

자치구 영유아 보육비 재정부담 실태분석과 정책방향

서정섭(한국지방행정연구원)

I. 문제제기

2013년에는 영유아보육료 및 양육수당 지원이 만 0세에서 만 5세까지 소득·자산에 무관하게 전 계층으로 확대 지원되고 있다. 이에 따라 올해는 2012년도의 영유아보육 예산 중 지방비 부담이 1조 3천억원 내외 증가하는 것으로 분석되고 있다. 전국 시장·군수·구청장협의회 분석에 의하면 전년 대비 지방비 부담분 증가분에 대해 정부에서 부담기로 의결한 국비 3,607억원과 특별교부세 2,000억원을 제외하고 7,200억원 정도를 추가 부담해야 하는 상황이라고 한다.

또한 안정행정부에 따르면 2008년 영유아보육사업의 지방 부담 예산은 8,000억원 정도에서 2013년에는 3조 6천억원으로 5년간 4.5배 급증 했으며, 동 기간 동안 국비는 1조 1천억원에서 3조 5천억원로 3배 정도 증가하였다고 한다. 국비와 지방비 총계도 1조 9천억원에서 7조 1천억원으로 3.7배 증가한 것과 비교하면 지방비 부담이 크게 증가하였다. 이 기간동안 복지예산 증가율도 중앙정부는 연평균 7.9% 늘어난 반면, 지방정부는 12.3% 증가하였다(세계일보, 2013.6.4.:8면)

2012년도부터 영유아 보육료 지원확대가 크게 증가하고 있는데 이 과정에서 지방의 재정여건을 고려하지 않은 상태에서 정부정책을 확대·강화하고 국고지원율(서울 20%, 지방 50%)을 기존의 기준을 적용하다보니 지방자치단체의 관련 예산 미편성 및 서비스 중단 우려의 일명 ‘보육대란’ 되풀이 되고 있다.

정부에서는 저출산 대책의 핵심 정책과제로 영유아보육에 대한 지원을 지속적으로 확대해 나가고 있다. 신생아수와 합계출산율이 지속적으로 낮아져 2005년도의 최저점(신생아수 435천명, 합계출산율 1.08)을 기점으로 점차 증가하고 있는데, 이는 영유아보육에 대한 지원이 강화되는데 따른 영향이 있는 것으로 보인다. 하지만 영유보육료 지원 확대에 따르는 과정에서

낮은 국고보조율, 지방재정력 취약 등에 기인하여 자치구를 포함한 지방자치단체의 재정부담이 한계를 초과하는 상태이며 특히 서울의 자치구는 보조율이 20%로 더욱 낮아 관련 예산 반영이 어려운 실정에 있다. 이에 2012.10.11.에는 영유아보육법을 개정하여 영유아보육사업에 대한 국고보조율을 인상하는 개정안이 발의되고 검토되어 6월 국회에 상정될 예정이다.

지방자치단체의 재정부담을 완화함과 동시에 저출산 대책의 핵심과제로 영유아보육에 대한 지원을 지속적 안정적으로 추진하기 위해서는 관련 사업의 국고보조율이 인상되어야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 특히 영유아보육료 지원 확대에 따르는 지방재정의 문제, 특히 자치구의 문제를 분석하고 시사점을 도출하여 향후의 정책 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 영유아보육사업 관련 최근 이슈

1. 영유아 보육정책 강화¹⁾

통계청이 2013년 2월 26일 발표한 ‘2012년 출생·사망통계 잠정치’에 따르면 우리나라 합계출산율은 2001년 ‘초저출산’ 기준인 1.30명을 기록한 뒤 11년 동안 그 밑을 맴돌다 2012년에 484.3천명 1.30명에 이르고 있으며, 이는 매우 낮은 저출산 수준이다.

〈그림 2-1〉 합계출산율과 출생아수 변동 추이



주 : 합계출산율이란 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 나타낸 지표로서 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표임

1) 하능식·이상용·구찬동, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2012-06(제463권), 2012, p.109-113 참조하여 작성함

이러한 저출산 현상으로 전체 영유아수가 계속 감소하고 있어, 출산을 향상 등을 위해 영유아 보육비용 지원정책은 2004년 이후 정부가 가장 중점을 두고 추진하는 정책이다. 우리나라 보육정책의 연혁을 주요 내용을 중심으로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

- 영유아보육법 제정으로 탁아에서 보육으로 발전('91-'04)
- 참여정부 육아지원정책('04-'08)
 - 고령화및미래사회위원회에서 “보육 및 육아교육 지원의 공공성 확대” 대책 및 “출산율제고 및 여성경제활동 참가” 대책 발표
 - 2010년까지 국공립 보육시설 이용아동 30% 수준까지 확충
 - 보육시설 영아 기본보조금 확대
- 보육업무 보건복지부로 이관('08.3)
 - 보육정책의 질적 수준 향상
- 아이사랑 플랜 수립·시행('09-'12)
 - 어린이집 이용자에 대한 보육료 지원 확대
 - 시설 미 이용 가구에 대한 양육수당 도입
 - 5세 누리과정 도입
- 영유아 보육료 전 계층 확대('13)

우리나라의 영유아에 대한 보육서비스는 보건복지부, 고용노동부, 교육과학기술부, 여성가족부 등 4개 부처에서 어린이집, 유치원, 어린이돌봄서비스, 양육수당 등의 시설지원 및 서비스, 급여 등을 제공하는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 영유아보육 및 유아교육 사업을 재원조달 방식을 기준으로 국고보조사업, 지방교육재정교부금 사업, 직접지원사업으로 구분할 수 있다.

사업유형은 정부의 지원을 받는 주체를 기준으로 하여 어린이집 및 유치원 교사에 대한 인건비, 교재구입비, 차량운영비 등에 대한 지원 및 시설 증개축 관련 지원은 시설지원으로, 영유아보육료 및 유아학비 지원은 부모지원으로 구분하였다. 사업수행방식은 재원조달체계를 고려하여 국고보조와 지방교육청 집행, 직접지원 3가지 종류로 구분하였다. 여기서 보건복지부 소관 영유아보육관련 사업은 모두 국고보조의 형태로 운영되고 있다. 고용노동부가 추진 중인 영유아보육사업은 직장보육시설운영 및 설치, 직장보육교사 인건비 등으로 고용보험기금으로 지원하도록 되어 있다. 교육과학기술부 소관의 육아교육사업은 지방교육재정교부금으로 충당되고 있다(국회예산정책처, 2012:7-9)

〈표 2-1〉 영유아보육 및 유아교육 사업의 유형 구분

소관부처	사업명	사업유형	수행방식	비고(국고지원율)
보건복지부 여성가족부	영유아보육료지원*	부모지원	국고보조 (국비+지방비)	서울 20%, 지방 50%
	보육돌봄서비스*	시설지원		서울 20%, 지방 50%
	어린이집기능보강	시설지원		전국 50%
	어린이집지원*	시설지원		서울 20%, 지방 50%
	공공형어린이집	시설지원		지방자치단체 48% 한국보육진흥원 100%
교육과학 기술부	유아교육비·보육료지원	부모지원	지방교육재정교 부금	
	유치원교원인건비보조	시설지원		
	유치원 교육역 량지원	운영비지원 시설지원		
	공립유치원신· 증설비			
고용노동부	직장보육시설지원	시설지원	직접지원 (고용보험기금)	

주 : *사업은 지방자치단체별 사회복지비 지출규모와 재정자주도를 고려하여 차등보조율이 적용되는 사업임

자료 : 국회예산정책처, 영유아보육 및 유아교육 사업평가, 2012, p.7

2013년부터 영유아 보육료 지원 확대 정책(보건복지부)에 따라 보육료와 양육수당이 소득에 관계없이 전 계층에 확대 시행되고 있다. 보육료와 양육수당의 전 계층 확대 내역을 2012년도와 비교하여 정리하면 <표 2-2>와 같으며, 보육료와 양육수당의 지원대상과 지원수준으로 구체적으로 살펴보면 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-2〉 2013년 보육료, 양육수당 전 계층 지원 기준

	만 0-2세	만 3-4세	만 5세
보육료 (시설 이용시)	2012년 전 계층 지원 -만0세 : 39.4만원 -만1세 : 34.7만원 -만2세 : 28.6만원	2012년 소득하위 70% -만3세 : 19.7만원 -만4세 : 17.7만원	2012년 전 계층 지원 -만5세 : 20만원
	2013년 전 계층 지원 -만0세 : 39.4만원 -만1세 : 34.7만원 -만2세 : 28.6만원	2013년 전 계층 지원 -만3세 : 22만원 -만4세 : 22만원	2013년 전 계층 지원 -만5세 : 22만원
양육수당 (가정 양육시)	만 0-2세	만 3-4세	만 5세
	2012년 차상위계층 이하 -12개월미만 : 20만원	2012년 지원없음	2012년 지원없음

-24개월미만 : 15만원 -36개월미만 : 10만원		
2013년 전 계층 지원 -12개월미만 : 20만원 -24개월미만 : 15만원 -36개월미만 : 10만원	2013년 전 계층 지원 -만3세 : 10만원 -만4세 : 10만원	2013년 전 계층 지원 -만5세 : 10만원

자료 : 보건복지부 홈페이지

<표 2-3> 2013년 보육료, 양육수당 지원대상 및 지원수준

구분	지원대상		지원금	
	만0-2세 보육료	전 계층(소득·재산 수준과 무관)	만0세 394천원 만1세 347천원 만2세 286천원	
만3-5세 보육료	전 계층(소득·재산 수준과 무관)	만3-5세 220천원		
장애아보육료	만12세 이하 장애아동 (소득수준과 무관)	-394천원(장애아 누리과정(만3-5세)) -414천원		
다문화보육료	다문화가구(소득수준과 무관)	-만0세 394천원 -만1세 347천원 -만2세 286천원 -만3-5세 220천원		

양육수당 지원금액	연령(개월)	양육수당	연령(개월)	농어촌양육 수당	연령(개월)	장애아동양 육수당
		0-11	200천원	0-11	200천원	0-35
	12-23	150천원	12-23	177천원		
	24-35	100천원	24-35	156천원		
	36개월- 취학전	100천원	36-47	129천원	36개월- 취학전	100천원
			48개월- 취학전	100천원		

자료 : 보건복지부 홈페이지

2. 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담 전망²⁾

현정부가 2012년 까지 영유아보육 및 유아교육 확대를 위한 1·2단계의 도입·확대 과정을 거쳐 2013년에 3단계로의 발전을 모색하는 비전을 <표 5>와 같이 2012년도에 제시하였다.

2) 하능식·이상용·구찬동, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2012-06(제463권), 2012, p.114-115 참조하여 작성함

〈표 2-4〉 정부의 영유아 보육 및 교육 방침

구분	영유아보육료·교육비	양육수당
1단계(~2011)	·지원대상 지속적 확대 * ('08) 차상위 → ('09) 소득하위 50% → ('11) 소득하위 70%	·'09.7월 양육수당 도입 ·지원대상 및 금액 확대 *('10) 24개월 미만, 10만원 → ('11) 36개월 미만, 10~20만원
2단계(2012)	·5세 누리과정 및 0~2세 영유아교육·보육지원 확대	· 차상위계층 가구의 영아(만 0~2세) ·장애아동에 대한 취학전(84개월)까지 양육수당 지원
3단계(2013)	·3~4세 누리과정 도입	·양육수당 지원대상 확대 : 소득하위 70%

자료: 하능식·이상용·구찬동(2013:114)

정부는 영유아 보육 및 유아학비의 무상지원 대상의 확대에 따른 재원대책으로 2014년까지는 만 0~2세 영아에게는 국고보조사업(국고보조금+지방비)으로, 만 3~4세의 유아에게는 국고보조사업과 지방교육재정교부금 사업이 병행할 계획이다. 그리고 2015년 이후부터는 만 0~2세 보육료지원과 양육수당 지급은 국고보조사업 방식으로 운영되고, 만 3~5세 보육료와 유아학비는 지방교육재정교부금으로 전액 충당하게 될 것이다.

이러한 정부방침에 따라 발생하게 되는 국고보조사업에 매칭되는 지방비의 추가부담액(2011년 지방비 기준)은 2012년 2,752억원, 2013년 6,250억원, 2014년 4,614억원, 2015년 2,332억원으로 추정되고 있다(<표 2-5> 참조). 2013년의 경우 만 3~4세로 확대된 누리과정의 학비를 지방교육재정교부금에서 부담하므로 지방자치단체의 지방비부담은 줄어들지만, 만 0~2세 보육료 지원 대응 지방비 외에 소득하위 70% 가구까지 수급대상이 확대되는 양육수당에 대한 대응 지방비(추정액 3,500억원)의 발생으로 인해 지방자치단체의 재정난은 더욱 가중될 것으로 전망하고 있다.

〈표 2-5〉 보육료 및 양육수당 지원과 추가 지방비부담액 전망

구분	보육료 (시설이용아동)			양육수당 (시설미이용아동)	지방비 추가부담액
	0-2세	3-4세	5세	0-2세	
2011	국비+지방비			국비+지방비	-
2012	국비+지방비 *추가지방비 : 3,788억원	전년동일	지방교육교부금 * 감소 지방비 : 1,036억원	전년 동일	2,752억원
2013	상동 *추가지방비 : 3,788억원	상동 * 대상확대추가 부담: 없음(지방교육재정교 부금에서 부담)	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 *대상확대 추가지방비 : 3,500억원	6,250억원

2014	상동 *추가지방비 : 3,788억원	3세/국비+지방비 4세/지방교육재정교 부금 *감소지방비 : 1,638억원	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 *추가지방비 : 3,500억원	4,614억원
2015 이후	상동 *추가지방비 : 3,788억원	3-4세/지방교육재정 교부금 *감소 지방비 : 3,920억원	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 *추가지방비 : 3,500억원	2,332억원

자료: 하능식·이상용·구찬동(2013:115)

3. 영유아보육사업의 국고보조율 상향 조정 요구

현재 영유아보육사업 지원의 국고보조율은 서울 20%, 지방 50%로 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 <별표 1>에 설정되어 있다. 또한 해당회계연도의 전전년도 최종예산을 기준으로 사회복지비지수와 재정자주도를 고려한 ±10%포인트 이상·인하의 차등보조제도가 운영되고 있다.

<표 2-6> 영유아보육사업의 기준보조율과 차등보조

기준보조율(%)	차등보조
서울 20% 지방 50%	해당회계연도의 전전년도 최종예산서에서 가. 사회복지비지수가 25이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%포인트 인상 나. 사회복지비지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%포인트 인하

- 주: 1. 사회복지비지수=[세출예산의 기능별 분류에 따른 사회복지세출예산 순계 규모/(일반회계+특별회계)/세출예산순계규모(일반회계+특별회계)]×100
 2. 재정자주도=[지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금]/일반회계 예산규모×100

정부에서는 저출산 대책의 핵심 정책과제로서 영유아의 보육에 대한 지원을 지속적으로 확대해 나가고 있으나, 영유아 보육사업에 필요한 비용 중 절반 이상을 지방자치단체가 부담하도록 되어 있어 재정여건이 열악한 지방자치단체에서는 재원조달에 어려움을 겪고 있으며 이로 인해 사업의 지속가능성에 대한 우려도 제기되었다. 2012년의 경우 무상교육의 확대에 따라 영유아보육사업의 당초예산 대비 확정내시 기준으로 4,914억원의 추경 필요액이 발생하였다(하능식 외 2012:117).

영유아보육사업에 대한 지방재정의 과중한 부담을 해소하기 위해서는 국고보조율을 서울 20%→50%로, 지방 50%→80%로 상향조정하고, 현재 「보조금관리에 관한 법률 시행령」 <별표1>에 규정되어 있는 국고보조율을 「영유아보육법」에 명시하여 국가와 지방자치단체의 재

정책임을 명확히 하지는 취지에서 「영유아보육법」개정(안) 2012. 10. 11일 발의(대표발의 오세재 의원, 13인)되어³⁾ 보건복지위원회와 법사위의 검토를 거쳐 서울 40%, 지방 70%로 수정되고 차등보조도 포함되어 현재 법사위에 계류 중에 있다.⁴⁾

영유아보육사업의 기준보조율 상향조정에 대하여 보건복지부는 개별법에 규정하는 것보다 「보조금 관리에 관한 법률」의 규율하에서 국가 전체적인 재정 및 예산 계획에 따라 집행하는 것이 바람직하다는 입장이다. 기획재정부 또한 개별법에서 임의적으로 보조율을 결정하는 것이 바람직하지 않으며, 전체적인 지방재정 문제를 개별 국고보조사업의 보조율 인상보다 2014년 이후에 지방소비세·분권교부세 개편, 세출구조조정, 보통교부세 배분방식 개선 등을 종합적으로 검토하여 접근할 필요가 있다는 입장이다.

이에 반해 안전행정부 입장은 영유아보육지원 사업은 국가최저보장(National Minimum) 사업임에도 불구하고 다른 사업들에 비해 매우 낮은 보조율의 수준으로 국가시책이 원활히 집행되기 위해서는 다른 유사사업 수준으로 인상할 필요가 있다는 입장이다. 전국시도지사협의회는 영유아보육사업의 국가-지방분담비율을 노령연금과 같이 법률로 규정하는 것이 타당하다는 의견이다. 부산광역시의 경우는 영유아보육사업 확대에 따른 지방재정부담해소 및 타 사회복지분야 사업과의 형평성을 고려하여 국비보조율(지방)을 현행 50%에서 90%로 상향조정할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다(국회, 영유아보육법 일부개정법률안의 검토의견 참조 작성).

4. 영유아보육사업의 지방자치단체 부담 가중과 예산 미편성

2013년도에는 영유아보육사업이 전 계층으로 확대됨에 따라 지방자치단체 부담이 2012년 당초예산 대비 1조 2,756억원이 증가하였다. 이 중 정부에서 지원하기로 결정한 국비 3,607억원과 특별교부세 2,000억원을 제외하고도 7,200억원 정도를 추가부담해야 하는 상황이다.

〈표 2-7〉 지방자치단체 영유아보육 예산

(단위:억원)

구분	2012년 당초예산(A)	2013년 당초예산(B)	2012년 대비 증가액 (증가율)
계	4조 6,757	6조 9,366	2조 2,609(48%)
국비	2조 4,939	3조 4,792	9,853(40%)
지방비	2조 1,818	3조 4,574	1조 2,756(58%)

자료 : 전국시장·군수·구청장협의회(2013.6.4.) 내부자료

- 3) 개정안에 의거한 비용추계서에 따르면 지방비는 1조 4,996억원 감소하고 국비가 그만큼 증가하는 것으로 되어 있다.
- 4) 2013. 4. 30일 법사위 전체회의에서 동업 개정안을 6월 임시국회에서 정부와 국회가 책임지고 재정·의결키로 하였다.

보건복지부가 지난 5.22일 발표한 2013년도 전국 지방자치단체로부터 제출받은 조사자료(2013.4.17.일 기준)에 따른 2013년도 영유아보육료 및 양육수당 지방비 편성현황을 보면 전국적으로 영유아보육료 81.1%, 양육수당 47.7%가 편성되어 있다. 이 자료에 의하면 영유아보육료는 17개 시도 중 15개가 미편성(편성할 금액 100% 충족하지 못한 경우), 227개 시군구 중 216개(97%)가 미편성으로 나타나고 있다. 양육수당은 17개 시도 모두 미편성되어 있으며 227개 시군구 중 220개(95%)가 미편성으로 나타나고 있다.

2013.4.17일 기준 지방자치단체의 예산편성결과 전체 지자체가 편성해야할 금액(보육료 25,517억원, 양육수당 9,043억원)기준 대비, 보육료는 81.1%(20,685억원), 양육수당은 47.7%(4,310억원)가 편성된 것으로 조사되었다. 한편, 서울시의 경우에는 보육료 69.7%, 양육수당 14.3%가 편성되어 전국평균 편성금액보다 매우 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 2-8〉 2013년도 영유아보육 관련 지방비 편성 현황

(단위:백만원)

구분	영유아보육료			가정양육수당		
	편성할 금액*(A)	편성한 금액(B)	편성비율(B/A)	편성할 금액*(A)	편성한 금액(B)	편성비율(B/A)
합계	2,551,686	2,068,476	81.1%	904,285	430,990	47.7%
서울	536,828	374,090	69.7%	221,489	31,634	14.3%
부산	107,988	89,909	83.3%	41,485	20,552	49.5%
대구	94,454	65,710	69.6%	32,476	23,945	73.7%
인천	112,946	102,807	91.0%	40,765	34,666	85.0%
광주	74,888	42,444	56.7%	22,663	11,829	52.2%
대전	75,270	50,026	66.5%	23,192	15,015	64.7%
울산	52,211	47,270	90.5%	18,522	16,071	86.8%
세종	6,172	6,172	100.0%	4,194	1,245	29.7%
경기	688,060	604,087	87.8%	234,664	90,518	38.6%
강원	74,421	61,409	82.5%	24,813	20,030	80.7%
충북	69,598	61,278	88.0%	23,422	18,380	78.5%
충남	112,668	90,277	80.1%	39,391	21,667	55.0%
전북	91,575	86,364	94.3%	30,224	25,973	85.9%
전남	84,695	75,541	89.2%	31,714	23,280	73.4%
경북	137,400	126,810	92.3%	43,818	37,309	85.1%
경남	188,379	140,150	74.4%	59,391	29,433	49.6%
제주	44,133	44,133	100.0%	12,061	9,443	78.3%

주 : 편성할 금액은 광역자치단체와 기초자치단체가 부담해야할 총 합계 금액임

자료 : 전국시장·군수·구청장협의회(2013.6.4.) 내부자료

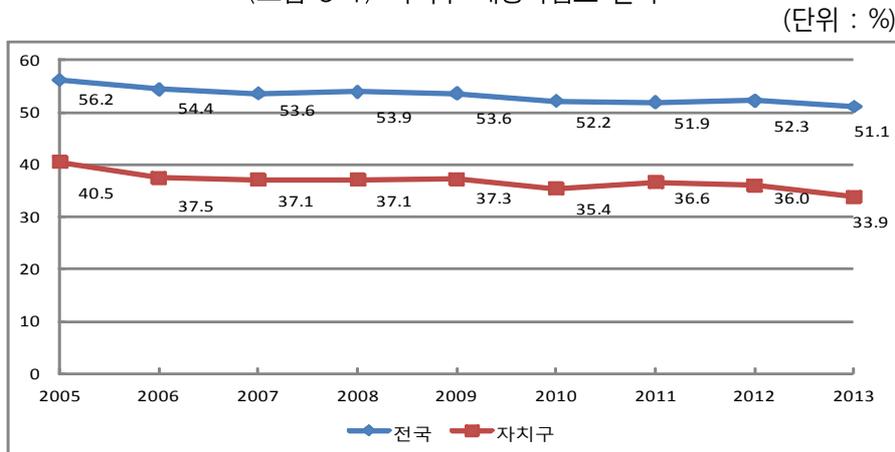
Ⅲ. 자치구 재정상황과 사회복지비 부담실태

1. 자치구 재정상황 분석

1) 재정력 측면

자치구의 재정자립도는 2013년 기준 평균으로 33.9%로, 전국 평균과 비교하여 볼 때 17.2%p 낮은 수준이다. 지방자치단체의 재정자립도가 지방자치 실시 이후 지속적으로 하락하는 문제는 지방재정의 큰 문제이다. 이를 세분하여 자치구의 경우를 살펴보아도 동일하게 재정자립도가 하락하고 있으며 2005년 40.5%에서 2013년에는 33.9%로 하락하고 있어 자치구의 재정운영을 더욱 어렵게 하고 있는 실정이다.

〈그림 3-1〉 자치구 재정자립도 변화



자치구의 재정자립도가 하락하는 이유는 재정수입이 증가함에도 불구하고 자체세입보다는 주도 보조금의 수입이 크게 증가하고 있기 때문이다. 자치구 세입구조를 보면 보조금 수입이 2009년 대비 2013년까지 연평균 35.6% 증가하였다. 자치구의 보조금은 대부분 사회복지 관련 보조금으로 이의 규모가 최근 크게 증가하고 있는데, 이는 정부의 각종 사회복지 정책의 실현을 위해 지원되고 있기 때문인 것으로 해석된다.

문제는 지방세 수입은 연평균 7.5% 증가한데 비해 보조금이 36% 정도 증가함에 따르는 국고보조사업의 매칭비용 부담의 문제가 발생할 소지가 크다. 이에 더하여 광역시에서 배분해 주는 조정교부금이 부동산경기의 침체 등으로 세수감소 및 증가 둔화 등으로 모재원이 증가하지 않고 있어 자치구의 자율재원이 증가하지 않아 사회복지 등의 국고보조사업에 대한 재원부담이 용이하지 않은 실정이다.

〈표 3-1〉 자치구 세입재원 변화(일반회계 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	2009년		2013년		연평균 증가율
	규모	비중	규모	비중	
계	152,333	100	192,426	100	6.6
지방세	30,416	20.0	39,591	20.6	7.5
세외수입	26,386	17.3	25,549	13.3	△0.8
지방교부세	2,873	1.9	2,811	1.5	△0.5
조정교부금	34,413	22.6	32,577	16.9	△1.3
보조금	37,914	24.9	91,860	47.7	35.6
지방채	333	0.2	38	0.0	△22.1

자치구의 지방세는 등록면허세, 주민세, 재산세, 지방소득세의 4종류이나 세수의 80% 이상을 재산세로, 이 또한 경기침체, 비탄력적 특성 등으로 인해 세수 증가에 한계가 있다.

자치구의 세입은 지방세 및 조정교부금의 증가 한계와 국고보조사업의 증가에 따르는 매칭비용 부담 증가라는 세입 한계, 세출부담 과중의 문제에 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 자치구 지방세 구조(2013년)

(단위 : 억원, %)

구분	규모	비중
계	39,591	100
등록면허세	5,378	13.6
주민세	306	0.8
재산세	31,947	80.7
지방소득세	1,550	3.9
지난년도수입	411	1.0

자치구 세출구조는 세출규모는 최는 5년 동안(2009-2013) 연평균 4.3%씩 증가하여지만 교육, 사회복지, 보건, 안전 분야는 10% 이상 증가하고 있다. 반면 교통, 지역개발, 일반행정, 환경, 산업 분야는 감소하고 있는 실정이다. 사회복지, 보건, 교육 등의 재정지출을 증가시키기 위해 교통, 지역개발 등의 지출을 줄이는 세출구조정정이 이루어지고 있는 실정이다. 사회복지 분야의 경우 2009년 6조원 정도에서 2013년에는 9.5조원 정도로 3.5조원이 증가하였으며, 그동안 매년 평균적으로 14% 이상 증가하여 왔다.

분야별 세출 비중을 보면 사회복지 분야가 2009년도에는 총 세출의 35.5%에서 2013년에는 47.4%로 5년 동안 12.1%p 증가하여 가장 크게 증가하였으며 자치구 세출의 절반 정도를 점하고 있다.

〈표 3-3〉 자치구 세출 구조 변화(일반회계 기준)

(단위 : 억원, %)

	2009		2013		연평균 증가율
	액	비율	액	비율	
계	170,492	100	199,726	100	4.3
일반공공행정	13,519	7.9	12,679	6.3	△1.6
공공질서및안전	874	0.5	1,456	0.7	16.6
교육	1,646	1.0	3,501	1.8	28.2
문화및관광	4,404	2.6	5,027	2.5	3.5
환경보호	7,842	4.6	7,785	3.9	△0.2
사회복지	60,129	35.3	94,749	47.4	14.4
보건	3,581	2.1	5,484	2.7	13.3
농림해양수산	1,331	0.8	1,748	0.9	7.8
산업중소기업	1,251	0.7	1,212	0.6	△0.8
수송및교통	5,921	3.5	4,054	2.0	△7.9
국토및지역개발	7,093	4.2	4,908	2.5	△7.7
과학기술	4	0.0	0	0.0	△25.0
예비비	3,048	1.8	2,548	1.3	△4.1
기타	59,849	35.1	54,577	27.3	△2.2

2) 사회복지비 지출 측면

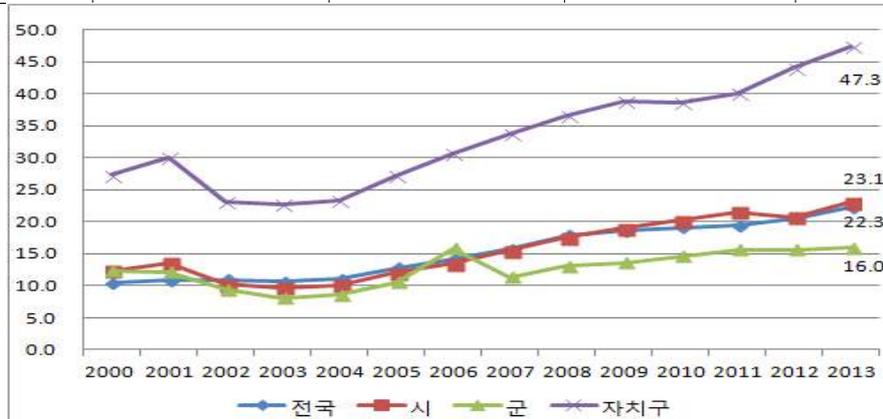
2013년 자치구의 총 세출 중 사회복지비의 비중은 47.3%로 지방자치단체 전체(22.3%), 시(13.1%), 군(16.0%)와 비교하기 어려운 정도로 비중이 높다. 사회복지비 비중의 증가를 2000년 기준으로 살펴보면 지방자치단체 전체는 11.9%p, 시 10.7%p, 군 3.6%p 증가한데 비하여 자치구는 20%p 증가하였다.

기초자치단체 중에서 시, 군에 비해 대도시 자치구의 사회복지비 부담이 크게 증가하였으며 2005년 이후 크게 증가한 것으로 나타나 사회복지사업의 지방이양과 이후 정부의 사회복지 정책의 확대, 강화에 따른 국고보조사업이 증가한 데 기인하는 것으로 판단하고 있다.

〈표 3-4〉 기초자치단체 사회복지비 비중 변화

(단위 : %)

	전국	시	군	자치구
2000	10.4	12.4	12.4	27.3
2001	10.8	13.6	12.2	30.0
2002	10.9	10.2	9.4	23.0
2003	10.7	9.7	8.1	22.7
2004	11.0	10.1	8.6	23.3
2005	12.8	12.1	10.5	27.1
2006	14.2	13.4	15.8	30.7
2007	15.8	15.5	11.4	33.8
2008	17.9	17.6	13.1	36.5
2009	18.6	19.0	13.6	38.8
2010	19.1	20.2	14.6	38.7
2011	19.4	21.5	15.6	40.0
2012	20.5	20.7	15.6	44.0
2013	22.3	23.1	16.0	47.3



지방자치단체의 사회복지비는 2013년에 35조원 정도로 지방세출의 22.3%이며 2008년 기준으로 매년 11%씩 증가하여 왔다. 2013년 기준으로 사회복지비 지출의 사업별 지출 비중을 보면 기초생활보장 29.3%, 보육·가족 및 여성 28.2%, 노인·청소년 22%, 취약계층 지원 13.5%이다.

이들을 중심으로 2008년과 대비하면 기초생활보장은 37.3%→29.3%(감소), 보육·가족 및 여성은 18.5%→28.2%(증가), 노인·청소년은 24.0%→22.0%(감소), 취약계층 지원은 13.1%→13.5%(동일)로 비중이 변화하여 보육·가족 및 여성 관련 사업에 대한 재정지출의 비중이 크게 증가하였다. 또한 보육·가족 및 여성 관련 사업은 2008년 4.1조원에서 2013년에는 9.9조원으로 연평균 27.7%씩 증가하여 기초생활보장 4.6%, 취약계층지원 12.4%, 노인·청소년 8.7% 연평균 증가율 월등히 넘어서고 있다.

〈표 3-5〉 지방자치단체 사회복지비 지출 특성변화

(단위 : 억원, %)

구분	규모						비율					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
사회복지(계)	223,929	291,649	286,056	284,632	309,157	349,921	100	100	100	100	100	100
기초생활보장	83,499	92,139	89,012	90,710	92,998	102,700	37.3	31.6	31.1	31.9	30.1	29.3
취약계층지원	29,254	39,182	38,354	38,873	43,786	47,401	13.1	13.4	13.4	13.7	14.2	13.5
보육·가족및여성	41,331	53,465	62,797	67,372	77,490	98,668	18.5	18.3	22.0	23.7	25.1	28.2
노인·청소년	53,705	69,944	70,051	68,791	70,836	76,976	24.0	24.0	24.5	24.2	22.9	22.0
노동	2,873	18,325	12,279	6,313	6,255	6,481	1.3	6.3	4.3	2.2	2.0	1.9
보훈	651	1,099	1,329	1,606	2,096	2,465	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7
주택	9,615	13,077	8,511	7,553	12,214	11,655	4.3	4.5	3.0	2.7	4.0	3.3
사회복지일반	3,001	4,418	3,722	3,415	3,841	3,554	1.3	1.5	1.3	1.2	1.2	1.0

2013년 자치구 사회복지비 규모와 구성을 보면 총 사회복지비는 9.5조원이며, 보육·가족 및 여성이 3.6조원(총액의 38.2%)이 가장 큰 규모를 차지하며 기초생활보장은 2.3조원(23.8%), 노인·청소년 2.2조원(22.8%), 취약계층지원 1.2조원(12.6%)이다. 자치구 사회복지비 중 서울의 자치구가 3.8조원으로 39.8%를 점하며, 보육·가족 및 여성은 자치구 총지출 3.6조원 중 서울의 자치구가 1.7조원으로 46.2%를 점하여 절반정도를 차지하고 있다.

〈표 3-6〉 자치구 사회복지비 구성(2013년)

(단위 : 억원, %)

	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
계(사회복지비)	95,428 (100)	37,936	15,745	10,995	12,507	7,844	7,256	3145
기초생활보장	22,679 (23.8)	7,695	5,016	3,070	2,642	2,195	1,568	493
취약계층지원	11,981 (12.6)	3,474	2,304	1,614	1,663	1,133	1,439	354
보육·가족및여성	36,456 (38.2)	16,850	3,957	3,467	5,023	3,008	2,701	1450
노인·청소년	21,774 (22.8)	8,848	4,164	2,541	2,714	1,364	1,401	742
노동	1,499 (1.6)	727	192	164	183	130	36	67
보훈	332 (0.3)	56	14	19	185	5	31	22
주택	10 (0.0)	4	5	0	1	0	0	0
사회복지일반	686 (0.7)	282	93	119	95	7	74	16

자치구의 사회복지비를 대상으로 8개 분야별 구성비중과 그 변화를 2008년 기준으로 살펴 보면 2010년부터 보육·가족 및 여성의 비중이 가장 큰 분야로 되었으며 점점 점유비중이 높

아지고 있다. 사회복지비 8개 분야 중 다른 분야는 비중이 감소하는 반면 그만큼 보육·가족 및여성 분야의 비중이 높아지고 있다.

〈표 3-7〉 자치구 사회복지비 지출 구성 변화

(단위 : %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
계(사회복지비)	100	100	100	100	100	100
기초생활보장	32.6	27.8	27.3	27.0	25.0	23.8
취약계층지원	11.3	11.2	12.1	12.4	13.5	12.6
보육·가족및여성	27.8	25.3	29.6	32.2	34.2	38.2
노인·청소년	26.1	25.3	25.2	25.0	24.4	22.8
노동	1.2	8.4	4.5	2.3	1.9	1.6
보훈	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3
주택	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
사회복지일반	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7

사회복지비의 재원 내역을 보면 자치구 전체적으로는 국비 50.3%, 특·광역시비 34.3%, 구비 15.4%로 구성되어 있다. 2013년 당초 예산상으로 사회복지비의 재원은 국비 1/2, 지방비 1/2로 구성되어 있으며, 지방비는 특·광역시비 2/3, 구비 1/3로 구성되어 있다.

사회복지비의 재원구성은 지역별로 차이가 있으며 서울은 국비 35%, 시비 40%, 구비 25% 정도로 시비와 구비의 부담이 높은 반면, 대구는 국비 65%, 시비 28%, 구비 7%로 구비의 부담이 낮은 실정이다. 지역별로 국비부담의 차이에 따라 구비부담의 차이가 크게 나타나고 있다. 특히, 부산, 대구, 광주, 대전은 구비부담이 10% 이하로 자치구 재정의 어려움을 반영하고 있는 것으로 보인다.

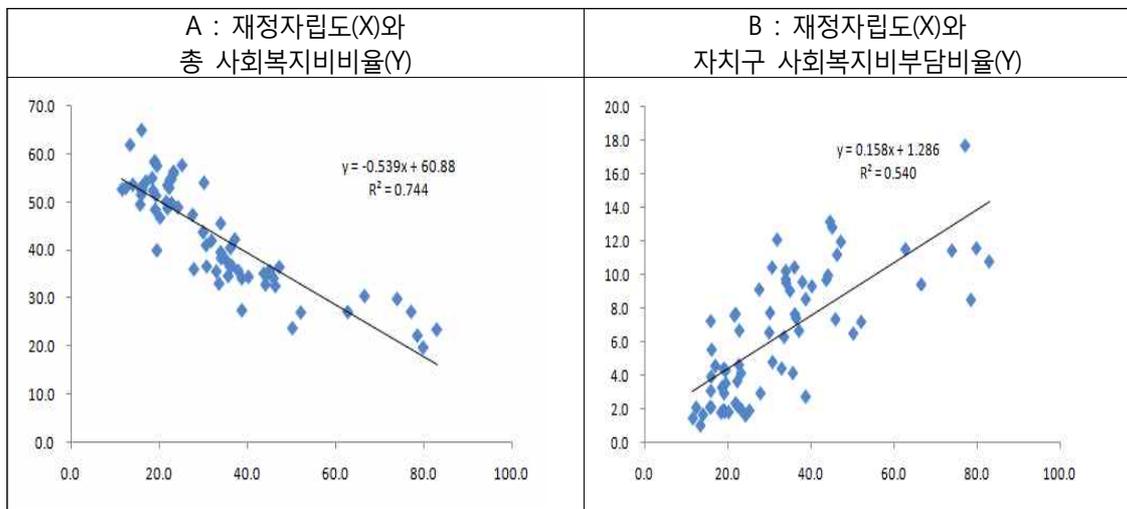
〈표 3-8〉 자치구 사회복지비 재원 내역(2013년, 당초예산)

(단위 : 백만원, %)

	계	규모			비중		
		국비	시비	구비	국비	시비	구비
합계	95,453	47,997	32,775	14,681	50.3	34.3	15.4
서울	37,936	13,237	15,375	9,324	34.9	40.5	24.6
부산	15,745	10,010	4,602	1,133	63.6	29.2	7.2
대구	10,985	7,138	3,044	803	65.0	27.7	7.3
인천	12,507	6,748	3,899	1,860	54.0	31.2	14.9
광주	7,872	4,985	2,417	470	63.3	30.7	6.0
대전	7,255	4,207	2,501	547	58.0	34.5	7.5
울산	3,153	1,672	937	544	53.0	29.7	17.3

자치구의 재정력과 사회복지비와의 관계를 살펴보기 위해 재정자립도와 사회복지비비율(사회복지비/세출총액*100), 그리고 재정자립도와 사회복지비 자체부담비율(사회복지비 구부담/사회복지비 총액*100)의 관계를 살펴보았다. 먼저 재정자립도와 사회복지비비율의 관계에서는 재정자립도가 낮은 단체일수록 사회복지비비중이 높게 나타났으며(그림 A), 자립도가 낮은 단체일수록 전체 사회복지비 중 자체부담비중이 낮게 나타나고 있다(그림 B). 이는 자치구 중에서도 자체수입 적은 단체의 경우 복지수요는 많은데 비해 자체 투입재원이 부족한 실상을 보여주며, 각종 국고보조사업이 증가할 경우 지방비 부담에 따르는 재원부담의 어려움을 겪고 있는 것으로 이해 할 수 있다.

〈그림 3-2〉 자치구의 재정자립도와 사회복지비비율 관계(2010년 당초예산) (단위 : %)



자료: 서정섭, 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선방향, 한국지방행정연구원 연구보고서 2011-4(제454권), 2011, p.214 참조

3) 2013년 영유아보육예산 지방비 미편성 실태

2013년 당초예산 기준으로 영유아보육료의 지방비 편성의 경우 서울 69.7%, 부산 83.3%, 대구 69.6%, 인천 91.0%, 광주 56.7%, 대전 66.5%, 울산 90.5%로 광주, 대전, 대구, 서울이 편성해야 할 지방비의 70% 미만을 편성하고 있다. 가정 양육수당의 경우 서울 14.3%, 부산 49.5%, 대구 73.7%, 인천 85.0%, 광주 52.2%, 대전 64.7%, 울산 86.8%로 서울은 양육수당을 거의 편성하지 못하고 있으며 부산, 광주는 50% 내외로 편성하고 있다. 이러한 지방비의 미편성 정도는 추경을 통하여 점차 편성되겠지만 국비 확보 등의 변수는 남아 있다고 본다. 여우 재원이 없는 자치단체의 경우 연말까지 미편성 사례가 나타날 수 있으며, 영유아보육예산 편성을 위해 다른 분야의 사업을 축소 내지 폐지 등 세출구조조정이 필수적일 수밖에 없다. 자치구의 세수증가 둔화 및 광역단체의 재정지원인 조정교부금 등의 증가가 이루어지지

않으면 관련 서비스의 중단도 발생할 수 있다고 본다.

〈표 3-10〉 자치구 영유아보육료·양육수당 지방비 미편성 현황(2013.4.16. 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	영유아보육료			가정양육수당		
	편성할 금액*(A)	편성한 금액(B)	편성비율(B/A)	편성할 금액*(A)	편성한 금액(B)	편성비율(B/A)
서울	536,828	374,090	69.7%	221,489	31,634	14.3%
부산	107,988	89,909	83.3%	41,485	20,552	49.5%
대구	94,454	65,710	69.6%	32,476	23,945	73.7%
인천	112,946	102,807	91.0%	40,765	34,666	85.0%
광주	74,888	42,444	56.7%	22,663	11,829	52.2%
대전	75,270	50,026	66.5%	23,192	15,015	64.7%
울산	52,211	47,270	90.5%	18,522	16,071	86.8%

자료 : 보건복지부 자료

영유아보육료의 지방비 예산편성율이 가장 낮은 자치구는 서울의 중구로 46.7%이다. 영유아보육료의 지방비편성비율이 60% 미만 단체가 9개 정도로 나타나고 있다. 당초예산에서 지방비편성비율이 100% 이상인 단체는 12개 단체에 불과하다.

〈표 3-10〉 자치구 영유아보육료 지방비 미편성 현황(2013.4.16. 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	영유아보육료								
	편성할 금액(A)			편성한 금액(B)			편성비율(B/A)		
	계	시도비	시군구비	계	시도비	시군구비	계	시도비	시군구비
서울	536,828	363,391	173,436	374,090	252,495	121,595	69.7%	69.5%	70.1%
종로구	11,321	5,661	5,661	5,654	3,263	2,391	49.9%	57.6%	42.2%
중구	10,932	5,466	5,466	5,105	3,151	1,954	46.7%	57.6%	35.7%
용산구	9,189	6,432	2,757	7,488	4,540	2,948	81.5%	70.6%	106.9%
성동구	14,875	10,413	4,463	9,951	7,350	2,601	66.9%	70.6%	58.3%
광진구	19,068	13,347	5,720	13,534	9,421	4,113	71.0%	70.6%	71.9%
동대문구	19,139	13,397	5,742	13,309	9,456	3,853	69.5%	70.6%	67.1%
중랑구	24,412	17,088	7,324	16,799	12,062	4,737	68.8%	70.6%	64.7%
성북구	25,347	17,743	7,604	18,344	12,524	5,820	72.4%	70.6%	76.5%
강북구	20,567	14,397	6,170	14,885	10,162	4,723	72.4%	70.6%	76.5%
도봉구	23,534	16,474	7,060	17,133	11,628	5,505	72.8%	70.6%	78.0%
노원구	34,538	24,176	10,361	25,221	17,065	8,156	73.0%	70.6%	78.7%
은평구	30,124	21,087	9,037	22,124	14,884	7,240	73.4%	70.6%	80.1%
서대문구	14,829	10,380	4,449	10,436	7,327	3,109	70.4%	70.6%	69.9%
마포구	17,344	12,141	5,203	11,667	8,570	3,097	67.3%	70.6%	59.5%
양천구	25,302	17,712	7,591	18,419	12,502	5,917	72.8%	70.6%	78.0%
강서구	31,251	21,876	9,375	21,633	15,441	6,192	69.2%	70.6%	66.0%
구로구	26,436	18,505	7,931	18,511	13,062	5,449	70.0%	70.6%	68.7%
금천구	17,926	12,548	5,378	12,781	8,857	3,924	71.3%	70.6%	73.0%
영등포구	20,579	14,406	6,174	15,380	10,168	5,212	74.7%	70.6%	84.4%

동작구	18,520	12,964	5,556	12,471	9,151	3,320	67.3%	70.6%	59.8%
관악구	24,251	16,976	7,275	17,615	11,983	5,632	72.6%	70.6%	77.4%
서초구	18,822	9,411	9,411	9,589	5,425	4,164	50.9%	57.6%	44.2%
강남구	20,866	10,433	10,433	13,700	6,014	7,686	65.7%	57.6%	73.7%
송파구	30,103	21,072	9,031	22,943	14,874	8,069	76.2%	70.6%	89.3%
강동구	27,553	19,287	8,266	19,396	13,614	5,782	70.4%	70.6%	69.9%
부산	107,988	74,097	33,891	89,909	64,527	25,382	83.3%	87.1%	74.9%
중구	1,157	810	347	1,157	810	347	100.0%	100.0%	100.0%
서구	2,501	1,751	750	2,501	1,751	750	100.0%	100.0%	100.0%
동구	2,396	1,677	719	1,998	1,399	599	83.4%	83.4%	83.3%
영도구	3,242	2,270	972	2,727	1,909	818	84.1%	84.1%	84.2%
부산진구	9,626	6,738	2,888	8,011	5,608	2,403	83.2%	83.2%	83.2%
동래구	7,726	5,408	2,318	6,383	4,468	1,915	82.6%	82.6%	82.6%
남구	8,237	5,766	2,471	6,902	4,831	2,071	83.8%	83.8%	83.8%
북구	11,109	7,776	3,333	6,885	6,485	400	62.0%	83.4%	12.0%
해운대구	13,757	9,630	4,127	11,553	8,087	3,466	84.0%	84.0%	84.0%
사하구	12,569	8,799	3,770	10,864	9,025	1,839	86.4%	102.6%	48.8%
금정구	6,994	4,896	2,098	5,823	4,076	1,747	83.3%	83.3%	83.3%
강서구	2,246	1,572	674	1,872	1,310	562	83.3%	83.3%	83.4%
연제구	5,426	3,798	1,628	4,460	3,122	1,338	82.2%	82.2%	82.2%
수영구	4,586	3,210	1,376	3,803	2,662	1,141	82.9%	82.9%	82.9%
사상구	8,940	6,258	2,682	7,494	5,246	2,248	83.8%	83.8%	83.8%
기장군	7,476	3,738	3,738	7,476	3,738	3,738	100.0%	100.0%	100.0%
대구	94,454	66,118	28,336	65,710	53,830	11,880	69.6%	81.4%	41.9%
중구	2,048	1,434	614	1,170	1,169	1	57.1%	81.5%	0.2%
동구	13,055	9,138	3,917	8,213	7,498	715	62.9%	82.1%	18.3%
서구	8,121	5,685	2,436	4,834	4,637	197	59.5%	81.6%	8.1%
남구	4,307	3,015	1,292	2,998	2,449	549	69.6%	81.2%	42.5%
북구	20,772	14,541	6,231	13,888	11,821	2,067	66.9%	81.3%	33.2%
수성구	12,316	8,621	3,695	7,054	6,968	86	57.3%	80.8%	2.3%
달서구	24,696	17,287	7,409	20,099	14,070	6,029	81.4%	81.4%	81.4%
달성군	9,139	6,397	2,742	7,454	5,218	2,236	81.6%	81.6%	81.5%
인천	112,946	77,330	35,616	102,807	70,233	32,574	91.0%	90.8%	91.5%
중구	6,088	3,044	3,044	6,088	3,044	3,044	100.0%	100.0%	100.0%
동구	2,935	2,054	881	2,959	2,071	888	100.8%	100.8%	100.8%
남구	14,622	10,235	4,387	14,621	10,235	4,386	100.0%	100.0%	100.0%
연수구	10,250	7,175	3,075	10,250	7,175	3,075	100.0%	100.0%	100.0%
남동구	20,906	14,635	6,271	18,092	12,664	5,428	86.5%	86.5%	86.6%
부평구	20,829	14,580	6,249	18,014	12,610	5,404	86.5%	86.5%	86.5%
계양구	14,296	10,007	4,289	12,489	8,742	3,747	87.4%	87.4%	87.4%
서구	20,452	14,316	6,136	17,726	12,408	5,318	86.7%	86.7%	86.7%
강화군	1,942	971	971	1,942	971	971	100.0%	100.0%	100.0%
옹진군	626	313	313	626	313	313	100.0%	100.0%	100.0%
광주	74,888	52,422	22,466	42,444	34,900	7,544	56.7%	66.6%	33.6%
동구	2,247	1,573	674	1,721	1,047	674	76.6%	66.6%	100.0%
서구	12,731	8,912	3,819	6,413	5,933	480	50.4%	66.6%	12.6%
남구	8,237	5,766	2,471	4,353	3,839	514	52.8%	66.6%	20.8%
북구	21,717	15,202	6,515	14,772	10,121	4,651	68.0%	66.6%	71.4%
광산구	29,956	20,969	8,987	15,185	13,960	1,225	50.7%	66.6%	13.6%
대전	75,270	52,688	22,582	50,026	42,716	7,310	66.5%	81.1%	32.4%
동구	12,682	8,878	3,804	8,143	7,198	945	64.2%	81.1%	24.8%
중구	11,102	7,771	3,331	7,243	6,301	942	65.2%	81.1%	28.3%
서구	23,846	16,692	7,154	15,852	13,532	2,320	66.5%	81.1%	32.4%
유성구	17,689	12,382	5,307	12,040	10,038	2,002	68.1%	81.1%	37.7%
대덕구	9,951	6,965	2,986	6,748	5,647	1,101	67.8%	81.1%	36.9%

울산	52,211	33,814	18,397	47,270	30,355	16,915	90.5%	89.8%	91.9%
중구	7,624	5,337	2,287	7,624	5,337	2,287	100.0%	100.0%	100.0%
남구	10,939	7,657	3,282	10,939	7,657	3,282	100.0%	100.0%	100.0%
동구	7,831	5,482	2,349	5,940	4,158	1,782	75.9%	75.8%	75.9%
북구	12,142	8,500	3,642	9,092	6,365	2,727	74.9%	74.9%	74.9%
울주군	13,675	6,838	6,837	13,675	6,838	6,837	100.0%	100.0%	100.0%

자료 : 보건복지부 자료

양육수당의 경우 지방비예산편성을 전혀 하지 않은 단체도 있으며 10% 미만 단체가 11개 단체이며, 50% 미만 단체가 38개 단체나 되고 있다. 양육수당을 당초예산에서 지방비편성비율이 100% 이상인 단체는 12개로 영유아보육료 100% 편성단체와 동일한 단체이다.

〈표 3-11〉 자치구 양육수당 지방비 미편성 현황(2013.4.16. 기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	가정양육수당								
	편성할 금액(A)			편성한 금액(B)			편성비율(B/A)		
	계	시도비	시군구비	계	시도비	시군구비	계	시도비	시군구비
서울	221,489	147,648	73,841	31,634	11,971	19,664	14.3%	8.1%	26.6%
종로구	3,495	1,748	1,748	236	118	118	6.7%	6.7%	6.8%
중구	3,807	1,904	1,904	232	116	116	6.1%	6.1%	6.1%
용산구	5,842	4,089	1,753	1,184	248	936	20.3%	6.1%	53.4%
성동구	6,707	4,695	2,012	377	264	113	5.6%	5.6%	5.6%
광진구	6,957	4,870	2,087	571	400	171	8.2%	8.2%	8.2%
동대문구	6,436	4,505	1,931	573	401	172	8.9%	8.9%	8.9%
종로구	7,339	5,137	2,202	2,336	840	1,496	31.8%	16.4%	68.0%
성북구	9,749	6,824	2,925	730	511	219	7.5%	7.5%	7.5%
강북구	6,426	4,499	1,928	1,005	703	301	15.6%	15.6%	15.6%
도봉구	5,805	4,063	1,741	810	567	243	14.0%	14.0%	14.0%
노원구	9,702	6,791	2,911	1,046	732	314	10.8%	10.8%	10.8%
은평구	10,171	7,120	3,051	1,135	795	340	11.2%	11.2%	11.1%
서대문구	6,235	4,364	1,870	571	400	171	9.2%	9.2%	9.1%
마포구	9,757	6,830	2,927	564	395	169	5.8%	5.8%	5.8%
양천구	8,645	6,052	2,594	987	691	296	11.4%	11.4%	11.4%
강서구	13,055	9,139	3,917	3,015	742	2,272	23.1%	8.1%	58.0%
구로구	11,988	8,392	3,597	1,889	603	1,286	15.8%	7.2%	35.8%
금천구	3,707	2,595	1,112	637	446	191	17.2%	17.2%	17.2%
영등포구	9,213	6,449	2,764	1,870	294	1,576	20.3%	4.6%	57.0%
동작구	9,809	6,867	2,943	1,607	467	1,140	16.4%	6.8%	38.7%
관악구	9,792	6,854	2,938	1,064	745	319	10.9%	10.9%	10.9%
서초구	15,013	7,507	7,507	2,335	93	2,242	15.6%	1.2%	29.9%
강남구	14,658	7,329	7,329	2,628	148	2,480	17.9%	2.0%	33.8%
송파구	16,727	11,709	5,018	3,242	557	2,685	19.4%	4.8%	53.5%
강동구	10,454	7,318	3,136	990	693	297	9.5%	9.5%	9.5%
부산	41,485	28,395	13,090	20,552	13,943	6,609	49.5%	49.1%	50.5%
중구	656	459	197	656	459	197	100.0%	100.0%	100.0%
서구	1,186	830	356	1,186	830	356	100.0%	100.0%	100.0%
동구	1,593	1,115	478	894	828	66	56.1%	74.3%	13.8%
영도구	1,797	1,258	539	243	170	73	13.5%	13.5%	13.5%
부산진구	4,731	3,312	1,419	3,514	2,460	1,054	74.3%	74.3%	74.3%
동래구	2,840	1,988	852	2,110	1,477	633	74.3%	74.3%	74.3%

남구	3,007	2,105	902	-	-	-	0.0%	0.0%	0.0%
북구	3,667	2,567	1,100	557	390	167	15.2%	15.2%	15.2%
해운대구	4,333	3,033	1,300	-	-	-	0.0%	0.0%	0.0%
사하구	4,298	3,009	1,289	624	437	187	14.5%	14.5%	14.5%
금정구	2,274	1,592	682	1,690	1,183	507	74.3%	74.3%	74.3%
강서구	781	547	234	580	406	174	74.3%	74.2%	74.4%
연제구	2,010	1,407	603	1,493	1,045	448	74.3%	74.3%	74.3%
수영구	1,953	1,367	586	1,451	1,016	435	74.3%	74.3%	74.2%
사상구	3,131	2,192	939	2,326	1,628	698	74.3%	74.3%	74.3%
기장군	3,228	1,614	1,614	3,228	1,614	1,614	100.0%	100.0%	100.0%
대구	32,476	22,733	9,743	23,945	17,812	6,133	73.7%	78.4%	62.9%
중구	797	558	239	577	404	173	72.4%	72.4%	72.4%
동구	5,003	3,502	1,501	4,281	2,997	1,284	85.6%	85.6%	85.5%
서구	1,757	1,230	527	1,746	1,712	34	99.4%	139.2%	6.5%
남구	1,784	1,249	535	2,046	1,572	474	114.7%	125.9%	88.6%
북구	5,687	3,981	1,706	4,570	3,619	951	80.4%	90.9%	55.7%
수성구	5,702	3,991	1,711	2,791	1,954	837	48.9%	49.0%	48.9%
달서구	8,366	5,856	2,510	5,344	3,741	1,603	63.9%	63.9%	63.9%
달성군	3,380	2,366	1,014	2,590	1,813	777	76.6%	76.6%	76.6%
인천	40,765	27,893	12,872	34,666	24,221	10,445	85.0%	86.8%	81.1%
중구	2,074	1,037	1,037	2,074	1,037	1,037	100.0%	100.0%	100.0%
동구	1,498	1,049	449	1,498	1,049	449	100.0%	100.0%	100.0%
남구	6,713	4,699	2,014	6,713	4,699	2,014	100.0%	100.0%	100.0%
연수구	3,589	2,512	1,077	3,589	2,512	1,077	100.0%	100.0%	100.0%
남동구	6,907	4,835	2,072	5,706	3,994	1,712	82.6%	82.6%	82.6%
부평구	7,100	4,970	2,130	4,658	3,858	800	65.6%	77.6%	37.6%
계양구	3,620	2,534	1,086	3,584	2,509	1,075	99.0%	99.0%	99.0%
서구	8,126	5,688	2,438	5,706	3,994	1,712	70.2%	70.2%	70.2%
강화군	628	314	314	628	314	314	100.0%	100.0%	100.0%
옹진군	510	255	255	510	255	255	100.0%	100.0%	100.0%
광주	22,663	15,864	6,799	11,829	10,500	1,329	52.2%	66.2%	19.5%
동구	1,303	912	391	718	604	114	55.1%	66.2%	29.2%
서구	3,887	2,721	1,166	2,243	1,800	443	57.7%	66.2%	38.0%
남구	3,089	2,162	927	1,477	1,431	46	47.8%	66.2%	5.0%
북구	7,601	5,321	2,280	3,888	3,522	366	51.2%	66.2%	16.1%
광산구	6,783	4,748	2,035	3,503	3,143	360	51.6%	66.2%	17.7%
대전	23,192	16,235	6,957	15,015	11,604	3,411	64.7%	71.5%	49.0%
동구	4,117	2,882	1,235	2,501	2,060	441	60.7%	71.5%	35.7%
중구	3,421	2,395	1,026	2,079	1,712	367	60.8%	71.5%	35.8%
서구	7,032	4,922	2,110	4,272	3,518	754	60.8%	71.5%	35.7%
유성구	5,547	3,883	1,664	3,965	2,775	1,190	71.5%	71.5%	71.5%
대덕구	3,075	2,153	922	2,198	1,539	659	71.5%	71.5%	71.5%
울산	18,522	11,957	6,565	16,071	10,451	5,620	86.8%	87.4%	85.6%
중구	2,694	1,886	808	2,694	1,886	808	100.0%	100.0%	100.0%
남구	4,378	3,065	1,313	4,378	3,065	1,313	100.0%	100.0%	100.0%
동구	2,862	2,004	858	1,612	1,339	273	56.3%	66.8%	31.8%
북구	3,536	2,476	1,060	2,335	1,635	700	66.0%	66.0%	66.0%
울주군	5,052	2,526	2,526	5,052	2,526	2,526	100.0%	100.0%	100.0%

자료 : 보건복지부 자료

IV. 시사점 및 정책제언

우리나라는 매우 낮은 저출산 국가이다. 저출산 대책의 핵심과제로 영유아보육에 대한 지원은 지속적 안정적으로 추진되어야 할 필요가 있다. 영유아보육사업에 대한 국가와 지방의 재원분담은 서울을 제외하고는 절반씩 분담하고 있는 실정이다. 영유아보육사업에 대한 정책이 중앙의 일방적인 결정으로 작년에 이어 올해도 지방자치단체에서는 지방비부담부의 예산 미편성 및 서비스 중단 사태가 발생 가능성에 대한 우려가 발생하고 있다. 특히, 자치구는 사회복지지출이 총 지출의 절반정도로 복지비 지출이 증가하였으며 이에 영유아보육료 확대 지원에 따른 추가적인 재원마련에 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이는 경기 침체로 세수증가 둔화 및 광역단체의 재원여력 부족으로 인한 조정교부금 등의 지원감소 등으로 더욱 그러하다. 행정안전부에 따르면 올해 1/4분기 지방세 징수는 작년 같은 기간에 비해 4.4%인 4천 300여억원이 감소하였다고 한다. 이러한 상황에서 영유아 보육료 지원에 대한 지방의 부담은 더욱 커질 것으로 보인다.

영유아보육료 지원은 지속적으로 추진되어야 함을 전제로 단기와 중장기적으로 이와 관련한 정책방향을 몇 가지 제시하고자 한다.

우선, 영유아보육료 지원에 대하여 단기적으로 시급하게 해결해야 할 과제가 있다. 영유아보육사업 대한 국고지원율의 인상이 절실하다. 보조금 관리에 관한 법률 시행령의 <별표 1>이나 현재 국회에 계류 중인 영유아보육법 중 한 가지를 개정하여 국고보조율을 인상해야 한다. 영유아보육사업은 국가의 저출산 대책의 핵심과제로 이에 대한 계획과 재정부담은 국가의 책무라고 본다. 따라서 영유아보육사업의 국고보조율은 70% 이상으로 인상해야 하며, 다만 이 과정에서 서울의 경우 과거에도 다른 지방보다 낮은 보조율 채택한 점을 고려하여 이보다 낮은 40-50% 수준으로 인상할 필요가 있다. 또한 자치구의 경우 앞서 분석한 결과에 의하면 재정력에 따라 사회복지비 지출의 차이가 발생하는 점을 고려하여 재정력 등을 고려한 차등보조도 기존대로 시행할 필요가 있다. 그리고 2013년의 경우 영유아보육료 관련 추가 부담이 7,200억원 정도 발생하므로 국고보조율을 인상하여 어느 정도 해결해야 하지만 여의치 못할 경우 추가적인 국비지원이 필요하다.

지방자치단체에서도 지방비 부담을 위한 노력을 적극적으로 추진해야 한다. 이를 위해서는 지방예산의 세출 구조조정이 필요하다. 낭비적인 경상비의 절감이나 재정투자사업에 대하여는 사업평가를 하여 시급하지 않은 사업은 기간을 조정하고 성과가 없는 사업은 폐지하고 사업추진 방식의 개선이 필요한 사업을 축소하거나 사업방식을 개선해 예산을 절약하여 영유아보육사업의 지방비 부담분으로 할당할 필요가 있다.

또한 중앙정부는 각종 정책 시행에 앞서 지방자치단체의 재원부담을 크게 가져올 수 경우

지방의 의견을 수렴하여 중앙과 지방의 합리적인 재정적 역할 분담을 할 수 있도록 사전에 반드시 협의하는 과정을 거칠 필요가 있다. 특히, 영유아보육료 지원 같이 지방자치단체에 재정적 부담을 크게 주는 사업의 경우 중앙과 지방이 사전에 협의하여 합리적인 결정을 하는 것이 사업 추진의 지속성·안정성을 유지할 수 있다.

이상과 같은 단기적인 정책은 미리 반드시 이루어야 하며 그 다음으로 사회복지 사업에 중앙-지방간의 재원분담 방안에 대하여 합리적으로 설정할 필요가 있다. 이 과정에서는 지방소비세 확대, 국고보조사업 정비 및 지방교부세제도의 개편 등을 고려하여 사회복지 전반에 대한 중앙과 지방간의 재원분담 체계를 재설계할 필요가 있다.

종합적으로 지난해에 이어 올해에도 지방자치단체의 ‘보육대란’은 지방의 재정여건을 제대로 고려하지 못하고, 지방의 의견을 수렴하지 못한 채 중앙의 일방적인 정책결정에 기인한 점이 크다고 본다. 따라서 시급하게 해결해야 할 과제는 영유아보육사업에 대한 국고보조를 인상해야 하며, 지방자치단체에서도 가능한 세출구조조정으로 절약된 재원을 영유아보육 예산의 지방비부담에 할당해야 할 것이다. 그리고 난 후 지방재정 관련 제도의 개선과 사회복지사업에 대한 중앙과 지방의 재정적 분담을 재설계할 필요가 있다.

참고문헌

- 국회, 영유아보육법 일부개정안(발의안, 2012.10.11.) 및 검토자료
 국회예산정책처, 영유아보육 및 유아교육 사업평가, 2012
 보건복지부, 2013년 영유아보육료 및 양수수당 지방비 편성 현황(보도자료), 2013.5.22
 서정섭, 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선방향, 한국지방행정연구원 연구보고서 2011-4(제454권), 2011
 전국시장·군수·구청장협의회, 지방주요 현안사항 건의(내부자료), 2013.6.4.
 하능식·이상용·구찬동, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 연구 보고서 2012-06(제463권), 2012
 한국조세연구원, 중앙-지방간 복지재정 부담에 관한 연구, 2012
 세계일보, 2013.6.4.:8면