

요약

서울시 25개 자치구 복지유형 분석 결과 위험도·증가도·압박도 높고 자율성 낮아

지자체 자체재원 주는데 사회복지지출 급증세 '지방재정 빨간불'

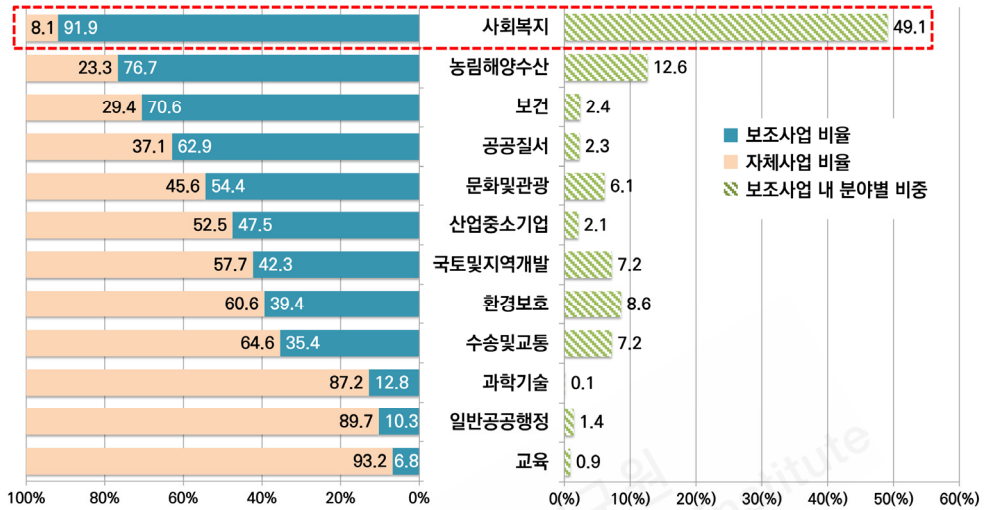
최근 지방자치단체의 전체 세입 중 자체세입은 해마다 감소한 반면, 보조금·교부금 같은 의존재원은 꾸준히 증가해왔다. 2010년 이후 의존재원이 자체재원을 상회하기 시작하면서 2015년 전체 세입 중 의존재원이 52.3%, 자체재원은 35.0%로 나타났다. 의존재원 중에서도 보조금의 증가, 지방교부세 감소 추세를 봤을 때 지방자치단체의 세입증가는 보조금 증가에 따른 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 전체 재원 중 의존재원의 비중이 커지는 것은 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원은 감소하는데 보조금 증가에 따른 매칭비 부담으로 의무지출이 늘어나는 것을 의미한다. 특히, 서울시는 다른 지역에 비해 자체재원 비율이 높은 편이지만 최근 급격히 감소하고 있고, 자치구의 보조금 의존도가 높다는 점에 주목할 필요가 있다.

한편, 전국 지방자치단체의 총세출액은 2008년 186조 원에서 2014년 243조 원으로 연평균 4.6%씩 증가하였는데, 같은 기간 동안 사회복지지출은 36조 원에서 68조 원으로 연평균 11.1%씩 6년간 1.9배나 증가하였다. 2014년 전국 지방자치단체의 평균 사회복지지출 비율이 28.2%인 데 비해 서울시는 34.4%로 높은 편이다. 사회복지지출 부담은 자치구에서 더욱 심각하게 나타난다. 전국 자치구의 사회복지지출은 지난 6년간 연평균 15.6%씩 증가하여 2014년 그 비율이 48.9%나 되었는데 이는 시(24.5%), 군(15.9%)에 비해 매우 높은 수준이다.

국고보조사업, 복지지출 증가 견인... 지자체 자체복지사업 위축

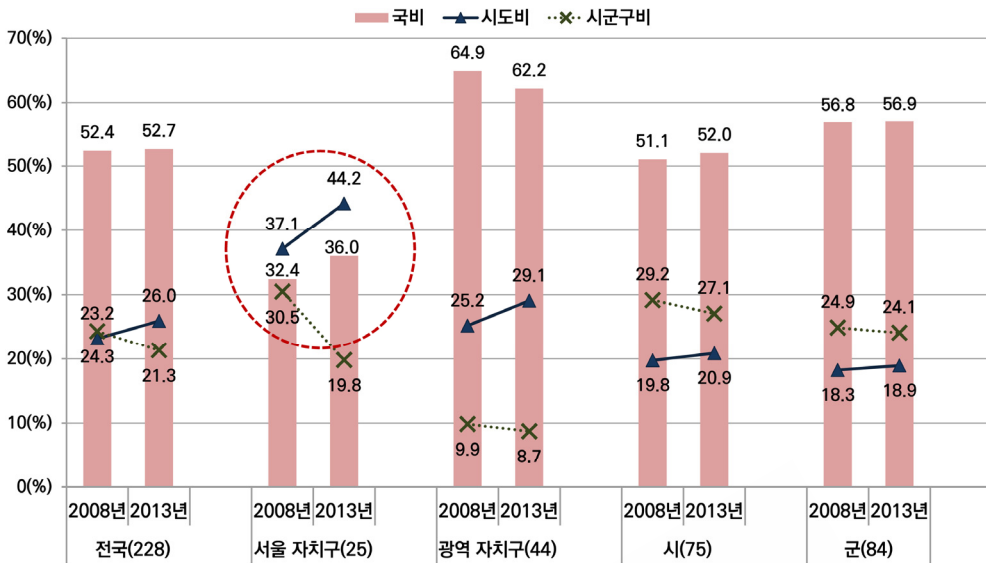
지방자치단체는 중앙정부로부터 위임받은 국고보조사업과 자체사업을 수행하는데, 정책사업의 구성비를 살펴보면 사회복지 분야는 국고보조사업이 91.9%로 가장 높고, 자체사업은 8.1%에 불과하다. 전체 국고보조사업 중에서 사회복지 분야가 차지하는 비율은 49.1%로 다

른 정책 분야에 비해 사회복지 분야의 보조사업 비중이 매우 높다. 이와 같이 사회복지지출의 대부분이 보조사업으로 구성되어 있는 상황에서 국고보조사업이 확대되면 지방자치단체의 사회복지지출은 증가할 수밖에 없다.



[그림 1] 전국 지방자치단체의 분야별 정책사업 구성비(2014년 기준)

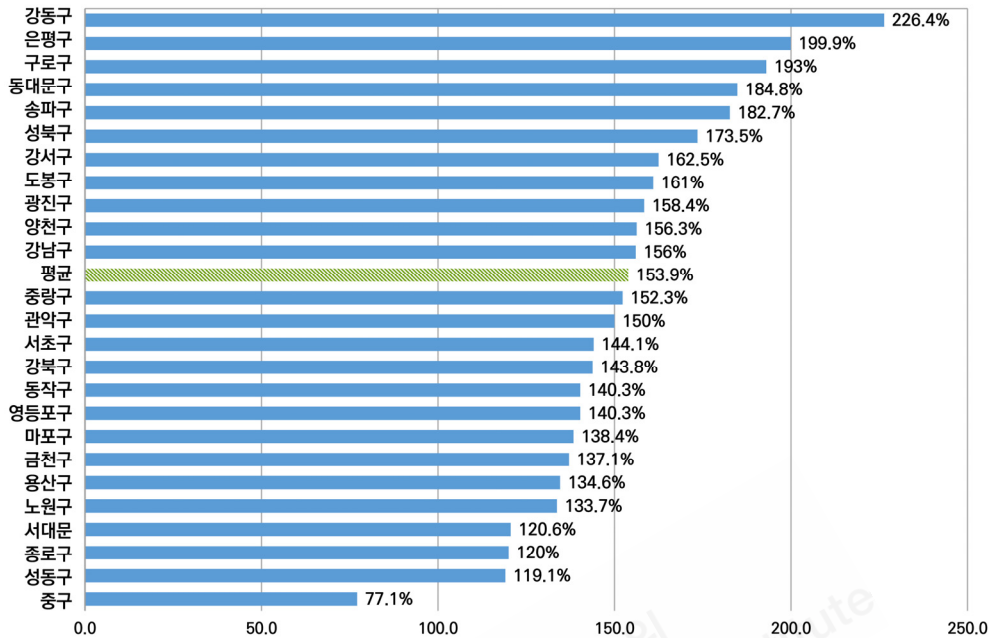
최근 국고보조사업 확대에 따른 재정부담 경향은 세 가지 양상으로 나타난다. 첫째, 국고보조사업 확대로 사회복지지출 총량이 증가하여 중앙정부와 지방자치단체의 부담이 확대된다. 둘째, 중앙정부가 부담하는 국비는 상대적으로 감소하여 지방비 부담이 늘어난다. 셋째, 국고보조사업비 증가에 따른 재정부담으로 지방자치단체의 자체 복지사업이 경직되거나 축소된다. 국고보조사업의 국비·시·도비·시·군·구비 구성변화를 보면, 2008~2013년까지 5년간 국비와 시·도비 부담이 늘어났지만 국비에 비해 시·도비의 부담이 더 크게 늘어났다. 특히, 서울시는 시 부담비율이 44.2%로 국비(36.0%)보다 높고, 다른 지역에 비해서도 시 부담비율이 훨씬 높은 편이다. 또한 국고보조사업비는 연평균 12.3%씩 증가하는 데 비해 자체 사회복지비는 연평균 6.9%씩 증가하여 전체 사회복지지출에서 자체 사회복지지출이 차지하는 비중이 점차 감소하고 있다.



[그림 2] 시군구 유형별 국고보조사업 내 국비·시도비·시군구비 비중 변화

서울시 자치구 복지지출 급증세... 7년간 226% 늘어난 자치구도

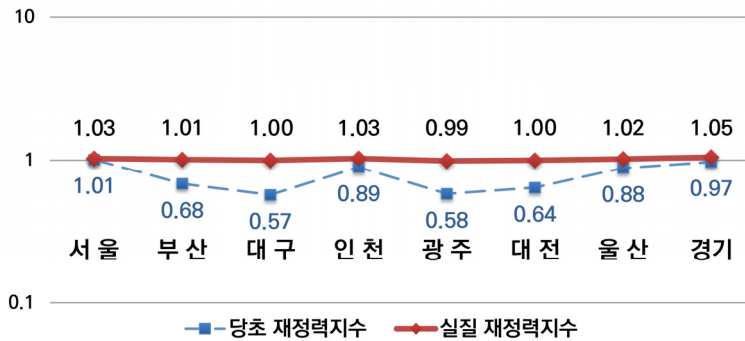
2008년~2015년까지 7년간 서울시 본청의 전체 세출은 37.3%(4조 9,648억 원) 증가한 반면, 사회복지지출은 134.7%(3조 5,175억 원)나 증가하였다. 25개 자치구 평균 사회복지지출 증가율은 153.9%로 훨씬 빠르게 증가하고 있다. 서울시 본청 및 자치구 모두 총세출에 비해 사회복지지출이 3~4배가량 빠르게 증가하고 있고, 본청보다 자치구 증가 추세가 더 심각하다. 2015년 기준 사회복지지출 비율은 노원구 62.3%, 강서구 61.5%로 심각한 수준으로 높다. 한편 2008년~2015년까지 7년간 사회복지지출 증가율은 강동구 226.4%, 은평구 199.9%로 매우 빠르게 늘어나고 있다. 사회복지지출의 수준과 증가율은 25개 자치구마다 차이가 심해 시간이 지남에 따라 자치구별 사회복지지출 규모의 격차가 심화될 것으로 예상된다.



[그림 3] 서울 자치구의 사회복지지출 7년간 증감률(2008~2015)

실질 재정력 안 높은 서울시에 낮은 국고보조사업 보조율 적용

서울시는 재정력지수가 좋다는 이유로 국고보조사업 기준보조율이 다른 지역과 차등적으로 적용된다. 예를 들면, 영유아보육료 지원의 경우 다른 지역의 기준보조율은 65%인 반면, 서울시는 35%수준이고, 기초생활보장사업의 기준보조율은 다른 지역은 80%인 반면, 서울시는 50%에 불과하다. 현재 재정력지수는 기준재정 수요액 대비 기준재정 수입액으로 산출되는데, 이는 보통세 수입을 기준으로 한 것이다. 하지만 지방교부금 등이 포함된 실제 가용할 수 있는 재원을 비교하면 서울시의 재정력은 다른 지역보다 높지 않다. 지방교부금 교부 이전 당초 재정력 지수를 보면, 서울은 1.01로 대구(0.57), 광주(0.58) 등 다른 지역과 큰 격차를 보이며 전국에서 가장 높다. 하지만 지방교부금 교부 이후의 실질 재정력지수를 보면, 서울은 1.03으로 경기(1.05)보다 낮고, 인천(1.03), 부산(1.01), 대구(1.00), 광주(0.99), 대전(1.00), 울산(1.02)과 유사한 수준이다.



주1. 세로축에 log값 취함.

주2. 실질 재정력지수는 지방교부세 이후의 재정력지수를 의미함.

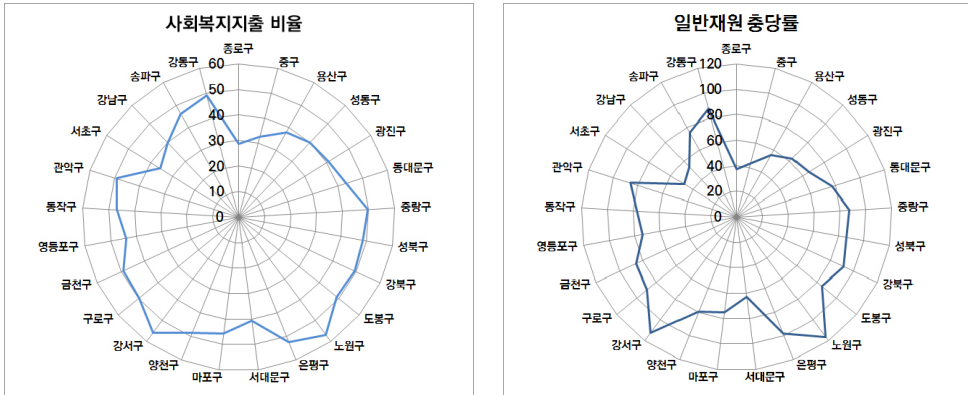
[그림 4] 주요 지방자치단체의 재정력지수 비교(2013년 기준)

노원구 복지재정 특징: 위험도·압박도 높고 증가도·자율성 낮아

지방자치단체의 복지재정 운영에 있어 중요한 목표는 전체 재정의 건전성 및 지속가능성을 유지하면서, 증가하는 복지수요에 대응하여 일정수준 이상의 복지수준을 달성하는 것이다. 이 연구는 재정 특성 분석 관련 선행연구에서 도출한 개념을 활용하여 서울시 25개 자치구의 복지재정 특성을 위험도·증가도·압박도·자율성 측면에서 분석하였다.

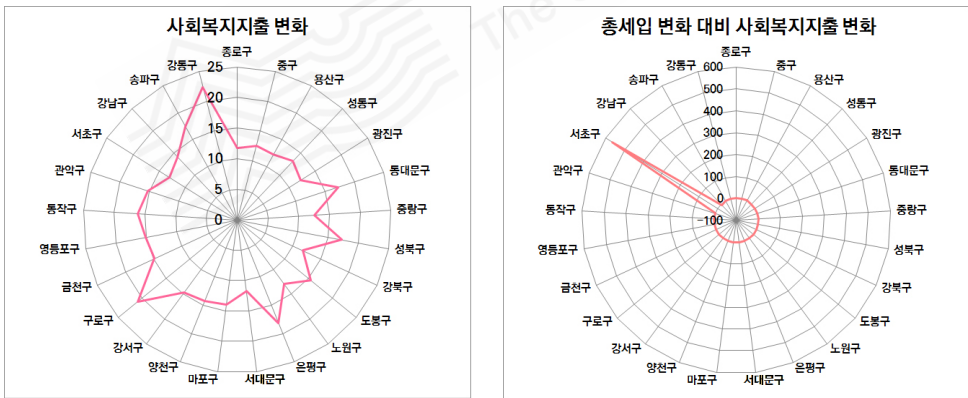
위험도 측면에서 노원구·은평구·강서구는 사회복지지출 비율과 일반재원 충당률 모두에서 상위 3순위에 포함되어 복지재정의 위험도가 비교적 높은 편이다. 노원구와 강서구는 일반재원 대비 사회복지지출이 100%를 넘었다. 이는 자치구가 자율적으로 사용할 수 있는 자원보다 사회복지지출이 더 많다는 것을 의미한다.

한편, 종로구·중구·서초구는 사회복지지출 비율과 일반재원 충당률 모두에서 하위 3순위에 포함되어 복지재정의 위험도가 비교적 낮은 편이다. 종로구의 사회복지지출 비율은 28.7%로 가장 높은 노원구의 절반 수준에 불과하다.



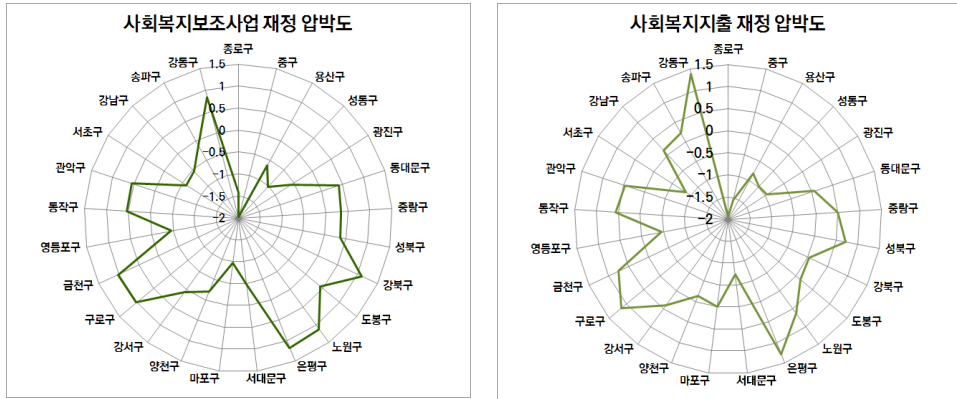
[그림 5] 서울시 자치구 복지재정 위험도(2013년)

증가도 측면에서 은평구·구로구·강동구는 2008년~2013년 5년간 사회복지지출이 연평균 18~22%까지 증가하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 총세입 변화 대비 사회복지지출 변화는 서초구·용산구·중구에서 가장 높게 나타났다. 서초구는 5년 동안 세입이 감소하거나 소폭 증가한 데 비해 보육료 지원 등 국고보조사업에 따른 사회복지지출이 급격히 늘어나 예외적으로 증가율이 높게 나타났다.



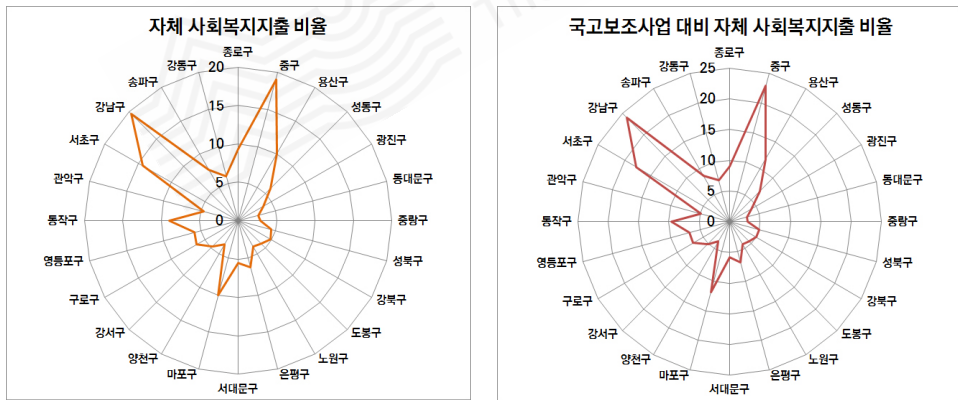
[그림 6] 서울시 자치구 복지재정 증가도(2008~2013년)

압박도 측면에서 강동구·구로구·은평구 순으로 높게 나타났다. 세 곳 모두 2013년의 사회복지지출 비율이 높고, 2008년~2013년간 사회복지지출 비율도 20% 이상 증가하였다. 높은 사회복지지출 비율과 빠른 지출증가는 자치구의 재정운영에 압박으로 작용할 것이다.



[그림 7] 서울시 자치구 복지재정 압박도(2008~2013년)

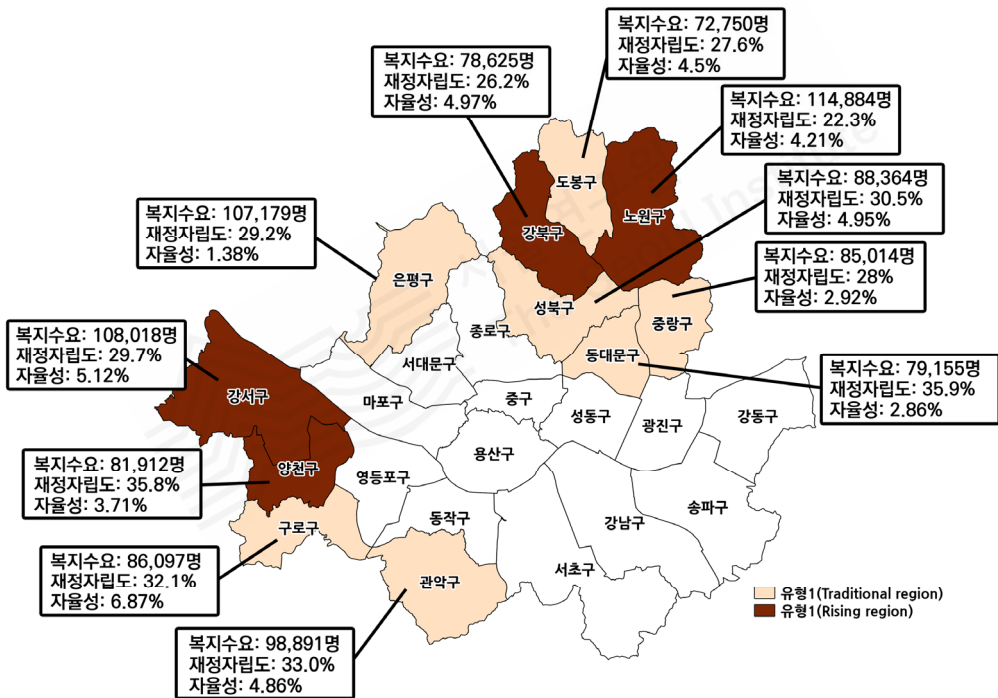
자율성 측면에서 강남구·서초구·중구가 복지재정 자율성이 가장 큰 것으로 나타났다. 이 지역들은 비교적 재정력이 좋고 복지수요가 크지 않은 편이다. 따라서 국고보조사업에 대한 지출 부담이 적고 재정적 여력이 있기 때문에 자체 사회복지지출이 크다. 한편, 사회복지재정의 자율성이 가장 낮은 곳은 동대문구와 중랑구인데, 이 지역은 전체 사회복지지출 중에서 자체 사회복지지출 비율이 3%도 안 되고, 국고보조사업비 대비 자체 사회복지지출 비율도 매우 낮다.



[그림 8] 서울시 자치구 복지재정 자율성(2013년)

자치구 재정특성, 복지수요·재정능력·지출자율성에 따라 4개로 구분

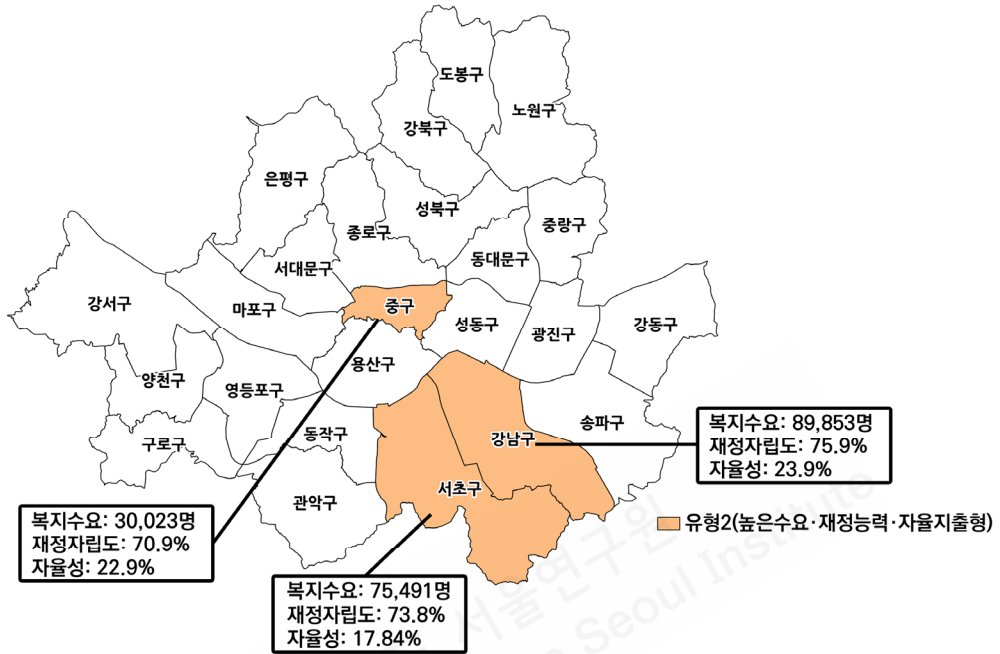
유형 I. 높은수요·재정열악·의무지출형 비교적 사회복지 대상자 수가 많고, 자체 재정능력이 열악하며, 국고보조사업의 비중이 높은 특성을 지닌다. 유형 I에 속하는 자치구는 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 양천구, 강서구, 구로구, 관악구 11개 지역이다. 이 지역은 사회복지지출 비율이 높아 재정 위험도가 높고 사회복지지출이 빠르게 증가하고 있으며, 사회복지지출로 인한 재정압박 수준이 높은 특성을 가지고 있다. 또한 사회복지지출의 자율성이 낮고 의무지출 부담이 크다.



[그림 9] 유형 I(높은수요·재정열악·의무지출형) 자치구별 기준지표 특성

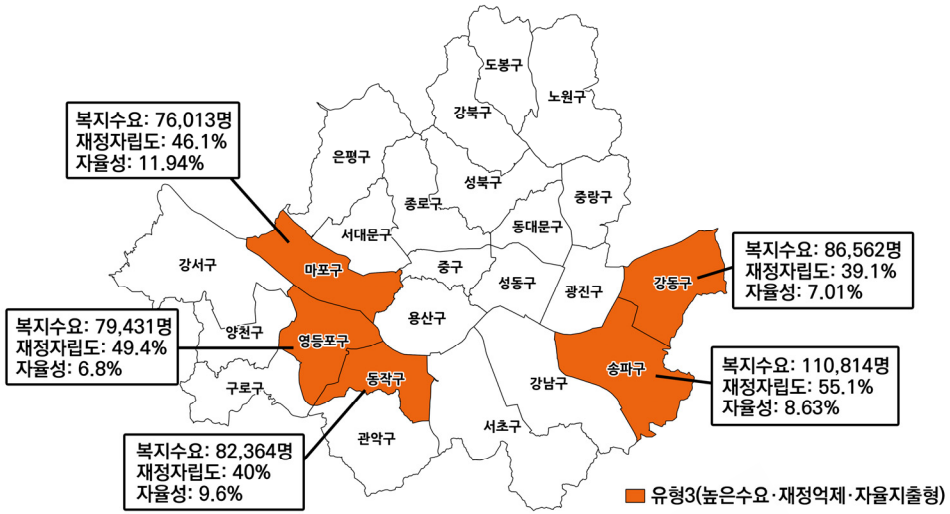
유형 II. 높은수요·재정능력·자율지출형 비교적 사회복지 대상자 수가 많지만 자체 재정능력이 좋고, 상대적으로 자체 사회복지지출 비중이 높다. 이에 속하는 자치구는 서초구, 강남구, 중구 3개 지역이다. 이 지역은 사회복지지출 비율이 낮아 재정 안정성이 좋은 편이고 사회복지지

출 증가가 빠르지 않으며, 사회복지지출로 인한 재정압박 수준이 다른 지역에 비해 상당히 낮은 특성을 가지고 있다. 또한 사회복지지출의 자율성이 높다.



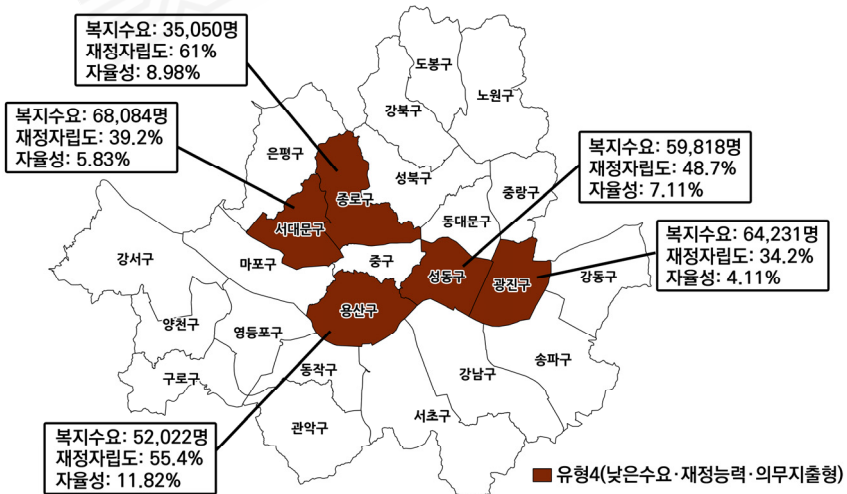
[그림 10] 유형II(높은수요·재정능력·자율지출형) 자치구별 기준지표 특성

유형III. 높은수요·재정억제·자율지출형 사회복지 대상자 수가 많은 편이고 자체 재정능력이 매우 열악한 편은 아니지만 비교적 억제적인 특성을 가지고 있다. 상대적으로 자체 사회복지지출 비중이 높은 편이다. 이에 속하는 자치구는 마포구, 영등포구, 동작구, 송파구, 강동구 5개 지역이다. 이 지역은 사회복지지출이 전체 평균 수준으로 복지재정 안정성을 유지하려는 편이지만, 사회복지지출 증가율이 평균보다 약간 높은 추세이다. 그래서 사회복지지출로 인한 재정 압박 수준도 평균보다 약간 높지만, 사회복지지출의 자율성은 다른 지역에 비해 좋은 편이다. 즉, 이 유형은 복지수요가 높고 재정력은 평균수준으로 최근 급격히 증가하는 국고보조사업에 따른 지출증가를 최대한 억제하고 있는 것으로 파악된다.



[그림 11] 유형Ⅲ(높은수요·재정억제·자율지출형) 자치구별 기준지표 특성

유형Ⅳ. 낮은수요·재정능력·의무지출형 다른 지역에 비해 사회복지 대상자 수가 적은 편이고, 자체 재정능력도 좋은 편인데 국고보조사업 비중이 비교적 높은 특성을 지닌다. 이에 속하는 자치구는 종로구, 용산구, 성동구, 광진구, 서대문구 5개 지역이다. 이 지역은 사회복지재정이 안정적이고, 사회복지지출 증가율도 평균보다 약간 낮은 편이다. 그래서 사회복지지출로 인한 재정압박 수준도 평균보다 낮다. 한편, 자체 사회복지지출 비율이 낮고 국고보조사업에 대한 의무지출이 큰 편이다.



[그림 12] 유형Ⅳ(낮은수요·재정능력·의무지출형) 자치구별 기준지표 특성

사회복지 재정문제, 중앙정부·지자체 간 재정관계에서 해법 찾아야

현재 지방자치단체가 직면한 복지재정 문제는 개별 지역차원에서 해결할 수 없다. 사회복지와 관련된 재정문제는 중앙-지방 간 관계, 다른 분야의 세입-세출과 매우 복잡하게 얽혀있기 때문에 큰 틀에서 사회복지재정에 관한 쟁점과 과제를 조망해야 한다.

1. 중앙-지방 간 복지재정 책임 설정

사회복지재정 수요의 증가에 대응하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 사회복지사무와 재정 부담에 대한 역할배분을 합리화할 필요가 있다. 현재 국가와 지방자치단체의 관할구역과 행정 대상이 중첩되면서 사무가 중복되고 있고 지방자치법상 사무불경합의 원칙(지방자치법 제10조 제3항)에도 불구하고 중앙정부-광역단체-기초단체 간 사무경합이 발생하고 공동사무가 불명확하게 집행되고 있다. 사회복지 사무배분이 명확하지 않기 때문에 재정분담의 책임도 불명확하다. 사회복지사업의 지방이양 조정 등과 같은 기능재편과 그에 따른 지방재정 구조의 개편을 통해 사회복지재정 분담구조도 합리적으로 조정해야 한다. 이를 위해 실제 사업을 집행하는 지방자치단체가 국고보조사업과 자체사업까지 포괄적으로 검토하여 역할 배분안을 주도적으로 마련해야 한다.

2. 사회복지 관련 국고보조사업 보조율의 적정화

국고보조사업의 기준보조율은 「보조금관리에 관한 법률」 시행령에서 정하고 있는데 사업비에 대한 국가와 지방 간 부담비율을 설정한 현행 규정은 1986년에 정해졌다. 이후 기준보조율 결정에 있어서 중앙정부의 일방적 결정에 따른다는 점, 그리고 지역 간 재정격차를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점 등 많은 문제가 제기되고 있다. 특히 서울시의 경우 재정력이 좋다는 이유로 기준보조율이 타 지역과 차등적으로 적용되고 있다. 서울시는 보통세 수입기준으로는 다른 지역보다 재정력이 좋지만 실제 사회복지사업에 지출하는 실질재정력 수준은 다른 지역과 거의 비슷한 수준이다. 따라서 서울시에 대한 국고보조율을 우선적으로 조정할 필요가 있다.

3. 서울시 재정분석제도 도입으로 복지재정 감시시스템 마련

자치구의 재정 상태를 진단하고 정부에서 추진하는 재정분석에 대응하기 위해서는 ‘서울시 재정분석제도’ 도입이 필요하다. 지역의 복지수요나 재정여건 등에 따라 재정특성과 위험수준이 자치구마다 상이하게 나타난다는 점을 고려하여 자치구에서 스스로 재정상황을 진단할 수 있

는 재정분석 지표를 개발하고, 서울시가 체계적으로 재정 관리를 할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 예를 들면, 복지재정 감시신호등제를 만들어 재정분석 지표에 따라 자치구들의 재정 상태를 진단하고, ‘재정건전 및 지속가능’ 단계, ‘재정압박 경고’ 단계, ‘재정위험 및 격차심각’ 단계 등으로 위험수준을 단계별로 파악하여 단계별 대응방안과 지원방안을 마련할 필요가 있다.

