

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 154호 (2012-35) 발행일 : 2012. 08. 31

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

기초지방자치단체의 사회복지지출 현황과 정책과제

최근 지방자치단체의 재정동향을 보면 중앙정부에 의존하는 세입구조, 지방재정 자립도의 지속적 감소, 지방채무의 증가, 나아가 복지지출의 급증으로 지방재정의 안정이 위협받고 있음

기초지방자치단체의 사회복지예산 비율은 계속 증가추세를 보이지만 자치단체 유형별 상·하위 그룹의 명확한 경계와 양극화 현상이 심하게 나타남

- 상위 10%는 자치구, 하위 10%는 시·군, 중간은 자치구와 중소도시
- 상·하위 10%의 격차는 약 3.7배



고경환 연구위원

1. 들어가며

- 최근 기초지방자치단체들은 고령화 저출산에 따른 대응과 지역주민의 복지수준을 제고하기 위해 노력하고 있음. 이로 인해 일부 자치단체에서는 전체 재정 중 복지분야에 50% 이상을 투자하는 등 매년 지출이 급증하고 있음

○ 본 고에서는 복지재정 DB를 활용하여 기초자치단체의 사회복지지출 수준에 대해 살펴보고 지방재정의 건전성 제고방안을 모색하고자 함

2. 지방자치단체의 재정구조

- 중앙정부에 의존적인 세입구조

〈표 1〉 중앙정부와 지방정부의 세입예산¹⁾ 규모 비교

(단위: 억원, %)

구분	계	중앙정부 ²⁾	자치단체 ³⁾
금액	3,384,434	2,486,125	898,309
구성비	100.0	73.5	26.5

주: 1) 2012년 당초예산을 기준으로 작성된 것

2) 국세와 기타부분의 합

3) 지방세, 세외수입, 지방채의 합

자료: 행정안전부(2012), 지방자치단체 예산개요, p. 100, 재구성

○ 중앙 대 지방정부의 세수비율은 약 7:3, 재정사용은 약 4:6으로 중앙정부 의존의 세원구조

· 정부의 예산규모를 보면 중앙정부의 세입비중이 73.5%이고 지방정부가 26.5%로 중앙정부 중심의 예산 구조임

○ 반면 지방의 재정 사용은 중앙정부의 의존재원이 40.5%, 지방의 자체재원이 59.5%로 중앙정부에 크게 의존

〈표 2〉 지방자치단체 사업예산¹⁾²⁾의 구성(2012년)

(단위: 억원, %)

구 분	계	의존재원			자체재원			
		소계	교부세	보조금	소계	지방세	세외수입	지방채
금 액	1,510,950	612,641	292,159	320,482	898,309	537,953	320,960	39,396
구성비	100.0	40.5	19.3	21.2	59.5	35.6	21.3	2.6

주: 1) 2012년 당초예산을 기준으로 작성된 것

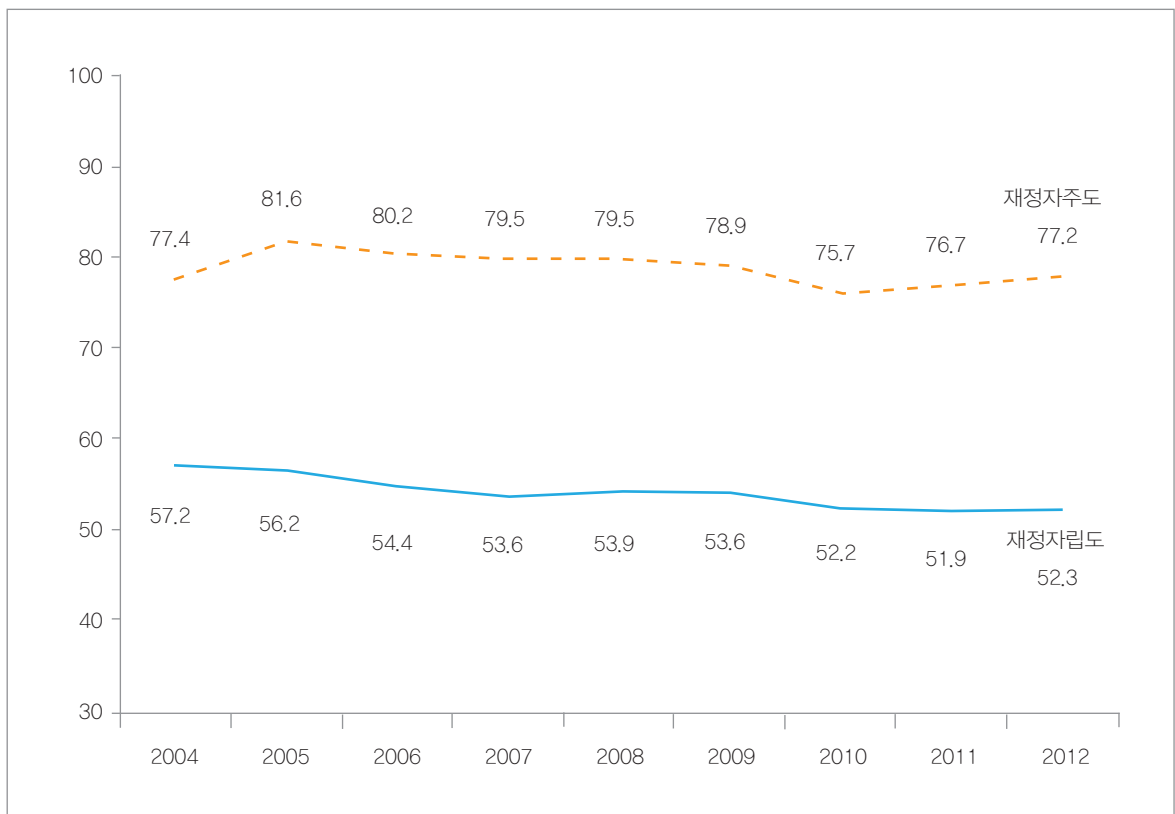
2) 교육재정교부금 제외

자료: 행정안전부(2012). 지방자치단체 예산개요, p. 100. 재구성

■ 감소하는 재정자립

[그림 1] 재정자립도¹⁾와 재정자주도²⁾ 추이

(단위: %)



주: 1) 지방세와 세외수입을 재원으로 하는 자체 재원을 일반회계 세입으로 나눈 값

2) 재정자주도는 일반회계 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율. 자체수입은 '지방세+세외수입'을, 자주재원은 '지방교부세+재정보전금+조정교부금'

자료: 행정안전부, 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 지방자치단체가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도 조달하는가의 자립수준을 나타내는 재정자립도와 특정 목적이 정해지지 않은 재정자주도 감소 추세
- 재정자립도는 2004년 57.2%를 나타낸 이후 2012년(52.3%)까지 계속 감소 추세
 - 자립도의 중위는 광역자치구와 중소도시, 상위는 서울시 자치구와 수도권, 그리고 하위는 대부분 군지역
- 또한 재정자주도는 2005년 81.6%를 나타낸 이후 2012년 77.2%까지 계속 떨어지고 있는 추세
 - 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓음

■ 지방정부의 사회복지재정 부담 증가

- 최근 7년간 총예산 증가율은 6.3%인데 비해, 사회복지예산 증가율은 15.2%로 약 2.5배나 높음
 - 이는 사회복지 지방이양사업으로 인한 지방비 부담증가 및 저출산·고령화 관련 사회복지사업 확대

〈표 3〉 기초지방자치단체의 총지출과 사회복지예산의 추이 (단위: 조원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증가율
총지출	66.2	72.7	77.4	83.5	96.5	102.3	97.7	101.5	6.3%
사회복지예산	10.4	12.8	14.6	16.5	19.9	24.3	26.1	28.0	15.2%

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 예산개요; 보건복지부(각년도), 예산개요

■ 지방채무의 증가

- 최근 지방정부의 부채가 크게 증가하고 있음

〈표 4〉 지방정부 채무규모와 자체재원의 추이 (단위: 십억원)

구분	2004년	2005년	2007년	2009년	2010년 (잠정)	연평균 증가율
총 지방채 규모	16,947	17,448	18,208	25,553	28,993	9.36%
지방정부 자체재원 ¹⁾	63,751	66,654	78,053	86,367	85,181	4.95%

주: 1) 지방세+세외수입

자료: 행정안전부, 지방재정세제국, 각년도말 지방채무현황
 행정안전부, 재정고, 연도별·세입재원별 세입예산 규모(순계, 최종예산기준)

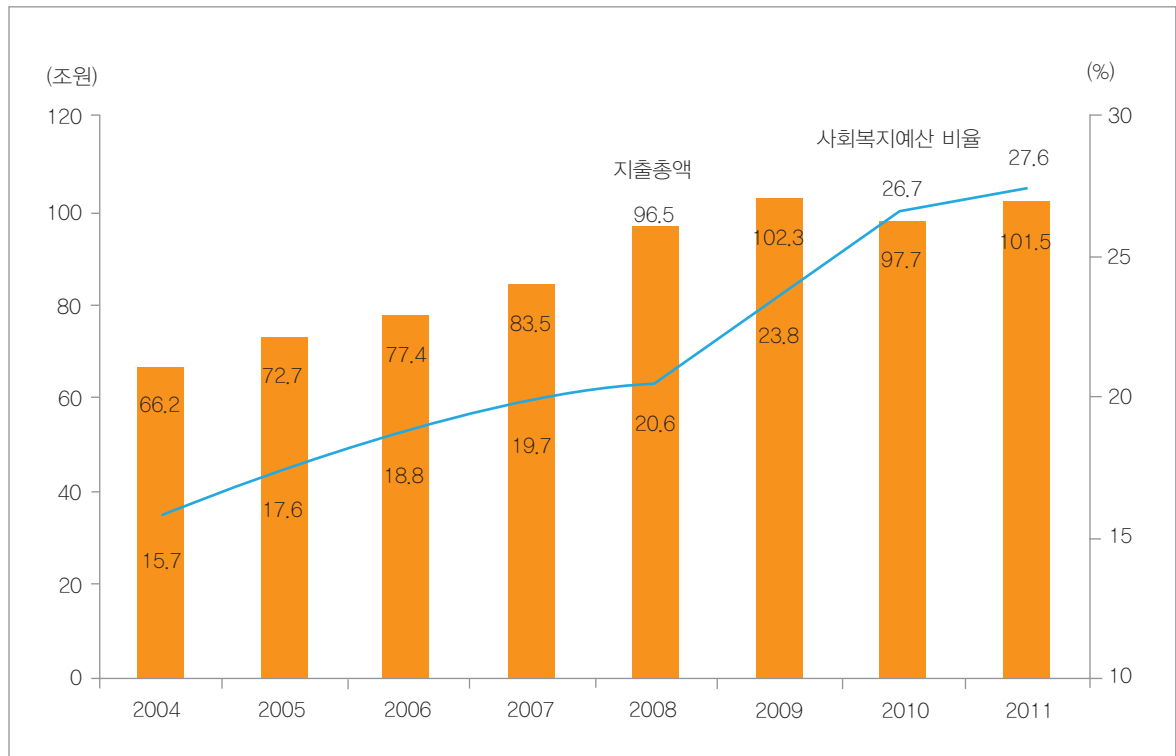
- 2004년 약 17조원에 머물렀던 지방채무가 2010년말 29조원으로 연평균 9.36%의 증가율을 보임
 - 경제위기 극복을 위해 2009년 재정지출 확대 과정에서 지방채 발행 급증(약 6조원)
 - 그 외 지방정부의 공공사회서비스분야 지출 확대와 지역 사회간접자본(SOC) 사업 이행 등에 따른 것으로 봄
- 이러한 증가율은 지방정부의 자체재원 증가율(4.95%)의 약 2배임

3. 사회복지지출 추이와 동향분석

■ 기초자치단체의 사회복지예산 비율 수준 추이

- 기초자치단체의 사회복지예산 비율을 보면 2004년도 15.7%에서 계속 증가하여 2011년은 27.6%를 보임
- 최근 7년간 지출총액의 연평균 증가율은 6.3%

[그림 2] 기초자치단체의 사회복지예산과 비율¹⁾ 추이 비교



주: 1) 사회복지예산/해당지역의 전체예산액×100

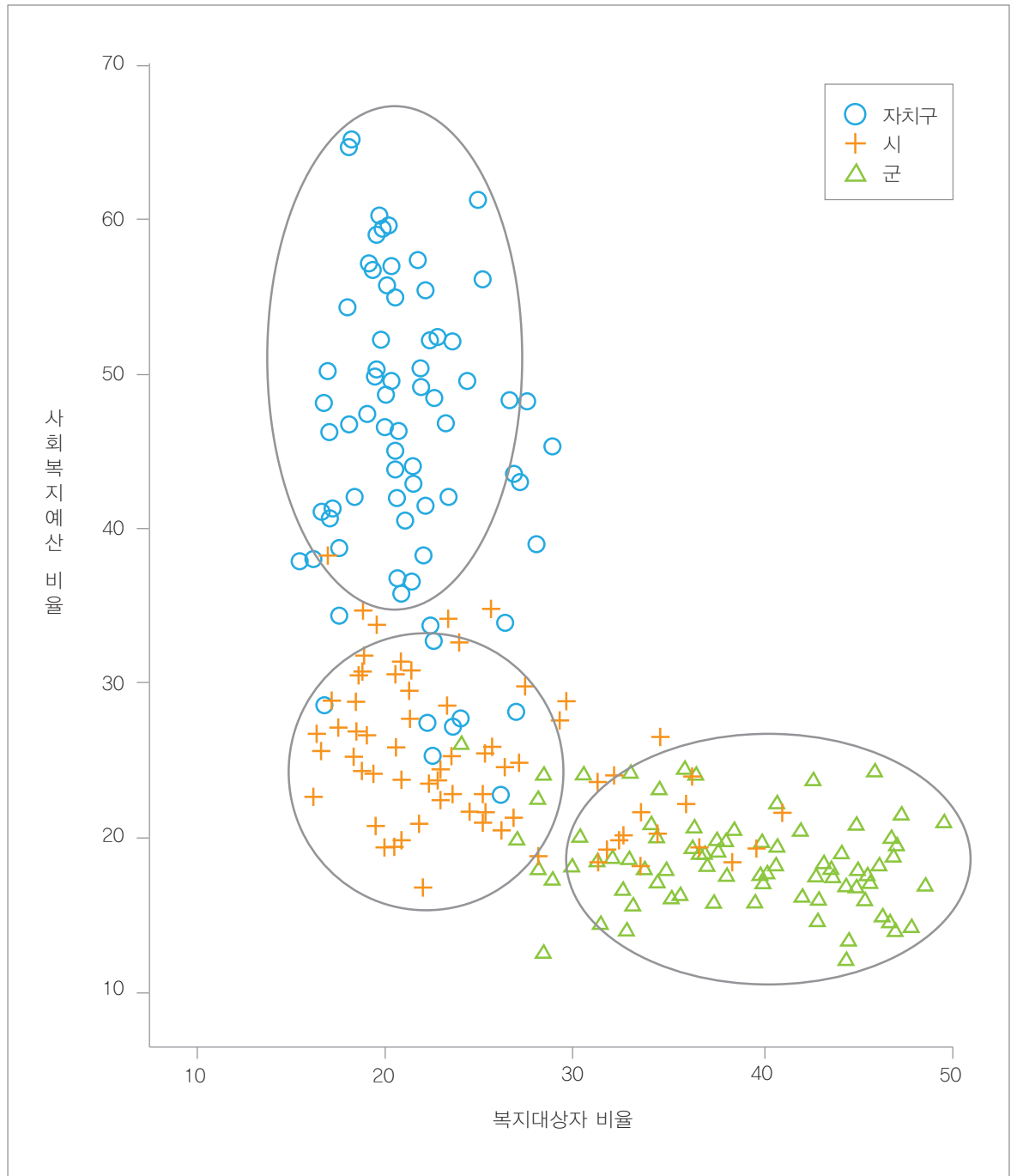
자료: 행정안전부(각년도), 지방재정연감, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

고경환 외(2011), 정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구, 한국보건사회연구원

■ 사회복지예산 비율의 양극화 발생

- 기초지방자치단체 유형별 사회복지예산 비율의 상·하위 수준의 명확한 구분이 두드러지게 나타남
- 상위 10%군은 특별·광역시 자치구들, 하위 10%군은 대부분 군지역, 중간은 자치구와 중소도시임, 특히 군지역 63곳은 지출수준이 20%에도 못 미침

[그림 3] 기초지방자치단체 유형별 사회복지예산 비율의 분포



○ 기초지방자치단체의 사회복지예산 비율 양극화 현상이 심하게 나타남

- 상위 10% 평균은 56.5%로 평균의 약 2배, 하위 10%는 15.4%로 평균의 약 1/2 수준으로 그 격차가 약 3.7배

[그림 4] 기초자치단체의 사회복지예산 비율¹⁾ 추이

(단위: %)



주: 1) 사회복지예산/해당지역의 전체예산액×100

자료: 행정안전부(각년도), 지방재정연감, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

고경환 외(2011), 정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구, 한국보건사회연구원

○ 복지예산 비율이 자치구가 높고 시·군이 낮게 나타나는 이유는 자치구가 시·군에 비해 복지예산과 주민 수가 높은 반면 전체예산이 낮기 때문임

· 복지예산 : 자치구(평균 1,338억원) > 시·군(1,180억원)

· 주민 수 : 자치구(평균 328,179명) > 시·군(173,043명)

· 전체예산 : 자치구(평균 2,863억원) < 시·군(5,144억원)

※ 전체예산이 시·군에 비해 자치구가 높은 이유는 관리면적이 넓고 도로, 교량, 산업단지, 청사 건립 등의 수요가 많아 국가 보조금과 교부금 등의 이전재원이 높기 때문으로 봄

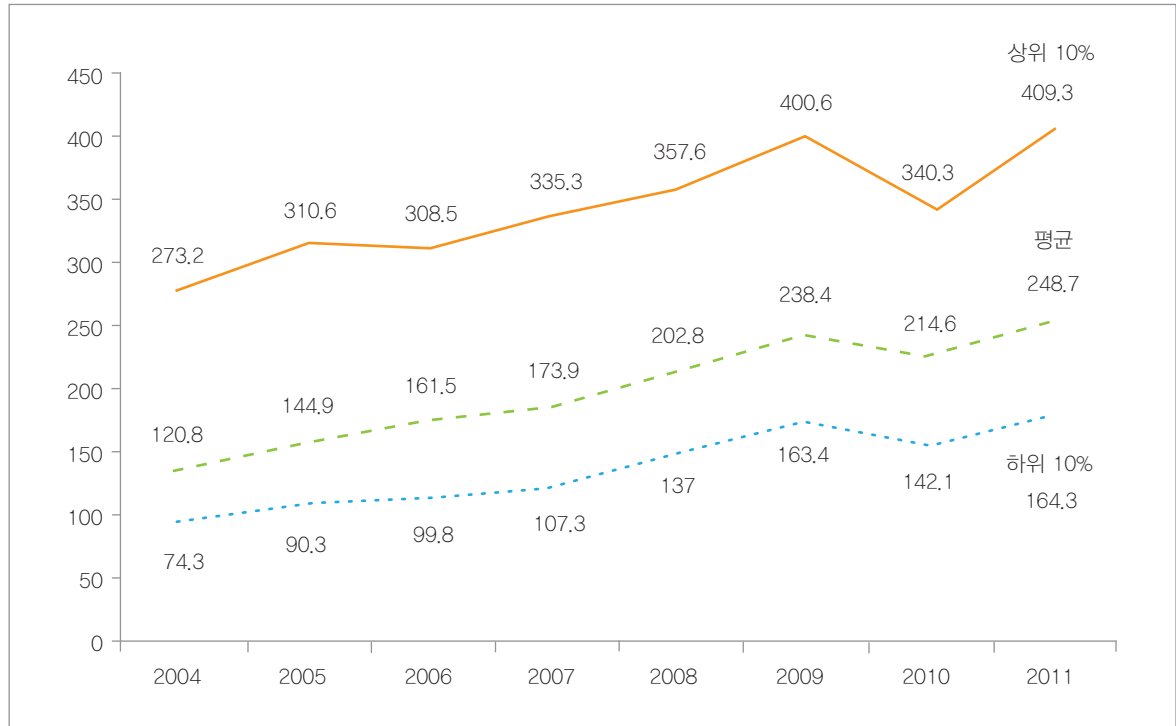
■ 사회복지대상자 1인당 사회복지예산

○ 사회복지대상자 1인당 사회복지예산은 2004년 120.8만원에서 2011년 214.6만원으로 증가 추세

○ 1인당 사회복지예산은 사회예산 비율과 반대로 '상위 10%'는 시·군, '하위 10%'는 자치구들로 구성. 평균에 속하는 기초지방자치단체는 중소도시로 이루어짐

· 2011년 한해 동안 '상위 10%'에 속하는 시·군의 65세 이상 저소득 노인(등록장애인, 보훈대상자 등)에게 400만원이 지급된데 반해 '하위 10%'에 속하는 자치구들에 거주하는 이들에게는 163만원이 지급되어 그 격차가 체감복지로 연결

[그림 5] 기초자치단체의 사회복지대상자 1인당 사회복지예산 (단위: 만원)



4. 개선방향

■ 자주재원 확충 및 과세기반 정비

○ 지방소비세 등 자주재원 확충

- 지방소비세 도입규모 확대
현행 부가가치세의 5%(2012년 2.9조원 전망)를 점차 확대
- 지방소득세(소득할주민세, 종업원사업소세)의 독립세 전환을 통해 과표, 세율 등 자율권 부여

○ 세입기반 정비 및 과세기반 강화

- 실효성 없는 장기·과다 감면제도를 단계별로 폐지 또는 감면
비과세·감면비율 개선 : 2009년 25%(15조원)를 점차 축소 조정하여 세입 확충

■ 중앙-지자체간 복지재정관계 개선

○ 지방재정영향평가제도의 도입

- 중앙정부가 복지정책을 수립하고 이를 시행하기 위해 지방정부의 노력이 요구되는 의무지출 사업에 대해서
정책 수립시 복지재원 분담 추이와 재정에 미치는 영향을 평가

■ 국고보조금 제도 개선

○ 기준보조율 세분화 및 현실화

- 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조율은 주로 재정자주도와 욕구지표를 통해 결정됨
- 기준보조율의 차등화를 위해서 지방채무와 복지욕구, 세입을 추가적으로 고려하고 기초지방자치단체의 형평에 맞게 현실화

○ 사회복지교부금 신설

- 지역의 특성에 따라 자율성과 다양성을 가지고 운영할 필요가 있는 사업들에 대해서는 지방정부의 재량을 강화하는 사회복지교부금 신설
- 보통교부세와 분권교부세, 부동산교부세의 일정액을 사회복지교부세로 통합. 현행 국고보조사업 중 사회복지교부금에 포함될 사업 정리

■ 주민참여 예산제도 전면 시행

○ 주민참여 예산제도 시행 · 의무화 (2011. 3. 8, 지방재정법 개정)

○ 주민참여 예산제도 운영 내실화를 위한 조례모델 보급

○ 발표대회 등을 통해 자치단체간 우수사례 공유, 확산

집필자 | 고경환(사회재정 · 통계연구실 연구위원) 문의 | 02-380-8231

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>