



■ 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 연구원

연구보고서 2013-25

복지재정DB구축과 지표분석

발 행 일 2013년

저 자 고 경 환 외

발 행 인 최 병 호

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)

전 화 대표전화: 02)380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인 쇄 처 경성문화사

가 격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2013
ISBN 978-89-6827-056-7 93330

우리나라의 복지재정은 사회보험의 성숙과 사회서비스 바우처 사업의 확대, 사회안전망의 확충 등으로 급격히 증가하고 있다. 복지재정은 중앙정부와 지방정부가 각각 분담하고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 지방정부의 복지재정에 대한 우려가 급격히 증가하고 있다. 이는 ‘분담’의 원칙과 수준에 대한 정부간 신뢰가 부족하기 때문이다.

지금까지 복지재정의 증가는 중앙정부의 주도로 이루어졌다. 중앙정부는 국가재정운용계획에 따라 정책의 우선순위를 결정하고, 할당된 재원을 어떻게 운용할 것인가의 계획을 세운다. 이 때 다양한 정책들의 도입 여부를 결정하거나 제도의 확대와 축소, 재원의 확보 방안을 사전적으로 계획하는 것이다. 물론 중앙정부가 정책을 도입하거나 설계하는 과정에서 재정운용계획을 넘어서 수도 있고, 경기 침체로 인한 세수 감소로 재원이 부족할 수도 있다.

지방정부는 중앙정부로부터 제공되는 의존재원과 자체재원을 통해 예산을 편성하게 된다. 예산의 편성은 중앙정부가 제공하는 지침에 의거하여 작성하게 되고, 중앙정부의 국고보조사업에 대한 지방정부의 매칭비 부담이 있다. 이는 지방정부의 예산 편성이 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 구조라는 것을 뜻한다.

이러한 정부간 재정관계는 급기야 기초연금과 무상보육(누리과정) 도입이 정부간 갈등을 야기하는 단초를 제공하였다. 최근 기초연금 도입과 무상보육 확대에 대한 지방정부의 부정적 견해는 제도 자체에 대한 반대보다는 국가사무로 분류되어야 할 제도가 지방정부로 이양됐다는 데 있

다. 이러한 정책의 설계가 중앙정부를 중심으로, 혹은 국회를 중심으로 논의되는 과정에서 지방정부의 재정 부담에 대한 고려가 민감하게 고려되지 않았다는 것이다.

이러한 갈등의 해결방안은 중앙정부와 지방정부의 재정간 관계에 대한 검토와 사무의 책임을 고려한 형평성 있는 분담의 원칙에 있다. 이를 위해서는 지방정부의 복지재정에 대한 정확한 이해가 필요하다. 따라서 지방정부의 복지재정에 대한 통계가 그 어느 때보다 필요한 시점이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 지방정부의 복지재정을 체계적으로 구축한 데이터는 많지 않다.

KIHASA 복지재정DB는 2004년부터 2012년까지 중앙정부와 기초자치단체의 복지재정을 데이터베이스로 구축하고, 일반지표와 분석지표를 통해 공개하고 있다. 이러한 데이터베이스의 구축은 근거기반 정책의 설계와 성과를 측정하는 데 매우 유용할 뿐만 아니라 정부간 재정관계를 설계하는 근거자료로써 활용될 수 있다.

본 연구는 원내 고경환 연구위원의 책임 하에 강지원 전문연구원, 김선희 연구원, 경희대학교 정창수 교수의 참여로 수행되었다. 복지재정DB 자료의 수집 및 정리는 정영애 전문원, 김진희 연구보조원, 정평화 연구보조원이 도움 주었다. 연구진은 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 한국지방행정연구원 이삼주 박사와 경기대학교 조임곤 교수와 원내 장영식 초빙연구위원과 오영호 연구위원께 감사의 뜻을 전한다.

2013년 11월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구 필요성 및 목적	11
제2절 연구 내용 및 방법	12
제3절 KIHASA 복지재정DB	18
제2장 지표현황과 분석	21
제1절 일반지표 현황과 분석	23
제2절 분석지표 현황과 분석	45
제3절 지방정부 유형별 복지재정 분석	85
제3장 복지재정 심층분석	91
제1절 지방정부 세입 현황과 과제	93
제2절 지방정부 세출 현황과 분석	108
제3절 사례분석: 서울시와 경기도	130
제4장 결론 및 제언	153
제1절 결론	155
제2절 제언	160

참고문헌	163
------------	-----

부 록	169
-----------	-----

부록 1. 2012년 기준 국고보조사업 현황: 보건복지부	171
---------------------------------------	-----

부록 2. 2012년 기준 국고보조사업 현황: 여성가족부	177
---------------------------------------	-----

부록 3. 지방정부의 복지분야 자체사업 조사표	179
---------------------------------	-----

표 목차

〈표 1- 1〉 세출예산 기능별 분류	13
〈표 1- 2〉 분야부문별 설정기준-사회복지분야	15
〈표 1- 3〉 분야부문별 설정기준-보건분야	17
〈표 2- 1〉 기초자치단체 세입(총계 기준)	24
〈표 2- 2〉 기초자치단체 세입(순계기준)	24
〈표 2- 3〉 예산총계와 예산순계 비교	25
〈표 2- 4〉 중복계상 내역	25
〈표 2- 5〉 복지재정DB: 지방정부 세입(본청 포함)	27
〈표 2- 6〉 복지재정DB: 지방정부 기금 상세지표(본청 포함)	27
〈표 2- 7〉 복지재정DB: 지방정부 단체별 세입(본청 포함)	29
〈표 2- 8〉 복지재정DB: 광역자치단체별 세입(본청 포함)	31
〈표 2- 9〉 복지재정DB: 지방정부 세입(본청 제외)	32
〈표 2-10〉 복지재정DB: 지방정부 세입(본청 제외)-기금 제외	32
〈표 2-11〉 복지재정DB: 지방정부 기금 상세지표(본청 제외)	33
〈표 2-12〉 복지재정DB: 지방정부 단체별 세입(본청 제외)	34
〈표 2-13〉 복지재정DB: 광역자치단체별 세입(본청 제외)	35
〈표 2-14〉 지방자치단체 세출예산: 총계와 순계 비교	36
〈표 2-15〉 지방자치단체 유형별 세출예산(총계기준)	37
〈표 2-16〉 지방자치단체 사회복지·보건 세출예산(순계기준)	38
〈표 2-17〉 복지재정DB: 기능별·회계별 세출(2012년)	39
〈표 2-18〉 복지재정DB: 기능별·자원별 세출(2012년)	40
〈표 2-19〉 복지재정DB: 기능별·정책사업별 세출(2012년)	41
〈표 2-20〉 복지재정DB: 기능별 세출 추이(2008-2012년)	42
〈표 2-21〉 복지재정DB: 회계별 세출 추이(2008-2012년)	43
〈표 2-22〉 복지재정DB: 자원별 세출 추이(2008-2012년)	43
〈표 2-23〉 복지재정DB: 사업별 세출 추이(2008-2012년)	44

〈표 2-24〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 산식	46
〈표 2-25〉 분석지표 생산 현황	47
〈표 2-26〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 결과	48
〈표 2-27〉 기초자치단체의 복지예산비율(2012년)	50
〈표 2-28〉 기초자치단체의 자체사업비율(2012년)	52
〈표 2-29〉 기초자치단체의 자체재원 총당비율(2012년)	54
〈표 2-30〉 기초자치단체의 일반재원 총당비율(2012)	56
〈표 2-31〉 기초자치단체의 국고 부담비율(2012)	58
〈표 2-32〉 기초자치단체의 지방정부 부담비율(2012)	60
〈표 2-33〉 기초자치단체의 주민 1인당 복지예산(2012)	62
〈표 2-34〉 기초자치단체의 복지대상자 1인당 복지수혜액(2012)	64
〈표 2-35〉 기초자치단체의 복지대상자 1인당 국비 수혜액(2012)	66
〈표 2-36〉 기초자치단체의 복지대상자 1인당 지방비 수혜액(2012)	68
〈표 2-37〉 기초자치단체의 복지예산 증감비율(2012)	70
〈표 2-38〉 기초자치단체의 자체사업 증감비율(2012)	72
〈표 2-39〉 기초자치단체의 자체재원 총당 증감비율(2012)	74
〈표 2-40〉 기초자치단체의 일반재원 총당 증감비율(2012)	76
〈표 2-41〉 기초자치단체의 국고부담 증감비율(2012)	78
〈표 2-42〉 기초자치단체의 지방정부부담 증감비율(2012)	80
〈표 2-43〉 기초자치단체 분석지표 생산 추이	81
〈표 2-44〉 기초자치단체의 분석지표 추이: 전국 평균	82
〈표 2-45〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 상위 10%	83
〈표 2-46〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 하위 10%	84
〈표 3- 1〉 지방세 현황 및 추이	94
〈표 3- 2〉 세외수입 단계별 세입	96
〈표 3- 3〉 2012년 기준 지방채 현황	99
〈표 3- 4〉 지방교부세 현황 및 추이	101
〈표 3- 5〉 연도별 국고보조금 확정현황	103

〈표 3- 6〉 사회복지 분야의 분권교부세 경상적 수요사업(2013년)	106
〈표 3- 7〉 고용노동부 국고보조사업 현황	113
〈표 3- 8〉 국가보훈처 국고보조사업 현황	114
〈표 3- 9〉 자체사업의 사업별 유형	123
〈표 3-10〉 2013 지방자치단체 예산규모기준 비교	132
〈표 3-11〉 2013 지방자치단체 총사용액 기준 비교	132
〈표 3-12〉 회계별 예산규모 변동추이	133
〈표 3-13〉 서울시 결산기준 기능별 비교분석 표(2011~2012 회계연도)	137
〈표 3-14〉 경기도 결산기준 기능별 비교분석 표(2011~2012 회계연도)	138
〈표 3-15〉 서울시 예산기준 자체재원, 의존재원	139
〈표 3-16〉 서울시 결산기준 자체재원, 의존재원	139
〈표 3-17〉 경기도 예산기준 자체재원, 의존재원	140
〈표 3-18〉 경기도 결산기준 자체재원, 의존재원	140
〈표 3-19〉 서울시 결산기준 기능별 분석	142
〈표 3-20〉 서울시 성질별 예산 분석	143
〈표 3-21〉 경기도 결산기준 기능별 분석	146
〈표 3-22〉 경기도 성질별 예산 자본지출 분석	147

부표 목차

〈부표 1〉 보건복지부 국고보조사업 현황	171
〈부표 2〉 여성가족부 소관 국고보조사업	177

그림 목차

[그림 1- 1] 연구의 진행 절차	17
[그림 2- 1] 지방정부유형별 복지예산비율과 분석지표 현황(2012년 기준)	86
[그림 2- 2] 지방정부유형별 재정자립도와 분석지표 현황(2012년 기준)	88
[그림 2- 3] 지방정부유형별 재정자주도와 분석지표 현황(2012년 기준)	90
[그림 3- 1] 보건복지부 소관 국고보조사업 분석	110
[그림 3- 2] 여성가족부 소관 국고보조사업 분석	112
[그림 3- 3] 광역자치단체별 응답률	116
[그림 3- 4] 지방정부 유형별 응답률	116
[그림 3- 5] 지방정부 유형별 재정자주도와 자체사업비의 관계	118
[그림 3- 6] 지방정부 유형별 자체사업비와 자체사업 수의 관계	119
[그림 3- 7] 지방정부 유형별 자체사업비와 자체사업 수의 관계	120
[그림 3- 8] 광역자치단체별 국고보조사업 확대 유형	121
[그림 3- 9] 지방정부 유형별 국고보조사업 확대 유형	122
[그림 3-10] 지방정부 유형별 자체사업 분류	124
[그림 3-11] 노인인구비율과 자체사업 중 노인복지사업 수의 관계	125
[그림 3-12] 장애인인구비율과 자체사업 중 장애인복지사업 수의 관계	126
[그림 3-13] 영유아인구비율과 자체사업 중 보육사업 수의 관계	127

Abstract <<

KIHASA Social Budget Database

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 Budget Database for managing functional categories of social welfare and health, develop indicators to compare local governments' social effort, and improve the roles of central government and local governments.

Using the DB, we analyze the central and local governments' social budget by functions and resources. For this, we link the program-budget with functional categories. We have 10 functions in social welfare, and 2 functions in health.

We release annual general indicators and detailed indicators of the KIHASA Social Budget DB. General indicators are local government's revenue-expenditure budget by function, re-

2 복지재정DB구축과 지표분석

sources, business, accounting, etc.). Detailed indicators consist of three type(scale of social expenditure, level of social expenditure, change of social expenditure).

We hold the conference on the KIHASA Social Budget Database annually. Six papers were presented by researchers and professors. Many panelists and observers took part in discussion.

1. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구는 중앙정부와 지방정부의 복지재정데이터베이스 구축(KIHASA 복지재정DB)을 통해 복지수준의 현황과 추이를 파악하고, 급증하는 복지재정을 실증적으로 분석할 뿐만 아니라 기초통계생산을 목적으로 함.
- Kihasa 복지재정DB의 업데이트(2012년): 중앙정부와 지방정부의 복지재정지출을 기능별, 회계별, 재원별, 정책사업별로 구축하고 일반지표와 분석지표를 생산
- 복지분야 국고보조사업에 대한 결산자료 통계기반 구축: 보건복지 소관 국고보조사업의 결산자료 구득을 통해 2012년 실적자료에 대한 통계기반 구축 및 국고보조사업 일반 자료 분석
- 복지분야 자체사업에 대한 조사: 사회복지업무 공무원 수, 자체사업 현황 및 자체사업비 조사 및 분석
- 심층분석: 지방정부의 세입 현황과 문제점, 사회복지 및 보건분야 지방정부 세출 현황과 문제점(국고보조사업, 자체사업), 사례분석(서울시와 경기도)

2. 주요 연구결과

가. 행정안전부 재정고와 KIHASA 복지재정 비교

- 재정고와 복지재정DB는 재정범위 및 회계범위 등에 따른 차이로 인해 재정규모에 차이가 있음
 - 행정안전부 재정고는 일반회계와 특별회계의 합으로 구성되며, 전체 재정분야를 아우르고 있음. 지방정부에서 편성된 예산을 지방재정통계시스템(e- hozo)에 입력하는 방식으로 데이터를 집적
 - 복지재정DB는 일반 및 특별회계분만 아니라 기금까지 포함하지만, 사회복지분야와 보건분야의 재정만 포함. 지방정부의 예산서 및 예산 내부자료의 수집을 통해 데이터베이스를 구축하고 세부 항목을 기준으로 분야 및 부문 재구성
 - 이러한 차이로 인해 세입 및 세출예산의 결과에 다소 차이가 있음

〈표 1〉 재정고와 복지재정DB 비교

비교기준	재정고	복지재정DB
운영주체	행정안전부	한국보건사회연구원
회계범위	일반회계, 특별회계	일반회계, 특별회계, 기금
재정범위	전 분야(일반공공행정 등 14개 분야)	사회복지(080), 보건(090)
지출범위	자본성 지출 포함	기금간 회계, 자본성 지출 일부 불포함 *주택부문: 주거환경개선사업 등 일부만 포함
정부범위	광역자치단체, 기초자치단체	기초자치단체 *제주특별자치도의 기초자치단체 불포함
세입규모	223.0조원(총계)/167.0조원(순계)	214.3조원(본청포함)/107.6조원(본청제외)
세출규모	35.4조원(순계기준, 사회복지+보건)	28.2조원(본청제외, 사회복지+보건)

나. KIHASA 복지재정DB 분석

□ 2012년 기준 기초자치단체의 복지재정 세출은 28.2조원

○ 기능별로는 보육·가족 및 여성 8.5조원(30.2%), 노인·청소년 7.1조원(25.3%), 기초생활보장 5.1조원(18.2%) 순

○ 회계별로는 일반회계(98.1%), 특별회계(1.5%), 기금회계(0.4%)

○ 정책사업별로는 보조사업(88.2%), 자체사업(9.8%), 기타(2.0%)

- 보조사업은 특히 보육부문과 노인부문, 기초생활보장부문에
서 높은 수준을 보임

〈표 2〉 복지재정DB 일반지표: 기능별×회계별 분석(2012년)

(단위: 십억원, %)

분류		계		일반회계	특별회계	기금회계
		금액	구성비			
계		28,204	100.0	27,659	424	121
사회복지	기초생활보장	5,145	18.2	4,768	327	49
	취약계층지원	4,036	14.3	4,011	16	9
	보육·가족 및 여성	8,528	30.2	8,522	0	6
	노인·청소년	7,137	25.3	7,093	27	17
	노동	537	1.9	536	1	0
	보훈	290	1.0	289	-	1
	주택	90	0.3	39	52	-
	사회복지일반	55	0.2	54	1	0
보건의료	보건의료	2,283	8.1	2,273	-	10
	식품의약품안전	102	0.4	74	0	28

6 복지재정DB구축과 지표분석

□ 2012년 기준 분석지표 분석 결과, 자체사업비율과 지방정부부담비율을 제외한 대부분의 지표에서 평균값보다 증위값이 높은 것으로 나타남.

○ 이는 대부분의 지표가 평균보다 낮다는 것을 의미

○ 자체사업비율과 지방정부부담비율은 평균값이 증위값보다 높게 나타나, 지표값이 높은 수준에 많이 분포하고 있음을 보여줌

〈표 3〉 복지재정DB 분석지표: 요약

(단위: %, 만원)

지 표 명	평균	상위 10%	하위 10%	증위값
복지예산비율	26.2	57.2	12.9	26.6
자체사업비율	9.8	23.9	2.0	9.0
자체재원 총당비율	72.0	227.0	36.2	100.6
일반재원 총당비율	40.3	134.3	18.6	44.6
국고 부담비율	44.2	59.1	28.6	44.2
지방정부부담비율	55.8	71.4	40.9	52.7
사회복지결산비율	-	-	-	-
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	56.1	139.7	37.6	71.4
복지대상자 1인당 복지 수혜액	245.6	352.8	186.3	263.6
복지대상자 1인당 국비 수혜액	108.6	159.0	58.6	116.5
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	137.0	222.1	92.3	138.9
복지예산 증감비율	14.1	33.8	-4.0	10.4
자체사업 증감비율	5.0	94.1	-83.4	3.5
자체재원 총당 증감비율	2,207.5	1,241.0	-492.5	-999.2
일반재원 총당 증감비율	124.9	729.2	-633.7	112.7
국고부담 증감비율	20.8	41.8	-104.8	15.3
지방정부부담 증감비율	21.3	44.0	-2.1	16.4

주: 1) 내국인 수만 포함

다. 심층 분석

- 2012년 기준 중복을 제외한 세입예산 분석결과 자체재원(36.2%)보다 의존재원(67.0%)이 높은 것으로 나타남
 - 지방이양 사업과 국고보조사업의 증가로 세입이 증가하였으나 이에 대한 지방정부의 의무 증가
 - 지방정부의 자체재원이 증가하고 있으나 지방정부의 매칭비를 제외하면 실제 재정여건의 어려움 심화
- 지방정부 세출 현황을 분석한 결과 국고보조사업의 증가에도 불구하고 자체사업이 다양한 형태로 운영되고 있음
 - 사회복지 및 보건분야 국고보조사업은 201개 24.6조원으로 추정됨(2012년 기준 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 국가보훈처 소관 국고보조사업의 합)
 - 이 중 보건복지부 소관 국고보조사업이 97%에 달함
 - 보건복지부 소관 국고보조사업은 국비 부담 비중이 크며(67%), 일반회계사업이 많고(97%), 법정사업(99%)과 경상보조(97%)의 비중이 높은 것으로 나타남.
 - 자체사업의 유형 및 현황을 조사한 결과, 국고보조사업의 대상 확대(79%)를 통해 자체사업을 운영하는 경우가 급여확대(21%)보다 높게 나타남.
 - 자체사업을 독립적으로 운영하는 경우에는 노인복지, 장애인 복지, 보육, 빈곤층 대상의 사업을 운영하는 것으로 나타남

*주요용어: 복지재정, 국고보조사업, 자체사업



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 대부분 사회보험의 성숙에 따른 것이지만 정부의 복지지출 역시 급격하게 증가하고 있다. 이러한 복지재정의 증가가 경제여건을 고려하지 않을 경우 급격한 정부부채를 야기할 수 있다는 측면에서 우려의 목소리가 크다. 특히 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, 기초연금의 도입은 또 다른 지방정부의 재정 부담을 야기한다는 주장이 제기되고 있다(권문일, 2013).

이러한 배경 속에서 본 연구는 2004년부터 중앙정부와 지방정부의 복지재정을 한눈에 볼 수 있도록 KIHASA 복지재정DB를 구축하는 연구의 일환으로, 2012년 통계를 업데이트하고 특히 지방정부의 복지재정 부담을 심층 분석하는 데 목적을 두고 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 추이에 서 그동안 간과해왔던 요인들을 살펴볼 수 있는 좋은 기회이다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구의 수행을 위해 가장 중요한 것은 기초통계의 생산이다. 2012년 기준 227개 기초자치단체가 있으며, 자료는 각 기초자치단체의 홈페이지 재정공시와 정보공개요청 등을 통해 지방정부의 세출예산 및 결산 자료를 수집한다. 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 보건이 포함되고, 부문별로는 기초생활 보장, 취약계층지원, 보육가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반, 보건의료, 식품의약품안전이 포함된다. 회계별로는 일반회계, 특별회계, 기금회계가 포함되고, 정책사업은 보조사업과 자체사업으로 구분된다. 재원별로는 국비와 시도비, 시군구비가 포함되는데 일부 기초자치단체에서 분권교부세를 별도로 국비 혹은 시도비에 반영하지 않고 별도로 제시함에 따라 분권교부세가 구분되고 있다.

〈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 초·중등교육		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 국민에 공개된다.

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

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 평균을 이용한다. 올해는 이에 더하여 비교준거로 중위값을 추가하였다.

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 참조한다¹⁾. 그럼에도 불구하고 지방정부의

예산서에 명시된 사업의 내용이 명확하지 않을 때 연구자의 자의성이 다소 개입할 수밖에 없는 한계가 있다. 복지재정은 광의의 사회복지를 기준으로 하고 있는 관계로 보건복지부 소관 사업 외 고용노동부, 국가보훈처, 국토해양부 소관 사업에 대한 지방정부의 사업까지 포함하고 있다.

〈표 1-2〉 분야부문별 설정기준-사회복지분야

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 예시
080 사회 복지	081 기초생활 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), 여성단체 지원 등 가정폭력·성폭력상담소 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 노인 등 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.

1) 〈표 1-2〉에서 〈표 1-3〉 참조

〈표 1-2〉 계속

분야	부문	부문에 해당하는 업무	정책사업 예시
080 사회 복지	086 노동	근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 근로자지원등 노정관리 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 등 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·위로문 참전유공자지원사업, 제대군인 대부지원, 군인보험 5.18민주유공자 대부지원, 숭모사업, 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.

보건 분야 사업은 보건의료부문과 식품의약품안전으로 구성된다. 그러나 중요한 보건분야 사업인 건강보험은 중앙정부의 소관사업으로 지방자치단체 예산편성 운영기준에는 포함되지 않고 있다.

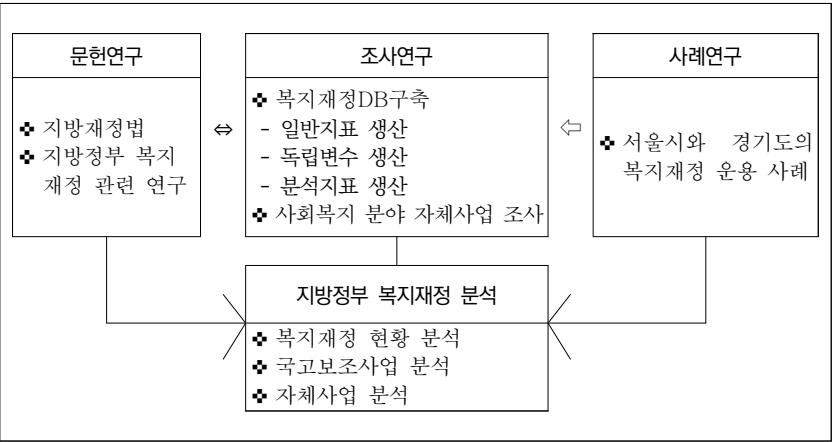
〈표 1-3〉 분야부문별 설정기준-보건분야

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 보건행정비 등	방역·구호 건강 증진 병원운영지원 보건환경연구원운영
	093 식품의약 안전	식품의약품안전에 관한 행정·관리·감독 및 규제 식품·의약품, 의료기기, 화장품 의약품외품, 마약 등	식품·위생 관리 의약품 관리

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호), 별표 7.

복지재정데이터베이스의 신뢰성 제고를 위해 전문가들과 검토하는 절차를 거친다. 일반지표는 복지재정DB 학술대회 개최를 통해 다양한 분야의 전문가들에게 통계자료를 제공하고 있으며, 분석지표는 전문가 회의 및 지방재정연감 등을 통해 검토한다. 올해는 특히 기초자치단체의 복지재정에 대한 보다 심층적인 분석을 추가하였다.

〔그림 1-1〕 연구의 진행 절차



제3절 KIHASA 복지재정DB

KIHASA 복지재정DB는 2004년 이후 중앙정부와 기초자치단체의 세출예산 중 복지재정을 체계적으로 구축한 것이다. 이는 행정안전부에서 운영하고 있는 지방재정정보공개시스템(이하 재정고)²⁾과 유사하지만 몇 가지 차이가 있다. 첫째, 행정안전부 재정고가 일반회계와 특별회계로 구성되는 반면, KIHASA 복지재정DB는 기금회계를 포함하고 있다. 따라서 재원측면에서 KIHASA 복지재정DB가 재정고보다 포괄범위가 넓다고 할 수 있다. 둘째, 정부예산의 기능별 분류에서 포함범위에 차이가 있다. 재정고는 정부회계의 기능(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비)을 모두 포함하는 반면, KIHASA 복지재정DB는 사회복지(080)와 보건(090) 분야의 세입과 세출예산을 집적하고 있다.

셋째, 행정안전부 재정고의 주택부문 예산과 KIHASA 복지재정DB의 주택부문의 데이터 선택에 차이가 있다. 지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호)에 따르면, 주택부문에는 임대주택건설, 수요자 용자지원, 저소득영세민 전세자금, 주택개량, 서민주택구입 및 전세자금·매입임대, 재개발 이주자 전세자금, 주택관련 금융지원 등이 포함된다. 그러나 KIHASA 복지재정DB는 건설비 및 금융지원은 포함하지 않고, 정부에서 직접 시행하는 주거환경 개선사업과 노인·장애인·수급자·한부모가족을 대상으로 제공하는 공공임대주택에 대해서만 통계를 생산하고 있다.

이러한 차이에도 불구하고 재정고와 KIHASA 복지재정DB는 지방정

2) 행정안전부에서 운영하는 지방재정통계사이트로 지방재정정보, 지방재정통계, 지방예산절감 등의 정보를 공개하고 있음. 홈페이지는 <http://lofin.mopas.go.kr>

부에서 생산하는 세입과 세출예산에 근거하여 자료를 수집하고 있다는 공통점을 가지고 있다.

전년까지는 중앙정부와 기초자치단체의 복지재정DB를 최신화하는 데 목적이 있었다면, 올해는 기초자치단체의 복지재정DB구축의 내실화에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 기초자치단체의 세입에 대한 통계를 추가 하였고, 세출에 대한 통계를 정교화하였다. 그 첫 번째 과업으로 국가보조사업 편람(국회예산정책처, 2010)과 보건복지부 소관 국고보조사업의 결산자료를 통해 국고보조사업에 대한 데이터베이스 구축 기반을 마련하였고, 자체사업에 대한 탐색적인 조사를 통해 향후 자체사업에 대한 정교한 통계 생산의 가능성을 살펴보았다.



제2장 지표현황과 분석

제1절 일반지표 현황과 분석

제2절 분석지표 현황과 분석

제3절 지방정부 유형별 복지재정 분석

2

지표현황과 분석 <<

제1절 일반지표 현황과 분석

1. 세입

가. 행정안전부 재정고

예산은 일반회계와 특별회계간 또는 회계내 계정 간에 전입금 또는 전출금, 예탁금 또는 예수금의 형태로 이전되는 경우가 많다. 이 때 이전된 금액은 양쪽에서 중복 계산된다. 이렇게 이중 계산된 규모로 예산을 파악하는 것을 예산 총계라고 하며, 중복 계산 부분을 제외한 것을 예산순계라고 한다(이종운, 2002). 즉 예산순계는 예산총계에서 회계간, 회계내 계정간, 부문간 지출 및 영업지출을 모두 차감한 규모를 말한다. 따라서 재정의 전반을 파악하는 데는 예산총계가 용이하지만, 실질적인 정부의 예산규모를 파악하는 데는 순계가 더 유용하다.

2012년 기준 지방정부의 세입 총계는 223.0조원으로 전년(206.1조원) 대비 8.2% 증가하였다. 자원별로는 자체자원(104.6조원)이 전년 대비 10.4% 증가하였으며, 의존자원(112.3조원)이 전년 대비 9.2% 증가하였다. 또한 지방채 및 예치금회수(6.0조원)는 전년 대비 27.8% 감소하였다. 항목별로는 세외수입(15.7%)과 지방교부세(10.3%)의 전년 대비 증가율이 가장 높게 나타났다. 2012년 총계예산을 기준으로 항목별 구성비를 살펴보면 보조금(31.9%)의 비중이 가장 크고, 지방세(24.1%)와 세외수입(22.8%) 순으로 나타났다.

24 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-1〉 기초자치단체 세입(총계 기준)

(단위: 백만원)

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

주: 총계 기준, 최종예산임. 일반회계+특별회계로 구성됨.
자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(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. 재원별로는 의존재원(68.5조원)이 전년 대비 9.6% 증가하였으며, 자체재원(94.3조원)이 전년 대비 8.3% 증가하였다. 또한 지방채 및 예치금회수(4.0조원)는 전년 대비 37.8% 감소하였다. 항목별로는 지방세(31.7%)의 비중이 가장 크고, 세외수입(24.8%), 보조금(21.0%), 지방교부세(20.1%) 순으로 나타났다.

〈표 2-2〉 기초자치단체 세입(순계기준)

(단위: 백만원, %)

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

주: 순계 기준, 최종예산임. 일반회계+특별회계로 구성됨
자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(2013/10/25 다운로드)

2012년 기준 예산 총계는 223.0조원, 예산순계는 167.0조원, 중복계상은 51.9조원이다. 예산순계는 총계의 74.9%이다. 이에 비해 2011년 기준 예산 총계는 206.1조원, 예산순계는 156.2조원으로 예산순계는 총계의 75.8%였다.

〈표 2-3〉 예산총계와 예산순계 비교

(단위: 백만원, %)

	예산총계	예산순계	중복계상	순계/총계
2011	206,115,503	156,256,793	47,816,802	75.8%
2012	223,055,190	167,015,291	51,999,903	74.9%

주: 최종예산 기준. 일반회계+특별회계로 구성됨
 자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(2013/10/25 다운로드)

중복계상에는 내부거래와 외부거래가 포함되어 있다. 최근 국고보조사업의 증가에 따라 보조금(21.6%)과 교부금(4.9%) 등 외부거래에 따른 중복계상의 비중이 상당히 높다. 이에 반해 내부거래에서는 일반회계에서 특별회계, 계정간 이전되는 전출입금(5.5%)의 비중이 높게 나타났다.

〈표 2-4〉 중복계상 내역

(단위: 백만원, %)

내부거래			외부거래		
구분	금액	비율	구분	금액	비율
전출입금	8,603,109	5.5	보조금	33,814,692	21.6
용자금수입지출	945,400	0.6	시도보조금반환	77,214	0.0
용자금회수및상환	488,446	0.3	용자금수입지출	351,872	0.2
예탁/예수금	3,400	0.0	용자금회수상환	448,426	0.3
예탁/예수금상환	30,387	0.0	교부금	7,633,080	4.9
			부담금	637,983	0.4

주: 최종예산 기준. 일반회계+특별회계로 구성됨
 자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(2013/10/25 다운로드)

나. KIHASA 복지재정DB

복지재정DB는 각 기초자치단체에 대한 자료 수집을 통해 지방정부의 복지재정데이터베이스를 구축하는 bottom-up 방식을 취하고 있다. 행정안전부 재정고가 일반회계와 특별회계로 구성되는 데 반해 복지재정DB는 각 기초자치단체의 기금회계를 포함하여 조사하고 있다. 이는 지방정부의 세입과 재원 현황을 보다 상세하게 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라 총체적인 세입에 근거하여 지출을 분석할 수 있다는 장점이 있다.

따라서 복지재정DB는 재정고에 나타난 지방정부의 재정에 비해서 회계의 범위가 넓고 기초자치단체의 자료를 통해 광역자치단체의 재정을 파악하기 때문에 재정고의 총계 기준 세입과 순계 기준 세입과는 차이가 있다. 이러한 차이를 구분하고자 본 연구에서는 ‘본청 포함’과 ‘본청 제외’로 표현하였다. 즉 광역자치단체의 본청 예산을 포함하는 것은 광역자치단체와 기초자치단체간 중복계상을 포함한다는 측면에서 총계의 개념에 가까운 반면, 광역자치단체의 본청 예산을 제외하는 것은 재정의 전달체계에서 발생하는 중복 계상을 제외했다는 의미에서 순계의 개념에 가깝다.

먼저 본청을 포함할 경우, 2012년 지방정부의 총 세입은 214조원이 다. 이는 자체재원(44.1%)과 의존재원(52.4%), 지방채(1.9%), 기금(1.7%)으로 구성되어 있다. 기금을 포함하더라도 의존재원의 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있다.

기금을 제외한 세입(210.7조원)을 기준으로 비교하면, 재정고의 총계에 나타난 223.0조원보다 5.8% 낮은 수치이다. 이는 재정고의 총계기준이 중앙정부에서 광역자치단체로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 전달되는 재정의 중복을 모두 포함하는 반면, 복지재정DB에서 본청 포함은

광역자치단체에서 기초자치단체로 전달되는 재정의 중복만 계상했기 때문이다.

〈표 2-5〉 복지재정DB: 지방정부 세입(본청 포함)

(단위: 십억원, %)

구분	계	자체자원		의존자원		지방채	기금
		지방세	세외수입	교부세	보조금		
금액	214,325	52,906	41,488	41,073	71,262	4,032	3,560
구성비	100.0	24.7	19.4	19.2	33.2	1.9	1.7

주: 광역자치단체 본청예산을 포함한 금액(최종예산)이며, 일반회계+특별회계+기금회계의 합
교부세와 조정교부금 및 재정보전금은 교부금, 국고보조금과 시도보조금은 보조금으로 합산

복지재정DB에 나타난 기금현황을 살펴보면, 전체 세입(214.3조원)에서 기금(3.5조원)이 차지하는 비중은 현저히 낮다(1.7%). 기금 재원을 구체적으로 살펴보면, 출연금(45.5%)의 비중이 매우 높은 반면, 이자수입 등(25.8%)과 차입금 및 예수금(20.6%) 등 운용수익의 비중도 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 복지재정DB: 지방정부 기금 상세지표(본청 포함)

(단위: 백만원, %)

	기금	출연금	보조금	차입금 및 예수금	이자수입 등	매각수입 및 일반	그 외
금액	3,560,861	1,618,521	52,917	734,452	919,272	144,228	91,469
구성비	100.0	45.5	1.5	20.6	25.8	4.1	2.6

지방정부의 단체별 세입현황을 살펴보면, 광역자치단체 본청의 세입 총괄이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 이에 비해서 기초자치단체의 세입 총괄은 매우 적은 편이며, 이는 시 > 군 > 자치구 순으로 나타났다.

본청의 세입총괄은 106.7조원으로 자체자원(51.7%), 의존자원

(42.4%), 지방채(3.5%), 기금(2.4%) 순으로 나타났다. 특히 광역자치단체 본청은 지방세가 33.2%로 시와 군, 자치구에 비해서 상당히 높게 나타났다.

시(市)는 2012년 기준 세입총괄이 56.8조원으로 나타났으며, 의존재원(53.7%), 자체재원(44.8%), 기금(1.0%), 지방채(0.5%) 순으로 나타났다. 특히 의존재원 중에서도 보조금 비중이 28.4%로 매우 높은 것으로 나타났고, 자체재원 중에서는 세외수입(24.6%)이 매우 높게 나타났다.

군(郡)은 2012년 기준 세입총괄이 29.4조원으로 나타났으며, 의존재원(79.1%), 자체재원(20.1%), 기금(0.6%), 지방채(0.2%)순으로 나타났다. 군은 시와 달리 의존재원의 비중이 상당히 높게 나타나는 특징이 있으며, 교부세와 보조금의 비중이 각각 시와 비교했을 때 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 이는 지방세원과 관련이 있다. 시·군세는 담배소비세·주민세·지방소득세·재산세·자동차세 등으로 구성되는데, 군 지역이 시 지역보다 주민 수가 적고 기반산업이 미비하기 때문에 세수여력이 적은 것으로 보인다.

자치구는 2012년 기준 세입총괄이 21.2조원으로 가장 적은 것으로 나타났다. 자치구 역시 의존재원(62.3%)의 비중이 가장 높고, 자체재원(36.5%), 기금(1.1%), 지방채(0.0%) 순으로 나타났다. 자치구의 자체재원 확보수준은 시에 비해서는 낮은 편이지만, 군에 비해서는 상대적으로 높은 편이다. 구(區)세는 등록면허세와 재산세로 구성되는데, 자치구는 특별시와 광역시에 소속되어 있어 세원 확보가 상대적으로 용이한 것으로 보인다. 시군구는 자체재원보다 의존재원의 비중이 더 높으나 본청은 의존재원보다 자체재원의 비중이 높다.

〈표 2-7〉 복지재정DB: 지방정부 단체별 세입(본청 포함)

(단위: 십억원, %)

단체	구분	세입계 (A)	자체재원		의존재원		지방채	기금 (B)	세입총괄 (C=A+B)
			지방세	세외수입	교부세	보조금			
시	금액	56,310	11,496	13,968	14,400	16,173	273	576	56,886
	구성비	99.0	20.2	24.6	25.3	28.4	0.5	1.0	100.0
군	금액	29,316	2,038	3,887	12,602	10,740	49	180	29,496
	구성비	99.4	6.9	13.2	42.7	36.4	0.2	0.6	100.0
구	금액	20,987	3,915	3,842	3,866	9,355	8	243	21,230
	구성비	98.9	18.4	18.1	18.2	44.1	0.0	1.1	100.0
본청	금액	104,152	35,457	19,792	10,206	34,994	3,702	2,562	106,713
	구성비	97.6	33.2	18.5	9.6	32.8	3.5	2.4	100.0
전체	금액	210,764	52,907	41,489	41,074	71,262	4,032	3,561	214,325
	구성비	98.3	24.7	19.4	19.2	33.2	1.9	1.7	100.0

광역자치단체별 세입총괄을 살펴보면, 본청을 포함한 2012년 지방정부의 총 세입 214조원 중 경기도가 41조원으로 가장 많았고, 서울(29.5조), 경북(18.4조원) 순으로 나타났다. 경기, 서울, 세종, 울산, 인천은 의존재원보다 자체재원의 비중이 높으나 그 외 지방자치단체들은 자체재원보다 의존재원의 비중이 높다.

경기도의 세입총괄 41조원의 구성비는 자체재원(58.9%), 의존재원(37.5%), 지방채(1.9%), 기금(1.6%) 순으로 나타났고, 자체재원 중 지방세(32.1%)가 세외수입(26.8%)보다 높고, 의존재원 중에 보조금(26.4%)이 교부세(11.1%)보다 매우 높게 나타났다.

서울의 세입총괄 29.5조원의 구성비는 자체재원(67.9%), 의존재원(25.4%), 기금(4.4%), 지방채(2.2%) 순으로 나타났고, 자체재원 중 지방세(45.7%)가 세외수입(22.2%)보다 매우 높고 의존재원 중에 보조금

(18.3%)이 교부세(7.1%)보다 매우 높게 나타났다.

경북의 세입총괄 18.4조원의 구성비는 의존재원(71.1%), 자체재원(27.3%), 지방채(1.2%), 기금(0.5%) 순으로 나타났고, 의존재원 중 보조금(40.4%)이 교부세(30.7%)보다 매우 높고, 자체재원 중 세외수입(14.4%)이 지방세(12.9%)보다 조금 높게 나타났다.

자체재원이 의존재원보다 높은 자치단체 중 앞서 언급된 경기와 서울을 제외하고 세종시와 울산시, 인천을 살펴보면 자체재원이 의존재원보다 크다는 공통점 외에 두드러진 특징이 나타난다. 즉 세종시와 인천시는 자체재원 중 세외수입의 비중이 높은 반면(각각 33.2%, 31.8%), 세종시가 의존재원 중 교부세의 비중이 높은 반면(20.9%), 인천시는 의존재원 중 보조금의 비중이 높게 나타났다(29.2%). 한편 울산은 자체재원 중 지방세 비중이 높은 반면(35.1%), 의존재원 중 보조금의 비중이 높게 나타났다(25.2%).

그 외 자치단체는 의존재원이 자체재원보다 높은 비중을 차지하고 있으며, 의존재원 중에서도 특히 보조금의 비중이 매우 높다. 보조금의 비중이 특히 높은 자치단체는 전남(46.0%)과 전북(44.2%)이다. 전남은 보조금(46.0%)과 교부세(30.1%)로 구성된 의존재원이 세입의 76.1%를 차지하고 있다. 이에 반해 지방세(9.5%)와 세외수입(12.4%)으로 구성된 자체재원은 세입의 21.9%를 차지하고 있다. 이에 비해 부산과 대전, 대구와 광주도 의존재원의 비중이 높지만 자체재원 중 지방세의 비중이 20%를 넘는 양호한 상태를 보이고 있다.

광역시도 의존재원의 비중이 상당히 높지만 자체재원 중 지방세 비중이 상대적으로 높은 반면, 강원, 경남, 전남, 전북, 제주, 충남, 충북 등은 의존재원의 비중이 높을 뿐만 아니라 지방세 비중이 낮아 재정여건이 상당히 좋지 않다는 것을 보여준다.

〈표 2-8〉 복지재정DB: 광역자치단체별 세입(본청 포함)

(단위: 십억원, %)

단체	구분	세입계 (A)	자체자원		의존자원		지방채	기금 (B)	세입총괄 (C=A+B)
			지방세	세외 수입	교부세	보조금			
강원	금액	10,697	1,292	1,573	3,618	4,075	138	217	10,913
	구성비	98.0	11.8	14.4	33.2	37.3	1.3	2.0	100.0
경기	금액	40,593	13,250	11,073	4,596	10,879	795	655	41,248
	구성비	98.4	32.1	26.8	11.1	26.4	1.9	1.6	100.0
경남	금액	17,046	3,392	2,821	3,926	6,653	254	210	17,256
	구성비	98.8	19.7	16.3	22.7	38.6	1.5	1.2	100.0
경북	금액	18,409	2,387	2,655	5,684	7,466	217	86	18,495
	구성비	99.5	12.9	14.4	30.7	40.4	1.2	0.5	100.0
광주	금액	4,943	1,175	862	862	1,942	103	18	4,961
	구성비	99.6	23.7	17.4	17.4	39.2	2.1	0.4	100.0
대구	금액	7,684	2,051	1,212	1,310	2,890	220	99	7,782
	구성비	98.7	26.4	15.6	16.8	37.1	2.8	1.3	100.0
대전	금액	4,774	1,316	956	756	1,646	100	66	4,840
	구성비	98.6	27.2	19.7	15.6	34.0	2.1	1.4	100.0
부산	금액	11,823	3,289	2,063	1,727	4,408	336	193	12,017
	구성비	98.4	27.4	17.2	14.4	36.7	2.8	1.6	100.0
서울	금액	28,220	13,486	6,564	2,100	5,406	664	1,295	29,515
	구성비	95.6	45.7	22.2	7.1	18.3	2.2	4.4	100.0
세종	금액	307	75	105	66	57	4	10	316
	구성비	96.9	23.6	33.2	20.9	18.1	1.1	3.1	100.0
울산	금액	3,983	1,443	976	441	1,036	87	130	4,113
	구성비	96.8	35.1	23.7	10.7	25.2	2.1	3.2	100.0
인천	금액	10,104	2,656	3,229	859	2,964	396	54	10,158
	구성비	99.5	26.1	31.8	8.5	29.2	3.9	0.5	100.0
전남	금액	16,057	1,536	2,004	4,887	7,465	165	166	16,223
	구성비	99.0	9.5	12.4	30.1	46.0	1.0	1.0	100.0
전북	금액	11,713	1,414	1,369	3,535	5,236	159	134	11,846
	구성비	98.9	11.9	11.6	29.8	44.2	1.3	1.1	100.0
제주	금액	3,271	614	492	974	1,088	103	108	3,379
	구성비	96.8	18.2	14.5	28.8	32.2	3.1	3.2	100.0
충남	금액	12,426	2,193	2,050	3,199	4,810	174	74	12,501
	구성비	99.4	17.5	16.4	25.6	38.5	1.4	0.6	100.0
충북	금액	8,716	1,340	1,486	2,534	3,238	118	46	8,762
	구성비	99.5	15.3	17.0	28.9	37.0	1.3	0.5	100.0
전체	금액	210,764	52,907	41,489	41,074	71,262	4,032	3,561	214,325
	구성비	98.3	24.7	19.4	19.2	33.2	1.9	1.7	100.0

본청을 제외한 세입을 살펴보면, 복지재정DB에 나타난 2012년 지방정부의 총 세입은 107.6조원 규모이다. 지방정부의 자체재원은 36.4%, 의존재원은 62.4%, 지방채 0.3%, 기금 0.9%로 구성되어 있다. 재정고와 유사하게 의존재원의 비중이 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-9〉 복지재정DB: 지방정부 세입(본청 제외)

(단위: 십억원, %)

	세입계	자체재원		의존재원		지방채	기금
		지방세	세외수입	교부세	보조금		
금액	107,612	17,449	21,696	30,868	36,268	331	999
구성비	100.0	16.2	20.2	28.7	33.7	0.3	0.9

주: 광역자치단체 본청예산을 제외한 금액(최종예산)이며, 일반회계+특별회계+기금회계의 합

기금을 제외한 세입(106.6조원)을 기준으로 살펴보면, 재정고의 순계에 나타난 167.0조원보다 36.2% 낮은 수치이다. 세입의 구성비는 자체재원 36.8%, 의존재원 63.0%, 지방채 0.3%로 나타나 재정고에 비해서 의존재원의 비중이 더 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 복지재정DB: 지방정부 세입(본청 제외)-기금 제외

(단위: 십억원, %)

구분	세입계	자체재원		의존재원		지방채
		지방세	세외수입	교부세	보조금	
금액	106,612	17,449	21,696	30,868	36,268	331
구성비	100.0	16.4	20.4	29.0	34.0	0.3

주: 교부세와 조정교부금 및 재정보전금은 교부금, 국고보조금과 시도보조금은 보조금으로 합산

복지재정DB에 나타난 기금현황을 살펴보면, 기금은 1조원으로 세입(106.6조원)에 비해 현저히 낮은 수준이다. 총계에서와 유사하게 기금에서 출연금의 비중(46.4%)과 이자수입 등의 비중(46.3%)이 매우 높은 편이나, 그 외 보조금(5.1%)과 차입금 및 예수금(0.7%)등의 비중은 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-11〉 복지재정DB: 지방정부 기금 상세지표(본청 제외)

(단위: 백만원, %)

	기금	출연금	보조금	차입금 및 예수금	이자수입 등	매각수입 및 일반	그 외
금액	999,219	463,590	50,592	7,342	462,727	0	14,967
구성비	100.0	46.4	5.1	0.7	46.3	0.0	1.5

본청을 제외한 지방정부 단체별 세입현황을 살펴보면, 시(市)는 2012년 기준 세입총괄이 56.8조원으로 나타났으며, 의존재원(53.7%), 자체재원(44.8%), 기금(1.0%), 지방채(0.5%) 순으로 나타났다. 특히 의존재원 중에서도 보조금 비중이 28.4%로 매우 높은 것으로 나타났고, 자체재원 중에서는 세외수입(24.6%)이 매우 높게 나타났다.

군(郡)은 2012년 기준 세입총괄이 29.4조원으로 나타났으며, 의존재원(79.1%), 자체재원(20.1), 기금(0.6%), 지방채(0.2%)순으로 나타났다. 군은 시와 달리 의존재원의 비중이 상당히 높게 나타나는 특징이 있으며 교부세와 보조금의 비중이 각각 시와 비교했을 때 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 이는 지방세원과 관련 있다. 즉 시·군세가 담배소비세·주민세·지방소득세·재산세·자동차세 등으로 구성되는데 반해 군 지역이 시 지역보다 주민 수가 적고 기반산업이 미비한데 따른 세수부족과 관련이 깊은 것으로 보인다.

자치구는 2012년 기준 세입총괄이 21.2조원으로 가장 적은 것으로 나타났다. 자치구 역시 의존재원(62.3%)의 비중이 가장 높고, 자체재원(36.5%), 기금(1.1%), 지방채(0.0%) 순으로 나타났다. 자치구의 자체재원 확보수준은 시에 비해서는 낮은 편이지만 군에 비해서는 상대적으로 높은 편이다. 구(區)세는 등록면허세와 재산세로 구성되는데, 자치구는 특별시와 광역시에 소속되어 있어 세원 확보가 상대적으로 용이한 것으로 보인다.

〈표 2-12〉 복지재정DB: 지방정부 단체별 세입(본청 제외)

(단위: 십억원, %)

단체	구분	세입계 (A)	자체재원		의존재원		지방채	기금 (B)	세입총괄 (C=A+B)
			지방세	세외수입	교부세	보조금			
시	금액	56,310	11,496	13,968	14,400	16,173	273	576	56,886
	구성비	99.0	20.2	24.6	25.3	28.4	0.5	1.0	100.0
군	금액	29,316	2,038	3,887	12,602	10,740	49	180	29,496
	구성비	99.4	6.9	13.2	42.7	36.4	0.2	0.6	100.0
구	금액	20,987	3,915	3,842	3,866	9,355	8	243	21,230
	구성비	98.9	18.4	18.1	18.2	44.1	0.0	1.1	100.0
전체	금액	106,612	17,449	21,696	30,868	36,268	331	999	107,612
	구성비	99.1	16.2	20.2	28.7	33.7	0.3	0.9	100.0

광역자치단체별 세입총괄을 보면 본청을 제외한 2012년 지방정부의 총 세입 107조원 중 경기도가 24.6조원으로 가장 많았고 경북 11.7조, 경남 10.8조원 순으로 나타났다. 경기도의 세입총괄 24.6조원의 구성비는 자체재원(56.1%), 의존재원(42.4%), 기금(1.0%), 지방채(0.5%) 순으로 나타났고, 자체재원 중 세외수입(30.5%)이 지방세(25.6%)보다 높고 의존재원 중에 보조금(24.7%)이 교부세(17.7%)보다 높게 나타났다. 경기도를 제외한 나머지 자치단체들은 자체재원보다 의존재원의 비중이 높다.

경북의 세입총괄 11.7조원의 구성비는 의존재원(72.2%), 자체재원(27.4%), 기금(0.3%), 지방채(0.1%) 순으로 나타났고, 의존재원 중 교부세(38.8%)가 보조금(33.4%)보다 높고 자체재원 중 세외수입(16.9%)이 지방세(10.5%)보다 높게 나타났다.

경남의 세입총괄 10.8조원의 구성비는 의존재원(63.7%), 자체재원(33.7%), 기금(1.6%), 지방채(1.0%) 순으로 나타났고, 의존재원 중 보조금(32.1%)이 교부세(31.6%)보다 조금 높고 자체재원 중 세외수입(18.4%)이 지방세(15.3%)보다 조금 높게 나타났다.

〈표 2-13〉 복지재정DB: 광역자치단체별 세입(본청 제외)

(단위: 십억원, %)

단체	구분	세입계 (A)	자체재원		의존재원		지방채	기금 (B)	세입총괄 (C=A+B)
			지방세	세외수입	교부세	보조금			
강원	금액	6,793	609	1,075	2,919	2,162	28	41	6,834
	구성비	99.4	8.9	15.7	42.7	31.6	0.4	0.6	100.0
경기	금액	24,455	6,316	7,532	4,375	6,106	125	239	24,694
	구성비	99.0	25.6	30.5	17.7	24.7	0.5	1.0	100.0
경남	금액	10,641	1,655	1,990	3,418	3,471	106	177	10,818
	구성비	98.4	15.3	18.4	31.6	32.1	1.0	1.6	100.0
경북	금액	11,687	1,237	1,980	4,547	3,913	12	39	11,726
	구성비	99.7	10.5	16.9	38.8	33.4	0.1	0.3	100.0
광주	금액	1,559	167	210	251	930	1	3	1,563
	구성비	99.8	10.7	13.4	16.1	59.5	0.1	0.2	100.0
대구	금액	2,383	391	323	433	1,231	4	7	2,390
	구성비	99.7	16.4	13.5	18.1	51.5	0.2	0.3	100.0
대전	금액	1,567	222	222	239	883	0	25	1,592
	구성비	98.4	14.0	13.9	15.0	55.5	0.0	1.6	100.0
부산	금액	3,783	533	643	659	1,947	0	17	3,801
	구성비	99.6	14.0	16.9	17.4	51.2	0.0	0.4	100.0
서울	금액	9,048	2,019	1,964	1,965	3,100	0	176	9,224
	구성비	98.1	21.9	21.3	21.3	33.6	0.0	1.9	100.0
울산	금액	1,408	373	227	293	514	2	17	1,425
	구성비	98.8	26.2	15.9	20.6	36.1	0.1	1.2	100.0
인천	금액	3,131	584	559	578	1,411	0	16	3,147
	구성비	99.5	18.6	17.8	18.4	44.8	0.0	0.5	100.0
전남	금액	9,926	843	1,475	3,892	3,714	2	65	9,991
	구성비	99.3	8.4	14.8	39.0	37.2	0.0	0.7	100.0
전북	금액	7,187	694	1,037	2,769	2,650	36	94	7,281
	구성비	98.7	9.5	14.2	38.0	36.4	0.5	1.3	100.0
충남	금액	7,688	1,118	1,474	2,566	2,519	10	56	7,743
	구성비	99.3	14.4	19.0	33.1	32.5	0.1	0.7	100.0
충북	금액	5,356	686	987	1,962	1,717	3	27	5,382
	구성비	99.5	12.8	18.3	36.5	31.9	0.1	0.5	100.0
전체	금액	106,612	17,449	21,696	30,868	36,268	331	999	107,612
	구성비	99.1	16.2	20.2	28.7	33.7	0.3	0.9	100.0

2. 세출

가. 행정안전부 재정고

행정안전부 재정고는 총계 규모와 순계규모의 세출예산을 살펴볼 수 있다. 세출예산은 총 14개 분야로 구성되는데, 복지재정에 포함되는 분야는 사회복지와 보건이다. 사회복지의 경우 총계 53.0조원(23.8%), 순계 33.5조원(20.0%)으로 나타났고, 총계 대비 순계는 63.2%로 나타났다. 보건의 총계 3.2조원(1.5%), 순계 2.3조원(1.4%)으로 총계 대비 순계는 71.8%로 나타났다.

〈표 2-14〉 지방자치단체 세출예산: 총계와 순계 비교

(단위: 백만원)

	총계규모	순계규모	이중계산
계	223,055,190	167,015,291	59,075,407
일반공공행정	26,203,410	13,779,394	12,528,010
공공질서 및 안전	5,549,640	3,793,778	1,846,608
교육	10,613,371	10,254,388	371,052
문화 및 관광	11,031,245	9,149,685	1,917,933
환경보호	22,002,519	16,809,910	5,477,576
사회복지	53,088,033	33,568,504	20,492,445
보건	3,253,573	2,338,635	927,810
농림해양수산	17,384,181	12,360,473	5,178,867
산업·중소기업	4,942,818	3,995,279	996,555
수송 및 교통	23,545,147	19,036,377	4,546,543
국토 및 지역개발	19,471,890	14,977,184	4,630,759
과학기술	553,708	547,015	6,693
예비비	3,603,974	3,603,960	15
기타	21,811,682	22,800,708	154,541

자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(2013/10/30 다운로드)

총계를 기준으로 지방자치단체 유형별 세출예산을 살펴보면, 시도본청(111.0조원), 시(60.1조원), 군(30.2조원), 자치구(21.6조원) 순으로 나타났다. 이를 구성비로 살펴보면 시도본청이 49.7%로 가장 높고, 시 26.9%, 군 13.5%, 자치구 9.6% 순으로 나타났다.

이에 반해 사회복지부문을 기준으로 살펴보면, 시도본청 27.4조원(51.6%), 시 12.1조원(22.8%), 자치구 9.3조원(17.5%), 군 4.1조원(7.7%) 순으로 나타났다. 보건부문 역시 시도본청 1.4조원(43.7%), 시 0.7조원(21.8%), 자치구 0.5조원(15.6%), 군 0.4조원(12.5%) 순으로 나타났다. 즉 일반적인 세출예산이 시도본청, 시, 군, 자치구 순으로 나타나는 것에 비해 사회복지와 보건분야는 시도본청, 시, 자치구, 군 순으로 지출이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-15〉 지방자치단체 유형별 세출예산(총계기준)

(단위: 백만원)

	계	시도본청	시	군	자치구
계	223,055,190	111,019,939	60,136,389	30,267,984	21,630,878
일반공공행정	26,203,410	19,215,552	3,663,934	1,761,370	1,562,554
공공질서 및 안전	5,549,640	3,118,638	1,019,151	1,204,470	207,382
교육	10,613,371	9,029,386	950,671	280,090	353,224
문화및관광	11,031,245	4,723,519	3,493,372	2,112,873	701,481
환경보호	22,002,519	7,908,610	9,436,207	3,686,524	971,178
사회복지	53,088,033	27,444,357	12,127,458	4,151,982	9,364,236
보건	3,253,573	1,436,067	799,078	470,430	547,998
농림해양수산	17,384,181	6,884,618	4,198,845	6,096,765	203,953
산업·중소기업	4,942,818	2,656,165	1,403,303	696,599	186,751
수송 및 교통	23,545,147	12,823,485	7,653,232	1,585,546	1,482,885
국토 및 지역개발	19,471,890	7,843,457	6,770,479	3,930,927	927,027
예비비	3,603,974	895,082	1,714,380	609,617	384,896
기타	21,811,682	6,505,969	6,891,173	3,677,433	4,737,106

자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(2013/10/30 다운로드)

사회복지분야와 보건분야의 세출구조별 세출예산을 살펴보았다. 이 때 실제 사업의 집행을 중심으로 살펴보기 위해 중복계상을 제외한 순계를 기준으로 살펴보았다. 사회복지와 보건분야의 세출예산은 35.9조원이다. 이 중 기초생활보장(9.4조원, 26.4%)이 가장 높은 비중을 나타냈고, 최근 저출산고령화로 정책과 예산이 급격히 증가한 보육가족 및 여성(9.3조원, 26.2%)과 노인·청소년(7.6조원, 21.3%) 역시 높게 나타났다. 반면에 보건의료 2.2조원(6.3%), 주택 1.1조원(3.1%), 노동 0.6조원(1.9%), 사회복지일반 0.3조원(1.1%) 등으로 상대적으로 낮게 나타났다.

한편 정책사업 중 기초생활보장(29.3%), 보육가족 및 여성(28.0%), 노인·청소년(20.7%)은 보조사업의 비중이 상당히 높게 나타난 반면, 노인·청소년(26.1%), 보건의료(18.0%), 취약계층지원(16.6%)은 자체사업의 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 2-16〉 지방자치단체 사회복지·보건 세출예산(순계기준)

(단위: 백만원)

	계	정책사업	자체사업	보조사업	재무활동
계	35,907,139	35,449,702	3,991,540	31,458,163	457,437
기초생활보장	9,475,088	9,411,298	181,844	9,229,454	63,790
취약계층지원	4,599,400	4,565,581	664,415	3,901,167	33,818
보육·가족및여성	9,399,510	9,360,414	547,022	8,813,391	39,096
노인·청소년	7,637,832	7,561,047	1,042,722	6,518,325	76,786
노동	688,892	683,016	174,460	508,556	5,876
보훈	253,730	253,730	156,373	97,357	0
주택	1,120,063	937,387	369,564	567,823	182,676
사회복지일반	393,989	359,558	110,642	248,916	34,432
보건의료	2,272,779	2,253,112	720,206	1,532,906	19,667
식품의약품안전	65,856	64,560	24,293	40,268	1,296

자료: 행정안전부 재정고 홈페이지(2013/10/30 다운로드)

나. KIHASA 복지재정DB

KIHASA 복지재정DB를 기준으로 2012년 기초자치단체의 복지재정 세출은 28.2조원이다. 이를 기능별로 살펴보면 보육·가족 및 여성 8.5조원(30.2%), 노인·청소년 7.1조원(25.3%), 기초생활보장 5.1조원(18.2%), 취약계층지원 4.0조원(14.3%), 보건의료 2.2조원(8.1%) 순으로 나타났다. 회계별로는 일반회계(98.1%), 특별회계(1.5%), 기금회계(0.4%)로 구성되어 있다. 기초자치단체의 예산 대부분이 일반회계라는 것을 알 수 있다.

〈표 2-17〉 복지재정DB: 기능별·회계별 세출(2012년)

(단위: 십억원, %)

분류		계		일반회계	특별회계	기금회계
		금액	구성비			
계		28,204	100.0	27,659	424	121
사회복지	기초생활보장	5,145	18.2	4,768	327	49
	취약계층지원	4,036	14.3	4,011	16	9
	보육·가족 및 여성	8,528	30.2	8,522	0	6
	보육	7,910	28.0	7,910	-	-
	가족 및 여성	618	2.2	612	0	6
	노인·청소년	7,137	25.3	7,093	27	17
	노인	6,740	23.9	6,697	27	16
	청소년	397	1.4	396	-	1
	노동	537	1.9	536	1	0
	보훈	290	1.0	289	-	1
	주택	90	0.3	39	52	-
	사회복지일반	55	0.2	54	1	0
보건의료	보건의료	2,283	8.1	2,273	-	10
	식품의약품안전	102	0.4	74	0	28

자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

2012년 기초자치단체의 복지재정 세출을 재원별로 살펴보면, 국비(44.2%), 시도비(22.1%), 시군구비(32.1%), 분권교부세(1.6%)로 구성되어 있다. 국비 부담이 상대적으로 큰 부문은 기초생활보장(73.3%)과 노인(50.5%)이다. 이에 반해 시군구비 부담이 상대적으로 큰 부문은 주택(81.1%), 식품의약품안전(75.5%), 보훈(75.5%), 청소년(72.5%), 보건의료(64.6%), 사회복지일반(58.2%), 가족 및 여성(50.0%) 등이다.

〈표 2-18〉 복지재정DB: 기능별·재원별 세출(2012년)

(단위: 십억원, %)

분류		계	국비	시도비	시군구비	분권 교부세 ^{주)}
계 (구성비)		28,204 (100.0)	12,473 (44.2)	6,220 (22.1)	9,057 (32.1)	455 (1.6)
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	2,283	480	320	1,475	8
보건의료	식품의약품안전	102	11	14	77	-

주: 분권교부세는 국비 혹은 시도비에 포함되어야 하나, 일부 기초자치단체는 예산서에서 이를 구분하고 있어 분리하여 제시함
 자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

정책사업별로 살펴보면, 전체적으로 보조사업(88.2%)이 자체사업(9.8%)보다 훨씬 큰 것으로 나타났다. 이를 기능별로 살펴보면 기초생활보장(93.6%), 보육(97.0%), 노인(91.1%) 등은 보조사업의 비중이 큰 반면 보훈(53.4%), 식품의약품안전(49.0%) 부문은 자체사업의 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 2-19〉 복지재정DB: 기능별·정책사업별 세출(2012년)

(단위: 십억원)

분류		계	보조사업	자체사업	기타 ¹⁾
계 (%)		28,204 (100.0)	24,868 (88.2)	2,778 (9.8)	558 (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

주: 1) 해당자치단체담당과별 기본경비, 인력운영비, 행정운영경비 등
 자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

42 복지재정DB구축과 지표분석

지난 5년간 기초자치단체의 복지재정은 연평균 11.2%의 높은 증가를 보였다. 이를 기능별로 살펴보면, 노동(41.8%), 사회복지일반(41.1%), 주택(36.0%), 보훈(35.2%), 보육(22.5%) 순으로 나타났다. 이들 사업 대부분이 상대적으로 적은 예산에서 시작하여 급격히 증가한 데 반해 보육 사업의 경우 상당히 높은 금액이었음에도 불구하고 증가율이 매우 높게 나타났다.

〈표 2-20〉 복지재정DB: 기능별 세출 추이(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류		2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계		18,438	22,101	23,276	24,786	28,204	11.2
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

자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

최근 5년간 기초자치단체의 복지재정 추이를 회계별로 살펴보면, 일반회계(11.5%)와 기금회계(11.7%)의 증가율이 상대적으로 높게 나타난 반면, 특별회계(-1.2%)의 증가율은 감소하였다.

〈표 2-21〉 복지재정DB: 회계별 세출 추이(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계	18,438	22,101	23,276	24,786	28,204	11.2
일반회계	17,915	21,528	22,692	24,223	27,659	11.5
특별회계	445	477	481	493	424	-1.2
기금회계	78	96	103	70	121	11.7

자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

최근 5년간 기초자치단체의 복지재정 추이를 재원별로 살펴보면, 시도비(14.1%)의 연평균 증가율이 가장 높게 나타나지만, 시군구비(9.0%)와 국비(10.6%)의 증가속도 역시 높다.

〈표 2-22〉 복지재정DB: 재원별 세출 추이(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계	18,438	22,101	23,276	24,786	28,204	11.2
국비	8,347	10,737	10,799	11,778	12,473	10.6
시도비	3,672	4,147	4,488	4,945	6,220	14.1
시군구비	6,419	7,218	7,990	8,063	9,057	9.0
분권교부세	-	-	-	-	455	-

주: 분권교부세는 국비 혹은 시도비에 포함되어야 하나, 일부 기초자치단체는 예산서에서 이를 구분하고 있어 분리하여 제시함

자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

최근 5년간 기초자치단체의 복지재정 추이를 정책사업별로 살펴보면, 보조사업(12.3%)이 자체사업(5.5%)에 비해 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 2-23〉 복지재정DB: 사업별 세출 추이(2008-2012년)

(단위: 십억원, %)

분류	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
계	18,438	22,101	23,276	24,786	28,204	11.2
보조사업	15,641	19,059	19,958	21,723	24,868	12.3
자체사업	2,239	2,573	2,838	2,611	2,778	5.5
기타 ¹⁾	558	469	479	452	558	-0.0

주: 1) 해당자치단체담당과별 기본경비, 인력운영비, 행정운영경비 등
자료: 각 기초자치단체 예산 내부자료 ; 각 지방자치단체 예산서(홈페이지 게재용) 재가공

지금까지 살펴본 바에 따르면, 최근 중앙정부의 국고보조사업 확대에 따른 지방정부의 재정 부담이 급증하고 있다는 지적이 있으나, 최근 5년간 국고보조사업의 확대에도 불구하고 지방정부의 재원부담이 급격하게 증가하였다는 증거는 명확하지 않은 것으로 나타났다. 즉 국고보조사업의 급격한 증가(12.3%)는 발견되었으나 시도비의 증가(14.1%)에 비해 국비(10.6%)와 시군구비(9.0%)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 2-24〉 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 충당비율	$\frac{\text{복지예산}}{\text{자체재원(지방세+세외수입)}} \times 100$
	일반재원 충당비율	$\frac{\text{복지예산}}{\text{일반재원(의존재원+자체세원)}} \times 100$
	국고부담비율	$\frac{\text{복지예산 중 국고보조금}}{\text{복지예산}} \times 100$
	지방정부 부담비율	$\frac{\text{복지예산 중 지방정부부담액}^{1)}}{\text{복지예산}} \times 100$
	복지결산비율	$\frac{\text{복지결산}}{\text{세출총액}} \times 100$
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	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}}{\text{전년도 복지예산}} \times 100$
	자체사업 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산 중 자체사업비}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}} \times 100$
	자체재원 충당 증감비율	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산}}{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{자체재원}} \times 100$
	일반재원 충당 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	$\frac{(\text{현년도} - \text{전년도})\text{복지예산 중 지방부담액}}{\text{전년도 복지예산 중 지방부담액}} \times 100$

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. 이에 따라 올해 연구에서는 기초자치단체의 분석지표 16개를 제시하고자 한다.

〈표 2-25〉 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	×	○

지금까지는 각 분석지표별로 당해연도 통계를 기준으로 기초자치단체 전체 평균, 상위 10% 기초자치단체와 하위 10% 기초자치단체의 평균을 비교하였다. 이는 각 기초자치단체가 다른 기초자치단체와 비교할 때 어느 정도 수준에 놓여있는지 확인할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 올해는 이에 더하여 중위값을 살펴보았다.

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 2-26〉 기초자치단체 복지재정 분석지표 결과

(단위: %, 만원)

지 표 명	평균	상위 10%	하위 10%	중위값
복지예산비율	26.2	57.2	12.9	26.6
자체사업비율	9.8	23.9	2.0	9.0
자체재원 충당비율	72.0	227.0	36.2	100.6
일반재원 충당비율	40.3	134.3	18.6	44.6
국고 부담비율	44.2	59.1	28.6	44.2
지방정부부담비율	55.8	71.4	40.9	52.7
사회복지결산비율	-	-	-	-
인구 ¹⁾ 1인당 복지예산	56.1	139.7	37.6	71.4
복지대상자 1인당 복지 수혜액	245.6	352.8	186.3	263.6
복지대상자 1인당 국비 수혜액	108.6	159.0	58.6	116.5
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	137.0	222.1	92.3	138.9
복지예산 증감비율	14.1	33.8	-4.0	10.4
자체사업 증감비율	5.0	94.1	-83.4	3.5
자체재원 충당 증감비율	2,207.5	1,241.0	-492.5	-999.2
일반재원 충당 증감비율	124.9	729.2	-633.7	112.7
국고부담 증감비율	20.8	41.8	-104.8	15.3
지방정부부담 증감비율	21.3	44.0	-2.1	16.4

주: 1) 내국인 수만 포함

기초자치단체의 총 세출예산은 평균 4,740억원이며, 복지예산은 평균 1,242억원이다. 총 세출예산과 복지예산의 평균값을 이용하여 지표값을 계산한 결과 복지예산비율의 전국 평균은 26.2%이다. 복지예산비율이 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 57.2%이고, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 12.9%로 그 차이는 44.3%p이다. 한편 기초자치단체 총 세출예산의 중위값은 3,745억원, 복지예산의 중위값은 997억원으로 나타나, 복지예산비율의 중위값은 26.6%이다. 이 값은 지표값들의 중위값이 아니라 복지예산과 해당지역 전체예산액의 중위값들로 계산한 지표값이다.

복지예산비율이 상위 10%이상인 기초자치단체의 복지예산비율은 평균 57.2%로 나타났는데, 대구달서구(66.8%), 부산북구(62.2%), 대구서구(61.0%), 인천부평구(60.7%), 광주북구(60.6%), 대구남구(60.5%), 대구북구(60.3%), 인천남구(59.9%), 서울노원구(58.7%), 광주광산구(57.4%) 등이다. 특이한 것은 대구광역시의 비중이 상당히 높다는 것이다.

이에 반해 복지예산비율이 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 12.9%이며, 하위 10%의 평균에도 못 미치는 기초자치단체로는 경북성주군(12.8%), 경북고령군(12.7%), 전남진도군(12.7%), 경북청도군(12.6%), 전남신안군(12.3%), 강원화천군(12.2%), 강원양구군(11.5%), 경북울릉군(8.0%) 등이 포함된다.

경기도 부천시의 복지예산비율은 26.2%로 전국 평균 복지예산비율과 같고, 기초자치단체 227개 중 87번째로 크다. 경북 경산시의 복지예산비율은 전국 복지예산비율의 중위값과 같고 기초자치단체 227개 중 84번째로 크다. 이는 복지예산비율의 전국 평균과 중위값보다 낮은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다. 복지예산비율의 상위10개 자치단체는 전부 자치구이고, 하위10개 자치단체는 전부 군으로 나타났다.

〈표 2-27〉 기초자치단체의 복지예산비율(2012년)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산(A)	해당지역의 전체예산액(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	124,248	474,060	26.2
	상위10%평균	195,642	342,063	57.2
	하위10%평균	44,860	347,187	12.9
	중위값	99,771	374,557	26.6
1	대구달서구	267,492	400,326	66.8
2	부산북구	169,505	272,365	62.2
3	대구서구	116,845	191,498	61.0
4	인천부평구	252,179	415,112	60.7
5	광주북구	254,264	419,282	60.6
6	대구남구	110,581	182,683	60.5
7	대구북구	210,957	349,721	60.3
8	인천남구	190,178	317,694	59.9
9	서울노원구	286,067	487,678	58.7
10	광주광산구	222,761	388,078	57.4
...				
84	경북경산시	153,674	577,991	26.6
...				
87	경기부천시	337,656	1,290,275	26.2
...				
218	전북장수군	35,581	276,628	12.9
219	경기연천군	47,419	368,900	12.9
220	경북성주군	48,157	375,312	12.8
221	경북고령군	37,371	293,439	12.7
222	전남진도군	40,285	317,032	12.7
223	경북청도군	41,071	325,764	12.6
224	전남신안군	56,878	464,017	12.3
225	강원화천군	30,079	245,665	12.2
226	강원양구군	28,346	246,996	11.5
227	경북울릉군	11,988	150,381	8.0

앞서 살펴본 바와 같이 기초자치단체의 복지예산은 평균 1,242억원이다. 이 중 자체사업비는 평균 122억원으로 자체사업비율의 전국 평균은 9.8%로 나타났다. 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 23.9%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 2.0%이며 자체사업비율의 중위값은 9.0%이다.

상위 10% 기초자치단체의 자체사업비율 평균(23.9%)보다 높은 자치단체는 경북울릉군(38.7%), 경기과천시(38.5%), 강원정선군(32.8%), 경기의왕시(28.1%), 경기성남시(27.7%), 충남청양군(27.7%), 강원인제군(25.4%), 경북청송군(24.6%), 충북영동군(24.3%)으로 나타났다.

하위 10% 기초자치단체의 자체사업비율 평균(2.0%)보다 낮은 자치단체로는 대전중구(1.6%), 대전동구(1.6%), 부산연제구(1.5%), 대구동구(1.5%), 부산해운대구(1.5%), 대전대덕구(1.2%), 부산사하구(1.1%), 부산북구(1.0%), 부산영도구(1.0%), 광주광산구(1.0%)로 나타났다.

시군구비를 통한 자체사업은 국고보조사업에 대한 매칭을 제외하면, 주로 대상자의 확대나 급여액의 확대, 혹은 자체적인 대상자의 발굴 및 사업의 발굴을 통해 이루어진다. 따라서 자체사업비 비율이 높은 지자체와 자체사업비 비율이 낮은 지자체간 복지수급자수와 급여액에 차이가 있을 수 있다.

경기도 오산시와 서울 영등포구의 자체사업비율은 9.8%로 자체사업비율의 전국 평균과 같고, 기초자치단체 227개 중 134번째, 135번째로 크다. 충남 공주시의 자체사업비율은 전국 자체사업비율의 중위값과 같고, 기초자치단체 227개 중 144번째로 크다. 이는 자체사업비율의 전국 평균과 중위값보다 높은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다. 또한 자체사업비율의 상위10개 자치단체는 군 또는 시이고, 하위10개 자치단체는 전부 자치구로, 구보다 군과 시의 자체사업비율이 훨씬 높다.

〈표 2-28〉 기초자치단체의 자체사업비율(2012년)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	사회복지사업 중 자체사업비(A)	복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	12,236	124,248	9.8
	상위10%평균	21,216	88,798	23.9
	하위10%평균	3,208	163,023	2.0
	중위값	8,956	99,771	9.0
1	경북울릉군	4,634	11,988	38.7
2	경기과천시	19,788	51,341	38.5
3	강원정선군	13,686	41,780	32.8
4	경기의왕시	22,228	78,994	28.1
5	경기성남시	127,709	460,651	27.7
6	충남청양군	12,170	43,920	27.7
7	강원인제군	10,965	43,144	25.4
8	경북청송군	10,063	40,827	24.6
9	충북영동군	14,929	61,446	24.3
10	강원삼척시	18,672	78,369	23.8
...				
134	경기오산시	9,302	95,121	9.8
135	서울영등포구	15,376	157,263	9.8
...				
144	충남공주시	10,719	119,130	9.0
...				
218	대전중구	2,249	142,973	1.6
219	대전동구	2,623	168,699	1.6
220	부산연제구	1,464	95,916	1.5
221	대구동구	3,017	204,498	1.5
222	부산해운대구	2,829	192,414	1.5
223	대전대덕구	1,423	120,474	1.2
224	부산사하구	1,938	173,970	1.1
225	부산북구	1,778	169,505	1.0
226	부산영도구	928	89,118	1.0
227	광주광산구	2,293	222,761	1.0

사회복지비의 자체재원 충당률은 사회복지예산의 안정성을 측정하는 대표적인 지표이다. 자체재원은 지방세 수입과 세외수입의 합으로 구성된다. 기초자치단체의 자체재원은 평균 1,724억원이며, 복지예산은 평균 1,242억원으로 자체재원 충당비율의 전국 평균은 72.0%로 나타났다. 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 자체재원 충당비율 평균은 227.0%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 자체재원 충당비율 평균은 36.2%, 중위값은 100.6%이다.

상위 10% 자치단체의 자체재원 충당비율 평균(227.0%)보다 높은 곳은 대구남구(339.6%), 부산북구(309.9%), 대구서구(302.8%), 광주북구(298.3%), 서울노원구(293.7%), 부산영도구(291.6%), 광주남구(240.9%), 대구북구(238.4%), 부산서구(237.3%), 대전동구(235.6%), 대전중구(229.1%) 등 11곳이다.

하위 10% 자치단체의 자체재원 충당비율 평균(36.2%)보다 낮은 곳은 경기과천시(36.1%), 경기김포시(34.9%), 경기화성시(32.5%), 경기하남시(20.0%), 경주시흥시(16.4%) 5곳이다.

서울 영등포구의 자체재원 충당비율은 71.3%로 전국 평균 자체재원 충당비율(72.0%)과 가장 가깝고 기초자치단체 227개 중 147번째로 크다. 전남 강진군과 충남 홍성군의 자체재원 충당비율은 전국 자체재원 충당비율의 중위값과 가깝고 기초자치단체 227개 중 각각 93번째, 94번째로 크다. 이는 자체재원 충당비율의 전국 평균보다 높은 기초자치단체가 절반 이상이고, 자체재원 충당비율의 중위값보다 낮은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다.

한편 자체재원 충당비율의 상위10개 자치단체는 전부 자치구이고, 하위10개 자치단체는 시 또는 군으로, 군과 시보다 자치구의 자체재원 충당비율이 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

54 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-29〉 기초자치단체의 자체재원 총당비율(2012년)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산(A)	자체재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	124,248	172,449	72.0
	상위10%평균	177,898	78,376	227.0
	하위10%평균	182,779	504,872	36.2
	중위값	99,771	99,167	100.6
1	대구남구	110,581	32,562	339.6
2	부산북구	169,505	54,689	309.9
3	대구서구	116,845	38,594	302.8
4	광주북구	254,264	85,230	298.3
5	서울노원구	286,067	97,392	293.7
6	부산영도구	89,118	30,565	291.6
7	광주남구	132,670	55,076	240.9
8	대구북구	210,957	88,472	238.4
9	부산서구	85,161	35,892	237.3
10	대전동구	168,699	71,592	235.6
11	대전중구	142,973	62,395	229.1
...				
93	전남강진군	45,553	45,080	101.0
94	충남홍성군	79,655	79,650	100.0
...				
147	서울영등포구	157,263	220,414	71.3
...				
218	경북울릉군	11,988	31,266	38.3
219	경북구미시	218,488	577,075	37.9
220	경기수원시	443,902	1,196,912	37.1
221	경기성남시	460,651	1,259,716	36.6
222	충남아산시	192,635	531,535	36.2
223	경기과천시	51,341	142,225	36.1
224	경기김포시	140,921	403,312	34.9
225	경기화성시	244,353	750,824	32.5
226	경기하남시	73,207	365,277	20.0
227	경기시흥시	181,978	1,106,738	16.4

기초자치단체의 일반재원³⁾은 평균 3,084억원이며, 복지에산은 평균 1,242억원으로 일반재원 충당비율의 전국 평균은 40.3%로 나타났다. 이 지표의 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 134.3%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 18.6%이며, 중위값은 44.6%이다.

일반재원 충당률이 상위 10%의 평균(134.3%)보다 높은 기초자치단체에는 부산북구(168.1%), 광주북구(166.5%), 대구달서구(160.2%), 광주광산구(152.7%), 대구북구(151.3%), 부산사하구(143.7%), 대구남구(142.7%), 대구서구(139.4%), 인천부평구(137.9%), 대구동구(135.4%)가 포함된다.

일반재원 충당률이 하위 10%의 평균(18.6%)보다 낮은 기초자치단체에는 강원양구군(18.4%), 강원홍천군(17.5%), 경기하남시(16.4%), 경기시흥시(15.1%), 경북울릉군(12.6%)이 포함된다.

경북 포항시와 경북 경산시의 일반재원 충당비율은 전국 평균 일반재원 충당비율 40.3%에 가깝고 기초자치단체 227개 중 77번째, 78번째로 크다. 전북 익산시의 일반재원 충당비율은 전국 일반재원 충당비율의 중위값과 같고 기초자치단체 227개 중 69번째로 크다. 이는 일반재원 충당비율의 전국 평균과 중위값보다 낮은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다. 또한 일반재원 충당비율의 상위 10개 자치단체는 전부 구이고 하위 10개 자치단체는 시 또는 군으로, 군과 시보다 자치구의 일반재원 충당비율이 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

3) 일반재원은 지방세수입과 세외수입, 지방교부세와 조정교부금 및 재정보전금으로 구성됨

〈표 2-30〉 기초자치단체의 일반재원 총당비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산(A)	일반재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	124,248	308,430	40.3
	상위10%평균	182,336	135,742	134.3
	하위10%평균	45,673	246,147	18.6
	중위값	99,771	223,660	44.6
1	부산북구	169,505	100,821	168.1
2	광주북구	254,264	152,707	166.5
3	대구달서구	267,492	167,003	160.2
4	광주광산구	222,761	145,858	152.7
5	대구북구	210,957	139,429	151.3
6	부산사하구	173,970	121,028	143.7
7	대구남구	110,581	77,515	142.7
8	대구서구	116,845	83,807	139.4
9	인천부평구	252,179	182,906	137.9
10	대구동구	204,498	151,074	135.4
...				
69	전북익산시	236,022	529,008	44.6
...				
77	경북포항시	326,077	805,941	40.5
78	경북경산시	153,674	390,925	39.3
...				
218	강원정선군	41,780	212,630	19.6
219	강원평창군	41,480	211,923	19.6
220	강원화천군	30,079	156,117	19.3
221	경북영양군	32,191	167,210	19.3
222	충남태안군	53,709	283,332	19.0
223	강원양구군	28,346	154,134	18.4
224	강원홍천군	55,234	314,994	17.5
225	경기하남시	73,207	445,267	16.4
226	경기사흥시	181,978	1,203,196	15.1
227	경북울릉군	11,988	95,248	12.6

기초자치단체의 복지예산은 평균 1,242억원이며, 사회복지예산 중 국고보조금은 평균 549억원으로 국고부담비율의 전국 평균은 44.2%로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 59.1%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 28.6%이며 중위값은 44.2%이다.

상위 10% 기초자치단체의 국고부담비율의 평균(59.1%)보다 높은 자치단체에는 부산영도구(64.5%), 부산사상구(63.4%), 부산동구(63.3%), 부산북구(62.7%), 부산사하구(62.4%), 광주서구(60.6%), 광주북구(60.4%), 부산해운대구(59.7%), 대구서구(59.7%), 대전동구(59.4%)가 포함된다. 상위 10%에 부산시의 자치구가 상당히 많이 포함되어 있음을 알 수 있다.

하위 10% 기초자치단체의 국고부담비율의 평균(28.6%)보다 낮은 자치단체에는 서울동작구(28.1%), 서울송파구(27.2%), 서울용산구(27.0%), 서울종로구(25.9%), 인천옹진군(23.9%), 서울중구(21.6%), 서울강남구(19.6%), 경기과천시(19.1%), 서울서초구(16.2%)가 포함된다.

국고부담비율이 낮은 기초자치단체에 서울의 자치구가 특히 많은 것은 국고보조사업의 중앙과 지방정부의 부담비율을 결정하는 기준을 산식에 있어 서울이 50% 수준으로 가장 낮기 때문이다.

경기도 파주시와 경기도 부천시의 국고 부담비율은 전국 평균 국고 부담비율 및 중위값 44.2%와 같고 기초자치단체 227개 중 123번째로 크다. 이는 국고 부담비율의 전국 평균과 중위값이 전국 기초자치단체의 중앙값이라는 것을 의미한다. 또한 국고 부담비율의 상위10개 자치단체는 전부 구이고 하위10개 자치단체는 시군구가 모두 포함되어 있다.

〈표 2-31〉 기초자치단체의 국고 부담비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금(A)	복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	54,947	124,248	44.2
	상위10%평균	88,602	149,862	59.1
	하위10%평균	40,215	140,394	28.6
	중위값	44,114	99,771	44.2
1	부산영도구	57,488	89,118	64.5
2	부산사상구	80,743	127,273	63.4
3	부산동구	48,172	76,043	63.3
4	부산북구	106,287	169,505	62.7
5	부산사하구	108,556	173,970	62.4
6	광주서구	97,560	161,015	60.6
7	광주북구	153,667	254,264	60.4
8	부산해운대구	114,885	192,414	59.7
9	대구서구	69,717	116,845	59.7
10	대전동구	100,202	168,699	59.4
...				
123	경기파주시	82,688	186,966	44.2
124	경기부천시	149,091	337,656	44.2
...				
218	서울양천구	53,468	186,790	28.6
219	서울동작구	44,037	156,689	28.1
220	서울송파구	55,678	204,980	27.2
221	서울용산구	28,641	106,231	27.0
222	서울종로구	21,762	84,145	25.9
223	인천옹진군	8,071	33,751	23.9
224	서울중구	22,572	104,528	21.6
225	서울강남구	42,132	214,492	19.6
226	경기과천시	9,805	51,341	19.1
227	서울서초구	18,181	112,049	16.2

기초자치단체의 복지예산은 평균 1,242억원이며, 국고보조금을 제외한 지방정부 부담금⁴⁾은 평균 693억원으로 지방정부 부담비율의 전국 평균은 55.8%로 나타났다. 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 71.4%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 40.9%이며 중위값은 52.7%이다.

상위 10% 기초자치단체의 지방정부 부담비율의 평균(71.4%)보다 높은 기초자치단체는 서울서초구(83.8%), 경기과천시(80.9%), 서울강남구(80.4%), 서울중구(78.4%), 인천옹진군(76.1%), 서울종로구(74.1%), 서울용산구(73.0%), 서울송파구(72.8%), 서울동작구(71.9%)로 나타났다.

하위 10% 기초자치단체의 지방정부 부담비율의 평균(40.9%)보다 낮은 기초자치단체는 대전동구(40.6%), 대구서구(40.3%), 부산해운대구(40.3%), 광주북구(39.6%), 광주서구(39.4%), 부산사하구(37.6%), 부산북구(37.7%), 부산동구(36.7%), 부산사상구(36.6%), 부산영도구(35.5%)로 나타났다.

경기도 부천시와 경기도 파주시의 지방정부 부담비율은 55.8%로 전국 평균 지방정부 부담비율과 같고, 기초자치단체 227개 중 104번째, 105번째로 크다. 경북 문경시와 전북 무주군의 지방정부 부담비율은 전국 지방정부 부담비율의 중위값과 같고, 기초자치단체 227개 중 153번째, 154번째로 크다. 평균값보다 중위값이 더 낮다는 것은 상위권에 속하는 기초자치단체의 수가 상대적으로 더 많다는 것을 의미한다.

한편 지방정부 부담비율의 상위10개 자치단체는 주로 서울시의 자치구가 포함된 반면, 하위10개 자치단체는 부산의 자치구가 상당히 높은 비중을 차지하고 있다.

4) 시도비와 시군구비의 합으로 이루어짐

〈표 2-32〉 기초자치단체의 지방정부 부담비율(2012)

(단위: 백만원 %)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금을 제외한 금액(A)	복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	69,301	124,248	55.8
	상위10%평균	100,179	140,394	71.4
	하위10%평균	61,261	149,862	40.9
	중위값	52,566	99,771	52.7
1	서울서초구	93,868	112,049	83.8
2	경기과천시	41,536	51,341	80.9
3	서울강남구	172,359	214,492	80.4
4	서울중구	81,956	104,528	78.4
5	인천옹진군	25,681	33,751	76.1
6	서울종로구	62,383	84,145	74.1
7	서울용산구	77,590	106,231	73.0
8	서울송파구	149,302	204,980	72.8
9	서울 동작구	112,652	156,689	71.9
10	서울양천구	133,322	186,790	71.4
...				
104	경기부천시	188,565	337,656	55.8
105	경기파주시	104,278	186,966	55.8
...				
153	경북문경시	41,180	78,175	52.7
154	전북무주군	20,141	38,237	52.7
...				
218	대전동구	68,496	168,699	40.6
219	대구서구	47,128	116,845	40.3
220	부산해운대구	77,528	192,414	40.3
221	광주북구	100,597	254,264	39.6
222	광주서구	63,455	161,015	39.4
223	부산사하구	65,413	173,970	37.6
224	부산북구	63,218	169,505	37.3
225	부산동구	27,871	76,043	36.7
226	부산사상구	46,530	127,273	36.6
227	부산영도구	31,630	89,118	35.5

지금까지 살펴본 지표들은 주로 복지재정의 규모와 구조에 대한 것이다. 이러한 지표들은 지방정부 유형이나 환경을 고려하지 않았기에 지방 자치단체간 비교에는 한계가 있다. 이에 반해 지금부터 살펴보는 지표들은 기초자치단체의 재정제약요인이나 복지욕구요인을 고려한 표준화된 지표이다.

기초자치단체의 주민(내국인)수는 평균 221,372명이며, 복지예산은 평균 1,242억원으로 주민 1인당 복지예산의 전국 평균은 56.1만원으로 나타났다. 이 지표의 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 139.7만원인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 37.6만원이며 중위값은 71.4만원이다.

상위 10%에 포함되는 자치단체에는 경북영양군, 인천옹진군, 전북진안군, 경북청송군, 전북장수군, 전북무주군, 경남의령군, 경남산청군, 전북임실군, 경북의성군이 포함된다. 이들 지역은 군 단위로 생산가능인구의 수가 적은 농어촌지역이라는 공통점을 가지고 있다. 이에 반해 하위 10%에 포함되는 자치단체에는 서울양천구, 부산동래구, 서울마포구, 서울관악구, 울산중구, 서울광진구, 서울강동구, 울산남구, 서울송파구, 서울서초구가 포함된다. 이들 지역은 광역시의 자치구라는 공통점을 가지고 있다.

전북 전주시와 충남 계룡시의 주민 1인당 복지예산은 전국 평균(56.1만원)과 가깝고, 기초자치단체 227개 중 148번째, 149번째로 크다. 충남 서산시와 부산서구의 인구 1인당 복지예산은 전국 중위값(71.4만원)과 가깝고 기초자치단체 227개 중 118번째, 119번째로 크다. 이는 인구 1인당 복지예산의 평균보다 높은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다.

62 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-33〉 기초자치단체의 주민¹⁾ 1인당 복지예산(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산(A)	주민 수(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	124,248	221,372	56.1
	상위10%평균	47,942	34,319	139.7
	하위10%평균	183,767	488,499	37.6
	중위값	99,771	139,765	71.4
1	경북영양군	32,191	18,208	176.8
2	인천옹진군	33,751	20,039	168.4
3	전북진안군	43,281	26,963	160.5
4	경북청송군	40,827	26,481	154.2
5	전북장수군	35,581	23,191	153.4
6	전북무주군	38,237	25,321	151.0
7	경남의령군	44,345	30,329	146.2
8	경남산청군	51,463	35,691	144.2
9	전북임실군	43,127	29,956	144.0
10	경북의성군	79,635	57,043	139.6
...				
118	충남서산시	116,856	163,315	71.6
119	부산서구	85,161	120,828	70.5
...				
148	전북전주시	365,275	648,863	56.3
149	충남계룡시	23,166	41,550	55.8
...				
218	서울양천구	186,790	495,911	37.7
219	부산동래구	104,559	278,767	37.5
220	서울마포구	143,538	384,644	37.3
221	서울관악구	193,111	523,029	36.9
222	울산중구	86,004	233,013	36.9
223	서울광진구	130,363	371,313	35.1
224	서울강동구	168,309	487,905	34.5
225	울산남구	115,821	346,836	33.4
226	서울송파구	204,980	673,115	30.5
227	서울서초구	112,049	435,044	25.8

주: 1) 내국인만 포함

기초자치단체의 사회복지대상자수⁵⁾는 평균 50,599명이며, 복지예산은 평균 1,242억원으로 복지대상자 1인당 복지수혜액의 전국 평균은 245.6만원으로 나타났다. 이 지표의 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 352.8만원인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 186.3만원이며, 중위값은 263.6만원이다.

상위 10%에 포함되는 기초자치단체에는 인천옹진군, 강원인제군, 경북칠곡군, 강원양구군, 경북울릉군, 경기과천시, 경북영양군, 부산강서구, 경북울진군, 강원화천군이 포함된다. 이들 지역은 특히 65세 이상 노인 수가 많은 지역이다.

하위 10%에 포함되는 기초자치단체에는 서울관악구, 서울영등포구, 서울강동구, 서울동대문구, 서울동작구, 서울마포구, 부산동래구, 부산남구, 서울송파구, 서울서초구가 포함된다. 이들 지역은 다른 지역에 비해 만 65세 이상 노인 수가 상대적으로 적은 반면 0-4세 영아수가 상대적으로 많은 공통점을 갖고 있다(단, 부산 동래구 제외).

부산 사상구, 전북 고창군, 충북 보은군의 복지대상자 1인당 복지수혜액은 전국 평균 복지대상자 1인당 복지수혜액 245.6만원과 가깝고 기초자치단체 227개 중 146번째~148번째로 크다. 울산 북구와 전남 진도군의 복지대상자 1인당 복지수혜액은 전국 복지대상자 1인당 복지수혜액의 중위값과 가깝고 기초자치단체 227개 중 121번째, 122번째로 크다. 이는 복지대상자 1인당 복지수혜액의 평균보다 높은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다. 또한 복지대상자 1인당 복지수혜액의 상위 10개 자치단체는 시군구 모두 있고 하위 10개 자치단체는 전부 자치구인 것을 알 수 있다.

5) 0-4세 아동 수, 국가보훈대상, 등록장애인 수, 65세 이상 노인 수를 포함한 것으로, 대상자의 중복가능성을 고려하여 국민기초생활보장수급자수는 포함하지 않음

64 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-34〉 기초자치단체의 복지대상자¹⁾ 1인당 복지수혜액(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산(A)	사회복지대상자수(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	124,248	50,599	245.6
	상위10%평균	57,821	16,390	352.8
	하위10%평균	149,721	80,358	186.3
	중위값	99,771	37,856	263.6
1	인천옹진군	33,751	6,654	507.2
2	강원인제군	43,144	9,815	439.6
3	경북칠곡군	121,295	28,714	422.4
4	강원양구군	28,346	7,117	398.3
5	경북울릉군	11,988	3,098	387.0
6	경기과천시	51,341	13,591	377.8
7	경북영양군	32,191	8,560	376.1
8	부산강서구	65,745	17,596	373.6
9	경북울진군	72,179	19,805	364.4
10	강원화천군	30,079	8,294	362.7
...				
121	울산북구	83,559	31,624	264.2
122	전남진도군	40,285	15,294	263.4
...				
146	부산사상구	127,273	51,631	246.5
147	전북고창군	62,925	25,681	245.0
148	충북보은군	36,515	14,905	245.0
...				
218	서울관악구	193,111	104,723	184.4
219	서울영등포구	157,263	85,411	184.1
220	서울강동구	168,309	92,137	182.7
221	서울동대문구	151,274	82,888	182.5
222	서울동작구	156,689	87,013	180.1
223	서울마포구	143,538	81,158	176.9
224	부산동래구	104,559	59,571	175.5
225	부산남구	119,721	68,261	175.4
226	서울송파구	204,980	118,198	173.4
227	서울서초구	112,049	78,144	143.4

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

기초자치단체의 사회복지대상자수는 평균 50,599명이며, 국고보조금은 평균 549억원으로 복지대상자 1인당 국비수혜액의 전국 평균은 108.6만원으로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 159만원인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 58.6만원이며, 중위값은 116.5만원이다.

상위 10%에 포함되는 기초자치단체는 강원양구군, 광주광산구, 부산북구, 광주북구, 전남장흥군, 부산동구, 전남목포시, 경북울진군, 대전동구, 전북진안군이다. 이에 반해 하위 10%에 포함되는 기초자치단체는 서울영등포구, 서울서대문구, 서울광진구, 서울강동구, 서울종로구, 서울용산구, 서울동작구, 서울송파구, 서울강남구, 서울서초구이다. 앞서 언급한 바와 같이 서울시는 중앙정부와 분담비율이 50% 대 50%인 반면, 다른 자치단체는 중앙정부가 60~90% 분담하고 있어 서울시의 국고수혜액이 상대적으로 적을 수밖에 없다.

경기도 의정부시와 충남 서산시의 복지대상자 1인당 국비수혜액은 전국 평균 복지대상자 1인당 국비수혜액 108.6만원과 가깝고 기초자치단체 227개 중 162번째, 163번째로 크다. 강원도 정선군과 대전 유성구의 복지대상자 1인당 국비수혜액은 전국 복지대상자 1인당 국비수혜액의 중위값과 가깝고 기초자치단체 227개 중 142번째, 143번째로 크다. 이는 복지대상자 1인당 국비수혜액 평균과 중위값보다 높은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다.

한편 복지대상자 1인당 국비수혜액의 상위10개 자치단체는 시군구 모두 포함된 반면, 하위10개 자치단체는 전부 서울시의 자치구인 것을 알 수 있다.

66 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-35〉 기초자치단체의 복지대상자¹⁾ 1인당 국비 수혜액(2012)

(단위: 백만원, 명, 만원)

순위	단체명	복지예산 중 국고보조금(A)	사회복지대상자수(B)	지표값 (A/B)(만원)
	전국평균	54,947	50,599	108.6
	상위10%평균	65,565	41,248	159.0
	하위10%평균	48,819	83,297	58.6
	중위값	44,114	37,856	116.5
1	강원양구군	12,572	7,117	176.6
2	광주광산구	127,065	73,723	172.4
3	부산북구	106,287	63,209	168.2
4	광주북구	153,667	91,990	167.0
5	전남장흥군	31,527	18,981	166.1
6	부산동구	48,172	29,476	163.4
7	전남목포시	95,152	58,425	162.9
8	경북울진군	32,004	19,805	161.6
9	대전동구	100,202	62,816	159.5
10	전북진안군	20,240	12,747	158.8
...				
142	강원정선군	15,997	13,714	116.6
143	대전유성구	62,099	53,627	115.8
...				
162	경기의정부시	101,326	92,659	109.4
163	충남서산시	47,800	44,188	108.2
...				
218	서울영등포구	51,301	85,411	60.1
219	서울서대문구	42,473	71,519	59.4
220	서울광진구	39,127	67,369	58.1
221	서울강동구	53,475	92,137	58.0
222	서울종로구	21,762	38,296	56.8
223	서울용산구	28,641	56,223	50.9
224	서울동작구	44,037	87,013	50.6
225	서울송파구	55,678	118,198	47.1
226	서울강남구	42,132	94,614	44.5
227	서울서초구	18,181	78,144	23.3

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

기초자치단체의 사회복지대상자수는 평균 50,599명이며, 국고보조금을 제외한 금액은 평균 693억원으로 복지대상자 1인당 지방비수혜액의 전국 평균은 137만원으로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 222.1만원인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 92.3만원이며 중위값은 138.9만원이다.

상위 10%에 포함되는 기초자치단체에는 인천옹진군, 경기과천시, 강원인제군, 경북칠곡군, 경북울릉군, 서울중구, 부산강서구, 경북영양군, 강원화천군, 강원양구군이 포함된다.

하위 10%에 포함되는 기초자치단체에는 전남고흥군, 부산사상구, 부산사하구, 부산연제구, 부산해운대구, 부산수영구, 부산진구, 부산영도구, 부산남구, 부산동래구가 포함된다.

경기도 구리시와 경기도 광명시의 복지대상자 1인당 지방비수혜액은 전국 평균 복지대상자 1인당 지방비수혜액 137.0만원과 가깝고 기초자치단체 227개 중 136번째, 137번째로 크다. 경기도 화성시와 경기도 수원시의 복지대상자 1인당 지방비수혜액은 전국 복지대상자 1인당 지방비수혜액의 중위값과 가깝고, 기초자치단체 227개 중 130번째, 131번째로 크다. 이는 복지대상자 1인당 지방비수혜액 평균과 중위값보다 높은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다.

한편 복지대상자 1인당 지방비수혜액의 상위10개 자치단체는 시군구가 모두 포함된 반면, 하위10개 자치단체는 대부분 부산광역시의 자치구인 것을 알 수 있다.

〈표 2-36〉 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	69,301	50,599	137.0
	상위10%평균	37,328	16,809	222.1
	하위10%평균	62,592	67,842	92.3
	중위값	52,566	37,856	138.9
1	인천옹진군	25,681	6,654	385.9
2	경기과천시	41,536	13,591	305.6
3	강원인제군	29,197	9,815	297.5
4	경북칠곡군	81,771	28,714	284.8
5	경북울릉군	8,370	3,098	270.2
6	서울중구	81,956	32,209	254.4
7	부산강서구	41,229	17,596	234.3
8	경북영양군	19,765	8,560	230.9
9	강원화천군	18,550	8,294	223.7
10	강원양구군	15,773	7,117	221.6
...				
130	경기화성시	151,756	108,787	139.5
131	경기수원시	269,542	195,283	138.0
...				
136	경기구리시	50,614	36,886	137.2
137	경기광명시	95,963	70,091	136.9
...				
218	전남고흥군	33,201	36,233	91.6
219	부산사상구	46,530	51,631	90.1
220	부산사하구	65,413	74,932	87.3
221	부산연제구	41,665	47,849	87.1
222	부산해운대구	77,528	89,415	86.7
223	부산수영구	36,315	42,724	85.0
224	부산부산진구	74,849	92,566	80.9
225	부산영도구	31,630	39,996	79.1
226	부산남구	50,802	68,261	74.4
227	부산동래구	43,475	59,571	73.0

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

지금부터 살펴보는 지표들은 주로 복지예산의 규모와 구조의 추이에 관한 지표이다. 이러한 지표들은 전년도 복지예산 규모와 구조에서 물가 상승률만큼의 자연증가분이 고려된 것인지 정책의 집행과정에서 실제로 증감이 발생한 것인지를 파악하는 데 도움이 된다.

기초자치단체의 전년도 복지예산은 평균 1,088억원이며, 전년 대비 현년도 복지예산의 증감액은 평균 153억원으로 복지예산 증감비율의 전국 평균은 14.1% 증가한 것으로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 33.8% 증가인 것으로 나타난 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 -4.0% 감소인 것으로 나타났고, 중위값은 10.4%이다.

이 지표를 기준으로 상위 10%에 해당하는 기초자치단체의 평균보다 높은 자치단체에는 서울중구, 서울송파구, 경기용인시, 경북칠곡군, 서울광진구, 서울강동구, 서울동작구, 서울강서구, 서울구로구가 포함되었다. 서울중구와 경북칠곡군을 제외하면, 이들 지역에서 사회복지대상자 수는 각각 평균을 초과한다는 공통점을 갖고 있다.

하위 10%에 해당하는 기초자치단체의 평균(-4.0%)보다 낮은 자치단체에는 충북괴산군, 강원고성군, 전남곡성군, 전북진안군, 경기연천군, 강원정선군, 강원영월군, 전남장성군, 경북울릉군, 인천옹진군이 포함되는 것으로 나타났다. 특히 경북울릉군과 인천옹진군의 경우 전년 대비 사회복지예산이 각각 19.9%, 23.2% 감소한 것으로 나타났다.

경기도 하남시의 복지예산의 증감비율은 전국 평균 복지예산의 증감비율 14.1%와 같고 기초자치단체 227개 중 81번째로 크다. 경북 문경시와 경기도 의정부시는 전년 대비 복지예산 증감률의 중위값과 같고 기초자치단체 227개 중 118번째, 119번째로 크다. 또한 상위10개 자치단체는 시군구 모두 포함된 반면 하위10개 자치단체는 자치구만 포함되었다.

70 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-37〉 기초자치단체의 복지예산 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산- 전년도복지예산(A)	전년도복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	15,357	108,890	14.1
	상위10%평균	41,284	122,119	33.8
	하위10%평균	-1,905	47,730	-4.0
	중위값	9,290	89,076	10.4
1	서울중구	34,383	70,145	49.0
2	서울송파구	61,874	143,106	43.2
3	경기용인시	116,792	275,045	42.5
4	경북칠곡군	34,449	86,846	39.7
5	서울광진구	34,731	95,631	36.3
6	서울강동구	43,306	125,003	34.6
7	서울동작구	39,555	117,135	33.8
8	서울강서구	66,971	199,129	33.6
9	서울구로구	45,439	137,652	33.0
10	부산중구	9,848	30,015	32.8
...				
81	경기하남시	9,059	64,147	14.1
...				
118	경북문경시	7,380	70,794	10.4
119	경기의정부시	20,350	195,823	10.4
...				
218	충북괴산군	-1,408	45,666	-3.1
219	강원고성군	-1,341	35,285	-3.8
220	전남곡성군	-1,825	44,792	-4.1
221	전북진안군	-2,293	45,574	-5.0
222	경기연천군	-2,702	50,121	-5.4
223	강원정선군	-2,858	44,638	-6.4
224	강원영월군	-3,667	48,444	-7.6
225	전남장성군	-4,589	54,932	-8.4
226	경북울릉군	-2,986	14,975	-19.9
227	인천옹진군	-10,234	43,985	-23.3

기초자치단체의 전년 대비 현년도 복지예산의 증감액은 평균 153억원이며, 전년 대비 현년도 자체사업비의 증감액은 평균 7억원으로 자체사업 증감비율의 전국 평균은 5.0%로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 94.1%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 -83.4%이며 중위값은 3.5%이다.

상위 10%에 포함되는 기초자치단체의 평균(94.1%)보다 높은 기초자치단체로는 충남서천군, 전북정읍시, 전북김제시, 전남강진군, 전남영암군, 전북진안군, 전남진도군, 강원삼척시, 전남완도군 등이 있으며 이들은 전년 대비 자체사업비가 200% 이상 증가한 곳이다.

하위 10%에 포함되는 기초자치단체의 평균(-83.4%)보다 낮은 기초자치단체로는 전남해남군, 강원양양군, 강원철원군, 전남목포시, 충남당진시, 경북영덕군, 충북보은군, 경기여주군, 전남보성군, 전북순창군이 포함된다.

경남 사천시의 자체사업 증감비율은 전국 평균 자체사업 증감비율 5.0%와 같고 기초자치단체 227개 중 119번째로 크다. 광주 동구의 자체사업 증감비율은 전국 자체사업 증감비율의 중위값과 같고 기초자치단체 227개 중 124번째로 크다. 또한 자체사업 증감비율의 상위 10개, 하위 10개 자치단체는 모두 시와 군인 것을 알 수 있다.

전년 대비 자체사업비의 감소는 두 가지 측면에서 야기된 것으로 추측할 수 있다. 먼저 국고보조사업의 증가로 지방정부의 매칭비가 증가하면서 자체사업을 할 여력이 줄어들 수 있다. 대표적으로 0-4세 영아수가 많은 지역은 누리과정의 시행으로 인해 중앙정부에서 전달된 교육재정에 매칭할 지방비 부담액이 증가하였다. 이런 경우 매칭비의 마련을 우선적으로 하기 때문에 자체사업비는 전년에 비해 줄어들 수밖에 없다. 한편 지방정부의 세입 감소로 인해 복지분야 자체사업비가 줄어들 수도 있다.

〈표 2-38〉 기초자치단체의 자체사업 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산 중 자체사업비 -전년도복지예산 중 자체사업비(A)	현년도복지예산 -전년도복지예산(B)	지표값 (A/B*100)
.	전국평균	762	15,357	5.0
.	상위10%평균	1,803	1,915	94.1
.	하위10%평균	-2,971	3,562	-83.4
.	중위값	321	9,290	3.5
1	충남서천군	2,111	123	1,718.0
2	전북정읍시	-1,617	-210	768.8
3	전북김제시	1,235	173	712.7
4	전남강진군	-2,613	-786	332.5
5	전남영암군	-425	-133	319.6
6	전북진안군	-5,495	-2,293	239.6
7	전남진도군	-954	-420	227.2
8	강원삼척시	8,561	3,810	224.7
9	전남완도군	-3,449	-1,713	201.3
10	전남구례군	2,354	1,198	196.6
...				
119	경남사천시	669	13,513	5.0
...				
124	광주동구	379	10,791	3.5
...				
218	전남해남군	-1,414	1,187	-119.1
219	강원양양군	303	-240	-126.1
220	강원철원군	-1,473	1,149	-128.2
221	전남목포시	-25,166	17,990	-139.9
222	충남당진시	-10,352	7,311	-141.6
223	경북영덕군	2,489	-1,592	-156.3
224	충북보은군	367	-216	-169.9
225	경기여주군	-3,561	1,533	-232.3
226	전남보성군	-3,308	1,408	-235.0
227	전북순창군	-402	82	-490.3

기초자치단체의 전년 대비 현년도 자체재원의 증감액은 평균 6억원이며, 전년 대비 현년도 복지예산의 증감액은 평균 153억원으로 자체재원 증감비율의 전국 평균은 2,207.5%로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 1,241.0%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 -492.5%이며 중위값은 -999.2%이다.

지표값의 변동폭이 이렇게 큰 이유는 전년 대비 현년도 사회복지예산의 감소보다는 전년 대비 현년도 자체재원충당률의 감소에 따른 것으로 보인다⁶⁾.

경기도 오산시와 인천 남동구의 자체재원 증감비율은 전국 평균 자체재원 증감비율 2,207.5%와 가깝고 기초자치단체 227개 중 7번째로 크다. 경남 진주시와 서울 도봉구의 자체재원 증감비율은 전국 자체재원 증감비율 중위값과 가깝고 기초자치단체 227개 중 224번째로 크다.

한편 현년도 자체재원 충당률이 상위 10%에 속하는 기초자치단체는 주로 경기도가 포함되는데, 수원시, 고양시, 화성시, 안산시, 시흥시, 성남시, 용인시, 부천시 등이다. 안산시와 시흥시를 제외한 이들 지역은 전년도 자체재원 충당률 역시 상위 10%에 속했던 것으로 나타났다.

또한 2012년 기준 기초자치단체의 자체재원 충당비율이 높은 것으로 나타난 대구남구, 부산북구, 대구서구, 광주북구, 서울노원구, 부산영도구, 광주남구, 대구북구, 부산서구, 대전동구, 대전중구는 전년 대비 증감비율에서는 상위권으로 나타나지 않았다는 것을 볼 때 2011년에도 자체재원 충당비율이 상당히 높았던 것으로 짐작할 수 있다.

6) 전년 대비 현년도 사회복지예산의 감소는 24개(전남강진군, 강원영월군, 경북청도군, 전북진안군, 인천옹진군, 강원고성군, 충북단양군, 충북괴산군, 전남완도군, 충북보은군, 경기연천군, 전남진도군, 충북옥천군, 강원도 양양군, 전남영광군, 전북증읍시, 전남영암군, 전남무안군, 강원정선군, 경북울릉군, 전남장성군, 전남곡성군, 경북영덕군, 전남고흥군)로 나타난 반면, 전년 대비 현년도의 자체재원 충당률이 감소한 지자체는 119개소로 나타남

74 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-39〉 기초자치단체의 자체재원 총당 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산 -전년도사회복지 예산(A)	현년도자체재원 -전년도자체재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	15,357	696	2,207.5
	상위10%평균	26,249	2,115	1,241.0
	하위10%평균	26,220	-5,324	-492.5
	증위값	9,290	-930	-999.2
1	서울강서구	66,971	219	30,538.1
2	대전유성구	27,768	163	17,019.1
3	울산동구	14,783	233	6,349.0
4	전남강진군	-786	-13	5,839.4
5	대구북구	23,434	660	3,553.2
6	대구수성구	21,221	616	3,442.7
7	경기오산시	19,156	749	2,557.7
8	인천남동구	39,257	2,062	1,903.6
9	경기군포시	29,202	1,720	1,697.5
10	전남담양군	4,963	297	1,673.7
...				
218	서울구로구	45,439	-8,037	-565.4
219	인천남구	26,434	-3,663	-721.6
220	서울강북구	27,532	-3,697	-744.7
221	서울관악구	36,982	-4,603	-803.5
222	울산북구	18,201	-2,101	-866.3
223	충남금산군	4,785	-512	-935.5
224	경남진주시	16,600	-1,765	-940.5
225	서울도봉구	35,496	-2,648	-1,340.3
226	서울종로구	18,490	-260	-7,100.2
227	광주서구	22,903	-79	-28,884.9

기초자치단체의 전년 대비 현년도 일반재원의 증감액은 평균 122억원이며, 전년 대비 현년도 복지예산의 증감액은 평균 153억원으로 일반재원 증감비율의 전국 평균은 124.9%로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 729.2%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 -633.7%이며 중위값은 112.7%이다.

전년도 사회복지예산 대비 현년도 사회복지예산이 평균보다 큰 기초자치단체는 86개소인데, 이 중 전년도 일반재원 충당률 대비 현년도 일반재원 충당률이 평균보다 큰 기초자치단체는 25개소로 나타났다. 이들은 주로 서울, 울산, 부산, 대구 등의 자치구와 경기도의 시(수원시, 고양시, 이천시, 안양시, 남양주시, 광명시, 화성시, 광주시, 의정부시, 안산시)와 충남 및 전남의 일부 시로 구성되어 있다(아산시, 여주시, 순천시 등).

또한 2012년 기준 일반재원 충당비율이 높은 것으로 나타났던 기초자치단체(부산북구, 광주북구, 대구달서구, 광주광산구, 대구북구, 부산사하구, 대구남구, 대구서구, 인천부평구, 대구동구)들은 전년 대비 증감비율에서는 높은 순위를 차지하지 않는다. 이들 기초자치단체들이 전년도에도 높은 수준을 나타냈음을 짐작할 수 있다.

대전 대덕구, 울산 남구, 경기도 수원시의 일반재원 증감비율은 전국 평균 일반재원 증감비율 및 중앙값과 가깝고 기초자치단체 227개 중 42~44번째로 크다. 이는 일반재원 증감비율의 평균과 중앙값보다 낮은 기초자치단체가 2/3이상으로 상당히 많다는 것을 의미한다.

76 복지재정DB구축과 지표분석

〈표 2-40〉 기초자치단체의 일반재원 총당 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산 -전년도사회복지 예산(A)	현년도일반재원 -전년도일반재원(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	15,357	12,296	124.9
	상위10%평균	31,385	4,304	729.2
	하위10%평균	25,266	-3,987	-633.7
	중위값	9,290	8,245	112.7
1	충남천안시	72,767	296	24,592.0
2	대전유성구	27,768	923	3,009.7
3	경남거제시	15,685	809	1,937.9
4	서울금천구	32,464	1,682	1,930.1
5	대구북구	23,434	1,446	1,621.0
6	인천서구	46,400	3,832	1,210.7
7	대구수성구	21,221	2,088	1,016.1
8	전남광양시	14,456	1,498	964.9
9	울산북구	18,201	1,899	958.3
10	서울영등포구	33,424	3,694	904.9
...				
42	대전대덕구	6,838	5,301	129.0
43	울산남구	19,725	16,835	117.2
44	경기수원시	90,076	86,183	104.5
...				
218	강원화천군	1,505	-185	-811.8
219	광주북구	30,307	-3,098	-978.2
220	서울은평구	52,191	-3,474	-1,502.5
221	대전서구	27,730	-1,280	-2,166.6
222	인천연수구	15,010	-550	-2,727.4
223	서울구로구	45,439	-1,349	-3,368.4
224	광주광산구	33,301	-979	-3,401.0
225	인천남동구	39,257	-1,016	-3,863.3
226	서울노원구	53,830	-1,286	-4,184.3
227	전북완주군	4,416	-13	-33,253.0

기초자치단체의 전년 대비 현년도 복지예산의 증감액은 평균 153억원이며, 전년 대비 현년도 국고보조금의 증감액은 평균 31억원으로 국고부담 증감비율의 전국 평균은 20.8%로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 41.8%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 -104.8%이며 중위값은 15.3%이다.

상위 10% 기초자치단체의 평균(41.8%)보다 높은 자치단체는 총 39개로 나타났는데 특히 전남영암군(2,555.1%)과 전북정읍시(1,625.7%), 전남영광군(815.2%), 전남무안군(721.7%), 전남진도군(553.1%), 충북보은군(515.6%), 충북괴산군(247.5%), 전남고흥군(236.8%), 충북옥천군(234.2%) 등 전남과 충북의 국고보조금의 증가율이 매우 높은 것을 알 수 있다.

이에 반해 하위 10% 기초자치단체의 평균(-104.8%)보다 낮은 자치단체는 9개로 나타났는데, 강원화천군(-112.9%), 전북고창군(-134.8%), 전북남원시(-135.6%), 충남공주시(-144.1%), 경남남해군(-287.9%), 전남해남군(-379.5%), 전북순창군(-1,268.8%), 전북김제시(-1,684.3%), 충남서천군(-3,285.5%)이다.

경기도 안성시의 국고부담 증감비율은 전국 평균 국고부담 증감비율 20.8%와 같고 기초자치단체 227개 중 112번째로 크다. 충남 보령시의 국고부담 증감비율은 전국 국고부담 증감비율 중위값과 같고 기초자치단체 227개 중 130번째로 크다. 또한 국고부담 증감비율의 상위 10개, 하위 10개 자치단체는 시와 군만 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2-41〉 기초자치단체의 국고부담 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산 중 국고보조금 -전년도복지예산 중 국고보조금(A)	현년도복지예산-전년 도사회복지 예산(B)	지표값 (A/B*100)
	전국평균	3,196	15,357	20.8
	상위10%평균	725	1,734	41.8
	하위10%평균	-2,252	2,149	-104.8
	중위값	1,424	9,290	15.3
1	전남영암군	-3,399	-133	2,555.1
2	전북정읍시	-3,420	-210	1,625.7
3	전남영광군	-2,555	-313	815.2
4	전남무안군	-2,283	-316	721.7
5	전남진도군	-2,323	-420	553.1
6	충북보은군	-1,112	-216	515.6
7	충북괴산군	-3,486	-1,408	247.5
8	전남고흥군	-2,497	-1,055	236.8
9	충북옥천군	-2,087	-891	234.2
10	경북영덕군	-3,198	-1,592	200.8
...				
112	경기안성시	1,929	9,290	20.8
...				
130	충남보령시	289	1,891	15.3
...				
218	전남함평군	-2,353	2,269	-103.7
219	강원화천군	-1,699	1,505	-112.9
220	전북고창군	-3,481	2,582	-134.8
221	전북남원시	-2,048	1,510	-135.6
222	충남공주시	-5,535	3,840	-144.1
223	경남남해군	-956	332	-287.9
224	전남해남군	-4,503	1,187	-379.5
225	전북순창군	-1,039	82	-1,268.8
226	전북김제시	-2,919	173	-1,684.3
227	충남서천군	-4,038	123	-3,285.5

기초자치단체의 전년도 국고보조금을 제외한 복지예산은 평균 571억원이며, 현년도 국고보조금을 제외한 복지예산은 평균 693억원으로 지방정부부담 증감비율의 전국 평균은 21.3%로 나타났다. 이 지표를 기준으로 상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 44.0%인 반면, 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균은 -2.1%이며 중위값은 16.4%이다.

상위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균(71.4%)보다 높은 자치단체는 9개소로 서울서초구(83.8%), 경기과천시(80.9%), 서울강남구(80.4%), 서울중구(78.4%), 인천옹진군(76.1%)으로 나타났다. 인천 옹진군을 제외하면 세입구조상 국고부담비율이 낮은 서울시의 자치구들이 지방정부부담비율이 급격히 증가했음을 알 수 있다.

이에 반해 하위 10%에 속하는 기초자치단체의 평균(40.9%)보다 낮은 자치단체는 10개소로 나타났다. 대전동구(40.6%), 대구서구(40.3%), 부산해운대구(40.3%), 광주북구(39.6%), 광주서구(39.4%), 부산사하구(37.6%), 부산북구(37.3%), 부산동구(36.7%), 부산사상구(36.6%), 부산영도구(35.5%)이다.

강원도 강릉시의 지방정부부담 증감비율은 전국 평균 지방정부부담 증감비율 21.3%와 같고 기초자치단체 227개 중 92번째로 크다. 경기도 동두천시의 지방정부부담 증감비율은 전국 지방정부부담 증감비율 중위값과 같고 기초자치단체 227개 중 129번째로 크다. 이는 지방정부부담 증감비율의 평균보다 낮은 기초자치단체가 절반 이상이라는 것을 의미한다.

〈표 2-42〉 기초자치단체의 지방정부부담 증감비율(2012)

(단위: 백만원, %)

순위	단체명	현년도복지예산 -현년도사회복지 예산관련 국고보조금(A)	전년도복지예산 -전년도사회복지 예산관련 국고보조금(B)	지표값 (A-B)/B *100)
	전국평균	69,301	57,139	21.3
	상위10%평균	103,817	72,079	44.0
	하위10%평균	35,168	35,909	-2.1
	중위값	52,566	45,151	16.4
1	부산중구	21,171	11,863	78.5
2	경북칠곡군	81,771	47,650	71.6
3	서울중구	81,956	50,995	60.7
4	경기용인시	263,884	171,573	53.8
5	강원평창군	25,204	17,081	47.6
6	서울송파구	149,302	101,910	46.5
7	서울광진구	91,236	62,436	46.1
8	부산수영구	36,315	24,873	46.0
9	인천서구	104,295	72,364	44.1
10	서울강서구	170,513	118,345	44.1
...				
92	강원강릉시	87,889	72,468	21.3
...				
129	경기동두천시	43,575	37,420	16.4
...				
218	전북익산시	110,889	113,277	-2.1
219	전남장성군	25,414	26,152	-2.8
220	강원영월군	26,989	27,935	-3.4
221	전남완도군	29,384	31,114	-5.6
222	전남목포시	97,718	103,512	-5.6
223	강원정선군	25,783	27,861	-7.5
224	전북진안군	23,040	25,851	-10.9
225	경기연천군	28,271	32,125	-12.0
226	인천옹진군	25,681	30,176	-14.9
227	경북울릉군	8,370	10,807	-22.5

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

〈표 2-43〉 기초자치단체 분석지표 생산 추이

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

주: 1) 내국인만 포함

2) 음영부분은 미생산된 분석지표임.

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

〈표 2-44〉 기초자치단체의 분석지표 추이: 전국 평균

(단위: %, 만원)

지 표 명	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	19.1	21.6	23.8	24.4	26.2
자체사업비율	12.1	11.6	12.2	10.5	9.8
자체재원 충당비율	48.1	53.4	60.4	63.3	72.0
일반재원 충당비율	27.6	33.2	35.9	36.7	40.3
국고부담률	45.3	48.6	46.4	47.5	44.2
지방정부부담비율	54.7	51.4	53.6	52.5	55.8
주민 ¹⁾ 1인당 복지예산	37.6	44.9	46.6	49.4	56.1
복지대상자 ²⁾ 1인당 복지 수혜액	187.8	216.7	221.0	220.2	245.6
복지대상자 1인당 국비 수혜액	85.0	105.3	102.5	104.7	108.6
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	102.8	111.4	118.5	115.6	137.0
복지예산 증감비율	25.1	19.9	5.3	6.5	14.1
자체사업 증감비율	23.0	9.1	22.6	-15.1	5.0
자체재원 충당 증감비율	104.3	119.3	-41.2	249.3	2,207.5
일반재원 충당 증감비율	47.0	-1,002.8	-68.0	56.1	124.9
국고부담 증감비율	70.9	65.3	5.2	52.6	20.8
지방정부부담 증감비율	11.9	12.6	9.8	4.3	21.3

주: 1) 내국인만 포함

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

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 2-45〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 상위 10%

(단위: %, 만원)

지 표 명	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	46.4	50.8	54.1	54.3	57.2
자체사업비율	30.2	27.0	28.6	24.9	23.9
자체재원 총당비율	198.8	220.8	238.1	214.7	227.0
일반재원 총당비율	95.7	120.2	129.3	123.6	134.3
국고부담률	61.4	65.0	63.4	62.3	59.1
지방정부부담비율	75.6	72.6	71.9	69.2	71.4
주민 ¹⁾ 1인당 복지예산	115.1	127.9	128.7	134.3	139.7
복지대상자 ²⁾ 1인당 복지 수혜액	323.9	345.4	348.4	329.8	352.8
복지대상자 1인당 국비 수혜액	147.2	170.7	159.6	159.5	159.0
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	187.6	198.3	205.9	187.4	222.1
복지예산 증감비율	47.8	39.0	22.1	18.2	33.8
자체사업 증감비율	74.2	69.6	107.4	280.7	94.1
자체재원 총당 증감비율	626.2	84.1	308.1	264.2	1,241.0
일반재원 총당 증감비율	271.7	511.0	228.6	190.9	729.2
국고부담 증감비율	154.2	154.6	361.7	233.0	41.8
지방정부부담 증감비율	41.5	33.3	31.9	22.0	44.0

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 총당비율 등 복지규모지표와 인구1인당 복지예산, 복지대상자 1인당 복지수혜액, 국비 수혜액, 지방비 수혜액 등 복지수준지표는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-46〉 기초자치단체 복지재정의 추이: 하위 10%

(단위: %, 만원)

지 표 명	2008	2009	2010	2011	2012
복지예산비율	11.2	11.4	12.9	13.1	12.9
자체사업비율	2.6	2.8	3.2	2.8	2.0
자체재원 총당비율	22.1	23.7	29.5	31.6	36.2
일반재원 총당비율	15.9	17.7	19.9	20.0	18.6
국고부담률	24.4	27.4	28.1	30.8	28.6
지방정부부담비율	38.6	35.0	36.6	37.7	40.9
주민 ¹⁾ 1인당 복지예산	21.8	26.3	27.7	30.0	37.6
복지대상자 ²⁾ 1인당 복지 수혜액	128.0	149.7	150.9	151.8	186.3
복지대상자 1인당 국비 수혜액	35.9	45.5	46.6	51.5	58.6
복지대상자 1인당 지방비 수혜액	66.7	72.8	77.4	78.7	92.3
복지예산 증감비율	3.5	-3.7	-10.3	-6.8	-4.0
자체사업 증감비율	-7.2	-53.3	-12.9	-244.6	-83.4
자체재원 총당 증감비율	-106.3	-107.7	-213.3	-221.5	-492.5
일반재원 총당 증감비율	-38.7	-773.6	-425.8	-171.2	-633.7
국고부담 증감비율	36.9	30.0	-282.9	-234.5	-104.8
지방정부 부담증감률	-14.8	-14.0	-11.1	-14.6	-2.1

제3절 지방정부 유형별 복지재정 분석

1. 복지예산비율을 중심으로

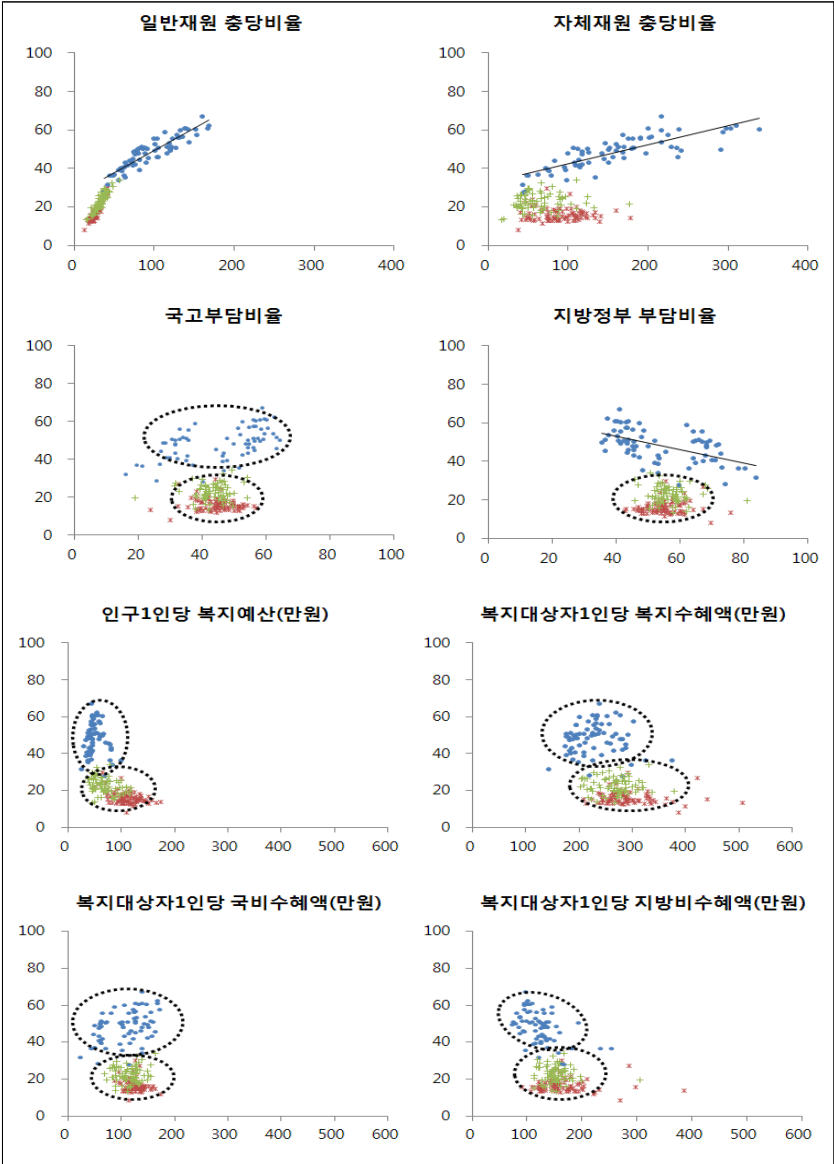
본 절에서는 KIHASA 복지재정DB의 분석지표를 활용하여 지방정부 유형별 복지재정 부담현황과 1인당 복지예산 등을 분석해보고자 한다.

먼저 지방정부 유형별로 복지예산비율을 y축으로 하여 재원충당을 살펴보면, 시군구 모두 복지예산비율이 높을수록 일반재원 충당비율이 높은 비례관계(양의 상관관계)이고, 구의 일반재원 충당비율의 평균(94.92%)은 시(32.80%), 군(25.24%)보다 높은 것으로 나타났다. 이에 반해 자체재원 충당비율은 시, 군의 경우 복지예산비율과 상관관계가 없으나 구는 비례관계(양의 상관관계)가 있는 것으로 나타났다.

다음 지방정부 유형별로 재원부담비율을 살펴보면, 국고부담비율은 시, 군의 경우 복지예산비율과 상관관계가 없으나 구는 비례관계(양의 상관관계)이고, 대부분의 시군구가 국고부담비율 30%~60%에 모여 있다. 이에 반해 지방정부 부담비율은 시, 군의 경우 복지예산비율과 상관관계가 없으나 구는 반비례관계(음의 상관관계)이고, 대부분의 지방정부 부담비율 40%~70%에 모여 있다.

끝으로 주민1인당 복지예산은 구의 경우 복지예산비율과 상관관계가 없으나 시, 군은 반비례관계(음의 상관관계)이고, 복지대상자1인당 복지수혜액은 시군구 모두 복지예산비율과 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 복지대상자1인당 국비수혜액은 구에서 비례관계(+), 복지대상자1인당 지방비수혜액은 구는 반비례관계(-)를 나타냈다.

[그림 2-1] 지방정부유형별 복지예산비율과 분석지표 현황(2012년 기준)
(단위: %, 만원)



주: 1) ● : 구, * : 군, + : 시
2) y축은 복지예산비율임

2. 재정자립도를 중심으로

지방정부의 재정력을 알아보는 중요한 변수로 재정자립도가 있다. 재정자립도는 ‘일반회계세입 중에서 자체재원이 차지하는 비율을 나타내는 지표’이다. 따라서 재정자립도는 지방세와 세외수입을 재원으로 하는 자체 재원을 일반회계 세입으로 나눈 값으로 나타낼 수 있다(지방행정론, 2004). 2012년 기준 지방정부 유형별 재정자립도의 평균은 구(34.59%), 시(34.15%), 군(15.80%) 순으로 나타나, 군이 가장 낮고 시와 구는 비슷한 것으로 나타났다.

재정자립도를 y축으로 하여 지방정부 유형별 분석지표를 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저 일반재원 충당비율은 시의 경우 재정자립도와 상관관계가 없으나 군은 비례관계(양의 상관관계), 구는 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈다. 이에 비해 자체재원 충당비율은 시군구 모두 재정자립도와 반비례관계(음의 상관관계)를 보였다.

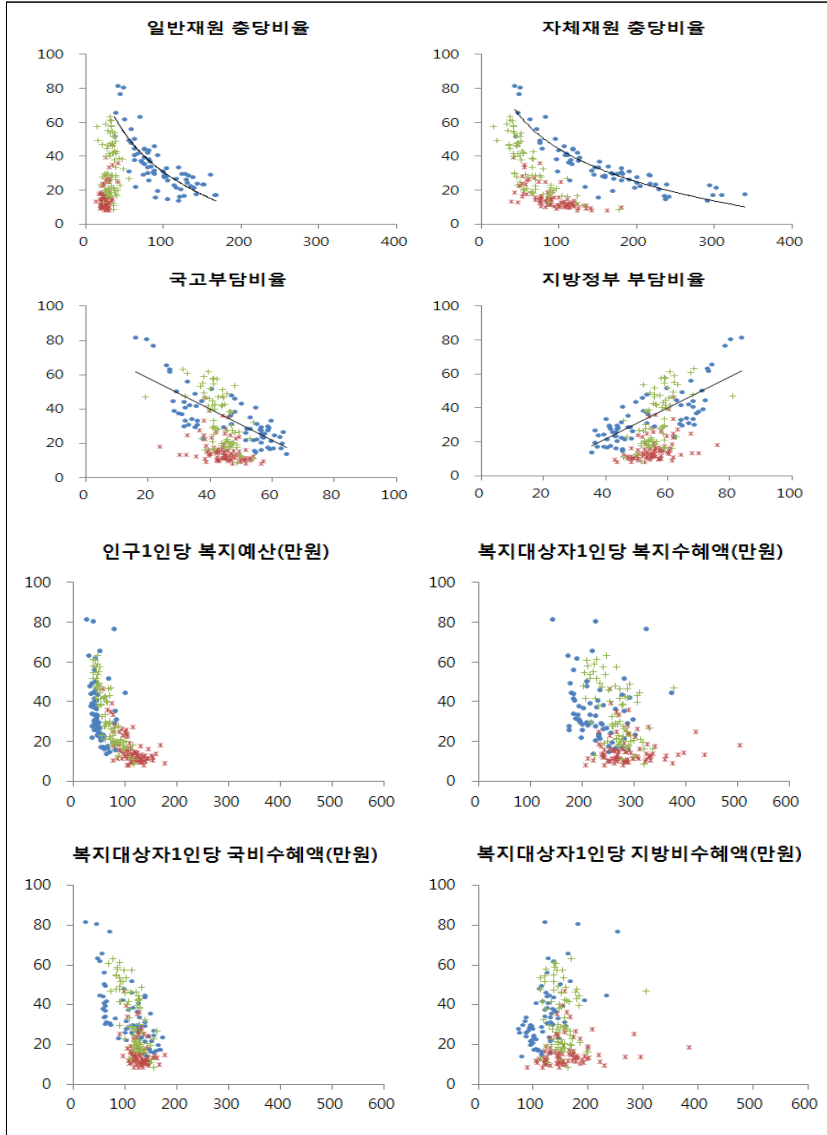
다음으로 재정자립도와 재원부담비율의 관계를 살펴보면, 국고부담비율은 시군구 모두 재정자립도와 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈으나, 지방정부 부담비율은 시군구 모두 재정자립도와 비례관계(양의 상관관계)를 나타냈다.

끝으로 주민1인당 복지예산은 시군구 모두 재정자립도와 반비례관계(음의 상관관계)를 나타낸 반면, 복지대상자1인당 복지수혜액은 군과 구의 경우 재정자립도와 상관관계가 없으나 시는 반비례관계(음의 상관관계)인 것으로 나타났다.

이에 반해 복지대상자1인당 국비수혜액은 시군구 모두 재정자립도와 반비례관계(음의 상관관계)이고, 복지대상자1인당 지방비수혜액은 구의 경우 재정자립도와 비례관계(양의 상관관계)를 보였다.

[그림 2-2] 지방정부유형별 재정자립도와 분석지표 현황(2012년 기준)

(단위: %, 만원)



주: 1) ● 구, * 군, + 시
2) y축은 재정자립도

3. 재정자주도를 중심으로

재정자립도는 특별회계의 수입을 제외하는 반면 외부의존 재원인 지방채 수입을 포함하고 있어 정확한 재정자립의 수준을 파악하는 데는 문제가 있는 것으로 지적되었다. 이에 따라 지방자치단체의 재원활용능력을 표시할 수 있는 지표로서 재정자주도가 보다 빈번히 사용되고 있다(유동해 외, 2010). 재정자주도는 ‘일반회계의 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율을 나타낸 것’으로 지방세·세외수입·지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 재원 비중을 뜻한다. 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓어지는 것이다(유동해 외, 2010).

2012년 기준 재정자주도의 평균은 시(68.01%), 군(63.11%), 구(54.70%) 순으로 나타났다. 일반재원 충당비율은 시, 구의 경우 재정자주도의 비율이 높을수록 일반재원 충당비율이 낮은 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈다. 이에 반해 자체재원 충당비율은 시군구 모두 재정자주도와 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈다.

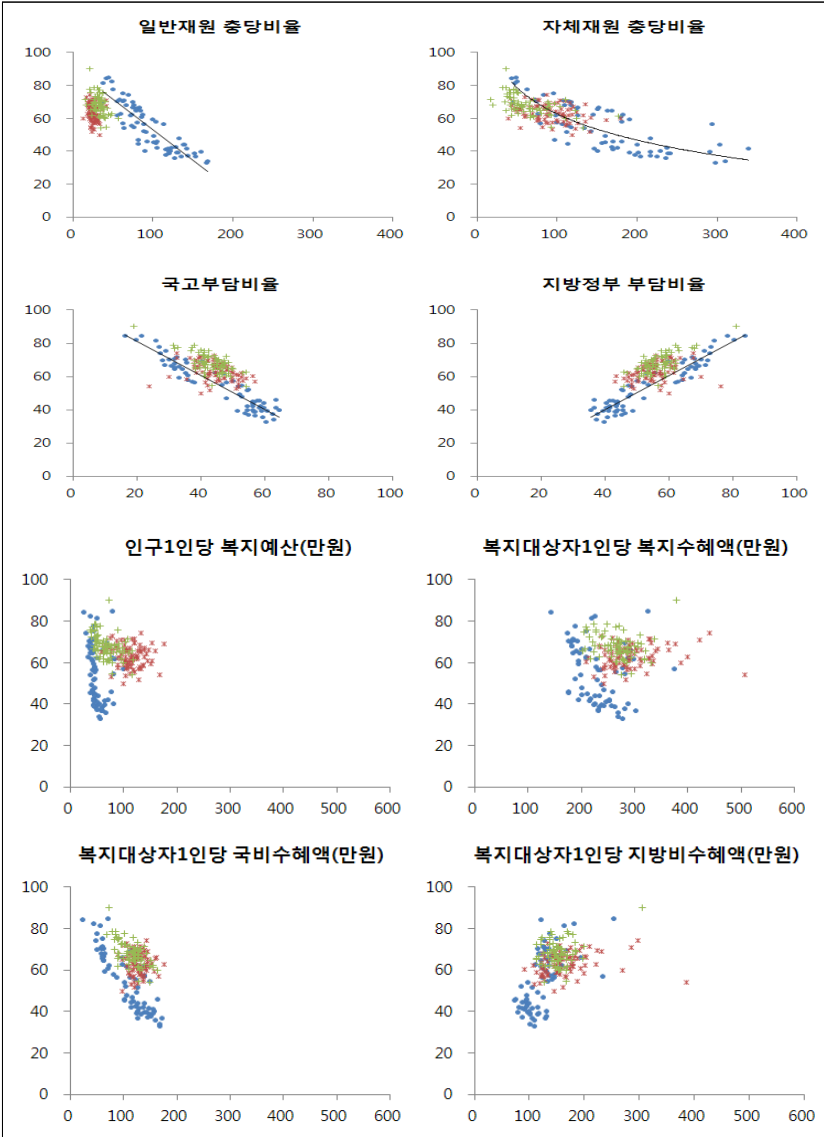
국고부담비율은 시군구 모두 재정자주도와 반비례관계(음의 상관관계)를 보였으나, 지방정부 부담비율은 시군구 모두 재정자주도와 비례관계(양의 상관관계)를 나타냈다.

주민1인당 복지예산은 시·구의 경우 재정자주도와 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈으며, 복지대상자1인당 복지수혜액은 구의 경우 재정자주도와 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈다.

복지대상자1인당 국비수혜액은 시·구의 경우 재정자주도와 반비례관계(음의 상관관계)를 나타냈으며, 복지대상자1인당 지방비수혜액은 시군구 모두 재정자주도와 비례관계(양의 상관관계)를 나타냈다.

[그림 2-3] 지방정부유형별 재정자주도와 분석지표 현황(2012년 기준)

(단위: %, 만원)



주: 1) ● 구, * 군, + 시
2) y축은 재정자주도임.



제3장 복지재정 심층분석

제1절 지방정부 세입 현황과 과제

제2절 지방정부 세출 현황과 분석

제3절 사례분석: 서울시와 경기도

제1절 지방정부 세입 현황과 과제

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

1. 자체재원

지방정부가 자체적으로 재원을 조달하는 자체재원은 지방세와 세외수입, 지방채로 구성된다. 자체재원의 증가는 지방정부의 실질적인 세입의 확보라는 점에서 최근 중요해지고 있다(김윤수 외, 2012).

가. 지방세

지방세는 특별시세, 광역시세, 도세 또는 시·군세, 자치구세를 말한다. 지방세는 보통세와 목적세로 구분할 수 있는데, 보통세에는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세가 있으며, 목적세에는 지역자원시설세와 지방교육세가 있다(안전행정부, 2012a).

지방분권이 본격화된 1995년 총조세 수입 대비 지방세 비중은 21.2%였다. 그 후 우리나라는 1990년대 경기침체와 2005년 종합부동산세 제개편, 2006년 부동산경기활성화와 부동산과세표준 인상, 2008년 세

계금융위기 등 정(+)적 요인과 부(-)적 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 3-1〉 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(2012a), 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 이

전 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 번째 지방소비세 강화이다(주만수, 2012a; 이영희, 2012; 송상훈, 2012). 지방소비세 강화를 통해 감세 정책으로 인한 지방세수 부족분을 증가할 수 있을 것으로 기대하고 있으나 지방소비세는 지방자치간의 재정력 격차를 확대할 가능성이 존재하므로 이에 대한 대응방안이 필요하다(주만수, 2012a). 둘째 지방세 비과세 감면에 관한 개선방안이 제기되고 있다(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 감면제도를 개선하여 지방정부의 자주권을 제고하는 방안이 필요하다.

나. 세외수입

세외수입은 정부의 수입 가운데 조세 이외의 수입을 일컫는 것이다. 세외 수입은 세입에서 차지하는 비중은 낮으나 그 종류는 많으며, 지방세외 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, 2013c).

〈표 3-2〉 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(2013c), 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(주은현, 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 있다⁷⁾. 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 기채발행권의 자율성을 확대하는 제도이다. 지방채발행 한도액의 대상에는 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담

7) 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.

행위 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 방안이 될 수 있다(장선희, 2012). 따라서 지방의 기채자율권을 확대하자는 논의가 있으나, 지방채 발행권이 지방으로 이양될 때에는 도덕적 해이, 감시기능의 취약 연성에 산제약의 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 나타났다. 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; 주만수, 2012b; 조기현, 2010), 지방자치단체의 재정자율성을 높이하고자 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 지방채정위기 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 3-3〉 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(2012b), '12년말 지방채무 현황

2. 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, 2013b). 지방교부세는 지방교부세법 제3조에 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 3-4〉 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(2013b), 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 있

다. 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 있으

며, 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.

보건복지부는 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령에 명시되어 있는 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 3-5〉 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(2013a), 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), 기준보조율과 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(김충묵 외, 2009; 임성일, 2012), 사회서비스에 대한 포괄적 재정제도를 도입하는 방안(이재원, 2012; 2011, 김정훈, 2008) 등이 제시되고 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, 2013b).

정부는 분권교부세 도입 당시 운영재원을 설정함에 있어 국고보조사업의 지방이양규모(149개 사업, 9,581억 원)와 국가재정운영 방향, 지방세

제 개편 등 여러 요인들을 고려하여 내국세 총액의 0.83%(8,454억 원, 이양규모의 88.2%)로 정하고, 이양규모에 못 미치는 1,127억 원은 담배 소비세 인상으로 늘어나는 지방세(4,200억 원)중에서 활용하도록 했다.

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, 2013b).

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

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 비중을 따라, 나머지 30%는 재정수요액과 재정력을 고려하여 도 본청 및 시, 군의 배분 예산액을 기준으로 산정한다(안전행정부, 2013b).

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 지원규모를 확정한다.

〈표 3-6〉 사회복지 분야의 분권교부세 경상적 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 족방생활자 지원	미혼모 중간의 집 운영 사회복지관 기능보강 및 운영 사회복귀시설 운영 푸드뱅크 운영장비 지원 중소도시 보건소 신축

자료: 안전행정부(2013b), 2013년도 지방교부세 산정해설

분권교부세는 재원의 규모가 작고, 재원인 내국세의 증가율이 복지 분야 예산 증가율을 따라갈 수 없기 때문에 시간이 갈수록 재원부족이 심화되고(박혜자, 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, 2013b). 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 제고하기 위해 도입되었으나 자율성은 확대되지 않았고(우명동, 2009; 이재원, 2011; 김현아, 2012), 오히려 지방의 재정 부담을 증가시켰다(김현아, 2012; 김상철 외, 2010; 구정태, 2009; 이재원, 2012). 이에 2014년 분권교부세의 일몰을 앞두고 향후 어떻게 바꿀 것인가에 대한 논의들이 다각도로 조명되고 있다.

안전행정부는 분권교부세를 보통교부세로 통합하는 방안을 제안하고 있는데, 이는 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 사업의 국고 환원을 주장하는 연구들이 있다. 지방이양 사업 전체에 대한 국고 환원을 주장하는 것은 지방분권화 추세에 역행하는 것으로 실현 가능성이 낮다(서정섭, 2011; 구정태, 2009). 반면에 지방이양에 적합하지 않은 일부 사무와 지방정부의 부담이 과중한 사업에 대해 국고로 환원하는 방안은 지속적인 논의의 대상이 되고 있다(서정섭, 2011; 손희준, 2006; 구정태, 2009).

제2절 지방정부 세출 현황과 분석

1. 국고보조사업

2013년 기준 자체단체 보조사업은 29개 부처 925개 사업 58.3조원⁸⁾에 이른다(대한민국 정부, 2013). 2012년 기준 복지재정과 관련이 깊은 소관부처인 보건복지부(134개, 23.9조원), 여성가족부(34개, 0.5조원), 고용노동부(24개, 0.1조원), 국가보훈처(9개, 260억원)를 합하면 총 201개 사업 24.6조원으로 전체 보조사업의 약 42% 수준이다.

먼저 2012년 기준 보건복지부 소관 국고보조사업은 총 134개 사업으로 총 23.9조원이 소요되었다(부표 1 참조). 이 중 국비는 15.9조원, 지방비는 7.9조원이 소요되었다. 이들 사업은 대부분 법정사업(88%)이나 12개 사업은 비법정사업이다. 비법정사업에는 장애인자녀학비지원, 영주귀국사할린 한인자치단체 경상보조, 글로벌 헬스케어 활성화 지원 사업, 마약류 중독자 치료보호사업, 노인요양시설 확충, 농어촌장애인주택개조사업, 농어촌보건소 등 이전신축, 치매관리체계 구축, 노인건강관리, 의료·IT 융합산업육성 인프라 구축, 도시지역 보건지소 확충, 응급의료기관 지원발전 프로그램이 있다.

또한 대부분이 경상보조사업이나 자본보조사업이 30개, 0.6조원 규모이다. 자본보조사업은 주로 농특회계와 건강증진기금, 응급의료기금 사업으로 취약지역의 인프라구축, 기관 및 장비 확충 사업 등이 포함된다. 또한 자본보조와 경상보조가 결합된 사업이 4개 있는데, 지역거점병원공공성 강화사업, 분만 취약지 지원사업, 어린이병원 건립 및 기능강화사업, 지방의료원 등 정보화지원 사업이다.

8) 2013년 기준 국비(36.8조원)와 지방비(20.8조원)를 포함한 총 사업비 규모임.

이를 회계별로 살펴보면, 일반회계 사업이 86개이며 2012년 기준 총 예산은 23.1조원이다. 이 중 국비는 15.5조원, 지방비 7.5조원, 자부담 0.1조원으로 이루어졌다. 일반회계 사업은 주로 기초생활보장제도의 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 경상보조 등으로 이루어져있다. 이에 반해 특별회계 사업은 총 3개로 총 예산은 961억원이고, 이 중 국비는 610억원, 지방비 351억원으로 이루어져 있다. 특별회계 사업은 주로 농특회계사업으로 농어촌장애인주택개조사업, 농어촌보고서 등 이전신축사업, 군특회계로 노인일자리 지원사업이 있다. 마지막으로 국민건강기금과 응급의료기금 등 기금사업의 전체금액은 0.7조원이고, 이 중 국비는 0.3조원, 지방비 0.3조원으로 이루어졌다. 기금사업에는 난임부부 지원, 암환자지원, 도시지역 보건지소 확충 등이 포함되었다.

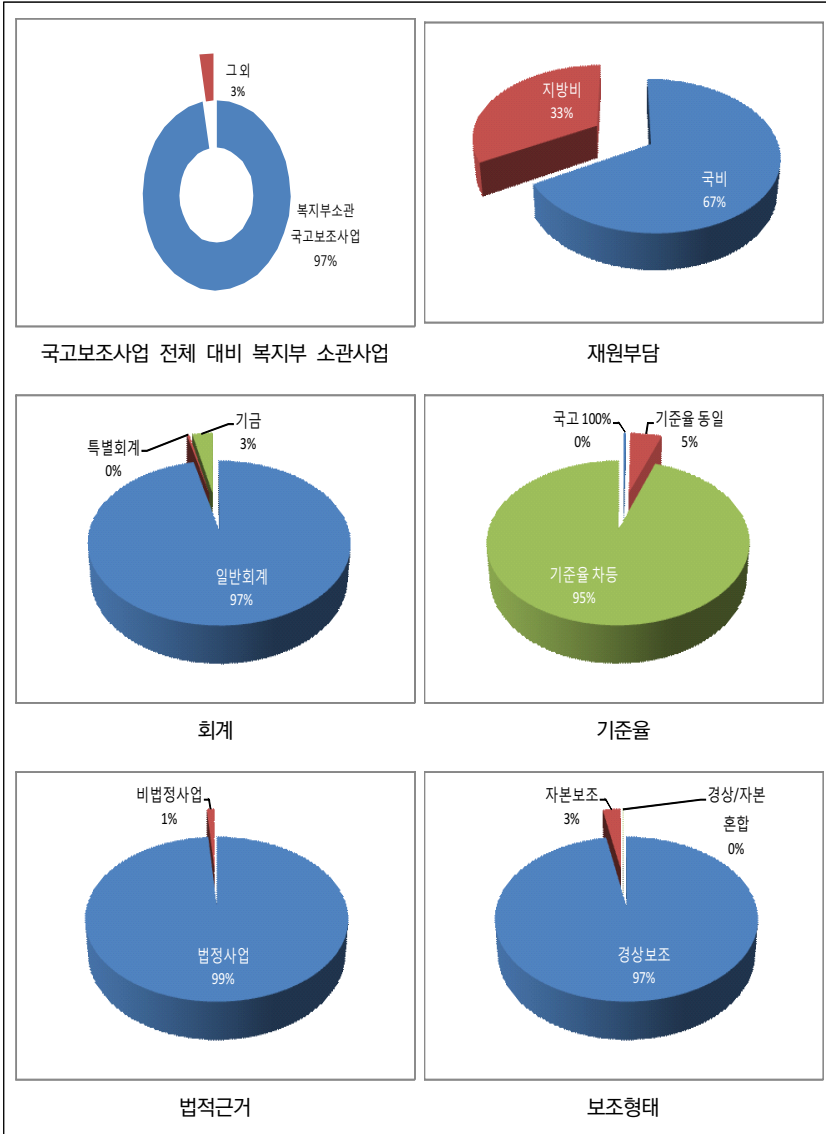
보조율을 기준으로 살펴보면, 서울과 지방 관계없이 100% 보조하는 사업이 총 16개, 65.0조원으로 나타났다. 일반회계 사업은 영주귀국 생활린한인 자치단체 경상보조, 인구정책 추진지원, 지역복지사업 평가, 지역복지사업 평가 자치단체경상보조, 기후변화대응 역량강화, 원폭피해자 진료비 장제비 등 지원, 한센인피해사건 진상조사 및 생활지원, 감염질환 역학조사 경상보조 등이 있으며 총 10.2조원이 소요되었다.

기금사업 중 국비 100% 지원사업으로는 지방의료원 등 정보화 지원사업, 국가 만성별 예방 지자체보조, 병원감염관리, 응급의료기관 지원발전 프로그램, 취약지역 응급의료기관 육성, 신종감염병 입원치료병상 확충 유지, 응급의료기관지원발전프로그램, 취약지역 응급의료기관 육성이 있으며, 총 예산은 54.7조원이 소요되었다.

서울과 지방의 기준보조율에 차이가 있는 사업은 총 36개 사업으로 총 예산이 17.2조원에 달한다. 대부분의 현금급여사업(생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제급여, 의료급여경상보조 등)이 여기에 포함된다.

[그림 3-1] 보건복지부 소관 국고보조사업 분석

(단위: %)



자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

다음으로 여성가족부 소관 국고보조사업은 2012년 기준 34개이며, 예산은 총 0.5조원으로 나타났다(자세한 내용은 부표 2 참조). 이 중 국비는 0.3조원, 지방비는 0.1조원으로 나타났다. 여성가족부 사업 역시 대부분 일반회계사업이지만, 광특회계 사업이 2개(청소년시설확충: 지역개발계정, 제주특별자치도계정), 여성발전기금 및 청소년발전기금 사업이 총 13개이며, 예산은 총 0.2조원으로 나타났다. 이 중 국비는 0.1조원, 지방비는 7.7천억원 규모로 나타났다.

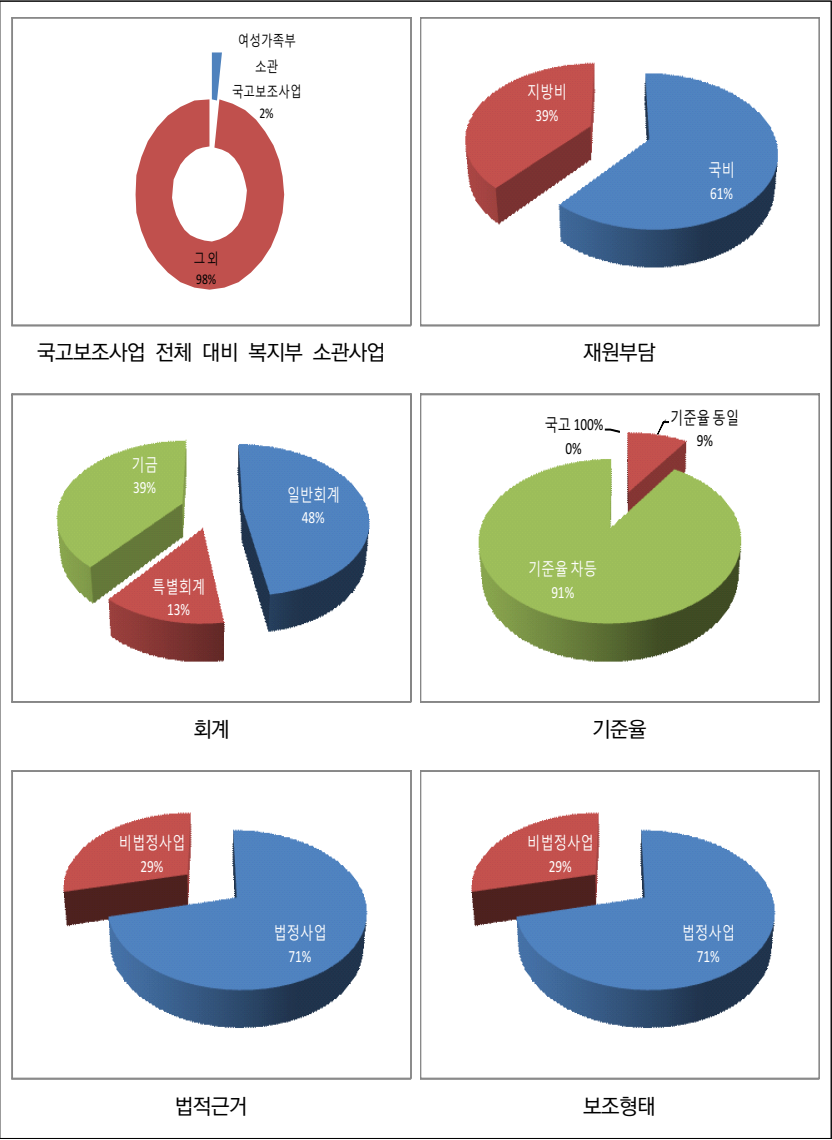
기준율을 기준으로 할 때 국비 100% 보조사업은 여성정책전략기반 구축과 고학력경력단절여성 취업지원 사업에 불과하다. 한편 서울과 지방의 기준보조율이 다른 사업은 11개이다. 청소년한부모 자립지원, 아이돌봄 지원, 가족품앗이 활성화, 건강가정지원센터, 청소년 방과후 활동지원, 청소년시설확충(2가지), 한부모가족 자녀양육비 등 지원, 다문화가족 정착 및 자녀 양육, 폭력피해이주여성지원사업, 가정폭력·성폭력 재발방지사업으로 나타났다.

법적 근거를 기준으로 살펴보면, 대부분 법정사업(22개)으로 나타났으며, 비법정사업은 10개로 나타났다. 법정사업에는 성폭력방지 및 피해자 지원, 가정폭력 방지 및 피해자 지원, 경력단절여성 취업지원, 한부모가족복지시설, 청소년한부모 자립지원, 가족역량강화지원, 아이돌봄지원, 건강가정지원센터, 청소년 유해환경 개선, 아동여성인권 관련 통합교육, 아동여성보호지역 연대 운영 활성화, 성매매피해자 지원, 고학력 경력단절여성 취업지원 등이 있다.

보조 형태를 기준으로 살펴보면, 대부분(24개)이 경상보조사업으로 나타나지만, 자본보조사업이 3가지(성매매피해자지원, 청소년시설확충 2가지)로 나타났다. 이에 반해 경상보조와 자본보조가 결합된 형태는 5개 사업이 나타났다.

[그림 3-2] 여성가족부 소관 국고보조사업 분석

(단위: %)



자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

고용노동부 국고보조사업은 총 24개이며 예산액은 1,775억원이다. 고용노동부 국고보조사업은 광특회계 비중이 높으며(50%), 국비 100%인 사업이 대다수(19개)인 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 고용노동부 국고보조사업 현황

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
지역노사민정협력활성화	3,411	2,210	1,201	64.8
사회적기업육성(자치단체보조)	119,178	95,342	23,836	80.0
일을 통한 빈곤탈출 상담지원	3,422	3,422	-	100.0
실업자 및 근로자능력개발지원	29	29	-	100.0
지역맞춤형 일자리창출지원	39,249	30,928	8,321	70~95
취약계층취업지원사업	77	77	-	100.0
실업급여 운영	75	75	-	100.0
고용창출지원사업	172	172	-	100.0
고용안정사업운영	5	5	-	100.0
직업능력개발사업운영	7	7	-	100.0
청년취업진로지원사업	72	72	-	100.0
청년직장체험프로그램(광특회계, 제주)	456	456	-	100.0
사회적기업 육성(광특회계, 제주)	5,619	5,619	-	100.0
직업안정기관운영(광특회계, 제주)	145	145	-	100.0
취업성공패키지지원(광특회계, 제주)	447	447	-	100.0
신규실업자 등 직업훈련(광특회계, 제주)	1,676	1,676	-	100.0
자치단체직업능력개발지원(광특회계, 제주)	550	275	275	50.0
노동위원회전문성강화(광특회계, 제주)	145	145	-	100.0
노동위원회청사관리(광특회계, 제주)	9	9	-	100.0
제주지방노동위원회인력지원(광특회계, 제주)	565	565	-	100.0
제주지방노동위원회기본경비(광특회계, 제주)	86	86	-	100.0
제주직업안정소 인력지원(광특회계, 제주)	1,053	1,053	-	100.0
제주직업안정소 기본경비(광특회계, 제주)	40	40	-	100.0
농어민지역실업자직업훈련(농특회계)	1,078	862	216	80.0

주: '농특'은 농어촌구조개선특별회계, '광특'은 광역지역발전특별회계, '제주'는 제주이관업무지원을 뜻함

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

마지막으로 국가보훈처 국고보조사업은 총 9개이며, 이 중 8개가 국비 100% 지원 사업이다.

〈표 3-8〉 국가보훈처 국고보조사업 현황

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
지방보훈회관건립	24,789	4,527	20,262	18.0
제주보상금지급관리(광특, 제주)	16	16	-	100.0
제주나라사랑계승발전(광특, 제주)	10	10	-	100.0
제주보훈기념행사(광특, 제주)	15	15	-	100.0
제주취업지원 등(광특, 제주)	5	5	-	100.0
제주이동보훈팀운영(광특, 제주)	17	17	-	100.0
인건비(광특, 제주)	1,146	1,146	-	100.0
제주보훈청인력지원(광특, 제주)	42	42	-	100.0
제주보훈청기본경비(광특, 제주)	109	109	-	100.0

주: ‘광특’은 광역지역발전특별회계를 뜻함

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

2. 자체사업

지방정부의 복지재정부담 증가는 상대적으로 자체사업을 감소시킬 우려가 있다. 이는 당초 중앙정부+지방정부로 이루어진 우리나라의 복지전달체계의 효용성을 감소시키는 것이다. 즉 중앙정부가 전반적인 복지정책을 설계하고 예산을 편성한다면, 지방정부는 중앙정부에서 설계된 정책을 실현할 뿐만 아니라 중앙정부에서 편성된 예산과 지방정부의 예산을 합하여 복지정책을 시행한다. 뿐만 아니라 지방정부는 지역에 밀착하여 지역주민들이 필요로 하지만 중앙정부에서 제도화하지 않은 제도들을 독자적으로 운영할 수 있다. 이를 자체사업이라고 한다.

문제는 한정된 예산을 가진 지방정부가 국고보조사업의 증가로 인해 매칭비 부담이 증가하면서 자체사업의 여력이 줄어들고 있다는 것이다. 자체사업의 감소는 전달체계를 써 지방정부의 여러 가지 역할 중 오로지 중앙정부의 정책을 실현하는 역할로 제한될 수 있음을 뜻한다. 실제로 우리 지역이 가지는 특수성이 국고보조사업의 확대에 오히려 제한될 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 지방정부의 자체사업을 분석하는 연구들을 찾기는 어렵다. 이유는 지방정부의 재정을 집대성한 데이터베이스(예, e-hozo)가 복지분야의 세부적인 자료를 제공하지 않기 때문이다. 이에 KIHASA 복지재정DB는 2012년을 기준으로 지방정부의 자체사업 현황을 분석하고자 조사를 실시하였다. 조사기간은 2013년 7월 2일~15일(총 14일간)까지 실시되었으며, 최종예산을 기준으로 080 사회복지분야의 예산에 대해서만 조사하였다. 조사내용은 복지분야 자체사업 현황과 자체사업 형태로 구성되었다. 전체 227개 기초자치단체 중 81개 기초자치단체가 응답하여 응답률은 35.7%이다.

광역자치단체별로는 광주와 경기, 대구, 강원이 50% 이상의 높은 응답률을 보인 반면 충남은 6.7%의 매우 낮은 응답률을 보이고 있다.

[그림 3-3] 광역자치단체별 응답률

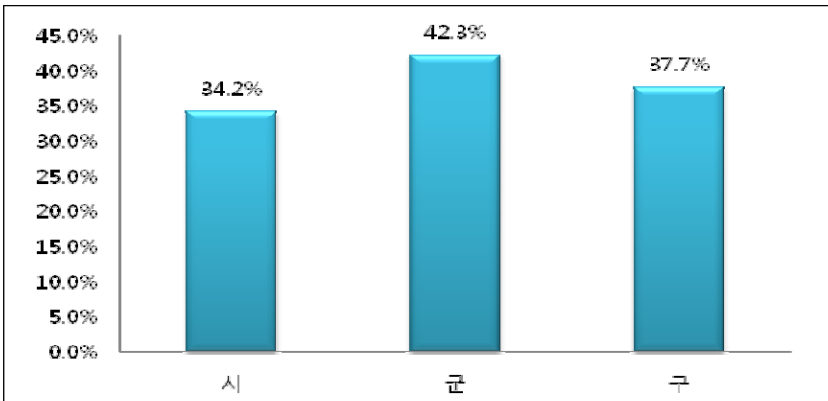
(단위: %)



지방정부 유형별로는 군 42.3%로 가장 높은 응답률을 보이는 반면 구 37.7%, 시 34.2% 순으로 나타났다.

[그림 3-4] 지방정부 유형별 응답률

(단위: %)



가. 자체사업비

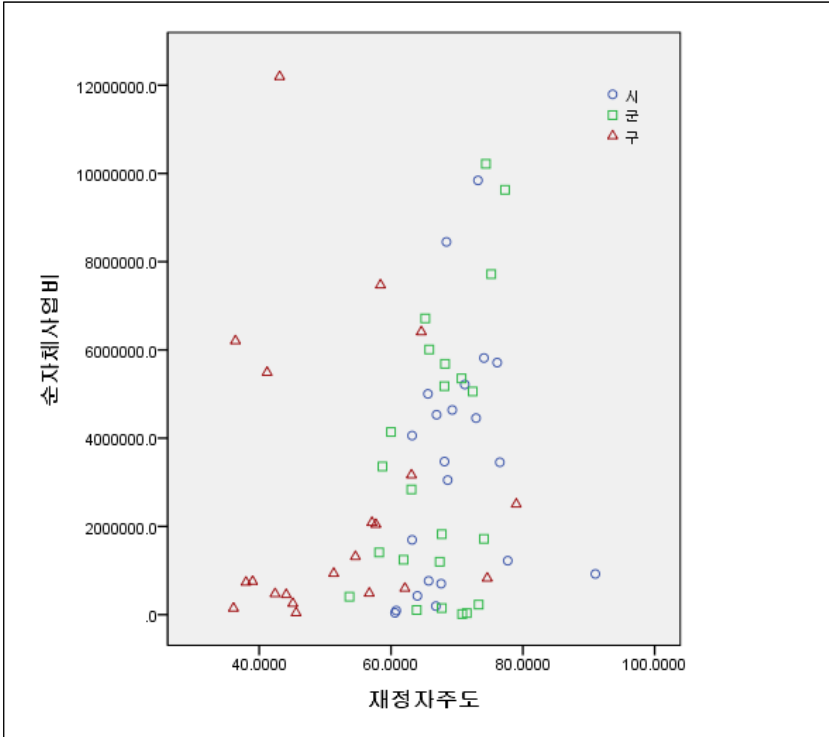
순수 자체사업비를 응답한 79개 기초자치단체의 2012년 기준 자체사업비 평균은 45억원으로 나타났다. 자체사업비가 가장 높은 기초자치단체는 서울시의 구로구(336억원)와 중구(295억원), 경기도의 성남시(293억원)와 수원시(256억원), 인천서구(121억원), 경남김해시(104억원), 강원 인제군(102억원)으로 나타났다. 평균과 유사한 지역으로는 경북 영주시(45억원)와 경기양평군(44억원), 전북장수군(46억원) 등으로 나타났다. 이에 비해 가장 낮은 수준을 보인 기초자치단체는 강원 태백시(15백만원), 경북 문경시(35백만원), 서울 종로구(40백만원), 경기 오산시(42백만원) 순으로 나타났다.

자체사업비는 지방정부의 자체재원과 밀접한 관계가 있다. 자체재원이 확보되지 않으면 자체사업비를 운용할 여력이 없기 때문이다. 특히 국고 보조사업에 대한 지방정부의 매칭비를 제외한 순 자체사업비는 더욱 그러하다. 이를 분석할 때 가장 빈번하게 쓰이는 지표가 재정자주도이다. 재정자주도는 ‘일반회계의 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율을 나타낸 것’으로 지방세와 세외수입, 지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 재원의 비중을 뜻한다(유동해 외, 2010). 따라서 재정자주도와 자체사업비(지방정부의 매칭 사업비 제외)의 분포를 살펴볼 필요가 있다. 특히 지방정부의 세원 구조가 지방정부 유형별로 상이하기 때문에 지방정부 유형별로 이를 살펴볼 필요가 있다.

재정자주도는 구와 시군으로 구분되는 특징이 있는데, 구는 재정자주도가 상대적으로 낮아 40~60%에 밀집한 반면, 시군은 60~80% 사이에 밀집해있다. 자체사업비는 시군구별로 구분되는 뚜렷한 특징을 보이지는 않는다. 그러나 시와 구는 재정자주도가 높을수록 자체사업비가 높은 경향을 보였다.

[그림 3-5] 지방정부 유형별 재정자주도와 자체사업비의 관계

(단위: 천원, %)



주: 자체사업비 중 지방정부의 매칭비를 제외한 것으로 순자체사업비로 표기함

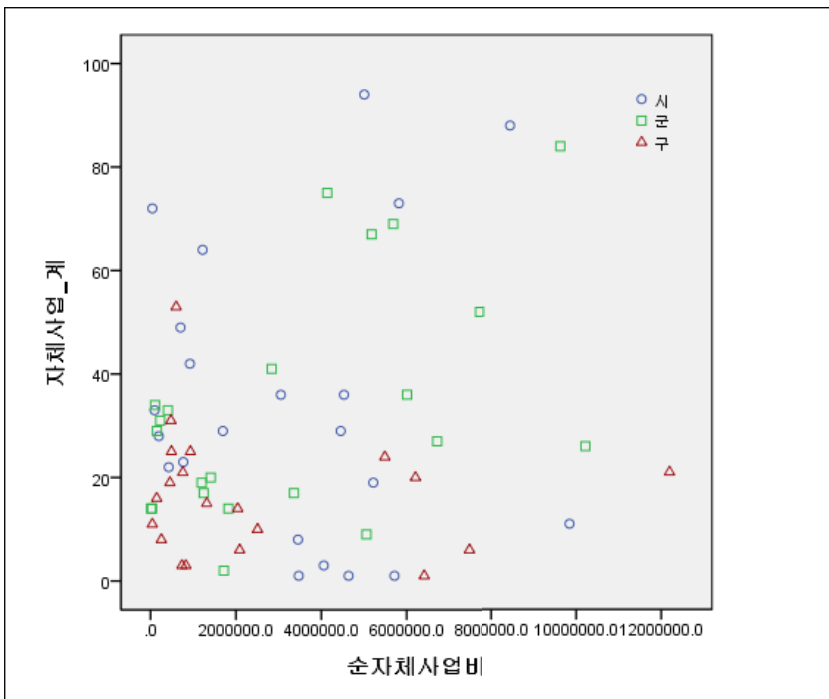
한편 일반적으로 자체사업비의 증가는 자체사업 수의 증가를 야기할 것이다. 그러나 국고보조사업의 대상 확대와 급여 확대를 통해 자체사업비를 지출할 경우에는 사업 수에 비해 자체사업비가 적게 소요되는 경향이 있다. 예를 들어 노인일자리 사업의 경우 국고보조를 통해 1월에서 10월까지 지출된 후 11월과 12월에 대한 지출을 자체사업으로 운영하기 때문이다. 반면에 자체사업이 국고보조사업과 관계없이 독자적으로 운영된다면 아무리 소규모 사업이라고 해도 상대적으로 지출이 높아질 가능성

이 있다.

분석결과 자체사업비와 자체사업 수에는 뚜렷한 관계가 발견되지 않지만 군과 구의 자체사업비가 상대적으로 낮으면서 자체사업 수 역시 적은 것으로 나타났다. 그러나 이 같은 결과를 일반화하는 데는 한계가 있다. 자체사업의 수는 자체사업비 자체보다는 해당 지역의 복지욕구와 밀접한 관련이 있을 수도 있다.

[그림 3-6] 지방정부 유형별 자체사업비와 자체사업 수의 관계

(단위: 천원, 개)



주: 자체사업비 중 지방정부의 매칭비를 제외한 것으로 순자체사업비로 표기함

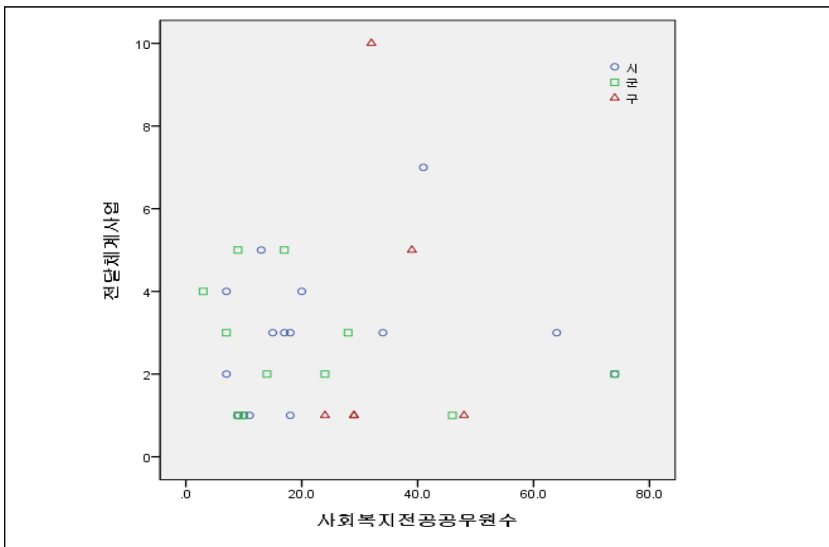
나. 사회복지 분야 전담공무원 현황

사회복지 업무를 담당하는 공무원 수의 증가는 사회복지사업의 증가와 밀접한 관련이 있다(고경환 외, 2011; 강혜규, 2004). 특히 사회복지담당 공무원이 사회복지를 전공한 사람이라면 비전공자에 비해 업무 충실도와 전문성이 더욱 높다고 볼 수 있다. 사회복지 담당 공무원 수는 기초자치단체 본청과 읍·면·동 주민센터에 근무하는 공무원 수를 합한 것이다.

기초자치단체의 사회복지담당공무원 수는 평균 28명이나 이 중 학부와 대학원에서 사회복지를 전공한 공무원 수는 평균 21명인 것으로 나타났다. 아직은 사회복지담당공무원 중 일반 행정 공무원이 남아 있음을 알 수 있다. 지방정부 유형별로 살펴보면, 시와 군지역의 공무원 수가 20명 내외, 구는 20~40명 사이에 모여 있는 것을 알 수 있다.

[그림 3-7] 지방정부 유형별 자체사업비와 자체사업 수의 관계

(단위: 명, 개)



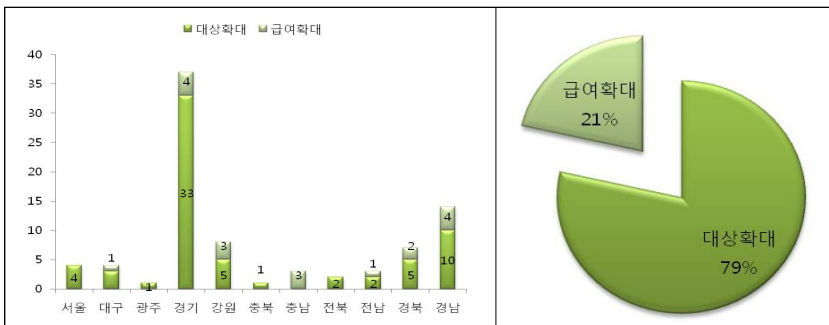
다. 자체사업의 형태

자체사업은 국고보조사업의 확대와 자체사업 운영 형태로 구분할 수 있다. 국고보조사업의 확대는 주로 국고보조사업의 대상자를 확대하거나 급여기간 및 급여액을 확대하는 방향으로 이루어지고 있다. 먼저 광역자치단체의 자체사업 중 국고보조사업의 확대 유형을 살펴보면, 대상 확대(79%)가 급여확대(21%)보다 훨씬 높은 비중을 차지하고 있다.

이를 광역자치단체별로 살펴보면, 경기도가 국고보조사업의 확대를 통한 자체사업이 37개로 가장 많았으며, 대상 확대 사업 역시 33개로 가장 많은 것으로 나타났다. 특히 성남시는 장애인일자리사업확대 등 20개 사업을, 남양주시는 장애인 심부름센터 운영 등 9개 사업을, 수원시는 중증 장애인 활동보조사업, 양평군은 보육시설차량 운영지원, 여주군은 건강보험료 지원대상 확대, 의왕시는 노인일자리사업 확대사업 등 국고보조사업에서 대상 확대를 통해 자체사업을 운영하고 있었다.

[그림 3-8] 광역자치단체별 국고보조사업 확대 유형

(단위: 개소, %)



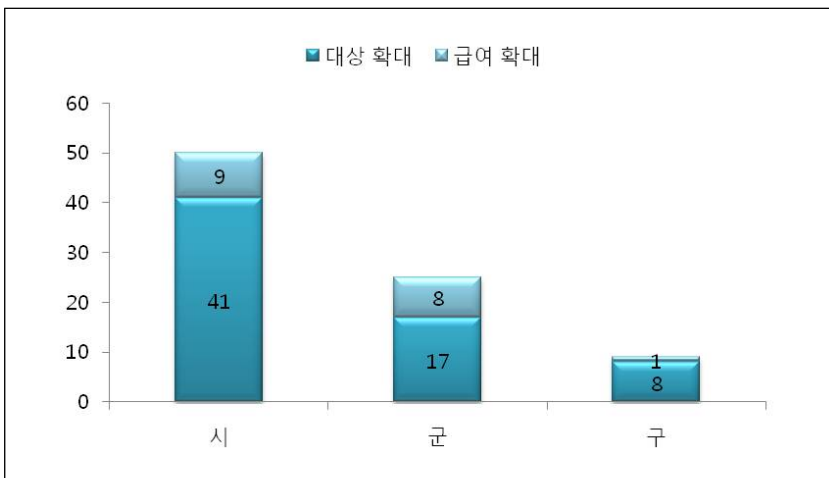
이에 비해 국고보조사업의 급여기간 확대를 통해 자체사업을 운영하는 기초자치단체는 경기도와 경상남도가 각 4개로 가장 높게 나타났다. 경

기도는 의정부시에서 성폭력 피해자 보호시설 운영, 개인운영 아동신고 시설 지원, 저소득층 아동 학습도우미 지원의 3개 사업과 포천시의 노인 일자리 사업기간 연장에 따른 것으로 나타났다. 경상남도도 김해시의 시 직영 노인일자리사업, 민간위탁 노인 일자리사업, 생림정신요양원 경비원 인건비 지원 등의 급여기간 연장을 통해 자체사업을 운영하고 있다.

다음으로 지방정부 유형별로 자체사업 중 국고보조사업의 확대 유형을 살펴보면, 시 50개 사업, 군 25개 사업, 구 9개 사업으로 나타났다. 이를 유형별로 살펴보면, 시·군·구 모두에서 대상 확대 사업의 비중이 상당히 높게 나타났다. 시를 기준으로 살펴보면, 대상 확대를 통한 자체사업 운영이 41개(82.0%), 급여 확대를 통한 자체사업 운영이 9개(18.0%)로 나타났다. 군지역에서는 대상 확대 17개(68.0%), 급여 확대 8개(32.0%)로 나타났다. 구지역에서는 대상 확대 8개(88.9%), 급여 확대 1개(11.1%)로 나타났다.

[그림 3-9] 지방정부 유형별 국고보조사업 확대 유형

(단위: 개소)



다음으로 자체사업의 운영은 예산사업과 비예산사업으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 자체사업의 예산사업은 주요한 몇 가지 사업을 중심으로 살펴보았다. 이는 국고보조사업이 지역 주민의 욕구를 반영하기에 충분하지 않은 경우 자체사업을 통해 보완하고 있을 것이라는 가정에 따른 것이다.

먼저 광역자치단체별로 자체사업의 유형을 살펴보면, 경기도(788개)와 강원도(379개), 서울(203개) 순으로 높은 비중을 나타내고 있다. 사업별로는 노인복지사업(454개), 장애인복지사업(376개), 보육사업(265개), 빈곤정책(153개), 전달체계(95개) 순으로 나타났다.

〈표 3-9〉 자체사업의 사업별 유형

(단위: 개)

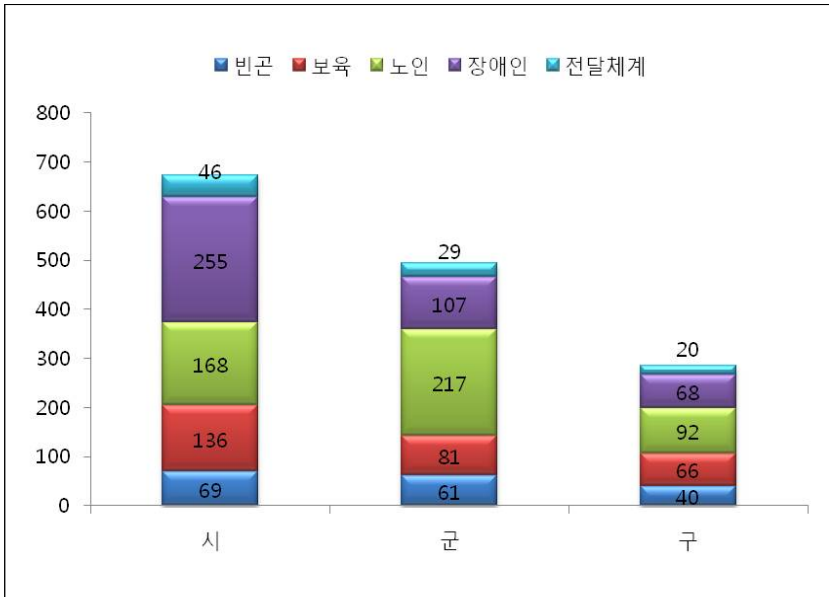
	계	빈곤	보육	노인	장애인	전달체계
서울	203	14	25	26	33	14
부산	79	5	8	18	8	3
대구	106	6	8	31	14	1
인천	39	2	3	4	6	2
광주	48	7	18	8	4	0
대전	21	3	3	4	3	0
울산	21	5	1	6	2	1
경기	788	31	109	128	176	26
강원	379	29	34	75	46	24
충북	85	8	11	20	8	6
충남	75	5	3	23	19	4
전북	74	6	4	18	5	3
전남	90	5	4	11	27	3
경북	124	16	9	28	11	2
경남	196	11	25	54	14	6
계	2,328	153	265	454	376	95

주: 전체 자체사업 중 대상별 해당사업만 제시한 것으로 '빈곤+보육+노인+장애인+전달체계'는 '계'와 같지 않음.

가장 높은 비중을 나타내는 노인복지 자체사업으로는 장수수당, 독거노인 우유/요구르트 지원, 중풍치매노인 생활용품비 지원, 호랑이 할아버지 이야기 할머니 교실 운영 등이 있다. 장애인복지 자체사업으로는 장애인 심부름 차량 운영, 장애인 주거환경 개선사업, 저소득 장애인 교통비 및 아·미용료 지원 사업 등이 있다. 국고보조사업이 보편적으로 시행되고 있음에도 불구하고 보육분야의 자체사업 비중도 상당히 높게 나타났다. 예를 들어 보육시설 종사자 격무수당 지원, 셋째아 이상 보육료 지원, 보육교사 근속수당, 어린이집 회계프로그램 운영비 지원, 장난감 도서관 운영 등이 있다. 마지막으로 빈곤층 대상 자체사업으로는 기초푸드뱅크 운영지원, 저소득층 학생교육비 신청접수지원, 중고등학생 수급자 교복구입비 지원 등이 있다.

[그림 3-10] 지방정부 유형별 자체사업 분류

(단위: 개)

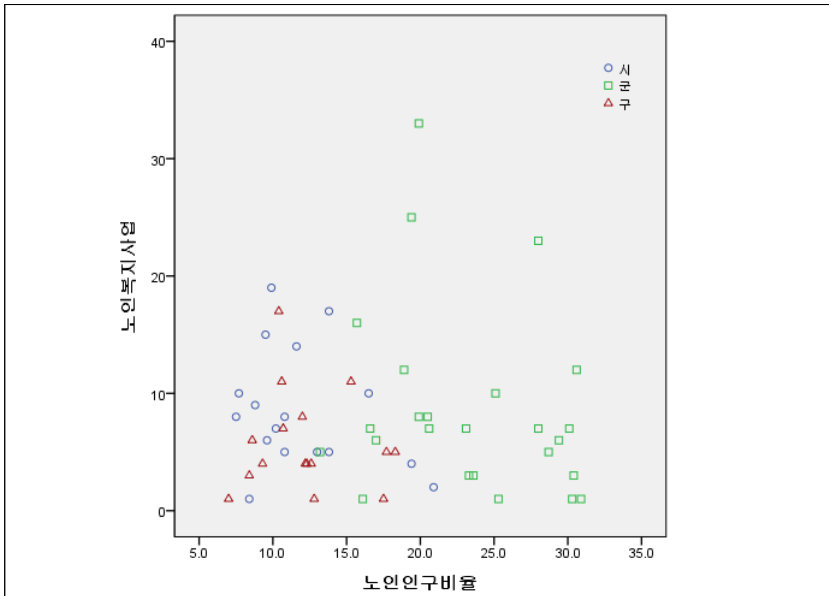


지방정부 유형별로 자체사업의 유형을 살펴보면, 시 1,152개(45.9%), 군 856개(34.1%), 구 504개(20.1%) 순으로 나타났다. 시에서는 장애인(255개), 노인(168개), 보육(136개), 빈곤(69개), 전달체계(46개)순으로 나타난 반면, 군과 구에서는 노인, 장애인, 보육, 빈곤, 전달체계 순으로 나타났다.

노인복지사업은 강원도 홍천군(33개), 경기 양평군(25개), 충남 서천군(23개), 경기 남양주시(19개) 순으로 나타났다. 이를 지방정부 유형별로 살펴보면, 시와 구에 비해서 군 지역의 노인인구 비율이 상당히 높게 나타났다. 그러나 시와 구 지역에서 노인인구 비율이 증가할수록 노인복지사업의 수가 증가하는 반면 군 지역에서는 높은 노인인구 비율에 비해 노인복지사업의 수는 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다.

[그림 3-11] 노인인구비율과 자체사업 중 노인복지사업 수의 관계

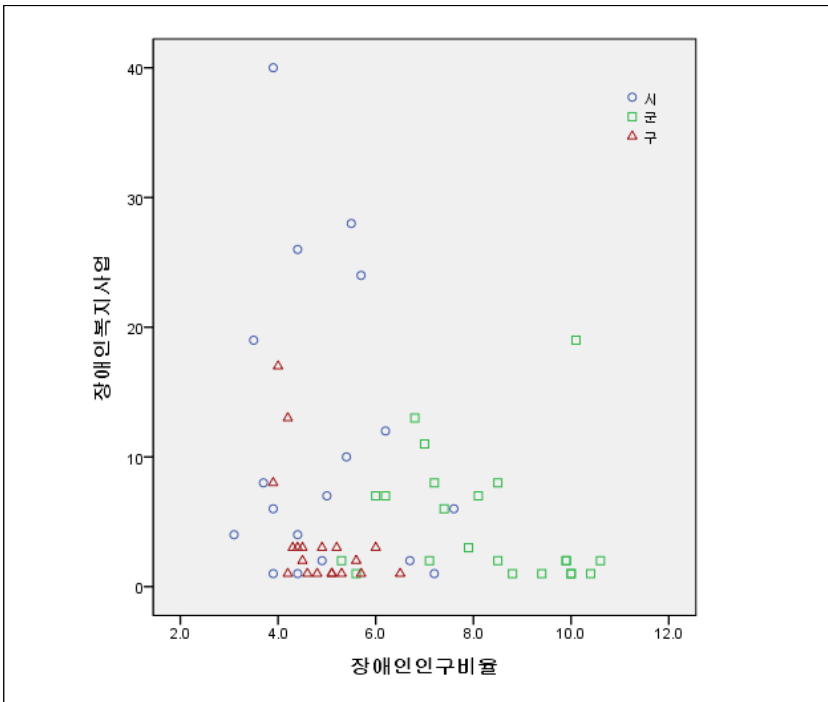
(단위: %, 개)



장애인 복지사업은 경기도 군포시(40개)와 안성시(28개), 남양주시(26개), 전남 순천시(24개) 순으로 나타났다. 장애인인구비율과 자체사업 중 장애인복지사업 수의 관계를 살펴본 결과 장애인인구비율의 증가와 자체사업 중 장애인복지사업의 수가 특별한 경향이 나타나지 않는다. 시는 장애인 인구 비율이 가장 낮은 것으로 나타났지만 장애인복지사업의 수는 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 구는 장애인인구비율이 시보다 다소 높은 것으로 나타났지만 장애인 복지사업의 수는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이에 비해 군은 장애인인구비율이 상당히 높은 것으로 나타났지만 자체사업 중 장애인복지사업의 수는 상대적으로 낮게 나타났다.

[그림 3-12] 장애인인구비율과 자체사업 중 장애인복지사업 수의 관계

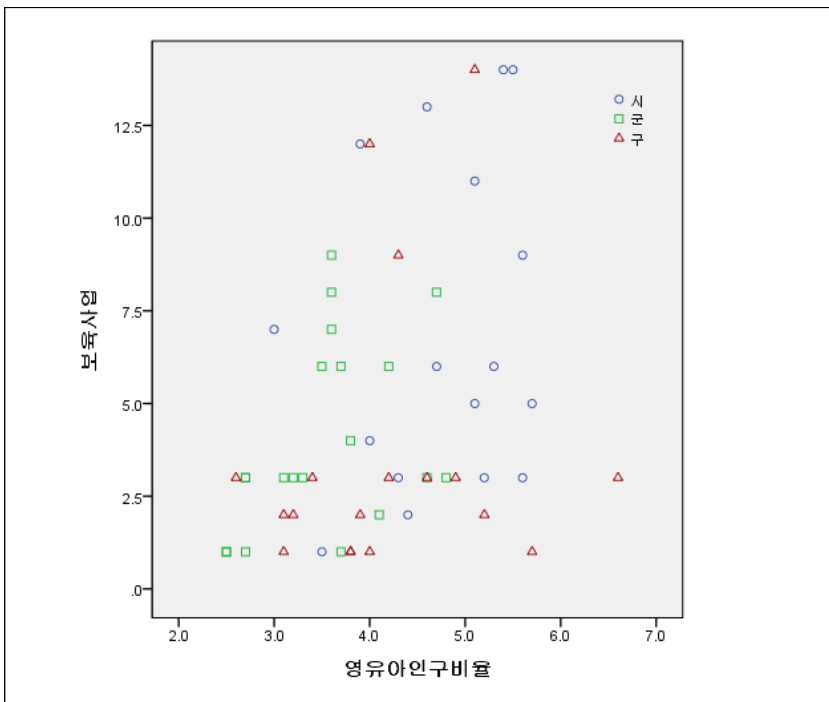
(단위: %, 개)



보육사업은 서울 구로구와 경기도 안성시·군포시가 14개로 가장 높고, 강원도 원주시 13개, 경기도 포천시와 광주 남구 12개, 광주 남구 11개 순으로 나타났다. 0~4세 영유아인구비율은 군에서 가장 낮게 나타나고, 시와 구에서는 상대적으로 높게 나타났다. 영유아인구비율과 보육사업의 관계 역시 지방정부 유형별로 구분되는 특징을 보여주는데 시와 군에서 영유아인구비율의 증가에 따라 자체사업 중 보육사업이 증가하는 경향이 있는 반면 구에서는 영유아인구비율의 증가에 관계없이 보육사업의 수는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 대부분의 구 지역에서 보육사업은 3개 미만으로 나타났다.

[그림 3-13] 영유아인구비율과 자체사업 중 보육사업 수의 관계

(단위: %, 개)



빈곤정책은 서울 구로구와 충북 진천군, 강원 정선군이 각 7개, 강원도 원주시와 춘천시, 경북 울릉군, 경기 성남시가 각 6개, 충남 서천군과 울산 북구가 각 5개 순으로 나타났다. 전달체계는 서울 서대문구(10개)가 가장 많고, 그 뒤를 이어 강원도 원주시(7개), 서울 구로구·충북 진천군, 경기 성남시, 강원 홍천군이 각 5개로 나타났다.

서울시 서대문구는 지역사회복지협의체와 사회복지협의회를 운영하고 있으며, 사회복지사업의 효율화를 위해 사회복지통합조사운영, 복지 종합평가사업 등을 실시하고 있다. 또한 관-관, 민-관 협력을 위해 지역사회복지 연계 강화, 지역사회복지 자원관리, 이사집 꾸리기 봉사단체 연계, 사각지대 저소득층 식사지원결연, 자원·서비스에 대한 통합적 관리시스템 구축, 자원봉사센터 운영 등을 통해 전달체계의 효율성을 제고하고 있다. 강원도 원주시는 지역사회복지협의체와 사회복지협의회를 운영하고 있을 뿐만 아니라 보육정책위원회, 여성정책위원회 등 사업별 소위원회를 활발하게 운영하고 있으며, 사회복지센터와 노숙인 종합지원센터, 사회복지 봉사활동 인증센터 등을 운영하는 것으로 나타났다.

마지막으로 15개 기초자치단체에서는 비예산사업으로 자체사업을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 대구 수성구(10개)가 가장 많고, 서울 서대문구(8개), 대구 남구와 부산 사하구(6개) 순으로 나타났다. 대구 수성구의 비예산 자체사업은 공공부문에서 대상자를 선정하고 민간부문에서 재원을 급여를 제공하는 방식으로 이루어지고 있다. 즉 근로무능력자를 대상으로 하는 긴급집수리, 보송세탁사업, 이사비용 감면 등이 민간부문에서 제공되며, 차상위 이하 가구를 대상으로 학원연계사업, 착한 안경사업, 드림독서교실, 행복한 나들이(외식 쿠폰 지원)가 제공된다. 기초생활수급자가 취업으로 탈빈곤하게 되거나 혼인예정 기초 수급자를 대상으로 수제 양복을 증정하는가 하면, 수급가구를 대상으로 아주 특별한 하루(미

용-가족사진-화환-케익-호텔숙박-차량지원)를 제공하기도 한다. 이 외에도 기타 후원 및 재능 나눔 연계사업 등을 실시하고 있다.

대구 남구는 이보다 적은 수의 사업을 운영 중이지만 장애인 전동휠체어 무료 충전과 장애인보장구 무료대여 사업, 의료급여 수급자의 사례관리를 위한 건강플래너사업, 다사랑 웰다잉(well-dying) 장례제도, 다사랑 알리미 운영(위기가족 발굴 및 각종 시책 안내) 등을 추진하고 있다.

제3절 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 패러다임이 바뀌는 단계에 왔다고까지 하는 주장이 제기될 정도로 변화의 시기이다. 경제의 고성장시대가 저물고 이제는 저성장시대, 더 나아가 마이너스성장시대도 가능한 상황이 되었다. 따라서 저성장시대와 패러다임의 변화가 필요하다.

저성장시대와 공공재정의 영향을 살펴볼 필요가 있다. 저성장시대는 사회의 여러 부분에 영향을 끼치고 있으며, 그 중에서도 공공재정은 가장 먼저 영향을 받는 분야이다. 경제의 가장 중요한 부분인데다가 시장의 시스템과는 달리 지출구조가 경직되어 있기 때문이다. 사회의 각 부분에 관련된 정치·경제·사회적 연관고리와 구조 때문에 쉽게 지출을 줄이거나 늘이거나하는 것이 어렵거니와 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. 1990년대 말 IMF 경제위기를 거치며 한국사회는 사회안전망의 총체적 부실에 대해 새삼 각성하게 되었으며, 이후 복지친화적인 집권층의 노력과 시민사회단체의 강력한 요구로 인해, 복지부문에 만족스럽지 않는 수준이기는 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 모색해 보고자 한다.

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 예산 총계는 208조원에 이르지만 순계기준은 156조원이 편성되어 있어서 그 차액이 52조원에 이른다. 이는 보조금이 33조원에 이르러 이 부분이 중복 계상되는 것이 가장 큰 이유이다.

중앙과 광역, 기초의 예산의 규모를 비교하여 보면 다음과 같다. 국가예산 대 지방예산 비율은 예산규모 기준으로 55.9 : 33.2 : 10.9 (중앙정부예산 : 지방예산 : 지방교육예산)으로 구성되어 있다. 따라서 편성기준으로는 중앙정부의 예산규모가 더 크다.

〈표 3-10〉 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, 각 연도 지방자치단체 예산개요

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

〈표 3-11〉 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, 각 연도 지방자치단체 예산개요

지방자치단체 예산에서 주의해야 하는 것은 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 경기에충능력의 부족 등이 있으나 가장 큰 이유는 중앙정부의 이전재원 때문이다.

〈표 3-12〉 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, 각 연도 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 선거 기간 중에 가장 큰 이슈가 되었던 재정파탄의 문제와, 무상 급식 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 이 연구는 9월말 “서울시 재정구조의 패러다임 전환을 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 수백 명이 참석하는 “서울시 2011년 예산안 분석토론회”를 개최하여 구체적이고 강력한 재정구조개편을 요구하는 데에 이르렀다.

이러한 정치적 상황 속에서 2011년 예산안은 4천여원에 이르는 감액과 무상급식 등 수천여억원의 증액도 이루어졌고, 이에 서울시가 예산안 집행을 전면적으로 보류하는 초유의 상황을 맞이했다. 오세훈 시장은 이러한 상황에 대한 돌파구로 “무상급식 주민투표”강행하기에 이르렀다. 이러한 상황의 현재진행형은 오세훈 시장의 사퇴와 그로 인한 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 하락하고 재정이 어려워진 것은 자체의 수입이 줄어든 것이 아니라 중앙의 지원이 많아지면서 상대적으로 자체의 세입이 적은 것처럼 보이는 현상 때

문이며, 물론 중앙의 복지지원이 과거 IMF직후의 김대중 정부처럼 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 ‘좀 더 가져가려는’ 단계였다면 이제는 성장이 멈춤으로 인해 ‘빼앗기지 않으려는’ 예산 전쟁의 시대로 넘어가고 있는 것이다.

이러한 재정의 저성장을 전제한 상태에서 지방재정의 몇 가지 특징을 주시할 필요가 있다. 첫째는 이러한 위기가 일시적이라는 오해이며, 이러한 지방재정의 문제는 참여정부시절부터 비롯되었다. 당시 분권을 추진하면서 중앙의 재정규모보다 지방의 재정규모가 더 커지는 상황에 이르게 되었지만, 지방정부는 보너스를 받은 것처럼 이를 개발 사업이나 전시성사업에 투여하고 낙관적 재정전망에 기초하여 방만한 재정운용을 한 결과이다.

문제는 지방공기업 등에 산재한 부채가 가장 큰 증가를 보이고 있다는 것이고 통계에도 파악이 되지 않는 채무부담행위나, 이후 지속적으로 재정지출을 해야 하는 민자투자사업이 앞으로 재정을 더욱 악화시키는 주범이 될 것으로 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 상황은 좋은 광역시들이 대부분이다. 결국 재정상태가 좋은 지방자치단체들이 방만한 재정운용을 하게 되고 그 결과로 운영관리비가 증가하며 부채에 대한 이자지출이 재정여력을 감소시키고 있는 셈이 된다.

셋째, 복지지출이 재정부족의 원인이라는 오해이다. 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 환경보호 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 할 수 있다.

4기 오세훈시정의 복지재정의 현황을 보면 무리한 개발투자가 진행되고 있음을 알 수 있다. 따라서 서울시의 재정 상태는 상대적으로 유리하지만 서울시의 재정 상태는 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 보이고 있다. 하지만 수해 등 안전 관련한 재정수요 때문에 시설비는 건설예산은 3조원에 가까운 규모를 유지하고 있어서 여타 재정을 압박하는 요인이 되고 있다

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%, 8,763억원 증가된 규모이다. 2012년도 당초예산을 기준으로 할 경우 '12년도 당초예산 5조 1,801억원보다 18.3% 9,490억원 증가된 규모이다.

서울시 사회복지부문 예산은 2013년도에 처음으로 6조원 규모를 넘어서고 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 3-13〉 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 여전히 도지사의 정책의지가 주도적으로 통용되는 상황이라고 할 수 있다.

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

〈표 3-14〉 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, 각 연도.

3. 자체재원과 의존재원

가. 서울시

서울시의 예산기준 자체재원은 감소추세이다. 2009년 91.3%인 19조 2,068억원이고, 2013년은 89.07%인 20조 9,383억원으로 점차 감소추세라고 할 수 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 보조 사업이 감소한 결과로 보인다.

〈표 3-15〉 서울시 예산기준 자체재원, 의존재원

(단위: 억원, %)

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

자료: 서울시 각 연도 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 자체재원의 비중이 높아진 결과라고 할 수 있다.

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

〈표 3-16〉 서울시 결산기준 자체재원, 의존재원

(단위: 억원, %)

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

자료: 서울시 각 연도 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 3-17〉 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 각 연도 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 존재일 것으로 추정된다.

〈표 3-18〉 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 각 연도 결산서 재구성

4. 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 증가 등이 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, 보전은 1.7%인 271,291억원이다. 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 장애인 예산의 증가, 보육은 보육수당 등의 증가, 노인청소년은 기초노령연금의 증가 등으로 보이며, 노동은 2009년 금융위기로 인한 대규모의 일자리예산이 2010년부터 급감하면서 줄어든 것으로 보인다.

보전은 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 보인다.

〈표 3-19〉 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 분수 있는 집행 잔액을 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 3-20〉 서울시 성질별 예산 분석

(단위: 백만원, %)

성질별	2012년도			
		전년대비 증감률	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 서울시보다는 상대적으로 높은 지원 비율, 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 두 배로 증가한다. 이는 전 세난 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 보육수당 등의 증가, 노인청소년은 기초노령연금의 증가 등으로 보이며, 특이한 것은 노동

과 주택이 미미한 비율을 기록하거나 다른 부분에 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 보인다.

보건은 2009년 2,065억원으로 1.9%에서 2012년 2,010억원 1.5%로 액수와 비율이 감소하는 모습을 보여준다. 상대적으로 이 부분에 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 높은 비율을 차지하기는 하지만 보육예산의 비중이 매우 높아 구조적인 요인이 더 크기 때문으로 추정된다. 또한 상대적으로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 기반 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 볼 수 있는 집행 잔액을 보면 사회복지지는 0.2%

에서 변동이 없으며, 보건의 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 보인다.

〈표 3-21〉 경기도 결산기준 기능별 분석

(단위: 백만원, %)

기능별	2012년도 예산현액	2012년도 지출액		2012년도 집행 잔액	
			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, 집행 잔액의 %는 집행 잔액/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 할 수 있으며, 기초자치단체에서의 토건과 공기업에서의 토건 등을 감안하더라도 전체적으로 토건이라 볼 수 있는 시설비가 감소한 것은 사실이고, 경향성에서 예외는 아니라고 할 수 있다. 민선2기의 여소야대의 도의회의 압력과 선거에서 쟁점이 된 부채감축의 과제 등으로 인해 감소시킨 것이며, 중앙정부 복지보조금 증가 등이 더 큰 변수로 작용할 수 있음을 보여준다.

〈표 3-22〉 경기도 성질별 예산 자본지출 분석

(단위: 백만원, %)

성질별	2012년도			
		전년대비 증감률	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 4년간 서울시와 경기도의 재정을 결산기준으로 분석하면 대체적으로 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 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 기반 구축을 위한 토건은 감축하는 현상으로 나타난다.

경기도의 전체적으로 경기도의 사회복지·보건·교육 예산은 증가하고 있으며 비중이 갈수록 급증하고 있다. 이는 다른 시도와 마찬가지로 복지에

산의 증가 때문인데, 전국평균 복지예산이 2013년 예산기준 23.1%이고, 도는 25.9%이고, 광역시는 29.3%여서 다른 지역에 비해 다소 높은 비율을 차지하기는 하지만 보육예산의 비중이 매우 높아 구조적인 요인이 더 크기 때문으로 추정된다. 또한 상대적으로 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등 기반 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 볼 수 있는 집행 잔액을 보면 서울시는 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. 경기도는 사회복지지는 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 보인다.

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 할 수 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 오히려 감소폭이 크다고 할 수 있으며, 기초자치단체에서의 토건과 공기업에서의 토건 등을 감안하더라도 전체적으로 토건이라 볼 수 있는 시설비가 감소한 것은 사실이고, 경향성에서 예외는 아니라고 할 수 있다. 민선2기의 여소야대의 도의회의 압력과 선거에서 쟁점이 된 부채감축의 과제 등으로 인해 감소시킨 것이며, 중앙정부 복지보조금 증가 등이 더 큰 변수로 작용할 수 있음을 보여준다.

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

5. 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 심도 있게 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 67.7 대 32.3으로 나타나고 있다. 또한, 분권교부세의 지방비 부담분 증가에서도 지방정부의 복지지

출 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, 다문화가족, 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 의무지출이 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 대한 정책적 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 볼 수 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 시군측면에서 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 확대 등을 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 세 가지 방향에서 고려될 수 있다.



제4장 결론 및 제언

제1절 결론

제2절 제언

4

결론 및 제언 <<

제1절 결론

행정안전부의 재정고와 KIHASA 복지재정DB는 재정범위와 회계범위, 자료 수집방법에 차이가 있다. 행정안전부는 일반회계와 특별회계의 합으로 구성되며, 전체 재정분야를 아우르고 있다. 또한 각 기초자치단체와 광역자치단체에서 예산 편성지침에 따라 작성한 세부정보를 지방재정시스템(e-hozo)에 등록하게 되고, 이를 바탕으로 행정안전부에서 데이터를 공개한 것이다.

이에 반해 KIHASA 복지재정DB는 일반회계와 특별회계에 더하여 기금회계를 포함하고 있으며, 사회복지와 보건분야의 데이터를 집적하고 있다. 이는 각 기초자치단체에서 편성한 예산서 및 예산자료를 수집하고 이를 bottom-up 방식으로 분류하여 데이터를 집적하는 순서로 이루어지고 있다. 한편 KIHASA 복지재정DB는 주택부문에 포함된 일반적인 건설비 등은 포함하지 않고, 정부에서 직접 시행하는 주택 환경 개선 사업과 공공임대 사업 등만 포함하고 있다. 또한 제주도를 포함하지 않는다.

이러한 이유로 재정고의 세입과 세출의 총계 및 순계는 KIHASA 복지재정DB와 정확하게 일치하지 않는다. 예를 들면 A라는 기초자치단체에서 기초생활보장부문에 포함한 국가보훈 대상자에 대한 소득보전 및 시설 설치 항목은 KIHASA 복지재정DB에서는 보훈으로 이동하여 계상한다. 또한 B라는 기초자치단체에서 산업·중소기업(110)분야에 포함한 노인 및 여성에 대한 일자리지원사업은 KIHASA 복지재정DB에서는 사회복지(080)의 노동(086)부문에 포함하였다.

이러한 데이터의 차이를 살펴보고자 본 연구에서는 세입과 세출 각각에서 재정고와 복지재정DB를 살펴보았다. 그 결과 재정고의 총계 기준 세입이 223.0조원, 순계 기준 세입이 167.0조원으로 나타난 반면 복지재정DB의 경우 본청을 포함하면 214.3조원, 본청을 제외하면 107.6조원으로 나타났다.

재정고의 총계 기준과 복지재정DB의 본청 포함 기준이 유사하고, 재정고의 순계 기준과 복지재정DB의 본청 제외 기준이 유사하지만 일치하지는 않는다. 이런 이유로 재정고의 총계 기준과 복지재정DB의 본청을 포함한 세입의 재원별 구조를 비교하면, 지방세와 세외수입, 지방채는 재정고가 더 높게 나타나는 반면, 지방교부세는 복지재정DB가 더 높게 나타났다. 그러나 재정고에서 나타난 지방교부세 33.5조원과 조정교부금 및 재정보조금 7.4조원을 합한 금액이 복지재정DB의 교부세와 동일함을 알 수 있다.

세출을 기준으로 살펴보면, 재정고는 총계 223.0조원이며, 이 중 사회복지분야는 53.0조원, 보건분야는 3.2조원으로 나타났다. 순계 167.0조원을 기준으로 하면 사회복지분야는 33.5조원, 보건분야는 2.3조원으로 나타났다. 복지재정DB에서 사회복지분야와 보건분야의 합은 본청을 제외할 때 28.2조원으로 나타났다. 이러한 차이는 기초생활보장부문과 주택부문, 일반사회복지부문의 차이에 따른 것이다. 이들 부문에서 자본적 성격의 지출(적립금 및 충당금 등)과 건설비 등 일부 항목이 재정고에서는 포함되지만 복지재정DB에서는 포함되지 않기 때문이다.

다음으로 국고보조사업에 대한 심층 분석 결과, 최근 사회복지 및 보건 부문에서 국고보조사업의 비중은 점차 늘어나고 있음을 확인할 수 있었다. 국고보조사업의 증가는 지방자치단체의 재정여건에 고려하지 않고 중앙정부 주도로 사업이 설계 및 운영되면서 지방정부의 반발이 심화되

고 있다. 앞서 KIHASA 복지재정DB를 통해 살펴보았듯이 기초자치단체들은 복지사업에 대한 자체재원 충당률이 열악한 상황에서 국고보조사업에 대한 지방비 부담을 매칭하기도 빠듯한 살림살이를 갖고 있다. 이러한 현상은 재정여건이 상대적으로 좋은 서울시 등 광역 시도 예외는 아니다.

또 다른 문제는 지방비의 복지재정 부담을 사전에 예측해서 예산계획을 수립할 수 없다는 데 있다. 일반적으로 지방정부는 행정안전부의 예산 편성지침에 따라 회계연도 시작 50일 전까지(시·도) 혹은 40일 전까지(시·군 및 자치구) 차년도 예산을 편성수립하고 지방의회에 제출해야 한다. 지방의회는 회계연도 시작 15일 전까지(시·도) 혹은 10일 전까지(시·군 및 자치구) 이를 의결해야 한다(지방자치법, 제127조).

그러나 중앙정부의 예산 확정은 통상적으로 12월 말경에 이루어진다⁹⁾. 이에 따라 중앙정부의 예산 편성이 지방정부의 예산에 반영되지 못하는 한계가 있고, 중앙정부의 예산이 확정된 후에 지방정부의 예산을 재편성해야 하는데, 이 때 이미 편성된 예산사업이 존재하는 관계로 중앙정부의 사업에 따라 지방정부의 재정을 갑작스럽게 편성하거나 조정하기 어렵다. 최근 누리과정의 확대나 기초노령연금 등 중앙정부에서 적극적으로 추진했던 복지사업이 지방정부와 갈등을 형성한 이유 역시 이러한 원인 때문이다.

만약 법적 근거에 따라 중앙정부의 예산 편성이 12월 2일경에 의결된다면 이를 반영하여 시·도의 예산이, 이를 반영하여 시·군 및 자치구의 예산이 의결된다면 이러한 갈등의 소지가 상당히 줄어들 수 있다.

그럼에도 불구하고 원론적으로 중앙정부와 지방정부의 재정관계에 따른 갈등을 해소하기 위해서는 첫째, 신규 제도의 도입시 지방정부의 재정

9) 국가재정법에 따르면 중앙정부는 예산(안)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출해야 하며, 회계연도 개시 30일 전(12월2일)까지 의결해야 함

부담에 대한 계획이 제시될 필요가 있다. 중앙정부가 신규 제도나 정책을 설계할 때 지방정부의 재정 부담이 발생하거나 인력의 배치 및 관련 업무가 발생한다면 지방정부는 예산의 편성 혹은 조직운영을 통해 이에 대한 대비를 할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부가 일방적이고 수직적인 관계에서 상호보완적이고 수평적인 관계로 전환하기 위해서는 정책의 설계 단계에서부터 지방정부의 책임과 권한의 한계에 대한 의견수렴이 이루어질 필요가 있다.

둘째, 국고보조사업의 지방이양과 관련해서 2008년부터 지속적으로 제기된 바와 같이 사회복지 사무의 지방이양에 대한 원천적인 검토가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 국고보조사업 중 중앙정부가 100% 부담하는 사업들의 경우 지방정부는 단순히 전달업무만 수행하는데, 지방정부가 매칭비를 부담하는 경우와 다른 성격을 갖고 있다. 중앙정부에서 직접 제공해야 하는 사무와 지방정부에 권한/혹은 책임을 위임해야 하는 사무, 지방정부에 책임과 권한을 함께 위임해야 하는 사무, 지방정부가 자체적으로 책임을 가져야 하는 사무 등을 구분해서 그 사무에 적합한 방식으로 재구조화하고 그에 따라 자원분담 역시 재설계할 필요가 있다.

마지막으로 국고보조사업의 지출에 대한 실증적인 분석이다. 동일한 사업에 대해서 서울과 지방의 기준보조율이 다를 경우, 서울시 내 모든 자치구에서 부담가능한 수준인지, 상대적인 재정부담 정도가 크지 않은지 평가할 필요가 있다. 반대로 지방자치단체의 재정여건과 복지수요에 따라 차등보조율이 적용되는 경우 차등보조율의 폭이 적절한지 상대적인 부담 크기가 형평한지 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 국고보조사업에 대한 집행액과 사업의 성과 등이 다각도로 분석될 필요가 있다.

한편 자체사업에 대한 조사결과 2012년 자체사업비는 평균 45억원으로 나타났다. 자체사업비는 지방정부의 자체재원과 밀접한 관계가 있다.

왜냐하면 국고보조사업의 증가에 따라 지방정부에서 매칭해야 할 사업비가 증가하면서 자체재원의 여력이 없으면 자체사업을 수행하기 어렵기 때문이다. 자치구는 재정자주도가 상대적으로 낮고 시·군은 상대적으로 높게 나타난 반면, 자체사업비는 지방정부 유형별로 뚜렷한 특징을 보이지는 않는다. 그러나 시와 자치구는 재정자주도가 높을수록 자체사업비가 높은 경향을 나타냈다.

자체사업은 국고보조사업의 확대 방식으로 이루어지거나 자체사업의 발굴을 통해 이루어지고 있다. 국고보조사업은 주로 소득 및 자산 기준이나 욕구에 따라 대상자가 선정되는데 기준선 근처에 있으면서 일부 기준 미충족으로 인해 선정기준에서 탈락한 사람들을 대상으로 자체사업비를 통해 국고보조사업을 수행하거나 국고보조사업의 수행기간(주로 1~10월)의 종료에 따른 소득보전을 위해 급여기간을 연장하는 방식으로 이루어지고 있다.

이에 반해 자체사업의 발굴은 지역주민의 복지욕구(노령, 보육, 장애, 빈곤 등)에 민감하게 수행될 것으로 예상되었으나 오히려 복지욕구가 상대적으로 적은 지역에서 자체사업의 수가 높은 경향을 보였다. 이는 복지욕구에 따라 사업이 설계되기 보다는 재정여건이 제약요인으로 작용하기 때문인 것으로 보인다. 실제로 복지재정DB 분석지표의 추이를 살펴보면 지난 5년간 복지예산 비율과 일반재원 충당비율, 자체재원 충당비율이 증가했지만 국고부담율이 감소하고 자체사업비율도 감소한 것으로 나타났다.

이는 복지예산의 증가가 주민 1인당 복지액이나 복지대상자 1인당 급여액을 증가시키기는 했지만 국고부담이 감소하는 반면 지방정부의 부담이 증가했음을 단적으로 보여주고 있다. 또한 자체재원의 충당비율이 증가하고 있지만 지방정부의 매칭비 규모가 상당하다는 것을 뜻한다.

제2절 제언

본 절에서는 지방정부의 복지재정과 관련한 정책적 제언보다는 지방정부의 복지재정DB를 구축하는데 선결되어야 할 문제들을 짚어보고 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

첫째, 예산의 통계기준을 통일할 필요가 있다. 사례연구에서 서울시와 경기도의 두 군데만 비교했음에도 결산서를 기준으로 할 때 서울시는 기초생활보장과 취약계층지원을 통합한 반면 경기도는 분리하여 제시하고 있다. 또한 서울시는 사회복지일반부문이 별도로 제시되지 않는 반면, 경기도에서는 제시되는 등 차이를 보이고 있다. 이에 대한 대안으로는 행정안전부의 예산편성지침에 맞추어 예산을 작성하지만 실제로는 상당한 자율성을 가지고 있는 지방정부의 예산 편성에 대한 보다 통일된 기준이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 재정의 범위를 어디까지 하는가이다. 현재 행정안전부에서 집적하는 재정통계시스템에서 예산은 일반회계와 특별회계로 구성되어 있다. 그러나 갈수록 지방정부의 기금 규모가 커져가는 상황에서 기금을 어떻게 포함시키는가의 여부가 중요한 통계기준이 될 것이다. 특히 광역의 경우에는 이미 기금의 규모가 상당한 큰 편이다. KIHASA 복지재정DB는 기초자치단체에 대한 조사를 바탕으로 기금회계의 세입과 세출 자료를 집적하고 있다. 이에 따르면 2012년 기준 본청 포함 기금 세입은 3.5조 원 규모이고 본청 제외한 경우 기금 세입은 0.9조원에 이른다.

2013년부터 안행부의 <지방자치단체 예산개요>가 <지방자치단체 통합개요>로 개편됨에 따라 중앙정부의 보조금과의 관계나, 중앙과 지방자치단체의 기금의 각 분야별 지출현황을 포함하는 자료가 제출되고 있다. 이에 대한 데이터베이스가 추가적으로 설계될 필요가 있다.

셋째, 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 하려면 교육재정을 포함한 통합재정통계 산출 필요하다.

이것이 중요한 이유는 교육분야에서 수행되고 있는 유아교육비 지원사업이 사회복지분야의 보육·여성 및 가족부문에 반영될 필요가 있기 때문이다. KIHASA 복지재정DB는 과거 교육분야의 지출통계를 함께 생산해 왔으나 올해에는 복지재정 범위에 대한 학자들과의 논의를 통해 교육분야를 제외하였다. 실제 복지재정DB는 교육분야의 전체 부문이 포함될 필요가 없으며, 현행 유아교육 및 초중등교육부문을 분리하여 유아교육만 반영할 필요가 있다.

셋째, 통계 생산 및 관리를 위한 기관간 거버넌스가 필요하다.

지방자치단체의 재정통계는 통일되어 있지 않아 전문가들이 정책분석에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 따라서 장기적으로 이러한 통계기준을 통일시켜나가는 기관간 거버넌스가 필요하다. 또한 이를 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. 집행 잔액 등은 수요예측이나 행정적인 시스템의 오류 등 복지정책의 문제점을 보여주는 사례이며, 추경예산에서의 편성은 반대로 수요부족 등 문제를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이외에도 집행방법에 대한 문제도 고려해볼 수 있다. 민간이전과 경상이전, 위탁과 직영 등 복지 시스템에 대한 정책적 판단을 재정통계를 중

심으로 장기적으로 고려해야 한다. 또한 결산상보고서가 더 정확한 예산 상황을 이야기 하지만, 추경편성에서 집행상의 문제를 최소화시키는 사례가 있다. 따라서 앞으로 확대되는 주민참여예산에 따른 지방정부의 복지재정 운영 현황이 장기적인 연구 과제로 필요하다.

참고문헌 <<

- 강종규·김언호(2007). 우리나라 지방세외수입의 확충방안 - 경상북도를 중심으로-, 영남지역발전연구. 37, pp.119-147.
- 강혜규(2004). 지방정부 사회복지지출 결정요인-기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 고경환·강지원·정영애·임완섭(2011). 정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구 (5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 구인화·양난주·이원진(2010). 기초보장제도 등 국고보조금 사업을 통하여 본 중앙과 지방의 합리적 재원분담 방안, 지속가능한 복지재원의 조달과 정책과제 정책토론회 자료집, 한국보건사회연구원
- 구정태(2009). 사회복지정책의 분권화: 교부세제도를 중심으로, 한국사회복지조사연구. 22, pp.1-24.
- 국회예산정책처(2010). 지방자치단체 국가보조사업 편람.
- 권문일(2013). 기초연금법 제정안 입법 공청회 자료집. 보건복지부.
- 김경호(2012). 비영리기관의 지방세 과세제도 개선방안 : 의료기관을 중심으로, 지방세포럼. 2012년 03월호, pp.29-42.
- 김상철·김대철(2010). 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구 : 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로, 사회복지정책. 37(2), pp.123-150.
- 김성태(2005). 한국 지방교부세제도의 장기개산방안분석 - 정책모의실험을 중심으로-, 한국지방재정논집. 10(1), pp.115-142.
- 김운수·류호영(2012). 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인분석, 한국지방재정논집. 17(2), pp.1-29.
- 김정완(2008). 지역적 행정수요 반영을 위한 지방교부세 개편방안 - 경기도를 중심으로 - 한국거버넌스학회보. 15(3), pp.29-56.

- 김정훈(2008). 국고보조금의 개편방안. 한국조세연구원
- 김재훈(2007). 참여정부의 재정분권화 평가, 한국지방자치학회보. 19(4), pp.5-27.
- 김종순·김성주(2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석, 한국지방재정논집. 13(1), pp.35-62.
- 김충묵·강민규(2009). 국고보조금제도의 문제점과 개선방안, 토지공법연구. 43(2), 한국토지공법학회 pp.587-609.
- 김필현(2012). 지방자치 발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안 - 보통교부세를 중심으로-, 지방세포럼, 2012년 07월호, pp.39-49.
- 김현아(2008). 정부간 재정관계의 재정립 : OECD 주요국가의 보조금 운영사례를 중심으로, 재정학연구. 1(1), pp.187-210.
- _____(2012). 중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점, 재정포럼, 6, pp.6-24.
- 대한민국정부(2013). 2013년 국고보조사업 현황.
- 라문화·조기현(2008). 지방채 발행제도의 개편방향, 한국정책과학학회보. 12(3), pp.175-199.
- 박기묵(2002). 국고보조금의 지방비부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한국정책학회보. 11(3), pp.67-85.
- 박완규(2008). 지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성, 지방재정과 지방세, 2월호, 한국지방재정공제회 pp.3-17.
- 박혜자(2006). 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안 : 분권교부세제도를 중심으로, 한국거버넌스학회보. 13(3), pp.279-300.
- _____(2009). 복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안, 한국거버넌스학회보. 16(1), pp.31-55.
- 배준식·박기정(2008). 지방재정분권을 위한 지방교부세 발전방향 - 서울시 분권교부세 제도개편을 중심으로, 의정논총. 3(2), pp.59-80.
- 서정섭·조기현(2006). 분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안, 한국지방정부학회 학술대회 논문집. pp.191-21.

- _____ (2007). 지방재정조정제도의 개선 방안. 한국지방행정연구원
- _____ (2011). 복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안: 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안, 지방재정과 지방세. 40, pp.46-67.
- 손희준(2006). 분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안, 한국사회과학연구, 28(1), pp.123-143.
- _____ (2008). 분권교부세제도와 부동산교부세제도의 개선과제, 지방재정과 지방세, 6월호, 한국지방재정공제회 pp.53-75.
- 송상훈·이용환·이현우(2012). 국세와 지방세의 발전적 조정. 경기개발연구원.
- 안용식·강동식·원구환(2004). 지방행정론, 대영문화사.
- 안전행정부(2012a). 지방세정연감.
- _____ (2012b). '12년말 지방채무 현황.
- _____ (2013a). 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요.
- _____ (2013b). 2013년도 지방교부세 산정해설.
- _____ (2013c). 2012년 지방세외수입연감.
- 여은정·최천규(2008). 지방세외수입 징수통합법의 재정방안, 조세연구. 8(1), pp.175-203.
- 우명동(2009). 복지서비스 공급과 정부간 재정관계에 관한 소고: 분권교부세가 복지서비스 공급의 차별성에 미친 영향 분석 중심, 한국지방재정논집. 14(1).
- 유동해·하동석(2010). 이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전. 새정보미디어.
- 윤석환(2006). 보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한연구, 한국지방재정논집. 11(2), pp.175-200.
- 이영하·주만수·최병호·홍서빈(2012). 국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안. 한국지방세연구원
- _____ (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명, 한국정책학회보. 21(3), pp.361-386.
- 이원희(2011). 복지재정의 정부간 분단체계 재구축 방안 : 차등국고보조율제도를

- 통한 정부간 복지재정책임의 합리화 방안, 지방재정과 지방세. 40, pp.26-45.
- 이정기(2010). 우리나라 지방세 감면제도 개선에 관한 연구, 국제회계연구. 제 34집, pp.245-265.
- 이종운(2002). 현행 정부 예산회계제도의 문제점과 정부회계의 개선, 법제논단 (2002년12월호), 법제처.
- 이재원(2011). 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙-지방정부간 복지재정관계를 중심으로, 한국지방재정논집. 16(2), pp.87-114.
- _____(2012). 사회복지 기능분담을 위한 자원배분방향, 지방재정. 2, pp.44-66.
- 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), pp.139-161.
- 임상수(2012). 지방세 비과세감면 축소해야한다. 지방세포럼. 03월호, pp.4-15.
- 임성일(2008). 지방채 발행제도의 현실과 향후과제, 지방재정. 5호, pp.21-35.
- _____(2012). 국고보조금제도의 과제와 개선방향, 지방재정. 4, pp.6-21.
- 장선희(2012). 지방자치단체의 파산위험과 지방채에 대한 법적 통제, 법학연구. 20(3), pp.325-348.
- 조기현(2010). 지방재정 건전화를 위한 지방채무 관리제도의 발전방안, 지방재정과 지방세. 30, pp.61-88.
- _____(2011). 광역자치단체와 기초자치단체간 복지재정 분담 실태와 개선방안, 지방재정과 지방세, 제 40호 pp.3-25.
- 주만수(2012a). 지방세확충을 통한 지방재정 건전성 제고 -지방소비세 증률을 중심으로-, 지방재정. 5월호, pp.6-29.
- _____(2012b). 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구. 26(2), pp.3-30.
- 주운현(2008). 지방자치단체 세외수입정책의 쟁점과 운영방향에 대한 소고, 한국정책과학학회보. 12(1). pp.71-93.
- 한일섭(2011). 지방교부세 제도의 현황 및 개선과제, 광주연구. 1월호, pp.17-27.

〈법령 정보〉

국가재정법

지방자치법

지방재정법

지방자치단체 예산편성 운영기준(훈련 제206호)

부 록 <<

부록 1. 2012년 기준 국고보조사업 현황: 보건복지부

부록 2. 2012년 기준 국고보조사업 현황: 여성가족부

부록 3. 지방정부의 복지분야 자체사업 조사표

부록 1. 2012년 기준 국고보조사업 현황: 보건복지부

〈부표 1〉 보건복지부 국고보조사업 현황

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
생계급여	3,122,045	2,471,897	650,058	서울 40~60 지방 70~90
주거급여	712,562	565,988	146,574	서울 40~60 지방 70~90
교육급여	139,280	110,630	28,650	서울 40~60 지방 70~90
해산장제급여	19,076	15,152	3,924	서울 40~60 지방 70~90
양곡할인	97,294	92,448	4,864	기초 100 차상위: 서울 50 지방 80
의료급여경상보조	5,227,169	3,974,990	1,252,179	서울 50 지방 80
긴급복지	78,076	58,886	19,190	서울 50 지방 80
자활사업	560,326	442,999	117,327	서울 40~60 지방 70~90
지역자활센터운영지원	3,090	2,075	1,015	50~70
자활장려금	46,515	37,441	9,074	서울 40~60 지방 70~90
근로능력있는 수급자의 탈수급 지원	45,341	37,236	8,105	서울 40~60 지방 70~90
장애인의료비지원	35,375	26,792	8,583	서울 50 지방 80
외국인근로자 등 의료지원사업	3,571	2,500	1,071	70
요보호아동그룹홈 운영지원	17,283	6,913	10,370	40
입양아동 가족지원	22,024	14,303	7,721	서울 40 지방 70
가정위탁 지원운영	1,571	1,070	501	서울 40~50 지방 70

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '특별회계'는 '농어촌구조개선특별회계'를, '기금'은 '국민건강증진기금'을, '응급'은 '응급의료기금'을 뜻함.
 자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

〈부표 1〉 계속

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
아동발달지원계좌 자치단체경상보조	12,738	8,540	4,198	서울 40 지방 70
방과후 돌봄서비스	213,836	109,555	104,281	서울 30 지방 50
드림스타트(아동통합서비스지원)	46,800	45,700	1,100	서울 66.7 지방 100
장애수당(기초)	160,041	107,498	52,543	서울 50 지방 70
장애수당(차상위등)	160,041	107,498	52,543	서울 50 지방 70
장애등급심사제도운영	727	343	384	서울 30 지방 50
장애인연금	437,805	294,285	143,520	서울 50 지방 70
장애인자녀합비지원	1,219	919	301	서울 50 지방 80
장애인보호조기구지원 사업	3,561	2,363	1,188	50~80
중증장애인자립생활지원	5,250	2,100	3,150	60
여성장애인 지원사업	2,112	1,516	596	교육 80 출산 50
장애인활동지원	464,705	309,878	154,827	67
장애아동가족지원	83,476	55,955	27,521	30~70
장애인일자리지원	61,021	30,557	30,462	50
노숙인 등 복지지원	36,015	23,733	12,282	서울 30 지방 70
기초노령연금 지급	3,972,488	2,963,561	1,008,927	40~90
영주귀국사할린한인자치단체경상보조	1,112	1,112	-	100.0
노인보호전문기관	6,036	3,018	3,018	50
노인단체지원(경로당지원)	1,112	270	842	25/75
노인돌봄서비스 지자체보조	1,506	1,027	479	서울 50 지방 70
노인일자리 지원	328,858	154,235	174,624	서울 30 지방 50

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '특별회계'는 '농어촌구조개선특별회계'를, '기금'은 '국민건강증진기금'을, '응급'은 '응급의료기금'을 뜻함.
 자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

〈부표 1〉 계속

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
강진문화복지종합타운	840	504	336	60
인구정책추진지원	77	77	-	100
저출산고령사회대비국민인식개선사업	1,600	800	800	50
지역복지사업평가	240	240	-	100
지역복지사업평가 자치단체경상보조	3,900	3,900	-	100
지역자율형 사회서비스 투자사업	192,143	134,500	57,643	57/70
공공사회복지전달체계 개선	28,956	28,956	-	사례관리: 서울20 지방50 인건비: 서울50 지방70
사회복지통합서비스 전문요원지원	24,352	12,176	12,176	50
지역거점병원공공성 강화사업	1,300	800	500	50/100
분만 취약지 지원사업	2,400	1,200	1,200	50
글로벌헬스케어활성화지원사업	2,910	1,000	875	34
세계조리사대회지원	10,000	3,000	3,000	30
오송화장품뷰티세계박람회	11,900	1,990	10,000	28
보육돌봄서비스	968,121	432,153	544,968	서울20 지방50(±10)
영유아보육료지원	4,840,670	2,391,291	2,449,379	서울10~30
육아종합지원서비스제공	5,896	2,840	3,056	20~50
어린이집 교원 양성 지원	2,600	1,248	1,352	서울10~30
어린이집 지원	137,884	61,265	76,619	서울20 지방50
가정양육수당 지원사업	213,846	102,646	111,200	서울10~30
한약재유통지원시설설치	4,990	2,495	2,495	50
한의약산업육성	5,800	2,900	2,900	50
기후변화대응 역량강화	1,200	1,200		100
원폭피해자진료비장제비등 지원	31	31		100
한센인피해사전진상조사및생활지원	3,625	3,625		100

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '특별회계'는 '농어촌구조개선특별회계'를, '기금'은 '국민건강증진기금'을, '응급'은 '응급의료기금'을 뜻함.

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

〈부표 1〉 계속

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
마약류 중독자 치료보호 사업	168	84	84	50
장애인구강진료센터	500	275	270	50
한센병환자관리지원 경상보조	7,871	4,582	3,289	50~100
감염질환역학조사 경상보조	91	91		100
급성감염병관리 경상보조	191	100	91	50
주요감염병표본감시 경상보조	1,492	746	746	50
말리아아박멸사업 경상보조	296	148	148	50
아동시설 기능보강	15,246	7,623	7,623	50
장애인복지시설 기능보강	84,112	42,056	42,056	30~70
노숙인 등 복지지원	9,786	4,893	4,893	50
효문화진흥원설립지원	1,000	500	500	50
노인요양시설 확충	99,348	49,674	49,674	50
장사시설 설치	91,399	55,323	36,076	70/50
지역거점병원공공성 강화 사업	80,870	40,435	40,435	50
지방대학병원 지역암센터	3,000	1,500	300	50
어린이병원 건립 및 기능강화 사업	9,500	8,000	1,500	50
분만취약지 지원 사업	2,000	1,000	1,000	50
통합의학센터건립지원사업	1,228	1,000	288	70
어린이집 기능보강	23,734	11,867	11,867	50
육아종합지원서비스제공	6,000	3,000	3,000	50
한의학 세계화 추진	220	70	150	31
정신보건시설확충	8,704	4,352	4,352	50
장애인구강진료센터	1,300	650	650	50
한센병환자관리지원 자본보조	65,763	4,288	2,288	50/100
주요감염병표본감시 자본보조	302	151	151	50
농어촌장애인주택개조사업(농특)	3,800	1,900	1,900	50
농어촌보건소 등 이전신축(농특)	87,717	56,814	30,903	50
노인일자리 지원(제주특별회계)	4,666	2,333	2,333	50
치매관리체계 구축(건강증진기금)	34,400	1,720	1,720	50

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '특별회계'는 '농어촌구조개선특별회계'를, '기금'은 '국민건강증진기금'을, '융급'은 '융급의료기금'을 뜻함.
 자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

〈부표 1〉 계속

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
모성아동건강지원(난임부부지원) (건강증진기금)	64,742	28,309	36,433	서울 30 지방 50
영유아사전예방적건강관리사업 (건강증진기금)	29,474	13,570	15,904	서울 30 지방 50
암환자지원(건강증진기금)	54,678	25,655	29,023	서울 30 지방 50
희귀난치성유전질환자 지원 지자체 보조(건강증진기금)	68,054	31,470	36,584	서울 30 지방 50
구강건강관리(건강증진기금)	37,868	18,934	18,934	50
노인건강관리(건강증진기금)	21,066	10,533	10,533	50
지방의료원등정보화지원사업(기금)	1,076	1,076		100
의료-IT 융합산업육성 인프라구축 (기금)	160	80	80	50
지역사회 통합건강증진사업(기금)				
심뇌혈관질환 예방관리 지자체보조 (기금)	17,564	8,782	8,782	50
아토피·천식 예방관리(기금)	2,000	1,000	1,000	50
영유아 및 생애전환기 검진사업(기금)	1,813	1,397	416	50~100
국가급연지원서비스(기금)	4,724	2,362	2,362	50
암검진(기금)	43,777	20,255	23,522	서울 30 지방 50
지역암센터지원(기금)	2,156	1,056	1,100	50
자살예방및지역정신보건사업(기금)	50,424	25,212	25,212	50
SARS등신종감염병대책지자체보조(기금)	256	128	128	50
국가예방접종실시지자체보조(기금)	144,889	67,976	76,913	48
생물테러물자비축및관리지자체보조 (기금)	700	350	350	50
에이즈및성병예방지자체보조(기금)	6,102	3,051	3,051	50
에이즈및성별실험실진단 지자체보조 (기금)	1,574	787	787	50
국가결핵예방 지자체보조(기금)	12,835	7,060	5,935	50~70
국가만성병예방지자체보조(기금)	276	276		100
지역사회만성병조사감시체계구축 지자체보조(기금)	12,100	6,050	6,050	50

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '특별회계'는 '농어촌구조개선특별회계'를, '기금'은 '국민건강증진기금'을, '융금'은 '융급의료기금'을 뜻함.

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

〈부표 1〉 계속

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
감염병조사관리 및 실험실감시망 운영(기금)	1,030	515	515	50
병원감염관리(경상보조)(기금)	1,966	1,966	-	100
지역거점진단인프라구축자체보조(기금)	1,538	615	923	40
치매관리체계 구축(기금)	6,600	3,300	3,300	50
도시지역 보건지소 확충(기금)	5,200	3,391	1,829	66.7
지역거점진단인프라구축자체보조(기금)	460	184	276	40
구조 및 응급처치 교육비 지원(응급)	1,000	500	500	50
국내외 재난의료지원(응급)	380	266	114	70
119구급관리상황관리센터운영지원 사업(응급)	9,428	4,714	4,714	50
응급환자항공(헬기) 이송지원(응급)	9,000	6,300	2,700	70
응급의료기관지원발전프로그램(응급)	25,252	25,252	-	100
취약지역 응급의료기관 육성(응급)	18,700	18,700	-	100
신종감염병입원치료병상확충유지(응급)	1,260	1,260	-	100
구조 및 응급처치 교육비 지원(응급)	4,600	2,300	2,300	50
국내외 재난의료지원(응급)	2,060	1,442	618	70
독거노인응급안전돌봄사업(응급)	4,339	1,982	2,367	45
응급의료 이송체계 지원(응급)	2,000	1,400	700	70
응급의료기관지원발전프로그램(응급)	2,800	2,800	-	100
취약지역 응급의료기관 육성(응급)	3,422	3,422	-	100
119구급대 지원(응급)	24,580	12,290	12,290	50
119구조장비 확충(응급)	21,386	10,693	10,693	50

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '특별회계'는 '농어촌구조개선평별회계'를, '기금'은 '국민건강증진기금'을, '응급'은 '응급의료기금'을 뜻함.

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황 재구성

부록 2. 2012년 기준 국고보조사업 현황: 여성가족부

〈부표 2〉 여성가족부 소관 국고보조사업

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
성폭력방지 및 피해자 지원사업	32,392	21,461	10,932	50~100
가정폭력 방지 및 피해자 지원사업	15,229	9,749	5,480	50~100
여성정책전략기반 구축	60	60		100
경력단절여성 취업지원	40,086	28,268	11,817	50~100
한부모가족복지시설지원(기능보강)	5,504	2,752	2,752	50~80
한부모가족복지시설지원(입소상담등)	734	367	367	50
청소년한부모 자립지원	3,483	2,425	1,058	서울 50 지방 80
가족역량강화지원사업	5,882	2,941	2,941	50
아이돌봄 지원사업	67,067	42,894	24,173	서울 30 지방 70
가족품앗이활성화사업	512	350	162	서울 30 지방 70
건강가정지원센터운영	16,172	7,845	8,327	서울 30 지방 50
청소년 방과후 활동지원	31,336	15,063	16,268	서울 30 지방 50
청소년 유해환경 개선	610	305	305	50
아동·여성인권 관련 통합교육	520	260	260	50
아동·여성보호지역연대운영활성화	552	276	276	50
성매매피해자지원	18,004	11,314	6,690	50~80
성매매피해자지원	328	174	154	50~70
여성장애인 사회참여확대 지원	1,694	1,263	431	50~80
청소년시설확충(광특회계)	66,738	40,348	26,390	서울 30 지방 70~88
청소년시설확충(광특회계)	1,411	1,129	282	서울 30 지방 70~88
고학력경력단절여성취업지원(기금)	50	50		100
결혼이민여성인턴 운영(기금)	1,750	1,400	350	80
여대생커리어개발지원사업(기금)	625	325	300	50

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '기금'은 '여성발전기금'을, '청소년기금'은 '청소년육성기금'을 뜻함

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황

〈부표 2〉 계속

(단위: 백만원, %)

사업명	예산(계)	국비	지방비	보조율
한부모가족자녀양육비등지원(기금)	45,218	33,178	12,040	서울 50 지방 80
다문화가족정착및자녀양육(기금)	71,965	48,633	23,332	서울 50 지방 70
폭력피해이주여성지원사업(기금)	3,295	2,076	1,219	서울 50 지방 70
가정폭력·성폭력재발방지사업(기금)	3,003	1,942	1,061	서울 50 지방 70
청소년 참여지원(청소년기금)	1,357	679	679	50
지방청소년활동진흥센터(청소년기금)	7,633	3,053	4,580	40
청소년수련시설운영지원사업(청소년기금)	8,592	4,296	4,296	50
청소년활동지원(청소년기금)	10,200	4,080	5,930	40~50
청소년사회안전망구축(청소년기금)	33,944	17,465	16,479	50~70
청소년쉼터운영지원사업(청소년기금)	14,240	7,120	7,120	50
청소년성문화센터 설치·운영	5,452	2,726	2,726	50

주: 별도의 표시가 없는 경우 일반회계 사업이며, '기금'은 '여성발전기금'을, '청소년기금'은 '청소년육성기금'을 뜻함

자료: 대한민국정부(2013), 2013년 국고보조사업 현황

부록 3. 지방정부의 복지분야 자체사업 조사표

id			
----	--	--	--

안녕하십니까?

국무총리실 산하 한국보건사회연구원은 2007년 이후 중앙정부와 지방정부의 복지재정데이터베이스(KIHASA 복지재정 DB)를 구축하고 있으며, 각 지방정부의 기능별·재원별·사업별 복지재정 일반지표와 복지욕구에 따른 분석지표를 생산하고 있습니다.

최근 복지재정의 급격한 증가와 국고보조사업의 증가, 의무지출사업의 성숙 등으로 지방정부 복지부담이 급증하고 있습니다. 이에 더하여 범정부 복지정보연계 사업으로 일선 사회복지전담공무원의 업무 또한 가중되고 있습니다. 이러한 어려움을 극복하고자 각 지방정부는 전달체계를 개편하거나 민·관 협력을 통해 복지재정의 효율적 운영을 모색하고 있는 실정입니다.

본 조사표는 광역자치단체와 기초자치단체의 복지재정 중 국고보조사업과 자체사업의 수준을 비교하고 자체사업의 형태를 조사함으로써 지방정부의 복지재정 증가와 업무 부담에 관한 실태를 분석하기 위한 기초통계로서 활용하고자 합니다.

조사 대상은 예산정보기준 080 사회복지분야이며, 조사대상 시점은 2012년 최종예산을 기준으로 합니다.

조사기간 : 2013. 7.2 - 7.15.

조사대상 : 2012년 최종예산중 080 사회복지

조사담당 : 정평화 연구원

(tel: 02-380-8361 e-mail: socx@kihasa.re.kr)

한국보건사회연구원

광역자치단체명	
기초자치단체명	
조사응답자(이름, 부서, 연락처)	

1. 지방정부 일반현황

가. 지방정부의 복지사업 전담 부서 현황

구분	광역시도명	기초자치단체명	사회복지관련국	보건/사회복지 관련과
명칭				

나. 지방정부의 사회복지전담공무원현황

구분	광역시도 본청	기초자치단체별 인원	읍면동 인원		전공여부
인원수	강원도	15		8	
	화천군	15명	화천읍	2	사회복지전공1, 비전공1
			간동면	2	비전공2
			하남면	1	비전공1
			상서면	1	사회복지전공1
			사내면	2	사회복지전공1, 비전공1
			계	8	

주: 광역시도는 광역시도 본청의 인원과 기초자치단체별 인원, 읍면동 인원을 기재

다. 지방정부의 사회복지전달체계 특수성 현황

순번	광역시도 운영	기초자치단체 운영	읍면동 운영	장점

주: 운영주체를 기준으로 작성(예, 경기도는 무한돌봄, 남양주시는 희망케어센터만 작성)

2. 복지분야 자체사업 현황

가. 자체사업비 현황

(단위: 천원)

	예산액	전년도 예산액	비교증감	증감률
금액 (구성비)				

주: 2012년 최종예산의 일반회계를 기준으로 작성

나. 자체사업형태

구분	사업명 (세부프로그램: 목 기준)	예산액	
		국고보조사업	자체사업
국고보조사업의 대상확대			
국고보조사업의 급여기간 확대			
자체사업(예산사업)			
자체사업(비예산사업)			

이상으로 모든 조사를 마쳤습니다. 응답해주셔서 감사합니다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 회비납부

- 홈페이지를 통해 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행 019-219956-01-014 (예금주: 한국보건사회연구원)

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-01	근거중심보건정책에 필요한 연구근거 현황 및 활용	김남순
연구 2013-02	국민건강증진기금사업의 운영현황과 개선방안 연구	김혜련
연구 2013-03	의료서비스산업의 경쟁구조 및 경영효율성에 관한 연구	김대중
연구 2013-04	보건의료서비스 분야의 소비자 위상과 권리	윤강재
연구 2013-05	식품분야 규제정책의 변화와 향후 식품안전 관리강화를 위한 규제합리화	정기혜
연구 2013-06	화장품 및 의약품에 대한 소비자 중심적 연구	김정선
연구 2013-07	보건의료분야 국가연구개발사업 운영현황 및 개선방안	박은자
연구 2013-08	진료비지출 요인분석 및 거시적 관리방안	신현용
연구 2013-09	의약품 정책이 의사의 처방에 미친 영향 연구	박실비아
연구 2013-10	한국의 건강불평등 지표와 정책과제	김동진
연구 2013-11	한국 의료의 질 평가와 정책과제 I: 한국 의료의 질 보고서 설계	강희정
연구 2013-12	국민연금기금운용 중장기 정책수립	원종욱
연구 2013-13	소득분배 악화의 산업구조적 원인과 대응 방안	강신욱
연구 2013-14	소득계층별 순조세부담의 분포에 관한 연구	남상호
연구 2013-15	저소득층 현금 및 현물서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석	김태완
연구 2013-16	기회의 불평등 측정에 관한 연구	김문길
연구 2013-17	2013년 빈곤통계연보	임완섭/노대명
연구 2013-18	고용-복지 연계정책의 국제비교 연구: 한중일의 최근 정책변화를 중심으로	노대명
연구 2013-19	근로 및 사회정책에 대한 국민의식 분석	이현주
연구 2013-20	한국복지매일 연계 질적 연구(3차): 취약계층의 삶을 중심으로	김미곤
연구 2013-21	사회서비스 수요 공급의 지역단위 분석 연구	박세경
연구 2013-22	사회복지영역의 평가제도 분석 및 개선방안	정홍원
연구 2013-23	장애인의 자립생활 지원 방안: 발달장애인을 중심으로	김성희
연구 2013-24	장애인지원서비스의 질과 공급특성 분석 연구	박수지
연구 2013-25	복지재정 DB구축과 지표 분석	박인화
연구 2013-26	중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로	고제이
연구 2013-27	사회보장 중장기 재정추계 모형개발을 위한 연구	신화연
연구 2013-28	사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구	유근춘
연구 2013-29	의료기관의 개인정보보호현황과 대책	정영철
연구 2013-30	우리나라 아동빈곤의 특성	정은희
연구 2013-31-01	한중일 인구동향과 국가 인구전략	이삼식
연구 2013-31-02	인구예측모형 국제비교 연구	이삼식
연구 2013-31-03	자녀 양육 지원 정책 평가와 개선 방안	신윤정
연구 2013-31-04	보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구	김은정
연구 2013-31-05	아동보호체계 연계성 제고방안	김미숙
연구 2013-31-06	여성고용 활성화 방안 연구	여유진
연구 2013-31-07	출산 보육 통계생산 및 관리효율화 연구	도세록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-31-08	가구 가족의 변동과 정책적 대응방안 연구	김유경
연구 2013-31-09	저출산 고령화 대응 인구 자질 향상 방안: 고령 임신부의 출산 실태와 정책 과제	이소영
연구 2013-31-10	저출산고령사회에서의 일차의료기관 모형개발	황나미
연구 2013-31-11	저출산고령사회 동태적분석을 위한 지역 추적조사: 사례지역을 중심으로	오영희
연구 2013-31-12	저출산 고령화 시대의 한국 가족주의에 대한 진단과 정책적 함의	외부위탁
연구 2013-31-13	통일한국의 적정인구 연구	이삼식
연구 2013-31-14	중노년층의 삶의 질과 정책과제	정경희
연구 2013-31-15	고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편연구	이윤경
연구 2013-31-16	다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편 방안	윤석명
연구 2013-31-17	노인장기요양서비스의 질 관리체계 개선방안	선우덕
연구 2013-31-18	요양병원과 요양시설의 역할정립방안연구: 연계방안을 중심으로	김진수
연구 2013-31-19	효과적 만성질환 관리방안 연구	정영호
연구 2013-31-20	인구고령화가 소비구조 및 산업생산에 미치는 영향 연구	외부위탁
연구 2013-31-21	여성노인의 노후빈곤 현황 및 대응정책	외부위탁
연구 2013-31-22	농촌 노인일자리 현황과 정책과제	외부위탁
연구 2013-31-23	평생교육관점에서 바라본 노년교육의 현황과 정책과제	이윤경
연구 2013-31-24	저출산 고령사회 대응 국제공동연구	이삼식
연구 2013-32-1	지방자치단체의 건강영향평가 및 지식포털운영	서미경
연구 2013-32-2	건강영향평가(TWG)성과평가 및 건강행태위험요인의 사회경제적 격차감소를 위한 전략평가	최은진
연구 2013-33	아시아국가의 사회정책 비교연구: 건강보장	홍석표
연구 2013-34	취약위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구(4년차)	정은희
연구 2013-35	2013년 친서민정책으로서 사회서비스 일자리 확충전략III: 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계 모델	이철선
연구 2013-36	2013년 보건복지통계정보시스템 구축 및 운영	오미애
연구 2013-37	인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영: 빅 데이터 활용방안을 중심으로	송태민
연구 2013-38	2013년 사회정신건강 연구센터 운영: 한국사회의 갈등 및 병리현상의 발생현황과 원인분석 연구	이상영
연구 2013-39	2013년 지방자치단체 복지정책 평가센터 운영	김승권
연구 2013-40-1	2013년 한국복지패널 기초분석 보고서	이현주
연구 2013-40-2	2013년 한국복지패널 심층분석 보고서: 신규 표본가구 통합DB(KOWEPS_Combined)을 중심으로	최현수
연구 2013-41	2011년 한국의료패널 기초분석 보고서(II): 만성질환관리, 일반의약품이용, 임신출산, 부가조사	최정수
협동 2013-1	비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구(3년차)	오영호
협동 2013-2	가임기 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구	이상림