

# 지방재정의 구조와 변화 추이

*Structure and Trend of Local Government's Revenue and Expenditure in Korea*



연기연 한국보건사회연구원 연구원

우리나라의 재정은 운용주체에 따라 정부와 지방자치단체로 구분되며 지방재정 수입구조는 자체재원과 의존재원이 복잡하게 연계되어 있다. 지방재정의 문제점은 자체재원 보다 의존재원의 규모가 증가하고 있는 가운데 지방자치단체가 부담해야 하는 국고 매칭비 부담도 빠르게 증가하고 있다는 것이다. 또한 지방재정 지출구조는 국고보조금을 제외한 나머지 자원의 조성근거와 지출사업과의 연계성이 결여되어 있다. 따라서 본고는 정부와 지방자치단체의 복지재정 분담구조 개선에 대한 논의 배경이 되는 지방재정의 현황과 구조를 살펴보았다.

## 1. 서론

사회복지 분야의 수요 증가로 정부와 지방자치단체(또는 '자치단체')의 복지지출이 빠르게 증가하면서 자치단체의 복지재정 여건이 악화되고 있다. 이에 따라 정부와 자치단체간 복지재정 분담구조 개선에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 본고는 이러한 논의의 배경이 되는 지방재정의 현황과 구조를 살펴봄으로써 구체적인 재정분담 개선방안의 이해를 돕기 위한 현황자료 제공을 목적으로 작성되었다.<sup>1)</sup>

우리나라의 재정은 운용주체에 따라 정부와

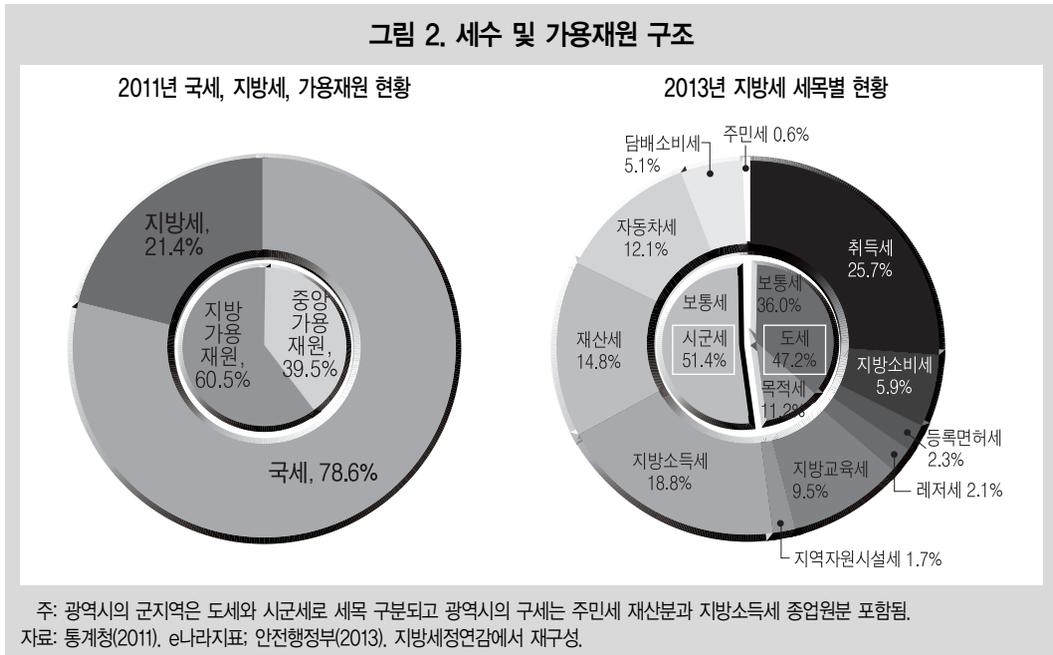
자치단체로 구분되며 [그림 1]과 같이 복잡한 구조로 연계되어 있다. 본질적으로 재정활동은 정부의 수입과 지출로 구분되고 재정운용 수단은 예산과 기금으로 구성된다. 정부와 자치단체의 재정사용액은 중앙 42.6%, 자치단체 42.1%, 지방교육 15.3%를 차지한다.<sup>2)</sup> 본고에서는 자치단체의 기금 및 지방교육재정을 제외한 예산체계의 구조, 예산구성 그리고 추이변화를 살펴보았다. 또한 자치단체별 자체수입, 의존재원, 사회복지 지출 등의 특징을 고려하여 전국 뿐만 아니라 서울특별시, 6대 광역시, 광역 8개도를 구분하여 현황을 분석해 보았다.

1) 본고는 당초예산순계(일반회계+특별회계) 기준으로 작성되었음.

2) 안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요, p.23.



그림 2. 세수 및 가용자원 구조



로 자체수입(87.2조원)의 58.9%를 차지하며 지방자치단체의 주요 재정수입원이 된다. 2011년 1월 1일 개정된 지방세 분법 및 세목간소화에 따라 기존 16개 세목에서 현행 11개 세목으로 분류되었다. 지방세목은 특별시세·광역시세·도세와 시·군세, 구세로 분류된다. 그리고 사용목적에 따라 보통세와 목적세로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup>

[그림 2]와 같이 세목별로 도세에 해당하는 취득세가 25.7%로 가장 높은 비중을 차지하며 다음으로 지방소득세 18.8%, 재산세 14.8%, 자동차세 12.1% 순으로 나타났다. 총수입을 광역

단위로 살펴보면, 광역 8개도는 전체 지방세 수입의 51.7%, 서울시는 25.6% 그리고 6대 광역시는 22.8%를 각각 징수할 것으로 나타났다.

### (2) 세외수입

세외수입은 지방자치단체의 수입 가운데 지방세 이외의 수입을 뜻한다. 세외수입이 세입에서 차지하는 비중은 낮으나 종류가 다양하고 지출의 용도가 사전에 지정되지 않는 특징이 있다.<sup>4)</sup>

세외수입 세목은 경상적 수입과 임시적 수입

3) 도세는 보통세 중에 4종으로 취득세, 등록면허세, 지방소비세, 레저세와 목적세의 지역자원시설세, 지방교육세 2종이 있음. 그리고 시·군세는 보통세의 나머지 5종으로 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세 등이 포함됨(안전행정부(2013), 지방세정연감, p.3).

4) 경상적 수입은 재산임대·사용료·수수료·사업·징수교부금·이자수입으로 구분됨. 그리고 임시적 수입은 재산매각·잉여금·이월금·전입금·융자금 및 예수금·부담금·기타·지난연도수입으로 구성됨(안전행정부(2013), 지방자치단체 통합재정개요, p.67).

으로 구분된다. 2013년 총 세외수입은 33조 4,124억원으로 자체수입의 36.7%를 차지하였다. 경상적 수입은 12조 8,890억원이고 임시적 수입은 20조 5,234억원이다. 그리고 세목 규모는 잉여금 9조 3,583억원, 사용료 수입 6조 6,733억원, 사업수입 3조 5,867억원 등의 순으로 나타났다. 세외수입은 2009년 63조 6,845억원으로 가장 높은 수입을 거둬들였으나 최근 5년간 꾸준히 감소한 것으로 나타났다.

## 2) 의존재원

의존재원은 정부가 지방자치단체의 국가위임사무와 시책사업 등을 위해 가용재원 배분 정책결정에 기초하여 국세 수입을 다시 자치단체로 이전한다. [그림 2]는 국세 총수입 중 약 60%가 자치단체로 이전된 것을 보여준다. 2011년 기준 국세가 78.6%(192.4조원)이고 지방세는 21.4%(52.3조원)로 나타났다.<sup>5)</sup>

### (1) 지방교부세

지방교부세란 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액이다(제2조). 또한 자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부하

여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다(제1조). 지방교부세는 내국세의 19.24%가 재원으로 조성되며 보통교부세 96%와 특별교부세 4%(재해대책, 자연현안 등)로 운영된다. 분권교부세는 2005년 신설되어 내국세의 0.94%이며 이와는 별도로 부동산교부세가 운영되고 있다(제4조).<sup>6)</sup> 특히 분권교부세는 국고보조사업 일부를 자치단체로 이양하는데 따른 사업비용의 재원보전을 위해 2014년까지 한시적으로 운영되며 이후 보통교부세로 통합될 예정이다.<sup>7)</sup> 2013년 교부세 총예산은 보통교부세 31.4조원, 특별교부세 1.3조원, 분권교부세 1.7조원으로 구성되었다.<sup>8)</sup>

자치단체는 국가와 동일한 자치권을 가진 통치(統治)법인의 성격을 가지고 관할 구역의 자치사무를 처리한다(제9조). 또한 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고 지방을 균형있게 발전시키기 위한 목적을 가진다(제1조).<sup>9)</sup> 특별·광역시, 도는 [그림 1]의 ③과 같이 조정교부금, 재정보전금, 시도비보조금을 통해 시·군·구로 다시 재정조정을 시행한다. 조정교부금은 특별·광역시의 보통세 수입 중 일정액을 확보하여 관할 구역 내의 자치구 상호 간의 재원을 조정하기 위하여 교부하는 제도이다.<sup>10)</sup> 그리고 재정보전금은 특별시를 제외한 광역시·

5) 통계청(2011). e나라지표.

6) 「지방교부세법」 제1조, 제2조, 제4조(시행 2013.3.23) 참고

7) 지방이양사업은 2004년 도입되어 2013년 기준 총 68개 사업이 있음. 보건복지부 소관사업은 노인시설운영, 노인복지회관신축, 장애인생활시설운영, 장애인복지관기능보강, 장애인체육관기능보강, 정신요양시설운영, 아동시설운영, 아동급식, 가정위탁양육지원, 한부모가족복지시설운영 등의 48개 사업으로 구성되며 그 외 문화관광(5), 농림수산(14), 공공근로(1), 여성인력개발(2) 분야가 해당됨(안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요, p.78).

8) 안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요, p.72.

9) 「지방자치법」 제1조, 제9조(시행 2013.3.23) 참고

10) 「지방자치법」 제173조(시행 2013.3.23) 참고

도의 수입 27%에 해당하는 금액을 관할 시·군에 대한 재원으로 확보하여 시·군 간에 재정격차를 해소하기 위한 재정형평화 제도이다.<sup>11)</sup>

하지만 이러한 정부의 재정 지원에도 불구하고 상대적으로 재정 능력이 양호한 것으로 인정되어 교부금이 이전되지 않는 자치단체는 보통 교부세 불교부단체로 구분된다.<sup>12)</sup> 특별·광역시 자치구는 불교부단체로 구분되며 재정수입 증가분 보다 저출산, 인구 고령화 등으로 인한 복지수요의 증가로 재정 압박이 증가하고 있다. 실제로 2012년 기준, 자치단체 총 의존재원 비중은 평균 40.5%이며 광역 8개도는 50.4%이다. 반면에 6대 광역시는 35.9%이고 서울시는 10.3%(국고보조금 9.3%+교부금 1%) 수준인 것으로 보고되고 있다.

## (2) 국고보조금

국고보조금이란 일반적으로 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도이다. 또한 협의의 국고보조금은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 자치단체의 재정을 지원하는 것으로 해석할 수도 있다.<sup>13)</sup> 국고보조금은 자치단체가 사업별로 일정 비율에 따라 비용 부담하며 정해진 사업의 용도로 한정된다. 그러

나 지방교부세는 자치단체가 용도에 제약 없이 사용할 수 있도록 지원되는 차이점이 있다.

2013년 본예산 기준 국고보조금 확정액은 36조 7,551억원이다. 특히 사회복지 분야 사업이 많은 보건복지부 국고보조금은 18조 3,230억원으로 전체 국고보조금의 50%를 차지했다. 그리고 여성가족부는 3,529억원(1%)와 고용노동부 1,762억원(0.5%)인 것으로 나타났다.<sup>14)</sup>

## 3. 지방자치단체의 세입 현황 및 변화추이

### 1) 전국

2012년 지방자치단체 총수입(A)은 151조 950억원이다. 이는 자체수입이 89조 8,309억원으로 59.5%를 차지하며 의존재원은 61조 2,641억원이며, 40.5%로 구성된다. 자치단체의 의존재원을 살펴보면, 교부금 비중은 19%로 지난 5년간 비교적 일정한 수준을 보이며 국고보조금 비중은 2007년 18.9%에서 2012년 21.2%로 꾸준한 증가 추세를 보였다. 반면에 자체수입 비중은 2007년 62.0%에서 2012년 59.5%로 점차 감소하고 있다.

특히 사회복지 분야 국고보조금은 기초노령연금제도의 실시에 따라 2007년 8조 9,686억원

11) 「지방재정법」 제29조(시행 2013.7.16) 참고

12) 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과할 경우 불교부단체로 분류됨. 보통교부세 불교부단체는서울시와 수원·성남·고양·과천·용인·화성으로 총 7개이며 교부단체는 168개임. 자치구(69개)는 특·광역시 본청에 합산하여 산정하고 제주특별자치도는 보통교부세 재원의 3%를 정액 교부함(안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요, p.70)

13) 안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요, p.79.

14) 안전행정부(2013). 지방자치단체 통합재정개요, p.80~82.

에서 2008년 13조 3,149억원으로 148% 증가하였다. 이후 2009년은 13조 7,455억원으로 전년 수준을 유지하였는데 이는 금융위기로 인한 지방채 감소 등 자치단체재정 여건 악화에 따른 정부 재정지원의 증가와 신규 복지사업의 실시에 의한 효과로 해석할 수 있다.

2010년부터 최근까지 사회복지 분야 국고보조금 규모는 지속적으로 증가하여 2012년에는 16조 3,055억원으로 총 국고보조금의 50.9%를 차지하는 것으로 파악된다. [그림3]은 자치단체의 자체수입 비중이 점차 감소하는 반면에 의존재원의 비중은 증가하는 추세를 보인다. 또한 국고보조금의 사회복지 분야 비중은 2008년 전년대비 13.8%p 증가한 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 저출산, 고령화로 인한 국고보조사업의 확충의 결과이다. 향후 사회복지 수요는 꾸준히

증가할 것으로 전망되므로 전체 국고보조사업에서 사회복지 분야 사업비의 비중도 증가할 것으로 예견된다.

## 2) 광역자치단체별 특성

### (1) 광역 8개도

2012년 기준 8개도의 총수입은 95조 8,686억원으로 자체수입 48조 2,726억원과 의존재원 47조 5,963억원으로 구성된다. 총수입 대비 자체수입 비중은 2010년 이후 약 50%로 일정한 수준을 유지하고 있으며 의존재원의 내용은 교부금 26.2%과 국고보조금 23.4%로 구성되어 있었다.

8개도는 과세 기반이 상대적으로 취약하고

표 1. 지방자치단체 세입 예산규모

(단위: 억원, %)

년도	총수입 (A)	자체수입 (B)	의존재원			총수입 대비 자체수입 비중 (B/A)	총수입 대비 교부금 비중 (C/A)	총수입 대비 국고보조금 비중 (D/A)	총 국고 보조금의 사회복지 분야 비중 (D1/D)
			교부금 (C)	국고보조금 (D)	사회복지 (D1)				
2007년	1,119,864	694,191	214,083	211,590	89,686	62.0	19.1	18.9	42.4
2008년	1,249,666	771,470	241,297	236,898	133,149	61.7	19.3	19.0	56.2
2009년	1,375,350	845,264	265,082	265,003	137,455	61.5	19.3	19.3	51.9
2010년	1,398,565	846,056	255,505	297,004	135,544	60.5	18.3	21.2	45.6
2011년	1,410,393	830,580	274,085	305,728	148,004	58.9	19.4	21.7	48.4
2012년	1,510,950	898,309	292,159	320,482	163,055	59.5	19.3	21.2	50.9
연평균 증감률	7.0	5.9	7.3	10.3	16.4	-0.8	0.2	2.4	4.0

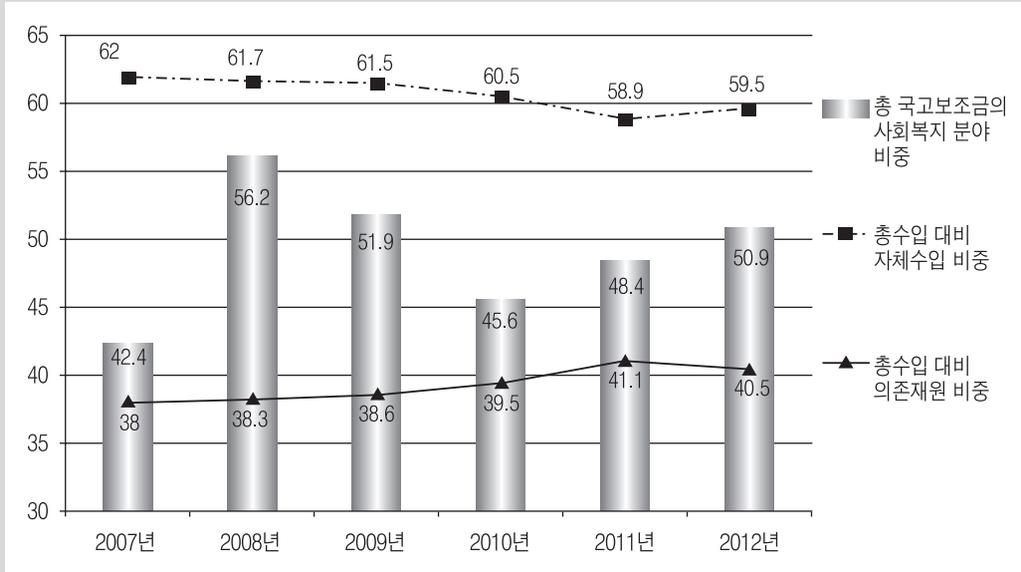
주: 1) 자체수입(B)은 지방세수입, 세외수입, 지방채 및 예치금 회수 등의 합계액임.

2) 2008년 기초노령연금기 도입됨.

자료: '안전행정부(각년도). 지방자치단체 예산개요'에서 재구성

그림 3. 지방자치단체 자체수입 및 의존재원 비중 추이

(단위: %)



주: 2008년 기초노령연금 도입됨.  
 자료: '안전행정부(각년도), 지방자치단체 예산개요'에서 재구성

재정 수요도 특별·광역시와 차이를 보인다. 이로 인해 교부금과 국고보조금 등 의존재원의 비중이 크게 나타난다. 2013년 기준, 재정자주도<sup>15)</sup>는 48.8%로서 2007년 대비 2.2%p 감소하여 하락하는 추세에 있다. 이는 정부의 사회복지 정책의 증가로 인한 국고보조금 비중이 증가한 영향으로 사료된다. 특히 교부금 비중은 2012년 기준 26.2%로 6대 광역시의 12.3% 그리고 서울시의 1.0%에 비해 크게 높은 것을 알 수 있다.

(2) 6대 광역시

6대 광역시의 2012년 기준 총수입은 31조 5,145억원이고 자체수입 20조 2,142억원과 의존재원 11조 3,004억원으로 구성되었다. 총수입 대비 자체수입 비중은 64.1%이고 의존재원은 교부금 12.3%, 국고보조금 23.6%로 자체수입 여력이 8개도와 비교하여 상대적으로 양호함을 알 수 있다. 그러나 2009년 이후 총수입 대비 자체수입 비중이 연평균 1.2%p 감소하는 것으로 나타났다.

15) 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 자원 활용능력을 나타냄(통계청, e나라지표).

표 2. 광역자치단체 세입 예산규모

(단위: 억원, %)

지 역	년도	총수입 (A)	자체수입 (B)	의존재원			총수입대비 자체수입 비중 (B/A)	총수입대비 교부금 비중 (C/A)	총수입대비 국고보조금 비중 (D/A)	총 국고 보조금의 사회복지 분야 비중 (D1/D)
				교부금 (C)	국고 보조금 (D)	사회복지 (D1)				
8 개 도	2009년	870,326	452,217	232,567	185,544	86,329	52.0	26.7	21.3	46.5
	2010년	876,837	445,374	222,897	208,569	83,383	50.8	25.4	23.8	40.0
	2011년	890,245	439,088	236,379	214,777	90,640	49.3	26.6	24.1	42.2
	2012년	958,686	482,726	251,228	224,735	98,744	50.4	26.2	23.4	43.9
	연평균 증가율	3.4	2.2	2.7	7.0	4.8	-1.0	-0.6	3.3	-1.9
6 대 광역시	2009년	277,929	184,696	26,699	63,532	38,299	66.5	9.6	22.9	60.3
	2010년	292,319	191,484	30,129	70,705	39,131	65.5	10.3	24.2	55.3
	2011년	292,747	184,987	35,335	72,424	42,493	63.2	12.1	24.7	58.7
	2012년	315,145	202,142	38,640	74,364	48,054	64.1	12.3	23.6	64.6
	연평균 증가율	4.5	3.1	14.9	5.7	8.5	-1.2	9.4	1.0	2.4
서울특별시	2009년	227,095	202,887	2,816	15,927	12,826	89.3	1.2	7.0	80.5
	2010년	229,408	194,045	2,479	17,730	13,030	84.6	1.1	7.7	73.5
	2011년	227,403	200,617	2,371	18,527	14,502	88.2	1.0	8.1	78.3
	2012년	237,118	213,441	2,293	21,384	15,871	90.0	1.0	9.0	74.2
	연평균 증가율	1.5	1.7	-6.2	11.4	7.9	0.3	-5.6	9.5	-2.6

주: 자체수입(B)은 지방세수입, 세외수입, 지방채 및 예치금 회수 등의 합계액임.  
 자료: '안전행정부(각년도), 지방자치단체 예산개요'에서 재구성

8개도와 비교하여 교부금 비중은 절반 수준에 불과하지만 총수입 대비 교부금 비중이 연평균 9.4%p 증가하고 있다. 그러나 국고보조금 비중은 연평균 1%p 증가하여 유사한 수준을 보이고 있다.

그러나 국고보조금의 사회복지 비중은 2009년 60.3%에서 2010년 55.3%로 감소하였다가 그 이후 2012년까지 꾸준히 증가하여 64.6%를 차지하고 있다. 2012년 6대 광역시의 사회복지 분야 국고보조금은 2009년과 비교하여 4.3%p

증가한 반면에 8개도는 2.6%p 감소하여 6대 광역시의 사회복지 수요가 상대적으로 빠르게 증가하고 있음을 시사하고 있다.

(3) 서울특별시

서울시의 2012년 기준 총수입은 23조 7,118 억원이고 자체수입 20조 6,802억원과 의존재원 2조 3,677억원으로 구성되었다. 총수입 대비 자체수입 비중은 2012년 87.2%이고 의존재원 비

중은 교부금 1.0%, 국고보조금 9.0%로 자체수입 여력이 양호하여 재정의 중앙의존성이 낮은 특징을 보인다. 그러나 2013년 기준, 특별·광역시시의 재정자립도<sup>16)</sup>는 66.8%에서 전년대비 2.3%p 하락하여 정부에 대한 재정의존도가 심화되는 추세를 보이고 있다.

특히 타 자치단체와 비교하여 국고보조금 중에서 서울시는 사회복지 비중이 현격히 높아 2009년부터 2012년까지 평균 77%를 차지한다. 이는 국고보조금의 대부분이 사회복지 분야 사업에 해당됨을 시사한다.

#### 4. 지방자치단체의 세출구조

지방자치단체의 재정구조는 일반재정과 교육재정으로 이원화된다. 일반재정은 일반회계, 지방공기업특별회계, 기금으로 구성되어있고 교육재정은 교육비특별회계로 운영된다. 자치단체 세출구조도 일반회계와 특별회계, 당초 예산산계를 기준으로 현황을 분석해 보았다. 그리고 분석의 편의를 위해 세출기능을 공공행정 및 안전, SOC, 교육 및 문화관광, 보건 및 사회복지, 기타 등으로 분류하였다.

자치단체의 재정은 자체수입과 의존재원이 합쳐져 세출예산 총액과 일치되는 구조를 갖고 있다. 지방재정 규모는 1995년 이후 본격적으로 시행된 지방자치제도로 인하여 지속적으로 확대 되었다. 하지만 자체수입 보다 의존재원

의 증가폭이 커지는 구조적인 취약성을 보이고 있다.

[그림 4]는 자치단체의 재정기출 구조를 각 분야별로 나누어 보았다. 지출 측면에 있어서는 국고보조금 만이 재원의 고유목적에 따라 지출되는 것이 확인 가능하고, 교부금 등 나머지 재원은 예산 조성 근거와 지출과의 연계성이 없다. 이러한 구조 속에서 사회복지 분야 사업의 대응성을 기대할 수 없다. 또한 각 분야별 목적이 명확하지 않은 상황에서 필요에 따라 서로 연계되어 부분적으로 혼재하여 운용되고 있는 실정이다. 이로 인해 지방재정 악화에 따른 어려움을 해결하기에 복잡함이 따르며 구조적인 개선이 필요하다고 할 수 있다. 특히 정부 주도의 복지정책으로 인해 재정지출 규모는 빠르게 늘어갈 것이다. 이러한 재정지출 구조는 비교적 세수확충이 어려운 자치단체의 재정 부담이 더욱 가중될 것이다.

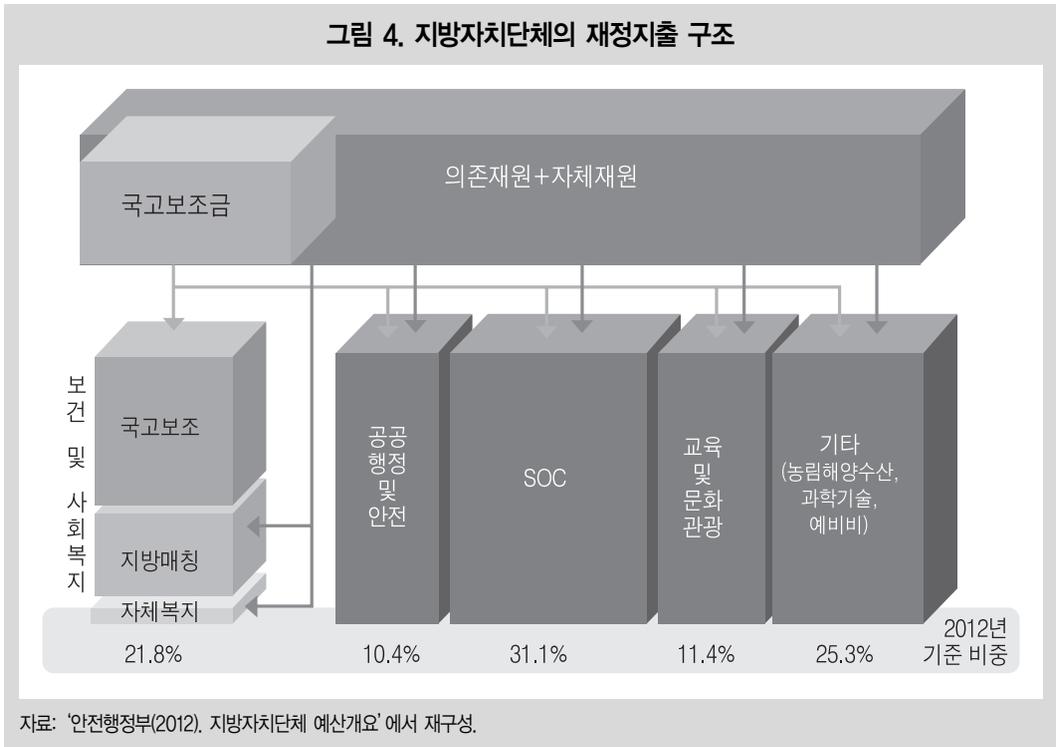
#### 5. 지방자치단체의 세출 현황 및 변화추이

##### 1) 전국

지방자치단체의 총지출은 2007년 기준 111조 9,864억원이었으나 연평균 7% 성장하여 2012년에는 2007년의 1.3배가 넘는 151조 950억원까지 증가했다. 2012년 기준 기능별로 SOC

16) 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세입정수기반이 양호함을 의미함(통계청, e나라지표).

그림 4. 지방자치단체의 재정지출 구조



46조 9,236억원, 보건·사회복지 분야는 32조 9,982억원, 교육·문화관광 17조 2,642억원, 공공·행정안전 15조 6,573억원, 기타 38조 2,516억원으로 구성되었다. [그림 4]와 같이 세출 비중은 SOC가 31.1%로 가장 높은 수준이며 다음으로 보건·사회복지가 21.8%, 교육·문화관광 11.4%, 공공행정·안전 10.4%의 순이다.

[그림 5]는 기능별 세출 변화추이를 보여준다. 보건·사회복지 분야의 세출은 2007년 19조 771억원이었고, 연평균 14.6% 성장하여 2012년 32조 9,982억원으로 2007년 대비 1.7배의 성장률을 보이고 있다. 또한 교육·문화관광 분야는 2012년 17조 2,642억원으로 2008년부터 연평균 6.6% 성장하였다. 그리고 공공행

정·안전 분야는 2008년 전년대비 29% 증가한 이후 연평균 5.2% 안정적 성장을 보였고 2012년 15조 6,573억원의 세출 규모를 보였지만 2007년 대비하여 2.5조원이 감소하였다. 특히 SOC 분야는 2009년 50조 2,218억원으로 정점을 기록한 이후 2011년 44조 8,245억원까지 감소하였다. 결국 보건·사회복지, 교육·문화관광 분야 지출은 지속적으로 증가한 반면 공공행정·안전, SOC분야는 일부 세출 구조조정이 일어나고 있음을 보여주고 있다.

[그림 6]와 같이 보건을 제외한 사회복지 분야의 국고보조사업은 2012년 24조 3,427억원으로 2007년 대비 2배로 증가하였다. 자체복지 사업은 2007년 5조 613억원에서 2012년까지

표 3. 지방자치단체 세출 예산규모

(단위: 억원, %)

년도	총지출 (E)	보건 및 사회복지(F)					기타(G)				
		사회복지			보건 (F2)	합계 (F1+F2)	공공행정 및 안전 (G1)	SOC (G2)	교육 및 문화관광 (G3)	기타 (G4)	
		(F1)	국고보조 사업 (H)	자체복지 (F1-H=I)							
2007년	1,119,864	172,825	122,212	50,613	17,946 <sup>17)</sup>	190,771	182,360	360,183	97,992	288,558	
2008년	1,249,666	216,656	191,188	25,468	18,950	235,606	129,521	454,757	130,027	299,815	
2009년	1,375,349	241,455	199,066	42,389	19,241	260,696	122,950	502,218	149,723	339,762	
2010년	1,398,565	265,342	199,429	65,913	22,250	287,592	141,378	472,286	159,334	337,976	
2011년	1,410,393	284,632	217,605	67,027	20,082	304,714	148,400	448,245	160,015	349,019	
2012년	1,510,950	309,157	243,427	65,730	20,825	329,982	156,573	469,236	172,642	382,516	
연평균 증가율	7.0	15.8	19.8	6.0	3.2	14.6	-2.8	6.1	15.2	6.5	

주: 1) 자체복지(I)는 사회복지지출 총액에서 국고보조사업 총액(국고지원+지방비)을 뺀 금액을 사용함.  
 2) 국고지원 규모와 지방매칭비는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업만을 포함한 것이며 보훈, 주택분야가 제외된 금액임.  
 자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료에서 재구성

안정적인 추이를 보이며 6조 5,730억원이 지출되었다. 2008년은 자체복지지출이 전년대비 2조 5,468억원으로 절반가량 감소했지만 반대로 국고보조금은 19조 1,188억원으로 1.6배 증가하였다. 이는 국고보조사업이 증가함에 따라 지방매칭비 부담이 같이 증가하므로 지방자체복지지출 예산의 일부가 매칭비 부담에 사용되었을 것으로 추정된다. 따라서 지난 5년간 자치단체의 국고보조사업의 증가로 인한 지방비 부담이 가중되어 자치단체는 정부의 추가적인 지원이 없는 경우 타분야에 대한 세출 구조조정이 불가피 할 것이다.

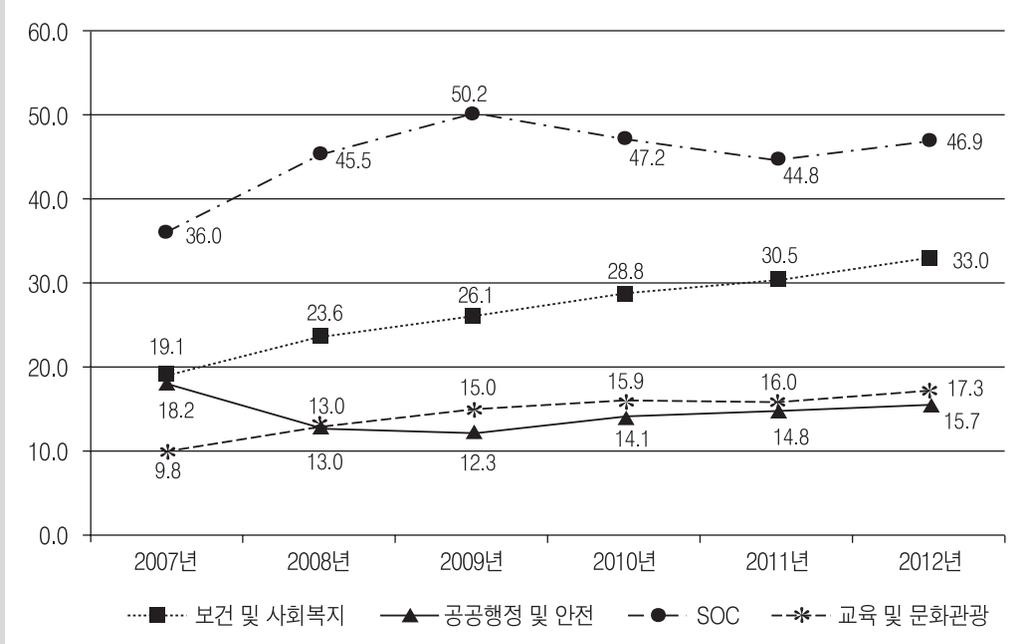
특히 2009년 이후 국고보조사업은 3년간 4조 4,361억원, 22.3% 증가하였다. 또한 자체복지

사업은 2010년 전년대비 2조 3,524억원, 55.5%가 증가한 이후 현 수준을 유지하고 있다. 이는 자치단체가 국고보조사업 뿐만아니라 자체복지사업도 크게 확장하면서 전체 복지지출 규모가 증가한 것으로 볼 수 있다. 그러나 자체복지 사업에는 지방이양사업도 포함되어 있어 자치단체의 순수한 자체사업의 지출추세만을 분리할 수 없다는 한계를 갖고 있다. 결국 국고보조사업 규모의 증가와 자치단체의 순수한 자체복지비 지출 수준과의 관계는 명확히 규명하기에 한계가 있다.

17) 2007년은 세출 항목 개편으로 2008년 이후 보건분야 상승률을 9.47%를 계산하여 반영한 값임.

그림 5. 기능별 세출 변화추이

(단위: 조원)



자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료에서 재구성

## 2) 지방자치단체별 특성

### (1) 광역 8개도

8개도의 총지출은 2009년 87조 326억원에서 연평균 3.4% 성장하여 2012년에는 95조 8,686억원 규모로 증가하였다. 기능별로 지방자치단체 전체와 유사한 추이를 보이며, SOC 분야 지출은 2012년 29조 6,134억원으로 2009년에 비해 감소하였지만 비중 측면에서는 31.1%로 가장 높다. 보건·사회복지 분야는 18조 9,567억원, 공공행정·안전 10조 9,673억원, 교육·문화관광 9조 5,324억원 순으로 구성되어있다.

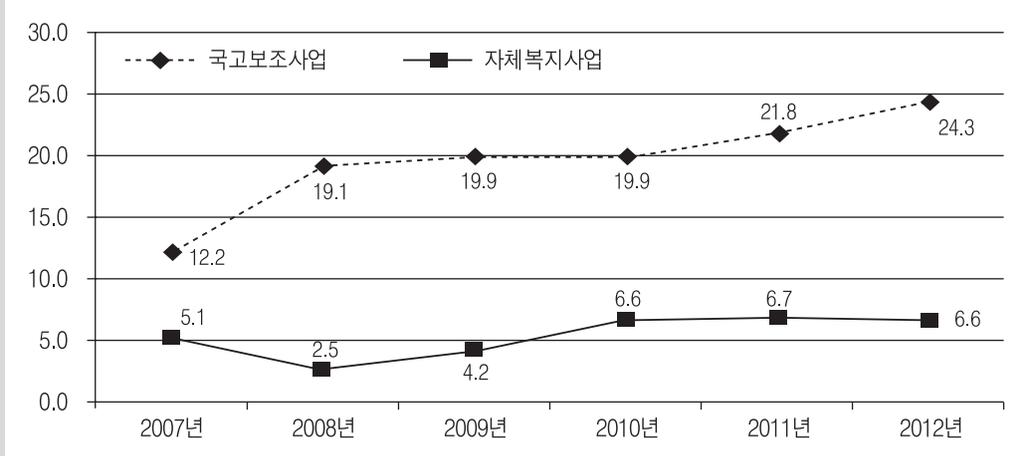
사회복지 분야 국고보조사업은 2009년 이후 2012년까지 연평균 6.3% 증가하여 14조 3,796억원도 편성되었다. 자체복지사업은 3년간 연평균 14.1%가 증가한 3조 2,544억원으로 국고보조사업 보다 높은 증가 추세를 보이고 있다.

### (2) 6대 광역시

6대 광역시의 총지출은 2009년 27조 7,929억원에서 연평균 4.5% 꾸준히 증가하여 2012년 31조 5,145억원으로 나타났다. 기능별로 지출 규모는 SOC 10조 6,182억원으로 가장 크고 다음으로 보건·사회복지는 7조 9,609억원 그리

그림 6. 사회복지 분야 국고보조사업 및 자체복지사업 변화추이

(단위: 조원)



주: 1) 자체복지()는 사회복지지출 총액에서 국고보조사업 총액(국고지원+지방비)을 뺀 금액을 사용함.  
 2) 국고지원 규모와 지방매칭비는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업만을 포함한 것이며 보훈, 주택분야가 제외된 금액임.  
 자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료에서 재구성

고 교육·문화관광 3조 8,847억원, 공공행정·안전 2조 9,018억원 순으로 구성되었다.

사회복지 분야 국고보조사업은 2012년 6조 6,185억원으로 2009년 이후 연평균 10% 증가하였다. 8개도와 서울시에 비해 가장 빠른 추세로 증가한 것이다. 또한 자체복지사업은 2012년 9,268억원으로 2009년의 약 2.5배 규모로 빠르게 증가하였다. 특히 2011년에 크게 증가하여 1조 1,728억원 수준을 보이다가 2012년 9,268억원 수준으로 다시 감소하였다.

### (3) 서울특별시

서울시의 총지출은 2009년 27조 7,095억원으로 6대 광역시와 비슷한 규모였다. 그러나 2012년에는 3조 9,977억원이 감소한 23조

7,118억원 수준을 보이고 있다. 기능별로 보건·사회복지 지출은 4조 7,258억원에서 6조 812억원으로 꾸준한 증가 추세를 보였다. 하지만 SOC 분야는 7조 8,951억원에서 6조 6,919억원으로 감소하였고 공공행정·안전 분야도 2011년 2조 1,624억원에서 2012년 1조 7,880억원으로 감소하였다.

사회복지 분야 국고보조사업은 지난 3년간 연평균 7% 성장하여 2012년 6조 6,185억원 수준을 보이고 있다. 자체복지사업은 9,268억원으로 연평균 17%로 급속히 증가하였다. 반면 SOC 분야는 연평균 5.1%p가 감소하는 것으로 나타났다. 특히 서울시의 경우, 증가하는 사회복지 지출을 감당하기 위해 타분야의 세출 구조 조정에 대한 부담이 가중되고 있다는 것을 보여 주고 있다.

표 4. 광역자치단체 세출 예산규모

(단위: 억원)

지역	년도	총지출 (E)	보건 및 사회복지(F)					기타(G)			
			사회 복지 (F1)	보건		합계 (F1+F2)	공공행정 및 안전 (G1)	SOC (G2)	교육 및 문화 관광 (G3)	기타 (G4)	
				국고보조 사업 (H)	자체 복지 (F1-H=I)						보건 (F2)
8개도	2009년	870,326	143,751	120,857	22,894	10,644	154,395	91,521	333,342	80,813	234,361
	2010년	876,837	157,462	119,032	38,430	11,917	169,379	97,528	287,237	88,180	234,512
	2011년	890,245	165,583	129,603	35,980	12,433	178,016	101,792	279,590	89,113	241,733
	2012년	958,686	176,340	143,796	32,544	13,227	189,567	109,673	296,134	95,324	267,991
	연평균증가율	3.4	7.6	6.3	14.1	8.1	7.6	6.6	-3.7	6.0	4.8
6대광역시	2009년	277,929	54,360	50,564	3,796	4,684	59,044	19,111	117,067	31,378	51,620
	2010년	292,319	61,692	52,800	8,892	5,314	67,006	24,777	111,987	32,854	51,161
	2011년	292,746	69,337	57,609	11,728	3,877	73,214	24,983	103,674	33,936	54,492
	2012년	315,145	75,453	66,185	9,268	4,156	79,609	29,018	106,182	38,847	58,469
	연평균증가율	4.5	12.9	10.3	48.1	-3.8	11.6	17.3	-3.1	7.9	4.4
서울특별시	2009년	277,095	43,345	27,644	15,701	3,913	47,258	12,317	78,951	34,526	54,040
	2010년	229,408	46,189	27,597	18,592	5,021	51,210	19,075	73,060	33,761	52,302
	2011년	227,403	49,714	29,850	19,864	3,774	53,488	21,624	64,980	34,519	52,793
	2012년	237,118	57,369	33,453	23,916	3,443	60,812	17,880	66,919	35,452	56,055
	연평균증가율	-4.8	10.8	7.0	17.4	-4.0	9.6	15.1	-5.1	0.9	1.2

주: 1) 자체복지(I)는 사회복지지출 총액에서 국고보조사업 총액(국고지원+지방비)을 뺀 금액을 사용함.  
 2) 국고지원 규모와 지방매칭비는 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부의 사업만을 포함한 것이며 보훈, 주택분야가 제외된 금액임.  
 자료: 안전행정부(2012). 지방자치단체 예산개요; 보건복지부 내부자료에서 재구성

## 6. 결론

### 1) 복잡한 세입구조

지방자치단체의 총수입은 2007년 이후 연평균 7% 증가하였고 자체수입의 규모도 연평균 5.9% 증가하였다. 그러나 총수입 증가율 대비 자체수입의 상대적 비중은 0.8%p 감소하는 구조를 보였다. 한편 의존재원인 교부금은 연평

균 7.3%, 국고보조금은 10.3%로 총수입 증가율 보다 높게 증가했다. 특히 사회복지 분야 국고보조금은 연평균 16.4%로 빠르게 증가하여 복지재정 부담구조 개선에 대한 논의의 배경이 되고 있다.

자치단체의 세입구조는 정부와 자치단체 간 재정관계가 복잡한 구조로 서로 연계되어 있고 세분화된 특징을 보인다. 특히 정부가 거둬들인 세수를 다시 자치단체로 이전하는 구조는

형식적으로 자치단체 간 재정형평성은 높일 수 있지만 실질적인 효율성이 떨어지는 단점이 존재한다.

자치단체의 재정자립도는 2013년 기준 전체 평균 51.1%로 지난 10년간 6.3%p 감소하였는데 이는 정부에 대한 의존도가 갈수록 심화되고 있음을 시사한다. 1995년 지방자치제가 시작된 이후로 지방이전재원이 급증하면서 2006년에는 지방가용재원이 100조원을 넘어섰다. 그리고 2011년 기준으로 중앙가용재원은 40%, 지방가용재원은 60%의 비중을 차지하였다. 2009년 이후 광역자치단체를 구분하여 살펴본 결과, 서울특별시는 총수입 대비 국고보조금 비중이 연평균 9.5%p 증가하는 특징을 보였다. 그리고 6대 광역시는 총수입 대비 교부금 비중이 연평균 9.4%p 빠르게 증가하였고, 사회복지 분야 국고보조금은 연평균 8.5% 증가하는 것으로 나타났다.

이처럼 지방재정의 규모는 증가하고 있지만, 중앙과 자치단체의 재정분담구조는 복잡한 특징을 가지고 있다. 이로인해 늘어나는 복지지출에 대한 합리적인 재정분담방안을 도출하는 것이 어렵다는 한계를 보이고 있다. 따라서 정부는 재정건전성을 고려하면서 합리적이고 지속 가능한 재정 조정방안의 모색이 필요하다.

## 2) 재원과 복지지출의 연계성 결여

자치단체의 사회복지 분야 총지출은 2007년 이후 연평균 15.8%, 교육·문화관광은 15.2%

증가하였다. 특히 사회복지 분야 국고보조사업은 연평균 19.8%로 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 반면 SOC 분야는 총지출이 7% 증가한 것에 비해 상대적으로 낮은 연평균 6.3%의 증가율을 보였다. 이는 국민의 복지욕구 증대와 저출산·고령화로 인한 복지수요의 증폭 결과이다. 또한 복지지출은 저소득·취약계층에 대한 의무지출사업의 비중이 높아 매년 자동적으로 증가하는 특징을 가진다. 특히 영유아보육지원사업과 기초노령연금 등 사회복지분야 국고보조사업의 확대로 자치단체가 필요로 하는 예산은 기하급수적으로 늘어날 것이 예상된다.

자치단체의 세출구조는 국고보조금을 제외한 나머지 재원의 조성근거와 지출사업과의 연계성이 결여되어 있다. 특히 교부금은 자치단체의 복지지출 수요와의 연계가 부족하여 증가하는 복지지출에 대응하는 메커니즘으로의 기능이 미흡하다고 사료된다.

보건복지부 소관 총지출 중 국고보조사업은 2013년 기준 46.8%(19.4조원)를 차지하는 것으로 나타났다.<sup>18)</sup> 정부 주도로 추진되는 사회복지 분야 국고보조사업은 자치단체의 재정적 어려움을 덜어주기 위한 목적으로 재정 지원된다. 하지만 정해진 보조율 외에 자치단체의 재원이 매칭 되어야 하기 때문에 정부와 자치단체 간 재정분담방식을 놓고 갈등양상을 보이고 있다. 실제로 자치단체의 사회복지 지출 비중은 2013년 37.4%로 2009년 대비 5.3%p 증가한 반면에 SOC 지출 비중은 23.9%에서 17.3%로 감소하였다.<sup>19)</sup> 2009년 이후 광역자치단체를 구분하여

18) 국회예산정책처(2013). 대한민국 재정.

살펴본 결과, 연평균 사회복지 지출은 광역 8개도가 7.6%, 6대 광역시가 12.9% 증가한 것으로 나타났다. 서울특별시의 사회복지 지출은 10.8% 증가하였는데 총지출이 4.8% 감소한 것과 대비하면 가장 높은 증가율을 보였다. 특히 자체복지사업의 연평균 지출은 6대 광역시가 48.1%, 서울특별시가 17.4%로 두드러지게 증가한 것으로 나타났다. 하지만 SOC 연평균 지출은 광역 8개도 3.7%와 6대 광역시 3.1% 그리고 서울특별시 5.1%로 모두 감소하였다.

우리나라의 사회복지 지출은 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 국민들이 체감하는 복지수준이 여전히 낮은 것으로 평가되고 있다. 또한 정부와 자치단체간 재정분담구조의 지속가능성이 위협받고 있다. 따라서 정부는 효율적인 복지전달체계 구축과 함께 대응성 및 효율성 높은 재원분담 조정제도를 구축해야만 국민들에게 지속가능한 복지서비스 제공이 가능할 것이다. **부록**