

수시과제

# 고령인구 비중이 재정지출에 미치는 영향: 지방자치단체 세출에 대한 분석을 중심으로

2024. 12.

고창수



## 서 언

기대수명 증가에 따른 지역 고령인구의 절대적인 규모 증가, 청장년층의 수도권으로의 인구이동에 따른 상대적 규모 증가 등 다양한 지역적 요인에 의해 우리나라의 지역별 고령인구 비중은 앞으로 상당히 변화할 것으로 보인다. 또한 지역 거주 고령인구 비중의 증가는 지역 인구집단의 선호 변화, 연령별 인구구조와 연동되는 다양한 재정사업들의 존재, 선거 등의 요인에 따른 지방자치단체의 전략적 자원배분 결정의 변화 등의 다양한 경로를 통해 지방자치단체의 재정지출에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망되어, 우리나라의 상황을 고려할 때 고령인구 비중의 변화가 지역의 재정지출에 미친 영향을 이해하는 연구의 중요성이 높다.

본 연구는 지역별 고령인구 비중의 변화가 기초자치단체의 재정에 미친 영향을 세출 변수들을 중심으로 분석하였으며, 지역의 인구 변수와 관련된 내생성 문제를 완화하기 위해 분석 이전 기간을 바탕으로 예측한 고령인구 비중을 도구변수로 활용한 고정효과 모형을 활용하여 실증분석을 수행하였다.

분석 결과를 종합하면 고령인구 비중의 증가에 따라 해당 인구집단과 상대적으로 밀접하게 관련된 사업들에 대해 1인당 세출 규모가 증가하였다는 결과가 부분적으로 확인되었으며, 세출 규모의 증가는 상당 부분 중앙정부 또는 상위 지방정부의 재원으로 충당된 것으로 추정된다.

해당 분석 결과를 토대로 본 보고서는 첫째, 중앙정부의 재정 상황이 비교적 양호하였던 과거와 동일하게 향후에도 시군구의 고유 재원이 아닌 국비/시도비로 상당한 지출 증가를 감당하는 형태의 자원 분담이 지속적으로 이루어질 수 있을 것인가에 대해서 심도 있는 고민이 필요하다는 점, 둘째, 주요 지출 항목에 대한 세출 추계 결과를 바탕으로 중앙·광역·기초자치단체의 부담 구조를 고려한 기초자치단체별 재정 지속가능성에 대한 진단이 이루어질 필요가 있다는 점, 마지막으로 재정 지속가능성 확보를 위해 한정된 재원을 고려하여 지방자치단체의 자체적인

재원 배분의 최적화를 장려할 수 있는 메커니즘을 구상하는 것이 필요하다는 점을 제안하였다.

본 연구는 본 연구원의 고창수 박사가 수행하였다. 저자는 본 연구를 진행하는데에 다양한 측면에서 조언을 아끼지 않은 한국조세재정연구원의 연구위원들과 외부 전문가들에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 특히 보고서를 종합적으로 검토해 주시고 귀중한 제언을 주신 중앙대학교 고선 교수님, 고려대학교 조희평 교수님, 인천대학교 김지영 교수님, 서울대학교 정호용 교수님, 한국조세재정연구원 이경훈 박사님 및 익명의 외부 검토자 두 분께 감사를 표하고 있으며, 자료 정리 및 편집에 크게 기여한 본원 재정연구본부 이재국 연구원에게 깊은 감사의 마음을 가지고 있다.

마지막으로 본 연구보고서에 담긴 내용은 저자의 개인적인 의견으로 본 연구원을 대표하는 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2024년 12월

한국조세재정연구원  
원장 이 영

## 요약 및 정책적 시사점

우리나라의 현 상황에서 앞으로 예상되는 미래 인구구조 변화를 고려했을 때, 향후 재정지출 측면에서의 변화를 이해하고 정책적 대안을 모색하는 차원에서 고령인구 비중의 변화가 재정지출에 미친 영향에 대한 연구의 필요성이 높을 것으로 판단된다. 해당 연구 주제의 일환으로 본 연구는 지역의 세출예산을 다양한 기준으로 구분하여 고령인구의 비중 증가가 지역의 인구 1인당 세출예산 규모에 미치는 영향을 중심으로 다양한 분석을 수행하였다.

구체적으로 본 연구는 세출의 분야·부문, 자체 사업 여부, 사업명 등을 기준으로 세부사업의 유형을 분류하여 실증분석을 수행하였다. 실증분석은 기초자치단체 수준의 고정효과 모형을 이용하여 수행하였으며, 고령인구 비중이 가질 수 있는 내생성 문제를 완화하기 위해 분석 이전 기간인 2008년의 지역 인구를 바탕으로 전국의 인구 증가율을 적용하여 '예측한' 지역의 고령인구 비중을 실제 고령인구 비중의 도구변수로서 활용하였다. 도구변수의 이용 여부는 추정 결과에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

실증분석 결과, 고령인구 비중의 증가에 따라 사회복지분야 중 노인·청소년 부문을 중심으로 1인당 세출이 증가하였으며, 세부적인 결과를 종합하면 기초연금을 비롯한 의무지출을 포함하여 주로 국고보조사업에 대한 지출 증가가 해당 결과를 견인한 것으로 판단된다. 또한 고령인구 비중의 증가는 세입 중 국고보조금의 1인당 규모 증가와 통계적으로 연관되어 있다는 점이 추가적으로 확인되었다. 두 분석 결과를 종합하면 분석 기간 중 고령인구 비중의 증가에 따른 지방자치단체 세출 부담의 상당 부분을 중앙정부가 국고보조사업의 형태로 분담하고 있었다는 것을 의미한다.

이어서 부분별 분석을 통해 농업 등 고령인구가 정책 수요에서 큰 비중을 차지하는 분야/부문에서 고령인구 비중이 증가할 때 1인당 세출 규모가 증가하는 경향이 있었다는 점을 확인하였다. 특히 세부사업명이 포함하는 키워드를 기준으로 전

체 사업을 구분하여 분석을 수행한 결과, '노인' 관련 키워드를 포함한 세부사업들에 대한 지출 규모가 유의미하게 증가한 결과가 나타났다.

분석 결과를 종합하면, 고령인구 비중의 증가에 따라 고령자 인구집단과 상대적으로 밀접하게 관련된 것으로 판단되는 사업들에 대해 1인당 세출 규모가 증가하였다는 결과가 부분적으로 확인되었으며, 세출 규모의 증가는 상당 부분 중앙정부 또는 상위 지방정부의 재원으로 충당된 것으로 추정된다. 그러나 동 기간 통계적으로 유의미하게 1인당 세출 규모가 감소한 분야/부문은 나타나지 않았으며, 전체적인 총세출 관점에서 해당 분석 결과도 의미 있는 결과로 판단된다.

앞서 소개한 실증분석 결과가 나타난 원인은 다양하게 생각해 볼 수 있다. 첫째, 비록 중앙·지방정부가 재정 지속가능성 확보 차원에서 전체적인 세출 규모의 증가를 억제할 의지가 있었더라도 고령인구에 대한 지출 증가에 대응하는 타 분야 세출 삭감이 여러 이유로 쉽지 않았을 가능성이 있다. 둘째, 고령인구에 대한 정책적 수요를 만족시키기 위한 세출은 국비/시도비를 통해 상당 부분 부담이 가능하다는 상황에서 기초자치단체 입장에서 타 분야의 세출 규모를 자발적으로 감축할 필요성이 낮았을 가능성이 있다. 또한 고령인구 비중이 증가하는 상황에서 국비/시도비 포함 사업에 비해 자체 재원을 활용한 사업에 대한 지출 증가는 상대적으로 약하게 나타났는데, 해당 결과에는 중도층 비율이 상대적으로 낮은 고령인구의 정치적 특성을 고려한 지방정부의 지출 결정 유인이 영향을 미쳤을 수 있다.

급속도로 진행되고 있는 고령화 및 저출생 경향으로 인해 우리나라 중앙정부의 국가채무는 지속적으로 증가할 가능성이 높다고 판단된다. 이 상황을 고려하면 중앙정부의 재정 상황이 비교적 양호하였던 과거와 동일한 방식으로 시군구의 고유재원이 아닌 국비/시도비로 상당한 지출 증가를 감당하는 형태의 자원 부담 구조가 지속 가능할 것인가에 대한 심도 있는 고민이 필요하다.

정책적으로는 의무지출을 비롯한 경직성 지출, 그리고 인구구조에 영향을 크게 받는 주요 지출 항목들을 중심으로 중장기적인 지출 규모를 추계한 후, 중앙·광역·기초자치단체의 부담 구조를 고려하여 기초자치단체별 재정 지속가능성에 대한 진단이 이루어질 필요가 있다.

또한 재정 지속가능성 확보를 위해 한정된 재원을 고려하여 지방자치단체의 자체적인 자원 배분의 최적화를 장려할 수 있는 메커니즘을 구상하는 것이 필요하다

다. 중앙정부로부터의 이전재원 여력이 향후 크게 제약될 것으로 전망되는 상황에서 재산세 등 지방자치단체의 자체적인 세입 확대에는 일정한 한계가 있을 가능성이 높으며, 따라서 지방의 자체적인 재정 지속가능성을 확보하고 효율적인 세출을 장려할 수 있는 과감한 정책 대안들을 발굴할 필요성이 높다고 생각된다. 예를 들어 최근 논의가 활발한 자치단체 간 통합 논의의 방향을 지방자치단체 세출의 효율성을 높이고 재정 지속가능성 측면에서 장점이 있는 구조로 이끌 수 있다면 재정 측면에서 유의미한 개선을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

## 목 차

I. 서론 .....	1
II. 관련 동향 및 선행연구 .....	6
1. 지방재정 구조 및 현황 .....	6
2. 선행연구 .....	14
III. 실증분석 .....	17
1. 개괄 .....	17
2. 분석 자료 .....	17
3. 분석 전략 .....	22
4. 분석 결과 .....	24
5. 부가 분석 및 강건성 검정 .....	38
6. 소결 .....	44
IV. 결론 및 시사점 .....	45
참고문헌 .....	47
부록 .....	50

## 표 목 차

〈표 Ⅲ-1〉 지방자치단체 세출 기능 분류 .....	18
〈표 Ⅲ-2〉 분야별 코드, 명칭 및 2016년 기준 세출비중 .....	19
〈표 Ⅲ-3〉 기초통계량 .....	25
〈표 Ⅲ-4〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 분야별 1인당 세출 .....	27
〈표 Ⅲ-5〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 부문별 1인당 세출 .....	29
〈표 Ⅲ-6〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 1인당 세입 .....	30
〈표 Ⅲ-7〉 기초통계량: 세부사업 유형별 .....	32
〈표 Ⅲ-8〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출): 유형별 .....	35
〈표 Ⅲ-9〉 기초통계량: 키워드별 .....	37
〈표 Ⅲ-10〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출): 키워드별 .....	38
〈표 Ⅲ-11〉 기초통계량: 자원별 .....	39
〈표 Ⅲ-12〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출): 자원별 .....	40
〈표 Ⅲ-13〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출): 2008년 고령인구 비중 .....	41
〈표 Ⅲ-14〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 분야별 로그 세출 .....	42
〈표 Ⅲ-15〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출): 지역별 .....	43

## 그림목차

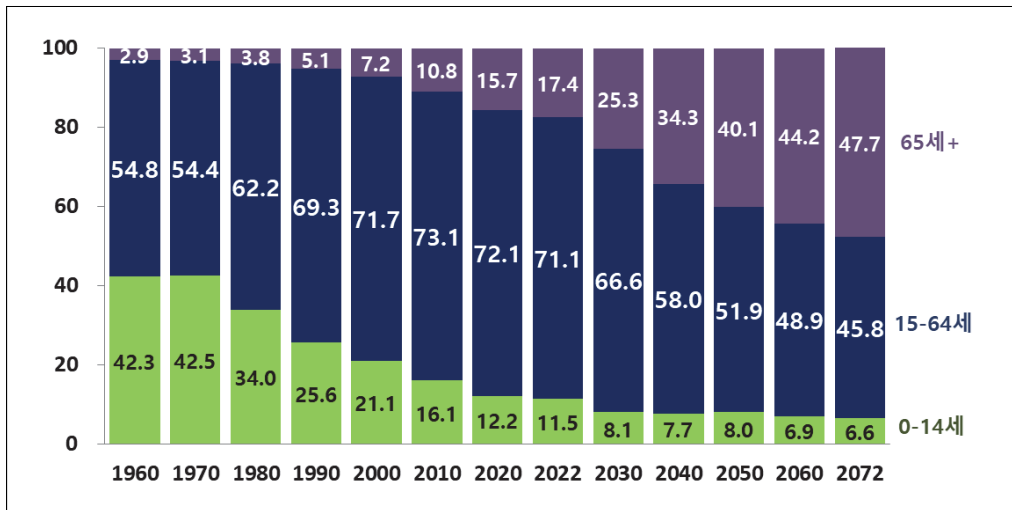
[그림 Ⅰ-1] 장래인구추계에 따른 인구구조 변화 .....	1
[그림 Ⅱ-1] 지방재정의 구조 .....	6
[그림 Ⅱ-2] 정부 간 재정관계 .....	7
[그림 Ⅱ-3] 지방재정 자치단체별 순계예산 .....	8
[그림 Ⅱ-4] 지방자치단체 세입예산 지방세 세목별 구성 .....	9
[그림 Ⅱ-5] 지방자치단체 세입예산 세외수입 항목별 구성 .....	10
[그림 Ⅱ-6] 지방자치단체 세출예산 분야별·회계별 구성 .....	11
[그림 Ⅱ-7] 지방자치단체 분야별·재원부담주체별 세출예산 .....	12
[그림 Ⅱ-8] 지방자치단체별 보조사업 비중 .....	13
[그림 Ⅲ-1] 총세출 대비 분야별 세출 추이 .....	21
[그림 Ⅲ-2] 1인당 예산규모 추이 .....	21
[그림 Ⅲ-3] 시도별 65세 이상 인구비중 변화 추이 .....	22
[그림 Ⅲ-4] 1인당 예산규모 추이, 세부사업 유형별 .....	31
[그림 Ⅲ-5] 1인당 세출예산 규모 추이, 키워드별 .....	36
[그림 Ⅲ-6] 1인당 세출예산 규모 추이, 자원별 .....	39

# I. 서론

기대수명의 증가 및 장기간 지속된 저출산 경향에 따라 우리나라 전체 인구 중 고령인구가 차지하는 비중은 급속히 증가하는 추세를 보여 왔으며, 이 추세는 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. [그림 1-1]은 통계청의 2022~2072 장래인구추계에 따른 우리나라의 인구구조 변화 추이를 제시한 그래프이다. 그림에 따르면 전체 인구 중 65세 이상 고령인구가 차지하는 비중은 빠르게 증가할 것으로 전망되었으며, 구체적으로 2022년 기준 17.4%에서 2040년에는 34.3%, 그리고 추계 마지막 연도인 2072년에는 47.7%에 이를 것으로 전망되었다.

[그림 1-1] 장래인구추계에 따른 인구구조 변화

(단위: %)



자료: 통계청, 「2022~2072 장래인구추계」, 2023., p.38, 그림 III-6

우리나라 전체의 인구구성 변화에 더해 지역별 고령인구의 비중은 기대수명 증가에 따른 지역 고령인구의 절대적인 규모 증가, 청장년층의 수도권으로의 인구이동에 따른 상대적 규모 증가 등 다양한 지역적 요인에 의해서도 변화할 것으로 생각된다. 지역 거주 고령인구 비중의 증가는 향후 지방자치단체의 재정지출의 변화

에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 우선 비록 지방재정에 한정되는 문제는 아니지만, 일반적으로 인구집단에 따라 다양한 정책들에 대한 선호가 상이할 것으로 예상할 수 있고 이에 따라 인구구성의 변화는 총량적 관점에서 거주자들의 선호를 변화시킬 것으로 생각된다. 따라서 거주민의 선호를 일정 부분 반영하는 재정지출의 경향 또한 변화할 것이라는 추론이 가능할 것이다(Song and Hwang, 2020). 이에 더해 우리나라의 지방재정 구조를 고려하여 고령인구의 절대적·상대적 규모 변화가 다양한 측면에서 지방자치단체 세출에 영향을 미칠 수 있는 경로를 생각해볼 수 있다.

고령인구의 절대적인 규모 증가는 고령인구를 대상으로 하는 정책사업에 대한 수요 증가, 고령인구 대상 의무지출의 규모 증가 등을 통해 지방재정 세출에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 본 연구의 분석 단위인 지방자치단체의 세출(재정지출)은 지역의 자체 사업에 더해 국고보조 형태로 이루어지는 중앙정부의 주요 사업들 또한 포함하는 개념이다. 따라서 고령인구가 주된 정책 대상인 기초연금, 노인일자리 사업을 비롯한 국고보조사업, 그리고 지방자치단체의 다양한 고유 사업이 모두 지자체의 세출에 포함된다. 결과적으로 고령인구의 증가에 따라 지방자치단체의 의사결정과 무관하게 설계된 기초연금을 비롯한 다양한 사업들에 대한 지출 규모가 경직적으로 증가할 수 있음을 의미한다.

또한 고령인구의 절대적 규모가 증가하지 않더라도 청년층의 이탈 등의 사유로 지역 전체 인구 중 고령인구가 차지하는 비중이 변화하는 상황에 따라 고령자의 비중은 변할 수 있다. 절대적 규모를 고려하지 않더라도, 이와 같은 인구구성의 변화는 지방자치단체의 재정투자 자원 배분 결정에 영향을 미칠 가능성이 있다. 예를 들어 인구구조 변화에 따라 재정수요가 변화하고 이에 대응한 자동조정 성격의 대응 차원에서 세출 관련 의사결정이 변할 가능성도 존재하며, 또는 지방자치제도에 따라 투표권을 가진 인구구성의 변화를 의식한 지방자치단체의 전략적인 자원 재배분에 따라 세출 관련 의사결정이 변할 가능성 또한 존재한다. 지방자치단체의 행태 변화는 국고보조사업 신청 여부 또는 규모에 대한 의사결정, 그리고 자체 사업의 시행 여부 또는 규모에 대한 의사결정 등 다양한 유형으로 나타날 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 지역별 총인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비중인 고령인구 비중의 변화가 기초자치단체의 재정에 미친 영향을 세출 변수들을 중심으로 분석한다. 우리나라의 상황을 고려했을 때 고령인구 비중의 변화가 재정지출에 미친 영향을 이해하는 연구는 미래 재정지출 측면에서 전개될 방향성을 이해하고 정책적 대안을 모색하는 차원에서 그 필요성이 높을 것으로 판단된다. 특히 국제적으로도 고령화 추세의 중요성에 비해 지역의 재정지출과 고령화의 관련성을 분석하는 다소 부족한 것으로 진단되는데(Andrews and Dollery, 2021) 한국의 향후 고령인구 비중이 빠른 속도로, 그리고 높은 수준까지 증가할 것으로 전망되는 상황임을 고려하면 한국 자료를 바탕으로 미래 재정지출의 변화 방향을 이해하는 것에 기여할 것으로 기대되는 본 연구의 중요성이 높을 것으로 판단된다. 마지막으로 주택시장 등 지역 경제여건에 대한 의존성이 비교적 높을 것으로 예상되는 세입에 비해 지방자치단체의 자체적인 의사결정이 세출에 미치는 영향이 클 수 있음을 고려한다면, 세출에 대한 분석의 의미가 클 수 있다.

본 연구의 목적은 기초자치단체의 세출예산 자료를 바탕으로 고령인구 비중의 변화가 재정지출에 미친 영향을 이해하는 것이다. 동 주제에 대한 이해를 제고하는 것은 우리나라 상황에서 중요한 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 우선 본 분석을 통해 지방자치단체의 의사결정 경향을 고려했을 때 향후 중앙정부의 추가적인 개입이 없다면 과소(과대) 투자될 것으로 예상되는 분야들에 대한 논의를 진행할 수 있다. 한 예로 만약 고령인구 비중 증가에 따라 특정 분야에 대한 과소투자가 우려된다면, 중앙정부 차원에서 실제 정책 집행의 단위인 지방정부가 최소 일정 비중의 세출을 해당 분야에 할당하게끔 장려하는 메커니즘을 고민할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 본 연구는 고령화 정도의 심화에 따른 지방자치단체의 재정 관련 변화 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있다. 중앙·지방 간 재정 관계를 고려하며 지방재정의 지속가능성을 진단하고 확보 방안에 대해 논의하는 연구의 중요성이 높는데, 본 연구의 분석 결과는 이 점에서 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

지방자치단체 세출예산은 지방자치단체가 자체적으로 진행하는 사업에 더해 사업 집행의 단위가 지방자치단체인 중앙정부 사업을 포함하는 개념이다. 국회예산정책처(2024)에 따르면 2024년 지방자치단체 세출예산을 재원에 따라 국비 및 지

방비로 나누어 계산하였을 때 전체 세출예산에서 국비가 차지하는 비중은 24.1% 수준으로 나타났다. 세출예산 중 국비가 차지하는 비중은 분야별 구분에 따라 크게 다른데, 국비 비중이 특히 높은 사회복지분야의 국비 비중은 60%에 가까운 데 반해, 교육·일반공공행정·기본경비 등에 대한 세출예산의 국비 비중은 1%에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 의무적 성격의 이전지출인 지방교부금의 존재를 고려하면 실질적으로 지방정부의 세출 중 중앙정부가 부담하는 재원 비중은 훨씬 높다고 볼 수 있을 것이다.

구체적으로, 본 연구는 세출예산을 구성하는 분야 및 부분별로 고령인구의 비중 증가가 지역의 인구 1인당 예산 규모에 미치는 영향에 대한 분석을 수행한다. 앞서 제시하였듯 고령인구 비중의 변화는 지역의 분야별 재정투자의 우선순위를 변화시킬 가능성이 있다. 예를 들어 고령인구 비중 증가에 따라 고령인구 관련 재정투자가 늘어난다면, 이는 고령인구 관련 재정투자가 지역 발전에 기여할 수 있다는 판단에 따른 지자체의 선택일 수도 있고 투표자 중 고령자 비중이 높아졌다는 점을 고려하여 미래 선거에 대비하고자 하는 전략적인 행태 변화의 결과일 가능성이 존재한다. 또한, 총세출 규모를 결정하는 과정에서 지역의 경제 여건을 비롯한 전반적인 세입예산도 고려해야 할 것이고 그 결과 일부 분야에 대한 투자는 상대적으로 감소할 가능성이 존재한다.

이어서 본 연구는 기초자치단체 자체 사업 여부에 대한 분석과 사업명에 따른 세부사업의 성격을 고려한 분석 또한 수행한다. 사업의 유형을 사업 주체에 따라 구분할 경우 중앙정부의 국고보조사업과 지방자치단체 자체 사업은 재원 및 사업편성의 자율성, 다른 지방자치단체와의 차별성 측면에서 여러 차이점이 존재할 수 있다. 따라서 고령인구 변화에 따른 재정투자의 변화 정도 측면에서 차이가 발생할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 사업명에 포함된 노인 관련 키워드, 청년 관련 키워드 등을 이용하여 간접적인 방식으로 인구구조 변화에 따른 정책의 수요 변화와 밀접한 관계가 있는 재정지출의 동향을 분석하고자 시도한다.

실증분석은 기초자치단체 수준의 고정효과 모형을 이용하여 수행하였으며, 고령인구 비중이 가질 수 있는 내생성 문제를 완화하기 위해 분석 이전 기간의 지역인구를 바탕으로 예측된 고령인구의 비중을 실제 고령인구 비중에 대한 도구변수로 활용하였다. 도구변수의 이용은 분석 결과에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났

으며, 분석 결과를 종합하면 고령인구 비중의 증가에 따라 해당 인구집단과 상대적으로 밀접하게 관련된 사업들에 대해 1인당 세출 규모가 증가하였다는 결과가 부분적으로 확인되었다. 또한 세출 규모의 증가는 상당 부분 중앙정부 또는 상위 지방정부의 재원으로 충당된 것으로 추정된다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 지방재정의 구조 및 현황 및 선행연구를 소개한다. 제Ⅲ장은 분석 자료, 방법론, 결과 등 실증분석을 다루며, 제Ⅳ장에서 보고서의 결론을 맺고 정책적 시사점을 제시한다.

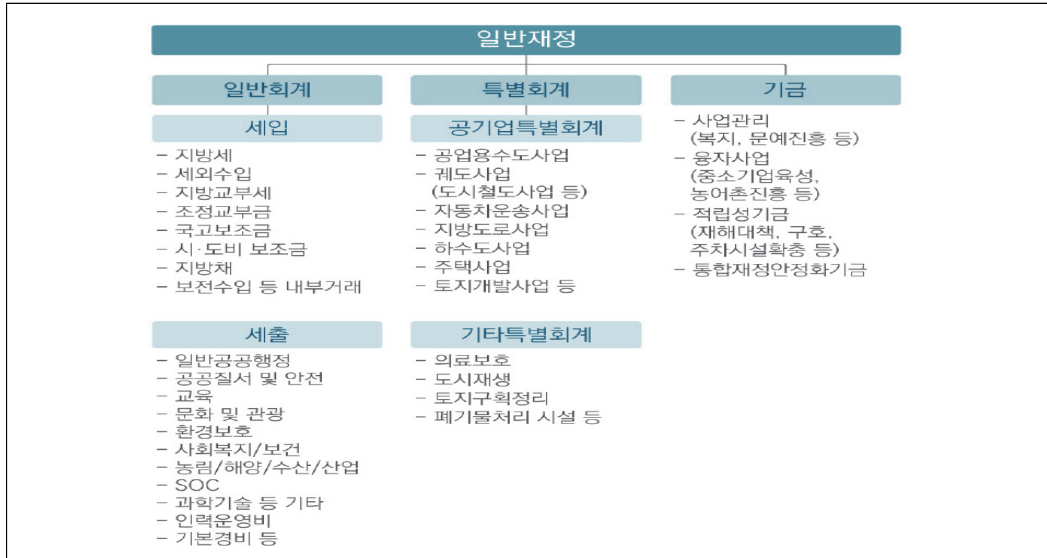
## II. 관련 동향 및 선행연구

### 1. 지방재정 구조 및 현황<sup>1)</sup>

본 절은 본 연구의 분석 단위인 기초자치단체를 중심으로 지방재정의 세입·세출 구조 및 현황을 논의한다. 우리나라의 재정은 중앙정부와 지방정부 재정이 구분되어 있고, 지방재정은 일반재정과 교육재정으로 구분되어 있다. 기초자치단체의 재정은 지방정부의 일반재정에 속하며, 일반재정은 일반회계·특별회계·기금으로 구성된다.

일반회계의 세입은 지방세·세외수입·지방교부세·국고/시도비 보조금 등으로 구성되며, 특별회계는 지방도로·하수도 등 공기업특별회계와 도시재생 등 기타 특별회계로 구성된다. 기금의 예로는 복지·문예진흥 등 사업관리, 중소기업육성 등 융자사업, 재해대책 등 적립성기금, 그리고 통합재정안정화기금으로 구성된다.

[그림 II-1] 지방재정의 구조

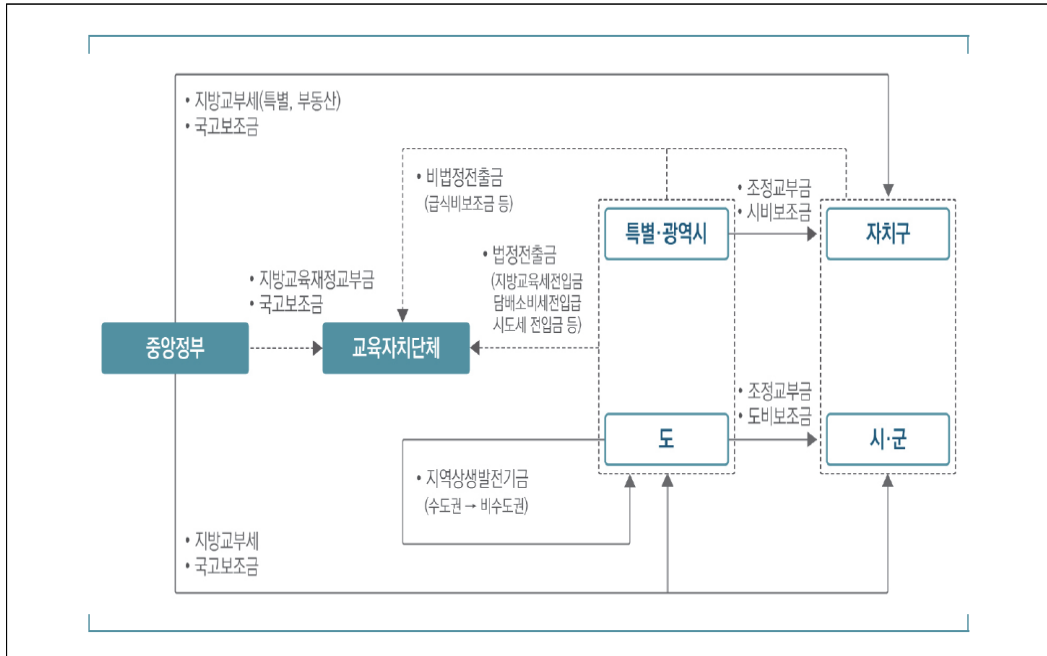


자료: 국회예산정책처(2024), p. 20.

1) 본 절의 내용은 국회예산정책처(2024)를 참고하여 작성되었다.

기초자치단체는 중앙정부 및 소속된 광역자치단체로부터 재원을 이전받는다. 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금을 기초자치단체로 이전하고, 광역자치단체는 조정교부금 및 시·도비보조금을 이전한다. 반대로 기초자치단체는 급식비보조금 등 비법정전출금의 형태로 교육자치단체에 재원을 이전하기도 한다.

[그림 11-2] 정부 간 재정관계



자료: 국회예산정책처(2024), p. 22.

2024년 지방자치단체의 전체 예산 규모는 일반재정 순계, 당초예산 기준 310조 818억원으로 나타났다.<sup>2)</sup> 2024년 국회 확정 중앙정부 예산이 656.6조원이며 해당 금액은 지방교부세와 지방교육재정교부금을 포함하고 있다는 점을 고려하면 중앙정부의 지출 규모 대비 지방정부의 지출 규모는 상당한 수준으로 볼 수 있다. 회계별로 예산 규모를 구분해 보면 일반회계가 차지하는 비중이 압도적인데, 세입 기준 일반회계 273.7조원, 특별회계는 36.4조원 수준이고 세출 기준 일반회계 254.9조원, 특별회계 55.2조원 수준으로 나타났다.

2) 순계예산은 지방자치단체 내 회계 간 내부거래와 자치단체 간 외부거래의 중복계상분을 공제한 금액이다. 총계예산 규모는 433.9조원 수준으로 회계 간 거래 18.9조원, 국고보조금의 중복계상분(시·도 국고보조금에서 기초자치단체로 이전) 89.1조원, 조정교부금 15.3조원 등을 제거한 후 순계예산이 집계된다.

광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 보면 세입 측면에서는 광역자치단체가 전체 310조 818억원 중 203.4조원 수준을 차지하며, 세출 측면에서는 기초자치단체가 215.2조원 수준을 차지한다. 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재원이 주로 이전되고 이전재원으로 인한 중복 계상을 방지하기 위해 기초자치단체의 세입 예산에서 이전재원을 공제하기 때문이 세입 측면에서는 광역자치단체의 예산 규모가 크게 나타나게 된다. 반대로 세출 측면에서는 이전재원을 광역자치단체의 세출에서 차감한다. 따라서 실제 지방자치단체로부터 지출되는 규모를 기준으로 보았을 때 기초자치단체의 중요성이 높은 것을 확인할 수 있다.

[그림 11-3] 지방재정 자치단체별 순계예산

구분		세입		세출	
		순계예산	구성비	순계예산	구성비
광역단체 (17)	특별시	394,949	12.7	237,480	7.7
	광역시	560,033	18.1	309,073	10.0
	특별자치시	17,922	0.6	17,922	0.6
	도	992,848	32.0	315,988	10.2
	특별자치도(제주)	68,719	2.2	68,719	2.2
	소계	2,034,471	65.6	949,182	30.6
기초단체 (226)	시	624,281	20.1	1,111,857	35.9
	군	284,989	9.2	494,313	16.0
	자치구	157,076	5.1	545,467	17.6
	소계	1,066,347	34.4	2,151,636	69.4
합계		3,100,818	100.0	3,100,818	100.0

자료: 국회예산정책처(2024), p. 26.

지방자치단체 일반재정의 수입은 자체수입(지방세 및 세외수입), 이전수입, 보전수입 및 내부거래, 지방채로 구성된다. 먼저 지방세는 조세 중 지방자치단체가 과세주체가 되어 부과·징수하는 조세이다. 기초자치단체를 중심으로 살펴보면 지방세 세목은 경우 시·군·자치구 여부에 따라 조금씩 다르지만 등록면허세, 주민세,

재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소비세, 지방소득세, 지역자원시설세, 과년도 수입으로 구성된다. 세목 중 재산세와 지방소득세의 규모가 상대적으로 큰 것으로 나타나며, 대체로 인구가 많고 경제활동이 활발하게 일어나는 정도와 세수가 비례할 것임을 짐작할 수 있다.

[그림 11-4] 지방자치단체 세입예산 지방세 세목별 구성

													(단위: 억원)	
구분	취득세	등록 면허세	주민세	재산세	자동차세	레저세	담배 소비세	지방 소비세	지방 소득세	지역 자원 시설세	지방 교육세	지난 연도 수입	합계	
특별광역시	108,246	302	8,479	18,593	31,179	2,564	13,375	77,238	110,708	8,036	32,242	2,777	413,739 (430,466)	
특별자치시	2,168	147	143	1,081	602	6	175	2,472	1,079	160	480	5	8,518	
도	131,924	10,446	-	-	-	6,007	-	129,783	-	11,109	37,257	242	326,768	
특별자치도	4,615	323	157	2,008	1,200	688	608	5,655	1,809	203	1,316	157	18,739	
시	-	-	11,690	59,487	36,553	-	17,416	13,950	75,676	279	-	3,209	218,259	
군	-	-	1,613	7,887	6,884	-	3,562	8,910	9,795	-	-	460	39,111	
자치구	-	8,433	4,303	61,217	-	-	-	7,657	-	-	-	587	82,197	
계	246,952	19,651	26,385	150,273	76,419	9,266	35,135	245,665	199,068	19,786	71,295	7,436	1,107,331 (1,124,058)	

주: 1. 세목별 정확한 과세대상 및 목적은 국회예산정책처(2024)의 32페이지에 상세하게 정리되어 있음

2. 괄호는 총계예산 기준을 의미함

자료: 국회예산정책처(2024), p. 31.

세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입, 지방행정제재·부과금으로 구분할 수 있다. 경상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입 등을 포함하고 임시적 세외수입은 재산매각수입, 자치단체간 부담금 등을 포함한다. 지방행정제재·부과금은 과징금, 과태료 등을 포함한다.

[그림 11-5] 지방자치단체 세입예산 세외수입 항목별 구성

(단위: 억원, %)

구분	경상적 세외수입							임시적 세외수입						지방행정 제재· 부과금 <sup>1)</sup>	합계
	소계	재산 임대 수입	사용료 수입	수수료 수입	사업 수입	장수 교부금 수입	이자 수입	소계	재산 매각 수입	자치단체 간 부담금	보조금 반환수입	기타 수입	잔 연도 수입		
특별광역시	66,292	8,924	42,170	1,587	11,151	332	2,128	13,586	4,679	-	889	5,994	2,025	16,216	96,095
특별자치시	1,316	63	938	105	150	20	40	191	5	-	10	147	29	284	1,791
도	3,024	274	648	319	230	802	751	8,318	1,838	-	28	5,550	901	2,957	14,298
특별자치도	4,287	41	2,187	504	1,326	92	137	584	22	-	-	290	272	460	5,331
시	73,957	1,525	51,590	9,498	6,866	-	4,478	19,283	3,644	-	640	10,787	4,212	12,161	105,401
군	13,933	401	7,286	2,245	1,420	-	2,582	8,940	1,267	-	494	6,808	372	1,401	24,275
자치구	16,159	420	6,322	6,916	194	-	2,306	7,532	1,544	-	55	3,976	1,957	4,231	27,922
구성비	65.1	4.2	40.4	7.7	7.8	0.5	4.5	21.2	4.7	-	0.8	12.2	3.6	13.7	100.0
계	178,968	11,647	111,142	21,175	21,336	1,245	12,423	58,434	13,000	-	2,116	33,551	9,768	37,710	275,113

주: 1) 지방행정제재·부과금은 과징금, 이행강제금, 변상금, 과태료, 환수금, 부담금, 범칙금으로 구성됨  
 자료: 국회예산정책처(2024), p. 38.

지방채는 공유재산 조성, 재해예방 및 복구, 지방채 차환 등을 위해 발행할 수 있으며, 2024년 전체 지방채 발행 규모는 4.3조원 수준으로 전체 예산 규모에 비하면 비중이 크다고 보기는 어렵다. 2022년 결산 기준 지방채의 총 잔액은 38조원 수준이며, 기금의 지방채가 14조원을 약간 상회하는 수준으로 예산 규모에 비해 큰 것이 특징이다. 이는 지역별 주택 및 토지개발을 위해 발행하는 지역개발채권이 지역개발기금의 잔액으로 분류되기 때문이다 (국회예산정책처, 2024).

다음으로 지방자치단체의 세출 현황을 살펴본다. 우선 분야별·회계별로 구분하였을 때 사회복지 분야의 비중 33.3%로 가장 높게 나타나며, 이어서 인력운영비(12.3%), 환경(9.5%), 교통및물류(7.8%) 등의 순서로 나타난다.<sup>3)</sup> 일반회계와 특별회계 간 비중은 대체로 모든 분야에 걸쳐 일반회계의 비중이 높으나 특별회계의

3) 본 절의 통계 및 분야 구분은 국회예산정책처(2024)에 제시된 내용이다. 본 연구의 실증분석은 기초자치단체를 기준으로 수행되며 또한 분석 자료가 상이함에 따라 본 절의 내용과 다소 차이가 발생할 수 있다.

상대적 비중은 분야별로 상당한 차이가 있으며, 특히 상하수도·수질·폐기물 처리 등이 공기업특별회계로 구분되는 환경 분야의 특별회계 세출 비중이 매우 높게 나타난다.

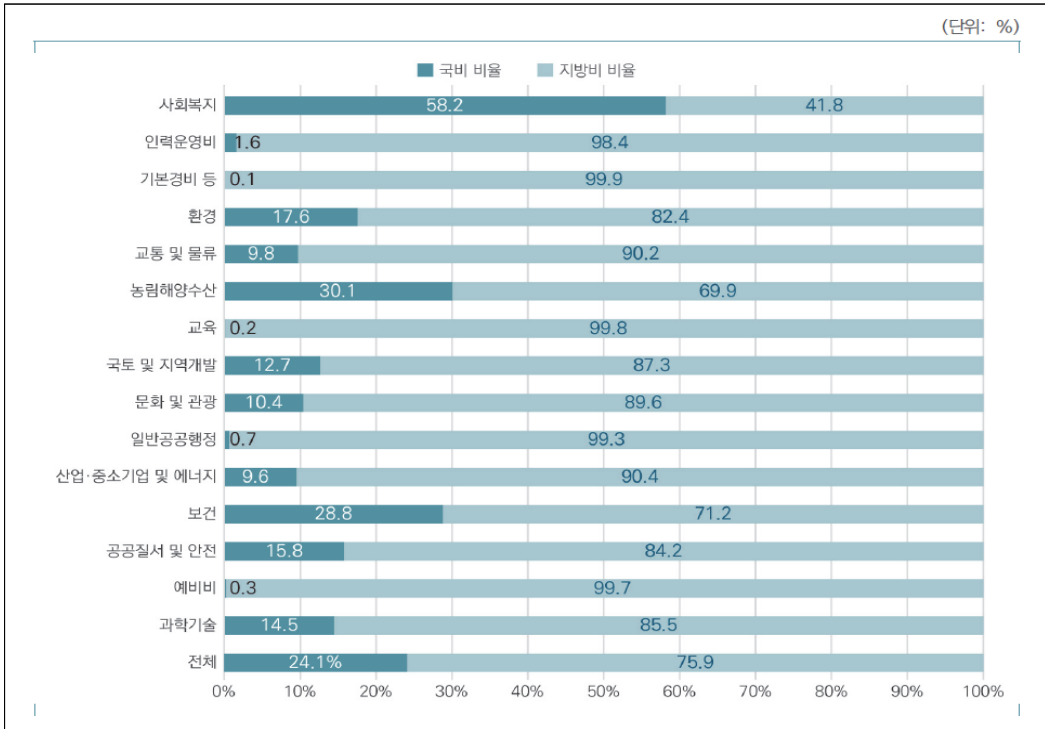
[그림 II-6] 지방자치단체 세출예산 분야별·회계별 구성

				(단위: 억원, %)
분야	일반회계(A)	특별회계(B)	합계(A+B)	분야별 비중
사회복지	892,038	139,521	1,031,559	33.3
인력운영비	311,071	71,200	382,271	12.3
기본경비등	74,599	9,548	84,147	2.7
환경	136,064	159,722	295,786	9.5
교통및물류	159,627	83,634	243,260	7.8
농림해양수산	199,937	4,108	204,044	6.6
교육	150,448	2,357	152,806	4.9
국토및지역개발	121,560	46,050	167,610	5.4
문화및관광	142,200	3,050	145,250	4.7
일반공공행정	155,408	7,310	162,718	5.2
산업·중소기업및에너지	72,727	4,578	77,305	2.5
보건	52,077	28	52,106	1.7
공공질서및안전	43,509	17,885	61,394	2.0
예비비	34,177	2,665	36,842	1.2
과학기술	3,717	3	3,719	0.1
계 (순계예산 대비 비중)	2,549,160 (82.2)	551,658 (17.8)	3,100,818 (100.0)	100.0

자료: 국회예산정책처(2024), p. 47.

분야별로 자원부담 주체를 살펴보면 대체로 지방비의 비중이 높게 나타나지만, 그 정도에는 큰 차이가 나타난다. 사회복지 분야의 지방비 비중은 41.8%로 타 분야에 비해 낮은 편이고, 반면 교육 분야는 99.8%, 일반공공행정 분야는 99.3%, 산업·중소기업 및 에너지 분야는 90.4%로 등 지방비 분야가 매우 높게 나타나는 분야 또한 다수 존재한다. 단 교육 분야는 중앙정부에서 교육자치단체로 이전하는 지방교육재정교부금의 존재를 고려해야 하는 등 분야별로 존재하는 지출 구조의 특수성을 해석 과정에서 고려해야 하며, 또한 사용 분야가 지정되지 않고 중앙정부로부터 교부되는 지방교부세의 존재를 고려할 필요도 있다.

[그림 II-7] 지방자치단체 분야별·재원부담주체별 세출예산



자료: 국회예산정책처(2024), p. 50.

앞서 제시한 국비 및 지방비의 재원부담 비율은 세출 중 보조사업에 대한 세출이 차지하는 비중과 관련이 클 것으로 생각된다. 기초자치단체를 기준으로 보조사업의 비중은 시, 군 지역의 경우 대체로 50~60% 수준을 보이는 것으로 나타났으나, 자치구 지역은 70% 이상으로 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다. 자체사업의 비중은 소폭 감소하는 추세를 보이는데, 2017~2018년 자체사업의 비중은 50.6%였으나 지속적으로 감소하여 2024년에는 43.3%를 차지하였다. 이는 보조사업의 형태를 갖는 사회복지사업에 대한 지출 증가 등에 의한 것으로 생각된다.

[그림 II-8] 지방자치단체별 보조사업 비중

(단위: %)						
시·도	시·도별평균	특별시·광역시 ·특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
서울	40.7	31.7	-	-	-	59.5
부산	47.7	47.2	-	-	49.8	71.7
대구	52.7	50.2	-	-	53.4	72.3
인천	51.0	44.9	-	-	59.0	72.3
광주	51.5	48.9	-	-	-	74.6
대전	53.0	46.3	-	-	-	75.7
울산	47.6	43.4	-	-	51.2	70.4
세종	38.0	35.2	-	-	-	-
경기	45.7	-	48.5	53.6	50.2	-
강원	50.1	-	62.4	55.0	49.9	-
충북	50.7	-	61.9	57.3	52.7	-
충남	53.4	-	59.3	58.1	61.2	-
전북	57.2	-	64.9	62.1	58.0	-
전남	52.2	-	62.6	57.8	59.0	-
경북	53.9	-	64.2	55.8	54.3	-
경남	54.0	-	64.4	57.9	53.4	-
제주	42.5	-	40.1	-	-	-
단체별평균	49.1	40.6	56.9	56.0	55.3	66.9

주: 일반회계 기준이며, 전국 평균은 순계 기준이고 자치단체별 평균은 총계 기준 비중임  
 자료: 국회예산정책처(2024), p. 53.

각 기초자치단체의 지방재정 운영은 다양한 법에 의해 규율된다. 다양한 법에 따라 국회예산정책처(2024)에서 정리한 지방재정의 운영 원칙은 건전재정운영, 국가시책 구현과 지방재정의 자주성, 성과중심운영, 성인지적 운영, 회계연도 독립, 단일예산 및 예산총계주의, 예산의 목적 외 사용 금지, 사전의결 및 공개이다.<sup>4)</sup> 운영 원칙을 고려해 볼 때 본 연구의 분석 대상인 기초자치단체의 예산 편성을 중앙 정부의 정책 방향이나 예산 제약과 전적으로 무관한 독립적인 결과로 해석하기는 어렵다. 그러나 동시에 “국가시책 구현과 지방재정의 자주성” 원칙의 관련 법인 「지방자치법」 제137조 제2항은 지방재정의 자주성을 보장하고 있다. 따라서 예산 편성의 결과는 전국에 공통적으로 적용하는 나라의 경제여건이나 정책 방향등의 제약 아래 각 지방자치단체가 나름대로의 여건을 고려하여 자체적인 결정을 수행한 결과로 해석할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 국회예산정책처(2024)의 p. 137에 자세한 원칙별 법적 근거 및 내용이 정리되어 있다.

지방재정과정은 중기재정계획에서 시작하여 투자심사, 예산편성기준 통보, 예산안 편성, 예산안 심의·의결, 예산의 집행, 결산으로 이루어진다. 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제2조에 따르면 지방자치단체는 예산을 편성하는 과정에서 주민의 기본적인 수요충족과 복리증진, 지역경제의 지속적인 발전과 성장 잠재력 배양 등이 고려 대상으로 규정되어 있다. 따라서 지역별 고령인구의 비중이 증가한다는 것은 정책 수요자들의 인구구성이 바뀔을 의미하여 결과적으로 예산 편성 결과가 인구구성 변화의 영향을 받는 종속변수가 될 수 있음을 의미한다.

## 2. 선행연구

본 연구와 관련된 선행연구를 연구의 대상 지역에 따라 한국 또는 해외 국가에 대한 연구, 그리고 관심 변수에 따라 재정지출에 대해 직접적으로 분석한 연구 및 간접적으로 관련된 다양한 변수들을 분석한 연구로 분류할 수 있다. 국내 자료를 활용한 연구 중 지방정부의 재정지출에 대해 직접적으로 논의한 연구를 살펴보면, 문병근·하종원(2007)은 부산·울산·경남 지역을 중심으로 인구구조 변화와 다른 주요 변수들이 지방재정 지출에 미친 영향을 분석하였다. 성질별·기능별 지방재정 세출 변수에 대해 지방재정 수요함수를 고려하여 실증 분석을 수행하였으며, 자체 재원, 소득, 도시화율과 고령인구비율은 재정지출 변수들과 정(+)의 관계를 가졌다는 것을 보였다. 또한 고령화 비율의 상승에 따라 인건비 지출 비율이 증가하였으며, 공공재 공급을 위한 지출에서 규모의 불경제가 나타났다. 임상수·최항석(2020)은 인구구조가 지방재정에 미치는 영향을 분석한 연구이다. 지자체를 인구여건 측면에서 유형화한 후 세입과 세출 항목의 동질성 검정을 수행하였으며, 인구여건이 유리한 지자체가 세출·공공행정지출·사회복지지출 등 비중이 크게 나타났다. Go(2015)는 인구구조가 지방의 교육보조금에 미친 영향을 분석하였다. 지자체 고정효과 패널분석을 통해 1인당 지방의 교육보조금에 대한 분석을 수행하였으며, 고령인구 비중의 증가는 학생 1인당 교육보조금에 유의하게 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 학교 수준의 개선은 지역의 자산 가치에 기여하는 등의 이론을 통해 실증분석 결과가 설명될 수 있음을 제시하였다. Lee(2019)는 광역자치

단체 고정효과 모형 및 OECD 국가패널 자료를 활용하여 고령화와 재정지출의 관련성에 대해 논의하였고, 인구구조의 고령화는 사회복지지출 및 노인·청소년복지 예산 지출 규모를 증가시키는 방향의 영향을 미쳤다는 결과를 보고하였다.

보다 광범위하게 재정지출과 관련된 변수들에 대해 논의한 국내 대상 연구들의 예시로 김홍환(2020)은 인구구조 변화와 재정분권, 사회복지 재정 개편 방안을 검토하였다. 구체적으로 인구구조 변화 양상, 재정분권 기반 약화, 지방 사회복지 등이슈를 검토하고 지역별 인구구조 변화 및 지방정치구조의 변화에 대해 논의하였으며, 인구감소 지역의 세수 기반 약화 등 재정통제의 문제와 사회복지 재정의 특성 및 지출 추이 또한 논의하였다. Song and Hwang(2020)은 OECD 국가들을 대상으로 인구구성의 변화에 따른 재정지출 변화를 분석하여 인구집단별 선호에 따른 지출 변화 방향의 이론적 예측이 실증적 결과와 부합함을 논의하였다. Lee et al.(2024)은 정부 간 정치적 관계가 지방자치단체 예산에 미치는 영향을 분석하였다. 기초자치단체에 대한 분석 결과 선거연도에 중앙정부는 정치적 진영이 일치하는 광역자치단체에 속한 기초자치단체들에 대해 자율 보조 규모를 증가시키는데, 특히 광역자치단체와 정치적 진영이 다른 기초자치단체에 대해 지출을 유의미하게 더 증가시킨다는 실증 증거를 보고하였다. Kang et al.(2025)은 기초자치단체 자료를 활용하여 중앙정부의 정치적 성향이 기초자치단체의 세출에 영향을 미칠 수 있다는 추정 결과를 제시하였다. 구체적으로 보다 많은 보건 지출을 선호하는 광역자치단체에 속한 기초자치단체들이 그렇지 않은 광역자치단체에 속한 기초자치단체들에 비해 보건 지출 관련 보조금을 더 많이 받았다는 분석 결과를 제시하였다.

해외 국가에 대해 재정지출을 중심으로 논의한 연구로는 현안의 중요성에 비해 충분하지 않은 것으로 진단된 바 있는데(Andrews and Dollery, 2021) 동 연구에 따르면 재정지출을 포함하여 지방재정에 대해 직접적으로 분석한 선행연구로 고령화에 따른 지방정부 재정의 악화를 진단한 연구들(Hagen and Vabo, 2005; Kim, 2018; Rodriguez Bolivar et al., 2016; Lee et al., 2017)이 존재한다. 추가로 동 연구는 재정 기반의 악화를 중앙정부의 보조금 제도 조정으로 대응하였다는 연구(Darton et al., 2010) 세출 삭감으로 대응하였다는 연구(Kiewiet and McCubbins, 2014), 외주로 대응하였다는 연구(Stolt et al., 2011), 지역 커뮤니티와의 동반 서비스 제공으로 대응하였다는 연구(Buffel, 2018)를 고령화가 지방정부 재정에 미친

영향에 대한 선행연구의 사례로 제시하였다.

간접적으로 관련된 해외 국가 연구의 예시로 Kim and Kim(2024)은 동남아시아 도시에 대해 고령화가 그린인프라에 미치는 영향을 분석하였다. 인공위성 데이터를 활용하여 이중차분법 분석을 통해 고령화와 녹지공간 사이의 관련성을 분석하였고, 고령자 비중이 증가한 도시가 그린인프라 조성 측면에서 상대적으로 취약하였음을 밝혔다.

본 연구는 한국의 지역 고령인구의 비중 변화, 즉 인구구성의 변화가 재정지출에 미치는 영향을 종합적으로 분석한다. 분야 및 부문, 세부사업의 특징에 따른 세부적인 분석을 수행하며, 인구이동과 사망률 등에서 발생하는 고령인구 비중의 내생성에 대해 과거의 인구 자료에 기반한 도구변수를 활용하여 인과관계를 추정하고자 시도한다. 재정지출을 다양한 지출 분야 및 부문, 특징에 따라 구분하여 인구구조가 미치는 영향을 분석한 선행연구는 희소한 것으로 보임에 따라 본 연구의 시사점이 있을 것으로 판단된다.

---

## Ⅲ. 실증분석

---

### 1. 개괄

본 장은 고령인구 비중과 재정지출 사이의 관계에 대한 실증분석을 수행한다. 노인인구 비중의 변화는 다양한 경로를 통해 재정지출에 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 기초연금과 같이 법상 규정되는 의무지출의 존재로 인해 노인인구 비중과 연동되는 재정지출 항목이 존재한다. 둘째, 고령인구 비중의 변화는 정책 수요의 변화를 의미하며, 지방정부는 정책 수요에 따라 가용한 재원을 분배하게 되어 재정지출과 관련된 행태의 변화로 이어질 수 있다. 특히 지방자치제도 아래 투표로 구성되는 지방정부의 특성을 고려하면 정책 수요에 대한 대응이 활발하게 일어날 가능성이 있다. 본 장의 목표는 고령인구 비중 변화가 재정지출과 관련된 다양한 변수에 미치는 영향을 살펴보고, 앞으로 상당 기간 지속될 고령인구 비중의 증가가 재정지출의 모습에 어떤 방식으로 작용할지에 대해 논의하는 것에 있다.

### 2. 분석 자료

실증분석을 위해 요구되는 세출예산 정보는 지방재정365 웹사이트에서 제공하는 '세부사업별 세출현황' 자료의 12월 31일 기준 정보를 활용하여 구축하였다. 해당 자료는 일반·특별회계·기금사업을 모두 포함한 기초자치단체의 세부사업별 예산현액 규모를 국비, 시도비, 시군구비로 구분하여 제공하며, 세부사업별 분야 및 부문에 대한 정보도 함께 제공한다. 해당 자료는 2016년부터 제공되어 본 분석에서는 2016~2023년 기간을 분석 기간으로 설정한다.<sup>5)</sup>

---

5) 세부사업별 세출현황 자료의 예산현액 자료는 이월금을 포함하며, 이에 따라 본예산 세출 규모와는 차이가 존재한다. 이월금 규모가 무작위로 발생한다면 추정 결과에는 영향을 미치지 않을 것이며, 무작위가 아니라면 사업별 이월금 규모 또한 본 연구의 주된 관심 변수인 고령인구 비중에 영향을 받을 것임에 따라 이월금 포함 자료를 활용한 분석의 의미가 있다고 판단된다. 본 연구에서는 '세출'과 '예산'을 동일한 의미로 혼용하는데, 분석 자료는 모두 '세부사업별 세출현황' 자료의 예산현액 자료를 이용하고 있음을 밝힌다.

2016~2023년 기간에 대한 모든 관측치는 3,345,084건이며, 2016년 331,606건에서 점차 증가하여 2023년에는 478,199건의 세부사업 관측치가 자료에 포함되어 있다. 회계구분명이 사업명으로 입력되는 등 일부 이상치를 제외한 3,324,219건의 세부사업 중 일반회계 사업이 3,172,377건, 특별회계 사업이 86,878건, 기금 사업이 64,964건으로 구성되어 있다.

본 분석에서는 분석 목적에 따라 세부사업들을 (1)분야/부문, (2)특정 키워드 포함 여부, (3)기초자치단체 고유사업여부의 구분 기준에 따라 분류하고 각 분류에 포함된 세부사업별 예산규모 정보를 분류 단위로 합산한 후 분석에 활용한다. 분석에 이용되는 기능별 분야·부문에 대한 분류는 <표 III-1>에 제시되어 있으며, 부문별 상세한 내용은 부록에 별도로 제시하였다.

<표 III-1> 지방자치단체 세출 기능 분류

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(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)
	026	소방		081	기초생활보장		121	도로
050		교육(3)		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초중등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	052	고등교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
	053	평생·직업교육		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
060		문화 및 관광(5)		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		보건(2)		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		과학기술(3)
	065	문화 및 관광일반		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: 행정운영경비는 기타(900) 분야로 처리  
 자료: 행정안전부, 「2016년 지방자치단체 예산편성 운영기준」, 2015.

기초자치단체별 인구 규모 및 구성에 대한 정보는 통계청에서 제공하는 주민등록인구현황 자료를 활용하여 획득하였다. 명목금액을 실질로 변환하는 과정에서 활용하는 물가지수로는 통계청 국가통계포털 웹사이트에서 제공하는 2020년 기준 전국 소비자물가지수 자료를 활용하였다. 통제변수로 활용되는 세입예산 정보는 통합재정 세입예산 자료를 활용하여 구성하였으며, 제6회 지방선거 개표결과 정보는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에 접속하여 다운로드하였다.

본 분석의 행정적 단위는 기초자치단체이며, 기초자치단체와 광역자치단체의 역할이 명확히 구분되지 않는 세종특별자치시와 제주특별자치도는 분석 표본에서 제외하였다. 또한 무투표 당선이 이루어져 지방선거 개표 정보가 존재하지 않는 대구 남구·달성군, 경상북도 고령군·봉화군이 분석 표본에서 제외되었다.

자료 정리 과정을 거쳐 분석 자료에 포함된 분야는 총 14개의 카테고리로 구분되며, 분야 코드와 명칭, 2016년 기준 총 세출 중 차지하는 비중은 <표 III-2>에 제시되어 있다. 분야별 명칭은 연도에 따라 일부 변화가 있으나, 각 분야에 포함된 부문은 대체로 변동 없이 유지되고 있는 것으로 판단된다.<sup>6)</sup> 세출비중 열의 굵은 표시는 2016년 기준 세출 중 차지하는 비중이 5% 이상인 부문을 의미한다.

<표 III-2> 분야별 코드, 명칭 및 2016년 기준 세출비중

코드	명칭	세출비중
010	일반공공행정	<b>0.0805</b>
020	공공질서 및 안전	0.02
050	교육	0.0156
060	문화 및 관광	<b>0.0564</b>
070	환경보호	<b>0.0631</b>
080	사회복지	<b>0.336</b>
090	보건	0.0214
100	농림해양수산	<b>0.0538</b>
110	산업중소기업	0.0224
120	수송 및 교통	<b>0.0941</b>
140	국토 및 지역개발	<b>0.0885</b>
150	과학기술	0.00139

6) 예를 들어 행정안전부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준(2024)」에 따르면 분야 120의 명칭은 교통 및 물류이나, 해당 분야가 포함하는 부문은 2016년과 2024년 운영기준 모두에서 도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타로 동일하다.

〈표 III-2〉의 계속

코드	명칭	세출비중
160	예비비	0.0263
900	기타 <sup>1)</sup>	<b>0.126</b>

주: 1. 세출비중 계산 과정에서 기초자치단체별 총인구를 가중치로 활용

1) '기타'는 행정운영경비를 포함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 「2016년 지방자치단체 예산편성 운영기준」, 2015.

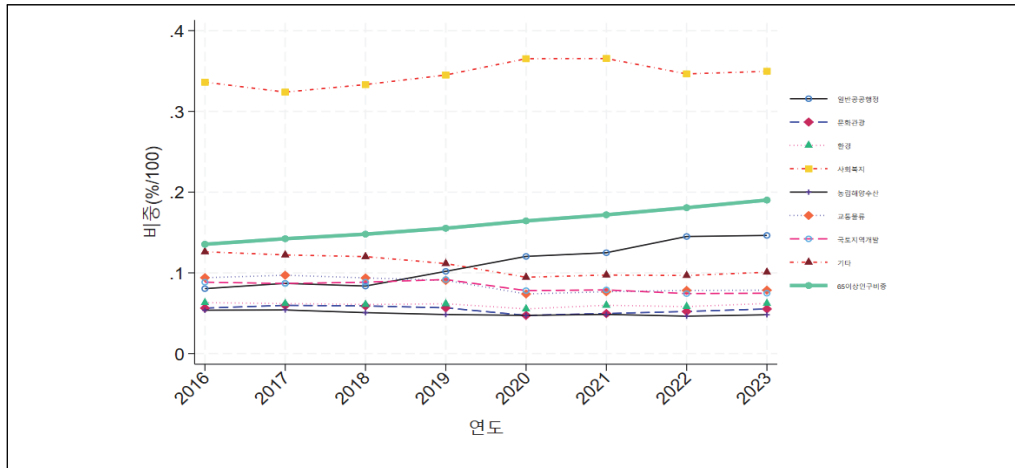
2. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016~2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

3. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016~2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

[그림 III-1]은 2016년 기준 총세출 대비 비중이 5% 이상인 분야의 세출비중 추세를 2016~2023년 기간에 대해 나타낸 것이다. 또한 동 기간 65세 이상 인구 비중을 굵은 실선으로 표시하였다. 기간 중 65세 이상 인구 비중은 고령화 정도가 심화됨에 따라 지속적으로 상승한 것을 확인할 수 있으며, 일반공공행정 지출이 상대적으로 빠르게 증가하였고 사회복지 지출을 제외한 다른 분야의 지출은 2016년에 비해 2023년 비중이 감소한 것으로 나타났다. 일반공공행정 지출은 입법 및 선거관리, 지방행정·재정지원, 재정·금융, 일반행정 부문을 포함하는데, 2018년 이후의 지속적인 증가 추세의 원인을 정확히 파악하기는 어렵다. 한 가지 가능성으로는 국세수입 증가에 따른 중앙정부의 지방교부세 규모의 증가, 부동산시장의 거래건수 및 거래대금 증가에 따른 취득세 증가 등에 기인한 수입 증가로 인해 통합재정안정화기금으로의 보전지출이 증가하여 나타난 현상일 가능성이 존재한다. 사회복지지출은 대체로 총지출 대비 유사한 수준을 유지하였으나, 2020~2021년에 상대적 비중이 높게 나타났는데 이는 코로나19 대응 재정지출 등에 기인했을 수 있다.

[그림 III-1] 총세출 대비 분야별 세출 추이

(단위: %/100)

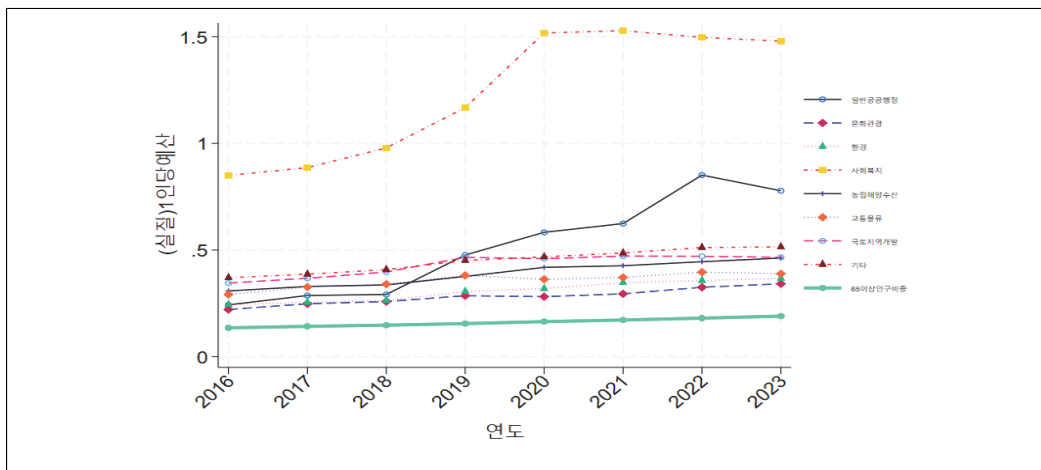


자료: 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016~2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31. 자료를 활용하여 저자 계산

[그림 III-2]는 분야별 인구 1인당 예산규모를 백만원 단위로 표시한 그래프이다. 2017~2020년간 인구 대비 사회복지 지출은 가파르게 증가한 것을 확인할 수 있으며, 인구 대비 일반공공행정 지출은 2018~2022년 기간에 급증하였다. 타 분야의 인구 대비 지출 규모는 기간 중 소폭 증가하는 추세를 유지한 것으로 보인다.

[그림 III-2] 1인당 예산규모 추이

(단위: 백만원, %/100)

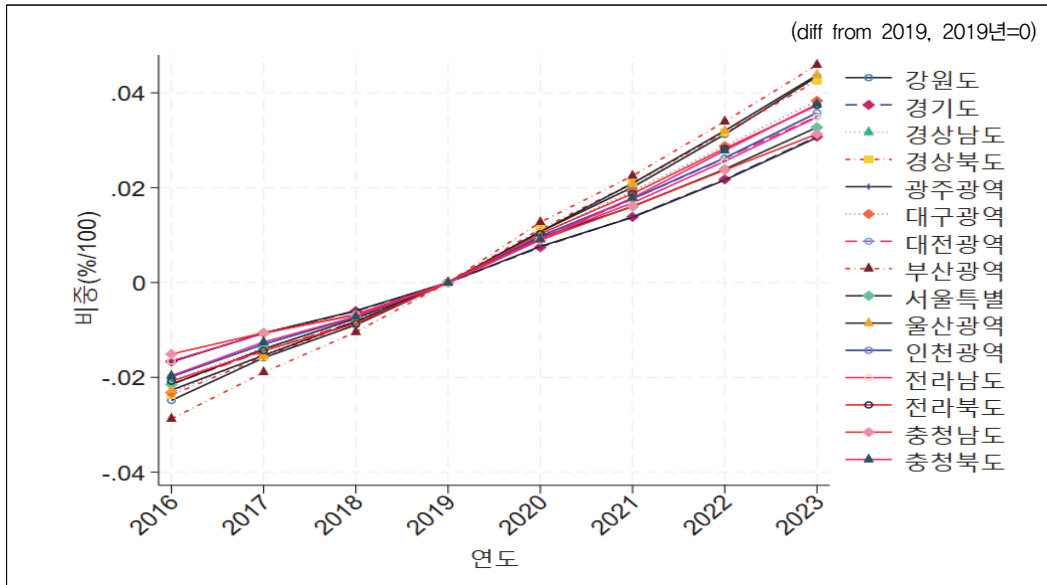


자료: 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016~2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31. 자료를 활용하여 저자 계산

본 분석의 목적은 지역별 65세 이상 인구 비중의 변화가 관심 대상 세출의 규모에 미치는 영향을 추정하는 것이다. 동 분석 수행을 위해서는 65세 이상 인구 비중의 변화 양상이 지역별로 다르게 나타나는 변이(variation)를 이용하게 된다. [그림 III-3]은 자료의 기간 중 광역시도별 65세 이상 인구 비중의 변화를 제시한다. 시각화를 위해 각 시도의 2019년 비중을 모두 0으로 설정(표준화)하고 2019년과 타 연도와의 비중 차이를 시도별로 제시하였다. 그림에 따르면 부산광역시의 65세 이상 인구 비중 %p 변화 속도가 가장 빠른 것으로 나타났으며, 변화의 속도는 시도마다 다른 것으로 확인된다.

[그림 III-3] 시도별 65세 이상 인구비중 변화 추이

(단위: %/100)



자료: 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016~2023, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04006&conn\\_path=12](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=12), 검색일자: 2024. 12. 31.

### 3. 분석 전략

본 분석은 Go(2015)에서 인구 고령화가 교육재정 관련 지방정부 지출에 미친 영향에 대한 분석 수행에 사용한 고정효과 모형과 유사한 실증분석 모형을 활용한다.

$$y_{i,t} = \alpha_i + year_t + \beta X_{i,t} + \Omega sid_o_i \times year_t + A sggttype_i \times year_t + \Gamma Z_i \times t + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

수식의 첨자  $i$ 는 시군구,  $t$ 는 연도를 의미한다.  $y_{i,t}$ 는 종속변수로서 추정의 관심 대상인 세출 관련 변수를 의미한다.<sup>7)</sup> 독립변수인  $X_{i,t}$ 는 총인구 대비 65세 이상 인구의 비중을 의미한다. Go(2015)에서 지적한 바와 같이  $X_{i,t}$  변수에는 내생성 문제가 존재한다. 연구자가 관찰할 수 없는 다양한 사회경제적 요인들에 의해 65세 이상 인구 비중이 변화할 수 있는데, 인구 구성에 영향을 미치는 요인들은 대부분 재정지출에 대한 의사결정과도 관련되어 있을 가능성이 높을 것으로 판단된다. 또한 지역에서 발생한 재정지출은 거주지의 매력도에 영향을 미쳐 인구 이동을 발생시킬 수 있고, 이 경우 종속변수는 65세 이상 인구 비중에 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 따라서 본 분석에서도 Go(2015)에서 활용된 바 있는 ‘예측된’ 지역별 65세 이상 인구 비중 변수를 도구변수로 활용한다.

구체적으로 전국 총 인구, 65~79세 인구, 80세 이상 인구의 2008년 대비 증가율을 연도별로 계산한다.<sup>8)</sup> 다음으로 지역별 2008년 인구 규모에 앞서 계산한 전국의 인구집단별 증가율을 동일하게 곱하여 지역별 총 인구, 65~79세 인구, 80세 이상 인구의 ‘예측된’ 규모를 연도별로 계산한다. 도구변수 구성 과정에서 지역이 갖는 고유의 특성들에 의해 영향을 받는 지역별 인구증가율이 아닌 전국의 인구증가율을 모든 지역에 동일하게 적용함으로써 거시적인 요인들에 기인하는 예측력은 유지하되, 지역 고유 특성들에 기인하는 내생성 문제를 완화할 것으로 기대된다. 지역별 총 인구의 예측값과 65세 이상 인구의 예측값을 활용하여 65세 이상 인구 비중의 예측값을 계산할 수 있고, 해당 변수를 실제 지역의 65세 이상 인구의 비중에 대한 도구변수로 분석에 이용한다. 실제 65세 이상 인구 비중이 아닌 예측된 고령인구 비중을 실증분석에 활용한다면 분석 기간 중 발생할 수 있는 지역 고유의 경제·사회적 충격 등에 기인한 내생성 우려를 다소 감소시킬 수 있을 것으로

7) 세출예산은 실질적으로  $t-1$ 연도에 편성되지만,  $t$ 연도 인구에 대한 합리적인 판단에 근거하여 해당 연도에 대한 예산을 편성하였다고 가정한다.

8) 도구변수 구성에 활용되는 인구 변수의 시점이 과거로 멀어질수록 실제 인구에 대한 예측력이 하락하는 단점이 있는 반면, 시점이 최신일수록 지역의 관측되지 않은 특성들과의 연관성이 강해져 도구변수의 조건을 충족시키기 어려워진다는 점 또한 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 분석 기간과 10년 정도 시차를 갖는 2008년을 기준 연도로 설정하여 분석을 수행하였다.

판단된다. 다만 2008년의 지역 인구 구성에 따라 세출 관련 변수들의 추세가 다르게 나타날 수 있다는 잠재적인 우려는 여전히 존재하는데, 기초자치단체 고정효과에 더해 지역의 특성을 반영하는 통제변수들을 추가로 고려함으로써 내생성에 대한 우려를 감소시키고자 시도하였다.

$sido_i \times year_t$ 는 시도별 고정효과와 연도더미의 교호항을 의미하며, 시도별 공통적으로 나타나는 종속변수 관련 요인들을 유연하게 통제한다. 다음으로  $sggtype_i \times year_t$ 는 시군구의 유형 중 ‘도’지역의 시/군 여부에 따라 다르게 나타날 수 있는 잠재적인 요인들을 유연하게 통제하는 교호항이다.  $Z_i$ 는 기타 통제변수 벡터를 의미한다. 지역의 재정지출은 앞서 언급하였듯 거주지의 매력도에 영향을 미칠 수 있음에 따라 인구 이동에도 영향을 미칠 가능성이 있으며, 또한 노동시장 관련 변수들에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 종합적으로 고려하여 부적절한 통제 문제를 피하기 위해 통제변수 벡터  $Z_i$ 는 분석 기간 이전 시점을 기준으로 구성하였다. 구체적으로  $Z_i$ 는 2015년의 1인당 로그 총세입과 2014년 제6회 동시지방선거의 1, 2위 득표자의 투표율 격차를 포함한다. 식 (1)에 나타난 바와 같이  $Z_i$ 에 포함된 변수들은 선형 추세와의 교호항 형태로 고정효과 모형에 포함된다. 회귀분석의 표준오차는 시군구 수준에서 존재하는 클러스터를 고려하여 계산하였다.

식 (1)의 관심 계수는  $\beta$ 이며, 이는 지역  $i$ 의 고령화 정도가 심화되었을 때  $i$ 지역의 세출 경향(억원으로 표시된 1인당 세출 규모)에 미치는 변화를 의미한다. 고령인구의 비중은 %/100 단위로, 독립변수의 1단위 증가는 고령인구 비중의 100% 증가를 의미한다. 따라서  $\beta$ 를 100으로 나누면 고령인구 1% 증가가 종속변수의 변화에 미치는 영향을 추정하게 되며, 실증 분석의 종속변수가 억원 단위로 표시되어 있음에 따라 백만원 단위의  $\beta$ 변화로 추정 결과를 해석할 수 있다.

## 4. 분석 결과

〈표 III-3〉은 기초통계량을 제시한다. 1인당 총세출 규모는 평균 약 870만원 수준으로 나타났으며, 주요 분야별로 살펴보면 사회복지가 170만원, 농림해양수산

140만원, 일반공공행정 100만원 순서로 나타났다. 지역 및 기간에 따른 1인당 예산 규모의 변화도 상당한 것으로 나타났는데, 예를 들어 1인당 사회복지예산의 최솟값은 약 50만원이나, 최댓값은 410만원으로 상당한 차이가 나타났다. 지역별 고령인구 비중의 실제 값은 평균적으로 21.8%로 나타났으며, 분석 기간 중 최소 6.6%에서 45.4%까지 분포하는 것으로 나타났다. 2008년 인구구조에 근거하여 예측된 인구 이동 미반영 고령인구 비중의 평균은 23.6%로 나타났다.

〈표 III-3〉 기초통계량

	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
<b>종속변수 및 독립변수</b>					
<b>1인당 세출예산(억원)</b>					
총세출	1,808	0.087	0.071	0.011	0.475
일반공공행정(010)	1,808	0.010	0.012	0.000	0.160
문화및관광(060)	1,808	0.007	0.007	0.000	0.042
환경보호(070)	1,808	0.008	0.009	0.000	0.059
사회복지(080)	1,808	0.017	0.007	0.005	0.041
농림해양수산(100)	1,808	0.014	0.017	0.000	0.107
수송및교통(120)	1,808	0.005	0.004	0.000	0.034
국토및지역개발(140)	1,808	0.009	0.010	0.000	0.095
기타(900)	1,808	0.009	0.009	0.001	0.077
<b>세출예산(억원)</b>					
총세출	1,808	9944.381	6731.138	1775.762	57638.195
일반공공행정(010)	1,808	1157.077	1360.417	94.978	19557.863
문화및관광(060)	1,808	632.528	505.608	28.276	4687.894
환경보호(070)	1,808	688.759	505.569	40.483	4031.595
사회복지(080)	1,808	2774.388	2287.474	141.458	14865.704
농림해양수산(100)	1,808	869.425	785.690	0.000	4061.052
수송및교통(120)	1,808	801.320	962.957	61.191	7428.485
국토및지역개발(140)	1,808	964.938	1004.610	26.554	12142.714
기타(900)	1,808	1007.857	589.922	281.791	5656.891
<b>고령인구 비중</b>					
총인구대비 65세이상 인구비중	1,808	0.218	0.086	0.066	0.454
예측된 총인구 대비 65세이상 인구비중 (도구변수)	1,808	0.236	0.120	0.064	0.575
<b>통제변수</b>					
로그 1인당 세입예산(2015)	226	-3.472	0.810	-4.801	-1.906
제6회 지방선거(2014년) 1·2위 후보 득표율격차	222	17.359	14.809	0.117	65.325

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, 투표현황, 제6회 지방선거, 2014, URL: <http://info.nec.go.kr/>, 2024. 12. 31.
2. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
3. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
4. 행정안전부, 지방재정365, 통합재정 세입예산, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

## 가. 분야·부문별 지출규모

〈표 III-4〉는 고정효과 모형을 이용하여 지역의 고령인구 비중 증가가 종속변수인 1인당 지출 규모에 미친 영향을 추정한 결과를 제시한다. 패널 A는 도구변수를 이용하지 않고 추정한 결과를 제시하며, 패널 B는 도구변수를 이용하여 추정한 결과를 제시한다. 도구변수의 이용 여부는 추정 결과의 크기 및 유의성에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 도구변수를 이용하지 않은 경우 모든 분야에 대해 1인당 세출 규모가 증가한 것으로 나타났으나, 도구변수를 이용한 경우 사회복지 분야의 세출을 제외하고 통계적으로 유의한 추정 결과가 나타나지 않았다.

도구변수를 이용하지 않은 패널 A의 추정 결과는, 분석 기간 중 기초자치단체 수준에서 지역에 발생한 경제·사회적 충격을 비롯한 모형에서 통제되지 않은 다양한 요인들에 의해 영향을 받았을 가능성이 상대적으로 크다고 판단된다. 예를 들어 분석 기간 중 부정적인 경제적 충격이 발생한 지역에서 경제활동인구를 중심으로 인구가 유출되었을 수 있고, 이 경우 고령인구 비중은 증가하게 된다. 전체적인 인구 규모의 감소는 인프라 유지비용 등으로 인해 재정지출의 비효율성을 증가시켰을 수 있으며, 이 경우 1인당 재정지출의 규모가 대체로 증가했을 수 있다. 또한 부정적인 경제적 충격에 대응하기 위한 다양한 재정지출이 편성되었을 가능성도 존재하며, 이 경우에도 1인당 재정지출의 규모는 증가하게 될 것으로 판단된다. 여러 요인들을 고려할 때 패널 A의 결과는 고령인구 비중이 미친 영향을 다소 편향적으로 반영한 결과일 가능성이 높을 것으로 판단되며, 따라서 본 연구에서 선호하는 결과는 고령인구 비중의 예측값을 이용하여 해당 요인들이 추정 결과에 미치는 내생성을 완화한 패널 B의 추정 결과이다.

패널 B의 추정 결과 중 통계적으로 10% 수준에서 유의한 결과는 사회복지 예산에 대한 추정 결과이다. 추정 결과는 고령인구 비중이 1% 증가하였을 때 전체 인구 1인당 사회복지 예산이 0.264백만원 증가하였다는 것을 의미한다. 사회복지 정책의 수혜 집단은 고령인구로 한정되지 않으나, 경제활동인구에 비해 고령인구의 소득 수준이 전반적으로 낮을 가능성이 높다는 점을 고려하면 고령인구 비중의 증가에 따라 사회복지 정책의 수요가 상대적으로 높아졌을 가능성이 있다. 〈표 III-4〉 결과에 대한 추가적인 해석은 이후 〈표 III-5〉를 통해 각 분야의 부문별 추정 결과를 해석하는 과정에서 제시한다.

〈표 III-4〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 분야별 1인당 세출

패널A - 고정효과 모형(도구변수 미적용)									
	총세출	일반공공 행정	문화 및 관광	환경보호	사회복지	농림 해양수산	수송 및 교통	국토 및 지역개발	기타
고령인구 비중	0.522***	0.101*	0.028**	0.053***	0.057***	0.077***	0.016	0.085***	0.050*
	(0.075)	(0.056)	(0.013)	(0.015)	(0.007)	(0.021)	(0.011)	(0.028)	(0.025)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776

패널B - 고정효과 모형(도구변수 적용)									
고령인구 비중	0.674	-0.202	-0.231	0.328	0.264**	0.177	-0.257	0.412	0.173
	(1.478)	(0.858)	(0.228)	(0.217)	(0.133)	(0.391)	(0.217)	(0.290)	(0.327)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함  
 2. \*: 10%, \*\*: 5%, \*\*\*: 1% 수준에서 통계적으로 유의  
 자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성  
 1. 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, 투표현황, 제6회 지방선거, 2014, URL: <http://info.nec.go.kr/>, 2024. 12. 31.  
 2. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.  
 3. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.  
 4. 행정안전부, 지방재정365, 통합재정 세입예산, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

다음으로 〈표 III-5〉는 각 분야에 대해 하위 분류인 부문별로 세분화하여 동일한 모형을 추정한 결과를 제시한다. 표의 패널은 분야에 따라 구분되어 있으며, 모든 추정 결과는 예측된 고령인구 비중을 도구변수로 이용한 추정 결과이다. 통계적으로 유의한 결과가 나타난 부문은 사회복지 분야의 노인·청소년 부문, 그리고 농림해양수산 분야의 농업·농촌 부문이다. 〈표 III-4〉의 결과와 연결지어 살펴보면 〈표 III-4〉에 제시되었던 고령인구 비중 증가가 사회복지 분야의 1인당 지출에 미친 영향 대부분이 노인·청소년 부문의 1인당 지출 증가에 기인했음을 확인할 수 있다.

노인·청소년 부문의 지출 증가가 나타난 원인을 사전적으로 생각해 보면 지방자치단체의 자체적인 자원배분의 결과일 가능성과 의무지출에 따른 강제적인 지출 증가일 가능성이 모두 존재한다. 본 연구에서는 자료의 세부사업명의 통일성 문제 등으로 인해 직접적인 분석을 수행하지 못하였으나, 노인·청소년 부문을 구성하는 사업을 살펴보면 기초연금 등 의무지출에 해당하는 사업과 지역 자체적으로 추진할 수 있는 사업들이 모두 포함되어 있는 것을 확인할 수 있다. 2019년 기준 65세 이상 인구 비율이 가장 높은 시군구인 경상북도 의성군(39.9%)과 가장 낮은 시

군구인 울산광역시 북구(7.6%)에 대해 노인복지예산의 구성을 〈부록〉에 제시하였으며,<sup>9)</sup> 이에 따르면 노인·청소년복지예산의 대부분은 노인복지예산으로 구성되며, 노인복지예산을 구성하는 가장 비중이 높은 세부 분야는 기초연금 지급에 요구되는 예산이라는 점을 확인할 수 있다.

구체적으로 의성군의 일반회계 사회복지과 예산에 해당하는 노인·청소년복지예산 중 노인복지예산이 차지하는 비중은 약 99%이며, 울산광역시 북구의 경우 약 95%이다. 또한 노인복지예산 중 기초연금 지급 예산이 차지하는 비중은 의성군 약 73%, 울산광역시 북구 약 76%로 나타난다. 기초연금 지급에 더해 예산 규모가 큰 사업은 두 기초자치단체에서 공통적으로 노인일자리 및 사회활동 지원사업, 그리고 경로당 및 노인복지관 등 노인복지·여가시설의 운영을 돕는 사업으로 보인다. 기초연금은 중앙정부에서 설계한 의무지출 사업으로, 해당 사업에 대한 지출 규모는 지방자치단체의 자체적인 결정에 의존한다고 판단하기 어렵다. 반면 경로당 등의 사업은 지방자치단체의 의지가 반영될 수 있을 것으로 판단된다. 추후 시군구비 100% 사업, 국비/시도비 포함사업을 구분한 추정을 통해 해석에 대한 추가적인 논의를 진행한다.

농업·농촌 부문은 농업생산기반 조성, 농가 소득 안정 등 농업 종사 인구가 선호할 가능성이 높은 사업들을 포함하고 있는 부문으로 판단된다(〈부표 1〉). 따라서 동 부문에 대한 1인당 지출의 증가는 농업에 종사하는 고령인구의 비중이 높다는 점에 기인했을 가능성이 있다. e나라지표 웹사이트에서 제시하는 ‘농가 및 농가 인구’ 정보에 따르면 2023년 기준 총 농가인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비중은 52.6%에 달하는 것으로 나타났다. 또한 65세 이상 고령자의 산업별 취업자 분포를 살펴보면 농림어업이 차지하는 비중은 23.6%에 달하는 것으로 나타났다(통계청, 2024). 어가 인구 중 65세 이상 비중 또한 2023년 기준 48%로 높으나, 어가 인구의 절대적인 규모가 2023년 87.1천명으로 농가인구의 2,089천명에 비해 1/10 이하로 크게 작다는 점이 〈표 III-5〉의 추정 결과에 영향을 미쳤을 수 있다.

9) 자료 출처는 국가통계포털의 ‘고령인구비율’ 항목이며, 자료의 원 출처는 행정안전부의 주민등록인구현황 자료이다.

〈표 III-5〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 부문별 1인당 세출

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용), 일반공공행정								
부문	입법 및 선거관리	지방행정·재정지원	재정·금융	일반행정				
고령인구 비중	-0.001 (0.004)	-0.810 (1.000)	0.592 (0.400)	0.018 (0.244)				
관측치	1776	1776	1776	1776				
패널B - 고정효과 모형(도구변수 적용), 문화 및 관광								
부문	문화예술	관광	체육	문화재	문화 및 관광일반			
고령인구 비중	-0.035 (0.076)	-0.185 (0.145)	0.001 (0.081)	-0.002 (0.052)	-0.011 (0.037)			
관측치	1776	1776	1776	1776	1776			
패널C - 고정효과 모형(도구변수 적용), 환경								
부문	상하수도·수질	폐기물	대기	자연	해양	환경보호 일반		
고령인구 비중	0.271 (0.191)	-0.017 (0.059)	0.024 (0.025)	0.049 (0.037)	0.001 (0.014)	-0.000 (0.028)		
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776		
패널D - 고정효과 모형(도구변수 적용), 사회복지								
부문	기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및 여성	노인·청소년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
고령인구 비중	0.012 (0.026)	-0.034 (0.048)	0.031 (0.040)	0.216** (0.095)	0.007 (0.019)	-0.002 (0.009)	0.000 (0.012)	0.034 (0.043)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776
패널E - 고정효과 모형(도구변수 적용), 농림해양수산								
부문	농업·농촌	임업·산촌	해양수산·어촌					
고령인구 비중	0.494* (0.257)	0.029 (0.066)	-0.346 (0.397)					
관측치	1776	1776	1776					
패널F - 고정효과 모형(도구변수 적용), 교통 및 물류								
부문	도로	도시철도	해운·항만	항공·공항	대중교통·물류 등 기타			
고령인구 비중	-0.266 (0.209)	-0.002 (0.014)	-0.000 (0.003)	-0.001 (0.001)	0.012 (0.048)			
관측치	1776	1776	1776	1776	1776			
패널G - 고정효과 모형(도구변수 적용), 국토 및 지역개발								
부문	수자원	지역 및 도시	산업단지					
고령인구 비중	0.002 (0.061)	0.342 (0.240)	0.066 (0.090)					
관측치	1776	1776	1776					

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함

2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*, 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lotn365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

추정 결과, 고령인구 비중의 증가에 따라 통계적으로 유의하게 규모가 감소한 지출 분야(부문)는 나타나지 않았다. 해당 결과를 설명할 수 있는 한 가지 가능성으로 고령인구 증가에 따라 기초자치단체의 자체재원이 아닌 지방교부세 혹은 국고보조사업을 비롯한 이전재원이 증가하였을 가능성을 고려할 수 있다. 지방교부세는 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이를 기초로 산정하여 교부되는데, 기준재정수요액은 「지방교부세법 시행령」 및 시행규칙에 규정된 단위비용과 보정계수에 따라 산정하는 ‘기초수요’, 각종 법령에 근거하여 산정하는 법정수요 및 지역균형수요, 사회복지수요 등의 ‘보정수요’ 등에 따라 산정하게 된다.<sup>10)</sup> 고령화 비율은 보정수요에 해당하는 사회복지 수요 측정 시 지표로 활용되며, 또한 간접적으로 노인요양시설 및 노인보호구역과 연동되어 지원되는 시책수요 등에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 또한 기초연금을 비롯한 다양한 중앙정부 사업들이 보조사업의 형태로 지방정부의 세출 규모에 포함되는데, 해당 사업들에 대한 1인당 지출 규모가 증가하게 되면 보조금 또한 동반하여 증가하게 된다.

〈표 Ⅲ-6〉은 총세입을 유형별로 구분하여 고령인구 비중의 증가가 유형별 1인당 세입 규모에 미친 영향을 추정한 결과를 제시한다. 추정 결과 국고보조금이 고령인구 1% 증가에 따라 0.307백만원 증가하는 것으로 유의하게 나타났으며, 지방교부세 및 총세입에도 증가 효과가 나타났으나 통계적으로 10% 수준에서 유의하지 않게 나타났다.

〈표 Ⅲ-6〉 고정효과모형 회귀분석 결과: 1인당 세입

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용)						
	총세입	지방세수입	경상적세외수입	지방교부세	국고보조금	시도비보조금
고령인구 비중	0.887 (0.641)	0.038 (0.040)	0.012 (0.053)	0.388 (0.247)	0.307* (0.165)	0.086 (0.064)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함  
2. \*: 10%, \*\*: 5%, \*\*\*: 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
2. 행정안전부, 지방재정365, 통합재정 세입예산, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
3. 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, 투표현황, 제6회 지방선거, 2014, URL: <http://info.nec.go.kr/>, 2024. 12. 31.

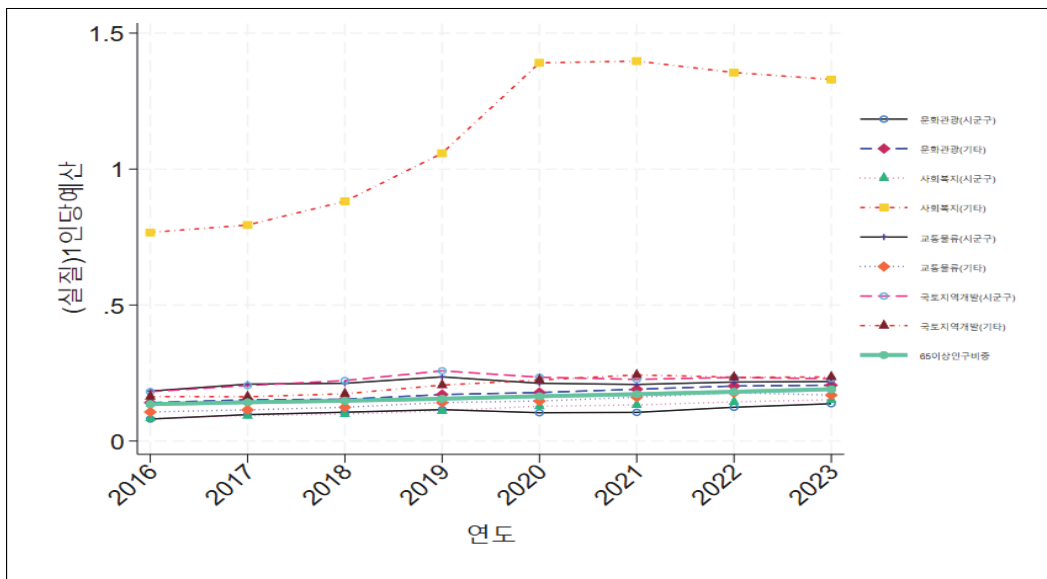
10) 행정안전부(2024).

## 나. 세부사업 유형별 지출규모

다음으로, 세부사업을 시군구비 100%로 구성된 사업과 국비 또는 광역시비 유형이 포함된 사업으로 분리하여 고령인구 비중 변화가 미친 영향을 살펴보았다. 국비 또는 광역시비가 포함된 사업은 기초자치단체가 직면하는 예산 제약의 정도 및 기초자치단체장의 의사결정이 예산 규모 편성에 미치는 영향 측면에서 고령인구 비중 변화와 1인당 예산 규모 사이의 관련성이 다르게 나타날 가능성이 있다. [그림 Ⅲ-4]는 주요 분야별로 시군구비 100% 사업과 국비/시도비가 포함된 사업으로 나누어 1인당 예산 규모의 추이를 표시한 것이다. 예산 규모 측면에서 국비/시도비를 포함한 사회복지사업의 규모가 매우 크고, 2016년 이후 지속적으로 증가해 온 것을 확인할 수 있다. 이 경향은 기초연금의 급여액 인상, 노인일자리 사업의 확대 등에 기인한 것으로 판단된다.

[그림 Ⅲ-4] 1인당 예산규모 추이, 세부사업 유형별

(단위: 백만원)



자료: 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016~2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31. 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 Ⅲ-7〉이 제시하는 기초통계량에 따르면 분야에 따라 시군구비 100% 사업과 국비/시도비 포함 세부사업 간의 구성별 비중은 상이한 것으로 보인다. 예를 들어 기초생활보장제도와 기초연금 등 국비가 투입되며 규모가 큰 보조사업이 다수 포함된 사회복지사업의 경우, 시군구비 100% 세부사업의 규모는 1인당 0.002억원으로 국비/시도비 포함 사업의 평균 규모인 0.015억원에 비해 상대적으로 작게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 반면 수송 및 교통 분야의 시군구비 100% 사업 세출 규모는 1인당 0.003억원으로, 국비/시도비 포함 사업의 평균인 0.002억원보다 규모가 큰 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-7〉 기초통계량, 세부사업 유형별

	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
<b>1인당 세출예산(억원), 시군구비 100% 세부사업</b>					
일반공공행정(010)	1808	0.009	0.012	0.000	0.158
문화및관광(060)	1808	0.002	0.002	0.000	0.019
환경보호(070)	1808	0.003	0.003	0.000	0.027
사회복지(080)	1808	0.002	0.002	0.000	0.011
농림해양수산(100)	1808	0.004	0.005	0.000	0.040
수송및교통(120)	1808	0.003	0.002	0.000	0.020
국토및지역개발(140)	1808	0.004	0.005	0.000	0.074
기타(900)	1808	0.008	0.009	0.000	0.077
<b>1인당 세출예산(억원), 국비/시도비 포함 세부사업</b>					
일반공공행정(010)	1808	0.001	0.001	0.000	0.020
문화및관광(060)	1808	0.005	0.005	0.000	0.033
환경보호(070)	1808	0.004	0.006	0.000	0.044
사회복지(080)	1808	0.015	0.006	0.005	0.034
농림해양수산(100)	1808	0.010	0.012	0.000	0.085
수송및교통(120)	1808	0.002	0.003	0.000	0.026
국토및지역개발(140)	1808	0.005	0.006	0.000	0.073
기타(900)	1808	0.002	0.004	0.000	0.023
<b>세출예산(억원), 시군구비 100% 세부사업</b>					
일반공공행정(010)	1808	1005.183	1297.096	64,922	19177,248
문화및관광(060)	1808	243.144	284.665	6,493	3497,006
환경보호(070)	1808	352.106	324.892	9,966	3150,569
사회복지(080)	1808	263.766	271,250	7,369	3308,342
농림해양수산(100)	1808	242.329	252,678	0,000	2304,093
수송및교통(120)	1808	479.991	710,974	1,093	6295,399
국토및지역개발(140)	1808	505.433	796,579	4,733	9344,616
기타(900)	1808	799.265	626,090	17,825	5632,736

〈표 III-7〉의 계속

	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
<b>세출예산(억원), 국비/시도비 포함 세부사업</b>					
일반공공행정(010)	1808	151,894	254,783	2,168	3229,158
문화및관광(060)	1808	389,384	290,141	11,788	2644,423
환경보호(070)	1808	336,653	277,644	1,850	2258,915
사회복지(080)	1808	2510,623	2090,336	117,842	13703,404
농림해양수산(100)	1808	627,096	574,000	0,000	3227,669
수송및교통(120)	1808	321,329	331,320	1,536	2516,879
국토및지역개발(140)	1808	459,505	345,609	9,338	3163,460
기타(900)	1808	208,592	338,069	0,000	1954,894

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

〈표 III-8〉은 순수 시군구비 편성 사업(패널 A), 국비/시도비 포함 사업(패널 B)으로 나누어 지역별 고령인구 비중이 분야별 1인당 지출 규모에 미친 영향을 추정 한 결과를 제시한다. 추정 결과 분야별로 다소의 차이는 있으나, 시군구비 100% 사업과 국비/시도비 포함 사업에 미치는 고령인구 비중 증가의 영향은 상당히 다르게 추정되었다. 예를 들어 분야별 총 세출 규모에서 통계적으로 유의한 관련성이 추정되었던 사회복지 분야의 경우, 시군구비 100% 사업에 미치는 영향은 미미 하였으나 국비/시도비 포함 사업에 미치는 영향이 전체 결과를 이끈 것으로 판단 된다.

반면 앞서 농업/임업 분야에서 통계적으로 유의한 결과가 관찰되었던 농림해양 수산 분야의 경우 시군구비 100% 사업의 규모가 통계적으로 유의하게 증가한 것으로 나타났으며, 환경보호 분야의 경우 국비/시도비 포함 사업의 1인당 규모가 고령인구 비중 증가에 따라 증가했다는 결과가 추정되었다. 〈표 III-5〉의 추정 결과에 따르면 환경보호 분야의 세출 규모 증가는 상하수도 부문의 세출 증가에서 기인한 것으로 판단되는데, 지방상수도 현대화사업 등 상하수도 분야의 국비 포함 사업이 해당 결과에 영향을 미쳤을 수 있다.

분야별 분석 결과가 나타난 원인을 정확히 식별하여 제시하기는 한계가 있으나, 국비/시도비 포함 사업과 시군구비 100% 사업의 상이한 특성 및 지방자치단체의 정책 유인 등을 해석에 고려할 수 있다. 예를 들어 노인 대상 복지사업 중 비중이

큰 국비/시도비 포함 사업에 해당하는 기초연금 사업의 경우 사업 성격이 의무지출이며, 공적이전지출로서 고령인구 증가에 비례하여 예산 규모가 동반하여 증가하는 사업이라는 특성이 있다. 반면 시군구비 100% 사업에 해당하는 '경로당시설 개선및기능보강' 사업은 큰 규모의 고령인구 변화가 발생하거나 시설의 노후화가 심각해지는 등의 상황에서 간헐적으로 지출이 증가하여 연도별 고령인구 비중 변화와의 관련성이 낮게 나타났을 가능성이 존재한다.

또한 고령인구의 특성이 기초자치단체의 지출 행태에 영향을 주었을 수 있다. 한국갤럽(2023)에 따르면 2023년 1, 2월을 기준으로 주관적 정치 성향이 '중도'라고 답한 비율은 70대 이상 고령층에서 다른 연령대에 비해 크게 낮게 나타났다.<sup>11)</sup> 뚜렷한 정치 성향을 답한 계층에 비해 중도층은 지지 정당을 바꿀 유인이 상대적으로 높은 계층으로 볼 수 있으며, 고령자의 낮은 중도층 비중은 기초자치단체가 자체적인 재원을 투입하여 고령자가 선호하는 사업에 대한 지출을 증가시킬 유인이 상대적으로 낮게 나타날 가능성을 일정 부분 시사한다.

중앙정부 또는 광역자치단체가 지역의 고령인구 증가에 대응하여 이념·전략적인 자원 배분 행태를 보였을 가능성도 존재한다. 선행연구는 고령인구 증가에 대응하는 분야별 세출에 대한 중앙정부 및 광역자치단체 등 상위 정부의 정책적 태도와 관련된 의사결정(Kang et al., 2025) 혹은 기초자치단체와 중앙정부/광역자치단체 간 정치적 진영 관계에 따라 선거를 고려한 행태 변화(Lee et al., 2024)가 발생하였을 가능성을 시사하며, 본 연구에서 제시한 추정 결과 또한 앞서 언급한 요인들의 영향을 받았을 가능성이 존재한다.

다만 국비/시도비 포함 사업으로 분류된 세부사업들의 세출 규모 증가를 전적으로 시군구의 의지와 무관한 것으로 해석하기는 어렵다는 점 또한 고려할 필요가 있다. 예를 들어 국고보조사업인 노인일자리 사업의 예산은 중앙정부로부터 기초자치단체에 배분되는 과정에서 시군구의 노인인구 수에 더해 사업의 수행 능력, 사업 추진 수요 및 의지가 반영되어 차등적으로 예산이 배분된다(보건복지부, 2023). 또한 노후 상하수도를 현대화하는 사업을 추진하는 과정에서 고령인구의 구

11) 2023년 1월(1~3주) 기준 주관적 정치 성향이 '중도'라고 응답한 비중은 18~29세 33%, 30대 42%, 40대 40%, 50대 32%, 60대 30%, 70대 이상 18%라고 나타났으며, 2월(1~4주) 기준으로는 각각 37%, 36%, 35%, 33%, 25%, 17%로 나타났다.

모 증가 및 지역 내 거주지 분포를 고려하여 대상 지역 선정이 전략적으로 이루어졌을 가능성을 완전히 배제하기는 어려울 것으로 판단된다.

종합하면 고령인구 증가에 대응하여 지방자치단체의 자원 배분 행동이 변화하였을 가능성이 일부 관찰된 것과 동시에, 자원 증가의 상당 부분은 국가 및 상위 지방정부가 부담하는 패턴이 관찰된 것으로 판단된다.

〈표 III-8〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출), 유형별

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용), 시군구비 100% 세부사업									
	총세출	일반 공공행정	문화 및 관광	환경보호	사회복지	농림 해양수산	수송 및 교통	국토 및 지역개발	기타
고령인구 비중	0.252	-0.231	-0.038	-0.012	0.013	0.227*	-0.052	0.249	0.104
	(1.128)	(0.854)	(0.062)	(0.083)	(0.027)	(0.131)	(0.101)	(0.191)	(0.363)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776
패널B - 고정효과 모형(도구변수 적용), 국비/시도비 포함사업									
고령인구 비중	0.423	0.028	-0.193	0.340*	0.251**	-0.050	-0.205	0.163	0.069
	(0.520)	(0.037)	(0.191)	(0.202)	(0.123)	(0.356)	(0.149)	(0.171)	(0.101)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함

2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*: 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

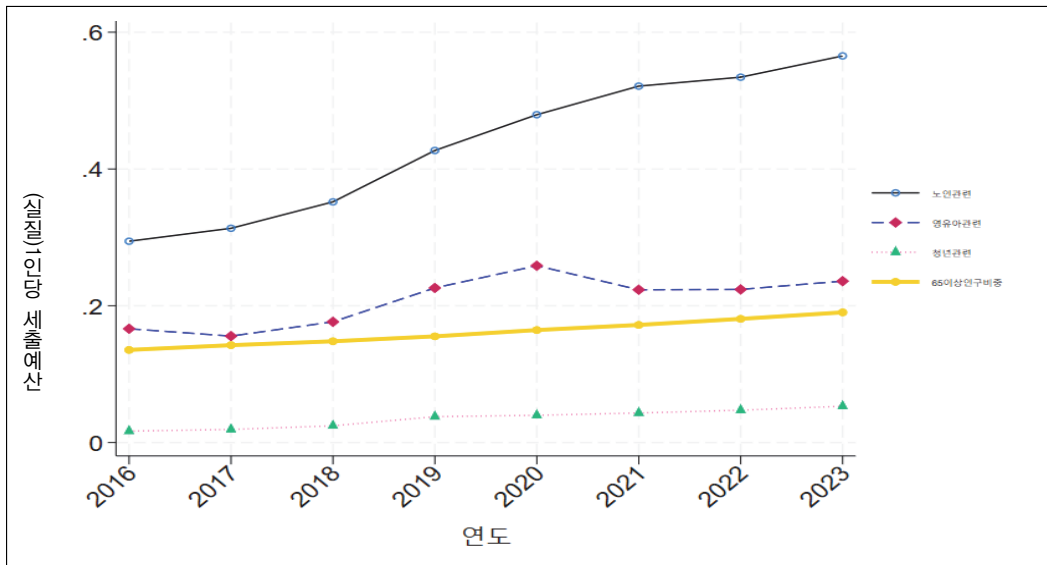
#### 다. 특정 키워드 포함 세부사업

다음으로 세부사업을 특정 키워드의 세부사업명 포함 여부에 따라 세 가지 유형으로 분류한 후 분석을 시도하였다. ‘노인’ 관련 세부사업은 “노인, 고령, 노령, 시니어, 경로, 양로, 연금, 어르신”을 포함한 세부사업이며, ‘영유아’ 관련 세부사업은 “유아, 영아, 육아, 양육, 영유아, 아이, 아동”을 포함한 세부사업이다. 마지막으로 ‘청소년’ 관련 세부사업은 “학생, 청소년, 청년”을 포함하는 사업으로 정의하였다.

[그림 Ⅲ-5]는 키워드 구분에 따른 세출 규모의 분석 기간 중 추세를 제시한다. 기간 중 노인 관련 사업의 1인당 세출 규모가 지속적이고 빠른 속도로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 영유아 관련 세출 규모 및 청년 관련 세출 규모도 소폭이지만 증가한 것을 확인할 수 있다. 전체 인구 중 고령인구가 차지하는 비중의 증가, 기초연금 급여액 인상 등 고령자 대상 정책의 강화 등이 복합적으로 추세에 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

[그림 Ⅲ-5] 1인당 세출예산 규모 추이, 키워드별

(단위: 백만원)



자료: 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31. 자료를 이용하여 저자 작성

<표 Ⅲ-9>는 키워드별 분류에 따른 기초통계량을 제시한다. 평균 측면에서 노인 관련 사업에 대한 1인당 세출 규모가 큰 것을 확인할 수 있다. 표준편차는 지역 및 기간에 대해 상당히 크게 나타나는데, 지역에 따라 인구의 구성과 경제적 수준이 크게 다르다는 점이 원인일 수 있다.<sup>12)</sup>

12) 예를 들어 보건복지부(2013)에 따르면 2012년 기준 서울특별시 강남구의 기초연금 수급률은 24.7%였으나, 완도군은 92.6%로 큰 차이를 보였다.

〈표 III-9〉 기초통계량, 키워드별

	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
<b>1인당 세출예산(억원)</b>					
노인 관련	1808	0.709	0.434	0.106	2.138
영유아 관련	1808	0.206	0.065	0.014	0.564
청소년 관련	1808	0.061	0.075	0.001	1.260
<b>세출예산(억원)</b>					
노인 관련	1808	976,407	678,620	81,150	5077,714
영유아 관련	1808	466,864	501,011	10,029	3284,404
청소년 관련	1808	78,807	90,519	0.889	773,763

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

〈표 III-10〉은 키워드에 따라 세부사업을 구분한 후 각 분류에 대해 지역별 고령 인구 비중이 1인당 세출 규모에 미친 영향을 추정한 결과를 제시한다. 추정 결과 노인 관련 키워드를 포함한 사업에 대한 결과가 통계적으로 유의하며 동시에 추정치의 크기 또한 크게 추정되었다. 노인 관련 사업에 대한 추정치는 고령인구 비중이 1% 증가할 때 1인당 세출 규모가 0.195백만원 증가하였다는 것을 의미한다. 분류 과정에 이용한 키워드를 고려할 때 앞서 소개한 분석 결과와 동일하게 기초연금, 노인일자리 사업 등의 확대가 분석 결과에 영향을 미쳤을 가능성이 높을 것으로 판단된다. 또한 영유아 및 청소년 등 고령인구의 정책적 수요와 관련성이 낮을 것으로 생각되는 사업에 대한 세출 규모가 감소하지 않은 것 또한 의미 있는 결과이다.

해당 결과가 나타난 원인은 다양하게 생각해볼 수 있다. 첫째, 재정 지속가능성의 확보 차원에서 세출 규모의 증가를 억제할 의지가 있었더라도 고령인구에 대한 지출 증가에 대응하는 타 분야 세출 삭감이 여러 이유로 쉽지 않았을 가능성이 있다. 둘째, 고령인구에 대한 정책 수요를 충족하기 위한 세출 증가는 국비/시도비를 통해 상당 부분 부담이 가능하다는 상황에서 기초자치단체에게는 타 분야의 세출 규모를 감축할 필요성이 낮았을 수 있다.

고령화로 인해 중앙정부의 국가채무 또한 지속적으로 증가할 가능성을 고려한다면 미래에도 현재와 같이 시군구의 고유 재원이 아닌 국비/시도비로 상당한 지출 증가를 감당하는 형태의 재원 분담이 이루어질 수 있을 것인가에 대해서는 고민이 필요하다. 중앙정부 입장에서는 지방자치단체의 자체적인 재원 배분의 최적화를 장려할 수 있는 메커니즘을 구상하는 것이 요구되며, 또한 의무지출을 비롯한 경직성 지출로 인한 대응 지방비의 증가를 전망하고 현재의 중앙·지방 간 재정 관계에서 정부 단계별 재정 지속가능성의 확보 방안에 대해 고민할 필요가 있을 것으로 판단된다.

〈표 III-10〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출), 키워드별

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용)			
	노인 관련	영유아 관련	청소년 관련
고령인구 비중	0.195**	0.021	0.074
	(0.082)	(0.022)	(0.047)
관측치	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함

2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*, 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lolin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

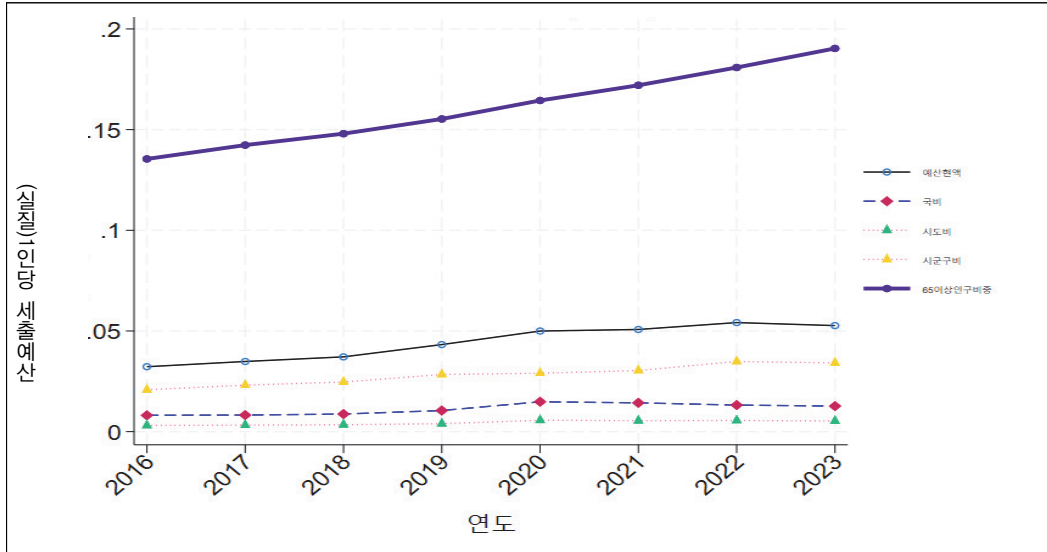
## 5. 부가 분석 및 강건성 검정

### 가. 재원에 따른 분석

[그림 III-6]은 세출의 예산현액을 국비, 시도비, 시군구비로 구분하여 분석 기간 중 변화 추세를 제시한다. 예산현액의 총 규모는 상승하는 추세를 보이며, 시군구비의 규모 증가가 예산현액의 규모 증가를 견인한 것으로 판단된다. 재산세 증가에 기여하는 부동산 가격의 급격한 증가와 중앙정부의 지방이양사업 증가 등이 해당 추세에 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

[그림 III-6] 1인당 세출예산 규모 추이, 자원별

(단위: 억원)



자료: 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31. 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 III-11〉은 재원에 따라 구분된 1인당 세출 규모의 기초통계량을 제시한다. 평균 측면에서 시군구비의 1인당 세출 규모가 큰 것을 확인할 수 있다. 표준편차는 지역 및 기간에 대해 상당히 크게 나타나는데, 지역에 따라 시군구 자체 세입 기반이 되는 경제적 수준이 크게 다르고, 국비 및 시도비의 배분 또한 시군구의 경제 여건에 따라 크게 달라진다는 점이 원인일 수 있다.

〈표 III-11〉 기초통계량, 자원별

	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
<b>1인당 세출예산(억원)</b>					
국비	1808	0.022	0.018	0.002	0.137
시도비	1808	0.008	0.006	0.001	0.050
시군구비	1808	0.057	0.049	0.005	0.339
<b>세출예산(억원)</b>					
국비	1808	2539,758	1638,827	217,184	13335,131
시도비	1808	999,851	645,187	98,477	3758,026
시군구비	1808	6311,734	4906,464	1133,520	47556,234

자료: 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31. 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 III-12〉는 재원에 따라 세부사업을 구분한 후 각 분류에 대해 지역별 고령인구 비중이 1인당 세출 규모에 미친 영향을 추정한 결과를 제시한다. 추정 결과, 재원과 관계없이 통계적으로 유의한 추정치는 나타나지 않았다. 이 결과는 고령인구 비중의 변화가 동 인구집단에 연관된 특정한 분야 및 부문에만 영향을 미친다는 점에 기인했을 수 있다. 시군구비에 대한 추정 결과의 절대값이 국비 및 시도비에 비해 크게 나타나는데, 표준오차의 크기 또한 큰 폭으로 증가하여 통계적으로 뚜렷한 차이가 있다고 결론 내리기는 어려운 상황으로 판단된다.

〈표 III-12〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출), 재원별

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용)			
	국비	시도비	시군구비
고령인구 비중	0.085	0.087	0.514
	(0.244)	(0.124)	(1.201)
관측치	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함

2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*, 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

## 나. 2008년 고령인구 비중에 따른 이질적 효과

앞서 언급하였듯 본 연구의 실증분석 결과는 2008년의 인구 구조를 바탕으로 구축한 예측된 지역 고령인구 비중을 도구변수로 활용하여 추정한 결과이다. 해당 도구변수는 분석 기간 중 발생한 지역 수준의 다양한 충격들이 잠재적으로 추정치를 편향시킬 수 있는 가능성을 완화하는 목적에는 기여할 것으로 판단되나, 2008년의 인구 구조 또한 지역이 갖는 특성과 관련될 수 있다는 우려는 여전히 존재한다. 2008년의 고령인구 비중이 높은 지역과 낮은 지역은 지리적, 경제적 여건 등 다양한 이유로 세출 관련 변수들의 추세가 다르게 나타날 가능성이 있고, 이 경우 고령인구의 비중이 세출 관련 변수들에 미치는 영향을 올바르게 추정하지 못할 수 있다.

해당 우려의 존재 여부에 대한 직접적인 검정은 불가능할 것으로 판단되나, 〈표 III-13〉은 간접적인 방식으로 도구변수의 적절성에 대해 논의하였다. 만약 2008년

고령인구 비중에 따라 세출 규모의 추세가 다르다면, 고령인구 비중 1단위 증가에 따른 세출 규모의 변화가 다르게 나타날 것이다. 따라서 2008년 고령인구 비중에 따른 고령인구 비중 1단위 증가 효과의 이질성이 관찰되지 않는다면 내생성에 대한 우려를 일정 부분 완화할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>13)</sup>

〈표 III-13〉은 2008년의 지역 고령인구 비중에 따라 기초자치단체를 네 개의 그룹으로 분류하고, 그룹별 더미변수와 고령인구 비중 변수의 교호항들을 실증분석 모형에 포함한 후 추정한 결과이다. 백분위를 기준으로 1그룹은 고령인구 비중 하위 25%, 2그룹은 25~50%, 3그룹은 50~75%, 4그룹은 75% 이상인 지역으로 분류하였으며, 추정을 위해 고령인구 비중 항에 더해 2, 3, 4그룹 더미와의 교호항을 추가로 포함하였다. 통제변수로는 앞서 제시한 실증분석과 동일한 변수들이 포함되었다.

앞서 제시한 추정 결과 통계적으로 유의한 결과가 도출되었던 사회복지, 농림해양수산 분야 및 총세출에 대해 해당 모형을 추정한 결과 교호항들의 통계적 유의성은 대체로 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 III-13〉 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출), 2008년 고령인구 비중

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용)

	총세출	사회복지	농림해양수산
고령인구 비중	0.536 (0.898)	0.263** (0.132)	0.055 (0.259)
고령인구 비중×2그룹	-0.113 (0.106)	0.017 (0.016)	-0.037 (0.028)
고령인구 비중×3그룹	-0.186 (0.195)	0.011 (0.029)	-0.065 (0.051)
고령인구 비중×4그룹	-0.079 (0.230)	0.006 (0.031)	-0.015 (0.059)
관측치	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함  
2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*, 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
2. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

13) 단, 2008년 고령인구 비중의 수준에 따라 고령인구 1단위 증가가 세출에 미치는 영향이 근본적으로 다를 수 있으며, 이 경우 이질성의 존재를 내생성으로 해석하는 것은 부적절할 가능성이 있다는 한계점이 존재한다.

## 다. 지출 규모에 대한 분석

제4절에 제시된 주된 실증분석에서는 거주 인구 1인당 분야별 세출 변수를 종속 변수로 활용하여 분석을 수행하였다. 1인당 변수에 더해 고령인구 비중 증가에 따른 총량적 관점에서의 분야별 지출 또한 관심의 대상이 될 수 있을 것으로 판단되어, 로그로 변환한 분야별 지출에 대한 추정 결과를 <표 III-14>에 제시하였다.

<표 III-14> 고정효과모형 회귀분석 결과: 분야별 로그 세출

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용)									
	총세출	일반 공공행정	문화 및 관광	환경보호	사회복지	농림 해양수산	수송 및 교통	국토 및 지역개발	기타
고령인구 비중	2.384	2.733	-14.415	10.361	-2.075	-6.688	-1.866	11.342	1.498
	(4.583)	(22.762)	(16.201)	(11.983)	(3.246)	(11.679)	(13.794)	(16.614)	(10.203)
관측치	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함

2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*, 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, 투표현황, 제6회 지방선거, 2014, URL: <http://info.nec.go.kr/>, 2024. 12. 31.

2. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

3. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

4. 행정안전부, 지방재정365, 통합재정 세입예산, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

분석 결과는 1인당 세출에 대한 분석 결과와 다소 상이하게 추정되었다. 계수의 크기는 총세출을 기준으로 고령인구 비중 1% 증가가 약 2.4%의 세출 증가를 이끄는 것으로 해석되나, 통계적 유의성을 고려할 때 총량적 관점에서 고령인구의 비중 변화는 지방자치단체의 분야별 세출에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다. 해당 결과는 고령인구의 비중 변화에 따른 총 인구의 변화, 그리고 인구 변화와 분야별 세출 변수 사이에 잠재적으로 존재할 수 있는 다양한 패턴의 상관관계를 분석에 고려하는 것이 중요함을 의미한다.

## 라. 지역에 따른 이질성 분석

도시 지역과 비도시 지역은 고령인구 비중, 산업 구성, 투표 경향 등 많은 측면에서 상이한 특성을 보일 수 있다. <표 III-15>는 수도권에 해당하는 서울특별시, 경기도, 인천광역시와 광역시를 ‘도시지역’으로 정의하고 기타 도 지역을 ‘비도시지역’으로 정의한 후 이질성 분석을 수행한 결과를 제시하였다.

<표 III-15> 고정효과모형 회귀분석 결과(1인당 세출, 지역별)

패널A - 고정효과 모형(도구변수 적용, 도시지역)									
	총세출	일반 공공행정	문화 및 관광	환경보호	사회복지	농림 해양수산	수송 및 교통	국토 및 지역개발	기타
고령인구 비중	2.114 (4.310)	0.876 (1.792)	0.045 (0.287)	0.090 (0.267)	0.257 (0.433)	0.103 (0.237)	0.042 (0.461)	0.338 (0.650)	-0.141 (0.335)
관측치	824	824	824	824	824	824	824	824	824
패널B - 고정효과 모형(도구변수 적용, 비도시지역)									
고령인구 비중	-1.560 (2.920)	-1.238 (1.852)	-0.653 (0.580)	0.404 (0.439)	0.336 (0.271)	-0.208 (0.725)	-0.594 (0.537)	0.624 (0.578)	0.100 (0.595)
관측치	952	952	952	952	952	952	952	952	1776

주: 1. 괄호는 강건 표준오차를 의미함

2. \*, 10%, \*\*, 5%, \*\*\*, 1% 수준에서 통계적으로 유의

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, 투표현황, 제6회 지방선거, 2014, URL: <http://info.nec.go.kr/>, 2024. 12. 31.
2. 행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
3. 행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.
4. 행정안전부, 지방재정365, 통합재정 세입예산, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

추정 결과, 개별 부표본에 이용된 관측치의 숫자가 주된 분석에 비해 상당히 감소하여 전체적인 추정 계수의 안정성은 다소 떨어졌으나, 통계적으로 유의하게 추정되었던 사회복지 분야의 1인당 세출에 대해서는 점추정치의 크기가 비교적 유사한 것으로 판단된다. 총세출 또는 문화 및 관광 등 일부 분야들의 점추정치의 크기와 방향은 지역 분류에 따라 상이하게 나타나는 것도 관찰되나, 통계적 유의성은 매우 낮은 수준으로 유의미한 해석은 어려운 상황으로 판단된다. 다만 추후 분석에 이용 가능한 시계열 기간이 충분히 길어져 안정적인 추정이 가능한 관측치가 확보될 경우 지역에 대한 이질성 분석을 분야 및 부문별로 심도 있게 수행하는 연구는 의미 있을 것으로 생각된다.

## 6. 소결

본 장은 고정효과 모형을 활용하여 고령인구 비중의 증가가 지역의 세출에 미치는 영향을 세출의 분야/부문 등의 세부적인 구분을 고려하여 추정하였다. 고령인구 비중 변수가 갖는 내생성이 추정에 미치는 영향을 완화하기 위해 2008년 인구 비중을 바탕으로 계산한 고령인구 비중의 '예측'값을 도구변수로 활용하여 실증분석을 수행하였다. 도구변수의 이용은 분석 결과에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다으며, 도구변수를 이용하지 않았을 때의 추정 결과는 분석 기간 중 기초자치단체 수준에서 지역에 발생한 경제·사회적 충격을 비롯한 분석 모형에서 통제되지 않은 다양한 요인들에 의해 영향을 받았을 가능성이 상대적으로 크다고 판단된다.

분석 결과를 종합하면 고령인구 비중의 증가는 사회복지 분야, 그중에서도 노인·청소년 분야에 대해 1인당 세출의 규모를 증가시켰다는 결과를 확인하였다. 또한 농업, 환경 등 고령인구가 정책 수요에서 큰 비중을 차지하는 분야/부문에서 고령인구 비중이 증가할 때 1인당 세출 규모가 증가하는 경향이 있었다는 점을 확인하였다. 특히 세부사업명이 포함하는 키워드를 기준으로 사업을 구분하여 분석을 수행한 결과 영유아 또는 청소년 키워드를 포함한 사업과 비교했을 때 '노인' 관련 키워드를 포함한 세부사업들에 대한 1인당 세출 규모가 유의미하게 증가한 결과가 나타났다. 다만 동시에 분석 결과 고령인구와 큰 관련이 없어 보이는 사업 분류에서도 세출 규모의 감소가 나타나지는 않았음을 확인하였다.

분석 결과를 종합하면 고령인구 비중의 증가에 따라 해당 인구집단과 상대적으로 밀접하게 관련된 사업들에 대해 1인당 세출 규모가 증가하였다는 결과가 부분적으로 확인되었으며, 세출 규모의 증가는 상당 부분 중앙정부 또는 상위 지방정부의 재원으로 충당된 것으로 추정된다.

---

## IV. 결론 및 시사점

---

본 연구의 실증분석 결과 고령인구 비중의 증가에 따라 사회복지 분야 중 노인·청소년 부문을 중심으로 1인당 세출이 증가하였으며, 기타 세부적인 결과를 종합하면 기초연금을 비롯한 의무지출을 포함하여 주로 국고보조사업에 대한 지출 증가가 해당 추정 결과를 견인한 것으로 판단된다. 또한 고령인구 비중의 증가는 세입 중 국고보조금의 1인당 규모 증가와 통계적으로 연관되어 있다는 점이 확인되었다. 두 분석 결과를 종합하면 분석 기간 중 고령인구 비중의 증가에 따른 지자체 세출 부담의 상당 부분은 중앙정부가 국고보조사업의 형태로 부담하고 있었다는 것을 의미한다.

이어서 부분별 분석을 통해 농업 등 고령인구가 정책 수요에서 큰 비중을 차지하는 분야/부문에서 고령인구 비중이 증가할 때 1인당 세출 규모가 증가하는 경향이 있었다는 점을 확인하였다. 특히 세부사업명이 포함하는 키워드를 기준으로 전체 사업을 구분하여 분석을 수행한 결과, ‘노인’ 관련 키워드를 포함한 세부사업들에 대한 지출 규모가 유의미하게 증가한 결과가 나타났다.

종합하면 고령인구 비중의 증가에 따라 고령자 인구집단과 상대적으로 밀접하게 관련된 사업들에 대해 1인당 세출 규모가 증가하였다는 결과가 부분적으로 확인되었으며, 세출 규모의 증가는 상당 부분 중앙정부 또는 상위 지방정부의 재원으로 충당된 것으로 추정된다. 그러나 동 기간 통계적으로 유의미하게 1인당 세출 규모가 감소한 분야/부문은 나타나지 않았으며, 전체적인 재정 지속가능성 측면에서 해당 분석 결과는 의미 있는 결과로 판단된다.

앞서 제시한 분석 결과가 추정된 원인은 다양하게 생각해 볼 수 있다. 첫째, 비록 중앙·지방정부가 재정 지속가능성 확보 차원에서 세출 규모의 증가를 억제할 의지를 갖고 있었다라도 고령인구에 대한 지출 증가에 대응하는 타 분야 세출 삭감이 사업의 경직성 등 여러 이유로 쉽지 않았을 가능성이 있다. 둘째, 고령인구에 대한 정책 수요를 만족시키기 위한 세출의 증가는 국비/시도비를 통해 상당 부분

부담이 가능하다는 상황을 고려했을 때 기초자치단체 입장에서 타 분야의 세출 규모를 감축할 필요성이 낮았을 수 있다. 또한 고령인구 비중이 증가하는 상황에서 국비/시도비 포함 사업에 비해 기초자치단체의 자체적인 재원을 활용한 사업에 대한 지출 증가는 상대적으로 약하게 나타난 점이 흥미로운데, 해당 결과에는 중도층 비율이 상대적으로 낮은 고령인구의 정치적 특성을 고려한 지방정부의 지출 결정 유인이 영향을 미쳤을 수 있다.

급속도로 진행되고 있는 고령화 및 저출생 경향으로 인해 우리나라 중앙정부의 국가채무는 향후 지속적으로 증가할 가능성이 높다고 판단된다. 따라서 중앙정부의 재정 상황이 비교적 양호하였던 과거와 동일한 방식으로 시군구의 고유 재원이 아닌 국비/시도비로 상당한 지출 증가를 감당하는 형태의 재원 분담 구조가 지속될 수 있을 것인가에 대해서 심도 있는 고민이 필요하다.

정책적으로는 의무지출을 비롯한 경직성 지출, 그리고 인구구조에 영향을 크게 받는 주요 지출 항목들을 중심으로 중장기적인 지출 규모를 추계한 후, 중앙·광역·기초자치단체의 부담 구조를 고려하여 기초자치단체별 재정 지속가능성에 대한 진단이 이루어질 필요가 있다.

또한 재정 지속가능성 확보를 위해 한정된 재원을 고려하여 지방자치단체의 자체적인 재원 배분의 최적화를 장려할 수 있는 메커니즘을 구상하는 것이 필요하다. 중앙정부로부터의 이전재원이 크게 제약될 것으로 전망되는 상황에서 재산세 등의 자체적인 세입 확대에는 한계가 있을 가능성이 높으며, 따라서 지방의 재정 지속가능성을 확보하고 효율적인 세출을 장려할 수 있는 과감한 정책 대안들을 발굴할 필요성이 높다고 생각된다. 예를 들어 최근 논의가 활발한 자치단체 간 통합 논의의 방향을 지방자치단체 세출의 효율성을 높이고 재정 지속가능성 측면에서 장점이 있는 구조로 이끌 수 있다면 재정 측면에서 유의미한 개선을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

---

## 참고문헌

---

### 〈국내 문헌〉

- 국회예산정책처, 「2024 대한민국 지방재정」, 2024.
- 김홍환, 「인구구조 변화와 재정분권, 그리고 사회복지재정」, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2020.
- 문병근·하종원, 「인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산·경남지역을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제12권 제3호, 2007, pp. 1228.
- 보건복지부, 『통계로 본 2012년 기초노령연금』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「2024년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」, 2023.
- 임상수·최항석, 「인구 구조가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구」, 『지방자치법연구』, 제20권 제1호, 2020, pp. 73~101.
- 통계청, 「2022~2072 장래인구추계」, 2023.
- 한국갤럽, 「한국갤럽 데일리 오피니언」, 제531호, 2023년 2월 4주, 2023.
- 행정안전부, 「2016년 지방자치단체 예산편성 운영기준」, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「2024년 지방교부세 산정 해설」, 2024.
- \_\_\_\_\_, 「2024년 지방자치단체 예산편성 운영기준」, 2023.

### 〈외국 문헌〉

- Andrews, Rhys and Brian Dollery, “Guest editor’s introduction: the impact of ageing and demographic change on local government,” *Local Government Studies*, 47(3), 2021, pp. 355~363.
- Buffel, T., “Social Research and Co-production with Older People: Developing Age-friendly Communities,” *Journal of Aging Studies*, 44, 2018, pp. 52~60.

- Darton, R., J. Forder, A. Netten, A. Bebbington, J. Holder, and A.M. Towers, "Slicing up the Pie: Allocation of Central Government Funding of Care of Older People," *Social Policy & Administration*, 44(5), 2010, pp. 529~553.
- Go, Sun, "The Effect of Population Aging on Local School Subsidies in Korea," *Korean Economic Review*, 31(1), 2015, pp. 121~144.
- Hagen, T.P. and S. I. Vabo, "Political Characteristics, Institutional Procedures and Fiscal Performance: Panel Data Analyses of Norwegian Local Governments, 1991-1998," *European Journal of Political Research*, 44(1), 2005, pp. 43~64.
- Kang, Y., D. Lee, and S. Min, "Ideology, intergovernmental transfers, and public health spending: Evidence from South Korea," *Regional Science and Urban Economics*, 104074, 2025.
- Kiewiet, D.R., and M.D. McCubbins, "State and Local Government Finance: The New Fiscal Ice Age," *Annual Review of Political Science*, 17, 2014, pp. 105~122.
- Kim, J., "Collaborative Leadership and Financial Sustainability in Local Government," *Local Government Studies*, 44(6), 2018, pp. 874~893.
- Kim, Ji Soo and Seung Kyum Kim, "Ageing population and green space dynamics for climate change adaptation in Southeast Asia," *Nature Climate Change*, 14, 2024, pp. 490~495.
- Lee, D., S. Min, and S. Park, "Political budget cycle and the alignment effect: Evidence from South Korea," *European Journal of Political Economy*, 81, 102485, 2024.
- Lee, Mihye, "Does Population Aging Contribute to Increased Fiscal Spending?," *Journal of Business, Economics, and Environmental Studies*, 9(4), 2019, pp. 23~28.
- Lee, S.H., J. Kim, and D. Park, "Demographic Change and Fiscal Sustainability in Asia," *Social Indicators Research*, 134(1), 2017, pp. 287~322.
- Rodriguez Bolivar, M.P., A. Navarro Galera, L. Alcaide Munoz, and M.D. Lopez Subires, "Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study," *Local Government Studies*, 42(1), 2016, pp. 29~51.
- Song, H., and J. Hwang, "The Effect of Population Composition by Age on Government

Spending Policy,” *Journal of Economic Theory and Econometrics*, 31(2), 2020, pp. 1~18.

Stolt, R., P. Blomqvist, and U. Winblad, “Privatization of Social Service: Quality Difference in Swedish Elderly Care,” *Social Science & Medicine*, 72(4), 2011, pp. 560~567.

### 〈웹사이트〉

국가통계포털, <https://kosis.kr/>

선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/>

지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/>

e나라지표, <https://www.index.go.kr/>

### 〈자료〉

울산광역시 북구 홈페이지, 사회복지과 · 가족정책과 본예산, 2019, URL: <https://www.bu-gu.ulsan.kr/lay1/S1T178C1783/contents.do>, 검색일자: 2024. 12. 31.

의성군 홈페이지, 사회복지과 본예산, 2019, URL: [https://www.usc.go.kr/ko/page.do?mn\\_u\\_uid=2425](https://www.usc.go.kr/ko/page.do?mn_u_uid=2425), 검색일자: 2024. 12. 31.

중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, 투표현황, 제6회 지방선거, 2014, URL: <http://info.nec.go.kr/>, 2024. 12. 31.

행정안전부, 주민등록 인구현황, 2016-2023, URL: <https://kosis.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

행정안전부, 지방재정365, 세부사업별 세출현황, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

행정안전부, 지방재정365, 통합재정 세입예산, 2016-2023, URL: <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자: 2024. 12. 31.

e나라지표, 농가 및 농가인구, 2023, URL: [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2745](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2745), 검색일자: 2024. 12. 31.

# 부록

〈부표 1〉 세출 분야·부문 구분

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
010 일반공공행정			
	011 입법 및 선거관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 입법기관에 의한 입법, 재정, 의정관련업무 및 선거의 공정성 제고를 위한 제반 선거관리 업무</li> <li>■ 의회비, 의회사무처(국·과) 운영경비</li> <li>■ 의원상해부담금</li> <li>■ 의회청사이전 및 개축</li> <li>■ 의회관용차량 구입, 의회장비보강</li> </ul> (제외) 대통령선거, 국회의원선거, 선거관리위탁금등 선거사무 위탁을 받아 수행하는 사무(016 일반행정)	지방의회 운영 지원 공정한 선거관리
	013 지방행정·재정지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체 계층간 일반적 성격을 띠며 특정기능으로 분류되지 않는 것</li> <li>■ 지자체 경상·자본보조금 : 보조금 해당사업은 사업의 성격에 따라 해당 분야로 분류</li> <li>■ 징수·조정교부금</li> <li>■ 재정·세정업무 등</li> </ul>	수입 관리, 재정 운영 재정 지원
	014 재정·금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 타 분야에 속하지 않는, 지자체에서 유상으로 차입한 부채의 인수·공모 및 이자금액의 상환과 관련된 일반적인 업무</li> <li>■ 중앙정부 등 기관으로부터의 차입금</li> <li>■ 지방채 등 국내차입금 및 국외차입금상환, 상환이자 등</li> <li>■ 융자 및 출자</li> <li>■ 기금회계 예치금</li> </ul>	부채 상환 해외채 채무관리 지방재정·금융등 기타 지역개발기금관리
	016 일반행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체가 수행하는 일반적인 행정수행 업무로서 타 분야·부문에서 규정하지 아니한 것</li> <li>■ 청사 신·증축, 유지·보수</li> <li>■ 공유재산(토지등)구입</li> <li>■ 자산및물품취득</li> <li>■ 관용차량 구입및관리</li> <li>■ 전산장비 보강 및 유지관리</li> </ul>	지방행정 역량 강화 지방공무원 육성 지방공무원교육원 운영 주민자치 기반 강화 주민 행정 편의 도모

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정보통신, 정보화, 전자관리 관련업무</li> <li>▪ 기타기관운영을 위한 경상적경비 등</li> <li>▪ 지방행정 홍보활동</li> <li>▪ 일반행정관련 학술용역</li> <li>▪ 자치경영 연구 및 용역, 지역연구원육성</li> <li>▪ 일반 국제교류협력 업무(자매결연 등)</li> <li>▪ 공무원교육경비(교육·고시, 자체위탁교육, 해외교육, 능력개발비)</li> <li>▪ 선거위탁사무 : 대통령선거, 국회의원선거, 선거관리위탁금등</li> <li>▪ 주민등록제도운영, 호적제적부 전산화사업</li> <li>▪ 자원봉사센터운영, 대민지원 지역정보화, 정보통신기반구축(제외) 지적, 지적정보화사업, 도로명주소사업, 옥외광고물 (142 지역 및 도시), 도서관, 문예회관, 복지관 등 사업소의 증축·유지보수는 해당부문에 포함</li> </ul>	청사운영
020 공공질서및안전			
	023 경찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 방범순찰, 기초질서사범단속</li> <li>▪ 사회적 약자보호, 공공시설경비 등</li> <li>▪ 교통소통관리, 교통법규위반 지도단속</li> <li>▪ 자치경찰의 환경·식품·위생업무(자치경찰 치안)</li> <li>▪ 기타 경찰 및 관련 서비스에 대한 업무</li> </ul>	범죄 예방 범죄 수사 공조 체제 구축
	025 재난방재·민방위	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 재난 및 안전관리 업무</li> <li>▪ 비상대책, 대피시설, 비상급수시설, 방재장비보강 등</li> <li>▪ 민방위관리</li> <li>▪ 예비군, 공익근무, 입영장정지원, 병상관리, 지방병무행정지원 등</li> <li>▪ 방재목적의 소하천정비, 수해상습지 개선사업(제외) 산불예방진화(102 임업·산촌)</li> </ul>	재해 및 재난 예방 재해 및 재난 복구 능력 강화 민방위 운영
	026 소방	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소방서운영, 119구조구급, 의용소방대운영</li> <li>▪ 소방학교운영 등 소방행정관리 및 소방관련 재해·재난관리</li> </ul>	화재예방 및 현장 대응력 강화 소방 인력 양성
050 교육			
	051 유아 및 초·중등교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지방교육재정교부금법 및 학교급식법 등 개별법에서 유아 및 초·중등 교육에 지원하도록 규정한 업무</li> <li>▪ 학교체육관 및 훈련장건립, 학교운동부지원</li> <li>▪ 학교급식지원 등(교육비특별회계전출금)</li> <li>▪ 유아교육, 초·중등교육, 중등교육, 지방교육재정교부금</li> <li>▪ 유아 및 초·중등 부문 관련 사학시설자금 융자(제외) 교육대학운영 및 시설(052 고등교육)</li> </ul>	유아·초·중등 교육복지 확충 유아·초·중등 교육재정 지원 유아·초·중등 학교교육 내실화

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
	052 고등교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고등교육법 제2조에 규정한 학교 교육관련 업무</li> <li>■ 시·도립대학 운영경비등, 대학교 학술연구 지원</li> <li>■ 대학·대학원에 관한 기본 정책 수립 및 제도 개선</li> <li>■ 대학 설치·폐지 및 운영지원 등</li> </ul> (제외) 산학연구지원(112 산업기술지원), 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송·통신대학, 시·도립전문대학, 기능대학(053 직업·평생교육)	미래지향적 고등교육 기반 확충 대학 교육복지 확충 고등교육 재정 지원  시·도립대학운영
	053 평생·직업 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직업교육 전기관 및 각 교육기관의 직업교육 관련 업무 및 각종 자격제도 관련 사항</li> <li>■ 국립전문대학 운영 지원 및 개편 시설비</li> <li>■ 직업학교 등 운영지원 등, 한국직업능력개발원 운영</li> <li>■ 산업대학운영, 방송통신대학, 전문대학운영</li> <li>■ 국립공고 등 실업교육 관련 시설 운영 업무</li> <li>■ 기술대학·기능대학의 설치·폐지 및 운영지원</li> <li>■ 실업계·인문계 고등학교의 직업교육</li> <li>■ 산학협동교육, 산업교육, 자격제도, 민간자격 국가공인 업무</li> <li>■ 사회교육 등 정규 학교교육 이외의 교육 전반에 관련된 업무</li> </ul> (포함) 평생교육및국제교육, 인적자원개발, 국제교육진흥원운영, 학술기관 운영, 방송대학·통신대학·원격대학의 설치·폐지 및 운영지원	평생학습체제 구축 직업교육경쟁력 강화
060 문화 및 관광			
	061 문화예술	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문화·예술·출판·방송·영상·광고·종교 관련 행정관리·감독 및 규제</li> <li>■ 공공도서관</li> <li>■ 문화예술사업 및 지원</li> <li>■ 예술·국악단 등 육성</li> <li>■ 관련사업소(문예회관, 박물관, 미술관, 음악당) 운영경비</li> <li>■ 종교관련 예산, 민속예술, 향토축제 등</li> </ul>	공공도서관 확충 및 운영 문화도시 조성 문화산업 육성 문화예술 진흥
	062 관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광지원 및 관광산업 개발·보존, 관광종사원의 육성을 통한 관광산업의 진흥</li> <li>■ 관광지, 유원지</li> <li>■ 관광상품·지역특화 문화상품 개발</li> <li>■ 기타관광진흥</li> <li>■ 관광홍보 등</li> </ul> (제외) 해양관광진흥(103 해양수산·어촌), 향토민속예술축제(061 문화예술)	관광 기반 확충 및 관리 관광산업 진흥

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
	063 체육	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민체육 활성화를 위한 행정·지원·관리·시설운영 등</li> <li>▪ 체육단체 지원</li> <li>▪ 선수및체육 지도자 육성</li> <li>▪ 각종대회지원</li> <li>▪ 생활체육 및 보급육성, 스포츠산업 육성</li> <li>▪ 체육시설 확충, 체육공원 조성</li> <li>▪ 체육산업 융자</li> <li>▪ 체육시설관련사업소운영, 기타 체육진흥</li> </ul>	생활체육 육성 전문체육 육성 체육산업 육성
	064 문화재	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 문화재, 문화유산의 보존 및 관리, 승계를 위한 정책지원 및 집행활동</li> <li>▪ 문화재행정</li> <li>▪ 문화재(무형포함)관리</li> <li>▪ 문화재개발</li> <li>▪ 천연기념물</li> <li>▪ 유적관리 등</li> </ul>	유형문화재 보존 무형문화재 보존 및 전승 전통문화 보존 및 전승
	065 문화 및 관광일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기타 문화예술(061)부터 문화재(064)에 속하지 않는 사항</li> </ul>	
070	환경보호		
	071 상하수도· 수질	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 상·하수도·지하수등 수질의 보존·개선·관리, 수질오염의 방지 및 사후조치, 오·폐수의 관리 및 처리등과 관련된 업무</li> <li>▪ 지방상수도 개량</li> <li>▪ 배수지·취수장</li> <li>▪ 오·폐수처리시설, 정화조설치, 하수처리방</li> <li>▪ 물관리사업소, 수질오염 측정시설 운영 등</li> <li>▪ 토양의 보호 및 오염토양의 정화</li> </ul> <p>제외) 농업용수개발(101 농업·농촌), 상·하수도 및 공업용수의 건설·운영·관리(141 수자원)</p>	상수도·식수 관리 하수도 관리 지하수 관리
	072 폐기물	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 폐기물 및 유해물질의 수집·처리·처분·발생억제 및 재활용을 위한 행정·감독·조사·운영·지원</li> <li>▪ 청소관리</li> <li>▪ 쓰레기매립장 및 소각시설설치 운영</li> <li>▪ 분뇨처리</li> <li>▪ 종합재활용사업 등</li> </ul>	폐기물 감량 폐기물 회수 폐기물 자원화 청소관리
	073 대기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 대기와 기후의 보호 및 소음과 진동 축소를 위한 행정·감독·조사·운영·지원</li> <li>▪ 대기오염 및 소음측정시설 건설·운영·관리</li> <li>▪ 공해배출업소지도</li> <li>▪ 천연가스자동차보급</li> <li>▪ 산업단지원충녹지조성 등</li> </ul> <p>제외) 소음방지벽·울타리와 기타 소음방지 시설물(소음감소 재료를 이용한 도시고속도로와 철로 일부구간의 재포장 등)의 건설 등(120 수송 및 교통)</p>	대기오염 관리 생활공해 관리

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
	074 자연	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자연환경보전, 생물다양성 보전, 야생동식물 생태계보전 등 자연환경보전 관련 행정·감독·조사·운영·지원</li> <li>■ 자연환경공원조성, 자연공원</li> <li>■ 자연보호시설물 정비</li> <li>■ 생태계보전사업 등</li> </ul> 제외) 천연기념물 관리(064 문화재)	생태계 보호 자연환경 보호
	075 해양	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 해양환경 및 생태계보전, 해양오염방지 및 방제, 해양수질관리 등 해양보전을 위한 행정·감독·조사·운영·지원</li> <li>■ 연안환경정비사업</li> <li>■ 해양환경감시대 운영</li> <li>■ 연안관리, 공유수면매립·운영관리 등</li> <li>■ 해양환경개선 및 해운환경개선 기반조성</li> </ul>	연안환경정비 해양오염 관리
	076 환경보호 일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 환경보호 분야의 다른 부문(071 상하수도·수질부터 075 해양)에 속하지 않는 환경정책, 환경계획, 환경관련 종합지원업무</li> </ul>	
080 사회복지			
	081 기초 생활보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무</li> <li>■ 기초생활급여, 교육급여, 의료급여</li> <li>■ 자활지원, 기초보장지원 등</li> </ul> 제외) 지방공공근로사업(086 노동)	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
	082 취약계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장애인·아동 등 취약계층의 보호 및 복지증진을 위한 업무</li> <li>■ 사회복지 종합지원 정책</li> <li>■ 장애인·불우아동등 사회복지(시설물설치 포함)</li> <li>■ 복지회관운영</li> <li>■ 사회복지 기반조성, 사회복지 지원정책</li> <li>■ 사회복지 사업평가 등</li> <li>■ 지역사회복지</li> <li>■ 노숙자보호, 부랑인시설보호, 의사상자 및 재해구호</li> </ul> 제외) 읍·면·동에서 운영하는 복지회관 (016 일반행정)	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진 부랑인 보호 및 지원
	084 보육·가족 및 여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 윤락행위 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무</li> <li>■ 여성복지(시설물설치 포함)</li> <li>■ 가정폭력·성폭력상담소</li> <li>■ 여성단체 지원 등</li> <li>■ 남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진</li> <li>■ 보육인프라 구축, 보육시설 운영, 보육료 지원</li> <li>■ 가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화</li> <li>■ 모·부자 복지 등</li> </ul>	보육·가족 지원 여성 복지 증진

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
	085 노인· 청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무</li> <li>■ 청소년 육성· 보호· 활동지원을 위한 업무</li> <li>■ 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원</li> <li>■ 노인 등 사회복지(시설물설치 포함)</li> <li>■ 노인복지관운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함) 등</li> <li>■ 청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호</li> <li>■ 청소년 시설 용자, 기타 청소년 관련 지원</li> </ul>	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성
	086 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근로조건외의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무</li> <li>■ 근로자지원등 노정관리</li> <li>■ 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업등</li> <li>■ 노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회</li> <li>■ 고용안정, 고용안정용자지원, 고용알선, 고용환경개선</li> <li>■ 능력개발, 능력개발용자지원, 직업능력개발</li> <li>■ 고용보험지원· 반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원</li> <li>■ 장애인근로자 용자, 장애인시설 설치비용 용자</li> <li>■ 기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원</li> <li>■ 산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업</li> <li>■ 근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포용자</li> <li>■ 기타 고용정책 수립 및 시행 업무</li> <li>■ 공무원노조관련 업무</li> </ul>	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진
	087 보훈	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가유공자 등에 대한 보상 및 예우</li> <li>■ 국가유공자 등 의료복지 지원 및 요양보호</li> <li>■ 제대군인 사회복지지원</li> <li>■ 나라사랑교육을 통한 국민 호국정신 함양</li> <li>■ 호국영웅 선양사업</li> <li>■ 호국보훈안보단체 지원</li> <li>■ 국가유공자 송모사업 및 묘소 단장사업</li> <li>■ 독립운동관련 문헌발간 등 편찬사업</li> <li>■ 기타 보훈정책수립 및 시행 업무</li> </ul>	국가 보훈 관리 및 지원
	088 주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 임대주택건설, 수요자용자지원</li> <li>■ 저소득영세민 전세자금, 주택개량</li> <li>■ 서민주택구입 및 전세자금· 매입임대</li> <li>■ 재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원</li> </ul>	주거 환경 개선 서민 주거 안정
089 사회복지 일반		기초생활보장(081)부터 주택(088)까지 속하지 않는 사항	

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
090 보건			
	091 보건의료	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민보건위생 및 건강증진을 위한 제반업무</li> <li>■ 의료원·보건소·진료소등 운영, 수도불소화사업</li> <li>■ 응급의료정보센터, 정신보건센터, 보건환경연구원등 운영</li> <li>■ 공중보건 및 공중위생관리, 전염병역학조사·관리</li> <li>■ 생물테러감시, 한센병·희귀난치성환자 관리</li> <li>■ 보건관련 연구개발비, 기타 보건행정비 등</li> </ul>	방역·구호 건강 증진 의료원등 병원운영지원 보건환경연구원운영
	093 식품의약 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 식품의약안전에 관한 행정·관리·감독 및 규제</li> <li>■ 식품·의약품, 의료기기, 화장품</li> <li>■ 의약외품, 마약등</li> </ul>	식품·위생 관리 의약품 관리
100 농림해양수산			
	101 농업·농촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농산·농촌개발·식량·농지·수리·농산물유통 및 축산에 관한 업무</li> <li>■ 경지정리, 수리시설등 농업생산기반 조성</li> <li>■ 농업용수개발, 농업유통특차지원</li> <li>■ 농업기술보급, 농업관련 연구개발비</li> <li>■ 농업기술센터운영, 농산물도매시장 건설·운영</li> <li>■ 농과대학시설 장비지원, 기타 농촌진흥 등</li> <li>■ 축산물수급관리·축산유통구조개선</li> <li>■ 축산물위생·방역관리, 축산단지조성</li> <li>■ 기타 축산지원 등(종축장운영)</li> <li>■ 유기동물 보호</li> </ul>	농가 소득 안정 농업 경쟁력 강화 농산물 생산·유통관리 농촌 인력육성 농업 기술개발 축산 경쟁력 강화 축산물 생산·유통관리 축산물 안전·방역관리
	102 임업·산촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산림지원의 증식, 산림의 보호육성, 임산물의 이용개발 및 산림경영의 연구개선에 관한 제반 행정·감독·조사·운영·지원</li> <li>■ 조림, 사방, 육림</li> <li>■ 산불방지, 산림병해충 방제, 녹지사업</li> <li>■ 임업관련 연구개발비, 기타 산림행정지원 등</li> </ul>	임업 경쟁력 강화 산림 재해방지 산림 지원화
	103 해양수산·어촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수산·해양정책의 수립 및 집행, 해양조사, 해양자원 및 해양관련 국제협력 등 관련 업무, 수산유통시장의 운영</li> <li>■ 내수면개발·관리, 어촌종합개발, 어항건설</li> <li>■ 양식어업, 어장환경정화, 인공어초시설</li> <li>■ 수산업관련 연구개발비</li> <li>■ 수산물도매시장(공판장)건설·운영</li> <li>■ 해양관광진흥(해수욕장, 해양레저사업)</li> <li>■ 기타 수산지원 등</li> </ul> 제외)해운, 물류, 선박·선원관리, 항만건설 및 관리(124 해운·항만), 해양환경 개선 및 해운환경 개선 기반조성, 공유수면매립·운영관리, 연안관리(075 해양)	어촌 소득 안정 해양 환경 보전 해양수산 지원화 수산물 유통관리 해양 재해방지 수산 인력 육성

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
110	산업·중소기업		
	111 산업금융 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기업의 창업·구조조정 및 일반운영을 위한 기업금융 및 자금지원 관련 업무</li> <li>■ 지역신용보증조합, 중소기업지원센터 지원</li> <li>■ 중소기업육성지원(중소기업경영안정사업 및 자금지원)</li> </ul> (제외) 대학학술활동지원(052 고등교육)	중소기업 금융지원  기타의 산업금융지원
	112 산업기술 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기업의 기술혁신및육성, 기술개발지원등 기업에 대한 기술관련 지원업무</li> <li>■ 기술지원을 통한 각종 중소기업육성지원 등</li> <li>■ 산학연구지원, 산학협동기술개발지원</li> <li>■ 과학기술진흥사업, 지역연구개발특구구축, 생물자원연구사업</li> </ul>	중소기업 기술지원  기타의 산업기술지원
	113 무역 및 투자유치	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수출 및 무역기반 조성, 외국인 투자유치 지원 등 대외 상공기능 관련 업무</li> <li>■ 외자유치사업</li> <li>■ 종합무역센터건립</li> <li>■ 외국인투자유치활동비 등</li> </ul>	수출 기반 확대 외국 투자유치
	114 산업진흥·고도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업의 활성화 및 지역산업진흥, 자동화·설비투자 확대 지원 및 혁신형 산업구조 등 산업구조의 고도화를 통한 산업경쟁력 강화를 위한 제반 업무</li> <li>■ 첨단산업육성, 테크노파크조성, 민자유치사업</li> <li>■ 지역특화·진흥산업 육성, 지역산업진흥사업</li> <li>■ 지역혁신능력배양사업, 지역혁신연구센터 건립·운영</li> <li>■ 창업자 양성과 생산성 향상 등</li> <li>■ 수도권기업의 지방이전</li> <li>■ 생산성향상을위한 자동화설비 투자지원</li> <li>■ 벤처기반구축, 기업성장지원, 재래시장활성화</li> <li>■ 전자상거래 지원</li> </ul>	첨단산업 육성 산업진흥 산업구조 고도화
	115 에너지 및 자원개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 에너지 및 지하자원 개발, 에너지 수급안정 및 합리적·효율적 에너지 이용의 증진 관련 업무</li> <li>■ 광공업 진흥대책, 전기·연탄·에너지관리</li> <li>■ 계량기관리, 지역에너지사업 등</li> </ul>	에너지 수급 안정 에너지 안전 및 공급 개선
	116 산업·중소기업일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업금융지원(111)부터 에너지및자원개발(115)에 속하지 않는 사항</li> </ul>	

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
120	수송 및 교통		
	121 도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 도로건설 및 도로관련 시설물(교량, 터널등)의 건설·관리 및 운영 관련 업무</li> <li>▪ 특별·광역시도, 지방도, 시·군·구도건설</li> <li>▪ 자전거도로 정비</li> <li>▪ 도로·교량(도로관련)·터널 건설</li> <li>▪ 도시고속도로 등 운영에 따른 소음방지벽·울타리</li> <li>▪ 기타 소음방지 시설</li> </ul> 제외) 산업단지 진입도로 건설(143 산업단지), 항만도로 건설(124 해운·항만), 특정지역 개발을 위한 도로건설(142 지역및도시)	광역도로 건설·확포장 지방도 건설·확포장 도로시설 관리
	123 도시철도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지하철, 경량전철 등 도시철도 건설·유지·보수·안전점검 및 수송관련 업무</li> <li>▪ 도시철도건설</li> <li>▪ 도시철도사업의 면허 및 노선지정에 관한 사항</li> <li>▪ 도시철도사업의 경영개선 및 운임·요금에 관한 사항</li> <li>▪ 경전철 등 신교통수단의 개발·도입</li> <li>▪ 철도운영에 따른 소음방지벽·울타리와 기타 소음방지시설</li> </ul>	도시철도 확충 도시철도 운영·관리
	124 해운·항만	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 항만 및 항만 배후단지 건설·관리, 해운물류(선박·선원관리 포함), 해상안전관리등과 관련된 업무</li> <li>▪ 항만, 항만도로, 도크, 운하, 교량, 터널</li> <li>▪ 방파제, 부두, 선창, 터미널, 배후단지등</li> <li>▪ 내수면·연근해·원양 수송체계의 운영·관리</li> <li>▪ 선원의 양성·등록·면허·감독</li> <li>▪ 승객안전 및 화물보안 규제</li> <li>▪ 해운 물류관련 사업허가·육성·지원</li> <li>▪ 선박관리, 선박 입출항관리</li> <li>▪ 항만운영, 항만관제 등 해운물류 관련 제반업무</li> </ul>	해운·항만시설 확충 해운 물류시설 관리
	125 항공·공항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공항건설, 항공수송 관련 업무</li> <li>▪ 공항시설의 건설, 보수, 개량 및 운용</li> <li>▪ 항공기, 조종사, 승무원, 지상요원의 등록, 면허, 감독</li> <li>▪ 승객안전규제, 항공사고조사 등 항공수송관련 감독 및 규제</li> <li>▪ 항공수송체계관리(노선배정,항공운임,항공통신,전자시설등)</li> <li>▪ 항공안전관리, 항공수송 관련 국제 협력·협정관리 등 포함</li> </ul>	항공수송체계관리 공항이주단지조성
	126 대중교통·물류 등 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 물류, 대중교통, 자동차관련 육운 업무</li> <li>▪ 물류, 유통 및 보관시설 건설</li> <li>▪ 광역대중교통시설(환승주차장, 버스공용차고지등 건설)지원</li> <li>▪ 육상교통관련 수송행정</li> </ul>	주차질서 확립 대중교통 안전 확보

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교통안전·사고예방을 위한 시설물 설치</li> <li>▪ 자동차등록, 위반차량관리, 주차정책 등 교통관련 수송 행정</li> <li>▪ 화물터미널건설, 화물기지건설</li> <li>▪ 유통단지 진입도로건설</li> <li>▪ 화물자동차 공용차고, 휴게실건설</li> </ul>	대중교통 육성 지원 교통행정 개선 유통단지 조성 및 관리 차량등록사업소 운영
140	국토 및 지역개발		
	141 수자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수자원개발 및 하천관리 관련 업무</li> <li>▪ 소하천정비, 하천준설, 하천개보수</li> <li>▪ 치수, 댐 주변지역 정비사업</li> <li>▪ 수문개발, 수로(하천) 건설 운영</li> <li>▪ 공업용수 확장 등 건설·운영·관리</li> <li>▪ 상·하수도 건설·운영·관리</li> </ul> (제외) 산업단지 공업용수 지원(114 산업진흥·고도화), 농업용수개발(101 농업·농촌)	하천 정비 댐·발전소 주변 지역 정비
	142 지역및 도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국토조사 및 국토종합계획의 수립 및 시행, 권역 및 산업단지를 제외한 기타 지역 및 도시개발 관련 업무</li> <li>▪ 주택건설 및 주택관련 정책</li> <li>▪ 도시개발 또는 재개발사업등 건설 및 건축관리</li> <li>▪ 택지개발사업, 토지구획정리 등</li> <li>▪ 도시재생 활성화 및 지원사업</li> <li>▪ 도서·별지·오지종합개발, 취약지개선, 소도읍육성사업</li> <li>▪ 지역개발관련 사업소 운영 등</li> <li>▪ 지적, 지적정보화사업, 도로명주소사업, 옥외광고물</li> <li>▪ 도시자연공원, 녹화사업, 공원조성·관리</li> <li>▪ 건설행정, 개발제한구역관리 및 지원사업, 댐주변지역개발</li> <li>▪ 특정지역 개발을 위한 도로건설</li> </ul> (제외) 공공임대주택건설지원, 수요자용자지원, 주택개량(088 주택)	주택 건설 및 운영 도시개발 택지개발 지속가능한 도시성장 취약지 개발
	143 산업단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지방산업단지의 지정·개발·관리 관련 업무</li> <li>▪ 산업단지 조성 및 운영</li> <li>▪ 농공단지 조성 및 운영</li> <li>▪ 외국인투자단지 조성 및 운영</li> <li>▪ 과학산업단지 조성 및 운영</li> <li>▪ 도로건설 중 산업단지 진입도로 건설 포함</li> </ul> (제외) 산업단지조성외 지역사회개발(142 지역및도시) (제외) 산업단지내 공업용수도 건설(141 수자원)	일반 산업단지 조성 및 운영 농공단지 조성 및 운영 과학 산업단지 조성 및 운영

〈부표 1〉의 계속

분야	부 문	부 문 에 해 당 하 는 업 무	정책사업 유형화(예시)
150	과학기술		
	151 기술개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각 분야별 주요 기초연구 및 기술개발 관련 업무</li> <li>■ 원자력 관련 업무</li> </ul> (제외) 과기부 외의 산학협동 기술개발 지원(112 산업기술지원)	과학기술 고도화
	152 과학기술 연구지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 과학기술 인력양성, 과학문화 창달, 과학기술 협력 등 과학기술 연구개발 지원 업무</li> <li>■ 과학기술부 산하 출연연구기관 연구활동 지원</li> </ul> (제외) 과기부 이외 부처 산하 출연연구기관 연구활동 지원(016 일반행정)	과학문화 육성·지원
	153 과학기술 일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기술개발(151) 내지 과학기술연구지원(152)에 속하지 않는 사항</li> </ul>	첨단산업 육성·지원
160	예비비		
	161 예비비	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치법 제129조 및 지방재정법 제43조의 규정에 의한 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출액에 충당하기 위한 자금</li> </ul>	
900	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특정분야에 귀속시키기 어려운 제반 업무 관련 지출</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (인건비, 기본경비)</li> <li>※ 과오납금, 잡손금 등 : 사업의 성격에 따라 해당 분야로 분류</li> </ul>	

자료: 행정안전부, 「2016년 지방자치단체 예산편성 운영기준」, 2015.

〈부표 2〉 경상북도 의성군 노인·청소년복지예산 구성(2019년)

(단위: 백만원)

기간	예산액
<b>친고령화 사회구현</b>	<b>70,828</b>
노인복지증진	56,958
기초연금지원	51,483
노인돌봄기본서비스사업지원	993
노인돌봄종합서비스단가보조	514
단기가사서비스단가보조	2
경로당방난방비및양곡비지원	1,051
독거노인중증장애인응급안전서비스사업	35
무의탁노인건강음료배달및안부물기	96
거동불편저소득재가노인식사배달	131
경로식당무료급식	101
노인교실운영	3
실버자원봉사단운영	6
경로당지원	1,222
노인복지인역량강화	4
경로당운영지원	329
경로당활성화사업운영	27
행복100세어르신생활공간활성화사업	550
노인복지지원	405
할매할배의날운영지원	5
응급안전요원활동보조비지원	3
노인복지 시설 확충 지원	7,412
노인복지시설기능보강사업	14
양로시설운영지원	353
노인복지시설운영지원	4,374
노인문화활동지원	20
경로당안전관리CCTV설치	72
경로당기능보강사업	50
경로당신축	440
경로당개보수	480
노인복지관운영	1,205
재가노인지원센터운영	320
안계노인복지센터운영	30
양로시설노인위문	3
시니어클럽장비보강	30
가음면소규모목욕탕건립	22

〈부표 2〉의 계속

기간		예산액
	활기찬 노후생활 지원 서비스	6,298
	노인일자리및사회활동지원	5,554
	노인사회활동지원	280
	시군경로당지도자교육지원	12
	노인일자리사업지원	187
	저소득노인위문	36
	노인관련행사지원	229
	고령친화모델 사업 환경조성	161
	고령친화모델지역시범사업추진	6
	종합복지관프로그램운영	155
	<b>청소년 육성 및 보호</b>	<b>617</b>
	건전 청소년 육성	553
	저소득층여성청소년지원	10
	청소년특별지원사업	10
	청소년참여지원	3
	청소년통합지원체계구축	100
	청소년동반자프로그램운영지원	31
	시군청소년상담복지센터운영지원	150
	창의적체험활동 활성화	3
	청소년보호활동 활성화	2
	도민참여활성화(범죄피해자센터지원)	18
	청소년육성활동지원	189
	청소년보호활동지원	12
	청소년선도육성지원	25
	청소년센터 프로그램 운영	64
	청소년센터프로그램운영	64

주: 일반예산 기준 국비, 광역시도비 포함

자료: 의성군 홈페이지, 사회복지과 본예산, 2019, URL: [https://www.usc.go.kr/ko/page.do?mnu\\_uid=2425](https://www.usc.go.kr/ko/page.do?mnu_uid=2425), 검색일자: 2024. 12. 31.

〈부표 3〉 울산광역시 북구 노인·청소년복지예산 구성(2019년)

(단위: 백만원)

기간		예산액
<b>건강하고 활기찬 노후생활 보장</b>		<b>34,406</b>
	경로효친의 사회분위기 조성	27,224
	노인복지 시책 추진	14
	노인단체 운영 지원	99
	경로행사 지원	76
	저소득 노인 생활안정 지원	433
	기초연금 지급	26,180
	노인돌봄 종합서비스 단가 보조	121
	노인돌봄기본서비스사업 지원	235
	노인돌봄기본서비스사업 지원(시비)	2
	독거노인 중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원(인건비)	60
	독거노인 중증장애인 응급안전알림서비스 운영지원(시비)	3
	노인일자리 창출 및 소득보장	2,740
	노인일자리 및 사회활동지원 확대	2,501
	시니어클럽 운영	239
	노인복지시설 확충	1,418
	경로당 개보수	200
	송경경로당 신축	460
	수동경로당 신축	630
	노인요양시설확충(기능보강) 사업	128
	노인복지 시설 운영 지원	3,024
	경로당 일반운영비 지원	35
	경로당시설 운영	521
	경로당 냉난방비 및 양곡비 지원	262
	경로당 기능활성화	162
	입소노인복지시설 운영	345
	재가노인복지시설 운영	252
	노인여가시설 운영	1,373
	사회복지시설 지원	74
<b>청소년 보호 및 육성</b>		<b>1,886</b>
	청소년 보호 육성 활동 강화	85
	청소년 보호 시책	11
	청소년유해환경 감시단 지원	4
	비행청소년 선도 예방 활동	12
	생활지원, 건강지원 등 청소년 특별지원	14
	특별지원청소년 사례관리	0
	여성청소년 위생용품 지원	41
	지역청소년참여기구 운영	3

〈부표 3〉의 계속

기간		예산액
	청소년 문화활동 및 시설운영 지원	1,801
	청소년문화의 집 운영	394
	청소년시설 운영위원회 운영	2
	청소년지도사 배치지원	36
	청소년 방과후 아카데미 운영	191
	청소년진로직업체험센터 운영	150
	청소년센터 “꿈에마루” 운영 지원	71
	공공청소년 수련시설 프로그램 운영지원	3
	청소년상담복지센터 운영	208
	지역사회 청소년 통합지원체계 구축	115
	청소년 동반자 프로그램 운영	83
	학교 밖 청소년 지원	98
	학교 밖 청소년 급식지원	30
	청소년쉼터 운영지원	265
	청소년 주간기념행사	20
	청소년 예술제 지원	20
	청소년 시설 기능보강	76
	북구청소년상담복지센터 임차보증금 지원	20
	청소년 특화시설 건립	20

주: 일반예산 기준 국비, 광역시도비 포함

자료: 울산광역시 북구 홈페이지, 사회복지과 · 가족정책과 본예산, 2019, URL: <https://www.bukgu.ulsan.kr/lay1/S1T178C1783/contents.do>, 검색일자: 2024. 12. 31.

## 저자약력

### 고창수

연세대학교 경제학과 졸업

미국 University of California, Los Angeles 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

## 고령인구 비중이 재정지출에 미치는 영향: 지방자치단체 세출에 대한 분석을 중심으로

2024년 12월 23일 인쇄

2024년 12월 31일 발행

발행인 이 영

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및  
인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니 (02)2269-9917

I S B N 979-11-6655-330-1

© 한국조세재정연구원 2024

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.