
| 노동 | 166,149 (26.5%) (2.0%) | 226,661 (36.2%) (2.1%) | 79,080 (12.6%) (2.0%) | 77,111 (12.3%) (2.5%) | 76,507 (12.2%) (1.5%) |
| 보훈 | 27,178 (12.9%) (0.3%) | 93,972 (44.8%) (0.9%) | 56,488 (26.9%) (1.4%) | 5,071 (2.4%) (0.2%) | 26,860 (12.8%) (0.5%) |

| 구분 | 시·도 본청 | 시 | 군 | 특별시 자치구 | 광역시 자치구 |
|--------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 주택 | 1,120,131 (91.7%) (13.4%) | 71,140 (5.8%) (0.7%) | 28,735 (2.3%) (0.7%) | 816 (0.06%) (0.0%) | 554 (0.04%) (0.0%) |
| 사회복지일반 | 14,328 (4.1%) (0.2%) | 178,999 (51.4%) (1.7%) | 92,047 (26.4%) (2.4%) | 28,183 (8.1%) (0.9%) | 34,550 (9.9%) (0.7%) |
| 합계 | 8,382,844 (27.1%) (100.0%) | 10,493,895 (33.9%) (100.0%) | 3,883,281 (12.6%) (100.0%) | 3,085,697 (10.0%) (100.0%) | 5,070,005 (16.4%) (100.0%) |

나. 광역자치단체 사회복지분야 기능별 예산규모

서울특별시를 비롯한 16개 시·도의 2012년도 일반회계 기능별 예산총괄 표 상의 사회복지분야 예산을 다음 표에 정리하였다. 기초생활보장 부문이 전체 사회복지예산에서 차지하는 비율의 경우 서울특별시가 8.1%로 가장 낮았고, 부산광역시가 40.2%로 가장 높았다. 취약계층지원 부문의 경우 전라북도 10.7%로 가장 낮았고, 서울특별시가 30.9%로 가장 높았다. 보육·가족 및 여성 부문과 노인·청소년 부문의 예산의 경우 16개 시·도별로 이 두 부문 예산의 합은 비슷했으나 특정 부문으로 조금씩 쏠리는 경향을 나타냈다.

〈표 Ⅲ-9〉 2012년도 사회복지분야 기능별 예산분석(일반회계): 16개 시·도
(단위: 백만원)

| | 기초 생활 보장 | 취약 계층 지원 | 보육 가족 여성 | 노인 청소년 | 노동 | 보훈 | 주택 | 사회 복지 일반 |
|----|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------|------------------|----------------------|------------------|
| 서울 | 706,206 (8.1%) | 2,683,928 (30.9%) | 2,188,570 (25.2%) | 1,690,662 (19.4%) | 223,629 (2.6%) | 5,071 (0.05%) | 1,167,132 (13.4%) | 28,189 (0.3%) |
| 부산 | 1,495,414 (40.2%) | 591,621 (15.9%) | 713,258 (19.2%) | 842,869 (22.6%) | 64,816 (1.7%) | 7,053 (0.2%) | 476 (0.01%) | 7,818 (0.2%) |
| 대구 | 891,265 (35.9%) | 380,960 (15.3%) | 629,110 (25.3%) | 515,677 (20.8%) | 50,177 (2.0%) | 6,203 (0.2%) | - | 11,519 (0.5%) |
| 인천 | 766,660 (30.0%) | 293,549 (11.5%) | 790,599 (31.0%) | 549,750 (21.5%) | 50,045 (2.0%) | 35,969 (1.4%) | 26,054 (1.0%) | 39,189 (1.5%) |

42 ●●● 사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

| | 기초 생활 보장 | 취약 계층 지원 | 보육 가족 여성 | 노인 청소년 | 노동 | 보훈 | 주택 | 사회 복지 일반 |
|----|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| 광주 | 639,775 (38.1%) | 192,020 (11.4%) | 504,919 (30.1%) | 283,319 (16.9%) | 32,530 (1.9%) | 2,440 (0.1%) | 2,695 (0.2%) | 22,506 (1.3%) |
| 대전 | 482,300 (32.5%) | 233,740 (15.7%) | 443,150 (29.8%) | 277,874 (18.7%) | 14,660 (1.0%) | 7,174 (0.5%) | - | 26,522 (1.8%) |
| 울산 | 217,312 (26.1%) | 131,857 (15.8%) | 269,072 (32.3%) | 183,657 (22.1%) | 17,816 (2.1%) | 3,137 (0.4%) | 395 (0.04%) | 9,588 (1.2%) |
| 경기 | 1,891,969 (23.2%) | 1,110,419 (13.6%) | 2,974,643 (36.6%) | 1,839,367 (22.6%) | 96,119 (1.2%) | 53,727 (0.7%) | 999 (0.01%) | 170,929 (2.1%) |
| 강원 | 643,587 (33.2%) | 244,381 (12.6%) | 429,618 (22.1%) | 524,649 (27.0%) | 42,283 (2.2%) | 7,265 (0.4%) | 18,069 (0.9%) | 31,521 (1.6%) |
| 충북 | 540,718 (28.8%) | 252,553 (13.5%) | 498,441 (26.6%) | 494,518 (26.4%) | 25,220 (1.3%) | 6,112 (0.3%) | 17,807 (0.9%) | 39,391 (2.1%) |
| 충남 | 769,322 (32.3%) | 300,907 (12.6%) | 530,462 (22.3%) | 623,261 (26.1%) | 42,192 (1.8%) | 18,094 (0.8%) | 32,960 (1.4%) | 64,781 (2.7%) |
| 전북 | 1,034,238 (38.1%) | 290,611 (10.7%) | 576,602 (21.2%) | 683,701 (25.2%) | 48,418 (1.8%) | 7,214 (0.3%) | 4,821 (0.2%) | 69,547 (2.6%) |
| 전남 | 973,136 (33.6%) | 315,366 (10.9%) | 618,071 (21.3%) | 915,627 (31.6%) | 16,983 (0.6%) | 7,009 (0.2%) | 11,314 (0.4%) | 37,612 (1.3%) |
| 경북 | 1,138,583 (32.9%) | 401,792 (11.6%) | 717,153 (20.8%) | 1,038,456 (30.0%) | 80,692 (2.3%) | 26,506 (0.8%) | 21,211 (0.6%) | 31,687 (0.9%) |
| 경남 | 1,123,825 (31.2%) | 407,021 (11.3%) | 955,092 (26.5%) | 922,483 (25.6%) | 54,742 (1.5%) | 27,583 (0.8%) | 70,015 (1.9%) | 40,520 (1.1%) |
| 제주 | 161,649 (29.8%) | 56,807 (10.5%) | 180,380 (33.3%) | 119,977 (22.1%) | 14,687 (2.7%) | 3,744 (0.7%) | 2,479 (0.5%) | 2,175 (0.4%) |
| 합계 | 13,475,959 (27.5%) | 7,887,532 (16.1%) | 13,019,140 (26.6%) | 11,505,847 (23.5%) | 875,009 (1.8%) | 224,301 (0.5%) | 1,376,427 (2.8%) | 633,494 (1.3%) |

다. 기초자치단체 사회복지분야 기능별 예산규모

기초자치단체 시·군·구의 2012년도 일반회계 기능별 예산총괄표 상의 사회복지분야 예산을 다음 표에 정리하였다. 기초자치단체 중 군의 사회복지 예산 총합이 가장 낮았으나 군의 1인당 사회복지예산도 가장 낮은 수준이라고 단정할 수는 없다. 예를 들어 기초자치단체의 총 예산 중 사회복지예산의 비율의 상위 10%는 주로 광역시의 자치구들이 차지하였고 하위 10%

는 주로 군이 차지하는 것으로 나타났으나, 사회복지대상자 1인당 사회복지예산을 살펴보면 상위 10%는 시·군, 하위 10%는 자치구들로 구성이 된 것으로 나타났다. 2011년에 상위 10%에 속하는 시·군의 만 65세 이상 저소득노인에게 400만 원이 지급된데 반해 하위 10%에 속하는 자치구에 거주하는 해당자들에게는 163만 원이 지급된 것으로 나타났다(고경환, 2012).

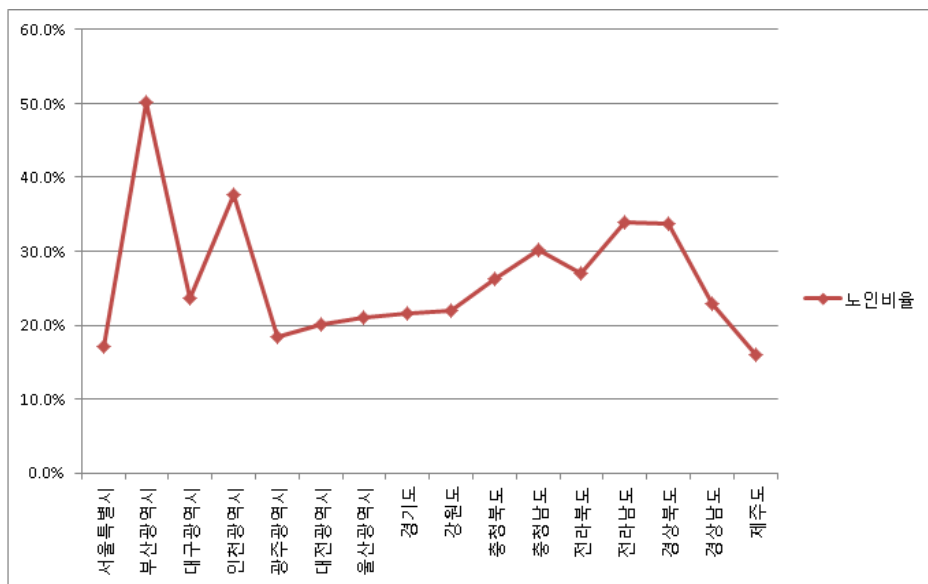
다만 군의 경우 사회복지예산 중 노인·청소년 부문에 사용되는 예산의 비율이 전체 사회복지예산의 39.1%로 가장 높은 편이었고, 시와 구의 경우 보육·가족 및 여성 부문에 사용되는 예산의 비율이 각각 35.8%와 34.2%로 가장 높게 나타났다.

〈표 Ⅲ-10〉 2012년도 사회복지분야 기능별 예산분석(일반회계): 시, 군, 구
(단위: 백만원)

| | 시 | 군 | 구 |
|------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 기초생활보장 | 1,924,173 (18.3%) | 797,178 (20.5%) | 2,030,014 (24.9%) |
| 취약계층지원 | 1,411,794 (13.5%) | 542,648 (14.0%) | 1,106,713 (13.6%) |
| 보육·가족 및 여성 | 3,758,681 (35.8%) | 766,995 (19.8%) | 2,786,087 (34.2%) |
| 노인·청소년 | 2,828,474 (27.0%) | 1,520,110 (39.1%) | 1,983,234 (24.3%) |
| 노동 | 226,661 (2.2%) | 79,080 (2.0%) | 153,618 (1.9%) |
| 보훈 | 93,972 (0.9%) | 56,488 (1.5%) | 31,931 (0.4%) |
| 주택 | 71,140 (0.7%) | 28,735 (0.7%) | 1,370 (0.01%) |
| 사회복지일반 | 178,999 (1.7%) | 92,047 (2.4%) | 62,733 (0.8%) |
| 합계 | 10,493,895 (100%) | 3,883,281 (100%) | 8,155,702 (100%) |

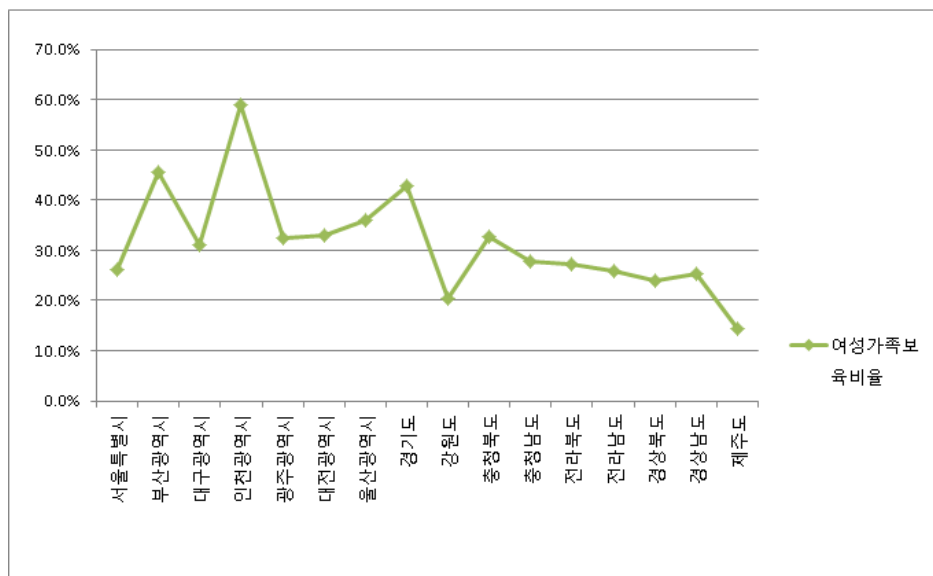
라. 광역자치단체 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석

16개 시·도의 기능별 예산분석에 이어 16개 시·도 본청의 세출예산 사업명세서 상의 사회복지 사업예산 중 노인 관련 사업예산이 차지하는 비율을 알아보면 다음과 같다. 기능별 예산분석에서는 노인과 청소년 관련 예산이 합쳐져 있었기에 이를 분리함과 동시에 2012년도 세출예산 사업명세서 상에 나타난 노인에 관련된 사업예산을 조사함으로써 가장 최근의 현황을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 세출예산 사업명세서에서 복지관련 부서의 사업 중 노인과 관련된 사업을 추려내고 관련예산을 모두 더하여 계산하였다 (보건분야는 제외됨). 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산의 비중이 가장 높았던 광역자치단체의 본청은 부산광역시 50.1%, 인천광역시 37.7%로 나타났고, 비중이 가장 낮았던 광역자치단체의 본청은 제주도 16.0%, 서울특별시 17.1%로 나타났다. (<그림 Ⅲ-1> 참조).



[그림 Ⅲ-1] 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 노인 관련 예산 비중

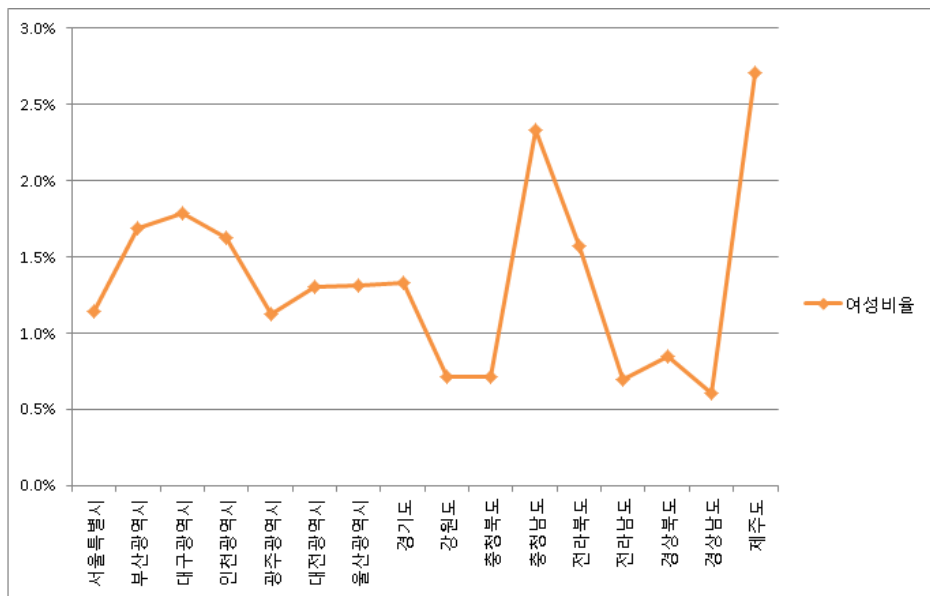
16개 시·도별로 본청의 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 알아보면 다음과 같다. 각 광역자치단체 본청의 세출예산 사업명세서에서 복지관련 부서의 사업 중 여성, 가족, 보육과 관련된 사업을 추려내고 관련예산을 모두 더하여 계산하였다(보건분야는 제외됨). 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산의 비중이 가장 높았던 광역자치단체의 본청은 인천광역시로 58.9%였고, 그 다음이 45.5%의 부산광역시, 42.8%의 경기도로 나타났다. 비중이 가장 낮았던 광역자치단체의 본청은 제주도 14.5%, 강원도 20.4%, 경상북도 24.0%의 순으로 나타났다(<그림Ⅲ-2> 참조).



[그림 Ⅲ-2] 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 예산 비중

마지막으로 16개 시·도별로 본청의 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 알아보면 다음과 같다. 각 광역자치단체 본청의 세출예산 사업명세서에서 복지 관련 부서의 사업 중 여성과 관련된 사업을 추려내고 관련 예산을 모두 더하여 계산하였다(보건분야는 제외됨). 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산의 비중이 가장 높았던 광역자치단체 본청은 제

주도로 2.7%였고, 그 다음이 대구광역시로 1.8%였다. 비중이 가장 낮았던 광역자치단체 본청은 경상남도 0.6%, 강원도, 충청북도, 전라남도가 각각 0.7%인 것으로 나타났다. 여성 관련 사업예산의 경우 광역자치단체 본청 간의 편차가 크지 않았고 비중이 낮은 편이었다(<그림Ⅲ-3> 참조).

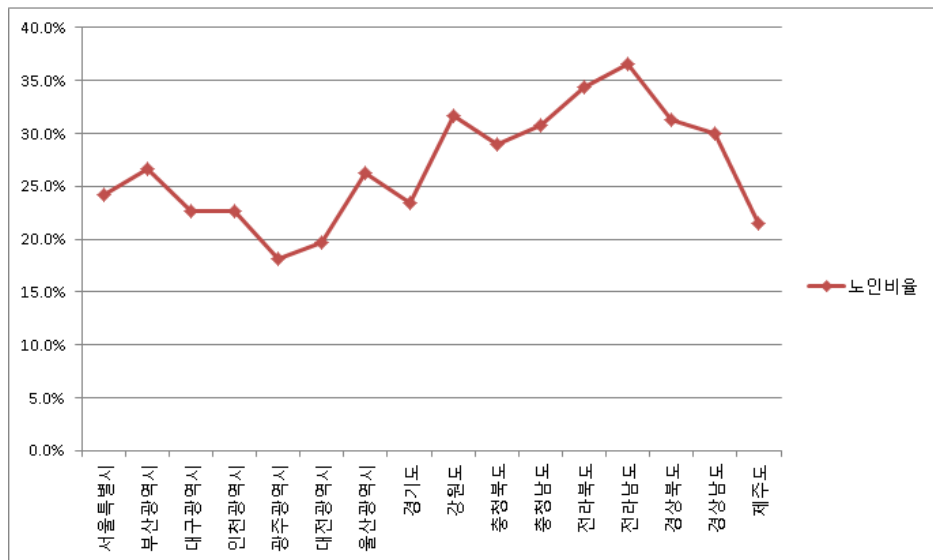


[그림 Ⅲ-3] 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 여성 관련 예산 비중

마. 기초자치단체 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석 1

16개 시·도 본청의 세출예산 사업명세서 상의 사회복지 사업예산 중 노인, 보육·가족 및 여성 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율에 이어 각 16개 시·도 별로 속해 있는 기초자치단체들의 세출예산 사업명세서 상에서 노인, 보육·가족 및 여성 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 알아보았다. 광역자치단체 본청의 세출예산 사업명세서를 분석할 때와 마찬가지로 기능별 예산분석에서 합쳐져 있던 노인과 청소년 관련 예산을 분리함과 동시에 2012년도 세출예산 사업명세서 상에 나타난 노인에 관련된 사업예산을 조사함으로써 가장 최근의 현황을 파악하였다. 각 기초자치단체의 세출예산 사업

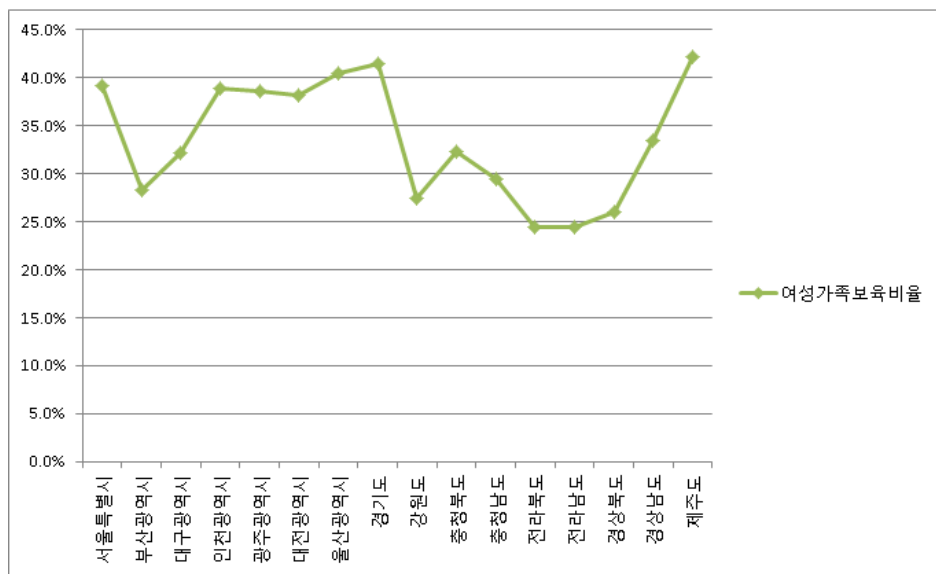
명세서에서 복지 관련 부서의 사업 중 노인과 관련된 사업을 추려내고 관련 예산을 모두 더하였다(보건분야는 제외됨). 마지막으로 같은 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균을 계산하였다. 기초자치단체 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산의 비중의 평균이 가장 높았던 광역자치단체는 전라남도 36.6%, 전라북도 34.3%, 강원도 31.7%로 나타났다. 기초자치단체 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산의 비중의 평균이 가장 낮게 나타난 광역자치단체는 광주광역시 18.1%, 대전광역시 19.6%, 제주도 21.5%로 나타났다(<그림Ⅲ-4> 참조).



[그림 Ⅲ-4] 기초자치단체 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산 비중의 평균:
기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로

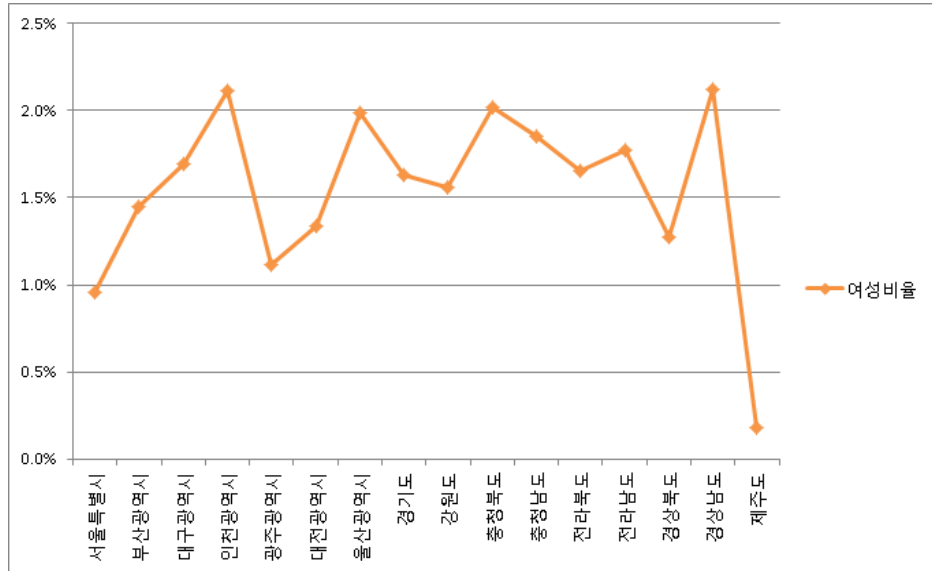
각 16개 시·도별로 속해있는 기초자치단체의 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율의 평균을 알아보면 다음과 같다. 각 기초자치단체의 세출예산 사업명세서에서 복지 관련 부서의 사업 중 여성, 가족, 보육과 관련된 사업을 추려내고 관련 예산을 모두 더하여 계산하였다 (보건분야는 제외됨). 기초자치단체 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산의 비중의 평균이 가장 높았던 광역자치단체는 제주도로 42.2%였고,

그 다음이 41.5%의 경기도, 40.4%의 울산광역시, 39.1%의 서울특별시로 나타났다. 기초자치단체 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산의 비중의 평균이 가장 낮게 나타난 광역자치단체는 전라북도와 전라남도가 각각 24.5%였으며, 경상북도가 26.1%로 그 뒤를 이었다(<그림Ⅲ-5> 참조).



[그림 Ⅲ-5] 기초자치단체 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로

마지막으로 각 16개 시·도별로 속해있는 기초자치단체의 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율의 평균을 알아보면 다음과 같다. 각 기초자치단체의 세출예산 사업명세서에서 복지 관련 부서의 사업 중 여성과 관련된 사업을 추려내고 관련 예산을 모두 더하여 계산하였다(보건분야는 제외됨). 기초자치단체 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산의 비중의 평균이 가장 높았던 광역자치단체는 인천광역시와 경상남도로 각각 2.1%였다. 기초자치단체 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산의 비중의 평균이 가장 낮게 나타난 광역자치단체는 제주도가 0.2%, 서울특별시가 1.0%, 광주광역시가 1.1%의 순이었다(<그림 Ⅲ-6> 참조).



[그림 Ⅲ-6] 기초자치단체 사회복지예산 중 여성 관련 사업예산 비중의 평균:
기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로

바. 기초자치단체 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석 2

기초자치단체의 사회복지예산 비율은 2004년도 15.7%에서 계속 증가하여 2011년에는 27.6%를 나타냈다. 최근 7년간 지출총액의 연평균 증가율은 6.3%로 알려져 있다. 특히 기초자치단체의 유형에 따라 사회복지예산 비율의 상·하위 수준이 명확하게 구분되고 있는데, 예를 들어 상위 10%군은 특별·광역시의 자치구, 하위 10%군은 대부분의 군지역, 중간은 자치구와 중소도시로 이루어져 있다. 즉 사회복지예산 비율이 높은 기초자치단체의 평균은 약 57%이고, 사회복지예산 비율이 낮은 기초자치단체의 평균은 15%로 나타나 기초자치단체의 사회복지예산 비율의 양극화 현상이 두드러졌다. 사회복지예산 비율이 자치구가 높고, 군 지역이 낮게 나타나는 이유는 시·군에 비해 자치구의 주민수가 많고 전체 예산은 적은 데 있는 것으로 추정되고 있다(고경환, 2012). 따라서 기초자치단체들을 절대적인 기준에서 비교하기보다는 기초자치단체의 사회복지예산과 관련된 특성에 따라 기초적인 현황을 이해하는 것이 더욱 중요하다고 생각된다.

1) 2011년 사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체

사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체는 대구 달서구, 광주 북구, 대구 북구, 부산 북구, 대구 서구, 부산 사하구, 광주 광산구, 부산 연제구, 대구 남구, 부산 남구인 것으로 나타났다. 이들 기초자치단체의 세출예산 사업명세서 검토 결과 부서명은 기초자치단체별로 조금씩 차이가 있지만 대체로 “주민생활지원과”에서는 저소득층 등 사회취약계층을 지원하는 사업을 주로 시행하며, “주민복지과”에서는 노인, 장애인, 여성, 청소년, 아동 등 생애주기에 따른 사회복지사업을 담당하고 있다. 여성을 위한 사업을 독립된 부서(예: 여성가족과, 가족여성과, 가정복지과 등)에서 수행하는 기초자치단체도 있었다.

사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체의 경우 구의 자체예산사업은 주로 다음의 내용을 포괄하는 것으로 나타났다. 노인교육, 장애인 사회통합, 여성 교육 및 문화, 자원봉사, 노숙·부랑인, 청소년 선도 및 보호, 보훈과 관련이 있는 구의 자체예산사업들이 공통적으로 발견되었다. 또한 구의 자체예산사업 중 여성과 관련이 있는 사업들은 주로 다음과 같이 나타났다. 양성평등 문화, 여성 사회참여, 여성복지시설 지원, 한부모가정 지원, 다문화가정 지원, 출산장려 등 여성, 보육, 가족, 저출산 등과 관련이 있는 사업들이었다.

기초자치단체의 자체예산뿐만 아니라 국가 및 광역자치단체(시·도)로부터 보조를 받아 운영되는 사업들은 주로 다음과 같았다. 기초생활보장급여, 기초노령연금 등의 법정급여사업, 보육료 및 보육시설 지원, 자활사업, 차상위계층지원, 긴급복지, 지역아동센터 및 건강가정지원센터 지원 등이 포함된다. 기초자치단체의 자체예산 없이 국가 및 광역자치단체로부터 보조를 받아 운영되는 사업들은 노인돌봄서비스, 노인복지시설 기능보강, 독거노인 보호, 장애인 생활안정 및 시설지원, 여성폭력, 입양·장애·요보호아동·소년소녀가장 지원 등이 주를 이루고 있다.

광역자치단체(시·도)의 보조만으로 운영되는 사업들은 많지 않지만 가정·성폭력피해자지원, 장애인 생활시설 및 지역사회 재활시설, 출산장려금, 어린이집 보육교사 수당 및 행사비, 다문화가족지원센터 등이 주로 포함되

었다. 광역자치단체(시·도)의 보조 및 기초자치단체의 자체예산으로 운영되는 사업들에는 노인복지관 운영, 경로당 운영, 보육시설 종사자 처우개선, 평가인증 지원, 교재교구비, 비장애아 방과후 보육료지원, 아동급식지원, 종합사회복지관 운영, 시니어클럽 운영 등이 공통적으로 포함되었다.

사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 대구 달서구는 34.9%, 광주 북구는 37.2%, 대구 북구는 37.0%, 부산 북구는 23.1%, 대구 서구는 32.9%, 부산 사하구는 32.0%, 광주 광산구는 49.9%, 부산 연제군은 25.2%, 대구 남구는 29.3%, 부산 남구는 32.3%로 나타났다. 이 비율이 특히 높게 나타난 광주 광산구의 경우 “영유아 보육료”가 주원인인 것으로 조사되었다. 사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 적게는 0.1%(광주 광산구)에서 높게는 2.9%(대구 달서구)로 나타났다.

2) 2011년 사회복지예산비율 하위 10개 기초자치단체

사회복지예산비율 하위 10개 기초자치단체는 전남 신안군, 인천 옹진군, 전북 임실군, 경북 울릉군, 경기 김포시, 경북 봉화군, 강원 정선군, 경북 영양군, 충남 태안군, 경기 연천군인 것으로 나타났다. 이들 기초자치단체의 세출예산 사업명세서 검토결과 경기 김포시를 제외한 아홉 개의 기초자치단체에서 “주민생활지원과” 또는 “주민생활복지과” 등 하나의 사회복지관련 부서를 두고 있는 것으로 나타났다. 즉 하나의 과에서 사회취약계층을 지원하는 사업과 생애주기에 따른 사회복지사업을 동시에 담당하고 있다.

사회복지예산비율 하위 10개 기초자치단체의 경우 시/군/구의 자체예산 사업은 주로 다음의 내용을 포괄하는 것으로 나타났다. 보훈, 장애인 사회통합, 지역사회복지 서비스 지원, 청소년 선도 및 보호, 노인교육과 관련이 있는 기초자치단체의 자체예산사업들이 공통적으로 발견되었다. 또한 구의 자체예산사업 중 여성과 관련이 있는 사업들은 주로 다음과 같이 나타났다. 여성교육, 다문화가족 지원, 한부모가정 지원, 보육사업 운영지원, 여성 사회참여, 양성평등의식 교육, 여성회관 운영, 여성단체 지원 등이 포함되었다.

기초자치단체의 자체예산뿐만 아니라 국가 및 광역자치단체(시·도)로부터 보조를 받아 운영되는 사업들은 주로 다음과 같았다. 기초생활보장급여, 기초노령연금 등의 법정급여사업, 보육료 및 보육시설 지원, 자활사업, 일자리 사업, 차상위계층지원, 긴급복지, 양육 수당, 장애 수당, 노인돌보미 지원, 아이돌보미 사업, 지역아동센터 및 건강가정지원센터 지원 등이 포함된다. 기초자치단체의 자체예산 없이 국가 및 광역자치단체로부터 보조를 받아 운영되는 사업들은 장애인 의료비, 장애인 생활시설 기능보강, 노인돌봄 서비스 등으로 많지 않다.

광역자치단체(시·도)의 보조만으로 운영되는 사업들은 많지 않지만 장애인복지시설운영 지원, 만 5세 무상보육료가 대표적 예이다. 광역자치단체(시·도)의 보조 및 기초자치단체의 자체예산으로 운영되는 사업들에는 자원봉사활동 지원, 경로당 운영, 한부모가족 지원, 보육시설 종사자 처우개선, 보육아동지원, 노인장기요양 급여, 노인복지관 운영, 시니어클럽 운영, 장애인시설 운영, 다문화가족 지원, 보호아동 지원 등이 공통적으로 포함되었다.

사회복지예산비율 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 전남 신안군은 13.4%, 인천 옹진군은 18.4%, 전북 임실군은 16.4%, 경북 울릉군은 13.1%, 경기 김포시는 40.7%, 경북 봉화군은 12.6%, 강원 정선군은 20.9%, 경북 영양군은 11.3%, 충남 태안군은 9.2%, 경기 연천군은 26.8%로 다양하게 나타났다. 이 비율이 특히 높게 나타난 경기 김포시와 강원 정선군의 경우 “영유아 보육료”가 주원인인 것으로 조사되었다. 사회복지예산비율 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.3%(경기 김포시)에서 높게는 3.4%(경북 영양군)로 나타났다.

3) 2012년 고령화 상위 10개 기초자치단체

우리나라 기초자치단체 중에서 고령인구(65세 이상)의 비율이 가장 높은 곳은 경북 의성군, 경북 군위군, 전남 고흥군, 경남 의령군, 경남 함천군, 경

남 남해군, 경북 영양군, 경북 예천군, 경남 산청군, 전남 보성군으로 나타났다. 고령인구의 비율이 높은 만큼 사회복지재정에서 노인복지를 위한 예산이 차지하는 비율이 높을 것으로 예상되었다. 노인복지 관련 사업예산이 전체 사회복지 관련 사업예산에서 차지하는 비율은 경북 의성군은 57.1%, 경북 군위군은 49.8%, 전남 고흥군은 51.8%, 경남 의령군은 43.6%, 경남 합천군은 52.5%, 경남 남해군은 43.4%, 경북 영양군은 48.0%, 경북 예천군은 47.1%, 경남 산청군은 41.6%, 전남 보성군은 44.1%로 높게 나타났다. 경북 의성군의 노인복지 관련 세부사업의 개수는 40개, 경북 군위군은 22개, 전남 고흥군은 26개, 경남 의령군은 14개, 경남 합천군은 24개, 경남 남해군은 26개, 경북 영양군은 22개, 경북 예천군은 27개, 경남 산청군은 30개, 전남 보성군은 26개로 조사되었다. 경북 의성군, 전남 고흥군, 경남 의령군의 세출예산 사업명세서에서는 청소년과 관련된 정책사업 및 단위사업이 발견되지 않았다.

고령화 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 경북 의성군은 10.9%, 경북 군위군은 9.2%, 전남 고흥군은 15.8%, 경남 의령군은 15.5%, 경남 합천군은 15.6%, 경남 남해군은 15.4%, 경북 영양군은 11.3%, 경북 예천군은 14.8%, 경남 산청군은 12.9%, 전남 보성군은 16.2%로 비교적 낮게 나타났다. 고령화 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.2%(경북 의성군, 경남 의령군)에서 높게는 3.4%(경북 영양군)로 나타났다.

4) 2012년 고령화 하위 10개 기초자치단체

우리나라 기초자치단체 중에서 고령인구(65세 이상)의 비율이 가장 낮은 곳은 울산 동구, 울산 북구, 경남 창원시, 울산 남구, 경기 오산시, 경기 시흥시, 경북 구미시, 경기 안산시, 대전 유성구, 인천 계양구로 나타났다. 고령인구의 비율이 낮은 만큼 사회복지재정에서 노인복지를 위한 예산이 차지하는 비율이 낮을 것으로 예상되었다. 노인복지 관련 사업예산이 전체 사회복지 관련 사업예산에서 차지하는 비율은 울산 동구는 23.0%, 울산 북구

는 18.5%, 경남 창원시는 25.2%, 울산 남구는 30.1%, 경기 오산시 16.1%, 경기 시흥시는 18.9%, 경북 구미시는 19.0%, 경기 안산시는 15.4%, 대전 유성구는 19.3%, 인천 계양구는 23.2%로 낮게 나타났다. 울산 동구의 노인복지 관련 세부사업의 개수는 20개, 울산 북구는 19개, 경남 창원시는 15개, 울산 남구는 13개, 경기 오산시는 26개, 경기 시흥시는 33개, 경북 구미시는 23개, 경기 안산시는 33개, 대전 유성구는 40개, 인천 계양구는 32개로 조사되었다. 노인복지 관련 세부사업의 개수는 고령화 상위 10개 및 하위 10개 기초자치단체 간에 큰 차이가 없었다.

고령화 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 울산 동구는 45.1%, 울산 북구는 48.1%, 경남 창원시는 40.4%, 울산 남구는 37.7%, 경기 오산시는 51.2%, 경기 시흥시는 50.9%, 경북 구미시는 44.8%, 경기 안산시는 32.8%, 대전 유성구는 49.2%, 인천 계양구는 46.4%로 비교적 높게 나타났다. 고령화 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.6%(인천 계양구)에서 높게는 3.5%(경남 창원시)로 나타났다.

5) 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체

사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체는 전북 진안군, 경북 포항시, 충북 진천군, 경남 창원시, 강원 철원군, 경북 울릉군, 경기 부천시, 강원 홍천군, 경남 양산시, 경기 오산시인 것으로 나타났다. 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 전북 진안군은 18.0%, 경북 포항시는 43.3%, 충북 진천군은 35.5%, 경남 창원시는 40.4%, 강원 철원군은 31.9%, 경북 울릉군은 13.1%, 경기 부천시는 29.1%, 강원 홍천군은 26.1%, 경남 양산시는 41.1%, 경기 오산시는 51.2%로 나타났다. 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.3%(경북 포항시)에서 높게는 3.4%(강원 홍천군)로 나타났다.

6) 사회복지예산증감률 하위 10개 기초자치단체

사회복지예산증감률 하위 10개 기초자치단체는 서울 도봉구, 전남 신안군, 강원 양구군, 서울 중구, 경북 의성군, 서울 영등포구, 경기 동두천시, 경남 남해군, 서울 종로구, 경기 성남시인 것으로 나타났다. 사회복지예산증감률 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 서울 도봉구는 47.3%, 전남 신안군은 13.4%, 강원 양구군은 23.9%, 서울 중구는 28.0%, 경북 의성군은 10.9%, 서울 영등포구는 36.2%, 경기 동두천시는 38.7%, 경남 남해군은 15.4%, 서울 종로구는 33.6%, 경기 성남시는 23.7%로 나타났다. 사회복지예산증감률 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.2%(강원 양구군, 경북 의성군)에서 높게는 3.6%(경기 동두천시)로 나타났다.

7) 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체

인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체는 전북 진안군, 경북 울릉군, 인천 옹진군, 경남 산청군, 강원 양구군, 전북 장수군, 경북 영양군, 강원 인제군, 경남 의령군, 강원 화천군인 것으로 나타났다. 1인당 사회복지예산은 2004년 120.8만 원에서 2011년 214.6만 원으로 증가추세이며, 1인당 사회복지예산의 ‘상위 10%’는 시·군으로, ‘하위 10%’는 자치구들로 구성되어 있다. 평균에 속하는 기초자치단체는 중소도시로 이루어져 있다(고경환, 2012). 2011년 한 해 동안 ‘상위 10%’에 속하는 시·군의 65세 이상 저소득 노인에게 400만 원이 지급된데 반해 ‘하위 10%’에 속하는 자치구들에 거주하는 이들에게는 163만 원이 지급되었다고 한다.

인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 전북 진안군은 18.0%, 경북 울릉군은 13.1%, 인천 옹진군은 18.4%, 경남 산청군은 12.9%, 강원 양구군은 23.9%, 전북 장수군은 23.4%, 경북 영양군은 11.3%, 강원 인제군은 19.5%, 경남 의령군은 15.5%, 강

원 화천군은 23.4%로 나타났다. 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.2%(강원 양구군, 경남 의령군)에서 높게는 3.4%(경북 영양군)로 나타났다.

8) 인구 1인당 사회복지예산 하위 10개 기초자치단체

인구 1인당 사회복지예산 하위 10개 기초자치단체는 서울 송파구, 서울 서초구, 서울 양천구, 서울 강동구, 서울 광진구, 울산 남구, 서울 관악구, 서울 마포구, 서울 도봉구, 서울 동작구인 것으로 나타났다. 인구 1인당 사회복지예산 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비율을 계산한 결과는 다음과 같다. 서울 송파구는 50.8%, 서울 서초구는 43.5%, 서울 양천구는 40.4%, 서울 강동구는 45.6%, 서울 광진구는 45.3%, 울산 남구는 37.7%, 서울 관악구는 37.1%, 서울 마포구는 37.9%, 서울 도봉구는 46.0%, 서울 동작구는 39.0%로 나타났다. 인구 1인당 사회복지예산 하위 10개 기초자치단체의 사회복지 관련 사업예산에서 여성 관련 사업예산만이 차지하는 비율은 낮게는 0.1%(서울 강동구, 서울 관악구)에서 높게는 8.2%(서울 서초구)로 나타났다.

3. 우리나라 사회복지지출과 주요 이슈

가. 사회복지지출의 범위

지금까지 우리나라 복지예산의 규모를 살펴보았다. 국민소득, 인구구조, 국민부담률 등의 다양한 기준에 기초해 볼 때, 비록 국민부담률 증가로 모두 충당하기는 어렵더라도 복지지출은 지속적으로 늘어날 것임을 알 수 있었다. 따라서 복지지출을 위해 어떤 자원조성이 필요한지 복지재원의 유형을 재정 측면에서 분류해 보고자 한다. 복지재원의 유형에 대한 논의는 현재 현상을 설명·분석하는 실증적 차원을 넘어서 실제 사람들의 후생을 결

정것는 매우 현실적인 문제 중 하나이기 때문이다. 특히 성별에 따른 후생 결정에 있어서 더욱 그러하다. 이는 해당 복지 사업의 지출을 어떻게 조정하고 통제하느냐 하는 문제와도 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.

국가가 재정으로 수행하는 공공사업은 다양한 목적을 가지고 있다. 대표적인 예로 공공재의 공급을 들 수 있다. 공공재는 배제불가능성이라는 특성을 가지고 있기 때문에 공공재의 소비를 제한할 수 없고 소비 여부에 따라 사용료를 부과할 수도 없다. 따라서 국방, 치안, 인프라 시설 등의 순수 공공재 공급에 있어서는 정부 세입과 정부 세출의 분리가 자연스럽게 이루어진다. 즉 세금은 국민의 4대 의무 중 하나로 정부지출로부터 어떤 혜택을 얼마나 받느냐와는 무관하게 부과되며, 정부 지출의 혜택도 그가 적절한 자격조건을 갖추었느냐를 점검하는 경우만 있을 뿐 어떤 세금을 얼마나 납부했느냐와는 상관없이 주어진다.

하지만 현대 사회에서 국가의 역할은 점점 확대되고 있으며, 현재 국가가 수행하는 많은 일들은 순수한 의미에서의 공공재 공급과 그 성격이 다르다. 특히 공공기관이나 공기업 활동도 포함하는 넓은 의미의 공공사업을 이야기한다면, 세입과 세출을 연계시키는 것이 얼마든지 가능하다. 즉, 특정 사업의 세출을 특정한 형태의 세입으로 재원을 조달하는 것이 의미를 갖게 되는데, 이러한 사업의 예로 의료, 교육, 주택, 교통, 전기·수도 같은 것들을 들 수 있다.

국가의 사회복지정책도 마찬가지이다. 우리나라 사회복지지출의 범위와 사회복지의 공공지출 추이는 <표 III-12>와 같다. 또한 2012년도 12대 분야별 재원배분현황을 살펴보면, 보건·복지·노동이 92.6조 원으로 전년대비 7.2% 증가한 것을 알 수 있다.

사회복지지출은 정부부문의 예산지출, 사회보험급여, 기업의 복지성 급여 등으로 구분할 수 있다. 기업의 복지성 급여는 공공재정이 투입되는 것이라고 보기 어려우므로 별도로 취급하는 것이 바람직하다. 따라서 공공의 사회복지사업은 크게 사회보험의 형태와 일반 예산지출 형태로 크게 구별된다. 최저생계비 보조, 장애인 지원과 같이 소외 계층을 지원하기 위한 공적보조는 국가의 일반재원으로 수행하는 것이 보통이다. 소외계층을 지원하면서 그 재원을 수혜자로부터 충당한다는 것 자체가 모순이기 때문이다.

〈표 Ⅲ-11〉 우리나라 사회복지지출의 범위

| 구분 | 내용 | 상세범위 |
|----------------|---------------------|---|
| 사회복지예산 지출 | 기초생활보장 | • 생계급여를 주거 급여, 교육 급여 의료 급여 등 |
| | 고령화 대비 및 취약계층 지원 | • 장애인연금, 장애인 수당 • 장애인 활동 지원 • 아동복지 • 기초 노령연금 • 노인 장기 요양보험 재정 지원 |
| | 저출산대책 | • 영유아 보육료 지급 • 어린이집 지원 등 |
| | 4대 사회보험 지원 | • 보험 재정 국고지원 |
| 사회보험 급여 | 건강보험 | • 각종 보험급여비 제공 |
| | 공적연금 | • 국민연금 • 군인연금 • 공무원연금 • 사학연금 |
| | 산재보험 | • 요양 휴업 장애, 유족급여 등 |
| | 고용보험 | • 실업급여, 적극적 노동 시장 정책 |
| 기업의 복지 성 급여 | 퇴직, 휴직, 요양지원 | • 법적 퇴직금, 휴직수당, 병가수당 |

자료: 고경환(2003) 일부 수정, 전병목 외(2011)에서 재인용함.

하지만 연금, 실업보험, 공공의료보험 같은 사회보장제도는 기본적으로 보험의 형태를 지니고 있기 때문에 기여금(보험료)이 주요 재원이 된다. 민간 보험시장에서 보험금은 기본적으로 가입자가 지불하는 가격, 즉 보험료로 마련되는 것과 같은 원리인 것이다. 그런데 잠재적 수혜자가 지불하는 기여금만으로 사회보험 재정이 모두 충당되는 경우는 드물다. 대부분의 공적보험은 일반보험과는 다른 정책적 사업도 수행하기 때문에 기여금만으로는 모든 지출을 충당하기 어렵고 일반재원에서 지원을 받게 된다. 즉, 일반재원, 목적세, 기여금 형태가 혼재되어 있으며 각 방식은 서로 다른 효과를 가진다.

〈표 Ⅲ-12〉 사회복지지출 연도별 현황(본예산 기준)

(단위: 조원, %, 기준: 본예산)

| 구 분 | '08년 | '09년 | '10년 | '11년 | '12년안 | '08~'12 연평균 증가율 |
|------------|------|------|------|------|-------|--------------------|
| 복지분야 총 재정 | 67.7 | 74.6 | 81.2 | 86.4 | 92.0 | 8.0 |
| 기초생활보장 | 6.9 | 7.1 | 7.3 | 7.5 | 7.9 | 3.4 |
| 취약계층지원 | 0.9 | 1.1 | 1.5 | 1.3 | 1.4 | 11.7 |
| 공적연금 | 21.4 | 23.8 | 26.0 | 28.2 | 31.4 | 10.1 |
| 보육·가족 및 여성 | 1.6 | 1.9 | 2.4 | 2.9 | 3.0 | 17.0 |
| 노인·청소년 | 2.2 | 3.3 | 3.6 | 3.9 | 4.0 | 16.1 |
| 노동 | 10.5 | 11.8 | 12.3 | 12.6 | 12.8 | 5.1 |
| 보훈 | 3.1 | 3.4 | 3.6 | 3.9 | 4.1 | 7.2 |
| 주택 | 14.7 | 15.0 | 16.7 | 18.1 | 19.0 | 6.6 |
| 사회복지일반 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 10.7 |
| 보건의료 | 1.2 | 1.5 | 1.7 | 1.6 | 1.6 | 7.5 |
| 건강보험 | 4.6 | 5.2 | 5.4 | 5.7 | 6.0 | 6.9 |
| 식품의약품안전 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | - |

자료: 기획재정부, 2012.

<표 Ⅲ-12>에 따르면 2008년부터 2012년까지 복지분야 재정은 지속적으로 증가하고 있고 연평균 증가율은 8%에 달한다. 보육·가족 및 여성 부문의 예산과 노인·청소년 부문의 예산의 증가율이 각각 17.0%와 16.1%로 가장 높은 편이며 복지분야 재정 증가를 주도하고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 2012년도 12대 분야별 자원배분

| 구분 | 예산 | 증감율 | 구분 | 예산 | 증감율 |
|----------|--------|-------|-------------|--------|--------|
| R&D | 16.0조원 | 7.6 ↑ | 산업·중소기업·에너지 | 15.1조원 | 0.5 ↓ |
| SOC | 23.1조원 | 5.5 ↓ | 농림·수산·식품 | 18.1조원 | 2.8 ↑ |
| 보건·복지·노동 | 92.6조원 | 7.2 ↑ | 교육 | 45.5조원 | 10.3 ↑ |
| 문화·체육·관광 | 4.6조원 | 8.8 ↑ | 환경 | 6.0조원 | 3.5 ↑ |
| 국방 | 33조원 | 4.9 ↑ | 외교·통일 | 3.9조원 | 8.0 ↑ |
| 공공질서·안전 | 14.5조원 | 6.3 ↑ | 일반공공행정 | 55.1조원 | 5.3 ↑ |

자료: 기획재정부, 2012.

나. 사회복지정책

1) 생애주기별 사회복지정책

보건복지부에서는 국민들이 지원받을 수 있는 정부의 공공사회복지지출 사업을 생애주기별·상황별 사회복지정책으로 분류하고 있다. 1) 임신출산, 2) 영유아 보육, 3) 아동·청소년, 4) 노인, 5) 저소득층, 6) 장애인, 7) 건강, 8) 연금, 9) 보험으로 나누어진다.

먼저 임신·출산과 관련된 정책분류에는 결혼장려(4), (임신·출산관련)근로자지원(24), 산모건강지원(2), 신혼부부지원(2), 영유아건강지원(6), 출산지원(9)이 있다.

소관부처별 사업수를 확인해 보면, 고용노동부(15)와 보건복지부(15)가 가장 많다. 그 외 여성가족부(8), 행정안전부(5), 교육과학기술부(3)도 임신·출산관련 사회복지지출 사업을 담당하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-14〉 임신·출산 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|-------|---------------------------------|-----------------------|
| 결혼장려 | 가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화 | 여성가족부 |
| | 단계별 종합정보 제공 및 결혼준비 프로그램 운영 | 보건복지부, 교육과학기술부, 여성가족부 |
| | 저소득층 중 기혼자에 대하여 장학금 수혜 우선순위 부여 | 교육과학기술부 |
| | 학생부부를 위한 국공립대학·대학원 내 기혼자 기숙사 확대 | 교육과학기술부 |
| 근로자지원 | ‘스마트 워크센터’ 도입 및 확산 | 행정안전부 |
| | 가족간호 휴직제 활성화 | 고용노동부 |
| | 가족친화인증기업 인센티브 강화 | 여성가족부 |
| | 가족친화직장 조성을 위한 지원체계 운영 | 여성가족부, 고용노동부 |
| | 공공부문 선도모델 발굴·확산 | 행정안전부, 여성가족부 |
| | 공무원 정상근무 관행 확산 - 초과근무 관리 강화 | 행정안전부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|-----------|----------------------------------|---------------|
| | 기업의 가족친화경영 기반마련 지원 | 여성가족부, 기획재정부 |
| | 노사정위 합의를 바탕으로 민간기업의 근로시간 단축 추진 | 여성가족부, 고용노동부 |
| | 단시간 일자리 확산·지원 | 고용노동부 |
| | 배우자 출산휴가 유급화 | 고용노동부 |
| | 비정규직 여성근로자의 모성보호 강화 | 고용노동부 |
| | 산전후휴가 분할사용 허용 | 고용노동부 |
| | 시간제근무 활성화 | 행정안전부 |
| | 여성인력개발센터 인재뱅크 | (사)한국여성인력개발센터 |
| | 유연근무제 촉진을 위한 제도적·정책적 기반 강화 | 고용노동부 |
| | 유연근무제에 대한 국민적 공감대 확산을 위한 홍보 등 추진 | 여성가족부 |
| | 육아기 근로시간계좌제 도입 | 고용노동부 |
| | 육아기 근로시간단축제 이용여건 조성 | 고용노동부 |
| | 육아기 근로시간단축청구권 도입 | 고용노동부 |
| | 육아휴직급여 정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 | 고용노동부 |
| | 육아휴직시 건강보험료 경감 확대 | 보건복지부 |
| | 육아휴직제도 대체인력 지원체계 개발 | 고용노동부 |
| | 직장보육시설 설치 및 운영지원 확대 | 고용노동부, 보건복지부 |
| | 직장보육시설 설치 의무이행 강제방안 도입 | 고용노동부, 보건복지부 |
| 산모 건강 지원 | 국민건강보험공단 건강IN | 국민건강보험공단 |
| | 엄마젓 인터넷상담실 | 인구보건복지협회 |
| 신혼 부부 지원 | 미임대 국민임대주택 우선 지원 | 국토해양부 |
| | 신혼부부 대상 주택자금 지원 확대 | 국토해양부 |
| 영유아 건강 지원 | 모성·영유아 건강관리 강화 | 보건복지부 |
| | 미숙아 의료비 지원 | 보건복지부 |
| | 선천성 이상아 의료비 지원 | 보건복지부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------|--------------------------------------|----------|
| | 신생아 집중치료실 확대 | 보건복지부 |
| | 아이사랑 보육포털 | 보건복지부 |
| | 예방접종도우미사이트 | 질병관리본부 |
| 출산 지원 | 낳고 싶은 사람은 누구나 낳을 수 있도록 난임부부에 대한 지원확대 | 보건복지부 |
| | 농어촌 등 분만 취약지 보건의료 인프라 지원 강화 | 보건복지부 |
| | 마더세이프 프로그램 운영 | 보건복지부 |
| | 산모신생아 도우미 서비스 강화 | 보건복지부 |
| | 유자녀 현역병에게 상근예비역 편입 혜택 부여 | 국방부 |
| | 임신·출산 진료비 지원 확대 | 보건복지부 |
| | 임신출산육아 종합정보 아가사랑 | 인구보건복지협회 |
| | 자연분만수가 인상 등 산부인과 건강보험 수가 개선 | 보건복지부 |
| | 출산장려 우수지역(지자체) 인센티브 제공 | 행정안전부 |

둘째, 영유아·보육과 관련된 정책분류로는 5세 누리과정(1), (영유아·보육 관련)근로자지원(16), 다문화가정지원(1), 다자녀가정지원(5), 보·교육비지원(5), 보육서비스(12), 보육시설(3)이 있다. 소관부처별 사업수를 확인해보면, 보건복지부(21)와 고용노동부(10)가 가장 많다. 기타 부처로는 여성가족부(10), 교육과학기술부(6), 행정안전부(3)가 영유아·보육 관련 사회복지지출 사업을 담당하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-15〉 영유아·보육 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------------|--------------------|-----------------|
| 5세 누리 과정 | 5세 누리과정 | 보건복지부 |
| 근로자 지원 | ‘스마트 워크센터’ 도입 및 확산 | 행정안전부 |
| | 공공부문 선도모델 발굴·확산 | 행정안전부, 여성가족부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|------------------|---|--------------|
| | 단시간 일자리 확산 · 지원 | 고용노동부 |
| | 맞벌이 부부를 위한 맞춤형 서비스 확대 | 보건복지부 |
| | 비정규직 여성근로자의 모성보호 강화 | 고용노동부 |
| | 시간제근무 활성화 | 행정안전부 |
| | 유연근무제 촉진을 위한 제도적 · 정책적 기반 강화 | 고용노동부 |
| | 유연근무제에 대한 국민적 공감대 확산을 위한 홍보 등 추진 | 여성가족부 |
| | 육아기 근로시간계좌제 도입 | 고용노동부 |
| | 육아기 근로시간단축제 이용여건 조성 | 고용노동부 |
| | 육아기 근로시간단축청구권 도입 | 고용노동부 |
| | 육아휴직급여 정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 | 고용노동부 |
| | 육아휴직시 건강보험료 경감 확대 | 보건복지부 |
| | 육아휴직제도 대체인력 지원체계 개발 | 고용노동부 |
| | 직장보육시설 설치 및 운영지원 확대 | 고용노동부, 보건복지부 |
| | 직장보육시설 설치 의무이행 강제방안 도입 | 고용노동부, 보건복지부 |
| 다문화 가정 지원 | 다문화가족 자녀 보육·교육비 지원 | 보건복지부 |
| 다자녀 가정 지원 | 다자녀 가정에 대한 세제지원 확대 | 보건복지부 |
| | 다자녀 가정에 대한 주택지원 확대 | 보건복지부 |
| | 다자녀 공무원 가장의 퇴직후 재고용 | 보건복지부 |
| | 돌째아 이상 고등학교 수업료 지원 | 교육과학기술부 |
| | 돌째아 이상 대학생 자녀 국가장학금 우선 지원 | 교육과학기술부 |
| 보 · 교육비 지원 | 공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감대책 수립·추진 | 교육과학기술부 |
| | 농업인 영유아 보육·교육비 지원 | 보건복지부 |
| | 보육 · 교육비 전액지원 대상 확대 | 보건복지부 |
| | 보육시설 미이용시 지급하는 양육수당 대상 확대 | 보건복지부 |
| | 상위 30% 소득가구는 맞벌이 가구를 위주로 보육 · 교육료 지원 강화 | 보건복지부 |
| 보육 서비스 | 가정 내 돌봄 서비스 자격 및 관리에 대한 법적 근거 마련 | 여성가족부 |
| | 가정 내 파견 돌봄의 특성을 반영한 안전사고 공제제도 도입 | 여성가족부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------|----------------------------|-----------------------------|
| | 나홀로 아동 방과후 돌봄서비스 추진 | 보건복지부 |
| | 돌봄 인력 교육 지원 | 여성가족부 |
| | 민간 돌봄 서비스 시장 창출을 위한 인프라 구축 | 여성가족부, 보건복지부, 교육과학기술부 |
| | 방과후 돌봄서비스 공적 지원 확대 | 여성가족부, 보건복지부, 교육과학기술부 |
| | 보육시설 서비스 개선 | 보건복지부 |
| | 보육인력의 전문성 제고 | 보건복지부 |
| | 시간제 돌봄 지원 확충 | 여성가족부 |
| | 시간제 보육바우처 및 운영시간 다양화 방안 마련 | 보건복지부 |
| | 영아 종일제 돌봄 지원 확대 | 여성가족부 |
| | 이웃 간 돌봄나눔 사업 활성화 | 여성가족부 |
| 보육 시설 | 국공립 보육시설 확충 | 보건복지부 |
| | 농어촌 소규모 보육시설 확충 | 보건복지부 |
| | 사립 유치원 평가 내실화 | 교육과학기술부 |

셋째, 아동·청소년과 관련된 정책분류에는 건강지원(3), 성범죄예방및보호(3), 정책기반조성(3), 취약계층지원(5), 학교안전(9), 학대예방및보호(3), 활동지원(8)이 있다.

소관부처별 사업수를 확인해보면, 보건복지부(17)와 여성가족부(12)가 가장 많다. 기타 부처로는 교육과학기술부(4), 행정안전부(2), 경찰청(1), 고용노동부(1)가 아동·청소년 관련 사회복지지출 사업을 담당하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-16〉 아동·청소년 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|-------------------|--------------------------------|---------------------------|
| 건강 지원 | 정신건강 조기검진 및 조기중재 | 보건복지부 |
| | 청소년의 건강한 식생활 여건 조성 | 보건복지부 |
| | 흡연·음주 등 유해 행태 예방사업 지속 추진 | 여성가족부, 보건복지부 |
| 성범죄 예방 및 보호 | 성범죄자 재범방지 조치 강화 | 여성가족부 |
| | 성보호를 위한 교육 강화 및 지원 시설의 확충 | 여성가족부 |
| | 청소년 대상 성범죄 예방활동 강화 | 행정안전부 |
| 정책 기반 조성 | 정기적 아동실태조사 및 통계 정비 | 보건복지부 |
| | 제5차 청소년정책 기본계획 수립 | 여성가족부 |
| | 중장기 아동복지 증진을 위한 종합적 전략과 계획 수립 | 보건복지부 |
| 취약 계층 지원 | 교육 및 평가체계 개선을 통한 서비스 강화 | 여성가족부 |
| | 두드림존(토달자활지원서비스 체계) 확대·보급 | 여성가족부 |
| | 위기가동 보호 강화를 위한 드림스타트 사업 확대 | 보건복지부 |
| | 위기청소년 서비스 제공을 위한 인프라 확충 | 여성가족부 |
| | 자립지원 사업 체계화 | 보건복지부 |
| 학교 안전 | 가해학생 선도 및 피해학생 지원 체제 구축 | 교육과학기술부 |
| | 대상자별 집중적 홍보 및 교육 강화 | 보건복지부 |
| | 민관협력을 통한 등하교길 안전 강화 | 교육과학기술부 |
| | 생활안전 교육프로그램 개발 및 교육 실시 | 보건복지부 |
| | 실종아동등의 보호 및 지원 | 보건복지부 |
| | 안전한 교통환경 조성 | 행정안전부, 교육과학기술부, 경찰청 |
| | 청소년 인터넷 게임중독 예방 및 치료 강화 | 여성가족부 |
| | 초등학생 『365일 온종일 안전한 학교만들기』대책 추진 | 교육과학기술부 |
| 학대 예방 및 보호 | 아동학대예방 인프라 강화 | 보건복지부 |
| | 아동학대예방 효율화를 위한 제도개선 추진 | 보건복지부 |
| | 학대피해아동 가족기능 강화 및 재학대 방지대책 추진 | 보건복지부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------|--------------------------------|-----------------|
| 활동 지원 | 멘토-멘티 연계 활성화 및 기술지원 | 보건복지부 |
| | 멘토-멘티 풀 구성 확대 | 보건복지부 |
| | 아동 인지능력 향상 서비스 확대 실시 | 보건복지부 |
| | 아동·청소년 자원봉사활동과 동아리활동 활성화 | 여성가족부 |
| | 아동발달 지원 서비스 확대 | 보건복지부 |
| | 직업체험활동 및 진로상담 프로그램 확대 | 고용노동부, 여성가족부 |
| | 청소년 국제교류 활성화 | 여성가족부 |
| | 청소년종합지원센터 설치·운영 등 청소년활동 인프라 확충 | 여성가족부 |

넷째, 노인대상과 관련된 사회복지 정책분류로는 건강지원(12), (노인 관련)근로자지원(7), 기초노령연금(11), 노후설계지원(4), 농어촌지원(5), 문화 및사회활동지원(5), 보험(3), 생활지원(4), 안전지원(2), 일자리지원(9), 장사 지원(2), 주거지원(4)으로 다양하다.

소관부처별 사업수를 확인해보면, 노인 관련 정책을 전담하고 있는 보건복지부(44)가 가장 많다. 그 외 부처로는 고용노동부(7), 경찰청(1), 교육과학기술부(1), 국민연금관리공단(2), 국토해양부(3), 농촌진흥청(1), 문화체육관광부(2), 중소기업청(2), 한국농어촌공사(3), 한국실명예방재단(1), 한국주택금융공사(1)가 노인 관련 사회복지지출 사업을 담당하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-17〉 노인 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------|---------------------|---------|
| 건강 지원 | 노인 다빈도 질환 관리체계 구축 | 보건복지부 |
| | 노인 불소도포 스케일링 | 보건복지부 |
| | 노인 안검진 및 개안수술 | 보건복지부 |
| | 노인 운동사업 활성화 | 보건복지부 |
| | 노인운동문화 확산 및 전문인력 확충 | 문화체육관광부 |
| | 노인의료복지시설 | 보건복지부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------------|-------------------------------|----------|
| | 노인의치보철사업 | 보건복지부 |
| | 노인학대예방 인프라 구축 및 교육홍보 강화 | 보건복지부 |
| | 예방적 서비스 공급역량 강화 | 보건복지부 |
| | 치매조기검진사업 | 보건복지부 |
| | 치매치료관리비지원사업 | 보건복지부 |
| | 한국실명예방재단 | 한국실명예방재단 |
| 근로자 지원 | 고령자 특화형 직업훈련·취업지원 | 고용노동부 |
| | 고령자의 근로유인 제고를 위한 연금제도 개선 | 국민연금관리공단 |
| | 임금피크제 보전수당 | 고용노동부 |
| | 퇴직노인 자원봉사단 | 보건복지부 |
| | 퇴직연금 | 고용노동부 |
| | 퇴직인력 장려금제도 | 고용노동부 |
| | 퇴직인력 활용 상인조직 육성 | 중소기업청 |
| 기초 노령 연금 | 기초노령연금 내실화 | 국민연금관리공단 |
| | 기초노령연금 변동사항 신고절차 | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 수급요건 | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 신청절차 | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 신청준비 | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 어떻게 신청하나요? | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 얼마를 받나요? | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 이렇게 계산해보세요 | 보건복지부 |
| | 기초노령연금 이의신청안내 | 보건복지부 |
| | 기초노령연금은 누가받나요? | 보건복지부 |
| | 기초노령연금이란? | 보건복지부 |
| 노후 설계 지원 | 노후설계 프로그램 개발 및 표준화 | 보건복지부 |
| | 노후설계 활성화를 위한 민관 협의회 및 지원체계 구축 | 보건복지부 |
| | 노후설계서비스 인프라 구축 | 보건복지부 |
| | 주택연금 | 한국주택금융공사 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|---------------------------|-------------------------|---------|
| 농어촌 지원 | 경영이양 직접 지불제 내실화 | 한국농어촌공사 |
| | 농어업인 연금보험료지원 | 보건복지부 |
| | 농어촌 고령자 소득보장 | 한국농어촌공사 |
| | 농지연금 도입 | 한국농어촌공사 |
| | 농촌 건강 장수마을 육성 | 농촌진흥청 |
| 문화 및 사회 활동 지원 | 노인 자원봉사 홈페이지 구축, 운영 | 보건복지부 |
| | 문화 바우처 지원 | 문화체육관광부 |
| | 전국 노인자원봉사 대축제 | 보건복지부 |
| | 전문 노인자원봉사 매뉴얼 제작, 보급 | 보건복지부 |
| | 전문 노인자원봉사 프로그램 | 보건복지부 |
| 보험 | 노인 질병특성에 따른 건강보험 보장성 확대 | 보건복지부 |
| | 노인장기요양보험제도 소개 | 보건복지부 |
| | 장기요양보험 수급질서 확립 | 보건복지부 |
| 생활 지원 | 노인공경 및 복지기반 마련 | 보건복지부 |
| | 노인돌봄서비스사업 | 보건복지부 |
| | 독거노인 및 손자녀 양육노인의 보호강화 | 보건복지부 |
| | 품질 높은 요양서비스 제공 | 보건복지부 |
| 안전 지원 | 고령운전자 안전교육 추진 | 경찰청 |
| | 고령친화적 대중교통 및 보행환경 개선 | 국토해양부 |
| 일자리 지원 | 고용상 연령차별금지제도의 정착 | 고용노동부 |
| | 노인 일자리 단계적 확대 | 보건복지부 |
| | 노인 일자리 질적 고도화 | 보건복지부 |
| | 노인일자리사업 | 보건복지부 |
| | 시니어 창업지원 | 중소기업청 |
| | 일자리 지원체계 기능 조정 및 역할 강화 | 보건복지부 |
| | 저소득 중고령층 취업성공 패키지 | 고용노동부 |
| | 전직지원 장려금 | 고용노동부 |
| | 중고령자 유아교육 인력 풀 구축 | 교육과학기술부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------|------------------------|-------|
| 장사 지원 | e하늘 장사종합정보 | 보건복지부 |
| | 노인장사제도 | 보건복지부 |
| 주거 지원 | 고령자 주거안정을 위한 제도적 기반 마련 | 국토해양부 |
| | 고령자용 임대주택 지속공급 | 국토해양부 |
| | 노인주거복지시설 | 보건복지부 |
| | 재가노인복지시설 | 보건복지부 |

다섯째, 저소득층과 관련된 정책을 살펴보면 건강지원(2), 교육지원(2), 기초생활보장(8), 일자리지원(1), 자활(5)로 분류된다.

이를 소관부처별로 보면, 전체 18개 사업 중 보건복지부가 16개 사업을 담당하고 있는 것으로 나타났다. 그 외 부서로는 고용노동부(1)와 교육과학기술부(1)가 사회복지지출 사업을 담당하고 있다.

〈표 Ⅲ-18〉 저소득층 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------------|--------------------------------|---------|
| 건강 지원 | 건강관리 서비스 제도화 | 보건복지부 |
| | 희귀·난치성 질환자 의료비지원사업 | 보건복지부 |
| 교육 지원 | 국공립 보육시설 확충 | 보건복지부 |
| | 저소득층 중 기혼자에 대하여 장학금 수혜 우선순위 부여 | 교육과학기술부 |
| 기초 생활 보장 | 각종감면제도 | 보건복지부 |
| | 급여수준 | 보건복지부 |
| | 보장시설 | 보건복지부 |
| | 보장절차 | 보건복지부 |
| | 수급자선정기준 | 보건복지부 |
| | 조사내용 | 보건복지부 |
| | 최저생계비 | 보건복지부 |
| | 취약계층특별보호대책 | 보건복지부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|--------|-------------------|-------|
| 일자리 지원 | 저소득 중고령층 취업성공 패키지 | 고용노동부 |
| 자활 | 자활공동체 | 보건복지부 |
| | 자활근로사업 | 보건복지부 |
| | 지역자활센터 | 보건복지부 |
| | 희망리본프로젝트 | 보건복지부 |
| | 희망키움통장 | 보건복지부 |

장애인과 관련된 정책에는 건강지원(1), (장애인관련)기본정책(5), 생활지원(6), 장애아동지원(3), 저소득층지원(1), (장애인관련)편의지원(3)이 있다.

장애인 관련 사회복지지출 사업 19개는 모두 보건복지부 해당 소관사업이다.

〈표 Ⅲ-19〉 장애인 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|-------|------------|-------|
| 건강 지원 | 장애인구강진료센터 | 보건복지부 |
| 기본 정책 | 장애인 정책목표 | 보건복지부 |
| | 장애인 정책의 이해 | 보건복지부 |
| | 장애인권리협약 | 보건복지부 |
| | 장애인등록/심사 | 보건복지부 |
| | 장애인차별금지법 | 보건복지부 |
| 생활 지원 | 우선구매제도 | 보건복지부 |
| | 장애인복지시책 | 보건복지부 |
| | 장애인생활시설 | 보건복지부 |
| | 장애인연금 | 보건복지부 |
| | 장애인일자리 | 보건복지부 |
| | 장애인활동지원제도 | 보건복지부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------------|----------------|-------|
| 장애 아동 지원 | 장애아동수당 | 보건복지부 |
| | 장애아무상보육료 | 보건복지부 |
| | 장애아입양 | 보건복지부 |
| 저소득층 지원 | 경증장애수당 | 보건복지부 |
| 편의 지원 | 자동차전용주차구역 | 보건복지부 |
| | 장애물없는 생활환경 인증제 | 보건복지부 |
| | 편의시설에 대한 이해 | 보건복지부 |

건강과 관련된 정책에는 크게 건강검진(4), 건강관리지원(7), 구강보건지원(3), 금연금주지원(2), 식품안전(1), 암(5), 의료비지원(3), 의료원육성(2), 정신건강(2)이 있다.

건강 관련 사회복지지출 사업은 총 30개로서, 모두 보건복지부 해당 소관이다.

〈표 Ⅲ-20〉 건강 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------------|-----------------------|-------|
| 건강 검진 | 건강검진 사후관리 강화 및 수검률 향상 | 보건복지부 |
| | 생애전환기 건강진단 | 보건복지부 |
| | 영유아 건강검진 | 보건복지부 |
| | 일반건강검진 | 보건복지부 |
| 건강 관리 지원 | U-Health 서비스 산업 기반 확충 | 보건복지부 |
| | 건강관리 서비스 제도화 | 보건복지부 |
| | 만성질환자 관리 프로그램 도입 | 보건복지부 |
| | 보건소 중심 통합건강관리 체계 구축 | 보건복지부 |
| | 생애주기별 맞춤형 건강정보제공 | 보건복지부 |
| | 응급의료 체계 구축 및 1399 안내 | 보건복지부 |
| | 의약분업 | 보건복지부 |

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|----------------|--------------------|-------|
| 구강 보건 지원 | 구강보건실 설치운영 | 보건복지부 |
| | 수돗물 불소농도조정 | 보건복지부 |
| | 장애인구강진료센터 | 보건복지부 |
| 금연· 금주지원 | 금연상담전화 운영 | 보건복지부 |
| | 알콜상담센터운영 | 보건복지부 |
| 식품 안전 | 식품안전 | 보건복지부 |
| 암 | 국가 암 조기검진사업 | 보건복지부 |
| | 말기암환자 완화의료서비스 | 보건복지부 |
| | 암 환자 의료비 지원 사업 | 보건복지부 |
| | 재가 암환자 관리 사업 | 보건복지부 |
| | 지역암센터 | 보건복지부 |
| 의료비 지원 | 미숙아 의료비 지원 | 보건복지부 |
| | 선천성 이상아 의료비 지원 | 보건복지부 |
| | 희귀·난치성 질환자 의료비지원사업 | 보건복지부 |
| 의료원 육성 | 국립의료원 육성 | 보건복지부 |
| | 지방의료원육성 | 보건복지부 |
| 정신 건강 | 전국정신보건센터 현황 | 보건복지부 |
| | 정신건강상담전화 운영 | 보건복지부 |

연금과 관련된 정책분류에는 공적연금(5), 국민연금(4), 근로자지원(7), 농
어업인지원(3), 저소득층지원(4)이 있다.

해당 주제와 관련된 전체 사업 수는 23개이다. 이를 소관부처별로 보면,
보건복지부가 8개로 가장 많고, 고용노동부가 6개이다. 그 외 부처로는 국
민연금관리공단(5)과 한국농어촌공사(2), 한국주택금융공사(1), 금융위원회
(1)가 있다.

〈표 Ⅲ-21〉 연금 관련 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|------------|-----------------------------|----------|
| 공적 연금 | 공적연금연계급여 | 보건복지부 |
| | 공적연금연계급여심의위원회 | 보건복지부 |
| | 공적연금연계신청 | 보건복지부 |
| | 공적연금연계심사청구 | 보건복지부 |
| | 공적연금연계제도 의의 | 보건복지부 |
| 국민 연금 | 국민연금 정책의 목표/추진전략 | 보건복지부 |
| | 국민연금의 장기지속가능성 제고 | 국민연금관리공단 |
| | 국민연금정책의 이해 | 보건복지부 |
| | 국민연금제도에 대한 대국민 신뢰제고 | 국민연금관리공단 |
| 근로자 지원 | 개인연금 활성화 | 금융위원회 |
| | 고령자의 근로유인 제고를 위한 연금제도 개선 | 국민연금관리공단 |
| | 연기연금 제도 활성화 | 국민연금관리공단 |
| | 재직자 노령연금 제도 개선 | 국민연금관리공단 |
| | 퇴직연금 | 고용노동부 |
| | 퇴직연금제도의 조기정착 및 활성화 | 고용노동부 |
| | 특수고용관계근로자의 사업장가입자 적용확대 | 고용노동부 |
| 농어업인 지원 | 농어업인 연금보험료 지원 | 고용노동부 |
| | 농어촌 고령자 소득보장 | 한국농어촌공사 |
| | 농지연금 도입 | 한국농어촌공사 |
| 저소득층 지원 | 기초노령연금 내실화 | 보건복지부 |
| | 기초생활수급자중 직장근로자 사업장 가입자 당연적용 | 고용노동부 |
| | 저소득층 및 여성의 국민연금 사각지대 해소 | 고용노동부 |
| | 주택연금제도 활성화 | 한국주택금융공사 |

마지막으로 보험과 관련된 정책분류에는 건강보험(2), 보험급여체계(1), 보험정책(5)이 있다. 해당 주제와 관련된 전체 사업 수는 8개로서, 모두 보건복지부 해당 소관이다.

〈표 Ⅲ-22〉 보험 사회복지정책

| 주제 | 정책명 | 담당부서 |
|---------|-------------------------|-------|
| 건강보험 | 건강보험 지출효율화를 통한 재정건정성 확보 | 보건복지부 |
| | 건강보험정책심의위원회 | 보건복지부 |
| 보험급여 체계 | 보험급여체계 | 보건복지부 |
| 보험 정책 | 보험정책 관리운영체계 | 보건복지부 |
| | 보험정책 연혁 | 보건복지부 |
| | 보험정책 의의 | 보건복지부 |
| | 보험정책 재원조달체계 | 보건복지부 |
| | 보험정책 적용현황 | 보건복지부 |

2) 성인지예산서 및 기금운용계획서 상의 사회복지 정책

2012회계연도 국가 성인지예산서 및 기금운용계획서를 분석하였다. 국가 성인지예산서 및 기금운용계획서는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서로 성평등 기대효과, 성과목표, 성별수혜분석을 포함하고 있다(국가재정법 제26조). 특히 성인지예산서 및 기금운용계획서에는 사회복지 분야의 57개 사업 예산이 5,959,429백만 원으로 성인지예산서 및 기금운용계획서의 약 55.7% 이상을 차지하고 있다. 한편 제3차 여성정책기본계획사업 2,543,331백만 원까지 포함하면 성인지예산서 및 기금운용계획서의 약 79.4% 이상을 차지한다.

따라서 본 장에서는 성별수혜분석이 가능한 사업을 바탕으로⁴⁾ 성별 수혜 비율을 분석해보고자 한다. 먼저 2011년 기준으로 사업대상자와 사업수혜자의 여성비율의 평균값을 살펴보면, 여성대상자 48.7%, 여성수혜자 56.7%로 대상자에 비해 여성수혜자의 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 예산의 여성비율은 56.4%로 수혜자 비율과 거의 일치한다.

4) 성인지예산서 및 기금운용계획서 상 제3차 여성정책기본계획사업에 대해서는 성별로 구분하여 통계를 제시하고 있지 않기 때문에 본 분석에서는 제 3차 여성정책기본계획을 제외한 사업만을 대상으로 분석하였다.

부처별로 살펴보면, 사업대상자의 여성비율이 가장 높은 부처는 여성가족부 71.5%이며, 기획재정부 68.9%, 보건복지부 55.9% 순으로 나타났다. 반면, 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부처는 기획재정부 73.5%이며 여성가족부 68.9%, 보건복지부 66.6%로 나타났다. 그러나 사업대상자 대비 수혜자의 여성비율(격차)은 고용노동부가 사업대상자보다 사업수혜자의 여성비율 12.3%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 보건복지부 10.7%, 국가보훈처 6.2%의 순으로 나타났다.

부문별로 살펴보면 사업대상자의 여성비율이 가장 높은 부문은 보육·가족 및 여성 부문으로 90.8%를 차지한다. 다음으로는 기초생활보장 부문 77.7%, 취약계층지원 부문 68.9% 순이다. 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부문은 보육·가족 및 여성 부문이며 100.0%, 공적연금 부문 96.4%, 기초생활보장 부문 87.2%, 사회복지일반 부문 85.0%의 순으로 나타났다. 사업대상자 대비 사업수혜자의 여성비율(격차)은 공적연금 부문 56.5%⁵⁾, 사회복지일반 부문 47.0%, 노인·청소년 부문 14.0%, 노동 부문 12.3%의 순으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-23〉 성인지예산서 작성 사회복지사업

| 구분 (부처, 부문) | 11년 사업대상자 여성비율 (%) | 11년 사업수혜자 여성비율 (%) | 11년 예산 여성비율 (%) | 12년 예산안 (백만원) |
|----------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------|
| 고용노동부 | 36.7 | 49.0 | 48.3 | 69,089.8 |
| 노동 | 36.7 | 49.0 | 48.3 | 69,089.8 |
| 국가보훈처 | 8.8 | 15.0 | 13.4 | 9,332.7 |
| 보훈 | 8.8 | 15.0 | 13.4 | 9,332.7 |
| 기획재정부 | 68.9 | 73.5 | 73.5 | 1,048.0 |
| 취약계층지원 | 68.9 | 73.5 | 73.5 | 1,048.0 |
| 보건복지부 | 55.9 | 66.6 | 66.6 | 211,231.5 |

5) 공적연금부분의 여성이 높은 이유는 국민연금가입은 임금소득을 기반으로 하기 때문에 남성의 비율이 높으며, 사업의 수혜는 유족연금으로 인하여 배우자인 여성의 비율이 높은 것으로 해석할 수 있다.

| 구분 (부처, 부문) | 11년 사업대상자 여성비율 (%) | 11년 사업수혜자 여성비율 (%) | 11년 예산 여성비율 (%) | 12년 예산안 (백만원) |
|----------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------|
| 공적연금 | 39.9 | 96.4 | 96.4 | 6,604.0 |
| 기초생활보장 | 77.7 | 87.2 | 87.2 | 209,066.0 |
| 노인·청소년 | 56.3 | 70.3 | 70.4 | 461,554.0 |
| 사회복지일반 | 38.0 | 85.0 | 84.9 | 134,500.0 |
| 취약계층지원 | 54.5 | 53.8 | 53.8 | 48,279.6 |
| 여성가족부 | 71.5 | 68.9 | 73.8 | 19,273.3 |
| 노인·청소년 | 52.1 | 48.2 | 47.5 | 7,134.0 |
| 보육·가족 및 여성 | 90.8 | 100.0 | 100.0 | 31,412.7 |
| 평균 | 48.7 | 56.7 | 56.4 | 110,359.8 |

자료: 2012년도 성인지예산서 및 2012년도 성인지기금운용계획서를 바탕으로 필자가 분석함. 제3차 여성정책사업을 제외한 수치임.

다. 기타 고려사항

지금까지 우리나라 사회복지지출과 사회복지정책에 대해 살펴보았다. 그러나 실제 재정지출, 특히 복지지출에 있어서 여성과 남성의 경제사회적 역할과 상황, 수요 등의 차이를 고려하지 않는 국가재정운용은 성불평등한 요소를 지속시켜 재정의 효율성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다(김태현, 2010). 남녀의 상이한 정책수요를 고려하는 것은 복지지출의 효율성 제고와 재정배분의 우선순위 조정 등과 연관되기 때문이다. 하지만 그 동안은 재정지출에 있어 여성과 남성의 상황과 수요에 대해 충분한 고려가 이루어지지 않은 상태에서 재정지출이 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 따라서 사회복지지출이 성별 수요에 기반하여 효율적으로 집행될 수 있는 방안을 도출하고자 그 동안 논의되었던 사항들을 성인지적 관점(gender perspective)에서 재조명하고자 한다.

먼저 사회복지지출의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 복지지출은 의무적 지출이 많아 재량적 지출과 그 성격이 다르다. 재량적 지출과 의무적

지출의 구분은 때때로 작위적인 측면도 있지만 향후 재정건전성을 논하는데 매우 중요한 요소가 된다. 복지지출의 경우 법과 규정에 의해 수혜자격을 정하는 경우가 많은데 이 자격조건에 해당하는 사람에게는 국가가 의무적으로 지출을 해야 한다. 법과 제도가 변경되지 않는 한 재량적으로 지출을 조정할 수 없고, 한번 도입된 복지지출은 쉽게 조정되지 않는 비가역성을 가진다. 따라서 다른 공공사업의 재원이 잠식당하는 것을 막기 위한 대책이나, 자동적으로 지출에 연동되어 수입이 늘어나는 메커니즘이 필요한 경우가 많다. 보건복지부의 기초노령연금지급사업을 예로 들면 다음과 같다. 이 사업은 법률에 지원대상의 기준과 범위가 정해져 있는 즉, 수혜자격이 정해져 있는 사업이다. 65세 이상 소득하위 70% 노인에게 지급하는 법정급여이다. 그러나 고령자 집단에서 여성은 남성에 비해 소득 및 재산수준이 낮으며, 여성 노인의 빈곤 예방을 위하여 해당 사업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 여성가구주의 빈곤을 하위집단으로 나누어 살펴보았을 때 한국의 경우, 모자가구보다 여성노인의 빈곤이 더욱 심각한 상태이다(김수정, 2008). 그러므로 선정기준, 급여액수, 제도의 목적 등이 지출과정에서 점검되어야 할 필요가 있는 것이다.

둘째, 복지지출은 이전지출적인 성격이 강하다는 점이다. 기본적으로 정부가 복지지출을 한다는 것은 경제적으로 불평등한 것을 완화시키거나 사회적으로 소외된 계층에게 인간다운 삶을 보장한다는 철학을 가지고 있기 때문이다. 따라서 현재 재정투입의 혜택이 향후에 나타나는 투자적인 지출과는 달리 한번 지출된 재원은 다시 회수되지 않는다. 물론 이러한 성격이 복지지출의 정당성을 훼손하는 것은 아니다. 근본적으로 사회안전망의 역할을 하기 때문에 사회가 건전하게 유지되기 위한 필수 요소라고 할 수 있다. 마찬가지로 예로 <표 III-24>와 같이 소득 불평등 및 지위의 불평등을 논의하는데 있어 성별, 연령별 관점을 적용하지 않을 수 없다.

〈표 Ⅲ-24〉 남녀빈곤율

(단위: %)

| | 남성가구주 | 여성가구주 | 전체 |
|------|-------|-------|------|
| 상대빈곤 | 11.9 | 14.5 | 13.2 |
| 절대빈곤 | 9.8 | 12.1 | 11 |

자료: 김수정(2008)에서 재인용함

셋째, 복지지출은 다른 지출에 비해 상대적으로 그 대상이 명확하고 수혜자들은 정치적으로 동질성을 가지는 경우가 많다. 예를 들어 최근 반값 등록금 논쟁, 무상급식 등 복지지출 자체가 첨예한 정치적 논쟁의 대상이 되기도 한다. 여기서 무상급식 등은 여성의 돌봄노동의 문제를 먼저 이해한 후에 진정한 논의를 시작할 수 있다.

넷째, 재정지출의 대상 중에서 도덕적 해이 문제가 존재하는 영역이 있다는 점이다. 즉, 복지사업이 확장됨에 따라 근로의욕이 저하된다든지 부정수급자가 발생한다든지 하는 문제는 복지정책의 확대에 있어 중요한 걸림돌이 되곤 한다. 다섯째, 경기순환과 재정 측면에서 볼 때 모순적인 측면이 존재한다는 것이다. 복지사업이 가장 필요한 시기는 경제상황이 악화되어 많은 국민들의 삶의 수준이 크게 저하되었을 때이다. 실업보험과 같은 경우에 수혜대상자가 경기와 반비례하여 증가하는 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 그런데 세입의 감소 때문에 국가의 재정 여건 또한 경기가 하락할 때 동시에 악화된다. 즉, 여성의 경제활동 참여 등의 문제와 재정여건이 동시에 고려되는 메커니즘이 필요한 것이다.

특히 앞에서 분석하였듯이 국가와 지방의 복지재원 분담은 부담주체별 구분이라고 말할 수 있다. 하지만 복지 수혜자들의 비중이 지역별로 큰 차이가 있다면, 이는 지방정부에 의한 재원조성이 강조될수록 수익자 부담원칙이 적용되는 것이기 때문이다. 또한 중앙정부의 입장에서는 향후 복지사업의 확장에 따라 새로운 재원이 필요할 때 새로운 세입이나 지출 조정뿐만 아니라 지방정부에 분담시키는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

특정 공공사업을 중앙정부와 지방정부 중 누가 담당해야 하는지를 결정하는 기준으로 여러 가지 원칙이 있지만, 가장 많이 언급하는 것은 공공사

업의 유출효과(spillover effect) 혹은 지역 간 외부효과의 존재 여부이다. 만약 한 지역에서의 공공지출로 인한 혜택이 다른 지역에 추가적인 편익이나 피해를 가져온다면, 각 지역의 독자적 정책결정은 국가 전체적 기준에서 볼 때 과소 또는 과다한 자원 배분을 만들어낼 것이다. 따라서 이 경우에는 국가 전체적 사업으로 추진하는 것이 좋다.

이러한 측면에서 볼 때 사회복지의 지방보다는 중앙정부의 정책에 포함되는 것이 일반적이다. 기본적으로 복지사업예산은 소비성 지출이며 수혜자에게만 편익이 국한되는 측면이 강하기 때문이다. 그러므로 각 지역 주민의 선호가 얼마나 다양하고 상이한가 하는 점도 중요한 기준이 된다. 아무래도 중앙정부 정책은 각 지역에 획일적으로 적용될 가능성이 높기 때문이다. 형평성의 측면에서도 마찬가지이다. 재원능력이 서로 다른 지방정부가 서로 다른 수준의 복지를 제공한다면 이는 한 국가 전체에서 볼 때 형평성 논란을 일으키게 될 것이다.

이론적인 기준 외에 실제 역사적으로 어떤 과정을 겪어 왔는지를 살펴보면, 사회복지의 중앙정부의 재정이 주된 역할을 해 왔음을 알 수 있다. 복지재정구조는 중앙이 거의 재원을 부담하고, 사업집행은 지방자치단체가 함으로써 재정지출이 발생하도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체의 성별 사업수요 및 형평성이 중요한 역할을 하게 되는 것이다.

지방자치단체 주민의 성별에 따른 사업수요 및 사회복지지출과 서비스 수준에 있어서의 지역 간 형평성에 대해 본격적으로 검토 및 논의하기 위해서 선행되어야 할 점은 지방자치의 실질적 시행과 지방자치단체의 충분한 재정자립도 확보라고 할 수 있다. 그러나 현실에서는 지방자치단체는 특히 사회복지분야의 경우 국고보조사업과 지방이양사업에 대한 지방비를 부담하고, 중앙정부가 결정한 사업을 수행해 내는데 그 기능과 역할이 그치고 있다는 평가가 대부분이다(이재원, 2011). 또한 <표 III-25>를 참조하면 2002년부터 2011년에 이르기까지 국고보조사업 지출에 대한 지방비 비율이 증감을 반복하면서 궁극적으로는 증가하였음을 알 수 있다.

지방자치단체 주민의 성별에 따른 사업수요에 대한 고려는 1차적으로는 기초자치단체에서 이루어질 필요가 있으며 이에 대한 실제적 반영은 중앙

부처 및 광역자치단체에서 재검토를 통해 이루어질 필요가 있다. 현재 동일 사업에 대해서 국가의 중앙부처와 각 지방자치단체가 성인지예산서를 작성하고 있는데(예: 기초노령연금사업) 동일 사업에 대해 중앙부처와 각 지방자치단체가 성인지예산서를 유기적으로 작성할 수 있도록 하는 메커니즘이 필요한 것은 아닌지, 필요하다면 어떤 작성체계를 구축해야하는 것인지에 대한 모색이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-25〉 사회복지분야 국고보조사업 지출 추이

(단위: 억원, %)

| | 국비 | 지방비 | 기타 | 계 |
|------|-------------------|------------------|--------------|------------------|
| 2002 | 45,277 (69.9) | 19,122 (29.5) | 326 (0.6) | 64,725 (100) |
| 2003 | 48,491 (69.2) | 21,108 (30.1) | 513 (0.7) | 70,112 (100) |
| 2004 | 53,880 (67.4) | 25,392 (31.8) | 691 (0.9) | 79,963 (100) |
| 2005 | 52,166 (72.6) | 19,644 (27.3) | 58 (0.1) | 71,868 (100) |
| 2006 | 63,770 (73.1) | 23,230 (26.6) | 288 (0.3) | 87,288 (100) |
| 2007 | 81,562 (72.7) | 31,004 (27.4) | 486 (0.4) | 113,052 (100) |
| 2008 | 115,095 (68.0) | 53,263 (31.5) | 847 (0.5) | 169,205 (100) |
| 2009 | 140,676 (68.2) | 64,921 (31.5) | 700 (0.3) | 206,297 (100) |
| 2010 | 139,864 (67.7) | 66,464 (32.2) | 125 (0.1) | 206,453 (100) |
| 2011 | 148,621 (67.6) | 71,062 (32.3) | 175 (0.1) | 219,858 (100) |

4. 소결

사회복지재정의 근간이 되는 전반적인 정부재정규모와 국민부담률은 지속적인 증가추세를 보여 왔다. 특히 1997년 외환위기 이후 사회보험제도를 중심으로 급격히 확대되기 시작한 우리나라 복지제도는 국민기초생활보장제도, 건강보험제도 통합, 노인장기요양보험, 기초노령연금 등이 도입되면서 급격한 사회복지지출을 초래하였다. 다른 나라와의 사회복지지출 수준을 비교하기 위하여 동일 소득수준 시기로 비교시점을 조정할 경우 주요 선진국과 사회복지지출 수준격차는 상당히 줄어드는 것으로 나타났다. 특히 상대적으로 유사한 사회·문화구조를 가지고 있는 일본과의 큰 격차는 1인당 소득수준으로 조정하였을 때는 0.2%p로 축소되었다. 다만 유럽권 선진국들과의 격차는 소득수준 조정으로 축소되기는 하였지만 여전히 상당한 수준인 것으로 나타났다.

증가 추세인 국가의 사회복지예산과 더불어 우리나라 지방자치단체의 사회복지예산도 꾸준히 증가하고 있다. 지방자치단체 사회복지예산을 기능별로 분류할 때 기초생활보장이 차지하는 비율이 30.0%로 가장 높았고, 보육·가족 및 여성이 25.1%, 노인·청소년이 22.9%의 순으로 나타났다. 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문의 경우 보조사업의 비율이 각각 98.0%와 92.7%로 나타나 사회복지사업에 대한 국가의 영향력이 매우 크고, 이러한 부문의 사회복지사업에 대하여 지방비 매칭이 우선적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 실제로 지방 사회복지사업의 재정부담이 국비, 시도비, 시군구비로 어떻게 나누어졌는지를 살펴보면 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문에서 국비가 각각 76.5%, 40.1%로 나타났다.

다음으로는 광역자치단체 본청의 사회복지분야 세출예산 사업명세서를 검토하여 노인, 보육·가족 및 여성, 여성 관련 사업예산의 16개 시·도 본청 현황을 알아보았다. 16개 시·도 본청의 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균이 24.7%, 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균이 31.5%인 것으로 나타났고, 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균은 1.2%인 것으로 나타났다. 부산광역시, 강원도, 충

충남도, 전라남도, 경상북도, 제주도를 제외하고는 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 노인 관련 사업예산보다 높았고, 두 부문의 사업이 사회복지예산 비중의 1, 2순위를 차지하였다. 광역자치단체 본청의 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석을 통해 저출산·고령화에 대비한 광역자치단체의 자원배분의 노력을 읽을 수 있었으며 여성 관련 사업예산만을 단독으로 놓고 보았을 때 차지하는 비율이 매우 낮은 편임을 알 수 있었다.

다음으로는 각 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 사회복지분야 세출예산 사업명세서를 검토하여 16개 시·도별로 기초자치단체의 노인, 보육·가족 및 여성, 여성 관련 사업예산의 평균 비율을 계산하였다. 기초자치단체의 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균이 27.1%, 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균이 33.8%인 것으로 나타났고, 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균은 1.6%인 것으로 나타났다. 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도에 속한 기초자치단체를 제외하고는 나머지 지역의 기초자치단체의 경우 보육·가족 및 여성 관련 사업예산의 평균이 노인 관련 사업예산의 평균보다 높았고, 두 부문의 사업이 사회복지예산 비중의 1, 2순위를 차지하였다. 광역자치단체 본청과 마찬가지로 저출산·고령화에 대비한 기초자치단체의 자원배분의 노력을 읽을 수 있었으며 여성 관련 사업예산만을 단독으로 놓고 보았을 때 차지하는 비율이 매우 낮은 편임을 알 수 있었다.

기초자치단체의 사회복지분야 세출예산 사업명세서를 검토하기에 앞서 기초자치단체의 특성별로 상·하위 각 10개의 기초자치단체를 먼저 선정하였다. 2011년도 사회복지예산비율 상·하위 10개 기초자치단체, 2012년 고령화 상·하위 10개 기초자치단체, 사회복지예산증감률 상·하위 10개 기초자치단체, 인구 1인당 사회복지예산 상·하위 10개 기초자치단체의 세출예산 사업명세서를 검토한 결과 사회복지예산이 사용됨에 있어 기초자치단체의 특성에 따른 차이점은 다음과 같이 나타났다.

사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 높게 나타났다. 고령화 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단

체에 비해 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났다. 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체와 하위 10개 기초자치단체는 광역시의 자치구와 도의 군이 섞여 분포하였으며, 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율에 있어 차이점은 나타나지 않았다. 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났다. 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지한 높은 비중은 영유아 보육료와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났으며, 여성 관련 사업예산은 사회복지예산에서도 낮은 비율을 차지한 것으로 나타났다.

사회복지예산비율 상위 10개 기초자치단체는 특별·광역시의 자치구 위주로 구성되어 있었고, 하위 10개 기초자치단체는 도의 군 위주로 구성되어 있었다. 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체는 도의 군 위주로 구성되어 있었고, 하위 10개 기초자치단체는 특별·광역시의 자치구 위주로 구성되어 있었다. 이는 인구수가 많은 기초자치단체인 특별·광역시의 자치구의 경우 배정된 사회복지예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 높지만 많은 인구수로 사회복지예산을 나누어 인구 1인당 사회복지예산을 계산할 경우 그 액수는 현저하게 줄어들기 때문이다. 같은 맥락에서 인구수가 적은 기초자치체인 도의 군의 경우 배정된 사회복지예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 낮지만 적은 인구수로 사회복지예산을 나누어 인구 1인당 사회복지예산을 계산할 경우 그 액수는 높게 나타난다. 이에 따라 특별·광역시의 자치구 위주로 구성되어 있는 기초자치단체 그룹에서는 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 높게 나타났고, 도의 군 위주로 구성되어 있는 기초자치단체의 경우 도시보다 상대적으로 고령화가 더 많이 진행되었기 때문에 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났다고 볼 수 있다.

국가의 생애주기별 사회복지정책을 살펴보면 임신·출산, 영유아 보육, 아동·청소년, 노인, 저소득층, 장애인, 건강, 연금, 보험관련 정책으로 나눌 수 있다. 소관부처별 사업수를 확인한 결과 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부에서 관련 사업을 다수 수행하고 있는 것으로 나타났다.

2012회계연도 국가의 성인지예산서와 기금운용계획서를 분석한 결과에 따르면 사회복지분야의 57개 사업예산이 5,959,429백만 원으로 성인지예산서 및 기금운용계획서의 약 56%를 차지하고 있으며, 제3차 여성정책기본계획사업을 위한 예산 2,543,331백만 원까지 포함하면 이 비율은 약 79%로 증가한다. 즉, 국가 성인지예산서와 기금운용계획서에서 사회복지예산을 매우 비중 있게 포괄하고 있음을 알 수 있다.

부처별로 살펴보면 사업대상자의 여성비율이 가장 높은 부처는 여성가족부 72%, 기획재정부 69%, 보건복지부 56%의 순으로 나타났고, 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부처는 기획재정부 74%, 여성가족부 69%, 보건복지부 67%의 순으로 나타났다. 사업대상자 대비 사업수혜자의 여성비율(격차)은 고용노동부가 사업대상자보다 사업수혜자의 여성비율이 12.3% 높은 것으로 나타났으며, 보건복지부 10.7%, 국가보훈처 6.2%의 순이었다.

이를 부문별로 살펴보면 사업대상자의 여성비율이 가장 높은 부문은 보육·가족 및 여성 부문으로 91%를 차지하였고, 다음으로는 기초생활보장 부문이 78%, 취약계층지원 부문이 69%의 순으로 나타났다. 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부문도 보육·가족 및 여성 부문으로 100%를 차지하였고, 공적연금 부문 96%, 기초생활보장 부문 87%, 사회복지일반 부문 85%의 순으로 나타났다. 주의할 점은 사회복지분야의 사업에서 사업대상자 대비 사업수혜자의 여성비율이 높게 나타나는 현상에 대하여 성별 재원배분에 있어 여성 쪽으로 쏠림이 발생하고 있다고 해석하여 이에 대한 문제제기를 할 수 있는 가능성이다. 표면적으로 드러나는 사업수혜자의 여성비율의 높고 낮음으로 성별 재원배분에 대한 판단을 하기 전에 사업의 성격과 사업수혜가 이루어지는 맥락에 대한 충분한 이해가 선행될 필요가 있다.

IV

사회복지분야 성별 자원배분 현황

- | | |
|-----------------------------------|-----|
| 1. 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 의견분석 | 88 |
| 2. 한국복지패널데이터 실증분석 | 104 |
| 3. 소결 | 122 |

지방자치단체 주민의 성별에 따른 사업수요에 대한 고려는 일차적으로는 기초자치단체에서 이루어질 필요가 있으나 실제 정책현장에서는 고려되지 않고 있다. 그리고 사회복지지출의 전반적인 현황 분석만으로는 성별에 따라 사회복지지출이 어떻게 이루어지고 있는지 파악할 수 없으므로 사회복지분야 성별 자원배분 현황을 지방자치단체의 예산을 편성하고 사회복지사업을 시행하는 공무원과 사회복지수요자의 관점에서 파악할 필요가 있다.

이에 광역자치단체와 기초자치단체의 예산담당 공무원과 사회복지 담당 공무원을 대상으로 심층면접을 실시함으로써 국가 재정운용의 방향성과 지역주민이 체감하는 사회복지재원의 배분이 얼마나 일치하는지 확인하고자 하였다. 또한 지방자치단체 공무원들이 사회복지재원의 배분에 있어 남녀에게 미칠 영향을 고려하는지의 여부 및 사회복지 담당공무원들이 정책현장에서 체감하는 남녀별 복지수요에 대한 의견, 성별·생애주기별 자원배분을 위한 지방자치단체 수준에서의 준비도 및 수용성을 점검하였다. 그리고 지방자치단체 공무원의 국가와 지방의 사회복지예산 및 기능분담에 대한 의견을 파악하였다.

또한 사회복지수요자의 측면에서 성별에 따른 사회복지분야 자원배분에 접근하기 위하여 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지 수요자로서 여성가구주 가구와 남성가구주 가구에서 이용하고 있는 각종 복지서비스 및 지원의 내용과 총량을 파악하였다. 특히 노인을 부양하고 있는 가구, 아동과 함께 살고 있는 가구, 장애인과 함께 살고 있는 가구에서 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용 및 수요에 차이가 있는지 알아보았다. 앞장에서 지방자치단체의 특성에 따라 세출예산 사업명세서를 분석한 것처럼 지방자치단체의 수준에서 가구주 성별에 따른 사회복지 서비스 이용을 분석하지 못한 한계는 있으나 정책현장에서의 남녀별 사회복지수요 고려에 대한 지방자치단체 공무원들의 의견과의 비교를 통하여 추후 정책현장에서의 변화를 꾀할 수 있는 방안을 도출하기 위하여 본 연구에 포함시키기로 하였다.

1. 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 의견분석

가. 조사개요

1) 조사 대상자 및 조사 방법

지방자치단체 사회복지자원 성별배분에 관한 현황 및 지방자치단체 사회복지예산에 대한 일반적인 내용을 조사하기 위하여 조사 대상자를 선정하는 과정은 다음과 같이 이루어졌다. 서울·경기·인천·대전 지역의 광역자치단체와 기초자치단체에서 근무하고 있는 예산담당 공무원과 사회복지 공무원의 명단을 각 지방자치단체의 홈페이지에서 확인 후 개별적으로 연락을 취하고 조사에 관해 설명한 결과 면접에 긍정적인 의사를 표시한 공무원들을 우선적으로 조사 대상으로 선정하였다. 대전에서 이루어진 집단 면접의 경우 대전발전연구원 내 대전가족여성정책센터의 도움을 받아 조사 대상자 선정이 이루어졌다.

연구진은 5차례의 일대일 심층면접과 4차례의 집단 면접(Focused Group Interview)을 19명의 지방자치단체 공무원을 대상으로 2012년도 8-9월에 실시하였다. 5차례의 일대일 심층면접의 대상은 광역자치단체의 예산담당 공무원 2명과 기초자치단체의 예산담당 공무원이었다. 집단 면접은 광역자치단체의 사회복지 공무원 5명을 대상으로 1회, 기초자치단체의 사회복지 공무원 3명을 대상으로 3회 이루어졌다. 각 면접은 약 60-80분에 걸쳐 이루어졌으며, 미리 준비된 인터뷰가이드를 토대로 진행되었다.

2) 조사 내용

본 조사에서는 지방자치단체 사회복지예산에 관련된 업무를 담당하고 있는 광역자치단체와 기초자치단체의 예산담당 공무원과 사회복지 공무원이 사회복지예산의 배분현황, 지방자치단체의 사회복지예산을 결정하는 요인, 지방자치단체가 사회복지사업을 계획하고 운영함에 있어 얼마만큼의 재량권을 가지고 있는지, 사회복지분야에서 이루어지고 있는 지방자치의 수준, 사회복지예산과 관련된 남녀의 상이한 정책수요 등에 대해 가지고 있는 의

견과 생각을 그들의 업무경험을 중심으로 파악하고자 하였다.

나. 조사결과

1) 예산담당 공무원

(1) 담당업무

조사에 참가한 예산담당 공무원은 예산편성을 담당하되 사회복지사업의 예산편성을 주로 담당하고 있었다. 예산담당 공무원은 행정안전부에서 전달되는 예산편성수립지침과 예상되는 세입의 규모에 따라 예산을 편성한다. 광역자치단체와 기초자치단체는 예산편성 일정이 다른데, 광역자치단체가 한 달 정도 빨리 진행된다고 볼 수 있다. 광역자치단체에서는 기초자치단체로 어떤 예산을 얼마만큼 내려 보낼 것인지에 대한 결정을 매년 10월 초에 진행하며 각 기초자치단체의 예산안은 11월에 지방의회에 제출된다. 광역자치단체에서는 매년 4월 말까지 중앙부처에 국고보조사업에 대한 국고를 요청하며, 각 중앙부처에서는 이를 기획재정부에 요청하게 된다. 이에 대한 교부금은 세입과 경제성장률 등을 고려하여 매년 10월 15일에 확정되어 기획재정부에서 전달된다.

“광역단체와 기초자치단체는 예산편성 일정이 조금씩 다른데, 광역이 한 달 정도 더 빨리 진행된다고 보면 된다. 광역에서 기초자치단체 자치구로 어떤 예산을 내려보낼 것인가, 보통 매칭사업이라고 하는데 국가의 예산은 얼마, 시 예산은 얼마, 구 예산은 얼마 이렇게 내려보내 준다. 그거에 대한 금액을 어떤 사업에는 얼마만큼 주겠다, 이런 걸 내시라고 하는데, 내시를 10월 초쯤 해서 서울시에서 자치구로 내려보내 주고 국가는 광역단체로 내려보내 주고 국가에서 자치구와 직접적으로 매칭이 돼 있으면 국가에서 또 자치구로 내려보내 준다. 예산편성은 기초자치단체는 11월에 의회로 제출하도록 되어있다.” (기초, 예산담당, 남)

(2) 지방자치단체 사회복지예산의 배분과정 및 현황

조사에 참여한 지방자치단체 예산담당 공무원들에게 해당 지방자치단체 내의 사회복지예산의 배분 과정 및 현황에 대한 의견을 조사한 결과는 다음과 같다. 지방자치단체의 사회복지예산비율은 지방자치단체의 재정자립

도 등에 따라 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 서울특별시의 한 자치구의 경우 재정자립도가 낮은 편이고, 그에 비해 수급자가 많으므로 사회복지예산의 비율이 40%를 상회하였다. 재정자립도가 높은 자치구들의 경우 사회복지예산의 비율이 20% 이하인 경우도 있다.

지방자치단체의 사회복지사업은 국고보조사업, 지방이양사업, 자체사업으로 구분할 수 있다. 예를 들어 조사에 참가한 한 광역자치단체 예산담당 공무원은 해당 광역자치단체의 국고보조사업의 비율이 약 70%, 지방이양사업의 비율이 약 11%, 자체사업의 비율이 약 20%라고 하면서 지방이양사업의 경우 그 비율이 10% 안팎이지만, 예산의 구조로 보면 30%가 분권교부세로 충당되며 70%를 지방비로 충당해야 하므로 지방자치단체에 대한 재정적 부담이 크다고 하였다. 국고보조사업의 경우 사업의 종류 및 유형에 따라 매칭비율이 보조금 관리 시행령에 정해져 있다고 하였다. 또한 자체사업 예산의 비율이 약 20%이지만 그 중에 특별회계로 의료급여에 500억 가량을 사용하게 됨에 따라 실제로 자체사업을 위해서는 15%정도의 예산밖에 사용하지 못한다고 하였다.

최근 5년간 지방자치단체의 사회복지예산은 꾸준한 증가율을 보이고 있고, 일반회계 총예산 증가율을 크게 상회한다. 이는 사회복지분야 이외의 다른 분야의 사업의 축소를 의미한다. 국고보조사업과 지방이양사업이 많이 포함된 사회복지분야 사업의 예산을 우선적으로 확보하고 난 후 나머지 예산을 배분하게 되기 때문이다. 또한 국고보조사업과 지방이양사업을 우선으로 예산을 배정하기 때문에 자체사업의 경우 예산 배정 시 후순위로 밀리게 된다. 지방자치단체 내에서 예산이 결정되는 과정을 살펴보면 예산담당관에서 지방자치단체의 전체적인 예산 규모를 미리 예상하여 “실링(ceiling)”이라는 1차적 배분을 하게 된다. 이 범위 안에서 각 실·국은 예산을 짜게 되고 다시 예산과에 올려 보내면 조정을 거쳐 예산이 결정된다.

2008년부터 국가에서 저출산·고령화와 관련한 대규모 국고보조사업(예. 기초노령연금, 장기요양보험제도, 장애인연금, 장애인활동지원제, 영유아 보험료, 영유아 보육료 등)이 늘어나면서 지방자치단체의 부담도 상대적으로 늘어났으며, 지방이양사업의 경우 물가상승률을 고려하여 인건비 등을

책정해야하기 때문에 고정비용의 지속적인 상승으로 인한 압박을 받게 된다. 새로운 사회복지사업의 추가에 따라 매칭사업의 형태로 지방자치단체가 부담해야하는 사회복지비용이 계속 증가함에 따라 총예산은 큰 변동이 없으면서 사회복지예산만 늘어나면서 지방자치단체에서는 감당할 수 없는 수준에까지 이르렀다는 의견도 있었다.

“사회복지 예산이 국고보조 사업이 있고 2005년도에 지방이양 되었다. 지방이양 사업이 있고, 저희 자체 사업이 있다. 국고보조사업이 68% 정도 될 것 같은데, 그러면 거의 70%다. 지방이양사업이 11%정도 된다. 비율적으로는 11%인데, 구조로 보면 30%가 분권교부세로, 70%가 지방비로 다 부담을 하는 거니까. 그리고 자체 사업은 그 외에 20% 되는데, 그 중에서도 저희가 특별하게 전출하는 그런 사업들이 있다. 의료급여 같은 거는 거의 500억 가량 넘어간다. 그러니까 실질적으로 20%, 500억 가량은 국고보조와 연관된 매칭 사업이기 때문에 실제로 15% 정도 밖에 쓸 수 없다...

사회복지비의 최근 5년간 증가율이 14.5% 정도이다. 그런데 일반회계 총 예산 증가율은 7.6% 정도 된다. 그러면 사실은 예산은 전체적으로 늘어나는 게 7.6%밖에 안 늘어나는데 사회복지에서 이렇게 나오면 다른 부분은 계속 축소가 될 수밖에 없다. 그리고 이 구조가 국고보조사업과 지방이양사업을 위주로 유지되면서 자체사업의 비중은 줄어들 수밖에 없는 입장이다.” (광역, 예산담당, 여)

(3) 지방자치와 사회복지사업

2005년도에 지방분권의 실질적 실현을 위하여 중앙정부에서 지방정부로의 사업이양이 있었다. 이 중 과반수 이상의 사업이 사회복지분야의 사업이었으며 이와 관련하여 지방자치단체에서 사회복지 사업을 계획하고 운영함에 있어 얼마만큼의 재량권을 가지고 있는지, 사회복지분야에서의 지방자치는 어느 수준에서 어떻게 이루어지고 있는지에 대해 예산담당 공무원의 의견을 조사하였다.

사회복지분야의 지방이양사업의 경우 사회복지시설과 복지관 운영 등의 사업이 주로 포함되어 있고, 시설 거주자들은 국민기초생활수급의 대상이 되는 최저빈곤층이 대부분이므로 지방이양이 아니라 국가에서 마땅히 보호해야한다는 의견이 제시되었다. 특히 지방이양된 사업이라고는 하지만 매년 대상자별로 중앙정부에서 계속 지침이 내려오고 운영비 및 인건비 가이

드라인까지 내려오는 상황에서 이는 실질적 지방자치라고 볼 수 없으며, 오히려 지방자치단체의 자율성은 저해하면서 중앙정부에서 지방자치단체로 재정부담만을 이전시키는 것에 지나지 않는다는 의견이었다. 오히려 사회복지사업을 위한 지방재원의 부담이 계속 늘어가기 때문에 지방자치단체의 고유한 특성을 살린 자체사업을 할 여력도 남아있지 않고, 지방자치단체에서 뭔가를 할 수 있는 여지를 더 없애버린 것과 같다는 의견도 있었다.

지방자치를 활성화시키기 위해 선택되었던 사업의 지방이양 결정이 지방자치단체의 의견수렴을 충분히 하지 못한 채 내려졌고, 지방자치단체에서는 일방적으로 재원부담을 떠안았다는 식으로 이해하고 있는 경우가 많았다. 예를 들어, 2012년도 사회복지예산에서 가장 큰 문제가 되었던 것은 0-2세 무상보육 관련 예산의 확보였다. 10월 15일에 국가로부터의 교부금이 확정되어 지방자치단체에서 지방의회에 11월 말까지 예산안을 제출하게 되는데, 애초에는 0-2세 전체 무상보육이 아니라 소득 하위 70% 무상보육으로 예산이 확정되어 하달되었음에도 불구하고 2011년 12월 말에 국회에서 0-2세 전체 무상보육이 통과되면서 각 지방자치단체에서는 예상하지 못한 지출을 하게 된 것이다. 이에 대하여 조사에 참여한 예산담당 공무원들은 지방예산의 편성이 끝난 후 중앙정부에서 0-2세 무상보육 관련 내시를 내리면서 지방자치단체가 준비할 시간과 재정적 여력이 부족했고, 또 0-2세 무상보육에 대한 수요예측 실패로 인해 재정적 부담이 배가되었다고 하였다. 중앙정부가 이와 같이 정책 판단에 있어 실수를 하거나 부정확한 예측을 하게 되는 경우 그 책임을 지방자치단체에서 함께 져야하는 부분에 대한 난감함도 토로하였다. 지방자치단체의 세입이 경기상황에 따라서 불안정하고, 지방자치단체에서 지출하는 비용을 스스로 확보하지 못할 만큼 재정자립도가 취약한 상태이므로 세입구조 개편이 필요하다는 의견도 있었다.

지방이양된 사업 중에서 다시 국가로 환원되어야 할 사업으로는 다음과 같은 사업들을 꼽기도 하였다. 장기요양보험제도, 사회복지시설 운영, 장애인이나 취약계층을 대상으로 하는 사업 등 사회적 이슈나 관심, 지방자치단체장의 개인적인 우선순위에 따라 영향을 받지 않고 운영되어야 하는 사업을 중심으로 다시 중앙정부에서 맡아주기를 바라는 의견이 제시되었다. 결

식아동급식비도 지역별로 차이가 나고 형평성의 문제가 제기되는 만큼 이와 같은 기초복지는 국가에서 일률적으로 담당해주어야 하는 의견이었다. 또한 경기 및 부동산 시장의 악화에 따라 지방자치단체의 세입여건이 좋지 않은 상황에서 지속적 증가추세를 보이는 사회복지예산에 대한 부담이 크게 나타났다. 지방이양사업을 국가로 환원시키면 그만큼 자체재원이 늘어나기 때문에 지역에 맞는 우선순위 사업을 자체적으로 개발할 수 있다는 의견도 제시되었다.

“전체 다 똑같지만 기초자치단체든지 광역자치단체도 마찬가지로겠지만 지방세 세입구조가 좋지 않다. 세입이 경기상황에 따라서 들쭉날쭉하고 자치단체에서 지출해야 하는 비용을 스스로 확보하지 못하고 정부나 시에서 예산을 얻어 온 후에야 살림을 할 수 있는 실정이니까 자치단체 들한테 어느 정도의 재정자립도, 우리가 쓸 만큼의 수입을 얻을 수 있는 세입구조 개편이 필요 하다고 본다.” (기초, 예산담당, 남)

“신규 사업이 도입된다든지, 어느 정도 정책이 바뀌어 2011년도 국회에서 통과가 됐을 때 그 걸 홍보해서 각 지방자치단체에 예시를 내려줘서 공감할 수 있게 해줬어야 되는데 그것이 빠 졌다. 그러다보니 우리 구의 입장에서는 기존에 내려온 사업령대로 0-2세 무상보육의 경우 소 득수준 70% 이하만을 대상으로 실시하는 것으로 예산을 책정하였다. 하지만 지금 0-2세는 전 계층을 대상으로 무상으로 제공되고 있다. 0-2세를 대상으로 무상보육을 실시하는 것이 가장 큰 화두인데, 그 경우도 제가 볼 때는 노인하고 보육료는 국가적인 차원 문제다. 국가에서 어 느 정도 책임을 져야하는 부분인데 현재는 국가와 지방자치단체가 함께 떠안고 가야되는 문제 라고 하고 있다. 우리 입장에서는 그러한 정책의 변화를 알지 못했고, 어느 정도 사업량을 전 년도 10월 정도에 내려주면 그것을 기초로 편성을 하는데 그게 3월에 갑작스럽게 바뀐 셈이라 고 할 수 있다.” (기초, 예산담당, 여)

“장기요양보험제도, 기초생활수급자, 공단관리비, 결식아동급식비, 사회복지시설운영비. 그것이 대부분이다. 그런 거는 안할 수가 없다. 지금 어떤 구조냐면 주택이 있는 일반 기초생활수급자 들을 위해서는 국가에서 90대 10으로 국고보조를 해주고 있는 사업이다. 기초생활수급자 생계 비의 부담비율이 90이 국가이고, 10이 지방이다. 그래도 지방비 부담이 2천 억 가량 된다. 지 방이양사업 같은 경우 사회복지시설의 입소자들이 거의 다 수급자라고 볼 수 있다. 시설에 살 고 있는 기초생활수급자의 생계비는 이렇게 90:10의 보조율로 해 주면서 사회복지시설 내 입 소자를 관리하는 종사자 인건비와 시설운영비에 대해서는 지방의 책임을 강조하고 있다.” (광 역, 예산담당, 여)

(4) 사회복지예산과 남녀의 정책수요

사회복지예산을 편성하고 집행할 때 남녀의 차이를 염두에 두는지, 남녀의 서로 다른 정책수요에 대한 고려를 하는지에 대해 예산담당 공무원들의 의견을 알아보았다.

조사에 참가한 예산담당 공무원들은 사회복지예산의 편성 시 남녀의 차이를 염두에 둔 적이 거의 없었다고 답했다. 2012년도에 새로 도입된 지방자치단체 성인지예산제도에 대해서도 회의적인 태도를 보였는데, 예를 들어 성인지예산서 작성 결과를 토대로 실제적인 예산의 변화를 피하기 어렵고, 사업구상의 단계에서 남녀의 정책수요를 고려하는 것은 몰라도 예산편성의 단계에서는 남녀의 차이를 염두에 두지 않는다는 것이다. 성별에 따라 예산을 구분하기보다 사업수혜자 한 명당 돌아가는 비용을 계산하여 그 수준이 적절한지에 대한 고민을 하는 것이 낫다는 의견도 있었다. 또한 성인지예산서 작성에 필요한 성별 분리통계가 구축되어 있지 않으므로 이부터 해결하는 것이 급선무라는 의견도 있었다.

이제까지의 예산편성 단계에서는 남녀의 서로 다른 정책수요에 대한 고려가 미비했지만 그것이 의미 있는 과정이 될 수도 있겠다는 의견도 있었다. 예를 들어 무한돌봄 사업의 경우 긴급지원가구가 남성가구주 가구인지 여성가구주 가구인지에 따라 지원내용이 달라져야 하는데, 통계자료의 미비로 인하여 그 차이를 고려하지 못했다는 것이다. 행정안전부에서 내려보내는 예산편성지침에 성별 자원배분의 형평성을 제고를 권고하는 편성방향이 포함될 때 보다 실질적인 성인지적 예산편성을 할 수 있다는 의견도 제시되었다. 그러나 현실적으로 남녀의 차이를 고려하여 사업을 계획하고 예산을 편성하기에는 역부족이라는 의견이 많은 편이었다.

“성인지예산 쪽에서는 남녀에 대한 영향을 고려하는 것 같은데 기본적으로 예산을 편성할 때 이제까지는 남녀를 고려해서 하지는 않았다. 기본적으로 화장실을 설치한다고 하면 옛날처럼 여성 화장실을 더 많이 늘리고, 이런 것은 법에서 정하고 있기 때문에 그에 따라 하고 있지만 기본적인 사업에 대하여 어떤 사업을 해야 되겠다고 할 때 남자한테 더 수혜가 많이 가고 이런 식으로 판단은 전혀 하지 않고 있다. 불필요한 것은 아니지만 여러 가지 고려사항들이 많은데, 그런 것까지 같이 고려하기에는 역력이 없고 성인지예산제도가 생겼으니까 이를 통해 조금 더 고려가 되지 않을까 한다.” (기초, 예산담당, 남)

(5) 향후 사회복지사업과 예산의 방향

조사에 참가한 지방자치단체 예산담당 공무원들에게 향후 사회복지사업과 예산의 방향에 대한 의견을 물었다. 보편적 복지의 대표적 예로 최근의 0-2세 무상보육료 지원을 꼽은 E 기초자치단체의 예산담당 공무원은 보편적 복지를 펼치는 것도 좋지만 방향 설정이 중요하다고 하였다. 예를 들어 0-2세 무상보육료의 경우 어린이집을 이용할 경우 지원을 받을 수 있기 때문에 가정보육을 하고자 하는 의지를 오히려 저해하고 어린이집에 대한 수요만 급증시켰다고 평하면서, 보편적 복지의 올바른 방향성 설정에 대한 더 깊은 고민이 필요하다고 하였다. 꼭 필요한 부분은 보편적 복지를 실시해야 하지만 전체적으로 모든 것을 똑같이 혜택을 주고 확대하기에는 기초자치단체들은 감당할 여력이 되지 않는다는 것이다.

중앙정부에서 보편적 복지를 펼치기 위하여 신규 사업을 주면 그에 해당되는 기초자치단체의 지방비 부담을 져야하기 때문에 기초자치단체만의 특색을 살려 그 사업을 할 수 있는 여력은 없다는 의견도 제시되었다. 차상위 계층 및 기초생활수급자의 수도 지속적으로 증가하고 있으며 65세 이상 인구와 장애인도 매년 등록하는 사람이 늘어나기 때문에 기존 사업을 계속 운영하는 것만으로도 기초자치단체에서는 쉽지 않다는 것이었다. 사회복지분야에 대해 국가 예산에서 대폭적으로 지원이 되지 않은 상태에서 보편적 복지로의 확대가 이루어진다면 사회복지에 지방자치단체가 매몰된다는 의견도 있었다.

“지금 자치구의 예산을 담당하는 입장에서는 자치구 세원은 한정이 되어 있는데, 복지라는 게 국가 예산에서 대폭적으로 지원이 되고 그걸 통해서 지원이 되면 대부분 자치구 예산이 수반이 되어 같이 늘어나다 보니까 자치구에서는 복지예산 부분의 한계점에 도달해 있다. 그래서 자치구 세입구조를 바꿔 세수를 늘려서 그걸 감당하게 해주든지 아니면 국비를 더 확대하든지, 어떤 조치 없이 현재 상태로 가서는 복지에 자치구가 매몰될 상태이다.” (기초, 예산담당, 남)

2) 사회복지 공무원

(1) 담당업무

조사에 참가한 사회복지 담당공무원은 지역사회복지계획, 종합사회복지관, 의료급여, 교육급여, 기초생활보장수급자, 차상위계층, 해산·장제급여, 장애인 등 다양한 사회복지분야의 업무를 담당하고 있었다. 사회복지 프로그램 기획·개발, 기초생활보장수급자 책정을 위한 조사 및 급여액 결정, 급여변경 결정, 수급자 유형 변경, 행려환자 관리, 지역사회복지계획 수립, 지역사회복지협의체 관리, 긴급복지 지원에 이르기까지 조사에 참가한 사회복지 담당공무원의 업무경험이 다양하였고, 사회복지업무의 전반을 아우르고 있는 편이었다.

“복지정책은, 보건복지의 분과다. 총괄적인 업무를 많이 하고 있다. 가장 중요한 게 생활보장업무, 기초생활보장이라든가 의료급여라든가 이주민보호라든가 이런 업무들을 하고 있고, 지역사회복지계획을 수립한다든가, 사회복지공제 운영관리를 하고 있고, 지역사회복지협의체라든가 사회복지위원회, 푸드뱅크, 국가보훈대상자 관리, 지원해주는 업무... 그리고 자활 관련한 업무를 다 하고 있다. 취약계층의 자립을 지원해 주면서 자활업무도 하고 있고 아까 말씀하신 사회복지서비스사업도 하고 있다.” (광역, 사회복지담당, 남)

(2) 사회복지예산의 배분과정 및 현황

조사에 참여한 지방자치단체 사회복지 담당공무원들에게 해당 지방자치단체 내의 사회복지예산의 배분 과정 및 현황에 대한 의견을 조사한 결과는 다음과 같다. A 기초자치단체의 경우 자치단체장이 사회복지분야에 개인적으로 관심이 많고 조직 우선순위도 복지보건국이 가장 상위를 차지할 만큼의 위상을 가지고 있다고 하였다. 결과적으로 사회복지예산도 많이 증가하였고, 특히 국공립 어린이집 건립과 보육교사 처우개선에 예산을 많이 배정하게 되었다고 하였다. B 기초자치단체의 경우 자치단체장이 일자리 창출이 최고 복지라는 생각을 가지고 있어 기획재정국과 복지문화국이 가장 상위를 차지하고 있다고 하였다. 어린이집 확충과 노인을 위한 여가·문화시설에 관심을 두고 예산을 편성하는 경향이 있다고 하였다. 대부분의 사회복지사업들이 매

년 시행하는 사업들이기 때문에 예산편성 시 사업물량이나 단가조절 등이 이루어지고 있고, 새로운 사업수요가 있거나 새로 발굴해야 하는 사업들의 경우 실태를 파악하고 사업물량을 추정하고 필요 예산 등이 포함된 기본계획을 수립하여 재정부서의 합의 후에 추경에 반영된다. 각 지방자치단체에서 이러한 과정을 거쳐 예산을 편성하고 있지만 자치단체장의 관심사나 주요 공약사업의 경우 어느 정도의 우선순위를 확보하고 있는 것으로 보이며, 사회복지분야는 많은 지방자치단체에서 우선순위를 점하고 있는 것으로 보인다.

최근 사회복지예산의 경우 증가율이 매우 높는데 기초자치단체일수록 전체 예산에서 사회복지예산이 차지하는 비율이 높았다. C 광역자치단체의 경우 2008년도에는 전체 예산의 16%를 차지했던 사회복지예산이 2012년에는 20%를 넘어섰다고 하였다. 예산의 총계규모는 그만큼 늘어나지 못하면서 사회복지예산은 급속도로 증가하는 것에 우려를 표하기도 하였다. C 광역자치단체 사회복지예산은 무상보육이 23%, 보건분야 23%, 기초수급자 관리 19%, 노인 18% 정도의 비율이라고 하였다. 사회복지사업 중 국고보조사업과 지방이양사업이 차지하는 비중이 높기 때문에 의무사항으로 이 사업들을 위한 예산을 편성하고 나면 특히 재정자립도가 낮은 기초자치단체 같은 경우 남은 가용재원이 거의 없다는 의견이 많았다.

E 기초자치단체의 경우 2012년 8월 현재 내년 신규사업에 관한 업무계획을 받고 있는 중이지만 첫 번째 전제조건이 비예산 사업이라고 하였다. 기존의 저예산 사업도 예산이 깎이고 있으며 예산이 투입되어야 하는 신규사업은 아예 허가를 받을 수 없다고 하였다. 특히 부동산 경기의 위축으로 취득세, 등록세 등 부동산 관련 세금이 체납되면서 지방자치단체의 세입도 급격하게 줄어들었다는 것이다. F 기초자치단체의 경우 세금체납문제의 심각성으로 인해 체납관련 업무를 각 과에서 나누어 담당하고 있다고 하였다.

“저희 같은 경우는 보통 정부 조직이 행정·총무 쪽이 항상 제일 우선에 속한다. 그런데 지금 현재 구청장님은 일자리가 최고 복지라고 생각하신다. 그래서 기획재정국이 일번국이 되고 행정국이 마지막 국이 됐다. 어떻게 보면 행정지원 부서라고 해서 지원부서인 행정국이 제일 밑으로 가고 일자리 쪽이 제일 위로 가고 복지는 두 번째 복지문화국이라고 해서 자리잡고 있다.” (기초, 사회복지담당, 남)

“저희 같은 경우는 보통 배분을 보면 사회복지비용에 차지하는 비율이 2008년도 같은 경우 16% 정도가 됐었다. 그리고 2009년도까지 16% 정도 되다가 2011년에 와서 20%를 넘어갔다. 2008, 9, 10년도 16%대에서 2011년에 20%대까지 넘어갔는데, 문제는 총규모의 증가율이 그만큼 증가하는 과정에서 복지비용이 늘어나면 괜찮은데, 예산 총계규모는 그만큼 늘어나지 못하면서 복지비용이 증가함으로 인해서 재량권에 대한 질문에 대한 것까지 근접할 수 있는 요지가 없다. 그래서 전체 구조가 지방광역 같은 경우는 20%대, 기초자치단체같은 경우 60%에서 70%까지를 사회복지비용이 차지하고 있어서, 재량권 이전에 의무사항에 법으로 규정되어 있는 내용들을 편성하는 것만 해도, 기초에서는 전혀 가용재원이 없다고 보시면 되고 광역단위에서는 20% 정도까지 계속해서 증가추이가 있다.” (광역, 사회복지담당, 남)

(3) 지방자치와 사회복지사업

2005년도에 지방분권의 실질적 실현을 위하여 중앙정부에서 지방정부로의 사업이양이 있었다. 이 중 과반수 이상의 사업이 사회복지분야의 사업이었으며 이와 관련하여 지방자치단체에서 사회복지 사업을 계획하고 운영함에 있어 얼마만큼의 재량권을 가지고 있는지, 사회복지분야에서의 지방자치는 어느 수준에서 어떻게 이루어지고 있는지에 대해 사회복지 담당공무원의 의견을 조사하였다.

조사에 참가한 지방자치단체 사회복지 담당공무원들은 사회복지사업을 계획하고 운영하면서 지방자치단체의 재량권은 거의 없다는데 의견을 모았다. 기초자치단체의 재정자립도에 따라 매칭비율이 달라지며, 중앙정부와 광역자치단체가 정해주는 대로 지방비를 부담해야 한다고 하였다. 상당한 숫자의 사업들이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되면서 충분한 재정적 받침을 함께 해주지 못했다는 것이다. 중앙정부가 지방이양 전에 국고보조를 해줬을 때보다도 낮게 분권교부세를 지원했고 부족한 부분을 모두 지방자치단체가 부담해야 했기 때문에 다른 사업을 할 수 있는 여력을 모두 소진시켰고 자체사업을 발굴하기 힘들다고 하였다.

특히 국가에서 새롭게 전국적으로 시행하는 대규모 사업들, 예를 들어 기초노령연금과 무상보육 등이 갑자기 생겨나면서 지방자치단체의 5년 재정계획 등과 상관없이 예산의 급작스런 증가가 부담이 된다고 하였다. 기존 사업의 지방이양과 신규 대규모 사회복지사업의 도입에 따라 사회복지분야

에서의 실질적인 지방자치는 이루어지지 않고 있으며 오히려 지방자치단체의 사정을 고려하지 않은 중앙정부의 단독적인 결정과 사업 강행에 대해 어려움을 토로하는 편이었다.

D 기초자치단체의 경우 재정자립도가 상대적으로 높은 편이라 사회복지 예산의 지속적인 증가에 따라 체감하는 어려움이 다른 지방자치단체들처럼 크지는 않지만 매칭사업의 경우 급박한 상황에 대처하기 어렵다는 의견을 제시하였다. 예를 들어 종합사회복지관에 긴급 보수가 필요한 상황일 때 종합사회복지관 기능보강사업이 매칭사업이므로 시비를 받아서 진행해야 하고 추경예산을 편성받기까지 애로사항이 많다고 하였다. 이처럼 매칭사업인 경우 예산의 의무적인 분담으로 인해 사안에 따른 발 빠른 대처가 쉽지 않은 상황이 발생할 수 있다.

사회복지분야에서 자체사업은 여성사회참여확대, 여성교육 등 수요가 있지만 큰 예산은 필요하지 않은 곳에 집중된다고 하였다. 재정자립도가 비교적 높다고 밝힌 G 기초자치단체의 경우에서도 대규모 자체사업은 시행하고 있지 않으며 경로행사나 영유아 간식비, 보훈단체 지원, 청소년 수련관 지원 등의 사업에 자체사업이 국한되는 편이라고 하였다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우에도 지방자치단체장의 의지가 강하다면 자체사업을 펼치는 것이 불가능하지는 않다고 하였다. 다만 다른 사업을 위한 예산이 그만큼 줄어든다는 것이다. H 광역자치단체 복지정책과의 총예산이 1조 2,645억이지만 그 중 자체사업 예산은 169억에 불과하며, 169억의 예산으로 30~40개 사업에 나누어 쓰기 때문에 예산의 가시적 효과를 보기는 힘들다고 하였다.

지방이양된 사업 중에서 다시 국가로 환원되어야 할 사업으로는 다음과 같은 사업들을 꼽기도 하였다. 장애인과 사회적 취약계층에 대해서는 국가가 전적으로 책임을 져야 한다는 의견이 있었다. 그렇지 않은 경우 선출직인 지방자치단체장들의 관심도에 따라 사업의 우선순위가 흔들릴 수 있기 때문이다. 저출산고령화 관련 사업이 국가로 환원되어야 한다는 의견도 있었다. 이와는 달리 장애인이나 노인을 위한 예산은 생산적인 결과를 낳기가 쉽지 않으므로 오히려 청소년이나 아동을 위한 사업을 국가가 전적으로 담

당함으로써 생산적인 결과를 낳아야 한다는 의견도 있었다. 특히 한부모가 죽이면서 저소득층인 청소년들이 학교를 졸업하고, 신체적·정신적 건강을 유지할 수 있도록 하는 사업이 국가의 지원 하에서 이루어질 때 차후에 발생할 수 있는 사회적 비용을 줄일 수 있다는 의견이었다.

“대부분이 매칭사업이다 보니까 그 매칭사업에 대한 보조금 사업은 국가 국비를 받든 시비를 받든 간에 그 자치구에 그 부담률이 항상 따라가야 되는 부분이 있는데 사업을 하다보면 우리가 꼭 필요한 사업이 발생할 수가 있다. 특히 저는 종합사업들을 관리하다보니까 종합사회복지관에 기능 구간 어떤 보수를 해야 되는데, 갑자기 복지관에 무슨 안전이라든지 이런 급박한 상황에 어떤 보수를 해야 되는 게 있을 때 그게 구비로 구비 100% 자체 자원이면 빨리 하는데 매칭 사업이다보니까 시비를 받아야 된다. 그래야 승인이 좀 나고 그래서 추경예산을 편성할 때 시에서 지원을 못해준다고 할 경우에는 사업을 하지 못하게 될 수도 있다.” (기초, 사회복지담당, 남)

“우선적으로 아까 얘기했던 저출산·고령화는 중앙 정부에서 거의 다 해줘야 된다고 생각을 하고 장애인 같은 경우에도 지금 장애인들에 대한 직업훈련과 취업에 있어서 취약한 편이다.”

“저는 장애인이나 노인 분들은 어차피 거기는 그러니까 뭔가 돈을 쓸 때는 그러니까 인풋이 있으면 아웃풋도 있어야 하지 않나. 뭔가가 들어가면 결과물이 있는 그런 데에 예산을 썼으면 좋겠다는 생각이 들어서 청소년 쪽이나 아동 쪽으로 국가에서 더 집중을 해야하지 않을까 한다.” (기초, 사회복지담당, 남)

(4) 사회복지예산과 남녀의 정책수요

사회복지예산을 편성하고 집행할 때 남녀의 차이를 염두에 두는지, 남녀의 서로 다른 정책수요에 대한 고려를 하는지에 대해 사회복지 담당공무원들의 의견을 알아보았다.

지방자치단체에서는 지역사회복지계획을 세우면서 주민의 다양한 인구학적 특성을 반영하여 사업에 대한 수요조사를 실시한다고 하였다. 기본적으로 성별, 연령, 학력, 생활수준, 가족 구성원 수 등이 기본이 되어 조사가 이루어지지만 성별에 따라 정책수요에 있어서의 차이점을 확인하고 이를 토대로 사업예산에 반영을 하는 적극적인 조치는 취하고 있지 않다고 하였다. 또한 대부분의 사회복지사업에서 여성수혜율이 남성수혜율보다 높은 점을 지적하기도 하였다. 그러나 성인지적 관점에서 사업과 예산을 분석하

는 것이 필요할 때도 있다는 의견도 제시되었다. 재난구호물품을 제공할 때 남성용과 여성용을 구분하는 것이 필요하다는지, 여성화장실을 남성화장실보다 더 많이 설치해야 한다는지의 예를 들기도 하였다.

그러나 가장 큰 문제는 성별 분리통계가 존재하는 사업이 거의 없다는 점이었다. C 광역자치단체의 공무원들은 담당하고 있는 사업의 수혜자의 남녀 비율, 남성가구주와 여성가구주의 비율 등에 대한 정보를 가지고 있지 않다고 하였다. 남녀의 상이한 정책수요를 고려한 예산편성을 위하여 가장 선행되어야 하는 것은 기본 성별 분리통계의 구축이라는 점에 공무원들은 동의하는 편이었고, 아직까지는 공무원들이 사업을 운영하는 현장에서 성인지적 관점이 정립되어 있지 않기 때문에 담당 사업에 대한 성별 분리통계를 구축해야 한다는 문제의식이 결여되어 있는 상태라고 하였다.

대부분의 사회복지 담당공무원들은 성인지예산제도가 지방자치단체에 도입하기 전까지는 성별자원배분을 고려해본 적이 없다고 하였다. 정책이나 사업의 대상이 수혜기준을 만족시키는가 만족시키지 못하는가에 초점을 맞추어 왔을 뿐 노인 중에서도 노인 남녀를 구분하여 사업을 다르게 운영하는 것인가는 생각해 보지도 못했고, 그럴 수 있을 만큼의 여력도 되지 않는다고 하였다. 사회복지통합관리망에서도 성별 구분은 되지 않는 것으로 조사에 참가한 사회복지 담당공무원들은 이해하고 있었다. 또한 사회복지 담당공무원의 업무강도와 열악한 업무환경을 생각할 때 성인지적 관점의 적용까지 요구하는 것은 아직 무리라는 의견도 있었다.

“남녀간 성별비율을 고려한 예산을 세워본 적이 거의 없다. 처음에 전 여성업무를 잠깐 본 적이 있었는데 성별인지를 반영한 예산에 대해서 부정적인 편이었다. 과연 이게 필요한가. 제가 노령연금때문에 예산편성을 하고 있으면 실제로 할머니가 더 많으시다. 성별업무가 꼭 여성만을 위한 건 아니겠지. 여성·남성의 성별 차이에 따른 것을 고려한 예산편성의 의미로 볼 수 있겠는데 세월이 흐르면서 이게 일정 부분에 있어서는 필요할 수도 있겠구나 하는 생각이 든다. 예를 들어 사례를 하나 들면 재난구호물품을 보면 남자, 여자가 필요한 물품이 다르다. 응급구호세트가 남자용이 있고 여자용이 있다. 이게 바로 성별을 고려한 예산편성으로 볼 수 있다.”
(광역, 사회복지담당, 남)

“그 이전에는 통계에 우선 잡혀야 된다. 통계법에 의해서 통계를 낼 때 모든 데이터를 남성과 여성이 구분된 통계를 내줘야, 아까도 모 광역자치단체에서도 통계와 관련된 용역을 주신다 말

씀하였다. 어느 광역자치단체에서 용역을 주든, 99.99%가 통계청에서 통계를 낸 걸 가지고 시도별로 재분류하는 게 현재의 성인지통계이다. 그러다 보니까 근본적으로 통계청에서 구분해 놓지 않은 내용들은 구분할 수가 없다. 그리고 공무원들이나 사업하는 현장에서 성인지적 관점 자체가 정립되어 있지 않기 때문에 내가 한 일에 대해 성별통계를 내지 않고 있다. 성별통계 낸다는 개념에 대한 교육이 필요하다.” (광역, 사회복지담당, 남)

“그래서 저희는 염려되는 게 현장에 있는 사회복지분야를 담당하고 있는 직원들은 굉장히 열악한 환경에서 업무 외의 것도 많이 하고 있는데 과연 성별재원까지 배분해서 뭔가 하라 그러면 현장에선 얼마나 힘들게 생각이 들까, 걱정스럽기도 하다. 물론 이 방향으로 가는 게 맞다는 건 적극적으로 동의할 한다. 그리고 이게 틀렸다는 것은 아니다. 그런데 앞서 가는 정책에 비해서 현장에서는 따라갈 수 없는 여건인데, 이대로 계속 진행하기에 어려움이 따른다. 저희 과에 성인지예산 관련 사업이 두 건이지만 충분한 통계가 구축되어 있지 않아 성인지예산서 작성에 무리가 따른다.” (광역, 사회복지담당, 여)

“성별영향평가가 시작된 지 몇 년 되지 않았다. 그런데 아직은 답답한 편이다. 왜냐하면 통계가 성별 구분되어 있는 게 거의 없다. 지금 국민기초수급자의 성별 구분조차 되지 않고 있다. 그래서 이것 좀 어떻게 해야 하지 않을까 한다. 저는 제가 속한 광역자치단체에서 자체 긴급복지지원 사업과 또한 거의 규모가 비슷한 무한돌봄 사업을 하고 있는데 무한돌봄 사업의 수혜자가 남자가 몇 명이고 여자가 몇 명이고, 세대주가 남자가 많으나 여자가 많으나 그걸 좀 알아둬야 정책할 때도 주요 대상을 제대로 잡을 수 있다고 생각한다. 처음부터 다시 파악해야 한다. 지금 저소득층에 대한 자료는 제가 알고 있는 자료는 거의 없는 편이다. 그리고 물론 한부모 가정도 마찬가지다. 한부모 가정은 엄마가 아이하고 살겠지 라고 생각하는데 그렇지 않은 경우도 많다. 그런 비율조차도 나와 있지 않으니까 정책이 성인지적인 측면에서는 제대로 될 수가 없다는 생각도 든다.” (광역, 사회복지담당, 남)

(5) 향후 사회복지사업과 예산의 방향

조사에 참가한 지방자치단체 사회복지 담당공무원들에게 향후 사회복지사업과 예산의 방향에 대한 의견을 물었다. 조사에 참가한 사회복지 담당공무원들은 보편적 복지가 공론화되었고, 보육료 지원도 그와 같은 맥락에서 계속 확대되고 있지만 중앙정부에서 일방적으로 결정한 사안이 그대로 지방자치단체에 책임으로 전가되고 재정자립도가 낮은 지방자치단체들을 중심으로 자치단체장들이 항의를 계속 하고 있다고 하였다. 고령화·저출산 관련 사업이 중요하다는 것을 알지만 실제로 새롭게 투입할 수 있는 예산은 거의 없다고 하였다.

또한 당장은 보편적 복지보다는 선택적 복지의 방향으로 나가야 한다는데 모든 조사 참가자가 동의를 하였다. 즉, 무상보육의 경우에도 경제적인 여유가 어느 정도 있는 가정이라면 보육은 가정에서 담당을 하고, 거기서 아끼는 비용을 좀 더 어려운 사람들에게 더욱 실질적인 도움이 될 수 있도록 생계비나 의료비로 지급하는 것이 맞다는 것이다. 궁극적으로는 보편적 복지로 발전해야겠지만 아직은 시기상조이며 복지혜택에 대한 체감도가 높은 취약계층에게 선별적 복지를 제공하는 것이 더욱 효과적이라는 의견이었다.

또한 사각지대에 놓여있는 차상위계층을 위한 복지사업이 더욱 확대되어야 한다는데 의견이 모아졌다. 기초생활수급자는 하나의 법에 근거하여 지원을 받을 수 있지만 차상위계층에 대해서는 각각의 개별법령에서 기준을 정하고 있지만 기초생활수급자로 선정되기에는 기준에 미치지 못하므로 그들의 고용이나 건강보호에 대해서만큼은 정부가 지속적으로 관심을 가지고 지원해야한다는 의견이었다. 이제는 절대적인 빈곤보다 상대적인 빈곤이 더 큰 사회적 문제가 되고 있으므로 복지의 사각지대를 해소하기 위하여 기존의 기초생활수급자 지원에서 더 많은 사람들을 지원하는 것으로 사회복지의 확대가 이루어지되 모두에게 같은 서비스를 제공하는 방식은 지양해야 한다는 것이다. 마지막으로 추후 사회복지예산은 계속해서 증가할 것이고 지방자치단체는 상당한 재정적 압박을 받을 것으로 예상되므로 사회복지예산을 어떻게 효율적으로 활용할 것인지, 민간 자원들을 어떻게 활용할 것인지에 대한 고민이 필요하다고 하였다.

“대부분의 복지직들은 보편적 복지보다는 선택적 복지의 방향으로 정책이 이루어져야 한다고 생각할 것이다. 나도 그런 생각이다. 무상급식도 그랬었고.. 언젠가는 하기는 해야 되겠지만 우리나라의 경제형편으로 보서는 아직은 시기상조가 아닌가 한다.” (기초, 사회복지, 여)

“차상위계층에 대한 각각의 개별법령들이, 한부모, 의료급여 등 각각의 개별법령에서 기준을 정하고 있지만 사실은 기초수급자에 들지 못하는 언저리에 있는 분들이 계시다. 이들에 대한 보호는 소홀히 해서는 안 될 것 같다. 적어도 그들이 직업의 문제라든가 의료에 대한 문제만큼이라도 정부에서 지속적으로 관심을 갖고 거기에 대한 집중적인 연구 검토가 있어야 되지 않을까 한다. 그래서 보편적 복지보다는 차상위 계층에 있는 사람들에 대한 적극적인 선택적 복지가 시급하지 않은가 그런 생각이다.” (광역, 사회복지, 여)

2. 한국복지패널데이터 실증분석

가. 분석개요

1) 분석 대상 및 분석 방법

사회복지 수요자에 대한 조사는 한국복지패널데이터를 활용하였다. 한국복지패널데이터는 빈곤층 및 차상위층의 가구형태, 소득수준, 취업상태 등의 실태변화를 동태적으로 파악하여 정책지원에 기여하고 정책지원에 따른 효과를 제고하며 소득계층별, 경제활동상태별, 연령별 등 각 인구집단의 생활실태, 복지수급실태, 복지욕구 등을 파악하기 위하여 구축되었다. 한국복지패널데이터의 표본추출은 다음과 같이 이루어졌다. 1단계 표집 자료인 “2006년도 국민생활실태조사” 자료를 기초로 패널가구의 전국 대표성을 확보하기 위하여 총 7,000가구를 중위 소득 60%이하인 저소득 가구 3,500가구와 중위소득 60%이상인 일반 가구 3,500가구를 각각 표본으로 추출하였다.

2) 분석 내용

본 연구에서도 한국복지패널데이터를 활용함으로써 가구주의 성별에 따른 복지서비스 이용도와 복지욕구를 파악하고자 하였다. 이를 통하여 여성이 가구주인 가구와 남성이 가구주인 가구의 복지 서비스 이용 및 가구주의 성별에 따라 노인이 있는 가구의 노인 복지서비스 이용, 아동이 있는 가구의 아동 복지서비스 이용, 장애인이 있는 가구의 장애인 복지서비스 이용에 차이가 있는지 알아보았다. 한국복지패널데이터는 매년 데이터수집을 통하여 각 인구집단의 변화를 역동적으로 파악하고 있지만 본 연구에서는 단년도 2010년도 5차년도 한국복지패널데이터를 활용하여 분석결과를 도출하였다. 데이터의 특성상 저소득층이 과대표집되어 있어 분석결과를 다음과 같이 제시하였다. 먼저 저소득층이 과대표집된 그대로의 한국복지패널데이터의 분석결과를 제시하고 그 다음으로 데이터에 가중치를 적용하여 일반화시킨 분석결과를 제시하였다. 가구주 성별에 따른 다양한 복지서비스 이용률은 2009년에 가구의 가구원이 해당 서비스를 이용한 경험이 있는지를 나타낸다.

나. 분석결과 1: 저소득층이 과대표집된 데이터 분석결과

1) 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용

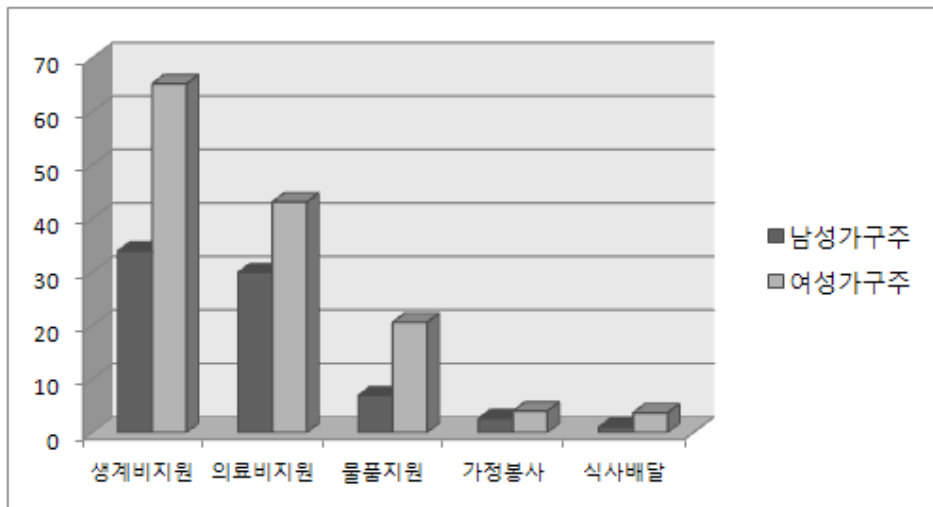
본 데이터에 포함된 여성이 가구주인 가구의 수는 총 1,673가구였고, 남성이 가구주인 가구의 수는 총 4,361가구였다. 먼저 여성이 가구주인 가구의 복지서비스 이용을 살펴보면 65.2%의 여성가구주 가구에서 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 생계비 지원은 국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애수당, 장애아동수당, 모부자가정지원 등의 생계비 보조를 목적으로 보조하는 현금을 말한다. 43.1%의 여성가구주 가구에서 의료비 지원을 받은 것으로 나타났다. 의료비 지원은 국민기초생활보장제도와 긴급복지지원제도에 의한 의료급여 1, 2종, 사회복지 관련기관 및 종교(시민)단체에서 의료비 지출에 해당하는 비용을 지원하는 경우를 말한다(현금, 현물, 재활서비스 모두 포함). 20.6%의 여성가구주 가구에서 물품 지원을 받은 것으로 나타났고, 가정봉사 서비스 4.0%, 식사배달 서비스 3.7%, 주택관련 서비스 3.7%로 나타났다. 주택관련 서비스는 공공기관에서 제공(일부 보조)하거나, 사회복지 관련기관, 종교(시민)단체에서 실시하는 집수리, 도배 등의 주거시설 개선 및 주택 개조를 말한다. 직업훈련, 취업상담, 취업알선은 6.3%, 상담은 0.5%로 나타났다. 상담은 성인과 가족을 대상으로 하는 가족 상담 및 심리재활서비스를 뜻한다. 약물(알코올) 상담은 0%, 학대 또는 가정폭력 상담은 0%, 아동을 위한 부모상담 혹은 부모교육은 0.2%로 나타나 이용도가 매우 낮은 편이었다.

남성이 가구주인 가구의 복지서비스 이용을 살펴보면 33.9%의 남성가구주 가구에서 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 29.9%의 남성가구주 가구에서 의료비 지원을 받은 것으로 나타났다. 6.9%의 남성가구주 가구에서 물품 지원을 받은 것으로 나타났고, 가정봉사 서비스 2.6%, 식사배달 서비스 1.0%, 주택관련 서비스 1.1%로 나타났다. 직업훈련, 취업상담, 취업알선은 6.0%, 상담은 0.2%로 나타났다. 약물(알코올) 상담은 0%, 학대 또는 가정폭력 상담은 0%, 아동을 위한 부모상담 혹은 부모교육은 0.3%로 나타나 여성가구주 가구에서와 마찬가지로 이용도가 매우 낮은 편이었다.

전체적으로 살펴보면 여성가구주 가구의 복지서비스 이용률이 남성가구주

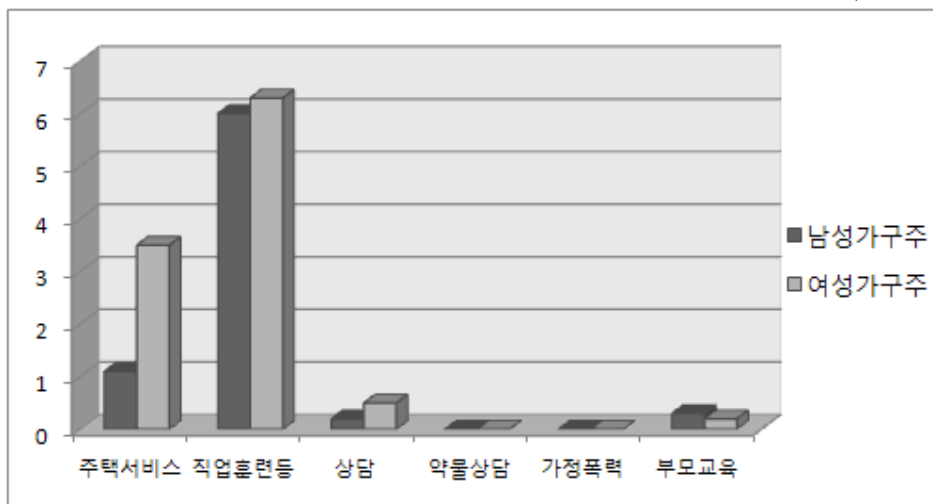
가구의 복지서비스 이용률을 거의 모든 복지서비스에서 상회하는 것으로 나타났다. 특히 생계비 지원, 의료비 지원, 물품 지원에 있어 여성가구주 가구의 이용률이 남성가구주 가구의 이용률을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

(단위: %)



[그림 IV-1] 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)



[그림 IV-2] 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (2)

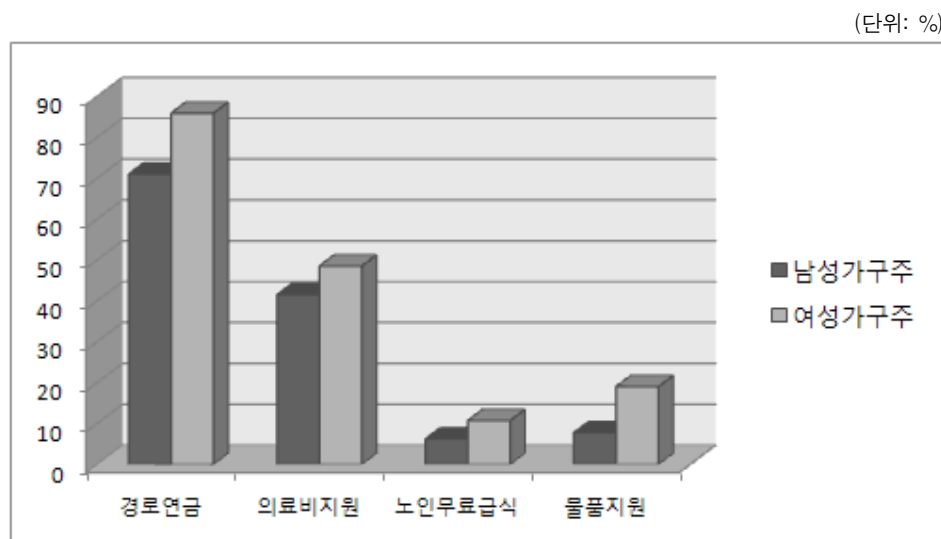
2) 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용

여성이 가구주로 나타난 1,673가구 중에서 64.5%(1,079가구)가 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 것으로 나타났다. 그리고 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 여성가구주 가구의 85.9%가 기초노령연금 지원을 받은 것으로 나타났다. 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 여성가구주 가구의 48.5%는 의료비 지원을 받았고, 10.7%는 노인 무료급식 지원을 받았으며 19.0%는 물품 지원을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났다. 가정봉사 서비스는 5.1%, 식사배달 서비스는 4.4%, 방문 가정간호/간병 서비스는 4.5%, 이동편의 서비스는 1.0%, 주·야간보호 서비스는 0.1%, 노인일자리사업은 4.4%, 사회교육 서비스는 1.3%의 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 여성가구주 가구에서 받은 적이 있는 것으로 조사되었다.

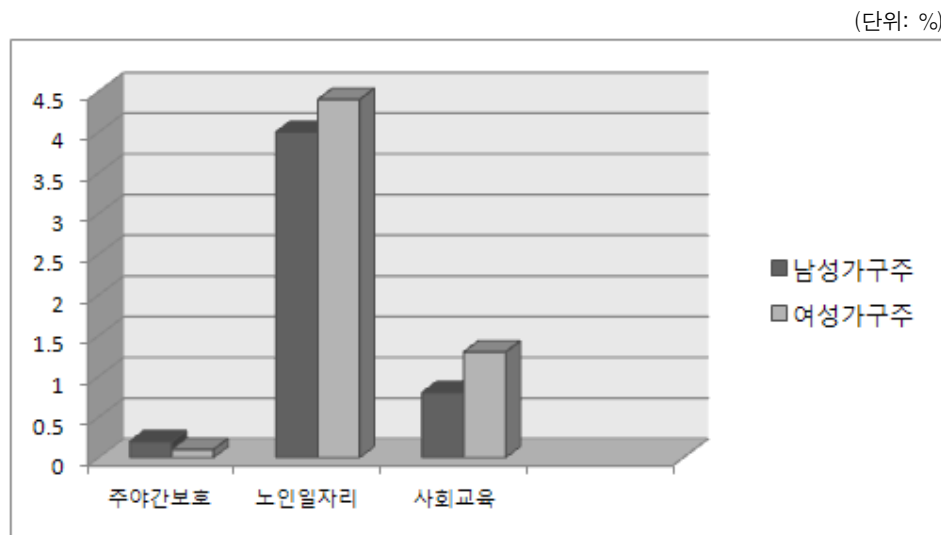
남성이 가구주로 나타난 4,361가구 중에서는 38.7%(1,686가구)가 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 것으로 나타났다. 그리고 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 남성가구주 가구의 71.0%가 기초노령연금 지원을 받은 것으로 나타났다. 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 남성가구주 가구의 41.5%는 의료비 지원을 받아본 경험이 있었고, 6.2%는 노인 무료급식 지원을 받아본 경험이 있었으며 7.7%는 물품 지원을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났다. 가정봉사 서비스는 4.8%, 식사배달 서비스는 1.4%, 방문 가정간호/간병 서비스는 2.8%, 이동편의 서비스는 0.7%, 주·야간보호 서비스는 0.2%, 노인일자리사업은 4.0%, 사회교육 서비스는 0.8%의 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 남성가구주 가구에서 받은 것으로 조사되었다.

전체적으로 살펴보면 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 여성가구주 가구의 비율(64.5%)이 동일한 특성을 가진 남성가구주 가구의 비율(38.7%)보다 훨씬 높은 것을 알 수 있으며, 이는 여성 독거노인이 남성 독거노인의 숫자보다 많은 사실에 부분적으로 기인하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 통계청의 2010년도 인구주택총조사보고서에 따르면 1인 가구 중 만 65세 이상 여성노인이 가구주인 가구는 463,052가구(85.3%)이고 남성노인이 가구주인 가구는 79,638가구(14.7%)로 나타났다. 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 여성가구주 가구가 남성가구주 가구에 비하여 노인 복지서비스

이용에 있어 이용률이 모든 서비스에서 상회하는 것으로 나타났다. 특히 기초노령연금 지원, 의료비 지원, 물품 지원에 있어 여성가구주 가구의 이용률이 남성가구주 가구의 이용률을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

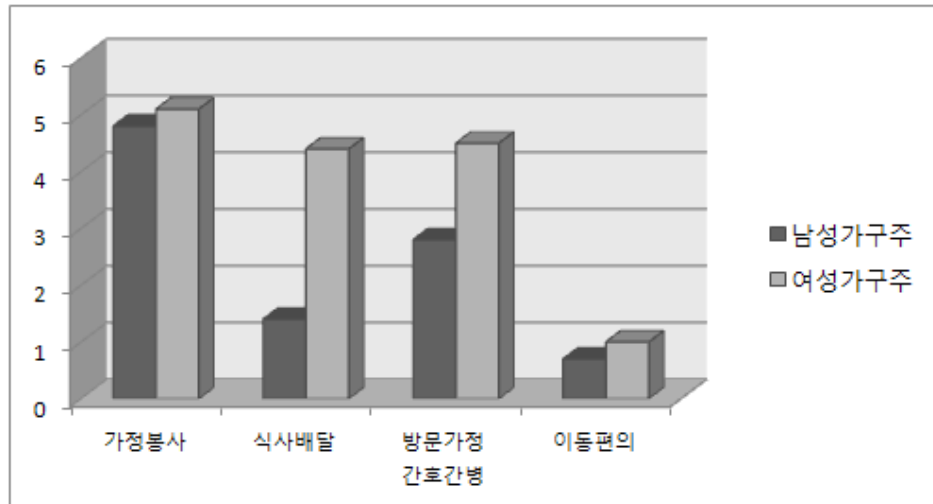


[그림 IV-3] 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (1)



[그림 IV-4] 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (2)

(단위: %)

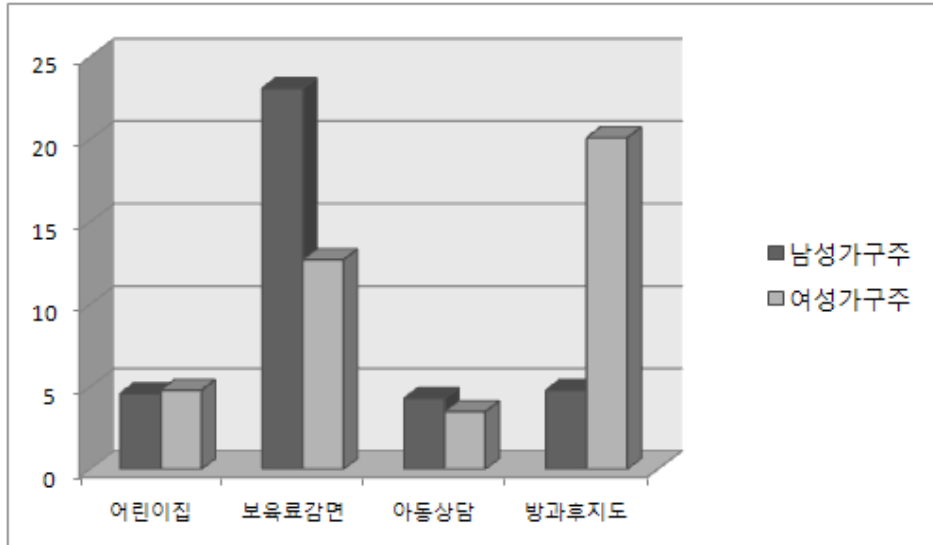


[그림 Ⅳ-5] 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (3)

3) 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용

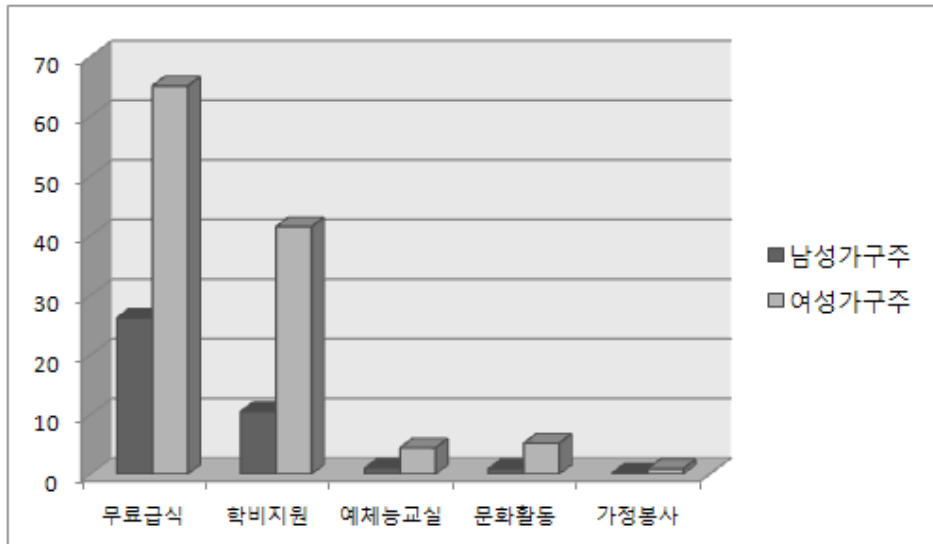
한국복지패널데이터에 포함된 여성이 가구주인 1,673가구 중에서 13.7%(229가구)가 만 0-17세 이하 아동과 함께 거주하는 것으로 나타났다. 그리고 이들 가구 중 12.7%가 보육료 감면을, 20.1%가 방과 후 지도를, 65.1%가 무료급식을, 41.5%가 학비지원을 받은 것으로 나타났다. 반면에 남성이 가구주인 4,361가구 중에서 38.3%(1,671가구)가 만 0-17세 이하 아동과 함께 거주하는 것으로 나타났다. 그리고 이들 가구 중 23.1%가 보육료 감면을, 4.8%가 방과 후 지도를, 26.2%가 무료급식을, 10.5%가 학비지원을 받은 것으로 나타났다. 이처럼 만 0-17세 이하 아동과 함께 살고 있는 가구는 남성가구주 가구에서 그 비율이 더 높게 나타났으나, 아동 복지서비스 이용에 있어서는 여성 가구주 가구의 방과 후 지도, 무료급식, 학비지원 등의 서비스 이용률이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

(단위: %)



[그림 IV-6] 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)

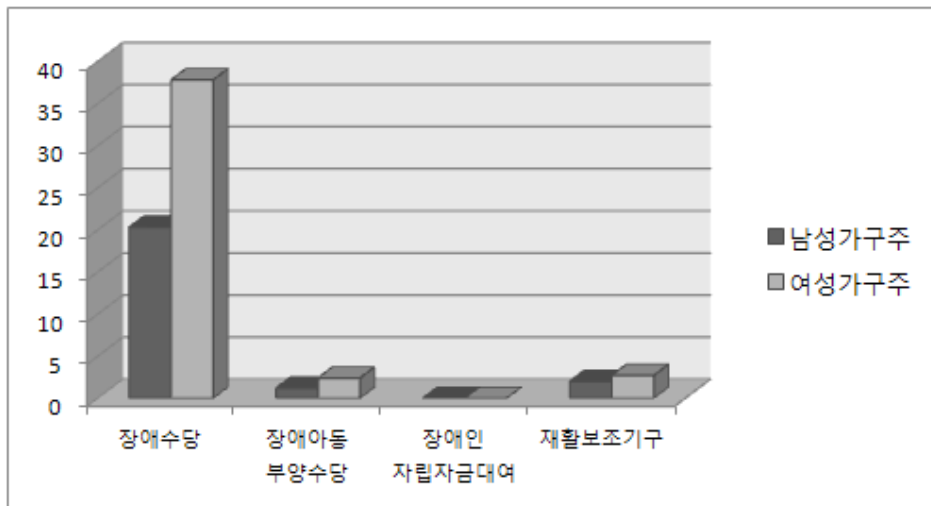


[그림 IV-7] 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (2)

4) 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용

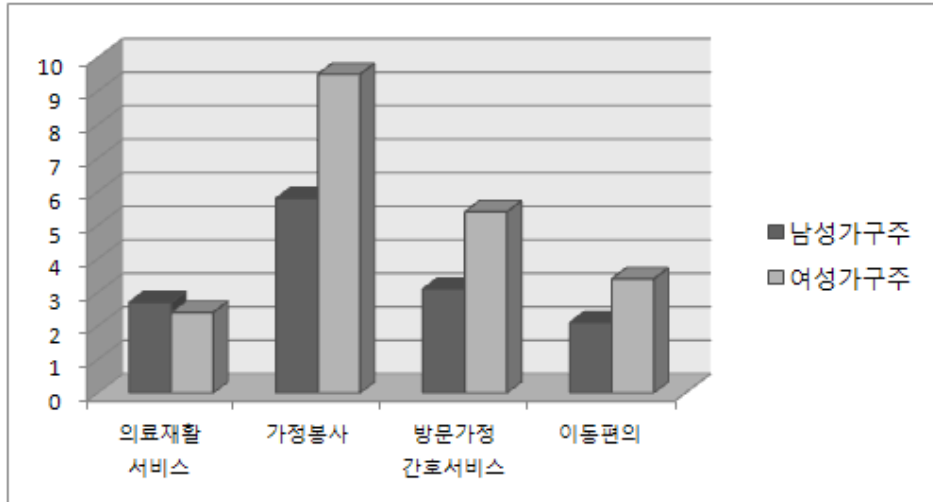
한국복지패널데이터에 포함된 여성이 가구주인 1,673가구의 17.6%(294가구)는 장애인(등록 장애인, 비등록 장애인 모두 포함)과 함께 살고 있는 것으로 나타났다. 이들 가구 중 장애수당 지원을 받은 가구가 37.8%였으며, 가정봉사 서비스를 받은 가구가 9.5%, 주택관련 서비스를 받은 가구가 5.1%, 자동차관련 지원을 받은 가구가 10.2%인 것으로 나타났다. 남성이 가구주인 4,361가구의 21.5%(938가구)에는 장애인이 살고 있는 것으로 나타났다. 이들 가구 중 장애수당 지원을 받은 가구가 20.4%였으며, 가정봉사 서비스를 받은 가구가 5.8%, 주택관련 서비스를 받은 가구가 2.1%, 자동차관련 지원을 받은 가구가 27.5%인 것으로 나타났다. 이처럼 장애인과 함께 살고 있는 가구는 남성가구주 가구에서 그 비율이 더 높게 나타났다. 의료재활서비스, 장애자녀관련 프로그램, 자동차관련 지원을 제외하고는 여성가구주 가구에서 장애인 복지서비스 이용률이 남성가구주 가구보다 다소 높거나 같게 나타났다.

(단위: %)



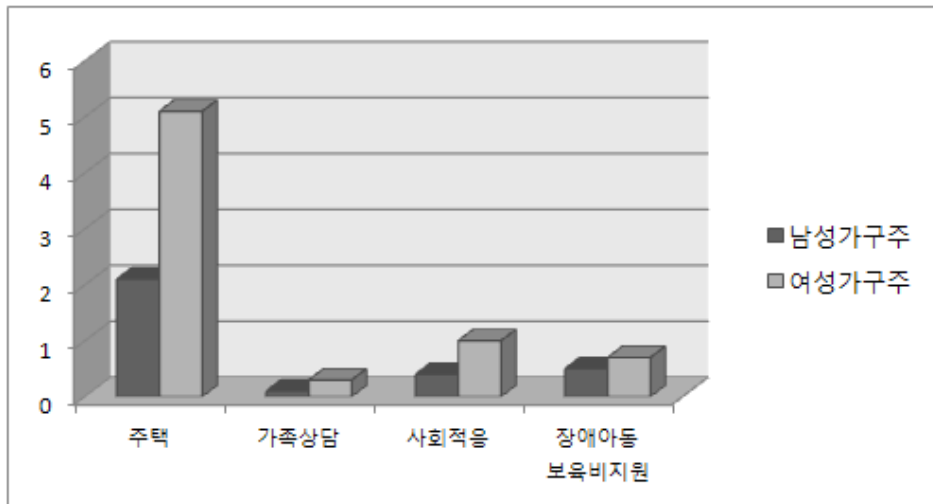
[그림 Ⅳ-8] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)



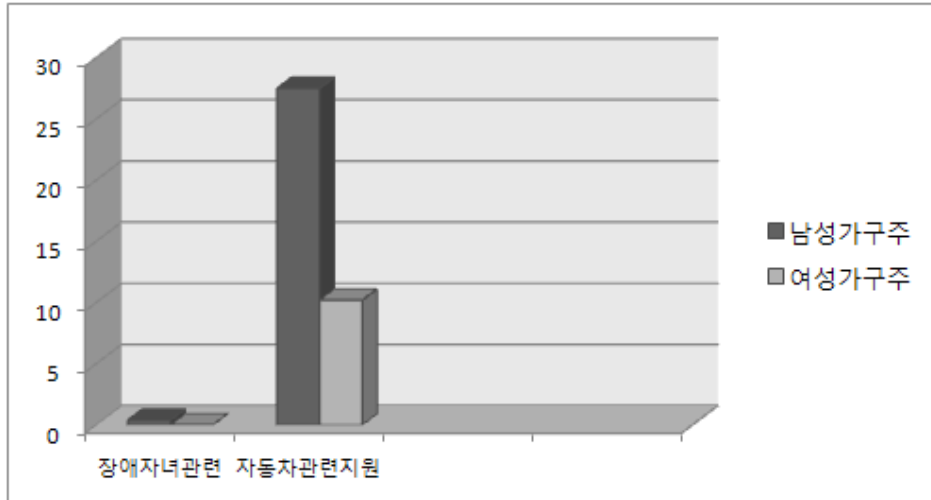
[그림 IV-9] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (2)

(단위: %)



[그림 IV-10] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (3)

(단위: %)



[그림 Ⅳ-11] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (4)

다. 분석결과 2: 가중치가 적용된 데이터 분석결과

1) 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용

한국복지패널데이터 구성 시 표본추출과정에서 일반가구와 저소득가구를 표본으로 추출하는데, 패널가구의 구성을 위하여 상대적으로 적은 숫자의 저소득층 가구에 대해서는 추출률을 상향 조정하여 일반가구와 동일한 수준으로 표본 가구를 선정하고 있다. 이에 따라 저소득층이 과대표집되는 경향을 지니기에 표집의 문제와 패널표본의 변동을 반영하여 조사기준 연도의 전국 인구 및 가구를 대표할 수 있도록 조정하는 가중치 조정 작업이 필요하다(손창균, 2009). 본 분석에서는 가구 단위의 사회복지서비스 이용을 대상으로 함으로 가구 가중치를 적용하여 결과를 일반가구로 확대하여 해석할 수 있도록 하였다.

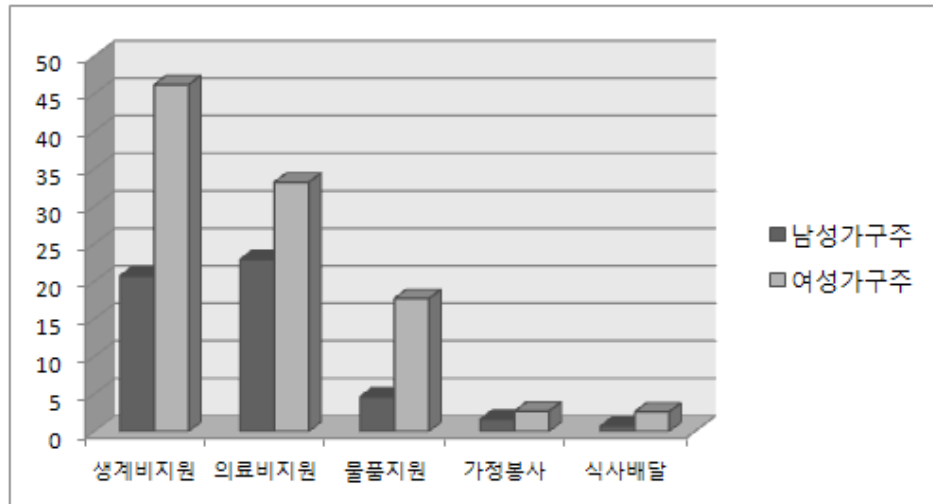
먼저 여성이 가구주인 가구의 복지서비스 이용을 살펴보면 46.2%의 여성 가구주 가구에서 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 생계비 지원은 국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애수당, 장애아동수당, 모부자가정지원 등의 생계비 보조를 목적으로 보조하는 현금을 말한다. 그리고 33.2%의 여성

가구주 가구에서 의료비 지원을 받은 것으로 나타났다. 의료비 지원은 국민 기초생활보장제도와 긴급복지지원제도에 의한 의료급여 1, 2종, 사회복지 관련기관 및 종교(시민)단체에서 의료비 지출에 해당하는 비용을 지원하는 경우를 말한다(현금, 현물, 재활서비스 모두 포함). 17.7%의 여성가구주 가구에서 물품 지원을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났고, 가정봉사 서비스 2.7%, 식사배달 서비스 2.6%, 주택관련 서비스 2.8%로 나타났다. 주택관련 서비스는 공공기관에서 제공(일부 보조)하거나, 사회복지 관련기관, 종교(시민)단체에서 실시하는 집수리, 도배 등의 주거시설 개선 및 주택 개조를 말한다. 직업훈련, 취업상담, 취업알선은 6.3%, 상담은 0.6%로 나타났다. 상담은 성인과 가족을 대상으로 하는 가족 상담 및 심리재활서비스를 뜻한다. 약물(알코올) 상담은 0%, 학대 또는 가정폭력 상담은 0%, 아동을 위한 부모 상담 혹은 부모교육은 0.2%로 나타나 이용도가 매우 낮은 편이었다.

남성이 가구주인 가구의 복지서비스 이용을 살펴보면 20.7%의 남성가구주 가구에서 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 22.9%의 남성가구주 가구에서 의료비 지원을 받은 것으로 나타났다. 4.6%의 남성가구주 가구에서 물품 지원을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났고, 가정봉사 서비스 1.6%, 식사배달 서비스 0.7%, 주택관련 서비스 0.6%로 나타났다. 직업훈련, 취업상담, 취업알선은 4.8%, 상담은 0.2%로 나타났다. 약물(알코올) 상담은 0%, 학대 또는 가정폭력 상담은 0%, 아동을 위한 부모상담 혹은 부모교육은 0.3%로 나타나 여성가구주 가구에서와 마찬가지로 이용도가 매우 낮은 편이었다.

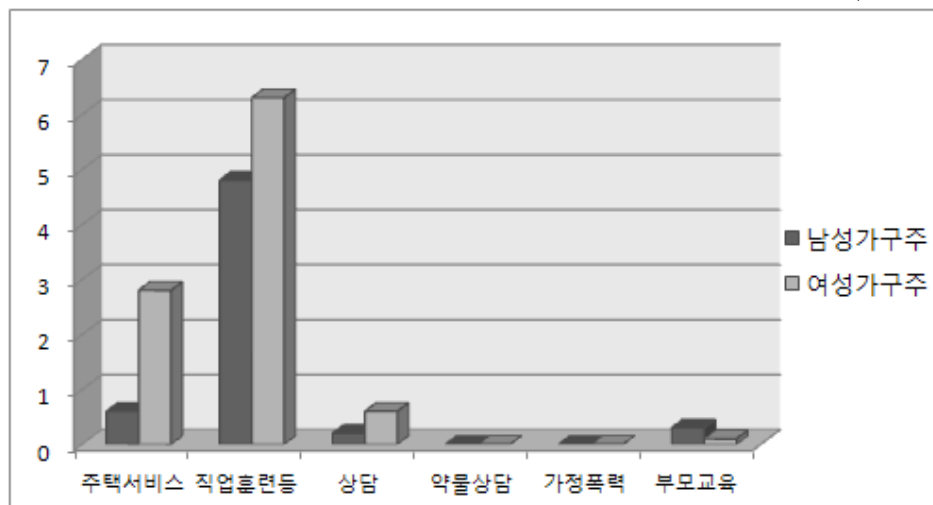
전체적으로 살펴보면 여성가구주 가구의 복지서비스 이용률이 남성가구주 가구의 복지서비스 이용률을 거의 모든 복지서비스에서 상회하는 것으로 나타났다. 특히 생계비 지원, 의료비 지원, 물품 지원에 있어 여성가구주 가구의 이용률이 남성가구주 가구의 이용률을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

(단위: %)



[그림 Ⅳ-12] 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)



[그림 Ⅳ-13] 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 (2)

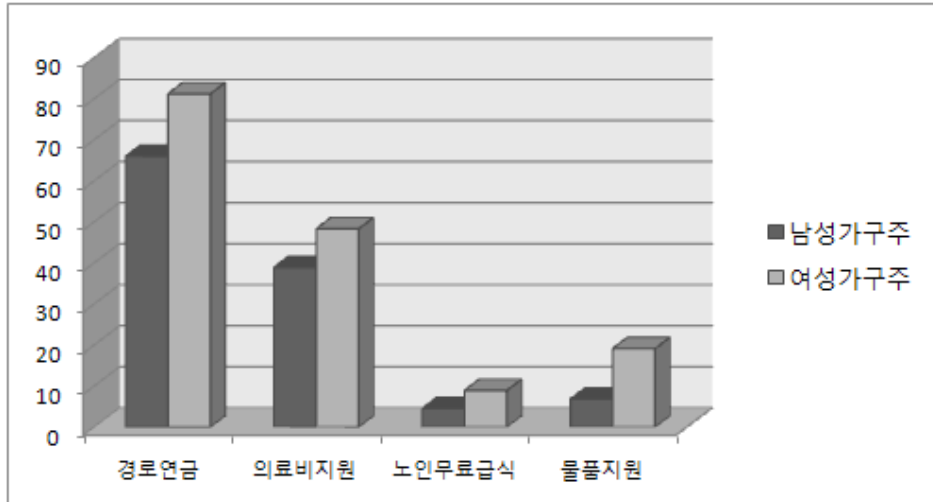
2) 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용

만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 여성가구주 가구의 81.2%가 기초노령연금 지원을 받은 것으로 나타났다. 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 여성가구주 가구의 48.3%는 의료비 지원을 받아본 경험이 있었고, 8.9%는 노인 무료급식 지원을 받아본 경험이 있었으며 19.1%는 물품 지원을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났다. 가정봉사 서비스는 4.8%, 식사배달 서비스는 4.1%, 방문 가정간호/간병 서비스는 3.7%, 이동편의 서비스는 0.9%, 주·야간보호 서비스는 0.2%, 노인일자리 사업은 4.0%, 사회교육 서비스는 1.3%의 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 여성가구주 가구에서 받은 적이 있는 것으로 조사되었다.

만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 남성가구주 가구의 66.0%가 기초노령연금 지원을 받은 것으로 나타났다. 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 남성가구주 가구의 38.9%는 의료비 지원을 받았고, 4.5%는 노인 무료급식 지원을 받아본 경험이 있었으며 6.8%는 물품 지원을 받아본 경험이 있는 것으로 나타났다. 가정봉사 서비스는 3.8%, 식사배달 서비스는 1.0%, 방문 가정간호/간병 서비스는 2.1%, 이동편의 서비스는 0.4%, 주·야간보호 서비스는 0.3%, 노인일자리사업은 3.6%, 사회교육 서비스는 0.8%의 만 65세 이상 노인이 함께 살고 있는 남성가구주 가구에서 받은 적이 있는 것으로 조사되었다.

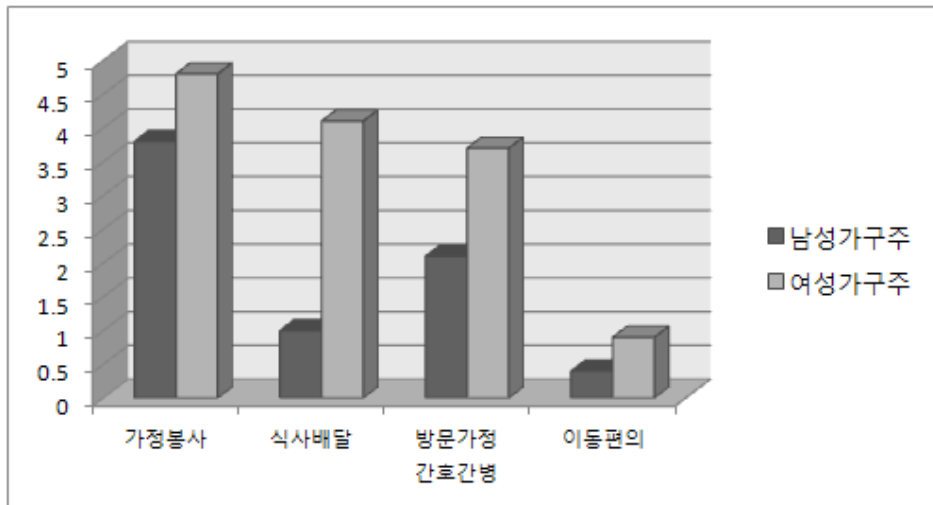
전체적으로 살펴보면 만 65세 이상 노인과 함께 살고 있는 여성가구주 가구가 남성가구주 가구에 비하여 노인 복지서비스 이용에 있어 이용률이 모든 서비스에서 상회하는 것으로 나타났다. 특히 기초노령연금 지원, 의료비 지원, 물품 지원에 있어 여성가구주 가구의 이용률이 남성가구주 가구의 이용률을 크게 상회하는 것으로 나타났다.

(단위: %)



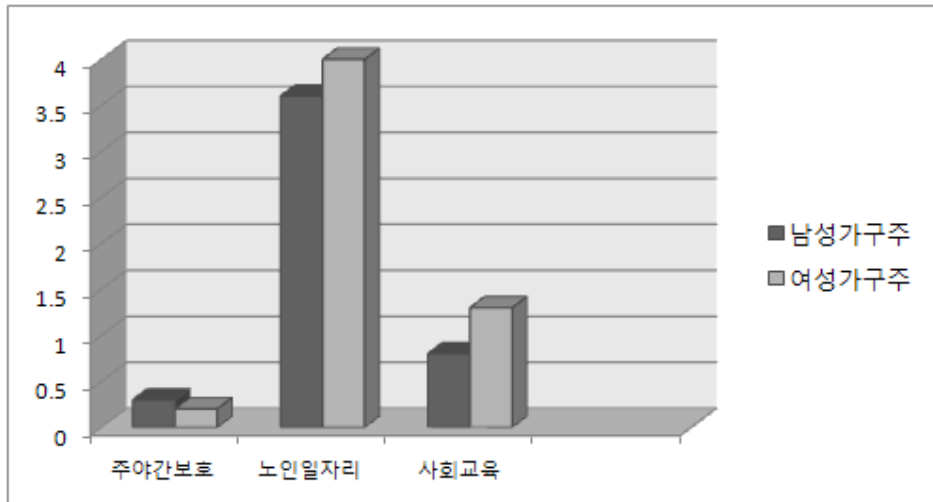
[그림 IV-14] 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)



[그림 IV-15] 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (2)

(단위: %)

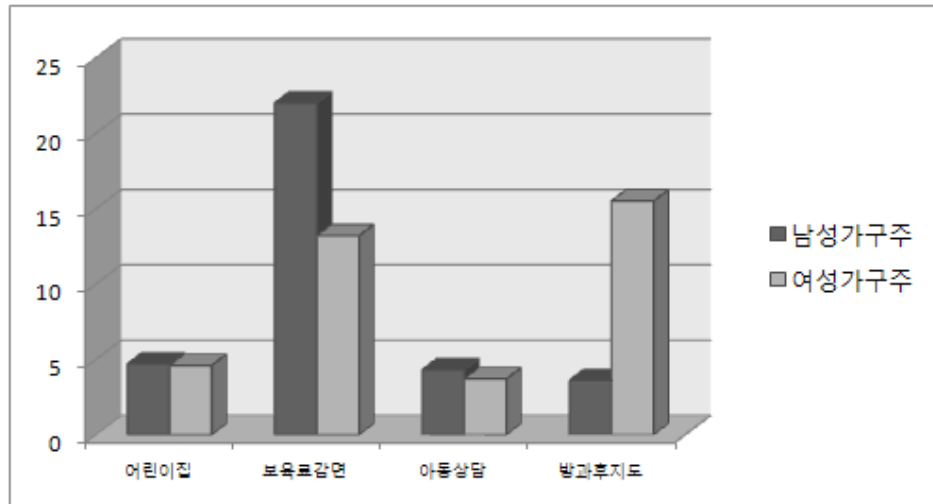


[그림 IV-16] 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용 (3)

3) 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용

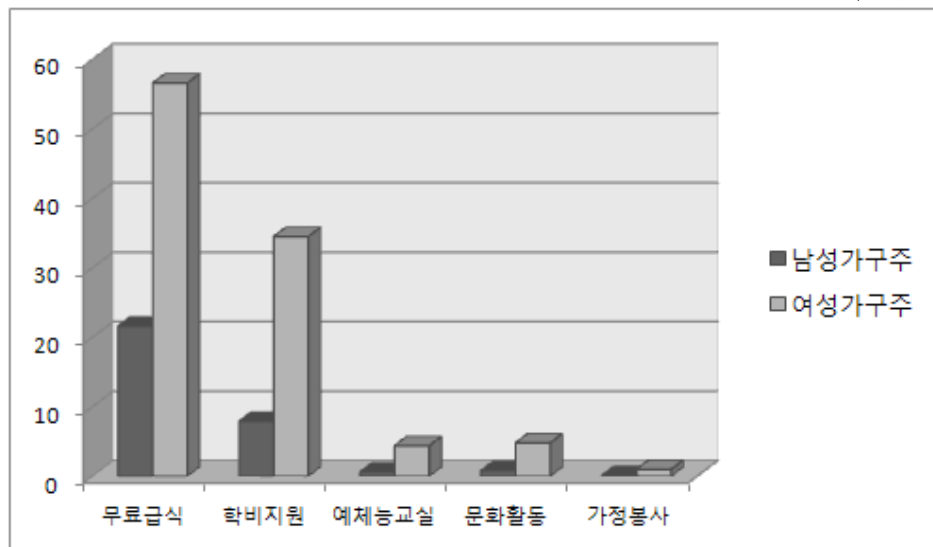
여성가구주 가구 중 만 0-17세 이하 아동과 함께 살고 있는 가구의 13.2%가 보육료 감면을, 15.5%가 방과 후 지도를, 56.6%가 무료급식을, 34.5%가 학비지원을 받은 것으로 나타났다. 남성가구주 가구 중 22.0%가 보육료 감면을, 3.6%가 방과 후 지도를, 21.6%가 무료급식을, 7.9%가 학비지원을 받은 것으로 나타났다. 남성가구주 가구 중 만 0-17세 이하 아동과 함께 살고 있는 가구의 비율(43.9%)은 여성가구주 가구 중 만 0-17세 이하 아동과 함께 살고 있는 가구의 비율(14.9%)보다 더 높게 나타났으나, 아동 복지서비스 이용에 있어서는 여성가구주 가구의 방과 후 지도, 무료급식, 학비지원 등의 서비스 이용률이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

(단위: %)



[그림 Ⅳ-17] 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)

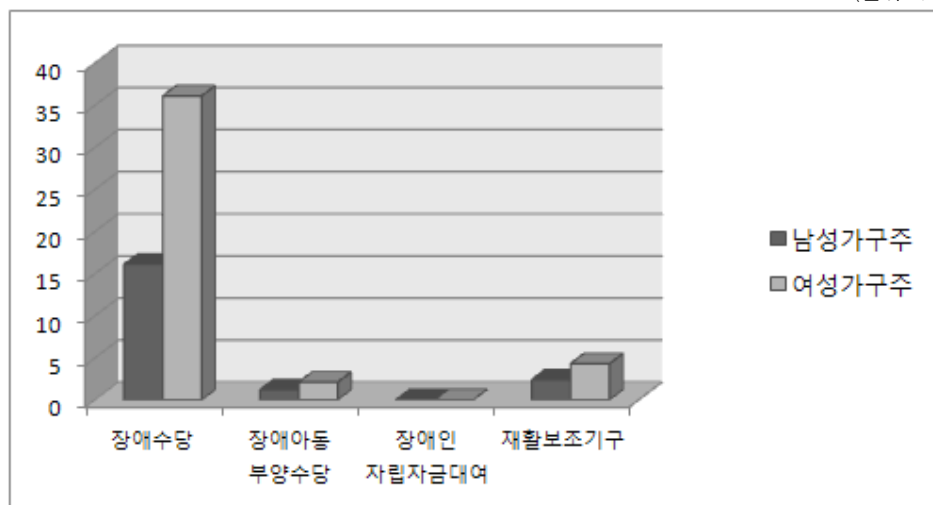


[그림 Ⅳ-18] 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용 (2)

4) 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용

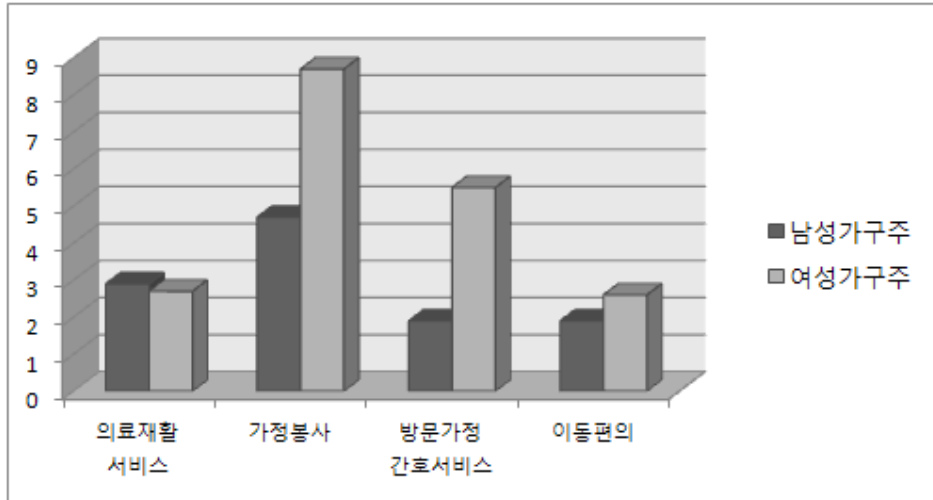
장애인과 함께 살고 있는 여성가구주 가구 중 장애수당 지원을 받은 가구가 36.1%였으며, 가정봉사 서비스를 받은 가구가 8.7%, 주택관련 서비스를 받은 가구가 5.4%, 자동차관련 지원을 받은 가구가 14.7%인 것으로 나타났다. 장애인과 함께 살고 있는 남성가구주 가구 중 장애수당 지원을 받은 가구가 16.1%였으며, 가정봉사 서비스를 받은 가구가 4.7%, 주택관련 서비스를 받은 가구가 5.4%, 자동차관련 지원을 받은 가구가 37.6%인 것으로 나타났다. 남성가구주 가구 중 장애인과 함께 살고 있는 가구의 비율(16.9%)은 여성가구주 가구 중 장애인과 함께 살고 있는 가구의 비율(15.3%)보다 다소 높게 나타났다. 의료재활서비스, 장애자녀관련 프로그램, 자동차관련 지원을 제외하고는 여성가구주 가구에서 장애인 복지서비스 이용률이 남성가구주 가구보다 다소 높거나 같게 나타났다.

(단위: %)



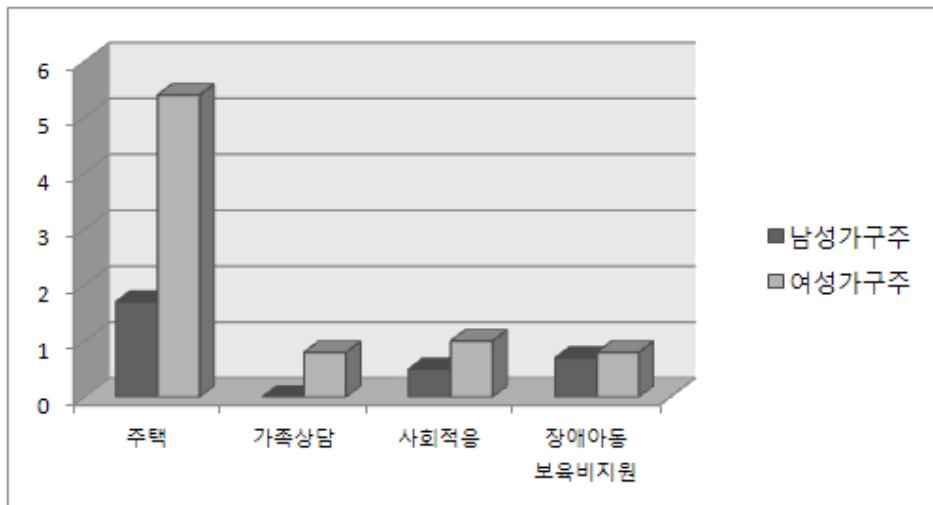
[그림 IV-19] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (1)

(단위: %)



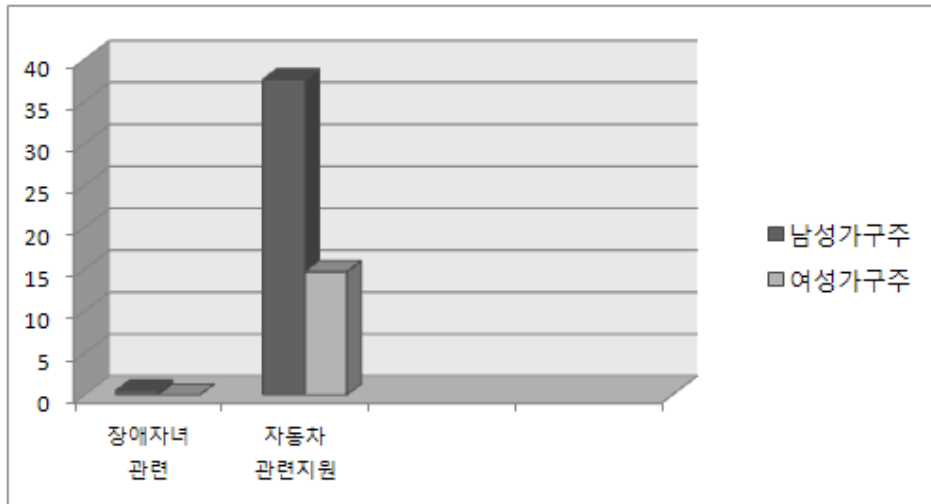
[그림 IV-20] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (2)

(단위: %)



[그림 IV-21] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (3)

(단위: %)



[그림 IV-22] 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용 (4)

3. 소결

지방자치단체 예산담당 공무원과 사회복지 담당공무원을 대상으로 심층 면접을 실시한 결과 사회복지사업의 계획 및 운영에 있어 지방자치단체의 재량권이 없다는 의견이 지배적이었다. 국고보조사업의 경우 매칭사업이라는 틀 안에서 지방자치단체가 함께 재원부담을 해야 하고, 지방이양사업의 경우 기존에 국고보조사업일 때보다도 낮은 비율의 분권교부세를 지원받음에 따라 나머지 부족한 부분은 지방자치단체에서 부담하게 됨에 따라 현재의 지방자치단체 사회복지 재원구조로는 자체사업 발굴뿐만 아니라 운영도 어렵게 만드는 실정이었다. 이에 따라 지방자치단체에서는 지방이양사업의 국가로의 환원과 분권교부세 비율의 증가를 주장하고 있었다.

지방자치단체의 사회복지예산에 대한 부담은 세입구조의 악화에 따라 더욱 증가하는 추세였는데, 경기 둔화와 부동산 시장의 위축으로 지방세 수입이 예전보다 감소하였고 사회복지 신규 사업의 추가로 사회복지비용은 계속 늘어나고 있었다. 지방자치단체의 수입이 예전 수준에 머무르거나 오히려

려 줄어들고 있는 상황에서 사회복지사업을 위해 지출해야 하는 비용은 증가함에 따라 사회복지분야 이외의 분야의 지출이 축소되고 심각한 경우 지방자치단체의 재정악화로 인해 사업이 중단되거나 서비스 질이 떨어지는 등 피해가 지역 주민들에게 고스란히 전가될 수도 있다는 우려도 있었다.

사회복지사업의 지방이양 결정이 다소 일방적이었다는 의견도 공유되고 있는 편이었고, 지방자치단체별로 특성을 살린 탄력적인 운영이 되기보다는 중앙정부의 업무를 전가 받은 식으로 이해하고 있는 경우가 많았다. 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 재정 확보를 위한 세입구조 개편과 중앙정부의 기초복지사업 전적 책임을 희망하는 의견도 다수였다. 지방이양사업과 국고보조사업을 포함하여 국가가 전적으로 책임지기를 바라는 사업으로는 장기요양보험료, 무상급식비, 사회복지시설운영비, 무상보육료, 장애인지원, 저출산·고령화 관련 사업비 등이 있었고, 특히 사회적 취약계층에 대한 사업에 대해서는 국가의 책임을 강조하는 편이었다.

최근 화두가 되고 있는 0-2세 무상보육에 대한 의견으로는 보편적 복지의 대표적인 예지만 현재의 세입구조와 사회복지예산의 급증에 따른 지방자치단체의 재정적 상황으로는 보편적 복지를 감당할 여력이 되지 않는다는 부정적 의견이 대부분이었다. 보편적 복지를 위해 사용하게 될 비용을 차상위 계층에 대한 적극적인 선택적·선별적 복지를 위해 사용하는 것이 더 효율적일 것이라는 의견이었다. 보편적 복지에 대해 전면적으로 반대하는 것은 아니지만 보편적 복지를 시행하기에 앞서 구체적인 방향성과 정책대안에 대한 모색이 없다면 오히려 역효과를 낼 수 있다는 것이다.

마지막으로 조사에 참가한 지방자치단체 공무원들은 예산을 편성하거나 사업을 계획하고 운영하면서 남녀의 차이를 거의 고려해 본 적이 없다고 답하였다. 예를 들어 예산을 편성할 때 특정 사회복지사업이나 정책의 대상이 누구인지를 파악할 뿐 그 대상을 남녀로 나누어 고려하지 않는다는 것이다. 또한 사업대상자 및 수혜자의 성별을 구분할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않아 남녀를 고려하기 위해서는 별도의 노력을 기울여야 한다고 하였다. 그러나 양성평등에 대한 공무원 인식 제고의 필요성과 여성의 권익향상에는 대체적으로 동의하였으며, 성별 분리통계가 먼저 잘 구축되어야

한다는데 의견을 함께 하였다.

지방자치단체 예산담당 공무원 및 사회복지 담당공무원을 대상으로 한 심층면접 결과를 분석한 후에는 한국복지패널데이터를 통해 나타난 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용도를 알아보았다. 이를 통하여 사회복지 예산을 편성하고 사회복지사업을 계획 및 운영하는 과정에서 지방자치단체 공무원들이 사회복지수요에 대해 가지고 있는 이해와 고려 정도를 비교하고자 하였다. 지방자치단체 공무원들에 대한 면접조사 결과 사회복지 예산 편성이나 사회복지사업 계획 및 운영 과정에서 남녀의 차이에 대한 고려는 거의 이루어지지 않는 것으로 드러났다. 그에 반해 한국복지패널데이터 분석 결과 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용에 있어서는 서비스 유형 및 내용에 따라 큰 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

저소득가구가 과대표집되어 있는 한국복지패널데이터에 가중치를 적용하여 결과를 일반가구로 확대하여 해석할 수 있도록 한 결과 46.2%의 여성가구주 가구에서 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 그에 반해 남성가구주 가구의 20.7%만이 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 의료비 지원의 경우에도 여성가구주 가구의 33.2%, 남성가구주 가구의 22.9%가 받았으며, 물품 지원의 경우 여성가구주 가구의 17.7%, 남성가구주 가구의 4.6%가 받은 것으로 나타났다.

만 65세 이상 노인과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 81.2%가 기초노령연금지원을 받은 것으로 나타났고, 남성가구주 가구의 경우 이 비율은 66.0%로 떨어졌다. 의료비 지원에 있어서도 만 65세 이상 노인과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 48.3%가 받은 것으로 나타난 반면 남성가구주 가구의 경우 이 비율은 38.9%로 나타났다. 만 0-17세 이하 아동과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 15.5%가 방과후 지도를, 56.6%가 무료급식을, 34.5%가 학비지원을 받았고, 남성가구주 가구의 경우 이 비율이 각각 3.6%, 21.6%, 7.9%로 떨어졌다. 장애인과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 36.1%가 장애수당을, 8.7%가 가정봉사 서비스를 받았고, 장애인과 함께 거주하고 있는 남성가구주 가구의 경우 16.1%가 장애수당을, 4.7%가 가정봉사 서비스를 받은 것으로 나타났다.

이처럼 가구주의 성별에 따라 복지서비스 이용에 있어 차이가 있는 것으로 나타났으며 특히 대부분의 서비스에 대한 여성가구주 가구의 수요가 높은 것으로 밝혀졌다. 이는 일반가구뿐만 아니라 만 65세 이상 노인, 아동, 장애인과 함께 거주하는 가구에도 해당되는 결과였다. 하지만 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 심층면접 결과에 따르면 사회복지예산 편성 시 또는 사업의 계획 및 운영 과정에서 여성가구주 가구의 높은 복지서비스 이용률이나 수요에 대해 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 여성가구주 가구의 이용률이 특별히 높게 나타난 서비스나 사업에 대하여 그 이유에 대한 조사를 실시한다든지 혹은 해당 서비스를 여성가구주 가구에서 이용 시 더 접근성과 편의성을 기할 수 있도록 하는 방안을 모색해볼 수 있을 것이다. 또한 여성가구주 가구에서 현재 이용하고 있는 복지서비스와 연관된 새로운 서비스를 개발한다든지 사업의 영역을 확대하는 등의 접근 방법도 가능할 것이다.

V

결론 및 정책과제

| | |
|-------------|-----|
| 1. 결론 및 시사점 | 129 |
| 2. 정책과제 | 136 |

1. 결론 및 시사점

본 연구에서는 국가 및 지방의 사회복지재정 배분현황을 구분하여 검토하고, 국가에서 광역자치단체 및 기초자치단체의 방향으로 이전되는 사회복지재원 이동의 흐름과 분담체계를 파악하였다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 세출예산 사업명세서를 검토함으로써 여성의 복지수요 및 여성을 대상으로 하는 사회복지 관련 사업의 예산규모를 지방자치단체 수준에서 파악하였다. 국가와 지방자치단체의 사회복지재정 현황을 분석한 후에는 국가 성인지예산서 중 사회복지분야에 대한 분석을 통하여 우리나라 사회복지 지출에서의 성별배분 이슈를 살펴보았다.

그리고 광역자치단체와 기초자치단체의 예산담당 공무원과 사회복지 담당공무원을 대상으로 심층면접을 실시함으로써 국가 재정운용의 방향성과 주민이 체감하는 사회복지재원의 배분이 얼마나 일치하는지 확인하였다. 또한 지방자치단체 공무원들이 사회복지재원의 배분에 있어 남녀에게 미칠 영향을 고려하는지의 여부 및 사회복지 담당공무원들이 정책현장에서 체감하는 남녀별 복지수요에 대한 의견, 성별·생애주기별 재원배분을 위한 지방자치단체 수준에서의 준비도 및 수용성을 점검하였다.

마지막으로 사회복지수요자의 측면에서 성별에 따른 사회복지분야 재원 배분에 접근하기 위하여 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지수요자로서 여성가구주 가구와 남성가구주 가구에서 이용하고 있는 각종 복지서비스 및 지원의 내용과 총량을 파악하였다. 또한 노인을 부양하고 있는 가구, 아동과 함께 살고 있는 가구, 장애인과 함께 살고 있는 가구에서 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용 및 수요에 차이가 있는지 알아보았다.

□ 국가 사회복지분야 재원배분 현황

사회복지재정의 근간이 되는 전반적인 정부재정규모와 국민부담률은 지속적인 증가추세를 보여 왔다. 특히 1997년 외환위기 이후 사회보험제도를 중심으로 급격히 확대되기 시작한 우리나라 복지제도는 국민기초생활보장제도, 건강보험제도 통합, 노인장기요양보험, 기초노령연금 등이 도입되면

서 급격한 사회복지지출을 초래하였다. 다른 나라와의 사회복지지출 수준을 비교하기 위하여 동일 소득수준 시기로 비교시점을 조정할 경우 주요 선진국과 사회복지지출 수준격차는 상당히 줄어드는 것으로 나타났다. 특히 상대적으로 유사한 사회·문화구조를 가지고 있는 일본과의 큰 격차는 1인당 소득수준으로 조정하였을 때는 0.2%p로 축소되었고, 다만 유럽권 선진국들과의 격차는 소득수준 조정으로 축소되기는 하였지만 여전히 상당한 수준인 것으로 나타났다.

국가의 생애주기별 사회복지정책을 살펴보면 임신·출산, 영유아 보육, 아동·청소년, 노인, 저소득층, 장애인, 건강, 연금, 보험관련 정책으로 나눌 수 있다. 소관부처별 사업수를 확인한 결과 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부에서 관련 사업을 다수 수행하고 있는 것으로 나타났다.

2012회계연도 국가의 성인지예산서와 기금운용계획서를 분석한 결과에 따르면 사회복지분야의 57개 사업예산이 5,959,429백만 원으로 성인지예산서 및 기금운용계획서의 약 56%를 차지하고 있으며, 제3차 여성정책기본계획사업을 위한 예산 2,543,331백만 원까지 포함하면 이 비율은 약 79%로 증가한다. 즉, 국가 성인지예산서와 기금운용계획서에서 사회복지예산을 매우 비중 있게 포괄하고 있음을 알 수 있다.

부처별로 살펴보면 사업대상자의 여성비율이 가장 높은 부처는 여성가족부 72%, 기획재정부 69%, 보건복지부 56%의 순으로 나타났고, 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부처는 기획재정부 74%, 여성가족부 69%, 보건복지부 67%의 순으로 나타났다. 사업대상자 대비 사업수혜자의 여성비율(격차)은 고용노동부가 사업대상자보다 사업수혜자의 여성비율이 12.3% 높은 것으로 나타났으며, 보건복지부 10.7%, 국가보훈처 6.2%의 순이었다.

이를 부문별로 살펴보면 사업대상자의 여성비율이 가장 높은 부문은 보육·가족 및 여성 부문으로 91%를 차지하였고, 다음으로는 기초생활보장 부문이 78%, 취약계층지원 부문이 69%의 순으로 나타났다. 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부문도 보육·가족 및 여성 부문으로 100%를 차지하였고, 공적연금 부문 96%, 기초생활보장 부문 87%, 사회복지일반 부문 85%의 순으로 나타났다. 주의할 점은 사회복지분야의 사업에서 사업대상자 대비

사업수혜자의 여성비율이 높게 나타나는 현상에 대하여 성별 재원배분에 있어 여성 쪽으로 쏠림이 발생하고 있다고 해석하여 이에 대한 문제제기를 할 수 있는 가능성이다. 표면적으로 드러나는 사업수혜자의 여성비율의 높고 낮음에 따라 성별 재원배분에 대한 판단을 하기 전에 사업의 성격과 사업수혜가 이루어지는 맥락에 대한 충분한 이해가 선행될 필요가 있다.

□ 지방 사회복지분야 재원배분 현황

증가 추세인 국가의 사회복지예산과 더불어 우리나라 지방자치단체의 사회복지예산도 꾸준히 증가하고 있다. 지방자치단체 사회복지예산을 기능별로 분류할 때 기초생활보장이 차지하는 비율이 30.0%로 가장 높았고, 보육·가족 및 여성이 25.1%, 노인·청소년이 22.9%의 순으로 나타났다. 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문의 경우 보조사업의 비율이 각각 98.0%와 92.7%로 나타나 사회복지사업에 대한 국가의 영향력이 매우 크고, 이러한 부문의 사회복지사업에 대하여 지방비 매칭이 우선적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 실제로 지방 사회복지사업의 재정부담이 국비, 시도비, 시군구비로 어떻게 나누어졌는지를 살펴보면 기초생활보장과 보육·가족 및 여성 부문에서 국비가 각각 76.5%, 40.1%로 나타났다.

다음으로는 광역자치단체 본청의 사회복지분야 세출예산 사업명세서를 검토하여 노인, 보육·가족 및 여성, 여성 관련 사업예산의 16개 시·도 본청 현황을 알아보았다. 16개 시·도 본청의 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균이 24.7%, 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균이 31.5%인 것으로 나타났고, 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균은 1.2%인 것으로 나타났다. 부산광역시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 제주도를 제외하고는 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 노인 관련 사업예산보다 높았고, 두 부문의 사업이 사회복지예산 비중의 1, 2순위를 차지하였다. 광역자치단체 본청의 사회복지분야 세출예산 사업명세서 분석을 통해 저출산·고령화에 대비한 광역자치단체의 재원배분의 노력을 읽을 수 있었으며 여성 관련 사업예산만을 단독으로 놓고 보았을 때 차지하는 비율이 매우 낮은 편임을 알 수 있었다.

다음으로는 각 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 사회복지분야 세출예산 사업명세서를 검토하여 16개 시·도별로 기초자치단체의 노인, 보육·가족 및 여성, 여성 관련 사업예산의 평균 비율을 계산하였다. 전국적으로 기초자치단체의 사회복지예산 중 노인 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균은 27.1%, 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균은 33.8%, 여성 관련 사업예산이 차지하는 비중의 평균은 1.6%인 것으로 나타났다. 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도에 속한 기초자치단체를 제외하고는 나머지 지역의 기초자치단체의 경우 보육·가족 및 여성 관련 사업예산의 평균이 노인 관련 사업예산의 평균보다 높았고, 두 부분의 사업예산이 사회복지예산 비중의 1, 2순위를 차지하였다. 광역자치단체 본청과 마찬가지로 저출산·고령화에 대비한 기초자치단체의 자원배분의 노력을 발견할 수 있었으며 역시 여성 관련 사업예산만을 단독으로 놓고 보았을 때 차지하는 비율이 매우 낮은 편임을 알 수 있었다.

기초자치단체의 사회복지분야 세출예산 사업명세서를 검토하기에 앞서 기초자치단체의 특성별로 상·하위 각 10개의 기초자치단체를 먼저 선정하였다. 그리고 2011년도 사회복지예산비율 상·하위 10개 기초자치단체, 2012년 고령화 상·하위 10개 기초자치단체, 사회복지예산증감률 상·하위 10개 기초자치단체, 인구 1인당 사회복지예산 상·하위 10개 기초자치단체의 세출예산 사업명세서를 검토하였다. 그 결과 사회복지예산 비율 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 사회복지예산 중 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 높게 나타났다. 고령화 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났다. 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체와 하위 10개 기초자치단체는 광역시의 자치구와 도의 군이 섞여 분포하였으며, 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율에 있어 차이점은 나타나지 않았다. 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·가족 및 여성 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났다. 보육·가족 및 여성 관련 사업예산이 차지한 높은 비중은 영유아 보육료와 밀접한 관련이 있는 것으로

나타났으며, 여성 관련 사업예산은 기초자치단체의 특성에 관계 없이 사회복지예산에서 매우 낮은 비율을 차지한 것으로 나타났다.

□ 지방자치단체 사회복지예산의 특성 및 성별 재원배분: 지방자치단체 공무원의 의견분석

지방자치단체 예산담당 공무원과 사회복지 담당공무원을 대상으로 심층 면접을 실시한 결과 사회복지사업의 계획 및 운영에 있어 지방자치단체의 재량권이 없다는 의견이 지배적이었다. 국고보조사업의 경우 매칭사업이라는 틀 안에서 지방자치단체가 함께 재원부담을 해야 하고, 지방이양사업의 경우 기존에 해당 사업이 국고보조사업이었을 때보다도 낮은 비율의 분권교부세를 지원받음에 따라 나머지 부족한 부분은 지방자치단체에서 부담하게 됨에 따라 현재의 지방자치단체 사회복지 재원구조로는 자체사업 발굴뿐만 아니라 운영도 어렵게 만드는 실정이었다. 이에 따라 지방자치단체에서는 지방이양사업의 국가로의 환원과 분권교부세 비율의 증가를 주장하고 있었다.

지방자치단체의 사회복지예산에 대한 부담은 세입구조의 악화에 따라 더욱 증가하는 추세였는데, 경기 둔화와 부동산 시장의 위축으로 지방세 수입이 예전보다 감소하였고 사회복지 신규 사업의 추가로 사회복지비용은 계속 늘어나고 있었다. 지방자치단체의 수입이 예전 수준에 머무르거나 오히려 줄어들고 있는 상황에서 사회복지사업을 위해 지출해야 하는 비용은 증가함에 따라 사회복지분야 이외의 분야의 지출이 축소되고 심각한 경우 지방자치단체의 재정악화로 인해 사업이 중단되거나 서비스 질이 떨어지는 등 피해가 지역 주민들에게 고스란히 전가될 수도 있다는 우려도 있었다.

사회복지사업의 지방이양 결정이 다소 일방적이었다는 의견도 조사에 참가한 지방자치단체 공무원들 사이에서 공유되고 있었다. 지방자치단체별로 특성을 살려 사회복지사업을 탄력적으로 운영하기보다는 중앙정부의 업무를 일방적으로 전가 받아 수행하고 있는 식으로 이해하고 있는 경우가 많았다. 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 재정 확보를 위한 세입구조 개편과 중앙정부의 기초복지사업에 대한 전적인 책임을 희망하는 의견도

다수였다. 지방이양사업과 국고보조사업을 포함하여 국가가 전적으로 예산의 측면에서 책임져야 한다고 생각하는 사업으로는 장기요양보험료, 무상급식비, 사회복지시설운영비, 무상보육료, 장애인지원, 저출산·고령화 관련 사업비 등이 있었고, 특히 사회적 취약계층에 대한 사업에 대해서 국가의 책임을 강조하는 편이었다.

최근 화두가 되고 있는 0-2세 무상보육에 대한 의견으로는 보편적 복지의 대표적인 예이지만 현재의 세입구조와 사회복지예산의 급증에 따른 지방자치단체의 재정적 상황으로는 보편적 복지를 감당할 여력이 되지 않는다는 부정적 의견이 대부분이었다. 보편적 복지를 위해 사용하게 될 비용을 차상위 계층에 대한 적극적인 선택적·선별적 복지를 위해 사용하는 것이 더 효율적일 것이라는 의견이었다. 보편적 복지에 대해 전면적으로 반대하는 것은 아니지만 보편적 복지를 시행하기에 앞서 구체적인 방향성과 정책대안에 대한 모색이 없다면 오히려 역효과를 낼 수 있다는 것이다.

마지막으로 조사에 참가한 지방자치단체 공무원들은 예산을 편성하거나 사업을 계획하고 운영하면서 남녀의 차이를 거의 고려해 본 적이 없다고 답하였다. 예를 들어 예산을 편성할 때 특정 사회복지사업이나 정책의 대상이 누구인지를 파악할 뿐 그 대상을 남녀로 나누어 고려하지 않는다는 것이다. 또한 사업대상자 및 수혜자의 성별을 구분할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않아 남녀를 고려하기 위해서는 별도의 노력을 기울여야 한다고 하였다. 그러나 양성평등에 대한 공무원 인식 제고의 필요성과 여성의 권익향상에는 대체적으로 동의하였으며, 성별 분리통계가 먼저 잘 구축되어야 한다는데 의견을 함께 하였다.

□ 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 및 수요: 한국복지패널데이터 실증분석

지방자치단체 예산담당 공무원 및 사회복지 담당공무원을 대상으로 한 심층면접 결과를 분석한 후에는 한국복지패널데이터를 통해 나타난 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용도를 알아보았다. 이 결과와 함께 사회복지 예산을 편성하고 사회복지사업을 계획 및 운영하는 과정에서 지방자치단체

공무원들이 사회복지수요에 대해 가지고 있는 이해와 고려 정도를 비교하고자 하였다. 지방자치단체 공무원들에 대한 면접조사 결과 사회복지 예산 편성이나 사회복지사업 계획 및 운영 과정에서 남녀의 차이에 대한 고려는 거의 이루어지지 않는 것으로 드러났다. 그에 반해 한국복지패널데이터 분석 결과 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용에 있어서는 서비스 유형 및 내용에 따라 큰 차이가 있는 것으로 밝혀졌다.

저소득가구가 과대표집되어 있는 한국복지패널데이터에 가중치를 적용하여 결과를 일반가구로 확대하여 해석할 수 있도록 한 결과 46.2%의 여성가구주 가구에서 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 그에 반해 남성가구주 가구의 20.7%만이 생계비 지원을 받은 것으로 나타났다. 의료비 지원의 경우에도 여성가구주 가구의 33.2%, 남성가구주 가구의 22.9%가 받았으며, 물품 지원의 경우 여성가구주 가구의 17.7%, 남성가구주 가구의 4.6%가 받은 것으로 나타났다.

만 65세 이상 노인과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 81.2%가 기초노령연금지원을 받은 것으로 나타났고, 남성가구주 가구의 경우 이 비율은 66.0%로 떨어졌다. 의료비 지원에 있어서는 만 65세 이상 노인과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 48.3%가 받은 것으로 나타난 반면 남성가구주 가구의 경우 이 비율은 38.9%로 나타났다. 만 0-17세 이하 아동과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 15.5%가 방과 후 지도를, 56.6%가 무료급식을, 34.5%가 학비지원을 받았고, 남성가구주 가구의 경우 이 비율이 각각 3.6%, 21.6%, 7.9%로 떨어졌다. 장애인과 함께 거주하고 있는 여성가구주 가구의 36.1%가 장애수당을, 8.7%가 가정봉사 서비스를 받았고, 장애인과 함께 거주하고 있는 남성가구주 가구의 경우 16.1%가 장애수당을, 4.7%가 가정봉사 서비스를 받은 것으로 나타났다.

이처럼 가구주의 성별에 따라 복지서비스 이용에 있어 차이가 있는 것으로 나타났으며 특히 대부분의 서비스에 대한 여성가구주 가구의 수요가 높은 것으로 밝혀졌다. 이는 일반가구뿐만 아니라 만 65세 이상 노인, 아동, 장애인과 함께 거주하는 가구에도 해당되는 결과였다. 하지만 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 심층면접 결과에 따르면 사회복지예산 편성 시

또는 사업의 계획 및 운영 과정에서 여성가구주 가구의 높은 복지서비스 이용률이나 수요에 대해 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 여성가구주 가구의 이용률이 특별히 높게 나타난 서비스나 사업에 대하여 그 이유에 대한 조사를 실시한다든지 혹은 해당 서비스를 여성가구주 가구에서 이용 시 더 접근성과 편의성을 기할 수 있도록 한다든지 모색해볼 수 있을 것이다. 또한 여성가구주 가구에서 현재 이용하고 있는 복지서비스와 연관된 새로운 서비스를 개발한다든지 사업의 영역을 확대하는 등의 접근 방법도 가능할 것이다.

2. 정책과제

□ 지방자치단체 공무원의 성인지 의식 함양 및 사회복지통합관리망을 이용한 성별 분리통계 구축

지방자치단체 공무원들이 정책현장에서 성별 정책수요의 구분을 거의 하지 않고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 성별·생애주기별로 정책의 수요를 구분해야 하는지 그 필요성에 대한 자체적인 논의가 선행될 필요가 있다. 공무원 대상 심층면접조사에 따르면 남녀나 연령대별로 정책수요를 구분해야 하는 사업에 대한 예시로 무한돌봄사업이나 긴급구호사업 등이 제기되었고, 이외에도 성인지적 관점을 예산배분, 사업계획 및 시행과정에서 적용해 봄직한 사업의 도출을 위하여 전문가 워크숍 등을 개최할 수 있다. 특히 여성가족부에서 새롭게 지정한 16개 시·도 성별영향분석평가센터에서 이러한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 사회복지통합관리망에서 사업수혜자의 성별을 구분하고, 지방자치단체 사회복지 담당공무원들이 자체적으로 성별 분리통계를 구축할 수 있도록 역량을 강화할 필요가 있다.

□ 지역사회 정책수요조사와 예산관련 제도의 연계

이와 비슷한 맥락에서 지방자치단체에서는 기존의 지역사회복지계획, 지역사회복지협의체 등을 강화하여 지역사회 사회복지관련 수요조사를 실시

할 수 있다. 지역사회복지협의체의 활동이 미미한 지방자치단체의 경우 민·관 공동의 거버넌스 단위에 비슷한 기능과 역할을 부여하는 방향을 생각해 볼 수 있다. 즉 개인 성별에 따른 사회복지 정책수요뿐만 아니라 가구 주 성별이나 가구의 특성에 따른 사회복지 정책수요를 파악하는 수요조사를 실시한 결과를 통해 기존 사회복지사업의 성별·연령대별 편향성을 찾아낼 수도 있다. 그리고 이러한 수요조사 결과가 실제 예산배분과 정책 및 사업의 변화를 이끌어낼 수 있도록 하기 위해 수요조사의 결과를 지역사회주민과 공유하는 등 확산을 꾀할 수도 있다.

또한 이를 통해 최근에 시행되기 시작한 주민참여예산제도와 지방 성인지예산제도와도 접목 지점이 만들어질 수도 있다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성 과정에 해당 지역주민의 직접적인 참여를 보장하는 제도로 주요 기능은 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현 가능한 예산안 편성이다. 다양한 주민의 욕구에 부응할 수 있는 예산편성에 대한 새로운 접근방법이라고 할 수 있다. 일회적이거나 형식적으로 정보를 수집하는 데서 그치는 것이 아니라 지역사회의 복지수요를 반영하는 조사가 이루어지고 그 결과가 지속적인 성별 분리통계로 구축되고 지방자치단체 성인지예산서 작성 시에도 활용이 되어야 한다. 즉, 지방자치단체에서 이루어지고 있는 다양한 정책수요조사와 예산관련 제도의 유기적 연계방안을 모색함으로써 실제 정책수요가 지방자치단체 예산안에 실제적으로 반영될 수 있게 해야 한다.

마지막으로 주민참여예산제도와 성인지예산제도에 대한 정확한 이해가 매우 중요하다. 주민참여예산제도와 성인지예산제도는 제도의 시행을 위하여 일정한 액수의 예산액을 따로 할당하는 것이 아니라 예산편성 및 집행 과정의 전반에 걸쳐 주민의 참여를 허용하고 성인지적 관점을 적용하는 것이다. 본 연구에서 실시한 지방자치단체 공무원 의견조사 결과에 따르면 일부 지역의 경우 주민참여예산제도를 시행하면서 지역주민이 결정할 수 있는 일정액수의 예산을 따로 배정해놓고 그렇게 할당된 일부 특정예산에 대해서만 주민참여예산제도를 적용하는 양상을 보이기도 하였다. 따라서 지방자치단체의 예산담당 공무원들이 제도에 대한 정확한 이해를 할 수 있도록

록 하는 한편 각종 정책수요조사를 실시하는 사업부서와의 긴밀한 협조체계를 강조하는 교육도 필요하다.

□ 개인 및 가구를 단위로 하는 사회복지예산에 대한 성인지적 분석

또한 성인지예산서 작성 시 기존의 성별 수혜분석에서는 사업수혜자의 남성비율과 여성비율을 구분하여 예산이 남성과 여성에게 어떻게 배분되고 있는지를 파악하였다. 본 연구에서는 가구주의 성별에 따라 복지서비스 이용 및 수요에 있어 차이가 있음을 밝혔고, 이에 따라 성인지예산서를 작성할 때도 사업의 특성과 유형에 따라 사업의 혜택이 개인이 아닌 가구 전체에게 돌아가는 경우 개인 성별에 따른 정책수요를 가구주 성별에 따른 정책수요로 확대하여 파악해야하는 것은 아닌지 논의할 필요가 있다. 즉, 가구 단위로 사업 수혜의 혜택이 발생하고 공유되는 사업들에 대해 성인지예산서를 어떻게 작성하는 것이 적절하고 효과적인지에 대한 새로운 고민이 필요하다. 가구주의 성별이라는 특성 외에도 노인을 부양하고 있거나 아동 또는 장애인과 함께 거주하고 있는 경우 이러한 가구의 특성에 따라 사회복지재원이 어떻게 배분되고 있는지 현황을 파악하고 가구의 특성에 따라 다양한 복지서비스 및 사업에 대한 수요의 내용과 범위를 조사하며, 그 결과를 실제 예산에도 반영할 수 있는 가능성에 대해서도 추후 논의할 수 있을 것이다.

□ 지방 성인지예산제도의 대상사업 선정기준 제고

위의 정책제언과 관련하여 지방 성인지예산제도의 대상사업 선정에 관한 정책적 함의를 본 연구의 결과를 통해 제시하면 다음과 같다. 현재 2013년도 지방자치단체 성인지예산서의 대상사업 선정기준은 여성정책추진사업과 성별영향분석평가사업 중 국고보조사업을 필수 작성사업으로 규정하고 있다. 하지만 본 연구의 결과에 따르면 국고보조사업의 경우 이미 정해져 있는 사업별 지방비 부담 비율에 따라 지방자치단체에서 부담하게 되어 있고, 결과적으로 예산이나 사업의 변경에 큰 무리가 따르게 된다.

따라서 지방자치단체에서 보다 자율성이나 예산편성과 사업계획 및 집행 과정에서 재량권을 가지고 있는 성별영향분석평가사업 중 자체사업에 성인 지예산서 작성의 초점을 맞출 필요가 있다. 현재의 지침에 따르면 성별영향 분석평가사업 중 국고보조사업이 아닌 사업에 대해서는 지방자치단체 성인 지예산서 작성을 권고하고 있을 뿐이다. 따라서 단순히 지방자치단체가 사업의 수행기능을 담당하고 있는 국고보조사업보다는 사업 수행뿐만 아니라 사업의 계획, 예산의 편성에까지 영향을 미칠 수 있는 유형의 사업에 대하여 지방자치단체 성인지예산서 작성을 의무화하는 방안이 더 효과적일 수 있을 것이다. 이와 같은 맥락에서 지방자치단체가 주민의 성별 정책수요나 지역별 형평성을 고려하여 예산을 배분하고 사업을 계획·운영할 수 있도록 실질적 지방분권이나 지방자치단체의 재정자립에 대한 논의도 후속과제를 통하여 다시 이루어질 필요가 있다.

□ 동일 사회복지사업에 대한 국가 성인지예산서와 지방자치단체 성인지예산서의 역할 구분 및 연계

지방자치단체에서 성별영향분석평가사업 중 국고보조사업에 대하여 성인지예산서를 의무적으로 작성하도록 하는 규정은 국가 성인지예산서와 지방자치단체 성인지예산서의 작성 대상사업이 중복될 수 있는 가능성에 대해서는 크게 염두에 두지 않은 것으로 보인다. 예를 들어 기초노령연금사업의 경우 국가와 많은 수의 지방자치단체에서 성인지예산서를 작성하고 있다. 동일 사업에 대하여 성인지예산서가 작성됨에 따라 예산이 중복적으로 집계될 가능성도 있다. 이에 따라 국가의 성인지예산서 작성과 지방자치단체의 성인지예산서 작성이 동일사업에 대해 이루어질 때 이를 유기적으로 연계하는 메커니즘이 필요할 수 있다. 동일사업이라면 우선 기초자치단체에서 작성된 성인지예산서를 중심으로 지역주민의 입장에서 성별 수혜현황을 우선적으로 파악하는 방안에 대해 논의해 볼 필요가 있다.

참고문헌

(1) 국내문헌

- 강민아·김경아(2006), 「행정학 및 정책학 조사연구에서 결측치 발생과 처리방법에 대한 고찰」, 한국행정학보 제40권 제2호.
- 강운호(2000), 「지방정부 규모와 정책: 광역과 기초자치단체간의 사회복지지출 비교분석」, 한국지방행정학회 하계학술대회 자료집.
- 강운호(2003), 「지방정부 재정지출의 특성」, 한국정책학보 12(1).
- 강혜규 외(2006), 「지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담 방안」, 한국보건사회연구원.
- 강혜규 외(2010), 「보건복지분야 고용 현황 및 창출전략 연구 - 선진국의 사회복지 고용수준 및 제도요인 분석을 중심으로-」, 한국보건사회연구원.
- 국회예산정책처(2009), 「2010년도 성인지예산서 분석」.
- 국회예산정책처(2010), 「2011년도 성인지예산서 분석」.
- 국회예산정책처(2011), 「2011년도 성인지예산서 분석」.
- 고경환·계훈방(1998), 「OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 고경환 외(2003), 「한국의 사회복지지출 추계: 1990-2001」, 보건복지부·한국보건사회연구원 정책보고서.
- 고경환·장영식·강지원(2008), 「2006년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD 국가의 가족정책 비교」, 한국보건사회연구원·보건복지가족부.
- 고경환 외(2009), 「정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도) -중앙재정세출 예산을 중심으로-」, 한국보건사회연구원.
- 고경환(2010), 「복지재정DB를 활용한 지방정부의 복지수준 분석」, 사회보장연구 26(3).
- 고경환(2012), 「기초지방자치단체의 사회복지지출 현황과 정책과제」, 보건·복지 Issue & Focus 154, 한국보건사회연구원.
- 곽채기·김보현·이형우·강혜규·정종화(2008), 「복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선 방안」, 보건복지가족부.
- 곽채기·강혜규·초의수(2008), 「사회복지분야 지방이양사업 평가 및 개선방안」, (사)한국지방재정학회.
- 권순원(1994), 「한국적 복지의념 및 복지모형 정립(I)」, 한국보건사회연구원.

142 ●●● 사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

- 김교성·이재완(2000), 「지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석」, 한국사회복지학 41.
- 김미주(1999), 「한국 여성복지정책의 현황과 과제에 관한 연구 - 여성복지서비스를 중심으로-」, 울산과학대학 연구논문집.
- 김미혜·정진경(2003), 「한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구」, 사회복지연구 19(1), 한국사회보장학회.
- 김미혜 외(2009), 「재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구」, 사회복지정책 36(4).
- 김상철·김대철(2010), 「참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로」, 사회복지정책 37(2).
- 김승권 외(2008), 「2008년 지방자치단체 복지종합평가 연구」, 한국보건사회연구원.
- 김승연·홍경준(2011), 「지방정부의 정부 간 관계가 기초지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향에 관한 연구」, 사회복지연구 42(3).
- 김영숙 외(2011), 「2012년도 성인지예산서 종합분석 연구」, 여성가족부.
- 김영호(2003), 「지방자치단체의 청소년 예산결정영향요인에 관한 연구: 경기도 기초자치단체를 중심으로」, 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김재훈(1993), 「정부지출결정요인검증을 위한 새로운 시도: 미국주정부지출을 중심으로」, 한국행정학보 27(1).
- 김현아(2012), 「중앙정부와 지방정부 간 복지재정부담과 시사점」, 재정포럼 192, 6-24.
- 남궁근(1994), 「한국 지방정부의 공공지출 결정에 관한 ‘결과분석’과 ‘과정분석’: 사회복지장비의 결정을 중심으로」, 한국행정학보 33(3).
- 노인철·김수봉(1996), 「사회보장재정의 국제비교와 전망」, 한국보건사회연구원.
- 노화준(1993), 「공공정책의 결정요인분석」, 범문출판사.
- 모지환·이중섭(2010), 「지방정부의 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인」, 사회복지정책 37(4).
- 박미석·한정원·송인자(2003), 「성인지적 관점과 한국의 여성복지정책 -서울시 여성복지 담당 공무원 의견조사 분석-」, 한국여성학 제19권 3호.
- 박고운·박병현(2007), 「지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인」, 사회복지정책 31.

- 박병현(2008), 「노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안」, 한국사회복지학 60(1).
- 박천익(2000), 「생산적 복지와 한국형 복지도형」, 사회과학연구 8(2), 대구대학교 사회과학연구소.
- 박형수·전병목(2009), 「사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 백승호·류연규(2010), 「우리나라 지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤지위에 대한 다층적 분석」, 한국사회보장학회 추계정기학술대회 및 복지재정 DB 학술대회 자료집, 291-319.
- 성정현·양숙미(2005), 「여성장애인 예산에 대한 성인지적 관점에서의 분석: 가사도우미 예산과 장애인자녀 학비지원, 취업알선예산을 중심으로」, 사회복지정책.
- 손병돈(2001), 「성인지적 관점에서 1991-2000년간 보건복지부 예산의 변화추이 분석」, 사회과학연구.
- 손창균(2009), 「한국복지패널 가중치 및 발전방안」, 보건복지포럼.
- 송근원·이영(2011), 「사회복지 예산들의 관계: 경합 관계인가, 동반 관계인가?」, 한국행정논집 23(1).
- 신무섭(2007), 「재무행정학」, 대영문화사.
- 안중범(2011), 「저출산·고령화에 대비한 장기 복지재정계획 수립 방향」, 조세연구원.
- 양숙미, 「성인지적 관점에서 여성장애인을 위한 직업재활예산 분석」, 보건복지연구 논집.
- 윤영진(2006), 「사회복지예산운동의 전개과정과 과제」, 계명대학교 사회과학연구소.
- 윤영진(2006), 「지방정부 예산구조 하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고」, 한국지방재정논집 11(1), 5-37.
- 윤찬영(2003), 「지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로」, 사회복지정책 16.
- 이노근(2006), 「지방자치단체 사회복지재정의 지역적 불균형과 해소방안」, 경기대학교.
- 이승중(2000), 「지방자치와 지방정부의 복지정책정향」, 한국행정학보 33(1).
- 이영환(1995), 「사회복지예산의 추세와 과제: 한국사회복지의 이해」, 한국사회과학연구소 사회복지연구실편, 동풍출판사.
- 이원희 외(2008), 「사회투자 활성화를 위한 보건복지 거버넌스 재정립에 관한 연구」, 한국행정학회.

- 이재원 외(2007), 「사회투자를 위한 국가재정 운용의 방향」, 서울행정학회.
- 이재원(2011), 「사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙·지방 정부간 복지재정관계를 중심으로」, 한국지방재정논집 16(2), 87-114.
- 이종대(2008), 「사회복지예산과 점증주의」, 사회과학연구 32(2), 195-217.
- 이준원(1999), 「기초자치단체의 예산편성과정에 관한 사례연구 - K시의 99년도 예산 편성과정을 중심으로」, 한국행정학보 33(4).
- 이혜경 외(2000), 「배분적 정의와 사회복지」, 미발간보고서.
- 임우연(2008), 「지방정부 여성정책 변화와 성과와 한계: 성주류화 관점에서 대전 광역시를 중심으로」, 한국지방자치연구.
- 장동호(2011), 「지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석」, 사회과학연구 35(1).
- 장미현·차은아·강미선(2010), 「성인지적 분석을 통한 공공주택 정책의 방향 - 보금자리주택정책의 ‘돌봄공유’를 중심으로-」, 대학건축학회 학회지.
- 전병목 외(2011), 「복지자원 조달정책에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 정경배(2003), 「복지국가의 생산성 균형모형」, 지역복지정책 15, 한국지역복지정책연구회.
- 정정길(1988), 「정책결정론」, 서울: 대명출판사.
- 정정길(1993), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 정현영(1993), 「한국 시정부 복지지출수준의 결정요인」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 조선주 외(2010), 「2011년도 성인지예산서 종합분석 연구」, 여성가족부.
- 조수현(2009), 「지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락」, 지방행정연구 23(2), 101-131.
- 조혜경(2005), 「성인지적 관점에서의 청주시 예산분석」, 청소년보호지도연구.
- 진재문(2006), 「지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구- 1995~2003년 광역시·도를 중심으로」, 한국사회복지정책학회.
- 차인순(2004), 「예산을 중심으로 본 지방자치단체 여성정책에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원.
- 최성은(2011), 「지방자치단체 복지재정 현황과 정책과제」, 보건·복지 Issue & Focus 75, 한국보건사회연구원.

- 한국개발연구원(2006), 「국가비전 및 장기재정전략, 선진복지국가 모델의 해외 비교 분석」.
- 행정안전부(2011), 「2011-2015년 중기지방재정계획 수립 기준」.
- 행정안전부(2012), 「2012년도 지방자치단체 예산개요」.

(2) 해외문헌

- Bailey, J. J. & O'Conner, R. J.(1975), 「*Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles*」, Public Administration Review 35(1).
- Budlender, D., Rhonda S. & Allen, K.(1998), 「*How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*」, Commonwealth Secretariat.
- Elson, D.(1999), 「*Gender Budget Initiative: Background Papers*」, Commonwealth Secretariat.
- Fenno, R. F.(1966), 「*The Power of the Purse*」, Boston: Little, Brown & Company.
- IMF(2001), 「GFSM: Government Finance Statistics Manual」.
- LeLoup, L.T.(1978), 「*The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory*」, Reprinted from Polity 10(4).
- Lindblom, C.E.(1961), 「*Decision-making in taxation and expenditure. National Bureau of Economic Research, Public Finance: Needs, Sources, and Utilization*」, Princeton: Princeton University Press.
- OECD(2004), 「Social Expenditure Data 1999-2003」.
- Pierson, P.(1996), 「*The New Politics of the Welfare State*」, World Politics 48(2).
- Premchand, A.(1983), 「*Government Budgeting and Expenditure Controls, International Monetary Fund*」, Washington, DC.
- Wildavsky, A.(1964), 「*The politics of the budgetary process*」, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, A.(1980), 「*How to Limit Government Spending*」, Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky, A.(1986), 「*Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*」, Boston MA: Little, Brown & Co.(Original edition 1975).

Abstract

A study on the allocation of social welfare finance by gender with a special focus on the role of local governments

Ga-Won Chung
Sun-Joo Cho
Soo-Bum Park
Yun-Young Namgung

The purpose of this study was to examine the distribution of social welfare expenditures both at the national and local level in Korea and to explore how the transfer of social welfare budget and the delegation of social welfare policies and programs have been made from central government to local governments. Also, the distribution of social welfare finances by gender was evaluated from the perspective of selected local government officials, and the demand and utilization of social welfare services by gender was analyzed using Korea Welfare Panel Study data. Findings reveal that local government officials hardly consider the different effects of social welfare budget allocation on women and men

when planning and implementing social welfare policies even though the demand and utilization of social welfare services differ by gender. It is suggested to raise the gender awareness of local government officials by letting them build and use gender statistics, conduct community needs assessment considering gender differences, and actively participate in gender budgeting along with gender sensitive analysis on the social welfare beneficiaries and program performance.

2012 연구보고서-7

사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

2012년 12월 29일 인쇄

2012년 12월 31일 발행

발행인 : 최 금 숙

발행처 : 한국여성정책연구원

서울특별시 은평구 진흥로 225(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-482-7 93330

<정가 11,000 원>