

2012 이슈페이퍼 << 연구보고서 2012-7



2012 ISSUE PAPER

성별 사회복지정책 수요를 고려한 예산배분: 지방자치단체를 중심으로

수행과제명 | 사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

과제책임자 | 정가원 연구위원



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

성별 사회복지정책 수요를 고려한 예산배분: 지방자치단체를 중심으로

수행과제명  사회복지분야 성별자원배분에 관한 연구

과제책임자  정 가 원 연구위원

 Tel: 02-3156-7008

 e-mail: gawon@kwdimail.re.kr

요약

이 연구는 사회복지자원 이동의 흐름과 재정분담체계를 지방자치단체 공무원의 관점에서 분석하고 지방자치단체 사회복지지출에서의 성별 배분 이슈를 검토함. 분석결과를 통해 지방자치단체 공무원이 주민의 성별에 따른 사회복지정책 수요를 고려할 수 있도록 관련 정책과제 및 지방자치단체 성인지예산제도의 효과적 실행을 위한 함의를 도출함.

1 배경 및 문제점

- ▣ 인구고령화, 전통적 가족기능의 변화에 따라 국민의 사회복지 수요는 지속적으로 증가하고 있음
 - 2011년도 사회복지예산의 증가율(6.2%)은 정부 총지출 증가율(5.7%)보다 높게 나타남

- 지방자치단체의 사회복지비는 2012년에는 21.0%로 2004년에 비하여 두 배 증가함

■ 정부지출의 증가를 주도하는 사회복지예산의 효율적 운용이 중요하며 이를 위한 심도 있는 분석은 필수적임

- 2012년도 국가 성인지예산서, 보건복지부 분류체계에 따른 생애주기별 사회복지정책 및 관련 예산, 2012년도 국가 사회복지분야 기능별 예산을 분석하는 것이 필요함
- 광역 및 기초자치단체 사회복지분야 기능별 예산 및 세출예산 사업명세서에 대한 심층적 분석이 필요함

■ 국가 및 지방의 사회복지재정 배분현황을 구분하여 검토하고 사회복지재원 이동의 흐름과 재정분담체계를 지방자치단체 공무원의 관점에서 분석한 기존 연구는 없었으며 또한 여성과 남성의 사회복지수요와 사회복지분야의 성별 재원배분 현황을 동시에 파악하려는 접근방법도 시도되지 않았음

■ 따라서 본 연구에서는 사회복지 재정운용의 방향성과 주민이 체감하는 사회복지재원 배분을 비교하고, 지방자치단체 사회복지지출에서의 성별배분 이슈를 검토하고자 함

- 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 심층면접을 실시하여 명시적인 차이는 없지만 암묵적으로 지출의 차등이 나타날 수 있는 부분을 도출
- 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지수요자로서 가구주 성별에 따른 복지서비스 이용 및 수요를 분석

■ 상기의 분석 결과를 바탕으로 사회복지분야 정부지출재원이 국민의 성별수요를 반영하여 효율적으로 편성 및 집행될 수 있는 방안을 모색하고자 함

2 조사 및 분석결과

1) 국가 및 지방 사회복지재정 주요 현황

- 본 연구에서는 국가 사회복지재정 현황을 분석하기 위하여 2012년도 국가 사회복지분야 기능별 예산(기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족·여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)과 2012년도 국가 성인지예산서를 참고함
- 지방 사회복지재정 현황의 분석을 위하여 행정안전부 2012년도 지방자치단체 예산개요, 광역 및 기초자치단체의 2012년도 지방자치단체 사회복지분야 기능별 예산(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족·여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)과 2012년도 세출예산 사업명세서를 참고함

① 국가 사회복지재정 현황

- 사회복지재정의 근간이 되는 전반적 정부재정규모와 국민부담률은 지속적으로 증가하고 있음
 - 2005-2010년 기간 중 정부 분야별 재정지출 중 복지 분야의 연평균 지출증가는 9.8%로 총지출증가율 6.8%를 상회함
 - 새로운 사회복지제도의 도입과정에서 단기적 재원확보도 중요하지 않 향후 빠른 고령화 등으로 인해 재정부담이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 중장기적 재원검토도 필요한 상황임

표 1 주요 분야별 정부 지출 변화

(단위: 조원, %)

	2000	2005	2009	2010(예산)	평균증가율
통합재정규모	129.3	187.9	272.9	292.8	8.5
교육 분야	23.0	27.6	38.2	38.3	5.2
SOC분야	14.2	18.3	24.7	25.1	5.9
국방분야	14.5	21.1	29.0	29.6	7.4
보건·복지·노동	35.2	50.8	80.4	81.2	8.7

- ▣ 2012년도 국가 성인지예산서와 기금운용계획서에 따르면 성인지예산서 및 기금운용계획서에 포함된 국가예산의 약 56%를 사회복지분야의 57개 사업이 차지하고 있음

 - 사업대상자 및 사업수혜자의 여성비율이 가장 높은 부문은 보육·가족·여성 부문으로 나타남
 - 사업수혜자의 여성비율에 따라 성별 재원배분의 경향성을 기계적으로 판단하기에 앞서 해당 사업의 성격과 사업의 수혜가 이루어지는 전후맥락에 대한 충분한 이해가 선행되어야 함

표 2 성인지예산서 작성 사회복지사업

구분 (부처, 부문)	11년 사업대상자 여성비율 (%)	11년 사업수혜자 여성비율 (%)	11년 예산 여성비율 (%)	12년 예산안 (백만원)
고용노동부	36.7	49.0	48.3	69,089.8
노동	36.7	49.0	48.3	69,089.8
국가보훈처	8.8	15.0	13.4	9,332.7
보훈	8.8	15.0	13.4	9,332.7
기획재정부	68.9	73.5	73.5	1,048.0
취약계층지원	68.9	73.5	73.5	1,048.0
보건복지부	55.9	66.6	66.6	211,231.5

구분 (부처, 부문)	11년 사업대상자 여성비율 (%)	11년 사업수혜자 여성비율 (%)	11년 예산 여성비율 (%)	12년 예산안 (백만원)
공적연금	39.9	96.4	96.4	6,604.0
기초생활보장	77.7	87.2	87.2	209,066.0
노인·청소년	56.3	70.3	70.4	461,554.0
사회복지일반	38.0	85.0	84.9	134,500.0
취약계층지원	54.5	53.8	53.8	48,279.6
여성가족부	71.5	68.9	73.8	19,273.3
노인·청소년	52.1	48.2	47.5	7,134.0
보육·가족및여성	90.8	100.0	100.0	31,412.7
평균	48.7	56.7	56.4	110,359.8

② 지방 사회복지재정 현황

- 2012년도 지방자치단체의 사회복지지출은 총지출의 21.0%를 차지하여 2004년의 11.0%에 비해 두 배 이상 증가함
 - 지방자치단체 사회복지예산의 기능별 분류에 따르면 기초생활보장 부문이 30.0%로 가장 높았고, 보육·가족·여성 부문이 25.1%, 노인·청소년 부문이 22.9%의 순으로 나타남

표 3 지방 사회복지 회계별 예산규모

(단위: 백만원)

사회복지	일반회계	특별회계	합계
기초생활보장	4,700,790	4,599,047	9,299,837
	(50.5%) (19.3%)	(49.5%) (70.2%)	(100.0%) (30.0%)
취약계층지원	3,666,069	712,575	4,378,644
	(83.7%) (15.0%)	(16.3%) (10.9%)	(100.0%) (14.2%)

사회복지	일반회계	특별회계	합계
보육·가족 및 여성	7,667,591 (98.9%) (31.5%)	81,456 (1.1%) (1.2%)	7,749,047 (100.0%) (25.1%)
노인·청소년	7,001,070 (98.8%) (28.7%)	82,562 (1.2%) (1.3%)	7,083,632 (100.0%) (22.9%)
노동	624,919 (99.9%) (2.6%)	589 (0.1%) (0.0%)	625,508 (100.0%) (2.0%)
보훈	209,570 (100.0%) (0.9%)	-	209,570 (100.0%) (0.7%)
주택	167,035 (13.7%) (0.7%)	1,054,342 (86.3%) (16.1%)	1,221,377 (100.0%) (3.9%)
사회복지일반	329,410 (94.6%) (1.3%)	18,697 (5.4%) (0.3%)	348,107 (100.0%) (1.1%)
합계	24,366,454 (78.8%) (100.0%)	6,549,268 (21.2%) (100.0%)	30,915,723 (100.0%) (100.0%)

- 기초생활보장 부문과 보육·가족·여성 부문의 경우 보조사업의 비율이 각각 98.0%, 92.7%로 지방자치단체 사회복지사업에 대한 국가의 영향력이 매우 큼을 알 수 있음

표 4 재무활동을 제외한 지방 사회복지 정책사업 운영 예산규모

(단위: 백만원)

사회복지	보조사업		자체사업	
	예산	퍼센트	예산	퍼센트
기초생활보장	9,127,242	98.0%	153,229	2.0%
취약계층지원	3,686,287	84.0%	682,049	16.0%
보육·가족 및 여성	7,186,931	92.7%	536,468	7.3%
노인·청소년	6,068,237	85.7%	969,800	14.3%
노동	442,557	70.7%	180,193	29.3%
보훈	67,348	32.1%	142,222	67.9%
주택	490,601	40.2%	402,099	59.8%
사회복지일반	231,864	66.6%	102,537	33.4%
합계	27,301,068	88.0%	3,170,598	12.0%

- 광역 및 기초자치단체의 세출예산 사업명세서 분석 결과 지방자치단체는 저출산·고령화에 대비하여 재원을 배분하고 있으며, 여성관련 사업예산이 차지하는 비율은 매우 낮은 편이었음

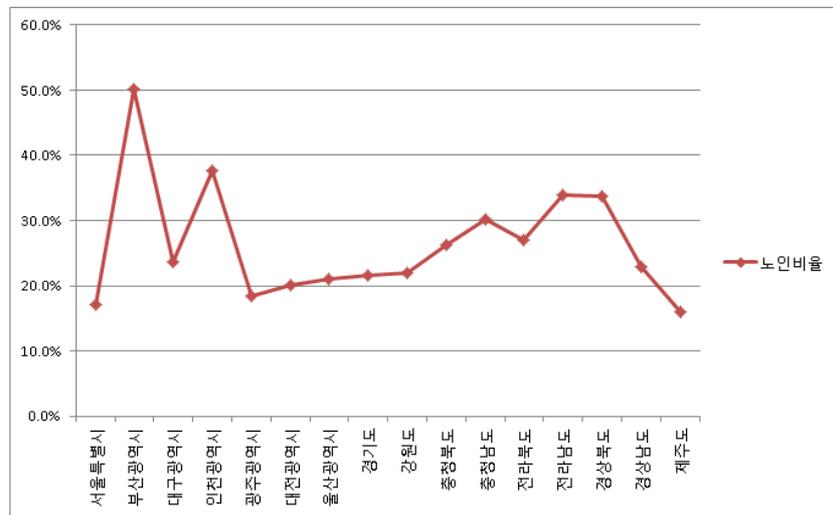
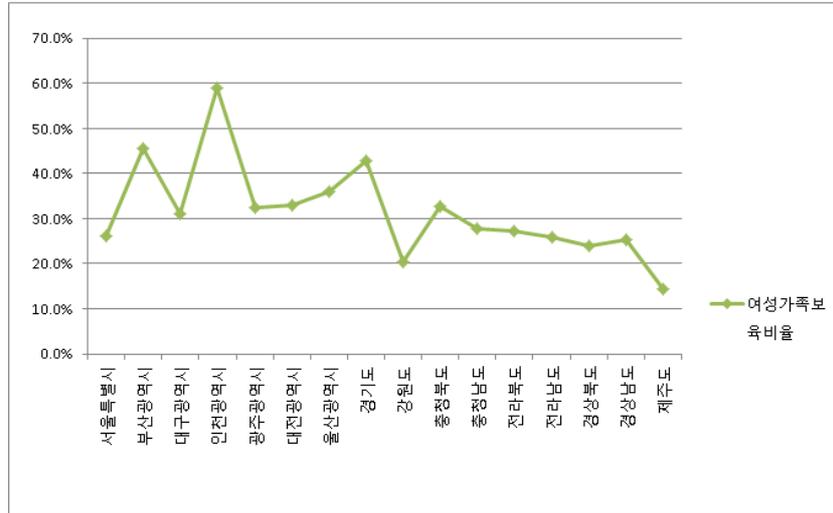
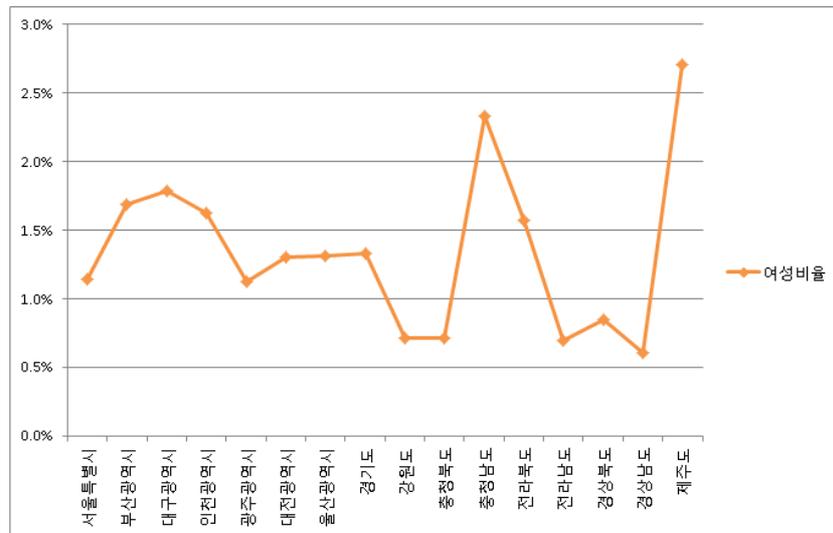


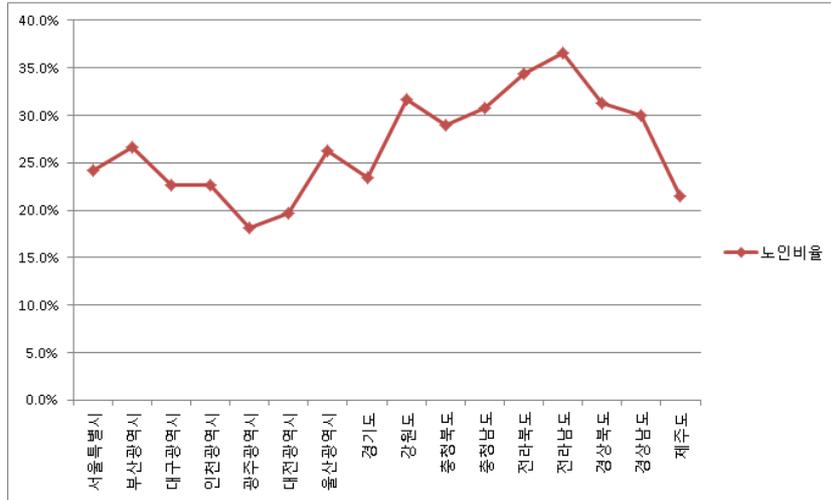
그림 1 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 노인 관련예산 비중



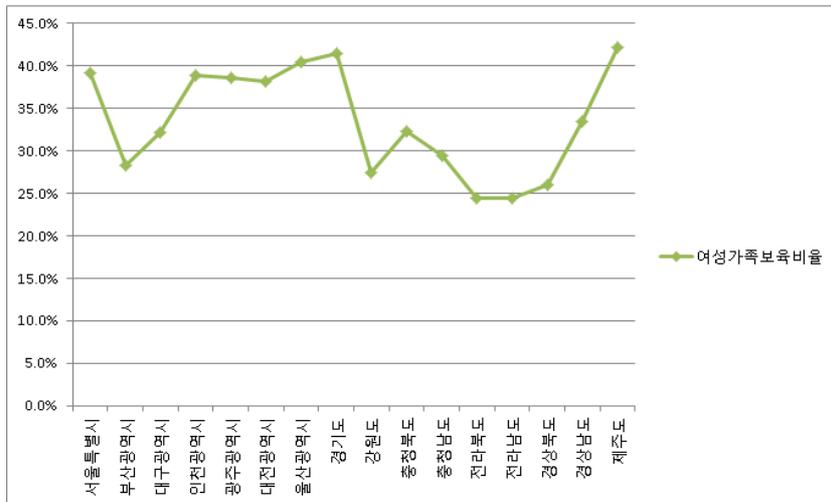
■ 그림 2 ■ 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 여성가족보육 관련예산 비중



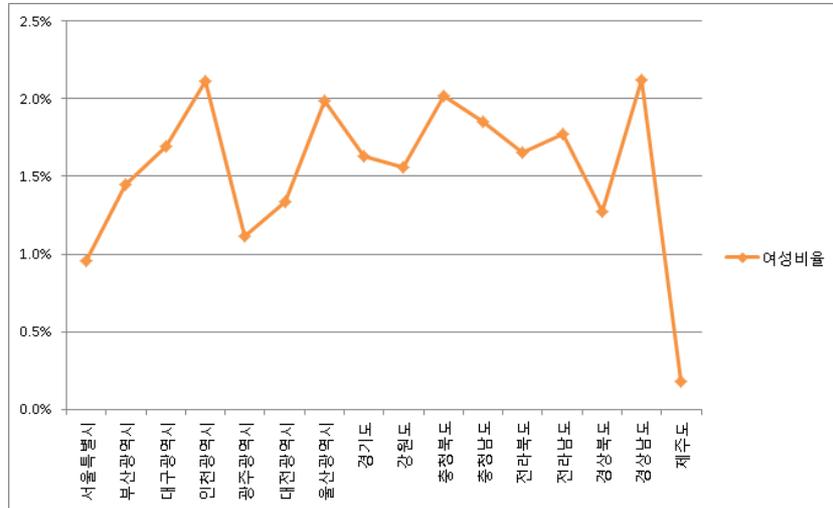
■ 그림 3 ■ 16개 시·도 본청 사회복지예산 중 여성 관련예산 비중



■ 그림 4 ■ 기초자치단체 사회복지예산 중 노인관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로



■ 그림 5 ■ 기초자치단체 사회복지예산 중 보육·가족·여성관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로



■ 그림 6 | 기초자치단체 사회복지예산 중 여성관련 사업예산 비중의 평균: 기초자치단체가 속한 광역자치단체를 기준으로

- 기초자치단체의 특성(예: 사회복지예산비율, 고령화비율, 사회복지예산증감률, 인구 1인당 사회복지예산 등)에 따라 사회복지예산을 편성하고 집행하는 내용이나 방식에 있어 나타난 차이는 다음과 같음
- 사회복지예산 비율 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 사회복지예산 중 보육·여성·가족 부문 사업예산이 차지하는 비율이 높게 나타났음
- 고령화 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·여성·가족 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났음
- 사회복지예산증감률 상위 10개 기초자치단체와 하위 10개 기초자치단체는 광역시의 자치구와 도의 군이 섞여 분포하였으며, 보육·여성·가족 부문 사업예산이 차지하는 비율에 있어 차이점은 나타나지 않았음
- 인구 1인당 사회복지예산 상위 10개 기초자치단체는 하위 10개 기초자치단체에 비해 보육·여성·가족 부문 사업예산이 차지하는 비

율이 낮게 나타났음

- 이 결과는 인구수가 상대적으로 많은 특별시 및 광역시의 자치구의 경우 배정된 사회복지예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 높지만 인구수로 사회복지예산을 나누어 인구1인당 사회복지예산을 계산할 경우 그 액수는 현저하게 줄어드는 현상을 반영함
- 특별시 및 광역시의 자치구 위주로 구성되어 있는 기초자치단체 그룹에서는 보육·여성·가족 부문 사업예산이 차지하는 비율이 높게 나타났고, 도의 군 위주로 구성되어 있는 기초자치단체의 경우 도시보다 상대적으로 고령화가 더 많이 진행되었기 때문에 보육·여성·가족 부문 사업예산이 차지하는 비율이 낮게 나타났다고 볼 수 있음

③ 소결

- 우리나라 사회복지지출은 다음의 특성을 지니고 있음
 - 사회복지지출의 재량적 지출과 의무적 지출을 구분하고, 이전지출적 성격이 강한 편임
 - 사회복지지출은 상대적으로 대상이 명확하나 도덕적 해이의 문제가 존재하는 영역이 있음
 - 경기순환과 재정 간에 모순적 측면이 존재하므로 예를 들어 여성의 경제활동 참여와 관련된 문제와 재정 여건을 동시에 고려하는 메커니즘이 필요함
 - 복지재정구조는 중앙정부가 재원을 부담하고 사업집행은 지방자치단체가 하도록 되어 있으므로 지방자치단체의 성별 사업수요 파악 및 지방자치단체 간의 형평성 확보가 중요함
 - 사회복지분야 사업에 대한 지방대응비의 지속적 증가에 따라 실질적 지방자치는 이루어지지 못하고 있는 실정임
- 지방자치단체 주민의 성별에 따른 사업수요에 대한 고려는 일차적으로

로는 기초자치단체에서 이루어질 필요가 있으나 실제 정책현장에서는 고려되고 있지 않음

- 그리고 사회복지지출의 전반적인 현황 분석만으로는 성별에 따라 사회복지지출이 어떻게 이루어지고 있는지 파악할 수 없으므로 사회복지분야 성별 자원배분 현황을 지방자치단체의 예산을 편성하고 사회복지사업을 시행하는 공무원과 사회복지수요자의 관점에서 파악할 필요가 있음

2) 사회복지분야 성별 자원배분 현황

- 광역자치단체와 기초자치단체의 예산담당 공무원과 사회복지 담당공무원을 대상으로 심층면접을 실시함으로써 지방자치단체 공무원들이 사회복지재원의 배분에 있어 남녀에게 미칠 영향을 고려하는지의 여부, 사회복지 담당공무원들이 정책현장에서 체감하는 남녀별 복지수요, 국가와 지방의 사회복지예산 및 기능분담에 대한 의견을 파악하고자 함
- 사회복지수요자의 측면에서 성별에 따른 사회복지분야 자원배분에 접근하기 위하여 한국복지패널데이터의 실증분석을 통해 사회복지수요자로서 여성가구주 가구와 남성가구주 가구에서 이용하고 있는 각종 복지서비스 및 지원의 내용과 총량을 파악하고자 함

① 지방자치단체 예산 및 사회복지 담당공무원 의견분석

- 지방자치단체의 사회복지예산에 대한 부담은 세입구조의 악화와 신규 사회복지사업의 추가로 계속 증가하는 추세임
 - 사회복지분야 국고보조사업과 지방이양사업에 대한 지방대응비의 증가로 인해 지방자체단체는 자체사업 발굴이나 운영에 어려움을

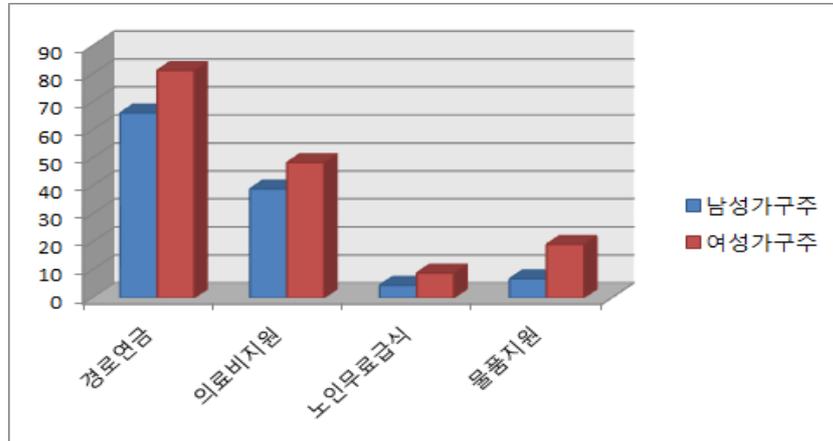
겪고 있음

- 사회적 취약계층을 위한 사업에 대한 국가의 전적인 책임을 요구하거나 구체적 방향성과 정책대안이 없는 보편적 복지보다는 차상위 계층을 대상으로 한 선별적 복지가 더 현실적이라고 보는 의견이 많음

- 지방자치단체에서는 사회복지분야 사업예산을 편성하거나 사업을 계획하고 운영하는 과정에서 남녀의 정책수요 차이를 거의 고려하지 않는 편인 것으로 나타남
 - 사업대상자 및 사업수혜자의 성별을 구분할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않음
 - 예산 편성 시 사회복지사업이나 정책의 대상이 될 수 있는 기준의 파악이 중요하며 그 대상을 남녀로 나누지는 않고 있음

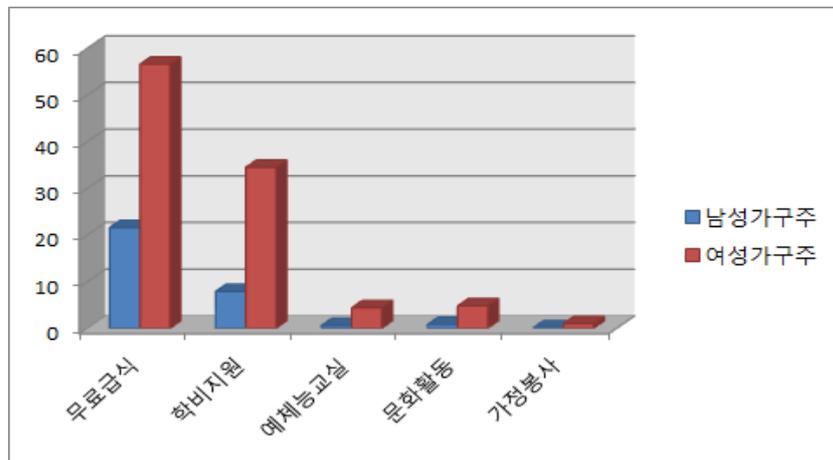
② 한국복지패널데이터 실증분석

- 저소득가구가 과대표집되어 있는 한국복지패널데이터에 가중치를 적용한 결과 대부분의 복지서비스에 대한 여성가구주 가구의 수요가 높은 것으로 나타남
 - 여성가구주 가구 중 만 65세 이상 노인과 거주하는 가구의 비율이 남성가구주 가구 중 만 65세 이상 노인과 거주하는 가구의 비율보다 높았음. 기초노령연금지원, 의료비지원을 받은 여성가구주 가구의 비율(81.2%, 48.3%)이 남성가구주 가구의 비율(66.0%, 38.9%)보다 높았음



▮ 그림 7 ▮ 가구주 성별에 따른 노인 복지서비스 이용

- 여성가구주 가구 중 만 0-17세 이상 아동과 거주하는 가구의 비율은 남성가구주 가구 중 만 0-17세 이상 아동과 거주하는 가구의 비율보다 낮았음. 방과 후 지도, 무료급식, 학비지원을 받은 여성가구주 가구의 비율(15.5%, 56.6%, 34.5%)이 남성가구주 가구의 비율(3.6%, 21.6%, 7.9%)보다 높았음



▮ 그림 8 ▮ 가구주 성별에 따른 아동 복지서비스 이용

- 여성가구주 가구 중 장애인과 거주하는 가구의 비율은 남성가구주 가구 중 장애인과 거주하는 가구의 비율보다 낮았음. 장애수당, 가정봉사 서비스를 받은 여성가구주 가구의 비율(36.1%, 8.7%)이 남성가구주 가구의 비율(16.1%, 4.7%)보다 높았음

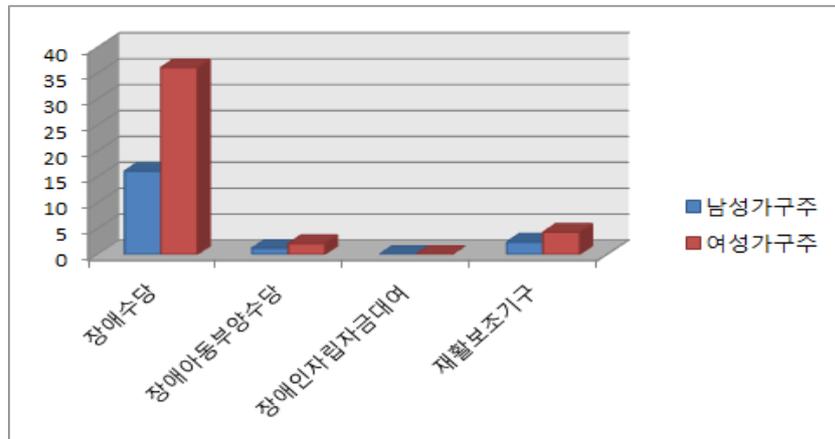


그림 9 | 가구주 성별에 따른 장애인 복지서비스 이용

- ▣ 한국복지패널데이터 실증분석 결과 가구주의 성별에 따라 복지서비스의 이용과 수요에 차이가 있는 것으로 나타났으나 실제 정책현장에서는 성별 사회복지수요의 구분을 거의 하지 않고 있는 것으로 나타남

3 정책제언

제안1)

- ▣ 지방자치단체 공무원의 성인지 의식 함양 및 사회복지통합관리망을 이용한 성별 분리통계 구축
 - 지방자치단체 공무원은 정책현장에서 성별 정책수요의 구분을 거의

- 하지 않고 있는 것으로 나타났으므로 성별에 따라 정책의 수요를 구분해야 하는지 그 필요성에 대한 자체적인 논의가 선행되어야 함
- 지방자치단체에서 성인지적 예산분석을 실시하는 사업의 도출을 위해 여가부 지정 16개 시·도 성별영향분석평가센터와 함께 전문가 워크숍을 개최하고, 사회복지 담당공무원들이 사회복지통합관리망을 이용하여 성별 분리통계를 구축할 수 있는 역량을 강화할 필요가 있음

제안2)

- ▣ 지역사회 정책수요조사와 예산관련 제도의 연계
 - 지방자치단체에서는 기존의 지역사회복지계획 및 지역사회복지협의회 등을 강화하여 지역사회 사회복지관련 수요조사를 실시할 수 있음
 - 개인 성별뿐만 아니라 가구주 성별이나 가구의 특성에 따른 사회복지 정책수요를 파악하는 수요조사를 실시하고 결과를 통해 실제 예산배분과 정책 및 사업의 변화를 이끌어낼 수 있도록 지방 성인지 예산제도와의 접목도 가능할 것임

제안3)

- ▣ 개인 및 가구를 단위로 하는 사회복지예산에 대한 성인지적 분석
 - 가구주 성별에 따라 복지서비스 이용 및 수요에 차이가 있는 것으로 밝혀졌으므로 성인지예산서를 작성할 때도 사업의 특성과 유형에 따라 사업의 혜택이 개인이 아닌 가구 전체에게 돌아가는 경우 개인 성별에 따른 정책수요를 가구주 성별에 따른 정책수요로 확대하여 파악해야 하는 가능성에 대해 논의할 수 있음
 - 가구 단위로 사업 수혜의 혜택이 발생하고 공유되는 사업에 대해 성인지예산서를 어떻게 작성하는 것이 적절하고 효과적인지 등 새

로운 논의가 필요함

- 노인을 부양하고 있거나 아동 또는 장애인과 함께 거주하고 있는 가구의 경우 각각의 특성에 따른 사회복지지원 배분 현황 및 복지 서비스 및 사업에 대한 수요의 내용과 범위를 조사하고 그 결과를 실제 예산에도 반영할 수 있는 가능성에 대한 추후 논의가 필요함

제안4)

▣ 지방 성인지예산제도의 대상사업 선정기준 제고

- 2013년도 지방자치단체 성인지예산서 대상사업 선정기준은 여성정책추진사업과 성별영향분석평가사업 중 국고보조사업을 필수 작성 사업으로 규정하고 있으나 국고보조사업의 경우 이미 사업별 지방 대응비 부담비율이 정해져 있어 예산의 변경은 실질적으로 어려움
- 앞으로는 지방자치단체가 예산편성과 사업계획 및 집행과정에서 더 많은 자율성이나 재량권을 가지고 있는 성별영향분석평가사업 중 자체사업에 성인지예산서 작성의 초점을 맞출 필요가 있음

제안5)

▣ 동일 사회복지사업에 대한 국가 성인지예산서와 지방자치단체 성인지예산서의 역할 구분 및 연계

- 동일 사업에 대해 국가의 중앙부처와 지방자치단체가 작성하는 성인지예산서의 유기적 연계 메커니즘이 존재하지 않기 때문에 성인지예산서를 작성하더라도 예산의 실제적인 변화를 피하기 어려움
- 동일 사업에 대하여 국가 중앙부처와 각 지방자치단체에서 성인지예산서가 작성됨에 따라 예산이 중복적으로 집계될 가능성도 있으므로 동일 사업이라면 기초자치단체에서 작성된 성인지예산서를 중심으로 지역주민의 입장에서 성별 수혜현황을 파악하는 방안에 대해 논의해 볼 필요가 있음

4 기대효과

- ▣ 지방자치단체에서 이루어지고 있는 다양한 정책수요조사와 예산관련 제도의 유기적 연계방안을 모색함으로써 실제 성별에 따른 사회복지 정책수요가 지방자치단체 예산안에 실제적으로 반영될 수 있음
- ▣ 지방자치단체가 사업의 수행기능을 담당하고 있는 국고보조사업보다 사업 수행뿐만 아니라 사업의 계획 및 예산의 편성에까지 각 지방자치단체가 영향을 미칠 수 있는 사업에 대하여 지방자치단체 성인지예산서 작성을 의무화하는 방안의 채택과 기초자치단체에서 작성된 성인지예산서를 중심으로 한 성별 수혜현황의 파악을 통해 지방자치단체의 재정자립 및 국가-지방 재정분담체계 재정립을 위한 근거자료를 구축할 수 있을 것으로 기대됨

주관부처 : 여성가족부 성별영향평가과, 행정안전부 재정정책과

관계부처 : 지방자치단체 예산부서 및 여성정책부서