

# 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안

김성주 · 윤태섭

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It features the acronym "KRILA" in a bold, white, sans-serif font. The text is set against a dark blue, multi-pointed star-like shape. The background of the entire page is a light blue, low-poly geometric pattern with a faint, semi-transparent candlestick chart overlaid on it.

연구진

김 성 주 (수석연구원)  
윤 태 섭 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

## 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안

발행일 : 2018년 1월 31일  
발행인 : 이 효  
발행처 : 한국지방행정연구원  
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)  
전 화 : Tel. 033-769-9999  
판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337  
인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894  
ISBN : 978-89-7865-442-5

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

예산이란 한 회계연도의 세입과 세출에 대한 재정기록으로서 특히 공공부문의 경우 정부나 지방자치단체의 수입과 지출에 관한 예정적 계획이며, 예산편성은 정책방향과 사업계획을 구체화하는 과정 중의 하나라고 할 수 있다.

그러나 현재의 지방자치단체 예산분류체계는 해당 지방자치단체의 수입과 지출에 관한 계획을 정확하게 담아내지 못하는 한계를 가지고 있는데, 그 이유는 지방행정 환경이 급격하게 변해왔음에도 불구하고 지방에 걸맞는 예산분류가 아닌 중앙의 분류체계를 그대로 준용하고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 예산서가 지방자치단체의 정책에 관한 재정기록으로서의 역할을 하지 못하고 있다.

즉, 본 연구의 분석대상이 되고 있는 사회복지분야의 경우 중앙정부의 예산은 분야 하위에 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 등의 부문으로 구성되어 있다. 또한 이러한 분류체계를 그대로 준용하여 지방자치단체의 사회복지분야 예산도 부문까지만 편성되어 관리되고 있다. 이로 인해 각 지방자치단체별 사회복지정책의 방향, 비중 있게 추진하거나 또는 취약한 사업의 유형 등에 대해 현황을 파악하기 어려운 실정이다.

예를 들어 최근 중앙정부와 지방자치단체의 최대 관심 정책 중 하나인 일자리사업의 경우 노인 일자리 사업과 청년 일자리 사업, 여성 일자리 사업에 대해 지방자치단체별 예산규모나 수준 등에 대해 파악이 어려운 구조를 가지고 있어서 이를 파악하려면 또 다른 많은 인력과 시간을 들여야 하는 상황이다. 따라서 이러한 문제점 해결을 위해서는 분야·부문 하위 단계 예산구조의 변경을 통해 세부사업단위에서 흩어져 있던 예산의 재구조화가 반드시 필요하다.

이에 본 연구에서는 현행 기능별 예산서에서 분야와 부문에 대해서는 예산편성기준을 적용하고 정책사업 이하 단계의 경우 자치단체의 정책목적 달성과 지역적 특



수성을 가미하여 자율적으로 편성할 수 있는 권한을 유지하는 것을 전제로 한다. 그러나 단위사업 단계의 자율적 편성으로 인해 분야·부문-정책사업과 하부의 단위사업 간에 인과관계 부족 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 단위사업 단위에서 일치된 예산 편성 안을 제시한다. 즉, 본 연구는 두 가지 측면의 개선 안을 제시하는데 첫 번째는 기존의 분야, 부문은 예산편성기준을 준수하고 정책사업명은 자치단체별 특수성을 감안 자율성 보장하고 단위사업 단계에서 과거 항 및 세항 항목을 참고하여 재분류한다. 두 번째 방안으로는 중앙정부와 지방자치단체 사회복지기능을 수행함에 있어 지방자치단체의 단위사업명을 중앙정부의 단위사업명과 일치하여 분류하는 방안을 고려한다.

이를 통해 지방자치단체는 새로운 단위사업 분류 개선 안을 사용하여 사회복지분야 단위사업을 재구조화 할 수 있게 될 것이며 그 결과 해당 사업에 투입되는 예산을 손쉽게 추출해 내고 나아가 연도 간 사업 간 비교도 수월해지는 효율성을 갖게 될 것이다. 장기적으로는 지방자치단체의 사회복지분야 단위사업명에 대해 중앙정부의 단위사업과 일치하여 예산을 분류하는 방안을 통해 보다 효율적인 사회복지 기능 수행이 가능해질 것으로 기대한다.

모쪼록 본 연구가 지방자치단체 사회복지분야 예산의 효율적 관리 및 다양한 정보제공에 기여할 것이라 기대하며, 성실히 연구에 임해준 연구자들에게 감사를 표한다.

2018년 1월  
한국지방행정연구원장

우리나라 예산기능의 분류 및 그 체계는 1970년대 이후 사회, 경제, 행정환경에 따라 변화를 거듭해 왔으나, 현재의 지방자치단체 예산분류체계는 해당 지자체의 수입과 지출에 관한 계획을 담아내지 못하고 있다. 이런 이유로 지방자치단체의 예산서가 정책에 관한 재정기록으로서의 역할을 하지 못하고 있다. 이는 지방자치단체의 예산 분류 체계가 중앙의 분류체계를 그대로 준용하고 있기 때문이다.

본 연구의 분석대상이 되는 사회복지분야의 경우 중앙의 예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 등의 부문으로 구성되어 있다. 또한 이를 준용하여 지방자치단체의 예산서 및 e-호조 기록도 부문까지만 편성되어 관리되고 있다. 이로 인해 각 지방자치단체의 사회복지정책의 방향, 비중 있게 추진하는 사업유형, 최근 들어 지방자치단체 재정에 부담을 주고 있는 노인, 보육, 장애인 등 사회복지 세부분야에 대해 현황을 파악하기 어려운 실정이다. 즉, 위와 같이 편성되는 지방자치단체의 사회복지관련 정책의 예산편성은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 사업계획별 분류를 통해 단위사업별로 예산이 편성되고 있는데, 이러한 단위사업의 경우 자치단체별로 각기 다르게 구성되어 있다. 이러다 보니 각 자치단체의 예산서 내에서 자치단체별 예산구조화 기법의 차이로 사업명을 통한 통계산출이 불가능한 구조를 갖고 있다.

둘째, 자치단체별로 사회복지관련 사무의 세부적 관리가 어려운 구조를 가지고 있다. 과거 품목별 예산분류를 사용하였을 때에는 노인복지, 장애인복지, 여성복지, 보육지원 등과 같은 사회복지관련 사무가 세항 단위로 관리되어 지방자치단체 유형별로 과거와 현재의 자료를 손쉽게 산출할 수 있었으며 이를 통해 미래에 대한 예측까지도 가능하였다. 그러나 현행 예산분류체계가 사업별 예산제도로 변환되면서 지방자치단체의 부문 이하의 단위사업이 지방자치단체별로 일관성이 없게 구조화되

면서 각종 자료의 산출이 매우 어렵게 되었다.

셋째, 변화하는 지방자치단체 예산 및 재정환경을 예산분류체계가 반영하지 못하고 있다. 일례로 2014년 여성발전 기본법이 전면 개정되어 양성평등기본법으로 변경되었으나 이러한 정책변화가 지방자치단체의 예산에는 반영되지 아니하고 있다. 대표적 예로 사회복지관련 예산의 분야가 아직도 보육·가족 및 여성으로 유지되고 있으며 부문에 있어서도 여성 및 보육·복지 증진으로 되어 있는 등 변화한 정책환경이 예산분류체계에 반영되지 못하고 있다. 다시 말해 지방자치가 실시된 지 23년이 되어감에 따라 중앙의 기능과 지방의 기능이 차이를 보이고 있는 가운데 특히 사회복지분야의 경우 그 예산규모는 점증하고 있으나 지자체의 예산을 표현하는 언어라고 할 수 있는 예산서의 경우 중앙과의 일관성만을 추구하다보니 지방의 사회복지 계획을 충분히 담아내지 못하고 관리도 힘든 구조로 되어 있다는 것이다.

최근 중앙과 지방의 최대 관심 정책 중의 하나인 일자리사업의 경우도 노인 일자리와 청년 일자리, 여성 일자리 사업에 대해 지자체별 예산규모나 수준 등에 대해 파악하기 힘들고 이를 파악하려면 별도의 인력, 시간, 노력을 들여야만 가능한 상황이다. 따라서 본 연구에서는 분야·부문 하위 단계 예산구조의 조정을 통해 노인일자리 창출, 노인복지시설, 노인복지서비스, 청소년 수련시설 운영관리, 청소년 활동 지원, 청소년 교육지원과 같이 기존에는 노인·청소년으로만 관리되어 세부사업 단위에서 흩어져 있던 예산의 재구조화를 목적으로 한다. 이를 통해 지자체별로 서로 다른 사업명으로 흩어져 있던 세부사업들을 중요 사안별로 묶일 수 있도록 하여 지자체 내부통계나 자료 관리, 이전 년도와의 비교분석 후 향후 관련사업의 정책방향을 설정하는 등의 기초자료로서 예산서가 쓰일 수 있도록 한다. 또한 국가적으로도 지방교부세 수요산정시 매년 많은 인력과 시간을 투입하여 별도로 산출하는 작업을 최소화시키고 지자체간에도 비교분석이 가능하게 하도록 하는 것이다. 궁극적으로

는 예산서의 본래 기능이라고 할 수 있는 세입과 세출을 명기한 재정기록이자 수입과 지출에 관한 예정적 계획이며, 지자체의 정책이념과 사업계획의 구체화 된 내용을 예산서를 통해 파악할 수 있도록 하는 것이다.

이에 본 연구에서는 현행 기능별 예산서에서 분야와 부문에 대해서는 예산편성기준을 적용하고 정책사업 이하 단계의 경우 자치단체의 정책목적 달성과 지역적 특수성을 가미하여 자율적으로 편성할 수 있는 권한을 유지하는 것을 전제로 한다. 그러나 단위사업 단계의 자율적 편성으로 인해 분야·부문·정책사업과 하위의 단위사업 간에 인과관계 부족 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 단위사업 단위에서 일치된 예산 편성 안을 제시한다.

이상을 정리하면 본 연구는 두 가지 측면의 개선 안을 제시한다. 첫 번째는 현재의 사회복지 사업 예산의 분류체계에 대한 개선안을 제시한다. 이를 위한 방안으로 우선적 기존의 분야, 부문은 예산편성기준을 준수한다. 정책사업명은 자치단체별 특수성을 감안 자율성 보장하고 단위사업을 과거 항 및 세항 항목을 참고하여 재분류한다. 다시 말하면, 세출예산 사업별 분류는 정책, 단위, 세부사업으로 구분하되 각 자치단체별로 단위사업명은 상이하지만 정책사업명을 전 자치단체 일치시 관련 통계자료 산출이 가능하게 된다.

두 번째 방안으로는 중앙정부와 지방자치단체 사회복지기능을 수행함에 있어 지방자치단체의 단위사업명을 중앙정부의 단위사업명과 일치하여 분류하는 방안을 고려한다. 여기에는 중앙정부의 단위사업명과 지방자치단체의 단위사업명을 정확히 일치시키는 방안과 지역실정을 고려하여 중앙정부의 단위사업명을 준용하되 지방자치단체의 사업내용과 맞지 않는 분류체계는 가감하는 방안을 고려한다.

# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구의 방법	8
제2장 사회복지예산 분류체계 관련 이론적 논의	11
제1절 예산분류체계의 의의	13
1. 예산의 의의	13
2. 예산분류체계의 의의	20
3. 예산분류체계의 유형	21
제2절 사회복지사무의 특성	29
1. 사회복지사무의 특징	29
2. 사회복지사무 배분의 원칙	30
3. 사회복지사무 배분의 방법	31
제3절 지방의 사회복지사무 및 예산 분류	34
1. 지방의 사회복지사무	34
2. 지방자치단체 사회복지사무 배분의 사례	36
3. 우리나라 지방자치단체의 사회복지예산 분류체계	37



<b>제3장 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 분석</b>	<b>41</b>
<b>제1절 사회복지예산 분류체계의 현황</b>	<b>43</b>
1. 예산분류체계의 현황	43
2. 사회복지예산 분류체계의 변천과정	46
3. 사회복지예산 분류체계의 현황	47
4. 사회복지예산 분류체계의 검토 시사점	50
<b>제2절 중앙정부와 지방자치단체 간 분류체계 비교·분석</b>	<b>51</b>
1. 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지예산 변화 비교	51
2. 중앙정부와 지방자치단체의 차별적 관리 필요	52
<b>제3절 지역복지사업의 관리 효율성 분석</b>	<b>55</b>
1. 복지사업관리, 통계생성, 지역복지계획에의 환류 현황	55
2. 지역복지계획, 관리, 통계자료 호환, 환류 효율성 제고 필요	60
<b>제4장 해외의 사회복지예산 분류체계 검토·분석</b>	<b>63</b>
<b>제1절 주요 국제기구의 사례 분석</b>	<b>66</b>
1. UN COFOG	66
2. IMF GFS	69
3. OECD SOCX	70
<b>제2절 해외 주요국의 사례 분석</b>	<b>74</b>
1. 일본	74
2. 영국	80
3. 미국	84
4. 호주	88
<b>제3절 시사점</b>	<b>91</b>



제5장 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안	93
제1절 기본방향	95
제2절 단위사업 재구조화를 통한 개선방안	97
1. 예산제도간 연계성 검토를 통한 단위사업의 재구조화 방향	97
2. 단위사업의 재구조화 방안	100
3. 단위사업의 재분류 기준을 적용한 사회복지예산 분류체계의 개선방안	105
4. 사회복지예산 분류체계의 재구조화 효용성 검토결과	111
제3절 중앙-지방간 분류체계 개편을 통한 개선방안	128
1. 중앙정부와 지방자치단체 예산서의 비교·분석	128
2. 중앙정부와 단위사업명의 일치방안	131
3. 단위사업 재구조화와 중앙정부 단위사업명의 복합 사용방안	133
제6장 결론	137
제1절 요약	139
제2절 정책적 시사점	142
참고문헌	144
Abstract	147



# 표 목차

〈표 2-1〉 예산분류의 초점	21
〈표 2-2〉 우리나라 품목별 예산 분류	23
〈표 2-3〉 사업별 예산의 구조	27
〈표 2-4〉 사회복지 분야 기능배분	39
〈표 3-1〉 현재의 사회복지예산 분류체계	48
〈표 3-2〉 00시의 사회복지예산 분류 사례	53
〈표 3-3〉 00시의 지방교부세 수요산정 사례	54
〈표 3-4〉 중앙 및 지방자치단체의 사회보장예산 규모 추이	56
〈표 3-5〉 중앙과 상이한 부문별 사회보장예산 비중(2008년, 2012년, 2015년)	57
〈표 4-1〉 UN COFOG 정부 기능별 분류 체계	67
〈표 4-2〉 GFS의 예산의 경제적 분류 체계	69
〈표 4-3〉 SOCX 사회적 지출 영역	73
〈표 4-4〉 일본의 예산분류 (주요 경비별 분류)	75
〈표 4-5〉 일본의 예산분류 (목적별 분류)	76
〈표 4-6〉 영국 자원예산제도의 기본틀	81
〈표 4-7〉 미국의 사회복지 관련 기능 예산과목 코드	87
〈표 5-1〉 사업예산-품목별예산 제도 간 공유가치에 근거하는 연계초점	98
〈표 5-2〉 예산구조 비교 (품목별 예산과 사업별 예산)	100
〈표 5-3〉 지방교부세 수요 산정항목	101
〈표 5-4〉 00 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서	106
〈표 5-5〉 □□ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서	106
〈표 5-6〉 △△ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서	107



〈표 5-7〉 XX 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서	107
〈표 5-8〉 노인·청소년 부문 사업별 예산 편성 개선 방안 (안)	108
〈표 5-9〉 OO 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안	109
〈표 5-10〉 □□ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안	110
〈표 5-11〉 △△ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안	110
〈표 5-12〉 XX 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안	111
〈표 5-13〉 사업 재분류 기준에 의한 단위사업 별 예산액 추출 결과	112
〈표 5-14〉 OO 시 사회복지 분야 사업별 세출예산서	114
〈표 5-15〉 XX 시 사회복지 분야 사업별 세출예산서	115
〈표 5-16〉 사회복지 분야 사업 분류 재구조화 개선 방안 (안)	118
〈표 5-17〉 OO 시 사회복지 분야 사업별 예산 재구조화 (안)	119
〈표 5-18〉 XX 시 사회복지 분야 사업별 예산 재구조화 (안)	120
〈표 5-19〉 사례 자치단체 (XX 시) 활용 사회복지 분야 사업별 예산 재구조화	122
〈표 5-20〉 중앙정부의 주요 사회복지사업 예산서	129
〈표 5-21〉 노인·청소년 부문 중앙정부 단위사업명과 일치	132
〈표 5-22〉 노인·청소년 부문 중앙정부 단위사업명과 복수사용	134



# 그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀	9
〈그림 2-1〉 품목별 예산의 사업별 예산 재편(예시)	28
〈그림 5-1〉 정책사업과 단위사업	103
〈그림 5-2〉 단위사업 재구조화의 예	104
〈그림 5-3〉 단위사업 재구조화를 위한 재분류 기준인(노인·청소년 부문)	104
〈그림 5-4〉 단위사업 재구조화를 위한 재분류 기준인(사회복지 타 부문)	117
〈그림 5-5〉 단위사업 재분류 기준을 적용한 재구조화	117





# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법







## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

전통적인 예산의 개념은 조직체의 목표를 정하고 그것을 성취하기 위한 여러 수단을 설명한다는 공통점이 있고, 현대적 의미에서의 예산에 대해 영국의 Collins 경제학 사전은 “예산이란 한 회계연도의 계획된 세입과 세출을 명기한 재정기록(financial statement)” (Christopher Pass and Bryans Lowes, 1993)이라고 정의하고 있다. 공공부문의 예산은 정부의 수입과 지출에 관한 예정적 계획이며, 그 실질적 내용은 예산연도에 있어서 정부의 정책이념과 사업계획을 구체화하는 일련의 과정이라고 할 수 있다(박영희·김중희, 2015).

우리나라 예산기능의 분류 및 그 체계는 1970년대 이후 사회, 경제, 행정환경에 따라 변화를 거듭해 왔으나 현재의 지방자치단체 예산분류체계는 해당 지자체의 수입지출에 관한 예정적 계획을 담아내지 못하고 정책에 관한 재정기록도 될 수 없는 구조로서, 중앙의 분류체계를 그대로 준용하고 있다는 것이다. 기능별 세출예산 중 사회복지분야를 살펴보면 080 사회복지 분야 아래 081 기초생활보장, 082 취약계층 지원, 083 (공적연금), 084 보육·가족 및 여성, 085 노인·청소년, 086 노동, 087 보훈, 088 주택, 089 사회복지일반으로 구성되어 있다. 예산서와 e-호조 기록도 이 단계까지만 편성되어 관리됨에 따라 해당 지자체의 사회복지정책 방향, 비중 있게 다루는

사업, 상대적으로 부담이 되고 있는 노인, 보육, 장애인 등 세부분야에 대해 파악할 수가 없다는 것이다.

즉, 위와 같이 편성되는 사회복지관련 사무의 예산편성은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 사업계획별 분류를 통해 단위사업별로 예산이 편성되고 있는데, 이러한 단위사업의 경우 자치단체별로 각기 다르게 구성되어 있다. 이렇다 보니 각 자치단체의 예산서 내에서 자치단체별 예산구조화 기법의 차이로 사업명을 통한 통계산출이 불가능한 구조를 갖고 있다.

둘째, 자치단체별로 사회복지관련 사무의 세부적 관리가 어려운 구조를 가지고 있다. 과거 품목별 예산분류를 사용하였을 때에는 노인복지, 장애인복지, 여성복지, 보육지원 등과 같은 사회복지관련 사무가 세항 단위로 관리되어 지방자치단체 유형별로 과거와 현재의 자료를 손쉽게 산출할 수 있었으며 이를 통해 미래에 대한 예측까지도 가능하였다. 그러나 현재 예산분류체계는 2008년도에 사업별 예산제도로 변환되면서 지방자치단체의 부문 이하의 단위사업이 일관성이 없게 구조화되면서 각종 자료의 산출이 매우 어렵게 되었다.

셋째, 변화하는 지방자치단체의 예산 및 재정환경을 예산분류체계가 반영하지 못하고 있다. 일례로 2014년 여성발전기본법이 전면 개정되어 양성평등기본법으로 변경되었으나 이러한 정책변화가 지방자치단체의 예산구조에는 반영되지 아니하고 있다. 대표적 예로 사회복지예산의 부문이 아직도 보육·가족 및 여성으로 유지되고 있어 변화한 정책환경이 예산분류체계에 반영되지 못하고 있다.

다시 말해 지방자치가 실시된 지 23년이 되어감에 따라 중앙의 기능과 지방의 기능이 차이를 보이고 있는 가운데 특히 사회복지분야의 경우 그 예산규모는 점증하고 있으나 지자체의 예산을 표현하는 언어라고 할 수 있는 예산서의 경우 중앙과의 일관성만을 추구하다보니 지방의 사회복지 계획을 충분히 담아내지 못하고 관리도 힘든 구조로 되어 있다는 것이다.

최근 중앙과 지방의 최대 관심 정책 중의 하나인 일자리사업의 경우도 노인 일자리와 청년 일자리, 여성 일자리 사업에 대해 지자체별 예산규모나 수준 등에 대해

파악하기 힘들고 이를 파악하려면 별도의 인력, 시간, 노력을 들여야만 가능한 상황이다.

따라서 장기적인 시각에서 지방의 사회복지 계획을 표현하는 수단이며 관리의 수단으로 활용가능토록 예산분류체계를 개선할 필요성이 있다는 데에 연구의 배경이 있다.

## 2. 연구의 목적

중앙정부의 주요 사회보장사업은 건강보험, 공적연금이 사회보장예산의 주류를 이루고 있는 반면 지방의 주요 사회복지사업인 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육, 장애인 예산은 여러 부처에 분산되어 있고 그 중요도도 상대적으로 높지 않아서 지방과는 온도차를 보이고 있다. 즉, 지방의 경우 사회복지예산의 비율이 50%를 넘어서는 자치구를 제외하더라도 전국 평균 25%를 선회하고 있고 그 중 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육예산, 이 세가지 사업만이 사회복지예산의 60% 이상을 차지하고 있다. 결과적으로 위의 세 가지 사업은 전체 지방예산의 15% 이상을 점유하고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 현재의 예산분류체계는 중앙의 것을 준용함에 따라 지방단위에서 논쟁이 지속되고 있는 노인예산과 청소년, 아동예산이 묶여있고 여성과 가족 예산이 묶여 있는 등 이들 사업에 대한 별도 관리가 힘든 실정이다. 기초생활보장 외에 기초연금과 영유아보육예산이 분리되어 편성되지 못하여 이 사업들을 계획하고 관리하는 데에 구조적인 문제를 가지고 있다. 상황이 이렇다 보니 지자체 단위에서는 물론이고 이들을 연구하고 있는 사회복지 및 예산 전문가들 사이에서도 개선의 목소리가 높아지고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 분야부문 하위 단계 예산구조의 조정을 통해 노인일자리 창출, 노인복지시설, 노인복지서비스, 청소년 수련시설 운영관리, 청소년 활동지원,

청소년 교육지원과 같이 기존에는 노인·청소년으로만 관리되어 세부사업 단위에서 흩어져 있던 예산의 재구조화를 목적으로 한다. 이를 통해 지자체별로 서로 다른 사업명으로 흩어져 있던 세부사업들을 중요 사안별로 묶일 수 있도록 하여 지자체 내부통계나 자료 관리, 이전 년도와의 비교분석 후 향후 관련사업의 정책방향을 설정하는 등의 기초자료로서 예산서가 쓰일 수 있도록 한다. 또한 국가적으로도 지방교부세 수요산정시 매년 많은 인력과 시간을 투입하여 별도로 산출하는 작업을 최소화시키고 지자체간에도 비교분석이 가능하게 하도록 하는 것이다. 궁극적으로는 예산서의 본래 기능이라고 할 수 있는 세입과 세출을 명기한 재정기록이자 수입과 지출에 관한 예정적 계획이며, 지자체의 정책이념과 사업계획의 구체화 된 내용을 예산서를 통해 파악할 수 있도록 하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 먼저 중앙과 지방간의 기능배분, 특히 사회복지기능의 배분과 이러한 기능들을 실현하기 위한 예산 및 그 분류체계에 대해 이론과 실재를 검토한 후 국제기구 및 주요 외국의 사례와 비교분석할 것이다. 또한 기능과 환경면에서 중앙과 점증적으로 차이를 보이고 있는 사회복지예산을 지방자치단체 입장에서 원활히 계획한 후 집행 및 사후관리가 가능하도록 단기적 개선방안과 장기적 개선방안을 도출할 것이다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 핵심 분석 대상은 현행 지방자치단체 사회복지관련 예산분류체계이다. 시간적 범위로는 사회보장법이 전면 개정된 2004년 이후의 지방자치단체 사회복지관련 예산을 검토의 대상으로 한다. 예산분류체계 측면에서는 용어와 포함범위에서 다소 차이를 보이고 있으나 사회복지관련 예산분류체계가 1970년도부터 기록되어 있으므로 그 이후부터의 예산분류체계를 검토의 대상으로 한다.

공간적 범위로서는 중앙정부인 국가예산과 시도 및 시군구 지방자치단체 전체를 대상으로 한다. 다만 각각의 지방자치단체가 아닌 계층별, 유형별로 사례를 선택하여 검토를 하고자 한다.

이 경우 지방자치단체의 예산분류체계에 대한 검토 및 분석은 사회복지관련 사업과 관련된 예산영역을 대상으로 분석하며, 행정자치부의 예산편성운영지침을 중심으로 그 내용을 분석한다. 행정자치부의 예산편성운영지침은 중앙정부인 국가예산과 마찬가지로 기능별, 성질별, 품목별 예산분류 방식 및 성과주의예산의 확산을 위한 사업별예산제도를 포함하고 있다. 이에 대한 검토를 통해 지방자치단체의 실제 사회복지관련 사업의 예산의 분류실태를 검토한다.

국제기준 및 해외주요국의 사례검토는 OECD의 SCOX (Social Expenditure database; 사회복지지출통계데이터베이스)를 중심으로 UN의 정부기능 분류 방식 및 IMF GFS(경제기능별 분류) 검토를 통해 사회복지관련 사업의 예산이 어떠한 형태로 분류되고 있는지를 살펴보고자 한다. 이외 일본, 영국, 프랑스 등 해외주요국의 예산분류체계 및 사회복지관련 사업에 대한 분류 방식에 대한 검토를 통해 그 시사점을 추출할 것이다.

이러한 분석을 토대로 단기적 방안과 장기적 방안으로 구분하여 지방자치단체 사

회복지관 관련 예산분류체계에 대한 개선방안 및 대안을 모색한다. 특히 사업별 예산제도의 도입·운영으로 지방자치단체별로 각기 달리 편성되는 정책사업과 단위사업으로 인해 발생하는 문제에 대한 대안을 집중적으로 모색한다.

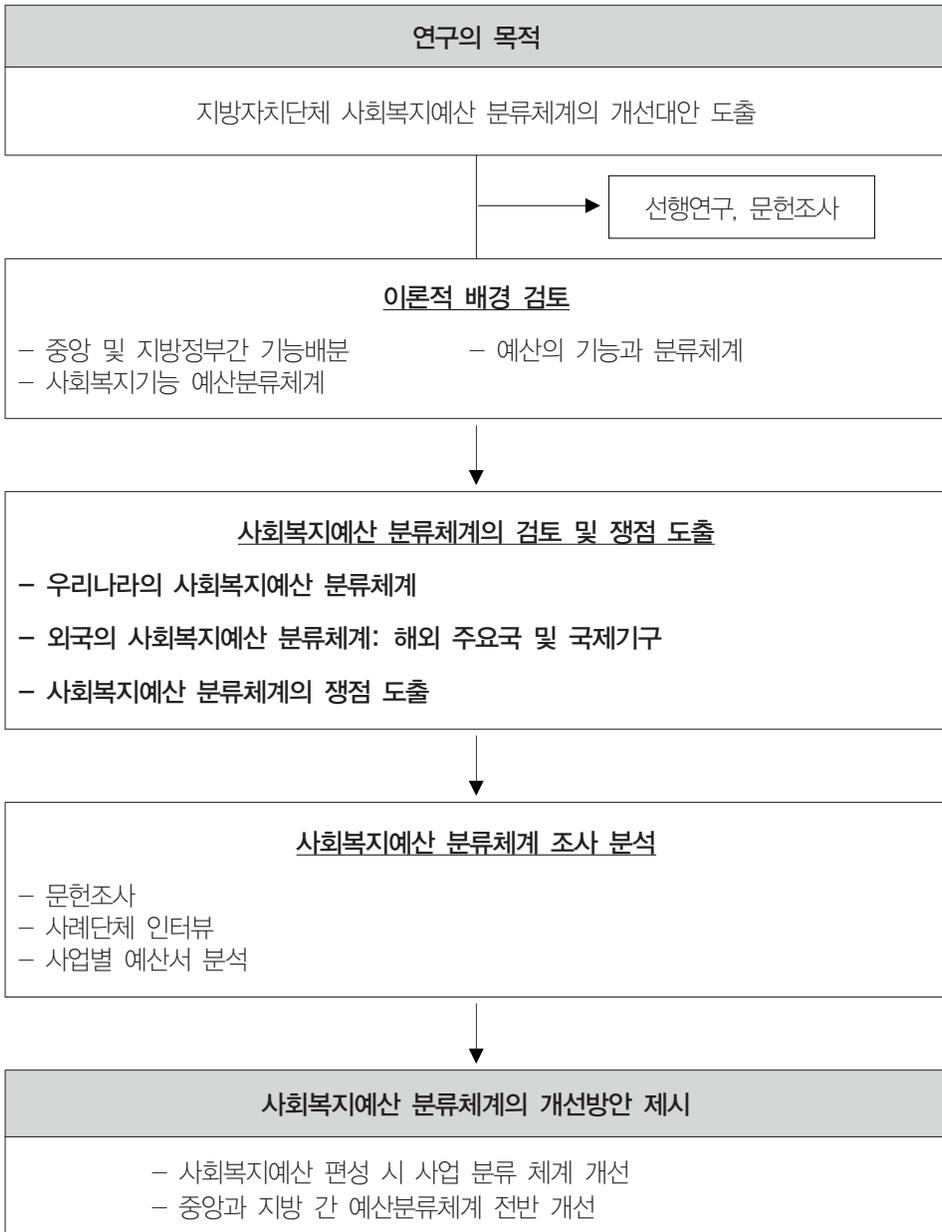
## 2. 연구의 방법

연구방법은 문헌연구, 실증사례분석, 인터뷰 조사 등을 이용한다. 이 중 문헌 및 사례검토는 지방자치단체의 현행 사회복지관련 예산분류 현황에 대한 검토를 통해 쟁점사항 및 문제점을 도출한다.

사례검토는 사례 지방자치단체를 선정하여 실제 운영하고 있는 사회복지관련 예산분류방식을 조사·검토하여 지방자치단체 사회복지관련 예산분류체계의 쟁점사항을 도출한다.

마지막으로 지방자치단체의 예산편성 실무자, 사회복지업무 담당자에 대한 인터뷰 조사를 통해 지방자치단체 실무자에 대한 조사표 조사와 사례분석을 병행한다.

〈그림 1-1〉 연구의 분석 틀





# 제2장

## 사회복지예산 분류체계 관련 이론적 논의

제1절 예산분류체계의 의의

제2절 사회복지사무의 특성

제3절 지방의 사회복지사무 및 예산 분류



KRILA





## 제2장

# 사회복지예산 분류체계 관련 이론적 논의



### 제1절 예산분류체계의 의의

#### 1. 예산의 의의

##### 가. 예산의 개념

예산의 개념은 예산을 바라보는 차원과 관점에 따라 다양하게 정의된다(유훈 외, 2012). 예산을 정치적 차원에서 바라보면 ‘타협의 산물’ ‘투쟁의 결과’ ‘갈등의 조정 결과’ ‘예산권력 게임의 산물’ 등의 용어를 사용하여 정의된다(원구환, 2012). 반면에 경제적 차원에서 바라보면 예산은 ‘경제운영의 수단’ ‘효율적 자원분배’ 등과 같은 용어로서 정의된다(원구환, 2012).

##### 1) 실질적 의미의 예산<sup>1)</sup>

실질적 의미에서 예산은 일정 기간에 있어서의 수입과 지출의 예정적 계산을 말한다. 결산이 사후에 있어서의 수지의 집계인 데 대하여 예산은 사전에 예상되는 경비 및 수입에 관한 계획을 말한다(원구환, 2012). 예산은 정부의 수입과 지출의 예정적 계산이라는 점에서 기업이나 가게의 수지의 예정적 계산과는 다르다(원구환,

---

1) 유훈·조택·김재훈, 재무행정론 p.23 ~ p.30 참조

2012).

예산에서 일정 기간이라 함은 소위 회계연도를 의미한다. 회계연도 간의 수입을 세입이라 하며, 지출을 세출이라 한다. 이에 회계연도에 있어 세입과 세출의 예정적 계산이 예산이다.

## 2) 형식적 의미의 예산

형식적 의미에서 예산은 헌법과 법률에 의거하여 편성되어 국회의 심의·의결을 거친 회계연도 간의 재정계획이다. 따라서 정부는 성립된 예산에 정해진 바에 따라 경비를 지출하여야 하며 일단 성립한 예산은 정부 마음대로 변경할 수 없다.

### 나. 예산의 기능

예산이 어떠한 기능을 수행하는가에 대해서는 학자에 따라 각각 다르다. 대표적인 학자로는 Neumark와 Shick가 있다.

Neumark은 예산의 기능을 1) 기계적 균형의 표시인 재정 정책적 기능, 2) 입법부의 행정부에 대한 통제적 기능, 3) 강제력을 지닌 제도로서의 법적 기능, 4) 낭비나 불합리를 억제하는 재무 통제적 기능으로 분류하고 있다(유훈 외, 2012).

반면에 Shick는 예산제도의 발달과 관련하여 예산의 기능을 1) 통제적 기능, 2) 관리적 기능, 3) 계획적 기능으로 분류하고 있다. Shick에 따르면 어떠한 예산 분류이든지 예산은 위의 세 가지 기능적 측면을 함께 지니나 예산 분류의 특성에 따라 셋 중 어느 하나가 지배적으로 나타난다고 한다. 예를 들어, 통제지향의 예산분류의 대표적인 품목별예산제도 아래에서는 예산의 통제적 기능이 중시되며, 관리지향 예산분류의 대표적인 예인 성과주의예산제도에 있어서는 예산의 관리적 기능이 강조되며, 계획지향의 예산분류인 계획예산제도에 있어서는 예산의 계획기능이 부각되고 있다는 것이다(Shick, 1971).

위 두 학자의 예산기능에 대한 분류 이외에 1) 국민이 그 대표기관을 통하여 정부의 행동을 규제 감독하는 입헌적 기능, 2) 정부 각 기관에 소정의 활동을 할 수 있는 권한을 부여하며, 3) 절약과 능률을 기하기 위한 도구로서의 행정관리기능, 4) 재정의 경기정책적 운영과 관련이 있는 경제정책적 기능 등을 예산의 기능으로 주장하는 사람들도 있다(유훈 외, 2012).

이상에 살펴본 바와 같이 예산의 기능은 관점에 따라 다음과 같은 몇 가지 기능으로 나누어 볼 수 있다.

### 1) 정치적 기능

예산의 정치적 기능은 다음의 몇 가지 기능으로 나누어 볼 수 있다.

#### 가) 통제적 기능

예산제도는 의회제도와 병행하여 발달한 제도이며, 재정의 민주적 통제를 위하여 발달한 제도이다. 즉, 예산은 국민이 대표기관인 입법부를 통하여 행정부를 통제하는 수단이라 할 수 있다. 물론 최근 들어 관리 지향적, 계획 지향적 예산분류가 발전함에 따라 예산의 통제적 기능이 약화되기 하였으나 아직도 예산의 중요한 기능이라 할 수 있다(원구환, 2012).

#### 나) 이해관계의 조정

Harold Smith에 따르면 예산은 ‘의회나 행정부를 통하여 그들이 주장을 내세우는 정치적·경제적·사회적·제세력의 산물’이라 할 수 있다(Smith, 1945). 또한 Wildavsky는 대통령, 정당, 국회의원, 행정가, 이익집단 및 이해관계자는 시민들이 서로 자기들의 주장과 선호가 예산에 반영되기를 원하며, 정부의 역할에 대한 그들의 주장과 승리, 패배, 타협, 협상, 합의, 갈등이 전부 다 예산에 나타난다고 말하고 있다

(Wildavsky, 1964).

#### 다) 정책수단

A.E. Buck는 예산을 정치적 프로그램이라고 규정하였다(Buck, 1934). 다시 말하면, 예산은 정당들이 그들이 정책을 실현하기 위한 궁극적인 수단이라는 것이다(유훈 외, 2012).

#### 라) 정책형성

학자들에 의하면 예산은 정책실현의 수단이면서 정책형성을 보완하고 구체화하는 기능을 수행한다. 즉, 예산을 고려하지 않는 정책은 그 실현 가능성이 적으며, 정책과의 관련성을 고려하지 않는 예산편성은 자원의 낭비를 초래하고 그 정책목표를 달성하기 어렵다는 것이다(유훈 외, 2012).

## 2) 법적 기능

#### 가) 재정권 부여

예산은 입법부에 의한 행정부에 대한 재정권 부여의 형식이다. 물론 영국이나 미국의 경우처럼 예산이 법률의 형식으로 성립되기도 하며, 일본이나 우리나라처럼 예산안이라는 형식으로 의결되기도 한다. 그러나 입법부에 의한 행정부에 대한 재정권 부여라는 형식은 다르지 아니하다.

#### 나) 세출예산의 효력

예산의 법적효력은 세입과 세출 간에 다르다. 세출예산의 경우 정부는 예산금액을 초과하여 지출할 수 없다. 그 금액이란 구체적으로 각 항의 금액을 말하는 것으로

로 이 항의 금액을 초과하는 것은 물론, 항 이외에 새로운 금액을 지출할 수 없다. 뿐만 아니라 항의 금액은 그 항에서 정한 목적을 위해서만 지출할 수 있다(유훈 외, 2012).

세출예산의 법적 효력은 항의 금액까지는 지출을 허용하는 것을 의미한다. 그러나 이것이 반드시 정해진 금액을 모두 지출하라는 것을 의미하지는 않는다. 세출 중 지출할 필요가 없는 것이 발생했을 경우에는 결코 사용해서는 안되며, 지출을 함에 있어서도 최소의 경비를 투입하여야 한다.

#### 다) 세입예산의 효력

세출예산과 달리 세입예산은 세입의 추계에 지나지 않는다. 예산회계법 제48조 규정에 의하면 조세 및 기타세입은 법령이 정하는 바에 의하여 징수하여야 한다. 따라서 실제의 세입이 예산을 초과해도 무방하며 세입예산에 미달해도 무관하다(유훈 외, 2012)

#### 라) 세입세출총예산

예산을 입법부의 행정부에 대한 재정권 부여라고 했을 때 세출에 대한 권한 부여가 중요하다. 그러나 세출을 위해서 반드시 재원이 있어야 함을 감안하면 세입 역시 매우 중요하다. 이에 예산회계법은 세입과 세출이 함께 계상되도록 하고 있다.

### 3) 경제적 기능

Musgrave에 따르면 예산은 자원배분, 소득분배, 경제안정 등의 경제적 기능을 수행한다(Musgrave, 1989). 여기에 경제성장촉진기능이 추가되기도 한다.

### 가) 자원배분기능

Musgrave는 예산의 경제적 기능 중 자원배분기능을 제일 먼저 들고 있다. 소비에 있어서 비경합성(non-rival consumption)과 비배제성(non-exclusion)의 성격을 띠는 국방·치안 등과 같은 공공재(public goods)의 수요·공급은 시장에 맡길 수 없으며 정부가 예산이라는 도구를 사용하여 시장에 개입하여야 한다. 이를 감안하여 예산은 정부의 자원배분 조정 기능 차원에서 이해할 수 있다.

### 나) 소득재분배기능

예산의 주요한 기능 중 하나로 자원배분기능 외에 소득재분배 기능을 들 수 있다. 예산의 소득재분배 기능은 누진소득세, 상속세 등의 제도를 통해 실현된다.

### 다) 경제안정기능

자원배분기능, 소득재분배기능 이외에 오늘날 중요한 예산의 기능 중 하나는 경제안정기능 즉, 정부의 국민경제에 대한 균형인자의 역할이다. 정부의 세입활동은 민간의 경제활동이나 소득에 대하여 현저한 영향을 미치며 정부의 세출 또한 민간의 경제활동의 종류, 그 수준에 영향을 미친다.

따라서 예산은 단순한 행정운영계획 이상의 활동이라 할 수 있다. 오늘날 모든 나라의 예산은 국민경제에 현저한 영향을 미치고 있으며 어느 나라든 예산을 재정정책의 도구로 활용하고 있다.

### 라) 경제성장촉진기능

개발도상국의 경제발전을 위해서는 정부가 주도적인 역할을 담당해야 하며 이를 위해 자본형성을 위한 예산의 직접적인 역할이 절실히 요청되며 이를 예산의 경제성장촉진기능이라 칭하는 학자들이 많다(유훈 외, 2012). 실제로 개발도상국 이외에

도 예산의 급격한 경기변동 방지 기능은 중요하며, 선진국 및 개발도상국 모두에서 예산의 경제성장촉진기능이 새롭게 주목받고 있다(유훈 외, 2012).

#### 4) 행정적 기능

예산의 행정적 기능은 Allen Schick가 주장한 예산의 통제·관리·계획 기능을 말한다.

##### 가) 통제적 기능

국민이 입법부를 통하여 행정부를 통제하는 수단이 예산이며 이러한 예산의 통제적 기능은 전통적으로 주요한 예산의 기능이다. 오늘날에 와서 예산의 통제적 기능은 다소 완화된 측면이 강하나 여전히 예산의 주요한 기능 중 하나이다.

##### 나) 관리적 기능

중앙예산기관은 예산을 통하여 매년 각 부처의 예산요구를 검토하게 되는데 이는 중앙예산기관이 각 부처의 업무와 거기에 소요되는 경비를 검토할 권한이 있음을 의미한다. 즉, 각 부처의 사업계획, 행정계획, 관리계획 등은 중앙예산기관의 관리하에 있게 된다.

##### 다) 계획적 기능

예산은 회계연도 내의 재정계획을 말한다. 즉, 예산은 계획적 요소를 포함하며 계획기능을 수행한다. 예산은 그 자체로 계획기능을 수행하고 계획적 요소를 지닌다. 예산을 고려하지 않는 계획은 그 실현가능성이 없으며 국가계획을 고려하지 않는 예산은 국가자원의 낭비를 가져오게 되며 국가목표의 달성을 저해할 수 있다.

모든 예산분류 유형에서 예산은 계획적 기능을 수행하나 3년에서 5년 정도의 중·

장기적 관점에서 PPBS(계획예산제도)에서의 예산의 계획적 기능은 더욱 중요성을 갖는다 할 수 있다.

## 2. 예산분류체계의 의의

### 가. 예산분류의 개념

예산은 세입예산·세출예산 모두 단일 금액으로 표시된다. 그러나 그 내용은 용도에 따라 각기 매우 다양하게 표현된다(기획재정부, 2003). 예산분류란 이러한 세입예산과 세출예산을 일정한 기준에 따라 체계적으로 배열하는 것을 말한다(원구환, 2012; 기획재정부, 2003).

다시 말하면, 예산분류는 예산으로부터 필요한 정보를 추출하는 것을 의미한다. 즉, 누가, 어떤 목적으로 예산을 편성하였는가를 파악하기 위한 과정이라 할 수 있다. 이에 예산정보의 용도와 목적에 맞는 예산분류체계를 만드는 것이 중요하다.

### 나. 예산분류 목적 및 방식

일반적으로 예산분류에 의한 예산정보의 용도 및 목적은 다음과 같으며, 첫째, 재정정책 담당자가 재정정책 및 사업계획의 수립을 위해 작성하며(원구환, 2012), 둘째, 의회가 예산을 심의하기 위해, 셋째, 예산집행기관이 예산을 집행하기 위해, 넷째, 일반국민이 정부의 재정활동을 이해하기 위해 작성한다(원구환, 2012).

위와 같은 네 가지 용도를 위해 예산분류 방식이 필요하며 그에 따른 예산의 분류가 이루어진다. 그러나 예산분류 방식 및 과정은 예산운영에 종속적이지 아니하다(기획재정부, 2003). 다시 말하면, 품목별 예산분류는 정부의 구입물품에 초점을 맞추게 되며, 서비스 수준에 관한 정책이슈와 무관한 방식으로 지출유형을 변경하도록 사고하게 만드는 경향이 있다(기획재정부, 2003).

이러한 예산분류 방식은 세입예산과 세출예산에 따라 다르고, 하나의 분류 방식 또한 나라에 따라 또는 시대에 따라 각기 다르게 표현된다(유훈 외, 2012). 현재 일반적으로 예산의 분류는 기능별 분류, 조직별 분류, 품목별 분류, 경제성질별 분류 등이 이용되고 있다(원구환, 2012).

〈표 2-1〉 예산분류의 초점

분류 방식	초점
기능별 분류	예산 사용의 목적(무엇을 위하여)
조직별 분류	예산 사용 주체(누가)
품목별 분류	예산 사용의 대상(어떤 것을)
경제성질별 분류	예산의 경제적 효과(어떠한 영향)

출처: 유훈 외, 2012 재구성

### 3. 예산분류체계의 유형

#### 가. 품목별 분류

품목별 분류(classification by objects)란 예산을 지출대상(품목)별로 분류하는 방법을 말한다(원구환, 2012). 지출대상(품목)이란 예산과목의 ‘목’에 해당하는 것으로 인건비, 물건비, 경상이전 등의 투입요소를 의미한다(유훈 외, 2012). 우리나라 국가예산과 지방자치단체 예산의 경우 성질별 분류라 칭하고 있다.

품목별 분류는 지출대상별로 사용목적에 분명히 함으로써 예산집행자인 관료의 재량을 제한하고자 하는 통제 지향적 예산분류 유형이다. 품목별 분류는 의회의 행정부에 대한 재정 통제를 통한 재정민주주의의 실현 수단으로 등장한 예산분류 유형으로 가장 오래된 유형이며 오늘날에도 널리 사용되는 전통적인 예산분류 방식이다(유훈 외, 2012).

품목별 분류는 가장 오래되고 전통적인 예산분류방식이지만 현재 대부분의 국가에서 사용되고 있으며 예산분류방식에 있어서 여러 차례 개혁을 거친 미국에서도 현존하는 분류 유형이다. 이는 품목별 분류 유형이 새로운 예산분류 유형과 결합하여 다양한 방식으로 변형이 가능하기 때문이다.

## 2) 장단점

가장 오래된 전통적인 예산분류 방식이면서 오늘날에도 널리 사용되는 예산분류 유형인 품목별 예산분류는 다음과 같은 장점 및 단점을 지닌다.

품목별 예산분류의 장점은 첫째, 회계책임과 예산통제가 용이하다는 점이다. 둘째, 지출대상과 지출금액이 명확하여 집행자의 재량 제한을 통해 예산 남용을 방지할 수 있다는 점이다. 셋째, 의회의 예산심의를 용이하게 함으로써 의회의 행정부에 대한 통제 권한을 강화한다는 점이다.

반면에 품목별 예산분류는 다음과 같은 단점 또한 지닌다. 첫째, 지출대상별로 예산을 분류하기 때문에 정부가 어떠한 이유로 예산을 지출하는지를 파악하기 어렵다는 점이다. 둘째, 명확한 지출대상 및 금액으로 인하여 예산 집행 상 신축성이 저하되는 단점이 있다. 셋째, 정부 정책 및 사업의 우선순위를 파악하기 어렵다는 단점 또한 있다.

## 3) 우리나라의 품목별 예산 분류

우리나라 국가 및 지방자치단체의 품목별 예산분류의 경우 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출, 융자 및 출자, 내부거래, 예비비 및 기타로 구성된다(기획재정부, 2003).

〈표 2-2〉 우리나라 품목별 예산 분류

번호	목	번호	목
100	인건비	400	자본지출
101	인건비	401	시설비및부대비
200	물건비	402	민간차분이전
201	일반운영비	403	자치단체차분이전
202	여비	404	공사공단자본전출금
203	업무추진비	405	자산취득비
204	직무수행경비	407	국외차분이전
205	의회비	500	융자및출자
206	재료비	501	융자금
207	연구개발비	502	출자금
300	경상이전	600	보전재원
301	일반보상금	601	차입금원금상환
302	이주및재해보상금	700	내부거래
303	포상금	701	기타회계전출금
304	연금부담금등	702	기금전출금
305	배상금등	703	교육비특별회계전출금
306	출연금	704	예탁금
307	민간이전	705	예수금원리금상환
308	자치단체이전	800	예비비및기타
309	전출금	801	예비비
310	국외이전	802	반환금기타
311	차입금이자상환		

출처: 기획재정부, 2003 재구성

## 나. 경제성질별 분류

### 1) 개념 및 특성

경제성질별 분류(economic character classification)란 예산이 경제에 미치는 영향을 분석·평가하기 위해 예산을 경제적 성격에 의해 분류하는 방식을 말한다(유훈 외, 2012). 정부의 재정활동이 거시경제지표인 고용(실업), 물가(통화량), 국제수지 등에

어떠한 영향을 미칠 것인가를 파악하기 위한 예산 분류 방식이다(유훈 외, 2012).

경제성질별 분류에서는 예산을 경상계정과 자본계정으로 구분한다. 이는 경상적 수입·지출과 자본적 수입·지출 간에는 국민경제에 미치는 영향을 내용 및 정도가 다르기 때문이다(원구환, 2012). 경제성질별 분류에서는 예산을 국민소득을 구성하는 소비, 투자, 저축으로 구분하는 방식을 취하는 등 국민소득계정과 연계하여 예산을 분류하기도 한다.

우리나라의 경우 통합예산을 경제성질별로 분류하고 있는데, 통합예산을 경상수지(경상수입/지출), 자본수지(자본수입/지출), 용자 및 지출(용자회수/지출), 수지차이, 보전수지(보전재원 내역)으로 분류한다(기획재정부, 2003)

## 2) 장단점

경제성질별 예산 분류는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 정부의 예산이 국민경제에 미치는 영향을 파악하기가 쉽다는 것이다. 둘째, 정부 거래의 경제적 효과분석이 용이하다는 것이다. 셋째, 경제정책 및 재정정책 수립에 용이하며, 다섯째, 국가 간 예산경비의 상대적 비교가 가능하다는 것이다.

반면에 경제성질별 분류는 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 경제성질별 예산 분류가 그 자체로 경제정책이 될 수 없다는 것이다. 둘째, 정부예산이 경제에 미치는 영향을 일부분만을 측정할 수 있다는 한계가 있다. 셋째, 소득의 배분이나 산업부문별 분석 등에 미치는 영향분석이 불가능하다는 점이 있으며, 넷째, 정책결정을 담당하는 고위공무원에게는 유용한 예산분류 유형이지만 일선에서 사업계획을 수립하고 집행하는 공무원에게는 유용하지 못한 예산분류 유형이다. 다섯째, 경제성질별 예산 분류는 독자적인 예산분류가 이루어지지 못하므로 실제 운영을 위해서는 다른 분류 유형과 반드시 병행이 되어야 한다는 점이다.

## 다. 기능별 분류

기능별 분류(classification by function)란 정부가 수행하는 기능을 중심으로 예산을 분류하는 방식을 말한다(유훈 외, 2012). 정부의 활동영역별 예산 배분 현황을 보여주는 예산분류 유형으로 정부의 정책 우선순위를 보여주는데 적합하며 세출예산에만 해당하는 예산 분류 유형이다(유훈 외, 2012).

기능별 분류는 정부의 사업계획 및 예산정책의 수립을 쉽게 해주며, 동시에 의회의 예산심의에도 도움을 주는 분류 유형이다. 그 이유는 정부활동 및 정책의 우선순위가 가장 잘 나타나는 예산 분류 유형이기 때문이다.

정부의 기능은 일반적으로 법·질서 유지 기능, 국방 및 외교 기능, 경제 기능, 사회 기능, 교육·문화 기능으로 구분된다(기획재정부, 2003). 그러나 예산과 관련한 정부의 기능은 그 기준 및 국가에 따라 상이하며 분류 내용 역시 매우 다양하게 나타난다.

이런 이유로 UN 및 IMF 등 국제기구에서는 편람을 통해 통일적인 기능별 분류를 권고하고 있으나 나라에 따라 정부의 기능에 대한 내용과 우선순위가 다르고 중앙정부와 지방정부 간 기능분담 내용이 달라 통일에 어려움이 있다(원구환, 2012).

우리나라의 경우 기능별 예산 분류는 중앙정부 예산인 국가예산의 경우 일반·지방행정, 공공질서 및 안전, 외교·통일, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림수산, 산업, 중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비로 구성된다(기획재정부, 2003).

지방정부인 지방자치단체의 경우에도 외교·통일, 국방 기능을 제외하고는 국가예산과 유사하다. 지방자치단체 예산의 경우 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업, 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비로 구성된다(행정자치부, 2016).

## 2) 장단점

예산을 기능별로 분류하는 것은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 기능별 예산분류는 정책결정자의 재정정책 수립을 용이하게 해주며, 둘째, 입법부의 예산심의를 용이하게 하며, 셋째, 국민이 정부예산을 이해하는데 도움을 주는 분류유형이다. 넷째, 총괄예산제정에 적합하고 탄력성이 높은 예산분류 유형이다.

반면에 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 융통성을 지나치게 강조하는 분류 유형으로 회계책임이 명백하지 못한 단점이 있다. 둘째, 예산에 대한 입법부의 효율적인 통제가 어렵다는 점이다. 셋째, 기능별 분류의 대항목의 경우 기관 또는 부처를 포괄적으로 망라하고 있어 어느 기관에서 어떠한 일을 하는지를 파악하기 어렵다는 점이다.

## 라. 조직별 분류

### 1) 개념 및 특성

조직별 예산분류 유형은 예산의 내용을 그 편성과 집행을 담당하는 조직단위별로 분류하는 방식을 말한다. 부처별, 기관별, 소관별 분류라고도 불리는 유형으로 가장 역사가 오래되고 기본적인 예산분류 유형이다.

### 2) 장단점

조직별 예산분류 유형의 장점으로서는 첫째, 입법부의 행정부에 대한 예산통제를 효과적으로 수행할 수 있고(원구환, 2012), 둘째, 경비지출의 주체를 명백히 함으로써 회계책임이 명백하며 예산의 유통과정이나 단계가 명확하게 드러난다는 점이다(유훈 외, 2012). 셋째, 예산분류의 범위가 비교적 커서 총괄제정에 적합하며, 넷째, 국회에서의 예산심의가 가장 용이하다는 점과 집행이 용이하다는 장점이 있다.

반면에 조직별 예산분류 유형은 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 예산이 조직별, 주체별로 이루어졌기 때문에 경비지출의 목적을 파악하기 어렵다는 점이다. 둘째, 사업중심으로 예산이 분류되어 있지 안하 예산의 전체적인 성과파악이 어렵다는 점이다. 셋째, 조직활동의 전반적인 효과나 사업계획의 우선순위를 평가하기 어려우며 (원구환, 2012; 유훈 외, 2012), 국민경제에 미치는 영향이나 동향 파악 역시 곤란하다는 단점이 있다.

### 마. 사업별 분류

사업별 분류는 프로그램 예산 분류라고도 불리며 우리나라의 경우 국가예산은 2007년, 지방자치단체 예산은 2008년에 도입되었다.

사업별 분류는 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 사업 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산 분류 유형이다(기획재정부, 2003; 행정자치부, 2016). 사업별 분류에서는 조직단위와 사업 단위가 직접 연계되어 사업이 해당조직의 중심 역할을 수행한다. 또한 기능과 사업·단위사업이 연계되며 사업은 단일기능의 특성을 갖는다. 이 경우 각 사업은 단 한 개의 기능과 연계된다.

사업별 예산분류 유형은 아래 표에서 보는 바와 같이 사업구조에 조직의 성과목표와 성과평가 등이 구현될 수 있도록 설계된다(고경환, 2011).

〈표 2-3〉 사업별 예산의 구조

분야	부문	실·국	사업	회계/기금	단위사업	세부사업	편성비목	통계비목
기능별 분류			사업별 분류				품목별 분류	

출처: 고경환, 2011

〈그림 2-1〉 품목별 예산의 사업별 예산 재편(예시)

과 목	예산액	산 출 기 초	프로그램 단위사업	예산액	산 출 기 초
2111 문화예술관리	5,557,412		문화예술과	5,557,412	
100 경상예산	2,433,664		재향문화예술기반구축	2,334,556	
110 인건비	198,339		영토사료관운영	30,460	101-04 사무보조인건비 12,048
101 인건비	198,339				201-01 운영용품 200,000원+12월=2,400
	84,226	02 수당			소개책자 3,000원*2,000부= 6,000
		시간외근무수당(일반직)			유물보존 5,000,000원+1식= 5,000
		6,843원*21인*38시간*12월+1.005=65,496			역술학회가입비
	114,111	04 일용인부임			90,000원*3개막회= 270
		우암사적공원 청소인부			대형난로연료비
		영토사료관 사무보조			516원*10 #105일= 542
					202-01 자료수집 및 학회참석
					40,000원*2인*3일*5회= 1,200
120 경상적경비	2,235,325		고대지역문화제영		405-01 유물격납서기 구입
201 일반운영비	209,611				150,000원*20개= 3,000
	209,611	01 일반운영비	문화재 보존관리 강화		
		일반수용비>			
		시문화상 시상			
		영토사료관운영용품 2,400			
		영토사료관사료운반비 600			
		<연료비>			
		영토사료관 대형난로			
		516원*10 #105일= 542			
202 여비	24,038				
	24,038	01 국내여비			
		문화자료수집 40,000원*5인*27회= 5,400			
		영토사료관 자료수집 및 학회참석			
		40,000원*2인*3일*5회= 1,200			
220 자재사업	13,351				
405 자산취득비	13,351				
	13,351	01 자산및물품취득비			
		디지털기매라 부대장비 351			
		렌지우드 45,000원*1개= 45			
		영토사료관 유물격납서기			
		150,000원*20개= 3,000			

출처: 고경환, 2011

## 제2절 사회복지사무의 특성

### 1. 사회복지사무의 특징

사회복지사무는 전 국민을 대상으로 수행하는 공공서비스 사무로서 국가의 전체 공공행정의 틀 속에서 이루어지는 특징을 갖는다. 사회복지기능은 일반적으로 정부가 공공재정을 활용하여 수혜자에게 무상원조의 형태를 취하는 것이 대부분이다. 따라서 사회복지서비스를 전달하는 체제는 일반행정 체제와는 다소 다른 원칙하에 운영되는 것이 특징이다.

첫째, 사회복지사무는 국가의 이념이나 정책의 내용에 따라 결정되는 경우가 대부분이며 공공재적 성격이 강하며 국가의 이데올로기에 따라 차별성을 갖는 특징이 있다(정경배 외, 1994). 이에 사회복지기능은 국가정책에 의해 영향을 강하게 받는다.

둘째, 사회복지사무는 사회적으로 인지한 욕구(needs)를 충족시키기 위해 사용가능한 자원을 활용하기 위한 방법으로서 적용된다(고경환 외, 2011).

셋째, 사회복지사무는 복잡한 욕구충족의 우선순위 및 그 선택과 관련된 기능이 포함되어 있어 서정책의 대상자, 지역주민의 권리, 공적 책임, 전문 인력 관리 등에 이르기까지 매우 다양한 영역을 포함한다(박기연, 2001).

넷째, 사회복지사무는 사회복지정책의 실현 수단으로서 사회복지서비스를 준비하고 운영하는 과정을 포함하고 있어 사회복지정책의 내용 및 성격과 밀접한 관계를 갖는다(정경배 외 1994).

이상을 정리해 보면 사회복지사무는 사회적인 책임, 조직적인 활동, 이용자와의 직접적 관련성, 욕구 우선적인 특징을 갖는다. 이 중 사회적인 책임은 사회적 약자를 대상으로 하는 국가의 정책 수행과 관련되며, 이는 정책대상 집단에 대한 책임성으로 이어진다. 이용자와의 직접적 관련성은 사회복지의 본질이 인간의 기본 욕구

와 직접적으로 관련되어 있기 때문이다.

즉, 정부의 사회복지사무는 인간의 복지에 대한 욕구의 충족과, 개인 복지의 유지·향상을 위해 정부가 체계적으로 활동하는 업무영역이라 할 수 있다.

## 2. 사회복지사무 배분의 원칙

사회복지사무의 정부 간 배분에 있어서는 앞서서도 살펴보았듯이 행정의 효율화 및 민주화라는 원칙과 사회복지관련 사무의 배분 원칙에 입각하여 다음과 같은 배분의 원칙이 적용된다(박기연, 2001).

첫째, 현지성의 원칙 또는 기초자치단체 우선의 원칙이다. 이는 사회복지기능의 경우 주민의 욕구와 관련 된 경우가 대부분이며, 이는 주민과 가장 근접한 거리에서 기능을 수행할 수 있는 기초자치단체가 담당해야 한다는 것이다(임승빈, 2012).

둘째, 책임명확성의 원칙이 적용되어야 한다(임승빈, 2012). 이는 지방자치단체가 사무를 처리함에 있어 서로 경합하지 아니하도록 사무의 기능배분과 그 책임성을 명확히 해야 한다는 것이다. 우리나라의 경우 법률(지방분권촉진에 관한 특별법)의 규정을 통해 지방자치단체의 사무가 중복되지 아니하여 배분되도록 하고 있다(정경배 외, 1994; 임승빈, 2012).

셋째, 현실성의 원칙이 적용되어야 한다. 이는 지방자치단체의 규모와 재정력 등과 같은 능력에 의거하여 기능배분이 이루어져야 한다는 것이다. 이 원칙은 자치단체의 능력 간의 균형을 통해 최소비용으로 최대효과를 발휘하는 행정기능의 배분을 추구하는데 의의가 있다(최향순, 2010).

넷째, 종합성의 원칙이 적용되어야 한다. 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체 간에는 업무상 분업과 조정이 필요하며 이를 위해 계획과 집행에 있어서 분업체계의 확보가 필요하다(최향순, 2010). 이러한 분업체계가 확보되지 아니한다면 업무상 혼돈과 중첩현상이 발생하며 행정기능이 효율적으로 이루어지지 못하게 된다. 사회복지 기능에 있어서도 중앙과 지방에 걸친 수직적인 업무체계가 이

루어져 있으며 일반적으로 상위기관으로 갈수록 정책 및 조정업무를 담당하고 하위 기관일수록 서비스 제공 및 복지대상자와의 접촉업무를 수행하는 것은 이러한 원칙과 연계되는 것이라 할 수 있다(최향순, 2010)

### 3. 사회복지사무 배분의 방법

사회복지사무를 포함한 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무와 위임사무로 구분되며, 위임사무는 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분된다. 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 국가사무

국가사무는 국가가 직접 처리하는 사무로 전국적 통일성을 요하는 사무, 국가 전체적 사무 등 중앙정부가 직접 수행하여야 하는 사무를 말한다. 국가사무의 재원은 국가가 전액 부담하여야 하며 국회의 통제를 받는다.

#### 나. 기관위임사무

기관위임사무란 법령의 규정에 의거하여 국가 또는 광역자치단체로부터 광역·기초자치단체의 장에게 위임되는 사무를 말한다. 기관위임사무는 일반적으로 사무의 성질이 전국적 이해관계를 갖기 때문에, 원칙적으로는 국가가 지방에 특별행정기관을 설치하여 직접적으로 사무를 처리해야 한다. 그러나 사무집행의 효율성을 높이기 위해 사무를 지방자치단체의 집행기관에 위임하여 국가의 특별행정기관과 동일한 지위에서 사무를 처리하도록 하는 것이 기관위임사무이다.

따라서 기관위임사무의 처리에 필요한 재원은 전액 국고에서 부담하는 것이 원칙이며 국가의 사무에 대한 감독 권한은 교정적·합법적 감독뿐 아니라 예방적·합목적

성 감독까지를 포함한다. 기관위임사무의 사례는 호적, 주민등록, 지적에 관한 사무와 각종 인·허가 사무 등이다.

#### 다. 단체위임사무

단체위임사무란 지방자치단체의 본래적 사무는 아니지만 지방자치단체가 법령의 특별한 규정에 의거하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무이다(이규환, 1999). 단체위임사무의 경우 지방자치단체에 위임이 되면 자치사무와 동일하게 취급된다. 다만 재원의 일부를 국가가 부담한다는 점과 위임의 근거가 되는 법령의 통제를 받는다는 점이 자치사무와 다른 점이다.

단체위임사무의 경우 위임을 한 자의 감독권한은 합목적성·합법적 감독까지 허용되며 원칙적으로 예방적 감독은 허용하지 않는다.

단체위임사무의 사례는 국세나 도세징수사무, 시도의 하천보수 유지 사무, 시도의 국도유지·보수 사무 등이다.

#### 라. 자치사무

자치사무란 지방자치단체가 수행하여야 하는 본래사무이며 자치단체가 존재하는 이유가 되는 사무이다. 지방자치단체는 국가에 속하는 사무를 제외하고는 지역주민의 복리에 관한 일체의 사무를 포괄적으로 처리할 수 있다. 따라서 자치사무는 지방자치단체의 재량과 책임, 재원 부담이 주어지는 사무이며 고유사무라고도 불린다. 대체로 자치사무는 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 자치사무는 해당 자치단체 내에서 이해관계가 형성되는 사무로서 재원은 자치단체가 전액 부담하는 것이 원칙이다(지방재정법 제20조). 자치사무는 지방자치법에서 예시적으로 열거하고 있다. 지방자치법에 예시적으로 열거된 자치사무는 지방자치단체의 조직, 관리, 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 교육, 체육, 문화진흥 등이다.

둘째, 자치사무에 대한 국가 또는 상위 지방자치단체의 감독은 원칙적으로 허용되지 아니한다. 다만 합법성 감독이나 사후감독은 가능하다. 또한 자치사무는 지방의회의 관여가 허용된다.

이러한 사무를 담당함에 있어 정부 간 기능배분을 위한 방식이 필요하다. 정부 간 기능배분 방식에는 크게 개별적 지정방식, 포괄적 위임방식, 두 가지를 절충한 절충방식 등이 있다(최향순, 2010).

여기에서 개별적 지정방식이란 개별법으로 지방자치단체가 담당할 사무의 종류를 지정하는 방식이다. 이 방식을 이용할 경우 기능배분 시 사무가 중복되지 아니한다는 장점이 있다. 그러나 중앙정부의 통제가 어렵다는 단점이 있다. 포괄적 위임방식이란 법률에서 특별히 금지하거나 중앙정부나 다른 기관에 부여된 사무가 아니면 모든 사무를 지방자치단체가 수행할 수 있도록 하는 방식을 말한다. 이 방식은 기능배분에 있어 신축성이 극대화되는 반면에 중앙정부의 개입여지가 크고 이에 따라 자치사무와 위임사무의 한계가 모호해지는 단점이 발생할 수 있다(최향순, 2010).

절충식은 우리나라가 채택하고 있는 방식으로서 지방자치단체를 계층적으로 분류하고 각 분류의 지방자치단체가 수행하여야 할 기능 및 사무를 예시적으로 일괄 규정하는 방식인 ‘예시적 포괄방식’이 대표적이다. 그러나 이 방식은 수많은 정부기능을 정확하게 배분하기에 어렵다는 단점이 있다. 이 때문에 일본은 지방분권일괄법을 통해 기관위임사무를 폐지하고 전체 법률의 1/3에 해당하는 법률을 개정하여 지방자치단체의 기능을 확대하는 조치를 취한바 있다(강혜구 외, 2006).

## 제3절 지방의 사회복지사무 및 예산 분류

### 1. 지방의 사회복지사무

#### 가. 중앙정부로부터의 지방자치단체의 사회복지 사무 분담

사회복지관련 사무의 특성에서 살펴본 바와 같이 사회복지사무는 일반 행정 사무와는 다른 특징이 있다. 이러한 사회복지사무를 수행함에 있어 지방자치단체가 담당해야 할 사회복지관련 기능과 관련하여서는 다음과 같은 몇 가지 원칙이 있다(이정호, 1987).

첫째, 사회복지사무는 정책의 대상자가 존엄성과 생존권을 지닌 인간이라는 특징이 있다. 둘째, 사회복지기능은 대상자의 욕구에 맞게 제공되어야 한다. 셋째, 대상자의 욕구는 대상자의 거주지역, 환경 등에 따라 각각 다르다. 넷째, 사회복지 기능은 정책 대상자인 수혜자의 정책 참여가 중요하다. 다섯째, 사회복지 기능이 제대로 이루어지기 위해서는 인적, 물적 자원이 효과적으로 동원되어야 한다 (이정호, 1987).

이 외에도 사회복지사무의 특징으로 지역특성의 원칙, 주민참여의 원칙, 접근용이성의 원칙, 서비스 종합성 및 전문성의 원칙 등이 있으며 책임성, 전문성, 지역 및 계층 간 형평성, 이용자 접근성, 서비스 통합성, 서비스 포괄성, 지속성, 효과성, 효율성 등이 제시되었다(박경숙·강혜규, 1992).

#### 나. 지방 사회복지사무의 원칙

사회복지사무를 배분함에 있어 고려해야 할 원칙은 매우 다양하다. 앞서 살펴본 바와 같이 사회복지기능은 여타 다른 정부 기능에 비해 다른 특징이 많아 이를 배분함에 있어서도 다른 원칙이 필요하다.

사회복지사무 배분에 있어서는 앞서 언급하였던 사회복지사무의 특성이 반영되어야 한다. 그러나 고려해야 할 특성들이 다양하고 또한 내용적으로 상충되는 것들이 있어 이러한 특성을 모두 반영하기는 쉽지 않다. 이를 감안하여 사회복지사무를 배분함에 있어 고려해야 할 원칙을 정리해 보면 다음과 같다.

### 1) 접근성

접근성은 일반행정사무의 배분에 있어서도 중요한 배분 원칙으로 작용한다. 이는 정부의 기능 또는 행정서비스의 접근성 제고와 관련된 것으로 일반행정 기능 배분에서도 중요한 고려 요소이다. 사회복지 기능에서의 접근성은 사회복지수혜자와 관련된 것으로 지리적·경제적 접근성이 대표적이며 사회복지서비스 종류에 따른 전달 체계와 직접적으로 연결된다. 예를 들면 거동이 불편한 장애인, 노인, 저소득층을 대상으로 하는 사회복지 기능의 경우 보다 효과적인 서비스 전달을 위해 보다 근접한 기능의 수행이 중요하다.

### 2) 지역적 특성

사회복지사무에 있어서 지역적 특성은 자치적 요소와 관련을 갖는다. 다시 말하면 지역의 실정에 맞는 사회복지 기능을 선택하여 시행하는 것을 의미한다. 지방자치의 개념 하에 지역의 실정에 맞는 재량적인 행정 기능의 수행은 매우 중요하게 다루어진다. 특히, 인간의 욕구 및 기본권과 관련이 깊은 사회복지 기능의 경우 그 정도는 더 크다 할 것이다.

사회복지사무에 대한 지역주민의 욕구는 거주하는 지역과 환경에 따라 다를 수 밖에 없으며, 이에 따라 사회복지행정이 제공해야 할 기능 역시 지역적 특성이나 사회·경제·재정적 상황을 고려하여 이루어져야 한다는 것이다. 예를 들어 인구구성이 나 경제적 여건에 따라 주로 소득 지원을 필요로 하는 지역이 있을 수 있으며, 주거

환경의 정비, 또는 아동이나 청소년 관련 사회복지 기능이 필요로 하는 지역이 있을 수 있는 것이다. 따라서 사회복지관련 사무는 지역의 설정에 맞게 계획되고, 집행되어야 한다.

### 3) 주민의 참여

사회복지사무를 배분함에 있어 지역적 특성과 함께 사회복지서비스의 결정과 집행에 있어서 주민의 참여 정도가 중요한 결정 요인이 된다. 이는 사회복지사무의 경우 그 수혜자인 주민의 의견 수렴이 매우 중요하며 이들의 욕구에 맞도록 서비스가 제공되는 것이 필요하기 때문이다. 또한 주민 참여를 통해 사회복지서비스 제공에 있어서 지역의 민간자원을 활용할 수 있는 계기가 될 수 있다.

## 2. 지방자치단체 사회복지사무 배분의 사례

사회복지사무를 배분함에 있어 해외의 중앙-지방간 배분 사례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 미국의 경우 경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성, 행정적 효과성의 원칙과 연방주의 원칙에 따라 연방정부-주정부-지방정부 간의 역할과 책임을 분담하고 있다(윤영진, 2007). 일반적으로 사회복지 기능의 재정적 책임과 행정적 책임은 연방정부가 담당하고, 구체적인 실천 기능은 지방정부가 담당하는 형태를 취한다.

영국의 경우에는 지방정부별로 지방의회가 의결기능과 집행기능을 동시에 가지고 있는 경우가 일반적이어서 사회복지 기능에 있어서도 업무처리의 수단과 방법에 있어서 상당한 수준의 재량권을 가지고 있다. 일반적으로 영국의 경우 중앙정부는 장기적 계획에 있어서 급여나 서비스 제공의 목적을 결정하고 이러한 결정을 지방정부가 수용하도록 하는 기능, 국가전체에 걸쳐 제공되는 급여와 서비스의 최저수준(national minimum)을 설정하고 이의 유지를 보장하는 기능, 복지수혜자들의 서비

스 및 욕구에 관한 정보를 수집하고 이를 지방에 배분하는 기능을 담당한다.

독일의 경우에도 지방자치단체가 사회복지 기능에 있어서 상당 수준의 재량권을 가지고 있으며 강력한 자치권과 기능배분에 있어서 민주성을 바탕으로 수혜자 중심의 사회복지 기능을 수행한다.

일본의 경우에는 행정책임의 명확화와 현지성의 원칙, 통합성 및 경제성의 원칙을 강조하고 있는데 이런 연유로 민간부문에 대한 정부개입의 축소, 가족주의에 입각한 지역복지사업이 발달하였다. 일본의 경우 광역자치단체인 도도부현이 아닌 기초자치단체인 시정촌을 중심으로 사회복지 기능이 배분되어 있다.

### 3. 우리나라 지방자치단체의 사회복지예산 분류체계

우리나라의 사회복지기능 배분 방식은 앞서 살펴본 바와 같이 절충형 방식인 ‘예시적 포괄방식’을 취하고 있다. 이에 따라 지방자치법 제9조 제2항에 지방자치단체의 기능 및 사무에 대해 6가지 분야에 57개 단위사무가 예시적으로 열거되어 있다.

여기에서 여섯 개 기능 및 사무의 분야는 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등이다(지방자치법 제9조).

이 중 사회복지기능과 관련된 분야는 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’ 중 10개의 단위사무이다. 즉, 1) 주민복지에 관한 사업, 2) 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 3) 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원, 4) 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진, 5) 보건진료기관의 설치·운영, 6) 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역, 7) 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리, 8) 공중접객업소의 위생 개선, 9) 청소·오물의 수거 및 처리, 10) 지방공기업의 설치 및 운영 등이다 「지방자치법 제9조」.

위와 같은 지방자치단체의 사회복지관련 기능 및 사무는 「지방자치법 시행령 제

8조」와 관련된 별표1에 시·도 및 시·군·자치구 사무로 구분되어 예시·열거되어 있다(부록 참조)

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 사회복지관련 사무의 배분은 ‘예시적 열거주의’ 방식에 의거하여 법률에 그 기능 및 사무의 종류가 열거되어 있다.

이 중 사회복지와 관련된 분야는 10개의 단위사무로 구분되어 각 자치단체 유형별로 그 기능 및 사무의 종류가 열거되어 있다. 다시 말하면, 우리나라의 지방자치단체 사회복지관련 기능 및 사무는 법령에 의거하여 구분되어 예시·열거되어 있다.

이렇게 배분되어진 지방자치단체의 사회복지관련 사무는 예산의 배정과 함께 사무가 집행된다. 예산을 편성함에 있어 사회복지관련 사무는 사회복지와 보건 분야로 분류되어 편성된다. 이중 사회복지 분야는 9개 부문으로 구분되고, 보건 분야는 3개 부문으로 분류된다(고경환, 2007).

기능은 다시 세부기능으로 재분류되는데 세부기능은 다시 사업계획별 분류와 활동별 분류로 세분화 할 수 있다. 가령 사회복지-[기초생활보장]-[주택시장안정및복지향상]에서 기초생활보장은 세부기능이며 주택시장안정 및 복지향상은 사업계획별(project) 분류에 해당되는 방식이다.

〈표 2-4〉 사회복지 분야 기능배분

분야	부문	명칭
180		사회복지
	181	기초생활보장
	182	취약계층지원
	183	공적연금
	184	보육가족 및 여성
	185	노인·청소년
	186	노동
	187	보훈
	188	주택
	189	기타 사회복지
190		보건
	191	보건의료
	192	건강보험
	193	식품의약품안전

주: 1) 검정 칸은 중앙정부에는 있지만 지방정부에는 없는 기능임.

2) 보건 분야의 식품의약품안전 부문은 사회복지재정에 포함하지 않음.

출처: 기획재정부, 2003



# 제3장

## 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 분석

제1절 사회복지예산 분류체계의 현황

제2절 중앙정부와 지방자치단체 간 분류체계  
비교·분석

제3절 지역복지사업의 관리 효율성 분석



KRILA





## 제3장

# 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 분석



## 제1절 사회복지예산 분류체계의 현황

### 1. 예산분류체계의 현황

#### 가. 법적 현황

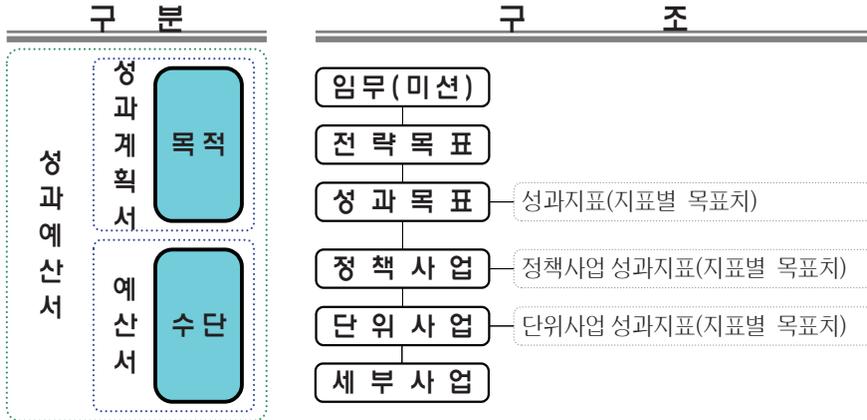
지방자치단체 예산편성 운영기준은 「지방재정법」 제5조에 따른 사업예산 성과관리와 「지방재정법」 제38조 제2항 및 「지방자치단체 예산편성운용에 관한 규칙」 제8조에 의하여 지방자치단체 예산편성 기준경비에 관한 사항을 정하고, 「지방재정법」 제41조 및 동법시행령 제47조의 규정에 따라 지방자치단체 세입예산과 세출예산 등의 과목구분과 설정에 대한 사항을 사업예산 체계로 분류·관리함을 목적으로 한다.

예산편성 운영기준에 따라 세출예산 과목구분과 설정은 세출예산의 분야·부문은 기능별로 세부적으로 분류하고(행정안전부, 2017), 정책·단위·세부사업은 지방자치단체가 분야·부문의 기능에 맞게 설정·운영한다.

#### 나. 정책, 단위, 세부사업 분류 현황

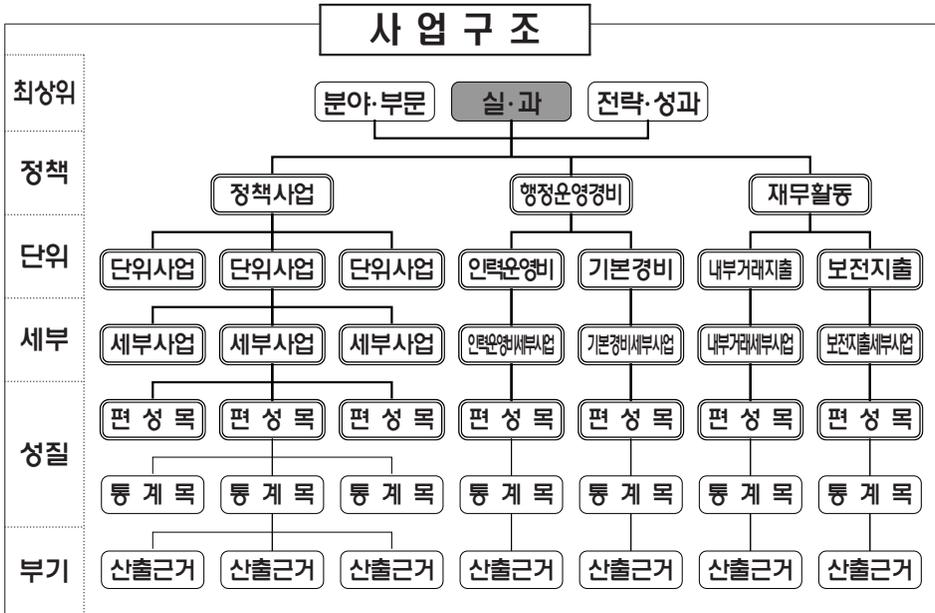
여기서 정책, 단위, 세부사업은 조직별 임무에 근거하여 전략목표 및 성과목표를 수립한 후, 이를 달성하기 위한 수단으로서 정책사업, 단위사업 및 세부사업을 설정

하도록 하고 있는데 조직별 임무, 전략목표 및 성과목표는 목적을 의미하며, 정책사업, 단위사업과 세부사업은 이를 실현하기 위한 수단이다(행정안전부, 2017).



출처: 2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준

사업이 체계적으로 편성될 수 있도록 일정한 계층 구조를 형성하고 있는데 자치단체 전체 재정을 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분한 후 정책사업 하위에 단위사업 및 세부사업을 설정하고 세부사업 하위에 편성목과 통계목을 설정하며 통계목 하위에 산출근거를 설정한다. 기금으로 수행되는 사업도 사업구조화에 포함된다.



※ 하나의 실·과에서 여러 개의 정책사업 설정 가능(정책사업은 단일 부문으로만 구성)  
 ※ 통계목과 산출근거는 예산사상에 표시되지 않고, 통계관리 등 내부관리 목적으로 사용

출처: 2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준

#### 다. 전체 예산분류체계의 현황

지방자치단체의 예산분류체계는 13개 분야 52개 부문으로 구성되어 있다. 13개 분야는 010 일반공공행정(4부문), 020 공공질서및안전(3부문), 050 교육(3부문), 060 문화 및 관광(5부문), 070 환경보호(6부문), 080 사회복지(8부문), 090 보건(2부문), 100 농림해양수산(3부문), 110 산업,중소기업(6부문), 120 수송및교통(5부문), 140 국토및지역개발(3부문), 150 과학기술(3부문), 160 예비비(1부문)으로 구성되어 있다.

분야 중 030 통일·외교, 040 국방, 130 통신은 중앙에만 있고 지방에는 없는 기능으로서 지방자치단체 예산분류체계에는 빠져 있다. 부문 중에서도 012 국정운영, 015 정부자원관리, 021 법무및헌재, 022 법무및검찰, 024 해경, 054 교육일반, 084 공적연금, 092 건강보험, 122 철도 등은 국가예산에만 있고 지방에는 없는 세출항목

이다.

반대로, 지방에만 있고 국가예산분류에서는 없는 것이 있는데 026 소방, 071 상하수도·수질~076 환경보호 일반 부문, 900 기타 분야이다.

중앙과 지방의 분야·부문명이 정확히 일치하지는 않고 분야 또는 부문명을 달리하고 있는 것이 있는데, 100번 분야가 국가예산에서는 농림수산, 지방예산에서는 농림해양수산으로 쓰이고, 103번 부문은 국가는 수산·어촌, 지방은 해양수산·어촌으로, 120번 분야 또한 국가는 교통 및 물류, 지방예산에서는 수송 및 교통으로 쓰이고 있다.

특히, 지방의 경우는 900 기타 분야가 하나 더 존재하지만 국가예산에서는 900번이 없는데, 지방예산에서 900 기타분야의 예산규모가 크다는 문제가 지적되고 있는 점을 감안했을 때 향후 예의주시할 부분이기도 하다.

## 2. 사회복지예산 분류체계의 변천과정

이상 우리나라의 전체 지방예산 분류체계를 국가예산과 비교하며 살펴보고, 현재의 사회복지예산 분류체계 현황을 분석하기 전에 우리나라에서 예산서 편성 시작 이래로 최근까지의 사회복지예산 분류체계 변천과정을 살펴보면 다음과 같다.

선행연구(고경환, 2004)에 의하면 우리나라는 지금까지 총 7번에 걸쳐서 분류체계의 변화를 꾀했는데, 1970년, 1975년, 1982년, 1986년, 1988년, 1996년, 2008년에 각각 바뀌었다. 주목할 만한 것은 2008년 이전까지는 장, 관, 항, 세항 분류단위의 사용을 의무화해서 지방자치단체별로 통일을 기했지만 2008년부터는 지방자치단체의 자율성 확보를 위해 분야·부문까지만 통일성을 의무화하고 이하 단위에서는 전술한 바와 같이 지자체 자율에 맡기고 있다.

1985년까지는 사회복지비라는 명칭을 사용했으나 1986년 예산부터는 1995년까지는 사회복지비, 1996년부터 2007년까지는 사회개발비라는 명칭을 사용하였고, 2008년부터 다시 사회복지비라 칭하고 있다. 2007년까지는 사회복지비나 사회복지비, 사

회개발비 하위에 현재의 사회복지비 성격의 사회사업비나 사회복지사업비, 복지사업비와 보건으로 분류되어 관리되었다. 또한 연도에 따라서는 청소사업비나 공원녹지비, 상하수도사업비 등이 현재의 사회보장성격의 항목에 포함된 해도 있었다.

사회복지예산 분류체계의 변천과정에서 가장 주목할 만한 것은 현재보다 매우 구체적으로 예산서를 편성하도록 되어 있다는 것인데, 즉 장-관-항-세항까지 분류를 세분화함으로써 사업 분야별로 예산규모나 전년이나 전전년 대비 추이분석이 가능하다는 것이다.

예를 들어 1986년 이후의 분류체계를 살펴보면 현재는 분리가 불가능한 노인, 청소년아동, 장애인, 부녀복지사업의 분리가 가능했다는 것이다. 연도에 따라서는 부녀아동복지사업소, 보건위생사업소, 보건소, 위생관리사업소 운영 등 시설종류별 예산과약도 가능했음을 알 수 있다.

### 3. 사회복지예산 분류체계의 현황

현재의 지방자치단체 기능별 세출예산 중 사회복지분야의 예산분류체계는 타 분야와 마찬가지로 하위에 부문을 두고 부문에 해당하는 업무를 나열하고 부문 하위 단위의 정책, 단위, 세부사업에 대해서는 정책사업에 대해서만 유형화 예시를 하고 있다.

080 사회복지 분야 하위에 081 기초생활보장, 082 취약계층 지원, 국가예산인 083 공적연금을 제외하고, 084 보육·가족및여성, 085 노인·청소년, 086 노동, 087 보훈, 088 주택, 089 사회복지 일반 등 총 8개 부문으로 예산을 편성토록 되어 있다 「지방재정법」.

특히 084 보육·가족및여성 부문은 보육료 지원이나 보육시설 운용과 같은 보육사업, 가정폭력이나 가족단위 지원과 같은 가족관련 사업, 여성폭력이나 여성인력 양성 등 전반적인 보육, 가족, 여성복지사업예산이 같이 편성토록 되어 있다[지방자치단체 예산편성 운영기준]. 085 노인·청소년 부문의 경우도 기초연금, 노인시설, 노

인 일자리, 노인 복지관과 같은 노인예산과 청소년 보호나 육성, 청소년 교육이나 관련 시설 예산이 같이 포함되어 있다[지방자치단체 예산편성 운영기준].

오히려 지방단위에서는 사업비중이 높지도 않고 따라서 예산규모도 작은 노동, 보훈, 주택예산이 따라 편성되고 있는 실정이다.

〈표 3-1〉 현재의 사회복지예산 분류체계

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
080 사회복지			
	081 기초 생활보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무</li> <li>▪ 기초생활급여, 교육급여, 의료급여</li> <li>▪ 자활지원, 기초보장지원 등</li> </ul> 제외)지방공공근로사업(086 노동)	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
	082 취약계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장애인·아동 등 취약계층의 보호 및 복지증진을 위한 업무</li> <li>▪ 사회복지 종합지원 정책</li> <li>▪ 장애인·불우아동등 사회복지(시설물설치 포함)</li> <li>▪ 복지회관운영</li> <li>▪ 사회복지 기반조성, 사회복지 지원정책</li> <li>▪ 사회복지 사업평가 등</li> <li>▪ 지역사회복지</li> <li>▪ 노숙자보호, 부랑인시설보호, 의사상자 및 재해구호</li> </ul> 제외)읍·면·동에서 운영하는 복지회관 (016 일반행정)	취약계층 이동 보호 장애인 복지 증진 부랑인 보호 및 지원
	084 보육·가족 및여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 윤락행위 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무</li> <li>▪ 여성복지(시설물설치 포함)</li> <li>▪ 가정폭력·성폭력상담소</li> <li>▪ 여성단체 지원 등</li> <li>▪ 남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진</li> <li>▪ 보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원</li> <li>▪ 가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화</li> <li>▪ 모·부자 복지 등</li> </ul>	보육·가족 지원 여성 복지 증진

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
	085 노인·청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무</li> <li>■ 청소년 육성·보호·활동지원을 위한 업무</li> <li>■ 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원</li> <li>■ 노인 등 사회복지(시설물설치 포함)</li> <li>■ 노인복지관운영, 장묘사업(묘자공원 조성 포함) 등</li> <li>■ 청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호</li> <li>■ 청소년 시설 용자, 기타 청소년 관련 지원</li> </ul>	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성
	086 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무</li> <li>■ 근로지원등 노정관리</li> <li>■ 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업등</li> <li>■ 노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회</li> <li>■ 고용안정, 고용안정용자지원, 고용알선, 고용환경개선</li> <li>■ 능력개발, 능력개발용자지원, 직업능력개발</li> <li>■ 고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원</li> <li>■ 장애인근로자 용자, 장애인시설 설치비용 용자</li> <li>■ 가능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원</li> <li>■ 산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업</li> <li>■ 근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포용자</li> <li>■ 기타 고용정책 수립 및 시행 업무</li> <li>■ 공무원노조관련 업무</li> </ul>	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진
	087 보훈	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가유공자 등에 대한 보상 및 예우</li> <li>■ 국가유공자 등 의료복지 지원 및 요양보호</li> <li>■ 세대군인 사회복지지원</li> <li>■ 나라사랑교육을 통한 국민 호국정신 함양</li> <li>■ 호국영웅 선양사업</li> <li>■ 호국보훈인보단체 지원</li> <li>■ 국가유공자 송모사업 및 묘소 단장사업</li> <li>■ 독립운동관련 문헌발간 등 편찬사업</li> <li>■ 기타 보훈정책수립 및 시행 업무</li> </ul>	국가 보훈 관리 및 지원

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
	088 주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 임대주택건설, 수요자용자지원</li> <li>▪ 저소득영세민 전세자금, 주택개량</li> <li>▪ 서민주택구입 및 전세자금·매입임대</li> <li>▪ 재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원</li> </ul>	주거 환경 개선 서민 주거 안정
	089 사회복지 일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기초생활보장(081)부터 주택(088)까지 속하지 않는 사항</li> </ul>	

출처: 행정안전부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준」

#### 4. 사회복지예산 분류체계의 검토 시사점

이상에서 살펴본 우리나라의 사회복지예산분류체계는 1970년대 이후 사회, 경제, 행정 환경에 따라 변화를 거듭해 왔다. 그러나 다음과 같은 한계 또한 있는 것을 알 수 있었다.

현재의 지방자치단체 예산분류체계는 중앙의 분류체계를 그대로 준용하고 있어, 해당 자치단체의 수입과 지출에 관한 예정적 계획을 담아내지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 지방자치단체 정책에 관한 재정기록으로서의 역할에도 한계를 드러내고 있다. 일례로 지방자치단체 기능별 세출예산에서 사회복지 분야의 경우 예산서와 e-호조 기록이 분야 아래 부문(예: 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)까지만 편성되어 관리되고 있어 해당 자치단체에서 중점적으로 추진하는 사업에 대해 세부적으로 파악할 수 없다는 문제점이 있다.

즉, 위와 같이 편성되는 사회복지예산분류체계는 다음과 같은 한계점을 지니고 있음을 알 수 있다. 첫째, 사업계획별 분류를 통해 단위사업별로 예산이 편성되고 있음에도 이러한 단위사업의 분류 기준이 명확하지 않아 사업명을 통한 통계산출이 불가하다는 점이다. 둘째, 사회복지분야 정책들이 사업별 예산으로 편성되면서 단위사업이 일관성 없게 구조화되면서 각종 자료의 산출이 매우 어렵다는 점이다. 셋째, 변화하는 지방자치단체의 예산 및 재정환경을 예산분류체계가 반영하지 못하고 있다는 점이다.

## 제2절 중앙정부와 지방자치단체 간 분류체계 비교·분석

### 1. 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지예산 변화 비교

<표3-4>는 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체는 특광역시와 도, 시(행정구가 있는 시와 없는 시), 군, 구 별로 2008년부터 4년 단위로 전체예산과 사회보장, 사회복지 및 보건 분야 예산규모와 비중이 정리되었다.

사회복지와 보건을 포함하고 있는 사회보장예산을 살펴보면 중앙의 경우 2008년도에 10.2%에서 7년 후인 2015년에 14%로 약 4% 증가했지만, 지방은 특광역시 이미 2008년도에 21.6%였고 자치구의 경우는 35.3%에서 2015년에는 특광역시 30.6%, 자치구 53.1%로서 각각 9%와 17.1%가 증가하였다. 사회복지부문의 예산은 더욱 큰 차이를 보이는데 중앙의 경우 2008년도 8.3%에서 2015년에 11.5%로 증가하였으나, 특광역시는 19.6% → 29.1%, 도가 23.1% → 28.2%, 행정구 있는 시가 15.9% → 27.7%, 행정구 없는 시가 15.3% → 23.0%, 군이 12.1% → 17.0%, 자치구가 33.3% → 50.4%로 증가하였다.

반면 보건 분야의 경우는 중앙정부가 2015년에 2.5%이지만, 특광역시의 경우는 2008년도보다도 감소한 1.5%이고 다른 계층의 지자체들도 크게 증가한 현상은 보이지 않으나 인구가 인구밀도가 상대적으로 높은 행정구 있는 시와 자치구의 경우는 증가율이 높았고, 특히 자치구의 경우는 사회복지와 보건예산 모두가 높음을 알 수 있다.

<표3-5>의 사회복지분야 9개 부문과 보건 분야 3부문에 각각에 대해 2008년, 2012년, 2015년의 변화를 살펴보면 중앙정부와 지방 모두 비율이 높아진 가운데 2008년의 경우 중앙정부는 기초생활보장예산(31.1%) 다음으로 건강보험예산(15.1%) 비율이 높고, 2015년은 기초생활보장, 노인청소년, 건강보험예산 순서로 높다. 지방의 경우는 2008년 기록까지는 기초생활예산이 가장 높았으나 2015년에는 군을 제외

한 특광역시, 도, 시, 구 모두 보육가족 및 여성 예산이 가장 높은 것을 알 수 있다. 군은 지역적 특성상 노인청소년 예산비율이 2015년에 43.0%에 달할 정도로 매우 높다. 중앙정부는 공적연금예산이 항상 6% 후반대의 비율을 차지하고 있다.

## 2. 중앙정부와 지방자치단체의 차별적 관리 필요

전술한 바와 같이 현재의 지방예산편성 분류체계는 분야, 부문명까지는 예산편성 기준상에서 제시되고 그 하위에는 부문에 해당하는 업무를 나열, 참고하도록 하고 있고 실질적으로는 지자체 자체적으로 정책사업, 단위사업, 세부사업명을 정하고 세부사업 단위로 예산이 편성되도록 되어 있다. 즉, 정책, 단위사업명을 정하고 세부사업명을 분류해서 편입시키는 것을 지자체 자율에 맡기고 있으므로 지자체마다 상이할 수 밖에 없다.

<표3-6>의 사례지자체 복지사업에서 보는 바와 같이 사회복지분야 사회복지일반 부문 중 주민생활지원실에서 담당하고 있는 다자녀가정 특별지원사업, 북한이탈주민지원사업, 탄광지역 저소득층 자녀교육비 지원사업 모두 사회복지기반조정 정책-지역사회복지기반 구축 단위사업에 포함되어 있다. 즉, 출생장려 지원사업과 자녀교육비 지원사업 등이 모두 지역사회복지기반 구축에 포함되어 있는 상황이다. 사회복지과에서 추진하는 기초연금, 노인건강진단, 경로당운영 활성화 지원사업 또한 모두 노인복지증진 정책-노인복지서비스 지원 단위사업에 포함되어 노인의 복지서비스사업과 노인기초생활보장사업 노인복지시설 지원사업이 모두 한 단위사업에 포함되어 있는 실정이다.

〈표 3-2〉 00시의 사회복지예산 분류 사례

부서명	분야명	부문명	정책사업명	단위사업명	세부사업명
주민생활지원실	사회복지	사회복지일반	사회복지 기반 조성	지역사회복지 기반 구축	다자녀가정 특별지원
주민생활지원실	사회복지	사회복지일반	사회복지 기반 조성	지역사회복지 기반 구축	북한이탈주민지원사업
주민생활지원실	사회복지	사회복지일반	사회복지 기반 조성	지역사회복지 기반 구축	탄광지역 저소득층 자녀교육비 지원사업
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	요보호 노인 구호
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	기초연금
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	장수노인수당 지급
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	노후 사회참여 프로그램 지원
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	사회복지시설 사회복지무요원 지원
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	노인건강진단
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	경로식당 무료급식
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	저소득 재가노인 식사배달사업
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	경로당 운영 활성화 지원
사회복지과	사회복지	노인·청소년	노인 복지 증진	노인복지서비스 지원	경로당 운영 지원

행정안전부를 중심으로 지방교부세 배정을 위한 수요산정을 매년 실시하고 있는데 세부사업을 중심으로 사회복지분야 중 취약계층지원과 보육·가족 및 여성, 여성 및 보육복지증진정책사업 하위 보육서비스 강화와 건강가정지원 단위사업에 분산되어 있는 가정양육수당 지원, 아동급식 지원 수요나 아동양육비 지원 수요를 재분류하고 있는 실정이다.

〈표 3-3〉 00시의 지방교부세 수요산정 사례

(단위: 천원)

분야	부문	정책사업	단위사업	세부사업	계
사회복지	취약계층지원	이동복지증진 [사회복지과]	이동복지 서비스 강화	이동급식 지원	240,000
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	보육서비스 강화	가정양육수당 지원(재분류)	1,230,000
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	보육서비스 강화	가정양육수당 지원(재분류)	130,000
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	보육서비스 강화	가정양육수당 지원(재분류)	58,066
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	보육서비스 강화	영유아보육료 지원	3,191,230
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	건강가정 지원	한부모가정 지원	7,500
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	건강가정 지원	아동양육비 지원(재분류)	122,400
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	건강가정 지원	아동양육비 지원(재분류)	4,320
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	건강가정 지원	아동양육비 지원(재분류)	1,440
사회복지	보육·가족및여성	여성 및 보육 복지 증진[사회복지과]	건강가정 지원	아동양육비 지원(재분류)	10,080

## 제3절 지역복지사업의 관리 효율성 분석

### 1. 복지사업관리, 통계생성, 지역복지계획에의 환류 현황

이처럼 지방의 예산은 특히 사회복지분야를 중심으로 중앙과 다른 형태로 변해왔음에도 불구하고 중앙의 분류체계를 그대로 준용함에 따라 효율적인 예산관리가 안 되고 있다는 것이다. 즉, 중앙은 2015년 기준 사회보장예산대비 건강보험과 공적연금 예산만 20.3%이고 보육가정및여성과 노인청소년예산은 31.5%인 반면 지방은 보육가정및여성, 노인청소년예산만 특광시 46.6%, 도 55.4%, 행정구 있는 시 67.8%, 행정구 없는 시 64.6%, 군 59.0%, 구가 63.5% 로 나타난다.

따라서 지방은 비율이 높은 보육, 노인, 장애인 예산에 특히 관심을 가지고 사업을 계획, 운영, 평가, 환류 등의 체계적인 관리를 해야하고 각 사업들이 담당 사업부서별로 추진되고 있음에 따라 이들 사업내용과 예산을 하나로 모아서 운영하고 있는 예산서 내에 기록되고 결과분석까지 이루어져야 하지만 현재의 예산분류체계로는 불가능한 실정이다.

〈표 3-4〉 중앙 및 지방자치단체의 사회복지예산 규모 추이

(단위: 억원, %)

구분	중앙정부	특광역시	도	시(행정구유)	시(행정구無)	군	구
2008	전체예산	2,281,859	474,566	444,306	150,542	251,540	177,550
	사회보장	233,474	102,556	108,054	25,551	34,228	62,599
	사회복지	188,539	93,078	102,597	23,910	30,362	59,169
	보건분야	44,935	9,478	5,456	1,641	3,866	3,429
2012	전체예산	2,826,873	539,642	567,434	190,186	291,695	216,309
	사회보장	308,384	141,680	146,597	44,861	44,316	99,122
	사회복지	247,852	134,727	139,234	42,197	39,756	93,642
	보건분야	60,532	6,953	7,363	2,664	4,560	5,480
2015	전체예산	3,280,192	662,566	705,124	225,469	331,686	282,588
	사회보장	457,811	202,706	209,250	66,632	62,343	150,191
	사회복지	375,987	192,901	199,025	62,566	56,460	142,338
	보건분야	81,824	9,805	10,224	4,067	6,976	7,854

주 1. 사회복지예산은 사회복지분야예산 + 보건의료 예산으로 추산

주 2. 중앙정부 예산은 추경국회확정예산을 기준으로 작성(2012년도는 금년도 예산안 기준)

주 3. 지방자치단체 예산은 전체회계, 총계, 최종예산을 기준으로 작성

주 4. 합계를 기준으로 작성

출처: 열린재정 - 세출예산 편성현황  
지방재정연감(예산편), 각년도



구분	중앙정부	특광역시	도	시		시 (행정구無)	군	구							
				(행정구有)	(행정구無)										
2012	사회보장예산	308,384	100.0	146,597	100.0	44,861	100.0	85,171	100.0	44,316	100.0	99,122	100.0		
	사회복지예산	247,862	80.4	134,727	95.1	139,234	95.0	42,197	94.1	79,797	93.7	39,756	89.7	93,642	94.5
	기초생활보장	79,028	25.6	31,619	22.3	53,412	36.4	7,116	15.9	15,135	17.8	7,877	17.8	21,395	21.6
	취약계층지원	12,619	4.1	33,019	23.3	14,617	10.0	4,698	10.5	10,680	12.5	5,375	12.1	12,313	12.4
	보육기초및여성	32,232	10.5	30,594	21.6	36,771	25.1	17,762	39.6	28,368	33.3	7,755	17.5	35,159	35.5
	노인청소년	39,882	12.9	23,225	16.4	30,121	20.5	10,259	22.9	21,125	24.8	15,530	35.0	21,613	21.8
	노동예산	17,248	5.6	2,759	1.9	1,342	0.9	985	2.2	1,523	1.8	890	2.0	1,936	2.0
	보훈예산	38,976	12.6	302	0.2	154	0.1	326	0.7	829	1.0	730	1.6	326	0.3
	주택예산	3,065	1.0	12,451	8.8	954	0.7	390	0.9	437	0.5	409	0.9	119	0.1
	사회복지일반예산	5,583	1.8	759	0.5	1,863	1.3	662	1.5	1,701	2.0	1,190	2.7	780	0.8
	공적연금	19,220	6.2												
	보건예산	60,532	19.6	6,953	4.9	7,363	5.0	2,664	5.9	5,374	6.3	4,560	10.3	5,480	5.5
	보건으로	8,612	2.8	6,811	4.8	7,155	4.9	2,614	5.8	5,231	6.1	4,442	10.0	5,383	5.4
	건강보험	49,482	16.0												
식품의약품안전	2,437	0.8	143	0.1	209	0.1	51	0.1	142	0.2	118	0.3	97	0.1	
2015	사회보장예산	457,811	100.0	202,706	100.0	209,250	100.0	66,632	100.0	121,227	100.0	62,343	100.0	150,191	100.0
	사회복지예산	375,987	82.1	192,901	95.2	199,025	95.1	62,566	93.9	114,252	94.2	56,460	90.6	142,338	94.8

구분	중앙정부	특광역시	도	시 (행정구有)	시 (행정구無)	군	구
기초생활보장	95,613	35,719	57,362	8,490	15,759	7,714	25,143
취약계층지원	22,282	44,289	19,647	6,464	14,849	7,614	18,179
보육기적및여성	54,258	47,688	56,501	25,915	39,130	9,970	49,697
노인청년	89,658	46,799	59,476	19,246	39,099	26,797	45,623
노동예산	22,286	4,285	1,691	1,010	1,585	830	1,857
보훈예산	44,674	466	259	607	1,040	694	502
주택예산	9,368	13,919	1,565	137	770	730	346
사회복지일반예산	7,394	1,170	2,524	696	2,021	2,112	992
공적연금	30,455	6.7					
보건예산	81,824	9,805	10,224	4,067	6,976	5,883	7,854
보건의료	15,876	9,517	9,905	3,862	6,659	5,685	7,635
건강보험	62,256	13.6					
식품유무인전	3,692	288	319	205	316	198	219

주 1. 사회복지예산은 사회복지분야예산 + 보건분야 예산으로 추산

2. 중앙정부 예산은 추경회계예산을 기준으로 작성(2012년도는 금년도 예산안 기준)

3. 지방자치단체 예산은 전처회계, 총계, 최종예산을 기준으로 작성

4. 합계를 기준으로 작성

출처: 영민재정 - 세출예산 편성현황

지방재정연감(예산편), 각년도

## 2. 지역복지계획, 관리, 통계자료 호환, 환류 효율성 제고 필요

### 가. 지자체별 사회보장사업 관리 불가

과거 품목별 예산편성 시에는 세항(노인복지, 장애인복지, 여성복지, 보육지원 등)으로 관리되어 지금보다 손쉽게 타 자치단체의 과거, 현재 자료를 참고하여 미래도 예측할 수 있었으나, 지금은 사업별 예산체도로 사업구조화가 자치단체별로 일관성이 없어 각종 자료 산출에 어려움이 있다.

시대의 복잡다양성과 사회복지수요의 지속적인 증가로 인한 체계적인 예산운영의 통계분석 관리를 통한 재정수요의 신속한 파악 필요한 상황인데, 노인복지비와 아동복지비 등의 지속적인 증가가 이루어지고 있으나 실질적으로 집행되는 예산내역에 대한 체계적 관리 및 전국통계 파악이 어려운 것이 현실이다. 예를 들어 노인 일자리사업의 예산이 지속적 증가가 이루어지고 있으나 이에 따른 자치단체 세부적 예산 파악이 이루어지지 않아 자치단체별로 예산의 중복성과 지역별 인구대비 예산 투입 규모의 파악이 어렵다.

현 사업별 예산체계에서 보육·가족 및 여성 부문에 대하여도 자치단체 예산분류만으로 여성에 대한지원 및 보육과 다문화가정지원에 대한 파악이 어려워 민간연구 및 주민이 직접 예산 정보파악에 어려움이 있다. 주민에 대한 예산에 대한 정보를 공개를 하고 있으나 특정 분야에 대한 예산파악이 어렵다(여성, 아동, 노인일자리, 다문화가정 등).

따라서 00시의 출생장려사업이나 자녀교육비 사업, 노인복지시설의 운영현황이나 예산투입규모를 알아보고 향후 예산에 반영하기 위해서는 각 세부사업을 모두 나열시키고 관련사업을 축출해야 하는 상황이다.

### 나. 지방교부세 수요산정 시 매년 자료의 재가공

행정자치부는 매년 다음 해 지방교부세 산출을 위해 전년도 8월까지 기준재정수요와 기준재정수입을 산출하고 있는데, 이 때 전 지자체 예산담당부서 공무원들이 모여 합동작업을 한다. 이 때 기준재정수요 산출을 위해 분야별로 수요산정시 사회복지분야의 경우 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비 등의 자료를 반복적으로 가공하고 있다.

이 때 기타 수요도 마찬가지로 자치단체별로 작성한 자료를 검증하는 절차를 행자부 주관으로 추진은 하고 있으나 정확한 수요산정은 곤란하다.

예를 들어 지방교부세 수요산정 시 노인요양시설운영, 기초연금, 가정위탁보호아동, 다문화가정수요, 저소득한부모가족, 집단거부시설지원, 영유아 보육료 지원 등을 재분류 함에 따른 행정업무 낭비 요인 발생하고 있는 실정이다.

즉 지방교부세 산출 시에는 기준재정수요 산출, 확인, 교차체크 등 전국 지자체 예산담당공무원들이 상당한 시간과 노력을 할애하여 합동작업을 하는 기간임에 따라 매년 비슷한 기준재정수요 산출을 위해 행정비용을 반복적으로 지출하고 있는 상황인 것이다.

### 다. 시대흐름에 따른 예산의 정책방향 제시 미흡

2014년 여성발전 기본법이 전부 개정되어 양성평등기본법으로 변경되었으나 이러한 정책방향이 예산에 반영되지 않아 아직도 분야(보육·가족 및 여성)와 부문(여성 및 보육복지 증진)이 변경되지 않고 유지되고 있고 한부모 가정도 이러한 분류에 따라 반영됨에 따라 정책방향의 파악이 어렵다.



# 제4장

## 해외의 사회복지예산 분류체계 검토·분석

제1절 주요 국제기구의 사례 분석

제2절 해외 주요국의 사례 분석

제3절 시사점



KRILA





## 제4장

# 해외의 사회복지예산 분류체계 검토·분석



KRILA

앞서 살펴본 바와 같이 예산을 어떻게 분류하느냐는 매우 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 정책형성의 기초 자료가 되기 때문이다. 일례로 사회복지 관련 예산과목이 있다는 것은 사회복지 관련 투자 결정의 개념을 제시하고 있다는 것을 의미한다(기획재정부, 2003). 둘째, 부문 간 재원 배분을 확인시키는 단위가 된다. 예산을 분류하는 토대가 있다는 것은 부문 간의 자원 배분의 기준이 있음을 의미하며 재원배분의 우선순위가 있다는 것이다. 셋째, 정부활동의 기초가 있다는 것이다. 예산분류 과목은 지출이 이루어지는 기초단위이기 때문에 이를 통해 정부의 활동을 이해할 수 있게 됨을 의미한다. 넷째, 의회의 예산 심의의 결과를 집행하는 책임성 확보의 단위가 있다는 것이다. 의회가 의결한 예산을 궁극적으로 집행하게 될 때, 예산분류 과목은 그 집행의 단위가 된다. 다섯째, 예산집행의 단위가 있다는 것이다. 예산분류 과목은 의회의 예산심의 결과를 반영한 결과이며 이는 행정부에서 매일 예산을 관리하고 집행하는 단위가 된다.

## 제1절 주요 국제기구의 사례 분석

위에서 설명한 내용에 따라 예산분류 과목에 따른 지출의 분류 체계는 정책결정과 책임성에 대한 규범적 틀을 제공하는 매우 중요한 역할을 한다. 이러한 분류 체계에 있어 현재 가장 잘 알려진 분류체계가 기능별 분류를 기준으로 하는 UN의 COFOF(Classification OF the Functions OF the Government)과 IMF의 GFS(Government Financial Statistics)이다. IMF의 GFS는 기능별 분류체계가 아닌 정부의 지출에 대한 경제적 분류이기 때문에 정부의 기능별 분류와는 다소 거리가 있지만 대표적인 예산분류체계 방식으로 사용되고 있어 본 장에서 살펴보기로 한다.

### 1. UN COFOG

UN의 기능별 유형화는 교육, 사회복지, 주택 등과 같이 정부활동을 목적에 따라 구성하여 분류하는 방식을 취한다(기획재정부, 2003). UN의 정부활동에 대한 기능별 유형화는 부문 간 자원배분을 분석하는데 매우 유용한 도구가 된다. 그러나 이러한 정부활동에 대한 기능별 유형화는 정부조직과는 구분 된다. 특히 기능별 유형화의 분류 기준을 일관성 있게 유지하는 것이 중요하며 이는 정부의 부문별 지출에 대한 추이를 분석하고 회계연도별 자료를 비교하는데 있어 중요한 역할을 하기 때문이다(기획재정부, 2003).

따라서 UN COFOG의 목적은 정부의 부문별 기능에 있어 자원배분에 대한 국제적 비교를 위해 표준화된 분류 기준을 제시하는데 있으며(UN COFOG), 이는 UN이 개발한 SNA와 GFS 매뉴얼에 제시되어 있다.

UN COFOG는 14개 대분류(major Groups), 61개 중분류(Groups), 127개 소분류(sub Groups)로 구성되어 있다. 이러한 기준은 해외 주요국에서 광범위하게 사용되고 있으며 특히 14개 대분류는 거의 모든 국가에서 채택되고 있다.

〈표 4-1〉 UN COFOG 정부 기능별 분류 체계

7	총지출	
701	<b>일반 공공행정</b>	706 <b>주거 및 지역사회 시설</b>
7011	행정 및 입법기관, 금융 및 재정, 국외업무	7061 주거시설 개발
7012	해외 경제 원조	7062 지역사회 시설 개발
7013	일반 서비스	7063 수도 공급
7014	기초연구	7064 가로등
7015	일반 공공행정, R&D	7065 주거 및 지역사회 시설 R&D
7016	기타 미분류 일반 공공행정	7066 기타 미분류 주거 및 지역사회시설
7017	공공 채무 거래	<b>707 보건</b>
7018	정부 간 일반 이전	7071 의료제품, 기기, 장비
<b>702 국방</b>		7072 오래 환자 서비스
7021	군사방어	7073 병원 서비스
7022	민방위	7074 공공 보건서비스
7023	해외 군사원조	7075 보건 R&D
7024	국방 R&D	7076 기타 미분류 보건
7025	기타 미분류 국방	<b>708 휴양, 문화, 종교</b>
<b>703 공공질서 및 안전</b>		7081 휴양 및 스포츠서비스
7031	경찰 서비스	7082 문화서비스
7032	소방 서비스	7083 방송 및 출판서비스
7033	법원	7084 종교 및 기타 공동체 서비스
7034	교도소	7085 휴양, 문화, 종교 R&D
7035	공공질서 및 안전 R&D	7086 기타 미분류 휴양, 문화, 종교
7036	기타 미분류 공공질서 및 안전	<b>709 교육</b>
<b>704 경제활동</b>		7091 유아 및 초등교육
7041	일반경제, 상업, 노동	7092 중등교육

7		총지출	
7042	농업, 임업, 어업 및 수렵	7093	2차 중등교육
7043	연료 및 에너지	7094	고등교육
7044	광업, 제조, 건설	7095	등급 외 교육
7045	운송	7096	교육 보조 서비스
7046	통신	7097	교육 R&D
7047	기타 산업	7098	기타 미분류 교육
7048	경제 R&D	<b>710</b>	<b>사회보호</b>
7049	기타 미분류 경제	7101	질병 및 장애
<b>705</b>	<b>환경보호</b>	7102	노령
7051	폐기물 관리	7103	유족
7052	폐수 관리	7104	가족 및 자녀
7053	공해 방지	7105	실업
7054	생물 다양성 및 경관 보호	7106	주거
7055	환경보호 R&D	7107	기타 미분류 사회적 배제
7056	기타 미분류 환경보호	7108	사회보호 R&D
		7109	기타 미분류 사회보호

출처: IMF, GFSM 2014

## 2. IMF GFS

IMF의 GFS는 정부지출에서 인건비가 차지하는 비중, 공기업에 대한 정부의 출연금의 비중 등을 분석하기 위한 목적에서 개발되었다. GFS는 정부 지출의 경제적 분류를 통한 예산 분석을 위해 사용된다.

〈표 4-2〉 GFS의 예산의 경제적 분류 체계

Expenditures for goods and services
Wages and salaries
Employer contributions (pensions-social contributions)
Other goods and services
Subsidies
Current transfers
Interest
Domestic
External
Capital expenditures
Capital expenditures
Capital transfers
Lending minus repayment(1)
Loans
Repayment of loans
Sales of assets
Other
(1) Not presented in the 1986 version of GFS. Source: IMF

출처: IMF, GFSM 2014

GFS의 가장 큰 특징은 주로 순계 개념을 사용하고 있다는 것이다. 따라서 GFS의 경우 거시경제 분석에 적합하다는 의견과 함께 예산 결정이나 관리에는 적합하지 않다는 의견이 많다.

### 3. OECD SOCX

OECD 사회복지지출데이터베이스(Social Expenditure database, SOCX)는 사회복지정책 분석을 촉진하기 위하여 1990년대에 개발되었다(OECD, 1996). 본래 사회복지지출과 재원에 대한 자료의 추출은 국민계정시스템(System of National Accounts, SNA)을 통해 이루어져왔다. 그러나 SNA의 경우 현금과 현물급여를 포함한 사회적 이전 관련 자료추출에 한계를 보이면서 이에 대한 보완책으로 SOCX가 개발되었다(Varley, 1986). 기본적으로 OECD SOCX는 OECD 회원국이 자국 통화로 사회복지지출 프로그램이라는 상세 수준에서 지출항목을 기록함으로써 정책영역별로 국제비교가 가능하게 하는 시스템이다.

OECD SOCX의 경우 정책영역별 국제비교를 위해 동일한 기준의 통계생산에 초점을 두고 있다. 이러한 동일한 기준을 가진 통계생산을 위해 다음의 몇 가지 원칙이 적용된다.

첫째, OECD는 사회복지지출(Social Expenditure)에 대한 다음과 같은 정의를 통해 그 기준을 동일하게 적용하고자 한다(Adema et al., 2011). “복지에 불리하게 영향을 미치는 환경에 처한 개인과 가족의 지원을 위하여 공공과 민간기관이 급여를 제공하거나 재정적인 기여에 따른 급여를 제공하는 것으로, 급여와 재정적인 기여의 제공이 특정 상품이나 서비스의 직접적 지급이나 개별적인 접촉이나 이전에 따라 제공되는 급여는 포함하지 않는다.” 이와 같은 정의에 의거하여 기관에 의하여 제공되는 급여만 사회복지지출에 포함되기 때문에 사회적인 목적을 가지고 있다 할지라도 가구 간 이전은 사회복지지출에 포함되지 아니한다(OECD, 1996; 고경환, 2014).

둘째, OECD는 사회복지지출의 범위에 세 가지 형태의 사회적 급여를 포함시키고

있다. 먼저, 연금급여, 산전후휴가급여, 사회부조급여와 같은 현금급여(cash benefit)가 이에 해당된다(고경환, 2014). 다음으로 보육서비스, 노인과 장애인에 대한 돌봄 서비스와 같은 현물급여(in kind benefit)가 포함된다. 마지막으로 유자녀 가족에 대한 조세지출, 민간의료보험 각출금에 대한 조세감면 등 사회적 목적을 가진 조세가 있다. 이는 전통적인 형태의 사회적 급여는 아니지만 실제로는 현금급여적 성격을 가지고 있기 때문에 조세지출을 현금급여에 포함하고 있다(OECD, 1996; 고경환, 2014).

셋째, OECD는 사회복지지출은 두 가지 중요한 기준을 만족해야 한다고 규정하고 있다. 하나는 급여가 하나 이상의 사회적 목적을 달성하고자 하는 의도를 가져야 하고, 또 다른 하나는 급여의 제공을 규정하는 프로그램은 개인 간 재분배 혹은 의무적인 참여와 관련되어야 한다(고경환, 2014). 다시 말하면, 수급권은 개별적이고 직접적인 시장 매매의 결과가 아니고, 그들의 개별적인 위험 프로파일에 따른 것이다(OECD, 1996; 고경환, 2014). 따라서 사회서비스의 공급, 사회보험과 사회부조프로그램은 실제적으로 가구 간 재분배와 항상 관련이 있으며, 조세 혹은 사회보장기여금을 통해 재원이 조달된다. 이러한 기준에 의거하여 민간 복지프로그램일지라도 위험의 분산을 통해 개인 간 재분배가 일어나면 이는 사회복지지출의 영역에 포함된다(고경환, 2014). 예를 들면 민간보험회사가 환자와 건강한 사람 모두에게 동일한 기여금을 내도록 하고 환자에게 급여를 지불하게 되면 가구 간 재분배를 이룰 수 있다(OECD, 1996).

넷째, 사회복지지출데이터베이스는 일반적인 행정비용을 포함하지 않는다(OECD, 1996). 여기에서 행정비용이란 사회복지관련 급여를 전달하는 과정에서 발행하는 비용을 말하는 것으로 이는 사회복지관련 서비스 수급자에게 전달되는 것이 아니다. 따라서 이러한 이유로 행정비용을 사회복지지출에 포함하지 아니한다(고경환, 2014). 그러나 적극적노동시장프로그램(ALMP)과 아동보육서비스, 보건에 대한 공공지출과 같은 서비스 제공 시 발생하는 행정비용은 사회복지지출에 포함된다는 것이 OECD의 견해이다. 왜냐하면 적극적노동시장프로그램과 아동보육서비스, 보건에 대

한 공공지출의 경우 독립적인 개념과 정의를 가지는 OECD Education database와 OECD Labor Market Policy database 및 OECD Health Data에서 추출되기 때문이며, 이들 영역에서 발생하는 행정비용은 수급자에게 직접 제공하는 서비스의 일환으로 제공되기 때문이다(OECD, 1996). 예를 들면 고용센터의 직원은 구직자에게 응대 및 상담서비스를 제공하고, 보육교사는 아동에게 보육과 교육서비스를 제공하며, 의료진은 환자에 대한 직접적인 응대를 제공하기 때문에 행정비용과 사회복지서비스를 구분할 수 없다.

다섯째, 자본투자의 경우 발생주의 회계원리에 따라 사회복지지출에 포함된다(OECD, 1996). 즉, 장기요양기관을 건설하는데 4년 간 100만 달러가 소요되었다고 가정할 때 25만 달러를 자본 투자 지출로 포함해야 한다는 것이다(고경환, 2014).

여섯째, 일반적으로 상환할 의무가 있는 대출금은 사회복지지출에 포함되지 아니한다(OECD, 1996). 그러나 대출금에 대한 이자지원을 받았다면 차감된 이자는 사회복지지출에 포함될 수 있다(OECD, 1996).

OECD는 이러한 원칙에 의거하여 사회적 성격을 가지는 이전 소득자에 대한 직접적인 지출을 일반정부와 사회보험, 공기업, 민간부문, 조세부담, 조세감면에 대해서 각각 자료를 수집한다. OECD는 이러한 사회적 성격을 가지는 지출을 9가지 정책영역 노령, 유족, 근로무능력급여, 보건, 가족, 적극적노동시장정책, 실업, 주거, 그리고 기타 사회정책영역으로 구분하고 있다(OECD, 1996).

〈표 4-3〉 SOCX 사회적 지출 영역

구분	정의
노령(Old-age)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노령연금에 관한 모든 현금지출로 구성(조기 은퇴연금을 포함)</li> <li>- 부양자가 있는 노령연금 수급자에게 지불되는 부양자 보조금 포함</li> <li>- 돌봄서비스, 재활서비스, 가사보조서비스 등 현물급여 포함</li> <li>- 기관의 시설보호 지출 포함</li> <li>- 전직 공무원에게 제공하는 연금 포함</li> </ul>
유족(Survivors)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배우자나 부양자가 사망한 사람들에게 공적영역에서 제공하는 급여</li> <li>- 유족급여 수급자의 수당과 부양자 보조금, 기타 현금급여 포함</li> <li>- 장제비와 기타 현물급여 포함</li> </ul>
근로능력 관련 급여(Incapacity-related benefits)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장애로 완전한 혹은 부분적인 근로무능력을 가질 때 지급하는 급여</li> <li>- 유급질병휴가, 특수수당과 같은 장애관련 지급금 포함</li> <li>- 의학적인 보호에 대한 공적인 지급금 포함</li> <li>- 장애인에 대한 현물급여 포함(돌봄서비스, 가사보조서비스 등)</li> </ul>
보건(Health)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ OECD Health Data 자료를 이용하여 산출</li> </ul>
주거(Housing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임대료 보조와 주거비용을 보조하기 위해 개인에게 지급되는 급여</li> <li>- 임대주택 배정자에 대한 직접적인 공공보조 포함</li> <li>- 노인과 장애인 및 저소득층에게 제공하는 현물주거급여는 제외</li> </ul>
가족(Family)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가족을 지원하는 지출</li> <li>- 자녀를 양육하는 비용과 다른 부양자의 자원과 관련된 비용</li> <li>- 현금급여(가족수당, 육아휴직관련 지출, 기타현금급여)</li> <li>- 현물급여(돌봄서비스, 가사보조서비스, 기타 현물급여)</li> </ul>
실업(Unemployment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실업자에게 지급되는 모든 현금 지출</li> <li>- 연금수급자가 된 사람들에게 제공되는 공적 지원을 포함</li> </ul>
적극적 노동정책 (Active labour market programmes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일자리를 찾는 수급자의 가능성의 개선이나 그들의 소득 능력을 증가시키는데 목적이 있는 모든 사회지출(교육 제외)</li> <li>- 공공고용서비스와 행정, 노동시장훈련, 실업자고용을 촉진하는 노동시장 프로그램, 장애인에 대한 특별한 프로그램 포함</li> </ul>
기타 사회정책 (Other social policy areas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관련 프로그램의 범위에서 배제된 사람들에게 임시적으로 제공되거나 다른 급여들이 욕구를 충족하지 못할 때 제공되는 지출</li> <li>- 이민자, 탈북자, 토착민에 대한 사회복지지출</li> <li>- 다른 항목에서 분류되지 않는 사회복지지출</li> </ul>

출처: OECD, 1996; 고경환, 2014.

## 제2절 해외 주요국의 사례 분석

### 1. 일본<sup>2)</sup>

#### 가. 일본의 예산분류 체계

일본의 예산분류 체계 중 세입예산의 경우 우선 주관 부서별로 분류하여 코드 번호를 부여하고 있다(윤영진, 2003). 이는 세출예산 분류 체계 중 주관 부서와 동일하다. 세입예산의 분류는 관-항-목으로 구분한다. 세출예산의 분류는 다음과 같은 분류 기준에 따라 구분한다.

##### 가) 소관별 분류

소관별 분류는 가장 큰 단위의 예산분류로서 일단 예산을 각 부처별로 구분하는 것을 말한다. 최근의 부처 구성에 따라 16개 부서별<sup>3)</sup>로 구분한다(윤영진, 2003).

##### 나) 주요 경비별 분류

주요 경비별 분류는 크게 사회보장관계비, 문교 및 과학진흥비, 국채비, 은금관계비, 지장교부세교부금, 방위관계비, 공공사업관계비, 경제협력비, 중소기업대책비, 에너지대책비, 식료안정공급관계비, 산업투자특별회계 조입 등으로 분류한다(www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020 검색일 2017.07.06.). 그리고 이를 세분화하여 총39개의 주요 경비로 예산을 분류한다(www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020 검색일 2017.07.06.).

2) 일본에 관한 자세한 자료는 다음을 참조, www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020 검색일 2017.07.06

3) 공내청(일본왕실), 국회, 재판소, 회계검사원, 내각, 내각부, 총무성, 법무성, 외무성, 재무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성

〈표 4-4〉 일본의 예산분류 (주요 경비별 분류)

01	사회보장관계비	40	공공사업관계비
02	생활보호비	41	차산차수대책사업비
03	사회복지비	42	도로정비사업비
04	사회보험비	43	항만공항철도 등 정비사업비
05	보건위생대책비	44	주택도시환경정비사업비
06	실업대책비	45	지하도수도폐기물처리비
10	문교 및 과학진흥비	46	농업농촌정비사업비
11	의무교육비 국고부담금	47	삼림수산기반정비사업비
12	국립과학특별회계조입	49	재해복구 등 사업비
13	과학기술진흥비	50	경제협력비
14	문교시설시	60	중소기업대책비
15	교육진흥조성비	63	에너지대책비
16	육영사업비	65	식료안정공급관계비
20	국채비	70	산업투자특별회계조입
25	은행관계비	95	기타사항경비
26	문관 등 은급비	98	예비비
27	구 군인가족 등 은급비		
28	은행자금사무비		
29	유족 및 유수가족 등 원호비		
31	지방교부세 교부금		
32	지방특별교부금		
35	방위관계비		

출처: [www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020](http://www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020); 검색일 2017.07.06

#### 다) 목적별 분류

목적별 분류는 주요 경비별 분류를 좀 더 세분화한 것을 말한다. 일본의 목적별 분류의 특징은 국가기관비가 보다 자세히 유형화되어 있다(윤영진, 2003). 또한 재해대책비를 그 지출의 성격에 따라 여러 유형별로 활용하고 있다(윤영진, 2003).

〈표 4-5〉 일본의 예산분류 (목적별 분류)

010	국가기관비	070	교육문화비
011	왕실비	071	학교교육비
012	국회비	072	사회교육 및 문화비
013	선거비	073	과학진흥비
014	사법, 경찰 및 소방비	074	재해대책비
015	외교비	080	사회보장관계비
016	일반행정비	081	사회보험비
017	징세비	082	생활보호비
018	화폐제조비	083	사회복지비
020	지방재정비	084	주택대책비
021	지방재정조정비	085	실업대책비
022	원리보급	086	보건위생비
030	기타	087	시험연구비
050	방위관계비	088	재해대책비
051	국토보전비	089	기타
052	국토개발비	090	은급비
053	재해대책비	091	문관은급비
054	시험연구비	092	구 군인유족 등 은급비
059	기타	099	기타
060	산업경제비	100	국채비
062	농림수산업비	110	예비비
063	상공공업비	190	기타
064	운수통신비	191	기타행정비
065	산업투자특별회계 조입	199	기타

출처: www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020; 검색일 2017.07.06

### 라) 용도별 분류

용도별 분류란 우리나라의 비목에 해당하는 분류이다(윤영진, 2003). 인건비, 여비, 물건비, 시설비, 보조비 등으로 구분된다(윤영진, 2003).

이상의 예산분류 방법들을 이용한 실제 일본의 예산분류를 예를 들어 보면 다음과 같다. 일본의 예산분류체계는 가장 크게 조직을 기준으로 분류하며 그 다음에 주요 경비별, 목적별, 그리고 용도별로 분류하는 방식을 취한다.

항목	현년도 요구액(천엔)	전년도 예산액(천엔)	비교 증감액
001 후생성 본부	77,535,462	82,617,855	-5,082,393
95016-2111-01 복지시설인건비	8,126,619	8,187,595	-60,976
95 016 2 11 1 02 (1) (2) (3) (4) (5) (6)  (1) 주요경비별 분류: 사회보장관계비 (2) 목적별 분류: 사회복지비 (3) 재정법공채금 대상별 유무: 비대상경비 (4) 경제성질별 분류: 고용자 보수 (5) 시도별 분류: 인건비 (6) 종래의 목 번호			

출처: 윤영진, 2003

### 나. 일본 예산분류체계의 특성

일본의 예산분류체계는 기본적으로 우리나라와 매우 유사하다. 일본의 경우 예산분류체계의 정보화를 위해 일련번호 및 코드번호의 체계화를 위해 제도 개선에 힘쓰고 있다. 그러나 복식부기와 발생주의 회계제도의 본격적인 도입 등을 포함한 예산분류의 본격적인 개혁의 모습을 보이지는 못하고 있다(윤영진, 2003; 고경환, 2014).

또한 사업별예산제도를 기반으로 하는 성과주의예산제도에 대해서도 가시적인 성과를 보이지 못하고 있다. 일본의 경우 기존에 막강한 권력을 가지고 있던 대장성을 폐지하고 예산 관련 업무를 재무성으로 이관하는 조직 개편을 단행하였다(윤영진, 2003). 또한 경제침체의 원인을 파악하는 과정에서 관급공사의 개혁을 포함한 다양한 예산개혁을 실시하고 있다.

#### 다. 일본의 사회복지관련 사무배분

일본의 경우 1999년 지방분권일괄법의 시행과 함께 지방행정은 지방에 맡기는 원칙을 수립하였다. 다시 말하면, 국가의 역할은 국제사회나 사회정세의 변화에 능동적으로 대응하기 위해 국가의 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 제 생활이나 지방자치를 위한 기본적인 준칙에 관한 사무, 전국적인 규모나 시점에서 수행해야 할 시책 및 사업의 실시 등에 집중하고 지방행정은 지방에 맡긴다는 것이다(최향순, 2010).

이에 일본 지방자치법에서는 지방행정사무를 광역자치단체인 도도부현의 사무와 기초자치단체인 시정촌의 사무를 구분하고 있다(최향순, 2010). 도도부현의 사무로는 광역적 사무, 연락조정사무, 보완적 사무 등을 들고 있다. 시정촌의 사무로는 국가나 도도부현에 속하지 않는 모든 사무로서 생활밀착형 행정서비스, 시정 구역에 주로 영향이 미치는 사무, 객체가 시정 구역 내에 한정되거나 사무처리가 구역 내에서 완결되는 사무 등이다(강혜규 외, 2006; 최향순, 2010).

일본의 지방자치단체 사무배분에 있어서 특징은 지방의 개별사무나 권한의 분담에 있어서 기초자치단체를 최우선으로 하는 보완성의 원리에 입각하여 역할분담을 명확하게 하고 동일한 내용의 사무를 중복하여 처리하는 비효율을 제거하기 위한 노력이 모색되고 있다(최향순, 2010). 사회복지관련 사무의 예를 들면, 2006년에 유로노인홈의 설치신고 수리, 미숙아 방문지도 및 양육의료에 관한 사무 등이, 2007년에 지역밀착형서비스인 특별양호노인홈 검사, 경비노인홈 설치신고 등이, 그리고

2008년 이후 사회복지법인 설립인가, 아동복지시설 설치인가, 모자 과부복지자금대여금 등에 관한 사무 등이 기초자치단체인 시정촌으로 사무가 분배되었다(임승빈, 2011). 물론 이러한 사무의 배분은 예산의 배분이 수반되어야 하는데 일본의 경우 사무를 배분하는 경우 사무를 집행하는데 필요한 경비재원에 관한 필요한 조치를 강구하여야 한다고 법에 규정하고 있다(임승빈, 2011).

이러한 사무 및 예산배분 원칙에 의거하여 사회복지관련 사무에 있어서도 국가의 관리 및 통제를 받던 국고보조사업 중심의 기관위임사무가 폐지되고 국가가 전국적인 기준을 가지고 실시해야 하는 법정수탁사무도 각각의 법률에 별도로 규정하여 임의 신설이 불가하게 하였다(최향순, 2010).

이리하여 일본의 경우 중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지관련 사무의 역할 분담은 다음과 같이 이루어져 있다. 장애인복지의 경우 시정촌은 지역주민의 욕구를 파악하여 시정촌 장애인복지계획을 수립하여 주민과 밀접하고 빈도가 높은 장애인 복지서비스를 일원적으로 제공하고, 도도부현은 광역적·전문적·기술적인 업무를 수행함과 동시에 시정촌을 지원하는 사무를 담당한다(최향순, 2010). 그리고 중앙정부는 전국적인 장애인복지서비스의 향상, 도도부현 간의 격차조정이나 인재육성지원과 같은 재정적인 지원을 담당한다(강혜규 외, 2006; 최향순, 2010).

## 라. 일본의 사회복지관련 재정분담 및 예산편성

일본의 경우 사회복지관련 사무를 분담하여 수행함에 있어 중앙-광역-기초 간 재정분담의 많은 변화를 겪어왔다. 사회복지관련 서비스는 대체로 국민들이 납부한 조세를 그 재원으로 하며, 각각의 법률에 근거하여 사회복지관련 서비스가 제공된다(최향순, 2010). 이러한 일본의 사회복지관련 서비스 수행 방식은 조치비 제도, 이용자의 선택권이 존중되는 이용제도, 보험료 형태 등으로 구분된다(강혜규 외, 2006).

일본의 사회복지서비스는 국고보조사업의 형태로 이루어지는 경우가 많은데 이

에 따른 국고보조율의 경우 시대와 사업에 따라 계속하여 변해 왔는데 주로 생활보호나 시설보호의 경우 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정분담에 있어서 국고부담률이 축소되고 재가복지에 대한 국고부담률은 확대되어 왔다. 한편 광역자치단체인 시도부현과 기초자치단체인 시정촌 간의 재정분담은 사회복지관련법의 개정에 의해 서비스 업무가 시도부현에서 시정촌으로 이양됨에 따라 시정촌도 일정부분의 재정을 분담하게 되었다(강혜규 외, 2006).

## 2. 영국

### 가. 영국의 자원예산회계 제도

영국의 경우 1995년 7월 백서를 통하여 기존의 현금주의 회계방식을 1998년까지 발생주의 회계방식에 기초한 자원회계(resource accounting)로 전환하였다(윤영진, 2003). 자원회계를 바탕으로 하는 자원예산(resource budgeting)은 2000년에 도입하였다(윤영진, 2003).

자원예산제도에 의하면 회계원칙과 기준 등에 대하여 의회에 자문하는 재정보고 자문위원회(Financial Reporting Advisory Board)를 설치하며, 결산과 관련하여서는 기존의 부처별 세출계정(Appropriation account)을 자원계정(Resource account)으로 대체하고, 의회에 보고되는 자료로는 감사원의 감사를 거치는 핵심자료와 감사를 필요로 하지 않는 성과보고 등을 제시하도록 규정하였다.

([http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/bud\\_bud03/bud\\_bud03\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/bud_bud03/bud_bud03_index.cfm); 검색일 2014.07.03.)

#### 가) 영국의 자원예산제도의 내용

자원예산(Resource budgeting)이란 정부지출의 계획 및 통제의 기반으로 자원회계(Resource accounting)을 사용하는 예산분류를 말한다(윤영진, 2003). 자원예산은 발

생주의회계가 제공하는 정보를 이용하여 예산을 편성하고 재정계획을 수립하는 것을 의미한다(윤영진, 2003; 고경환, 2014). 자원예산을 활용하기 위해서는 자원의 소비와 자본투자를 구분하여야 하며 예산을 집행하는 각 부처들이 서비스의 제공시점에 그들의 비용을 연계시키도록 하여야 한다(고경환, 2014).

자원예산은 각 정부부처와 공기업과의 내부거래, 지방정부에의 보조금, 공기업 및 민간부문에의 자본 보조금이 포함된다(임승빈, 2011). 그러나 지방정부에의 자본보조금은 부처지출한도 자본에 포함된다(OECD, 1996).

#### 나) 자원예산체계

자원예산은 자원예산(경상예산이 여기에 해당)과 자본예산으로 구분된다(OECD, 1996; 임승빈, 2011). 이는 단기적인 성격을 지니는 경상예산에 장기적인 성격을 지니는 장기자본투자의 우선순위가 밀려서 장기자본투자가 원활히 이루어지지 못하는 현상을 방지하기 위한 것이다(윤영진, 2003).

자원예산과 자본예산 각각은 부처지출한도(Departmental Expenditures Limits)와 연간지출관리(Annually Managed Expenditures)로 구분된다(윤영진, 2003). 이러한 자원예산과 자본예산을 한 축으로 하고, 부처지출한도와 연간관리지출을 한 축으로 하여(윤영진, 2003), 다음과 같은 4개의 예산유형을 만드는 것이 자원예산체계이다(OECD, 1996, 윤영진, 2003; 임승빈, 2011).

〈표 4-6〉 영국 자원예산제도의 기본틀

	자원예산(resource budget)	자본예산(capital budget)
부처지출한도(DEL)	A	B
연간관리지출(AME)	C	D

출처: 윤영진, 2003 재구성

## 나. 영국예산분류체계의 특징

첫째, 영국의 자원예산은 기본적으로 발생주의회계에 바탕을 두고 편성된다(윤영진, 2003). 그러나 자원예산이 각 부처의 지출금액을 발생주의회계에 기초하여 인식하는 것을 원칙으로 하지만 현금 통제를 포기한 것은 아니다(윤영진, 2003). 이런 이유로 인해 자원예산에서 부처의 예산승인을 위해 의회에 제출하는 예산서는 현금주의 기준과 발생주의 기준 모두에 의하여 작성된다(OECD, 2006). 발생주의 기준으로 작성되는 예산서는 감가상각비와 자본부담금을 포함한 몇 개의 자원예산요구서(requests for resources)이고, 현금주의 예산으로 작성되는 예산서는 자원예산요구서로부터 작성되는 단일의 현금소요(cash requirement) 또는 재정소요(financing requirement)라 한다.

둘째, 자원예산은 자원예산(일반적으로 경상예산이라 함)과 자본예산으로 구분되는데, 예산을 이렇게 구분하는 것은 단기적인 경상예산에 장기 자본투자의 우선순위가 밀려서 장기적인 자본투자가 이루어지지 않는 것을 막기 위한 것이다(윤영진, 2003).

셋째, 정부예산의 지출은 부처지출한도(Departmental Expenditure Limits; DEL)와 연간관리지출(Annually Managed Expenditure; AME)로 구분된다(OECD, 2006). 여기에서 부처지출한도와 연간관리지출을 합치면 총관리지출(Total Managed Expenditure; TME)이 되며, 이것은 광의의 총지출액을 말한다(윤영진, 2003).

넷째, 자원예산제도의 과목 구조는 자원예산 및 자본예산이라는 한 축과 부처지출한도 및 연간관리지출이라는 다른 축에 의해 4개의 범주로 분류된다(윤영진, 2003).

다섯째, 자원예산을 성과관리제도와 연계시키는 방법은 영국의 경우 성과주의를 예산회계과목에 직접 연계시키지 아니하고 독립적인 성과보고서를 작성하고 있다(윤영진, 2003).

여섯째, 예산회계과목은 표준계정표(Standard Chart of Accounts)로 작성되어 있으

며 매년 갱신된다(윤영진, 2003). 표준계정표는 재무제표와 각 항목으로 구성된다(윤영진, 2003).

#### 다. 영국의 사회복지관련 사무배분

영국은 사회복지관련 사무배분에 있어 전통적으로 현금은 중앙정부, 서비스는 지방자치단체라는 원칙이 확립되어 있다(최향순, 2010).

예를 들면, 장애인복지서비스의 경우 중앙정부는 장애인수당 및 취업지원서비스와 같은 현금급여 분야를 담당하며 지방자치단체는 보장구, 재가복지, 시설보호 등과 같은 현물급여 분야를 담당한다(최향순, 2010). 이러한 두 분야의 사회복지서비스는 완전히 분리되어 있으며 각각 별도의 서비스 전달과정을 통해 제공된다(최향순, 2010).

영국의 중앙과 지방 간 사회복지관련 사무의 배분은 주로 사회복지서비스와 관련된 것으로 지방정부가 이에 대한 분명한 법적 책임을 부여받고 있다(최향순, 2010; 임승빈, 2011). 지방정부에 법적으로 사회복지서비스 기능이 부여되어 있다는 것은 지방정부가 중앙정부에 대해 관련 재정지원을 요구할 수 있는 근거가 되며, 중앙정부가 이러한 지방정부의 요구를 충분히 받아들이지 않을 경우 법적으로 이를 강제할 수 있는 근거가 되기도 한다(강혜규 외, 2006; Hill, 2000).

그러나 1980년대 이후 보수당 집권 시기에는 사회복지에 대한 부담이 증가하면서 지방정부에 대한 통제의 일환으로 사회복지관련 사무에 있어서 중앙정부의 역할이 크게 증가하였다(Hill, 2000). 2000년대 이후 사회복지관련 사무에 있어서 민간부문의 참여가 증가하고 있으나 지방정부의 사회복지서비스 공급 기능은 법적 책임이 부여된 주요한 기능으로 남아있다(고경환, 2014).

반면에 사회복지관련 사무와 관련하여 중앙정부는 보건부 등 담당부처를 통해 지방정부를 전반적으로 감독하고 국가 전체적인 사회복지서비스에 대한 전략적 역할을 담당한다(Hill, 2000). 또한 독립중앙행정기관인 사회보호조사위원회(Commission

for social care inspection, CSCI)를 통해 모든 사회복지서비스 기관의 서비스 기준을 관리하는 역할을 담당한다(Hill, 2000).

## 라. 영국의 사회복지관련 재정분담 및 예산편성

영국 중앙-지방 간 사회복지관련 사무 배분에 있어서 재정적 분담은 중앙-지방 간 예산배분시스템의 일부로서 이루어진다(최향순, 2010). 지방정부의 경우 자체수입인 지방의회세, 사업세 등으로 사회복지관련 사무에 대한 재원을 충당하고 있으며, 중앙정부에서 교부되는 세입지원교부금, 사회복지시설이용료 등을 통해 충당하고 있다.

중앙정부의 지방정부에 대한 교부금은 자원균등화(resource equalization) 정책에 따라 지방정부의 인구를 비롯하여 교통량, 여성고용비율, 보호대상자 수, 관광객 수 등 각종 사회·경제적 지표를 정밀하게 반영하여 교육, 사회복지서비스, 치안, 소방, 도로 유지관리, 환경보호와 문화서비스, 자산관리 및 재무 등 7개 영역으로 구분하여 산출된다(OECD, 1996; 윤영진, 2003).

1980년대 보수당 정권의 집권 이후 지방정부의 사회복지서비스에 대한 중앙정부의 통제가 강화되어 왔는데 이는 주로 사용처가 지정되는 지정교부금의 증가를 통해 이루어졌다. 1997년 지방정부 총예산의 5% 정도이던 지정교부금이 2005년에는 22%에 이르고 있다(최향순, 2010).

## 3. 미국

### 가. 미국의 사회복지기능 배분

미국의 사회복지 기능은 크게 사회보험과 공공부조 및 사회복지서비스로 구분되며, 각각의 기능을 연방정부가 직접 운영하는 경우도 있지만 일반적으로 연방정부와 주정부가 재정 및 기능 측면에서 연계하여 운영한다(곽채기 외, 2008). 예를 들

어, 사회보험, 퇴역군인을 위한 프로그램의 경우 관리운영과 재정에 관한 권한을 전적으로 연방정부가 가진다(곽채기 외, 2008).

반면에 일반부조와 교육프로그램은 대부분 주정부와 지방정부가 권한을 가진다. 그 외의 프로그램에 대해서는 두 가지 차원 이상의 정부가 복합적으로 기능을 수행한다. 이밖에 정부부문에서 담당하고 있는 사회보험 및 공공부조와 달리 사회복지 서비스의 경우에는 정부기관이 주체인 공공복지와 민간기관에서 제공하는 민간복지로 분화되어 있다(곽채기 외, 2008).

#### 나. 미국의 사회복지기능 관련 재원 배분

미국의 사회복지기능 배분에 있어 가장 큰 특징은 사회복지기능과 관련된 역할은 주정부 소관임을 강조하고 있다는 것이다. 이는 레이건 행정부 시절 신연방주의(New Federalism)를 표방하면서 당시 연방정부가 운영하고 있던 사회복지 프로그램을 주정부에 이양하고 이에 대한 국고보조금을 포괄보조금으로 전환하는 방식으로 이루어졌다(박병현, 2005).

이 시기 미국의 사회복지기능 배분에 있어 특징은 주정부나 지방정부의 영역으로 여겨졌던 영역에 대해 연방정부의 개입을 완화하고 전반적으로 사회복지예산을 삭감하기 위한 수단으로 포괄보조금을 적극적으로 활용하였다는 점이다(곽채기 외, 2008).

앞서 잠시 언급했듯이 미국의 사회복지기능 수행과 관련한 재원에 대한 재정분담은 연방정부, 주정부, 지방정부라는 세 가지 차원으로 구성된 정부 간 재정관계 속에서 이루어진다(곽채기 외, 2008).

사회복지기능 관련 정부 간 재정관계에서 가장 중요한 수단은 보조금(grants-in-aid)이다. 미국 연방정부는 재정적 리더의 역할을 담당하며 특정 프로그램의 수행을 전제로 주정부에 재정을 지원한다(곽채기 외, 2008). 연방정부로부터 보조금을 받는 프로그램은 목적은 의회에 의해서 일반적으로 광범위하게 정해지는 반

면, 프로그램의 실제 운영은 주정부와 지방정부가 책임진다(곽채기 외, 2008).

미국 연방정부의 재정지원은 일반적으로 범주적 보조금, 포괄 보조금, 일반교부세로 구분할 수 있다(박병현, 2005). 이 중 일반교부세(General Revenue Sharing: GRS)는 연방정부가 재원의 사용목적을 규정하지 않고 아무런 조건 없이 주정부나 지방정부에 보조금을 제공하는 것이며(곽채기 외, 2008), 포괄보조금(Block Grants)은 연방정부가 사용목적은 포괄적으로 규정하고 보조금을 받는 주정부에 대해 약간의 조건만을 부과하는 것이다(유훈 외, 2012). 반면 범주적보조금(Categorical Grants)은 재원의 사용목적이 상세히 규정되며, 수급대상이 누구인가, 제공되는 급여는 무엇이며 어떤 수준인가, 그리고 전달체계는 어떻게 이루어지는가에 대해 정확하고 구체화된 목적을 가진 재정지원 방식이다(곽채기 외, 2008).

#### 다. 미국의 사회복지 관련 예산과목 분류 체계

미국은 품목별 예산, 성과주의 예산, 기획예산(PPBS), 영기준 예산(ZBB) 등 많은 예산제도의 개혁을 경험한 나라이다(윤영진, 2005). 그럼에도 사회복지 분야를 포함한 미국의 예산과목 체계의 근간은 품목별 예산제도이다(곽채기 외, 2008).

미국의 예산과목 분류 체계에 있어서 중요한 제도적 기반은 1921년 제정된 예산회계법이다. 하지만 예산과목에 대한 규정은 예산회계법에 규정되어 있지 아니하고 OMB Circular NO.A-11에서 체계적으로 규정하고 있다(윤영진, 2005)

미국의 예산과목 체계는 각종 정보를 종합적으로 관리하기 위한 별도 프로그램을 사용하고 있다는 특징을 가지고 있다(윤영진, 2005). MAX라고 불리는 이 프로그램은 행정부 내의 각종 예산 요구와 조정과정을 총괄하는 프로그램이다. MAX 프로그램을 효율적으로 운용하기 위하여 세입과 세출의 모든 항목에 일정한 코드 번호 체계를 부여하여 관리한다(윤영진, 2005).

사회복지 분야 사업의 경우 역시 MAX에 의해 일정한 코드번호 체계를 부여받는다. 코드번호 체계는 다음의 기본적인 구조를 가지고 있다(OMB 웹사이트; 검색일

2017.110.31). 첫째, 기관코드로서 각 기관(department or independent agency)은 OMB에 의해 부여되는 3자리의 고유번호를 갖는다. 둘째, 부서코드로서 각 기관 내에서 부서(bureau)는 2자리의 고유번호를 갖는다. 셋째, 재무성 기관코드와 각 계정별로 기관에 따른 고유 번호 또한 부여 받는다.

기능별 분류에 의한 사회복지(보장) 분야의 기능별 분류에 의한 분류 코드 체계는 Circular No. A-11에 규정되어 있다.

〈표 4-7〉 미국의 사회복지 관련 기능 예산과목 코드

코드번호	과목	코드번호	과목
550	건강		
551	건강보호 서비스	570	의료보호(Medicare)
552	건강 연구 및 훈련	571	의료보호
553	소비자 및 직업인 건강		
600	소득보장		
601	퇴직 및 장애인 보험		
602	연방실업퇴직 및 장애보호	650	사회보장
603	실업보전	651	사회보장(600 이외의 사업)
604	주택 지원		
605	식량 및 영양 지원		
609	기타 소득 보조		

출처: 윤영진, 2003

미국은 재정정보화를 위해 세입 및 세출 항목에 코드를 부여하여 체계화하는 노력을 지속적으로 기울여 오고 있다. 이를 위한 프로그램이 MAX이다.

## 4. 호주

### 가. 호주의 예산회계제도

호주의 예산회계제도는 발생주의 산출예산(Actual output budgeting)을 근간으로 한다. 호주의 발생주의 회계제도는 1989년 New South Wales 주정부에서 처음 도입된 이후 70개 기관에서 시범적으로 적용되었으며, 1994년 주정부의 모든 기관이 발생주의 회계제도를 도입하였다(윤영진, 2003).

연방정부의 경우 1992년 전 정부 부처를 대상으로 발생주의와 현금주의가 동시에 적용되는 시범적용이 이루어졌으며, 1995 회계연도부터 연방정부 전 부처에서 발생주의 회계의 도입이 이루어졌다(윤영진, 2003).

#### 가) 발생주의 산출예산제도

호주의 발생주의 예산은 현금주의예산을 발생주의 기준 비용예산으로 바꾼 것을 의미한다. 따라서 발생주의예산은 비현금비용을 포함하며, 현금의 출납이 있어도 비용이나 수익이 발생되지 않은 것은 예산에 포함시키지 않는다(윤영진, 2003). 또한 현금의 지출은 있었으나 비용이 발생하지 않은 실제로 사용하지 않은 고정자산의 구입은 현금주의예산에는 포함시키지만 발생주의예산에는 포함시키지 않는다(고경환, 2014).

#### 나) 호주의 발생주의 산출예산제도의 내용

호주의 발생주의산출예산은 산출지불예산(payment for outputs appropriations), 자본주입대부예산(equity injection and loans appropriations), 및 관리경비예산(appropriations for administered expenses)으로 구성된다(윤영진, 2003).

호주의 세출법안은 1과 2로 구성되는데, 산출지불예산과 관리경비예산은 세출법

안 1(Appropriation Bill 1)에, 지분주입대부예산은 세출법안 2(Appropriation Bill 2)에 포함된다(<http://www.budget.gov.au/2003-04/index.htm>, 검색일 2017.09.10.).

#### 다) 호주의 포트폴리오 예산 보고서(Portfolio Budget Statements: PBS)

호주의 예산분류체계에 있어서 특징 중 하나는 포트폴리오 예산보고서이다. 호주의 포트폴리오 예산보고서는 성과(outcomes)를 반영하기 위한 대기능이다(윤영진, 2003).

17개의 대기능에 대해서는 포트폴리오로 분류하고 각 포트폴리오에는 해당 부처 및 기관들이 소속된다(고경환, 2014). 또한 포트폴리오에 속한 각 기관들은 성과(outcomes)와 이를 달성하기 위한 수단으로서의 산출(outputs) 체계를 명시한다. 즉, 다시 말하면, 포트폴리오 예산보고서는 의회에 보고되는 기관별 정부성과(government outcomes)에 대한 자원배분의 정보를 제공하기 위한 보고서이다(윤영진, 2003).

#### 라) 호주의 발생주의 산출예산제도의 특징

발생주의 산출예산을 근간으로 하고 있는 호주의 예산회계과목구조의 특징은 다음과 같다.

첫째, 호주의 경우 예산을 구성함에 있어 부처를 공급자로, 정부를 수요자로 구분하여 예산을 수요자인 정부가 부처의 서비스를 구입하는 관계로 이해한다는 것이다(윤영진, 2003; 최향순, 2010).

둘째, 호주의 세출예산회계과목 체계는 1과 2로 구성하는데, 세출법안 1(Appropriation Bill 1)에는 산출지불예산과 관리경비예산, 세출법안 2(Appropriation Bill 2)에는 지분주입대부예산이 포함된다(최향순, 2010).

셋째, 호주의 경우 예산에 포트폴리오 개념을 도입하고 있다는 것이다. 호주의 경우 포트폴리오 개념을 도입하여 예산에 대기능을 설정하고 여기에 해당하는 부처 및 기관을 포함시킴으로써 성과와 책임성을 연계시키고 있다(윤영진, 2003).

넷째, 호주의 예산회계제도는 성과를 예산과목구조에 직접적으로 연계시키고 있다. 성과와 이를 달성하기 위한 산출그룹을 정하고 여기에 산출물 가격과 관리비용을 산정하여 부여한다(윤영진, 2003).

다섯째, 포트폴리오의 재정자원을 부처항목(departmental items)과 관리항목(administered items)으로 구분함으로써 부처/기관의 거래에 대한 통제와 책임성을 명확히 하고 있다(고경환, 2014).

여섯째, 예산상의 재무제표를 만들어 회계 상의 재무제표와 일관성을 갖고 예산 운영을 하고 있다(윤영진, 2003; 고경환, 2014).

### 제3절 시사점

정부 간 사회복지 관련 기능배분 및 예산편성 체계 및 예산제도와 관련하여 미국, 영국, 일본, 호주 등 해외 주요국의 사례를 살펴보았다.

이상을 간략히 정리해 보면 중앙과 지방 간 사무를 배분함에 있어 영국의 경우 지방정부가 담당해야 할 사무의 종류를 지정하는 개별적 지정방식을 택하고 있으며 사회복지관련 사무에 있어서도 정부 간 사무배분을 법률 규정에 의거하도록 하여 중복 없이 명확히 분담하고 있음을 알 수 있다(윤영진, 2003; 최향순, 2010).

반면에 일본의 경우 우리나라와 같은 예시적 포괄방식을 택하고 있으며 1998년 지방분권일괄법 개정을 통해 지방정부 업무의 영역을 지속적으로 확대해 나가고 있다.

사회복지관련 사무배분의 경우에 있어서는 영국의 경우 현금서비스는 중앙정부, 현물서비스는 지방정부라는 원칙에 입각하여 사무배분을 명확히 하고 있으며, 일본의 경우 주민과 밀착된 기초자치단체를 우선으로 하고 규모나 경제력 등 지방자치단체의 능력을 고려하여 중앙-광역-기초 간 종합이고 체계적인 서비스 분담체계를 이루고 있음을 알 수 있다(최향순, 2010; Hill, 2000). 미국의 경우 사회복지 분야 사업에 대해 하위 정부 단위보다는 상위정부 단위에서 기획하고 편성하여 보조사업의 형식으로 시행하는 특징을 가지고 있음을 알 수 있었다.

또한 사회복지관련 사무를 수행함에 있어 재원분담의 경우 영국은 중앙정부의 평가결과에 따라 지방정부의 자율성 범위를 설정하고 있으며(최향순, 2010), 일본의 경우 중앙정부에서 지방자치단체로의 사무 이양에 따라 적절한 재원분담이 이루어지도록 하고 있음을 알 수 있다.

예산과목 체계 및 예산제도에 있어서는 영국의 자원예산제도, 호주의 발생주의 복식부기 예산제도, 일본의 용도별/기능별 분류, 미국의 품목별예산제도를 기반으로 하는 목별 예산편성 제도 등과 같이 각국의 특성에 맞는 예산과목 체계 및 예산제도를 운영하고 있음을 알 수 있다. 그러나 한 가지 공통적인 특징을 꼽자면 주요국

모두에서 예산의 효율적이고 체계적인 관리를 위해 세부 사업 및 기능에 대해 일정한 기준 혹은 코드를 부여하고 관리하고 있다는 점이다.

# 제5장

## 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안

제1절 기본방향

제2절 단위사업 재구조화를 통한 개선방안

제3절 중앙-지방간 분류체계 개편을 통한  
개선방안



KRILA





## 제5장

# 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안



### 제1절 기본방향

현재 사회복지 분야를 포함한 지방자치단체의 예산은 사업별로 편성되어 집행되고 결산된다. 그러나 이상에서 살펴보았듯이 사업별 예산제도 운용과정에서 나타나는 첫 번째 쟁점사항은 사업 분류가 체계적이지 못하여 일관성 있는 사업관리가 되지 못하고 있다는 점이다(임성일 외, 2013).

사업별 예산제도의 본래 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체가 수행하는 다양한 사업에 대해 논리적으로 분류하고 구조화하는 작업이 필요하다(임성일 외, 2013).

지방자치단체 사업별 예산의 경우 사업별 예산 편성 자체에 지나치게 초점을 둔 나머지 사업 분류를 체계적으로 구조화하지 못하고 있으며 이로 인해 정책목표가 가미되는 정책사업과 하부의 세부사업 간에 인과관계가 부족한 문제가 야기되고 있다(김재훈, 2004).

이에 현행 사업별 예산에서 분야와 부문에 대해서는 예산편성기준을 적용하고 정책사업의 경우 자치단체의 정책의 목적을 달성과 지역적 특수성을 가미하여 자율적으로 편성할 수 있는 권한을 유지할 필요가 있다. 그러나 한편으로 단위사업 수준에 대한 자율적 편성으로 인해 분야-부문-정책사업과 하부의 단위사업 간에 인과관계 부족 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 단위사업 단위에서 일치된 사업 편성이 필요하다.

이를 위해 본 연구는 다음을 제안하고자 한다. 우선 단기적 방안으로 분야, 부문은 예산편성기준을 준수한다. 정책사업명은 자치단체별 특수성을 감안 자율성 보장하고 단위사업을 과거 항 및 세항 항목을 참고하여 재분류한다.

세출예산 사업별 분류는 정책, 단위, 세부사업으로 구분하되 각 자치단체별로 단위사업명은 상이하지만 단위사업명을 전 자치단체 일치 시 관련 통계자료 산출이 가능할 것이다.

또한 보통교부세 산정과 연계도 가능토록 방안을 제시할 것이다. 즉, 단위사업명의 경우 사업부서의 성과목표를 제시하고 부서단위로 운영함에 따라 사업의 분류를 명확히 제시 할 수 있는 사업명에 대한 구체적 제시를 통하여 전국적인 통일성을 기하여 예산의 분류 및 파악이 용이하도록 통일성을 기할 수 있도록 한다.

## 제2절 단위사업 재구조화를 통한 개선방안

### 1. 예산제도간 연계성 검토를 통한 단위사업의 재구조화 방향

#### 가. 예산제도의 기본원리 측면

예산제도를 둘러싼 기본적인 논의는 재정의 효율성, 형평성, 투명성, 참여, 책임성 강화와 연계되어 있다. 이러한 기본원리는 모든 예산과정에서 그 중요성이 인정되지만, 세부적으로는 각 예산제도별로 강조하는 점이 다르다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 사업예산제도의 경우 재정의 효율성(efficiency), 성과(performance), 책임성(accountability)에 무게를 두는 반면 품목별예산제도의 경우 효율성(efficiency), 민주성(democracy), 통제(control)와 책임성(accountability)을 강조하는 경향이 있다(임성일 외, 2013).

다음에서는 두 예산제도에 대해 상세히 설명하면서 이를 바탕으로 각 예산제도 간 연계성 강화 방안에 대한 구조적 틀을 제안하고자 한다. 이와 관련하여 두 예산제도(사업예산제도, 품목별예산제도)와 관련하여 기본원리 관점에서 각 예산제도 간의 연계성에 대해 기술하고자 한다.

첫째, 성과예산제도라고도 하는 사업예산제도에서는 성과관리를 포함한 재정의 효율성과 책임성 확보에 중점을 두는 예산제도이다. 사업예산제도는 도입의 목적과 배경이 정부예산활동의 성과를 측정하고 효과적으로 관리하는 데 있으므로 이를 아우르는 기본원리는 효율성이다(임성일 외, 2013). 또한 정부가 국민의 세금을 효율적으로 사용하였음을 예산회계를 통해 의회와 국민에게 객관적으로 입증해 주어야 하는데(임성일 외, 2013), 이에 대한 기본원리가 책임성이다.

둘째, 품목별예산제도는 지출대상별로 예산을 분류하여 예산의 사용목적을 분명히 함으로써 예산집행자인 관료의 제량을 제한하고 그 책임을 확보하는 데 중점을

두는 예산제도이다. 품목별예산제도는 의회의 행정부에 대한 재정통제 및 책임성 부여를 통한 재정민주주의의 실현을 위한 수단이기도 하다. 품목별예산제도는 회계 책임성과 예산통제에 중점을 두는 제도로서 지출대상과 지출금액을 명확히 하여 집행자의 재량제한을 통해 예산남용을 방지하는 것이 주된 목적이다.

이상을 요약해보면, 사업예산제도와 품목별예산제도의 경우 효율성과 책임성(accountability)원리를 기본원리로 하여 예산운영의 기법과 방법론을 다루는 점에서 상호 공통적이라 할 수 있다. 이에 두 예산제도는 효율성과 책임성을 향상시키는 관점에서 상호 공통적인 요소들을 발견하고 그것을 공유·협력적 관계로 발전시켜 나가는 방향으로 연결고리를 형성하는 것이 중요하다(임성일 외, 2013).

이상에서 설명한 예산제도의 기본원리를 고려하여 종합적으로 구성하면 사업예산-품목별예산 제도 간의 연계가 어떤 방향으로 구조화 될 수 있을 것인지 그려볼 수 있다.

〈표 5-1〉 사업예산-품목별예산 제도 간 공유가치에 근거하는 연계초점

사업예산제도	품목별예산제도
성과예산시스템 속에서의 효율/성과/기법 연계 극대화	품목별 예산시스템 속에서의 책임/민주/통제 연계 극대화
예산 효율 극대화/효과적 성과관리	예산 사용의 책임성 극대화/효율적 예산집행
기본 공유가치(기본원리): 효율적 관리 및 예산집행	



연계방향
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산과정 연계 측면: 계획·편성 및 제도 간 특성 반영 필요</li> <li>• 제도별 핵심 사업운영단위 연계 측면</li> <li>• 업무흐름 연계 측면</li> <li>• 예산 성과관리 측면</li> <li>• 예산사용의 책임성 강화 측면</li> <li>• 통합재정관리를 통한 정보 공유 측면</li> </ul>

출처: 임성일 외, 2013 일부 수정 인용

이상에서 보듯이 두 예산 제도(사업별 예산-품목별 예산)의 기본 공유 가치는 효율적인 예산관리와 예산집행임을 알 수 있다. 사업별 예산제도가 지방자치단체에 도입되면서 사회복지 분야를 포함한 지방자치단체의 예산은 사업별로 편성되어 집행되고 결산이 이루어지고 있다.

그러나 지방자치단체의 사업별 예산제도 운용과정을 살펴보면 체계적인 사업 분류 기준 없이 지방자치단체의 재량으로 편성되고 있어 체계적이고 일관성 있는 사업관리가 되지 못하고 있다.

품목별 예산제도가 가지고 있는 예산 사업의 성과관리 미흡이라는 단점을 극복하기 위해 등장한 예산제도가 사업별 예산제도이고, 품목별 예산제도가 적절한 통제 하에 책임성, 효율성을 극대화하고자 하였던 예산제도임을 감안하여 양 제도가 공유하고 있는 가치인 효율성의 극대화 가치를 기본 원리로 하여 품목별 예산제도의 예산분류 방식의 장점과 사업별 예산제도의 예산분류 방식을 접목할 필요가 있다.

#### 나. 사업예산제도 기본 구조 측면

기존 품목별 예산제도 하에서의 지방자치단체 예산의 기본구조는 장-관-항-세항-세세항-목-세목의 7단계로 구성되는 반면(국회예산정책처, 2010), 사업별 예산은 분야-부문-정책사업(프로그램)-단위사업-세부사업의 5단계로 분류된다(임성일 외, 2013).

사업별 예산에서 구조의 핵심은 중앙부처 사업별 예산에서 프로그램(program)이라고도 하는 정책사업과 단위사업(activity/project)의 유형화이다(국회예산정책처, 2010).

지방자치단체 사업별 예산제도에서 정책사업은 조직단위(광역자치단체의 경우 실·국, 기초자치단체의 경우 실·과)와 직접적으로 연계되며 정책사업이 해당 부서 사업의 중심을 이룬다. 하나의 부서는 하나 이상의 정책사업을 관리하게 되며 부서는 정책사업 예산운영의 자율성과 책임성을 갖는다(대구경북연구원, 2010).

정책사업의 가장 큰 특징은 단일기능의 특성을 지닌다는 것이다(국회예산정책처, 2010). 다시 말하면, 정책사업은 단 한 개의 기능과 연계되어야 하며 지방자치단체의 기능체계를 정점으로 그 밑에 다수의 정책사업이 위치하고 각 정책사업 밑에 복수의 단위사업이 위치하도록 설계된다.

이에 예산이 효율적으로 관리될 수 있도록 유사한 목적의 예산은 동일한 단위사업으로 설계될 필요가 있다.

〈표 5-2〉 예산구조 비교 (품목별 예산과 사업별 예산)

품목별 예산	장	관	항	세항	세세항	세목	목
	대기능	중기능	소기능	부서	세부사업	지역사업	예산편성 비목
사업별 예산	분야	부문	프로그램(사업)		단위사업		예산편성 비목
	대기능	중기능	부서별 정책사업		정책사업 하위 단위사업		예산편성 비목

출처: 윤영진, 2010 재인용

## 2. 단위사업의 재구조화 방안

### 가. 사업 분류 방식의 재구조화

앞서 살펴 본 바와 같이 지방자치단체의 예산이 품목별로 편성되던 때에는 세항목(노인복지, 장애인복지, 여성복지, 보육지원 등)으로 관리되어 지방자치단체의 사업구조화가 일관성이 있었다. 그러나 사업별 예산제도가 보편화되어 있는 지금 단위사업 단위에서 지방자치단체별로 일관성이 없이 예산이 편성되고 있어 통일성 있는 자료 산출에 어려움이 있다.

다시 말하면 사업별 예산편성 체제 하에서 지방자치단체의 예산편성 분야 중 보

육·가족 및 여성 분야의 경우 현행 지방자치단체 예산분류 방식만으로 여성에 대한 지원 및 보육과 다문화가정 지원에 대한 파악이 어려워 해당 분야에 대한 정보파악에 어려움이 존재한다.

이에 분야, 부분, 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 이어지는 사업별 예산 편성 과정에서 분야 및 부분의 경우 예산편성 운영 기준을 준수하도록 하고 정책사업 단위에서부터 자치단체를 대상으로 일치하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 정책사업 단위의 경우 지방자치단체장의 시책추진 방향과 연계되어 있음을 감안할 때 자치단체에 재량을 부여할 필요가 있다. 대신에 그 아래 단위사업 수준부터 일치된 사업명을 부여할 수 있게 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 지방자치단체의 지역적 특성을 감안한 사업구성은 단위사업 아래의 세부사업을 통해 구성하도록 하여 자치단체에 사업편성 자율권을 부여하는 방식이 되는 것이다.

#### 나. 지방교부세 수요 산정 항목과의 연계

사업별 예산제도의 사업분류 방식을 일치시키는 방안으로 지방교부세 산출 시 이용하는 수요 산정 항목을 활용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이렇게 되면 매년 사업별로 편성되어 집행된 사업 항목을 지방교부세 수요 산정을 위해 재가공하는 번거로움을 해결 할 수 있게 될 것이다. 사회복지 분야 지방교부세 수요 산정의 경우 다음과 같은 항목을 사용한다.

〈표 5-3〉 지방교부세 수요 산정항목

수요산정항목	수요의 성격	
노인복지비	노령화에 따른 제반위험에 대처하기 위한 제반 필요경비	노인 생활안정
		노인 의료보장
		노인복지관 운영
		장묘사업

수요산정항목	수요의 성격	
아동복지비	보육, 취약계층 지원, 청소년 관련 분야에 필요한 경비	이동 등 취약계층보호
		복지 증진
		보육인프라 구축
		보육시설 운영
		청소년 육성·지원·보호
장애인복지비	장애인의 보호 및 복지증진을 위한 업무수행에 필요한 경비	장애인생활시설
		장애인복지관
		장애인 직업재활시설 운영지원
		장애인 자립생활 지원
		저소득장애인 지원
보건사회복지비	보건의료·식품 의약품 안전 관련 분야 의료에 필요한 경비	의료원 운영
		보건소 운영
		진료소 운영
		전염병 역학조사 및 관리
		부랑인시설보호 경비
		임대주택시설 건설
		주택개량사업

출처: 2016년 지방교부세 산정해설

이에 위와 같은 지방교부세 수요 산정 항목을 활용하여 분야, 부분, 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 이어지는 사업별 예산 편성 과정에서 분야 및 부문의 경우 예산편성 운영 기준을 준수하도록 하고 단위사업 수준에서의 사업명 일치화 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 다. 단위사업의 재구조화 방안

### 1) 기본방향

지방자치단체 사회복지 분야 사업예산을 편성함에 있어서 사업 재구조화를 위

한 재분류 기준의 제시가 필요하다. 앞서 설명한 바와 같이 사회복지 분야를 포함한 지방자치단체의 사업예산 편성은 분야-부문-정책사업-단위사업-세부사업의 순으로 구성되어 있다.

이와 같은 사회복지 분야 사업예산의 재구조화를 위한 재분류 기준을 제시함에 있어 기존의 예산편성 지침 기준에서 제시하고 있는 분야-부문-정책사업의 분류 기준을 준용할 필요가 있다. 즉, 사회복지 분야 사업의 경우 분야(사회복지) - 부문(기초생활, 사회복지일반, 노인·청소년, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성 등) - 정책사업으로 이어지는 분류 기준은 예산편성 지침의 기준을 따라 분류한다.

분야와 부문의 경우 국가와 지방자치단체 모두 동일한 기준을 따르고 있어 이에 대한 재분류의 효용은 없을 것이다. 또한 정책사업의 경우 사업 목적이 유사한 단위 사업들을 하나의 정책사업으로 통합한 것이며 지방자치단체의 경우 정책사업은 하나의 부문 단위를 세분화하여 담당부서에서 수행하도록 설정되어 있다. 따라서 지방자치단체의 조직구성과 연계되어 있는 부분으로 이에 대한 재분류 기준 제시는 단기적 방안으로 적합하지 않다.

〈그림 5-1〉 정책사업과 단위사업



출처: 자자작성

## 2) 단위사업의 재구조화 방안 제시

사업예산 편성에 있어서 단위사업은 정책사업의 실행단위가 되며 정책사업을 보다 구체화하고 명확하게 하는 활동(activity)단위가 되어야 한다(윤영진, 2010).

단위사업은 통합적이고 단순하게 설정되어야 하며, 재원에 따라 보조사업과 자체 사업은 구분하여 설정하는 것이 일반적이다. 유사한 성격의 단위사업이라도 회계구분에 따라 구분하여 단위사업을 설정한다. 또한 동일 정책사업 내에 단위사업들이 다수의 과에 연계되는 경우 하나의 과 조직에 연계되도록 단위사업을 조정해야 한다(윤영진, 2010)

〈그림 5-2〉 단위사업 재구조화의 예

세부사업명	현행 단위사업	개선 단위사업
경로당 운영 활성화 지원	노인복지서비스지원	노인복지시설지원
경로당 운영지원	노인복지서비스지원	노인복지시설지원
노인돌봄기본서비스사업 지원	노인복지서비스지원	노인복지서비스지원
노인일자리 및 사회활동지원사업	노인복지서비스지원	노인일자리창출지원
100세시대 어르신일자리 사업 (도비)	노인복지서비스지원	노인일자리창출지원(도비)

출처: 저자작성

〈그림 5-3〉 단위사업 재구조화를 위한 재분류 기준안(노인·청소년 부문)

		사업성격				
		일자리/교육	활동 및 서비스 지원	기초 생활지원	시설 지원	의료 지원
사업 대상	노인					
	청소년					

사회복지 분야 노인·청소년 부문을 사례로 단위사업 재구조화를 위한 재분류 기준안을 제시하면 <그림 5-3>과 같다. 노인·청소년 부문 사업의 경우 크게 사업대상과 사업성격에 따라 구분해 볼 수 있어, 이를 기준으로 사업대상별, 사업성격별로 단위사업을 재분류할 수 있다.

### 3. 단위사업의 재분류 기준을 적용한 사회복지예산 분류체계의 개선방안

#### 가. 현행 사업별 예산 편성 사례 검토: 노인·청소년 부문

사회복지 분야 사업별 예산 편성 시 사업 분류 방식에 대한 개선안 제시를 위해 실제 지방자치단체 노인·청소년 부문의 사업별 예산 편성 사례를 살펴볼 필요가 있다.

OO 시의 사회복지 분야 노인·청소년 부문의 경우 분야와 부문의 경우 기능별 예산 분류에서 제시하는 기준인 사회복지(분야)-노인·청소년(부문)을 따르고 있다. 그러나 정책사업 이하 단위를 살펴보면 노인일자리 창출과 소득보장, 100세 시대 어르신 일자리 사업, 노후생활보장과 사회참여확대, 노인의료복지시설 확충, 복지시설 운영지원 사업이 정책사업 “건강한 노후생활 보장” 편성되어 있다.

반면에 □□ 시의 경우 노인복지증진 사업을 정책사업 “노후생활지원강화” 로 편성하고 있으며, 노인복지시설지원 사업을 정책사업 “노인시설복지증진 및 노인복지정책”으로 편성하고 있다.

△△시의 경우를 살펴보면, 경로효친사상제고, 노인복지시설 및 재가노인복지증진, 노후소득보장강화, 노인여가활동지원, 노인복지시설 건립 등의 사업을 정책사업 “노인복지증진”으로 편성하고 있다.

XX 시는 노인복지기반구축, 노인시설기반구축 사업을 정책사업 “노인복지정책”으로 편성하고 있다.

사례단체의 예시를 종합해 보면 다음과 같다. 첫째, 정책사업과 단위사업을 분류함에 있어 일정한 기준이 없다는 점이다. OO시의 경우 정책사업 단위를 선정함에

있어 노인관련 세부사업을 하나의 정책사업(건강한 노후생활 보장)으로 분류하고 있으며, □□시의 경우 시설관련 사업과 복지관련 사업을 하나의 정책 사업으로 분류하고 있다. 둘째, 단위사업 단위와 정책사업 단위의 혼재가 나타나고 있다. □□시의 정책사업 “노인시설복지증진 및 노인복지정책”은 △△시에서는 “노인복지시설 및 재가노인복지 증진”처럼 단위사업으로 분류되고 있다. 셋째, 사업분류 기준이 명확하지 않다보니 하나의 단위사업이 그대로 하나의 정책사업으로 편성되는 경우가 있으며, 반면에 노인분야 모든 단위사업이 하나의 정책사업으로 편성되고 있다.

〈표 5-4〉 OO 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
노인·청소년	건강한 노후생활 보장	노인일자리 창출과 소득보장	19,340
		100세 시대 어르신 일자리 사업	4,608
		노후생활보장과 사회참여 확대	371,981
		노인으로 복지시설 확충	39,307
		복지시설 운영 지원	2,331
	미래 선도 청소년 육성	청소년 육성 프로그램 운영	2,079
		청소년 보호 및 선도 활동	5,535
		청소년 수련시설 확충	4,125

출처: 2016년 OO 시 사업별 세출예산서

〈표 5-5〉 □□ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
노인·청소년	청소년육성보호	청소년 건전 육성 및 보호활동지원	9,247
	노후생활지원강화	노인복지 지원	558,191
	노인시설복지증진 노인복지정책	노인복지시설지원	47,880

출처: 2016년 □□ 시 사업별 세출예산서

〈표 5-6〉 △△ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
노인·청소년	청년복지증진	청년역량지원	11,293
	노인복지증진	경로호천사상제고	21
		노인복지시설 및 재가노인복지 증진	33,759
		노후소득보장강화	12,246
		노인여기활동지원	106
		노인복지시설 건립	3,297
		저소득층 노인계층생활 안정지원	1,823
		경로우대 및 사회참여활동 확대	93
		경로당 운영 및 관리	1,389
	청소년 보호 및 육성	청소년 보호	25
	청소년 보호 육성 및 복지증진	청소년육성 보호활동 지원	4,752
청소년 시설 운영지원		27,341	

출처: 2016년 △△ 시 사업별 세출예산서

〈표 5-7〉 XX 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 세출예산서

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
노인·청소년	청소년 건전육성	청소년 보호 및 활동지원	17,385
	교육지원	초중등교육지원	8,585
	서민자녀 교육복지사업 추진	서민교육사업지원	29,062
	노인복지정책	노인복지기반구축	716,327
		노인시설기반구축	24,060

출처: 2016년 XX 시 사업별 세출예산서

### 나. 사업별 예산 편성 개선방안(안): 노인·청소년 부문

각 사례 지방자치단체의 사회복지 분야 노인·청소년 부문의 실제 사업별 예산 편성 사례 검토 결과와 앞서 살펴보았던 사업별 재분류 기준안을 활용하여 사회복지 분야 중 노인·청소년 부문에 대한 사업 분류 안을 아래 표와 같이 제시해 볼 수 있다.

먼저 부문의 경우 예산편성 지침에서 제시하고 있는 기능별 분류 기준인 노인·청소년 부문 분류 방식을 따르도록 한다. 물론 노인·청소년 부문의 하부 사업단위가 늘어나면서 향후에는 노인 부문과 청소년 부문으로 구분할 필요가 있으나, 사업별 예산 분류방식에 대한 단기적 개선안을 제시한다는 차원에서 부문 분류는 기존의 예산편성 지침 상 분류기준을 따를 필요가 있다.

부문 하위의 정책사업 단위에서는 앞서 설명한 바와 같이 현행 지방자치단체의 사업구분을 준용할 필요가 있다. 지방자치단체의 정책사업의 경우 부서 단위로 편성되어 있는 경우가 대부분이다. 또한 부서 단위 사업의 경우 중앙정부의 시책단위 사업과 연계되어 있는 경우가 많아 정책사업 단위에서의 자치단체 간 차이는 크게 존재하지 않는다.

이에 정책사업 아래 수준인 단위사업 수준에서의 사업명 일치화를 고려해 볼 필요가 있다. 단위사업 수준에서의 일치화된 사업명을 선정함에 있어서는 지방교부세 수요산정항목과 기존 품목별 분류 방식에서의 장·관·항 항목, 사례 자치단체 정책사업 분류에 있어서 공통되는 항목을 활용하여 단위사업 분류 개선안을 제시한다. 이렇게 도출된 단위사업 분류 개선안은 다음 표와 같다.

〈표 5-8〉 노인·청소년 부문 사업별 예산 편성 개선 방안 (안)

부문	정책사업	단위사업 일치화 (안)
노인·청소년	노인복지증진	노인일자리창출지원
		노인복지서비스지원
		노인기초생활지원
		노인복지시설지원

부문	정책사업	단위사업 일치화 (안)
	청소년 보호 및 육성	건전 장모문화 조성
		청소년 수련시설 운영관리
		청소년 활동지원
		청소년 교육지원

출처: 자자작성

위에서 제시한 사회복지 분야·노인·청소년 부문에 대한 사업 분류 개선안을 앞서 살펴보았던 사례 자치단체 노인·청소년 부문 사업별 예산 분류에 적용하여 보면 다음과 같다.

〈표 5-9〉 OO 시 사회복지 분야·노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안

부문	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
노인· 청소년	노인일자리창출과 소득보장	노인일자리창출지원	19,340
	100세 시대 어르신 일자리 사업	노인일자리창출지원	39,307
	노인의료 복지시설 확충	노인복지시설지원	2,331
	복지시설 운영 지원	노인복지시설지원	371,981
	노후생활 보장과 사회참여확대	노인복지서비스지원	5,535
	청소년 육성 프로그램 운영	청소년 활동 지원	4,125

출처: 2016년 OO 시 사업별 세출예산서

〈표 5-10〉 □□ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안

부문	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
노인· 청소년	노인복지지원	노인복지서비스지원	558,191
	노인복지시설지원	노인복지시설지원	47,880 -
	청소년 건전 육성 및 보호활동지원	청소년 활동 지원	9,247

출처: 2016년 □□ 시 사업별 세출예산서

〈표 5-11〉 △△ 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안

부문	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
노인· 청소년	경로효친사상제고	노인복지서비스지원	21
	노인여가활동지원	노인복지서비스지원	106
	노후소득보장강화	노인일자리창출지원	12,246
	경로우대 및 사회참여활동 확대	노인복지서비스지원	93
	노인복지시설 및 재가노인복지 증진	노인복지시설지원	33,759
	노인복지시설건립	노인복지시설지원	3,297
	경로당 운영 및 관리	노인복지시설지원	1,389
	저소득층 노인계층생활 안정지원	노인기초생활지원	1,823
	청년역량지원	청소년 활동지원	11,293
	청소년 보호	청소년 활동지원	25
	청소년 육성 보호활동 지원	청소년 활동지원	4,752
	청소년 시설 운영지원	청소년 수련시설 운영관리	27,341

출처: 2016년 △△ 시 사업별 세출예산서

〈표 5-12〉 XX 시 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산 개선안

부문	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
노인· 청소년	노인복지기반구축	노인복지서비스지원	716,327
	노인시설기반구축	노인복지시설지원	716,327
	청소년 보호 및 활동 지원	청소년 활동지원	17,385
	초중등 교육지원	청소년 교육지원	17,385
	서민교육사업지원	청소년 교육지원	29,062

출처: 2016년 XX시 사업별 세출예산서

#### 4. 사회복지예산 분류체계의 재구조화 효용성 검토결과

##### 가. 단위사업 재구조화 효용성: 노인·청소년 부문

이상에서 제시한 바와 같이 지방자치단체의 사회복지 분야-노인·청소년 부문 사업별 예산을 재분류하면 다음 표와 같이 정리해 볼 수 있다.

이와 같이 단위사업 수준에서의 사업명을 일치화하여 재분류 할 경우 단위사업 단위별로 지방자치단체의 사회복지 분야-노인·청소년 부문의 사업별 예산액의 추출이 용이해 질 수 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 지방자치단체가 노인복지사업에 대한 정책사업을 수행함에 있어 노인기초생활지원에 1,823백만 원, 노인복지서비스지원에 1,274,738백만 원, 노인복지시설지원에 804,963백만 원, 노인일자리창출지원에 36,194백만 원의 예산을 사용하고 있음을 쉽게 파악할 수 있게 된다.

〈표 5-13〉 사업 재분류 기준에 의한 단위사업 별 예산액 추출 결과

단체명	정책사업	단위사업(기준)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
△△	노인복지증진	저소득층 노인계층생활 안정지원	노인기초생활지원	1,823
				1,823
OO	건강한 노후보장	노후생활 보장과 사회참여확대	노인복지서비스지원	371,981
□□	노인복지증진	노인복지지원	노인복지서비스지원	558,191
△△	노인복지증진	경로효친사상제고	노인복지서비스지원	21
△△	노인복지증진	노인여가활동지원	노인복지서비스지원	106
XX	노인복지정책	노인복지기반구축	노인복지서비스지원	716,327
△△	노인복지증진	경로우대 및 사회참여활동 확대	노인복지서비스지원	93
				1,274,738
OO	건강한노후보장	노인의료 복지시설 확충	노인복지시설지원	39,307
OO	건강한노후보장	복지시설 운영 지원	노인복지시설지원	2,331
□□	노인시설지원	노인복지시설지원	노인복지시설지원	47,880
△△	노인복지증진	노인복지시설 및 재가노인복지 증진	노인복지시설지원	33,759
△△	노인복지증진	노인복지시설건립	노인복지시설지원	3,297
△△	노인복지증진	경로당 운영 및 관리	노인복지시설지원	1,389
XX	노인복지정책	노인시설기반구축	노인복지시설지원	716,327
				804,983
OO	건강한노후보장	노인일자리창출과 소득보장	노인일자리창출지원	19,340
OO	건강한노후보장	100세대어르신일자리 사업	노인일자리창출지원	4,608

단체명	정책사업	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
△△	노인복지증진	노후소득보장강화	노인일자리창출지원	12,246
				36,194
XX	교육지원	초중등 교육지원	청소년교육지원	17,385
XX	서민자녀교육복지	서민교육사업지원	청소년교육지원	29,062
				46,447
OO	청소년 육성·보호	청소년 수련시설 확충	청소년수련시설운영관리	4,125
△△	청소년 육성·보호	청소년 시설 운영지원	청소년수련시설운영관리	27,341
				31,466
OO	청소년 육성·보호	청소년 육성 프로그램 운영	청소년활동지원	2,079
OO	청소년육성·보호	청소년 보호 및 선도 활동	청소년활동지원	5,535
□□	청소년 육성·보호	청소년 건전 육성 및 보호활동지원	청소년활동지원	9,247
△△	청소년 육성·보호	청년역량지원	청소년활동지원	11,293
△△	청소년육성·보호	청소년 보호	청소년활동지원	25
△△	청소년육성·보호	청소년 육성 보호활동 지원	청소년활동지원	4,752
XX	청소년건전육성	청소년 보호 및 활동 지원	청소년활동지원	17,385
		합계		50,316

출처: 저자작성

### 나. 단위사업 재구조화 효용: 사회복지 분야 타 부문

이상에서 지방자치단체 사회복지 분야·노인·청소년 부문 사업별 예산에 대한 사업 분류 재구조화 안을 제시하고 사례 지방자치단체에 적용하여 보았다.

다음에서는 사회복지 분야의 타 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성)에 대해 사업 분류 재구조화 안을 제시해 보고, 사례 지방자치단체에 적용해 보고자 한다.

아래 표는 OO 지방자치단체와 XX 지방자치단체의 실제 사회복지 분야 사업별 세출예산서이다. 앞서 노인·청소년 부문에서 살펴본 것과 같이 단위사업 수준의 사업 분류 기준이 일치되어 있지 않아 지방자치단체가 어느 분야에 얼마의 예산을 사용하고 있는지 파악하기가 쉽지 않다.

〈표 5-14〉 OO 시 사회복지 분야 사업별 세출예산서

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
보육·가족 및 여성	출산친화적 환경조성	저출산대응정책	1,840
	보육이동지원	이동복지서비스 지원	20,942
		보육서비스 강화	249,528
	여성정책과 양성평등	성주류화 기반 구축 및 여성능력개발 지원	3,944
		여성의 사회참여 확대 및 얼 선양	240
		여성인권보호 및 예방	4,228
	다문화 건강가정 지원	건강가정 문화 조성	15,661
	여성가족정책의 허브기능강화	정책연구 및 인적자원 개발	156
		성별영향분석평가	10
청사경영관리		106	
노인·청소년	건강한 노후생활 보장	노인일자리 창출과 소득보장	19,340
		100세 시대 어르신 일자리 사업	4,608
		노후생활보장과 사회참여확대	371,981

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
		노인의료 복지시설 확충	39,307
		복지시설 운영 지원	2,331
	미래 선도 청소년 육성	청소년 육성 프로그램 운영	2,079
		청소년 보호 및 선도 활동	5,535
		청소년 수련시설 확충	4,125
기초생활보장	국민기초생활보장	저소득층 지원과 참여복지 실현	181,203
		의료급여기금 운영	235,589
		탈빈곤 자립·자활 지원	21,385
취약계층 지원	장애인사범지역육성	장애인 복지시설 확충 및 운영	35,596
		장애인 생활안정 및 재활지원	56,708
		장애인 인식개선 및 사회참여 확대	671

출처: 2016년 00시 사업별 세출예산서

〈표 5-15〉 XX 시 사회복지 분야 사업별 세출예산서

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
보육·가족 및 여성	양성평등 촉진 및 건강가정육성	건강가정 육성 및 양성평등 확산	20,891
		여성권익 증진 및 여성인력개발	11,273
		다문화가족지원	5,323
	보육 및 아동복지	아동건강육성	38,329
		보육환경 조성	621,992
	여성능력개발센터운영	여성능력개발지원	417
교육환경조성		469	
노인·청소년	청소년 건전육성	청소년 보호 및 활동지원	17,385
	교육지원	초중등교육지원	8,585
	서민자녀 교육복지사업 추진	서민교육사업지원	29,062
	노인복지정책	노인복지기반구축	716,327
		노인시설기반구축	24,060

부문	정책사업	단위사업	예산(백만원)
기초생활 보장	주거생활보장	주거급여	60,530
	국민기초생활보장	기초생활보장	282,062
		저소득층 자활지원	32,591
		의료급여사업	467,643
취약계층 지원	장애인 주거복지 증진	장애인 주거편의 확대	113
	사회복지종합증진정책	노숙인 복지시설 지원	3,320
		사회복지시설지원	7,736
		사회복지정책 기반 강화	16,166
		사회복지정책 평가 강화	51
	장애인복지증진	장애인 사회참여 및 생활편의 확대	3,282
		장애인 복지관 운영	2,477
		장애인 복지시설 지원	41,736
		장애인 사회활동 지원	1,403
		장애인 소득안정 지원	59,099
		장애인 일자리 창출	1,746
		장애인 일자리 사업	7,026
		중증 장애인 지원	39,871
장애인 가족지원	7,955		

출처: 2016년 XX시 사업별 세출예산서

노인·청소년 부문과 마찬가지로 사회복지 분야 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성 부문 사업별 예산 분류 방식에 대해 재구조화를 시도해 보았다.

〈그림 5-4〉 단위사업 재구조화를 위한 재분류 기준안(사회복지 타 부문)

		사업성격				
		일자리/교육	활동 및 서비스 지원	기초 생활지원	시설 지원	의료 지원
사업 대상	이동					
	여성					
	장애인					
	저소득층					
	노인					
	청소년					
	한 부모 가정					
	다문화 가정					

출처: 저자작성

사회복지 분야 타 부문을 사례로 단위사업 재구조화를 위한 재분류 기준안을 제시하면 <그림 5-4>와 같다. 노인·청소년 부문에서 제시하였던 재분류 기준과 마찬가지로 분류 기준을 사업대상과 사업성격에 따라 구분하여 단위사업을 재구조화 할 수 있다.

〈그림 5-5〉 단위사업 재분류 기준을 적용한 재구조화

세부사업명	재분류 기준	개편 단위사업
경로당 운영 활성화 지원	노인 / 시설지원	노인복지시설지원
경로당 운영지원	노인 / 시설지원	노인복지시설지원
노인돌봄기본서비스사업 지원	노인 / 활동서비스지원	노인복지서비스지원
노인일자리 및 사회활동지원사업	노인 / 일자리	노인일자리창출지원
다문화가족지원센터운영	다문화 가정/ 시설	다문화가정지원
한부모가정지원	한 부모 / 활동 및서비스	건강가정지원
이동양육비지원	이동 / 활동 및 서비스	이동복지서비스지원

출처: 저자작성

아래 표는 위 <그림 5-5>의 재분류 기준안을 활용하여 사회복지 분야 사업을 재구조화한 것이다.

<표 5-16> 사회복지 분야 사업 분류 재구조화 개선 방안 (안)

부문	단위사업 (기존)	단위사업(개선안)
보육·가족 및 여성	이동복지서비스지원	이동복지서비스지원
	보육서비스	보육서비스지원
	다문화가족 정착지원	다문화가정지원
	다문화가족 언어교육지원	다문화가정지원
	다문화가족 건정 가정 문화 조성	다문화가정지원
	저출산대응정책	저출산지원
	여성사회참여확대 사업	양성평등지원
	성별영향분석평가	양성평등지원
	성주류화 기반구축 및 여성능력개발지원	양성평등지원
	여성인권보호	양성평등지원
기초생활보장	건강가정지원	건강가정지원
	기초연금지원	국민기초생활보장
	의료급여금 운영	의료급여지원
	국민기초생활보장 생계급여	국민기초생활보장
	기초생계급여	국민기초생활보장
취약계층지원	기초생활수급자 생계비 지원	국민기초생활보장
	장애인 주거지원	장애인복지서비스지원
	장애인 복지관 운영지원	장애인복지시설지원
	장애인 사회활동지원	장애인복지서비스지원
	장애인일자리사업지원	장애인생활안정지원
	장애인가족지원	장애인생활안정지원
	장애인 소득안정지원	장애인생활안정지원
	노숙인 복지시설지원	저소득층복지시설지원
저소득층 자활지원	저소득층생활안정지원	

출처: 저자작성

〈표 5-17〉 OO 시 사회복지 분야 사업별 예산 재구조화 (안)

부문	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
보육·가족 및 여성	이동복지서비스 지원	이동복지서비스지원	20,942
	보육서비스 강화	보육서비스지원	249,528
	건강가정 문화 조성	건강가정지원	15,661
	저출산대응정책	저출산지원	1,840
	성주류화 기반 구축 및 여성능력개발지원	양성평등지원	3,944
	여성의 사회참여 확대 및 얼 선양	양성평등지원	240
	성별영향분석평가	양성평등지원	10
	여성인권보호 및 예방	양성평등지원	4,228
기초생활 보장	의료급여기금운영	의료급여지원	235,589
	기초연금지원	국민기초생활보장	222,000
	탈빈곤 자립·자활지원	국민기초생활보장	21,385
취약계층 지원	장애인복지시설 확충 및 지원	장애인복지시설지원	35,596
	장애인 생활안정 및 재활지원	장애인복지서비스지원	56,708
	장애인 인식개선 및 사회참여확대	장애인복지서비스지원	671
	저소득층 자원과 참여복지 실현	저소득층생활안정지원	181,203

출처: 2016년 OO시 사업별 세출예산서

〈표 5-18〉 XX 시 사회복지 분야 사업별 예산 재구조화 (안)

부문	단위사업(기존)	단위사업(개선안)	예산(백만원)
보육·가족 및 여성	아동건전육성	이동복지서비스지원	38,329
	보육환경조성	보육서비스지원	621,992
	다문화가족지원	다문화가정지원	5,323
	건강가정육성 및 양성평등 확산	건전가정지원	20,871
	여성능력개발지원	양성평등지원	417
	여성교육환경조성	양성평등지원	469
	여성권익 증진 및 여성인력개발	양성평등지원	11,273
기초생활보장	기초생활보장	국민기초생활보장	282,062
	의료급여사업	의료급여지원	467,643
	주거급여	국민기초생활보장	60,530
취약계층 지원	장애인주거편의확대	장애인생활안정지원	113
	장애인 사회참여 및 생활편의 확대	장애인생활안정지원	3,282
	장애인 복지관 운영	장애인복지시설지원	2,477
	장애인 복지시설 지원	장애인복지시설지원	41,736
	장애인 소득안정 지원	장애인생활안정지원	59,099
	장애인 일자리 창출	장애인생활안정지원	1,746
	장애인 일자리 사업	장애인생활안정지원	7,026
	중증 장애인 지원	장애인복지서비스지원	39,781
	장애인 가족지원	장애인생활안정지원	7,955
	노숙인복지시설지원	저소득층복지시설지원	3,320
	저소득층자활지원	저소득층생활안정지원	32,591
	사회복지시설지원	저소득층복지서비스지원	7,736
	사회복지정책 기반강화	저소득층복지서비스지원	16,166
	사회복지정책 평가강화	저소득층복지서비스지원	51

출처: 2016년 XX시 사업별 세출예산서

다음에서는 사회복지 분야의 각 부문에 대한 사업 분류 재구조화를 위한 단위사업 개선 안에 대해 기존 지방자치단체 세부사업과 연결을 하였을 경우 단위사업 조정의 효용성을 살펴보고자 한다.

단위사업 조정의 효용성을 살펴보기 위해서는 전 지방자치단체의 세부사업을 취합하여 본 연구에서 제안하고자 하는 단위사업 분류 개선 안과 연결을 시도하여야 하지만, 자료 취합 상 어려움이 존재하므로 사례 자치단체를 선정하여 단위사업 분류 개선 안의 효용성을 검토해 보고자 한다.

아래 표는 사례 자치단체를 대상으로 단위사업 분류 개선 안을 적용하여 새롭게 사회복지 분야 사업별 예산서를 재구조화 한 것이다.

사례 자치단체인 XX시의 경우 기존 사회복지 분야 사업별 예산의 경우 노인·청소년 부문의 “노인복지증진” 정책사업에 “노인복지서비스지원” 하나의 단위사업을 설정하고 있다. 이런 이유로 노인복지서비스 내에서 노인일자리 창출 지원 사업, 노인기초생활 지원 사업이 구분되어 있지 않아 XX시 내에서 노인복지서비스 사업 중 어느 사업에 얼마의 예산을 투입하고 있는지를 파악하기가 매우 어렵다. 왜냐하면 기존 사업별 예산편성에서 사회복지 분야 노인·청소년 부문의 단위사업 분류 방식이 노인일자리 및 사회활동사업, 어르신 일자리 사업 등과 같은 노인일자리 관련 사업과 노인 돌봄 서비스 지원 사업, 단기가사 서비스 지원 사업 등과 같은 노인 기초생활 지원 사업 등이 하나의 노인복지증진 사업으로 묶여 있기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 본 연구에서 제시하고 있는 새로운 단위사업 분류 개선 안을 사용하여 사회복지 분야 노인·청소년 부문 사업의 단위사업을 재구조화 할 경우 노인복지증진 사업 중 일자리관련사업, 기초생활지원사업, 복지서비스사업, 시설 지원사업 등에 대한 사업 구분이 용이하게 되며 이에 따라 해당 사업에 투입되는 예산을 손쉽게 추출해 낼 수 있고 나아가 연도 간 비교도 수월해지는 효용성을 갖게 된다.

마찬가지로 새로운 단위사업 명을 사용하여 사업별 예산을 재구조화 할 경우 보육·가정 및 여성 부문 중 여성 및 보육복지증진 정책사업에서 다문화가정지원사업, 건강가정지원사업, 양성평등지원사업 등에 대한 사업예산 정보 또한 보다 쉽게 추출해 낼 수 있게 된다.

〈표 5-19〉 사례 자치단체 (XX 시) 활용 사회복지 분야 사업별 예산 재구조화 - 세부사업명 연계

부문	정책사업	단위사업 (기준)	단위사업 (개선안)	세부사업명	2016년	2015년
보육· 가족 및 여성	여성 및 보육복지증진	간강기정지원	보육서비스지원	지음보육정책위원회 운영	1,260	1,400
				공립 보육교사 공개채용	500	500
				보육시설종사자 교육지원	22,250	23,250
				보육서비스 향상 추진	4,536	4,536
				보육시설 자소독종이통 지원	78,215	21,382
				보육시설 운영수준 향상 지원	29,900	26,300
				보육시설 종사자 처우개선 지원	178,055	178,055
				민간보육시설 교재교구비(어린이집 지원)	7,498	8,332
				보육시설 차량운영비 지원(어린이집 지원)	38,620	37,716
				보육교직원 인건비 지원	2,413,363	2,460,610
				기정양육수당 지원	1,418,066	1,432,307
				영유아보육료 지원	3,191,230	2,595,046
				공공형어린이집 지원	85,000	21,600
				다문화가족지원센터 운영	130,046	126,054
				다문화가족 자녀언어발달 지원	29,456	29,456
다문화가족지원 다문화가족지원	다문화가족지원	다문화가족지원	다문화가족지원 자문위원회 운영	22,210	680	
			결혼이민자 통번역서비스 지원	17,232	17,232	
			세계인의 날 행사참석	9,000	9,000	
간강기정지원	간강기정지원	간강기정지원	한문어교육 운영	22,162	22,162	
			추가 이동양육비 지원	1,800	0	

부문	정책사업	단위사업 (기준)	단위사업 (개선안)	세부사업명	2016년	2015년
노인· 청소년	노인복지증진	노인복지 서비스사업	노인복지서비스사업	한부모가족지원	600	7,500
				청소년한부모 아동양육비 지원	71,346	600
				저소득 한부모가족 생활안정 지원	2,274	71,475
				한부모가족 자녀교육비 지원	7,500	7,942
				아동여성안전 지역연대 운영	7,240	7,240
				가정폭력 피해자 의료비 지원	1,143	1,143
				성폭력피해자 의료비 간병비 지원	600	777
				아동안전지도 제작 지원	1,224	1,848
				여성사회 참여의식 교육 지원	8,526	9,526
				양성평등기금운영심의회 운영	960	960
				아동양육비지원	138,240	91,250
				아동교육비지원	3,150	0
				이0 돌봄서비스지원	234,873	236,951
				노인일자리 및 사회활동지원사업	1,543,664	2,146,427
				100세대대 어르신일자리사업(도비)	416,202	0
노인· 청소년	노인복지증진	노인복지 서비스사업	노인복지서비스사업	노인복지 홍보	4,572	4,572
				노인의 날 행사	74,000	73,800
				노인복지기금 운영위원회 운영	420	420
				노인기예대회 참가 지원	11,340	14,580
				노인카드포자 육성	3,215	1,215
				노인복지시설 우편	3,000	3,000
노인· 청소년	노인복지증진	노인복지 서비스사업	노인복지서비스사업	요보호 노인 구호	1,620	1,620

부문	정책사업	단위사업 (기준)	단위사업 (개선안)	세부사업명	2016년	2015년
				기초연금	13,325,614	13,332,276
				노인돌봄기본서비스사업 지원	272,186	201,314
				노인돌봄 종합서비스 단기보조	451,983	347,629
				단기기서비스 단기 보조	4,117	9,072
				경로당 운영 활성화 지원	83,456	72,666
				경로당 운영 지원	289,390	231,000
			노인복지시설지원	경로당 난방비 지원	178,000	142,500
				노인종합복지관 운영	326,780	317,120
				경로당 시설 확충 및 기능강화	1,713,400	562,000
			간접 장모문화 조성	공원모임 관리 운영	352,800	308,903
				한국청소년안전체험관 운영관리	653,862	654,471
				한국청소년안전체험관 홍보마케팅	318,921	386,145
				한국청소년안전체험관 시설관리	667,536	742,540
				한국청소년안전체험관 교육	41,742	29,876
				소방 및 야외교통 4D체험관 조성	2,676,000	2,718,000
			청소년 수련시설 운영관리	한국청소년 안전체험관 개발협력	28,574	11,874
				단체 여행사 등 팸투어 추진	18,000	20,000
				청소년운영위원회 운영	2,860	2,900
				청소년수련활동 인증프로그램 운영	1,200	1,200
				한국청소년안전체험관 중영지구 관리	77,260	125,608
				드론대회 등 각종행사 대행	20,000	0
	청소년 보호 및 육성	간접청소년육성	청소년 수련시설 운영관리			

부문	정책사업	단위사업 (기준)	단위사업 (개선안)	세부사업명	2016년	2015년			
기초생활보장	저소득층 생활안정지원	국민기초생활 보장	청소년 활동지원	청소년 활동 지원	16,592	19,022			
				공공청소년 수련시설 프로그램 운영	2,000	4,000			
		공공수련시설 청소년운영위원회 운영		6,000	6,000				
		청소년 보호 및 선도활동		3,988	2,888				
		청소년 방과후이카데미 운영		150,238	150,228				
		지역청소년참여구 운영		2,800	2,800				
		지역사회 청소년통합지원체계 구축		167,700	187,270				
		청소년 동반자 프로그램 운영		37,240	37,240				
		청소년 동아리 지원		6,250	6,250				
		청소년 정책참여 및 우수프로그램 발굴		4,000	0				
		국민기초생활보장		국민기초생활보장	국민기초생활보장	국민기초생활보장기금 관리	11,700	2,700	
		기초생활보장		저소득층 생활안정지원	국민기초생활 보장	청소년 활동지원	국민기초생활보장기금 융자	40,000	150,000
							의료급여금 운영(자체)	699,492	714,143
							의료급여업무 추진	7,714	7,714
본인 부담 환급금	5,000		5,000						
의료비 융자금	1,000		1,000						
요양비 및 장애인 보장구 구입 지원	30,000		30,000						
취약계층지원	장애인복지증진	장애인복지 서비스향상	장애인복지서비스 지원	본인 부담 보상금	3,300	3,300			
				건강생활유자비	48,026	52,292			
				장애인복지서비스 지원	122,400	109,000			
				장애인자동차 표지 및 표지판 제작	900	900			

부문	정책사업	단위사업 (기준)	단위사업 (개선안)	세부사업명	2016년	2015년
				장애인복지 홍보	5,012	5,012
				장애인 편의시설 설치 관리	2,000	2,000
				진폐저해유전자 추모 사업	12,175	9,675
				장애인의날 행사	6,000	10,000
				장애인단체 행사지원	4,000	6,000
				장애인신문 구독지원	13,344	13,344
				장애인복지관 운영지원	906,211	906,211
				장애인직업재활시설 운영지원	826,446	820,446
				장애인특별운송사업 지원	55,086	55,086
				장애인 지역사회재활시설 운영지원	429,032	443,255
				장애인 자립지원센터 운영 지원	29,416	34,383
				장애인 민원봉사실운영 지원	57,886	69,552
				개인운영신고시설 지원	37,972	37,972
				장애수당 지급(7초)	160,000	154,911
				저소득장애인 진단비 및 검사비 지원	2,330	2,884
				장애인보조기구 지원	4,500	4,125
				장애인 의료비 지원	41,000	43,873
				장애인 기초생활보장 지원	20,412	25,259
				장애인 일반형 일자리 지원	153,600	182,000
				발달재활서비스 바우처 사업	54,674	43,858
				진폐저해 복지증진 지원 사업	538,000	498,000
		장애인복지시설운영 영지원	장애인복지시설지원			
		장애인복지 서비스향상	장애인생활안정지원			

부문	정책사업	단위사업 (기준)	단위사업 (개산인)	세부사업명	2016년	2015년
	저소득층 생활안정지원	저소득자활지원	저소득층 복지시설지원	지역자활센터운영	292,739	264,230
				가사간병 방문 지원	64,564	71,250
			저소득층생활안정 지원	지활근로 지원	683,250	769,554
				희망키움통장사업 지원	12,884	15,178
				내일키움통장 지원	18,594	17,532

출처: 2016년 00시 사업별 세출예산서

## 제3절 중앙-지방간 분류체계 개편을 통한 개선방안

### 1. 중앙정부와 지방자치단체 예산서의 비교·분석

사회복지예산 분류체계 개선을 위한 방안으로서 지방의 예산서가 중앙정부 예산서와 일관된 분류체계를 갖도록 하는 방법을 고려해볼 수 있다. 왜냐하면 지방에 국한된 지역 자체사업을 제외하면 큰 틀에서 국가사업의 경우 중앙정부는 사업을 기획하는 역할을 하고 지방은 집행의 역할을 한다는 것을 감안했을 때 중앙-지방간 예산의 분류체계를 일관되게 할 필요가 있다. 이것은 재정의 효율성을 제고하기 위해 정책 시행의 일관성과 시행 후 성과분석 및 이후 사업에의 피드백 강화하기 위한 또 하나의 방안이 될 수 있다는 점을 고려해서도 필요한 부분이라고 판단된다<sup>4)</sup>.

중앙정부의 예산분류체계를 살펴보기 위해 본 연구의 범위가 사회복지 분야의 예산이므로 대표적으로 보건복지부의 예산서를 구체적으로 분석해보았다. <표 >에서 보는 바와 같이 보건복지부 예산서의 경우 분야, 부문명 하위에 지방의 정책사업에 해당하는 프로그램명이 나오고 다음에 단위사업명과 금년도 정부안과 금년도 국회 확정예산이 기입된다. 여기서 주목할 것은 단위사업명인데, 지방의 단위사업명은 그 사업명만으로는 어떤 사업을 하려는 것인지 사업의 내용을 개략적으로라도 알 수가 없는 반면, 복지부 예산서의 단위사업명은 짐작이 가능하다는 것이다. 예를 들어 노인·청소년 부문 노인생활안정 프로그램 하위 단위사업을 살펴보면 노인관련기관 지원, 노인돌봄서비스, 노인복지지원, 노인일자리지원, 양로시설 운영지원 등 청소년이 아닌 노인관련 돌봄서비스 예산인지, 일자리 지원 예산인지, 시설운영예산인지가 명확히 드러난다는 것이다. 최근 강화되고 있는 장애인지원사업의 경우도 장애인권익증진 및 자립생활 지원, 장애인단체 지원, 장애인복지시설지원, 장애인사회참여

4) 국고보조사업의 경우 이미 국고보조금통합관리시스템 구축 사업에 따라 2017년도부터 지방에서 예산서를 편성할 때 국고보조사업의 경우 중앙의 사업명과 일치하게 편성토록 하고 있고 동일 사업에 추가 편성하는 경우에도 분리하여 편성토록 하고 있다.

기반조성, 장애인선택적복지, 장애인소득보장, 장애인일자리지원, 장애인자립자금융자, 장애인직업재활지원, 중증장애인직업재활 지원 등으로 세분화 되어 있어서 장애인의 권익증진인지, 단체지원인지, 일자리 지원인지 알 수 있는 구조로 되어 있다.

〈표 5-20〉 중앙정부의 주요 사회복지사업 예산서

(단위: 천원)

소관명	부문명	프로그램명	단위사업명	2017년 국회확정
보건복지부	노인·청소년	노인생활안정	노인관련기관지원	48,693,000
보건복지부	노인·청소년	노인생활안정	노인돌봄서비스	166,762,000
보건복지부	노인·청소년	노인생활안정	노인복지지원	8,096,093,000
보건복지부	노인·청소년	노인생활안정	노인일자리지원	466,360,000
보건복지부	노인·청소년	노인생활안정	양로시설 운영지원	30,662,000
보건복지부	노인·청소년	노인생활안정	영주귀국 사할린한인 지원	4,558,000
보건복지부	노인·청소년	노인의료보장	노인요양시설확충	21,841,000
보건복지부	노인·청소년	노인의료보장	노인장기요양보험지원	668,868,000
보건복지부	노인·청소년	이동·청소년정책	이동·청소년 정책연구 및 통계조사	338,000
보건복지부	노인·청소년	이동·청소년정책	이동·청소년 참여인권증진	4,880,000
보건복지부	노인·청소년	장사시설확충	장사시설	31,806,000
여성가족부	노인·청소년	청소년정책및역량강화	청소년정책 기반강화	1,416,000
여성가족부	노인·청소년	청소년정책및역량강화	청소년수련시설 건립 및 지원	28,184,000
여성가족부	노인·청소년	청소년정책및역량강화	청소년관련 산하기관 등 지원	43,634,000
여성가족부	노인·청소년	청소년정책및역량강화	청소년 체험활동기회확대	8,374,000
여성가족부	노인·청소년	청소년사회안전증강화	청소년 생활환경 개선 및 폭력·가출예방	5,861,000
여성가족부	노인·청소년	청소년정책및역량강화	청소년시설확충	60,474,000
보건복지부	보육·가족및여성	보육지원강화	가정양육수당 지원사업	1,224,184,000
보건복지부	보육·가족및여성	보육지원강화	어린이집 관리	24,758,000

소관명	부문명	프로그램명	단위사업명	2017년 국회확정
보건복지부	보육·가족및여성	보육지원강화	어린이집 기능보강	28,817,000
보건복지부	보육·가족및여성	보육지원강화	어린이집 지원	957,679,000
보건복지부	보육·가족및여성	보육지원강화	영유아보육료지원	3,138,013,000
여성가족부	보육·가족및여성	여성능력개발 및 일자리지원강화	여성경제활동 촉진지원	51,373,000
여성가족부	보육·가족및여성	여성능력개발 및 일자리지원강화	여성인력개발및활용(예산)	1,207,000
여성가족부	보육·가족및여성	가족기능강화	위기가족역량강화지원	3,023,000
여성가족부	보육·가족및여성	가족기능강화	가족친화환경조성	3,349,000
여성가족부	보육·가족및여성	가족기능강화	아이돌봄지원	87,899,000
여성가족부	보육·가족및여성	여성·이동폭력예방 및 보호지원	아동·여성안전정책 지원	4,960,000
여성가족부	보육·가족및여성	여성·이동폭력예방 및 보호지원	아동·청소년 성보호정책 지원	6,813,000
여성가족부	보육·가족및여성	가족기능강화	가족친화환경조성	5,000,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인권익증진 및 자립생활 지원	7,921,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인단체지원	13,661,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인복지시설지원	484,465,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인사회참여 기반조성	4,664,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인선택적복지	631,906,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인소득보장	724,812,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인일자리지원	81,365,000
보건복지부	취약계층지원	장애인생활안정지원	장애인직업자금융자	390,000
보건복지부	취약계층지원	장애인재활지원	장애인직업재활지원	1,452,000
보건복지부	취약계층지원	장애인재활지원	중증장애인직업재활 지원	18,709,000

출처: 2017년 보건복지부 세출예산서

반면 지방 예산서의 경우 단위사업명 노인복지서비스지원 하위 세부사업에 기초 연금, 장수노인수당 지급, 사회복지시설 사회복지무원 지원, 경로식당 무료급식, 경로당 운영활성화 지원, 경로당 운영 지원 등이 포함되어 있다. 예산분류를 이렇게 하다보니 전술한 바와 같이 노인 일자리 사업예산 규모는 어느 정도이고, 시설 운영 예산, 수당지급 예산 등에 대한 정보를 예산서를 통해서 알 수 없고 재정리 및 분류를 해야 하는 비효율이 발생한다는 것이다.

따라서 장기적으로는 지방의 단위사업명을 중앙의 단위사업명과 일치해서 예산을 분류하는 방안을 고려해볼 수 있는데, 그 방안은 두 가지를 고려해볼 수 있다. 먼저, 중앙정부의 단위사업명과 정확히 일치하도록 하는 방안과 지방의 자체사업 등 지역실정을 고려하여 중앙정부의 단위사업명을 준용하되, 지방의 사업내용과 맞지 않는 분류체계는 가감하는 방안이다. 두 가지를 설명하면 다음과 같다.

## 2. 중앙정부와 단위사업명의 일치방안

중앙정부와 단위사업명을 일치시키는 안을 사례 자치단체 XX 시의 예산서를 바탕으로 설명하면 다음과 같다. 현행 XX 시의 사회복지분야 노인·청소년부문의 단위사업은 노인복지서비스지원과 노인복지시설 기반 확충, 건전 장묘문화 조성 등 3개로만 분류되어 있다. 이것을 중앙정부와 일치하면서 7개로 세분화하는 것이다. 즉, 기존의 노인복지서비스 지원 사업을 노인관련기관 지원, 노인돌봄서비스, 노인복지 지원, 노인일자리 지원, 양로시설 운영지원, 노인요양시설 확충으로 구분하고 노인복지시설 기반 확충은 양로시설 운영지원에 포함시키고, 건전장묘문화 조성은 장사시설로 중앙정부 사업명과 일치시킨다.

따라서 기존에는 모두 노인복지서비스 지원으로만 묶여있던 사업들을 관련기관 지원예산인지, 돌봄예산인지, 일자리 예산인지, 양로시설지원 예산인지 알 수 없었던 것에 대한 다양한 정보를 획득할 수 있다. 또한 이러한 방식의 예산편성이 해를 더할수록 정보로 축적되어, 만약 당해 지자체의 노인 일자리 사업은 어느 규모인데,

만약 노인문제를 해결하기 위해 일자리 사업을 강화할 계획을 수립하기 위해 이전 연도부터의 노인일자리 예산을 예산서를 통해서 파악 후, 향후 어느 정도의 예산 증액을 계획하는 등의 분석부터 계획수립까지 예산서를 통해서 가능하다는 것이다.

또한 e-호조 상에서 세부사업까지 파악할 수 있는데, 이 사업들도 단위사업명이 명확하지 않음에 따라 일자리, 돌봄, 시설 등 흩어져 있었는데, 단위사업 구분을 개선할 경우 현재 당해 지자체에서 하고 있는 일자리, 시설 등의 사업들을 일목요연하게 예산규모와 함께 파악할 수 있을 것이다.

〈표 5-21〉 노인·청소년 부문 중앙정부 단위사업명과 일치(사례 자치단체 XX 시를 중심으로)

단위사업명 (기존)	단위사업명 (개선안, 복지부=지방자치단체)	세부사업	
노인복지서비스 지원	노인관련기관지원	노인종합복지관 운영	
	노인돌봄서비스	노인돌봄기관지원	요보호 노인 구호
		노인돌봄기관지원	노인건강진단
		노인돌봄기관지원	저소득 재가노인 식사배달사업
		노인돌봄기관지원	노인돌봄기본서비스사업 지원
		노인돌봄기관지원	노인돌봄 종합서비스 단가보조
		노인돌봄기관지원	단기사서비스 단가 보조
		노인돌봄기관지원	독거노인중증장애인 응급안전 알림서비스 운영지원 (인건비)
		노인돌봄기관지원	독거노인중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원 (장비통신비 및 유지보수 비용)
		노인돌봄기관지원	독거노인 중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원 (기관운영비)
	노인복지지원	노인복지기관지원	노인복지 홍보
		노인복지기관지원	노인의 날 행사
		노인복지기관지원	노인복지기금 운영위원회 운영
		노인복지기관지원	노인기예대회 참가 지원
		노인복지기관지원	노인지도자 육성
		노인복지기관지원	노인복지시설 위문

단위사업명 (기존)	단위사업명 (개선안, 복지부=지방자치단체)	세부사업
		장수노인수당 지급
		노후 사회참여 프로그램 지원
		노인회 지회 운영
		폐광지역4개시군 노인체육대회
		노인의 날 기념 및 강원어르신 한마당 축제
		노인건강진단
		기초연금
	노인일자리지원	노인일자리 및 사회활동지원사업
		100세시대 어르신일자리사업(도비)
		노인일자리 창출 지원
시니어클럽 설치 운영		
노인복지시설 기반 확충	양로시설 운영지원	경로당 시설 확충 및 기능강화
노인복지서비스 지원		경로당 운영 활성화 지원
		경로당 운영 지원
		경로당 난방비 지원
		노인요양시설확충
건강장묘문화 조성	장사시설	공원묘원 관리 운영

출처: 저자작성

### 3. 단위사업 재구조화와 중앙정부 단위사업명의 복합 사용방안

지방자치단체의 단위사업명을 중앙정부 예산서와 정확히 일치시키는 경우, 지방의 관심사업이 드러나지 않을 수 있다는 한계가 있다. 즉, 노인·청소년 부문의 경우 보건복지부에서는 기초연금 등 노인관련 예산이 보건이나 큰 규모의 복지사업보다 크게 관심사가 아닐 수 있으므로 노인돌봄서비스 단위사업에 포함시키고 있지만, 지방의 경우는 노인지원수당 관련 비중이 매우 높으므로 별도의 관심을 가지고 관리해야 하는 부분이다. 또한 보육·가족 및 여성 부문의 경우도 여성가족부의 경우에

는 다문화가족관련 사업이 큰 비중을 차지하지 않음에 따라 단위사업명에 별도로 구분되어 있지 않으나 지방차원에서는 다문화가족관련 사업도 관리를 해야 하므로 단위사업명화 해야 할 필요가 있다.

따라서 중앙정부의 단위사업명을 준용하되 지방차원에서 별도관리가 필요한 사업에 대해서는 단위사업명을 자체적으로 만드는 것이다. 실제로 3장에서 전술한 바와 같이 중앙과 일치시키도록 되어있는 분야, 부문명의 경우도 중앙은 있으나 지방은 없거나, 지방은 있는데 중앙은 없는 분야와 부문이 있는 것처럼 중앙과 지방의 재정운용 환경이나 관심부문이 다를 수 있으므로 중앙과 정확히 일치시키는 것보다는 혼용해서 쓰는 방안이 지방재정의 관리차원에서 더욱 효율적일 수 있을 것이다.

본 안에서는 우선, 지방에서는 비중이 있는 사업인 노인기초생활 지원관련 단위사업명을 별도로 만들고, 중앙 노인돌봄서비스에 포함되어 있던 기초연금, 요보호 노인 구호, 저소득 재가 노인 식사배달 사업을 이동시킨다. 또한 지방에서는 노인관련기관과 양로시설 운영 지원, 노인 요양시설 확충을 구분할 필요성이 크게 없음에 따라 ‘노인복지시설 지원’으로 단일화 한다. 따라서 노인 복지시설관련 사업들은 하나의 단위사업에서 구분해서 살펴볼 수 있도록 한다.

〈표 5-22〉 노인·청소년 부문 중앙정부 단위사업명과 복수사용  
(사례 자치단체 XX 시를 중심으로)

단위사업명 (기존)	단위사업명(개선안, 중앙정부 와 복수사용)	세부사업
노인복지서비스 지원	노인돌봄서비스	노인건강진단
		노인돌봄기본서비스사업 지원
		노인돌봄 종합서비스 단기보조
		단기가사서비스 단기 보조
		독거노인중증장애인 응급안전 알림서비스 운영지원 (인건비)
		독거노인중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원 (장비통신비 및 유지보수 비용)

단위사업명 (기존)	단위사업명(개선안, 중앙정부 와 복수사용)	세부사업
		독거노인 중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원 (기관운영비)
	노인복지지원	상동
	노인일자리지원	상동
	노인기초생활 지원	기초연금 요보호 노인 구호 저소득 재가노인 식사배달사업
노인복지시설 기반 확충	노인복지시설 확충	경로당 시설 확충 및 기능강화
노인복지서비스 지원		경로당 운영 활성화 지원
		경로당 운영 지원
		경로당 난방비 지원 노인종합복지관 운영
건강장묘문화 조성	장사시설	공원묘원 관리 운영

출처: 저자작성

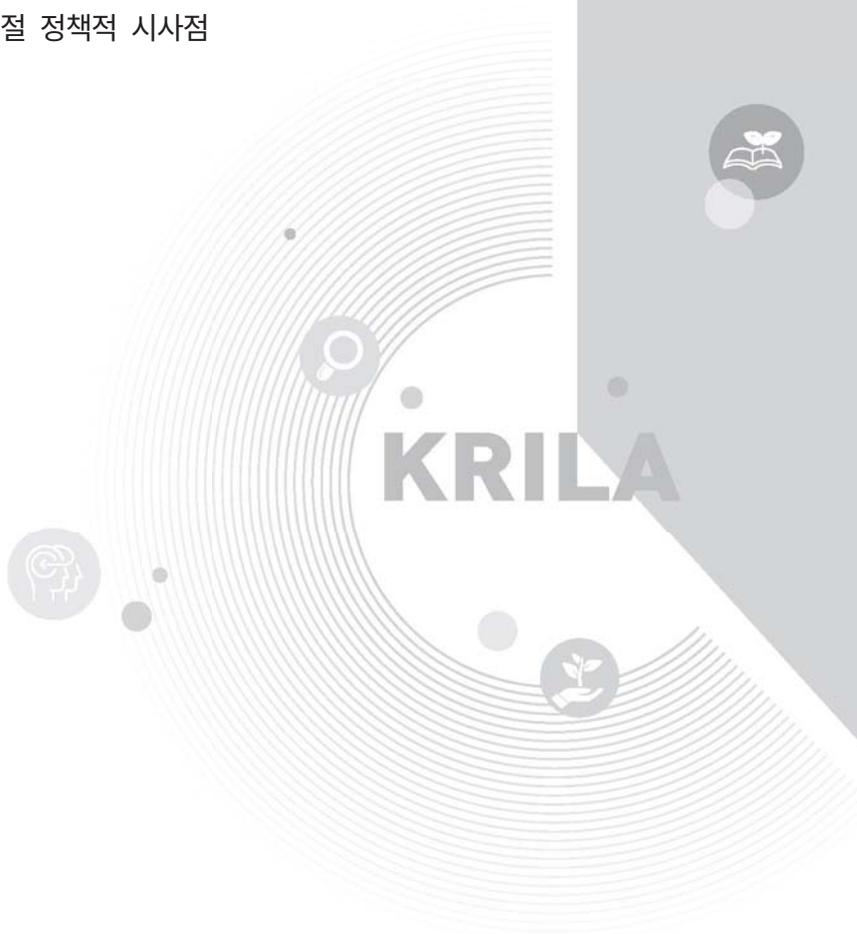


# 제6장

## 결론

제1절 요약

제2절 정책적 시사점







### 제1절 요약

우리나라 예산기능의 분류 및 그 체계는 1970년대 이후 사회, 경제, 행정환경에 따라 변화를 거듭해 왔으나, 현재의 지방자치단체 예산분류체계는 해당 지자체의 수입과 지출에 관한 계획을 담아내지 못하고 있다. 이런 이유로 지방자치단체의 예산서가 정책에 관한 재정기록으로서의 역할을 하지 못하고 있다. 이는 지방자치단체의 예산 분류 체계가 중앙의 분류체계를 그대로 준용하고 있기 때문이다.

본 연구의 분석대상이 되는 사회복지 분야의 경우 중앙의 예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 등의 부문으로 구성되어 있다. 또한 이를 준용하여 지방자치단체의 예산서 및 e-호조 기록도 부문까지만 편성되어 관리되고 있다. 이로 인해 각 지방자치단체의 사회복지정책의 방향, 비중 있게 추진하는 사업유형, 최근 들어 지방자치단체 재정에 부담을 주고 있는 노인, 보육, 장애인 등 사회복지 세부분야에 대해 현황을 파악하기 어려운 실정이다.

즉, 위와 같이 편성되는 지방자치단체의 사회복지관련 정책의 예산편성은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 사업계획별 분류를 통해 단위사업별로 예산이 편성되고 있는데, 이러한 단위사업의 경우 자치단체별로 각기 다르게 구성되어 있다. 이러다 보니 각 자치단체의 예산서 내에서 자치단체별 예산구조화 기법의 차이로 사업명을 통한 통계산출이

불가한 구조를 갖고 있다.

둘째, 자치단체별로 사회복지관련 사무의 세부적 관리가 어려운 구조를 가지고 있다. 과거 품목별 예산분류를 사용하였을 때에는 노인복지, 장애인복지, 여성복지, 보육지원 등과 같은 사회복지관련 사무가 세항 단위로 관리되어 지방자치단체 유형별로 과거와 현재의 자료를 손쉽게 산출할 수 있었으며 이를 통해 미래에 대한 예측까지도 가능하였다. 그러나 현행 예산분류체계가 사업별 예산제도로 변환되면서 지방자치단체의 부문 이하의 단위사업이 지방자치단체별로 일관성이 없게 구조화되면서 각종 자료의 산출이 매우 어렵게 되었다.

셋째, 변화하는 지방자치단체 예산 및 재정환경을 예산분류체계가 반영하지 못하고 있다. 일례로 2014년 여성발전 기본법이 전면 개정되어 양성평등기본법으로 변경되었으나 이러한 정책변화가 지방자치단체의 예산에는 반영되지 아니하고 있다. 대표적 예로 사회복지관련 예산의 분야가 아직도 보육·가족 및 여성으로 유지되고 있으며 부문에 있어서도 여성 및 보육·복지 증진으로 되어 있는 등 변화한 정책환경이 예산분류체계에 반영되지 못하고 있다.

다시 말해 지방자치가 실시된 지 23년이 되어감에 따라 중앙의 기능과 지방의 기능이 차이를 보이고 있는 가운데 특히 사회복지분야의 경우 그 예산규모는 점증하고 있으나 지자체의 예산을 표현하는 언어라고 할 수 있는 예산서의 경우 중앙과의 일관성만을 추구하다보니 지방의 사회복지 계획을 충분히 담아내지 못하고 관리도 힘든 구조로 되어 있다는 것이다.

최근 중앙과 지방의 최대 관심 정책 중의 하나인 일자리사업의 경우도 노인 일자리와 청년 일자리, 여성 일자리 사업에 대해 지자체별 예산규모나 수준 등에 대해 파악하기 힘들고 이를 파악하려면 별도의 인력, 시간, 노력을 들여야만 가능한 상황이다.

따라서 본 연구에서는 분야·부문 하위 단계 예산구조의 조정을 통해 노인일자리 창출, 노인복지시설, 노인복지서비스, 청소년 수련시설 운영관리, 청소년 활동지원, 청소년 교육지원과 같이 기존에는 노인·청소년으로만 관리되어 세부사업 단위에서 흩어져 있던 예산의 재구조화를 목적으로 한다. 이를 통해 지자체별로 서로 다른 사

업명으로 흩어져 있던 세부사업들을 중요 사안별로 묶일 수 있도록 하여 지자체 내부통계나 자료 관리, 이전 년도와의 비교분석 후 향후 관련사업의 정책방향을 설정하는 등의 기초자료로서 예산서가 쓰일 수 있도록 한다. 또한 국가적으로도 지방교부세 수요산정시 매년 많은 인력과 시간을 투입하여 별도로 산출하는 작업을 최소화시키고 지자체간에도 비교분석이 가능하게 하도록 하는 것이다. 궁극적으로는 예산서의 본래 기능이라고 할 수 있는 세입과 세출을 명기한 재정기록이자 수입과 지출에 관한 예정적 계획이며, 지자체의 정책이념과 사업계획의 구체화된 내용을 예산서를 통해 파악할 수 있도록 하는 것이다.

이에 본 연구에서는 현행 사업별 예산에서 분야와 부문에 대해서는 예산편성기준을 적용하고 정책사업의 경우 자치단체의 정책의 목적을 달성과 지역적 특수성을 가미하여 자율적으로 편성할 수 있는 권한을 유지하는 대안을 제시한다. 그러나 한편으로 단위사업 측면에 대한 자율적 편성으로 인해 분야·부문·정책사업과 하부의 단위사업 간에 인과관계 부족 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 단위사업 단위에서 일치된 사업 편성 안 또한 제시한다.

이상을 정리하면 본 연구는 두 가지 측면의 개선 안을 제시한다. 첫 번째는 현재의 사회복지 사업 예산의 분류체계에 대한 개선안을 제시한다. 이를 위한 방안으로 우선적으로 기존의 분야, 부문은 예산편성기준을 준수한다. 정책사업명은 자치단체별 특수성을 감안 자율성 보장하고 단위사업을 과거 항 및 세항 항목을 참고하여 재분류한다. 다시 말하면, 세출예산 사업별 분류는 정책, 단위, 세부사업으로 구분하되 각 자치단체별로 단위사업명은 상이하지만 정책사업명을 전 자치단체 일치 시 관련 통계자료 산출이 가능하게 된다.

두 번째 방안으로는 중앙정부와 지방자치단체 사회복지기능을 수행함에 있어 지방자치단체의 단위사업명을 중앙정부의 단위사업명과 일치하여 분류하는 방안을 고려한다. 여기에는 중앙정부의 단위사업명과 지방자치단체의 단위사업명을 정확히 일치시키는 방안과 지역실정을 고려하여 중앙정부의 단위사업명을 준용하되 지방자치단체의 사업내용과 맞지 않는 분류체계는 가감하는 방안을 고려한다.

## 제2절 정책적 시사점

우리나라 사회복지 분야 기능에서 중앙정부의 기능은 건강보험, 공적연금이 사회복지예산의 주류를 이루고 있으나 지방자치단체의 주요 사회복지 기능은 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육, 장애인 예산은 여러 부처에 분산되어 있고 그 중요도도 상대적으로 높지 않아서 지방과는 온도차를 보이고 있다.

즉, 지방자치단체의 경우 사회복지예산의 비율이 50%를 넘어서는 자치구를 제외하더라도 전국 평균 25%를 선회하고 있고 그 중 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육예산의 세 가지 사업만이 사회복지예산의 60% 이상을 차지하고 있다. 결과적으로 위의 세 가지 사업은 지방예산의 15% 이상을 점유하고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 현재의 예산분류체계는 중앙의 것을 준용함에 따라 지방단위에서 논쟁이 지속되고 있는 노인예산과 청소년, 아동예산이 묶여있고 여성과 가족 예산이 묶여 있는 등 이들 사업에 대한 별도 관리가 힘든 실정이다. 기초생활보장 외에 기초연금과 영유아보육예산이 분리되어 편성되지 못하여 이 사업들을 계획하고 관리하는 데에 구조적인 문제를 가지고 있다. 상황이 이렇다 보니 지자체 단위에서는 물론이고 이들을 연구하고 있는 사회복지 및 예산 전문가들 사이에서도 개선의 목소리가 높아지고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 보다 효율적인 사회복지기능 수행을 위해 장·단기적 개선안을 제시한다. 단기적으로는 사회복지분야의 각 부문에 대한 사업 분류 재구조화를 위한 단위사업 개선을 제시한다. 단기적 사업 분류 재구조화는 사례 자치단체를 대상으로 본 연구에서 제시하는 단위사업 분류 개선안을 적용하여 새롭게 사회복지분야 사업별 예산서를 재구조화 하였다.

사례 자치단체의 경우 기존 사회복지 분야 사업별 예산의 경우 노인·청소년 부문의 “노인복지증진” 정책사업에 “노인복지서비스지원” 하나의 단위사업을 설정하고 있다. 이런 이유로 노인복지서비스 내에서 노인일자리 창출 지원 사업, 노인기초생

활 지원 사업이 구분되어 있지 않아 XX시 내에서 노인복지서비스 사업 중 어느 사업에 얼마의 예산을 투입하고 있는지를 파악하기가 매우 어렵다. 왜냐하면 기존 사업별 예산편성에서 사회복지 분야·노인·청소년 부문의 단위사업 분류 방식이 노인 일자리 및 사회활동사업, 어르신 일자리 사업 등과 같은 노인일자리 관련 사업과 노인 돌봄 서비스 지원 사업, 단기가사 서비스 지원 사업 등과 같은 노인 기초생활 지원 사업 등이 하나의 노인복지증진 사업으로 묶여 있기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 본 연구에서 제시하고 있는 새로운 단위사업 분류 개선 안을 사용하여 사회복지 분야·노인·청소년 부문 사업의 단위사업을 재구조화 할 경우 노인복지증진 사업 중 일자리관련사업, 기초생활지원사업, 복지서비스사업, 시설지원사업 등에 대한 사업 구분이 용이하게 되며 이에 따라 해당 사업에 투입되는 예산을 손쉽게 추출해 낼 수 있고 나아가 연도 간 비교도 수월해지는 효율성을 갖게 된다.

마찬가지로 새로운 단위사업 명을 사용하여 사업별 예산을 재구조화 할 경우 보육·가정 및 여성 부문 중 여성 및 보육복지증진 정책사업에서 다문화가정지원사업, 건강가정지원사업, 양성평등지원사업 등에 대한 사업예산 정보 또한 보다 쉽게 추출해 낼 수 있게 된다.

장기적으로는 지방자치단체의 사회복지 분야 단위사업명을 중앙정부의 단위사업명과 일치하여 예산을 분류하는 방식을 제안한다. 이를 위해 중앙정부의 단위사업명과 정확히 일치시키는 방안과 지방자치단체의 지역실정을 고려하여 중앙정부의 단위사업명을 준용하되 지방자치단체의 사업내용과 맞지 않는 분류체계는 가감하는 방식을 제안한다. 이를 통해 보다 효율적인 사회복지 기능 수행이 가능할 것으로 기대된다.

## 【참고문헌】

- 강혜규·최현수·엄기욱·안혜영·김보영. (2006). 지방화시대의 중앙-지방 간 사회복지 역할 분담 방안. 서울: 한국보건사회연구원.
- 고경환. (2014). 2013년 기준 한국의 사회복지지출. 서울: 한국보건사회연구원.
- 고경환·강지원·정영애·임완섭. (2011). 정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구: 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 곽채기·강혜규·초의수. (2008). 사회복지분야 지방이양사업 평가 및 개선방안. 서울: 한국지방재정학회.
- 곽채기·강혜규·최의수. (2008). 사회복지분야 지방이양사업 평가 및 개선방안. 서울: 한국지방재정학회.
- 국회예산정책처. (2010). 프로그램예산사업 편람. 서울: 국회예산정책처.
- 기획재정부. (2003). OECD 국가 예산의 과목구조 현황과 정책적 시사점. 서울: 기획재정부.
- 기획재정부. (2016). 나라살림개요.
- 김대영. (2015). 도와 시군 간 세원조정에 관한 연구. 서울: 한국지방세연구원.
- 김수희. (2006). 「지방자치단체 프로그램예산제도 도입방안에 관한 연구」. 서울대학교 대학원.
- 김재훈. (2004). 프로그램 예산제도의 사업단위 선정 방안: 남양주시를 중심으로. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」.
- 김정아. (2005). 미국의 재정분권화: 포괄보조금과 관련한 문제점을 중심으로. 「사회복지」, 여름호: 1-15.
- 남찬섭·유태균. (2005). 「사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원」. 서울: 나눔의 집.
- 박경숙·강혜규. (1992). 사회복지사무소 모형개발. 서울: 한국보건사회연구원.
- 박기연. (2001). 주요국가의 정부간 기능배분에 관한 고찰. 「사회과학논총」.
- 박병현. (2004). 한국 사회복지의 중앙정부와 지방정부의 역할: 시군의 소지역을 중심으로. 「한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집」.
- 박영희·김종희. (2015). 「재무행정론」. 서울: 박영사.
- 원구환. (2012). 「재무행정론」. 서울 대영문화사.

- 유훈·조택·김재훈. (2012). 「재무행정론」. 서울: 박영사.
- 윤영진. (2005). 지방자치단체 프로그램 예산제도 도입방안: 대구광역시를 중심으로. 대구: 대구 경북연구원.
- 윤영진. (2007). 「복지재정과 시민참여」. 서울: 나남출판사.
- 윤영진·이원희. (2003). OECD 국가의 정부개혁 비교 평가. 서울: 기획예산처.
- 이규환. (1999). 「한국지방행정론」. 서울: 법문사.
- 이병훈. (2004). 지방분권의 이념과 현실: 중앙과 지방의 권한과 기능 및 책임의 배분을 중심으로. 「공법연구」, 33(1): 103-122.
- 이승중. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책방향. 「한국행정학보」, 34(4): 197-215.
- 이인재. (2004). 사회복지 재정분권 의미와 과제. 「한국사회복지연구회 공동학술대회 자료집」.
- 임성일·이효·서정섭. (2013). 「새로운 지방예산제도」. 서울: 박영사.
- 임승빈. (2011). 정부 간 기능배분에 관한 실험적 적용에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 18(1): 141-158.
- 정경배·이성기·권선진. (1994). 중앙과 지방의 사회복지행정 기능배분에 관한 연구. 서울: 한국 보건사회연구원.
- 정성호. (2015). 정부기능별 분류(COFOG)에 따른 재원 산출의 합리적 대안에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 20(2): 71-103.
- 정성호·김완희. (2015). 정부기능분류(COFOG)의 체계적 고찰. 세종: 한국조세재정연구원.
- 조기현. (2006). 지방복지재정의 현안과 정책대응. 서울: 한국지방행정연구원.
- 조영훈. (2001). 지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로. 「사회보장연구」, 17(2): 1-19.
- 최병호. (2007). 재정분권과 지방재정의 적정구조. 서울: 한국경제연구원.
- 최향순. (2010). 지방자치단체 사회복지기능의 합리적 배분: 시도 및 시군구 간 기능배분을 중심으로. 「GRI 연구논총」, 12(3): 177-204.
- 최현선. (2012). 상생발전을 위한 지방정부 간 재정거버넌스에 관한 사례연구. 서울: 한국지방세연구원.
- 지방자치단체 세출예산서. (2016).

- IMF. (2015). Government Finance Statistics Manuals and Guides.
- OECD. (2008). System of National Accounts.
- Buck, A. E. (1934). Budget in governments of today.
- Musgrave, R. A.·Musgrave, P. B. (1973). Public finance in theory and practice.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*, 12(4), 349-373.
- Schick, A. (1971). 「BUDGET INNOVATION IN THE STATES」
- Smith, H. D. (1945). Management of your government.
- Wildavsky, A. B. (1964). Politics of the budgetary process.

일본 관련 정보

<http://www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020>

영국 관련 정보

[http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/bud\\_bud03/bud\\_bud03\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/bud_bud03/bud_bud03_index.cfm)

<http://www.wga.gov.uk/pages/scoa.html>

프랑스 관련 정보

<http://www.finances.gouv.fr/minifi/publique/publique2/index.htm>

<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2016/bleus/pdf/plf2016.pdf>

(프랑스 2016년 예산법)

호주 관련 정보

<http://www.budget.gov.au/20015-16/index.htm>

(호주 2015-16 예산)

## ■ ■ Abstract

### A study on the improvement plan to budget classification system of social welfare in local government

This study is to suggest the improvement plans to budget classification system of social welfare in local government using review and analysis of social welfare expenditure budget.

Since 1970s, budget classification system in local government have changed accordance with changes in social, economic, and administrative environment. However, current budget classification system does not reflect revenue and expenditure plans of local government. In hence, local government budget does not play a role of fiscal report. It is because that local budget classification system adapts directly budget classification system of central government.

This study targets to social welfare budget. In special, In the case of social welfare, central government budget includes lower incomer, woman, family, juvenile, labor, senior citizens, veterans, and housing. Also, local government budget adapts classification system of central government. In doing so, local residents do not understand the specific direction, priority, and current status about social welfare in each local government using social welfare budget classification system.

Therefore, current social welfare classification system of local government has following shortcomings.

First, current classification system does not provide with consistent statistical data regarding to social welfare policy area because classification standard differ from each local government.

Second, local governments have difficulty in managing social welfare policies due to budget formulation without consistency of each local government under performance

budget system. In the past, budget formulation in local governments has consistent standard in accordance with line-item budget system. In current, however, each program is to be structuralized without consistency under policy area. This causes difficulties in producing several statistical data.

Third, budget classification system does not respond changing financial environment in the local level. For instance, nonetheless law regarding female's right was revised in 2014 this change have not responded to local government's budget. Thus, although there is functional difference in terms of core policy between central government and local government budget classification system of local governments adapts directly to central government. In hence, local budget does not reflect core policies of each local government.

Currently, in the case of job creation project, the project for senior citizen do not distinguish from youth and woman. Therefore, this study is to re-structuralize local budget classification system using re-alignment of policy program levels. In doing so, local governments could structuralize policy programs which lie around other policy areas and utilize local budget as basic data for post direction of local policy. In addition, re-alignment of policy programs helps to reduce costs for analysis of demands regarding to local sharing taxes.

Therefore, this study is to make following suggestions to improve local budget classification system regarding social welfare policy. First, this study suggests improvement of realignment to policy program levels with respect to social welfare policy area. Thus, this study suggests realignment of policy program levels under retaining policy area or field of social welfare policy.

Second, this study suggests that local budget classification system squares policy program of local governments with policy programs of central government. For doing so, local governments might adapt policy program classification system of central government to their own policy programs with considering each local characteristic.