

지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

- 기초자치단체 지역별 1인당 복지비의 정책적
활용 방안을 중심으로

정홍원
안 영

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자 정홍원 한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진 안 영 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서(수시) 2023-04

지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

- 기초자치단체 지역별 1인당 복지비의 정책적 활용 방안을 중심으로

발행일 2023년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (사)대한민국공무원공상유공자회 인쇄사업부

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 978-89-6827-953-9 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2023.04>

발|간|사

지방자치단체 사회복지예산 지출은 사회복지에 대한 지방자치단체의 노력 정도, 해당 지역의 사회복지 수요에 대한 대응 정도, 또는 지역의 사회복지 수준 등을 가늠하는 기준으로 활용된다. 또한 지역 간 격차와 불평등을 나타내는 척도로 간주하기도 한다. 이러한 이유로 지방자치단체 사회복지예산을 결정하는 요인에 대한 학술적, 실무적 관심은 지역 간 격차에 대한 문제 인식과 해결을 위한 출발점이기도 하다. 지방자치단체 사회복지예산의 결정요인으로 지방선거와 자치단체의 장 등의 정치적 변수에 주목하기도 하며, 지방자치단체의 재정 상황, 지역의 인구구조 등 다양한 분석과 연구가 이루어지고 있다.

반면에 지방자치단체 사회복지예산에 대한 세부적이고, 정확한 통계의 생산과 제공은 상대적으로 미흡한 실정이다. 지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하는 사회복지예산 비율, 1인당 복지비 등과 같은 지표의 산출 방법과 절차, 이러한 지표들의 속성과 내포하고 있는 의미 등에 대한 분석은 상대적으로 소홀하였다. 또한 지방자치단체 사회복지예산의 결정요인 연구는 계량 기법을 활용하는 분석에 편중되어 있다. 따라서 지방자치단체 사회복지예산 지출의 변화, 지방자치단체의 개별적 성격과 다양성, 그리고 정책적 시사점과 문제 해결을 위한 대안 제시는 추상적 수준의 논의에 머무르고 있다. 이러한 점에서 지방자치단체 사회복지예산에 대한 통계정보 생산과 제공, 지방자치단체 사회복지예산 규모를 측정하는 지표 검토와 결과 산출, 그리고 분석 결과의 활용 및 정책 대안 제시 등을 포괄하는 종합적 논의가 필요하다.

이 연구의 목적은 '1인당 복지비'라는 기준을 활용하여, 지방자치단체 사회복지예산의 규모와 현황을 정리하는 것이다. 또한 1인당 복지비를

세분화하여 사회복지 주요 영역별로 대상자 1인당 복지비를 산출하고자 하였다. 이러한 결과를 도출하기 위해서는 지방자치단체 사회복지예산의 총규모와 더불어 영역별 사회복지예산을 구분하여 현황을 정리해야 한다. 예를 들어 ‘노인 1인당 노인복지비’를 계산하려면 해당 지역의 노인수와 노인복지예산의 산출이 전제되어야 한다. 지역별 노인복지예산을 알 수 있는 통계자료가 부재한 상황에서 개별 지방자치단체 사회복지예산서의 내용을 검토하여 노인복지예산을 계산하는 작업이 필요하다.

이 연구에서 제시하고 있는 잠정적 결론은 지방자치단체 사회복지예산은 해당 지역에 필요한 사회복지 급여와 서비스 제공을 위한 생산비용일 수 있다는 것이다. 이러한 관점은 지방자치단체 사회복지예산에 대한 기존의 인식과는 대비되며, 향후 더 많은 분석과 논의를 통해 검토할 연구 주제가 될 수 있다. 후속 연구를 위해서는 지방자치단체 사회복지예산에 대한 세부적이고, 체계적인 통계자료 구축이 요구된다. 이 연구의 문제의식과 분석 결과가 지역사회복지의 내실화와 지방자치단체 사회복지제도의 발전에 기여할 수 있기를 바란다.

2023년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 지방자치단체 사회복지예산과 복지비에 대한 이론적 검토	15
제1절 지방자치단체 사회복지예산 차이에 대한 인식	17
제2절 지방자치단체 사회복지예산 결정요인	20
제3절 지역 단위 복지비 산출 지표	24
제3장 지방자치단체 사회복지예산 현황	29
제1절 지방자치단체 사회복지예산 산출 방법	31
제2절 지방자치단체 사회복지예산 규모	35
제3절 지방자치단체 사회복지예산 구성	40

제4장 기초자치단체 지역의 1인당 복지비	45
제1절 1인당 복지비의 산출 방법	47
제2절 주민 1인당 복지비	48
제3절 대상자 1인당 복지비	52
제4절 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체	66
제5장 결론 및 정책제언	73
참고문헌	83
부록	87
[부록 1] 지방자치단체(228개) 주민 1인당 복지비 산출 결과	87
[부록 2] 지방자치단체(228개) 대상자 1인당 복지비 산출 결과	94

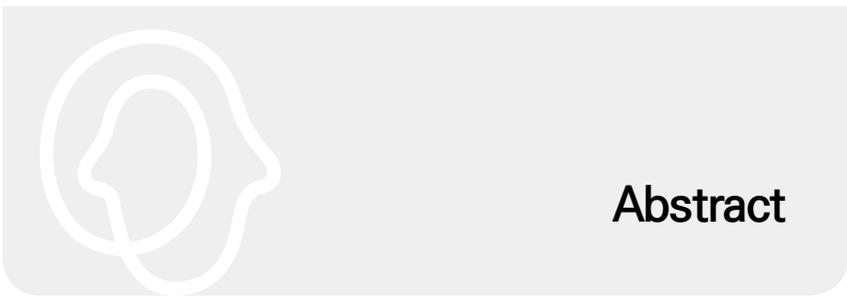
표 목차



〈표 3-1〉 지방자치단체 사회복지예산 분류를 위한 영역별 세부사업명(예시)	34
〈표 3-2〉 지방자치단체 유형별 총예산 및 사회복지예산 규모	36
〈표 3-3〉 시도별 기초자치단체의 총예산과 사회복지예산 규모	39
〈표 3-4〉 지방자치단체 유형별 사회복지예산의 구성	40
〈표 3-5〉 시도별 기초자치단체 사회복지예산의 구성	43
〈표 4-1〉 기초자치단체의 주민 1인당 복지비	48
〈표 4-2〉 기초자치단체 유형별 주민 1인당 복지비의 분산분석표	49
〈표 4-3〉 기초자치단체 유형별 노인 1인당 노인복지비와 주민 1인당 노인복지비	53
〈표 4-4〉 1인당 노인복지비와 지역 인구구조의 상관관계 분석	54
〈표 4-5〉 기초자치단체 유형별 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비와 주민 1인당 보육·아동복지비	56
〈표 4-6〉 1인당 보육·아동복지비와 지역 특성의 상관관계 분석	58
〈표 4-7〉 기초자치단체 유형별 수급자 1인당 기초보장비와 주민 1인당 기초보장비	60
〈표 4-8〉 1인당 기초보장비와 지역 인구구조 특성의 상관관계 분석	62
〈표 4-9〉 장애인 1인당 장애인복지비와 기초자치단체 유형의 분산분석표	63
〈표 4-10〉 기초자치단체 유형별 장애인 1인당 장애인복지비와 주민 1인당 장애인복지비	64
〈표 4-11〉 1인당 장애인복지비와 지역 인구구조 특성의 상관관계 분석	66
〈표 4-12〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 지역 현황	67
〈표 4-13〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 주민 1인당 복지비 비교	68
〈표 4-14〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 대상자 1인당 복지비 비교	69
〈표 4-15〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 급여서비스 대상자 현황	70
〈부표 1〉 지방자치단체 주민 1인당 복지비	87
〈부표 2〉 지방자치단체 대상자 1인당 복지비	94

그림 목차

[그림 4-1] 주민 1인당 복지비와 지역의 인구 규모	50
[그림 4-2] 주민 1인당 복지비와 지역의 인구밀도	51
[그림 4-3] 기초자치단체 지역별 기초보장 수급자 비율과 주민 1인당 기초보장비	61
[그림 4-4] 지역별 장애인인구 비율과 주민 1인당 장애인복지비	65
[그림 5-1] 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지예산 지출 구조(2022년 예산 기준)	76
[그림 5-2] 중앙정부와 지방자치단체 예산의 사회복지 분야-부문 분류체계	78



Abstract

An Analysis and Calculation of Local Autonomous Entities' Welfare Budgets : Focusing on welfare expenditure per capita

Project Head: Chung, Hong won

The size of local welfare budgets is sometimes interpreted as a measure of the response to welfare needs or the local welfare level. However, it is difficult to use differences in local welfare budgets as an indicator of regional inequality.

This study employs the 'social expenditure per capita(SEPC)' as a indicator to measure the size of local welfare budgets. Additionally, we calculate the SEPC and the 'social expenditure per beneficiary(SEPB)' - where beneficiaries include the elderly, the disabled, the child, and the poor - to identify regional disparities.

We found that the principle of economies of scale applies to the SEPC and the SEPB. The SEPC and the SEPB are inversely correlated with population size and population density. This suggests that the size of local welfare budgets can be seen as the production cost of welfare benefits and services, not the level of local welfare.

Keyword : Local Autonomous Entity, Welfare Budgets, Welfare Expenditure per Capita, Welfare Costs

Co-Researchers: Ahn, Young





1. 연구의 배경 및 목적

지방자치단체 사회복지예산의 규모는 지역 단위의 복지 수준 또는 복지에 대한 지방자치단체의 노력 정도 등으로 해석되고, 나아가 지역 간 격차와 불평등의 기준으로 활용되기도 한다. 이러한 견해들을 점검하기 위해서는 지방자치단체 사회복지예산 규모를 측정하는 지표를 점검하고, 지표 산출 과정 및 방법, 그리고 산출 결과에 대한 해석과 활용 방안에 대한 체계적인 검토와 논의가 필요하다.

이 연구의 목적은 1인당 복지비 지표를 활용하여 지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하고, 이를 위해서 1인당 복지비 지표값을 산출하는 것이다. 이를 위해 필요한 데이터 및 산출 기준을 검토하고, 226개 시·군·자치구 및 2개 광역자치단체의 1인당 복지비를 산출하였으며, 1인당 복지비 결과와 해당 지역의 특성을 연계한 분석을 수행하였다.

2. 주요 연구 결과

2022년 기준 지방재정 365의 '세부사업별 세출현황' 자료를 활용하여 지방자치단체 사회복지예산 총액과 주요 영역별 사회복지예산을 산출하였다. 2022년 12월 31일 현재 228개 지방자치단체의 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하였으며, 추가경정예산을 반영한 최종 예산 자료를 사용하였다. 2022년 사회복지예산은 개별 지방자치단체당 평균 3,659억 원, 총예산에서 사회복지예산이 차지하는 비율은 평균 27.2%로 나타났다.

기초자치단체별 사회복지예산 규모는 시, 자치구, 군의 순서로 큰 것으로 나타났으며, 총예산 대비 사회복지예산의 비율은 자치구, 시, 군의 순

4 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

서로 높은 것으로 나타났다. 사회복지예산을 주요 영역별로 살펴보면 노인복지예산이 34.3%로 가장 높고, 보육·아동복지예산 24.2%, 기초보장예산 13.7%, 장애인복지예산 9.5% 순이며, 특히 노인복지, 보육·아동복지, 기초보장 3개 영역의 예산은 전체 사회복지예산의 70% 이상을 차지하고 있다.

226개 시·군·자치구 기초자치단체의 주민 1인당 복지비는 평균 217.2만 원이며, 기초자치단체 유형별로는 군, 시, 자치구의 순으로 높은 것으로 나타났다. 한편, 주민 1인당 복지비는 해당 지역의 인구 규모 및 인구밀도와도 밀접한 연관성을 지니고 있다. 지역의 인구 규모 및 인구밀도가 높아질수록 주민 1인당 복지비는 통계적으로 유의하게 감소하는 부(-)의 상관관계가 있으며, 특정 수준을 지나서는 일정한 값에 수렴하는 양상을 통해 규모의 경제가 작동한다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 주민 1인당 복지비가 지역 주민을 위한 사회복지 급여 및 서비스의 생산 비용으로 해석할 수 있음을 시사한다.

대상자별 1인당 복지비 역시 해당 지역의 인구가 많을수록, 인구밀도가 높아질수록, 그리고 수혜 대상자가 많아질수록 1인당 복지비는 감소하는 것으로 나타나 규모의 경제가 적용될 수 있음을 확인하였다. 특히 시설을 중심으로 이루어지는 장애인복지 및 돌봄서비스와 보육 서비스는 접근성 관점에서 인구 밀집도가 높을수록 서비스 생산 비용이 감소할 수 있음을 시사한다.

주민 1인당 복지비는 지방자치단체별로 분명한 차이가 존재하며, 이러한 차이는 지역의 복지 급여·서비스 대상자의 구조적 특징에서 기인한다. 복지비가 상대적으로 높은 기초자치단체는 인구가 적고, 인구밀도가 낮은 농·산·어촌 지역의 소규모 군 또는 시에 해당하며, 복지 급여·서비스 대상자, 특히 노인의 비율이 높다. 지역 주민 대비 복지 급여·서비스 대상

자의 비율이 높다는 것은 해당 복지 급여·서비스의 수요가 많다는 것이며, 복지 급여·서비스 수요가 많다는 것은 해당 지역의 대상자 1인당 복지비가 높은 수준으로 보이는 것으로 연계된다.

3. 결론 및 시사점

2022년 지방자치단체 사회복지예산을 기준으로 보조사업은 약 90%에 달하며, 지방자치단체 자체사업은 10% 이하의 비중을 보이고 있다. 이러한 결과는 지방자치단체가 담당하고 있는 사회복지사업에 대한 권한과 역할이 중앙정부에 집중되어 있고, 지방자치단체의 자체적 권한과 역할이 상대적으로 제한적임을 보여준다. 또한 지방자치단체의 사회복지사업은 전국적 차원에서 통일성과 표준화가 중심이며, 개별 지역의 특성을 반영한 다양성과 지역 간 격차가 크지 않음을 의미하는 것이다. 이러한 상황에서 지방자치단체 사회복지예산의 차이를 지방자치단체의 복지 노력 정도 또는 지역의 복지 수준으로 해석하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 또한 1인당 복지비는 지역의 인구 규모에 따른 규모의 경제 원리가 적용되며, 복지 급여·서비스 대상자의 규모에 의해서 좌우되는 특징이 있다. 따라서 1인당 복지비 기준의 지방자치단체 사회복지예산은 복지 급여·서비스 대상자의 복지 수요에 대응하고, 필요한 급여·서비스를 제공하기 위한 생산 비용으로 볼 수 있을 것이다.

주요 용어 : 지방자치단체, 사회복지예산, 1인당 복지비, 복지비용



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용과 방법



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

특정 국가의 복지 수준, 또는 복지국가 발전 정도를 측정할 때 복지를 위해서 사용되는 재정지출 규모를 기준으로 활용하며, 이를 수량적으로 표현하기 위해 ‘국내총생산 대비 사회복지지출 비율(A ratio of social expenditure to GDP)’이라는 지표를 활용하는 것이 일반적이다. 사회복지지출은 특정 국가의 사회적 위험에 대한 정부의 보장 수준 또는 사회복지에 대한 국가의 정책적 노력 정도를 의미하는 것으로 널리 인식되고 있다. 또한 우리나라의 사회복지에 대한 비판으로 빈번하게 등장하는 내용은 사회복지지출이 OECD 국가 중 최하위 수준이라는 것이다. 이러한 논의가 현실을 반영하는 것이며, 타당성이 있다는 점에 동의할 수 있다. 그러나 사회복지지출 지표에 대한 과도한 해석과 오남용 사례가 상당한 것도 사실이다.

사회복지지출이란 ‘복지에 악영향을 미치는 상황에 처한 가구와 개인을 지원하기 위해서 공공이나 민간기관이 제공하는 급여(benefits) 또는 재정적 기여(contributions)’로 정의할 수 있다(OECD, 2019). 이러한 개념 정의는 중립적인 용어로 이루어져 있으며, 사회복지지출 그 자체가 사회복지 수준 또는 사회복지에 대한 노력 정도 등과 동일한 개념이라고 하기는 적절하지 않다. 다만, 사회복지지출 수준을 복지 수준 또는 위험보장 수준에 중대한 영향을 미치는 요인으로 해석하는 것은 타당성이 있다.

지방자치단체 사회복지예산에 대해서도 사회복지지출과 동일한 개념으로 이해하는 것은 자연스러운 일이다. 지방자치단체 사회복지예산의 지출

수준은 사회복지에 대한 지방자치단체의 노력 정도, 해당 지역의 사회복지 수요에 대응하는 예산 투입 수준, 또는 지역 단위의 사회복지 수준 등으로 해석하는 것이 일반적이다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 사회복지예산의 결정요인으로 지방선거와 자치단체의 장 등의 정치적 요인에 주목하기도 하며, 지방자치단체 사회복지예산의 크기를 지역 간 격차와 불평등을 표현하는 기준으로 활용하기도 한다. 또한 지역 단위에서 정치적 요인을 포함하여 지방자치단체 사회복지예산을 결정하는 요인이 무엇인가에 대한 관심으로 이어지게 되었다.

반면에 지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하는 복지예산 비율, 1인당 복지비 같은 지표들이 어떻게 산출되며, 이러한 지표들의 속성과 내포하고 있는 의미 등에 대한 관심은 상대적으로 미흡하였다. 또한 그동안의 연구는 지방자치단체 사회복지예산의 결정요인에 대한 계량적 분석에 편중되어 있어 지방자치단체 사회복지예산 지출의 변화, 지방자치단체의 개별적 성격과 다양성, 그리고 정책적 시사점과 문제 해결 대안의 제시와 관련해서는 한계를 노정하고 있다. 따라서 지방자치단체 사회복지예산 규모를 측정하는 지표에 대한 점검, 지표 산출 과정 및 방법, 그리고 산출 결과에 대한 해석과 활용 방안에 대한 체계적인 검토와 논의가 필요하다.

이 연구는 1인당 복지비 지표를 활용하여 지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하고, 1인당 복지비의 결과치를 산출하는데 목적이 있다.

1인당 복지비 산출을 위해 필요한 통계 및 데이터를 점검하고, 산출 기준을 검토하고자 한다. 지방자치단체 사회복지예산의 규모를 표현하는 지표 중 사회복지예산 비율과 1인당 복지비가 가장 많이 활용된다. 사회복지예산 비율은 통계청과 행정안전부가 발표하는 공식 통계가 있는 반

면에, 1인당 복지비는 공식 통계가 없다. 따라서 1인당 복지비 지표를 활용하기 위해서 별도로 결과치를 계산하는 작업이 필요하다. 이 연구에서는 지방자치단체의 일반회계, 특별회계, 기금을 대상으로 추가경정예산을 반영한 최종 예산자료를 기준으로 1인당 복지비를 계산하고자 한다.

둘째로 사회복지예산 총액을 기준으로 주민 1인당 복지비 산출에 추가하여 노인복지, 장애인복지, 보육 및 아동복지, 빈곤층 지원(국민기초생활보장) 영역에서 1인당 복지비를 산출한다. 1인당 복지비를 영역별로 구분함으로써 지방자치단체 사회복지예산 지출의 현황과 구조를 이해하는데 도움이 될 것이다. 기존 선행연구 검토 결과 시·군·구 기초자치단체 단위로 노인 1인당 노인복지비 등과 같은 사회복지 주요 영역별 1인당 복지비를 산출하여 제시한 사례가 없는 것으로 파악된다. 영역별 1인당 복지비를 산출하기 위해서는 지방자치단체 사회복지예산을 총액이 아닌 세부 사업별 예산액을 확인할 수 있는 자료를 검토하여 노인복지, 장애인복지, 보육 및 아동복지, 기초생활보장 예산을 별도로 산출하는 작업이 선행되어야 한다.

마지막으로 주민 1인당 복지비와 대상자 1인당 복지비의 산출 결과에 대해 해석하고, 이를 기초자치단체 단위의 지역 특성과 연계하여 분석하고자 한다. 주민 1인당 복지비와 대상자 1인당 복지비의 현황 및 지역 간 편차를 확인하고, 이러한 차이가 나타나는 원인을 탐색하고자 한다. 이를 위해서는 1인당 복지비 산출 결과를 지역 단위의 특성과 연계하여 분석하는 것이 필요하다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

이 연구의 내용은 3개로 구분하여 정리할 수 있다. 첫째는 226개 시·군·자치구 기초자치단체와 2개 기초자치단체가 없는 광역자치단체(세종특별자치시, 제주특별자치도)의 사회복지예산 현황을 정리한다. 2022년을 기준으로 228개 지방자치단체의 사회복지예산 총액을 산출하고, 세부사업을 기준으로 주요 영역별 분류를 통해 기초생활보장예산, 장애인복지예산, 보육·아동복지예산, 노인복지예산 및 기타 복지예산을 구분하여 산출 결과를 정리한다.

두 번째는 지방자치단체 사회복지예산 총액과 영역별 사회복지예산을 기반으로 1인당 복지비를 계산하고자 한다. 주민 1인당 복지비 계산은 226개 시·군·자치구, 2개 광역자치단체(세종특별자치시, 제주특별자치도)를 포함하여 228개 지방자치단체를 대상으로 한다. 1인당 복지비는 ① 주민 1인당 복지비, ② 노인 1인당 노인복지비, ③ 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비, ④ 장애인 1인당 장애인복지비, ⑤ 국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비 총 5개 항목을 산출한다.

마지막으로 1인당 복지비의 지역별 분포 현황과 격차를 확인하고, 지역적 특성과 연계하여 분석한다. 지방자치단체 유형별로 구분하고, 지역적 특성은 지역의 인구 규모, 인구밀도, 고용률과 실업률, 1인당 GRDP 등의 변수를 고려한다. 또한 지역의 인구구조 특성과 사회복지 급여·서비스 대상자인 국민기초생활보장 수급자, 장애인, 노인, 영유아, 아동 등의 규모와 인구 대비 비율을 참고할 것이다.

2. 연구 방법

이 연구를 위해서 문헌 분석, 데이터 수집과 분석, 그리고 전문가 자문회의 등의 방법을 활용한다. 문헌 분석을 위해서 지방자치단체 사회복지예산에 관한 학술논문과 연구보고서 등 선행연구를 수집하여 검토한다.

둘째, 지방자치단체 사회복지예산과 1인당 복지비 계산을 위해서 각종 통계 데이터를 수집하고, 이를 분석한다. 지방자치단체의 사회복지예산 총액과 주요 영역별 복지예산을 산출할 수 있는 데이터는 지방재정365에서 공개하고 있는 ‘세부사업별 세출현황’(행정안전부, 2023a)이 유일하다. 세부사업별 세출현황 자료를 활용하여 228개 지방자치단체의 사회복지예산 총액을 계산하고, 산출 결과를 검증하기 위하여 ‘2022년도 지방자치단체 통합재정 개요’(행정안전부, 2022)와 ‘2022회계년도 지방재정연감’(행정안전부, 2023c)의 지방재정 관련 데이터와 비교하여 검토하고자 한다. 지방자치단체별 사회복지예산 총액과 주요 영역별 사회복지예산 산출 결과를 활용하여 1인당 복지비를 산출한다. 1인당 복지비 산출을 위해 추가로 필요한 데이터는 분모에 해당하는 통계치이다. 지역별 인구, 65세 이상 노인, 그리고 15세 미만 영유아아동은 주민등록통계(행정안전부, 2023b)를 활용한다. 지역별 국민기초생활보장 수급자는 복지통계(보건복지부, 사회보장정보원, 2023), 그리고 지역별 장애인은 장애인현황(통계청, 2023) 데이터를 활용하여 계산한다.

마지막으로 지역복지 및 지방자치단체 사회복지예산에 대한 전문연구자들이 참여하는 자문회의를 실시한다.





제2장

지방자치단체 사회복지예산과 복지비에 대한 이론적 검토

제1절 지방자치단체 사회복지예산 차이에 대한 인식

제2절 지방자치단체 사회복지예산 결정요인

제3절 지역 단위 복지비 산출 지표



제 2 장

지방자치단체 사회복지예산과 복지비에 대한 이론적 검토

제1절 지방자치단체 사회복지예산 차이에 대한 인식

예산(budget)이란 정해진 기간 동안 국가재정의 수입과 지출에 대한 계획서를 지칭하며, 정부의 목표 달성을 위해 제한된 재원의 분배와 사용에 관한 의사결정의 결과물이다. 동일한 맥락에서 사회복지예산은 사회복지 영역에서 국가재정의 자원 조달과 분배, 그리고 지출에 대한 예정적 계산을 의미한다. 내용적으로 사회복지예산은 개인 및 지역사회의 보다 나은 사회적 서비스 및 인간의 복지를 증진하기 위한 재정지출이며, 빈곤, 질병, 장애, 소득 상실 등의 사회적 위험(social risks)으로부터 국민을 보호하고 인구 고령화, 저출산 등 새로운 복지 수요(welfare needs)에 대응하는 재원의 조달과 지출 계획이다(문수진, 이종열, 2015).

지방자치단체 사회복지예산은 지방자치단체가 지역 주민의 복지 수요 대응과 복지 증진을 위하여 사회복지 사무 수행과 복지 급여·서비스 제공에 필요한 자원 조달, 조달된 재원의 배분 그리고 지출 계획에 대한 의사결정 과정 및 결과물로 정의할 수 있다(김성주, 윤태섭, 2017; 한병훈, 임도빈, 2023). 개별 지방자치단체의 전체예산 및 사회복지예산은 해당 지역의 인구수, 면적, 인구밀도, 도시화, 산업구조, 빈곤율, 취업률, 지역 내 총생산 등 다양한 지역적 특성에 따라 규모의 차이를 보인다. 지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하는 방법에 따라 달라질 수 있으나, 예산 규모의 차이에 대한 시각은 지역 간 격차에 관한 문제 인식과 해결을 위한 대응 방안의 출발점이라는 점에서 중요성을 갖는다.

김홍주와 구찬동(2014)은 지방자치단체 사회복지예산 규모의 차이는

지역 간 불평등을 표현하는 척도가 될 수 있다고 지적하고 있다. 구체적으로 사회복지예산의 규모 차이는 지방자치단체의 재정력 불평등에서 기인하며, 공공서비스 배분의 지역 간 불평등으로 해석할 수 있다는 것이다. 여기서는 지역 간 불평등을 분석하기 위하여 지니계수 개념을 활용하고 있다(김홍주, 구찬동, 2014). 사회복지예산의 규모 차이에 따른 불평등도를 분석하기 위해서 재원에 따라 구분하여 기초자치단체의 자체재원에 해당하는 시·군·구비와 중앙정부 및 광역자치단체의 재정보조금을 합산한 사회복지예산을 사용하고 있다. 한편 사회복지예산의 규모 차이를 지역 간 불평등의 척도를 넘어서 예산 규모 차이 그 자체를 불평등으로 해석하고, 사회복지예산의 불평등과 사회복지 불평등을 구별하지 않는 경우(진재문, 2012)도 있다. 또한 지방자치단체 사회복지예산 규모는 해당 지역의 복지수준이라고 간주하는 경우(박경돈, 2018)도 있다.

지방자치단체 사회복지예산의 차이를 불평등으로 보는 견해는 타당성이 있으나, 좀 더 신중한 접근과 판단이 필요하다. 첫째, 기초자치단체 사회복지예산의 규모 차이를 시·군·구비 자체 재원과 시·도비 및 국비 보조금으로 구분하여 불평등도를 분석하는 방식은 기초자치단체의 자체사업과 보조사업의 특성, 그리고 보조사업에 대한 재정분담금의 성격을 고려하지 않은 결과이다. 따라서 위와 같은 시각은 사회복지예산의 지역 간 격차와 불평등도 분석에 일정 정도 한계를 보일 수 있다.

둘째, 지방자치단체 사회복지예산의 규모 차이가 곧바로 불평등을 의미하는 것은 아니며, 또한 사회복지예산의 불평등이 사회복지 불평등 또는 지역의 복지수준 격차와 동일한 개념이라고 보는 것은 적절하지 않다. 오히려 지역 간 사회복지예산의 차이는 지역 단위 사회복지 수준의 차이와 연계된다(박규범, 함영진, 2018)고 보는 것이 타당할 것이다.

셋째, 지방자치단체 사회복지예산의 규모 차이가 불평등이라고 보는

것은 형평이 아닌 균등의 관점에서 불평등을 측정하는 것이다. 균등의 관점은 개별 지역의 사회복지 급여·서비스의 수요 차이를 고려하지 않은 획일적 배분에 해당한다. 반면에 형평이라는 관점은 사회복지 급여·서비스의 수요 차이를 고려한 차등적 배분을 의미한다. 지니계수 개념을 활용한다면, 지방자치단체 사회복지예산의 규모 차이 또는 1인당 복지비의 지역 간 차이가 클수록 불평등도가 높아지고, 차이가 작을수록 불평등도가 낮아지는 결과가 도출된다. 따라서 개별 지역의 특성, 사회복지 급여·서비스 수요와 무관하게 사회복지예산 규모 또는 1인당 복지비가 특정 값에 수렴할수록 불평등이 적어진다는 모순적 결론에 귀결될 가능성이 존재하는 것이다.

지방자치단체 사회복지사업의 규모와 지출 예산의 차이는 지역 주민을 위한 지방자치단체의 사회복지 대응력으로 보는 견해(김교성, 이재완, 2000)도 있다. 즉 지방자치단체 사회복지예산 지출은 사회복지에 대한 지방자치단체의 적극성을 평가하는 지표에 해당하며(장동호, 2011), 또는 지방자치단체의 사회복지 노력을 대표하는 지표(장동호, 2012)라 할 수 있다.

지방자치단체 사회복지 사업의 규모와 지출 예산의 차이가 지역 주민을 위한 복지 대응력 또는 노력 정도로 설명하는 것 역시 신중한 검토가 필요하다. 법령과 중앙정부의 제도에 의해서 설정된 법정 사회복지 급여의 강제적 지출을 위한 지방자치단체의 재정 분담금은 지방자치단체 사회복지예산의 지속적인 그리고 급격한 증가의 원인이 되었다. 또한 국고 보조금과 지방자치단체의 재정 분담금을 재원으로 하는 보조사업의 비중이 막대하다는 점에서 지방자치단체 사회복지 총액을 기준으로 지방자치단체의 복지 대응력을 평가하는 것은 적절하지 않다. 또한 지방자치단체 전체예산 대비 사회복지예산의 비율을 사회복지에 대한 지방자치단체의

복지 대응력으로 간주하는 것 역시 한계가 있다. 사회복지예산의 비율 산정에 있어서 분자(사회복지예산)의 규모는 별다른 문제가 없으나, 분모(전체예산)의 규모는 기초자치단체의 유형에 따라 구조적 차이를 보인다. 예를 들어 시군에 비해 자치구는 사회복지예산의 비율이 전체적으로 높은 수준으로 보이고 있으며, 이는 분모에 해당하는 전체예산의 포괄범위가 상이하기 때문이다.

또한 사회복지예산을 구성하는 항목 중 필수적으로 지출해야 하는 인건비와 사회복지시설의 기능보강비 관련 경직성 예산이 존재한다. 이러한 경직성 행정 예산은 사회복지예산에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 따라서 사회복지예산의 규모를 기준으로 지방자치단체 복지노력도를 측정하기에는 많은 문제점이 있을 수 있다(함영진, 김경준, 김성은, 이인수, 2012).

따라서 시·도비와 국비 등 보조금을 제외하고, 지방자치단체가 자체 재원으로 마련한 자체 사회복지예산을 해당 지방자치단체의 사회복지 대응력으로 보는 견해(김종건, 2011; 김홍주, 구찬동, 2014; 진재문, 2012), 또는 보조금과 보조사업에 대한 재정분담금을 제외하고, 자체사업 예산만을 지방자치단체의 사회복지 노력도라고 보는 견해(함영진, 2013)는 타당성이 있다.

제2절 지방자치단체 사회복지예산 결정요인

지방자치단체 사회복지예산 규모의 차이를 불평등 또는 격차로 보는 인식과 별도로, 많은 선행연구에서는 예산 규모의 차이가 발생하는 원인을 규명하는 것에 집중하였다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 사회복지예산에 대한 기존 연구 중 가장 큰 비중을 보이는 것은 사회복지예산의

결정요인에 대한 분석이다. 지방자치단체 사회복지예산의 결정요인은 사회복지 수요와 직접적인 관련이 있는 인구적 요인, 지역의 경제적 요인과 지방재정적 요인, 정치적 요인, 그리고 점증주의적 요인으로 구분할 수 있다(윤인주, 2014; 함영진, 2013; 홍근석, 함윤주, 주운현, 2016).

인구적 요인으로는 노인, 영유아, 아동 등 특정 연령대 인구의 규모 또는 비율이 대표적이다. 또한 국민기초생활보장 수급자, 장애인 등 사회복지 급여·서비스 대상자의 규모 또는 비율 등에 주목한다. 따라서 인구적 요인이라는 지역의 사회복지 수요가 지방자치단체 사회복지예산에 어떠한 영향이 있는가를 분석하는 것이다. 추가적으로 지역의 인구밀도, 인구연령 구조 등을 고려하기도 한다.

경제적 요인으로 고려할 수 있는 변수로는 지역내총생산(GRDP), 경제활동참가율, 고용률, 실업률, 산업구조 등이 있다. 그런데 사회복지예산 결정요인에 관한 연구들에서 지역의 경제적 요인을 언급하는 경우는 매우 적다. 오히려 지방자치단체의 재정적 요인을 활용하는 경우가 많으며, 이는 재정수입과 재정적 여력이 사회복지예산 지출을 결정하는 요인이라는 점을 고려한 결과이다. 재정적 요인으로는 재정자립도, 재정자주도, 지방세 수입액, 1인당 지방세 부담액, 1인당 지방채무 등의 변수를 활용한다.

정치적 요인은 자치단체장의 경력, 소속 정당, 정치이념, 선거공약 등 단체장에 대한 변수들이 가장 많다. 또한 지방의회 구조 또는 다수당, 지방선거 투표율, 정당공천제 여부, 지방선거 경쟁 정도(1위 득표자와 2위 득표자 간의 격차 비율, 또는 단체장 경쟁지수) 등을 변수로 사용하고 있다. 정치적 요인에서 단체장과 관련된 변수를 많이 활용하는 이유는 지방자치단체 예산은 '단체장의 예산'이라 할 만큼 예산의 편성에서 집행 단계까지 단체장이 많은 권한을 행사하기 때문이다.

마지막으로 점증주의적 요인은 기존 연구 중에서 상대적으로 적은 비율의 연구에서 활용되고 있는데, 전년도 사회복지예산, 전년도 대비 사회복지예산 증감을 등이 있다.

지방자치단체 사회복지예산의 결정요인에 대한 기존 연구들은 시기적으로 특징을 보이고 있다. 1990년대와 2000년대 초반의 연구들은 인구적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인 등 특정 영역의 요인을 중심으로 지방자치단체 사회복지예산이 미치는 영향을 분석하는 연구가 상대적으로 많다. 반면에 2000년대 중반 이후에는 특정 영역의 요인으로 제한하지 않고, 다양한 영역의 많은 요인들을 통합적으로 고려하여 분석모형을 설정하고, 회귀분석을 활용하여 다양한 요인 중 어떤 요인이 설명력이 있는가를 식별하는 방식으로 결과를 제시하고 있다. 또한 최근에는 지방자치단체 사회복지예산의 지출은 공간적 자기상관성이 있다는 점에서 공간회귀모형 또는 공간패널회귀모형을 활용하여 영향 요인을 분석하는 연구(김연준, 주운현, 홍근석, 2021; 박경돈, 2018; 박규범, 함영진, 2018; 박성준, 2023; 한지후, 강인성, 2023; 홍근석 외, 2016)가 주류를 이루고 있다. 이는 지방자치단체라는 공간을 분석단위로 설정하는 경우 지역 단위 자료가 지닌 공간적 이질성과 공간적 의존성에 대한 고려가 필요하기 때문이다. 또한 지방자치단체 사회복지예산 지출에서 공간적 자기상관성이 존재한다는 것은 인접 지역의 사회복지예산 지출 변화가 해당 지역의 사회복지예산 지출 변화로 연계된다는 것을 의미하는 것이다. 동시에 학습, 경쟁, 모방과 같은 정책 확산을 통해 인접 지역의 사회복지예산 지출에 영향을 받기 때문이다.

지방자치단체 사회복지예산의 결정요인에 대한 선행연구들은 주로 시·군·자치구 기초자치단체를 대상으로 예산에 영향을 주는 요인을 변수로 설정하는 변수지향방법(variable oriented methods)에 의한 양적 연구

에 치중되어 있다. 이러한 접근방식은 226개 시·군·자치구 기초자치단체를 모두 동일한 성격을 갖는 단위로 취급함으로써 지방자치단체의 개별적 성격과 다양성을 설명하지 못하고 있다(김병민, 신동면, 2015). 따라서 지방자치단체 사회복지예산 지출의 변화, 자치단체별 차이, 그리고 이에 따른 정책적 함의와 대안을 제시하는 데 한계를 보인다.

또한 지방자치단체 사회복지예산의 영향 요인에 관한 변수지향적 실증 연구들의 분석 결과는 일관성이 상대적으로 미흡하다. 예를 들어 지방세 징수액 또는 1인당 지방세가 지방자치단체 사회복지예산 지출에 정(+)¹의 영향을 미친다는 연구(김승연, 홍경준, 2011; 김태희, 이용모, 2012; 박고운, 박병현, 2007; 서상범, 홍석자, 2010; 조현호, 함우식, 주상현, 2013)와 부(-)²의 영향을 미친다는 연구(모지환, 이중섭, 2010; 이승중, 2000; 진재문, 2006), 그리고 영향을 미치지 못한다는 결과(김병규, 이근수, 조덕호, 2009; 오수현, 강인성, 2013; 진재문, 2006)가 혼재하고 있다. 또한 제한적 범위에서 인구적 요인과 점증주의적 요인은 대체로 지방자치단체 사회복지예산에 유의미한 영향이 있다는 결과가 많으며, 재정적 요인은 다소 엇갈리는 결과를, 그리고 정치적 요인은 유의미한 영향이 없는 경우가 많은 것으로 나타난다.

지방자치단체 사회복지예산의 결정요인에 대한 기존연구의 결과는 일관성이 다소 미흡하다. 이는 사회복지예산을 표현하는 종속변수와 영향을 주는 독립변수를 어떻게 정의할 것인가에 대한 검토가 충분하지 않았으며, 분석 기법으로 모두 회귀분석을 사용하고 있는 것과 무관하지 않을 것이다. 또한 결과 해석과 관련해서 어떠한 변수가 유의성이 있는지 식별하는 수준의 내용 설명에 편중되어 있다. 특정 변수가 유의미한 이유가 무엇이며, 분석 결과가 지방자치단체 사회복지제도에 어떠한 의미를 갖는 것인지, 정책적 대안과 어떻게 연결되는 것인지 등에 대한 질적 분석과 해석은 상대적으로 부족한 실정이다.

제3절 지역 단위 복지비 지표

지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하는 지표, 즉 분석의 종속 변수로 활용되는 것은 ‘사회복지예산 비율’과 ‘1인당 복지비’이다. 사회복지예산 비율은 지방자치단체 사회복지예산액을 총예산으로 나눈 값이며, 1인당 복지비는 지방자치단체 사회복지예산액을 지역 인구수로 나눈 값이다. 지방자치단체 사회복지예산 규모 측정을 위한 지표와 관련하여 사회복지예산 비율을 사용한 연구(오수현, 강인성, 2013; 김병민, 신동면, 2015; 박경돈, 2018; 신용무, 2011; 문수진, 이종열, 2015; 황정윤, 신동연, 장용석, 2016; 홍성준, 정문기, 2022)와 1인당 복지비를 사용한 연구(김연준 외2021; 박규범, 함영진, 2018; 박성준, 2023; 진재문, 2012; 한지후, 강인성, 2023; 홍근석 외, 2016)로 구분할 수 있다. 또한 변수 설정을 달리하여 전체 사회복지예산이 아닌 지방자치단체 ‘자체 복지재원 예산’을 활용한 연구(김종건, 2011; 김홍주, 구찬동, 2014; 진재문, 2012)와 ‘자체 복지사업 예산’을 활용한 연구(모지환, 이중섭, 2010; 함영진, 2013)가 있다. 많은 연구자들이 지방자치단체 사회복지예산 규모를 ‘사회복지예산 비율’ 또는 ‘1인당 복지비’로 조작하여 종속변수로 사용하고 있지만 그 이유에 대해서는 충분히 설명하지 않고 있다(장동호, 2012).

지방자치단체 사회복지예산의 규모를 측정하기 위한 사회복지예산 비율과 1인당 복지비의 결과치는 상호 상반된 방향성을 나타낸다. 대도시 자치구 지역의 경우 사회복지예산 비율은 상대적으로 높은 값을 보이고 있으며, 1인당 복지비는 상대적으로 낮은 수치를 나타낸다. 또한 자치단체 규모가 작은 농어촌 군지역은 사회복지예산 비율은 중상의 수준을, 그리고 1인당 복지비는 매우 높은 수준을 보인다. 사회복지예산 비율을 기

준으로 하면 대도시 자치구 지역이 농어촌 군 지역에 비해 사회복지에 대한 노력도가 높다는 것인데, 이러한 해석의 타당성을 확신하기 어렵다. 반대로 1인당 복지비를 기준으로 하면 농어촌의 소규모 군 지역이 대도시 자치구에 비해 복지 노력도와 주민의 복지수준이 높다는 결론을 도출할 수 있겠으나, 이 역시 적절한 설명이라고 보기 어렵다. 따라서 지방자치단체 사회복지예산에 대한 분석의 목적과 방향성, 결과 해석 등을 고려하여 규모를 측정하는 지표를 설정할 필요가 있다.

사회복지예산 비율의 경우 공식 통계를 통해 공개되는 결과치가 있는 반면에 1인당 복지비는 공식 통계가 존재하지 않는다. 따라서 1인당 복지비를 활용하기 위해서는 지방자치단체 사회복지예산 및 인구 통계를 활용하여 별도로 산출해야 한다. 사회복지예산 비율 지표에 활용할 수 있는 통계는 지방재정365 '사회복지비 비율'과 KOSIS '사회복지예산 비중'이 있다. 그런데 2가지 통계의 산출 방식이 서로 다르다는 점을 유의할 필요가 있다. 사회복지비 비율은 일반회계를 대상으로 하며, 분모는 세출 결산액으로, 분자는 사회복지 분야(080) 결산액으로 계산한다. 사회복지예산 비중의 경우 일반회계를 대상으로 하는 것은 동일하지만, 분모는 세출 예산액을 분자는 사회복지 분야(080) 예산액과 보건 분야(090) 예산액을 더한 값을 사용한다. 따라서 사회복지비 비율은 사회복지 분야의 결산을 기준으로 계산하고, 반면에 사회복지예산 비중은 사회복지 분야와 보건 분야의 예산을 기준으로 계산한다는 차이가 있다.

사회복지예산 비율과 1인당 복지비는 모두 사회복지예산을 기반으로 계산되며, 사회복지예산을 산출하는 기준과 대상 범위는 다양하게 설정할 수 있다. 두 지표를 활용한 기존 연구들은 예산액을 기준으로 하며, 일반회계를 기준으로 사회복지예산을 계산하는 경우가 많다. 사회복지예산의 산출 기준은 예산액과 결산액으로 구분할 수 있으며, 예산액은 다시

본예산과 추가경정예산으로 나눌 수 있다. 전년도 말에 확정되는 본예산은 추가경정예산, 결산과 편차를 보이는 것이 일반적이다. 사회복지예산의 범위 역시 일반회계를 대상으로 하느냐, 또는 특별회계와 기금을 포함하느냐에 따라 달라질 수 있다. 지방자치단체 복지사업 중 예산 규모가 매우 큰 의료급여의 경우 일반회계가 아닌 특별회계로 설정되어 있으며, 사회복지 영역에서 기금을 운용하는 지방자치단체가 상당하다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 특별회계와 기금을 포함하는 경우 사회복지예산보다 전체예산의 증가 폭이 크다. 따라서 특별회계와 기금을 포함하는 것에 비해서 일반회계를 대상으로 할 때 사회복지예산 비율의 결과치가 높게 나타난다. 지방자치단체 사회복지예산의 산출 기준과 포괄범위 설정 방법은 적절성의 판단 대상이 아니며, 개별 연구의 선택 문제이다. 다만, 선택한 지표 설정 방법에 따라 도출된 결과치의 수준, 방향성, 설명 내용 등에 대한 고려가 필요하다.

지방자치단체 사회복지예산을 지방자치단체의 복지 대응력 또는 적극성의 척도로 활용하기 위해서는 사회복지예산의 범위를 재조정해야 할 것이다. 지방자치단체 사회복지예산은 해당 지방자치단체의 복지 노력을 대변하기 어렵다는 것이 핵심이다. 지방자치단체 사회복지예산 지출은 해당 지방자치단체의 자체적 복지 노력과 중앙정부 및 법령에 의해 강제된 의무이행의 결과가 중첩되어 있다. 중앙정부 국고보조사업의 집행을 위해 지방자치단체의 재정 분담금 지출은 불가피하다. 국고보조사업은 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 보조금의 용도와 분담금의 비율을 지정하여 지원하는 사업이다. 이러한 보조사업의 비중이 막대하다는 점에서 사회복지예산 총액이 해당 지방자치단체의 복지 노력도라고 판단하기에는 한계가 있다.

지방자치단체 사회복지예산 규모 측정을 위해서 사회복지예산 비율을

사용하는 것은 추가적인 고려가 필요하다. 지역 간 비교를 위해서는 사회복지예산의 비율을 구성하는 분자와 분모가 동질성을 가져야 한다. 분자에 해당하는 사회복지예산은 지역 간 차별성이 없다고 할 수 있으나, 반면에 분모에 해당하는 지방자치단체 전체 예산은 시군과 자치구가 상이한 특성을 갖는다. 시군과 자치구 예산은 지역의 산업 관련 예산과 지역 개발 예산의 포함 여부가 상이하며, 자치구 예산이 상대적으로 규모가 작다. 사회복지예산 비율의 산정에서 분모에 해당하는 지방자치단체 전체 예산이 작으면 사회복지예산 비율이 높아진다. 따라서 대도시 자치구의 사회복지예산 비율은 시군에 비해 상대적으로 높은 수치를 보이고 있으며, 이는 실제 사회복지예산의 규모가 큰 것이 아니며, 지표의 체계적 오차에 해당한다.

지역 간 비교의 일관성을 확보하기 위해서는 사회복지예산 비율보다 1인당 복지비를 종속변수로 사용하는 것이 적절할 것이다. 사회복지예산 지출 총액을 사용하지 않는 것은 사회복지예산액은 지역의 인구수에 비례적 상관관계가 있기 때문이다(홍근석 외, 2016). 반면에 1인당 복지비를 종속변수로 하는 경우 1인당 복지비 수준은 규모의 경제(economies of scale) 원리가 적용된다(장동호, 2012; 함영진 외, 2012; 함영진, 2013)는 점을 유의할 필요가 있다. 기초자치단체의 인구수와 인구밀도의 편차는 매우 크며, 1인당 복지비는 인구수가 적고 인구밀도가 낮은 농어촌 군지역이 높고, 대도시 자치구와 인구가 많은 시 지역이 낮은 수준을 보인다. 1인당 복지비를 지방자치단체의 복지 노력으로 간주한다면, 농어촌 지역의 지방자치단체가 적극적인 노력을 하고, 반면에 대도시 자치구와 인구가 많은 시 지역의 자치단체가 상대적으로 소극적이라는 결과로 해석할 가능성이 있다. 이러한 결과가 실제 현실을 설명한다고 할 수도 있으나, 결과 해석에 있어서 규모의 경제에 대한 고려가 필요하다.

규모의 경제란 생산요소 투입량이 증가할수록 평균비용이 감소하는 현상을 의미한다. 사회복지사업에서 규모의 경제가 나타나는 것은 사회복지시설을 기반으로 하는 현물급여와 인적서비스 영역이다. 현물급여와 인적서비스는 이용자가 많아질수록 생산의 단위비용이 낮아지며, 동일한 수의 이용자인 경우에도 지리적 공간의 분포에 따라 서비스 제공 비용이 차이를 보인다(장동호, 2012). 농어촌 지역의 1인당 복지비가 대도시 지역에 비해 상대적으로 높은 것은 인구수와 인구밀도가 낮기 때문이다.



제3장

지방자치단체 사회복지예산 현황

제1절 지방자치단체 사회복지예산 산출 방법

제2절 지방자치단체 사회복지예산 규모

제3절 지방자치단체 사회복지예산 구성



제 3 장 지방자치단체 사회복지예산 현황

제1절 지방자치단체 사회복지예산 산출 방법

기초자치단체 단위 1인당 복지비 계산을 위해서는 사회복지예산을 산출하는 것이 선행되어야 한다. 또한 1인당 복지비뿐 아니라 노인 1인당 노인복지비, 장애인 1인당 장애인복지비, 영유아·아동 1인당 보육·아동 복지비, 수급자 1인당 기초보장비 등 대상자 1인당 복지비를 추가로 산출해야 한다. 따라서 지방자치단체 사회복지예산 총액뿐 아니라 기초생활보장, 장애인복지, 노인복지, 그리고 보육·아동복지 4개 영역의 사회복지예산을 세분화하여 계산해야 한다. 지방자치단체 사회복지예산 총액 항목은 기존 지방재정 관련 통계에서 결과를 제시하고 있다. 반면에 노인복지, 장애인복지 등 주요 영역별 사회복지예산 통계는 존재하지 않는다. 따라서 영역별 사회복지예산을 계산하기 위해서 개별 지방자치단체 예산서의 세부사업 단위 예산 항목을 재분류하는 작업이 선행되어야 한다. 지방자치단체 사회복지예산 총액과 주요 영역별 사회복지예산을 계산하기 위해서 각 지방자치단체의 세부사업별 예산 현황 자료가 필요하다. 이러한 계산과 분석을 위해서 활용할 수 있는 공개자료는 지방재정365의 '세부사업별 세출현황'(행정안전부, 2023a)이 유일하다.

지방자치단체 사회복지예산 및 1인당 복지비 산출을 위한 예산 자료는 2022년 기준이며, 일반회계, 특별회계와 기금을 포함한다. 또한 2022년 12월 31일 현재 기준 예산현액으로 추가경정예산을 반영한 최종 예산의 현황이다. 지방자치단체 사회복지예산과 영역별 사회복지예산은 226개 시·군·자치구 기초자치단체와 기초자치단체가 없는 광역자치체인 세종

특별자치시와 제주특별자치도를 포함하여 총 228개 자치단체를 대상으로 산출한다.

지방자치단체 사회복지예산 총액은 '사회복지 분야(080)'로 분류된 세부사업 예산의 합계액이다. 그런데 일부 지방자치단체 예산서에 따르면, 국민기초생활보장의 주거급여 예산을 '사회복지 분야(080)'가 아닌 '국토 및 지역개발 분야(140) - 지역 및 도시 부문(142)'으로 분류하고 있다. 이러한 오류를 수정하여 주거급여 예산을 '사회복지 분야(080) - 기초생활보장 부문(081)'으로 재분류하였다.

주요 영역별 사회복지예산을 계산하기 위해서 228개 지방자치단체의 사회복지 분야(080) 세부사업 항목을 국민기초생활보장, 장애인복지, 보육·아동복지, 노인복지 그리고 기타 복지 영역으로 재분류하였다. 국민기초생활보장 영역의 예산은 '사회복지 분야(080) - 기초생활보장 부문(081)'의 세부사업 예산으로 산출하였다.

장애인복지 영역의 예산은 '사회복지 분야(080) - 취약계층지원 부문(082)'에서 장애인복지에 해당하는 세부사업을 추출하고, 다른 부문의 세부사업을 검토하여 추가로 재분류하여 계산하였다.

보육·아동복지 영역 예산은 '사회복지 분야(080) - 취약계층지원 부문(082)'과 '사회복지 분야(080) - 보육·가족 및 여성 부문(084)'에서 보육과 아동복지에 해당하는 세부사업을 재분류하였으며, 추가로 '노인·청소년 부문(085)'과 사회복지일반 부문(089)을 검토하여 해당 사업을 재분류하여 산출하였다. 여성가족부 소관의 청소년 복지 및 지원사업은 보육·아동복지 영역이 아닌 기타 사회복지 영역으로 구분하였다.

노인복지 영역 예산은 '사회복지 분야(080) - 노인·청소년 부문(085)'에서 노인복지사업을 추출하였으며, '사회복지일반 부문(089)'을 추가로 검토하여 해당 세부사업을 재분류하여 계산하였다.

기타 사회복지 영역 예산은 전체 사회복지예산에서 기초생활보장, 장애인복지, 보육·아동복지, 노인복지 영역을 제외한 나머지 예산으로 계산하였다. 다만, 기초생활보장, 장애인복지, 보육·아동복지, 노인복지 예산에 포함되는 세부사업 중 코로나19로 인한 한시적 또는 일회적 지원 사업(코로나19 생활지원비, 코로나19 돌봄 한시지원, 사회복지시설 방역 지원 등)은 기타 사회복지 예산으로 분류하였다.

지방자치단체 사회복지 분야(080)의 세부사업별 예산자료는 기초생활보장(080) ~ 사회복지일반(089) 부문으로 분류되어 있으나, 분류의 정확성을 신뢰할 수 없는 상황이다. 또한 개별 지방자치단체에 따라 매우 상이한 방식으로 부문별 분류를 사용하고 있어, 실제로는 세부사업 목록 전체를 재검토하여 재분류하는 작업이 불가피하였다. 따라서 세부사업명과 기존의 부문별 분류를 참고하여 기초생활보장, 장애인복지, 보육·아동복지, 노인복지 영역으로 구분하고, 나머지 항목을 기타 사회복지 영역으로 분류하였다. 기초생활보장, 장애인복지, 보육·아동복지, 그리고 노인복지 영역에 해당하는 세부사업은 <표 3-1>에 정리하여 제시하였다. 영역별 사회복지예산 산출을 위한 재분류 작업은 첫째, 개별 지방자치단체의 분야-부문 사회복지예산 분류의 오류를 수정한 것이다. 둘째, 행정안전부의 지방자치단체 예산 분류체계를 기획재정부의 중앙정부 예산 분류체계로 전환하였다는 의미를 갖는다.

34 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

〈표 3-1〉 지방자치단체 사회복지예산 분류를 위한 영역별 세부사업명(예시)

분류 영역	해당 사업
기초생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활급여: 생계급여, 해산장제급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여 • 긴급복지 지원 및 관련 사업 • 자활지원: 자활사업, 자활기관 및 관련 인력 지원, 탈수급 지원
장애인 복지	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 권익증진: 장애인건강보건관리, 차별금지 및 인식개선 • 장애인 의료재활 지원 • 중증장애인 자립생활 지원 • 장애인단체, 장애인복지시설 지원 • 장애인 사회참여 기반 조성, 장애인 보조기기 지원 • 장애인 선택적 복지: 발달장애인 지원, 여성장애인 지원, 장애아동 가족 지원, 장애인 활동 지원 • 장애인 소득보장: 장애인 연금, 장애 수당, 장애인 의료비 지원, 장애정도 심사 • 장애인 일자리 지원, 장애인 자립자금 지원/융자, 중증장애인 직업재활
보육·아동 복지	<ul style="list-style-type: none"> • 출산 지원: 현금 및 현물 지원, 모자 보건, 영유아 사전예방적 건강관리 • 아동수당 • 보육지원: 영아수당, 가정양육수당, 보육료 지원 • 보육시설 지원 및 관리: 어린이집 관리, 보육인력 인건비, 교원 양성 지원, 민간보육시설 지원, 공공형 어린이집, 육아종합지원센터, 어린이집 확충 및 기능 보강 • 아동보호 및 복지: 가정위탁, 가정입양, 방과후 돌봄(다함께 돌봄), 지역아동센터, 아동안전사고 예방, 아동복지시설 운영 지원 • 아동권리: 아동인권 증진, 아동학대 예방, 피해 아동 보호 • 아동자립지원: 보호종료아동 지원, 자립지원, 그룹홈 운영 지원,
노인복지	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 건강관리, 치매관리사업 지원 • 고령친화산업 육성 및 지원 • 기초연금 및 유사 현금급여 • 노인단체 지원 • 노인복지시설 지원: 양로시설, 경로당, 요양시설 등 • 노인보호 및 권리 증진 : 노인학대 예방, 피해노인 보호 • 노인돌봄서비스 • 노인일자리 및 사회활동 지원 • 장사시설 설치, 운영 및 장례 지원

자료: 연구진 작성.

제2절 지방자치단체 사회복지예산 규모

226개 기초자치단체와 2개 광역자치단체를 합한 228개 지방자치단체의 2022년 총예산은 지방자치단체당 평균 1조 3,401억 원, 사회복지예산은 평균 3,659억 원으로 나타났다.

중위수를 기준으로 자치단체당 사회복지예산은 2,803억 원을 보이고 있다. 사회복지예산이 가장 적은 자치단체의 사회복지예산은 208억 원이며, 가장 많은 자치단체는 1조 6,701억 원이다. 다만 광역자치단체를 제외하고 기초자치단체 중에서 사회복지예산이 가장 많은 자치단체는 1조 5,399억 원으로 나타났다.

총예산 대비 사회복지예산 비율은 평균을 기준으로 27.2% 수준이며, 중위수를 기준으로 하면 23% 수준이다. 사회복지예산 비율이 가장 낮은 자치단체는 4.5%이며, 비율이 가장 높은 자치단체는 58.7% 수준이다.

기초자치단체 사회복지예산 규모를 지방자치단체 유형별로 구분하면, 평균을 기준으로 시가 가장 크고, 자치구, 군의 순서이다. 75개 시의 사회복지예산의 규모는 평균 5,242억 원이며, 중위수를 기준으로 4,123억 원이다. 또한 사회복지예산 규모가 가장 큰 시는 1조 5,399억 원, 가장 작은 시는 832억 원이다. 총예산 대비 사회복지예산 비율은 평균 25.0%이며, 사회복지예산 비율이 가장 높은 시는 38.2%, 사회복지예산 비율이 가장 낮은 자치단체는 10.8% 수준을 나타내고 있다.

82개 군의 사회복지예산은 평균 1,382억 원이며, 중위수를 기준으로 1,249억 원임을 알 수 있다. 사회복지예산의 규모가 가장 큰 군은 4,075억 원이고, 반면에 규모가 가장 작은 군의 사회복지예산은 208억 원이다. 군의 총예산 대비 사회복지예산 비율은 평균 15.2%이며, 비율이 가장 높은 군은 29.5%, 비율이 가장 낮은 군은 4.5% 수준이다.

〈표 3-2〉 지방자치단체 유형별 총예산 및 사회복지예산 규모

(단위: 억 원, %)

구분		총예산	사회복지예산	사회복지예산 비율
전체 (228)	평균	13,401	3,659	27.2
	중위수	10,768	2,803	23.0
	최솟값	3,817	208	4.5
	최댓값	89,884	16,701	58.7
시 (75)	평균	20,315	5,242	25.0
	중위수	18,615	4,123	24.9
	최솟값	4,297	832	10.8
	최댓값	62,088	15,399	38.2
군 (82)	평균	8,895	1,382	15.2
	중위수	8,474	1,249	14.5
	최솟값	3,978	208	4.5
	최댓값	16,186	4,075	29.5
자치구 (69)	평균	9,948	4,441	44.2
	중위수	10,035	4,400	45.7
	최솟값	3,817	933	21.7
	최댓값	19,422	8,114	58.7
광역시 (2)	평균	57,937	10,728	18.4
	중위수	57,937	10,728	18.4
	최솟값	25,990	4,756	18.3
	최댓값	89,884	16,701	18.6

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황을 활용하여 연구진 작성.

69개 자치구의 사회복지예산 규모는 평균 4,441억 원이며, 중위수를 기준으로 4,400억 원이다. 사회복지예산 규모가 가장 큰 자치구는 8,114억 원, 가장 작은 자치구는 933억 원으로 나타났다. 자치구의 총예산 대비 사회복지예산 비율은 평균 44.2%이며, 비율이 가장 높은 자치구는

58.7%, 비율이 가장 낮은 자치구는 21.7% 수준이다.

자치단체 유형별로 구분하여 총예산 대비 사회복지예산 비율을 살펴보면, 자치구가 가장 높고, 다음으로 시, 군의 순서로 나타나고 있다. 자치구의 평균 비율은 44.2%로, 시의 평균 비율 25.0%와 군의 평균 비율 15.2%에 비해 각각 19.2%p, 29%p 높은 수준을 보이고 있다. 중위수를 기준으로 자치구의 비율은 45.7%로 시의 24.9%, 군의 14.5%와 비교해서 각각 20.8%p, 31.2%p의 차이를 나타내고 있다. 이러한 격차는 기초자치단체 유형에 따라 총예산에 포함되는 예산 항목의 차이로 인하여 발생하는 것이다. 즉 자치구의 총예산이 시·군에 비해 예산 항목이 적고, 예산 규모가 작다는 점에서 분자에 해당하는 사회복지예산의 비율이 높게 나타난다.

시·도별 기초자치단체의 총예산과 사회복지예산 규모는 <표 3-3>과 같다. 평균을 기준으로 기초자치단체 사회복지예산의 규모가 가장 큰 지역은 경기도 기초자치단체 당 6,048억 원이며, 다음으로 서울 4,995억 원, 광주 4,767억 원, 대전 4,503억 원 순이다. 반면에 사회복지예산 규모가 가장 작은 기초자치단체는 전남으로 기초자치단체 당 1,919억 원이며, 다음으로 강원 2,172억 원, 경북 2,344억 원의 순이다. 총예산 대비 사회복지예산 평균 비율은 광주 지역의 기초자치단체가 48.3%로 가장 높고, 다음으로 대전 45.7%, 울산과 부산이 각각 44.7% 수준이다. 사회복지예산 비율이 가장 낮은 기초자치단체는 전남과 경북 지역으로 각각 16.3%이며, 다음으로 충북 17.8%, 전북 18.5%의 순이다.

시·도별 사회복지예산 규모는 중위수를 기준으로 서울 지역이 4,823억 원으로 가장 크고, 다음으로 대구 4,660억 원, 광주 4,528억 원, 인천 4,455억 원의 순이다. 특별시와 광역시의 기초자치단체 사회복지예산의 규모가 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 반면에 사회복지예산이 작은 기

초자치단체는 강원 지역으로 1,293억 원이다. 다음으로 전남 지역 1,381억 원, 충북 지역 1,549억 원의 순을 보이고 있다.

중위수를 기준으로 총예산 대비 사회복지예산 비율은 광주 지역의 기초자치단체가 49.2%로 가장 높은 수준이며, 다음으로 울산 48.7%, 부산 47.9%, 인천 47.1%의 순이다. 반면에 사회복지예산 비율이 낮은 기초자치단체는 전남 지역으로 15.5% 수준이다. 다음으로 강원과 경북이 각각 15.6%, 전북 16.5%의 순이다.

사회복지예산 규모의 기준을 평균과 중위수로 하는 경우 차이를 보이고 있다. 평균 기준과 중위수 기준 사회복지예산의 차이를 보면 전반적으로 특별시·광역시 지역이 차이가 상대적으로 적다. 반면에 평균과 중위수의 차이가 상대적으로 큰 지역은 충남을 제외한 도 지역의 기초자치단체이다. 평균과 중위수 기준의 차이가 상대적으로 큰 것은 지역 내 기초자치단체 사회복지예산 규모에서 이질성이 있다는 것이며, 반대로 차이가 상대적으로 작다는 것은 기초자치단체의 동질성이 있음을 의미한다. 따라서 특별시와 광역시의 기초자치단체 간 사회복지예산 규모는 상대적으로 차이가 작고, 도 지역의 기초자치단체 간 사회복지예산 규모는 상대적으로 차이가 크다는 것을 시사한다.

〈표 3-3〉 시도별 기초자치단체의 총예산과 사회복지예산 규모

(단위: 억 원, %)

구분		전체예산(억 원)	사회복지예산(억 원)	사회복지예산 비율(%)
서울 (24)	평균	12,353	4,995	40.1
	중위수	12,243	4,823	40.6
부산 (17)	평균	7,781	3,535	44.7
	중위수	7,457	3,447	47.9
대구 (8)	평균	9,951	4,412	43.3
	중위수	10,790	4,660	45.9
인천 (10)	평균	9,765	4,242	40.4
	중위수	9,052	4,455	47.1
광주 (5)	평균	9,567	4,767	48.3
	중위수	8,774	4,528	49.2
대전 (5)	평균	9,799	4,503	45.7
	중위수	9,369	4,284	45.7
울산 (5)	평균	7,933	3,227	44.7
	중위수	6,304	3,192	48.7
경기 (31)	평균	21,613	6,048	27.4
	중위수	18,807	4,260	29.5
강원 (18)	평균	10,239	2,172	19.2
	중위수	8,187	1,293	15.6
충북 (11)	평균	13,357	2,717	17.8
	중위수	9,437	1,549	18.8
충남 (15)	평균	13,325	2,709	19.1
	중위수	11,643	2,287	18.6
전북 (14)	평균	13,271	2,924	18.5
	중위수	11,505	1,968	16.5
전남 (22)	평균	11,023	1,919	16.3
	중위수	9,760	1,381	15.5
경북 (23)	평균	13,092	2,344	16.3
	중위수	9,292	1,814	15.6
경남 (18)	평균	14,802	3,250	18.7
	중위수	11,079	1,635	17.1

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황을 활용하여 연구진 작성.

제3절 지방자치단체 사회복지예산 구성

지방자치단체 사회복지예산 중 노인복지예산이 가장 높은 비율임을 알 수 있다(〈표 3-4〉 참고). 228개 지방자치단체의 노인복지예산은 평균 1,256억 원으로 사회복지예산 3,659억 원 대비 34.3%의 비율을 보이고 있다. 노인복지예산 다음으로는 보육·아동복지예산이 884억 원으로 24.2%, 기초보장예산이 502억 원으로 13.7%, 장애인복지예산이 349억 원으로 9.5%이다.

노인복지, 보육·아동복지, 기초보장 등 3개 영역의 예산은 전체 사회복지 예산의 72.2%를 차지하고 있으며, 장애인복지예산을 포함하면 무려 81.7%의 비중을 보이고 있다.

〈표 3-4〉 지방자치단체 유형별 사회복지예산의 구성

(단위: 억 원, %)

구분		합계	기초보장	장애인 복지	보육·아동복지	노인복지	기타 사회복지
전체	금액	3,659	502	349	884	1,256	668
	비율	100.0	13.7	9.5	24.2	34.3	18.3
시	금액	5,242	611	503	1,377	1,743	1,008
	비율	100.0	11.7	9.6	26.3	33.3	19.2
군	금액	1,382	144	128	204	633	273
	비율	100.0	10.4	9.2	14.8	45.8	19.7
자치구	금액	4,441	778	423	1,105	1,428	707
	비율	100.0	17.5	9.5	24.9	32.2	15.9
광역	금액	10,728	1,547	1,134	2,623	2,565	2,859
	비율	100.0	14.4	10.6	24.4	23.9	26.7

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황을 활용하여 연구진 작성.

사회복지예산의 구성 비율은 지방자치단체 유형별로 차이를 보이고 있으나, 기초자치단체 사회복지예산의 구성은 동일한 구조로 보인다. 시, 군, 자치구 모두 노인복지예산의 비율이 가장 높은 수준이다. 노인복지예산의 비율은 군이 45.8%로 상대적으로 높으며, 다음으로 시 33.3%, 자치구 32.2%이며, 시와 자치구는 유사한 수준을 보인다.

보육·아동복지예산의 비율은 두 번째로 높은 수준이며, 노인복지예산과 비교해서 기초자치단체 유형별로 대조적인 양상을 나타내고 있다. 사회복지예산 중 보육·아동복지예산의 비율은 시가 26.3%로 가장 높은 수준이며, 자치구 24.9%, 그리고 군이 14.8%이다. 보육·아동복지예산의 비율은 시와 자치구가 유사한 수준이며, 군이 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 노인복지예산과 보육·아동복지예산의 비율이 시, 자치구와 같은 도시지역과 군과 같은 농어촌지역이 대비되는 양상을 보이는 것은 해당 기초자치단체의 인구구조 특성을 반영한 결과로 보인다. 농어촌지역의 군은 노인인구의 비율이 높고, 영유아 및 아동의 비율이 상대적으로 낮다. 반면에 도시지역의 시와 자치구는 노인인구의 비율이 상대적으로 낮고, 영유아 및 아동의 비율이 상대적으로 높기 때문이다.

기초보장예산과 장애인복지예산의 비율은 기초자치단체 유형별로 차이가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 사회복지예산 대비 기초보장예산의 비율은 자치구가 17.5%로 상대적으로 가장 높은 수준이며, 다음으로 시 11.7%, 군 10.4%로 시와 군이 유사한 수준이다. 사회복지예산 대비 장애인복지예산 비율은 시가 9.6%로 가장 높고, 다음으로 자치구 9.5%, 군 9.2%이다. 장애인복지예산 비율은 다른 영역과 비교해서 기초자치단체 유형별 차이가 가장 적다는 것을 알 수 있다.

기초자치단체 사회복지예산의 구성을 시도별로 구분한 결과는 <표 3-5>와 같다. 15개 시도 지역 모두 사회복지예산 대비 노인복지예산의

비율이 가장 높은 수준을 보이고 있다. 노인복지예산의 비율이 가장 높은 지역은 전남으로 43.1%이며, 다음으로 경북 42.0%, 전북 40.4%의 순이다. 반면에 노인복지예산 비율이 가장 낮은 지역은 광주로 28.3%를 보이며, 다음으로 대전 28.9%, 울산 29.6%, 그리고 경기 30.8%의 순이다.

사회복지예산 대비 보육·아동복지예산 비율은 노인복지예산 비율과 대비되는 양상을 보인다. 보육·아동복지예산 비율이 가장 높은 지역은 경기로 29.7%, 다음으로 대전 28.4%, 울산 26.9%, 서울 26.5%, 그리고 광주 26.3%의 순이다. 반면에 보육·아동복지예산 비율이 가장 낮은 지역은 전북으로 17.2%이며, 다음으로 전남 18.3%, 경북 18.5%, 강원 19.8%의 순이다. 주목할 점은 노인복지예산 비율과 보육·아동복지 예산 비율의 차이가 적은 지역은 대전, 경기, 광주, 울산인데, 이들 지역은 노인복지예산 비율이 가장 낮은 4개 지역에 해당한다는 점이다.

사회복지예산 대비 기초보장예산 비율과 장애인복지예산 비율은 보육·아동복지예산 비율과 노인복지예산 비율에 비해 시도별 편차가 상대적으로 적은 것을 알 수 있다. 기초보장예산 비율의 경우 가장 높은 지역은 대구이며 19.1% 수준이다. 다음으로 부산 18.9%, 광주 17.6%, 서울 17.3%, 인천 16.9%의 순이다. 대도시지역 특별시와 광역시의 기초자치단체는 기초보장예산 비율이 상대적으로 높은 수준이다. 반면에 기초보장예산 비율이 가장 낮은 지역은 충남으로 9.7%이다. 다음으로 강원 10.1%, 울산 10.6%, 그리고 경기 10.8% 수준을 보인다.

사회복지예산 대비 장애인복지예산 비율은 시도별 편차가 가장 적다. 광주의 기초자치단체는 장애인복지예산 비율이 12.9%로 가장 높은 수준이며, 다음으로 대전 11.7%, 충북 10.4%, 그리고 대구 10.3%의 순이다. 반면에 장애인복지예산 비율이 가장 낮은 지역은 강원으로 7.8%를 보인다. 다음으로 서울 8.4%, 경북 9.2%, 부산과 전북이 각각 9.3%의 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 시도별 기초자치단체 사회복지예산의 구성

(단위: 억 원, %)

구분		사회복지	기초보장	장애인 복지	보육 아동복지	노인복지	기타 사회복지
서울	금액	4,995	862	420	1,323	1,547	842
	비율	100.0	17.3	8.4	26.5	31.0	16.9
부산	금액	3,535	669	327	720	1,271	547
	비율	100.0	18.9	9.3	20.4	36.0	15.5
대구	금액	4,412	842	455	969	1,519	626
	비율	100.0	19.1	10.3	22.0	34.4	14.2
인천	금액	4,242	718	407	1,077	1,404	636
	비율	100.0	16.9	9.6	25.4	33.1	15.0
광주	금액	4,767	837	614	1,256	1,350	709
	비율	100.0	17.6	12.9	26.3	28.3	14.9
대전	금액	4,503	680	526	1,278	1,299	719
	비율	100.0	15.1	11.7	28.4	28.9	16.0
울산	금액	3,227	341	315	869	955	747
	비율	100.0	10.6	9.8	26.9	29.6	23.1
경기	금액	6,048	656	583	1,796	1,864	1,149
	비율	100.0	10.8	9.6	29.7	30.8	19.0
강원	금액	2,172	220	169	431	792	561
	비율	100.0	10.1	7.8	19.8	36.5	25.8
충북	금액	2,717	304	282	594	1,027	511
	비율	100.0	11.2	10.4	21.9	37.8	18.8
충남	금액	2,709	263	259	648	1,033	506
	비율	100.0	9.7	9.6	23.9	38.1	18.7
전북	금액	2,924	392	272	502	1,181	577
	비율	100.0	13.4	9.3	17.2	40.4	19.7
전남	금액	1,919	217	190	351	827	333
	비율	100.0	11.3	9.9	18.3	43.1	17.4
경북	금액	2,344	294	215	433	984	418
	비율	100.0	12.5	9.2	18.5	42.0	17.8
경남	금액	3,250	416	314	688	1,223	610
	비율	100.0	12.8	9.7	21.2	37.6	18.8

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황을 활용하여 연구진 작성.





제4장

기초자치단체 지역의 1인당 복지비

제1절 1인당 복지비의 산출 방법

제2절 주민 1인당 복지비

제3절 대상자 1인당 복지비

제4절 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체



제4장 기초자치단체 지역의 1인당 복지비

제1절 1인당 복지비의 산출 방법

주민 1인당 복지비와 대상자 1인당 복지비는 앞 장에서 정리한 사회복지예산과 주요 영역별 사회복지예산을 활용하여 계산하였다. 주민 1인당 복지비는 사회복지예산 총액을 지역별 인구로 나눈 값이며, 지역별 인구는 주민등록통계(행정안전부, 2023b)의 데이터를 활용하였다.

노인 1인당 노인복지비는 지방자치단체 노인복지예산을 주민등록통계(행정안전부, 2023b)의 65세 이상 인구로 나눈 값이며, 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비는 보육·아동복지예산을 영유아·아동의 수로 나눈 값이다.

영유아와 아동은 주민등록통계(행정안전부, 2023b)에서 15세 미만 인구로 설정하였다. 15세 미만 인구로 설정한 이유는 지방자치단체의 보육지원 및 아동복지사업이 전반적으로 중학교 재학 이하의 연령층을 대상으로 하며, 고등학교 재학 이상의 연령층은 청소년복지사업의 대상자가 되기 때문이다.

장애인 1인당 장애인복지비는 지방자치단체의 장애인복지예산을 해당 지역의 등록장애인으로 나누어서 산출하였다. 지역별 등록장애인 수는 통계청(2023)의 장애인현황 데이터를 활용하였다.

국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비는 국민기초생활보장 예산을 지역별 기초보장 수급자로 나눈 값이다. 지역별 국민기초생활보장 수급자는 복지로의 복지통계(보건복지부, 사회보장정보원, 2023)에서 추출하였다.

주민 1인당 복지비와 대상자 1인당 복지비는 2개 광역자치단체를 제

외하고, 226개 기초자치단체를 대상으로 산출하였다. 세종과 제주를 제외한 이유는 기초자치단체와 광역자치단체의 사회복지예산 구조가 상이하기 때문이다. 기초자치단체 사회복지예산은 광역자치단체로부터 시도비 보조금을 받아 시·군·구비와 합쳐 복지사업예산을 수립하며, 광역자치단체가 직접 수행하는 사업예산은 제외된다. 반면에 기초자치단체가 없는 세종과 제주에 광역자치단체 담당 복지사업과 기초자치단체 담당 복지사업이 모두 포함되어 있다. 2개 광역자치단체 사회복지예산은 226개 기초자치단체 사회복지예산과 비교하여 상대적으로 큰 규모이며, 기초자치단체 사회복지예산 및 1인당 복지비와 비교하는 것은 적절하지 않다.

제2절 주민 1인당 복지비

226개 기초자치단체의 주민 1인당 복지비는 평균 217.2만 원이며, 중위수를 기준으로 201.7만 원으로 나타났다(〈표 4-1〉 참고).

〈표 4-1〉 기초자치단체의 주민 1인당 복지비

(단위: 만 원)

구분	평균	중위수	최솟값	최댓값
전체	217.2	201.7	99.2	437.2
시	191.1	180.2	106.7	332.9
군	294.1	299.9	147.8	437.2
자치구	155.1	150.1	99.2	242.0

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계를 활용하여 연구진 작성.

주민 1인당 복지비가 가장 높은 기초자치단체는 437.2만 원이고, 반면에 가장 낮은 기초자치단체는 99.2만 원으로 최댓값과 최솟값의 차이는 4.4배이다.

주민 1인당 복지비는 기초자치단체 유형별로 분명한 차이를 보이고 있다(〈표 4-1〉 참고). 기초자치단체 유형별로 구분하면, 군 지역이 평균 294.1만 원으로 가장 높고, 다음으로 시 지역이 191.1만 원, 그리고 자치구 지역이 155.1만 원의 순으로 나타나고 있다. 주민 1인당 복지비의 최댓값과 최솟값 차이를 보면, 시 지역이 3.1배로 가장 크고, 군 지역이 2.9배, 그리고 자치구 지역이 2.4배를 보인다.

〈표 4-2〉 기초자치단체 유형별 주민 1인당 복지비의 분산분석표

구분	제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
집단-간 (결합)	804699.846	3	268233.282	105.789	.000
집단-내	567960.778	222	2535.539		
전체	1372660.624	225			

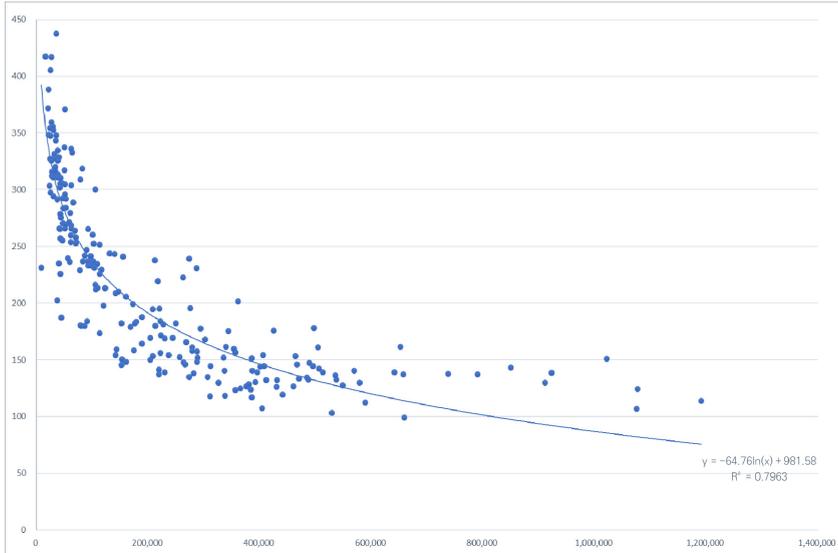
자료: 연구진 작성

주민 1인당 복지비를 기초자치단체 유형별로 구분하여 살펴보면, 대도시지역의 자치구는 주민 1인당 복지비가 상대적으로 낮은 수준이며, 지역 간 편차가 상대적으로 적음을 알 수 있다. 농어촌지역의 군은 주민 1인당 복지비가 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 지역 간 편차는 중간 정도로 나타나고 있다. 마지막으로 도시 및 도·농복합지역의 시는 1인당 복지비는 중간 수준이나, 지역 간 편차는 상대적으로 크다. 기초자치단체 중 시는 인구 50만 명 이상의 대도시에 해당하는 지역도 있고, 도·농복합지역과 규모가 작은 소도시지역에 분포하고 있다는 점에서 기초자치단체의 이질성이 상대적으로 크기 때문이다.

주민 1인당 복지비는 해당 지역의 인구 규모와 밀접한 상관성을 보이고 있다. 주민 1인당 복지비와 지역의 인구수에 대한 상관분석을 한 결과 유의성이 높다($\rho = -0.713$, sig = .000).

[그림 4-1] 주민 1인당 복지비와 지역의 인구 규모

(단위: 만 원(세로), 명(가로))



자료: 연구진 작성.

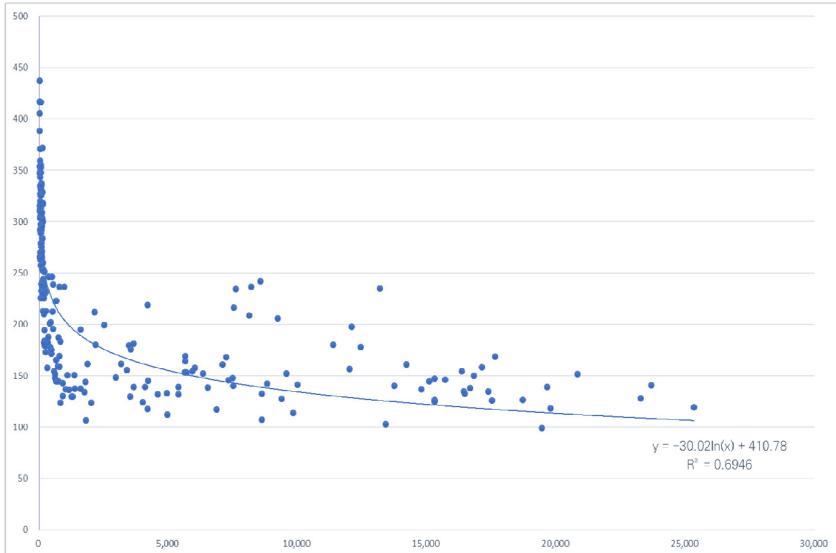
[그림 4-1]에서 보는 바와 같이 지역 인구가 많아질수록 주민 1인당 복지비는 감소하고 있으며, 대략 인구 20만 명이 변곡점임을 알 수 있다. 또한 인구 30~40만 명을 지나면 주민 1인당 복지비가 감소하지 않고 일정 수준을 유지하고 있다. 이러한 결과는 기초자치단체 단위의 주민 1인당 복지비는 ‘규모의 경제’ 원리가 작용하고 있다는 것을 의미한다. 또한 규모의 경제가 작동하는 것은 주민 1인당 복지비가 지방자치단체의 복지 노력도에 대한 지표가 아닌, 사회복지 급여·서비스의 생산 비용으로 해석할 수 있음을 시사하는 것이다.

주민 1인당 복지비는 지역의 인구 규모뿐 아니라 지역의 인구밀도와 높은 상관성을 보이고 있다. 주민 1인당 복지비와 지역의 인구밀도는 부

(-)의 상관관계를 보이고 있으며, 통계적으로 유의성이 있다($\rho = -0.553$, sig = .000).

[그림 4-2] 주민 1인당 복지비와 지역의 인구밀도

(단위: 만 원(세로), 명/㎢(가로))



자료: 연구진 작성.

[그림 4-2]에서 보는 바와 같이 지역의 인구밀도가 높아질수록 주민 1인당 복지비가 감소하고 있으며, 감소 추세는 인구밀도 약 1,000명/㎢ 수준에서 변곡점을 보이고 있다. 또한 인구밀도 5,000명/㎢ 수준을 지나면 주민 1인당 복지비가 감소하지 않고 일정 수준을 유지하고 있다.

주민 1인당 복지비는 해당 지역의 인구 규모 및 인구밀도와 통계적으로 부(-)의 상관관계를 보이고 있으며, 일정 수준 이하의 인구 규모와 인구밀도에서 급격한 하락을, 그리고 특정 수준을 지나서 일정한 값에 수렴하는 양상을 보인다. 결론적으로 규모의 경제가 작동한다는 것을 의미한

다. 이러한 결과는 주민 1인당 복지비는 정책 투입과 노력도, 지역의 사회 복지 수준을 나타내는 지표라기보다 사회복지 급여·서비스를 생산하기 위한 비용의 특성을 보유하는 것으로 해석이 가능하다.

제3절 대상자 1인당 복지비

1. 노인 1인당 노인복지비

226개 기초자치단체의 노인 1인당 노인복지비는 평균 352.7만 원으로 계산되었다. 노인 1인당 노인복지비를 기초자치단체 유형별로 구분하면, 군이 평균 426.4만 원으로 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 시 345.6만 원, 자치구 273.9만 원 수준이다. 중위수를 기준으로 해도 동일한 양상을 보이고 있으며, 군이 417.6만 원으로 수준이 가장 높고, 시 345.8만 원, 그리고 자치구 지역이 276.7만 원의 순이다.

노인 1인당 노인복지비의 지역 간 편차는 노인 1인당 노인복지비 금액과는 상이한 양상을 보인다. 농어촌지역의 군은 최댓값과 최솟값의 차이가 2.24배로 상대적으로 적으며, 다음으로 시 지역이 2.65배, 그리고 자치구 지역이 2.78배 수준이다.

노인 1인당 노인복지비와 별도로 주민 1인당 노인복지비를 산출하였다. 226개 기초자치단체의 주민 1인당 노인복지비는 평균 90.2만 원으로 계산되었다. 주민 1인당 노인복지비는 노인 1인당 노인복지비와 금액에서 차이를 보이고 있으나, 지역별 분포와 차이는 유사한 양상을 보이고 있다. 기초자치단체 유형별로 구분하면, 주민 1인당 노인복지비는 군이 평균 141.6만 원으로 상대적으로 높은 수준을 보이며, 시 70.4만 원, 그리고 자치구가 52.0만 원 수준이다. 중위수를 기준으로 주민 1인당 노인

복지비는 군이 146.6만 원으로 가장 높은 수준이며, 시 61.2만 원, 그리고 자치구 49.7만 원의 순이다. 주민 1인당 노인복지비는 평균과 중위수 모두 군 - 시 - 자치구의 순으로 동일한 양상을 보인다.

기초자치단체 주민 1인당 노인복지비의 지역 간 편차는 군 지역이 가장 크고, 자치구 지역이 상대적으로 작음을 알 수 있다. 기초자치단체 주민 1인당 노인복지비의 최댓값과 최솟값의 차이는 군 지역이 5.18배로 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있으며, 다음으로 시 지역이 4.99배, 그리고 자치구 지역이 4.64배 수준이다.

〈표 4-3〉 기초자치단체 유형별 노인 1인당 노인복지비와 주민 1인당 노인복지비

(단위: 만 원)

항목		평균	중위수	최솟값	최댓값
노인 1인당 노인복지비	전체	352.7	346.8	142.7	662.9
	시	345.6	345.8	209.5	555.8
	군	426.4	417.6	295.7	662.9
	자치구	273.9	276.7	142.7	397.0
주민 1인당 노인복지비	전체	90.2	70.6	22.4	221.2
	시	70.4	61.2	30.6	152.9
	군	141.6	146.6	42.7	221.2
	자치구	52.0	49.7	22.4	103.8

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계를 활용하여 연구진 작성.

기초자치단체의 1인당 노인복지비는 해당 지역의 인구 규모 및 인구구조와 밀접한 관련성을 보인다. 〈표 4-4〉에서 보는 바와 같이 지역의 인구 규모, 노인인구, 그리고 인구밀도와 1인당 노인복지비는 부(-)의 상관관

계가 있으며, 통계적으로 유의성이 있다. 따라서 해당 지역의 인구나 노인인구가 많을수록, 그리고 인구밀도가 높아질수록 1인당 노인복지비는 낮아지는 경향을 보이고 있다. 이러한 결과는 1인당 노인복지비 역시 규모의 경제 원리가 작용하고 있음을 시사하는 것이다.

또한 1인당 노인복지비는 국민기초생활보장 수급자 비율, 노인인구 비율과 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보인다. 국민기초생활보장 수급자에서 노인이 차지하는 비율이 상당한 수준이며, 노인복지사업의 대상자인 노인인구 비율이 높아질수록 1인당 노인복지비가 증가하는 것은 주지의 사실이다. 이러한 결과는 해당 지역의 노인복지 수요에 대응하여 노인복지사업 예산의 규모가 결정된다는 것을 의미한다. 따라서 특정 지역의 노인복지예산은 노인복지 수요에 대응하고, 필요한 노인복지급여·서비스를 제공하기 위한 비용이라는 특성을 보유하는 것으로 설명이 가능하다.

〈표 4-4〉 1인당 노인복지비와 지역 인구구조의 상관관계 분석

항목	구분	지역 인구	인구 밀도	노인 인구	노인 인구 비율	수급자 비율	영유아 아동 비율
노인 1인당 노인 복지비	Pearson 상관	-.644**	-.627**	-.657**	.692**	.364**	-.435**
	유의확률 (양측)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
주민 1인당 노인 복지비	Pearson 상관	-.695**	-.508**	-.655**	.949**	.485**	-.720**
	유의확률 (양측)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

** 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

자료: 연구진 작성.

지역 단위의 영유아·아동 인구 비율과 1인당 노인복지비는 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 보인다. 이는 지역별 인구구조의 특성상 영

유아·아동 인구 비율과 노인인구 비율이 상충관계에 있기 때문이다.

기초자치단체 단위의 지역별 인구구조 특성은 기초자치단체 유형별 특성과 동일한 의미를 갖고, 기초자치단체 유형별에 따른 1인당 노인복지비의 지역 간 편차를 설명할 수 있다. 대도시지역은 인구가 많고, 인구밀도가 높으며, 노인인구 비율은 상대적으로 낮고, 영유아·아동 인구 비율이 상대적으로 높다. 반면에 농어촌지역은 대비되는 양상을 보인다. 따라서 대도시지역에 해당하는 자치구의 1인당 노인복지비는 상대적으로 낮고, 농어촌지역에 해당하는 군의 1인당 노인복지 예산이 상대적으로 높은 수준을 보이는 것이다.

2. 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비

기초자치단체의 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비는 평균 405.9만 원이며, 이는 1인당 보육·아동복지비가 1인당 노인복지비를 상회하는 수준이다. 이러한 결과와 관련하여 두 가지 원인을 생각할 수 있다. 첫째, 보육료 지원 및 보육시설 지원 사업이 지속적으로 증가하였으며, 최근 아동수당의 도입으로 분자에 해당하는 보육·아동복지예산이 급격하게 증가하였기 때문이다. 둘째, 노인인구 규모와 비율은 지속적으로 증가하고 있는 반면에 저출생(산) 현상이 지속되어 분모에 해당하는 영유아와 아동 인구가 지속적으로 감소하였기 때문이다.

기초자치단체의 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비를 기초자치단체 유형별로 구분하면, 농어촌지역에 해당하는 군이 평균 474.4만 원으로 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다. 반면에 도시지역은 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있는데 시는 373.9만 원, 그리고 자치구는 362.0만 원으로 유사한 수준이다.

기초자치단체의 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비는 중위수를 기준으로 해도 평균과 동일한 양상을 보인다. 농어촌지역의 군이 467.6만 원으로 상대적으로 높은 수준이며, 다음으로 시는 359.9만 원, 자치구는 343.2만 원의 순이다.

기초자치단체 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비의 지역 간 편차 역시 농어촌지역인 군이 가장 높게 나타나고 있다. 최댓값과 최솟값의 차이는 군이 2.91배로 상대적으로 크며, 다음으로 자치구가 2.87배, 시는 2.06배 수준을 보인다.

〈표 4-5〉 기초자치단체 유형별 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비와 주민 1인당 보육·아동복지비 (단위: 만 원)

항목		평균	중위수	최솟값	최댓값
영유아·아동 1인당 보육·아동 복지비	전체	405.9	387.0	234.9	853.2
	시	373.9	359.9	272.8	560.8
	군	474.4	467.6	292.9	853.2
	자치구	362.0	343.2	238.9	685.2
주민 1인당 보육·아동 복지비	전체	39.1	38.3	19.9	70.7
	시	42.9	41.7	27.2	57.2
	군	37.9	37.0	19.9	70.7
	자치구	36.1	34.8	23.3	58.0

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계를 활용하여 연구진 작성.

기초자치단체의 주민 1인당 보육·아동복지비는 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비와 상이한 분포를 보인다. 226개 기초자치단체의 주민 1인

당 보육·아동복지비는 평균 39.1만 원이다. 영유아·아동 1인당 보육·아동 복지비는 노인 1인당 노인복지비에 비해 높은 수준이다. 반면에 주민 1인당 보육·아동복지비는 주민 1인당 노인복지비에 비해 낮은 수준이다. 이는 앞에서 설명한 바와 같이 해당 복지 급여·서비스의 수혜자인 영유아·아동인구의 규모보다 노인인구의 규모가 크기 때문이다.

기초자치단체의 주민 1인당 보육·아동복지비를 기초자치단체 유형별로 구분하면 시 지역이 평균 42.9만 원으로 가장 높은 수준이며, 군 지역이 37.9만 원, 자치구 지역이 36.1만 원의 순으로 나타난다. 중위수를 기준으로 시 지역이 41.7만 원, 군 지역이 37.0만 원, 그리고 자치구 지역이 34.8만 원의 수준으로, 평균을 기준으로 하는 경우와 동일한 양상의 분포를 보이고 있다.

기초자치단체의 주민 1인당 보육·아동복지비의 지역 간 편차는 군 지역이 가장 크고, 시 지역이 상대적으로 작다. 최댓값과 최솟값의 차이는 군 지역이 3.56배로 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 다음으로 자치구 지역이 2.49배, 그리고 시 지역이 2.10배 수준을 보인다.

기초자치단체의 1인당 보육·아동복지비는 1인당 노인복지비와 동일하게 지역의 인구밀도, 그리고 대상자(영유아·아동) 인구 비율과 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이고 있으며, 영유아·아동 1인당 보육·아동복지비는 지역의 인구 규모와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 보인다.

지역의 인구밀도와 수혜대상자 인구의 비중이 증가할수록 1인당 복지비가 감소하고 있으며, 이는 보육·아동복지 영역의 예산 역시 규모의 경제가 적용될 수 있음을 시사한다. 특히, 인구밀도와 1인당 보육·아동복지비의 상관관계에 주목할 필요가 있다. 인구밀도가 높은 지역의 1인당 보육·아동복지비가 상대적으로 낮은 것은 보육·아동복지 영역에서 보육지

원사업의 비중이 크며, 보육서비스는 어린이집(유치원 포함)이라는 시설을 중심으로 이루어진다는 특징에서 기인한다. 시설을 이용하는 복지서비스는 시설에 대한 수혜대상자의 접근성 또는 시설 이용의 편리성이 중요하다. 따라서 인구의 밀집도가 높을수록 해당 서비스를 제공하기 위한 비용이 감소하기 때문이다.

주민 1인당 보육·아동복지비는 지역 인구 규모와 상관관계가 없는 것으로 나타났으며, 반면에 대상자(영유아·아동) 규모와는 통계적으로 유의미한 정(+) 상관관계가 있다. 이는 보육·아동복지사업에서 큰 비중을 차지하는 보육료 지원과 아동수당이 영유아 및 아동 인구에 대해서 동일한 금액을 지원하는 수당이라는 특징과 연결된다.

〈표 4-6〉 1인당 보육·아동복지비와 지역 특성의 상관관계 분석

항목	구분	인구	인구밀도	영유아·아동 비율	1인당 GRDP
영유아·아동 1인당 보육·아동 복지비	Pearson 상관	-.548**	-.250**	-.604**	.154*
	유의확률 (양측)	0.000	0.000	0.000	0.02
주민 1인당 보육·아동 복지비	Pearson 상관	0.011	-.250**	.541**	.196**
	유의확률 (양측)	0.864	0.000	0.000	0.003

** 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

* 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

자료: 연구진 작성.

기초자치단체의 1인당 보육·아동복지비는 1인당 GRDP(지역내총생산)과 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 보이고 있는데, 이에 대해서는 향후 추가적인 분석이 필요할 것이다. 잠정적으로, 해당 지역의 경제수준이 높을수록 출생아 수가 많아지고, 이는 보육·아동복지의 수요 증가

로 연계될 수 있을 것이다. 또한 보육·아동복지는 다른 분야에 비해 개별 가구 차원에서 재원 투입의 우선순위가 높으며, 가구소득 증가는 보육과 아동복지 분야에 대한 지출 증가로 연계된다고 추론할 수 있을 것이다.

3. 국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비

기초자치단체의 국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비는 평균 476.8만 원으로 대상자 1인당 기초보장비는 대상자 1인당 노인복지비, 대상자 1인당 보육·아동복지비와 비교해서 다소 높은 수준이다.

국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비를 기초자치단체 유형별로 구분하면, 군이 평균 491.5만 원으로 가장 높은 수준이며, 자치구가 483.8만 원으로 군과 유사한 수준이며, 시는 447.1만 원으로 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 중위수를 기준으로 군은 485.6만 원, 다음으로 자치구 477.1만 원, 그리고 시는 446.0만 원으로 평균과 동일한 양상의 분포를 보이고 있다.

기초자치단체의 국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비의 지역 간 편차는 다른 영역에 비해 상대적으로 적다. 최댓값과 최솟값의 차이는 자치구 지역이 2.29배이며, 다음으로 시 지역이 1.87배, 군 지역이 1.83배로 전반적으로 약 2배 정도의 수준을 보인다.

주민 1인당 기초보장비는 수급자 1인당 기초보장비와 유사한 양상을 보이고 있으나, 기초자치단체 지역 간 편차는 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 226개 기초자치단체의 주민 1인당 기초보장비는 평균 26.7만 원이다. 기초자치단체 유형별로 구분하면 군 지역이 평균 29.6만 원으로 가장 높은 수준이며, 다음으로 자치구 지역이 27.7만 원, 그리고 시 지역이 22.4만 원 수준이다. 중위수를 기준으로 하면 군 지역이 29.9만 원,

자치구 지역이 26.8만 원, 그리고 시 지역이 21.5만 원의 수준을 보이고 있다.

주민 1인당 기초보장비의 지역 간 편차는 시 지역이 가장 크고, 군 지역이 상대적으로 적다. 최댓값과 최솟값의 차이는 시 지역이 7.44배로 상대적으로 크며, 다음으로 자치구 지역이 6.12배, 그리고 군 지역이 3.47배로 상대적으로 낮은 수준을 보인다.

〈표 4-7〉 기초자치단체 유형별 수급자 1인당 기초보장비와 주민 1인당 기초보장비

(단위: 만 원)

항목		평균	중위수	최솟값	최댓값
수급자 1인당 기초보장비	전체	476.8	465.3	288.5	767.7
	시	447.1	446.0	322.7	602.5
	군	491.5	485.6	342.6	627.6
	자치구	483.8	477.1	288.5	661.0
주민 1인당 기초보장비	전체	26.7	26.9	7.1	60.2
	시	22.4	21.5	7.1	52.8
	군	29.6	29.9	12.3	42.7
	자치구	27.7	26.8	9.8	60.2

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계; 보건복지부, 사회보장정보원. (2023). 복지통계를 활용하여 연구진 작성.

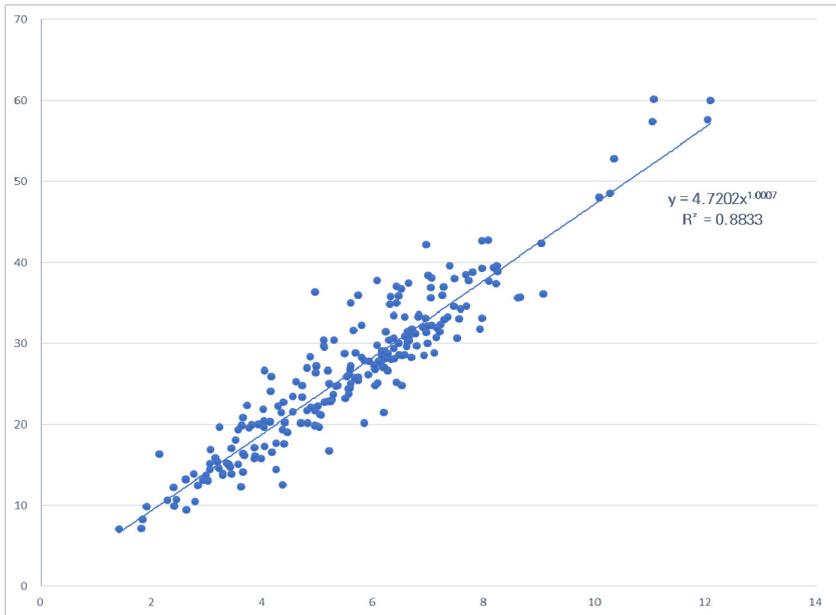
수급자 1인당 기초보장비에 비해 주민 1인당 기초보장비의 지역 간 편차가 크게 나타나는 것은 국민기초생활보장 수급자 규모의 지역별 차이에서 기인한다. [그림 4-3]에서 보는 바와 같이 지역별 국민기초생활보장 수급자 비율과 주민 1인당 기초보장비는 매우 밀접한 관련성이 있다는 점을 알 수 있다.

기초자치단체의 국민기초생활보장 수급자 1인당 기초보장비는 해당 지역의 국민기초생활보장 수급자의 특성과 그 규모에 밀접한 관련성을

보이고 있다. 기초보장 수급자 수가 증가할수록 수급자 1인당 기초보장 예산은 감소하는 경향을 보이며, 이는 다른 영역과 동일하게 규모의 경제가 작용하고 있음을 의미한다.

[그림 4-3] 기초자치단체 지역별 기초보장 수급자 비율과 주민 1인당 기초보장비

(단위: 만 원(세로), %(가로))



자료: 연구진 작성.

지역의 노인인구 비율과 장애인인구 비율이 높을수록 수급자 1인당 기초보장 예산이 높아지고 있다. 국민기초생활보장 수급자에서 노인과 장애인의 비중이 절대적이며, 또한 노인과 장애인은 다른 기초보장 수급자에 비해 수급액이 많아질 수 있기 때문이다. 따라서 기초보장 수급자 중에서 추가적인 급여를 필요로 하는 경우에 1인당 기초보장비가 증가한다는 것을 보여준다.

〈표 4-8〉 1인당 기초보장비와 지역 인구구조 특성의 상관관계 분석

항목		기초보장 수급자 수	기초보장 수급자 비율	노인인구 비율	장애인인구 비율
수급자 1인당 기초보장비	Pearson 상관	-.180**	-0.013	.201**	0.113
	유의확률 (양측)	0.006	0.845	0.002	0.088
주민 1인당 기초보장비	Pearson 상관	-.153*	.938**	.590**	.592**
	유의확률 (양측)	0.021	0.000	0.000	0.000

** 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

* 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

자료: 연구진 작성.

기초자치단체의 주민 1인당 기초보장비는 해당 지역의 기초보장 수급자 규모에 의해서 좌우된다. 기초보장 수급자 수의 증가는 주민 1인당 기초보장 예산을 감소시키는 경향을 보이며, 이는 기초보장 수급자 1인당 기초보장 예산과 동일하게 규모의 경제가 작용하고 있음을 의미하는 것이다.

지역 인구 대비 국민기초생활보장 수급자 비율, 노인인구 비율, 그리고 장애인인구 비율이 높으면 주민 1인당 기초보장 예산이 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 특정 지역의 기초보장 수급자 규모는 절대 수가 아닌 비율이 중요하다는 것을 의미한다.

4. 장애인 1인당 장애인복지비

226개 기초자치단체의 장애인 1인당 장애인복지비는 평균 297.4만 원으로 계산되었으며, 장애인복지 분야는 노인복지, 보육·아동복지, 기초보장 분야에 비해 대상자 1인당 복지비가 상대적으로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 장애인 1인당 장애인복지비를 기초자치단체 유형별로 구분

하면 시 지역이 평균 308.0만 원으로 가장 높은 수준이며, 자치구 지역 294.7만 원, 군 지역이 286.9만 원 수준이다. 중위수를 기준으로 하면 시 지역이 296.1만 원, 자치구 지역이 278.2만 원, 그리고 군 지역이 256.1만 원으로 산출되었다.

〈표 4-9〉 장애인 1인당 장애인복지비와 기초자치단체 유형의 분산분석표

구분	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
집단-간 (결합)	48533.802	3	16177.934	2.028	0.111
집단-내	1787328.699	222	7979.146		
전체	1835862.501	225			

자료: 연구진 작성.

주목해야 할 사항은 다른 영역과 달리 장애인 1인당 장애인복지비는 기초자치단체 유형에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다는 것이다(〈표 4-9〉 참고).

기초자치단체의 장애인 1인당 장애인복지비의 지역 간 편차는 군 지역에서 상대적으로 크게 나타난다. 최댓값과 최솟값의 차이는 군 지역이 6.48배로 상대적으로 크게 나타나고 있으며, 시 지역과 자치구 지역은 3.02배 수준을 보이고 있다. 장애인 1인당 장애인복지비의 지역 간 격차는 다른 영역의 대상자 1인당 복지비의 지역 간 격차에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다.

기초자치단체의 주민 1인당 장애인복지비는 장애인 1인당 장애인복지비와 유사한 양상의 분포를 보인다. 226개 기초자치단체의 주민 1인당 장애인복지비는 평균 20.0만 원 수준이다. 기초자치단체 유형별로 구분하면 군 지역이 평균 26.1만 원으로 가장 높은 수준이며, 다음으로 시 지역이 18.3만 원, 그리고 자치구 지역이 14.4만 원으로 나타난다. 중위수

를 기준으로 하면 군 지역이 23.7만 원, 시 지역이 16.5만 원, 자치구 지역이 13.1만 원의 수준을 보이고 있다.

〈표 4-10〉 기초자치단체 유형별 장애인 1인당 장애인복지비와 주민 1인당 장애인복지비

(단위: 만 원)

항목		평균	중위수	최솟값	최댓값
장애인 1인당 장애인복지비	전체	297.4	280.6	125.9	815.9
	시	308.0	296.1	195.4	590.4
	군	286.9	256.1	125.9	815.9
	자치구	294.7	278.2	178.3	537.6
주민 1인당 장애인복지비	전체	20.0	18.5	7.3	51.6
	시	18.3	16.5	8.7	37.5
	군	26.1	23.7	7.6	51.6
	자치구	14.4	13.1	7.3	29.2

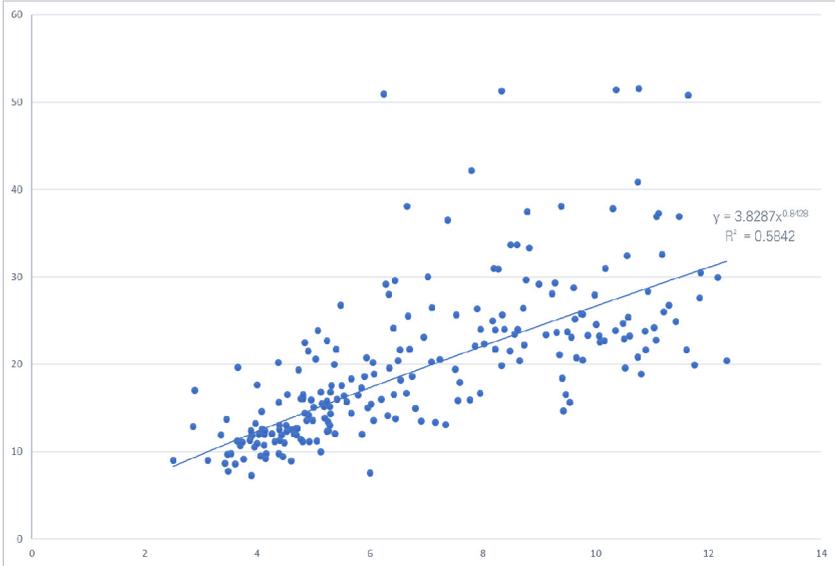
자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계; 보건복지부, 사회보장정보원. (2023). 복지통계를 활용하여 연구진 작성.

기초자치단체의 주민 1인당 장애인복지비의 지역 간 편차는 군 지역이 가장 크고, 자치구 지역이 상대적으로 작다. 최댓값과 최솟값의 차이는 군 지역이 6.83배로 상대적으로 크며, 다음으로 시 지역이 4.32배, 그리고 자치구 지역이 3.99배로 상대적으로 낮은 수준이다.

장애인 1인당 장애인복지비에 비해 주민 1인당 장애인복지비의 지역 간 편차가 상대적으로 크게 나타나는 것은 지역별로 장애인인구 비율에 의해서 격차가 확대되기 때문이다. [그림 4-4]에서 보는 바와 같이 지역 별 장애인인구 비율과 주민 1인당 장애인복지비는 상당한 수준의 상관성을 보인다.

[그림 4-4] 지역별 장애인인구 비율과 주민 1인당 장애인복지비

(단위: 만 원(세로), %(가로))



자료: 연구진 작성.

기초자치단체의 장애인 1인당 장애인복지비와 주민 1인당 장애인복지비와 통계적으로 유의미한 상관관계를 보이는 변수는 지역의 인구밀도와 장애인인구 비율이다. 장애인 1인당 장애인복지비와 주민 1인당 장애인복지비는 지역의 인구밀도와 통계적으로 유의미한 부(-) 상관관계를 보이고 있다. 인구밀도가 높은 지역이 1인당 장애인복지비가 낮다는 점은 장애인복지 및 돌봄서비스는 보육서비스와 동일하게 시설-단체를 중심으로 이루어진다는 점과 연관이 있다. 장애인복지서비스는 관련 시설을 이용하거나, 해당 기관에서 재가서비스를 제공하는 방식으로 이루어진다. 이는 접근성이라는 관점에서 인구 밀집도가 높은 경우 해당 서비스의 생산비용이 감소할 수 있다는 것을 시사하는 것이다.

〈표 4-11〉 1인당 장애인복지비와 지역 인구구조 특성의 상관관계 분석

항목	구분	인구밀도	장애인인구 비율
장애인 1인당 장애인복지비	Pearson 상관	-.133*	-.189**
	유의확률 (양측)	0.044	0.004
주민 1인당 장애인복지비	Pearson 상관	-.495**	.684**
	유의확률 (양측)	0.000	0.000

** 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

* 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

자료: 연구진 작성.

장애인인구 비율은 장애인 1인당 장애인복지비와 부(-)의 상관관계를, 주민 1인당 장애인복지 예산과 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. 장애인 인구 비율이 높을수록 주민 1인당 장애인복지 예산이 증가하는 것은 당연하며, 이는 기초보장, 노인복지 영역과 동일한 양상을 보이는 것이다.

반면에 장애인인구 비율이 높을수록 장애인 1인당 장애인복지 예산의 감소가 규모의 경제가 작용한 결과로 해석하기에는 근거가 분명하지 않으며, 이에 대해서 향후 추가적인 분석이 필요하다.

제4절 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체

주민 1인당 복지비는 지역에 따라 분명한 차이를 보이고 있으며, 이러한 차이가 발생하는 원인을 규명하는 것이 필요하다. 복지비 차이에 대한 원인 규명을 위해서는 복지비가 상대적으로 높은 또는 상대적으로 낮은 지역의 특성을 확인하는 것에서 출발해야 할 것이다. 이를 위해서 전국 226개 기초자치단체 중에서 주민 1인당 복지비를 기준으로 상위 10%와 하위 10%에 해당하는 각각 23개 기초자치단체를 선정하고, 이들 기초자치단체의 현황을 파악하고자 한다.

주민 1인당 복지비가 상위 10%에 속하는 기초자치단체는 21개 군과 2개 시이며, 이들 기초자치단체는 강원, 충북, 충남, 전북, 전남 그리고 경북 지역에 분포하고 있다. 주민 1인당 복지비가 하위 10%에 속하는 기초자치단체는 8개 시와 15개 자치구이다. 시는 모두 경기 지역에 있으며, 자치구의 경우 서울 지역에 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

복지비 상위 10% 기초자치단체는 지역 인구가 평균 32,946명이며, 인구밀도는 54.5명/㎢으로 전체 기초자치단체 평균과 비교하면 인구가 적고, 인구밀도가 낮은 농산어촌 지역에 해당한다. 또한 해당 기초자치단체의 전체 예산은 7,764억 원 수준이며, 사회복지예산은 1,170억 원으로 사회복지예산의 비율은 14.8%를 보이고 있다. 전체 기초자치단체 평균과 비교하면 전체예산과 사회복지예산의 규모는 작고, 사회복지예산의 비율 역시 낮은 수준을 나타내고 있다(〈표 4-12〉 참고).

〈표 4-12〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 지역 현황

(단위: 명, 명/㎢, 억 원, %)

구분	지역 인구	인구밀도	전체예산 (A)	사회복지예산 (B)	비율(B/A)
상위 10%(23)	32,946	54.5	7,764	1,170	14.8
하위 10%(23)	544,894	10,089.9	19,279	6,508	36.8
전체(226)	222,908	3,764.8	13,006	3,597	27.3

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계를 활용하여 연구진 작성.

주민 1인당 복지비가 낮은 하위 10% 기초자치단체는 지역 인구가 평균 544,894명, 인구밀도는 10,089.9명/㎢이다. 또한 해당 기초자치단체의 전체 예산은 1조 9,279억 원이며, 사회복지예산은 6,508억 원으로 사회복지예산의 비율은 36.8%이다. 주민 1인당 복지비 하위 10%의 기초

자치단체는 지역 인구가 많고, 인구밀도가 높은 대도시지역에 해당하며, 사회복지예산의 규모가 크고, 그 비율이 상대적으로 높은 수준이다.

〈표 4-13〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 주민 1인당 복지비 비교

(단위: 만 원)

구분	총복지비	기초 보장비	장애인 복지비	보육아동 복지비	노인 복지비	기타 복지비
상위 10%(23)	359.7	32.3	28.6	39.2	173.8	85.8
하위 10%(23)	120.6	15.1	10.9	38.4	34.3	22.0
전체(226)	217.5	26.7	20.0	39.0	90.6	41.2

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계; 보건복지부, 사회보장정보원. (2023). 복지통계; 통계청. (2023). 장애인현황을 활용하여 연구진 작성.

〈표 4-13〉에서 보는 바와 같이 226개 전체 기초자치단체의 주민 1인당 복지비는 217.5만 원이며, 상위 10%에 해당하는 23개 기초자치단체는 359.7만 원, 하위 10%에 해당하는 기초자치단체는 120.6만 원이다. 상위 10% 기초자치단체는 전체 평균의 약 1.7배이며, 하위 10%와 비교해서 약 3배의 수준이다.

상위 10% 기초자치단체의 복지비를 주요 영역별로 구분해서 살펴보면, 노인복지비가 173.8만 원(48.3%)으로 거의 절반의 비중을 차지하고 있다. 다음으로 기타 복지비 85.8만 원, 보육아동복지비 39.2만 원, 기초 보장비 32.3만 원, 그리고 장애인복지비 28.6만 원의 순이다. 반면에 하위 10% 기초자치단체는 보육아동복지비가 38.4만 원으로 가장 높은 수준이며, 다음으로 노인복지비 34.3만 원, 기타 복지비 22만 원, 기초 보장비 15.1만 원, 그리고 장애인복지비 10.9만 원의 순이다. 상위 10% 기초자치단체의 경우 주민 1인당 노인복지비가 압도적으로 높으며, 하위 10% 기초자치단체는 주민 1인당 보육아동복지비가 상대적으로 높다는

특징을 보인다. 또한 주민 1인당 보육·아동복지비는 상위 10%, 하위 10%, 그리고 전체 평균 모두 금액의 차이가 상대적으로 적은 것을 알 수 있다.

〈표 4-14〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 대상자 1인당 복지비 비교

(단위: 만 원)

구분	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	15세 미만 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
상위 10%(23)	496.0	284.5	521.3	498.0
하위 10%(23)	480.2	292.9	320.3	237.1
전체(226)	474.4	296.3	406.7	353.0

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계; 보건복지부, 사회보장정보원. (2023). 복지통계; 통계청. (2023). 장애인현황을 활용하여 연구진 작성.

주민 1인당 복지비 상위 10% 기초자치단체의 대상자 1인당 복지비를 살펴보면, 15세 미만 1인당 보육·아동복지비가 521.3만 원으로 가장 높은 수준을 보이고 있다. 다음으로 노인 1인당 노인복지비(498만 원)와 수급자 1인당 기초보장비(496만 원)가 비슷한 수준이며, 장애인 1인당 장애인복지비가 284.5만 원으로 가장 낮은 수준이다. 하위 10% 기초자치단체 경우에는 수급자 1인당 기초보장비가 480.2만 원으로 가장 높고, 다음으로 15세 미만 1인당 보육·아동복지비가 320.3만 원, 장애인 1인당 장애인복지비 292.9만 원의 순이다. 그리고 노인 1인당 노인복지비가 237.1만 원으로 가장 낮은 수준을 보인다. 상위 10%와 하위 10%를 비교 하면, 수급자 1인당 기초보장비와 장애인 1인당 장애인 복지비는 차이가 크지 않은 수준이며, 이와는 대조적으로 15세 미만 1인당 보육·아동복지비와 노인 1인당 노인복지비는 상위 10% 기초자치단체가 하위 10%에 비해 상대적으로 높은 수준을 보인다.

주민 1인당 복지비와 대상자 1인당 복지비의 지역별 분포와 지역 간 격차는 영역별로 상이한 양상을 보인다. 이러한 양상을 검토하기 위해서는 2개의 1인당 복지비 간에 관계성을 이해할 필요가 있다. 대상자 1인당 복지비는 급여·서비스의 단가에 해당하는 개념이고, 지역 인구 대비 대상자 비율은 해당 급여·서비스의 규모에 해당한다. 또한 대상자 1인당 복지비와 인구 대비 대상자의 비율을 곱한 결과를 주민 1인당 복지비라고 할 수 있다. 따라서 주민 1인당 복지비와 대상자 1인당 복지비의 차이는 지역 인구 대비 대상자의 비율로 설명할 수 있다.

〈표 4-15〉 복지비 상위 10%와 하위 10% 기초자치단체의 급여서비스 대상자 현황

(단위: %)

구분	기초보장 수급자 비율	15세 미만 인구 비율	장애인 인구 비율	노인 인구 비율
상위 10%(23)	6.5	7.5	10.4	35.2
하위 10%(23)	3.2	12.2	3.8	14.7
전체(226)	5.6	10.0	6.9	24.2

자료: 행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황; 행정안전부. (2023b). 주민등록통계; 보건복지부, 사회보장정보원. (2023). 복지통계; 통계청. (2023). 장애인현황을 활용하여 연구진 작성.

수급자 1인당 기초보장비의 경우 상위 10% 기초자치단체와 하위 10% 기초자치단체 간 차이는 15.8만 원이며, 전체 기초자치단체 평균 금액 대비 3.3%에 해당하는 금액이다. 반면에 주민 1인당 기초보장비의 차이는 17.2만 원이고, 이는 전체 기초자치단체 평균 금액 대비 64.5%에 달하는 금액이다. 이러한 차이는 국민기초생활보장 수급자의 규모, 즉 인구 대비 국민기초생활보장 수급자 비율의 차이에 의해서 설명되는 것이다. 상위 10% 기초자치단체의 수급자 규모는 지역 인구 대비 6.5%이며, 반면에 하위 10% 기초자치단체의 수급자는 지역 인구 대비 3.2% 수준이다.

1인당 장애인 복지비 역시 1인당 기초보장비와 유사한 양상이다. 상위

10% 기초자치단체의 장애인 1인당 복지비는 284.5만 원, 하위 10% 기초자치단체는 292.9만 원으로 차이는 8.4만 원이다. 반면에 주민 1인당 장애인복지비는 상위 10% 기초자치단체가 28.6만 원, 하위 10% 기초자치단체는 10.9만 원으로 2배 이상의 차이를 보인다. 이는 장애인복지의 대상자인 장애인인구 규모 차이에 의해서 기인한다. 상위 10% 기초자치단체의 장애인인구는 인구 대비 10.4%로 전체 평균 대비 3.5%p 높은 수준이며, 반면에 하위 10% 기초자치단체의 장애인인구는 인구 대비 3.8%로 전체 평균과 비교해서 3.1%p가 낮은 수준이다.

1인당 노인복지비의 지역 분포와 지역 간 격차는 1인당 기초보장비, 1인당 장애인복지비와 상이한 양상을 보인다. 상위 10% 기초자치단체의 노인 1인당 노인복지비와 주민 1인당 노인복지비는 하위 10% 기초자치단체뿐 아니라 전체 평균에 비해서도 상당히 높은 수준이다. 하위 10% 기초자치단체의 경우에는 노인 1인당 노인복지비는 매우 낮은 수준이며, 주민 1인당 노인복지비 역시 상대적으로 낮은 수준이다. 이러한 결과는 상위 10% 기초자치단체의 노인은 지역 인구 대비 35.2%인데 비해서 하위 10% 기초자치단체 노인인구는 14.7%이기 때문이다. 요약하면 노인 복지 영역의 경우 주민 1인당 복지비가 상위 10%에 해당하는 기초자치단체는 다른 기초자치단체에 비해서 급여·서비스 단가(노인 1인당 노인복지비)와 급여·서비스 총량(노인인구 비율) 모두 높은 수준을 보인다.

15세 미만 1인당 보육·아동복지비는 다른 영역의 1인당 복지비와 대조적인 양상을 보인다. 상위 10% 기초자치단체의 15세 미만 1인당 보육·아동복지비는 521.3만 원으로 하위 10% 기초자치단체의 약 1.6배 수준이다. 반면에 주민 1인당 보육·아동복지비 경우에는 상위 10% 기초자치단체가 39.2만 원, 하위 10% 기초자치단체가 38.4만 원으로 거의 동일한 수준이다. 이러한 결과는 보육 지원과 아동복지 급여·서비스의 대상자인

15세 미만 인구의 규모 차이에서 기인한다. 상위 10% 기초자치단체의 15세 미만 인구는 전체 인구 대비 7.5%이며, 반면에 하위 10% 기초자치단체는 12.2% 수준이다.

1인당 복지비가 높은 기초자치단체는 인구가 적고, 인구밀도가 낮은 농산어촌 지역의 소규모 군 또는 시에 해당한다. 이러한 기초자치단체는 총예산 대비 사회복지예산의 비율은 상대적으로 낮은 수준이다. 반면에 1인당 복지비는 매우 높은 수준이며, 특히 노인복지 영역의 비용이 압도적인 비중을 차지하고 있다. 지역 인구와 비교해서 노인, 국민기초생활보장 수급자, 장애인의 비율이 높으며, 이는 복지 급여·서비스의 수요가 높은 것을 의미한다.

1인당 복지비가 낮은 기초자치단체는 인구 50만 명 이상의 시와 인구 밀도가 높은 특별·광역시 자치구에 해당한다. 이들 기초자치단체는 총예산 대비 사회복지예산 비율은 상대적으로 높은 수준이며, 이는 자치구 예산의 포괄범위가 작기 때문이다. 1인당 복지비가 낮은 이유는 1인당 노인 복지비가 적으며, 1인당 기초보장비와 1인당 장애인복지비 역시 상대적으로 낮은 수준을 보인다. 반면에 1인당 보육·아동복지비는 상대적으로 높은 수준이다. 이는 해당 지역의 복지 급여·서비스 대상자의 구조적 특징에서 기인한다. 노인, 국민기초생활보장 수급자, 장애인 인구의 비율은 상대적으로 낮으며, 15세 미만 인구의 비율은 상대적으로 높은 수준이다. 또한 전반적으로 복지 급여·서비스 대상자 비율이 낮고, 이러한 특징은 해당 지역의 복지 급여·서비스의 수요가 낮은 것을 의미한다.

사람을
생각하는
사람들

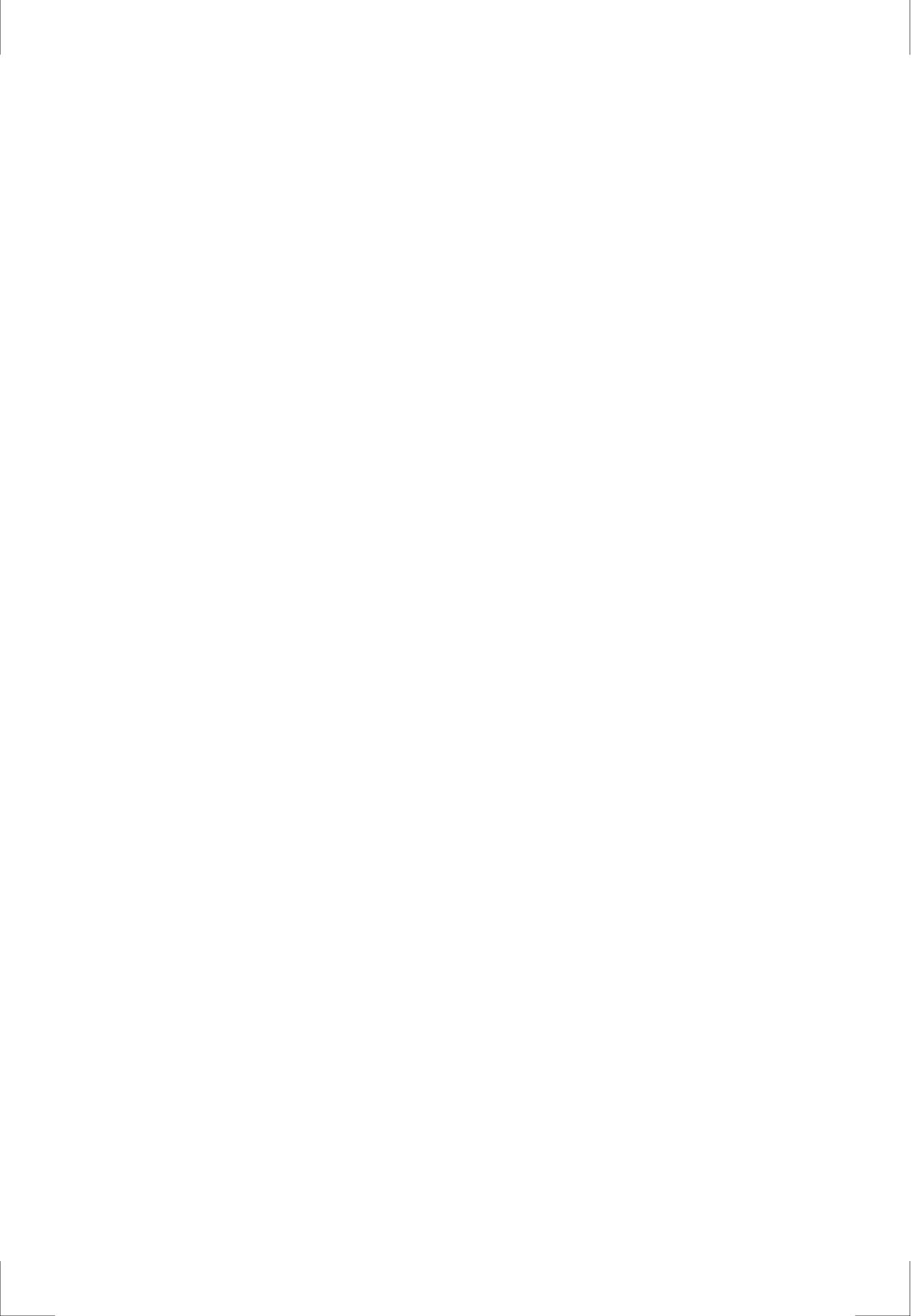


KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론 및 정책제언



제 5 장 결론 및 정책제언

1. 지방자치단체 사회복지예산에 대한 인식 전환

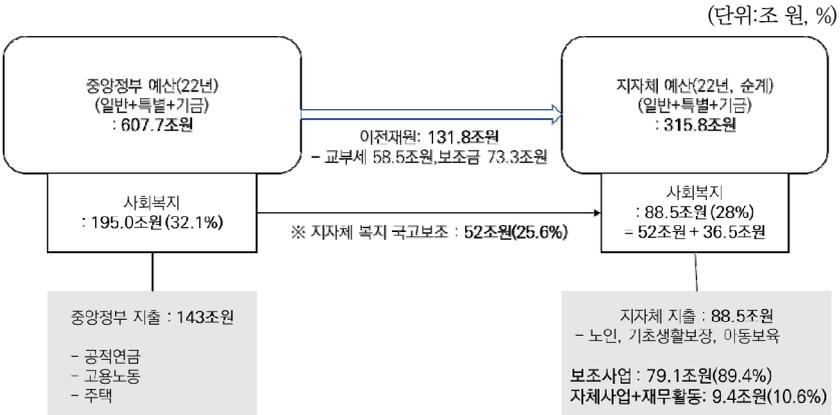
사회복지정책과 사업은 중앙정부의 권한과 역할이 절대적이고, 반면에 지방자치단체의 권한과 역할은 상대적으로 위축되어 있다. [그림 5-1]에서 보는 바와 같이 2022년 예산을 기준으로 지방자치단체의 사회복지예산은 순계 88.5조 원에 달한다. 이를 재원별로 구분하면 국고보조가 52조 원으로 58.8%의 비율이며, 시·도비와 시·군·구비를 합친 지방비가 36.5조 원으로 41.2%의 비중을 차지하고 있다. 지방자치단체 사회복지예산에서 국고보조금의 비중이 크다는 것은 중앙정부에 대한 의존성이 높다는 것을 의미한다.

국고보조금의 비율이 높은 것도 문제이겠지만, 더 심각한 문제는 지방자치단체 사회복지사업에서 보조사업의 비중이 절대적이고, 반면에 자체사업의 비중이 매우 낮다는 것이다. 보조사업은 국고보조금과 지방자치단체의 재정 분담금을 재원으로 한다. 보조사업에서 재정 분담금 비율과 액수는 지방자치단체가 임의로 결정할 수 없으며, 해당 사회복지사업의 집행 및 수급자 선정 기준, 수급액 결정 등에 대한 권한이 보조금을 교부하는 중앙정부에 귀속되어 있다. 2022년 예산을 기준으로 보조사업의 예산은 79.1조 원으로 전체 지방자치단체 사회복지예산의 89.4% 비율을 보이고 있다.

지방자치단체의 자체적인 권한과 의사결정에 의해서 시행하는 자체사업은 지극히 제한적이다. 2022년 예산을 기준으로 자체사업과 재무활동

을 합친 예산은 지방자치단체 사회복지예산의 10.6% 비율을 보이고 있으며, 재무활동을 제외한 자체사업의 비중은 약 9% 이하로 추정된다. 또한 자체사업에서 상당한 비중을 차지하는 것은 사회복지시설의 운영비와 국고보조사업에 대한 보충적 또는 보완적 사업이다. 따라서 자체사업 전체를 지방자치단체가 자유롭게 결정한다고 보기 어렵다.

[그림 5-1] 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지예산 지출 구조(2022년 예산 기준)



자료: 기획재정부. (2023). 열린재정: 재정정보공개시스템; 행정안전부. (2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요를 활용하여 연구진 작성.

지방자치단체의 사회복지사업은 중앙정부 국고보조사업의 비중이 절대적이고, 지방자치단체의 자체사업이 매우 적다는 것은 명확한 사실이다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 집행을 담당하는 사회복지사업은 실질적으로 지역 간 격차가 있다고 보기 어렵다. 또한 지방자치단체가 지역 주민에게 제공하는 사회복지 급여와 서비스는 양적 그리고 질적 차이가 있다고 판단할 근거가 부족한 것도 사실이다. 따라서 지방자치단체 사회복지예산의 차이를 지방자치단체의 복지 노력, 또는 지역의 복지수준을 표현하는 기준으로 해석하는 것은 적절하지 않다. 다만, 지방자치단체

사회복지예산의 차이는 지방자치단체의 복지 노력 정도를 일부 설명할 수 있으며, 지역의 복지수준에 영향을 주는 요인으로 볼 수 있다.

1인당 복지비를 기준으로 기초자치단체 사회복지예산의 지역 간 차이는 지역의 인구 규모, 인구밀도, 사회복지 급여·서비스의 대상자 규모 또는 지역 인구 대비 비율, 그리고 지역의 인구 연령 구조에 의해서 설명할 수 있다. 또한 1인당 복지비 수준은 전반적으로 규모의 경제 원리가 적용된다고 할 수 있다.

향후 추가적인 분석과 연구가 필요하겠으나, 1인당 복지비 기준의 지방자치단체 사회복지예산은 해당 지역의 사회복지 수요에 대응하고, 대상자들에게 필요한 사회복지 급여·서비스를 제공하기 위한 생산비용으로 이해하는 것이 적절하다고 판단된다.

2. 사회복지예산의 분류체계 개편

현행 중앙정부 예산과 지방자치단체 예산은 프로그램 예산제도에 의해서 예산을 편성, 집행 및 관리하고 있다. 프로그램 예산제도는 정부 또는 지방자치단체의 기능을 중심으로 ‘분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업’이라는 계층구조에 따라 예산을 편성하는 것이며, 2007년에 도입되어 시행되고 있다(기획재정부, 2023).

2023년 현재 사회복지 분야(080) 예산의 경우에 중앙정부와 지방자치단체가 서로 다른 분류체계를 사용하고 있다. 중앙정부 예산에서 사회복지 분야(080)는 12개 부문으로 분류하고 있다. 지방자치단체 예산에서 사회복지 분야(080)는 해당 사항이 없는 공적연금 부문을 제외하고, 11개가 아닌 8개 부문으로 분류하고 있다([그림 5-2] 참고).

기초생활보장, 취약계층지원, 보훈, 주택, 사회복지일반 5개 부문은 중

양정부 예산과 지방자치단체 예산이 동일한 명칭과 내용으로 구성된다.

반면에 나머지 부문에서는 중앙정부 예산과 지방자치단체 예산이 차이를 보이고 있다. 지방자치단체 예산의 경우 노동 부문은 1개 부문으로 분류하고 있으나, 중앙정부 예산에서는 고용, 노동, 고용노동일반 3개 부문으로 세분화하고 있다. 중앙정부 예산에서 노인을 별도의 부문으로 분리하고 있는 반면에 지방자치단체는 노인·청소년을 1개 부문으로 분류하고 있다. 또한 중앙정부 예산에서는 아동·보육과 여성·가족·청소년으로 나누어 부문을 구성하고 있는 반면에 지방자치단체 예산에서는 보육·가족 및 여성으로 통합하고 있으며, 청소년은 노인·청소년 부문에 포함되어 있다.

[그림 5-2] 중앙정부와 지방자치단체 예산의 사회복지 분야-부문 분류체계

중앙정부 예산		지방자치단체 예산	
사회복지 분야 (080)	기초생활보장	사회복지 분야 (080)	기초생활보장
	취약계층지원		취약계층지원
	공적연금		-
	아동보육		보육가족 및 여성
	여성가족청소년		
	노인		노인·청소년
	고용		
	노동		노동
	고용노동일반		
	보훈		보훈
	주택		주택
	사회복지일반		사회복지일반

자료: 기획재정부. (2023). 열린재정: 재정정보공개시스템; 행정안전부. (2021). 2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준을 활용하여 연구진 작성.

중앙정부와 지방자치단체 예산의 사회복지 분야(080) 부문 구성 방식을 일치시킬 필요가 있다. 또한 현재 분야-부문 분류체계는 기능과 대상자 기준이 혼재되어 있으며, 일부 소관부처에 따라 구분하는 방식이 중첩되어 있다. 따라서 사회복지 분야의 부문을 구분하는 분류체계에 대한 전면적인 재검토가 필요하다.

국고보조사업의 경우 부문 이하의 프로그램명(정책사업명)과 단위사업명에 대해서 중앙정부와 지방자치단체가 정확히 일치시키는 방안을 고려할 수 있다. 지방자치단체의 자율성 제고와 지역 실정을 고려한다면 프로그램명은 일치시키고, 지방자치단체 예산의 단위사업명은 중앙정부의 단위사업명을 준용하되 일부 재량을 부여하는 방안을 고려할 수 있다(김성주, 윤탈섭, 2017).

3. 지방자치단체 사회복지예산분류 모니터링

지방자치단체 사회복지예산의 내용을 검토하고, 세부사업별로 재분류하는 과정에서 기존 개별 지방자치단체의 부문 분류에 존재하던 상당한 수준의 오류를 수정하였다. 사회복지 분야의 부문별로 분류하는 방식이 개별 지방자치단체에 따라 큰 차이를 보인다.

예를 들어 국민기초생활보장의 생계급여는 기초생활보장 부문으로 분류하는 것이 맞으나, 지방자치단체에 따라 취약계층지원 부문, 노인·청소년 부문 또는 사회복지일반 부문으로 분류한 사례가 빈번하였다. 또한 장애인복지사업은 취약계층지원 부문에 포함되어야 하는데, 취약계층지원 부문을 장애인복지사업에 한정하고, 노숙인 등의 취약계층에 대한 지원은 기초생활보장 부문, 노인·청소년 부문, 그리고 사회복지일반 부문 등으로 분산하는 방식으로 분류하는 경우도 있다. 보육·가족 및 여성 부문

과 노인·청소년 부분의 분류 오류는 전체 기초자치단체 중 절반에 달하는 기초자치단체 예산에서 발견되었다. 또한 노동, 보훈, 주택 부분의 분류 체계는 지방자치단체별로 편차가 극대화되어 있으며, 상당한 수의 지방자치단체는 3개 부문에 해당하는 사업이 전무한 방식으로 분류하고 있다.

지방자치단체 통합재정 개요 등의 지방재정 관련 통계에서는 분야-부문별 예산을 집계하여 자료를 제시하고 있다. 현행 지방자치단체의 사회복지예산 분류에 대한 오류를 고려한다면, 지방재정 통계의 결과값에 대한 신뢰성이 높지 않다고 할 수 있다. 따라서 사회복지예산을 포함해서 지방자치단체의 예산 분류에 대한 지속적인 교육과 모니터링이 필요하며, 이를 통해서 지속적인 수정과 예산 분류에 기반한 지방재정 통계의 신뢰성을 제고하는 것이 시급한 과제이다.

4. 지역 단위 사회복지예산 시계열 자료 구축

특정 연도의 중앙 및 지방자치단체 예산 통계의 수치는 시기와 기준에 따라 상이한 값을 갖는다. 예를 들어 본예산(당초예산), 추가경정예산이 상이하며, 예산 편성액과 예산 지출액이 역시 다르다. 또한 동일한 분야-부문, 그리고 사업의 예산과 결산은 서로 다른 수치를 보이는 것이 일반적이다. 일반회계, 특별회계, 기금 등 예산의 포괄범위에 따라서도 통계 수치는 달라진다. 지방자치단체 예산과 관련해서는 총계 기준과 순계 기준의 예산액이 상당한 차이를 보인다. 예산 및 결산에 대한 통계자료는 기준과 시기에 따라 매우 복잡하고, 따라서 분석과 연구를 위해서는 공개된 예산 자료를 추가적으로 가공하는 작업이 불가피하다.

이 연구에서는 2022년 지방자치단체 사회복지예산 자료를 활용하여

주요 영역별 사회복지예산액과 1인당 복지비를 산출하였다. 단년도 예산의 분석을 기반으로 결과를 도출하여 제시하였다는 점에서 근거가 부족한 것이 사실이다. 그러나 단년도 예산만을 분석한 이유는 228개 지방자치단체의 예산 자료를 검토하여 사회복지예산을 재분류하는 것은 막대한 시간과 노력이 필요하기 때문이다. 따라서 지방자치단체 사회복지예산에 대한 통계를 지속적으로 산출하고, 향후 추가 분석을 통해서 일정 기간 이상의 시계열 자료를 구축하는 것이 필요하다.

또한 지방자치단체 예산에 관한 전자자료의 추가적인 공개와 통계제공이 요구된다. 현재 지방자치단체 예산과 관련해서 공개된 전자자료는 분야별 분류에 의한 결과값에 한정되고 있다. 세부사업별 예산의 전자자료는 지출 현황이 유일하며, 이 경우에도 세부사업 이외에 프로그램명(정책사업명)과 단위사업명은 공개에서 제외되어 있다. 향후 지방재정에 관한 전자자료 공개는 대폭 확대되어야 하며, 세부사업 단위의 예산은 물론 결산자료, 그리고 지방재정의 총계 기준과 순계 기준 모두 전자자료의 공개가 필요하다.





〈문헌자료〉

- 김교성, 이재완. (2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. **한국 사회복지학**, (41), 68-92. 한국사회복지학회.
- 김병규, 이곤수, 조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석: 경상북도를 중심으로. **한국행정논집**, 21(1), 129-147. 한국정부학회.
- 김병민, 신동면. (2015). 사회과학연구: 서울특별시 자치구의 사회복지예산 변화 영향요인에 관한 유형화: 퍼지셋 이상형 분석의 적용. **사회과학연구**, 41(1), 1-25. 경희대학교 사회과학연구원.
- 김성주, 윤태섭. (2017). **지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안**. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김승연, 홍경준. (2011). 지방정부의 정부 간 관계가 기초지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향에 관한 연구. **사회복지연구**, 42(3), 207-231. 한국사회복지연구원.
- 김연준, 주운현, 홍근석. (2021). 지방자치단체 사회복지지출 영향요인 분석: 공간패널회귀분석을 중심으로. **한국지방재정논집**, 26(2), 123-151. 한국지방재정학회.
- 김종건. (2011). 복지의 지역 간 불평등 문제. **월간 복지동향**, (157), 15-18. 참여연대 사회복지위원회.
- 김태희, 이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. **한국정책학회보**, 21(1), 397-419. 한국정책학회.
- 김흥주, 구찬동. (2014). 정부재정보조가 지역 간 복지예산 불평등도 완화에 미친 효과분석: 지방자치단체의 사회복지예산을 중심으로. **정책분석평가학회보**, 24(1), 191-218. 정책분석평가학회.
- 모지환, 이증섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. **사회복지정책**, 37(4), 49-73. 한국사회복지정책학회.

- 문수진, 이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. **한국사회와 행정연구**, 25(4), 137-159. 서울행정학회.
- 박경돈. (2018). 복지수준에 대한 지역 간 정책확산의 영향력 연구. **지방정부연구**, 22(2), 23-49. 한국지방정부학회.
- 박고운, 박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. **사회복지정책**, 31, 423-451. 한국사회복지정책학회.
- 박규범, 함영진. (2018). 공간회귀분석을 통한 지방자치단체 복지지출의 영향요인에 관한 연구. **디지털융복합연구**, 16(10), 89-99. 한국디지털정책학회.
- 박성준. (2023). 기초자치단체 사회복지 예산규모에 영향을 미치는 요인-공간패널회귀모형을 중심으로. **한국정책연구**, 23(1), 109-129. 경인행정학회.
- 서상범, 홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구:[참여정부] 의 분권교부세를 중심으로. **사회복지정책**, 37(2), 151-177. 한국사회복지정책학회.
- 신용무. (2011). **지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구**. 전남대학교 박사학위논문.
- 오수현, 강인성. (2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지 비와 경제개발비를 중심으로. **국가정책연구**, 27(2), 215-240.
- 윤인주. (2014). 지방자치단체 재정지출 정향의 영향요인에 관한 연구. **한국지방행정학보**, 11(2), 1-21. 중앙대학교 국가정책연구소.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. **한국행정학보**, 34(4), 197-215. 한국행정학회.
- 장동호. (2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정부의 경직성을 고려한 분석. **사회과학연구**, 35(1), 127-155. 전북대학교 사회과학연구소.
- 장동호. (2012). 지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토. **보건사회연구**, 32(3), 122-158. 한국보건사회연구원.
- 조현호, 함우식, 주상현. (2013). 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석: 전

- 라북도 14개 시군을 중심으로. **한국비교정부학보**, 17(1), 171-198. 한국비교정부학회.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~ 2003 년 광역시, 도를 중심으로. **사회복지정책**, 24(1), 5-30. 한국사회복지정책학회.
- 진재문. (2012). 시·군·구의 사회복지예산 불평등에 관한 연구: 2000~2010년의 1인당 사회복지비를 중심으로. **사회과학연구**, 28(1), 205-227. 경성대학교 사회과학연구소.
- 한병훈, 임도빈. (2023). 기초지방자치단체 사회복지예산이 주민의 행복에 미치는 영향. **한국사회와 행정연구**, 33(4), 77-102. 서울행정학회.
- 한지후, 강인성. (2023). 지방자치단체 사회복지비 지출에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공간계량경제모형을 중심으로. **한국공공관리학보**, 37(2), 1-25. 한국공공관리학회.
- 함영진, 김경준, 김성은, 이인수. (2012). **지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석**. 서울: 한국보건복지정보개발원.
- 함영진. (2013). 지방자치단체 복지 노력도에 미치는 영향 요인 분석: 노동관련 시·군·구 자체 복지사업 예산을 중심으로. **한국지방재정논집**, 18(1), 25-50. 한국지방재정학회.
- 홍근석, 함윤주, 주운현. (2016). 사회복지지출 영향요인에 관한 연구: 공간회귀 모형의 활용. **한국지방재정논집**, 21(2), 35-66. 한국지방재정학회.
- 홍성준, 정문기. (2022). 지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석. **정책분석평가학회보**, 32(1), 83-109. 정책평가분석학회.
- 황정윤, 신동연, 장용석. (2016). 지방정부 사회복지예산 결정의 공간적 상호작용: GIS 공간회귀분석을 중심으로. **현대사회와 행정**, 26(2), 203-229. 한국국정관리학회.
- OECD. (2019). *The OECD SOCX Manual 2019 edition: A guide to the OECD Social Expenditure Database*. Paris: OECD.

〈통계 및 행정자료〉

기획재정부. (2023). 열린재정: 재정정보공개시스템(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>). 2023.9.20. 인출

보건복지부, 사회보장정보원. (2023). 복지통계(<https://www.bokjiro.go.kr/sis-tbu/twatxa/welfarePr/selectWelfareSubMain.do?dmMnuParam=MTWAT00069>). 2023.9.20. 인출.

통계청. (2023). 장애인현황(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N009&conn_path=I2). 2023.9.20. 인출.

행정안전부. (2021). 2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 자금운용계획 수립기준.

행정안전부. (2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요.

행정안전부. (2023a). 세부사업별 세출현황. 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000¤tPage=1&pageSize=10&pdtId=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>). 2023.9.20. 인출

행정안전부. (2023b). 주민등록통계(<https://jumin.mois.go.kr/>). 2023.9.20. 인출.

행정안전부. (2023c). 2022회계연도 지방재정연감.



[부록 1] 지방자치단체(228개) 주민 1인당 복지비 산출 결과

※ 주민 1인당 복지비를 기준으로 오름차순으로 정리한 목록임

〈부표 1〉 지방자치단체 주민 1인당 복지비

(단위: 만 원)

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
1	99.2	13.8	9.0	38.3	22.4	15.8
2	103.0	15.1	12.9	30.3	25.1	19.5
3	106.7	7.1	9.7	39.0	30.6	20.2
4	107.4	9.8	9.0	40.5	26.3	21.7
5	112.4	12.6	12.0	39.5	33.0	15.3
6	113.8	12.3	10.6	36.8	34.0	20.1
7	117.1	15.2	11.2	40.1	29.9	20.7
8	117.9	16.2	10.7	34.3	36.8	19.9
9	118.3	20.4	8.6	29.7	34.1	25.5
10	119.1	19.7	10.9	34.0	38.5	15.9
11	123.6	13.1	13.7	52.0	24.4	20.3
12	124.0	16.3	11.9	45.0	30.2	20.5
13	124.4	14.0	13.2	34.5	40.5	22.2
14	124.7	16.9	9.8	34.2	37.4	26.5
15	126.0	21.9	9.5	33.0	44.3	17.3
16	126.6	19.9	14.6	38.7	35.0	18.4
17	126.7	19.7	7.3	39.7	35.7	24.2
18	127.5	13.3	12.4	37.1	40.0	24.8
19	128.4	18.1	9.2	37.1	35.5	28.6
20	129.6	8.3	8.7	48.2	33.9	30.6
21	129.8	15.4	11.0	43.2	38.2	22.0
22	130.0	10.6	11.1	46.2	34.6	27.4

88 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
23	130.1	10.7	11.9	47.0	38.4	22.1
24	132.0	22.8	13.0	29.4	40.7	26.0
25	132.0	21.2	13.8	32.7	45.4	18.9
26	132.5	28.1	14.3	29.6	43.4	17.1
27	132.6	27.0	9.8	24.8	40.9	30.2
28	133.3	19.4	15.6	41.8	35.6	20.8
29	134.2	12.5	11.3	45.6	34.9	29.8
30	134.9	20.2	9.8	33.8	52.3	18.8
31	134.9	20.1	12.0	37.2	48.8	16.9
32	136.3	19.7	12.7	38.4	39.0	26.5
33	137.0	13.7	12.4	45.8	37.6	27.4
34	137.1	19.4	11.4	34.0	46.6	25.6
35	137.2	10.5	17.7	49.2	31.3	28.6
36	137.7	14.7	13.0	40.2	44.4	25.4
37	138.2	20.8	10.5	41.2	41.7	23.9
38	138.6	17.1	11.8	38.7	38.6	32.3
39	138.9	22.1	15.1	39.1	39.6	23.0
40	139.0	19.7	12.7	38.8	45.2	22.7
41	139.0	15.1	11.1	50.2	36.9	25.7
42	139.1	14.4	11.5	55.7	33.6	24.0
43	140.1	26.8	15.1	34.8	41.0	22.4
44	140.2	26.8	12.6	27.4	48.4	25.0
45	140.6	28.4	8.9	38.2	47.2	17.9
46	141.2	26.0	7.8	32.9	36.1	38.5
47	142.3	30.2	13.0	33.7	46.4	19.1
48	143.1	16.5	16.0	42.4	44.2	23.9
49	144.2	23.8	20.2	45.5	35.9	18.8
50	144.5	17.7	12.3	41.5	50.8	22.2
51	144.6	25.0	11.1	31.7	56.3	20.4
52	144.7	15.0	9.2	45.0	35.0	40.4
53	145.3	14.4	11.2	41.6	40.2	38.0
54	145.8	15.8	11.3	39.5	43.5	35.7
55	146.0	26.3	12.0	38.7	50.0	19.0

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
56	147.2	30.9	15.7	33.3	48.1	19.3
57	147.8	19.9	14.2	48.7	42.7	22.2
58	147.9	15.9	12.6	41.5	42.1	35.9
59	148.2	10.0	12.6	45.2	49.4	31.1
60	150.1	26.2	14.4	31.8	56.9	20.8
61	150.5	23.1	9.4	42.6	45.3	30.0
62	150.8	19.0	15.9	37.2	49.4	29.2
63	151.6	33.0	12.4	35.1	49.7	21.4
64	151.8	16.1	13.5	54.6	44.4	23.1
65	152.0	25.1	15.5	34.9	50.6	26.0
66	152.4	21.7	13.6	29.1	62.0	26.1
67	153.2	24.8	22.5	38.2	53.6	14.0
68	153.4	20.1	9.9	34.5	56.9	31.9
69	154.2	26.6	12.0	36.1	51.5	27.9
70	154.2	31.6	12.0	34.8	57.3	18.5
71	154.3	17.7	16.1	42.4	40.3	37.8
72	155.8	28.6	13.4	27.9	63.1	22.7
73	156.5	28.6	12.3	25.8	59.4	30.4
74	157.6	29.4	19.4	37.3	49.8	21.7
75	157.8	17.3	14.4	41.7	54.2	30.3
76	158.4	27.2	11.9	28.6	58.7	32.0
77	159.0	13.9	19.6	58.0	40.0	27.6
78	159.5	21.5	16.5	42.0	48.5	30.9
79	161.1	35.9	16.8	35.9	52.9	19.6
80	161.1	39.6	16.5	30.1	54.5	20.4
81	161.4	21.5	15.8	40.7	52.6	30.8
82	161.4	29.7	20.2	33.1	59.8	18.7
83	164.2	20.3	16.6	36.2	51.6	39.6
84	165.5	22.8	18.3	37.0	58.4	28.9
85	168.0	38.9	15.0	29.3	63.0	21.7
86	168.7	32.2	11.2	40.0	51.0	34.2
87	169.4	16.8	17.6	47.5	60.9	26.6
88	169.5	38.5	18.2	28.1	62.0	22.7

90 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
89	171.3	14.6	21.5	42.0	52.8	40.4
90	173.2	23.2	15.4	37.3	64.9	32.4
91	175.2	22.3	15.1	39.2	68.8	29.8
92	175.8	33.1	23.8	44.3	46.2	28.4
93	177.8	38.8	17.3	30.3	63.9	27.4
94	177.9	27.8	16.4	39.8	61.2	32.7
95	178.9	13.7	14.1	52.5	63.8	34.9
96	179.8	29.7	22.7	43.5	58.5	25.5
97	179.8	16.4	12.1	46.5	68.0	36.8
98	180.0	31.6	20.6	31.5	68.3	28.0
99	180.2	7.1	17.1	55.0	62.4	38.5
100	181.4	30.5	18.9	36.7	66.2	29.2
101	182.2	14.1	16.8	57.2	51.6	42.5
102	182.2	13.0	18.6	49.0	70.4	31.2
103	182.4	24.8	16.7	34.5	79.6	26.8
104	183.3	28.3	16.2	50.6	54.2	34.0
105	184.0	15.1	21.7	38.7	52.0	56.5
106	184.0	15.8	13.5	42.2	79.5	33.1
107	187.1	9.5	11.1	44.5	51.1	70.9
108	187.6	22.3	20.7	47.0	66.7	30.9
109	194.5	24.4	20.4	38.1	81.0	30.6
110	195.0	37.7	21.7	44.8	66.6	24.3
111	195.3	21.7	29.6	37.5	73.2	33.2
112	197.7	30.4	12.6	50.6	70.6	33.5
113	199.2	28.8	29.2	43.7	57.1	40.4
114	201.2	21.1	16.0	54.7	60.0	49.5
115	202.2	23.7	16.5	46.8	70.6	44.6
116	205.8	48.5	13.1	28.4	89.2	26.5
117	208.9	57.4	21.8	30.3	75.4	24.1
118	210.2	20.2	26.5	46.8	78.1	38.6
119	211.8	33.3	20.0	54.6	64.2	39.7
120	212.8	39.3	16.0	37.6	84.7	35.2
121	213.2	20.3	38.1	33.4	87.7	33.7

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
122	213.2	29.1	18.6	40.5	90.2	34.8
123	216.2	48.0	19.6	32.1	82.8	33.7
124	219.1	35.7	28.0	50.2	66.8	38.4
125	222.7	30.8	15.0	42.8	84.5	49.7
126	225.8	28.8	15.6	30.5	130.3	20.5
127	225.8	25.9	25.5	41.1	83.5	49.7
128	229.2	22.7	20.5	30.4	113.5	42.1
129	229.4	25.5	20.6	53.3	90.3	39.8
130	230.6	27.1	17.6	52.4	69.0	64.5
131	231.2	31.2	26.4	36.8	103.7	33.0
132	231.3	17.1	7.6	21.4	145.8	39.4
133	233.0	27.9	22.5	27.2	124.4	31.0
134	233.1	28.5	22.4	43.7	94.2	44.2
135	233.2	25.3	17.9	48.3	92.8	48.8
136	234.5	57.7	23.9	30.9	93.4	28.6
137	235.1	60.2	13.8	23.3	103.8	34.1
138	236.4	37.1	16.6	45.1	98.9	38.7
139	236.5	31.8	13.6	51.0	80.5	59.6
140	236.8	34.6	21.5	35.6	114.8	30.3
141	236.9	36.1	30.0	43.6	88.2	39.0
142	237.8	24.9	24.1	43.5	90.3	54.9
143	239.0	37.4	25.6	36.0	88.5	51.5
144	239.5	24.5	23.1	45.4	115.5	31.0
145	241.1	32.4	37.5	38.2	97.2	35.9
146	241.4	24.9	29.2	40.2	98.8	48.3
147	242.0	60.1	20.2	29.6	103.3	28.8
148	243.2	27.3	22.0	46.2	115.8	31.7
149	243.7	30.0	26.3	38.1	88.5	60.8
150	246.3	36.4	26.7	51.9	58.6	72.7
151	246.7	28.0	15.9	47.3	96.3	59.2
152	251.6	31.8	28.1	49.3	109.3	33.1
153	252.4	25.9	33.7	35.9	111.3	45.6
154	253.0	30.1	33.6	24.0	111.0	54.3

92 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
155	253.7	28.3	21.7	33.1	115.9	54.7
156	255.0	28.7	29.7	27.7	122.3	46.5
157	257.2	31.4	25.0	41.7	111.6	47.5
158	257.8	26.4	18.4	38.0	127.9	47.1
159	259.7	23.4	20.4	33.4	150.6	32.0
160	260.1	34.3	30.9	37.4	113.3	44.1
161	263.7	21.5	19.4	43.2	124.0	55.7
162	265.2	31.5	33.3	41.8	91.3	67.2
163	265.2	25.8	19.6	21.7	153.7	44.4
164	265.7	32.3	22.7	30.5	146.3	33.9
165	265.7	19.9	15.9	39.3	130.3	60.3
166	265.8	25.1	24.0	43.8	122.6	50.2
167	268.3	28.5	51.3	45.3	93.4	49.7
168	269.3	22.3	22.2	48.2	117.4	59.3
169	270.3	22.7	24.0	39.6	137.6	46.4
170	271.3	30.9	21.1	27.9	148.4	42.9
171	275.6	35.0	29.3	35.7	134.9	40.8
172	278.8	33.5	23.8	28.5	147.3	45.6
173	279.3	27.0	25.6	38.1	143.7	44.9
174	283.7	32.1	14.7	39.1	153.2	44.8
175	283.9	35.0	25.2	46.3	146.8	30.6
176	288.5	35.6	23.7	41.6	142.9	44.6
177	291.4	27.6	23.2	29.0	150.4	61.1
178	292.1	37.0	23.3	40.3	149.5	42.0
179	292.4	38.4	24.0	44.6	128.3	57.1
180	294.2	33.3	40.9	36.5	140.8	42.7
181	295.9	31.4	23.7	32.2	132.9	75.8
182	297.6	37.4	24.2	27.6	145.2	63.0
183	300.3	35.6	28.8	38.2	148.6	49.2
184	302.2	26.7	31.0	30.0	158.0	56.6
185	303.4	29.6	22.8	19.9	175.8	55.4
186	304.0	33.1	26.8	35.1	164.5	44.6
187	304.8	29.1	38.1	41.1	126.1	70.3

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
188	305.1	24.8	13.4	61.5	100.1	105.4
189	305.4	27.8	25.8	38.5	161.4	51.9
190	308.9	42.4	25.7	53.3	148.8	38.7
191	310.3	37.8	26.0	26.7	176.2	43.7
192	310.6	29.8	18.9	24.3	190.3	47.3
193	310.8	32.2	28.0	34.8	166.4	49.5
194	311.9	36.9	50.8	30.7	166.9	26.6
195	312.2	35.9	19.8	39.1	138.9	78.3
196	313.5	38.0	32.6	31.0	169.5	42.4
197	315.5	34.9	30.9	61.5	128.8	59.4
198	315.7	30.7	23.3	53.2	141.1	67.4
199	315.7	24.1	50.9	66.3	97.7	76.6
200	316.8	39.6	20.7	45.1	171.8	39.5
201	317.1	28.7	36.9	38.8	158.7	54.0
202	318.3	52.8	24.9	33.7	146.4	60.5
203	319.9	33.4	37.8	25.9	161.9	60.8
204	325.5	34.6	37.3	25.8	164.3	63.5
205	325.5	31.5	21.7	31.7	173.9	66.9
206	327.2	35.8	32.5	29.4	171.3	58.3
207	327.6	30.3	30.5	37.5	164.8	64.5
208	328.8	38.1	24.7	52.6	127.3	86.1
209	331.4	33.3	24.5	25.7	182.6	65.2
210	332.9	28.1	23.5	46.3	152.9	82.0
211	334.8	27.2	23.4	40.2	135.0	109.0
212	335.9	33.1	19.9	29.9	210.0	43.0
213	337.4	25.3	51.4	31.1	146.8	82.7
214	343.4	39.4	23.8	36.6	173.4	70.3
215	347.4	28.5	21.7	33.1	213.3	50.8
216	348.0	42.7	25.4	37.6	174.5	67.8
217	348.5	36.7	28.3	39.2	197.1	47.1
218	352.6	23.5	20.8	28.7	165.8	113.7
219	354.1	26.6	36.5	70.7	157.7	62.6
220	355.5	37.8	22.9	31.8	202.5	60.5

94 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	주민 1인당 복지비	영역별 주민 1인당 복지비				
		기초보장	장애인 복지	보육·아동 복지	노인 복지	기타 사회복지
221	359.4	42.7	27.6	34.6	177.8	76.7
222	371.0	31.9	20.4	34.2	186.3	98.1
223	371.9	12.3	42.2	30.7	196.2	90.6
224	388.4	30.5	23.1	61.9	131.0	141.9
225	405.4	42.2	36.9	36.4	184.8	105.0
226	416.7	35.9	51.6	33.8	166.6	128.7
227	417.2	30.7	30.0	47.6	221.2	87.8
228	437.2	29.7	16.5	51.6	157.3	182.1

[부록 2] 지방자치단체(228개) 대상자 1인당 복지비 산출 결과

※ 수급자 1인당 기초보장비를 기준으로 오름차순으로 정리한 목록임

〈부표 2〉 지방자치단체 대상자 1인당 복지비

(단위: 만 원)

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
1	288.5	282.4	278.7	278.4
2	322.7	330.8	359.9	354.2
3	339.7	232.6	302.4	263.8
4	342.6	540.0	481.8	662.9
5	346.9	372.7	537.8	348.5
6	347.6	301.2	322.8	319.3
7	363.1	296.1	299.7	380.6
8	377.8	441.4	300.9	318.7
9	382.4	323.9	430.7	346.0
10	387.5	328.6	435.0	351.9
11	393.5	268.9	282.9	297.0
12	394.0	496.2	390.8	447.0
13	396.1	280.0	280.7	209.5

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
14	397.3	335.9	327.5	295.6
15	398.8	427.7	425.4	394.4
16	399.1	195.4	292.9	391.0
17	401.8	304.4	523.0	377.5
18	402.5	289.1	313.1	295.7
19	403.6	272.2	295.9	342.1
20	405.0	537.6	302.1	301.4
21	407.0	464.4	446.1	315.2
22	408.5	246.1	747.7	553.3
23	410.6	256.7	360.2	284.3
24	412.7	615.4	557.2	325.4
25	412.9	442.6	403.1	355.2
26	413.3	375.9	442.7	385.1
27	413.8	300.8	372.2	334.1
28	414.3	299.2	417.9	497.9
29	416.5	307.4	386.3	317.2
30	416.7	277.6	357.8	316.2
31	416.8	169.6	480.8	486.3
32	418.2	294.7	447.4	356.2
33	418.6	334.6	272.8	305.7
34	419.1	223.3	393.9	316.3
35	419.7	223.6	284.7	260.6
36	422.5	266.7	289.6	277.6
37	423.0	336.0	328.8	310.5
38	423.5	256.1	311.6	364.6
39	424.0	402.2	331.5	305.3
40	426.0	333.7	299.6	267.5
41	427.3	304.3	455.8	393.0
42	428.0	462.6	305.7	342.4
43	428.5	320.4	310.1	296.1
44	429.8	254.5	326.0	314.3
45	430.0	194.0	302.3	319.1
46	430.8	333.2	386.4	360.4
47	431.1	220.1	362.1	403.4

96 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
48	432.4	288.8	294.5	284.0
49	434.1	315.3	381.2	351.6
50	435.6	254.8	329.8	268.0
51	437.6	323.3	332.4	314.6
52	437.8	307.4	396.8	481.1
53	437.8	432.7	338.1	304.9
54	438.3	377.2	372.7	367.8
55	438.8	186.6	584.3	527.5
56	438.8	272.1	285.8	279.1
57	439.1	469.6	373.9	276.8
58	439.9	241.5	376.7	364.9
59	440.2	212.2	335.4	296.8
60	440.4	319.5	451.0	354.6
61	440.8	314.3	360.9	367.3
62	441.1	259.9	300.0	257.9
63	441.1	269.0	369.7	252.8
64	441.4	274.2	518.2	555.8
65	442.2	297.4	238.9	232.2
66	442.5	235.1	292.8	279.3
67	442.9	291.7	281.3	253.1
68	443.6	297.6	310.5	262.5
69	443.7	209.9	421.7	431.2
70	444.6	209.4	402.3	337.0
71	445.2	356.6	343.2	246.5
72	445.4	125.9	353.6	522.4
73	445.6	258.2	359.3	345.8
74	445.7	222.6	315.0	315.7
75	445.7	277.8	246.4	245.5
76	446.0	286.0	317.4	367.6
77	446.2	284.2	424.7	382.5
78	447.5	165.7	626.0	421.0
79	449.3	426.4	377.4	364.3
80	449.4	286.5	502.8	430.2
81	449.6	333.5	313.4	276.7

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
82	449.7	257.4	380.1	362.2
83	450.0	253.5	428.6	376.0
84	450.2	230.7	508.6	399.7
85	450.7	395.6	360.4	224.1
86	452.2	224.3	351.7	383.2
87	452.4	254.2	415.9	393.6
88	452.9	459.2	334.5	342.3
89	453.1	253.1	282.2	345.3
90	453.2	373.9	395.8	383.8
91	453.4	270.3	267.9	261.1
92	453.5	396.5	432.4	387.6
93	453.6	235.9	420.2	255.9
94	453.7	380.0	546.5	407.2
95	454.6	291.7	381.7	311.7
96	454.7	307.0	269.8	262.4
97	454.8	438.9	338.5	338.2
98	454.9	280.5	420.3	463.9
99	455.2	340.4	344.8	403.6
100	456.1	257.1	578.6	421.0
101	456.2	186.1	397.4	378.5
102	456.2	246.0	293.0	293.3
103	456.9	296.1	339.2	308.0
104	458.3	223.6	403.1	408.5
105	458.8	333.1	551.2	404.8
106	461.2	280.0	463.6	455.7
107	461.8	572.2	349.9	313.4
108	461.9	299.1	339.0	306.3
109	462.4	409.2	328.3	311.0
110	463.1	303.2	450.9	329.0
111	463.3	251.0	355.0	321.1
112	464.1	335.2	416.3	415.3
113	464.4	278.9	465.4	397.8
114	465.2	280.7	335.2	288.3
115	465.4	155.4	425.7	440.6

98 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
116	465.9	464.4	344.1	320.8
117	466.6	390.8	319.4	312.9
118	466.7	331.2	440.9	318.7
119	468.1	301.4	306.7	252.7
120	469.2	405.8	512.1	370.0
121	469.7	263.2	560.8	489.5
122	470.2	382.7	415.4	346.5
123	470.6	264.5	528.5	460.3
124	471.5	225.4	368.7	429.8
125	472.5	178.3	423.6	348.8
126	472.7	251.8	307.9	289.3
127	473.0	258.3	419.9	260.9
128	473.2	276.4	359.0	374.6
129	473.9	295.8	384.6	305.6
130	474.5	205.0	350.5	307.1
131	474.7	343.4	302.0	308.5
132	474.9	224.4	472.8	379.9
133	476.1	305.7	472.4	381.1
134	477.1	308.7	389.0	306.2
135	477.7	223.6	322.2	369.6
136	478.1	236.9	498.2	433.4
137	479.2	290.5	423.9	308.3
138	480.7	301.7	361.9	240.9
139	481.3	284.7	301.2	272.6
140	482.1	218.5	552.7	429.0
141	482.3	236.1	828.2	405.8
142	482.5	226.0	371.2	262.0
143	485.2	310.9	364.9	308.5
144	485.3	245.9	319.4	301.1
145	487.6	253.6	332.5	252.0
146	489.0	264.1	334.5	409.7
147	489.3	372.7	514.2	290.4
148	490.5	217.6	387.6	566.8
149	491.0	273.2	293.6	235.2

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
150	492.1	174.7	391.3	478.7
151	492.1	365.5	323.2	333.5
152	492.3	230.1	451.0	387.7
153	494.5	257.4	324.5	377.6
154	495.6	258.8	517.5	417.9
155	496.1	479.0	426.6	461.7
156	496.5	235.6	448.7	440.4
157	496.9	450.4	257.6	163.1
158	497.2	285.6	426.1	366.9
159	497.8	301.9	342.0	245.9
160	499.0	295.7	402.2	283.7
161	502.2	287.7	333.8	142.7
162	502.3	278.2	336.3	294.2
163	506.1	249.5	490.3	410.6
164	506.3	286.2	345.5	268.5
165	506.3	198.9	531.2	449.1
166	507.7	245.1	371.7	487.0
167	508.2	319.0	333.3	259.5
168	508.6	590.4	382.1	438.0
169	509.2	219.3	517.9	404.2
170	509.2	163.8	476.7	370.2
171	509.3	237.4	358.9	214.1
172	510.2	291.3	485.7	411.8
173	510.8	218.1	419.3	433.6
174	512.0	297.0	391.1	269.3
175	513.9	288.0	305.3	275.3
176	514.9	495.1	693.2	624.0
177	516.8	193.7	448.4	436.2
178	517.1	243.2	414.3	199.2
179	518.3	358.1	315.3	170.9
180	519.9	301.1	538.1	420.7
181	520.3	324.3	435.6	299.9
182	521.6	253.8	515.6	412.1
183	524.7	270.6	397.4	239.7

100 지방자치단체 복지비 산출과 결과 활용을 위한 기초분석

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
184	525.2	357.2	338.6	206.2
185	525.3	338.5	369.8	371.9
186	525.6	436.1	505.6	435.5
187	525.7	366.7	442.8	407.7
188	526.3	187.1	565.6	397.0
189	530.1	233.0	460.0	458.9
190	533.6	195.4	440.3	393.7
191	536.8	240.2	477.4	476.3
192	537.3	214.6	587.4	464.3
193	540.2	235.2	548.4	457.9
194	544.5	213.7	509.6	359.4
195	544.6	239.7	332.2	292.7
196	545.0	261.6	441.6	479.1
197	546.5	234.4	331.1	246.8
198	548.1	256.1	582.4	417.2
199	549.8	278.7	508.9	422.3
200	550.1	204.8	564.2	414.2
201	550.6	236.2	413.0	360.6
202	553.3	275.7	356.0	245.6
203	554.9	377.5	853.2	397.9
204	556.8	317.9	355.9	290.0
205	558.3	221.7	538.3	277.6
206	560.8	409.3	301.2	340.0
207	562.8	234.7	403.2	243.1
208	565.0	219.5	388.2	394.9
209	565.7	259.5	487.0	535.5
210	567.0	307.4	383.8	479.4
211	570.7	267.0	430.2	246.8
212	576.3	332.2	553.9	552.3
213	578.1	209.2	492.3	397.0
214	579.3	205.8	447.4	407.6
215	582.1	174.7	687.2	506.5
216	583.8	815.9	599.3	433.1
217	584.6	194.6	436.4	247.3

번호	수급자 1인당 기초보장비	장애인 1인당 장애인복지비	영유아·아동 1인당 보육·아동복지비	노인 1인당 노인복지비
218	596.0	272.3	685.2	345.0
219	602.5	349.2	420.4	347.1
220	607.5	321.4	520.8	490.0
221	615.2	187.3	422.8	211.8
222	624.6	231.8	469.7	418.1
223	625.1	222.4	384.8	205.2
224	625.8	315.6	412.8	419.2
225	627.6	238.2	515.3	444.9
226	661.0	290.5	459.0	263.0
227	736.8	487.6	384.6	343.0
228	767.7	354.2	234.9	288.0