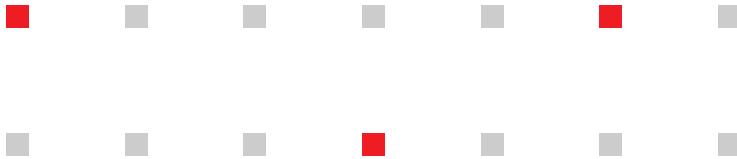




시·군별 복지재정 격차, 국고보조사업 재정비 통해 완화해야



연구진 이 중 섭 부연구위원 welfare73@jthink.kr

이 동 기 연구위원 base@jthink.kr

1. 광역지자체별 복지예산의 구성 및 격차
2. 전북 기초지방자치단체별 복지예산의 구성 및 격차
3. 재정격차 해소를 위한 국고보조사업 정비방안



이슈브리핑 Issue Briefing

전북발전연구원 이슈브리핑 2011년 7월 11일 vol.47

발행처 : 전북발전연구원 | 발행인 : 원도연

주소 : 전북 전주시 완산구 전라감영로 57(중앙동 4가 1) TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

C O N T E N T S

시·군별 복지재정 격차, 국고보조사업 재정비 통해 완화해야



1. 광역지자체별 복지예산의 구성 및 격차	
1) 전북 본청, 복지재정 대비부담액 3년 사이 2.7%증가	3
2) 전북 본청, 총자주재원의 48.9%, 가용재원의 21.9% 복지사업에 지출	4
2. 전북 기초지방자치단체별 복지예산의 구성 및 격차	
1) 전북도 복지재정규모 지역별 높은 편차(도본청 33.49%, 시 26.01%, 군 14.78%)	5
2) 1인당 복지예산 지역간 격차 심화(2008년 변이계수 0.20→2011년 0.22로 확대)	8
3) 복지수요와 복지재정의 불균형	10
4) 복지예산은 지속적인 증가, 재정자립도는 지속적으로 감소	11
3. 재정격차 해소를 위한 국고보조사업 정비방안	
1) 저소득층 대상 현금급여 전액 국고보조로 전환	14
2) 사회복지시설 운영비 및 기능보강비, 국고보조를 상향 조정	14
3) 복지수요지표로서 사회보장지수의 개선	14
4) 국고보조사업과 자체사업의 중복여부 모니터링	15

복지정책에서 지역은 사업추진과 재정부담의 주체이지만 현재의 복지담론에서 복지사업 추진을 위한 지역의 재정구조는 활발하게 논의되지 못하고 있다. 서구의 복지국가에서 지방자치단체는 50%의 재정자율성을 기반으로 복지국가 형성의 중추적인 역할을 담당해 왔지만, 우리나라의 지방자치단체는 자율적 재정운영이 20%에 불과하다. 지역의 어려운 재정 구조를 논의하지 않는 현재의 복지국가 담론은 무의미한 것이다. 이에 본 연구원에서는 지역의 복지재정구조를 재원별로 분석하고 적절한 대안을 제시하는 보고서를 준비하고 있고, 그 첫 번째로 국고보조사업의 지역간 불균형을 논의하였다. 추후에는 지방이양사업의 문제점, 자체사업예산의 효과성, 그리고 사회복지세 신설논의에 따른 지역재정의 영향 등을 다룰 예정이다.

1. 광역지자체별 복지예산의 구성 및 격차

1) 전북 본청, 복지재정 도비부담액 3년 사이 2.7%증가

- 전북 본청 총 재정은 2010년 3,748십억원, 이 중 국비 2,226십억원(59.4%), 도비 1,522십억원(40.6%)
- 총 복지재정은 2010년 1,255십억원, 이 중 국비 993십억원(79.1%), 도비 262십억원(20.9%)으로 구성
 - 전북 본청 전체예산의 국비지원액은 2008년 1,873십억원에서 2010년 2,226십억원으로 18.8%증가
 - 전북 본청 전체예산의 도비지원액은 2008년 1,356십억원에서 2010년 1,522십억원으로 12.2%증가

〈표-1〉 지역별 본청 복지재정 현황

(단위 : 십억원)

	전체									사회복지								
	국비			도비			전체			국비			도비			전체		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
서울	1,836	1,721	1,773	17,598	19,316	19,484	19,434	21,037	21,257	1,305	1,247	1,337	2,588	2,848	3,174	3,892	4,095	4,511
부산	2,034	2,225	2,317	4,703	4,941	5,533	6,737	7,165	7,850	1,059	1,332	503	632	1,562	1,691	1,964		
대구	947	1,257	1,461	3,296	3,496	3,750	4,243	4,753	5,211	672	767	890	247	289	327	919	1,056	1,217
인천	1,067	1,304	1,361	4,444	5,254	5,746	5,511	6,558	7,107	408	500	575	256	307	331	664	807	906
광주	648	696	849	1,935	2,018	2,004	2,583	2,714	2,853	435	476	587	192	232	244	627	708	831
대전	557	628	684	1,845	1,887	2,001	2,402	2,515	2,685	357	409	456	162	193	224	519	602	680
울산	346	435	485	1,665	2,161	1,687	2,011	2,596	2,172	190	216	250	106	114	139	296	331	389
경기	2,559	3,422	3,920	9,825	9,598	9,266	12,384	13,020	13,186	1,233	1,951	2,165	1,258	743	803	2,491	2,694	2,968
강원	1,436	1,582	1,800	1,446	1,487	1,532	2,881	3,069	3,332	513	587	607	145	143	145	658	730	752
충북	969	1,136	1,321	1,387	1,459	1,521	2,356	2,595	2,842	330	409	446	320	325	326	651	734	772
충남	1,724	1,979	2,117	1,815	1,872	1,780	3,539	3,850	3,897	705	758	795	204	210	196	909	968	991
전북	1,873	2,046	2,226	1,356	1,529	1,522	3,228	3,575	3,748	856	940	993	255	276	262	1,111	1,216	1,255
전남	2,568	2,888	3,289	1,665	1,737	1,915	4,233	4,624	5,204	954	1,070	1,085	287	306	313	1,241	1,377	1,398
경북	2,244	2,502	2,836	1,913	2,074	2,305	4,157	4,577	5,141	953	1,085	1,189	262	277	309	1,216	1,362	1,498
경남	2,388	2,538	2,797	2,712	3,134	2,819	5,100	5,672	5,616	1,005	1,061	1,154	298	323	334	1,304	1,384	1,488
도평균	15,761	18,093	20,306	22,119	51,097	22,660	37,878	40,982	42,966	6,549	7,861	8,434	3,029	2,603	2,688	9,581	10,465	11,122

- 7개 광역도 본청 도비지원액은 2008년 3,029십억원에서 2,688십억원으로 16.2%p 감소
 - 사회복지분야 국비지원액은 2008년 856십억원에서 2010년 993십억원으로 16.0%p 증가
 - 사회복지분야 도비부담액은 2008년 255십억원에서 2010년 262십억원으로 2.7%p 증가

- 전북 본청 사회복지분야 도비지원액은 2010년 262십억원으로 전체 도비지원액 1,522십억원의 17.2% 차지
 - 전북도의 사회복지분야 평균 도비지원액은 7개 광역도의 사회복지분야 평균 도비지원액인 11.9% 보다도 5.3%p 많
이 지출
 - 전북도의 사회복지분야 도비지원액 비율은 충청북도(21.9%)에 이어 가장 높은 비율임

2) 전북 본청, 총 자주재원의 48.9%, 가용재원의 21.9% 복지사업에 지출

- 전북도 사회복지분야 도비지원액은 전북도 자주재원의 48.6%, 가용재원의 21.9% 차지
 - 전북도의 가용재원대비 사회복지분야 도비지원액의 비율은 전남과 충북에 이어 가장 높은 수치임
 - 전남은 자주재원의 62.8%, 가용재원의 21.9%를 복지분야 도비에 지출하고 있고, 충북은 자주재원의 54.9%, 가용재원의 32.6%를 복지분야 도비에 지출

〈표-2〉 지역별 자주재원 및 가용재원 대비 복지재정 비율

(단위 : 십억원, %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
자주 재원(a)	11,930	2,819	1,804	2,703	889	994	923	5,241	578	593	762	538	498	914	1,523
가용 재원(b)	12,050	3,552	2,359	2,963	1,343	1,291	1,087	5,429	1,086	9,98	1,327	1,194	1,308	1,733	1,900
복지 도비(c)	3,174	632	327	331	244	224	139	803	145	326	196	262	313	309	334
c/a	26.6	22.4	18.1	12.2	27.4	22.5	15.1	15.3	25.1	54.9	25.7	48.6	62.8	33.8	21.9
c/b	26.3	17.8	13.9	11.2	18.2	17.4	12.8	14.8	13.4	32.6	14.7	21.9	23.9	17.8	17.6

자료 : 자주재원, 가용재원은 재정고, 복지도비는 행안부 지방자치단체 예산개요(2010) 재구성.



2. 전북 기초지방자치단체별 복지예산의 구성 및 격차

1) 전북도 복지재정규모 지역별 높은 편차(도분청 33.49%, 시 26.01%, 군 14.78%)

- 전북도 총 복지예산 규모 도분청이 가장 높고, 다음으로 시·군의 순
 - 전북도 분청의 복지예산은 1,255십억원으로, 전북도 전체예산의 33.49% 차지
 - 전북 6개 시의 복지예산은 958십억원으로 6개 시 총예산 3,687십억원의 26.01% 차지
 - 전북 8개 군의 복지예산은 327십억원으로 8개 군 총예산 2,216십억원의 14.78% 차지
- 분야별 복지예산도 지역별로 큰 차이(도분청은 빈곤예산, 6개 시부와 8개 군부는 노인 및 청소년 복지 등 사회복지서비스 분야에 가장 많은 예산 지출)
 - 도분청은 빈곤정책인 기초생활보장예산에 전체 사회복지예산의 52.23% 지출, 다음으로 노인 및 청소년예산(20.66%), 보육 및 가족여성(15.96%)의 순으로 나타남
 - 6개 시부의 사회복지예산은 기초생활보장예산이 28.28%로 가장 높고, 다음으로 노인 및 청소년예산(27.29%), 보육 및 가족여성(26.29%) 등의 순으로 나타남
 - 8개 군부의 사회복지예산은 노인 및 청소년복지예산이 39.89%로 가장 높고, 다음으로 기초생활보장예산(27.40%), 보육 및 가족여성(15.37%) 등의 순으로 나타남

〈표-3〉 전라북도 단체별 기능별 사회복지재정 규모

(단위 : 백만원)

구분	합계		도분청		시		군	
	합계(일반+특별)	일반회계	합계(일반+특별)	일반회계	합계(일반+특별)	일반회계	합계(일반+특별)	일반회계
합계(a)	9,651,394	8,405,406	3,748,135	3,215,889	3,686,870	3,162,701	2,216,389	2,026,816
사회복지전체(b)	2,541,656	2,200,203	1,255,213	941,916	958,931	937,668	327,511	320,619
[b/a]	(26.33)	(26.18)	(33.49)	(29.29)	(26.01)	(29.65)	(14.78)	(15.82)
기초생활보장(c)	1,016,494	679,640	655,604	342,308	271,156	252,388	89,734	84,943
[c/b]	(39.99)	(30.89)	(52.23)	(36.34)	(28.28)	(26.92)	(27.40)	(26.42)
취약계층지원(d)	237,345	237,345	92,645	92,645	114,545	114,545	30,156	30,156
[d/b]	(9.34)	(10.79)	(7.38)	(9.84)	(11.95)	(12.22)	(9.21)	(9.41)
보육·가족여성(e)	502,692	502,692	200,276	200,276	252,079	252,079	50,337	50,337
[e/b]	(19.78)	(22.85)	(15.96)	(21.26)	(26.29)	(26.88)	(15.37)	(15.70)
노인·청소년(f)	651,663	649,684	259,287	259,287	261,727	261,727	130,649	128,670
[f/b]	(25.64)	(29.53)	(20.66)	(27.53)	(27.29)	(27.91)	(39.89)	(40.13)
노동(g)	70,503	70,503	34,147	34,147	28,698	28,698	7,658	7,658
[g/b]	(2.77)	(3.20)	(2.72)	(3.63)	(2.99)	(3.06)	(2.34)	(2.39)
보훈(h)	3,204	3,204	416	416	1,888	1,888	900	900
[h/b]	(0.13)	(0.15)	(0.03)	(0.04)	(0.20)	(0.20)	(0.27)	(0.28)
주택(i)	5,813	4,935	-	-	1,557	802	4,256	4,133
[i/b]	(0.23)	(0.22)	-	-	(0.16)	(0.09)	(1.30)	(1.29)
사회복지일반(j)	53,942	52,201	12,837	12,837	27,282	25,541	13,822	13,822
[j/b]	(2.12)	(2.37)	(1.02)	(1.36)	(2.85)	(2.72)	(4.22)	(4.31)

자료 : 재정고(2010), 지방자치단체 예산개요 재구성.

- 전북도 14개 시·군의 복지예산비율의 지역간 격차는 최고 19.73% : 가장 낮은 임실(11.97%)과 가장 높은 군산(31.70%)의 복지예산 격차는 19.73%p
 - 6개 시부의 2010년 평균 복지예산비율은 26.01%, 8개 군부의 평균복지예산비율은 14.28%로 시부와 군부의 복지예산 비율 격차는 11.73%p
 - 전체 도비지원액 중 6개 시부의 평균 도비지원액은 2010년 68.76%, 8개 군부는 35.63%로 시부가 군부보다는 두배 이상의 도비를 지원받고 있음

- 복지분야 자주재원대비 시·군비 지원액의 비율도 복지수요와 재정능력에 따라 큰 격차발생
 - 2010년 복지분야 시·도비 지원액이 총 자주재원에서 차지하는 비율을 보면, 6개 시부의 경우 38.15%, 8개 군부는 31.90%로 군부보다는 시부의 재정적 부담이 더욱 큰 상황임
 - 총 자주재원에서 복지분야 시·도비 지원비율이 가장 큰 지역은 남원시로 총 자주재원의 65.03%를 복지분야 시비로 지원하고 있고, 시·도비 지원이 가장 낮은 지역은 완주군으로 총 자주재원의 23.18%를 복지분야 군비지원액으로 지출하고 있음

〈표-4〉 지역별 복지예산의 구성

(단위: 백만원, %)

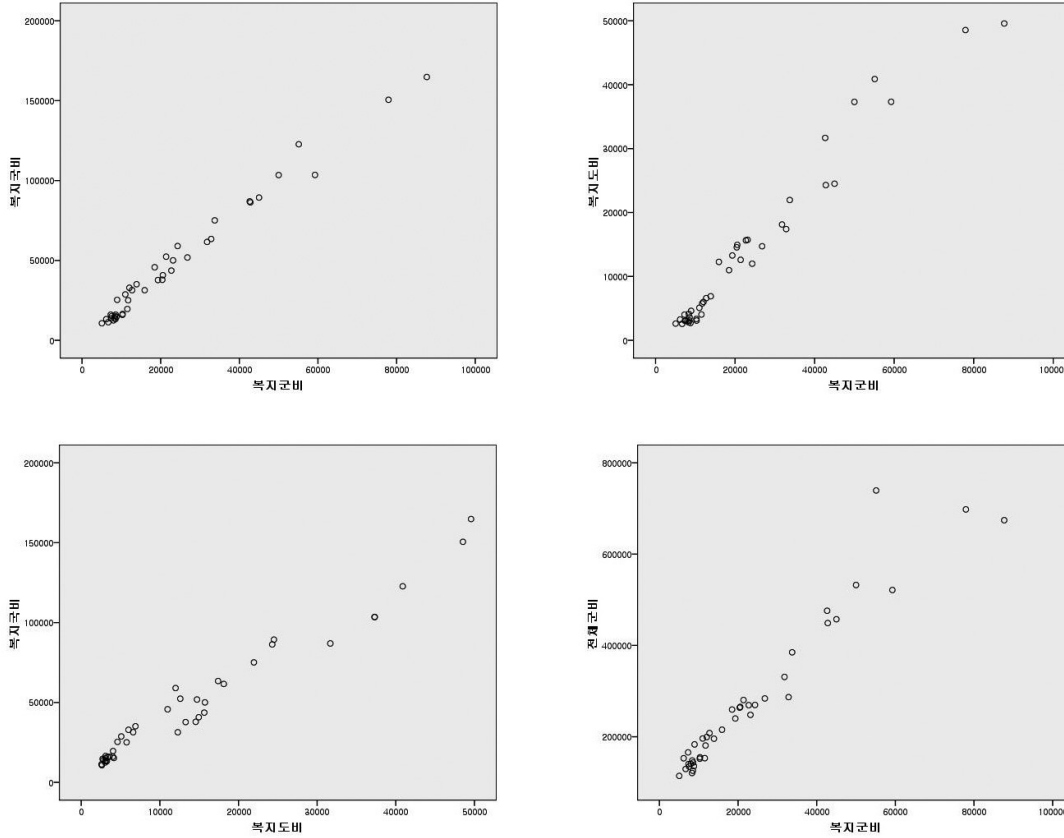
	지역	국비 a	도비 b	시·군비 c	전체 d=a+b+c	복지국비 e	복지도비 f	복지시·군비 g	복지전체 h=e+f+g	자주재원 i	g/i
2008년	전주시	164,738	51,774	739,345	955,857	122,701	40,884	55,113	218,698	237,100	23.24
	군산시	138,834	34,295	384,858	557,987	75,100	21,958	33,742	130,800	118,385	28.50
	익산시	156,975	44,385	475,968	677,328	86,936	31,677	42,652	161,265	129,831	32.85
	정읍시	100,538	28,192	283,835	412,565	51,863	14,718	26,795	93,376	50,720	52.83
	남원시	96,400	21,965	239,958	358,323	37,734	13,272	19,292	70,298	40,085	48.13
	김제시	104,433	20,378	259,531	384,342	45,751	10,984	18,471	75,206	43,648	42.32
	완주군	76,848	20,212	215,336	312,396	31,377	12,275	15,918	59,570	75,624	21.05
	진안군	57,535	8,565	140,614	206,714	12,480	3,046	7,981	23,507	19,758	40.39
	무주군	52,610	7,560	129,338	189,508	11,357	2,584	6,667	20,608	20,796	32.06
	장수군	57,375	6,495	114,251	178,121	10,709	2,622	5,038	18,369	17,081	29.49
	임실군	66,297	13,084	152,837	232,218	13,276	3,261	6,150	22,687	26,567	23.15
	순창군	68,175	8,697	135,548	212,420	14,724	2,721	8,776	26,221	17,198	51.03
	고창군	120,141	18,714	180,771	319,626	25,106	5,769	11,719	42,594	26,737	43.83
부안군	97,787	19,063	183,178	300,028	25,356	4,612	8,928	38,896	32,445	27.52	
2009년	전주시	209,585	61,105	697,843	968,533	150,540	48,543	77,935	277,018	264,009	29.52
	군산시	173,902	51,110	448,896	673,908	86,316	24,288	42,806	153,410	135,125	31.68
	익산시	170,911	53,180	532,259	756,350	103,437	37,305	49,996	190,738	135,725	36.84
	정읍시	122,634	30,104	330,985	483,723	61,572	18,128	31,804	111,504	68,868	46.18
	남원시	115,291	30,465	269,126	414,882	43,666	15,644	22,704	82,014	38,644	58.75
	김제시	114,301	26,283	280,326	420,910	52,367	12,596	21,382	86,345	49,424	43.26

	지역	국비 a	도비 b	시·군비 c	전체 d=a+b+c	복지국비 e	복지도비 f	복지시·군비 g	복지전체 h=e+f+g	자주재원 i	g/i
2009년	완주군	96,422	32,166	263,701	392,289	37,903	14,556	20,409	72,868	87,266	23.39
	진안군	65,103	13,020	151,925	230,048	15,941	3,355	10,253	29,549	22,961	44.65
	무주군	64,188	9,119	140,091	213,398	13,678	3,056	7,381	24,115	21,436	34.43
	장수군	55,468	11,028	125,574	192,070	13,350	3,097	8,491	24,938	20,118	42.21
	임실군	72,055	16,870	165,744	254,669	16,054	4,018	7,281	27,353	20,577	35.38
	순창군	74,793	12,282	147,924	234,999	15,247	4,149	8,334	27,730	21,724	38.36
	고창군	129,607	24,277	207,928	361,812	31,420	6,604	12,726	50,750	35,614	35.73
2010년	부안군	110,025	19,804	196,169	325,998	28,766	5,090	11,004	44,860	39,350	27.96
	전주시	217,633	61,000	674,268	952,901	164,794	49,574	87,689	302,057	256,758	34.15
	군산시	173,702	38,162	457,303	669,167	89,335	24,507	45,006	158,848	158,127	28.46
	익산시	173,833	47,827	521,327	742,987	103,522	37,320	59,250	200,092	141,412	41.90
	정읍시	149,389	28,583	286,743	464,715	63,452	17,402	32,840	113,694	53,369	61.53
	남원시	128,549	28,122	247,910	404,581	50,050	15,729	23,144	88,923	35,587	65.03
	김제시	158,968	23,955	269,597	452,520	59,025	11,994	24,299	95,318	68,289	35.58
	완주군	119,578	25,976	265,263	410,817	40,788	14,944	20,543	76,275	88,636	23.18
	진안군	73,397	11,623	155,017	240,037	16,501	3,098	10,309	29,908	23,614	43.66
	무주군	71,854	10,067	134,620	216,541	15,273	3,095	7,551	25,919	25,119	30.06
	장수군	66,982	9,415	120,620	197,017	14,038	2,818	8,289	25,145	19,709	42.06
	임실군	81,874	15,617	153,026	250,517	19,626	4,046	11,525	35,197	25,749	44.76
	순창군	65,693	13,087	143,501	222,281	16,107	3,579	8,557	28,243	25,584	33.45
	고창군	130,482	21,701	195,709	347,892	35,125	6,895	13,862	55,882	31,334	44.24
부안군	114,538	17,361	199,390	331,289	32,901	6,010	12,032	50,943	50,730	23.72	

자료 : 재정자주도 행안부 지방자치단체별 재정자주도, 지역별예산은 재정고(2010), 지방자치단체 예산개요 재구성.

- 복지분야 시·군비 지원액 지속적으로 증가 : 시·군의 복지사업 증가에 따른 복지재정 부담 가속화
 - 전북도 14개 시·군 복지예산의 시·군비 지원 비율은 2008년 26.67%에서 2010년 28.36%로 증가
 - 복지예산의 시·군비 부담비율의 증가에 따라, 전체 시·군비 지원액에서 복지분야 시·군비 지원액이 차지하는 비율은 2008년 7.35%에서 2010년 9.54%로 크게 증가
- 전북 시·도 복지재정은 국고보조사업의 규모와 그에 국고지원예산액과 높은 상관관계를 보여, 전북 시·도의 복지수요보다는 중앙정부의 정책사업 방향과 지원규모에 따라 시·도의 복지예산이 결정되고 있음
 - 전북 시·도의 복지재정은 중앙정부의 국고보조사업 중심으로 구성되어 복지분야의 국고보조사업이 증가함에 따라 도비와 시·군비의 부담액이 증가하는 높은 상관관계를 보임
 - 2008년부터 2010년까지 14개 시·군의 복지분야 국비예산액, 복지분야 도비부담액 그리고 복지분야 시·군비 부담액의 상관관계를 분석 결과 이들간의 상관관계계수는($r=.982\sim.990$)으로 매우 높게 나타남

〈그림-1〉 복지분야 국비, 도비, 시·군비 예산간의 관계



상관관계계수 : 복지분야 국비비율-복지분야 시·군비 비율($r=0.822^{***}$), 복지분야 도비비율-복지분야 시·군비비율($r=0.816^{***}$)
 복지분야 국비비율-복지분야 도비비율($r=0.928^{***}$), 시·군 전체복지예산비율-복지분야 시·군비비율($r=0.941^{***}$)

2) 1인당 복지예산 지역간 격차 심화

- 지역간 소득 불평등을 보여주는 불평등 지수인 변이계수로 전북의 14개 시군의 복지격차를 분석한 결과 지역별 복지격차는 2008년보다 증가함(변이계수 2008년 0.20→2011년 0.22로 확대)
 - 전북 14개 시·군의 1인당 사회복지예산 평균액은 2008년 664.37천원에서 2011년 889.07천원으로 증가했지만 변이계수는 2008년 0.20에서 2010년 0.22로 증가하여 지역간 복지격차 확대
 - 복지예산의 증가했지만 변이계수도 함께 증가함으로써 지역간 복지불평등은 더욱 심화된 것으로 나타남

〈표-5〉 전북 14개 시·군 사회복지예산 격차

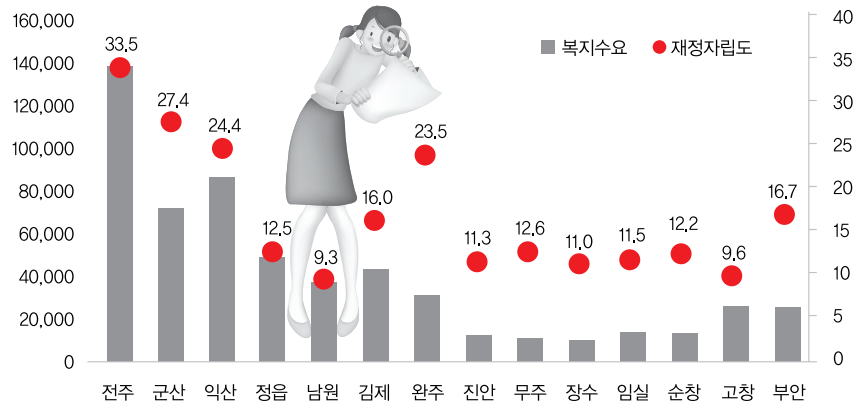
	1인당 지방세부담액			사회복지예산비중			1인당 사회복지예산액		
	평균(M)	표준편차(SD)	변이계수(CV)	평균(M)	표준편차(SD)	변이계수(CV)	평균(M)	표준편차(SD)	변이계수(CV)
2008년	247.14	81.60	0.33	18.70	6.98	0.37	664.37	133.99	0.20
2009년	266.21	88.43	0.33	19.42	7.18	0.37	817.37	178.13	0.22
2010년	282.93	96.53	0.34	20.81	9.04	0.38	879.54	190.09	0.22
2011년	292.78	97.43	0.33	20.17	7.81	0.38	889.07	193.53	0.22

주 : 변이계수(coefficient of variation)는 지역간 불평등도나 격차를 측정하는 주된 방법으로 $CV = \sqrt{V} / \mu$ (V:분산, μ :평균)의 산식으로 산출됨.¹⁾

○ 복지수요와 재정 격차로 인해 1인당 복지예산도 지역별로 큰 격차를 보임

- 인구수 대비 복지대상자가 적은 전주시는 1인당 복지예산이 48만원에 불과한 반면, 노인과 기초생활수급자가 많은 임실 등은 1인당 복지예산이 115만원으로 전주시와 두배 이상의 격차를 보임
- 전반적으로 총인구대비 복지수요가 상대적으로 많은 군부가 시부보다는 1인당 복지예산 수혜액이 더 높게 나타나 인구대비 지역간 복지수혜의 격차 발생

〈그림-2〉 지역별 복지수요 및 재정자립도 현황



○ 지역별 복지수요와 재정의 불균형으로 인해 지역 재정 건전성 위협

- 익산과 완주는 재정자립도는 24.4%와 23.5%로 거의 유사하지만 복지수요자의 수는 완주군에 비해 익산시가 2배 이상 높아 익산의 재정적 부담이 높은 상황
- 정읍시와 김제시의 경우도, 복지수요자의 수는 정읍이 김제에 비해서 많지만, 재정자립도는 정읍이 12.5%, 김제가 16.0%로 정읍의 재정적 부담이 높은 상황임

1) 지역발전의 불균형 및 지역발전의 격차연구에서 많이 사용하는 불평등지수는 변이계수와 지니계수가 있지만, 변이계수가 지역격차나 불평등 연구에서 상대적으로 많이 활용되고 있다.

〈표-6〉 지역별 복지수요 및 1인당 복지예산

	전체 인구수	보육 아동수(a)	노인 인구수(b)	기초생활 수급자(c)	장애인수(d)	전체 수요자 (a+b+c+d)	재정 자립도	복지예산 (백만원)	1인당 복지예산(만원)
전주시	635,007	22,514	57,404	26,271	29,336	135,525	33.5	302,057	48
군산시	266,922	7,649	31,476	15,786	16,276	71,187	27.4	158,848	60
익산시	306,669	8,849	37,573	19,113	19,122	84,657	24.4	200,092	65
정읍시	121,545	3,827	24,279	10,975	9,766	48,847	12.5	113,694	94
남원시	87,675	3,253	17,791	8,231	7,329	36,604	9.3	88,923	101
김제시	94,770	2,321	21,634	10,191	8,632	42,778	16.0	95,318	101
완주군	83,885	2,980	14,943	6,202	7,138	31,263	23.5	76,275	91
진안군	27,558	451	7,296	2,095	2,510	12,352	11.3	29,908	109
무주군	25,811	426	6,655	1,807	2,268	11,156	12.6	25,919	100
장수군	23,478	484	6,284	1,982	2,143	10,893	11.0	25,145	107
임실군	30,703	546	8,759	2,387	2,963	14,655	11.5	35,197	115
순창군	30,179	613	8,484	1,910	2,680	13,687	12.2	28,243	93
고창군	60,102	1,201	15,617	4,478	5,199	26,495	9.6	55,882	93
부안군	60,204	1,069	14,391	5,061	5,119	25,640	16.7	50,943	85

자료: 전체 인구수와 재정자립도는 전북도정통계(2010), 보육, 노인, 기초수급자, 장애인수는 전북통계연보(2009), 복지예산은 재정고(2010).

3) 복지수요와 복지재정의 불균형

- 지역별 재정여건의 차이로 인해 가용자원에서 지원되는 복지분야 시·군비 지원액의 비율 편차 발생
 - 시부의 경우 가용재원의 9.70%~17.56%가 복지분야 시비 지원액으로 지출된 반면, 군부의 경우 가용재원의 6.07%~9.08%가 복지분야 군비지원액으로 지출되어 군부보다는 시부의 재정적 부담이 더 높은 상황임
 - 가용재원 대비 시·군비 복지지원액 비율은 2008년 이후 지속적으로 증가, 전주시의 경우 2008년 12.04%에서 2010년 17.56%로 5.52%p 증가
- 가용재원 대비 시·군비 복지지원액 비율의 증가폭은 군부보다는 시부가 더 높게 나타나, 복지사업의 증가에 따른 재정적 부담은 군부보다는 시부가 높게 나타남
- 전북 평균 가용재원 대비 복지예산 비율, 자주재원 대비 복지예산비율은 2008년 이후 지속적으로 증가하여 복지예산 증가에 따른 지방자치단체의 재정적 부담 확대
 - 가용재원 대비 복지예산 구성비 : 2008년 9.22%, 2009년 9.97%, 2010년 11.33로 증가
 - 자주재원 대비 복지예산 구성비 : 2008년 31.22%, 2009년 34.60%, 2010년 36.44%로 증가

〈표-7〉 지역별 자주자원 및 가용자원 대비 복지 시·군비 추이

	전주시	군산시	익산시	정읍시	남원시	김제시	완주군	진안군	무주군	장수군	임실군	순창군	고창군	부안군	전체	
2008	자주자원(a)	237,100	118,385	129,831	50,720	40,085	43,648	75,624	19,758	20,796	17,081	26,567	17,198	26,737	32,445	855,975
	가용자원(b)	457,620	304,855	335,746	245,000	220,806	221,243	186,801	118,183	106,135	107,530	140,181	124,421	169,080	162,366	2,899,967
	복지시군비(c)	55,113	33,742	42,652	26,795	19,292	18,471	15,918	7,981	6,667	5,038	6,150	8,776	11,719	8,928	267,242
	c/a	23.24	28.5	32.85	52.83	48.13	42.32	21.05	40.39	32.06	29.49	23.15	51.03	43.83	27.52	31.22
	c/b	12.04	11.07	12.7	10.94	8.74	8.35	8.52	6.75	6.28	4.69	4.39	7.05	6.93	5.5	9.22
2009	자주자원(a)	264,009	135,125	135,725	68,868	38,644	49,424	87,266	22,961	21,436	20,118	20,577	21,724	35,614	39,350	960,841
	가용자원(b)	538,127	358,611	368,941	300,804	250,344	255,923	230,978	128,421	120,733	117,767	149,778	137,206	197,726	179,728	3,335,087
	복지시군비(c)	77,935	42,806	49,996	31,804	22,704	21,382	20,409	10,253	7,381	8,491	7,281	8,334	12,726	11,004	332,506
	c/a	29.52	31.68	36.84	46.18	58.75	43.26	23.39	44.65	34.43	42.21	35.38	38.36	35.73	27.96	34.60
	c/b	14.48	11.94	13.55	10.57	9.07	8.35	8.84	7.98	6.11	7.21	4.86	6.07	6.44	6.12	9.97
2010	자주자원(a)	256,758	158,127	141,412	53,369	35,587	68,289	88,636	23,614	25,119	19,709	25,749	25,584	31,334	50,730	1,004,017
	가용자원(b)	499,285	372,471	366,679	264,172	234,587	250,534	226,278	130,798	124,487	115,413	141,594	132,270	181,879	179,140	3,219,587
	복지시군비(c)	87,689	45,006	59,250	32,840	23,144	24,299	20,543	10,309	7,551	8,289	11,525	8,557	13,862	12,032	364,896
	c/a	34.15	28.46	41.9	61.53	65.03	35.58	23.18	43.66	30.06	42.06	44.76	33.45	44.24	23.72	36.44
	c/b	17.56	12.08	16.16	12.43	9.87	9.7	9.08	7.88	6.07	7.18	8.14	6.47	7.62	6.72	11.33

4) 복지에산은 지속적인 증가, 재정자립도는 지속적으로 감소

- 전라북도의 복지에산은 2004년부터 2010년까지 7년간 4.0%p 증가, 재정자립도는 같은 기간 1.3%p 감소
 - 전주시 복지에산 2004년 20.8%에서 2010년 31.7%로 10.9%p 증가, 재정자립도는 같은 기간 46.6%에서 33.5%로 13.1%p 감소
 - 전주시를 비롯한 14개 시·군에서 모두 복지에산은 증가한 반면, 재정자립도는 감소함으로써 복지사업에 대한 기초자치단체의 재정적 부담은 지속적으로 가중
- 재정자립도의 감소폭은 군부보다는 시부가 크고, 복지에산의 증가률도 군부보다는 시부가 높게 나타남으로써 6개 시부의 재정적 압박이 군부보다는 크다고 할 수 있음



〈표-8〉 지역별 복지예산 및 재정자립도 추이

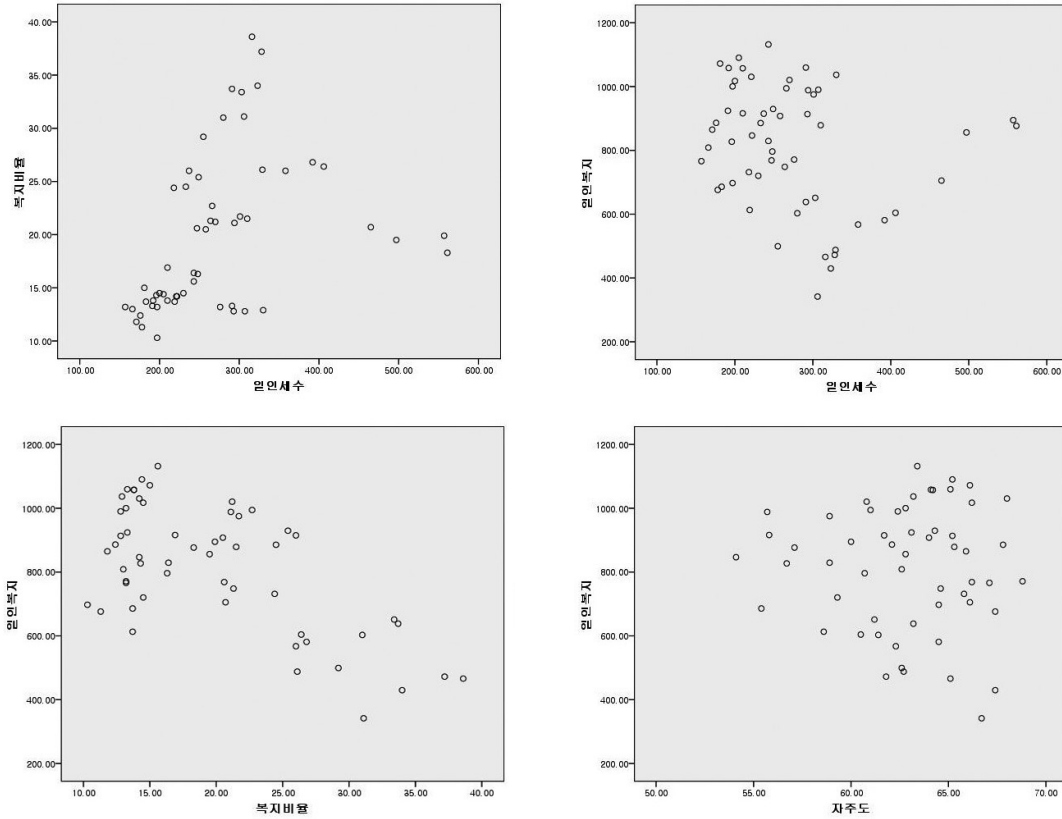
지역	구성	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	평균	증감율
전북	복지예산	17.8	15.9	19.4	20.7	20.5	20.8	21.8	19.56	+4
	재정자립도	25.9	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6	24.17	-1.3
전주	복지예산	20.8	21.9	24.2	26.8	22.9	28.6	31.7	25.27	+10.9
	재정자립도	46.6	43.0	37.4	33.7	34.6	33.0	33.5	37.40	-13.1
군산	복지예산	19.2	18.1	21.8	21.3	23.4	22.8	23.7	21.44	+4.5
	재정자립도	27.6	23.2	22.0	24.6	24.3	23.5	27.4	24.66	-0.2
익산	복지예산	22	23.2	25.6	26.3	23.8	25.2	26.9	24.71	+4.9
	재정자립도	29.5	34.7	29.2	25.4	24.2	22.6	24.4	27.14	-5.1
정읍	복지예산	17.5	18.9	19.2	21.6	22.6	23.1	24.5	21.06	+7.0
	재정자립도	12.8	14.1	14.0	12.3	13.6	15.5	12.5	13.54	-0.3
남원	복지예산	13.9	15.9	17	16.9	19.6	19.8	22	17.87	+8.1
	재정자립도	13.9	12.8	11.3	11.2	12.0	9.9	9.3	11.49	-4.6
김제	복지예산	17.1	15.9	18.6	17.6	19.6	20.5	21.1	18.63	+4.0
	재정자립도	16.0	16.1	13.5	12.8	12.7	12.6	16.0	14.24	0
완주	복지예산	16	15.5	17.2	18.2	19.1	18.6	18.6	17.60	+2.6
	재정자립도	22.5	20.3	19.1	20.5	26.8	23.7	23.5	22.34	+1.0
진안	복지예산	7.3	6.9	7.2	9.4	11.4	12.8	12.5	9.64	+5.2
	재정자립도	11.9	13.4	13.4	10.5	11.2	11.8	11.3	11.93	-0.6
무주	복지예산	11.5	8.6	11.1	10.2	10.9	11.3	12	10.80	+0.5
	재정자립도	19.1	15.4	14.0	12.3	13.5	11.6	12.6	14.07	-6.5
장수	복지예산	8.7	4.4	8.1	8.6	10.3	13	12.8	9.41	+4.1
	재정자립도	12.1	9.1	8.3	8.8	10.7	11.6	11.0	10.23	-1.1
임실	복지예산	6.9	8.4	8.8	8.8	9.8	10.7	14	9.63	+7.1
	재정자립도	13.5	12.2	12.4	9.9	12.2	9.0	11.5	11.53	-2.0
순창	복지예산	12.3	13	11.7	17.7	12.3	11.8	12.7	13.07	+0.4
	재정자립도	11.0	9.0	9.1	9.0	8.7	9.8	12.2	9.83	+1.2
고창	복지예산	10.1	9.5	10	12.2	13.3	14	16.1	12.17	+6.0
	재정자립도	10.3	9.0	10.7	7.7	8.8	10.2	9.6	9.47	-0.7
부안	복지예산	10.4	10.6	10.8	12.1	13	13.8	15.4	12.30	+5.0
	재정자립도	13.8	13.3	12.0	10.3	11.7	13.0	16.7	12.97	+2.9

* 전북은 전북 평균 재정자립도와 복지예산비율임.

- 전북 시·군의 최근 3년간의 재정지표를 기준으로 1인당 지방세수입액과 복지예산 비율간의 관계를 보면, 1인당 세수입과 복지예산은 정의 상관관계를 보이는 것으로 나타나 재정력이 좋은 지방자치단체의 사회복지예산 총액은 높게 나타나고 있음
- 반면, 복지예산 비율과 1인당 복지예산간의 관계는 부적 상관관계($r=-.637^{***}$, $p<.001$)를 보이는 것으로 나타나 복지예산의 총액이 높을수록 1인당 복지예산은 낮아지는 것으로 나타남.
 - 복지예산비율과 1인당 복지예산간의 높은 부적 상관성은 복지예산이 모든 국민에게 보편적으로 제공되기 보다는 빈곤계층이나 노인, 장애인 등 이른바 취약계층에게 집중되고 있다는 점을 방증함

- 또한 재정자주도와 1인당 복지예산간에는 상관관계가 없는 것으로 나타나 지방자치단체의 가용자원의 규모가 1인당 복지예산의 증가로 연결되지는 않은 것으로 나타남

〈그림-3〉 전북 시·군 1인당 지방세부담액, 1인당복지예산액, 복지예산비중의 관계



상관관계수 : 복지예산비율-1인당 세수입액($r=.392^{**}$), 1인당세수입액-1인당복지예산($r=-.220$),
1인당 복지예산-복지예산비율($r=-.637^{***}$), 1인당 복지예산-재정자주도($r=-.048$),

- 결국, 지방자치단체의 재정력이 1인당 복지예산과 아무런 관련성이 없는 것으로 나타남으로써 전북의 14개 시·군은 자체적인 재정수준과는 무관하게 중앙정부의 복지재원에 크게 의존하고 있음
- 따라서 전북 14개 시·군은 자치단체의 의지와 무관하게 재정자립도의 하락으로 인해 사회복지재정의 자율적 운용은 계속해서 어려워질 것으로 전망됨

3. 재정격차 해소를 위한 국고보조사업 정비방안

1) 저소득층 대상 현금급여 전액 국고보조로 전환

- 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성, 전국적 형평성이 요구되는 기초생활보장급여, 저소득 취약계층에 대한 소득지원 등의 사업은 현행 동등보조 혹은 높은 보조에서 전액 국고보조로 전환
 - 전액 국고보조 전환이 요구되는 사업 : 기초생활보장급여, 자활급여, 의료급여, 장애인의료비지원, 장애인 자녀학비 지원, 장애수당, 중증장애인연금, 장애인의료비지원, 장애인자녀학비지원, 취약계층 건강진단, 기초노령연금, 장애인 등록진단비 등 12개 사업

2) 사회복지시설 운영비 및 기능보강비, 국고보조율 상향 조정

- 사업내용의 동질성과 전국적인 형평성이 요구되는 사회복지시설에 대한 간접 경비의 지원은 현행 동등보조율에서 높은 보조율로 상향 조정
 - 보조율의 상향 조정이 요구되는 사업 : 지역자활센터, 장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강, 장애인의료재활시설 기능보강, 장애인생산물 판매시설 운영, 부랑인시설 기능보강, 요보호아동그룹홈 운영지원, 농어촌장애인주택 개조사업, 재활병원건립, 아동시설 기능보강, 지방보육정보센터운영, 보육시설지원, 보육시설 기능보강, 노인요양시설확충, 노인치매병원확충, 노인단체지원, 정신보건시설 확충, 노인단체지원 등 17개 사업

3) 복지수요지표로서 사회보장지수의 개선

- 지방자치단체의 복지수요 차이는 복지사업별로 사회보장지수 혹은 특정 사회복지대상자의 인구비율 등을 활용되고 있지만 이 같은 복지수요지표들은 일관성이 부족할 뿐만 아니라 지방자치단체의 높은 복지수요의 차이를 충분히 상쇄해 주지 못하고 있음
 - 기초생활보장 및 영유아 보육 사업은 복지수요 지표로 사회보장지수를 사용하고 있고, 기초노령연금은 노인인구의 비율을 사용하고 있음
 - 기초생활보장이나 영유아 보육사업은 기초노령연금과 사업의 내용상 특별히 구분되는 특징이 없다는 점에서 복지수요지표를 별도로 적용하는 것은 타당하지 않음

- 사회보장지수는 각 지역별로 큰 차이를 보이고 있는 복지수요를 객관적으로 대표할 수 없다는 점에서 기초노령연금처럼 각 제도의 인구집단 비율로 산정하는 것이 바람직하고, 다른 사회복지사업도 복지수요의 기준지표로 합리적으로 조정되어야 함

4) 국고보조사업과 자체사업의 중복여부 모니터링

- 전북도 복지사업 중 자체사업의 예산규모는 복지재정의 총량에 비추어보면 작은 규모이지만 전북도가 가용재원에서 의 무적 경비와 중앙보조사업의 도비부담금을 제외한 순수 자체재원의 비율은 27.15%로 높은 비율 차지

〈표-9〉 2011년 전북 재정운용 현황 및 복지자체사업 자원 구성비

(단위 : 억원, %)

세입(a)							세출(b)			자체 가용 자원 (c=a-b)	복지 자체사업 자원 (d)	d/c (%)
경직적 자원				자주자원			용도 지정 재원	법정 의무 경비	법정 도비 부담액			
국고 보조금	광특 보조금	기금	분권 교부세 등	지방세	세외 수입	보통 교부세						
13,201	5,153	819	1,967	6,560	793	6,005	21,140	7,162	3,504	2,692	731	27.15

자료 : 세입세출 재정운영 현황은 전북도 내부자료(2011) 재구성, 복지자체사업 자원은 2011년 세입세출예산서 재 분석

- 국고보조사업으로 지원되고 있는 사업과 순수 도비나 군비로 지원되는 자체사업예산이 중복적으로 지원되고 있는지에 대한 상시적인 모니터링 실시
 - 2011년 전북도 본청의 자체사업예산은 73,109백만원으로 전체 예산 1,240,168백만원의 5.89%를 차지하고 있음
 - 전북도의 자체사업 중 중앙정부의 국고보조사업이나 지방이양사업 등 중앙정부의 지원사업과 중복되는 사업이 없는 지에 대한 검토를 통해 복지재정의 효율성을 높여야 함

〈표-10〉 2011년 전북 자체사업 예산 현황

	지역 복지	빈곤 정책	장애인 복지	여성 복지	보육 정책	청소년 복지	아동 복지	노인 복지	저출산	기타	전체
자체사업	16,643 (99.99)	495 (0.08)	4,134 (6.66)	1,893 (7.97)	417 (0.24)	541 (5.36)	10,942 (36.59)	7,739 (3.05)	24 (8.30)	29,000 (100.0)	73,109 (5.89)
전체예산	16,644 (100.0)	627,226 (100.0)	77,138 (100.0)	23,733 (100.0)	172,568 (100.0)	10,095 (100.0)	29,904 (100.0)	253,571 (100.0)	289 (100.0)	29,000 (100.0)	1,240,168 (100.0)

자료 : 전라북도 2011년 세입·1세출 예산서 재분석



전북발전연구원

560-014 전라북도 전주시 완산구 전라감영로 57(중양동 4가 1번지)
Tel. 063-280-7100 Fax. 063-286-9206
www.jthink.kr