

복지지출 수준 측정과 정책 과제: 광역자치단체를 중심으로



Estimating Local Government Welfare
Expenditures for Improved Local Governance

고경환 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

현 정부는 지방분권공화국 건설을 목표로 자치복지권을 강조하고 있다. 자치복지권을 실현하기 위해서는 지역의 복지지출 규모, 분배, 기능 등에 대한 현황 파악이 필요하다. 복지지출은 지역 주민 누구나 겪는 생로 병사의 사회적 위험에 대한 공공의 보장 수준을 나타내는 통계이다.

복지지출의 규모는 경기, 서울, 부산 순이며, 분배 정도는 광주, 대전, 대구 순으로 나타났다. 경기는 복지 지출액이 1위이지만 GRDP 대비 비율은 12위이다. 한편 1인당 지역복지지출액은 대전, 전북, 강원 순으로 나타났으나, 복지지출액에서는 대전이 12위였다. 지역의 복지 수준은 측정 지표에 따라 순위가 다르게 나타나므로 지역 격차에 대한 개념을 설정하고 다양한 지표로 조명할 필요가 있다.

이 글에서는 정책 과제로, 복지지출 수준의 격차를 비교하기 위한 다각적 지표 검토, 사회복지지출의 적정성을 평가할 수 있는 지역통계 생산, 사회복지 수준의 격차 중 자율성을 진단하는 통계 발굴, 그리고 복지제도의 지속가능성을 위한 재정 체계 조정 등을 제시하고 있다.

1. 들어가며

최근 지역 주민들의 다양한 복지 수요에 따라 복지 재정이 증가하고 있다. 이로 인해 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 재정 부담도 높아지고 있다. 이러한 상황에서 지방정부의 재정 여력에

따라 지역 간 복지 격차가 커지고 있다.

새 정부 출범 이후 문재인 대통령은 지방분권 공화국 건설을 목표로 삼고 자치재정, 자치복지권 등 지방자치권을 강조하고 있다. 이 중 자치복지권을 실현하기 위해서는 먼저 지역의 복지지출 규모, 분배, 기능 등의 현황을 파악할 필요가 있

다. 특히 지역복지지출은 3년마다 수립하는 지역 복지계획과 지역보건계획의 수립·평가를 위해 지역복지의 현황과 추이 분석, 목표 수립과 성과 평가를 하는 데 핵심이 되는 통계이다. 아직 이에 대해 표준적인 기준으로 측정하는 지역통계가 없는 실정이다. 지금까지 복지지출을 측정하는 국가 단위의 통계는 있었지만, 지방자치단체를 대상으로 한 지방통계를 측정하려는 시도는 없었다. 따라서 이 글에서는 지역 주민 누구나 겪는 생로병사의 사회적 위험에 대한 보장 수준인 공공복지 지출을 광역 단위별로 측정하고, 그 결과를 통해 알 수 있는 지역 간 차이 등에 관한 정책 과제를 살펴보고자 한다.

광역자치단체의 복지지출은 보건복지 부문 등의 재정지출, 5대 사회보험의 급여 등을 바탕으로 생산한 지역 단위의 종합이전소득이다. 아울러 개념적으로 '자치단체 복지지출의 합'이 국가 단위의 복지지출이 되도록 두 통계의 정합성과 신뢰성을 제고하기 위한 체계화를 시도한다.

이 글의 목적은 광역자치단체(17개 시·도)를 대상으로 복지지출 수준을 측정하고 정확한 사실 분석과 제도의 지속가능성을 위해 통계와 정책 측면의 과제를 살펴보는 것이다. 나아가 광역자치단체 간 복지지출의 격차와 불평등 완화에 대한 이해를 돕고 궁극에는 지역균형발전에 기여하고자 한다.

2. 분석 자료 및 측정¹⁾

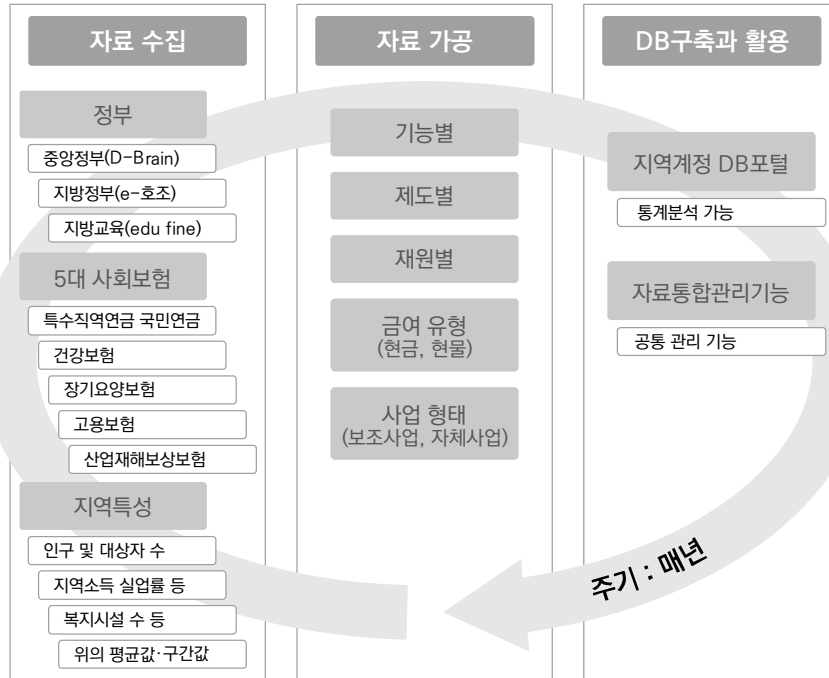
이 글은 광역자치단체 간 복지 수준 비교뿐만 아니라, 복지제도가 선진화되고 보장 내용이 충실한 국가와의 비교 및 시사점 도출을 위해 국제 기준에 따라 작성하고자 한다. 따라서 복지 분야의 지출통계가 잘 구축된 경제협력개발기구(OECD)가 권고하는 '복지지출(SOCX: Social Expenditure of Database)'의 개념 및 체계에 따라 추계를 하고자 한다.

최근 OECD(2017)의 SOCX 매뉴얼에 따르면, 복지지출은 “불리한 환경에 처한 개인과 가족을 지원하기 위하여 공공이나 민간기관이 제공하는 급여 또는 재정적 지원”으로 정의된다(para. 10). 이는 사회적 목적을 가지고 있어야 하며, 개인 간 재분배 기능을 실현하거나 의무적인 참여가 전제되어야 한다(para. 13). 이러한 정의에 따라 가구 간 이전은 제외되고 있다.

또한 급여 제공에 수반되는 행정비용은 제외한다. 이는 당초 SOCX가 정부의 기능 중 '사회보장'에 해당하는 재정지출에서 실제로 사회적 이전으로 지출한 정도를 확인하기 위해 구축된 데이터베이스이기 때문이다. 만약 국제통화기금(IMF)의 정부재정통계기준(GFS: Government Finance Statistics)에서 사회보장에 해당하는 재정지출액과 OECD SOCX 기준의 사회복지지출액이 차이가 있다면 이는 사회보장 예산에서

1) 이 장은 고경환, 이기호, 박아연, 김재진, 강지원, 안민영, 정영애(2017)의 한국의 사회복지지출 작성방법 마련 및 산출 제1장 내용(p. 10) 일부를 발췌한 것이다.

그림 1. 자료 세트의 구축과 환류



자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지연, 김형수, 김승연... 정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로 한국보건사회연구원. p. 182.

행정비용의 구성 항목이 많기 때문이다.

그러나 모든 행정비용이 사회복지지출에서 제외되는 것은 아니다. 예를 들어, 의료서비스나 취업 상담 및 알선, 유아 교육 및 보육서비스 등은 의사나 상담사, 교사 없이는 서비스가 제공될 수 없다. 따라서 이들 영역에서는 행정비용이 사회복지지출에 포함된다. 다만, 수급자 선정, 급여 관리, 전달체계 이용 등 수급자에게 직접적으로 제공되지 않는 행정비용은 사회복지지출에 포함되지 않는다.

이러한 매뉴얼에 제시된 원칙에 따라 사회적

목적이 있으며 재분배 기능을 가진 사회적 이전을 추출하여 데이터베이스를 생산한다. 이때 자료는 일반정부(중앙+지방자치단체), 사회보험, 공기업 등을 대상으로 수집한다. 수집된 자료를 토대로 연구진은 세부 사업별 지출 항목의 기능코드와 급여코드를 입력한다. 기능코드는 영역(branch)으로 제시되며, ① 노령, ② 유족, ③ 근로 무능력 관련 급여, ④ 보건, ⑤ 가족, ⑥ 적극적 노동시장정책, ⑦ 실업, ⑧ 주거, ⑨ 기타 사회복지정책으로 구분된다. 급여코드는 지출 유형(type of expenditure)으로, ① 현금, ② 현물로 구분된다.

자료 세트 구축은 수집-가공-축적-활용-환류의 과정을 1년 주기로 거친다(그림 1). 이 글의 측정 지표들은 자치단체별 규모, 1인당 규모, 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product) 대비 비율(%), 그리고 기능별 구성 비율로 이루어진다.

3. 분석 결과²⁾

가. 자치단체별 복지지출 규모

17개 광역자치단체를 대상으로 복지지출의 규모와 주요 내용에 대해 살펴본다. 17개 광역자치단체의 복지지출 합계는 2016년 기준 167조 3110억 원으로 나타났다. 지역별로 보면 경기도가

표 1. 광역자치단체별 지역복지지출액 비교

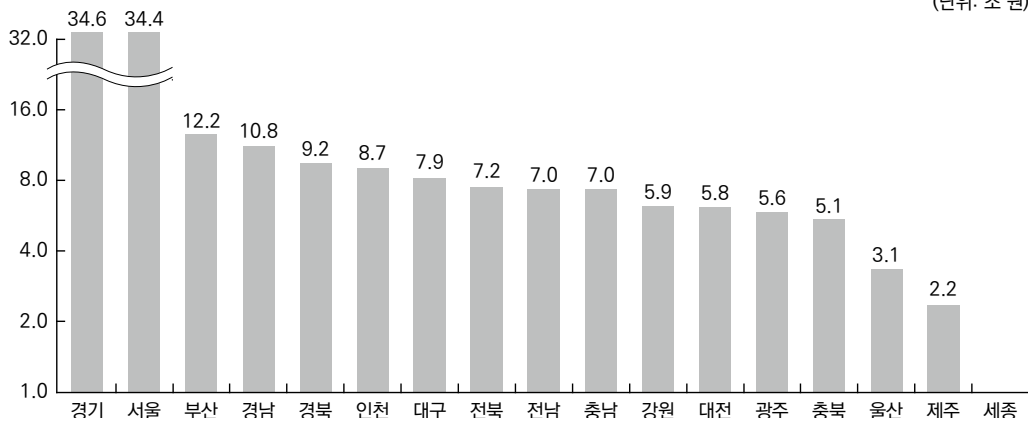
(단위: 조 원, %)

계	경기	서울	부산	경남	경북	인천	대구	전북	전남	충남	강원	대전	광주	충북	울산	제주	세종
167.3	34.6	34.4	12.2	10.8	9.2	8.7	7.9	7.2	7.0	7.0	5.9	5.8	5.6	5.1	3.1	2.2	0.6
100.0	20.7	20.6	7.3	6.5	5.4	5.2	4.7	4.3	4.2	4.2	3.5	3.5	3.3	3.0	1.9	1.3	0.4

자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연....정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 219.

그림 2. 광역자치단체의 지역복지지출액 비교(2016년)

(단위: 조 원)



자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연....정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 219 재구성.

2) 이 장은 고경환, 이기호, 박아연, 김재진, 강지원, 안민영, 정영애(2018)의 한국의 사회복지지출 작성방법 마련 및 산출 제5장 내용(pp. 219, 223, 225, 229) 일부를 발췌한 것이다.

34조 6000억 원으로 가장 높았고 다음으로 서울 34조 4000억 원, 부산 12조 2000억 원 순이었다. 이들 세 지역이 전국 지출의 약 50%를 차지함을 알 수 있다. 한편 하위 지역은 울산 3조 1000억 원, 제주 2조 2000억 원, 세종 6000억 원으로 나타났다.

나. 주민 1인당 복지지출 규모

광역 단위의 1인당 복지지출액은 평균 324만 원으로 나타났다. 지역별로 보면 대전이 386만

원으로 가장 높았고, 다음으로 전북 385만 원, 강원 379만 원 순이었다(표 2). 대전은 17개 자치단체 중 복지지출액이 12위이지만 1인당 지출액은 1위로 나타났다(그림 3). 1인당 지출액이 평균에 가까운 지역은 충북(323만 원)이고 가장 낮은 지역은 세종(264만 원)이었다. 대전은 다른 지역에 비해 상대적으로 인구수가 적고 복지지출액이 많아 1인당 지출액이 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다. 세종은 경제활동인구 중심의 혁신도시이므로 노령이나 실업으로 인한 지출이 적

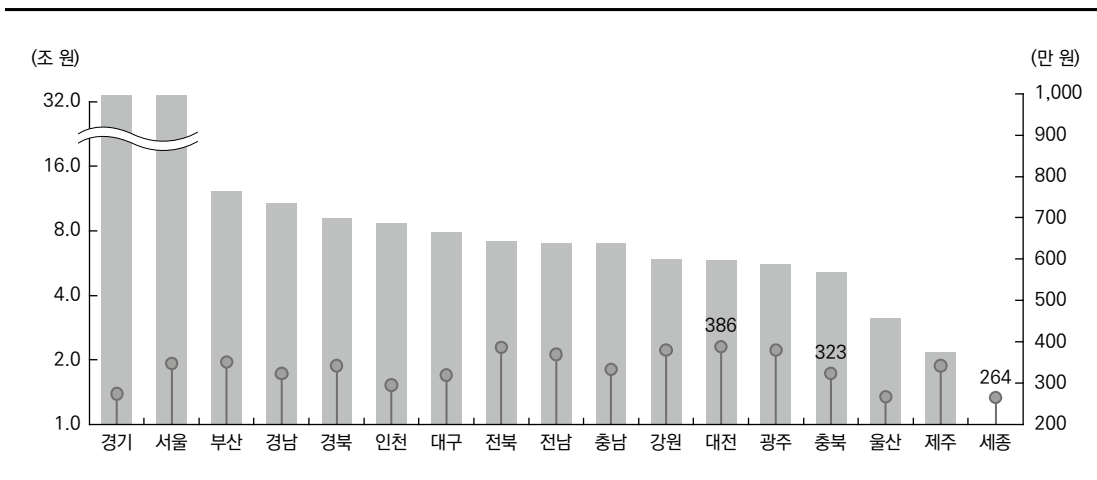
표 2. 광역자치단체별 지역복지지출액과 1인당 지출액 비교(2016년)

(단위: 만 원)

평균	대전	전북	강원	광주	전남	부산	서울	제주	경북	충남	충북	경남	대구	인천	경기	울산	세종
324	386	385	379	379	369	349	347	340	339	334	323	321	313	295	272	265	264

자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연...정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원, p. 223.

그림 3. 광역자치단체별 복지지출 규모와 1인당 지출액 비교(2016년)



자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연...정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원, p. 223 재구성.

은 것으로 보인다.

다. GRDP 대비 복지지출 비율

지역내총생산(GRDP) 대비 복지지출 비율은 총생산 중 복지에 분배되는 정도를 살펴보는 주요 지표이다. 광역 단위의 복지지출 평균은 GRDP 대비 10.2%로 나타났다(표 3). 지역별로 보면 광주가 16.6%로 가장 높았고 다음으로 대전 16.3%, 대구 15.9% 순이었다. 광주는 17개 자치단체 중

복지지출액이 13위이지만 GRDP 대비 비율로 보면 1위이다. 광주, 대전, 대구는 상대적으로 다른 지역에 비해 복지 공급자가 많아 복지지출액은 많지만 GRDP가 낮아 그 비율이 높게 나타나는 것으로 이해된다. GRDP 대비 지역복지지출 비율이 평균에 가까운 지역은 전남(10.3%)이고 가장 낮은 지역은 울산(4.4%)으로 나타났다.

한편 경기도는 17개 자치단체 중 복지지출액이 1위이지만 GRDP 대비 비율로 보면 12위이다.

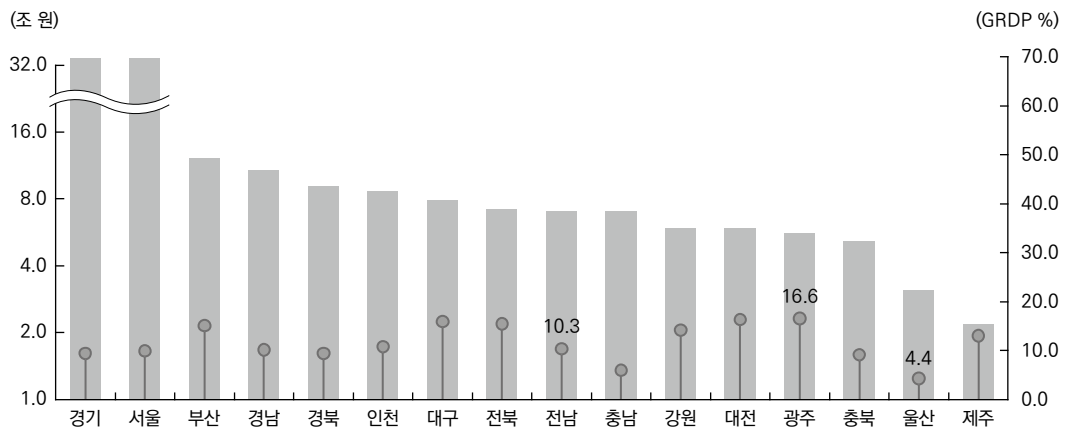
표 3. 광역자치단체별 GRDP 대비 지역복지지출 비율의 비교(2016년)

(단위: GRDP 대비 %)

평균	광주	대전	대구	전북	부산	강원	제주	인천	전남	경남	서울	경기	경북	충북	충남	울산
순위	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	16.6	16.3	15.9	15.3	15.1	14.1	12.9	10.7	10.3	10	9.6	9.3	9.3	9.2	6.0	4.4

자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연, 정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 225.

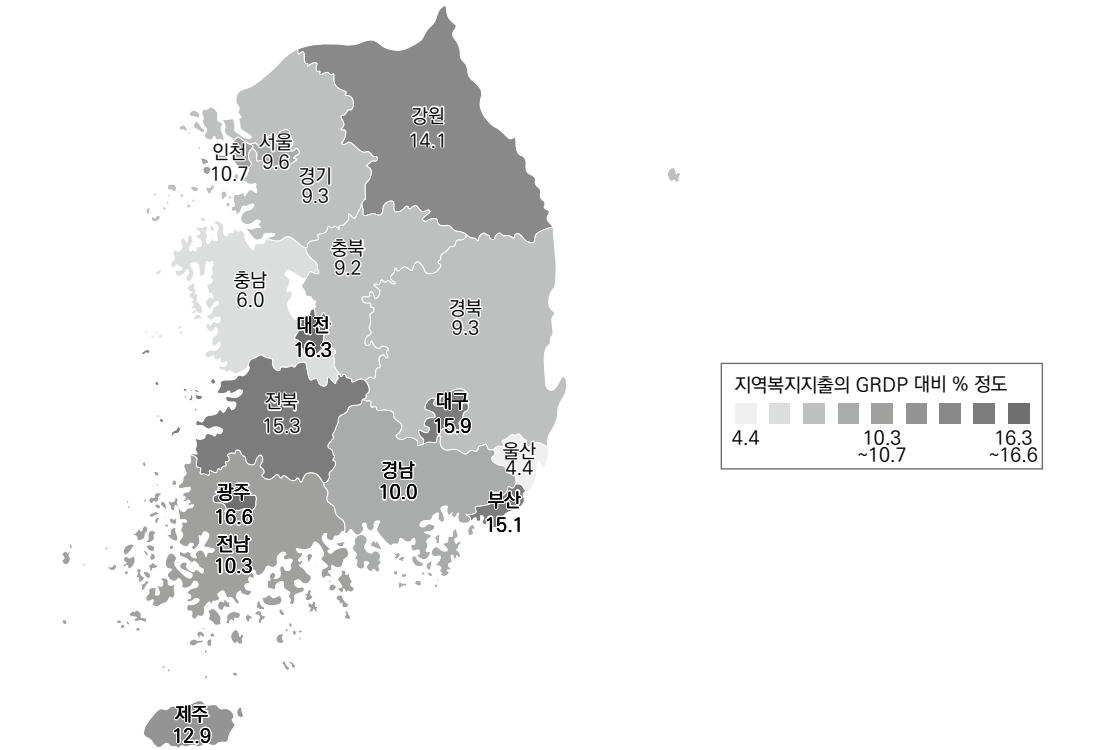
그림 4. 지역별 복지지출액과 GRDP 대비 비율의 비교(2016년)



자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연, 정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 225 재구성.

그림 5. 광역자치단체별 지역복지지출 비율 비교(2016년)

(단위: GRDP 대비 %)



자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연, 정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 225 재구성.

이와 같이 지역의 복지 수준은 측정 지표에 따라 순위가 다르게 나타난다. 이를 제대로 분석하기 위해서는 지역 격차 개념을 설정하고 다각적 지표를 적용하여 정확하게 격차를 분석하고 완화 방안을 탐색하는 노력이 뒷받침되어야 한다.

라. 기능별 복지지출 구성비

지역복지지출의 기능별 구성 비율을 <표 4>에

서 살펴보면 보건이 39.3%로 가장 높고 다음으로 노령 26.8%, 가족 11.2%, 기타 사회정책 영역 6.7%, 근로 무능력 관련 급여 5.8%, 적극적 노동시장 프로그램(ALMP: Active Labour Market Programmes) 3.6%, 유족 3.1% 순이었다. 상위 네 기능이 대부분(84%)을 차지하는 것으로 나타났다. 즉 전 국민의 질병 치료와 예방, 노인 부양, 아동 양육, 그리고 취약계층 지원에 대한 지

출이 대부분임을 알 수 있다. 주요 기능의 구성비가 높은 지역을 살펴보면, '보건'은 인천, '노령'은 강원, 경북, '가족'은 세종이 높게 나타났다. 이러한 결과가 나온 이유는 인천의 경우 2000년 이래 광역자치단체 중 보기 드물게 꾸준히 인구가 증가했고, 강원과 경북은 고령인구 비율이 높고, 세종은 출산율과 14세 이하 인구 구성비(20.1%)가 가장 높기 때문으로 보인다.

4. 나가며: 정책 과제

이 글의 맺음은 기존 지표들에 대한 검토, 지역통계의 발굴, 재정 체계의 조정 등을 중심으로 정책 과제를 제안하는 것으로 대신하고자 한다.

가. 복지지출 수준 격차 비교를 위한 다각적 지표 검토

지금까지 살펴본 바와 같이 사회복지지출 규모(총액)로는 경기, 서울이 높고 광주가 낮은 편이나 GRDP 대비 비율로 보면 오히려 광주가 제일 높게 나타났다. 이는 어떤 변수로 사회복지지출 수준을 측정하느냐에 따라 지역별 수준이나 노력의 정도가 달리 나타난다는 것을 시사한다. 따라서 자치단체 간 복지지출 수준을 비교 분석할 때는 복지 수준이나 노력을 제대로 비교할 수 있는 다각적인 차원에서 지표를 검토해야 한다. 사회복지지출 불균형의 원인이 재원에 있다면, 재원별로 파악하여 대응 방안을 모색해야 한다.

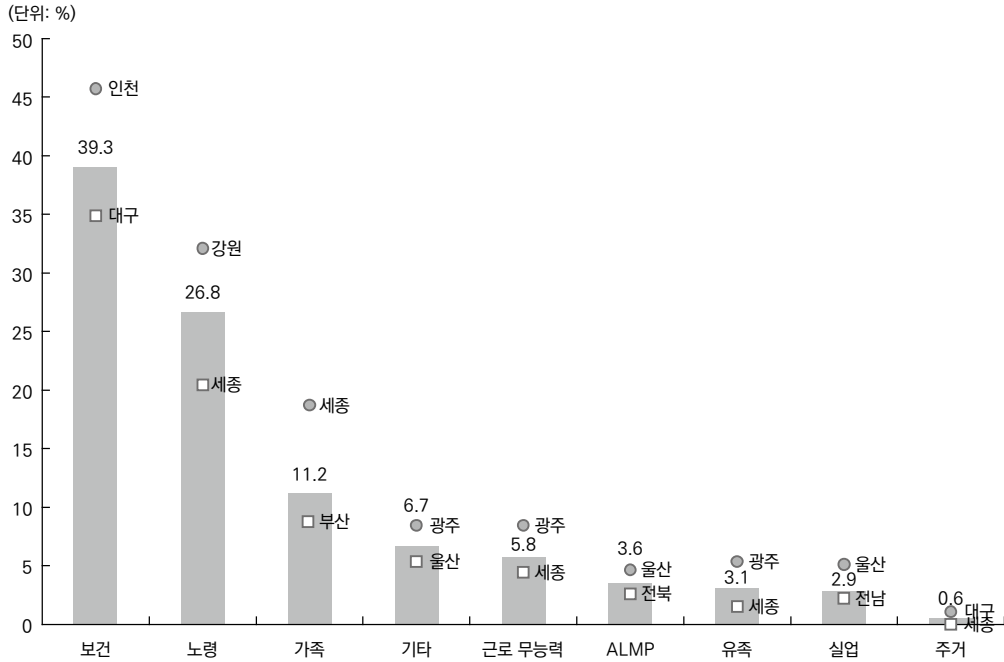
표 4. 광역자치단체를 분석 단위로 한 지역복지지출 구성비(2016년): 기능별

(단위: %)

지역	계	보건	노령	가족	기타	근로 무능력	ALMP	유족	실업	주거
계	100	39.3	26.8	11.2	6.7	5.8	3.6	3.1	2.9	0.6
서울	100	38	26.9	10.8	7.2	5.7	4.2	3.8	2.9	0.7
부산	100	38.2	27.7	8.5	7.5	7.1	3.1	4	3.1	0.7
대구	100	34.4	28.6	9.5	8.2	7.7	3.3	4.6	2.8	0.8
인천	100	45.4	22.3	11.3	6.6	4.8	3.6	1.8	3.5	0.7
광주	100	35.5	26.7	10.1	8.3	8.3	2.8	5.3	2.3	0.7
대전	100	40.8	24.9	9.9	6.6	7.7	3	4.3	2.4	0.5
울산	100	36.7	23.9	14.6	5.3	7.3	4.5	2.4	4.9	0.3
세종	100	43.4	20.1	18.5	5.7	4.2	4.1	1.4	2.6	0
경기	100	41.2	24.3	13.2	5.8	5.1	4.1	2.2	3.5	0.5
강원	100	35.6	31.9	9.5	6.4	7.3	2.8	3.6	2.2	0.6
충북	100	35.8	31.1	11.7	6.6	5.6	3.4	2.6	2.7	0.5
충남	100	43.4	25.9	11.5	6	5.2	3.4	2.2	2.2	0.3
전북	100	42.6	28.9	9.6	6.8	4.4	2.7	2.3	2.2	0.4
전남	100	42.3	28.4	10.7	6.6	4.5	2.9	2.3	1.8	0.6
경북	100	36.8	31.3	11.1	6.6	4.9	3.3	2.7	2.7	0.5
경남	100	39.3	27.8	11.8	6	5.5	3.5	2.5	3.1	0.5
제주	100	35.5	25.7	17.2	6.5	6.6	3.2	3	1.9	0.6

자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연, 정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 229 재구성.

그림 6. 기능별 복지지출 구성비와 최고·최저 지역(2016년)



자료: 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연...정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(1) - 광역자치단체를 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 229 재구성.

가령, 광역자치단체별 복지 수요와 복지지출 간 차이의 주요 원인이 국고보조금이라면 국비 적정성 차원에서 그 격차를 해소할 수 있는 방안이 필요하다.

다음으로, 사회복지 수준 격차 중 자율성을 진단하는 통계의 발굴이 필요하다. 국가가 이양한 의무적 복지사업은 국고보조금으로 지원된다. 반면 지자체의 자율성을 반영한 사업은 자치단체의 자체 재정으로 운영된다. 이 경우 광역자치단체 간 사회복지 수준 격차는 사회복지지출 대비 자체 사업비 비율로 진단하게 된다. 이러한 통계 체계

의 발굴이 필요하며, 그 격차를 완화하는 재정 확충 방안도 동시에 모색되어야 한다.

나. 사회복지지출의 적정성을 평가할 수 있는 지역통계 생산

사회복지지출의 적정성을 평가할 수 있는 지역통계의 생산이 연구되어야 한다. 광역자치단체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액, 이와 관련한 사회복지지출을 평가할 지역별 통계 생산이 요구된다. 아무리 특정 지역의 사회복지비 규모나 1인당 사회복지비 혹은 자체 사업비 비율이

타 지역보다 높다 하더라도 지역 주민의 복지 수요를 제대로 반영하지 못하면 해당 지역의 복지 노력이 성과를 내기 어렵기 때문이다. 이러한 맥락에서 지역 복지 욕구 대비 복지지출은 광역자치단체별 사회복지 수준의 격차를 판단할 수 있는 질적 평가 기준이 될 수 있다.

다. 복지제도의 지속가능성을 위한 재정 체계 조정

복지지출을 재원별로 보면 사회보험이 약 60%, 중앙정부가 약 30%, 지방정부가 약 10%를 분담하고 있다. 이 중 복지제도의 지속가능성을 위해 정부의 재정 체계 조정에 대해 살펴본다. 현 정부는 소득주도성장의 큰 틀 안에서 사람 중심 투자를 강조함에 따라 아동수당 도입, 기초생활보장 급여와 기초연금 확대 등 보건복지 분야 재정이 계속 증가할 것으로 보인다. 하지만 저출산·고령화 심화에 따라 지방세 수입 등 자체 재원은 점점 감소하고 지자체의 보건복지 예산 부담은 계속 증가할 것으로 보인다. 따라서 보편적 복지사업 확대에 따라 심화된 지자체의 재정 부담 문제를 해결하기 위해서는 국고보조율 조정, 차등보조율 정비 등 보건복지 분야 국고보조사업의 재정 분담 체계 조정이 요구된다.

즉 사회복지 분야 국고보조사업의 차등보조율은 주로 재정자주도와 욕구지표를 통해 결정된다. 기준보조율의 차등화를 위해서는 지방 채무와 복지 욕구, 세입을 추가적으로 고려하고 기초 지방자치단체의 형편에 맞게 현실화할 필요가 있

다. 또한 광역자치단체의 역할에 대한 구체적인 지침 마련이 필요하다. 광역자치단체의 사회복지 재정은 중앙-광역 국고보조율 분담(재정자주도와 복지 수요 기준)과 광역-기초의 배분(기초지자체의 재정 능력과 복지 수요 기준)에 따라 달라지므로 결국에는 중간 매개자로서의 광역자치단체의 역할에 대한 구체적인 지침이 요구된다. 광역 단위에서 사회복지지출의 격차가 발생할 때, 중앙-광역-기초 3자 상호 간에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 파악해야 하며, 아울러 지역 간 격차를 해소할 수 있는 광역자치단체의 역할을 더욱 확충할 필요가 있다.

특히 중앙정부는 복지정책을 수립, 시행할 때에는 지방정부의 노력이 요구되는 의무지출 사업에 대해 복지 재원 분담 추이와 재정에 미치는 사전 영향 평가가 요구된다. ■

참고문헌

- 고경환, 이기호, 박아연, 김재진, 강지원, 안민영, 정영애. (2017). 한국의 사회복지지출 작성 방법 마련 및 산출. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고경환, 이연희, 신정우, 강지원, 김형수, 김승연, ... 정영애. (2018). 지역주민의 복지향상을 위한 복지지출연구(I) - 광역자치단체를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- OECD. (2017). The SOCX manual- methodology to the oecd social expenditure database, 2017 edition.