



■ 연구보고서 2013-25

복지재정DB구축과 지표분석

고경환·강지원·정창수·김선희

【책임연구자】

고경환 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

해외 주요국의 복지현황 조사
기획재정부·한국보건사회연구원, 2012(공저)
2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계
보건복지부·한국보건사회연구원, 2012(공저)

【공동연구진】

강지원 한국보건사회연구원 전문연구원
정창수 경희대학교 후마니타스칼리지 교수
김선희 한국보건사회연구원 연구인턴

연구보고서 2013-25

복지재정DB구축과 지표분석

발행일 2013년
저자 박인화 외
발행인 최병호
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)
전화 대표전화: 02)380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 경성문화사
가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2013
ISBN 978-89-6827-056-7 93510

발간사 <<

최근 우리나라는 저출산고령사회의 영향에 따른 사회복지서비스의 확충과 사회보험의 성숙 등으로 사회복지지출이 빠르게 증가하고 있다. 이러한 지출의 증가는 지역주민들의 복지수준을 향상시킨다는 점에서 긍정적인 요인으로 작용하고 있지만 지방정부의 복지 부담이 급격히 증가한다는 점에서는 부정적인 요인으로 작용하고 있다. 특히 재정구조가 취약한 일부 기초자치단체는 '눈덩이 빗'에 몰려 의무지출 사업만 간신히 유지하거나 신규 복지사업에 차질을 빚고 있다. 뿐만 아니라 재정상태가 취약한 지방자치단체는 공무원들이 월급을 반납해야하는 상황에 이르고 있다. 과거 외국에서나 발생하는 줄 알았던 지방정부의 파산이 우리나라에서도 강 건너 불이 아닌 현실이 되고 있다.

이러한 위기에 대응하기 위해서는 현재 우리나라 기초자치단체의 복지재정이 어떻게 이용되고 있으며, 복지욕구와 복지지출 사이의 대응성이 적절하게 이루어지는지 성과를 측정할 필요가 있다. 어떤 지방정부는 재정구조가 건전한데도 불구하고 복지사업에 인색한 반면 다른 지방정부는 재정구조가 열악함에도 불구하고 지역주민들의 복지욕구에 따라 복지지출을 감행할 수밖에 없는 상황에 놓이기도 한다. 이러한 지방정부의 복지욕구와 복지지출의 대응성을 살펴보기 위해서는 지방정부의 복지욕구와 복지지출을 체계적으로 구축한 비교가능한 데이터가 요구된다.

한국보건사회연구원은 지난 6년에 걸쳐 기초자치단체의 복지재정을 데이터베이스로 구축하였다. 본 데이터베이스는 2004년부터 2011년까지 기초자치단체의 복지재정을 사업별, 회계별, 지출유형별로 분류한 일

반지표와 함께 다양한 독립변수와의 관계를 고려한 분석지표의 생산을 통해 지방정부의 복지수준과 복지욕구와의 대응성을 살펴보는 데 매우 유용한 자료라고 할 수 있다. 또한 우리 연구원의 홈페이지를 통해 일반인이 복지재정DB에 접근하고 다양한 일반지표와 분석지표를 활용할 수 있게 하고 있다. 이를 통해 중앙정부와 기초자치단체의 복지부문 정책 수립 또는 성과의 측정에 유용한 데이터를 제공하고 지역 주민들의 복지지출에 대한 알 권리를 제공하는데 앞장서고 있다.

본 연구는 박인화 초빙연구위원의 주관 하에 원내 고경환 연구위원, 강지원 전문연구원, 김선희 연구원의 참여와 경희대학교 정창수 교수의 참여로 수행되었다. 본 연구를 위한 복지재정DB 자료의 수집 및 정리는 정영애 전문원, 김진희 연구보조원이 도움을 주었다. 연구진은 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 한국지방행정연구원 이삼주 박사와 경기대학교 조임곤 교수에게 감사의 뜻을 전한다. 또한 본 연구의 성과 제고를 위해 많은 조언을 해주신 원내 장영식 초빙연구위원과 오영호 연구위원께도 감사의 뜻을 전한다. 마지막으로, 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2013년 11월
한국보건사회연구원장
최 병 호

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	9
제1절 연구 필요성 및 목적	11
제2절 연구 내용 및 방법	12
제3절 KIHASA 복지재정DB	19
제2장 지표분석	21
제1절 일반지표 현황과 분석	23
제2절 분석지표 현황과 분석	32
제3절 소결	56
제3장 심층분석	59
제1절 지방정부의 세입 현황과 문제	61
제2절 사례분석-서울시와 경기도	77
참고문헌	103

표 목차

〈표 1-1〉 세출예산 기능별 분류	13
〈표 1-2〉 분야부문별 설정기준-사회복지분야	15
〈표 1-3〉 분야부문별 설정기준-보건분야	17
〈표 1-4〉 분야부문별 설정기준-교육분야	18
〈표 2-1〉 기초자치단체 세입(총계 기준)	24
〈표 2-2〉 지방정부 세입예산(순계기준)	25
〈표 2-3〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·회계별 분석(2012년)	26
〈표 2-4〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·자원별 분석(2012년)	27
〈표 2-5〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·정책사업별 분석(2012년)	28
〈표 2-6〉 기초자치단체 복지재정: 기능별분석(2008-2012년)	29
〈표 2-7〉 기초자치단체 복지재정: 회계별분석(2008-2012년)	30
〈표 2-8〉 기초자치단체 복지재정: 자원별분석(2008-2012년)	30
〈표 2-9〉 기초자치단체 복지재정: 사업별분석(2008-2012년)	31
〈표 2-10〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 산식	33
〈표 2-11〉 분석지표 생산 현황	34
〈표 2-12〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 결과	35
〈표 2-13〉 기초자치단체의 복지예산비율(2012년)	36
〈표 2-14〉 기초자치단체의 자체사업비율(2012년)	37
〈표 2-15〉 기초자치단체의 자체자원 총당비율(2012년)	38
〈표 2-16〉 기초자치단체의 일반자원 총당비율(2012)	39
〈표 2-17〉 기초자치단체의 국고 부담비율(2012)	40
〈표 2-18〉 기초자치단체의 지방정부 부담비율(2012)	41
〈표 2-19〉 기초자치단체의 인구1인당 복지예산(2012)	42
〈표 2-20〉 기초자치단체의 복지대상자 1인당 복지수혜액(2012)	43
〈표 2-21〉 기초자치단체의 복지대상자 1인당 국비 수혜액(2012)	44

〈표 2-22〉 기초자치단체의 복지대상자 1인당 지방비 수혜액(2012)	45
〈표 2-23〉 기초자치단체의 복지예산 증감비율(2012)	46
〈표 2-24〉 기초자치단체의 자체사업 증감비율(2012)	47
〈표 2-25〉 기초자치단체의 자체재원 총당 증감비율(2012)	48
〈표 2-26〉 기초자치단체의 일반재원 총당 증감비율(2012)	49
〈표 2-27〉 기초자치단체의 국고부담 증감비율(2012)	50
〈표 2-28〉 기초자치단체의 지방정부부담 증감비율(2012)	51
〈표 2-29〉 기초자치단체 분석지표 생산 추이	52
〈표 2-30〉 기초자치단체의 분석지표 추이: 전국 평균	53
〈표 2-31〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 상위 10%	54
〈표 2-32〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 하위 10%	55
〈표 2-33〉 공공사회복지지출	56
〈표 3-1〉 지방교부세 현황 및 추이	62
〈표 3-2〉 연도별 국고보조금 확정현황	65
〈표 3-3〉 사회복지 분야별 분권교부세 경상적 수요사업(2013년)	67
〈표 3-4〉 지방세 현황 및 추이	71
〈표 3-5〉 세외수입 단체별 세입	73
〈표 3-6〉 2012년 기준 지방채 현황	76
〈표 3-7〉 2013 지방자치단체 예산규모기준 비교	79
〈표 3-8〉 2013 지방자치단체 총사용액 기준 비교	79
〈표 3-9〉 회계별 예산규모 변동추이	80
〈표 3-10〉 서울시 결산기준 기능별 비교분석 표	84
〈표 3-11〉 경기도 결산기준 기능별 비교분석 표	85
〈표 3-12〉 서울시 예산기준 자체재원, 의존재원	86
〈표 3-13〉 서울시 결산기준 자체재원, 의존재원	86
〈표 3-14〉 경기도 예산기준 자체재원, 의존재원	87
〈표 3-15〉 경기도 결산기준 자체재원, 의존재원	87

〈표 3-16〉 서울시 결산기준 기능별 분석	89
〈표 3-17〉 서울시 성질별 예산 분석	90
〈표 3-18〉 경기도 결산기준 기능별 분석	93
〈표 3-19〉 경기도 성질별 예산 자본지출 분석	94

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 진행 절차3	19
[그림 1-2] KIHASA 복지재정DB	20
[그림 2-1] 자원 및 부담 비교(2012년 기준)	57
[그림 2-2] 복지수혜액 비교(2012년 기준)	58

Abstract ‹‹

KIHASA Social Expenditure Database and Developing Indicators

We have financial information systems(i.e. e-Hojo, d-Brain) for transparency and effectiveness of financial flow each central and local governments. Although information systems have been just introduced, when we analyze these financial data segment has occurred by items-budget and programs-budget.

Therefore we need to establish the database for the association with item-budget and program-budget, measuring social effort for linkage with central and local governments.

The purpose of this study is to build the Social Expenditure Database for managing functional categories of social expenditure, develop indicators to compare local governments' social effort, and improve the roles of central government and local governments.

First, We update DB is to categorize central and local governments' expenditure by functional and resources, categorize by program-budget and functional categories: local governments, add revenue DB to expenditure DB, and compare social effort by local and communal(227 units)

Second, we develop general indicators and detailed

indicators. Detained indicators consist of three type(scale of social expenditure, level of social expenditure, change of social expenditure). Total indicators are 17(central government 4 indicators, local government 17 indicators).

Third, We hold the conference on the KIHASA Social Expenditure Database on May 10. An introduction to KIHASA Social Expenditure DB has been released by Dr. Gho Kyunghwan. Six papers were presented by researchers and professors. Many panelists and observers took part in discussion.

1. 연구의 배경 및 목적

- 기초자치단체의 사회복지지출 증가는 복지분야 국고보조사업의 지방이양과 복지분야 의무지출 사업에 따른 지방대응비의 부담 증가에 의한 것
 - 많은 연구들이 중앙정부와 지방정부의 복지재정의 지속가능성과 부담에 대해서 연구하고자 하였으나 데이터의 부족으로 실증분석에는 한계

- 본 연구는 중앙정부와 지방정부의 복지재정데이터베이스 구축(KIHASA 복지재정DB)을 통해 복지수준의 현황과 추이를 파악하고, 급증하는 복지재정에 대한 관심을 실증적으로 분석할 수 있는 기초통계를 생산하는 것을 목적으로 함
 - Kihasa 복지재정DB의 업데이트(2012년): 중앙정부와 지방정부의 복지재정지출을 사업별, 회계별, 재원별, 정책사업별로 구축하고 일반지표와 분석지표를 생산
 - 복지분야 국고보조사업에 대한 결산자료 통계기반 구축: 보건복지 소관 국고보조사업의 결산자료 구득을 통해 2010~2012년까지 실적자료에 대한 통계기반 구축
 - 심층분석: 지방정부의 복지세입 현황과 문제점, 국고보조사업에 대한 현황과 문제점, 서울시와 경기도의 사례분석을 통해서 지방

4 복지재정DB구축과 지표분석

정부의 복지재정에 대한 심층분석을 실시함.

2. 주요 연구결과

가. 지표 분석

- 2012년 기준 기초자치단체의 세입은 총계 기준으로 233.0조원으로 나타남.
- 의존재원은 50.4%, 자체재원은 49.6%로 구성
- 전년 대비 증가수준은 세외수입(15.7%)이 가장 높고, 지방교부세(10.3%), 보조금(9.3%) 순으로 나타남

〈표 1〉 기초자치단체 세입(총계 기준)

(단위: 백만원)

분류		2012	%	2011	%	전년 대비 %
계		223,055,190	100.0	206,115,504	100.0	8.2
의존재원	지방교부세	33,593,204	15.1	30,466,519	14.8	10.3
	조정교부금 및 재정보전금	7,480,767	3.4	7,227,296	3.5	3.5
	보조금	71,262,321	31.9	65,222,861	31.6	9.3
자체재원	지방세	53,745,572	24.1	50,812,969	24.7	5.8
	세외수입	50,919,389	22.8	44,005,812	21.4	15.7
	지방채	6,053,938	2.7	8,380,047	4.1	△27.8

주: 세입은 총계 기준, 최종예산임.
 자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(<http://www.lofin.mospa.go.kr>)(2013/10/25 다운로드)

- 2012년 기준 기초자치단체의 복지재정 세출은 32.5조원으로 나타남. 기능별로는 보육, 노인, 기초생활보장순으로 나타났으며, 재원

별로는 국비와 시군구비 비중이 유사한 수준으로 나타남

〈표 2〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·재원별 분석(2012년)

(단위: 십억원)

분류		계	국비	시도비	시군구비	분권 교부세
계		32,591	12,943	6,661	12,514	474
사회복지	기초생활보장	5,145	3,773	572	798	1
	취약계층지원	4,036	1,136	1,363	1,291	246
	보육	7,910	3,225	2,555	2,130	0
	가족 및 여성	618	181	121	309	8
	노인	6,740	3,404	1,068	2,121	147
	청소년	397	83	26	288	0
	노동	537	134	124	244	36
	보훈	290	21	41	219	9
	주택	90	7	11	73	-
사회복지일반		55	17	6	32	-
보건의료	보건의료	2,283	480	320	1,475	8
	식품의약품안전	102	11	14	77	-
교육복지	유아 및 초중등교육	1,329	17	157	1,147	8
	고등교육	25	0	1	23	-
	평생·직업교육	3,034	453	283	2,287	11

주: 보육가족 및 여성, 노인·청소년을 구분하여 제시함.

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2012; 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

나. 심층 분석

1) 지방정부 세입 현황

- 최근 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금과 같은 의존재원이 증가하고 있으나, 국고보조사업의 증가에 따른 것이라는 점을 감안할 때 실제적인 세입의 확보에는 한계가 있음
 - 중앙정부와 지방정부의 세입배분은 79:21
 - 중앙정부와 지방정부의 세출배분은 40.5:59.5

2) 국고보조사업 현황

- 국고보조금의 규모는 2012년 기준 45.3조원 규모로 2,035개 세부 사업을 지원
 - 2007년 이래 국고보조금 증가율은 연평균 7.4%로, 정부총지출보다 0.8%p 정도 빠르게 증가
 - 국고보조금 중 자치단체보조는 2012년 현재 33.2조원으로 보조금 총액의 73.3% 차지, 연평균 증가율은 총지출보다 1.8%p 높은 8.2% 수준
- 자치단체보조 중 보건복지부 소관 국고보조사업은 2012년 현재 총 15.5조원 규모(자치단체보조 총액의 46.7%)로 수행되는데, 동사업 예산은 2007년 이래 연 14.7%씩 빠르게 증가하면서 자치단체의 대응지방비 부담을 가중시키고 있음
 - 사회복지분야 핵심정책인 복지부 소관 국고보조사업은 대부분 자

격급여(entitlement benefits)로서 법률에 따라 지출의무가 부여되는 의무지출이며, 최근 증가세를 보이는 가정양육수당, 돌봄 서비스 등은 재량지출임

- 의무지출: 기초생활급여(5종), 의료급여, 기초노령연금, 장애인연금/장애수당, 영유아보육료 지원사업으로, 2013년 현재 19.1조원(국비 13.5조원, 지방비 5.6조원) 규모로 수행
- 다만, 보조사업자인 자치단체로서는 의무/재량 여부와 무관하게 중앙에서 내려 보내는 복지사업 수행

□ 국고보조율(평균)은 사업에 따라 48~80% 범위인데, 최근 새로 도입되거나 확대되는 사업일수록 보조율이 낮게 반영되어, 이로 인한 자치단체의 부담 증가가 쟁점화되면서 중앙주도의 '재정지원 없는 의무부과' 문제를 제기시킴

- 생계급여/의료급여(77~80%), 기초노령연금(75%), 장애인연금 등(67%), 보육사업(48~49%) 등으로 점점 낮아짐
- 보육사업에 대한 지방부담은 국고부담을 다소 상회

□ 기초생활보장(생계, 주거, 자활, 해산장제, 교육), 영유아보육 및 기초노령연금사업은 차등보조율이 적용되는데, 재정자주도 구간이 적절히 구분되지 않아 2012년 최종예산 기준으로 볼 때 재정자주도 80 미만인 전국 224개 기초단체(98.7%)가 쏠려 있음

○ 보육사업의 차등보조율 산정시 지역별로 상이한 보육수요(영유아수와 비율)가 적절히 반영되지 않아, 특광역시 자치구 내에서도 재정이 열악할수록 보육료지출 비중은 높은 반면, 자체사업 수행 비중은 낮음

- 지방정부의 기능별 지출에서 보조사업 규모와 비중이 가장 큰 분야는 사회복지인데, 2008~2012년간 동 분야 지출비중은 17.3%에서 20.5%로 3.2%p 증가함
 - 이와 같은 부담은 자치단체 유형별로 상이하게 나타나는데, 동 기간에 특광역시 자치구의 사회복지비 지출비중이 37.1%에서 44.0%로 6.9%p나 증가하여, 보육사업 확대 등에 따른 자치구의 부담 가중이 확연함
 - 반면, 군 지역은 14.3%에서 15.6%로 1.3%p 증가에 그침

- 지방자치단체의 복지예산 부담은 본질적으로 가용재원의 증가보다 복지지출 소요가 빠르게 늘어나는데 기인하는데, 2005~2012년간 지방의 자주재원(자체수입과 지방교부세)은 연 5.8% 증가에 그쳤으나, 국고보조사업의 대응지방비 부담은 연 22.4%씩 증가함
 - 특히, 보조사업의 지방비 비중이 2005년 26.5%에서 2012년 32.3%까지 높아졌는데, 「저출산고령사회기본법」 제정(2005)과 함께 관련대책 추진에 정책역량이 집중되면서 보조율이 상대적으로 낮은 사업이 지속적으로 확대된데 따름

- 중앙정부도 총지출보다 사회복지분야 지출이 빠르게 증가하지만, 지방정부의 경우 사회복지분야 지출 증가가 더욱 빠르게 나타나는데(2005~2012년간 연평균 증가율 15.4%), 이는 국고보조사업 증가와 밀접하게 연관됨

*주요용어: 복지재정, 지방재원, 지방정부 세입



제1장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 KIHASA 복지재정DB

제1절 연구 필요성 및 목적

최근 우리나라의 복지재정은 급격하게 증가하고 있다. 이는 사회보험의 성숙에 따른 것이지만 정부의 복지지출 역시 급격하게 증가하고 있다. 그러나 복지재정의 증가가 경제여건을 고려하지 않을 경우 급격한 정부부채를 야기할 수 있다는 측면에서 복지재정의 증가에 대한 우려의 목소리 또한 크다. 특히 최근 정부 복지지출의 증가가 지방정부의 부담으로 연계되면서 지방정부의 복지재정에 대한 관심이 급증하고 있다.

지방정부의 복지재정은 국고보조사업의 확대에 따른 매칭비의 증가에 영향을 받고 있으며, 지방정부의 경직적인 세입구조와 세원의 감소로 인해 재정위기를 맞고 있다. 최근 논란이 되었던 중앙정부의 보육사업 확대에 대한 지방정부의 집행 불가 선언은 정부간 재정관계와 함께 재정부담 책임에 대한 논란에 불을 지폈다.

그럼에도 불구하고 중앙정부와 지방정부의 재정관계에 대한 논의는 쉽게 해소될 기미를 보이지 않고 있다. 중앙정부에서 보육사업에 대한 지원을 약속했지만 이는 임시방편이라는 주장이 제기되고 있으며 (REFERENCE), 기초연금의 도입은 또 다른 지방정부의 재정 부담을 야기한다는 주장이 제기되고 있다(권문일, 2013, 기초연금법 제정안 입법공청회 자료집).

이러한 배경 속에서 본 연구는 2004년부터 중앙정부와 지방정부의 복지재정을 한눈에 볼 수 있도록 KIHASA 복지재정DB를 구축하는 연구의 일환으로, 2012년 통계를 업데이트하고 특히 지방정부의 복지재정 부담

을 심층 분석하는 데 목적이 있다.

지금까지 KIHASA 복지재정DB는 중앙정부와 지방정부의 복지재정을 회계별·정책사업별·정책영역별로 구축하고, 일반지표와 분석지표를 통해 복지재정의 변화와 추이를 탐색할 수 있는 기초통계의 생산을 목적으로 하였다. 또한 매년 복지재정DB 학술대회를 개최하여 다양한 전문가들이 본 DB의 신뢰성을 검증하고 활용방안을 강구하는 기회를 가졌다.

올해는 지방정부의 복지재정에 초점을 두고 과제가 수행되었다. 또한 올해는 기초통계의 생산에서 한 단계 더 나아가 지방정부의 복지재정DB에 대한 심층 분석을 실시하였다. 이는 지방정부의 복지재정 편성과 운용에 대한 보다 상세한 정보를 제공하고, 우리가 복지재정의 증가와 추이에서 그동안 간과해왔던 요인들을 살펴볼 수 있는 기회를 제공하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구의 수행을 위해 가장 중요한 것은 기초통계의 생산이다. 2012년 기준 242개 기초자치단체가 있으며, 각 기초자치단체의 홈페이지 재정공시와 정보공개요청 등을 통해 지방정부의 세출예산 및 결산자료를 수집하고 있다. 지방자치단체의 재정 및 회계는 지방재정법에 근거하는데, 행정안전부가 지방자치단체 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체 재정운용 업무편람을 제공하고 예산편성기준을 정하고 있다(지방재정법, 제 38조).

지방정부의 예·결산은 행정안전부에서 제시한 예산편성기준에 따라 기능별·사업별 또는 성질별로 주요항목 및 세부항목을 구분하고 있다. 이 때 주요항목은 분야·부문·정책사업으로 구분하고, 세부항목은 단위사업·세부사업·목으로 구분한다(지방재정법, 제 41조).

이렇게 편성된 지방정부의 세출예산과 결산을 기준으로 복지재정DB에 포함되는 항목을 수집하게 된다. 즉 분야별로는 사회복지와 보건, 교육분야가 포함되고, 부문별로는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반, 보건의료, 식품의약품안전, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생직업교육이 포함된다. 정책사업은 보조사업과 자체사업으로 구분된다.

〈표 1-1〉 세출예산 기능별 분류

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		문화 및 관광(5)		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
	061	문화예술		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료	150		과학기술(3)
				093	식품의약품안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

주: 음영부문은 복지재정에 포함되는 항목임

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호), 별표 7.

지방자치단체의 예산편성은 행정안전부의 예산편성 운영기준을 참고하여 편성된다. 분야와 부문에 근거한 사업들을 세부항목에 따라 단위사업, 세부사업, 목으로 구분하여 작성하는 것이다. 지방자치단체는 매년 회계연도(각 년도 1월 1일 ~ 12월 31일)를 기준으로 예산을 편성하여 의회에 보고한다. 지방의회는 예산에 대한 심의·의결을 통해 예산을 확정한다. 이렇게 편성된 예산은 지방정부의 홈페이지 혹은 재정공시 등을 통해 대중에 공개된다.

본 연구에서는 복지재정데이터베이스의 구축을 위해 각 기초자치단체의 예산서를 수집한 후 세출예산 기능별 분류에서 사회복지와 보건, 교육분야 예산을 추출한다. 자료의 추출은 예산의 세부항목(단위사업, 세부사업), 회계, 정책사업, 자원 자료를 포함한다. 이 자료들을 가공하여 일반지표를 생산하게 된다. 이렇게 생산된 일반지표는 기초자치단체의 복지재정 현황을 파악하는데 용이하다.

다음으로 기초자치단체의 주요한 독립변수들을 추출하여 분석지표를 생산하게 되는데, 분석지표는 기초자치단체의 복지재정을 비교하는 데 용이하다. 본 연구에서 분석지표의 비교준거로는 전체 기초자치단체의 평균, 상위 10% 기초자치단체의 평균, 하위 10% 기초자치단체의 평균이 이용된다.

최근 재정의 효율적인 운영을 위해서 재정과 성과관리를 접목하게 되었다. 이러한 이유로 지방정부의 예결산서는 사업과를 중심으로 구성된다. 복지재정데이터베이스는 각 사업과를 중심으로 구성된 복지재정을 분야와 부문으로 재구성해야 하는데 이 때 객관적인 기준이 필요하다. 이를 위해서 본 연구는 지방자치단체 예산편성 운영기준 별표 7에 제시된 분야·부문별 설정기준을 참조한다. 그럼에도 불구하고 지방정부의 예산서에 명시된 사업의 내용이 명확하지 않을

때 연구자의 자의성이 다소 개입할 수밖에 없는 한계가 있다.

〈표 1-2〉 분야부문별 설정기준-사회복지분야

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 예시
080 사회복지			
	081 기초 생활 보장	주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무 기초생활급여, 교육급여, 의료급여 자활지원, 기초보장지원 등 제외)지방공공근로사업(086 노동)	국민기초생활보장 저소득층생활안정지원
	082 취약계층 지원	장애인·아동 등 취약계층 보호 및 복지증진 업무 사회복지 종합지원 정책 장애인·불우아동등 사회복지(시설물설치 포함) 복지회관운영 사회복지 기반조성, 사회복지 지원정책 사회복지 사업평가 등 지역사회복지 노숙자보호, 부랑인시설보호, 의사상자 및 재해구호 제외)읍면동에서 운영하는 복지회관 (016 일반행정)	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진 부랑인보호및지원
	084 보육·가족 및 여성	여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 윤락행위 방지, 양성평등 및 여성능력 개발, 아동·보육 관련 업무 여성복지(시설물설치 포함) 가정폭력·성폭력상담소 여성단체 지원 등 남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진 보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원 가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화 모·부자 복지 등	보육·가족 지원 여성 복지 증진
	085 노인· 청소년	노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저 하 등)에 대처하기 위한 제반 업무 청소년 육성·보호·활동지원을 위한 업무 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원 노인등 사회복지(시설물설치 포함) 노인복지관운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함) 등 청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호 청소년 시설 용자, 기타 청소년 관련 지원	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호), 별표 7.

복지재정은 협의의 사회복지가 아니라 광의의 사회복지를 기준으로 하고 있는 관계로 보건복지부 소관 사업 외 노동과 보훈, 주택 사

16 복지재정DB구축과 지표분석

업 등이 포함된다.

<표 1-2> 계속

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 예시
080	사회복지		
	086 노동	근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 근로자지원등 노정관리 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업등 노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회 고용안정, 고용안정용자지원, 고용알선, 고용환경개선 능력개발, 능력개발용자지원, 직업능력개발 고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원 장애인근로자 용자, 장애인시설 설치비용 용자 기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원 산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업 근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포용자 기타 고용정책 수립 및 시행 업무 공무원노조관련 업무	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진
	087 보훈	국가유공자와 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 지원 및 군인보험 등 법령이 정하는 보훈에 관한 업무 보훈행정, 보훈의료복지 국가유공자단체사업운영, 국가유공자 복지사업 국가유공자 대부지원, 국가유공자 등 위로·위문 참전유공자지원사업, 제대군인 대부지원, 군인보험 5.18민주유공자 대부지원, 승모사업, 묘소단장사업 독립운동 관련 문헌발간 등 편찬사업 기타 보훈정책 수립 및 시행 업무	국가보훈관리 및 지원
	088 주택	임대주택건설, 수요자용자지원 저소득영세민 전세자금, 주택개량 서민주택구입 및 전세자금·매입임대 재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원	주거 환경 개선 서민 주거 안정
	089 사회복지 일반	기초생활보장(081)부터 주택(088)까지 속하지 않는 사항	

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호), 별표 7.

보건분야 사업은 보건의료부문과 식품의약품안전으로 구성된다.

〈표 1-3〉 분야부문별 설정기준-보건분야

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 예시
090	보건		
	091 보건의료	국민보건위생 및 건강증진을 위한 제반업무 의료원·보건소·진료소등 운영, 수도불소화사업 응급의료정보센터, 정신보건센터, 보건환경연구원 등 운영 공중보건 및 공중위생관리, 전염병역학조사·관리 생물테러감시, 한센병·희귀난치성환자 관리 보건관련 연구개발비, 기타 보건행정부 등	방역·구호 건강 증진 병원운영지원 보건환경연구원운영
	093 식품의약 안전	식품의약안전에 관한 행정·관리·감독 및 규제 식품·의약품, 의료기기, 화장품 의약외품, 마약등	식품·위생 관리 의약품 관리

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호), 별표 7.

교육분야 사업은 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육으로 구분된다. 중앙정부의 분류기준과는 다르게 지방정부의 복지재정에는 교육분야가 포함된다. 2012년까지 복지재정데이터베이스에는 기초자치단체의 예결산서에 포함된 교육복지분야 예산만 포함되었다. 즉 지방교육재정교부금의 교육사업 대부분은 포함되지 않는 반면, 기초자치단체 예결산서에 명시된 저소득층에 대한 교육복지사업만 포함되었다.

18 복지재정DB구축과 지표분석

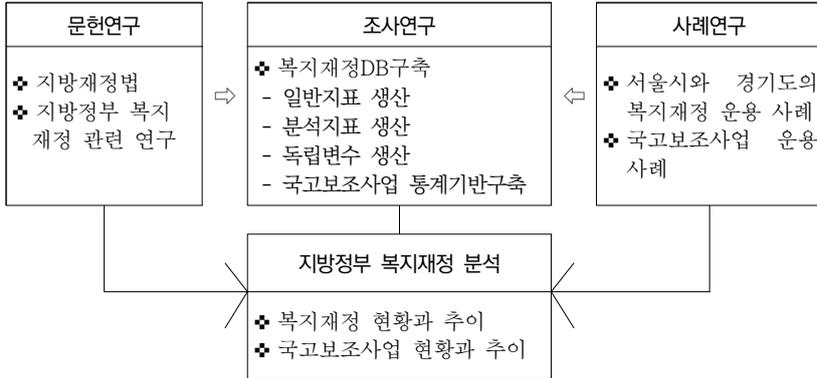
〈표 1-4〉 분야부문별 설정기준-교육분야

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 예시
050	교육		
	051 유아 및 초중등교육	지방교육재정교부금법 및 학교급식법 등 개별법에 서 유아 및 초·중등 교육에 지원하도록 규정한 업무 학교체육관 및 훈련장건립, 학교운동부지원 학교급식지원 등(교육비특별회계전출금) 유아교육, 초등교육, 중등교육, 지방교육재정교부금 유아 및 초·중등 부문 관련 사학시설자금 용자 제외)교육대학운영 및 시설(052 고등교육)	유·초중등 교육복지 유·초중등 교육재정 유·초중등 학교교육
	052 고등교육	고등교육법 제2조에 규정한 학교 교육관련 업무 시·도립대학 운영경비등, 대학교 학술연구 지원 대학·대학원에 관한 기본 정책 수립 및 제도 개선 대학 설치·폐지 및 운영지원 등 제외)산학연구지원(112 산업기술지원), 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송·통신대학, 시도립전문대 학, 기능대학(053 직업·평생교육)	고등교육 기반 확충 대학 교육복지 확충 고등교육 재정 지원 시·도립대학운영
	053 평생·직업 교육	직업교육 전문기관 및 각 교육기관의 직업교육 관 련 업무 및 각종 자격제도 관련 사항 공립전문대학 운영 지원 및 개편 시설비 직업학교등 운영지원 등, 한국직업능력개발원 운영 산업대학운영, 방송통신대학, 전문대학운영 국립공고 등 실업교육 관련 시설 운영 업무 기술대학·기능대학의 설치·폐지 및 운영지원 실업계·인문계 고등학교의 직업교육 산학협동교육, 산업교육, 자격제도, 민간자격 국가 공인 업무 사회교육 등 정규 학교교육 이외의 교육 전반에 관 련된 업무 포함)평생교육및국제교육, 인적자원개발, 국제교육 진흥원운영, 학술기관운영, 방송대학·통신대학·원 격대학의 설치·폐지 및 운영지원	평생학습체제 구축 직업교육경쟁력 강화

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호), 별표 7.

복지재정데이터베이스의 신뢰성 제고를 위해 전문가들과 검토하
는 절차를 거친다. 일반지표는 복지재정DB 학술대회 개최를 통해 다
양한 분야의 전문가들에게 통계자료를 제공하고 있으며, 분석지표는
전문가 회의 및 지방재정연감을 통해 검토한다. 올해는 특히 기초자
치단체의 복지재정에 대한 보다 심층적인 분석을 추가하였다.

[그림 1-1] 연구의 진행 절차3



제3절 KIHASA 복지재정DB

KIHASA 복지재정DB는 2004년 이후 중앙정부와 기초자치단체의 세출예산 중 복지재정을 체계적으로 구축한 것이다. 전년까지는 중앙정부와 기초자치단체의 복지재정DB를 최신화하는 데 목적이 있었다면, 올해는 기초자치단체의 복지재정DB구축의 내실화에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 올해는 2012년 복지재정DB를 업데이트하였고, 본 보고서에서는 기초자치단체에 대한 내용만 제시하고자 한다.

또한 기초자치단체의 복지재정DB 내실화를 위해 올해 연구에서는 기초자치단체의 세입에 대한 통계를 추가하였고, 세출에 대한 통계를 정교화하였다. 이를 위해 보건복지부 소관 국고보조사업에 대한 실적조사와 자체사업에 대한 탐색조사를 통해 국고보조사업에 대한 데이터베이스 구축을 위한 통계기반을 마련하였다.

KIHASA복지재정DB는 일반지표와 분석지표로 구성된다. 일반지표는 기초자치단체에 대한 복지재정 현황을 측정하는 데 이용되는

지표이며, 분석지표는 기초자치단체별 복지재정을 비교하는데 이용되는 지표이다.

[그림 1-2] KIHASA 복지재정DB



자료: 고경환 외(2012), p. 17.



제2장 지표현황과 분석

제1절 일반지표 현황과 분석

제2절 분석지표 현황과 분석

2

지표 현황과 분석 <<

제1절 일반지표 현황과 분석

1. 세입

지방정부의 세입은 의존재원과 자체재원으로 구분할 수 있다. 의존재원은 지방교부세와 보조금으로 구성되고, 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성된다. 이 외에 지방채 및 예치금 회수가 있다. 의존재원은 상위 정부로부터 하위 정부로 제공되는 재원으로 총계를 기준으로 할 때는 광역자치단체에서 기초자치단체로 전달되는 조정교부금 및 재정보전금이 추가된다.

2012년 기준 지방정부의 세입 총계는 223.0조원으로 전년(206.1조원) 대비 8.2% 증가한 것으로 나타났다. 지방정부의 세입을 재원별로 살펴보면, 의존재원은 112.3조원으로 전년 대비 9.2% 증가하였으며, 자체재원은 104.6조원으로 전년 대비 10.4% 증가하였다. 또한 지방채 및 예치금회수는 6.0조원으로 전년 대비 27.8% 감소하였다. 세부적으로는 세외수입(15.7%)과 지방교부세(10.3%)의 전년 대비 증가율이 가장 높게 나타났다.

또한 2012년 총계예산을 기준으로 항목별 구성을 살펴보면 보조금(31.9%)의 비중이 가장 크고 지방세(24.1%)와 세외수입(22.8%) 순으로 나타났다. 이는 국고보조사업의 증가와 확대에 따른 것이다.

24 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-1〉 기초자치단체 세입(총계 기준)

(단위: 백만원)

분류	2012	2011		전년 대비 %		
		%	%			
계	223,055,190	100.0	206,115,504	100.0	8.2	
의존 재원	지방교부세	33,593,204	15.1	30,466,519	14.8	10.3
	조정교부금 및 재정보전금	7,480,767	3.4	7,227,296	3.5	3.5
	보조금	71,262,321	31.9	65,222,861	31.6	9.3
자체 재원	지방세	53,745,572	24.1	50,812,969	24.7	5.8
	세외수입	50,919,389	22.8	44,005,812	21.4	15.7
지방채	6,053,938	2.7	8,380,047	4.1	△27.8	

주: 세입은 총계 기준, 최종예산임.
 자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(<http://www.lofin.mospa.go.kr>)(2013/10/25 다운로드)

예산 총계에서 중복 계상된 부분을 제한 것이 예산 순계이다. 2012년 기준 지방정부의 세입 순계는 167.0조원으로 전년(156.2조원) 대비 6.9% 증가하였다. 지방정부의 순계 세입을 재원별로 살펴보면, 의존재원은 68.5조원으로 전년 대비 9.6% 증가하였으며, 자체재원은 94.3조원으로 전년 대비 8.3% 증가하였다. 또한 지방채 및 예치금회수는 4.0조원으로 전년 대비 37.8% 감소하였다.

또한 2012년 순계예산을 기준으로 항목별 구성을 살펴보면 지방세(31.7%)의 비중이 가장 크고, 세외수입(24.8%), 보조금(21.0%) 지방교부세(20.1%) 순으로 나타났다. 이는 총계기준의 세입 편성과 차이가 있음을 보여주고 있다.

〈표 2-2〉 지방정부 세입예산(순계기준)

(단위: 백만원, %)

분류		2012	%	2011	%	전년 대비 %
계		167,015,291	100.0	156,256,793	100.0	6.9
의존 재원	지방교부세	33,593,204	20.1	30,466,519	19.5	10.3
	보조금	34,994,112	21.0	32,116,167	20.6	9
자체 재원	지방세	52,906,764	31.7	50,812,969	32.5	4.1
	세외수입	41,488,823	24.8	36,382,825	23.3	14
지방채		4,032,389	2.4	6,478,313	4.1	△37.8

주: 세입은 순계 기준, 최종예산임.

자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(<http://www.lofin.mospa.go.kr>)(2013/10/25 다운로드)

2. 세출

2012년 기초자치단체의 복지재정 세출은 32.5조원으로 이를 가능별로 살펴보면 보육·가족 및 여성 8.5조원(26.2%), 노인·청소년 7.1조원(24.3%), 기초생활보장 5.1조원(15.8%), 취약계층지원 4.0조원(12.4%), 평생직업교육(9.3%), 보건의료(7.0%) 순으로 나타난다. 이를 회계별로 살펴보면, 일반회계(98.2%), 특별회계(1.3%), 기금회계(0.4%)로 구성되어 있다. 기초자치단체의 예산 대부분이 일반회계라는 것을 알 수 있다.

26 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-3〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·회계별 분석(2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	계			일반회계	특별회계	기금회계
			%			
계	32,591	100.0		32,013	425	154
사회복지	기초생활보장	5,145	15.8	4,768	327	49
	취약계층지원	4,036	12.4	4,011	16	9
	보육·가족 및 여성	8,528	26.2	8,522	0	6
	보육	7,910	24.3	7,910	-	-
	가족 및 여성	618	1.9	612	0	6
	노인·청소년	7,137	21.9	7,093	27	17
	노인	6,740	20.7	6,697	27	16
	청소년	397	1.2	396	-	1
	노동	537	1.6	536	1	0
	보훈	290	0.9	289	-	1
	주택	90	0.3	39	52	-
	사회복지일반	55	0.2	54	1	0
보건의료	보건의료	2,283	7.0	2,273	-	10
	식품의약품안전	102	0.3	74	0	28
교육복지	유아 및 초중등교육	1,329	4.1	1,316	0	13
	고등교육	25	0.1	24	-	1
	평생·직업교육	3,034	9.3	3,014	1	19

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2012; 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

2012년 기초자치단체의 복지재정 세출을 재원별로 살펴보면, 국비(39.7%), 시도비(20.4%), 시군구비(38.4%), 분권교부세(1.5%)로 구성되어 있다. 즉 국비와 함께 기초자치단체의 시군구비의 부담이 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 이를 기능별로 살펴보면 분야 및 부문별로 국비 부담이 큰 사업과 시군구비 부담이 큰 사업으로 구분할 수 있다. 국비 부담이 상대적으로 큰 부문은 기초생활보장(73.3%)과 노인(50.5%)이다. 이에 반해 시군구비 부담이 상대적으로 큰 부문은 고등교육(92.0%), 유아 및

초중등교육(86.3%), 주택(81.1%), 식품의약품안전(75.5%), 평생·직업교육(75.4%), 청소년(72.5%), 보건의료(64.6%), 사회복지일반(58.2%), 가족 및 여성(50.0%) 등이다.

〈표 2-4〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·재원별 분석(2012년)

(단위: 십억원)

분류		계	국비	시도비	시군구비	분권 교부세
계 (%)		32,591 (100.0)	12,943 (39.7)	6,661 (20.4)	12,514 (38.4)	474 (1.5)
사회복지	기초생활보장	5,145	3,773	572	798	1
	취약계층지원	4,036	1,136	1,363	1,291	246
	보육·가족 및 여성	8,528	3,406	2,676	2,439	8
	보육	7,910	3,225	2,555	2,130	0
	가족여성	618	181	121	309	8
	노인·청소년	7,137	3,487	1,094	2,409	147
	노인	6,740	3,404	1,068	2,121	147
	청소년	397	83	26	288	0
	노동	537	134	124	244	36
	보훈	290	21	41	219	9
	주택	90	7	11	73	-
	사회복지일반	55	17	6	32	-
보건의료	보건의료	2,283	480	320	1,475	8
	식품의약품안전	102	11	14	77	-
교육복지	유아 및 초중등교육	1,329	17	157	1,147	8
	고등교육	25	0	1	23	-
	평생·직업교육	3,034	453	283	2,287	11

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2012; 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

28 복지재정DB구축과 지표분석

정책사업별로 살펴보면, 전체적으로 보조사업(83.4%)이 자체사업(14.6%)보다 훨씬 큰 것으로 나타난다. 이를 기능별로 살펴보면 기초생활보장(93.6%), 보육(97.0%), 노인(91.0%) 등 사회복지분야는 보조사업의 비중이 큰 반면, 고등교육(80.0%), 유치중등교육(56.7%), 평생·직업교육(40.0%) 등 교육 분야는 자체사업의 비중이 높게 나타난다. 또한 보훈(53.4%), 식품의약품안전(49.0%), 주택(40.0%) 부문 역시 자체사업의 비중이 상대적으로 높게 나타난다.

〈표 2-5〉 기초자치단체 복지재정 세출: 기능별·정책사업별 분석(2012년)

(단위: 십억원)

분류		계	보조사업	자체사업	기타 ¹⁾
계 (%)		32,591 (100.0)	27,182 (83.4)	4,766 (14.6)	643 (2.0)
사회복지	기초생활보장	5,145	4,818	323	4
	취약계층	4,036	3,557	422	56
	보육·가족 및 여성	8,528	8,124	394	10
	보육	7,910	7,675	234	1
	가족여성	618	449	160	9
	노인·청소년	7,137	6,383	747	8
	노인	6,740	6,143	591	7
	청소년	397	240	156	1
	노동	537	442	92	4
	보훈	290	135	155	-
	주택	90	49	36	6
사회복지일반	55	34	21	0	
보건의료	보건의료	2,283	1,280	538	466
	식품의약품안전	102	48	50	4
교육복지	유아 및 초중등교육	1,329	568	754	6
	고등교육	25	5	20	0
	평생·직업교육	3,034	1,740	1,215	79

주: 1) 해당자치단체담당과별 기본경비, 인력운영비, 행정운영경비 등
 자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2012, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

지난 5년간 기초자치단체의 복지재정은 연평균 13.1%의 높은 증가를 보였다. 이를 기능별로 구분하여 살펴보면, 고등교육(51.5%), 노동(41.8%), 사회복지일반(41.1%), 보훈(35.2%), 주택(36.0%), 보육(22.5%) 순으로 나타났다. 이들 사업 대부분이 상대적으로 적은 예산에서 시작하여 급격히 증가한 데 반해 보육사업의 경우 상당히 높은 금액이었음에도 불구하고 증가율이 매우 높게 나타났다.

〈표 2-6〉 기초자치단체 복지재정: 기능별분석(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류		2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계		19,913	24,316	26,128	27,991	32,591	13.1
사회 복지	기초생활보장	4,978	5,711	5,299	5,286	5,145	0.8
	취약계층	2,470	2,867	3,139	3,613	4,036	13.1
	보육·가족 및 여성	3,904	4,507	5,452	6,396	8,528	21.6
	보육	3,507	4,134	4,962	5,853	7,910	22.5
	가족여성	397	373	491	543	618	11.7
	노인·청소년	5,012	5,963	6,141	6,551	7,137	9.2
	노인	4,734	5,657	5,818	6,130	6,740	9.2
	청소년	278	306	323	421	397	9.3
	노동	133	923	987	621	537	41.8
	보훈	87	113	132	161	290	35.2
	주택	26	90	109	134	90	36.0
사회복지일반	14	21	66	38	55	41.1	
보건 의료	보건의료	1,721	1,796	1,830	1,869	2,283	7.3
	식품의약품안전	92	112	122	118	102	2.7
교육 복지	유아 및 초중등교육	621	773	922	1,269	1,329	20.9
	고등교육	5	3	21	5	25	51.5
	평생·직업교육	850	1,439	1,909	1,931	3,034	37.5

자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 2012, 각 지방자치단체별 예산자료(홈페이지, 내부자료) 재가공

30 복지재정DB구축과 지표분석

최근 5년간 기초자치단체의 복지재정 추이를 회계별로 살펴보면, 일반회계(13.4%)와 기금회계(12.8%)의 증가율이 상대적으로 높게 나타난 반면, 특별회계(1.2%)의 증가속도는 상대적으로 낮았다.

〈표 2-7〉 기초자치단체 복지재정: 회계별분석(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계	19,913	24,316	26,128	27,991	32,591	13.1
일반회계	19,373	23,733	25,521	27,410	32,013	13.4
특별회계	445	479	482	493	425	1.2
기금회계	95	104	125	88	154	12.8

최근 5년간 기초자치단체의 복지재정 추이를 재원별로 살펴보면, 시도비(15.5%)의 연평균 증가율이 가장 높게 나타나지만, 시군구비(12.8%)와 국비(11.3%)의 증가속도 역시 높다.

〈표 2-8〉 기초자치단체 복지재정: 재원별분석(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계	19,913	24,316	26,128	27,991	32,591	13.1
국비	8,440	10,868	11,036	12,039	12,943	11.3
시도비	3,747	4,293	4,664	5,216	6,661	15.5
시군구비	7,727	9,155	10,428	10,736	12,514	12.8
분권교부세	-	-	-	-	474	-

최근 5년간 기초자치단체의 복지재정 추이를 정책사업별로 살펴 보면, 보조사업(14.1%)이 자체사업(10.2%)에 비해 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 2-9〉 기초자치단체 복지재정: 사업별분석(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계	19,913	24,316	26,128	27,991	32,591	13.1
보조사업	16,044	19,621	20,828	22,822	27,182	14.1
자체사업	3,237	4,156	4,759	4,644	4,766	10.2
기타 ¹⁾	632	539	542	525	643	0.4

주: 1) 해당자치단체담당과별 기본경비, 인력운영비, 행정운영경비 등

지금까지 살펴본 바에 따르면, 최근 중앙정부의 국고보조사업의 확대에 따른 지방정부의 재정 부담이 급증하고 있다는 지적이 있으나 최근 5년간 국고보조사업의 확대에도 불구하고 지방정부의 재정 부담이 급격하게 증가하였다는 증거는 명확하지 않은 것으로 나타났다. 즉 국고보조사업의 급격한 증가(14.1%)는 발견되었으나 시도비의 증가(15.5%)가 국비(11.3%)와 시군구비(12.8%)의 증가는 상대적으로 낮았다. 그럼에도 불구하고 보육사업의 확대와 기초노령연금 등 의무지출사업인 국고보조사업의 증가는 국비와 시군구비의 증가를 야기하고 있는 것은 확실한 것으로 나타났다.

제2절 분석지표 현황과 분석

KIHASA 복지재정DB의 분석지표는 복지규모지표(7개)와 복지수준지표(4개), 복지증감지표(6개)의 총 17개 지표로 구성된다. 복지규모지표는 지방정부의 복지재정수준을 비교할 때 자주 이용되는 지표이다. 가장 빈번하게 활용되는 분석지표는 복지예산비율과 국고부담비율, 지방정부 부담비율이다. 그러나 최근에는 국고부담사업의 증가에 따른 지방정부의 재정부담을 살펴보는 지표로서 자체사업 비율과 자체재원 충당비율의 분석지표도 활용도가 높아지고 있다. 이에 비해 복지결산비율은 세출예산 중 복지예산을 실제로 얼마나 집행했는지를 살펴보는 지표로 활용된다.

복지규모지표가 일반적인 복지재정을 분석하고 기초자치단체의 복지수준을 비교하는 지표라면, 복지수준지표는 각 지방정부의 복지욕구에 따른 정책적 대응을 살펴보는 지표이다. 이러한 지표는 기초자치단체에서 복지욕구를 야기하는 인구학적 변수가 예산에 적절하게 반영되어 있는지를 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 일반적으로 인구1인당 복지예산을 이용하고 있으나, 더 정교한 분석을 위해서는 복지수급자 1인당 복지예산을 살펴볼 필요가 있다. 그러나 데이터의 한계로 현재는 인구와 복지대상자를 활용한 분석지표를 이용하고 있다.

복지증감지표는 복지재정의 전년 대비 증가수준을 살펴보기 위한 지표이다. 복지재정은 경직성 지출의 비중이 높기 때문에 전년에 비해 증가하는 경우가 많은데 너무 급작스런 증가는 기초자치단체의 재정에 부담으로 작용할 수도 있다. 따라서 복지재정의 전년 대비 증감을 나타내는 분석지표를 통해서 지속적인 관리가 필요하다.

〈표 2-10〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 산식

지표 유형	지표명	산식
복지 규모 지표 (7개)	복지예산비율	$\frac{\text{복지예산}}{\text{기초자치단체 총 예산}} \times 100$
	자체사업비율	$\frac{\text{복지예산 중 자체사업비}}{\text{복지예산}} \times 100$
	자체재원 총당비율	$\frac{\text{복지예산}}{\text{자체재원 (지방세 + 세외수입)}} \times 100$
	일반재원 총당비율	$\frac{\text{복지예산}}{\text{일반재원 (의존세원 + 자체세원)}} \times 100$
	국고부담비율	$\frac{\text{복지예산 중 국고보조금}}{\text{복지예산}} \times 100$
	지방정부 부담비율	$\frac{\text{복지예산 중 지방정부부담액}^1)}{\text{복지예산}} \times 100$
	복지결산 비율	$\frac{\text{복지결산}}{\text{세출총액}} \times 100$
복지 수준 지표 (4개)	인구1인당 복지예산	$\frac{\text{복지예산}}{\text{주민수}}$
	복지대상자 1인당 복지 수혜액	$\frac{\text{복지예산}}{\text{복지대상자수}}$
	복지대상자 1인당 국비 수혜액	$\frac{\text{복지예산 중 국고보조금}}{\text{복지대상자수}}$
	복지대상자 1인당 지방비 수혜액	$\frac{\text{복지예산 중 지방부담액}}{\text{복지대상자수}}$
복지 증감 지표 (6개)	복지예산 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}}{\text{전년도복지예산}} \times 100$
	자체사업 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산 중 자체사업비}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}} \times 100$
	자체재원 총당 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{자체재원}} \times 100$
	일반재원 총당 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{일반재원}} \times 100$
	국고부담 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산 중 국고보조금}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}} \times 100$
	지방정부부담 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산 중 지방부담액}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}} \times 100$

주: 1) 지방정부 부담액은 복지예산 중 국고보조금을 제외한 것으로 광역자치단체의 사도비와 기초자치단체의 사군구비가 포함되어 있음.

2) 복지대상자는 0-4세 아동수, 65세이상 노인수, 등록장애인수, 국가보훈대상자수의 합

KIHASA 복지재정DB에서 생산하고 있는 분석지표는 총 17개이지만, 정부 유형에 따라 분석지표의 생산가능성에는 차이가 있다. 또한 복지재정의 결산자료의 통계 미생산으로 인해 총 17개의 분석지표 중에서 총 16개의 분석지표가 제시되고 있다. 올해 연구에서는 기

34 복지재정DB구축과 지표분석

초자치단체의 분석지표는 16개를 제시하고자 한다.

〈표 2-11〉 분석지표 생산 현황

구분	지 표 명	중앙정부	기초자치단체
복지규모관련 지표 (7개)	복지예산비율	○	○
	자체사업비율	×	○
	자체재원 총당비율	×	○
	일반재원 총당비율	×	○
	국고 부담비율	×	○
	지방정부 부담비율	×	○
	복지결산비율	×	×
복지수준관련 지표 (4개)	인구1인당 복지예산	○	○
	복지대상자 1인당 복지 수혜액	○	○
	복지대상자 1인당 국비 수혜액	×	○
	복지대상자 1인당 지방비 수혜액	×	○
복지규모의 증감관련지표 (6개)	복지예산 증감비율	○	○
	자체사업 증감비율	×	○
	자체재원 총당 증감비율	×	○
	일반재원 총당 증감비율	×	○
	국고부담 증감비율	×	○
	지방정부부담 증감비율	×	○

각 분석지표별로 2011년과 2012년의 분석결과를 제시하고, 2012년 통계를 기준으로 기초자치단체별로 전체 평균, 상위 10% 기초자치단체와 하위 10% 기초자치단체의 평균과 비교하고자 한다. 이를 통해 각 기초자치단체가 다른 기초자치단체와 비교할 때 어느 정도 수준에 놓여있는지 확인할 수 있다.

먼저 2012년 기준 각 분석지표의 기준값을 살펴본 결과는 아래의 표와 같다. 이는 각 기초자치단체의 상대적인 수준을 비교하기 위한 준거로 활용되는데, 복지재정의 규모나 증가 혹은 감소의 속도 등에 대해서 적절성을 평가할 객관적인 기준이 없는 현 상태에서 기초자치단체별 비교를 위한 방안이다. 한편 복지재정증감지표는 부(-)의 값을 나타내기도 하는데, 이는 전년에 비해서 재정이 감소한 것이다.

〈표 2-12〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 결과

(단위: %, 만원)

지 표 명	평균	상위 10%	하위 10%
복지예산비율	30.3	60.4	15.6
자체사업비율	14.6	30.4	3.0
자체재원 총당비율	83.3	242.0	43.3
일반재원 총당비율	46.5	140.7	22.8
국고 부담비율	39.7	57.6	26.0
지방정부부담비율	60.3	74.0	42.4
사회복지결산비율	-	-	-
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	64.9	180.7	41.2
복지대상자 1인당 복지 수혜액	283.8	455.6	202.0
복지대상자 1인당 국비 수혜액	112.7	172.1	59.9
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	171.1	300.1	100.3
복지예산 증감비율	16.8	38.3	-3.2
자체사업 증감비율	2.8	-67.4	-116.1
자체재원 총당 증감비율	2,961.2	1,366.7	-699.5
일반재원 총당 증감비율	167.5	922.6	-800.3
국고부담 증감비율	20.0	60.4	-62.4
지방정부부담 증감비율	23.5	50.8	-3.3

주: 1) 내국인 수만 포함

36 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 총 세출예산은 평균 4,740억원이며, 복지예산비율은 평균 1,435억원로 복지예산비율은 30.3%로 나타났다. 이 지표의 하위 10%(15.6%)의 평균은 상위 10%(60.4%)의 1/4 수준이다.

〈표 2-13〉 기초자치단체의 복지예산비율(2012년)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산(A)	해당지역의 전체예산액(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	143,574	474,060	30.3
	상위10%평균	212,650	352,025	60.4
	하위10%평균	57,538	368,486	15.6
1	대구달서구	272,349	400,326	68.0
2	인천부평구	269,472	415,112	64.9
3	광주북구	270,023	419,282	64.4
4	부산북구	174,335	272,365	64.0
5	인천남구	203,338	317,694	64.0
6	서울노원구	309,871	487,678	63.5
7	서울은평구	245,926	392,631	62.6
8	대구서구	118,433	191,498	61.8
9	대구북구	215,448	349,721	61.6
10	대구남구	111,760	182,683	61.2
...				
23	부산해운대구	198,083	361,003	54.9
...				
92	강원동해시	84,780	279,222	30.4
93	충남천안시	358,101	1,181,019	30.3
94	경기양주시	157,565	523,931	30.1
...				
207	경남산청군	61,126	362,666	16.9
...				
217	충북괴산군	52,799	332,348	15.9
218	경북봉화군	48,906	313,693	15.6
219	경북군위군	34,424	226,520	15.2
220	강원고성군	39,883	262,844	15.2
221	인천옹진군	38,033	252,694	15.1
222	전남구례군	36,105	243,712	14.8
223	경기시흥시	201,308	1,364,000	14.8
224	경북성주군	54,596	375,312	14.5
225	경북울릉군	20,915	150,381	13.9
226	경북청도군	43,785	325,764	13.4
227	전남신안군	61,384	464,017	13.2

기초자치단체의 자체사업비율은 평균 14.6%로 나타났으며, 하위 10% 평균(3.0%)은 상위 10%(30.4%)의 1/10 수준이다.

〈표 2-14〉 기초자치단체의 자체사업비율(2012년)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지사업 중 자체사업비(A)	복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	20,995	143,574	14.6
	상위10%평균	35,827	118,009	30.4
	하위10%평균	4,935	166,452	3.0
1	경기과천시	32,759	65,168	50.3
2	경기의왕시	36,115	96,708	37.3
3	강원정선군	19,414	52,208	37.2
4	서울강남구	90,455	275,899	32.8
5	경기성남시	176,930	545,257	32.4
6	충북증평군	13,048	41,485	31.5
7	경북청송군	13,993	46,379	30.2
8	충북영동군	23,643	78,375	30.2
9	충남태안군	21,652	72,528	29.9
10	충남청양군	14,725	49,860	29.5
...				
23	경기양평군	25,816	100,179	25.8
...				
124	충남홍성군	13,332	90,439	14.7
125	강원양양군	6,325	43,469	14.6
126	경기구리시	17,609	121,126	14.5
...				
207	울산중구	4,068	96,100	4.2
...				
217	광주북구	7,682	270,023	2.8
218	광주광산구	6,526	237,330	2.7
219	부산동래구	3,008	111,780	2.7
220	부산연제구	2,518	104,546	2.4
221	부산해운대구	4,578	198,083	2.3
222	대전동구	3,810	177,215	2.1
223	부산북구	3,500	174,335	2.0
224	대전대덕구	2,541	128,330	2.0
225	대구서구	2,303	118,433	1.9
226	부산사하구	3,346	179,605	1.9
227	부산영도구	1,562	90,522	1.7

38 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 자체재원 총당비율은 평균 83.3%로 나타났으며, 하위 10% 평균(43.0%)은 상위 10%(242.0%)의 1/5 수준이다.

〈표 2-15〉 기초자치단체의 자체재원 총당비율(2012년)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산(A)	자체재원(B)	지표값 (A/B*100)
·	전국평균	143,574	172,449	83.3
·	상위10%평균	182,457	75,391	242.0
·	하위10%평균	212,192	489,551	43.3
1	대구남구	111,760	32,562	343.2
2	부산북구	174,335	54,689	318.8
3	서울노원구	309,871	97,392	318.2
4	광주북구	270,023	85,230	316.8
5	대구서구	118,433	38,594	306.9
6	부산영도구	90,522	30,565	296.2
7	광주남구	143,962	55,076	261.4
8	부산서구	92,001	35,892	256.3
9	대전동구	177,215	71,592	247.5
10	대구북구	215,448	88,472	243.5
...				
23	전북남원시	114,046	57,898	197.0
...				
149	부산강서구	71,311	83,912	85.0
150	경북경산시	167,336	199,711	83.8
...				
207	충남당진시	119,655	227,175	52.7
...				
219	경기과천시	65,168	142,225	45.8
220	경기수원시	544,364	1,196,912	45.5
221	경북구미시	257,211	577,075	44.6
222	경기성남시	545,257	1,259,716	43.3
223	충남아산시	229,439	531,535	43.2
224	경기화성시	301,087	750,824	40.1
225	경기김포시	149,499	403,312	37.1
226	경기하남시	91,815	365,277	25.1
227	경기시흥시	201,308	1,106,738	18.2

기초자치단체의 일반재원 총당비율은 평균 46.5%로 나타났으며, 하위 10% 평균(22.8%)은 상위 10%(140.7%)의 1/6 수준이다.

〈표 2-16〉 기초자치단체의 일반재원 총당비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산(A)	일반재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	143,574	308,430	46.5
	상위10%평균	191,051	135,742	140.7
	하위10%평균	60,322	264,789	22.8
1	광주북구	270,023	152,707	176.8
2	부산북구	174,335	100,821	172.9
3	대구달서구	272,349	167,003	163.1
4	광주광산구	237,330	145,858	162.7
5	대구북구	215,448	139,429	154.5
6	부산사하구	179,605	121,028	148.4
7	인천부평구	269,472	182,906	147.3
8	대구남구	111,760	77,515	144.2
9	대구동구	217,699	151,074	144.1
10	대구서구	118,433	83,807	141.3
...				
23	부산사상구	131,359	109,200	120.3
...				
80	경북칠곡군	134,769	288,548	46.7
81	충남논산시	144,232	311,938	46.2
...				
207	강원고성군	39,883	153,421	26.0
...				
220	강원평창군	49,171	211,923	23.2
221	강원홍천군	73,058	314,994	23.2
222	전남구례군	36,105	156,919	23.0
223	경북봉화군	48,906	214,567	22.8
224	경북울릉군	20,915	95,248	22.0
225	경북청도군	43,785	204,866	21.4
226	경기하남시	91,815	445,267	20.6
227	경기시흥시	201,308	1,203,196	16.7

40 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 국고 부담비율은 평균 39.7%로 나타났으며, 하위 10% 평균(26.0%)은 상위 10%(57.6%)의 1/2 수준이다.

〈표 2-17〉 기초자치단체의 국고 부담비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금(A)	복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
·	전국평균	57,019	143,574	39.7
·	상위10%평균	91,610	159,098	57.6
·	하위10%평균	48,499	186,855	26.0
1	부산영도구	57,710	90,522	63.8
2	부산사상구	82,433	131,359	62.8
3	부산사하구	110,172	179,605	61.3
4	부산북구	106,675	174,335	61.2
5	부산동구	48,877	81,914	59.7
6	광주서구	99,152	166,963	59.4
7	대구서구	70,301	118,433	59.4
8	광주북구	158,663	270,023	58.8
9	대구남구	65,190	111,760	58.3
10	부산해운대구	115,390	198,083	58.3
...				
23	대전중구	80,769	149,641	54.0
...				
104	경북울진군	32,389	81,199	39.9
105	충남보령시	45,508	114,643	39.7
...				
207	서울도봉구	48,360	160,702	30.1
...				
220	서울용산구	29,009	114,833	25.3
221	서울성동구	38,529	152,964	25.2
222	서울종로구	21,786	95,466	22.8
223	인천옹진군	8,098	38,033	21.3
224	서울중구	24,694	124,729	19.8
225	서울강남구	42,644	275,899	15.5
226	경기과천시	9,953	65,168	15.3
227	서울서초구	18,214	126,692	14.4

기초자치단체의 지방정부 부담비율은 평균 60.3%로 나타났으며, 하위 10% 평균(42.4%)은 상위 10%(74.0%)의 약 1/2 수준이다.

〈표 2-18〉 기초자치단체의 지방정부 부담비율(2012)

(단위: 백만원 %)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금을 제외한 금액(A)	복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	86,555	143,574	60.3
	상위10%평균	138,356	186,855	74.0
	하위10%평균	67,488	159,098	42.4
1	서울서초구	108,477	126,692	85.6
2	경기과천시	55,215	65,168	84.7
3	서울강남구	233,255	275,899	84.5
4	서울중구	100,036	124,729	80.2
5	인천옹진군	29,935	38,033	78.7
6	서울종로구	73,681	95,466	77.2
7	서울성동구	114,435	152,964	74.8
8	서울용산구	85,823	114,833	74.7
9	서울송파구	170,108	228,180	74.6
10	경기용인시	367,807	496,801	74.0
...				
23	경기하남시	63,757	91,815	69.4
...				
122	경북성주군	32,995	54,596	60.4
123	충남보령시	69,135	114,643	60.3
...				
207	부산금정구	56,436	124,556	45.3
...				
220	광주북구	111,359	270,023	41.2
221	대구서구	48,132	118,433	40.6
222	광주서구	67,811	166,963	40.6
223	부산동구	33,037	81,914	40.3
224	부산북구	67,660	174,335	38.8
225	부산사하구	69,433	179,605	38.7
226	부산사상구	48,927	131,359	37.2
227	부산영도구	32,812	90,522	36.2

42 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 인구 1인당 복지예산은 평균 64.9만원으로 나타났으며, 하위 10% 평균(41.2만원)은 상위 10%(180.7만원)의 1/4 수준이다.

〈표 2-19〉 기초자치단체의 인구¹⁾1인당 복지예산(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산(A)	주민 수 (한국인)(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	143,574	221,372	64.9
	상위10%평균	58,752	32,514	180.7
	하위10%평균	163,726	397,816	41.2
1	전북무주군	63,351	25,321	250.2
2	경북영양군	41,399	18,208	227.4
3	전북장수군	50,900	23,191	219.5
4	전북진안군	56,417	26,963	209.2
5	강원양구군	46,205	22,799	202.7
6	경북울릉군	20,915	10,673	196.0
7	강원횡성군	86,731	44,615	194.4
8	인천옹진군	38,033	20,039	189.8
9	강원인제군	61,197	32,456	188.6
10	전북임실군	55,684	29,956	185.9
...				
23	경북울진군	81,199	51,844	156.6
...				
141	광주남구	143,962	218,313	65.9
142	부산영도구	90,522	139,765	64.8
...				
207	대전유성구	140,663	306,312	45.9
...				
220	서울관악구	213,551	523,029	40.8
221	부산동래구	111,780	278,767	40.1
222	서울마포구	153,836	384,644	40.0
223	서울광진구	139,197	371,313	37.5
224	서울강동구	178,852	487,905	36.7
225	울산남구	126,279	346,836	36.4
226	서울송파구	228,180	673,115	33.9
227	서울서초구	126,692	435,044	29.1

주: 1) 내국인만 포함

기초자치단체의 복지대상자 1인당 복지수혜액은 283.8만원으로 나타났으며, 하위 10% 평균(202.0만원)은 상위 10%(455.6만원)의 1/2 수준이다.

〈표 2-20〉 기초자치단체의 복지대상자¹⁾ 1인당 복지수혜액(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산(A)	사회복지대상자수(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	143,574	50,599	283.8
	상위10%평균	69,671	15,293	455.6
	하위10%평균	162,792	80,586	202.0
1	경북울릉군	20,915	3,098	675.1
2	강원양구군	46,205	7,117	649.2
3	강원인제군	61,197	9,815	623.5
4	인천옹진군	38,033	6,654	571.6
5	전북무주군	63,351	11,461	552.8
6	강원화천군	45,457	8,294	548.1
7	강원횡성군	86,731	16,518	525.1
8	경북영양군	41,399	8,560	483.6
9	전북장수군	50,900	10,612	479.6
10	경기과천시	65,168	13,591	479.5
...				
23	경남거창군	90,889	23,246	391.0
...				
151	강원춘천시	208,192	73,062	285.0
152	경남거제시	134,507	47,493	283.2
...				
207	서울은평구	245,926	112,188	219.2
...				
220	서울동작구	171,639	87,013	197.3
221	부산수영구	83,214	42,724	194.8
222	서울강동구	178,852	92,137	194.1
223	서울송파구	228,180	118,198	193.0
224	서울마포구	153,836	81,158	189.6
225	부산동래구	111,780	59,571	187.6
226	부산남구	125,238	68,261	183.5
227	서울서초구	126,692	78,144	162.1

주: 1) 복지대상자는 0-4세 아동수, 65세이상 노인수, 등록장애인수, 국가보훈대상자수의 합

44 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 복지대상자 1인당 국비 수혜액은 평균 112.7만원으로 나타났으며, 하위 10% 평균(59.9만원)은 상위 10%(172.1만원)의 1/3 수준이다.

〈표 2-21〉 기초자치단체의 복지대상자¹⁾ 1인당 국비 수혜액(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금(A)	사회복지대상자수(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	57,019	50,599	112.7
	상위10%평균	48,208	28,014	172.1
	하위10%평균	51,209	85,489	59.9
1	경북울릉군	7,517	3,098	242.6
2	강원인제군	23,151	9,815	235.9
3	강원양구군	15,069	7,117	211.7
4	전북무주군	23,015	11,461	200.8
5	전북진안군	25,412	12,747	199.4
6	경북영양군	16,364	8,560	191.2
7	강원화천군	15,084	8,294	181.9
8	광주광산구	130,217	73,723	176.6
9	전북임실군	25,118	14,347	175.1
10	광주북구	158,663	91,990	172.5
...				
23	부산사상구	82,433	51,631	159.7
...				
161	강원홍천군	26,177	23,206	112.8
162	충남아산시	74,956	66,820	112.2
...				
207	서울중랑구	63,082	89,019	70.9
...				
220	서울광진구	39,648	67,369	58.9
221	서울강동구	54,123	92,137	58.7
222	서울종로구	21,786	38,296	56.9
223	서울동작구	46,378	87,013	53.3
224	서울용산구	29,009	56,223	51.6
225	서울송파구	58,071	118,198	49.1
226	서울강남구	42,644	94,614	45.1
227	서울서초구	18,214	78,144	23.3

주: 1) 복지대상자는 0-4세 아동수, 65세이상 노인수, 등록장애인수, 국가보훈대상자수의 합

기초자치단체의 복지대상자 1인당 지방비 수혜액은 평균 171.1만원으로 나타났으며, 하위 10% 평균(100.3만원)은 상위 10%(300.1만원)의 1/3 수준이다.

〈표 2-22〉 기초자치단체의 복지대상자¹⁾ 1인당 지방비 수혜액(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금을 제외한 금액(A)	사회복지대상자수(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	86,555	50,599	171.1
	상위10%평균	50,673	16,884	300.1
	하위10%평균	67,300	67,121	100.3
1	인천옹진군	29,935	6,654	449.9
2	강원양구군	31,136	7,117	437.5
3	경북울릉군	13,398	3,098	432.5
4	경기도천시	55,215	13,591	406.3
5	강원인제군	38,046	9,815	387.6
6	강원화천군	30,373	8,294	366.2
7	강원횡성군	60,173	16,518	364.3
8	전북무주군	40,336	11,461	351.9
9	경북칠곡군	92,793	28,714	323.2
10	서울중구	100,036	32,209	310.6
...				
23	강원삼척시	58,528	23,278	251.4
...				
139	전남장성군	32,969	19,257	171.2
...				
207	인천부평구	127,329	111,942	113.7
...				
220	부산사상구	48,927	51,631	94.8
221	부산사하구	69,433	74,932	92.7
222	부산해운대구	82,692	89,415	92.5
223	부산수영구	37,485	42,724	87.7
224	부산동래구	50,339	59,571	84.5
225	부산부산진구	77,553	92,566	83.8
226	부산영도구	32,812	39,996	82.0
227	부산남구	55,955	68,261	82.0

주: 1) 복지대상자는 0-4세 아동수, 65세이상 노인수, 등록장애인수, 국가보훈대상자수의 합

46 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 복지예산은 전년 대비 평균 16.8%로 나타났으며, 하위 10% 평균(-3.2%)은 상위 10%(38.3%)의 1/12 수준이다.

〈표 2-23〉 기초자치단체의 복지예산 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산- 전년도복지예산(A)	전년도복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	20,601	122,973	16.8
	상위10%평균	44,668	116,571	38.3
	하위10%평균	-2,774	86,548	-3.2
1	경기용인시	169,546	327,255	51.8
2	서울중구	40,784	83,945	48.6
3	전북무주군	20,176	43,175	46.7
4	서울송파구	70,569	157,611	44.8
5	서울광진구	40,672	98,525	41.3
6	강원화천군	12,648	32,808	38.6
7	강원양양군	12,807	33,399	38.3
8	경북고령군	13,559	35,806	37.9
9	경북칠곡군	36,935	97,833	37.8
10	서울종로구	25,688	69,778	36.8
...				
23	부산중구	10,115	31,004	32.6
...				
95	인천남구	29,408	173,930	16.9
96	대전서구	34,111	203,332	16.8
...				
207	전남순천시	3,633	213,324	1.7
...				
220	경기시흥시	-8,241	209,549	-3.9
221	강원영월군	-3,427	63,472	-5.4
222	강원정선군	-3,448	55,656	-6.2
223	경기화성시	-19,957	321,044	-6.2
224	전남구례군	-3,115	39,220	-7.9
225	충북옥천군	-9,347	65,866	-14.2
226	강원양양군	-8,600	52,068	-16.5
227	인천옹진군	-9,359	47,392	-19.7

기초자치단체의 자체사업 전년 대비 증감비율은 평균 2.8%이며, 하위 10% 평균은 -116.1%, 상위 10% 평균은 -67.4%이다.

〈표 2-24〉 기초자치단체의 자체사업 증감비율(2012)

(단위: 백만원 %)

순위	단체명	현년도복지예산 중 자체사업비 -전년도복지예산 중 자체사업비(A)	현년도복지예산 -전년도복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	582	20,601	2.8
	상위10%평균	-1,728	2,564	-67.4
	하위10%평균	-7,373	6,349	-116.1
1	강원태백시	-5,362	-1,292	415.0
2	경기시흥시	-30,096	-8,241	365.2
3	전남완도군	-3,784	-1,141	331.5
4	경기화성시	-58,937	-19,957	295.3
5	강원고성군	-1,376	-518	265.8
6	충남보령시	4,574	2,896	158.0
7	경북청도군	-1,678	-1,125	149.1
8	전남장성군	-2,584	-2,012	128.4
9	강원양양군	-10,795	-8,600	125.5
10	전남구례군	-2,746	-3,115	88.2
...				
23	경북울진군	3,288	5,858	56.1
...				
120	인천연수구	595	19,352	3.1
121	경북경산시	105	3,769	2.8
...				
207	경기구리시	-10,409	20,786	-50.1
...				
220	전남목포시	-35,294	21,553	-163.8
221	경북구미시	-22,703	12,760	-177.9
222	강원평창군	963	-487	-197.7
223	전남곡성군	-2,860	1,396	-204.9
224	전남고흥군	-1,709	667	-256.2
225	전남순천시	-10,981	3,633	-302.2
226	강원동해시	-1,322	199	-664.5
227	전남무안군	-3,785	298	-1,268.3

48 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 자체재원 총당 증감비율은 평균 2,961.2%이며, 상위 10% 평균은 1,366.7%, 하위 10% 평균은 -699.5%로 나타났다.

〈표 2-25〉 기초자치단체의 자체재원 총당 증감비율(2012)

(단위: 백만원 %)

순위	단체명	현년도복지예산 -전년도사회복지 예산(A)	현년도자체재원 -전년도자체재원(B)	지표값 (A/B*100)
·	전국평균	20,601	696	2,961.2
·	상위10%평균	30,920	2,262	1,366.7
·	하위10%평균	29,711	-4,248	-699.5
1	서울강서구	74,552	219	33,995.0
2	대전유성구	29,824	163	18,278.7
3	울산동구	14,837	233	6,372.1
4	대구수성구	24,349	616	3,950.2
5	전남담양군	10,232	297	3,450.7
6	대구북구	22,594	660	3,425.9
7	경기오산시	18,804	749	2,510.6
8	충남부여군	16,702	681	2,452.7
9	인천남동구	48,489	2,062	2,351.3
10	서울송파구	70,569	3,913	1,803.7
...				
23	대전서구	34,111	6,075	561.5
...				
207	서울영등포구	41,283	-9,536	-432.9
...				
220	울산북구	21,344	-2,101	-1,015.9
221	경남진주시	24,642	-1,765	-1,396.2
222	서울도봉구	42,382	-2,648	-1,600.4
223	충북충주시	56,227	-2,831	-1,986.4
224	충남금산군	10,270	-512	-2,007.7
225	서울종로구	25,688	-260	-9,864.6
226	광주서구	25,233	-79	-31,822.6
227	전남강진군	4,439	-13	-32,988.2

기초자치단체의 일반재원 총당 증감비율은 평균 167.5%이며, 하위 10% 평균은 -800.3%, 상위 10% 평균은 922.6%로 나타났다.

〈표 2-26〉 기초자치단체의 일반재원 총당 증감비율(2012)

(단위: 백만원 %)

순위	단체명	현년도복지예산 -전년도사회복지 예산(A)	현년도일반재원 -전년도일반재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	20,601	12,296	167.5
	상위10%평균	31,702	3,436	922.6
	하위10%평균	31,910	-3,987	-800.3
1	충남천안시	77,442	296	26,171.7
2	경남거제시	27,651	809	3,416.3
3	대전유성구	29,824	923	3,232.4
4	충남서천군	10,943	548	1,997.1
5	서울금천구	28,149	1,682	1,673.5
6	대구북구	22,594	1,446	1,562.9
7	인천서구	47,079	3,832	1,228.5
8	대구수성구	24,349	2,088	1,165.9
9	울산북구	21,344	1,899	1,123.8
10	서울영등포구	41,283	3,694	1,117.6
...				
23	서울강서구	74,552	15,913	468.5
...				
47	전북무주군	20,176	12,119	166.5
48	경남함안군	3,775	2,335	161.7
...				
207	대전중구	11,794	-3,072	-384.0
...				
220	대전서구	34,111	-1,280	-2,665.3
221	인천연수구	19,352	-550	-3,516.4
222	광주광산구	36,882	-979	-3,766.8
223	서울구로구	51,528	-1,349	-3,819.8
224	인천남동구	48,489	-1,016	-4,771.8
225	서울노원구	65,106	-1,286	-5,060.7
226	강원화천군	12,648	-185	-6,824.2
227	전북완주군	17,368	-13	-130,793.0

50 복지재정DB구축과 지표분석

기초자치단체의 국고부담 증감비율은 평균 20.0%로 나타났으며, 하위 10% 평균은 -62.4%, 상위 10% 평균은 60.4%로 나타났다.

〈표 2-27〉 기초자치단체의 국고부담 증감비율(2012)

(단위: 백만원 %)

순위	단체명	현년도복지예산 중 국고보조금 - 전년도복지예산 중 국고보조금(A)	현년도복지예산-전년도사회복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
.	전국평균	4,118	20,601	20.0
.	상위10%평균	5,730	9,486	60.4
.	하위10%평균	-1,309	2,097	-62.4
1	경기연천군	1,945	440	441.7
2	강원고성군	-1,886	-518	364.4
3	경북영덕군	-3,316	-2,001	165.7
4	경북청도군	-1,627	-1,125	144.6
5	강원영월군	-4,620	-3,427	134.8
6	충남계룡시	398	315	126.5
7	전남목포시	26,804	21,553	124.4
8	전북익산시	10,598	11,986	88.4
9	전남장성군	-1,768	-2,012	87.9
10	경북울릉군	2,656	3,710	71.6
...				
23	경북상주시	2,438	5,526	44.1
...				
100	서울노원구	13,042	65,106	20.0
101	경북영주시	455	2,279	20.0
102	경기광명시	9,449	47,328	20.0
...				
207	전남강진군	-1,244	4,439	-28.0
...				
220	전남순천시	-2,785	3,633	-76.6
221	전북남원시	-2,158	2,446	-88.2
222	전남해남군	-4,232	4,674	-90.5
223	전남곡성군	-1,544	1,396	-110.6
224	전남영광군	-2,929	2,468	-118.6
225	전남고흥군	-2,377	667	-356.3
226	전남무안군	-1,327	298	-444.5
227	강원동해시	-2,515	199	-1,264.4

기초자치단체의 지방정부부담 증감비율은 평균 23.5%이며, 하위 10% 평균은 -3.3%, 상위 10% 평균은 50.8%로 나타났다.

〈표 2-28〉 기초자치단체의 지방정부부담 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산 -현년도사회복지 예산관련 국고보조금(A)	전년도복지예산 -전년도사회복지 예산관련 국고보조금(B)	지표값 (A-B)/B *100)
	전국평균	86,555	70,072	23.5
	상위10%평균	103,890	68,890	50.8
	하위10%평균	72,043	74,513	-3.3
1	부산중구	21,987	12,458	76.5
2	전북무주군	40,336	23,094	74.7
3	경기용인시	367,807	222,788	65.1
4	강원화천군	30,373	18,918	60.5
5	경북칠곡군	92,793	58,113	59.7
6	경북고령군	29,838	19,008	57.0
7	강원횡성군	60,173	38,583	56.0
8	서울중구	100,036	64,796	54.4
9	서울광진구	99,548	65,283	52.5
10	부산기장군	59,391	39,233	51.4
...				
23	부산수영구	37,485	26,323	42.4
...				
109	부산남구	55,955	45,268	23.6
110	경북봉화군	27,333	22,132	23.5
...				
207	경기과천시	55,215	53,358	3.5
...				
220	강원태백시	30,961	32,708	-5.3
221	강원정선군	35,770	38,297	-6.6
222	경기시흥시	122,246	133,406	-8.4
223	전남구례군	19,501	21,482	-9.2
224	인천옹진군	29,935	33,583	-10.9
225	경기화성시	207,890	241,582	-13.9
226	충북옥천군	32,748	39,410	-16.9
227	강원양양군	25,841	33,485	-22.8

KIHASA 복지재정DB의 분석지표 생산 추이는 다음과 같다. 2004년부터 2012년까지 17개 지표가 제시되었으며, 2012년에는 사회복지결산비율을 제외한 16개 지표가 생산되었다.

〈표 2-29〉 기초자치단체 분석지표 생산 추이

지 표 명	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
자체사업비율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
자체재원 총당비율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
일반재원 총당비율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
국고부담률	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지방정부 부담비율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
사회복지결산비율	○	○	×	×	×	×	×	×	×
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	○	○	○	○	○	○	○	○	○
복지대상자 1인당 복지 수혜액	○	○	○	○	○	○	○	○	○
복지대상자 1인당 국비 수혜액	○	○	○	○	○	○	○	○	○
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	○	○	○	○	○	○	○	○	○
복지예산 증감비율	×	○	○	○	○	○	○	○	○
자체사업 증감비율	×	○	○	○	○	○	○	○	○
자체재원 총당 증감비율	×	○	○	○	○	○	○	○	○
일반재원 총당 증감비율	×	○	○	○	○	○	○	○	○
국고부담 증감비율	×	○	○	○	○	○	○	○	○
지방정부부담 증감비율	×	○	○	○	○	○	○	○	○

주: 1) 내국인만 포함

2) 음영부분은 분석지표에서 삭제되는 지표임.

기초자치단체의 각 분석지표에 대한 전국 평균의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 복지예산비율과 재원별 총당비율 등 복지규모지표와 인구1인당 복지예산, 복지대상자 1인당 복지수혜액 등 복지수준지표가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 국고부담율은 최근 감소한 것으로 나타났다.

〈표 2-30〉 기초자치단체의 분석지표 추이: 전국 평균

(단위: %, 만원)

지 표 명	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	20.6	23.8	26.7	27.6	30.3
자체사업비율	16.3	17.1	18.2	16.6	14.6
자체재원 총당비율	52.0	58.8	67.8	71.5	83.3
일반재원 총당비율	29.8	36.6	40.3	41.5	46.5
국고부담률	42.4	44.7	42.2	43.0	39.7
지방정부부담비율	57.6	55.3	57.8	57.0	60.3
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	40.7	49.4	52.3	55.8	64.9
복지대상자 ²⁾ 1인당 복지 수혜액	202.9	238.4	248.1	248.7	283.8
복지대상자 1인당 국비 수혜액	86.0	106.5	104.8	107.0	112.7
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	116.9	131.8	143.3	141.7	171.1
복지예산 증감비율	20.9	22.1	7.5	7.1	16.8
자체사업 증감비율	31.9	20.9	33.2	-6.2	2.8
자체재원 총당 증감비율	97.0	143.4	-63.5	307.5	2,961.2
일반재원 총당 증감비율	43.7	-1,205.2	-104.9	69.2	167.5
국고부담 증감비율	74.5	55.1	9.3	53.8	20.0
지방정부부담 증감비율	8.3	17.2	12.2	5.7	23.5

주: 1) 내국인만 포함

2) 복지대상자는 0-4세 아동수, 65세이상 노인수, 등록장애인수, 국가보훈대상자수의 합

54 복지재정DB구축과 지표분석

각 분석지표별 상위 10% 기초자치단체의 평균 추이를 살펴보면 다음과 같다. 복지예산 비율과 인구1인당 복지예산은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 자체사업비율과 국고부담율은 최근 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 2-31〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 상위 10%

(단위: %, 만원)

지 표 명	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	47.2	51.7	55.5	56.5	60.4
자체사업비율	37.0	36.5	39.0	35.9	30.4
자체재원 총당비용	201.6	225.5	246.6	223.4	242.0
일반재원 총당비용	97.6	122.8	132.9	127.9	140.7
국고부담률	60.3	64.2	62.2	61.2	57.6
지방정부부담비율	77.5	75.7	75.6	73.4	74.0
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	126.1	146.6	153.7	160.3	180.7
복지대상자 ²⁾ 1인당 복지 수혜액	357.6	400.5	421.7	409.3	455.6
복지대상자 1인당 국비 수혜액	149.2	174.0	169.1	168.1	172.1
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	230.5	241.8	277.3	247.6	300.1
복지예산 증감비율	49.3	41.5	28.9	21.7	38.3
자체사업 증감비율	105.1	84.1	190.8	820.8	-67.4
자체재원 총당 증감비율	604.7	685.8	334.0	350.3	1,366.7
일반재원 총당 증감비율	290.6	543.4	222.6	306.0	922.6
국고부담 증감비율	208.8	151.8	163.4	275.4	60.4
지방정부부담 증감비율	46.8	46.0	45.1	26.9	50.8

주: 1) 내국인만 포함

2) 복지대상자는 0-4세 아동수, 65세이상 노인수, 등록장애인수, 국가보훈대상자수의 합

각 분석지표별 하위 10% 기초자치단체의 평균 추이를 살펴보면 다음과 같다. 복지예산 비율, 자체재원 충당비율 등 복지규모지표와 인구1인당 복지예산, 복지대상자 1인당 복지수혜액, 국비 수혜액, 지방비 수혜액 등 복지수준지표는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-32〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 하위 10%

(단위: %, 만원)

지 표 명	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	12.1	12.9	15.0	15.4	15.6
자체사업비율	3.3	3.7	4.3	4.0	3.0
자체재원 충당비율	24.8	28.4	35.0	38.2	43.3
일반재원 충당비율	17.5	20.9	23.3	23.7	22.8
국고부담률	22.5	24.3	24.4	26.6	26.0
지방정부부담비율	39.7	35.8	37.8	38.8	42.4
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	23.6	28.5	30.0	32.6	41.2
복지대상자 ²⁾ 1인당 복지 수혜액	137.0	163.4	164.1	164.3	202.0
복지대상자 1인당 국비 수혜액	36.7	45.6	46.8	51.6	59.9
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	69.4	76.6	81.0	83.0	100.3
복지예산 증감비율	-5.8	-1.6	-8.2	-6.3	-3.2
자체사업 증감비율	-56.6	-87.6	89.5	-420.4	-116.1
자체재원 충당 증감비율	-183.2	-685.2	-289.1	-273.4	-699.5
일반재원 충당 증감비율	-30.5	-940.7	-475.4	-204.0	-800.3
국고부담 증감비율	655.1	18.9	-174.5	-273.3	-62.4
지방정부 부담증감률	-22.6	-11.7	-10.9	-11.5	-3.3

제3절 소결

앞에서 살펴본 바와 같이 복지사업의 지방이양과 국고보조사업의 확대 등으로 지방정부의 복지재정 부담이 증가하고 있다. 단적인 예로 OECD SOCX에 보고하는 우리나라의 공공사회복지지출 중 중앙정부와 지방정부의 지출을 비교하면, 각각 25.2%와 11.6%로 중앙정부의 비중이 더 높게 나타난다. 그러나 2010년 대비 2011년 지출은 지방정부가 훨씬 급증하고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향을 보육료지원 사업의 확대와 기초노령연금의 확대에 2012년에 더욱 급격하게 증가할 것으로 보인다.

〈표 2-33〉 공공사회복지지출

(단위: 십억원, %)

연도	공공 사회복지지출 (A=a+b+c)	정부일반지출(a)			사회보험 (b)	공기업 (c)
		소계	중앙정부	지방정부		
2010	107,202	40,156	28,391	11,765	66,440	606
2011	112,894	41,503	28,419	13,084	70,762	629
	구성비	(100.0)	(36.8)	(25.2)	(11.6)	(62.7)
전년 대비 %	5.3	3.4	0.1	11.2	6.5	3.7

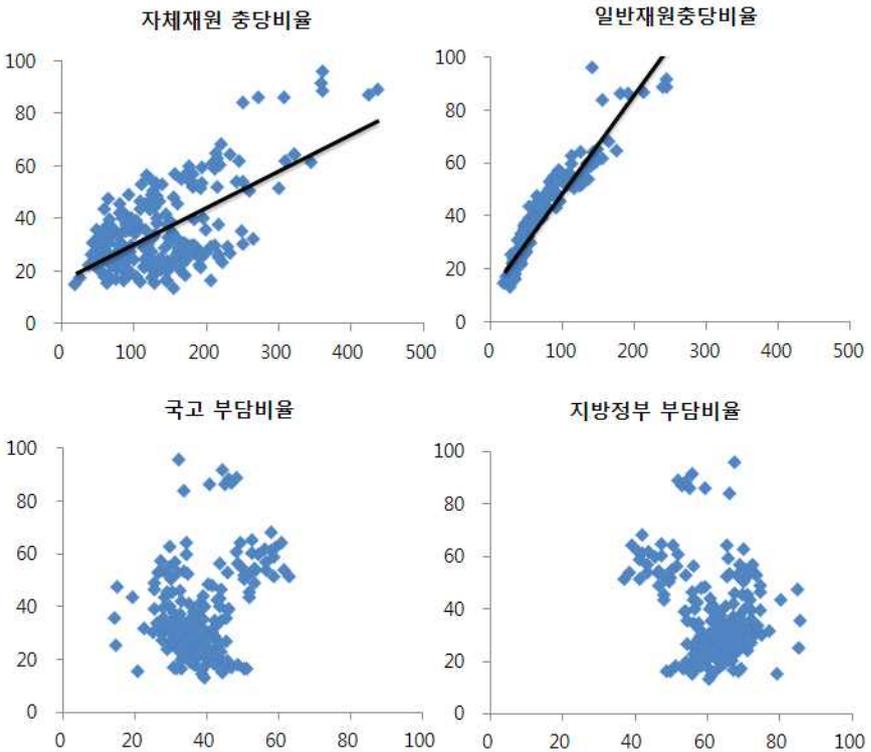
자료: 고경환 외(2013), 2011년도 한국의 사회복지지출 추계, 보건복지부-한국보건사회연구원.

KIHASA 복지재정DB 분석지표를 활용하여 지방정부의 복지재정 세출을 살펴봐도 이 같은 결과를 확인할 수 있다. 2012년 기준기초자치단체의 복지예산비율과 일반재원의 충당비율, 복지예산비율과 자체재원 충당비율을 살펴보면, 복지예산비율이 증가할수록 일반재원의 충당비율이 급격히 증가하는 반면, 자체재원 충당비율은 완만하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 국고 부담비율과 지방정부 부담비율은 복지예산비율이 증가와 관계가 없는 것으로 나타난다. 즉 복지예산비율과 관계없이 국

고 부담은 20~40%, 지방정부 부담은 60~80% 수준에 모여 있다.

[그림 2-1] 자원 및 부담 비교(2012년 기준)

(단위: %)



주: y축은 복지예산비율임

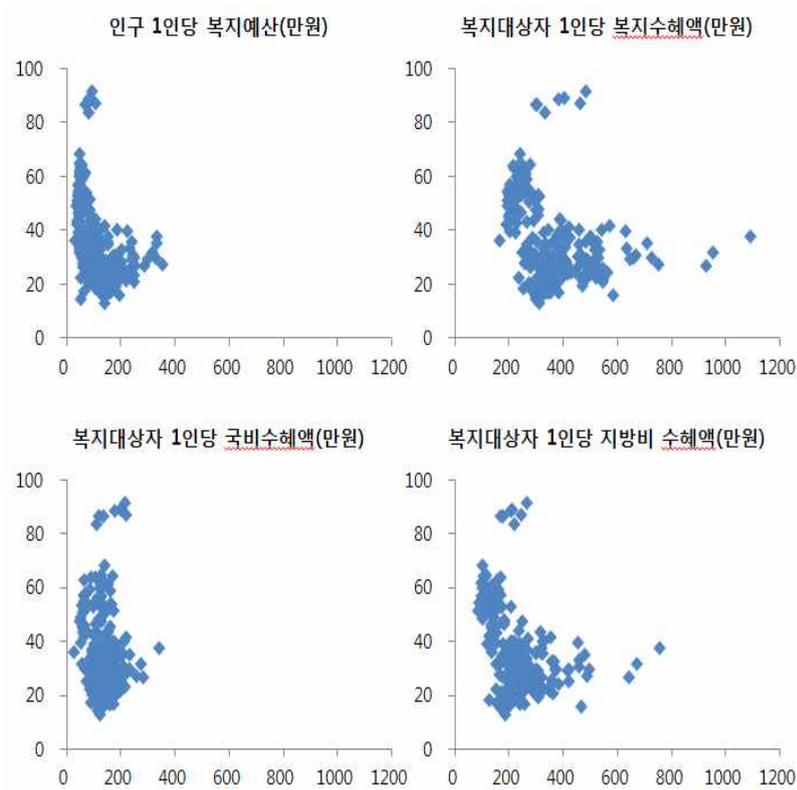
2012년 기준 기초자치단체의 복지예산비율과 복지수혜액을 살펴보면 중앙정부와 지방정부의 부담 비율이 더욱 대조적으로 나타난다. 인구 1인당 기초자치단체의 복지예산액은 연간 200만원 미만에 모여 있는 것으로 나타난다. 이에 반해 복지대상자 1인당 복지수혜액은 기초자치단체별 편차가 상당히 큰 것으로 보이는데, 대부분 200만원에서 400만원 수준

에 모여 있다.

한편 복지대상자 1인당 국비수혜액과 지방비 수혜액을 비교하면, 국비 수혜액이 200만원 미만인 반면, 지방비 수혜액은 50만원에서 250만원 사이에 모여 있다.

[그림 2-2] 복지수혜액 비교(2012년 기준)

(단위: %, 만원)



주: 1) y축은 복지예산비율임
 2) 경남 밀양과 경북 울진은 이상점으로 제외한 것임.



제3장 복지재정 심층분석

제1절 지방정부의 세입 현황과 문제

제2절 사례분석: 서울시와 경기도

3

복지재정 심층분석 <<

제1절 지방정부의 세입 현황과 문제

지방정부의 재정은 재정 수입의 세원에 따라 중앙정부로부터의 보조를 받는 의존재원과 지방자치단체가 자주적으로 조달하는 자체재원으로 나눌 수 있다.

1. 의존재원

의존재원은 지방교부세와 국고보조금, 분권교부세로 구분할 수 있는데, 정부간 재정조정제도를 통해서 배분되지만 지방정부의 의지보다는 중앙정부의 배분방식에 따라 결정된다는 점에서 한계가 있다. 최근 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금과 같은 의존재원이 증가하고 있으나, 국고보조사업의 증가에 따른 것이라는 점을 감안할 때 실제적인 세입의 확보에는 한계가 있다. 예를 들면, 우리나라의 중앙정부와 지방정부간 세입 배분은 79:21인 반면 세출배분은 40.5:59.5로 세입과 세출의 괴리가 매우 큰 것으로 나타난다(이영희, 2012).

가. 지방교부세

지방교부세는 지방재정조정제도의 대표적인 제도로 지방정부의 부족재원 보전과 지역 간 균형 있는 자원 배분을 위해 국가가 지방자치단체에

교부하는 금액이다(안전행정부, 2013: 2013년도 지방교부세 산정해설). 지방교부세는 지방교부세법 제 3조에 따라 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 및 부동산 교부세로 구분된다. 지방교부세(부동산교부세 제외)의 재원은 해당연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당금액을 제외) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액과 지방교부세 제5조제2항에 따라 정산한 금액으로 한다(지방교부세법 제4조). 다시 말하면 내국세에 연동이 되기 때문에 중앙정부의 세입 능력에 따라 지방정부의 세입 능력이 결정된다고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 지방교부세 현황 및 추이

(단위: 억원, %)

	2004	2006	2008	2010	2011	2012	연평균 증가율
교부세	144,691	204,414	257,796	263,459	291,223	319,664	10.4
보통	130,129	186,915	235,733	240,903	266,255	291,884	10.6
특별	13,013	8,268	9,468	9,684	10,740	12,162	△0.8
증액	1,549	-	-	-	-	-	-
분권	-	-	12,872	12,872	14,228	15,618	5.0
법정률	15	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24	3.2

주: 연평균증가율은 저자가 계산한 것임

자료: 안전행정부(2013), 2013년도 지방교부세 산정해설.

지방교부세는 2004년 14.4조원에서 시작하여 2012년 31.9조원으로 연평균 10.4%의 증가율을 보이고 있다. 이를 세부적으로 살펴보면 보통교부세의 증가율이 가장 높으나 분권교부세도 2008년 이후 연간 5% 수준으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 한편 2012년 기준 지방교부세는 보통교부세가 91.3%, 특별교부세가 3.8%, 분권교부세가 4.9%를 차지하고 있다.

지방교부세에 대한 최근 연구들은 재원 자체의 부족(한일섭, 2011; 박완규, 2008)과 지방교부세 산정방식의 문제(이재원, 2011; 한일섭, 2011; 김성태, 2005)를 제기하고 있다. 또한 소수이기는 하나 지방교부세로 인하여 지자체의 도덕적 해이가 발생하는 점을 지적하고 있다(김필현, 2012).

최근에는 급증하는 지방정부의 재정부담을 완화하고자 지방교부세의 재원을 확대하는 방안에 대한 논의가 뜨겁다(박완규, 2008; 한일섭, 2011; 손희준, 2008). 박완규(2008)는 지방의 기본적 행정경비 보전이 미흡하고, 자체사업여력 부족, 법정·의무적 경비에 따른 지방비의 부담이 증가하고 있기 때문에 법정교부율을 인상할 필요가 있다고 주장하고 있다. 그러나 임동욱·정재진(2005)은 자치단체의 재정확충에 도움을 주지만, 재정형평화에는 오히려 역효과를 발생시킬 수 있다고 지적하고 있다.

또한 보통교부세의 산정시 기준재정수요액에 복지지출소요 요소, 행정수요 등을 반영하여 교부세에 지방정부의 수요가 적절하게 반영될 필요가 있음을 지적하는 연구들도 있다(김윤수 외, 2012; 김성태, 2005; 김정완, 2008). 한편 지방교부세로 인한 도덕적 해이의 문제는 지역 간 세입기반을 반영하여 배분규모를 조정하는 방안이 필요하다(김필현, 2012).

나. 국고보조금

지방자치단체차원에서 시행하기 어려운 대규모 건설 사업이나 개발 사업 등은 중앙정부가 주도하는 국고보조사업으로 운영되어 왔다. 이러한 국고보조사업에 대한 국가와 지방간 재원 분담비율은 1989년에 제정된 ‘국고보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’에 기준보조율이 정해진 이래 현재까지 그 체제를 유지하고 있다(김종순·김성주, 2008). 또한 2004년

이래로, 정부가 시행하는 다수의 사회복지 관련 사업의 증가로 국고보조사업형태로 운영되는 복지 사업도 증가하게 되었다. 최근 국고보조사업의 증가로 지방정부의 재정 부담이 증가하고 있다(이채정, 2011).

이에 정부는 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법’을 근거로 사회복지분야 국고보조금의 산정시 지방자치단체의 재정여건과 사회복지지출 비중을 고려하여 기준보조율을 적용하고 있다. 이와 함께 2008년부터 일부 사업은 재정자주도와 분야별 재정지출 지수를 기준으로 하는 차등보조율을 적용하고 있다.

‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령’에 따르면 국고보조사업의 기준보조율은 서울 20% 및 50%, 지방 50%, 70%, 80%로 명시되어 있으며, 차등보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가산하거나 차감하여 적용하도록 하고 있다. 이때 차등보조율을 적용하는 기준은 재정자주도와, 분야별 재정 지출지수 등의 지표와 보조사업의 해당지역에 있어서의 발전도 및 국가재정사정을 감안하여 기획재정부장관이 정하고 있다.

또한 보건복지부는 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령’에 명시되어있는 사업이 아닌 경우라도, 국고보조사업을 추진함에 있어 해당 법률 시행령에 명기된 기준을 준용하여 기준보조율과 차등보조율 적용여부를 결정할 수 있다.

국고보조사업은 지난 4년간 연평균 8.0%씩 증가하였다. 이 중에서도 국고보조금의 증가는 연평균 6.5%인데 반해 지방정부의 대응부담비 증가는 연평균 10.5%로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 연도별 국고보조금 확정현황

(단위: 억원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
국고보조사업 (구성비)	417,716 (100.0)	467,410 (100.0)	486,182 (100.0)	526,125 (100.0)	8.0
- 국고보조금 (구성비)	265,387 (63.6)	292,186 (62.5)	300,883 (61.9)	320,606 (60.9)	6.5
- 지방비 부담 (구성비)	152,329 (35.5)	175,224 (37.5)	185,299 (38.1)	205,519 (39.1)	10.5

주: 복지재정으로 구분하지 않은 자료임.

자료: 행정안전부(2013), 2013년도 지방자치단체 통합재정개요

국고보조사업의 순기능에도 불구하고 여러가지 문제점이 제기되고 있다. 기존의 많은 선행연구들은 국가보조사업의 대상 선정이 원칙없이 운영되고 있으며(임성일, 2012; 이재원, 2012; 김상철·김대철, 2010), 기준 보조율과 지방비 부담 설정의 불합리하고(임성일, 2012; 구인회 외, 2010; 이재원, 2012; 이원희, 2011; 김상철 외, 2010; 김재훈, 2007), 차등보조율의 지표 한계와 적용상의 문제(이재원, 2012; 김상철 외, 2010)를 제기하고 있다. 또한 국고보조금 제도는 정부 간의 재정 불평등을 심화시키고(김종순 외, 2008; 박기목, 2002), 지방정부의 자율성을 저하하며(구인회 외, 2010; 이재원, 2012), 소액사업과 유사사업의 확대(임성일, 2012; 김상철 외, 2010)를 야기했다는 연구 결과도 있다.

이러한 국고보조금제도의 개선을 위하여 국가보조금 기준보조율 개정 및 재설계(이재원, 2012; 김충묵·강민규, 2009; 임성일, 2012; 구인회 외, 2010)와 차등보조율제 도입(이원희, 2011; 김충묵 외, 2009; 박혜자, 2009; 김현아, 2012; 김종순 외, 2008; 구인회 외, 2010; 김상철 외, 2010) 등이 제시되고 있다. 또한 국가적 차원에서 복지서비스를 제공해야 하는 사업을 국가로 환원하는 등 국고보조사업의 재분류가 필요하다는

주장(구인회 외, 2010; 이원희, 2011; 우명동, 2009; 김상철 외, 2010)과 중앙과 지방간의 비용분담을 위한 협의기구를 구축하는 방안(김충목 외, 2009; 임성일, 2012), 사회서비스에 대한 포괄적 재정제도를 도입하는 방안(이재원, 2012; 2011, 김정훈, 2008) 등이 제시 되고 있다.

다. 분권교부세

2004년 『정부혁신지방분권위원회』는 국고보조사업을 일괄정비하고, 국고보조사업 중 149개 사업을 지방으로 이양할 것을 권고하였다. 이에 따라 정부는 이양 사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 '05년에 분권교부세 제도를 도입하였다. 분권교부세는 국고보조사업의 지방이양을 위한 효율적인 재원 이전 통로를 마련하고, 지방재정운영의 자율성을 확대 하였다는데 의의가 있다(안전행정부, 2013: 2013년도 지방교부세 산정해설).

정부는 분권교부세 도입 당시 운영재원을 설정함에 있어 국고보조사업의 지방이양규모(149개 사업, 9,581억 원)와 국가재정운영 방향, 지방세제 개편 등 여러 요인들을 고려하여 내국세 총액의 0.83%(8,454억 원, 이양규모의 88.2%)로 정하고, 이양규모에 못 미치는 1,127억 원은 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세(4,200억 원)중에서 활용하도록 하였다.

그러나 지방이양 이후 노인요양시설 등 신규 사회복지시설 확충에 따른 운영비 증가 등으로 사회복지분야에 대한 재정수요는 증가하였음에도 당초 예상했던 만큼 담배소비세가 증가하지 않아 자치단체의 재정 부담이 가중되었다. 이에 따라 2006년부터 분권교부세율을 0.11%p 상향하여 내국세 총액의 0.94%로 조정하였다(안전행정부, 2013). 분권교부세

제도는 2014년까지 운영 후 2015년부터는 보통교부세에 통합하여 운영 될 예정이다.

분권교부세는 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하여 산정하고 있다 (지방교부세법시행령 제10조의 2). 정상적 수요는 매년 일정 수준의 계속적인 재정 수요를 필요로 하는 사업으로 객관적인 산식화가 가능한 사업을 측정한다.

〈표 3-3〉 사회복지 분야의 분권교부세 정상적 수요사업(2013년)

선정항목	대상사업 예시	
노인 복지비	경로당운영 경로당무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지역사회 시니어 클럽운영	재가노인복지시설 개수, 보수 및 운영 저가소득 재가노인식사배달 노인복지회관 운영 노인일거리 마련 사업 경로당 활성화
장애인 복지비	장애인복지관 운영 장애인직업재활시설 운영 장애인재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인주간보호시설 운영 의료재활시설 운영 공동생활가정 운영 청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영	정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별운송 사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민축진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영 청각장애인 아동달팽이관 수술
아동 복지비	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가정 지원 아동보호전문기관 설치 및 운영	가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영
그밖의 복지비	한부모가족 복지시설 운영 한부모가족복지시설 퇴소자자립정착금 사회복지 전담공무원 인건비 노숙자 보호 쪽방생활자 지원	미혼모 중간의 집 운영 사회복지관 기능보강 및 운영 사회복귀시설 운영 푸드뱅크 운영장비 지원 중소도시 보건소 신축

자료 : 안전행정부(2013), 2013년도 지방교부세 산정해설

경상적 수요는 전년도 자치단체 산정항목별(13개 항목) 예산 편성 현황을 분석하여 재정 수요 증가율을 고려하여 항목으로 재원을 배분한다. 산정항목별 수요액과 관련 통계에 의해 도출된 산정공식에 재정력 차이를 반영하여 시,도별로 배분하는데, 특별광역시와 특별자치시, 특별자치도는 본청에 일괄배정한다. 그러나 도(道)의 경우 70%는 재정수요액의 비중에 따라, 나머지 30%는 재정수요액과 재정력을 고려하여 도 본청 및 시, 군의 배분 예산액을 기준으로 산정한다(안전행정부, 2013).

비경상적 수요는 매년 자치단체의 사업계획을 심사지원하던 국고보조 사업을 금액으로 총합하는 개념이다(송희준, 2008: 60). 이는 전년도 비경상적 수요 재원을 기준을 각년도 분권교부세 재원 증가율(2013년, 7.7%)을 고려하여 비경상적 수요의 재원을 배분한다. 사업별(19개)한도액 설정을 위해 관계부처에 수요조사하고 분권교부세 증가율을 기준으로 사업별 수요증감 및 내용 등을 고려하여 한도액 산출 및 관계부처 통보, 관계부처에서 사업별 한도액을 기준으로 자치단체별 수요조사 및 국가정책, 사업추진 상황 등을 고려하여 지원 대상 및 규모 선정 후 관계부처 수요조사 결과를 토대로 자치단체별 지원규모 확정한다.

분권교부세는 재원의 규모가 작고, 재원인 내국세의 증가율이 복지 분야 예산 증가율을 따라갈 수 없기 때문에 시간이 갈수록 재원부족이 심화되고(박해자, 2006; 구정태, 2009), 지방비 부담이 과중하거나 재정력이 취약한 기초자치단체의 경우 관련 사업의 추진에 차질을 빚거나 재정 부담이 야기되는 문제가 발생하고 있다(손희준, 2008; 배준식 외, 2008; 서정섭, 2011; 안전행정부, 2013). 뿐만 아니라 분권교부세 배분에서 사용되는 수요 산정은 지나치게 복잡하게 운영되고 변수의 대표성이 없어 지방재정의 자율성확대와 지방재정 보전 수단의 확충이라는 재정분권의 의의를 훼손하고 있다(손희준, 2006; 2008; 박해자, 2006).

분권교부세는 지방재정의 자율성을 제고하고자 도입하였으나 자율성은 확대되지 않았고(우명동, 2009; 이재원, 2011; 김현아, 2012), 오히려 지방의 재정 부담을 증가시켰다(김현아, 2012; 김상철 외, 2010; 구정태, 2009; 이재원, 2012). 특히 2014년 분권교부세의 일몰을 앞두고 향후 분권교부세를 어떻게 바꿀 것인가에 대한 논의들이 다각도로 조명되었다.

안전행정부에서 밝힌 바와 같이 분권교부세를 보통교부세로 통합하는 것은 현행 지방교부세 틀을 최대한 유지하는 범위 내에서 소폭 조정하는 것으로 행정적인 편리함은 있으나 사회복지예산 확보 유인이 어렵고 복지재정 확충의 체감도가 낮을 것으로 예상된다(구정태, 2009). 한편 사회복지교부금의 신설은 다원적으로 지원되고 있는 지방자치단체의 사회복지 관련 재정을 하나의 재원으로 단일화하는 방안으로 주로 사회복지분야 연구진에서 제시되는 방안이다(서정섭, 2011).

이와는 다르게 지방이양 사업 국고 환원을 주장하는 연구들이 있다. 이 역시 두 가지로 구분할 수 있는데 지방이양 사업 전체에 대한 국고 환원을 주장하는 것은 지방분권화 추세에 역행하는 것으로 실현 가능성이 낮다(서정섭, 2011; 구정태, 2009). 반면에 지방이양 사업의 일부 환원은 지방이양에 적합하지 않은 사무와 지방정부의 부담이 과중한 사업에 대해 국고 환원을 하는 방안을 주장하는 것으로 지속적인 논의의 대상이 되고 있다(서경섭, 2011; 손희준, 2006; 구정태, 2009).

2. 자체재원

지방정부가 자체적으로 재원을 조달하는 자체재원은 지방세와 세외수입, 지방채로 구성된다. 자체재원의 증가는 지방정부의 실질적인 수입의

확보라는 점에서 최근 중요해지고 있다(김윤수 외, 2012).

가. 지방세

지방세는 특별시세, 광역시세, 도세 또는 시·군세, 자치구세를 말한다. 지방세는 보통세와 목적세로 국분할 수 있는데, 보통세에는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세가 있으며, 목적세에는 지역자원시설세와 지방교육세가 있다.

지방분권이 본격화된 1995년 총조세 수입 대비 지방세 비중은 21.2%였다. 그 후 우리나라는 1990년대 경기침체와 2005년 종합부동산세 제개편, 2006년 부동산경기활성화와 부동산과세표준 인상, 2008년 세계금융위기 등 정(+)¹적 요인과 부(-)²적 요인을 두루 경험하였다(주만수, 2012a). 2011년 기준 조세총액 대비 지방세 비중은 21.4%로 1995년과 유사하다.

지난 8년간 지방세 징수액 자체는 연평균 5.9% 증가하였으나, 조세 총액 대비 비중과 GDP 대비 비중은 다소 감소하였다. 이는 경기침체의 여파와 부동산 자체가 경기에 민감하기 때문인 것으로 풀이된다. 지방정부 유형별로 살펴보면, 지방세 징수액은 시·군·구에서 상대적으로 높게 나타나는 반면, 광역시와 특별시에서는 상대적으로 낮게 나타난다.

(표 3-4) 지방세 현황 및 추이

(단위: 조원, %)

	2003	2004	2006	2008	2010	2011	연평균 증가율
지방세 징수액	33.1	34.2	41.3	45.5	49.2	52.3	5.9
조세총액대비(%)	22.4	22.5	23.0	21.4	21.7	21.4	△0.6
GDP 대비(%)	4.6	4.4	4.9	4.4	4.2	4.2	△1.1
특별시	8.8	8.5	10	11.3	10.9	11.7	3.6
광역시	6.8	6.5	8.1	8.3	9.4	9.7	4.5
도	9.1	9.3	11.5	11.6	13.7	14.1	5.6
시	5.5	6.5	8.1	10.1	10.7	11.5	9.7
군	1.2	1.3	1.5	2	2.1	2.2	7.9
구	1.7	2.1	2.1	2.2	2.1	3.1	7.8

주: 지방세정연감은 익년도 말에 발간함. 즉 2012년 결산분은 2013년 12월 31일에 발간될 예정
연평균 증가율은 저자 계산
자료: 안전행정부(2012), 지방세정연감

현재 지방재정의 주된 재원이라 할 수 있는 지방세는 경기 부양을 위한 감세정책과 재산과세위주의 구조로 신장성이 낮아 재정수요에 적절한 대응이 어렵다(송상훈, 2012). 하지만 복지정책의 증가로 인하여 지방의 세출규모는 증가하고 있으며 이 부족분을 국고보조금, 보통교부금 등의 이전 재원의 증가를 통해 보완하고 있다. 이러한 이전재원의 증가와 지방세수의 감소는 지방재정의 재정자주도를 약화시키게 된다. 이로 인하여 예산연성제약으로 인한 부작용과 재원조달책임과 지출책임간의 괴리로 나타나는 재정책임성의 결여 등과 같은 문제점을 가져올 수 있게 된다.

지방세수 확대를 위해 현재 논의되고 있는 방안은 다음과 같다. 첫 번째로는 지방소비세 강화이다(주만수, 2012a; 이영희, 2012; 송상훈, 2012). 지방소비세를 강화를 통해 감세 정책으로 인한 지방세수 부족분을 증가할 수 있을 것으로 기대하고 있으나 지방소비세는 지방자치간의 재정력 격차를 확대할 가능성이 존재하여 이에 대한 대응방안 또한 논

의 중에 있다(주만수, 2012a). 둘째로는 지방세 비과세 감면에 관한 개선 방안에 대한 논의이다(임상수, 2012; 김경호, 2012; 이정기, 2010). 지방세의 비과세는 세금인하를 통해 지역에 산업을 유치하여 지자체의 미래 세입을 늘릴 수 있지만, 지자체의 세입을 줄이고 재정지출보다 경제기여도가 낮다는 단점을 가진다(임상수, 2012). 따라서 지방세 비과세 감면 제도를 개선하여 지방정부의 자주권을 제고하는 방안에 대한 논의가 있다.

나. 세외수입

세외수입은 정부의 수입가운데 조세 이외의 수입을 일컫는 것이다. 세외 수입은 세입에서 차지하는 비중은 낮으나 그 종류는 많으며, 지방세의 수입은 지방자치단체의 자체수입 중에서 지방세에 의한 수입을 제외한 수입을 말한다. 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입(이상 일반회계), 사업수입과 사업 외 수입(이상 특별회계)으로 나눌 수 있다. 경상적 세외수입이란 매 회계연도마다 계속적으로 반복하여 조달되는 예측 가능한 수입이다. 경상적 세외수입의 종류로는 사용료, 수수료, 재산임대 수입, 사업수입, 징수교부금 수입, 이자수입이 있다. 임시적 세외수입은 각급 지방자치단체의 수입 중 불규칙적으로 발생하는 수입으로 대체로 규모는 크나 수입원이 일회성에 그치는 경우가 많아 세입규모를 예측하기 어렵다. 임시적 세외 수입의 종류로는 재산매각수입, 순세계잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 용자금, 원금수입, 부담금, 잡수입, 지난년도 수입이 있다(행정안전부, 2013, 2012년 지방세외수입연감).

〈표 3-5〉 세외수입 단체별 세입

(단위 : 십억원)

연도별	총계	광역자치단체		기초자치단체		
		시	도	시	군	구
2002	48,286	13,078	7,843	16,596	6,781	3,988
2004	63,974	15,532	8,784	23,948	10,319	5,392
2006	59,176	14,827	7,630	22,491	9,040	5,189
2008	67,948	17,106	8,911	24,882	10,881	6,228
2010	59,878	15,543	8,100	20,898	9,063	6,274
2011	58,330	15,379	8,912	19,909	8,790	5,340
연평균 증가율	2.1	1.8	1.4	2.0	2.9	3.3

주: 연평균증가율은 저자 계산
 자료 : 행정안전부, 2013, 2012년 지방세외수입연감

지방세의 확충은 지역 간, 세대 간의 문제로 조세저항에 부딪칠 수 있기에 지방자치단체들은 세원확충에 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 세외수입은 조세저항을 크게 받지 않으면서 재정수요 확충과 공공서비스 배분의 형평성 및 효율성이라는 측면에서 장점을 가지고 있다(주운현, 2008). 그러나 체납자에 대한 징수수단 미약, 복잡한 행정절차(강종규, 2007; 여은정 외, 2008), 세외수입 담당인력 부족, 세외수입 구조의 불건전성, 세외수입의 지역편중 심화(강종규 외, 2007) 등의 문제가 있다.

이러한 지방세외수입제도의 문제점을 개선하기 위해서는 세외수입 관리체계의 개선, 징수관리의 강화, 새로운 세외수입원의 발굴(강종규 외, 2007; 주운현, 2008)과 징세 절차의 개선(김종규 외, 2007; 주운현, 2008; 여은정 외, 2008) 등이 제안되고 있다.

다. 지방채

지방채는 '지방자치단체가 투자재원의 조달을 위해 과세권을 실질적인 담보로 하여 자금을 조달하는 채무행위로서 그 채무 이행이 1 회계연도를 넘어서 이루어지며 증서차입 또는 증권발행의 형식을 취하는 것'으로 정의할 수 있다(권오성, 2011). 지방재정법 제 11조 1항에 따르면 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체에 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난 복구 등의 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수 있다¹⁾. 지방채를 발행하려면 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 정하는 지방채 발행한도액 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 또한 대통령령으로 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정안전부 장관의 승인을 받은 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제 2항에 따른 지방채 발행한도의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

지방채자치발행제도는 2005년을 기점으로 개별사업에 대한 승인제도에서 총액 한도제로 전환하였다. 총액한도제는 지방자치단체별 발행한도를 설정하고 그 범위 내에서는 기재발행권의 자율성을 확대하는 제도이다. 지방채발행 한도액의 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위 중 채무자의 파산으로 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 보증채무부담행위 책임액이 포함된다. 단, 지역개발을 목적으로 기금을 조성하는 지방 채무는 제외한다.

지방수입이 감소하고 이전재원도 감소하는 상황에서 재정압박의 해결 방안으로 지방채를 활용하는 것은 하나의 효과적인 방안이 될 수 있다(장

1) 시행령 9조1항에 의하면 지방채의 발행대상이 되는 사업은 1. 공용, 공공용시설의 설치, 2. 당해 사업의 수입금으로 원리금상환이 가능한 사업, 3. 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 4. 재해예방 및 복구사업, 5. 기발행한 지방채의 차환, 그리고 6. 그밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업에 한함.

선희, 2012). 따라서 지방의 기채자율권을 확대하자는 논의가 있으나, 지방채발행권이 지방으로 이양될 때에는 도덕적 해이, 감시기능의 취약 연성예산제약의 조장 등으로 재정위기의 원인이 될 수 있다(라휘문 외, 2008).

2012년 기준 광역자치단체별 지방채 현황을 살펴보면, 경기도가 가장 많고(43.4조원), 그 뒤를 이어 서울(29.4조원), 인천(28.8조원), 부산(27.6조원) 순으로 나타났다. 이를 회계별로 살펴보면, 일반회계의 지방채무 비중이 큰 곳은 강원(64.2%), 제주(61.8%), 대구(61.0%), 전북(58.0%), 경북(57.1%), 경기(52.5%) 순으로 나타난다. 이에 반해 공기업 특별회계의 지방채무 비중이 큰 곳은 세종시(99.9%), 울산(80.4%), 충북(53.7%), 경남(53.2%), 광주(52.8%), 대전(52.5%) 순으로 나타났다. 이에 비해 서울은 기타특별회계의 지방채무 비중이 큰 것으로 나타났다(78.8%).

지방채와 관련한 선행연구들은 가격이 시장에서 결정되지 않으며(장선희, 2012; 주만수B, 2012; 조기현, 2010), 지방자치단체의 재정자율성을 높이고자 하였으나 여전히 소극적인 지방채정책을 견지하고 있음을 지적하고 있다(라휘문 외, 2008; 임성일, 2008). 이러한 이유로 기채자율권확대(조기현, 2010; 라휘문 외, 2008)를 통한 지방채 활성화에 대한 논의가 진행되고 있다.

지방채 관리 측면에서는 기채승인제의 특성을 가지고 있음에도 사전 관리가 미흡하며(장선희, 2012; 조기현, 2010; 임성일, 2008), 지방채 관리에 대한 제도적 기반이 미비하다(장선희, 2012; 조기현, 2010)는 지적이 있다. 이러한 지방채의 한계를 극복하고자 채무관리제도 도입 및 지방재정위기 사전경보제도 활용(주만수, 2012b), 주민투표 실시(장선희, 2012) 및 재정위기 관리제도 도입, 자본 예산 제도 도입(장선희, 2012)

등 사후적 규제 보완 등이 제시되고 있다.

〈표 3-6〉 2012년 기준 지방채 현황

(단위: 십억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업 특별회계	기금
총계	267,559	122,040	57,432	87,788	299
서울특별시	29,495	3,155	23,253	3,087	0
부산광역시	27,648	13,423	9,787	4,393	45
대구광역시	19,782	12,072	5,580	2,130	0
인천광역시	28,882	13,281	8,422	7,179	0
광주광역시	7,512	3,542	2	3,968	0
대전광역시	6,951	3,277	0	3,652	22
울산광역시	5,401	918	114	4,343	26
세종특별자치시	1,239	1	0	1,238	0
경기도	43,412	22,807	2,736	17,836	33
강원도	11,694	7,513	421	3,760	0
충청북도	7,004	2,925	316	3,763	0
충청남도	11,193	4,239	3,405	3,527	22
전라북도	10,430	6,051	322	4,057	0
전라남도	14,242	7,039	1,379	5,726	98
경상북도	15,283	8,725	598	5,960	0
경상남도	19,864	8,419	831	10,564	50
제주특별자치도	7,527	4,653	266	2,605	3

자료 : 안전행정부(2012), '12년말 지방채무 현황

제2절 사례분석-서울시와 경기도

1. 연구의 배경

가. 사례연구의 의의

‘경제위기’라는 말이 일상적인 용어가 되어가고 있으며, 만성적인 경제 위기 시대가 도래하고 있다. 사실상의 공황이라고도 하고 인류문명의 페러다임이 바뀌는 단계에 왔다고까지 하는 주장이 제기될 정도로 변화의 시기이다. 경제의 고성장이 저물고 이제는 저성장시대, 더 나아가 마이너스성장시대도 가능한 상황이 되었다. 따라서 저성장시대와 페러다임의 변화가 필요하다.

저성장시대와 공공재정의 영향을 살펴볼 필요가 있다. 저성장시대는 사회의 여러부분에 영향을 끼치고 있으며, 그 중에서도 공공재정은 가장 먼저 영향을 받는 분야이다. 경제의 가장 중요한 부분인데다가 시장의 시스템과는 달리 지출구조가 경직되어 있기 때문이다. 사회의 각부분에 관련된 정치·경제·사회적 연관고리와 구조 때문에 쉽게 지출을 줄이거나 늘이거나하는 것이 어렵거나 구조를 바꾸는 것도 쉽지 않기 때문이다.

더구나 한국의 경우에는 아직도 산업발전 우선국가에서 복지국가로의 전환이 본격화되지도 않은 상황이기 때문에 이러한 지출구조개혁은 당장 우리사회의 현재와 미래에 대한 다양한 모색이 불가피하다.

우리사회의 복지는 사회발전과 더불어 꾸준히 증가해온 것은 사실이다. '90년대 말 IMF 경제위기를 거치며 한국사회는 사회안전망의 총체적 부실에 대해 새삼 각성하게 되었으며, 이후 복지친화적인 집권층의 노력과 시민사회단체의 강력한 요구로 인해, 복지부문에 만족스럽지 않는 수

준이기는 하지만 상당한 발전이 이루어져 왔다.

이렇듯 중앙정부의 복지정책 강화가 지방정부에도 영향력을 미치고 있지만, 지방정부는 복지부문에 대한 적극적 의지가 발동되기보다는 중앙정부의 국가보조금사업에 대응자금을 투여하는 형태로만 대응하고 있는 형편이며, 이는 지방정부의 재정의 구조문제도 있지만 아직 지방자치 차원에서 사회복지에 대한 요구와 조직이 본격적으로 이루어지고 있지 않기 때문이다.

또한 최근의 경제위기 속에서 재정위기가 중요한 화두가 됨에 따라 복지예산의 증액요구와 맞물리면서 격렬한 사회적 이슈가 되고 있는 상황이다.

따라서 한국의 지방정부와 지방정부의 재정의 구조를 중심으로 가장 큰 지방자치단체인 서울과 경기도의 재정의 상황을 분석하고 복지예산의 증액과 효율적인 배분을 위한 대안을 제시할 필요가 있다.

나. 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계의 특징

중앙정부와 지방자치단체, 광역지방자치단체와 기초자치단체의 재정관계는 매우 복잡하게 구성되어 있다. 특히 광역자치단체와 기초자치단체는 총계와 순계기준이 확연히 달라서 예산을 분석할 때 이를 세심히 고려해야 한다.

광역과 지방자치단체의 예산의 총계는 208조원에 이르지만 순계기준은 156조원이 편성되어 있어서 그 차액이 52조원에 이른다. 이는 보조금이 33조원에 이르러 이 부분이 중복계상되는 것이 가장 큰 이유이다.

중앙과 광역, 기초의 예산의 규모를 비교하여 보면 다음과 같다. 국가 예산 대 지방예산 비율은 예산규모 기준으로 55.9 : 33.2 : 10.9 (중앙정

부예산 : 지방예산 : 지방교육예산)으로 구성되어 있다. 따라서 편성기준으로는 중앙정부의 예산규모가 더 크다.

〈표 3-7〉 2013 지방자치단체 예산규모기준 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부예산 (비중)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)	2,486,125 (55.5)	2,636,038 (55.9)
지방예산 (비중)	1,249,666 (34.9)	1,375,449 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)	1,510,950 (33.8)	1,568,887 (33.2)
지방교육예산 (비중)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)	477,034 (10.7)	514,496 (10.9)

자료: 행정안전부, 각연도 지방자치단체 예산개요

중앙과 광역, 기초의 예산의 총사용액을 비교하여 보면 다음과 같다. 국가예산 대 지방예산 비율은액 기준으로 42.6 : 42.1 : 15.3 (중앙정부 : 지방자치단체 : 지방교육)으로 구성되어 있다. 따라서 사용액 기준으로는 지방자치단체의 예산규모가 더 크다.

〈표 3-8〉 2013 지방자치단체 총사용액 기준 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부 (비중)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)	1,525,707 (42.6)
자치단체 (비중)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)	1,509,667 (42.1)
지방교육 (비중)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)	549,625 (15.3)

자료: 행정안전부, 각연도 지방자치단체 예산개요

지방자치단체 예산에서 주의해야 하는것은 당초편성예산과 최종예산의 규모차이가 크다는 점이다. 매년 10%이상의 차이를 보이고 있는데, 2012년에도 당초예산 151.0조원이 최종예산 167.0조원으로 11.0%의 증가가 있었다. 이는 지방자치단체들의 세입과소추계나 경기예측능력의 부족등이 있으나 가장 큰 이유는 중앙정부의 이전재원 때문이다.

〈표 3-9〉 회계별 예산규모 변동추이

(단위 : 억원)

구분	계		일반회계		특별회계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2008년	1,249,666	1,444,536	984,446	1,153,125	265,220	291,410
2009년	1,375,349	1,567,029	1,094,510	1,257,759	280,839	309,270
2010년	1,398,565	1,497,797	1,134,229	1,218,960	264,336	278,837
2011년	1,410,393	1,562,568	1,151,767	1,276,740	258,626	285,828
2012년	1,510,950	1,670,153	1,222,957	1,366,855	287,994	303,298
2013년	1,568,887	-	1,282,714	-	286,173	-

자료: 행정안전부, 각연도 지방자치단체 예산개요

2. 서울시와 경기도의 복지재정 운용 개요

가. 서울시 복지재정의 현황과 문제점

2010년 지방선거의 결과로 인해 서울시는 의회의 3분의 2를 절대다수 의석을 야당인 민주당이 장악하게 되었다. 따라서 그동안 압도적 다수를 차지하던 여당인 한나라당의 의회구성 때문에 제대로 이루어지지 못했던 집행부에 대한 비판가 견제가 이루어지게 되었다.

특히 선거기간중에 가장 큰 이슈가 되었던 재정파탄의 문제와, 무상급

식 등 복지증대 요구에 대한 재원마련이라는 문제는 선거이후 본격적인 논쟁을 예고하고 있었다.

따라서 서울시의회는 새로이 원 구성을 마치자마자 의장직속으로 <재정분석 테스크포스(TF)>를 구성하였고, 각계의 전문가들과 서울시의원 등 10여명이 참가한 이연구는 9월말 “서울시 재정구조의 페러다임전환을 위한 전략과 추진방향”이라는 보고서로 제출되었다.

이 보고서 등의 주장들은 2011년 예산안 편성에 많은 내용들이 반영되었으며, 서울시의 시민단체들의 연대체인 풀씨넷(서울시 풀뿌리시민단체 네트워크)와 서울시의회가 공동으로 수백명이 참석하는 “서울시2011년 예산안 분석토론회”를 개최하여 구체적이고 강력한 재정구조개편을 요구하는 데에 이르렀다.

이러한 정치적 상황 속에서 2011년예산안은 4천억여원에 이르는 감액과 무상급식 등 수천억여원의 증액도 이루어졌고, 이에 서울시가 예산안 집행을 전면적으로 보류하는 초유의 상황을 맞이했고, 오세훈 시장은 이러한 상황에 대한 돌파구로 “무상급식 주민투표”강행하기에 이르렀다. 이러한 상황의 현재진행형은 오세훈 시장의 사퇴와 그로인한 서울시장재선거의 실시라는 초유의 사태였다.

합리적 이해를 위해 재원의 조달방식과, 함께 지역의 상대적 자율성을 주목해야 한다. “민주주의의 발전 과정은 예산과정의 발전과정과 맞물려 있으며, 지역의 예산 과정을 보면 지역의 민주화 수준을 알 수 있다.”라는 말이 있다. 서울시의 재정은 전국에서 가장 좋은 상황이며, 따라서 재원이 부족한지자체에 지원하는 교부금도 특별시와 광역시 중 서울시만 받지 못하고 있다.

또한 지방의 자치단체 재정과 교육재정을 합한 185조 중 거의 60%가 중앙의 재정지원으로 이루어지고 있다. 최근 지방의 재정자립도가 하락

하고 재정이 어려워진 것은 자체의 수입이 줄어든 것이 아니라 중앙의 지원이 많아지면서 상대적으로 자체의 세입이 적은 것처럼 보이는 현상 때문이며, 물론 중앙의 복지지원이 과거 IMF직후의 김대중정부 처럼 전액 지원 방식이 아니라 공공으로 부담하는 매칭방식이기 때문에 기용재원이 감소하는 측면도 있다.

예산의 갈등이 심화되는 상황이 전개되고 있다. 최근 지방재정의 몇 가지 변화를 살펴보면 가장 중요한 특징은 재정의 저성장시대라는 것이다. 그동안 재정은 10%이상의 팽창을 이루면서 각 부분은 '좀더 가져가려는' 단계였다면 이제는 성장이 멈춤으로 인해 '빼앗기지 않으려는' 예산전쟁의 시대로 넘어가고 있는 것이다.

이러한 재정의 저성장을 전제한 상태에서 지방재정의 몇가지 특징을 주시할 필요가 있다. 첫째는 이러한 위기가 일시적이라는 오해이며, 이러한 지방재정의 문제는 참여정부시절부터 비롯되었다. 당시 분권을 추진하면서 중앙의 재정규모보다 지방의 재정규모가 더커지는 상황에 이르게 되었지만, 지방정부는 보너스를 받은 것처럼 이를 개발사업이나 전시성 사업에 투여하고 낙관적 재정전망에 기초하여 방만한 재정운용을 한 결과이다.

문제는 지방공기업 등에 산재한 부채가 가장 큰 증가를 보이고 있다는 것이고 통계에도 파악이 되지않는 채무부담행위나, 이후 지속적으로 재정지출을 해야하는 민자투자사업이 앞으로 재정을 더욱 악화시키는 주범이 될것으로 보인다는 점이다.

둘째, 어려운 지방자치단체의 문제라는 오해이다. 현재 지방부채의 75%이상은 서울, 경기, 인천의 3곳에 집중되어 있다. 물론 일부 비수도권에서도 재정상태가 심각한 사례들이 있지만, 그것도 대부분 상하이 좋은 광역시들이 대부분이다. 결국 재정상태가 좋은 지방자치단체들이 방

만한 재정운용을 하게 되고 그 결과로 운영관리비가 증가하며 부채에 대한 이자지출이 재정여력을 감소시키고 있는 셈이 된다.

셋째, 복지지출이 재정부족의 원인이라는 오해이다. 임. 재정지출에서 부분별로는 복지예산의 증가가 가장 큰 것은 분명하지만 이것은 저출산 고령화로 인한 자연증가분에 기인한 것이 주된 요인이다.

청사를 건립하는 예산이 포함된 일반 공공행정, 박물관이나 시설을 주로 짓는 문화 및 관광, 가동률이 50%밖에 되지 않음에도 불구하고 계속 사업을 확장하는 하수관거사업이 대부분을 차지하는 환경경보호 예산, 농업보조금은 매우적지만 농업관련 시설이나 기업보조가 주를 이루는 농림해양수산예산 등이 아직까지는 주된 예산증가의 원인이다. 다만 특이한 사항이 발견되는 점은 도로예산이 줄어들고 있다는 것이며, 건설의 트렌드가 도로에서 건물로 바뀌고 있다. 주민들의 이해를 토건사업으로 조직해내는 지방정치 주도세력과 조직과 예산을 확대하는 본능을 가진 관료집단의 결합이 낳은 현상이라고 할수 있다.

4기 오세훈시정의 복지재정의 현황을 보면 무리한 개발투자가 진행되고 있음을 알수 있다. 따라서 서울시의 재정상태는 상대적으로 유리하지만 서울시의 재정상태는 크게 악화되었다. 이는 최근의 경제위기 때문에 발생한 것이 아니라, 이전부터 부채는 크게 증가하고 있었고, 경제위기는 내제되어 있던 문제의 심각성이 드러나는 계기일 뿐이며, 외부의 문제로 돌릴 수 없는 조건이다.

5기 오세훈시정과 박원순시정에는 복지재정의 변화가 있었다. 2011년 무상급식논란으로 인한 보궐선거에서 당선된 박원순 시정은 본래의 공약대로 복지재정을 크게 증가 시켰다. 2010년 4조였던 복지예산이 2013년에는 6조원대로 증가했으며, 이는 일단 패러다임의 변화라고 보여지고 있다. 하지만 수해 등 안전 관련한 재정수요 때문에 시설비는 건설예산은

3조원에 가까운 규모를 유지하고 있어서 여타 재정을 압박하는 요인이 되고있다

2013년도 예산안에 대하여 부문별 자원배분 현황을 보면 교육복지를 포함한 사회복지분야는 전체예산의 26.0%에 해당하는 6조 1,292억원으로 2012년도 기정예산 5조 2,529억원 대비 16.7%, 8,763억원이 증가된 규모이다. 2012년도 당초예산을 기준으로 할 경우 '12년도 당초예산 5조 1,801억원 보다 18.3% 9,490억원 증가된 규모이다.

서울시 사회복지부문 예산은 2013년도에 처음으로 6조원 규모를 넘어 서고 있으며 행정운영경비와 재무활동을 제외한 사업비 17조 8,052억원 중 가장 큰 비중(34.4%)을 차지하고 있을 뿐만 아니라 증가율도 가장 높게 나타나고 있다.(16.7%)

〈표 3-10〉서울시 결산기준 기능별 비교분석 표(2011~2012 회계연도)

(단위: 백만원, %)

기능별	2011년도 예산현액	2011년도 지출액		2012년도 예산현액	2012년도 지출액	
			비중			비중
사회복지	3,467,973	3,349,780	23.1	4,034,581	3,975,045	26.5
총 액	14,980,632	14,502,962	100.0	15,454,648	15,027,249	100.0

자료: 서울시 예산자료

나. 경기도 복지재정의 현황과 문제점

경기도 복지재정의 현황과 문제점을 보면 경기도의 예산도 서울시와 마찬가지로의 경로를 보이고 있다. 다만 김문수지사 체제가 계속 유지되면서 의회의 다수당이 바뀐 상황으로 서울시와의 다른 조건이 형성되어 있다. 의회의 다수당이 바뀐 상황은 서울시와 같은 조건이지만, 경기도의회는 다수당이 의회의 3분의 2를 넘지 못하여 절대 다수당이 아니어서 여전

히 도지사의 정책의지가 주도적으로 통용되는 상황이라고 할수 있다.

2013년 경기도의 복지예산편성은 최초로 30%를 초과한다. 2013년도 복지분야 예산편성 내역은 4조 3,395억원으로 전년도 3조 6,009억원보다 7,386억(20.5%) 억원 증가하였다. 총 예산규모 중 복지예산 비중은 31.4%로 전년도 27.2%보다 4.2%증가하여 최초로 30%를 초과한 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉경기도 결산기준 기능별 비교분석 표(2011~2012 회계연도)

(단위 : 백만원)

기능별	2011년도 예산현액	2011년도 지출액		2012년도 예산현액	2012년도 지출액	
			비중			비중
사회복지	2,785,988	2,784,958	22.8	3,327,853	3,320,288	25.4
총액	12,503,114	12,196,307	100.0	13,172,131	13,059,992	100.0

자료: 경기도 예산자료, 각년도.

2. 자체재원과 의존재원

가. 서울시

서울시의 예산기준 자체재원은 감소추세이다. 2009년 91.3%인 19조 2,068억원으로이고, 2013년은 89.07%인 20조 9,383억원으로 전차 감소추세라고 할수 있다. 의존재원도 2009년 예산대비 8.70%에서, 2013년 10.93%로 증가 추세이다. 특이한 것은 지속적으로 감소율을 보이던 자체재원이 2012년부터 증가하는데 이는 자체세입의 증가보다는 중앙정부로부터 보조사업이 감소한 결과로 보여진다.

〈표 3-12〉 서울시 예산기준 자체자원, 의존자원

(단위: 억원, %)

	2011		2012		2013	
	예산 (비중)	전년대비 증가율	예산 (비중)	전년대비 증가율	예산 (비중)	전년대비 증가율
자체자원	186,123 (90.42)	-3.88	195,245 (89.63)	4.90	209,383 (89.07)	7.24
의존자원	19,726 (9.58)	4.20	22,583 (10.37)	14.48	25,685 (10.93)	13.74

자료: 서울시 각연도 예산서 재구성

결산기준으로 보면 오히려 의존재원이 감소하고 있다. 2009년 12.70%에서 2011년 10.40%로 감소하고 있다. 이는 2009년 경제위기 극복을 위한 중앙정부의 지원이 감소하면서 상대적으로 자체자원의 비중이 높아진 결과라고 할수 있다.

결론적으로 서울시의 재정은 비중으로 볼때 큰 변화를 가지고 있지 않으며, 다만 이 경우에도 재정의 증가추세가 감소함으로서 발생하는 재정 위축 상황은 고려해야 할 것이다.

〈표 3-13〉 서울시 결산기준 자체자원, 의존자원

(단위: 억원, %)

	2009		2010		2011	
	결산(비중)	전년대비	결산(비중)	전년대비	결산(비중)	전년대비
자체자원	188,785 (79.70)	-	174,913 (83.60)	-7.35	181,242 (84.10)	3.62
의존자원	30,006 (12.70)	-	21,866 (10.40)	10.40	22,394 (10.40)	2.41

자료: 서울시 각연도 결산서 재구성

나. 경기도

경기도 자체재원의 감소폭이 크다고 할 수 있다. 경기도의 자체재원은 2009년 73.72%에서 2013년 68.90%로 서울에 비해 감소폭이 크다고 할 수 있다. 따라서 의존재원은 동기간동안 26.28%에서 31.10%로 크게 증가한다.

〈표 3-14〉 경기도 예산기준 자체재원, 의존재원

(단위: 억원, %)

	2011		2012		2013	
	예산 (비중)	전년대비 증가율	예산 (비중)	전년대비 증가율	예산 (비중)	전년대비 증가율
자체재원	96,763 (70.10)	4.75	107,480 (70.54)	11.08	107,254 (68.90)	-0.21
의존재원	41,270 (29.90)	4.53	44,878 (29.46)	8.74	48,422 (31.10)	7.90

자료: 경기도 각연도 예산서 재구성

결산기준으로 보면 변화폭이 더 작게 나타난다. 자체재원이 2009년 59.97%에서 2011년 58.60%로 1.37%로 예산기준에서의 3.62%보다 적게 나타나고 있다. 이는 복지예산에서 중앙정부의 추가지원이 있거나, 잉여금의 존재일것으로 추정된다.

〈표 3-15〉 경기도 결산기준 자체재원, 의존재원

(단위: 억원, %)

	2009		2010		2011	
	결산(비중)	전년대비	결산(비중)	전년대비	결산(비중)	전년대비
자체재원	90,219 (59.97)	-13.52	100,732 (65.99)	11.65	95,854 (58.60)	-4.84
의존재원	46,589 (30.97)	39.53	42,435 (27.80)	-8.92	44,774 (27.37)	5.51

자료: 경기도 각연도 결산서 재구성

3. 기초자치단체 재정의 변화

가. 서울시 재정의 기능별·성질별 변화

2009년에서 2012년까지 4개년간 서울시의 재정을 결산기준으로 분석하면 아래와 같은 결과를 가져온다. 우선 전체 사업비가 2009년 16조 2,600억원에서 2012년 15조 272억원으로 7.6%감소했다. 이는 금융위기와 부동산경기 위축으로 인한 세수부족과 서울시에 대한 상대적으로 적은 정부의 재정지원, 부채감축을 위한 재무비용 증가등이 원인이다.

전체 지출에서 사회복지비는 2009년 20.7%인 3조 3,718억을 차지하고 있으며, 취약계층은 8.9%인 1조 4,407억원이며, 보육가족은 3.2%인 5,266억원, 노인청소년은 4.9%인 7,970억원, 노동은 4,424억원, 주택은 1.0%인 1,648억원, 보건의 이다. 분류기준의 문제로 기초생활수급자는 취약계층에 포함되었다.

이러한 복지지출은 2012년에는 26.5%로 5.8%의 비중이 증가하게 된다. 물론 구성순위는 2012년에도 변함이 없다. 다만 취약계층은 10.8%로서 3.2%가 증가하고, 보육가족은 3.6%, 노인청소년은 1.0%로 크게 증가하고 있으나 노동은 0.7%로 줄어들고 있다. 이러한 결과는 취약계층은 장애탄진 예산의 증가, 보육은 보육수당등의 증가, 노인청소년은 기초노령연금의 증가 등으로 보여지며, 노동은 2009년 금융위기로 인한 대규모의 일자리예산이 2010년부터 급감하면서 줄어든 것으로 보인다.

보건은 2009년 2,812억원으로 1.7%에서 2012년 2,584억원 1.7%로 액수는 줄었지만 비율은 거의 동일한 상태를 보여주고 있다. 이는 전체적으로 복지예산이 증가한 것을 고려한다면 전체예산의 증가율에 맞추어 비중을 유지하고 있다고 보여진다.

〈표 3-16〉 서울시 결산기준 기능별 분석

(단위: 백만원, %)

기능별	2012년도 예산현액	2012년도 지출액		2012년도 집행잔액	
			비중		
010 공공행정	3,941,064	3,793,189	25.2%	139,613	3.5%
020 공공질서 및 안전	120,538	118,456	0.8%	3,394	2.8%
050 교육	2,691,840	2,685,055	17.9%	5,651	0.2%
060 문화 및 관광	401,785	384,800	2.6%	14,479	3.6%
070 환경보호	390,726	367,869	2.4%	35,686	9.1%
080 사회복지	4,034,581	3,975,045	26.5%	95,992	2.4%
082 취약계층	1,674,756	1,628,386	10.8%	50,212	3.0%
084 보육가족	1,166,285	1,189,544	7.9%	7,673	0.7%
085 노인청소년	899,223	880,603	5.9%	19,730	2.2%
086 노동	124,660	106,247	0.7%	18,121	14.5%
088 주택	169,655	170,263	1.1%	255	0.2%
089 사회복지일반					
090 보건	271,291	258,433	1.7%	14,619	5.4%
100 농림해양수산	10,400	9,949	0.1%	451	4.3%
110 산업중소기업	206,905	186,780	1.2%	14,511	7.0%
120 수송 및 교통	1,085,491	1,071,583	7.1%	18,191	1.7%
140 국토 및 지역개발	1,138,408	1,163,540	7.7%	26,643	2.3%
160 예비비	139,755		0.0%	6,768	4.8%
900 기타	1,021,864	1,012,550	6.7%	9,314	0.9%
총 액	15,454,648	15,027,249	100.0%	385,312	2.5%

주: 일반회계 기준

지출액의 %는 일반회계 지출액 총액 대비 비중, 집행잔액의 %는 집행잔액/예산현액의 비율임.
자료: 서울시 결산서 재구성

교육은 2009년 2조 4,739억원 15.2%에서 2012년 2조 6,850억원 17.9%로 증가했다. 이는 서울시의 교육재정부담이 지방세의 10%로 고정되어 있고, 조례로 3%를 더 지출하는 정책을 취하고 있기 때문에 전체적으로 사업비가 감소하는 가운데서도 교육재정교부금이 증가하는 것과 맞물려 교육예산이 증가하게 되었다.

전체적으로 서울시의 사회복지·보건·교육 예산은 전체 사업비가 감소하는 가운데서도 증가하고 있으며 비중이 갈수록 급증하고 있다. 이는 다른 지역에 비해 예산지출의 의지가 높기 때문이며, 상대적으로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 인프라 구축을 위한 토건은 감축하는 현상으로 나타난다.

집행과정의 충실도를 볼수 있는 집행잔액을 보면 사회복지지는 5.3%에서 2.4%로 크게 감소하고 있고, 보건은 8.7%에서 5.4%로 감소폭은 크지만 여전히 많은 잔액을 남기고 있으며, 교육은 1.7%에서 0.2%로 매우 높은 잔액감소를 보이고 있다.

서울시 예산지출을 성질별로 구분하고 그중 건설예산이라 할 수 있는 시설비 항목으로 구분해 보았다. 2009년 3조 5,531억원 예산대비 16.8%를 지출하던 시설비는 2013년 2조 8,591억원 예산대비 12.16%로 감소한다. 이는 보궐선거로 당선된 박원순시장체제의 변화가 아니라, 오세훈 시장이 2011년 예산편성 당시에 이미 감축된 상황을 유지 시킨 것이다. 민선2기의 여소야대의 시의회의 압력과 선거에서 쟁점이 된 부채감축의 과제 등으로 인해 감소시킨 것이며, 오히려 박원순 시장의 예산편성이라고 할 수 있는 2012년과 2013년은 도시안전 문제 등으로 인해 시설비가 소폭 증가하게 된다.

〈표 3-17〉 서울시 성질별 예산 분석

(단위: 백만원, %)

성질별	2012년도			
		전년대비 증감율	자본지출총액 대비 비중	결산 총액 대비 비중
시설비	2,637,855	7.3%	68.2%	12.1%
비시설비	1,231,636	20.8%	31.8%	5.7%
자본지출 총액	3,869,491	11.3%	100.0%	17.8%

자료: 서울시 예산서를 재구성

나. 경기도 재정의 기능별·성질별 변화

2009년에서 2012년까지 4개년간 경기도의 재정을 결산기준으로 분석하면 아래와 같은 결과를 가져온다. 우선 전체 사업비가 2009년 11조 169억원에서 13조 599억원으로 18.5%증가했다. 이는 금융위기와 부동산경기 위축으로 인한 세수부족이 있으나, 복지 등 보조금의 증가와 서울 시보다는 상대적으로 높은 지원비율, 재정력지수에 따른 교부세를 지원 받는 등의 유리한 조건 때문이다.

전체 지출에서 사회복지비는 2009년 20.6%인 2조 2,732억원을 차지하고 있으며, 취약계층(기초수급 포함)은 8.5%인 9,448억원이며, 보육가족은 6.1%인 6,721억원, 노인청소년은 5.1%인 5,626억원, 주택은 0.1%인 66억원이다. 결산총괄표에서 분류기준의 문제로 기초생활수급자와 취약계층은 분류되었고 사회복지일반이 포함되었다.

이러한 복지지출은 2012년에는 25.4%로 4.8%의 비중이 증가하게 된다. 구성순위는 2012년에는 변화한다. 보육예산이 11.5%로 증가하여 2009년에 비해 5.4%의 증가폭을 보여 거의 두배로 증가한다. 이는 전세난 등으로 인해 경기도로 이주한 아동을 포함한 젊은 세대가 증가했기 때문으로 보인다. 서울의 상위 30%지원 때문에 증가하는 보육예산보다 더 많은 규모의 보육예산수요가 경기도에서 발생한 것이다. 오히려 취약계층은 7.6%로 2009년에 비해 0.9%의 비중이 감소한다. 이는 저소득 취약계층은 상대적으로 증가하지 않아, 전체 비중은 감소한 것으로 보인다. 따라서 노인청소년은 5.6%로 2009년에 비해 0.5% 증가에 그쳤다. 서울과 달리 분류한 사회복지일반은 0.8%를 유지해 별다른 변화가 없었다. 이러한 결과는 취약계층은 장애인 예산의 증가, 보육은 보육수당등의 증가, 노인청소년은 기초노령연금의 증가 등으로 보여지며, 특이한 것은 노

동과 주택이 미미한 비율을 기록하거나 다른부분에 통합되어 버렸는데 이는 노동은 2009년 금융위기로 인한 대규모의 일자리예산이 기초자치단체에서 직접 집행되는 구조적인 문제를 반영하고 있고, 주택은 기초자치단체가 직접 시행하는 경우와 경기도시공사 등 공기업을 통한 사업진행으로 인해 예산편성에서는 유의미한 통계로 나타나지 않은 것으로 보여진다.

보건은 2009년 2,065억원으로 1.9%에서 2012년 2,010억원 1.5%로 액수와 비율이 감소하는 모습을 보여준다. 상대적으로 이부분에 대한 정책지원은 부족함을 알 수 있다. 서울의 경우는 비율을 유지하고 예산액은 감소했다.

교육은 2009년 1조 6,977억원 15.4%에서 2012년 2조 268억원 15.5%로 소폭 증가했다. 이는 서울시에 비해 상대적으로 적은 부담 때문이다. 교육재정부담이 지방세의 5%로 고정되어 있고, 상당수 기초자치단체들이 무상급식 등으로 인해 교육예산을 추가로 지출하는 정책을 취하고 있기 때문에 교육재정교부금이 증가하는 것과 맞물려 교육예산이 증가하게 되었다.

전체적으로 경기도의 사회복지·보건·교육 예산은 증가하고 있으며 비중이 갈수록 급증하고 있다. 이는 다른 지역과 마찬가지로 복지예산의 증가 때문인데, 전국평균 복지예산이 2013년 예산 기준 23.1%이고, 도는 25.9%이고, 광역시는 29.3%여서 다른 지역에 비해 다소 많은 비율을 차지하기는 하지만 보육예산의 비중이 매우 높아 구조적인 요인이 더 크기 때문으로 추정된다. 또한 상대적으로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 인프라 구축을 위한 토건은 감소하는 것을 보면 알 수 있다. 수송 및 교통과 국토 및 지역개발이 2009년 각각 12.2%와 4.6%인데, 2012년에는 7.5%와 4.9%로 전체적으로 감축하는 현상으로 나타난다.

집행과정의 충실도를 볼수 있는 집행잔액을 보면 사회복지에는 0.2%에서 변동이 없으며, 보건은 1.9%에서 0.9%로 감소폭은 크지만 여전히 많은 잔액을 남기고 있으며, 교육은 0.1%에서 1.1%로 오히려 늘어나고 있다. 하지만 전체적으로 서울시보다는 매우 작은 규모이다. 이는 서울은 직접 집행하는 복지예산이 많고, 경기도는 기초자치단체가 집행하는 경우가 많기 때문으로 보여진다.

〈표 3-18〉 경기도 결산기준 기능별 분석

(단위: 백만원, %)

기능별	2012년도 예산현액	2012년도 지출액		2012년도 집행잔액	
			비중		
010 공공행정	3,131,995	3,131,836	24.0%	4,660	0.1%
020 공공질서 및 안전	208,097	188,442	1.4%	1,428	0.7%
050 교육	2,047,893	2,026,846	15.5%	22,196	1.1%
060 문화 및 관광	254,263	250,527	1.9%	2,186	0.9%
070 환경보호	772,846	747,426	5.7%	27,785	3.6%
080 사회복지	3,327,853	3,320,288	25.4%	5,143	0.2%
081 기초생활보장	451,943	451,948	3.5%	95	0.0%
082 취약계층	538,323	537,991	4.1%	331	0.1%
084 보육가족	1,501,687	1,498,758	11.5%	406	0.0%
085 노인청소년	731,816	727,538	5.6%	4,278	0.6%
088 주택	-	-	-	-	-
089 사회복지일반	104,083	104,052	0.8%	31	0.0%
090 보건	213,235	201,091	1.5%	1,976	0.9%
100 농림양수산	570,217	592,686	4.5%	16,556	2.9%
110 산업중소기업	241,467	235,545	1.8%	1,225	0.5%
120 수송 및 교통	1,001,098	978,412	7.5%	6,816	0.7%
140 국토 및 지역개발	629,983	640,617	4.9%	1,136	0.2%
150 과학기술	54,313	53,639	0.4%	673	1.2%
160 예비비	54,642		0.0%	3,037	5.6%
900 기타	664,229	692,637	5.3%	6,857	1.0%
총 액	13,172,131	13,059,992	100.0%	101,674	0.8%

주: 일반회계 기준

지출액의 %는 일반회계 지출액 총액 대비 비중, 집행잔액의 %는 집행잔액/예산현액의 비율임.

자료: 경기도 결산서 재구성

경기도 예산지출을 성질별로 구분하고 그 중 건설예산이라 할 수 있는

시설비 항목으로 구분해 보았다. 2009년 8,836억원 예산대비 6.79%를 지출하던 시설비는 2013년 5,358억원 예산대비 3.44%로 감소한다. 이는 서울시에 비해 오히려 감소폭이 크다고 할수 있으며, 기초자치단체에서의 토건과 공기업에서의 토건 등을 감안하더라도 전체적으로 토건이라 볼수 있는 시설비가 감소한것은 사실이고, 경향성에서 예외는 아니라고 할수 있다. 민선2기의 여소야대의 도의회의 압력과 선거에서 쟁점이 된 부채감축의 과제 등으로 인해 감소시킨 것이며, 중앙정부 복지보조금 증가등이 더큰 변수로 작용할수 있음을 보여준다.

〈표 3-19〉 경기도 성질별 예산 자본지출 분석

(단위: 백만원, %)

성질별	2012년도			
		전년대비 증감율	자본지출 총액 대비 비중	예산 총액 대비 비중
시설비	649,967	39.4%	20.1%	4.3%
비시설비	2,576,972	6.5%	79.9%	16.9%
자본지출 총액	3,226,939	11.8%	100.0%	21.2%

자료: 경기도 예산서 재구성

2009년에서 2012년까지 4개년간 서울시와 경기도의 재정을 결산기준으로 분석하면 대체적으로 큰 차이가 없다고 할수 있다. 전체적으로 서울시의 사회복지·보건·교육 예산이 은 전체 사업비가 감소하는 가운데서도 증가하고 있으며 비중이 갈수록 급증하고 있다. 이는 다른 지역에 비해 예산지출의 의지가 높기 때문이며, 상대적으로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 인프라 구축을 위한 토건은 감축하는 현상으로 나타난다.

경기도의 전체적으로 경기도의 사회복지·보건·교육 예산은 증가하고 있으며 비중이 갈수록 급증하고 있다. 이는 다른과 마찬가지로 복지예산의 증가 때문인데, 전국평균 복지예산이 2013년예산기준 23.1%이고, 도는

25.9%이고, 광역시는 29.3%여서 다른지역에 비해 다소 많은 비율을 차지하기는 하지만 보육예산의 비중이 매우 높아 구조적인 요인이 더 크기 때문으로 추정된다. 또한 상대적으로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 인프라 구축을 위한 토건은 감소하는 것을 보면 알수 있다. 수송및 교통과 국토 및 지역개발이 2009년 각각 12.2%와 4.6%인데, 2012년에는 7.5%와 4.9%로 전체적으로 감축하는 현상으로 나타난다.

집행과정의 충실도를 볼수 있는 집행잔액을 보면 서울시는 사회복지는 5.3%에서 2.4%로 크게 감소하고 있고, 보건은 8.7%에서 5.4%로 감소폭은 크지만 여전히 많은 잔액을 남기고 있으며, 교육은 1.7%에서 0.2%로 매우 높은 잔액감소를 보이고 있다. 경기도는 사회복지는 0.2%에서 변동이 없으며, 보건은 1.9%에서 0.9%로 감소폭은 크지만 여전히 많은 잔액을 남기고 있으며, 교육은 0.1%에서 1.1%로 오히려 늘어나고 있다. 하지만 전체적으로 서울시보다는 매우 작은 규모이다. 이는 서울은 직접 집행하는 복지예산이 많고, 경기도는 기초자치단체가 집행하는 경우가 많기 때문으로 보여진다.

건설예산을 중심으로 보면 2009년 3조 5,531억원 예산대비 16.8%를 지출하던 시설비는 2013년 2조 8,591억원 예산대비 12.16%로 감소한다. 이는 보궐선거로 당선된 박원순시장체제의 변화가 아니라, 오세훈 시장이 2011년 예산편성 당시에 이미 감축된 상황을 유지 시킨 것이다. 민선2기의 여소야대의 시의회의 압력과 선거에서 쟁점이 된 부채감축의 과제 등으로 인해 감소시킨 것이며, 오히려 박원순 시장의 예산편성이라고 할수 있는 2012년과 2013년은 도시안전 문제 등으로 인해 시설비가 소폭 증가하게 된다.

경기도는 2009년 8,836억원 예산대비 6.79%를 지출하던 시설비는 2013년 5,358억원 예산대비 3.44%로 감소한다. 이는 서울시에 비해 오

히려 감소폭이 크다고 할수 있으며, 기초자치단체에서의 토건과 공기업에서의 토건등을 감안하더라도 전체적으로 토건이라 볼수 있는 시설비가 감소한것은 사실이고, 경향성에서 예외는 아니라고 할수 있다. 민선2기의 여소야대의 도의회의 압력과 선거에서 쟁점이 된인해 부채감축의 과제 등으로 인해 감소시킨 것이며, 중앙정부 복지보조금 증가등이 더큰 변수로 작용할수 있음을 보여준다.

결론적으로 유의미한 차이는 아직 발견되지 않다고 할수 있다. 다만 재정지출구조의 차이로 앞으로는 복지예산의 자체 비중 등을 중심으로 분석한다면 유의미한 차이점을 발견할 수 있을 것으로 보여진다.

4. 복지재정 재정구조의 변화 및 성과와 한계

가. 지방 복지재정지출구조 변화의 특징

변화의 가장 큰 특징은 복지지출 증가에 따른 지방재정 압박 요인 심화이다. 지방정부의 복지지출 증가에 따른 재정압박 현상은 정부간 재정 현안 중 핵심사항이며, 재정압박과정을 겪으면서 중앙과 지방간의 재정논의가 보다 심도있게 논의되는 계기가 되었다.

2005년 이후 보조사업 대응 지방비 부담액의 연평균 증가율은 24.7%로 정부총지출(6.6%) 및 사회복지분야지출(9.7%)의 증가율보다 월등히 상회하는 수준이다. 2008년 이후 보건복지부의 국고보조사업의 연평균 증가율은 17.3% 수준이며 이에 대한 지방비 부담액 증가율은 24.4%에 달하여 2012년 기준 국비 대 지방비 부담은 67.7대32.3으로 나타나고 있다. 또한, 분권교부세의 지방비 부담분 증가에서도 지방정부의 복지지출 증가에 따른 재정압박 현상을 확인해 볼 수 있다. 분권교부세 도입 전

중앙 대 지방비 부담은 47.2대 52.8이었던 것이 2012년 31.9대 68.1로 지방비 부담이 월등히 증가하였다.

여기에 더하여, 한국지방세연구원(KILF)에서는 2013년 5월 박근혜 정부의 복지정책에 따른 지방비 부담 규모를 추계한 바 있다. 분석결과 2014년부터 2017년까지의 최소한 연평균 3.4조원에서 6.9조원의 추가 재원이 필요한 것으로 나타났다.

공약에 따른 추가재원의 구체적 구성을 보면, 국고보조사업을 2012년 기준 청소년, 성범죄, 취약계층, 복지서비스, 여성, 다문화가정, 노령층, 출산, 보육, 장애인 등 9개 부분에서 60개의 사업 중 1천억원 이상인 11개 사업을 선별하였고, 이들 사업규모는 2012년 기준 6조 5,900억원으로 60개 사업 규모의 90.8%를 차지하는 것으로 나타났다.

따라서, 현재의 과중한 지방비 증가속도에 더하여 새정부 공약실천을 위한 추가재원규모도 커서 복지지출로 인한 지방재정 압박 정도는 더욱 더 심화될 것으로 전망된다. 다만, 우리나라의 복지재원 관련 지방비 부담 속도가 중앙정부보다 빠른 것에 대한 해석은 주의할 필요가 있다. 제도의 성숙도상 이른바 ‘기저효과’ 때문이기도 하지만 보다 근본적으로는 지방으로의 일반교부금 이전을 염두에 둔 예산부처와 사업부처가 지방비 매칭을 의무화하기 때문이다.

우리나라의 지방교부세 내에는 사회복지 수요를 반영토록 하고 있고, 예산부처와 사업부처는 복지지출 관련 국고보조 배분에 있어서 지방비 부담능력에 따라 차별적으로 매칭비율을 적용하고 있으므로 암묵적으로는 자치단체 재정능력, 즉 지방교부세 배분을 인지하고 있음을 의미한다. 따라서 이는 우리나라와 같이 높은 일반교부금 구조 하에서 나타날 수 있는 중앙 지방간 복지재원부담 방식일 수도 있음을 인지할 필요가 있다.

증세가 가능하지 않은 상황 하에서 경제여건과 상관없는 법정 의무지

출이 매우 높고(2012년 46.7%, 2016년 51.6% 전망), 인구집중 현상이 심하여 일반교부금 비중이 이례적으로 높은 우리나라 정부간 재정 여건상 추가적인 국고보조율 인상을 통한 복지지원 확대는 어려울 것이다.

현재의 재정수준에서 지방교부세와 국고보조율의 전면적인 개편을 통한 지방재정지원 방안을 마련하는 것이 필요하며, 특히 인구감소지역에 대한 재정지원 강도에 대한정책적 패러다임이 그대로 유지될 것인지에 대한 국민적 공감대 형성도 필요하다.

이외에도 세출부담 조정을 통하여 교육재정과 지방재정의 통합, 책임성 확보차원에서의 보조금 개편방안이 마련되는 것이 필요하다.

나. 서울시와 경기도의 복지재정의 변화의 특징

첫째, 중앙정부의 영향이다. 복지예산확대로 인한 중앙정부의 재정지출확대가 지방자치단체 재정구조의 변화를 가져왔으며, 서울의 높은 복지예산확대는 물론이고, 경기도의 복지예산확대도 전국 평균을 기록할 정도로 높아지는 특징을 보이고 있다. 이는 복지예산을 둘러싼 정치적 논쟁을 보이고 있는 경기도의 상황을 보더라도 다소 이례적인 현상인데, 이렇게 된 가장 큰 이유는 중앙정부의 복지예산확대가 원인이라고 볼수 있다. 따라서 재량측면에서의 차이에 주목하는 것이 필요한데, 아직까지는 유의미한 격차는 발견되지 않고 있다.

둘째, 구조적인 특징이 영향을 끼치고 있다. 서울 등 광역시의 경우에는 세수구조에서부터 본청중심의 재정구조를 가지고 있다. 따라서 자치구의 재정이 더 압박을 받게 되는 것이 현실이다. 서울시의 복지예산은 서울본청의 예산구조를 중심으로 살펴야 한다.

반면 경기도의 경우에는 기초 시군이 사업의 주체이고, 경기도는 전달

과정의 역할이 더 크기 때문에, 기초자치단체의 재량적 복지지출이 상대적으로 많을 수 있다. 따라서 기초 시군이 복지예산의 편차를 살펴볼 필요도 있다.

셋째, 자치단체장의 역할도 중요하다. 2010년 지방선거에서 복지예산 이슈로 인해 고전한 서울과 경기도의 지방자치단체장들은 이러한 현실을 돌파하기 위해, 부채 감축 등 재정에 대한 구조조정, 복지예산의 선제적 확대등을 도모했다. 따라서 전반적으로 시설비가 감소하고, 복지예산이 증가하는 경향을 보이고 있다. 다만 서울의 경우에는 보궐선거라는 돌출적 사건으로 인해 더 급격한 복지예산의 증가를 보이고 있는 상황이 다를 뿐이다.

따라서 서울과 경기도의 복지예산의 향후 전망은 중앙정부의 복지지출 증가에 따른 연동된 증가, 광역과 기초의 재정관계에 따른 제도적 요인, 개별자치단체장의 의지에 따른 재정의 편성 등 세가지 방향에서 고려될 수 있다.

다. 이후 과제

서울시와 경기도의 사례를 중심으로 복지예산을 분석해 보았다. 이러한 과정에서 제기된 복지재정통계분석을 위한 여러 가지 고려사항을 살펴본다.

첫째, 예산의 통계기준을 통일할 필요가 있다. 서울과 경기도의 두군데만 비교했음에도 결산서를 기준으로 기초생활보장과 취약계층지원을 통합한 서울시와, 분리한 경기도 사회복지일반을 생략한 서울과 언급한 경기도 등 차이를 보이고 있다. 따라서 이에 대한 대안으로는 2009년부터 작성된 지방재정공시를 참고할 필요가 있다. 또한 중복 등 지방자치단체

복지재정의 특수한 상황이 있으므로 복지재정의 확보 및 지출에 있어서, 광역자치단체의 역할에 대한 규명이 필요하다.

둘째, 재정의 범위를 어디까지 하는가이다. 현재의 예산은 일반회계와 특별회계로 구성되어 있다. 하지만 갈수록 기금의 규모가 커져가는 상황에서 기금을 어떻게 포함시키는가의 여부가 중요한 통계기준이 될 것이다. 특히 광역의 경우에는 이미 기금의 규모가 유의미한 규모 이상이 되고 있다. 안행부도 매년 발행하는 예산개요를 올해부터 <지방자치단체 통합재정 개요>로 확대 재편되었다. 따라서 앞으로의 복지통계에서는 이 부분도 고려해야 할 것이다.

2013년부터 안행부의 <지방자치단체 예산개요>가 <지방자치단체 통합개요>로 개편됨에 따라 중앙정부의 보조금과의 관계나, 중앙과 지방자치단체의 기금의 각분야별 지출현황을 포함하는 자료가 제출되고 있는 부분을 고려할 필요가 있다.

통합재정의 범위는 자치단체가 직접 관리하는 회계로 일반회계, 기타·공기업 등 특별회계와 기금을 포함 한 전체 순수 재정활동을 말한다. 다만, 지방교육재정(교육비특별회계)은 통계대상에서 제외되어 지방정부의 실질적인 통합재정통계 산출이 곤란한 상황이다. 지방재정 통계가 국제기준에 부합되도록 하기 위해서는 교육재정을 포함한 통합재정통계 산출 필요하다. 장기적 과제일 것이다.

셋째, 통계를 위한 기관간 거버넌스가 필요하다.

지방자치단체의 재정통계는 통일되어 있지 않아 전문가들이 정책분석에 어려움을 겪고 있는것이 현실이다. 따라서 장기적으로 이러한 통계기준을 통일시켜나가는 기관간 거버넌스가 필요하다. 또한 이러한 것을 가능하게 하기 위해 통계를 발행하는 기관에서 지속적으로 통계결과를 발표하여 지방자치단체가 전체적인 기준에 맞추어야 할 필요성을 체감하게

할 필요가 있다.

이외에도 결산을 중심으로 하는 사후적인 통계와 그 내용을 토대로 한 평가를 강화할 필요가 있다. 집행잔액등은 수요예측이나 행정적인 시스템의 오류 등 복지정책의 문제점을 보여주는 사례이며, 추경예산에서의 편성은 반대로 수요부족 등 문제를 보여주는 사례라고 할수 있다.

이외에도 집행방법에 대한 문제도 고려해볼수 있다. 민간이전과 경상이전, 위탁과 직영 등 복지 시스템에 대한 정책적 판단을 재정통계를 중심으로 장기적으로 고려해야 한다. 또한 결산상보고서가 더 정확한 예산 상황을 이야기 하지만, 추경편성에서 집행상의 문제를 최소화시키는 사례가 있음. 통계에서 앞으로 확대되는 주민참여예산도 장기적 연구 과제로 제기할 수 있다.

참고문헌 <<

- 강종규 · 김언호, 2007, 우리나라 지방세외수입의 확충방안 - 경상북도를 중심으로-, 영남지역발전연구 제 37집, 119-147
- 구인회 · 양난주 · 이원진, 2010, 기초보장제도 등 국고보조금 사업을 통하여 본 중앙과 지방의 합리적 재원분담 방안, 정책토론회 ‘지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제’ 자료집, 한국보건사회연구원
- 구정태(2009) 사회복지정책의 분권화·교부세제도를 중심으로, 한국사회복지조사연구, 22, 1-24
- 김경호, 2012, 비영리기관의 지방세 과세제도 개선방안 : 의료기관을 중심으로, 지방세포럼, 2012년 03월호, 29-42
- 김상철 · 김대철, 2010, 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구 : 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로, 사회복지정책 37(2), 123-150
- 김성태, 2005, 한국 지방교부세제도의 장기개산방안분석 - 정책모의실험을 중심으로-, 한국지방재정논집, 10(1), 115-142
- 김윤수, 류호영, 2012, 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인분석, 한국지방재정논집, 17(2), 1-29
- 김정완, 2008, 지역적 행정수요 반영을 위한 지방교부세 개편방안 - 경기도를 중심으로 - 한국거버넌스학회보, 15(3), 29-56
- 김정훈, 2008, 국고보조금의 개편방안, 한국조세연구원
- 김재훈, 2007, 참여정부의 재정분권화 평가, 한국지방자치학회보, 19(4), 5-27
- 김충순 · 김성주, 2008, 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석, 한국지방재정논집, 13(1), 35-62
- 김충묵 · 강민규, 2009, 국고보조금제도의 문제점과 개선방안, 토지공법연구,

43(2) 한국토지공법학회 587-609

김필헌, 지방자치 발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안 - 보통교부세를 중심으로- 지방세포럼, 2012년 07월호, 39-49

김현아, 2008, 정부간 재정관계의 재정립 : OECD 주요국가의 보조금 운영사례를 중심으로, 재정학연구, 1(1), 통권 56호, 187-210

김현아, 2012, 중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점, 재정포럼 6월호, 6-24

라문휘, 조기현, 2008, 지방채 발행제도의 개편방향, 한국정책과학학회보, 12(3), 175-199

박기목, 2002, 국고보조금의 지방비부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국정책학회보, 11(3), 67-85

박완규, 2008, 지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성, 지방재정과 지방세 2008년2월, 한국지방재정공제회 3-17

박혜자, 2006, 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안 : 분권교부세제도를 중심으로, 한국거버넌스학회보, 13(3). 279-300

박혜자, 2009 복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안, 한국거버넌스학회보 16(1) 31-55

배준식 · 박기정, 2008 지방재정분권을 위한 지방교부세 발전방향 - 서울시 분권교부세 제도개편을 중심으로, 의정논총, 3(2), 59-80

서정섭, 2007, 지방재정조정제도의 개선 방안, 한국지방행정연구원

서정섭, 2011 복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안 :정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안, 지방재정과 지방세, 제 40호 46-67

서정섭 · 조기현, 2006, 분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 191-21

손희준, 2008, 분권교부세제도와 부동산교부세제도의 개선과제, 지방재정과 지방세 2008년 6월호, 한국지방재정공제회 53-75

손희준, 2006, 분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안, 한국사회과학연구,

- 28(1), 123-143
- 송상훈 · 이용환 · 이현우, 2012, 국세와 지방세의 발전적 조정, 경기개발연구원
- 여은정 · 최천규, 2008, 지방세외수입 징수통합법의 재정방안, 조세연구 제8-1집, 175-203
- 우명동, 2009, 복지서비스 공급과 정부간 재정관계에 관한 소고:분권교부세가 복지서비스 공급의 차별성에 미친 영향 분석 중심, 한국지방재정논집, 14(1),
- 윤석환, 2006, 보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한연구, 한국지방재정논집, 11(2), 175-200
- 이영희 · 주만수 · 최병호 · 홍서빈, 2012, 국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안, 한국지방세연구원
- 이영희, 2012, 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명, 한국정책학회부, 21(3), 361-386
- 이원희, 2011, 복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안 : 차등국고보조율제도를 통한 정부간 복지재정책임의 합리화 방안, 지방재정과 지방세, 제 40호, 26-45
- 이정기, 2010, 우리나라 지방세 감면제도 개선에 관한 연구, 국제회계연구, 제 34집, 245-265
- 이재원, 2012, 사회복지 기능분담을 위한 자원배분방향, 지방재정 2, 44-66
- 이재원, 2011 사회복지 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안 : 중앙 · 지방 정부간 복지재정관계를 중심으로, 한국지방재정논집, 16(2) 87-114
- 이채정, 2011, 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제, 국회예산정책처
- 임동욱 · 정재진(2005) 참여정부 재정분권 정책의 효과와 잠재적 갈등에 관한 연구 : 지방교부세율 인상과 지방소비세 도입을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 16(2), 139-161
- 임상수, 2012, 지방세 비과세 · 감면 축소해야한다. 지방세포럼, 2012년 03월호, 4-15

임성일, 2012, 국고보조금제도의 과제와 개선방향, 지방재정 2012권4호, 6-21

임성일, 2008, 지방채 발행제도의 현실과 향후과제, 지방재정, 2007권 5호, 21-35

장선희, 2012, 지방자치단체의 파산위험과 지방채에 대한 법적 통제, 법학연구, 20(3), 325-348

조기현, 2011, 광역자치단체와 기초자치단체간 복지재정 분담 실태와 개선방안, 지방재정과 지방세, 제 40호 3-25

조기현, 2010, 지방재정 건전화를 위한 지방채무 관리제도의 발전방안, 지방재정과 지방세, 제 30호, 61-88

주만수A, 2012, 지방세확충을 통한 지방재정 건전성 제고 -지방소비세 증률을 중심으로-, 지방재정 2012년5호, 6-29

주만수B, 2012, 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구, 26(2), 3-30

주운현, 2008, 지방자치단체 세외수입정책의 쟁점과 운영방향에 대한 소고, 한국정책과학학회보, 12(1), 71-93

한일섭, 2011 지방교부세 제도의 현황 및 개선과제, 광주연구, 2011년 1호, 17-27

안전행정부, 2013, 2013년도 지방교부세 산정해설

안전행정부, 2013, 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

안전행정부, 2012, 지방세외수입연감

안전행정부, 2012, '12년말 지방채무 현황

부 록 <<