

제주연구원
제주사회복지연구센터
제 2차 제주사회복지포럼

제주사회복지아젠다포럼
2024년 제주 사회복지 비전대회

2024

제주 사회복지 현안 공동 토론회

주제 1 제주형 기초자치단체 도입과 사회복지 분야의 변화

주제 2 도 사회복지예산 현황 분석 및 함의

제주혼디누림터(2층) 대강당

2024. 6. 25.(화)

15:00-18:00

제주연구원
제주사회복지연구센터
제 2차 제주사회복지포럼

제주사회복지아젠다포럼
2024년 제주 사회복지 비전대회

2024

제주 사회복지 현안 공동 토론회

주제 1 제주형 기초자치단체 도입과 사회복지 분야의 변화
주제 2 도 사회복지예산 현황 분석 및 함의

제주혼디누림터(2층) 대강당

2024. 6. 25.(화)

15:00-18:00

| 목 차 |

[세부 프로그램]	5
-----------	---

[인사말]	6
-------	---

[주제발제1]	11
---------	----

제주형 기초자치단체 도입에 따른 사회복지분야 변화

오윤정 센터장 (제주연구원 제주사회복지연구센터)

[주제발제2]	31
---------	----

도(道) 사회복지예산 현황 분석 및 함의

박정훈 전문연구원 (제주연구원 제주사회복지연구센터)

제주 사회복지현안 공동 토론회

사 회 : 김성건 사무처장(제주 사회복지 아젠다포럼 간사)

진행시간	진행내용	담당
15:00	개회 안내	
15:00-15:05	주요 참석자 소개 및 국민의례	
15:05-15:15	인사 말씀	- 김경학 제주특별자치도의회 의장 - 강인철 제주특별자치도 복지가족국장 - 고승화 제주사회복지아젠다포럼 수석대표 - 박원배 제주연구원 부원장
15:15-15:45	- 제주형 기초자치단체 도입 설명 - 참석자 질의응답	- 강형우 총괄팀장 (제주특별자치도 행정체제 개편추진단)
15:45-16:10	발제 1. 제주형 기초자치단체 도입과 사회복지 분야의 변화	- 오윤정 센터장 (제주연구원 제주사회복지연구센터)
16:10-16:45	발제 1. 토론 및 질의응답	좌장 - 고보선 교수(제주국제대학교) 패널 - 고현수 관장 (탐라장애인종합복지관) - 김이배 연구위원 (대한민국시장 · 군수 · 구청장협의회) - 김진훈 소장 (복지in연구소) - 정민구 의원 (제주특별자치도의회)
16:45-16:55	휴식	
16:55-17:20	발제 2. 도(道) 사회복지예산 현황 분석 및 합의	박정훈 전문연구원 (제주연구원 제주사회복지연구센터)
17:20-17:55	발제 2. 토론 및 질의응답	좌장 - 남진열 교수 (제주대학교) 패널 - 강호진 대표 ((사)제주사회적경제네트워크) - 김지선 관장 (동제주종합사회복지관) - 김충영 주무관 (수원트레시 복지정책과) - 이왕재 재정정책자문관 (제주특별자치도 정책기획관실)
17:55-18:00	기념촬영 및 폐회	

인사말

사회복지인들의 의지가 모아지고 민·관·의회가 공고하게 협력하는 계기가 되길 바랍니다.

안녕하십니까, 「제주 사회복지 아젠다 포럼」 수석대표를 맡고 있는 제주특별자치도사회복지협의회장 고승화입니다.

「제주 사회복지 아젠다 포럼」은 지난 2010년부터 지방선거에 출마하는 도지사 후보자들에게 사회복지계의 요구사항을 한목소리로 전달하기 위해 사회복지 직능단체가 모여 조직되었습니다. 그러나 그동안의 아젠다 포럼은 지방선거가 끝나면 해산된 반면, 2022년에 조직된 아젠다 포럼은 도지사 임기 4년 동안 지속적으로 운영하면서 도정의 복지공약 실천 상황을 모니터링하고 지역복지 현안에 대해 목소리를 내는 것을 목표로 현재까지 운영되고 있습니다.

이는 제주도민의 행복한 삶과 복지 수준의 향상이라는 하나의 목적을 위해 제주지역 사회복지계의 화합과 결속을 유지하고자 하는 약속이라고 할 수 있습니다.

그러한 약속을 지키기 위해 20개 직능단체장과 실무자로 구성된 공동대표단 회의와 실무위원회 등의 상설 협의구조가 체계적으로 운영되고 있으며, 아젠다 포럼 운영을 위한 모든 논의 과정에서 그 취지를 반영하기 위해 노력하고 있습니다.

<제주 사회복지 비전대회>는 복지 현안에 대한 공론의 장으로서 행정 또는 도의회에 관심을 촉구함은 물론 민·관·의회의 협력을 통해 해결 방안을 모색하고자 하는 목적으로 매년 개최되고 있습니다.

특히, 오늘 개최되는 비전대회는 제주형 기초자치단체 도입에 대한 사회복지현장의 관심을 도모하고 선제적 대응방안을 논의함으로써 행정체제 변화 과정에서 발생할 수 있는 도민들의 복지 서비스 이용 공백을 차단한다는 점에서 의미가 있다고 생각합니다.

아울러, 우리 사회복지계의 최대 요구사항인 사회복지예산 25% 확보와 관련한 논의를 통해 제주지역 사회복지의 객관적인 수준을 전국 평균 수준으로 올릴 수 있는 방안을 도출하고 실천 의지를 모으는 기회가 될 것이라 기대하고 있습니다.

아무쪼록 오늘 사회복지인들의 의지와 바람들이 한데 모아지고 민·관·의회가 더욱 공고한 협력체계를 갖춰 복지 현안에 대한 해결방안을 모색하는 계기가 될 수 있기를 바라겠습니다.

감사합니다.

2024년 6월 25일

제주 사회복지 아젠다 포럼 수석대표 **고 승 화**

인사말

제주 사회복지 현안 논의를 위한 민·관·학·연 공동의 장(場)이 지속되길 바랍니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분, 반갑습니다. 제주연구원장 양덕순입니다.

푸르른 녹음이 짙어가는 6월, 이 아름다운 계절에 「2024년 제2차 제주사회복지포럼」에 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 초여름의 기운이 가득한 이 시기에 여러분과 함께 제주특별자치도 사회복지의 미래를 논의하는 자리를 마련하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

이번 「2024년 제2차 제주사회복지포럼」은 제주연구원 제주사회복지연구센터와 제주 사회복지 아젠다 포럼이 공동으로 주최·주관하게 되었습니다. 제주도민의 행복한 삶과 복지 증진을 위해 묵묵히 애써주신 사회복지 종사자 분들과 뜻깊은 토론회 자리를 만들어주신 고승화 수석대표님께 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 포럼의 주제는 “제주형 기초자치단체 도입에 따른 사회복지 분야의 변화, 그리고 사회복지예산 합의”입니다. 이는 현재 제주특별자치도와 사회복지 현장에서 가장 뜨겁게 논의되고 있는 주제라고 할 수 있습니다.

첫 번째 발제주제는 “제주형 기초자치단체 도입에 따른 사회복지 분야의 변화”로서 행정체제 개편이 도내 사회복지 현장에 어떤 영향을 미칠지, 그 변화의 방향과 효과를 탐색하는 데 초점을 맞추고 있습니다.

제주형 기초자치단체 도입은 단순히 행정구조의 변화만을 의미하는 것이 아닙니다. 이는 도민의 삶의 질을 개선하고, 더 나은 복지서비스를 제공하기 위한 중요한 발걸음이 될 수 있을 것입니다. 이를 위해서 도내 다양한 사회복지 직능단체 종사자 분들의 말씀을 듣고자 마련한 오늘 이 자리가 큰 의미가 있다고 생각합니다.

두 번째 발제주제는 “도(道) 사회복지예산 현황 분석 및 합의”입니다. 예산은 정책의 실효성을 좌우하는 매우 중요한 요소입니다. 제주특별자치도 사회복지 예산 현황을 면밀하게 분석한 연구결과 발표에 이어서, 도의 재정 상황을 고려한 현실적인 복지예산 편성과 배분을 위한 패널토론을 통해 제주도의 복지 수준을 한 단계 끌어올릴 수 있는 방안을 함께 모색해 보았으면 합니다.

오늘 우리는 이 자리를 통해 제주형 기초자치단체 도입과 사회복지예산 운용에 대한 깊이 있는 논의를 진행하게 될 것입니다. 여기 계신 전문가 여러분들의 지혜와 경험이 제주특별자치도 사회복지 정책을 한 단계 발전시키는 데 큰 도움이 될 것이라 생각합니다. 또한, 이번 포럼을 통해 도출된 다양한 제안들이 실제 정책에 반영되어 도민의 행복한 삶과 복지 증진에 기여할 수 있기를 바랍니다.

끝으로, 이번 토론회를 준비해 주신 제주사회복지연구센터와 제주 사회복지 아젠다 포럼 관계자 여러분께 다시 한 번 감사의 인사를 드리며, 오늘의 논의가 제주특별자치도 지역균형발전과 사회복지 분야의 새로운 미래를 그리는 밑그림이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

2024년 6월 25일

제주연구원장 양 덕 순

[주제발제1]

제주형 기초자치단체 도입에 따른 사회복지분야 변화

오윤정 센터장 (제주연구원 제주사회복지연구센터)

제주형 기초자치단체 도입에 따른 사회복지분야 변화

제주연구원 제주사회복지연구센터 오윤정 센터장

✓ 목 차

- I. 들어가며
- II. 제주형 기초자치단체 도입의 의의
- III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석
- IV. 기초자치단체 도입 후
사회복지분야 변화

I. 들어가며

✓ 2006년 제주특별자치도 출범

제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군
(제주도의 기초자치단체 폐지)



제주시, 서귀포시
(법인격과 자치권이 없는 2개의 행정시)

- 2006년 제주도가 제주특별자치도로 출범하면서 인구와 관광객, 지역 내 총생산 등 외형적인 성장을 달성하였음
- 제주특별자치도 출범 이후 다양한 한계로 인해 18년이 지나면서 기초자치단체 도입에 대한 논의가 지속되었으나, 제주특별법 제10조(행정시의 폐지 설치 분리 합병 등) 1항의 법적 한계로 행정체제 개편 방향은 '행정시장 직선제'로 소극적인 수준에서 이루어짐
- 민선8기 제주도정의 핵심 공약 중 하나인 '제주형 기초자치단체 도입'은 법인격과 자치권이 있는 기초자치단체를 설치하자는 취지로 사회복지분야에도 많은 변화가 있을 것으로 생각됨
- 이에 본 발표는 제주형 기초자치단체 도입 후 사회복지분야 변화에 대해 복지자원(인프라, 인력) 중심으로 살펴보고, 지역 균형발전 차원에서 사회복지분야의 향후 변화에 대해 제안하고자 함

3

II. 제주형 기초자치단체 도입의 의의

✓ 대내·외 여건 변화

“지방자치법” 개정 따른 강원·전북 특별자치도 출범

지방자치법 개정('23.6월)으로 시와 군을 두는
강원, 전북 특별자치도 출범 등 지방자치 여건 변화

제주특별법 개정('24. 1월)으로 주민투표 실시 근거 마련

“제주특별법” 개정으로 계층구조 등 행정체제 개편에
대한 도민 의견을 들을 필요가 있는 경우 행안부 장관의
요구로 주민투표 실시 절차적 근거 마련

✓ “제주특별법” 개정사항

- 제10조 ① 제주자치도의 관할구역에 지방자치단체인
시와 군을 두지 아니한다.
- (신설) ② 행정안전부 장관은 제 10조의 1항과
관련하여 제주자치도의 계층구조 등
행정체제 개편에 대한 도민의 의견을 들을
필요가 있다고 인정하는 경우에는
도지사에게 주민투표 실시 요구할 수 있다.



✓ “제주특별법” 개정 의의

기존 제주특별법 제 10조 제 1항에 따라
제주자치도에 지방자치단체인 시·군을 둘 수 없어
행정체제 개편의 한계로 작용했으나, 법 개정으로
주민투표를 거쳐 도민의 자기결정권을 통해
기초지자체 설치 등 행정체제 개편을 추진할 수
있는 절차적 근거를 마련함.

4

II. 제주형 기초자치단체 도입의 의의

✓ 행정체제에 대한 인식조사 종합

수행주체	조사대상	제주특별자치도 행정체제에 대한 인식조사 결과	
제주특별자치도 행정체제개편위원회 (2023년)	도민	현행 행정체제의 개편 필요성	- 찬성: 61.4% - 반대: 16.7% - 잘모름: 21.9%
		도지사 권한 집중	- 찬성: 74.3% - 반대: 6.4%
		행정시의 자율적 시정운영 부재	- 찬성: 53.9% - 반대: 10.1%
	공무원	현행 행정체제의 개편 필요성	- 찬성: 59.8% - 반대: 39.2%
		기초자치단체 설치 필요	- 찬성: 69.1% - 반대: 28.6%
		도지사 권한 집중	- 찬성: 69.2% - 반대: 7.4%
		행정시의 자율적 시정운영 부재	- 찬성: 61.8% - 반대: 9.9%

출처: 제주특별자치도 행정체제개편위원회(2023)

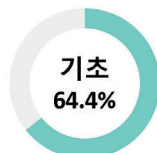
5

II. 제주형 기초자치단체 도입의 의의

✓ 개편대안 최종선정

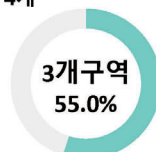
• 기초자치단체 VS 행정시장 직선택

법인격 없는 행정시장의
제도적 한계로
시군 기초자치단체 모형 선택



• 행정구역 3개 VS 행정구역 4개

도농복합도시로 도시와 농촌이 모두
골고루 발전하면서, 인구·경제기반
· 세수 등 지역 균형발전을 기대하여
3개 구역 선택



※4개 구역시 동제주군, 서제주군 고령화 비율 22%~25%

• 행정체제개편위원회, 도지사에게 권고안 제출

2024. 1. 17일 행정체제개편위원회는 도민참여단의
개편대안 선정절차의 공정성, 객관성을 종합적으로
검토한 결과, 새로운 행정체제 개편대안으로 <시군
기초자치단체, 3개 행정구역> 권고안을
제주특별자치도지사에게 제출함

• 권고안 '도민의 뜻', 도지사 "그대로 수용"

<언론 브리핑 발언>

"도정이 구상하는 제주형 기초자치단체는 과거의
시군체제나 다른 지역의 시·군과는 다른 새로운
행정체제"

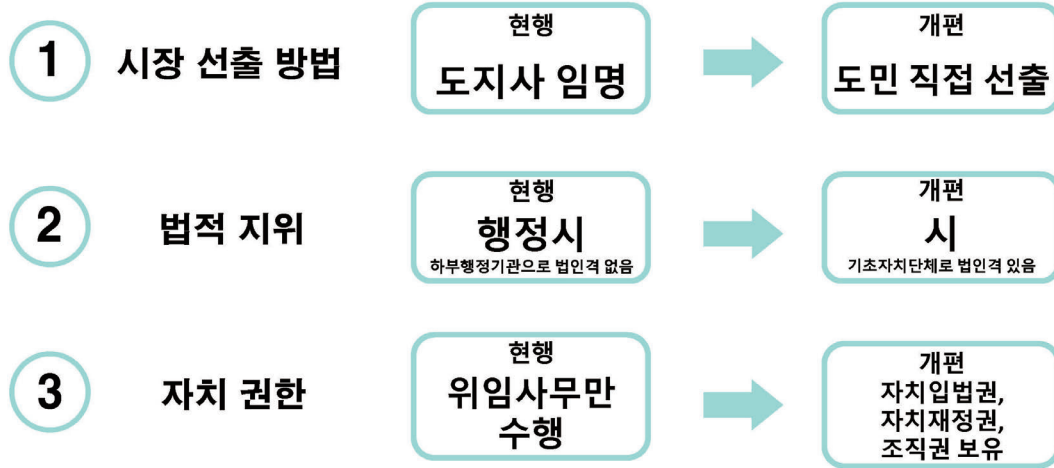
"이제는 급변하는 시대에 맞는 새로운 행정수요에
대응하는 새로운 제도 필요"

"도민의 뜻이 모인것으로 판단, 이를 존중하여 권고안
그대로 수용" ('24. 2. 6일)

6

II. 제주형 기초자치단체 도입의 의의

✓ 개편 후 달라지는 점



7

II. 제주형 기초자치단체 도입의 의의

✓ 3개 기초자치단체



구분	관할구역
동제주시 (12)	구좌읍, 조천읍, 우도면, 일도1동, 일도2동, 이도1동, 이도2동, 건입동, 화북동, 삼양동, 봉개동, 아라동
서제주시 (14)	한림읍, 애월읍, 한경면, 추자면, 삼도1동, 삼도2동, 용담1동, 용담2동, 오라동, 연동, 노형동, 외도동, 이호동, 도두동
서귀포시 (17)	대정읍, 남원읍, 성산읍, 표선면, 안덕면, 송산동, 정방동, 중앙동, 천지동, 효돈동, 영천동, 동홍동, 서홍동, 대륜동, 대천동, 중문동, 예래동

※ 현행 국회의원 선거구를 준용한 용역제시안

8

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 제주특별자치도-행정시 사회복지 일반현황

구분	총인구수 (명)	복지대상자 총 수	행정시 수 (개)	읍·면·동 수 (개)	총 예산 (억 원)	복지예산 (억 원)	복지예산비율 (복지예산/총예산)	재정자주도 (%)
제주 특별자치도	700,708	381,201 (보장자격 중복)	2	43	72,104	16,952	23.51%	66.96 (2024년 기준)
제주시	492,348	151,698	-	26	19,772	7,887	39.9%	68.1
서귀포시	183,886	63,155	-	17	12,154	3,583	29.34%	55%

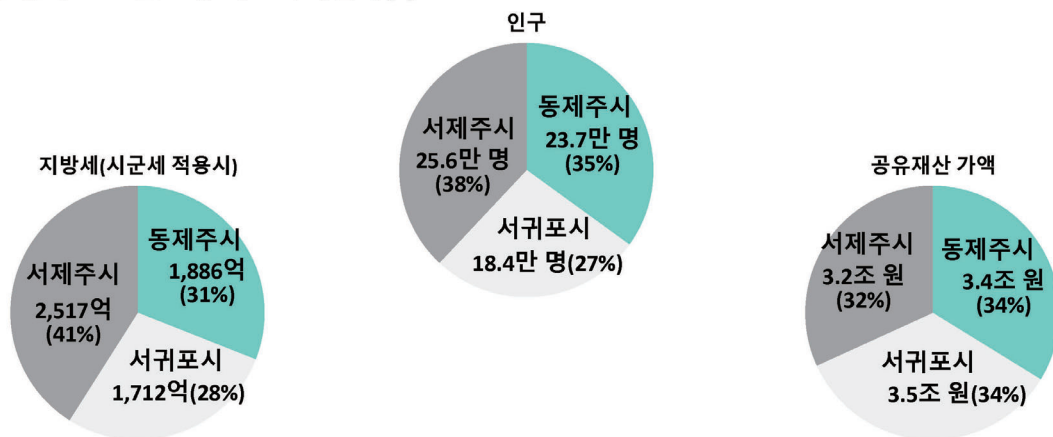
주: 2023. 12. 31. 기준

출처: 도-제주시-서귀포시 지역사회보장계획 2024년 시행계획

9

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

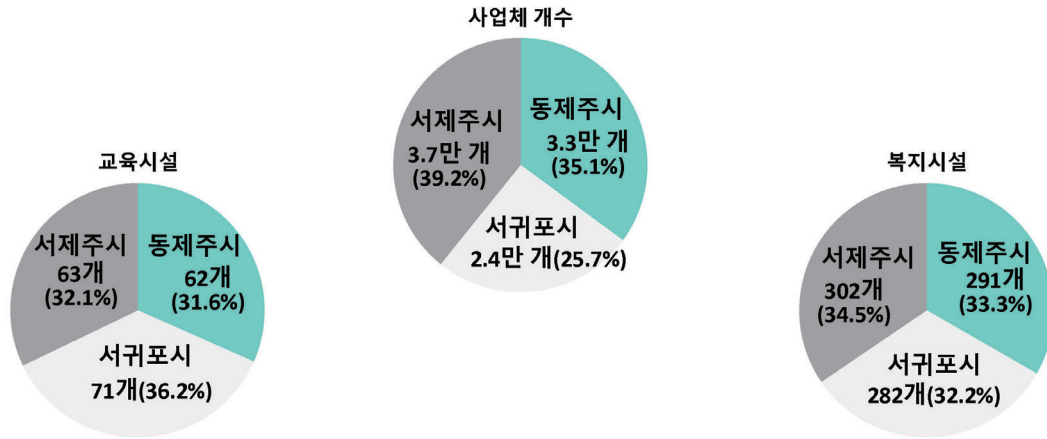
✓ 통계로 보는 3개 기초자치단체(1)



10

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

통계로 보는 3개 기초자치단체(2)



11

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

인구 및 시설 현황

총계

(단위: 명, 개소)

구분	인구수	아동인구수	청소년 인구수	노인 인구수	장애인 인구수	시설수
총계	678,159	118,887	41,348	115,768	36,876	1,268

서제주시

(단위: 명, 개소)

구분	인구수	아동인구수	청소년 인구수	노인 인구수	장애인 인구수	시설수
서제주시 소계	256,000	44,595	15,651	40,109	12,888	439
한림읍	21,027	2,924	1,028	4,832	1,546	55
애월읍	37,697	1,117	2,025	6,893	2,223	62
한경면	9,502	6,604	350	2,639	813	33
추자면	1,574	119	48	609	187	7
삼도1동	13,209	2,117	793	2,720	711	16
삼도2동	7,828	1,024	381	1,690	457	12
용담1동	6,834	872	369	1,548	444	10
용담2동	14,137	2,097	830	3,105	917	25
오라동	15,975	3,659	975	1,722	596	37
연동	42,413	6,418	2,409	5,156	1,518	40
노형동	55,693	11,065	4,250	5,643	2,082	75
외도동	22,421	5,346	1,763	2,302	947	49
이호동	4,416	665	228	741	254	7
도두동	3,274	568	202	509	193	11

12

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 인구 및 시설 현황

● 동제주시

(단위: 명, 개소)

구분	인구수	아동인구수	청소년 인구수	노인 인구수	장애인 인구수	시설수
동제주시 소계	237,389	44,403	15,369	37,255	12,553	453
구좌읍	15,381	1,815	664	4,158	1,288	40
조천읍	25,788	4,106	1,296	5,079	1,527	57
우도면	1,666	147	52	446	172	7
일도1동	2,303	185	78	713	199	7
일도2동	31,953	5,636	2,087	5,673	1,610	52
이도1동	7,659	1,105	449	1,471	442	19
이도2동	49,263	9,415	3,682	6,457	1,978	67
건입동	8,866	1,234	436	2,090	619	8
화북동	23,764	4,757	1,741	3,447	1,418	46
삼양동	26,339	6,495	1,936	2,932	1,083	49
봉개동	5,270	880	254	938	339	12
아라동	39,137	8,628	2,694	3,851	1,878	89

13

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 인구 및 시설 현황

● 서귀포시

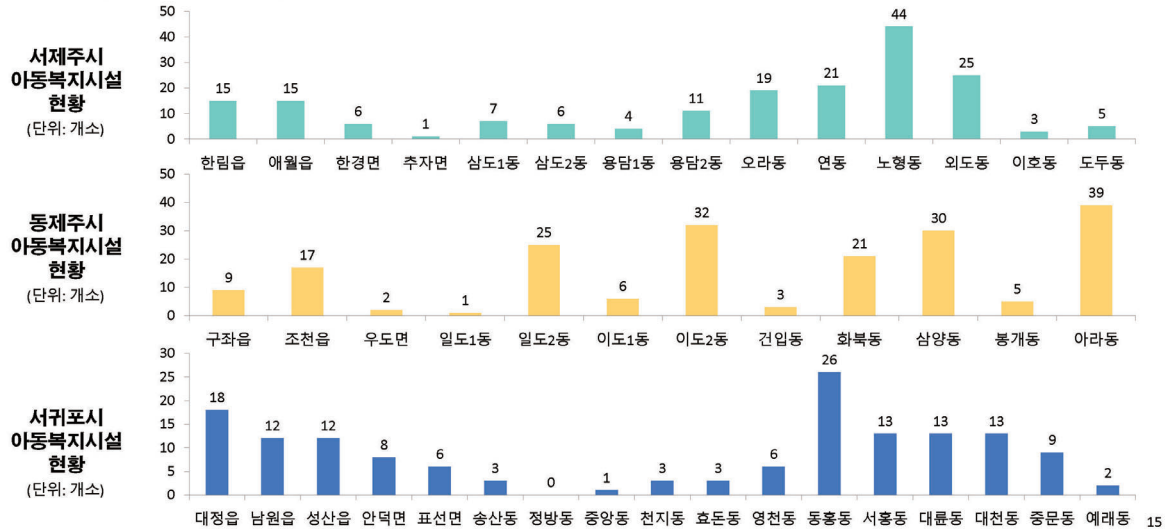
(단위: 명, 개소)

구분	인구수	아동인구수	청소년 인구수	노인 인구수	장애인 인구수	시설수
서귀포시 소계	184,770	29,889	10,328	38,404	11,435	376
대정읍	22,262	4,314	1,582	4,633	1,415	65
남원읍	18,498	2,302	875	4,814	1,460	39
성산읍	15,427	1,781	617	4,053	1,180	33
안덕면	12,414	1,732	565	2,671	815	29
표선면	12,526	1,774	586	2,993	860	21
송산동	3,904	475	182	1,037	257	5
정방동	2,136	201	67	543	166	1
중앙동	3,205	331	117	931	234	3
천지동	3,465	343	141	877	209	5
효돈동	5,311	741	260	1,363	366	6
영천동	5,302	673	250	1,363	483	20
동홍동	23,514	4,655	1,885	3,600	1,246	51
서홍동	11,231	2,580	875	1,640	526	18
대륜동	15,602	2,847	809	2,663	693	28
대천동	13,796	2,678	696	2,144	643	23
중문동	12,302	2,037	662	2,095	602	17
예래동	3,875	425	159	984	280	12

14

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 아동복지시설 현황



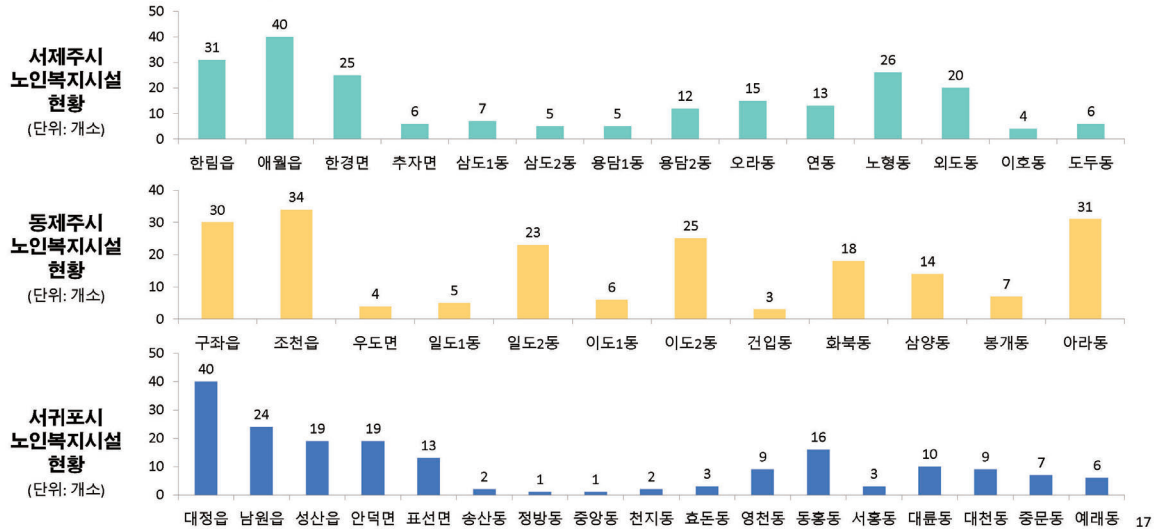
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 청소년복지시설 현황



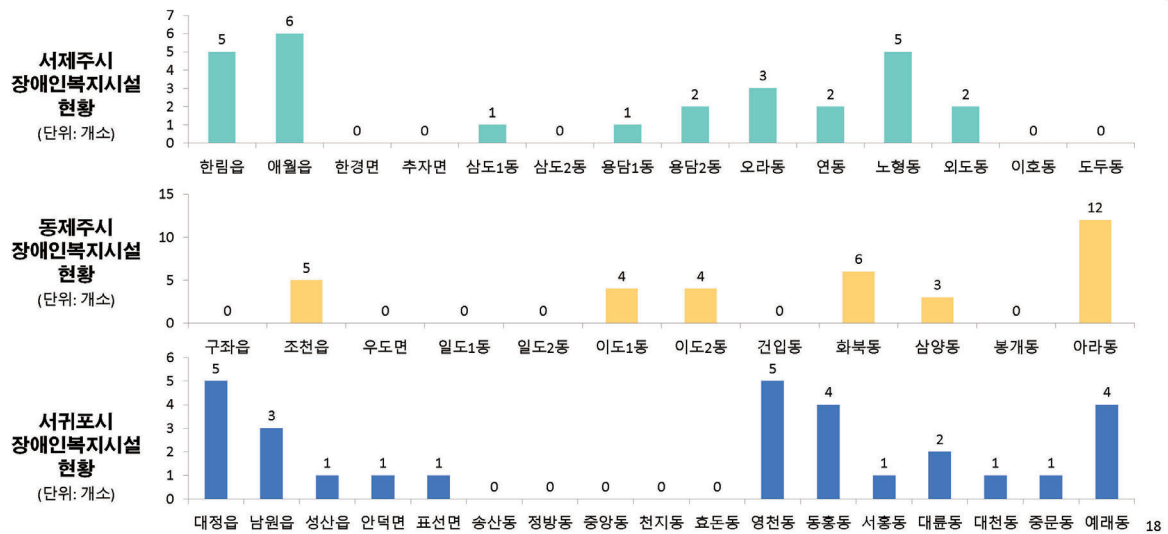
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 노인복지시설 현황



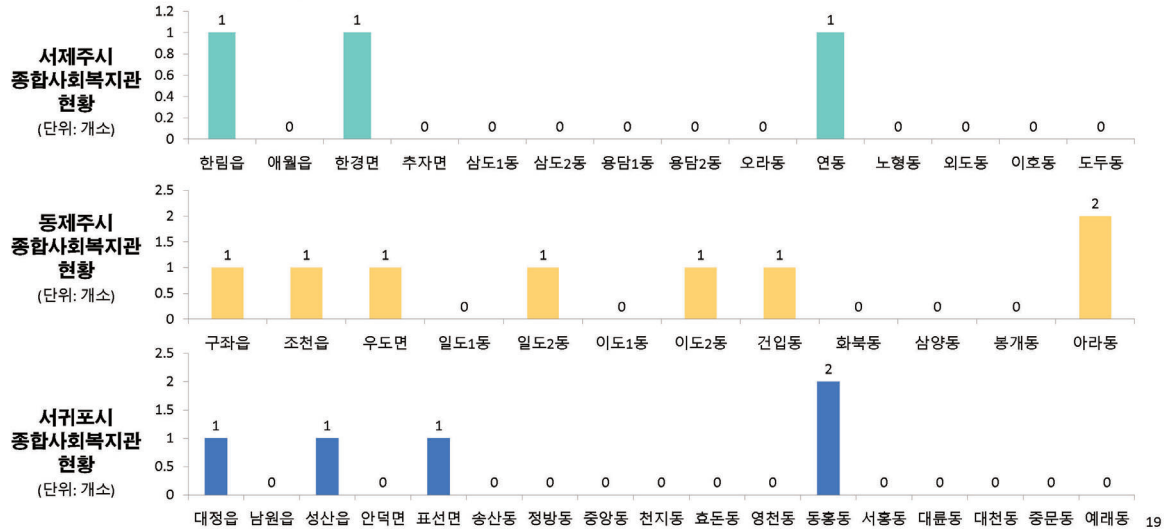
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 장애인복지시설 현황



III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 종합사회복지관 현황



III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 사회복지시설 종사자 현황 *(2023년 제주특별자치도 사회복지시설 종사자 인건비지원 가이드라인 기준)

● 총계

구분	인구수	아동인구수	청소년 인구수	노인 인구수	장애인 인구수	종사자수
총계	678,159	118,887	41,348	115,768	36,876	5,034

(단위: 명)

● 서제주시

구분	인구수	종사자수	아동복지시설		청소년복지시설		노인복지시설		장애인복지시설		종합사회복지관
			인구수	종사자수	인구수	종사자수	인구수	종사자수	인구수	종사자수	
서제주시 소계	256,000	1,616	44,595	141	15,651	13	40,109	1,097	12,888	347	18
한림읍	21,027	199	2,924	9	1,028	13	4,832	100	1,546	65	12
애월읍	37,697	322	1,117	6	2,025		6,893	187	2,223	29	
한경면	9,502	35	6,604	5	350		2,639	28	813		2
추자면	1,574		119		48		609	0	187		
삼도1동	13,209	61	2,117		793		2,720	51	711	10	
삼도2동	7,828	48	1,024	3	381		1,690	45	457		
용담1동	6,834	53	872	3	369		1,548	48	444	2	
용담2동	14,137	28	2,097	2	830		3,105	16	917	10	
오라동	15,975	183	3,659		975		1,722	158	596	25	
연동	42,413	178	6,418	13	2,409		5,156	136	1,518	25	4
노형동	55,693	176	11,065	40	4,250		5,643	89	2,082	47	
외도동	22,421	299	5,346	47	1,763		2,302	218	947	34	
이호동	4,416	2	665	2	228		741	0	254		
도두동	3,274	32	568	11	202		509	21	193		

(단위: 명)

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 사회복지시설 종사자 현황

● 동제주시

(단위: 명)

구분	인구수	종사자수	아동복지시설		청소년복지시설		노인복지시설		장애인복지시설		종합사회복지관
			인구수	종사자수	인구수	종사자수	인구수	종사자수	인구수	종사자수	
동제주시 소계	237,389	2,137	44,403	142	15,369	29	37,255	1,351	12,553	539	76
구좌읍	15,381	175	1,815	10	664		4,158	153	1,288		12
조천읍	25,788	189	4,106	8	1,296		5,079	104	1,527	75	2
우도면	1,666	9	147	2	52		446	5	172		2
일도1동	2,303	25	185	0	78	6	713	19	199		
일도2동	31,953	111	5,636	3	2,087		5,673	96	1,610		12
이도1동	7,659	180	1,105	2	449		1,471	108	442	70	
이도2동	49,263	210	9,415		3,682		6,457	176	1,978	22	12
건입동	8,866	21	1,234	2	436	7	2,090		619		12
화북동	23,764	263	4,757	9	1,741		3,447	125	1,418	129	
삼양동	26,339	252	6,495	100	1,936	7	2,932	123	1,083	22	
봉개동	5,270	19	880	4	254		938	15	339		
아라동	39,137	683	8,628	2	2,694	9	3,851	427	1,878	221	24

21

III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 사회복지시설 종사자 현황

● 서귀포시

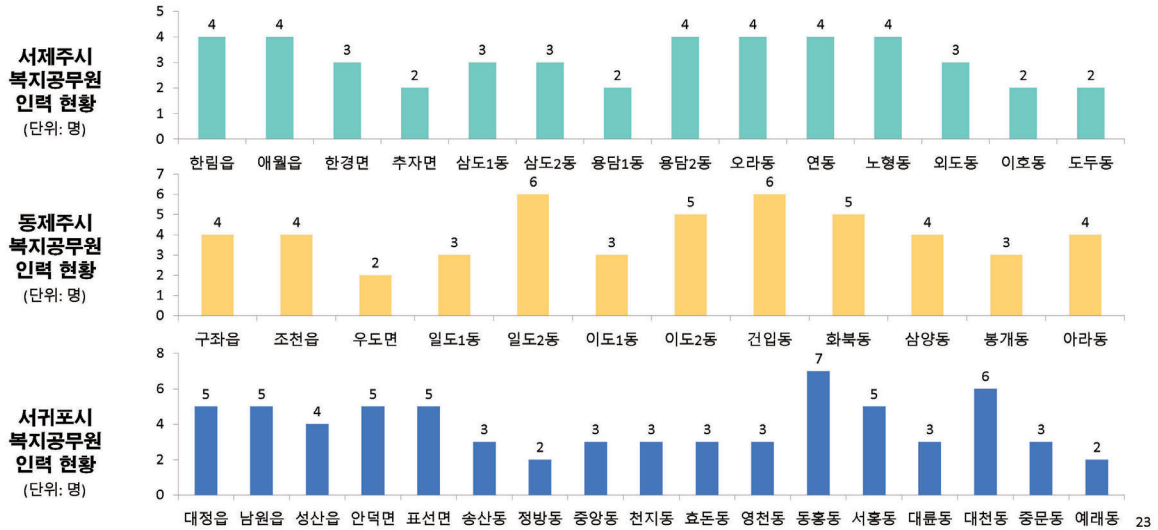
(단위: 명)

구분	인구수	종사자수	아동복지시설		청소년복지시설		노인복지시설		장애인복지시설		종합사회복지관
			인구수	종사자수	인구수	종사자수	인구수	종사자수	인구수	종사자수	
서귀포시 소계	184,770	1,281	29,889	143	10,328	17	38,404	785	11,435	286	50
대정읍	22,262	151	4,314	48	1,582		4,633	76	1,415	15	12
남원읍	18,498	231	2,302	7	875		4,814	176	1,460	48	
성산읍	15,427	208	1,781	9	617		4,053	86	1,180	1	12
안덕면	12,414	61	1,732	4	565	3	2,671	45	815	9	
표선면	12,526	68	1,774	4	586		2,993	54	860	8	2
송산동	3,904	2	475	2	182		1,037		257		
정방동	2,136		201		67		543		166		
중앙동	3,205		331		117		931		234		
천지동	3,465		343		141		877		209		
효돈동	5,311	2	741	2	260		1,363		366		
영천동	5,302	311	673	2	250		1,363	200	483	109	
동홍동	23,514	78	4,655	11	1,885	14	3,600	11	1,246	18	24
서홍동	11,231	30	2,580	2	875		1,640	27	526	1	
대륜동	15,602	148	2,847	41	809		2,663	88	693	19	
대천동	13,796	37	2,678	6	696		2,144	22	643	9	
중문동	12,302	42	2,037	5	662		2,095		602	37	
예래동	3,875	12	425		159		984		280	12	

22

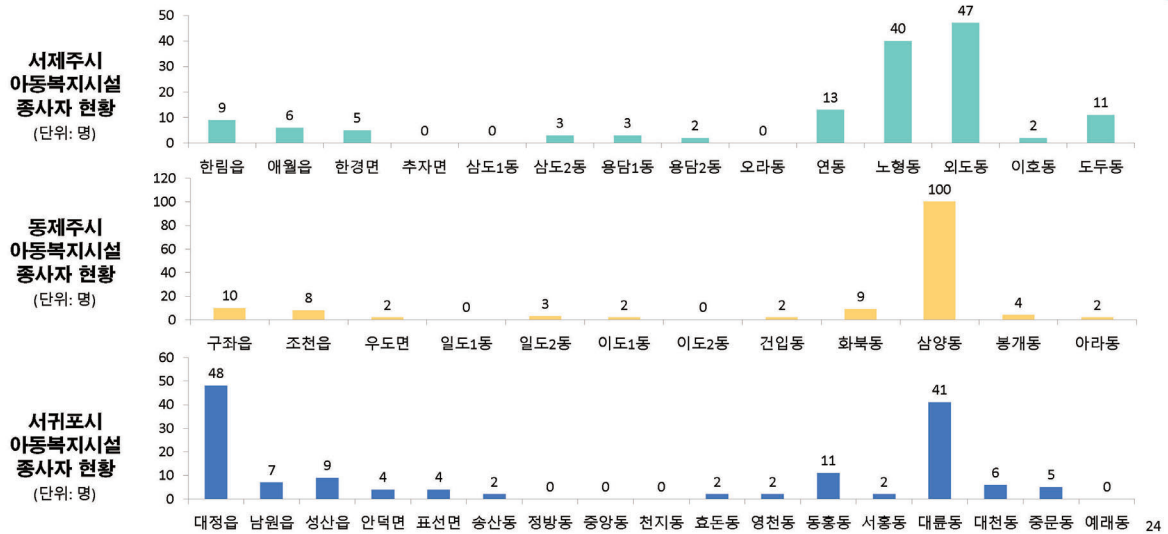
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 복지 공무원 인력 현황



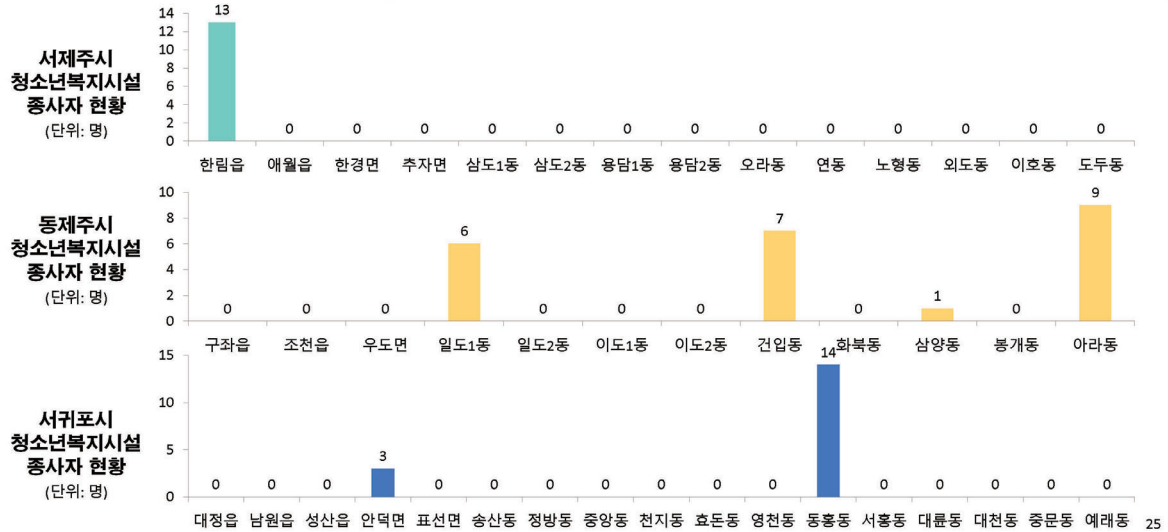
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 아동복지시설 종사자 현황



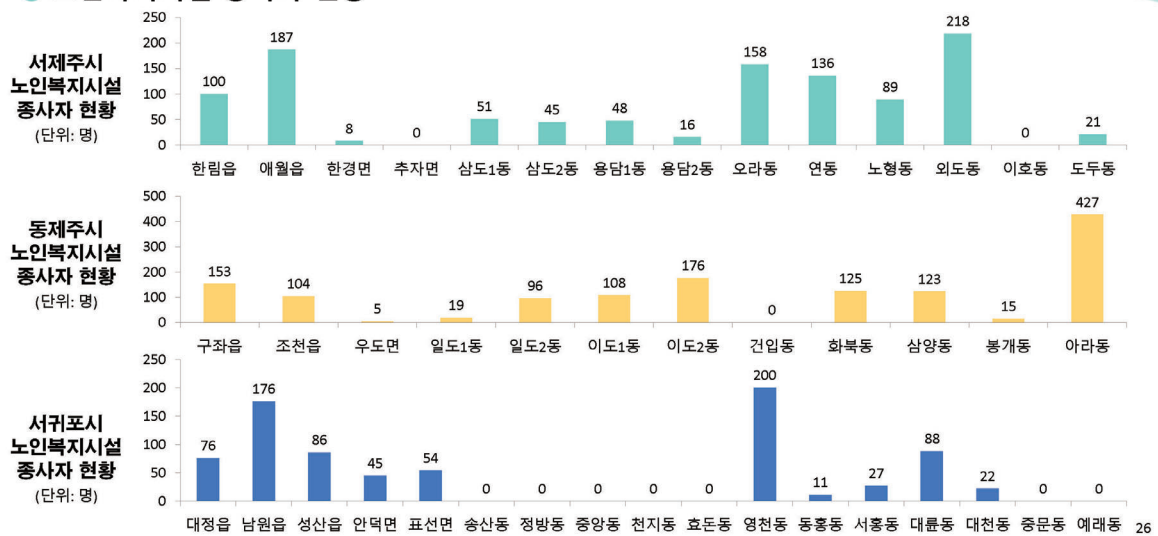
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 청소년복지시설 종사자 현황



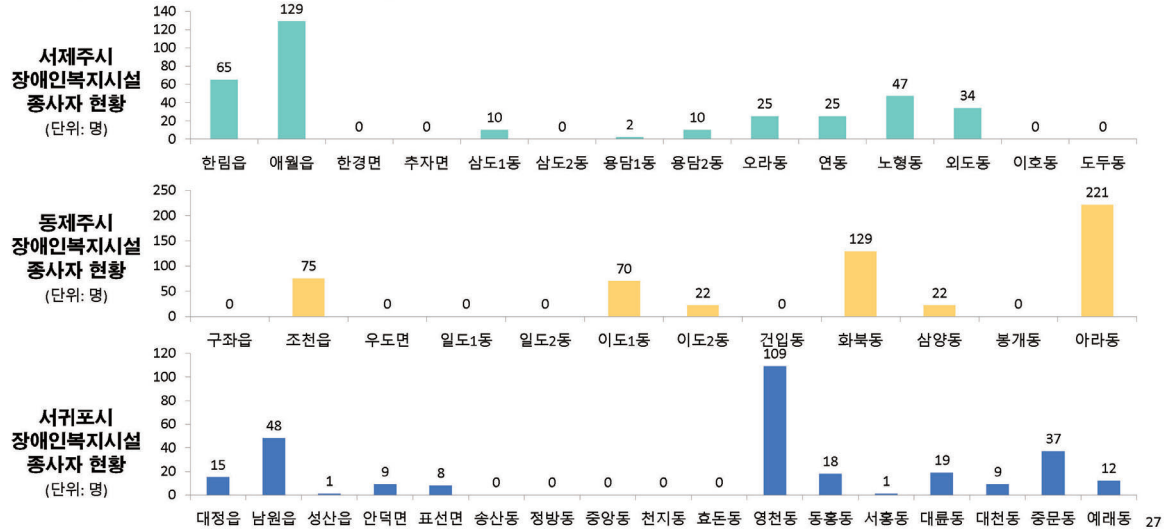
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

✓ 노인복지시설 종사자 현황



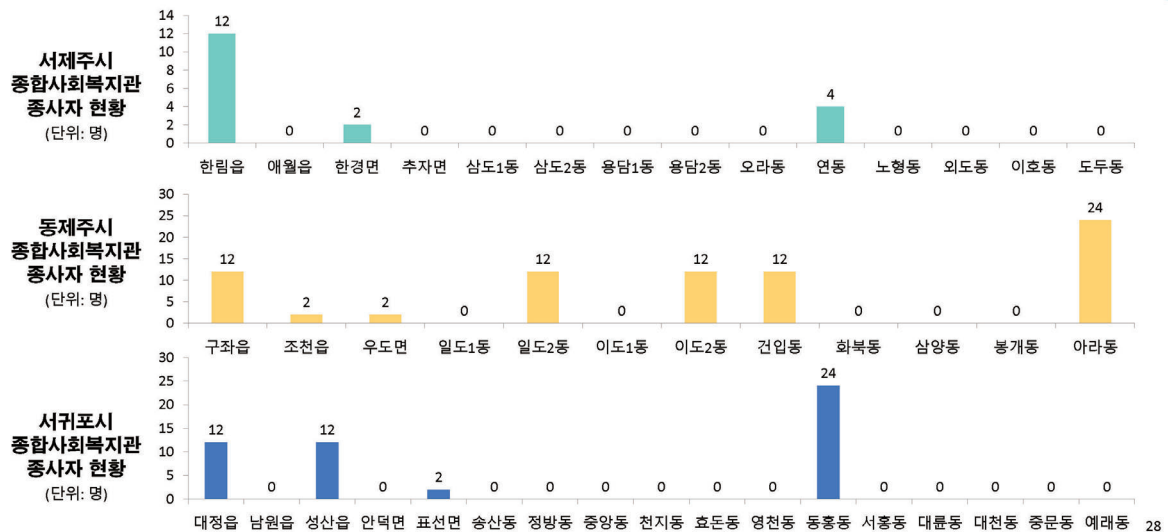
III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 장애인복지시설 종사자 현황



III. 개편안에 따른 복지자원 현황 분석

☑ 종합사회복지관 현황



IV. 기초자치단체 도입 후 사회복지분야 변화

☑ 지방자치법 제1장 제3절 지방자치단체의 기능과 사무

- 제11조(사무배분의 기본원칙)
- 제12조(사무처리의 기본원칙)
- 제13조(지방자치단체의 사무 범위)
- 제14조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준)

[지방자치법](#)

29

IV. 기초자치단체 도입 후 사회복지분야 변화

☑ 기초자치단체 도입시, 관련 법령에 의한 복지 인프라 확대 가능성(약식 검토)

대상	분류	현황
노인	노인주거복지시설(양로원)	서제주시 1, 동제주시1, 서귀포시 없음
	학대피해노인전용쉼터(생활)	제주시 1
	노인보호전문기관(이용)	동제주시 1, 서귀포시 1
	노인여가복지시설 (노인복지관)	서제주시 1, 서귀포시 1
	노인일자리지원기관 (시니어클럽)	동제주시 1, 서귀포시 1
	복합노인복지시설 (이용, 생활 구분 없음)	도내 없음
아동	아동일시보호시설	서제주시 1, 서귀포시 없음
	자립지원시설(생활)	서제주시 1, 서귀포시 없음
	학대피해아동쉼터	제주시 1, 서귀포시 1
	아동보호전문기관	서제주시 1, 서귀포시 1
	가정위탁지원센터	서제주시 1, 서귀포시 없음
	자립지원전담기관(이용)	서제주시 1, 서귀포시 없음

30

IV. 기초자치단체 도입 후 사회복지분야 변화

기초자치단체 도입시, 관련 법령에 의한 복지 인프라 확대 가능

대상	분류	현황
장애인	피해장애인쉼터(생활)	제주시 1(남녀 각각 1개소)
	장애인의료재활시설(이용)	서제주시 1, 동제주시 1, 서귀포시 1
청소년	청소년자립지원관(이용형)	동제주시 1, 서귀포시 없음
	청소년치료재활센터(생활)	도내 없음
	청소년회복지원시설(생활)	서제주시 1, 서귀포시 1

31

IV. 기초자치단체 도입 후 사회복지분야 변화

향후 변화



- 기초자치단체: 법인격을 갖추고, 법상 권리·의무의 주체가 되는 것으로 주도적인 업무 추진 가능
예) 각종 사회복지 민간위탁 협약 직접 체결 가능, 사회복지예산의 자율적 운용(자치재정권) 가능, 자치입법권(조례) 부여되어 기초자치단체 차원에서 사회복지분야의 조례 제정 가능, 고향사랑 기부금 모집 가능
- 기초자치단체 도입으로 **공공기관 접근성, 민주성 강화**
- 도 단위에만 설치되어 있는 위원회를 필요시 기초자치단체에도 운영 가능→**행정 의사결정에 도민 참여 확대**
- 시군구 단위 복지재단 설치 등 연구 기능 확대 및 기초자치단체별 인구 특성 기반 사회복지정책(기초연금 탈락자에 대한 정책 추진 확대)추진 가능
- [보도자료: 고양 특례시](#)

32

참고문헌

오윤정 외(2023), 제주특별자치도 복지자원 분석연구, 제주연구원

제주특별자치도 행정체제개편추진단(2024), 제주형 행정체제 개편, 기초자치단체 설치 바로알기

제주특별자치도(2023), 도 사회복지시설 종사자 인건비 지원 가이드라인(통합안)

지방자치법

33

감사합니다.

[주제발제2]

도(道) 사회복지예산 현황 분석 및 함의

박정훈 전문연구원 (제주연구원 제주사회복지연구센터)

도(道) 사회복지예산 현황 분석 및 함의¹⁾

“사회복지에 관계하는 전문가들은 재정과 예산에 관련된 주요 쟁점들과 개념 그리고 가치 등에 대해 적어도 실용적 지식 정도를 갖추어야 한다고 본다. 대부분의 실천전문가들은 재정과 예산의 정책적 선택에서 배제되어 있거나, 본인들의 실무와 크게 관계없다고 생각하지만, 그들은 시민으로서, 전문적 연합체의 성원으로서, 기관의 장 혹은 피고용인으로서 자신들이 행하는 역할을 통해 정책 결정자들의 생각과 행동에 영향을 (충분히) 미칠 수 있다.”
- 닐 길버트·폴 테렐, 美 U. C. 버클리²⁾ -

요약

이 글은 2023년 제주연구원 제주사회복지연구센터에서 실시한 <<제주특별자치도 사회복지 예산 분석 및 중장기 전략 수립 연구>>에 연구조원으로 참여했던 경험을 재구성했다. 해당 보고서의 주요 분석 결과는 다음과 같았다. 첫째, 분석에 활용한 2022년 제주 사회복지(080)예산은 전체예산 대비 22.4%였다. 이는 세출예산서의 일반회계+특별회계로 추산한 비율로 통합재정개요나 재정연감으로 그 기준을 바꿀 경우, 24.6%(일반회계 기준), 23.0%(통합재정개요의 일반회계+특별회계 기준)로 차이를 보였다. 또한 2024년 기준으로 23.5%(세출예산 일반+특별회계), 27.5%(통합재정 개요 일반회계), 24.2%(통합재정개요의 일반+특별회계)로 나타나, 복지국가 연구자들이 제시했던 ‘비교준거와 종속변수의 문제’를 확인할 수 있었다. 둘째, 제주특별자치도 복지예산의 자체예산 의존도는 비교 지역인 광주, 대구, 대전, 세종, 충남, 경남에 비해 높은 것으로 나타났다. 재정자립도가 낮고 중앙정부 보조금 비율이 낮은 구조적 한계가 드러났다. 셋째, 합본예산서 분석 결과, 사회복지일반(089)의 비율은 전무한 가운데, 사회보장적 수혜금과 유사복지 사업이 복지가족 산하 부서 외에 도청 내 다른 부서에도 시행되고 있는 것으로 나타났다. 사회보장적 수혜금은 현금성 복지사업이 주를 이루는 가운데, 주된 대상은 구직청년, 4·3 희생자 및 유족, 예술인, 신규 및 고령 해녀, 코로나19 당시 입원·치료대상자 등인 것으로 분석됐다.

이를 바탕으로 이 글이 주장하는 바는 다음과 같다. 우선적으로 2010년대 무상급식 논쟁 이후 한국 복지국가의 지자체 예산확대와 비교 논쟁의 배경과 과정에 대해 알아둘 필요가 있다. 둘째, 산출된 복지예산 지표의 비교와 해석에 유의할 필요가 있다. 셋째, 복지예산 기표 기준에 대한 정립이 필요하다. 가령, 노인·청소년 분야 예산 비율에 가려진 청소년 분야나 사회보장적 수혜금 영역의 유사복지 사업이 그러하다. 넷째, 복지예산의 확대는 결국 조세 수준의 확대가 필수적이다. 물론 조세개혁은 중앙정부 차원에서 국민적 공감대를 얻는 데 실패해온 분야 중 하나이다. 하지만 재정자립의 수준이 낮은 제주지역에서 자체재원 의존도가 높은 복지예산의 구조적 한계를 극복하기 위해서 지방세, 즉 자체예산을 어떻게 마련할지에 대한 고민이 절실하다. 이런 고민을 논의하는 것이 곧 사회복지 현장가들이 예산과 재정을 접할 수 있는 가장 직접적인 방법이고, 지역 복지정책의 아젠다를 다루는 본 포럼의 개최 목적에 한 층 더 어울릴만한 일일 것이다.

- 1) 제주연구원 제주사회복지연구센터 박정훈 전문연구원. 이 글은 연구에 대한 경험적 이야기를 바탕으로 작성한 아젠다 포럼 발표용 원고로 인용구에 대한 내주 처리를 하였으나, 유사도 검사 등의 절차는 거치지 않았습니다.
- 2) 사회복지사 자격 이수를 위한 필수 교과목인 사회복지정책론에서 제시되는 복지정책의 4가지 차원(할당, 급여, 전달, 재정)으로 구성된 분석 틀을 <<Dimensions of Social Welfare Policy>>(한국어판 『사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원』, 남찬섭·유태균 옮김)에서 제안했다. 아마 사회복지사라면 기억의 유무를 차치하고 정책론 수업을 통해 접해보았을 학자들이다.

1. 도입

이 글을 접하고 있는 여러분은 대부분 사회복지를 공부했거나, 복지 관련 분야에서 일을 하고 있을 것이라 생각한다. 그렇지 않다면 우리나라 사회복지예산이 전년대비 몇 퍼센트 증가했다는 뉴스를 접해본 적이 있을 것이다. 혹시 그것도 아니라면 복지와 예산, 재정 문제가 그리 간단하게 다룰 주제는 아니란 점을 기억해주길 희망한다. 왜냐하면 예산의 수준을 담아내는 지표는 어떤 회계자료로 어떻게 바라보는지에 따라 결과가 달라지기 때문이다. 그래서 지표의 해석은 산출 과정이나 기준이 분명하게 다뤄져야 한다.

예산영역은 지표의 산출 과정 문제와는 다른 차원의 예산 확대와 재원 마련, 이를 위한 세수 확보에 대한 논쟁거리가 늘 따라다닌다. 가령, 2010년대 무상급식 논쟁 이후, 보편적 복지에 대한 국민적 공감대가 어느 정도 형성되었음에도 불구하고, 사회복지의 재원 마련을 위한 조세 부담 수준을 현재보다 높여야 한다는 점에 공감할 사람은 (예산권대) 그리 많지 않을 것이다. 그렇기 때문에 조세 개혁과 관련한 국민적 공감대 역시 미지수이고 정부 차원의 사회적 합의 또한 요원해왔다(김도균, 2023. 10. 3.).

이 글에서는 제주특별자치도의 사회복지 예산 분석에 대한 경험적 이야기를 다룬다. 주요 초점은 복지예산의 산출과 비교 논리에서 ‘우리가 간과할 수 있는 예산지표의 산출 과정’에 대한 것이다. 먼저 한국사회의 복지예산 비율 비교 담론의 양태를 배경으로 제주지역 사회복지예산 분석 보고서의 주요 결과를 제시하고, 복지예산 25% 달성과 같이 특정 수치에 매몰된 정책 목표나 지자체끼리의 순위 매김보다 더 중요한 것이 무엇인지에 대해 논해보고자 한다.

이 글의 함의는 네 가지 정도로 정리할 수 있다. 첫째, 예산 지표는 ‘동종 이형’으로 그 해석과 의미 부여에 신중함이 필요하고 지역끼리의 비교 작업 역시 엄밀함이 필요하다. 둘째, 복지예산의 확대는 곧 재원의 확보를 필요조건으로 한다. 복지예산의 확대를 위해서는 재원 확보에 대한 사회적 합의(가령, 입도세? 환경보전분담금? 등 지방세 명목) 역시 단계적으로 이루어져야 한다는 점을 강조한다. 특히 재정자립도가 낮은 제주지역이 사회복지(080)예산의 구성이 아이러니하게도 자체재원에 의존하는 비율이 높다는 점을 근거로 제시한다. 특히 비교 지역으로 설정한 광주, 대전, 대구, 세종, 충북, 경남지역과의 관련 수치를 비교한다. 셋째, 복지예산의 확대가 물론 중요하지만, 정해진 총예산에서 도민이 원하는 것을 어떻게 합리적으로, 균형적으로 접근할 것인지에 대한 선행적 고민이 더 중요하다는 점, 그렇기 때문에 복지예산 비율 확대 그 자체가 목적이 되는 것은 바람직하지 못하다. 마지막으로 복지정책은 다른 공공정책과는 달리 예산과 같은 물질적 차원에 비해 관계형성과 같은 비물질적 차원의 조화가 반드시 필요한 복합체임을 강조하고, 윌리엄 베버리지 등의 주장을 통해 복지예산 비율 담론 너머로 우리가 가야할 방향성을 제안한다.

기초자료는 필자가 연구조원으로 참여했던 <<제주특별자치도 사회복지예산 분석 및 중장기 전략 수립 연구>> 보고서의 내용, 교과서, 학술지, 공공통계 등이며, 이를 활용하여 위의 함의를 도출하기까지 나름의 논리구조를 경험적 차원에서 구성했다.

2. 복지예산 비율 담론은 어디에서 시작되었나?

복지 영역에서 예산, 재정이 정치적 혹은 정책적 의제로 논의되기 시작한 것은 아마도 2010년 6월의 지방선거였을 것이다. 당시 서울특별시장의 故박원순 후보와 오세훈 후보 사이에서 무상급식에 대한 논쟁이 활발했다. 여러분도 기억하실지 모르겠으나, 쟁점은 ‘부자의 자녀들에게도 무상급식을 적용해야 하는가?’였다. 이명박 대통령까지 ‘삼성그룹 회장 같은 분들의 손자손녀야 무상급식 안 해도 되지 않겠느냐?’라는 발언을 하여 화제가 되는 등 무상급식과 관련한 미시 정책이 정치적 논쟁으로까지 촉발됐다. 일부 극단적인 정치 기구를 중심으로 보편적 복지에 대해 북한식 사회주의 논리다, 선별적 복지에 대해 사회 통합을 막는 자본가들의 논리라는 식의 이분법적 논쟁으로 번지기까지 했다.

한국 복지국가의 저명한 연구자인 윤홍식 교수에 따르면, 이 시기 이전에는 한국 사회 복지학계에서도 복지정책의 보편성과 선별성 중에 무엇이 바람직한지에 대해 진지하게 논쟁해본 적이 거의 없었다고 한다(윤홍식·남찬섭·김교성·주은선, 2019: 331). 복지를 공부한 사람뿐만 아니라 이제는 일반대중에게도 꽤나 익숙한 단어가 되어버린 ‘보편적 복지’, ‘선별적 복지’가 회자되기 시작한 시점이 불과 10여 년 전 일이다.

필자가 생각하기에 이런 현상은 한국 복지국가의 독특한 압축적 성장을 보여주는 단면 중에 하나로 보인다. 복지국가 발전의 롤 모델 격인 스웨덴 역시 현재의 보편성이 강한 복지체제의 특성을 갖게 되기까지 산업혁명, 세계공황, 1·2차 세계대전 등의 역사적 분기를 경험하며, 약 100여 년의 시간이 소요됐다. 특히 1930년대의 스웨덴은 유럽에서 노동착취가 가장 심하고, 가난하며 자본가(지주)와 노동자들의 사회 갈등이 격렬한 곳이었다.³⁾

이에 비해 한국은 복지국가의 틀을 갖춰나간 시기를 1970년대 중화학공업 노동자 대상 의료보험제도의 도입부터라고 가정하더라도 50년이 채 안 된 시기에 복지의 보편성 여부에 대한 논쟁이 사회적으로 촉발된 것이다. 한국은 압축적인 산업화 과정을 통해 빠른 성장을 거듭해온 만큼 복지체제 확대도 빨랐다. 필자가 생각하기에 복지의 빠른 제도화로 인한 장점은 분명히 있다. 바로 정치가 복지를 활용하기 시작했다는 점이다. 무상급식 보편 논쟁이 있었던 2010년대 이후부터 보수와 진보진영을 가리지 않고 복지와 관련된 공약이 거의 빠지지 않게 되었다. 물론 여기에는 김대중 정부의 생산적 복지, 노무현 정부의 참여복지(사회비전2030), 이명박 정부의 능동적 복지까지 정부마다 내세웠던

3) 서구 복지국가 확대 이전 단계에는 대공황이나 세계대전 등 전 국민이 삶의 위기를 경험한 역사적 분기(diversions)들이 존재했다. 이런 위기 상황에서 스웨덴 노동조합(LO), 사민당의 정치, 당시 재정부 장관이었던, 이른 바 ‘에른스트 비그포르스(Ernst Johannes Wigforss) 라인업’의 케인스주의적 수요 창출 정책 등이 복지국가 모델을 만드는 데 일조한 점이 크다. 특히 사민당과 농민당의 암소타협(cow deal)은 스웨덴 최초의 노동자-농민기반 다수파 정부를 구성하며, 강력한 man power(권력자원)를 얻게 된다. 권력자원이론에 기반을 둔 당시 사민당의 유연한 정치는 이후 수십 여 년에 걸친 스웨덴 복지국가의 황금시대를 열었던 획기적인 협치 사례로 평가받는다. 황금기가 지난 이후 신자유주의의 확산과 2008년 경제위기, 최근의 코로나19 팬데믹 상황에서도 노르딕 복지국가의 건재함은 오랜 역사 속에서 공고해진 정치적 유연성, 협치, 경제-사회정책의 선순환 구조와 같은 경로의존성(path-dependency)으로 설명된다. 물론 스웨덴 사민당의 정치적 유연성에 대한 비판은 일부 좌-우 진영에서 회색분자라는 색깔론으로 여전히 회자되지만, 이와 관련한 내용은 다루지 않는다.

복지의 전략적 구호가 한 몫 했겠지만 이후 박근혜 정부의 맞춤형 복지, 문재인 정부의 포용적 복지, 현재 윤석열 정부의 약자 복지까지 각 정부의 특색을 반영한 복지기조들이 제시되고 있다.

정치뿐만이 아니다. 정책 전략으로서의 복지는 교통복지, 관광복지, 환경복지, 최근에는 동물복지까지 활용되고 있다. 전통적 복지영역에서 다루어지지 않았던 수많은 합성어들이 제도 명칭이나 정책 구호 전면에 등장하고 구체적인 사업 내용에 포함되어 있다. 각각의 복지가 무엇을 의미하는지에 대해서는 입안자의 개념화 과정을 살펴야 하지만, 복지라는 단어를 활용한 공공의 정책 혹은 사업이 이렇게까지 다양한 모습으로 시민들의 삶에 녹아들어 있는 국가가 과연 몇이나 될지, 한국 복지국가(내지는 복지사회)의 흥미로운 부분이라 여겨진다.

그렇다면 비교적 단기간에 확대된 복지체제가 촉발시킨 과제는 무엇일까? 여러 가지를 제시할 수 있겠지만, 단연 부각되는 것이 ‘지방 예산’의 문제이다. 2000년대 후반부터 지방재정 분권화가 본격적으로 이루어지기 추진되며, 복지제도가 다양한 지방이양사업으로 전환되고 있다. 실행 주체가 중앙정부에서 광역시도 혹은 기초지자체로 옮겨지는 과정에서 지방자치단체의 사회복지비 부담이 증가하면서 지방재정의 압박이 확대되고 복지 분야의 지역 사이 불균형에 대한 우려가 제기되기 시작했다(최영, 2015: 32).

특히 최근의 지방자치단체 복지발전 과정에서의 이슈는 소위 ‘현금복지’가 확대되며, 발생하는 이웃효과(neighbouring effects, 동형화)로 인해 지역별 복지수준 차이에 대한 주민들의 높은 민감도가 드러나기 시작했다는 점이다(전국시장군수구청장협의회, 2019; 최정은 외, 2020: 276에서 재인용). 이웃효과란, 지역주민들의 높은 민감도와 요구에 대해 지자체가 주변 지역을 따라가게 되는 현상을 지칭하는 정책 용어로 ‘모방적 동형화’라고도 한다(최정은 외, 2020: 277). 모방적 동형화 현상은 국내 지방자치단체들 사이에서 유사한 시기에 확대되기 시작한 기본소득 논쟁이나 청년수당 도입 등의 사례를 통해서 확인할 수 있다. 즉, 지역주민들의 높은 민감도가 이런 동형화 현상과 맞물려 지자체의 현금복지를 확대시켰고, 이는 지자체별 복지예산 비율 비교를 통해 특정 지자체의 복지 실천 의지로 해석되기도 한다. 특히 비교과정의 엄밀함을 생략한 채, A지자체의 사회복지 예산비율이 B지자체보다 낮다는 식의 비교가 논쟁의 중심에 서기도 했다. 이는 앞서 살펴본 보편이나 선별이냐의 논쟁과 유사한 이분법적 층위라 할 수 있고 복지체제의 질적 수준을 하나의 수치로 치환시키는, 즉 제한된 증거에 의해 성급한 결론에 이르는 일반화의 오류에 빠질 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

3. 비교의 엄밀함과 복지예산의 ‘동종 이형’

앞서 지자체별 복지예산 비교의 성급한 일반화의 위험성에 대해 논했는데, 사실 복지예산 비율은 우리의 현재 위치 파악을 위한 GPS좌표 역할을 할 수 있다. 복지사회라는 이상향을 향해 가는 과정에서 제주특별자치도가 현재 어느 위치에 있는지 파악하는데, 도움을 줄 수 있다는 장점도 있다. 가령, 제주특별자치도의 사회복지예산 비율이 작년에

비해 5%p 상승했는데 그 이유가 무엇인지, 최근 5년간의 복지예산 비율의 추세는 이러했는데, 향후 고령화 등 인구사회학적 변동을 고려할 때 우리가 필요한 복지재원은 어느 정도가 예상된다는 식의 논의를 펼칠 때 도움을 준다.

다만, 이 좌표라는 것은 절대적 수치가 아닌 측정치이기 때문에 이것을 조작하는 사람이 어느 기준에서 어떻게 측정하느냐에 따라 수치가 달라진다. 특히 여기에 비교라는 과정이 들어가게 되면 그에 따른 엄밀한 기준이 반드시 필요하다.

예산 비율과 같은 복지체제의 특정 수치의 높고 낮음을 비교하는 과정은 매우 간단해 보이지만, 사실 매우 엄밀함을 요하는 작업이다. 결론적으로 비교준거를 무엇에 두느냐에 따라 그 결과가 매우 달라지는 이른 바, ‘종속변수의 문제’가 발생할 위험성이 내포되어 있기 때문이다. 현대 복지국가 연구자에게 있어서 바이블로 여겨지고 있는 <<The Three Worlds of Welfare Capitalism>> (한국어판 『복지 자본주의의 세 가지 세계』)를 저술한 사회학자 요스타 에스핑-안데르센(Gøsta Esping-Andersen)은 종속변수의 문제는 투입 변수의 통제를 어디까지 하느냐, 비교 준거를 구성하는 독립 변수를 무엇으로 보느냐에 따라 상존할 수밖에 없고, 특히 그의 저작에 대해 ‘복지체제의 한 축인 가족이 포함되지 않았고, 젠더문제를 포괄하지 못했다’는 페미니스트들의 비판을 적극 수용하기도 했다(Esping-Andersen, 2002).

또한 비교사회정책 분야의 대표적 사회학자인 헤롤드 윌렌스키(H. L. Wilensky)는 이미 1970년대에 ‘복지지출’을 종속변수로 하는 세계 60여 개국의 비교분석을 시도한 바 있는데, 당시 그가 설정한 독립변수는 1인당 GNP(국내총생산), 노인인구 비율, 제도 진입 연령 등이었다. 이후 그는 지출에 의한 복지체제 비교의 한계에 대해 특정 국가의 복지지출 수준이 복지체제의 양적인 경향성을 파악하는데 도움을 줄 수 있지만, 그 질적 수준까지는 평가할 수 없다고 강조한 바 있다(Wilensky, et al. 1992: 3-4).

이처럼 특정현상에 대한 비교 분석은 어떤 기준으로 보았는지, 어떤 변수를 통제하는지에 따라서 그 결과가 매우 다르게 나타날 수 있다. 이는 특히 사회과학 연구 영역에서 그러하다. 왜냐하면 자연과학에서의 실험실 통제가 사회과학에서는 현실적으로 불가능한 경우가 대부분이기 때문이다. 실험실 통제가 어려운 상태에서 과학적 글쓰기를 지향해야 하기 때문에 사회과학에서는 독립변인과 종속변인의 설정보다 어떤 변수를 무슨 이유로 통제했는지에 대한 설명이 충분해야 한다. 그렇지 못할 경우 연구로서의 신뢰도와 타당도의 한계가 드러날 수밖에 없다. 위에서 살핀 윌렌스키 연구의 경우, 특정 복지체제(복지국가)의 발달을 사회보장지출 수준(그는 GNP대비 사회보장지출의 비율을 예로 들었다.)으로 측정한 바 있다. 그는 경제가 발전한 국민국가일수록 사회보장 지출 수준이 비례적으로 증가하는 경향을 보이고 있기 때문에 복지발전을 위한 산업화가 선행되어야 한다고 주장했다. 그가 사용했던 GNP(국민총생산)대비 사회보장지출 지표는 현재 OECD통계에서도 분모만 GDP(국내총생산)내지는 GRDP(지역총생산)로 바뀌 활용하고 있는 기본산식 중에 하나다.

하지만 윌렌스키 본인도 후속 연구에서 제시하였지만, 생산대비 사회보장 지출 비율은 단순히 국가의 경향성을 파악하는 거시적 도구로 활용하고 복지국가 혹은 복지사회의 복

지서비스 품질이 반드시 지출과 연결되지는 않는다고 주장했다.⁴⁾ 그가 GNP대비 사회복지 지출을 살핀 이유는, 그 비중이 경제적 발전과 함께 증가한다는 가설을 검증하기 위한 용도로 활용했을 뿐이다.

한편, 국내 복지지출 비율 작업은 OECD나 국가단위에서 실시했던 비교 분석을 준거로 GRDP(지역내총생산)대비 복지예산, 주민 1인당 복지예산, 기능별 복지지출 구성비, 행정안전부 예산분류체계 기반 사회복지분야 예산비율, 지자체 예산 내 자체사업비 비율, 재정자립도 및 재정자주도 등을 활용하고 있다.

그렇다면 복지예산 비교 분석 시에 준거에 따라 어떤 차이가 드러나는지 선행연구 사례를 통해 간단히 살펴보자. 고경환(2019)은 OECD SOCX의 복지지출 개념 및 체계⁵⁾에 따라 17개 지자체별 복지지출 규모, 1인당 규모, GRDP(지역내총생산)대비 비율, 기능별 구성 비율에 대한 비교 분석을 실시한 바 있다.

중요한 점은 위에서 논의한 대로 ‘어떤 기준으로 보았느냐’이다. 그의 분석에서는 우선 수급자 선정, 급여 관리 등 수급자에게 직접적으로 제공되지 않는 행정비용을 제외했다. 다만, 취업 상담 및 알선, 유아 교육 및 보육서비스 등 상담사, 교사 없이는 제공될 수 없는 영역의 행정서비스는 사회복지지출에 포함시켰다. 예산 분석에는 연구자만의 이런 자료 세트가 필수적이고 이 작업에는 매우 설득력 있는 논거의 구성이 필수적이다. 우리가 어디에선가 복지 예산이라는 키워드와 관련 내용을 살필 때, 주목해야 할 지점이 바로 여기에 해당된다. ‘이 분석은 어떤 자료로, 어떤 통계 작업을 통해 자료를 세팅했는가?’⁶⁾ 당연한 얘기지만, 우리가 흔히 접하는 지자체의 예산 순위 역시 분석 준거를 어디에 두느냐에 따라 확연한 차이를 보인다. 복지지출이라는 동종의 단어라도 그것이 의미하는 바는 다를 수 있는, ‘동종 이형’의 형태를 띠 수밖에 없는 것이다. 주요 결과를 통해 간단히 확인해보자.

먼저 지역복지지출 총량이다. 2016년 기준 17개 광역자치단체의 복지지출 합계(보건 포함)를 167조 3,110억 원으로 추산했다. 자료는 디지털예산회계시스템, 지방재정관리시스템(e-호조)을 활용했다. 또한 5대 사회보험의 급여 항목을 포함시켰다.

반면, 지방재정통합공개시스템인 지방재정365에서는 같은 시기 기능별 회계별 세출결산 기준 복지세출(080)은 79조 1,393억 원이고, 보건세출(090)은 4조 4,774억 원으로 검색된다. 둘을 합쳐도 약 84조 수준으로 OECD나 고경환(2019)이 추산한 결과와 비교했을 때, 절반 정도 수준이다.

제주특별자치도도 고경환의 추산에서는 2016년 기준 복지지출이 2조 1,810억 원으로

4) 대부분의 사회복지정책론 교과서에 소개되었지만, 월렌스키의 산업화 이론은 에스핑-안데르센의 복지국가 유형화에 기반이 된 국가단위 복지에 대한 거시연구의 큰 성과이지만, 복지성장을 경제성장과 산업화에 의한 결과로 수렴시키기 때문에 수렴이론으로도 불린다.

5) OECD SOCX(Social Expenditure Database, 사회지출데이터베이스)은 복지지출에 대해 ‘불리한 환경에 처한 개인과 가족을 지원하기 위해 공공이나 민간기관이 제공하는, 사적 이전을 제외한 급여 또는 재정적 지원’이라 정의한 바 있다(OECD, 2017; 고경환, 2019에서 재인용). 국내 통계와 OECD 혹은 IMF에서 제시한 사회복지지출액이 차이가 있다면, 그 원인이 행정비용의 구성항목을 넣느냐, 마느냐에 따른 것이다. 복지예산에 대한 이야기를 할 때, 어떤 기준으로 보았는지 먼저 유의 깊게 살펴보아야 할 이유가 여기에 있다.

6) 예산 자료 세트의 구축과 환류 과정 사례는 고경환(2019)의 8페이지를 참고해주길 바란다.

추산됐지만, 지방재정365에서는 결산기준 약 8,406억 원(복지(080) 7,896억 원, 보건(090) 623억 원)으로 검색된다. 이런 현상은 자료를 세트하는 과정에서 비롯된다. 가령, 고경환(2019)의 연구에서 공개된 복지지출의 세부사업 세트과정에는 먼저 국민연금, 건강보험 등 사회보험 관련 지출을 규모 있게 포함시켰다.

또한 국민임대출자, 노후공공임대주택시설개선, 다가구 매입임대출자, 영구임대출자, 전세임대경상보조, 행복주택 출자 등 당시 국토교통부나 고용노동부의 직업훈련, 교육 등 적극적노동시장정책(ALMP)과 관련된 지출이 포함되었다. 반면, 지방재정365는 행정안전부에서 정한 사회복지 부문(080) 하위 8개 항목(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)이나 보건 부문(090) 하위 2개 항목(보건의료, 식품의약품안전)으로 구성된다.

뒤에서 자세히 다루겠지만, 지방재정365의 수치 역시 각 지자체 예산담당부서에서 제출한 자료로 구성되는데, 복지관련 사업의 기표 방식이 지자체마다, 혹은 담당부서마다 상이하고 구체적인 통일 기준이 없는 상태여서 유사복지 사업에 대한 논란의 소지가 있다. 쉽게 말해 ‘복지’라는 단어가 들어가는 사업이면 무조건 복지지출로 봐야할지, 복지 관련 행정부서(가령, 복지국 산하 부서)가 행하는 사업만을 복지지출로 기표할 것인지에 대한 문제이다.

〈표 1〉 자료에 따른 광역자치단체별 지역복지지출액 차이(2016년 기준)

(단위: 조 원)

구분	고경환(2019) OECD SOCX 기반	지방재정365		
		복지(080)	보건(090)	계
제주특별자치도	2.2	0.8	0.07	0.87
서울	34.4	15.7	0.8	16.5
부산	12.2	7.2	0.4	7.6
경남	10.8	7.1	0.4	7.5
경북	9.2	6.3	0.4	6.7
인천	8.7	5.5	0.2	5.7
대구	7.9	5.2	0.4	5.6
전북	7.2	5.2	0.3	5.5
전남	7.0	5.4	0.4	5.8
충남	7.0	4.5	0.3	4.8
강원	5.9	4.3	0.2	4.5
대전	5.8	3.1	0.1	3.2
광주	5.6	3.1	0.1	3.2
충북	5.1	3.2	0.2	3.4
울산	3.1	2.1	0.1	2.2
세종	0.6	0.4	0.03	0.43
계	167.3	79.1	4.4	83.5

자료: 고경환(2019) 및 행정안전부 지방재정365 “지방재정통계-우리지자체 세출결산-분야별 세출결산 상세보기”
 주. 지역복지지출이 복지와 보건 관련 ‘집행’ 수치이기 때문에, 유사한 차원에서 지방재정365의 ‘결산’자료를
 기준하여 추산함(광역 본청+기초지자체 합산, 일반회계+특별회계)

다음은 주민 1인당 복지지출 규모⁷⁾이다. 고경환(2019)의 연구에서는 광역 단위의 전국 1인당 복지지출액이 평균 324만원이고, 제주특별자치도는 이보다 높은 340만원으로 산출됐다. 이는 복지지출 규모의 순위를 완전히 뒤집는 결과를 보인다. 당시 복지지출 규모에서 제주도는 2조 2,000억 원으로 세종특별자치시보다 한 단계 높은 16위였지만, 1인당 복지지출액은 전국 평균을 상회하는 8위까지 상승한 결과가 나타났다. 또한 대전광역시 역시 당시 복지지출 총량은 12위였지만, 1인당 지출액은 1위까지 치솟기도 했다.

〈표 2〉 한국보건사회연구원이 제시한 광역자치단체별 1인당 복지지출액(2016)

(단위: 만 원, 조 원)

구분	1인당 복지지출액	지역복지지출액
제주특별자치도	340 (8)	2.2 (16)
서울	347 (7)	34.4 (2)
부산	349 (6)	12.2 (3)
대구	313 (13)	7.9 (7)
인천	295 (14)	8.7 (6)
광주	379 (3)	5.6 (13)
대전	386 (1)	5.8 (12)
울산	265 (16)	3.1 (15)
세종	264 (17)	0.6 (17)
경기	272 (15)	34.6 (1)
강원	379 (3)	5.9 (11)
충북	323 (11)	5.1 (14)
충남	334 (10)	7.0 (9)
전북	385 (2)	7.2 (8)
전남	369 (5)	7.0 (9)
경북	339 (9)	9.2 (5)
경남	321 (12)	10.8 (4)
전국	324	167.3(합계), 9.8(평균)

자료: 고경환 외(2019: 10)의 자료를 재구성.

주. 괄호는 순위

지자체별 순위 변동은 GRDP(지역내총생산)대비 복지지출 비율에서도 나타난다. 고경환(2019)에서는 2016년 광역 단위의 GRDP대비 복지지출 평균을 10.2%로 추산한 바 있다. 이 분석에서도 제주도는 12.9%로 전국 평균을 상회하며 17개 광역시도 가운데, 7위에 위치하고 있다. 흥미로운 분석 결과라 판단되어 최근의 2022년 GRDP수치와 지방재정 365의 결산 자료 중, 복지지출(보건 제외)자료를 활용하여 이를 다시 추산해보았다.

2022년 기준 제주특별자치도의 GRDP대비 결산 기준 복지지출 비율은 7.6%로 전국 11위 수준인 것으로 나타났다. 2016년에 비해 5.3%포인트 감소하였지만, 전국 평균 역시 10.2%에서 7.1%로 하락한 점과 전국 평균을 소폭이나마 상회하고 있다는 점을 해석에 반영할 필요는 있다. 주목할 점은 총예산 대비 복지예산의 비중이 제주보다 높았던 서울(5.7%)이나 경기(5.9%)가 제주와 전국 평균보다 낮게 나타난 점이다.

7) 주민 1인당 복지지출 규모 역시 논란의 소지가 있다. 바로 주민을 어디까지 볼 것이냐의 문제이다. 주민 등록인구 기반 내국인만 볼 것인지, 등록외국인도 포함하는지, 등록외국인 중에서도 일시 거주(가령, E-9 비자 등)외국인도 포함할 것인지 등에 대한 점이다. 내국인만 포함할 경우, 다문화와 관련된 복지사업은 전체 복지 지출 총량에서 제외시키는 것이 산술적 차원에서는 옳을 것이다.

〈표 3〉 광역자치단체별 GRDP대비 복지지출(결산액) 비율(2022년 기준)

(단위: 조 원, %)

구분	복지지출(080)	GRDP	비율	사회복지비 비율
제주특별자치도	1.6	21.0	7.6	23.1
서울	27.5	485.7	5.7	32.6
부산	11.4	104.3	10.9	40.2
대구	7.4	63.2	11.7	38.4
인천	8.7	104.5	8.3	38.7
광주	5.1	45.2	11.3	38.5
대전	4.6	49.6	9.3	37.3
울산	3.0	86.3	3.5	33.9
세종	0.5	14.5	3.4	24.2
경기	32.0	546.8	5.9	40.4
강원	6.3	52.5	12.0	33.6
충북	5.2	79.4	6.5	33.5
충남	6.9	128.5	5.4	32.3
전북	7.2	57.8	12.5	34.7
전남	7.3	90.9	8.0	28.6
경북	9.3	115.3	8.1	31.8
경남	10.2	120.1	8.5	35.8
전국	154.7	2,165.7	7.1	35.6

자료: 행정안전부 지방재정365 “지방재정통계-우리지자체 세출결산-분야별 세출결산 상세보기”, 통계청 (KOSIS) “지역소득”

주. 표 우측의 사회복지비 비율은 지방재정365 “지방재정통계-우리지자체 사회복지비 비율”로 일반회계 결산 기준, 사회복지분야결산액/세출결산액으로 산정함

위와 같은 현상은 무엇을 의미하는가? 2020년 코로나19 팬데믹을 경험하는 동안 각 지자체의 GRDP가 크게 줄어들며, 복지 지출 감소에도 영향을 미친 것이 아닌지와 같은 가설적 해석이 가능하지 않을까?8) 또한 GRDP가 낮은 제주, 즉 지역에서 발생한 경제적 부가가치가 서울이나 경기도에 비해 낮은 제주특별자치도가 복지에 대한 지출은 더 긍정적으로 하고 있다고 볼 수 있을까? 물론, 단편적 현상만으로 가설화시킬 수도 없을뿐더러, 가설이 성립된다 해도 이 글을 통해서 그것의 기각과 수용여부를 밝힐 수 없다.

다만, 이 절에서 강조하고 싶은 것은 지자체의 복지지출이라는 것이 쉽게 계산할 수 있는 숫자처럼 보이지만, 그것을 해석함에 있어서는 개념화와 산출 과정을 유의 깊게 살펴야 한다는 점이다. 예산이나 지출의 어떤 면을, 어떻게 보느냐에 따라서 숫자의 의미와 해석이 뒤바뀔 수도 있다는 점에서 그러하고, 지방재정365와 같은 국가통계나 OECD SOCX 등 나름의 공신력을 갖춘 통계에서조차 통일된 기준이나 준거가 없기 때문에 같은 명칭의 공공 데이터라 할지라도 유의 깊게 살펴야한다는 점이다.

8) GRDP는 일정 기간 동안에 특정 지역 내에서 경제활동에 의해 발생한 부가가치를 나타내는 대표적인 경제지표이다. GRDP지표로만 볼 때, 팬데믹 기간인 2020년의 전국 GRDP 실질성장률은 -0.6%이었으며, 제주특별자치도는 -6.4%로 울산광역시(-6.8%)에 이어 두 번째로 높은 수준의 경제적 타격을 받은 지역이다(e-나라지표, “지역내총생산”).

그렇기 때문에 지방자치단체의 복지예산이나 지출을 산출하거나 비교할 때에는 측정 지표에 따라 다르게 나타나므로 보다 다양한 지표로 조명해야 하고 특히 복지예산과 지출을 어떻게 개념화하고 범위를 정할지에 대한 고민이 필요하다.

4. <<제주특별자치도 사회복지예산 분석 및 중장기 전략수립 연구>>의 주요 결과

우리의 시도는 어떠했나? 이 절에서는 2023년에 필자가 연구조원으로 참여했던 제주연구원 제주사회복지연구센터의 <<제주특별자치도 사회복지예산 분석 및 중장기 전략수립 연구>>를 통해 우리 지역 복지예산 분석 결과에 대해 살피고자 한다.

1) 연구의 개요

위 연구의 목적은 2010년대 이후 전국적인 복지예산 확대 기조 속에 제주 복지예산의 현황을 파악하고 2026년까지인 민선8기 기간에 복지예산을 25%까지 확대하기 위한 중장기 전략을 제시하고자 했다. 분석대상은 2022년 기준 광역지자체별 복지 세출예산과 제주특별자치도의 복지 세출예산이다. 자료는 광역지자체별 비교는 행정안전부 지방재정365의 “일반회계+특별회계” 기준으로 산출한 값과 비교지역으로 선정된 광역지자체의 “합본예산서”를 중심으로 구성했다.

전자의 경우, 기초지자체가 설치되어 있지 않은 제주특별자치도의 상황을 고려하여, 타 광역지자체의 경우에도 산하 기초지자체의 예산을 제외하고 본청 세출예산액을 활용했다. 또한 별도의 가공단계를 거치지 않고 순수하게 공개된 ‘예산’만을 분석했다. 이는 앞서 살펴본 고경환(2019)의 시도와는 다른 것으로 나름의 장·단점이 있다. 우선 별도의 자료 세팅 단계를 최소화한 공공의 원자료를 활용했기 때문에 연구 주제인 ‘예산 분석’의 목적에 최대한 적합한 자료를 활용했다 할 수 있다. 또 하나의 장점은 자료에 대한 정보접근성이다. 지방재정365의 자료는 누구나 볼 수 있는 지방재정에 대한 통합공개시스템이다. 따라서 연구 자료에 대한 의문사항은 손쉽게 확인이 가능하다.

반면, 세출예산액 자체가 지니고 있는 구조적 한계에서 자유로울 수는 없다. 즉 정형화되어 있는 공공의 원 자료가 우리에게 보여줄 수 있는 사회복지란, 기표 번호 ‘080’을 구성하고 있는 기초생활보장(081), 취약계층지원(082), 보육·가족 및 여성(084), 노인·청소년(085), 보훈(087), 주택(088), 사회복지일반(089)내로 한정지를 수밖에 없다. 그렇기 때문에 복지체제를 구축하는 사회보험 급여 총량이나 유사복지, 즉 실질적으로 사회보장 영역에 속하지만, 복지 소관 부서에서 시행하지 않는 사업이란 이유로 배제될 수 있다.

또 하나의 자료로 활용한 것은 e-호조의 “지자체별 합본예산서”이다. 여기에서는 제주특별자치도 외에 광주광역시, 대전광역시, 대구광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 경상남도 등 총 6개 광역지자체의 자료가 동원됐다.⁹⁾ 비교작업은 앞서 강조했던 기준 설정

9) 합본예산서란, 차세대지방재정관리시스템(e-호조)에서 볼 수 있는 지자체별, 부서별, 사업별 예산에 대한 내역서로 특정사업의 세부내역까지 다루고 있어 세출예산의 실질적 내용을 볼 수 있다는 장점이 있다. 하지만 연구진이 접근할 수 있는 공적 권한이 없었기에, 타 지자체 합본예산서 자료를 얻는 과정에서 제주특별자치도 복지정책과의 업무 협조가 없었다면 이 작업은 사실상 불가능했을 것이다.

의 논의로부터 시작했다. 연구진들은 몇 차례 내부회의와 전문가 자문을 통해 <표 3>과 같은 기준을 설정하고 지역을 선정했다.

<표 4> 비교 지역 설정 기준

(단위: 억 원)

구분		비교 지역	2022년 각 지자체 본청 기준	
			전체예산	사회복지예산
단일 행정체계		세종		
자체수입		제주: 36.8% 충남: 34.5% 경남: 35.1%		
인구 구조	주민등록인구 (외국인 제외)	제주: 678,159 광주: 1,431,050 대구: 2,363,691 대전: 1,446,072 세종: 383,591 충남: 2,123,037 경남: 3,280,493	제주: 63,922 광주: 70,094 대구: 101,444 대전: 63,652	제주: 14,296(22.4%) 광주: 26,229(37.4%) 대구: 38,904(38.4%) 대전: 24,139(37.9%)
	국민기초생활 보장수급자	제주: 33,491 (4.9%) 대전: 75,140 (5.2%) 경남: 168,197 (5.1%)	세종: 19,213 충남: 87,387	세종: 4,366(22.7%) 충남: 30,825(35.3%)
	기초연금 수급자	제주: 70,914 (10.5%) 광주: 149,231 (10.4%) 대전: 152,140 (10.5%)	경남: 113,303	경남: 44,761(39.5%)
	장애인연금 수급자	제주: 5,128 (0.8%) 광주: 10,850 (0.8%) 대구: 17,907 (0.8%) 경남: 26,969 (0.8%)		
	아동수당 대상 (만 8세미만)	제주: 40,695 (6.0%) 광주: 79,660 (5.6%)		

자료: 예산은 지방재정365의 기능별 회계별 세출예산(일반+특별회계, 당초예산총계 기준), 인구비율 및 복지 대상자 인구수는 한국사회보장정보원 복지포털 홈페이지

연구 수행의 주요 방법은 1) 중앙정부 및 지방정부의 사회보장 패러다임 변화 검토와 선행연구 검토, 2) 제주 복지예산 현황 분석(합본예산서 상 등록 사업 분석, 제주 복지예산(080) 정책 사업 특성 검토, 국비 및 자체사업 분석), 3) 2022년 기준 타 지역 합본 예산서 분석(광주, 대전, 대구, 세종, 충남, 경남) 등으로 진행했다.

그 밖에 자료협조와 자문을 위해 부산광역시청, 경기복지재단, 성남시청 등을 방문했고 신규 자체사업 발굴 논의를 위한 공공과 민간 전문가로 구성된 실무협의체를 운영했다.

2) 연구의 주요 결과: 지방재정365, 합본예산서, 지역통합재정통계

본 절에서는 연구에서 분석한 주요 결과를 ① 세출예산 기준 전국(본청) 사회복지예산(080)현황, ② 복지예산(080)하위 부문별 비율 증감 추이, ③ 제주 사회복지(080)예산 현황(일반회계+특별회계, 사회보장적 수혜금, 자체예산, 타 지역 비교 결과)를 제시한다.

① 세출예산 기준 전국(본청) 사회복지예산(080)현황

2022년을 기준으로 전국 세출예산의 분야별 비중은 사회복지(080)가 전체의 36.9%로 가장 높았고, 일반공공행정(010) 13.7%와 교통 및 물류(120) 7.8%, 교육(050) 6.5% 등의 순으로 높게 나타났다. 사회복지(080)분야를 구성하는 하위부문의 경우 노인·청소년(085)이 11.2%로 가장 높았고, 기초생활보장(081) 8.5%, 보육·가족 및 여성(084) 7.4% 등의 순으로 산출되었다.

〈표 5〉 전국(본청) 세출예산액의 분야 및 사회복지 하위부문 현황(2022)

(단위: 억원, %)

분야	계	비율	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
일반공공행정(010)	279,662	13.7	274,765	192	4,705
공공질서 및 안전(020)	95,936	4.7	78,672	0	17,264
교육(050)	132,750	6.5	130,542	0	2,208
문화 및 관광(060)	62,489	3.1	59,894	83	2,512
환경(070)	125,189	6.1	79,628	42,625	2,936
사회복지(080)	754,046	36.9	618,816	0	135,230
기초생활보장(081)	173,071	8.5	82,646	0	90,425
취약계층지원(082)	134,584	6.6	117,049	0	17,535
보육·가족 및 여성(084)	151,857	7.4	151,547	0	310
노인·청소년(085)	230,114	11.2	229,846	0	268
노동(086)	13,802	0.7	13,580	0	222
보훈(087)	1,851	0.1	1,851	0	0
주택(088)	45,238	2.2	18,775	0	26,463
사회복지일반(089)	3,528	0.2	3,518	0	10
보건(090)	38,614	1.9	38,604	0	10
농림해양수산(100)	108,066	5.3	106,764	0	1,302
산업·중소기업 및 에너지(110)	58,447	2.9	53,718	172	4,557
교통및물류(120)	159,092	7.8	93,175	116	65,801
국토및지역개발(140)	97,390	4.8	67,551	11,976	17,863
과학기술(150)	4,176	0.2	4,171	0	5
예비비(160)	8,618	0.4	8,453	101	64
기타(900)	121,123	5.9	60,256	8,528	52,339
합계	2,045,608	100.0	1,675,019	63,792	306,797

주1. 산정기준은 총계, 예산, 당초, 일반회계+특별회계 기준

주2. 아래 〈표 2-2〉~〈표 2-18〉값을 합산, 비율 계산

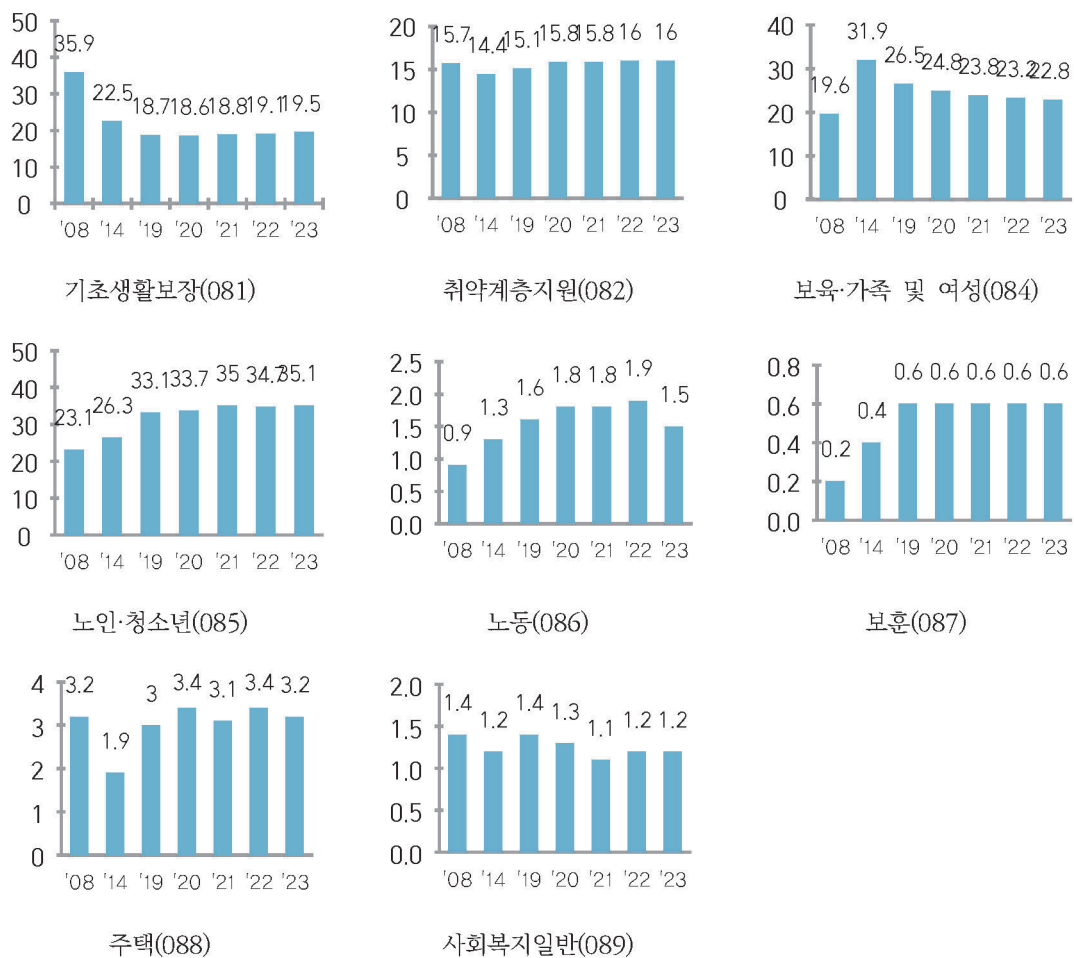
자료: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/>) “지방재정 통합공시 → 예산현황 → 기능별 회계별 세출예산”의 내용을 재구성

② 복지예산(080)하위 부문별 비율 증감 추이

사회복지 하위부문의 비율의 변화를 살펴보면, 기초생활보장(081)의 비중 감소와 노인·청소년(085)의 증가가 두드러졌다. 기초생활보장은 2008년 35.9%였으나, 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고, 2023년 기준 19.5%까지 하락했다. 노인·청소년 부문은 2008년 23.1%였으나, 2023년에는 35.1%까지 비중이 상승했다. 각 하위부문별 해당 업무는 【부록 1】에 다루었다,

〈그림 1〉 사회복지 세출예산액 대비 하위부문 비율 (2008년 이후)

(단위: %)



주. 산정기준은 총계, 예산, 당초, 일반회계+특별회계 기준

자료: 지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/>) “지방재정 통합공시 → 예산현황 → 기능별 회계별 세출예산”의 내용을 재구성

행정안전부의 지방재정365의 세출예산 기준으로 살펴본 사회복지(080)의 예산 현황을 정리하면, 세출예산 구분 중에 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 하위부문 중에서는 노인·청소년(085) 부문의 비중은 꾸준히 높아지고 있다는 점이다.

③ 제주 사회복지(080)예산 현황

최초의 분석 결과는 이리했다. 분석 시점인 2022년을 기준으로 사회복지(080)예산 비율은 총예산 대비 22.4%(약 1조4,296억 원)로 산출됐다. 2019년 21.4%, 2020년 21.7%, 2021년 22.9% 등 최근 추이 역시 큰 변화가 없었다. 이는 세출예산, 즉 일반회계와 특별회계를 합산하여 추산한 결과이다.

하지만 연구진 검토과정에서 비율에 대한 통합공시 자료와 선택지표에 따라 달라지는 ‘비교 준거와 종속변수의 문제’를 확인할 수 있었다. 1차적으로 25%라는 수치 달성에 우리가 매몰될 필요가 없다는 점을 어느 정도 보여줄 수 있는 결과라 할 수 있다.

아래 <표 5>를 살펴보면 우선 기능별 세출예산에서 제공한 자료를 바탕으로 연구진이 산출한 비율은 좌측이고, 통합재정개요에서 제시한 제주도의 사회복지비율은 우측이다. 보는 기준에 따라 일반회계로 볼 때 제주도의 사회복지예산은 이미 2021년에 25.4%를 점유한다. 2024년에는 27.5%까지 상승한 것을 확인할 수 있다.

또한 일반회계+특별회계를 합산하여 산출한 결과에서도 세출예산 대비 비율(표 좌측 값)보다 상승한 비율을 보이고 있다. 즉, 어떻게 보는지, 어떠한 기준으로 접근하는지에 따라 제주의 복지예산 비율의 차이를 살필 수 있다.

<표 6> 제주 사회복지예산 비율의 비교 준거와 종속변수 문제

(단위: %)

연도	세출예산대비 비율 ¹⁾	통합재정개요/재정연감의 사회복지비율 ²⁾	
	(일반회계+특별회계)	(일반회계)	(일반회계+특별회계)
2019	21.4	22.7	21.5
2020	21.7	23.2	21.9
2021	22.9	25.4	23.6
2022	22.4	24.6	23.0
2023	22.1	24.9	22.9
2024	23.5	27.5	24.2

- 1) 세출예산대비 비율: 지방재정 365 “예산현황-기능별 회계별 세출예산 총계, 당초 기준”으로 연구진 산출
 2) 통합재정/재정연감의 사회복지비율: 지방재정 365 “통계분석 활용-통합재정/재정연감-사회복지비중(일반회계), (일반회계+특별회계)”
 주. 일반회계는 정부의 활동에 관한 세입과 세출을 포괄하는 회계이며, 조세수입 등을 주요 세입으로 하는 일반적 세출을 의미함. 특별회계는 공영기업 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입, 세출로서 일반회계와 구분할 필요가 있을 때에 분리하여 독립적으로 관리하는 회계를 의미함. 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계로 구분되는데, 전자는 상하수도, 주택, 청소, 도시철도, 의료, 시장 등의 사업을 대상으로 적용하고, 후자는 전자를 제외한 모든 지자체의 특별회계로 토지구획정리, 의료보호, 영세민생활안정 등 다수의 사업에 적용함(지방재정365 “재정용어사전”)

다음은 제주의 사회보장적 수혜금 현황이다. 행정안전부는 2023년부터 지방자치단체의 현금성 복지사업을 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 훈령의 개정을 완료하고 모두 사회보장적 수혜금에 편성하도록 하여 통합 관리하도록 했다. 하위 예산 항목은 국고보

조, 자체재원(취약계층 지원), 자체재원(전 주민 지원)등으로 세분화 했다(행정안전부 보도자료, 2023. 4. 30.). 사회보장적 수혜금을 행정안전부가 훈령을 개정하면서까지 관리 하도록 한 이유는 최근, 특히 코로나19 시기를 거치며 지방자치단체를 중심으로 ‘현금복지’가 확대되고 있기 때문이라 추정된다.

2019년 지방자치단체의 전체 신설 복지사업 중 약 70%가 현금성 복지에 포함된다. 특히 현금성 복지사업은 사실 복지국가나 사회정책 분야의 학술적 용어로 활용되어온 용어가 아니며, 사회보장기본법을 살펴봐도 기존의 사회보험, 공공부조, 사회서비스의 어떤 축에 포함되어 있지도 않다. 특히 아동수당, 기초연금과 같이 중앙정부에 의해 시행되는 사회수당과도 별도의 성격을 갖는다. 지자체에 따라 시행 중인 어르신 공로수당, 농민수당, 무상교복 정책, 청년수당 등이 여기에 속한다고 할 수 있다. 이런 현금성 복지사업에 대한 쟁점은 복지 포폴리즘적 정책으로 보는 시각과 지방자치단체의 특성에 따른 복지사업이 부족한 상황에서 능동적으로 대응할 수 있는 정책이라는 상반된 관점으로 갈린다(최정은 외, 2020: 1-2).

한편, 제주특별자치도의 2023년 기준 사회보장적 수혜금 총량은 약 7,116억 원으로 세출예산액 대비 약 10.9%로 나타났다. 제주에는 서울 중구의 공로수당이나 전남 해남군의 농민수당, 성남시의 무상교복 사업 사례처럼 주체가 시군구 기초지자체인 사업이 존재하지 않는다.

〈표 7〉 세출예산액 대비 사회보장적 수혜금 비율(2023년 기준)

(단위: 억 원, %)

지자체명	세출예산액	사회보장적수혜금	비율
서울	675,232	77,425	11.5
부산	228,153	37,685	16.5
대구	158,954	26,515	16.7
인천	197,458	27,816	14.1
광주	102,672	13,166	12.8
대전	97,220	15,169	15.6
울산	73,329	8,387	11.4
세종	18,549	2,215	11.9
경기	765,887	123,635	16.1
강원	195,290	35,393	18.1
충북	158,621	26,361	16.6
충남	220,002	23,089	10.5
전북	219,920	25,972	11.8
전남	258,616	24,885	9.6
경북	318,333	35,152	11.0
경남	307,364	39,273	12.8
제주	65,134	7,116	10.9
평균	238,867	32,309	13.4

주1. 예산, 당초, 일반회계+기타특별회계 기준

주2. 301-01 사회보장적수혜금(국고보조재원), 301-02 사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원), 301-03 사회보장적수혜금(지방재원) 통계목으로 편성된 예산 총액

자료: 지방재정365 “지방재정 통합공시 → 재정운용계획 → 사회보장적 수혜금(현금성복지비)”

또한 2022년 합본예산서를 분석한 결과, 제주특별자치도 사회보장적 수혜금 사업의 주요 대상으로는 구직청년, 4·3 생존 희생자 및 유족, 예술인, 장애인, 코로나19 환자, 산모, 정신질환자, 신규 해녀, 고령 해녀 등이 포함된다.

그렇다면 기존 예산 분류 상, 사회복지(080)와 다른 영역에서는 사회보장적 수혜금이 어떻게 활용되고 있을까? 먼저 사회복지(080)하위부문별 자체사업에 대해 분석한 결과, 기초생활보장(081) 15개 사업에서 8.3억 원(부문 자체사업 총계의 2.7%), 취약계층지원(082) 49개 사업, 853억 원(부문 자체사업 총계의 62.6%), 보육가족맞여성(084) 39개 사업, 113억 원(부문 자체사업 총계의 22.4%), 노인청소년(085) 22개 사업, 442억 원(부문 자체사업 총계의 43.03%), 보훈(087) 16개 사업, 130억 원(부문 자체사업 총계의 75.1%) 등 복지 개입이 필요한 이들 대상에게 직접적으로 지급되는 자체사업에서 현금성 지원금이나 재화 및 서비스 구매 지원의 목적으로 활용되고 있다.

특히 취약계층지원(082), 노인청소년(085), 보훈(087)부문 자체사업에서 이에 대한 활용 비율이 높은 것으로 나타났다.

또한 사회복지 영역 외에 타 분야의 자체사업에도 복지의 성격이 강한 사업에 사회보장적 수혜금이 활용되고 있었다. 가령, 일반공공행정(010)은 구직청년 재난 긴급생활지원 사업 등 46개 사업에서 약 153억 원, 문화 및 관광(060)은 예술인 긴급생활지원금 지원 등 5개 사업, 약 25억 원, 보건(090)은 코로나19 격리입원치료비 지원 사업 등 20개 사업, 약 50억 원, 농림해양수산(100)은 신규해녀 초기 정착금 지원 등 6개 사업 39억 원 정도가 편성됐다. 총 267억 원 정도의 이른 바, ‘유사 복지’ 사업이 사회복지(080) 영역 외의 다른 분야에 산재되어 있는 것으로 조사됐다.

이런 결과는 유사 복지 사업들에 투여되는 예산 역시 행정적으로 사회복지(080)에 속하지 않더라도 포함 여부 판단에 대해 유의미한 시사점을 던질 수 있다.

〈표 8〉 유사 복지 사업의 사회보장적 수혜금 활용 현황(2022년 합본예산서 기준)

구분	주요 내용
일반공공행정(010)	구직청년 재난 긴급생활지원금 지원 (약 41억 원) 4·3 생존희생자 및 유족 생활보조비 지원 등 (약 110억 원) 정보통신보조기기 구입 지원 (약 1억 3천만 원) 등 46개 사업, 약 153억 원
문화 및 관광(060)	예술인 재난긴급생활지원금 지원 (약 14억 원) 스포츠 강좌 이용권 사업 (약 10억 원) 장애인 스포츠 강좌 이용권 사업 (약 1억 원) 등 5개 사업, 약 25억 원
보건(090)	코로나19 격리입원 치료비 지원 (약 24억 원) 산모신생아건강관리 지원 사업 (약 22억 원) 정신질환자 취업자립촉진비 지원 사업 (약 2억 6천만 원) 공공산후조리원 감면이용료 지원 사업 (약 1억 원) 등 20개 사업, 약 50억 원
농림해양수산(100)	신규해녀 초기 정착금 지원 사업 (약 1억 원) 고령해녀 현업수당 지원 (약 24억 원) 고령해녀 은퇴수당 지원 (약 14억 원) 등 6개 사업, 약 39억 원
계	4개 분야 77개 사업의 약 267억 원

자료: 제주특별자치도 2022년 합본예산서에 대한 분석의 주요 결과를 정리

마지막으로 자체예산에 대한 이야기를 해보자. 자체예산 분석의 목적은 사회복지(080) 예산 구조를 살펴서 도의 자체재원이 얼마나 투입되고 있는지 알아보고, 타 지역에 비해 높은 제주 복지예산의 자체 재원 비중이 의미하는 바에 대한 시사점을 도출하고자 했다.

2022년 합본예산서를 분석한 결과, 제주특별자치도의 기능별 예산 중, 사회복지(080)의 자체예산 비중은 총예산의 26.4%로 나타났다. 다른 지역의 경우, 광주광역시 15%, 대구 12.9%, 대전 19.6%, 세종 20.2%, 충남 9%, 경남 6%의 수준이었다.

이에 대한 결과는 어떻게 해석할 수 있을까? ‘재정자립도’와 교차하여 생각해보자.¹⁰⁾ 2022년 기준, 제주의 재정자립도는 32.7%(2024년 33.3%, 12위)로 11위에 머물고 있었다.

비교 지역 가운데 광역시 단위인 광주, 대구, 대전과 세종특별자치시를 제외하고 재정자립도의 수준이 유사한 충남과 경남의 사회복지 자체예산은 각각 9%와 6% 수준이었다. 아이러니하게도 제주특별자치도는 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력이 상대적으로 낮은 상황임에도 불구하고 복지예산을 자체재원에 의존하는 수준이 비교 지역에 비해 월등히 높았다. 또한 국민기초생활보장수급자, 기초연금 등의 일부 복지대상자가 비교 지역에 비해 상대적으로 낮은 비율이기 때문에 국가 보조금이 확보될 가능성은 그리 높지 않다. 특히 세종은 아동수당 대상 비율을 제외한 대부분의 복지대상자 비율이 제주보다 낮음에도 불구하고 국가 보조금의 비율은 높은, 즉 자체재원 비중이 낮게 나타났다.

〈표 9〉 제주특별자치도와 비교 지역의 자체예산 관련 주요 현황(2022년 기준)

(단위: 명, %)

구분	주민등록 인구수	국민기초 생활보장	등록장애인	노인인구 (만65세이상)	아동수당 (만8세미만)	기초연금 수급	사회복지 (080) 자체재원 비중	재정자립도
제주	678,159	4.9	5.5	17.0	6.0	61.5	26.4	32.7
광주	1,431,050	6.6	4.9	15.6	5.6	67.0	15.0	41.1
대구	2,363,691	6.3	5.4	18.4	5.0	69.9	12.9	47.9
대전	1,446,072	5.2	5.0	16.1	5.3	65.5	19.6	42.4
세종	383,591	2.1	3.4	10.5	9.1	56.2	20.2	56.9
충남	2,123,037	4.2	6.4	20.6	5.4	72.9	9.0	33.1
경남	3,280,493	5.1	5.8	19.5	5.2	73.5	6.0	32.8

주1. 주민등록인구수는 외국인 제외

주2. 기초수급자, 등록장애인, 노인인구 등의 비율은 주민등록인구수 대비

주3. 사회복지(080)자체재원 비중은 2022년 제주특별자치도 합본예산서를 근거로 연구진 분석

자료: 주민등록인구수는 KOSIS, 등록장애인 등은 사회보장정보원 복지로, 재정자립도는 지방재정365

10) 재정자립도는 지방정부의 자체 수입 예산 확보 수준을 보여주는 지표로 지방자치단체 예산규모 대비 자체수입의 비중으로 산출한다. 즉 지방자치단체 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력을 나타내는 지표로 100%에 가까울수록 재정운영의 자립능력이 우수하다는 것을 의미한다(지방재정 365). 이 연구에서 비교 대상으로 선정한 지자체들의 2022년 기준 재정자립도는 광주광역시(41.1%), 대구광역시(47.9%), 대전광역시(42.4%), 세종특별자치시(56.9%), 충청남도(33.1%), 경상남도(32.8%)등으로 모두 제주특별자치도보다 높은 수준이었다.

이런 상황에서 우리는 무엇을 해야 하는가? 중요한 점은 제주특별자치도가 재정자립도가 낮은 상황에서 사회복지(080) 분야의 자체 재원 의존성이 높은 구조에 대해 항상 인지해야 한다. 그렇기 때문에 복지예산 25%의 목표를 달성했는지, 마는지에 대한 논쟁보다 이와 유사한 현재의 수준을 유지하기 위해서는 어떻게 자체 수입을 지속적으로 확보해 나갈지에 대한 구조적 고민이 선행되어야 한다는 것이다.

5. 합의

복지예산 및 재정과 관련한 정책적 선택은 주로 정치와 정책의 영역으로 간주되기 쉽다. 특히 사회복지현장에서 직접 서비스를 제공하는 실천가들의 입장에서는 더욱 그렇다. 도입부에서 소개한 닐 길버트와 폴 테렐 교수의 지적대로 예산과 관련한 정책적 선택은 일상적인 복지실천 활동과 서비스 제공과는 너무 동떨어지는 것으로 보일 뿐만 아니라, 중앙정부에서 지방정부에 이르기까지 정부 단위 내의 다양한 역동 속에서 이루어지기 때문이다. 그들은 이런 점이 사회복지의 현실을 상당히 반영한 결과라 했다 (Gilbert & Terrell, 2005).

그렇지만 복지와 예산에 대한 문제를 우리와 전혀 상관없는 일이라 생각하기도 어려울 것이다. 우리가 하는 일의 대부분은 그 형태가 어떻든지, 그 비율의 차이는 있겠지만 복지예산이라는 보조금에서 출발하기 때문이다. 그렇기 때문에 복지예산의 정책적 선택에 직접적인 개입이 어렵고 예산, 재정이라는 단어가 주는 전문적 어감 때문에 이를 피하고 외면할 수만은 없는 노릇이다. 그렇다면 예산에 대해서 어느 정도까지 우리가 알아두어야 할까? 앞선 논의를 토대로 결론적 차원에서 이를 정리해보자.

첫째, 지방자치단체 예산 확대 논쟁의 배경에 대해서 알아둘 필요가 있다. 2절에서 제시했듯이 2010년대 무상급식 논쟁 이후로 보편적 복지 담론의 정치적 확대와 복지사업에 대한 지방정부 이양이라는 정책적 기조가 맞물리면서 지방자치단체의 예산 부담이 증가하게 됐다. 여기에 지역 주민들의 복지 욕구 확대와 주변 지자체간 복지사업의 이웃효과(모방적 동형화)가 발생하며 지자체 복지 예산비율의 비교 담론이 확대됐다.

둘째, 예산 지표에 대한 비교와 해석의 중요성이다. 복지예산 25%라 했을 때 어떤 기준에서의 25%인지를 살펴야하고 비교는 엄밀하게 이루어져야 한다는 것이다. 우리는 한국보건사회연구원에서 측정한 사회복지지출과 지방재정365의 복지예산과 합본예산서의 복지예산이 모두 달리 산출되는 현상을 주민1인당 복지지출, GRDP대비 복지예산 비율 등을 통해 비교적 간단히 살펴봤다. 그에 따라 바뀌는 제주특별자치도 사회복지 예산의 좌표(순위)를 확인할 수 있었다. 이런 현상은 월렌스키나 에스핑-안데르센 같은 복지국가 연구의 선구자들 역시 주의를 요했던 종속변수의 문제와 상통한다. 그렇기 때문에, 어쩌면 당연한 얘기지만, 복지예산 25%가 어떻게 설정되고 측정된 숫자인지에 대한 명확한 설명이 필요하다.

셋째, <<제주특별자치도 사회복지예산 분석 및 중장기 전략 수립 연구>>의 주요결과를 통해 2026년까지인 민선8기 기간동안 복지예산 25% 확대가 가능할지에 대해 살펴보았

다. 2022년 세출예산 기준, 전국 사회복지(080)분야의 비율은 일반공공행정 등 타 분야에 비해 가장 높은 36.9%를 차지했다. 이중 노인·청소년 부문 비율이 꾸준히 상승하고 있었다. 여기에서는 노인과 청소년이 함께 세목분야로 묶여있어서 청소년 예산의 실재에 대해서 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적이 제기됐다.

또한 제주의 사회복지 예산 역시 어떤 것을 어떤 기준으로 보는지에 따라 달라졌다. <표 5>에서 제시한 바와 같이 사회복지(080)의 예산비는 2022 세출예산(일반회계+특별회계)기준에서는 22.4%였지만, 통합재정개요나 재정연감에서 제시한 것은 일반회계 기준 24.6%, 일반회계+특별회계 기준 23.0%였다. 더욱이 시점을 2024년에 맞추게 되면 23.5%(세출예산 일반+특별 기준), 27.5%(통합재정개요 일반회계 기준), 24.2%(통합재정개요 일반+특별 기준)라는 목표치를 사이에 두고 오르락내리락 하는 현상을 발견했다.

아울러 합본예산서를 통해 분석한 현금성 복지비인 제주특별자치도 사회보장적 수혜금에 대한 부분이다. 여기에는 구직청년, 4·3 희생자 및 유족, 예술인, 신규 및 고령 해녀 등에 대한 복지사업이 복지가족국 외에 다양한 부서에서 행해지고 있었다. 이에 대한 예산을 과연 어떻게 기표하고 관리할 수 있을지에 대한 시사점을 던졌다.

특히 자체예산 이야기를 빼놓을 수 없다. 제주특별자치도 사회복지 예산의 자체예산 비중은 26.5%로 다른 비교지역에 비해 높았다. 특히 2022년 기준 전국에서 11위 정도의 낮은 재정 자립의 한계를 안고 있음에도 복지지출의 자체예산 의존도는 다른 비교지역보다 높은 것으로 나타났다. 자체재원에 대한 의존도가 높은 구조라면, 우리는 복지재원을 마련하기 위한 자구책이 필요한 것이고 그렇기 때문에 환경분담금 도입 등 지방세 확대와 관련한 합의가 반드시 필요한 것이다. 즉 25%를 달성여부에 대한 평가 이전에 이것이 어떤 과정에서 산출되었는지, 또 그것이 불분명하다면 명확하고 엄밀한 산출과정을 다시 거쳐야 할 것이다. 그리고 왜 이것을 설정해야 하는지에 대한 설득과정도 필요하다.

사회복지지출 지표화의 선구자인 윌렌스키 역시 본인이 제시했던 분석들에 대한 비판에서 사회복지지출의 비율은 국가의 복지지출에 대한 경향성을 파악하는 거시적 도구이며, 그것이 높다고 해서 반드시 국가의 사회서비스 품질이 좋다는 식의 해석은 지양되어야 할 것을 강조했다(Wilensky, 1992). 그렇기 때문에 복지예산 목표치 달성 여부보다는 예산의 한계적 상황에서 도민의 욕구를 얼마만큼 합리적이고 균형적으로 접근할지에 대한 실질적 고민이 반드시 필요하다. 즉 목표달성 자체가 복지예산 확대의 목적이 되어서는 아니 된다는 점이다. 이렇게 될 경우에 복지예산 24.9%달성과 25.1%달성은 단 0.2%p의 차이로 극명하고 이중적인 평가를 받을 수밖에 없다. 더욱이 중앙정부의 기준에 의한 예산 비교 논리에는 제주의 특성이 반영되지 않아 수치로 이를 표현하고자 한다면, 어떤 자료를 어떻게 볼지에 대한 제주의 특성을 반영한 예산지표 세트를 구성하고 이를 개발할 필요하다. 그 선행사례로 OECD SOCX를 활용한 한국보건사회연구원 고정환(2019)의 시도가 있었다.

마지막으로 세출영역인 복지예산은 국가나 지방정부의 증세가 당연히 요구될 수밖에 없다.¹¹⁾ OECD 국가들 사이에서도 낮은 조세수준과 낮은 복지지출 즉, 저(低)-저(低) 복

지국가 유형에 속하는 한국 복지국가의 복지 확대 담론은 결국 세금 확대의 요구로 이어질 것이다. 이것은 복지예산 지표 설정, 지자체 비교 논쟁과는 다른 차원의 문제이지만, 결국 국가의 복지확대와 조세 확대는 지방정부의 부담으로 이어질 가능성이 높다.

그렇기 때문에 조세 확대 기조 속에서는 기존 복지 대상자 뿐 아니라, 세금 납부의 중앙 집단에 속하는 중산층이 복지제도의 강점을 경험해야 한다. 이는 조세저항의 문제와 연결되기도 하지만, 대부분의 북유럽 복지국가 모델이 유지되는 권력자원 요소 중에 하나이기 때문이다.

복지예산의 확대는 재원이 필수적이고 여기에는 조세 수준의 확대가 따라올 수밖에 없고 조세 체계의 다수 비중을 차지하는 중산층들의 복지경험이 해당 복지국가를 유지시키는 주요 동력으로 작동하게 되는 것이다. 증세 정책에 대한 논의뿐만 아니라 복지예산의 확대를 뒷받침할만한 조세개혁에 대해서도 중앙정부의 차원에서 진지하게 논의된 적은 없다는 점에서 그러하다(김도균, 2023). 이 부분에서 말할 수 있는 것은 결국 복지예산 비율 논쟁과 같은 복지시스템의 양적 확대가 질적 변화까지 이어진 결과인지에 대해 따져볼 필요가 있다는 점이다.

이 글은 예산지표의 동종 이형 현상과 산출 과정의 사례를 중심으로 경험적 차원의 논의를 펼쳐보았다. 제주 민선8기의 복지예산 25%는 어떤 자료를 통해 분석한 것인지, 그 결과를 어떻게 해석하는지에 따라 이미 달성한 목표가 될 수도 있고, 아직 달성하지 못한 목표가 될 수 있었다. 그렇기 때문에 복지예산의 지표 구성과 해석, 비교의 엄밀함의 필요성에 대해 강조하고자 했고, 복지예산 비율 확대가 재원 마련과 지방세 확대, 조세저항과 중산층 복지체감도 등으로 이어질 수 있음에 대해 개략적으로 살펴보았다.

이를 계기로 복지현장의 실천전문가들이 예산 비율 등 관련 지표의 숫자 자체보다 겉으로 잘 드러나지 않는 그 수치를 구성하는 과정에 대해 조금이나마 관심을 갖게 되었으면 한다. 또한 그 해석과 비교에 있어서도 엄밀한 시각으로 접근해주길 바란다. 또한 복지 전공자로서 복지예산의 확대에는 대부분 동의할 것이라 예상되지만, 자체재원의 비중이 높은 제주의 현실에서 복지 예산 확대를 위한 지방세 확보에 대해 어떤 방법이 있을 것이며, 어떤 사회적 합의가 가능할 것인지에 대해 고민해주길 바란다.

그러한 고민들이 사회복지 현장 전문가들이 예산과 재정을 접할 수 있는 가장 직접적인 방법이라 생각한다. 또한 그 고민들이 곧 지역 복지정책의 의제라 할 수 있고, ‘제주 복지 어젠다’ 포럼의 개최 목적에 한 층 더 어울릴만한 일일 것이다.

11) 박근혜 정부 당시에 이른 바 증세 없는 복지를 표방했지만, 곧 맞춤형 복지로 수정되었다.

참고자료

- 고경환·이연희·신정우·강지원·신지영·정영애·김형수·김승연. 2018. 『지역 주민의 복지 향상을 위한 복지지출 연구(I)』, 한국보건사회연구원.
- _____. 2019. “복지지출 수준 측정과 정책 과제: 광역자치단체를 중심으로”, 『보건복지포럼』 2019년 8월호, 한국보건사회연구원.
- 김도균. 2023. 10. 3. “외환위기와 증세 없는 복지”, 참여와 혁신.
- 오윤정·남진열·최현수·박정훈·김여진. 2023. 『제주특별자치도 사회복지예산 분석 및 중장기 전략 수립 연구』, 제주연구원 제주사회복지연구센터.
- 윤홍식·남찬섭·김교성·주은선. 2019. 『사회복지정책론』, 사회평론아카데미.
- 최영. 2015. “재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등”, 『한국지역사회복지학』, 55: 31-59, 한국지역사회복지학회.
- 최정은·최영준·최나리. 2020. “기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?”, 『한국행정논집』, 32(2): 269-299, 한국정부학회.
- Wilensky, H. L. et al., 1992. 『비교사회정책』, 남찬섭 옮김, 한울아카데미.
- Esping-Andersen, G. 2002. "A Child-Centred Social Investment Strategy". *Why We Need a New Welfare State*. Oxford Univ. Press.
- Gilbert. N., Terrell. P. 2005. *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6th Edition. Pearson Education.
- 국민연금 공표통계. 2022. “국민연금 수급자 수 및 수급금액: 종류별/지역별”
- 네이버 블로그. “슬기로운 공직생활” https://blog.naver.com/plum-_-/223215239829
- 지방재정365 홈페이지. <https://www.lofin365.go.kr/>
- e-나라지표. “지역내총생산” https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1008

【부록 1】. 행정안전부 지방자치단체 세출예산 사회복지(080) 부문별 해당 업무

부문	부문 해당 업무	정책사업 유형화(예시)
081 기초생활보장	- 주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무 - 기초생활급여, 교육급여, 의료급여 - 자활지원, 기초보장 지원 등 ※ 지방공공근로사업은 제외 → (086 노동)	- 국민기초생활보장 - 저소득층 생활안정 지원
082 취약계층 지원	- 장애인·아동 등 취약계층 보호 및 복지증진 업무 - 사회복지 종합지원 정책 - 장애인·불우아동 등 사회복지(시설 설치 포함) - 복지회관 운영 - 사회복지 기반 조성, 사회복지 지원정책 - 사회복지 사업평가 등 - 지역사회복지 - 노숙자 보호, 부랑인시설 보호, 의사상자 및 재해구호 ※ 읍면동에서 운영하는 복지회관은 제외 → (016 일반행정)	- 취약계층 아동 보호 - 장애인복지 증진 - 부랑인 보호 및 지원
084 보육·가족 및 여성	- 여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 성매매 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무 - 여성복지(시설 설치 포함) - 가정폭력·성폭력상담소 - 여성단체 지원 등 - 남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진 - 보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원 - 가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화 - 한부모 복지 등	- 보육·가족 지원 - 여성복지 증진
085 노인·청소년	- 노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등) 대처 관련 - 청소년 육성·보호·활동지원 업무 - 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원 - 노인 등 사회복지(시설 설치 포함) - 노인복지관 운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함)등 - 청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호 - 청소년 시설 용자, 기타 청소년 관련 지원	- 노인복지 증진 - 청소년 보호 및 육성
086 노동	- 근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동관련 - 근로자 지원 등 노정관리 - 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 등 - 노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회 - 고용안정, 고용안정 용자지원, 고용알선, 고용환경 개선 - 능력개발, 능력개발 용자지원, 직업능력개발 - 고용보험지원·반환, 연구개발, 직업재활 지원 - 장애인근로자 용자, 장애인시설 설치비용 용자 - 기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 - 산재보험 및 산재예방 관련, 생활안정대부사업 - 기타 고용정책 수립 및 시행 - 공무원노동조합 관련 업무	- 고용 촉진 및 안정 - 근로자복지 증진

087 보훈	▪ 국가유공자 등에 대한 보상 및 예우 ▪ 국가유공자 등 의료복지 지원 및 요양보호 ▪ 제대군인 사회복귀 지원 ▪ 나라사랑 교육을 통한 국민 호국정신 함양 ▪ 호국영웅 선양사업 ▪ 호국보훈안보단체 지원 ▪ 국가유공자 승모사업 및 묘소 단장사업 ▪ 독립운동관련 문헌발간 등 편찬사업 ▪ 기타 보훈정책 수립 및 시행	▪ 국가 보훈 관리 및 지원
088 주택	▪ 임대주택 건설, 수요자 용자 지원 ▪ 저소득영세민 전세 자금, 주택개량 ▪ 서민주택구입 및 전세자금·매입임대 ▪ 재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원	▪ 주거 환경 개선 ▪ 서민 주거 안정
089 사회복지일반	▪ 기초생활보장(081)부터 주택(088)에 속하지 않는 사항	

자료: 행정안전부(2022: 68-69)의 내용을 재구성

MEMO

MEMO

2024년
제주 **사회복지현안**
공동 토론회