

지방자치단체 복지재정 현황과 정책과제

- 중앙정부 사회복지지출의 급격한 증가와 더불어 지방자치단체의 사회복지지출도 급격히 증가

- 현행의 국고보조사업의 구조와 중앙정부 사회복지지출의 증가율을 놓고 보면, 향후에도 지방자치단체의 사회복지부문의 재정부담은 증가할 것으로 전망

- 현 시점에서 지방이양 사업이후 사회복지지출 부담과 관련된 과제는 재원의 부족이나 분권교부세의 문제보다는, 보다 진일보한 측면에서 지방자치의 정착과 성숙, 지방자치단체의 책임감 및 투명성 강화를 위해 지방과 중앙의 재정관계 구조를 개선한다는 측면에서 접근할 필요성이 있음

1. 지방자치단체 사회복지지출 현황

□ 지방자치단체 사회복지지출의 급속한 증가

- 중앙정부 사회복지지출의 급격한 증가와 더불어 지방자치단체의 사회복지지출도 급격히 증가
 - 지난 10년간 중앙정부의 사회복지예산증가율(15.7%)은 일반예산 증가율(8.8%)의 1.78배에 달함
- 2010년도 지방자치단체 사회복지분야 예산순계는 일반회계와 특별회계포함 총 26조 5,342억원
 - 지방자치단체 사회복지지출은 국고보조사업이 23조 297억으로 전체 사회복지예산의 87%에 해당
 - 국고보조사업으로 인한 지방비 대응 의무로 인해 사회복지지출의 증가가 지방재정에 부담으로 이어지는 구조임

[표 1] 지자체 사회복지지출 현황 (2010년)

(단위: 억원)

구분	계	정책사업		재무활동
		보조사업	자체사업	
사회복지	265,342	230,297	33,328	1,717
기초생활보장	85,616	82,132	3,123	359
취약계층지원	35,119	28,845	6,021	254
보육·가족 및 여성	59,287	54,112	4,887	288
보인·청소년	66,494	56,595	9,528	371
노동	7,369	5,895	1,456	18
보훈	1,120	256	854	10
주택	7,126	654	6,164	307
사회복지일반	3,211	1,809	1,292	111
보건	22,250	13,076	9,135	39
보건의료	21,929	12,978	8,912	39
식품의약품안전	321	98	223	-

* 순계예산 규모 기준

자료: 2010 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

○ 지방자치단체 예산중 사회복지예산이 차지하는 비중은 2010년의 경우 전국평균 약 19%

□ 시·도별 사회복지부문 지출

○ 시·도별로 보았을때, 평균 사회복지예산 비중이 가장 높은 곳은 광주시로 본청이 29.1%, 자치구가 56%로 평균 27.9% 인 것으로 나타남

· 평균 사회복지예산 비중이 가장 낮은 곳은 인천시로 본청이 12.8%, 군이 13.5%, 자치구가 40.7%로 순계기준 평균 14% 인 것으로 나타남

· 서울시의 평균 사회복지예산 비중은 20.1%, 경기도는 17.4%로 나타나고 있음

○ 1996년에서 2008년까지 광역자치단체 시도별 사회복지지출의 추이

· 시·도별로 사회복지지출의 추이는 다양하게 나타나고 있으나, 대체로 큰폭으로 증가

[표 2] 사회복지예산 비중의 시·도별 현황 (2010년)

(단위: %)

시·도별	평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	19.0	21.4	25.3	20.1	15.2	40.5
서울	20.1	21.2	-	-	-	32.1
부산	23.5	25.0	-	-	13.6	50.7
대구	23.9	23.4	-	-	22.6	52.6
인천	14.0	12.8	-	-	13.5	40.7
광주	27.9	29.1	-	-	-	56.0
대전	24.3	25.3	-	-	-	46.1
울산	17.1	17.9	-	-	23.9	34.9
경기	17.4	-	22.5	19.3	15.1	-
강원	16.5	-	22.6	20.5	12.8	-
충북	19.0	-	27.2	22.9	16.1	-
충남	16.7	-	25.5	17.8	15.5	-
전북	21.8	-	33.5	26.0	14.8	-
전남	17.9	-	26.9	21.3	15.5	-
경북	18.2	-	29.1	18.9	14.0	-
경남	18.3	-	26.5	19.8	15.6	-
제주도	16.4	-	16.0	-	-	-

자료: 2010 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

□ 지방자치단체 유형별 사회복지예산: 자치구의 높은 사회복지예산 비중

○ 특별시의 사회복지비중은 21.2%, 광역시는 21.5%, 도는 25.9%, 특별자치도는 16%, 시는 20.1%, 군은 15.2%, 자치구는 40.5%

○ 사회복지예산비중이 40%를 넘는 지자체는 전부 자치구

○ 비중이 40~50%미만인 자치구가 14개, 50%를 넘는 자치구도 22개에 달함

○ 군의 경우 79개 군의 사회복지예산비중이 10~20% 미만에 해당

[표 3] 지자체 유형별 사회복지예산 비중 (2010년)

(단위: %)

구분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	21.2	21.5	25.9	16.0	20.1	15.1	40.5
최고	21.2	29.1	33.4	16.0	31.7	23.9	64.3
	서울본청	광주본청	전북본청	제주본청	전북전주시	울산울주군	광주북구
최저	-	12.8	22.5	-	9.4	4.5	17.0
	-	인천본청	경기본청	-	경기김포시	경북울릉군	서울서초구

*총계예산 규모 기준

자료: 2010 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

□ 기초자치단체간의 사회복지예산 비중의 격차

- 자치구의 경우 사회복지예산 비중이 가장 높은 자치구는 광주 북구로 64.3%로 나타나고 있는 반면, 가장 낮은 자치구는 서울 서초구로 17%임
- 시의 경우는 사회복지예산 비중이 가장 높은 곳은 전북 전주시로 31.7%로 나타나고 있는 반면, 가장 낮은 곳은 경기 김포시로 9.4%임
- 군의 경우 사회복지예산 비중이 가장 높은 곳은 울산 울주군으로 23.9%이고, 가장 낮은 곳은 경북 울릉군으로 4.5%로 나타났음

[표 4] 지자체 유형별 사회복지예산 비중의 유형별 분포현황 (2010년)

(단위: 단체수, %)

구분	합계	비율	시·도	시	군	자치구
합계	246	100	16	75	86	69
10%미만	3	1.2	-	1	2	-
10-20%미만	121	49.2	3	37	79	2
20-30%미만	63	25.6	12	36	5	10
30-40%미만	23	9.3	1	1	-	21
40-50%미만	14	5.7	-	-	-	14
50%이상	22	8.9	-	-	-	22

자료: 2010 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

2. 지방자치단체 사회복지지출과 지방재정부담

□ 사회복지 국고보조사업과 지방재정부담

- 지자체 사회복지 예산의 증가는 많은 경우 관련 국고보조사업의 증가에 기인하는 바가 큼
 - 지방자치단체의 사회복지분야국고보조사업은 2008년을 제외하고는 계속적으로 증가
 - 국고보조사업의 증가는 이에 대응하는 지방비 부담의 증가를 의미하며, 지방자치단체 재정에 부담요인으로 작용
- 2010년의 경우 지방자치단체 사회복지부문의 국고보조사업은 약 14.8조원으로 전체 사회복지예산 28.8조원 중 약 50%를 차지하고 있으며, 지방자치단체의 대응 지방비 소요는 약 7조원에 이르고 있음

[표 5] 지방자치단체 사회복지 국고보조사업 추이

(단위: 조원, %)

구분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
총예산 (A)	91.1	97.5	98.9	107.1	115.5	128.0	144.4	156.7	139.9 ¹⁾
사회복지예산(B) ²⁾	9.2	10.0	14.1	26.0	29.5	34.2	23.6	26.1	28.8
(B/A)	(10.0)	(10.2)	(14.3)	(24.3)	(25.6)	(26.7)	(16.2)	(16.6)	(20.5)
사회복지분야국고보조사업(C) ³⁾	7.0 ⁵⁾	7.4 ⁴⁾	8.7 ⁵⁾	9.5 ⁵⁾	11.5 ⁵⁾	13.5 ⁵⁾	11.7 ⁶⁾	13.4 ⁶⁾	14.8 ⁶⁾
(C/A)	(7.7)	(7.6)	(8.8)	(8.9)	(10.0)	(10.5)	(8.1)	(8.6)	(10.6)
(C/B)	(80.5)	(92.5)	(89.7)	(86.4)	(83.9)	(78.5)	(50.0)	(51.5)	(51.6)
국비(D) ⁴⁾	4.9	5.1	6.1	6.5	7.9	9.2	6.6	7.2	7.8
(D/C)	70.0	68.9	70.1	68.4	68.7	68.1	56.4	53.7	52.7
지방비(E) ⁵⁾	2.1	2.3	2.6	3.0	3.7	4.2	5.1	6.2	7.0
(E/C)	30.0	31.1	29.9	31.6	32.2	31.1	43.6	46.3	47.3

주: 1) 당초예산기준임 '02-'09는 최종 예산 기준임

2) '02-'04-사회보장 및 보건비 포함한 금액임 ; '05-'07-사회보장 및 복지 및 보건 및 생활환경개선비를 포함한 금액임 ; '08-'09-사회복지와 보건을 포함한 금액임

3) '02-'07-감사원 평가원, 사회복지 국고보조금 개선방안, 2007 ; '08-'10-국회예산처, 2010 지방자치단체 국가보조사업편람

4) 국비는 사회복지분야국고보조사업에서 지방비를 제한 금액임

5) '02-'07-감사원 평가원, 사회복지 국고보조금 개선방안, 2007 ; '08-'10-국회예산처, 복지재정 운용실태와 정책과제, 2010

자료: 국회예산처, 2010 지방자치단체 국가보조사업편람 ; 국회예산처, 복지재정 운용실태와 정책과제, 2010 ; 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 각연도 기획재정부, 나라살림 예산개요, 각연도 ; 감사원, 사회복지분야 지방이양사업운영실태, 2008 ; 감사원 평가원, 사회복지 국고보조금 개선방안, 2007 행정안전부, 재정고 (<http://lofin.mopas.go.kr/>)

□ 사회복지 지방이양사업과 지방재정 부담

○ 재정분권의 일환으로 2005년 지방이양사업된 사업 중 사회복지분야사업은 총149개 사업 중 현재 69개 사업임

○ 지방자치단체의 총예산 중 자체사업 예산의 비중은 지방이양이후 급격히 증가하지는 않는 것을 알 수 있음

· 2006년과 2007년의 경우 자체사업 비중은 오히려 감소하는 것을 볼 수 있지만 이후 2008년 부터는 자체사업 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 그 비중 역시 다른 해와 비교 했을 때 더 크다는 것을 알 수 있음

[표 6] 연도별 지방자치단체 총 예산 중 자체 사업 예산 현황

(단위: 조원, %)

구분	이양 전			이양 후					
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
총예산	91.1	97.5	98.9	107.1	115.5	128.0	144.4	156.7	139.9 ¹⁾
자체사업예산 ²⁾	20.4	23.8	28.6	32.6	32.9	29.8	57.6	62.8	59.2
(B/A)	(22.4)	(24.4)	(28.9)	(30.4)	(28.5)	(20.6)	(39.9)	(40.1)	(42.3)

주: 1) 당초예산기준임 '02-'09는 최종 예산 기준임

2) '02-'07- 감사원 평가원, 사회복지 국고보조금 개선방안, 2007 ; '08-'10-행정안전부, 지방자치단체 예산개요 각연도

자료: 감사원 평가원, 사회복지 국고보조금 개선방안, 2007 ; 행정안전부, 지방자치단체 예산개요 각연도 감사원, 사회복지분야 지방이양사업운영실태, 2008

- 이는 지방자치단체의 총예산에서 지방이양사업의 비중은 점차 증가하고 있으나 지방이양이후 부족한 재원의 보충이라는 측면에서 교부되기 시작한 분권교부세가 증가하는 지방비 부담에 비하여 부족하였기 때문이라고 해석할 수 있음
 - 분권교부세는 내국세의 0.94%로 연동되어 있는데, 사회복지예산의 증가율이 내국세 증가율을 상회하는 수준이므로, 사회복지예산을 충당하기에는 처음부터 무리였음
- 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방비의 부담의 증가율은 13%로 지방이양사업의 증가율 12.5%와 분권교부세 증가율 11.8%를 상회하고 있으며, 이는 사회복지분야사업의 지방이양이후 지방비 부담이 증가하는 사실에 대한 가능한 설명중 하나를 제공하고 있음

[표 7] 사회복지분야 국고보조사업 및 지방이양사업 예산추이

(단위: 백억원, %)

구분	이양 전			이양 후						연평균증가율		
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	이양전	이양후	전체
총예산 (A) ¹⁾	9,112	9,753	9,889	10,706	11,547	12,804	14,445	15,670	13,986	4.2	5.5	5.5
사회복지예산 (B) ²⁾	916	1,002	1,409	2,597	2,952	3,421	2,356	2,607	2,876	24.5	2.0	15.4
(B/A)	(10.0)	(10.3)	(14.3)	(24.3)	(25.6)	(26.7)	(16.2)	(16.6)	(20.5)			
지방이양사업 (C) ³⁾	92	104	130	168	192	225	253	270	-	18.3	12.5	16.5
(C/A)	(1.0)	(1.0)	(1.3)	(1.5)	(1.6)	(1.8)	(1.8)	(1.9)	-			
국비/분권교부세 (D) ³⁾	42	49	61	55	70	77	91	86	-	20.4	11.8	10.8
(D/C)	(45.7)	(47.1)	(46.9)	(32.7)	(36.5)	(34.2)	(36.0)	(31.9)	-			
지방비(E) ³⁾	50	55	68	113	122	147	162	184	-	16.6	13.0	20.3
(E/C)	(54.3)	(52.9)	(52.3)	(57.3)	(63.5)	(65.3)	(64.0)	(68.1)	-			

주: 1) 당초예산기준 임 '02~'09는 최종 예산 기준임

2) '02~'04-사회보장장과 보건비 포함금액임 ; '05~'07-사회보장 및 복지과 보건 및 생활환경개선비를 포함한 금액임 ; '08~'09-사회복지과 보건을 포함한 금액임

3) '02~'06-국가예산서, 지방자치단체 재정난의원인, 2009 ; '07~'09-국회의원 주승용사무실, 2010

자료: 감사원 평가원, 사회복지 국고보조금 개선방안, 2007 ; 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각연도 국가예산서, 지방자치단체 재정난의 원인, 2009 ; 국회의원 주승용 사무실 보도자료, 2010

□ 자치구 사회복지지출 부담 증가와 지자체간 격차

- 2002년부터 2007년까지의 지방자치단체 총예산 중 사회복지관련 국고보조사업의 비중은 광역단체와 기초단체를 포함한 전체 지자체의 예산 보다 기초자치단체에서 그 비중이 높게 나타나고 있음
 - 이러한 현상은 기초자치단체 중에서도 자치구에서의 두드러 지게 나타나고 있으며, 특히 광역시의 자치구에서 현저하게 나타나고 있음
 - 광역시 자치구는 전체 예산에서 차지하는 사회복지예산의 비중이 다른 기초자치단체에 비해 현저하게 큼
 - 복지예산 비중과 복지수요가 큰 자치구일수록 재정여건이 좋지 못한 경우가 대부분임
 - 광역시 자치구는 자체사업으로 수행할 수 있는 지방비의 여력이 적고, 보통교부세가 직접 교부되지 않는등 사회복지지출에 대한 재정부담이 가장 심각하게 나타나고 있음
 - 이는 자체사업으로 수행하는 사회복지서비스 공급 수준에 대한 지자체간 격차를 유발할 수 있다는 부정적 측면도 나타내고 있음

3. 지방자치단체 세입구조와 사회복지지출

□ 지방재정의 세입측면에서의 문제점은 지방자체 자원 부족과 자치단체간 자원불균형임

- 지방분권화와 지방자치의 실시로 지방의 사무분권은 이루어져 왔으나, 현행의 지방세제는 자율적 지방재정 운용을 위해 소요되는 충분한 세수를 확보하는데 문제점이 있음
 - 현행 국세 대 지방세 세입 비율은 79:21이며, 전국 평균 재정자립도는 53%에 불과
- 지방분권적 재정원칙의 강화를 위한 지방 자체재원 확보 조치가 추진되고 있으나 지방자치단체간의 세원불균형으로 인한 재정력격차의 문제에 대한 해법을 제공하고 있지는 않음
- 자체재원확보가 지방자치단체의 복지지출 증대, 혹은 책임감 있는 지출로 연결될 지에 대하여서는 확신할 수 없다는 문제점이 있음
 - 현행의 지방과 중앙의 재정관계하에서는 관행적으로 중앙정부의 재원에 대한 의존성과 지자체의 자체 세입확대 유인의 감소가 존재
 - 지자체 자체세원확대등 지방재정의 분권화가 진행된다하더라도 지방세의 증가 및 지자체 세입의 증가가 지자체의 복지지출을 감소시키는 유인으로 작용할 가능성이 다분하다는 점에 문제점이 있음

□ 시도별 세입유형과 사회복지지출의 추이

- 서울, 인천, 광주, 부산, 대구, 울산 등 광역시지역과 경기도에서는 지방세가 의존재원보다 높은 수준이며, 기타 도지역은 지방세가 의존재원에 미치지 못하는 수준
- 사회복지지출은 서울을 제외한 시지역과 경기도에서는 의존재원의 수준과 유사한 수준을 보여주고 있으며, 서울의 경우는 의존재원보다 높은 수준의 사회복지지출을 보여주고 있음
- 기타 도지역은 지방세와 유사하거나 낮은 수준의 사회복지지출을 보여주고 있음
- 도지역의 사회복지지출수준은, 시와 경기도의 사회복지지출에 비교하여 비교적 예년수준에서 증가폭이 작게 움직이고 있음
- 도지역의 경우 자체사업인 사회복지지출이 적고, 지방세등 지방비가 대부분 사회복지지출에 사용됨을 관찰할 수 있음

[그림 1] 시도별 사회복지지출 추이 (1996~2008년)

(단위: 백만원)



자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각년도

4. 정책과제

□ **현행의 국고보조사업의 구조와 중앙정부 사회복지지출의 증가율을 놓고 보면, 향후에도 지방자치단체의 사회복지부문의 재정부담은 증가할 것으로 전망됨**

○ 현 시점에서 지방이양사업이후 사회복지지출 부담과 관련된 과제는 재원의 부족이나 분권교부세의 문제보다는, 보다 진일보한 측면에서 지방자치의 정착과 성숙, 지방자치단체의 책임감 및 투명성 강화를 위해 지방과 중앙의 재정관계 구조를 개선한다는 측면에서 접근할 필요성이 있음

○ 지방이양사업으로 인한 지방비 부담의 급증문제의 해결 방안으로서 현재까지 논의된 사항들은 다음과 같음

- 지방이양사업의 재분류와 지방자치단체 사업으로서의 타당성이 부족한 이양사업을 국고보조사업으로 환원하는 방안
- 분권교부세의 산정방식 및 교부체계의 개선
- 포괄보조금인 사회복지교부금 도입

○ 사회복지 국고보조사업 전반의 지방재정부담의 격차 해소와 재정부담 완화를 위한 방안은 다음과 같음

- 국고보조사업에 대한 국고보조율 조정방안
- 지역별 서비스 불균등 현상을 방지하는 방안으로 차등보조율을 확대하는 방안
- 재정부담이 가장 큰 자치구의 재정여건을 개선하기 위한 조정교부금제도의 개선
 - 특별시와 광역시에서 자치구로 배분되는 조정교부금의 배분방식을 사회복지 투자 수요 증가가 반영될 수 있도록 개선하는 방안과 자치구에 보통교부세를 직접 배분하는 방안을 포함

□ **단기적으로는 지방이양사업으로 인한 지방비 부담 완화와 지역간 복지서비스 격차 완화를 위하여 사회복지 포괄보조금의 도입 등으로 재정부담을 완화한다 하더라도 중장기적인 구조개선이 필요한 실정**

○ 현재의 여건변화는 정부의 국정과제로 추진되는 국세와 지방세의 조정등에 의해 향후 지방자체 재원의 비중이 높아지는 국면을 포함

○ 사회복지지출의 국고보조사업 비중이 여전히 높고, 향후에도 중앙정부 사회복지지출 증가에 따른 지방비 부담의 비중이 높음을 고려

○ 재정력이 열악한 지방자치단체의 사회복지지출관련한 과중한 의무부담은 한층 가중될 것으로 전망되어, 사회복지 지출관련 재정부담과 지역간 격차의 문제는 좀 더 심각한 양상을 띄게 될 가능성이 있음

○ 중장기적으로는 국고보조사업관련 보조율의 조정, 차등보조율의 개선, 혹은 사회복지지출 보조금의 포괄보조금화등의 구조변경을 통해 재정력과 복지수요에 대비한 사회복지 관련 재정부담의 격차를 줄이고, 지역간 복지서비스 수준의 격차를 완화할 수 있는 방안 마련 필요

최성은(사회보험연구실 연구위원) 문의(02-380-8267)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp