

이달의 이슈 | 01

서울시 복지재정 현황과 위기의 맥락



김 승 연

서울연구원 도시사회연구실 연구위원
francies@si.re.kr

1. 보육대란으로 본 복지재정 논쟁

요즘 아이를 어린이집에 보내는 부모의 마음은 좌불안석이다. 정부는 어린이집 누리과정 예산을 지방교육청에서 부담하도록 하고, 지방교육청은 어린이집 누리과정 예산이 교육청 소관이 아니라고 주장하며 팽팽히 맞서고 있다. 이 때문에 2016년 2월 현재까지 일부 지역에서 어린이집 누리과정 예산이 편성되지 못하는 사태가 벌어지고 있다. 서울시와 경기도 등 일부 지역에서 당장 보육대란을 막기 위해 예산을 긴급 편성하기는 하였으나 이는 몇 개월 치에 불과하여 보육대란의 여진은 여전히 남아있다. 2012년부터 시작된 누리과정 예산을 둘러싼 정부 간 갈등이 연일 언론에서 쏟아져 나오니 부모들은 아이들의 보육료가 중단되는 게 아닌지 불안감이 커질 수밖에 없다. 또한, 국민들 입장에서는 국가가 보육을 책임진다고 했고 교육부나 지방교육청, 지방자치단체가 모두 하나의 정부인데 왜 그들 간에 다툼이 생기는지 이해하기 어려울 것이다. 사실 누리과정 예산만이 문제가 아니다. 기초연금 도입, 무상보육 확대 등 최근 사회복지 사업의 급격한 확대가 복지재정 위기로 번지면서 중앙정부와 지방자치단체 간에 복지 예산분담을 둘러싼 갈등이 빚어졌다.

저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 성균관대학교 사회복지학 박사
- 최근 연구: 서울시 자치구의 복지재정 위기 양상과 유형분석(2016)

최근 들어 복지재정 문제가 불거지고, 재정 책임을 놓고 정부 간 각축전을 벌이는 이유는 무엇일까? 우선 최근 복지정책 확대에 따른 지출이 급증하면서 중앙정부나 지방자치단체 모두 재정 부담이 심각해졌다. 특히, 지방자치단체는 세입과 지출을 결정할 수 있는 권한이 없는 상태에서 늘어나는 복지지출을 감당하기 더욱 어려운 상황이다. 지방자치단체가 계속적으로 보조금 확대를 중앙정부에 요구했지만, 중앙정부도 재정 상황이 어려워지자 복지재정 부담을 지방자치단체에 전가하고 있다. 그러다 보니 중앙정부와 지방자치단체 간 복지재정 책임문제로 날 선 공방을 하는 것이다.

복지재정을 둘러싼 최근의 이슈들을 이해하기 위해 지방자치단체의 복지재정 구조와 특징을 살펴보고, 서울시 복지재정 현황을 통해 문제의 원인을 짚어보고자 한다. 마지막으로 지방자치단체의 재정건전성 확보를 위해 논의되어야 할 대안들을 복지재정 중심으로 다뤄보고자 한다.

2. 자율권 없는 지방자치단체의 복지재정 구조

지방자치단체의 사회복지 재원과 지출은 사업별로 다양하다. 사회복지 사업은 크게 세 가지로 구성되는데 국고보조사업과 지방이양사업, 자체 사업이 그것이다. 국고보조사업은 중앙정부에서 기준보조율^①을 정하여 개별 사업별로 보조금을 지방자치단체에 교부하면 광역시·도와 시·군·구는 기준에 따라 매칭비를 부담해야 한다. 국고보조사업의 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 또는 개별법에 규정되어 있다. 하지만 아예 기준보조율 규정이 없는 사업들도 있고, 보조율을 산정하는 기준도 없어 보건복지부와 같은 소관 부처와 기획재정부에서 임의로 결정하는 경향이 크다^②. 이렇게 국고보조사업의 시행 여부와 보조율을 중앙정부에서 결정하면 지방자치단체는 매칭비를 의무적으로 부담하기 때문에 복지지출에 대한 지방자치단체의 결정권이 없다. 그런데 지방자치단체 복지지출의 대부분이 기초생활보장, 기초연금, 보육료지원과 같은 국고보조사업으로 구성되어 있기 때문에 국고보조사업의 확대는 바로 지방자치단체 지출증가로 이어진다.

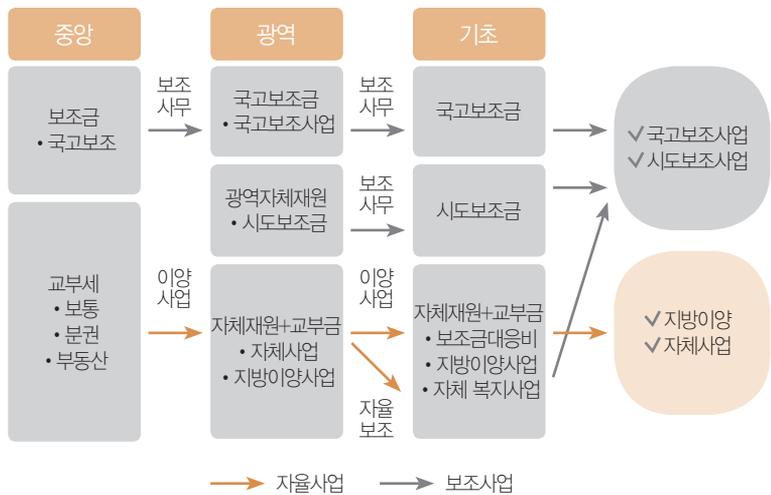
또한, 지방이양사업은 2004년 67개 국고보조사업을 지방으로 이양함

① 기준보조율은 국고보조사업비 중에서 국고보조금의 비율로서 국가가 부담하는 비용을 의미한다.

② 2014년 기준 보건복지부 소관 국고보조사업 148개 중 기준보조율 규정이 '보조금 관리에 관한 법률 시행령'에 근거한 사업은 100개, 개별 법률에 근거한 사업은 25개, 법적 규정이 없는 사업은 23개이다.

에 따라 분권교부세의 형태로 중앙정부에서 교부금을 지원하고, 나머지 비용은 지방자치단체가 부담하였다^③. 그런데 2015년부터 분권교부세가 폐지되고, 보통교부세로 통합됨에 따라 지방자치단체의 재정부담은 더욱 가중될 것이다.

한편 지방자치단체는 지역의 특성이나 주민들의 요구에 맞춰 자율적으로 자체 복지사업을 하는데 모든 사업비를 자체 예산으로 부담한다. 최근 국고보조사업의 매칭비 부담이 커짐에 따라 자체 복지사업의 확대는 엄두도 내지 못하고 점차 줄여가는 추세이다.



〈그림 1〉 사회복지 사업에 따른 자원분담 구조

3. 서울시 복지지출 현황으로 본 지방 복지재정 문제

서울시 25개 자치구의 복지지출 현황을 들여다보면, 지방자치단체 복지재정의 문제점이 드러난다. 지난 5년간(2008~2013년) 25개 자치구 평균 복지지출의 특징은 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 전체 세입보다 복지지출이 빠르게 증가하여 복지지출의 비중이 높아지고 있다. 둘째, 국고보조사업이 확대되고 있는 반면, 자체복지사업은 감소하고 있다. 셋째, 국고보조사업비 중 국고 부담비율이 줄어든 대신 서울시 부담비율은 늘어나고 있다. 2008년부터 2013년까지 5년간 총세입은 13.8% 증가한 데 비해 복지지출은 75%나 증가하여 서울시 25개 자치구 평균 복지지출 비율이 31.2%에서 47.4%로 늘어났다. 그리고 전체 복지지출 중에서 국고보조사업 비중이 88.6%에서 92.9%로 확대됐지만, 자체복지사업 비중은 11.9%에서 7.4%로 5년간 37.8%나 줄어들었다. 특히, 주목할 점은 국고보조사업비 중에서 서울시 부담비율이 44%로 가장 많고, 5년간 가장 많이 늘어났다는 것이다.

^③ 단, 서울시는 불(不)교부단체로 5년간 유예되어 2019년까지 지방이양사업에 대한 예산을 기존의 수준에서 지원받는다.

〈표 1〉 2008~2013년 복지지출 자원별 부담 현황

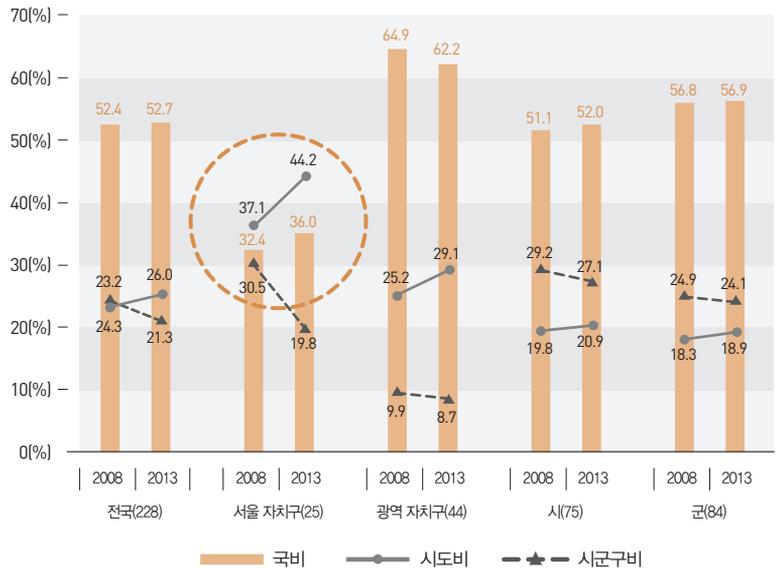
[단위: 억 원, %]

연도	총세입	복지지출		국고보조사업 자원분담 비율					자체 사업비	
		금액	비율	국고보조사업비		국비	서울시	자치구	금액	비율
				금액	비율					
2008	3,143	981	31.2	874.9	88.6	31.2	36.9	32.0	110.9	11.9
2010	3,367	1,251	36.8	1,114	88.5	37.5	35.9	26.6	143.5	12.0
2013	3,578	1,721	47.4	1,605	92.9	35.6	44.0	20.4	121.5	7.4
증감률	13.8	75.4	51.9	83.5	4.9	14.1	19.2	-36.3	9.6	-37.8

주 지방자치단체 예산자료에서는 자원별 지출현황이 제시되지 않기 때문에 필자가 2014년 국회에서 발주한 연구용역을 수행하는 과정에서 각 지방자치단체에서 직접 작성하고, 보건복지부에서 수집한 자료를 활용하였다.

자료 2014년 각 자치구에서 작성한 자료

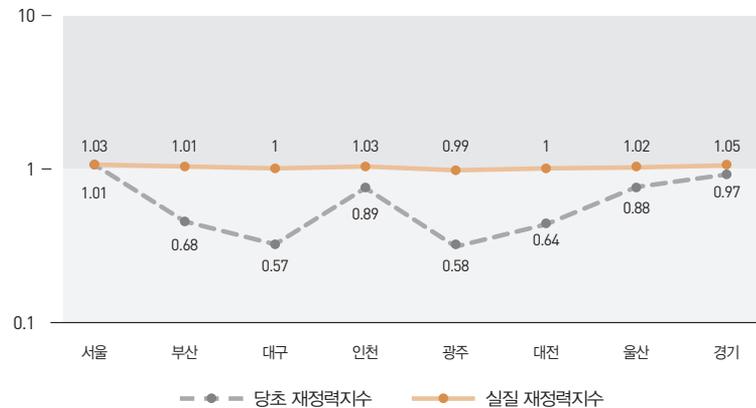
국고보조사업에서 국비보다 시도비의 부담이 더 많이 늘어나는 경향은 다른 지방자치단체에서도 동일하게 나타난다. 하지만 서울시 국고보조사업의 국비 부담률은 2013년 기준 35.6%로 다른 지역보다 훨씬 적은 편이다. 〈그림 2〉와 같이 다른 지역들과 비교했을 때, 서울시만 유일하게 국비보다 서울시 부담비율이 높고, 서울시 부담비율이 가장 가파르게 증가하고 있다.



〈그림 2〉 시·군·구 유형별 국고보조사업 내 국비-시도비-시군구비 비중 변화

이렇게 서울시의 부담이 다른 지역보다 큰 이유는 서울시는 다른 지역에 비해 국고보조를 차등적으로 적게 받기 때문이다. 서울시만 보조율에 차등을 두는 이유는 다른 지역에 비해 재정력이 좋다는 논리인데, 과연 그럴까? 지방자치단체의 재정력은 「지방교부세법」에 따라 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로 산정되는데 이는 수입의 측면에서 지역의 지출수요 대비 자체 수입의 정도를 나타낸 것이다. 이 기준으로 할 경우, 서울시는 다른 지역보다 재정력이 좋은 편이다. 하지만 지역 간 재정 격차를 해소하기 위해 정부에서 보통교부금을 지방자치단체에 교부하는데, 교부금까지 포함한 재정력이 실제 지방자치단체에서 가용할 수 있는 재정능력을 의미한다. <그림 3>은 주요 자치단체의 재정력을 비교한 것으로 지방교부금이 교부되기 전과 후의 재정력지수가 어떻게 변화했는지를 보여주고 있다. 이는 수입 측면에서 서울의 재정력이 다른 지역보다 좋은 편이지만 실제 지출에 사용할 수 있는 재정력에는 차이가 크지 않음을 보여준다.

그런데 당초 재정력 지수를 기준으로 재정력을 평가하기 때문에 서울시에는 기준보조율이 차등적으로 적용된다. 그 결과 서울시는 2014년 기준 98개 국고보조사업에 대해 연간 1조 3,690억 원을 추가 부담하고 있으며, 이 중 복지사업비의 추가 부담은 1조 3,067억 원에 달한다.



주1 세로축에 log값을 취함

주2 실질 재정력지수는 지방교부금 교부 이후의 재정력 지수를 의미함

<그림 3> 주요 지방자치단체의 재정력지수 비교(2013년 기준)

복지지출 현황에서 살펴본 바와 같이 앞으로도 세입에 비해 복지지출의 빠른 증가가 지속된다면, 복지지출로 인한 지방자치단체의 재정압박은 매우 심각해질 것이다. 또한, 자체복지사업마저 이런 추세로 축소되

면 자체 복지사업을 포기하는 것은 시간문제이고, 지방자치단체는 중앙 정부의 복지사업 전달자 역할만 하게 될 것이다.

4. 복지재정 문제를 풀기 위한 정부 간 협력 필요

서울시(본청 기준) 사회복지 지출이 2011년 4조 6,477억 원에서 2016년 8조 5,183억 원으로 5년간 3조 8,706억 원이나 늘었다. 사회복지 지출 증가는 시민의 복지수준 향상을 위한 급여 수준 및 범위 확대와 지속적인 신규 복지사업 발굴을 추진해 온 서울시의 복지 노력도 반영되지만, 국고보조사업 확대에 기인한 바가 훨씬 더 크다. 앞으로도 사회복지 지출 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 상황에서 서울시는 이에 대한 대응방안을 준비해야 한다.

복지재정문제 해결을 위해 대(對) 중앙정부 차원과 대 자치구 차원의 두 가지 방향으로 대응전략을 모색할 수 있다. 첫째, 중앙정부는 법률 및 제도 개선을 통해 과제들을 해결해야 한다. 우선적으로, 국고보조사업에서 중앙정부와 지방자치단체 간 재정분담 체계를 근본적으로 재조정해야 한다. 이를 위해 서울시 차원에서 서울시 및 자치구의 복지재정 현황을 파악하고, 향후 복지지출 증가에 따른 재정상황을 진단하여 복지재정 문제를 명확하게 제기해야 한다. 또한, 중앙과 지방자치단체 간 복지책임 분담 기준에 대한 서울시의 입장을 가지고 중앙정부의 정책결정 과정에 반영될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 서울시는 25개 자치구 간 복지재정 격차를 해소하는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 자치구에 보조금을 지급하는 복지사업에 대해 차등보조율을 확대 적용하는 방안 또는 사회복지교부금을 도입하는 방안 등을 검토해야 할 것이다.

지방자치단체의 복지재정 문제는 서울시의 자체적인 노력으로 해결하기에 한계가 있다. 중앙정부와 서울시를 비롯한 광역시·도, 시·군·구가 협력하여 복지재정 문제를 효과적으로 해결해야 할 것이다.