



지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망

이희봉

행정자치부 재정정책팀장

1. 서론

OECD 국가들과 비교할 때 한국의 사회복지에 투입되는 재정의 비중은 아직까지 낮은 수준이다(총 재정 대비, 한국 22.3% / 한국 외 OECD 평균 50.4%, OECD National Account (2005)). 그러나, 참여정부 출범 이후 저출산·고령화 사회 준비에 범정부적 차원의 정책역량이 집중되면서 한국의 사회복지에 대한 재정지출도 급증하고 있는 추세에 있다.

이러한 사회복지 분야의 재정지출은 대부분 국고보조사업의 형태로 이루어지고 있으므로, 사회복지 정책이 성공을 거두기 위해서는 지방자치단체가 서비스 전달자 역할을 충실하게 수행하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나, 사회복지 국고보조사업 증가와 더불어 지방비 매칭 부담이 함께 늘어나면서, 일부 지방자치단체는 과도한 재정부담과 자체사업 예산 감소에 대한 애로사항을 호소하고 있다.

최근, 학계와 정부에서는 급증하는 사회복지 국고보조사업에 의한 지방자치단체들의 부담을 해소하기 위하여 다양한 대책을 논의하고 있다. 이러한 논의에 있어서 무엇보다 중요한 것은 지방자치단체가 사회복지 분야에 얼마나 투자하고 있는지, 사회복지 국고보조사업에 대하여 얼마나 매칭부담을 하고 있는지, 그리고 이러한 부담에 의해 어떤 어려움을 겪고 있는지에 대하여 정확히 분석하는 일이다.

이하에서는 지난 수년간의 지방자치단체 예산 통계를 중심으로 복지수요 증가에 따른 지방자치단체의 재정부담 현황과 향후 수요 전망에 대한 전반적인 흐름과 내용을 살펴보고자 한다.

II. 분석의 전제 - 「사회복지 예산」의 범주

우선, 분석을 위해서 사회복지의 영역을 정확히 정의하는 것이 필요하다. 사회복지 지출의 범주에 대하여 학자별로 혹은 정부기관별로 상호 다른 의미로 해석하는 경우가 발생하여, 종종 사회복지 통계의 정확성 여부에 관한 논란이 발생하고 있다.

본 분석결과는 행정자치부에서 매년 발간하는 「지방자치단체 예산개요」의 “세출예산 기능별 표준분류체계”를 기본으로 하였다. 우선, 전체 예산을 ① 일반행정부문, ② 사회개발부문, ③ 경제개발부문, ④ 민방위비, ⑤ 지원 및 기타경비 등 5개의 부문으로 분류하였다. 그리고, 이중 사회개발부문을 ① 교육 및 문화, ② 보건 및 생활환경 개선, ③ 사회보장·복지, ④ 주택 및 지역사회 개발비 등 4개 항목으로 분류하였다. 이하의 분석에서 「사회복지 예산」에 대한 분석은 협의의 개념인 「③ 사회보장·복지」를 기준으로 하고 있다.

〈표1〉 지방 세출예산 기능별 표준분류

장	관	장	관
일반행정부문	입법 및 선거관리	경제개발부문	농수산개발비
	일반행정비		지역경제개발비
사회개발부문	교육 및 문화비		국토자원보존개발비
	보건 및 생활환경 개선		교통관리비
	사회보장·복지	민방위비	민방위관리비·소방관리비
	주택 및 지역사회 개발	지원 및 기타경비	지방채상환 등

III. 사회복지 수요 증가에 따른 지방재정 부담 현황

1. 분석년도

참여정부 전후의 사회복지 지출 변화를 함께 살펴보기 위하여 2002년부터 2007년까지 6년간의 자료를 활용하였다. 이중 2002년부터 2006년까지는 최종예산을 기준으로 하고, 2007년은 당초예산을 기준으로 하였다.

다만, 각 항목의 연도별 증가추이를 분석함에 있어서는 2007년 당초예산이 왜곡을 가져올 수 있기 때문에, 2002년부터 2006년까지 5년간의 증가율을 활용하였다.

2. 사회복지 예산의 증가

지난 5년간 지방의 총 예산 규모는 매년 평균 6.1%씩 증가하였다. 반면, 사회개발부문 예산 규모는 매년 평균 7.7%씩 증가하였으며, 2007년도에는 총 예산 중 사회개발부문이 차지하는 비율(51.4%)이 처음으로 50%를 초과하고 있다.

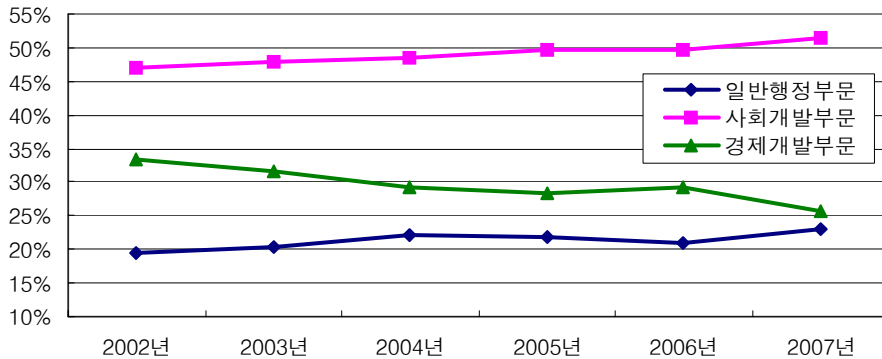
〈표2〉 연도별 「사회개발부문 및 사회복지 예산 규모」 현황

(단위 : 억원, %)

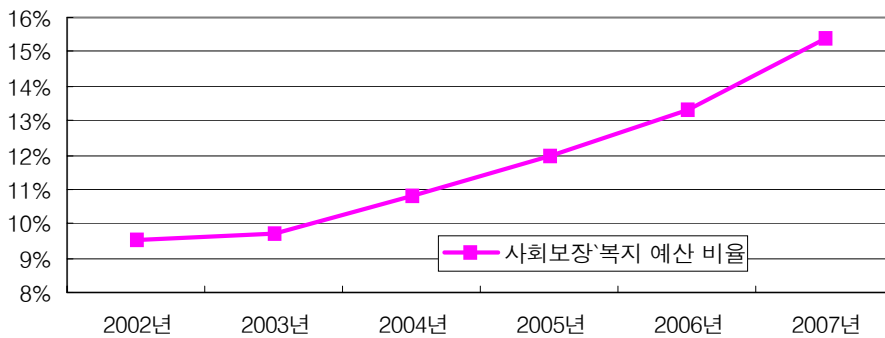
구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	증가율
총 예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	6.1%
일반행정부문	178,688	198,691	218,587	232,220	243,270	256,240	8.0%
(총예산 중 비율)	19.6%	20.4%	22.1%	21.7%	21.1%	22.9%	
사회개발부문	427,345	468,106	480,976	533,616	575,202	575,321	7.7%
(총예산 중 비율)	46.9%	48.0%	48.6%	49.8%	49.8%	51.4%	
사회복지	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	15.5%
(총예산 중 비율)	9.5%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%	
경제개발부문	305,121	308,459	289,361	304,789	336,250	288,303	2.6%
(총예산 중 비율)	33.5%	31.6%	29.3%	28.5%	29.1%	25.7%	

※ 일반행정 : 일반행정 + 민방위 + 지원 및 기타 경비

[그림 1] 총예산 중 부문별 예산 비율



[그림 2] 총예산 중 사회복지 예산 비율



사회개발부문 중 「사회복지 예산」은 매년 평균 15.5%씩 증가하여, 다른 분야에 비하여 급증하고 있음을 알 수 있다. 총 예산 중 「사회복지 예산」의 비율도 2002년과 2003년에는 9.5%, 9.7%에 불과하였으나, 2004년도에 최초로 10%를 초과하였고 그 후 매년 지속적으로 증가하여 2007년에는 15.4%에 이르고 있다.

기초자치단체 유형별로 살펴보면, 자치구는 총 예산 중 「사회복지 예산」의 비율이 2007년 33.4%에 달하고 있어, 시(14.5%)·군(13.2%)보다 높게 나타나고 있다. 자치구 중에서 광역시 자치구의 「사회복지 예산」 비율은 2007년 40.3%에 달하고 있어, 특별시 자치구(25.6%)보다 더욱 높게 나타나고 있다.

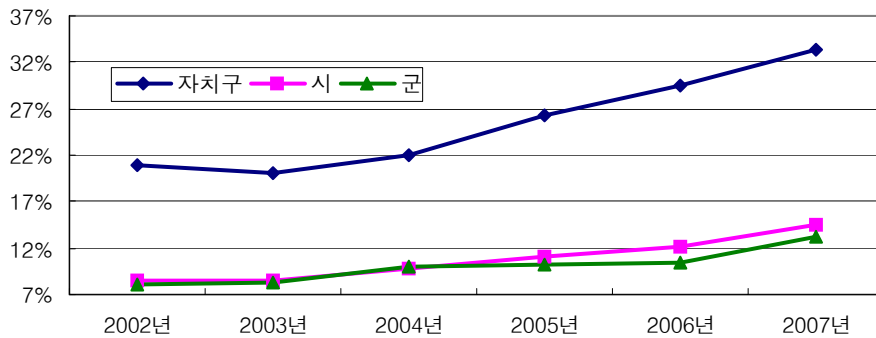
특히, 기초생활수급자 및 영유아가 밀집한 일부 광역시 자치구는 사회복지 관련 예산 비율이 50%를 초과하는 것으로 조사되었다(광주 북구 54%, 부산 북구 53.8% 등).

〈표3〉 기초자치단체 유형별 총 예산 중 「사회복지 예산 비율」 현황

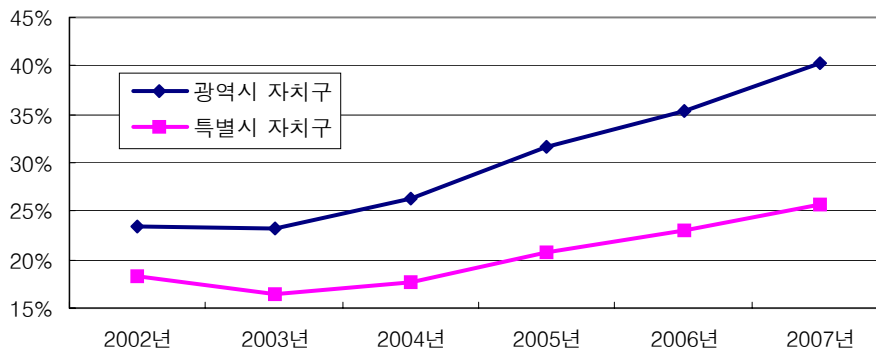
(단위 : 억원, %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체(광역+기초)	9.5%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%
기초자치단체	10.3%	10.4%	12.0%	13.4%	14.6%	17.6%
시(77)	8.4%	8.4%	9.7%	11.0%	12.2%	14.5%
군(88)	8.0%	8.2%	9.9%	10.3%	10.5%	13.2%
자치구(69)	21.0%	20.0%	21.9%	26.2%	29.5%	33.4%
특별시 자치구(25)	18.3%	16.5%	17.7%	20.8%	23.1%	25.6%
광역시 자치구(44)	23.4%	23.3%	26.2%	31.6%	35.4%	40.3%

[그림 3] 시 · 군 · 자치구 사회복지 예산 비율



[그림 4] 특별시 · 광역시 · 자치구 사회복지 예산 비율



3. 사회복지 국고보조사업에 의한 지방재정 부담 증가

지난 5년간 사회복지관련 국고보조사업 예산은 매년 평균 13.3%씩 증가하고 있다. 이를 국고보조금과 지방부담금으로 구분하여 살펴보면, 국고보조금은 매년 평균 12.3%씩 증가하고 있으나, 지방부담금은 매년 평균 15.5%씩 증가하여, 사회복지관련 국고보조사업이 급증하면서, 국가보다 지방자치단체의 재정부담이 더욱 과중되고 있음을 알 수 있다.

이러한 현상이 나타나는 원인은 최근 수요가 급증하고 있는 주요 국고보조사업의 국고보조율에 기인한 것으로 판단된다. 즉, 최근에 급증한 대표적인 국고보조사업들은 대부분 서울·지방간 국고보조율이 상이하다. 예컨대, “영유아 보육사업은 서울 20, 지방 50”, “기초생활보장(생계급여·의료급여·자녀교육급여)은 서울 50, 지방 80”, “장애수당은 서울 50, 지방 70”과 같이 서울지역의 국고보조율은 상대적으로 낮게 책정되어 있다. 그런데, 이러한 국고보조사업들은 지방비 부담비율이 높은 서울 자치구에서 복지수요가 상대적으로 높게 나타나므로 지방 전체 차원에서 보면 지방부담금 비율이 증가하는 것으로 나타나는 것이다.

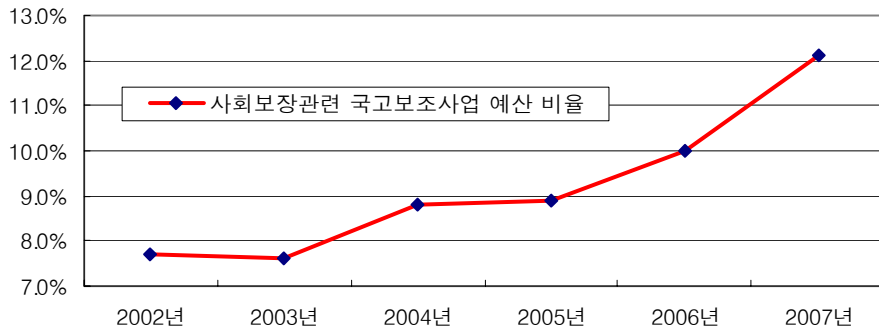
한편, 총 예산중 「사회복지관련 국고보조사업 예산」이 차지하는 비율도 2002년 7.7%에서 2007년 12.1%에 이르기까지 매년 증가하고 있다.

〈표4〉 연도별 「사회복지관련 국고보조사업 예산」 현황

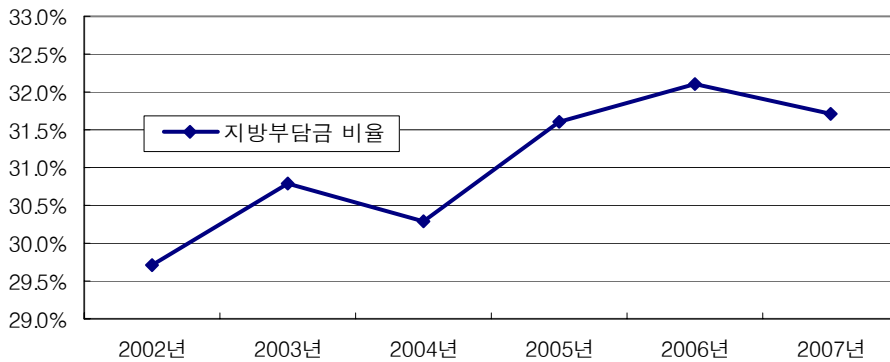
(단위 : 억원, %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	증가율
총 예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	6.1%
사회복지관련국고보조사업	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	13.3%
(총예산중 비율)	7.7%	7.6%	8.8%	8.9%	10.0%	12.1%	
국고보조금	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	12.3%
(비율)	70.3%	69.2%	69.7%	68.4%	67.9%	68.3%	
지방부담금	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	15.5%
(비율)	29.7%	30.8%	30.3%	31.6%	32.1%	31.7%	

[그림 5] 총예산중 사회복지 국고보조사업 예산 비율



[그림 6] 사회복지 국고보조사업 중 지방부담금 비율



기초자치단체 유형별로 살펴보면, 자치구는 총 예산 중 「사회복지관련 국고보조사업 예산」의 비율이 2007년 22.7%에 달하고 있어, 시(9.0%)·군(8.1%)보다 높게 나타나고 있다. 자치구 중에서 광역시 자치구의 「사회복지관련 국고보조사업 예산」 비율은 2007년 28.7%에 달하고 있어, 특별시 자치구(16.0%)보다 더욱 높게 나타나고 있다.

특히, 기초생활수급자 및 영유아가 밀집한 일부 광역시 자치구는 사회복지관련 국고보조사업 예산 비율이 40%를 초과하는 것으로 조사되었다(대구 달서구 45.9%, 광주 북구 44.1%, 부산 북구 42.5% 등).

이렇게 사회복지관련 국고보조사업 예산비율이 매우 높은 기초자치단체는 대부분 재정자립도(대구 달서구 31.9%, 광주 북구 17.3%, 부산 북구 14.2% 등)와 자체사업 예산의 비율(대구 달서구 13.3%, 광주 북구 8.5%, 부산 북구 6.7% 등)이 낮은 수준에 있다. 따라서, 이

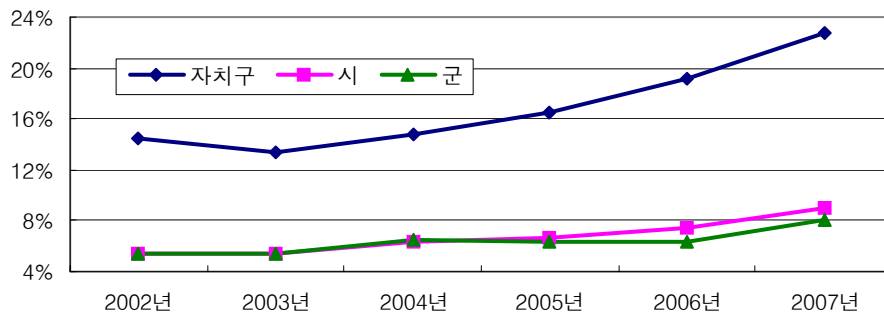
러한 기초자치단체들은 국고보조사업에 소요되는 지방비 매칭에 대하여 부담을 느끼고 있는 상황이다.

〈표5〉 기초자치단체 유형별 총 예산중 「사회복지관련 국고보조사업 예산」 비율

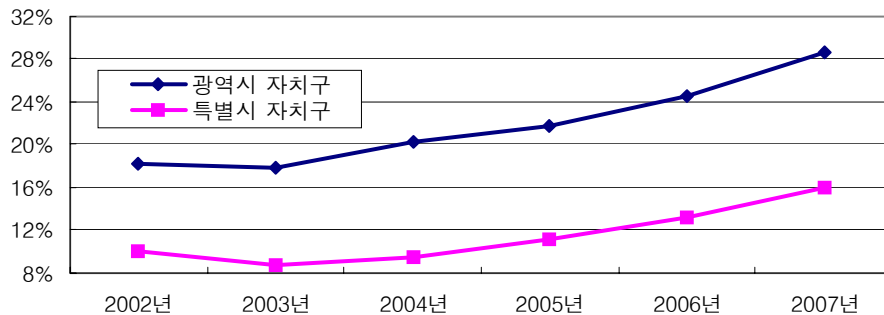
(단위 : %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체(광역+기초)	7.7%	7.6%	8.8%	8.9%	10.0%	12.1%
기초자치단체	8.4%	8.3%	9.8%	10.3%	11.4%	13.9%
시(77)	5.4%	5.4%	6.4%	6.7%	7.5%	9.0%
군(88)	5.4%	5.4%	6.5%	6.4%	6.4%	8.1%
자치구(69)	14.5%	13.4%	14.8%	16.5%	19.1%	22.7%
특별시 자치구(25)	10.1%	8.8%	9.5%	11.2%	13.2%	16.0%
광역시 자치구(44)	18.3%	17.8%	20.2%	21.8%	24.6%	28.7%

[그림 7] 시 · 군 · 자치구 사회복지 국고보조사업 비율



[그림 8] 특별시 · 광역시 · 자치구 사회복지 국고보조사업 비율



4. 지방자치단체 자체사업 예산의 감소

지방예산은 세출성질에 따라 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등으로 분류할 수 있다. 자체사업 예산은 사업예산 중 보조사업 예산을 제외한 것으로, 지방에서 일반적으로 고용재원과 유사한 의미로 사용하고 있다.

〈표6〉 지방 세출예산 세세항 구분

대분류	소분류	대분류	소분류관
경상예산	인건비	채무상환	지방채 상환
	경상적 경비		채무부담 상환
사업예산	보조사업 예산	예비비 등	예비비
	자체사업 예산		기타

총 예산 중 「자체사업 예산」의 비율은 2005년까지 증가하다가, 2005년을 정점으로 2007년까지 급격한 감소 추세에 있다 (2005년 30.5% → 2006년 28.5% → 2007년 26.6%). 이는 2004년 이후 저출산·고령화 대책에 범정부적 역량이 집중되면서 복지부문에 대한 국고 보조사업의 증가로 이에 매칭되는 지방부담금이 급증한데 따른 것으로 분석된다.

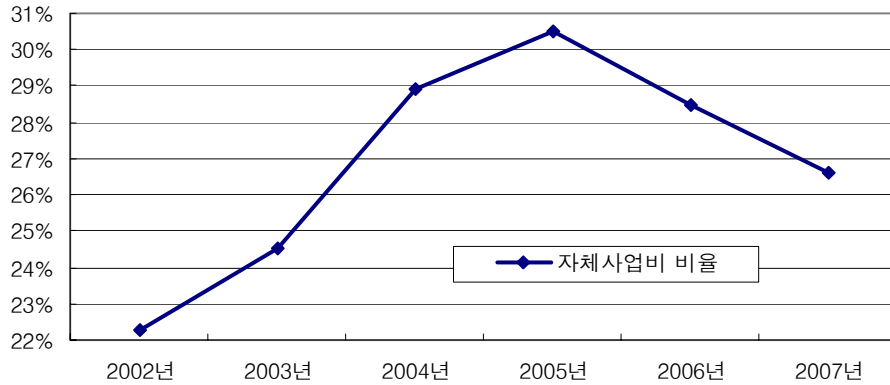
그 결과, 지방자치단체의 재정적 부담이 가중되고 있을 뿐 아니라, 자체사업 예산 감소로 지역 주민을 위한 고유사업을 추진하기 어려워 많은 지방자치단체에서 어려움이 증대되고 있는 상황이다(한국지방재정학회 특별세미나 발표 (2007. 4. 6 / 노원구청장)).

〈표7〉 연도별 지방자치단체 총 예산 중 「자체사업 예산」 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
총 예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864
자체사업 예산	203,543	238,496	285,956	326,112	328,817	297,536
(비 율)	22.3%	24.5%	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%

[그림 9] 지방자치단체 중 예산 중 자체사업 예산 비율

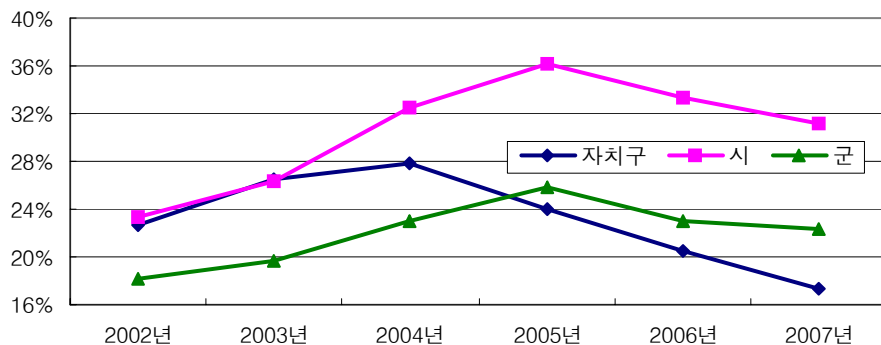


〈표8〉 기초자치단체 유형별 총 예산 중 「자체사업 예산」 비율

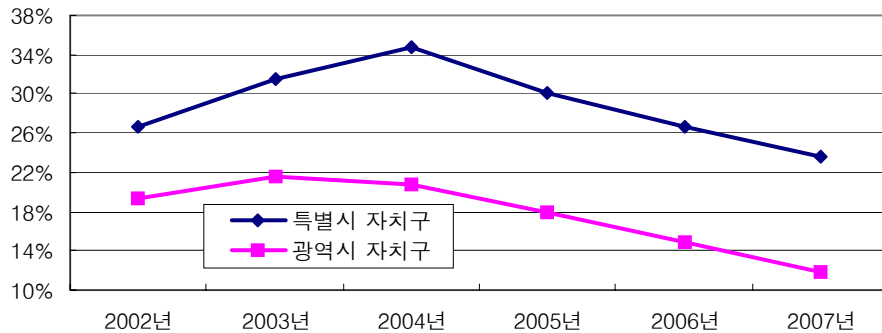
(단위 : %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체(광역+기초)	22.3%	24.5%	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%
기초자치단체	21.7%	24.5%	29.1%	31.1%	28.1%	26.3%
시(77)	23.3%	26.4%	32.5%	36.1%	33.3%	31.1%
군(88)	18.1%	19.7%	23.0%	25.9%	23.0%	22.3%
자치구(69)	22.7%	26.5%	27.8%	24.0%	20.5%	17.4%
특별시 자치구(25)	26.6%	31.5%	34.7%	30.1%	26.6%	23.5%
광역시 자치구(44)	19.3%	21.6%	20.8%	18.0%	14.8%	11.9%

[그림 10] 시 · 군 · 자치구 자체사업 예산 비율



[그림 11] 특별시·광역시 자치구 자체사업 예산 비율



기초자치단체 유형별로 살펴보면, 자치구의 「자체사업 예산」 비율이 최근 4년간 감소하고 있으며(2004년 27.8%→ 2007년 17.4%), 자치구 중에서는 광역시 자치구의 「자체사업 예산」 비율이 2007년 11.9%에 불과하여 지역주민을 위한 고유사업 추진이 매우 어려운 여건인 것으로 나타나고 있다. 특히, 자체사업 예산이 10% 미만인 단체가 총 21개에 달하고 있는데, 이러한 기초자치단체는 인건비 등 기본적 경비와 국고보조사업에 소요되는 지방비 매칭부담을 제외하고 지방자치단체가 실제로 가용할 수 있는 재원이 거의 없다는 불만을 제기하고 있다(부산 금정구 5.9%, 부산 북구 6.7% 등).

또한, 기능상 자치구보다 광범위한 사업을 수행하는 ‘시’와 ‘군’ 까지도 자체사업 예산이 계속 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 지역발전 및 국가균형발전을 위한 자치단체의 투자역량이 점차 감소하고 있으며, 이러한 경향이 지속될 경우 자칫 지방자치의 본질적 이념이 훼손될 수 있다는 점도 주목해야 하는 사실이다(시 : 2005년 36.1% → 2007년 31.1%, 군 : 2005년 25.9% → 2007년 22.3%).

5. 기초자치단체 유형별 사례 분석

유형별 사례 분석은 기초자치단체의 각 유형별로 재정자립도가 높은 곳과 낮은 곳을 각각 1곳씩 선정하여, 재정여건, 복지예산, 자체사업 예산, 예산 미편성 사업 현황 등을 비교·분석하였다.

(1) 「특별시 자치구」: 서울 강남구 vs 서울 노원구

(단위: 백만원, %)

구 분		서울 강남구				서울 노원구			
		2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002~2006)	2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002~2006)
재정 여건	총 예산 (백만원)	326,321	430,415	395,754	8.9%	264,890	281,970	294,833	10.8%
	재정자립도 (%)	87.6%	89.9%	88.0%		30.1%	30.7%	28.8%	
사회 복지 관련 예산	사회개발부문 (총예산 중 비율)	113,023	180,665	151,889	11.4%	102,556	140,089	160,484	15.1%
		34.6%	42.0%	38.4%		38.7%	49.7%	54.4%	
	사회복지 (총예산중 비율)	47,376	63,186	70,253	10.5%	70,449	96,989	124,416	13.8%
		14.5%	14.7%	17.8%		26.6%	34.4%	42.2%	
	사회복지 국고보조사업 (총예산중 비율)	28,770	38,290	39,627	13.9%	53,215	69,574	94,540	13.8%
		8.8%	8.9%	10.0%		20.1%	24.7%	32.1%	
주요 국고 보조 사업	합 계	16,782	24,461	30,892	22.5%	38,936	56,774	78,247	18.6%
	영유아 보육사업	5,065	7,244	11,162	38.6%	6,281	14,140	22,786	42.6%
	기초생활보장(생계급여)	11,651	16,821	19,342	16.3%	32,434	42,242	54,514	12.9%
	기초생활보장(의료급여)	66	396	388	115.0%	221	392	947	39.3%
가용 재원	자체사업 예산 (총예산중 비율)	147,966	219,150	172,079	11.1%	78,846	56,128	35,513	17.3%
		45.3%	50.9%	43.5%		29.8%	19.9%	12.0%	
특이사항 (예산 미편성사업 현황 등)		■ 문화센터 운영비 27억 ■ 역삼동 걷고싶은거리 조성 30억				■ 폐기물 소각비 50억 ■ 도로개설 56억 / 하수도 31억 등			

노원구는 강남구보다 총 예산 중 사회복지 예산 비율(42.2%)이 2.4배, 사회복지 국고보조사업 예산 비율(32.1%)이 3.2배 더 높은 것으로 나타나고 있다. 특히, 노원구는 강남구보다 총 예산이 약 1,000억원 적음에도 불구하고, 영유아 보육 및 기초생활보장 사업의 예산규모는 오히려 약 474억원이 많아 재정운영상 어려움을 겪고 있는 것으로 분석되었다.

노원구는 높은 사회복지 수요 및 과다한 국고보조사업 부담으로 자체사업 예산 비율이 12.0%에 불과하여, 강남구(43.5%)보다 낮게 나타나고 있다. 이러한 상황에 대하여 최근 노원구청장은 국고보조사업 외에 문화·체육·주택·교통·교육 등 구민 다수를 위한 자체사업을 포기하거나 연기할 수 밖에 없는 형편이라는 애로사항을 공개한 바 있다 (한국지방재정학회 특별세미나 발표 (2007. 4. 6 / 노원구청장)).

〈2〉「광역시 자치구」: 인천 중구 vs 부산 북구

(단위 : 백만원, %)

구	분	인천 중구				부산 북구			
		2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002 ~ 2006)	2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002 ~ 2006)
재정 여건	총 예산 (백만원)	106,642	120,383	121,749	2.0%	118,049	137,341	149,140	12.6%
	재정자립도 (%)	47.6%	55.3%	44.0%		23.7%	20.9%	14.2%	
사회 복지 관련 예산	사회개발부문 (총예산 중 비율)	40,857	57,256	58,784	9.6%	59,322	86,944	107,045	18.0%
		38.3%	47.6%	48.3%		50.3%	63.3%	71.8%	
	사회복지 (총예산중 비율)	13,836	18,856	28,303	18.2%	43,996	61,062	80,193	17.4%
		13.0%	15.7%	23.2%		37.3%	44.5%	53.8%	
	사회복지 국고보조사업 (총예산중 비율)	8,351	10,946	19,679	21.9%	36,749	47,533	63,324	13.7%
		7.8%	9.1%	16.2%		31.1%	34.6%	42.5%	
주요 국고 보조 사업	합 계	5,571	8,174	12,315	16.6%	21,614	33,877	47,104	19.2%
	영유아 보육사업	598	1,293	4,125	68.9%	2,775	6,686	11,795	49.4%
	기초생활보장(생계급여)	4,937	6,801	8,080	9.5%	18,784	26,930	34,738	14.7%
	기초생활보장(의료급여)	36	80	110	-32.3%	55	261	571	-3.2%
가용 재원	자체사업 예산 (총예산중 비율)	36,532	42,732	22,378	-7.2%	17,783	16,648	10,027	0.2%
		34.3%	35.5%	18.4%		15.1%	12.1%	6.7%	
특이사항 (예산 미편성사업 현황 등)		■ 구청사(민방위대피호) 증축 13억 ■ 공설묘지 납골당 건립 70억				■ 인건비 미반영 - 기본급 39억, 초과근무수당 6억 등 ■ 보조사업 구비 부담 미반영 - 생계급여 23억, 재난복구비 20억 등 ■ 기타 필수경비 미반영 - 공무원연금 7억, 청사부지매입 27억 등			

부산 북구는 인천 중구보다 총 예산 중 사회복지 예산 비율(53.8%)이 2.3배, 사회복지 국고보조사업 예산 비율(42.5%)이 2.6배 더 높은 것으로 나타나고 있다. 특히, 부산 북구는 인천 중구보다 총 예산은 불과 약 270억 많으나, 영유아 보육 및 기초생활보장 사업의 예산 규모는 무려 약 350억원이 많아 재정운영상 어려움을 겪고 있는 것으로 분석되었다.

부산 북구는 높은 사회복지 수요 및 과다한 국고보조사업 부담으로 자체사업 예산 비율이 6.7%에 불과하여, 인천 중구(18.4%)보다 낮게 나타나고 있다. 따라서, 부산 북구는 기본급 등 인건비, 생계급여 등 보조사업 부담금 등 기본적으로 편성하여야 하는 예산조차 반영하지 못하는 어려움을 겪고 있다.

〈3〉 「군」 : 경기 여주군 vs 충남 서천군

(단위 : 백만원, %)

구 분		경기 여주군				충남 서천군			
		2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002 ~ 2006)	2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002 ~ 2006)
재정 여건	총 예산 (백만원)	273,891	330,706	292,376	6.5%	166,471	204,573	207,379	7.7%
	재정자립도 (%)	31.0%	38.1%	40.2%		12.7%	10.1%	11.9%	
사회 복지 관련 예산	사회개발부문 (총예산 중 비율)	130,989	178,955	137,167	7.5%	56,304	81,779	91,962	10.9%
		47.8%	54.1%	46.9%		33.8%	40.0%	44.3%	
	사회복지 (총예산중 비율)	19,400	26,791	36,541	18.0%	20,710	33,032	36,399	15.3%
		7.1%	8.1%	12.5%		12.4%	16.1%	17.6%	
	사회복지 국고보조사업 (총예산중 비율)	12,083	13,936	20,163	14.0%	15,848	22,045	28,020	9.6%
		4.4%	4.2%	6.9%		9.5%	10.8%	13.5%	
주요 국고 보조 사업	합 계	5,818	8,823	12,190	22.3%	10,174	11,811	16,041	5.7%
	영유아 보육사업	980	3,048	4,599	69.5%	2,359	2,972	4,381	15.2%
	기초생활보장(생계급여)	4,813	5,723	7,438	11.4%	7,009	7,930	10,142	3.9%
	기초생활보장(의료급여)	25	52	153	63.2%	806	909	1,518	-2.1%
가용 재원	자체사업 예산 (총예산중 비율)	46,855	92,009	83,114	22.7%	41,578	43,061	33,614	11.2%
		17.1%	27.8%	28.4%		25.0%	21.0%	16.2%	
특이사항 (예산 미편성사업 현황 등)		■ 특이사항 없음				■ 복합노인복지단지 확충 40억 ■ 장항 상수도 노후관 교체 30억 ■ 봄의도시 서천만들기 20억			

서천군은 여주군보다 총 예산 중 사회복지 예산 비율(17.6%)이 1.4배, 사회복지 국고보조사업 예산 비율(13.5%)이 2.0배 더 높게 나타나고 있다. 특히, 서천군은 여주군보다 총 예산이 약 880억원 적음에도 불구하고, 영유아 보육 및 기초생활보장 사업의 예산규모는 오히려 약 38억원이 많아 재정운영상 어려움을 겪고 있는 것으로 분석되었다.

서천군은 높은 사회복지 수요 및 과다한 국고보조사업 부담으로 자체사업 예산 비율이 16.2%에 불과하여, 여주군(28.4%)보다 낮게 나타나고 있다. 따라서, 서천군에서는 상수도 노후관 교체, 복합노인복지단지 확충 등 사회기반시설 확충 및 봄의 도시 서천 만들기 등 지역 현안 투자사업 추진에 어려움을 겪고 있다.

〈4〉 「시」 : 경기 성남시 vs 전남 나주시

(단위 : 백만원, %)

구 분		경기 성남시				전남 나주시			
		2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002 ~ 2006)	2003년	2005년	2007년 (당 초)	증가율 (2002 ~ 2006)
재정 여건	총 예산 (백만원)	1,289,895	1,713,554	2,464,411	25.3%	315,585	334,422	338,919	4.4%
	재정자립도 (%)	62.7%	70.2%	71.7%		12.8%	13.8%	11.1%	
사회 복지 관련 예산	사회개발부문 (총예산 중 비율)	512,262	878,115	1,639,363	52.7%	159,816	139,692	150,904	1.9%
		39.7%	51.2%	66.5%		50.6%	41.8%	44.5%	
	사회복지 (총예산중 비율)	101,600	164,839	213,473	21.8%	37,757	45,696	59,338	12.2%
		7.9%	9.6%	8.7%		12.0%	13.7%	17.5%	
	사회복지 국고보조사업 (총예산중 비율)	48,613	78,057	96,967	16.0%	30,650	31,346	41,391	8.8%
		3.8%	4.6%	3.9%		9.7%	9.4%	12.2%	
주요 국고 보조 사업	합 계	36,485	55,287	74,384	17.8%	17,018	19,949	28,134	8.9%
	영유아 보육사업	6,705	15,682	25,236	49.6%	3,504	4,696	9,970	22.1%
	기초생활보장(생계급여)	27,667	37,130	45,651	10.0%	12,306	13,780	16,165	6.2%
	기초생활보장(의료급여)	2,113	2,475	3,497	8.6%	1,208	1,473	1,999	-4.7%
가용 재원	자체사업 예산 (총예산중 비율)	530,368	621,050	632,534	26.4%	62,505	80,486	78,744	21.7%
		41.1%	36.2%	25.7%		19.8%	24.1%	23.2%	
특이사항 (예산 미편성사업 현황 등)		■ 특이사항 없음				■ 국도대체 우회도로 용지매입 145억 ■ 소도읍 육성사업 87억 ■ 주거환경 개선 사업비 19억			

나주시는 성남시보다 총 예산 중 사회복지 예산 비율(17.5%)이 2.0배, 사회복지 국고보조사업 예산 비율(12.2%)이 3.1배 더 높은 것으로 나타나고 있다. 특히, 나주시의 총 예산은 성남시의 14%에 불과하지만, 영유아 보육 및 기초생활보장 사업의 예산규모는 38%에 이르고 있어 재정운영상 어려움을 겪고 있는 것으로 분석되었다.

나주시는 높은 사회복지 수요 및 과다한 국고보조사업 부담으로 자체사업 예산 비율이 2005년부터 감소하고 있어, 소도읍 육성사업, 주거환경 개선, 국도대체 우회도로 용지 매입 등 지역발전을 위한 투자사업 추진에 어려움을 겪고 있다.

IV. 사회복지 수요 증가에 따른 지방재정 부담 전망

1. 분석년도

2008년부터 2010년까지의 지방재정 부담 전망은 2004년부터 2007년까지 4년간의 증가율을 적용하여 예측하였다. 그 이유는 2004년부터 범정부적 차원의 사회복지 투자가 증가하기 시작하였으며, “Vision 2030” 등 에서도 나타나듯이 정부의 사회복지 재정지출 증가율은 적어도 2004년 이후의 증가율을 상회할 것으로 예상되기 때문이다. 다만, 2007년은 지난 3년간 당초예산 대비 최종예산 비율의 평균(114%)을 적용하여, 최종예산을 추계하여 반영하도록 하였다.

다만, 이하의 전망은 사회복지 수요 증가에 대한 대책이 마련되지 않은 상황을 전제하고 있으므로, 현재 정부에서 마련중인 여러 대책이 적용된다면 훨씬 완화될 수 있을 것으로 본다.

2. 지방의 재정부담 가중 및 가용자원 부족문제 가속화

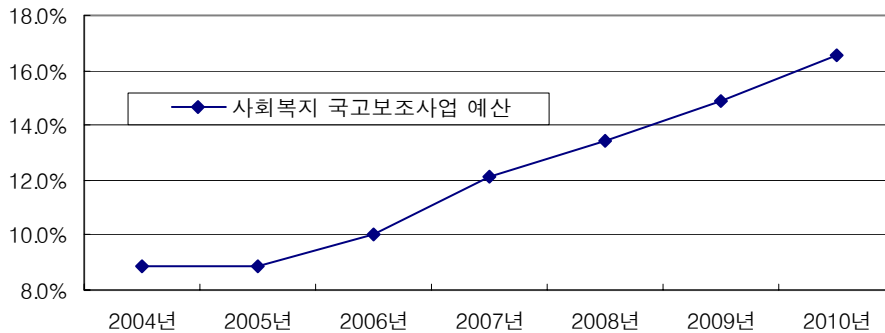
「사회복지관련 국고보조사업 예산」 비율은 2010년 16.5%까지 증가하여, 지방자치단체의 재정부담은 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다. 그 결과, 지방의 「자체사업 예산」 비율은 2010년 24.4%까지 감소하여 지역주민을 위한 고유사업을 추진하기가 어려워짐에 따라, 지방자치단체의 애로사항이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

〈표9〉 지방자치단체 「자체사업 예산」 비율 전망

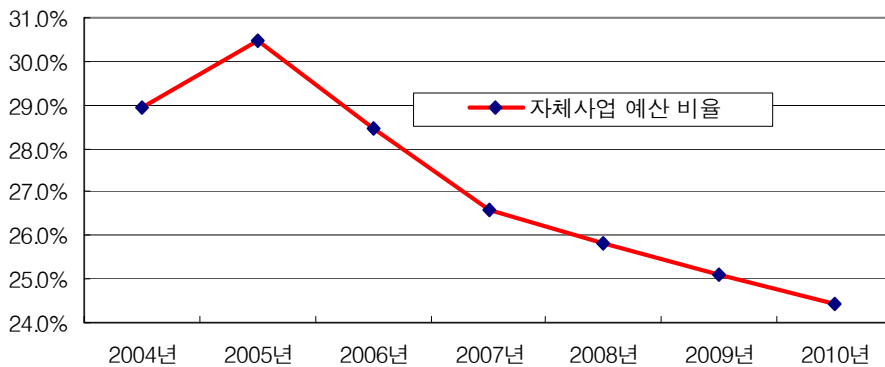
(단위 : 억원, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	증가율
총 예산	988,924	1,070,625	1,154,722	1,276,645	1,390,078	1,513,590	1,648,077	8.9%
사회복지 국고보조사업	87,513	95,051	115,884	154,453	186,654	225,569	272,596	20.8%
(비 율)	8.8%	8.9%	10.0%	12.1%	13.4%	14.9%	16.5%	
자체사업 예산	285,956	326,112	328,817	339,191	359,054	380,079	402,336	5.9%
(비 율)	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%	25.8%	25.1%	24.4%	

[그림 12] 총예산중 사회복지 국고보조사업 예산 비율



[그림 13] 총 예산중 자체사업 예산 비율 전망



3. 자치구 자체사업 예산 감소 전망

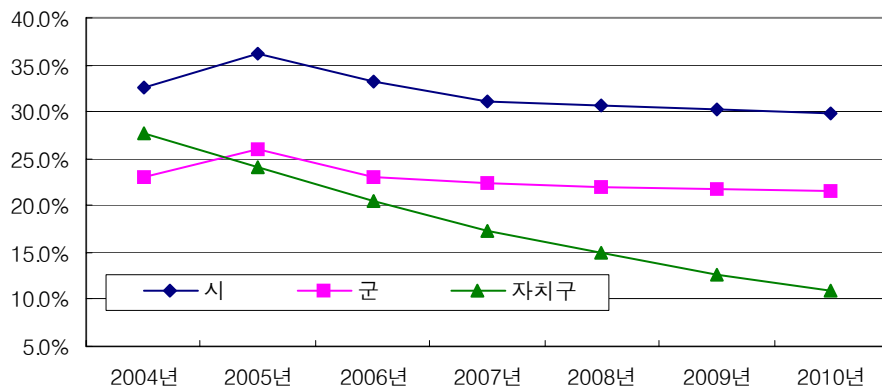
자치구의 총 예산 중 자체사업 예산 비율은 향후 지속적으로 낮아져서, 2010년에 10.9% 까지 감소될 전망이다. 특히, 광역시 자치구는 2010년 자체사업 예산 비율이 6.8%에 불과할 것으로 전망되어, 인건비 등 기본적 경비와 국고보조사업 등 추진에 소요되는 지방부담금을 제외하고, 지방자치단체가 실제로 가용할 수 있는 재원이 거의 없어지는 상황이 우려되고 있다.

〈표10〉 기초자치단체 유형별 총 예산 중 「자체사업 예산」 비율

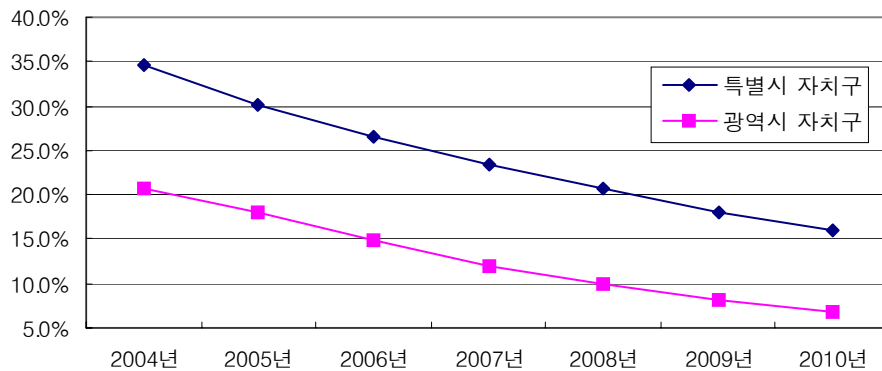
(단위 : %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
전체(광역시+기초)	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%	25.8%	25.1%	24.4%
기초자치단체	29.1%	31.1%	28.1%	26.3%	25.4%	24.6%	23.8%
시(77)	32.5%	36.1%	33.3%	31.1%	30.6%	30.2%	29.8%
군(88)	23.0%	25.9%	23.0%	22.3%	22.1%	21.8%	21.6%
자치구(69)	27.8%	24.0%	20.5%	17.4%	14.9%	12.7%	10.9%
특별시 자치구(25)	34.7%	30.1%	26.6%	23.5%	20.6%	18.1%	15.9%
광역시 자치구(44)	20.8%	18.0%	14.8%	11.9%	9.9%	8.2%	6.8%

[그림 14] 시 · 군 · 자치구 자체사업 예산 비율



[그림 15] 특별시 · 광역시 자치구 자체사업 예산 비율



4. 기초노령연금 등 시행에 따른 지방재정 부담 증가 전망

기초노령연금법과 노인장기요양보험법이 2008년부터 추진될 예정에 있어, 지방재정 부담 증가는 더욱 가속화 될 전망이다.

우선, 기초노령연금은 생활이 어려운 노인들의 생활안정 지원 및 복지 증진을 위하여 전체노인의 약 60%를 대상으로 국민연금 전체가입자 평균소득의 5%를 지급하는 방안으로 합의가 진행되고 있다. 기초노령연금 지급을 위한 재정은 국가가 40%~90% 범위 안에서 보조를 하고, 지방은 시·도의 조례로 시·도 및 시·군·자치구의 부담비율을 결정할 예정이다.

보건복지부 자료에 따르면, 기초노령연금에 소요되는 총 재정부담은 2008년 24,164억원을 시작으로 2010년에는 34,647억원으로, 2030년에는 191,176억원으로 증가할 전망이다. 이에 따른 지방의 부담은 2008년에 5,751억원에서 지속적으로 증가하여 2030년에는 45,500억원 까지 증가할 전망이다.

〈표11〉 기초노령연금 연도별 소요자원 추계(보건복지부)

(단위 : 천명, 억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2020년	2030년
급여대상	3,010	3,115	3,119	4,251	5,736
월 급여수준 (만원)	8.9(88,260)	9.4	10	17.7	30
총 재정부담	24,164	32,532	34,647	83,597	191,176
국가 부담금	18,413	24,789	26,401	63,701	145,676
지방 부담금	5,751	7,743	8,246	19,896	45,500

※ 국고보조율 서울 50%, 기타 지방 80% → 지방부담율 23.8% 가정

한편, 노인장기요양보험은 고령이나 치매·중풍 등 노인성 질병을 겪는 노인들의 건강증진 및 생활안정을 도모하기 위하여, 재가급여·시설급여·현금급여 등을 지급하는 것이다. 노인장기요양보험의 재원은 장기요양보험료와 이용자 부담금, 그리고 국가와 지방자치단체의 부담으로 구성될 예정이다.

역시, 보건복지부 자료에 따르면, 노인장기요양보험에 소요되는 총 재정부담은 2008년 1,726억원을 시작으로 2010년에는 5,840억원으로, 2030년에는 9,212억원으로 증가할 전망이다. 이에 따른 지방의 부담은 2008년에 208억원에서 지속적으로 증가하여 2030년에는 1,179억원까지 증가할 전망이다.

〈표12〉 노인장기요양보험 연도별 소요재원 추계(보건복지부)

(단위 : 천명, 억원)

구 분	2008년 하반기(6개월)	2009년	2010년	2020년	2030년
총 소요재원	8,402	14,588	16,912	23,980	36,351
보험료 수입	4,477	9,252	10,509	14,876	22,519
이용자 부담	854	1,767	2,118	3,028	4,620
총 재정부담	1,726	3,568	5,840	6,075	9,212
국가의 공단지원 (보험료 20%)	895	1,850	2,102	2,975	4,504
국가 부담금	623	1,288	1,636	2,324	3,529
지방 부담금	208	430	546	776	1,179

※ 보험료 수입 : 장기요양보험료율 2008년 4.7%에서 2030년 8%까지 상승 가정

※ 국고보조율 서울 50%, 기타 지방 80% → 지방부담율 25% 가정

2008년부터 기초노령연금 및 노인장기요양보험이 시행되면, 사회복지관련 국고보조사업의 지방 부담금 증가율이 22.8%에서 24.7%로 높아져 지방자치단체의 재정압박이 더욱 가중될 것으로 전망된다.

그 결과, 지방자치단체의 자체사업 예산 비율도 2010년에 24.4%에서 23.9%까지 낮아지고, 이러한 경향은 노인인구가 밀집되어 있는 지역에서 더욱 심각하게 나타날 것으로 전망된다.

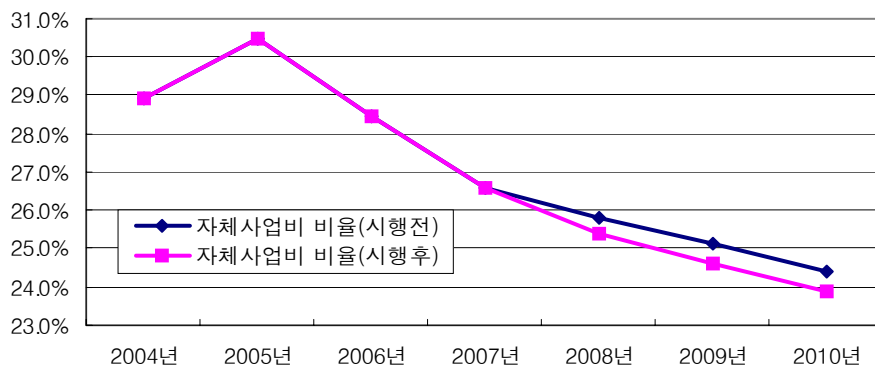
〈표13〉 기초노령연금 및 노인장기요양보험 시행에 따른 지방부담금 분석

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2020년	2030년	평균 증가율
사회복지관련 국고보조사업	87,513	95,051	115,884	154,453	186,654	225,569	272,596	2,083,656	94,054,711	20.9%
국고보조금	61,027	64,977	78,690	105,444	126,529	151,829	182,189	1,309,874	51,493,482	20.0%
지방부담금 (시행전)	26,486	300,74	37,194	49,009	60,168	73,867	90,685	796,028	48,952,865	22.8%
추가부담 (복지부예측)					5,959	8,173	8,792	20,672	46,679	
지방부담금 (시행후)					66,127	85,040	99,477	816,700	48,999,544	24.7%

〈표14〉 기초노령연금 및 노인장기요양보험 시행에 따른 자체사업비 비율 분석

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2020년	2030년	평균 증가율
총예산(최종)	988,924	1,070,625	1,154,722	1,276,645	1,390,078	1,513,590	1,648,077	5,508,795	35,738,797	8.9%
자체사업 예산	285,956	326,112	328,817	339,191	359,054	380,079	402,336	1,113,124	4,587,240	5.9%
(비 율)	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%	25.8%	25.1%	24.4%	20.2%	12.8%	
추가부담(복지부예측)					5,959	8,173	8,792	20,672	46,679	
자체사업 예산	285,956	326,112	328,817	339,191	353,095	371,906	393,544	1,092,452	4,540,561	5.5%
(비 율)					25.4%	24.6%	23.9%	19.8%	12.7%	

[그림 16] 자체사업비 비율 추이



V. 시사점

대부분의 자치단체가 사회복지수요 증가에 의한 재정부담으로 어려움을 겪고 있으며, 특히, 대부분의 광역시 자치구와 재정자립도가 낮은 시·군·자치구는 자체사업 예산이 감소하여, 지역주민을 위한 고유사업 추진이 곤란한 상황인 것으로 나타나고 있다.

한편, 광범위한 기능을 수행하는 “군” 지역의 자체사업 예산 비율이 계속 감소하고 있는 것도 국가균형발전 및 지역별 특성화 사업 추진 역량을 감소시킬 우려가 있다는 점에서 눈여겨 볼 필요가 있을 것이다.

질 높은 사회복지 서비스를 전 국민이 골고루 공유하기 위해서는 지방자치단체들의 고통을 분담하려는 노력이 반드시 선행될 필요가 있다. 이러한 노력의 효과를 극대화하기 위해서는 다양한 정책들이 시너지효과(synergy effect)를 갖도록 긴밀한 협조체계 구축이 무엇보다 중요하다.

예컨대, 국가차원에서 광역자치단체별 재정력에 따른 차등보조를 통해 재정 불균형을 완화하는 정책을 추진하면서, 동시에 광역자치단체는 기초자치단체별 재정력에 따라 차등 보조를 함으로써 정책효과가 극대화 될 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 측면에서 최근 행자부와 예산처 등 관계부처가 TFT를 구성하여, 다양한 대안들을 함께 논의하고 있는 것은 매우 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 다만, 이러한 논의가 근본적인 대안 도출로 이어지지 못하고, 임기응변적인 단순한 처방으로 마무리되는 상황이 발생하여서는 안될 것이다.

지방의 사회복지 서비스 제공 능력과 책임을 강화하기 위해서는 지방소비세 도입 등 지방의 자주재원을 확충하는 것이 가장 중요한 과제이다. 또한, 국민의 기본적 권리 보장을 위해서 최저 수준의 사회복지 서비스가 보장(National Mininum)되어야 하는 영역에서는 재정여건에 따른 서비스의 격차가 발생하지 않도록 국가의 책임이 보다 강화될 필요가 있을 것이다. ☹