



2021. 11. 18

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 31호

복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략



이선화 (거버넌스그룹 연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2021. 11. 18

Vol. 31

ISSN	2733-8258
발행일	2021년 11월 18일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략

거버넌스그룹 연구위원 이선화

요약

I. 복지재정을 둘러싼 미래전략 재편의 필요성

II. 복지재정의 현황과 문제점

III. 복지재정 효율화를 위한 전달체계 개편 전략

IV. 맺음말

참고문헌

□ 본고는 성장 둔화, 초고령사회 도래, 생산가능인구 급감과 같은 ‘정해진 미래’에 대한 대응 전략의 일환으로 급증하는 복지보조사업의 효율화를 위한 제도개혁 과제를 모색

- 정부 기능이 다변화될수록 정부 간 정책 권한 배분의 문제, 즉 공공재 공급을 둘러싼 의사결정이나 공급 방식 및 전달체계를 어떻게 구성할 것인가가 중요해짐

□ 지난 20년간 우리나라 복지재정지출 대부분은 대규모 국고보조사업의 형태로 확대

- 중앙정부가 기획하고 지방자치단체가 현장 집행을 대행하는 수직적 전달체계하에서 지역별 복지수요 반영 애로, 정보 격차에 따른 도덕적 해이, 전국 표준 사업의 관례적 답습 등의 문제와 함께 지자체 재정 운용 제약의 문제 발생

□ 분권형 재정관계 관점에서의 복지보조사업 개편방향 및 25개 대형 복지사업(국비 100억원 이상)에 대한 적용방식

- 첫째, 전국 표준 지원이 중요한 현금급여성 기초복지사업은 중앙정부의 주도과 재정 책임성하에 추진 (☞ 생계급여, 기초연금, 장애인연금, 가정양육수당 등)
- 둘째, 지역성·다양성·현장성이 중요한 사업은 지자체 재량권을 확대해 주는 분권형 재정사업화 (☞ 기초생보 자활사업, 노인 일자리, 노인돌봄, 방과후돌봄서비스 등)
- 셋째, 동일 수혜자를 대상으로 하면서 시행자 또는 성격이 다양한 유사·중복 복지사업은 사업을 통합하거나 연계 (☞ 의료급여, 주거급여, 교육급여, 아동돌봄 등)
- 넷째, 성격이 불분명한 사업의 경우 사회적 합의를 거쳐 방향성과 통합 기준을 명확하게 한 후 유사 사업 간 통합 (☞ 주거급여, 장애인수당, 아동수당 등)

□ 위 개편안 적용시 재정중립 관점에서 정부 복지재정 전달체계의 추가적 조정 가능

- (1안) 중앙재정에서 복지비 지출 부담을 늘린 만큼 다른 기능(환경, 국토, 문화 등)에서 보조금 지원을 축소
- (2안) 복지와 교육 기능의 재정 구조를 조정하는 방안으로 현금급여성 복지비 절감 재원을 활용하여 지방자치단체가 지방교육청의 세입 감소분을 충당
- (3안) ‘현금급여는 중앙, 사회서비스는 지방’이라는 원칙하에 보건복지부의 국고보조사업 범위 내에서 재원을 자체 조정

I. 복지재정을 둘러싼 미래전략 재편의 필요성

경제성장의 둔화와 초고령사회 도래, 생산가능인구 급감과 같은 예견된 변화를 고려할 때, 재정 운용 여건의 악화는 포스트코로나 시대에도 우리나라 재정의 ‘정해진 미래’가 아닐 수 없다. 국가가 공동체의 지속 가능한 미래를 설계하기 위해서는 지속 가능한 재정 운용이 전제되어야 한다. 우리나라 정부 예산의 증가는 주로 복지 분야 지출에 의해 견인되었다. 정부의 기능별 예산 비중을 보면 2000년대 초반까지만 하더라도 경제 분야가 압도적으로 높았으나 2000년대 중반을 거치면서 복지 분야가 가장 높은 비중을 차지하게 되었다. 유례없이 빠른 고령화 속도나 사회안전망 강화에 대한 국민들의 요구 등을 고려할 때, 복지 분야를 중심으로 한 정부 재정지출의 확대 추세는 앞으로도 지속될 전망이다.¹⁾ 이는 최소한의 삶의 질에 대한 국민적 요구를 수용하기 위한 것이며, 경제협력개발기구(OECD) 국가에 비해 사회복지지출이 현저히 낮은 우리나라의 정부 지출 구조상 불가피한 선택이 아닐 수 없다. 복지예산 증가와 함께 지방자치단체로의 사무이전과 이를 뒷받침하기 위한 지방재정의 확대도 정부의 재정 운용을 규정하는 중요한 제도적 변화로 자리잡았다. 복지 확대와 자치분권 강화라는 시대적 과제하에서 정부 간 재정관계를 분권화의 시각에서 합리적으로 조정하고 이를 통해 국가재정 전체를 효율적으로 운용하는 것은 그 어느 때보다 중요한 과제로 대두하였다.

이러한 배경하에서 본고는 ‘정해진 미래’에 대한 대응 전략의 일환으로 급증하는 복지보조사업을 중심으로 복지재정 효율화를 위한 제도개혁 과제를 모색하였다. 국고보조사업을 매개로 한 복지지출의 확대로 지방재정의 양적 규모는 커졌으나 실질적 재정분권을 달성할 수 있는 제도 개편이 이루어지지 않은 상태에서 복지보조사업의 확대는 우리나라 재정지출의 효율성을 저하시키는 원인으로 작동하였다. 이로 인해 정부 지출에 대한 국민들의 신뢰가 훼손된다면, 국가적 차원의 복지시스템 확충을 위한 동력을 상실할 가능성마저 배제하기 어렵게 된다. 따라서 정부 예산 규모가 커지고 기능이 다변화될수록 정부 간 정책 권한 배분의 문제, 즉 공공재 공급을 둘러싼 의사결정이나 공급 방식 및 전달체계를 어떻게 구성할 것인지가 중요한 정책의제로 등장하게 된다.

본고에서는 중앙정부와 지방자치단체라는 추진주체의 관점에서 우리나라 복지

1) 정부가 발표한 「2021~2025년 국가재정운용계획」(기획재정부, 2021. 8. 31.)의 분야별 재원배분 계획에 따르면 보건·복지·교육 분야의 예산 규모는 2021년 199.7조원에서 2025년 259.3조원으로 향후 5년간 연평균 6.7%씩 증가할 전망이다. 이러한 예산 증가율은 12개 지출분야 중 가장 높은 수치이다.

재정의 문제점을 살펴보고 이들 정부 간 사업 부담체계의 조정을 통해 재정을 효율화할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 특히 국비 기준 100억 원 이상인 대형 복지보조사업을 대상으로 중앙정부와 지방정부가 이들 사업에 대한 역할을 어떻게 분담하는 것이 바람직할지, 그 원칙과, 쟁점, 재편 방향을 정리하였다.

II. 복지재정의 현황과 문제점

1. 정부간 복지재정 부담체계의 문제점

가. 복지재정지출 전달체계의 중층 구조

우리나라의 복지재정과 사업 구조는 체계화된 사회정책의 틀 안에서 성장하기보다는 정치사회적 환경과 재정 여건에 따라 잔여적 형태²⁾의 특정 ‘사업’을 중심으로 개별적으로 도입되었다. 2000년 이후 정치적 전환기마다 대규모 특정 복지재정사업이 선거 공약으로 제안되었으며, 복지재정지출은 수혜계층을 달리하며 시기마다 계단식으로 상승하는 패턴이 반복되었다. 구사회 위험 대응을 위한 전통적 복지사업뿐만 아니라 신사회 위험에 대한 대응 또한 2000년대에 설정된 잔여적 복지와 개별 사업 중심의 지출 구조를 답습하고 있다.

한국 복지재정지출의 문제점은 재정적 의미가 큰 개별 복지사업의 대부분이 국고 보조사업 형태로 추진된 것과 무관하지 않다. 국고보조금은 특정보조금(specific grant)의 일종으로 공유자원(common pool) 문제, 부문별 예산 칸막이 등과 같은 재정 비효율화 문제를 내재하고 있다. 또한 우리나라 주요 복지사업은 중앙정부가 기획하고 지방자치단체가 현장 집행을 대행하는 수직적인 전달체계를 형성하고 있다. 복지재정지출은 주체별로는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 또는 비정부기구(NGO) 민간기관(중간관리조직)-수급자로 연결되는 수직적 중층 구조로 구성되며, 자원별로는 국비-광역비-기초비-(민간재원)과 같은 중층적 자원 구성이 복합적으로 연계되어 있다. 다층적 운영체계와 다양한 자원 구성이 하나의 제도 틀에서 경직적으로 묶이는 경우, 전달체계 운영 자체에서 발생하는 재정지출 부담(수요)뿐 아니라 특정 마디에서의 재정 애로 현상이 전체 재정 운용을 제약하는 문제가 발생하게 된다.

²⁾ 잔여적 복지(residual social welfare)는 절대적 빈곤이나 상대적 빈곤선 이하에 처해 있는 저소득계층에 한정하여 공적 부조나 사회서비스가 제공되는 선별적 복지제도를 의미한다.

특히 재정사업의 경우 의사결정 단계가 현장에서 멀어질수록 지출 수요가 부풀려지는 것이 일반적인데, 보조금 사업의 형태로 수직화된 복지지출 구조로 인해 우리나라의 복지재정은 지역별 복지 수요를 효과적으로 반영하기 어렵다는 문제점이 제기된다. 또한 수직화된 보조금 체계하에서는 정보 격차에 따른 도덕적 해이의 비효율성이 발생할 위험이 크다. 중앙정부의 의사결정에 의해 국고보조사업으로 일률적으로 도입된 결과, 비용효과성이 더 높은 대안이 제시되더라도 새로운 대안을 선택하기보다는 전국 표준의 재정사업을 관례적으로 답습하거나 경로의존적으로 존속시키려는 유인이 강하게 작동하게 된다. 이와 같이 중앙집권적 국고보조사업의 의사결정 체계하에서 우리나라의 복지재정은 지역 특수성을 반영하지 못하는 비효율성과 함께 경직성 재정이라는 문제가 고착화되었다.

나. 자치분권 추진주체로서 지방자치단체의 성장 제약

중앙정부의 복지사업들은 대부분 국고보조 방식이자 의무지출 형태로 강제되기 때문에 ‘보조’라기보다는 지방자치단체의 지방비 의무 부담을 강제하는 국고 ‘부담’ 사업이다. 따라서 표준화된 복지재정사업에서는 지방의 복지재원 징발 문제가 발생하게 된다. 한편 국고보조 방식으로 중앙정부가 주도하는 복지사업이 표준화됨에 따라 지방정부가 분권화된 복지사업을 주도하는 경우 이를 자치단체의 무분별한 예산 집행과 낮은 재정 책무성 문제로 치부하는 인식이 일반화되었다. 이러한 부정적 인식과 낮은 재정자립도가 결합함에 따라 지방자치단체는 자기 지역의 사회문제를 분권적 방식으로 해결할 수 있는 책무성과 역량을 갖춘 주체로 성장하기 어려운 환경에 처해 있다.

다. 경직성지출(이전재원, 복지지출) 증가와 정부 재정운영 여건 악화

정부의 재정 운용 자율성은 전체 예산에서 의무지출 및 비법정 경직성지출의 규모에 의해 결정된다. [표 1]은 세입 측면에서는 일반정부, 중앙정부, 지방정부의 세입 구성을, 지출 측면에서는 이전지출, 경직성지출³⁾, 중앙과 지방정부의 복지사업비 지출 규모 등을 정리하였다. [표 1]에 따르면 중앙정부 세입에서 자치단체(일반자치단체와 교육자치단체)로의 이전재원은 2001년 37.0%에서 2020년 55.2%로 지속적으로 상승하였다. 이전재원은 지난 20년간 연평균 약 8.5%가 증가하여 정부 단위(일반,

3) 중소기업이나 농어업 분야의 일부 지출은 비법정 경직성지출로 분류될 수 있으나 [표 1]의 경직성지출에는 포함하지 않았다.

중앙, 지방)별 세입 평균 증가율 및 조세(국세, 지방세) 증가율을 크게 상회한 것으로 나타났다. 특히 지방 이전재원 중에서는 국고보조금 연평균 상승률이 11.1%로 두 자릿수에 달하였으며 지방교육재정교부금 역시 조세 상승률이나 중앙정부 및 지방정부 세입 증가율을 상회하였다.

중앙정부의 경직성지출은 법정 세율에 따라 지출이 결정되는 항목과 비법정 경직성 지출로 구분된다. 세부적으로는 지방자치단체와 교육자치단체로 교부되는 법정교부금, 법률로 규정된 복지보조사업의 국비 지출액,⁴⁾ 일반회계에서 사회보험성기금으로의 전출액, 인건비와 국방비(인건비 제외)를 포함한 기타 경직성지출을 합산하여 구성하였다. 중앙정부 세입에서 경직성지출이 차지하는 비중은 이전재원과 마찬가지로 2001년 61.3%에서 2020년 77.7%로 큰 폭으로 상승하였다. 지난 20년간 이전재원 비중의 상승폭이 18.2%p, 경직성지출 비중의 상승폭이 16.4%p임을 감안한다면 이전재원과 경직성지출의 증가폭은 거의 유사하였던 것으로 판단된다. 결과적으로 중앙정부 세입에서 경직성지출을 제외한 실질적 재량지출의 비중은 2001년 약 39%에서 2020년 22%로 큰 폭으로 줄어들었다. 다음으로, 일반정부 세입에서 복지보조사업이 차지하는 비중은 2001년 2.3%에서 2020년 13.5%로 10%p 이상 상승하였다. 지방정부 역시 자체수입과 지방교부금을 합산한 세입에서 복지보조사업 지방비 부담금이 차지하는 비중이 2010년 5.5%에서 2020년 9.0%로 크게 상승한 것으로 나타났다.

종합하면, 지난 20년간 복지보조사업과 비법정 경직성지출, 이전재원이 중앙정부와 지방정부의 재정 운용에서 미치는 영향력은 지속적으로 상승해 왔다. 이는 정부 정책에서 분권을 지향하고 복지를 강조하는 기조가 강화되었기 때문인데, 지자체로의 사무 이전, 고령화에 따른 복지재정 증가 등은 향후에도 지속될 전망이다. 따라서 재정분권과 복지사업이 효율적이고 효과적으로 운용되지 않는다면 전체 국가재정의 효율성은 크게 훼손될 수밖에 없다.

4) 2020년 당초예산 기준 국비 100억원 이상의 대형 복지보조사업으로 한정하여 통계에 포함하였다.

[표 1] 정부 단위별 세입과 경직성·사회복지지출 추이

(단위: 억 원, %)

구분		2001	2010	2015	2020	연평균 증가율			
세입	일반정부 합계(A=B+C)		134.8	251.3	303.9	411.8	6.1%		
	정부 단위별 세입	중앙정부(B)		94.1	171.8	224.1	295.8	6.2%	
		지방 정부	자체수입(C)	40.7	79.5	79.8	116.0	5.7%	
			자체수입+교부금(D=C+G)	57.8	107.5	114.7	168.2	5.8%	
	지방 이전 재원	이전재원 합계(E=F+H)		34.8	79.1	107.3	163.3	8.5%	
		법정 교부금	소계(F)	31.7	60.3	74.3	107.6	6.6%	
			지방교부금(G)	17.1	28.0	34.9	52.2	6.0%	
			지방교육재정교부금	14.6	32.3	39.4	55.4	7.3%	
			국고보조금(H)	8.9	29.7	45.1	65.5	11.1%	
	지출 구성	대형복지 보조사업 (25개)		소계(I=J+K)		3.1	18.8	33.0	55.7
		국비(J)		3.1	12.9	23.8	40.5	14.5%	
		지방비(K)		-	5.9	9.3	15.2	9.9%	
기타 경직성		소계(L)		21.4	43.4	55.5	74.0	6.7%	
		인건비		9.4	21.9	28.4	38.3	7.7%	
		국방비		12.0	21.5	27.1	35.7	5.9%	
(중앙정부 일반회계로부터의) 사회보험성기금 전출금(M)		1.5	4.3	6.3	7.7	9.0%			
중앙정부 사회복지예산 소계(N)		6.3	22.5	36.6	62.2	12.8%			
중앙정부 경직성지출 소계(O=F+J+L+M)		57.7	120.9	159.9	229.8	7.5%			
사회보장지출 소계(P=K+N)		6.3	28.4	45.9	77.4	14.1%			
중앙정부 지출 구성	이전재원/중앙정부 세입(=E/B)		37.0%	46.0%	47.9%	55.2%			
	경직성지출/중앙정부 세입(=O/B)		61.3%	70.4%	71.3%	77.7%			
25대 복지 보조사업의 지출 비중	복지보조사업/일반정부 세입(=I/A)		2.3%	7.5%	10.9%	13.5%			
	복지보조사업 지방비/(지방정부 자체수입+지방교부금)(=K/D)		-	5.5%	8.1%	9.0%			

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요』 각 연도; 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요(상)』 각 연도.

주: 1) 당초예산 기준이며 세입에서 사회보장기금 수입은 제외함.

2) 2001년도 지방교부금은 실제 지방교부금 12조 3천억 원에 지방양여금 4조 8천억 원을 합산한 금액임.

3) 복지보조사업 지방비(K)의 연평균 증가율은 2010~2020년 기간 평균임.

2. 복지재정지출의 현황과 쟁점

다음으로는 복지보조사업을 중심으로 복지지출이 국가재정 및 지방재정에서 가지는 위상과 특징을 분석하고, 국비 기준 100억 원 이상인 25개 대형 복지보조사업의 사업별 특성과 쟁점을 살펴보았다.

가. 사회복지비 부문별 지출 현황

사회복지비는 절대 규모와 국가재정에서 차지하는 상대적 비중이 지속적으로 상승하고 있으며, 주로 법정지출 형태로 편성되기 때문에 중앙정부와 지방자치단체의 재정 경직성을 높이는 대표적 요인으로 자리 잡았다. 사회복지비에서 중앙정부와 지방자치단체의 재정은 복지보조사업을 통해 매개된다. 전체적으로는 복지보조금으로 분류되지만, 복지지출의 경직성 쟁점을 이해하기 위해서는 보조사업별 재정의 특성에 대한 분석이 요구된다.

사회복지비는 2020년 당초예산 기준 62조 2천억 원으로 국가재정(당초예산) 총액인 331조 7천억 원의 18.8%를 차지하였다. 2000년도에는 이 부문 예산(당시 기준으로는 사회보장비)이 6조 3천억 원으로 중앙정부 당초예산인 86조 4천억 원의 7.3%에 불과하였다. 2000~2020년의 20년 동안 중앙정부 당초예산 규모는 3.8배 증가한 반면 복지 분야 재정지출 규모는 9.9배 증가하였다. 그 결과 같은 기간 사회복지비가 정부 재정에서 차지하는 지출 비중은 2.6배 상승한 것으로 나타났다.

한국의 사회복지정책은 1997년 IMF(국제통화기금) 외환위기 이후에야 체계를 정립하기 시작하였으며 최근까지 국가의 재정사업이 개입하는 정책 영역들이 확대되는 동시에 다양해졌다. 2000년대 이전까지 국가재정에서 사회복지에 대한 우선순위가 높지 않았던 지출 영역이었다. 재정지출 분류에서 사회복지에 대한 세부적 분화가 이루어지지 않은 탓에 정부 예산 분류에서 세부적 지출 항목의 단위는 4개에 불과하였다. 2000년 당시 6조 3천억 원이었던 사회보장비에서 절반 이상인 3조 3천억 원이 기타사회복지로 분류될 정도였다. 당시 정부 정책에서 사회복지의 의미는 제한적이었으며 국민연금과 의료보험 등의 개편을 지원하는 사회보험 영역에 대한 재정지출이 우선적으로 고려되었다.

사회복지정책이 국가재정에서 유의미한 비중을 차지한 것은 2000년 국민기초생활보장체제 도입을 통해서이다. 이로써 상대적 빈곤선을 설정하고 국민의 기본 권리로서 생활보장을 위한 복지 수급권이 비로소 인정되었다. 국가재정의 예산 체계상에서 이러한 정책 기조의 변화는 2001년부터 반영되었다. 이후 빈곤과 질병의 구사회적 위험에 대응하기 위한 전통적 복지정책이 잔여적 형태의 복지사업으로 개별적으로 도입되었으며, 그 결과 사회복지지출의 규모도 지속적으로 증가하였다. 2000년대 중반부터는 저출산·고령화와 생활체계 해체의 신사회 위험 요소들에 대한 적극적 재정 대응을 추진하면서 보편적 사회서비스들이 다양하게 도입되었고, 관련한 재정지출도 매년 확대되었다.

2007년에는 정부 재정 기능의 분류체계가 전면 개편되었으며, 사회보장 대신 사회복지 항목으로 분류하고 세부적으로 복지 대상 또는 하위 정책 영역을 중심으로 재정 기능에 따른 재정지출 내용을 정리하게 되었다. 2010년 이후부터는 저출산·고령사회 대응을 위한 핵심 과제인 영유아보육료 지원 사업과 노인복지서비스 확충 사업이 집중적으로 추진됨에 따라 사회복지지출 증가 요인의 대부분을 차지하게 된다. 최근에는 고용과 노동 부문 지출의 급격한 증가가 사회복지 분야 지출의 증가를 견인하였다. 2019년부터는 사회복지비 세부 항목 분류를 한층 더 세분화함에 따라 이전의 노인·청소년 항목이 노인과 아동·보육으로 분리되었다. 이는 노인서비스 부문에서 재정지출이 급증하고, 아동수당과 보육료 지원 분야도 지출 규모와 비중이 높아진 정책 변화를 반영한 결과이다. 노동 부문의 경우, 일자리 복지에 대한 사회적 지출 수요가 높아지고 관련 지출 규모가 급증하면서 기존의 ‘노동’ 이외에 ‘고용’을 사회복지 세부 항목으로 신설하였다.

사회복지비의 하위 지출 분야별 재정 비중의 추이를 살펴보면, 지난 20년 동안 정부 예산상 상당한 변화가 진행되었음이 확인되는데, 이는 연도별로 특정 부문을 중심으로 복지재정 확대가 추진되었기 때문이다. 2000년대 초반의 경우 사회복지 확충을 위한 국가재정은 국민건강보험과 국민연금체제 정립에 상대적으로 크게 집중되었다. 그 결과, 사회보장비에서 사회보험 분야 지출 비중은 2000년 25.6%에서 2005년 32.2%로 증가하였다. 이후 2010년대에 접어들면서 사회보험이 포함된 공적연금 항목의 재정지출 비중은 지속적으로 감소하였으며 2020년에는 이 비중이 4.9% 정도로 축소되었다. 사회보험과 공적연금은 정부 예산보다는 중립 영역에서 독립적으로 운영되는 연기금을 통해 관련 사업이 수행되기 때문에 정부 예산 지출 대비 비중은 제한적이다.⁵⁾

5) 정부 당초예산에서 공적연금의 지출 비중은 높지 않지만, 기획재정부가 작성하는 국가재정운용계획의 사회복지 분야 법정지출에서는 4대 공적연금에 대한 지출 비중이 절대적으로 높다. 개별 사회보험기금들의 재원이 안정적으로 확보되면 정부 예산에서의 부담은 크지 않지만, 향후 기금 재원의 고갈 등 문제가 발생할 것을 고려하면 공적연금은 국가재정의 잠재적 부담 요인으로 작용할 가능성이 높다.

[표 2] 사회복지비 하위 부문별 지출 규모 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2000	2005	구분	2010	2015	2020	2020년 구성비
국가재정(A)	864,740	1,343,703	국가재정(A)	2,012,835	2,585,856	3,317,770	
사회보장(B)	63,199	133,272	사회복지(B)	224,894	366,243	622,803	100.0
사회보험	16,182	42,872	기초생활보장	72,973	94,715	139,659	22.4
보훈	12,464	22,047	취약계층 지원	13,055	21,616	35,809	5.7
근로자복지	1,622	2,435	공적연금	17,155	30,455	30,706	4.9
기타사회복지	32,931	55,092	보훈	34,325	44,364	55,078	8.8
직업훈련		2,409	주택	13,483	9,218	25,726	4.1
직업안정		1,934	사회복지일반	4,449	5,258	10,798	1.7
보건위생		4,072	보육·가족 및 여성	22,980	51,766		
보건복지행정		2,411	여성·가족·청소년			5,164	0.8
			아동·보육			84,675	13.6
			노인·청소년	35,052	88,760		
			노인			164,004	26.3
			노동	11,422	20,091	997	0.2
			고용			64,939	10.4
			고용노동일반			5,248	0.8
사회복지비 비중(B/A)	7.3	9.9	사회복지비 비중(B/A)	11.2	14.2	18.8	

자료: 기획재정부, 『나라살림 예산개요 참고자료』 각 연도.

기초생활보장 부문의 경우, 국민기초생활보장체계를 구성하는 생계급여와 의료급여 등의 지출 비중이 매년 감소하는 추세를 보이는데, 이는 기초생활보장 수급권자의 비중을 중위소득을 기준으로 하는 일정 조건에 따라 제한하기 때문이다. 사회복지비 가운데 최근 비중이 급증한 항목은 아동·보육과 노인 부문이다. 2010년 보육·가족 및 여성 부문 지출 비중은 약 10% 수준이었는데, 2020년에는 아동·보육 부문에서만 재정지출 비중이 13.6%로 확대되었다. 노인서비스 지출 비중 역시 매년 증가하여 2020년 기준 26.3%로 전체 사회복지비의 4분의 1을 차지하였다.

사회복지비 지출의 하위 항목을 보면 특정 재정사업의 지출 비중이 절대적으로 높은 것으로 확인되며 따라서 정부재정 운영에서 복지지출에 따른 재정 경직성의 쟁점은 특정 복지사업의 현금급여로 문제가 집중된다. 예를 들어, 기초생활보장 분야에서는 생계급여와 의료급여의 재정 규모가 11조 3천억 원으로 해당 부문 지출의 82.2%를

차지한다. 노인 부문에서는 2020년 기준 기초연금의 규모가 13조 1천억 원으로 노인서비스 지출 전체의 80.2%를 차지할 정도로 기초연금의 비중이 절대적으로 높다.

우리나라의 사회복지서비스는 내용적 측면에서 다양성은 있지만 재정지출의 규모와 비중에서는 경로의존적 성격이 확인되는데, 이는 특정 사업을 중심으로 한 재정 경직화 현상이 지속되고 있기 때문이다. 관련 사업들은 모두 국비-지방비의 자원 구성체계를 형성하기 때문에 중앙재정과 지방재정이 동시에 묶여 있어 정부 간 재정관계에서 적지 않은 갈등과 쟁점을 발생시킨다. 중앙재정과 지방재정이 절대 규모에서의 격차가 큰 상황에서 중앙정부의 재정 여건만 고려하여 국비 중심으로 사회복지사업의 재정계획이 추진되면, 지방비 부담 사업에서 지방재정의 압박 강도는 상대적으로 더 높아진다. 나아가 지방재정 여건에 대한 고려 없이 중앙재정만을 기준으로 특정 사업에 대한 재정지출을 확대하면, 지방재정에서 가용 자원이 급속히 감소되는 시점에서는 국가재정의 지출 자체도 순조롭게 진행되지 못하는 재정 병목현상이 발생할 수 있다. 복지보조사업의 재정지출 규모가 커지고 지방재정 여건이 지자체별로 다양해지는 재정 운용 환경 변화를 고려할 때, 기초복지사업을 둘러싼 정부 간 재정관계에 대한 구조적 개편이 요구되는 시점이다. 특히 이와 같이 경직성지출이 증가하는 상황에서는 중앙정부의 지방자치단체 재정 지원이 제한될 가능성이 높다. 이 때문에 정부의 재정 기능별로는 경직화 경향이 높은 복지 또는 경제 부문 지출에서, 사업의 형태(또는 사업 추진 방식)별로는 국고보조사업을 중심으로 지방자치단체의 재정 운용 효율성을 제고할 필요성이 높아졌다.

나. 주요 복지보조사업의 재정지출 규모 추이

정부 지출 대비 사회복지비 규모는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 재정지출에서도 그 비중이 지속적으로 증가해 왔다. 복지지출의 증가는 2001년 국민기초생활보장제도 도입이 예산에 반영된 이후 본격화되었다. 2020년 당초예산 기준으로 국비 1천억 원 이상인 25개 주요 복지사업의 국비 예산 규모는 총 40조 4천억 원으로 같은 해 중앙정부 전체 국비보조금 65조 6천억 원의 61.7%를 차지한다. 국민기초생활보장체제가 시행된 2001년 이후 대형 복지사업의 중앙정부 예산 대비 비중과 국고보조금에서 차지하는 비중은 급격하게 증대했다.

2001년에는 복지보조금에 몇 가지 기초복지사업만 있었고 전체 국고보조금에서 차지하는 비중은 29.5%에 불과하였다. 20년이 지난 2020년에는 복지사업의 수, 해당 사업 재정지출의 절대적 규모와 상대적 비중 모두 큰 폭의 증가세를 보였다. 사회복지비는 중앙정부 재정뿐만 아니라 지방자치단체의 재정에 많은 부담 요소로

작용하고 있는데, 특히 복지재정 부담은 대형 복지사업을 중심으로 한 특정 사업에 집중되는 양상이다. 즉, 복지보조사업의 유형과 지출 규모가 증가하였지만 이러한 증가세가 전체 사회정책 체계의 재편 방향에 따라 단계적 또는 전략적으로 추진된 것은 아니었다. 복지지출의 증가는 대부분 사회 및 정치적 환경과 재정 여건 등에 따라 임의적이고 분절적으로 대형 복지사업들이 도입된 결과물이라 할 수 있다. 따라서 우리나라에서 진행되어 온 복지재정의 쟁점들은 국가의 복지정책이나 사회복지보조사업 전체를 단위로 하는 전략적 재편 과정으로 이해하기보다는 핵심이 되는 개별 복지사업을 둘러싼 사회적 맥락을 중심으로 보는 편이 실태 파악에 보다 효과적이라 할 수 있다.

재정지출 규모가 큰 대형 복지사업들은 대부분 현금급여 방식의 기초복지에 해당하는데, 이들 사업의 경우 재정지출의 하방경직성이 강하기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 모두에 상당한 재정 부담 요인으로 작용하고 있다. 특히 국고보조율이 높고 개인별 현금 지급 규모가 상대적 소득 수준과 국민연금 보장액 등을 기준으로 설정되기 때문에 현금성 급여 증가에 따른 중앙정부의 재정 부담은 매년 지속적으로 증가하게 된다.

지방재정의 경우 지방비 부담률은 낮지만 의사결정 과정에의 참여 없이 중앙정부의 법률을 통해 제도화되어 재정적인 준비 과정을 거치지 못하는 부담이 있다. 이와 함께 지방재정에서 가용 자원 자체가 많지 않아 절대적 규모에 대한 재정 부담의 지속가능성이 매년 줄어들고 있다. 특히 지방재정은 사회복지지출을 위한 지방채 발행이 엄격하게 억제되는 경향이 있기 때문에 기초복지지출에 대한 지방비 부담 증가분은 기존 사업에 대한 자체재원 전환을 통해 충당해야 하는 구조이다. 이에 따라 기초복지에서 지방재정 부담은 사회복지비 부문뿐 아니라 지역개발을 포함한 지방재정 세출 부문 전반에 걸쳐 재정 경직성과 자원 동원 애로 문제를 발생시킨다.

아울러 현금급여 방식의 기초복지사업에 대한 재정지출은 대부분 정치 과정과 밀접하게 관련되어 있다. 대표적인 사례로는 보육료 지원과 기초연금 급여 도입 과정을 들 수 있다. 저출산·고령사회의 진전과 함께 사회 영역의 정치적 쟁점이었던 출산 장려와 노인소득보장을 위해 영유아보육료 지원이 대폭 확대되었고, 국민연금 수준과 직접 연동하는 기초연금 수당은 10만 원 단위로 대선 공약을 통해 계단식으로 증가한 바 있다.

[표 3] 주요 사회복지사업의 규모 및 재정부담 추이

(단위: 억 원, %)

부문	세부 사업	2001	2010		2015			2020				
		국비	합계	국비	지방비	합계	국비	지방비	합계	국비	지방비	보조율
기초 생활 보장	소계	27,066	90,934	70,543	20,390	113,723	88,454	25,269	175,601	137,062	38,537	78.1
	의료급여(복지부)	11,397	46,012	34,987	11,025	59,850	45,327	14,523	93,159	70,021	23,138	75.2
	생계급여(복지부)	12,047	30,964	24,492	6,472	33,735	26,988	6,747	53,019	43,360	9,658	81.8
	주거급여(국토부)	1,741	7,017	5,628	1,388	13,842	11,073	2,768	19,808	15,937	3,871	80.5
	자활사업(복지부)	921	5,114	3,983	1,131	3,918	3,159	760	7,146	5,729	1,417	80.2
	교육급여(교육부)	960	1,512	1,204	308	1,691	1,353	338	1,231	1,011	220	82.1
	근로 능력 있는 수급자 탈수급 지원		315	249	66	687	554	133	1,238	1,004	233	81.1
노인 복지	소계	2,005	41,246	29,438	11,808	108,532	79,765	28,766	196,087	146,114	49,973	74.5
	기초연금 지급	1,999	37,110	27,202	9,908	100,090	75,634	24,456	167,861	131,546	36,315	78.4
	노인일자리 및 사회활동 지원	6	2,887	1,351	1,536	6,533	2,818	3,715	22,815	10,886	11,929	47.7
	노인맞춤돌봄서비스		1,249	885	364	1,909	1,313	595	5,411	3,682	1,729	68.1
고용 일자리	소계	0	1,862	1,539	518	4,387	3,195	1,192	7,441	5,394	2,047	72.5
	지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원			195		1,071	892	179	1,599	1,266	333	79.2
	사회적기업 육성(균특)					343	240	103	1,351	1,013	338	75
	지역자율형 사회서비스 투자사업		1,862	1,344	518	2,973	2,063	910	4,491	3,115	1,376	69.4
장애인 복지	소계	331	8,386	5,539	2,847	26,069	17,137	8,933	45,380	29,831	15,550	65.7
	장애인활동지원		2,011	1,334	677	6,863	4,527	2,336	19,407	12,896	6,512	66.4
	장애인연금		2,207	1,474	733	8,489	5,614	2,875	11,725	7,858	3,867	67
	장애수당	331	3,000	2,018	982	1,963	1,313	650	1,968	1,318	649	67
	장애인거주시설 운영					6,335	4,278	2,057	7,759	5,251	2,509	67.7
	장애인일자리 지원		408	204	204	1,294	655	640	2,869	1,408	1,461	49.1
	장애아동 가족 지원		760	509	251	1,125	750	375	1,652	1,100	552	66.6
아동·보육	소계	1,724	45,407	22,244	23,162	77,722	49,334	28,386	132,194	86,132	46,061	65.2
	영유아보육료 지원	623	33,451	16,322	17,129	45,548	30,474	15,074	50,305	34,162	16,143	67.9
	아동수당 지급								30,761	22,828	7,933	74.2
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	979	7,669	3,495	4,173	10,353	4,969	5,384	28,056	14,242	13,814	50.8
	가정양육수당		1,368	657	711	16,780	11,018	5,762	12,216	8,157	4,059	66.8
	지역아동센터 지원(방과후돌봄)		1,549	814	735	2,845	1,363	1,481	3,660	1,762	1,898	48.1
	한부모가족 자녀 양육비 등(여가부)	122	745	559	186	968	723	244	3,354	2,543	810	75.8
	아이돌봄 지원(여가부)		625	397	228	1,228	787	441	3,842	2,438	1,404	63.5
합계(A)	31,126	187,834	129,303	58,726	330,431	237,884	92,547	556,704	404,535	152,168	72.7	
중앙 정부 예산	국고보조금(B)	105,491		292,186			437,014			655,956		
	중앙정부 예산(C)	1,347,932		2,259,413			2,862,938			3,862,379		
비고	A/B	29.5		44.3			54.4			61.7		
	B/C	7.8		12.9			15.3			17		
	A/C	2.3		5.7			8.3			10.5		

주: 2020년 당초예산 기준으로 국비 1천억원 이상인 25개 대형복지사업을 대상으로 함

자료: 이선화 외(2020)의 [표 4-6]과 [표 4-7]을 이용하여 재정리함

다. 대규모 복지보조사업 지출 규모 추세와 재정 경직성

기초복지사업들이 지금과 같은 추세로 확대되면 중앙정부와 지방자치단체 모두 재정 부담과 재정 경직성 위기를 맞을 가능성이 높다. 사회정책에서 재정적 지속가능성을 유지하기 위해서는 사회투자적 접근을 통해 예방과 생산적 성과들을 확보할 수 있는 사회정책의 새로운 플랫폼을 모색할 필요가 있다.

대형 복지사업의 국고보조율에서 보조율 기준의 일관성은 낮아 보인다. 기초생활 보장사업은 기준보조율이 높은 가운데 차등보조율제도를 적용하고 있어 재정력이 취약한 지자체에 대한 지원을 고려하고 있다. 국민기초생활보장 관련 보조사업의 실효보조율은 80%를 상회한다. 그런데 유사한 성격이 있는 장애인연금이나 장애인수당의 경우는 차등보조율을 적용하지 않으며 실효보조율은 67.7%로 낮은 편이다. 보육료 지원의 경우 차등보조율을 적용하고 있지만 실효보조율은 70% 이하에 그친다. 국가공공보육체계를 정립하는 과정에서 보육서비스는 지방재정 여건에 상관없이 동일한 수준으로 공급해야 하는 기초복지사업으로 전환되었지만, 국고보조율 체계에서는 과거의 잔여적 복지 특성이 그대로 남아 있는 셈이다. 또한 노인일자리 사업의 실효보조율은 47.7%에 불과하지만, 유사한 성격의 지역사회서비스투자사업의 보조율은 69.4%로 높은 수준이다.

복지사업의 체계 정비를 위해서는 보조율 체계의 일관성 확보를 위한 제도 개편이 요구된다. 그러나 현재와 같은 정부 간 자원 부담 방식하에서는 대형 복지사업에 대한 약간의 보조율 변화에도 지방재정 부담의 변화가 상당하기 때문에 정치적 갈등이 발생할 위험이 많다. 복지사업의 성격에 따른 정부 간 자원 부담 방식이 불합리함에도 불구하고 제도 개편에 따른 중앙-지방 간, 지방-지방 간 갈등 요인이 내재해 있기 때문에 합리적 제도 개편을 추진하는 것은 매우 어려운 정치적 과제가 되어 버렸다. 이와 같이 자원 부담 주체 간의 복잡한 이해관계는 복지 분야의 재정지출을 경직화하는 또 다른 원인으로 작용한다.

사회서비스 부문 중 일자리 관련 재정사업의 지출 특성에서도 재정 규모 급증과 재정 경직성 위험을 확인할 수 있다. 사회서비스 일자리 사업에는 ‘사회문제 해결’과 ‘일자리 창출’이라는 두 가지 목적이 있다. 전자에 초점을 맞출 경우, 자원봉사와 사회적 경제 영역의 활성화를 통해 제3섹터의 비영리 부문 특성을 적극 활용하여 비용효과적인 방식으로 복지사업들을 설계·운영할 여지가 있다. 후자의 ‘일자리’에 사업의 초점이 주어지면 최저임금과 시장 일자리 수준 간 상호 비교의 쟁점이 발생하기 때문에 참여자 개인별 수당 금액과 중간관리조직의 지원비 모두에서 재정지출 부담이 지속적으로 증가할 가능성이 높다. 현재 사회서비스 일자리 사업들은 잔여적 복지의 성격이 있어

전체 사업비 규모는 크지만 참여자 개인당 지원받는 수당(급여) 금액들은 상대적으로 낮은 편이다. 향후 사회서비스 일자리 부문에서의 수당 인상 요구가 정책적으로 수용되면 해당 사업의 재정지출 규모가 계단식으로 급증할 가능성이 있다.

III. 복지재정 효율화를 위한 전달체계 개편 전략

1. 전달체계 개편의 기본방향

가. 정부 간 사업분담 원칙의 재정립

정부 간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)에 대한 이론적 논의는 수직적으로 다층화되어 있는 정부 사이에 재정(지출 및 수입)을 둘러싼 권한을 어떻게 배분할 것인지에 대한 질문들⁶⁾에서 출발한다. II장에서 논의한 주요 보조사업을 중심으로 한 복지전달체계의 조정방안은 그 중 지출할당, 즉 ‘어떤 레벨의 정부가 무엇을 공급할 것인지’의 문제와 관련되어 있다.

주요 사회복지사업의 자원들이 중앙-광역-기초의 중층관계에서 조성되는 현행 복지재정 구조에서는 정부 간 재정 갈등이 모든 사업에 대해 지속적으로 발생할 가능성이 크다. 이는 모든 영역에서 모든 수준의 공공 주체가 동시에 의사결정 및 집행과정에 개입하기 때문이다. 중층적 자원 구성 구조에서는 복지보조사업에서 자동적인 재정지출 규모 확대와 정부 계층 간 이해관계에 따른 의사결정 조정 비용이 상당히 크게 발생한다. 즉, 복지보조사업의 자원 구성이 국비-시도비-시군비로 구성될 경우, 중앙정부가 국비 자원 기준으로 사업을 설계하면 시도비와 시군비가 자동으로 매칭되는 재정 끈끈이 효과가 발생한다. 이러한 자원 부담 체계하에서 복지사업 담당 부처는 기획재정부로부터 국비만 확보하면 지방비를 자동으로 보장받게 된다. 예를 들어 국비 1조 원 이상 규모에서 운영되는 노인일자리 사업(국고보조율 48%)은 실제 복지지출이 발생하는 지방자치단체의 현장에서는 지방비가 포함되어 지급되므로 총재정 규모는 2배 이상으로 확대된다.

이상과 같은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 수직적인 복지보조사업

6) 정부 간 재정관계를 규정하는 질문은 1) 누가 무엇을 하는가(지출할당 문제: expenditure assignment), 2) 누가 조세를 부과하는가(세입할당 문제: revenue assignment), 3) 지방정부 지출과 세입의 불균형 문제를 어떻게 해소할 것인가(수직적 불균형의 문제: vertical imbalance), 4) 지방정부마다 지출과 세입의 불균형 정도는 차이가 나는데, 재정제도를 통해 이 격차를 어느 정도까지 축소해야 할 것인가(수평적 불균형 또는 형평화의 문제: horizontal imbalance, or equalization)로 구성된다(Bird, 2000, p.1).

전달체계에서는 사업 편성을 둘러싼 재정 갈등이 언제나 잠재되어 있다. 그 결과 중앙정부의 국비에 따른 지방비 매칭을 둘러싸고 벌어지는 광역과 기초 간 재정 분담 갈등은 국가적 차원의 주요 복지사업 추진을 어렵게 하는 요인이 되어 왔다. 공모사업의 경우에도 기초자치단체가 국고보조사업을 신청하기 위해서는 광역자치단체의 승인과 시도비 부담분을 확보해야 한다. 광역과 기초 간의 관계에 따라 승인과 조정이 원활하지 않을 경우, 광역-기초 갈등이 발생하고 관련 지역단체들 간의 이해관계 충돌 쟁점도 발생한다.

중층적 자원 구성 구조하에서는 자원 조성 주체와 사업 운용 주체가 분리되기 때문에 사업 성과에 대한 책임 소재가 명확히 설정되지 않는 문제가 발생하기도 한다. 운용과 책임이 분리되는 구조하에서 재정사업의 비용효과성이 확보되지 않는 것은 자명하다. 따라서 복지보조사업의 기본 거버넌스를 국가 중심의 중층적 재정거버넌스에서 국가-지방 수평 협력의 단층적 거버넌스로 개편하여 복지보조사업의 비용효과성과 성과 책임성을 제고할 필요가 있다.

무엇보다도 국고보조금 제도가 암묵적으로 전제하고 있는 제1세대형 ‘외부성’과 ‘보조금의 법칙(law of subsidiarity)’⁷⁾ 관점에서 탈피할 필요가 있다. 전통적 재정연방주의에서는 지방사업에서 외부성을 내부화하고 정부 간 재정관계에서 최적의 보조금 수준을 결정하는 보조금 법칙이 성립하는 것으로 보았다. 하지만 이는 1960년대 미국의 복지국가 재정관리이론에서 설정한 것으로 개념적인 수준에 그쳤고, 실제 현실에서 입증되지는 못하였다. 더구나 정부 간 재정관계가 다양해지고 재정 여건도 차별화됨에 따라 과거에 작동할 것으로 전제하였던 보조금 법칙은 더이상 유효하지 않게 되었다. 새로운 정부 간 재정관계에서는 공공서비스를 둘러싼 경쟁·계약·정보 공유 등을 중심으로 주민들에 대한 실질적 성과 창출과 비용효과적 서비스 공급에 초점을 맞추는 다양한 형태의 정부 간 관계가 형성되어야 한다.

복지보조사업에서의 정부 간 재정관계는 중앙정부의 표준화된 지침을 지방자치단체가 수용하면서 지방자치단체와 일선 기관의 역할을 혼합하여 수행하는 특성이 있다. 이와 같은 이원적인 상태에서 지방자치단체의 자치재정 혹은 분권에 대한 상부구조와 정부 간 재정관계의 하부 구조가 일치하지 않기 때문에 정부 간 재정 갈등 발생이 불가피해진다. 이에 대한 대안으로는 제2세대형 정부 간 복지재정관계 도입방안을 검토해 볼 필요가 있다. 제2세대 이론의 관점에서 대안들은 신공공관리주의에 기초한 정부 혁신의 기초 아래 정부 간 재정관계에서 ‘시장 친화적

7) 공공재 공급의 외부성 문제를 지방정부 단위에서 내부화할 수 있는 재원이전 체계를 통해 최하위 단위의 지방정부가 보다 효율적인 공공재 공급을 담당할 수 있음을 의미한다(Martinez-Vazquez, 2001, p.12).

요소⁸⁾를 보강하는 것이다.

우리나라의 경우 지방자치 부활 이후 25년이 지났지만, 정부 간 재정관계는 여전히 비시장적 권력관계로 형성되어 있다. 수직적인 관계의 속성과 행위 주체들의 속성이 불일치하는 상황에서는 분권화된 정부체제에서 기대하는 성과들이 창출되기 어렵다. 새로운 대안은 중앙정부의 기획에 대해 지방자치단체가 집행을 대행하는 수직적 위탁계약 방식이 더 이상 유효하지 않다는 문제 인식에서 출발해야 한다. 중층적 의사결정 및 자원 배분 구조의 최상위에 위치한 중앙정부는 그 구조에서 가장 멀리 위치해 있는 지역 주민의 복지 수요를 파악하기 어려우며, 그 결과 복지 사각지대가 계속 양산될 수밖에 없다. 복지재정을 둘러싼 정부 간 역할 분담에서 드러난 구조적 결함을 해결하기 위해서는 제2세대 정부 간 재정관계에서 주장하듯이 복지지출 확대에 따른 정교한 ‘재정 인센티브’ 제도가 뒷받침되어야 한다.

나. 현금급여 복지사업의 국가사무 전환과 사회서비스의 지방이양

다음으로, 개별 사업단위에서 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 원칙이 정립되어야 한다. 구체적으로 **중앙정부는 전국 표준화가 필요한 현금급여 사업을 전담하고, 지역의 다양성을 인정해야 하는 사회서비스는 지방에서 전담**하는 방식이 바람직하다. 생계급여와 의료급여 등을 비롯한 기초생활보장급여 업무를 지방자치단체가 국고보조 방식으로 수행할 필요성은 크지 않다. 이에 대해 현재 지방자치단체는 전액 국비 지원을 요구하지만, 국고보조금이 확대되면 지방 재정자립도가 낮아지고 지방세출에서 사회복지비 비중이 높아지기 때문에 수치 또는 지표상의 재정분권을 악화시키는 결과를 초래할 뿐이다. 이미 서울을 제외한 대부분의 지방자치단체는 90%의 차등보조율을 적용받으므로 전액 국비 지원의 추가적 재정 이득은 크지 않다.

요컨대 현금급여성 기초복지사업들은 중앙정부의 국가사무로 전환하는 것이 타당하다. 지금도 현금급여에 필요한 행정 ‘정보’는 기초자치단체가 아닌 보건복지부의 ‘행복e음’ 시스템에서 관리한다. 전달체계의 효율성을 고려하더라도 현금성 지출의 경우 국민연금공단이나 건강보험공단의 행정체계를 통해 운영되는 편이 더욱 효율적일 수 있다.⁹⁾ 중앙정부-광역단체-기초단체-읍면동으로 이어지는 현행과 같은 길고 복잡한 현금 전달체계는 필요 이상의 행정관리 비용을 수반할 뿐만 아니라

8) 사회서비스 분야에서 간막이형 예산과 분절화된 사업을 통합하여 서비스에 대한 수요자의 선택권을 높이는 것 역시 ‘시장친화형’ 사업 추진에 해당한다. 예를 들어, 노인맞춤돌봄서비스 사업의 경우 분절적으로 운영되던 노인돌봄 6개 사업을 통합하여 효율적 사업 추진을 위한 기반을 마련하였다.

9) 현금급여의 부정수급을 관리하고 복지 사각지대를 해소하기 위한 방편으로는 지방특별행정기관 형태의 ‘사회보장청’ 설치를 통해 빅데이터를 보다 적극적으로 수집하고 활용해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

시대착오적인 제도라 할 수 있다. 현금급여를 중앙정부가 전담하는 재편안의 경우 재정 중립의 관점에서 다음 세 가지 대안이 가능하다.

첫째, 중앙재정에서 복지비 지출을 확대하고 다른 기능(환경, 국토, 문화 등)에서 보조금 지원을 축소하는 것이다. 복지는 중앙에서 전담하고, 지역개발은 지방의 역할을 확대하는 방식으로 정부 간 재정 기능을 개편하는 접근이다.

둘째, 복지와 교육 기능의 재정 구조 조정 방안이 있다. 지방정부의 세입분권 차원에서 국세-지방세 비율을 7:3으로 조정하기 위해서는 내국세의 20조 원이 지방세로 전환되어야 한다. 그 결과 2020년 기준 내국세의 20.79%로 규정되어 있는 지방교육 재정교부금이 대폭 축소되어 지방교육청의 세입 감소가 불가피하다. 이때 현금급여성 복지비 절감 재원을 활용해 지방자치단체가 교육청의 세입 감소분을 충당해 주는 세입 조정이 가능하다. 지방교육청 입장에서는 지방교육재정교부금이 감소되는 대신 지방자치단체로부터의 교육비 전출금을 추가로 확보하게 된다. 이 대안의 장점은 결과적으로, 중앙정부와 지방자치단체가 담당하는 교육재정과 복지재정에 대한 구조조정이 이루어진다는 점이다. 이를 통해 중앙정부는 복지재정에 대한 역할을 확대하고 지방자치단체는 교육재정에 대한 역할을 강화하게 된다. 요컨대 복지는 중앙, 교육은 지방이라는 정부 간 재정 기능의 빅딜 접근법이라 할 수 있다.

셋째, 보건복지부의 국고보조사업 범위 내에서 재원을 자체 조정하는 방안도 가능하다. 현금급여 사업의 국가사무 전환에 따라 중앙정부가 추가 지출해야 하는 금액에 상응하는 수준에서 사회서비스 사업의 지방이양을 추진하는 것이다. 영유아보육료 지원이나 노인일자리 사업과 같이 지역 맞춤형 프로그램이 효과적인 사회서비스를 지방 고유 사무로 전환함으로써 재정 규모를 조정하는 방안이다. 이러한 구조 조정을 통해 ‘현금급여는 중앙, 사회서비스는 지방’이라는 관점에서 정부 간 복지재정관계를 재정립할 수 있다.¹⁰⁾

다. 사회서비스 분야에서 중앙·지방 간 영역별 전담체계 정립

정부 간 복지사업 관계에서 재정 갈등이 되풀이 되는 중요한 원인은 대부분 복지사업을 중앙정부의 국고보조사업으로 운영하기 때문이다. 보조금 사업 중심의 복지시스템하

¹⁰⁾ 스웨덴은 현금성 급여를 중앙정부가 주도하여 담당하는데 보건사회성은 아동 권리, 장애인, 성평등, 의료돌봄, 공공의료, 사회돌봄, 사회보험 등을 관장한다. 대표적 산하기관으로 현금성 급여를 담당하는 사회보험국과 현물성 급여를 담당하는 가정사회서비스국 등이 있다. 사회보험국은 병가보험, 연금, 부모보험 및 보모급여 등 질병, 고령, 육아에 대한 재정적 보장을 제공하고 가정사회서비스국은 개인돌봄, 가정돌봄, 장애인보장, 노인돌봄 등 개인, 가정, 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 현물성 서비스를 보장한다.

에서는 중앙정부의 역할과 사업의 전국 표준화가 강조될 수밖에 없다. 그 결과 지방자치단체는 지역사회 현안을 해결하는 책임있는 주체로 성장하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그러나 재정분권 이론이 제시하듯 중앙정부가 지역의 모든 사회문제와 복지 현안에 대해 책임을 지고 비용효과적으로 대응하는 것은 가능하지 않다. 특히 지역별로 주민의 인구구조와 생활체계가 다양해지면서 중앙정부 주도의 표준적인 프로그램 설계가 현장에서 유효하지 못한 경우가 많아지고 있다. 최근에는 지역적 차별화가 필요한 복지 영역들이 각종 선거 과정에서 주요 쟁점으로 부각되면서 지역별로 상이한 복지 쟁점조차도 차별화에 대한 고려 없이 쉽게 전국화됨으로써 복지비가 비효율적으로 과다 지출될 가능성이 높아졌다.

이러한 쟁점에 대응하기 위해서는 사회서비스 분야에서 전국적 대응이 필요한 영역과 국지적 맞춤형 대응으로 충분한 영역을 구분함으로써 정부 간 복지재정관계를 재정비할 필요가 있다. 이는 제2세대 정부 간 재정관계 이론의 관점에서 대규모 핵심 복지사업을 중심으로 정부 간 복지 빅딜을 추진하는 작업이라 할 수 있다. 대표적인 사례로, 아동·청소년 사업과 노인복지사업의 빅딜을 고려해 볼 수 있다. 이는 영유아복지지출에서 재정 비중이 절대적으로 높은 아동·청소년 사업과 보육서비스에서의 재정지출은 지방재정이 전담하는 대신, 전국적으로 표준 서비스에 대한 수요가 확대하는 노인·장애인복지사업은 중앙정부가 전담하는 방안이다.

[표 4] 복지사업 특성별 수행 주체와 유의점

		전국 표준	지역맞춤형
현금성 기초복지		중앙정부 전담	중앙정부 주도, 지자체 재량 허용
사회서비스	서비스권역 > 행정구역	중앙정부 주도형 또는 지역간 협력사업	지역 간 및 지역-민간 협력사업 최소서비스 수준의 규정
	행정구역 > 서비스권역	다부처 사업의 권역 조정 사각지대 문제 유의	지역-민간 협력사업 최소서비스 수준의 규정

3. 복지보조사업 분담체계 재편 방안

기초생활보장·노인·일자리·장애인·아동(보육) 등 5대 복지보조사업의 세부 사업별 개편방향과 함께 국비 기준 100억 원 이상인 대형 복지보조사업에 대해 중앙과 지방이 이들 사업에 대한 역할을 어떻게 분담하는 것이 바람직할지 그 재편방향을 제시하였다.

가. 개편 기준과 사업별 적용방식

분권형 재정관계라는 관점에서 사업별 개편 방향은 ① 전국 공동의 보편적 서비스 제공의 필요성 여부, ② 보조금 사업에 대한 차등보조율의 타당성, ③ 정책 결정 과정에 참여하지 않은 지방정부의 재정 운용 압박 문제(지방비 부담의 적정성 문제), ④ 수급 대상자의 범위가 유사한 경우 급여·수당 통합의 필요성, ⑤ 사회서비스의 경우 유사·중복 문제나 사각지대 문제와 관련한 쟁점, ⑥ 다양한 전달 주체들 간 연계와 협력 필요성 등을 기준으로 유형화할 수 있었다.

위에서 제시한 개편 방향성과 관련된 세부 사업을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전국적으로 표준적 지원이나 서비스 제공이 중요한 복지사업의 경우 지방자치단체의 참여가 제한적일 수밖에 없으므로 분권형 사업으로 추진하기보다는 중앙정부의 주도 및 재정 책임성하에 추진하는 것이 바람직하다. 사업 예산은 중앙정부에서 지출하는 것이 원칙이지만, 지방비 매칭 시에는 차등보조율을 동일하게 설정할 필요가 있다. 이 기준에 해당하는 세부 사업은 생계급여, 의료급여, 기초연금, 장애인연금, 가정양육수당 등이 있다. 이 사업들은 가정양육수당을 제외하고 모두 높은 지방비 부담으로 인한 지방재정 운용과 재정 책임성을 악화시키는 요인으로 작용한다. 의료급여¹¹⁾를 제외하고 중앙정부가 이 사업들에 대한 예산을 전담한다면 지방자치단체로 약 5.39조 원의 재원이전 효과가 발생하게 된다.

둘째, 지역성·다양성·현장성이 중요한 사업의 경우 중앙정부 사업체계에 통합되기 보다는 지자체 재량권을 확대해 주는 분권형 재정사업화가 요구된다. 여기에는 기초생활보장의 자활사업, 노인복지 부문의 노인일자리 및 노인돌봄, 고용·일자리 부문 복지보조사업, 장애인 활동보조 사업, 방과후돌봄서비스 등이 해당한다.

- ① **자활사업**의 경우 재량 확대를 위해서는 국민기초생활보장체제와 독립적으로 편성될 필요가 있다.
- ② **노인일자리 사업**은 현재는 일자리 창출보다는 잔여적 복지사업의 보충 급여적 지출에 치중되어 있는데, 이 사업이 활동적 고령화 정책이자 ‘일자리’ 사업으로서의 효과성을 높이기 위해서는 사업을 지방으로 완전 이양하거나 **포괄보조사업으로 전환함으로써 지자체의 재량적 사업 운영을 보장**해 주어야 할 것이다.¹²⁾

11) 의료급여에서 중요한 이슈는 중앙과 지방 간 사업 조정보다는 재정사업과 공적 보험(건강보험)간 통합을 통해 사업 효과성을 높이는 것이다.

12) 지역사회 민간자원과의 결합이 중요한 노인돌봄서비스 사업의 경우 기존 6개 사업을 통합하여 지자체로 사업을 위임하는 동시에 성과관리체계를 강화한 바 있다.

- ③ **고용·일자리 부문 복지보조사업[지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원, 사회적기업 육성(균특), 지역자율형 사회서비스 투자(균특)]은 모두 지자체 재량이 확대되는 분권체제의 정립이 중요하다.** 그러나 이 부문은 중앙정부 주도형으로 전국 표준적인 가격 및 수급 자격 설정, 예산 편성 칸막이 등의 문제점으로 인해 ‘지역형’ 사업으로서의 유연성과 효과성은 매우 낮은 실정이다.
- ④ **장애인 활동보조 사업**의 경우, 서비스 다양성에 대한 요구가 커지고 있을 뿐 아니라 수요의 확대로 지방비 부담 증대가 예상된다. 점에서 향후 정부 간 복지재정관계의 쟁점 영역이 될 가능성이 높다.
- ⑤ 보육 부문에서 **방과후돌봄서비스**는 잔여적 복지 접근법으로는 다양한 수요층의 요구를 반영하기 어렵다. 이 서비스의 경우 취약계층 아동의 수혜 비중이 여전히 높기 때문에 중앙정부에 의한 표준적 관리의 필요성도 제기되지만 **원칙적으로는 지방이양을 통한 지역 다양성 확보 및 활성화라는 가치를 추구해야 할 것으로 보인다.**

지방자치단체가 위 5개 복지사업의 현행 규모를 유지하면서 자체사업으로 수행하는 경우 사업별 국고보조금에 해당하는 약 3.67조 원의 재원을 추가로 확보해야 한다.

셋째, 동일 수혜자를 대상으로 하는 시행자 또는 성격이 다양한 유사·중복 사업이 존재하는 복지사업의 경우 사업의 성격을 명확하게 규정하거나 사업을 통합 또는 연계할 필요성이 있다. 의료급여, 주거급여, 교육급여, 아이돌봄 등은 전달주체들 간의 연계와 협력이 요구되는 사업 분야이다.

- ① **의료급여**의 경우 국민건강보험과의 사업 통합과 관련한 쟁점이 있다.
- ② **주거급여** 사업은 보건복지부·국토교통부·LH가 전달체계에서 각각의 기능을 담당하는데, 기초복지의 통합관리를 위해 사회복지와 주택사업 국가 전산망의 유기적 연계가 필요하다.
- ③ **교육급여**는 행복e음과 시·도 교육청이 담당하는데, 사회복지보다는 교육복지의 틀에서 교육재정으로 통합하여 운영하는 것이 사각지대나 중복 지원 등을 해소하고 지원 효과성을 제고하는 데 기여할 것으로 판단된다.
- ④ **아이돌봄서비스**는 지방교육청, 보건복지부, 여성가족부에서 개별적으로 보조사업을 수행하므로 사업 대상 경계 영역에서 돌봄 사각지대 또는 돌봄 중복의 문제가 발생한다. 따라서 지역공동체 관점에서 아이돌봄에 대한 종합적 정책 접근이 요구된다.

이 중 지방자치단체의 자체사업으로 수행할 여지가 있는 것은 아이돌봄서비스 사업이며 지자체가 필요한 추가재원은 약 2,400억 원이다.

끝으로 다음 사업과 같이 **성격이 불명확한 채로 도입된 사업의 경우 복지정책에 대한 더 심층적인 논의를 통한 사회적 합의가 전제되어야 사업의 방향성이나 유사 사업 간 통합을 위한 기준을 확보할 수 있다.**

- ① **주거급여 및 장애인거주시설 운영 지원** 서비스는 잔여적 복지사업으로 운영할 것인지 국민주거사업의 연장선에서 합리화할 것인지의 쟁점이 있다.
- ② **장애인수당**은 장애인연금과의 통합 또는 연계를 고려해 볼 수 있는데 이를 위해서는 장애등급제 유지 타당성에 대한 논의와 더불어 저소득 장애인에 대한 소득보장 수준과 방식에 대한 사회적 합의가 전제되어야 한다.
- ③ **장애인일자리 지원**은, 잔여적 복지사업의 성격을 유지할 것인지 적극적 사회투자사업으로 전환할 것인지에 대한 정책적 판단이 요구된다.
- ④ **장애아동 가족 지원 사업**의 하위 서비스인 발달재활서비스와 돌봄서비스는 제도 간 연계가 필수적이지만 전자는 의무지출, 후자는 재량지출의 성격이 강하므로 지출 특성이 다른 재정사업을 하나의 예산 단위로 운영하는 것이 적절한 것인지에 대한 쟁점이 잠재되어 있다.
- ⑤ **보육돌봄사업**은 전국 동등 서비스를 제공할 필요성과 함께 지역 맞춤형 서비스 공급의 필요성도 제기되어 두 기준 간 정책적 판단이 요구된다.
- ⑥ **아동수당**의 경우, 복지 특성이 명확하지 않으므로 분권형 복지재정사업을 위한 지방이양 대상인지가 쟁점이 된다. 만약 아동의 일상생활 지원 경비의 일부를 가족을 통해 전달한다고 해석하면 사회서비스에 해당하므로 지방이양 대상으로 타당성이 인정될 수 있을 것이다.
- ⑦ **한부모가족 자녀 지원 서비스**는 취약계층을 대상으로 하는 잔여적 복지서비스로 접근할 것인지, 저출산 대책의 일환으로서 가족 활성화를 위한 보편적 사회투자로 접근할 것인지에 대한 사회적 합의가 요구되는 사업에 해당한다.

나. 재정중립성 관점에 따른 분권형 사업 조정방안

이상과 같은 조정안을 적용하게 되면 중앙정부에서 지자체로 약 1.48조 원(=5.39조-3.67조-2400억) 규모 재원의 순이전효과가 발생한다. 재정중립의 관점에서 다음과 같은 추가적 조정이 가능해진다(1의 나절 참조). 첫째, 복지사업 외 다른 부문(환경,

국토, 문화 등)에서 보조금 지원을 축소함으로써 지역개발사업 등에서 지자체의 역할과 책임성을 강화하는 방안이다. 둘째, 복지는 중앙, 교육은 지방이라는 정부 간 재정 분담 원칙에 따라 복지와 교육 재정을 구조조정하는 방안이다. 예컨대, 문재인정부의 재정분권 계획에 따라 국세와 지방세 비율이 7:3으로 조정되는 경우, 내국세 20조 원의 지방세 전환에 따른 지방교육재정교부금 감소분을 지자체가 교육비 전출금 형식으로 보전함으로써 일반지방재정과 지방교육재정이 지자체 전출금을 통해 부분적으로 통합되는 효과를 기대할 수 있다. 셋째, 보건복지부의 국고보조사업 범위 내에서 지역맞춤형 프로그램의 특성이 있는 사회서비스 사업 일부를 지방 고유사무로 전환함으로써 지자체의 사업 책임성을 높이는 방안이 있다. 영유아보육료 사업, 노인일자리 사업 등이 여기에 해당한다.

IV. 맺음말

전통적인 재정연방주의 이론에서는 복지서비스에서 중앙정부의 재정 역할을 강조한다. 대표적으로 오츠의 분권화 정리(decentralization theorem)에서 지리적 외부성이 강한 사회복지사업은 중앙정부의 재정 영역으로 설정하고 있다(Oates, 1972, p. 35).¹³⁾ 그런데 1980년대에 심각한 연방재정 적자를 겪으면서 미국 연방정부는 신재정연방주의에 기초하여 사회복지사업의 대폭적인 지방이양을 추진하였다. 복지재정 부담을 연방정부에서 주정부 및 지방정부로 전가시키는 개편과정을 거치면서 사회복지사업의 담당 주체로서 중앙정부와 지방정부를 엄밀하게 구분하는 이론적 의미는 상당 정도 희석화되었다. 제2세대 재정연방주의가 바뀐 현실을 반영한 새로운 이론을 제시한 이후 사회복지 재정에서 중앙과 지방 간 역할의 구분은 특별한 의미를 함축하지 않게 되었다. 결국 복지재정 분담체계에서 중요한 것은 중앙정부가 잘할 수 있는 것은 중앙이 전담하고 지방의 주도적 역할이 필요한 영역은 지방이 전담하여 사업을 수행하는 것이라 하겠다. 특히 소득수준이 높아지고 복지서비스에 대한 수요가 다양해질수록 지역 주민의 복지 욕구를 반영한 지역 단위의 복지 수준과 품질을 제공하는 지방정부의 서비스 공급 역량이 복지재정에서 중요한 역할을 담당하게 된다. 즉, 주민들의 일상생활과 연계한 일상적인 책임은 지방자치단체로 이양하고 중앙정부는 미래의 전략 부문에 역량을 집중할 필요성이 커지게 된다.

13) 지역별로 선호나 공급비용이 차이 나는 공공재의 경우 지방정부가 지방 공공재를 지역별로 생산하여 지역 주민에게 공급하는 것이 중앙정부가 전국 단위로 공급하는 것보다 효율적임을 의미한다.

문제는 현재 우리나라의 복지보조사업에서와 같이 지방자치단체가 중앙정부의 산하기관 수준에서 국고보조사업의 위탁업무를 대행하는 수직적 전달체계, 중앙정부 중심의 집권(集權)형 재정관리 체계로는 급증하는 복지재정 수요에 효과적으로 대응하기 어렵다는 점이다. 고도성장기에 형성된 집권형 모형하에서는 중앙정부가 모든 사업에 직접 개입해야 할 뿐 아니라 각종 법률에서 지방자치단체가 독립적인 재정사업 주체로 설정되어 있지 않기 때문에 지역별 수요에 대응한 복지재정 효율화의 여지가 크지 않다. 새로운 대안은 중앙의 기획을 지방에서 집행을 대행하는 위탁계약 방식이 더 이상 유효하지 않다는 문제 인식에서 출발해야 한다. 복지재정사업의 효율화는 ‘재정사업 개편’이라는 좁은 틀로 접근해서는 진정한 해법을 찾기 어려우며, 중앙정부와 지방정부가 정부 간 권한과 재정관계의 새로운 플랫폼을 구축하고 수평적인 파트너로서 사회경제 문제를 함께 풀어나가는 정치적 및 행정적 분권화를 통해 달성될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 기획재정부(2021). 「2021~2025년 국가재정운용계획」, 2021. 8. 31.
- 기획재정부. 『나라살림 예산개요 참고자료』, 각 연도.
- 이선화·이재원·강성원·구균철(2020). 『분권형 재정관계 재정립을 위한 제도 개혁방안』, 국회미래연구원.
- 행정안전부. 『지방자치단체 통합재정개요(상)』, 각 연도.
- Bird, R. M. (2000). “Intergovernmental Fiscal Relation: Universal Principles, Local Applications”. Georgia State University Working Paper No.00-2.
- Martinez-Vazquez, J.(2001). *The Assignment of Expenditure Responsibilities*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Oates, W. E.(1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21
12	코로나19와 함께 한 1년 : 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁 : GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27
20	새로운 국가발전모델의 제언	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10
21	선호미래로 향하는 후회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18

· 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.
국회미래연구원 홈페이지
www.nafi.re.kr (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

